

**Knowledge Center**

สำนักงาน ก.พ.ร.

เอกสารเพื่อการพัฒนาองค์ความรู้  
เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ  
หมายเลข 011

**Knowledge Center**

การสร้างองค์การที่มีศักดิ์ศรีและจริยธรรม  
Building Public Organizations of Integrity

**Knowledge Center**

การสร้างองค์การที่มีศักดิ์ศรีและจริยธรรม  
Building Public Organizations of Integrity

**Knowledge Center**

การสร้างองค์การที่มีศักดิ์ศรีและจริยธรรม  
Building Public Organizations of Integrity

# การสร้างองค์การที่มีศักดิ์ศรีและจริยธรรม

## Building Public Organizations of Integrity

**Knowledge Center**

การสร้างองค์การที่มีศักดิ์ศรีและจริยธรรม  
Building Public Organizations of Integrity

**Knowledge Center**

การสร้างองค์การที่มีศักดิ์ศรีและจริยธรรม  
Building Public Organizations of Integrity

**Knowledge Center**

การสร้างองค์การที่มีศักดิ์ศรีและจริยธรรม  
Building Public Organizations of Integrity



ร่วมพัฒนาระบบ ยกระดับบริการเพื่อรอยยิ้มของประชาชน





## เจ้าของ

สำนักงาน ก.พ.ร.  
เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300  
โทร. 0-2356-9957

**Knowledge Center**  
knowledgecenter@opdc.go.th

## ที่ปรึกษา

นายธรรมรักษ์	การพิศิษฐ์	ก.พ.ร.
นายมนุชญ์	วัฒน์โกเมร	ก.พ.ร.
ดร.อรพินท์	สไพโชคชัย	ก.พ.ร.
ดร.ทศพร	ศิริสัมพันธ์	เลขาธิการ ก.พ.ร.
นายอาวุธ	วรรณวงศ์	รองเลขาธิการ ก.พ.ร.
น.ส.พรพิมล	รัตนพิทักษ์	รองเลขาธิการ ก.พ.ร.

ผู้อำนวยการภารกิจ/สำนัก/สำนักงาน

น.ส.ทัศนีย์	ดุสิตสุทธิรัตน์
นางสุพรรณณี	ไพรัชเวทย์
นางจันทร์เพ็ญ	ไขว้พันธุ์
นายพงษ์อาจ	ตรีกิจวัฒนากุล
นายนครเชตต์	สุทธปรีดา
นางศิริวรรณ	สमानมิตร
น.ส.ดารัตน์	บริพัทธิกุล

## วัตถุประสงค์

เผยแพร่องค์ความรู้ด้านการพัฒนา  
ระบบราชการ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนา  
ระบบราชการดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง  
และบังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

## บทนำ

เอกสารเพื่อการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ หมายเลข 011 ฉบับนี้ ขอแนะนำเรื่อง “การสร้างองค์การที่มีศักดิ์ศรีและจริยธรรม” ซึ่ง ศาสตราจารย์ Donald C. Menzel ประธานสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ แห่งสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 2005-2006) ผู้บรรยายบทความพิเศษเรื่อง Ethics Management for Public Administrators : Building Public Organizations of Integrity ได้กล่าวถึงคำจำกัดความของการเป็นองค์การที่มีศักดิ์ศรีว่า หมายถึง สถานที่ที่มีบุคคลมาอยู่รวมตัวกัน มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันด้วยความเอื้ออาทร มีความเคารพในความ เป็นปัจเจกชนของสมาชิกทุกคน เอาใจใส่ดูแลซึ่งกันและกัน ใช้ความสามารถในการปฏิบัติงานด้วยความภาคภูมิใจ รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานและการตัดสินใจของตนเองรวมทั้งให้ความสำคัญต่อสิ่งที่ประชาชนให้ความสนใจ ต้องการ และคาดหวังจากองค์การและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน

ในการสร้างองค์การที่มีศักดิ์ศรีและจริยธรรมนั้น ผู้บริหารของแต่ละองค์การสามารถประยุกต์ใช้เครื่องมือหรือเทคนิควิธีการต่าง ๆ เช่น การสร้างภาวะผู้นำต้นแบบ การฝึกอบรม การจัดทำประมวลจริยธรรมและการปฏิญาณตน การตรวจสอบจริยธรรม และการบริหารทรัพยากรบุคคล อย่างไรก็ตาม การใช้เครื่องมือแต่ละชนิดควรใช้ด้วยความเข้าใจและตรงกับจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสิ่งที่ควรคำนึงก็คือไม่มีเครื่องมือชนิดใดชนิดหนึ่งที่มีประสิทธิภาพมากกว่ากัน เราจำเป็นต้องใช้เครื่องมือต่าง ๆ ร่วมกันจึงจะบังเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง

กันยายน 2549



# การสร้างองค์การที่มีศักดิ์ศรี และจริยธรรม\*

เรียบเรียงโดย นางปานจิต จินตาทกุล  
นักพัฒนาระบบราชการ 8  
ผู้อำนวยการกลุ่มบริหารการเปลี่ยนแปลง 4

**น**ระแสการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่มีมุ่งเน้นถึงการสร้างความเป็นผู้ประกอบการ  
รัฐกิจ (public entrepreneurship) ให้คุณค่า ความสำคัญต่อความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ  
และคุณค่าในการดำเนินงาน รวมถึงการประยุกต์ใช้เทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ มักจะได้รับ  
การวิพากษ์วิจารณ์ค่อนข้างมากกว่าไม่เหมาะสมและอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อจริยธรรมและศักดิ์ศรี นักวิชาการ  
ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์บางท่าน เช่น George Frederickson มองว่า “จริยธรรม” ไม่ใช่เป็นเพียง  
เรื่องของการปราศจากทุจริตคอร์รัปชันเท่านั้นแต่ยังหมายความรวมถึงความประพฤติชอบหรือการกระทำ  
อย่างถูกต้องดีงามอีกด้วย การบริหารรัฐกิจไม่เหมือนกับการบริหารธุรกิจ รวมทั้งยังได้ตั้งประเด็นว่า  
“ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ที่ได้รับมานั้นอาจจะทำให้เราต้องเสีย จริยธรรม ไปในราคาที่สูงแพงมาก”<sup>1</sup>

ในช่วงที่ผ่านมา จึงทำให้เกิดข้อเรียกร้องให้สร้างสมดุลระหว่างสองชั่วกระแสนี้ ความคิด รวมถึง  
การวางหลักปฏิบัติ การฝึกอบรมและกระบวนการเรียนรู้เพื่อทำความเข้าใจอย่างต่อเนื่องให้ข้าราชการและ  
ผู้บริหารราชการแผ่นดินสามารถตัดสินใจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลัก  
จริยธรรม ตลอดจนเสนอแนะให้มีการออกแบบองค์การและระบบการบริหารจัดการ โดยให้คำนึงถึงปัจจัย  
เกี่ยวกับการมีศักดิ์ศรีและจริยธรรมเพื่อมุ่งสู่การสร้างความเป็นองค์การที่มีจริยธรรมสูง (Highly Ethical  
Organization)

## องค์การที่มีศักดิ์ศรีและจริยธรรม

**ก**ิต์ศรีหรือสุจริตธรรม (integrity) อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของจริยธรรมนั้นเป็นแนวคิด  
ที่ทำความเข้าใจได้ไม่ยากนัก เพราะบางครั้งอาจมองแค่เป็นเรื่องของการไม่ฉ้อฉลและปราศจากทุจริต  
คอร์รัปชัน หรืออาจมองกว้างขึ้นให้ครอบคลุมถึงการกระตุ้นให้คนได้มีการเตรียมตัวและสามารถปฏิบัติหน้าที่  
ตามที่ได้รับมอบหมายและกล้าเผชิญกับสิ่งที่ตนได้กระทำไป รวมถึงยังต้องนำผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับบุคคล

\* เรียบเรียงและปรับปรุงมาจากการบรรยายของ Professor Donald C. Menzel ในหัวข้อเรื่อง “Ethics Management for Public Administrators: Building Public Organizations of Integrity” ในวาระครบรอบ 3 ปีของการพัฒนาระบบราชการไทย ณ หอประชุมกองทัพเรือ เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2548.

<sup>1</sup> อ้างใน Steven Cohen, William Eimicke และ Mauricio Perez Salazar, **Public Ethics and Public Entrepreneurship**, Paper Presented to the Annual Research Meeting of the Association of Public Policy Analysis and Management, Washington, D.C., November 4-6, 1999 โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Frederickson, H. George, “Public Ethics and the New Managerialism”. **Public Administration & Management: An Interactive Journal**, 4, 2, (1999) pp. 299-324. [http://pamij.com/99\\_4\\_2\\_frederick.html](http://pamij.com/99_4_2_frederick.html) และ George Frederickson and Richard K. Ghere, eds, **Ethics in Public Management** (New York : M.E. Sharpe Inc., 2006).



ทุกฝ่ายในประเด็นนั้นๆ เข้ามาพิจารณาอย่างรอบคอบ บนรากฐานของความซื่อสัตย์สุจริต ความเชื่อถือไว้วางใจได้ การไม่เลือกปฏิบัติ ความเที่ยงตรงและยุติธรรม อย่างไรก็ตามการตีความในเรื่องศักดิ์ศรีหรือเกียรติศักดิ์ดังกล่าวนี้มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับเกณฑ์มาตรฐานที่สังคมยอมรับและยึดถือ รวมถึงหลักการเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญและอุดมการณ์ประชาธิปไตย<sup>2</sup>

นอกจากในระดับตัวข้าราชการที่พึงต้องประพฤติปฏิบัติตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติต่อเพื่อนร่วมงานและประชาชนด้วยความเคารพนับถือให้เกียรติซึ่งกันและกัน รวมถึงการใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างมีความรับผิดชอบแล้ว เรายังสามารถนำเรื่องศักดิ์ศรีมาใช้เป็นกรอบในการตรวจสอบการปฏิบัติตน ขององค์กรว่าเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ เช่น มีการดูแลต่อผู้ปฏิบัติงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและให้เกียรติ รวมถึงการรักษาปกป้องไม่ให้ผู้ปฏิบัติงานต้องมีความเสี่ยงต่อศักดิ์ศรีหรือสิ่งไม่พึงมาใดๆ

ศาสตราจารย์ **Donald C. Menzel** ประธานสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 2005–2006) ผู้เขียนหนังสือเรื่อง **Ethics Management for Public Administrators: Building Public Organizations of Integrity**<sup>3</sup> ได้กล่าวถึงคำจำกัดความของ การเป็นองค์กรที่มีศักดิ์ศรีว่าหมายถึง สถานที่ที่มีบุคคลมาอยู่ร่วมกัน มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันด้วยความเอื้ออาทร มีความเคารพในความเป็นปัจเจกชนของสมาชิกทุกคน เอาใจใส่ดูแลซึ่งกันและกัน ใช้ความสามารถในการปฏิบัติงานด้วยความภาคภูมิใจ รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานและการตัดสินใจของตนเอง รวมทั้งให้ความสำคัญต่อสิ่งที่ประชาชนให้ความสนใจ ต้องการและคาดหวังจากองค์กรและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน

คำจำกัดความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า องค์กรที่มีศักดิ์ศรีนั้นจะมีความน่าอยู่และน่าทำงาน เนื่องจากมีปัจจัยต่าง ๆ ทั้งบุคลากรและสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวย เมื่อใครก็ตามได้มีโอกาสเข้าไปทำงานในองค์กรที่ดีพร้อมเช่นนี้ ย่อมส่งผลให้ผู้นั้นมีพลัง มีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติงาน อีกทั้งมีแรงจูงใจที่จะผลักดันให้พวกเขาทุ่มเททำงานอย่างเต็มสติกำลังความสามารถเพื่อองค์กรของตนเอง

Menzel ยังได้อธิบายให้เห็นถึงความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงระหว่างจริยธรรมและการเป็นองค์กรที่มีศักดิ์ศรีในโลกของความเป็นจริงนั้นการสร้างองค์กรที่มีศักดิ์ศรีบนพื้นฐานของการพัฒนาจริยธรรมเป็นงานที่ทำหยาบความสามารถของผู้บริหาร บางองค์กรจำเป็นต้องสร้างสิ่งต่างๆ มากมายกว่าจะก้าวขึ้นสู่การเป็นองค์กรที่มีศักดิ์ศรี ในขณะที่บางองค์กรก็ได้พยายามสร้างหลายสิ่งหลายอย่างเช่นกัน แต่กลับไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากยังมีอุปสรรคนานัปการ การก้าวสู่การเป็นองค์กรที่มีศักดิ์ศรี จึงเปรียบเสมือนการเดินทางไปสู่จุดหมายปลายทาง (journey to the destination) ซึ่งระยะทางนั้นอาจจะใกล้หรือไกลขึ้นอยู่กับลักษณะหรือเงื่อนไขขององค์กรนั้นๆ เอง คงไม่มีวิเศษหรือปาฏิหาริย์ใดๆ ที่จะสามารถเนรมิตให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งให้กลายเป็นองค์กรที่มีศักดิ์ศรีได้ในชั่วพริบตา แต่คงไม่เกินความเป็นจริงที่จะกล่าวว่า แต่ละองค์กรสามารถสร้างเครื่องมือต่าง ๆ ด้วยตนเองเพื่อให้มีความเหมาะสมสำหรับการสร้างศักดิ์ศรีให้กับองค์กรและบังเกิดความยั่งยืน ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการคิดค้นเครื่องมือหลากหลายชนิดที่สามารถนำมาใช้ได้ แต่สิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นเรื่องของความสามารถของแต่ละองค์กรจะเลือกเครื่องมือที่เหมาะสมที่สุดไปใช้ ข้อควรจำก็คือ ควรเลือกเครื่องมือมากกว่าหนึ่งชนิดเพื่อนำไปใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์ เพราะไม่มีเครื่องมือใดเครื่องมือหนึ่งที่สมบูรณ์แบบที่สุด

นอกจากนี้ Menzel ย้ำว่าการสร้างศักดิ์ศรีและจริยธรรมให้เกิดขึ้นภายในองค์กรไม่ใช่เรื่องง่ายและเป็นสิ่งที่ท้าทายความสามารถของผู้บริหารองค์กรอย่างแท้จริง ในอดีตที่ผ่านมาจึงยังไม่มีกล่าวถึงเรื่องศักดิ์ศรีและจริยธรรมไว้อย่าง

<sup>2</sup> OECD, **Public Sector Integrity: A Framework for Assessment**, Paris, 2005.

<sup>3</sup> Donald C. Menzel, **Ethics Management for Public Administrators: Building Public Organization of Integrity** (New York : M.E. Sharpe Inc., 2006).



เป็นรูปธรรมมากนัก เวลาที่มีการพูดถึงเรื่องจริยธรรมก็มักมีนัยว่าเป็นเรื่องส่วนบุคคล เช่น เราอยากจะเป็นคนมีจริยธรรม หรือเป็นคนมีศักดิ์ศรี โดยยังไม่แน่ใจว่าจะต้องมีพฤติกรรมอย่างไรจึงจะเรียกว่ามีจริยธรรมหรือมีศักดิ์ศรี

หลังเหตุการณ์นี้อัจฉาคิวเตอร์เกิดในยุคประธานาธิบดีนิกสัน เริ่มมีการพูดถึงเรื่องคุณธรรมหรือความถูกต้องดีงาม (virtue) มากขึ้น มีความพยายามในการแสวงหาแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดคุณธรรมที่ทุกคนยอมรับ ซึ่งพบว่าคนทั่วไปมักจะมีมุมมองและความเข้าใจในเรื่องคุณธรรมและสิ่งที่จะต้องปฏิบัติอันแสดงถึงการมีคุณธรรม แต่เมื่อต้องการที่จะศึกษาอย่างจริงจังเกี่ยวกับเรื่องจริยธรรมในองค์กรกลับพบข้อเท็จจริงว่าเรามีความรู้น้อยมากในเรื่องพฤติกรรมที่สามารถหล่อหลอมทั้งบุคลากรและองค์กรให้มีศักดิ์ศรีและจริยธรรมอย่างเป็นรูปธรรม

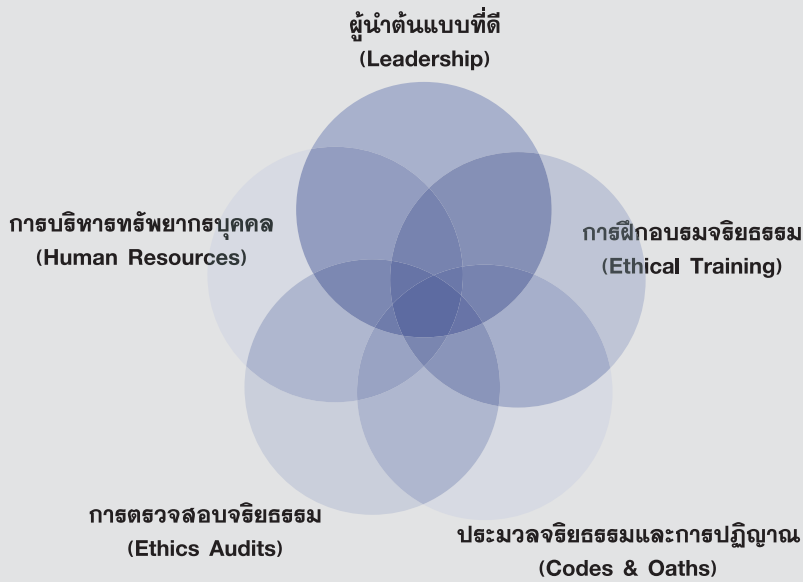
บางคนตั้งคำถามว่าลักษณะหรือพฤติกรรมอย่างไรจึงจะเรียกว่าเป็นคนดี และหากองค์กรหนึ่งมีบุคลากรจำนวนมากที่ล้วนเป็นคนดี จะสรุปว่าองค์กรนั้นมีศักดิ์ศรีได้หรือไม่

ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ Menzel ให้ความเห็นว่า หากองค์กรหนึ่งมีคนดีและความตั้งใจที่จะประพฤติตนเป็นคนดีก็อาจตั้งสมมติฐานได้ว่าคนนั้นจะทำแต่สิ่งดีๆ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าหากคนดี มีความตั้งใจดี แต่ต้องอยู่ภายในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดีวัฒนธรรมที่ไม่เอื้อ ชีวิตก็อาจจะลงเอยด้วยการทำในสิ่งที่ไม่ดีได้เช่นกัน

การสร้างองค์การที่มีศักดิ์ศรีจำเป็นต้องสร้างองค์ประกอบพื้นฐานต่างๆ มากมาย เปรียบเสมือนกับการก่อตั้งองค์การใหม่ๆ ที่เดียว โดยจะเริ่มด้วยการวิเคราะห์หาเครื่องมือต่างๆ ที่จะช่วยในการสร้างศักดิ์ศรีให้กับองค์กร แม้ว่าในปัจจุบันจะมีเครื่องมือมากมาย แต่ข้อควรคำนึงก็คือเราต้องไม่ใช่เครื่องมือชนิดใดชนิดหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียวในการสร้างศักดิ์ศรีและจริยธรรมให้เกิดขึ้นในองค์กร ควรเริ่มด้วยการเลือกใช้เครื่องมือที่ละชนิดอย่างมีวิจารณญาณ แล้วพิจารณาว่าเครื่องมือใดเหมาะสมกับองค์กร แล้วพัฒนาเครื่องมืออื่นๆ ต่อไป เพราะเครื่องมือแต่ละชนิดต่างมีทั้งจุดอ่อนและจุดแข็ง

## เครื่องมือสำหรับสร้างศักดิ์ศรีและจริยธรรมภายในองค์กร

ภาพผลการศึกษาวิจัย Menzel ได้นำเสนอเครื่องมือหรือเทคนิควิธีการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถที่จะนำไปประยุกต์ใช้ในการสร้างศักดิ์ศรีและจริยธรรมให้เกิดขึ้นในระดับตัวบุคคลก่อนที่จะก้าวขึ้นไปสู่ในระดับของการเป็นองค์กรที่มีศักดิ์ศรี (ดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 1) อันได้แก่



แผนภาพที่ 1 เครื่องมือในการส่งเสริมจริยธรรมและการสร้างองค์กรที่มีศักดิ์ศรี

OPDC OPDC OPDC OPDC OPDC



# 1 ผู้นำต้นแบบที่ดี (Exemplary Leadership)

ภาวะผู้นำนับเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญในลำดับต้นๆ เพราะผู้นำมีอิทธิพลอย่างสูงต่อองค์การและการสร้างจริยธรรมเพื่อนำไปสู่องค์การที่มีศักดิ์ศรี ก่อนอื่นใด ผู้นำจะต้องปฏิบัติตนอย่างมีศักดิ์ศรีและมีจริยธรรมเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำในที่นี้หมายถึง ผู้บริหารในทุกระดับขององค์การ ตามทฤษฎีทางด้านพฤติกรรมศาสตร์อาจกล่าวได้ว่าเมื่อผู้นำมีค่านิยม ความเชื่อ ที่ตนเองยึดมั่นอย่างไร ก็มักแสดงพฤติกรรมที่ตรงกับสิ่งที่ตนเชื่อถือออกมา ไม่ว่าจะพฤติกรรมนั้นจะดีหรือไม่ ย่อมมีอิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างมาก และส่งผลต่อการที่พวกเขาจะถือปฏิบัติตาม ฉะนั้น เมื่อผู้นำในองค์การได้แนะนำผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตนอย่างไร จำเป็นอย่างยิ่งที่ตนเองจะต้องทำในสิ่งที่ตนได้พูดอย่างเคร่งครัด หรือที่เรียกว่า “Walk-the-Talk”

Menzel ได้ยกตัวอย่างเพื่อแสดงให้เห็นถึงความหมายของคำว่าจริยธรรมว่าเป็นเรื่องที่ยากต่อการให้ความหมายและการตัดสินว่าการกระทำใดมีจริยธรรมหรือไม่ เช่น กรณีนายทหารระดับสูงผู้หนึ่งของกองทัพบกสหรัฐอเมริกาได้ขายอาวุธให้กับกองทัพอิหร่าน แล้วนำเงินที่ได้มาไปซื้อยูโรเปียนครันให้กับกลุ่มคอมมิวนิสต์ในประเทศนิคารากัวในปี ค.ศ. 1980 ต่อมาในปี ค.ศ. 1987 ประธานาธิบดีเรแกนได้มีการสอบสวนในเรื่องนี้ซึ่งนายทหารผู้นี้ถูกสอบสวนในศาลและเขาได้สาบานว่าจะพูดความจริงทุกอย่าง รวมทั้งได้ยอมรับว่าเรื่องทั้งหมดที่ถูกกล่าวหาเป็นความจริง แต่ไม่ยอมรับว่าเป็นการกระทำที่ผิดจริยธรรม เพราะสิ่งที่เขาตั้งใจทำนั้นก็เพื่อช่วยชีวิตคนอีกกลุ่มหนึ่ง ให้อยู่รอด คำถามที่เกิดขึ้นคือสิ่งที่เขาได้กระทำไปนั้นเป็นจริยธรรมหรือไม่ บางครั้งการที่ต้องโกหกก็อาจจะเป็นการโกหกเพื่อคุณธรรมหรือที่เรียกว่า “white lie” ฉะนั้น การตัดสินว่าพฤติกรรมใดพฤติกรรมหนึ่งที่ต้องโยง เข้ากับเรื่องจริยธรรมหรือคุณธรรมจึงเป็นเรื่องที่ซับซ้อนยากต่อการตัดสินว่าผิดหรือถูก

การเป็นต้นแบบของผู้นำที่ดีนั้น Menzel ได้ยกตัวอย่างกรณีของ Commissioner เมือง Hillsborough County, Florida ซึ่งเพิ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่ง เขาได้รับบัตรเพื่อเข้าชมการแข่งขันอเมริกันฟุตบอลทีม Tampa Bay จำนวน 3 ใบ เมื่อคราวที่เขาได้รับเชิญไปเปิดงาน ซึ่งตัวดังกล่าวมีราคาสูงถึงใบละ 350 เหรียญ ต่อมาเมื่อมีผู้ร้องเรียนว่าเขามีความผิดเนื่องจากการกระทำที่ขัดต่อคำสั่งของเขาเอง ซึ่งได้ประกาศห้ามมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชารับของขวัญจากผู้อื่นที่มีมูลค่าเกินกว่า 100 เหรียญ เมื่อมีการสอบสวนกรณีนี้ เขายืนยันว่าสิ่งที่เขากระทำไปนั้นไม่ใช่ความผิดเพราะเป็นการเชิญไปชมกีฬา อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของพนักงานหนุ่มผู้หนึ่งซึ่งทำงานอยู่ที่ Park & Registration Department ซึ่งตั้งอยู่ในเมืองเดียวกัน ถูกสอบสวนข้อหารับสินบนจำนวนเงิน 50 เหรียญ เพื่อให้แก้ไขเพิ่มเติมตารางการทำงานล่วงเวลาของเจ้าหน้าที่รัฐผู้หนึ่งซึ่งทำหน้าที่ให้บริการแก่ชุมชน คณะกรรมการตัดสินว่า พนักงานผู้นี้ผิดและถูกลงโทษ เราจะเห็นได้ว่าสองกรณีที่เกิดขึ้นในเมืองเดียวกันนี้ควรจะได้รับ การพิจารณาตัดสินบนบรรทัดฐานกฎหมายเดียวกัน แต่ในความเป็นจริงแล้วเราจะพบว่า การพิจารณาทั้งสองคดีกลับใช้สองมาตรฐาน ซึ่งสิ่งที่ไม่สมควรเกิดขึ้นก็คือ มาตรฐานที่นำมาใช้นั้นเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ที่มีตำแหน่งสูงกว่า

กรณีต่อไปนี้เป็นอีกตัวอย่างที่สนับสนุนเรื่องการเป็นผู้นำกับจริยธรรม คือ Steve Brown นายกเทศมนตรีแห่ง Peachtree City, Georgia ได้ทำการรณรงค์ให้บุคลากรยึดมั่นจริยธรรมในการทำงานอย่างเคร่งครัด วันหนึ่งเขาจำเป็นต้องเลือกและตัดสินใจที่จะทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งระหว่างการออกจากสำนักงานเพื่อส่งลูกสาวไปเข้าแคมป์ฤดูร้อนกับการไปเจรจาปัญหาให้กับลูกจ้างของสำนักงาน ในที่สุดเขาเลือกไปส่งลูกสาวก่อน



ทำให้เกิดการร้องเรียน มีการสอบสวน โดยคณะกรรมการของเมืองนี้ ผลการพิจารณาเขาถูกตัดสินให้เสียค่าปรับเป็นจำนวนเงินเพียง 8.94 เหรียญ

จากทั้งสองกรณีข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การที่ผู้นำ ประพฤติตนเป็นต้นแบบที่ดีนั้นเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ผลการวิจัยที่สนับสนุนในเรื่องนี้คือ ลูกน้องมักจะมีพฤติกรรมตามอย่างพฤติกรรมของเจ้านายของพวกเขาเสมอ

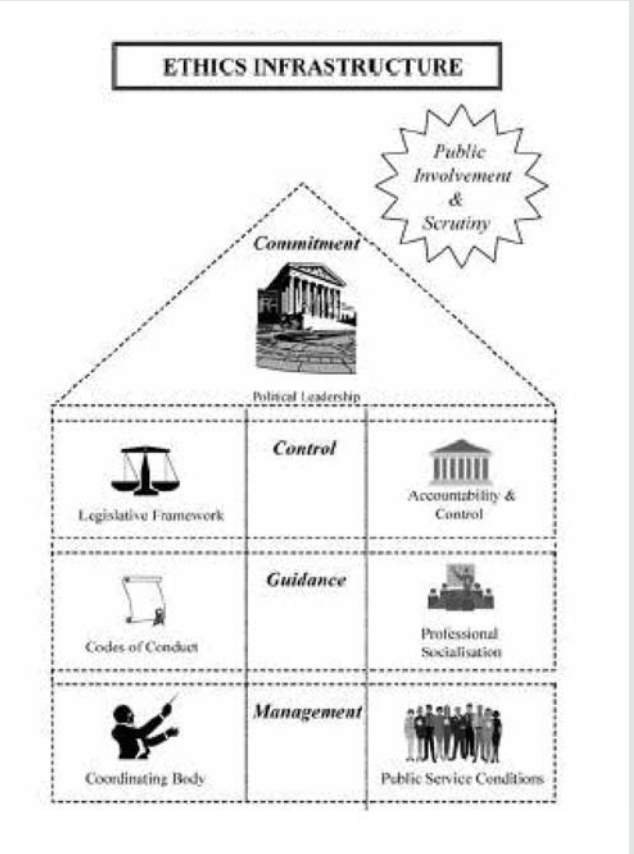
## 2 การฝึกอบรมจริยธรรม (Ethical Training)

การบริหารจริยธรรมนั้นอาจจำแนกออกได้เป็นสองแนวทางใหญ่ๆ กล่าวคือ แนวทางเชิงบังคับให้ปฏิบัติตาม (compliance-based approach หรือ “low road” ethics management) อันเป็นเรื่องของการวางกฎระเบียบ ข้อกำหนดและแนวทางการปฏิบัติต่างๆ ว่าควรทำหรือไม่ควรทำอะไร ควรหลีกเลี่ยงพฤติกรรมแบบใด มีการตรวจสอบให้ประพฤติกฎปฏิบัติที่วางไว้และการลงโทษผู้กระทำผิด อันมีลักษณะในเชิงลบ โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการป้องกันการฉ้อฉล ทุจริตประพฤติมิชอบ และแนวทางเชิงศักดิ์ศรี (integrity-based approach หรือ “high road” ethics management) อันเป็นเรื่องของการเสริมสร้างขีดสมรรถนะทางคุณธรรมและพฤติกรรมอันเหมาะสมดีงาม รวมถึงการกระตุ้น

ให้เกิดวัฒนธรรมของการมีสำนึกของความรับผิดชอบอย่างจริงจังและเป็นไปด้วยความระมัดระวัง โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการสร้างค่านิยมเชิงจริยธรรมที่พึงประสงค์ การกระทำหรือผลกระทบที่ควรจะดำเนินการให้บรรลุตลอดจนการวางกลไกภายในเพื่อให้คำแนะนำปรึกษา

ในการนี้ แต่ละองค์การควรมีการจัดให้มีการวางโครงสร้างปัจจัยพื้นฐานทางด้านจริยธรรม (ethics infrastructure) ที่เอื้ออำนวยทั้งในด้านการควบคุม (control) การชี้แนะ (guidance) และการจัดการ (management)<sup>4</sup> ดังที่แสดงไว้ในแผนภาพที่ 2

ที่ผ่านมาในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดฝึกอบรมจริยธรรมเพียงเล็กน้อย แต่เนื่องจากจริยธรรมกลายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากขึ้น องค์การทั้งภาครัฐและเอกชนต่างให้ความสนใจเรื่องการฝึกอบรมจริยธรรม และได้จัดลำดับความสำคัญของการฝึกอบรมทางด้านจริยธรรมไว้ในลำดับต้นๆ ทั้งนี้ Menzel ซึ่งมีประสบการณ์ด้านการฝึกอบรมจริยธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งในระดับมลรัฐและท้องถิ่นได้อธิบายถึงความแตกต่างของการฝึกอบรมจริยธรรมในแต่ละองค์การว่ามักจะเป็นไปตามรูปแบบของการบริหารจริยธรรม กล่าวคือ



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างปัจจัยพื้นฐานทางด้านจริยธรรม ที่มา: OECD, **Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice**, Paris, 1996, หน้า 26.

<sup>4</sup> OECD, **Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice**, Paris, 1996.





**1. Compliance Model** หมายถึง รูปแบบของพฤติกรรมแบบต่างๆ ที่ถูกระบุว่าถูกต้องเหมาะสม และนำมากำหนดให้บุคคลทั่วไปต้องประพฤติตามเพื่อแสดงถึงการมีจริยธรรม การพิจารณาว่าพฤติกรรมใดมีจริยธรรมหรือไม่นั้น จะยึดหลักกฎหมายเป็นพื้นฐาน กล่าวคือ พฤติกรรมนั้นต้องไม่ขัดกับกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนทางด้านจริยธรรมของสังคมนั้น ๆ อีกนัยหนึ่งก็คือ トラบิตที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งประพฤติตนเองตามรูปแบบพฤติกรรมที่ถูกกำหนดโดยองค์การว่าถูกต้องก็ถือว่าบุคคลนั้นประพฤติไม่ผิดจริยธรรม หากเปรียบเทียบระหว่าง Compliance Model และ Integrity Model ซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่งสำหรับการฝึกอบรมจริยธรรม พบว่า Compliance Model เป็นรูปแบบที่องค์กรต่างๆ นิยมนำไปใช้ในอย่างกว้างขวางมากกว่า ด้วยเหตุผลต่างๆ ว่าเป็นรูปแบบพฤติกรรมที่ง่ายต่อการกำหนด การนำไปใช้หรือแม้แต่การตีความว่าผิดหรือถูกก็ง่ายเช่นกัน แต่ประเด็นคำถามที่เกิดขึ้นก็คือ หากบุคคลใดมีพฤติกรรมตามที่ถูกกำหนดขึ้นตาม Compliance Model จะหมายความว่าบุคคลนั้นมีจริยธรรมจริงหรือไม่

Menzel ได้เคยสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงในองค์กรต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องความเข้าใจด้านจริยธรรม เขารู้สึกแปลกใจอย่างยิ่งและกล้าที่จะกล่าวว่าคงจะต้องจดจำเรื่องที่เขาสัมภาษณ์ไปตลอดชีวิต เมื่อผู้บริหารระดับสูงขององค์กรส่วนใหญ่ให้คำตอบว่า พวกเขามีความเชื่อและเห็นว่าトラบิตที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีพฤติกรรมที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ พวกเขาก็ยอมรับได้แล้วว่าบุคคลนั้นมีจริยธรรม ซึ่งเขากลับมีความเห็นตรงข้ามว่าคำตอบนี้ไม่น่าจะต้องเสมอไป สิ่งที่ทำให้เขารู้สึกผิดหวังก็คือ หากความคิดและความเชื่อพื้นฐานของผู้บริหารในเรื่องจริยธรรมเป็นดังที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ อาจส่งผลต่อพนักงานในหน่วยงานให้มีความรู้สึกคล้อยตาม ปัญหาที่จะเกิดขึ้นก็คือ ความเชื่อเช่นนี้ไม่สามารถสื่อได้ตรงกับความหมายของการมีจริยธรรมที่แท้จริง เพราะมาตรฐานของการมีจริยธรรมนั้นมีหลายระดับ เริ่มตั้งแต่ระดับต่ำสุดถึงระดับสูงสุด และในช่วงของมาตรฐานนั้นก็ประกอบด้วยการกระทำและพฤติกรรมต่างๆ มากมาย การใช้ Compliance Model เพื่อส่งเสริมจริยธรรมของบุคลากรในองค์กร อาจส่งผลในทางตรงข้าม คืออาจจะทำให้บุคลากรมีกระบวนทัศน์เรื่องจริยธรรมอยู่ในระดับลดลงเหลือเพียงแค่ระดับที่เทียบได้เท่ากับระดับของกฎหมายเท่านั้น เขารู้สึกว่าการกำหนดความหมายของพฤติกรรมตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายนั้นไม่ใช่จริยธรรมที่แท้จริง แต่เป็นเพียงพฤติกรรมที่ไม่ขัดต่อระเบียบของสังคมเท่านั้น

**2. Integrity Model** หมายถึง รูปแบบที่มุ่งพัฒนาทักษะ ความสามารถของบุคคลในการที่จะเข้าใจ หยั่งรู้ ตระหนักถึงวิธีการปฏิบัติเพื่อสร้างและนำพาตนเองสู่การเป็นผู้มีจริยธรรม บุคคลนั้นจะต้องมีความสามารถในการพิจารณาถึงเหตุและผลเพื่อแสดงถึงพฤติกรรมที่แสดงถึงการมีจริยธรรม เช่น ความซื่อสัตย์ การปฏิบัติต่อผู้อื่น การฝึกอบรมจริยธรรมตามรูปแบบนี้จึงเป็นการหาวิธีที่จะกระตุ้นให้บุคคลเกิดความพยายาม สร้างสรรพฤติกรรมบางอย่างที่มีระดับความยาก และสูงกว่า Compliance Model

หากจะสร้างองค์กรที่มีศักดิ์ศรีควรเริ่มจากการฝึกอบรมจริยธรรมที่แท้จริง โดยใช้ Integrity Model เพื่อพัฒนาพฤติกรรมที่สูงขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง การฝึกอบรมจะต้องส่งเสริมและพัฒนาให้บุคลากรเข้าใจและตระหนักว่าอะไรคือสิ่งที่ดีและสมควรประพฤติปฏิบัติ ซึ่งพฤติกรรมเหล่านั้นจะแตกต่างไปจากแนวทางการกำหนดพฤติกรรมตาม Compliance Model หากการฝึกอบรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพก็เชื่อว่าจะช่วยให้บุคลากรตระหนักว่าอะไรดี และอะไรควรหลีกเลี่ยงอะไรที่ไม่ควรทำ อันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาจากการใช้วิจารณ์ญาณไตร่ตรองด้วยเหตุและผล

การฝึกอบรมตามรูปแบบนี้มุ่งเน้นความพยายามที่จะจูงใจให้บุคลากรประพฤติตนสูงกว่ามาตรฐานปกติ มิใช่เป็นเพียงการยึดกฎระเบียบเป็นบรรทัดฐานเท่านั้น วิธีการฝึกอบรมจึงมักเน้นการพัฒนาทักษะของบุคลากรในเรื่องของการพิจารณาหาเหตุและผลพัฒนาวิธีการคิด เพื่อค้นหาคำตอบที่ดีที่สุดสำหรับตนเองพร้อมๆ กับเป็นคำตอบที่ดีที่สุดสำหรับผู้อื่นและขององค์กรด้วย โดยยึดหลักการที่มุ่งให้บุคคลรู้จักศึกษาและเรียนรู้ด้วยตนเองตลอดเวลาเพื่อรับมือกับสถานการณ์หลากหลายที่อาจจะยากต่อการตัดสินใจ ซึ่งการที่บุคคลสามารถเรียนรู้ได้อย่างถูกต้องตลอดเวลา จะส่งผลต่อการพัฒนาพฤติกรรมของตนเองให้เป็นไปในทางที่ดีด้วยเช่นกัน





The U.S. Office of Government Ethics (OGE)<sup>5</sup> เป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นอันเป็นมาจากการณีคดีวอเตอร์เกตที่โด่งดังไปทั่วโลก ซึ่งในเมืองต้นประธานาธิบดีนิกสันได้เคยปฏิเสธเรื่องการดักฟังข่าวทางโทรศัพท์เมื่อปี 1972 ต่อมาได้พบหลักฐานชัดเจนและถูกประณามในเรื่องจริยธรรมของผู้นำ จนทำให้ต้องลาออกในปี 1974 ด้วยเหตุที่คดีนี้ถือเป็นเรื่องเสื่อมเสียทางด้านจริยธรรมของฝ่ายบริหาร ทำให้สภา คองเกรสมีการออกกฎหมายด้านจริยธรรมในปีต่อมาและจัดตั้งสำนักงานดังกล่าวขึ้นอย่างเป็นทางการ เพื่อทำหน้าที่ผลิตวัสดุอุปกรณ์ สื่อการสอนที่จะใช้สำหรับการศึกษาและฝึกอบรมด้านจริยธรรมของข้าราชการ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นสาขาของรัฐบาลกลางนำไปใช้ในการฝึกอบรม

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือได้มีการกำหนดตำแหน่ง **The Designated Ethics Officer** หรือ **DEO** ขึ้นในแต่ละหน่วยงานของรัฐบาลกลางขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดทำคู่มือกำหนดแนวทางปฏิบัติด้านจริยธรรมให้กับข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานนั้นๆ ถือเป็นปฏิบัติ โดยเฉพาะแนวทางสำหรับพฤติกรรมและสถานการณ์ที่ค่อนข้างจะมีปัญหาต่อแหลมทางด้านจริยธรรม เช่น การจัดซื้อทรัพย์สิน หรืออุปกรณ์ให้กับรัฐ ซึ่งมักจะเกิดปัญหาเรื่องการผลประโยชน์ขัดกัน ของรัฐทำหน้าที่ผลิตวัสดุอุปกรณ์ สื่อการสอนที่จะใช้สำหรับการศึกษาและฝึกอบรมด้านจริยธรรมของข้าราชการ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นสาขาของรัฐบาลกลางนำไปใช้ในการฝึกอบรม นอกจากนี้ DEO ยังมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับข้อสงสัยทางด้านจริยธรรมในทุกสาขา รวมทั้งทำหน้าที่เป็นวิทยากรฝึกอบรมข้าราชการอีกด้วย

จากการสำรวจพบว่าการฝึกอบรมจริยธรรมในระดับมลรัฐของสหรัฐอเมริกาค่อนข้างจะล่าช้ากว่าในระดับรัฐบาลกลาง โดยมีการฝึกอบรมจริยธรรมเพียงแค่นั้น 38 มลรัฐเท่านั้น การดำเนินการส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้งบประมาณจำนวนมากนัก แต่ได้ไปบรรจุไว้ในการปฏิรูปเทศบุดการใหม่เพื่อการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นฐานเรื่องจริยธรรมขององค์กรไปพร้อมกับหัวข้ออื่นๆ ในหลายมลรัฐได้มีการประกาศกฎหมายและระเบียบเพื่อกำหนดนิยามให้ความหมายของจริยธรรมและพฤติกรรมที่สอดคล้องกับจริยธรรม แต่การใช้ Compliance Model เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมจริยธรรมก็ยังคงมีจุดอ่อนหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ในมลรัฐอิลลินอยส์ได้มีความพยายามที่จะส่งเสริมการฝึกอบรมด้านจริยธรรมอย่างเข้มข้น ผู้ว่าการมลรัฐซึ่งเพิ่งได้รับการเลือกตั้งได้พยายามรณรงค์ในเรื่องจริยธรรม เขาได้ผลักดันผู้บริหารหน่วยงานทุกแห่งให้เร่งส่งเสริมข้าราชการในสังกัดให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงการมีจริยธรรม โดยเฉพาะโครงการการฝึกอบรมและพัฒนาด้านจริยธรรมแก่พนักงานของรัฐ และการทดสอบ มีการใช้เงินงบประมาณจำนวนมากจ้างบริษัทที่ปรึกษาให้มาออกแบบข้อสอบในรูปแบบอิลเลททรอนิกส์เพื่อวัดความเข้าใจในเรื่องกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม ข้าราชการและลูกจ้างที่สอบไม่ผ่านจะต้องเข้าทดสอบซ้ำแล้วซ้ำอีกจนกว่าจะผ่านเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด ในปีแรกมีผู้เข้าสอบประมาณ 10,000 คน และทุกคนสอบผ่านเกณฑ์ ผลการสอบดังกล่าวนี้ทำให้ผู้ว่าการฯ เชื่อว่ามลรัฐอิลลินอยส์มีบุคลากรที่มีจริยธรรมสูง ซึ่งต่อมาโครงการดังกล่าวได้มีการแพร่หลายไปสู่มลรัฐอื่นๆ แต่ Menzel ไม่เชื่อว่าเครื่องมือนี้จะให้ผลลัพธ์ที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ที่สอบผ่านมีจริยธรรมอย่างแท้จริง

### 3 ประมวลจริยธรรมและการปฏิญาณ (Codes and Oaths)

เมื่อเริ่มแรกเข้ารับราชการ ข้าราชการส่วนใหญ่มักจะมีทัศนคติเชิงบวกต่อกฎเกณฑ์ไม่ว่าจะเป็นประมวลจริยธรรม (Codes of Ethics) หรือประเพณีปฏิบัติขององค์กร หากองค์กรหวังที่จะส่งเสริมจริยธรรมในระยะยาวก็ควรจัดทำประมวลจรรยาบรรณ รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขและบทลงโทษเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อจริยธรรม เพื่อสื่อสารและจูงใจให้ข้าราชการใหม่ประพฤติตนเองให้สอดคล้องกับจริยธรรมขององค์กร

<sup>5</sup> <http://www.usoge.gov/index.html>



ในทรศณะส่วนตัวของ Menzel มองว่าหน่วยงานทุกแห่งต่างได้พยายามกระตุ้นให้บุคลากรของตนสามารถปฏิบัติงานได้อย่างดี ครองตนและประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้องถึงตามหลักจริยธรรม แต่เป็นที่น่าเสียดายที่มักจะมีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นอยู่เสมอ ดังจะเห็นได้จากที่บุคลากรจำนวนหนึ่งเริ่มต้นปฏิบัติงานด้วยความตั้งใจดี แต่กลับจบลงด้วยการทำความผิด ฉะนั้น ประเด็นที่ควรพิจารณาก็คือ อะไรคือสาเหตุของปัญหาดังกล่าว จากการวิเคราะห์เบื้องต้นพบสมมุติฐานว่าประมวลจริยธรรมที่องค์กรกำหนดขึ้นไม่ได้มีส่วนช่วยให้พวกเขาประพฤติตนได้อย่างถูกต้องเหมาะสมนั่นเอง

จรรยาบรรณหรือแนวทางปฏิบัติด้านจริยธรรมเป็นสิ่งที่ยึดถือปฏิบัติกันมาในช่วงระยะเวลาเวลาหนึ่งและส่งผลในทางที่ดีต่อการบริหารงานขององค์กร ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของเอกสารหรือไม่ก็ได้ แต่นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นว่าควรจะมีการบันทึกเป็นเอกสารเผยแพร่อย่างเป็นทางการจะเหมาะสมกว่า แต่ก็มีข้อเสียตรงที่แนวทางที่กำหนดขึ้นเป็นลายอักษรอย่างเป็นทางการให้กระทำหรือห้ามกระทำบางอย่างก็เหมือนกับเป็นตัวบทกฎหมายที่ประกอบขึ้นด้วยรายการพฤติกรรมที่บังคับให้คนต้องปฏิบัติ แต่ก็ได้เป็นเครื่องรับประกันว่าเมื่อบุคคลถือปฏิบัติแล้วจะมั่นใจได้ว่าบุคคลดังกล่าวนั้นจะมีจริยธรรมอย่างแท้จริง

แต่ละองค์กรมักจะนิยมมีประมวลจริยธรรมของตนเอง บางองค์กรอาจจะมียประมวลจริยธรรมวิชาชีพ (Codes of Professional Ethics) เฉพาะสาขาอีกด้วย เช่น ด้านบัญชีและการเงิน บางองค์กรไม่เคยมีประมวลจริยธรรมเป็นของตนเอง แต่เมื่อเห็นว่าหน่วยงานอื่น ๆ มีก็พยายามกำหนดประมวลจริยธรรมขององค์กรตนเองขึ้นมาบ้าง ซึ่งอาจจะมาจากการรวบรวมแนวคิดของหน่วยงานอื่นๆ บางองค์กรก็แสวงหา มาในแบบสำเร็จรูป ทำให้ประมวลจริยธรรมไม่เหมาะสมและไม่สร้างคุณค่าต่อองค์กรเท่าที่ควร ทั้งนี้ Menzel มองว่าไม่ต้องการให้องค์กรต่างๆ มีประมวลจริยธรรมเพื่อแขวนเอาไว้บนฝาผนัง เพราะมันอาจจะไม่ได้มีความหมายใดๆ เลย แต่เป็นเพียงเพชฌัญชี่หรือความนิยมชั่วคราวเท่านั้น เมื่อเวลาผ่านไปก็จะไร้ความหมายกลายเป็นเครื่องประดับฝาผนัง

Menzel ได้ยกตัวอย่างเมืองแห่งหนึ่งซึ่งได้มีการวางประมวลจริยธรรมขององค์กรขึ้น แล้วกำหนดให้ทุกคน โดยเฉพาะในระดับหัวหน้าลงลายมือชื่อกับประมวลจริยธรรมที่ตนจะต้องยึดถือปฏิบัติไว้ แล้วนำไปใส่กรอบแขวนไว้บนผนังห้องในสำนักงาน เพื่อเป็นการแสดงว่าพนักงานของเขาจะ

ประพฤติตนสอดคล้องกับประมวลจริยธรรมที่ได้ลงนามไว้ ถึงแม้ว่าทุกคนในสำนักงานได้ลงนามในกระดาษนั้น แต่หลายคนก็ไม่ได้อยากทำหรือไม่ได้มุ่งมั่นจะยึดถือปฏิบัติ

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ แต่ละองค์กรมีความสามารถที่จะพัฒนาประมวลจริยธรรมของตนเองจริงหรือไม่ เพราะประมวลจริยธรรมนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดให้เหมาะสมกับสภาพขององค์กรและการเปลี่ยนแปลง การกำหนดประมวลจริยธรรมอาจมีความเสี่ยง เพราะการที่องค์กรพยายามกำหนดว่าพฤติกรรมใดควรทำ หรือไม่ควรทำ หรือควรทำอย่างไร บางครั้งก็ยึดถือกฎหมายเป็นบรรทัดฐานมากเกินไป จนอาจทำให้ประมวลจริยธรรมเป็นรูปแบบ Compliance Model แทนที่จะเป็นในรูปแบบ Integrity Model

การปฏิญาณ (Oaths) หมายถึง การรวบรวมคำพูดเพื่อกล่าวยืนยันแสดงความมุ่งมั่นว่าคุณคนนั้นจะทำอะไร มีการถกเถียงกันอย่างรุนแรงในกลุ่มคนอเมริกันว่าจำเป็นต้องมีหรือไม่ ส่วนใหญ่เชื่อว่าการกล่าวปฏิญาณมีความหมายมากกว่าการลงนาม ในเอกสารประมวลจริยธรรมแล้วแขวนไว้บนฝาผนัง ซึ่งไม่ได้สื่อความหมายใดๆ ได้อย่างแท้จริง การกล่าวปฏิญาณมิได้ถือว่าเป็นข้อบังคับตามกฎหมาย แต่เป็นข้อพึงปฏิบัติเพื่อเกียรติยศและศักดิ์ศรี หน่วยงานภาครัฐอาจใช้คำปฏิญาณเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการเป็นองค์กรแห่งการมีศักดิ์ศรี เพราะอย่างน้อยก็จะได้ทราบว่าคุณบุคลากรของเขาที่มีความตั้งใจจะประพฤติตนในแนวทางใด

ในปัจจุบันข้าราชการหรือลูกจ้างทุกคนที่เข้าทำงานในหน่วยงานทุกแห่งของรัฐบาลกลางจะต้องกล่าวสาบานตนตามคำปฏิญาณ เพื่อให้คำมั่นสัญญาว่าตนจะมุ่งมั่นที่จะประพฤติในเรื่องอะไรบ้าง แต่ข้าราชการ / ลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐในระดับมลรัฐและส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มักจะไม่มีการกล่าวปฏิญาณ ทั้งนี้เป็นเรื่องน่าเศร้าที่เกือบทุกมลรัฐในสหรัฐอเมริกาจะมีการถกเถียงกันในเรื่องคำปฏิญาณว่าสมควรจะบรรจุเนื้อหาสาระอะไรไว้บ้าง

ต่อไปนี้เป็นตัวอย่างของคำปฏิญาณของลูกจ้าง / พนักงานของเมืองหนึ่งในมลรัฐยูทาห์

**“ในฐานะลูกจ้างของเมือง...ข้าพเจ้าจะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญของรัฐยูทาห์ กฎหมายและข้อบังคับของเมือง... ข้าพเจ้าจะปฏิบัติงานสุดความสามารถด้วยการยึดถือแนวทางมาตรฐานสูงสุดด้านจริยธรรมตลอดระยะเวลาการว่าจ้าง ภายใต้ผลประโยชน์สูงสุดของรัฐ”**



## 4 การตรวจสอบจริยธรรม (Ethics Audits)

การตรวจสอบจริยธรรมเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผล ค่อนข้างสูง ซึ่ง Menzel เสนอแนะให้ทุกองค์กรนำไปประยุกต์ใช้ วิธีการตรวจสอบอาจใช้แบบสำรวจและการสัมภาษณ์ซึ่งสามารถดำเนินการ โดยบุคลากรภายในองค์กรหรืออาจจ้างบุคคลหรือบริษัทภายนอกเข้ามาดำเนินการก็ได้ ในปัจจุบันองค์กรต่างๆ ทั่วโลกได้มีการนำการตรวจสอบจริยธรรมไปใช้กันอย่างแพร่หลาย แต่ข้อควรตระหนักก็คือ การตรวจสอบจริยธรรมนับเป็นเรื่องยากมากและต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบในการนำมาใช้ให้ได้ผลอย่างเที่ยงตรง<sup>6</sup>

ความยากของการส่งเสริมให้มีความการเป็นองค์กรแห่งศักดิ์ศรีได้แก่ การที่จะสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมที่สามารถเอื้อต่อเป้าหมายที่เราต้องการ ปัญหาที่องค์กรต่างๆ มักจะประสบเหมือนกัน ก็คือ ไม่ทราบว่าจะเริ่มต้นอย่างไร Menzel จึงได้เสนอแนะแนวทางว่า การสร้างองค์กรที่มีศักดิ์ศรีควรเริ่มจากการตรวจสอบว่าในปัจจุบัน (as-is) บุคลากรมีความเข้าใจด้านจริยธรรม หรือมีพฤติกรรมที่สอดคล้อง กับจริยธรรมอยู่ในระดับใดเป็นอันดับแรกก่อน แล้วจึงค่อยกำหนดรูปแบบและองค์ประกอบของจริยธรรมที่องค์กรต้องการ (to-be) เพื่อผลักดันสู่การเป็นองค์กรที่มีศักดิ์ศรี ต่อจากนั้นจึงออกแบบ เครื่องมือที่จะใช้ในการสร้างสิ่งที้องค์กรต้องการ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในเรื่องการตรวจสอบจริยธรรม นั้นพบว่ามีความเสี่ยงอยู่อย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ ประการแรก การตรวจสอบจริยธรรมอาจกลายเป็นการสอบสวนพฤติกรรม

การทำงานหรือความผิดด้านจริยธรรม ทั้งๆที่วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบจริยธรรมนั้นเป็นไปเพื่อสืบค้นและประเมินพฤติกรรมที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกับเรื่องจริยธรรม มิใช่เพื่อการจับผิดบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เมื่อเกิดมีกรณีสอบสวนเกิดขึ้นก็มักจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นศัตรูไปในที่สุด ฉะนั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องสื่อสารให้ทุกคนในองค์กรเข้าใจอย่างถูกต้องร่วมกันว่าการตรวจสอบจริยธรรมเป็นกระบวนการประเมินผลอย่างหนึ่ง

ประการที่สอง การตรวจสอบจริยธรรมเป็นเรื่องที่น่ากลัวสำหรับคนทั่วไป ทำให้ยากต่อการหาผู้ที่ต้องการมาเข้าร่วมโครงการ ในการชักชวนสมาชิกให้มาร่วมดำเนินการตรวจสอบจริยธรรมนั้นต้องพยายามสร้างความมั่นใจให้บุคคลนั้นว่าการตรวจสอบนี้มีใช้กระบวนการจับผิด แต่เป็นวิธีการเก็บข้อมูลที่ต้องทำด้วยความใจกว้าง เพราะผลผลิตที่เกิดจากการตรวจสอบนั้นคือ ข้อมูลที่จะถูกนำไปเผยแพร่กว้างภายในองค์กร มิใช่เป็นการนำเสนอแต่ฝ่ายบริหารเท่านั้น สิ่งสำคัญที่ต้องเน้นอย่างจริงจังก็คือ ข้อมูลเหล่านั้นมิใช่ข้อมูลเพื่อใช้ในการบริหารจัดการ แต่ถือว่าเป็นสินทรัพย์ที่จะถูกนำไปใช้ประโยชน์ภายในองค์กรเพื่อประโยชน์ในเรื่องการสร้างเสริมจริยธรรม เช่น นำไปใช้ประกอบการออกแบบเครื่องมืออื่นๆ ที่ใช้สนับสนุนการเสริมสร้างจริยธรรมในองค์กร หรือเพื่อนำไปใช้ในการออกแบบหลักสูตรฝึกอบรมด้านจริยธรรมที่มีประสิทธิผลต่อไป

## 5 การบริหารทรัพยากรบุคคล (Human Resources Management)

การบริหารทรัพยากรบุคคลก็เป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการเสริมสร้างจริยธรรมในองค์กรเพื่อเป็นรากฐานของการมุ่งไปสู่การเป็นองค์กรที่มีศักดิ์ศรี การบริหารทรัพยากรบุคคลประกอบด้วยกิจกรรมหลายประการได้แก่ การคัดเลือกบุคลากร การว่าจ้าง การพัฒนาบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อตัวบุคคลโดยตรง จึงควรจะต้องเชื่อมโยงเรื่องจริยธรรมและศักดิ์ศรีเข้าไปในกิจกรรมต่างๆ ดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการทดลองนำเรื่องจริยธรรมและศักดิ์ศรีไปเชื่อมโยงไว้กับเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่ค่อนข้างท้าทายและมีความอ่อนไหวค่อนข้างสูง เมื่อองค์กรกำหนดแนวทางใดๆ เกี่ยวกับเรื่องจริยธรรมหรือ

<sup>6</sup> Frank J. Navran, Ethics Audits: You Get What You Pay For, Ethics Resource Center, 1998

<http://www.ethics.org>





การสร้างศักดิ์ศรีก็ควรต้องระมัดระวังมิให้ข้อกำหนดนั้นๆ ก้าวล้ำหรือละเมิดเสรีภาพส่วนบุคคล เช่น ในการสัมภาษณ์ เพื่อการว่าจ้างบุคคลเข้ารับราชการอาจจะมีตั้งคำถามว่าอะไรที่ไม่ควรประพฤติเพื่อไม่ให้ผิดจริยธรรม หรือมีความเห็นความเข้าใจอย่างไรต่อคำว่าจริยธรรมหรือศักดิ์ศรี ซึ่งต้องระวัง และควรละเว้นการถามสิ่งที่เป็นเรื่องส่วนตัว ในประเทศ สหรัฐอเมริกาเองก็ได้เคยกำหนดให้มีการทดสอบบุคลากรในเรื่องศักดิ์ศรี (Integrity Testing) แต่ต่อมาได้ยกเลิกไปเพราะมีการพิจารณาตัดสินว่าการกระทำดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่สมควรและถือว่าผิดกฎหมาย

นอกจากนี้ การให้คำแนะนำปรึกษาก็เป็นเครื่องมือที่องค์กรสามารถนำไปใช้ในการเสริมสร้างจริยธรรมอย่างเป็นทางการ กล่าวคือ องค์กรอาจกำหนดให้มีตำแหน่งที่ปรึกษาด้านจริยธรรม (Ethics Counselor) เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำหรือช่วยแก้ไขปัญหาระเบิดจริยธรรมแก่สมาชิกในองค์กร ซึ่งผู้ที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องได้รับการฝึกฝนอบรมอย่างเข้มข้นถึงวิธีการให้คำปรึกษาจนมีความเชี่ยวชาญพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

## บทสรุป

**ก** องค์กรที่มีศักดิ์ศรีและจริยธรรมเป็นสถานที่หรือแหล่งรวมของบุคคลที่เข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันอย่างมีจิตสำนึกรับผิดชอบ ซื่อสัตย์สุจริต ครองตนอยู่ในความดีงามถูกต้อง รวมถึงมีการปฏิบัติต่อกันด้วยความเอื้ออาทร เอาใจใส่ดูแลซึ่งกันและกัน อันเป็นผลทำให้องค์กรดังกล่าวมีสภาพน่าอยู่และมีความสุข บุคลากรขององค์กรมีความภาคภูมิใจและพึงพอใจ เกิดความคิดริเริ่มและสร้างสรรค์ มีความกระตือรือร้นและทุ่มเทสติกำลังความสามารถในการปฏิบัติงาน รวมทั้งสามารถผลักดันและผลิตผลงานที่ดีมีคุณภาพให้แก่องค์กร

ในการสร้างองค์กรที่มีศักดิ์ศรีและจริยธรรมนั้น ผู้บริหารของแต่ละองค์กรสามารถประยุกต์ใช้เครื่องมือหรือเทคนิควิธีการต่างๆ เช่น การสร้างภาวะผู้นำต้นแบบ การฝึกอบรม การจัดทำประมวลจริยธรรม และการปฏิญานตน การตรวจสอบจริยธรรม และการบริหารทรัพยากรบุคคล อย่างไรก็ดี การใช้เครื่องมือแต่ละชนิดควรใช้ด้วยความเข้าใจอย่างแท้จริงและตรงกับจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง อีกทั้งต้องใช้ความพยายามที่จะบูรณาการเครื่องมือต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างกลมกลืนเพราะต่างมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน สิ่งที่ควรคำนึงก็คือ ไม่มีเครื่องมือชนิดใดชนิดหนึ่งที่มีประสิทธิภาพมากกว่ากัน เราจำเป็นต้องใช้เครื่องมือต่างๆ ร่วมกันจึงจะบังเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง

### แหล่งข้อมูลเพิ่มเติม

<http://www.unpan.org/dpepa-gpab-ethics.asp>

[http://www.oecd.org/topic/0,2686,en\\_2649\\_34135\\_1\\_1\\_1\\_37405,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_34135_1_1_1_37405,00.html)

<http://www.iipe.org/resources.htm>

<http://www.ethics.org>