

รายงานการติดตามและประเมินผล
การปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือน
ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๙

๑. ที่มา

ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้อ ๑๓ บัญญัติให้ ก.พ. มีหน้าที่ควบคุม กำกับ ให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างทั่วถึงและจริงจัง และข้อ ๑๓(๘) บัญญัติให้ ก.พ. ประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้ของหัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการจริยธรรม และข้าราชการพลเรือน และจัดทำรายงานประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรี และผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว เผยแพร่ให้ประชาชนทราบ

๒. ข้อเท็จจริง

๒.๑ การดำเนินงานของสำนักงาน ก.พ.

สำนักงาน ก.พ. ได้ดำเนินโครงการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม (ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน) ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๙ และได้รายงาน ก.พ. เพื่อทราบผลการดำเนินงานของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไปแล้ว ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๖

๒.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๒.๒.๑ เพื่อติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือนใน ๓ กลุ่มเป้าหมายเพื่อตรวจสอบยืนยันผลซึ่งกันและกัน ได้แก่

(๑) องค์กรคุ้มครองจริยธรรมประจำส่วนราชการ (หัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการจริยธรรม และกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม)

(๒) ข้าราชการพลเรือน

(๓) ประชาชน

๒.๒.๒ เพื่อนำผลและข้อเสนอแนะที่ได้รับไปเป็นประโยชน์ในการวางแผน การพัฒนาจริยธรรมขององค์กรคุ้มครองจริยธรรมประจำส่วนราชการและข้าราชการพลเรือน ได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และเป็นส่วนหนึ่งในการปรับปรุงประมวลจริยธรรมในโอกาสต่อไป

๒.๓ กลุ่มเป้าหมาย

การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในแต่ละปีงบประมาณ มีกลุ่มเป้าหมายในการศึกษา ดังนี้

หัวข้อ	ปีงบประมาณ พ.ศ.					
	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙
จำนวนกลุ่มเป้าหมาย	๑ กลุ่ม	๒ กลุ่ม	๓ กลุ่ม	๒ กลุ่ม	๒ กลุ่ม	๓ กลุ่ม
ประเภท	ข้าราชการพลเรือน	องค์กรคุ้มครองจริยธรรมประจำส่วนราชการ (ประเมิน ผลงาน ปี ๒๕๕๔)	องค์กรคุ้มครองจริยธรรมประจำส่วนราชการ (ประเมิน ผลงาน ปี ๒๕๕๕)	องค์กรคุ้มครองจริยธรรมประจำส่วนราชการ (ประเมิน ผลงาน ปี ๒๕๕๖)	องค์กรคุ้มครองจริยธรรมประจำส่วนราชการ (ประเมิน ผลงาน ปี ๒๕๕๗)	องค์กรคุ้มครองจริยธรรมประจำส่วนราชการ (ประเมิน ผลงาน ปี ๒๕๕๘)
		ประชาชน	ข้าราชการพลเรือน	ประชาชน	ข้าราชการพลเรือน	ข้าราชการพลเรือน
		-	ประชาชน	-	-	ประชาชน

๒.๔ กรอบความคิดในการติดตามประเมินผล

๒.๔.๑ องค์กรคุ้มครองจริยธรรมประจำส่วนราชการ

- (๑) การปฏิบัติตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรคุ้มครองจริยธรรมประจำส่วนราชการ
- (๒) ปัญหาอุปสรรคในการทำหน้าที่ขององค์กรคุ้มครองจริยธรรมประจำส่วนราชการ
- (๓) การส่งเสริมจริยธรรมในส่วนราชการ
- (๔) ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

๒.๔.๒ ข้าราชการพลเรือน

- (๑) การรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับประมวลจริยธรรม
- (๒) การปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม
- (๓) การรับรู้การส่งเสริมจริยธรรมของส่วนราชการ
- (๔) การแก้ไขปัญหาทางจริยธรรม

๒.๔.๓ ประชาชน

- (๑) การรับรู้ว่ามี การบังคับใช้ประมวลจริยธรรม
- (๒) ความพึงพอใจต่อพฤติกรรมทางจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน
- (๓) การดำเนินการเมื่อพบว่าข้าราชการพลเรือนทุจริตประพฤติมิชอบ

๒.๕ วิธีดำเนินการ

ใช้วิธีการให้ตอบแบบสอบถามเป็นหลัก ส่วนในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์ประธานกรรมการจริยธรรมและหัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมเพิ่มเติมด้วย

๒.๖ สรุปภาพรวมการติดตามและประเมินผล (ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๔-๒๕๕๙)

๒.๖.๑ รายงานผลการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมขององค์กรคุ้มครองจริยธรรมประจำส่วนราชการ (ปี ๒๕๕๔-๒๕๕๘)

(๑) การปฏิบัติตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรคุ้มครองจริยธรรมประจำส่วนราชการ

การจัดตั้งกลไกคณะกรรมการจริยธรรมและกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมเพื่อให้เกิดการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมยังทำหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ และพบว่าหัวหน้าส่วนราชการมีผลการดำเนินการที่ชัดเจนมากกว่าคณะกรรมการจริยธรรมและกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม

(๒) ปัญหาอุปสรรคในการทำหน้าที่ขององค์กรคุ้มครองจริยธรรมประจำส่วนราชการ มีดังนี้

หัวหน้าส่วนราชการ	คณะกรรมการจริยธรรม	กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม
<ul style="list-style-type: none"> ผู้บริหารให้การสนับสนุนภารกิจด้านจริยธรรมน้อยหรือไม่เต็มที่ มีการโยกย้าย สับเปลี่ยนหัวหน้าส่วนราชการทำให้ขาดความต่อเนื่องในเชิงนโยบาย ขาดการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่สนับสนุนให้คณะกรรมการจริยธรรมและหัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติงานร่วมกัน 	<ul style="list-style-type: none"> ส่วนราชการไม่ได้ดำเนินการให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรม การจัดประชุมคณะกรรมการจริยธรรมไม่ต่อเนื่องส่วนใหญ่ประชุมเพียงปีละ ๑-๒ ครั้ง การสรรหาบุคคลเพื่อเป็นคณะกรรมการจริยธรรมกระทำไต่ยากมีขั้นตอนที่ใช้เวลา คณะกรรมการจริยธรรมยังไม่เข้าใจบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการทำงาน 	<ul style="list-style-type: none"> ไม่มีการกำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังที่ชัดเจน ขาดงบประมาณและอัตรากำลัง เจ้าหน้าที่ขาดความรู้และประสบการณ์ในการทำงาน

(๓) ส่วนราชการมีการส่งเสริมจริยธรรมในระดับมาก โดยเฉพาะเป็นกิจกรรมด้านการสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม การยกย่องข้าราชการผู้ปฏิบัติตนอย่างมีจริยธรรมและการรณรงค์เผยแพร่จริยธรรมในสื่อต่างๆ

(๔) ขอร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมข้าราชการ มีส่วนราชการเป็นจำนวนร้อยละ ๓๔-๓๘ ของส่วนราชการที่เป็นหน่วยตัวอย่าง ในช่วงการติดตามผล ๓ ปี

(ปี ๒๕๕๖-๒๕๕๘) ที่รายงานข้อร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรม โดยประเด็นข้อร้องเรียนที่สำคัญ ได้แก่

- (๔.๑) การไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ
- (๔.๒) การจงใจฝ่าฝืน หลีกเลียงละเว้นกฎ ข้อบังคับและระเบียบของทางราชการ
- (๔.๓) การแต่งตั้งเลื่อนเงินเดือน โอนย้ายที่ไม่เป็นธรรม
- (๔.๔) การใช้ทรัพย์สิน เวลาหรือทรัพยากรของทางราชการไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือผู้อื่น

๒.๖.๒ รายงานการประเมินสถานภาพทางจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน (ปี ๒๕๕๔, ๒๕๕๖, ๒๕๕๘, ๒๕๕๙)

(๑) การรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับประมวลจริยธรรม

(๑.๑) ข้าราชการพลเรือนรับรู้ว่าจะต้องปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมเพิ่มขึ้นตามลำดับ

(๑.๒) ข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่รับรู้ผู้มีหน้าที่ส่งเสริมจริยธรรมว่าเป็นผู้บังคับบัญชาและหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งเป็นกลไกตามสายการบังคับบัญชามากกว่า คณะกรรมการจริยธรรม และกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม และส่วนใหญ่รับรู้ประมวลจริยธรรมด้วยการศึกษาด้วยตนเองรองลงมารับรู้จากผู้บังคับบัญชาและหัวหน้าส่วนราชการตามลำดับ

(๑.๓) ด้านความรู้ความเข้าใจสาระตามประมวลจริยธรรม พบว่า ข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่มีความรู้ในระดับที่ยอมรับได้ (มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมที่พึงปฏิบัติและไม่พึงปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเกินกว่าครึ่งหนึ่งของข้อคำถามเป็นจำนวนร้อยละ ๘๐ ขึ้นไป) แต่ยังคงเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะกรณีศึกษาต่างๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการฝ่าฝืนจริยธรรมและวินัย

(๒) การปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม

(๒.๑) จริยธรรมที่ข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่เห็นว่ามีสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ได้แก่

- การมีจิตสำนึกที่ดี รับผิดชอบต่อหน้าที่และเสียสละ
- การยึดมั่นในจริยธรรมและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง

- การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าส่วนตน

(๒.๒) ข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนด้วยตนเอง

(๓) การรับรู้การส่งเสริมจริยธรรมของส่วนราชการ

ข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่รับรู้ว่าคุณราชการมีการส่งเสริมจริยธรรมในระดับที่เพิ่มขึ้น โดยเห็นว่าเป็นกิจกรรมในด้านการพัฒนากระบวนการมากกว่า การเปลี่ยนแปลงในเชิงจิตสำนึก อาทิ การกำหนดวิธีการปฏิบัติงานที่โปร่งใสเพื่อลดการใช้ดุลพินิจ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การให้บริการข้อมูลข่าวสาร และการมีขั้นตอนการพิจารณา ร้องเรียน การสอบสวนและการลงโทษผู้กระทำผิดที่รวดเร็ว โปร่งใส เป็นธรรม เป็นต้น

(๔) การแก้ไขปัญหาทางจริยธรรม

เมื่อพบปัญหาทางจริยธรรมในการปฏิบัติงาน ข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่ใช้วิธีการปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชามากที่สุด รองลงมาเป็นการปรึกษาหารือกับเพื่อนร่วมงานและปรึกษากับที่ปรึกษากฎหมาย ตามลำดับ

๒.๖.๓ รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อพฤติกรรมทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (ปี ๒๕๕๖, ๒๕๕๗, ๒๕๕๘)

(๑) การรับรู้ว่าการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม

(๑.๑) ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่รับรู้ว่าการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

(๑.๒) ช่องทางการเผยแพร่ประมวลจริยธรรมที่ประชาชนต้องการให้มีเพิ่มขึ้น ได้แก่ สื่อโทรทัศน์ สื่ออินเทอร์เน็ต และโซเชียลมีเดียต่างๆ

(๒) ความพึงพอใจต่อพฤติกรรมทางจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน

(๒.๑) ประชาชนมีความพึงพอใจต่อพฤติกรรมการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณธรรม จริยธรรมของข้าราชการพลเรือนในระดับปานกลาง

(๒.๒) ประชาชนส่วนใหญ่รับรู้พฤติกรรมทางบวกของข้าราชการพลเรือนด้วยตนเองมากที่สุด โดยเฉพาะการให้บริการด้วยความสะอาด รวดเร็ว สุภาพ เป็นมิตร ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความตรงไปตรงมา โปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ และให้ข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วนถูกต้อง ส่วนพฤติกรรมทางลบส่วนใหญ่รับรู้จากบุคคลอื่นหรือสื่ออื่นๆ อาทิ การเรียกรับสินบน การนำทรัพย์สิน เวลา บุคลากรของทางราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น

(๓) การดำเนินการเมื่อพบข้าราชการพลเรือนทุจริตประพฤติมิชอบ

ประชาชนเมื่อพบเห็นข้าราชการทุจริตจะใช้วิธีบอกหรือเล่าต่อให้ผู้อื่นฟังมากที่สุด รองลงมาจะแจ้งเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ อย่างไรก็ตามบางส่วนไม่รู้ว่าจะแจ้งหน่วยงานใดและบางส่วนวางเฉย เมื่อรวมจำนวนผู้ที่ใช้วิธีการบอกเล่าต่อ ผู้ที่ไม่รู้ว่าจะแจ้งหน่วยงานใดและผู้ที่ยังวางเฉย พบว่ามีจำนวนค่อนข้างมาก (ปี ๒๕๕๙ มีจำนวนร้อยละ ๘๕.๐๑ ของจำนวนประชาชนที่ให้ข้อมูลทั้งหมด)

๒.๖.๔ ข้อเสนอแนะในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม

องค์กรคุ้มครองจริยธรรม	ข้าราชการพลเรือน	ประชาชน
<ul style="list-style-type: none"> • ควรจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเกี่ยวกับการส่งเสริมจริยธรรม • เพื่อให้ทุกส่วนราชการนำไปเป็นแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการและเป็นตัวชี้วัดประจำปี • รวบรวมกิจกรรมการส่งเสริมจริยธรรมของส่วนราชการต่างๆ เผยแพร่ให้แก่ส่วนราชการอื่นใช้เป็นแนวทางดำเนินการ • ควรกำหนดให้มีการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมและแนวทางปฏิบัติให้แก่ทุกกระทรวง • จัดให้มีการประชุมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมให้แก่คณะกรรมการจริยธรรมและกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมอย่างสม่ำเสมอ • ควรกำหนดแบบประเมินจริยธรรมเพื่อใช้ในกระบวนการบริหารงานบุคคล 	<ul style="list-style-type: none"> • ควรปลูกฝังค่านิยมความมีคุณธรรม • การมีแบบอย่างในการปฏิบัติตนที่ดี • ให้มีการลงโทษทางวินัยอย่างเคร่งครัด • ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ประมวลจริยธรรมให้เป็นที่รับทราบอย่างกว้างขวาง • มีองค์กรคุ้มครองข้าราชการมิให้ถูกกลั่นแกล้ง 	<ul style="list-style-type: none"> • ให้มีการลงโทษทางวินัยอย่างเคร่งครัด • ปลูกฝังค่านิยมการมีคุณธรรม • ส่งเสริมให้ประชาชนตรวจสอบการกระทำผิด • จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมให้เป็นข้อบังคับ

หมายเหตุ ประมวลข้อเสนอแนะในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

๓. การดำเนินการของสำนักงาน ก.พ.ในระยะต่อไป

๓.๑ ส่งเสริมบทบาทของผู้บังคับบัญชาให้เด่นชัดในการทำหน้าที่ส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการและการเป็นแบบอย่างที่ดี

๓.๒ เสริมสร้างศักยภาพของกลไกคุ้มครองจรรยาบรรณ โดยเฉพาะบทบาทของ คณะกรรมการจรรยาบรรณโดยให้มีการกำหนดวาระงานที่ชัดเจน มีการจัดทำคู่มือและเครื่องมือ สนับสนุนการดำเนินงาน และส่งเสริมความสามารถในการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางจรรยาบรรณ

๓.๓ การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจประมวลจรรยาบรรณแก่ข้าราชการด้วย สื่อการเรียนรู้ด้วยตนเอง เสริมสร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการตระหนักในความสำคัญของการปฏิบัติตน อย่างมีจรรยาบรรณและการรักษาวินัยเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและประเทศชาติ จัดให้มีการทดสอบความรู้เกี่ยวกับประมวลจรรยาบรรณเป็นระยะเพื่อทบทวนและเป็นแนวทางป้องกันการกระทำผิด

๓.๔ รณรงค์เผยแพร่ประมวลจรรยาบรรณให้เข้าถึงประชาชน และมีแนวทางสนับสนุน การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ
