



การบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรม: กลไกป้องกันการทุจริตอย่างยั่งยืน*
ETHICAL PUBLIC ADMINISTRATION: A SUSTAINABLE MECHANISM
FOR CORRUPTION PREVENTION

อุบลรัตน์ แสงวงผล¹, สุรพล จิตต์ดี¹, สัมศักดิ์ พรพันธ์²
Ubonrat Sawangephol¹, Suraphon Jetdee¹, Somsak Pornpunt²
¹เทศบาลตำบลม่วงเตี้ย อ่างทอง, ²นักวิชาการอิสระ
¹Muangtia Municipality, Ang Thong, ²Independent Scholar
Corresponding Author E-mail: jitdee210907@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาแนวคิดการบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรมในฐานะกลไกเชิงป้องกันการทุจริตอย่างยั่งยืน โดยชี้ให้เห็นว่า ปัญหาการทุจริตในภาครัฐมิได้เป็นเพียงพฤติกรรมของบุคคล แต่มีความเชื่อมโยงกับโครงสร้างอำนาจ ระบบการบริหารและวัฒนธรรมองค์กร การพึ่งพามาตรการปราบปรามเชิงกฎหมายเพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ จำเป็นต้องเสริมด้วยการกำกับใช้อำนาจจากภายในผ่านจริยธรรมและคุณค่าทางศีลธรรม ผ่านกลไกเชิงป้องกันที่ช่วยลดโอกาสและเงื่อนไขของการทุจริต ผ่านการสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กรที่ไม่ยอมรับการทุจริต ความเป็นผู้นำเชิงจริยธรรมของผู้บริหาร ระบบความรับผิดชอบต่อสังคมและความโปร่งใสในการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบภาครัฐ จากนั้นบูรณาการจริยธรรมสู่การบริหารภาครัฐในระดับนโยบาย ระดับองค์กร และระดับบุคคล โดยมีเงื่อนไขความสำเร็จคือ ความมุ่งมั่นทางการเมือง ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม ระบบบริหารที่โปร่งใส และการพัฒนาจิตสำนึกสาธารณะ ตลอดจนข้อจำกัดและอุปสรรคสำคัญ อาทิ ความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย วัฒนธรรมอุปถัมภ์ และระบบแรงจูงใจที่บิดเบือน ในภาพรวม การบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรมจะมีประสิทธิผลและยั่งยืนได้ ต้องอาศัยการบูรณาการอย่างครบวงจรระหว่างโครงสร้าง ระบบ และบุคลากร เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อสังคม และความชอบธรรมของการใช้อำนาจรัฐ อันนำไปสู่การป้องกันการทุจริตและการบริหารราชการแผ่นดินที่ยั่งยืนในระยะยาว

คำสำคัญ: การบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรม; การทุจริต; ธรรมมาภิบาล; ความรับผิดชอบต่อสังคม; ความโปร่งใส



Abstract

This article examined the concept of ethical public administration as a preventive mechanism for sustainable anti-corruption efforts. It argued that corruption in the public sector was not merely an individual behavioral problem, but was closely connected to power structures, administrative systems, and organizational culture. Reliance on legal enforcement alone was insufficient; therefore, it was necessary to complement external controls with internal governance through ethics and moral values. The study presented preventive mechanisms that reduced opportunities and conditions for corruption, including the creation of organizational values and cultures that did not tolerate corruption, ethical leadership among public executives, accountability and transparency in decision-making, and public participation in monitoring government operations. The article then integrated ethics into Thai public administration at three levels: policy, organizational, and individual. Conditions for success included political commitment, ethical leadership, transparent administrative systems, and the development of public consciousness. At the same time, key limitations and obstacles were identified, such as policy discontinuity, patronage culture, and distorted incentive systems. Overall, the study concluded that ethical public administration could be effective and sustainable only through comprehensive integration across structures, systems, and personnel. Such integration enhanced transparency, accountability, and the legitimacy of the exercise of public power, thereby contributing to the prevention of corruption and to sustainable public governance in the long term.

Keywords: Ethical Public Administration; Corruption; Good Governance; Accountability; Transparency

บทนำ

ปัญหาการทุจริตและการใช้อำนาจโดยมิชอบในภาครัฐเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการ ความเชื่อมั่นของประชาชน และความชอบธรรมของรัฐในระบอบประชาธิปไตย แม้รัฐจะมีการกำหนดกฎหมาย มาตรการควบคุม และกลไกปราบปรามการทุจริตอย่างต่อเนื่อง แต่ประสบการณ์ที่ผ่านมา



แสดงให้เห็นว่า การพึ่งพามาตรการเชิงกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่อาจแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน เนื่องจากการทุจริตมิได้เป็นเพียงพฤติกรรมของบุคคล หากแต่มีความเชื่อมโยงกับโครงสร้างอำนาจ ระบบการบริหาร และวัฒนธรรมองค์กรของภาครัฐอย่างลึกซึ้ง (Rose-Ackerman, 1999) การทุจริตเกิดจากการผสมผสานของอำนาจผูกขาด การใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง และการขาดความรับผิดชอบ ซึ่งสะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบการบริหาร มากกว่าความบกพร่องของบุคคลเพียงรายเดียว (Klitgaard, 1988) ปัญหาการทุจริตในภาครัฐมีความเชื่อมโยงกับโครงสร้างอำนาจ ระบบอุปถัมภ์ และวัฒนธรรมองค์กรที่ยอมรับการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ทำให้มาตรการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน (โกวิทย์ พวงงาม, 2550)

สถานการณ์ปัจจุบันในประเทศไทยประสบกับปัญหาการทุจริตอย่างต่อเนื่อง หากพิจารณาดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index) ปี 2567 จะพบว่าประเทศไทยได้รับคะแนนเพียง 34/100 และอยู่ในอันดับที่ 107 จาก 180 ประเทศ ซึ่งเป็นระดับต่ำที่สุดในรอบ 12 ปี จะเห็นได้ว่าปัญหาการทุจริตยังคงรุนแรงอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2568) ภายใต้บริบทดังกล่าว แนวคิดเรื่อง การบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรม จึงได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัย ในฐานะกลไกเชิงป้องกันที่มุ่งกำกับการใช้อำนาจรัฐจากภายใน ผ่านการปลูกฝังคุณธรรม ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และจิตสำนึกสาธารณะให้แก่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรมมิได้มุ่งเน้นเพียงผลสัมฤทธิ์เชิงประสิทธิภาพ หากแต่ให้ความสำคัญกับความถูกต้องชอบธรรม ความโปร่งใส และการตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายแนวคิดการบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรม วิเคราะห์บทบาทของจริยธรรมในฐานะกลไกป้องกันการทุจริต และเสนอแนวทางการบูรณาการจริยธรรมสู่การบริหารภาครัฐไทยในเชิงระบบ โดยพิจารณาครอบคลุมทั้งระดับนโยบาย ระดับองค์กร และระดับบุคคล ทั้งนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมา พบว่างานศึกษาจำนวนมากมักมุ่งเน้นการอธิบายการทุจริตในมิติของกฎหมาย มาตรการปราบปราม หรือกลไกเชิงสถาบันเป็นรายประเด็น ขณะที่งานที่อธิบายบทบาทของจริยธรรมในฐานะ “กลไกเชิงป้องกัน” ที่เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบระหว่างโครงสร้างการบริหาร วัฒนธรรมองค์กร และพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งภาครัฐยังมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น บทความนี้จะมุ่งเติมเต็มช่องว่างเชิงแนวคิด (Conceptual Gap) ด้วยการสังเคราะห์องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ จริยธรรม และธรรมาภิบาล เพื่อนำเสนอกรอบการบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรมในฐานะกลไกป้องกันการทุจริตอย่างเป็นระบบและยั่งยืน ซึ่งแตกต่างจากงานเดิมที่มักพิจารณาจริยธรรมแยกขาดจากกระบวนการบริหารโดยรวม



อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบและมีความชอบธรรมในระยะยาว

ความหมายของการบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรม

การบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรมเป็นแนวคิดสำคัญที่ได้รับการให้ความสนใจอย่างกว้างขวางในทางรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัย เนื่องจากเป็นฐานคิดที่มุ่งเน้นการกำกับพฤติกรรมของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ดำเนินการตามหลักคุณธรรม ความถูกต้อง และความรับผิดชอบต่อสังคม อันเป็นรากฐานของการป้องกันปัญหาการทุจริตและการใช้อำนาจโดยมิชอบในระบบราชการ

การบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรม หมายถึง การบริหารภาครัฐด้วยหลักคุณค่าและบรรทัดฐานทางความประพฤติที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจและการกระทำของบุคคล เป็นกรอบคุณค่าภายในที่ใช้กำกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ มิใช่ประโยชน์ส่วนบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งภาครัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบต่อประชาชน (Rosenbloom, 1983) เป็นหลักจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งอยู่บนหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และความเป็นธรรม โดยผู้ใช้อำนาจรัฐต้องสามารถอธิบายเหตุผลของการตัดสินใจต่อสังคมได้ และต้องหลีกเลี่ยงการกระทำที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการเลือกปฏิบัติ (Thompson, 1987) ซึ่งจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งภาครัฐเป็นหัวใจของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เนื่องจากเป็นกลไกที่ควบคุมพฤติกรรมจากภายใน ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐตระหนักถึงบทบาทของตนในฐานะผู้รับใช้ประชาชนและใช้อำนาจด้วยความสุจริต เป็นธรรม และเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (อเนก เหล่าธรรมทัศน์ และวลัยพร รัตนเศรษฐ, 2557)

สรุปได้ว่า การบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรม เป็นกรอบแนวคิดเชิงคุณค่าที่ทำหน้าที่กำกับการใช้อำนาจของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐจากภายใน โดยมุ่งให้การตัดสินใจและการปฏิบัติงานตั้งอยู่บนหลักคุณธรรม ความถูกต้อง ความเป็นธรรม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ จริยธรรมจึงมิได้เป็นเพียงข้อกำหนดเชิงอุดมคติ หากแต่เป็นกลไกสำคัญในการป้องกันการทุจริตและการใช้อำนาจโดยมิชอบ เนื่องจากช่วยสร้างจิตสำนึกให้ผู้ดำรงตำแหน่งภาครัฐตระหนักถึงบทบาทของตนในฐานะผู้รับใช้ประชาชนใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนทุกคน อันนำไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและความยั่งยืนของระบบราชการในระยะยาว



บริบทและปัญหาการทุจริตในภาครัฐ

การทุจริตในภาครัฐเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ ตลอดจนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐ ปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นเฉพาะในระดับบุคคลเท่านั้น หากแต่มีความเชื่อมโยงกับโครงสร้างการใช้อำนาจ ระบบการบริหาร และวัฒนธรรมองค์กรของภาครัฐอย่างลึกซึ้ง การทำความเข้าใจลักษณะ ปัจจัย และข้อจำกัดของมาตรการที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาก็เป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดแนวทางป้องกันการทุจริตอย่างยั่งยืน ปัญหาการทุจริตในภาครัฐ สามารถมองได้ใน 3 บริบท คือ

1. ลักษณะและรูปแบบของการทุจริตในภาครัฐ การทุจริตในภาครัฐมักเกิดขึ้นในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติการ และมีลักษณะเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมือง และภาคธุรกิจ ส่งผลให้การทุจริตไม่ใช่การกระทำเฉพาะบุคคล แต่เป็นกระบวนการที่มีการสมยอมร่วมกันของหลายฝ่าย ทำให้ยากต่อการตรวจสอบและเอาผิดในทางกฎหมาย (Rose-Ackerman, 1999) การทุจริตในภาครัฐมิได้จำกัดอยู่เพียงการรับสินบนรายบุคคล แต่ยังรวมถึงการทุจริตเชิงระบบ เช่น การใช้อำนาจดุลพินิจโดยขาดการตรวจสอบ การเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง และการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งมักแฝงตัวอยู่ในกระบวนการบริหารปกติของรัฐ ทำให้ตรวจสอบได้ยากและกลายเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง (Klitgaard, 1988) การทุจริตในภาครัฐสามารถพัฒนาไปสู่สภาพการทุจริตเชิงระบบ ซึ่งพฤติกรรมทุจริตถูกทำให้เป็นเรื่องปกติในบางบริบททางสถาบัน ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Johnston, 2005) ในระบบราชการไทยอาจมีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจ ระบบอุปถัมภ์ และวัฒนธรรมองค์กรที่ยอมรับการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ทำให้การทุจริตฝังรากลึกและยากต่อการแก้ไขในเชิงกฎหมาย (โกวิทย์ พวงงาม, 2550)

2. ปัจจัยเชิงโครงสร้างและเชิงพฤติกรรมที่เอื้อต่อการทุจริต ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่เอื้อต่อการทุจริต ได้แก่ การผูกขาดอำนาจ การใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง และขาดความรับผิดชอบหรือการตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งสะท้อนถึงปัจจัยเชิงโครงสร้าง เช่น ระบบรวมศูนย์อำนาจ กฎระเบียบที่ไม่โปร่งใส และกลไกกำกับติดตามที่อ่อนแอ อันเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจโดยมิชอบได้โดยไม่ถูกตรวจพบ (Klitgaard, 1988) โครงสร้างสถาบันของรัฐที่ซับซ้อน ขาดความโปร่งใส และมีแรงจูงใจที่บิดเบือน จะเอื้อต่อการทุจริตในทุกระดับ (Rose-Ackerman, 1999) เมื่อปัจจัยเชิงโครงสร้างและเชิงพฤติกรรมผลานกันอย่างต่อเนื่อง การทุจริตจะพัฒนาไปสู่ลักษณะเชิงระบบ ซึ่งพฤติกรรมทุจริตถูกทำให้เป็น “บรรทัดฐาน” หรือ “วัฒนธรรมองค์กร” ส่งผลให้การทุจริตไม่ใช่เพียงการฝ่าฝืนกฎหมาย



รายบุคคล แต่เป็นพฤติกรรมที่ถูกถ่ายทอดและสืบทอดในสถาบันของรัฐ (Johnston, 2005) ดังนั้น จะเห็นได้ว่า โครงสร้างอำนาจ ระบบอุปถัมภ์ และวัฒนธรรมองค์กร เป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการทุจริต โดยเฉพาะเมื่อผนวกกับความอ่อนแอด้ำนจริยธรรมและจิตสำนึกสาธารณะของผู้ปฏิบัติงาน ทำให้การทุจริตถูกยอมรับและดำรงอยู่ได้อย่างยาวนาน (โกวิทย์ พวงงาม, 2550)

3. ข้อจำกัดของมาตรการปราบปราม ในบริบทที่การทุจริตพัฒนาไปสู่ลักษณะเชิงระบบ การบังคับใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียวมักไม่เพียงพอ เนื่องจากสถาบันที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเองอาจได้รับอิทธิพลจากโครงสร้างอำนาจหรือระบบอุปถัมภ์ ส่งผลให้กฎหมายไม่สามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระและมีประสิทธิผล (Johnston, 2005) ข้อจำกัดก็คือ กฎหมายมักทำงานในลักษณะการแก้ไขปัญหาภายหลัง เมื่อความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว และการบังคับใช้กฎหมายอาจเผชิญกับอุปสรรคจากกระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริง ความล่าช้า และการแทรกแซงจากอิทธิพลทางการเมืองหรือระบบอุปถัมภ์ (Rose-Ackerman, 1999) แม้กฎหมายและบทลงโทษจะมีความจำเป็น แต่หากรัฐยังคงมีการผูกขาดอำนาจ การใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง และขาดความรับผิดชอบ การบังคับใช้กฎหมายก็ไม่อาจยับยั้งการทุจริตได้อย่างแท้จริง เนื่องจากผู้กระทำผิดสามารถหลีกเลี่ยงการตรวจสอบหรือใช้ช่องว่างของระบบกฎหมายได้ (Klitgaard, 1988) ที่สำคัญ คือ การแทรกแซงทางการเมือง ความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม และวัฒนธรรมองค์กรที่เอื้อต่อระบบอุปถัมภ์ ทำให้กฎหมายไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกป้องปรามได้อย่างเต็มที่ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550)

สรุปได้ว่า การทุจริตในภาครัฐเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและเชิงระบบที่มีความซับซ้อน โดยมีได้เกิดจากพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลเท่านั้น หากแต่เชื่อมโยงกันในหลายระดับ ปัจจัยเชิงโครงสร้างและเชิงพฤติกรรมที่เอื้อต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบ ตลอดจนข้อจำกัดของมาตรการปราบปรามเชิงกฎหมายที่มักทำงานในลักษณะแก้ไขภายหลังและเผชิญกับอุปสรรคจากโครงสร้างอำนาจ ระบบอุปถัมภ์ และวัฒนธรรมองค์กร เมื่อปัจจัยเหล่านี้ผสมกันอย่างต่อเนื่อง การทุจริตจึงอาจถูกทำให้เป็นเรื่องปกติและฝังรากลึกในระบบราชการ ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาโดยอาศัยกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่สามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ยั่งยืนได้ ดังนั้น การป้องกันการทุจริตในภาครัฐจึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน ทั้งในมิติของโครงสร้างการบริหาร พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานและการเสริมสร้างกลไกเชิงคุณค่าและจริยธรรมควบคู่กับมาตรการทางกฎหมายอย่างเป็นระบบ



การบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรมและกลไกป้องกันการทุจริต

การบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรมสามารถทำหน้าที่เป็น กลไกเชิงป้องกัน ที่สำคัญในการลดโอกาสและเงื่อนไขของการทุจริต โดยมุ่งเน้นการกำกับพฤติกรรมของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐจากภายใน ควบคู่กับการควบคุมจากภายนอก ผ่านกฎหมายและมาตรการตรวจสอบ จริยธรรมในบริบทนี้มิได้ทำหน้าที่เพียงเป็นกรอบอุดมคติ หากแต่เป็นเครื่องมือเชิงคุณค่าที่ช่วยสร้างวัฒนธรรมองค์กร ระบบการบริหาร และพฤติกรรมการตัดสินใจที่ไม่เอื้อต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งสามารถอธิบายได้ใน 4 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. การสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กรที่ไม่ยอมรับการทุจริต วัฒนธรรมองค์กรเป็นชุดของค่านิยม ความเชื่อ และบรรทัดฐานที่กำหนดพฤติกรรมของสมาชิกในองค์กร เมื่อองค์กรปลูกฝังค่านิยมด้านความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง พฤติกรรมที่ขัดต่อจริยธรรมจะถูกมองว่า เป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นที่ยอมรับ (Schein, 2010) เมื่อจริยธรรมกลายเป็นค่านิยมร่วม พฤติกรรมที่ขัดต่อความซื่อสัตย์และความเป็นธรรมจะถูกควบคุมจากแรงกดดันทางศีลธรรมขององค์กรเอง ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันการทุจริตเชิงป้องกันมากกว่าการลงโทษภายหลัง (Thompson, 1987) วัฒนธรรมความซื่อสัตย์ ในภาครัฐจึงเป็นหัวใจของการป้องกันการทุจริตอย่างยั่งยืน โดยเน้นการปลูกฝังค่านิยมด้านจริยธรรม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานประจำวัน มากกว่าการพึ่งพามาตรการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว (Organization for Economic Co-operation and Development, 2009) ดังนั้น วัฒนธรรมองค์กรที่ยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมจึงสามารถควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐจากภายใน ทำให้การใช้อำนาจโดยมิชอบไม่ถูกยอมรับในเชิงสังคมองค์กร และเป็นฐานสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (อเนก เหล่าธรรมทัศน์ และวลัยพร รัตนเศรษฐ, 2557)

2. ความเป็นผู้นำเชิงจริยธรรมของผู้บริหารภาครัฐ ที่แสดงพฤติกรรมด้านความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม และความรับผิดชอบต่ออย่างสม่ำเสมอ ทั้งผ่านการตัดสินใจและการเป็นแบบอย่าง เมื่อผู้นำปฏิบัติตนอย่างมีจริยธรรม จะส่งผลโดยตรงต่อทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา สามารถลดการยอมรับพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมหรือการทุจริตภายในองค์กร (Brown et al., 2005) ความเป็นผู้นำเชิงจริยธรรมในภาครัฐเป็นหัวใจของการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ เนื่องจากผู้บริหารเป็นผู้กำหนดบรรทัดฐานทางศีลธรรมขององค์กร หากผู้นำแสดงความรับผิดชอบต่อ ความซื่อสัตย์ และสามารถอธิบายเหตุผลของการตัดสินใจต่อสาธารณชนได้ (Thompson, 1987) โดยผู้นำที่ยึดมั่นในคุณค่าทางศีลธรรมจะสามารถยกระดับมาตรฐานจริยธรรมขององค์กรและผู้ตามได้



ในบริบทภาครัฐ ผู้นำเชิงจริยธรรมจึงมีบทบาทสำคัญในการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจเบี่ยงเบนไปสู่การทุจริต (Burns, 1978)

3. ระบบความรับผิดชอบและความโปร่งใสในการตัดสินใจ ถือเป็นหัวใจของการบริหารภาครัฐในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐสามารถอธิบาย ตรวจสอบ และตอบคำถามต่อสาธารณะได้ (Rosenbloom, 2015) ซึ่งการบริหารภาครัฐที่มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ สามารถควบคุมการใช้อำนาจจากภายใน ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อประชาชน และลดโอกาสของการใช้อำนาจโดยมิชอบ (อเนก เหล่าธรรมทัศน์ และวลัยพร รัตนเศรษฐ์, 2557) ถือเป็นกระบวนการที่ผู้ใช้อำนาจต้องชี้แจงเหตุผลของการตัดสินใจต่อสาธารณะและต้องยอมรับผลของการกระทำของตน การมีระบบความรับผิดชอบที่ชัดเจนจะช่วยจำกัดอำนาจดุลพินิจและลดโอกาสของการทุจริต (Bovens, 2007)

4. การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากภาคประชาชน เป็นการเสริมสร้างความไว้วางใจและความรับผิดชอบในระบบการบริหารภาครัฐ เมื่อประชาชนมีบทบาทในการติดตามและตรวจสอบ การใช้อำนาจของรัฐจะถูกจำกัดให้อยู่ภายใต้กรอบความโปร่งใสและความชอบธรรม (Putnam, 1993) ซึ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ เป็นกลไกสำคัญในการลดช่องว่างของการทุจริต (Rose-Ackerman, 1999) ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนและการตรวจสอบจากภาคประชาสังคมเป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาล เนื่องจากช่วยเพิ่มความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความชอบธรรมของภาครัฐ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการป้องกันการทุจริตอย่างยั่งยืน (World Bank, 1994)

สรุปวิเคราะห์ จริยธรรมทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงป้องกันการทุจริตที่สำคัญ โดยกำกับการใช้อำนาจรัฐจากภายในควบคู่กับการควบคุมจากภายนอก กล่าวคือ จริยธรรมเป็นบรรทัดฐานที่ทำให้การใช้อำนาจโดยมิชอบไม่เป็นที่ยอมรับทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์กร ผ่านการปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดมั่นในความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และความโปร่งใส เสริมด้วยความเป็นผู้นำเชิงจริยธรรมที่ทำหน้าที่เป็นแบบอย่างและกำหนดบรรทัดฐานทางศีลธรรมขององค์กร ตลอดจนระบบความรับผิดชอบและความโปร่งใสที่ทำให้การตัดสินใจสามารถตรวจสอบและอธิบายต่อสาธารณะได้ จริยธรรมจึงเป็นเครื่องมือเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่สามารถลดโอกาสของการทุจริตตั้งแต่ต้นทาง และเสริมสร้างความยั่งยืนของการบริหารภาครัฐ



กลไกการขับเคลื่อนการบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรมอย่างยั่งยืน

การบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรมจะสามารถดำรงอยู่อย่างยั่งยืนได้ จำเป็นต้องอาศัยกลไกการขับเคลื่อนที่เป็นระบบ ครอบคลุมทั้งในมิติของกฎเกณฑ์ บุคลากร กระบวนการบริหาร และกรอบกำกับเชิงสถาบัน กลไกเหล่านี้ทำหน้าที่เสริมสร้างจริยธรรมให้ฝังอยู่ในโครงสร้างและการปฏิบัติงานของภาครัฐ มิใช่เป็นเพียงแนวคิดเชิงนามธรรม โดยสามารถอธิบายได้ใน 4 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. การกำหนดจรรยาบรรณและมาตรฐานจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ จรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นกรอบบรรทัดฐานที่ช่วยกำหนดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ในการใช้อำนาจสาธารณะ โดยช่วยลดความคลุมเครือในการตัดสินใจ และเสริมสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ทั้งนี้ ประสิทธิภาพของจรรยาบรรณขึ้นอยู่กับความบังคับใช้อย่างจริงจัง และความเป็นแบบอย่างของผู้บริหารระดับสูง (Rosenbloom, 2015) เมื่อจรรยาบรรณได้รับการยอมรับเป็นบรรทัดฐานร่วม จะเกิดการควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งในเชิงป้องกันและเชิงควบคุม และลดความเสี่ยงของการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Thompson, 1987) จรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่รัฐจึงเป็นฐานสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เนื่องจากช่วยควบคุมพฤติกรรมจากภายใน และทำให้การใช้อำนาจที่ขัดต่อคุณธรรมไม่เป็นที่ยอมรับในสังคมองค์กร (อเนก เหล่าธรรมทัศน์ และวัลย์พร รัตนเศรษฐ์, 2557)

2. การพัฒนาบุคลากรด้านคุณธรรม จริยธรรม และจิตสำนึกสาธารณะถือเป็นการขับเคลื่อนจริยธรรมในภาครัฐของผู้ดำรงตำแหน่งภาครัฐ จำเป็นต้องอาศัยการเรียนรู้ การปลูกฝัง และการพัฒนาจิตสำนึกทางศีลธรรมอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะและผลกระทบของการตัดสินใจต่อประชาชนและสังคม (Thompson, 1987) ดังนั้น การพัฒนาบุคลากรภาครัฐจึงควรมุ่งเสริมสร้างทั้งสมรรถนะในการทำงานและจริยธรรมในการใช้อำนาจสาธารณะควบคู่กัน เนื่องจากประสิทธิภาพที่ปราศจากจริยธรรมอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบและบ่อนทำลายความเชื่อมั่นของประชาชน (Rosenbloom, 2015)

3. การบูรณาการจริยธรรมเข้ากับระบบบริหารงาน การบริหารภาครัฐที่มีประสิทธิผลต้องบูรณาการคุณค่าทางจริยธรรมเข้ากับกระบวนการบริหาร การเมืองและกฎหมายอย่างเป็นระบบ หากจริยธรรมถูกแยกออกจากกระบวนการบริหารหลัก การใช้อำนาจย่อมเสี่ยงต่อการเบี่ยงเบนและขาดความชอบธรรม (Rosenbloom, 2015) เมื่อจริยธรรมถูกผนวกเข้าไปในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายและการปฏิบัติงานประจำ จะสามารถมองเห็นจริยธรรมได้อย่างเป็นรูปธรรมขึ้น (Thompson, 1987) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจึงจำเป็นต้องผสมผสานคุณธรรมและจริยธรรมเข้ากับระบบบริหารราชการ



อย่างเป็นรูปธรรม หากจริยธรรมไม่ถูกฝังอยู่ในกระบวนการทำงานจริง ย่อมไม่สามารถควบคุมการใช้อำนาจจากภายในได้อย่างมีประสิทธิภาพ (อเนก เหล่าธรรมทัศน์ และวลัยพรรัตน์เศรษฐ, 2557)

4. การใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นกรอบกำกับการบริหาร ธรรมาภิบาลเป็นกรอบการบริหารที่เน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบและการทุจริต โดยธรรมาภิบาลทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงสถาบันที่สนับสนุนการปฏิบัติตามจริยธรรมของภาครัฐ (United Nations Development Programme, 1997) หลักธรรมาภิบาลถือเป็นกรอบกำกับการใช้อำนาจรัฐ ที่เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบถ่วงดุลจากทั้งภายในและภายนอกองค์กรรัฐ ซึ่งจะช่วยลดช่องว่างของการทุจริต และเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการบริหารราชการแผ่นดิน (World Bank, 1994) หลักธรรมาภิบาลเป็นกรอบแนวคิดสำคัญในการกำกับการบริหารภาครัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใส รับผิดชอบ มีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลจากทั้งภายในและภายนอกองค์กรรัฐ เมื่อจริยธรรมและธรรมาภิบาลทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ ย่อมลดช่องว่างของการทุจริต และเสริมสร้างความยั่งยืนของการบริหารราชการแผ่นดินในระยะยาว

สรุปได้ว่า กลไกการขับเคลื่อนการบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรมอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและรอบด้าน โดยครอบคลุมทั้งการกำหนดจรรยาบรรณและมาตรฐานจริยธรรม การพัฒนาบุคลากรด้านคุณธรรมและจิตสำนึกสาธารณะ การบูรณาการจริยธรรมเข้ากับระบบบริหารงาน และการใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นกรอบกำกับการใช้อำนาจรัฐ เมื่อกลไกเหล่านี้ถูกนำมาใช้ร่วมกันอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จะช่วยฝังรากจริยธรรมให้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างและการปฏิบัติงานของภาครัฐ ลดการใช้อำนาจโดยมิชอบ เสริมสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบและความเชื่อมั่นของประชาชน อันนำไปสู่การป้องกันการทุจริตและการบริหารราชการแผ่นดินอย่างยั่งยืนในระยะยาว

การบูรณาการจริยธรรมสู่การบริหารภาครัฐไทย

การบูรณาการจริยธรรมสู่การบริหารภาครัฐไทยจำเป็นต้องมองเป็น “กระบวนการเชิงระบบ” ที่เชื่อมโยงตั้งแต่ระดับนโยบายลงสู่ระดับองค์กรและระดับบุคคล เพื่อให้จริยธรรมมิได้เป็นเพียงคำประกาศเชิงอุดมคติ หากแต่แปลงเป็นแนวปฏิบัติที่กำกับการใช้อำนาจรัฐได้จริง ทั้งนี้ การวิเคราะห์สามารถจำแนกเป็น 3 ระดับสำคัญ พร้อมเงื่อนไขความสำเร็จและอุปสรรคที่ต้องคำนึงถึง ดังนี้



1. ระดับนโยบาย การส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐในระดับนโยบายต้องอาศัยกรอบนโยบายด้านความซื่อสัตย์ ที่ครอบคลุมการกำหนดมาตรฐานจริยธรรม การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน การเปิดเผยข้อมูล และกลไกกำกับติดตามที่เป็นอิสระ ทั้งนี้ ความต่อเนื่องของนโยบายและการสนับสนุนทางการเมืองเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จ ขณะที่ความไม่ชัดเจนของกฎระเบียบและแรงต้านจากกลุ่มผลประโยชน์เป็นอุปสรรคสำคัญ (Organization for Economic Co-operation and Development, 2009) นโยบายต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพต้องผสมผสานมาตรการเชิงป้องกันและเชิงกำกับเข้าด้วยกัน โดยเฉพาะการออกแบบกติกาที่ลดแรงจูงใจในการทุจริต เพิ่มความโปร่งใส และเสริมความเป็นอิสระของกลไกกำกับ อย่างไรก็ตาม ความไม่ต่อเนื่องทางการเมืองและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์มักเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้นโยบายอย่างแท้จริง (Rose-Ackerman, 1999)

2. ระดับองค์กร ในระดับองค์กรจริยธรรมเป็นบรรทัดฐานที่กำหนดพฤติกรรมของสมาชิก หากองค์กรสามารถปลูกฝังค่านิยมด้านความซื่อสัตย์และความรับผิดชอบ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการทำงานประจำวัน พฤติกรรมที่ไม่โปร่งใสจะถูกมองว่าไม่เหมาะสมและไม่เป็นที่ยอมรับ ซึ่งทำให้จริยธรรมทำงานในระดับโครงสร้าง (Schein, 2010) อุปสรรคสำคัญของการขับเคลื่อนจริยธรรมในระดับองค์กรภาครัฐไทย คือ วัฒนธรรมองค์กรที่ยอมรับระบบอุปถัมภ์และการปกป้องพวกพ้อง ทำให้จริยธรรมถูกมองเป็นเรื่องเอกสารหรือพิธีกรรม มากกว่าหลักปฏิบัติที่กำกับพฤติกรรมจริง (โกวิทย์ พวงงาม, 2550) ดังนั้น จริยธรรมในองค์กรจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อถูกผนวกเข้ากับระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เช่น การประเมินผล การให้รางวัล และการลงโทษทางวินัย โดยมีผู้นำทำหน้าที่เป็นแบบอย่าง หากจริยธรรมไม่เชื่อมโยงกับระบบแรงจูงใจ ย่อมถูกมองเป็นเพียงภาระเชิงเอกสาร (Brown et al., 2005)

3. ระดับบุคคล ในระดับบุคคลจริยธรรมของบุคคลในองค์กรไม่ได้ขึ้นอยู่กับคุณธรรมส่วนตัวเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางสังคมในที่ทำงาน ระบบแรงจูงใจ และบรรทัดฐานที่องค์กรส่งสัญญาณออกมา หากองค์กรให้รางวัลเฉพาะผลงานเชิงปริมาณ โดยละเลยคุณค่าทางจริยธรรม บุคคลย่อมเผชิญแรงกดดันให้ยอมรับพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้อง (Treviño, 1986) จริยธรรมของบุคคลเกิดจากการพัฒนาทางศีลธรรม ซึ่งสามารถเสริมสร้างได้ผ่านการเรียนรู้ การฝึกอบรม และการเผชิญสถานการณ์ทางจริยธรรมอย่างเป็นระบบ (Rest, 1986) การพัฒนาจิตสำนึกสาธารณะของเจ้าหน้าที่รัฐจึงเป็นหัวใจของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ส่งเสริมบุคลากรให้ตระหนักว่าตนเป็นผู้รับใช้ประชาชน มิใช่ผู้ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตน (อเนก เหล่าธรรมทัศน์ และวัลย์พร รัตนเศรษฐ์, 2557)

สรุปได้ว่า การบูรณาการจริยธรรมสู่การบริหารภาครัฐไทยต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและครบวงจรในทั้งสามระดับ ได้แก่ ระดับนโยบาย ระดับองค์กร และระดับบุคคล โดยระดับนโยบายต้องมีกรอบความซื่อสัตย์ที่ชัดเจน ต่อเนื่อง และมีกลไกกำกับอิสระ ระดับองค์กรต้องฝังจริยธรรมไว้ในวัฒนธรรม โครงสร้าง และระบบแรงจูงใจ ขณะที่ระดับบุคคลต้องมุ่งพัฒนาจิตสำนึกสาธารณะและความสามารถในการตัดสินใจเชิงจริยธรรม ทั้งนี้ ความสำเร็จของการบูรณาการขึ้นอยู่กับความมุ่งมั่นทางการเมือง ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม ระบบบริหารที่โปร่งใส และสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อความถูกต้อง

องค์ความรู้ใหม่

เพื่อให้เห็นภาพรวมของแนวคิด การบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรมในฐานะกลไกป้องกันการทุจริตอย่างยั่งยืน อย่างเป็นระบบ จึงได้สังเคราะห์องค์ความรู้จากกรอบแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์และธรรมาภิบาลมาเสนอในรูปแบบแผนภาพ โดยภาพดังกล่าวทำหน้าที่อธิบายความเชื่อมโยงระหว่างระดับนโยบาย ระดับองค์กร และระดับบุคคล ตลอดจนกลไกเชิงจริยธรรมที่กำกับการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้เข้าใจโครงสร้าง แนวทางและกระบวนการขับเคลื่อนจริยธรรมภาครัฐได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1 หลักการบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรมและกลไกป้องกันการทุจริต



จากภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่า การบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรมเป็นกระบวนการเชิงระบบที่บูรณาการจริยธรรมเข้ากับการบริหารราชการในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบายระดับองค์กร และระดับบุคคล เพื่อกำกับการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยจริยธรรมทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงป้องกันการทุจริต ผ่านการสร้างค่านิยมไม่ยอมรับการทุจริต การเสริมสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งช่วยลดโอกาสและเงื่อนไขของการใช้อำนาจโดยมิชอบ แตกต่างจากมาตรการเชิงกฎหมายที่มุ่งแก้ไขภายหลัง เมื่อจริยธรรมถูกฝังอยู่ในโครงสร้าง ระบบ และพฤติกรรมของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐอย่างครบถ้วน จะนำไปสู่การบริหารราชการแผ่นดินที่โปร่งใส มีความชอบธรรม และยั่งยืน

สรุป

การทุจริตและการใช้อำนาจโดยมิชอบในภาครัฐเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ไม่อาจแก้ไขได้อย่างยั่งยืนด้วยมาตรการเชิงกฎหมายเพียงอย่างเดียว เนื่องจากมีความเชื่อมโยงกับระบบการบริหาร โครงสร้างอำนาจ และวัฒนธรรมองค์กรของรัฐอย่างลึกซึ้ง การบริหารภาครัฐเชิงจริยธรรมจึงมีบทบาทสำคัญในฐานะกลไกเชิงป้องกันที่กำกับการใช้อำนาจจากภายใน ผ่านการปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และจิตสำนึกสาธารณะให้ฝังอยู่ในโครงสร้าง ระบบ และพฤติกรรมของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐ การขับเคลื่อนจริยธรรมให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมจำเป็นต้องบูรณาการอย่างครบวงจรในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบายที่มีกรอบจริยธรรมชัดเจนและต่อเนื่อง ระดับองค์กรที่ฝังจริยธรรมไว้ในวัฒนธรรมและระบบบริหารงาน ไปจนถึงระดับบุคคลที่มุ่งพัฒนาความสามารถในการตัดสินใจเชิงจริยธรรมและความกล้ายืนหยัดในความถูกต้อง เมื่อจริยธรรมและธรรมาภิบาลทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ ย่อมช่วยลดช่องว่างของการทุจริต เสริมสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความชอบธรรมของการใช้อำนาจรัฐ อันนำไปสู่การบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืนในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมติใหม่ในอนาคต* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2568). *ป.ป.ช. เผยบทวิเคราะห์ CPI 2567*. สืบค้น 12 ธันวาคม 2568, จาก <https://url.in.th/eTiqX>



- อเนก เหล่าธรรมทัศน์ และวลัยพร รัตนเศรษฐ. (2557). *รัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.
- Brown, M. E. et al. (2005). Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 97(2), 117–134.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York: Harper and Row.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of corruption: Wealth, power, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2009). *Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures and conditions for implementation*. Paris: OECD Publishing.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rest, J. R. (1986). *Moral development: Advances in research and theory*. New York: Praeger.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenbloom, D. H. (1983). Public administrative theory and the separation of powers. *Public Administration Review*, 43(3), 219–227.
- _____. (2015). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector* (8th ed.). New York: McGraw-Hill Education.
- Schein, E. H. (2010). *Organizational culture and leadership* (4th ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Thompson, D. F. (1987). *Political ethics and public office*. Cambridge, MA: Harvard University Press.



- Treviño, L. K. (1986). Ethical decision making in organizations: A person–situation interactionist model. *Academy of Management Review*, 11(3), 601–617.
- United Nations Development Programme. (1997). *Governance for sustainable human development*. New York: UNDP.
- World Bank. (1994). *Governance: The World Bank’s experience*. Washington, DC: World Bank.