

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	วัฒนโกเมร	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	ดุสิตสุทธีรัตน์
นางสุพรรณณี	ไพรัชเวทย์
นางจันทร์เพ็ญ	ไขว้พันธุ์
นายพงษ์อาจ	ตรีกิจวัฒนากุล
นายนครเชตต์	สุทนต์ปรีดา
นางศิริวรรณ	สमानมิตร
น.ส.ดารัตน์	บริพัทธิกุล

วัตถุประสงค์

เผยแพร่องค์ความรู้ด้านการพัฒนา
ระบบราชการ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนา
ระบบราชการดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง
และบังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

บทนำ

เอกสารเพื่อการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ หมายเลข 011 ฉบับนี้ ขอเสนอเรื่อง “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 มีความเคารพในความเป็นปัจเจกชนของสมาชิกทุกคน 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 8ว
ผู้อำนวยการกลุ่มบริหารการเปลี่ยนแปลง 4

นระแสการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่มีมุ่งเน้นถึงการสร้างความเป็นผู้ประกอบการ
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”¹

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

องค์การที่มีศักดิ์ศรีและจริยธรรม

กศักดิ์ศรีหรือสุจริตธรรม (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.

¹ 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 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 รวมถึงหลักการเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญและอุดมการณ์ประชาธิปไตย²

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**³ ได้กล่าวถึงคำจำกัดความของ การเป็นองค์กรที่มีศักดิ์ศรีว่าหมายถึง สถานที่ที่มีบุคคลมาอยู่ร่วมกัน มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันด้วยความเอื้ออาทร มีความเคารพในความเป็นปัจเจกชนของสมาชิกทุกคน เอาใจใส่ดูแลซึ่งกันและกัน ใช้ความสามารถในการปฏิบัติงานด้วยความภาคภูมิใจ รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานและการตัดสินใจของตนเอง รวมทั้งให้ความสำคัญต่อสิ่งที่ประชาชนให้ความสนใจ ต้องการและคาดหวังจากองค์กรและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน

คำจำกัดความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า องค์กรที่มีศักดิ์ศรีนั้นจะมีความน่าอยู่และน่าทำงาน เนื่องจากมีปัจจัยต่าง ๆ ทั้งบุคลากรและสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวย เมื่อใครก็ตามได้มีโอกาสเข้าไปทำงานในองค์กรที่ดีพร้อมเช่นนี้ ย่อมส่งผลให้ผู้นั้นมีพลัง มีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติงาน อีกทั้งมีแรงจูงใจที่จะผลักดันให้พวกเขาทุ่มเททำงานอย่างเต็มสติกำลังความสามารถเพื่อองค์กรของตนเอง

Menzel ยังได้อธิบายให้เห็นถึงความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงระหว่างจริยธรรมและการเป็นองค์กรที่มีศักดิ์ศรีในโลกของความเป็นจริงนั้นการสร้างองค์กรที่มีศักดิ์ศรีบนพื้นฐานของการพัฒนาจริยธรรมเป็นงานที่ท้าทายความสามารถของผู้บริหาร 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 ในอดีตที่ผ่านมาจึงไม่มีการกล่าวถึงเรื่องศักดิ์ศรีและจริยธรรมไว้อย่าง

² OECD, **Public Sector Integrity: A Framework for Assessment**, Paris, 2005.

³ 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

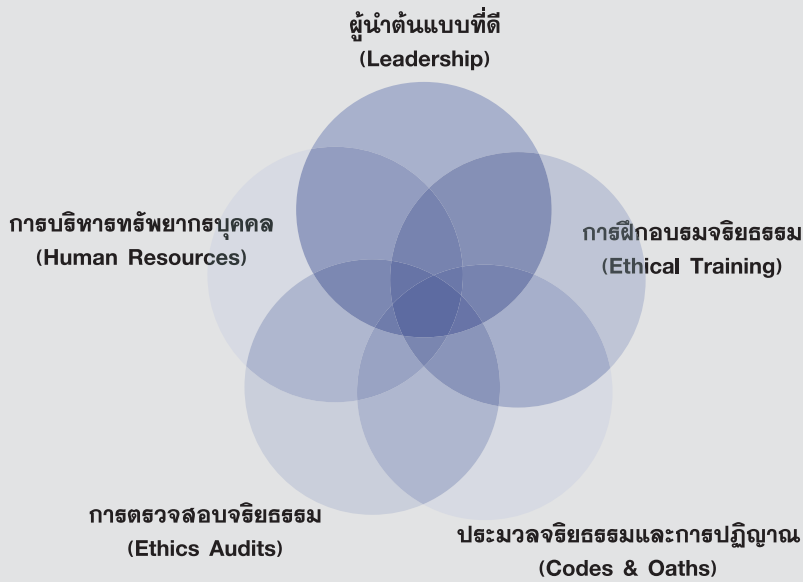
บางคนตั้งคำถามว่าลักษณะหรือพฤติกรรมอย่างไรจึงจะเรียกว่าเป็นคนดี และหากองค์กรหนึ่งมีบุคลากรจำนวนมากที่ล้วนเป็นคนดี จะสรุปว่าองค์กรนั้นมีศักดิ์ศรีได้หรือไม่

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 แต่ในความเป็นจริงแล้วเราจะพบว่าการพิจารณาทั้งสองคดีกลับใช้สองมาตรฐาน 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

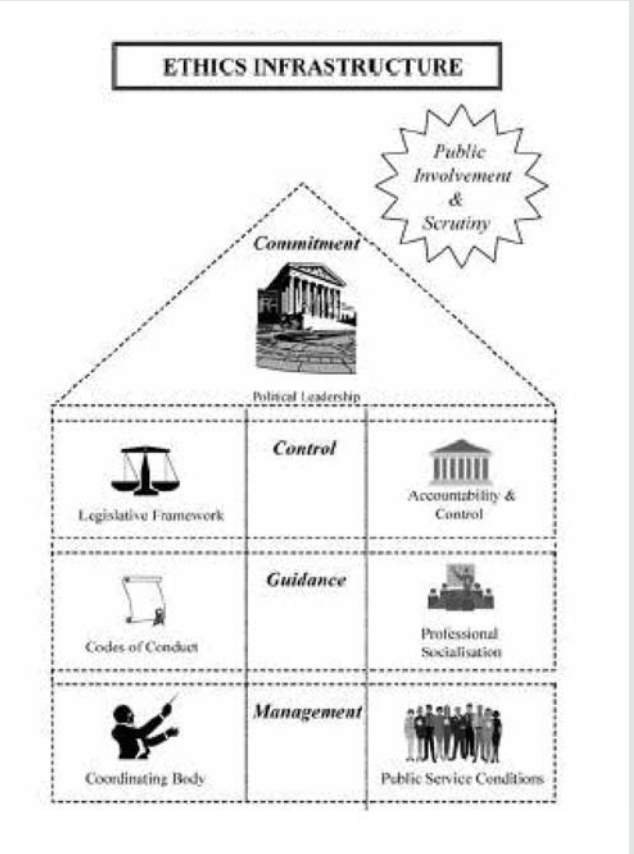
2 การฝึกอบรมจริยธรรม (Ethical Training)

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) ที่เอื้ออำนวยทั้งในด้านของการควบคุม (control) การชี้แนะ (guidance) และการจัดการ (management)⁴ ดังที่แสดงไว้ในแผนภาพที่ 2

ที่ผ่านมาในสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดฝึกอบรมจริยธรรมเพียงเล็กน้อย 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.

⁴ 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 ตราบใดที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งประพฤติตนเองตามรูปแบบพฤติกรรมที่ถูกกำหนดโดยองค์การว่าถูกต้องก็ถือว่าบุคคลนั้นประพฤติไม่ผิดจริยธรรม หากเปรียบเทียบระหว่าง Compliance Model และ Integrity Model ซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่งสำหรับการฝึกอบรมจริยธรรม พบว่า Compliance Model เป็นรูปแบบที่องค์การต่างๆ นิยมนำไปใช้ในอย่างกว้างขวางมากกว่า ด้วยเหตุผลต่างๆ ว่าเป็นรูปแบบพฤติกรรมที่ง่ายต่อการกำหนด การนำไปใช้หรือแม้แต่การตีความว่าผิดหรือถูกก็ง่ายเช่นกัน แต่ประเด็นคำถามที่เกิดขึ้นก็คือ หากบุคคลใดมีพฤติกรรมตามที่ถูกกำหนดขึ้นตาม Compliance Model จะหมายความว่าบุคคลนั้นมีจริยธรรมจริงหรือไม่

Menzel ได้เคยสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงในองค์กรต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องความเข้าใจด้านจริยธรรม เขารู้สึกแปลกใจอย่างยิ่งและกล้าที่จะกล่าวว่าคงจะต้องจดจำเรื่องที่เขาสัมภาษณ์ไปตลอดชีวิต เมื่อผู้บริหารระดับสูงขององค์กรส่วนใหญ่ให้คำตอบว่า พวกเขามีความเชื่อและเห็นว่าตราบใดที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีพฤติกรรมที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ พวกเขาที่ยอมรับได้แล้วว่าบุคคลนั้นมีจริยธรรมซึ่งเขากลับมีความเห็นตรงข้ามว่าคำตอบนี้ไม่น่าจะต้องเสมอไป สิ่งที่ทำให้เขารู้สึกผิดหวังก็คือ หากความคิดและความเชื่อพื้นฐานของผู้บริหารในเรื่องจริยธรรมเป็นดังที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ อาจส่งผลต่อพนักงานในหน่วยงานให้มีความรู้สึกคล้อยตาม ปัญหาที่จะเกิดขึ้นก็คือ ความเชื่อเช่นนี้ไม่สามารถสื่อได้ตรงกับความหมายของการมีจริยธรรมที่แท้จริง เพราะมาตรฐานของการมีจริยธรรมนั้นมีหลายระดับ เริ่มตั้งแต่ระดับต่ำสุดถึงระดับสูงสุด และในช่วงของมาตรฐานนั้นก็ประกอบด้วยการกระทำและพฤติกรรมต่างๆ มากมาย การใช้ Compliance Model เพื่อส่งเสริมจริยธรรมของบุคลากรในองค์กรอาจส่งผลในทางตรงข้าม คืออาจจะทำให้บุคลากรมีกระบวนทัศน์เรื่องจริยธรรมอยู่ในระดับลดลงเหลือเพียงแค่ระดับที่เทียบได้เท่ากับระดับของกฎหมายเท่านั้น เขารู้สึกว่าการกำหนดความหมายของพฤติกรรมตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายนั้นไม่ใช่จริยธรรมที่แท้จริง แต่เป็นเพียงพฤติกรรมที่ไม่ขัดต่อระเบียบของสังคมเท่านั้น

2. Integrity Model หมายถึง รูปแบบที่มุ่งพัฒนาทักษะ ความสามารถของบุคคลในการที่จะเข้าใจ หยั่งรู้ ตระหนักถึงวิธีการปฏิบัติเพื่อสร้างและนำพาตนเองสู่การเป็นผู้มีจริยธรรม บุคคลนั้นจะต้องมีความสามารถในการพิจารณาถึงเหตุและผลเพื่อแสดงถึงพฤติกรรมที่แสดงถึงการมีจริยธรรม เช่น ความซื่อสัตย์ การปฏิบัติต่อผู้อื่น การฝึกอบรมจริยธรรมตามรูปแบบนี้จึงเป็นการหาวิธีที่จะกระตุ้นให้บุคคลเกิดความพยายาม สร้างสรรพฤติกรรมบางอย่างที่มีระดับความยากและสูงกว่า Compliance Model

หากจะสร้างองค์การที่มีศักดิ์ศรีควรเริ่มจากการฝึกอบรมจริยธรรมที่แท้จริง 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)⁵ 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 มีการใช้เงินงบประมาณจำนวนมากจ้างบริษัทที่ปรึกษาให้มาออกแบบข้อสอบในรูปแบบอิลเลคทรอนิกส์เพื่อวัดความเข้าใจในเรื่องกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม 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

⁵ <http://www.usoge.gov/index.html>

Open Access



ในทรศณะส่วนตัวของ Menzel มองว่าหน่วยงานทุกแห่งต่างได้พยายามกระตุ้นให้บุคลากรของตนสามารถปฏิบัติงานได้อย่างดี ครอบคลุมและประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้องถึงตามหลักจริยธรรม แต่เป็นที่น่าเสียดายที่มักจะมีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นอยู่เสมอ ดังจะเห็นได้จากการที่บุคลากรจำนวนหนึ่งเริ่มต้นปฏิบัติงานด้วยความตั้งใจดี 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 แต่เป็นเพียงเพชฌัญหรือความนิยมชั่วคราวเท่านั้น 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 เพราะอย่างน้อยก็จะได้ทราบว่าคุณบุคลากรของเขามีความตั้งใจจะประพฤติตนในแนวทางใด

ในปัจจุบันข้าราชการหรือลูกจ้างทุกคนที่เข้าทำงานในหน่วยงานทุกแห่งของรัฐบาลกลางจะต้องกล่าวสาบานตนตามคำปฏิญาณ เพื่อให้คำมั่นสัญญาว่าตนจะมุ่งมั่นที่จะประพฤติในเรื่องอะไรบ้าง แต่ข้าราชการ / ลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐในระดับมลรัฐและส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มักจะไม่มีการกล่าวปฏิญาณ ทั้งนี้เป็นเรื่องน่าเศร้าที่เกือบทุกมลรัฐในสหรัฐอเมริกาได้มีการถกเถียงกันในเรื่องคำปฏิญาณว่าสมควรจะบรรจุเนื้อหาสาระอะไรไว้บ้าง

ต่อไปนี้เป็นตัวอย่างของคำปฏิญาณของลูกจ้าง / พนักงานของเมืองหนึ่งในมลรัฐยูทาห์

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



4 การตรวจสอบจริยธรรม (Ethics Audits)

การตรวจสอบจริยธรรมเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผล ค่อนข้างสูง ซึ่ง Menzel เสนอแนะให้ทุกองค์กรนำไปประยุกต์ใช้ วิธีการตรวจสอบอาจใช้แบบสำรวจและการสัมภาษณ์ซึ่งสามารถดำเนินการ โดยบุคลากรภายในองค์กรหรืออาจจ้างบุคคลหรือบริษัทภายนอกเข้ามาดำเนินการก็ได้ ในปัจจุบันองค์กรต่างๆ ทั่วโลกได้มีการนำการตรวจสอบจริยธรรมไปใช้กันอย่างแพร่หลาย แต่ข้อควรตระหนักก็คือ การตรวจสอบจริยธรรมนับเป็นเรื่องยากมากและต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบในการนำมาใช้ให้ได้ผลอย่างเที่ยงตรง⁶

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 ข้อมูลที่จะถูกนำไปเผยแพร่อย่างกว้างภายในองค์กร 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 ซึ่งเป็นเรื่องที่ยังค้างท้ายและมีความอ่อนไหวค่อนข้างสูง เมื่อองค์กรกำหนดแนวทางใดๆ เกี่ยวกับเรื่องจริยธรรมหรือ

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



