

การศึกษาการบริหารจัดการคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน  
ของสถาบันรัชต์ภาคย์

The management integrity and transparency in the operation of  
Rajapark Institute

จิรพรรณ จันทร์วิเชียร  
คณะศิลปศาสตร์, สถาบันรัชต์ภาคย์  
Email: barbie\_uk@windowslive.com

ABSTRACT

The objectives of this study were to evaluate the level of integrity and transparency in the operation of the Rajapark Institute and to promote the development and system integrity and transparency in the operation of the Rajapark Institute This study was by a quantitative research. evaluating the opinions and perception towards on the good practice in the management, integrity and transparency in the operation of Rajapark Institute. The samples of this study were 132 internal stakeholders and 332 external stakeholders. The research tool was a rating scale questionnaire and the statistic used in this study was percentage. Findings revealed that the overall. Levels of integrity and transparency in the operation of Rajapark Institute was 77.31 from 100 . There were 2 indices in high namely Work integrity and Accountability in as 82.13, 80.87 respectively. While transparency, culture in organization and security of corruption in practice. Were showed in the high score is 77.96, 75.42 and 71.06 respectively. The summery of this study showed that the integrity and transparency level of the Rajapark Institute was high and also should develop to enhance the integrity and transparency to increase.

**Keyword:** management of moral, transparency, good governance, the Rajapark Institute.

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของสถาบันรัชต์ภาคย์ และเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของสถาบันรัชต์ภาคย์ เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อประเมินระดับความคิดเห็นและการรับรู้เกี่ยวกับคุณลักษณะที่ดีในการบริหารจัดการคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของสถาบันรัชต์ภาคย์ กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา คือ ผู้

มีส่วนได้เสียภายในสถาบันรัชต์ภาคย์ จำนวน 132 คน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกสถาบันรัชต์ภาคย์ จำนวน 332 คน โดยใช้แบบสอบถามในลักษณะมาตราส่วนประมาณค่า (Likert's Scale) และวิเคราะห์ข้อมูลในรูปแบบร้อยละ (Percent) ผลจากการวิจัยพบว่า ระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของสถาบันรัชต์ภาคย์ในภาพรวม ได้ค่าคะแนน 77.31 จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ซึ่งอยู่ในเกณฑ์การประเมินระดับสูง เมื่อพิจารณาในแต่ละด้านของการประเมินแล้ว ด้านคุณธรรมในการทำงานของหน่วยงาน และด้านความพร้อมรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ผลการประเมินอยู่ในระดับสูงมาก คือ 82.13 และ 80.87 ตามลำดับ ด้านความโปร่งใส ด้านวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร และ ด้านความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน ผลการประเมินอยู่ในระดับสูง คือ 77.96 คะแนน 75.42 คะแนน และ 71.06 คะแนน ตามลำดับ ซึ่งจากผลการประเมินดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าสถาบันรัชต์ภาคย์มีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสอยู่ในระดับสูงแต่ไม่สูงมาก และยังมีข้อควรพัฒนาเพื่อยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสให้เพิ่มมากขึ้น

**คำสำคัญ:** การบริหารจัดการเชิงคุณธรรม, ความโปร่งใส, ธรรมาภิบาล, สถาบันรัชต์ภาคย์

## บทนำ

บริบทของสังคมไทยนับแต่เดิมจวบจนถึงปัจจุบัน สังคมไทยยังมีวัฒนธรรมและค่านิยมที่เป็นอุปสรรคในการต่อต้านการทุจริต สืบเนื่องจากผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน ไม่ประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีในการบริหารจัดการ การดำเนินงานของหน่วยงานให้มีคุณธรรมและความโปร่งใสได้อย่างเป็นรูปธรรม มีความบกพร่องในการบริหารจัดการหน่วยงานด้วยหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และมีการกระทำที่ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม หน่วยงานภาคเอกชน และองค์กรธุรกิจบางแห่ง ยังขาดคุณธรรมจริยธรรมและไม่ปฏิบัติตามหลักบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ซึ่งหลักบรรษัทภิบาลนี้ เป็นการสร้างการเติบโตของ

บริษัท เพื่อความอยู่รอดในโลกของการแข่งขัน จำเป็นจะต้องมีแนวปฏิบัติสำหรับบุคคลากร เช่น ความโปร่งใส ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และแข่งขันได้ เป็นต้น บรรษัทภิบาล จึงเป็นการดำเนินการไปด้วยหลักธรรมที่ถูกต้อง เพื่อเสริมศักยภาพในการแข่งขัน และเพิ่มประสิทธิภาพ การจัดการที่ดี ช่วยให้ระบบถ่วงดุลที่เกิดขึ้นในองค์กรดีขึ้น มีระบบการตรวจสอบที่ดี เป็นการใชหลักการอยู่ร่วมกันอย่างสมดุล ให้สิ่งที่ไม่ดีถูกจัดคงไว้แต่สิ่งที่ดี

สาคร สุขศรีวงศ์ (สาคร สุขศรีวงศ์, 2550 :26-27) ได้อธิบายถึงการบริหารงานแบบโปร่งใส ซึ่งเป็นกระบวนการในการบริหารแนวใหม่ ประกอบด้วย 4 ประการ คือ

1. การวางแผน (Planning) ประกอบด้วย การกำหนดขอบเขตธุรกิจ ตั้งเป้าหมาย ตลอดจน

กำหนดวิธีการเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ ควรให้บุคลากรจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดสิ่งต่างๆ ด้วย แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงพบว่าองค์กรทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐจำนวนมากยังคงมีการกำหนดวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย โดยกลุ่มผู้บริหารระดับสูงเพียงไม่กี่คน และไม่เปิดโอกาสให้บุคลากรและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานเข้าไปมีส่วนร่วมแต่อย่างใด

2. การจัดองค์กร (Organizing) ประกอบด้วย การจัดบุคลากร แบ่งแผนกงาน และจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ให้เหมาะสม สอดคล้องกับแผนงานเพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินการตามแผนให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนด การบริหารงานแบบโปร่งใสควรเริ่มตั้งแต่การสรรหาบุคลากรที่หน่วยงานต้องมุ่งเน้นที่ความสามารถและระบบคุณธรรม (Merit System) การรับบุคลากรเข้าทำงานต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนของหน่วยงาน ระบบการให้คุณให้โทษต้องเป็นไปด้วยความเป็นธรรม ตรงไปตรงมา ด้านการพัฒนาบุคลากรต้องเปิดโอกาสให้บุคลากรได้รับการพัฒนาและฝึกอบรมตามความเหมาะสมต่อการนำไปพัฒนาความรู้ ความสามารถ และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง

3. การชี้นำ (Leading) ประกอบด้วยเนื้อหา 2 เรื่องที่สำคัญคือ ภาวะผู้นำ (Leadership) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาตัวผู้บริหารเอง เนื่องจากภาวะผู้นำเป็นความสามารถในการทำให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามได้อย่างหนึ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

จุดเริ่มต้นของการบริหารงานแบบโปร่งใสจึงอยู่ที่ผู้นำองค์กร ซึ่งต้องตระหนักถึงความโปร่งใส ในขณะเดียวกันการประพฤติตนและการแสดงออกของผู้นำต้องแสดงให้เห็นถึงความจริงจังในการปฏิบัติงานต่อผู้ตามอย่างตรงไปตรงมา เปิดเผย และมีความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตใจเป็นธรรม และประเด็นที่สองคือ การจูงใจ (Motivation) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการชักจูงหรือกระตุ้นให้ผู้อื่นทำงานได้เต็มที่ตามความรู้ความสามารถ ผู้บริหารต้องเสริมสร้างและสนับสนุนให้เกิดบรรยากาศแห่งความโปร่งใสทั้งองค์กร การสร้างจิตสำนึกความซื่อสัตย์สุจริต และความความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ให้เกิดขึ้นในมวลหมู่พนักงาน เพื่อมุ่งไปสู่การสร้างวัฒนธรรมความโปร่งใสในองค์กร

4. การควบคุมองค์กร (Controlling) เป็นการควบคุมองค์กรให้ดำเนินงานต่างๆ ภายในองค์กร ให้เป็นไปตามแผนงาน ความคาดหวัง หรือมาตรฐานที่กำหนด ซึ่งในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบติดตาม และประเมินผล ฉะนั้น กระบวนการวางระบบและควบคุมต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และบุคลากรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลควรมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง เพื่อหน่วยงานจะได้รับข้อเท็จจริงที่สามารถนำไปพัฒนาหน่วยงานให้อย่างเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อประเมินผลระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของสถาบันรัชต์ภาคย์

2. เพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของสถาบันรัชภาควัย

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. หน่วยงานทราบถึงผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของสถาบันรัชภาควัย

2. สถาบันรัชภาควัยเกิดความตระหนักในเรื่องคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานมากขึ้น

3. สถาบันรัชภาควัยมีแนวทางในการพัฒนาระบบคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานให้สูงมากขึ้น

### การทบทวนวรรณกรรม

#### แนวคิดและหลักการเรื่องความโปร่งใส

หลักการสำคัญประการหนึ่งที่พืงนำมาใช้ในการบริหารจัดการก็คือ “หลักความโปร่งใส” ซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่มีการเรียกร้องให้หน่วยงานต่าง ๆ ยึดถือปฏิบัติไม่เฉพาะแต่ในหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น ในองค์การภาคธุรกิจก็ถือว่า ความโปร่งใสเป็นหัวใจของการดำเนินงานธุรกิจเช่นกัน ในยุคสมัยที่การบริหารต้องมีความซื่อสัตย์ สุจริตและตรวจสอบได้ เพื่อความเป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ความโปร่งใสจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลก็ต้องมีระบบ “ธรรมาภิบาล” หรือการกำกับดูแลที่ดี (ธวัช ภูษิตโกโดย, 2550 : 1) เพราะสามารถนำไปสู่การลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กร และนำพาหน่วยงานไปสู่การเป็นหน่วยงานใสสะอาด มีคุณธรรม ซื่อสัตย์

สุจริต และโปร่งใสเป็นที่เชื่อถือศรัทธาสร้างความเชื่อมั่นแก่บรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เป็นอย่างดี

หลักการและแนวทางการบริหารงานแบบโปร่งใส (Transparency Assessment) ตามแนวคิดของ บุญอยู่ ขอพรประเสริฐ (2551) ซึ่งเชื่อว่าสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน โดยกล่าวไว้ว่า ความโปร่งใส (Transparency) ไม่มีนิยามตายตัว ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของหน่วยงานที่นำไปใช้รวมทั้งบริบทของสังคม วัฒนธรรม ซึ่งรวมไปถึงค่านิยมและวิถีชีวิต ความโปร่งใสจึงเป็นปรากฏการณ์ที่แตกต่างและหลากหลาย เพราะหน่วยงานในแต่ละแห่งแต่ละสังคมมีวัฒนธรรมองค์กร ธรรมเนียม และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของสังคมหรือหน่วยงานที่แตกต่างกัน โดยได้รวบรวมความหมายเกี่ยวกับ “ความโปร่งใส” แตกต่างกันไป จากการศึกษาทบทวนเอกสารและงานวิจัยไว้ นำเสนอไว้ดังนี้

1. องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (Transparency Thailand Newsletter: June, 2001) ได้ให้ความหมายของความโปร่งใสไว้ว่า “สถานะที่ชัดเจน ชัดแจ้ง ไม่คลุมเครือ ของการบริหารภาครัฐ ในการดำเนินธุรกรรมใดใดต่อสาธารณะ อย่างมีเหตุผลและมีหลักเกณฑ์ โดยอาจแสดงในรูปแบบของระบบเอกสารที่ถูกต้อง ชัดเจน เช่น บันทึกการประชุม รายงาน การจดบันทึกต่างๆ ฯลฯ”

2. Brewer’s Political Science Dictionary (OECD, 2003) ให้ความหมายว่า “ความโปร่งใส คือ

การเปิดเผยต่อสายตาของประชาชน” (Openness to the public gaze)

3. OECD Public Management (OECD, 2002) อธิบายว่า “ความโปร่งใส” มีความหมายที่หลากหลายและแตกต่างกันไปซึ่งขึ้นอยู่กับผู้ควบคุม (Regulators) ของกลุ่มต่างๆ แนวความคิดนี้มีความหมายที่เริ่มตั้งแต่การประกาศต่อสาธารณชนว่าได้มีการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการควบคุมบริหาร (Regulatory Decisions) ไปจนถึงการลดละการปิดบังข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการ (Administrative Discretion) และคอร์รัปชัน การจัดระเบียบระบบกฎหมาย ด้วยการระบุกฎหมายให้ชัดเจนและการนำไปใช้อย่างรอบด้าน การศึกษาและรับคำแนะนำจากประชาชน การทำการประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงระบบการควบคุมบริหาร และการใช้วิธีการตัดสินใจ (Decision-making) ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง

4. จากรายงานของ World Trade Organization (Bellver and Kaufman, 2005: 4) กล่าวถึง “ความโปร่งใส” ว่าเกี่ยวข้องกับแกนหลักสำคัญ 3 ประการ คือ

4.1 ต้องทำให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ข้อบังคับ และนโยบายอื่นๆ ของรัฐได้รับการเปิดเผยสู่สาธารณชน

4.2 ต้องแจ้งให้กลุ่มบุคคลที่มีความสนใจทราบเกี่ยวกับกฎหมาย และข้อบังคับของรัฐ และสามารถเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

4.3 ต้องทำให้แน่ใจว่ากฎหมาย และกฎข้อบังคับต่างๆ ได้ถูกบัญญัติอย่างมีรูปแบบยุติธรรม และมีเหตุผล

5. คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร., 2547: 30-31) อธิบายว่า หลักความโปร่งใสหมายถึง การดำเนินงานและการตัดสินใจที่เปิดเผยเพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของบุคคลในชาติ หลักความโปร่งใสจะเกิดขึ้นได้เมื่อส่วนราชการเปิดเผยข้อมูลทุกขั้นตอนในการปฏิบัติภารกิจ เพื่อให้ประชาชนรู้และเข้าใจ

6. อัมมาร์ สยามวาลา (2547) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ความโปร่งใสเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่สังคมจะป้องกันและรู้ถึงปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างสะดวก จำเป็นที่ต้องวางกฎระเบียบเพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ต้องเปิดเผยล่วงหน้าถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจ รวมไปถึงกระบวนการตัดสินใจและมาตรการที่จะวัดผลอันเกิดจากการตัดสินใจนั้นๆ” ทั้งนี้ อัมมาร์ ให้ความเห็นต่อไปว่า “ความโปร่งใส” ไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงแต่สังคมอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า หากผู้มีอำนาจปิดพลับไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง หรือไม่โปร่งใส ผู้นั้นมีเจตนาที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือกำลังปกปิดพฤติกรรมดังกล่าว”

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (2558) ได้ระบุถึงความเป็นมาและแนวคิดของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐไว้ ดังต่อไปนี้

ในการที่จะทราบระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐภายในประเทศเพื่อนำผลที่ได้ไปใช้ในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานให้ดีขึ้นนั้น การประเมินผลจากการรับรู้ของประชาชนหรือผู้รับบริการจากหน่วยงานภาครัฐแต่เพียงด้านเดียวคงไม่เพียงพอ สำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้สร้างความสะดวกในเครื่องมือการประเมินผลการทุจริต 2 รูปแบบ คือ

1. เครื่องมือการประเมินผลระดับการทุจริตในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐจากการรับรู้ของประชาชนผู้มีประสบการณ์ในการเข้ารับบริการจากภาครัฐโดยตรงและเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานนั้นๆ (Perception-Based)

2. เครื่องมือการประเมินผลความพยายามของหน่วยงานภาครัฐในการต่อต้านการทุจริต และการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานซึ่งสามารถตรวจสอบได้ทั้งจากเอกสารหลักฐาน เชิงประจักษ์ (Evidence-Based) และจากมุมมองการรับรู้

จากแนวคิดในการสร้างสมดุลในเครื่องมือการประเมินผลดังกล่าว สำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้กำหนดดัชนีชี้วัดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงาน ที่สำคัญ 5 ดัชนี ได้แก่

1. ดัชนีความโปร่งใส เป็นดัชนีที่ประเมินเกี่ยวกับความสามารถในการให้และเปิดเผยข้อมูลต่างๆ รวมถึงข้อมูลการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานที่ดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา ไม่ปิดบังหรือบิดเบือนข้อมูล โดยเฉพาะกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงในการทุจริตมากกว่าการดำเนินงานด้านอื่นๆ หน่วยงาน

จะต้องดำเนินการและส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในทุกขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด รวมไปถึงการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานด้านต่างๆ ของหน่วยงาน ตั้งแต่การร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมจัดทำแผนงาน ร่วมดำเนินการ และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและสามารถร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานและร้องเรียนเจ้าหน้าที่ที่ขาดคุณธรรมและความโปร่งใสได้

2. ดัชนีความพร้อมรับผิด เป็นดัชนีที่ประเมินเกี่ยวกับพฤติกรรมและทัศนคติของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่แสดงถึงการปฏิบัติงานตามหน้าที่อย่างเต็มที่ กระตือรือร้น มีความพร้อมที่จะให้บริการ หรือส่งมอบผลงานต่อสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในพันธกิจ และยึดหลักการกระจายผลประโยชน์ที่ถูกต้อง ซอบธรรม และเสมอภาคให้ทุกภาคส่วนได้รับการแก้ไขปัญหาและได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริง รวมถึงความกล้าหาญที่จะรับผิดชอบในผลการปฏิบัติงานของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารของหน่วยงาน ซึ่งเป็นผู้กำหนดทิศทางของหน่วยงานในระดับนโยบายนั้นจะต้องมีเจตจำนงที่แน่วแน่ในการบริหารหน่วยงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต พร้อมรับผิดเมื่อเกิดความผิดพลาด เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่สาธารณชน ว่าการขับเคลื่อนหน่วยงานจะเป็นไปอย่างมีคุณธรรมและธรรมาภิบาล

3. ดัชนีความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงานดัชนีความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน เป็นดัชนีที่ประเมินเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เป็น

พฤติกรรมที่เข้าข่ายการทุจริตต่อหน้าที่ หรือผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารที่เป็นพฤติกรรมที่เข้าข่ายการทุจริตในเชิงนโยบาย ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวจะสะท้อนจากการรับรู้และประสบการณ์ตรงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในภารกิจใดภารกิจหนึ่งของหน่วยงาน

4. ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร เป็นดัชนีที่ประเมินเกี่ยวกับพฤติกรรมและทัศนคติในการปฏิบัติงานที่มีการปลุกฝัง สั่งสอน หรือถ่ายทอดแก่กันของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานจากรุ่นสู่รุ่นจนกลายเป็นแนวทางปฏิบัติประจำหรือวัฒนธรรมของหน่วยงาน ซึ่งวัฒนธรรมเหล่านั้นควรเป็นการปฏิบัติตนหรือทัศนคติที่ดี เป็นการขัดเกลาทักษะสังคม (Socialization) ให้ไม่ยอมรับพฤติกรรม การทุจริตต่างๆ ในหน่วยงาน จนกระทั่งไม่ทนต่อการทุจริต และก่อให้เกิดการลงโทษทางสังคม (Social Sanction) ส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเกิดความอายหรือความกลัวที่จะกระทำการทุจริตได้ รวมไปถึงกระบวนการของหน่วยงานที่จะต้องปลุกฝังและสร้างให้เกิดวัฒนธรรมทางความคิด แยกแยะผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม และกระบวนการของหน่วยงานที่มีการกำหนดแผนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงาน นอกจากนี้ การมีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลภายในที่เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพ จะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเห็นความสำคัญและเกิดความตระหนักถึงผลของการทุจริต จนก่อให้เกิดเป็นวัฒนธรรมในการร่วมต่อต้านการทุจริตได้เช่นกัน

5. ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน เป็นดัชนีที่ประเมินเกี่ยวกับกระบวนการของหน่วยงานและพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่แสดงถึงการให้ความสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่จะต้องกำหนดให้มีคู่มือหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและมีการปฏิบัติงานตามคู่มือหรือมาตรฐานนั้นอย่างเคร่งครัดอยู่เสมอ รวมถึงจะต้องให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ซึ่งถือเป็นลักษณะคุณธรรมที่หน่วยงานจะต้องพึงปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน นอกจากนี้ หน่วยงานจะต้องมีคุณธรรมในการบริหารงานภายในหน่วยงานทั้งการบริหารงานบุคคล พฤติกรรมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงาน พฤติกรรมของหัวหน้างานในการมอบหมายงาน ตลอดจนจนการให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมและอุปกรณ์ที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน

เครื่องมือประเมินสำหรับการประเมิน ดังนี้

- (1) แบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence – Based Integrity and Transparency Assessment: EBIT)
- (2) แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT)
- (3) แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT)

## แนวคิดและหลักการเรื่องธรรมาภิบาล

องค์กรเพื่อความร่วมมือนทางเศรษฐกิจและการพัฒนา(OECD, 2004, p.11) ได้ให้ความหมายของการกำกับดูแลกิจการ (Corporate Governance: CG) ซึ่งเป็นหลักที่หน่วยงานภาคเอกชนส่วนใหญ่ได้นำแนวคิดและกระบวนการที่องค์กรพึงปฏิบัติ คือ ความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มขององค์กร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพึงได้รับการปฏิบัติอย่างอย่างเป็นธรรม นั่นคือ เจ้าของกิจการ ผู้ถือหุ้น ผู้ซื้อสินค้า ผู้ขายสินค้า พนักงานลูกจ้าง เจ้าหนี้ รัฐบาล และสังคมโดยรวม ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรม (Fairness) และเสมอภาค นอกจากนี้ การกำกับดูแลกิจการ ยังหมายความรวมถึง ระบบการบริหาร และควบคุมการดำเนินงานภายในของบริษัท เพื่อให้บริษัทสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้ ภายในกรอบการมีจริยธรรมที่ดี (OECD, 2004)

องค์กรที่มีบริษัทที่ดีต้องมีระบบการควบคุมภายในที่ดีส่งเสริมให้บรรลุวัตถุประสงค์ในระยะยาวและเสริมสร้างให้เกิดความโปร่งใสไว้ทุกจริตในองค์กร ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาองค์กรอย่างยั่งยืน การควบคุมภายในที่ดีโดยต้องเน้นในทุกระดับขององค์กร ตั้งแต่ระดับแผนก ระดับฝ่าย ไปจนถึงองค์กรโดยรวม ทั้งนี้ควรมีกลไกในการป้องกัน (Preventive control mechanism) ตรวจจับการทุจริตหรือข้อผิดพลาด (Detective control mechanism) อันจะเป็นการสะท้อนถึงประสิทธิภาพของการออกแบบกลไกในการป้องกันความเสี่ยง นอกจากนี้ระบบควบคุมภายในควรที่จะส่งเสริมให้

บรรลุวัตถุประสงค์หลักของการควบคุมภายในทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านการปฏิบัติงาน(Operations objectives) ด้านการจัดทำรายงานการเงิน (Financial reporting objectives) และด้านความสอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง (Compliance objectives) ซึ่งปัจจุบัน OECD ได้กำหนดแนวทางการประเมินบริษัทภิบาลแบ่งออกเป็นหมวดใหญ่ๆ 6 หมวด คือ 1) โครงสร้างพื้นฐานด้านของบริษัทภิบาล 2) สิทธิของผู้ถือหุ้น 3) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่า 4) บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น พนักงาน เจ้าหนี้ ชุมชน สังคม หน่วยงานรัฐ 5) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส และ 6) บทบาทและความรับผิดชอบของกรรมการบริษัท

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร. ,2555:8-9) ได้ให้ความหมายของ หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่เหมาะสมจะนำมาปรับใช้ในการบริหารงาน 10 องค์ประกอบ คือ

1) ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดเกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

2) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

3) การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จ



ภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ

4) ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย

5) เปิดเผยโปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ

6) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

7) ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

8) การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ

รับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน

9) การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจ และการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม

10) คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethic) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม

### แนวคิดและหลักการเรื่องคุณธรรมจริยธรรม

นักทฤษฎีจริยธรรมได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางจริยธรรมไว้หลากหลายแนวคิด โดยแต่ละแนวคิดมีความเชื่อพื้นฐานที่แตกต่างกัน ซึ่งในการประมวลเอกสารที่เกี่ยวข้องครั้งนี้ จะนำเสนอแนวคิดทฤษฎีพัฒนาการทางจริยธรรมที่สำคัญ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแนวคิดทฤษฎีพัฒนาการทางความคิด และกลุ่มแนวคิดทางศาสนา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 1. กลุ่มแนวคิดทฤษฎีพัฒนาการทางความคิด

นักทฤษฎีกลุ่มพัฒนาการทางความคิดมีความเชื่อที่ว่าพัฒนาการทางจริยธรรมมีความเป็นสากล มีโครงสร้างของความคิดเป็นพื้นฐานและประกอบด้วย เหตุผลเชิงจริยธรรม นอกจากนี้ยังเชื่อว่าจริยธรรมของบุคคลเกิดจากแรงจูงใจ

เบื้องต้น คือ การได้รับการยอมรับ การรู้ว่าตนเองมีความสามารถ การเคารพและรู้จักตนเองอย่างแท้จริง ส่วนบรรทัดฐานเบื้องต้นทางจริยธรรมของบุคคลนั้น ทฤษฎีกลุ่มนี้เชื่อว่าเกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมกับบุคคลอื่น ทฤษฎีที่สำคัญในกลุ่มนี้มี 2 ทฤษฎี คือทฤษฎีพัฒนาการทางจริยธรรมของเพียเจท์และทฤษฎีพัฒนาการทางจริยธรรมของโคลเบิร์ต ดังจะได้เสนอสาระสำคัญของแต่ละทฤษฎีต่อไป

### 1.1 ทฤษฎีพัฒนาการทางจริยธรรมของเพียเจท์ (Piaget)

เพียเจท์ (Piaget) เชื่อว่า พัฒนาการทางจริยธรรมของมนุษย์เป็นไปตามขั้นและขึ้นอยู่กับการทดลองจนความฉลาดของบุคคลในการที่จะรับรู้กฎเกณฑ์และลักษณะต่างๆ ของสังคมตามพัฒนาการทางสติปัญญาของบุคคลนั้น โดยขั้นพัฒนาการทางจริยธรรมของเพียเจท์ แบ่งเป็น 2 ขั้นใหญ่ๆ ดังนี้ (Piaget, 1971)

1. ขั้นยอมรับกฎเกณฑ์จากผู้ที่มีความอำนาจเหนือตน (Heteronomous) เริ่มตั้งแต่แรกเกิดจนถึง 8 ปี ในขั้นนี้บุคคลยอมรับกฎเกณฑ์จากผู้ที่มีความอำนาจเหนือตน เช่น บิดา มารดา ครู และบุคคลอื่นที่มีอำนาจมากกว่าและเชื่อว่าการกระเบียบเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนตายตัวไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้นระยะนี้บิดามารดา และผู้ใหญ่จึงมีอิทธิพลต่อเด็กอย่างชัดเจน

2. ขั้นการยอมรับการเปลี่ยนแปลงของกฎเกณฑ์ (Autonomous) อายุ ตั้งแต่ 9 ปีขึ้นไปในขั้นนี้บุคคลจะมองสิ่งต่างๆ อย่างมีความสัมพันธ์กันมากขึ้น และเชื่อว่าการกระเบียบต่างๆ ไม่ใช่สิ่งที่ต้อง

ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดสมบูรณ์ แต่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ถ้าทุกคน ยอมรับการเปลี่ยนแปลงนั้น ในขั้นนี้เป็นระยะที่บุคคลเริ่มพัฒนาจริยธรรมขึ้นสู่ความคิดที่เป็นของตนเอง ใช้เหตุผลโดยคำนึงถึงความยุติธรรมและพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำ เพียเจท์เชื่อว่าว่าการที่บุคคลจะพัฒนาจากขั้นยอมรับกฎเกณฑ์จากผู้ที่มีความอำนาจเหนือตนมาขั้นการยอมรับการเปลี่ยนแปลงของกฎเกณฑ์นี้ เกิดจากการที่บุคคลได้สัมผัสกับสภาวะรอบตัวที่กว้างขวางขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง การมีบทบาทในกลุ่มเพื่อน ในกลุ่มคนในสังคม ประกอบกับพัฒนาการทางสติปัญญาที่มีมากขึ้นตามวุฒิภาวะ สิ่งเหล่านี้จะช่วยทำให้บุคคลสามารถใช้สติปัญญาและประสบการณ์ของตนเองวิเคราะห์ปรากฏการณ์ต่างๆ จนในที่สุดบุคคลก็จะได้ข้อสรุปต่างๆ ที่เป็นหลักการในใจของตนเอง

### 1.2 ทฤษฎีพัฒนาการทางจริยธรรมของโคลเบิร์ต (Kohlberg)

โคลเบิร์ต (Kohlberg) เชื่อว่าพัฒนาการทางจริยธรรมของแต่ละบุคคลจะผ่านไปตามขั้นพัฒนาการ(Sequential stage) โดยมีพื้นฐานมาจากการให้เหตุผลเชิงตรรกศาสตร์ และเชื่อว่าการรับรู้ทางสังคมและบทบาททางสังคมของแต่ละบุคคลนั้น จะมีความสัมพันธ์ในลักษณะปฏิสัมพันธ์กับพัฒนาการทางจริยธรรมของบุคคลนั้น สำหรับการตัดสินใจคุณธรรมตามขั้นต่างๆ นั้น โคลเบิร์ต เห็นว่าเป็นผลมาจากประสบการณ์ในการปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ซึ่งโคลเบิร์ต เชื่อว่าสิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การเรียนรู้ส่วนบุคคลมากกว่าจะเป็นรูปแบบของวัฒนธรรมที่สังคมวางไว้ นอกจากนี้ โคลเบิร์ต ยัง

เห็นว่า บุคคลที่จะมีจริยธรรมขั้นสูงหรือสามารถใช้เหตุผลทางจริยธรรมขั้นสูงได้นั้นจะต้องสามารถใช้เหตุผลเชิงตรรกะและความสามารถในการรับรู้ทางสังคมในระดับสูงก่อน โดยลำดับขั้นพัฒนาการทางจริยธรรมตามทฤษฎีของโคลเบอร์ก นั้นแบ่งออกเป็น 3 ระดับ และแต่ละระดับสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นได้แก่ (Kohlberg, 1973 อ้างอิงจาก ดวงเดือน พันธุ มนาวิณ, 2524 : 29-30)

ขั้นที่ 1 ใช้หลักการหลบหลีกการลงโทษ (Obedience and Punishment Orientation) เกิดขึ้นกับเด็กในช่วงอายุแรกเกิดถึง 7 ปีขั้นนี้เด็กชอบใช้การหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษ เลือกกระทำในทางที่เกิดประโยชน์แก่ตนเองมากกว่า เด็กมักเข้าใจว่าความดีหมายถึง สิ่งที่ทำแล้วไม่ถูกลงโทษหรือถูกตำหนิ

ขั้นที่ 2 ใช้หลักการแสวงหารางวัล (Naively Egoistic Orientation) เกิดกับเด็กในช่วงอายุ 7-10 ปีขั้นนี้เด็กจะค่อย ๆ เน้นความสำคัญของการได้รับรางวัลและคำชมเชย การสัญญาว่าจะให้รางวัลจึงเป็นแรงจูงใจให้เด็กกระทำความดีได้มากกว่าการดูว่าหรือรู้ว่าจะลงโทษ

ขั้นที่ 3 ใช้หลักการกระทำที่คนอื่นเห็นว่าดี (Good-boy Orientation) เกิดกับบุคคลในช่วงอายุ 10-13 ปีขั้นนี้ตรงกับวัยที่เด็กย่างเข้าวัยรุ่น เด็กจะให้ความสำคัญแก่กลุ่มเพื่อนมาก จะกระทำเพื่อต้องการให้กลุ่มยอมรับจึงมีการเลียนแบบตัวแบบที่ตนเห็นว่าดีงาม ซึ่งสรุปจริยธรรมขั้นนี้เน้นหนักในด้านการทำตามคนอื่นมากกว่าการคำนึงเรื่องการถูกลงโทษ และการต้องการรางวัล

ขั้นที่ 4 ใช้หลักการกระทำตามหน้าที่ (Authority and Social Order Maintaining Orientation) เกิดกับบุคคลในช่วงอายุ 13-16 ปีขั้นนี้บุคคลจะมีความรู้และประสบการณ์ว่า แต่ละกลุ่มจะมีกฎเกณฑ์ให้สมาชิกยึดถือ มีความเข้าใจในหน้าที่ของตนในกลุ่ม มีศรัทธาในกฎเกณฑ์ของกลุ่มมากพอสมควร เข้าใจในบทบาทของผู้อื่น การกระทำที่ถูกต้องจะต้องพิจารณาเพื่อกลุ่มหรือส่วนรวม ซึ่งสรุปว่าจริยธรรมขั้นนี้ในเรื่องการกระทำตามหน้าที่ในหมู่คณะทำตามขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมมากกว่า กลัวการถูกลงโทษ หรือทำเพื่อต้องการรางวัลหรือกระทำตามกลุ่มเพื่อน

ขั้นที่ 5 ใช้หลักการเคารพตนเองหรือการทำตามคำมั่นสัญญา (Contractual Legalistic Orientation) เกิดกับบุคคลอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป ขั้นนี้บุคคลพยายามกระทำเพื่อหลบหนีไม่ให้อุทราหน้าว่าเป็นขาดเหตุผล เป็นคนไม่แน่นอน ไม่พยายามลิดรอนสิทธิของผู้อื่น เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัวด้วย

ขั้นที่ 6 ใช้หลักอุตมคติสากล (Conscience Orientation) ซึ่งเป็นขั้นพัฒนาการที่สูงสุด แสดงทั้งการมีความรู้สากลนอกเหนือจากกฎเกณฑ์ในสังคมของตน และการมีความยืดหยุ่นทางจริยธรรมเพื่อจุดมุ่งหมายในอันปลายอันเป็นอุตมคติยิ่งใหญ

ตามทฤษฎีกลุ่มพัฒนาการทางความคิดเชื่อว่าบุคคลแต่ละคนจะมีหรือไม่มีการพัฒนาหรือมีการพัฒนาช้าเร็วต่างกัน โดยระดับจริยธรรมของบุคคลสามารถวัดได้จากเหตุผลเชิงจริยธรรมบุคคลนั้น ให้และสามารถที่จะส่งเสริมให้บุคคลมีการ

พัฒนาระดับจริยธรรมให้สูงขึ้นกว่าเดิมได้ โดยการเปิดโอกาสให้บุคคลเรียนรู้จากการตัดสินใจทางจริยธรรมร่วมกับผู้อื่น การได้แสดงความคิดเห็นและอภิปรายร่วมกับผู้อื่นจะทำให้บุคคลที่มีเหตุผลเชิงจริยธรรมต่ำเรียนรู้การใช้เหตุผลเชิงจริยธรรมขั้นสูงขึ้น

สำหรับการพัฒนาจริยธรรมตามกลุ่มทฤษฎีพัฒนาการทางความคิด สามารถทำได้หลายวิธี ดังสรุปได้ต่อไปนี้ (ทิตนา แคมมณี, 2546 : 6-7)

1. การให้ความรู้ขั้นสูง เป็นการจัดประสบการณ์ให้บุคคลได้รับเหตุผลใหม่และเหนือกว่าที่เคยเป็นอยู่ (ขั้นสูงกว่าพัฒนาการทางจริยธรรมของบุคคลนั้นๆ 1 ขั้น)

2. การมีโอกาสปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น และสภาพแวดล้อม เป็นการจัดประสบการณ์ให้บุคคลได้มีโอกาสปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่นและสภาพแวดล้อม

3. การให้แสดงบทบาทสมมติ เป็นการจัดให้บุคคลได้รับโอกาสสวมบทบาทอื่นนอกเหนือจากที่ตนเป็นอยู่และบทบาทนั้นควรเกี่ยวข้องกับจริยธรรม การรับเอาความคิดและความรู้สึกของคนอื่นจะก่อให้เกิดความคิดความเข้าใจแตกต่างไปจากเดิมและไม่ยึดติดอยู่แต่ตนเอง

4. การฝึกเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งเชิงจริยธรรม กล่าวคือ การฝึกเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งเชิงจริยธรรมจะช่วยฝึกให้บุคคลได้คิดวิเคราะห์หรืออภิปรายโต้แย้งกันและตัดสินใจโดยพิจารณาความเห็นรวมทั้งกฎเกณฑ์ต่างๆ ในสังคมด้วย โดยปัญหาที่นำมาใช้ในการอภิปรายนั้นควรเป็นปัญหาที่สามารถใช้เหตุผลเชิงจริยธรรมในระดับ

ที่ตรงกับระดับพัฒนาการทางจริยธรรมที่เป็นอยู่และระดับที่สูงกว่าของบุคคลนั้น

5. การจัดบรรยายภาคที่เอื้อต่อการแสดงความคิดเห็น กล่าวคือ การที่บุคคลมีบรรยายภาคที่เอื้อต่อการแสดงความคิดเห็น อภิปรายเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งเชิงจริยธรรมร่วมกับบุคคลอื่นได้อย่างเปิดเผยจะช่วยกระตุ้นพัฒนาการทางจริยธรรมของบุคคลให้สูงขึ้นได้

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าตามความเชื่อของกลุ่มทฤษฎีพัฒนาการทางความคิดนั้นเชื่อว่าพัฒนาการทางจริยธรรมของแต่ละบุคคลแตกต่างกันขึ้นอยู่กับพัฒนาการทางสติปัญญาและวัยของบุคคลนั้นๆ และเห็นว่าการพัฒนาจริยธรรมของบุคคลควรพิจารณาารูปแบบการพัฒนาที่แตกต่างกันตามความสามารถทางการคิดและวัยของบุคคล

## 2. กลุ่มแนวคิดทางศาสนา

ปัญหาของสังคมไทยในปัจจุบันสามารถแก้ไขหรือบรรเทาเบาบางลงได้ด้วยศาสนา เนื่องจากต้นเหตุของปัญหาต่างๆในสังคมนั้นมาจากการกระทำของมนุษย์ การแก้ปัญหาจึงต้องแก้ไขที่ตัวมนุษย์เอง ศาสนาทุกศาสนาที่ชาวไทยนับถือกันล้วนมีแนวคำสอนที่ส่งเสริมการพัฒนาปัจเจกบุคคลด้านจิตสำนึกและเจตคติ และส่งเสริมการพัฒนาปัจเจกบุคคลในการดำรงชีวิตร่วมกับผู้อื่น เมื่อมนุษย์สามารถพัฒนาตนได้ก็สามารถช่วยตนเองได้สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นด้วยความสงบสุข และสามารถนำไปสู่ความพ้นทุกข์ได้ในที่สุด ในปัจจุบันศาสนาจะมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาบุคคลในด้านต่างๆ ดังนี้ (ภัทรพร สิริกาญจน, 2536: 127-129)

1. การพัฒนาบุคคลด้านจิตสำนึกและเจตคติหลักคำสอนทางศาสนาเป็นเครื่องมือที่สำคัญและเป็นหลักในการกล่อมเกลากุศลให้มีความสำนึกและเจตคติที่ถูกต้องดีงาม ศาสนาเป็นเครื่องต่อต้านและกำจัดสัญชาตญาณฝ่ายต่อของมนุษย์ ทำให้มนุษย์ลดทอนกิเลสต้นเหตุ ความเห็นแก่ตัวและการประทุษร้ายผู้อื่น ไม่เพียงแต่เท่านั้น ศาสนายังส่งเสริมคุณธรรมของมนุษย์ในทางสร้างสรรค์ ให้มนุษย์มีความรัก ความเมตตา ความเสียสละและความสงบเยือกเย็น ตลอดจนพร้อมที่จะทำตนให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

ในศาสนาคริสต์ก็มีหลักคำสอนที่ส่งเสริมให้บุคคลพัฒนาจิตสำนึกและเจตคติของตนให้ดีงามเช่น คำสอนของพระเยซูที่ให้บุคคลหมดความเห็นแก่ตัว และมีความรักผู้อื่นตลอดจนเสียสละเพื่อผู้อื่น

ศาสนาอิสลามซึ่งมีจำนวนชาวไทยนับถือรองจากพุทธศาสนาที่ส่งเสริมจิตสำนึก และเจตคติของบุคคล เช่น คำสอนของท่านศาสนทูตมุฮัมมัด

เมื่อบุคคลมีพื้นฐานความคิดความเห็นที่ถูกต้องและมีคุณธรรมในจิตแล้ว เขาย่อมกระทำตนเป็นประโยชน์ทั้งต่อตนเองและผู้อื่นต่อไป

2. การพัฒนาบุคคลในการดำเนินชีวิตร่วมกับผู้อื่นในพุทธศาสนามีหลักธรรมหลายข้อที่ส่งเสริมให้บุคคลดำเนินชีวิตร่วมกับผู้อื่นด้วยดี โดยพุทธศาสนามีหลักการว่า หากบุคคลคิดดีมีใจเป็นกุศลแล้ว ย่อมพูดดีและทำดี บุคคลผู้พัฒนาความคิดจิตใจของตนเองแล้วจึงเป็นผู้ดำเนินชีวิตร่วมกับผู้อื่นได้อย่างสงบสุขและทำให้สังคมเจริญก้าวหน้าได้จากหลักคำสอนทางศาสนา

ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นสิ่งที่จะช่วยให้บุคคลผู้ที่ยึดถือและปฏิบัติตามหลักคำสอนนั้นๆ เป็นบุคคลที่สามารถพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมได้ โดยที่ในการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมนั้น สิ่งสำคัญอยู่ที่การที่บุคคลเห็นความสำคัญและยอมรับในหลักการปฏิบัติตามหลักคำสอนนั้นเพื่อที่จะนำไปใช้ในการประพฤติปฏิบัติและในการดำรงชีวิตในสังคมต่อไป ซึ่งวิธีการที่จะพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมของบุคคลโดยอาศัยหลักคำสอนทางศาสนานั้นก็ขึ้นอยู่กับหลักคำสอนของแต่ละศาสนาว่ามีสาระสำคัญและมีแนวทางการปฏิบัติอย่างไรเพื่อให้บุคคลเป็นผู้ที่มีคุณธรรมจริยธรรม

สรุปแนวคิดและหลักการเรื่องคุณธรรมจริยธรรม จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าแต่ละกลุ่มแนวคิดมีความเชื่อพื้นฐานเกี่ยวกับพัฒนาการทางจริยธรรมของบุคคลที่แตกต่างกัน ซึ่งความแตกต่างที่เกิดขึ้นนั้นก็จะเป็นไปสู่นโยบายและวิธีการในการพัฒนาจริยธรรมของบุคคลที่ต่างกันด้วย กล่าวคือกลุ่มแนวคิดทฤษฎีพัฒนาการทางความคิดซึ่งเชื่อว่าการพัฒนาจริยธรรมของบุคคลจะเป็นไปตามขั้นและขั้นอยู่กับพัฒนาการทางสติปัญญาของบุคคลนั้น

ในขณะที่การพิจารณาวิธีการพัฒนาจริยธรรมของบุคคลตามกลุ่มแนวคิดทางศาสนาก็จะพบว่ากลุ่มแนวคิดนี้เชื่อว่าหลักธรรมคำสอนต่างๆ ทางศาสนาสามารถนำมาปฏิบัติเพื่อช่วยให้เกิดการพัฒนาให้บุคคลมีจิตสำนึกและเจตคติที่ถูกต้องดีงามและสามารถดำเนินชีวิตร่วมกับผู้อื่นได้อย่างไรก็ตามแม้แต่ละแนวคิดจะมีความเชื่อพื้นฐานร่วมถึงวิธีการพัฒนาที่แตกต่างกันกระนั้นถ้า

พิจารณาถึงกระบวนการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม  
ของบุคคลแล้วก็จะพบว่า มีลักษณะที่สอดคล้องกัน

### วิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ  
(Quantitative Research) ใช้วิธีวิจัยเชิงสำรวจ  
(Survey Research) โดยมีขั้นตอนวิธีการดำเนินการ  
วิจัย ดังนี้

#### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เพื่อให้ได้ผลการ  
ประเมินที่มีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือ ผู้วิจัยจึง  
กำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 2 กลุ่ม  
ดังนี้

1. ประชากรเป้าหมาย ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสีย  
ภายในหน่วยงาน ที่มีอายุการทำงานตั้งแต่ 1 ปี ขึ้น  
ไป โดยทำการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจากประชากร  
กลุ่มเป้าหมายทั้งหมดด้วยวิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้นภูมิ  
ให้ได้อย่างน้อย 132 ตัวอย่าง จากประชากรทั้งหมด  
250 คน

2. ประชากรเป้าหมาย ได้แก่ ผู้มีส่วนได้ส่วน  
เสียภายนอกหน่วยงาน เช่น ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับ  
ผลกระทบจากการดำเนินงานของสถาบันรัชต์ภาคย์  
ภายในปี พ.ศ. 2559 โดยทำการคัดเลือกกลุ่ม  
ตัวอย่างจากประชากรกลุ่มเป้าหมายทั้งหมดด้วยวิธี  
สุ่มแบบชั้นภูมิ ให้ได้อย่างน้อย 331 ตัวอย่าง จาก  
ประชากรทั้งหมด 2,500 คน

#### เครื่องมือที่ใช้ในวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการวิจัยใช้  
แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล  
ตามกลุ่มของประชากร ตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

การศึกษา ความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม จาก  
ผู้เชี่ยวชาญ ดังนี้

1. ข้อมูลผู้ตอบแบบสอบถามจากผู้มีส่วนได้  
เสียภายในหน่วยงาน ได้แก่ อายุ เพศ ระดับ  
การศึกษา ตำแหน่งที่ปฏิบัติงาน และระยะเวลาการ  
ปฏิบัติงาน

2. ข้อมูลผู้ตอบแบบสอบถามจากผู้มีส่วนได้  
ส่วนเสียภายนอกหน่วยงาน ได้แก่ อายุ เพศ ระดับ  
การศึกษา สถานภาพที่เกี่ยวข้องกับสถาบัน และ  
อาชีพ

3. การแปลค่าความหมายในระดับคุณธรรม  
และความโปร่งใสในการดำเนินงานของสถาบันรัชต์  
ภาคย์ แบ่งออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่

80-100 คะแนน หมายถึง มีคุณธรรม  
และความโปร่งใสในการดำเนินงานสูงมาก

60-79.99 คะแนน หมายถึง มีคุณธรรม  
และความโปร่งใสในการดำเนินงานสูง

40-59.99 คะแนน หมายถึง มีคุณธรรม  
และความโปร่งใสในการดำเนินงานปานกลาง

20-39.99 คะแนน หมายถึง มีคุณธรรม  
และความโปร่งใสในการดำเนินงานต่ำ

0-19.99 คะแนน หมายถึง มีคุณธรรม  
และความโปร่งใสในการดำเนินงานต่ำมาก

4. ข้อมูลที่ได้จากข้อเสนอนแนะซึ่งมี  
ลักษณะเป็นความคิดเห็นและข้อเสนอนแนะนำเสนอ  
ในลักษณะข้อมูลเชิงคุณภาพ

#### ขั้นตอนการสร้างเครื่องมือ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและ  
นำเอาเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความ  
โปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงาน ของ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาใช้เพื่อศึกษาการบริหารจัดการคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของสถาบันรัชต์ภาคย์ ซึ่งเครื่องมือดังกล่าว ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานทุกภาคส่วน เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้หน่วยงานได้มีการตรวจสอบ หรือสอบทานตนเอง และเกิดความตระหนัก ส่งเสริม และพัฒนาระบบคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เกิดความเป็นธรรม ทั้งต่อผู้มีส่วนได้เสียภายในหน่วยงาน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกหน่วยงานได้เป็นอย่างดี โดยแบบสอบถามเป็นลักษณะมาตราส่วนประมาณค่า (Likert's Scale) ให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบคุณภาพแบบสอบถาม ความเหมาะสม และความครอบคลุมในเนื้อหา และวิเคราะห์ข้อมูลในรูปแบบร้อยละ (Percent) และสรุปผลข้อมูลที่สอดคล้องกับหัวข้อวิจัย

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้มีกลุ่มประชากรตัวอย่างที่ผู้วิจัยต้องดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 กลุ่มคือ บุคลากรภายในสถาบันรัชต์ภาคย์ และ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกหน่วยงานซึ่งสามารถอธิบายการกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้ดังนี้

1. ผู้มีส่วนได้เสียภายในหน่วยงาน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการลงพื้นที่ ณ สถาบันรัชต์ภาคย์ โดยให้บุคคลากรในหน่วยงานตอบแบบประเมินด้วยตนเอง จำนวน 132 คน

2. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกหน่วยงาน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการลงพื้นที่ ณ สถาบันรัชต์

ภาคย์ส่วนกลาง โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตอบแบบประเมินด้วยตนเอง จำนวน 331 คน

### การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ผลการวิจัยในครั้งนี้ใช้โปรแกรม Excell วิเคราะห์ข้อมูลในรูปแบบร้อยละ (Percent)

### ผลการวิจัย

จากการศึกษา ได้ผลการศึกษาวิจัย ดังนี้ ผลการประเมินระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของสถาบันรัชต์ภาคย์โดยภาพรวมได้คะแนนเฉลี่ยร้อยละ 77.31 ซึ่งถือว่าสถาบันรัชต์ภาคย์มีคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานอยู่ในระดับสูง โดยได้คะแนนด้านคุณธรรมการทำงานในหน่วยงานสูงสุด เท่ากับร้อยละ 82.13 ซึ่งอยู่ในระดับสูงมาก ส่วนคะแนนที่ได้ต่ำสุด คือ ด้านความปลอดภัยจากการทุจริต เท่ากับร้อยละ 71.06 ซึ่งอยู่ในระดับสูง ดังแสดงในตาราง

ผลคะแนนการประเมิน = 77.31 (ถ่วงน้ำหนัก)			
ดัชนีการประเมิน	ค่าน้ำหนัก (ร้อยละ)	คะแนน (ร้อยละ)	ระดับผลการประเมิน
ความโปร่งใส	26	77.96	สูง
ความพร้อมรับผิด	18	80.87	สูงมาก
ความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน	22	71.06	สูง
วัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร	16	75.42	สูง
คุณธรรมในการทำงานของหน่วยงาน	18	82.13	สูงมาก
สรุปผลคะแนน	100	77.31	สูง

ซึ่งหากจำแนกตามดัชนี 5 ด้าน และรายตัวชี้วัดในภาพรวม ทั้ง 5 ด้าน พบว่า

ด้านความโปร่งใส (Transparency) ประเมินจากความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกหน่วยงาน ได้ค่าคะแนนในภาพรวม ร้อยละ 77.96 ซึ่งหากจำแนกในแต่ละประเด็น เรื่องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานให้ข้อมูลที่จำเป็นในการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน ถูกต้องและครบถ้วน ได้ค่าคะแนนสูงสุด ร้อยละ 82.66 และเรื่องการทราบกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนของหน่วยงานได้โดยสะดวก และรวดเร็ว ได้ค่าคะแนนต่ำสุด ร้อยละ 69.97

ด้านความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) ประเมินจากความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในหน่วยงาน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกหน่วยงาน ได้ค่าคะแนนในภาพรวม ร้อยละ 80.87 ซึ่งหากจำแนกในแต่ละประเด็น เรื่อง เจ้าหน้าที่ยินดีกับบทลงโทษหากมีการพิสูจน์ได้ว่าปฏิบัติงานผิดพลาดจนเป็นเหตุให้หน่วยงานเกิดความเสียหาย ได้ค่าคะแนนสูงสุด ร้อยละ 96.97 และเรื่องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานมักจะอ้างเหตุผลอันไม่น่าเชื่อถือ เมื่อปฏิบัติงานผิดพลาด ได้ค่าคะแนนต่ำสุด ร้อยละ 56.60

ด้านความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน (Corruption-Free) ประเมินจากความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในหน่วยงาน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกหน่วยงาน ได้ค่าคะแนนในภาพรวม ร้อยละ 71.06 ซึ่งหากจำแนกในแต่ละประเด็น เรื่อง การไม่เคยถูกเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเอง

พวกพ้องหรือผู้อื่น ได้ค่าคะแนนสูงสุด ร้อยละ 80.91 และเรื่องนโยบาย ทิศทางการดำเนินงานต่างๆ ของหน่วยงาน ไม่ได้รับอิทธิพลมาจากการแทรกแซงทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของผู้มีอำนาจ ได้ค่าคะแนนต่ำสุด ร้อยละ 65.53

ด้านวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture) ประเมินจากความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในหน่วยงาน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกหน่วยงาน ได้ค่าคะแนนในภาพรวม ร้อยละ 75.42 ซึ่งหากจำแนกในแต่ละประเด็น เรื่องเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานรู้สึกไม่กล้าที่จะกระทำการทุจริต เพราะกลัวว่าจะทำให้ไม่เป็นที่ยอมรับจากเจ้าหน้าที่คนอื่นๆ ภายในหน่วยงาน ได้ค่าคะแนนสูงสุด ร้อยละ 93.03 และเรื่องการรับของหรือผลประโยชน์เพียงเล็กน้อย เพื่อแลกกับการปฏิบัติงานสามารถกระทำได้ หากไม่ทำให้หน่วยงานเกิดความเสียหาย ได้ค่าคะแนนต่ำสุด ร้อยละ 60.00

ด้านคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity) ประเมินจากความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในหน่วยงาน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกหน่วยงาน ได้ค่าคะแนนในภาพรวม ร้อยละ 82.13 ซึ่งหากจำแนกในแต่ละประเด็น เรื่องหน่วยงานใช้จ่ายเงินงบประมาณตามความจำเป็น และเกิดความคุ้มค่าสูงสุด ได้ค่าคะแนนสูงสุด ร้อยละ 91.82 และเรื่องหน่วยงานมีการสร้างแรงจูงใจเพื่อรักษาเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานอย่างจงรักภักดี ได้ค่าคะแนนต่ำสุด ร้อยละ 78.18



## อภิปรายผล

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ทำการศึกษาการบริหารจัดการคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของสถาบันรัชต์ภาคย์ ทั้งมิติภายในหน่วยงาน คือ การบริหารงานของผู้บริหารและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน และมิติภายนอกหน่วยงาน คือ การตอบสนองต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกหน่วยงาน โดยมีดัชนีชี้วัด 5 ด้าน ได้แก่ ความโปร่งใส ความพร้อมรับผิด ความปลอดภัย การทุจริตในการปฏิบัติงาน วัฒนธรรมคุณธรรมในหน่วยงาน และคุณธรรมในการทำงานของหน่วยงาน โดยใช้เครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ คือ แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในหน่วยงาน (Internal Integrity & Transparency Assessment) จัดเก็บข้อมูลจากบุคลากรภายในหน่วยงานที่มีการปฏิบัติงานตั้งแต่ 1 ปี ขึ้นไป และ แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกหน่วยงาน (External Integrity & Transparency Assessment) จัดเก็บข้อมูลจากนักศึกษา บุคคลทั่วไปที่มาติดต่อขอรับบริการจากหน่วยงาน ในรอบระยะเวลาการดำเนินงานภายในปี พ.ศ. 2559 แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีเครื่องมือการวัดระดับคุณธรรมที่ไม่ถูกนำมาใช้อีก 1 เครื่องมือ คือ แบบสำรวจการการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-based Integrity & Transparency Assessment) เนื่องจาก เครื่องมือดังกล่าวประกอบไปด้วยข้อคำถามที่สอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่ง

สถาบันรัชต์ภาคย์ เป็นหน่วยงานประเภทภาคเอกชน จึงไม่สามารถนำมาใช้กับหน่วยงานนี้ได้

1. จากผลการศึกษาการบริหารจัดการคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของสถาบันรัชต์ภาคย์ในภาพรวม อยู่ในเกณฑ์การประเมินระดับสูง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า หน่วยงานมีการดำเนินงานอยู่บนพื้นฐานความมีคุณธรรม จึงถือว่าเป็นจุดแข็งของหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานมีความโดดเด่นในเรื่องคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน หน่วยงานมีการให้ความสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรฐานอย่างเคร่งครัด เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานมุ่งเน้นการปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรมต่อผู้รับบริการหรือผู้มาติดต่อหน่วยงานอย่างเท่าเทียมกัน และการความสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และคุณธรรมในการมอบหมาย ประเด็นการบริหารงานบุคคล หน่วยงานมีความเสมอภาคในการเปิดโอกาสให้ทุกคนที่มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์มีสิทธิถูกพิจารณาเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคในเรื่องค่าตอบแทน มีความเสมอภาคที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอโดยใช้ระเบียบและมาตรฐานเดียวกัน อาทิ การบรรจุ แต่งตั้ง การฝึกอบรม โดยไม่คำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองหรือความสัมพันธ์ส่วนตัว ส่วนประเด็นการบริหารงบประมาณนั้น หน่วยงานมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างโปร่งใสและพิจารณาการใช้จ่ายเงินในสิ่งที่จำเป็นต่อการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานอย่างคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด ตลอดจนมีกระบวนการกำกับ ติดตาม และรายงานผลการใช้จ่ายเงินตาม

ข้อเท็จจริงต่อผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานอย่าง  
สม่ำเสมอ และประเด็นคุณธรรมในการมอบหมาย  
งานนั้น ผู้บังคับบัญชามีการคำนึงถึงความเหมาะสม  
ในการมอบหมายให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเป็น  
ธรรม เท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ มีการสื่อสาร  
ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานของ  
ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอ และพร้อมเข้า  
ช่วยเหลือเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดปัญหาในการ  
ปฏิบัติงาน ดังนั้น ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ใน  
หน่วยงานจำเป็นต้องให้ความสำคัญและรักษา  
มาตรฐานเหล่านี้ไว้ และควรพัฒนาให้ดียิ่งๆ ขึ้น  
ต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นคุณธรรมและ  
ความโปร่งใสในการดำเนินงานที่ถือว่าเป็นจุดอ่อน  
ของหน่วยงาน คือ ความปลอดภัยจากการทุจริตใน  
การปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่หน่วยงานต้อง  
เร่งส่งเสริมและสร้างกระบวนการสื่อสารให้  
เจ้าหน้าที่ภายในและสาธารณชนได้เกิดการรับรู้ที่ดี  
อยู่เสมอ เกี่ยวกับการมีและการบังคับใช้มาตรการ  
ต่างๆ อย่างจริงจัง เพื่อที่จะเป็นภูมิคุ้มกันให้  
หน่วยงานไม่ตกอยู่ในสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงที่  
อาจก่อให้เกิดการทุจริตในการดำเนินงานของ  
หน่วยงานในอนาคตได้

2. แนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาระบบ  
คุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของ  
สถาบันรัชฎภาควัย เมื่อพิจารณารายดัชนีชี้วัดระดับ  
คุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของ  
สถาบันรัชฎภาควัยแล้ว มีดังนี้

ความโปร่งใส (Transparency Index) มีผล  
คะแนนตามเกณฑ์การประเมินในภาพรวมอยู่ใน

ระดับสูง แต่เพื่อให้เกิดการพัฒนาเสริมสร้าง  
ศักยภาพและยกระดับด้านความโปร่งใสในการ  
ดำเนินงานขององค์กรอย่างยั่งยืน หน่วยงานควร  
เพิ่มความเชื่อมั่นให้กับผู้รับบริการด้วยการ  
ให้บริการตามมาตรฐานการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จ  
ในเวลาที่เหมาะสมโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีช่องทางการ  
เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานที่สาธารณชน  
สามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก เมื่อมีเรื่องร้องเรียน  
ควรให้ความสำคัญต่อการดำเนินการอย่างเต็มที่  
พร้อมทั้งมีระบบการติดตามและการแจ้งผลการ  
ร้องเรียนอย่างเหมาะสม ประการสำคัญเจ้าหน้าที่  
ของหน่วยงานต้องให้บริการประชาชนด้วยใจ  
(Service Mind) เพื่อสร้างความประทับใจแก่  
ผู้รับบริการและเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีแก่  
หน่วยงาน

ความพร้อมรับผิด (Accountability Index) มี  
ผลคะแนนตามเกณฑ์การประเมินในภาพรวมอยู่ใน  
ระดับสูงมาก แต่เพื่อให้เกิดการพัฒนาเพื่อ  
เสริมสร้างศักยภาพและยกระดับให้การปฏิบัติงาน  
ของเจ้าหน้าที่บรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจของ  
หน่วยงาน และแสดงถึงความรับผิดชอบของ  
หน่วยงานต่อผู้รับบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น  
หน่วยงานควรให้ความสำคัญต่อการกระตุ้นให้  
บุคลากรมีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่อยู่เสมอ  
มีการฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างบุคลิกภาพด้านการ  
ให้บริการด้วยความสุภาพ ยิ้มแย้ม พร้อมทั้งกำกับ  
ดูแลให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้วยความกระตือรือร้น  
รวดเร็ว และเต็มใจ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานที่  
มีประสิทธิภาพ

ความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน (Corruption-free Index) มีผลคะแนนตามเกณฑ์การประเมินในภาพรวมอยู่ในระดับสูง แต่เพื่อให้เกิดการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานและรักษามาตรฐานเรื่องความปลอดจากการทุจริตในองค์กรไว้ หน่วยงานต่างๆ ควรเสริมสร้างค่านิยมและจิตสำนึกด้านการรักษาชื่อเสียงสุจริตให้แก่บุคลากรอย่างต่อเนื่อง มีระบบหรือกระบวนการเพื่อการตรวจสอบการทำงานที่เคร่งครัดอยู่เสมอ ประการสำคัญต้องมีระบบการลงโทษเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดอย่างรุนแรง รวดเร็ว และเด็ดขาด

วัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture Index) มีผลคะแนนตามเกณฑ์การประเมินในภาพรวมอยู่ในระดับสูง แต่เพื่อให้เกิดการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างศักยภาพและยกระดับด้านวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กรให้ดียิ่งขึ้น หน่วยงานควรเสริมสร้างจิตสำนึกในเรื่องคุณธรรมจริยธรรมการยึดมั่นในหลักจรรยาบรรณวิชาชีพและยืนหยัดในความถูกต้อง ถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน ขจัดปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้นภายในหน่วยงาน ประการสำคัญต้องเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับปรุงนโยบายเรื่องการต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบ

คุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity Index) แม้จะมีผลคะแนนตามเกณฑ์การประเมินในภาพรวมอยู่ในระดับสูงมาก แต่หน่วยงานก็ต้องพยายามรักษาระดับมาตรฐานเหล่านี้ไว้ และ

ควรพัฒนาให้ดียิ่งๆ ขึ้นต่อไป ทั้งในเรื่องของการบริหารงานบุคคลที่ต้องให้ความสำคัญกับต่อการสรรหา การพัฒนา และการรักษาทรัพยากรมนุษย์ เรื่องของการบริหารงบประมาณที่ต้องให้ความสำคัญต่อความคุ้มค่าและการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงาน และตรงตามวัตถุประสงค์ ตลอดจนจนเรื่องความเป็นธรรมในการมอบหมายงานที่ต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถและมาตรฐานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ รวมถึงการวางระบบความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ที่ชัดเจนและเหมาะสม พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการนำเสนอแนวคิดที่แตกต่างและมีอิสระในการปฏิบัติงานภายใต้ขอบเขตหน้าที่ได้อย่างเต็มความสามารถ

### ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการออกแบบเครื่องมือการประเมินที่มีความสอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงาน ซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญเพื่อใช้ในการตรวจสอบการดำเนินงานด้านต่างๆ ภายในหน่วยงานปีละ 1 ครั้ง และมุ่งเน้นการนำผลมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาหน่วยงานและองค์กรโดยตรงและทำอย่างต่อเนื่อง
2. ควรมีการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่น ที่มีภารกิจเหมือนกัน เพื่อให้หน่วยงานเกิดองค์ความรู้และเกิดการแลกเปลี่ยนทางวิชาการในวงกว้าง

## เอกสารอ้างอิง

- ศูนย์ประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ. (2559). *การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปี พ.ศ. 2559*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- ถวิลวดี บุรีกุล และวันชัย วัฒนศัพท์. (2545). *การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดี บุรีกุล และวิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร (บรรณาธิการ). 2549. *ทศวรรษ: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ติน ปรัชญพฤทธิ์. (2535). *ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: ธิญญชน.
- พรรคกิจ ผ่องแผ้ว. (2544). *ดัชนีชี้วัดคอร์รัปชันไทย: การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้*. รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงาน ป.ป.ช.
- พีเอแอลซีซีเอสคอลชันติ้ง. (2545). *แนวทางการจัดทำตัวชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
- สาคร สุขศรีวงศ์. (2550). *การจัดการ: จากมุมมองนักบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: จี.พี. โซเบอร์พรินท์.
- องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. *Transparency Thailand Newsletter*, June 2001.
- อัมมาร สยามวาลา. (2547). *ศัพท์แสงว่าด้วยคอร์รัปชัน*. เอกสารเผยแพร่ในการประชุมติดตาม นโยบายรัฐบาล “4 ปี ประเทศไทย” เนื่องในวันต่อต้านคอร์รัปชันแห่งสหประชาชาติ.9 ธันวาคม 2547 ณ โรงแรมวินเซอร์สวิต กรุงเทพมหานคร.
- ฟรีเมียร์ ไพร จำกัด. (2552). *การจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.).
- ทีศนา แซมมณี. (2546). *การพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม และค่านิยม: จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: เมธีทีปส์.
- Transparency International. (2016). *Corruption Perceptions Index*. Transparency International.
- Bloom, L., & Selznick, P. (1968). *Sociology*. New York: Harper & Row.
- Brown, R. (1968). *Social Psychology*. New York: The Free Press.

- Kohlberg, L. (1976). *Moral Stage and Moralization: The Cognitive Development Approach. Moral Development and Behavior*. Ed. by Thomas Lickona, New York: Holt Rinehart and Winston.
- Munn, N. L., Fernald, L. D., & Fernald, P.S. (1969). *Introduction to psychology*. (2nd ed.). Boston: Houghton Mifflin.
- Piaget, J. (1971). *The Theory of Stages in Cognitive Development*. In D.R. Green (Ed.), *Measurement and Piaget*. New York: McGraw-Hill.
- OECD Principles of Corporate Governance – 2004 Edition ISBN 9264015973, © 2004, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.