



รายงานการพัฒนา

ดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรมของภาครัฐในประเทศไทย

โครงการวิจัยการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรมของภาครัฐในประเทศไทย





รายงานการพัฒนาดชนี ภาพลักษณ์คุณธรรม ของภาครัฐในประเทศไทย

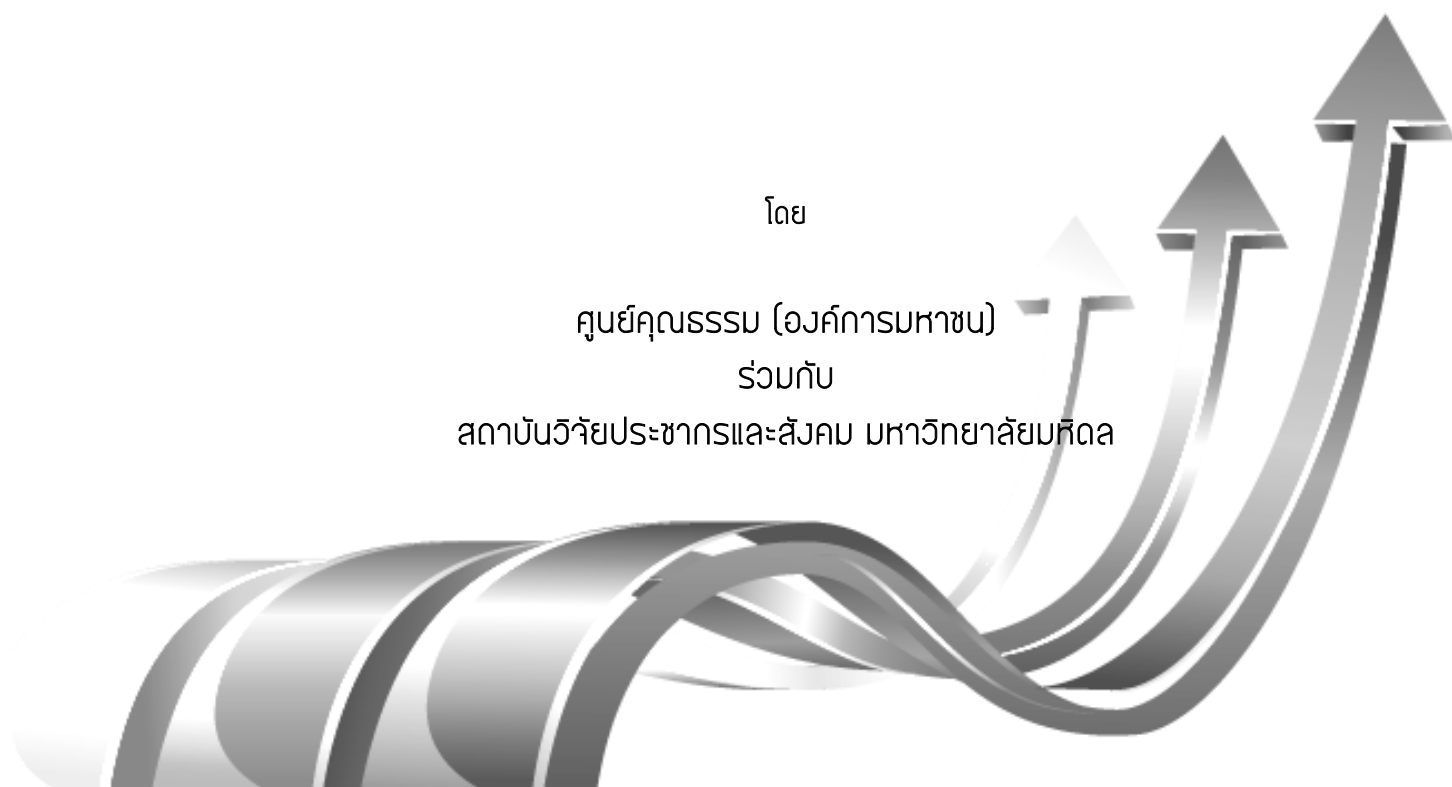
ในโครงการวิจัยการพัฒนาดชนีภาพลักษณ์คุณธรรมของภาครัฐในประเทศไทย

โดย

ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน)

ร่วมกับ

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล





บทสรุปผู้บริหาร	1
บทที่ 1 บทนำ	9
หลักการและเหตุผล	9
วัตถุประสงค์	12
ขอบเขตการดำเนินงาน	13
กรอบแนวคิดในการปฏิบัติการของโครงการ	14
ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา	14
บทที่ 2 วิธีวิทยาการศึกษาวิจัย	17
วิธีการเก็บข้อมูล	17
กลุ่มตัวอย่างที่ยินดีให้ข้อมูล	18
วิธีการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล	19
กระบวนการในการดำเนินงาน	19
ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของการศึกษา	20
บทที่ 3 การทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	21
เกริ่นนำ	21
นิยามความหมายของคำว่า คุณธรรม จริยธรรม	23
แนวคิดทฤษฎีที่อธิบายพัฒนาการทางด้านคุณธรรมจริยธรรมของมนุษย์	26
แนวคิดและทฤษฎีจริยศาสตร์สากล	27
ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่อง “ธรรมาภิบาล”	29
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาพลักษณ์และการสร้างภาพลักษณ์สำหรับภาคสาธารณะ	32
กรณีตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จในการสร้างภาพลักษณ์ในเชิงสาธารณะของประเทศ	35
ตามแนวคิดของเท็มโพรัล: กรณีประเทศเกาหลี	
สถาบันการจัดทำภาพลักษณ์ (The Branding Institute: BI)	36
นิยามและความหมายของคำว่า “ดัชนี” และ “ตัวชี้วัด”	39
ประเภทของดัชนี หรือตัวชี้วัด	40
ดัชนีหรือตัวชี้วัดด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สุขภาพ และสิ่งแวดล้อมของ	40
ประเทศไทย	
นัยสำคัญของดัชนีหรือตัวชี้วัดขององค์กรภาครัฐไทย	41

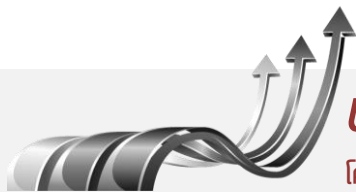
ดัชนีและเครื่องมือต่าง ๆ ในการประเมินธรรมาภิบาล และความโปร่งใสโดยองค์กรต่าง ๆ (ทั้งในและต่างประเทศ)	42
ดัชนีหรือเกณฑ์การประเมินคุณธรรม จริยธรรมขององค์กรภาครัฐ ทั้งไทยและ ต่างประเทศ	50
ผลงานวิจัยด้านดัชนีคุณธรรมจริยธรรม และข้อเสนออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	59
บทที่ 4 ผลการศึกษาและประเมินสถานการณ์ภาพลักษณ์ด้านต่าง ๆ ของประเทศไทย:	61
มุมมองของไทยและชุมชนนานาชาติ	
เกริ่นนำ	61
ผลการศึกษาสถานการณ์ภาพลักษณ์ด้านการพัฒนาในมิติต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับ เรื่องคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของประเทศไทยและองค์กรภาครัฐไทย ในมุมมองของชุมชนนานาชาติ	62
ผลการประเมินภาพลักษณ์ของประเทศไทยและองค์กรภาครัฐไทยในสายตาชาวไทย	70
ผลการศึกษาบริบท จุดแข็ง จุดอ่อน ปัญหาอุปสรรคขององค์กรภาครัฐไทย: ข้อมูลจาก การสัมภาษณ์ผู้บริหาร ที่มีประสบการณ์ในการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐ	76
บริบทที่สำคัญขององค์กร	77
จุดแข็ง ปัจจัยเชิงบวกที่กำหนดคุณภาพการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ	85
จุดอ่อน ปัญหา อุปสรรคในการทำงานขององค์กรภาครัฐ	91
มุมมองของบุคลากรภาครัฐที่เข้าร่วมการประชุมเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2558	96
ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อพึงระวังในการประเมินด้านคุณธรรมจริยธรรมจากมุมมอง ของผู้บริหารองค์กรที่ให้สัมภาษณ์	99
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง	103
สรุปนัยสำคัญของการจัดทำโครงการหรือการศึกษาวิจัยครั้งนี้	103
สรุปเนื้อหาสาระของโครงการและข้อค้นพบสำคัญ	104
ข้อเสนอกรอบแนวคิดในการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม จริยธรรมขององค์กร ภาครัฐไทย	112
ข้อเสนอกรอบการประเมินคุณธรรมจริยธรรมขององค์กรภาครัฐไทย	114
ข้อเสนอในการพัฒนาและจัดทำระบบการประเมินคุณธรรม จริยธรรม	115
ข้อเสนอเชิงกระบวนการ ขั้นตอนในการจัดทำดัชนี ตัวชี้วัดด้านคุณธรรม จริยธรรม	118
ข้อเสนอการทำงานเชิงระบบ	120
ข้อเสนอในการปรับปรุงและพัฒนาระบบการประเมินผลให้มีคุณภาพมากขึ้น	121
ข้อเสนอบทบาทของศูนย์คุณธรรม	126
เอกสารอ้างอิง	129
ภาคผนวก	135
ประมวลภาพกิจกรรม	151

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1	กรอบแนวคิดในการปฏิบัติการของโครงการ	14
แผนภาพที่ 2	กระบวนการและแนวทางการดำเนินงาน	20
แผนภาพที่ 3	แนวคิดและทฤษฎีจริยศาสตร์สากล 2 สาย	29
แผนภาพที่ 4	องค์ประกอบของการมีธรรมาภิบาล	30
แผนภาพที่ 5	ขั้นตอนในการจัดทำภาพลักษณ์ขององค์กรสาธารณะ	34
แผนภาพที่ 6	ดัชนีภาพลักษณ์หกเหลี่ยมของ Anholt-GFK	37
แผนภาพที่ 7	ข้อเสนอกรอบแนวคิดในการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม จริยธรรมขององค์กรภาครัฐไทย	112
แผนภาพที่ 8	ข้อเสนอในการปรับปรุงและพัฒนาระบบการประเมินผลให้มี คุณภาพมากขึ้น	126

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	คะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย พ.ศ.2538 – 2557	69
ตารางที่ 2	หน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่นักธุรกิจเห็นว่าคอร์รัปชันมากที่สุด	71
ตารางที่ 3	สรุปบริบทการทำงานขององค์กร การพัฒนาบุคลากร การสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และการประเมินภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรม	77
ตารางที่ 4	ข้อเสนอกรอบการประเมินคุณธรรมจริยธรรมขององค์กรภาครัฐไทย	114



บทสรุปผู้บริหาร

โครงการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรมจริยธรรมขององค์กรภาครัฐไทย

1. ความสำคัญของปัญหาและที่มาของโครงการ

เนื่องจากประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลก ที่มีการติดต่อสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ ในทั่วทุกภูมิภาคของโลก ทั้งด้านการค้า การลงทุน การทูต การศึกษา การบิน เทคโนโลยี การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการพัฒนามนุษย์และสังคมในทุกด้าน ซึ่งในการติดต่อสัมพันธ์กันดังกล่าวนี้ มีทั้งบริบทของการแข่งขัน และการสร้างความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ร่วมกัน นอกจากนี้ ประเทศไทยยังจำเป็นต้องทำตามเงื่อนไขและข้อตกลงต่าง ๆ ขององค์กรต่าง ๆ ในระดับโลกที่มีอยู่จำนวนมากในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นองค์การการค้าโลก องค์กรสหประชาชาติด้านต่าง ๆ องค์กรอนามัยโลก องค์กรทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization – WIPO) และองค์กรความร่วมมือต่าง ๆ อีกมากมายในระดับโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) ซึ่งเป็นองค์กรความร่วมมือของประเทศที่มีการพัฒนาในระดับที่ก้าวหน้าประมาณ 30 กว่าประเทศในโลก ซึ่งมีประเทศญี่ปุ่น เกาหลี และสิงคโปร์อยู่ในกลุ่มประเทศเหล่านี้ด้วย ซึ่งประเทศไทยก็ต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรความร่วมมือนี้ เพราะหมายถึง โอกาสต่าง ๆ ในการพัฒนาที่จะเพิ่มมากขึ้นในทุกด้าน โดยเฉพาะโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของคนและสังคมไทยให้มีความเป็นธรรม มีอารยธรรม มีความเท่าเทียมในด้านความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้น และมีความก้าวหน้าในทุกด้าน ซึ่งหมายถึงด้วยว่า มาตรฐานความเป็นอยู่ของสังคมไทยโดยรวมก็จะดีขึ้นในทุกด้านด้วยเช่นกัน

แต่ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่สามารถก้าวเข้าสู่การเป็นสมาชิกขององค์กรความร่วมมือที่มีอิทธิพลสูงยิ่งต่อโลกองค์กรนี้ได้ เนื่องจากติดปัญหา อุปสรรคและเงื่อนไขต่าง ๆ ภายในประเทศอีกมาก ที่ทำให้ยังไม่ได้รับการยอมรับ เนื่องจากยังอยู่ในสภาพที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่องค์กร OECD กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความโปร่งใส การทุจริตคอร์รัปชัน หรือการขาดธรรมาภิบาลในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภาครัฐ การยึดหลักนิติธรรม ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององคาพยพทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะภาพลักษณ์และบทบาทการทำงานขององค์กรภาครัฐไทย ที่เป็นระบบและกลไกที่สำคัญที่สุดของประเทศ แต่กลับสะท้อนให้เห็นว่า ยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาและการควบคุมช่องโหว่ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในระบบการทำงานอีกหลายด้าน จึงทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอย่างมาก ซึ่งส่งผลทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยยิ่งตกต่ำลง

ดังนั้น จึงนำมาสู่คำถามว่า จะทำอย่างไรจึงจะช่วยทำให้ประเทศไทยก้าวข้ามปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เหล่านี้ได้ และได้รับการยอมรับในเวทีและชุมชนนานาชาติ ทำอย่างไรองค์กรภาครัฐไทย โดยเฉพาะกระทรวงต่าง ๆ ที่มีอยู่จำนวนมาก จึงจะสามารถยกระดับการทำงานให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขจัดอุปสรรคที่สำคัญที่สุดออกไป ซึ่งก็คือ การ

ขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันให้ได้ นั้น จะสามารถทำได้อย่างไร? และคำถามที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ ประเทศไทยมีระบบและกลไกต่าง ๆ ในการควบคุมและตรวจสอบจำนวนไม่น้อย ดังเช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ปปท.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และหน่วยงานต่าง ๆ ในภาคเอกชนและภาคประชาสังคมอีกจำนวนมากเช่นกัน แต่ทำไมการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรภาครัฐและในสังคมไทยจึงยังคงสูงอยู่ ซึ่งสะท้อนได้อย่างชัดเจนจากผลการประเมินขององค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ ในปี 2557 ประเทศไทยได้คะแนนเพียง 38 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 และอยู่ในอันดับที่ 85 จาก 175 ประเทศทั่วโลก และอยู่ในอันดับที่ 12 จาก 28 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย

ดังนั้น จึงควรตั้งคำถามต่อไปด้วยว่า เกิดอะไรขึ้นกับระบบและกลไกต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้ ระบบและกลไกต่าง ๆ เหล่านี้มีประสิทธิภาพหรือไม่ หรือเป็นเพราะเรายังแก้ไขปัญหาคิดไม่ได้ถูกจุด และมีความเป็นไปได้หรือไม่ ที่จะมีการแก้ไขที่รากเหง้าของปัญหา ซึ่งก็คือ การกลับไปพิจารณาที่เรื่องคุณธรรมและจริยธรรม หรืออาจมีความจำเป็นในการประเมินภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรมขององค์กรภาครัฐอย่างสม่ำเสมอหรือไม่

สิ่งนี้จะสามารถเป็นทางเลือกหนึ่งในการทำงานเพื่อยกระดับจิตสำนึกของบุคลากรภาครัฐให้สูงขึ้นได้หรือไม่ จึงเป็นที่มาของการจัดทำโครงการนี้ขึ้น ซึ่งอาจจะสามารถเป็นแนวทางในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อช่วยกันทำให้สังคมไทยก้าวข้ามปัญหาอุปสรรคที่สำคัญยิ่งนี้ไปได้ โดยมีศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นองค์กรที่อิสระ มีความเป็นกลาง ที่พร้อมจะเข้ามาแสดงบทบาทหรือทำหน้าที่ในการสะท้อนข้อมูลและมุมมองต่างๆ ของผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดในระบบการทำงานเพื่อร่วมกันผลักดันทิศทางการทำงานให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องและสอดคล้องกับความจริงของโลกในยุคปัจจุบันมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การร่วมกันผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาในหลาย ๆ ระดับและหลายมิติ ทั้งในเชิงหลักการ เชิงกระบวนการ เชิงกรอบเนื้อหา และเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเสริมศักยภาพด้านคุณธรรมจริยธรรม

ดังนั้น ผลจากการดำเนินงานในครั้งนี้ จะเป็นข้อมูลที่สำคัญ ที่สามารถนำมาใช้ในการจัดทำข้อเสนอกรอบแนวคิดและแนวทางการพัฒนาหรือจัดทำดัชนีภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรมของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่เข้าช้อยกับระบบการประเมินต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน เพื่อช่วยอุดช่องว่างต่าง ๆ ที่มีอยู่ในระบบปัจจุบัน บนฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคมและประชาชน โดยมีศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) มีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนการเรียนรู้หรือกัลยาณมิตร ซึ่งคาดว่าจะสามารถเป็นอีกหนึ่งทางเลือกในการปูแนวทางการทำงานร่วมกันในระยะยาว เพื่อร่วมกันขจัดปัญหาอุปสรรคสำคัญของประเทศไทยให้ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศไทยสามารถก้าวเข้าสู่เวทีโลกได้อย่างสง่างามภาคภูมิ และมีการพัฒนาที่ก้าวหน้ามากขึ้นในทุกมิติได้ต่อไปในอนาคตอันใกล้

2. วัตถุประสงค์

- 2.1 เพื่อประเมินสถานการณ์เกี่ยวกับภาพลักษณ์ด้านการปฏิบัติงานหรือคุณธรรม/จริยธรรมและธรรมาภิบาลขององค์กรภาครัฐไทยในสายตาชาวไทยและชาวโลก
- 2.2 เพื่อศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์และนำเสนอแนวคิด/กรอบคิด และกระบวนการในการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลขององค์กรภาครัฐทั้งในและต่างประเทศ
- 2.3 เพื่อจัดทำกรอบแนวคิดและข้อเสนอแนวทางการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลขององค์กรภาครัฐในประเทศไทย

3. วิธีการในการศึกษาและการดำเนินงาน

ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพและการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) พร้อมทั้งการศึกษาข้อมูลปฐมภูมิด้วยวิธีการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางขององค์กรภาครัฐที่ยินดีให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถเก็บข้อมูลจากองค์กรภาครัฐทั้งในระดับกระทรวง ระดับกรม และระดับศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตได้ทั้งหมดจำนวน 22 หน่วยงาน

4. กรอบแนวคิดในการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์ คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ของ องค์กรภาครัฐในประเทศไทย

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับภาพลักษณ์และการสร้างภาพลักษณ์

จากแนวคิดของ Paul Temporal (2015) ได้ให้ความหมายคำว่า “ภาพลักษณ์” คือ การผสมผสานสาระสำคัญต่างๆ ทั้งที่จับต้องได้ เช่น ผลิตภัณฑ์ การบริการ การสื่อสาร เป็นต้น และสิ่งที่จับต้องไม่ได้ เช่น ความรู้สึก การรับรู้ อารมณ์ เข้าด้วยกันอย่างสลับซับซ้อน และจากการศึกษาพบว่า ภาพลักษณ์ที่ประสบความสำเร็จมักจะมีลักษณะของการเข้าถึงอารมณ์ความรู้สึกของผู้ใช้บริการ และจะสะท้อนมาจากประสบการณ์ของประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อองค์กรนั้น ๆ ดังนั้น ภาพลักษณ์จึงมีความสัมพันธ์อย่างมากกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนที่ใช้บริการ ด้วยเหตุนี้ การบริหารจัดการภาพลักษณ์ในภาคสาธารณะ จึงควรมุ่งเน้นไปที่ระดับความพึงพอใจสูงสุดของประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดของระบบการบริการภาครัฐ

สำหรับขั้นตอนในการจัดทำภาพลักษณ์ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนสำคัญ คือ

ขั้นตอนที่1 การกำหนดวิสัยทัศน์ของภาพลักษณ์ซึ่งเป็นการวางแผนในระยะยาวขององค์กร และเป็นความปรารถนาสูงสุดที่ต้องการเห็นองค์กรเป็นไปในทิศทางใด (Aspiration)

ขั้นตอนที่2 การสร้างคุณค่าและบุคลิกของภาพลักษณ์ (Brand Values and Personality) ประเด็นสำคัญของการสร้างคุณค่า คือ จะทำอย่างไรให้องค์กรมีบาร์มี มีคนกล่าวถึง และมีคนทำตาม

ขั้นตอนที่3 การจัดวางหรือกำหนดสถานภาพให้กับภาพลักษณ์ที่สร้างขึ้น (Brand Positioning)

ในทั้งสามขั้นตอนนี้มีจุดเน้นที่สำคัญ และในทางปฏิบัติจริง องค์กรต่าง ๆ ที่สนใจหรือต้องการได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดขององค์กร ก็จะต้องเข้าร่วมกระบวนการในการออกแบบภาพลักษณ์องค์กรตามสามขั้นตอนนี้ด้วยความมุ่งมั่น และควรมีวิทยากรที่เชี่ยวชาญในการให้คำปรึกษาหรือเป็นวิทยากรกระบวนการตลอดระยะเวลาของการออกแบบภาพลักษณ์ร่วมกันด้วย

หากการสร้างภาพลักษณ์ขององค์กรภาครัฐประสบความสำเร็จ ก็จะนำไปสู่ประโยชน์ที่สำคัญหลายประการที่จะเกิดขึ้น เช่น เพิ่มเสถียรภาพให้กับสกุลเงินของประเทศ เพิ่มความน่าเชื่อถือในระดับนานาชาติ สร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุน เพิ่มพลังทางการเมืองในเวทีนานาชาติ ส่งเสริมการเติบโตของผลิตภัณฑ์ส่งออกและการท่องเที่ยว และสามารถพลิกการจัดอันดับภาพลักษณ์คอร์รัปชันระหว่างประเทศต่าง ๆ ให้อยู่ในภาพลักษณ์เชิงบวกได้อีกด้วย แต่จะต้องเป็นการทำจริง ๆ ไม่ใช่แค่การสร้างภาพ เหมือนดังที่หลายท่านเข้าใจว่า “ภาพลักษณ์” คือสิ่งหลอกลวง

4.2 องค์ความรู้ด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล

ที่พบว่ามีค่าสำคัญมากมีอยู่ 3 ประเด็นใหญ่ คือ 1) การตัดสินใจบนฐานของคุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหารหรือผู้นำองค์กรมีความสำคัญมากต่อทิศทางขององค์กร ประเด็นนี้พบทั้งในแคนาดา อเมริกา และมาเลเซีย 2) ทฤษฎีพัฒนาการด้านคุณธรรมจริยธรรม พบว่า การปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมต้องดำเนินการตั้งแต่วัยเด็กหรือไม่เกินอายุ 10 ปี ถ้าดำเนินการหลังจากนั้น ถือว่าสายไป และ 3) ทฤษฎีจริยศาสตร์สากล 2 สายที่มองเรื่องคุณธรรมจริยธรรมต่างกัน สายที่หนึ่ง: กลุ่มหน้าที่นิยม เน้นที่การกระทำตามหน้าที่ การพูดความจริง การทำความดีโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าผลจะเป็นอย่างไร ขณะที่สายที่สอง คือ กลุ่มประโยชน์นิยม เน้นที่ผลของการกระทำว่าเป็นประโยชน์หรือไม่ ต่อใคร และถ้าเป็นประโยชน์ แต่อาจขัดกับหลักคุณธรรม จริยธรรมขั้นพื้นฐานบางประการ เช่น การพูดความจริง อาจทำให้ลูก เพื่อน พ่อแม่เสียใจ ก็ไม่ควรพูด หรือหมอถ้าพูดความจริงว่าคนไข้เป็นโรคร้าย และกำลังจะตาย อาจทำให้คนไข้หมดกำลังใจ การพูดความจริงแบบนี้ ไม่มีประโยชน์ จึงไม่ควรพูด เป็นต้น

4.3 องค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ขององค์กรภาครัฐในประเทศไทย

“ดัชนี” และ “ตัวชี้วัด” สองคำนี้ มีความหมายไม่แตกต่างกันมากนัก โดยทั่วไป หมายถึง หน่วยวัดความสำเร็จของการปฏิบัติงานที่ถูกกำหนดขึ้นโดยการใช้มาตรวัดต่างกันไปตามบริบท มักจะเป็นการวัดในเชิงปริมาณ เพื่อใช้ในการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงาน (อนุชาติ พวงสำลี และ อรทัย อาจอ่ำ, 2539, 2541) ทั้งนี้ แต่ละองค์กรจะใช้ดัชนีชี้วัดใดจะต้องมีการวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยงานตนเอง ตั้งแต่โครงสร้างองค์กร กระบวนการทำงาน ในแต่ละภารกิจจะมีตัวชี้วัดกำกับ มีการระบุเป้าหมายชัดเจนว่าต้องการประเมินอะไร และจะประเมินได้อย่างไร

ตัวอย่างการจัดทำดัชนีในระดับนานาชาติ ด้านการประเมินคุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาลและความโปร่งใส ได้แก่

4.3.1 ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลโลก (Worldwide Governance Indicators-WGI) มีกระบวนการจัดทำตัวชี้วัด 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) กำหนดแหล่งข้อมูลในแต่ละมิติที่จะทำการวัด 2) กำหนดค่าของข้อมูลจากแต่ละแหล่งข้อมูลให้เป็นหน่วยเดียวกัน 3) ถ่วงน้ำหนักด้วยวิธีการทางสถิติ

4.3.2 ตัวชี้วัดการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ โดยสถาบันการพัฒนาระหว่างประเทศ (Overseas Development Institute: ODI) จัดทำการสำรวจ World Governance Survey (WGS) ประกอบด้วย กระบวนการในการจัดทำตัวชี้วัด ดังนี้ 1) จัดทำคำถามสำหรับการสำรวจธรรมาภิบาลเพื่อให้ได้ตัวชี้วัด 5 ตัว คือ บทบาทหรืออิทธิพลในการจัดทำแผนของข้าราชการ (Influence) ระบบการคัดเลือกบุคลากรบนฐานของความสามารถ (Meritocracy) สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) ความโปร่งใส (Transparency) และการเข้าถึงบริการที่เท่าเทียม (Equal Access) 2) จัดทำการวัดประสิทธิผลหรือความสำเร็จขององค์กร (Effectiveness) และ 3) ใช้สถิติช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ได้ค่าดัชนี โดยสถิติที่ใช้ในการทดสอบ ได้แก่ การวิเคราะห์ถดถอย (Regression) การวิเคราะห์สหสัมพันธ์ (Correlation) การใช้ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Coefficient) และค่าเฉลี่ย (Mean)

4.3.3 ดัชนีการรับรู้เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) จัดทำโดยองค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ (TI) โดยจะจัดทำดัชนีประเภทองค์ประกอบ (Composite Index) ใช้ข้อมูลทุติยภูมิหลายแหล่งมาวิเคราะห์อย่างละเอียด ปรับคะแนนให้เป็น 100 คะแนน เพื่อให้ได้ค่าที่สอดคล้องกับค่ามาตรฐานขององค์กร

4.3.4 ดัชนีชี้วัดการรับรู้ด้านความซื่อตรงของมาเลเซีย (National Integrity Perceptions Index of Malaysia) จัดทำโดยสถาบันพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติของมาเลเซีย มีกระบวนการพัฒนาดัชนี ดังนี้ 1) สร้างเครื่องมือสำหรับวัดตัวชี้วัด 2) ประชุมร่วมกับผู้เชี่ยวชาญ และ 3) เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์จากผู้แทนครัวเรือนและกลุ่มข้าราชการ

4.3.5 ตัวชี้วัดคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้กำหนดให้มี 5 มิติของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ได้แก่ ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Accountability) การคอร์รัปชัน (Corruption) วัฒนธรรมความซื่อตรง (Integrity Culture) และคุณธรรม/ความซื่อตรงในการทำงาน (Work Integrity) ทั้งนี้ เครื่องมือที่ใช้ในการประเมินทั้ง 5 มิติ ได้แก่ 1) แบบประเมินความคิดเห็นจากหน่วยงาน 2) แบบประเมินความคิดเห็นจากผู้ให้บริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กร ในรอบ 12 เดือนที่ผ่านมา และ 3) แบบประเมินการปฏิบัติงานของหน่วยงาน โดยใช้หลักฐานเชิงประจักษ์

4.3.6 ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย (Corruption Situation Index: CSI) จัดทำโดยองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ร่วมกับมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย จัดทำการสำรวจในประเด็นต่อไปนี้ ประเด็นที่หนึ่ง ความรุนแรงของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ประเด็นที่สอง ทศนคติและจิตสำนึกของคนในสังคมต่อการทุจริตคอร์รัปชัน และประเด็นที่สาม คือ ประสิทธิภาพต่อการป้องกัน ปราบปราม การทุจริตคอร์รัปชัน ดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ.2554

4.4 ปัจจัยเชิงบวกที่สามารถนำมาพัฒนาเป็นตัวชี้วัดดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ขององค์กรภาครัฐในประเทศไทย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก จากผู้แทนองค์กรภาครัฐ พบว่า ปัจจัยสำคัญที่เป็นองค์ประกอบร่วมในการพัฒนาภาพลักษณ์คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ประกอบด้วย

4.4.1 ผู้นำหรือคุณภาพการนำขององค์กร ที่มีจุดยืนแน่วแน่เพื่อองค์กร เพื่อส่วนรวม เพื่อผลประโยชน์ของประเทศ ผู้นำหรือการนำแบบนี้ จะทำให้เส้นทางหรือทิศทางการทำงานขององค์กรมีความชัดเจน มีความโปร่งใส มีการสร้างพลังเชิงบวกในองค์กรอย่างต่อเนื่อง

4.4.2 การประกาศเจตนารมณ์ที่ชัดเจนของผู้บริหารระดับสูงว่าไม่เกี่ยวข้องกับกิจการต่าง ๆ ที่ไม่โปร่งใส เช่น การจัดกิจกรรมระหว่างภาครัฐและเอกชน ที่ชี้ให้เห็นว่ามีการเอื้อผลประโยชน์

4.4.3 จิตสำนึกของบุคลากร ที่ต้องการทำงานเพื่อให้ประเทศชาติบรรลุวัตถุประสงค์การพัฒนาในด้านต่าง ๆ ตามภารกิจที่กำหนดไว้

4.4.4 การยึดหลักจรรยาบรรณวิชาชีพ มีความสำคัญมาก เป็นคุณธรรมจริยธรรมพื้นฐานในการประกอบวิชาชีพ และให้ความสำคัญต่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน

4.4.5 การติดต่อสื่อสารภายในองค์กร องค์กรที่มีช่องทางต่าง ๆ ในการสื่อสารข้อมูลอย่างเป็นระบบและทั่วถึง เช่น การประชุมรูปแบบต่าง ๆ เช่น ประชุมย่อย ประชุมตามกลุ่มงาน ประชุมใหญ่ การใช้ไลน์ กลุ่มระดับต่าง ๆ ฯลฯ ทำให้มีความเป็นเอกภาพสูงกว่าองค์กรที่ไม่มีความโดดเด่น หรือไม่คอยให้ความสำคัญในด้านนี้

4.4.6 การสอนงานในองค์กร (Coaching) พร้อมกับการถ่ายทอดวัฒนธรรมองค์กร พร้อมทั้งหลักการในการทำงานขององค์กรให้กับคนรุ่นใหม่มีความสำคัญมาก

4.4.7 การให้ความสำคัญกับบทบาทและการมีส่วนร่วมของคนรุ่นใหม่ การยอมรับความคิดเห็นมุมมองของคนรุ่นใหม่ จะเป็นกำลังสำคัญต่อไปในอนาคต สร้างความผูกพันองค์กรให้กับคนรุ่นใหม่

4.4.8 การให้ความสำคัญกับข้อมูลที่เป็นจริง พร้อมทั้งมีระบบการจัดเก็บ บันทึก และตรวจสอบการใช้ข้อมูล เพื่อการปรับปรุงระบบต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

4.5 หลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ความเหมาะสมของตัวชี้วัด

4.5.1 มีความเหมาะสมกับบริบทด้านลักษณะการทำงานหรือภารกิจของแต่ละหน่วยงาน/องค์กร

4.5.2 สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง หรือสามารถสะท้อนความเป็นจริงที่ต้องการวัดได้จริง ตรงกับสิ่งที่ต้องการบรรลุ

4.5.3 มีคุณภาพและความแม่นยำของตัวชี้วัด วัดได้จริงคือ ทดสอบได้ เปรียบเทียบได้ สะท้อนการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงได้

4.5.4 มีข้อมูลสนับสนุนรายการตัวชี้วัดทุกตัวชี้วัด สิ่งนี้สำคัญมาก เพราะที่ผ่านมาแต่ละองค์กรมีตัวชี้วัดจำนวนมาก แต่ไม่มีข้อมูลที่เป็นจริงสนับสนุน

4.5.5 พัฒนาจากสิ่งที่มีอยู่เดิมได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอการประเมินตัวชี้วัดจากองค์กรภายนอก

4.5.6 ตัวชี้วัดไม่จำเป็นต้องมีจำนวนมาก แต่สามารถเลือกเฉพาะตัวชี้วัดที่ดี ที่สามารถสะท้อนความเป็นจริงหรือตรงกับภารกิจและบริบทของหน่วยงาน ดังนั้น ตัวชี้วัดที่เลือก ควรมีความโดดเด่น สามารถตอบโจทย์ในเรื่องที่มีความสำคัญต่อหน่วยงานได้ตรง

4.5.7 การมีส่วนร่วมของผู้ถูกวัดหรือผู้ถูกประเมินมีความสำคัญ จึงควรใช้วิธีการแบบ Bottom up มากกว่า Top down คือ ให้ผู้ถูกประเมินมีส่วนร่วมในการคิดค้นหรือพัฒนาตัวชี้วัดของหน่วยงานของตน และการประเมินเชิงเสริมพลัง (Empowerment evaluation) มีความสำคัญมาก (อรทัย อาจอ่ำ, 2549, 2550)

4.5.8 ยึดเกณฑ์ในการพัฒนาดัชนี ตัวชี้วัดด้วยวิธีวิทยาที่ถูกต้อง/เชื่อถือได้ เรื่องวิธีวิทยา (methodology) เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญมาก ปัญหาของตัวชี้วัด หรือการสร้างชุดดัชนีใด ๆ ขึ้นมาในบริบทของประเทศไทย มักจะไม่มีกรอบอธิบายเรื่องวิธีวิทยาว่าทำอะไร (What) ทำอย่างไร (How) ทำไปทำไม (Why) และทำกับใคร (Whom) หรือต้องแสดงความเป็นเหตุเป็นผลของวิธีคิด วิธีทำให้ชัดเจน โปร่งใส สะท้อน

หลักการ กระบวนการ วิธีการที่ใช้ในการกำกับการพัฒนาตัวชี้วัด การใช้ตัวชี้วัด การใช้ข้อมูล/ฐานข้อมูล ได้ ข้อมูลมาจากไหน อย่างไร

5. ข้อเสนอในการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์ คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ขององค์กรภาครัฐในประเทศไทย

5.1 แต่ละองค์กรมีการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภายในองค์กรทั้งด้านบวกและด้านลบ และนำมาใช้เป็นฐานในการพัฒนาดัชนีของแต่ละองค์กร

5.2 กรอบการประเมินที่เสนอแนะไว้ ประกอบไปด้วย 5 มิติสำคัญ คือ 1) มิติการตัดสินใจของผู้บริหาร/ผู้นำองค์กรบนฐานคุณธรรมจริยธรรม (decision making based on morality and ethics) 2) มิติคุณภาพการนำองค์กร (leadership) 3) มิติการสร้างวัฒนธรรมคุณธรรมจริยธรรมในองค์กร 4) มิติระบบการสื่อสารในองค์กรที่ผนวกเรื่องคุณธรรมจริยธรรม และ 5) มิติการควบคุมพื้นที่/โซนที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน สิ่งเหล่านี้สามารถปรับเปลี่ยนได้ให้สอดคล้องกับบริบทขององค์กร แต่ควรมีหลักการที่ถูกต้องในการตัดสินใจออก หรือนำมิติใดเข้ามา

5.3 อภิปรายความสำคัญของแต่ละมิติในทีมงานที่ทำการพัฒนาดัชนี ถ้าพบว่า แต่ละมิติมีความสำคัญไม่เท่ากัน ก็ควรให้ค่าน้ำหนักที่แตกต่างกัน

5.4 การเลือกตัวชี้วัดในการประเมินแต่ละมิติตามข้อ 5.2 ควรดำเนินการด้วยความระมัดระวัง เลือกเฉพาะตัวที่มีข้อมูลหรือสามารถจัดหาข้อมูลมารองรับได้จริง

5.5 มีข้อเสนอรายการตัวชี้วัดในการประเมินแต่ละมิติให้เลือกหลายตัวในรายงานเล่มนี้ในบทสุดท้าย เพื่อเป็นวัตถุดิบในการตั้งต้นการพูดคุยซึ่งกันและกันสำหรับทีมงานที่อาจจะยังไม่เคยมีประสบการณ์ในการพัฒนาดัชนีหรือตัวชี้วัด

5.6 ถ้าเห็นพ้องต้องกันว่าควรมีการดำเนินการในการประเมินองค์กรภาครัฐด้านภาพลักษณ์คุณธรรม จริยธรรม และจำเป็นต้องจัดทำดัชนีในการประเมินจริง ๆ ก็จะต้องจัดวางระบบอย่างดีรองรับในทุกองค์กร ควรเน้นการทำงานกับองค์กรนำร่องที่มีความพร้อม หรือเต็มใจในการดำเนินงาน และติดตามผลว่าเป็นอย่างไร ไม่ใช่ทำแบบปูพรม หรือเป็นการสั่งการ แต่ไม่ได้ผล เพราะถ้าในใจจริงไม่มีใครต้องการทำจริง ๆ ก็ไม่มีประโยชน์ เพราะคนรู้สึกว่าเป็นการสร้างปัญหาเพิ่ม และในที่สุดก็ต้องล้มเลิกไปโดยปริยาย ซึ่งเป็นการสูญเสียทรัพยากรของประเทศ ที่ไม่แตกต่างจากการทุจริตคอร์รัปชันมากเท่าใดนัก

6. ข้อเสนออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

6.1 ในระดับหน่วยงาน/องค์กร ใช้คณะกรรมการจริยธรรมที่มีอยู่เป็นกลไกขับเคลื่อนในการประเมิน และการสร้างเสริมพลังเชิงบวกด้านคุณธรรมจริยธรรมโดยมีคนภายในเป็นแกนขับเคลื่อนหลักทุกระดับ เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการทำงาน ไม่จำเป็นต้องประเมินด้วยตัวชี้วัดเสมอไป โดยสามารถดำเนินการควบคู่กับข้อเสนอในข้อ 6.2

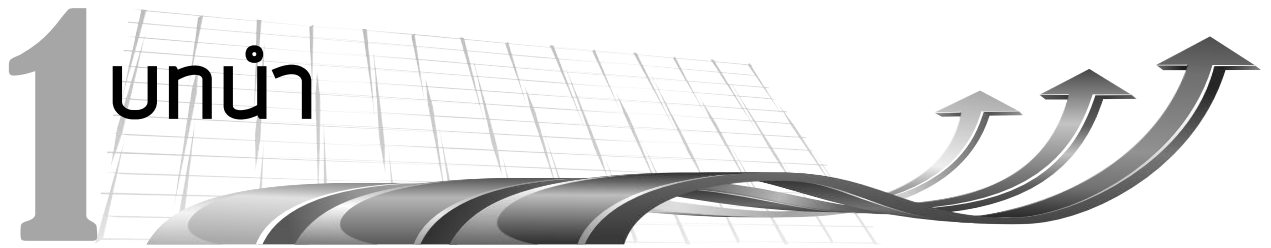
6.2 ควรมีการส่งเสริม สนับสนุนให้มีการใช้หรือปฏิบัติตามจรรยาบรรณของแต่ละวิชาชีพอย่างเคร่งครัด พร้อมมีการวิจัยติดตามผลการใช้ หรือปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะทุกกระทรวง มีวิชาชีพหลัก ที่มี

จรรยาบรรณวิชาชีพกำกับอยู่อีกชั้นหนึ่งแล้ว แต่ที่ผ่านมาไม่ค่อยมีการวิจัยหรือการสร้างองค์ความรู้ต่าง ๆ รองรับ

6.3 ควรปรับการประเมินติดตามผลตัวชี้วัดทั้งหมดที่มีอยู่ในปัจจุบัน จากลักษณะความสัมพันธ์แบบ บนลงสู่ล่าง ให้เป็นลักษณะของการทำงานร่วมกันแบบร่วมมือ มีการสนับสนุน การส่งเสริม การเรียนรู้ การพัฒนาหรือเสริมศักยภาพซึ่งกันและกัน โดยไม่มองว่าใครเหนือกว่าใคร และควรเพิ่มมิติด้านคุณธรรม จริยธรรมในการประเมินต่าง ๆ ทั้งการประเมินตนเอง การประเมินโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การประเมินภายนอก และการประเมินโดยกลไก ก.พ.ร. น้อยที่มีอยู่ในองค์กร

6.4 ศูนย์คุณธรรม ในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระ ควรเป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่เสริมศักยภาพด้าน คุณธรรม จริยธรรม ให้แก่บุคลากรภาครัฐแบบกัลยาณมิตร บนฐานข้อมูลที่เป็นจริงด้วยการวิจัยอย่างต่อเนื่อง และเพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาในระยะยาว ควรมุ่งเน้นการทำงานไปที่การส่งเสริมศักยภาพด้าน คุณธรรมจริยธรรมของประชากรวัยเด็กที่มีอายุไม่เกิน 10 ปีให้ได้ผลเชิงประจักษ์ จึงจะสามารถช่วยยกระดับ คุณธรรมจริยธรรมให้กับอนาคตของสังคมไทยได้จริง

6.5 นอกจากการทำงานร่วมกันในด้านการสร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรมแล้ว ควรส่งเสริมหรือผลักดันให้ องค์กรภาครัฐมีการจัดทำภาพลักษณ์ขององค์กรตามแนวคิดของ ศาสตราจารย์เท็มโพรัล เพราะจะช่วยทำให้ องค์กรภาครัฐมีทิศทางการทำงานที่ให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตลอดเวลา



1.1 หลักการและเหตุผล

ปัจจุบัน ประเทศไทยได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลก หรือเป็นสมาชิกขององค์กรในระดับโลก องค์กรระดับภูมิภาคต่าง ๆ รวมทั้งภาคีสัญญาและอนุสัญญาต่าง ๆ อาทิ องค์กรการค้าโลก องค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่าง ๆ และประชาคมเศรษฐกิจแห่งอาเซียน ซึ่งองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้มักจะมีข้อตกลงและข้อกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเท่าเทียมและยุติธรรมต่อทุกฝ่าย ทุกประเทศที่เข้าร่วมเป็นสมาชิก ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การค้าพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การศึกษา การเมือง วัฒนธรรม สังคมและสิ่งแวดล้อม ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อตกลงและเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้อย่างโปร่งใส ตรงไปตรงมา มิเช่นนั้น ก็จะไม่ได้รับการยอมรับจากชุมชนนานาชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเนื้อต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย และส่งผลกระทบต่อคนไทยยังสมาชิกในสังคม ทำให้ประชาชนคนไทยต้องตกอยู่ในภาวะที่เสียเปรียบทุกด้าน และขาดโอกาสต่าง ๆ ในการพัฒนา ดังนั้น ในบริบทของความร่วมมือและการแข่งขันกับชุมชนนานาชาติดังกล่าว สังคมไทยก็ไม่อาจปฏิเสธความจริงดังกล่าวได้ว่า เราต้องการการยอมรับในชุมชนนานาชาติ และระบบกลไกที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับ ก็คือ ระบบและกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การกระทำหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ เนื่องจากเป็นระบบและกลไกขนาดใหญ่ ที่มีอำนาจสูงมาก ทั้งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ทรัพยากรทุกประเภท โดยเฉพาะงบประมาณในแต่ละปีเป็นจำนวนหลายล้านล้านบาทและยังมีเครือข่ายและอิทธิพลกำลัง ที่สังกัดหน่วยงานต่าง ๆ ลงไปจนถึงระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ จึงเป็นระบบกลไกที่สำคัญและมีอิทธิพลมากที่สุดต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ เพราะมีบทบาทเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับทั้งภาครัฐกิจเอกชน ภาคประชาชน ภาคชุมชนและภาคประชาสังคม ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

แต่การที่ภาครัฐจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตรงตามภารกิจและผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ที่กำหนดไว้ได้หรือไม่นั้น พบว่า มีปัจจัยองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องหลายประการด้วยกัน และปัจจัยองค์ประกอบที่สำคัญมากที่สุดประการหนึ่ง ก็คือ การมีบุคลากรภาครัฐที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะผู้นำหรือภาวะการนำองค์กร ที่สามารถกำหนด ชี้นำและสร้างพลังขององค์กรให้ไปในทิศทางที่ดีหรือไม่ดี ถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง โปร่งใสหรือไม่โปร่งใส (MacQuarrie, 2005) นอกจากนี้ นักวิชาการบางส่วน ยังพบด้วยว่า วัฒนธรรมของสังคมและขององค์กรเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อทิศทางการทำงานขององค์กรภาครัฐ โดยเฉพาะการสร้างคุณค่า ค่านิยม และวัฒนธรรมเชิงคุณธรรมและจริยธรรมขององค์กร จะส่งผลต่อการแสดงพฤติกรรมต่าง ๆ ของบุคลากรในองค์กรให้เป็นไปในทิศทางที่พึงประสงค์ มากกว่าการที่ไม่มีการสร้างหรือปลูกฝังวัฒนธรรมดังกล่าว (MacQuarrie, Ibid)

ดังนั้นการทำความเข้าใจสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ที่จะช่วยให้ทราบว่า ภาพลักษณ์ขององค์กรภาครัฐไทยในสายตาของคนไทยและชุมชนนานาชาติในปัจจุบันเป็นอย่างไร โดยเฉพาะในประเด็นระบบและกลไกการกำกับติดตาม ดูแลเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและคุณภาพของบุคลากร นอกจากนี้ การวิจัยเพื่อค้นหาระบบ กลไก กระบวนการ วิธีการ และกลยุทธ์ใหม่ ๆ เพื่อช่วยสนับสนุนให้องค์กรภาครัฐสามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ หรือเต็มตามศักยภาพที่เป็นอยู่ หรือ ตามที่สังคมคาดหวัง ก็เป็นอีกหนทางหนึ่งที่จะช่วยทำให้องค์กรภาครัฐและองคาพยพทั้งหมดที่เกี่ยวข้องเกิดการเรียนรู้ร่วมกัน มีการประสานพลังทวีคูณ และเกิดการพัฒนางองค์กรให้เป็นไปในทิศทางที่พึงประสงค์ให้ได้มากที่สุด ซึ่งที่ผ่านมาองค์กรต่าง ๆ ที่มีการกิจเกี่ยวข้องกับการกำกับ ติดตาม ดูแล ควบคุมโดยตรง ดังเช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ก็ล้วนแต่ได้เข้ามามีบทบาทตามภารกิจขององค์กรของตน และหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ ยังได้มีการจัดทำกรอบแนวทางในการกำกับ ติดตาม ดูแล ควบคุมการทำงาน (Codes of Conduct) ในหลาย ๆ มิติ ตามภารกิจที่กำหนดไว้ ตามกรอบของกฎหมาย ด้วยการใช้แนวคิดและเครื่องมือหลาย ๆ อย่างด้วยกัน อาทิเช่น สำนักงาน ก.พ. ได้มีการผลักดันการทำงานบนฐานของจริยธรรมด้วยการใช้สิ่งที่เรียกว่า “**มาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน**” โดยส่งเสริมให้มีคณะกรรมการจริยธรรมของแต่ละหน่วยงาน (จิตรา ปานอ่อน, มปป.) ในขณะที่ สำนักงาน ก.พ.ร. ก็มีการประเมินด้วยเครื่องมือที่เรียกว่า “**การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงาน**” โดยประยุกต์แนวคิดและชุดเครื่องมือการประเมินต่าง ๆ จากภาคธุรกิจมาใช้ รวมทั้ง ป.ป.ช. ก็มีการจัดทำสิ่งที่เรียกว่า “**การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส**” สิ่งเหล่านี้ สะท้อนให้เห็นว่า องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้มีความพยายามในการกำกับ ติดตาม ดูแล ควบคุมการทำงานอยู่แล้ว ดังนั้น ประเด็นคำถามสำคัญที่เกิดขึ้น ก็คือ เกิดอะไรขึ้นบ้างกับระบบและกลไกต่าง ๆ เหล่านี้ สิ่งเหล่านี้ใช้การได้อย่างที่ต้องการหรือไม่ หรือ มากน้อยเพียงใด ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของกลไกและเครื่องมือต่าง ๆ เหล่านี้คืออะไร หรือว่า อาจจะมีแนวทางในเชิงกลยุทธ์อื่น ๆ ที่สอดคล้องกับบริบทโลก และบริบทการขับเคลื่อนขององค์กรต่าง ๆ ในระดับโลก ที่เราจำเป็นต้องทำความเข้าใจ หรือก้าวตามให้ทัน ที่มีใช้การทำงานแบบตรงตรง หยุดนิ่ง แข็งตัว แต่เป็นการขับเคลื่อนเชิงรุก เชิงพลวัต เชิงบวก เชิงการพัฒนา มากกว่าเชิงการตรวจสอบ การจับผิด การใช้อำนาจเหนือที่ผ่านกระบวนการและวิธีการที่เรียกว่า “การประเมิน” ซึ่งหลาย ๆ ฝ่ายมองว่า แนวคิดการประเมินเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องกับนิสัยของคนไทย หรือไม่สอดคล้องกับบริบทวัฒนธรรมไทย หรืออย่างไร? หรือว่าควรจะมีกลยุทธ์อื่น ๆ ในการส่งเสริมการทำงานบนพื้นฐานของคุณธรรมจริยธรรมให้มากขึ้น ดังนั้น การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ก็น่าจะช่วยตอบคำถามต่าง ๆ เหล่านี้ได้ในระดับหนึ่งด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ ในความเป็นจริงอีกด้านหนึ่ง ที่มีความเชื่อมโยงกับประเด็นความโปร่งใสในระดับนานาชาติ หรือ การได้รับการยอมรับจากชุมชนนานาชาติจากภาพลักษณ์ของประเทศในด้านนี้นั้น พบว่า ก็ยังคงเป็นประเด็นที่ไม่อาจปฏิเสธได้เช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจาก องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในชุมชนนานาชาติ โดยใช้กลยุทธ์การจัดทำดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI) เป็นเครื่องมือในการจัดอันดับภาพลักษณ์เกี่ยวกับความโปร่งใสของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเป็นประจำทุกปี โดยใช้วิธีการสำรวจเกี่ยวกับการรับรู้ของประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างต่อประเด็นปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศนั้น ๆ เสริมด้วยการใช้ข้อมูลต่าง ๆ จากแหล่งข้อมูลที่มีชื่อเสียง เชื่อถือได้และเป็นที่ยอมรับทั้งในระดับประเทศและระดับ

โลก ซึ่งพบว่า จากผลการจัดอันดับด้วยดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันประจำปี 2557 ประเทศไทยได้เพียง 38 คะแนน จาก 100 คะแนนอยู่อันดับ 85 จากทั้งหมด 175 ประเทศทั่วโลก และเป็นอันดับที่ 12 จาก 28 ประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังคงประสบปัญหาธรรมาภิบาลและความไม่โปร่งใสในระดับที่จำเป็นต้องมีการแก้ไข เพราะเป็นปัญหาที่สะท้อนว่าสังคมไทยยังด้อยด้านคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลใช้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม พบว่า ผลจากการจัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันดังกล่าว ช่วยกระตุ้นความสนใจต่อปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นในหลายๆ ภาคส่วนในประเทศไทย ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชนและประชาสังคม พบว่า ล้วนแต่มีความพยายามและเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนจนถึงมีการจัดตั้งองค์กรต่างๆ ขึ้นในหลายภาคส่วนเพื่อต่อสู้กับปัญหา ไม่ว่าจะเป็นองค์กรความโปร่งใสแห่งประเทศไทย มูลนิธิเมืองไทยใสสะอาด ฯลฯ หรือแม้แต่ในหน่วยงานภาครัฐเอง ก็ไม่ได้มีแต่เฉพาะ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. เท่านั้น แต่พบว่า ในปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ ได้รับการผลักดันจากสำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ท. ให้มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (ศปท.) ขึ้นในทุกหน่วยงานระดับกระทรวง และทุกองค์กรล้วนแต่มีความพยายามในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ในอีกด้านหนึ่ง กลับพบว่า ปัญหาการร้องเรียน และคดีความต่าง ๆ เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง หรือยังอยู่ในระดับสูง หรือ ยังเกินกว่าระดับที่จะยอมรับได้ เพราะมีการคอร์รัปชันหลายรูปแบบ ที่มีวิธีการที่แยบยลหรือสลับซับซ้อนมากขึ้น หรือมีไม่ต่ำกว่า 13 วิธีการหรือรูปแบบ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2541; นวลน้อย ตรีรัตน์, 2546; จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, 2556)

ดังนั้น จึงเป็นความน่าสนใจด้วยว่า ถึงแม้จะมีการพัฒนาระบบและกลไกต่าง ๆ ขึ้นมาจำนวนมาก แต่ปัญหายังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดข้อสงสัยขึ้นว่า หรือว่าเป็นเพราะเรายังแก้ไขปัญหาได้ไม่ตรงจุด หรืออย่างไร ซึ่งการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ก็จะทำให้ความสำคัญกับการศึกษาปัจจัย องค์ประกอบ เครื่องมือ กระบวนการ วิธีการ และบริบทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงานที่คัดเลือกขึ้นมาศึกษาด้วยว่า มีความแตกต่างกันในเรื่องใดบ้าง ปัจจัยใดมีความโดดเด่น หรือ มีนัยสำคัญที่ส่งผลต่อการทำงานที่ได้ผลหรือไม่ได้ผลของแต่ละองค์กร

จึงอาจจะพอสรุปได้ ณ ขณะนี้ว่า จากสภาพบริบทของความร่วมมือและการแข่งขันในยุคโลกาภิวัตน์ที่เป็นสังคมปราศจากพรมแดน เพราะพลังและอิทธิพลของเทคโนโลยีที่แผ่กระจายไปทุกอนุหรือทุกพื้นที่ ที่ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และหลายอย่างไม่สามารถแก้ไขได้ง่าย ๆ แต่เชื่อว่าคนในสังคมส่วนใหญ่ก็ยังคงต้องการความโปร่งใส ธรรมาภิบาล การยึดหลักนิติรัฐ นิติธรรม ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบและกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระบบและกลไกภาครัฐดังกล่าวแล้ว ดังนั้น การมีกระบวนการทบทวนและตรวจสอบตนเองอย่างสม่ำเสมอ ถูกต้อง ที่จะสามารถช่วยสะท้อนความเป็นจริงต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ ที่จะช่วยทำให้สามารถมองเห็นตนเอง หรือการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์กรของตนได้อย่างดี เกิดการเรียนรู้สูง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ องค์กรต่าง ๆ ที่มีการกิจในการพัฒนาบุคลากรภาครัฐโดยตรง ดังเช่น สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร. และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวแล้วข้างต้น ก็อาจจะต้องมีการทำงานร่วมกับภาคีอื่น ๆ เพื่อช่วยกันสะท้อนมุมมองต่าง ๆ ร่วมกันอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่มิบทบาทและภารกิจในด้านการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมโดยตรง ที่มีความเป็นอิสระ หรือมีความเป็นกลาง อาจจะสามารถทำหน้าที่ในการสะท้อนข้อมูลและมุมมองต่าง ๆ ของผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดในระบบการทำงานเพื่อพัฒนาประเทศได้อย่างตรงไปตรงมาได้มากกว่าหรืออาจแสดงบทบาทเป็น “กัลยาณมิตร” ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมสะท้อน โดยเฉพาะในมิติคุณธรรม จริยธรรมได้มากกว่า

ด้วยเหตุนี้ ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงวัฒนธรรม จึงควรเข้ามามีบทบาทในการทำหน้าที่ต่าง ๆ ด้านนี้โดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาค้นคว้าพัฒนาองค์ความรู้ เพื่อนำไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และบริหารจัดการเผยแพร่องค์ความรู้ด้านคุณธรรม จริยธรรม ความดีงามระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงการเป็นศูนย์ข้อมูลและแหล่งกลางในการพัฒนาความรู้และนวัตกรรมเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนสังคมคุณธรรม จริยธรรม จึงเล็งเห็นถึงช่องว่างต่าง ๆ ที่มีอยู่ในระบบการทำงานเพื่อการพัฒนาประเทศ และพิจารณาว่า การสร้างองค์ความรู้ และการส่งเสริมการทำงานบนฐานของความรู้ที่ทันการณ์ ทันเวลา สอดคล้องกับความจริง หรือบริบทของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง และจากปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ดังกล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จึงมีแนวคิดว่าการสนับสนุนให้มีการประเมินองค์กรภาครัฐด้วยแนวคิดคุณธรรม จริยธรรม โดยตรง โดยองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ด้านนี้โดยตรง ก็อาจจะเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่สามารถช่วยสนับสนุนให้มีการยกระดับศักยภาพด้านคุณธรรม จริยธรรมขององค์กรภาครัฐได้มากขึ้น จึงได้ดำริให้มีการศึกษากรอบแนวทางในการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลขององค์กรภาครัฐในประเทศไทยขึ้นในครั้งนี เพื่อนำไปสู่การผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาในหลาย ๆ ระดับและหลายมิติ ทั้งในเชิงหลักการ เชิงกระบวนการ เชิงกรอบเนื้อหา และเชิงนโยบาย ซึ่งผลจากการดำเนินงานในครั้งนี จะเป็นข้อมูลและความรู้ที่สำคัญ ที่สามารถนำมาใช้ในการจัดทำข้อเสนอกรอบแนวคิดและแนวทางการพัฒนาหรือจัดทำดัชนีภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรมของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ซ้ำซ้อนกับระบบการประเมินต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน

ดังนั้น การศึกษาเพื่อประมวลภาพลักษณ์ขององค์กรภาครัฐที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน ทั้งจากมุมมองของสังคมไทยและชุมชนนานาชาติในด้านต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับประเด็นคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล รวมถึงการประมวลจุดแข็ง จุดอ่อน และปัญหาอุปสรรคของระบบและกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมศักยภาพและคุณภาพขององค์กรภาครัฐที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน จะทำให้ได้ข้อมูลและความรู้ที่นำมาใช้ในการจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม จริยธรรมขององค์กรภาครัฐ รวมถึงการให้ข้อเสนออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมศักยภาพการทำงานขององค์กรภาครัฐไทยให้มีความสามารถ มีความโปร่งใส มีวัฒนธรรมขององค์กรและสังคมที่เน้นเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งจะยิ่งทำให้องค์กรภาครัฐไทยและสังคมไทยโดยรวมได้รับการยอมรับในชุมชนนานาชาติมากยิ่งขึ้น และจะส่งผลทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้า มีอารยธรรมอยู่ในลำดับต้น ๆ ของโลกก็น่าจะเป็นไปได้เช่นกัน จึงได้ดำริริเริ่มดำเนินการโครงการนี้ขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อประเมินสถานการณ์เกี่ยวกับภาพลักษณ์ด้านการปฏิบัติงานหรือคุณธรรม/จริยธรรมและธรรมาภิบาลขององค์กรภาครัฐไทยในสายตาชาวไทยและชาวโลก

1.2.2 เพื่อศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์และนำเสนอแนวคิด/กรอบคิด และกระบวนการในการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลขององค์กรภาครัฐทั้งในและต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อจัดทำกรอบแนวคิดและข้อเสนอแนวทางการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลขององค์กรภาครัฐในประเทศไทย

1.3 ขอบเขตการดำเนินงาน

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา ครอบคลุมเนื้อหาสาระที่สำคัญ ๆ ดังนี้คือ

1. **สถานการณ์ภาพลักษณ์** ด้านการดำเนินงาน ความโปร่งใส และ/หรือ ภาพสะท้อนปัญหาเชิงคุณธรรมจริยธรรมที่เป็นอยู่ขององค์กรภาครัฐไทยในมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย/ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งในและต่างประเทศ

2. **ข้อมูลองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง** โดยเฉพาะในประเด็นคุณธรรมจริยธรรม ธรรมาภิบาล และประเด็นภาพลักษณ์/การสร้างภาพลักษณ์จากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิประเภทต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ

3. **ข้อมูลภาคสนาม หรือข้อมูลปฐมภูมิเกี่ยวกับบริบทหรือความเป็นจริงที่แวดล้อมการทำงาน** ขององค์กร/หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและยินดีให้ข้อมูลที่เป็นจริง ตรงไปตรงมา โดยเฉพาะในประเด็นบริบท จุดแข็ง จุดอ่อน ข้อจำกัด ปัญหาอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือกรอบภารกิจที่กำหนดไว้ของแต่ละองค์กร/หน่วยงาน พร้อมแสวงหากรณีตัวอย่างองค์กรหรือบุคคลที่มีการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาล

4. **ข้อเสนอกรอบแนวคิดและแนวทางการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล** ขององค์กรภาครัฐไทย

5. **ข้อเสนออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมการพัฒนาการทำงาน** ขององค์กรภาครัฐไทยและองค์กรภาคีหุ้นส่วน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องในระบบการทำงานของภาคสาธารณะ

1.3.2 ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย

สำหรับขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ในตอนแรก คือองค์กรที่เป็นตัวแทน องค์กรแกนหลัก/องค์กรนำร่องที่มีความสำคัญต่อภาพลักษณ์คุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลของสังคมไทย หรือหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาท/หน้าที่ต่าง ๆ กัน ดังต่อไปนี้

1. องค์กรที่เป็นด่านหน้าของการค้าระหว่างประเทศ/การพัฒนาทางเศรษฐกิจ/การลงทุน และอุตสาหกรรม ได้แก่ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, กรมการค้าระหว่างประเทศ, กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงอุตสาหกรรม

2. องค์กรที่เกี่ยวกับความสงบสุข-สันติภาพ/สวัสดิภาพ/ความปลอดภัย/สุขภาพ ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข

3. องค์กรที่เกี่ยวกับการพัฒนาคน/ศักยภาพมนุษย์/การพัฒนาสังคม-วัฒนธรรม ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงวัฒนธรรม

4. องค์กรที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม/ความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม/การส่งเสริมการเกษตร ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

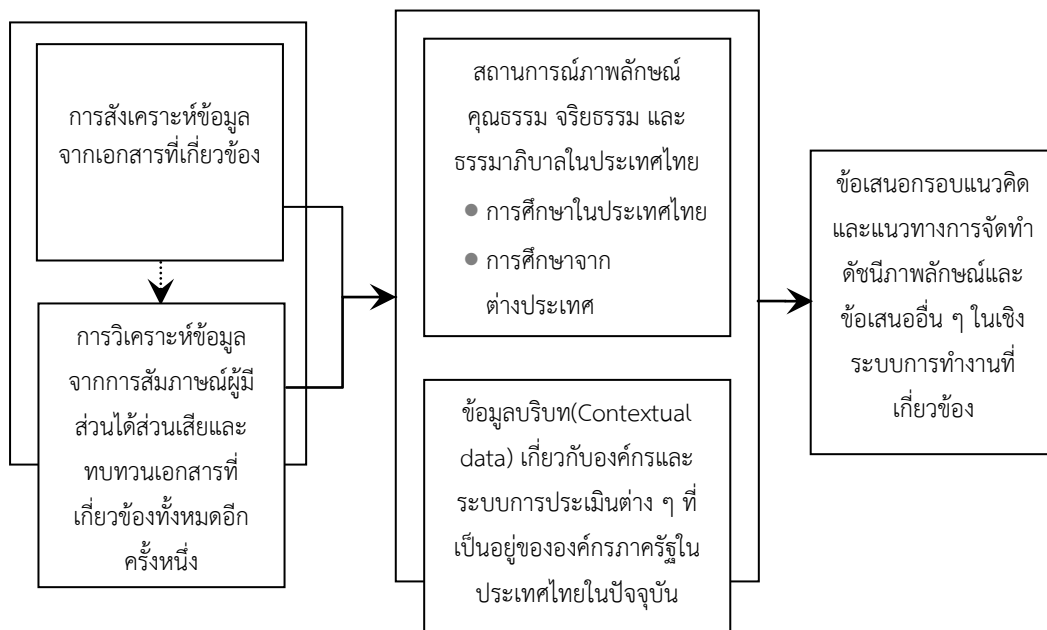
5. องค์กรที่เกี่ยวกับความยุติธรรม/ความเป็นธรรม/ความมั่นคง ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงการคลัง

6. องค์การที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน/การเดินทาง/การติดต่อไปมาหาสู่ ได้แก่ กระทรวงคมนาคม

สำหรับในทางปฏิบัติจริงนั้น ทีมวิจัยสามารถดำเนินการเก็บข้อมูลได้ครอบคลุม หรือ ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ตั้งแต่แรกหรือไม่ หรือ มากน้อยแค่ไหน กรุณาอ่านในบทที่ 2 วิธีวิทยาการศึกษาวิจัย โดยเฉพาะในหัวข้อ 2.5 ปัญหาอุปสรรค/ข้อจำกัดของการศึกษาวิจัย ประกอบด้วย

1.4 กรอบแนวคิดในการปฏิบัติการของโครงการ (Operational Conceptual Framework of the Project)

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการปฏิบัติการของโครงการ
(Operational Conceptual Framework of the Project)



1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ผลการประเมินสถานการณ์ภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลขององค์กรภาครัฐไทย และองค์ความรู้เกี่ยวกับบริบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานขององค์กรภาครัฐไทย
2. ผลการศึกษา ทบทวน วิเคราะห์ สังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาล และองค์ความรู้เกี่ยวกับภาพลักษณ์และการสร้างภาพลักษณ์ทั้งในและต่างประเทศ
3. ผลการศึกษา ทบทวน วิเคราะห์ สังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับดัชนี และวิธีการในการจัดทำดัชนีทั่วไปและดัชนีภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม จริยธรรมทั้งในและต่างประเทศ

4. ข้อเสนอกรอบแนวคิดและแนวทางการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม จริยธรรม ที่อยู่บนพื้นฐานของผลการศึกษา ทบทวน วิเคราะห์ สังเคราะห์องค์ความรู้ในข้อ 1, 2 และ 3 ข้างต้น
5. ข้อเสนอเชิงระบบการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐไทย ศูนย์คุณธรรม และองค์กรภาคีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
6. ข้อเสนอในการปรับปรุงระบบการประเมินและระบบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่จะช่วยทำให้องค์กรภาครัฐไทยสามารถทำงานได้สอดคล้องกับบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะระบบการประเมินโดยองค์กรระหว่างประเทศที่มีอยู่จำนวนมาก ที่ชุมชนนานาชาติใช้เป็นข้อมูลในการสะท้อนภาพลักษณ์ของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน

2 วิธีวิทยาการศึกษาวิจัย

2.1 วิธีการเก็บข้อมูล

ใช้วิธีการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพที่สำคัญ คือ การเล่าเรื่อง/การบอกเล่า (Narrative) โดยขอให้ผู้ยินดีให้ข้อมูลที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐแต่ละแห่งเล่าเรื่องราวที่ผ่านมาในการปฏิบัติงานขององค์กร โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องปัญหาอุปสรรคข้อจำกัดต่าง ๆ ในการทำงาน ที่มีความเชื่อมโยงกับเรื่อง คุณภาพของบุคลากร คุณภาพของการบริการ การพัฒนาองค์กรในมิติต่าง ๆ โดยเฉพาะการส่งเสริมการพัฒนาด้านคุณธรรม-จริยธรรม และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการทำงานด้านนี้ สำหรับการให้เล่าเรื่องราวนี้นี้ ได้ใช้ประกอบกับการสัมภาษณ์พูดคุยเชิงลึก (Indepth Interview) โดยใช้แนวคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบด้วยการประกอบกับการสังเกตบรรยากาศการทำงาน รวมทั้งปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับเจ้าหน้าที่และระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันเอง รวมถึงการสังเกตสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานที่ได้มีโอกาสเข้าไปเยี่ยมชม และสัมภาษณ์พูดคุยประกอบด้วย

นอกจากนี้ ยังมีการถามเสริมในประเด็นต่าง ๆ ที่ได้คำตอบไม่ชัดเจน ซึ่งจริง ๆ แล้ว ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามแบบตรงไปตรงมา แต่พบว่า ไม่สามารถสืบค้นข้อมูลได้ตรงกับสิ่งที่ต้องการศึกษา จึงได้มีการปรับคำถามหรือใช้วิธีการพูดคุยแบบเป็นกันเอง เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลรู้สึกผ่อนคลาย แต่ก็ยังคงพยายามกมจุดเน้นของการสัมภาษณ์ หรือการให้น้ำหนักกับประเด็นการดำเนินงานที่สะท้อนระดับมาตรฐานด้านคุณธรรม/จริยธรรมและธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรม แต่ในทางปฏิบัติจริง พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มองเรื่องคุณธรรม จริยธรรมผ่านปัญหาที่มีความสำคัญต่อภาพลักษณ์มากที่สุด ซึ่งก็คือ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ที่นับวันมีความสลับซับซ้อนแยบยลมากยิ่งขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การประเมินคุณธรรม จริยธรรมที่มีความเชื่อมโยงกับปัญหานี้ ยังคงมีความสำคัญในลำดับต้น ๆ ดังนั้น การทบทวนเอกสารและงานศึกษาวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการตั้งคำถามในการสนทนาพูดคุยกับผู้ให้สัมภาษณ์ เพื่อสืบค้นข้อมูลต่าง ๆ ในเชิงลึกให้มากขึ้นนั้น จึงยังคงให้ความสำคัญกับประเด็นนี้ค่อนข้างมาก แต่ก็ยังไม่ทิ้งประเด็นจุดแข็ง จุดอ่อน ปัญหาอุปสรรคในการทำงานในด้านอื่น ๆ ด้วย

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนในการเข้าไปสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลปฐมภูมินั้น คณะผู้วิจัยได้ทำการติดต่อและนัดหมายวันเพื่อสัมภาษณ์ในช่วงเดือนกรกฎาคม – สิงหาคม 2558 แต่เนื่องจากบางองค์กรมีการตอบรับที่ค่อนข้างช้า ทำให้การเก็บข้อมูลด้วยการสนทนาและการสัมภาษณ์ระดับลึกนั้นแล้วเสร็จในเดือนกันยายน และมีความพยายามในการเก็บข้อมูลองค์กรต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ทั้งหมด แต่ในที่สุดมีบางส่วนที่ไม่สามารถเก็บข้อมูลได้ เพราะทางหน่วยงานไม่ยินดีให้เข้าไปเก็บข้อมูล

สำหรับการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ จากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิต่าง ๆ นั้น ใช้วิธีการสืบค้นจากฐานข้อมูลออนไลน์และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ โดยใช้วิธีการเลือกแหล่งข้อมูลที่มีการอ้างอิงถึงค่อนข้างมากในแวดวงการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ยื่นให้ข้อมูล

ได้แก่ บุคลากรทั้งระดับนโยบาย ระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการจากหน่วยงานระดับต่าง ๆ ภายในกระทรวง จำนวนรวมทั้งสิ้น 22 หน่วยงาน รวมทั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการภาครัฐอีกจำนวนหนึ่งด้วย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำหรับการเลือกบุคคลที่ให้สัมภาษณ์ของแต่ละหน่วยงาน ในทางปฏิบัติจริงนั้น ส่วนใหญ่หน่วยงานเป็นฝ่ายเลือกว่าใครมีความเหมาะสมในการให้ข้อมูลมากที่สุด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารระดับสูง และจำนวนหนึ่งเป็นผู้บริหารระดับกลาง ที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานองค์กรในหลาย ๆ มิติ เป็นเวลานาน นอกจากนี้ ยังทำการเก็บข้อมูลจากภาคประชาสังคม ที่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานในองค์กรภาครัฐและองค์กรอิสระ มาช่วยสะท้อนข้อมูลต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ เพิ่มเติม (โปรดดูรายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ในภาคผนวกประกอบด้วย) ได้แก่

1. กระทรวงพาณิชย์ ประกอบด้วย กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กรมการค้าต่างประเทศ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมทรัพย์สินทางปัญญา และสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์
2. กระทรวงการต่างประเทศ ประกอบด้วย กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
3. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวง ที่สามารถให้ข้อมูลได้ครอบคลุมทุกหน่วยงานในกระทรวง ฯ ทั้งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักบริหารกลาง กรมป่าไม้
4. กระทรวงคมนาคม ได้แก่ กรมทางหลวงชนบท ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต และสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม
5. กระทรวงการคลัง ได้แก่ ผู้ช่วยปลัดกระทรวงการคลังและทีมงาน ที่สามารถให้ข้อมูลได้ครอบคลุมทุกหน่วยงานในกระทรวง ฯ รวมถึง ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต สำนักงบประมาณ สำนักงานนโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล
6. กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต
7. กระทรวงยุติธรรม ได้แก่ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต และสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมที่สามารถให้ข้อมูลได้ครอบคลุมหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวง
8. กระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ตัวแทนของคณะกรรมการจริยธรรม และศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต
9. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้แก่ เลขาธิการสำนักงาน ก.พ.
10. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักบริหารการเปลี่ยนแปลง และคณะอนุกรรมการ ก.พ.ร. อีกจำนวน 2 ท่าน

11. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้แก่ ผู้บังคับการกองวิจัย สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
12. ภาคประชาสังคม ได้แก่ อดีตผู้อำนวยการสถาบันวิทยาการการเรียนรู้ และอดีตบุคลากรของกระทรวงสาธารณสุข ปัจจุบันเป็นผู้ฝึกสอนของสถาบันโคเอนก้า

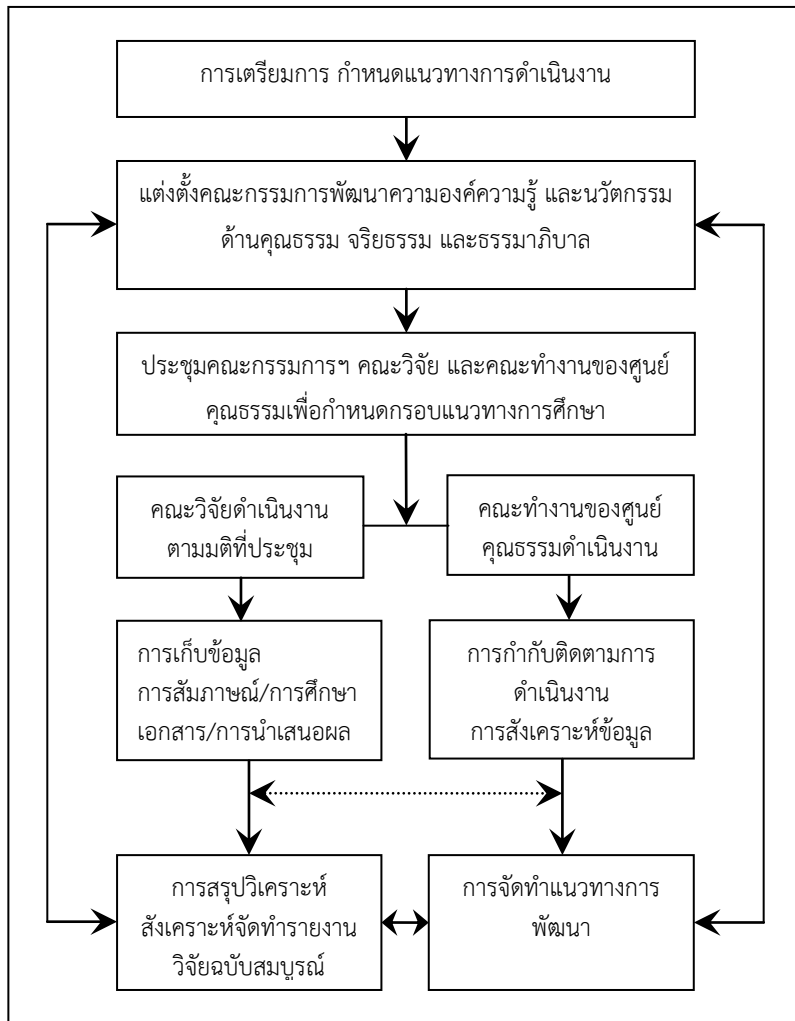
2.3 วิธีการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล

ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา(Content Analysis) และการวิเคราะห์บริบทที่เกี่ยวข้อง (Contextual Data Analysis) รวมทั้งการวิเคราะห์และจัดลำดับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะปัจจัยเชิงบวกที่พบจากการเก็บข้อมูล และมีความสอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีผลการทำงานที่ดี อาทิเช่น หน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อนำปัจจัยดังกล่าวมาผนวกเข้ากับข้อมูลจากแหล่งอื่น ๆ โดยเฉพาะข้อมูลจากเอกสาร สำหรับการสังเคราะห์ข้อมูลและการกลั่นประเด็นทั้งจากเอกสารและการศึกษาภาคสนาม เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอกรอบแนวคิดและข้อเสนอแนวทางในการพัฒนาดัชนีนั้น ให้ความสำคัญกับประเด็นที่มีความสำคัญหรือมีอิทธิพลต่อเรื่องการพัฒนา การส่งเสริม และ/หรือการยกระดับศักยภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ในด้านคุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาล ที่พบในเอกสารการวิจัยต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เอกสารผลงานการวิจัยของต่างประเทศ ที่มีความเชื่อถือได้ เพราะมีการใช้วิธีวิทยาที่หลากหลายและถูกต้อง หรือได้มีการอธิบายวิธีวิทยาต่าง ๆ ที่ใช้ในการศึกษาไว้อย่างเปิดเผย ตรงไปตรงมา มีเหตุผลที่สามารถยอมรับได้

2.4 กระบวนการในการดำเนินงาน (โปรดดูแผนภาพที่ 2 ในหน้าที่ 20 ประกอบ)

เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพเกี่ยวกับการดำเนินงานของภาครัฐที่สะท้อนมาตรฐานและปัญหาเชิงคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งจุดแข็ง จุดอ่อน ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์พูดคุยทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการกับผู้บริหารระดับสูงหรือผู้เกี่ยวข้องและเปิดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วยการประชุมระดมความคิดเห็นและให้มุมมองเชิงสะท้อน พร้อมด้วย การสังเคราะห์เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดและกระบวนการในการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรม/ จริยธรรมและธรรมาภิบาลทั้งของไทยและต่างประเทศเพื่อประเมินสถานการณ์ภาพลักษณ์ขององค์กรภาครัฐและพัฒนากรอบแนวทางการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล และจัดให้มีการประชุมเพื่อวิพากษ์รายงานผลการศึกษาโดยคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) และนำข้อมูล/ข้อคิดเห็นดังกล่าวไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขรายงานการศึกษาวิจัยครั้งนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

แผนภาพที่ 2 กระบวนการและแนวทางการดำเนินงาน



2.5 ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของการศึกษา

อย่างไรก็ตาม สำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีการติดต่อประสานงานและทีมวิจัยได้วางแผนไว้ว่าจะต้องทำการเก็บข้อมูลให้ได้ แต่ในที่สุดไม่สามารถเข้าสัมภาษณ์ได้ เนื่องจากไม่ได้รับการตอบกลับ ทั้ง ๆ ที่มีการติดตามทวงถามหลายครั้ง ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงกลาโหม และกรมต่าง ๆ ในสังกัดของกระทรวงการคลัง จึงถือเป็นปัญหาและอุปสรรค หรือข้อจำกัดที่สำคัญประการหนึ่งของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ที่ไม่สามารถเก็บข้อมูลได้ครบถ้วนทั้งหมด ตามที่วางแผนไว้ตั้งแต่แรก

3 การทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.1 เกริ่นนำ

เนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีความประสงค์ที่จะนำเสนอกรอบแนวคิดและแนวทางในการพัฒนาหรือจัดทำดัชนีภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาลขององค์กรภาครัฐไทย ดังนั้น การมีความรู้ความเข้าใจที่ตรงกันหรือสอดคล้องกันเกี่ยวกับเรื่องคุณธรรม จริยธรรม จริยศาสตร์ ธรรมาภิบาล ระหว่างผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง นอกจากนี้ คณะผู้ศึกษาวิจัยยังต้องการสะท้อนให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มองเห็นร่วมกันด้วยว่า การปลูกฝังเรื่องคุณธรรมจริยธรรมนั้น จะต้องดำเนินการตั้งแต่ปัจเจกบุคคลยังอยู่ในวัยเด็ก จึงจะได้พลเมืองหรือประชากรที่มีคุณภาพ ซึ่งหมายรวมถึง ประชากรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการในภาครัฐได้เป็นอย่างดีนั้นจะต้องได้รับการขัดเกลาทั้งจากครอบครัวและสังคมตั้งแต่อายุ 20 ปี (Piaget, 1956; Kohlberg, 1976) ซึ่งจริง ๆ แล้ว ประเด็นนี้มีความสำคัญมาก ทั้งนี้ศูนย์คุณธรรม ฯ ซึ่งทำงานด้านนี้โดยตรงก็ทราบดีอยู่แล้ว และที่ผ่านมาก็ได้จัดทำโรงเรียนคุณธรรม หรือโรงเรียนวิถีพุทธ ซึ่งเป็นหนทางหนึ่งในการช่วยปลูกฝังความดีงามตั้งแต่ยังเด็ก แต่ถึงแม้หลายฝ่ายจะทราบดีว่า การทำงานด้านคุณธรรมจริยธรรมจะต้องเริ่มตั้งแต่วัยเด็ก และดูเหมือนการมาให้ความสำคัญกับประเด็นนี้ในช่วงวัยผู้ใหญ่หรือวัยทำงานอาจจะสายเกินไป เหมือนดังที่ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐบางแห่งได้ตั้งคำถามไว้ ซึ่งก็น่าจะเป็นจริงตามข้อสังเกตดังกล่าว แต่ทั้งนี้ พบว่า การสร้างสิ่งแวดล้อมในหน่วยงานภาครัฐให้อื้อต่อการแสดงพฤติกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ที่เป็นผลดีต่อองค์กรและประเทศชาติต่อไป เท่าที่จะสามารถดำเนินการได้ ยังเป็นความจำเป็นอยู่ เพราะจริง ๆ แล้ว ในหลาย ๆ ประเทศก็ยังคงมีการพัฒนาหรือสนับสนุนในเชิงโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม เพื่อให้บุคลากรภาครัฐหรือภาคสาธารณะสามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอยู่ตลอดเวลาด้วยการส่งเสริมและขับเคลื่อนประเด็นคุณธรรมและจริยธรรมอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันเช่นกัน (ยกตัวอย่างเช่น ประเทศมาเลเซีย ประเทศแคนาดา ประเทศอเมริกา ประเทศอังกฤษ เป็นต้น)

ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการผลักดันหรือสานต่อในการเสริมพลังการทำงานขององค์กรภาครัฐด้วยการจัดทำโครงการนี้ขึ้น นอกจากนี้ คณะผู้ศึกษาวิจัยยังพิจารณาด้วยว่า การผนวกคำว่า “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) เข้ามาไว้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ด้วย ก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน ทั้งนี้เนื่องจาก ในช่วงที่ผ่านมาองค์กรภาครัฐในประเทศไทย และในประเทศอื่น ๆ ได้ใช้กรอบแนวคิดนี้ในการกำกับ ติดตาม และประเมินการทำงานขององค์กรภาครัฐ และภาคธุรกิจ นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังมีองค์กรที่รับผิดชอบในการกำกับ ติดตาม และประเมิน รวมทั้งส่งเสริมการทำงานที่ยึดหลัก “ธรรมาภิบาล” ทั้งในระดับโลก และระดับภูมิภาคจำนวนหลายองค์กรด้วยกัน สำหรับในระดับโลก องค์กรที่ทำงานด้านนี้ต่อเนื่อง คือ องค์กรสหประชาชาติด้านเครือข่ายการบริหารงานภาคสาธารณะ หรือ United Nations Public Administration Network (UNPAN) ซึ่งองค์กรนี้มีสาขาในระดับภูมิภาคเอเชีย คือ UNPAN Asia Pacific ซึ่งพบว่า องค์กรทั้งสองนี้ มีอิทธิพลต่อการสะท้อนภาพลักษณ์ในการทำงานของภาครัฐในประเทศต่าง ๆ ในระดับสูง ด้วยการใช้เครื่องมือต่าง ๆ สำหรับใน

ระดับโลกเรียกกลไกหรือเครื่องมือนี้ว่า “Governance World Watch” และระดับภูมิภาคเรียกว่า “Governance Asia-Pacific Watch” ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนอีกครั้งหนึ่งว่า แนวคิดธรรมาภิบาลนี้ให้ความสำคัญหรือมุ่งเน้นไปที่ประเด็นใดบ้าง และถ้าจำเป็นจะต้องมีการประเมินภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรมโดยตรง ก็ไม่ควรมัวเฝ้าหาหรือประเด็นที่ซ้ำซ้อนกัน หรือ อาจบูรณาการบางประเด็นของ “ธรรมาภิบาล” เข้ากับแนวคิดและหลักการคุณธรรมจริยธรรม หรือทำให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นก็อาจเป็นไปได้ ซึ่งน่าจะทำให้มีความครอบคลุมหรือเติมเต็มซึ่งกันและกันได้มากยิ่งขึ้น

ดังนั้น ในบทที่สามนี้ จึงแบ่งการนำเสนอผลการทบทวนองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำข้อเสนอกรอบแนวคิดและกรอบแนวทางในการประเมินองค์กรภาครัฐ ออกเป็น 3 กลุ่มความรู้ใหญ่ ๆ หรือ ชุดความรู้ที่สำคัญ 3 ชุด ดังนี้คือ

กลุ่มแรกหรือกลุ่มความรู้ที่ 1 เป็นองค์ความรู้เกี่ยวกับ คุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล ประกอบด้วย แนวคิด หลักการเกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม แนวคิดทฤษฎีที่อธิบายพัฒนาการด้านคุณธรรมจริยธรรมของมนุษย์ รวมถึงแนวคิดและทฤษฎีจริยศาสตร์สากล ที่มีอิทธิพลอยู่ในแวดวงการศึกษาและการส่งเสริมพัฒนาเรื่องคุณธรรมจริยธรรมในบริบทโลก และแนวคิดธรรมาภิบาล ตามลำดับ

หลังจากนั้น จะเป็นการนำเสนอองค์ความรู้กลุ่มที่ 2 ที่เกี่ยวกับแนวคิดการสร้างภาพลักษณ์ในภาคสาธารณะ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญมากในบริบทโลกยุคโลกาภิวัตน์ ที่มีความเชื่อมโยงกันทั้งหมด สำหรับแนวคิดนี้ พบว่า มีความเชื่อมโยงกับระบบและกลไกการประเมินต่าง ๆ ที่มีอยู่จำนวนมากในชุมชนนานาชาติ ที่ประเทศไทยต้องเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้ จึงนำเสนอบททบทวนเกี่ยวกับองค์กรที่มีอิทธิพลในการจัดทำและประเมินภาพลักษณ์ในชุมชนนานาชาติไว้ด้วย และจากการทบทวนความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้ ทำให้ทราบว่า ทำไมแนวคิดนี้จึงเป็นแนวคิดที่มีพลังและมีความสำคัญสูงยิ่งในโลกยุคปัจจุบัน และทำไมจึงทำให้หลาย ๆ ประเทศประสบผลสำเร็จในการพัฒนา ยกตัวอย่างเช่น กรณีของประเทศเกาหลี จึงได้ผนวกกรณีของประเทศเกาหลีไว้เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สำคัญ เพื่อทำให้ผู้เกี่ยวข้องประเภทต่าง ๆ ในประเทศไทยเข้าใจถึงอิทธิพลของแนวคิดนี้อย่างเป็นรูปธรรมด้วย

ลำดับต่อมา เป็นการนำเสนอผลการทบทวนองค์ความรู้กลุ่มที่ 3 หรือชุดที่ 3 เกี่ยวกับดัชนี ตัวชี้วัดครอบคลุมทั้งนิยาม ความหมาย กระบวนการ วิธีการในการพัฒนาดัชนี และเครื่องมือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมถึงองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาดัชนี หรือ ตัวชี้วัดทั้งในบริบทของต่างประเทศและประเทศไทย ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินการทำงานขององค์กรภาครัฐหรือภาคสาธารณะในปัจจุบัน

หลังจากนั้น ในบทที่ 4 จะเป็นการนำเสนอสถานการณ์ภาพลักษณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน และ/หรือ สถานการณ์ภาพลักษณ์ที่สะท้อนจุดอ่อน จุดแข็ง ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ของประเทศไทย ทั้งจากมุมมองของชุมชนนานาชาติและมุมมองของสังคมไทย ซึ่งชี้ให้เห็นว่า องค์กรภาครัฐไทยยังคงประสบปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาคอร์รัปชัน ซึ่งสะท้อนว่า ยังมีปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม จริยศาสตร์ และธรรมาภิบาลในระดับที่น่าเป็นห่วง อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้ ก็ได้ให้ความสำคัญกับจุดแข็ง หรือสิ่งที่ดีขององค์กรภาครัฐด้วย โดยผนวกกรณีตัวอย่างองค์กรภาครัฐที่มีผลการทำงานที่ดีไว้ด้วย ซึ่งข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ ได้นำไปผนวกกับผลการสังเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ที่มีความสำคัญสำหรับการพัฒนาข้อเสนอกรอบแนวคิด และการให้ข้อเสนอแนวทางในการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรม รวมถึงข้อเสนออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานเชิงระบบร่วมกับองค์กรภาคีหุ้นส่วนทั้งหมดในลำดับสุดท้าย ซึ่งหมายรวมถึงบทบาทการทำงานของศูนย์

คุณธรรม (องค์การมหาชน) ด้วย ซึ่งเนื้อหาในส่วนหลังนี้ ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 5 ซึ่งเป็นบทที่ว่าด้วย การสรุป และอภิปรายผลการศึกษา และการให้ข้อเสนอต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกเหนือจากการทบทวนองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการสร้างกรอบแนวคิดและการให้ข้อเสนอ แนวทางในการพัฒนาชุดดัชนีภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม จริยธรรมดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะนักวิจัยได้พบว่า จากการได้มีโอกาสทบทวนองค์ความรู้เกี่ยวกับเรื่อง “ภาพลักษณ์” และ “การสร้างภาพลักษณ์” ในภาคสาธารณะ ซึ่งเป็นคำหลักที่สำคัญของโครงการนี้อีกคำหนึ่งนั้น ทำให้คณะผู้วิจัยเกิดข้อคำถามหลาย ๆ อย่างเกี่ยวกับการทำงานขององค์กรภาครัฐ ที่อาจจะไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการประเมินเชิงตรวจสอบ หรือเชิงการจับผิด หรือเชิง การวัดคุณธรรม จริยธรรมแบบเธรตรง ที่มักนิยมใช้กันอยู่ในบริบทสังคมไทยปัจจุบัน แต่เท่าที่วิเคราะห์ดู พบว่า ควรจะปรับเป็นการประเมินเชิงพัฒนา เชิงการปรับเปลี่ยนระบบ วิธีคิด วิธีมอง และการสร้างความสัมพันธ์หรือ การมีปฏิสัมพันธ์ในการทำงานกับองคาพยพทั้งหมดที่เกี่ยวข้องมากกว่าหรือไม่ และจากผลการทบทวนความรู้ ดังกล่าว จึงนำมาสู่การให้ข้อเสนอที่เป็นทางเลือกในการพัฒนาระบบการทำงานและระบบการประเมินเชิง สนับสนุนใหม่ ๆ ที่สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงของโลก เพิ่มให้อีกหนึ่งข้อเสนอด้วย สำหรับรายละเอียด ต่าง ๆ เป็นไปตามลำดับ ดังต่อไปนี้คือ

กลุ่มที่ 1

วรรณกรรม/องค์ความรู้เกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล

3.2 นิยามความหมายของคำว่า คุณธรรม จริยธรรม

คำว่า คุณธรรม เป็นคำศัพท์ที่มีความหมาย ใกล้เคียงกัน โดยพจนานุกรมศัพท์ปรัชญาของ ราชบัณฑิตยสถานฉบับ พ.ศ. 2532 ได้ให้ความหมายของ “คุณธรรม” ว่า หมายถึง หลักที่มนุษย์ถือเป็น แนวทางที่ถูกต้องในการดำเนินชีวิต เช่น ความยุติธรรม ความเมตตา ฯลฯ ขณะที่พจนานุกรมฉบับ ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “คุณธรรม” ว่า หมายถึง สภาพคุณงามความดี เป็น สภาพคุณงามความดีทางความประพฤติและจิตใจ ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 2 ความหมาย ดังนี้คือ (จรรยาพร ธรณินทร์, 2550)

1. ความประพฤติดีงาม เพื่อประโยชน์สุขแก่ตนและสังคม ซึ่งมีพื้นฐานมาจากหลักศีลธรรมทาง ศาสนา ค่านิยมทางวัฒนธรรม ประเพณี หลักกฎหมาย และจรรยาบรรณวิชาชีพ
2. การรู้จักไตร่ตรองว่าอะไรควรทำ ไม่ควรทำ และอาจกล่าวได้ว่า คุณธรรม คือ จริยธรรมแต่ละข้อที่ นำมาปฏิบัติจนเป็นนิสัย เช่น เป็นคนซื่อสัตย์ เสียสละ อดทน มีความรับผิดชอบ ฯลฯ

จึงอาจกล่าวได้ว่า คุณธรรม คือ สภาพของคุณงามความดีที่สะท้อนออกมาจากนิสัยที่มีอยู่เป็นประจำ ของแต่ละบุคคล ปรากฏให้เห็นเป็นบุคลิกลักษณะของผู้นั้น และคุณธรรม คือ ธรรมที่เป็นคุณประโยชน์ต่อการ ปฏิบัติหน้าที่ “กรณีข้าราชการ มีหน้าที่สร้างประโยชน์สุขแก่ประชาชน มีวิสัยทัศน์ พันธกิจที่กำหนดไว้ชัดเจน” (รัตนา สนั่นเมือง, 2557)

สำหรับ คำว่า “จริยธรรม” ซึ่งเป็นอีกคำหนึ่งที่ใช้ควบคู่กับคำว่า คุณธรรม หรือ บางครั้งก็มีการใช้แทนกันอยู่บ่อยครั้งนั้น พบว่า มีความหมายที่ไม่แตกต่างกันมากนัก และ อันที่จริงเท่าที่ศึกษาและประมวลภาพรวมในขอบเขตของชุมชนนานาชาติ พบว่า มีการใช้ คำว่า “จริยธรรม” (Ethics) มากกว่าคำว่า “คุณธรรม” (Morality) ยกตัวอย่างเช่น ในระดับโลก ก็มีองค์กรที่ชื่อ “Institute for Global Ethics - IGE” หรือ “สถาบันจริยธรรมโลก” ซึ่งมีบทบาทในการผลักดันเรื่อง “จริยธรรม” ในองค์กรต่าง ๆ ในหลายภูมิภาค โดยเฉพาะในอเมริกา และยุโรป ซึ่ง IGE เน้นย้ำว่า การตัดสินใจที่อยู่บนฐานของจริยธรรม เป็นสิ่งสำคัญที่สุด เพราะจะเป็นตัวหล่อเลี้ยงคุณธรรมของพนักงาน/คนทำงาน และการตัดสินใจทุกอย่างต้องอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรม จริยธรรม นอกจากนี้ IGE ยังเน้นย้ำด้วยว่า จริยธรรม ไม่ใช่แค่สิ่งที่ถูกต้อง ที่ต้องทำเท่านั้น แต่ยังเป็นสิ่งที่ฉลาดที่ควรจะต้องทำ เพราะทำให้องค์กรมีชื่อเสียง ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดเกิดความรู้สึกผูกพัน หรือมีความซื่อสัตย์ต่อองค์กรมากขึ้นด้วย สำหรับรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์กรนี้ รวมทั้งแนวทางและเครื่องมือที่ใช้ในการทำงานสามารถศึกษาได้จากเว็บไซต์ของสถาบันนี้ได้ที่ www.globalethics.org

นอกจากนี้ สำหรับคำว่า “จริยธรรม” ในบริบทของประเทศไทย พบว่า บางท่านได้อธิบายไว้ว่า หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ รวมถึงศีลธรรม กฎแห่งศีลธรรม ซึ่งก็คือ กฎเกณฑ์ความประพฤติของมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นจากธรรมชาติของมนุษย์เอง ความเป็นผู้มีปรีชาญาณ (ปัญญาและเหตุผล) ทำให้มนุษย์มีมโนธรรม รู้จักแยกแยะความถูก ผิด ควร ไม่ควร โดยจริยธรรมมีลักษณะ 4 ประการ คือ (กิตติยา โสภณโกโคย, 2553)

1. การตัดสินใจทางจริยธรรม (Ethical Judgement) บุคคลจะมีหลักการของตนเอง เพื่อตัดสินใจการกระทำของผู้อื่น
2. หลักการของจริยธรรมและการตัดสินใจเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในตัวบุคคลก่อนที่จะปฏิบัติกรต่าง ๆ ลงไป
3. หลักการทางจริยธรรมเป็นหลักการสากลที่บุคคลใช้ตัดสินใจในการกระทำสิ่งต่าง ๆ
4. ทักษะเกี่ยวกับจริยธรรมได้มาจากความคิดของบุคคลหรืออุดมคติของสังคมจนเกิดเป็นทักษะในการดำรงชีวิตของตน และของสังคมที่ตนอาศัยอยู่

นอกจากนี้ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานฉบับ พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของ “จริยธรรม” ว่า หมายถึง “ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ, ศีลธรรม, กฎศีลธรรม” นอกจากนี้ยังมีความหมายอื่นๆ เช่น จริยธรรม ธรรมที่ดี ที่งามทำให้ผู้ถือปฏิบัติมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีความสง่างาม รวมทั้งกาย ใจ คุณธรรมและจริยธรรม หรืออาจกล่าวได้ว่า จริยธรรม หมายถึง หลักความประพฤติที่ดีงาม สอดคล้องกับหลักศีลธรรมทางศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ก่อให้เกิดความสงบสุขแก่ตนเองและผู้อื่นหรือการรู้ว่า “สิ่งใดควรทำและสิ่งใดไม่ควรทำ” และยังหมายรวมถึง จรรยาบรรณ (Code of Ethics) ของผู้ประกอบการวิชาชีพต่าง ๆ รวมทั้งจรรยาบรรณของข้าราชการ (โปรดดูตารางสรุปที่ 3 เกี่ยวกับวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพของข้าราชการในกระทรวงต่าง ๆ ในภาคผนวกประกอบด้วย) สำหรับกรณีที่เป็นองค์กรนั้น พบว่า ยังมีความหมายครอบคลุมไปถึงสิทธิและหน้าที่ กฎ กติกา และมรรยาทสังคมทุกด้าน ที่ถือปฏิบัติอยู่ในองค์กรและสังคมที่เกี่ยวข้องกับองค์กรนั้น ๆ ด้วย (รัตนา สนั่นเมือง, 2557)

นอกจากนี้ คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา (2553) ได้กล่าวถึง หลักจริยธรรมสากลไว้ดังนี้คือ “จริยธรรมเป็นส่วนหนึ่งของคำสั่งสอนทางศาสนา ซึ่งทุกศาสนามุ่งหวังให้ผู้ศรัทธาในศาสนาเหล่านั้น ๆ ประพฤติดี ประพฤติชอบ และมีชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสุข โดยจริยธรรมอาจเป็นลักษณะเฉพาะนอกเหนือจาก

คำสั่งสอนทางศาสนา แต่เป็นวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นพร้อมกับชุมชนนั้น ซึ่งยึดถือปฏิบัติสืบต่อเนื่องกันมา โดยจริยธรรมมีรากฐานมาจากวัฒนธรรม และไม่มีหลักจริยธรรมสากลที่ใช้สำหรับทุกสังคม ทุกกลุ่มคนในสังคมหรือทุกอาชีพ แต่ักพบว่า มีหลักการเบื้องต้นที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันอย่างน้อย 6 ข้อ ดังนี้คือ

1. สังคมที่แตกต่างกันจะมีหลักจริยธรรมที่แตกต่างกัน
2. ไม่มีเกณฑ์ที่เป็นภววิสัยที่สามารถตัดสินได้ว่า หลักจริยธรรมของสังคมแห่งหนึ่งเหนือกว่าหรือด้อยกว่าของอีกสังคมหนึ่ง
3. หลักจริยธรรมของสังคมใดสังคมหนึ่ง มิได้มีสถานภาพพิเศษกว่าของสังคมอื่น ๆ ทั้งนี้เป็นเพราะหลักจริยธรรมเป็นเพียงจริยธรรมระบบหนึ่งในจริยธรรมที่มีอยู่หลาย ๆ ระบบ
4. ในจริยศาสตร์ไม่มี “สัจสากล” ซึ่งหมายความว่า ไม่มีोरิสัย ที่คนทุกคนยึดถือและยอมรับร่วมกันตลอดเวลาทุกยุคทุกสมัย
5. หลักจริยธรรมในสังคมหนึ่งจะเป็นตัวกำหนดสิ่งที่ถูก และผิดของสังคมนั้นๆ
6. ความพยายามใด ๆ ในการตัดสินการกระทำของคนในวัฒนธรรมอื่น ถือเป็นความเย่อหยิ่ง ดังนั้น เราควรจะมีมอดคลั่นต่อการปฏิบัติตามความเชื่อของคนที่มีวัฒนธรรมที่แตกต่างจากวัฒนธรรมของเรา

สำหรับส่วนราชการของประเทศไทยนั้น พบว่า ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) (2556) ได้ให้ความหมายของมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ไว้ว่า หมายถึง สิ่งที่ต้องถือเอาเป็นหลักเทียบทางสภาพคุณงามความดีทั้งที่อยู่ภายในจิตใจ และที่แสดงออกทางกิริยาที่ควรประพฤติปฏิบัติที่คนในสังคมนั้น องค์การนั้น หรือ ส่วนราชการนั้น ได้ยอมรับนับถือกันมา หรือได้กำหนดร่วมกันขึ้นมาใหม่ และประพฤติปฏิบัติร่วมกัน หรือ ยอมรับร่วมกันว่าข้อประพฤติอะไรเป็นสิ่งดี อะไรเป็นสิ่งชั่ว อะไรถูก อะไรผิด อะไรควรทำ และอะไรไม่ควรทำ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ วีรวิท คงศักดิ์ (2557) ที่กล่าวว่า มาตรฐานทางจริยธรรม หมายถึง คุณภาพของความประพฤติที่ดีงาม ซึ่งวัดได้จากความสามารถในการไตร่ตรองว่าอะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำและเป็นที่มาส่วนหนึ่งของ “ประมวลจริยธรรม” ของสำนักงาน ก.พ. อีกด้วย

สำหรับในกรณีของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านของไทยดังเช่น ประเทศมาเลเซีย พบว่า ได้ให้ความสำคัญกับเรื่อง จริยธรรมของข้าราชการ เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ผู้ที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนเรื่องนี้ของประเทศคือ ศาสตราจารย์ไซเอ็ด อากิล แห่งมหาวิทยาลัยตุล อับดุล ราซิก (Universiti Tun Abdul Razak) เขาได้นิยาม คำว่า “จริยธรรม” ไว้อย่างสั้น ๆ กระชับ ชัดเจน และน่าจะสามารถนำมาเป็นประเด็นที่สำคัญในการพัฒนารอบแนวคิด เพื่อจัดทำดัชนีด้านนี้ได้ดี คือ เขากล่าวว่า “จริยธรรม” หมายถึง “คุณค่าหรือค่านิยม และหลักการที่ใช้ในการตัดสินใจ” (Bernama online, 2010) ซึ่งสอดคล้องกับนิยามหรือความหมายของสถาบันจริยธรรมโลก (IGE) ดังกล่าวแล้วข้างต้น หรืออันที่จริง อาจจะมีความเป็นไปได้ว่ามาเลเซียใช้นิยามหรือความหมายนี้ตามความหมายของสถาบันจริยธรรมโลก ก็อาจเป็นไปได้

โดยสรุป จากการทบทวนนิยามความหมายของคำว่า “คุณธรรม” และ “จริยธรรม” อาจกล่าวได้ว่า มาตรฐานคุณธรรม จริยธรรม คือ หลักการหรือหลักเกณฑ์ในเรื่อง คุณงามความดีทั้งทางด้านจิตใจ และพฤติกรรม หรือการกระทำ ที่ทำให้ปัจเจกบุคคลหรือองค์กรมีเกียรติภูมิ ควรค่าแก่ความเคารพ ได้รับการยอมรับ เกิดความเชื่อถือศรัทธา และความซื่อสัตย์ อย่างไรก็ตาม พบว่า จุดคลิกที่สำคัญที่จะทำให้การพัฒนาดัชนีด้านนี้

มีความเป็นรูปธรรม ก็คือ นิยามหรือความหมายที่ใช้กันอยู่ในประเทศมาเลเซียและในกรณีขององค์กร IGE ที่วัดจากการตัดสินใจในการกระทำต่าง ๆ ว่าต้องอยู่บนพื้นฐานของจริยธรรม *ดังนั้น โดยสรุปคำว่า “คุณธรรม” และ “จริยธรรม” ก็คือ คุณค่าหรือค่านิยมและหลักการต่าง ๆ ที่ใช้ในการตัดสินใจของมนุษย์นั่นเอง*

3.3 แนวคิดทฤษฎีที่อธิบายพัฒนาการทางด้านคุณธรรมจริยธรรมของมนุษย์

Jean Piaget (1956, อ้างถึงใน ถวิลวดี และคณะ, 2554) นักทฤษฎีทางด้านพัฒนาการที่มีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักกันเป็นอย่างดี ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางด้านจริยธรรมของมนุษย์ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับพัฒนาการทางด้านสติปัญญาของเด็กหรือมนุษย์ในวัยเด็ก โดยแบ่งพัฒนาการทางจริยธรรมออกเป็น 4 ขั้น ดังนี้คือ

ขั้นที่ 1 Pre-Moral Stage (0-4ปี) ขั้นก่อนจริยธรรมนี้เด็กจะยังไม่รู้และไม่เข้าใจกฎระเบียบของสังคม ไม่รู้จักกฎกติกา แต่เริ่มมีความเชื่อความเข้าใจจากการปลูกฝังว่าอะไรถูกหรือผิด

ขั้นที่ 2 Moral Realism (5-7ปี) ขั้นรู้ความหมายของจริยธรรม เด็กจะเริ่มยอมรับกฎเกณฑ์กฎระเบียบ ตัดสินความผิดจากความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ยังไม่ได้นำถึงเจตนา

ขั้นที่ 3 Transitional Stage (7-9 ปี) เป็นขั้นช่วงต่อระหว่างขั้นที่ 2 และ 4 เด็กในวัยนี้จะเริ่มมีการปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น เริ่มมีการให้และการรับ และเรียนรู้ว่าการทำผิดจะได้รับการลงโทษเป็นการตอบแทน

ขั้นที่ 4 Stage of Moral Relativism (10-11ปี) เป็นขั้นการพิจารณาจริยธรรมจากความเชื่อมโยงหรือความเกี่ยวข้องกับปัจจัยอื่น ๆ ที่แวดล้อม เด็กจะเริ่มคิดถึงถูก ผิด โดยใช้เหตุผล เริ่มตัดสินใจจากการพิจารณาสถานการณ์และความเกี่ยวข้องเชื่อมโยง หรือสิ่งที่กลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มเพื่อน ยึดมั่น หรือ ให้การยอมรับ หรือ ดูข้อตกลงต่าง ๆ ระหว่างกลุ่มมากขึ้น

จากแนวคิดของ Jean Piaget พบว่า ต่อมาได้มีการพัฒนาต่อยอดโดยนักจิตวิทยาชาวอเมริกันที่ชื่อลอว์เรนซ์ คอลเบิร์ก (Lawrence Kohlberg) (Kohlberg, 1976 อ้างถึงใน ถวิลวดี และคณะ, 2554) ซึ่งเขาได้แบ่งพัฒนาการทางจริยธรรมออกเป็น 3 ระดับ และในแต่ละระดับ ยังแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนย่อยดังนี้คือ

ระดับที่ 1 Pre-Conventional ระดับก่อนกฎเกณฑ์สังคม เด็กจะได้รับ กฎเกณฑ์และข้อกำหนดของพฤติกรรมที่ "ดี" "ไม่ดี" จากผู้มีอำนาจเหนือตน เช่น บิดา มารดา ครูหรือเด็กโต และมักจะคิดถึงผลที่ตามมาที่จะนำรางวัลหรือการลงโทษมาให้ ซึ่งพฤติกรรม "ดี" คือ พฤติกรรมที่แสดงแล้วได้รางวัล และพฤติกรรม "ไม่ดี" คือ พฤติกรรมที่แสดงแล้วได้รับโทษ โดยแบ่งพัฒนาการทางจริยธรรมระดับนี้ออกเป็น 2 ขั้นตอนย่อย คือ

ขั้นที่ 1 Punishment and Obedience Orientation ขั้นการลงโทษ และการเชื่อฟัง เด็กจะยอมทำตามเพราะไม่อยากรูกถูกลงโทษ

ขั้นที่ 2 Instrumental Relativist Orientation ขั้นถือผลประโยชน์ของตนเป็นใหญ่ ความดีความงามนั้น จะขึ้นอยู่กับรางวัล การชมเชย หรือ การตอบแทน

ระดับที่ 2 Conventional ระดับจริยธรรมตามกฎเกณฑ์ของสังคม พัฒนาการจริยธรรมระดับนี้ ผู้กระทำถือว่า การประพฤติตนตามความคาดหวังของผู้ปกครอง บิดา มารดา กลุ่มที่ตนเป็นสมาชิกหรือของชาติ เป็นสิ่งที่ควรจะทำหรือหลีกเลี่ยงการกระทำผิดเพราะกลัวว่าตนจะไม่เป็นที่ยอมรับของผู้อื่น ระดับนี้แบ่งเป็น 2 ขั้นตอนย่อยที่ต่อเนื่องจากขั้นตอนย่อยที่ 2 ข้างต้น คือ

ขั้นที่ 3 Mutual Interpersonal Normative Morality เป็นขั้นคล้ายตามผู้อื่น คล้ายตามความคาดหวังของสังคมหรือการยอมรับของกลุ่ม ต้องการการยอมรับของกลุ่มว่าตนเป็นคนดี มักจะทำในสิ่งที่สังคมคาดหวัง

ขั้นที่ 4 Law and Order Orientation เป็นขั้นตอนของการทำตามกฎหมายและกฎระเบียบของสังคม การทำในสิ่งที่ถูก ไม่ประพฤติดิต คือ การทำตามหน้าที่ ประพฤติตนไม่ผิดกฎหมาย และรักษาระเบียบแบบแผนของสังคม

ระดับที่ 3 Post-conventional Level ระดับภายหลังจากการทำตามกฎเกณฑ์หรือกฎระเบียบของสังคม พัฒนาการทางจริยธรรมระดับนี้ เป็นหลักจริยธรรมของผู้มีอายุ 20 ปีขึ้นไป ผู้ทำหรือผู้แสดงพฤติกรรมได้พยายามที่จะตีความหมายของหลักการและมาตรฐานทางจริยธรรมด้วยวิจารณญาณของตนเองก่อนที่จะยึดถือเป็นหลักการของความประพฤติที่จะปฏิบัติตาม การตัดสินใจ "ถูก" "ผิด" "ไม่ควร" มาจากวิจารณญาณของตนเอง ปราศจากอิทธิพลของผู้มีอำนาจ หรือ กลุ่มที่ตนเป็นสมาชิก ซึ่งกฎเกณฑ์ – กฎหมายดังกล่าว ควรจะตั้งอยู่บนหลักความยุติธรรม และเป็นที่ยอมรับของสมาชิกของสังคมที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ด้วย ระดับนี้ยังสามารถแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนย่อยที่มีความต่อเนื่องจากขั้นตอนย่อยที่ 4 คือ

ขั้นที่ 5 Social Contract Orientation ขั้นทำตามสัญญาของสังคม เน้นถึงความสำคัญของมาตรฐานทางจริยธรรมที่ทุกคนหรือคนส่วนใหญ่ในสังคมยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องสมควรที่จะปฏิบัติตาม โดยพิจารณาถึงประโยชน์และสิทธิของบุคคลก่อนที่จะใช้มาตรฐานทางจริยธรรม

ขั้นที่ 6 Universal Ethical Principle Orientation หลักการคุณธรรมจริยธรรมสากล โดยเชื่อในความดีงาม ความถูกต้องที่เป็นสากล เป็นที่ยอมรับจากคนส่วนมากทั่วโลกและทุกสังคม

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่า การเรียนรู้ถูก-ผิด หรือการเรียนรู้และการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมของมนุษย์จะต้องดำเนินการตั้งแต่วัยเด็ก และสถาบันที่มีความสำคัญที่สุดในการปลูกฝังเรื่อง คุณธรรม จริยธรรม ก็คือ สถาบันครอบครัว และสถาบันต่าง ๆ ทางสังคมของแต่ละสังคมนั้นเอง จากข้อมูลหรือความรู้ตรงนี้ ทำให้เกิดการถกคิดและการตั้งคำถามต่อไปได้ว่า การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับการขาดคุณธรรม จริยธรรมในวัยผู้ใหญ่ นั้น จะมีหนทางใดบ้าง และ/หรือ จะต้องดำเนินการอย่างไร ที่ไม่ใช่วิธีการแบบเถรตรง จึงจะได้ผล เพราะตรงกับสุภาษิตไทยที่ว่า “ไม้แกัดดัดยาก” ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นสำคัญมาก ที่จะนำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดและการให้ข้อเสนอแนะทางในการพัฒนาดัชนีคุณธรรม จริยธรรมของบุคลากรภาครัฐไทยในลำดับต่อไป

3.4 แนวคิดและทฤษฎีจริยศาสตร์สากล

นอกจากแนวคิดและทฤษฎีที่อธิบายพัฒนาการด้านคุณธรรมจริยธรรมในมนุษย์หรือปัจเจกบุคคลดังกล่าวข้างต้นแล้ว พบว่า ยังมีทฤษฎีทางด้านจริยศาสตร์สากลที่น่าจะสามารถนำมาปรับใช้หรือเป็นวัตถุดิบที่สำคัญในการพัฒนารอบแนวคิดและการจัดทำดัชนีคุณธรรมจริยธรรมที่สำคัญอีกอย่างน้อยสองมุมมอง หรือสองสำนักคิดที่สำคัญ ดังนี้คือ

3.4.1 กลุ่มทฤษฎีที่เน้นเรื่องหน้าที่หรือการกระทำหน้าที่อย่างถูกต้อง (Deontology)
เน้นการปฏิบัติ/การกระทำอย่างถูกต้อง โดยไม่เน้นถึงผลของการกระทำหรือมีมุมมองว่าคนที่มีคุณภาพต้องมี

หน้าที่และกระทำหน้าที่ต่าง ๆ ของตนเองอย่างถูกต้อง หรืออาจตีความได้ว่ามุ่งเน้นไปที่ปัจจัยนำเข้า คือมองว่าการกระทำที่ดี ย่อมมีค่าในตัวของมันเอง โดยไม่ต้องสนใจว่าผลของการกระทำนั้นจะเป็นอย่างไร

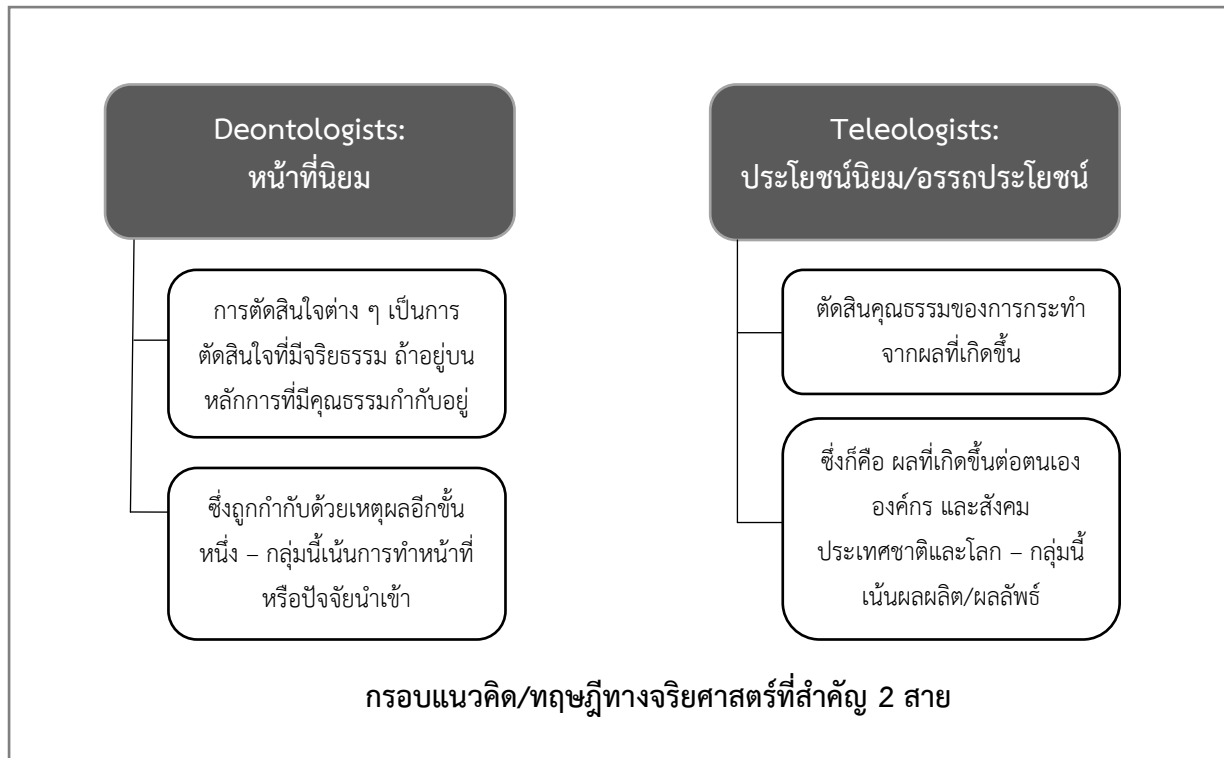
3.4.2 กลุ่มทฤษฎีที่เน้นเรื่องประโยชน์สูงสุด/อรรถประโยชน์สูงสุด (Teleology/Utilitarianism) หรือบางคนแปลว่า “ประโยชน์นิยม” ซึ่งเป็นกลุ่มแนวคิดและทฤษฎีที่เน้นไปที่เน้นผลของการกระทำและ/หรือประโยชน์ของการกระทำ แม้ว่าสิ่งนั้นหรือการกระทำนั้น อาจขัดกับหลักคุณธรรมจริยธรรมขั้นพื้นฐานบางประการก็ตาม แต่ถ้ามีประโยชน์หรือทำให้เกิดความสุขสูงสุดก็สามารถทำได้ ซึ่งจะอธิบายรายละเอียดในเนื้อหาที่ตามมาด้านล่างนี้

สำหรับในกลุ่มแรกหรือกลุ่มที่เน้นการกระทำหน้าที่อย่างถูกต้อง (Deontology) นี้ พบว่า คำว่า deon มีรากศัพท์จากภาษากรีก ซึ่งแปลว่า “หน้าที่” หรือ “duty” ดังนั้น กลุ่มนี้ จึงเป็นกลุ่มที่มองหรือเชื่อว่ามนุษย์เกิดมาเพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ ของตนเอง และถ้ามีการกระทำหรือปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ โดยอยู่บนหลักการและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ถูกต้องแล้ว ก็ถือว่าได้กระทำในสิ่งที่ถูกต้องแล้ว โดยไม่ต้องสนใจว่าผลลัพธ์ของมันจะเป็นอย่างไร กลุ่มนี้มองว่าโดยปกติคนที่นับถือศาสนาก็มักจะต้องปฏิบัติหรือการกระทำหน้าที่ตามหลักคำสอนของศาสนา ไม่ว่าจะเป็นการไม่ลักขโมย การไม่พูดโกหก ไม่หลอกลวง และที่สำคัญคือมนุษย์ต้องพูดความจริงไม่ว่าจะส่งผลหรือทำให้เกิดผลอย่างไรตามมาก็ตาม และต้องไม่ฆ่าผู้อื่นไม่ว่าคน ๆ นั้นจะเลวร้ายแค่ไหนก็ตาม (Kant, 1788; สุปรียา วงษ์ตระหง่าน, มปป.) นอกจากนี้ นักปรัชญา นักคิด นักทฤษฎี และนักวิชาการในกลุ่มนี้ยังมองด้วยว่าการตัดสินใจต่าง ๆ มักเป็นการตัดสินใจที่มีจริยธรรม ถ้าอยู่บนหลักการที่มีคุณธรรม จริยธรรมกำกับอยู่ ซึ่งมักจะถูกกำกับควบคุมด้วยเหตุผลอีกชั้นหนึ่งหรืออาจกล่าวหรือตีความได้ว่า เป็นทฤษฎีที่เน้นไปที่ต้นเหตุหรือปัจจัยนำเข้า (Inputs) นั่นเอง ในขณะที่กลุ่มที่สองหรือที่เรียกว่า กลุ่มเป้าหมายนิยม หรือประโยชน์นิยม (Teleology) หรือบางคนนำไปเทียบเคียงกับคำว่า “Utilitarianism” หรือ “อรรถประโยชน์นิยม” ซึ่งกลุ่มแนวคิดทฤษฎีนี้ มักจะตัดสินคุณธรรม จริยธรรมของมนุษย์จากผลของการกระทำ หรือจากผลลัพธ์/ผลกระทบจากการกระทำ (consequences) เพราะมองหรือเชื่อว่าการกระทำของมนุษย์แต่ละคนเป็นการกระทำที่มีเป้าหมาย หรือต้องการบรรลุผลอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลาย ๆ อย่างในเวลาเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบรรลุ “ความสุขอันยิ่งใหญ่” ซึ่งการกระทำหลาย ๆ อย่างอาจจะใช้วิธีการที่ไม่ถูกต้อง หรืออาจจะมีทั้งผลดีและผลที่ไม่ดีที่เกิดขึ้นทั้งต่อตนเอง องค์กร สังคม ประเทศชาติ และมวลมนุษยชาติ หรืออาจกล่าวตีความได้ว่า กลุ่มนี้พิจารณาจากผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบของการกระทำ (Outputs/Outcomes/Impacts) และเชื่อว่าโดยส่วนใหญ่มนุษย์ต้องการทำความดี ความถูกต้อง แต่ก็ต้องพิจารณาควบคู่กันไปด้วยว่าสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่เป็ประโยชน์หรือไม่ หรือถ้าทำอะไรไปแล้วจะทำให้เกิดผลอะไรขึ้นบ้าง ดังนั้น ในการกระทำบางอย่างถึงแม้ว่าจะขัดกับหลักคุณธรรมจริยธรรมบางประการ แต่ถ้าทำแล้วเกิดผลดีก็สามารถทำได้ เช่น การพูดเท็จหรือการไม่บอกความจริง ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของความสัมพันธ์ระหว่างพ่อแม่ลูก เช่น กรณีผลการเรียนที่ไม่ดี ถ้าทราบว่าการพูดความจริงแล้วพ่อแม่อาจไม่สบายใจ ไม่มีความสุขหรืออาจเป็นทุกข์ได้ ก็อาจไม่บอกความจริงดังกล่าวก็ได้ หรือกรณีความสัมพันธ์ระหว่างหมอกับคนไข้ ถึงแม้คนไข้มีอาการหนักแต่หมอก็อาจจะจำเป็นต้องปลอมใจไม่บอกความจริง เพราะกลัวว่าจะทำให้คนไข้เป็นทุกข์จนทรุดหนักหรือเสียชีวิตได้ เป็นต้น

ดังนั้น โดยสรุปแนวคิดและทฤษฎีจริยศาสตร์ที่เป็นสากลนี้ มีมุมมองที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง โดยสายหนึ่งบอกว่า ให้ทำความดี ให้พูดความจริง โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลของมัน ขณะที่กลุ่มที่สองเชื่อว่า ต้องดูที่

ผลของการกระทำ หรือการกระทำดังกล่าวมีประโยชน์หรือไม่ ต่อใคร โดยแสดงความแตกต่างกันของแนวคิด ทฤษฎี มุมมองของทั้งสองกลุ่มได้ตามแผนภาพที่ 3 ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 3 แนวคิดและทฤษฎีจริยศาสตร์สากล 2 สาย

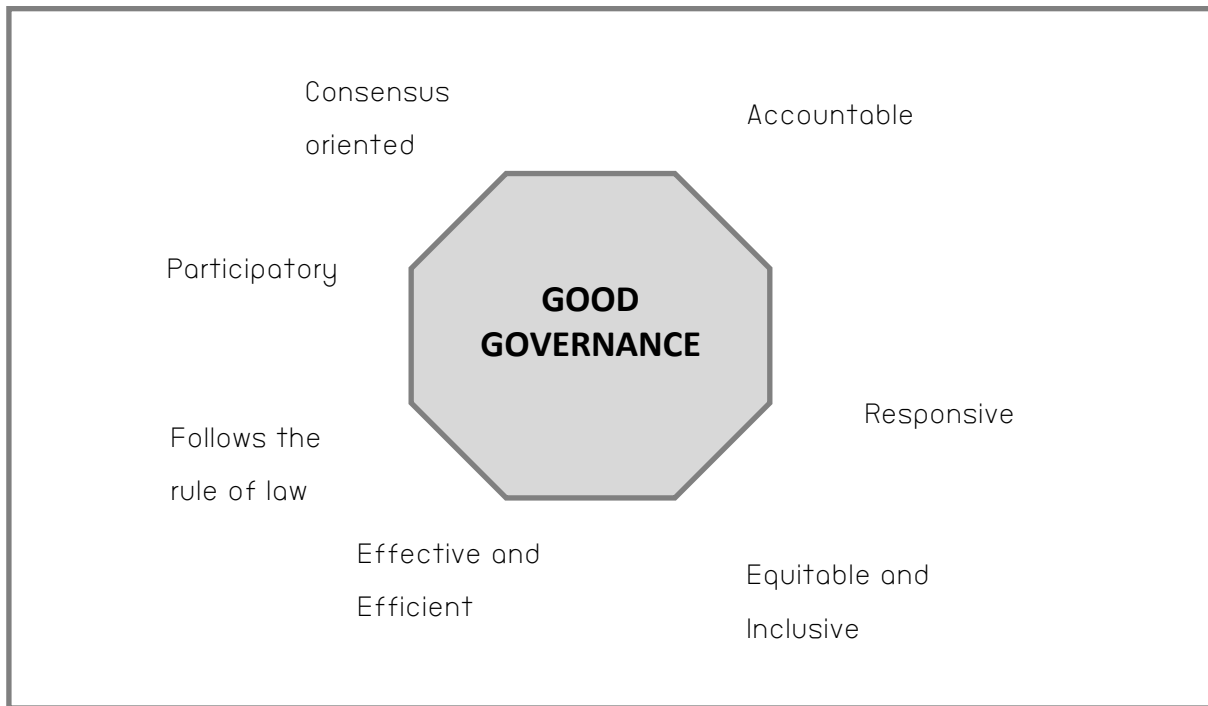


3.5 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่อง “ธรรมาภิบาล”

สำหรับคำว่า “ธรรมาภิบาล” นี้ แปลมาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” เป็นแนวคิดที่นำเสนอโดยองค์การสหประชาชาติและกลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับและนำไปสู่การปฏิบัติมากที่สุด แนวคิดหนึ่งในการบริหารงานของภาคสาธารณะทั่วโลก และยังมีองค์กรในการกำกับ ติดตาม และประเมินองค์กรประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องดังได้กล่าวใน “เกริ่นนำ” ข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากลายเป็น “แนวคิดที่เป็นหลักการสากล” ที่ทุกประเทศทั่วโลกยอมรับกันได้

ทั้งนี้ องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ได้มีการกำหนดองค์ประกอบหรือลักษณะที่สำคัญของการมี “ธรรมาภิบาล” ไว้ 8 ประการ ดังนี้คือ

แผนภาพที่ 4 องค์ประกอบของการมีธรรมาภิบาล



1. การมีส่วนร่วม (Participation) การมีส่วนร่วมของสมาชิกในการตัดสินใจ เป็นกุญแจสำคัญของธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วม หมายความว่าทั้งการมีส่วนร่วมโดยตรง และการมีส่วนร่วมผ่านหน่วยงาน สถาบัน หรือผู้แทน ทั้งนี้การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้นต้องตั้งหรืออิงอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์ด้วย

2. หลักนิติธรรม (Rule of Law) ธรรมาภิบาลต้องการกรอบของกฎหมายที่เป็นธรรม มีความเสมอภาคกับประชาชนโดยเท่าเทียมกันภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน

3. ความโปร่งใส (Transparency) การตัดสินใจอย่างถูกต้องในการดำเนินการภายใต้กฎระเบียบ หรือมีการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างตรงไปตรงมาให้กับผู้ได้รับผลกระทบ โดยต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร

4. การมีความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการ (Responsiveness) ธรรมาภิบาล คือการมีองค์กร/สถาบัน และกระบวนการที่ตอบสนองต่อความต้องการอย่างมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างมีเหตุผล

5. การมีความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus Oriented) โดยเฉพาะในสังคมที่มีความหลากหลาย หรือมีความแตกต่างกันอย่างมาก ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดและสรุปความต้องการของคนในสังคม รวมไปถึงต้องมีความครอบคลุมและมีวิสัยทัศน์ที่ยาวไกลเพื่อสร้างความยั่งยืนในการพัฒนา ลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม โดยเรียนรู้ได้จากประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสภาพบริบทของสังคมนั้น ๆ ก่อน

6. ความเสมอภาคและการผนวกทุกคน (Equity and inclusiveness) สังคมที่ดีนั้นขึ้นอยู่กับ การที่สมาชิกในสังคมนั้นรู้สึกร่วมกันเป็นส่วนหนึ่ง และไม่รู้สึกร้างแยกจากสังคม ดังนั้นทุกกลุ่มโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ด้อยโอกาสต้องมีโอกาสในการพัฒนาหรือได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อชีวิตที่ดีขึ้น

7. หลักประสิทธิผลและประสิทธิภาพ (Effectiveness and efficiency) การมีองค์กร หรือกระบวนการ สร้างผลผลิตที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมโดยใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพประสิทธิผล รวมไปถึงการใช้โดยคำนึงถึงความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

8. ความรับผิดชอบและความสามารถในการตรวจสอบได้ (Accountability) ความรับผิดชอบต่อ สังคมและความสามารถในการตรวจสอบได้ เป็นกุญแจสำคัญในหลักธรรมาภิบาล ไม่ใช่แค่เฉพาะหน่วยงาน องค์กรภาครัฐเท่านั้น แต่หมายรวมถึงทุกภาคส่วนต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะและความสามารถในการ ตรวจสอบได้ ทั้งในเรื่องการตัดสินใจและการกระทำต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ

จากการทบทวนนิยาม ความหมาย หลักการ และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม จริยศาสตร์ และธรรมาภิบาล จึงอาจกล่าวสรุปและตีความได้ดังต่อไปนี้ว่า

1. ความหมายของคำว่า คุณธรรม จริยธรรมนั้น มีความหมายที่คล้ายคลึงกันมาก สามารถใช้ทั้งสอง คำอย่างมีความเชื่อมโยงกัน หรือสามารถใช้เพียงแค่คำใดคำหนึ่งแทนกันก็ได้ และในความเป็นจริงในบริบทการ ทำงานขององค์กรภาครัฐไทยก็พบการใช้สองคำนี้ แต่เป็นการใช้แยกออกจากกัน ซึ่งในกรณีของสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ใช้คำว่า “จริยธรรม” ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ใช้คำว่า คุณธรรมและความโปร่งใส (โปรดอ่านเนื้อหาในลำดับต่อไป และดูตารางสรุปในภาคผนวกเกี่ยวกับระบบและเครื่องมือต่าง ๆ ในการประเมินองค์กรภาครัฐไทยในปัจจุบัน ด้วย)

2. จากทฤษฎีของเพียเจ และโคลเบอร์ก และตามที่มีการอ้างอิงงานของทั้งสองท่านนี้ในงานของ ฌีวลิวดี้ บุรีกุล และคณะ ในปี 2554 นั้น พบว่า ได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการเรียนรู้และการปลูกฝังเรื่อง คุณธรรมจริยธรรม หรือการรู้ผิด-ถูก-ดี-ไม่ดี ในช่วงวัยเด็กและเยาวชน (โดยเฉพาะในช่วงอายุระหว่าง 5-20 ปี) มีความสำคัญมากต่อพัฒนาการด้านคุณธรรม จริยธรรมของปัจเจกบุคคลแต่ละคน รวมถึงความสำคัญของพ่อแม่ ผู้ปกครอง ครอบครัว และสังคมในการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมให้กับเด็กและเยาวชน และยังสะท้อนให้เห็น ด้วยว่าการมีภูมิคุ้มกันในช่วงนี้ หรือการพัฒนาคนในช่วงนี้ จะทำให้มนุษย์หรือปัจเจกบุคคลหรือสมาชิกของ สังคมมีคุณภาพหรือสามารถปลูกฝังและขัดเกลาได้มากที่สุดในช่วงดังกล่าว และเมื่อปัจเจกบุคคลแต่ละคนมี คุณภาพแล้ว จึงจะนำไปสู่การปฏิบัติตามกฎหมาย/กฎระเบียบขององค์กรและสังคมในช่วงที่มีอายุ 20 ปีขึ้นไป หรือเมื่อเป็นผู้ใหญ่ด้วยการใช้วิจารณญาณของตนเอง ซึ่งหมายถึงว่าจะมีการใช้วิจารณญาณได้ดี ถูกต้อง เหมาะสมเป็นที่ยอมรับ

3. สำหรับกรณีทฤษฎีจริยศาสตร์สากลที่มีมุมมองที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงระหว่างกลุ่มหน้าที่นิยม และประโยชน์นิยมนั้น ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญและน่าสนใจเช่นกันว่า ในการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์ คุณธรรม จริยธรรมขององค์กรภาครัฐไทยนั้น เราควรจะใช้แนวคิด ทฤษฎี หรือมุมมองเชิงทฤษฎีของสายไหน หรือกลุ่มไหน เราควรจะเน้นที่การทำความดี ความถูกต้อง หรือดูที่ปัจจัยนำเข้าว่า เราได้คนดีเข้ามาทำงาน ในภาครัฐแล้วหรือไม่ โดยไม่ต้องสนใจกับผลที่จะเกิดขึ้นหรือเราควรคำนึงถึงผลที่เกิดขึ้น เช่น ผลของการ ปฏิบัติงานหรือภาพสะท้อนจากผลของการปฏิบัติงาน โดยไม่ต้องดูว่าใครเป็นคนปฏิบัติ ปฏิบัติอะไร อย่างไร? โดยสรุปถ้าเป็นแบบแรกก็ประเมินแต่เฉพาะปัจจัยนำเข้า โดยดูว่าใครทำอะไร ทำอย่างไร และถ้าเป็นแบบหลัง ก็ประเมินแต่ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบของการปฏิบัติงาน เป็นต้น

4. สำหรับกรณีแนวคิดธรรมาภิบาลพบว่า ปัจจุบันได้มีการใช้อยู่ในกรอบการกำกับ ติดตาม และ ประเมินขององค์การสหประชาชาติแล้ว จึงคิดว่าไม่มีความจำเป็นต้องนำแนวคิดนี้มาผนวกในการพัฒนาชุดดัชนี

ภาพลักษณ์คุณธรรม จริยธรรมของศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) อีก เพราะจะเป็นการซ้ำซ้อนและทำให้เกิดความเบื่อหน่ายต่อบุคคลและองค์กรที่ถูกประเมิน

ดังนั้น จึงอาจจะพอล่าสรุปได้ว่า แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำหรือการพัฒนาด้านภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลขององค์กรภาครัฐไทยนั้น ต้องมีความชัดเจน ว่าจะใช้หลักการ และ/หรือแนวคิดทฤษฎีใดในการพิจารณา จะพิจารณาเฉพาะสาเหตุ/ปัจจัยนำเข้า หรือจะดูที่ผลของการกระทำ หรือจะใช้ทั้งสองอย่างควบคู่กัน

นอกจากการทบทวนนิยาม ความหมาย หลักการ และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมจริยธรรมโดยตรงแล้ว ในการศึกษาครั้งนี้ ยังให้ความสำคัญกับการทบทวน ประมวล วิเคราะห์ และสังเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคำว่า “ภาพลักษณ์” และ/หรือ การสร้างภาพลักษณ์ด้วย ดังได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า เนื่องจากเป็นคำหลักของโครงการที่มีความสำคัญมากอีกคำหนึ่ง ดังนั้น ในลำดับต่อไปนี้จะเป็นการนำเสนอผลการทบทวนเกี่ยวกับแนวคิดภาพลักษณ์และการสร้างภาพลักษณ์ รวมถึงองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินภาพลักษณ์ในบริบทโลก อย่างไรก็ตาม ในความจริงนั้น องค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาพลักษณ์และการสร้างภาพลักษณ์นั้นมีอยู่จำนวนมาก แต่ในการศึกษาครั้งนี้ มีเวลาที่จำกัด จึงไม่สามารถทบทวนได้ทั้งหมด จึงหยิบยกเฉพาะแนวคิดที่โดดเด่น ที่กำลังได้รับความนิยมค่อนข้างมาก ซึ่งก็คือแนวคิดและทฤษฎีของ ศาสตราจารย์พอล เทมโพรัล (Temporal, 2015) ที่มีการปรับปรุงและตีพิมพ์ล่าสุดเมื่อต้นปี 2558 นับว่าเป็นผลงานล่าสุดที่มีการนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ ที่ทันสมัย ทันการณ์มากที่สุดเล่มหนึ่ง จึงหยิบยกขึ้นมาแนะนำเสนอ ณ ที่นี้ สำหรับองค์กรที่ทำการประเมินภาพลักษณ์ในระดับโลก ก็เลือกขึ้นมาจำนวนหนึ่งเช่นกัน โดยเฉพาะองค์กรที่มีอิทธิพลที่มีการอ้างอิงถึงมากที่สุดหรืออยู่ในลำดับต้น ๆ ของบรรดาองค์กรที่อยู่ในกลุ่มของการจัดทำภาพลักษณ์ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้คือ

กลุ่มที่ 2

วรรณกรรม/องค์ความรู้เกี่ยวกับภาพลักษณ์/การสร้างภาพลักษณ์ในภาคสาธารณะ
และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประเมินภาพลักษณ์ในระดับโลก

3.6 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาพลักษณ์และการสร้างภาพลักษณ์สำหรับภาคสาธารณะ

“
....การรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ลูกค้า ผู้รับบริการมีความสำคัญต่อการบรรลุ
ความสำเร็จของภาคสาธารณะ ความจำเป็นในการควบคุม(Control) การบริหารจัดการ
(Management) และการสร้างภาพลักษณ์ขององค์กรเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ในขณะที่
ที่ความล้มเหลวในการจัดทำกิจกรรมเสริมภาพลักษณ์ขององค์กร จะนำไปสู่การรับรู้ในเชิง
ลบและทำให้การบรรลุวัตถุประสงค์ของประเทศหรือองค์กรสำเร็จได้น้อยลงหรือลดลง...
”

ข้อความดังกล่าวข้างต้นนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการสร้างภาพลักษณ์ของภาคสาธารณะ เนื่องจากการพัฒนาของภาคสาธารณะนั้น มีความเกี่ยวข้องกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคธุรกิจ เอกชน ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม ครอบคลุมมิติต่าง ๆ ทั้งด้านนโยบาย การพัฒนารายภาค (Sector Development) การตลาด การสื่อสาร การระดมทุน ความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การสร้างภาพพจน์ขององค์กร กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความร่วมมือกับภาคธุรกิจเอกชน รวมถึงกิจกรรมอื่น ๆ และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์อื่น ๆ ดังนั้น ทุกองค์กรจึงจำเป็นต้องมีจุดแตกต่าง และภาพลักษณ์เชิงบวก เพื่อให้ได้รับการยอมรับทางการเมือง การเข้าถึงแหล่งทุน หรือการได้รับการสนับสนุนทุนในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ เนื่องจากโลกมีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ทรัพยากรก็มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นทุกองค์กร ทุกประเทศจะต้องทำให้เห็นถึง **“ความแตกต่างและความดีกว่าของตน”** นั่นคืออะไร และวิธีการที่นำมาปรับใช้ คือ **การพัฒนาภาพลักษณ์ขององค์กรหรือของประเทศตนให้เข้มแข็ง** ซึ่งในปัจจุบัน ภาคสาธารณะยอมรับแล้วว่าต้องใช้เทคนิคอย่างเดียวกับภาคธุรกิจ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม และยังช่วยทำให้ประสบความสำเร็จทั้งเป้าหมายทางธุรกิจและการช่วยเหลือทางสังคม

สำหรับคำว่า **“ภาพลักษณ์” (Brand)** ตามความหมายของศาสตราจารย์เท็มโพรลันี่ หมายถึง การผสมผสานสาระสำคัญต่าง ๆ ทั้งที่มองเห็นได้หรือจับต้องได้ (tangible) และที่มองไม่เห็นหรือไม่สามารถจับต้องได้ (Intangible) เข้าด้วยกันอย่างสลับซับซ้อน สำหรับสิ่งที่มองเห็นได้หรือจับต้องได้ อาจจะเรียกว่าเป็น hard aspect หรือ มิติที่ค่อนข้างแข็งหรือเป็นเชิงวัตถุ สิ่งของ ของภาพลักษณ์ก็ได้ซึ่งประกอบด้วย ผลิตภัณฑ์หรือผลผลิต (Products) บริการ (Services) การสื่อสารต่าง ๆ แง่มุมอื่น ๆ ส่วนสิ่งที่มองไม่เห็น หรือจับต้องไม่ได้ ซึ่งอาจเรียกว่าเป็น **“soft aspect of brand”** แต่กลับเป็นด้านที่มีความสำคัญมากกว่า ประกอบด้วย ความรู้สึก (Feeling) สิ่งที่มีความสัมพันธ์กับจิตใจ (Mental ssociations) การรับรู้ (perception) อารมณ์ความรู้สึก (emotion) เพราะเป็นด้านที่ทำให้สิ่งหนึ่ง ๆ มีคุณค่าและเป็นที่ต้องการ และจากการศึกษาวิจัย พบว่าภาพลักษณ์ที่ประสบความสำเร็จมักมีลักษณะของการเข้าถึงอารมณ์ความรู้สึกของผู้คน ประชาชนผู้ใช้บริการ และมักจะต้องสามารถสะท้อนประสบการณ์ของประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ที่มีต่อผลิตภัณฑ์ บริการต่าง ๆ ขององค์กรที่พวกเขาติดต่อสัมพันธ์ด้วย

ดังนั้น **“ภาพลักษณ์”** ในความหมายที่เป็นเรื่องของความรู้สึกนี้จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อภาคสาธารณะ ซึ่งเป็นภาคที่ต้องมีความสัมพันธ์อย่างมากกับภาคีหุ้นส่วน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชน ผู้รับประโยชน์ ผู้รับบริการ หรือสาธารณชน เพราะสิ่งนี้เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อ **“ความสำเร็จ”** เพราะยังมีความสัมพันธ์มากเท่าใด ภาพลักษณ์ก็ยิ่งได้รับการยอมรับและตอบสนองมากขึ้นตามไปด้วยเท่านั้น ดังนั้น การสร้างภาพลักษณ์ ก็เหมือนกับการสร้างความสัมพันธ์ทุกประเภทที่ต้องมีการนำประสบการณ์ดี ๆ ทุก ๆ ประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการต่าง ๆ มาใช้ให้เป็นประโยชน์

ด้วยเหตุนี้ การบริหารจัดการภาพลักษณ์ จึงมุ่งเน้นไปที่ระดับสูงสุดของความพึงพอใจที่ผู้รับบริการหรือผู้รับประโยชน์ได้รับ ซึ่งสิ่งนี้จะนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมขององค์กรให้อยู่บนพื้นฐานของคุณค่า ค่านิยม และทัศนคติต่าง ๆ ที่สามารถสะท้อนให้เห็นได้ จับต้องได้ และเป็นสิ่งที่ลูกจ้าง พนักงาน ข้าราชการ ส่งทอดประสบการณ์ของภาพลักษณ์ให้กับลูกค้า ผู้รับบริการ ผู้รับประโยชน์นั่นเอง และสิ่งที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งอีกประการหนึ่ง ก็คือ อัตลักษณ์ของภาพลักษณ์หนึ่ง ๆ นั้น จะต้องแปลงสู่การปฏิบัติ หรือทำให้เกิดเป็นความจริงด้วยเหตุนี้ จึงทำให้บริษัทหรือองค์กรธุรกิจที่มีแบรนด์สินค้าดัง ๆ ใช้เวลาในการฝึกอบรมพนักงานของตนให้มี

ความรู้สึกผูกพันกับแบรนด์ และต้องมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับคุณค่าของแบรนด์สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ขององค์กร การพัฒนาอัตลักษณ์ที่เข้มแข็งให้กับแบรนด์ และการนำสู่ความเป็นจริงในชีวิตของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดด้วยวิธีนี้ เป็นวิธีการที่สำคัญที่นำไปสู่ “ความสำเร็จ” ในขณะที่กลยุทธ์ในการสื่อสาร และกิจกรรม/กลเม็ด/กลยุทธ์ หรือกลวิธีอื่น ๆ นั้นมีบทบาทในการช่วยสร้างแบรนด์ได้เพียงบางส่วนเท่านั้น

สำหรับขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำภาพลักษณ์ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้คือ

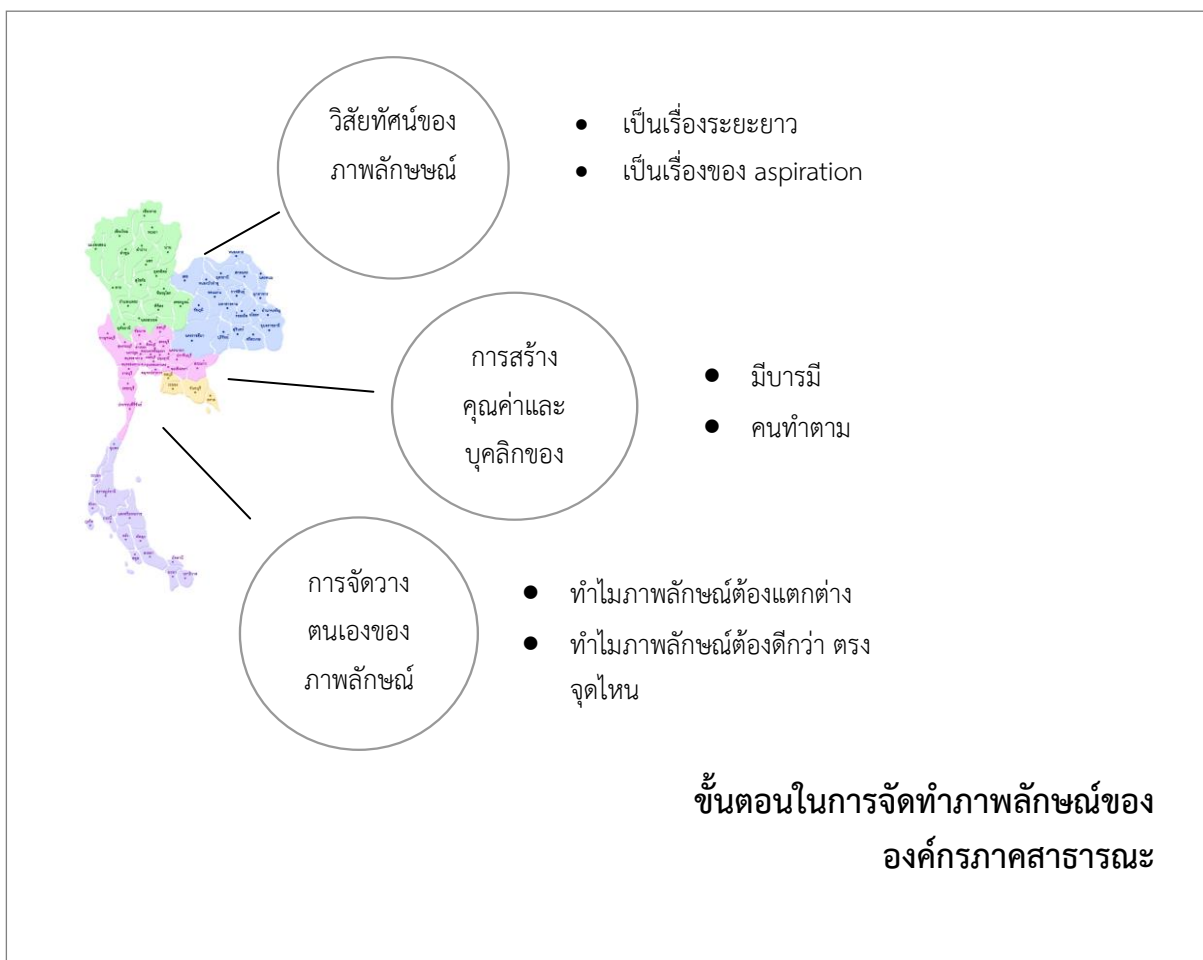
ขั้นตอนที่1 การกำหนดวิสัยทัศน์ของภาพลักษณ์ (Brand Vision) ซึ่งเป็นเรื่องของภาพในระยะยาวขององค์กร และเป็นความปรารถนาสูงสุดที่ต้องการเห็นองค์กรเป็นไปในทิศทางใด (Aspiration)

ขั้นตอนที่2 การสร้างคุณค่าและบุคลิกของภาพลักษณ์ (Brand Values and Personality) ประเด็นสำคัญของการสร้างคุณค่า คือ จะทำอะไรให้องค์กรมีบาร์มี มีคนกล่าวถึง มีคนทำตาม

ขั้นตอนที่3 การจัดวางหรือกำหนดสถานภาพให้กับภาพลักษณ์ (Brand Positioning) ประเด็นคำถามสำคัญ คือ ทำไมภาพลักษณ์ต้องแตกต่าง และทำไมจึงต้องดีกว่าองค์กรอื่น ในจุดไหน

ซึ่งขั้นตอนทั้งสามขั้นตอนนี้มีรายละเอียดต่าง ๆ ค่อนข้างมาก แต่ละขั้นตอนมีจุดเน้นที่สำคัญ และในทางปฏิบัติจริง องค์กรต่าง ๆ ที่สนใจหรือต้องการได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดขององค์กร ก็จะต้องเข้าร่วมกระบวนการในการออกแบบภาพลักษณ์ขององค์กรตามสามขั้นตอนนี้ด้วยความมุ่งมั่น และควรมีวิद्यากรที่เชี่ยวชาญในการให้คำปรึกษาหรือเป็นวิทยากรกระบวนการตลอดระยะเวลาของการออกแบบภาพลักษณ์ร่วมกันด้วย ดังแผนภาพที่ 4 ด้านล่างนี้

แผนภาพที่ 5 ขั้นตอนในการจัดทำภาพลักษณ์ขององค์กรสาธารณะ



สำหรับคำว่า “ภาคสาธารณะ” (Public Sector) ในความหมายของเท็มโพรัล นั้น เขาบอกว่า หมายถึงทุกภาคส่วน นอกเหนือจากภาคธุรกิจเอกชนที่แสวงกำไร ประกอบไปด้วย ชาติ ประเทศ องค์กร หน่วยงานราชการ กระทรวง กรมต่าง ๆ ของรัฐบาล เมืองต่าง ๆ ภาคการผลิต/อุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้ การควบคุมของรัฐบาล บริษัทหรือองค์กรธุรกิจต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล และควบคุมโดย กระทรวงการคลัง ถ้าเป็นกรณีของประเทศไทย อาทิเช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย ธนาคารเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร เป็นต้น บริษัทต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์หรือการเชื่อมโยงกับรัฐบาล (government-linked corporations) ถ้าเป็นกรณีของประเทศไทย อาทิเช่น บริษัทบริหารสินทรัพย์และหนี้สาธารณะ (บปส.) บริษัท การบินไทย จำกัด บริษัท ธนาคารกสิกรไทย จำกัด(อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมธนาคาร กระทรวงการคลัง) เป็นต้น องค์กรไม่แสวงกำไรต่าง ๆ เช่น มูลนิธิ องค์กรการกุศลประเภทต่าง ๆ องค์กรที่แสวง กำไรบางส่วน เช่น สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ สถาบัน/องค์กรต่าง ๆ ที่ไม่เน้นธุรกิจหรือการค้า เช่น ธนาคารโลก องค์กรนาโต้ (NATO) ประชาคมภูมิภาคอาเซียน เป็นต้น

นอกจากนี้ เท็มโพรัล ยังระบุด้วยว่า การสร้างภาพลักษณ์ของภาคสาธารณะจะช่วยให้บรรลุ วัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ของประเทศ เพราะจะเป็นการระบุอย่างชัดเจนว่า อะไรคือจุดยืนของประเทศชาติ หรือองค์กร และจะต้องมีการระบุยุทธศาสตร์ที่นำมาดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ หรือองค์กรอื่น ๆ การสร้างภาพลักษณ์ของภาคสาธารณะ ก็คือ การสร้างภาพลักษณ์ให้กับประเทศชาตินั่นเอง ซึ่งจะนำไปสู่ผลประโยชน์ที่สำคัญ ๆ หลายประการ เช่น เพิ่มเสถียรภาพให้กับสกุลเงินของประเทศ เพิ่มความ น่าเชื่อถือในระดับนานาชาติ และความเชื่อมั่นของนักลงทุน สามารถดึงดูดทุนในระดับโลกได้เพิ่มขึ้น เพิ่มพลัง หรืออิทธิพลทางการเมืองในเวที/ชุมชนนานาชาติ ส่งเสริมการเติบโตของการส่งออกผลิตภัณฑ์และบริการต่าง ๆ เพิ่มการท่องเที่ยวและการลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ พัฒนาความร่วมมือกับชุมชนนานาชาติให้ เข้มแข็งยิ่งขึ้น ขยายการสร้างชาติในทุกมิติ ทั้งด้านความเชื่อมั่น ความมั่นใจ ความภาคภูมิใจ ความสมานฉันท์ ความทะเยอทะยานในเชิงบวก และการเจรจาต่อรอง การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ การดึงดูดศักยภาพ ความสามารถพิเศษต่าง ๆ เข้ามาในประเทศ การเข้าถึงตลาดโลก และตลาดของประเทศต่าง ๆ ได้มากขึ้น สามารถเปลี่ยนหรือพลิกมุมมองทัศนคติ ความคิดเชิงลบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน และเรื่องอื่น ๆ ที่มี ความสำคัญต่อผู้ฟัง/ผู้เฝ้ามอง หรือ ผู้เฝ้าติดตามสถานการณ์ของโลกของประเทศนั้น ๆ และสามารถพลิกการ จัดอันดับระหว่างประเทศในด้านต่าง ๆ จากลบให้กลายเป็นบวกและจากต่ำให้เป็นสูงได้อีกด้วย

3.7 กรณีตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จในการสร้างภาพลักษณ์ในเชิงสาธารณะของ

ประเทศตามแนวคิดของเท็มโพรัล: กรณีประเทศเกาหลี

ประเทศเกาหลีเป็นประเทศหนึ่งที่มีความสำคัญกับการสร้างภาพลักษณ์ของประเทศเป็นอย่างมาก และประสบความสำเร็จในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากเป็นประเทศที่สามารถคิดค้นและพัฒนา ผลิตภัณฑ์และบริการต่าง ๆ ที่ได้รับการตอบรับหรือสามารถสนองตอบต่ออารมณ์ ความรู้สึกของลูกค้า ผู้รับบริการจากนานาชาติได้เป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นสินค้าสมัยใหม่ ดังเช่น สมาร์ทโฟนยี่ห้อซัมซุง สินค้าวัฒนธรรมของวัยรุ่น ที่ส่งผ่านทางด้านศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี นักร้อง นักแสดง หรือ ด้านเสื้อผ้า เครื่องสำอางต่าง ๆ ฯลฯ หรือแม้แต่การทำคัลเลอร์ความงาม

สำหรับวิธีการสร้างภาพลักษณ์ของประเทศเกาหลีนี้ พบว่า เป็นการนำ (Leadership) โดยรัฐบาลซึ่งใช้เทคนิคในการสร้าง พัฒนา รักษาอิทธิพลของภาพลักษณ์ และแบรนด์ของสินค้าและบริการต่าง ๆ โดยเฉพาะสิ่งที่เรียกว่า “The Nation Brand Effect - NBE” ซึ่งก็คือ การเสริมภาพลักษณ์ซึ่งกันและกันระหว่างภาพลักษณ์ของประเทศชาติ และภาพลักษณ์ขององค์กรธุรกิจ และภาพลักษณ์ของสินค้าสำคัญของบริษัท ที่สามารถช่วยสะท้อนภาพลักษณ์ของประเทศไปในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ ถ้าบริษัท องค์กรธุรกิจทำดี ก็จะช่วยสนับสนุนภาพลักษณ์ของแบรนด์สินค้าในระดับชาติ และถ้าภาพลักษณ์ของประเทศดีขึ้น (The Nation Brand Image) ก็จะช่วยทำให้แบรนด์ของสินค้า ผลิตภัณฑ์ บริการต่าง ๆ ของประเทศดีตามไปด้วย เปรียบเสมือนกับการมีทูตด้านภาพลักษณ์ที่เป็นความร่วมมือกัน (The Corporate Brand Ambassador) นอกจากนี้ กรณีของประเทศเกาหลีนี้ ยังมองด้วยว่า เมื่อแบรนด์หรือภาพลักษณ์ถูกสร้างขึ้น ก็หมายถึงด้วยว่า ได้เกิดกระบวนการของการสร้างทรัพย์สินสมบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่มีคุณค่าสูงยิ่ง ซึ่งในกรณีนี้ จะเห็นได้ว่าปัจจุบันประเทศไทยก็กำลังอยู่ในช่วงของการขับเคลื่อนเพื่อเปลี่ยนแปลงประเทศโดยมีกลไกที่สำคัญคือ สภาปฏิรูปแห่งชาติ (ซึ่งถึงแม้ ณ ปัจจุบันจะเปลี่ยนเป็น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปแล้วก็ตาม) แต่สภาปฏิรูปแห่งชาติ (2558) ก็มีความพยายามที่จะพัฒนาประเทศด้วยการสร้างภาพลักษณ์ให้เป็นไปในทิศทางที่คล้าย ๆ กับกรณีของประเทศเกาหลี เพราะได้มีการยกตัวอย่างประเทศเกาหลีว่าเป็นประเทศที่ก้าวข้ามจากประเทศโลกที่สอง ไปสู่โลกที่หนึ่งด้วยการเขียนประวัติศาสตร์หน้าใหม่ หรือ ปรับภาพลักษณ์/โฉมหน้าของประเทศใหม่ (rebranding) โดยทำการสื่อสารกับประชาชนของตน และประชาคมโลกว่า เกาหลีได้เป็นชาติที่ยิ่งใหญ่และเก่าแก่มาก่อน ทำให้คนในชาติเกิดความเชื่อมั่น และทำให้เกิดการรวมพลังในการร่วมกันพัฒนาประเทศชาติของตนให้ประสบผลสำเร็จในด้านต่าง ๆ ที่สมาชิกในสังคมมีความปรารถนาสูงสุดร่วมกัน

ลำดับต่อไป จะเป็นการนำเสนอองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำภาพลักษณ์ และการประเมินภาพลักษณ์ของประเทศต่าง ๆ ในระดับโลก ดังนี้คือ

3.8 สถาบันการจัดทำภาพลักษณ์ (The Branding Institute: BI)

ในปัจจุบัน มีสถาบันจัดทำภาพลักษณ์เกิดขึ้นจำนวนมากในหลาย ๆ ประเทศ ซึ่งสถาบันต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนแต่มีบทบาทและอิทธิพลในการสะท้อนภาพลักษณ์และการรับรู้ต่าง ๆ ของประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับองค์กรและประเทศต่าง ๆ สำหรับสถาบันการจัดทำภาพลักษณ์ (The Branding Institute: BI) ที่หยิบยกขึ้นมาเสนอ ณ ที่นี้ เป็นองค์กรเอกชนที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2548 โดย Professor Simon Anholt ในช่วงที่ผ่านมา ได้ทำการประเมินภาพลักษณ์องค์กรประเภทต่าง ๆ และ/หรือ ประเทศต่าง ๆ โดยใช้ดัชนีที่เรียกว่า “Anholt-GFK Nation Brands Index” ซึ่งมีแนวคิดว่าการจัดอันดับภาพลักษณ์และชื่อเสียงขององค์กรและของประเทศต่าง ๆ นั้น มีผลกระทบต่องานมีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ และเป็นการสะท้อนด้วยว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านั้นมีการรับรู้เกี่ยวกับภาพลักษณ์ขององค์กรและประเทศต่าง ๆ อย่างไร รวมถึง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเมินองค์กร ประเทศ ผู้นำองค์กร ผู้นำประเทศ ผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (Chief Executive Officer: CEO) รวมถึงบุคลากรประเภทต่าง ๆ รวมทั้งคณะกรรมการบริหารองค์กรและคณะกรรมการบริหารประเทศชุดต่าง ๆ ด้วย จนถึงปัจจุบัน สถาบันแห่งนี้ได้ทำการประเมินและจัดอันดับองค์กรมากกว่า 500 brands หรือ ภาพลักษณ์ประเภทต่าง ๆ มากกว่า 500 รายการ นอกจากนี้ ยังทำการประเมินภาพลักษณ์ของประเทศต่าง ๆ ประมาณ 50 ประเทศมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 และในปี 2014 ประเทศไทยเป็นหนึ่งใน 50 ประเทศที่ได้รับการประเมินด้วย

ดัชนีภาพลักษณ์ที่เรียกว่า “Anholt-GfK Nation Brand Index - NBI” ซึ่งประกอบด้วยดัชนี 6 ด้านที่สำคัญ ได้แก่

- 1) ด้านการส่งออก (Exports)
- 2) ด้านธรรมาภิบาล (Governance)
- 3) ด้านวัฒนธรรม (Culture)
- 4) ด้านประชาชน/คน/คุณภาพคน (People)
- 5) ด้านการท่องเที่ยว (Tourism)
- 6) ด้านการเข้าเมือง/การลงทุน (Immigration/Investment)

แผนภาพที่ 6 ดัชนีภาพลักษณ์หกเหลี่ยมของ Anholt-GfK



วิธีการประเมินภาพลักษณ์ของ Ahholt-GfK

Anholt-GfK ใช้วิธีการประเมินที่เรียกว่า “การบริหารจัดการชื่อเสียงและภาพลักษณ์ที่ถูกกำกับหรือชี้ทิศทางโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” (Stakeholder-Guided Brand and Reputation Management) คือการมองว่า ชื่อเสียง ไม่ใช่การมีสิ่งที่ดี หรือ สิ่งที่ไม่ดี แต่ชื่อเสียงขององค์กรต้องได้รับการทำความเข้าใจจากมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ขององค์กรนั้น ๆ ว่าคนเหล่านั้นมองหรือมีแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรนั้น ๆ อย่างไร?

การประเมินเพื่อจัดอันดับของ Anholt-GfK มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 4 ประการ คือ

- 1) ความเกี่ยวข้องเชื่อมโยง (Relevance) และผลกระทบ (Impact) ของการจัดอันดับ
- 2) มูลค่าเพิ่ม และความรู้ ความเข้าใจที่ลึกซึ้ง (Value-added and Insight)

- 3) ความเชื่อมั่น ความเชื่อถือไว้วางใจได้ และความตั้งใจของการทำ Ranking เพื่อเผยแพร่ภาพลักษณ์ต่อสาธารณะ (Reliability)
- 4) วิธีวิทยาที่ใช้ในการจัดอันดับ จะมีเกณฑ์การวัดเป็นคำถามที่เชื่อมกับตัวชี้วัด ดังแสดงข้างล่างนี้

คำถามสำคัญเมื่อมีการทำ Rankings ของ Anholt-GfK

- การจัดอันดับ (Rankings) แบบไหนที่มีความเกี่ยวข้องจริง ๆ และเกี่ยวข้องกับใคร/เพื่อใคร? (Relevance)
- การจัดอันดับ หรือ การทำ Rankings ทำให้เกิดมูลค่าเพิ่ม และความรู้/ความเข้าใจที่ลึกซึ้งมากขึ้นหรือไม่? (Value-added and Insight)
- การจัดอันดับ ก่อปรไปด้วยความตั้งใจที่สามารถไว้วางใจหรือเชื่อถือได้หรือไม่? (Reliability)
- วิธีวิทยาที่ใช้ในการจัดอันดับ เชื่อถือได้หรือไม่ หรือ สามารถทำให้เกิดความเชื่อมั่นได้มากน้อยแค่ไหน เพียงใด?

สำหรับการคิดคะแนน NBI นั้น ใช้ค่าเฉลี่ยของคะแนนจากตัวชี้วัดทั้ง 6 ด้าน สำหรับตัวชี้วัดแต่ละตัวมีการจัดอันดับด้วยคำถาม 3-5 คำถาม และการจัดอันดับใช้คะแนน 1-7 คะแนน ซึ่ง 7 คะแนนหมายถึงสูงที่สุดและดีที่สุด ขณะที่ 1 คะแนนหมายถึงต่ำที่สุดและแย่ที่สุด และ 4 คะแนน หมายถึงอยู่ตรงกึ่งกลาง

สำหรับการประเมินภาพลักษณ์ของประเทศต่าง ๆ ในปี 2557 ได้ทำการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดจำนวน 20,215 ราย ใน 50 ประเทศ ส่วนมากใช้การสัมภาษณ์แบบออนไลน์กับประชากรที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับมาตรวัดทางประชากร (population parameters) ที่นำมาใช้ในการถ่วงค่าน้ำหนัก เพื่อให้แน่ใจได้ว่าได้ประชากรตัวอย่าง ที่สามารถเป็นตัวแทนของแต่ละประเทศ ที่สามารถสะท้อนลักษณะที่สำคัญทางประชากรต่าง ๆ ได้ทั้งในเรื่อง เพศ อายุ และการศึกษาของประชากรที่อยู่ในระบบออนไลน์ ทั้งนี้ ภาคสาธารณะทั่วไป สามารถเข้าถึงข้อมูลหรือผลการประเมินและผลการจัดอันดับที่เป็นการสรุปย่อแบบภาพรวมเท่านั้น ในขณะที่ สถาบันจัดอันดับภาพลักษณ์ ได้ทำการส่งข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นรายละเอียดให้กับหน่วยงานในภาคสาธารณะของแต่ละประเทศด้วย ได้แก่ รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ กระทรวงการต่างประเทศของแต่ละประเทศ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค สำนักงานคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว สายการบินของประเทศต่าง ๆ และสถาบันทางวัฒนธรรมต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดของผลการประเมินที่หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับมักประกอบไปด้วย ผลการวิเคราะห์การรับรู้ในระดับนานาชาติเกี่ยวกับการท่องเที่ยว โอกาสในการลงทุน วัฒนธรรม การศึกษา ประชาชน ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมทางธุรกิจและ สภาพของเศรษฐกิจ ผลิตภัณฑ์และบริการต่าง ๆ แรงดึงดูดหรือแรงจูงใจในการเข้าเมือง รวมถึง ความชอบ/ความพึงพอใจในลักษณะพิเศษ หรือความโดดเด่นของแต่ละประเทศ หรือ ความคุ้นเคยอื่น ๆ โดยทั่ว ๆ ไปด้วย

ผลการประเมินภาพลักษณ์ของ 50 ประเทศในปี 2557 พบว่า ประเทศเยอรมัน ซึ่งเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในยุโรป และมีจำนวนประชากรประมาณ 82 ล้านคน เป็นประเทศที่ได้รับการประเมินว่ามีภาพลักษณ์ที่ดีกว่าประเทศพัฒนาและกำลังพัฒนาอื่น ๆ อีก 49 ประเทศ สำหรับประเทศอื่น ๆ ที่ได้รับการจัดอันดับในกลุ่มสิบประเทศแรกที่มีภาพลักษณ์ที่ดี ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส แคนาดา ญี่ปุ่น อิตาลี สวิสเซอร์แลนด์ ออสเตรเลีย และสวีเดน ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ได้รับการจัดอันดับว่าเป็นประเทศที่มีภาพลักษณ์ ไม่น่าประทับใจที่สุดในบรรดาประเทศที่พัฒนาหรือมีความก้าวหน้าด้วยกันในปี

2557 เนื่องจากมีปัญหาหรือการแสดงบทบาทในทางการเมืองในเวทีระหว่างประเทศที่สร้างความไม่พึงพอใจให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วนด้วยกัน ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ภาพลักษณ์นั้นสามารถปรับเปลี่ยนขึ้นลงตามความรู้สึก การรับรู้ของประชาคมโลก/ชุมชนนานาชาติ และการแสดงบทบาทหรือพฤติกรรมต่าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับหรือไม่ยอมรับในสายตาชาวโลกด้วย

สำหรับกรณีของสถาบันการจัดทำภาพลักษณ์ (BI) นี้พบว่า ดัชนีที่น่าสนใจ ที่มีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาหรือจัดทำกรอบแนวคิดและการให้ข้อเสนอแนะทางการพัฒนาดัชนีด้านคุณธรรม จริยธรรมของการศึกษาในครั้งนี้ ก็คือ ประเด็นดัชนีหรือตัวชี้วัดด้านวัฒนธรรมและประชาชน ซึ่งด้านวัฒนธรรม พบว่าสถาบัน BI ให้ความสนใจกับประเด็นวัฒนธรรมร่วมสมัย ที่ปรากฏอยู่ในภาพยนตร์ ดนตรี ศิลปะ การกีฬา และวรรณกรรมต่าง ๆ สำหรับด้านประชาชน ให้ความสนใจกับเรื่อง ความสามารถ/ศักยภาพด้านต่าง ๆ (competence) ความเปิดเผย-เปิดกว้าง (openness) ความเป็นมิตร และคุณภาพอื่น ๆ ของประชาชน เช่น ความอดทน เป็นต้น

กลุ่มที่ 3

วรรณกรรม/องค์ความรู้เกี่ยวกับ “ดัชนี” “ตัวชี้วัด”: นิยาม ความหมาย ปัจจัย
องค์ประกอบ กระบวนการ วิธีการ เครื่องมือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.9 นิยามและความหมายของคำว่า “ดัชนี” และ “ตัวชี้วัด”

คำว่า ดัชนี (Index) หรือ ในหลาย ๆ กรณี หลาย ๆ แห่ง หลาย ๆ องค์กร มักนิยมใช้คำว่า “ตัวชี้วัด” (Indicator) นั้น จริง ๆ แล้ว พบว่า มีความหมายที่ไม่แตกต่างกันมากนัก (อนุชาติ พวงสำลี และ อรทัย อาจอ่ำ, 2539, 2541) แต่โดยทั่วไป หมายถึง หน่วยวัดความสำเร็จของการปฏิบัติงานที่ถูกกำหนดขึ้นโดยการใช้มาตรวัดต่าง ๆ กันไปตามบริบท แต่มักจะต้องเป็นการวัดในเชิงปริมาณ หรือ ควรมีผลที่นับได้จริงในเชิงตัวเลข และต้องสามารถสื่อเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่สำคัญของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้เพื่อใช้ในการกำกับ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ สำหรับดัชนี หรือ ตัวชี้วัดนั้น ที่จริงแล้ว มีหลายมิติ ยกตัวอย่างเช่น อาจพิจารณาจากมิติปริมาณ มิติคุณภาพ มิติด้านเวลา เช่น ความทันการณ์/ทันเวลา และมิติค่าใช้จ่าย เช่น ความคุ้มค่ากับต้นทุนที่ใช้ไป เป็นต้น (ยังจิรายุ อุปเสน, 2558)

ดังนั้น ดัชนี หรือ ตัวชี้วัด จึงเป็นมาตรวัดทางสถิติ หรือเครื่องชี้สถานะบางอย่างเพื่อใช้ในการประเมินหรือวิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพการณ์ หรือสถานะการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งโดยปกติพบว่า เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการกำกับ ติดตาม และประเมินผลในทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐและเอกชน ในขณะเดียวกัน ถ้าการบริหารงานใด ๆ ที่ขาดการกำกับ ติดตามและประเมินผล หรือ ขาดการวัดผลการดำเนินงานที่เหมาะสม จะทำให้ไม่ทราบข้อเท็จจริงหรือปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจจะนำไปสู่ความไม่สำเร็จ หรือ อาจถึงขั้นล้มเหลวในการบรรลุผลที่ต้องการได้ ดังนั้นในแต่ละหน่วยงาน/องค์กร จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดดัชนีหรือตัวชี้วัดในการทำงานที่ต้องการบรรลุผลให้ชัดเจน เพื่อใช้ในการกำกับ ติดตามและประเมินผลได้ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ เช่น

ระยะ 3 เดือน 6 เดือน หนึ่งปี หรือ สองปี เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ทราบว่า การปฏิบัติงานต่าง ๆ กำลังเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องหรือไม่ และถ้าไม่ใช่จะได้สามารถแก้ไขปัญหาค้นหาได้ทันต่อเหตุการณ์ นอกจากนี้ ยังสามารถใช้ผลการประเมินการทำงานในช่วงที่ผ่านมาเป็นแนวทางในการวางแผนการปฏิบัติงานในระยะต่อไปให้ดียิ่งขึ้นหรือให้ประสบผลสำเร็จได้มากขึ้นอีกด้วย

3.10 ประเภทของดัชนี หรือตัวชี้วัด

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (2552) ได้แบ่งตัวชี้วัด เป็น 3 ประเภท ดังนี้

1) ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ คือ ตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้วัดสิ่งที่มีค่าได้ หรือ สิ่งที่มีลักษณะเชิงกายภาพ

โดยมีหน่วยการวัด เช่น จำนวน ร้อยละ และระยะเวลา เป็นต้น ตัวชี้วัดเชิงปริมาณจะเหมาะสำหรับการวัดในสิ่งที่จับต้องได้ เป็นรูปธรรม และมีความชัดเจน

2) ตัวชี้วัดเชิงปริมาณที่ใช้วัดสิ่งที่เป็นนามธรรม การวัดในหลายกรณีจะเกี่ยวกับสิ่งที่เป็นนามธรรม เช่น ความพึงพอใจ ระดับความเข้าใจ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ แม้จะไม่มีลักษณะเชิงกายภาพที่สามารถนับเป็นจำนวนได้ แต่ก็สามารถสร้างเครื่องมือวัดหรือแปลงเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ เพื่อใช้วัดสิ่งที่เป็นนามธรรมเหล่านี้ได้ เช่น การวัดความพึงพอใจ ด้วยแบบสอบถาม ที่มีการให้คะแนนความพึงพอใจในระดับต่าง ๆ เช่น ความพึงพอใจมาก ได้คะแนนเท่ากับ 5 เรียงลำดับลดหลั่นกันลงมา จนถึงความพึงพอใจน้อยที่สุด ได้ระดับคะแนนต่ำสุด เป็นต้น

3) ตัวชี้วัดหรือตัวบ่งชี้เชิงคุณภาพ คือ ตัวชี้วัดหรือตัวบ่งชี้ที่ใช้วัดสิ่งที่ไม่มีความในเชิงปริมาณ หรือไม่มีมาตรวัดใด ๆ ที่จะสามารถได้จริงในเชิงปริมาณ เพราะอาจมีความเป็นนามธรรมสูงก็อาจจะมีการพัฒนาตัวบ่งชี้ในเชิงคุณภาพขึ้นมาได้ อย่างไรก็ตาม โดยปกติมักจะต้องหาตัวบ่งชี้หรือดัชนีที่เป็นตัวแทน เพื่อจัดทำเป็นองค์ประกอบในการวัดสิ่งที่เป็นนามธรรม เช่น ความรัก ความสมานฉันท์ ความสุข เป็นต้น

3.11 ดัชนีหรือตัวชี้วัดด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สุขภาพ และสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ปัจจุบันการบริหารองค์กรสมัยใหม่ได้มีการนำเครื่องมือและชุดดัชนีต่างๆ มาใช้ในการบริหารงานกันมากขึ้น เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555- 2559 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง ” โดยได้กำหนดตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิสัยทัศน์ดังกล่าว ครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย สิ่งแวดล้อม ยกตัวอย่างเช่น ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุข ดัชนีความสงบสุข ดัชนีหรือตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจ ทั้งเศรษฐกิจของประเทศ ของครัวเรือน ยกตัวอย่างเช่น อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเพื่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ อันดับความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์ของวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ สัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 10 กับกลุ่มที่มีรายได้น้อยร้อยละ 10 เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางฐานะทางเศรษฐกิจของประชากร สัดส่วนของประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจน เพื่อแสดงให้เห็นถึงจำนวนประชากรที่อยู่ในสถานะความยากจน เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประชากรอื่น ๆ หรือ สัดส่วนแรงงานนอกระบบที่

สามารถเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม เป็นต้น ด้านการศึกษา อาทิเช่น จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทย ด้านโครงสร้างพื้นฐานและการวิจัย อาทิเช่น สัดส่วนประชากรที่เข้าถึงโครงข่ายคมนาคมและอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง จำนวนบุคลากรด้านการวิจัยและพัฒนา ด้านสุขภาพอนามัย อาทิเช่น อัตราการป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อ ดัชนีหรือตัวชี้วัดด้านสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น คุณภาพน้ำและอากาศ ร้อยละของพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ และสัดส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ต่อหัว เปรียบเทียบกับลำดับขั้นการพัฒนาที่แสดงโดยผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว เป็นต้น

นอกจากนี้ ณ ปัจจุบัน สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2558) ยังได้นำเสนอดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ (Key Performance Indicators : KPIs) ของการเป็นประเทศในโลกที่หนึ่ง ที่มีความก้าวหน้า ยกตัวอย่างเช่น รายได้ประชากร ระดับความเหลื่อมล้ำในสังคมจากค่าสัมประสิทธิ์จินี (Gini Coefficient) การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GNP และ GDP) ระดับการจ้างงาน ระดับการลงทุนที่ผ่านมา ระดับการลงทุนเพื่ออนาคต ระดับการวิจัยและพัฒนา ระดับการค้าระหว่างประเทศ ความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ (Doing Business) โดยธนาคารโลก สถานะการคลัง ปัญหาหนี้ครัวเรือน ปัญหาคุณภาพชีวิต ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index) ปริมาณป่าไม้ ดัชนีชี้วัดความหลากหลายทางชีวภาพ (Bio Diversity Index) และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา เป็นต้น แต่พบว่า ยังไม่มีข้อเสนอเกี่ยวกับการใช้ดัชนีในการประเมินคุณธรรม จริยธรรมองค์กรภาครัฐ ซึ่งจริง ๆ แล้ว ในปัจจุบัน มีสถาบันจริยธรรมโลก ที่มีบทบาทในการประเมินด้านนี้ ซึ่งในลำดับต่อไปก็อาจจะมีการผลักดันให้มีการใช้ตัวชี้วัดด้านนี้ในการประเมินความเป็นประเทศที่ก้าวหน้าอีกตัวชี้วัดหนึ่ง ก็เป็นไปได้

3.12 นิัยสำคัญของดัชนีหรือตัวชี้วัดขององค์กรภาครัฐไทย

โดยปกติ ดัชนีหรือตัวชี้วัดได้ถูกนำมาใช้ในทุกภาคส่วนหรือทุกมิติของการพัฒนา ทั้งในระดับภาพรวม (หน่วยงาน องค์กร ประเทศ) และระดับปัจเจกบุคคลนั้น มักใช้วิธีการเปรียบเทียบหรือการเทียบเคียงซึ่งกันและกัน (Benchmarking) ควบคู่กันไปด้วย อาทิเช่นการเทียบเคียงกับกลุ่มประชากรอื่น ๆ การเทียบเคียงกับประเทศอื่น ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ ในช่วงที่ผ่านมา องค์กรภาครัฐไทยยังมีการนำเทคนิคการวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล (Balanced Score Card: BSC) ของภาคธุรกิจมาใช้อีกด้วย แต่พบว่า ไม่สอดคล้องกับบริบทการทำงานของภาครัฐไทย จึงนำมาประยุกต์หรือนำมาใช้เพียงบางส่วน โดยเฉพาะการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงานราชการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ก็ได้นำบางประเด็นมาผนวกในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงานด้วย และในหลาย ๆ หน่วยงานใช้ตัวชี้วัดที่เรียกว่า “ผลหลักของการดำเนินงาน” (หรือบางแห่งเรียกว่า ผลสำเร็จ) (Key Performance Indicators: KPI) มาเป็นเครื่องมือในการวัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการทำงานและใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาในการจัดสรรเงินรางวัลแก่ข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการต่าง ๆ โดยคาดหวังว่าจะเป็นเครื่องมือกระตุ้นให้ข้าราชการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรม

นอกจากนี้ ยังมีระบบและกลไกการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการจากหลาย ๆ ภาคส่วนด้วยกัน ทั้งหน่วยงานกลางต่างๆ เช่น สำนักงบประมาณ ฯ กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) องค์กรอิสระตาม

รัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) รวมถึงมีการตรวจสอบภายใน การตรวจสอบโดยบุคคลภายนอกหรือองค์กรทางวิชาการ และการตรวจสอบจากภาคประชาชน เป็นต้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2554) ซึ่งทุกหน่วยงานล้วนแต่ต้องมีการใช้ ดัชนีหรือตัวชี้วัดชุดใดชุดหนึ่งเป็นเครื่องมือในการติดตามและตรวจสอบการทำงานจากมุมมองของแต่ละองค์กร/หน่วยงาน ที่อาจมีความแตกต่างกัน หรือ มีความคล้ายคลึงกัน หรืออาจมีการทับซ้อนกัน ซึ่งอันที่จริงนั้น ควรหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการทับซ้อนให้มากที่สุด แต่ในความเป็นจริงอีกด้านหนึ่ง ก็ได้รับเสียงสะท้อนจากองค์กรภาครัฐที่เข้าไปเก็บข้อมูลในช่วงเดือนกรกฎาคม – กันยายน 2558 ว่า ปัจจุบันมีการประเมินโดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีการทับซ้อนกันค่อนข้างมาก (โปรดอ่านรายละเอียดผลการศึกษาจากภาคสนามในบทที่ 4 ประกอบด้วย)

ทั้งนี้ การที่จะทราบว่าดัชนีหรือตัวชี้วัดใดมีความเหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานใด อย่างไรนั้น โดยปกติแล้ว ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะต้องทำการวิเคราะห์ภารกิจขององค์กร โดยอาจเริ่มจากการวิเคราะห์ทั้งโครงสร้างและกระบวนการทำงาน พิจารณาว่าภารกิจใด ที่ควรมีตัวชี้วัดกำกับ อยู่ในระดับใด หากไม่มี อาจจะต้องมีการสร้างขึ้นมาใหม่ และหากมีอยู่แล้ว ก็อาจจะจำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ว่าดัชนีหรือตัวชี้วัดที่ใช้อยู่มีคุณสมบัติต่าง ๆ ที่เหมาะสมแล้วหรือไม่ นอกจากนี้ ในกระบวนการสร้างหรือพัฒนาตัวชี้วัด จะต้องมีความหมายที่ชัดเจนว่าต้องการบรรลุอะไร ควรจะประเมินอะไร เพื่อวัตถุประสงค์ใด และจะประเมินอย่างไร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่า ทุกหน่วยงานจำเป็นต้องถูกประเมิน โดยการใช้ตัวชี้วัดในการประเมินไม่อย่างใดก็อย่างหนึ่ง ที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าดัชนีหรือตัวชี้วัดนั้น มีนัยสำคัญต่อองค์กรภาครัฐเป็นอย่างมาก และประเด็นคำถามที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ ทำอย่างไร จึงจะสามารถคิดค้นระบบการประเมิน และชุดดัชนีที่มีความเหมาะสม สอดคล้อง สามารถสะท้อนการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีการกิจทั้งที่เหมือน หรือคล้ายคลึงกัน และหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีการกิจที่แตกต่างกันได้ดี ไม่มีการทับซ้อน และสามารถใช้ประโยชน์ในการทำให้เกิดการเรียนรู้ การปรับปรุงหรือการพัฒนาการทำงานในด้านต่าง ๆ ได้จริง และในกรณีการประเมินคุณธรรม จริยธรรมขององค์กรภาครัฐต่าง ๆ ที่อาจจำเป็นต้องจัดทำขึ้นต่อไป ก็เช่นเดียวกันที่จะต้องคำนึงถึงประเด็นคำถามต่าง ๆ เหล่านี้อยู่ตลอดเวลาด้วย

3.13 ดัชนีและเครื่องมือต่าง ๆ ในการประเมินธรรมาภิบาล และความโปร่งใสโดยองค์กรต่าง ๆ (ทั้งในและต่างประเทศ)

สำหรับในส่วนนี้จะเป็นการทบทวนเกี่ยวกับดัชนีหรือตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินด้านธรรมาภิบาลและความโปร่งใส และหลังจากนั้น จะเป็นการนำเสนอผลการทบทวนเกี่ยวกับดัชนีหรือตัวชี้วัด และ/หรือเครื่องมือในการประเมินด้านคุณธรรม จริยธรรม ความซื่อตรง ทั้งในต่างประเทศและประเทศไทย

กรณีของต่างประเทศ

3.13.1 ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลโลก (Worldwide Governance Indicators-WGI)

พบว่า เป็นตัวชี้วัดที่ใช้ประเมินสภาพ “ธรรมาภิบาล” ในประเทศอุตสาหกรรม และประเทศกำลังพัฒนาจำนวน 215 ประเทศทั่วโลก พร้อมทั้งมีข้อมูลการติดตามผลในระยะยาวในช่วงระหว่างปี 2539-2556 ด้วย ทั้งนี้เป็นการประเมินธรรมาภิบาลใน 6 มิติ ดังนี้คือ

1) **สิทธิและความรับผิดชอบ (Voice and Accountability)** เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดตั้งรัฐบาล การมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ตลอดจนการมีสิทธิในการชุมนุมและการสมาคมสังสรรค์ เป็นต้น

2) **เสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence)** โดยประเมินในมิติความเสี่ยงหรือความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะไร้เสถียรภาพหรือถูกโค่นล้ม โดยวิธีการต่าง ๆ ที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น การใช้ความรุนแรงทางการเมืองและการก่อการร้าย เป็นต้น

3) **ประสิทธิผลของรัฐบาล (Government Effectiveness)** มุ่งเน้นการประเมินไปที่คุณภาพการให้บริการและความสามารถของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง รวมถึงคุณภาพการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความมุ่งมั่นจริงจังของรัฐบาลที่มีต่อนโยบายดังกล่าว

4) **คุณภาพของมาตรการควบคุมในทางกฎหมาย/กฎระเบียบต่าง ๆ (Regulatory Quality)** ความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุม การบังคับใช้กฎหมาย นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเอื้อต่อการส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถทำการพัฒนาด้านต่าง ๆ ได้

5) **หลักนิติธรรม (Rule of Law)** คือ การมุ่งเน้นไปที่ประเด็นที่ว่า บุคคลของฝ่ายต่าง ๆ มีความมั่นใจและยอมรับการปฏิบัติตามกติกาในการอยู่ร่วมกันของสังคมหรือไม่ โดยเฉพาะคุณภาพของการบังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ หรือ การปฏิบัติตามเงื่อนไข สัญญา กฎหมาย การอำนวยความสะดวกยุติธรรม รวมถึงความเสี่ยงหรือความเป็นไปได้ที่จะเกิดอาชญากรรมและความรุนแรงขึ้นในสังคม

6) **การควบคุมปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (Control of Corruption)** การใช้อำนาจรัฐเพื่อหาผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตประพตติมิชอบเพียงเล็กน้อยหรือนานาใหญ่ รวมถึงการเข้าครอบครองรัฐโดยชนชั้นนำทางการเมืองและนักธุรกิจเอกชน ที่มุ่งเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ธรรมาภิบาล เป็นเรื่องที่สำคัญมาก และหลายประเทศก็ให้ความสำคัญ หรือล้วนแต่มีความตื่นตัวในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก เพราะเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการบริหารจัดการของรัฐบาล ในการควบคุม กำกับ ดูแลการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การเคารพสิทธิและเสียงเรียกร้องของประชาชนที่นำไปสู่การกำหนดนโยบาย ซึ่งจะส่งผลต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ๆ ตามมาอย่างมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน

สำหรับดัชนีหรือตัวชี้วัดธรรมาภิบาลโลกนี้ จัดทำโดยการรวบรวมข้อมูลจำนวนมากจากผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐ/รัฐวิสาหกิจ ภาคสาธารณะ/ประชาชน และภาคเอกชน ดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัย ที่ทำการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิต่าง ๆ ที่เชื่อถือได้จำนวน 32 แห่ง จากทุกภาคส่วน ครอบคลุมทั้งสถาบันสำรวจต่าง ๆ ฐานข้อมูลงานวิจัย จากองค์กรไม่แสวงกำไร องค์กรอิสระประเภทต่าง ๆ อาทิเช่น Afrobarometer surveys/ Gallup Insight/ Global Competitiveness Report survey/ Economist Intelligence Unit / Global Insight/ Political Risk Services / Global Integrity/ Freedom House/ Reporters Without Borders/ CPIA assessments/ the EBRD Transition Report เป็นต้น ทำให้ได้ข้อมูลที่เชื่อถือได้และเป็นเครื่องมือที่แต่ละประเทศสามารถนำไปสู่การปรับปรุงและการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความก้าวหน้าในการบริหารจัดการของประเทศนั้น ๆ ได้มากยิ่งขึ้น

วิธีวิทยาในการวัดและประเมินของดัชนีหรือตัวชี้วัดธรรมาภิบาลโลก (WGI)

เนื่องจากแต่ละมิติของดัชนีหรือตัวชี้วัดธรรมาภิบาลโลก จะต้องอาศัยแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่หลากหลายจากทั่วโลก จึงมีวิธีการในจัดทำดัชนี 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดลักษณะข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่างๆในแต่ละมิติ โดยข้อคำถามจากแหล่งข้อมูลหนึ่งคำถามนั้นอาจจะตอบในแต่ละมิติได้แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น ข้อมูลจากหน่วยงานเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม จะนำมาใช้เพื่อประเมินมิติคุณภาพของมาตรการควบคุม (Regulatory Quality) ข้อมูลจากการประเมินเสรีภาพของสื่อจะถูกนำไปใช้ในการประเมินมิติสิทธิและความรับผิดชอบ/ความสามารถในการตรวจสอบได้ (Voice and Accountability) เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดค่าของข้อมูลใหม่ (Rescaling) เนื่องจากข้อมูลที่ได้มาจากแต่ละแหล่งนั้นอาจมีค่าคะแนนที่แตกต่างกัน ถึงแม้ว่าจะเป็นเรื่องเดียวกัน ก็ตาม อาทิเช่น บางแห่งให้ค่าคะแนนอยู่ที่ระดับระหว่าง 0-1 ขณะที่ในอีกฐานข้อมูลหนึ่ง อาจกำหนดค่าคะแนนไว้ในระดับ 0-4 หรือ บางแห่งอาจกำหนดไว้ที่ 0-10 คะแนน เป็นต้น ดังนั้น จึงต้องนำข้อมูลที่ได้มาทั้งหมด มาจัดการกำหนดค่าหรือ ให้คะแนนใหม่ทั้งหมด พร้อมทั้งทำการตรวจสอบค่าความคลาดเคลื่อน ด้วยวิธีการทางสถิติ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการวัดได้ตรงกัน เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 3 การเปรียบเทียบแต่ละแหล่งข้อมูลและกำหนดค่าน้ำหนักในแต่ละตัวชี้วัดย่อย โดยใช้วิธีการทางสถิติ ที่เรียกว่า Unobserved Components Model (UCM) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความสัมพันธ์กับดัชนีหรือตัวชี้วัดในแต่ละมิติ

จะเห็นได้ว่า ในการประเมินธรรมาภิบาลนี้ จะให้ความสำคัญกับเรื่องข้อมูลในแง่ต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็น ความถูกต้อง ความเชื่อถือได้ ความครบถ้วน ความครอบคลุม ความตรงกับสิ่งที่ต้องการวัด ซึ่งเรื่องนี้เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ประเทศไทย หรือหน่วยงานภาครัฐควรเรียนรู้เกี่ยวกับความสำคัญของ “ข้อมูล” หรือให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ในลำดับต้น ๆ ไม่ใช่ไปสร้างดัชนีหรือตัวชี้วัดมากมาย แต่ไม่มีข้อมูล หรือข้อมูลที่ใช้ไม่ถูกต้อง ไม่ตรง ก็ไม่มีประโยชน์ ในลำดับต่อไป จะเป็นการนำเสนอดัชนีหรือตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาลเช่นกัน แต่เป็นของอีกสถาบันหนึ่ง ที่เรียกว่า “สถาบันการพัฒนาระหว่างประเทศ” ซึ่งเป็นสถาบันที่มีบทบาทหรือมีอิทธิพลสูงในชุมชนนานาชาติเช่นกัน โดยเฉพาะในด้านการให้การสนับสนุนทุนในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ในประเทศกำลังพัฒนา

3.13.2 ดัชนีหรือตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของสถาบันการพัฒนาระหว่างประเทศ (Overseas Development Institute: ODI)

สถาบันการพัฒนาระหว่างประเทศ (Overseas Development Institute: ODI) เป็นองค์กรอิสระที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่งในประเทศอังกฤษ ที่ให้ทุนด้านการพัฒนาในด้านต่าง ๆ แก่ประเทศกำลังพัฒนาในทุกภูมิภาคของโลก อาทิเช่น การพัฒนาด้านความรู้หรือการเสริมสมรรถนะในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับประเทศนั้น ๆ อาทิเช่น ด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของโลก ด้านสิทธิมนุษยชน/ความเป็นธรรมเพื่อมนุษยชาติ ด้านการปกป้องทางสังคม ด้านการพัฒนาทางสังคม ฯลฯ ดังนั้น ในฐานะองค์กรทุน จึงจำเป็นต้องทราบว่าทุนที่ให้ไปนั้น ได้มีการนำไปใช้อย่างถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ และจากประสบการณ์ในการทำงานด้านนี้ ทำให้มองเห็นว่า ความสำเร็จในการพัฒนามีความสัมพันธ์กับระดับธรรมาภิบาลด้วยเหตุนี้ ODI จึงให้ความสำคัญกับเรื่อง “ธรรมาภิบาล” (good governance) มาก เพราะเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยทำให้การพัฒนา

บรรลุผลได้ ภายใต้เวลาที่กำหนดไว้ จึงริเริ่มดำเนินการในเรื่องนี้ โดยในช่วงแรกเน้นการพัฒนาความรู้ หรือ การจัดทำบทความหรือพัฒนาข้อเสนอในเชิงวิชาการโดยนักวิชาการที่สนใจเรื่อง “ธรรมาภิบาลกับการพัฒนา” (Governance and Development) (Hyden and Court, 2002) และต่อมาจึงได้เสนอเครื่องมือสำรวจ ธรรมาภิบาลระดับโลก หรือที่เรียกว่า “World Governance Survey - WGS” ซึ่งในช่วงแรกเป็นการ ทดลองทำการสำรวจธรรมาภิบาลในประเทศต่าง ๆ ไม่เกิน 20 ประเทศ สำหรับการสำรวจธรรมาภิบาลใน ช่วงแรก พบว่า ใช้ตัวชี้วัดต่าง ๆ 6 ด้าน ดังนี้คือ

- 1) **ความเป็นประชาสังคม** (Civil Society) นำประเด็นที่ประชาสังคม พลเมืองมีความตระหนักต่อ สังคม หรือการหยิบยกประเด็นทางการเมืองขึ้นมาถกเถียงกัน มาใช้เป็นดัชนีหรือตัวชี้วัดความเป็นประชาสังคม
- 2) **ความเป็นสังคมการเมือง** (Political Society): ประเมินหรือดูที่หนทาง วิธีการต่าง ๆ ว่าผล ประโยชน์ และ/หรือความสนใจต่าง ๆ ของสังคมนั้นได้รับการให้ความสำคัญ หรือ มีการนำเข้าสู่ระบบการเมือง หรือ กระบวนการทางการเมืองหรือไม่
- 3) **การบริหาร** (Executive): ประเมินหรือดูที่กฎระเบียบต่าง ๆ ของระบบที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ที่ นำมาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ
- 4) **ระบบราชการ** (Bureaucracy): ประเมินหรือดูที่กฎระเบียบต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการกำกับการ แปลงนโยบายต่าง ๆ สู่การปฏิบัติ
- 5) **ความเป็นสังคมเศรษฐกิจ** (Economic Society): ประเมินหรือดูว่า การออกแบบเชิงโครงสร้างที่ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน หรือ ภาคตลาด (market) นั้นเป็นอย่างไร? ความเป็น ธรรมต่อทุกฝ่ายหรือไม่
- 6) **กระบวนการยุติธรรม** (Judiciary): ประเมินหรือดูที่กฎระเบียบต่าง ๆ และการบังคับใช้กฎระเบียบ ดังกล่าว ในการจัดการความขัดแย้ง เมื่อเกิดปัญหาและความขัดแย้งต่าง ๆ ขึ้นในสังคม

อย่างไรก็ตาม พบว่า ดัชนีหรือตัวชี้วัด หรือ ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้นนี้ ค่อนข้างมีความ ยากลำบากในการประเมิน เพราะล้วนแต่เป็นประเด็นหรือปัจจัยที่ใหญ่มากเกือบทุกปัจจัย และน่าจะมีปัญหาใน การเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการสะท้อนดัชนีเหล่านี้ด้วย ดังนั้น ในระยะต่อมา จึงพบว่า ODI ได้มีการ ปรับตัวชี้วัด ทั้งนี้ส่วนหนึ่ง เนื่องมาจากได้มีการศึกษาวิจัยอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ทำให้ ODI ได้ค้นพบว่า ดัชนีหรือตัวชี้วัด ที่เป็นตัวกำหนดที่มีนัยสำคัญ (Significant Determinants) ต่อการดำเนินงานขององค์กร ภาครัฐหรือภาคสาธารณะ มีเพียง 5 ตัวชี้วัด ที่เรียงตามลำดับความสำคัญสูงสุด จากมากไปหาน้อย ดังนี้คือ

- บทบาท หรือการมีอิทธิพลของข้าราชการระดับสูง (Influence) ในการจัดทำแผน การให้ ข้อคิดเห็นต่อรัฐบาล
- ระบบการคัดเลือกเจ้าหน้าที่/พนักงานจากความสามารถ (Meritocracy)
- ความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง/ความสามารถในการตรวจสอบได้ (Accountability)
- ความโปร่งใส (Transparency) และ
- การเข้าถึงบริการที่เท่าเทียม (Equal Access)

วิธีวิทยาในการวัด และประเมินของ ODI ด้วยตัวชี้วัด WGS

1. ตัวอย่างคำถามที่ใช้ในการสำรวจธรรมาภิบาล (WGS) ของ ODI มีดังต่อไปนี้ เช่น ข้าราชการระดับสูงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำนโยบายมากแค่ไหน หรืออยู่ในระดับใด? (ตัวชี้วัดด้านการมีอิทธิพลต่อนโยบาย) ระบบการคัดเลือกข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้ระบบ merit-based system ในระดับไหน? อย่างไร? (ตัวชี้วัดด้านระบบการคัดเลือกเจ้าหน้าที่/พนักงานจากความสามารถ (meritocracy) – ความสามารถ ความเหมาะสม การคัดเลือกคนที่มีความสามารถตรงกับความต้องการขององค์กรหรือไม่?) ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองในระดับไหน? อย่างไร? (ตัวชี้วัดด้านความรับผิดชอบ) กระบวนการในการตัดสินใจที่ชัดเจน ในการจัดบริการของหน่วยงานราชการเป็นอย่างไร? (ตัวชี้วัดด้านความโปร่งใส) และ การเข้าถึงบริการของสาธารณะอย่างเท่าเทียมอยู่ในระดับไหน อย่างไร? (ตัวชี้วัดด้านการเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชน) นอกจากนี้ WGS ยังมองด้วยว่า การปฏิบัติงานตามแผน และนโยบายที่กำหนดไว้นั้นเป็นแง่มุมที่มีความสำคัญมากต่อเรื่อง ธรรมาภิบาล ซึ่งจริง ๆ แล้ว การปฏิบัติงานตามแผนและนโยบายนี้ ถือเป็นประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญในลำดับต้น ๆ ของประเทศไทยเลยทีเดียว

2. ดัชนีของ Kaufman (2003) นอกจากดัชนีหรือตัวชี้วัดที่มีนัยสำคัญในการทำงานของภาครัฐ ที่ได้จากการวิจัยของ ODI ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาแล้ว Kaufman (2003) ยังเสนอว่า ควรมีการวัดประสิทธิผล (Effectiveness) หรือ ความสำเร็จในการทำงานของภาครัฐว่าบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ มากน้อยแค่ไหนด้วย ทั้งนี้ Kaufman มองว่า ธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับคุณภาพของสถาบันรัฐ/กลไกรัฐ มีความสำคัญที่สุด ดังนั้น เขาจึงเสนอว่า การวัดประสิทธิผล หรือ ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ สามารถวัดได้อย่างน้อยใน 3 มิติ ซึ่งแต่ละมิติสามารถมีตัวชี้วัดย่อยได้อีกมิติดละ 2 ตัวชี้วัด ยกตัวอย่าง เช่น

- **มิติคุณภาพของระบบราชการ** ประกอบด้วย ตัวชี้วัดย่อย 2 ตัวชี้วัด เช่น ตัวที่หนึ่ง: ตัวชี้วัดด้านการปฏิบัติงานตามนโยบาย และตัวชี้วัดอื่น ๆ ที่มีความสำคัญต่อหน่วยงาน โดยเลือกมาเพียงหนึ่งตัวชี้วัด เป็นต้น
- **มิติคุณภาพของการจัดบริการต่าง ๆ** ประกอบด้วย ตัวชี้วัดย่อย 2 ตัวชี้วัด เช่น มิติความพึงพอใจในความรวดเร็วของบริการ และอื่น ๆ ที่มีความสำคัญต่อหน่วยงาน โดยเลือกมาเพียงหนึ่งตัวชี้วัด
- **มิติคุณภาพหรือความสามารถของข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ** ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 2 ตัวชี้วัดเช่นกัน โดยเลือกตัวชี้วัดที่มีความสำคัญที่สุด เหมือนข้างต้น โดยเปิดให้หน่วยงานพูดคุยตกลงกันว่า จะใช้อะไรในการวัดคุณภาพหรือความสามารถของข้าราชการได้ตรงที่สุด

โดยมีการให้คะแนน 1 คะแนน สำหรับแต่ละตัวชี้วัด รวมเป็นทั้งหมด 6 คะแนน เป็นต้น ทำให้เกิดความง่ายในการดำเนินการ และยังสามารถใช้เป็นเครื่องชี้วัดได้ดี มีความชัดเจน ตรงประเด็น ไม่ต้องทำเป็นแผง ตัวชี้วัดหลายร้อยตัวเหมือนในกรณีขององค์กรภาครัฐหลาย ๆ แห่ง ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน บางหน่วยงานมีตัวชี้วัดประมาณ 500 กว่าตัว ทำให้เสียเวลาในการจัดทำตัวชี้วัด โดยไม่ค่อยมีข้อมูลรองรับ หรือข้อมูลที่มีขาดความน่าเชื่อถือ และทำให้มีเวลาในการปฏิบัติงานจริง ๆ น้อยกว่าที่ควรจะเป็น หรือ เวลาในการให้บริการลดลง หรือ ไม่มีเวลาเข้าไปศึกษาปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นจริงในชุมชน เป็นต้น (ข้อมูลจากประสบการณ์ในการทำงานเป็นผู้ประเมินผลองค์กรต่าง ๆ ที่รับทุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (ส.ส.ส.) โดยเฉพาะองค์กรด้านสาธารณสุขในช่วงเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมา)

สถิติต่าง ๆ ที่ใช้ในการวิเคราะห์ผลของดัชนีหรือตัวชี้วัดต่าง ๆ ของ World Governance Survey (WGS) ได้แก่

- การวิเคราะห์ถดถอย (Regression)
- การวิเคราะห์สหสัมพันธ์ (Correlation)
- การใช้ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Co-efficient)
- การใช้ค่าเฉลี่ย (Mean/average) ในการเปรียบเทียบค่าต่าง ๆ ที่มีความสำคัญ

ผลการจัดอันดับประเทศไทยด้วยตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของ ODI

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสิบหกประเทศ ที่ได้รับการประเมินในด้านธรรมาภิบาล โดย ODI ในปี ค.ศ.2001 (Court and Hyden, 2001) สำหรับเหตุผลที่ประเทศไทยได้รับเลือกให้เป็นหนึ่งในสิบหกประเทศที่ควรได้รับการประเมิน เนื่องจากเป็นประเทศที่กำลังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านของระบบเศรษฐกิจ โดยการประเมินในครั้งนี้ มีตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาลจำนวนทั้งหมด 10 ตัวชี้วัดครอบคลุม 1) เสรีภาพในการแสดงออก 2) รัฐบาลเปิดรับฟังความคิดเห็นของภาคสาธารณะ 3) ความรับผิดชอบของผู้บัญญัติกฎหมาย/นักกฎหมาย/ผู้กำหนดกฎระเบียบของสังคม 4) ความรับผิดชอบของข้าราชการ 5) ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ด้านกฎหมาย/กฎระเบียบ 6) ความโปร่งใสในบริการของราชการ 7) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม 8) ความเคารพในสิทธิทรัพย์สินของบุคคล 9) ความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรม และ 10) การปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเท่าเทียม ซึ่งประเทศไทยได้รับคะแนนทั้งหมด 100 คะแนน จากคะแนนเต็มทั้งหมด 150 คะแนน ซึ่งถือว่าสูงที่สุดในบรรดาประเทศที่ถูกประเมินแต่พบว่า หลังจากนั้น ก็ไม่มีผลการประเมินเกี่ยวกับประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ด้วยตัวชี้วัดชุดดังกล่าวนี้อีกเลย ซึ่งจากการวิเคราะห์คาดว่า ตัวชี้วัดเหล่านี้ไม่มีความเหมาะสม หรือมีความยากเกินไปในการวัด ประกอบกับมีปัญหาข้อมูลรองรับดังกล่าวแล้วข้างต้น จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ประกอบกับในช่วงต่อมา ก็มีการประเมินอื่นๆ ที่คล้ายคลึงกัน โดยองค์กรอื่น ๆ ที่เป็นการแข่งขันกัน แต่ตรงประเด็นกว่า ชัดเจนกว่า สามารถพัฒนาฐานข้อมูลรองรับได้ง่ายกว่า หรือสะดวกกว่าในการเข้าถึงข้อมูล จึงทำให้ในระยะหลัง ODI ไม่ได้ทำการสำรวจธรรมาภิบาลระดับโลก แต่เน้นไปที่การส่งเสริมการทำงานอย่างมีธรรมาภิบาลในประเทศต่าง ๆ ที่ได้รับทุนจาก ODI แทน สำหรับในลำดับต่อไปเป็นการนำเสนอดัชนีการรับรู้เกี่ยวกับคอร์รัปชันขององค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ ซึ่งองค์กรนี้และดัชนีที่ใช้นับว่าเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญ หรือมีอิทธิพลต่อการสร้างผลสะท้อนและการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในประเทศที่ถูกประเมินเป็นอย่างมาก

3.13.3 ดัชนีการรับรู้เกี่ยวกับคอร์รัปชันขององค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Corruption Perception Index - CPI)

ดัชนีหรือตัวชี้วัดด้านการคอร์รัปชันที่ดำเนินการโดยองค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International - TI) ที่เรียกว่า “ดัชนีการรับรู้เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน” (Corruption Perceptions Index - CPI) นั้น มีรายละเอียด ดังนี้

ดัชนีการรับรู้เกี่ยวกับคอร์รัปชัน หรือ Corruption Perceptions Index - CPI เป็นดัชนีที่แสดงถึงการรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อการคอร์รัปชันในภาครัฐ (หมายถึง หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหมด รวมทั้งนักการเมืองและข้าราชการ) ในประเทศนั้นๆ กลุ่มตัวอย่างที่เข้ามาจากฐานข้อมูลรายชื่อผู้เชี่ยวชาญหรือนักธุรกิจที่อาศัยอยู่ในประเทศที่ทำการสำรวจ รวมไปถึงสถาบัน/หน่วยงานวิจัยและองค์กรอิสระที่ได้รับการ

ยอมรับจากทั่วโลก โดยตัวเลขหรือคะแนนที่สูง หมายถึงการมีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันที่ต่ำ ส่วนตัวเลขที่ต่ำ หมายถึงการมีภาพลักษณ์หรือการรับรู้ด้านการคอร์รัปชันที่สูง ทั้งนี้ การที่องค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ นำ CPI มาใช้ในการรับรู้เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน เนื่องจากการคอร์รัปชัน มักเกี่ยวข้องกับกิจกรรม การกระทำต่าง ๆ ที่ผิดกฎหมาย จึงเป็นเรื่องที่ปกปิดซ่อนเร้น ไม่มีหลักฐาน ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ โดยมากจะรับรู้ก็ต่อเมื่อมีการเข้าไปตรวจสอบ การร้องเรียน การฟ้องร้อง ดังนั้น การรับรู้ของผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง หรือสถานภาพที่เกี่ยวกับคอร์รัปชันของภาครัฐ (ภาคสาธารณะ) ซึ่งเป็นผู้ประเมิน จะเป็นวิธีการที่น่าเชื่อถือได้มากที่สุด

TI ใช้ CPI เป็นเครื่องมือในการให้คะแนน และจัดอันดับความโปร่งใสของแต่ละประเทศ ซึ่งก็คือคะแนนการรับรู้เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของภาครัฐ หรือภาคสาธารณะว่ามีมากน้อยเพียงใด ซึ่งดัชนีที่ใช้นี้เป็นดัชนีประเภทองค์ประกอบ หรือที่เรียกว่า “Composite index” เนื่องจากไม่สามารถพัฒนาดัชนีการรับรู้เกี่ยวกับคอร์รัปชันได้โดยตรง จึงใช้ดัชนีที่เป็นองค์ประกอบเพื่อให้อยู่สะท้อนมิติต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วน สำหรับการได้มาซึ่งข้อมูล ใช้วิธีการการผสมผสานระหว่างการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ (Assessment) ในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันร่วมกับการใช้วิธีการสำรวจซึ่งทำการเก็บข้อมูลโดยสถาบันที่มีชื่อเสียง ประเทศที่จะได้รับการจัดอันดับ ด้วย CPI นั้น จะต้องมีการมีแหล่งข้อมูลอย่างน้อย 3 แหล่ง โดยมาจากสถาบันหรือองค์กรอิสระที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องธรรมาภิบาล และการวิเคราะห์บรรยากาศทางเศรษฐกิจ CPI ใช้เฉพาะแหล่งข้อมูลที่มีคะแนน ซึ่งเป็นคะแนนการรับรู้เกี่ยวกับการทุจริต คอร์รัปชันของภาครัฐ(ระดับคะแนน คือ 0-100) นอกจากนี้ TI ยังใช้วิธีการทบทวนวิธีวิทยาของแหล่งข้อมูลแต่ละแหล่งอย่างละเอียด เพื่อให้แน่ใจ หรือเป็นการรับประกันว่าแหล่งข้อมูลที่ใช้ นั้น มีความสอดคล้องกับมาตรฐานขององค์กร

นอกจากการสำรวจและการจัดอันดับความโปร่งใสของประเทศต่าง ๆ ของ TI แล้ว ก็ยังมีการสำรวจเกี่ยวกับขอบข่ายและความลึก (Scope and Depth of Fraud) ในกลุ่มผู้วางแผนนโยบาย ดำเนินการโดยองค์กรที่ชื่อว่า Pricewaterhouse (2558) โดยมีข้อคำถามเกี่ยวกับเรื่องอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Crime) ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศ ทำลายความน่าเชื่อถือและความมั่นคงทางธุรกิจ ทำลายความน่าลงทุนของประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็ได้ถูกประเมินด้านนี้ด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งจะได้นำเสนอผลการประเมินในบทที่ 4 ที่เกี่ยวกับภาพลักษณ์ของไทยในชุมชนนานาชาติ

กรณีประเทศไทย

3.13.4 ดัชนีธรรมาภิบาลของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

สำหรับกรณีของประเทศไทย ในเรื่องการประเมินธรรมาภิบาลนั้น พบว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้นำแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลมาสู่การพัฒนา “ตัวชี้วัด” สำหรับใช้ในการติดตามและประเมินผลการนำหลักการธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในบริบทของการไฟฟ้า ฯ โดยขอบข่ายของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลจะต้องอยู่ภายใต้ประเด็นที่สำคัญ 6 ประเด็น ซึ่งเป็นสิ่งที่นำไปสู่การปรับปรุงองค์กรให้บรรลุเป้าหมายในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ ตัวชี้วัดบางตัวเป็นการวัดในเชิงปริมาณ แต่บางตัวเป็นข้อบ่งชี้ในเชิงคุณภาพ และบางตัวชี้วัด อาจนำมาใช้ในการวัดหรือประเมินหลักการของธรรมาภิบาลได้มากกว่าหนึ่งหลักการ ซึ่งหลักธรรมาภิบาลที่ทางการไฟฟ้า ฯ นำมาใช้ในขั้นนี้ก็คือ หลักธรรมาภิบาลขององค์การสหประชาชาติซึ่งมีทั้งหมด 6 ด้าน หรือ 6 มิติ ดังนี้คือ

1. **หลักนิติธรรม** (Rule of Law) เป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ มีใช้การทำตาม อำนาจหรืออำนาจของตัวบุคคล ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามของศีลธรรม จริยธรรมและวัฒนธรรม และจะต้องมีการบังคับใช้ให้บริการของการไฟฟ้า ฯ มีความรัดกุม รวดเร็ว และเป็นธรรม **ตัวชี้วัดที่สำคัญของมิตินิติธรรม** ได้แก่ การได้รับการปฏิบัติด้วยมาตรฐานเดียวกัน และมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน

2. **หลักคุณธรรม/จริยธรรม** (Ethics) การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม มีความซื่อสัตย์จริงใจ ประกอบอาชีพสุจริต **ตัวชี้วัดที่สำคัญ** ได้แก่ การเป็นองค์กรที่ปลอดจากการคอร์รัปชัน การเป็นองค์กรที่ปลอดจากการกระทำผิดวินัย และการเป็นองค์กรที่ปลอดจากการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพ

3. **หลักความโปร่งใส** (Transparency) การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กรหรือประเทศชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกหน่วยงานให้มีความโปร่งใส ผู้ปฏิบัติงาน ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวกและเข้าใจง่าย **ตัวชี้วัดที่สำคัญ** ได้แก่ การมีระบบตรวจสอบภายในหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ การเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันเวลา

4. **หลักการมีส่วนร่วม** (Participation) เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงาน ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนรับรู้ **ตัวชี้วัดที่สำคัญ** ได้แก่ การให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องภายในองค์กร ผ่านสื่อต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ และการเป็นองค์กรที่มีหน่วยงานทำหน้าที่ดูแลผลกระทบหรือสำรวจความต้องการของประชาชน

5. **หลักความรับผิดชอบ** (Accountability) ตระหนักในสิทธิหน้าที่ หรือสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม หรือสิ่งแวดล้อม ใส่ใจปัญหาสาธารณะของหน่วยงาน เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง **ตัวชี้วัดที่สำคัญ** ได้แก่ การให้บริการที่มีคุณภาพ ปลอดภัย และไม่สร้างความเดือดร้อนให้แก่สังคม

6. **หลักความคุ้มค่า** (Value of Money) คือการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม สร้างมูลค่าเพิ่ม รมรงคิให้ผู้ปฏิบัติงานหรือประชาชนประหยัด ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า **ตัวชี้วัดที่สำคัญ** ได้แก่ การเป็นองค์กรที่มีการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพการผลิต และการให้บริการอย่างสม่ำเสมอ การให้ความสำคัญต่อการรณรงค์ ให้อุคลากรในองค์กร และประชาชนใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่า และมีการลดต้นทุนและการสูญเสียจากการดำเนินการ

3.13.5 ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย (Corruption Situation Index- CSI)

สำหรับการประเมินเรื่องการคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้น พบว่า ในปัจจุบันได้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ในการสำรวจและประมวลผลทางสถิติเกี่ยวกับการรับรู้สถานการณ์ด้านการทุจริตคอร์รัปชันจากมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเภทต่าง ๆ 3 ประเภท ได้แก่ 1) ประชาชนทั่วไป 2) ผู้ประกอบการในภาคธุรกิจ และ 3) ข้าราชการ/ภาครัฐ ด้วยการใช้อยู่ ดัชนีที่เรียกว่า “ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันของไทย” (Thailand’s Corruption Situation Index – CSI) ซึ่งเป็นการพัฒนาต่อยอดมาจาก “ดัชนีการรับรู้เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน” (Corruption Perception Index – CPI) ขององค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ ตามที่นำเสนอไปแล้วข้างต้น ซึ่งมีการเริ่มใช้ดัชนีนี้ในการสำรวจสถานการณ์คอร์รัปชันในประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2554 จนถึงปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสะท้อนทัศนคติ ความคิดเห็นต่อการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยจากมุมมองของบุคคลและองค์กรภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างความตระหนักต่อปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย และเพื่อสะท้อนการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย

เกณฑ์การให้คะแนน

ค่าคะแนน 0-100 คะแนน โดยที่คะแนน 0 หมายถึง มีการทุจริตคอร์รัปชันในระดับรุนแรงที่สุด และ 100 คะแนน หมายถึง ไม่มีการคอร์รัปชันเลย

ประเด็น/ปัจจัยในการศึกษาสำรวจประกอบด้วย

- 1) ความรุนแรงของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน
- 2) ทศนคติและจิตสำนึกของคนในสังคมต่อการทุจริตคอร์รัปชัน
- 3) ประสิทธิภาพในการดำเนินการต่าง ๆ ต่อการทุจริตคอร์รัปชัน (ประสิทธิภาพด้านการป้องกันด้านการปราบปราม และด้านการปลูกฝังจิตสำนึก)

ซึ่งดัชนี CSI นี้ อาจจะเป็นอีกดัชนีหนึ่งที่สามารถสะท้อนประเด็นปัญหาหรือปัจจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ที่ดัชนี CPI ยังไม่ได้สะท้อน หรือ สามารถนำมาเติมเต็มซึ่งกันและกันได้ ซึ่งจากการสำรวจในปี 2556 พบว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ หรือร้อยละ 75 มองว่า ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยมีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้น ดัชนีทั้งสองแหล่ง คือ ทั้งของ องค์การต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ที่ดำเนินการร่วมกับมหาวิทยาลัยหอการค้า และ ดัชนีขององค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ จึงเป็นข้อมูลสำคัญในการศึกษา เพื่อทำความเข้าใจ และอาจใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาดัชนีด้านคุณธรรม จริยธรรม เพื่อเสริม หรือเติมเต็มซึ่งกันและกัน หรือไม่ทับซ้อนกัน ได้อีกทางหนึ่งด้วย

สำหรับในลำดับต่อไป จะเป็นการทบทวนดัชนี หรือเครื่องมือการประเมินด้านคุณธรรม จริยธรรม ทั้งในต่างประเทศและประเทศไทย สำหรับต่างประเทศเลือกกรณีของประเทศเพื่อนบ้าน หรือประเทศในกลุ่มอาเซียนจำนวน 2 ประเทศ คือ ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศมาเลเซีย ส่วนหนึ่งเนื่องจากทั้งสองประเทศนี้มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ใกล้เคียงกันกับประเทศไทย ซึ่งประเทศมาเลเซียก้าวหน้ากว่าไทยเล็กน้อย จากการประเมินของ WEF (World Economic Forum) ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์ตามหลังประเทศไทยในการประเมินเรื่องเดียวกัน คือ ความสามารถในการแข่งขันระดับโลก ดังนั้น ความสามารถหรือความเป็นไปได้ในการนำดัชนีด้านคุณธรรม จริยธรรมของทั้งสองประเทศนี้มาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย จึงมีความเป็นไปได้สูงเพราะมีบริบททางเศรษฐกิจสังคมที่ใกล้เคียงกันดังกล่าว

3.14 ดัชนีหรือเกณฑ์การประเมินคุณธรรม จริยธรรมขององค์กรภาครัฐ ทั้งไทยและต่างประเทศ

กรณีต่างประเทศ

- กรณีประเทศฟิลิปปินส์: ปัจจัยองค์ประกอบในการกำกับ ติดตามเรื่องคุณธรรม/จริยธรรมของข้าราชการ พบว่า คณะกรรมาธิการหรือกรรมการด้านการบริการของราชการของฟิลิปปินส์ (Civil Service Commission of Philippines) ซึ่งน่าจะสามาถเทียบเคียงสถานะได้เท่ากับสำนักงาน ก.พ. หรือ สำนักงาน ก.พ.ร. ของประเทศไทย ได้กำหนดเกณฑ์ด้านคุณธรรม จริยธรรมไว้ 2 ส่วน ดังนี้คือ ส่วนที่ 1 การใช้แนวทางตามแบบประเพณีเดิม (Traditional Approaches) ซึ่งก็คือ การใช้การคว่ำบาตรทางกฎหมาย (Legal Sanction) เป็นการกำหนดแนวทาง หรือ รายละเอียดสิ่งที่ต้องทำและสิ่งที่ไม่ควรทำเพื่อกำหนดเป็นเกณฑ์ หรือ

มาตรฐานของพฤติกรรม และพัฒนาหน่วยงาน/องค์กร หรือ การใช้กระบวนการในการควบคุมและกระตุ้น เพื่อให้ไปสู่การปฏิบัติ และมีการกำหนดบทลงโทษเมื่อละเมิดเกณฑ์ หรือมาตรฐานดังกล่าว โดยมีองค์ประกอบดังนี้ คือ 1) ระบบของการตรวจสอบและควบคุม (A system of checks and balances) 2) หน่วยงานกำกับควบคุม (Oversight Institutions) 3) กฎ ระเบียบ และประมวลจริยธรรม (Laws and Codes of Conduct) และ 4) แนวทางการปฏิบัติด้านจริยธรรม (Ethical Guideposts) ส่วนที่ 2 การใช้แนวทางใหม่ๆ (Non-traditional Approaches) หรือ การใช้วิธีการคว่ำบาตรทางสังคม (Social Sanction) ในการดูแล ควบคุม รวมถึง ส่งเสริมพฤติกรรมด้านคุณธรรมจริยธรรม เช่น การใช้สื่อและบทบาทของภาคสาธารณะ (The use of publicity/media) ความร่วมมือขององค์กรทุกภาคส่วน (as Watchdogs and Critical Partners) หลักศาสนา ความเชื่อ ความศรัทธา การดำเนินการของภาคประชาชน การกล่อมเกลากฎทางสังคม (Socialization) การควบคุมทางสังคม (Social Control) อย่างไรก็ตาม การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้จริง ๆ นั้น พบว่า ไม่สามารถดำเนินการโดยใช้เพียงแค่แนวทางใดแนวทางหนึ่งเท่านั้น แต่ต้องเป็นลักษณะของการผสมผสานทั้งกลไก หรือแนวทางด้านกฎหมาย และกลไกหรือแนวทางด้านสังคมควบคู่กันไป

● **กรณีประเทศมาเลเซีย: ดัชนีการรับรู้ความซื่อตรงหรือคุณธรรมระดับชาติ (National Integrity Perceptions Index of Malaysia)**

อันที่จริง ประเด็น “ความซื่อตรง” ถือเป็นเรื่องที่สำคัญมากเรื่องหนึ่งหรือเป็นมิติที่มีความสำคัญมากของ “คุณธรรม จริยธรรม” เพราะถ้าไม่มีความซื่อตรง ก็จะส่งผลทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น การจัดทำข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นจริง หรือ อาจนำไปสู่ปัญหาใหญ่ๆ ดังเช่น การทุจริตคอร์รัปชัน เป็นต้น ดังนั้น ประเทศมาเลเซียจึงมุ่งเน้นไปที่การประเมินเรื่อง “ความซื่อตรง” ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญมากที่สุด ในมุมมองของประเทศมาเลเซีย สำหรับการจัดทำดัชนีนี้ เป็นเพราะประเทศมาเลเซียมีแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ และการจัดทำดัชนีดังกล่าวขึ้นมา เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการนำไปใช้ในการกำกับ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและความสำเร็จของแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ (National Integrity Plan) ซึ่งรับผิดชอบโดย สถาบันพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติของมาเลเซีย แต่พบว่า ทางสถาบันฯ ได้รับเสียงสะท้อนกลับมาว่า บางตัวชี้วัดไม่มีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศมาเลเซียเอง จึงมีการปรับปรุงตัวชี้วัดให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น พบว่า ในปัจจุบัน ดัชนีหรือตัวชี้วัดชุดนี้ประกอบด้วย 6 ดัชนีย่อย ได้แก่ 1) ดัชนีทัศนคติต่อการคอร์รัปชันของมาเลเซีย 2) ดัชนีทัศนคติที่มีต่อคุณภาพของการบริการสาธารณะ 3) ดัชนีทัศนคติที่มีต่อการบริหารธุรกิจตามหลักจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร 4) ดัชนีทัศนคติที่มีต่อความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวและสังคม 5) ดัชนีทัศนคติที่มีต่อคุณภาพชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีของสังคม และ 6) ดัชนีทัศนคติที่มีต่อความมียารยาทและความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ที่พึงมีของมาเลเซีย

วิธีการวัดและประเมิน

สำหรับด้านวิธีการวัดและการประเมิน พบว่า ใช้ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติมาเลเซีย ที่มีการตรวจสอบโดยผู้เกี่ยวข้อง และนักวิชาการด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ สถาบันความซื่อตรงแห่งชาติมาเลเซีย มีกระบวนการและวิธีการในการสร้างหรือพัฒนาดัชนี ดังต่อไปนี้คือ

1. การสร้างเครื่องมือจากองค์ประกอบของดัชนีทั้ง 6 กลุ่มดังกล่าวข้างต้น
2. การประชุมกลุ่มโดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาควิชาการ พนักงาน สถาบันต่างๆ ทั้งจากหน่วยงานของรัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน

3. เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์จากผู้แทนครัวเรือน และกลุ่มข้าราชการ

ในลำดับต่อไป จะเป็นการนำเสนอผลการทบทวนดัชนี หรือเครื่องมือต่าง ๆ ของประเทศไทย รวมทั้งระบบและกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ และประเมินคุณธรรม จริยธรรมขององค์กรภาครัฐในประเทศไทย

กรณีประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีหน่วยงาน องค์กรและสถาบันที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์ กฎระเบียบ กฎหมาย รวมทั้งการบังคับใช้กฎเกณฑ์ กฎระเบียบ และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำหน้าที่ขององค์กรภาครัฐจำนวนมาก รวมทั้งองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลโดยตรง ก็มีจำนวนมากด้วยเช่นกัน จึงได้นำมารวบรวมไว้ ณ ที่นี้ด้วย เพื่อให้มองเห็นระบบและกลไกที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในการประเมินด้านคุณธรรม จริยธรรมของบุคลากรภาครัฐโดยตรงด้วย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- **กลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่รุนแรงมากขึ้น** พบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรภาครัฐอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งที่เกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล และการป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันโดยตรง และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง และกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ รวมถึงในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลในแต่ละยุคสมัย ก็ได้มีการประกาศให้เรื่องการแก้ไข ป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเป็นวาระแห่งชาติ รวมทั้งมีแผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตรองรับอีกด้วย ดังนั้น ประเด็นสำคัญคือ เรามีกลไกต่าง ๆ ทางกฎหมายมากมาย แต่ทำไมปัญหาจึงไม่หายไป หรือไม่ลดลง แต่ดูเหมือนกับทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น หรือ คดีการทุจริตในแต่ละครั้งในช่วงหลัง ๆ มีมูลค่าสูงขึ้นเรื่อย ๆ ยกตัวอย่างเช่น กรณีการทุจริตในสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในสถาบันการศึกษา และมีมูลค่าสูงถึงพันกว่าล้าน และอีกหลายกรณี เช่น กรณีของมหาวิทยาลัยนครพนม กรณีของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ที่เกี่ยวกับการสร้างศูนย์การแพทย์ และอีกจำนวนมาก ที่ไม่สามารถกล่าวได้ทั้งหมด ดังนั้น ในกรณีของประเทศไทย จึงไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย แต่เป็นปัญหาเกี่ยวกับกลไกการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงปัญหาในฝ่ายผู้กระทำที่ขาดจิตสำนึก สิ่งเหล่านี้สะท้อนอะไร และจะต้องทำอย่างไรต่อไป หรือว่าเป็นการสายเกินแก้ที่จะมาดำเนินการเรื่องนี้ ในช่วงนี้ หรือในวัยผู้ใหญ่ ตามที่ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งมีตำแหน่งเป็นอธิบดีท่านหนึ่ง ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การดำเนินงานด้านคุณธรรม จริยธรรมในองค์กรภาครัฐ หรือองค์กรอื่นใด เป็นการสายเกินไปหรือไม่? เพราะตามทฤษฎีพัฒนาการในการเรียนรู้เรื่องคุณธรรม จริยธรรมตามที่น่าเสนอไว้ในบทที่ 3 นั้น ได้กล่าวไว้ว่า การปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมจะต้องดำเนินการตั้งแต่วัยเด็ก หรืออายุไม่เกิน 10 ปี ดังนั้น สังคมไทย จึงเจอกับโจทย์ที่ยากมาก และสามารถสรุปได้หรือไม่ว่า เพียงลำพังกฎหมาย ไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน หรือ ประเด็นปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการขาดคุณธรรม จริยธรรมใช้หรือไม่?

● **กลไกองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง** อันที่จริง หน่วยงาน/องค์กรภาครัฐ รวมถึงองค์กรประเภทอื่น ๆ เช่น องค์กรทางการเมือง ดังเช่น รัฐสภา ก็ล้วนแต่มีบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมด้านคุณธรรม-จริยธรรม และธรรมาภิบาล รวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งพบว่า มีอยู่จำนวนมากเช่นกัน และสามารถจำแนกองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ออกเป็น 2 ประเภทที่สำคัญ คือ

- **องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย** ซึ่งก็มีอยู่จำนวนมากเช่นกัน ดังเช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) สังกัดกระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น
- **องค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม** (ทั้งการป้องกันและเสริมสร้างภูมิคุ้มกัน) ซึ่งพบว่า มีองค์กรหลายประเภทเช่นกัน ได้แก่ คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม แห่งวุฒิสภา คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กรรมการศาสนา ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) สำนักงานพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นต้น แต่ประเด็นปัญหา คือ องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่ได้มีการเชื่อมโยงข้อมูล หรือเชื่อมประสานกันในด้านต่าง ๆ ต่างองค์กร ก็ต่างมีแผนการทำงานของตนเอง ที่มีการทับซ้อนกันเช่นเดียวกัน จึงทำให้ไม่มีพลังเพียงพอในการป้องกันและแก้ไขปัญหา ซึ่งอันที่จริง ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ (2555-2559) แต่ดูเหมือนว่า จะยังไม่มีพลังเพียงพอในการขับเคลื่อน เพราะจริง ๆ แล้วการขับเคลื่อนแผนนี้จะต้องร่วมมือกันหลายฝ่าย หลายระดับ

● **กลไกองค์กรภาคเอกชนและประชาสังคม** การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่ลุกขึ้นมา มีบทบาทในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เช่น องค์กรสาธารณประโยชน์ มูลนิธิ สมาคม โครงการของภาคธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่จำนวนมาก รวมถึงเครือข่ายองค์กรภาคีสมาชิกคุณธรรมแห่งชาติ มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สำนักข่าวอิศรา องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (ภาคประชาชน) เป็นต้น

ทั้งนี้ การมีองค์กร และ/หรือกลไกต่าง ๆ จำนวนมากที่เข้ามา มีบทบาทในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม โดยเฉพาะการลุกขึ้นมาร่วมแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ดังกล่าวมาข้างต้นนั้น ในด้านหนึ่งก็เป็น การสะท้อนให้เห็นว่า สังคมไทยหรือองคาพยพต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคสาธารณะมีความตื่นตัวและต้องการแสดงพลังในการเข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการด้อยคุณธรรม จริยธรรมของสังคมไทย โดยเฉพาะ การขจัดข้าราชการ และนักการเมืองที่ได้รับเงินเดือนจากภาษีของประชาชนและสังคมเพื่อให้มาทำหน้าที่ต่าง ๆ ในการพัฒนาสังคมให้เจริญก้าวหน้า แต่กลับมาสสร้างปัญหาหรือเพิ่มภาระและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ให้กับสังคม จน

3. การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) ประเมินจากการรับรู้และประสบการณ์โดยตรงของประชาชน ผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่มีต่อการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ

4. วัฒนธรรมความซื่อตรง (Integrity Culture) ประเมินจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายใน หน่วยงานภาครัฐ และจากข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence - Based Data) บนพื้นฐานของ ข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของหน่วยงาน

5. คุณธรรม/ความซื่อตรงในการทำงาน (Work Integrity) ประเมินจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ภายในหน่วยงานภาครัฐที่มีต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน

วิธีการจัดเก็บข้อมูล ประกอบด้วยเครื่องมือ 3 ชุด/เครื่องมือ ได้แก่

1) แบบประเมิน Internal Integrity และ Transparency Assessment เป็นการประเมินจาก ข้อคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติงานในรอบ 1 ปี ที่ผ่านมา เกี่ยวกับวัฒนธรรมคุณธรรม/ ความซื่อตรง (Integrity Culture) และคุณธรรม/ความซื่อตรงในการทำงาน (Work Integrity) ใช้วิธีการสำรวจ โดยการสัมภาษณ์แบบเผชิญหน้าและ/หรือทางไปรษณีย์

2) แบบประเมิน External Integrity และ Transparency Assessment เป็นการประเมินจาก ข้อคิดเห็นของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงานภาครัฐในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา เกี่ยวกับความ โปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Accountability) และการทุจริตคอร์รัปชัน ใช้วิธีการสำรวจ โดย การสัมภาษณ์แบบเผชิญหน้า (Face to Face Interview)

3) แบบประเมิน Evidence-Based Integrity และ Transparency Assessment เป็นการประเมิน การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐโดยใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ เกี่ยวกับความโปร่งใส (Transparency) และ วัฒนธรรมคุณธรรม/ความซื่อตรง (Integrity Culture) โดยหน่วยงานภาครัฐตอบคำถามตามความเป็นจริงตาม แบบประเมินโดยแนบเอกสารหรือหลักฐานประกอบหรืออ้างอิง โดยใช้แบบประเมิน 1 ชุด ต่อ 1 หน่วยงาน

เกณฑ์การให้คะแนน : เกณฑ์การให้คะแนนการประเมินคุณธรรม/ความซื่อตรงและความโปร่งใสการ ดำเนินงานหน่วยงานภาครัฐ (ITA) แบ่งเป็น 5 ระดับ ดังนี้

80-100	คะแนน มีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานสูงมาก
60-79.99	คะแนน มีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานสูง
40-59.99	คะแนน มีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานปานกลาง
20-39.99	คะแนน มีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานต่ำ
0-19.99	คะแนน มีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานที่ต่ำมาก

● มาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการ โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)

สำนักงาน ก.พ. ถือเป็นองค์กรระดับนโยบายหรือองค์กรกลางของประเทศไทยในด้านการบริหาร จัดการทรัพยากรบุคคลของภาครัฐ ในส่วนที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีกลไกและเครื่องมือที่ สำคัญในการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบการทำงานและความประพฤติของข้าราชการ คือ ประมวลจริยธรรมและ มาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน (จิตร ปานอ่อน, 2551) ภายใต้ระบบคุณธรรมที่ทำหน้าที่ส่งเสริม การพัฒนาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีคุณภาพชีวิตและการทำงานที่ดี และพัฒนาระบบการบริหาร

กำลังคนในราชการให้เป็นกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังเป็นหน่วยงานที่ทำการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ในด้านการส่งเสริมจริยธรรม ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้จัดทำโครงการรณรงค์ข้าราชการร่วมกันประพฤติปฏิบัติตามคำถวายสัตย์ปฏิญาณเพื่อประโยชน์ของประชาชน เพื่อให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกและเกิดความตระหนักถึงความสำคัญ of คำถวายสัตย์ปฏิญาณและร่วมมือกันประพฤติปฏิบัติตามคำถวายสัตย์ปฏิญาณ พร้อมทั้งมีจิตสำนึกร่วมกันแก้ไขปัญหาทุจริตประพฤติมิชอบ และร่วมกันสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน สำหรับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ ในปีงบประมาณ 2558 นั้นสำนักงาน ก.พ. ได้จัดทำโครงการรณรงค์เผยแพร่คุณธรรม จริยธรรม ให้แก่ข้าราชการโดยมีกิจกรรม ดังนี้

- 1) จัดทำสื่อรณรงค์เผยแพร่ข้าราชการพลเรือนดีเด่น
- 2) จัดทำวารสารเพื่อการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม และการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ เผยแพร่ให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นและสร้างมุมมองที่ดีในการปฏิบัติงาน
- 3) เผยแพร่ข้อมูลการรณรงค์คุณธรรม จริยธรรม ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์
- 4) จัดกิจกรรมวันคุณธรรม จริยธรรมและความโปร่งใสในภาครัฐ เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์การดำเนินชีวิตตามมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

สำหรับการประเมินด้านจริยธรรม ใช้เครื่องมือที่เรียกว่า “แบบประเมินค่านิยมสร้างสรรค์ 5 ประการ” ซึ่งเป็นการประเมินตามพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในส่วนที่เรียกว่า จรรยาข้าราชการ มาตรา 78 5 ด้าน คือ 1. ยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง 2. ซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบ 3. โปร่งใส ตรวจสอบได้ 4. ไม่เลือกปฏิบัติ และ 5. มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

● ตัวชี้วัดต่าง ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

โดยปกติ รัฐบาลทุกรัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ ซึ่งอันที่จริงเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ทุกฝ่ายต้องร่วมมือกันดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ซึ่งรัฐบาลปัจจุบันก็ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เป็นอย่างมาก สำหรับในกรณีของ ก.พ.ร. ก็ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่และรับผิดชอบในการพัฒนาระบบราชการไทยให้เกิดความโปร่งใส เพื่อช่วยทำให้ภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสหรือการคอร์รัปชันของประเทศดีขึ้นและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลได้มีคำสั่งผ่านทาง ก.พ.ร. ให้หน่วยงานระดับกระทรวงทุกแห่งจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (ศปท.) ขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวง มีภารกิจหลักในการประสาน ติดตามเรื่องร้องเรียนเฉพาะกรณีการทุจริตคอร์รัปชันในส่วนราชการ โดยจะไม่ดำเนินการจัดการเรื่องร้องเรียนเอง แต่จะติดตามเรื่องร้องเรียนอย่างต่อเนื่องจนได้ข้อยุติและรวบรวมปัญหา ข้อเสนอแนะจัดทำเป็นรายงานทุก 6 เดือน และรายงานผลการติดตามไปยังสำนักงาน ป.ป.ท. และสำเนาส่งสำนักงาน ก.พ.ร. หลังจากนั้น สำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงาน ก.พ.ร. จะรวบรวมข้อมูลที่ได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.ร., 2557)

แต่เดิมสำนักงาน ก.พ.ร. ทำการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ มาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2549 เพื่อเสริมสร้างความน่าเชื่อถือและความมั่นใจแก่สาธารณชนต่อการดำเนินงานของส่วนราชการว่ามีการตรวจสอบและกำกับดูแลอย่างรอบคอบ พร้อมทั้งกำหนดยุทธศาสตร์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน โดยใช้เกณฑ์ความโปร่งใสการปฏิบัติราชการ ประจำปี 2557 ซึ่งมีตัวชี้วัดหลัก คือ การสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติ

ราชการ ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัดย่อย ดังนี้คือ 1) ระดับความสำเร็จในการจัดทำแผนสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ 2) ระดับความสำเร็จในการดำเนินการตามแผนสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ และ 3) ผลการสำรวจความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ (ค่าน้ำหนัก 2 คะแนน)

นอกจากการสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการด้วยตัวชี้วัดดังกล่าวข้างต้นแล้ว ก.พ.ร. ยังมีกรอบการประเมินผลตามคำรับรองของการปฏิบัติราชการของส่วนราชการอีกกรอบหนึ่งด้วย ซึ่งมีทั้งหมด 4 มิติ หรือ 4 ด้าน คือ 1) ด้านประสิทธิภาพ (50%) มี 3 ตัวชี้วัดย่อย คือ 1.1 ความสำเร็จตามแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงและนโยบายสำคัญ/พิเศษของรัฐบาล (25%) 1.2 ความสำเร็จตามแผนการปฏิบัติราชการของกลุ่มภารกิจ (10%) 1.3 ความสำเร็จตามแผนปฏิบัติราชการของกลุ่มภารกิจหลัก/เอกสารงบประมาณรายจ่ายของกรมฯ (15%) 2) ด้านประสิทธิภาพ (15%) มี 4 ตัวชี้วัดย่อย คือ 2.1 มาตรฐานระยะเวลาการให้บริการ (3%) 2.2 การบริหารงบประมาณและจัดทำต้นทุนต่อหน่วย (7%) 2.3 การควบคุมภายใน (3%) และ 2.4 การพัฒนากฎหมาย (2%) 3) มิติคุณภาพการให้บริการ (15%) มี 2 ตัวชี้วัดย่อย คือ 3.1 ความพึงพอใจ (9%) และ 3.2 การป้องกันการทุจริตในการปฏิบัติราชการ (6%) และ 4. มิติการพัฒนางาน (20%) คือ การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

สำหรับกรณีการค้นหาหรือพัฒนาตัวชี้วัดที่เหมาะสมในการวัดคุณธรรมจริยธรรมของ ก.พ.ร. นั้นพบว่า ได้ใช้วิธีการศึกษาเกี่ยวกับการสร้างองค์กรที่มีศักดิ์ศรีและจริยธรรม โดยได้ทำการทบทวนจากเอกสารการบรรยายของ Professor Donald C. Menzel ในเรื่อง “Ethics Management for Public Administrations: Building Public Organization of Integrity” และทาง ก.พ.ร. ได้ใช้เป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมจริยธรรม พบว่า มีปัจจัยองค์ประกอบที่สำคัญในการสร้างองค์กรที่มีคุณธรรมจริยธรรม ได้แก่

- 1) ผู้นำที่เป็นต้นแบบที่ดี เป็นเครื่องมือสำคัญ เพราะผู้นำมีอิทธิพลอย่างสูงต่อองค์กรและการสร้างจริยธรรมเพื่อนำองค์กรให้มีศักดิ์ศรี
- 2) การฝึกอบรมจริยธรรม เป็นการกระตุ้นให้เกิดวัฒนธรรมของการมีสำนึกความรับผิดชอบอย่างจริงจัง
- 3) ประมวลจริยธรรมและการปฏิญาณตน ในระยะแรกข้าราชการส่วนใหญ่จะมีทัศนคติเชิงบวกต่อกฎเกณฑ์ต่างๆ ดังนั้น องค์กรควรจะมีการประมวลจริยธรรม จรรยาบรรณขององค์กร พร้อมกำหนดบทลงโทษเมื่อกระทำผิดจริยธรรม สื่อสารให้แก่ข้าราชการใหม่ที่เข้ามาทำงานได้รับทราบ
- 4) การตรวจสอบจริยธรรม เป็นเครื่องมือที่แต่ละองค์กรควรมี วิธีการตรวจสอบสามารถทำได้ผ่านแบบสำรวจหรือการสัมภาษณ์ และสามารถดำเนินการภายในองค์กรหรือให้บุคคลภายนอกองค์กรเป็นผู้ตรวจสอบ
- 5) การบริหารทรัพยากรบุคคล เป็นเครื่องมือที่ช่วยเสริมสร้างจริยธรรมในองค์กร กระบวนการเริ่มตั้งแต่ การคัดเลือกบุคลากร การว่าจ้าง การพัฒนาบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงานการเลื่อนตำแหน่ง

● ประมวลจริยธรรมของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้บัญญัติให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 279 วรรค 3 และมาตรา 280 โดยองค์ประกอบของประมวลจริยธรรม ประกอบด้วย

มาตรฐานทางจริยธรรมค่านิยมหลัก (Core Value) 9 ประการได้แก่ 1) การยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม 2) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ 3) การยึดถือผลประโยชน์ประเทศชาติเหนือผลประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน 4) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย 5) การให้บริการแก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ 6) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างถูกต้อง ครบถ้วน และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง 7) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ 8) การยึดมั่นในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และ 9) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร นอกจากนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ยังต้องดำเนินการตามมาตรฐานทางจริยธรรม ตามจรรยาวิชาชีพ กลไกและระบบการดำเนินงานเพื่อการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดขั้นตอนการลงโทษ การกำหนดแนวทางการพิจารณาตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ โดยหน่วยงานที่ต้องจัดทำประมวลจริยธรรม ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น) ข้าราชการ(กระทรวง ส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ศาล ข้าราชการทางการเมืองระดับท้องถิ่น) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ครอบคลุมทั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอิสระ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ หรือ จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด หรือ จัดตั้งโดยพระราชกำหนด องค์กรมหาชน องค์กรในกำกับ หรือ องค์กรประเภทอื่นของรัฐ ก็จะต้องอยู่ภายใต้ประมวลจริยธรรม และมาตรฐานเดียวกัน

● จรรยาบรรณวิชาชีพเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญในการกำกับพฤติกรรมของบุคลากรภาครัฐ

เนื่องจากหน่วยงานราชการหรือกระทรวงต่าง ๆ ที่เป็นหน่วยงานภาครัฐล้วนแต่เป็นหน่วยงานที่มีวิชาชีพหลักต่าง ๆ ทำงานอยู่ ยกตัวอย่างเช่น กระทรวงพาณิชย์ มีวิชาชีพหลักคือ นักการบัญชี นักกฎหมาย/นิติกร ผู้ตรวจสอบบัญชี กระทรวงสาธารณสุข มีวิชาชีพแพทย์ พยาบาล เภสัชกร ทันตแพทย์ และ นักวิชาการสาธารณสุข กระทรวงคมนาคม มีวิชาชีพด้านวิศวกร ช่างโยธาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ มีวิชาชีพครู ฯลฯ และส่วนใหญ่จะมีกลไกในการกำกับ ดูแลในรูปขององค์กรวิชาชีพและสภาวิชาชีพต่าง ๆ ที่มีกฎหมายรองรับ ซึ่งโดยหลักสากล ทุกองค์กรวิชาชีพ ต่างก็มีความตระหนักในความจำเป็นของการดูแลสมาชิกให้จรรยาบรรณไว้ซึ่งมาตรฐานการประกอบวิชาชีพที่เรียกว่า “จรรยาบรรณวิชาชีพ” เพื่อให้สังคมมีความเชื่อถือศรัทธาต่อวิชาชีพของตน พร้อมทั้งรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณและชื่อเสียงของสมาชิก ซึ่งอาจเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้ ซึ่งจากการค้นคว้า พบว่า จรรยาบรรณวิชาชีพที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีจำนวนถึง 48 จรรยาบรรณวิชาชีพ ได้แก่ สัตวแพทย์ นักวิจัย นักธรณีวิทยา นักเคมีอุตสาหกรรม สถาปัตยกรรมวิศวกรรม การใช้อินเทอร์เน็ต การทำประมง การกายภาพบำบัด นักเทคนิคการแพทย์ เภสัชกรรม เวชระเบียน จิตแพทย์ แพทย์ ตำรวจ นักกฎหมาย มัคคุเทศก์ ครู นักบัญชี ตรวจสอบภายใน นักหนังสือพิมพ์ นักวิเคราะห์หลักทรัพย์ นักสังคมสงเคราะห์ นักการตลาด นักบริหาร ประชาสัมพันธ์ นักรัฐศาสตร์ เลขาการ นักเศรษฐศาสตร์ ทนายความ ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุ บรรณารักษ์ ศิลปิน นักธุรกิจ อาจารย์มหาวิทยาลัย ผู้ตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ข้าราชการพลเรือน ซึ่งแน่นอนว่า วิชาชีพเหล่านี้ทำงานอยู่ในองค์กรภาครัฐจำนวนมาก ดังกล่าวแล้วข้างต้น

สำหรับองค์กรวิชาชีพที่รู้จักกันดีโดยทั่วไปและมีพระราชบัญญัติเฉพาะรองรับแล้วในปัจจุบัน ได้แก่ สภาวิชาชีพบัญชี สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ สมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย/สภาวิศวกร เนติ

บัณฑิตยสภา ครุสภา สมาคมสถาปนิกสยาม สมาทนายความ แพทยสภา ทันตแพทยสภา สภาการพยาบาล สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สัตวแพทยสภา และสภาเภสัชกรรม เป็นต้น ดังนั้น ถ้าทุกวิชาชีพปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพที่กำหนดไว้ ก็จะทำให้ช่วยลดปัญหาต่าง ๆ ได้มาก นอกจากนี้ ควรมีการประมวลจรรยาบรรณวิชาชีพต่าง ๆ เหล่านี้มาไว้ในที่เดียวกัน เพื่อนำมาสู่การจัดตั้งฐานข้อมูล เพื่อส่งเสริมให้วิชาชีพต่าง ๆ ปฏิบัติตามจรรยาบรรณที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด พร้อมทั้งส่งเสริมการศึกษาวิจัย หรือการพัฒนาดัชนีหรือตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่จำเป็นของแต่ละวิชาชีพในการกำกับคุณภาพหรือการปฏิบัติตามจรรยาบรรณว่าทำได้มากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม เพราะอะไร ฯลฯ ซึ่งถ้าเพิ่มการทำงานในเชิงวิชาการ เพื่อสร้างความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้ จะเป็นการทำงานที่เสริมกับการประเมินคุณธรรม จริยธรรมได้เป็นอย่างดี

3.15 ผลงานวิจัยด้านดัชนีคุณธรรมจริยธรรม และข้อเสนออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนาตัวบ่งชี้ด้านคุณธรรม จริยธรรมที่ศูนย์คุณธรรมได้สนับสนุนให้มีการดำเนินการไปแล้ว คือ การวิจัยและพัฒนาตัวบ่งชี้ด้านคุณธรรมจริยธรรม ที่ดำเนินการโดย นางลักษณ วิรัชชัย และคณะ (2550) ซึ่งวัตถุประสงค์การวิจัยมีดังนี้คือ 1) เพื่อพัฒนาตัวบ่งชี้คุณธรรมจริยธรรมที่เหมาะสมกับสังคมไทย และตรวจสอบคุณภาพตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นในด้านความเที่ยง (Reliability) ความตรง/ความถูกต้อง (Validity) ความเป็นไปได้ (Feasibility) ความเป็นประโยชน์ (Utility) ความเหมาะสม (Appropriateness) และความเชื่อถือได้ (Credibility) 2) เพื่อวิเคราะห์ความไว (Sensitivity) ความไม่แน่นอน (Uncertainty) ของตัวบ่งชี้คุณธรรมจริยธรรมเมื่อใช้แหล่งข้อมูล และการรวบรวมคะแนนตัวบ่งชี้ที่แตกต่างกัน และ 3) เพื่อสำรวจสภาพคุณธรรมจริยธรรมของประชาชนในสังคมไทยตามตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้น

วิธีการจัดทำตัวบ่งชี้/ตัวชี้วัด ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาตัวบ่งชี้คุณธรรมจริยธรรม การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ จัดแยก หมวดหมู่ วิเคราะห์เป็นกรอบตัวบ่งชี้ คุณธรรมจริยธรรมทั้งตัวบ่งชี้หลักและตัวบ่งชี้อย่อย พัฒนาเครื่องมือโดยวิธีการทางวิชาการ สุ่มตัวอย่างและเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ สังเคราะห์ สรุป โดยผลจากการวิจัย สามารถจำแนกคุณธรรมจริยธรรมที่สำคัญ 2 ลำดับแรก จำแนกตามกลุ่มอาชีพได้ดังนี้ อาชีพกรรมกร/ลูกจ้าง ได้แก่ ความอดทน และความขยันหมั่นเพียร ครู/อาจารย์ ได้แก่ ความรับผิดชอบ และสติสัมปชัญญะ ทนาย/ผู้พิพากษา ได้แก่ ความยุติธรรม และความซื่อสัตย์สุจริต นักการเมือง ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบ ทหาร/ตำรวจ ได้แก่ วินัย และอดทน นักธุรกิจ พ่อค้า แม่ค้า ได้แก่ ขยันหมั่นเพียร และซื่อสัตย์สุจริต นักบัญชี ได้แก่ ซื่อสัตย์สุจริต และรับผิดชอบ นักเรียน/นักศึกษา ได้แก่ ขยันหมั่นเพียรและกตัญญูกตเวที ผู้นำศาสนา ได้แก่ วินัย และกัลยาณมิตร นักวิจัย ได้แก่ มุ่งผลสัมฤทธิ์ และวินัย สื่อมวลชน ได้แก่ มุ่งผลสัมฤทธิ์และความรับผิดชอบต่อ แพทย์/พยาบาล ได้แก่ สติสัมปชัญญะ และความรับผิดชอบต่อ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในแต่ละวิชาชีพนั้น จะมีคุณธรรมหลักที่สำคัญ ทั้งเหมือนและแตกต่างกันไป ดังนั้นในการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรมขององค์กรภาครัฐจึงควรพิจารณาภารกิจหรือภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบ หรือบริบทเฉพาะของวิชาชีพแต่ละวิชาชีพเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ หรือที่เรียกว่า specific-context related indicators นอกเหนือจากการพัฒนาตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานกลาง หรือตัวชี้วัดร่วมที่สามารถนำไปใช้ได้กับหน่วยงานหรือองค์กรทุกประเภทด้วย

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอเกี่ยวกับข้อบ่งชี้ต่าง ๆ ที่มีความคาบเกี่ยวกับเรื่องคุณธรรม จริยธรรมจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ (2558) โดยเฉพาะในมิติที่ 3 ทั้งนี้ สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ประเทศไทยไว้ว่า ให้ก้าวสู่การเป็นประเทศโลกที่ 1 ภายในปี 2575 โดยกำหนดให้มีคุณลักษณะของความเป็นประเทศที่ก้าวหน้าใน 6 ประการ ดังนี้คือ

1) มีความภาคภูมิใจในความเป็นชาติและวัฒนธรรมของตน โดยมีข้อบ่งชี้ ได้แก่ การมีพระมหากษัตริย์ที่ทรงธรรม มีอัตลักษณ์ความเป็นไทย มีความภาคภูมิใจในความเป็นรัฐชาติ มีความรักชาติ ความเป็นเจ้าของ และความเป็นเอกภาพ การมีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ให้ประเทศ

2) คนไทยเป็น Smart Citizen ข้อบ่งชี้ ได้แก่ การเป็นคนที่มีความเชื่อมั่นและความคิดที่เป็นอิสระ การเป็นคนที่มีจิตสาธารณะและทำประโยชน์ต่อส่วนรวม การเป็นคนที่สามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง การเป็นพลเมืองที่ตื่นรู้ การเป็นพลเมืองไทย พลเมืองอาเซียน และพลเมืองโลกในเวลาเดียวกัน

3) มีสังคมที่มีคุณภาพน่าอยู่อาศัย (Liveable Society) ข้อบ่งชี้ ได้แก่ สังคมอุดมปัญญา สังคมแห่งโอกาส สังคมที่เป็นธรรม และสังคมแห่งคุณธรรม

4) มีสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่ (Decent Environment) ข้อบ่งชี้ ได้แก่ ชุมชนเข้มแข็ง เมืองที่มีพลวัต สังคมคาร์บอนต่ำ ระบบเศรษฐกิจที่สามารถปรับสภาพตามสภาพอากาศที่แปรเปลี่ยน อุตสาหกรรมสีเขียวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

5) มีโครงสร้างเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง (Strong Economic Platform) ข้อบ่งชี้ ได้แก่ โครงสร้างเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ เน้นการแข่งขันเป็นธรรมและเท่าเทียม การกระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจอย่างครอบคลุมและทั่วถึง ประชาชนกินดีอยู่ดี มีระดับคุณภาพชีวิตที่ได้มาตรฐาน ตลาดภายในประเทศที่แข็งแกร่ง โดยไม่ผูกติดกับตลาดโลกเพียงอย่างเดียว ขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยผลิตภาพ เป็นสังคมที่เต็มเปี่ยมด้วยการสร้างสรรค์นวัตกรรมและการเรียนรู้ มีกลุ่มผู้ประกอบการที่แข็งแกร่งสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก มีโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ดิจิตอล พลังงาน ทางปัญญา ในระดับมาตรฐานโลก เป็นประเทศแห่งการค้าของภูมิภาค (regional trading nation) ที่เชื่อมต่อการค้า การลงทุนกับประชาคมโลก

6) การมีบทบาทสำคัญในเวทีระดับภูมิภาคและระดับโลก (Active Global Player) การมีบทบาทในการขับเคลื่อนวาระสำคัญของโลก (Global Agenda) การใช้วัฒนธรรมเป็นกลไกในการเพิ่มบทบาททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในประชาคมโลก (Soft Power) การอาศัยความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์เป็นปัจจัยส่งเสริมและพัฒนาประเทศ เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Regional Hub) รวมถึงการยกระดับกรุงเทพมหานครให้เป็นเมืองระดับโลก (Global City)

4 ผลการศึกษาและประเมินสถานการณ์ ภาพลักษณ์ด้านต่างๆ ของประเทศไทย: มุมมองของไทยและ ชุมชนนานาชาติ

เกริ่นนำ ผลการศึกษาและประเมินสถานการณ์ภาพลักษณ์ของประเทศไทย ทั้งในสายตาหรือมุมมองของคนไทยหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคมไทย และในสายตาของชุมชนนานาชาติ ณ ที่นี้ ครอบคลุมเนื้อหาสาระที่สำคัญ ๆ 3 ส่วนใหญ่ ๆ ดังนี้คือ

- **ส่วนแรก** เป็นผลการประเมินประเทศไทยในสายตาขององค์กรนานาชาติในมิติต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับผลการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐไทย ซึ่งสะท้อนออกมาในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การศึกษา การพัฒนามนุษย์และสังคม ความปลอดภัยทางการจราจร/การเดินทาง และการประเมินธรรมาภิบาลและความโปร่งใสของประเทศไทยในมุมมองขององค์กรระดับโลก สิ่งที่ประมวลผลทั้งหมดนี้ล้วนแต่เป็นตัวชี้วัดว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จหรือไม่สำเร็จในการพัฒนาประเทศ และยังเป็นผลการประเมินที่ช่วยให้สังคมไทยมองเห็นตนเองจากสายตาของชุมชนนานาชาติ ซึ่งมีความสำคัญมากต่อการยอมรับหรือไม่ยอมรับ หรือยอมรับสถานภาพของประเทศไทยในระดับใด

- **ส่วนที่สอง** เป็นผลการประเมินและประมวลสถานการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์กรภาครัฐไทยจากเอกสาร รายงานการศึกษาวิจัยต่าง ๆ ขององค์กร/หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในบริบทของสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินภาพลักษณ์ด้านความไม่โปร่งใสหรือการทุจริตคอร์รัปชัน

- **ส่วนที่สาม** เป็นผลการศึกษาบริบทและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องขององค์กรภาครัฐที่ยินดีให้ข้อมูล ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ การสังเกต การพูดคุย การจัดประชุม ครอบคลุมทั้งด้านบริบทสำคัญขององค์กร จุดอ่อน จุดแข็ง ปัญหาอุปสรรค/ข้อจำกัด สิ่งที่ดี สิ่งที่เป็นปัญหา พร้อมด้วยกรณีตัวอย่างองค์กรที่มีการพัฒนาระบบการทำงานขององค์กรอย่างสม่ำเสมอ จนประสบผลสำเร็จในด้านต่าง ๆ ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงยุติธรรม และกรณีขององค์กรที่มีภาพลักษณ์ออกไปในเชิงลบในสายตาของภาคสาธารณะในสังคมไทย คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งการศึกษาครั้งนี้ มองว่า การให้ความสำคัญกับองค์กรนี้โดยการรับฟังความเป็นจริงต่าง ๆ จากมุมมองของคนในองค์กรด้วย ก็เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก ทั้งนี้ เพื่อช่วยกันส่งเสริมการพัฒนาองค์กรให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง ที่เป็นการทำงานเชิงบวกร่วมกันได้ต่อไปในอนาคต จึงผนวกกรณีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไว้ ณ ที่นี้ด้วย

โดยมีเนื้อหาสาระหรือรายละเอียดต่าง ๆ ทั้งสามส่วนดังกล่าวมาข้างต้น ดังนี้คือ:

4.1 ผลการศึกษาสถานการณ์ภาพลักษณ์ด้านการพัฒนาในมิติต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของประเทศไทยและองค์กรภาครัฐไทยในมุมมองของชุมชนนานาชาติ

สำหรับระบบการประเมินในระดับนานาชาติ หรือระดับโลก ที่มีความเกี่ยวข้องกับภาพลักษณ์ด้านต่าง ๆ ของประเทศไทยในบริบทโลก (Thailand's Image in the Global Context) นั้นมีหลายมิติ หลายองค์การ (โปรดดูตารางสรุปที่ 2 ในภาคผนวก ประกอบด้วย) ซึ่งการประเมินในระดับสากลนี้ จะเป็นภาพสะท้อนผลของการพัฒนาของประเทศไทยในด้านต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับภารกิจหลักของแต่ละหน่วยงานหรือแต่ละกระทรวง การประเมินภาพลักษณ์โดยองค์การระหว่างประเทศเหล่านี้ล้วนแต่มีความหมายและมีความเชื่อมโยงกับความสำเร็จและไม่สำเร็จของประเทศไทยในด้านต่าง ๆ ผ่านการทำงานของหน่วยงานหรือกระทรวงต่าง ๆ ที่เป็นองค์กรของภาคสาธารณะ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นผลลัพธ์สุดท้ายที่ประเทศต้องการร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีของกลุ่มประโยชน์นิยม (Teleological Theory) ที่มุ่งเน้นไปที่ผลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการกระทำหรือการดำเนินการค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ความสามารถด้านภาษาอังกฤษ ด้านการพัฒนามนุษย์ ด้านคุณภาพชีวิต ด้านความสุข ด้านความปลอดภัยทางการจราจร และด้านสภาพทางภูมิศาสตร์

อย่างไรก็ตาม พบว่า ระบบการประเมินโดยชุมชนนานาชาตินั้น มีอยู่จำนวนมาก คงจะไม่สามารถนำมากล่าวไว้ ณ ที่นี้ได้ทั้งหมด จึงจำเป็นต้องเลือกเฉพาะระบบการประเมินและดัชนีที่มีอิทธิพลสูงในลำดับต้น ๆ ที่มีการอ้างอิงถึงบ่อยครั้งในเอกสาร วรรณกรรมต่าง ๆ รวมทั้งในเวทีการประชุมต่าง ๆ ทั้งเวทีระดับโลก ระดับภูมิภาคใหญ่ ระดับภูมิภาคย่อย ระดับพหุภาคี หรือข้อตกลงการค้าเสรีต่าง ๆ จนถึงระดับประเทศ สำหรับส่วนหนึ่งของระบบการประเมินในระดับนานาชาติที่เลือกมานำเสนอ ณ ที่นี้ เป็นการสะท้อนภาพลักษณ์ของประเทศไทยในมิติต่าง ๆ ดังนี้คือ 1) มิติการทำธุรกิจ/การค้า/การลงทุน ซึ่งเชื่อมโยงกับภารกิจของกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลังเป็นหลัก 2) มิติการพัฒนาทุนมนุษย์และสังคม และด้านคุณภาพชีวิต ซึ่งเชื่อมโยงกับภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหลัก 3) มิติด้านความสุข ซึ่งเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับทุกกระทรวง แต่กระทรวงหลักคงไม่พ้นกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงวัฒนธรรม 4) มิติด้านการศึกษา ซึ่งมีสองส่วน ส่วนแรกคือการประเมินความสามารถด้านการอ่าน (Reading) ด้านคณิตศาสตร์ และด้านวิทยาศาสตร์ และส่วนที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ด้านภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการเป็นหลัก 5) มิติด้านความปลอดภัยทางการจราจร ซึ่งเป็นภารกิจของกระทรวงคมนาคมและองค์กรภาคีที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก และ 6) มิติด้านภูมิศาสตร์และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นภารกิจของกระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก โดยเฉพาะการประเมินข้อบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ 7) มิติด้านธรรมาภิบาล (governance) ซึ่งเกี่ยวข้องกับทุกหน่วยงาน/กระทรวง ซึ่งจริง ๆ แล้ว มีหลายองค์กรที่มีบทบาทในการสะท้อนหรือประเมินเรื่องนี้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เรื่อง “ธรรมาภิบาล” นี้เป็นประเด็นที่มีความสำคัญในลำดับต้น ๆ ที่ใช้สะท้อนภาพลักษณ์ของประเทศต่าง ๆ ในโลก อย่างไม่สามารถปฏิเสธได้ และ 8) มิติด้านความโปร่งใส (transparency) ซึ่งองค์กรหลักที่ทำในเรื่องนี้คือ Transparency International (TI) ซึ่งพบว่า เป็นองค์กรที่มีพลังและอิทธิพลในระดับโลก ในด้านการตรวจสอบหรือสะท้อนเรื่องความโปร่งใสของแต่ละประเทศ

สำหรับเนื้อหาของการประเมินที่น่าเสนอ ณ ที่นี้ พบว่า จำเป็นต้องเน้นหนักไปที่ภาพลักษณ์ด้าน “ธรรมาภิบาล” ภาพลักษณ์ด้าน “ความโปร่งใส” และ ภาพลักษณ์ด้าน “การทุจริตคอร์รัปชัน” ไปโดยปริยาย เพราะข้อมูล ความรู้ต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ ตามที่ปรากฏอยู่ในเอกสาร วรรณกรรมและผลงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้นให้ความสำคัญกับสองสามเรื่องนี้เป็นอย่างมาก หรือมีเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งแสดงให้เห็นด้วยว่า ภาพลักษณ์ทั้งสามด้านนี้มีความสำคัญ หรือกล่าวในอีกนัยหนึ่งก็คือ ประเทศไทยถูกจับตามองในสามเรื่องนี้มากที่สุด โดยเฉพาะด้านการคอร์รัปชัน เมื่อเปรียบเทียบกับ การประเมินหรือดัชนี/ตัวชี้วัดด้านอื่น ๆ สำหรับผลการประเมินล่าสุดในแต่ละด้านหรือแต่ละมิติ มีดังนี้คือ

● **การประเมินด้านการแข่งขันหรือความสามารถในการแข่งขันระดับโลก** ด้วยการใช้ดัชนีการแข่งขันของโลกที่เรียกว่า “World Competitiveness Index: WCI” จัดทำโดย World Economic Forum (WEF) ซึ่งมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดย WEF นำเสนอผลการประเมินในรูปรายงานที่เรียกว่า “World Competitiveness Report: WCR” ประมาณ 1-2 ปีต่อครั้ง และเผยแพร่ทั่วโลก เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีอิทธิพลต่อทิศทางการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ ที่มีความก้าวหน้าในระดับสูง รวมถึงอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจของโลกทั้งหมด สำหรับดัชนีการแข่งขันระดับโลกนี้ ประกอบได้ด้วยดัชนีย่อยทั้งหมด 3 ดัชนี และในแต่ละดัชนีย่อย ประกอบด้วยเสาหลักประมาณ 2-6 เสาหลัก (Pillar) รวมเป็นเสาหลักทั้งหมดจำนวน 12 เสาหลัก ดังนี้คือ 1) ดัชนีย่อยด้านข้อกำหนดขั้นพื้นฐาน (Basic Requirements Subindex: BRS) ซึ่งประกอบด้วยเสาหลัก 4 เสาหลัก (Pillar) ได้แก่ 1.1) สถาบันทางสังคม 1.2) โครงสร้างพื้นฐาน 1.3) บรรยากาศหรือสิ่งแวดล้อมของระบบเศรษฐกิจแบบมหภาค และ 1.4) สุขภาพและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเสาหลักทั้งหมดนี้มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในขั้นที่เรียกว่าการอัดฉีดปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ “Factor-driven Economies” 2) ดัชนีย่อยด้านการเพิ่มประสิทธิภาพ ประกอบด้วยเสาหลักทั้งหมด 6 เสาหลัก ได้แก่ 2.1) การศึกษาระดับสูงและการฝึกอบรม 2.2) ประสิทธิภาพตลาดสินค้า 2.3) ประสิทธิภาพตลาดแรงงาน 2.4) การพัฒนาตลาดเงินทุน 2.5) ความพร้อมด้านเทคโนโลยี และ 2.6) ขนาดของตลาด สำหรับดัชนีย่อยและเสาหลักทั้งหมดนี้ ถือว่าเป็นกุญแจสำคัญสำหรับการสร้างหรือพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่กำกับโดยประสิทธิภาพ (efficiency-driven economies) และ 3) ดัชนีย่อยด้านนวัตกรรมและศักยภาพของธุรกิจ ซึ่งมีเสาหลักที่สำคัญ 2 เสาหลัก คือ 3.1) ศักยภาพของธุรกิจ (business sophistication) และ 3.2) นวัตกรรม (innovation) ซึ่งดัชนีย่อยและเสาหลักในส่วนนี้เป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจที่มีนวัตกรรมเป็นฐานหรือเป็นแรงผลักดัน (innovation-driven economies) สำหรับผลการประเมินในส่วนของประเทศไทย จากรายงานระบุว่าตอนนี้อยู่ในขั้นตอนที่ 3 ของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพเป็นแรงผลักดัน (efficiency-driven economies) และเมื่อจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันระดับโลกระหว่างประเทศต่าง ๆ ในปี ค.ศ. 2014-2015 ถ้าเป็นภาพรวมหรือค่าเฉลี่ยของทุกดัชนีย่อย ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 31 (ซึ่งยังอยู่ในตำแหน่งเดิม เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงปี ค.ศ. 2013-2014) ขณะที่การประเมินโดยดัชนีย่อยด้านข้อกำหนดขั้นพื้นฐาน ประเทศไทยอยู่ลำดับที่ 40 แต่ถ้าเป็นดัชนีย่อยด้านระบบเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ ประเทศไทยอยู่อันดับที่ 39 และสำหรับการเป็นระบบเศรษฐกิจบนฐานนวัตกรรม ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 54 จากการประเมินทั้งหมดจำนวน 144 ประเทศ

● **การประเมินการแข่งขันระดับโลก** ของอีกสถาบันหนึ่ง โดยองค์กรที่ชื่อว่า International Management and Development (IMD) มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เช่นกัน ทั้งนี้ IMD ใช้

ตัวชี้วัด 4 ด้านในการประเมินและจัดอันดับประเทศต่าง ๆ ทั้งหมด 61 ประเทศ ได้แก่ 1) ตัวชี้วัดด้านผลประกอบการทางเศรษฐกิจ (economic performance) 2) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (government efficiency) 3) ประสิทธิภาพทางธุรกิจ (business efficiency) และ 4) โครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) นอกจากนี้ แต่ละปัจจัยยังประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีกปัจจัยละ 5 ด้านรวมเป็นทั้งหมด 20 ปัจจัย จากผลการประเมินความสามารถในการแข่งขันล่าสุดในปี ค.ศ. 2015 นี้ ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 30 (ขณะที่ในปี ค.ศ. 2014 ประเทศไทยเคยอยู่ลำดับที่ 29) ฮองกงอยู่ลำดับที่ 2 สิงคโปร์ลำดับที่ 3 ไต้หวันลำดับที่ 11 มาเลเซียลำดับที่ 14 จีน ลำดับที่ 22 และ เกาหลี ลำดับที่ 25 ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศไทยอยู่ในลำดับสุดท้ายเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ และประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ อันดับของประเทศไทยตกลงมาจากปีก่อนหน้านี้ ถึงแม้จะเป็นการตกลงมาเพียงลำดับเดียวก็ตาม แต่ก็เครื่องชี้วัดว่า ประเทศไทยมีผลการทำงานในด้านนี้แย่ง หรือความสามารถในการแข่งขันตามปัจจัยทั้งสี่ด้านดังกล่าวข้างต้นที่แย่ง

● **การประเมินการทำธุรกิจ** ดำเนินการโดยธนาคารโลก (World Bank) ในปี 2558 นี้ ธนาคารโลกได้ทำการศึกษาเรื่องการทำธุรกิจ (Doing Business online, 2015) หรือการประเมินปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความยากง่ายในการเข้าไปประกอบธุรกิจใน 189 ประเทศทั่วโลก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการสำรวจธุรกิจขนาดกลางและย่อม (SMEs) ผลการสำรวจแบ่งการจัดอันดับในด้านต่าง ๆ ดังนี้ ด้านการเริ่มต้นธุรกิจ ประเทศไทยได้อันดับที่ 75 ด้านการขออนุญาตก่อสร้าง ได้อันดับที่ 6 ด้านการขอใช้ไฟฟ้า อยู่ได้อันดับที่ 12 ด้านการจดทะเบียนทรัพย์สิน อยู่ได้อันดับ 28 ด้านการได้รับสินเชื่อ ได้อันดับที่ 89 ด้านการคุ้มครองผู้ลงทุนได้อันดับที่ 25 ด้านการชำระภาษีได้อันดับที่ 62 ด้านการค้าระหว่างประเทศ ได้อันดับที่ 36 ด้านการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลง ได้อันดับที่ 25 ด้านการแก้ปัญหาการล้มละลาย อยู่ในอันดับที่ 45 นอกจากนี้ ผลการสำรวจในระดับโลกนี้ ยังระบุว่าประเทศไทยยังคงมีปัญหากฎการทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้กระบวนการหลาย ๆ อย่างล่าช้ากว่ากำหนด ซึ่งแน่นอนว่าข้อมูลนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ความไม่โปร่งใสของประเทศไทย หรือเป็นการสะท้อนว่าระบบและกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการทำธุรกิจของชาวต่างชาติในประเทศไทยยังไม่ได้มาตรฐาน หรือยังมีปัญหาในอีกหลาย ๆ ด้าน

● **การประเมินด้านการพัฒนามนุษย์** ด้วยการใช้ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index - HDI) ดำเนินการโดยองค์การสหประชาชาติด้านการพัฒนา (United Nations Development Program - UNDP) ซึ่งมีการดำเนินการมาหลายปีอย่างต่อเนื่อง มีประเทศต่าง ๆ เข้าสู่ระบบหรือฐานข้อมูลของ HDI มากขึ้นเรื่อย ๆ พบว่าปัจจุบันมีประเทศที่เข้าร่วมประมาณเกือบ 190 ประเทศทั่วโลก ดัชนีการพัฒนามนุษย์นี้มีหลายมิติและหลายตัวชี้วัดย่อย ครอบคลุมทั้งด้านอายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด จำนวนปีเฉลี่ยของการได้รับการศึกษา จำนวนปีเฉลี่ยที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา รายได้ประชาชาติ และในระยะหลัง ยังได้เพิ่มดัชนีต่าง ๆ อีกหลายมิติ ครอบคลุมทั้งด้านความเท่าเทียมทางเพศ ความเท่าเทียมทางความเป็นอยู่ที่ดี ความไม่เท่าเทียมทางการศึกษา ความยากจนหลากหลายมิติ (Multidimensional Poverty Index) สุขภาพของเด็กและวัยรุ่น สุขภาพของผู้ใหญ่และค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ความสามารถทางสังคม (Social Competencies) ซึ่งมีหลายมิติหรือหลายตัวชี้วัด ยกตัวอย่างเช่น อัตราส่วนการจ้างงานต่อจำนวนประชากร การจ้างงานในวัยรุ่น อัตราการว่างงาน การใช้แรงงานเด็ก สัดส่วนการทำงานของคนจน ฯลฯ รวมถึงความสามารถในการควบคุมและจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ และคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเข้ามาด้วย สำหรับผลการประเมินในปี ค.ศ. 2014

ประเทศไทยได้คะแนนเฉลี่ยของทุกดัชนีย่อย 0.722 อยู่ลำดับที่ 89 ซึ่งพบว่ายังคงอยู่ในอันดับเดิมเมื่อเปรียบเทียบกับผลการจัดอันดับของปี ค.ศ. 2012-2013

● **การประเมินคุณภาพชีวิต** โดยใช้ดัชนีคุณภาพชีวิต (Quality of Life Index: QOLI) ที่จัดทำโดยวารสาร The Economist สำหรับ QOLI นี้ประกอบด้วย 9 องค์ประกอบ และแต่ละองค์ประกอบมีตัวชี้วัดย่อยอย่างน้อย 1 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) ความเป็นอยู่ที่ดีในเชิงวัตถุ/สิ่งอำนวยความสะดวก (material well-being) ใช้ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวเป็นตัวชี้วัด 2) สุขภาพ ใช้อายุขัยเฉลี่ยแรกเกิดเป็นดัชนีหรือตัวชี้วัด 3) ความมั่นคงทางการเมือง ใช้ข้อมูลการจัดอันดับความมั่นคงทางการเมืองของวารสาร The Economist ที่จัดทำทุกปีเป็นตัวชี้วัด 4) ชีวิตครอบครัว (family life) ใช้อัตราการหย่าร้างเป็นตัวชี้วัด 5) ชีวิตชุมชน (community life) ใช้ตัวแปรหุ่น (dummy variable) เช่น การเข้าโบสถ์ การเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรือข้อมูลอื่น ๆ ที่สามารถใช้แทนกันได้ ฯลฯ 6) สภาพอากาศและสภาพทางภูมิศาสตร์ ใช้สภาพตามความจริงและอัตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น คาร์บอน 7) ความมั่นคงในการทำงาน (job security) ใช้อัตราการว่างงานเป็นตัวชี้วัด 8) เสรีภาพในทางการเมือง (political freedom) ใช้ค่าเฉลี่ยของตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงการมีเสรีภาพหรือไม่มีเสรีภาพ และ 9) ความเท่าเทียมทางเพศ (gender equality) ใช้อัตราส่วนของค่าเฉลี่ยรายได้หรือความแตกต่างทางรายได้ระหว่างหญิงและชายเป็นตัวชี้วัด เป็นต้น สำหรับการเก็บข้อมูลหรือการสำรวจในประเทศต่าง ๆ The Economist ใช้คำถามง่าย ๆ คือ ความพึงพอใจในชีวิตประจำวัน และความพึงพอใจต่อปัจจัยต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาว่า มีความพึงพอใจแค่ไหนในชีวิตประจำวันของตนเองและความพึงพอใจในตัวชี้วัดต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น พร้อมกับใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ต่าง ๆ ตามตัวชี้วัดที่ระบุในแต่ละองค์ประกอบเป็นตัวชี้วัดประกอบด้วย สำหรับในปี ค.ศ. 2015 ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 42 จากการประเมินหรือสำรวจทั้งหมด 111 ประเทศ ซึ่งก็ถือว่าอยู่ในห้าสิบอันดับแรก แต่ถ้าสามารถยกระดับการประเมินไปต่อไปให้อยู่ในกลุ่มสามสิบอันดับแรก หรือทุกองค์การที่เกี่ยวข้องตั้งเป้าหมายร่วมกันว่าจะยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนคนไทยให้ดีขึ้นเพื่อให้ติดอันดับการประเมินในยี่สิบหรือสามสิบประเทศแรกของโลก ก็จะทำให้เกิดพลังการทำงานร่วมกันมากขึ้น เพราะที่จริงแล้ว ดัชนีคุณภาพชีวิตเป็นสิ่งที่สะท้อนภาพลักษณ์ของสังคม หรือแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสังคม

● **การประเมินความสุข** จากรายงานความสุขของโลก ในปี 2558 (World Happiness Report 2015) : ซึ่งจัดทำโดยเครือข่ายการแก้ไขปัญหการพัฒนาที่ยั่งยืน กรุงนิวยอร์ก (Sustainable Development Solutions Network – SDSN New York) พบว่า ประเทศไทยมีความสุขอยู่ในลำดับที่ 34 จากประเทศที่มีการสำรวจทั้งหมดจำนวน 158 ประเทศ ซึ่งก็ถือว่าอยู่ในสี่สิบอันดับแรก แต่ก็ยังไม่ใช่อันดับที่ควรพอใจ เพราะจริง ๆ แล้วประเทศไทยเป็นประเทศแห่งศาสนาพุทธที่สอนเรื่อง การทำความดี การละเว้นความชั่ว การทำจิตใจให้ผ่องแผ้ว หรือการฝึกฝนจิตใจให้มีความสุข ปราศจากทุกข์ ซึ่งจริง ๆ แล้วน่าจะ能够在ลำดับการประเมินต้น ๆ หรือไม่เกินหนึ่งในสิบอันดับแรก ดังนั้น จึงเป็นผลการประเมินที่น่านำมาใช้ในการพูดคุยถกเถียงกันในบรรดาผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการสร้างความสุขหรือความอยู่ดีมีสุขให้กับประชาชนคนไทย รวมถึงนำข้อมูลนี้ไปใช้ในการวางแผนในการทำงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายด้านนี้ได้มากขึ้นด้วย

● **การประเมินความสามารถด้านการอ่าน (Reading) วิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์** โดยโครงการการประเมินนักเรียน/นักศึกษาระหว่างประเทศ (Programme for International Student

Assessment - PISA) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานขององค์การความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development) ซึ่งเป็นการจัดสอบเพื่อประเมินความรู้ความสามารถของนักเรียน/นักศึกษาของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ดำเนินการทุก 3 ปี ใน 3 ด้าน คือ ด้านการอ่าน ด้านวิทยาศาสตร์ และด้านคณิตศาสตร์ ปัจจุบันประเทศไทยเข้าร่วมอยู่ในเครือข่ายการประเมินนี้ด้วย และมีหน่วยงาน PISA ในประเทศไทย ซึ่งเป็นการทำงานบนความร่วมมือกับสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) กระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่ปี ค.ศ.2000 หรือประมาณ 15 ปีมาแล้ว ซึ่งพบว่าผลการประเมินแต่ละครั้ง ชี้ให้เห็นว่านักเรียน/นักศึกษาไทยยังมีความรู้ความสามารถทั้ง 3 ด้านต่ำมาก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีความก้าวหน้าทางด้านการศึกษาและเทคโนโลยี โดยเฉพาะในด้านการอ่าน (Reading) จากการประเมินล่าสุดในปี ค.ศ. 2012 พบว่า มีคะแนนต่ำกว่าการทดสอบในครั้งที่ผ่านๆ มาเมื่อปี ค.ศ. 2009 เป็นต้น (pisathailand.ipst.ac.th)

● **การประเมินความสามารถด้านภาษาอังกฤษ** โดยใช้ดัชนีการทดสอบภาษาอังกฤษ ที่เรียกว่า “English Proficiency Index: EPI” เป็นการทดสอบความรู้ความสามารถด้านภาษาอังกฤษออนไลน์ โดยคนจำนวนมากหรือในแต่ละปีมีคนเข้าไปทำแบบทดสอบออนไลน์ จำนวนสูงถึงเกือบหนึ่งล้านคน ซึ่งในปี ค.ศ. 2014 มีจำนวนคนเข้าไปทำการทดสอบถึงจำนวน 910,000 คนจากทั่วโลก สำหรับการทดสอบในปี ค.ศ. 2014 ประเทศไทยจัดอยู่ในลำดับ 62 จากประเทศที่เข้าร่วมการทดสอบทั้งหมด 70 ประเทศ หรืออยู่ในลำดับท้าย ๆ และในปี 2015 ไทยอยู่ลำดับที่ 48 จากประเทศที่เข้าร่วมทดสอบทั้งหมดจำนวน 63 ประเทศ ซึ่งก็ยังคงอยู่ในลำดับท้าย ๆ เช่นกัน ขณะที่ประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน เช่น มาเลเซียอยู่ในอันดับที่ 12 สิงคโปร์อันดับที่ 13 อินโดนีเซียอันดับที่ 28 และเวียดนามอันดับที่ 33 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยค่อนข้างล้าหลังมากในด้านการความสามารถด้านภาษาอังกฤษ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนอีก 4 ประเทศ ซึ่งการเข้าร่วมในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะทำให้ไทยเสียเปรียบประเทศอื่น ๆ ในอาเซียนในด้านโอกาสการจ้างงาน การได้รับค่าตอบแทนที่ต่ำกว่า หรือมีโอกาสดำเนินงานที่น้อยกว่า หรือไม่สามารถเดินทางไปทำงานในประเทศอื่น ๆ ได้ ทำให้โอกาสต่าง ๆ น้อยลงตามไปด้วย

● **การประเมินความปลอดภัยด้านการจราจร** จากรายงานด้านสถานภาพความปลอดภัยทางถนนของโลก (Global Status Report on Road Safety) (World Health Organization, 2013) ซึ่งจัดทำโดยองค์การอนามัยโลก พบว่า ประเทศไทยมีอัตราการเกิดอุบัติเหตุที่สูงเป็นอันดับสองของโลก โดยวัดจากอัตราการตายต่อประชากรแสนคน พบว่า มีอัตราสูงถึง 38.1 คนต่อแสนประชากรในปี 2556 ซึ่งผลการประเมินนี้ องค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยก็ทราบดี แต่ก็ยังไม่สามารถใช้ผลการประเมินนี้มาทำให้ประเทศไทยมีความปลอดภัยด้านการจราจร ซึ่งจริง ๆ แล้วเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากในการสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยยังมีปัญหาด้านต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับอัตราการเกิดอุบัติเหตุที่สูงมากดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นคุณภาพของคน/ประชากร คุณภาพของถนนและสิ่งแวดล้อม คุณภาพของผู้ขับขี่ คุณภาพของกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมาย คุณภาพของการศึกษาที่ไม่สามารถส่งเสริมให้ประชากรมีความตระหนักในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งของตนเอง ของคนอื่น ๆ หรือเพื่อนร่วมสังคมและของสังคมโดยรวม ทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่น่ากลัวในสายตาของชาวโลก จนกระทั่งบางประเทศได้มีการแจ้งเตือนประชาชนของตนในการเดินทางมาท่องเที่ยวประเทศไทย อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีบุคคลที่มีชื่อเสียงมาก เช่น กรณีของสามีภรรยาที่ปั่นจักรยานไปรอบโลก แต่ในที่สุดต้องมาจบชีวิตที่ประเทศไทย ซึ่งกรณีเช่นนี้ก็จะมีการแพร่กระจายข่าวในสื่อทุก

ประเภท เพราะระบบต่าง ๆ เชื่อมถึงกันหมดด้วยเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตาชาวโลกได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง เป็นต้น

● **การประเมินข้อบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (Geographical Index – GI)** โดยองค์การระดับโลก ที่ชื่อ World Intellectual Property Organization – WIPO ซึ่งมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สำหรับการประเมินข้อบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นี้ พบว่า เพิ่งเกิดขึ้นได้ไม่นานหรือประมาณสิบกว่าปีมานี้ แต่กลับกลายเป็นดัชนีหรือตัวชี้วัดที่มีอิทธิพลมาก เพราะเกี่ยวข้องกับต้นกำเนิดของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับสภาพทางภูมิศาสตร์ของแต่ละประเทศที่มีความเชื่อมโยงไปถึงการผลิตสินค้า การส่งออกสินค้า ซึ่งเชื่อมโยงกับเรื่องการจัดทะเบียนสิทธิบัตร และลิขสิทธิ์ต่าง ๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองผลิตภัณฑ์ที่เป็นต้นกำเนิดของแต่ละประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ข้าวหอมมะลิสุรินทร์ ส้มโอนครชัยศรี มะขามหวานเพชรบูรณ์ กาแฟดอยตุง ฯลฯ ที่ควรเป็นลิขสิทธิ์หรือทรัพย์สินทางปัญญาของไทย เป็นต้น ดังนั้นทุกประเทศจึงให้ความสำคัญกับการประเมินด้วยข้อบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์หรือการจัดทะเบียนสิทธิบัตรผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ของตน เพราะต้องแสดงให้เห็นว่าผลิตภัณฑ์นั้น ๆ มาจากพื้นที่ที่เป็นเจ้าของหรือเป็นจุดกำเนิดของผลิตภัณฑ์นั้น ๆ สำหรับประเทศไทย พบว่าปัจจุบันมีสินค้าที่จดทะเบียน GI แล้วเพียงแค่ 35 รายการ สำหรับองค์กรภาครัฐที่รับผิดชอบในการขึ้นทะเบียนสินค้า GI คือ กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งพบว่ามีภารกิจด้านนี้ค่อนข้างมาก แต่ปัจจุบันพบว่าบุคลากรที่มีอยู่ส่วนหนึ่งไม่ตรงกับภารกิจที่ทำอยู่ นอกจากนี้ยังมีอัตราการลาออกของบุคลากรค่อนข้างสูงเนื่องจากภารกิจของกรมฯ มีมาก ปัจจุบันมีสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่รอการขึ้นทะเบียน GI ไม่ต่ำกว่า 7,000 รายการ แต่คำตอบแทนที่บุคลากรได้รับอยู่ในอัตราเดียวกันกับที่หน่วยงานอื่น ๆ ได้รับ ประกอบกับบุคลากรมีโอกาสหรือช่องทางในการทำงานกับภาคเอกชนที่ให้คำตอบแทนสูงกว่ามาก จึงทำให้กรมทรัพย์สินทางปัญญากำลังประสบปัญหาทั้งเรื่องจำนวนและคุณภาพของบุคลากรที่ตรงกับภารกิจที่ทำอยู่ ซึ่งการได้รับการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ จากภาครัฐเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เพราะมีเช่นนั้นก็จะเสียเปรียบประเทศต่าง ๆ ถ้าสินค้าหรือผลิตภัณฑ์หลาย ๆ อย่างไม่ได้รับการจดทะเบียนสิทธิบัตรอย่างทันเวลา

● **การประเมินธรรมาภิบาลระดับโลก (World-wide Governance Indicators)** สำหรับประเทศไทย จากการสำรวจ 215 ประเทศทั่วโลก ในปี 2013 จำแนกตามมิติต่าง ๆ 6 ด้านมีข้อค้นพบดังนี้ คือ **มิติที่ 1 การมีสิทธิมีเสียงของประชาชนและความรับผิดชอบ/ความสามารถในการตรวจสอบได้ (Voice and Accountability)** ซึ่งเกี่ยวข้องกับการที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลด้วยตนเอง รวมถึงการมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ตลอดจนการชุมนุมและการสังสรรค์สมาคม พบว่าประเทศไทยได้อันดับเปอร์เซ็นต์ที่ 34.12 **มิติที่ 2 ความมีเสรีภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรงหรือการก่อการร้าย (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism)** ซึ่งเป็นเรื่องของความเสี่ยงหรือความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะไร้เสถียรภาพหรือถูกโค่นล้ม โดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ ที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น การใช้ความรุนแรงทางการเมืองและการก่อการร้าย พบว่าประเทศไทยได้อันดับเปอร์เซ็นต์ที่ 9.00 ซึ่งต่ำที่สุดตั้งแต่มีการวัดและประเมินตั้งแต่ปี ค.ศ.1996 ซึ่งเกิดจากปัญหาความไม่แน่นอนทางการเมืองและการชุมนุมที่ยืดเยื้อ **มิติที่ 3 ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness)** ซึ่งให้ความสำคัญในเรื่องคุณภาพการให้บริการและความสามารถของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง รวมถึงคุณภาพการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความมุ่งมั่นจริงจังของรัฐบาลที่มีต่อนโยบายดังกล่าว พบว่าประเทศไทยได้อันดับเปอร์เซ็นต์

ไทม์ที่ 61.24 มิติที่ 4 คุณภาพในการบังคับใช้กฎหมาย/กฎระเบียบต่าง ๆ (Regulatory Quality) ซึ่งเป็นเรื่องขีดความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและการกำหนดมาตรการควบคุม รวมถึงการบังคับใช้นโยบายและมาตรการดังกล่าวให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเอื้อต่อการส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถพัฒนาได้ พบว่า ประเทศไทยได้อันดับเปอร์เซ็นต์ไทม์ที่ 57.89 มิติที่ 5 หลักนิติธรรม (Rule of Law) เกี่ยวข้องกับระดับของการที่บุคคลของฝ่ายต่าง ๆ มีความมั่นใจและยอมรับปฏิบัติตามกติกาในการอยู่ร่วมกันของสังคม โดยเฉพาะคุณภาพของการบังคับให้ปฏิบัติตามเงื่อนไข สัญญา การตำรวจ และการอำนวยความสะดวกธรรม รวมถึงความเสี่ยงหรือความเป็นไปได้ที่จะเกิดอาชญากรรมและความรุนแรงประเทศไทยได้อันดับเปอร์เซ็นต์ไทม์ที่ 51.66 มิติสุดท้าย การควบคุมการทุจริตคอร์รัปชัน (Control of Corruption) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ทั้งในรูปแบบของการทุจริตประพฤติดิบยิบเล็กน้อย หรือขนาดใหญ่ รวมถึงการเข้าครอบครองรัฐโดยชนชั้นนำทางการเมืองและนักธุรกิจเอกชนที่มุ่งเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ได้อันดับเปอร์เซ็นต์ไทม์ที่ 49.28 ซึ่งตลอดระยะเวลาที่มีการประเมินมานั้น พบว่าประเทศไทยเคยได้อันดับเปอร์เซ็นต์ไทม์สูงสุดที่ 60.5 ในปี ค.ศ. 1998 ก่อนที่อันดับจะตกลงมาเรื่อย ๆ และต่ำที่สุดในช่วงปี ค.ศ. 2008 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยมีปัญหาด้านธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้นหรือเป็นไปในทิศทางที่แย่ลง โดยเฉพาะในมิติการควบคุมการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะผลการประเมินภาพลักษณ์ด้านนี้ ในลำดับต่อจากนี้ จะเป็นการยืนยันได้ว่าประเทศไทยยังคงประสบปัญหาด้านธรรมาภิบาล ความไม่โปร่งใส และการทุจริตคอร์รัปชันในระดับที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ ยังพบว่า ประเด็นคำถามสำคัญเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของประเทศกำลังพัฒนา (ซึ่งประเทศไทยยังอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาด้วย) ที่ต่างประเทศหรือชุมชนนานาชาติให้ความสนใจเป็นอย่างมาก (Kaufman, 2003) ก็คือ *คำถามที่ว่า...จะสามารถปรับปรุงการดำเนินงานของภาคราชการได้อย่างไร และการดำเนินงานดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับผลลัพธ์ด้านการพัฒนาอย่างไร?* ซึ่งก็คือคำถามเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินงานกับผลลัพธ์ด้านการพัฒนา (Performance and Development outcomes) ข้อสันนิษฐานที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ คุณภาพของกฎระเบียบต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการทำความเข้าใจว่าการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานราชการนั้นมีความสัมพันธ์กับผลลัพธ์ด้านการพัฒนาอย่างไร จึงอาจสรุปข้อสันนิษฐานดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้คือ กฎระเบียบของหน่วยงานราชการนำไปสู่การดำเนินงาน/การปฏิบัติงานของราชการที่นำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ยกตัวอย่างเช่น ด้านรายได้ต่อหัว ด้านการอ่านออกเขียนได้/การรู้หนังสือของผู้ใหญ่ ด้านการตายของเด็ก ด้านคุณภาพชีวิตคนพิการ สำหรับกรณีประเทศไทย ด้านรายได้ต่อหัวมีความสัมพันธ์กับการกิจ หรือบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ด้านการอ่านออกเขียนได้/การรู้หนังสือของผู้ใหญ่สัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกิจ/บทบาทของกระทรวงศึกษาธิการ, องค์การชุมชนต่าง ๆ และองค์กรภาคประชาสังคมต่าง ๆ ด้านการตายของเด็กเกี่ยวข้องกับการกิจ/บทบาทของกระทรวงสาธารณสุข, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงศึกษาธิการ สำหรับด้านคุณภาพชีวิตคนพิการเกี่ยวข้องกับการกิจ/บทบาทของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงแรงงานเป็นหลัก ดังนั้นประเด็นธรรมาภิบาลในประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ จะยังได้รับการให้ความสำคัญและจะถูกสะท้อนออกมาตลอดเวลา จนกว่าประเทศไทยจะก้าวข้ามหรือบรรลุผลในการพัฒนาอย่างเท่าเทียม เป็นธรรม ทั้งถึง โดยเฉพาะการส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้กับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ที่เสียเปรียบหรือตกอยู่ในสถานะที่ยากลำบาก ดังที่สะท้อนมาข้างต้นนี้

● การประเมินความโปร่งใสด้วยดัชนีการรับรู้เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ดำเนินการโดยองค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International: TI) ซึ่งเป็นดัชนีหรือตัวชี้วัดที่มีการกล่าวอ้างถึงกันมากที่สุดในทุกปีที่มีการเผยแพร่ผลสำรวจออกมา โดยในปี 2557 ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 85 จาก 175 ประเทศทั่วโลกได้รับคะแนน 38 จาก 100 คะแนนเต็ม (คะแนนดัชนียิ่งสูงคอร์รัปชันยิ่งต่ำ ในทางตรงกันข้ามคะแนนที่ต่ำแสดงว่าการคอร์รัปชันยิ่งสูง) ข้อมูลตั้งแต่ปี 2538-2557 สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยมีปัญหาด้านคอร์รัปชันสะสมมายาวนานและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 1 คะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย พ.ศ.2538 – 2557

ปี	คะแนน (คะแนนเต็ม 10)	อันดับ	จำนวนประเทศทั้งหมด
2538	2.79	34	41
2539	3.33	37	54
2540	3.06	39	52
2541	3	61	85
2542	3.2	68	98
2543	3.2	60	90
2544	3.2	61	91
2545	3.2	64	102
2546	3.3	70	133
2547	3.6	64	146
2548	3.8	59	159
2549	3.6	63	163
2550	3.3	84	179
2551	3.5	80	180
2552	3.4	84	180
2553	3.5	78	178
2554	3.4	80	183
2555	3.7	88	176
2556	3.5	102	177
2557	3.8	85	175

ที่มา: Transparency International

4.2 ผลการประเมินภาพลักษณ์ของประเทศไทยและองค์กรภาครัฐไทยในสายตาชาวไทย

ผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) (2556) ในเรื่องการคอร์รัปชันในสายตาของภาคธุรกิจ พบว่า ระดับความรุนแรงของคอร์รัปชันในปัจจุบันมีความรุนแรงมากขึ้น โดยกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 93 เห็นว่าปัญหาคอร์รัปชันมีความรุนแรงในระดับสูงและสูงมาก และร้อยละ 75 เห็นว่ามีการคอร์รัปชันมากขึ้น ผลกระทบของการคอร์รัปชันคือ การเพิ่มต้นทุนของภาคธุรกิจส่งผลต่อการบริหารงานและนำไปสู่การผูกขาดโดยกลุ่มธุรกิจ ร้อยละ 63 เห็นว่าปัญหาการคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจ โดยกระบวนการที่เสี่ยงต่อคอร์รัปชัน ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐ (ร้อยละ 49) การจดทะเบียนและการขออนุญาต และการประมูลโครงการของรัฐ (ร้อยละ 36) การตรวจสอบเพื่อขอคำรับรองจากรัฐ (ร้อยละ 29) และการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างเอกชน (ร้อยละ 25) โดยปัจจัยที่เอื้อต่อการคอร์รัปชัน 3 ลำดับแรก ได้แก่ 1) กฎระเบียบที่ทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจมาก (ร้อยละ 19) 2) กระบวนการทางการเมืองที่ไม่โปร่งใส ตรวจสอบยาก และ 3) ผลประโยชน์ทางการเมือง (ร้อยละ 15) นอกจากนี้ ผลการศึกษาแสดงกิจกรรมหรือภารกิจที่ทำให้การคอร์รัปชันลดลง หรือมีความเสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน หรือการเรียกร้องประโยชน์น้อยลง เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการบริหารจัดการที่ดีในภารกิจต่าง ๆ ดังนี้เช่น การทำหนังสือเดินทาง (ร้อยละ 24) การทำบัตรประชาชน (ร้อยละ 19) กระบวนการทางภาษีและสรรพากร (ร้อยละ 18) การจดทะเบียนและการขออนุญาตทางธุรกิจ (ร้อยละ 11) การเลือกตั้ง (ร้อยละ 10) กระบวนการศุลกากรและการนำเข้าสินค้า (ร้อยละ 8) e-auction (ร้อยละ 6) และการส่งมอบและการตรวจรับภาครัฐ (ร้อยละ 5) อย่างไรก็ตามมีกลุ่มตัวอย่างที่เชื่อว่าปัญหาคอร์รัปชันจะได้รับการแก้ไข (ร้อยละ 26) โดยบุคคลที่จะสามารถทำให้ปัญหาการคอร์รัปชันลดน้อยลงได้คือ รัฐบาล (ร้อยละ 68) นักการเมือง (ร้อยละ 66) และภาคธุรกิจ (ร้อยละ 52)

การเพิ่มขึ้นของการคอร์รัปชันในประเทศไทย ทำให้เห็นว่าประเทศไทยยังด้อยประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการควบคุม ตรวจสอบ และป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ในขณะที่ผลการสำรวจความไม่โปร่งใสของการดำเนินงานในองค์กรภาครัฐ จากมุมมองของประชาชนทั่วไป ก็ได้ผลที่ไม่แตกต่างจากการสำรวจในระดับโลกแต่อย่างใด หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นการยืนยันผลการสำรวจในระดับโลก

ทั้งนี้ จากการสำรวจความไม่โปร่งใสขององค์กรต่าง ๆ ในประเทศไทย โดยเฉพาะหน่วยงานทางวิชาการต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ซึ่งทำการสำรวจทัศนคติและความเชื่อมั่นของประชาชนไทยต่อภาพรวมคอร์รัปชันในประเทศไทยจากกลุ่มตัวอย่างประเภทต่าง ๆ ครอบคลุมทั้งผู้ประกอบการภาคเอกชน ข้าราชการ และประชาชนทั่วไป จำนวน 2,400 รายจากทั่วประเทศ ในเดือนธันวาคม 2557 โดยการใช้ “ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย” (Thailand’s Corruption Situation Index: CSI) พบว่าอยู่ในระดับที่ 49 จาก 100 คะแนน เพิ่มขึ้นจาก 46 คะแนนในเดือนมิถุนายน 2557 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็น 50 คะแนน (คะแนนดัชนีคอร์รัปชันนี้ เท่ากับ 100 หมายความว่า ถ้าได้คะแนนเต็มร้อย แสดงว่าไม่มีการคอร์รัปชันเลย)

นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาอื่น ๆ ที่ทำการศึกษาเกี่ยวปัญหาคอร์รัปชันเช่นกัน โดยมุ่งเน้นไปที่การค้นหาช่องทางในการคอร์รัปชัน ในเรื่องการต้องจ่ายเงินเพิ่มเพื่อให้ได้สัญญาในการรับงานจากภาครัฐ ผลการศึกษาพบว่า ร้อยละ 75 ของผู้ตอบแบบสำรวจในปี 2556 เชื่อว่าจะต้องจ่ายเงินเพิ่มให้แก่ข้าราชการหรือนักการเมืองที่ทุจริตเพื่อให้ได้สัญญาหรือข้อตกลงในการรับงานจากภาครัฐ สำหรับบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือได้ประโยชน์ใน

เรื่องนี้ มากกว่าร้อยละ 80 ตอบว่า นักการเมืองและข้าราชการเป็นบุคคลที่สนับสนุนให้เกิดการกระทำความผิด (โดยร้อยละ 49.1 มองว่าบุคคลที่ได้ประโยชน์ คือ นักการเมือง และร้อยละ 33.1 มองว่าบุคคลที่ได้ประโยชน์คือ ข้าราชการ) (เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์, 2557) และในปีเดียวกันนี้เอง พบว่าองค์กรที่ชื่อ Pricewaterhouse Coopers Consulting ประจำประเทศไทย ได้ทำการสำรวจเกี่ยวกับขอบข่ายและความลึกของการฉ้อฉล/ การฉ้อโกง (scope and depth of fraud) ในกลุ่มผู้วางแผนนโยบาย พบว่า ประเภทการโกงที่พบบ่อย ได้แก่ การยกยอกสินทรัพย์ (ร้อยละ 71) การจัดซื้อจัดจ้าง (ร้อยละ 43) การติดสินบน (ร้อยละ 39) และรูปแบบการโกงประเภทอื่น ๆ (ซึ่งการสำรวจนี้สามารถระบุได้มากกว่าหนึ่งคำตอบ)

นอกจากนี้ กิตติเดช ฉันทกุล (2556) ได้สำรวจความคิดเห็นของผู้นำธุรกิจจำนวน 1,066 ราย ในปี 2556 เรื่องการคอร์รัปชันในประเทศไทย พบว่า การจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐ เป็นขั้นตอนที่เสี่ยงต่อการเกิดคอร์รัปชันมากที่สุด รองลงมา คือ การขออนุญาตประกอบกิจการต่าง ๆ และการประมูลโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันมากที่สุด คือ โทรคมนาคม การเกษตร พลังงานและสาธารณูปโภค โดยรูปแบบที่มีการคอร์รัปชันที่พบบ่อยคือ การใช้ตำแหน่งทางการเมืองเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง การให้ของขวัญหรือการติดสินบน และการทุจริตเชิงนโยบายโดยนักการเมืองที่มีผลประโยชน์ จากธุรกิจโทรคมนาคม ในปีเดียวกัน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้ศึกษาการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง และการทุจริตคอร์รัปชันโดยวิธีสำรวจเว็บไซต์เพื่อตรวจสอบข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรรัฐวิสาหกิจจำนวน 59 แห่ง (รวมรัฐวิสาหกิจลูก 2 แห่ง) พบว่ามีเพียง 3 แห่งอยู่ในระดับดีมาก อีก 17 แห่งอยู่ในเกณฑ์ดี 26 แห่งอยู่ในเกณฑ์พอใช้ ในระดับแย่มากมีจำนวน 8 แห่ง และ 5 แห่งตามลำดับ ในขณะเดียวกันถ้าเรามองข้อมูลย้อนหลังกลับไปประมาณเกือบ 20 ปี พบว่า ภาพลักษณ์การคอร์รัปชันจากทัศนคติและประสบการณ์ที่นักธุรกิจเผชิญกับหน่วยงานราชการที่มีความไม่โปร่งใสมากที่สุด คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และกระทรวงคมนาคมดังแสดงในตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 2 หน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่นักธุรกิจเห็นว่าคอร์รัปชันมากที่สุด

หน่วยงาน	ร้อยละ
กระทรวงมหาดไทย	
กรมตำรวจ กรมที่ดิน กรมการปกครอง การไฟฟ้านครหลวง กรมโยธาธิการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	37.9
กระทรวงการคลัง ได้แก่ กรมศุลกากร กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต	35.6
กระทรวงคมนาคม ได้แก่ การท่าเรือแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์	8.1
ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ	2.7
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมชลประทาน	2.1
กระทรวงกลาโหม	1.8
กระทรวงศึกษาธิการ	1.5
องค์การอาหารและยา กระทรวงอุตสาหกรรม	1.2
องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เทศบาล	0.6
กระทรวงพาณิชย์	0.6
กระทรวงสาธารณสุข	0.6
อื่น ๆ	2.1

ที่มา: ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2541

จากการศึกษาต่าง ๆ เกี่ยวกับการคอร์รัปชันในประเทศไทย พบว่าการคอร์รัปชันส่วนใหญ่เกิดจากการมีข้าราชการและนักการเมืองที่ฉ้อฉล เกี่ยวข้องในการรับค่าสินบนหรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) โดยพบว่า รูปแบบการคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นใน 2 ประเภทสำคัญ คือ 1) การทุจริตของข้าราชการประจำ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพรรคพวกจากนักธุรกิจและประชาชนทั่วไป และ 2) การทุจริตของนักการเมืองโดยใช้ช่องโหว่ของกฎหมายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ รวมไปถึงการคอร์รัปชันเพื่อให้ได้สิทธิผูกขาดในการขอสัมปทานจากหน่วยงานภาครัฐ โดยมักจะมีการร่วมมือกันระหว่างข้าราชการและนักการเมือง (นวลน้อย ตรีรัตน์, 2546; จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, 2556) นอกจากนี้จากการศึกษาของ จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์ (2556) ได้เพิ่มเติมรูปแบบหรือช่องทางประเภทที่ 3 ของการคอร์รัปชัน คือ เป็นการคอร์รัปชันโดยกลุ่มบุคคลต่าง ๆ นอกเหนือจากข้าราชการและนักการเมือง โดยมีกลุ่มนักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยซึ่งเป็นรูปแบบการคอร์รัปชันที่ทำให้เอาผิดได้ยาก โดยใช้วิธีการสร้างเงื่อนไขที่ทำให้การคอร์รัปชันกลายเป็นเรื่องชอบธรรม หรือเรียกว่า “กระบวนการสร้างความชอบธรรม” ทั้งนี้ ผู้เกี่ยวข้องทำหน้าที่สร้างเงื่อนไขเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นนักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่จะแสวงหาผลประโยชน์ สำหรับลักษณะของการสร้างเงื่อนไขเพื่อเป็นข้ออ้างต่อความชอบธรรม เช่น การอ้างถึงผลประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากนโยบายสาธารณะและการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ โดยลักษณะการคอร์รัปชันเช่นนี้ มักจะถูกเรียกว่า “การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” ทำให้รูปแบบของการคอร์รัปชันในระยะที่ 3 ยากแก่การตรวจสอบหาผู้กระทำความผิดในระดับผู้กำหนดนโยบาย

ทั้งนี้ นอกจากความจริงที่ว่า การคอร์รัปชันมักเกิดขึ้นจากตัวบุคคลเป็นผู้กระทำให้เกิดขึ้นแล้ว ในการศึกษาเรื่อง “การคอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย” ของศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศึกษาระหว่างปี 2534-2536 ได้กล่าวว่า ต้นเหตุของการคอร์รัปชันเกิดจากการมีระบอบราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพมากกว่าที่จะมองที่ตัวบุคคลเป็นหลัก (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2537) เช่นเดียวกับการคอร์รัปชันที่เกิดจากกลุ่มนักการเมืองนั้น นอกเหนือจากพฤติกรรมส่วนตัวของนักการเมืองยังเกิดจากตัวระบบการเมืองเองที่มีความสำคัญกับการเลือกตั้ง จนมีการลงทุนในการเลือกตั้งแต่ละครั้งด้วยจำนวนเงินที่สูง ทำให้นักการเมืองและพรรคการเมืองจะต้องแสวงหารายได้เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการทางการเมือง (สันติ วิลาสศักดานนท์, 2553) ในส่วนของปัจจัยที่เกี่ยวข้องที่ทำให้ข้าราชการกระทำการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวก คือ ระดับรายได้ สวัสดิการการทำงาน และจริยธรรมในการทำงาน เป็นต้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2537) โดยสรุปพบว่ารูปแบบและปัจจัย-องค์ประกอบของการคอร์รัปชันมีหลากหลาย ซึ่งสามารถประมวลภาพรวมได้ดังนี้คือ (นวลน้อย ตรีรัตน์, 2546; จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, 2556)

- 1) การให้และรับสินบน
- 2) การฉกฉวยและแปรรูปทุนของรัฐ
- 3) การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางที่มีขอบ (การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉลและการใช้กองทุนของรัฐไปในทางมิชอบ)
- 4) การไม่ทำตามหน้าที่ (ลัทธิพรรคพวก)
- 5) การใช้อิทธิพลทางการค้า (มีผลประโยชน์ทับซ้อน)
- 6) การยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง
- 7) การปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง
- 8) การใช้อำนาจในทางที่ผิด
- 9) การใช้กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ (มีอคติและลำเอียง)

- 10) การทุจริตการเลือกตั้ง
- 11) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ
- 12) ผู้อุปถัมภ์กับประชานิยม (นักการเมืองให้เงินทองและสิ่งของเพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน)
- 13) การบริจาคเพื่อช่วยเหลือการรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย

เป็นที่แน่นอนว่า ภาพลักษณ์ที่ขาดความโปร่งใสขององค์กรภาครัฐและประเทศไทย ย่อมส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ หรือเป็นการขัดขวางระดับการพัฒนาของประเทศ รัฐบาลต้องจ่ายเงินงบประมาณที่เกินจริง ซึ่งจากข้อมูลการสำรวจเรื่อง “ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชัน” ในปี 2555 ของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ชี้ให้เห็นว่า มีการจ่ายเงินพิเศษหรือการให้สินบนแก่นักการเมืองและข้าราชการประจำประมาณถึงร้อยละ 30-35 ของมูลค่างานในโครงการ คิดเป็นจำนวนเงินถึงประมาณ 252,000-294,000 ล้านบาท (จากงบลงทุนประมาณ 840,000 ล้านบาท) (จารุวรรณ สุขุมลพงษ์, 2556) ดังนั้น การให้สินบนและการคอร์รัปชันดังกล่าว ทำให้ประเทศสูญเสียผลประโยชน์ทางการเงิน ซึ่งพบถึงเกือบครึ่งที่เคยถูกขอให้จ่ายค่าสินบน (ร้อยละ 48) สำหรับรูปแบบการทุจริตในลักษณะการฟอกเงิน คนไทยส่วนใหญ่มีความรู้ในเรื่องนี้ไม่มากนัก มีเพียงร้อยละ 19 ที่รู้เกี่ยวกับการฟอกเงิน และยังมีคนไทยอีกครึ่งหนึ่งที่ไม่รู้ว่าการสูญเสียทางการเงินนั้นเกิดขึ้นได้จากการถูกกีดกันทางการค้าหรือการฮั้วประมูลได้เช่นกัน ในเรื่องของกรณีฉ้อฉลนี้ ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 89) เชื่อว่าเกิดจากคนภายในองค์กร ซึ่งน่าจะเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการจัดการภายในองค์กร (Pricewaterhouse Coopers Consulting, 2014)

นอกจากนี้ นักวิชาการของไทยจำนวนไม่น้อย ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์ความบกพร่องด้านความซื่อตรงในสังคมไทย อาทิเช่น ขวัญรัก สุขสมฤทัย 2547 (อ้างถึงใน ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2554) ศึกษาพฤติกรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานให้บริการประชาชนภาครัฐที่มีแนวโน้มไม่ซื่อสัตย์ในการทำงาน ปัจจัยเอื้ออำนวยให้เกิดความไม่ซื่อสัตย์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีแรงดึงดูดดังกล่าว ทั้งปัจจัยหล่อหลอมก่อนเข้าทำงานในหน่วยงานที่ทำงานอยู่ในปัจจุบัน พบว่าองค์ประกอบในการเป็นเจ้าหน้าที่ที่ดี มีความซื่อสัตย์ในหน่วยงานภาครัฐที่มีแนวโน้มทำให้ไม่ซื่อสัตย์ มี 2 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่ 1 การหล่อหลอมก่อนเข้าทำงาน เจ้าหน้าที่ที่มีความซื่อสัตย์ได้รับการเลี้ยงดูแบบให้พึ่งตนเองเร็ว การได้เห็นแบบอย่างความซื่อสัตย์จากผู้ใหญ่ และการได้รับการบ่มเพาะด้านคุณธรรมอย่างสม่ำเสมอจากครอบครัว รวมทั้งการใกล้ชิดซึมซับจากสถาบันทางศาสนา และ ประเด็นที่ 2 การหล่อหลอมจากการทำงานในหน่วยงาน โดยลักษณะงานวัฒนธรรม องค์กร ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน กฎระเบียบในการทำงาน กับการหล่อหลอมจากภายนอกคือ ประชาชนผู้มาติดต่อ และสภาพสังคมรอบตัว ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ดีมีความซื่อสัตย์อาจหันไปสู่นโยบายการประพฤติมิชอบได้ ซึ่งสอดคล้องกับสำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ (2556 อ้างถึงใน รัตนานันเมือง, 2557) ที่เสนอผลการสำรวจบุคคลควรเป็นต้นแบบด้านคุณธรรมในสายตาประชาชน พบว่า กลุ่มบุคคลที่ควรเป็นแบบอย่างที่ดีในเรื่อง คุณธรรม จริยธรรม ได้แก่ ครอบครัว ควรเป็นบุคคลหรือสถาบันทางสังคมที่ให้การขัดเกลาบุคคล (ร้อยละ 74.1) กลุ่มเผยแผ่ศาสนา เช่น พระสงฆ์ แม่ชี นักบวช (ร้อยละ 63.9) กลุ่มสิ่งแวดล้อม (โรงเรียน/ที่ทำงาน) (ร้อยละ 43.8) ผู้ใหญ่ในสังคม (ร้อยละ 43.1) กลุ่มนักการเมือง (ร้อยละ 39.4) กลุ่มข้าราชการ (ร้อยละ 38.7) และกลุ่มอื่น ๆ เช่น ผู้มีอำนาจในการร่างและบังคับใช้กฎหมาย ผู้นำชุมชน (ร้อยละ 37) เป็นต้น

ทั้งนี้ ต่อปัญหาที่เกิดขึ้นที่มีความรุนแรงและเป็นปัญหาอุปสรรคอย่างใหญ่หลวงต่อการพัฒนาประเทศให้เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรม แต่ในขณะเดียวกันก็มีความพยายามจากหลาย ๆ ภาคส่วนในการที่จะช่วยกันทำให้ประเทศไทยสามารถผ่านพ้นวิกฤติการคอร์รัปชันไปได้ และจะทำให้สามารถเปิดรับโอกาสในการพัฒนาจากชุมชนนานาชาติได้มากยิ่งขึ้นด้วยนั้น พบว่าหลายหน่วยงานพยายามเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ด้วยวิธีการและกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่หลากหลาย ยกตัวอย่างเช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน โดยอิงกับแนวคิดของ Robert Kiltgaard (2008) ที่จัดทำสมการคอร์รัปชัน คือ $\text{Corruption} = \text{Discretion} + \text{Monopoly} - \text{Accountability}$ หรือ การคอร์รัปชัน = ดุลพินิจ+การผูกขาด - กลไกความรับผิดชอบหรือการตรวจสอบได้ เช่น ความโปร่งใสซึ่งนำไปสู่การให้ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดดังนี้คือ

1. การลดดุลพินิจ
2. การกำหนดกรอบเวลา และการจัดทำคู่มือพิจารณาใบอนุญาต รวมถึงการอธิบายและเปิดเผยเหตุผลกรณีไม่อนุญาต
3. การเปิดเสรี ลดการผูกขาดทางเศรษฐกิจ รัฐยกเลิกการผูกขาดทางการค้า
4. การให้คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าเป็นองค์กรอิสระ
5. แก้ไขกฎหมายข้อมูลข่าวสารเพื่อเปิดเผยข้อมูลของรัฐให้มากขึ้น
6. เปิดให้สังคมเข้าตรวจสอบ เช่น การยอมรับข้อตกลงคุณธรรมในโครงการขนาดใหญ่
7. แก้ไขกฎหมายคดีคอร์รัปชัน ให้ไม่มีอายุความ
8. ประเทศไทยควรเข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญาต่อต้านการให้สินบนของกลุ่มประเทศ OECD หรือ องค์กรความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development) ซึ่งเป็นองค์กรความร่วมมือของประเทศต่าง ๆ ในโลกประมาณ 30 กว่าประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่ก้าวหน้า ที่เน้นเรื่องความโปร่งใสและศักยภาพขององค์กรภาครัฐในการพัฒนาอย่างเท่าเทียม

นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินงานในด้านอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง ทั้งในมิติการป้องกัน การปราบปราม การเฝ้าระวัง การรณรงค์ รวมไปถึงการจัดทำดัชนีชี้วัดเพื่อประเมินสถานการณ์ในประเทศ โดยในการบริหารงานภาครัฐเพื่อตรวจสอบการคอร์รัปชันนั้น แทบทุกส่วนงานทั้งภาครัฐและรัฐวิสาหกิจจะต้องมีการประเมินการให้บริการขององค์กรโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้วิธีการประเมินที่ใช้พบว่า มีทั้งการประเมินภายใน และการประเมินโดยบุคคลหรือองค์กรภายนอก ยกตัวอย่างเช่น กรณีของกรมประชาสัมพันธ์ ได้มอบหมายให้บริษัท เบรนสปริง จำกัด เป็นผู้วิจัยในปี 2555 ในตัวชี้วัดที่ 4.6 พบว่า ผู้รับบริการที่เป็นกลุ่มเป้าหมายโดยตรงยอมรับภาพลักษณ์ที่ดีของกรมประชาสัมพันธ์ ในด้านความเป็นสถาบันมีอาชีพด้านการสื่อสารมวลชนและการประชาสัมพันธ์ระดับชาติ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของกรมประชาสัมพันธ์ ได้แก่ ประชาชนทั่วไป หน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ประกอบการจากหลักสูตรของสถาบันการประชาสัมพันธ์ จำนวน 534 คน ผลการประเมินภาพลักษณ์องค์กรคะแนนเต็ม 5 คะแนน พบว่าประชาชนทั่วไปให้คะแนนกรมประชาสัมพันธ์ 3.98 หน่วยงานภาครัฐให้ 4.03 และผู้ประกอบการในหลักสูตรของกรมประชาสัมพันธ์ให้ 3.98 ซึ่งประชาชนทั่วไปและหน่วยงานภาครัฐให้คะแนนสูงในมิติการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม ขณะที่ผู้เข้ารับการอบรมฯ ให้คะแนนสูงในเรื่องความน่าเชื่อถือขององค์กร (กรมประชาสัมพันธ์, 2555 อ้างถึงใน ฉันทิหทัย อาจอ่ำ, 2558) ส่วนงานที่มีการประเมินภายในโดยบุคลากรในองค์กรเอง เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง ทำการสำรวจข้าราชการและพนักงานราชการทั้งที่ทำงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในเรื่องภาพลักษณ์องค์กรเพื่อพัฒนา

ภาพลักษณ์องค์กรของกรมโยธาธิการและผังเมืองให้ชัดเจนขึ้น ผลการประเมินพบว่าภาพลักษณ์องค์กรเกิดขึ้นจากความมีชื่อเสียงของหน่วยงานที่สังคมรับรู้ นโยบายและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ คุณภาพของบุคลากร การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข่าวสารของหน่วยงาน ซึ่งภาพลักษณ์เหล่านี้จะเกิดขึ้นได้จากการที่องค์กรร่วมกันสร้างให้เกิดขึ้น และบุคลากรในองค์กรจะรับรู้ได้จะต้องได้รับข้อมูลที่ถูกต้องอย่างต่อเนื่อง

ในปัจจุบันได้มีระบบและกลไกสนับสนุนการดำเนินงานภาครัฐ ภายใต้ระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment - ITA) อีกทางหนึ่ง ดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งได้มีการจัดทำแบบประเมิน ITA และได้มีการนำไปใช้ประเมินภายในองค์กร ทั้งนี้ มีบางหน่วยงานทั้งในส่วนกลางที่เป็นหน่วยงานระดับกรม และหน่วยงานระดับจังหวัดที่ถูกกำหนดให้ประเมิน ITA โดยผนวกเรื่องนี้ เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในเรื่องระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงาน ซึ่งมีการให้ค่าน้ำหนักร้อยละ 5 ทั้งนี้เพื่อช่วยทำให้เกิดการบูรณาการตัวชี้วัดและเกิดการบังคับใช้ตัวชี้วัดนี้จริงในระบบการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงาน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 2557)

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้ ทำให้มองเห็นได้ว่าประเด็นการทุจริตคอร์รัปชันยังเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทย แต่ที่กล่าวมานี้ส่วนใหญ่เป็นการคอร์รัปชันในภาคราชการ (Bureaucratic Corruption) ซึ่งเป็นภาคที่มีบทบาทหรือภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับภาครัฐกิจ ภาคประชาชน ภาคชุมชนและประชาสังคม และภาคการเมือง แต่จะเห็นได้ว่าการคอร์รัปชันที่มีความเชื่อมโยงกับทางการเมือง (Political Corruption) ที่มีโครงข่ายโยงใยอย่างสลับซับซ้อนในบางพื้นที่ บางโซน หรือบางหน่วยงานนั้น พบว่า การศึกษาวิจัยยังไม่สามารถเข้าไปถึงพื้นที่ที่สืบทอดกล่าวได้ หรือมักไม่ได้รับความร่วมมือจากองค์กร/หน่วยงานที่เป็นพื้นที่การครอบงำของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่มีเครือข่ายความสัมพันธ์โยงใยที่ฝังรากลึกในหน่วยงานราชการประเภทนี้มาเป็นเวลานานได้ ดังนั้น การคอร์รัปชันทางการเมือง และ/หรือ ที่กระทำโดยนักการเมืองโดยได้รับความร่วมมือหรือการสมคบคิดกับข้าราชการในหลาย ๆ ระดับ โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานหรือกระทรวงบางแห่งนั้น พบว่า มีความสำคัญหรือส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐให้ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนโดยรวม

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การทุจริตคอร์รัปชัน ยังเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทย แต่ก็พบว่า องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ได้เข้ามามีบทบาทเป็นอย่างมากในการดำเนินการด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่แล้ว และจากการเข้าไปศึกษาหน่วยงาน/องค์กรต่าง ๆ ทั้งระดับกรมและระดับกระทรวง พบว่า ในปัจจุบันได้มีการนำข้อเสนอต่าง ๆ ของสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นไปใช้ในการดำเนินงานอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยเฉพาะในประเด็นการลดดุลพินิจ หรือการลดขั้นตอนต่าง ๆ ในการใช้ดุลพินิจ ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดคอร์รัปชันสูง จะพบว่าหน่วยงานหลายแห่งพยายามดำเนินการในเรื่องนี้อยู่ และหลายแห่งดำเนินการได้ดีมาก ยกตัวอย่างเช่น กระทรวงพาณิชย์

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาทบทวนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่าองค์กรภาครัฐไทยหรือระบบการทำงานของประเทศไทยยังมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมอีกมากที่จะต้องได้รับการพัฒนา

โดยเฉพาะการระบุพื้นที่/โซนพิเศษที่มีแนวโน้มที่จะเกิดการทุจริตได้ง่ายทั้งในระบบทั้งหมดของประเทศ และในระดับหน่วยงาน ซึ่งจะนำไปสู่มาตรการพิเศษในการควบคุม รวมถึงการประเมินคุณภาพของระบบการควบคุม (Control Systems) ในแต่ละองค์กรที่มีความเชื่อมโยงกับการขับเคลื่อนคุณธรรมจริยธรรมด้วย อาทิเช่น อาจจะมีการพิจารณาคุณภาพของระบบและกลไกนี้ควบคู่กันไปกับกระบวนการในการสร้างวัฒนธรรมคุณธรรมจริยธรรมในองค์กร/หน่วยงาน เป็นต้น ดังนั้น จึงพิจารณาว่าควรนำประเด็นนี้เข้ามาผนวกในการพัฒนากรอบแนวคิดในการประเมินคุณธรรมจริยธรรม ในการศึกษาในครั้งนี้ด้วย เพราะมองว่าไม่น่าจะเป็นการซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ๆ หรือที่หน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนดำเนินการอยู่แล้ว ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนากระบวนการควบคุมให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น (โปรดดูแผนภาพที่ 5 ข้อเสนอกรอบแนวคิดในการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรมจริยธรรมฯ ในหน้าที่ 110 ประกอบด้วย)

ในลำดับต่อไป จะเป็นการนำเสนอผลการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์กรภาครัฐที่ทีมวิจัยได้มีโอกาสเข้าไปสัมภาษณ์ สังเกต และสนทนากับผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางของหน่วยงานระดับกรมและกระทรวงต่าง ๆ ที่ยินดีให้ข้อมูล

4.3 ผลการศึกษาริบท จุดแข็ง จุดอ่อน ปัญหาอุปสรรคขององค์กรภาครัฐไทย: ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ที่มีประสบการณ์ในการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐ

เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้ได้ให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจบริบทองค์กร และบริบทอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Organizational Context and Its relevant Contexts) รวมทั้งจุดอ่อน จุดแข็ง ปัญหา-อุปสรรคต่าง ๆ ในการทำงานขององค์กรภาครัฐไทย เพราะพิจารณาว่าประเด็นรูปธรรมต่าง ๆ เหล่านี้ จะเป็นภาพสะท้อนของการปฏิบัติงานว่าองค์กรได้ให้ความสำคัญกับหลักการเชิงคุณธรรมจริยธรรมหรือไม่ อย่างไร มากแค่ไหน ดังนั้น จึงได้ทำการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนาพูดคุยกับผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางขององค์กรที่ยินดีให้ความร่วมมือในการทำงานของโครงการ พร้อมทั้งการสังเกตบรรยากาศการทำงาน ทั้งปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับบุคลากร และระหว่างบุคลากรด้วยกันเอง รวมถึงสภาพแวดล้อมของการทำงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากการศึกษาในครั้งนี้พบว่าองค์กรที่ให้ความร่วมมือและ/หรือตอบสนองต่อการทำงานของโครงการเป็นอย่างดีก็มักจะเป็นองค์กรที่มีผลประกอบการที่ดีเป็นส่วนใหญ่ แต่ทั้งนี้หลาย ๆ องค์กรก็ยังคงประสบปัญหาและอุปสรรค ซึ่งมักเป็นปัญหาอุปสรรคที่มีผลมาจากการมีโครงสร้างการบริหารประเทศแบบรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางมาเป็นเวลานาน สำหรับวัตถุประสงค์ในการเก็บข้อมูลปฐมภูมิในครั้งนี้มีดังนี้คือ

วัตถุประสงค์ในการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ ด้วยการสัมภาษณ์และการสังเกต

เพื่อให้ได้ข้อมูลความจริง/ข้อเท็จจริง ความคิดเห็น มุมมองต่างๆของผู้บริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีประสบการณ์ในการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐในประเทศไทย ในประเด็นบริบทองค์กรและบริบทที่เป็นปัจจัยองค์ประกอบที่แวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานขององค์กรภาครัฐไทย รวมทั้งจุดอ่อน จุดแข็ง ปัญหา-อุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน ทั้งที่สำเร็จและไม่สำเร็จ และที่มีความเชื่อมโยงกับปัญหาคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล เพื่อนำข้อมูลที่ได้ออกไปใช้ในการประเมินสถานการณ์ภาพลักษณ์ขององค์กรภาครัฐ และนำมาประมวล วิเคราะห์ และสังเคราะห์ เพื่อผนวกเข้ากับข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากการทบทวน

เอกสาร เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาข้อเสนอเชิงกรอบแนวคิดและกรอบแนวทางในการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรม จริยธรรม และข้อเสนอในการทำงานเชิงระบบร่วมกับองค์กรภาคีทุกภาคส่วน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด รวมถึงข้อเสนออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมการทำงานขององค์กรภาครัฐไทยให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง

ผลการศึกษาข้อมูลจากภาคสนาม ในลำดับแรกนี้ จะเป็นการนำเสนอบริบทสำคัญขององค์กรตามด้วยจุดแข็งหรือปัจจัยเชิงบวกที่ทำให้องค์กรภาครัฐจำนวนหนึ่งสามารถบรรลุผลการดำเนินงานได้ในระดับดี หรือเป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่าย และบางองค์กรยังได้รับรางวัลด้านต่าง ๆ มาตลอดระยะเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา ซึ่งชี้ให้เห็นว่าได้เกิดการพัฒนาองค์กรในมิติต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งด้านหนึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นด้วยว่าบุคลากรขององค์กรเหล่านี้ได้ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล และหลักการขั้นพื้นฐานด้านคุณธรรมจริยธรรมอย่างเคร่งครัด ซึ่งได้นำเสนอผลการศึกษาในรูปของกรณีตัวอย่าง หรือกรณีศึกษาไว้ในลำดับต่อการนำเสนอภาพรวมจุดแข็งหรือปัจจัยเชิงบวกที่ส่งผลต่อการทำงานได้สำเร็จตามเป้าหมาย ซึ่งก็คือกรมพัฒนาธุรกิจการค้า และกระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงยุติธรรม หลังจากนั้น จึงเป็นการนำเสนอปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรภาครัฐให้บรรลุผลสำเร็จ และยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ขององค์กรภาครัฐในประเทศไทยโดยรวมอีกด้วย ซึ่งในส่วนนี้ได้ผนวกกรณีศึกษาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไว้ด้วย เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีการกล่าวขวัญถึงค่อนข้างมาก โดยเฉพาะภาพลักษณ์เชิงลบต่าง ๆ ในสายตาของประชาชนหรือภาคสาธารณะ ดังนั้นเพื่อให้ความเป็นธรรมกับองค์กรนี้ด้วย จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากมุมมองของคนใน (Insider's Perspectives) ด้วย หลังจากนั้นจึงจะเป็นการนำเสนอมุมมองและการรับรู้ของบุคลากรภาครัฐเกี่ยวกับภาพลักษณ์ขององค์กรภาครัฐ พร้อมทั้งข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่ได้รับจากผู้เข้าร่วมประชุมรับฟังผลการศึกษาเบื้องต้นของโครงการ ซึ่งจัดไปเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2558 ที่ผ่านมา ตบท้ายด้วย ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อสังเกตต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบการประเมินผลที่เป็นอยู่และการที่จะมีการประเมินภาพลักษณ์คุณธรรมจริยธรรมขององค์กรภาครัฐต่อไปในอนาคต ซึ่งเป็นความคิดเห็นหรือเสียงสะท้อนจากผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางที่ได้มีโอกาสเข้าไปสัมภาษณ์เป็นส่วนใหญ่ โดยมีรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้คือ

บริบทที่สำคัญขององค์กร

ตารางที่ 3 สรุปบริบทการทำงานขององค์กร การพัฒนาบุคลากร การสร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรม และการประเมินภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรม

กระทรวง/หน่วยงาน	บริบทการทำงานขององค์กรที่สำคัญในปัจจุบัน	ข้อคิดเห็นต่อเรื่องคุณภาพของบุคลากร/การสร้างเสริมคุณธรรม/จริยธรรม และการที่จะมีการประเมินภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรม
1. กระทรวงพาณิชย์ - สำนักงานปลัดกระทรวง - กรมพัฒนาธุรกิจการค้า - กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ	มีบริบทและบทบาทการทำงานในการกำกับ ควบคุม ส่งเสริมและพัฒนาด้านการทำธุรกิจ การค้าขายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ บางหน่วยงานมีการกิจสำคัญด้านการเจรจาการค้า บางหน่วยงานทำด้าน	ปกติมีการส่งเสริมด้านคุณธรรม จริยธรรมอยู่แล้วในหลายหน่วยงาน มีการรณรงค์ด้านคอร์รัปชันและกิจกรรมต่าง ๆ จำนวนมาก หลายงานนำโดยปลัดกระทรวง ถ้าจะมีการประเมินด้านคุณธรรมจริยธรรม ต้องดำเนินการอย่างระมัดระวัง แต่หน่วยงาน

กระทรวง/หน่วยงาน	บริบทการทำงานขององค์กรที่สำคัญในปัจจุบัน	ข้อคิดเห็นต่อเรื่องคุณภาพของบุคลากร/การสร้างเสริมคุณธรรม/จริยธรรม และการที่จะมีการประเมินภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรม
- กรมการค้าต่างประเทศ - กรมทรัพย์สินทางปัญญา	การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาและปัจจุบันต้องอยู่ในกรอบการค้าและข้อตกลงต่าง ๆ กับประเทศต่าง ๆ ในโลก ทำให้ต้องมีการปรับตัวสูง จึงพัฒนาระบบและกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยอยู่เสมอ ทำให้องค์กรไม่ล้าหลัง บุคลากรส่วนใหญ่มีคุณภาพ และมีจรรยาบรรณวิชาชีพกำกับด้วย เพราะเป็นนักบัญชีส่วนใหญ่ การคัดเลือกคนเข้าทำงาน เราก็พยายามคัดคนที่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ตอนสัมภาษณ์เราให้ทำแบบทดสอบที่เรียกว่า “Aptitude Test” และถามว่าทำไมจึงอยากมาทำงานราชการ ทำให้เราได้ข้อมูลสำคัญ แต่เวลาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งระบบยังไม่ค่อยดี ไม่ได้ทำแบบทดสอบอีก แต่ที่สำคัญคือพื้นฐานเดิมของแต่ละคนสำคัญมาก สำหรับการปฏิบัติงานเรามีการเชื่อมโยงกันระหว่างกรมต่าง ๆ แต่ภารกิจบางกรมก็มาก ทำให้ไม่ทัน เพราะบริบทโลกเปลี่ยน งานด้านการจดสิทธิบัตรทรัพย์สินทางปัญญาเลยเพิ่มมากขึ้นเป็นงานที่ต้องใช้เวลาในการทำ แต่จำนวนเจ้าหน้าที่มีน้อย และลาออกสูงทำให้ทำงานไม่ทันกับความต้องการของประชาชน ขออัตราไปแล้ว แต่ไม่ได้	ระดับกรมบางหน่วยก็ไม่เห็นด้วยเพราะภารกิจที่ทำมาอยู่แล้ว เราทราบดีว่าภาพลักษณ์ขององค์กรภาครัฐในสายตาสังคมหรือประชาชนไม่ค่อยดี เราถึงต้องทำความดี กระทรวงเรามีกลไกในการรับฟังความคิดเห็น ความต้องการความรู้สึกรับบริการหลายช่องทาง กล้องรับความคิดเห็น, ฮอตไลน์, เว็บไซต์, บอร์ด, โทรศัพท์การพูดคุยกันโดยตรง, เดินเข้ามาที่ห้องนี้หรือห้องสำนักงาน, คุยกันวงเล็ก วงใหญ่มีหลายแบบ เราใช้ทุกช่องทาง เพราะทราบว่าสำคัญมาก เราทำงานตอบสนองต่อประชาชนและสังคม ก็คือการมีคุณธรรมจริยธรรมที่สำคัญ สำหรับในส่วนของกรมการค้าต่างประเทศ มองว่า ระบบการประเมินมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย เน้นตัวเลขมากเกินไป ที่จริงการประเมินทุกอย่างสำคัญหมด แต่ต้องทำให้ดี ทำอย่างไร จึงจะทำให้ดี มีประโยชน์จริง สำหรับในส่วนของบุคลากร เราเน้นอยู่แล้วว่าทุกคนที่อยู่กับเราที่นี่จะต้องสะอาด โปร่งใส เราคัดคนมาทำงานกระบวนการคัดคนหรือ การ recruit สำคัญมาก เราให้ความสำคัญและเวลากับเรื่องนี้มาก จะได้ไม่มีปัญหาภายหลัง เราจะเน้นความเป็นตัวตนของคนที่จะมาเป็นข้าราชการ จะถามว่าทำไมจึงเลือกมาทำงานนี้ ปัจจุบันรัฐบาลนี้เน้นเรื่อง “Zero Corruption” เราก็มั่นใจว่าเราไม่มี ที่จริงผู้นำองค์กรนั้นแหละสำคัญที่สุด ถ้าผู้นำองค์กรโปร่งใส และประกาศชัดเจน รวมถึงสื่อถึงทุกระดับรวมถึงผู้รับบริการด้วยว่าเขาจะต้องได้รับการบริการที่เท่าเทียม โปร่งใส และทำงานไปตามหลักการนั้น อย่างตรงไปตรงมา มีจริยธรรม ผู้รับบริการสามารถสัมผัสได้จริง ผู้นำองค์กรทุกคนต้องบอกตัวเองให้ชัดว่า เราต้องทำแบบนี้ ทุกคนต้องเรียนรู้ ต้องสร้างวัฒนธรรมที่ดีขององค์กร ก็น่าจะดีแล้ว แต่การเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารสำคัญที่สุด ทำอย่างไรจึงจะได้ผู้บริหาร หรือผู้นำองค์กรที่ดี นี่คือประเด็นสำคัญ เพราะฉะนั้น โดยส่วนตัวไม่เห็นด้วยกับการ

กระทรวง/หน่วยงาน	บริบทการทำงานขององค์กรที่สำคัญในปัจจุบัน	ข้อคิดเห็นต่อเรื่องคุณภาพของบุคลากร/การสร้างเสริมคุณธรรม/จริยธรรม และการที่จะมีการประเมินภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรม
		ประเมินคุณธรรมจริยธรรม เพราะเรามีภารกิจมากอยู่แล้ว แต่ควรเน้นที่การคัดเลือกคนดี คนเก่งเข้ามาทำงาน หมายเหตุ: สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระทรวงพาณิชย์ กรุณาอ่านในกรณีตัวอย่างองค์กรที่มีผลการดำเนินงานโดยรวมดี
2. กระทรวงการคลัง	เป็นหน่วยงานที่ต้องดูแลเรื่องทรัพย์สิน, รายได้, รายจ่าย, ที่ดิน จึงอยู่กับสิ่งล่อแหลม ดังนั้น กฎ/ระเบียบ และการปฏิบัติตามกฎ/ระเบียบต่าง ๆ ต้องชัดเจน/เคร่งครัด การกระทำหน้าที่ของกระทรวงมีผลสะท้อนต่อสังคมสูงมากทั่วประเทศ การเป็นเสาหลักทางการเงินการคลังให้กับประเทศ ต้องมีความตรง เป็นธรรม ถูกต้อง ยึดมั่นในหลักการ ต้องซื่อสัตย์ สุจริต ต้องมั่นคง ต้องมีความรู้ความสามารถ หลักนี้มีมานานแล้ว แต่ผลงานต้องยึดมั่นในหลักการเดียวกัน แต่ก็อาจจะมีเปลี่ยนแปลงได้ ขึ้นกับจิตสำนึกของคน/บุคลากร/ผู้นำ มีหลายหน่วยงานที่เป็นพื้นที่/โซนที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาการทุจริต ซึ่งมีชาวอยู่เนือง ๆ แต่ก็พยายามขัดเกลากันอยู่ โดยมีผู้นำที่อาวุโสคอยให้แนวทางการทำงานที่ดี คอยเตือนสติ พวกเราอยู่เสมอ บุคลากรของกระทรวงมีทั้งหมด 30,000 กว่าคน ส่วนใหญ่เป็นคนดี มีพื้นที่ ๆ มีปัญหา ก็คือในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง ที่มีเหตุการณ์ทุจริตรายวัน แต่เนื่องจากมีแนวโน้มการใช้ความรุนแรง ก็ไม่ค่อยมีใครกล้าเข้าไปแตะมากนัก สำหรับกรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสรรพากร, สรรพสามิต, ธนารักษ์ ตอนหลังก็มีการปรับระบบต่าง ๆ ให้รัดกุมมากขึ้น ระบบการตรวจสอบบัญชีสำคัญมาก สำหรับกรมบัญชีกลางปัจจุบันก็มีการปรับ	สิ่งที่ควรดำเนินการในองค์กร คือ จะต้องช่วยกันลดช่องว่างในองค์กร สร้างจิตสำนึกให้กับบุคลากร ต้องพัฒนาหรือทำให้ระบบต่าง ๆ ได้มาตรฐานตามหลักสากล ต้องผลักดันให้ประเทศเข้าสู่ระบบของกลุ่มประเทศ OECD จะเป็นการสร้างเงื่อนไขให้เราต้องพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลา จะทำให้เราก้าวหน้าขึ้น ปัญหาต่าง ๆ น่าจะลดลง แต่ในส่วนที่ยังมีปัญหาอันนี้ ก็ต้องให้ฝ่ายประชาชนเป็นคนตรวจสอบ ประชาชนจะต้องคอยช่วยกันตรวจสอบให้มากขึ้น รวมถึงตรวจสอบนักการเมืองและนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ เวลาประกาศนโยบายเป็นช่วงเวลาที่สำคัญมาก เพราะถ้านโยบายไม่ดี แต่ผ่านมาได้ เมื่อเข้าสู่ระบบราชการแล้ว ก็ต้องปฏิบัติตาม เพราะเราเป็นข้าราชการ ไม่สามารถไปคัดค้านนโยบายของพรรคการเมือง ที่ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนได้ ดังนั้น บทบาทของประชาชนจึงมีความสำคัญในการควบคุมกำกับการทำงานของภาครัฐและภาคการเมือง

กระทรวง/หน่วยงาน	บริบทการทำงานขององค์กรที่สำคัญในปัจจุบัน	ข้อคิดเห็นต่อเรื่องคุณภาพของบุคลากร/การสร้างเสริมคุณธรรม/จริยธรรม และการที่จะมีการประเมินภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรม
	ระบบการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น น่าจะช่วยลดปัญหาได้	
3. กระทรวงยุติธรรม	เป็นหน่วยงานที่ต้องทำเรื่อง “ยุติธรรม” อยู่แล้ว ดังนั้น จึงให้ความสำคัญกับเรื่องคุณธรรมจริยธรรมเป็นอย่างมาก และพยายามทำงานให้คุ้มกับค่าตอบแทน พวกเราต้องเป็นข้าของประชาชน ไม่ใช่เจ้านาย ปัจจุบันมีการปรับปรุงระบบการทำงานทุกด้าน โดยเฉพาะการให้บริการแก่ประชาชน และการอำนวยความสะดวกความยุติธรรมลงสู่ชุมชน มีเครือข่ายยุติธรรมชุมชนทั่วประเทศ และกำลังขยายตัว เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้มากขึ้น ตรงนี้เป็นเรื่องคุณธรรมจริยธรรมในการทำงานที่สำคัญมากที่หน่วยงานตระหนักดี	เรื่องคุณภาพของบุคลากร พยายามทำกันอยู่ มีการส่งเสริมในทุกด้าน ไม่หยุดนิ่ง มีการขับเคลื่อนเรื่องการต่อต้านคอร์รัปชันจริงจัง มีกิจกรรมสม่ำเสมอ มีคนร่วมจำนวนมาก สำหรับการประเมินภาพลักษณ์คุณธรรมจริยธรรมองค์กรภาครัฐ ก็ควรดำเนินการ จะได้เป็นตัวกระตุ้น แต่ต้องทำให้ดี ไม่ซ้ารอยเดิมที่เป็นอยู่ ที่ไม่สะท้อนความจริง ทำให้เกิดปัญหาความยุ่งยาก ถ้าจะทำ ต้องทำให้ดี ให้ทุกคนมีส่วนร่วม ให้ทุกคนเห็นความสำคัญ หมายเหตุ: สำหรับรายละเอียดอื่น ๆ เกี่ยวกับกระทรวงยุติธรรม กรุณาอ่านในส่วนที่เป็นกรณีตัวอย่างที่ดี ในรายงานฉบับนี้ด้วย
4. กระทรวงมหาดไทย : ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต และข้อมูลที่ได้จากการตอบแบบสอบถามของโครงการอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรที่ได้รับกลับมาจากเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ ด้วย	บริบทขององค์กรเป็นการทำงานเชิงการประสานงานกับทุกภาคส่วน รวมถึงการบรรเทาความเดือดร้อน การแก้ไขปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชน จึงเป็นกระทรวงที่ใหญ่ มีกลไกครอบคลุมทั่วประเทศ ซึ่งมีทั้งข้อดี ข้อเสีย สำหรับสถานที่ทำงานเป็นพื้นที่เก่า ทำให้ปัจจุบันอยู่กันกระจัดกระจายหลายแห่ง ไม่ได้อยู่ในที่เดียวกัน การประสานงานไม่ค่อยคล่องตัว เคยมีแผนที่จะย้ายที่ทำการ	สำหรับเรื่องการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพบุคลากรนั้น ที่จริงกระทรวงมหาดไทยมีสถาบันต่าง ๆ ในสังกัดจำนวนมาก และแต่ละสถาบันก็มีการจัดอบรมพัฒนาบุคลากรในสังกัดของตนให้มีคุณภาพ เช่นวิทยาลัยมหาดไทย วิทยาลัยการปกครอง วิทยาลัยสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น สถาบันการพัฒนาชุมชน ฯลฯ สำหรับในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวง ก็มีกิจกรรมต่าง ๆ สม่ำเสมอ ทั้งการสวดมนต์ทุกวันพฤหัสบดี การไหว้พระ มีกิจกรรมเพื่อสังคม เช่น การปลูกป่า พยายามส่งเสริมให้ทุกคนเข้าร่วม เพื่อลด

กระทรวง/หน่วยงาน	บริบทการทำงานขององค์กรที่สำคัญในปัจจุบัน	ข้อคิดเห็นต่อเรื่องคุณภาพของบุคลากร/การสร้างเสริมคุณธรรม/จริยธรรม และการที่จะมีการประเมินภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรม
	ของกระทรวงไปอยู่ปทุมธานี แต่ก็ไม่ได้สำเร็จเพราะผู้ใหญ่บางท่านไม่เห็นด้วยสำหรับกรณีการทุจริตคอร์รัปชันดูแล้วน่าจะน้อยลง แต่ก็ยังมีบางแห่งที่ยังเป็นห่วง บางกรมก็ยังมีปัญหาคดี มีข่าวกันอยู่ ก็ต้องดำเนินการแก้ไขกันไปสำหรับกลไกของศูนย์ ฯ นี้ปัจจุบัน ก็ให้ทุกหน่วยงานส่งรายงานเข้ามาทุกวันที 5 ของเดือน เพื่อตอบตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและความซื่อตรงของ ITA กระทรวงเรามีหน่วยงานทั้ง 76 จังหวัด ก็ต้องมีระบบที่เชื่อมกัน เรามี hotline ภายใน สำหรับกรมที่ดิน ที่มีการประเมินของอาจารย์จุฬา ฯ ว่า มีการเรียกรับประโยชน์มากที่สุดในส่วนหนึ่งเกี่ยวกับ การไม่มีค่าตอบแทนพิเศษในการทำงานและเงินประจำตำแหน่ง แต่กรมศุลกากรได้รับ ตอนนี้อยู่มีการตั้งทีมงานของรัฐมนตรีลงมาดูแลเรื่องของ กรมที่ดินโดยเฉพาะปัจจุบันจุดอ่อนในระบบยังมีอีกมาก เช่น ป.ป.ช. มีในทุกจังหวัด แต่ไม่ประสานการทำงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ในจังหวัด ทำเพื่อ ป.ป.ช. หรือหน่วยงานของตนอย่างเดียว ป.ป.ช. ในระดับจังหวัดกระทำตัวเป็น “ศาล” ดังนั้น ต้องปรับจุดอ่อนต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย	ความเห็นแก่ตัวลง มองส่วนรวมให้มากขึ้น การไฟฟ้านครหลวง ก็มีกิจกรรม CSR การสร้างต้นกล้าการเรียนรู้ สร้างจิตสำนึก ที่นี้เขาได้รับรางวัลต่าง ๆ มากมาย การประเมินที่เป็นอยู่เป็นการทำงานเชิงเอกสารค่อนข้างมาก แต่ก็จำเป็นต้องทำ เพราะสร้างระบบขึ้นมาแล้ว ก็ต้องทำ และจะต้องทำให้ดี
5. กระทรวงคมนาคม - สำนักงานปลัดกระทรวง - กรมทางหลวงชนบท	เป็นกระทรวงที่มีที่ตั้งของหน่วยงานต่าง ๆ กระจุกกระจายไปในหลาย ๆ แห่งเช่นกัน เพราะพื้นที่เดิมนั้นมีจำกัด ทำให้การสื่อสารไม่ค่อยคล่องตัว แต่สำหรับที่เดิมนั้นคือ มีระบบเสียงตามสายที่สื่อถึงกันได้ตลอดเวลาสำหรับหน่วยงานระดับกรมที่มีผลงานเป็นที่พอใจ ได้แก่ กรมทางหลวงชนบท กรมเจ้าท่าและกรมการขนส่ง โดยเฉพาะกรมทางหลวงชนบท มีการพัฒนาตนเองเป็นอย่างมาก มีระบบ	ทราบดีว่า ที่ผ่านมากกระทรวง ฯ มีภาพลักษณ์ด้านผลประโยชน์ทับซ้อน ปัจจุบันเราจึงปรับตัวเองมีสโลแกนของกระทรวงว่า “รวดเร็ว โปร่งใส รอบคอบ ตอบได้ ได้รับ ความไว้วางใจจากประชาชน” ทุกคนทุกหน่วยงานของกระทรวงต้องมีหลักธรรมาภิบาล เพราะธรรมะเท่านั้นจะช่วยคุ้มครองโลก ที่จริงเรามี “หลักสูตรการเป็นข้าราชการที่ดี” บุคลากรหลายกระทรวงก็ต้องผ่านหลักสูตรนี้ และตัวปลัดเองก็ไปเป็นวิทยากรด้วย แต่จะต้องทำให้เป็นหลักสูตรที่สร้างสำนึกได้จริง

กระทรวง/หน่วยงาน	บริบทการทำงานขององค์กรที่สำคัญในปัจจุบัน	ข้อคิดเห็นต่อเรื่องคุณภาพของบุคลากร/การสร้างเสริมคุณธรรม/จริยธรรม และการที่จะมีการประเมินภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรม
	การทำงานที่ดีมาก เป็นองค์กรที่ “ทันสมัย โปร่งใส ไร้ขอบเขต ไร้กาลเวลา” สำหรับหน่วยงานที่น่าเป็นห่วงที่สุด ก็คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย เพราะเป็นองค์กรที่เก่ามาก มีมาก่อนใคร ก็กำลังพยายามทำกันอยู่ แต่หลังจากเกิดเหตุการณ์น้องแก้มถูกข่มขืนและฆ่าโยนทิ้งทางหน้าต่าง เราก็ได้มีการปรับปรุงหลายอย่าง มีการจัดทำเลดี้โบกี้, มีการติดตั้งโทรทัศน์วงจรปิด, มีตำรวจรถไฟมากขึ้น ในส่วนของกรมทางหลวงชนบท ให้มีความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน/ชุมชนในการตรวจสอบ กำกับการทำงานของกรม ฯ ในทุกขั้นตอน กรม ฯ มีระบบการควบคุมคุณภาพ ที่เรียกว่า QCS หรือ Quality Control System ระบบนี้สำคัญมาก สำหรับผู้รับเหมาทุกคน ทุกบริษัทต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และถ้าทำไม่ดี เรามีการขึ้น blacklist ที่ผ่านมาก็มีจำนวนมากที่โดน blacklist และที่จริงการเปิดเผยข้อมูลขององค์กรภาครัฐเป็นสิ่งที่สำคัญมากที่ทุกหน่วยงานต้องให้ความสำคัญ	เราจะต้องสื่อสารกับนักบริหารรุ่นใหม่ที่จะต้องเป็นข้าราชการที่ดี มีความอดทนต่อการทำงานหนัก ต่อการถูกด่าว่าเสียดสีด้วยสำหรับด้านคุณธรรมจริยธรรม เดิมเรามี “ศูนย์จริยธรรม” ซึ่งเป็นของ ก.พ. ตั้งมา 10 กว่าปีแล้ว ซึ่งก็พยายามทำให้สนุก มีเรื่องดี ๆ มาเล่าสู่กันฟังในแต่ละวันว่าใครไปทำอะไรดี ๆ กันมาบ้าง เป็นการเล่าในเสียงตามสาย ผลัดกันนำมาเล่า พยายามส่งเสริมให้ทุกคนมีเรื่องดี ๆ ในการทำความดีมาเล่าสู่กันฟัง เพราะมีระบบเสียงตามสายทำให้สะดวก เรื่องคุณธรรม ธรรมะ หรือจริยธรรมนี้จะต้องปลูกฝังแบบไม่รู้ตัว ต่อมาก็มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตของ ก.พ.ร. ซึ่งจริง ๆ แล้วการสร้างระบบให้เกิดความโปร่งใสมีความสำคัญมาก สำหรับระบบการประเมินของ ก.พ.ร. ก็มีความจำเป็น เพราะทำให้เกิดความกระตือรือร้น แต่ควรทำให้ง่ายและทำให้เกิดแรงจูงใจ ปัจจุบันเน้นหนักด้านเอกสารมากเกินไป สำหรับการประเมินด้านคุณธรรมจริยธรรม ก็คิดว่าจำเป็นแต่จะต้องทำเชิงบวกเป็นการทำงานร่วมกัน มีการสื่อสารซึ่งกันและกันอย่างชัดเจน ตรงไปตรงมา สำหรับในส่วน of กรมทางหลวงชนบท พบว่า มีการส่งเสริมการทำตัวชี้วัดของ ก.พ.ร. แบบมีส่วนร่วม มีการประชุมผู้บริหารร่วมกันจำนวนรวม 100 กว่าคน และถ้ารวมเจ้าหน้าที่ด้วยก็ประมาณ 200 กว่าคน แต่ตัวชี้วัดตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย ก็ย่อมมีสัดส่วนที่สูง เพราะต้องตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล สำหรับด้านคุณธรรมจริยธรรม ที่จริงเราก็มีระเบียบราชการอยู่แล้ว มีประมวลจริยธรรม มีกลุ่มงานจริยธรรม ที่ทำงานกันอย่างต่อเนื่อง ทุกคนต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือประมวลจริยธรรมที่มีอยู่ ที่ใช้สร้างสำนึกของบุคลากรที่มีอยู่ทั่วประเทศ เรามีกันทั้งหมดประมาณ 4,000 กว่าคน ก็พยายามสื่อสารกันในเรื่องการประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในระเบียบราชการ ไม่ฟุ้งเฟ้อ มีเหตุผล ผล การช่วยเหลือ

กระทรวง/หน่วยงาน	บริบทการทำงานขององค์กรที่สำคัญในปัจจุบัน	ข้อคิดเห็นต่อเรื่องคุณภาพของบุคลากร/การสร้างเสริมคุณธรรม/จริยธรรม และการที่จะมีการประเมินภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรม
		เกื้อกูลซึ่งกันและกัน ยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง สร้างสังคมที่อบอุ่น ทุกคนต้องเริ่มที่ตัวเอง
6. กระทรวงการต่างประเทศ	กระทรวงฯ มีบุคลากรทั้งหมดประมาณ 2,000 กว่าคน เป็นกระทรวงเล็ก ๆ แต่เป็นหน่วยงานที่เป็นด่านหน้าของประเทศ เราอยู่ในบริบทโลก ดังนั้นบริบทการทำงานของเราก็ต้องเชื่อมกับบริบทโลก เรามีกรอบข้อตกลงและความร่วมมือต่าง ๆ จำนวนมากกับหลายประเทศ หลายภูมิภาค หลายองค์กร ดังนั้น ในด้านคุณภาพบุคลากรหรือคุณภาพการทำงานไม่ต้องห่วง เราต้องเรียนรู้ ต้องปรับตัวสูง ต้องฉับไว ต้องสื่อสารเราจัดสอบแต่ละครั้ง มีคนมาสอบจำนวน 3,000 กว่าคน แต่รับไม่กี่ตำแหน่ง เพราะฉะนั้น จึงเป็นระดับหัวกะทิจำนวนมากเป็นนักเรียนทุนของกระทรวง มีความรู้ความสามารถ แต่ก็ยังต้องมีการสอนงานกันอย่างต่อเนื่อง แต่บางหน่วยงานก็ไม่มีระบบการสอนงาน ก็ทำให้เกิดปัญหาในการทำงานอยู่บ้าง กระทรวงต่างประเทศเป็นกระทรวงเล็ก เราจึงไม่ค่อยมีปัญหาการสื่อสารกัน เรามีห้องประชุมใหญ่บรรจุคนได้ 700 คน เวลาเมื่อเรื่องด่วนเรื่องสำคัญต่าง ๆ เราก็เรียกประชุมกันงานในส่วนของการบริการของกรมการกงสุล ปัจจุบันก็ปรับแล้ว โดยการ outsource ทำให้ประชาชนได้รับบริการสะดวก รวดเร็วขึ้น	องค์กรมองเห็นความสำคัญของการประเมินโดยชุมชนนานาชาติ เพราะจะเป็นแรงผลักดันที่สำคัญ สำหรับปัญหาภาพลักษณ์ด้านการคอร์รัปชันของประเทศไทยนั้น ก็ต้องยอมรับว่าส่งผลกระทบต่อประเทศในหลาย ๆ ด้าน ยกตัวอย่างเช่น เราต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศ OECD แต่ก็ยังไม่สามารถทำได้ ตอนนี้มีสถานภาพเป็นเพียงแค่ผู้สังเกตการณ์เท่านั้น เราจะต้องพัฒนาตนเองในด้านธรรมาภิบาลอย่างมาก เพราะ OECD ประเมินด้านนี้เข้มข้นมาก มาตรฐานสูงมาก แต่พบว่า บางหน่วยงานของประเทศไทยเรายังไม่ค่อยกระตือรือร้น ทัศนคติของบุคลากรทุกระดับสำคัญมาก ถ้าให้คะแนนคุณภาพของบุคลากรตนเองในส่วนของการกระทรวงการต่างประเทศ ถ้าเต็มห้า ก็อยู่ที่ประมาณ 3.5-4 คะแนนที่เหลือเอาไว้พัฒนาตนเองให้ดีขึ้นได้อีก

กระทรวง/หน่วยงาน	บริบทการทำงานขององค์กรที่สำคัญในปัจจุบัน	ข้อคิดเห็นต่อเรื่องคุณภาพของบุคลากร/การสร้างเสริมคุณธรรม/จริยธรรม และการที่จะมีการประเมินภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรม
7. กระทรวงศึกษาธิการ - สำนักงานปลัดกระทรวง - กลุ่มงานจริยธรรม - กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร (ก.พ.ร.น้อย)	ปัญหาของกระทรวงศึกษาธิการมีมากตามที่ทราบกันดีอยู่แล้ว แต่เราก็พยายามแก้ไขกันอยู่ กำลังจะมีการปฏิรูประบบหลายอย่าง ปรับเรื่องการรับเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ จากทุกหน่วยงานในกระทรวง ใช้หมายเลข 1579 ในแง่โครงสร้างด้านคุณธรรมจริยธรรม ปัจจุบัน ก็มีการตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต ของ ก.พ.ร. ขึ้นมาเพิ่ม เดิมมีอยู่แล้วคือ คณะกรรมการคุ้มครองจริยธรรมของทุกกรม ปัจจุบันกำลังพยายามทำให้คณะกรรมการชุดนี้ที่มีอยู่ในทุกกรมมาทำงานร่วมกัน เชื่อมกัน พยายามลงไปคุยกับทุกส่วนงาน เพราะกลไกตรงนี้สำคัญมาก	สำหรับเรื่องคุณธรรมจริยธรรม ต้องมาจากจิตสำนึกของแต่ละคน จิตสำนึกนี้มีมาจากที่บ้าน ปัจจุบันเรามีหลักการดี แต่ปัญหาคือ เรายังปฏิบัติกันไม่ค่อยได้ แบบอย่างที่ดีของผู้นำองค์กรสำคัญที่สุด ปัจจุบันเรามีความรักในองค์กรและรักประเทศชาติของเราน้อยไปหน่อย ดังนั้น ปัญหาการทุจริตต่าง ๆ ที่ผ่านมามีมากมายเหลือเกิน เช่นการซื้อหนังสือของ กศน.ก็ยังทุจริตกันได้ สำหรับการจัดการทำ การประเมินคุณธรรมจริยธรรม หรือการมีตัวชี้วัดด้านนี้ ก็มองว่า ควรทำนะ เช่น อาจใช้ตัวชี้วัดการลาบวช พอจะใช้ได้ไหม? เรื่องการประเมินต้องมีการปรับเปลี่ยน เรื่องคะแนน เรื่องการให้รางวัล ต้องมีการปรับเปลี่ยนสำหรับ KPI ก็ต้องเปลี่ยนวิธีการทำ วิธีการนำเสนอ ปัจจุบันเขาใช้แบบไยแมงมุม เป็นต้น จะทำให้มองเห็นความแตกต่างระหว่างหน่วยงานได้ดีขึ้น เห็นว่าพื้นที่ไหน เรื่องไหนยังไม่ได้ จะปรับปรุงตรงไหน เป็นต้น ในส่วนของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร เราต้องทำตัวชี้วัดของ ก.พ.ร. อยู่แล้ว แต่คนส่วนใหญ่มองว่าเป็นภาระ ยุ่งยาก แต่ก่อนก็อยู่กันได้โดยไม่ต้องทำ แต่ที่จริงต้องทำ แต่จะทำอย่างไรให้ดี ที่ผ่านมามีปัญหามากเกี่ยวกับการประเมินตามตัวชี้วัดต่าง ๆ มากมาย หลักฐานต่าง ๆ ก็มีการสร้างกันขึ้นมา ไม่เป็นจริง คะแนนดีขึ้น ๆ แต่ผลการประกอบการ หรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นยังไม่ได้ ตามที่เห็น ๆ กันว่า คะแนน Pisa เอยอะไรเอย มาอยู่ตรงนี้ ก็มองเห็นปัญหาทุกอย่าง ประเมินแต่ไม่ได้ผล คนก็ไม่มีความสุข ที่ผ่านมามีระบบประเมินมากมาย ใช้มาหมดแล้วทุกอย่าง บางช่วงก็มีเงินรางวัลให้ ก็ทำกันใหญ่ ที่ผ่านมามีไม่ให้ความสำคัญ แต่พอมีเงิน ก็ทำกันใหญ่ แต่ก็ต้องประเมิน แต่ก็ต้องมาคิดร่วมกันว่า จะทำอย่างไรให้ดี ก็เลยต้องคุยกับทุกคน ทุกส่วนงาน มีสภากาแฟ การมีส่วนร่วมของทุกคนมีความสำคัญมาก กำลังเชื่อมกันเป็นเครือข่าย

จุดแข็ง ปัจจัยเชิงบวกที่กำหนดคุณภาพการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ

จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์หรือการเก็บข้อมูลปฐมภูมิจากหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่ระบุในบทที่ 1 และบทที่ 2 และตามรายชื่อในภาคผนวก พบว่า ปัจจัยที่มีนัยสำคัญซึ่งหมายถึงปัจจัยองค์ประกอบที่เป็นลักษณะร่วมของหน่วยงานที่มีผลการดำเนินงานที่ดี เป็นที่ยอมรับ บางหน่วยงานได้รับรางวัลต่าง ๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น จาก สำนักงาน ก.พ.ร. ฯลฯ ครอบคลุมปัจจัย-องค์ประกอบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

1. **ผู้นำหรือคุณภาพการนำขององค์กร** สำหรับผู้นำที่มีจุดยืนแน่วแน่เพื่อองค์กร เพื่อส่วนรวม เพื่อผลประโยชน์ของประเทศ ผู้นำหรือการนำแบบนี้ จะทำให้เส้นทางหรือทิศทางการทำงานขององค์กรมีความชัดเจน มีความโปร่งใส มีการสร้างพลังเชิงบวกในองค์กรอย่างต่อเนื่อง เพราะผู้นำมองเห็นคุณค่าหรือศักยภาพความสามารถของบุคลากรแต่ละคน แต่ละส่วนงาน และมักจะคิดค้นหนทางต่าง ๆ ในการส่งเสริมศักยภาพและความสามารถของบุคลากร ซึ่งเป็นข้อค้นพบที่สอดคล้องกับผลการวิจัยของประเทศแคนาดา (MacQuarrie, 2005) และนักวิชาการคนอื่น ๆ ที่ศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำ/คุณภาพการนำกับจริยธรรมขององค์กรภาครัฐ/ภาคสาธารณะ (McDougle, 2004) และยังสอดคล้องกับดัชนีของประเทศมาเลเซียที่ให้ความสำคัญกับการนำ/คุณภาพการนำของผู้นำองค์กรในระดับสูงด้วยเช่นกัน (Bernama.com, 2010) ดังนั้นตัวชี้วัดหรือดัชนีนี้ จึงมีความสำคัญในลำดับต้น ๆ ที่ควรได้รับการผนวกเข้ามาในข้อเสนอกรอบแนวคิดการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม จริยธรรมในครั้งนี้ด้วย

2. **การประกาศเจตนารมณ์ที่ชัดเจนของผู้บริหารระดับสูงที่เข้ามารับตำแหน่ง** ซึ่งการประกาศเจตนารมณ์นี้มีความสำคัญมากต่อการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงประเพณีหรือวัฒนธรรมต่าง ๆ ที่ไม่ถูกต้องขององค์กร ที่อาจเคยมีการดำเนินการหรือปฏิบัติโดยผู้มาก่อน ๆ จนกลายเป็นประเพณีหรือความเคยชิน ทำให้ประชาชนหรือผู้รับบริการ โดยเฉพาะที่เป็นองค์กรธุรกิจที่อาจจะเคยมีการสมคบคิดหรือรับรู้ร่วมกันว่าต้องจ่ายเงินใต้โต๊ะเท่าไรในรูปไหนบ้าง ดังนั้น การที่ผู้บริหารที่เข้ามารับตำแหน่งใหม่ที่ไม่ต้องการทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน ได้ทำการประกาศเจตนารมณ์ในการทำงานเพื่อส่วนรวมอย่างชัดเจน ย่อมส่งผลทำให้ทุกคนได้รับรู้ รับทราบ และไม่กล้าดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์เพื่อส่วนรวมของผู้นำคนใหม่ เช่นแต่เดิมอาจจะมีการจัดกิจกรรมหรือความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ที่ชี้ให้เห็นว่ามีการเอื้อผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน อาทิเช่น การจัดโบว์ลิงหรือมวยที่อ้างว่าเป็นการทำเพื่อการกุศล ฯลฯ ซึ่งจริง ๆ แล้วมีการแบ่งผลประโยชน์กัน ดังนั้น การประกาศเจตนารมณ์ดังกล่าวจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า ผู้นำมีความกล้าหาญในทางคุณธรรม/จริยธรรม นอกจากนี้ ผู้นำในลักษณะนี้ยังมีคุณสมบัติอื่น ๆ ที่สำคัญ เช่น มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ความสามารถในการปรับปรุงระบบ มีการส่งเสริมการทำความดีหรือการสร้างบรรยากาศและสิ่งแวดล้อมในองค์กรที่เอื้อต่อการทำงานตามหลักการ และตามคุณธรรม จริยธรรมที่มีการกำหนดไว้แล้ว โดยเฉพาะมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดไว้โดยสำนักงาน ก.พ. เป็นต้น ซึ่งองค์กรที่มีผู้นำในลักษณะนี้ก็มักจะทำให้องค์กรประเพณีที่มีลักษณะที่โดดเด่น มีความชัดเจนในทิศทางการทำงาน ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะไม่มีใครกล้ามาเสนอสินบนหรือผลประโยชน์ส่วนตน ทั้งที่เปิดเผยและแอบแฝงใด ๆ และทำให้โฉมหน้าขององค์กรเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิงแบบหน้ามือเป็นหลังมือเลยทีเดียว

3. **จิตสำนึกเพื่อประเทศชาติหรือเพื่อความเป็นส่วนรวมของบุคลากร** พบว่า บุคลากรขององค์กรภาครัฐที่ต้องการทำงานเพื่อให้ประเทศชาติบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ตามภารกิจที่กำหนดไว้ขององค์กร ถ้าองค์กรใดมีบุคลากรที่มีจิตสำนึกของความเป็นส่วนรวมตรงนี้สูง จะทำให้องค์กรนั้น ๆ ขับเคลื่อนไปได้อย่างดี ไม่ค่อยมีปัญหาอุปสรรคมากนัก หรือมีปัญหาแต่ก็อาจจะน้อยกว่าองค์กรที่บุคลากรไม่มี

จิตสำนึก โดยเฉพาะผู้นำหรือผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางที่ไม่มีจิตสำนึกต่อความเป็นส่วนรวม หรือจิตสำนึกต่อความเป็นประเทศชาติ (Sense of Nation) แต่อย่างใด หรืออาจจะมียุ้งแต่ต่ำมากจนไม่แตกต่างจากการไม่มี ซึ่งจากการสอบถามข้อมูลในด้านต่าง ๆ พบว่าปัจจัยนี้มีความสำคัญต่อผลการทำงานขององค์กรในระดับต้น ๆ เช่นกัน

4. ความเป็นมืออาชีพ/การยึดหลักจรรยาบรรณวิชาชีพ พบว่า การยึดหลักจรรยาบรรณทางวิชาชีพของแต่ละวิชาชีพมีความสำคัญมาก เพราะจริง ๆ แล้วหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าไปศึกษา ล้วนแต่เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นวิชาชีพเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน/กระทรวงอย่างค่อนข้างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น กระทรวงศึกษาธิการ วิชาชีพหลักคือ ครู กระทรวงสาธารณสุข วิชาชีพหลักคือ แพทย์ พยาบาล เภสัชกร ทันตแพทย์ นักวิชาการสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วิชาชีพหลักคือ นักสังคมสงเคราะห์ นักพัฒนาสังคม กระทรวงพาณิชย์ วิชาชีพหลักคือ นักบัญชี เศรษฐกร นิติกร กระทรวงการคลัง วิชาชีพหลักคือ นักการเงิน/การธนาคาร เศรษฐกร นิติกร กระทรวงเกษตรคือ นักวิชาการเกษตรในด้านต่าง ๆ ฯลฯ (โปรดดูตารางที่ 3 วิชาชีพหลักและจรรยาบรรณวิชาชีพ ในภาคผนวกประกอบ) ดังนั้น ถ้าทุกวิชาชีพยึดหลักการทำงานตามจรรยาบรรณที่กำหนดไว้ ปัญหาต่าง ๆ ก็จะน้อยลง ยกตัวอย่างเช่น กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งได้พูดเกี่ยวกับเรื่องนี้ อย่างชัดเจนว่า จรรยาบรรณวิชาชีพมีความสำคัญมาก ซึ่งการค้นพบปัจจัยนี้ พบว่า มีความสอดคล้องกับผลงานการวิจัยต่าง ๆ ในต่างประเทศ โดยเฉพาะกรณีของประเทศแคนาดาที่ให้ความสำคัญกับเรื่องการส่งเสริมการทำงานของบุคลากรภาครัฐตามหลักจรรยาบรรณวิชาชีพเป็นอย่างมาก และพบด้วยว่าในกรณีของประเทศแคนาดา นี้ ได้มีการศึกษาวิจัยและติดตามอย่างต่อเนื่องว่าแต่ละวิชาชีพปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพของตนอย่างเคร่งครัดหรือไม่ และยังให้ความสำคัญกับการฝึกอบรม การเสริมศักยภาพเกี่ยวกับจรรยาบรรณของวิชาชีพอย่างต่อเนื่องอีกด้วย (MacQuarrie, 2005)

5. ระบบ กลไก กระบวนการ วิธีการ เครื่องมือ ช่องทางต่าง ๆ ในการสื่อสารภายในองค์กร และการให้ความสำคัญกับบทบาทของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ พบว่า องค์กรที่มีช่องทางต่าง ๆ ในการสื่อสารภายในอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง ทัวถึง และ/หรือมีความหลากหลายของช่องทางต่าง ๆ ในการพูดคุย พบปะปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เช่น การประชุมรูปแบบต่าง ๆ ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการทั้งการประชุมย่อย การประชุมตามกลุ่มงาน การมีกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันหลากหลายรูปแบบ เช่น การเล่นเกม การทำกิจกรรมเพื่อสังคม รวมถึงการประชุมใหญ่หรือการประชุมรวมทั้งหมดทั้งกระทรวง เช่น กระทรวงการต่างประเทศ ที่มีหอประชุมซึ่งสามารถใช้ประชุมได้พร้อมกันจำนวน 700 คน รวมถึงการใช้ไลน์กลุ่มระดับต่าง ๆ ทั้งผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง เช่น กรณีของกระทรวงพาณิชย์ที่มีไลน์กลุ่มหลายกลุ่ม ทำให้การทำงานมีความคล่องตัวสูง มีการติดต่อถึงกันตลอดเวลา ฯลฯ ทำให้องค์กรประเภทนี้มีช่องว่างในการสื่อสารน้อยหรือไม่มีเลย และทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการทำงานสูงกว่าองค์กรที่ไม่มีความโดดเด่น หรือไม่ค่อยให้ความสำคัญกับเรื่องการสื่อสารซึ่งกันและกันภายในองค์กรด้วยการใช้วิธีการหรือช่องทางหลาย ๆ รูปแบบอย่างเห็นได้ชัดเจน

6. การถ่ายทอด/การสอนงานและประสบการณ์ให้กับคนรุ่นใหม่ในองค์กร (Coaching) พร้อมกับการถ่ายทอดวัฒนธรรมที่ดีขององค์กร รวมทั้งการถ่ายทอดความรู้ความสามารถต่าง ๆ และหลักการที่เป็นรูปธรรมในการทำงานขององค์กร พบว่าองค์กรที่มีความชัดเจนในการถ่ายทอดวัฒนธรรมที่ดีขององค์กร รวมถึงการถ่ายทอดความรู้ ความสามารถ/ความชำนาญการ ประสบการณ์ ทักษะของผู้อาวุโสในองค์กรที่มีประสบการณ์และความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ที่ไม่สามารถหาได้จากหนังสือหรือตำรา ให้กับคนรุ่นใหม่หรือผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ขององค์กรของตนนั้น พบว่าองค์กรแบบนี้มักจะมีไม่มีปัญหาช่องว่างระหว่างวัย รวมถึงปัญหาการสื่อสารต่าง ๆ ก็มีไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรที่ไม่มีการสอนงาน หรือการถ่ายทอดงาน

หรือสิ่งดี ๆ ที่เป็นประสบการณ์และทักษะที่มีคุณค่าให้กับคนที่เข้ามาทำงานในรุ่นหลัง ๆ อย่างมองเห็นได้ชัดเจน

7. การให้ความสำคัญกับบทบาทและการมีส่วนร่วมของคนรุ่นใหม่ การยอมรับความคิดเห็นมุมมองของคนรุ่นใหม่ ที่ทีมงานคนรุ่นใหม่ เพราะจะเป็นกำลังสำคัญต่อไปในอนาคต ทำให้คนรุ่นใหม่ผูกพันกับองค์กรและแสดงบทบาทต่าง ๆ ที่ตนเองมีความรู้ความสามารถในเชิงบวก ซึ่งประเด็นการให้ความสำคัญกับบทบาทและการมีส่วนร่วมของคนรุ่นใหม่ สอดคล้องกับดัชนีการมีส่วนร่วมในระบบคิดของการบริหารจัดการภาครัฐที่มีธรรมาภิบาล และยังเป็นการสร้างวัฒนธรรมในการทำงานแบบแนวราบในองค์กร ไม่ใช่เน้นแต่การทำงานตามคำสั่งจากบนลงสู่ล่าง ซึ่งทำให้บุคลากรภาครัฐทำงานได้ไม่เต็มตามศักยภาพที่มีอยู่ เพราะถูกกดทับไว้และส่งผลทำให้เกิดปัญหาสมองไหลในหลาย ๆ ส่วนงานด้วย เพราะคนรุ่นใหม่จำนวนมากมีทางเลือกและไม่ต้องการอยู่ภายใต้การบัญชาการต่าง ๆ ที่หลาย ๆ ครั้งเป็นการบัญชาการที่ไม่มีเหตุผล หรือไร้ซึ่งเหตุผลที่ยอมรับได้ก็มี

8. การให้ความสำคัญกับข้อมูลที่เป็นจริง เนื่องจากบางองค์กรมีระบบการจับเก็บ การบันทึก การตรวจสอบและการนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ รวมถึงการแบ่งปันข้อมูลซึ่งกันและกัน เพื่อการปรับปรุงระบบการทำงานอย่างต่อเนื่อง พบว่าองค์กรประเภทนี้มักจะประสบผลสำเร็จในการทำงานมากกว่าองค์กรที่ไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องคุณภาพของข้อมูล อย่างมองเห็นได้ชัดเจนโดยเฉพาะในเรื่องข้อมูลที่เป็นจริง ห้ามคิดขึ้นเองนี้ที่จริงแล้วถือเป็นประเด็นในเชิงคุณธรรมจริยธรรมที่สำคัญมาก เพราะถ้านำข้อมูลที่ไม่เป็นจริงมาใช้ในการวางแผน หรือการดำเนินการต่าง ๆ ก็เท่ากับเป็นการหลอกลวงทั้งตนเอง องค์กร และสังคมโดยรวม ซึ่งจริง ๆ แล้วเรื่องนี้เป็นปัญหาที่ใหญ่มากปัญหาหนึ่งขององค์กรภาครัฐไทย ทำให้ปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้อง และเป็นการสูญเสียงบประมาณของประเทศชาติ อย่างไม่น่าจะให้อภัยได้เลย ซึ่งจริง ๆ แล้วปัญหานี้มีความรุนแรงพอ ๆ กับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน หรืออาจถือได้ว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันในอีกรูปแบบหนึ่งก็ได้

นอกจากนี้ รายงานการศึกษาในครั้งนี้ ยังได้ทำการผนวกกรณีตัวอย่างองค์กร/หน่วยงานที่มีการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ที่มีคุณภาพ มีประสิทธิผล หรือมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ โดยเฉพาะการมีความสม่ำเสมอในการพัฒนาองค์กรในด้านต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องเป็นระบบ จนบางองค์กรได้รับรางวัลหลายประเภทอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาที่ผ่านมา 10 กว่าปี ดังนั้นจึงได้นำกรณีศึกษาเหล่านี้มาผนวกไว้ ณ ที่นี้ด้วย จะได้ทำให้องค์กรอื่น ๆ เกิดแรงบันดาลใจในการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ทำให้เกิดความภาคภูมิใจและยังส่งผลทำให้ได้รับการยอมรับทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติมากยิ่งขึ้นด้วย

กรณีตัวอย่างที่ดี (Best Practice)

● กระทรวงพาณิชย์และกรมพัฒนาธุรกิจการค้า

กระทรวงพาณิชย์ เป็นกระทรวงหนึ่งที่มีระบบการทำงานต่าง ๆ ที่ดี เป็นที่น่าพอใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีระบบและช่องทางในการประเมินผลหลาย ๆ ช่องทางและทำตลอดเวลา พร้อมทั้งนำผลการประเมินต่าง ๆ มาใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการประเมินจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือผู้รับบริการมีการจัดทำตลอดเวลาหรือทุกครั้งที่มีการจัดกิจกรรมสำคัญ ๆ ร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนหรือประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และในช่วงที่ผ่านมาบางหน่วยงานอาทิเช่น กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ได้รับรางวัลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และจากหน่วยงานอื่น ๆ จำนวนมาก

มาอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะรางวัลการบริการภาครัฐแห่งชาติด้านการพัฒนาการบริการที่เป็นเลิศ และรางวัลความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งผลงานที่ได้รับรางวัลล่าสุดของปีนี้ (โดยมีกำหนดรับรางวัลในวันที่ 25 กันยายน 2558) ได้แก่ การพัฒนาตรวจค้นข้อมูลนิติบุคคลผ่านสมาร์ทโฟน (DBD E-service Application) สำหรับรางวัลด้านการบริหารงานราชการแบบมีส่วนร่วม ผลงานที่ได้รับรางวัลในปีนี้ คือ ศูนย์เครือข่ายธุรกิจ (Biz Club) จังหวัดเพชรบุรี

สำหรับในด้านการขับเคลื่อนเรื่องคุณธรรม จริยธรรม พบว่าเป็นการนำโดยปลัดกระทรวงพาณิชย์โดยตรง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรณรงค์ขับเคลื่อนองค์กรในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน พบว่าผู้บริหารทุกระดับของกระทรวงพาณิชย์ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เป็นอย่างมาก โดยในช่วงที่ผ่านมาได้มีการจัดกิจกรรมเปิดตัวเพื่อรณรงค์ขับเคลื่อนในองค์กร ซึ่งในช่วงแรกร่วมมือกับ ก.พ.ร. เรียกว่า “กิจกรรมรณรงค์เสริมสร้างจิตสำนึกร่วมต้านทุจริต” เพื่อเป็นการนำร่องให้กับหน่วยงาน/กระทรวงอื่น ๆ ด้วย และหลังจากนั้นก็เป็นการดำเนินการด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ โดยได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวง นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งไลน์กลุ่มในการสะท้อนปัญหาและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ และเรื่องอื่น ๆ ในหลาย ๆ ระดับทำให้ได้รับทราบข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ อย่างทันทั่วถึง และหลายครั้งสามารถสกัดปัญหาได้ก่อนที่จะปัญหาจะบานปลาย อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องการทุจริตหรือการมีแนวโน้มหรือมีความเสี่ยงที่จะมีการทุจริตหรือการประพฤติมิชอบในกระทรวงพาณิชย์นั้นในปัจจุบันก็ยังคงมีอยู่บ้าง แต่ก็ได้พยายามจับตาดูกันอยู่ ไม่ละเลยพยายามสร้างระบบและกลไกต่าง ๆ ขึ้นมารองรับและต้องทำตามที่เราวางไว้ให้ได้ โดยเน้นการสื่อสารอย่างทั่วถึงก็ทำให้ปัญหาเบาบางลง สำหรับกรณีข้าราชการชั้นผู้น้อยที่อาจมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่ค่อยดี หรืออาจมีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายนั้น ทางกระทรวงฯ ก็ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ ไม่ได้นิ่งเฉย เพราะทราบดีว่าอาจนำไปสู่การทุจริตหรืออาจทำให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ถ้าอยู่ในสภาพชักหน้าไม่ถึงหลัง ดังนั้นจึงมีช่องทางต่าง ๆ ให้กับเจ้าหน้าที่/ข้าราชการระดับปฏิบัติ/พนักงานราชการได้นำเสนอความคิดเห็น ความต้องการ ปัญหาต่าง ๆ ที่ประสบหรือที่ต้องการให้มีการช่วยเหลือ สนับสนุน คือพยายามไม่ให้มีช่องว่างแต่มีการดูแลเอาใจใส่กันอยู่เสมอ ถ้ามองถึงทุกข์สุขกันหรือทุกคนสามารถสะท้อนได้ตลอดเวลา ทุกคนสามารถเดินเข้ามาคุยกับอธิบดีได้โดยตรง แต่เขาก็มีเกรงใจ ไม่ค่อยเข้ามาคุย แต่ก็พยายามสังเกตความเป็นอยู่ของทุกคน และมีกิจกรรมส่งเสริมการออมอย่างต่อเนื่อง

สำหรับในส่วนของหน่วยงานระดับกรม โดยปกติก็จะมีการสื่อสารซึ่งกันและกันตลอดเวลา ยกตัวอย่างเช่นกรมพัฒนาธุรกิจการค้า (Department of Business Development – DBD) ก็มีการประชุมต่าง ๆ หลายประเภทหลายระดับ โดยเฉพาะในช่วงสัปดาห์ที่ 3 ของเดือน จะเป็นช่วงที่มีการประชุมต่าง ๆ ทั้งการเข้าร่วมการประชุมผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง ซึ่งมีทั้งหมดประมาณ 50 คน การประชุมของกลุ่มผู้แทนคนรุ่นใหม่ที่เราเรียกว่ากลุ่ม “Gen X Gen Y” การประชุมตามกลุ่มงานต่าง ๆ การประชุมเกี่ยวกับการตรวจสอบภายใน และยังมีการประชุมรายไตรมาสอีกด้วย นอกจากนี้ ก็ยังมีการประชุมแบบ Video Conference กับสำนักงานพาณิชย์ที่อยู่ในต่างจังหวัดด้วย รวมทั้งมีการไปเยี่ยมเยียนอยู่เป็นระยะ ๆ ดังนั้น ระบบและกลไกต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้สามารถติดตามข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ในหลาย ๆ ระดับได้อย่างทั่วถึง สม่ำเสมอ ทันการณ์ มีปัญหาอะไรก็สามารถระดมสมองคุยกันและสามารถแก้ไขปัญหานั้นได้ทันที ทำให้ปัญหาไม่หมักหมม

สำหรับในเรื่องมาตรการในการตรวจสอบความโปร่งใส ทางกรมพัฒนาธุรกิจการค้าและกระทรวงพาณิชย์ ก็มีการดำเนินการต่าง ๆ ตามระบบและกลไกที่มีอยู่แล้วอย่างเคร่งครัด ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ระดับกรม ระดับกอง การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการที่กำกับโดย ก.พ.ร. และที่สำคัญคือมีการจัดทำผังขั้นตอนการให้บริการไว้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นการลดขั้นตอนในการใช้ดุลพินิจ หรือเพื่อป้องกัน

ไม่ให้มีการถ่วงเวลาในการทำงาน เพื่อหวังเรียกรับผลประโยชน์ใด ๆ จากประชาชนผู้รับบริการ นอกจากนี้ กรมพัฒนาธุรกิจการค้าและกระทรวงพาณิชย์ ยังให้ความสำคัญกับการจัดการความรู้ (Knowledge Management: KM) และการถ่ายทอดงานหรือการสอนงานให้กับคนรุ่นใหม่ด้วย (Coaching) ทำให้มีช่องว่างในการทำงานน้อย และมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ต่าง ๆ ของแต่ละคนในระดับสูง

สำหรับกิจกรรมทางสังคมทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ทางกรมพัฒนาธุรกิจการค้าและกระทรวงพาณิชย์ ก็ให้ความสำคัญเช่นกัน เพราะต้องการฝึกให้บุคลากรรู้จักการเสียสละ การมีความสัมพันธ์หรือปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในทางที่สร้างสรรค์ โดยสำหรับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าก็มีกิจกรรมที่เรียกว่า “DBD Get Together” และ กิจกรรม “DBD Charity” โดยการส่งเสริมให้คนรุ่นใหม่สามารถจัดกิจกรรมต่าง ๆ ของตนเองหรือกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น “องค์กรจึงมีความเป็นพี่น้อง มีความรัก สร้างปฏิสัมพันธ์ต่อกัน *สม่ำเสมอ*” นี่คือคำกล่าวของคุณผ่องพรรณ เจียรวิริยะพันธ์ อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าคนปัจจุบัน

● กระทรวงยุติธรรม

กระทรวงยุติธรรมถือเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีความพยายามในการพัฒนาระบบการทำงาน โดยเฉพาะระบบการบริการต่าง ๆ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนอยู่ตลอดเวลา ไม่เคยหยุดนิ่งในการคิดค้นหรือแสวงหาช่องทางต่าง ๆ ในการทำงานหรือปรับปรุงระบบการทำงานอยู่เสมอ เพื่อให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ เชื่อถือได้ เป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง รวมทั้งในการพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพและศักยภาพในทุกด้านมากยิ่งขึ้น สำหรับในเรื่องคุณภาพของบุคลากร มองว่าจะต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และถ้าเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการรุ่นเก่ากับข้าราชการรุ่นใหม่ พบว่าข้าราชการรุ่นใหม่มีจุดอ่อนในด้านการขาดความเสียสละ ขาดความผูกพัน ขาดความอดทน หรือมีความอดทนน้อยกว่าคนรุ่นก่อนค่อนข้างหืดหิดง่าย ปัจจุบันมีการจัดหลักสูตรอบรมข้าราชการใหม่ ซึ่งแต่ละกรมก็มีการจัดหลักสูตรของตนเอง แต่สิ่งที่สำคัญที่ทุกกรมต้องเน้นย้ำคือ การทำงานที่ได้มาตรฐาน และมีความเป็นนักวิชาชีพ บุคลากรที่ส่วนใหญ่มีสถานภาพเป็น “นักบริหารกระบวนการยุติธรรม” ซึ่งจะต้องมีความกล้าหาญในการปกป้องในสิ่งที่ถูกต้อง มีความเสียสละ มีความอดทน มีทักษะในการเจรจา นอกจากนี้เรายังเน้นย้ำว่าหรือพยายามปลูกฝังให้ข้าราชการเป็นข้าของประชาชน ไม่ใช่เป็นเจ้านายของประชาชนด้วย สำหรับปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรในปัจจุบันคือ การขาดบุคลากรที่มีคุณภาพในระดับผู้บริหารระดับกลางขึ้นไป

สำหรับในเรื่องการปลูกฝังด้านคุณธรรม จริยธรรมนั้นเราให้ความสำคัญมาก เนื่องจากเป็นกระทรวงที่ทำเรื่องความยุติธรรม จึงต้องให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ในลำดับแรก ๆ อยู่แล้ว และเห็นด้วยกับการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม จริยธรรมขององค์กรภาครัฐ แต่จะต้องทำให้ดีไม่ซ้ำรอยปัญหาเดิม ๆ ที่ประสบอยู่หรือประสบมาเป็นเวลานาน ถ้าจำเป็นต้องทำ ต้องทำให้เกิดการขับเคลื่อนในองค์กรต่าง ๆ ได้จริง ไม่ใช่ทำแค่เรื่องตัวชี้วัด ที่ผ่านมาการจัดทำและการคัดเลือกดัชนีหรือตัวชี้วัดไม่ใช่จุดคานงัดของการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ที่ผ่านมากกระทรวงยุติธรรมก็ได้พยายามนำผลการประเมินต่าง ๆ มาใช้ในการปรับปรุงการทำงาน แต่ก็มีบางอย่างที่ทำไม่ได้ หลายอย่างทำไม่ได้ สำหรับในเรื่องการจัดทำตัวชี้วัดนี้ พบว่าอำนาจในการเจรจาต่อรองของหน่วยงานต่าง ๆ มีน้อยมากและการที่ตัวชี้วัดมันไม่ช่วยอะไรเท่าไรนั้นก็แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานของรัฐไม่มีฮาวทู (how to) คือไม่รู้ว่าจะทำอะไร อย่างไร ที่จริงมันมีองค์ความรู้มากมาย โดยเฉพาะการวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ให้ถูกต้อง ตรงจุด แต่ก็ไม่ค่อยได้ทำกัน มีองค์ความรู้และเทคนิคต่าง ๆ มากมาย แต่เราไม่รู้เลยไม่ได้นำมาใช้ หรืออาจจะรู้แต่ไม่ยอมนำมาใช้ หรืออาจจะใช้ไม่เป็นก็เป็นได้ เช่น เทคนิคการวิเคราะห์ด้วยต้นไม้แห่งปัญหา (Problem Tree Analysis) ซึ่งน่าจะนำมาใช้ ก็ไม่ได้ใช้ การไม่รู้ความจริงและบริบทที่เกี่ยวข้อง ทำให้สิ่งที่คิดขึ้นมาไปใช้ไม่ได้

เพราะไม่สอดคล้องกับความจริง เสียเวลา เสียงบประมาณอย่างยิ่ง ซึ่งจริง ๆ แล้ว ก.พ.ร. ควรทำอย่างจริงจัง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แต่ที่ผ่านมาทาง ก.พ.ร. ยังไม่ได้แสดงบทบาทของการเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง ได้อย่างแท้จริง ซึ่งจริง ๆ แล้วจะต้องเป็นองค์กรที่นำพาหน่วยงานราชการต่าง ๆ ไปสู่ความเป็นสากลและมีมาตรฐานทัดเทียมนานาชาติให้ได้

สำหรับในเรื่องการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในกระทรวงฯ นั้น เราก็กินมาอย่างต่อเนื่อง ต่อมา ทาง ก.พ.ร. ก็มีคำสั่งให้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) ขึ้นในหน่วยงานระดับกระทรวง ซึ่งพบว่ามีโครงสร้างที่แข็งตัวมาก ไม่เหมาะกับบริบทการทำงานของกระทรวงฯ ที่เน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากร เราเลยนำมาปรับให้มีลักษณะยืดหยุ่น ทุกคนมีส่วนร่วมได้ ทำให้เกิดการขับเคลื่อนจากพลังและการมีส่วนร่วมของคนในองค์กร โดยใช้ชื่อว่า “ชมรมต่อต้านการทุจริต” ปัจจุบันได้ทำการจดทะเบียนอย่างถูกต้องและมีตราสารของชมรมเรียบร้อยแล้ว มีสมาชิกเข้าร่วมกิจกรรมกับชมรมมากกว่า 500 คน แต่ปัจจุบันกระทรวงยุติธรรมมีบุคลากรทั่วประเทศประมาณ 30,000 คน ดังนั้น เรายังมีสิ่งที่ต้องทำอีกมากมาย สำหรับกิจกรรมหลักหรือกิจกรรมสำคัญ ๆ ของชมรมก็คือ การรณรงค์ใส่เสื้อสีขาวทุกวันพุธ สำหรับวันพระขึ้น 15 ค่ำ ก็มีการทำบุญตักบาตรร่วมกัน โดยนิมนต์พระมาจากวัดชลประทานรังสฤษฎ์มาเทศน์ ตอนบ่ายมีการจัดกิจกรรมวิปัสสนากรรมฐาน และทุก 3 เดือนเรามีการจัดกิจกรรมไปทัศนศึกษานอกสถานที่ร่วมกัน โดยหมุนเวียนกันไปเน้นการไปไหว้พระตามวัดต่าง ๆ พร้อมเรียนรู้โลกกว้าง เพื่อเปิดโลกทัศน์ให้กับบุคลากร และตอนนี้กำลังจะเริ่มกิจกรรมใหม่ในการส่งเสริมให้ข้าราชการหรือบุคลากรทุกประเภทได้มีโอกาสบวชเรียนประมาณ 1 พรรษา โดยไม่ถือเป็นวันลา เราคาดหวังว่าจะได้ “ข้าราชการจิตใจใหม่ในร่างเดิม” กลับมาทำงานอย่างมีคุณภาพให้กับองค์กรและสังคมมากขึ้น

สำหรับในส่วนการพัฒนาหรือปรับปรุงระบบการบริการให้กับประชาชน รวมถึงการป้องกันปัญหาต่าง ๆ ทางสังคม โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนที่ประสบภาวะที่ยากลำบาก หรือตกอยู่ในภาวะเงื่อนไขต่าง ๆ ในชีวิตที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือไม่ทันได้รู้ว่าจะอะไรเป็นอะไร ซึ่งจำนวนมากในที่สุดก็ต้องมาถูกคุมขัง ต้องโทษ เราให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มาก ปัจจุบันจึงได้ร่วมมือกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการสร้างเครือข่ายที่เรียกว่า “เครือข่ายยุติธรรมชุมชน” ซึ่งเป็นเครือข่ายของภาคประชาชนที่ร่วมมือกับรัฐ ในการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม หรือ ทำให้ประชาชนเข้าถึง กระบวนการยุติธรรมได้มากขึ้น หรือจะเรียกว่า เป็นการเอา “ความเป็นธรรมไปใส่ให้ถึงมือประชาชน” ก็ได้ และเราสนับสนุนให้มีการตั้ง “ศูนย์ยุติธรรมชุมชน” ขึ้นทุกตำบล ปัจจุบันมีอาสาสมัครที่ได้รับการฝึกอบรม และเข้ามาช่วยทำงานด้านนี้ประมาณ 800 กว่าคนทั่วประเทศ ซึ่งอาสาสมัครเหล่านี้ได้รับการฝึกให้เป็น “ผู้เจรจาไกล่เกลี่ยที่ได้มาตรฐาน” ซึ่งเป็นระบบและกลไกที่สำคัญมาก เพราะจะช่วยทำให้ปัญหาต่าง ๆ ลดลงได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาระดับบุคคล ครอบครัว กลุ่ม ชุมชน องค์กรก็ตาม เราจึงให้ความสำคัญกับการสื่อสารกับอาสาสมัครเหล่านี้ให้มีความชัดเจนในสิ่งที่ทำร่วมกันตั้งแต่ต้น เพราะบางส่วนเข้ามาเพื่อหวังผลทางรายได้ หรือค่าตอบแทน แต่เราได้ชี้แจงไปว่าสิ่งที่แต่ละท่านทำนั้นมีคุณค่าสูงมากหรือสูงยิ่งกว่าจำนวนเงินเพียงน้อยนิดที่อาจจะได้รับ ขอให้เป็นการสร้างกุศลให้กับตนเอง ซึ่งก็ได้รับการตอบรับที่ดีและงานในส่วนนี้กำลังเป็นไปด้วยดี และจะต้องขยายผลต่อไปอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับทำให้ดี มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลชัดเจน มีการติดตามและประเมินผล ก็จะสามารถช่วยลดปัญหาต่าง ๆ ได้จริง ซึ่งการทำงานตรงนี้ของกระทรวงยุติธรรมถือว่ามีนัยสำคัญมากต่อคุณภาพของสังคมไทย เพราะเป็นการช่วยลดและป้องกันปัญหาต่าง ๆ ของสังคม โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ และเป็นเพิ่มศักยภาพและความสามารถในการทำงานร่วมกันของสังคมไทย ซึ่งประกอบด้วยองค์กรภาครัฐ และภาคประชาชน/ชุมชนในการเพิ่มคุณภาพชีวิตให้กับคนในสังคมไทยได้อย่างถูกต้องและสง่างาม

นอกจากจุดแข็ง สิ่งที่ดีที่ส่งผลต่อภาพลักษณ์ในเชิงบวกขององค์กรภาครัฐไทยจำนวนหนึ่งแล้ว ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจข้อมูลในอีกด้านหนึ่งด้วย เพื่อให้มองเห็นภาพขององค์กรภาครัฐไทยได้อย่างครบถ้วน ที่ไม่ได้มีเฉพาะภาพเชิงบวกหรือจุดแข็งด้านเดียวเท่านั้น แต่ยังมีภาพที่เป็นจุดอ่อน ปัญหาอุปสรรคที่พบในองค์กรต่าง ๆ อีกจำนวนหนึ่งอีกด้วย ซึ่งสามารถสรุปประเด็นที่เป็นจุดอ่อน ข้อจำกัด ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้หน่วยงาน/องค์กรภาครัฐอีกจำนวนหนึ่งยังไม่สามารถทำงานได้เต็มที่ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือยังมีผลการดำเนินงานที่ยังไม่เป็นที่พอใจ หรือยังไม่อยู่ในระดับที่ทุกฝ่ายต้องการหรือคาดหวังไว้ได้ หรือแม้แต่ความพึงพอใจในตนเองของบางองค์กร ก็ได้รับเสียงสะท้อนมาเช่นกันว่า สิ่งที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุอีกมาก แต่ก็ติดปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดต่าง ๆ อีกมาก ดังต่อไปนี้

จุดอ่อน ปัญหา อุปสรรคในการทำงานขององค์กรภาครัฐ

สำหรับการนำเสนอปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ณ ที่นี้เป็นการสรุปภาพรวมขององค์กรทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่มีภารกิจในด้านการเงิน/การคลัง ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการศึกษาและการพัฒนาสังคม และมนุษย์ ด้านความมั่นคง สวัสดิภาพและความปลอดภัย ด้านการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการต่างประเทศ ซึ่งเท่าที่พิจารณาดูอย่างละเอียด พบว่าปัญหาหลายอย่างเป็นปัญหาเดิม ๆ ที่มีมา ยาวนาน ที่มีการสั่งสมตัวของมันเองมากขึ้น เป็นเพราะปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกจุด และยังพบว่า หลาย ๆ ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด แต่มีการสะสมไว้เหมือนสุภาชิตไทยที่ว่า “ดินพอกหางหมู” ซึ่ง ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการมีโครงสร้างการบริหารประเทศแบบรวมศูนย์กลางมาเป็นเวลายาวนาน จนเกิดประเพณีต่าง ๆ แบบราชการที่ฝังรากลึก ที่บั่นทอนศักยภาพและความสามารถของบุคลากร ทำให้คนจำนวนมากในองค์กรภาครัฐอยู่กับปัญหานี้จนเกิดความเคยชิน ซึ่งในด้านหนึ่งก็เป็นเพราะระบบราชการที่เหอะเหินนี้ ได้สร้างความมั่นคงหรือเป็นอาชีพที่มั่นคง หรือกลายเป็นพื้นที่ของความสะดวกสบาย ที่ทำให้คนจำนวนมากรู้สึกว่าจะไม่ต้องดิ้นรน ไม่ต้องเปลี่ยนแปลง หรือทำไม่จะต้องเปลี่ยนแปลงก็ในเมื่อตนเองก็สุขสบายดีอยู่แล้ว (ข้อมูลนี้ได้จากประสบการณ์การทำงานร่วมกับองค์กรภาครัฐบางแห่งในช่วงเวลาที่ผ่านมา ของคณะวิจัย) ในขณะที่ในอีกด้านหนึ่งก็พบว่า บุคลากรส่วนมากรู้สึกว่าตนเองไม่มีพลังเพียงพอที่จะเปลี่ยนแปลงใด ๆ ประกอบกับกลไกการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินที่มีอยู่ก็ไม่สามารถช่วยได้ เพราะกลไกต่าง ๆ เหล่านี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาเรื่องจริงในเรื่อง “โครงสร้างการบริหารประเทศแบบรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง” ด้วยเช่นกัน และปัญหาที่ใหญ่หิมาดังที่กล่าวมานี้ ในด้านหนึ่งก็ทำให้เกิดช่องว่างต่าง ๆ ขึ้นมา โดยที่กลไกการตรวจสอบไม่สามารถเข้าไปถึงได้เช่นกัน หรือเป็นเพราะโครงสร้างระบบราชการมันใหญ่มาก ก็เลยเป็นลักษณะต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างอยู่ และยังติดกับดักงานประจำ (routine work) ในแต่ละวันที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าตอบยุทธศาสตร์ขององค์กร/หน่วยงานหรือไม่ โดยมีจุดอ่อน ข้อจำกัด ปัญหาอุปสรรคสำคัญ ๆ ที่สามารถประมวลได้ ดังนี้คือ

1. ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของการทำงานที่เชื่อมโยงกับปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมือง: เนื่องจากประเทศไทยมีความไม่มั่นคงทางการเมือง ทำให้มีการเปลี่ยนผู้บริหาร/ผู้นำประเทศบ่อย เมื่อเปลี่ยนผู้บริหาร/ผู้นำก็มีการเปลี่ยนนโยบาย หรือผู้บริหารประเทศคนใหม่ไม่นำข้อมูลขององค์กรมาใช้ประกอบในการจัดทำนโยบายและแผน และปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีความเชื่อมโยงกันก็คือ ปัญหาการแทรกแซงต่าง ๆ จากภาคการเมือง/นักการเมือง รวมไปถึงการแทรกแซงในเรื่องการโยกย้ายบุคลากร/ข้าราชการ เมื่อนักการเมืองไม่พอใจ หรือไม่ใช้พวกพ้องของตน ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนมากเห็นว่า ปัญหาหนึ่งของความด้อยพัฒนาของประเทศคือ การขาดการทำงานเชิงนโยบายที่มีความต่อเนื่อง

2. **ปัญหาการคัดเลือกบุคลากร การรักษาบุคลากรและปัญหาอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงกัน:** ปัจจุบัน ยังคงพบว่า ข้าราชการหรือบุคลากรภาครัฐจำนวนมากยังทำงานไม่ตรงตามความสามารถ บางหน่วยงานยังขาดบุคลากรที่ตรงกับภารกิจของหน่วยงาน นอกจากนี้ บางส่วนงานขาดความก้าวหน้า หรือ career path ทำให้บุคลากรรุ่นใหม่ที่มีคุณภาพ/ความสามารถขาดแรงจูงใจในการทำงานในหน่วยงานนั้น ๆ ประกอบกับมีทางเลือกที่ดีกว่า เช่น การทำงานกับภาคเอกชนที่ได้ค่าตอบแทนสูงกว่า คนเหล่านี้ก็จะออกจากระบบราชการ สำหรับปัญหาบุคลากรในองค์กรภาครัฐนั้นส่วนหนึ่งเกิดจากระบบการคัดเลือกบุคลากร ซึ่งจำนวนมากยังไม่ได้รับคุณสมบัติที่ต้องการไว้อย่างชัดเจน หรือมีการเปิดรับแบบกว้าง เมื่อได้บุคลากรมาแล้วพบว่า ไม่ตรงกับลักษณะงาน ประกอบกับมีการสับเปลี่ยนโยกย้ายบุคลากร ทำให้ไม่สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายของประเทศในช่วงที่ผ่านมา เช่น การไม่เพิ่มอัตรากำลังคนแต่เปิดพื้นที่งานมากขึ้น หรือการไม่รับเข้าบรรจุ แต่เป็นการจ้างงานที่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างชั่วคราว ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในที่ทำงานเพราะสถานภาพต่างกัน นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่น่าสนใจ คือการรับบุคลากรเข้าทำงานในองค์กรภาครัฐนั้น โดยมากใช้วิธีการสอบแข่งขันซึ่งจะคัดคนเก่งเข้ามาทำงาน แต่ยังไม่มีความชัดเจนในการคัดกรองและรับคนที่มีคุณธรรมเข้ามาทำงาน ซึ่งสอดคล้องกับผู้ที่ให้ข้อมูลบางท่านที่กล่าวว่า ปัญหาของข้าราชการรุ่นใหม่จำนวนมากของบางหน่วยงานคือ ขาดความเสียสละ ขาดความอดทน และไม่มีความผูกพันกับองค์กร มุ่งรายได้มากกว่า ทำให้เกิดปัญหาการทำงานที่ยังไม่ทุ่มเท หรือยังทำงานไม่ได้เต็มกำลังตามศักยภาพ/ความสามารถที่มีอยู่

3. **ปัญหาบุคลากรไม่มีคุณภาพแต่ไม่สามารถให้ออกได้:** เนื่องจากตามระเบียบราชการที่ค่อนข้างล้าสมัย หรือเขียนครอบคลุมในเชิงการปกป้องข้าราชการไว้สูงมาก ถึงแม้บุคลากรจำนวนมากไม่ค่อยมีคุณภาพ แต่ก็ไม่สามารถให้ออกได้ เพราะระบบข้าราชการยังคงเป็นระบบที่เข้าง่าย ออกยาก มีพื้นที่ความสบายหรือมีความมั่นคงสูง (comfort zone) ส่งผลทำให้บุคลากรบางส่วนขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ เกิดภาพลักษณ์เข้าขามเยินขามของส่วนราชการบางแห่ง ซึ่งสิ่งนี้ยังคงมีอยู่ ทั้ง ๆ ที่มีเสียงสะท้อนเกี่ยวกับเรื่องนี้มาเป็นเวลานานแล้วก็ตาม แต่ก็มีพื้นที่/โซนที่ยังเข้าไปตรวจสอบไม่ได้ หรือเจ้าหน้าที่จำนวนมากยังไม่มีการพัฒนาตนเองให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดี

4. **ปัญหาช่องโหว่ในการใช้เงินงบประมาณและพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดทุจริต:** การทุจริตคอร์รัปชันไม่โปร่งใส ถือเป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งของระบบราชการตามที่ทราบกันดีอยู่แล้ว ซึ่งปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากตัวระบบที่เอื้อต่อการทุจริต เช่น ในบางหน่วยงานได้รับงบประมาณเป็นงานโครงการ เมื่อสิ้นสุดโครงการถ้าใช้งบประมาณไม่หมดจะต้องคืน บางหน่วยงานจึงจัดทำเอกสารขึ้นมาเพื่อเป็นหลักฐานการใช้งบประมาณ ทั้งที่ไม่ได้ใช้จริง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีบางภารกิจ/ภาระงาน/ประเภทงาน/พื้นที่/โซนที่มีโอกาสและความเสี่ยงสูงต่อการทุจริต เช่น งานด้านงบประมาณ การคลัง เป็นต้น ซึ่งประเด็นนี้ถือว่าเป็นประเด็นที่สำคัญมากที่ควรมีมาตรการพิเศษในการควบคุมพื้นที่/โซนที่มีความเสี่ยงสูงต่อการทุจริตเหล่านี้ อย่างไรก็ตามหลายหน่วยงานพยายามแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้วยหลากหลายวิธีการ เช่น การเปิดช่องทางร้องเรียน การมีหน่วยงานตรวจสอบ เป็นต้น

5. **ปัญหาเกี่ยวกับระเบียบราชการและวัฒนธรรมแบบราชการที่ไม่สนับสนุนการทำงาน:** ส่งผลทำให้ระบบการให้บริการที่ล่าช้า นอกจากนี้หน่วยงานราชการยังมีวัฒนธรรมหลาย ๆ อย่างที่สะท้อนความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียม เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่และผู้น้อย หรือเจ้านายกับลูกน้อง ซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่ฝังรากลึกมาเป็นเวลานาน นอกจากนี้ยังมีวัฒนธรรมการรับรองแขกผู้ใหญ่ที่มีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการต้อนรับ แต่ในระเบียบไม่สามารถเบิกจ่ายได้ ทำให้ผู้ปฏิบัติจำเป็นต้องแสวงหาวิธีการต่าง ๆ ในการนำเงินมาใช้ เช่น อาจมีการจัดทำเอกสารที่ไม่เป็นจริง เพื่อหาวิธีในการนำเงินงบประมาณมาใช้จ่าย ทำให้เกิดการทุจริต หรือ

เป็นบ่อเกิด/ช่องทางของการทุจริต ทั้ง ๆ ที่อาจจะไม่ได้ตั้งใจในการทุจริต แต่สถานการณ์และเงื่อนไขต่าง ๆ บีบบังคับ เป็นต้น

6. **ปัญหาคุณภาพของข้อมูล:** มีการจัดเก็บข้อมูลเฉพาะในระดับหน่วยงาน แต่ไม่มีการนำมาจัดระบบที่ส่วนกลางหรือจัดทำเป็นฐานข้อมูลกลาง เพื่อใช้ข้อมูลร่วมกัน ทำให้ขาดการบูรณาการหรือเชื่อมโยง และการแบ่งปันข้อมูลเพื่อใช้ในการทำงานด้านต่าง ๆ ร่วมกัน นอกจากนี้ ยังมีการระบุข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน หรือบางส่วนยังคงมีการปิดบังข้อมูล เนื่องจากอาจจะไม่ต้องการปฏิบัติงานในเรื่องนั้น ๆ ต่อ หรืออาจมองว่าจะทำให้เกิดความยุ่งยากหรืออาจมองว่าเป็นภารกิจที่ยากลำบาก จึงไม่บอกหรือไม่รายงานข้อมูล/ข้อเท็จจริงทั้งหมดให้ครบถ้วนตามความเป็นจริง ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ยังคงดำรงอยู่ ทั้ง ๆ ที่ไม่น่าเป็นปัญหา เป็นต้น

7. **ปัญหาการวางแผนและการทำงานตามแผนยุทธศาสตร์:** ไม่มีการวางแผนระยะสั้น กลาง ยาว หรือยังไม่ครอบคลุมตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง หรือถึงแม้จะมีการวางแผนแต่ก็ขาดความต่อเนื่อง เพราะส่วนมากต้องไปทำงานที่เป็นภารกิจเร่งด่วน ซึ่งเป็นการทำงานตามคำสั่ง ส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือความไม่มั่นคงทางการเมือง เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลก็เปลี่ยนนโยบาย ถึงแม้นโยบายบางอย่างอาจจะดี แต่ก็ไม่ได้มีการสืบทอดหรือดำเนินการต่อเนื่องเพื่อให้เกิดผลอย่างจริงจัง ส่งผลให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

8. **ปัญหาการขาดการบูรณาการหรือเชื่อมประสานและความซ้ำซ้อนของภารกิจ:** ปัญหาใหญ่คือการขาดการปฏิบัติงานร่วมกันกับหน่วยงานที่มีภารกิจเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ขาดการบูรณาการงานร่วมกัน ขาดการเชื่อมประสานระหว่างหน่วยงาน ทำให้งบประมาณถูกจัดสรรออกไปในหลายหน่วยงานเพื่อทำภารกิจเดียวกัน ส่งผลให้งบประมาณไม่เพียงพอ เพราะใช้งบประมาณซ้อนกันในภารกิจเดียวกัน ซึ่งปัญหานี้เป็นภาพสะท้อนเชิงโครงสร้างที่ทับซ้อนกันและกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลาง

9. **ปัญหาเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณ การขาดความเข้าใจของเจ้าหน้าที่และขาดการสื่อสาร:** ระบบการเบิกจ่ายงบประมาณ และการพิจารณางบประมาณจากผู้เกี่ยวข้องที่ไม่เข้าใจภารกิจของหน่วยงาน และตัดงบประมาณออก หรือไม่อนุมัติโดยที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องไม่มีโอกาสได้ชี้แจง ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานของหน่วยงานหลายแห่งที่ไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณก่อนดังกล่าว หรือต้องยกเลิกโครงการไปโดยปริยายทั้ง ๆ ที่มีประโยชน์

10. **ปัญหาเกี่ยวกับระบบการประเมินผล:** ระบบการประเมินต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ยังไม่สามารถใช้งานได้จริง มีความซ้ำซ้อน ไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจังหรือไม่ถูกต้อง เน้นการประเมินเชิงเอกสาร เน้นแต่คะแนนขาดข้อมูล/ฐานข้อมูลที่เป็นจริง จึงไม่ส่งผลต่อการปรับปรุงหรือการเปลี่ยนแปลงการทำงานให้ดีขึ้นแต่อย่างใด หรือมีการประเมินแต่ไม่ค่อยได้ใช้ประโยชน์ เพราะไม่มีความชัดเจน และไม่ได้มีการสื่อสารถึงความสำคัญของการประเมินอย่างทั่วถึงครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสำคัญของข้อมูล หรือคุณภาพของข้อมูลที่จะนำมาใช้พบว่า ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้น้อยมาก แต่ในบางกรณีหรือบางช่วงเวลา พบว่า หน่วยงานกำกับ ติดตาม ดูแล ดังเช่น สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีความพยายามในการปรับปรุงระบบการประเมินผลให้ดีขึ้น แต่ปัญหาคือเจ้าหน้าที่/ข้าราชการไม่ส่งข้อมูลเข้าสู่ระบบการกำกับ ติดตามและประเมินผลที่สร้างขึ้น ทำให้ต้องยกเลิกระบบเดิมที่มีประโยชน์บางระบบไปอย่างน่าเสียดาย และต้องคิดค้นระบบใหม่ขึ้นมารองรับอยู่ตลอดเวลา ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการเก็บและบันทึกข้อมูล และทำให้เกิดความเบื่อหน่ายกับระบบที่เปลี่ยนแปลงไปมา ไม่มีความลงตัวอีกด้วย

สำหรับในลำดับต่อไป เป็นการนำเสนอข้อมูลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อเป็นการสะท้อนภาพในอีกด้านหนึ่งจากมุมมองของคนใน ทั้งนี้เนื่องจากภาพลักษณ์ของตำรวจในสายตาของประชาชนหรือภาค

สาธารณชนนั้น มักเป็นภาพเชิงลบเป็นส่วนใหญ่ จึงควรให้ความเป็นธรรมโดยการฟังเสียงของคนปฏิบัติงานด้วยว่าเป็นอย่างไรร ทำไมจึงดูเหมือนตำรวจไทยด้อยเชิงคุณธรรม จริยธรรม มีปัจจัยใดที่เกี่ยวข้องบ้าง และทางหน่วยงานแก้ไขอย่างไร หรือแก้ไขได้หรือไม่ เพราะอะไร เกี่ยวข้องกับอะไรบ้าง

● สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ถูกจับตาจากประชาชน/สังคมหรือภาคสาธารณะมากที่สุดหน่วยงานหนึ่ง ประกอบกับในช่วงเวลาที่ผ่านมาอันยาวนาน มักมีคดีการร้องเรียนต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำงานหรือการกระทำของตำรวจค่อนข้างบ่อยครั้งมาก หรืออาจจะสามารถกล่าวได้ว่า มีข่าวร้ายวันเกี่ยวกับพฤติกรรมหรือการกระทำที่ไม่เป็นผลดีต่อภาพลักษณ์ของตำรวจก็ว่าได้ ซึ่งส่วนหนึ่งน่าจะเป็นผลมาจากการที่ตำรวจเป็นอาชีพที่มีการติดต่อกับสัมผัสกับประชาชนในชีวิตประจำวัน จึงทำให้เกิดการกระทบกระทั่งกันได้ง่าย หรือเกิดช่องทางต่าง ๆ ในการเรียกรับผลประโยชน์จากประชาชนที่อาจมีการกระทำผิดกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ เพราะจริง ๆ แล้วบริบทการทำงานของตำรวจเป็นบริบทของการบังคับใช้กฎหมาย หรือกฎระเบียบต่าง ๆ ของสังคมจำนวนมากหรือเป็นกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนเป็นอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจราจรที่เกี่ยวข้องกับทุกคน นอกจากนี้ประเด็นเรื่องยาเสพติดก็เป็นอีกหนึ่งเรื่องที่มีความสำคัญมาก เพราะมีภาพต่าง ๆ ที่ปรากฏในสื่อเกี่ยวกับเรื่องยาเสพติดหรือกรณีที่บอกว่าตำรวจค้ายาเสพติดเสียเอง เป็นต้น

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ จึงให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจข้อมูลต่าง ๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือจากมุมมองของตำรวจเองด้วยว่ามองตนเองอย่างไร ภาพลักษณ์ที่เป็นอยู่เป็นอย่างไร และจะทำอย่างไรให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและบุคลากรของหน่วยงานนี้ในทุกระดับสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน/สังคมได้ถูกต้อง ทันการณ์ ปราศจากการเรียกรับสินบนต่าง ๆ ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้กล่าวดังต่อไปนี้ว่า....

“
ภาพลักษณ์ที่ประชาชนมองตำรวจหรือสำนักงานตำรวจ คือ เป็นไปในด้านลบเนื่องจากตำรวจทำงานเกี่ยวข้องกับกฎหมายและมีอำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติงาน เมื่อต้องทำงานท่ามกลางความขัดแย้ง ผลกระทบที่ได้รับ ก็คือ ฝ่ายที่เสียผลประโยชน์จะกล่าวถึงตำรวจว่าปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสมขณะที่ฝ่ายที่ได้รับผลประโยชน์จะกล่าวว่าตำรวจปฏิบัติงานตามหน้าที่และบทบาทของตำรวจแล้ว
”

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดให้มีการประเมินหรือการสำรวจความพึงพอใจจากประชาชนทั่วไปด้วย โดยผลการประเมินล่าสุดพบว่า ประชาชนมีความรู้สึกพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในทิศทางที่ดีขึ้น ซึ่งก่อนหน้านี้สำนักงานตำรวจแห่งชาติใช้วิธีการประเมินจากการปฏิบัติงานเท่านั้นคือ ดูจากจำนวนการร้องเรียนเกี่ยวกับคดีต่าง ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนที่จับได้ สำหรับข้อคิดเห็นต่อการจัดทำประเมินภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรม โดยการใช้ตัวชี้วัดคุณธรรมจริยธรรมนั้น

พบว่า ทางผู้ให้ข้อมูลได้ชี้แจงว่า การประเมินคุณธรรมจริยธรรมสามารถทำได้ แต่จะช่วยลดปัญหาได้จริงหรือไม่ เพราะจริง ๆ แล้วมันเกี่ยวข้องกับคุณภาพของคนตั้งแต่วัยเด็ก การพัฒนา การขัดเกลาในครอบครัวสำคัญที่สุด และถึงแม้จะมีการอบรม การสนับสนุนต่าง ๆ อย่างไร แต่ทั้งหมดอยู่ที่จิตสำนึกของคนแต่ละคน สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมการทำงาน ในกรณีของสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น โดยปกติจะต้องมีความระมัดระวังอยู่แล้ว โดยเฉพาะเรื่องการร้องเรียนต่าง ๆ นั้นจะต้องพิจารณาในเรื่องมูลความจริงด้วย ไม่ใช่พิจารณาแต่จำนวนการร้องเรียน เพราะอาจจะเป็นการกลั่นแกล้งก็ได้ ดังนั้น ทุกอย่างต้องมีมูลความจริงมาจากการสอบสวนแล้ว ยกตัวอย่างเช่น หากมีบุคคลใดมาร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องทำการสอบสวนข้อเท็จจริงก่อนที่จะรับฟ้องร้องเรียนต่าง ๆ เหล่านั้น ไม่ใช่ดำเนินการฟ้องร้องเลย

ในด้านความโปร่งใสในการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีรูปแบบ/วิธีการในการสนับสนุนการปฏิบัติงานที่เป็นแบบอย่างให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจคนอื่น ๆ กระทำตาม ก็คือ การใช้วิธีการยกย่องชมเชย โดยการให้รางวัลตำรวจสีขาวแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ผ่านการคัดเลือกในการปฏิบัติงานที่ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน โดยกรรมการตรวจสอบ ประกอบด้วยตำรวจและผู้ตรวจการภายนอก ซึ่งมีกระบวนการคัดเลือกที่เป็นระบบคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องผ่านการคัดเลือกจากหน่วยงานของตนหลังจากนั้นจึงจะต้องผ่านเกณฑ์ของกรรมการคัดเลือกตำรวจสีขาวต่อไป

ทั้งนี้ ปัญหาความไม่โปร่งใสที่พบอย่างชัดเจนคือ ปัญหาการคอร์รัปชันในส่วนของตำรวจจราจร โดยสาเหตุที่ทำให้ตำรวจจราจรต้องกระทำการดังกล่าว คือความไม่เพียงพอของรายได้และสวัสดิการ ซึ่งรายได้และสวัสดิการเป็นเรื่องสำคัญต่อการส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของทุกคน ดังนั้น หากจะแก้ปัญหาคอร์รัปชันในอาชีพตำรวจจะต้องแก้ที่ต้นเหตุ นั่นคือการให้การสนับสนุนด้านสวัสดิการแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเพิ่มขึ้น

การส่งเสริมจริยธรรม คุณธรรม ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม เช่น การจัดกิจกรรมเข้าวัด ถวายเป็นบุญ ฟังเทศน์ อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง โดยทุกคนสามารถเข้าร่วมกิจกรรมได้ นอกจากนี้ ยังมีสมุดบันทึกความดีให้ตำรวจได้บันทึกความดีที่ได้ทำ โดยแต่ละหน่วยงานที่ตำรวจสังกัดเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ ทั้งนี้ คุณธรรมจริยธรรมของบุคคลแต่ละคนจะต้องได้รับการปลูกฝังมาตั้งแต่เด็ก การสร้างภาพลักษณ์ ไม่ยากเท่ากับการสร้างอัตลักษณ์ให้คนเป็นคนดีมีศีลธรรมตั้งแต่วัยเด็ก ซึ่งข้อมูลตรงนี้มีที่น่าสนใจ เพราะสอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีพัฒนาการด้านการเรียนรู้คุณธรรมจริยธรรมของนักวิชาการในตะวันตก (Piaget, 1956) ตามที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 3 ข้างต้น

นอกจากนี้ ปัญหาด้านงบประมาณและบุคลากรก็ยังคงเป็นประเด็นที่พบเหมือนกับในองค์กรภาครัฐอื่น ๆ เช่นกันคือ งบประมาณที่มีจำนวนจำกัดและส่วนใหญ่จะเป็นงบด้านค่าตอบแทนบุคลากร หากเพิ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะส่งผลกระทบต่องบประมาณที่ได้รับ หรือทำให้ประเทศมีภาระด้านงบประมาณเพิ่มขึ้นในแต่ละปี ดังนั้น ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรตำรวจจึงเป็นปัญหาเช่นเดียวกันกับองค์กรภาครัฐอื่น ๆ ทำให้ในปัจจุบัน จำนวนตำรวจที่ทำงานประจำหรือเต็มเวลามีจำนวนไม่เพียงพอในแต่ละสถานีตำรวจ

โดยสรุป จุดอ่อน ปัญหาและอุปสรรคในการบรรลุผลสำเร็จในการทำงานหรือการบรรลุผลในด้านการพัฒนาต่าง ๆ ของประเทศที่มีความเชื่อมโยงกับภารกิจของหน่วยงานภาครัฐไทยในปัจจุบัน ได้แก่

ปัจจัยเชิงโครงสร้างของประเทศ การแทรกแซงทางการเมือง หรือนักการเมืองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่วนตน, การมีลักษณะรวมศูนย์, ทำให้ใช้ทรัพยากรมาก แต่ได้ผลไม่มากตามที่ต้องการ ขาดความต่อเนื่อง ไม่สามารถบูรณาการได้ ขาดฐานข้อมูลกลางที่ใช้การได้เชื่อถือได้

ปัจจัยเชิงโครงสร้างขององค์กร บางหน่วยงานมีบุคลากรจำนวนมาก แต่ไม่มีผลประกอบการที่ชัดเจน บางหน่วยงานงานมากแต่คนน้อย บางหน่วยอยู่ผิดที่ข้อมูลที่ใช้ไม่เป็นจริง การประเมินผลยังไม่สะท้อนความจริง การประเมินที่เป็นอยู่เน้นเฉพาะการเบิกจ่ายและการใช้งบประมาณ สำหรับการประเมินผลอื่น ๆ ก็เน้นการทำงานเชิงเอกสารมากเกินไปจนทำให้เกิดความเบื่อหน่าย ไม่นำไปสู่การเรียนรู้ การจัดทำงบประมาณรายปี ส่งผลต่อการทำงานแบบต่อเนื่อง/ขาดความต่อเนื่อง มีการเขียนแผนต่าง ๆ ไว้ค่อนข้างสวยหรู แต่จำนวนมากทำไม่ได้ เนื่องจากเหตุผลต่าง ๆ ทั้งเหตุผลเชิงโครงสร้างเชิงองค์กรและกระบวนการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น และเชิงปัจเจกบุคคลที่ตามมาด้านล่างนี้

ปัจจัยระดับบุคคล/ปัจเจกบุคคล : ผู้บริหารระดับสูงบางท่านยังไม่มองผลประโยชน์ของส่วนรวม ศักยภาพความสามารถในทางวิชาการของบุคลากรจำนวนไม่น้อย ยังไม่เพียงพอต่อการทำภารกิจที่เกี่ยวข้อง ไม่มีกระบวนการเรียนรู้ขาดการพัฒนาศักยภาพในทางวิชาการ ทำงานแบบบุรุษ ขาดการทำงานเชิงกลยุทธ์ กระบวนทัศน์ วิธีคิด วิธีมองยังไม่สอดคล้องกับบริบทโลกในปัจจุบัน จำนวนมากไม่ค่อยเชื่อในศักยภาพของตนเอง เป็นผู้ที่สามารถเปลี่ยนแปลงระบบได้

มุมมองของบุคลากรภาครัฐที่เข้าร่วมการประชุมเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2558

นอกจากการเก็บข้อมูลปฐมภูมิองค์กรภาครัฐต่าง ๆ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์และการพูดคุยสนทนากับผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ยังได้จัดให้มีการนำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้นต่อที่ประชุมผู้แทนหรือผู้เข้าร่วมจากองค์กรภาครัฐในระดับต่าง ๆ ณ โรงแรมรามาร์คเด้นท์ เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2558 เพื่อรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่าง ๆ พร้อมทั้งรับฟังข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม และยังเป็นโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ขององค์กรภาครัฐ ได้มีโอกาสสลับบทบาทเกี่ยวกับกิจกรรมและความเคลื่อนไหวด้านการสร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรมให้กับองค์กรภาครัฐในอีกทางหนึ่งด้วย สำหรับผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่พบว่า เป็นผู้ที่มีความสนใจและยินดีเข้าร่วมในการประชุมในครั้งนี้ แต่จำนวนหนึ่งก็มาเข้าร่วมเนื่องจากได้รับคำสั่งจากหัวหน้าของหน่วยงาน ซึ่งก็ถือว่าเป็นประเพณีปกติขององค์กรภาครัฐ รวมผู้เข้าประชุมประมาณ 60 ท่าน ซึ่งมาจากส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งระดับกระทรวง ระดับกรม และระดับกอง ประกอบด้วย กระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ฯลฯ (โปรดดูรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมในภาคผนวก) ซึ่ง ณ ที่ประชุมแห่งนี้ ทางคณะวิจัยได้นำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับผลการประเมินสถานการณ์ภาพลักษณ์องค์กรภาครัฐ ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลบริบทองค์กรและปัญหาต่าง ๆ ขององค์กรภาครัฐที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงและระดับกลาง โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับระบบการประเมินผลที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน พร้อมทั้งนำเสนอกรอบแนวคิดและทฤษฎีหลักที่จะใช้เป็นฐานในการพัฒนาดัชนีหรือตัวชี้วัดด้านคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งจากการประชุมในครั้งนี้ นอกจากผู้เข้าประชุมจะได้รับฟังข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานขององค์กรภาครัฐในภาพรวมแล้ว ยังทำให้ได้รับทราบเกี่ยวกับบทบาทหรือความเคลื่อนไหวของศูนย์คุณธรรมทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการทำงานของโครงการนี้และ

บทบาทการทำงานร่วมกันที่จะมีต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ ทางโครงการ ฯ ยังได้รับฟังข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้เข้าร่วมประชุมบางส่วน ที่มีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาหรือการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรมสำหรับองค์กรภาครัฐในประเทศไทยให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ โครงการยังได้เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมตอบคำถามสำคัญเกี่ยวกับ “ภาพลักษณ์ขององค์กรภาครัฐจากการรับรู้ของบุคลากร” รวมทั้งข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้คือ

ข้อคิดเห็นต่อการประเมินคุณธรรมจริยธรรมขององค์กรภาครัฐในปัจจุบันจากมุมมองของผู้เข้าร่วมการประชุม

ผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนหนึ่งได้พูดถึงระบบการประเมินคุณธรรมที่มีอยู่แล้วว่า เนื่องจากแต่ละองค์กรมีการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐอยู่แล้ว ดังนั้น จึงควรพิจารณาจากระบบการประเมินที่มีอยู่แล้ว มากกว่าการสร้างตัวชี้วัดขึ้นมาใหม่ เพื่อจะประเมินในเรื่องเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับบทบทวนวรรณกรรมในเรื่องนี้ ที่ได้นำเสนอไปแล้วว่า การประเมินที่เห็นอย่างชัดเจนและที่พบอยู่ในทุกองค์กรก็คือ การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment : ITA) ซึ่งดำเนินงานโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ทั้งนี้ ยังไม่รวมการประเมินอื่น ๆ ที่มีการจัดขึ้นในองค์กร เมื่อรวบรวมข้อมูลจากแต่ละองค์กรแล้วจะพบว่ามีจำนวนมาก ดังนั้น หากมีการรวบรวมตัวชี้วัดทั้งหมดที่มี พิจารณาว่าตัวชี้วัดใดที่วัดได้ถูกต้องก็จะช่วยลดกระบวนการประเมินตามตัวชี้วัดจำนวนมากได้ ขณะเดียวกัน มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความเข้าใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้เข้าใจว่าเหตุผลที่ต้องประเมินคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล มีความสำคัญอย่างไรต่อองค์กรและประเทศชาติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความสุขในการทำงาน หากได้เข้าใจความซับซ้อนของสังคม และความสำคัญของภาพลักษณ์องค์กรและประเทศ ซึ่งก็จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานยอมรับที่จะทำงานและทำการประเมินได้ ตัวอย่างของภาพลักษณ์ในต่างประเทศ เช่น กรณีของประเทศเวียดนามที่เน้นเรื่องภาพลักษณ์การรักชาติ ดังนั้น ทุกอย่างที่ประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ทำ ก็คือเพื่อให้เห็นภาพของคำว่า “การรักชาติของตนของประชาชนเวียดนาม” ดังนั้น โดยสรุปแล้ว หากจะทำการศึกษารอบแนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประเมินคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ก็ควรที่จะรวบรวมระบบการประเมินที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว หลังจากนั้นทำการศึกษาเพื่อคัดเลือกตัวชี้วัดที่เหมาะสมนำมาใช้ในการประเมินดังกล่าว จะช่วยลดความซ้ำซ้อนของการประเมินได้ นอกจากนี้การสร้างความเข้าใจต่อผู้ปฏิบัติงานในองค์กรถึงความสำคัญของภาพลักษณ์องค์กรของประเทศไทย จะทำให้เกิดความรู้สึกว่ามีความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องมีการประเมิน ดังนั้นการสร้าง ความเข้าใจร่วมกัน จึงเป็นสิ่งสำคัญด้วยเช่นกัน ที่จะต้องทำให้เกิดขึ้นก่อน

ภาพลักษณ์ขององค์กรภาครัฐไทยจากการรับรู้ของบุคลากรผู้เข้าร่วมประชุม

นอกจากนี้ ในการประชุมครั้งนี้ยังได้เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้สะท้อนการรับรู้ของตนในฐานะที่เป็นบุคลากรขององค์กรภาครัฐ โดยให้ผู้เข้าร่วมประชุมแต่ละคนสะท้อนว่าการรับรู้เกี่ยวกับภาพลักษณ์ขององค์กรภาครัฐในสายตาของประชาชนเป็นอย่างไร หรือภาพลักษณ์ขององค์กรภาครัฐในสายตาประชาชน จากมุมมองหรือการรับรู้ของผู้เข้าร่วมประชุมที่มีสถานภาพเป็นบุคลากรขององค์กร

ภาครัฐเองนั้นเป็นอย่างไร ในปัจจุบันโดยเป็นการทำงานภายใต้คำถามที่ว่า.. “ท่านคิดว่าในปัจจุบัน ประชาชนมององค์กรของท่านอย่างไร หรือ องค์กรภาครัฐในภาพรวมเป็นอย่างไร ในสายตาของประชาชน?” ซึ่งปรากฏว่ามีข้อค้นพบหรือคำตอบ ที่เป็นรายละเอียดที่ตรงกันหรือมีความสอดคล้องกัน ทั้งในด้านบวกและด้านลบ โดยสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. องค์กรภาครัฐมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน ขาดการบูรณาการหรือการเชื่อมประสานการทำงานซึ่งกันและกัน
2. องค์กรภาครัฐมีภาพลักษณ์ของการทุจริตภายในองค์กร หรือ ความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติงาน
3. องค์กรภาครัฐมีการทำงานช่วยเหลือประชาชนหรือการตอบสนองบทบาทต่อสังคมยังไม่เต็มตามศักยภาพหรือยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เท่าที่ควรจะเป็น
4. องค์กรภาครัฐยังมีการปฏิบัติงานด้านการบริการที่ยังล่าช้าและมีการเลือกปฏิบัติ เช่น การให้บริการแก่ผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันหรือพวกพ้อง

อย่างไรก็ตาม พบว่าผู้เข้าร่วมประชุมบางส่วนสะท้อนว่า ภาพลักษณ์ด้านบวกขององค์กรภาครัฐ ที่คิดว่าประชาชนจำนวนหนึ่งน่าจะมองเห็นก็คือ การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนได้ และการให้บริการประชาชนด้วยความเต็มใจ

ความคาดหวังและข้อคิดเห็นของบุคลากรที่เข้าร่วมประชุมต่อภาพลักษณ์ที่ต้องการหรือที่ควรจะเป็นขององค์กรภาครัฐไทย

นอกจากนี้ ยังมีคำถามที่ผู้เข้าร่วมการประชุมในครั้งนี้ได้มีโอกาสตอบอีกหนึ่งคำถามคือ “ท่านอยากให้ประชาชนมองท่านหรือองค์กรของท่านอย่างไร?” ซึ่งคำตอบที่ได้ พบว่า โดยสรุปมีความคล้ายคลึงกันหรือมีลักษณะร่วมกัน ดังนี้ คือ

1. การเป็นองค์กรที่มีความยุติธรรม ทำงานเพื่อประชาชน เป็นที่พึ่งของประชาชนได้
2. การเป็นองค์กรที่ไร้การทุจริต มีความโปร่งใสในการทำงาน ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานได้
3. การเป็นองค์กรที่ทำงานเพื่อประเทศ เพื่อรักษามลประโยชน์ของประเทศชาติ
4. บุคลากรในองค์กรมีความภาคภูมิใจในการทำงานในองค์กร

โดยสรุป ข้อคิดเห็นจากที่ประชุมต่อประเด็นคำถามที่ว่า ต้องการให้ประชาชนรับรู้เกี่ยวกับภาพลักษณ์ขององค์กรภาครัฐหรือองค์กรของท่านอย่างไร หรือภาพลักษณ์ขององค์กรที่ควรจะต้องมีการพัฒนาให้เกิดขึ้นอย่างเด่นชัดคืออะไร ซึ่งคำตอบที่ได้ก็คือ การสร้างความโปร่งใสในการทำงานให้เกิดขึ้นในองค์กรและควรเป็นการทำงานที่มีมาตรฐาน มีการยกระดับการให้บริการแก่ประชาชน ในเรื่องของการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการให้บริการ รวมถึงความเท่าเทียมของการให้บริการ ความสะดวกสบายในการเข้ารับบริการ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีแก่ผู้รับบริการหรือประชาชนทั่วไป และเพื่อให้เกิดการยอมรับบทบาทขององค์กรภาครัฐ ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า จริง ๆ แล้วผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นตัวแทนจากองค์กรภาครัฐต่าง ๆ ทั้งหมดต้องการให้องค์กรภาครัฐมีภาพลักษณ์ในด้านบวก และต้องการได้รับการยอมรับหรือการตอบรับที่ดีจากประชาชน ไม่มีใครที่จะต้องการทำให้ภาพลักษณ์ขององค์กรภาครัฐออกมาในทางลบ

ดังนั้น การทำงานในเชิงการส่งเสริมศักยภาพของบุคลากรภาครัฐให้สามารถแสดงบทบาทต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับภาพลักษณ์ที่ต้องการ จึงมีความสำคัญมาก และน่าจะมีความสำคัญมากกว่าการจ้องจับผิดในเชิงการประเมินแบบตรวจสอบ หรือค้นหาคนผิด ที่มีการดำเนินการกันมาเป็นเวลานาน แต่ก็ไม่ได้ช่วยทำให้การทำงานบรรลุผลตามที่ต้องการ ดังที่แสดงให้เห็นในผลการประเมินขององค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ ในชุมชนนานาชาติในมิติต่าง ๆ ที่ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยยังคงประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการศึกษา ความสามารถด้านภาษาอังกฤษ สิ่งแวดล้อม อุบัติเหตุ การทำธุรกิจ การจ้างงาน คุณภาพชีวิตในด้านต่าง ๆ และการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นต้น

ในลำดับต่อไป จะเป็นการนำเสนอข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ พร้อมทั้งข้อพึงระวัง ข้อวิตกกังวลของผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางขององค์กรภาครัฐที่มีต่อแนวทางในการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรมจริยธรรม และ/หรือ การที่จะจัดให้มีการประเมินองค์กรภาครัฐด้วยดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรมจริยธรรม ซึ่งพบว่า เป็นข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อสังเกต ข้อท้วงติง ที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งต่อการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรมจริยธรรมขององค์กรภาครัฐไทย และต่อการพัฒนาและปรับปรุงระบบการประเมินผลที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้น รวมทั้งต่อการทำงานร่วมกันในระยะยาวระหว่างองค์กรภาคส่วนต่าง ๆ ในการเสริมศักยภาพการทำงานขององค์กรภาครัฐไทยให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างแท้จริงต่อไปด้วย

ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อพึงระวังในการประเมินด้านคุณธรรมจริยธรรมจากมุมมองของผู้บริหารองค์กรที่ให้สัมภาษณ์

สำหรับเนื้อหาการนำเสนอในส่วนนี้ เป็นทัศนะหรือมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางในองค์กรภาครัฐ ต่อแนวทางการจัดทำหรือการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรมจริยธรรม หรือการที่จะจัดให้มีการประเมินภาพลักษณ์ในด้านนี้ต่อไปในอนาคตนั้น จะต้องมีความระมัดระวังในเรื่องใดบ้าง รวมทั้งข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่มีประโยชน์และมีความสำคัญมาก เพราะเป็นเหมือนการสะท้อนบทเรียนและประสบการณ์ หรือสิ่งที่แต่ละท่านประสบในด้านการติดตามและประเมินผลต่าง ๆ ในช่วงเวลาที่ผ่านมาจากองค์กรภาครัฐไทย ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 4-5 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้คือ

1. ประเด็นวิธีการวัดและ/หรือ วิธีการประเมิน

การประเมินทางด้านคุณธรรมจริยธรรมนั้น เป็นสิ่งที่ดีหากผลการประเมินสามารถสะท้อนสภาพความเป็นจริงได้มากกว่าเพียงแค่การจัดทำเอกสาร นอกจากนั้นควรต้องมีระเบียบวิธีวิจัยในการวัดและประเมินที่ชัดเจน เช่น ในบางหน่วยงาน/องค์กร สามารถประเมินได้จากส่วนกลาง แต่บางหน่วยงานมีภารกิจทั่วประเทศ หรือบางหน่วยงานมีภารกิจไปถึงต่างประเทศ จะมีวิธีวัด วิธีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลอย่างไร ในปัจจุบันหน่วยงานองค์กรภาครัฐนั้น ถูกประเมินทั้งจากภายใน และองค์กรภายนอกจำนวนมากอยู่แล้ว เช่น ตัวชี้วัดองค์กร โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ตัวชี้วัดบุคลากร/บุคคล โดยสำนักงาน ก.พ. หากจะมีการวัดด้านคุณธรรมจริยธรรมควรดึงจากตัวชี้วัดที่ต้องทำอยู่แล้วมากกว่าการสร้างใหม่ โดยในตัวชี้วัดเดิมที่หน่วยงาน/องค์กรดำเนินงานมักจะมีเรื่องของธรรมาภิบาลสอดแทรกอยู่แล้ว เพื่อไม่เป็นการเพิ่มภาระงาน อย่างไรก็ตาม ผลการประเมินอาจไม่ตอบสนองสภาพความเป็นจริง เนื่องจากตัวชี้วัดส่วนใหญ่เน้นที่ผลลัพธ์ ถ้าต้องการข้อมูลจริงอาจต้องเพิ่มการวัดและประเมินกระบวนการซึ่งจะทำได้ยากและเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

2. วิธีการจัดอันดับภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล

ด้วยวิธีการวัดและประเมินในปัจจุบันอาจจะยังไม่สามารถทำได้ เพราะในปัจจุบันเน้นการจัดทำเอกสารเพื่อตอบตัวชี้วัด ซึ่งต้องการคะแนนในระดับสูง แต่ยังไม่ค่อยมีกระบวนการในการสนับสนุนให้มีผลการทำในระดับสูง แต่เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ ก็กลัวว่าภาพลักษณ์ของหน่วยงานจะไม่ดี จึงมักประเมินตัวเองให้ดูดีไว้ก่อน ดังนั้น ข้อมูลที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงอาจจะยังไม่สามารถสะท้อนสภาพความเป็นจริงของหน่วยงาน นอกจากนั้น ภาพลักษณ์ของแต่ละหน่วยงานอาจไม่สามารถนำมาจัดอันดับเปรียบเทียบกันได้ เนื่องจากภาพลักษณ์น่าจะสอดคล้องกับการกิจ ซึ่งภารกิจของแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกัน หากจะมีการประเมินและจัดอันดับภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล อาจใช้วิธีการจัดกลุ่ม (cluster) องค์กรที่มีภารกิจคล้ายกันหรือใกล้เคียงกัน ก็ให้มีการกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ที่เหมือนกันหรือใกล้เคียงกันก็ได้ ซึ่งทีมวิจัยได้มีการไปค้นคว้าเพิ่มเติม พบว่าในปัจจุบัน สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีการจัดแบ่งหน่วยงานต่าง ๆ ตามกลุ่มภารกิจไว้แล้ว เช่น กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ/การส่งเสริมการผลิต ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น กลุ่มภารกิจด้านสังคม การศึกษา วัฒนธรรม ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงวัฒนธรรม กลุ่มภารกิจด้านการต่างประเทศ ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคง/สันติสุข ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น กลุ่มภารกิจด้านพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กระทรวงพลังงาน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กลุ่มภารกิจด้านการติดต่อสื่อสาร/คมนาคม ได้แก่ กระทรวงไอซีที และกระทรวงคมนาคม เป็นต้น (ข้อมูลจากการค้นคว้าระบบการประเมินของ ก.พ.ร.) ดังนั้น การจัดทำระบบการประเมินด้านคุณธรรมจริยธรรม และธรรมาภิบาล หรือการประเมินใด ๆ ที่มีความคล้ายคลึงกันนี้ในอนาคต ควรคำนึงถึงบริบทการทำงานหรือภารกิจที่แตกต่างกันขององค์กรอย่างน้อย 4-5 กลุ่มภารกิจนี้ด้วย เพราะภารกิจต่างกัน ย่อมต้องการบรรลุผลที่แตกต่างกัน จึงควรให้ความสำคัญกับประเด็นความแตกต่างของบริบทองค์กรตามกลุ่มภารกิจนี้ด้วย

3. การให้คะแนนการประเมิน

เนื่องจากผลคะแนนส่งผลต่อภาพลักษณ์ ทำให้แต่ละหน่วยงาน/องค์กร พยายามทำคะแนนให้สูงโดยเน้นการจัดการด้านเอกสารตัวเลข มากกว่าการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่แท้จริง ดังนั้น ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นที่สำคัญอีกเช่นกันว่า จะทำอย่างไรให้มีความสมดุลระหว่างการประเมินจากเอกสาร และการประเมินด้วยวิธีการและรูปแบบอื่น ๆ หรือการให้น้ำหนักของคะแนนจากข้อมูลหลาย ๆ แหล่งมีความสำคัญมาก ไม่ใช่ให้คะแนนจากข้อมูลเอกสารเท่านั้น

4. หน่วยงานที่ทำการประเมิน

สำหรับด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลนั้น ในระดับกระทรวงเดิมมีกลุ่มจริยธรรมของสำนักงาน ก.พ. และในปัจจุบันมี ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต ของสำนักงาน ก.พ.ร. แต่ในการปฏิบัติงานจริงเป็นการจัดตั้งเชิงโครงสร้าง ทำหน้าที่ในการเก็บสถิติข้อมูล การรับเรื่องร้องเรียน แต่ไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการ ในบางกระทรวงที่มีความเสี่ยงสูงต่อการทุจริตคอร์รัปชัน พบว่า มีการจัดทำระบบตรวจสอบจำนวนมากเพื่อป้องกันปัญหา นอกจากนั้นหน่วยงานรัฐยังถูกวัดและประเมินจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) อีกด้วย (โปรดดูตารางสรุประบบการประเมินองค์กรภาครัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบันในภาคผนวกประกอบด้วย) อย่างไรก็ตาม มีข้อคิดเห็นที่น่าสนใจต่อหน่วยงานประเมินว่า เป็นการดำเนินงานเชิง

อำนาจมากกว่าเชิงส่งเสริม ผลการประเมินจึงไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริงกับบุคคล โดยเฉพาะในหน่วยงานรัฐที่ เข้าง่าย ออกยาก ดังนั้น จึงควรทำการประเมินควบคู่กับการปรับกระบวนการทัศน์ จะทำให้การวัดและการประเมินก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้จริง

อย่างไรก็ตามพบว่า องค์กรภาครัฐต่าง ๆ ส่วนใหญ่ก็มีความพยายามในการปรับปรุงระบบการวัดและประเมินให้มีคุณภาพในแทบทุกหน่วยงาน รวมถึงที่ผ่านมา สำนักงาน ก.พ.ร. ได้สนับสนุนให้มีการจัดวางระบบที่เรียกว่า “ก.พ.ร. น้อย” ในทุกหน่วยงาน มีตำแหน่งที่เรียกว่า “ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร” ดูแลรับผิดชอบในการจัดทำตัวชี้วัดตามระบบของ ก.พ.ร. นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ยังผลักดันให้มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) ขึ้นในหน่วยงานระดับกระทรวง ปัจจุบันมีทั้งหมดประมาณ 35 แห่งทั่วประเทศ นอกจากนั้น ในหน่วยงาน/องค์กรยังมีการประเมินต่างๆ ทั้งการประเมินภายใน และการประเมินจากหน่วยงานภายนอก เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. ได้จัดทำโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผล คือ Integrity and Transparency Assessment – ITA ที่มีความครอบคลุมในหลายมิติ เป็นเครื่องมือกลางให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งนำไปใช้ ซึ่งเมื่อพิจารณาตัวชี้วัดของระบบการประเมินต่าง ๆ พบว่า มีความเหลื่อมซ้อนกันมากพอสมควร ดังนั้น หากจำเป็นจะต้องมีการประเมินด้านคุณธรรมจริยธรรมต่อไปนั้น จึงมีผู้บริหารบางส่วนไม่เห็นด้วย เนื่องจาก มองว่าเป็นการเพิ่มภาระงาน และไม่สามารถสะท้อนภาพความเป็นจริงได้ และสำหรับในส่วนที่เห็นด้วยและเห็นความสำคัญ แต่กลุ่มนี้ก็ได้อธิบายให้เห็นว่าการประเมินด้านคุณธรรมจริยธรรมนั้น ต้องมีกระบวนการที่ได้รับการยอมรับ ทุกคนมีส่วนร่วม สะท้อนความเป็นจริง และบูรณาการเข้ากับระบบได้ ไม่ทับซ้อนกัน

สำหรับในลำดับต่อไป จะเป็นการสรุป การอภิปรายผลการศึกษา และการให้ข้อเสนอในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5 สรุป อภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

สรุปนัยสำคัญของการจัดทำโครงการหรือการศึกษาวิจัยครั้งนี้

เนื่องจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของความประสงค์หรือจุดมุ่งหมายในการทำงาน ในระยะยาวของศูนย์คุณธรรม หรือเพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทในการทำงานให้กับศูนย์คุณธรรม ในระยะยาว โดยเฉพาะการเป็นองค์กรสนับสนุนหรือองค์กรภาคี ที่มีศักยภาพในการช่วยเหลือข้อมูลต่าง ๆ ด้านคุณธรรม จริยธรรมให้กับองค์กรภาครัฐได้อย่างเป็นกลาง เป็นระบบ ตรงไปตรงมา เนื่องจากเป็นองค์กรมหาชน ที่ไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียกับระบบการประเมินผลที่มีอยู่ขององค์กรภาครัฐโดยตรง แต่สามารถแสดงบทบาทในการเป็น กลัณมิตรเชิงวิพากษ์ (critical friend) ให้กับระบบการทำงานในภาพรวมของประเทศไทยได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ได้มีการประเมินแล้วว่า การทำงานในเชิงการเสริมพลังซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรภาคส่วนต่าง ๆ ในระบบของประเทศไทย น่าจะสามารถช่วยให้ประเทศไทยบรรลุผลสำเร็จในเชิงการพัฒนาเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของสมาชิกทุกคนในประเทศไทยได้มากกว่า หรือดีกว่า หรือสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการขององค์กรต่าง ๆ หรือระบบการทำงานที่ต้องการร่วมกันมากกว่า โดยเฉพาะ การมีบทบาทในเชิงการสะท้อนข้อมูลและความคิดเห็นต่าง ๆ จากองค์กรที่ไม่ใช่หน่วยบังคับบัญชาหลักโดยตรงขององค์กรภาครัฐ จะทำให้ได้มุมมองเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเติมเต็มช่องว่างและเพื่อช่วยกันลดปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีอยู่ในระบบการทำงานของประเทศไทยในปัจจุบันให้ได้มากที่สุด โดยเฉพาะการทำงานเชิงสนับสนุนให้องค์กรภาครัฐสามารถเพิ่มศักยภาพด้านคุณธรรม จริยธรรม ที่มีหลายมิติ หลายประเด็น ได้เพิ่มมากขึ้นในครั้งนี้ ถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น และเป็นคุณูปการที่สำคัญสูงยิ่งต่อสังคมไทยโดยรวม จึงเป็นที่มาของการจัดทำโครงการการศึกษาในครั้งนี้ขึ้น

นอกจากนี้ เรื่องคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลของสังคมไทย โดยเฉพาะที่มีความเชื่อมโยงกับบทบาทหรือภารกิจในการทำงานเชิงการพัฒนาทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนนั้น พบว่า ถือเป็นประเด็นสำคัญร่วมกันของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีความเชื่อมโยงกันทั้งหมด โดยปราศจากพรมแดน ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลนั้นไม่มีขอบเขตหรือเขตแดนเช่นกัน ซึ่งในปัจจุบันมีองค์กรที่ชื่อว่า “สถาบันจริยธรรมโลก” (Institute for Global Ethics: IGE) ได้เข้ามามีบทบาทด้านนี้โดยตรง และคาดว่าในอนาคต ประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ในโลกที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในทุกด้าน โดยเฉพาะการค้า การลงทุน การศึกษา และการสร้างโอกาสใหม่ ๆ ในการพัฒนา ก็จะได้รับผลกระทบจากสถาบันแห่งนี้ หรือชุมชนนานาชาติในเรื่องนี้ อย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้อย่างแน่นอน ดังนั้น การที่ศูนย์คุณธรรมหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณา จึงถือว่าเป็นการวางระบบการทำงานให้สอดคล้องหรือทันกับยุคสมัย หรือ ทันกับบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงและซับซ้อนมากยิ่งขึ้นในอีกแห่งหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ จากการทำงานหรือการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ทำให้มองเห็นว่า ประเด็นต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับคำว่า “คุณธรรม จริยธรรม” นั้นมีหลายมิติ ถึงแม้ว่า ในปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ จะ

ให้ความสำคัญกับประเด็นความโปร่งใส (Transparency) ความซื่อตรง (Integrity) และการมีธรรมาภิบาลในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการมีส่วนร่วม (Participation) การยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) การตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการ (Responsiveness) การมีความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus Oriented) การให้ความสำคัญกับความเสมอภาคและการผนวกรวมทุกคน (Equity and Social Inclusiveness) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) และความรับผิดชอบหรือความสามารถในการตรวจสอบได้ (Accountability) แล้วก็ตาม ซึ่งจริง ๆ แล้ว ประเด็นเหล่านี้ก็ล้วนแต่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องคุณธรรม จริยธรรมทั้งสิ้น แต่ก็อาจจะยังไม่ใช่การสะท้อนภาพด้านคุณธรรม จริยธรรมโดยตรง นอกจากนี้ ยังพบว่า ในปัจจุบัน ได้มีการจัดทำระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบและประเมินในประเด็นธรรมาภิบาล ที่กล่าวมาข้างต้นนี้อยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน ทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ ซึ่งในระดับโลก และระดับภูมิภาคเรียกว่า “ธรรมาภิบาลขององค์กรภาครัฐหรือภาคสาธารณะ” ดำเนินการโดยองค์กรสหประชาชาติที่เรียกว่า “United Nations Public Administration Network - UNPAN” ซึ่งจริง ๆ แล้วพบว่า องค์กรภาครัฐของไทยก็อยู่ภายใต้ระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบและประเมินในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องด้วยเช่นเดียวกัน แต่สำหรับระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินด้านคุณธรรม จริยธรรมที่มีความเชื่อมโยงกันในหลาย ๆ ระดับเหมือนกับระบบการประเมินด้านธรรมาภิบาล ที่ทำอย่างต่อเนื่อง สม่่าเสมอ มีความเชื่อมโยงกันดังกล่าวมานี้ พบว่า ยังไม่มี หรือ มีอยู่แต่เฉพาะในระดับโลกในรูปของ “สถาบันจริยธรรมโลก” ดังกล่าวแล้วข้างต้น แต่พบว่า ยังไม่มีในระดับภูมิภาค และระดับประเทศ

ดังนั้น การที่ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ได้ริเริ่มจัดทำการศึกษาในครั้งนี้ขึ้น จึงมีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดวางระบบการทำงานด้านคุณธรรม จริยธรรม อย่างมีความเชื่อมโยง และน่าจะสามารถกลายเป็นส่วนหนึ่งของการริเริ่มพัฒนาระบบการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาคีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับการทำงานขององค์กรภาครัฐหรือภาคสาธารณะในมิติอื่น ๆ ตามมาได้ด้วย อาทิเช่น การวิจัยและการอบรมส่งเสริมด้านคุณธรรม จริยธรรม ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐเอง และองค์กรในภาคธุรกิจเอกชน รวมถึงองค์กรในภาคประชาสังคม และภาคประชาชน/ชุมชนก็น่าจะสามารถทำงานร่วมกันได้ต่อไปในอนาคตอีกด้วย

สรุปเนื้อหาสาระของโครงการและข้อค้นพบสำคัญ

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินสถานการณ์ภาพลักษณ์ขององค์กรภาครัฐไทย ซึ่งครอบคลุมทั้งมุมมอง/สายตาของชาวไทย และชาวโลก และเพื่อทบทวนองค์ความรู้เกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล องค์ความรู้เกี่ยวกับภาพลักษณ์ขององค์กรภาคสาธารณะ และองค์ความรู้เกี่ยวกับดัชนี ตัวชี้วัดและการพัฒนาดัชนี ตัวชี้วัด และเพื่อนำข้อมูลสถานการณ์ภาพลักษณ์และองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องข้างต้น ไปใช้ในการพัฒนาข้อเสนอกรอบแนวคิดและกรอบแนวทางในการทำงานเพื่อพัฒนาดัชนีด้านคุณธรรม จริยธรรมขององค์กรภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป รวมถึงการให้ข้อเสนออื่น ๆ ที่สำคัญและมีความเกี่ยวข้องในการส่งเสริมศักยภาพการทำงานขององค์กรภาครัฐไทยให้มีคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อเนื่อง ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับในชุมชนนานาชาติ และจะทำให้เกิดความร่วมมือและการแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ได้อย่างทัดเทียมตามมาตรฐานที่ชุมชนนานาชาติยอมรับร่วมกันได้ และในท้ายที่สุด จะส่งผลเชื่อมโยงต่อเนื่องทำให้การพัฒนาของประเทศไทยได้รับการยกระดับให้ทัดเทียมนานาชาติได้ต่อไปเช่นกัน

สำหรับการประเมินสถานการณ์ภาพลักษณ์ขององค์กรภาครัฐไทยทั้งจากสายตาวไทยและชุมชนนานาชาตินั้น ใช้วิธีการศึกษา วิเคราะห์ ทบทวนจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งในกรณีของต่างประเทศนั้น พบว่า วรรณกรรม เอกสาร หรือฐานข้อมูลต่าง ๆ ส่วนใหญ่ที่มีอยู่ในระบบของชุมชนนานาชาตินั้น มักเป็นการประเมินภาพลักษณ์ในด้านต่าง ๆ ของประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ อย่างมีการเทียบเคียงซึ่งกันและกัน (benchmark) จำนวนมากหลายองค์กร หลายด้าน หลายมิติ ซึ่งทำให้เห็นว่า ประเทศไทยในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลก จำเป็นจะต้องได้รับการประเมินเชิงเทียบเคียงในมิติต่าง ๆ โดยระบบการประเมินข้างต้นของชุมชนนานาชาติ อย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ทั้งด้านการลงทุนทำธุรกิจ การบริหารจัดการภาครัฐ ประสิทธิภาพของรัฐบาล ธรรมาภิบาล การรับรู้ด้านการทุจริตคอร์รัปชัน/ความโปร่งใส การศึกษา การพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนามนุษย์ สุขภาพและคุณภาพชีวิต การท่องเที่ยว สิ่งแวดล้อม และข้อบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ เป็นต้น (โปรดดู ตารางสรุปภาพรวม ตารางที่ 2 ระบบการประเมินของชุมชนนานาชาติ ในภาคผนวกประกอบด้วย) ซึ่งทำให้นักวิจัยได้รับความรู้ไปในขณะเดียวกันด้วยว่า การประเมินภาพลักษณ์ในด้านต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ มีความเกี่ยวข้องกับบทบาทของกระทรวงหรือหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ของไทยอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และน่าจะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการทำงานเชิงระบบ เพื่อสนับสนุนให้องค์กรภาครัฐหรือกระทรวง/กรม/กองต่าง ๆ ได้นำผลการประเมินต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กร/หน่วยงานของตนโดยตรงมาใช้เป็นแรงกระตุ้นหรือแรงสนับสนุนในการปรับปรุงการทำงานขององค์กรและสังคมไทยโดยรวมให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป ดังนั้น ทุกองค์ापพพที่เกี่ยวข้อ รวมถึงศูนย์คุณธรรม ก็น่าจะมีบทบาทในการผลักดันให้องค์กรภาครัฐให้ความสำคัญกับระบบการประเมินในมิติต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อย่างจริงจังของชุมชนนานาชาติให้มากยิ่งขึ้น เพราะล้วนแต่เป็นการสะท้อนภาพลักษณ์ของประเทศไทยในด้านต่าง ๆ ในบริบทโลกทั้งสิ้น

แต่สำหรับการประเมินภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม จริยธรรมโดยตรงในระดับระหว่างประเทศหรือในชุมชนนานาชาตินั้น พบว่า ยังไม่มีองค์กรที่ทำงานด้านนี้โดยตรง ยกเว้น กรณีของสถาบันจริยธรรมโลก (Institute for Global Ethics: IGE) ซึ่งมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่เมืองเมดิสัน สหรัฐอเมริกา แต่เมื่อพิจารณาบทบาทของสถาบันนี้แล้ว พบว่า ส่วนใหญ่ยังเป็นการทำงานในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา แอลเบอริกากลาง และยุโรปบางประเทศเท่านั้น ยังไม่มีในภูมิภาคอื่น ๆ และภารกิจส่วนใหญ่ของสถาบันนี้ เน้นด้านการอบรม การให้คำปรึกษาหารือ การสนับสนุนในเชิงวิชาการ เช่น การออกแบบเครื่องมือในการประเมินคุณธรรม จริยธรรมขององค์กรประเภทต่าง ๆ เช่น โรงเรียน/สถาบันการศึกษา องค์กรธุรกิจ หน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น แต่ยังไม่ได้ทำการประเมินเชิงเทียบเคียงระหว่างประเทศต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ แต่คาดว่าต่อไป สถาบันฯ นี้ น่าจะมีการดำเนินการในเรื่องนี้หรือขยายบทบาทของสถาบันในด้านนี้แน่นอน

สำหรับในบริบทของประเทศไทย จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในช่วงแรก ที่เกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรมนั้น พบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่เป็นการสะท้อนภาพลักษณ์ด้านการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรภาครัฐไทยและองค์กรภาคีอื่น ๆ ที่มีส่วนรู้เห็นหรือรับประโยชน์จากการทุจริตคอร์รัปชันร่วมกัน อาทิเช่น องค์กรต่าง ๆ ในภาคธุรกิจเอกชน แต่หลังจากการทบทวนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมในลำดับต่อมา พร้อมกับการเข้าไปเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์องค์กรภาครัฐต่าง ๆ ตามรายชื่อที่ระบุในบทที่ 2 และในภาคผนวก ทำให้ทราบว่า องค์กรภาครัฐไทยได้รับการประเมินจากระบบและกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานด้วยกัน อาทิเช่น ก.พ.ร., ก.พ., ป.ป.ช. และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และไม่ได้เป็นการประเมินเฉพาะด้านความโปร่งใส ความสามารถในการตรวจสอบได้/ความรับผิดชอบ และการทุจริตคอร์รัปชันเท่านั้น แต่ยังมีประเมินในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุณภาพการบริการ การพัฒนาองค์กร

และ คุณธรรม/ความซื่อตรง ด้วย ซึ่งอันที่จริง ถึงแม้จะมีปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบการประเมินที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน ดังที่นำเสนอในบทที่ 4 ก็ตาม แต่ปัญหาและอุปสรรคเหล่านั้น ก็ถือว่าเป็นข้อมูลที่สำคัญ ที่จะนำมาใช้ในการให้ข้อเสนอต่าง ๆ ในการปรับปรุงระบบการประเมินต่อไปอย่างมีความเชื่อมโยงกันด้วย

นอกจากนี้ ยังพบด้วยว่า หน่วยงานราชการต่าง ๆ มีกรอบมาตรฐานจริยธรรมในการทำงาน ที่กำหนดไว้แล้วอย่างชัดเจนโดยสำนักงาน ก.พ. อีกด้วย ดังนั้น จากข้อมูลต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาทั้งหมด ทำให้นำมาสู่การตั้งคำถามว่า การจัดทำระบบการประเมินคุณธรรม จริยธรรมขององค์กรภาครัฐที่ศูนย์คุณธรรม กำลังดำเนินการภายใต้โครงการนี้ และที่อาจจะจำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทในอนาคตด้วยนั้น ควรเป็นอย่างไร ควรประกอบด้วยดัชนีหรือตัวชี้วัดอะไรบ้าง รวมทั้งประเด็นคำถามปลีกย่อยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้โจทย์สำคัญที่ว่า “จะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับระบบการประเมินที่มีอยู่แล้ว และจะต้องเป็นประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย” ตามที่ได้รับข้อมูลมาจากการเข้าไปศึกษาขององค์กรภาครัฐต่าง ๆ

ดังนั้น การทบทวนวรรณกรรมและองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีและกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลขององค์กรภาครัฐไทยในครั้งนี้ จึงให้ความสำคัญกับการทบทวนวรรณกรรมหรือองค์ความรู้ที่สำคัญ 3 กลุ่มหรือ 3 ชุดความรู้ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำงานของโครงการนี้ ตามที่นำเสนอผลการทบทวนวรรณกรรมอย่างละเอียดในบทที่ 3 ซึ่งประกอบด้วย

1. องค์ความรู้ด้านคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล
2. องค์ความรู้ด้านภาพลักษณ์/การสร้างภาพลักษณ์
3. องค์ความรู้ด้านดัชนี ตัวชี้วัด และการพัฒนาดัชนี ตัวชี้วัด

สำหรับการเลือกทบทวนวรรณกรรม องค์ความรู้ทั้ง 3 ด้านนี้ เนื่องจากเป็นวรรณกรรมหรือองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการวางระบบการทำงาน หรือ การกำหนดตำแหน่งแห่งที่ หรือบทบาทของศูนย์คุณธรรม ที่จะมีความเชื่อมโยงกับองค์กรภาครัฐ และระบบการทำงานโดยรวมของประเทศไทยต่อไปในอนาคต ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีความชัดเจนในคำหลัก หรือแนวคิดหลักต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 ส่วน ไม่ว่าจะเป็น คำหลักหรือแนวคิดหลักด้านคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล คำหลักหรือแนวคิดหลักด้านภาพลักษณ์/การสร้างภาพลักษณ์ และคำหลักหรือแนวคิดหลักด้านดัชนี ตัวชี้วัดและการพัฒนาดัชนี/ตัวชี้วัด

ทั้งนี้ จากการทบทวนองค์ความรู้ทั้ง 3 ด้าน ทำให้สามารถสรุปประเด็นสำคัญ ๆ ที่ส่วนใหญ่เป็นการกลั่นกรองจากผลการศึกษาวิจัยในประเทศต่าง ๆ ที่พบว่า ประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ มีความสำคัญต่อการนำไปสู่การพัฒนา หรือ การเปลี่ยนแปลงขององค์กรในด้านคุณธรรม จริยธรรม ดังนั้น คณะผู้ศึกษาวิจัย จึงทำการสรุป สังเคราะห์และดึงประเด็นต่าง ๆ เหล่านั้นออกมา และนำเข้าสู่ข้อเสนอเชิงกรอบแนวคิด (ดังแสดงในแผนภาพที่ 5) เพื่อที่ศูนย์คุณธรรมและองค์กรภาคีอื่น ๆ จะสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาดัชนีได้โดยตรง เพราะได้ผนวกข้อเสนอเชิงดัชนีหรือตัวชี้วัดที่คัดสรรออกมาแล้วไว้อย่างชัดเจนด้วย (direct use) หรือ อาจจะเป็นการนำไปใช้ในระดับการประยุกต์ (application) ก็ได้ เพราะเป็นกรอบที่ได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างมีหลักการ และกระบวนการที่ชัดเจน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในกรณีขององค์ความรู้แต่ละด้านนั้นมีประเด็นที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้คือ

1. **องค์ความรู้ด้านคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล** มีประเด็นที่สำคัญๆ ในลำดับต้น ๆ (first priority) และคาดว่าจะมีผลกระทบสูงต่อการปรับปรุงคุณภาพการทำงาน และ/หรือ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทิศทางการทำงานขององค์กรให้มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลมากขึ้น ดังนี้คือ

- **ประเด็นการตัดสินใจหรือกระบวนการตัดสินใจของผู้นำองค์กร** (decision-making) ซึ่งคำว่า ผู้นำองค์กร ณ ที่นี้หมายถึง ผู้บริหารที่เป็นข้าราชการ/พนักงานราชการทุกระดับว่าอยู่บนหลักการที่ถูกต้องหรืออยู่บนฐานของคุณธรรม จริยธรรมหรือไม่ : ซึ่งประเด็นการตัดสินใจบนพื้นฐานของคุณธรรม จริยธรรม หรือหลักการที่ถูกต้องนี้ พบว่า ได้รับการให้ความสำคัญทั้งในประเทศแคนาดา (MacQuarrie, 2005) ประเทศมาเลเซีย (Bernama Online, 2010) และสถาบันจริยธรรมโลก (IGE) ดังนั้น ประเด็นการตัดสินใจของผู้นำองค์กรว่าอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรม จริยธรรมหรือไม่ จึงมีความสำคัญในลำดับต้น เพราะเป็นจุดสำคัญที่สุด (critical point) ที่จะทำให้ผลที่จะเกิดขึ้นตามมาปรากฏโฉมออกมาในลักษณะไหน เกิดผลอย่างไร ดังนั้น จึงควรนำประเด็นนี้เข้าสู่ข้อเสนอกรอบแนวคิดในการพัฒนาดัชนีหรือตัวชี้วัดในครั้งนี้

- **ประเด็นผู้นำ/การนำองค์กร(leadership)** หรือ คุณภาพการนำของผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารสูงสุด พบว่า ประเด็นนี้ได้รับการให้ความสำคัญทั้งในประเทศแคนาดา มาเลเซีย และในชุมชนนานาชาติหลายประเทศ (McDougle, 2004) และพบด้วยว่า ปัจจัยหรือประเด็นนี้มีความสำคัญมากต่อคุณภาพการทำงานของหน่วยงานในกระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงยุติธรรม ที่มีผลงานด้านต่าง ๆ โดดเด่น สำหรับกรณีของกระทรวงยุติธรรม ยังพบด้วยว่า การนำองค์กรที่ชัดเจนในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ส่งผลทำให้เกิดการขับเคลื่อนด้วยพลังของบุคลากรในองค์กรในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันได้อย่างเกิดผลเป็นที่น่าพึงพอใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

- **ประเด็นวัฒนธรรมขององค์กร/การเสริมพลังของคุณค่า/ค่านิยมและวัฒนธรรมด้านคุณธรรม จริยธรรม** ซึ่งการสร้างหรือการปลูกฝังวัฒนธรรม คุณค่า ค่านิยม ขององค์กรในด้านคุณธรรม จริยธรรมนี้ พบว่า ได้รับการให้ความสำคัญเป็นอย่างมากในกรณีของประเทศแคนาดา ที่มีงานวิจัยรองรับอย่างเป็นรูปธรรมด้วย (MacQuarrie, 2005)

- **ประเด็นที่พบจากแนวคิด ทฤษฎีจริยศาสตร์ 2 สาย** ที่มีมุมมองที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงว่า กลุ่มแรก ดูที่การกระทำตามหน้าที่ การพูดความจริง การทำความดีโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าผลจะเป็นอย่างไร หรือมองว่าการทำตามหน้าที่อย่างถูกต้อง ก็คือ การทำความดี หรือ เป็นการกระทำที่มีคุณธรรม จริยธรรมแล้ว ขณะที่กลุ่มที่สอง มองว่า ให้ดูที่ผลของการกระทำว่าเป็นประโยชน์หรือไม่ ต่อใคร และถ้าเป็นประโยชน์ แต่อาจขัดกับหลักคุณธรรม จริยธรรมขั้นพื้นฐานบางประการ เช่น การพูดความจริง อาจทำให้เป็นภัยต่อตนเอง หรือ คนที่มีปฏิสัมพันธ์ด้วย ก็ให้หลีกเลี่ยง เพราะมองว่าไม่เป็นประโยชน์ เป็นต้น ดังนั้น ประเด็นสำคัญคือ กรอบแนวคิดและกรอบแนวทางในการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม จริยธรรมในการศึกษารุ่นนี้ และการทำงานร่วมกันต่อไปในอนาคต ต้องการจะใช่มุมมองแบบไหน หรือว่าต้องการใช้ทั้งสองมุมมองประกอบกัน เพราะถ้าใช่มุมมองแบบแรก ก็หมายความว่า จะให้ความสำคัญกับประเด็นปัจจัยนำเข้า (Inputs) ซึ่งก็หมายถึง การได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพ เพื่อขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่จะตามมาตั้งแต่ต้น หรือ อาจเน้นไปที่การขัดเกลาบุคลากรให้เน้นหนักเรื่องการทำตามหน้าที่อย่างถูกต้อง ซึ่งคำว่า “การทำงานตามหน้าที่อย่างถูกต้อง” นี้ สามารถนำไปสู่การพัฒนาเป็นดัชนีได้ แต่ถ้าต้องการเน้นในเรื่องประโยชน์นิยม หรือมุมมองที่ 2 ก็หมายความว่า จะให้ความสำคัญกับผลของการกระทำ หรือดูไปที่ผลลัพธ์ ผลกระทบที่เกิดขึ้นว่าเป็นผลดีหรือไม่ ต่อใคร ซึ่งเท่าที่พิจารณาดูพบว่า มุมมองของกลุ่มแนวคิดทฤษฎีจริยศาสตร์แบบที่ 2 นี้ อาจจะทำให้เกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติได้ ถ้าไม่มีความชัดเจน แต่อันที่จริงก็สามารถนำไปใช้ได้ เช่น กรณีผลของการกระทำที่เกิดขึ้นของกระทรวงยุติธรรม และ

กระทรวงพาณิชย์ เพราะฉะนั้น ถ้าใช้แนวคิดของกลุ่มที่ 2 ก็จะใช้ดัชนีที่สะท้อนผลของการกระทำ หรืออาจจะใช้ทั้งสองมุมมอง คือ พิจารณาทั้งปัจจัยนำเข้า คือ ดูไปที่บุคลากรว่ามีคุณภาพ หรือว่าให้ความสำคัญกับเรื่องคุณธรรม จริยธรรมมากน้อยแค่ไหน กับ การพิจารณาที่ผลลัพธ์ คือ ผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำตามหน้าที่ ควบคู่ไปด้วยก็ได้ แต่ก็ทำให้มีดัชนีหรือตัวชี้วัดมากเกินไป ซึ่งต้องระมัดระวัง เพราะจะทำให้เป็นภาระมากกว่าเป็นประโยชน์

แต่สำหรับการทบทวนเรื่อง ธรรมนูญบาล พบว่า มีองค์กรต่าง ๆ ดำเนินการอยู่แล้ว หรือมีอยู่ในระบบการประเมินแบบอื่น ๆ แล้ว โดยเฉพาะระบบขององค์การสหประชาชาติด้านเครือข่ายการบริหารรัฐกิจหรือการบริหารจัดการภาคสาธารณะ (UNPAN) จึงพิจารณาว่าไม่สมควรนำเข้ามาผนวกในกรอบแนวคิดครั้งนี้ เนื่องจากจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อน ซึ่งจะทำให้เกิดความเบื่อหน่าย ความยุ่งยาก และไม่เป็นผลดีต่อการประเมิน ซึ่งจะส่งผลทำให้ไม่สามารถเข้าถึงสภาพความเป็นจริงที่ต้องการศึกษาหรือสะท้อนได้อย่างชัดเจน เป็นระบบ เพราะปัจจุบันก็มีการทับซ้อนกันสูงอยู่แล้ว ดังนั้น จึงเสนอว่าควรตัดเรื่อง “ธรรมนูญบาล” ออกไป

2. องค์ความรู้ด้านภาพลักษณ์/การสร้างภาพลักษณ์ พบว่ามีประเด็นที่สำคัญที่ควรนำมาสู่การสร้างโจทย์ในการส่งเสริมการพัฒนาหรือการทำงานขององค์กรภาครัฐ ให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องร่วมกันในโอกาสต่อไป เพราะแนวคิดภาพลักษณ์และการสร้างภาพลักษณ์เป็นแนวคิด/องค์ความรู้ที่สำคัญมากในสังคมยุคโลกาภิวัตน์ เนื่องจากองค์กรต่าง ๆ ในชุมชนนานาชาติจำนวนมากใช้แนวคิดนี้เป็นฐานในการประเมินภาพลักษณ์ของประเทศต่าง ๆ ถ้าประเทศไทยไม่มีความรู้เรื่องนี้ และ/หรือ ไม่ได้จัดทำภาพลักษณ์ประเทศและภาพลักษณ์องค์กรที่อยู่ในภาคสาธารณะ ก็จะทำให้เสียเปรียบประเทศอื่น ๆ ยกตัวอย่างกรณีประเทศเกาหลี เป็นต้น แต่สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ก็สามารถบูรณาการประเด็นสำคัญ ๆ ที่พบจากแนวคิดภาพลักษณ์และการสร้างภาพลักษณ์เข้ามาในกรอบแนวคิดการประเมินคุณธรรม จริยธรรม และระบบการประเมินอื่น ๆ ได้ด้วยดังต่อไปนี้คือ

- **ประเด็นการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย(stakeholders)** ซึ่งมีความสำคัญมาก จะทำให้องค์กรภาครัฐทราบว่า การทำงานของตนเป็นอย่างไรในมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนั้น ในระบบการประเมินด้านคุณธรรม จริยธรรม ก็สามารถที่จะผนวกประเด็นนี้เข้ามาด้วย หรือเปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทำการสะท้อนภาพคุณธรรม จริยธรรมขององค์กรภาครัฐ เสริมจากการประเมินความพึงพอใจโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้มีหลายประเภทด้วยกัน ครอบคลุมทั้งผู้รับบริการประชาชนทั่วไป องค์กรภาครัฐอื่น ๆ ที่กำกับดูแล เช่น สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ป.ป.ช. ฯลฯ คณะกรรมการภาครัฐและเอกชน องค์กรธุรกิจ/ภาคธุรกิจ ภาคชุมชน/ประชาสังคม ฯลฯ เป็นต้น

- **ประเด็นการทำงานในระยะยาวหรือการมีภาพความปรารถนาสูงสุดขององค์กรที่ต้องการเห็นร่วมกัน** มีการนำมาสู่การทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว จะทำให้องค์กรมีวิสัยทัศน์ ที่อยู่บนฐานของความปรารถนาของสมาชิกในองค์กร และมีการสื่อสารซึ่งกันและกันอยู่เสมอ นำไปสู่การวางแผนการทำงานร่วมกัน เพื่อทำให้องค์กรมีการทำงานในระยะยาวได้ ถึงแม้สถานการณ์หรือระบบทางการเมืองของประเทศไทยจะไม่มั่นคง หรือ มีการแปรผันสูงจนส่งผลกระทบต่อการทำงานระยะยาว หรือกลายเป็นงานแบบเร่งด่วนเป็นส่วนใหญ่ เพื่อตอบโจทย์ของนักการเมืองที่เข้ามามีอำนาจในระยะสั้น แต่ถ้าองค์กรภาครัฐมีวิสัยทัศน์หรือทิศทางที่ชัดเจนของตนเอง ก็สามารถสื่อสารสิ่งเหล่านี้กับผู้นำประเทศ/รัฐบาลในแต่ละช่วงเวลาได้ด้วย หรือสามารถมีอิทธิพลต่อทิศทางการกำหนดนโยบายของประเทศ/รัฐบาลได้ด้วย เพราะองค์กรภาครัฐหรือข้าราชการส่วนใหญ่มีประสบการณ์ในการทำงาน จึงควรให้ความสำคัญกับทั้งเรื่องการทำงานในระยะยาว และการแบ่งปันประสบการณ์กันระหว่างองค์กรภาครัฐกับนักการเมืองที่เข้ามามีอำนาจในระยะสั้น ซึ่งจากการศึกษาครั้งนี้

พบว่า ความสามารถของข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานต่าง ๆ ในการเจรจาสื่อสารกับนักการเมืองที่อาจมีเป้าประสงค์ที่ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายและภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ ที่จำเป็นต้องสร้างความเป็นธรรมและมาตรฐานต่าง ๆ ให้กับสังคม แต่ถ้าข้าราชการมีเป้าหมายเพื่อส่วนรวม และมีความหนักแน่นในคุณธรรมจริยธรรม ก็สามารถดำเนินการชี้แจง หรือสื่อสารให้นักการเมืองเข้าใจและยอมรับมาตรฐานขององค์กรและของประเทศได้เช่นกัน ดังเช่นกรณีของผู้นำกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น

- **ประเด็นความแตกต่าง/จุดต่าง/ความโดดเด่นขององค์กร** ซึ่งถือเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญมากที่องค์กรควรทราบว่าองค์กรของตนมีจุดเด่น/จุดต่างจากองค์กรอื่น ๆ อย่างไร และควรนำเสนอภาพลักษณ์ที่โดดเด่นดังกล่าวให้สาธารณชนทราบ สำหรับในการศึกษาครั้งนี้ ก็ได้นำแนวคิดนี้เข้ามาผนวกในกรอบแนวคิดการพัฒนาดัชนีคุณธรรม จริยธรรมในครั้งนี้ด้วย เพราะจะทำให้เกิดการสร้างพลังจากตัวอย่างหรือยอดแห่งตัวอย่างต่าง ๆ ได้ จะได้ไม่ผูกติดอยู่กับการประเมินเพียงแค่เอกสารหรือตัวเลขเท่านั้น ซึ่งจากการศึกษาในครั้งนี้ พบว่า ความแตกต่าง/จุดต่าง/ความโดดเด่นขององค์กรแต่ละองค์กร สามารถมีได้หลายมิติ หลายประเภท หลายเนื้อหา และสามารถนำมาสู่การสร้างภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม/จริยธรรมที่แตกต่าง โดดเด่น ไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน และในการประเมินควรเก็บรวบรวมตัวอย่าง ทั้งระดับองค์กรและระดับบุคคลอย่างต่อเนื่อง และมีการนำเสนอหรือแบ่งปันบนเว็บ หรือฐานข้อมูลต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง สม่าเสมอ

- **ประเด็นการสร้างศรัทธา/บารมีให้คนทำตาม** ถือว่าเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญ องค์กรภาครัฐทุกองค์กรสามารถสร้างศรัทธาและบารมีให้เกิดขึ้น เพื่อให้คนทำตามได้ และในประเด็นการประเมินหรือการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรม จริยธรรมก็เช่นกัน ก็สามารถนำประเด็นนี้เข้ามาผนวกในโจทย์ของการส่งเสริมการทำงานอย่างมีคุณธรรม จริยธรรมได้ด้วย หรือการที่จะทำให้การทำงานที่มีคุณธรรม จริยธรรมสามารถสัมฤทธิ์ผลได้นั้น จะต้องสร้างบารมีให้เกิดขึ้นอย่างไรบ้าง เป็นต้น

3. **องค์ความรู้ด้านดัชนี ตัวชี้วัดและการพัฒนาดัชนี ตัวชี้วัด** พบว่า มีประเด็นที่สำคัญหลายประเด็นที่ควรตระหนักและให้ความสำคัญ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังที่มีการสะท้อนออกมาจากผู้ให้ข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้มีโอกาสเข้าไปสนทนาหรือสัมภาษณ์ในการศึกษาครั้งนี้ สำหรับประเด็นที่มีความสำคัญโดดเด่นเกี่ยวกับดัชนี และการพัฒนาดัชนี หรือตัวชี้วัด พบว่า มีประมาณ 3-4 ประเด็นดังนี้คือ

- **ความถูกต้อง ครบถ้วน เชื่อถือได้ของข้อมูล และ/หรือ การมีฐานข้อมูลรองรับการใช้ดัชนีหรือตัวชี้วัดแต่ละตัวที่เลือกขึ้นมา** จะใช้ข้อมูลอะไร จากที่ไหน จะทำการสำรวจเอง หรือจะมีการใช้ข้อมูลทั้งแบบปฐมภูมิและทุติยภูมิ จะต้องเตรียมการหรือตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องนี้ให้รอบคอบ รอบด้านเพราะที่ผ่านมามีปัญหาเรื่องข้อมูล หรือคุณภาพของข้อมูลมาก ทำให้ไม่สามารถประเมินได้จริง หรือไม่ช่วยทำให้ทราบสภาพความเป็นจริงที่สลับซับซ้อนขององค์กรและบุคลากรได้

- **ความสามารถในการสะท้อนความเป็นจริงของดัชนี ตัวชี้วัดและข้อมูลที่ใช้** ที่มีความสอดคล้องกับบริบทของแต่ละองค์กร หรือกลุ่มภารกิจด้านต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกัน มีความสำคัญอย่างยิ่งยกตัวอย่างเช่น กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ ควรมีดัชนีหรือตัวชี้วัดด้านคุณธรรมจริยธรรมโดยตรงอย่างน้อย 1 ตัว ที่มีความแตกต่างจากกลุ่มภารกิจด้านสังคม วัฒนธรรมและการศึกษา หรือแตกต่างจากกลุ่มภารกิจด้านความมั่นคง ปลอดภัย และกลุ่มภารกิจด้านการต่างประเทศ เป็นต้น

- **ความสามารถในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กรได้** ไม่ใช่แค่การจัดทำข้อมูลเชิงตัวเลข โดยขาดการสื่อสารซึ่งกันและกันในองค์กร แต่ที่จริง ปัญหาทั้งหมดมาจากการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายไม่ทราบว่าจะประเมินอะไร อย่างไร ประเมินไปทำไม หรือเพื่ออะไร หรืออาจทราบ แต่ไม่ได้มีการทำงานเชิงระบบ

ร่วมกัน หรืออาจมีการทำงานร่วมกัน แต่ไม่สามารถสื่อสารให้องค์กรต่าง ๆ เข้าใจว่าการประเมินมีความสำคัญอย่างไร หรือจะนำไปใช้ประโยชน์เพื่ออะไร ประกอบกับมีการเปลี่ยนแปลงระบบการประเมินบ่อยครั้ง ทำให้ขาดความต่อเนื่อง และเกิดความเบื่อหน่าย นอกจากนี้ การประเมินที่ผ่านมาเน้นการประเมินเชิงเอกสารมากเกินไป ไม่ค่อยมีมิติอื่น ๆ หรือ วิธีการ/กลยุทธ์อื่น ๆ ที่จะนำไปสู่การปรับปรุงหรือการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ทำให้ขาดแรงจูงใจในการประเมิน นอกจากนี้ เท่าที่สังเกตหรือวิเคราะห์จากข้อมูลที่ได้รับมา พบว่า ที่ผ่านมายังเป็นการประเมินด้วยความสัมพันธ์แบบแนวดิ่งเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ไม่เกิดการยอมรับซึ่งกันและกัน ประกอบกับการเจรจาต่อรองเรื่องตัวชี้วัด/ดัชนีระหว่างหน่วยงานที่กำลังดูแลในด้านนโยบายและมีอำนาจในการบังคับใช้กฎระเบียบต่าง ๆ กับ หน่วยงานปฏิบัติ นั้น พบว่า ยังไม่ค่อยมีหลักการและหลักเกณฑ์ที่ใช้ร่วมกันอย่างชัดเจน ดังนั้น การจัดทาระบบการประเมินด้านคุณธรรม จริยธรรมโดยตรง จะต้องมีการเรียนรู้ข้ออ่อน บทเรียนจากการประเมินที่ผ่านมา และไม่ซ้ำรอยบทเรียนหรือความผิดพลาดเดิม ๆ อีกเป็นอันขาด มิเช่นนั้น ก็เป็นการสิ้นเปลืองเวลา งบประมาณ หรือทรัพยากรต่าง ๆ เป็นอย่างมาก

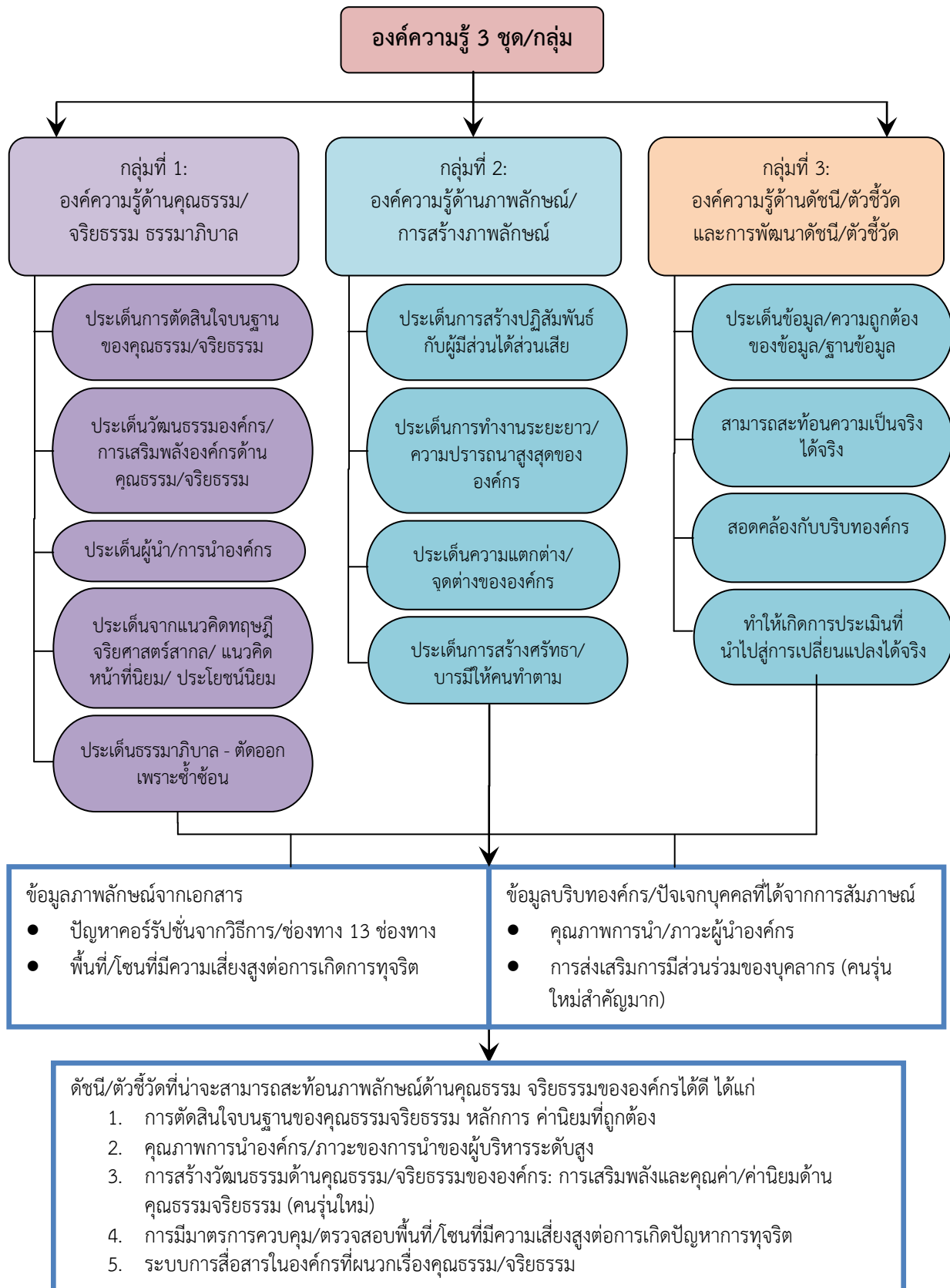
หลังจากทำการประมวลประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญของแต่ละองค์ประกอบที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม ผสมกับข้อมูลที่ได้จากภาคสนามแล้ว จึงนำมาสู่ขั้นตอนการผนวกประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ เข้ากับข้อมูลสถานการณ์ภาพลักษณ์ที่ได้จากการศึกษา ทบทวนเอกสาร ซึ่งปรากฏว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรภาครัฐในปัจจุบันนั้น ยังคงมีความสลับซับซ้อนมาก หรือมีช่องทางและวิธีการต่าง ๆ ถึงมากกว่า 13 ช่องทาง/วิธีการ ซึ่งปัญหาส่วนหนึ่งน่าจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการขาดมาตรการในการควบคุมพื้นที่/โซนที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดการทุจริต แต่ที่ผ่านมา มักจะเป็นการดำเนินการแบบหว่านไปทั่ว ทำให้ขาดจุดเน้นในการควบคุม หรือไม่สามารถวัดผลได้มากนัก และมักเป็นการทำงานเชิงเอกสาร ขาดการขับเคลื่อนในองค์กรอย่างเป็นรูปธรรม ขาดการติดตามและประเมินผลการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับบทบาทของข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ทุกระดับยังมีน้อย ยกเว้น บางองค์กรดังเช่น กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงพาณิชย์ ที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของคนในองค์กรได้มีส่วนร่วมในการคิดค้นกิจกรรมและกระบวนการทำงานร่วมกัน ดังที่กล่าวแล้ว ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า ภาวะผู้นำ/คุณภาพการนำในองค์กร และบทบาทการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กร โดยเฉพาะบทบาทของคนรุ่นใหม่/ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่รุ่นใหม่ที่มีสำนึกในการกิจ และมีศักยภาพ มีความสำคัญมาก ซึ่งหมายถึงว่า เป็นปัจจัย/ตัวแปรที่ทำให้เกิดความแตกต่างของคุณภาพการทำงานขององค์กรภาครัฐต่าง ๆ ที่ได้มีโอกาสเข้าไปศึกษา ดังนั้น ในการแสวงหาช่องทางการทำงานเพื่อส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมขององค์กรภาครัฐ จึงควรให้ความสำคัญกับประเด็นนี้ในลำดับต้น ๆ ด้วย รวมทั้งระบบการสื่อสารภายในองค์กร ที่ควรมีการผนวกประเด็นจริยธรรม คุณธรรมเข้าไปในระบบการสื่อสารประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในองค์กร และควรทำอย่างต่อเนื่อง มีการบันทึกข้อมูลต่าง ๆ ด้วย จะทำให้ทราบว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงอะไร อย่างไร ตรงจุดไหน และมีการสื่อสารกับภาคสาธารณะผ่านช่องทาง/วิธีการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เพราะจากการสนทนาพูดคุยกับหลาย ๆ หน่วยงาน ทำให้มองเห็นได้อย่างชัดเจนว่า หน่วยงาน/องค์กรที่มีระบบการสื่อสารภายในองค์กร และ กับสาธารณชนภายนอกอย่างทั่วถึง สม่ำเสมอ มีคุณภาพด้วยนั้น สามารถทำให้องค์กรเกิดการขับเคลื่อนไปในทิศทางที่มีเป้าหมายร่วมกัน ทำให้คนในองค์กรเกิดการยึดโยงกัน และยังเป็นการสร้างสิ่งแวดล้อมของการเรียนรู้ การแบ่งปันซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา ที่สามารถส่งเสริมหรือสนับสนุนให้บุคลากรในองค์กรแสดงพฤติกรรมต่าง ๆ ที่พึงประสงค์ ที่องค์กรยอมรับร่วมกันได้มากขึ้นตามไปด้วย

หลังจากนั้น ในขั้นตอนต่อมา จึงนำมาสู่การเลือกประเด็นที่จะนำไปสู่การพัฒนาเป็นดัชนีหรือตัวชี้วัดที่มีความสำคัญต่อการสะท้อนภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม จริยธรรม ซึ่ง ณ ที่นี้ ยังเป็นเพียงแค่ข้อเสนอกรอบแนวคิดและกรอบแนวทางต่าง ๆ ที่จะต้องมีการทำงานร่วมกันต่อไป หรือ จำเป็นต้องมีการพัฒนาเป็นดัชนีหรือชุดดัชนี หรือ ตัวชี้วัด ที่สามารถใช้ชี้และวัดได้อย่างแท้จริงต่อไป โดยมีการคำนึงถึงข้อมูล/ฐานข้อมูล/แหล่งที่มาของข้อมูลที่จะใช้ควบคู่กันไปด้วย นอกจากนี้ ยังสามารถกำหนดเกณฑ์ในการวัดทั้งเชิงเป้าหมาย เชิงปัจจัยนำเข้า เชิงกระบวนการ เชิงผลผลิต เชิงผลลัพธ์ และเชิงผลกระทบต่อไปได้ด้วย ซึ่งประเด็นดัชนีหรือตัวชี้วัดที่น่าจะมีการนำมาใช้ในการพิจารณา เพื่อพัฒนาเป็นชุดดัชนีต่อไป ณ ที่นี้ เป็นการเลือกตามเกณฑ์การมีอิทธิพลต่อการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง หรือเป็นดัชนีที่มีผลกระทบสูงต่อการเปลี่ยนแปลงที่เรียกว่า “Impact Factor” ซึ่งมีดังนี้คือ

- ดัชนีการตัดสินใจบนฐานของคุณธรรม จริยธรรม และหลักการที่ถูกต้องของผู้นำทุกระดับ
- ดัชนีคุณภาพการนำองค์กร/ผู้นำ/ภาวะการนำของผู้บริหารระดับสูง และ/หรือ ผู้บริหารทุกระดับ
- ดัชนีการสร้างวัฒนธรรมด้านคุณธรรม จริยธรรมขององค์กร รวมทั้งการเสริมพลังและคุณค่า ค่านิยมด้านคุณธรรม จริยธรรมโดยเฉพาะในกลุ่มคนรุ่นใหม่ โดยให้คนรุ่นใหม่ในองค์กรมีบทบาทหลัก และ/หรือ มีส่วนร่วมในการนำการขับเคลื่อนและการกำกับ ติดตาม ประเมินดัชนีหรือตัวชี้วัดด้านนี้ ซึ่งสามารถมุ่งเน้นการประเมินไปที่ผลสำเร็จหรือประสิทธิผลของการสร้าง การปลูกฝัง และการขับเคลื่อนวัฒนธรรมคุณธรรม จริยธรรมขององค์กร เป็นต้น
- ดัชนีระบบการสื่อสารในองค์กรที่ผนวกเรื่องคุณธรรม จริยธรรม: ดัชนีนี้มีความสำคัญมาก เพราะพบว่าหน่วยงานที่ให้ความสำคัญกับการสื่อสาร หรือการสร้างระบบการสื่อสารในเรื่องนี้อย่างเป็นรูปธรรม ดังเช่น กระทรวงพาณิชย์ (ดำเนินการโดยปลัดและทีมงาน) และกระทรวงยุติธรรม ทำให้เกิดการขับเคลื่อนในองค์กรอย่างมีพลัง
- ดัชนีการส่งเสริมการใช้มาตรการในการควบคุมพื้นที่/โซนที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดการทุจริตของแต่ละองค์กร ซึ่งสามารถใช้ผลลัพธ์ของความสามารถในการควบคุมปัญหา เช่น อัตราหรือจำนวนครั้งของการเกิดปัญหาการทุจริตที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง เป็นผลสะท้อนในการประเมินความสำเร็จของการขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรมของแต่ละองค์กร ควบคู่กันไปด้วยก็ได้

ทั้งนี้ ได้แสดงข้อเสนอเชิงกรอบแนวคิด ที่สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรม จริยธรรมขององค์กรภาครัฐต่อไปในอนาคต (Proposed Conceptual Framework for the Future’s Development of Morality and Ethical Index) ในรูปของแผนภาพที่ 5 ดังต่อไปนี้คือ

แผนภาพที่ 7 ข้อเสนอกรอบแนวคิดในการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม
จริยธรรมขององค์กรภาครัฐไทย



คำอธิบายกรอบแนวคิดและการนำไปใช้ในลำดับต่อไป สำหรับการนำกรอบแนวคิดนี้ไปใช้ในการพัฒนาดัชนีหรือตัวชี้วัดด้านคุณธรรม จริยธรรมในอนาคต จะต้องให้ความสำคัญกับมิติหรือองค์ประกอบที่เลือกมาในกล่องแผนภาพด้านล่างสุด โดยควรนำไปคิดต่อ หรือนำเสนอให้กับที่ประชุมหลาย ๆ ระดับ หลาย ๆ ภาคส่วน หลาย ๆ ประเภท หรือถ้าศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ต้องการเข้ามาเป็นเจ้าภาพในด้านนี้ ก็จำเป็นต้องจัดการประชุมเพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับกรอบเนื้อหา หรือประเด็น หรือมิติต่าง ๆ ที่เสนอไว้นี้ โดยการหยิบยกเนื้อหา หรือข้อเสนอเหล่านี้มาพูดคุยกัน และพิจารณาเรื่อง มิติหรือองค์ประกอบทั้ง 5 นี้ว่าเห็นพ้องต้องกันหรือไม่ มีอะไรที่จะปรับ มีอะไรที่จะเพิ่ม มีอะไรที่จะลด ซึ่งมิติทั้งห้าด้านที่เสนอไว้นี้ ครอบคลุมมิติหรือประเด็นต่าง ๆ ดังนี้คือ

1) **การตัดสินใจของผู้นำขององค์กรในการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์กรว่าอยู่บนฐานของคุณธรรม จริยธรรม หลักการ คุณค่า ค่านิยมที่ถูกต้องหรือไม่** ซึ่งอาจมีตัวชี้วัดต่าง ๆ ทั้งตัวชี้วัดหรือตัวแปรทางตรง (direct variable/indicator) และตัวชี้วัดทางอ้อม (indirect variable/indicator) หรือ ตัวชี้วัดที่เป็นตัวแทน (proxy indicator/variable) หรือตัวแปรหุ่น (dummy variable) หรือง่าย ๆ คือ ถ้าจะดูการตัดสินใจของผู้นำ/ผู้บริหารระดับต่าง ๆ ว่าอยู่บนหลักคุณธรรม จริยธรรม หรือ หลักการที่ถูกต้องหรือไม่นั้น สามารถดูหรือวัดจากอะไรได้บ้าง ซึ่งจริง ๆ แล้วสามารถมีได้ทั้งตัวชี้วัดในเชิงปริมาณ และข้อบ่งชี้ในเชิงคุณภาพ และอาจมีการอธิบายในเชิงคุณภาพประกอบด้วย ตัวชี้วัดทางตรง ยกตัวอย่างเช่น การที่ผู้นำ/ผู้บริหารสามารถเป็นแบบอย่างในด้านคุณธรรม จริยธรรมได้อย่างชัดเจน การที่ผู้บริหาร/ผู้นำสื่อสารเรื่องคุณธรรม จริยธรรม หรือ หลักการที่ถูกต้องสม่ำเสมอในการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน/ทุกภารกิจ การที่ผู้บริหารสร้างมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรมขององค์กรและประกาศใช้อย่างชัดเจน หรือ มีการนำมาตรฐานจริยธรรมต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว ที่อยู่ในประมวลจริยธรรมของสำนักงาน ก.พ. หรือ จรรยาข้าราชการ มาใช้ในการทำงานอย่างชัดเจน เป็นต้น สำหรับตัวชี้วัดทางอ้อม เช่น ความพึงพอใจของบุคลากรและผู้ร่วมงานในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น หรือ ผลการทำงานซึ่งเป็นที่ยอมรับหรือเป็นที่ประจักษ์ มีอะไรบ้าง ซึ่งสามารถนำมาใช้อธิบายประกอบในเชิงคุณภาพได้ด้วย

2) **ภาวะการนำองค์กรที่มีคุณภาพของผู้บริหารระดับต่าง ๆ** อาจดูได้จาก การสร้างความพึงพอใจให้กับบุคลากร ผู้ร่วมงาน ผลการทำงานในด้านต่าง ๆ เช่น ผลงานในการส่งเสริมการพัฒนาบุคลากร ผลงานในการพัฒนาระบบการทำงานในด้านต่าง ๆ ที่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน/ผู้รับบริการ/สังคม

3) **การสร้างวัฒนธรรมด้านคุณธรรมจริยธรรมขององค์กร โดยเฉพาะการเสริมพลัง คุณค่า ค่านิยมด้านคุณธรรมจริยธรรมให้กับคนรุ่นใหม่** อาจมีตัวชี้วัดได้ดังนี้คือ การสร้างหรือกระตุ้น/ส่งเสริมการทำงานต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องการสร้างวัฒนธรรมคุณธรรมจริยธรรมขององค์กร การสร้างมาตรฐานและความคาดหวังในการแสดงพฤติกรรมเชิงจริยธรรมและคุณค่าที่พึงงามของบุคลากรที่ชัดเจน การสร้างสิ่งแวดล้อมที่เป็นมิตร เกื้อกูล ที่ส่งเสริมให้บุคลากรกล้ารายงานในสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือการกระทำความผิด/ความผิดพลาดต่าง ๆ ได้โดยมีเพื่อนในองค์กร/ผู้บริหารเป็นผู้เกื้อกูล พร้อมรับฟังอย่างจริงจัง หรืออาจจะมีการวัดการรับรู้ของบุคลากรเกี่ยวกับวัฒนธรรมหรือคุณค่าด้านคุณธรรมจริยธรรมขององค์กรอย่างสม่ำเสมอหรือไม่ หรือ การวัดการรับรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ในเชิงการส่งเสริมวัฒนธรรมคุณธรรมจริยธรรมของผู้นำองค์กร หรือมีการนำผลการสำรวจ/ผลการศึกษารับรู้ด้านต่าง ๆ ของบุคลากรไปใช้ในการปรับปรุงวัฒนธรรมคุณธรรม จริยธรรมขององค์กรหรือไม่ มากน้อยแค่ไหน อย่างไร เป็นต้น สำหรับตัวชี้วัดทางอ้อม อาทิเช่น ผลงานต่าง ๆ ของคนรุ่นใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรมขององค์กร

4) ระบบการสื่อสารขององค์กรที่มีมิติด้านคุณธรรมจริยธรรม เนื่องจากในปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ มีระบบการสื่อสารต่าง ๆ หลายรูปแบบ หลายประเภท หลายระดับ จึงควรดูว่า ได้มีการสื่อสารเรื่องคุณธรรมจริยธรรม หรือหลักการที่ถูกต้อง หรือได้นำประมวลจริยธรรมมาแปรเป็นรูปธรรมต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันของการทำงานในองค์กรหรือไม่ มากน้อยแค่ไหน อย่างไร ซึ่งสามารถประเมินในเชิงคุณภาพ ควบคู่กับเชิงปริมาณ เช่น การดูที่จำนวนครั้งของการสื่อสารเรื่องนี้ หรือ ความบ่อย ความสม่ำเสมอ เช่น ทุกครั้งที่มีการประชุมผู้บริหาร ทุกครั้งที่มีการจัดทำจดหมายข่าวขององค์กร/หน่วยงาน ทุกครั้งที่มีการประชุมใหญ่บุคลากรขององค์กร เช่น 6 เดือนครั้ง ปีละครั้ง ฯลฯ เป็นต้น

5) การกำกับควบคุมดูแลพื้นที่/โซนที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดทุจริต ก็สามารถดูได้จากตัวชี้วัด ดังนี้เช่น การมีการประเมิน ติดตามและบริหารจัดการพื้นที่ ๆ มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดการทุจริตตลอดเวลาหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งการเก็บสถิติข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรที่เกี่ยวกับคดีต่าง ๆ ทั้ง ร้ายแรงมาก ปานกลาง น้อย และนำเสนอต่อสาธารณะ เป็นต้น

ทั้งนี้ ถ้ามีตัวชี้วัดของแต่ละมิติ หรือแต่ละองค์ประกอบจำนวนมาก ก็จะต้องพุดคุยกันเรื่อง การถ่วงน้ำหนัก หรือค่าของการให้คะแนนของตัวชี้วัดแต่ละตัว จะให้ค่าเท่ากันหรือไม่ หรือ ควรมีค่าที่แตกต่างกัน เพราะอะไร และที่สำคัญที่สุด ไม่ว่าจะเลือกตัวชี้วัดอะไร ก็จะต้องคำนึงถึงว่า จะได้ข้อมูลของแต่ละตัวชี้วัดมาอย่างไร จะจัดเก็บอย่างไร ด้วยวิธีการอะไร ฯลฯ พร้อมกันนี้ ขอเสนอ (ร่าง) กรอบการประเมินคุณธรรมจริยธรรมองค์กรภาครัฐ ที่จะนำไปใช้เป็นตัวอย่าง หรือเป็นแนวทาง หรือเป็นจุดตั้งต้นในการทำงานด้านนี้ ร่วมกันต่อไปในอนาคต ตามที่อธิบายมาทั้งหมดข้างต้นนี้ ในรูปของตาราง ประกอบด้วย ดังนี้คือ

ตารางที่ 4 ข้อเสนอกรอบการประเมินคุณธรรมจริยธรรมขององค์กรภาครัฐไทย

ประเด็นการประเมิน	ตัวชี้วัด (ยกตัวอย่าง เช่น)	ค่าน้ำหนัก (100%)	ข้อมูลที่จะนำมาใช้/ แหล่งข้อมูล/
1. มิติด้านการตัดสินใจของ ผู้นำองค์กร/ผู้บริหารระดับ ต่าง ๆ	1. ผู้บริหารองค์กรนำประมวลจริยธรรมที่มี อยู่แล้วมาใช้อย่างสม่ำเสมอ 2. ผู้บริหารเป็นแบบอย่างที่ดีชัดเจนในเรื่อง คุณธรรมจริยธรรม ฯลฯ	จะให้ค่าน้ำหนักด้าน นี้เท่าไรเช่น 25% และ ต้อง นำ มา กระจายสัดส่วนใน แต่ละตัวชี้วัดต่อไป	การสัมภาษณ์/การ สำรวจ/การบันทึก ข้อมูลต่าง ๆ
2. มิติคุณภาพการนำ/ภาวะ ผู้นำขององค์กร	3. ผู้นำ/ผู้บริหารระดับต่าง ๆ ส่งเสริมการ พัฒนาบุคลากรในด้านต่าง ๆ 4. ผลงานในการส่งเสริมการพัฒนาองค์กรที่ เป็นเชิงประจักษ์ของผู้บริหาร	ถ้าสำคัญมากให้ค่า น้ำหนักมากเช่น 25%	ระบุให้ชัดเจนทุก มิติ/ทุกตัวชี้วัด
3. มิติการสร้างวัฒนธรรม/ คุณค่าด้านคุณธรรม จริยธรรมในองค์กร	5. ผลการวัดการรับรู้ของบุคลากรเกี่ยวกับ วัฒนธรรมด้านคุณธรรมจริยธรรมของ องค์กร 6. ผลงานเชิงประจักษ์ขององค์กรเกี่ยวกับ การสร้างวัฒนธรรมคุณธรรม จริยธรรม	25%	

ประเด็นการประเมิน	ตัวชี้วัด (ยกตัวอย่าง เช่น)	ค่าน้ำหนัก (100%)	ข้อมูลที่จะนำมาใช้/ แหล่งข้อมูล/
4. มิติการมีระบบการสื่อสารที่ ผนวกเรื่องคุณธรรม จริยธรรม	7. จำนวนครั้งของการสื่อสารเรื่องคุณธรรม จริยธรรมในหน่วยงานโดยผู้บริหาร 8. จำนวนช่องทางประเภทต่าง ๆ ที่มีการ สื่อสารเรื่องคุณธรรมจริยธรรมอย่าง สม่ำเสมอ	15%	
5. มิติการควบคุมพื้นที่/โซนที่ มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิด ทุจริต	9. การประเมิน ติดตาม บริหารจัดการพื้นที่ เสี่ยงต่อการเกิดทุจริตสม่ำเสมอ เช่น เดือนละครั้ง	10%	

นอกจากข้อเสนอในเชิงกรอบแนวคิดที่สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาดัชนีด้านคุณธรรม จริยธรรมของ
องค์กรภาครัฐต่อไปในอนาคต ตามที่นำเสนอไว้ข้างต้นนี้แล้ว ยังมีรายละเอียด หรือ มิติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่
จะต้องให้ความสำคัญ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นข้อเสนอต่าง ๆ หลายด้าน พร้อมทั้งคำแนะนำ (suggestions) ใน
ด้านนั้น ๆ เพิ่มเติมอีกด้วย ดังนี้คือ

ข้อเสนอในการพัฒนาและการจัดทำระบบการประเมินคุณธรรม จริยธรรม และการพัฒนา
ดัชนีที่เกี่ยวข้อง ที่จะใช้สะท้อนภาพลักษณ์ด้านนี้ขององค์กรภาครัฐ จะต้องยึดหลักการและ/หรือให้ความสำคัญ
กับประเด็นในเชิงหลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ด้วย

1. **จะต้องไม่ซ้ำซ้อน/ทับซ้อนกับระบบเดิมที่มีอยู่** และ/หรือ สามารถบูรณาการ หรือสามารถหนุน
เสริมซึ่งกันและกันกับระบบเดิมที่เป็นอยู่ได้อย่างลงตัว อาทิเช่น จะต้องพิจารณาว่า ในระบบปัจจุบันมีการ
ประเมินอะไรอยู่แล้วบ้าง ยกตัวอย่างเช่น ระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของ ป.ป.ช. ที่มีอยู่ ณ
ปัจจุบันว่าประกอบไปด้วยอะไรบ้าง ปัญหาอุปสรรคสำคัญในการประเมินด้วยเครื่องมือชุดนี้คืออะไร และถ้า
จำเป็นต้องประเมินในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม จะต้องทำอะไร อย่างไร ที่อยู่บนบทเรียนของการใช้เครื่องมือชุด
นี้ ซึ่งจะทำให้ได้ทั้งองค์ความรู้ชุดใหม่ และได้เครื่องมือที่ไม่ซ้ำซ้อนกับสิ่งที่มีอยู่เดิม เป็นต้น

2. **ในระดับหน่วยงาน ควรประสานหรือเชื่อมโยงกับคณะกรรมการจริยธรรมที่มีอยู่แล้ว** ของแต่ละ
แห่ง และพยายามเชื่อมประสานกับกลไกขับเคลื่อนตรงนี้ได้ และควรเป็นการทำงานเชิงบวก และ/หรือ เป็น
การเสริมพลังซึ่งกันและกัน (Empowerment) จะต้องสื่อสารให้ชัดเจนตั้งแต่ต้นว่า แต่ละภาคส่วนกำลังทำอะไร
กันอยู่ ทำไปทำไม ตรงไหนควรมีการปรับ (Revise) ตรงไหนดำเนินการต่อ โดยใคร เพื่ออะไร จะทำอะไร จึง
จะสามารถเสริมบทบาทซึ่งกันและกันได้

3. **เน้นการส่งเสริมเรื่องจรรยาบรรณ/คุณธรรม-จริยธรรมของแต่ละวิชาชีพควบคู่กันไป** เพราะทุก
กระทรวง มีวิชาชีพหลัก ที่มีจรรยาบรรณวิชาชีพกำกับอยู่อีกชั้นหนึ่งแล้ว เพียงแต่ที่ผ่านมา ไม่ได้มีการวิจัย
ติดตาม หรือศึกษาว่าเป็นอย่างไร ปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามจรรยาบรรณดังกล่าวคืออะไร
และจะแก้ไขอย่างไร ทำให้มีลักษณะที่หยุดนิ่งเหมือนคัมภีร์ แต่ไม่มีการสร้างองค์ความรู้ที่เป็นจริงว่า คัมภีร์
ดังกล่าวปฏิบัติได้หรือไม่ได้ เป็นเพราะอะไร เกี่ยวข้องกับปัจจัยใด หรือบริบทอะไรที่ทำให้สำเร็จหรือไม่สำเร็จ
ซึ่งประเด็นนี้คือจุดอ่อนของทุกองค์กร หรือบริบทสังคมไทยที่ขาดการวิจัย หรือการสร้างองค์ความรู้ เพื่อสร้าง
สติปัญญาในเชิงพลวัต

4. ควรปรับเปลี่ยนหรือยกเลิกวัฒนธรรมราชการต่าง ๆ ที่ไม่เป็นผลดี ที่ฝังรากลึกมาเป็นเวลานาน รวมถึงการปรับวัฒนธรรมหรือความเคยชินเดิม ๆ เกี่ยวกับการประเมิน โดยเฉพาะการประเมินตามตัวชี้วัดที่เป็นอยู่ ที่มีลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดฐานข้อมูลที่เป็นจริงรองรับ ตัวชี้วัดที่มีอยู่ไม่สะท้อนความจริง และเป็น การประเมินที่อยู่บนความสัมพันธ์แบบแนวตั้ง ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเปลี่ยนวัฒนธรรมและความเคยชิน ต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ร่วมกัน พร้อมทั้งต้องสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบมีส่วนร่วม แบบเสริมพลัง หรือการหนุนเสริมซึ่งกันและกัน (empowerment) เพื่อใช้ศักยภาพและความสามารถของทุกคน ทุกองค์กรที่มี อยู่ได้อย่างเต็มที่ ต้องยกเลิกวิธีคิด วิธีมอง วิธีปฏิบัติแบบจັบผิด และแบบคุณพ่อรู้ดี (paternalistic)

โดยสรุป ในการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรม จริยธรรม ขององค์กรภาครัฐไทยนั้น ไม่ควรเป็นการ สร้างขึ้นมาใหม่ โดยไม่ได้พิจารณาของเดิมที่มีอยู่ก่อน และควรเป็นดัชนีที่มีลักษณะของการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม มากกว่า การตรวจสอบ การจັบผิด ดังนั้น ดัชนีการสร้างวัฒนธรรม คุณค่า ค่านิยมด้านคุณธรรม จริยธรรมจึงมีความสำคัญในลำดับต้น ๆ เพราะเป็นดัชนีเชิงบวก หรือเชิงสนับสนุนการทำงานที่ต้นเหตุของ ปัญหา นอกจากนี้ ควรมีการพัฒนาเครื่องมือกลางที่ได้มาตรฐาน ที่ทุกหน่วยงานสามารถนำไปปรับหรือ ประยุกต์ใช้ให้เข้ากับบริบทขององค์กรของตนได้ด้วยก็ได้ และอาจจะเป็นการทำงานแบบนําร่องร่วมกับ หน่วยงานที่มีความพร้อมก่อน ดังเช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงยุติธรรม และหลังจากนั้นก็มีการผลักดัน หรือ มีการขยายผลให้เข้าไปใช้ในหน่วยงานอื่น ๆ ต่อไป ประเด็นคำถามสำคัญ ณ ที่นี้ ก็คือ จะทำอย่างไรให้ระบบการ ประเมินคุณธรรม จริยธรรมที่กำลังจะพัฒนาขึ้นนี้ ได้รับการยอมรับ โดยที่ทุกคน/ทุกองค์กร/บุคลากรทุกระดับ/ ทุกส่วนงาน มีส่วนร่วม และสามารถสะท้อนความเป็นจริงในองค์กร/หน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง และยัง สามารถบูรณาการหรือหนุนเสริมกับระบบที่เป็นอยู่ได้ ไม่ทับซ้อนกัน

นอกจากนี้ การที่จะทราบว่าดัชนีหรือตัวชี้วัดใดมีความเหมาะสมกับหน่วยงานใดหรือไม่ มากน้อยแค่ไหน อย่างไร นั้น ควรจะอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์สภาพบริบทของแต่ละองค์กร โดยอาจเริ่มจากการ วิเคราะห์โครงสร้างขององค์กร ที่ครอบคลุมทั้งเรื่อง เป้าหมาย วิสัยทัศน์ ภารกิจ/พันธกิจ และองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกระบวนการและวิธีการทำงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันว่า ได้ให้ความสำคัญกับเรื่อง คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลแล้วหรือยัง มากน้อยแค่ไหน เป็นอย่างไร หากยังไม่มี หรือยังไม่ค่อยให้ น้ำหนักกับเรื่องนี้มากนัก ควรวิเคราะห์ร่วมกันว่าเป็นเพราะอะไร เกี่ยวข้องกับปัจจัยใดบ้าง อะไรคือประเด็น/จุด ที่สำคัญ/ปัญหาที่สะท้อนให้เห็นถึงการขาดคุณธรรม จริยธรรม และอาจจะมีการจัดทำข้อตกลงร่วมกันในการนำ หลักคุณธรรม จริยธรรม (ที่มีการกำหนดร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม) ไปใช้กับกระบวนการหรือขั้นตอนการทำงาน ที่สำคัญ ๆ พร้อมทั้งมีการสร้างดัชนีหรือตัวชี้วัดกำกับข้อตกลงดังกล่าวร่วมกันด้วยว่า จะสามารถดูจากอะไรว่า สิ่งข้อตกลงร่วมกันนั้น สำเร็จหรือไม่สำเร็จ รวมทั้งมีการกำกับ ติดตาม ประเมินผลอย่างต่อเนื่อง จริงจัง แต่ถ้า หากองค์กรได้มีการนำหลักคุณธรรม จริยธรรม ไปใช้อยู่แล้วและมีดัชนีหรือตัวชี้วัดอยู่แล้ว ก็ให้วิเคราะห์ว่าดัชนี หรือตัวชี้วัดที่ใช้อยู่มีความเหมาะสมมากน้อยแค่ไหน เพียงใด โดยอาจพิจารณาจากหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ ประกอบด้วย:

เกณฑ์ในการพิจารณาดัชนี ตัวชี้วัด

1. เกณฑ์ความเหมาะสมกับบริบทในการทำงาน (relevance to specific context) โดยการ พิจารณาว่า มีความเหมาะสม มีความสอดคล้อง มีความเจาะจง หรือมีความเฉพาะตรงกับภารกิจของแต่ละ หน่วยงาน/องค์กรหรือไม่ โดยสามารถสอบถามหรือให้ทุกคนในองค์กรแสดงความรู้สึกต่อสิ่งที่ทำอยู่ หรือใช้อยู่

ณ ปัจจุบันว่าเป็นอย่างไร ดีไหม เหมาะสม สอดคล้อง มีความเจาะจงกับแต่ละส่วนงานไหม ควรปรับปรุงอะไร อย่างไร เป็นต้น

2. **เกณฑ์ความสามารถในการวัดและเทียบเคียงระหว่างหน่วยงาน/องค์กร/บริบทอื่น ๆ** (measurable) เนื่องจากดัชนีหรือตัวชี้วัดส่วนใหญ่เน้นที่การวัด ซึ่งมักเป็นเรื่องของการวัดในสิ่งที่วัดได้ นับได้ มีความเป็นรูปธรรม ดังนั้น จะต้องคำนึงถึงว่า จะวัดอะไร วัดอย่างไร สิ่งนั้นสามารถวัดได้จริงหรือไม่ ถ้าไม่ได้ จะต้องร่วมกันคิดค้นดัชนีหรือตัวชี้วัดที่เป็นตัวแทนได้ที่เรียกว่า “proxy index/indicator” ขึ้นมาใช้แทน ยกตัวอย่างเช่น การวัดเรื่อง ความสุข ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นนามธรรม ก็จะต้องคิดดัชนีองค์ประกอบของความสุข ซึ่งมักเป็นดัชนีตัวแทน เช่น ถ้าต้องการวัดทั้งความสุขกาย ความสุขใจ และความสุขในมิติอื่น ๆ ก็จะต้องมาดูว่า ความสุขกายหรือการมีสุขภาพดีทางกาย ดูจากอะไรได้บ้าง เช่น ปัจจุบันใช้ค่า BMI (Body Mass Index) เป็นต้น รวมทั้งในมิติอื่น ๆ ก็เช่นกัน เช่น ความสุขใจ ดูจากอะไร ความสุขของครอบครัว ดูจากอะไร มีองค์ประกอบกี่ตัว เป็นต้น นอกจากนี้ ดัชนีที่คิดขึ้น ยังควรสามารถเปรียบเทียบหรือเทียบเคียงกันได้กับองค์กรอื่น ๆ หรือบริบทอื่น ๆ ในกรณีที่เป็นเรื่องเดียวกัน และควรที่จะสามารถสะท้อนการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงได้ ภายในระยะเวลาหนึ่ง ๆ อีกด้วย

3. **เกณฑ์ความเหมาะสมในการสะท้อนความเป็นจริง** (appropriate/realistic/workable) ควรพิจารณาร่วมกันว่ามีความเหมาะสมและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงหรือไม่ หรือ สามารถสะท้อนความเป็นจริงที่ต้องการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ หรือสามารถสะท้อนความเป็นจริงที่ตรงกับสิ่งที่ต้องการบรรลุผลสำเร็จในภารกิจเชิงการส่งเสริมและการพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนและของสังคม ตามที่องค์กรกำหนดไว้หรือไม่ เป็นต้น

4. **เกณฑ์คุณภาพของข้อมูลและแหล่งข้อมูลที่ใช้** (Quality of data) ต้องพิจารณาว่าปัจจุบันมีข้อมูลที่สนับสนุนการประเมินด้วยดัชนีหรือตัวชี้วัดหนึ่ง ๆ หรือไม่ ใช้ข้อมูลจากที่ไหน/แหล่งใด วิธีการได้มาซึ่งข้อมูลดังกล่าวเป็นอย่างไร ข้อมูลดังกล่าวมีคุณภาพมากน้อยแค่ไหนทั้งในด้านความน่าเชื่อถือ/เชื่อถือได้ (Reliability) ความถูกต้อง/แม่นยำ (validity) และ ความเที่ยงตรง (accuracy)

5. **เกณฑ์ปริมาณ/จำนวนของดัชนีหรือตัวชี้วัด** ควรพิจารณาว่า มีจำนวนที่เพียงพอหรือไม่ หรือว่ามีจำนวนมากไป น้อยไป แต่ส่วนใหญ่ในกรณีประเทศไทย มักจะพบว่า มีจำนวนมากเกินไป ขาดจุดเน้น และขาดแนวคิดสำคัญในการพัฒนาดัชนีหรือตัวชี้วัด จนไม่สามารถนำมาใช้สะท้อนอะไรได้ ยิ่งทำยิ่งเลือนราง เพราะมากเกินไป

6. **เกณฑ์ระยะเวลาที่เหมาะสม** (time) ดัชนีหรือตัวชี้วัดต่าง ๆ มักจะใช้ได้ หรือมีความเหมาะสมกับช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ไม่สามารถใช้ได้ตลอดไป เพราะบริบทหรือความเป็นจริงของชีวิตมนุษย์และบริบทขององค์กรมีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา ซึ่งปัจจุบันมีความเชื่อมโยงกับบริบทอาเซียน บริบทโลก เป็นต้น ดังนั้น ต้องคำนึงถึงประเด็นนี้ด้วยว่า มีความเหมาะสมกับช่วงเวลา ณ ขณะนั้นหรือไม่ และจะต้องมีการปรับให้เหมาะสมกับยุคสมัยหรือช่วงเวลาเปลี่ยนแปลงไปเสมอ

7. **เกณฑ์การมีส่วนร่วมของผู้ถูกวัดหรือผู้ถูกประเมินหรือมีความรู้สึกรู้ว่าเป็นเจ้าของดัชนีหรือตัวชี้วัดร่วมกัน** มีความสำคัญมาก ไม่ใช่เป็นตัวชี้วัดที่สั่งการลงมาจากเบื้องบนเท่านั้น แต่ควรมีทั้งสองส่วน และควรมีการพูดคุยตกลงกันบนความสัมพันธ์แนวราบ จึงควรใช้วิธีการแบบ Bottom up มากกว่า Top down คือให้ผู้ถูกประเมินมีส่วนร่วมในการคิดค้นหรือพัฒนาดัชนีหรือตัวชี้วัดของหน่วยงานของตน และใช้วิธีการประเมินเชิงเสริมพลังควบคู่กันไป (Empowerment evaluation) (อรทัย อาจอ่ำ, 2549, 2550)

8. เกณฑ์การดำเนินการด้วยวิธีวิทยาที่ถูกต้อง/เชื่อถือได้ เรื่องวิธีวิทยา (methodology) เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญมาก ปัญหาของตัวชี้วัด หรือการสร้างชุดดัชนีใด ๆ ขึ้นมาในบริบทของประเทศไทย มักจะไม่มีการอธิบายเรื่องวิธีวิทยาว่าทำอะไร (What) ทำอย่างไร (How) ทำไปทำไม (Why) และทำกับใคร (Whom) หรือต้องแสดงความเป็นเหตุเป็นผลของวิธีคิด วิธีทำให้ชัดเจน โปร่งใส สะท้อนหลักการ กระบวนการ วิธีการที่ใช้ในการกำกับการพัฒนาตัวชี้วัด การใช้ตัวชี้วัด การใช้ข้อมูล/ฐานข้อมูล ได้ข้อมูลมาจากไหน อย่างไร ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จะต้องอธิบายให้คนอื่นหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดเข้าใจร่วมกันได้อย่างละเอียดชัดเจน ซึ่งการที่จะสามารถทำเช่นนั้นได้ ก็จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิทยาการการวิจัยทางสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะวิธีวิทยาการวิจัยแบบใหม่ ๆ ที่เป็นนวัตกรรมทางความคิด มุมมอง วิธีคิดใหม่ ๆ ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับมนุษย์ สังคมของมนุษย์ และ/หรือ ระบบต่าง ๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้น ที่มีอยู่อย่างหลากหลายในปัจจุบัน ไม่ใช่รู้เพียงแค่วิธีคิดแบบปฏิฐานนิยม (positivism) ที่มีมาตั้งแต่ในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 หรือประมาณเกือบ 200 ปีที่แล้วเพียงแค่วิธีเดียวเท่านั้น

ข้อเสนอเชิงกระบวนการ ขั้นตอนในการจัดทำดัชนี ตัวชี้วัดด้านคุณธรรม จริยธรรม

สำหรับกระบวนการหรือขั้นตอนในการจัดทำดัชนี หรือตัวชี้วัดด้านคุณธรรม จริยธรรมนั้น อันที่จริงแล้ว ก็มีกระบวนการหรือขั้นตอนเหมือนกับการพัฒนาดัชนี หรือตัวชี้วัดด้านอื่น ๆ แต่สิ่งที่สำคัญที่สุด ก็คือ การมีความรู้เรื่องสถิติด้วย ดังนั้น ในท้ายที่สุด ก็จะต้องให้นักสถิติเข้ามาช่วยดำเนินการ หรือควรเป็นบทบาท/ภารกิจของนักสถิติตั้งแต่ต้น แต่ในกรณีนี้ ก็อาจจะต้องพิจารณาคัดสรรนักสถิติที่มีความเข้าใจในเรื่องแนวคิดทางสังคม (social concepts) ด้วย ก็จะทำให้งานสำเร็จได้รวดเร็วขึ้น ทั้งนี้ ในรายงานการศึกษาครั้งนี้ ได้มีการผนวกขั้นตอนในการจัดทำดัชนีหรือตัวชี้วัดไว้ในภาคผนวก ตารางที่ 4 แล้วด้วย เพื่อเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการดำเนินการ ซึ่งผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายควรศึกษาและทำความเข้าใจอย่างละเอียด ลึกซึ้ง ก่อนลงมือดำเนินการจัดตั้งทีมในการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม จริยธรรมนี้ หรือเรื่องใด ๆ ก็ตามที่มีโอกาสในอนาคต นอกจากนี้ ในขั้นต้นหรือในขั้นริเริ่มการจัดทำนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ที่สนใจ หรือศูนย์คุณธรรมเอง ที่มีแนวโน้มว่าจะต้องแสดงบทบาทในการผลักดันการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรม จริยธรรมในโอกาสต่อไป ก็อาจจะสามารถดำเนินการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในองค์กรได้ในระดับหนึ่งไปก่อนก็ได้ ซึ่งขั้นตอนต่าง ๆ ที่นำเสนอ ณ ที่นี้ ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการสร้างหรือพัฒนาดัชนี/ตัวชี้วัดแบบมีส่วนร่วม ที่จำเป็นต้องนำไปเชื่อมหรือบูรณาการเข้ากับขั้นตอนต่าง ๆ ที่นำเสนอไว้ในตารางที่ 4 ในภาคผนวกซึ่งเราอาจเรียกขั้นตอนในการพัฒนาตัวชี้วัดแบบนี้ว่า “ขั้นตอนในเชิงเทคนิควิธีการต่าง ๆ” และสำหรับขั้นตอนที่เน้นการทำงานเชิงความคิดกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือการทำงานกับคนหรือกระบวนการมนุษย์หรือกระบวนการทางสังคม เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงนั้น ก็อาจเรียกว่า “ขั้นตอนในทางสังคม” ก็ได้ โดยสามารถดำเนินการในขั้นตอนทางมนุษย์และสังคมได้ ดังต่อไปนี้คือ

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาดัชนีหรือตัวชี้วัด/ตัวบ่งชี้คุณธรรมจริยธรรมให้ชัดเจน พร้อม ๆ กับทำการวิเคราะห์ความต้องการในการปรับปรุงและพัฒนาองค์กรว่ามีในด้านใดบ้าง โดยอาจให้หน่วยงานในระดับต่าง ๆ เข้าร่วม หรือ อาจจะทำแยกของแต่ละส่วนงานก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น หน่วยงานระดับกรม หรือผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินงานเรื่องนี้ เช่น คณะกรรมการจริยธรรม หรือ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร หรือที่เรียกกันว่า ก.พ.ร. น้อย หรือ จัดให้มีการประชุมระดมสมอง ระดมใจ ร่วมกันทั้งหมด เพื่อสร้างแรงขับเคลื่อนในองค์กรก็ยิ่งจะเป็นการดี ถ้าสามารถทำได้ เพราะจริง ๆ แล้วควรจะทำให้ทุกคนรู้สึกมีความเป็นเจ้าของในภารกิจนี้ร่วมกัน หรือ เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาร่วมกันตั้งแต่ต้น และ เมื่อกำหนดวัตถุประสงค์

และระบุความต้องการในการพัฒนาและปรับปรุงองค์กรในด้านใดได้แล้ว ก็พูดคุยกันเรื่องกรอบแนวคิดการทำงานขององค์กรภาครัฐที่มีความเชื่อมโยงกับบริบทโลกในปัจจุบัน ควรมีการสรุปประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ ที่แต่ละคนแสดงความคิดเห็นอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการร่วมกันตัดสินใจ ให้คุณค่ากับทุกคน จะทำให้ทุกคนต้องการเข้ามามีส่วนร่วม หรือมีความรู้สึกร่วมอยากเข้าร่วมในกระบวนการทำงานต่าง ๆ ร่วมกันตลอดไป ไม่ใช่ร่วมเพราะถูกสั่งให้มาร่วม หรือ เมื่อมาเข้าร่วมแล้ว ก็ไม่ได้รับโอกาสให้ร่วมตัดสินใจ เพราะมีการผูกขาดการตัดสินใจในระดับผู้บริหาร ซึ่งประเพณีการให้ร่วมทำหรือรับคำสั่งไปทำ แต่ไม่เปิดโอกาสให้ร่วมตัดสินใจนี้ ควรยกเลิก เพราะเป็นการกดทับศักยภาพในการทำงานของแต่ละคน นอกจากนี้ ในขั้นตอนนี้ควรมีการจัดตั้งทีมงาน มีการตกลงกันในเรื่องหน้าที่/ภารกิจในการทำงานร่วมกันอย่างชัดเจนว่าใครมีหน้าที่ทำอะไร โดยเฉพาะการศึกษาทบทวนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่จะต้องมีการดำเนินการอย่างถูกต้อง เป็นระบบ

2. ทำการทบทวนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งวิเคราะห์ สังเคราะห์ จัดแยกหมวดหมู่ ตั้งประเด็นที่สำคัญออกมา และผนวกเข้ากับข้อมูลต่าง ๆ จากประสบการณ์ในการทำงานของแต่ละคน/แต่ละส่วนงาน และสามารถจัดทำเป็นข้อเสนอ (ร่าง) กรอบแนวคิดหรือกรอบทิศทางในการพัฒนาดัชนีหรือตัวชี้วัดคุณธรรมจริยธรรม ทั้งดัชนีหลักและดัชนีองค์ประกอบย่อย เกณฑ์ที่ใช้ในการวัดด้วยค่าทางสถิติต่าง ๆ ถ้าสามารถทำได้ พร้อม ๆ กับร่วมกันถกเถียงอภิปรายถึงจุดแข็ง จุดอ่อน ข้อดี ข้อด้อย ในมิติต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น ความสามารถในการที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กรในด้านคุณธรรม จริยธรรม โดยใช้ตัวชี้วัด มีจุดอ่อน จุดแข็ง อะไร อย่างไร และมิติอื่น ๆ ตามที่กล่าวไปแล้วข้างต้นเกี่ยวกับเกณฑ์ในการพิจารณาความเหมาะสมของดัชนีหรือตัวชี้วัดในมิติต่าง ๆ ควรมีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างรอบด้าน เพื่อเป็นการเรียนรู้ร่วมกันด้วย และเพื่อทำให้เกิดพลังร่วมในองค์กรด้วย

3. พิจารณาหรือถกเถียงอภิปรายร่วมกันเกี่ยวกับเรื่องข้อมูลและแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ร่วมกัน โดยพิจารณาอย่างมีความเชื่อมโยงหรือครอบคลุมทุกองค์ประกอบ มีการจัดทำเป็นตารางที่มีองค์ประกอบ ครอบคลุม ทั้งเรื่องดัชนีหรือตัวชี้วัดที่จะใช้ หรือที่เลือกออกมา องค์ประกอบของดัชนีแต่ละตัวว่ามีอะไรบ้าง ในกรณีที่เป็น Composite Index พร้อมทั้งกำหนดเกณฑ์ที่จะใช้ในการประเมิน หลังจากนั้นก็ให้ผู้มีส่วนร่วมได้ทำการทบทวนร่วมกันอีกครั้งหนึ่งในทุกองค์ประกอบ ทั้งตัวดัชนี/ตัวชี้วัด เกณฑ์ในการชี้วัด และแหล่งข้อมูล และอาจมีการปรับปรุง/แก้ไขอีกครั้งหนึ่ง พร้อมทั้งให้นักสถิติเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นก่อนนำไปทดลองใช้ จะต้องมีการตรวจทานในเชิงสถิติอย่างครอบคลุม ตามที่เสนอแนะไว้ในตารางที่ 4 ในภาคผนวกของรายงานการศึกษาเล่มนี้

4. ทดลองใช้ดัชนีหรือตัวชี้วัด โดยอาจจะมีการจัดทำข้อตกลงกับองค์กรนาร่อง หรือ องค์กรที่ยินดีที่จะเป็นอาสาสมัครในการทดลองใช้ดัชนีหรือตัวชี้วัด ก่อนนำไปสู่การประเมินแบบครอบคลุมทุกองค์กร พร้อมทั้งรอดูผลที่จะเกิดขึ้น ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้มีความแน่ใจในคุณภาพของดัชนีหรือตัวชี้วัดว่ามีความหมายหรือสามารถสะท้อนความจริงได้อย่างแท้จริง สามารถวัดได้จริง ปฏิบัติได้จริง มีความถูกต้องและเชื่อถือได้ และมีประโยชน์

5. การทบทวนและปรับปรุงตัวชี้วัดอยู่เสมอเป็นสิ่งจำเป็น เมื่อเวลาผ่านไประยะหนึ่ง จะต้องทำการวิเคราะห์ให้ได้ด้วยว่าตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่ใช้อยู่เป็นอย่างไร มีความเหมาะสมกับช่วงเวลา ณ ขณะนั้นหรือไม่ หรือบางตัวชี้วัดไม่จำเป็นต้องใช้แล้ว เนื่องจากบริบทเปลี่ยนแปลงไปแล้ว หรือปัญหาได้รับการแก้ไขแล้ว ก็อาจจะจำเป็นต้องมีการปรับปรุงใหม่ หรือยกเลิกไป เป็นต้น

ข้อเสนอการทำงานเชิงระบบ

1. ควรมีกลไกในการกระตุ้นและสนับสนุนให้องค์กรภาครัฐต่าง ๆ ประกาศระบบคุณค่า ค่านิยม หลักการ หรือ รหัสจริยธรรมคุณธรรม และทำการขับเคลื่อนต่อเนื่อง บนฐานการมีส่วนร่วมของทุกองคาพยพในองค์กร รวมทั้งการทำงานร่วมกับองค์กรภาคีอื่น ๆ ทั้งภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชน/ชุมชน และภาคประชาสังคม รวมทั้งมีการดำเนินการต่าง ๆ บนฐานของความรู้ หรือการศึกษาวิจัยความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง สามารถนำผลการศึกษาวิจัยมาเทียบเคียงสิ่งที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งความเหมือน ความแตกต่าง ฯลฯ และนำไปใช้เป็นข้อมูลในการส่งเสริม ผลักดันต่อไปในระยะยาว

2. การจัดให้มีการฝึกอบรมด้านจริยธรรม คุณธรรม - ในฐานะที่เป็นเงื่อนไขในการรับเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มวิชาชีพนั้น ๆ เช่น วิชาชีพครู วิชาชีพแพทย์ วิชาชีพทางกฎหมาย วิชาชีพวิศวกร วิชาชีพบัญชี และ/หรือ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาต่อเนื่อง หรือ การทำ recertification โดยที่หน่วยงานกลาง ดังเช่น ศูนย์คุณธรรม ควรจะต้องมีการจัดตั้งระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยการประมวลจริยธรรมของทุกวิชาชีพไว้ในระบบที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าว ซึ่งสามารถดูตัวอย่างได้จากองค์กรต่าง ๆ ของประเทศแคนาดา เพราะประเทศนี้ถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีความสำคัญกับเรื่องการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมของหน่วยงานราชการหรือภาคสาธารณะเป็นอย่างมาก และมีการทำงานอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง มีฐานวิชาการรองรับอย่างเข้มแข็ง มาเป็นเวลานาน ยกตัวอย่างเช่น Canada Public Service Agency, The Office of Ethics Commissioner in Canada, Public Service Human Resources Management Agency of Canada เป็นต้น

3. การจัดให้มีที่ปรึกษา เพื่อให้คำปรึกษาหารือด้านจริยธรรม คุณธรรม (ethics counselor) ของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งในบริบทของประเทศไทยปัจจุบัน สามารถทำงานควบคู่กับคณะกรรมการจริยธรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว ที่ส่งเสริมโดยสำนักงาน ก.พ.

4. การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านจริยธรรมคุณธรรมผ่านช่องทางต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ เช่น จดหมายข่าว เว็บไซต์ ฯลฯ พร้อมทั้งการประกาศผลงานของบุคคล หน่วยงานต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ เช่น รายปี รายสองปีหรือสามปี และมีการจัดทำระบบข้อมูลรองรับ เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลดังกล่าวไปยังหน่วยงานต่าง ๆ

5. การมีกลไกในการเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญ ที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ขององค์กรภาครัฐ รวมไปถึงการจัดอันดับ (Rankings) องค์กรภาครัฐในด้านคุณธรรม จริยธรรมด้วยการใช้ดัชนีคุณธรรม จริยธรรมหรือระบบประเมินเชิงบูรณาการที่กำลังจะพัฒนาขึ้น ซึ่งต้องทำอย่างเป็นระบบ มีความต่อเนื่อง และสามารถสร้างผลสะท้อนต่อการเปลี่ยนแปลงในองค์กรภาครัฐได้จริง และจะต้องทำในเชิงกลไกถาวร ไม่ใช่การจับผิดเหมือนที่ผ่านมา และเน้นความสัมพันธ์แนวราบ พร้อม ๆ กับการส่งเสริมการเรียนรู้ใหม่ ๆ ที่มีพลัง

6. การจัดตั้งระบบฐานข้อมูลที่มีการจัดเก็บข้อมูลต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและมีความเชื่อมโยงกับระบบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสถิติตัวเลขต่าง ๆ ที่สะท้อนให้เห็นว่า ได้มีการควบคุม ป้องกัน แก้ไขปัญหา อาทิเช่น การเปลี่ยนแปลงขึ้นลงของจำนวนคดีร้องเรียนต่าง ๆ ในรอบหนึ่งปี รอบสองสามปี รอบห้าปี รอบสิบปี เป็นต้น

7. การจัดให้มีกลไกในการบังคับใช้หรือการสะท้อนจริยธรรม คุณธรรมของวิชาชีพต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดไว้แล้วอย่างเคร่งครัด ถ้าวิชาชีพใด ยังไม่มีมาตรฐานจรรยาบรรณของวิชาชีพ ก็ควรผลักดันให้มีการดำเนินการ และส่งเสริมการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือ การละเมิดมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพ ว่ามีปัจจัยใดเกี่ยวข้องบ้าง ฯลฯ ซึ่งควรมีการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง มีความเชื่อมโยงกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในหลาย ๆ ระดับ ถ้าเป็นไปได้ ควรมีประสานหรือเชื่อมโยงข้อมูล

การวิจัยทั้งที่เปิดเผยได้ และเปิดเผยต่อสาธารณะไม่ได้ระหว่างหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็น ก.พ. กพร. ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. และคณะกรรมการจริยธรรมของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งศูนย์คุณธรรม เพราะการขับเคลื่อนเรื่องนี้จะต้องอยู่บนฐานของความรู้ที่ทันการณ์ ตลอดเวลา ดังเช่นกรณีของประเทศแคนาดา ดังกล่าวแล้วข้างต้น

8. การปรับปรุง/เสริมศักยภาพต่าง ๆ ให้กับระบบการควบคุมต่าง ๆ ที่มีอยู่ในหลาย ๆ ระดับในปัจจุบัน โดยเฉพาะในหน่วยงานระดับกระทรวง ระดับกรม ระดับสำนักงานในแต่ละจังหวัด ให้สามารถทำงานได้อย่างเกิดผลหรือมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรมีการสื่อสารและประกาศนโยบาย หลักการ และการควบคุมต่าง ๆ ให้ชัดเจนในทุกระดับ ต้องมีการกำกับ การติดตาม การตรวจสอบบัญชี การรายงานต่าง ๆ ที่ได้ผลจริง ตรงประเด็น และควรมีกลไกในการรายงานสิ่งที่ไม่ถูกต้อง หรือการกระทำผิดต่าง ๆ ทั้งโดยตั้งใจ ไม่ตั้งใจ และจะต้องมีการแบ่งปันหรือเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติการ/การกระทำต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างโปร่งใส เมื่อรู้ว่ามี การกระทำผิดต่าง ๆ เกิดขึ้น หรือพบว่ามี การกระทำผิด และต้องเป็นการปฏิบัติการที่ได้ผลจริง

ข้อเสนอในการปรับปรุงและพัฒนาระบบการประเมินผลให้มีคุณภาพมากขึ้น

จากการที่ได้มีโอกาสเข้าไปเก็บข้อมูลจากองค์กรต่าง ๆ พบว่า ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในระดับสูง ระดับกลางและระดับล่าง สะท้อนว่าที่ผ่านมาประเทศไทยหรือองค์กรภาครัฐไทยถูกตรวจสอบจากหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนมาก เช่น ข้าราชการระดับสูงหรือระดับ 8 ขึ้นไปถูกตรวจสอบโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในขณะที่เจ้าหน้าที่ระดับล่างลงมาถูกตรวจสอบจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) นอกจากนี้ก็ยังมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) รวมทั้งโครงการพิเศษที่หน่วยงานต่าง ๆ เช่น รัฐสภา ป.ป.ช. ฯลฯ ว่าจ้างให้สถาบันการศึกษาดำเนินการอาทิเช่น องค์กรเพื่อความโปร่งใสสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ (เอแบค) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดลและอื่น ๆ อีกจำนวนมาก ซึ่งการตรวจสอบเหล่านี้เน้นหนักไปในทางการจับผิด เน้นคะแนน เน้นการทำงานเชิงเอกสาร และในหลายๆ กรณีเป็นการเพิ่มภาระให้กับองค์กรเพราะเจ้าหน้าที่มีภารกิจต่างๆ มากอยู่แล้วและในหลาย ๆ กรณีพบว่าทำให้ไม่มีเวลาทำงานตามภารกิจที่กำหนดไว้ได้อย่างเต็มที่เพราะต้องเตรียมเอกสารต่าง ๆ เพื่อรองรับการประเมินเชิงตรวจสอบแต่ในขณะเดียวกันสิ่งที่ขาดหายไปก็คือการส่งเสริมและสนับสนุนในเชิงการพัฒนาพบว่ามีน้อยมากหรือแทบไม่มีเลยประกอบกับในช่วงที่ผ่านมาไม่มีการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจบริบทของแต่ละองค์กรที่มีภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบที่ต่างกันซึ่งหมายถึงด้วยว่าภาระในการทำงานและระดับของความรับผิดชอบนั้นแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงแต่ก็ใช้ตัวชี้วัดเดียวกัน ด้วยเหตุนี้การประเมินเชิงพัฒนาและเชิงเสริมพลัง จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งหรือมีความสำคัญมากกว่าการประเมินเชิงการตรวจสอบและการประเมินคุณธรรม/จริยธรรมที่อยู่บนฐานคิดหรือฐานคติที่ว่าหน่วยงานที่ทำการประเมินนั้นมีคุณธรรม/จริยธรรมมากกว่าหน่วยงานที่ถูกประเมินหรือเป็นการประเมินที่ต้องการวัดความดี ความงาม ความซื่อสัตย์ในขณะที่ไม่ได้มีกระบวนการในการส่งเสริมให้คนทำความดีหรือมีคุณภาพชีวิตที่ดีแต่อย่างใดส่วนหนึ่งเป็นเพราะการประเมินเชิงการตรวจสอบนั้นมีอยู่จำนวนมากแล้ว แต่ก็เห็นได้ว่าไม่สามารถช่วยทำให้ประเทศชาติบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้ในระดับที่น่าพึงพอใจมากเท่าใดนักและในหลาย ๆ เรื่องยังมีปัญหาในระดับรุนแรงอีกด้วย

ดังนั้นการคิดค้น การทำงานเชิงรุก เชิงสร้างสรรค์ เชิงบวก เชิงการพัฒนาจึงมีความสำคัญกว่าการทำงานเชิงการประเมินแบบตรวจสอบที่เน้นการจับผิด ที่ทำให้คนเบื่อหน่าย ไม่เกิดการเรียนรู้ และเป็นการลดทอนพลังของบุคลากรและองค์กร จึงนำมาสู่การหยิบยกแนวคิด การประเมินภาพลักษณ์ที่กำลังได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในปัจจุบันซึ่งก็คือ “แนวคิดการจัดทำภาพลักษณ์สำหรับภาคสาธารณะ” เพื่อร่วมกันคิดค้นหาทางออกให้กับองค์กรภาครัฐไทยที่กำลังประสบปัญหาต่าง ๆ หลายด้านโดยเฉพาะเรื่องจำนวนและคุณภาพหรือคุณสมบัติที่เหมาะสมของบุคลากรที่จะเข้ามาสานต่องานท่ามกลางการเปลี่ยนผ่านเป็นสังคมผู้สูงอายุของไทยที่บุคลากรที่มีคุณค่าและคุณภาพจำนวนมากกำลังทยอยเกษียณอายุราชการ ในขณะที่แผนกำลังคนของภาครัฐก็ยังไม่มีความชัดเจนและปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความไม่สามารถในการแข่งขันในบริบทโลกซึ่งสามารถดูได้จากตัวเลขการส่งออกที่ตกต่ำลงทุกประเภท เป็นต้น ดังนั้น การคิดค้นแนวทางการทำงานร่วมกันแบบอื่น ๆ ดังเช่น การผลักดันให้มีการศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่อง “การจัดทำภาพลักษณ์ขององค์กรภาครัฐหรือภาคสาธารณะ” (Branding for the public sector) อย่างจริงจังตามแนวคิดที่นำเสนอไว้แล้วในรายงานฉบับนี้ ก็น่าจะเป็นอีกทางออกหรือทางเลือกหนึ่งในการส่งเสริมศักยภาพการทำงานของภาครัฐให้เป็นไปในทิศทางที่ทั่วโลกยอมรับร่วมกันได้มากขึ้นหรือไม่

สำหรับระบบการประเมินผลที่มีอยู่ในปัจจุบัน ที่มีหลายรูปแบบ หลายมิติ หลายองค์กรเกี่ยวข้อง ก็ควรได้รับการปรับปรุงและพัฒนาให้มีความเชื่อมโยงเป็นขบวนเดียวกัน โดยมีองค์กร/หน่วยงานภาคปฏิบัติในระดับกระทรวง โดยสำนักงานปลัด และในระดับกรม รวมทั้งสำนักงานสาขาของแต่ละกระทรวงในแต่ละจังหวัดเป็นตัวตั้ง ทั้งนี้ ขออนุญาตให้ข้อเสนอแนะว่า ควรให้บุคลากรของแต่ละส่วนงานที่กล่าวมาได้มีโอกาสมานั่งคุยกัน ปรึกษาหารือกัน เพื่อทบทวนระบบการประเมินผลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานของตนว่าเป็นอย่างไร จุดอ่อน จุดแข็ง ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ ๆ ที่ผ่านมาคืออะไร และจะทำไมอย่างใดให้มีคุณภาพ สามารถใช้การได้ดี ทำให้ช่วยมองเห็นภาพรวมของการทำงานของหน่วยงานร่วมกัน ทำให้เห็นว่ามีอะไรบ้างที่สำเร็จ อะไรยังไม่สำเร็จ เป็นเพราะอะไร และทุกส่วนงานจะมาเชื่อมโยงกันด้วยระบบการประเมินผลที่ดีมีคุณภาพได้อย่างไร และควรจัดทำเป็นผังขั้นตอนการไหลของข้อมูลจากไหนไปไหน (Flow Chart) มีอะไรบ้างที่จำเป็นต้องนำมาแบ่งปันกันระหว่างส่วนงานต่าง ๆ ในระดับกอง ระดับกรม ระดับกระทรวง และระดับหน่วยงานในแต่ละจังหวัด นอกจากนี้ บางหน่วยงานก็มีระบบการประเมินผลภายใน หรือ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร หรือ ส่วนงานใดก็ได้ที่สามารถแสดงบทบาทเป็นเจ้าภาพในการจัดการพูดคุยกันตามคำถามต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ที่สามารถทำให้เกิดการเชื่อมโยงหรือบูรณาการสาระสำคัญต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงานเข้าด้วยกัน ทำให้สามารถมองเห็นภาพรวมทั้งหมดรวมกันได้ จะทำให้เกิดพลังในการทำงานร่วมกันมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่หรือความรับผิดชอบหลักในเรื่องการกำกับ ติดตาม และประเมินผลอยู่แล้ว ก็สามารถปรับปรุงและพัฒนาระบบการประเมินผลที่มีอยู่ของหน่วยงานได้เลย โดยไม่ต้องรอให้ใครมาสั่ง ตามที่นำเสนอในแผนภาพด้านล่างนี้ จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันระบบการประเมินผลที่เป็นอยู่ มักจะประกอบไปด้วย 4 ส่วนหรือ 4 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ 1) การประเมินตนเอง 2) การประเมินโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้รับบริการ/กรรมการชุดต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอก 3) การประเมินโดยผู้ประเมินภายนอก ที่มีภารกิจตามกฎหมาย และ/หรือ นักวิชาการจากสถาบันการศึกษาอุดมศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมิน และมีความเป็นกลาง และ 4) การประเมินโดยหน่วยงานที่ได้รับการส่งเสริม/สนับสนุนให้จัดตั้งขึ้นภายในหน่วยงาน หรือ ที่เรียกกันว่า ก.พ.ร. น้อย ซึ่งจริง ๆ แล้วหน่วยงานทุกหน่วยงาน ทุกระดับ ทุกประเภท สามารถดำเนินการปรับปรุงสิ่งที่ทำอยู่ให้มีคุณค่า มีศักยภาพ มีความหมายต่อหน่วยงานและบุคลากรของตนได้เลย หรือ

สามารถปรับระบบต่าง ๆ เหล่านี้ให้มีความเชื่อมโยงกัน และสามารถเพิ่มเติมมิติการประเมินเรื่องคุณธรรม จริยธรรมเข้าไปในสิ่งที่ทำได้เลยเช่นกัน โดยมีรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้คือ

1) **การประเมินตนเอง (Self-Assessment)** ซึ่งโดยปกติ มักจัดทำในรูปของรายงานการประเมินผลตนเอง หรือ ที่เรียกกันว่า SAR (Self-Assessment Report) ซึ่งมีกระบวนการและวิธีการทำที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละหน่วยงาน แต่เท่าที่ทราบส่วนใหญ่มักจะเป็นการใช้วิธีการกรอกแบบสอบถาม หรือแบบประเมิน ซึ่งวิธีการนี้ ก็ยังสามารถดำเนินการได้ หรือยังคงมีความจำเป็นอยู่ โดยเฉพาะการสืบค้นประเด็นความพึงพอใจในงานที่ทำ และความพึงพอใจในผลงานของตนเอง เพื่อนร่วมงาน หน่วยงานที่สังกัด ฯลฯ แต่ทั้งนี้ ก็ควรมีวิธีการและมิติอื่น ๆ ในเชิงลึกด้วย หรือสามารถทำให้ “การประเมินตนเอง” เป็นการเรียนรู้ร่วมกันอย่างแท้จริงในหน่วยงานได้ด้วย โดยสามารถผนวกเรื่องการประเมินระดับคุณธรรม จริยธรรมของตนเองของบุคลากรแต่ละคน เข้าไปด้วย ซึ่งสามารถจัดในรูปแบบอื่น ๆ อีกมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินตนเองที่เน้นไปที่ การหันกลับมามองตนเองอย่างลึกซึ้ง พร้อม ๆ กับการสื่อสารกับคนอื่น ๆ ซึ่งในปัจจุบันมีหลักสูตรต่าง ๆ เกี่ยวกับการวิจัยตนเอง การประเมินหรือวิเคราะห์ตนเอง ว่าตนเองเป็นคนแบบไหน อาทิเช่น หลักสูตรนพลักษณ์ หลักสูตรจิตตปัญญาศึกษา หลักสูตรสุนทรียสนทนาต่าง ๆ ที่จัดโดยองค์กรเอกชนหลายองค์กร ฯลฯ ซึ่งสามารถส่งเสริมให้บุคลากรไปเรียนรู้และนำมาใช้ในองค์กร หรืออาจเชิญวิทยากรผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ มาช่วยจัดกระบวนการให้กับองค์กร เพื่อให้บุคลากรสามารถ “อ่านตนเอง มองตนเอง เห็นตนชัด” และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตนเองได้ในทันที โดยไม่ต้องรอให้ใครมาประเมิน ถ้าทุกหน่วยงานสามารถดำเนินการตรงนี้ได้ จะทำให้เกิดความเข้าใจกัน การเคารพซึ่งกันและกัน ไม่เบียดเบียนกัน ให้อภัยกัน พร้อมเรียนรู้และเปลี่ยนแปลงตนเอง ก็จะทำให้องค์กรเกิดภาพใหม่ที่สวยงาม ไม่จอมปลอม หรือไม่ใช้การประเมินหลอก ๆ ที่ไม่ได้มีการลงลึกไปถึงระดับจิตสำนึกหรือจิตใต้สำนึกภายในของแต่ละคน ซึ่งจริง ๆ แล้ว จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านคุณธรรม จริยธรรม โดยไม่รู้ตัว หรือโดยที่เราไม่ต้องพูดถึงหรือท่องบ่น คำว่า “คุณธรรม จริยธรรม” อยู่ตลอดเวลาแต่อย่างใด ดังนั้น ควรพลิกการประเมินตนเอง ให้เป็นการประเมินเชิงสร้างสรรค์ เชิงเสริมพลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังการเปลี่ยนแปลงจากด้านใน หรือในระดับของจิตสำนึก และควรมีการจัดทำระบบบันทึกข้อมูล จากการสะท้อนของผู้เข้าร่วมกิจกรรมในการประเมินตนเองและวิเคราะห์ตนเอง ด้วยแนวคิดหรือชุดเครื่องมือเชิงบวกต่าง ๆ ดังที่ยกตัวอย่างไว้ข้างแล้วนั้นด้วย เพราะแต่ละคนจะมีระดับการเปลี่ยนแปลงที่ไม่เท่ากัน บางคนเปลี่ยนแปลงได้เร็ว บางคนยังต้องการการสนับสนุนหรือการเกื้อกูลเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นระยะเวลาหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละคนมีที่มา หรือมีปัจจัยเงื่อนไขต่าง ๆ ในชีวิตที่ไม่เหมือนกัน บางคนอาจจะผ่านเหตุการณ์ความรุนแรงต่าง ๆ ในชีวิตมาอย่างยาวนาน และถูกกดทับไว้ ฯลฯ ดังนั้น การบันทึกข้อมูล และ/หรือ การส่งเสริมให้มีการบันทึกข้อมูลของตนเองด้วยแบบบันทึกประจำวันของแต่ละคน จะทำให้มีข้อมูลสำคัญ ที่สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงตนเองไปตามลำดับขั้น หรืออาจเปลี่ยนแปลงแบบ 360 องศาในเวลาอันรวดเร็วก็ได้ และยังสามารถนำข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละท่านมาแบ่งปันซึ่งกันและกัน เพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน และเพื่อประเมินภาพรวมในเรื่องศักยภาพการทำงานร่วมกันต่อไปได้ด้วย

2) **การประเมินโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร (Stakeholder-based Evaluation)** ซึ่งมีหลายแบบ หลายประเภท ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละองค์กร ซึ่งจากการเข้าไปสัมภาษณ์หน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้การทำงานของโครงการนี้ พบว่า บางหน่วยงานให้ความสำคัญกับการประเมินโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ที่จัดให้มีการประเมินโดยผู้เข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ หรือ ผู้รับบริการประเภทต่าง ๆ ของกรม ฯ หรือกระทรวงตลอดเวลา และมีการนำผลการประเมิน และ/หรือ เสียงสะท้อนต่าง ๆ เหล่านั้น มาใช้ในการปรับปรุงการทำงานตลอดเวลาเช่นกัน จนทำให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้า

ได้รับรางวัลต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เพราะมีการพึงเสียงสะท้อนจากผู้รับบริการและนำมาปรับปรุงหรือพัฒนาระบบการทำงานในด้านต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำ ที่เป็นตัวอย่างที่ดีมาก แต่ประเด็นสำคัญที่พบ ก็คือหน่วยงานต่าง ๆ ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมด ยังไม่ได้จัดเก็บข้อมูลต่าง ๆ จากการประเมินอย่างเป็นระบบ พร้อมนำเสนอต่อสาธารณะด้วยวิธีการและช่องทางต่าง ๆ โดยเฉพาะช่องทางที่สะดวกรวดเร็วที่สุดช่องทางหนึ่งในปัจจุบัน ก็คือ การนำเสนอบนหน้าเว็บไซต์ของหน่วยงาน แต่ยังคงอยู่ในรูปของเอกสารต่าง ๆ และไม่ได้แสดงในรูปของสถิติ กราฟ แผนภาพ แผนผังต่าง ๆ ที่สามารถชี้ให้เห็นว่า ได้มีการประเมินผลโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประเมินด้านความพึงพอใจของผู้รับบริการ/ผู้รับประโยชน์ ฯลฯ ควรแสดงให้เห็นสาธารณะได้รับทราบ และควรเป็นการนำเสนอในเชิงวิชาการอย่างเป็นระบบ โดยใช้เทคนิคและเครื่องมือต่าง ๆ เข้ามาช่วย โดยมีมิติในเรื่อง “เวลา” หรือ “ระยะเวลา” หรือที่เรียกว่า “Time series data” และ “Time series analysis” จะช่วยให้มองเห็นพัฒนาการในด้านต่าง ๆ ขององค์กรได้ดี ภายใต้วงเวลาหนึ่ง ๆ นอกจากนี้ ยังสามารถผนวกเรื่อง การประเมินคุณธรรม จริยธรรมของบุคลากรองค์กรภาครัฐเข้าไปในการประเมินโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือ เพิ่มคำถามเกี่ยวกับความพึงพอใจที่เชื่อมโยงกับประเด็นต่าง ๆ ที่สะท้อนเรื่องคุณธรรม จริยธรรม เช่น การให้คำแนะนำ/การให้ความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่เป็นอย่างไร ได้รับการปฏิบัติอย่างไร การใช้คำพูด สายตา เป็นอย่างไร แสดงถึงความเคารพในผู้รับบริการหรือไม่ อย่างไร หรือให้ความสำคัญกับเรื่องคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่ เป็นอย่างไร หรือในกรณีของการทุจริตคอร์รัปชัน หรือการเรียกรับสินบน ผลประโยชน์ต่าง ๆ จากเจ้าหน้าที่ เคยประสบไหม? เป็นอย่างไร? ทำอย่างไร? เป็นต้น

3) การประเมินโดยบุคคลภายนอก (External Evaluation) ซึ่งโดยปกติ แต่ละหน่วยงาน ก็ต้องได้รับการประเมินภายนอกจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอีกระดับหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรในระดับนโยบาย และ/หรือ ระดับการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการทำงานขององค์กรภาครัฐ ที่เป็นภารกิจตามกฎหมาย อาทิเช่น สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. ป.ป.ช. ป.ป.ท. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือในกรณีของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ผ่านมาก็มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า “สมศ.” และในหลาย ๆ กรณี หลาย ๆ หน่วยงานได้มีการว่าจ้างผู้ประเมินภายนอกที่เป็นนักวิชาการจากสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ซึ่งอาจเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานระดับกระทรวง หรือระดับกรมเอง หรือเป็นการดำเนินการโดยองค์กรที่มีภารกิจตามกฎหมายข้างต้น เนื่องจากพิจารณาว่า นักวิชาการจากสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษามีความเชี่ยวชาญ มีความเป็นกลาง หรือสามารถรับฟังข้อมูลจากทุกฝ่ายได้อย่างเป็นกลาง ไม่ด่วนตัดสิน ไม่เป็นอันตราย ทำให้ผู้รับการประเมินกล้าพูด กล้าวิจารณ์ กล้าแสดงความคิดเห็น กล้าเสนอแนะได้มากกว่าการใช้บุคลากรของภาครัฐด้วยตนเอง เป็นต้น ซึ่งที่ผ่านมามีการประเมินโดยบุคคลภายนอกนี้ ก็มีอยู่จำนวนมาก แต่ประเด็นปัญหาสำคัญคือ แต่ละหน่วยงาน อาจจะได้มีการนำรายงานหรือผลการประเมินมารวบรวมไว้ในที่เดียวกัน และไม่มีการนำรายงานการประเมินผลเหล่านั้นมาทำการสังเคราะห์ เพื่อสะท้อนความรู้ภายใต้มิติของ “เวลา” หรือการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้ช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ เช่น ช่วง 3-5 ปี 10 ปี 15 ปี หรือ 20 ปี เป็นต้น นอกจากนี้ ยังคงพบว่า การประเมินโดยผู้ประเมินภายนอก ยังคงเป็นการมุ่งเน้นไปที่การเก็บข้อมูลและนำข้อมูลมาทำการวิเคราะห์ และไม่มีการส่งผลประเมินกลับไป ทำให้ผู้ถูกประเมินได้ทราบผลการประเมิน หรือถ้าต้องการทราบ ต้องไปสืบค้นเอาเอง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีเสียงสะท้อนมาเช่นกันว่า จำนวนมากยังคงเน้นการทำงานเชิงเอกสาร ไม่มีการสื่อสารแบบสองทาง หรือการรับฟังผู้ถูกประเมิน ทำให้เป็นการตัดสินจากมุมมองของผู้ประเมินเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น จึงควรปรับปรุงหรือเสนอให้มีการปรับปรุง ให้มีวิธีการกลยุทธ์ มิติอื่น ๆ และถ้าต้องการผนวกเรื่อง คุณธรรม จริยธรรม

เข้าไปด้วย ก็สามารถทำได้ โดยไม่ต้องทำแยก เพราะจะเป็นการเพิ่มภาระงาน ดังได้กล่าวมาแล้วหลายครั้งในส่วนก่อนหน้า ในรายงานฉบับนี้

4) การประเมินโดยกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ที่มีอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับกรม หรืออาจอยู่ในระดับกระทรวง ที่เรียกว่า ก.พ.ร. น้อย หรือ บางหน่วยงานอาจจะไม่ได้เรียกชื่อนี้ก็ตาม แต่โดยปกติ การประเมินโดยหน่วยงานประเมินในระดับหน่วยงานนี้ เท่าที่ทราบส่วนใหญ่เป็นเพียงแค่การจัดทำข้อมูลตามตัวชี้วัดของ ก.พ.ร.ยังไม่ค่อยมีมิติอื่น ๆ ซึ่งตรงนี้สามารถเสริมพลังให้ ก.พ.ร. น้อย หรือกลไกอื่นใดในระดับนี้ ได้มีบทบาทในเรื่องอื่น ๆ ด้วยก็จะช่วยทำให้การประเมินผลที่เป็นอยู่เป็นสิ่งที่ เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานและบุคลากรมากยิ่งขึ้น ไม่ใช่เป็นอุปสรรค หรือ เป็นสิ่งที่น่าเบื่อหน่าย หวานอมขมกลืนที่รอเวลาที่ยากจะจัดออกไปมากกว่าการช่วยกันทำให้มีคุณค่าหรือเป็นประโยชน์ต่อทุกคนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสริมพลังให้ ก.พ.ร. น้อยสามารถทำการประเมินเชิงเสริมพลัง (Empowerment Evaluation) ได้ด้วย (อรทัย อาจอำ, 2549, 2550) หรือถ้าไม่สามารถดำเนินการได้เอง เพราะอาจจะมองว่าเป็นคนภายในเหมือนกัน หรือ อยู่ในสถานภาพเดียวกัน หรืออาจจะมีปัญหาที่ไม่ลงรอยกันอยู่ หรือมีช่องว่างในการสื่อสาร การยอมรับซึ่งกันและกัน ฯลฯ ก็สามารถที่จะเชิญบุคคลภายนอกที่มีความรู้และประสบการณ์ในการเสริมพลังบุคคล พลังองค์กร พลังชุมชน พลังสังคม มาทำกิจกรรมตรงนี้ให้ได้ด้วยเช่นกัน และที่สำคัญคือ ควรมีการบันทึกและสรุปผลการทำงานในเชิงเสริมพลังด้วยทุกครั้ง เพื่อยกระดับการทำงานในทุกเรื่อง ทุกมิติให้เป็นการทำงานในเชิงวิชาการ ที่ขับเคลื่อนบนฐานความรู้ ก็จะช่วยให้ทราบว่า ปัจจุบันอยู่ ณ จุดไหน กำลังก้าวเดินไปทางไหน มีอะไรที่ควรทำต่อ อะไรที่เป็นปัญหา-อุปสรรค ฯลฯ ซึ่งจะทำให้สามารถวางแผนในการทำงานได้อย่างเป็นระบบ มีความสอดคล้องกับข้อมูลต่าง ๆ ที่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ซึ่งจริง ๆ แล้วตรงนี้ ถือเป็นเรื่องสำคัญมากที่สุดเรื่องหนึ่งที่ทุกคนทุกฝ่ายต้องช่วยกันขบคิด และปรับกระบวนการให้ทันกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลง

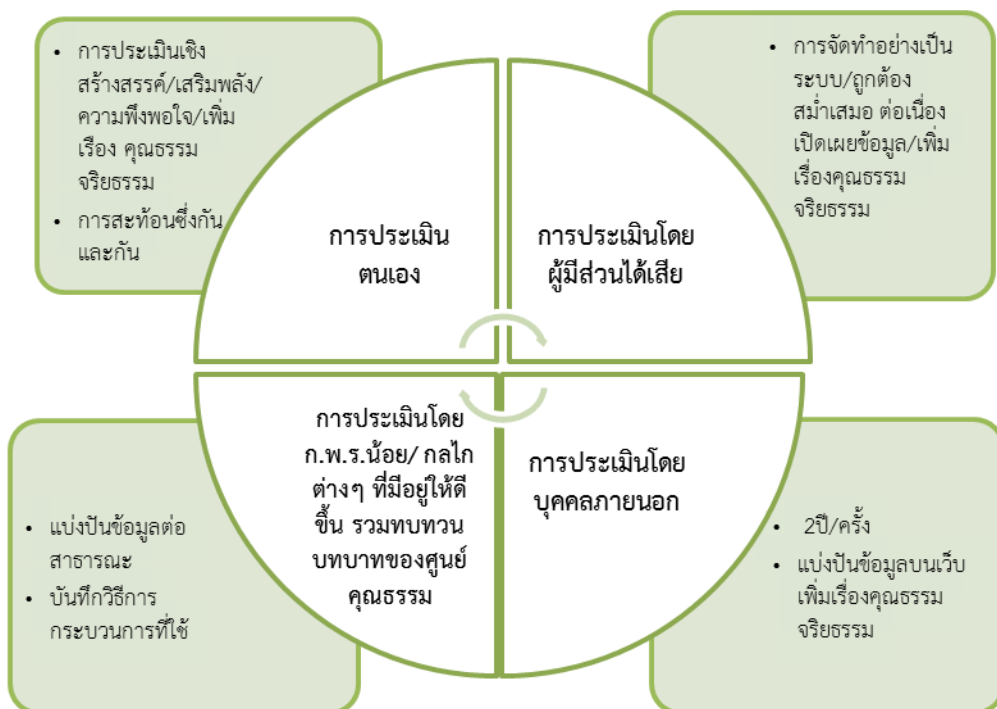
แต่ในความเป็นจริง กลับพบว่า สังคมไทยยังไม่ให้ความสำคัญ หรือเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของหน่วยงานต่าง ๆ ทุกประเภท ไม่ใช่เฉพาะหน่วยงาน/องค์กรภาครัฐเท่านั้น ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่ทุกคน ทุกฝ่าย ทุกองคาพยพจะต้องช่วยกันแก้ไข ปรับปรุง ทำให้ดีขึ้น มิเช่นนั้น ก็จะไม่สามารถร่วมมือและแข่งขันกับชุมชนนานาชาติ ที่ขับเคลื่อนบนฐานของความรู้อย่างจริงจัง หรือมีความจริงจังมากกว่าประเทศไทยในเกือบทุกมิติ โดยเฉพาะมิติการสร้างความรู้นี้ พบว่า ประเทศไทยหรือองค์กรภาคส่วนต่าง ๆ จำนวนมากยังคงติดกับดักวิธีการสร้างหรือการแสวงหาความรู้แบบเดิม ๆ ที่ปฏิบัติกันมาเป็นเวลายาวนาน ทำให้องค์ความรู้ที่สร้างขึ้นไม่สามารถนำมาใช้ได้ เพราะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่สลับซับซ้อน ไม่แน่นอน ผันแปรหรือมีความเป็นพลวัตสูงมาก

ดังนั้น องค์กรฯพหุทั้งหมดยกเว้นที่เกี่ยวข้องจะต้องปรับตัวให้ทันกับความเป็นพลวัตดังกล่าวของสังคมด้วย มิเช่นนั้น ก็จะล่องลอย ไม่ได้อยู่กับความจริง ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ สังคมมีความเป็นพหุลักษณะ หรือมีลักษณะหลาย ๆ อย่าง ทั้งพหุลักษณะทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางวัฒนธรรม/ประเพณี ทางประชากรที่มีความหลากหลายทั้งด้านชาติพันธุ์ เผ่าพันธุ์ ชนชั้นสีผิว เพศสภาพ ศาสนา วิถีคิด วิถีทำ พฤติกรรม ศีลธรรม ความเชื่อ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ล้วนต้องการมุมมองที่เปิดกว้าง พร้อมทั้งจะทำความเข้าใจสรรพสิ่งที่หลากหลายที่ดำรงอยู่เหล่านี้จากมุมมองของผู้เป็นเจ้าของเรื่องนั้น ๆ เอง ถ้าทุกคนหรือองค์กรที่มีหน้าที่ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรที่ทำงานด้านการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม ดังเช่น ศูนย์คุณธรรม หรือองค์กรอื่นใด สามารถปรับกระบวนการทัศน์ทัศนคติ มุมมองตรงจุดนี้ได้ จะทำให้สามารถเข้าถึงความจริงต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ได้มากขึ้น และควรเป็นการเข้าถึงความจริงแบบไม่ตัดสินจากหลักการของตนเอง ที่คิดว่าดีกว่า ถูกต้องกว่าของคนอื่น ๆ เพราะจริง ๆ แล้ว คนทุกคน ทุกองค์กรล้วนมีปัจจัย-เงื่อนไขต่าง ๆ ในชีวิตหรือในองค์กรที่ไม่เหมือนกัน และรอให้มีการคลี่คลาย หรือ

เปิดเผยความจริงต่าง ๆ จากผู้ศึกษาวิจัยที่เข้าใจเรื่อง ความเป็นพหุลักษณะ (Pluralism) หรือสังคมพหุลักษณะ พหุวัฒนธรรม พหุความคิด (Pluralist Society) ก็จะทำให้ขับเคลื่อนบนฐานของความรู้ที่เป็นจริงได้อย่างแท้จริง

โดยสรุป หน่วยงานภาครัฐและภาคีหุ้นส่วนทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในการเสริมศักยภาพองค์กรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความสามารถในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของสังคมได้อย่างทันท่วงที มีความโปร่งใส มีความสามารถในการตรวจสอบได้ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน มีภาวะผู้นำที่ดี มีการตัดสินใจบนฐานของคุณธรรม จริยธรรมหรือหลักการที่ถูกต้องเพื่อส่วนรวม มีการสร้างพลังองค์กรด้วยวัฒนธรรม คุณค่า ค่านิยมในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และมีระบบการสื่อสารเรื่องคุณธรรม จริยธรรมในองค์กร พร้อมทั้งสามารถทำงานร่วมกับองค์กรภาคีต่าง ๆ บนฐานการเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งองค์กรภาครัฐ องค์กรอื่น ๆ รวมถึงศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ควรมีการฉุกคิด ตระหนักถึงประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกำกับ ติดตาม และประเมินผล ดังที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น และนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนา ระบบการประเมินผลที่เป็นอยู่ให้มีคุณภาพ มีลักษณะที่สร้างสรรค์ เสริมพลัง มีความเชื่อมโยง มีความเป็นระบบ ใช้การได้ มีการเติมเต็มซึ่งกันและกัน พร้อมทั้งมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ มีคุณค่า มีประโยชน์ และสามารถตอบโจทย์ขององค์กรและสังคมได้อย่างแท้จริงต่อไป

แผนภาพที่ 8 ข้อเสนอในการปรับปรุงและพัฒนาระบบการประเมินผลให้มีคุณภาพมากขึ้น

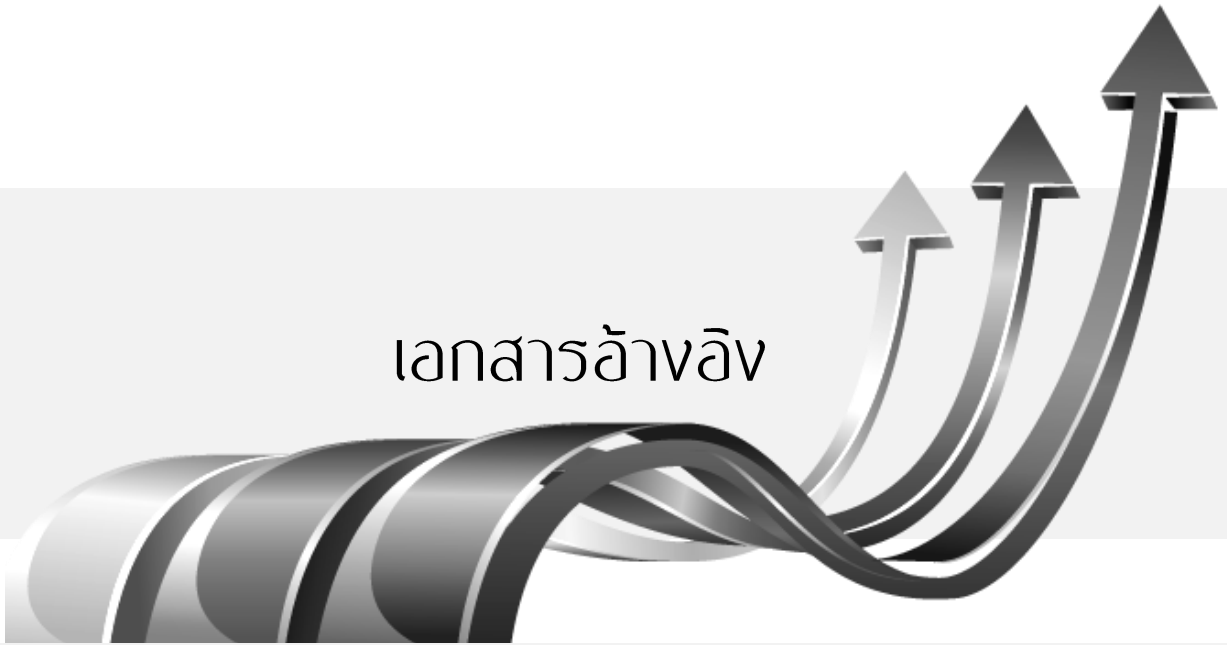


ข้อเสนอบทบาทของศูนย์คุณธรรม

สำหรับบทบาทหรือภารกิจของศูนย์คุณธรรมในการส่งเสริมด้านคุณธรรม จริยธรรมขององค์กรภาครัฐนั้น โดยภาพรวม ควรแสดงบทบาทเป็นกัลยาณมิตร และบทบาทในการเป็นผู้เอื้อหรือสนับสนุนกระบวนการ

เรียนรู้ในเรื่องคุณธรรม จริยธรรมให้กับองค์กรภาครัฐ โดยการส่งเสริมการค้นหากระบวนการและวิธีการในการสร้างการเรียนรู้ด้านคุณธรรมจริยธรรม พร้อมทั้งส่งเสริมพฤติกรรมด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภาพลักษณ์ของหน่วยงาน องค์กร หรือภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของประเทศได้ และถ้าจำเป็นต้องดำเนินการในเรื่องการประเมินภาพลักษณ์ด้านคุณธรรม จริยธรรม ก็ควรมีการสื่อสารซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ ชัดเจนตั้งแต่ต้น โดยสามารถประยุกต์ใช้ ข้อเสนอกรอบแนวคิด และกรอบการประเมินดังกล่าวข้างต้นมาใช้ในการสื่อสารกับองค์กรภาครัฐ หรือใช้เป็นแนวทางในการระดมความคิดเห็นต่าง ๆ จากองค์กรภาครัฐได้เลย และควรเป็นการทำงานร่วมกันแบบเสมอภาค เท่าเทียม ด้วยท่าทีที่เป็นมิตร และศูนย์คุณธรรม สามารถมีบทบาทในการผลักดันจากเล็กไปใหญ่ หรือทำร่วมกับหน่วยงาน/องค์กรภาคส่วนที่พร้อมก่อน และมีการศึกษาวิจัยควบคู่กันไปตลอดเวลา ไม่ควรทำโดยไม่มีการบันทึกและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการทำงานร่วมกันตลอดเวลา ทั้งนี้ ทุกฝ่ายควรปรับความคิดเข้าหากัน และควรมองร่วมกันว่าภารกิจที่กำลังดำเนินการหรือจะดำเนินการร่วมกันต่อไปนั้น ถือเป็นการลงทุนทางสังคม (Social Investment) ที่คุ้มค่า ที่ทุกฝ่าย ทุกระดับ ทุกภาคส่วน ควรให้ความสำคัญอยู่ในลำดับต้น ๆ เพราะเป็นการสร้างระบบคุณค่าใหม่ (New value system) ในการทำงาน ที่จะสามารถนำพาทั้งองค์กรภาครัฐไทยและสังคมไทยไปสู่การมีภาพลักษณ์ที่ได้รับการยอมรับจากชุมชนนานาชาติหรือประชาคมโลกได้ในที่สุด

เอกสารอ้างอิง



- กลุ่มงานธรรมาภิบาล กฟผ. สำนักผู้ว่าการ. (ไม่ระบุปี). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Indicators of good Governance)*. สืบค้นออนไลน์ จาก www2.egat.co.th ในวันที่ 10 กรกฎาคม 2558.
- กิตติเดช ฉันทังกุล. (2556). *สรุปผลการศึกษาคอร์รัปชันในประเทศไทย (ขั้นตอนที่ 2: การศึกษาเชิงปริมาณ)*. สืบค้นออนไลน์จาก www.tdri.or.th ในวันที่ 10 กรกฎาคม 2558.
- กิตติยา โสภณโกโคย. (2553). “คุณธรรม” “จริยธรรม” และการดำรงอยู่กับสังคมประชาธิปไตย (ความหมายและแนวคิดเชิงทฤษฎี). สืบค้นออนไลน์ จาก www.ombudsman.go.th ในวันที่ 18 มีนาคม 2558.
- คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา. (2553). *เอกสารวิชาการพัฒนาการจริยธรรมของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ*. สืบค้นออนไลน์จาก www.senate.go.th ในวันที่ 18 มีนาคม 2558.
- จรวพร ธรณินทร์. (2550). *ความหมายและหลักการของคุณธรรมศีลธรรมจริยธรรมจรรยาบรรณและธรรมาภิบาล*. สืบค้นออนไลน์จาก www.charuaypontorranin.com ในวันที่ 18 มีนาคม 2558.
- จรรุวรรณ สุขุมาลพงษ์. (2556). *แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- จิตรา ปานอ่อน. (มปป). *แนวทางการส่งเสริมจริยธรรมในส่วนราชการและจังหวัด*. เอกสารประกอบการสัมมนาคณะกรรมการจริยธรรม โครงการสัมมนาเรื่อง แนวทางการส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือนระดับกระทรวง ปีงบประมาณ 2557.
- ฉันทัทธัย (อรัญญ) อาจอ่ำ และ สุภรต์ จรัสสิทธิ์. (2558). *ข้อเสนอโครงการวิจัยและพัฒนา “การจัดทำดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลขององค์กรภาครัฐในประเทศไทย*. เอกสารประกอบการประชุมในวันที่ 18 พฤษภาคม 2558 จัดโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ร่วมกับ ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ในโครงการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรมของภาครัฐในประเทศไทย.
- ฉันทัทธัย(อรัญญ) อาจอ่ำ และ สุภรต์ จรัสสิทธิ์. (2558). *ผลการศึกษาศาณการณภาพลักษณ์ และข้อเสนอแนวทางการพัฒนาดัชนีคุณธรรม/จริยธรรมองค์กรภาครัฐไทย*. เอกสารประกอบการประชุมในวันที่ 15 กันยายน 2558 จัดโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ร่วมกับ ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ในโครงการพัฒนาดัชนีภาพลักษณ์คุณธรรมของภาครัฐในประเทศไทย.
- ฉันทัทธัย(อรัญญ) อาจอ่ำ และสุภรต์ จรัสสิทธิ์. (2558). *รายงานความก้าวหน้าการศึกษาศาณการณภาพลักษณ์ของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ร่วมกับ ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน).
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2554). *การศึกษาเพื่อเสริมสร้างความซื่อตรงในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2554). *ระบบการประเมินภาครัฐแบบบูรณาการ Government evaluation system (GES)*. เอกสารการประชุมสัมมนาเสริมสร้างและ พัฒนาเครือข่ายการพัฒนาระบบราชการในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2554.

- นางลักษณ์ วิรัชชัย, ชยุตม์ ภิรมย์สมบัติ, และศจีมาจ ณ วิเชียร .(2550). *การวิจัยและพัฒนาตัวบ่งชี้คุณธรรมจริยธรรม*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม.
- นวนน้อย ตรีรัตน์. (2546). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- บุญวรา สุขะโน. (2557). *ดูต่างชาติมองเรื่องคอร์รัปชันในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ).
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์, นวนน้อย ตรีรัตน์ และ สักกรินทร์ นิยมศิลป์. (2541). *รายงานผลการวิจัยการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย*. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. กรุงเทพฯ.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2537). *การคอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองคณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ยงจิรายุ อุปเสน. (2558). *การสร้างเป้าหมายตัวชี้วัดความสุขชุมชน สู่สังคมที่อยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิหัวใจอาสา สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
- รัตนา สนั่นเมือง. (2557). *ความสำคัญของคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงาน*. สืบค้นออนไลน์ จาก www.lib.nu.ac.th ในวันที่ 10 กรกฎาคม 2558.
- วิศิษฐ์ พรรณรังษี. (2558). *ธรรมาภิบาลของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก สาขาเศรษฐศาสตร์. นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล.
- วีรวิท คงศักดิ์. (2557). *มาตรฐานคุณธรรม จริยธรรมของบุคคลสาธารณะ*. เอกสารประกอบการเสวนาในวันที่ 25 มีนาคม 2558 จัดโดยศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน).
- ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน). (2558). *กลไกเชิงนโยบายของหน่วยงานองค์กร ในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม และธรรมาภิบาลในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์คุณธรรม(องค์การมหาชน).
- ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. (2556). *ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย*. สืบค้นออนไลน์จาก cebf.utcc.ac.th ในวันที่ 10 กรกฎาคม 2558.
- ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงานพัฒนาข้าราชการพลเรือน. (2556). *มาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือน*. สืบค้นออนไลน์จาก <http://www.ocsc.go.th> ในวันที่ 18 มีนาคม 2558.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). (2556). *การคอร์รัปชันในสายตาของภาคธุรกิจ*. ใน *รายการที่วิคิดยกกำลังสอง ออกอากาศวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2557*.
- สภาพัฒนาการแห่งชาติ. (2558). *วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การปฏิรูปประเทศไทยและการปรับเปลี่ยนกลไกภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สังคิต พิริยะรังสรรค์. (2549). “คอร์รัปชันที่คุณทักษิณไม่เคยรู้จัก” *กรุงเทพธุรกิจ*. 12 มกราคม 2549.

- สำนักคุ้มครองและป้องกัน สำนักงาน ป.ป.ท. กระทรวงยุติธรรม. (2557). *ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment-ITA)*. สืบค้นออนไลน์จาก www.pacc.go.th ในวันที่ 10 กรกฎาคม 2558.
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2555). *แนวทางธรรมาภิบาลของก.ล.ต. (Code of Governance)*. สืบค้นออนไลน์จาก www.sec.or.th ในวันที่ 18 มีนาคม 2558.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). (2552). *คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการ : แนวทางการกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย*. สืบค้นออนไลน์จาก www.2.ocsc.go.th ในวันที่ 10 กันยายน 2558.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). (2556). *รายงานสถานภาพจริยธรรมข้าราชการพลเรือนตามประมวลจริยธรรม 2556*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. (2554). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555-2559*. สืบค้นออนไลน์จาก www.nesdb.go.th ในวันที่ 10 กรกฎาคม 2558.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (2557). *คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ระดับกระทรวง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557*. กรุงเทพฯ: วิชั่น พรินท์แอนด์มีเดีย.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2557). *โครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558*. สืบค้นออนไลน์ <http://www.pacc.go.th/index.php/ita>.
- เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์. (2557). *ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย*. เอกสารประกอบการสัมมนาในวันที่ 10 มีนาคม 2557 จัดโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ).
- สุปรียา วงษ์ตระหง่าน.(มปป.). *General concept of Biomedical Ethics. Ethical theory*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อนุชาติ พวงสำลี และอรทัย อาจอ่ำ. (2539). *การพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- อนุชาติ พวงสำลี และอรทัย อาจอ่ำ.(2541). *การพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- อรทัย อาจอ่ำ.(2549). *การประเมินผลเพื่อสร้างเสริมพลังอำนาจ: ทางออกที่ท้าทาย*. พิมพ์ครั้งที่ 1.นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- อรทัย อาจอ่ำ. (2550). *การประเมินผลเพื่อสร้างเสริมพลังอำนาจ: ทางออกที่ท้าทาย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

- Anholt, S. (2015). *Place branding research*. Retrieved from <https://www.gfk.com>.
- Bernama online. (2010). *Glass facts and figures*. In Archived News (26 October, 2010). Retrieved from <http://bernama.com/bernama/>.
- Civil Service Commission of Philippines. (2000). *Ethics and accountability: The Philippine experience*. n.p.
- Doing Business Online. (2015). *Doing business 2016*. Retrieved from www.doingbusiness.org.
- Court, J., Hyden, G. & Mease, K. (2002). *Governance performance: The aggregate picture*. United Nations University.
- Helliwell, J., Jayard, R. & Sachs, J. (Eds.) (2015). *World happiness report 2015*. New York: Sustainable development solutions network.
- Hyden, G. & Court, J. (2002). *Governance and Development*. World Governance Survey Discussion Paper I. United Nations University. August.
- Kant, I. (1788). *Critique of Practical Reason*. Retrieved from <http://philosophy.eserver.org/kant/critique-of-practical-reaso.txt>.
- Kaufman, D. (2003). *Rethinking governance: empirical lesson challenge orthodoxy*. New York, NY: World Bank.
- Kiltgaard, R. (2008). *A holistic approach to the fight against corruption*. In conference of state parties to the United Nations convention against anti-corruption. Bali, Indonesia. January 29. 2008.
- Kohlberg, L., & Lickona, T. (Eds) (1976). *"Moral Stages and Moralization: The Cognitive-Developmental Approach"* *Moral Development and Behavior Theory, Research and Social Issues*. Holt, NY: Rinehart and Winston.
- MacQuarrie, K. (2005). *Public service values & ethics: Are we getting results?* In 6th Global Forum on Reinventing Government Public Service Ethics and Trust in Government.
- McDougle, L.M. (2004). *Understanding and maintaining ethical values in the public sector through an integrated approach to leadership*. n.p.
- Piaget, J. (1956). *The origins of intelligence in children*. (M. Cook, Trans.). NY: International University Press.
- Price waterhouse Coopers Consulting (PwC). (2014). *Economic crime in Thailand*. Bangkok: Pricewaterhouse Coopers Consulting.
- Temporal, P. (2015). *Branding for the public sector: Creating, building and managing brands people will value*. West Sussex, United Kingdom: John Willey and Sons.

The Civil Service Commission of Philippines. (2000) *.Enhancing ethical behavior in business and government*. Retrieved from <http://unpan1.un.org/> .

The world bank group. (2014). *Worldwide governance indicators*. Retrieved from www.govindicators.org.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (n.d.) *What is good governance?*. Retrieved from www.unescap.org.

World Health Organization (WHO). (2013). *Global status report on road safety 2013*. Luxembourg: WHO.

Worldwide Governance Indicators. (2014). *Country data report for Thailand 1996-2013*. Retrieved from <http://info.worldbank.org>.

Websites ขององค์กรต่าง ๆ ที่เข้าไปเยี่ยมชมและศึกษาข้อมูล (เพิ่มเติม) ได้แก่

www.unpan.org.

www.undp.org.

www.pisa.com

www.oecd.org.

www.wef.org.

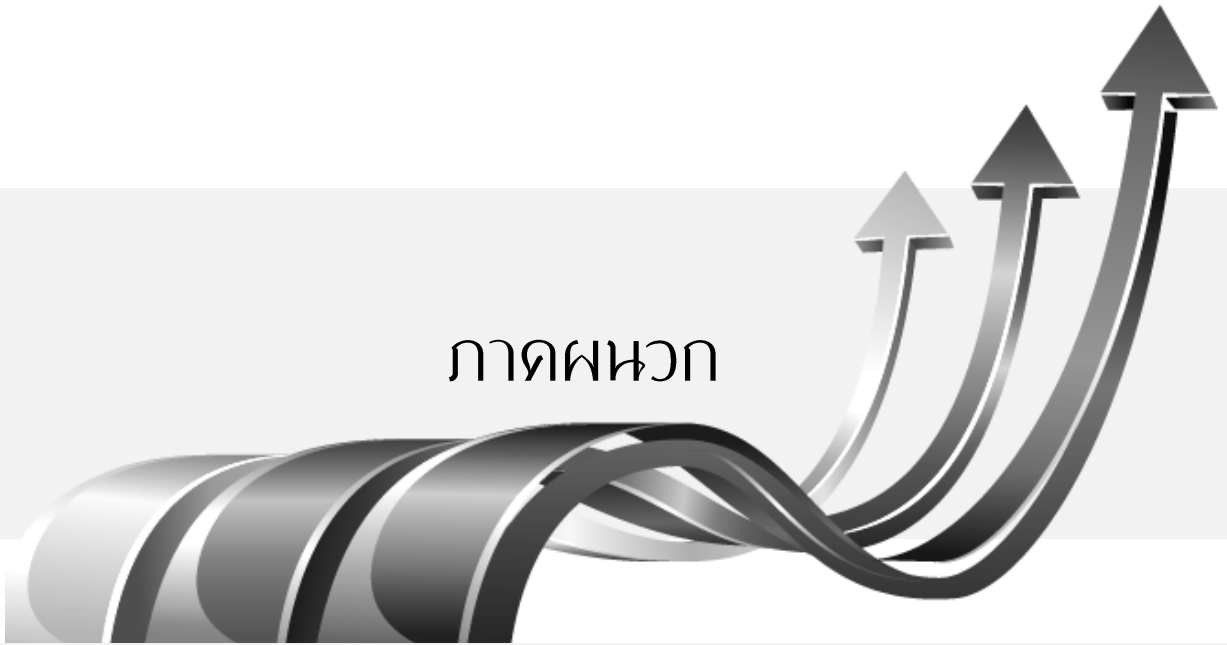
www.wipo.org.

www.imd.org.

www.globalethics.org.

www.theeconomist.org.

การผสม



ภาคผนวก ก

ระบบและกลไกการประเมิน ดัชนี และเครื่องมือในการวัดและประเมินผลองค์กรภาครัฐที่สำคัญของไทยและต่างประเทศ

ตารางที่ 1 ระบบการประเมิน ดัชนี และเครื่องมือในการวัดและประเมินผลองค์กรภาครัฐที่สำคัญของไทย

ระบบการติดตามและประเมินผลที่เป็นอยู่	แนวคิดที่นำมาประยุกต์ใช้ในการวางระบบ	ประเด็นการประเมิน	เครื่องมือที่นำมาใช้	ปัญหา/อุปสรรค
1. การจัดทำคำรับรองผลการปฏิบัติงานตามแบบของ กพร.	Balanced Score Card (BSC) ผสมกับ PMQA – แต่เป็นการใช้ BSC แบบประยุกต์ตามประเด็นการประเมินในข้อถัดไป	■ คุณค่าด้านประสิทธิผล (50%) ■ คุณค่าด้านประสิทธิภาพ (15%) ■ คุณค่าด้านคุณภาพการบริการ (15%) ■ คุณค่าด้านการพัฒนาองค์กร (20%)	เรียกว่า “การจัดทำคำรับรองผลการประเมินการปฏิบัติราชการ” มีการต่อรองตัวชี้วัดกับ กพร. ตามบริบทของกลุ่มงาน เช่น ด้านเศรษฐกิจ ก็ให้น้ำหนักด้านนี้มากกว่าด้านสังคม ด้านต่างประเทศ ฯลฯ	■ หลายหน่วยงานมองว่ายังไม่สะท้อนความจริง ■ เป็นการทำงานเชิงตัวเลข/เอกสาร ■ ยังไม่มีระบบการนำเสนอข้อมูลต่อสาธารณะ ■ ไม่เห็นที่มา/วิธีการได้มาซึ่งข้อมูล/มีปัญหาเรื่องข้อมูล
2. การประเมินตามระบบของ สปท.	แนวคิดการต่อต้านการทุจริต	■ หลายมิติ	■ แบบประเมินของ สปท.	■ เป็นงานเชิงเอกสารค่อนข้างมาก
3. คณะกรรมการจริยธรรมที่ตั้งโดย กพ.	แนวคิดมาตรฐานจริยธรรมของ จนท. รัฐ	■ ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้	■ มี 4 มิติหลัก และ 13 ตัวชี้วัด	■ เป็นงานเชิงเอกสาร/ตัวเลข
4. การประเมิน/ตรวจสอบโดย ปปช.	แนวคิด ACRC ของเกาหลี (Anti-Corruption and Civil Rights Commission)	■ การประเมินคุณธรรมความโปร่งใส/ความสามารถในการตรวจสอบได้	ITA (Integrity and Transparency Assessment)	■ เน้นเรื่องวัฒนธรรมคุณธรรม ■ คุณธรรมการทำงาน/การให้บริการ
5. การประเมินตรวจสอบโดย ปปท.	แนวคิด ACRC ของเกาหลี	■ การประเมินคุณธรรม/ความโปร่งใส/ความสามารถในการตรวจสอบได้	ITA – แบบสำรวจภายในหน่วยงาน/ภายนอกหน่วยงานและแบบประเมินเชิงประจักษ์	
6. การประเมิน/ตรวจสอบโดย สตง.	-	■ การตรวจสอบบัญชี/การจัดซื้อจัดจ้าง ฯลฯ		

ตารางที่ 2 ระบบการประเมิน ดัชนี และเครื่องมือในการวัดและประเมินผลที่สำคัญขององค์กรต่าง ๆ ในชุมชนนานาชาติ (ที่เกี่ยวกับการกิจของแต่ละกระทรวง)

หน่วยงานที่ทำประเมิน/ จัดอันดับ	สิ่งที่ประเมิน/จัดอันดับ	ประเด็นการประเมิน	เครื่องมือ/ดัชนี/ วิธีวิทยาที่ใช้	หมายเหตุ/ข้อสังเกต
1. International Management and Development (IMD)	World Competitiveness	ผลการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ, ประสิทธิภาพของรัฐบาล, ประสิทธิภาพทางธุรกิจ, โครงสร้างพื้นฐาน	4 มิติ 20 pillars 323 ตัวแปร	ทุกกระทรวง
2. World Economic Forum (WEF)	Growth Competitiveness Index (GCI)	สิ่งแวดล้อมของเศรษฐกิจมหภาค, คุณภาพขององค์กรสาธารณะ และเทคโนโลยี	GCI –	ก.พาณิชย์, คลัง, อุตสาหกรรม – ไทยอยู่ลำดับที่ 37 จาก 148 ประเทศในปี 2556
3. Overseas Development Institute (ODI)	ธรรมาภิบาล (Good Governance)	คุณภาพของหน่วยงานภาครัฐด้านการบริการ	World Governance Survey (WGS)	ทุกกระทรวง
4. OECD - PISA	ความสามารถของเยาวชนในด้านต่าง ๆ	ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์, การอ่าน	PISA – การสอบ/คะแนนการสอบ 3 ด้าน	กระทรวงศึกษาธิการ
5. UNDP	การพัฒนามนุษย์	หลายมิติ	HDI (Human Development Index)	กระทรวงพัฒนาสังคม
6. World Bank	การทำธุรกิจ/บรรยากาศในการลงทุน	หลายมิติ	Doing Business	ก.พาณิชย์ และเกือบทุกกระทรวง
7. Anholt-GFK	ภาพลักษณ์ของประเทศ	การส่งออก, วัฒนธรรม, ประชาชน, การเข้าเมือง, การลงทุน	The Nation Brand Index - คะแนนภาพลักษณ์จากการสำรวจ	ก.พาณิชย์ และเกือบทุกกระทรวง
8. Transparency Int. (TI)	ความโปร่งใส	การรับรู้ด้านการคอร์รัปชันของประชาชน/หน่วยงานที่มีข้อมูล	Corruption Perception Index - CPI	ทุกกระทรวง/ทุกหน่วยงาน
9. OECD-BLI	ชีวิตที่ดีกว่า/คุณภาพชีวิต	การทำงาน, รายได้, ที่อยู่อาศัย, การศึกษา, สุขภาพ, สิ่งแวดล้อม, ชุมชน, ความปลอดภัย, ความเป็นพลเมือง	Better Life Index - BLI	-ทุกกระทรวง

หน่วยงานที่ทำประเมิน/ จัดอันดับ	สิ่งที่ประเมิน/จัดอันดับ	ประเด็นการประเมิน	เครื่องมือ/ดัชนี/ วิธีวิทยาที่ใช้	หมายเหตุ/ข้อสังเกต
10. ททท. ร่วมกับ บริษัทเอกชน/องค์กร ต่างประเทศต่าง ๆ หลายองค์กร	Destination Thailand	ความเป็นแหล่ง ท่องเที่ยวที่ทรงคุณค่า, ความสัมพันธ์ของ นักท่องเที่ยวที่มีต่อ ประเทศ, ความซื่อสัตย์ ของนักท่องเที่ยวที่มีต่อ ประเทศ	ดัชนีชี้วัดในฐานะที่ ประเทศไทยเป็น จุดหมายปลายทาง, Affinity Index และ Loyalty Index	- ก.การท่องเที่ยวและ ทุกกระทรวง
11. The Gallup Organization	The Gallup World Poll	สำรวจความคิดเห็นของ สาธารณะเกี่ยวกับ ภาพลักษณ์ของแต่ละ ประเทศหลายมิติ	Poll Survey	สำรวจใน 140 ประเทศ
12. WHO	Global Status Report on Road Safety	การตายจากอุบัติเหตุ/ อัตราการเกิดอุบัติเหตุ	ใช้อัตราการตายจาก อุบัติเหตุต่อประชากร แสนคน	ประเทศไทยสูงเป็น อันดับสองของโลก – กรมทางหลวง, กรมการ ขนส่ง, กระทรวง คมนาคม, ภาค ประชาชน. ภาคธุรกิจ
13. Sustainable Development and Social Network (SDSN, New York)	World Happiness Report (WHR)	การพัฒนาที่ยั่งยืน ที่ สะท้อนจากความสุข	- ไม่มีข้อมูล	- ทุกกระทรวง

หมายเหตุ: องค์กร และระบบกลไกการประเมินต่าง ๆ ในระดับโลก หรือที่มีอยู่ในชุมชนนานาชาตินั้นมีจำนวนมาก ดังนั้น การนำเสนอ ณ ที่นี้ จึงเป็น
การเลือกมาเพียงบางส่วนเท่านั้น โดยเฉพาะหน่วยงาน/องค์กร และการประเมินที่มีอิทธิพลด้านต่าง ๆ เป็นอย่างสูง โดยเฉพาะอิทธิพลต่อ
การลงทุนขององค์กรทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ในระดับโลก รวมทั้งองค์กรที่มีบทบาทในการกำกับ ติดตามและประเมินการพัฒนาเพื่อให้เกิด
ความเป็นธรรม ความเท่าเทียม ความยั่งยืน ความโปร่งใส และความสามารถในการตรวจสอบได้ ที่ชุมชนนานาชาติมีความต้องการร่วมกัน

ตารางที่ 3 ตารางสรุปวิชาชีพหลักและจรรยาบรรณวิชาชีพของบุคลากรหลักในแต่ละกระทรวง (นำเสนอเพียง บางส่วน ยังไม่ครอบคลุม)

กระทรวงการต่างๆ	วิชาชีพสำคัญของแต่ละกระทรวง	หมายเหตุ-จรรยาบรรณ
กระทรวงศึกษาธิการ	ครู/ อาจารย์/ นักวิชาการศึกษาเป็นหลัก	จรรยาบรรณครู/ อาจารย์/ ผู้สอน
กระทรวงสาธารณสุข	แพทย์/ พยาบาล/ เภสัชกร/ ทันตแพทย์/ นักวิชาการสาธารณสุข เป็นหลัก	จรรยาบรรณของแต่ละวิชาชีพ มีอยู่แล้วให้ นำมาใช้อย่างเข้มงวด
กระทรวงพาณิชย์	นักการบัญชี/ ผู้ตรวจสอบบัญชี/ เศรษฐกร/ นักกฎหมาย/ นิติกร/ นิติการ	จรรยาบรรณของวิชาชีพบัญชี นักการ บัญชี ผู้ตรวจสอบ นักกฎหมาย
กระทรวงคมนาคม	วิศวกร ช่างโยธา ช่างสำรวจ ช่างเทคนิคต่าง ๆ เป็นหลัก	ควรใช้หรือปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ ของตนอย่างเคร่งครัด
กระทรวงการคลัง	นักการเงิน การธนาคาร นักบัญชี นัก เศรษฐศาสตร์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน	ควรใช้หรือปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ ของตนอย่างเคร่งครัด
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	นักสิ่งแวดล้อม นักธรณีวิทยา นักภูมิศาสตร์ ฯลฯ	จรรยาบรรณวิชาชีพมีหรือยัง
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	นักวิชาการเกษตร/ ป่าไม้/ ประมง/ แร่	จรรยาบรรณวิชาชีพมีหรือยัง

ตารางที่ 4 ขั้นตอนในการพัฒนดัชนียี่ห้อตัวชี้วัด (ขั้นตอนในเชิงเทคนิค ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรู้ทางสถิติต่างๆ)

ขั้นตอน (Step)	ทำไมขั้นตอนนี้จึงจำเป็น/ความจำเป็นของแต่ละขั้นตอน
1. การสร้างกรอบในเชิงทฤษฎี (Theoretical Framework) – เพื่อเป็นฐานในการเลือกและการผสมผสานตัวแปรให้กลายเป็นตัวชี้วัดที่มีความหมายภายใต้หลักการที่สำคัญ คือ ความสอดคล้อง/เหมาะสมกับจุดมุ่งหมาย (ดังนั้น การให้ผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดเข้ามาเกี่ยวข้องในขั้นตอนนี้ตั้งแต่แรก จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง)	■ ทำให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจน และทำให้ได้นิยามของปัญหา/ปรากฏการณ์ที่มีหลายมิติ ที่ต้องการวัด – <u>สิ่งที่ต้องการจะวัดจริง ๆ คืออะไร?</u> ■ ช่วยจัดโครงสร้างของกลุ่มย่อย/ประเด็นย่อย/องค์ประกอบย่อยต่าง ๆ ของปัญหา/ปรากฏการณ์ที่ต้องการประเมิน/วัด (ในกรณีที่มีความจำเป็น) ■ เป็นการรวบรวม/ประมวลเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการเลือกตัวแปรที่สำคัญ ๆ ทั้งที่เป็นตัวแปรเชิงปัจจัยนำเข้า, ตัวแปรเชิงกระบวนการ, ตัวแปรเชิงผลลัพธ์, ตัวแปรเชิงผลลัพธ์/ผลกระทบ ฯลฯ
2. การเลือกข้อมูล (Data Selection) – ควรเป็นการเลือกบนพื้นฐานของความราบรื่นในเชิงการวิเคราะห์ (analytical soundness), ความสามารถในการวัดได้จริง, ความครอบคลุมองค์การต่าง ๆ ที่มีภารกิจที่ต่างกัน, ความเชื่อมโยงของตัวชี้วัดกับปรากฏการณ์/ปัญหาที่ต้องการวัด และ ควรพิจารณาใช้ตัวแปรที่เป็นตัวแทน (proxy variables) กรณีที่ไม่มีข้อมูล/หาข้อมูลได้ยาก (การให้ผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้ เป็นสิ่งที่จำเป็นเช่นกัน)	■ เพื่อเป็นการตรวจสอบคุณภาพของดัชนีหรือตัวชี้วัดที่มีอยู่ ■ เพื่อถกเถียง/อภิปรายเกี่ยวกับจุดแข็ง จุดอ่อนของตัวชี้วัดแต่ละตัวที่เลือกขึ้นมา ■ เพื่อสร้าง/จัดทำตารางสรุปเกี่ยวกับลักษณะของข้อมูล เช่น แหล่งข้อมูล, การจัดหาข้อมูล/การมีอยู่ของข้อมูล, ประเภทของข้อมูล (เช่น ข้อมูลปัจจัยนำเข้า, กระบวนการ, ผลผลิต, ผลลัพธ์, ผลกระทบ เป็นต้น)
3. การขจัดค่าความคลาดเคลื่อนทางสถิติ/การซ่อมแซมข้อมูลที่ขาดหายไป (imputation of missing data) ทำให้ได้ชุดข้อมูลที่สมบูรณ์ ด้วยการ ทำ imputation หรือ การขจัดค่าความคลาดเคลื่อนทางสถิติ/การซ่อมแซม/การแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการหลาย ๆ อย่างประกอบกัน	■ เพื่อประมาณค่า (values) ของข้อมูลที่อาจคลาดเคลื่อนหรือตกหล่น/หายไป ■ เพื่อหามาตรการที่จะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือของค่าที่คลาดเคลื่อนแต่ละตัว รวมทั้งทำการประเมินผลกระทบของการขจัดค่าความคลาดเคลื่อน/ค่าที่ขาดหายไปที่มีผลต่อผลลัพธ์ของตัวชี้วัดผสมหรือตัวชี้วัดรวม/ตัวชี้วัดองค์ประกอบ (composite indicator) ■ เพื่อถกเถียง/อภิปรายเกี่ยวกับค่าที่ผิดปกติ/ข้อมูลที่ผิดปกติ (outliers) ที่มีอยู่ในฐานข้อมูล/ชุดข้อมูลที่มี

ขั้นตอน (Step)	ทำไมขั้นตอนนี้จึงจำเป็น/ความจำเป็นของแต่ละขั้นตอน
4. การวิเคราะห์หลายระดับ (Multivariate analysis) – ควรนำมาใช้ในการศึกษาหรือประเมินโครงสร้างโดยรวมของชุดข้อมูล เพื่อประเมินความเหมาะสมเพื่อนำไปสู่การเลือกวิธีวิทยาที่เกี่ยวข้อง/ที่จะตามมาได้อย่างถูกต้อง/เหมาะสม/สอดคล้องกัน เช่น การถ่วงค่าน้ำหนัก (weighting), การจัดกลุ่ม/การรวมกลุ่ม (aggregation)	■ ตรวจสอบโครงสร้างของข้อมูลที่สำคัญในสองมิติ คือ 1. มิติตัวชี้วัดของบุคคล และ 2. มิติตัวชี้วัดขององค์กร ด้วยวิธีการต่าง ๆ หลายระดับที่มีความเหมาะสม เช่น การวิเคราะห์องค์ประกอบหลัก (principal components analysis), การวิเคราะห์รายกลุ่ม (cluster analysis) เช่น cluster ด้านเศรษฐกิจ, cluster ด้านสังคม เป็นต้น ■ กำหนดกลุ่มของตัวชี้วัด และกลุ่มขององค์กร/หน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในเชิงภารกิจและนำเสนอการตีความข้อมูล/ผลลัพธ์ที่ได้ ■ เปรียบเทียบโครงสร้างของชุดข้อมูลที่ถูกกำหนดไว้ในเชิงสถิติกับกรอบทฤษฎีที่กำหนดไว้ และอภิปรายเกี่ยวกับความแตกต่างที่อาจเกิดขึ้นได้/เป็นไปได้
5. กระบวนการทำให้ข้อมูลเป็นมาตรฐานเดียวกัน/มีความเหมือนกัน (normalisation) ขั้นตอนนี้ควรดำเนินการเพื่อช่วยทำให้สามารถเปรียบเทียบตัวแปรต่าง ๆ ได้ เนื่องจากข้อมูลบางประเภท อาจมีหน่วยการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน เป็นต้น	■ เลือกหลักการที่เหมาะสม ที่ให้ความสำคัญกับทั้งกรอบเชิงทฤษฎีและคุณสมบัติของข้อมูลที่มีอยู่ ■ ถกเถียง/อภิปรายเกี่ยวกับข้อมูลที่ผิดปกติ/ค่าที่ผิดปกติที่มีอยู่ในชุดข้อมูล เพราะอาจจะทำให้เกิดการวัดและ/หรือสามารถเปรียบเทียบซึ่งกันและกันได้ ■ ทำการปรับสเกล (scale) ถ้าจำเป็น ■ ทำการแปลงตัวชี้วัดที่มีความเบ้สูง (highly skewed) ถ้าจำเป็น
6. การถ่วงค่าน้ำหนักและการจัดรวมกลุ่ม (weighting and aggregation) – ซึ่งควรจะดำเนินการให้สอดคล้องกับกรอบในเชิงทฤษฎีที่กำหนดไว้ตั้งแต่ต้น	■ เลือกหลักการต่าง ๆ ในการถ่วงค่าน้ำหนักและการจัดรวมกลุ่มได้อย่างเหมาะสม ที่ให้ความสำคัญกับทั้งกรอบในเชิงทฤษฎีและคุณสมบัติหรือลักษณะของข้อมูล ■ ถกเถียง/อภิปรายในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับสหสัมพันธ์/ความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่จะต้องคำนึงถึง ■ ถกเถียง/อภิปรายเกี่ยวกับการทดแทนซึ่งกันและกันระหว่างตัวชี้วัดต่าง ๆ ว่าควรอนุญาตให้สามารถใช้แทนกันได้หรือไม่ อย่างไร?
7. การวิเคราะห์ความไม่แน่นอนและความไว (uncertainty and sensibility analysis) เพื่อประเมินความแข็งแกร่งของตัวชี้วัดผสม/ตัวชี้วัดองค์ประกอบ/ตัวชี้วัดรวม ทั้งในแง่ของการนำเข้า/การผนวกตัวชี้วัดเข้ามา และการตัดตัวชี้วัดออกไป, การปรับค่าและการกระจาย (the normalisation scheme), การจัดค่าความคลาดเคลื่อนทางสถิติ/การซ่อมแซมข้อมูลที่คลาดเคลื่อน/ขาดหายไป, การเลือกการถ่วงค่าน้ำหนัก, วิธีการในการจัดกลุ่ม/การรวมกลุ่ม	■ เพื่อพิจารณาแนวทางต่าง ๆ หลายรูปแบบในการสร้างตัวชี้วัดแบบผสม และถ้าเป็นไปได้ ก็ควรมีการจัดทำภาพทัศน์ (scenario) ในเชิงแนวคิดที่เป็นทางเลือก เพื่อการคัดเลือกดัชนี/ตัวชี้วัดที่สำคัญที่สุด ■ เพื่อระบุแหล่งที่มาของความไม่แน่นอนต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในกระบวนการพัฒนาตัวชี้วัดองค์ประกอบ/ตัวชี้วัดผสม/ตัวชี้วัดรวม ที่อาจจะทำให้คะแนน และการจัดอันดับขึ้นอยู่กับความไม่แน่นอนดังกล่าวได้ ■ เพื่อทำการวิเคราะห์ความไวของการอ้างอิง (ข้อสันนิษฐานต่าง ๆ) และสามารถกำหนดได้ว่าอะไรคือแหล่งของความไม่แน่นอน ที่อาจมีอิทธิพลต่อคะแนน และต่อการจัดอันดับ/อันดับที่มากกว่ากัน

ขั้นตอน (Step)	ทำไมขั้นตอนนี้จึงจำเป็น/ความจำเป็นของแต่ละขั้นตอน
8. การกลับไปข้อมูลที่ (Back to the data) – การกลับไปตรวจสอบข้อมูลอีกครั้งหนึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อเปิดเผยให้เห็นว่าอะไรคือตัวการที่สำคัญที่ทำให้สามารถดำเนินการได้ดีหรือไม่ดี – ความโปร่งใสเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในลำดับแรก ที่จะทำให้เกิดการวิเคราะห์และการจัดทำนโยบายที่ดี เกิดขึ้นได้	■ เพื่อจัดทำโปรไฟล์ (profile) การดำเนินงานขององค์กรในระดับตัวชี้วัด/ดัชนี ทั้งนี้ เพื่อเปิดเผย หรือชี้ให้เห็นได้ว่าอะไรคือปัจจัยผลักดันผลลัพธ์ของตัวชี้วัดแต่ละตัว ■ เพื่อตรวจสอบสหสัมพันธ์และความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกันระหว่างตัวชี้วัด/ดัชนี ■ เพื่อให้สามารถระบุได้ว่าผลลัพธ์ของตัวชี้วัดนั้นถูกครอบงำ/กำกับโดยตัวชี้วัดเพียงแค่มิติเดียว ไขหรือไม่? และเพื่ออธิบายความสำคัญขององค์ประกอบย่อยต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันที่มีอยู่ภายในชุดตัวชี้วัดแบบผสม
9. ความเชื่อมโยงกับตัวชี้วัดอื่น ๆ - ควรดำเนินการเพื่อวิเคราะห์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวชี้วัดที่สร้างขึ้น (หรือมิติต่าง ๆ ของตัวชี้วัด) กับตัวชี้วัดที่มีอยู่เดิม ซึ่งอาจเป็นตัวชี้วัดธรรมดา ไม่ใช่ตัวชี้วัดรวม/ตัวชี้วัดผสม รวมถึงการระบุความเชื่อมโยงของตัวชี้วัดด้วยการวิเคราะห์ถดถอย (regressions)	■ เพื่อวิเคราะห์สหสัมพันธ์ หรือ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวชี้วัดแบบผสมกับมาตรวัดอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง โดยการนำผลลัพธ์ของการวิเคราะห์ความไวเข้ามาพิจารณาด้วย ■ พัฒนา/เขียนเรื่องเล่าต่าง ๆ (narratives) บนพื้นฐานของผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น
10. ขั้นตอนสุดท้าย คือ การนำเสนอผลลัพธ์ของดัชนีหรือตัวชี้วัดให้เห็นอย่างชัดเจนด้วยวิธีการ/รูปแบบต่าง ๆ (Visualization of the results) – เพราะการนำเสนออย่างชัดเจน จะมีอิทธิพลต่อการตีความหรือ ช่วยขยายศักยภาพในการตีความให้มีมากขึ้นตามไปด้วย	■ เพื่อระบุชุดเครื่องมือต่าง ๆ ในการนำเสนอผลลัพธ์ให้กับกลุ่มเป้าหมาย/ผู้เกี่ยวข้องประเภทต่าง ๆ ■ เพื่อเลือกเทคนิคการนำเสนอที่สามารถสื่อสารข้อมูลที่มีอยู่ได้มากที่สุดและดีที่สุด ■ เพื่อนำเสนอผลลัพธ์ของตัวชี้วัดรวม/ตัวชี้วัดผสมด้วยรูปแบบที่ชัดเจนและถูกต้องที่สุด

เก็บความและเรียบเรียงโดย ฉันทัทย์ (อรทัย) อาจอ่ำ, 28 สิงหาคม 2558

เอกสารอ้างอิง Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide by OECD Publishing, 2008.

ตารางที่ 5 คำหลัก/ศัพท์เทคนิค/กฎหมาย/ข้อมูลบริบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรภาครัฐที่ควรทราบ

คำหลัก/ ศัพท์เทคนิค	เนื้อหาหรือบริบทต่างๆ
คอร์รัปชัน	พฤติกรรมการทุจริตของบุคคลในตำแหน่งหน้าที่ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง
รูปแบบการคอร์รัปชัน (ตามการศึกษาของ สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2549))	1. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เช่น การผูกขาดและการให้สัมปทาน การเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย 2. การฉกฉวยและแปรรูปทุนของรัฐมาเป็นของตนเอง 3. การมีผลประโยชน์ทับซ้อน 4. การใช้อิทธิพลทางการเมืองหาผลประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ เช่น การปั่นหุ้น 5. การปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง ปกปิดข้อมูลและให้การเท็จ 6. การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ อย่างมีอคติและลำเอียง 7. การใช้อิทธิพลทางการเมืองค้า แสวงหาผลประโยชน์เป็นนายหน้าหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน จากการค้าต่างตอบแทน แลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรกับประเทศคู่ค้า 8. ใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉล การใช้กองทุนของรัฐเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง 9. การไม่กระทำตามที่แบบตรงไปตรงมา 10. การให้และรับสินบน การขู่ข่มขู่บังคับและให้สิ่งล่อใจ 11. การยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง 12. ผู้บริหารประเทศทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ของประเทศ โดยใช้นโยบายประชานิยม เช่น ให้เงินทอง หรือ สิ่งของของรัฐ เพื่อการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน
การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย	โดยใช่วิธีการสร้างเงื่อนไขที่ทำให้การคอร์รัปชันกลายเป็นเรื่องชอบธรรม หรือเรียกว่า “กระบวนการสร้างความชอบธรรม” ทั้งนี้ ผู้เกี่ยวข้องทำหน้าที่สร้างเงื่อนไขเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่จะแสวงหาผลประโยชน์ ลักษณะของการสร้างเงื่อนไขเพื่อเป็นข้ออ้างต่อความชอบธรรม เช่น การอ้างถึงผลประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากนโยบายสาธารณะและการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ
ดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI)	เป็นตัวชี้วัดความโปร่งใสจากการคอร์รัปชันของแต่ละประเทศ โดยวัดการรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อการคอร์รัปชันของภาครัฐ มีค่าคะแนนตั้งแต่ 0 ถึง 100 คะแนน คะแนนต่ำ หมายถึง การมีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันที่สูง และคะแนนมาก หมายถึง การมีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันที่ต่ำ แต่เดิมมีคะแนนเต็ม 10 คะแนน และปรับค่าคะแนนเป็น 100 คะแนน ในพ.ศ. 2555 CPI ถูกนำมาใช้ในการสำรวจการจัดอันดับความโปร่งใส โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดอันดับ คือ องค์กรเพื่อความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International) ในปี 2557 มีประเทศที่เข้าร่วมการสำรวจจำนวนทั้งสิ้น 174 ประเทศ
ธรรมาภิบาล (Good Governance)	การเกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงของประเทศไทยใน พ.ศ.2540 สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความหย่อนประสิทธิภาพของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหารราชการ การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการทุจริตมิชอบในวงราชการ ดังนั้น ในวันที่ 10 สิงหาคม 2542 คณะรัฐมนตรี ได้ประกาศ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และเริ่มมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานภาครัฐ ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 ซึ่งเป็นการวางฐานในการบริหารราชการแนวใหม่ เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ในบทที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการทุจริตคอร์รัปชัน	ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 ได้มีการกล่าวถึงการปรับโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ รวมถึงการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ได้แก่ 1. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) 2. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) 3. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) 4. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

คำหลัก/ ศัพท์เทคนิค	เนื้อหาหรือบริบทต่างๆ
	5. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) 6. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) 7. กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) 8. ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) (หน่วยงานระดับต่ำกว่ากรม จำนวน 35 แห่ง)
คุณภาพการบริหารจัดการ ภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA)	เป็นเครื่องมือในการพัฒนาองค์กรมุ่งสู่มาตรฐานสากล รายละเอียดในการวัดคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วย 7 หมวด 90 คำถาม ได้แก่ หมวดที่ 1 การนำองค์กร หมวดที่ 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ หมวดที่ 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมวดที่ 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ หมวดที่ 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล หมวดที่ 6 การจัดการกระบวนการ หมวดที่ 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ
การจัดทำ ข้อตกลงระดับ การให้บริการ (Service Level Agreement: SLA)	กรอบกำหนดเกณฑ์ตัวชี้วัดในการให้บริการ โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ผลักดันให้ส่วนราชการจัดทำข้อตกลงคุณภาพการให้บริการประชาชน (SLA)
ตัวชี้วัดการ ประเมิน คุณธรรมและ ความโปร่งใส การดำเนินงาน ของหน่วยงาน ภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA)	โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้จัดทำการศึกษาประเมินคุณธรรมการดำเนินงาน และพัฒนาดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ นำแนวคิดการประเมินคุณธรรมจากประเทศเกาหลีมาศึกษาการจัดทำระบบประเมินที่มีมาตรฐาน การผนวกการประเมินคุณธรรมและดัชนีวัดความโปร่งใส เพื่อให้ได้เครื่องมือป้องกันการทุจริต ที่มีความเหมาะสมกับวัฒนธรรมประเทศไทย กรอบแนวคิดประกอบด้วย 5 ประเด็น คือ 1. ความโปร่งใส (Transparency) วัด การดำเนินงานขององค์กร การตอบสนองข้อร้องเรียน 2. ความรับผิดชอบ (Accountability) ประเมินตามกฎหมาย และตามบทบาทหน้าที่ 3. การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) วัดจากประสบการณ์ตรง และทัศนคติการรับรู้ 4. วัฒนธรรมคุณธรรม (Integrity Culture) ประเมินจากวัฒนธรรมองค์กร และการต่อต้านการทุจริตในองค์กร 5. คุณธรรมในการทำงาน (Work Integrity) ประเมินจากการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการเป็นธรรมในการมอบหมายงาน ค่าคะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ จะมีคะแนนระหว่าง 0-100 คะแนน ค่าคะแนนมาก หมายถึง ระดับการมีคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานสูง เครื่องมือในการวัด ประกอบด้วย 3 เครื่องมือ ได้แก่ 1. แบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ <u>สำหรับหน่วยงานตอบ</u> (Evidence Base Integrity & Transparency Assessment: EBIT) 2. แบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ <u>สำหรับเจ้าหน้าที่ใน</u> <u>หน่วยงานตอบ</u> (Internal Integrity & Transparency Assessment: IIT) 3. แบบสำรวจบุคคลภายนอก จากผู้รับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ (External Integrity & Transparency Assessment: EIT)
คำรับรองการ	พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 8 การประเมินผลการ

คำหลัก/ ศัพท์เทคนิค	เนื้อหาหรือบริบทต่างๆ
ปฏิบัติราชการ พ.ศ.....	ปฏิบัติราชการ กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ และอาจจัดให้มีการประเมินผลภาพรวมของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับหรือหน่วยงานใน ส่วนราชการ โดยส่วนราชการที่ให้บริการมีคุณภาพเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดสามารถเพิ่มผลงานโดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่าย หรือสามารถดำเนินการตามแผนลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยได้ ส่วนราชการจะได้รับจัดสรร เงินรางวัลเพื่อนำไปจัดสรรใน ส่วนราชการ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินการเจรจาข้อตกลง และประเมินผลการปฏิบัติราชการ ประจำปี และได้จัดทำคู่มือการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ของส่วนราชการเป็นประจำทุกปี
คณะกรรมการ เจรจาข้อตกลง และประเมินผล	เป็นคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดย คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ให้ทำหน้าที่เจรจาความเหมาะสมของตัวชี้วัด น้ำหนัก ค่าเป้าหมาย และเกณฑ์การให้คะแนน เพื่อใช้ในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ
คำรับรองการ ปฏิบัติราชการ ของส่วน ราชการ	เป็นคำรับรองของส่วนราชการฝ่ายเดียว ไม่ใช่ สัญญา และใช้สำหรับระยะเวลา 1 ปี โดยในคำรับรองฯ จะประกอบด้วยข้อตกลงเกี่ยวกับแผนปฏิบัติราชการ ตัวชี้วัด ผลการปฏิบัติราชการ น้ำหนัก เป้าหมาย/เกณฑ์การให้คะแนน
การประเมิน สมรรถนะ	เป็นหนึ่งใน องค์ประกอบสำคัญของการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ว่าผู้ปฏิบัตินั้น ได้แสดงออกถึงพฤติกรรมที่สะท้อนสมรรถนะที่ควรจะเป็นของตำแหน่งหรือไม่ และต้องมีการประเมินสมรรถนะหลักอย่างน้อย 5 เรื่อง ประกอบด้วย 1. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ 2. บริการที่ดี 3. การสั่งสมความเชี่ยวชาญในอาชีพ 4. จริยธรรม 5. ความร่วมแรงร่วมใจ วิธีในการประเมิน : ส่วนราชการจะกำหนดวิธีการประเมินสมรรถนะโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง ใน 2 วิธี คือ การประเมินแบบ 360 องศา และ การประเมินโดยผู้บังคับบัญชาประเมินจากการสังเกตพฤติกรรม การแสดงออกที่เห็นเด่นชัด (Critical Incident Technique)
ตัวชี้วัดผลการ ปฏิบัติราชการ ตัวชี้วัด (Key Performance Indicator: KPI)	เป็นดัชนีหรือหน่วยวัดความสำเร็จของการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้น โดยเป็น หน่วยวัดที่แสดงผลสัมฤทธิ์ของงาน และสามารถแยกแยะความแตกต่างของผลการปฏิบัติงานได้

ภาคผนวก ข

แนวคำถามหลักในการสัมภาษณ์

ประเด็นคำถาม :

การประเมินสิ่งที่ประสบ/ที่ผ่านมา/ที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน ในฐานะบุคลากรขององค์กรภาครัฐ

1. ในมุมมองของท่าน อะไรคือจุดที่เปราะบาง หรือ จุดอ่อนที่สุดขององค์กรภาครัฐไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะองค์กรที่ท่านมีภารกิจรับผิดชอบอยู่ ณ ปัจจุบัน
2. กระบวนการตัดสินใจของผู้นำองค์กรเป็นอย่างไร ให้ความสำคัญกับข้อมูลทางวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมากน้อยแค่ไหนเพียงใด ให้ความสำคัญกับทีมงาน/บุคลากรในระดับต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด อย่างไร?
3. คุณภาพของบุคลากร(ความรู้/ความสามารถการปฏิบัติงานบนฐานของคุณธรรม/จริยธรรม ฯลฯ)โดยภาพรวม เป็นอย่างไร ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพ และ/หรือ การส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพของบุคลากร คืออะไร เป็นอย่างไร การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในกรณีพบว่าบุคลากรยังทำงานไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลเท่าที่ควรจะเป็น ท่านทำอะไร อย่างไรสำเร็จหรือไม่ อย่างไร?
4. ความโปร่งใสขององค์กรภาครัฐ จากประสบการณ์/มุมมองของท่านเป็นอย่างไร มาตรการต่าง ๆ ที่ใช้เป็นอย่างไร ใช้ได้ผลหรือไม่ อย่างไร? ถ้าพบว่า มีการบริหารจัดการงบประมาณที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล หรือยังไม่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์/วิสัยทัศน์/ภารกิจ/พันธกิจต่าง ๆ ขององค์กร ท่านทำอะไร อย่างไรได้ผลอย่างไร ขอทราบข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงในเรื่องนี้จากมุมมองของท่านด้วย
5. คำว่า “การบริหารงานจัดการภาครัฐด้วยหลักธรรมาภิบาล” ในมุมมองของท่านนั้น ท่าน และ/หรือหน่วยงานที่ท่านรับผิดชอบให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มากน้อยเพียงใด และ/หรือ ได้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการองค์กรหรือไม่ อย่างไร กรุณาแบ่งปันประสบการณ์ของท่านอย่างละเอียด
6. โดยภาพรวม ปัญหา-อุปสรรคที่สำคัญต่าง ๆ (เรียงลำดับความสำคัญตามความจริงของหน่วยงานของท่าน) ที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานเพื่อสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน/ชุมชน/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานในความรับผิดชอบของท่าน ที่ยังไม่ค่อยบรรลุผลสำเร็จ ประกอบด้วยอะไรบ้าง เพราะอะไร
7. ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะของท่านหรือทางออก/ทางเลือกในมุมมองของท่าน ที่จะทำให้องค์กรภาครัฐไทยทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ-ประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น หรือได้มากที่สุด จนได้รับการจัดอันดับอยู่ในลำดับต้น ๆ ของโลกมีความเป็นไปได้หรือไม่ คืออะไร และ/หรือ ข้อเสนอแนะในการยกระดับศักยภาพ/ความสามารถในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน/ชุมชน/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทั้งหมดทุกฝ่ายทุกประเภท/ประเทศชาติ มีหรือไม่ คืออะไร
8. ท่านเคยได้ยินคำว่า “การจัดทำภาพลักษณ์สำหรับภาคสาธารณะ”(Branding for the public sector)หรือแนวคิดคล้าย ๆ กันนี้ หรือไม่ ท่านได้ยิน/ทราบจากที่ใด ท่านมองว่าอย่างไร ดีหรือไม่ อย่างไร ถ้าประเทศไทยจะมีการพัฒนาหรือการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรภาครัฐด้วยแนวคิดนี้ แต่มีการสนับสนุนในเชิงระบบ และ/หรือเชิงกระบวนการ เพื่อยกระดับศักยภาพและสถานะภาพขององค์กรภาครัฐไทยให้ทัดเทียมกับนานาชาติอารยประเทศไปพร้อม ๆ กันทุกหน่วยงาน

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ลำดับ	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	หน่วยงาน
1.	พญ.จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ	อดีตผู้อำนวยการ	สถาบันวิทยาการเรียนรู้ (สวร.)
2.	นางสาวสุนันทา กังวาลกุลกิจ	รองอธิบดี	กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์
3.	นางดวงพร รอดพยาธิ์	อธิบดี	กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์
4.	นางสาวผ่องพรรณ เจียรวิริยะพันธ์	อธิบดี	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์
5.	คุณภารดี อินทชาติ	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบ บริหาร	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์
6.	คุณวริน มโนรมย์	นักประชาสัมพันธ์ ปฏิบัติการ	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์
7.	คุณมัสลิน แสงทรัพย์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการ	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์
8.	นายทศพล หังสุบุตร	รองอธิบดี	กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์
9.	นายธีระศักดิ์ สีนาค	นิติกรชำนาญการ	กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์
10.	นายวุฒิชัย ดวงรัตน์	รองปลัดกระทรวง	กระทรวงพาณิชย์
11.	นางธันนดา ทีปวัชร	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบ บริหาร	สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์
12.	นางสาวภัทรมน กนิษฐานนท์	นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการ	สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์
13.	นางสาวสุชาดา ไทยบรรเทา	อธิบดี	กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ
14.	นางคันสนีย์ สหัสสรังษี	รองอธิบดี	กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ
15.	นายบพิตร ภาษิต	ผู้อำนวยการ	สำนักงานศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงมหาดไทย
16.	นายธวัชชัย ไทยเขียว	รองปลัดกระทรวง	กระทรวงยุติธรรม
17.	นางญาใจ พัฒนสุขสันต์	ผู้ช่วยปลัดกระทรวง	กระทรวงการคลัง
18.	นายฐานิช นาคะเกษตร	เจ้าหน้าที่	สำนักงานศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงการคลัง
19.	นางสาวจันจิรา เรืองแสง	เจ้าหน้าที่	สำนักนโยบายและแผนปฏิบัติการ กระทรวงการคลัง
20.	นางสร้อยทิพย์ ไตรสุทธิ์	ปลัดกระทรวง	กระทรวงคมนาคม
21.	นายเสรี โสภณดิเรกรัตน์	รองปลัดกระทรวง	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
22.	พ.ต.ต.ปิยะ ต๊ะวิชัย	ผู้กำกับกองวิจัย	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
23.	รศ.นพ.กำจร ตติยกวี	ปลัดกระทรวง	กระทรวงศึกษาธิการ
24.	นายพิศักดิ์ จิตวิริยะวศิน	อธิบดี	กรมทางหลวงชนบท
25.	รศ.ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ	อธิการบดีมหาวิทยาลัย/ อนุกรรมการ ก.พ.ร.	มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
26.	นายณนทิตกร กาญจนะจิตรา	เลขาธิการ	สำนักงาน ก.พ.
27.	ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย	รองผู้อำนวยการ/อนุกรรมการ ก.พ.ร.	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย/ คณะอนุกรรมการ ก.พ.ร.
28.	นางอารีย์พันธ์ เจริญสุข	ผู้อำนวยการกองบริหารการ เปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ ราชการ (ก.พ.ร.)

รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมรับฟังและเสนอแนะต่อรายงานเบื้องต้น

“ผลการประเมินภาพลักษณ์และแนวทางการพัฒนาดัชนีคุณธรรม จริยธรรม ขององค์กรภาครัฐในประเทศไทย”

ในวันอังคารที่ 15 กันยายน 2558 เวลา 09.00-16.00 น. โรงแรมรามารักษ์เด็นท์ กรุงเทพฯ

ลำดับที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	หน่วยงาน
๑.	นางจิตรา ปานอ่อน	ผู้อำนวยการศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม	สำนักงาน ก.พ.
๒.	นางสาวชุติมา เกศศิริ	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ	สำนักงาน ก.พ.
๓	เรือเอกฐานิศ นาคะเกศ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ	ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงการคลัง
๔	นายเสกสรร ประทุมวินิจ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน	ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงการคลัง
๕	นางสาววรลักษณ์ อุไรกุล	นิติกร	ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงการคลัง
๖	นางสอนจิตร เอี่ยมสกุล	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน	ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงคมนาคม
๗	นางภัทราวดี จันทร์เหล่าหลวง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน	ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงคมนาคม
๘	นายสันธิติ โคกทับทิม	นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการพิเศษ	สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์
๙	นายวินัย นิโครวนจำรัส	นิติกรชำนาญการพิเศษ	สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์
๑๐	นางสาวพรยงค์ เชียงศรี	นักจัดการงานทั่วไป	สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์
๑๑	นายณัฐพงษ์ พรชัย	ผู้อำนวยการกลุ่มการพัฒนาบุคคลและเสริมสร้างคุณธรรม	กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
๑๒	นางสาวสุชาดา หมั่นกล้า	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ	กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
๑๓	นางกรรณกาญจน์ นานาศรีรัตน์	นิติกรชำนาญการ	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
๑๔	นางสาวสุชาภา วรินทร์เวช	นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
๑๕	นางสาวสิริดา เสือมาพเนา	นิติกรปฏิบัติการ	สำนักงบประมาณ
๑๖	นางสาวชนิดาภา มงคลเลิศพล	นิติกรปฏิบัติการ	สำนักงบประมาณ
๑๗	นายพรหมพิริยะ พรสุข	พนักงานราชการ	สำนักงบประมาณ
๑๘	นางสาวทวิกานต์ ไคว่มณี	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
๑๙	นายอาทมาต สุขสถาน	นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
๒๐	นายวรุณ กองอนันต์เดช	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป	กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
๒๑	คุณสายชล โคตรหม	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป	กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
๒๒	นายสมชาย เจริญสินคำ	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
๒๓	นายทนต์ แก้วชนะ	นักจัดการงานทั่วไป	สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
๒๔	นายรวีวัฒน์ เจริญรัตน์	นักจัดการงานทั่วไป	สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
๒๕	นายรังสี นาหิรัญ	นิติกรชำนาญพิเศษ	กรมธนารักษ์
๒๖	นางสาวนันทวรรณ ผิวเพ็ง	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ	กรมธนารักษ์
๒๗	นายณัฐชัย มากคำ	นิติกรชำนาญการ	สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล กรมสรรพากร
๒๘	นายจรัล พุกษากุลนันท์	ผู้อำนวยการ	กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กระทรวงศึกษาธิการ

ลำดับที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	หน่วยงาน
๒๙	พ.ต.อ.หญิง อังสนา ปาละสิงห์	ผกก.กลุ่มงานประเมินผลฯ ยศ.	สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
๓๐	พ.ต.ท. หญิง วนัสญา ฤณพันธ์	สว.กลุ่มงานวิเคราะห์	สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
๓๑	พ.ต.ท. ปัญญพนต์ จันทร์อ่อน	รอง ผกก. กลุ่มงานขับเคลื่อนฯ ยศ.	สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
๓๒	นายมนตรี รักศรีศรี	นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการ	ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงยุติธรรม
๓๓	นางสาวมาลัย จำปาโพธิ์	นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการ	ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงยุติธรรม
๓๔	นายยุทธการ พุฒน้อย	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป	กรมทางหลวงชนบท
๓๕	นางสาวกมลวรรณ จิวพัฒนารักษ์	นิติกร	กรมทางหลวงชนบท
๓๖	นางสุภาชิต วงษ์กำภู	นิติกรชำนาญการ	สำนักบริหารกลาง กรมป่าไม้
๓๗	นางอรอนงค์ ไกยรวงศ์	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร	สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม
๓๘	พ.อ.อภิชัย ขอบฉายเกียรติ	ประจำ สน.ปล.กท.	กระทรวงกลาโหม
๓๙	นายธีรศักดิ์ สวนดี	นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการพิเศษ	กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
๔๐	นางสาวปวณีย์ ฉัตรสมพร	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ	กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
๔๑	นางสาวนิตา จินตามาศย์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ	กระทรวงมหาดไทย
๔๒	ร.ต.ต.สมปอง เทพวงศ์	รอง สว.ยศ.ยศ. ตร.	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
๔๓	อโนมา วัตตรัส	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ	สำนักงาน ก.พ.ร.
๔๔	นายสิน สือสวน	ผู้อำนวยการ	ศูนย์คุณธรรม
๔๕	นางสาวพินิดา สัตถาสารุชนะ	หัวหน้ากลุ่มงานวิจัยและจัดการความรู้	ศูนย์คุณธรรม
๔๖	นางสาวธันยรัตน์ เสริมเสนาพร	นักวิชาการ	ศูนย์คุณธรรม
๔๗	นางสาวน้ำฝน พันธะวงศ์	นักวิชาการ	ศูนย์คุณธรรม
๔๘	นายวิชราวุธ ชวงศ์วาน	เจ้าหน้าที่	ศูนย์คุณธรรม
๔๙	นายประมวศ บุญมา	หัวหน้าสมัชชาคุณธรรม	ศูนย์คุณธรรม
๕๐	รศ.ดร.จิราภรณ์ ศิริทวี	คณะกรรมการ	ศูนย์คุณธรรม
๕๑	รศ.ฉันทพิทย์ (อรัญ) อางอ่ำ	รองศาสตราจารย์	สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
๕๒	นางสาวสุภรต์ จรัสสิทธิ	นักวิจัย	สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
๕๓	นางสาวจีรารวรรณ หงส์ทอง	นักวิชาการศึกษา	สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
๕๔	นางเบญจมาศ รอดภัย	ผู้ช่วยนักวิจัย	สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ภาคผนวก ก

คณะกรรมการพัฒนาองค์ความรู้ และนวัตกรรมด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล	
1. รองศาสตราจารย์ ดร.จิราภรณ์ ศิริทวี	ประธานกรรมการ
2. ศาสตราจารย์ ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่	กรรมการ
3. รองศาสตราจารย์ปาริชาติ วลัยเสถียร	กรรมการ
4. นางสาวนราทิพย์ พุ่มทรัพย์	กรรมการ
คณะวิจัย	
1. รองศาสตราจารย์ฉันทัทพ์ (อรัญ) อาจอ่ำ	หัวหน้าโครงการ
2. นางสาวสุภรต์ จรัสสิทธิ์	นักวิจัย
คณะทำงานศูนย์คุณธรรม	
1. นายสิน สีสวน	ผู้อำนวยการศูนย์คุณธรรม
2. นายสุทธิพงศ์ ชาญชยานนท์	รองผู้อำนวยการศูนย์คุณธรรม
3. นายยงจิรายุ อุปเสน	ผู้จัดการฝ่ายยุทธศาสตร์
4. นางสาวพนิดา สัตถาสารุชนะ	หัวหน้ากลุ่มงานวิจัยและจัดการความรู้
5. นางสาวกิติญา สุขประเสริฐ	นักวิชาการ
6. นางสาวอัมรินทร์ เสริมเสนาพร	นักวิชาการ
7. นางสาวน้ำฝน พันธะวงศ์	นักวิชาการ

ประมวลภาพกิจกรรม

