

งานวิจัยเรื่อง “จริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการพลเรือน” (Ethics of the Government officials’ Profession) ได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รศ.ดร.วริยา ชินวรรณโณ	หัวหน้าโครงการวิจัยจริยธรรมในวิชาชีพ
รศ.ดร.ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด	หัวหน้าโครงการวิจัยจริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการ
ผศ.ดร.นิตยา สำเร็จผล	นักวิจัย
นางพรทิพย์ กระจุกคำ	ผู้ช่วยวิจัย

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ ของหน่วยงานต่างๆ ในประเด็น (1) แนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (2) มาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (3) มาตรการในการป้องกันการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (4) มาตรการในการลงโทษการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน (5) ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน
2. เพื่อจัดทำมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในระดับผู้ปฏิบัติ และระดับผู้บริหาร

วิธีการวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed-Methods) การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative data collection) และการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative data collection) ด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร (documents) การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) ส่วนวิธีการเก็บข้อมูลของการวิจัยเชิงปริมาณใช้วิธีการสำรวจ (survey) กลุ่มตัวอย่างที่เป็นหน่วยในการวิเคราะห์ (unit of analysis) คือกลุ่มเจ้าหน้าที่ข้าราชการพลเรือน จำนวน 5,795 ของหน่วยงานทุกกระทรวงจำนวนทั้งหมด 117 หน่วยงาน

จากผลการศึกษาสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552 ของหน่วยงาน 117 หน่วยงาน ได้สำรวจจากแนวปฏิบัติจากประสบการณ์เกี่ยวกับการดำเนินงานตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน จาก “การรับรู้” และ “ความเข้าใจ” ในสภาพการบังคับใช้ของประมวลจริยธรรมฯ พบว่า ข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่มากกว่าสามในสี่ส่วน

สำหรับการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน สำรวจในสามประเด็นหลักคือ “การดำเนินงานให้มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านจริยธรรม” “การดำเนินการของ

หน่วยงานในการเผยแพร่ให้ความรู้เรื่องประมวลจริยธรรมให้แก่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง”
 “สภาพการดำเนินการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวล”

สำหรับการดำเนินงานให้มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านจริยธรรม ได้สำรวจถึงประเด็น
 “การจัดตั้งหน่วยงานคุ้มครองจริยธรรม” พบว่า ข้าราชการพลเรือนเกินกว่าครึ่งหนึ่ง มีการรับรู้
 หน่วยงานมี “การจัดตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม” ขึ้นมาภายในหน่วยงาน

สำหรับการดำเนินการของหน่วยงานในการเผยแพร่ให้ความรู้เรื่องประมวลจริยธรรม
 ให้แก่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง พบว่าในข้าราชการพลเรือน 3 คนใน 4 คน ที่ระบุว่า “รับทราบ
 หน่วยงานมีการดำเนินการเผยแพร่ให้ความรู้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนให้แก่ข้าราชการ
 พนักงาน และลูกจ้างในหน่วยงานได้รับทราบ และวิธีการ เผยแพร่ส่วนใหญ่รับทราบว่าเป็น “การทำ
 หนังสือเวียนแจ้งทุกหน่วยงานภายใน”

และข้าราชการพลเรือนกลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งหนึ่งเห็นด้วยว่าหน่วยงานได้มี “การ
 กำหนดแนวทางการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน”

สำหรับมาตรการในการป้องกันการประพฤติผิดจริยธรรม ใช้การศึกษาประเด็นการจัด
 ให้มีอยู่ของ “การกำหนดมาตรการโทษ” และ “สภาพการดำเนินการเกี่ยวกับ มาตรการป้องกัน /
 ลงโทษการฝ่าฝืน”

สำหรับการกำหนดมาตรการลงโทษ ข้าราชการพลเรือนกลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งหนึ่ง
 ระบุว่าไม่มีและไม่ทราบว่าหน่วยงานได้มีการกำหนดมาตรการลงโทษผู้กระทำผิด ในขณะที่
 ข้าราชการพลเรือน 4 คน ใน 10 คนระบุว่าหน่วยงานมีการกำหนดมาตรการลงโทษ

ส่วนสภาพการดำเนินการของหน่วยงานในการกำหนดมาตรการป้องกันและการ
 ลงโทษผู้ประพฤติผิดประมวลจริยธรรมฯ พบว่าข้าราชการพลเรือนกลุ่มตัวอย่างเกือบครึ่งหนึ่งระบุ
 ว่าหน่วยงานมีการดำเนินการในการกำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้ข้าราชการการประพฤติผิด
 ประมวลจริยธรรมฯ โดย “การประกาศให้ทราบว่าการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน
 เป็นความผิดวินัย” โดยหน่วยงานมีมาตรการลงโทษผู้ประพฤติผิดจริยธรรม ได้แก่ “ให้
 ผู้บังคับบัญชาว่ากล่าวตักเตือน” “มีการสั่งลงโทษทางวินัย” “ให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ” “จัดให้
 มีการพัฒนาตามเรื่องที่ประพฤติผิด”

สำหรับสภาพการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมฯ พบว่าการประพฤติผิดของ
 ข้าราชการในหน่วยงาน พบว่ามีการประพฤติผิดจริยธรรมในหน่วยงาน มากที่สุด เป็น 5 ลำดับแรก
 โดยส่วนใหญ่เป็นการประพฤติผิดปีละไม่เกิน 1 เรื่อง ได้แก่ (1) การเบียดบังเวลาราชการ (2) การทำ
 ผิดระเบียบราชการ (3) การไม่อุทิศเวลาให้ราชการเอาเวลาราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว (4) ใช้
 ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อหาประโยชน์ให้ตนเองหรือผู้อื่น (5) การเห็นประโยชน์ส่วนตัวสำคัญ
 กว่าประโยชน์ของราชการ

การปฏิบัติของข้าราชการเมื่อพบเห็นมีการประพฤติผิดในหน่วยงาน พบว่าหากข้าราชการพลเรือนพบเห็นการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมในหน่วยงาน พบว่าส่วนใหญ่ระบุว่า จะรายงานผู้บังคับบัญชา หากตนเองพบเห็นการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการ อย่างไรก็ตามพบว่าข้าราชการพลเรือนประมาณ 4 คน ใน 10 คนที่พบเห็นการประพฤติผิดในหน่วยงาน ตอบว่า “จะ เฉยๆ ไม่รายงาน” ส่วนใหญ่ข้าราชการกลับละเลยในการรายงานผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจรับผิดชอบ โดยเหตุผลของการไม่รายงาน ได้แก่ “กลัวเดือคนอื่น ไม่มั่นใจว่าจะได้รับการดูแล” หรือ “ไม่มั่นใจในระบบการลงโทษ “ความไม่ชัดเจนของแนวปฏิบัติ” “ไม่ทราบแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินการผู้ที่ประพฤติผิดตามประมวลจริยธรรม ไม่ทราบจะรายงานใครระบบไม่น่าเชื่อถือเรื่องความยุติธรรม” “ปัจจัยจากผู้บริหารกล่าวคือผู้บริหารเป็นผู้ผิดจริยธรรมเอง และผู้บังคับบัญชาสูงสุดและพวกพ้องร่วมกันประพฤติผิดจริยธรรม”

สำหรับสภาพปัญหาของการนำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนไปบังคับใช้ พบว่ายังมีปัญหาด้านการดำเนินงานนำประมวลจริยธรรมฯ ไปปฏิบัติ ปัญหาด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องปัญหาด้านการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมฯ ปัญหาด้านเนื้อหาประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ปัญหาด้านองค์กร และปัญหาด้านสังคม/เศรษฐกิจ

สำหรับการจัดทำมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในระดับปฏิบัติ และระดับผู้บริหาร กำหนดโครงสร้างให้มีกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมสำหรับ “หัวหน้างานคุ้มครองจริยธรรม” ไม่ควรเป็นฝ่ายบริหาร เช่น รองอธิบดีฝ่ายบริหาร แต่ควรให้ “ผู้อำนวยการกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม” เป็นตำแหน่งทางวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ขึ้นตรงกับอธิบดี

สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรม หัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม ควรดำรงตำแหน่งรองประธาน หรือกรรมการ และควรให้ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ ดำรงตำแหน่งเลขานุการของคณะกรรมการฯ และหรือให้หัวหน้ากองการเจ้าหน้าที่เป็นกรรมการจริยธรรม และคณะกรรมการจริยธรรมควรมีวาระการทำงานยาวนานกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน และควรกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมให้ชัดเจน และควรกำหนดให้มีวาระ 6 ปี ให้มีงบประมาณ บุคลากร ความก้าวหน้า ในสายงาน และมีการจัดทำคำอธิบายลักษณะงาน (job description)

ควรมีกระบวนการดำเนินการจัดการเรื่องร้องเรียน ควรกำหนดช่องทางการร้องเรียนให้ชัดเจน หรือในการประชาสัมพันธ์ให้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ควรระบุให้ชัดเจน ว่าถ้าไม่ปฏิบัติถือว่าผิดวินัย แล้วผู้ร้องเรียนจะมีขั้นตอนดำเนินการอย่างไรต่อไป ควรมีมาตรการที่กำหนดการดำเนินงานอย่างชัดเจนและมีองค์ประกอบคือ คณะผู้รับผิดชอบในการดูแลมาตรการ ให้มีการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลอย่างชัดเจน เช่น อาจมีการกำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องมี

ตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ และกำหนดแผนในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมให้ชัดเจน ปรับกฎหมายให้
เอื้อที่จะให้กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม

ควรกำหนดกลไก มาตรการการลงโทษให้ชัดเจนว่า ถ้ามีเรื่องร้องเรียนมาที่กลุ่มงาน
คุ้มครองฯ ต้องมีกลไกหรือหน่วยคัดแยกเรื่องร้องทุกข์ให้ชัดเจนว่าเป็นการประพฤติผิดตาม
ประมวลจริยธรรมหรือเรื่องใดเป็นการผิดวินัย นอกจากนี้ให้นำการประพฤติตามจริยธรรมไปผูกติด
ไว้กับการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

ส่วนมาตรการในการส่งเสริมการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติ ผู้บริหารต้องให้
ความสำคัญและควรสนับสนุนให้มากขึ้น การให้ความสำคัญของผู้บริหาร จะทำให้บุคลากร
ผู้รับผิดชอบมีขวัญกำลังใจที่จะปฏิบัติงาน ผู้บริหารควรปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่
ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ควรดำเนินการ
เสริมสร้างจิตสำนึกให้แก่ผู้บริหาร