



รายงานการพิจารณาศึกษา

เรื่อง

การพัฒนาเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส

ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

(Integrity and Transparency Assessment : ITA)

เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย

คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติกมิชอบ

และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล

วุฒิสภา

สำนักกรรมการ ๒
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



รายงานการพิจารณาศึกษา

เรื่อง

การพัฒนาเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส
ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency
Assessment : ITA) เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย

คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ประพฤตินิยมชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล

วุฒิสภา

สำนักกรรมการ ๒
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา

ที่ สว ๐๐๑๐.๑๐/ (ร.๑๐)

วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การพัฒนาเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส

ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA)

เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันจันทร์ที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๗ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๑๙) ซึ่งคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา เป็นคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทู้กิจการ พิจารณาขอหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานอื่น การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งกระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบันกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| (๑) พลตำรวจตรี ฉัตรวรราช แสงเพชร | ประธานคณะกรรมการ |
| (๒) พันตำรวจเอก กอบ อัจฉนาภิตติ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| (๓) พลตำรวจตรี สุนทร ขวัญเพชร | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| (๔) นายขจรศักดิ์ ศรีวิราช | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม |
| (๕) ผู้ช่วยศาสตราจารย์นพดล อินนา | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่ |
| (๖) นายชาญวิศว์ บรรจงการ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่ห้า |
| (๗) พลโท สุกิจ ทั้งทอง | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หก |
| (๘) นายกฤษณู เหลืองพิบูลกิจ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่เจ็ด |
| (๙) นายสุหนต์ กล้าการชาย | เลขานุการคณะกรรมการ |
| (๑๐) นายเศก จุลเกษร | รองเลขานุการคณะกรรมการ |
| (๑๑) นายสิทธิกร ชงยศ | โฆษกคณะกรรมการ |
| (๑๒) นายมังกร ศรีเจริญกุล | รองโฆษกคณะกรรมการ |
| (๑๓) พันเอกหญิง ธนตศกร บุราคม | กรรมการ |
| (๑๔) นางสาวมณีรัฐ เขมะวงศ์ | กรรมการ |
| (๑๕) นางวรรณมนต์ คุณแสน | กรรมการ |
| (๑๖) นางวสิริรักษ์ พัชระเมธาพัฒน์ | กรรมการ |
| (๑๗) นางวาสนา ยศสอน | กรรมการ |
| (๑๘) นายสหพันธ์ รุ่งโรจน์พาณิชย์ | กรรมการ |

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การพัฒนา เครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานการพิจารณาศึกษาดังกล่าวต่อวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๘

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุม วุฒิสภา ต่อไป

พลตำรวจตรี ฉัตรวรราช แสงเพชร

(ฉัตรวรราช แสงเพชร)

ประธานคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบ
และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล
วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง



(นายปัญญา โสสีภา)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน

กลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบ
เรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล
สำนักกรรมการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบ
เรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล
สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๘๒ - ๓

จักรกริช/รวบรวม พิมพ์
ปัญญา /นัยนา ทาน



คณะกรรมการกิจการอัยการองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา



พลตำรวจตรี ฉัตรวรราช แสงเพชร
ประธานคณะกรรมการ



พันตำรวจเอก กอบ อัจฉนาภิตติ
รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง



พลตำรวจตรี สุนทร ชวัญเพ็ชร
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง



นายจรศักดิ์ ศรีวิราช
รองประธานคณะกรรมการฯ คนที่สาม



ผู้ช่วยศาสตราจารย์นพดล อินนา
รองประธานคณะกรรมการฯ คนที่สี่



นายชาญวิศว์ บรรจงการ
รองประธานคณะกรรมการฯ คนที่ห้า



พลโท สุกิจ ทั้งทอง
รองประธานคณะกรรมการฯ คนที่หก



นายเกษม เหลืองพิบูลกิจ
รองประธานคณะกรรมการฯ คนที่เจ็ด



นายสุหนต์ กล้าการชาย
เลขาธิการคณะกรรมการฯ



นายเศก จุลเกษร
รองเลขาธิการคณะกรรมการ



นายสิทธิกร ธงยศ
โฆษกคณะกรรมการ



นายมังกร ศรีเจริญกุล
รองโฆษกคณะกรรมการ



พันเอกหญิง ธนตศกร บุราคม
กรรมการ



นางวลีรักษ์ พิษระเมธาพัฒน์
กรรมการ



นางวรรณมนต์ คุณแสน
กรรมการ



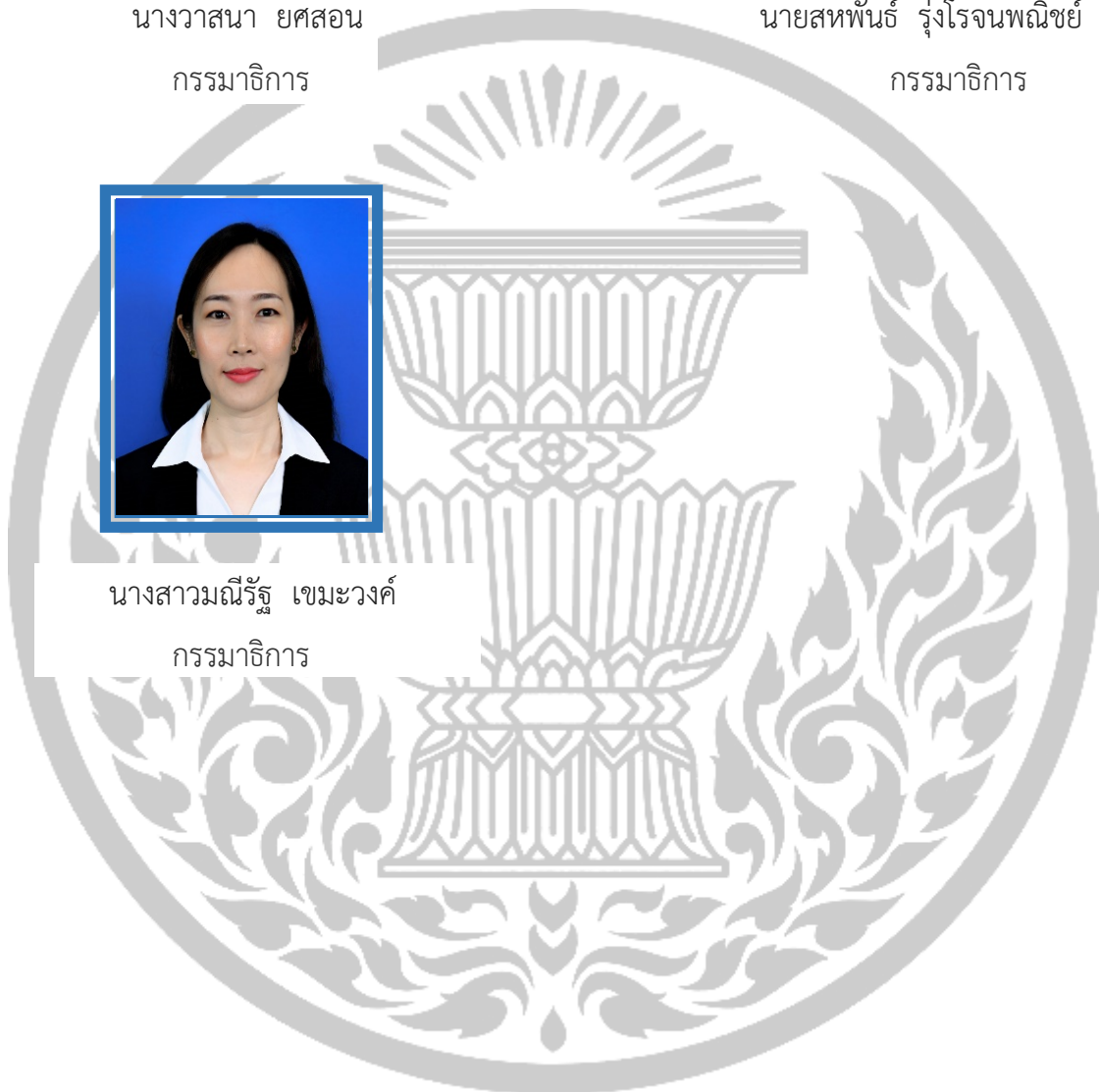
นางวาสนา ยศสอน
กรรมการ



นายสหพันธ์ รุ่งโรจนพณิชย์
กรรมการ



นางสาวมณีรัฐ ชมะวงศ์
กรรมการ



รายนามคณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการ
และมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ



พลตำรวจตรี สุนทร ขวัญเพชร
ประธานคณะอนุกรรมการ



ผู้ช่วยศาสตราจารย์นพดล อินนา
รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง



พันเอกหญิง ธนตศกร บุราคม
รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง



นางสาวมณีรัฐ เขมะวงศ์
รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สาม



พันตำรวจโท บรรณชूरย์ ฉิมกรร
อนุกรรมาธิการ



นายชัยภักฐ์ จันทรวิไล
อนุกรรมาธิการ



นางฉวีวรรณ นิลวงศ์
อนุกรรมาธิการ



รองศาสตราจารย์วิริยะ เตชะรุ่งโรจน์
อนุกรรมาธิการ



นายภิญโญยศ ม่วงสมมุข
อนุกรรมาธิการ



ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุวรา แก้วนัย
อนุกรรมาธิการและเลขานุการ



นายจักรกริช พิสนเทียะ
อนุกรรมาธิการและผู้ช่วยเลขานุการ



นางสาวสินีนาง ตรีภักดี
อนุกรรมาธิการและผู้ช่วยเลขานุการ



พลตำรวจเอก ก่อเกียรติ วงศ์วรชาติ
ประธานที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายสุทนต์ กล้าการชาย
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



พันตำรวจโท สีหราช กฤษณจินดา
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายธนาภัทร ศรีทอง
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายมานะ บุญคุณ
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นางสาวอภิสรญา พัดเกร็ด
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุทธิศักดิ์ ดีอระ
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายโสภณ ทงมี
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

รายงานการพิจารณาศึกษา
เรื่อง การพัฒนาเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ
(Integrity and Transparency Assessment : ITA) เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย
คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ประพฤตินิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล
วุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤตินิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ครั้งที่ ๓/๒๕๖๗ วันอังคารที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๗ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิชอบ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๑๙) ประกอบกับข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๗ เพื่อดำเนินการพิจารณาศึกษากระบวนการ การพัฒนาระบบ และมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิชอบ จากนั้น ในคราวการประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๗/๒๕๖๗ วันอังคารที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษา เรื่อง การพัฒนาเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย โดยกำหนดระยะเวลาพิจารณาศึกษาภายใน ๑๘๐ วัน (พฤศจิกายน ๒๕๖๗ – เมษายน ๒๕๖๘)

บัดนี้ คณะอนุกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเสร็จสิ้นแล้ว จึงได้รายงานการพิจารณาศึกษาต่อคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤตินิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา โดยคณะกรรมการมีมติให้ความเห็นชอบแล้ว ดังนี้

๑. การดำเนินงาน

๑.๑ คณะอนุกรรมการได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิชอบ เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการพิจารณาศึกษากระบวนการพัฒนาระบบ และมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิชอบ หรือกิจการอื่นที่คณะกรรมการมอบหมาย ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๑๙) ประกอบกับข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๗ คณะอนุกรรมการ ประกอบด้วย

๑.๑.๑ ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

๑. พลตำรวจเอก ก่อเกียรติ วงศ์วรชาติ ประธานที่ปรึกษา
๒. นายสุทนต์ กล้าการชาย
๓. พันตำรวจโท สีหราช กฤษณจินดา
๔. นายธนาภัทร ศรีทอง
๕. นายมานะ บุญคุณ

- ๖. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุทธิศักดิ์ ตือระ
- ๗. นายโสภณ ทองมี
- ๘. นางสาวอภิสรณ์ญา พัดเกร็ด

๑.๑.๒ อนุกรรมการ

- | | |
|--|--------------------------------------|
| ๑. พลตำรวจตรี สุนทร ขวัญเพชร | ประธานคณะอนุกรรมการ |
| ๒. ผู้ช่วยศาสตราจารย์นพดล อินนา | รองประธานคณะอนุกรรมการ
คนที่หนึ่ง |
| ๓. พันเอกหญิง ธนตศกร บุราคม | รองประธานคณะอนุกรรมการ
คนที่สอง |
| ๔. นางสาวมณีรัฐ เขมะวงศ์ | รองประธานคณะอนุกรรมการ
คนที่สาม |
| ๕. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุวรา แก้วนัย | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| ๖. พันตำรวจโท บรรณชूरย์ ฉิมกรา | |
| ๗. นายชัยภักดิ์ จันทร์วิไล | |
| ๘. นางฉวีวรรณ นิลวงศ์ | |
| ๙. นายภิญโญยศ ม่วงสมมุข | |
| ๑๐. รองศาสตราจารย์วิริยะ เตชะรุ่งโรจน์ | |
| ๑๑. นายจักรกริช พิสันเทียะ | |
| ๑๒. นางสาวสินีนานา ศรีภักดี | |

๑.๒ คณะกรรมการได้มีมติตั้งคณะทำงานพิจารณาศึกษาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการพิจารณาศึกษาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) จัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาและรายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการ และดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๑๙) ประกอบกับข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๗ คณะทำงาน ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------------------|-------------------------------|
| ๑. ผู้ช่วยศาสตราจารย์นพดล อินนา | หัวหน้าคณะทำงาน |
| ๒. นายชัยภักดิ์ จันทร์วิไล | รองหัวหน้าคณะทำงาน คนที่หนึ่ง |
| ๓. พันตำรวจโท สีหราช กฤษณจินดา | รองหัวหน้าคณะทำงาน คนที่สอง |
| ๔. รองศาสตราจารย์วิริยะ เตชะรุ่งโรจน์ | |
| ๕. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุวรา แก้วนัย | |
| ๖. นายภิญโญยศ ม่วงสมมุข | |
| ๗. นายจักรกริช พิสันเทียะ | เลขานุการคณะทำงาน |
| ๘. นางสาวสินีนานา ศรีภักดี | ผู้ช่วยเลขานุการคณะทำงาน |

๒. วิธีการพิจารณาศึกษา

๒.๑ คณะกรรมการธิการ โดยคณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ได้มีการประชุม ปี พ.ศ. ๒๕๖๗ จำนวน ๗ ครั้ง และปี พ.ศ. ๒๕๖๘ มกราคม - กุมภาพันธ์ จำนวน ๖ ครั้ง

๒.๒ คณะกรรมการธิการ โดยคณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ได้ดำเนินการโดยเชิญหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม มาให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น จัดทำหนังสือสอบถาม/สำรวจความเห็นของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชน พิจารณาศึกษาเอกสารทางวิชาการของไทยและต่างประเทศ เดินทางไปศึกษาดูงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งได้ประชุมร่วมกับคณะกรรมการธิการ แล้วสรุปผลการพิจารณาศึกษา และจัดทำรายงานพร้อมด้วยข้อเสนอแนะเสนอผ่านคณะกรรมการธิการ และวุฒิสภา ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการธิการขอรายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การพัฒนาเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย โดยคณะกรรมการธิการได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ พิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการธิการได้พิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการด้วยความละเอียดรอบคอบแล้ว และได้มีมติให้ความเห็นชอบกับรายงานดังกล่าว โดยถือเป็นรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ ายละเอียดปรากฏตามรายงานท้ายนี้ เพื่อให้วุฒิสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาศึกษาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการธิการ และหากวุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบ ขอให้โปรดแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาและดำเนินการตามแต่เห็นสมควรต่อไป



(นายสุทนต์ กล้าการขาย)

เลขานุการคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล
วุฒิสภา

บทสรุปผู้บริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๕ ได้บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการ ให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยในการจัดทำแผน มีการกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติและกฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึง และได้กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ

การขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม ช่วยส่งเสริมให้ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดภัยการทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของภาครัฐ โดยเฉพาะกระบวนการและกลไกที่เกี่ยวข้องในการปราบปรามการทุจริต ก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือแก่ภาคประชาชน รวมทั้งเกิดภาคีเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ดังนั้น แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๘๐) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ประเด็น (๒๑) การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงกำหนดเป้าหมายให้ประเทศไทยปลอดภัยการทุจริตและประพฤติมิชอบ

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๘๐) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ประเด็น (๒๑) การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ มีตัวชี้วัดสำคัญ ๒ เรื่อง ดังนี้ (๑) ดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย ปี พ.ศ. ๒๕๗๖ - ๒๕๘๐ ประเทศไทยจะต้องอยู่ในอันดับที่ ๒๐ และคะแนนไม่น้อยกว่า ๗๓ คะแนน และ (๒) คะแนนเฉลี่ยการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ทุกหน่วยงานในประเทศไทย ปี พ.ศ. ๒๕๗๖ - ๒๕๘๐ จะต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่า ๙๓ คะแนน

คณะกรรมการกิจการการองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ครั้งที่ ๓/๒๕๖๗ วันอังคารที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๗ จึงได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๑๙) ประกอบกับข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๗ เพื่อดำเนินการพิจารณาศึกษากระบวนการ การพัฒนาระบบ และมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) เป็นหนึ่งในกระบวนการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบที่สำคัญของภาครัฐที่จะต้องมีการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการ โดยคณะอนุกรรมการจึงได้กำหนดพิจารณาศึกษาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ในหัวข้อ “การพัฒนาเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) เพื่อให้

สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย” โดยมีแนวทางการศึกษา ได้แก่ (๑) ศึกษาผลการดำเนินการ ผลผลิต และผลลัพธ์จากการประเมิน ITA ในระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๗) ในด้านความสอดคล้องกับ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติฯ และด้านความสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย (๒) ศึกษา การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย การจำแนกกลุ่มเป้าหมาย และขอบเขตการประเมินหน่วยงานภาครัฐ ที่เข้าร่วมการประเมิน ITA ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ของหน่วยงานภาครัฐ (๓) ศึกษาระเบียบวิธีการประเมิน ITA ให้เป็นไปตามหลักการวิจัยประเมินผล (evaluation research) และเป็นไปตามมาตรฐานสากล รวมถึงสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย (๔) ศึกษาแนวทางการกำหนดค่าเป้าหมายและตัวชี้วัดการประเมิน ITA ให้เป็นไปตามหลักการ ประเมินผล

สารบัญ

หน้า

รายนามคณะกรรมการ.....	ก
รายนามคณะอนุกรรมการ.....	จ
รายงานการพิจารณาศึกษา.....	ข
บทสรุปผู้บริหาร.....	ฎ
สารบัญ.....	ฐ
บทที่ ๑ บทนำ.....	๑
๑.๑ ความเป็นมาของการพิจารณาศึกษา.....	๑
๑.๒ กรอบการดำเนินงาน.....	๕
๑.๓ คำจำกัดความ.....	๖
บทที่ ๒ เอกสารและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง.....	๑๑
๒.๑ แนวคิดและวิธีการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามมาตรฐานสากล.....	๑๑
๒.๒ กฎหมายและยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย	๑๗
๒.๓ หลักการและเครื่องมือการประเมินการทุจริตและการป้องกันการทุจริตสากล.....	๒๕
๒.๔ หลักการและเครื่องมือการประเมินการทุจริตและการป้องกันการทุจริตประเทศไทย...๓๕	
บทที่ ๓ วิธีการพิจารณาศึกษา.....	๕๓
๓.๑ การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	๕๓
๓.๒ การจัดทำและการวิเคราะห์ข้อมูล.....	๕๓
๓.๓ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล.....	๕๔
บทที่ ๔ ผลการพิจารณาศึกษาและบทวิเคราะห์.....	๕๕
๔.๑ การกำหนดจุดมุ่งหมายและผลลัพธ์ของการประเมิน ITA.....	๕๕
๔.๒ การกำหนดกลุ่มเป้าหมายและขอบเขตการประเมิน ITA.....	๖๑
๔.๓ การกำหนดกรอบแนวคิดการประเมิน ITA (conceptual framework).....	๖๓
๔.๔ การวิเคราะห์ผลและการส่งต่อข้อมูล.....	๗๐
บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	๗๓
๕.๑ บทสรุป.....	๗๓
๕.๒ ข้อเสนอแนะการพัฒนาเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส.....	๗๔
ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA)	
เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย	

สารบัญ (ต่อ)

บรรณานุกรม.....๘๔

ภาคผนวก

ก. คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ.....

ข. คำสั่งแต่งตั้งคณะทำงาน.....

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาของการพิจารณาศึกษา

สภาพปัญหา ก่อนการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ร้อยละ ๓.๙ ถือว่าอยู่ในระดับต่ำกว่าศักยภาพ เมื่อเทียบกับร้อยละ ๖.๐ ต่อปีในช่วงเวลาเกือบ ๖ ทศวรรษที่ผ่านมา โดยมีสาเหตุหลักจากการชะลอตัวของการลงทุนภายในประเทศและสถานการณ์เศรษฐกิจโลกที่ยังไม่ฟื้นตัวได้เต็มที่ โครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่ยังไม่สามารถขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ภาคบริการและภาคเกษตรมีผลผลิตการผลิตในระดับต่ำ ขาดการนำเทคโนโลยีเข้ามาเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ประกอบกับแรงงานไทยยังมีปัญหาเรื่องคุณภาพและสมรรถนะที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการในการขับเคลื่อนการพัฒนาของประเทศ นอกจากนี้ ศักยภาพและคุณภาพของประชากรไทยทุกช่วงวัยยังคงเป็นปัจจัยท้าทายสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ แม้ว่าการเข้าถึงระบบบริการสาธารณสุข การศึกษา บริการสาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ และการคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ ของคนไทยมีความครอบคลุมเพิ่มมากขึ้น แต่ยังคงมีปัญหาเรื่องคุณภาพการให้บริการที่มีมาตรฐานแตกต่างกันระหว่างพื้นที่ ซึ่งเป็นหนึ่งในสาเหตุหลักที่ทำให้ประเทศไทยยังคงมีปัญหาความเหลื่อมล้ำในหลายมิติ ขณะที่ปัญหาด้านความยากจนยังคงเป็นประเด็นท้าทายในการยกระดับการพัฒนาประเทศให้ประชาชนมีรายได้สูงขึ้นและแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างยั่งยืน ขณะเดียวกันการวางกลยุทธ์ระยะยาวในการฟื้นฟู การใช้ และการรักษาทรัพยากรอย่างบูรณาการเพื่อการพัฒนาประเทศที่ผ่านมายังขาดความชัดเจน ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศยังมีปัญหาการใช้อย่างสิ้นเปลืองและเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ การพัฒนาประเทศขาดความต่อเนื่องและความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาของประชาชน

โดยที่มาตรา ๖๕^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐^๒ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้น เมื่อมีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติแล้วจึงได้ดำเนินการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๖๕, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก (๖ เมษายน ๒๕๖๐): ๑๗.

^๒ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๗๙ ก (๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐).

๒๕๖๑ เห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบกับในคราวประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ที่ประชุมได้ลงมติให้ความเห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ชาติแล้ว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ใช้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐)^๓ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

จากนั้น รัฐบาลได้มีการจัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐)^๔ ได้ดำเนินการตามนัยมาตรา ๑๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๒ และปรับปรุงแก้ไขอีกครั้งโดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๖ ตามที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเสนอ

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น (๒๑) การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)^๖ ได้มีการกำหนดเป้าหมาย คือ ประเทศไทยปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย ดังนี้ (๑) ดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย และ (๒) คะแนนเฉลี่ยการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ทุกหน่วยงานในประเทศไทย

นอกจากนี้ หากพิจารณาแนวทางการพัฒนา เป้าหมาย และตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติฯ พบว่า ได้มีการกำหนดให้การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เป็นตัวชี้วัดการดำเนินงานภายใต้เป้าหมายประชาชนมีวัฒนธรรมและพฤติกรรมซื่อสัตย์สุจริต อีกทั้งยังเป็นครั้งแรกที่ได้มีการกำหนดนิยามของการ “ผ่านการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA)” ไว้อีกด้วย โดยหน่วยงานภาครัฐที่ถือว่าผ่านตามค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ คือ หน่วยงานภาครัฐที่มีค่าคะแนนการประเมิน ITA ๘๕ คะแนนขึ้นไป ซึ่งได้มีการกำหนดค่าเป้าหมายแบ่งออกเป็น ๔ ระยะ ดังนี้

ระยะที่ ๑ ปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕ ค่าเป้าหมายร้อยละของหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ITA ร้อยละ ๘๐ (๘๕ คะแนนขึ้นไป)

ระยะที่ ๒ ปี ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐ ค่าเป้าหมายร้อยละของหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ITA ร้อยละ ๑๐๐ (๘๕ คะแนนขึ้นไป)

ระยะที่ ๓ ปี ๒๕๗๑ - ๒๕๗๕ ค่าเป้าหมายร้อยละของหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ITA ร้อยละ ๘๐ (๙๐ คะแนนขึ้นไป)

ระยะที่ ๔ ปี ๒๕๗๖ - ๒๕๘๐ ค่าเป้าหมายร้อยละของหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ITA ร้อยละ ๑๐๐ (๙๐ คะแนนขึ้นไป)

^๓ ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐), ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๓๕ ตอนที่ ๘๒ ก (๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๑).

^๔ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐), ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๓๖ ตอนที่ ๕๑ ก (๑๘ เมษายน ๒๕๖๒).

^๕ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐, มาตรา ๑๐, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๗๙ ก (๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๐). ๔.

^๖ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐), ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๔๐ ตอนพิเศษ ๕๑ ง (๗ มีนาคม ๒๕๖๖).

ในด้านความเป็นมาและพัฒนาการของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) พบว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ได้เริ่มมีการศึกษาเครื่องมือที่ใช้วัดผลหรือประเมินผลเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๓ โดยแบ่งออกเป็น ๒ แนวทางคือ แนวทางที่ ๑ การศึกษาเครื่องมือที่ใช้วัดสถานการณ์การทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ และแนวทางที่ ๒ การศึกษาเครื่องมือที่ใช้วัดการเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

การศึกษาตามแนวทางที่ ๑ คือ เครื่องมือที่ใช้วัดสถานการณ์การทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการว่าจ้างคณะที่ปรึกษาดำเนินการจัดทำรายงานการศึกษาเพื่อพัฒนาเครื่องมือการวัดสถานการณ์การทุจริตจากการรับรู้ (perception) และประสบการณ์ (experience) จากด้วยวิธีการสำรวจข้อมูล (survey) จากประชาชนหรือผู้มาติดต่อรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ โดยได้มีการศึกษาเครื่องมือที่ใช้วัดสถานการณ์การทุจริตไว้อย่างหลากหลาย โดยหนึ่งในเครื่องมือของต่างประเทศที่ได้มีการศึกษาและมีการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ในการดำเนินงานร่วมกันคือ Integrity Assessment ของสาธารณรัฐเกาหลี (ประเทศเกาหลีใต้)

การศึกษาตามแนวทางที่ ๒ คือ เครื่องมือที่ใช้วัดการเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ โดยศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ปวย อิงภากรณ์ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินการศึกษาและพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ประเมินการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ และเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐมีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ต่อมา สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการประสานความร่วมมือกับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองสาธารณรัฐเกาหลี (ACRC) ในการประสานงานและแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างกัน โดยได้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เรื่องการพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินการทุจริตและคุณธรรมในการดำเนินงานของสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งภายหลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เล็งเห็นจุดแข็งของเครื่องมือการประเมินทั้งของสาธารณรัฐเกาหลีและเครื่องมือการประเมินของสำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้มีมติให้บูรณาการเครื่องมือการประเมินทั้ง ๒ เครื่องมือคือ ดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ (Transparency Index) ของสำนักงาน ป.ป.ช. และเครื่องมือการประเมิน Integrity Assessment ของสาธารณรัฐเกาหลี ให้เป็นเครื่องมือการประเมินเดียวกันและปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย โดยเรียกเครื่องมือให้ใหม่ว่า “การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA)”

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ในระยะเริ่มแรกประกอบด้วย ๕ ดัชนี ได้แก่ (๑) ดัชนีความโปร่งใส (Transparency Index) (๒) ดัชนีความพร้อมรับผิด (Accountability Index) (๓) ดัชนีความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน (Corruption – Free Index) (๔) ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture Index) (๕) ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity Index) และมีเครื่องมือที่ใช้ในการประเมิน ITA จำนวนทั้งสิ้น ๓ เครื่องมือ ได้แก่ (๑) แบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence – Base Integrity and Transparency Assessment : EBIT)

(๒) แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment : IIT) (๓) แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment : EIT)

เครื่องมือการประเมิน ITA ที่พัฒนาขึ้นมาใหม่นี้ได้เริ่มทดลองใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๖ กับหน่วยงานภาครัฐ ๘ แห่ง ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง จำนวน ๒ แห่ง ราชการส่วนภูมิภาค จำนวน ๒ แห่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๒ แห่ง และรัฐวิสาหกิจ จำนวน ๒ แห่ง ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติเห็นชอบในหลักการให้นำระบบการประเมินไปใช้ประเมินกับหน่วยงานภาครัฐเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๖๐ โดยปี พ.ศ. ๒๕๕๗ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินการประเมินกลุ่มเป้าหมายหน่วยงานภาครัฐ จำนวน ๒๕๙ แห่ง ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ท. และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น บูรณาการดำเนินงานร่วมกันในการประเมินหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ จำนวน ๘,๑๙๗ แห่ง

การขับเคลื่อนการประเมิน ITA ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘ เป็นการประสานความร่วมมือในการเชิญชวนหน่วยงานภาครัฐให้เข้าร่วมการประเมินโดยสมัครใจ จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งต้องเข้ารับการประเมินในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ – ๒๕๖๐ ดังนั้น การดำเนินการประเมิน ITA ของหน่วยงานภาครัฐตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นต้นมาจึงเป็นการดำเนินการตามข้อสั่งการของคณะรัฐมนตรี

ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ การประเมิน ITA ได้มีการขยายกลุ่มเป้าหมายเพิ่มมากขึ้น โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ท. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และประสานความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพิ่ม ในการประเมินกลุ่มเป้าหมายหน่วยงานภาครัฐ รวมจำนวนทั้งสิ้น ๘,๒๙๗ แห่ง ซึ่งกล่าวได้ว่า นับแต่นั้นเป็นต้นมาการประเมิน ITA ได้มีความครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท และดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

การประเมิน ITA ได้ถูกนำมาใช้ในการประเมินหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศอย่างต่อเนื่อง และมีการพัฒนาเครื่องมือการประเมิน ข้อคำถาม และระบบที่ใช้ในการประเมินผลเป็นระยะ อย่างไรก็ตาม ตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ได้ปรากฏข่าวและประเด็นคำถามจากหลายภาคส่วนถึงที่มาของผลการประเมินว่าได้กระบวนการจัดเก็บข้อมูลอย่างไร มีความรัดกุมถูกต้องในทางวิชาการหรือไม่ มีการกำหนดหัวข้อหรือประเด็นข้อคำถามการประเมินอย่างไร เพื่อที่จะให้ผลการประเมินสามารถสะท้อนระดับคุณธรรม ความโปร่งใส หรือการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ตลอดจนผลการประเมิน ITA ที่ได้สะท้อนหรือสอดคล้องกับสถานการณ์ด้านการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐและของประเทศไทยที่ปรากฏจริงหรือไม่ เพียงใด

ดังนั้น คณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ในคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ วุฒิสภา จึงได้กำหนดให้มีการศึกษาเรื่อง การพัฒนาเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) เพื่อศึกษากระบวนการประเมิน ITA และประเด็นการประเมิน ITA ว่าเป็นไปตามหลักการวิจัยประเมินผลและมีความสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยหรือไม่ อย่างไร รวมถึงเพื่อให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาหลักเกณฑ์และ

กระบวนการประเมิน ITA ให้มีความสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยและเป็นไปตามหลักการวิจัย ประเมินผล รวมทั้งเพื่อให้สำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ประกอบการพิจารณา ปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานต่อไป

๑.๒ กรอบการดำเนินงาน

๑.๒.๑ วัตถุประสงค์

(๑) ศึกษาผลการดำเนินการ ผลผลิต และผลลัพธ์จากการประเมิน ITA ในระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๗) ในด้านความสอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และด้านความสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย

(๒) ศึกษาการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย การจำแนกกลุ่มเป้าหมาย และขอบเขต การประเมินหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมิน ITA ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับหน้าที่และ อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ของหน่วยงานภาครัฐ

(๓) ศึกษาระเบียบวิธีการประเมิน ITA ให้เป็นไปตามหลักการวิจัยประเมินผล (evaluation research) และเป็นไปตามมาตรฐานสากล รวมถึงสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย

(๔) ศึกษาแนวทางการกำหนดค่าเป้าหมายและตัวชี้วัดการประเมิน ITA ให้เป็นไป ตามหลักการประเมินผล

๑.๒.๒ ขอบเขตของการพิจารณา

ศึกษาการประเมิน ITA ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ – ๒๕๖๗ โดยมีขอบเขต ครอบคลุมการกำหนดหลักการและเป้าหมายของการประเมิน การกำหนดกลุ่มเป้าหมายการประเมิน ขอบเขตการประเมิน หลักเกณฑ์และเครื่องมือการประเมิน กระบวนการประเมิน และผลที่ได้จากการ ประเมิน

๑.๒.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(๑) ได้ข้อเสนอแนะแนวทางการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย การจำแนกกลุ่มเป้าหมาย และขอบเขตการประเมินหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมิน ITA ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับ หน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ของหน่วยงานภาครัฐ

(๒) ได้ข้อเสนอแนะแนวทางการกำหนดระเบียบวิธีการประเมิน ITA ให้เป็นไปตาม หลักการวิจัยประเมินผล (evaluation research) และเป็นไปตามมาตรฐานสากล รวมถึงสอดคล้องกับ บริบทของสังคมไทย

(๓) ได้ข้อเสนอแนะแนวทางการกำหนดค่าเป้าหมายและตัวชี้วัดการประเมิน ITA ให้เป็นไป ตามหลักการประเมินผล

(๔) ได้ข้อเสนอแนะต่อสำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุง พัฒนาเครื่องมือการประเมิน ITA ให้มีความสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย

๑.๓ คำจำกัดความ

๑.๓.๑ สินบน

คำว่า สินบน พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ความหมายว่า (๑) (โบ) น. ทรัพย์สินหรือสิ่งของที่จะให้เป็นเครื่องบูชาคุณหรือตอบแทนผู้ที่ช่วยให้สำเร็จตามประสงค์ (๒) (กฎ) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่บุคคลเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าจะการนั้นชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ (๓) น. เงินที่จ่ายให้แก่ผู้นำจับ^๗

ISO37001 Anti-ระบบการต่อต้านการติดสินบน (Bribery Management Systems) ได้ให้ความหมายของการติดสินบนหมายถึงการเสนอสัญญาให้ยอมรับ หรือเรียกร้องผลประโยชน์ที่ไม่เหมาะสมด้วยมูลค่าใด ๆ (ซึ่งอาจเป็นทางการเงินหรือไม่ใช่ทางการเงิน) โดยตรงหรือโดยอ้อม และโดยไม่คำนึงถึงสถานที่ ซึ่งฝ่าฝืนกฎหมายที่บังคับใช้ เพื่อเป็นการจูงใจ หรือรางวัลสำหรับบุคคลที่กระทำหรือไม่กระทำการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติของหน้าที่ของบุคคลนั้นมาตรฐานนี้มีผลใช้บังคับกับการติดสินบนเท่านั้นข้อกำหนดและให้คำแนะนำสำหรับระบบการจัดการที่ออกแบบมาเพื่อช่วยให้องค์กรสามารถป้องกันตรวจจับและตอบสนองต่อ การติดสินบน และปฏิบัติตามกฎหมายต่อต้านการติดสินบน และข้อผูกพันโดยสมัครใจที่เกี่ยวข้อง กับกิจกรรมขององค์กรไม่ได้กล่าวถึงการฉ้อโกง การผูกขาดทางการค้าและความผิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผูกขาด/การแข่งขันการฟอกเงิน หรือกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต แม้ว่าองค์กรสามารถเลือกที่จะขยายขอบเขตของระบบการจัดการเพื่อรวมกิจกรรมดังกล่าวได้ (รัฐพร มาลยพันธ์, ม.ป.ป.)^๘

สินบน จึงหมายถึงเงินที่ให้ในลักษณะการบน แต่เป็นการบนเพื่อให้ช่วยในการทุจริต การให้สินบนจึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่บ้านเมืองเพื่อให้อนุมัติโครงการต่าง ๆ ทำให้รัฐต้องจ่ายเงินมากกว่าที่ควรจ่ายจริงหลายเท่า จัดเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยตรง มีการจ่ายเงินที่เรียกว่าเงินสินบนอีกประเภทหนึ่ง คือ เงินที่จ่ายให้แก่ผู้นำจับผู้ที่กระทำผิดกฎหมาย ภาษาไทยเรียกว่า สินบนนำจับ เช่น ผู้ที่ช่วยชี้เบาะแสให้ตำรวจจับผู้ร้ายหรือผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด จะได้รับสินบนนำจับ

๑.๓.๒ ทุจริต

คำว่า ทุจริต พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายว่า (๑) [ทุจริตจะหฺริต] น. ความประพฤติชั่ว, ถ้าเป็นความประพฤติชั่วทางกาย เรียกว่า กายทุจริต, ถ้าเป็นความประพฤติชั่วทางวาจา เรียกว่า วจทุจริต, ถ้าเป็นความประพฤติชั่วทางใจ เรียกว่า มโนทุจริต. (ป. ทุจริต). (๒) [ทุจริตจะหฺริต] ก. โกง เช่น ทุจริตในการสอบ, คดโกง, ฉ้อโกง, เช่น ทุจริตต่อหน้าที่. (ป. ทุจริต). (๓) [ทุจริตจะหฺริต] ว. ไม่ซื่อตรง เช่น คนทุจริต. (ป. ทุจริต)^๙

^๗ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔, อ้างคำว่า “สินบน,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๘, <https://dictionary.orst.go.th/>

^๘ รัฐพร มาลยพันธ์. (ม.ป.ป.). การประยุกต์ใช้ ISO ๓๗๐๐๑ กับประเด็นการให้และรับของขวัญ PACT Network. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <https://www.pact.network/๒๐๑๘/๐๙/iso-๓๗๐๐๑-tool-for-compliance-management.html>

^๙ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔, อ้างคำว่า “ทุจริต,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๘, <https://dictionary.orst.go.th/>

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓^{๑๐} ได้ให้นิยาม คำว่า ทุจริตต่อหน้าที่ หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ ใดๆ ในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่น เชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น

Transparency International TI (๒๐๒๒)^{๑๑} TI หรือองค์กรเพื่อความโปร่งใส นานาชาติได้ให้ความหมายการทุจริต หมายถึง การใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายในทางที่ผิดเพื่อ ผลประโยชน์ส่วนตัว World Bank (๒๐๒๐)^{๑๒} ให้ความหมายการทุจริต หมายถึงพฤติกรรมการใช้ ตำแหน่งหน้าที่ของรัฐไปในทางที่ผิดเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวสอดคล้องกับ Mauro (๑๙๙๘)^{๑๓} ซึ่งได้ให้ความหมายของการทุจริตว่า เป็นการละเมิดประโยชน์ของสาธารณะการใช้อำนาจสาธารณะ ในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

Myint (๒๐๐๐)^{๑๔} ให้ความหมายการทุจริต หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวทั้งที่กระทำโดยตัวผู้ทุจริตเองโดยลำพังไม่เกี่ยวกับบุคคลที่สอง เช่น การยกยอกการใช้ทรัพย์สินของทางราชการ การเลือกที่รักมักที่ชัง และที่เกี่ยวกับสองฝ่ายที่มีทั้งผู้ให้และผู้รับ เช่นการเร่งความเร็วในการออกใบอนุญาต.และการอนุญาตให้ดำเนินกิจการที่ถูกกฎหมายอย่าง สมบูรณ์เรียกว่าเงินจาระบี (Grease Money) ที่ต้องเปลี่ยนวงล้อของระบบราชการก็จะราบรื่นขึ้น รวดเร็วและจากความหมายการทุจริต แบ่งประเภทการทุจริตออกเป็น ๒ ประเภท ดังนี้ ๑) ประเภท ตัวผู้ทุจริตทำการทุจริตโดยลำพังได้แก่การฉ้อโกงการยกยอกทรัพย์สิน ๒) ประเภทการทุจริตสองฝ่ายที่มี ผู้ให้และผู้รับ ได้แก่ การได้สัญญาจากรัฐ การได้รับจัดสรรผลประโยชน์ทางการเงิน เช่น เงินอุดหนุน การขอใบอนุญาตกระทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การได้ลดค่าธรรมเนียม การลดระยะเวลาการหลีกเลี่ยง กฎหมายเนื่องจากระเบียบข้อบังคับมีความซับซ้อนและเป็นภาระมากจึงเหลือวิธีเดียวที่จะทำให้ สิ่งต่าง ๆ สำเร็จ คือ การจ่ายเพื่อหลีกเลี่ยงสิ่งต่าง ๆ

^{๑๐} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑, มาตรา ๓, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับ กฤษฎีกา* เล่มที่ ๑๓๕ ตอนที่ ๕๒ ก (๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑). ๔.

^{๑๑} Transparency International. (๒๐๒๒). *Corruption Perceptions Index ๒๐๒๒*. https://imagestransparencycdn.org/images/Report_CPI๒๐๒๒_English.pdf.

^{๑๒} WorldBank. (๒๐๒๐ ๙ February). *Anticorruption Fact Sheet*. <https://documents๑.worldbank.org/curated/en/๑๗๕๒๑๔๑๔๖๘๗๖๕๖๒๑๔๕๙/pdf/multi-page.pdf>

^{๑๓} Mauro, P. (๑๙๙๘). Corruption: causes, consequences and agenda for further Research. *IMF/World Bank Finance and Development*, ๓๕(๑): ๑๑-๑๒.

^{๑๔} Myint, U. (๒๐๐๐, December). Corruption: Causes, Consequences and Cures. *Asia-Pacific Development Journal*, ๗(๒). ๓๕-๓๖.

๑.๓.๓ ประพฤติมิชอบ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๓^{๑๕} ได้นิยามคำว่า ประพฤติมิชอบ หมายความว่า การกระทำที่ไม่ใช่ทุจริตต่อหน้าที่ แต่เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดโดยอาศัยเหตุที่มีตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรี ที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือ การใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน

๑.๓.๔ คุณธรรม และความโปร่งใส

คำว่า คุณธรรม พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายว่า สภาพคุณงามความดี^{๑๖} แต่คำว่า ความโปร่งใส พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ มิได้ให้ความหมายไว้ แต่หากพิจารณาตามหลักธรรมาภิบาลแล้วจะเห็นว่า ความโปร่งใส เป็นหลักการหนึ่งในจำนวน ๑๐ ข้อ ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของสำนักงาน ก.พ.ร.^{๑๗} หมายความว่า กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้

อย่างไรก็ตาม คำว่า คุณธรรม และความโปร่งใส ในที่นี้ คือ การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ซึ่งมีขอบเขตด้านเนื้อหาการประเมิน^{๑๘} คือ ต้องมีความตรง (Validity) และครอบคลุมในคุณลักษณะเกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาล รวมไปถึงความโปร่งใสที่หน่วยงานภาครัฐพึงจะปฏิบัติ ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตตามที่ระเบียบหรือกฎหมายกำหนด และต้องมีลักษณะไม่เฉพาะเจาะจงจนเกินไป เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐทุกรูปแบบสามารถเข้ารับการประเมินได้ ประกอบด้วย ๕ ดัชนี ดังนี้

- (๑) ดัชนีความโปร่งใส (Transparency Index)
- (๒) ดัชนีความพร้อมรับผิด (Accountability Index)
- (๓) ดัชนีความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน (Corruption – Free Index)
- (๔) ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture Index)
- (๕) ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity Index)

ดังนั้น สรุปได้ว่า การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการโดยสำนักงาน ป.ป.ช. มิใช่เป็นเพียงการประเมินในเชิงนามธรรมเท่านั้น แต่เป็นการประเมินการทำงานของภาครัฐที่ประชาชนหรือผู้รับบริการรับรู้ได้ในเชิงประจักษ์

^{๑๕} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙, มาตรา ๓, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๓๓ ตอนที่ ๗๑ ก (๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙). ๑.

^{๑๖} พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔, อ้างคำว่า “คุณธรรม,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๘, <https://dictionary.orst.go.th/>

^{๑๗} สำนักงาน ก.พ.ร., คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating) , (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ร., ๒๕๕๒), ๙. www.opdc.go.th/uploads/files/gg_rating_book.pdf

^{๑๘} สำนักงาน ป.ป.ช., คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ สำหรับหน่วยงานที่เข้ารับการประเมิน , (นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., ๒๕๕๙), ๕. <https://itas.nacc.go.th/>

๑.๓.๕ ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI)

คำว่า CPI ย่อมาจากคำว่า Corruption Perceptions Index สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ให้ความหมายว่า ดัชนีการรับรู้การทุจริต เป็นเครื่องมือในการวัดความโปร่งใสและการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก จัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรภาคประชาสังคมระหว่างประเทศ โดย Transparency International ได้มีการเผยแพร่ข่าวสารการจัดลำดับและการจัดทำคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) เป็นประจำทุกปี

ผลการประเมินตามดัชนีการรับรู้การทุจริตมีที่มาจากการรวบรวมข้อมูลผลการประเมินที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ทั้งหมด ๑๓ แหล่งข้อมูล โดยในกรณีผลการประเมินตามดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยจะใช้ผลการประเมินจาก ๙ แหล่งข้อมูลจากนั้นนำมาประมวลผลคะแนนและจัดอันดับประเทศต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบัน Transparency International ได้ดำเนินการประเมินดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศต่าง ๆ รวม ๑๘๐ ประเทศ และในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ประเทศไทยมีผลการประเมินดัชนีการรับรู้การทุจริต ๓๕ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน อยู่ในอันดับที่ ๑๐๗ จาก ๑๘๐ ประเทศทั่วโลก และอยู่ในอันดับที่ ๕ ในอาเซียนจากทั้งหมด ๑๐ ประเทศ (ไม่รวมประเทศบรูไน)

บทที่ ๒ เอกสารและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การพัฒนาเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยฉบับนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมีการศึกษาทบทวนและรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์และสังเคราะห์การศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน ITA ซึ่งจะเป็นการทบทวนให้เห็นถึงหลักการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องและยึดโยงกับการประเมิน ITA ทั้งในด้านหลักการวิจัยประเมินผล หลักการกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินการทุจริตและการป้องกันการทุจริตของประเทศไทยและนานาชาติ ซึ่งรวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมิน ITA ด้วย นอกจากนี้ ยังได้มีการศึกษาทบทวนการนำผลการประเมินการทุจริตหรือการป้องกันการทุจริตไปใช้ในการกำหนดค่าเป้าหมายหรือตัวชี้วัดในยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนระดับต่าง ๆ เพื่อประเมินผลระดับความสำเร็จในการขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในการนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาตามที่กำหนดไว้ คณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบ ในคณะกรรมการการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ได้กำหนดให้มีการศึกษาทบทวนเอกสารและแนวคิดที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการประเมิน ITA ทั้งหมด ๔ ประเด็นหลัก ได้แก่ ๑. แนวคิดและวิธีการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามมาตรฐานสากล ๒. กฎหมายและยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย ๓. หลักการและเครื่องมือการประเมินการทุจริตและการป้องกันการทุจริตสากล ๔. หลักการและเครื่องมือการประเมินการทุจริตและการป้องกันการทุจริตประเทศไทย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๒.๑ แนวคิดและวิธีการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามมาตรฐานสากล

๒.๑.๑ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention against Corruption: UNCAC)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ได้วางหลักการสำหรับการป้องกันการทุจริตและวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวโดยให้สอดคล้องกับกฎหมายภายในรัฐภาคี โดยรัฐภาคีจะต้องกำหนดนโยบายและมาตรการต่อต้านการทุจริตตามแนวทางที่กำหนด ซึ่งใน “หมวดที่ ๒ มาตรการป้องกันการทุจริต (Preventive measures)” ได้ระบุถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่จะต้องจัดทำนโยบายป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ การกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ทั้งในภาครัฐและเอกชนตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรพิเศษ เพื่อการต่อต้านการทุจริต นโยบายและแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม ความโปร่งใสตรวจสอบได้

นอกจากนี้ ยังได้ระบุถึงการศึกษาวิจัยเพื่อประเมินการทุจริตไว้ด้วย โดยส่วนหนึ่งได้ระบุไว้ในหมวด ๖ ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร “ข้อ ๖๑ รัฐภาคีต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่กันและกันเมื่อมีคำร้องขอในการประเมินผลศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับประเภท สาเหตุ ผลกระทบ และความสูญเสียจากการทุจริตในประเทศนั้น ๆ โดยมุ่งหมายให้มีการพัฒนาศาสตร์และแผนปฏิบัติการเพื่อต่อต้านการทุจริตร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและสังคม”

จุดมุ่งหมายของข้อ ๖๑ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตคือการกำหนดให้แต่ละประเทศภาคีดำเนินการวิเคราะห์แนวโน้มการทุจริตและสถานการณ์ที่เกิดอาชญากรรมเกี่ยวกับการทุจริต และมีการร้องขอให้รัฐภาคีดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินการทุจริต ดังนี้

๑) การพัฒนาและแบ่งปันสถิติ – เสนอให้แต่ละประเทศรวบรวม วิเคราะห์ และแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต เพื่อให้เข้าใจถึงขอบเขตและผลกระทบของปัญหาการทุจริต

๒) การกำหนดค่านิยม มาตรฐาน และระเบียบวิธีการประเมินผลที่เป็นสากลร่วมกัน – เสนอให้แต่ละประเทศกำหนดแนวทางและวิธีการประเมินผลหรือวัตรระดับการทุจริตที่สอดคล้องกัน เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างประเทศได้

๓) การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต – เสนอให้มีการส่งเสริมการแบ่งปันองค์ความรู้เกี่ยวกับกลยุทธ์และนโยบายของแต่ละประเทศที่ประสบความสำเร็จ

๔) การติดตามและประเมินประสิทธิภาพของนโยบายต่อต้านการทุจริต – เสนอให้มีการตรวจสอบและวิเคราะห์มาตรการต่อต้านการทุจริตอย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพของนโยบาย

๒.๑.๒ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนของ OECD (OECD Anti-Bribery Convention)

อนุสัญญาต่อต้านการให้สินบนของ OECD (OECD Anti-Bribery Convention) หรือชื่อเต็ม คือ “อนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ค.ศ. ๑๙๙๗ ว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศในการทำธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศ” เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มุ่งเน้นการป้องกันและกำหนดให้การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศเป็นความผิดทางอาญา อนุสัญญานี้ได้รับการรับรองโดยองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีรัฐภาคีรวม ๔๔ ประเทศ ซึ่งรวมถึงประเทศสมาชิก OECD และประเทศที่ไม่ใช่สมาชิก สำหรับเนื้อหาของอนุสัญญามีเนื้อหาที่สำคัญโดยสรุป ดังนี้

๑) การกำหนดให้การให้สินบนเป็นความผิดทางอาญา โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องบัญญัติกฎหมายให้การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศเป็นความผิดทางอาญา ซึ่งครอบคลุมทั้งการให้สินบนโดยตรงและโดยอ้อม รวมถึงการให้สินบนผ่านตัวกลางด้วย

๒) การบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดบทลงโทษ โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องมีกฎหมายและมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการสืบสวนและดำเนินคดีเกี่ยวกับการให้สินบน และต้องกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงทั้งทางอาญา การปรับเงิน และการจำคุก รวมถึงมีสัดส่วนที่เหมาะสมเพื่อเป็นการป้องปรามการกระทำความผิด

๓) ความรับผิดชอบของภาคธุรกิจและมาตรการป้องกัน โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องมีการกำหนดมาตรการให้องค์กรเอกชนสามารถถูกลงโทษได้หากพบว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการให้สินบน (Corporate Liability) รวมถึงส่งเสริมให้ธุรกิจมีมาตรการควบคุมภายใน มีการขับเคลื่อนจริยธรรมภายในองค์กร และมีระบบการควบคุมการปฏิบัติตามกฎระเบียบด้วย

๔) ความร่วมมือระหว่างประเทศและการติดตามผล โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องให้การสนับสนุนหรือให้ความร่วมมือด้านกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ตลอดจนให้มีการติดตามผลโดยกลไกการตรวจสอบจาก OECD (OECD Working Group on Bribery) เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาของแต่ละประเทศ

ภายหลังจากที่รัฐภาคีที่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญานี้ได้มีการขับเคลื่อนมาตรการต่อต้านการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยภาคเอกชนในแต่ละปี องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) จะติดตามผลการดำเนินการตามอนุสัญญา (Peer Review) และถอดบทเรียนแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการให้สินบนและเผยแพร่ในรายงาน Peer Review Reports (Country-by-Country Reporting – Compilation of Peer Review Reports) โดยสามารถสรุปปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการต่อต้านการให้สินบนตามกรอบอนุสัญญา OECD Anti-Bribery ดังนี้

๑) กรอบกฎหมายและนโยบาย : การมีกฎหมายต่อต้านการให้สินบนที่ครอบคลุมเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศภายในประเทศนั้น และการกำหนดนิยามเกี่ยวกับการให้สินบนที่มีความชัดเจนและครอบคลุม

๒) การบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดี : พิจารณาได้จากจำนวนคดีที่มีการสืบสวน ดำเนินคดี และตัดสินโทษเกี่ยวกับการให้สินบน และระดับความรุนแรงของบทลงโทษที่บังคับใช้ต่อบุคคลและบริษัทที่กระทำความผิด

๓) ธรรมชาติขององค์กรและการปฏิบัติตามกฎระเบียบ : พิจารณาจากร้อยละขององค์กรที่มีนโยบายและมาตรการต่อต้านการให้สินบน รวมถึงการนำระบบแจ้งเบาะแสการทุจริต (Whistleblowing) และมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตมาบังคับใช้

๔) ความร่วมมือระหว่างประเทศและการติดตามผล : พิจารณาจากระดับความร่วมมือระหว่างประเทศในการสอบสวนคดีสินบน เช่น การแบ่งปันหลักฐานและการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เป็นต้น รวมถึงผลการประเมินจาก OECD Peer Review Reports ที่วัดผลความคืบหน้าและการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของ OECD

๒.๑.๓ จรรยาบรรณระหว่างประเทศสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (APEC Conduct Principles for Public Officials)

ในการประชุมสุดยอดผู้นำ APEC ครั้งที่ ๑๔ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม ที่ประชุมได้กำหนดให้มีจรรยาบรรณระหว่างประเทศสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือที่เรียกว่า APEC Conduct Principles for Public Officials โดยรัฐสมาชิกต้องส่งเสริมคุณธรรม ความซื่อสัตย์ และความรับผิดชอบ ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐของแต่ละประเทศภายใต้หลักการ ดังนี้

๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเคารพและยึดมั่นในรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายของประเทศ กฎหมายต่าง ๆ รวมถึงบรรทัดฐานทางกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้อยู่ในประเทศของตน

๒) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้ตำแหน่งทางราชการของตนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเท่านั้นและต้องไม่ใช่ตำแหน่งเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองหรือให้ผู้อื่น

๓) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่รับของขวัญ หรือความช่วยเหลือ หรือผลประโยชน์ใด ๆ ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อแลกเปลี่ยนกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือที่อาจทำให้มีการรบกวนหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือการพิจารณาตัดสินของตน

๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปกป้องและรักษาเงิน ทรัพย์สิน และบริการต่าง ๆ ของทางราชการ และจะต้องใช้ทรัพย์สินสมบัติและบริการของทางราชการเหล่านี้เพื่อวัตถุประสงค์ของทางราชการเท่านั้น

๕) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาจากการดำรงตำแหน่งและหน้าที่ทางราชการเพื่อใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจตามบรรทัดฐานความโปร่งใส แต่จะต้องเป็นข้อมูลที่รับอนุญาตอย่างเป็นทางการแล้วเท่านั้น

๖) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างมีประสิทธิภาพ ยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม ยุติธรรม ไม่ลำเอียง รวมถึงเมื่อปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในทางการเมือง หรือกิจกรรมอื่น ๆ

๗) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องหลีกเลี่ยงการปฏิบัติหน้าที่ที่อาจจะมีผลให้ตนเองหรือครอบครัวได้รับผลประโยชน์ทางการเงิน หรือการได้มาซึ่งตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือผลประโยชน์ทางการเงิน การค้า หรือผลประโยชน์อื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันที่ขัดแย้ง หรืออาจทำให้เห็นอย่างมีเหตุผลว่าจะขัดแย้งกับหน่วยงาน และ/หรืองานในหน้าที่ของตน

๘) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเคารพและปฏิบัติตามระบบและมาตรการที่ถูกต้องแบบมาเพื่ออำนวยความสะดวกในการรายงานการกระทำคอร์รัปชันต่อผู้มีอำนาจในการดำเนินการ และหากการดำเนินการดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รายใด จะต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการนั้นด้วย

๙) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในการรายงานต่อผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวของในเรื่องการกระทำต่าง ๆ นอกเหนือจากการปฏิบัติราชการ เช่น การทำงานจ้างอื่น ๆ การลงทุนทางการเงินหรือที่เกี่ยวข้อง สินทรัพย์ ของขวัญ ของกำนัล หรือสิทธิประโยชน์พิเศษอื่น ๆ

๑๐) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายหรือตามนโยบายของฝ่ายบริหาร เพื่อว่าหลังจากลาออกจากตำแหน่งราชการแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่รับประโยชน์ที่ไม่สมควรได้จากการปฏิบัติราชการที่เคยดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนหน้านั้น

๒.๑.๔ ระบบการจัดการต่อต้านการให้และรับสินบน มาตรฐาน ISO 37001 (ISO 37001: Anti-Bribery Management Systems)

ระบบการจัดการต่อต้านการให้และรับสินบน ตามมาตรฐาน ISO 37001 เป็นกรอบแนวทางมาตรฐานสากลในการดำเนินการดำเนินการ รักษา และพัฒนาระบบการจัดการต่อต้านการติดสินบน (Anti-Bribery Management System - ABMS) สำหรับองค์กรภาคเอกชนและภาครัฐ ซึ่งช่วยให้แต่ละหน่วยงานสามารถป้องกัน ตรวจสอบ และต่อต้านการติดสินบน ตลอดจนส่งเสริมแนวทางการดำเนินงานหรือการดำเนินธุรกิจอย่างมีจริยธรรม

๒.๑.๔.๑ วัตถุประสงค์หลักของมาตรฐาน ISO 37001 มีดังนี้

๑) เพื่อป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการกับความเสี่ยงด้านการติดสินบน
๒) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าหน่วยงานได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับด้านการต่อต้านการติดสินบน

๓) เพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดมั่นในความซื่อสัตย์และความโปร่งใส

๒.๑.๔.๒ ประโยชน์ที่หน่วยงานจะได้รับจาก ISO 37001 มีดังนี้

๑) ลดความเสี่ยงจากการติดสินบนและลดผลกระทบทางกฎหมาย
๒) เพิ่มความเชื่อมั่นจากผู้มีส่วนได้เสีย นักลงทุน และพันธมิตรทางธุรกิจ
๓) เสริมสร้างธรรมาภิบาลและภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร

๒.๑.๔.๓ รายละเอียดและตัวชี้วัดของ ISO 37001 มีดังนี้

๑) องค์ประกอบสำคัญของ ISO 37001

๑.๑) ภาวะผู้นำและความมุ่งมั่น

๑.๑.๑) ผู้บริหารระดับสูงต้องแสดงความเป็นผู้นำและความรับผิดชอบ

ในการป้องกันการติดสินบน

๑.๑.๒) หน่วยงานต้องกำหนดนโยบายต่อต้านการติดสินบนอย่างชัดเจน

และเผยแพร่ให้ทราบทั่วกัน

๑.๑.๓) หน่วยงานต้องมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติ

ตามมาตรการต่อต้านการติดสินบน

๑.๒) การประเมินความเสี่ยงและการสอบทานการดำเนินงาน

(Due Diligence)

๑.๒.๑) หน่วยงานต้องทำการประเมินความเสี่ยงด้านการติดสินบน

ตามขนาดอุตสาหกรรมและความเสี่ยงในการดำเนินงาน

๑.๒.๒) หน่วยงานต้องกำหนดมาตรการตรวจสอบสถานะสำหรับ

คู่ค้า ซัพพลายเออร์ และบุคคลที่สาม

- ๑.๓) นโยบายและการควบคุมการต่อต้านการติดสินบน
- ๑.๓.๑) หน่วยงานต้องมีนโยบายต่อต้านการติดสินบนที่เป็นทางการ
- ๑.๓.๒) หน่วยงานต้องกำหนดมาตรการควบคุมทางการเงินและไม่ใช่ทางการเงิน เช่น การตรวจสอบธุรกรรมและของขวัญที่ได้รับ
- ๑.๓.๓) หน่วยงานต้องจัดให้มีโครงการฝึกอบรมสำหรับพนักงานและคู่ค้า
- ๑.๔) กลไกการรายงานและการแจ้งเบาะแส
- ๑.๔.๑) หน่วยงานต้องมีช่องทางแจ้งเบาะแสที่ปลอดภัยและเป็นความลับสำหรับรายงานพฤติกรรมทุจริต
- ๑.๔.๒) หน่วยงานต้องคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสจากการถูกตอบโต้หรือกลั่นแกล้ง
- ๑.๕) การสอบสวนและการดำเนินการแก้ไข
- ๑.๕.๑) หน่วยงานต้องมีขั้นตอนการสอบสวนข้อกล่าวหาด้านการติดสินบนที่ชัดเจน
- ๑.๕.๒) หน่วยงานต้องมีการลงโทษหรือดำเนินการทางวินัยต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการติดสินบน
- ๑.๕.๓) หน่วยงานต้องมีแนวทางในการปรับปรุงมาตรการต่อต้านการติดสินบนอย่างต่อเนื่อง
- ๑.๖) การตรวจสอบ การติดตาม และการปฏิบัติตามข้อกำหนด
- ๑.๖.๑) หน่วยงานต้องดำเนินการตรวจสอบเป็นระยะเพื่อให้มั่นใจว่ามาตรการต่อต้านการติดสินบนมีประสิทธิภาพ
- ๑.๖.๒) หน่วยงานต้องมีการประเมินผลและปรับปรุงระบบต่อต้านการติดสินบนอย่างต่อเนื่อง
- ๑.๖.๓) หน่วยงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อกำหนดด้านการต่อต้านการคอร์รัปชันทั้งในระดับประเทศและระดับสากล
- ๒) ตัวชี้วัดการปฏิบัติตามมาตรฐาน ISO 37001 โดยมีการวัดผลการปฏิบัติของหน่วยงานตามมาตรฐาน ISO 37001 ผ่านตัวชี้วัดที่สำคัญ (KPIs) ดังนี้
- ๒.๑) ตัวชี้วัดความมุ่งมั่นขององค์กร
- ๒.๑.๑) การมีนโยบายต่อต้านการติดสินบนที่ได้รับอนุมัติจากผู้บริหารระดับสูง
- ๒.๑.๒) ระดับความเกี่ยวข้องของผู้บริหารในการดำเนินโครงการต่อต้านการติดสินบน
- ๒.๑.๓) จำนวนพนักงานที่ได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับนโยบายต่อต้านการติดสินบน

๒.๒) ตัวชี้วัดการบริหารความเสี่ยง

๒.๒.๑) ความถี่และคุณภาพของการประเมินความเสี่ยงด้านการติดสินบน

๒.๒.๒) จำนวนธุรกรรมที่มีความเสี่ยงสูงที่ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ

๒.๒.๓) ร้อยละของคู่ค้าหรือบุคคลที่สามที่ผ่านการตรวจสอบสถานะ

๒.๓) ตัวชี้วัดการรายงานและการแจ้งเบาะแสการติดสินบน

๒.๓.๑) จำนวนรายงานการติดสินบนที่ได้รับผ่านช่องทางแจ้งเบาะแส

๒.๓.๒) ระยะเวลาในการตอบสนองและดำเนินการต่อการติดสินบน

๒.๓.๓) ร้อยละของผู้แจ้งเบาะแสที่ได้รับการคุ้มครอง

๒.๔) ตัวชี้วัดการสอบสวนและการดำเนินการแก้ไข

๒.๔.๑) จำนวนเรื่องร้องเรียนการติดสินบนที่ได้รับการสอบสวนและแก้ไข

๒.๔.๒) ระยะเวลาเฉลี่ยในการปิดคดีที่เกี่ยวข้องกับการติดสินบน

๒.๔.๓) ประสิทธิภาพของมาตรการแก้ไขปัญหานั้นนำมาใช้

๒.๕) ตัวชี้วัดการปฏิบัติตามข้อกำหนดและการตรวจสอบ

๒.๕.๑) จำนวนครั้งของการตรวจสอบภายในและภายนอกเกี่ยวกับ

มาตรการต่อต้านการติดสินบนที่ดำเนินการในแต่ละปี

๒.๕.๒) อัตราการปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการต่อต้าน

การติดสินบน

๒.๕.๓) จำนวนเหตุการณ์การไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดและได้รับการ

แก้ไข

ทั้งนี้ ISO 37001 ได้รับการยอมรับว่าเป็นมาตรฐานหรือแนวทางสำหรับหน่วยงานภาคเอกชนและภาครัฐในการดำเนินขบวนการต่อต้านการติดสินบน (Anti-Bribery Management System - ABMS) อย่างมีประสิทธิภาพ โดยหากหน่วยงานได้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานและมีการติดตามผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดที่สำคัญ จะช่วยให้หน่วยงานสามารถลดความเสี่ยงจากการติดสินบน ช่วยเสริมสร้างชื่อเสียง และเพิ่มความสามารถในการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้

๒.๒ กฎหมายและยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย

๒.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มีการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไว้ดังนี้

หมวด ๔ หน้าหนึ่งของปวงชนชาวไทย

มาตรา ๕๐ บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้ ... (๑๐) ไม่รวมมือหรือสนับสนุนการทุจริต

และประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ

หมวด ๕ หน้าหนึ่งของรัฐ

มาตรา ๖๓ รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริม ให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง จากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๖๕ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมี ในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

๒.๒.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริต มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา ๓๒ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ หรือองค์การอัยการในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(๒) จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด

(๓) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อราชการได้

ในการจัดทำมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เมื่อองค์กรตามวรรคหนึ่งได้รับแจ้งมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว หากเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ ให้แจ้งปัญหาและอุปสรรคต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบต่อไป ทั้งนี้ ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรา ๓๓ เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐานสำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยช่องทางดังกล่าว ต้องมีวิธีการง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าว รวมทั้งดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต

(๒) ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไกการแจ้งเตือนกรณีพบว่ามีพฤติการณ์ที่สื่อว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงานของตน

(๓) ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริต รวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตและประพฤตินิยมชอบอย่างกว้างขวาง

(๔) รับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในการดำเนินการตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อให้คำเสนอแนะ ช่วยเหลือ และร่วมมือกันดำเนินการ

คณะกรรมการตามวรรคสองให้ประกอบด้วย ประธานกรรมการเป็นประธานกรรมการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายจำนวนหนึ่งคน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ประธานกรรมการการอุดมศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่เกินสี่คนและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งเป็นกรรมการ การแต่งตั้งผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยให้ผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละสามปี ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้เลขาธิการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่น้อยกว่าสองคน ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติการใด ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

มาตรา ๓๔ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการดำเนินการอย่างใดในหน่วยงานของรัฐอันอาจนำไปสู่การทุจริตหรือสื่อว่าอาจมีการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบโดยเร็ว ถ้าผลการตรวจสอบปรากฏว่ากรณีมีเหตุอันควรระมัดระวัง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวและคณะรัฐมนตรีทราบ พร้อมด้วยข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไข

หน่วยงานของรัฐและคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามควรแก่กรณี เพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตหรือเกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของรัฐหรือประชาชนโดยเร็วและ ถ้าไม่เกี่ยวกับความลับของทางราชการให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

มาตรา ๑๒๖ นอกจากเจ้าพนักงานของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ดำเนินกิจการดังต่อไปนี้

(๑) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี

(๒) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้น ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(๓) รับสัมปทานหรือคงถือนิติซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการ ส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(๔) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือ ลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่ เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของ ผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าพนักงานของรัฐตามวรรค หนึ่งด้วย โดยให้ถือว่าการดำเนินการของคู่สมรสเป็นการดำเนินการของเจ้าพนักงานของรัฐ เว้นแต่ เป็นกรณีที่คู่สมรสนั้นดำเนินการอยู่ก่อนที่เจ้าพนักงานของรัฐจะเข้าดำรงตำแหน่ง

คู่สมรสตามวรรคสองให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้ จดทะเบียนสมรสด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เจ้าพนักงานของรัฐที่มีลักษณะตาม (๒) หรือ (๓) ต้องดำเนินการไม่ให้มีลักษณะ ดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง

มาตรา ๑๒๗ ห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ดำเนินการใดตาม มาตรา ๑๒๖ (๔) ภายในสองปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๑๒๘ ห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากผู้ใด นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุพการี สืบสันดาน หรือญาติที่ให้ตามประเพณี หรือตามธรรมจรรยาตามฐานานุรูป

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐมาแล้วไม่ถึงสองปีด้วยโดยอนุโลม

๒.๒.๓ ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๕^๑ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มี ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบ ในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมาย ดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และมาตรา ๒๕๙^๒ บัญญัติให้การปฏิรูปประเทศเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีวิธีการจัดทำแผน การมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอน ในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ การวัดผลการดำเนินการ และระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศ ทุกด้าน จึงมีพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ด้านต่าง ๆ รวม ๖ คณะ เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ตลอดจนได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติตามที่ กฎหมายกำหนดแล้ว

ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๑ เห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบกับในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ที่ประชุมได้ลงมติให้ความเห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ชาติแล้ว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ใช้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป (ประกาศ ณ วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๑)^๓ เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมี ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจ พอเพียง” ภายในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๖๕, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก (๖ เมษายน ๒๕๖๐): ๑๗.

^๒ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๕๙, ๘๐.

^๓ ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐), ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๓๕ ตอนที่ ๘๒ ก (๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๑).

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ
ด้านต่าง ๆ จำนวน ๖ คณะ ดังนี้

๑. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง
๒. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
๓. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพ
ทรัพยากรมนุษย์
๔. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาค
ทางสังคม
๕. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิต
ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
๖. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบ
การบริหารจัดการภาครัฐ

การจัดทำและดำเนินการตามแผน ๓ ระดับ ดังนี้

แผนระดับที่ ๑ ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตาม
หลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิด
เป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

แผนระดับที่ ๒ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ

แผนระดับที่ ๓ แผนที่จะทำขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของแผนระดับที่ ๑
และแผนระดับที่ ๒ สู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือจัดทำขึ้นตามที่กฎหมายกำหนดหรือ
จัดทำขึ้นตามพันธกรณีหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศ รวมถึงแผนปฏิบัติการทุกระดับ

**๒.๒.๔ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น (๒๑) การต่อต้านการทุจริตและ
ประพฤตินมิชอบ**

**๒.๒.๔.๑ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น (๒๑) การต่อต้านการทุจริต
และประพฤตินมิชอบ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) (ฉบับแรก)**

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐)^๔ เป็นการ
ดำเนินการตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้
เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๒ มีจำนวนรวม ๒๓ ฉบับ ประกอบด้วย (๑) ความมั่นคง (๒) การต่างประเทศ
(๓) การเกษตร (๔) อุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต (๕) การท่องเที่ยว (๖) พื้นที่และเมืองน่าอยู่
อัจฉริยะ (๗) โครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์ และดิจิทัล (๘) ผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางและ
ขนาดย่อมยุคใหม่ (๙) เขตเศรษฐกิจพิเศษ (๑๐) การปรับเปลี่ยนค่านิยม และวัฒนธรรม (๑๑) ศักยภาพคน
ตลอดช่วงชีวิต (๑๒) การพัฒนาการเรียนรู้ (๑๓) การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี (๑๔) ศักยภาพ

^๔ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐), ราชกิจจานุเบกษา
ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๓๖ ตอนที่ ๕๑ ก (๑๘ เมษายน ๒๕๖๒).

การกีฬา (๑๕) พลังทางสังคม (๑๖) เศรษฐกิจฐานราก (๑๗) ความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม (๑๘) การเติบโตอย่างยั่งยืน (๑๙) การบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ (๒๐) การบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ (๒๑) การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (๒๒) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และ (๒๓) การวิจัยและพัฒนานวัตกรรม

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) มีเป้าหมายหลักเพื่อให้ภาครัฐมีความโปร่งใส ประเทศไทยปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในระยะแรกที่กำหนดไว้มี ๑ เป้าหมาย คือ ดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย อยู่ในลำดับ ๑ ใน ๒๐ หรือมีค่าคะแนนประมาณ ๗๓ คะแนน ภายในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๗๖ – ๒๕๘๐ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ประเทศไทยได้คะแนน ๓๗ อยู่ในลำดับที่ ๙๖ จาก ๑๘๐ ประเทศทั่วโลก

ภายใต้แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ได้มีการกำหนดแผนย่อย เป้าหมาย และตัวชี้วัด ดังนี้

(๑) แผนย่อยการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

เป้าหมาย ประชาชนมีวัฒนธรรมและพฤติกรรมที่เอื้อสัจสุจริต

ตัวชี้วัด

๑. ร้อยละของเด็กและเยาวชนไทยมีพฤติกรรมที่ยึดมั่นความซื่อสัตย์สุจริต

๒. ร้อยละของประชาชนที่มีวัฒนธรรมค่านิยมสุจริตมีทัศนคติและพฤติกรรม

ในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

๓. ร้อยละของหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ITA

เป้าหมาย คดีทุจริตและประพฤติมิชอบลดลง

ตัวชี้วัด

๑. จำนวนคดีทุจริตในภาพรวมลดลง

๒. จำนวนคดีทุจริตรายหน่วยงานลดลง

- จำนวนข้อร้องเรียนเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ถูกชี้มูลเรื่องวินัย (ทุจริต) ลดลง

- จำนวนข้อร้องเรียนเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ถูกชี้มูลว่ากระทำการทุจริตลดลง

๓. จำนวนคดีทุจริตที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองลดลง

(๒) แผนย่อยการปราบปรามการทุจริต

เป้าหมาย การดำเนินคดีทุจริตมีความรวดเร็ว เป็นธรรม โปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ

ตัวชี้วัด

๑. กระบวนการดำเนินคดีทุจริตที่จำเป็นต้องขอขยายระยะเวลาเกินกว่ากรอบเวลาปกติที่กฎหมายกำหนดลดลง

๒. จำนวนคดีอาญาที่หน่วยงานใต้สวนคดีทุจริตถูกฟ้องกลับลดลง

๒.๒.๔.๒ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น (๒๑) การต่อต้านการทุจริต และประพฤตินิยม (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)

ตามที่แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ซึ่งเป็นการดำเนินการตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๒ ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเห็นว่ามีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมแผนแม่บทให้สอดคล้องกับความจำเป็นของประเทศ ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะรัฐมนตรีก่อน และเมื่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว จึงดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติได้

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๘๐) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)^๕ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๖ ตามที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเสนอ จึงให้ประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๘๐) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ในราชกิจจานุเบกษาเพื่อทราบโดยทั่วกัน

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น (๒๑) การต่อต้านการทุจริตและประพฤตินิยม (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) เป้าหมาย คือ **ประเทศไทยปลอดการทุจริตและประพฤตินิยม** ทั้งนี้ ได้มีการปรับเปลี่ยนตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายเพิ่มเติม ดังนี้

ค่าเป้าหมายที่ ๑ ดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย

ค่าเป้าหมายที่ ๒ คะแนนเฉลี่ยการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ทุกหน่วยงานในประเทศไทย

ภายใต้แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่อต้านการทุจริตและประพฤตินิยม ยังคงมีการกำหนดแผนย่อย เป้าหมาย และตัวชี้วัด ดังนี้

(๑) แผนย่อยการป้องกันการทุจริตและประพฤตินิยม

เป้าหมาย ประชาชนมีวัฒนธรรมและพฤติกรรมซื่อสัตย์สุจริต
ตัวชี้วัด

๑. สัดส่วนเด็กและเยาวชนไทยมีพฤติกรรมที่ยึดมั่นความซื่อสัตย์สุจริตต่อเด็กและเยาวชนไทยทั้งหมด

๒. สัดส่วนประชาชนที่มีวัฒนธรรมค่านิยมสุจริต มีทัศนคติและพฤติกรรมในการต่อต้านการทุจริตและประพฤตินิยมต่อประชาชนทั้งหมด

๓. สัดส่วนของหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ต่อหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด

เป้าหมาย คดีทุจริตและประพฤตินิยมลดลง

^๕ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐), ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๔๐ ตอนพิเศษ ๕๑ ง (๗ มีนาคม ๒๕๖๖).

ตัวชี้วัด

๑. คดีทุจริตในภาพรวม

๒. คดีทุจริตรายหน่วยงาน

- ข้อร้องเรียนเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ถูกข่มขู่เรื่องวินัย (ทุจริต)

- ข้อร้องเรียนเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ถูกข่มขู่ว่ากระทำการทุจริต

๓. คดีทุจริตที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๒) แผนย่อยการปราบปรามการทุจริต

เป้าหมาย การดำเนินคดีทุจริตมีความรวดเร็ว เป็นธรรม โปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ

ตัวชี้วัด

๑. สัดส่วนกระบวนการดำเนินคดีทุจริตที่จำเป็นต้องขอขยายระยะเวลาเกินกว่ากรอบเวลาปกติที่กฎหมายกำหนด ต่อกระบวนการดำเนินคดีทุจริตทั้งหมด

๒. สัดส่วนคดีอาญาที่หน่วยงานไต่สวนคดีทุจริตถูกฟ้องกลับต่อคดีที่ส่งฟ้องทั้งหมด

๒.๒.๕ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐)^๖ ที่ยกร่างโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนระดับที่ ๒ ที่ระบุทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่ครอบคลุมเฉพาะประเด็นการพัฒนาประเทศที่มีลำดับความสำคัญสูง โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อพลิกโฉมประเทศไทยสู่ “สังคมก้าวหน้า เศรษฐกิจสร้างมูลค่าอย่างยั่งยืน” ประกอบด้วย ๑๓ หมวดหมาย

แผนดังกล่าวไม่ได้กำหนดทิศทางการพัฒนาด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบไว้อย่างชัดเจน มีเพียงการกล่าวถึงเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ใน ๔ ประเด็น ได้แก่ (๑) ประเด็นที่ ๑๗ ความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม (๒) ประเด็นที่ ๒๐ การบริการ ประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ (๓) ประเด็นที่ ๒๑ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ และ (๔) ประเด็นที่ ๒๒ กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

๒.๓ หลักการและเครื่องมือการประเมินการทุจริตและการป้องกันการทุจริตสากล

๒.๓.๑ UNODC's statistical framework to measure corruption

กรอบสถิติในการวัดการทุจริต หรือ statistical framework to measure corruption ของสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) เป็นเอกสารทางวิชาการที่นำเสนอชุดตัวชี้วัดที่ครอบคลุมทั้งการประเมินสถานการณ์การทุจริต (corruption measurement) และการประเมินการดำเนินการต่อต้านการทุจริต (anti-corruption

^๖ ประกาศ เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐), ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๓๙ ตอนพิเศษ ๒๕๘ ง (๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕).

measurement) อย่างละเอียด โดยรัฐภาคีสามารถใช้กรอบเชิงสถิตินี้เพื่อประเมินสถานการณ์และติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะและข้อกำหนดที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

ในอดีตที่ผ่านมาหลายประเทศได้มีการขับเคลื่อนมาตรการต่อต้านการทุจริตทั้งในรูปแบบมาตรการทางกฎหมายผ่านการบัญญัติกฎหมายระดับชาติหลายฉบับที่เกี่ยวกับการทุจริต เพื่อให้กระบวนการตรวจจับ การสืบสวน และการลงโทษการทุจริตมีประสิทธิภาพและมีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้มาตรการทางกฎหมายแล้ว รัฐภาคียังได้มีการขยายมาตรการต่อต้านการทุจริตไปถึงการกำหนดนโยบายระดับชาติและมาตรการทางสังคมอีกด้วย โดยได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาสังคม สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน และนักข่าวสืบสวน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการผลักดันประเด็นการต่อต้านการทุจริตเข้าสู่เวทีสาธารณะและการตัดสินใจของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในแง่ของการติดตามและประเมินประสิทธิภาพของการขับเคลื่อนมาตรการต่อต้านการทุจริตและการประเมินสถานการณ์การทุจริตของประเทศต่าง ๆ ยังคงมีข้อมูลที่จำกัด เนื่องจากยังขาดการสนับสนุนทางด้านวิชาการและขาดข้อมูลที่เพียงพอต่อการนำไปกำหนดวิธีการติดตามประเมินสถานการณ์การทุจริตที่เป็นระบบและมีความน่าเชื่อถือ

รัฐภาคี องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรภาคประชาสังคมหลายแห่งได้มีความพยายามอย่างบ่อยครั้งในการวัดระดับการทุจริต ตั้งแต่การพัฒนาเครื่องมือที่มีชื่อเสียงระดับโลก เช่น ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) และตัวชี้วัดการควบคุมการทุจริต (Control of Corruption Indicator) ไปจนถึงการสำรวจสถานการณ์การทุจริตในระดับประเทศจากการประเมินประสบการณ์และการรับรู้เกี่ยวกับการทุจริตของประชาชนและภาคธุรกิจ รวมถึงการศึกษาและวิจัยจำนวนมากที่ดำเนินการโดยสถาบันวิจัยและนักวิชาการ แต่ก็ยังไม่สามารถออกแบบเครื่องมือการวัดที่มีมาตรฐานและครอบคลุมมิติต่าง ๆ ได้อย่างสมบูรณ์

ความท้าทายที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการพัฒนาเครื่องมือวัดการทุจริต คือ การที่เครื่องมือการประเมินของแต่ละประเทศหรือแต่ละองค์กรมีการใช้คำนิยาม วิธีการ และแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน ทำให้ยากต่อการบูรณาการและการวิเคราะห์การทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ในฐานะองค์การระหว่างประเทศที่มีหน้าที่โดยตรงในการขับเคลื่อนการดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) จึงได้มีการศึกษาและพัฒนากรอบสถิติในการวัดการทุจริต หรือ statistical framework to measure corruption ขึ้น โดยเป็นการดำเนินการตามข้อ ๖๑ ของ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ซึ่งได้กล่าวถึงการรวบรวม การแลกเปลี่ยน และการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต โดยเสนอแนะให้แต่ละประเทศวิเคราะห์แนวโน้มการทุจริตและสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดอาชญากรรม พัฒนาสถิติและแบ่งปันข้อมูลสถิติ (Developing and sharing statistics) การกำหนดคำนิยาม มาตรฐาน และระเบียบวิธีร่วมกัน (Common definitions, standards, and methodologies) การจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่ดีในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Information on best practices to prevent and combat corruption) การติดตามและประเมินผลนโยบายต่อต้านการทุจริต (Monitoring and evaluating the

effectiveness of anti-corruption policies) ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการสนับสนุนประเทศต่าง ๆ ในการวัดระดับการทุจริตให้มีมาตรฐานและครอบคลุมมิติต่าง ๆ ได้อย่างสมบูรณ์

การพัฒนากรอบสถิติในการวัดการทุจริต หรือ statistical framework to measure corruption ที่ดำเนินการโดย UNODC มีความเป็นมา ดังนี้

ปี พ.ศ. ๒๕๖๖ UNODC ได้จัดทำและเผยแพร่กรอบอ้างอิงเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ UNCAC ในด้านการเก็บรวบรวม การวิเคราะห์ และการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับแนวโน้มของการทุจริต ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้อง และประสิทธิผลของการตอบสนองของภาครัฐต่อปัญหาดังกล่าว

ปี พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๖๖ UNODC ได้จัดการประชุมปรึกษาหารือระดับโลกจำนวน ๓ ครั้ง เพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามมาตรา ๖๑ ของ UNCAC ตลอดจนการดำเนินงานตามมติอื่น ๆ ของการประชุมภาคีอนุสัญญา UNCAC และปฏิญญาทางการเมืองของการประชุมใหญ่สมัชชาสหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UN General Assembly Special Session against Corruption: UNGASS) โดยมีผู้เข้าร่วมการประชุมประกอบด้วย ๑๔๙ หน่วยงานจาก ๘๑ ประเทศทั่วโลก รวมถึงผู้เชี่ยวชาญระดับนานาชาติและผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ๒๕ แห่ง หน่วยงานด้านการต่อต้านการทุจริต ๕๖ แห่ง และ ๒๕ แห่ง จากหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กระทรวงต่าง ๆ หน่วยงานด้านการวิเคราะห์นโยบาย สถาบันวิชาการ และองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อหารือเกี่ยวกับเครื่องมือ หลักเกณฑ์การประเมิน และความเป็นไปได้ของการกำหนดตัวชี้วัดที่สามารถนำไปปรับใช้ในการสร้างมาตรฐานการวัดการทุจริตให้แก่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

ผลลัพธ์จากการประชุมปรึกษาหารือจากผู้เชี่ยวชาญและผู้แทนจากองค์กรต่อต้านการทุจริตทั่วโลกดังที่ได้กล่าวข้างต้น ได้นำไปสู่การพัฒนากรอบสถิติ (statistical framework) ของสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) เพื่อใช้ในการวัดระดับการทุจริต โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กรอบเชิงสถิตินี้สามารถนำไปใช้วิเคราะห์การทุจริตในเชิงกว้าง โดยใช้ตัวชี้วัดประเภทต่าง ๆ ได้แก่

๑) การวัดโดยตรงการประเมินจากประสบการณ์จริงเกี่ยวกับการทุจริต (Direct measurement of the experiences of corruption)

๒) การวัดทางอ้อม (Indirect measures) เช่น การรับรู้เกี่ยวกับการทุจริตและตัวชี้วัดความเสี่ยงของการทุจริต (ในเงื่อนไขที่เอื้อหรือยับยั้งการทุจริต) ตัวชี้วัดเชิงกฎหมาย (De jure) เช่น การมีอยู่ของกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เข้มแข็ง และตัวชี้วัดการบังคับใช้กฎหมาย (De facto) เช่น การบังคับใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบข้อบังคับในทางปฏิบัติจริง

ความท้าทายหลักในการพัฒนากรอบเชิงสถิตินี้ คือการสร้างความมั่นใจถึงแนวทางที่ครอบคลุม ครบถ้วน เป็นจริง และเหมาะสม โดยในระหว่างที่มีการพัฒนาได้มีกระบวนการเปิดให้มีการปรึกษาหารืออย่างเปิดเผยจากจากผู้เชี่ยวชาญด้านสถิติและผู้แทนจากองค์กรต่อต้านการทุจริตจากรัฐภาคีต่าง ๆ ทั่วโลก เพื่อให้กรอบสถิติในการวัดการทุจริตนี้มีความครอบคลุม และเหมาะสมในทุกมิติมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น รวมไปถึงการทบทวนและคัดกรองตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องที่สุด นอกจากนี้สิ่งสำคัญคือ การรับฟังความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมจากหน่วยงาน

ของประเทศเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่สำคัญในการประเมินตัวชี้วัดของกรอบเชิงสถิตินี้

กรอบสถิติในการวัดการทุจริตนี้ ประกอบด้วย ๑๕๓ ตัวชี้วัด ซึ่งวัดผลในแง่มุมต่าง ๆ ของการทุจริต ความเสี่ยงการทุจริต และการดำเนินการของรัฐบาลในการป้องกัน สอบสวน และลงโทษการทุจริต ยกตัวอย่างเช่น ในการวัดการติดสินบน กรอบสถิติในการวัดการทุจริตนี้ ได้มีการเสนอตัวชี้วัดที่รัฐภาคีสามารถ “เลือก” นำไปใช้ในการวัดการติดสินบนในประเทศได้ถึง ๑๔ รายการ อาทิ

- ๑) ความแพร่หลายของการติดสินบน (Prevalence of bribery)
- ๒) การรับรู้ถึงการทุจริต (Perception of corruption)
- ๓) มูลค่าทางการเงินของอาชญากรรม (Monetary value of this crime)
- ๔) การครอบคลุมของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-government coverage)
- ๕) การมีอยู่ของกลไกในการรายงานการติดสินบน (Existence of mechanisms to report bribery)
- ๖) กรอบกฎหมายที่แข็งแกร่ง (Robustness of the legal framework)
- ๗) การดำเนินการโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Actions by the criminal justice system)
- ๘) มูลค่าทรัพย์สินที่กู้คืนจากการติดสินบน (Amount of assets recovered because of bribery)

UNODC ระบุว่า การวิเคราะห์สถานการณ์การทุจริตหรือการติดสินบนภายใต้กรอบตัวชี้วัดนี้ จะช่วยให้รัฐภาคีเข้าใจอย่างครอบคลุมถึงขอบเขต ผลกระทบ และประสิทธิภาพของมาตรการต่อต้านการติดสินบนภายในประเทศได้อย่างชัดเจน

สำหรับการนำกรอบสถิติในการวัดการทุจริตไปปรับใช้ในประเทศต่าง ๆ นั้น ในปัจจุบัน (ปี พ.ศ. ๒๕๖๓) UNODC ได้มีเผยแพร่กรอบสถิติดังกล่าวนี้ในเวทีระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับชาติ รวมถึงได้แปลเอกสารดังกล่าวตามภาษาทางการของ UN อีกด้วย นอกจากนี้ UNODC ยังได้ให้คำแนะนำเชิงเทคนิคแก่ผู้เชี่ยวชาญและรัฐภาคีที่สนใจในการนำเครื่องมือการวัดการทุจริตนี้ไปปรับใช้ อย่างไรก็ตาม ในแง่ของการนำกรอบสถิติวัดการทุจริตไปปรับใช้ในประเทศต่าง ๆ ให้มีความสมบูรณ์และสอดคล้องกับบริบทของแต่ละประเทศนั้น ยังคงจำเป็นที่จะมีการสอบถามความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญในระดับชาติเพิ่มเติม ซึ่งในส่วนนี้รัฐภาคีสามารถที่จะใช้กลไกการประสานงานของ UNODC ในการช่วยแบ่งเบาภาระในการประยุกต์ใช้กรอบทางสถิติวัดการทุจริตนี้ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาตัวชี้วัดของตนเองในการวัดระดับการทุจริตในระดับชาติได้เช่นกัน

สำหรับการขับเคลื่อนการดำเนินงานส่งเสริมให้รัฐภาคีใช้กรอบสถิติวัดการทุจริตในระยะต่อไปนั้น UNODC ได้วางแผนให้มีการเชื่อมโยงการดำเนินงานตามกรอบสถิตินี้กับกลไกการทบทวนการดำเนินงานของ UNCAC ซึ่งคาดหวังได้ว่าการรวบรวมข้อมูลตามตัวชี้วัดที่มีมาตรฐานมากขึ้นจะช่วยเพิ่มมุมมองเชิงปริมาณในการวัดประสิทธิภาพของนโยบายในการป้องกันและต่อสู้กับการทุจริตอย่างเป็นระบบ

ทั้งนี้ UNODC คาดการณ์ว่าในอีกห้าปีนับจากนี้ อาจเห็นหลายประเทศที่มีกลไกหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดการทุจริต ได้มีการเก็บรวบรวม บูรณาการ วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลการวัดระดับการทุจริตในระดับชาติตามกรอบสถิติวัดการทุจริตเพิ่มมากขึ้น ซึ่งรัฐภาคีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินการเหล่านี้ ก็จะได้มีการพบปะและแลกเปลี่ยนประสบการณ์กันมากยิ่งขึ้น เพื่อทบทวนและหาหรือผลการดำเนินงานจากบทเรียนและประสบการณ์ของประเทศตน รวมถึงเพื่อพัฒนาตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่จะช่วยส่งเสริมความพยายามในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ครอบคลุมเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) (Measuring progress on Sustainable Development Goal ๑๖.๕)

๒.๓.๒ ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI)

ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) เป็นตัวชี้วัดสำคัญที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกให้การยอมรับ และนำมาเปรียบเทียบถึงความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์การทุจริตในแต่ละปี เพื่อวัดระดับความรุนแรงของการคอร์รัปชันในแต่ละประเทศ นอกจากนี้ นักลงทุนหรือนักธุรกิจหลายประเทศมักจะนำดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) มาใช้ประกอบการประเมินความน่าเชื่อถือและการตัดสินใจที่จะลงทุนในแต่ละประเทศ โดยมองว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นหนึ่งในปัจจัยที่เป็นต้นทุนหรือเป็นความเสี่ยง (risks) ต่อการเข้ามาประกอบธุรกิจ สำหรับประเทศไทย CPI มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยถูกนำมาเป็นเป้าหมายของแผน/ยุทธศาสตร์ของประเทศไทย ดังนี้

๑) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (๒๑) ประเด็น การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) กำหนดค่าเป้าหมายให้ประเทศไทยอยู่ในอันดับ ๑ ใน ๕๔ และ/หรือได้คะแนนไม่ต่ำกว่า ๕๐ คะแนนในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕

๒) แผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยค่าเป้าหมายกำหนดให้ประเทศไทยมีระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตอยู่ใน ๒๐ อันดับแรกของโลกในปี พ.ศ. ๒๕๗๙

๓) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) กำหนดค่าเป้าหมายระดับคะแนนของดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยให้สูงกว่าร้อยละ ๕๐ เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒

๔) ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) กำหนดให้เป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติฯ ระยะที่ ๓ คือ ประเทศไทยมีค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) สูงกว่าร้อยละ ๕๐

ดัชนีการรับรู้การทุจริต คือ ดัชนีที่สะท้อนภาพลักษณ์ (perceptions) การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งจัดทำขึ้นโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) เป็นประจำทุกปี นักลงทุนหรือนักธุรกิจหลายประเทศใช้ดัชนีการรับรู้การทุจริต ประเมินความน่าเชื่อถือในการลงทุนของแต่ละประเทศ โดยมองว่าการทุจริตเป็นหนึ่งในปัจจัยที่เป็นต้นทุนหรือเป็นความเสี่ยง (risks) ในการเข้ามาประกอบธุรกิจ โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ก่อตั้งขึ้นในประเทศเยอรมนี เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๖ มีสถานะเป็นองค์กรภาคประชาสังคม

ระหว่างประเทศ มีวัตถุประสงค์ในการต่อสู้กับการทุจริตในทุกรูปแบบ ด้วยการแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ สร้างความตระหนักรู้ถึงผลเสียของการทุจริต

ในการจัดทำดัชนีการรับรู้การทุจริตขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ได้รวบรวมข้อมูลด้านการทุจริตคอร์รัปชันจากฐานข้อมูลที่เป็นการจัดอันดับหรือดัชนีชี้วัดซึ่งจัดทำขึ้นโดยหน่วยงานที่น่าเชื่อถือต่าง ๆ ทั่วโลกต่อไปนี้จะเรียกว่า “แหล่งข้อมูล” จำนวน ๑๓ แหล่งข้อมูล (สำหรับประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติคำนวณดัชนี CPI จาก ๙ แหล่งข้อมูล) ในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ประเทศไทยได้คะแนน ๓๔ จาก ๑๐๐ คะแนน อยู่ในลำดับที่ ๑๐๗ จากจำนวน ๑๘๐ ประเทศ

สำหรับแหล่งข้อมูลที่นำมาใช้ในการคำนวณค่าคะแนน CPI สำหรับประเทศไทยนั้น องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ได้จัดทำและวิเคราะห์คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ประเทศไทยจากแหล่งข้อมูลจำนวน ๙ แหล่งข้อมูล ดังนี้

๑) แหล่งข้อมูล Varieties of Democracy Institute (V-DEM)

V-DEM วัตถุประสงค์เกี่ยวกับความหลากหลายของประชาธิปไตย การถ่วงดุลของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ตลอดจนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ซึ่งในปี ค.ศ. ๒๐๑๖ มีการวัดในอาเซียน เพียง ๔ ประเทศ แต่ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ จนถึงปัจจุบัน มีการวัดในประเทศกลุ่มอาเซียน ๑๐ ประเทศในแหล่งข้อมูล Varieties of Democracy Institute (V-DEM) มีประเด็นที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ นำมาคำนวณเป็นคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต ตามคำถามที่ว่า การทุจริตทางการเมืองเป็นที่แพร่หลายมากน้อยเพียงใด (How pervasive is political corruption?) โดยดัชนีแสดงความแพร่หลายของการทุจริตนี้ ถูกคำนวณจากค่าเฉลี่ยของดัชนี ๔ ด้าน คือ

๑. ดัชนีการคอร์รัปชันในภาครัฐ (Public sector corruption index) โดยใช้คำถามว่า “เจ้าหน้าที่รัฐ มีพฤติกรรมเรียกรับสินบน หรือสิ่งของอื่นใด ในระดับใด และเจ้าหน้าที่รัฐมีพฤติกรรมขโมยเบียดบังเงินหรืองบประมาณ หรือทรัพยากรภาครัฐ เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อคนในครอบครัวของตนเองบ่อยครั้งเพียงใด”

๒. ดัชนีการคอร์รัปชันของผู้บริหารระดับสูง (Executive corruption index) โดยใช้คำถามว่า “ผู้บริหารระดับสูง หรือตัวแทน มีพฤติกรรมเรียกรับสินบน หรือสิ่งของอื่นใดเป็นประจำหรือไม่ และผู้บริหารระดับสูง หรือตัวแทนเหล่านั้นมีพฤติกรรมขโมย เบียดบังเงินหรืองบประมาณ หรือทรัพยากรภาครัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตน หรือเพื่อคนในครอบครัวของตนเองบ่อยครั้งเพียงใด

๓. ดัชนีการคอร์รัปชันของฝ่ายนิติบัญญัติ (The indicator for legislative corruption) โดยใช้คำถามว่า “เจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อเรียกรับผลประโยชน์ในประเด็นเหล่านี้ในระดับใด (๑) เรียกรับสินบน (๒) รับเงินเพื่อช่วยเหลือให้ได้รับสัญญาจากภาครัฐ (เพื่อตัวเอง ครอบครัว เพื่อน ผู้สนับสนุนทางการเมือง) (๓) มีผลประโยชน์ต่างตอบแทนกับภาครัฐกิจ เพื่อแลกกับโอกาสในการว่าจ้างภายหลังจากออกจากสภานิติบัญญัติ (๔) ขโมย (เบียดบัง) เงินของภาครัฐหรือเงินจากโครงการบริจาคต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ส่วนตัว”

๔. ดัชนีการคอร์รัปชันของฝ่ายตุลาการ (The indicator for judicial corruption) โดยใช้คำถามว่า “ประชาชนหรือภาคธุรกิจ มีการจ่ายเงินพิเศษ (ที่ไม่มีเอกสารการจ่ายเงิน) หรือสินบน เพื่อเร่งหรือชะลอกระบวนการของฝ่ายตุลาการในระดับใด”

๒) แหล่งข้อมูล Bertelsmann Stiftung Transformation Index (BF (TI))

BF (TI) ใช้ผู้เชี่ยวชาญวิเคราะห์และประเมินกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย และระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี และดูความเปลี่ยนแปลง ๓ ด้าน คือ ๑) ด้านการเมือง ๒) ด้านเศรษฐกิจ และ ๓) ด้านการจัดการของรัฐบาล ทั้งนี้ BF (TI) จะมีการเผยแพร่ผลทุก ๒ ปี โดยมีรูปแบบการวิจัยเป็น Qualitative expert survey ซึ่งการเผยแพร่ชุดข้อมูลล่าสุดเป็นรายงานฉบับปี ค.ศ. ๒๐๒๐

การประเมินค่าดัชนี Transformation index BTI จะประกอบด้วยชุดคำถามหลายข้อ แต่องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ใช้คะแนนจากคำถามของ BF (TI) ๒ ข้อ ในการประเมินคะแนน CPI คือ ๑) การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริต “To what extent are public officeholders who abuse their positions prosecuted or penalized?” และ ๒) ความสำเร็จของรัฐบาลในการจัดการกับปัญหาการทุจริต “To what extent does the government successfully contain corruption?”

๓) แหล่งข้อมูล Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings (EIU)

EIU วิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับความเสี่ยงที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศต้องเผชิญ ได้แก่ ความโปร่งใส ในการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณ การใช้ทรัพยากรของราชการ/ส่วนรวม การแต่งตั้งข้าราชการจากรัฐบาลโดยตรง มีหน่วยงานอิสระในการตรวจสอบการจัดการงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ มีหน่วยงานอิสระด้านยุติธรรมตรวจสอบผู้บริหาร/ผู้ใช้อำนาจธรรมเนียมการให้สินบน เพื่อให้ได้สัญญาสัมปทานจากหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ EIU มีการสำรวจเก็บข้อมูลประมาณเดือนกันยายนของทุกปี โดยข้อมูลที่ได้จะถูกนำมาวิเคราะห์จากผู้เชี่ยวชาญของ EIU จำนวน ๒ - ๓ คน

๔) แหล่งข้อมูล Global Insight Country Risk Ratings (GI)

ในแหล่งข้อมูล Global Insight Country Risk Ratings (GI) มีประเด็นที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ นำมาคำนวณเป็นคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต คือ “ความเสี่ยงของการที่บุคคลหรือบริษัทจะต้องเผชิญกับการติดสินบนหรือการคอร์รัปชันในรูปแบบอื่นเพื่อที่จะทำให้การดำเนินธุรกิจเป็นไปอย่างราบรื่น เช่น เพื่อให้ได้รับสัญญาเพื่อการนำเข้าและส่งออก หรือเพื่อความสะดวกสบายเกี่ยวกับงานด้านเอกสารต่าง ๆ มีมากน้อยเพียงใด” ซึ่งถูกประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญแต่ละประเทศ ซึ่งได้รับข้อมูลจากกลุ่มลูกค้า ผู้ทำสัญญากับภาครัฐ นักลงทุน นักธุรกิจ ผู้รับงานอิสระ และเครือข่ายนักข่าว

๕) แหล่งข้อมูล PRS International Country Risk Guide (PRS)

ในแหล่งข้อมูล Political Risk Services International Country Risk Guide (ICRG) มีประเด็นที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ นำมาคำนวณเป็นคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต คือ “การประเมินการคอร์รัปชันในระบบการเมือง ซึ่งรูปแบบของการคอร์รัปชันที่นักธุรกิจ

มักพบได้โดยตรงและบ่อยครั้ง คือ การเรียกรับเงินหรือการจ่ายสินบนเพื่อให้ได้มาซึ่งใบอนุญาต การนำเข้าและส่งออก (Import and Export Licenses) การจ่ายสินบนเพื่อให้เข้าถึงการควบคุม การแลกเปลี่ยนเงินตรา (Exchange Controls) และการเข้าถึงระบบการประเมินภาษี (Tax Assessments) รวมถึงการจ่ายสินบนเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ (Police Protection) และการจ่ายสินบนเพื่อให้ได้รับอนุมัติการกู้ยืมเงิน (Loans) เป็นต้น ทั้งนี้ ได้ตระหนักถึงการคอร์รัปชันที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นได้มากที่สุด ได้แก่ การคอร์รัปชันจากระบบอุปถัมภ์ ระบบเครือข่าย การฝากเข้าทำงาน การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ การระดมทุนลับของพรรคการเมือง และการมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างนักการเมืองกับภาคธุรกิจ

๖) แหล่งข้อมูล IMD World Competitiveness Yearbook (IMD)

IMD นำข้อมูลสถิติทุติยภูมิและผลการสำรวจความคิดเห็นผู้บริหารระดับสูง ไปประมวลผลจัดอันดับ ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย และพิจารณาจาก ๔ องค์ประกอบ คือ ๑) สมรรถนะทางเศรษฐกิจ ๒) ประสิทธิภาพของภาครัฐ ๓) ประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ ๔) โครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้ IMD สำรวจข้อมูลประมาณเดือนมกราคม – เมษายนของทุกปีในแหล่งข้อมูล IMD World Competitiveness Yearbook (IMD) โดยมีประเด็นที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ นำมาคำนวณเป็นคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตจากแบบสำรวจความคิดเห็นผู้บริหารระดับสูงในประเทศไทย คือ “มีการติดสินบนและคอร์รัปชันหรือไม่”

๗) แหล่งข้อมูล The Political and Economic Risk Consultancy (PERC)

PERC สำรวจข้อมูลจากนักธุรกิจในท้องถิ่นและนักธุรกิจชาวต่างชาติที่เข้าไปทำธุรกิจในประเทศนั้น ๆ ได้แก่ นักธุรกิจจากสมาคมธุรกิจ ผู้แทนที่เข้าร่วมการประชุมต่าง ๆ ในเอเชีย ผู้แทนหอการค้าประเทศต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งกลุ่มตัวอย่างในแต่ละประเทศ ประกอบด้วย ผู้บริหารในประเทศ ผู้ที่มีสัญชาติเป็นบุคคลประเทศนั้น ๆ และผู้บริหารชาวต่างชาติ ใช้การสัมภาษณ์ซึ่งหน้า การสอบถามทางโทรศัพท์ ตลอดจนการตอบแบบสำรวจออนไลน์ เป็นต้น ทั้งนี้ PERC มีหลักเกณฑ์ในการสำรวจโดยการสอบถาม กลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นการถามคำถามที่แสดงให้เห็นถึงระดับการรับรู้ในเรื่องการคอร์รัปชัน โดยมีคำถามที่ใช้ในการสำรวจที่สำคัญ คือ “ท่านจะให้คะแนนปัญหาการทุจริตในประเทศที่ท่านทำงานหรือประกอบธุรกิจเท่าใด”

๘) แหล่งข้อมูล World Economic Forum (WEF)

ในแต่ละปี WEF ได้จัดทำรายงานการวัดอันดับความสามารถในการแข่งขันทั่วโลก (The Global Competitiveness Report: GCR) โดยรวบรวมข้อมูลด้านต่าง ๆ ผ่าน “แบบสำรวจความคิดเห็นผู้บริหาร” (The Executive Opinion Survey: EOS) ซึ่งถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อสำรวจความพึงพอใจของนักธุรกิจต่างประเทศ และนักธุรกิจภายในประเทศ ว่าการประกอบธุรกิจในประเทศเหล่านั้นมีความสะดวกระดับใด มีปัจจัยใดบ้างที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ โดยแบบสำรวจดังกล่าว มีข้อความเกี่ยวกับ “ประเด็นการทุจริตคอร์รัปชัน” ซึ่งองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ นำมาคิดคำนวณค่าคะแนน CPI ของประเทศไทย ได้แก่

๘.๑) ในประเทศของคุณ เป็นเรื่องปกติเพียงใดที่บริษัททางการเงินพิเศษ โดยไม่มีเอกสารอ้างอิง หรือจ่ายสินบนที่เชื่อมโยงกับเรื่องต่อไปนี้ (ก) การนำเข้าและส่งออก

(ข) สาธารณูปโภค (ค) การชำระภาษี (ง) การทำสัญญาและการออกใบอนุญาต (จ) ได้รับการตัดสินใจที่เอื้อประโยชน์จากกระบวนการยุติธรรม”

๘.๒) ในประเทศของคุณเป็นเรื่องปกติเพียงใดที่มีการคอร์รัปชันโดยการจ่ายโอนงบประมาณของรัฐไปยังบริษัท บุคคลธรรมดาหรือกลุ่มบุคคล

โดย WEF จะสำรวจข้อมูลประมาณเดือนมกราคม – มิถุนายน ของทุกปี ซึ่งในปี ค.ศ. ๒๐๒๑ แม้จะไม่ได้มีการจัดอันดับความสามารถทางการแข่งขันของแต่ละประเทศเนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-๑๙) แต่จะใช้ดัชนีใหม่ที่พัฒนาขึ้นและนำมาใช้ชีวิตเป็นครั้งแรกในปีที่ผ่านมา โดยเน้นในเรื่องการเติบโตอย่างยั่งยืน

๙) แหล่งข้อมูล World Justice Project (WJP)

WJP เป็นดัชนีชีวิตหลักนิติธรรม (Rule of Law) โดยมีเกณฑ์การวัดประกอบด้วย ๘ เกณฑ์ ได้แก่ ขีดจำกัดอำนาจของรัฐบาล (Constraints on Government Powers) ปราศจากการคอร์รัปชัน (Absence of Corruption) การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (Open Government) สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ความสงบเรียบร้อยของสังคม (Order and Security) การบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Enforcement) กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice) และกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice)

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ จะนำค่าคะแนนของแหล่งข้อมูล WJP เฉพาะเกณฑ์ที่ ๒ คือ ปราศจากการคอร์รัปชัน (Absence of Corruption) โดยผู้เชี่ยวชาญจะถามคำถามทั้งหมด ๕๓ ข้อ เกี่ยวกับขอบเขตของเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว คำถามเหล่านั้นเกี่ยวข้องกับภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล รวมไปถึงระบบสาธารณสุข หน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ตำรวจ และศาล ซึ่งคำถามแต่ละข้อประกอบด้วย ๔ ดัชนีย่อย ได้แก่

๙.๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว

๙.๒) เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายตุลาการ ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว

๙.๓) เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายทหารและตำรวจ ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว

๙.๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว

โดยมีเฉพาะคะแนนที่ได้รับจากผู้เชี่ยวชาญเท่านั้นที่ถูกนำมาพิจารณาในการคำนวณค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต และดัชนีย่อย ๔ ดัชนีจะถูกนำมาคิดเป็นค่าเฉลี่ยของทั้งหมดจนคงเหลือเป็นค่าเดียว

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) ได้เผยแพร่ ผลการประเมิน ดัชนี CPI ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ (ค.ศ. ๒๐๒๔) เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ดัชนีการรับรู้การทุจริตประจำปี ๒๐๒๔ (CPI) แสดงให้เห็นว่าการทุจริตเป็นปัญหาอันตราย

ในทุกส่วนของโลก การวิจัยยังเผยให้เห็นว่าการทุจริตเป็นภัยคุกคามสำคัญต่อการดำเนินการด้านสภาพภูมิอากาศ การทุจริตเป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวให้เข้ากับผลกระทบที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของภาวะโลกร้อน และประธานองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ได้กล่าวว่า ทุกประเทศต้องทำให้การแก้ไขปัญหามหาวิกฤตคอร์รัปชันเป็นเรื่องสำคัญสูงสุดและสำคัญในระยะยาว ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งในการต่อต้านการใช้อำนาจนิยมและรักษาโลกที่สงบสุข เสรี และยั่งยืน

พบว่า ประเทศไทยได้รับคะแนน ๓๔ คะแนน อยู่ในลำดับที่ ๑๐๗ มีรายละเอียด ดังนี้

ผลคะแนนจากแต่ละแหล่งดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้ใช้แหล่งการประเมิน ๑๓ แหล่งการประเมิน และสำหรับการประเมินคะแนนของประเทศไทย มีการประเมินเป็น ๙ แหล่งการประเมิน^๗ (Transparency International, ๒๐๒๔) ดังนี้

ผลคะแนน จากแต่ละแหล่งดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ และย้อนหลัง ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๖)						
แหล่งข้อมูล	๒๕๖๒ /๒๐๑๙	๒๕๖๓ /๒๐๒๐	๒๕๖๔ /๒๐๑๒๑	๒๕๖๕ /๒๐๒๒	๒๕๖๖ /๒๐๒๓	๒๕๖๗ /๒๐๒๔
๑) Bertelsmann Stiftung Transformation Index (BF (TI)) : BF(TI)	๓๗	๓๗	๓๗	๓๗	๓๓	๓๔
๒) Economist Intelligence Unit Country Risks Rating : EIU	๓๗	๓๗	๓๗	๓๗	๓๗	๓๕
๓) Global Insights Country Risk Ratings : GI	๓๕	๓๕	๓๕	๓๕	๓๕	๓๒
๔) IMD World Competitiveness Yearbook : IMD	๔๕	๔๑	๓๙	๔๓	๔๓	๓๖
๕) Political and Economic Risk Consultancy : PERC	๓๘	๓๘	๓๖	๓๕	๓๗	๔๑
๖) PRS Group International Country Risk Guide) : PRS	๓๒	๓๒	๓๒	๓๒	๓๒	๓๓

^๗ Transparency International. (๒๐๒๔). The Corruption Perceptions Index :CPI.(๒๐๒๔).<https://www.transparency.org/en/cpi/๒๐๒๔>

๗) World Economic Forum Executive Opinion Survey: WEF	๔๓	๔๓	๔๒	๔๕	๓๖	๓๔
๘) World Justice Project : WJP	๓๘	๓๘	๓๕	๓๔	๓๓	๓๓
๙) Varieties of Democracy Institute (V-DEM)	๒๐	๒๐	๒๖	๒๖	๒๖	๒๙
คะแนน/ลำดับจาก ๑๘๐ ประเทศ	๓๖/๑๐๑	๓๖/๑๐๔	๓๕/๑๑๐	๓๖/๑๐๑	๓๕/๑๐๘	๓๔/๑๐๗

ตารางที่ ๑ แสดงผลคะแนนจากแต่ละแหล่งดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ และย้อนหลัง ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๖)

๒.๔ หลักการและเครื่องมือการประเมินการทุจริตและการป้องกันการทุจริตประเทศไทย

๒.๔.๑ การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) โดยสำนักงาน ป.ป.ช.

๒.๔.๑.๑ หลักการและความเป็นมาของการประเมิน ITA

การแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในสังคมไทยให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนและเกิดความยั่งยืน จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแนวทางการดำเนินการอย่างรอบด้านและครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย โดยอาจสรุปภาพรวมแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน แบ่งออกได้เป็น ๓ ด้าน (three-pronged approach) ดังนี้

(๑) ด้านการเสริมสร้างทัศนคติค่านิยม (education) ในความซื่อสัตย์สุจริต และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (participation) ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริตและค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคม

(๒) ด้านการป้องกันการทุจริต (prevention) และการป้องปรามการทุจริต (corruption deterrence) ดำเนินการผ่านมาตรการป้องกันการทุจริตรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการปฏิบัติราชการ การป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การจัดทำมาตรการป้องกันการทุจริตประเด็นต่าง ๆ และการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นต้น

(๓) ด้านการปราบปรามการทุจริต (suppression) อันเป็นไปตามขอบเขตหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบผ่านการดำเนินการภารกิจทั้ง ๓ อย่างคู่ขนานกัน ซึ่งการประเมิน ITA เป็นกลยุทธ์หนึ่งที่ใช้ในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาการทุจริตด้วยวิธีการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินงานป้องกันการทุจริต โดยเป็นการดำเนินงานคู่ขนานกันไปกับมิติด้านการปราบปรามการทุจริตและมิติด้านการเสริมสร้างทัศนคติค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการทุจริตในสังคมไทยเกิดผลสัมฤทธิ์และเกิดความยั่งยืน

จุดมุ่งหมายหลักของการประเมิน ITA คือ การส่งเสริมการป้องกันการทุจริตและการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ โดยใช้ขั้นตอนและกระบวนการประเมินผลมาเป็นกลวิธีหรือเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมิน เพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐเกิดการขับเคลื่อนโครงการ/กิจกรรมการป้องกันการทุจริต ส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐเกิดการพัฒนากิจการปฏิบัติงานการให้บริการอันจะเป็นการอุดช่องว่างของการทุจริต รวมถึงเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นไปตามที่กฎหมาย ยุทธศาสตร์ หรือแผนระดับต่าง ๆ ได้กำหนดไว้ อันจะนำไปสู่การเป็นองค์กรธรรมาภิบาล และลดโอกาสการทุจริต และประพฤติมิชอบให้ลดน้อยลง ดังนั้น การประเมิน ITA จึงไม่ใช่เครื่องมือการประเมินที่มีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายหลักเพื่อวัดความถี่หรือระดับพฤติกรรมกรรมการทุจริตเป็นหลัก แต่เป็นเครื่องมือที่มุ่งเน้นการวัดผลการบริหารจัดการองค์กรและการดำเนินโครงการ/กิจกรรมด้านการป้องกันการทุจริตเป็นหลัก เพื่อที่จะกระตุ้นและส่งเสริมให้หน่วยงานได้มีการตรวจสอบ ทบทวน และพัฒนาการดำเนินการในประเด็นดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากประเด็นการประเมินและสัดส่วนค่าคะแนน ITA ที่มุ่งเน้นในเรื่องการบริหารจัดการองค์กรและการดำเนินโครงการ/กิจกรรมด้านการป้องกันการทุจริต โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ ๘๙.๘๓ ของค่าคะแนนการประเมิน ITA ทั้งหมด ขณะที่ประเด็นการสำรวจการรับรู้การทุจริต เรื่องสินบน (ข้อ i3, i9, e3) และการทุจริตและประพฤติมิชอบในรูปแบบอื่น (ข้อ i5, i6, i8) มีเพียงร้อยละ ๑๐.๑๗ เท่านั้น

นอกจากนี้ หากพิจารณาเจาะลึกลงในรายละเอียดการประเมิน ITA ในแง่มุมทางกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่าประเด็นข้อคำถามการประเมิน ITA นั้น มีความสอดคล้องกับกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตหลากหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานอื่น ๆ อีกมากมาย อีกทั้งยังสอดคล้องกับแผนงานระดับชาติ เช่น แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ แผนปฏิบัติการด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ และแผนงานบูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาเป็นเบื้องต้นนี้จะเห็นได้ว่าการประเมิน ITA เป็นหนึ่งในกลยุทธ์และเครื่องมือที่เข้ามาเติมเต็มการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในสังคมไทย โดยมุ่งเน้นที่การส่งเสริมการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐ (หน่วยงานระดับปฏิบัติหรือหน่วยงานธุรการ) ให้มีความโปร่งใสในมิติการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมการป้องกันการทุจริตเป็นหลัก ขณะเดียวกันการขับเคลื่อนกลยุทธ์การแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในด้านการปราบปรามการทุจริต การป้องปรามการทุจริต การเสริมสร้างทัศนคติค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ต้องดำเนินการควบคู่กันอย่างสอดประสานด้วยจึงจะเห็นผลลัพธ์ที่ชัดเจน โดยเฉพาะในแง่ผลกระทบต่อค่าคะแนนตามดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index) ของประเทศไทย

๒.๔.๑.๒ พัฒนาการของการประเมิน ITA

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้เริ่มมีการศึกษาวิจัยและพัฒนาเครื่องมือการประเมินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และได้เริ่มดำเนินการทดลองประเมินเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ต่อเนื่องจนกระทั่งปัจจุบัน โดยตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมามีการพัฒนาเครื่องมือการประเมิน ITA อยู่เป็นระยะ ซึ่งสามารถแยกเป็นช่วงระยะเวลาพัฒนาการของการประเมิน ITA ในระยะต่าง ๆ ได้ดังนี้

๑) การศึกษาวิจัยและออกแบบเครื่องมือ ITA (พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๕)

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการริเริ่มการศึกษาเกี่ยวกับความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ด้วยเครื่องมือวัดความโปร่งใสที่พัฒนาขึ้นมา เพื่อเป็นกลไกหนึ่งในการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในหน่วยงานภาครัฐในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ต่อมา หลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สร้างความร่วมมือด้านการป้องกันการทุจริตระหว่างประเทศไทยและสาธารณรัฐเกาหลี (ประเทศเกาหลีใต้) โดยมีการประสานความร่วมมือกับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองของสาธารณรัฐเกาหลี (Anti-Corruption and Civil Rights Commission – ACRC) ในการศึกษาแลกเปลี่ยนรูปแบบวิธีการประเมินธรรมาภิบาลในการดำเนินงานและระดับการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐร่วมกัน ทำให้เล็งเห็นถึงจุดแข็งของเครื่องมือการประเมินทั้งของประเทศไทยและสาธารณรัฐเกาหลี จึงได้มีมติให้บูรณาการเครื่องมือการประเมิน “ดัชนีวัดความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Transparency Index of the Public Agencies) ของประเทศไทย ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงาน ป.ป.ช. เข้ากับเครื่องมือการประเมินคุณธรรมในการดำเนินงาน (Integrity Assessment) ของสาธารณรัฐเกาหลี ทำให้เกิดการพัฒนาเครื่องมือที่มีความสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย และเรียกเครื่องมือที่บูรณาการขึ้นมาใหม่นี้ว่า “การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA)” หรือการประเมิน ITA

การประเมิน ITA ในระยะเริ่มต้นกำหนดกรอบดัชนีและตัวชี้วัด (indices) การประเมิน โดยพัฒนามาจากการบูรณาการระหว่าง ๒ เครื่องมือการประเมิน โดยมีดัชนีหลักที่ใช้ในการประเมินจำนวน ๕ ดัชนี ตามกรอบการประเมินคุณธรรมในการดำเนินงาน (Integrity

Assessment) ของประเทศเกาหลีใต้ และมีตัวชี้วัดย่อย ๑๐ ตัวชี้วัด ซึ่งมีที่มาจากการบูรณาการกันระหว่างเครื่องมือการประเมินของทั้ง ๒ ประเทศ ได้แก่

(๑) ดัชนีความโปร่งใส (Transparency Index)

(๑.๑) ตัวชี้วัดการดำเนินงานขององค์กร

(๑.๒) ตัวชี้วัดระบบการร้องเรียนขององค์กร

(๒) ดัชนีความพร้อมรับผิด (Accountability Index)

(๒.๑) ตัวชี้วัดความรับผิดชอบตามการปฏิบัติหน้าที่

(๓) ดัชนีความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน (Corruption – Free Index)

(๓.๑) ตัวชี้วัดการรับรู้ข้อมูลการทุจริต

(๓.๒) ตัวชี้วัดประสบการณ์ตรง

(๔) ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture Index)

(๔.๑) ตัวชี้วัดวัฒนธรรมองค์กร

(๔.๒) ตัวชี้วัดการต่อต้านการทุจริตขององค์กร

(๕) ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity Index)

(๕.๑) ตัวชี้วัดการบริหารงานบุคคล

(๕.๒) ตัวชี้วัดการบริหารงบประมาณ

(๕.๓) ตัวชี้วัดความเป็นธรรมในการมอบหมายงาน

การประเมิน ITA ในระยะเริ่มต้นมีเครื่องมือแบบสำรวจที่ใช้ในการประเมิน ITA จำนวนทั้งสิ้น ๓ แบบสำรวจ ได้แก่

(๑) แบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence – Base Integrity and Transparency Assessment: EBIT) เป็นเครื่องมือที่ใช้ประเมินการปฏิบัติงานของหน่วยงาน โดยหน่วยงานที่เข้ารับการประเมินตอบข้อคำถาม พร้อมทั้งแนบเอกสาร/หลักฐาน หรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการอ้างอิงคำตอบในข้อคำถามให้สอดคล้องกับรอบปีงบประมาณที่ดำเนินการประเมิน โดยประเมินการปฏิบัติงานตามดัชนีที่กำหนดขึ้น ได้แก่ ดัชนีความโปร่งใส ดัชนีความพร้อมรับผิด และดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร

(๒) แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT) เป็นเครื่องมือที่ใช้ประเมินข้อคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานที่เข้ารับการประเมินที่มีอายุการทำงานตั้งแต่ ๑ ปีขึ้นไป และครอบคลุมทุกระดับตามสายการบังคับบัญชาโดยใช้ประเมินข้อคิดเห็นตามดัชนีที่กำหนดขึ้น ได้แก่ ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร และดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน

(๓) แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT) เป็นเครื่องมือที่ใช้ประเมินข้อคิดเห็นของผู้รับบริการ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงานที่เข้ารับการประเมินในปีงบประมาณที่ทำการประเมินผล และครอบคลุมผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกประเภทของแต่ละหน่วยงาน โดยใช้ประเมินข้อคิดเห็น

ตามดัชนีที่กำหนดขึ้น ได้แก่ ดัชนีความโปร่งใส ดัชนีความพร้อมรับผิด และดัชนีความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน (Corruption-Free Index)

๒) การเริ่มขับเคลื่อนการประเมิน ITA (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๖๐)

การประเมิน ITA ได้เริ่มทดลองใช้เป็นครั้งแรก (pilot test) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยเป็นการประเมินนำร่องด้วยความสมัครใจ จำนวน ๘ หน่วยงาน จากนั้นสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินการขับเคลื่อนและขยายขอบเขตกลุ่มเป้าหมายการประเมินอย่างต่อเนื่อง ครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยในระยะแรกได้มีการแบ่งความรับผิดชอบในการประเมิน ITA จำแนกกลุ่มเป้าหมายตามประเภทหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งผู้รับผิดชอบการประเมิน ITA ประกอบด้วย สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (เดิม) โดยหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการขับเคลื่อนการประเมินได้ดำเนินการจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมิน (Third Party) มาเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลและประเมินผลตามกรอบและหลักเกณฑ์การประเมินที่กำหนด ทั้งนี้ การประเมิน ITA นับตั้งแต่ที่ได้มีการเริ่มต้นในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นการเข้าร่วมการประเมินโดยสมัครใจของหน่วยงานภาครัฐ จนกระทั่งในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๙ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานต้องเข้าร่วมการประเมิน ITA ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ – ๒๕๖๐ จึงทำให้การประเมิน ITA ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากการประเมินภาคสมัครใจมาเป็นระบบการประเมินภาคบังคับตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งแรก และต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

ทั้งนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ท. รับผิดชอบดำเนินการประเมินในส่วนหน่วยงานภาครัฐ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ จำนวน ๕๐๔ หน่วยงาน ได้แก่

๑. หน่วยงานภาครัฐ (ส่วนกลาง)	๑๔๖	หน่วยงาน
๒. ส่วนราชการระดับจังหวัด	๗๖	หน่วยงาน
๓. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	๗๖	หน่วยงาน
๔. เทศบาลนคร	๓๐	หน่วยงาน
๕. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	๒	หน่วยงาน
๖. เทศบาลเมือง	๑๗๔	หน่วยงาน

๓) การพัฒนาการประเมิน ITA (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๖๔)

ในช่วงปลายปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ จนถึงต้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการศึกษาทบทวนผลการดำเนินงานที่ผ่านมา รวมถึงสถานการณ์ด้านธรรมาภิบาลและการทุจริตของประเทศไทย เพื่อพัฒนาต่อยอดเครื่องมือการประเมิน ITA ให้สอดคล้องกับบริบทและเป้าหมายตามแผนระดับชาติที่เกี่ยวข้องมากขึ้น โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ประสานความร่วมมือกับคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการพัฒนารอบแนวคิด (conceptual framework) รายละเอียดตัวชี้วัด และเครื่องมือการประเมิน ITA ให้มีเนื้อหาครอบคลุมทั้งในด้านคุณธรรม ความโปร่งใส และการทุจริตทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมไปถึงบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต และเป็นไปในทิศทางเดียวกับการประเมินในระดับสากลด้วย

โดยเฉพาะการออกแบบและพัฒนาเครื่องมือการประเมิน ITA ให้มีความสอดคล้องและสนับสนุนการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยได้มีการปรับเปลี่ยนกรอบแนวคิดและเครื่องมือการประเมิน ITA ดังนี้

กรอบแนวคิดการประเมิน ITA จากเดิม ๕ ดัชนี ปรับเปลี่ยนกรอบแนวคิดมาเป็น ๑๐ ตัวชี้วัด ภายใต้เครื่องมือแบบประเมินจำนวนทั้งสิ้น ๓ แบบ ได้แก่

๑) แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT) ซึ่งเป็นการพัฒนาจากเครื่องมือเดิม ประกอบด้วย ๕ ตัวชี้วัด ได้แก่

ตัวชี้วัดที่ ๑ การปฏิบัติหน้าที่ (Bribery Fraud)

ตัวชี้วัดที่ ๒ การใช้งบประมาณ (Budget Misallocation)

ตัวชี้วัดที่ ๓ การใช้อำนาจ (Power Distortion)

ตัวชี้วัดที่ ๔ การใช้ทรัพย์สินของราชการ (Asset Misappropriation)

ตัวชี้วัดที่ ๕ การแก้ไขปัญหาการทุจริต (Anti – Corruption Improvement)

๒) แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT) ซึ่งเป็นการพัฒนามาจากเครื่องมือเดิม ประกอบด้วย ๓ ตัวชี้วัด ได้แก่

ตัวชี้วัดที่ ๖ คุณภาพการดำเนินงาน (Service Quality)

ตัวชี้วัดที่ ๗ ประสิทธิภาพการสื่อสาร (Communication Efficiency)

ตัวชี้วัดที่ ๘ การปรับปรุงระบบการทำงาน (Procedure Improvement)

๓) แบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (เดิมชื่อแบบตรวจการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ โดยได้มีการปรับเปลี่ยนชื่อในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔) (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงมาจากแบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence – Base Integrity and Transparency Assessment: EBIT) จากเดิมที่เป็นการตรวจเอกสารหลักฐานเชิงประจักษ์ มาเป็น การตรวจประเมินการเปิดเผยข้อมูลเชิงคุณภาพผ่านเว็บไซต์หลักที่เป็นทางการของหน่วยงาน ประกอบด้วย ๒ ตัวชี้วัด ได้แก่

ตัวชี้วัดที่ ๙ การเปิดเผยข้อมูล (Open Data)

ตัวชี้วัดที่ ๑๐ การป้องกันการทุจริต (Anti-Corruption Practice)

นอกจากการพัฒนาเครื่องมือการประเมิน ITA ให้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดข้างต้นแล้ว สำนักงาน ป.ป.ช. ยังได้ดำเนินการออกแบบและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศรองรับการประเมิน ITA ที่มีชื่อว่า “ITAS: Integrity and Transparency Assessment System” เพื่อเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการประเมินที่นำระบบคอมพิวเตอร์มาช่วยในการสำรวจและการบริหารจัดการข้อมูลให้มีประสิทธิภาพ และเพื่ออำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานภาครัฐในการเข้าร่วมการประเมิน ส่งผลให้การประเมิน ITA สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและเป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งเป็นการสร้างฐานข้อมูลด้านความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อใช้ศึกษาวิเคราะห์ในการกำหนดนโยบายการป้องกันการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ต่อไป

กระบวนการจัดเก็บข้อมูล การสำรวจ และการประเมินผล ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๖๔ สำนักงาน ป.ป.ช. ยังคงดำเนินการในรูปแบบการจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมิน (Third Party) จากสถาบันอุดมศึกษาหรือสถาบันวิจัยที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการวิจัยประเมินผลก่อนที่จะมีการปรับเปลี่ยนผู้จัดเก็บข้อมูลในภายหลังมาเป็นสำนักงาน ป.ป.ช.

ส่วนด้านการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ต้องเข้าร่วมการประเมิน ITA นั้น แต่เดิมคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้หน่วยงานภาครัฐต้องเข้าร่วมการประเมิน ITA ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ – ๒๕๖๐ และเมื่อถึงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ นี้ คณะรัฐมนตรีในคราวการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๑ ได้มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานต้องเข้าร่วมการประเมิน ITA ต่อเนื่องในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๖๔ ตามแนวทางและเครื่องมือการประเมินตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด และที่สำคัญในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ นี้ การประเมิน ITA ได้ถูกยกระดับให้เป็นตัวชี้วัดสำคัญของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ประเด็นที่ ๒๑ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ อีกด้วย

๔) การปรับเปลี่ยนรูปแบบการประเมิน ITA (พ.ศ. ๒๕๖๕ - ปัจจุบัน)

การประเมิน ITA ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นต้นมาจนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ ในปัจจุบัน ยังคงกำหนดกรอบหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดที่เชื่อมโยงและต่อเนื่องจากการดำเนินการที่ผ่านมา แต่ส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุดคือการปรับเปลี่ยนกระบวนการและบทบาทของผู้จัดเก็บข้อมูลและประเมินผล จากเดิมที่เป็นดำเนินการโดยคณะที่ปรึกษาการประเมินจากสถาบันอุดมศึกษาหรือสถาบันวิจัยภายนอกมาเป็นการดำเนินการเองโดยสำนักงาน ป.ป.ช. เติมรูปแบบ

การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการในการประเมิน ITA ครั้งนี้ ส่งผลให้กระบวนการให้คำปรึกษาและการจัดเก็บข้อมูลในหน่วยงานภาครัฐแต่ละประเภทและแต่ละพื้นที่มีความใกล้ชิดกันมากขึ้น โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มอบหมายให้สำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสดำเนินการจัดเก็บข้อมูลและประเมินผลหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง รวมถึงทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารจัดการการประเมิน ITA ทั้งระบบ ในส่วนหน่วยงานภาครัฐที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ซึ่งประกอบด้วยจังหวัด (ส่วนราชการส่วนภูมิภาค) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ทำหน้าที่ในการจัดเก็บข้อมูลและประเมินผล โดยมีสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานการดำเนินงานและให้การสนับสนุน

นอกจากนี้ คณะกรรมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสยังได้มีมติเห็นชอบให้สำนักงาน ป.ป.ท. ทำหน้าที่ในการจัดเก็บข้อมูลตรวจให้คะแนนการประเมิน ITA วิเคราะห์ผลและให้ข้อเสนอแนะต่อผลการประเมิน ITA ในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้เกิดความเป็นกลางในการประเมินผล โดยสำนักงาน ป.ป.ท. ได้มีการแต่งตั้ง “คณะทำงานการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ในกรณีของสำนักงาน ป.ป.ช.” โดยประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนจาก

สถาบันอุดมศึกษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการประเมิน ITA ผู้แทนสำนักงานสถิติแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นคณะทำงานเพื่อดำเนินการดังกล่าว

ผลของการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการการประเมิน ITA ยังส่งผลต่อการบริหารจัดการงบประมาณที่ใช้ในการประเมิน ITA ให้สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดและมีความคุ้มค่ามากยิ่งขึ้น โดยสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินการประเมิน ITA ได้อย่างชัดเจน

งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการประเมิน ITA ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๗

ปีงบประมาณ	วงเงินงบประมาณ (บาท)	รูปแบบการบริหารจัดการประเมิน ITA
๒๕๕๘	๒๗๑,๐๐๐,๗๓๒.๐๐	การจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมิน
๒๕๕๙	๒๗๑,๖๗๘,๒๖๔.๐๐	
๒๕๖๐	๒๗๑,๖๗๘,๒๖๔.๐๐	
๒๕๖๑	๗๗,๒๓๑,๓๖๔.๑๐	การเปลี่ยนมาเป็นการประเมินในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบ ITAS แต่ยังคงเป็นการจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมิน
๒๕๖๒	๖๘,๘๓๐,๐๐๐.๐๐	การประเมินในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบ ITAS โดยการจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมิน
๒๕๖๓	๗๐,๒๗๖,๐๐๐.๐๐	การประเมินในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบ ITAS โดยการจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมิน
๒๕๖๔	๕๕,๓๘๖,๘๐๐.๐๐	การประเมินในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบ ITAS โดยการจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมิน
๒๕๖๕	๔๘,๖๒๗,๐๐๐.๐๐	การประเมินในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบ ITAS โดยดำเนินการประเมินเอง โดยสำนักงาน ป.ป.ช.
๒๕๖๖	๓๕,๙๑๓,๗๐๐.๐๐	
๒๕๖๗	๓๖,๐๑๔,๗๐๐.๐๐	

ตารางที่ ๒ แสดงงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการประเมิน ITA ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๗

ความเปลี่ยนแปลงรูปแบบการประเมิน ITA ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ นี้ จึงนับเป็นก้าวสำคัญแห่งความเปลี่ยนแปลงในรอบ ๑ ทศวรรษที่ผ่านมาตั้งแต่เริ่มการประเมิน ITA ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่ทุกระดับผ่านการฝึกอบรมและฝึกปฏิบัติ ตลอดจนมีการกำกับติดตามการปฏิบัติงานและให้คำปรึกษาตลอดระยะเวลาการประเมิน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการประเมิน ITA ให้แก่หน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศจะเป็นการดำเนินการที่มีความถูกต้องเป็นไปตามหลักวิชาการ มีประสิทธิภาพ และเป็นมาตรฐานเดียวกัน

๕) พัฒนาการของหน่วยงานภาครัฐจากผลสะท้อนของการประเมิน ITA (ปัจจุบัน)

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าพัฒนาการของเครื่องมือการประเมิน ITA ที่ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงของการบริหารจัดการภาครัฐแบ่งออกเป็น ๒ ช่วงสำคัญ คือ ช่วงการประเมิน ITA ที่ดำเนินการผ่านการเปิดเผยข้อมูล ณ ที่ทำการของหน่วยงาน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๖๑ และช่วงของการประเมิน ITA ผ่านการเปิดเผยข้อมูลผ่านช่องทางออนไลน์บนเว็บไซต์หลักของหน่วยงานภาครัฐ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งหากพิจารณาความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของหน่วยงานภาครัฐในช่วงครึ่งหลังนี้จะพบว่าหน่วยงานภาครัฐได้เกิดความเปลี่ยนแปลงสำคัญทั้งในแง่การเปิดเผยข้อมูลพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การส่งเสริมธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการตามกฎหมายหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรมพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาตรฐานและหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลเปิดภาครัฐในรูปแบบข้อมูลดิจิทัลต่อสาธารณะ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานอื่น ๆ อีกมากมาย

พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงอันเป็นรูปธรรมนี้เห็นได้จากค่าคะแนนการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะรายประเด็น (แบบวัด OIT) ซึ่งมีพัฒนาการที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง สะท้อนให้เห็นถึงปริมาณข้อมูลเปิดของหน่วยงานภาครัฐที่มีจำนวนเพิ่มเข้าสู่ระบบสารสนเทศอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการให้บริการผ่านระบบออนไลน์ของหน่วยงานภาครัฐ หรือ E-Service ที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด

๒.๔.๑.๓ วัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของการประเมิน ITA

การประเมิน ITA เป็นหนึ่งในโครงการสำคัญของประเทศไทยในการขับเคลื่อนการป้องกันการทุจริตให้เกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมาย ดังนี้

๑) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการป้องกันการทุจริตผ่านโครงการ/กิจกรรมรูปแบบต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ และดำเนินการเปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด โดยใช้เครื่องมือและวิธีการประเมินผลในการผลักดันและสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการ

๒) เพื่อนำเสนอผลการประเมินการดำเนินงานและการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐในด้านคุณธรรม ความโปร่งใส และธรรมาภิบาล ในภาพรวม และรายตัวชี้วัดจากผู้เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการนำไปประกอบการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานต่อไป

๓) เพื่อนำเสนอผลการประเมินการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (open data) ของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนาการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะของหน่วยงานให้มีความโปร่งใส ผู้รับบริการหรือผู้สนใจสามารถติดตาม และตรวจสอบการให้บริการได้

๔) เพื่อให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติราชการ การอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ และการให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อลดการใช้ดุลพินิจ ลดโอกาสการทุจริตให้น้อยลง และยกระดับคุณภาพการให้บริการประชาชนผ่านเทคโนโลยีที่ทันสมัย

ทั้งนี้ หากพิจารณาในทางปฏิบัติแล้วจะเห็นได้ว่าผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการประเมินไม่ได้มีเพียงการได้มาซึ่งค่าคะแนน ITA แต่เพียงเท่านั้น แต่กรอบการประเมิน ITA ที่กำหนดขึ้นล้วนมีที่มาจากแนวนโยบายการพัฒนาภาครัฐ แผนยุทธศาสตร์ มาตรฐานการดำเนินงาน และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถใช้เป็นกรอบชี้นำทิศทางการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ แต่ละแห่งได้ตั้งแต่เริ่มต้นปีงบประมาณ ดังนั้น ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการประเมิน ITA ในแต่ละปีงบประมาณ จะส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐเกิดการปรับปรุงพัฒนาคุณธรรมและคุณภาพในการปฏิบัติงาน เกิดการส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐผ่านทางเว็บไซต์ของแต่ละหน่วยงาน (Empowerment) และเกิดการผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการป้องกันการทุจริตจากรากฐานของปัญหาหรือความเสี่ยงที่พบภายในองค์กร ซึ่งช่วยให้หน่วยงานภาครัฐเกิดการพัฒนาในด้านคุณธรรมและความโปร่งใสอย่างต่อเนื่องในทุก ๆ ปี (Continuous Improvement)

๒.๔.๑.๔ กลไกขับเคลื่อนการประเมิน ITA

กลไกการขับเคลื่อนกระบวนการประเมิน ITA ยังคงประกอบขึ้นจากหลายภาคส่วนที่ได้ร่วมกันขับเคลื่อนการดำเนินงานในครั้งนี้ โดยแบ่งกลไกการดำเนินงานหลักออกเป็น ๒ ระดับ คือ

๑) **กลไกระดับนโยบาย** คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้หน่วยงานภาครัฐ ๘ หน่วยงาน ประกอบด้วย สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ทำหน้าที่กำกับติดตามและผลักดันให้หน่วยงานดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และเพื่อให้กลไกการกำกับติดตามที่คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายบทบาทหน้าที่ไว้เกิดการประสานและร่วมกันขับเคลื่อนการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส เพื่อเป็นกลไกกลางในการบูรณาการความร่วมมือในการดำเนินงานของหน่วยงานที่คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ทำหน้าที่ในการกำกับติดตามการประเมินฯ

คณะกรรมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ประกอบด้วย ผู้บริหารของหน่วยงานกำกับประเมิน ITA ผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางในระดับนโยบาย นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมเป็นองค์คณะในกลไกอำนวยการกลางนี้ โดยกลไกนี้ทำหน้าที่ในการกำหนดกรอบแนวคิดหลักเกณฑ์การประเมิน และให้ความเห็นชอบต่อผลการประเมิน กำกับติดตามกระบวนการประเมิน ITA ให้เป็นไปตามมาตรฐานทาง

วิชาการ พัฒนารอบแนวคิด หลักเกณฑ์ ระเบียบวิธีการประเมิน และกลั่นกรองผลการประเมิน ผลการวิเคราะห์ ผลการสังเคราะห์ ก่อนจัดทำเป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาเพื่อเสนอไปยังกลไกอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงให้ความเห็นชอบต่อแนวทางการพัฒนาและการสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐเพื่อ ยกระดับผลการประเมิน ITA เป็นต้น

๒) กลไกระดับปฏิบัติ การจัดเก็บข้อมูลและประเมินผลในระดับ ปฏิบัติ ประกอบด้วย สำนักงาน ป.ป.ช. โดยสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค ๑ - ๙ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ๗๖ จังหวัด และสำนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ นี้ เป็นปีที่สามที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้เข้ามามีบทบาทในด้านการจัดเก็บข้อมูลและ ตรวจสอบประเมินผลให้แก่หน่วยงานภาครัฐ จำนวน ๘,๓๒๕ แห่งทั่วประเทศเต็มรูปแบบ ส่วนสำนักงาน ป.ป.ท. ทำหน้าที่จัดเก็บข้อมูลและประเมินในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดกลไก กลั่นกรองการดำเนินงานประเมิน ITA คือ คณะทำงานให้คำปรึกษาทางวิชาการในด้านมาตรฐานการตรวจ ให้คะแนนแบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ กลุ่มที่ ๑ - ๑๐ โดยได้มีการเรียนเชิญสำนักงานสถิติ แห่งชาติ และสำนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีองค์ความรู้ทางวิชาการและมีความเชี่ยวชาญ ในด้านการสำรวจและประเมินผลเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะทางวิชาการต่อ การประเมินผล และทำหน้าที่ในการการสุ่มตรวจสอบมาตรฐานการตรวจให้คะแนนแบบวัด OIT และ ให้คำปรึกษาทางวิชาการแก่สำนักงาน ป.ป.ช.

ในด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใส ของหน่วยงานภาครัฐ ได้มีการกำหนดกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานดังกล่าวไว้ทั้งในระดับ กระทรวงและระดับพื้นที่ ดังนี้

ในระดับกระทรวงจะมีศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) ระดับ กระทรวงหรือเทียบเท่า ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนการยกระดับ คุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ภายใต้งักตวงกระทรวง ผ่านบทบาทการจัด ฝึกอบรม ประชุม สัมมนา หรือให้ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานที่สอดคล้อง กับบริบทของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการนำผลการประเมิน ITA ที่ได้ในภาพรวมของ กระทรวงและรายหน่วยงานไปใช้ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือ นำไปใช้วิเคราะห์ปัญหาในด้านธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กรในมิติต่าง ๆ ตามกรอบตัวชี้วัด และประเด็นการประเมิน ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้บริหารในระดับกระทรวงและกรมจะต้องดำเนินการวิเคราะห์ และนำผลการประเมินที่ได้ไปใช้ในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือยกระดับการพัฒนา เป็นประจำทุกปี นอกจากนี้ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตยังมีบทบาทในการกำกับติดตามและ ให้ความช่วยเหลือในการประสานงานแก่สำนักงาน ป.ป.ช. ในการเร่งรัดและติดตามให้หน่วยงาน ภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมิน ITA สามารถดำเนินการประเมิน ITA ได้อย่างถูกต้องและเป็นไปตาม ขั้นตอนการประเมินที่กำหนดอีกด้วย

สำหรับกลไกการขับเคลื่อนในระดับพื้นที่นั้น ดำเนินการผ่าน คณะกรรมการผลักดันการดำเนินงานตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริต และประพฤติมิชอบ ซึ่งเป็นกลไกที่ถูกจัดตั้งขึ้นใน ๗๖ จังหวัดทั่วประเทศ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น

ประธาน และเมืองคัมภีระประกอบของคณะกรรมการจากภาคส่วนต่าง ๆ อาทิ หัวหน้าส่วนราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทั้งนี้ คณะกรรมการผลักดันการดำเนินงานตามแผนแม่บท ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นกลไกการดำเนินงานในระดับพื้นที่เพื่อผลักดันการดำเนินงานตามแผนแม่บท ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด ซึ่งผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานภาครัฐ ทั่วประเทศเป็นหนึ่งในค่าเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้น คณะกรรมการผลักดันการดำเนินงานตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติฯ จึงเป็นกลไกสำคัญที่เข้ามา มีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนการยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของ หน่วยงานภาครัฐโดยตรงผ่านกระบวนการวิเคราะห์และทบทวนค่าคะแนน ITA ของหน่วยงานภาครัฐ ทุกหน่วยงานในพื้นที่ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาสำคัญและประเด็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงเป็นการ เร่งด่วน จากนั้นจึงดำเนินการวางแผนงานและแนวทางการยกระดับค่าคะแนน ITA ที่สอดคล้องกับบริบท ในแต่ละพื้นที่ต่อไป

๒.๔.๑.๕ ค่าเป้าหมายของการประเมินในระดับประเทศ

ตลอดช่วงระยะเวลากว่า ๑ ทศวรรษที่ผ่านมาการประเมิน ITA ได้รับความสำคัญและการยอมรับในระดับประเทศอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้การ ประเมิน ITA เป็นเป้าหมายหรือส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนนโยบายและแผนงานระดับประเทศ หลายระดับ อาทิ

- คณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๕ ได้มีมติ เห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานให้ความร่วมมือและเข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ – ๒๕๗๐ โดยใช้ แนวทางและเครื่องมือการประเมินตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด

- แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและ ประพฤติมิชอบ (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) ได้กำหนดให้การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน ของหน่วยงานภาครัฐ เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดของแผนย่อยการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยได้ กำหนดให้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ หน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐๐ จะต้องได้คะแนน ๘๕ คะแนน ขึ้นไป

- แผนบูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ ได้กำหนดให้การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของ หน่วยงานภาครัฐ เป็นตัวชี้วัดของแนวทางที่ ๑ ปลุกฝังวิถีคิด ปลุกจิตสำนึกให้มีวัฒนธรรมและ พฤติกรรมซื่อสัตย์สุจริต โดยกำหนดให้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ หน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมิน คุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๔ จะต้องได้คะแนน ๘๕ คะแนนขึ้นไป

- แผนปฏิบัติการด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๗๐) ได้กำหนดให้การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน ของหน่วยงานภาครัฐ เป็นตัวชี้วัดของแผนย่อยการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยกำหนดให้

ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ หน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐๐ จะต้องได้คะแนน ๘๕ คะแนนขึ้นไป นอกจากนี้ หน่วยงานกำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐ ยังได้มีการนำผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ไปประกอบการประเมินผลประสิทธิภาพของหน่วยงานหรือประเมินผลผู้บริหารอีกด้วย เช่น การประเมินผู้บริหารองค์การ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

๒.๔.๒ แนวคิดการประเมินความเสี่ยงการทุจริต

๒.๔.๒.๑ สาเหตุของการทุจริต

Kobis ได้ศึกษาสาเหตุของการทุจริตในฐานะเป็นศาสตร์ด้านพฤติกรรมชี้ให้เห็นว่า^๘ การศึกษาสาเหตุการเกิดการทุจริตต้องทำความเข้าใจรากฐานทางจิตใจทางสังคมของพฤติกรรม การทุจริต และได้ศึกษาเรื่องจิตวิทยาสังคมแห่งการทุจริต (The Social Psychology of Corruption) ถึงสาเหตุการทุจริตมีความแตกต่างระหว่างการทุจริตระหว่างบุคคล (เช่น การติดสินบน) และการทุจริตรายบุคคล ทั้งสองประเภทมีกลไกทางจิตวิทยาสังคมที่แตกต่างกัน ในบางครั้งในทางด้านจิตวิทยาพบว่าสาเหตุที่คนทุจริตได้ ดังนี้ ๑) โดยพื้นฐานแล้วคนจะประพฤติตัวอย่างซื่อสัตย์มากขึ้นต่อหน้าบุคคลอื่น และ ๒) คนจะทุจริตน้อยลงหากพฤติกรรมของผู้กระทำทุจริตสามารถตรวจสอบย้อนกลับได้

Budiati ได้ศึกษาวิวัฒนาการทฤษฎีการเกิดการทุจริต^๙ว่าเป็นส่วนหนึ่งของพฤติกรรม (Behavior) มนุษย์ที่ได้รับอิทธิพลจากค่านิยมทางสังคมและวัฒนธรรมที่เกิดจากการเรียนรู้และการกลมกลืนทางสังคม (Learning and Socialization) ต่อการทุจริตเช่นศีลธรรมจริยธรรมศาสนา โอกาส การหาเหตุผลเข้าข้างตนเองความสามารถ และความกดดัน การทุจริตมีความยากที่จะกำจัดให้หมดไป เพราะต้องผ่านกระบวนการสามเสาหลัก ได้แก่ ๑) การหาเหตุผลเข้าข้างตนเอง ๒) การทำให้เป็นสถาบัน และ ๓) การขัดเกลากฎทางสังคม เสาหลักทั้งสามนี้เสริมสร้างซึ่งกันและกัน เพื่อสร้างวัฒนธรรมการทุจริตในระบบราชการในระดับมหภาค ระดับกลาง และระดับจุลภาคการทุจริตได้กลายเป็นวัฒนธรรมที่มีสถาบันที่ดีซึ่งมีความยืดหยุ่นในการตรวจจับการป้องกันและการบังคับใช้กระบวนการทำให้เป็นมาตรฐาน ทำให้เกิดการทุจริตไม่เกิดขึ้นจริง ทำให้ยากต่อการป้องกันและตรวจจับด้วยการใช้เหตุผลเข้าข้างตนเอง ความหมายเชิงแสดงนัยและโดยนัยของการทุจริตในฐานะการกระทำที่ชั่วร้าย และขัดต่อกฎหมาย จึงถูกสร้างขึ้นใหม่โดยผู้กระทำผิดให้กลายเป็นความหมายเชิงกำหนดว่าเป็น"การเบี่ยงเบนทางการบริหาร"

^๘ Kobis, N. (๒๐๑๘, January). *The Social Psychology of Corruption*. https://www.researchgate.net/publication/๓๒๒๔๗๖๕๕๒_The_Social_Psychology_of_Corruption

^๙ Budiati, L. (๒๐๒๐). Building the Integrity of Urban Development Planner through Corruption Risk Management and Assessment: Literature Review. *The Journal of Indo-nesia Sustainable Development Planning*, ๑(๑):๘๓-๑๐๔.

หรือ "การไม่ปฏิบัติตาม" ต่อกฎระเบียบ ตามกฎหมายทุกองค์กรโดยไม่มีข้อยกเว้น มีศักยภาพในการก่ออาชญากรรมเนื่องจากมีแนวโน้ม ที่จะก่ออาชญากรรมรวมถึงการทุจริตด้วยการทุจริตจะกลายเป็นเรื่องธรรมดา และฝังแน่น อยู่ในโครงสร้างและกระบวนการขององค์กร

นอกจากนี้ Budiati ได้กล่าวถึงกระบวนการจัดตั้งสถาบันทุจริตมีโครงสร้าง ประกอบด้วย ๓ ขั้นตอน ขั้นตอนที่ ๑ การตัดสินใจเบื้องต้นในการทุจริต ขั้นตอนที่ ๒ การปลูกฝังการทุจริตในโครงสร้างและกระบวนการขององค์กร และขั้นตอนที่ ๓ การทำให้แนวทางปฏิบัติทุจริตเป็นกิจวัตรกระบวนการทุจริต ทำให้เป็นสถาบัน มีดังนี้ (๑) การทุจริตไม่ใช่การกระทำที่น่ารังเกียจแต่เป็นรูปแบบหนึ่งของความภักดีต่อผู้บังคับบัญชาที่จำเป็นในระบบราชการ (๒) ทุจริตเป็นที่ยอมรับโดยสมาชิกขององค์กรและหรือสังคม และ (๓) การทุจริตเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติในการบริหารแบบปกติที่สามารถปฏิบัติได้เป็นประจำ การตัดสินใจได้โดยใช้ดุลยพินิจเมื่อเผชิญกับสถานการณ์ การบริหารที่ไม่ได้รับการควบคุมมีเหตุผลที่สามารถนำมาเป็นข้ออ้างในการทุจริตได้โดยไม่รู้สึกละอาย โดยสมาชิกขององค์กรและหรือสังคมจะกระตุ้นให้นักแสดงทำซ้ำและทำต่อไปและในขณะเดียวกันก็ดึงดูดนักแสดงหน้าใหม่ให้มีส่วนร่วมในเกม (Get Involved in the Game) การขยายทฤษฎีทุจริตและการทำให้เป็นมาตรฐานของการทุจริตได้มีผู้เสนอทฤษฎีของการเกิดการทุจริตสรุปได้ ดังนี้

Donald R. Cressey เสนอ ทฤษฎีสามเหลี่ยมการทุจริต (Fraud Triangle Theory) ประกอบด้วย องค์ประกอบ ๓ ประการ ได้แก่ ๑) ความกดดัน ๒) โอกาส และ ๓) การหาเหตุผลเข้าข้างตนเอง

David T.Wolf and Dana R. Hermanson ได้พัฒนา ทฤษฎีสี่มุมเหลี่ยมเพชรการทุจริต (Fraud Diamond Theory) มีองค์ประกอบ ๔ ประการ ได้แก่ ๑) แรงจูงใจ ๒) โอกาส ๓) การหาเหตุผล และ ๔) ความสามารถของผู้กระทำการทุจริต

Kassem & Higson, Georgios Vousinas เสนอ ทฤษฎี Fraud Pentagon โดยอิงจากบทบาทของสิ่งกระตุ้นและอัตราในการพิจารณาพฤติกรรมการทุจริตสิ่งกระตุ้นในรูปแบบของสิ่งจูงใจกลายเป็นแรงกดดันให้กระทำการทุจริต เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ทางการเงินและไม่ใช่ทางการเงิน

Georgias and Vousinas เสนอ ทฤษฎีหกเหลี่ยมการทุจริต มีคุณลักษณะเพิ่มเติมของ “การสมรู้ร่วมคิด” หมายถึง ข้อตกลงที่หลอกลวงระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปสำหรับฝ่ายหนึ่งที่ฉ้อโกงสิทธิ์ของบุคคลที่สาม (การสมรู้ร่วมคิดเสริมสร้างศักยภาพในการทุจริตและทำให้ยากต่อการป้องกันและตรวจพบ)

Alfaro and Mordt ได้ศึกษาเรื่องสูตรการต่อต้านการทุจริต (The Anti-Corruption Formula) พบว่า การทุจริตสามารถแปลเป็นสูตรได้ ดังนี้ การทุจริต = การผูกขาด + ดุลยพินิจ - ความโปร่งใส (Corruption = Monopoly + Discretion - Transparency) และเป็นไปได้ที่จะคิดว่าเป็นเกมแห่งความน่าจะเป็นที่ความเสี่ยงที่จะถูกค้นพบการทุจริตได้รับการประเมินเทียบกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่อาจได้รับจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ จึงชี้ให้เห็นว่าการทุจริตเป็นอาชญากรรมแห่งการคิดคำนวณ ดังนั้น การต่อต้านการทุจริตต้องอาศัยความเข้าใจว่าการทุจริตเป็น

ระบบไม่ใช้การทำธุรกรรมธรรมดาระหว่างคนสองคนในการทำเช่นนี้มีความจำเป็นต้องล้มล้างเครื่องหมายทางคณิตศาสตร์ของสมการ

๒.๔.๒.๒ แนวคิดการประเมินความเสี่ยงการทุจริต

หน่วยงานที่มีการบริหารความเสี่ยงการทุจริตจะช่วยให้เป็นหลักประกันในระดับหนึ่งว่าการดำเนินการของหน่วยงานจะไม่มีทุจริต หรือในกรณีที่พบกับการทุจริตที่ไม่คาดคิดโอกาสที่จะประสบกับปัญหาน้อยกว่าหน่วยงานอื่น หรือหากเกิดความเสียหายขึ้นก็จะเป็นความเสียหายน้อยกว่าหน่วยงานที่ไม่มีการบริหารความเสี่ยงการทุจริต เพราะได้มีการเตรียมการป้องกันล่วงหน้าไว้แล้ว

Transparency International : TI ซึ่งเป็นองค์กรจัดอันดับ ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ได้กล่าวว่า^{๑๐} การประเมินความเสี่ยงการทุจริตเป็นเครื่องมือ (วินิจฉัย) ที่พยายามระบุจุดอ่อนภายในระบบที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตได้โดยพื้นฐานแล้วการประเมินความเสี่ยงมีแนวโน้มที่จะเกี่ยวข้องการประเมินความน่าจะเป็นของการทุจริตในระดับหนึ่ง และ/หรือผลกระทบ (Impact) ที่เกิดขึ้น

TI ได้เผยแพร่ ผลการประเมิน ดัชนี CPI ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ (ค.ศ. ๒๐๒๔) เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘^{๑๑} ในปีนี้ได้ TI สะท้อนให้เห็นว่าการทุจริตเป็นภัยคุกคามสำคัญต่อการดำเนินการด้านสภาพภูมิอากาศการทุจริตเป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวให้เข้ากับผลกระทบที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของภาวะโลกร้อน การทุจริตทำลายสิ่งแวดล้อม ผู้คนจำนวนมากทั่วโลกต้องทนทุกข์กับผลกระทบร้ายแรงจากภาวะโลกร้อนเนื่องจากเงินทุนที่มุ่งหวังจะช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและปกป้องประชากรที่เปราะบางถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด ในขณะเดียวกัน การทุจริตในรูปแบบของอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมก็ขัดขวางนโยบายที่มุ่งแก้ไขวิกฤตสภาพอากาศและนำไปสู่ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

ความเสี่ยงด้านสินบนเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับสองฝ่ายมีทั้งผู้ให้ ผู้รับสินบน (เช่น เงินใต้โต๊ะ (Kickbacks) ของขวัญ (Gifts) การต้อนรับ (Hospitality) การบริจาค (Donations) ค่าอำนวยความสะดวก (Facilitation Payment) หรือ ผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ ที่คำนวณมูลค่าได้ สินบนเป็นรูปแบบหนึ่งของการทุจริตที่ถูกสำรวจอย่างต่อเนื่องซึ่งจัดทำโดยสหประชาชาติ หรือที่เรียกว่า วาระการพัฒนายั่งยืนปี ค.ศ. ๒๐๓๐ เป้าหมายการพัฒนายั่งยืน (SDGs) เป้าหมายย่อยที่ ๑๖.๕ (ลดการทุจริตและรับสินบน) การติดสินบนส่งผลให้ปริมาณและคุณภาพของบริการสาธารณะลดลง (เป้าหมาย ๑๖.๕) ตลอดจนการให้บริการที่ล่าช้า ยุ่งยาก ซับซ้อน ปัญหาขั้นตอนทางกฎหมายและกฎระเบียบที่ยุ่งยากซับซ้อน และใช้เวลานานเกินความจำเป็น หรือที่เรียกกันว่า red tape อาจเป็นทางเลือกให้มีการจ่ายเพื่อซื้อความเร็วการจ่ายเงินค่าอำนาจ

^{๑๐} https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Corruption_Risk_Assessment_Topic_Guide.pdf

^{๑๑} Transparency International. (๒๐๒๕). *Corruption is blocking process towards a sustainable world.* <https://www.transparency.org/en/cpi/๒๐๒๔> Transparency International. (๒๐๒๕). *Our work in Thailand.* <https://www.transparency.org/en/countries/thailand>

ความสะอาด หรือการสร้างสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย การประเมินความเสี่ยงจากการให้และรับสินบนสินบน และการทุจริต จึงเป็นการควบคุมการให้และรับสินบนตั้งแต่ต้นทาง

ฉวีวรรณ นิลวงศ์ (๒๕๖๗)^{๑๒} ได้ศึกษารูปแบบในการบริหารความเสี่ยง การทุจริต พบว่ามี ๓ รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ ๑ คือ การกระทำโดยตัวผู้ทุจริตเองโดยลำพังไม่เกี่ยวกับบุคคล ที่สอง.เป็นความเสี่ยงการทุจริตที่เกิดจากปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่ ๑) การยกยอกเบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ ๒) การเบิกจ่ายเงิน การดำเนินการด้านการเงินและการบัญชีที่เป็นเท็จ

มาตรการ หรือวิธีการจัดการความเสี่ยงการทุจริตรูปแบบที่ ๑ ด้วยการนำ หลักการสำคัญของการควบคุมภายในที่ดี (Internal Control) ตามมาตรฐาน Committee of Sponsoring Organizations of the Tread way Commission COSO (๒๐๑๓) มาประยุกต์ใช้ ดังนี้ ๑.๑) มีการจัดแบ่งส่วนงาน คือ การไม่ให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งคุมงานหรือปฏิบัติงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพียงคนเดียวตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดต้องแยกงาน.ด้านปฏิบัติการดูแลทรัพย์สิน และการอนุมัติรายการ การบันทึกบัญชี และการตรวจสอบภายในให้เป็นอิสระจากกันเพื่อให้มีการควบคุมสอบทานกันได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ให้มีการประสานงานที่ดีด้วย ๑.๒) มีระบบการควบคุมทางบัญชีที่ดีคือมีการอนุมัติ รายการบัญชี.คู่มือการบัญชีมีการควบคุมโดยงบประมาณและระบบต้นทุนที่เหมาะสมเพื่อรวบรวมข้อมูล ทางบัญชีเป็นไปอย่างถูกต้องเรียบร้อยสำหรับเอกสารประกอบรายการบัญชีและแบบพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องควรมีหมายเลขเรียงลำดับกำกับไว้ล่วงหน้าเพื่อให้สามารถควบคุมได้และใช้เป็นหลักฐาน ในการประมวลข้อมูลทางบัญชี ๑.๓) มีแนวทางปฏิบัติที่ดีโดยกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของ เจ้าหน้าที่แต่ละตำแหน่งไว้อย่างครบถ้วนเป็นลายลักษณ์อักษรตลอดจนวิธีปฏิบัติงาน การมอบหมาย หน้าที่การกำหนดนโยบายต่างๆเพื่อป้องกันความเข้าใจที่คาดเคลื่อน การโต้แย้งหรือปิดความรับผิดชอบ ของเจ้าหน้าที่ ๑.๔) ใช้เจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์ที่เหมาะสมกับความรับผิดชอบ ๑.๕) การตรวจโดยไม่มีแจ้งเตือนล่วงหน้า หรือ Surprise Check

รูปแบบที่ ๒ คือ ความเสี่ยงจากการกระทำที่เกี่ยวกับสองฝ่ายมีทั้งผู้ให้ ผู้รับสินบน มีรูปแบบของการให้และรับสินบน ดังนี้ ๑) เงินใต้โต๊ะ ๒) ค่าอำนวยความสะดวก ๓) ของขวัญ สินน้ำใจ การรับเลี้ยง และ ๔) ผลประโยชน์ที่สามารถคำนวณมูลค่าได้ เช่น ระบบอุปถัมภ์

มาตรการ หรือวิธีการจัดการความเสี่ยงการทุจริตรูปแบบที่ ๒ โดยการนำ หลักการที่สำคัญของ มาตรฐาน ISO37001 Anti-Bribery Management Systems หรือ ABMS ซึ่งเป็นมาตรฐานที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการต่อต้านการให้และรับสินบนมาใช้ ดังนี้ ๒.๑) การประเมินความเสี่ยงการทุจริต ต้องทำการวิเคราะห์บริบทขององค์กรเกี่ยวกับบทบาท ภารกิจอำนาจหน้าที่ขององค์กร ที่มีภารกิจงานที่มีการกระทำตามรูปแบบความเสี่ยงการทุจริต ประเภทที่ ๒ คือการกระทำที่เกี่ยวกับสองฝ่ายมีทั้งผู้ให้ ผู้รับสินบน ๒.๒) การจัดทำแผนการจัดการ

^{๑๒} ฉวีวรรณ นิลวงศ์. (๒๕๖๗). การพัฒนารูปแบบการบริหารความเสี่ยงการทุจริตของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. วารสารวิชาการและวิจัยสังคมศาสตร์, ๑๙ (๓), ๑๘๑-๑๙๖. <https://soo๕.tci-thaijo.org/index.php/JSSRA/article/view/๒๗๔๒๙๙/๑๘๓๖๙๙>

ความเสี่ยงการทุจริตที่มีการดำเนินการที่มุ่งเป้าที่มีความเสี่ยงและโอกาสการให้และรับสินบน ๒.๓) ผู้นำองค์กรประกาศนโยบาย แนวทางการต่อต้านการให้และรับสินบน ที่ได้มีการวางแผน ดำเนินการให้ผู้เกี่ยวข้องภายในถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และต่อสาธารณะอย่างทั่วถึง ๒.๔) การติดตาม ประเมินประสิทธิภาพของการจัดการ การต่อต้านการให้และรับสินบน ๒.๕) การปรับปรุง ความเหมาะสมความเพียงพออย่างต่อเนื่องของการจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบน

รูปแบบที่ ๓ คือ ความเสี่ยงการทุจริตจาก ๑) โครงการระดับนโยบาย เป็นโครงการที่ได้รับอนุมัติงบประมาณจากคณะรัฐมนตรี เช่น จากงบกลาง จากเงินกู้ การโอน เปลี่ยนแปลงงบประมาณการแปรรูป งบกระตุ้นเศรษฐกิจ เป็นต้น และ ๒) จากการบริหารกองทุน ในการประเมินความเสี่ยงการทุจริตให้มีการประเมินความเสี่ยง ที่นอกเหนือจากเจ้าหน้าที่รัฐอาจจะทำ การทุจริตแล้วยังต้องมีการประเมินความเสี่ยงถึงภาคส่วนต่าง ๆ ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น หน่วยงาน ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ประชาชน เป็นต้น ที่อาจมีการทุจริตเกิดขึ้น และจะส่งผลกระทบต่อ เป้าหมายความสำเร็จของโครงการได้ โดยให้ทำการถอดบทเรียนจากโครงการต่าง ๆ ในอดีต เพื่อลดโอกาสเกิดซ้ำ และกำหนดมาตรการป้องกันควบคุมความเสี่ยงการทุจริตให้มีความเหมาะสม และเพียงพอ และควรกำหนดให้ผู้ขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุน ทำการประเมินความเสี่ยง การทุจริต ประกอบการขอรับการสนับสนุนงบประมาณด้วย

บทที่ ๓ วิธีการพิจารณาศึกษา

รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การพัฒนาเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยครั้งนี้ เป็นการศึกษาด้านเชิงคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลการดำเนินการจากการประเมิน ITA ที่ผ่านมา ทั้งในด้านระเบียบวิธีการประเมิน การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย การจำแนกกลุ่มเป้าหมาย และขอบเขตการประเมินหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาการประเมิน ITA ให้เป็นไปตามหลักการวิจัยประเมินผลและเป็นไปตามมาตรฐานสากล รวมถึงสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย ในครั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว คณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ในคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา จึงได้กำหนดให้มีวิธีการดำเนินการศึกษา ดังนี้

๓.๑ การเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะอนุกรรมการได้กำหนดวิธีการจัดทำและการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

๓.๑.๑ ข้อมูลปฐมภูมิ (primary data)

๑) ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ และองค์การระหว่างประเทศ รวมถึงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ

๒) รับฟังข้อมูล ข้อเท็จจริง ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากผู้ชี้แจงผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานภาครัฐ ที่คณะอนุกรรมการได้มีการเชิญเข้าร่วมการประชุมเพื่อให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

๓) รับฟังข้อมูลจากการลงพื้นที่ศึกษาดูงานภายในประเทศที่ได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

๓.๑.๒ ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data)

- เอกสารการประชุมสัมมนา ข่าว บทความ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งประเด็นที่ได้ทำการศึกษา

๓.๒ การจัดทำและการวิเคราะห์ข้อมูล

คณะอนุกรรมการได้กำหนดวิธีการจัดทำและการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

๓.๒.๑ ข้อมูลทั่วไป

๑) ข้อมูล ข้อเท็จจริง และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการดำเนินงาน รวมถึงแนวทางการประเมินหรือวัดการทุจริตด้วยเครื่องมือการประเมินอื่น ๆ ทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศเพื่อประกอบการศึกษาเปรียบเทียบ

๒) ข้อมูลและความคิดเห็นที่ได้จากการรับฟังข้อมูลทั้งจากการเชิญเข้าร่วมการประชุมคณะอนุกรรมการเพื่อชี้แจง และการลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็น โดยรวบรวมประเด็นปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด และข้อเสนอแนะเพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล

๓.๒.๒ ผลการศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์

- ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพทั้งจากเอกสาร ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ และสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาเครื่องมือการประเมิน ITA เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย

๓.๓ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพจากการประชุม เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ การลงพื้นที่ศึกษาดูงาน การสำรวจความเห็น โดยได้นำข้อมูลที่ได้จากทุกแหล่งดังกล่าวมาวิเคราะห์เนื้อหาและจัดทำเป็นข้อสรุป

บทที่ ๔

ผลการพิจารณาศึกษาและบทวิเคราะห์

จากผลการศึกษาทบทวนเอกสารและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริต ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงการศึกษาทบทวนหลักเกณฑ์และเครื่องมือที่ใช้ในการประเมิน การทุจริตและการต่อต้านการทุจริตในสากล พบว่า การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ที่ดำเนินการ โดยสำนักงาน ป.ป.ช. มีความสอดคล้องกับมาตรการป้องกันการทุจริต (preventive measures) ตามที่ กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) โดยเฉพาะข้อ ๖๑ คือ การที่รัฐภาคีจะต้องดำเนินการประเมินการทุจริต การวิเคราะห์แนวโน้มการทุจริต และสถานการณ์ ที่เกิดอาชญากรรมเกี่ยวกับการทุจริต

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณารายละเอียดหลักเกณฑ์การประเมิน ITA และการกำหนด ข้อคำถามหรือประเด็นการประเมิน ITA พบว่า ยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการให้เป็นตามหลักการวิจัย ประเมินผล (evaluation research) และระเบียบวิธีวิจัยที่ส่งผลต่อความรัดกุมในการจัดเก็บข้อมูลและ ความน่าเชื่อถือต่อผลการประเมิน อีกทั้งประเด็นการประเมิน ITA ยังให้น้ำหนักกับการประเมินการทุจริต (corruption measurement) ค่อนข้างน้อย ขณะที่ความคาดหวังของสังคมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คาดหวังว่าผลการประเมิน ITA จะช่วยชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์การทุจริตได้อย่างเด่นชัด เพื่อนำไปสู่ การแก้ไขปัญหาและปราบปรามการทุจริตในอนาคต

ดังนั้น คณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปราม การทุจริตประพฤติมิชอบ จึงได้รวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและ องค์กรระหว่างประเทศ และรวบรวมข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ชี้แจง ผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานภาครัฐ ที่คณะอนุกรรมการได้มีการเชิญเข้าร่วมการประชุมเพื่อให้ข้อมูลและ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางการปรับปรุงพัฒนา หลักเกณฑ์และเครื่องมือการประเมิน ITA ในอนาคต ดังนี้

๔.๑ การกำหนดจุดมุ่งหมายและผลลัพธ์ของการประเมิน ITA

ในการพัฒนาหลักเกณฑ์และเครื่องมือการประเมินผลขึ้นนั้น ขั้นตอนแรกที่มีความสำคัญ จำเป็นอย่างยิ่งคือการกำหนดจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ และเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้ จากการประเมินให้ชัดเจน ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดชื่อและรายละเอียดอื่น ๆ ของหลักเกณฑ์ การประเมิน และควรมีการสื่อสารให้ชัดเจนว่าหลักเกณฑ์การประเมินที่กำหนดขึ้นดำเนินไปเพื่ออะไร และมีเหตุผลความจำเป็นใดถึงต้องดำเนินการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

หลักการประเมินผล	ข้อค้นพบเกี่ยวกับ ITA	ข้อเสนอแนะ
<p>๑) การกำหนดจุดมุ่งหมายให้ชัดเจน</p> <p>หลักเกณฑ์และเครื่องมือควรระบุถึงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาหลักเกณฑ์การประเมินนี้ขึ้นว่าทำไปเพื่ออะไร และมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างไร เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> - เพื่อติดตามและประเมินสถานการณ์การทุจริตตามช่วงเวลา (Corruption measurement) - เพื่อประเมินสถานการณ์การทุจริตในแต่ละรูปแบบ/มูลค่า (การเรียกรับสินบน/การเอื้อประโยชน์/การยกยอกเงิน/การขัดกันแห่งผลประโยชน์) - เพื่อประเมินประสิทธิภาพของนโยบายและกฎหมายการต่อต้านการทุจริต (Anti-corruption measurement) เช่น กฎหมายการเปิดเผยข้อมูล กฎหมายเกี่ยวกับธรรมาภิบาลและจริยธรรม ฯลฯ โดยนำผลที่ได้มาพัฒนากลยุทธ์และนโยบายต่อต้านการทุจริตใหม่ - เพื่อรับรองการปฏิบัติตามกรอบกฎหมายการต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศ 	<p>หลักเกณฑ์การประเมิน ITA ที่กำหนดขึ้นและได้มีการสื่อสารต่อสาธารณชนยังมีทิศทางที่ไม่ชัดเจนว่ามีจุดมุ่งหมายในด้านใดในการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริต หากพิจารณาจากตัวชี้วัดและข้อคำถามการประเมินจะเห็นได้ว่ามีความครอบคลุมในหลายด้าน แต่ไม่สามารถระบุถึงสถานการณ์หรือผลการดำเนินการได้อย่างชัดเจนทั้งหมดในทุกด้าน เช่น</p> <p>๑) ในด้านการประเมินสถานการณ์หรือเหตุการณ์การทุจริตที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้มาติดต่อหรือรับบริการได้มีประสบการณ์ด้วยตนเอง ในแบบวัด IIT และ EIT แต่ไม่มีความรัดกุมทางวิชาการในการจัดเก็บข้อมูลทั้งในด้านวิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลและการกำหนดกลุ่มตัวอย่าง ส่งผลให้การอธิบายและยืนยันข้อมูลสถานการณ์การทุจริตของแต่ละหน่วยงานที่สะท้อนผ่านการประเมิน ITA ไม่สามารถยืนยันถึงปรากฏการณ์ดังกล่าวได้จริง อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับสถิติเรื่องร้องเรียนการทุจริตหรือสถิติของศาลอาญาคดีทุจริต รวมถึงค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ด้วย</p> <p>๒) ด้านการประเมินการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ มีการประเมินการเปิดเผยข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงานในด้านการบริหารงาน งบประมาณ การบริหารทรัพยากรบุคคล และการดำเนินการต่อต้านการทุจริต โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้าง</p>	<p>๑) ควรมีการกำหนดจุดมุ่งหมายของการประเมิน ITA ให้ชัดเจนว่าเป็นเครื่องมือที่มีจุดมุ่งหมายเพื่ออะไร และประเมินผลในเรื่องใด และควรมีการจำแนกผลการประเมินสถานการณ์การทุจริต (Corruption measurement) กับผลการประเมินการดำเนินงานต่อต้านการทุจริต (Anti-corruption measurement) ออกจากกันให้ชัดเจน เพื่อป้องกันความสับสนของสาธารณชนที่มีต่อผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานภาครัฐ</p> <p>๒) ควรมีการปรับปรุงและพัฒนาหลักเกณฑ์ ข้อคำถาม และกระบวนการจัดเก็บข้อมูลการประเมิน ITA ใหม่ทั้งในเชิงคุณภาพของหลักเกณฑ์และในเชิงการนำข้อมูลไปใช้ดำเนินการต่อ เพื่อให้จุดมุ่งหมายที่กำหนดสามารถบรรลุผลได้จริง หรือเพื่อให้ผลการประเมิน ITA เป็นผลการประเมินที่สามารถยืนยันสถานการณ์นั้น ๆ ได้จริง</p> <p>๓) ควรระบุชื่อการประเมิน ชื่อเครื่องมือ ชื่อตัวชี้วัด และชื่อระดับผลการประเมินให้สอดคล้องตามประเด็นการประเมินจริง เพื่อป้องกันความสับสนของสาธารณชนที่มีต่อผลการประเมิน</p>

หลักการประเมินผล	ข้อค้นพบเกี่ยวกับ ITA	ข้อเสนอแนะ
	<p>ความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นจุดประสงค์ที่ดีและสอดคล้องกับแนวทางการป้องกันการทุจริต อีกทั้งยังก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงพัฒนาในหน่วยงานภาครัฐพอสมควร อย่างไรก็ตาม การจะทำให้จุดมุ่งหมายนี้บรรลุได้นั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญอีก ๒ ประการ คือ</p> <p>(๑) คุณภาพของชุดข้อมูลที่เปิดเผย มีความละเอียดและมีความสัมพันธ์กับทิศทางแนวโน้มการทุจริตของหน่วยงานแต่ละประเภทหรือไม่ และ</p> <p>(๒) การนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการต่อต้านการทุจริตของหน่วยงานหรือภาคส่วนต่าง ๆ มีหรือไม่ และตรงตามความต้องการข้อมูลที่สำคัญจำเป็นในการตรวจสอบหรือต่อต้านการทุจริตหรือไม่</p> <p>๓) ในด้านการประเมินการป้องกันการทุจริตหรือธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้หน่วยงานมีการดำเนินการหรือมีการจัดโครงการ/กิจกรรมเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตาม การจะบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์สถานการณ์/รูปแบบการทุจริตของหน่วยงานแต่ละประเภท และชี้แนะทิศทางการออกแบบแนวทางการป้องกันการทุจริตของหน่วยงานแต่ละประเภท รวมถึงควรมีการ</p>	

หลักการประเมินผล	ข้อค้นพบเกี่ยวกับ ITA	ข้อเสนอแนะ
	<p>ประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการดังกล่าวด้วย</p> <p>นอกจากนี้ จากการสอบถามความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ได้มีการชี้แจงและส่งข้อมูลให้คณะอนุกรรมการฯ ยังได้มีการสะท้อนว่า การขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันการทุจริตผ่านกระบวนการประเมิน ITA จะประสบผลสำเร็จได้จริงก็ต่อเมื่อหน่วยงานภาครัฐสามารถแปลงนโยบายการต่อต้านการทุจริตไปสู่การปฏิบัติที่สอดคล้องกับสถานการณ์และบริบทของหน่วยงานตนเองได้อย่างเป็นรูปธรรม ชัดเจน และมีการติดตามควบคุม และประเมินผลเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่อง</p>	
<p>๒) การกำหนดผลลัพธ์หรือผลสัมฤทธิ์ที่จะได้จากการประเมิน</p> <p>ควรมีการกำหนดเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่จะได้จากการดำเนินการประเมินผล โดยแบ่งออกเป็น ๓ ระยะ คือ ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เช่น การนำผลการประเมินไปใช้ในการปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายหรือภาคประชาชน การปรับปรุงการควบคุมภายใน เพิ่มความโปร่งใสในการทำธุรกรรมกับหน่วยงานภาครัฐ การลดโอกาสการทุจริตในภาครัฐ ฯลฯ</p>	<p>๑) การประเมิน ITA ได้ถูกกำหนดเป้าหมายโดยคณะกรรมการจัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งได้มีการกำหนดค่าเป้าหมายเป็นระดับคะแนนและสัดส่วนของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องผ่านระดับคะแนนตามที่กำหนด ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๘๐ ซึ่งในปัจจุบันสามารถผลักดันให้บรรลุค่าเป้าหมายในภาพรวมของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติฯ (คะแนนเฉลี่ย ITA ของหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ) ได้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว อย่างไรก็ตาม ในค่าเป้าหมายรายตัวชี้วัดที่ ๑.๓</p>	<p>๑) เสนอให้มีการกำหนดเป้าหมายและผลลัพธ์ที่จะได้จากการประเมิน ITA ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การทุจริตหรือการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ชัดเจน โดยกำหนดเป็นเป้าหมายและผลลัพธ์ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เช่น อัตราการติดสินบน (ร้อยละของเจ้าหน้าที่รัฐที่เรียกรับสินบน), ร้อยละของคดีทุจริตที่ถูกสอบสวนเทียบกับจำนวนที่ถูกรายงาน, การรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับการทุจริต</p>

หลักการประเมินผล	ข้อค้นพบเกี่ยวกับ ITA	ข้อเสนอแนะ
	<p>ร้อยละของหน่วยงานที่ต้องผ่าน ๘๕ คะแนนในแต่ละปี ยังไม่สามารถบรรลุได้ตามเป้าหมายที่กำหนด</p> <p>๒) จากการให้ข้อมูลโดยหน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องต่อคณะอนุกรรมการฯ ในประเด็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการประเมิน ITA พบว่าการประเมิน ITA ได้ส่งผลให้เกิดการดำเนินการ/การจัดโครงการกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่ส่งผลต่อการป้องกันการทุจริตไม่ให้เกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ</p> <p>๓) ในด้านการกำหนดเป้าหมายหรือผลลัพธ์ความเปลี่ยนแปลงของการต่อต้านการทุจริตหรือผลลัพธ์ (outcome) ที่มีต่อปัญหาการทุจริตที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งในระดับประเทศ ระดับพื้นที่ ระดับภาคส่วน หรือระดับองค์กร และไม่ว่าจะในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ยังไม่ได้มีการระบุไว้ใน การประเมิน ITA ส่งผลให้การขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตผ่านโครงการประเมิน ITA ขาดทิศทางที่ชัดเจน</p>	<p>(ผลสำรวจความคิดเห็น), การปฏิบัติตามกฎหมายต่อต้านการทุจริตและนโยบายต่อต้านการทุจริต, ประสิทธิภาพของการนำผลการประเมินไปใช้ในการต่อต้านการทุจริต, เป็นต้น</p> <p>๒) เสนอให้มีการกำหนดตัวชี้วัดความเปลี่ยนแปลงของเป้าหมายและผลลัพธ์ที่กำหนดขึ้นในแต่ละระยะ</p> <p>๓) เสนอให้มีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดการนำข้อมูลและผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ</p> <p>๔) เสนอให้มีการนำเป้าหมายและผลลัพธ์ที่กำหนดขึ้นไปใช้ประกอบการพิจารณาเสนอปรับค่าเป้าหมายและตัวชี้วัดเกี่ยวกับการประเมิน ITA ในแผนงานระดับต่าง ๆ</p>
<p>๓) การกำหนดระยะเวลาและทรัพยากรที่ใช้ในการประเมินที่สอดคล้องกับการได้มาซึ่งผลการประเมินที่มีคุณภาพและแม่นยำ</p> <p>๓.๑) การกำหนดกรอบเวลา (Timeframe) ในการจัดเก็บข้อมูล</p>	<p>- ในด้านการกำหนดกรอบระยะเวลาการประเมิน ITA ได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการประเมินเป็นประจำทุกปี โดยทุกประเด็นคำถามจะมีการจัดเก็บข้อมูลใหม่เป็นประจำทุกปี และจัดเก็บจากกลุ่มผู้ตอบรายใหม่ที่</p>	<p>๑) เสนอให้มีการวิเคราะห์ทรัพยากรที่สำคัญจำเป็นต่อการดำเนินการและจัดทำแผนการจัดหาทรัพยากรระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว</p> <p>๒) เสนอให้มีการกำหนด</p>

หลักการประเมินผล	ข้อค้นพบเกี่ยวกับ ITA	ข้อเสนอแนะ
<p>สามารถจำแนกเป็นข้อมูลที่ต้องเก็บเป็นประจำทุกปี (กระบวนการงานที่ดำเนินการซ้ำเป็นประจำทุกปี) หรือข้อมูลที่สามารถจัดเก็บได้ทุก ๒ ปี (เช่น ภาพลักษณ์การรับรู้ที่เปลี่ยนแปลง หรือความเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรม)</p> <p>๓.๒) การกำหนดทรัพยากรที่ใช้ในการประเมิน ควรมีการวิเคราะห์ทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินการประเมินผล เพื่อให้ได้มาซึ่งผลการประเมินที่มีความรัดกุมทางวิชาการ และน่าเชื่อถือ เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> - ด้านทรัพยากรบุคคล: มีผู้เชี่ยวชาญด้านการต่อต้านการทุจริต ด้านการวิเคราะห์ข้อมูล ด้านกฎหมาย ด้านการตรวจสอบงบประมาณ/การบัญชี และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ในการดูแลระบบเป็นการเฉพาะ เป็นต้น - ด้านงบประมาณ: มีงบประมาณสำหรับการจัดเก็บข้อมูล แบบสำรวจ และการตรวจสอบความถูกต้องของกระบวนการประเมินผล รวมถึงค่าใช้จ่ายในการจ้างที่ปรึกษาภายนอก - ด้านเทคโนโลยีและเครื่องมือ: มีซอฟต์แวร์หรือแพลตฟอร์มที่เหมาะสมกับการวัดการทุจริต รวมถึงการนำ AI มาใช้ในกระบวนการตรวจ/ประเมิน 	<p>ไม่ได้มีความเชื่อมโยงกับปีที่ผ่านมา</p> <ul style="list-style-type: none"> - ในด้านการใช้ทรัพยากรและการบริหารจัดการทรัพยากรการประเมิน ITA ได้มีการกำหนดไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะ - จากการสอบถามและชี้แจงข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่า ในด้านทรัพยากรบุคคลที่ใช้ในการประเมิน ITA ในปัจจุบัน ประกอบด้วย ข้าราชการและบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก โดยมีผู้เชี่ยวชาญจากภาควิชาการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการประเมินน้อยมาก ขณะที่ผู้เชี่ยวชาญจากภาคเอกชน ภาค IT ภาคประชาสังคม และองค์กรระหว่างประเทศ ไม่ปรากฏข้อมูลการมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมิน ซึ่งส่งผลทั้งในด้านการพัฒนากระบวนการประเมิน ความน่าเชื่อถือของผลการประเมิน และการนำข้อมูลผลการประเมินไปใช้โดยภาคส่วนต่าง ๆ 	<p>ทรัพยากรบุคคลที่ครอบคลุมภาคส่วนต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น เพื่อให้กระบวนการประเมินผลมีความรัดกุม ผลการประเมินที่ได้มีความน่าเชื่อถือ และมีการนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต</p> <p>๓) เสนอให้มีคณะบุคคลที่ ๓ ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญหรือคณะที่ปรึกษาร่วมดำเนินการประเมินผล หรือร่วมตรวจสอบรับรองกระบวนการประเมินผล เพื่อให้ผลการประเมินที่ได้มีความน่าเชื่อถือ ได้รับการยอมรับทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ</p> <p>๔) เสนอให้มีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศใหม่ โดยศึกษาแนวทางการนำ AI มาใช้ในกระบวนการประเมินผล หรือการตรวจจับแนวโน้มสถานการณ์การทุจริต ตลอดจนนำไปใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อป้องกันการทุจริต</p>

๔.๒ การกำหนดกลุ่มเป้าหมายและขอบเขตการประเมิน ITA

การกำหนดกลุ่มเป้าหมายและขอบเขตการประเมิน รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประเมินผลให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับบริบทของหน่วยงานที่จะดำเนินการวัดผลนั้น เป็นขั้นตอนสำคัญที่จะช่วยให้ผลการประเมินที่ได้สะท้อนถึงสถานการณ์และผลลัพธ์ในประเด็นที่จะดำเนินการประเมินผลได้อย่างแม่นยำ นอกจากนี้ ยังสัมพันธ์กับการกำหนดกรอบแนวคิด ตัวชี้วัด และประเด็นที่จะดำเนินการประเมินผลด้วย โดยมีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาทบทวน ดังนี้

หลักการประเมินผล	ข้อค้นพบเกี่ยวกับ ITA	ข้อเสนอแนะ
<p>๑) การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย</p> <p>ควรมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายการประเมินและสื่อสารกับสาธารณะให้ชัดเจนว่า ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายใดบ้าง เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> - การกำหนดระดับของหน่วยงานภาครัฐที่จะทำการประเมินให้ชัดเจนและสอดคล้องกับประเด็นข้อคำถามการประเมิน อาทิ <ul style="list-style-type: none"> • ระดับประเทศ • ระดับภูมิภาค • ระดับภาคส่วน (ภาคการศึกษา/การเงิน/นโยบาย/บริการสาธารณะ/ อนุมัติอนุญาต/บังคับใช้กฎหมาย/กระบวนการยุติธรรม/ ฯลฯ • ระดับองค์กร • ระดับโครงการที่มีความเสี่ยง - การจำแนกประเภทของหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินตามภารกิจหรือบริการสาธารณะของหน่วยงาน อาทิ ด้านการอนุมัติอนุญาต การสาธารณสุข การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น 	<ul style="list-style-type: none"> - การประเมิน ITA มีกำหนดกลุ่มเป้าหมายการประเมินเป็นหน่วยงานภาครัฐในระดับสำนักงานหรือหน่วยงานธุรการ ขณะที่กลไกการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐล้วนมีความเชื่อมโยงตามโครงสร้างการบังคับบัญชากับฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายนโยบายซึ่งไม่สามารถแยกขาดกันได้ - การกำหนดระดับของการประเมินให้ชัดเจนจะส่งผลต่อการออกแบบข้อคำถามและวิธีการจัดเก็บข้อมูล เช่น ข้อคำถามในประเด็นเรื่องสินบนอาจไม่เหมาะกับการจัดเก็บข้อมูลในระดับหน่วยงานท้องถิ่นเนื่องจากผู้ให้ข้อมูลอาจมีความกังวลถึงผลกระทบที่จะตามมาจากการให้ข้อมูลสถานการณ์การทุจริตในพื้นที่อยู่อาศัยของตนเอง เป็นต้น - การกำหนดประเภทของหน่วยงานภาครัฐ (จำแนกภาคส่วน) ให้เหมาะสมกับข้อคำถามการประเมินจะส่งผลต่อการได้มาซึ่งผลการประเมินที่มีความสอดคล้องกับประเด็นการทุจริตในการดำเนินงานจริง 	<p>๑) เสนอให้มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายการประเมินให้ชัดเจนว่าครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐตั้งแต่ระดับนโยบายถึงระดับปฏิบัติ</p> <p>๒) เสนอให้มีการปรับปรุงพัฒนาประเด็นการประเมินให้สอดคล้องกับการจัดเก็บข้อมูลหน่วยงานภาครัฐแต่ละระดับและแต่ละประเภทบริการภารกิจ</p>

หลักการประเมินผล	ข้อค้นพบเกี่ยวกับ ITA	ข้อเสนอแนะ
<p>๒) การกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักของการประเมิน (Key Stakeholders)</p> <p>ควรมีการกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักที่เป็นผู้ให้ข้อมูลเพื่อให้มั่นใจในความถูกต้อง และกำหนดผู้ใช้ข้อมูลจากผลการประเมินเพื่อให้ผลการประเมินที่ได้ถูกนำไปใช้โดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตอย่างประสิทธิภาพ เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> - การนำข้อมูลไปใช้โดยหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต - การนำข้อมูลไปใช้ในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนหรือเครือข่ายเฝ้าระวังการทุจริต - การนำข้อมูลไปใช้ในการกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมืองหรือผู้กำหนดนโยบาย - การนำข้อมูลไปใช้เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ภาคเอกชน เป็นต้น 	<ul style="list-style-type: none"> - การประเมิน ITA มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ให้ข้อมูลที่กว้างและวิธีการจัดเก็บข้อมูลจากกลุ่มบุคคลเหล่านั้นยังไม่รัดกุมเพียงพอ อีกทั้งยังมีข้อสังเกตว่าขาดการให้ข้อมูลโดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่อต้านการทุจริต - การประเมิน ITA มีการกำหนดผู้ใช้ข้อมูลและการวางแผนส่งต่อข้อมูลให้แก่ผู้ใช้ข้อมูลที่แคบ โดยปัจจุบันผู้ใช้ข้อมูลหลักของการประเมิน ITA คือ หน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมิน ITA ซึ่งการใช้งานข้อมูลผลการประเมิน ITA ส่วนใหญ่จะเป็นการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานเพื่อยกระดับค่าคะแนน โดยเฉพาะในด้านการเปิดเผยข้อมูล OIT <p>ขณะที่การนำผลการประเมินไปใช้ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตโดยฝ่ายการเมือง ฝ่ายนโยบาย ตลอดจนหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการทุจริต ไม่ได้มีการส่งต่อข้อมูลเพื่อให้เกิดการนำไปใช้อย่างเป็นระบบ</p> <ul style="list-style-type: none"> - นอกจากนี้ ในด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตโดยภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม ก็ไม่ได้มีการกำหนดวิธีการส่งต่อข้อมูลและประสานความร่วมมือในการนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์เช่นกัน 	<p>๑) เสนอให้มีการกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักของการประเมิน ITA ใหม่ ให้ครอบคลุมและรัดกุมทั้งในส่วนของผู้ให้ข้อมูลและผู้ใช้ข้อมูล</p> <p>๒) เสนอให้มีการประสานกับกลุ่มผู้ใช้ข้อมูลเพื่อกำหนดข้อตกลงหรือแผนความร่วมมือในการนำข้อมูลไปใช้ในการต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องในระยะยาว รวมถึงกำหนดกลไกการรายงานผลการใช้ข้อมูลที่ชัดเจนและเป็นระบบ</p>

๔.๓ การกำหนดกรอบแนวคิดการประเมิน ITA (conceptual framework)

การกำหนดกรอบแนวคิดการประเมิน ITA โดยภายหลังจากที่ได้มีการพิจารณาทบทวน จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการประเมินให้ชัดเจนแล้ว ลำดับถัดไปคือการกำหนดกรอบแนวคิดการประเมินและตัวชี้วัดที่สามารถวัดผลได้ตามเป้าหมายการประเมินที่กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็น ระดับการทุจริตหรือระบุแนวโน้มของการทุจริต หรือการประเมินประสิทธิภาพของมาตรการต่อต้านการทุจริตก็ตาม ซึ่งผลการประเมินที่ได้จะช่วยในการติดตามสถานการณ์ ความคืบหน้า แนวโน้ม และช่วยในการตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูลเพื่อรับมือกับการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีองค์ประกอบสำคัญ

หลักการประเมินผล	ข้อค้นพบเกี่ยวกับ ITA	ข้อเสนอแนะ
<p>๑) การทบทวนพฤติการณ์การทุจริตที่มีความเสี่ยงสูงในหน่วยงานภาครัฐ (corruption prone areas)</p> <p>การทบทวนและรวบรวมข้อมูลพฤติการณ์การทุจริตของหน่วยงานภาครัฐแต่ละประเภทที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะช่วยให้การกำหนดประเด็นการประเมินและการนำข้อมูลผลการประเมินไปใช้ในการกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตหรือการปราบปรามการทุจริตสามารถดำเนินการได้อย่างตรงจุดและก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นได้ ดังนั้นจึงควรมีการทบทวนนิยามและระบุถึงพฤติการณ์การทุจริตแต่ละลักษณะ/รูปแบบให้ชัดเจน เช่น การเรียกรับสินบน (bribery) การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ (abuse of function) การเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง</p>	<p>จากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับการประเมิน ITA พบว่าได้มีการทบทวนพฤติการณ์การทุจริตในขั้นตอนเริ่มต้นของการริเริ่มพัฒนาเครื่องมือการประเมิน ITA อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินการประเมิน ITA อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ยังไม่พบเอกสารที่มีการระบุถึงการทบทวนพฤติการณ์การทุจริต และความเชื่อมโยงของสถิติค่ากล่าวหาหรือเรื่องร้องเรียนการทุจริตที่มีต่อการกำหนดตัวชี้วัดและประเด็นข้อคำถามในการประเมิน ITA</p>	<p>การกำหนดประเด็นการประเมิน ITA ที่ไม่ได้มีการเชื่อมโยงกับสถานการณ์การทุจริตในปัจจุบัน ซึ่งสะท้อนผ่านสถิติค่ากล่าวหาหรือเรื่องร้องเรียนการทุจริตทั้งจากแหล่งข่าวปิดและแหล่งข่าวเปิด อาจส่งผลให้การขับเคลื่อนการประเมิน ITA เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตสำคัญของประเทศไทย ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างตรงจุดที่มีความสำคัญเร่งด่วน โดยเฉพาะที่กระทบต่อประชาชนและกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติที่สะท้อนผ่านดัชนีการรับรู้การทุจริต ดังนั้น จึงเสนอให้มีการทบทวนนิยาม/พฤติการณ์การทุจริตและความเสี่ยงการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน</p> <p>โดยในส่วนของ การทบทวนนิยาม/พฤติการณ์การทุจริต</p>

หลักการประเมินผล	ข้อค้นพบเกี่ยวกับ ITA	ข้อเสนอแนะ
<p>(nepotism and favoritism) การยกยอกเงินและทรัพย์สิน ของราชการ (fraud and embezzlement) การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (conflict of interest) ฯลฯ</p> <p>ทั้งนี้ การระบุพฤติการณ์และ นิยามการทุจริตควรมีความเป็น สากล เพื่อให้สามารถนำข้อมูล ไปใช้เทียบเคียงกับผลการ ประเมินในระดับสากลได้ และ สามารถนำไปใช้ในการสื่อสาร และขับเคลื่อนกับองค์กร ระหว่างประเทศได้</p>		<p>รูปแบบต่าง ๆ สามารถ รวบรวมได้จากสถิติ คำกล่าวหาและเรื่องร้องเรียน การทุจริตของหน่วยงาน บังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้อง รวมถึงนิยามของ องค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสำนักงานว่าด้วย ยาเสพติดและอาชญากรรม แห่งสหประชาชาติ (UNODC) ซึ่งได้มีการกำหนดนิยามของ พฤติการณ์การทุจริตรูปแบบ ต่าง ๆ ไว้เพื่อให้รัฐภาคี สามารถดำเนินการ เปรียบเทียบผลการประเมิน สถานการณ์การทุจริตได้อย่าง สอดคล้องตรงกัน</p> <p>การทบทวนนิยาม/พฤติการณ์ การทุจริตในส่วนนี้ มีส่วน สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อ การกำหนดตัวชี้วัดและข้อ คำถามที่สอดคล้องกับ สถานการณ์ทุจริตจริง (High- Risk Areas and Processes) โดยจะต้องสามารถระบุข้อมูล สำคัญอย่างน้อย ๔ ประเด็น ดังนี้</p> <p>(๑) รูปแบบการทุจริตที่ ปรากฏในปัจจุบันมีอะไรบ้าง สัดส่วนเท่าใด</p> <p>(๒) ใครบ้างที่เกี่ยวข้องกับ การทุจริตในแต่ละรูปแบบ</p> <p>(๓) การทุจริตแต่ละรูปแบบ เกิดขึ้นในกระบวนการงานใดและ</p>

หลักการประเมินผล	ข้อค้นพบเกี่ยวกับ ITA	ข้อเสนอแนะ
		<p>ภารกิจใด</p> <p>(๔) สาเหตุของการเกิดการทุจริตแต่ละรูปแบบ อาทิ ขาดการกำกับดูแลภายในที่ดี ขาดการเปิดเผยข้อมูล ปัญหาเชิงโครงสร้าง หรือบรรทัดฐานทางสังคม (social norm) ฯลฯ</p> <p>นอกจากนี้ ควรมีการระบุถึงสถานการณ์ความเสี่ยงการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน สำหรับใช้ประกอบการกำหนดตัวชี้วัดและประเด็นการประเมินผลการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริต ซึ่งจะช่วยให้การขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันการทุจริต สามารถดำเนินการได้ในประเด็นที่มีความสำคัญเร่งด่วน และมีความเสี่ยงต่อการทุจริตสูงจริง</p>
<p>๒) การกำหนดวัตถุประสงค์ของตัวชี้วัดและเครื่องมือการประเมิน</p> <p>ควรมีการจำแนกให้ตัวชี้วัดและประเด็นการวัดผลให้ชัดเจนว่าเป็นการวัดผลเพื่ออะไร โดยสามารถจำแนกได้เป็น ๓ รูปแบบ ดังนี้</p> <p>(๑) เพื่อการวัดผล (Measurement) เช่น วัดระดับการทุจริตในองค์กร ภาคส่วน หรือประเทศ หรือ</p>	<p>การกำหนดตัวชี้วัดและประเด็นการประเมิน ITA เป็นการวัดผล (Measurement) ใน ๓ ด้านหลักคือ</p> <p>(๑) ด้านการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลในมิติต่าง ๆ</p> <p>(๒) ด้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน</p> <p>(๓) ด้านการเปิดเผยข้อมูลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด</p> <p>ทั้งนี้ เมื่อได้ข้อมูลจากการวัดผลเป็นค่าคะแนนในแต่ละประเด็นการประเมินและตัวชี้วัดแล้ว สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการนำ</p>	<p>๑) เสนอให้มีการจำแนกวัตถุประสงค์ของการวัดผลให้ชัดเจนและระบุลงในคู่มือการประเมิน</p> <p>๒) เสนอให้มีการศึกษาแนวทางการพัฒนาข้อคำถามที่สามารถติดตามความเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านสถานการณ์การทุจริต หรือการดำเนินงานต่อด้านการทุจริตระหว่างปีด้วย โดยต้องมีการกำหนดวิธีการจัดเก็บ</p>

หลักการประเมินผล	ข้อค้นพบเกี่ยวกับ ITA	ข้อเสนอแนะ
<p>วัดการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด</p> <p>(๒) เพื่อการติดตาม (Monitoring) เช่น วัดความเปลี่ยนแปลงของระดับการทุจริตตามช่วงเวลา</p> <p>(๓) เพื่อการประเมิน (Evaluation) เช่น ประเมินประสิทธิภาพของการดำเนินการตามนโยบายและโครงการต่อต้านการทุจริต</p>	<p>ผลที่ได้ไปใช้ในการประเมินผลเบื้องต้น (Evaluation) โดยนำผลคะแนนที่ได้จากการวัดผลมาวิเคราะห์และตีความขึ้นพื้นฐานและให้ข้อเสนอแนะเพื่อการยกระดับ</p> <p>อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลเอกสารไม่ปรากฏการกำหนดตัวชี้วัดและประเด็นการประเมินที่มีลักษณะการติดตาม (Monitoring) ความเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ข้ามปีประเมิน</p>	<p>ข้อมูลในประเด็นดังกล่าวนี้ อย่างไรก็ตาม</p>
<p>๓) การกำหนดตัวชี้วัดและประเด็นการประเมิน</p> <p>การกำหนดตัวชี้วัดและประเด็นการประเมินการทุจริตหรือการต่อต้านการทุจริต แบ่งออกเป็น ๓ รูปแบบคือ</p> <p>(๑) ตัวชี้วัดการรับรู้ (Perception-Based Indicators) ซึ่งโดยทั่วไปจะสำรวจการรับรู้และความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญหรือสาธารณชน เช่น การสำรวจการรับรู้การทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ, การสำรวจความเชื่อมั่นที่มีต่อหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาการทุจริต, การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความจำเป็นในการติดสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น</p> <p>(๒) ตัวชี้วัดประสบการณ์ (Experience-Based Indicators) เก็บข้อมูลจาก</p>	<p>การประเมิน ITA มีการกำหนดตัวชี้วัดและประเด็นการประเมินครอบคลุมทั้ง ๓ รูปแบบ โดยส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Evidence-Based Indicators) จากการเปิดเผยข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน รองลงมาคือตัวชี้วัดประสบการณ์ (Experience-Based Indicators) และตัวชี้วัดการรับรู้ (Perception-Based Indicators) ซึ่งปรากฏในแบบวัด IIT และ EIT ตามลำดับ ทั้งนี้ ไม่ปรากฏการนำข้อมูลสถิติคำกล่าวหา หรือเรื่องขี้มูลความผิด หรือคำพิพากษาของศาล รวมถึงรายงานผลการตรวจสอบภายในของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนเรื่องร้องเรียนการทุจริตจากผู้รับบริการ ภาคประชาชน และสื่อมวลชน (whistleblower data) มาใช้ในกระบวนการประเมินผล</p> <p>นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมิน ITA ยังได้ให้ความเห็นต่อคณะอนุกรรมการฯ ว่า การกำหนดประเด็นการประเมิน ITA ไม่สอดคล้องกับบริบทของระบบราชการไทย เนื่องจาก</p>	<p>จากการรับฟังความคิดเห็นและการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า การประเมิน ITA ยังขาดพร่องในการประเมินสถานการณ์การทุจริตอย่างรัดกุม และขาดการให้ความสำคัญกับการนำสถานการณ์/เหตุการณ์การทุจริตที่ปรากฏขึ้นจริงมาใช้ในการออกแบบตัวชี้วัดและประเด็นการประเมิน เช่น สถิติเรื่องร้องเรียนการทุจริต หรือสถิติคดีที่เข้าสู่การพิจารณาและพิพากษาในชั้นศาล เป็นต้น</p> <p>ดังนั้น จึงเสนอให้มีการกำหนดตัวชี้วัดและรูปแบบการประเมินการทุจริตหรือการต่อต้านการทุจริตที่สอดคล้องสถานการณ์การทุจริตในปัจจุบัน และนำแนวทางการกำหนดประเด็นการประเมินและวิธีการจัดเก็บข้อมูลตามมาตรฐานสากล</p>

หลักการประเมินผล	ข้อค้นพบเกี่ยวกับ ITA	ข้อเสนอแนะ
<p>ข้อมูลสถิติค่ากล่าวหา หรือเรื่องชี้มูลความผิด หรือคำพิพากษาของศาล รวมถึงรายงานผลการตรวจสอบภายในของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนเรื่องร้องเรียนการทุจริตจากผู้รับบริการ ภาคประชาชน และสื่อมวลชน (whistleblower data) เช่น ร้อยละของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกร้องเรียนหรือตัดสินว่าทุจริต , จำนวนเรื่องร้องเรียนและแจ้งเบาะแสการทุจริตในหน่วยงาน, จำนวนเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาเกี่ยวกับการทุจริต เป็นต้น</p> <p>(๓) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Evidence-Based Indicators or Compliance indicators) เก็บข้อมูลจากเอกสารหลักฐาน หรือข้อมูลเปิดที่แสดงให้เห็นถึงผลการดำเนินการต่อต้านการทุจริตหรือป้องกันการทุจริต เช่น รายงานผลการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือแผนยุทธศาสตร์ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง ธรรมนูญการป้องกัน การทุจริต จริยธรรมของเจ้าหน้าที่ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ เป็นต้น</p>	<p>ไม่ได้มีการนำเรื่องคดีทุจริตมาเป็นตัวแปรในการคิดคำนวณค่าคะแนน ขณะที่สังคมไทยรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการทุจริตของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นวงกว้าง ดังนั้น ผลการประเมิน ITA ของสำนักงาน ป.ป.ช. จึงไม่น่าเชื่อถือในสายตาประชาชน อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมองการประเมิน ITA ว่า “เป็นภาระมากกว่าเป็นประโยชน์” เพราะผลคะแนนการประเมิน ITA ที่สูงขึ้นทุกปีสวนทางกับการรับรู้ปัญหาการทุจริต</p>	<p>มาปรับใช้ โดยควรนำ “กรอบสถิติการวัดการทุจริต” ที่ดำเนินการโดยสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) มาพิจารณาประกอบการปรับปรุงพัฒนาเครื่องมือการประเมิน เพื่อให้การได้มาซึ่งผลการประเมินที่สอดคล้องกับสถานการณ์การทุจริตและบริบทของประเทศไทย รวมถึงมีมาตรฐานในระดับสากลและสามารถเทียบเคียงได้กับประเทศต่าง ๆ ที่ดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) สำหรับการประเมินในตัวชี้วัดและประเด็นการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งมีลักษณะเป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (evidence-based) นั้น คณะอนุกรรมการฯ ได้รับฟังความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว และมีความเห็นเช่นเดียวกันว่า ควรปรับปรุงจากการประเมินเพียงแค่การพบองค์ประกอบของข้อมูลมาเป็นการประเมินในเชิงคุณภาพที่สอดคล้องกับสถานการณ์การทุจริตของหน่วยงาน</p>

หลักการประเมินผล	ข้อค้นพบเกี่ยวกับ ITA	ข้อเสนอแนะ
<p>๔) การจัดเก็บและรวบรวมข้อมูล (Data Collection Methods)</p> <p>เพื่อให้ได้มาซึ่งผลการประเมินที่สามารถสะท้อนปรากฏการณ์ได้อย่างแม่นยำ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดวิธีการได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความสอดคล้องกับประเด็นการประเมินและบริบทของประเด็นที่จะประเมิน ซึ่งโดยทั่วไปแบ่งออกเป็น ๖ วิธี ดังนี้</p> <p>(๑) จัดเก็บข้อมูลจากการสำรวจ (Survey) การรับรู้และประสบการณ์ในรูปแบบ Poll จากประชาชนหรือผู้เชี่ยวชาญ</p> <p>(๒) จัดเก็บข้อมูลจากเอกสารการรายงานผลการดำเนินงานตามกฎหมาย แผนงาน หรือข้อสั่งการ (Compliance Reports)</p> <p>(๓) จัดเก็บข้อมูลจากรายงานเรื่องร้องเรียนการทุจริต (Whistleblower Report)</p> <p>(๔) จัดเก็บข้อมูลจากรายงานผลการตรวจสอบทางการเงินและงบประมาณ (Financial Audits)</p> <p>(๕) จัดเก็บข้อมูลจากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Procurement Data)</p> <p>(๖) จัดเก็บข้อมูลจากสถิติเรื่องสืบสวนสอบสวนหรือไต่สวน</p>	<p>- การประเมิน ITA ในปัจจุบันจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลจาก ๒ วิธี คือ การจัดเก็บข้อมูลจากการสำรวจการรับรู้/ ประสพการณ์ (Survey) และการจัดเก็บข้อมูลจากการรายงานผลการดำเนินงาน (Compliance Reports)</p> <p>- จากการศึกษาข้อมูลจากเอกสารประกอบกับคำชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการจัดเก็บข้อมูล อาทิ</p> <p>(๑) การขาดความรัดกุมในกระบวนการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสำรวจ ทั้งในด้าน การกำหนดกลุ่มตัวอย่าง และการกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่าง โดยมีการเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เข้ารับการประเมินสามารถคัดเลือกหรือเชิญชวนให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตอบวัดการรับรู้ได้ ซึ่งนำมาสู่ข้อกังวลของสังคมเกี่ยวกับการคัดเลือกเฉพาะกลุ่มบุคคลที่สามารถเอื้อประโยชน์หรือกลุ่มพวกพ้องมาตอบแบบวัดเพื่อให้ได้คะแนนที่ดี และเมื่อพิจารณาประกอบกับการกำหนดให้ผลการประเมิน ITA เป็นค่าคะแนนและตัวชี้วัดในระดับองค์กรและบุคคล ยังมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การคัดเลือกกลุ่มคนที่เข้ามาตอบที่เอื้อประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น</p> <p>(๒) การกำหนดนิยามความเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (ผู้มาติดต่อหรือรับบริการ) มีนิยามที่กว้างมาก ส่งผลให้การจัดเก็บข้อมูลในประเด็นต่าง ๆ อาจไม่สอดคล้องกับประเด็นข้อคำถามหรือประสพการณ์ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของ</p>	<p>๑) เสนอให้มีการปรับปรุงพัฒนาวิธีการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลใหม่ โดยคำนึงถึงมาตรฐานทางวิชาการและมาตรฐานสากล โดยควรนำ “กรอบสถิติการวัดการทุจริต (Statistical framework to measure corruption)” ที่ดำเนินการโดยสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) มาพิจารณาประกอบการปรับปรุงพัฒนาเครื่องมือการประเมิน เพื่อให้การได้มาซึ่งผลการประเมินมีมาตรฐานในระดับสากลและสามารถเทียบเคียงได้กับประเทศต่าง ๆ ที่ดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption: UNCAC)</p> <p>๒) การกำหนดนิยามของกลุ่มเป้าหมายที่จะดำเนินการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล ควรมีความสอดคล้องกับประเด็นข้อคำถาม บริบท และความเกี่ยวข้องกับประเด็นการประเมินนั้น ๆ โดยควรระบุโครงสร้างของกลุ่มเป้าหมายที่จะดำเนินการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลในแต่ละข้อคำถามให้</p>

หลักการประเมินผล	ข้อค้นพบเกี่ยวกับ ITA	ข้อเสนอแนะ
<p>การทุจริตจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Records)</p>	<p>หน่วยงาน เช่น นิยามผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภายใน ครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ระดับพนักงาน ลูกจ้าง ไปจนถึงผู้บริหารสูงสุด ซึ่งมีขอบเขตงาน ภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบแตกต่างกัน ในขณะที่ข้อคำถามที่ใช้ในการสอบถามนั้น เป็นข้อคำถามชุดเดียวกันที่สอบถามในทุกระดับ ดังนั้น จึงมีเสียงสะท้อนและความคิดเห็นของหลายภาคส่วนที่สะท้อนว่าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถให้ข้อมูลได้ตามข้อเท็จจริง เป็นต้น ซึ่งปัญหาในลักษณะดังกล่าวนี้ ปรากฏในการจัดเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภายนอกเช่นเดียวกัน เช่น ในการติดต่อรับบริการตามภารกิจของหน่วยงานบางประเภท โดยเฉพาะหน่วยงานประเภทนโยบายและความมั่นคง มีผู้รับบริการผ่านระบบออนไลน์เป็นจำนวนน้อย ขณะที่จำนวนกลุ่มตัวอย่างของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภายนอกตามนิยามที่กำหนดที่จะต้องตอบแบบวัด EIT ส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นผู้รับบริการ ดังนั้น ผลการประเมินที่ได้จึงมีแนวโน้มคลาดเคลื่อนไม่สอดคล้องตามข้อเท็จจริง</p> <p>(๓) การจัดเก็บข้อมูลจากการรายงานผลการดำเนินงาน (Compliance Reports) ซึ่งดำเนินการผ่านแบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (แบบวัด OIT) พบว่า ได้ช่วยในการผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐเกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญในด้านการเปิดเผยข้อมูลพื้นฐานทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน และ การขับเคลื่อนการดำเนินการป้องกันการทุจริตตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และข้อสั่งการสำคัญ อย่างไรก็ตาม การรายงานผลการดำเนินงานเปิดเผยข้อมูล และการรายงานการดำเนินการ</p>	<p>ชัดเจน ทั้งนี้ ในเอกสารของ “กรอบสถิติการวัดการทุจริต (Statistical framework to measure corruption)” ของ UNODC ซึ่งพัฒนาขึ้นจากผู้เชี่ยวชาญด้านการทุจริตจากรัฐชาติต่าง ๆ ทั่วโลก และผู้เชี่ยวชาญด้านสถิติและการประเมินผลจากมหาวิทยาลัยชั้นนำหลายแห่งทั่วโลก ได้มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายและวิธีการจัดเก็บข้อมูลไว้แล้ว จึงควรที่จะนำมาศึกษาและปรับประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ซึ่งจะช่วยให้ผลการประเมินที่ได้มีมาตรฐานทางวิชาการ และมาตรฐานทางสากล อีกทั้งจะสอดคล้องกับการดำเนินการตามอนุสัญญา UNCAC</p> <p>๓) การจัดเก็บข้อมูลจากการรายงานผลการดำเนินงาน (Compliance Reports) ที่ดำเนินการผ่านแบบวัด OIT ที่ผ่านมาได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้แก่หน่วยงานภาครัฐอย่างเห็นได้ชัดเจน ดังนั้น จึงควรที่จะมีการพัฒนาต่อยอดใน ๒ ด้าน คือ การเพิ่มความเข้มข้นของชุดข้อมูลเปิดในเชิงคุณภาพ และการเชื่อมโยงประเด็นข้อมูลเปิดกับการป้องกันและปราบปราม</p>

หลักการประเมินผล	ข้อค้นพบเกี่ยวกับ ITA	ข้อเสนอแนะ
	ป้องกันการทุจริตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เป็นการวัดผลการดำเนินงานและการเปิดเผยข้อมูลขั้นพื้นฐานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด อันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านทรัพยากรและเวลาในการตรวจประเมิน	การทุจริต ทั้งที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และองค์การระหว่างประเทศ (๔) การกำกับและตรวจสอบมาตรฐาน/คุณภาพ/ความรัดกุมทางวิชาการในการประเมินผลที่ผ่านมายังมีไม่เพียงพอและขาดการมีส่วนร่วมโดยอิสระ ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดกลไกคู่ขนานในการกำกับดูแลและตรวจสอบมาตรฐานทางวิชาการในการประเมิน ITA เป็นประจำทุกปี ซึ่งข้อเสนอแนะในส่วนนี้หลายหน่วยงานได้ให้ความคิดเห็นไว้

๔.๔ การวิเคราะห์ผลและการส่งต่อข้อมูล

ภายหลังจากที่ได้มีการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลตามระเบียบวิธีการประเมินที่กำหนดแล้ว ควรวิเคราะห์ข้อมูลผลการประเมินเพื่อหาแนวโน้มและทิศทางการทุจริต (corruption prone areas) และประเมินผลลัพธ์จากการขับเคลื่อนมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามประเด็นการประเมินที่กำหนด

หลักการประเมินผล	ข้อค้นพบเกี่ยวกับ ITA	ข้อเสนอแนะ
๑) การประเมินการทุจริตและการต่อต้านการทุจริตโดยทั่วไป เมื่อได้ข้อมูลจากการวัดผลแล้ว จะนำมาสู่การวิเคราะห์ข้อมูลเพิ่มเติม อาทิ - การค้นหาทิศทางหรือแนวโน้มการทุจริต โดยมีการระบุหน่วยงานภาครัฐประเภทใด พื้นที่ใด หรือหน่วยงานใดที่มีระดับการ	- ภายหลังจากที่ได้มีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลตามหลักเกณฑ์การประเมิน ITA เป็นที่เรียบร้อยแล้ว สำนักงาน ป.ป.ช. จะดำเนินการประมวลผลคะแนน และวิเคราะห์ผลการประเมินโดยเปรียบเทียบผลการประเมินย้อนหลังจากปีที่ผ่านมา และเผยแพร่รายงานการ	หากสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการปรับปรุงและพัฒนาหลักเกณฑ์และเครื่องมือ การประเมิน ITA ใหม่เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ควรกำหนดชุดข้อมูลพื้นฐานที่จะต้องมีการวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เป็น

หลักการประเมินผล	ข้อค้นพบเกี่ยวกับ ITA	ข้อเสนอแนะ
<p>ทุจริตสูง</p> <ul style="list-style-type: none"> - การเปรียบเทียบข้อมูลปัจจุบันกับข้อมูลในอดีต - การเปรียบเทียบผลการประเมินกับมาตรฐานสากลหรือมาตรฐานในระดับภูมิภาค หรือเปรียบเทียบกับผลการประเมินที่ดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นในประเด็นการประเมินเดียวกัน - การวิเคราะห์และระบุประเด็น/พื้นที่เสี่ยงต่อการทุจริตสูง (prone areas) เช่น การระบุหน่วยงานที่มีความผิดปกติบ่อยครั้ง หรือการระบุกระบวนการที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อสั่งการ (การขาดการกำกับดูแล เป็นต้น) - การวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรการต่อต้านการทุจริตที่มีดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เช่น ประสิทธิภาพของกลไกการแจ้งเบาะแสการทุจริต การปฏิบัติตามแนวทางต่อต้านการติดสินบนหรือกระบวนการยุติธรรมที่ใช้ในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิด 	<p>วิเคราะห์ให้สาธารณชนรับทราบ</p>	<p>รูปธรรมโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงหน่วยงานภาครัฐที่ร่วมดำเนินการตามแผนงาน บูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ</p>
<p>๒) การใช้เครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูลอื่น ๆ มาประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการประเมิน เช่น การใช้ระบบ Forensic Analytics ขึ้นพื้นฐาน หรือการใช้ AI ในการตรวจสอบการทุจริต และตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบาย และข้อสั่งการ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การนำข้อมูลค่าคะแนนในประเด็นต่าง ๆ ที่ได้จากการประเมิน ITA ไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ร่วมกับเครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูลอื่น ๆ หรือการนำผลการประเมิน ITA ไปใช้วิเคราะห์สถานการณ์การทุจริตของหน่วยงานภาครัฐในแต่ละประเภทหรือภารกิจจำเพาะ ยังไม่ได้มีการดำเนินการ 	<ul style="list-style-type: none"> ๑) เสนอให้มีการศึกษาเครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องสำหรับนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลเพิ่มเติมหรือการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ๒) เสนอให้มีการศึกษาการนำ AI มาใช้ประโยชน์ในกระบวนการประเมินผลและวิเคราะห์ผล

หลักการประเมินผล	ข้อค้นพบเกี่ยวกับ ITA	ข้อเสนอแนะ
<p>๓) การส่งต่อข้อมูลผลการประเมินเพื่อนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์หรือแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริต หรือการปรับปรุงพัฒนาแนวทางการป้องกันการทุจริต</p>	<p>- การส่งต่อข้อมูลผลการประเมิน ITA และผลการวิเคราะห์ที่ผ่านมาได้มีการส่งรายงานการวิเคราะห์ผลการประเมินไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมิน ITA เพื่อใช้ประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานสำหรับยกระดับผลการประเมิน ITA ให้เป็นไปตามค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ต่อไป</p>	<p>เสนอให้มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะใช้ข้อมูลผลการประเมินให้ชัดเจนและครอบคลุมภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต</p>

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ บทสรุป

จากผลการพิจารณาศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประกอบกับแนวทางการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยและสากล ตลอดจนการชี้แจงให้ข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง พบว่า การประเมิน ITA ได้ส่งผลต่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐให้เกิดความตระหนักในประเด็นที่ได้กำหนดให้มีการประเมินอย่างชัดเจน โดยเฉพาะประเด็นการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะตามแบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (แบบวัด OIT) โดยหน่วยงานภาครัฐได้มีการพัฒนาการเปิดเผยข้อมูลพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประชาชน นักวิชาการ สื่อมวลชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ประสงค์จะเข้าดูข้อมูลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงานสามารถดำเนินการได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น และสามารถนำไปใช้ประกอบการติดต่อรับบริการ หรือการศึกษาวิจัยได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาการประเมิน ITA ในด้านการยอมรับของสังคมไทย และในแง่ของการขับเคลื่อนการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พบว่ายังมีปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการดำเนินการอยู่หลายประการ

ในด้านการให้ความยอมรับต่อผลการประเมิน ITA พบว่า ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดหลักที่ส่งผลต่อความเชื่อมั่นที่มีต่อการประเมิน ITA คือ การกำหนดกรอบแนวคิด ตัวชี้วัด ข้อคำถาม และระเบียบวิธีการประเมิน โดยเฉพาะกระบวนการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูล กล่าวคือ การประเมิน ITA ถูกสื่อสารและได้รับการรับรู้ว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้วัดระดับคุณธรรมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และใช้วัดระดับความโปร่งใสในการดำเนินงาน หากหน่วยงานใดที่มีคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานที่ได้คะแนนสูงสุด ย่อมหมายถึงหน่วยงานนั้นย่อมมีโอกาสเกิดการทุจริตประทุติมิชอบต่ำสุด ขณะที่ข้อเท็จจริงจากการศึกษาทบทวนรายละเอียดการประเมินพบว่า ข้อคำถามที่ใช้ในการประเมินผลส่วนใหญ่เป็นข้อคำถามที่ประเมินการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลและการเปิดเผยข้อมูลขั้นพื้นฐานของหน่วยงานภาครัฐ อีกทั้งกระบวนการจัดเก็บข้อมูลยังเปิดกว้างทั้งในแง่การกำหนดนิยามของกลุ่มเป้าหมายที่จะจัดเก็บข้อมูลที่มีขอบเขตกว้างและไม่สอดคล้องกับบริบทของบางข้อคำถาม มีการกำหนดกระบวนการให้หน่วยงานที่ถูกประเมินสามารถจัดเก็บข้อมูลเองได้ ขณะที่ขาดการกำกับดูแลให้มีการกระจายตัวอย่างของกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ ประเด็นการประเมินที่กำหนดยังมีเนื้อหาเป็นการดำเนินงานหรือคุณภาพการปฏิบัติงาน/การให้บริการขั้นพื้นฐานในภาพรวมทุกภารกิจ โดยไม่ได้เจาะจงหรือมุ่งเน้นไปที่ประเด็นการดำเนินงานที่มีโอกาสเกิดการทุจริตและประทุติมิชอบสูง หรือมีโอกาสที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะละเมิดคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น ผลการประเมิน ITA ที่ได้จึงถูกสังคมมองว่า ไม่สามารถสะท้อนได้ถึงระดับคุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์ และ

ความสุจริตของในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างชัดเจน และในทางตรงกันข้ามก็ไม่สามารถสะท้อนระดับการทุจริตหรือระดับการประพฤติมิชอบภายในหน่วยงานภาครัฐได้เช่นกัน

ในด้านการออกแบบและพัฒนาหลักเกณฑ์และเครื่องมือการประเมิน ITA เมื่อพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางการพัฒนาหลักเกณฑ์การวัดการทุจริตโดยเครื่องมือการประเมินสากลพบว่า การประเมิน ITA ยังมีช่องว่างและข้อจำกัดในการได้มาซึ่งผลการประเมินที่มีความแม่นยำและรัดกุมในทางวิชาการ กล่าวคือ การประเมิน ITA ยังมีการกำหนดจุดมุ่งหมายในด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบที่ยังไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะใช้ในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเด็นใด ดังจะเห็นได้จากการกำหนดกรอบแนวคิด ตัวชี้วัด และประเด็นข้อคำถามที่ครอบคลุมในหลายด้านแต่ไม่ลงลึกและไม่สามารถชี้วัดหรือยืนยันสถานการณ์ที่ประเมินผลในแต่ละด้านได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ หากพิจารณาต่อไปถึงการกำหนดตัวชี้วัดและประเด็นการประเมิน พบว่า ยังขาดการศึกษาทบทวนหรือขาดการนำข้อมูลพฤติการณ์การทุจริตในปัจจุบันซึ่งสามารถรวบรวมได้จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ทั้งสถิติเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนการทุจริต สถิติเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด สถิติคำพิพากษาของศาลในคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงผลการสำรวจสถานการณ์การทุจริตทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศมาใช้ในการกำหนดตัวชี้วัดและประเด็นข้อคำถาม และวิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล และทำที่สุดเมื่อได้ผลการประเมิน ITA เป็นที่เรียบร้อยแล้ว การนำผลการประเมิน ITA ไปใช้เพื่อปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานเพื่อลดโอกาสและป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตยังคงมีการใช้ข้อมูลในวงแคบเฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมิน ITA เท่านั้น โดยยังไม่ปรากฏการนำผลการประเมิน ITA ไปใช้โดยเครือข่ายภาคประชาชนหรือเครือข่ายต่อต้านการทุจริตแต่อย่างใด

ในการนี้ เพื่อให้การประเมิน ITA สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้การประเมิน ITA มีการปรับปรุงพัฒนากระบวนการประเมินผลให้มีความรัดกุมทางวิชาการและมีความเป็นสากล อันจะนำมาสู่การยอมรับทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนการนำข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลไปใช้ในกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยมากยิ่งขึ้น คณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ในคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา จึงมีข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงพัฒนาการประเมิน ITA ดังจะกล่าวต่อไปนี้

๕.๒ ข้อเสนอแนะการพัฒนาเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย

๑. ด้านการกำหนดจุดมุ่งหมายของการประเมิน ITA

ปัจจุบันการประเมิน ITA ยังประสบปัญหาการสื่อสารต่อสาธารณะถึงจุดมุ่งหมายหลักที่ชัดเจนของการประเมิน ITA ว่าใช้เพื่อการใด เช่น

“มีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้วัดการทุจริต หรือ มีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้วัดการป้องกันการทุจริต
(Corruption measurement VS Anti-corruption measurement)”

หรือ

“มีจุดมุ่งหมายเพื่อประเมินพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ด้านคุณธรรม/ธรรมาภิบาล)
หรือ มีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้ประเมินการเปิดเผยข้อมูลและผลการดำเนินงานป้องกันการทุจริต
(ตามกฎหมาย/แผนงาน)”

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายของการประเมิน ITA โดยวิเคราะห์จาก
ลักษณะ/รูปแบบการกำหนดประเด็นการประเมิน ITA พบว่า ในประเด็นข้อคำถามที่เกี่ยวกับ
สถานการณ์การทุจริตและประพฤตินิชอบ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อสะท้อนปรากฏการณ์การทุจริตที่เกิดขึ้น
ในปีงบประมาณที่ทำการประเมินผล ก็ไม่สามารถยืนยันถึงปรากฏการณ์ดังกล่าวได้จริง ดังจะเห็นได้จาก
ความไม่สอดคล้องกับสถิติต่าง ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ ส่วนในประเด็นข้อคำถามที่เกี่ยวกับ
การเปิดเผยข้อมูลและการป้องกันการทุจริต ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันและสกัดกั้นไม่ให้เกิดการทุจริต
ในหน่วยงานภาครัฐ ก็ไม่มีความละเอียดเพียงพอที่จะช่วยในการนำข้อมูลไปใช้ในการตรวจสอบและ
ป้องกันการทุจริต

ข้อเสนอแนะ : เสนอให้มีบทบาทในการกำหนดจุดมุ่งหมายของการประเมิน ITA
ให้ชัดเจนว่าเป็นเครื่องมือที่มีจุดมุ่งหมายเพื่ออะไร และประเมินผลในเรื่องใด และควรมีการจำแนก
ผลการประเมินสถานการณ์การทุจริต (Corruption measurement) กับผลการประเมินการดำเนินงาน
ต่อต้านการทุจริต (Anti-corruption measurement) ออกจากกันให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้จุดมุ่งหมาย
ที่กำหนดสามารถบรรลุผลได้จริง หรือเพื่อให้ผลการประเมิน ITA เป็นผลการประเมินที่สามารถยืนยัน
สถานการณ์นั้น ๆ ได้จริง สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการปรับปรุงและพัฒนาหลักเกณฑ์ ข้อคำถาม และ
กระบวนการจัดเก็บข้อมูลการประเมิน ITA ใหม่ ทั้งในเชิงคุณภาพของหลักเกณฑ์และในเชิงการนำ
ข้อมูลไปใช้ดำเนินการควบคุมกันไปด้วย จึงจะส่งผลต่อการขับเคลื่อนให้บรรลุเป้าหมายได้ นอกจากนี้
ควรมีการทบทวน การกำหนดชื่อการประเมิน ชื่อเครื่องมือ ชื่อตัวชี้วัด และชื่อระดับผลการประเมินให้
สอดคล้องตามประเด็นการประเมินจริง เพื่อป้องกันความสับสนของประชาชนที่มีต่อผลการประเมิน
และทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและเกิดความเชื่อมั่นต่อหลักเกณฑ์และเครื่องมือการประเมิน
เพิ่มมากขึ้น

๒. ด้านการกำหนดผลลัพธ์หรือผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากการประเมิน ITA

ปัจจุบันการประเมิน ITA ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐทราบถึง
สถานะและปัญหาการดำเนินงานด้านคุณธรรมและความโปร่งใสตามประเด็นการประเมินที่กำหนด และ
นำผลการประเมินที่ได้ไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงาน นอกจากนี้ แผนแม่บทภายใต้
ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤตินิชอบ ยังได้มีการกำหนดค่าเป้าหมายเป็น
ระดับคะแนนและสัดส่วนของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องผ่านระดับคะแนนตามที่กำหนด ตั้งแต่
ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๘๐ อย่างไรก็ตาม ในแง่ผลลัพธ์ (outcome) หรือผลสัมฤทธิ์ที่ได้จาก
การประเมิน ITA ที่มีต่อปัญหาการทุจริตและประพฤตินิชอบ ทั้งในระดับประเทศ ระดับพื้นที่ ระดับ
ภาคส่วน หรือระดับองค์กร ยังไม่ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่าจะช่วยลดการทุจริตและประพฤตินิชอบ

ในรูปแบบใด ภาคส่วนใด หรือภารกิจใด นอกจากนี้ จากการให้ข้อมูลโดยหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องต่อ คณะอนุกรรมการฯ ในประเด็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการประเมิน ITA พบว่า การประเมิน ITA ได้ส่งผลให้เกิดการดำเนินการ/การจัดโครงการกิจกรรม เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่ส่งผลต่อการป้องกันการทุจริตของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานภาครัฐ

ข้อเสนอแนะ : เสนอให้มีการกำหนดผลลัพธ์และค่าเป้าหมายที่จะได้จากการประเมิน ITA ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือผลลัพธ์ที่มีต่อการดำเนินการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตให้ชัดเจน โดยการกำหนดผลลัพธ์ที่คาดหวังว่าจะได้รับแบ่งเป็นเป้าหมาย ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เช่น ประสิทธิภาพของการนำผลการประเมินไปใช้ในตรวจสอบ การปฏิบัติงาน หรือใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาคส่วนต่าง ๆ อัตราการติดสินบนที่ ลดลงจากการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานที่มีผลการประเมินต่ำ, การรับรู้ของ ประชาชนเกี่ยวกับการทุจริต (ผลสำรวจความคิดเห็น), การปฏิบัติตามกฎหมายต่อต้านการทุจริตและ นโยบายต่อต้านการทุจริต ฯลฯ ทั้งนี้ การกำหนดผลลัพธ์และค่าเป้าหมายในลักษณะดังกล่าวนี้ จะต้อง คำนึงถึงการส่งต่อข้อมูลและการกำหนดผู้ใช้ข้อมูลในหน่วยงานหรือส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ การ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วย

๓. ด้านทรัพยากรบุคคลที่ใช้การประเมิน ITA

ทรัพยากรบุคคลที่ใช้ในการประเมิน ITA ในปัจจุบัน ประกอบด้วย ข้าราชการและ บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก โดยมีผู้เชี่ยวชาญจากภาควิชาการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการ ประเมินค่อนข้างน้อย โดยยังไม่ปรากฏข้อมูลการมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินอย่างเป็นทางการ เป็น รูปธรรมจากภาคการเมือง ภาคเอกชน ภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม องค์กรระหว่างประเทศ และผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งส่งผลทั้งในด้านการพัฒนากระบวนการประเมินให้รัดกุม ทันสมัย และมีความน่าเชื่อถือของผลการประเมิน ตลอดจนส่งผลต่อการนำข้อมูลผลการประเมิน ITA ไปใช้ประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยภาคส่วนต่าง ๆ ด้วย

ข้อเสนอแนะ : เสนอให้มีการกำหนดทรัพยากรบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ ประเมินผลแต่ละขั้นตอนที่ครอบคลุมภาคส่วนต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น เพื่อให้กระบวนการประเมินผล มีความรัดกุม ผลการประเมินที่ได้มีความน่าเชื่อถือ โดยอาจมีการมอบหมายคณะบุคคลที่ ๓ ที่เป็น ผู้เชี่ยวชาญหรือคณะที่ปรึกษาที่ได้รับการยอมรับจากสาธารณะ ร่วมดำเนินการประเมินผลหรือร่วม ตรวจสอบรับรองกระบวนการประเมินผล เพื่อให้ผลการประเมินที่ได้มีความน่าเชื่อถือ ได้รับการยอมรับ ทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงเสนอให้มีผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาระบบเทคโนโลยี สารสนเทศและมีบุคลากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผล โดยศึกษาแนวทางการนำ AI หรือปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการบวนการประเมินผล หรือการตรวจจับ แนวโน้มสถานการณ์การทุจริต ตลอดจนนำไปใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อป้องกันการทุจริต

๔. การกำหนดนิยามกลุ่มเป้าหมายหน่วยงานภาครัฐที่จะทำการประเมินให้ชัดเจนและกำหนดประเด็นข้อคำถามการประเมินให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย

การประเมิน ITA ในปัจจุบันมีกำหนดกลุ่มเป้าหมายการประเมินเป็นหน่วยงานภาครัฐในระดับสำนักงานหรือหน่วยงานธุรการ ขณะที่กลไกการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐล้วนมีความเชื่อมโยงตามโครงสร้างการบังคับบัญชากับฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายนโยบายซึ่งไม่สามารถแยกขาดกันได้นอกจากนี้ ข้อคำถามหรือประเด็นการประเมิน ITA ในปัจจุบันยังเป็นข้อคำถามที่ใช้กับหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท ทุกระดับ ไม่ได้มีการจำแนกข้อคำถามให้เหมาะสมตามประเภทหรือภาคส่วนของหน่วยงานภาครัฐ เช่น ด้านการอนุมัติอนุญาต ด้านการสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านการบังคับใช้กฎหมาย ด้านนโยบาย ด้านเศรษฐกิจและการลงทุน ด้านสาธารณสุข/สาธารณสุขการ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ : เสนอให้มีการทบทวนนิยามกลุ่มเป้าหมายการประเมินหน่วยงานภาครัฐให้ชัดเจนตั้งแต่ระดับนโยบายถึงระดับปฏิบัติ และจำแนกประเภทของหน่วยงานภาครัฐให้เหมาะสมตามลักษณะภารกิจของหน่วยงานแต่ละประเภท แล้วจึงกำหนดประเด็นการประเมินและวิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลให้สอดคล้องกับลักษณะภารกิจของหน่วยงาน เช่น กลุ่มเป้าหมายจังหวัดซึ่งประกอบด้วย ราชการส่วนภูมิภาค ผลคะแนนการประเมิน ITA ยังไม่สามารถสะท้อนรายหน่วยงานได้ กลุ่มเป้าหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประเมินยังไม่สามารถปิดจุดเสี่ยงการทุจริตและสินบนได้อย่างแท้จริง เช่น การขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร โครงการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะการใช้ผลิตภัณฑ์และบริการนวัตกรรมในบัญชีนวัตกรรมไทย การจ่ายขาดเงินสะสม ตลอดจนกิจการต่าง ๆ ที่อยู่ในการกำกับดูแลของท้องถิ่น เช่น โรงเรียน สถานธนาภิบาล เป็นต้น

๕. การกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักของการประเมิน (Key Stakeholders)

การประเมิน ITA มีการกำหนดนิยามคุณสมบัติของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในและภายนอกที่กว้างจนอาจส่งผลกระทบต่อความได้มาซึ่งข้อมูลที่สอดคล้องกับความเป็นจริง อีกทั้งวิธีการจัดเก็บข้อมูลจากกลุ่มบุคคลเหล่านั้นยังไม่รัดกุมเพียงพอทั้งในด้านการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างของผู้รับบริการในแต่ละของหน่วยงาน การกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่าง และวิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่ให้หน่วยงานผู้รับการประเมินเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลเองทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบกับเครื่องมือการประเมิน Corruption Perceptions Index ของ Transparency International หรือเครื่องมือ Statistical framework to measure corruption ของสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ยังมีข้อสังเกตว่าขาดการให้ข้อมูลโดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่อต้านการทุจริตในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ หรือภาคประชาชน สำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับการนำข้อมูลผลการประเมิน ITA ไปใช้ประโยชน์ ปราบปรามเฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมิน และกลุ่มภารกิจป้องกันการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช.

ข้อเสนอแนะ : เสนอให้มีการกำหนดนิยามของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักของการประเมิน ITA ให้ครอบคลุมผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานที่อาจเกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบ และกำหนดวิธีการจัดเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความรัดกุม รวมถึงเสนอให้มีการประสานกับกลุ่มผู้ใช้

ข้อมูลเพื่อกำหนดข้อตกลงหรือแผนความร่วมมือในการนำข้อมูลไปใช้ในการต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องในระยะยาว รวมถึงกำหนดกลไกการรายงานผลการใช้ข้อมูลที่ชัดเจนและเป็นระบบ เช่น การนำข้อมูลไปใช้โดยหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต การนำข้อมูลไปใช้ในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนหรือเครือข่ายเฝ้าระวังการทุจริต การนำข้อมูลไปใช้ในการกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมืองหรือผู้กำหนดนโยบาย หรือการนำข้อมูลไปใช้เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ภาคเอกชน เป็นต้น

๖. การทบทวนพฤติการณ์การทุจริตที่มีความเสี่ยงสูงเพื่อนำมาใช้ในการกำหนดกรอบแนวคิด ตัวชี้วัด และประเด็นการประเมิน ITA

การทบทวนและรวบรวมข้อมูลพฤติการณ์การทุจริตของหน่วยงานภาครัฐแต่ละประเภทมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะช่วยให้การกำหนดประเด็นการประเมินและการนำข้อมูลผลการประเมินไปใช้ในการกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตหรือการปราบปรามการทุจริตสามารถดำเนินการได้อย่างตรงจุดและก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับการประเมิน ITA พบว่าได้มีการทบทวนพฤติการณ์การทุจริตในขั้นตอนเริ่มต้นของการริเริ่มพัฒนาเครื่องมือการประเมิน ITA อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินการประเมิน ITA อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ยังไม่พบเอกสารที่มีการระบุถึงการทบทวนพฤติการณ์การทุจริต และความเชื่อมโยงของสถิติ คำกล่าวหาหรือเรื่องร้องเรียนการทุจริตที่มีต่อการกำหนดตัวชี้วัดและประเด็นข้อคำถามในการประเมิน ITA

ข้อเสนอแนะ : เสนอให้มีการทบทวนนิยาม/พฤติการณ์การทุจริตและความเสี่ยงการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน โดยในส่วนของกรอบนิยาม/พฤติการณ์การทุจริตรูปแบบต่าง ๆ สามารถรวบรวมได้จากสถิติคำกล่าวหาและเรื่องร้องเรียนการทุจริตของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงนิยามขององค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ซึ่งได้มีการกำหนดนิยามของพฤติการณ์การทุจริตรูปแบบต่าง ๆ ไว้เพื่อให้รัฐภาคีสามารถดำเนินการเปรียบเทียบผลการประเมินสถานการณ์การทุจริตได้อย่างสอดคล้องตรงกัน

การทบทวนนิยาม/พฤติการณ์การทุจริตในส่วนนี้ มีส่วนสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการกำหนดตัวชี้วัดและข้อคำถามที่สอดคล้องกับสถานการณ์ทุจริตจริง (High-Risk Areas and Function) โดยจะต้องสามารถระบุข้อมูลสำคัญอย่างน้อย ๔ ประเด็น ดังนี้

(๑) รูปแบบการทุจริตที่ปรากฏในปัจจุบันมีอะไรบ้าง สัดส่วนเท่าใด

(๒) ใครบ้างที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในแต่ละรูปแบบ

(๓) การทุจริตแต่ละรูปแบบเกิดขึ้นในกระบวนการงานใดและภารกิจใด

(๔) สาเหตุของการเกิดการทุจริตแต่ละรูปแบบ อาทิ ขาดการกำกับดูแลภายในที่ดี ขาดการเปิดเผยข้อมูล ปัญหาเชิงโครงสร้าง หรือบรรทัดฐานทางสังคม (social norm) ฯลฯ

นอกจากนี้ ควรมีการระบุถึงสถานการณ์ความเสี่ยงการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน สำหรับใช้ประกอบการกำหนดตัวชี้วัดและประเด็นการประเมินผลการดำเนินงาน

ด้านการป้องกันการทุจริต ซึ่งจะช่วยให้การขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันการทุจริต สามารถดำเนินการได้ในประเด็นที่มีความสำคัญ เร่งด่วน และมีความเสี่ยงต่อการทุจริตสูงจริง

๗. การระบุวัตถุประสงค์ของการวัดผลรายตัวชี้วัดและประเด็นการประเมิน

การออกแบบและพัฒนาเครื่องมือการประเมินนั้น ควรมีการจำแนกตัวชี้วัดและประเด็นการวัดผลให้ชัดเจนว่าเป็นการวัดผลเพื่ออะไร ซึ่งโดยทั่วไปสามารถจำแนกได้เป็น ๓ รูปแบบ คือ (๑) เพื่อการวัดผล (Measurement) เช่น วัดระดับการทุจริตในองค์กร ภาคส่วน หรือประเทศ หรือวัดการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด (๒) เพื่อการติดตาม (Monitoring) เช่น วัดความเปลี่ยนแปลงของระดับการทุจริตตามช่วงเวลา และ (๓) เพื่อการประเมิน (Evaluation) เช่น ประเมินประสิทธิผลของการดำเนินการตามนโยบายและโครงการต่อต้านการทุจริต ทั้งนี้ จากการศึกษาทบทวนการดำเนินการประเมิน ITA พบว่า การประเมิน ITA เป็นการวัดผล (Measurement) และประเมินผล (Evaluation) ในด้านการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลในมิติต่าง ๆ ด้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน และด้านการเปิดเผยข้อมูลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยมีการนำผลคะแนนที่ได้จากการวัดผลมาวิเคราะห์และตีความขึ้นพื้นฐานเพื่อประเมินและให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงาน

ข้อเสนอแนะ : ในการพัฒนาหลักเกณฑ์ ตัวชี้วัด และประเด็นการประเมิน ITA ในอนาคต เสนอให้มีการจำแนกวัตถุประสงค์ของการวัดผลและระบุลงในคู่มือการประเมินในแต่ละข้อคำถามให้ชัดเจน รวมถึงระบุข้อมูลดังกล่าวในขั้นตอนของการนำเสนอผลการประเมินและอภิปรายผลการประเมินด้วย เพื่อให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบว่าผลการประเมินที่ได้ในแต่ละประเด็นนั้น วัดผลเพื่ออะไร นอกจากนี้ เสนอให้มีการศึกษาแนวทางการพัฒนาข้อคำถามที่สามารถติดตามความเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านสถานการณ์การทุจริต หรือการดำเนินงานต่อต้านการทุจริตระหว่างปีด้วย โดยต้องมีการกำหนดวิธีการจัดเก็บข้อมูลในประเด็นดังกล่าวนี้อย่างรัดกุม ต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถเห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของปรากฏการณ์หรือผลการดำเนินงานในประเด็นที่วัดผลได้

๘. การกำหนดตัวชี้วัดการประเมินการทุจริตหรือการต่อต้านการทุจริต

การกำหนดตัวชี้วัดและประเด็นการประเมินการทุจริตหรือการต่อต้านการทุจริต แบ่งออกเป็น ๓ รูปแบบคือ (๑) ตัวชี้วัดการรับรู้ (Perception-Based Indicators) ซึ่งโดยทั่วไปจะสำรวจการรับรู้และความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญหรือสาธารณชน (๒) ตัวชี้วัดประสบการณ์ (Experience-Based Indicators) เก็บข้อมูลจากข้อมูลสถิติค่ากล่าวหา หรือเรื่องข้อมูลความผิด หรือคำพิพากษาของศาล รวมถึงรายงานผลการตรวจสอบภายในของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนจรรยาบรรณการทุจริตจากผู้รับบริการ ภาคประชาชน และสื่อมวลชน (whistleblower data) และ (๓) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Evidence-Based Indicators or Compliance indicators) เก็บข้อมูลจากเอกสารหลักฐานหรือข้อมูลเปิดที่แสดงให้เห็นถึงผลการดำเนินการต่อต้านการทุจริตหรือป้องกันการทุจริต ซึ่งจากการศึกษาทบทวนการประเมิน ITA พบว่า มีการกำหนดตัวชี้วัดและประเด็นการประเมินครอบคลุมทั้ง ๓ รูปแบบ โดยส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Evidence-Based Indicators) จากการเปิดเผยข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน รองลงมาคือตัวชี้วัดประสบการณ์

(Experience-Based Indicators) และตัวชี้วัดการรับรู้ (Perception-Based Indicators) ซึ่งปรากฏในแบบวัด IIT และ EIT ตามลำดับ ทั้งนี้ ไม่ปรากฏการนำข้อมูลสถิติค่ากล่าวหา หรือเรื่องข้อมูลความผิดหรือคำพิพากษาของศาล รวมถึงรายงานผลการตรวจสอบภายในของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนเรื่องราวเรียนการทุจริตจากผู้รับบริการ ภาคประชาชน และสื่อมวลชน (whistleblower data) มาใช้ในกระบวนการประเมินผล นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐยังได้ให้ความเห็นต่อคณะอนุกรรมการว่าการกำหนดตัวชี้วัดและประเด็นการประเมิน ITA ยังไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย เนื่องจากไม่ได้มีการนำเรื่องคดีทุจริตมาเป็นตัวแปรในการคิดคำนวณค่าคะแนน ขณะที่สังคมไทยรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับพฤติกรรมทุจริตของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นวงกว้าง

ข้อเสนอแนะ : เสนอให้มีการกำหนดตัวชี้วัดและประเด็นการประเมินสถานการณ์หรือเหตุการณ์การทุจริตที่สอดคล้องสถานการณ์การทุจริตของประเทศไทยในปัจจุบันเพิ่มมากขึ้น และนำแนวทางการกำหนดประเด็นการประเมินและวิธีการจัดเก็บข้อมูลตามมาตรฐานสากลมาปรับใช้ โดยควรนำ “กรอบสถิติการวัดการทุจริต” ที่ดำเนินการโดยสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ซึ่งเป็นกรอบการประเมินที่มีความครอบคลุมในทุกมิติ มาพิจารณาประกอบการปรับปรุงพัฒนาเครื่องมือการประเมิน เพื่อให้การได้มาซึ่งผลการประเมินที่สอดคล้องกับสถานการณ์การทุจริตและบริบทของประเทศไทย รวมถึงมีมาตรฐานในระดับสากลและสามารถเทียบเคียงได้กับประเทศต่าง ๆ ที่ดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption: UNCAC)

นอกจากนี้ ในด้านรูปแบบการประเมินความเสี่ยงการทุจริต ให้มีการประเมินความเสี่ยงการทุจริต การให้และรับสินบนจากการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ Climate Change ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) ที่ได้เผยแพร่ผลคะแนน CPI ของปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ว่าการทุจริตเป็นภัยคุกคามสำคัญต่อการดำเนินการด้านสภาพภูมิอากาศ การทุจริตเป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวให้เข้ากับผลกระทบที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของภาวะโลกร้อน การทุจริต ทำลายสิ่งแวดล้อม ผู้คนจำนวนมากทั่วโลกต้องทนทุกข์กับผลกระทบร้ายแรงจากภาวะโลกร้อน เนื่องจากเงินทุนที่มุ่งหวังจะช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและปกป้องประชากรที่เปราะบางถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด ในขณะเดียวกัน การทุจริตในรูปแบบของอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมก็ขัดขวางนโยบายที่มุ่งแก้ไขวิกฤตสภาพอากาศและนำไปสู่ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และมาตรฐาน ISO37001 Anti-Bribery Management Systems ได้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงจากการติดสินบนและการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับ Climate Change ด้วย

๙. การจัดเก็บและรวบรวมข้อมูล (Data Collection Methods)

การจะได้มาซึ่งผลการประเมินที่มีความถูกต้อง แม่นยำ และน่าเชื่อถือนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดวิธีการได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความรัดกุม และสอดคล้องกับประเด็นการประเมินและบริบทของหน่วยงานที่จะประเมิน ซึ่งวิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลในประเด็นที่เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต โดยทั่วไปแบ่งออกเป็น ๖ วิธีดังปรากฏในบทที่ ๔

สำหรับการประเมิน ITA ในปัจจุบัน ได้กำหนดวิธีการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูล จาก ๒ วิธี คือ การจัดเก็บข้อมูลจากการสำรวจการรับรู้/ประสบการณ์ (Survey) และการจัดเก็บข้อมูล จากการรายงานผลการดำเนินงาน (Compliance Reports) โดยผลจากการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ประกอบกับคำชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการจัดเก็บข้อมูล อาทิ

(๑) การขาดความรัดกุมในกระบวนการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสำรวจ ทั้งในด้านการกำหนดกลุ่มตัวอย่าง และการกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่าง โดยมีการเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เข้ารับการประเมินสามารถคัดเลือกหรือเชิญชวนให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตอบวัดการรับรู้ได้ ซึ่งนำมาสู่ข้อกังวลของสังคมเกี่ยวกับการคัดเลือกเฉพาะกลุ่มบุคคลที่สามารถเอื้อประโยชน์หรือกลุ่มพวกพ้อง มาตอบแบบวัดเพื่อให้ได้คะแนนที่ดี และเมื่อพิจารณาประกอบกับการกำหนดให้ผลการประเมิน ITA เป็นค่าคะแนนและตัวชี้วัดในระดับองค์กรและบุคคล ยังมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การคัดเลือกกลุ่มคนที่เข้ามาตอบที่เอื้อประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น

(๒) การกำหนดนิยามความเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (ผู้มาติดต่อหรือรับบริการ) มีนิยามที่กว้างมาก ส่งผลให้การจัดเก็บข้อมูล ในประเด็นต่าง ๆ อาจไม่สอดคล้องกับประเด็นข้อคำถามหรือประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงาน เช่น นิยามผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน ครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ระดับพนักงาน ลูกจ้าง ไปจนถึงผู้บริหารสูงสุด ซึ่งมีขอบเขตงาน ภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบแตกต่างกัน ในขณะที่ข้อคำถามที่ใช้ในการสอบถามนั้น เป็นข้อคำถามชุดเดียวกันที่สอบถามในทุกระดับ ดังนั้น จึงมีเสียงสะท้อนและความคิดเห็นของหลายภาคส่วนที่สะท้อนว่าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถให้ข้อมูลได้ตามข้อเท็จจริง เป็นต้น ซึ่งปัญหาในลักษณะดังกล่าวนี้ ปรากฏในการจัดเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภายนอกเช่นเดียวกัน เช่น ในการติดต่อรับบริการตามภารกิจของหน่วยงานบางประเภท โดยเฉพาะหน่วยงานประเภทนโยบายและความมั่นคง มีผู้รับบริการผ่านระบบออนไลน์เป็นจำนวนน้อย ขณะที่จำนวนกลุ่มตัวอย่างของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกตามนิยามที่กำหนดที่จะต้องตอบแบบวัด EIT ส่วนมาก ไม่ได้เป็นผู้รับบริการ ดังนั้น ผลการประเมินที่ได้จึงมีแนวโน้มคาดเคลื่อนไม่สอดคล้องตามข้อเท็จจริง

(๓) การจัดเก็บข้อมูลจากการรายงานผลการดำเนินงาน (Compliance Reports) ซึ่งดำเนินการผ่านแบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (แบบวัด OIT) พบว่า ได้ช่วยในการผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐเกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญในด้านการเปิดเผยข้อมูลพื้นฐานทางเว็บไซต์ ของหน่วยงาน และการขับเคลื่อนการดำเนินการป้องกันการทุจริตตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และข้อสั่งการ สำคัญ อย่างไรก็ตาม การรายงานผลการดำเนินงานเปิดเผยข้อมูล และการรายงานการดำเนินการ ป้องกันการทุจริตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เป็นการวัดผลการดำเนินงานและการเปิดเผยข้อมูลขั้นพื้นฐาน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด อันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านทรัพยากรและเวลาในการตรวจประเมิน

ข้อเสนอแนะ : เสนอให้มีการปรับปรุงพัฒนาวิธีการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลใหม่ ดังนี้

(๑) วิธีการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลในการประเมิน ITA ควรยึดมาตรฐานทางวิชาการ ในการวิจัยประเมินผลโดยเคร่งครัด และคำนึงถึงมาตรฐานสากล โดยควรนำ “กรอบสถิติการวัด การทุจริต (Statistical framework to measure corruption)” ที่ดำเนินการโดยสำนักงานว่าด้วย ยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) มาใช้พิจารณาประกอบการปรับปรุงพัฒนา

วิธีการจัดเก็บข้อมูลในแต่ละประเด็นการประเมิน เพื่อวิธีการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลมีมาตรฐานในระดับสากลและสามารถเทียบเคียงได้กับประเทศต่าง ๆ ที่ดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption: UNCAC)

(๒) การกำหนดนิยามของกลุ่มเป้าหมายที่จะดำเนินการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล ควรมีความสอดคล้องกับประเด็นข้อคำถาม บริบท และความเกี่ยวข้องกับประเด็นการประเมินนั้น ๆ โดยควรระบุโครงสร้างของกลุ่มเป้าหมายที่จะดำเนินการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลในแต่ละข้อคำถามให้ชัดเจน ทั้งนี้ ในเอกสารของ “กรอบสถิติการวัดการทุจริต (Statistical framework to measure corruption)” ของ UNODC ซึ่งพัฒนาขึ้นจากผู้เชี่ยวชาญด้านการทุจริตจากรัฐภาคีต่าง ๆ ทั่วโลก และผู้เชี่ยวชาญด้านสถิติและการประเมินผลจากมหาวิทยาลัยชั้นนำหลายแห่งทั่วโลก ได้มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายและวิธีการจัดเก็บข้อมูลไว้แล้ว จึงควรที่จะนำมาศึกษาและปรับปรุงประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ซึ่งจะช่วยให้ผลการประเมินที่ได้มีมาตรฐานทางวิชาการและมาตรฐานทางสากล อีกทั้งจะสอดคล้องกับการดำเนินการตามอนุสัญญา UNCAC

(๓) การจัดเก็บข้อมูลจากการรายงานผลการดำเนินงาน (Compliance Reports) ที่ดำเนินการผ่านแบบวัด OIT ที่ผ่านมาได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้แก่หน่วยงานภาครัฐอย่างเห็นได้ชัดเจน ดังนั้น จึงควรที่จะมีการพัฒนาต่อยอดใน ๒ ด้าน คือ การเพิ่มความเข้มข้นของชุดข้อมูลเปิดในเชิงคุณภาพ และการเชื่อมโยงประเด็นข้อมูลเปิดกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และองค์การระหว่างประเทศ และในการเปิดเผยข้อมูลตามหลักสากล ให้ทำการเปิดเผยที่ประมวลผลด้วยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ได้ (Machine-readable) เพื่อสามารถนำไปวิเคราะห์ต่อยอดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๔) การกำกับและตรวจสอบมาตรฐาน/คุณภาพ/ความรัดกุมทางวิชาการในการประเมินผลที่ผ่านมายังมีไม่เพียงพอและขาดการมีส่วนร่วมโดยอิสระ ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดกลไกคู่ขนานในการกำกับดูแลและตรวจสอบมาตรฐานทางวิชาการในการประเมิน ITA เป็นประจำทุกปี ซึ่งข้อเสนอแนะในส่วนนี้หลายหน่วยงานได้ให้ความคิดเห็นไว้

๑๐. การวิเคราะห์ผลและการส่งต่อข้อมูล

ภายหลังจากที่ได้มีการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลตามระเบียบวิธีการประเมินที่กำหนดแล้ว ควรวิเคราะห์ข้อมูลผลการประเมินเพื่อหาแนวโน้มและทิศทางการทุจริต (corruption prone areas) และกำหนดวิธีการส่งต่อข้อมูลผลการประเมินไปยังผู้ใช้ข้อมูล เพื่อนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์หรือแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริต หรือการปรับปรุงพัฒนาแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งจากการศึกษาทบทวนผลการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ในปัจจุบันพบว่า ภายหลังจากที่ได้มีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลตามหลักเกณฑ์การประเมิน ITA เป็นที่เรียบร้อยแล้ว สำนักงาน ป.ป.ช. จะดำเนินการประมวลผลคะแนน และวิเคราะห์ผลการประเมินโดยเปรียบเทียบผลการประเมินย้อนหลังจากปีที่ผ่านมา และเผยแพร่รายงานการวิเคราะห์ให้สาธารณชนรับทราบ ขณะที่การส่งต่อข้อมูลผลการประเมิน ITA และผลการวิเคราะห์ที่ผ่านมายังจำกัดอยู่ในวงแคบ โดยได้มีการส่งรายงานการวิเคราะห์ผลการประเมินไปยังคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมิน ITA เพื่อใช้ประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานสำหรับยกระดับผล

การประเมิน ITA ให้เป็นไปตามค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ นอกจากนี้ ยังได้มีการส่งรายงานการวิเคราะห์ผลการประเมิน ITA ไปยังสถาบันอุดมศึกษา สถาบันวิจัย สื่อมวลชน สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ฯลฯ เพื่อใช้ ประกอบการดำเนินงานด้วย

ข้อเสนอแนะ : ภายหลังจากที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการปรับปรุงและพัฒนาหลักเกณฑ์ และเครื่องมือการประเมิน ITA ใหม่เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ควรกำหนดชุดข้อมูลพื้นฐานที่จะต้องมีการ วิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เป็นรูปธรรมโดยหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงหน่วยงานภาครัฐที่ร่วมดำเนินการตาม แผนงานบูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ นอกจากนี้ เสนอให้มีการศึกษาเครื่องมือ วิเคราะห์ข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องสำหรับนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลเพิ่มเติมหรือการวิเคราะห์ เปรียบเทียบ อาทิ การใช้ระบบ Forensic Analytics ขั้นพื้นฐาน หรือการใช้ AI ในการตรวจสอบ การทุจริต และตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบาย และข้อสั่งการ เป็นต้น

บรรณานุกรม

- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “รายงานผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ (ITA Report ๒๐๒๔)” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘, <https://itas.nacc.go.th/home/detaildocument/๔๑๐๑>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “รายงานผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ (ITA Report ๒๐๒๓)” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘, <https://itas.nacc.go.th/home/detaildocument/๓๙๔๒>
- สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม. “ระบบการจัดการการต่อต้านการติดสินบน มาตรฐาน ISO ๓๗๐๐๑:๒๐๑๖” สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘, <https://pr.tisi.go.th/wp-content/uploads/๒๐๒๐/๐๒/ISO๓๗๐๐๑-๒๐๑๖.pdf>
- Boehm, Frédéric. Mainstreaming anti-corruption into sectors: Practices in U๔ partner agencies. Bergen: CMI-U๔, ๒๐๑๔. Accessed February ๖, ๒๐๒๕, <http://www.u๔.no/publications/mainstreaming-anti-corruption-into-sectors-practices-in-u๔-partneragencies>.
- OECD. “Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions” Accessed February ๑๐, ๒๐๒๕, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/๒๐๕/๒๐๕.en.pdf>
- The U๔ Anti-Corruption Resource Centre. “Guide to using corruption measurements and analysis tools for development programming” Accessed February ๖, ๒๐๒๕. <https://www.u๔.no/publications/guide-to-using-corruption-measurements-and-analysis-tools-for-development-programming>
- Transparency International. “The ABCs of the CPI: How the Corruption Perceptions Index is calculated.” Transparency International. Accessed February ๒๒, ๒๐๑๘, <https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated>
- Transparency International. “Corruption Perceptions Index ๒๐๒๔.” Transparency International. Accessed February ๒๒, ๒๐๒๔, <https://www.transparency.org/en/cpi/๒๐๒๔>

United Nations Development Programme. “A USERS’ GUIDE TO MEASURING CORRUPTION.” Accessed February ୬, ୨୦୧୫. <https://www.undp.org/publications/users-guide-measuring-corruption>

United Nations Office on Drugs and Crime. “The United Nations Convention against Corruption.” Accessed February ୨, ୨୦୧୫. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/୦୫-୫୦୦୧୬_E.pdf.

United Nations Office on Drugs and Crime. “Statistical framework to measure corruption.” Accessed February ୯, ୨୦୧୫. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/୦୫-୫୦୦୧୬_E.pdf.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ



คำสั่งคณะกรรมการกิจการการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา

ที่ ๓/๒๕๖๗

เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการ
และมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันจันทร์ที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๗ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการกิจการการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา

เพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการกิจการการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ดังนั้น อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๑๙) ประกอบกับ ข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๗ ในคราวประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๗ วันอังคารที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๗ จึงมีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยให้คณะอนุกรรมการ ประกอบด้วย

อนุกรรมการ

- | | |
|--|---------------------------------------|
| ๑. พลตำรวจตรี สุนทร ขวัญเพชร | เป็นประธานคณะอนุกรรมการ |
| ๒. นายนพดล อินนา | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. พันเอกหญิง ธนตศกร บุราคม | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นางสาวมณีรัฐ เขมะวงศ์ | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. พันตำรวจโท บรรณชูรย์ ฉิมกรา | เป็นอนุกรรมการ |
| ๖. นายชัยภักดิ์ จันทร์วิไล | เป็นอนุกรรมการ |
| ๗. นายธนาภัทร ศรีทอง | เป็นอนุกรรมการ |
| ๘. รองศาสตราจารย์วิริยะ เตชะรุ่งโรจน์ | เป็นอนุกรรมการ |
| ๙. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุทธิศักดิ์ ตือระ | เป็นอนุกรรมการ |
| ๑๐. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุวรา แก้วนัย | เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ |
| ๑๑. นายจักรกริช พิสันเทียะ | เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๒. นางสาวสินีนาง ศรีภักดี | เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ที่ปรึกษา ...

ที่ปรึกษาคณะกรรมการ

๑. พลตำรวจเอก ก่อเกียรติ วงศ์วรชาติ

๒. นายสุหนต์ กล้าการชาย

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

๑) ดำเนินการพิจารณาศึกษากระบวนการ การพัฒนาระบบ และมาตรการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ

๒) รายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการ

๓) ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๗

พลตำรวจตรี



(ฉัตรวรรษ แสงเพชร)

ประธานคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล
วุฒิสภา



คำสั่งคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา

ที่ ๖/๒๕๖๗

เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการ
และมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ (เพิ่มเติม)

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันจันทร์ที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๗ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา และในคราวประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๗ วันอังคารที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ เพื่อดำเนินการพิจารณาศึกษากระบวนการและมาตรการในการพัฒนาระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

เพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ดังนั้น ในคราวประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๔/๒๕๖๗ วันอังคารที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๗ จึงมีมติตั้ง พันตำรวจโท สีหราช กฤษณจินดา เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ (เพิ่มเติม) เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำ ปรีกษา และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามหน้าที่และอำนาจของคณะอนุกรรมการ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๗

พลตำรวจตรี

(ฉัตรวรรษ แสงเพชร)

ประธานคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล
วุฒิสภา



คำสั่งคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา

ที่ ๑๘/๒๕๖๗

เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการ
และมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ (เพิ่มเติม)

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันจันทร์ที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๗ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา และในคราวประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๗ วันอังคารที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ เพื่อดำเนินการพิจารณาศึกษากระบวนการและมาตรการในการพัฒนาระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

เพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ดังนั้น ในคราวประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๙/๒๕๖๗ วันอังคารที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๗ จึงมีมติแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ (เพิ่มเติม) เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำ ปรีกษา และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามหน้าที่และอำนาจของคณะอนุกรรมการ ดังนี้

๑. นางฉวีวรรณ นิลวงศ์
๒. นายมานะ บุญคุณ
๓. นางสาวอภิสรณ์ญา พัดเกิร์ต

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๗

พลตำรวจตรี

(ฉัตรวรรษ แสงเพชร)

ประธานคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล
วุฒิสภา



คำสั่งคณะกรรมการการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา
ที่ ๒/๒๕๖๘

เรื่อง ให้ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ และอนุกรรมการพิจารณากระบวนการ
และมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ พ้นจากตำแหน่ง
และแต่งตั้งอนุกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง
เปลี่ยนแปลงชื่อตำแหน่ง และแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ (เพิ่มเติม)

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันจันทร์ที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๗ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา และในคราวประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๗ วันอังคารที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๗ ที่ประชุมมีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๑๙) ประกอบกับข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๗ ในคราวประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ วันพุธที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๘ จึงมีมติให้ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ และอนุกรรมการพิจารณากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ พ้นจากตำแหน่ง และแต่งตั้งอนุกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างเปลี่ยนแปลงชื่อตำแหน่ง และแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ (เพิ่มเติม) ดังนี้

๑. ให้บุคคลพ้นจากตำแหน่ง

- | | |
|---|-------------------------------------|
| ๑.๑ นางฉวีวรรณ นิลวงศ์ | พ้นจากตำแหน่งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๑.๒ นายธนาภัทร ศรีทอง | พ้นจากตำแหน่งอนุกรรมการ |
| ๑.๓ ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุทธิศักดิ์ ดือระ | พ้นจากตำแหน่งอนุกรรมการ |

๒. แต่งตั้งบุคคลเป็นอนุกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง

- | | |
|--------------------------|----------------|
| ๒.๑ นายภิญโญยศ ม่วงสมมุข | เป็นอนุกรรมการ |
| ๒.๒ นางฉวีวรรณ นิลวงศ์ | เป็นอนุกรรมการ |

๓. เปลี่ยนแปลงชื่อตำแหน่งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

- | | |
|--|------------------------------|
| ๓.๑ จากเดิม พลตำรวจเอก ก่อเกียรติ วงศ์วรชาติ | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| เป็น พลตำรวจเอก ก่อเกียรติ วงศ์วรชาติ | ประธานที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |

๔. แต่งตั้ง ...

๔. แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ (เพิ่มเติม)

๔.๑ นายธนาภัทร ศรีทอง

๔.๒ ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุทธิศักดิ์ ดือระ

๔.๓ นายโสภณ ทองมี

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๘

พลตำรวจตรี



(ฉัตรวรรษ แสงเพชร)

ประธานคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล

วุฒิสภา

ภาคผนวก ข

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ



คำสั่งคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา
ที่ ๑๗/๒๕๖๗

เรื่อง ตั้งคณะทำงานพิจารณาศึกษาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส
ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA)

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันจันทร์ที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๗ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา

เพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ในการพิจารณาศึกษากระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ตามหน้าที่และอำนาจ แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๑๙) ประกอบกับข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๗ ในคราวประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๘/๒๕๖๗ วันอังคารที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จึงมีมติตั้ง คณะทำงานพิจารณาศึกษาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงาน ภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) โดยให้คณะทำงาน ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------------------|-----------------------------------|
| ๑. ผู้ช่วยศาสตราจารย์นพดล อินนา | เป็นหัวหน้าคณะทำงาน |
| ๒. นายชัยภัฏ จันทรวีไล | เป็นรองหัวหน้าคณะทำงาน คนที่หนึ่ง |
| ๓. พันตำรวจโท สิริราช กฤษณจินดา | เป็นรองหัวหน้าคณะทำงาน คนที่สอง |
| ๔. รองศาสตราจารย์วิริยะ เตชะรุ่งโรจน์ | เป็นคณะทำงาน |
| ๕. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรรา แก้วนัย | เป็นคณะทำงาน |
| ๖. นายจักรกริช พิสันเทียะ | เป็นเลขานุการคณะทำงาน |
| ๗. นางสาวสินีนาง ศรีภักดี | เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะทำงาน |

ให้คณะทำงาน ...

ให้คณะทำงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

- ๑) ดำเนินการพิจารณาศึกษาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA)
 - ๒) จัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา และรายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการธิการ
 - ๓) ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการธิการมอบหมาย
- ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๗

พลตำรวจตรี



(ฉัตรวรรษ แสงเพชร)

ประธานคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล
วุฒิสภา



คำสั่งคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา

ที่ ๓/๒๕๖๘

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาศึกษาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส
ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA)
(เพิ่มเติม)

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันจันทร์ที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๗ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา และในคราวประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๘/๒๕๖๗ วันอังคารที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการพิจารณาศึกษาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) เพื่อดำเนินการพิจารณาศึกษาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) และดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

เพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ดังนั้น ในคราวประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ วันพุธที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๘ จึงมีมติแต่งตั้ง นายภิญโญยศ ม่วงสมมุข เป็นคณะกรรมการ (เพิ่มเติม)

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๘

พลตำรวจตรี

(ฉัตรวรรษ แสงเพชร)

ประธานคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล
วุฒิสภา



Վերականգնողական
ISO
9001:2015
QUALITY MANAGEMENT SYSTEM

Երեսնամյակով ինտերնալիզացիայի ինտեգրացիայի
օ կեմա սիսթեմ, օ կեմա սիսթեմ, օ կեմա սիսթեմ, օ կեմա սիսթեմ