



# แนวทางการป้องกัน และลดความสูญเสียงบประมาณ จากการทุจริต



## END CORRUPTION

To end corruption, we promote transparency, accountability and integrity at all levels and across all sectors of society.



## คำนำ

การทุจริตเป็นปัญหาสำคัญที่ทั่วโลกกำลังเผชิญโดยมีรูปแบบและแนวโน้มที่รุนแรงมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตระดับประเทศ หรือทุจริตระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ล้วนแล้วแต่สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่ผ่านมามีประเทศไทยมีความพยายามแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันมาอย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นได้ เห็นได้จากระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยปีพ.ศ. 2563 ประเทศไทยมีคะแนนเท่ากับ 36 คะแนน อยู่ในลำดับที่ 104 จาก 180 ประเทศ นอกจากนี้ความรุนแรงของการทุจริตในกระบวนการงบประมาณยังคงสร้างความเสียหายอย่างมาก ข้อมูลจากสำนักงาน ป.ป.ช. ระบุว่า ความเสียหายของงบประมาณจากข้อร้องเรียนในปี พ.ศ.2563 มีมูลค่ามากกว่า 90,000 ล้านบาท โดยมีการเบิกจ่ายเงินเป็นเท็จ การทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง และการยกยอกทรัพย์สินของทางราชการ อย่างไรก็ตาม การทุจริตสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณ หากเป็นขั้นตอนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณส่วนใหญ่จะหาหลักฐานการตรวจสอบได้ยาก แต่เป็นขั้นตอนที่สร้างความเสียหายกับเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก เพราะทำให้การจัดสรรทรัพยากรผิดพลาด

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาความสูญเสียงบประมาณที่เกิดขึ้นจากการทุจริต จึงได้ดำเนินการศึกษา “แนวทางการป้องกันและลดความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต” เพื่อใช้เป็นข้อมูลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการลดการสูญเสีย บิดเบือน การใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ไม่เกิดประโยชน์

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา  
ตุลาคม 2564



## บทสรุปผู้บริหาร

การทุจริตเป็นปัญหาสำคัญที่ทั่วโลกกำลังเผชิญโดยมีรูปแบบและแนวโน้มที่รุนแรงมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเป็นการทุจริตระดับประเทศ หรือทุจริตระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ล้วนแล้วแต่สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่ผ่านมามาประเทศไทยมีความพยายามแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันโดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการจำนวนมาก แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นได้ เห็นได้จากระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาที่แสดงให้เห็นว่ายังมีปัญหาคอร์รัปชัน ทั้งนี้ ปี พ.ศ. 2563 ประเทศไทยมีคะแนนเท่ากับ 36 คะแนน อยู่ในลำดับที่ 104 จาก 180 ประเทศ นอกจากนี้ความรุนแรงของการทุจริตในกระบวนการงบประมาณยังคงสร้างความเสียหายอย่างมาก ข้อมูลจากสำนักงาน ป.ป.ช. ระบุว่า ความเสียหายของงบประมาณจากข้อร้องเรียนในปี พ.ศ.2563 มีมูลค่ามากกว่า 90,000 ล้านบาท ทั้งนี้ คดีที่สร้างความเสียหายมากที่สุด ได้แก่ การเบิกจ่ายเงินเป็นเท็จ การจัดซื้อจัดจ้าง และการยกยอกทรัพย์สินของทางราชการ อย่างไรก็ตาม การทุจริตสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณ หากเป็นขั้นตอนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณส่วนใหญ่จะหาหลักฐานการตรวจสอบได้ยาก แต่เป็นขั้นตอนที่สร้างความเสียหายกับเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก เพราะทำให้การจัดสรรทรัพยากรผิดพลาด

สำนักงานประมาณของรัฐสภาตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาความสูญเสียงบประมาณที่เกิดขึ้นจากการทุจริต จึงได้ดำเนินการศึกษา “แนวทางการป้องกันและลดความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต” เพื่อลดการสูญเสีย บิดเบือน รั่วไหล หรือไม่เกิดประโยชน์ โดยได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกิดขึ้นในกระบวนการงบประมาณ การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสถานการณ์ ความเสียหาย ผลการดำเนินการที่ผ่านมาของประเทศไทย แนวคิดของหน่วยงานระดับสากล ประสบการณ์ความสำเร็จของต่างประเทศ เพื่อให้ข้อเสนอแนะแนวทาง มาตรการลดความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนปฏิรูปประเทศ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความซื่อตรงของภาครัฐโดย OECD กรอบการทำงานด้านการเงินของ UNDP แนวปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศที่มีผลคะแนน CPI สูง

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการทุจริตที่สำคัญ ประกอบด้วย ปัจจัยภายนอก เช่น การใช้อำนาจบริหารของผู้บริหารระดับสูง การบังคับใช้กฎหมาย ระบบการตรวจสอบภายในที่อ่อนแอ ปัจจัยภายใน เช่น ทัศนคติและค่านิยมส่วนบุคคล โอกาสและแรงจูงใจ พฤติกรรมเลียนแบบ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่ยั่งยืนจะต้องประกอบไปด้วย 2 ส่วนสำคัญคือ เจตจำนงของผู้บริหารระดับสูง และ ค่านิยมของประชาชนที่ไม่เพิกเฉยต่อการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งส่วนประกอบสำคัญทั้งสองประการจะต้องบูรณาการควบคู่กันไป โดยผู้บริหารระดับสูงจะต้องกำหนดนโยบายการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง รวดเร็ว และภาคประชาชนจะต้องร่วมสร้างแรงกดดันให้เจ้าหน้าที่ให้ไม่กล้าที่จะกระทำความผิด ติดตามการดำเนินงานของหน่วยงาน และผลการสืบสวนสอบสวนคดีทุจริตต่างๆ



อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประชาชนและภาคประชาสังคมจำนวนมากมีความตื่นตัวและสนใจติดตามข่าวสารตรวจสอบการทุจริต แต่ยังไม่มีความพร้อมที่เป็นรูปธรรมที่ระบุพฤติกรรมการทุจริต ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้นำผลการศึกษาของสำนักงาน ป.ป.ช. เรื่อง “ดัชนีวัดความเสี่ยงการทุจริตในโครงการภาครัฐ (Corruption Risk Index CRI) ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ลักษณะโครงการที่เสี่ยงต่อการทุจริต และ รายการตรวจสอบ (Checklist) พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาคำนวณค่าเฉลี่ยที่จะใช้เป็นสัญญาณเตือนภัยการทุจริตในกระบวนการงบประมาณ เพื่อเป็นเครื่องมือการตรวจสอบ โครงการสำคัญระดับชาติ หรือโครงการในท้องถิ่นของตน และ ร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหากสงสัยว่ามีการทุจริต ซึ่งจะทำให้ลดความสูญเสียลงได้ นอกจากนี้ ยังได้นำเสนอบทบาท และกิจกรรมที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินงาน เช่น การจัดตั้งศูนย์รายงานความสูญเสียทางงบประมาณทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับท้องถิ่น การสนับสนุนบริการต่างๆผ่านระบบออนไลน์ การเปิดกว้างให้ประชาชนเข้าถึงการพิจารณาของรัฐสภา และการสร้างค่านิยมให้ประชาชนตื่นตัวปกป้องภาษีของตนเอง เพื่อลดการทุจริตในกระบวนการงบประมาณส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายเป็นไปตามที่แถลงไว้กับรัฐสภา



## สารบัญ

	หน้า
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา	2
1.4 วิธีการศึกษา	2
1.5 การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล	2
1.6 ระยะเวลาการเก็บรวบรวมข้อมูล	3
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ	3
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
1.9 สรุปประเด็นและแหล่งข้อมูลที่ศึกษา	3
1.10 กรอบแนวคิดการศึกษา	5
<b>บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม</b>	
2.1 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	6
2.2 งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
2.3 กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง	14
2.4 การดำเนินงานของหน่วยงานต่างประเทศและประเทศไทย	15
2.5 สรุปการทบทวนวรรณกรรม	33
<b>บทที่ 3 ผลการศึกษา</b>	
3.1 สถานการณ์ ความเสียหาย และผลการดำเนินงานการป้องกันและแก้ไขการทุจริต ในประเทศไทย	35
3.2 ความสำคัญ แนวคิด วิธีการแก้ไขปัญหาการทุจริตของหน่วยงานระดับสากล	39
3.3 การวิเคราะห์ปัจจัย พฤติกรรม และ การประเมินความเสี่ยงด้านการทุจริต ในกระบวนการงบประมาณ	43
3.4 แนวทางการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ เพื่อลดโอกาสการทุจริต	49
<b>บทที่ 4 บทสรุป และข้อเสนอแนะ</b>	
4.1 สรุป	56
4.2 ข้อเสนอแนะ	56
<b>บรรณานุกรม</b>	
<b>ภาคผนวก</b>	



## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 สรุปประเด็นและแหล่งข้อมูลที่ต้องการศึกษา	3
ตารางที่ 2 จำนวนเรื่องที่ถูกกล่าวหาและเรื่องที่แล้วเสร็จ ระหว่างปี 2558 – 2563	8
ตารางที่ 3 สถิติเปรียบเทียบจำนวนค่ากล่าวหา และวงเงินงบประมาณของโครงการ หรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตที่สำนักงาน ป.ป.ช.รับดำเนินการเอง ปีงบประมาณ พ.ศ.2562 - 2563 จำแนกตามประเภทค่ากล่าวหา	9
ตารางที่ 4 กรอบการทำงานทางการเงินที่สอดคล้องกับ SDGs	18
ตารางที่ 5 คะแนนและอันดับการวัดดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศต่างๆ ปี 2563	19
ตารางที่ 6 คะแนนการวัดดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย และเกาหลีใต้ ปี 2538 – 2563	20
ตารางที่ 7 แบบสอบถามดัชนีการต่อต้านการคอร์รัปชัน	28
ตารางที่ 8 คำอธิบายการแปลผลค่าเฉลี่ยระดับความเสี่ยงความผิดปกติในโครงการของรัฐ	31
ตารางที่ 9 ความเสียหายเบื้องต้นเกี่ยวกับค่ากล่าวหา และวงเงินงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ.2562-2563	36
ตารางที่ 10 สถิติเปรียบเทียบผลการดำเนินงานด้านปราบปรามทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปีงบประมาณ พ.ศ.2558 – 2563	37
ตารางที่ 11 เปรียบเทียบแนวคิดการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานสากล	40
ตารางที่ 12 การเปรียบเทียบการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศต่างๆ	41
ตารางที่ 13 การวิเคราะห์ความเสี่ยง / ความผิดปกติเกี่ยวกับการทุจริตงบประมาณ	43
ตารางที่ 14 คำอธิบายการแปลผลค่าเฉลี่ยระดับความเสี่ยงความผิดปกติในโครงการของรัฐ	44
ตารางที่ 15 ค่าระดับความเสี่ยงที่จะเกิดความผิดปกติของโครงการภาครัฐ (Project Risk : $\pi$ )	45
ตารางที่ 16 (ตัวอย่าง) แบบประเมินค่าสัญญาณเตือนภัยในกระบวนการงบประมาณ (Checklist)*	47
ตารางที่ 17 กิจกรรมที่ควรดำเนินการเพื่อลดโอกาสเกิดทุจริต	49



## สารบัญรูปภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา	5
ภาพที่ 2 สถิติเปรียบเทียบจำนวนค่ากล่าวหา และวงเงินงบประมาณของโครงการ	10
ภาพที่ 3 สถิติร้องเรียนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ปี 2552-2563	11
ภาพที่ 4 สถิติการร้องเรียนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินปี 2563	11
ภาพที่ 5 สถิติการรับเรื่องร้องเรียนกล่าวหา ปีงบประมาณ พ.ศ.2551 – 2564	12
ภาพที่ 6 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน	17
ภาพที่ 7 คะแนน CPI ของไทยและเกาหลีใต้	21
ภาพที่ 8 อันดับ CPI ของไทยและเกาหลีใต้	21
ภาพที่ 9 จำนวนเจ้าหน้าที่กรุงโซลที่มีการรับสินบนระหว่าง พ.ศ.2538 – 2548	27



## บทที่ 1 บทนำ

### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

การทุจริตเป็นปัญหาที่หลายประเทศกำลังเผชิญและรูปแบบการทุจริตมีแนวโน้มและความรุนแรงมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตระดับประเทศโดยบริษัทข้ามชาติผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทุจริตเชิงนโยบายที่เอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง การทุจริตระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับสร้างความเสียหายต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเกิดการทุจริตงบประมาณรายจ่ายจะทำให้เกิดความสูญเสียงบประมาณไปโดยเปล่าประโยชน์ สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังนั้น แต่ละประเทศจึงมีศึกษาแนวทางป้องกันและขจัดปัญหาการทุจริต เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน

ช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมากระแสของโลกในด้านการต่อต้านการทุจริตมีการตื่นตัวอย่างมาก รวมถึงประเทศไทยที่เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านทุจริต ค.ศ. 2003 ที่ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอย่างสมบูรณ์ และติดตามทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตกลับคืน ทั้งนี้ ประเทศไทยได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันมาอย่างต่อเนื่องโดยกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์และแผนแม่บทอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานที่ผ่านมายังไม่มีความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากการติดตามพยานหลักฐานทำได้ยาก ผู้กระทำความผิดมักไม่ทิ้งหลักฐานไว้ และอาจเชื่อมโยงกับอาชญากรรมข้ามชาติอีกด้วย

ปี 2563 ประเทศไทยมีผลคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) เท่ากับ 36 คะแนน อยู่ในลำดับที่ 104 จาก 180 ประเทศ และข้อมูลของสำนักงาน ป.ป.ช. ระบุว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีการกล่าวหา ร้องเรียนมากกว่า 6,000 เรื่อง และเมื่อพิจารณาจากเงินงบประมาณที่มีการทุจริตตามคำกล่าวหา มีมูลค่าสูงถึง 90,716 ล้านบาท โดยคดีที่สร้างความเสียหายมากที่สุดได้แก่ คดีทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการ/เบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ 67,027 ล้านบาท การจัดซื้อจัดจ้าง 19,363 ล้านบาท และยกยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของราชการ 70 ล้านบาท นอกจากนี้ ยังมีการร้องเรียนผ่านสำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกเงินเป็นเท็จ อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงจากการเกิดทุจริตสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองท้องถิ่นตลอดทั้งกระบวนการงบประมาณ **สร้างความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริตส่งผลกระทบต่อประชาชน** ในฐานะเจ้าของงบประมาณรายจ่าย ที่ผ่านมามีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม และประชาชนให้ร่วมตรวจสอบ แต่ยังไม่มีความชัดเจน (Guideline) ที่เป็นรูปธรรมที่จะประชาชนร่วมสังเกตลักษณะโครงการและพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต และบทบาทการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจไม่ทันต่อการแก้ปัญหาในปัจจุบัน ซึ่งหากนำแนวคิดหน่วยงานระดับสากล หรือแนวปฏิบัติที่ดีของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาประยุคต์ใช้จะทำให้สามารถเติมเต็มความร่วมมือ



ระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน โดยเฉพาะในด้านการป้องกันและลดความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต

สำนักงบประมาณของรัฐสภา ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาความสูญเสียงบประมาณที่เกิดขึ้นจากการทุจริตคอร์รัปชัน จึงได้ดำเนินการศึกษา “แนวทางการป้องกันและลดความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต” เพื่อให้การใช้จ่ายลดการบิดเบือน รั่วไหล หรือการใช้งบประมาณที่ไม่เกิดประโยชน์ เกิดความคุ้มค่าสูงสุดกับประเทศและประชาชน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาสถานการณ์ ความเสียหาย และผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาการทุจริตในประเทศไทย
- 1.2.2 เพื่อศึกษาความสำคัญ แนวคิด วิธีการแก้ไขปัญหาการทุจริตของหน่วยงานในต่างประเทศ
- 1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัจจัย การประเมินความเสี่ยงด้านการทุจริตในกระบวนการงบประมาณ
- 1.2.4 เพื่อหาแนวทาง มาตรการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการทุจริตในกระบวนการงบประมาณ

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

### ขอบเขตด้านเนื้อหา

- 1.3.1 สถานการณ์และแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่าย
- 1.3.2 แนวทาง ปัจจัย และเครื่องมือที่มีผลต่อสำเร็จต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานสากลและประเทศสิงคโปร์ ฮอลแลนด์ และเกาหลีใต้
- 1.3.3 แนวทาง หรือรูปแบบการประเมินความเสี่ยงต่อสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการงบประมาณ

## 1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษา “แนวทางการป้องกันและลดความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต” ครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ใช้การศึกษาข้อมูลรูปแบบทฤษฎี โดยเก็บรวบรวมเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร วารสาร บทความ อินเทอร์เน็ต กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และรูปแบบแต่ละกรณีศึกษา โดยใช้แนวคิดการสร้างธรรมาภิบาล และความซื่อตรง เน้นประเด็นการส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเกิดความร่วมมือในการติดตาม ตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการงบประมาณรายจ่าย

### เอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ศึกษาจากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เอกสาร ตำราวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อใช้เป็นกรอบการศึกษา

## 1.5 การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล

การรวบรวมข้อมูลปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น และวิเคราะห์โดยนำมาสรุปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เพื่อนำเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหา พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นต่าง ๆ



## 1.6 ระยะเวลาการเก็บรวบรวมข้อมูล

ระยะเวลาการรวบรวมข้อมูล กรกฎาคม - กันยายน 2564

## 1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

การทุจริต (Corruption) หมายถึง การใช้อำนาจที่ได้มาโดยหน้าที่ในการหาประโยชน์ส่วนตัว หรือ การทุจริตโดยใช้หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ อำนาจและอิทธิพลที่ตนมีอยู่ เพื่อประโยชน์แก่ตนเองและหรือผู้อื่น (*องค์กรความโปร่งใสสากล*)

อักษรย่อที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้

(1) CPI หมายถึง ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index ) เป็นการสำรวจระดับความรู้สึก/การรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างต่อปัญหา คอร์รัปชัน ในประเทศนั้นๆ

(2) CRI หมายถึง ดัชนีวัดความเสี่ยงทุจริตในโครงการของรัฐ (Corruption Risk Index)

(3) PBO หมายถึง Parliamentary Budget Office (PBO) หน่วยงาน หรือสถาบันในต่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายให้ทำหน้าที่จัดทำข้อมูล หรือรายงานวิชาการเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยด้านเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง การงบประมาณ การประมาณการเศรษฐกิจ รายรับ รายจ่าย ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาล เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ

## 1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.8.1 ทราบสถานการณ์ปัจจุบันของการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับสากล

1.8.2 สมาชิกวุฒิสภา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนทราบความสำคัญ ปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปี และใช้รายการตรวจสอบ (Checklist) เบื้องต้นสำหรับการตรวจสอบการทุจริตในโครงการต่างๆของรัฐ ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณคุ้มค่า ลดความสูญเสีย ลดการใช้จ่ายที่ไม่เป็นประโยชน์

## 1.9 สรุปประเด็นและแหล่งข้อมูลที่ศึกษา

ตารางที่ 1 สรุปประเด็นและแหล่งข้อมูลที่ต้องการศึกษา

วัตถุประสงค์	แนวคิด/ทฤษฎี	ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นที่ศึกษา	วิธีการศึกษา
1. เพื่อศึกษาสถานการณ์ ความเสียหาย และแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตในประเทศไทย	การวัดภาพลักษณ์ด้าน การทุจริตขององค์กรระหว่างประเทศ	1. CPI : Corruption Perception Index ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน 2. ตัวอย่างกรณี การศึกษาการคอร์รัปชันในประเทศไทย	ผลคะแนนของประเทศไทย และประเทศต่างๆ	1.เอกสารรายงานของหน่วยงานที่จัดทำ CPI 2. เอกสารข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับกรณีตัวอย่างการทุจริตในประเทศไทย



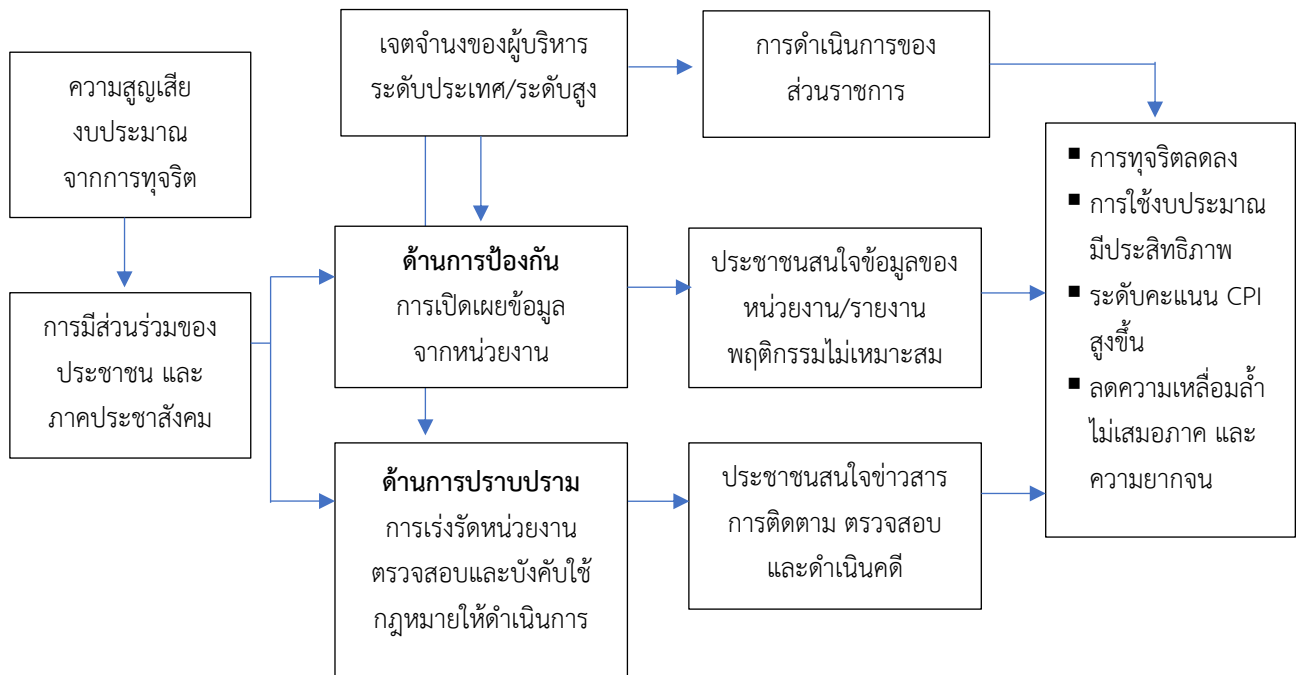
วัตถุประสงค์	แนวคิด/ทฤษฎี	ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นที่ศึกษา	วิธีการศึกษา
2. เพื่อศึกษา ความสำคัญ แนวคิด วิธีการแก้ไขปัญหาการ ทุจริตของหน่วยงาน ระดับสากล	Best Practice หรือ คำแนะนำของ หน่วยงานระดับสากล และประสบการณ์การ ดำเนินงานของประเทศ ที่ประสบความสำเร็จ ในการแก้ไขปัญหา	1. องค์ประกอบของ มาภิบาล ของ UNDP 2. ลักษณะของ งบประมาณที่ดี ของ OECD 3. กรอบการทำงานที่ สอดคล้องกับ SDGs 3. แนวทางการ ดำเนินงานของประเทศ สิงคโปร์ ฮอลแลนด์ และ เกาหลีใต้	1. หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลัก ประสิทธิภาพและ ประสิทธิผล 2. การกำกับดูแลของ หน่วยงาน/ผู้เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามเป้าหมาย การออกแบบเครื่องมือ เพื่อประเมินค่าใช้จ่าย ระดับผลผลิต และ ผลลัพธ์ 3. แนวทางที่จะทำให้ เกิดการใช้ทรัพยากร อย่างมีประสิทธิภาพ ลดการรั่วไหล 4. แนวทางการป้องกัน และปราบปรามการ ทุจริต	เอกสารที่เกี่ยวข้อง กับแนวปฏิบัติที่ดี ของหน่วยงาน ระดับสากล
3. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัย การประเมินความเสี่ยง ด้านการทุจริตใน กระบวนการ งบประมาณ	1. Best Practice หรือ คำแนะนำของ หน่วยงานระดับสากล 2. ประสบการณ์การ แก้ไขปัญหาการทุจริต ในต่างประเทศ 3. งานวิจัยเกี่ยวกับ ความเสี่ยงการทุจริต	1. ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับความซื่อตรง ในภาครัฐ ของ OECD 2. การแก้ไขปัญหาการ ทุจริตของเกาหลีใต้	1. แนวทางหรือ ยุทธศาสตร์การป้องกัน และปราบปราม คอร์รัปชันที่ยั่งยืน 2. ประสบการณ์และ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ การแก้ไขปัญหาการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตของเกาหลีใต้ 3. การค้นหาสัญญาณ เตือนภัยการทุจริตใน กระบวนการ งบประมาณ 3. การรายงานความ สูญเสียงบประมาณ กรณีประเทศเกาหลีใต้	ศึกษาจากเอกสาร ที่เกี่ยวกับการ แก้ไขปัญหาการ ทุจริต



วัตถุประสงค์	แนวคิด/ทฤษฎี	ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นที่ศึกษา	วิธีการศึกษา
4. เพื่อหาแนวทางมาตรการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการทุจริตในกระบวนการงบประมาณ	1. Best Practice หรือคำแนะนำของหน่วยงานระดับสากล 2. ประสบการณ์การแก้ไขปัญหาการทุจริตในต่างประเทศ 3. งานวิจัยเกี่ยวกับความเสี่ยงการทุจริต 4. กลไกของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงบประมาณ	ประสบการณ์การแก้ไขปัญหาการทุจริตในประเทศต่างๆ	1. ปัจจัย แนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตและยกระดับคะแนนดัชนี CPI 2. กลไกของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงบประมาณเพื่อป้องกันและลดความสูญเสียเปล่าจากการทุจริต	ศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทุจริต

### 1.10 กรอบแนวคิดการศึกษา

ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา





## บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะทบทวนและสรุปสาระสำคัญจากเอกสารต่างๆ ดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความหมาย รูปแบบการทุจริต องค์ประกอบธรรมาภิบาล
2. งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทย ตัวอย่างการศึกษาการคอร์รัปชันในประเทศไทย กรอบการทำงานที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ความซื่อตรงในภาครัฐ ประสบการณ์การป้องกันและปราบปรามทุจริตของต่างประเทศ และการค้นหาสัญญาณเตือนภัยคอร์รัปชันในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน
3. กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย พระราชกฤษฎีกาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2564 ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564)

### 2.1 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1.1 ความหมาย และรูปแบบการทุจริต

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ได้กำหนดนิยามและรูปแบบของการทุจริตไว้ 7 ประเภท ได้แก่

- (1) การทุจริตขนาดใหญ่(Grand Corruption) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง เพื่อบิดเบือนนโยบายหรือการใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบ เพื่อให้ผู้นำหรือผู้บริหารประเทศได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรของชาติ
- (2) การทุจริตขนาดเล็ก (Petty Corruption) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับกลาง และระดับล่างต่อประชาชนทั่วไป โดยใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในทางมิชอบ
- (3) การติดสินบน (Bribery) เป็นการเสนอ การให้ หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ทั้งในรูปของเงิน สิ่งของ และสิ่งตอบแทนต่างๆเพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี
- (4) การยักยอก (Embezzlement) คือ การที่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่องค์กรของรัฐนำเงินหรือสิ่งของที่ได้รับมอบหมายให้ใช้ในหน้าที่ราชการ มาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง
- (5) การอุปถัมภ์(Patronage) เป็นรูปแบบหนึ่งของการเล่นพรรคเล่นพวกด้วยการคัดเลือกบุคคลจากสายสัมพันธ์ทางการเมืองหรือเครือข่าย(Connection) เพื่อเข้ามาทำงานหรือเพื่อได้รับผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม
- (6) การเลือกที่รักมักที่ชัง (Nepotism) เป็นรูปแบบหนึ่งของการเล่นพรรคเล่นพวกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจที่มีในการให้ผลประโยชน์หรือให้หน้าที่การงานแก่เพื่อน ครอบครัว หรือบุคคลใกล้ชิด โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม
- (7) ผลประโยชน์ทับซ้อน(Conflict of Interest) คือ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากที่บุคคลต้องมีหน้าที่หรือสถานะมากกว่า 1 สถานะ



การทุจริตในประเทศไทยอาจจะจำแนกออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่การทุจริตในระดับชาติและการทุจริตในระดับท้องถิ่น

(1) **การทุจริตระดับชาติ** การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) เป็นรูปแบบการทุจริตที่นักการเมืองใช้อำนาจทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินรวมถึงอำนาจนิติบัญญัติที่ได้มาจากความไว้วางใจของประชาชน เป็นเครื่องมือในการออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมาย การแก้ไขระเบียบ ข้อบังคับและนโยบายโดยใช้กฎหมาย กฎระเบียบ และการตีความกฎหมาย กฎ ระเบียบให้เอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง

(2) **การทุจริตในระดับท้องถิ่น** จำแนกได้เป็นลักษณะต่างๆ เช่น การทุจริตด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง และการเงินการคลัง การขาดการตรวจสอบจากภาคส่วนต่างๆ การใช้อำนาจ บารมี และอิทธิพล (ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3)

### 2.1.2 องค์ประกอบธรรมาภิบาล

United Nations Development Programme : UNDP ได้กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาลไว้ 9 ประการ ดังนี้

(1) **การมีส่วนร่วม (Participation)** ชายและหญิงทุกคนควรมีสติที่มีเสี่ยงในการตัดสินใจทั้งโดยทางตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงการสามารถเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์

(2) **นิติธรรม (Rule of Law)** กฎหมายต้องมีความเป็นธรรม และไม่มี การเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน

(3) **ความโปร่งใส (Transparency)** ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร บุคคลที่มีความสนใจเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการ และข้อมูลข่าวสารได้ และข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนั้นต้องมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์

(4) **การตอบสนอง (Responsiveness)** สถาบันและกระบวนการดำเนินงานต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

(5) **การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented)** มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

(6) **ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity)** ชายและหญิงทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

(7) **ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)** สถาบันและกระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการ และขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด



(8) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมก็ตาม ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน

(9) วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและบรรดาสาธารณชนต้องมีมุมมองที่เปิดกว้างและเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมือง (คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของ สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี, ม.ป.ป.)

## 2.2 งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

### 2.2.1 สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทย

จากรายงานสถิติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างน้อย 3 หน่วย ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และ สำนักงาน ป.ป.ท.

(1) สำนักงาน ป.ป.ช. ได้จัดทำรายงานสถิติเกี่ยวกับวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการเองระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2563 แต่ละปีมีเรื่องร้องเรียนมากกว่าปีละ 3,000 เรื่อง และไม่สามารถดำเนินการแล้วเสร็จยังคงเหลือค้างยกไปในปีงบประมาณต่อไป ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ข้อกล่าวหา มีวงเงินงบประมาณ จำนวน 236,243 ล้านบาท และ ปี 2563 จำนวน 90,716 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นในการจัดซื้อจัดจ้าง และทุจริตในการจัดหางบประมาณ เบิกจ่ายงบประมาณเป็นเท็จ และมีการขโมยความผิดจำนวนกว่า 300 คดี

ตารางที่ 2 จำนวนเรื่องที่กล่าวหาและเรื่องที่แล้วเสร็จ ระหว่างปี 2558 - 2563

ปีงบประมาณ พ.ศ.	จำนวนเรื่องกล่าวหา			เรื่องแล้วเสร็จ			คงเหลือ
	ยอดคงค้างยกมา	รับใหม่	รวม	ข้อมูลความผิด	อื่นๆ*	รวม	
2558	9,522	3,051	12,573	147	1,472	1,619	10,954
2559	10,954	5,382	16,336	225	2,186	2,411	13,925
2560	13,925	4,896	18,821	250	3,209	3,459	15,362
2561	15,362	4,622	19,984	408	3,344	3,752	16,232
2562	16,232	3,285	19,517	300	4,867	5,167	14,350
2563	14,350	3,559	17,909	514	4,338	4,852	13,057

ที่มา : สำนักงาน ป.ป.ช.

หมายเหตุ : \*เช่น ให้ข้อกล่าวหาตกไป /ไม่รับพิจารณา / ส่งให้หน่วยงานอื่น (ข้อมูล ณ 30 กันยายน 2563)

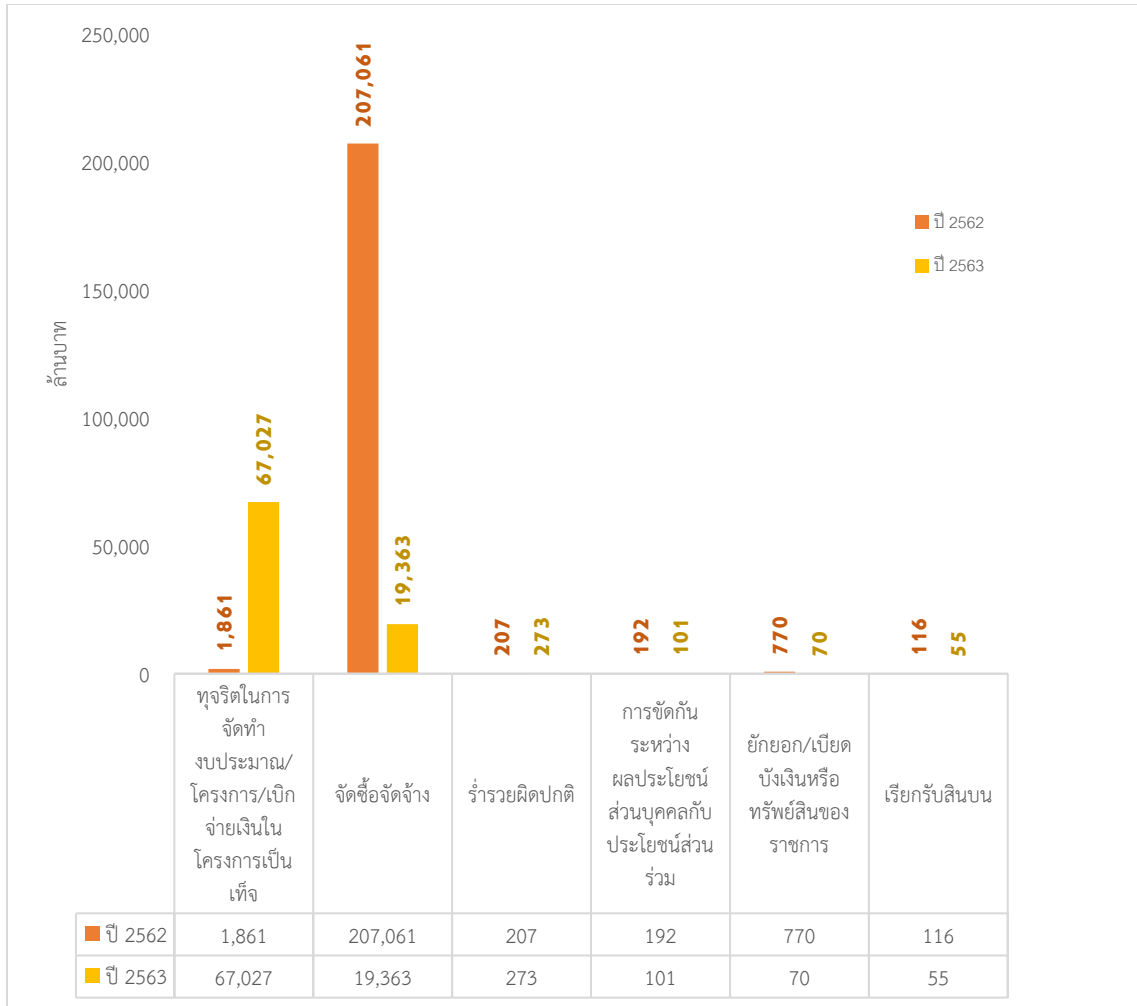


ตารางที่ 3 สถิติเปรียบเทียบจำนวนค่ากล่าวหา และวงเงินงบประมาณของโครงการ หรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต ที่สำนักงาน ป.ป.ช.รับดำเนินการเอง ปีงบประมาณ พ.ศ.2562 - 2563 จำแนกตามประเภทค่ากล่าวหา

ประเภทค่ากล่าวหา	ปีงบประมาณ 2562		ปีงบประมาณ 2563	
	จำนวนคดี	งบประมาณ (ล้านบาท)	จำนวน คดี	งบประมาณ (ล้านบาท)
ทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการ/เบิก จ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ	345	1,861	418	67,027
<b>จัดซื้อจัดจ้าง</b>	<b>1,675</b>	<b>207,061</b>	<b>1,183</b>	<b>19,363</b>
ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ	2,542	23,840	2,455	2,898
การบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อน ตำแหน่ง/โยกย้าย/ลงโทษทางวินัย)	410	2,053	458	645
ออกเอกสารสิทธิที่ดิน	275	143	232	285
รั่วรัยผิดปกติ	91	207	125	273
การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับ ประโยชน์ส่วนรวม	157	192	59	101
<b>ยกยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของราชการ</b>	<b>896</b>	<b>770</b>	<b>785</b>	<b>70</b>
เรียกรับสินบน	371	116	319	55
ฝ่าฝืนจริยธรรม	11	-	26	-
<b>รวม</b>	<b>6,773</b>	<b>236,244</b>	<b>6,060</b>	<b>90,716</b>



ภาพที่ 2 สถิติเปรียบเทียบจำนวนค่ากล่าวหา และวงเงินงบประมาณของโครงการ

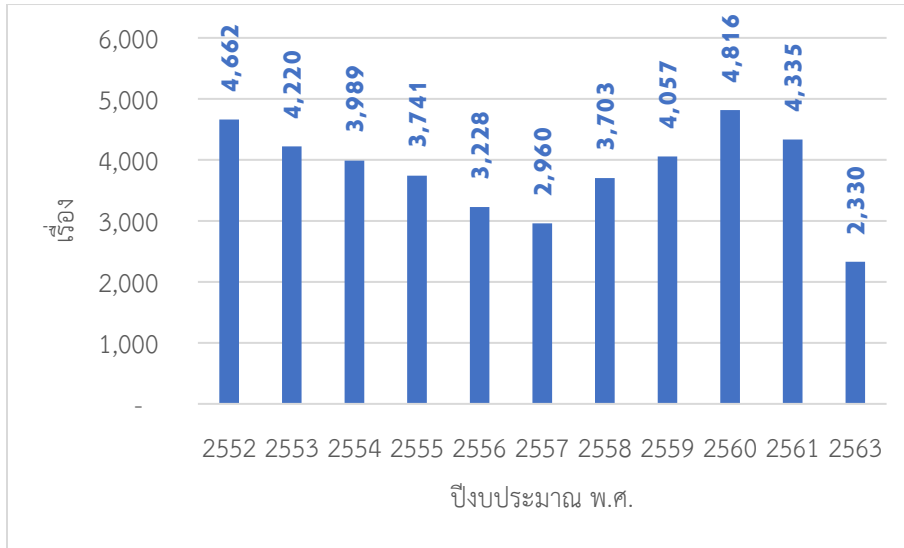


ที่มา: สำนักงาน ป.ป.ช.

(2) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้รวบรวมสถิติเรื่องร้องเรียนกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ระหว่างปี 2552-2563 ไว้ด้านความมั่นคง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นด้านที่ถูกร้องเรียนสูงที่สุด สอดคล้องกับข้อมูลจากสำนักงาน ป.ป.ท.



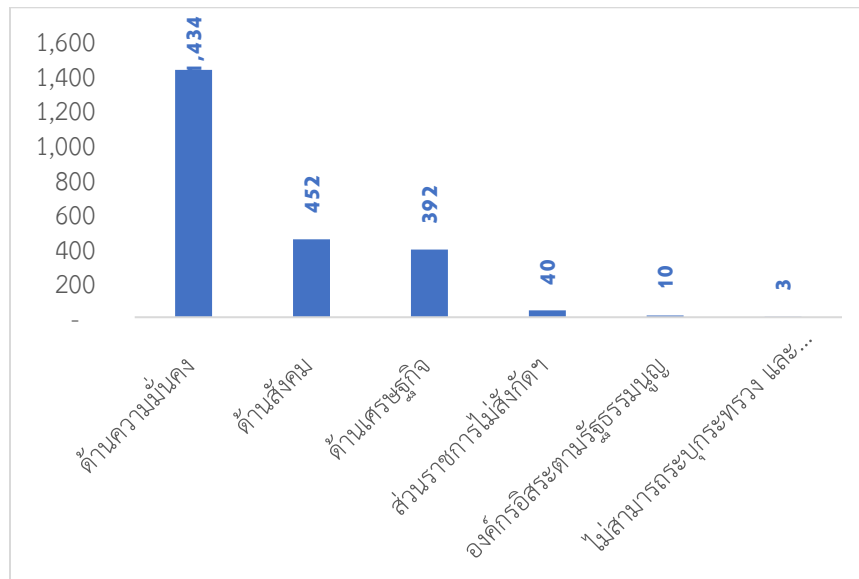
ภาพที่ 3 สถิติร้องเรียนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ปี 2552-2563



ที่มา : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 2,330 เรื่อง โดยหน่วยงานที่มีเรื่องร้องเรียนสูงสุด 3 อันดับแรกได้แก่ กระทรวงมหาดไทย 1,351 เรื่อง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 1,105 เรื่อง) เรื่อง กระทรวงศึกษาธิการ 317 เรื่อง และกระทรวงคมนาคม 121 เรื่อง

ภาพที่ 4 สถิติการร้องเรียนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินปี 2563



ที่มา : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

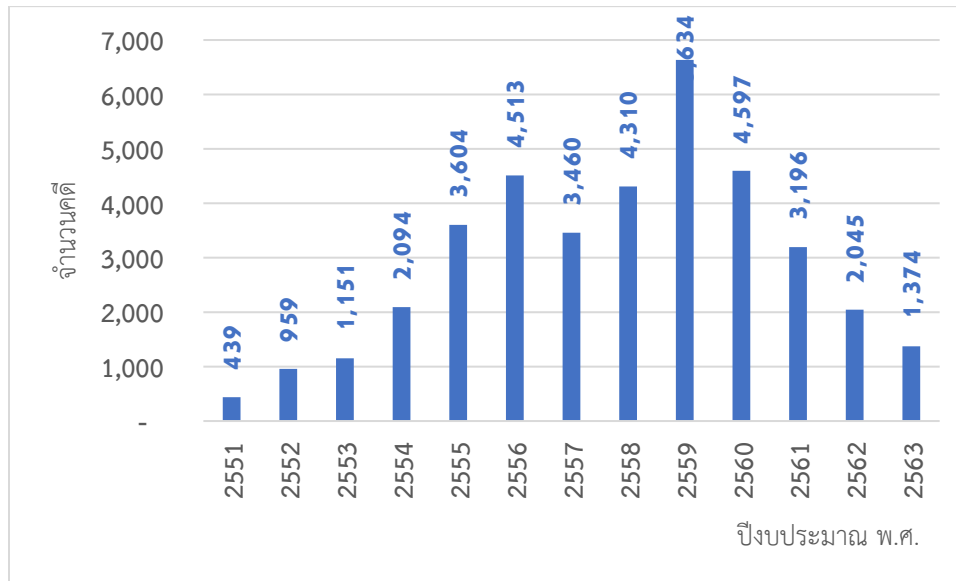
หมายเหตุ ด้านความมั่นคงประกอบด้วย สำนักนายถน ก.กลาโหม ก.มหาดไทย ก.ยุติธรรม ก.ต่างประเทศ/ด้านสังคม ก.วัฒนธรรม ก.ศึกษาธิการ ก.สาธารณสุข ก.ท่องเที่ยว ก.พัฒนาสังคมฯ / ด้านเศรษฐกิจ ก.คลัง ก.พาณิชย์ ก.พลังงาน ก.คมนาคม ก.อุตสาหกรรม ก.วิทย์ ก.ดิจิทัล ก.ทรัพย์ ก.เกษตรฯ ก.แรงงาน



(3) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) รายงานผล  
สถิติการดำเนินการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ท. ประกอบด้วย

(3.1) ด้านการรับเรื่องร้องเรียนกล่าวหา ช่วงปีงบประมาณ 2551-2564 (13 ปี) จำนวน  
38,619 คดี

ภาพที่ 5 สถิติการรับเรื่องร้องเรียนกล่าวหา ปีงบประมาณ พ.ศ.2551 - 2564



ที่มา : สำนักงาน ป.ป.ท.

(3.2) ด้านการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานปี 2554-2564 (รวม 10 ปี) โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้ว 33,619 คดี ประกอบด้วย (1) รับไว้ไต่สวนข้อเท็จจริง 6,414 คดี (2) ไม่รับไว้ไต่สวน 14,165 คดี (3) ส่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) 10,354 คดี (4) ส่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ 1,515 คดี (5) ส่งพนักงานสอบสวน 1,171 คดี

(3.3) ด้านการไต่สวนข้อเท็จจริง (วินิจฉัยชี้มูล) ประจำปี 2555-2563 (รวม 9 ปี) โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้ว 1,728 คดี ประกอบด้วย (1) ดำเนินการชี้มูลความผิดอาญาและวินัยไปแล้ว 895 คดี (2) ไม่ผิดอาญาแต่ผิดวินัย 30 คดี (3) ส่งสำนักงาน ป.ป.ช. (152) ไต่สวนต่อ 152 คดี และ (4) ส่งพนักงานสอบสวน 154 คดี (5) ยุติเรื่อง 497 คดี (6) ส่งอัยการแล้ว 397 คดี และ(7) ศาลมีคำพิพากษาแล้ว 240 คดี

ประเด็นการร้องเรียนของสำนักงาน ป.ป.ท. อันดับต้นๆ ได้แก่ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต ทุจริตจัดซื้อจัดจ้างการฮั้วประมูลโครงการและเรียกรับเงินเปอร์เซ็นต์ เจ้าหน้าที่ยกยอกทรัพย์สินโกงและเบิกเงินเท็จ ทำเอกสารเท็จรับรองเอกสารเท็จ และ ทุจริตโครงการของรัฐบาล



## 2.2.2 การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ได้การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รวบรวมรูปแบบและวิธีการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ได้ 4 รูปแบบ 19 วิธี เช่น

(1) ทุจริตการเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น เช่น จัดเก็บแล้วไม่นำส่งหรือส่งเพียงบางส่วน คำนวณภาษีผิดจากความเป็นจริงและเรียกรับผลประโยชน์

(2) ทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การกำหนดราคากลางสูงกว่าความเป็นจริง กีดกันผู้เข้าเสนอราคา ฮั้วประมูล ช่วยเหลือผู้รับจ้างในขั้นตอนควบคุมงาน หรือการตรวจรับงาน

(3) ทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่าย หรือนำฝาก การเก็บรักษาเงิน เช่น ปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจ

(4) ทุจริตโดยใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เช่น เรียกรับผลประโยชน์จากการอนุญาต

**ปัจจัยที่เอื้อต่อการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น**

### (1) ระบบการตรวจสอบภายในที่อ่อนแอ

จากข้อมูลการตรวจสอบทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากเพียง 2 แหล่ง คือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และร้องเรียนจากประชาชน การตรวจพบจากกระบวนการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรกำกับดูแลมีจำนวนน้อยมาก

### (2) กลไกการตรวจสอบของภาคประชาสังคมไม่เข้มแข็ง

จากข้อมูลพบว่า ผู้ที่ร้องเรียนส่วนใหญ่มักเป็นคู่แข่งหรือคู่แข่งทางการเมือง ไม่ใช่เกิดจากความตื่นตัวของประชาชนหรือภาคประชาสังคม ประชาชนในพื้นที่ไม่ให้ความร่วมมือในการตรวจสอบ หรือหวาดกลัว ไม่อยากยุ่งเกี่ยว

### (3) กลุ่มการเมืองและกลุ่มอิทธิพลเป็นปัจจัยสำคัญต่อการทุจริต

มีการปล่อยปละละเลย เจ้าหน้าที่ที่ทำตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา การร่วมกันปกปิดพยานหลักฐาน การนำเครือญาติมาทำงาน (สำนักงาน ป.ป.ท., 2561)

## 2.2.3 ตัวอย่างกรณีศึกษาการคอร์รัปชันในประเทศไทย

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้รวบรวมกรณีศึกษาการคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่าย จำนวน 35 กรณีศึกษา โดยรวบรวมจากการนำเสนอข่าวจากสื่อมวลชน และกระบวนการสืบสวนของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ โดยได้รวบรวม ประमाणการผลกระทบต่อประชาชน และวงเงินงบประมาณที่ใช้จ่ายไปในแต่ละกรณี เช่น โครงการเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพ โครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน คดีการทุจริตยา (การออกประกาศยกเลิกราคากลางของยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติ) โครงการระบบการขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับในกรุงเทพมหานคร (Bangkok Elevated Road and Train System: BERTS) หรือ โครงการโฮปเวลล์ โครงการจัดจ้างต่อเรือชุดหัวส่วน (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557)



## 2.3 กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

### ความพยายามแก้ไขปัญหาการทุจริตในประเทศไทย

ประเทศไทยมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตมาโดยตลอด โดยการตรากฎหมาย ระเบียบไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้การศึกษาครั้งนี้จะยกตัวอย่างเพียง 2 ฉบับ ได้แก่

#### 2.3.1 พระราชกฤษฎีกาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดประโยชน์ที่จะได้รับไว้ 3 ประการ คือ รัฐสามารถกำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานได้ชัดเจน และมีกลไกที่จะพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพขึ้นไป ส่วนราชการและข้าราชการมีแนวทางการปฏิบัติราชการที่เป็นมาตรฐานชัดเจน มีความโปร่งใส สามารถวัดผลการดำเนินงานได้ ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ และมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการ

#### 2.3.2 ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)

ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดำเนินการยกย่องโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกำหนดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยได้รับฟังความคิดเห็นจากองค์กรอิสระ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2559 ให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติ โดยกำหนดวิสัยทัศน์คือ “ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้านทุจริต (Zero Tolerance and Clean Thailand)” มีพันธกิจหลักเพื่อสร้างวัฒนธรรมการต่อต้านการทุจริต ยกกระตือรือร้นมาภิบาลในการบริหารจัดการทุกภาคส่วน และปฏิรูปกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งระบบ ให้มีมาตรฐานเทียบเท่าสากลผ่านยุทธศาสตร์ 6 ด้าน ได้แก่

- (1) สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต
- (2) ยกกระตือรือร้นงานทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริต
- (3) สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย
- (4) พัฒนาระบบป้องกันการทุจริตเชิงรุก
- (5) ปฏิรูปกลไกและกระบวนการการปราบปรามการทุจริต

(6) ยกกระตือรือร้นการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย โดยเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติฯ ระยะที่ 3 คือ ประเทศไทยมีค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) สูงกว่าร้อยละ 50 (แผนปฏิรูปฯ ระยะที่ 3)

โดยรายงานฉบับนี้ได้นำเสนอการวิเคราะห์อุปสรรคของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น ด้านนิติการเมืองที่มีการมุ่งหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง มิติด้านกฎหมายที่มีความซับซ้อนและมากเกินไปจนเป็น มิติด้านนโยบายรัฐบาลและระบบราชการที่ประชาชนมองว่าไม่มีความจริงจังในการแก้ไขปัญหาจึงไม่ให้ความร่วมมือ และมิติทางสังคมที่ยังมีวัฒนธรรมของระบบอุปถัมภ์



### 2.3.3 ผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมาย

ข้อมูลปี 2560 ประเทศไทยมีกฎหมายระดับ พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ทั้งสิ้น 1,074 ฉบับ แบ่งเป็น พระราชบัญญัติ 992 ฉบับ พระราชกำหนด 18 ฉบับ และ ประกาศ คสช. 64 ฉบับ จากข้อมูลข้างต้นทำให้มีการประเมินว่าประเทศไทยน่าจะมีกฎหมายลูก เช่น กฎกระทรวง ประกาศ คำสั่งมากกว่า 2 หมื่นฉบับ หากนับจนถึงระดับเทศบัญญัติอาจมีกฎหมาย กฎระเบียบมากกว่า 1 แสนฉบับ (ดร. มานะ นิมิตมงคล, 2560)

จากแผนการปฏิรูปประเทศ กำหนดให้มีการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัย เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและประกอบอาชีพ (Regulatory Guillotine) และเพื่อลดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2563 ได้รับทราบรายงานผลการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง ครั้งที่ 1/2563 การประเด็นการปฏิรูป 2 ให้ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัย และเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือประกอบอาชีพของประชาชน ซึ่งรายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) มีข้อเสนอปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต 1,094 กระบวนงาน ซึ่งสำนักงาน ป.ย.ป. จะเสนอคณะกรรมการ ป.ย.ป. พิจารณาและประสานข้อมูลหารือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่เกินจำเป็น นอกจากนี้ผลการศึกษาของ TDRI ในงานสัมมนา “กียอดินกฎหมาย: พื้นเศรษฐกิจได้ไม่ต้องใช้เงิน” เพื่อให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเสนอให้ทบทวนเนื้อหาหากฎระเบียบของ 16 กระทรวง แบ่งเป็นพระราชบัญญัติ 112 ฉบับ และอนุบัญญัติ 410 ฉบับ ซึ่งกฎระเบียบทั้งหมดนี้ได้สร้างต้นทุนให้กับประชาชนและภาคธุรกิจโดยไม่จำเป็น หากมีการแก้ไขพระราชบัญญัติ 39 ฉบับ อนุบัญญัติ 120 ฉบับ จะทำให้ลดต้นทุนจากกฎระเบียบได้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงผลักดันให้นำเครื่องมือเพื่อจัดการกับกฎระเบียบเรียกว่า RIA (Regulatory Impact Assessment) มาใช้ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบก่อนออกกฎหมาย และเพิ่มเติมเรื่อง “กียอดินกฎหมาย” สำหรับกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ก่อนแล้ว ทั้งสองเรื่องนี้เป็นแนวทางตามมาตรฐาน OECD และได้บรรจุไว้ในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฯ ปี 2560

ทั้งนี้ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการปฏิรูปกฎหมาย ประกอบด้วย (1) ต้องมีคู่มือเพื่อเป็นแนวทาง เป้าหมาย ลำดับความสำคัญเรื่องที่จะปฏิรูป (2) มีส่วนร่วมจากภาคธุรกิจและประชาชน (3) มีเจ้าภาพที่ชัดเจน (4) มีองค์ความรู้ บุคลากรที่มีความรู้และงบประมาณ (5) มีความจริงใจจากฝ่ายการเมือง และฝ่ายบริหารระดับสูง (BLT, 2563)

## 2.4 การดำเนินงานของหน่วยงานต่างประเทศและประเทศไทย

### 2.4.1 ลักษณะงบประมาณตามผลงานที่ดี (OECD Good Practices for Performance Budgeting)

รายงานฉบับนี้ของ OECD ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับหลักปฏิบัติที่ดีด้านการจัดหางบประมาณมุ่งเน้นผลงาน โดยสำรวจจากประเทศสมาชิก แนวปฏิบัติที่ดีประกอบด้วย

(1) เหตุผลและวัตถุประสงค์ของการจัดหางบประมาณมุ่งเน้นผลงาน ต้องมีเอกสารชัดเจน และสะท้อนให้เห็นผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การจัดลำดับความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการสนับสนุนทางการเมืองจากผู้บริหารระดับสูง เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ



(2) งบประมาณตามผลงานจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ และการจัดลำดับความสำคัญจากรัฐบาล ข้อเสนอของงบประมาณมีความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ มีกรอบงบประมาณหลายปีที่เป็นจริงและน่าเชื่อถือ นอกจากนี้ สำหรับโครงการที่มีความซับซ้อนอาจต้องใช้ความร่วมมือร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงานทั้งกิจกรรมและงบประมาณ

(3) งบประมาณมุ่งเน้นผลงานจะต้องมีความยืดหยุ่นในการจัดการที่เกี่ยวกับกิจกรรมที่หลากหลายของรัฐบาล สามารถระบุผลลัพธ์และวงเงินงบประมาณได้ โครงสร้างผลลัพธ์และงบประมาณต้องสอดคล้องกับความรับผิดชอบของหน่วยงาน มีการจัดประเภทรายจ่าย มีระบบการควบคุมกรอบการใช้จ่าย

(4) รัฐบาลต้องลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ ระบบข้อมูล และโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ เพื่อรองรับงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน โดยหน่วยงานกลางผู้รับผิดชอบต้องสร้างขีดความสามารถทั้งภายในและภายนอกกระทรวง เพื่อให้การจัดทำและบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการวัดผลการปฏิบัติงานเพื่อให้ผลงานมีคุณภาพ และสามารถกำหนดมาตรฐานการทำงานร่วมกัน และแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที

(5) การกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติ สถาบันตรวจสอบ และภาคประชาสังคมเกี่ยวกับระดับความสำเร็จและเป้าหมายที่กำหนด รัฐสภาได้รับการสนับสนุนจากหน่วยตรวจสอบ (SAI) เพื่อถ่วงดุลรายงานให้มีความน่าเชื่อถือ ตามความเป็นจริง ไม่มีการบิดเบือน นอกจากนี้ ข้อมูลงบประมาณและรายงานต้องเข้าถึงได้ และมีการเผยแพร่เพื่อนำไปประมวลผลต่อได้ (เครื่องอ่านได้)

(6) งบประมาณมุ่งเน้นผลงานต้องออกแบบเครื่องมือที่จะสามารถพัฒนาและประเมินการใช้จ่ายทั้งระดับผลิตและผลลัพธ์

(7) การสร้างแรงจูงใจมุ่งเน้นให้การจัดการงบประมาณเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ และมีจุดเน้นร่วมกันที่จะสร้างผลงาน โดยมีการกำหนดระบบการวัดเพื่อเปรียบเทียบลักษณะ/หน่วยงานที่ใกล้เคียงกันเพื่อค้นหาแนวทางที่จะพัฒนาประสิทธิผลและประสิทธิภาพในเป้าหมายการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ผู้รับผิดชอบหลัก (ผู้บริหารสูงสุด) จะต้องมีการอภิปราย ทบทวนแผนงาน วงเงิน และผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ หน่วยงานที่มีผลงานต่ำกว่าเป้าหมายจะต้องกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ แก้ปัญหา มีระบบรางวัล และการลงโทษ (OECD, 2019)

#### 2.4.2 กรอบการทำงานสำหรับการเงินที่สอดคล้อง SDG (จากหนังสือ FRAMEWORK FOR SDG ALIGNED FINANCE ©OECD, UNDP 2020)

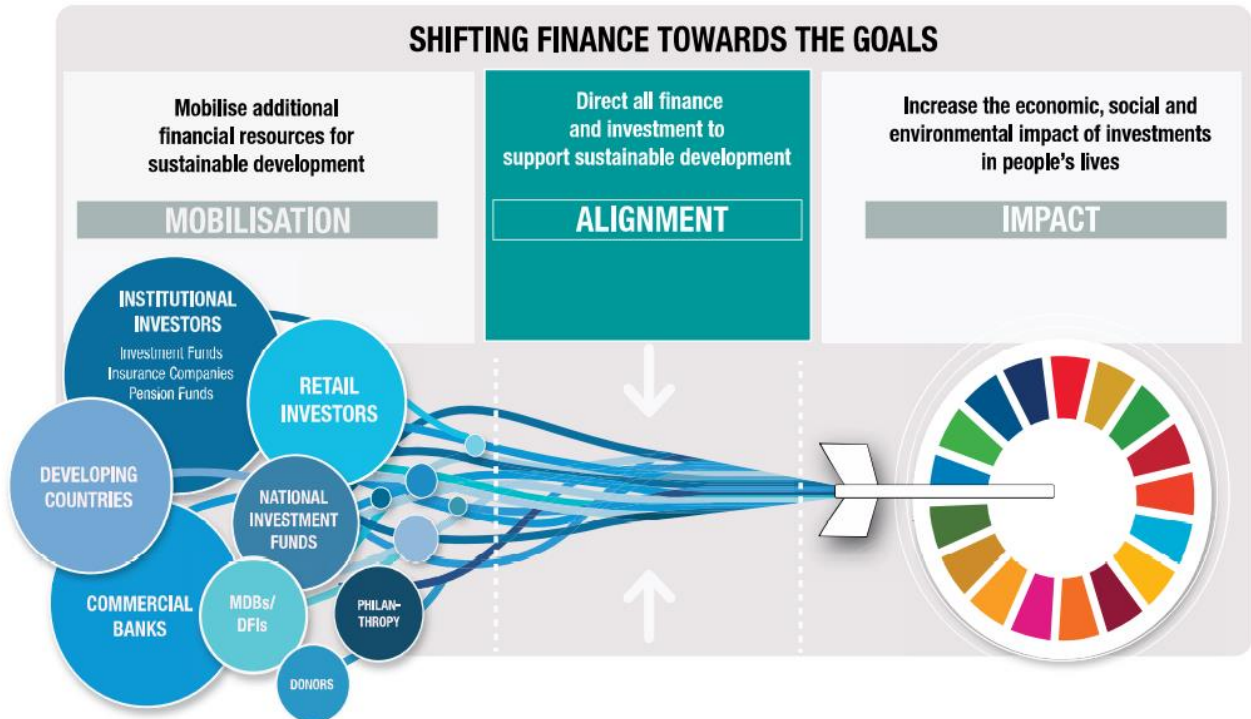
การระดมทรัพยากรทางการเงินต้องตระหนักถึงบทบาทของทั้งภาครัฐและเอกชนตลอดห่วงโซ่การลงทุนเพื่อดำเนินการตามเป้าหมาย และความจำเป็นในการปรับแรงจูงใจของภาคเอกชนให้สอดคล้องกันและแนวปฏิบัติร่วมกับ SDGs เพื่อส่งเสริมการลงทุนที่มีคุณภาพในระยะยาวตามวาระปี 2030 โดยมีวัตถุประสงค์

(1) ความเท่าเทียม : การระดมทรัพยากรอย่างไม่ละเลยกลุ่มใด (กลุ่มเปราะบาง) และการเติมช่องว่างทางการเงินในการพัฒนาที่ยั่งยืน

(2) ความยั่งยืน : ทรัพยากรควรถูกใช้ไปสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่ง Global Investors for Sustainable Development Alliance (GISD) ให้คำแนะนำไว้ว่า “หมายถึง การใช้เงินทุนในลักษณะที่สร้าง



ผลบวก และใช้แนวคิด SDGs เป็นพื้นฐานในการวัดผล” แนวทาง 3 ขั้นตอนที่น่าจะทำให้เกิดผลกระทบที่จะทำ  
ให้การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพ ลดการรั่วไหล หรือการใช้ทรัพยากรที่บิดเบือน ประกอบด้วย  
ภาพที่ 6 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืน



ที่มา : OECD

ในทางปฏิบัติวัตถุประสงค์ของการสร้างกรอบงาน (Framework) เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ ประกอบด้วย

- (1) การระบุปัญหา ซึ่งผู้เชี่ยวชาญได้ประเมินว่าเกิดจากความไร้ประสิทธิภาพที่ผ่านมา ดังนั้น การจัดการจะต้องดำเนินการจัดการเกี่ยวกับ นโยบาย การกำหนดมาตรฐาน และการหาเครื่องมือที่เหมาะสม
- (2) การสร้างฉันทามติเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการเพื่อสร้างความยั่งยืน โดยเป็นความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชน

(3) การสร้างแนวทางของการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างประเทศต่างๆทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา เพื่อจัดตำแหน่งโดยคำนึงถึงข้อจำกัดบางประเทศและไม่ทิ้งประเทศใดไว้ข้างหลัง การดำเนินการที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ปัญหาที่พบจะเกี่ยวกับ (1) การขาดความโปร่งใส : การไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางการวัดที่ชัดเจนของการพัฒนาที่ยั่งยืน เช่น การวัดผลกระทบ การบิดเบือนข้อมูล (2) การขาดความรับผิดชอบ : ขาดการติดตามตรวจสอบ หรือการบังคับใช้กฎหมายที่อ่อนแอเกินไปทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นโดยรวม (3) การขาดความเชื่อมโยงกัน : การบริหารที่ไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม หรือสังคมภายนอก ความล้มเหลวของการใช้เงินอุดหนุนของรัฐบาลในการแก้ปัญหาต่างๆ

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) จำแนกวิธีการวัดการคอร์รัปชันออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ การวัดโดยใช้ข้อมูลทางการ (เช่น จำนวนคดีคอร์รัปชัน) การประเมิน



จากภายนอก (เช่น การประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ และองค์ระหว่างประเทศต่างๆ) การสำรวจประสบการณ์ (เช่น การสำรวจเหยื่ออาชญากรรม) และการสำรวจความเห็นของบุคคลทั่วไป

คำแนะนำเกี่ยวกับกรอบงานเพื่อกำหนดการดำเนินการขจัดอุปสรรค และการจัดการทางการเงินที่สอดคล้องกับแนวทาง SDGs ประกอบด้วย

- (1) นโยบาย : ต้องมีกลไกการกำกับดูแลและสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม
- (2) มาตรฐาน : สำหรับยกระดับความยั่งยืนและเพิ่มความโปร่งใส ตรวจสอบได้
- (3) เครื่องมือ : สำหรับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งคุณภาพและปริมาณ

**กล่าวโดยสรุป** การดำเนินการตามกรอบการบริหารทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับ Public Sector ที่สำคัญจะต้องประกอบด้วย

**ตารางที่ 4** กรอบการทำงานทางการเงินที่สอดคล้องกับ SDGs

ประเด็น	กิจกรรมที่แนะนำ
<p><b>ด้านนโยบาย</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การค้นหาความสอดคล้องต่อเนื่องแต่ละกิจกรรม</li> <li>2. นโยบายที่กระตุ้นให้ภาคเอกชนเห็นความสำคัญและร่วมดำเนินการ</li> <li>3. ส่งเสริมให้เกิดธุรกิจใหม่ที่มุ่งพัฒนาให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน</li> <li>4. การจัดการความเสี่ยงที่เปิดเผย</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การค้นหากิจกรรม และวงเงินที่ส่งผลกระทบต่อด้านลบต่อ SDGs.</li> <li>2. การจัดทำนโยบายที่มองอนาคต</li> <li>3. การจัดลำดับกิจกรรมที่เป็นมิตรต่อคนยากจน และความหลากหลาย</li> <li>4. ทบทวนและปฏิรูปภาษีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ SDGs.</li> <li>5. การกำหนดมาตรฐานการรายงานทางการเงิน และไม่ใช่การเงินที่มีความน่าเชื่อถือ</li> <li>6. จัดทำแผนความเสี่ยงและแนวทางแก้ไขผลกระทบ และเปิดเผยให้กับภาคเอกชน และกำหนดแนวทางการกำกับดูแลที่เหมาะสม</li> </ol>
<p><b>ด้านมาตรฐาน</b></p> <p>ประสานมาตรฐานต่างๆที่มีอยู่ให้เป็นไปตามหลักสากล</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. พัฒนาการวัดผล และตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน</li> <li>2. ตรวจสอบวิธีการให้ประเมินผลลัพธ์ทั้งที่เป็นผลลัพธ์ทางการเงิน และไม่ใช่การเงินที่แสดงความโปร่งใส</li> <li>3. พัฒนาข้อมูลระดับชาติ และอำนวยความสะดวกด้านการเข้าถึงผ่านเทคโนโลยีใหม่</li> </ol>
<p><b>ด้านเครื่องมือ</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การระดมทรัพยากรจากภาคส่วนต่างๆ</li> <li>2. เพิ่มระดับความครอบคลุมระหว่างภาครัฐ และเอกชนเกี่ยวกับการลงทุน</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การระดมแหล่งเงิน การผสมผสานประโยชน์ระหว่างภาครัฐ และเอกชน</li> <li>2. สนับสนุนการจับคู่ของนักลงทุนกับโครงการที่ตอบสนองการพัฒนาที่ยั่งยืน</li> <li>3. สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือทางการค้า และการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน</li> </ol>



ประเด็น	กิจกรรมที่แนะนำ
3. อดช่องโหว่ของการรั่วไหลของทรัพยากร	4. ใช้เครื่องมือทางการเงินที่เป็นนวัตกรรมใหม่ที่มีความยืดหยุ่น และส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรมและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม 5. เพิ่มการสนับสนุนด้านภาษี ต่อต้านการเงินที่ผิดกฎหมาย

#### 2.4.3 CPI : Corruption Perception Index ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI : Transparency International) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระนานาชาติที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อรณรงค์การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน และมีเครือข่ายใน 120 ประเทศทั่วโลก ได้จัดทำดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ปัญหาคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยกำหนดค่าคะแนนตั้งแต่ 0 (คอร์รัปชันมากที่สุด) ถึง 100 (คอร์รัปชันน้อยที่สุด)

- ค่า CPI สูง แสดงให้เห็นว่า ประเทศมีความโปร่งใสมาก คอร์รัปชันต่ำ
- ค่า CPI ต่ำ แสดงให้เห็นว่า ประเทศมีความโปร่งใสน้อย คอร์รัปชันสูง

สำหรับปี พ.ศ. 2563 TI ได้ใช้แหล่งการประเมินจำนวน 9 แห่งประเมินประเทศไทย ซึ่งผลการจัดอันดับประเทศไทยได้คะแนน 36 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 104 จาก 180 ประเทศ

ตารางที่ 5 คะแนนและอันดับการวัดดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศต่างๆ ปี 2563

อันดับ	ประเทศ	2563	2562	2561	2560	2559
1	New Zealand	88	87	87	89	90
1	Denmark	88	87	88	88	90
3	Finland	85	86	85	85	89
3	Switzerland	85	85	85	85	86
3	Singapore	85	85	85	84	84
3	Sweden	85	85	85	84	88
7	Norway	84	84	84	85	85
8	Netherlands	82	82	82	82	83
9	Luxembourg	80	80	81	82	81
9	Germany	80	80	80	81	81
11	Canada	77	77	81	82	82
11	United Kingdom	77	77	80	82	81
11	Australia	77	77	77	77	79
11	Hong Kong	77	76	76	77	77
33	Korea, South	61	59	57	54	53
104	Vietnam	36	37	33	35	33
104	Kosovo	36	36	37	39	36
104	Thailand	36	36	36	37	35



อันดับ	ประเทศ	2563	2562	2561	2560	2559
104	Albania	36	35	36	38	39
104	Cote d'Ivoire	36	35	35	36	34
104	Algeria	36	35	35	33	34
104	El Salvador	36	34	35	33	36
178	Syria	14	13	13	14	13
179	South Sudan	12	12	13	12	11
179	Somalia	12	9	10	9	10

ที่มา : Transparency International

ตารางที่ 6 คะแนนการวัดดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย และเกาหลีใต้ ปี 2538 – 2563

ปี พ.ศ.	จำนวน ประเทศ	ไทย		เกาหลีใต้		ปี พ.ศ.	จำนวน ประเทศ	ไทย		เกาหลีใต้	
		คะแนน	อันดับ	คะแนน	อันดับ			คะแนน	อันดับ		
2563	180	36	104	61	33	2550	179	3.30	84	5.10	43
2562	180	36	101	59	38	2549	163	3.60	63	5.10	42
2561	180	36	99	57	45	2548	159	3.80	59	5.00	40
2560	180	37	96	54	51	2547	146	3.60	64	4.50	47
2559	176	35	101	53	52	2546	133	3.30	70	4.30	50
2558	168	38	76	54	37	2545	102	3.20	64	4.50	40
2557	175	38	85	55	43	2544	91	3.20	61	4.20	42
2556	177	35	102	55	46	2543	90	3.20	60	4.00	48
2555	176	37	88	56	45	2542	98	3.20	68	3.80	50
2554	183	3.40	80	5.40	43	2541	85	3.00	61	4.20	43
2553	178	3.50	78	5.40	39	2540	52	3.06	39	4.29	34
2552	180	3.40	84	5.50	39	2539	54	3.30	37	5.02	27
2551	180	3.50	80	5.60	40	2538	41	2.79	34	4.29	27

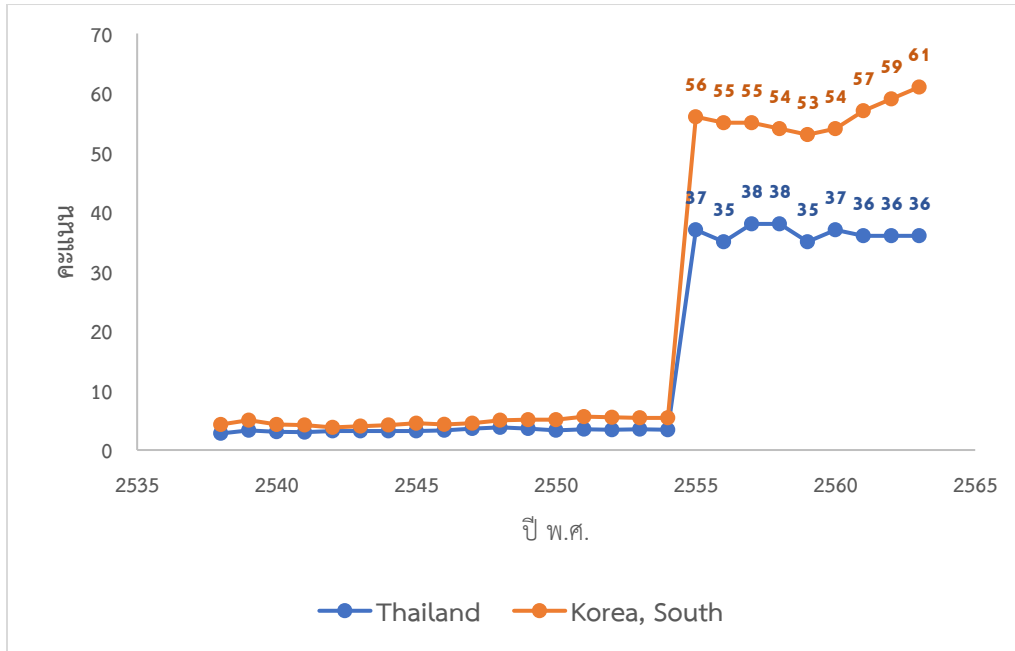
หมายเหตุ : ปี 2538 – 2554 คะแนนเต็ม 10 คะแนน และ ตั้งแต่ปี 2555 คะแนนเต็ม 100 คะแนน

ที่มา : Transparency International

เมื่อนำคะแนนและอันดับการวัดดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย และเกาหลีใต้ ปี 2538 – 2563 มาเปรียบเทียบกัน จะพบว่า หลังจากปี พ.ศ.2540 เกาหลีใต้มีคะแนนและอันดับดีขึ้นอย่างชัดเจน (ภาพที่ 7 และ 8)

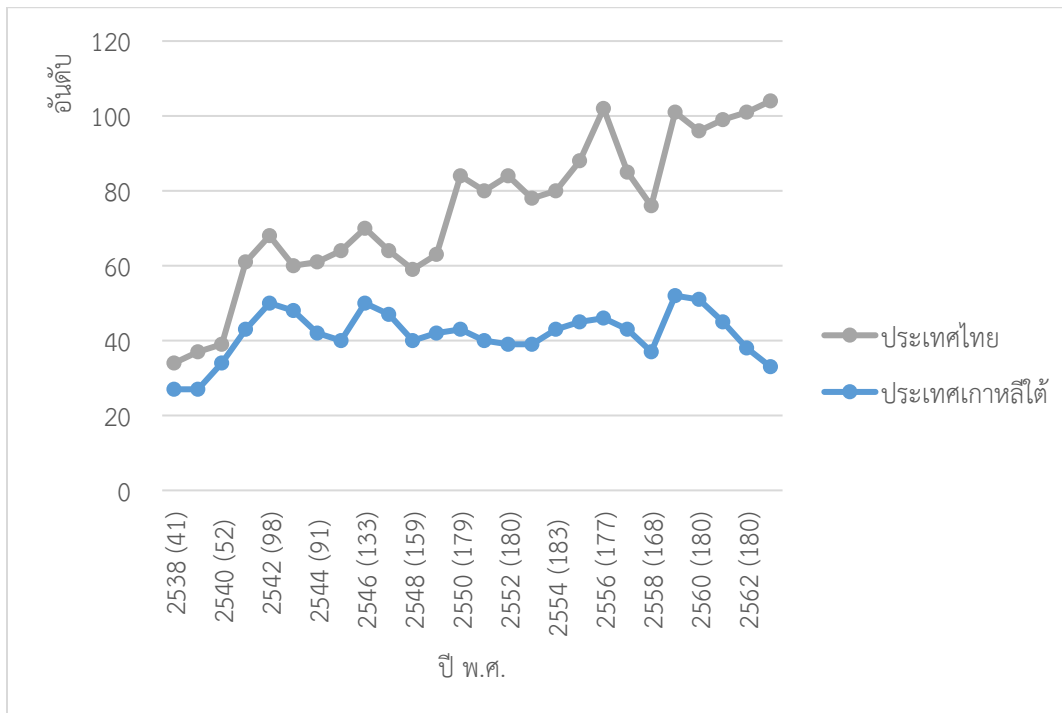


ภาพที่ 7 คะแนน CPI ของไทยและเกาหลีใต้



ที่มา : Transparency International

ภาพที่ 8 อันดับ CPI ของไทยและเกาหลีใต้



ที่มา : Transparency International

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บหมายถึงจำนวนประเทศทั้งหมดที่รับการประเมิน



#### 2.4.4 ความซื่อตรงในภาครัฐ

OECD ได้สรุปว่าการทุจริตคอร์รัปชันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคและความยากจน ส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคม การกระจายรายได้ และการความเหลื่อมล้ำทางสังคม และยังเป็นปัญหาที่ประชาชนมีความกังวลสูงสุด จากรายงานฉบับนี้ระบุว่างบประมาณโครงการก่อสร้างของรัฐบาล ร้อยละ 10-30 อาจสูญหายเนื่องจากการบริหารจัดการที่ไม่เหมาะสมหรือมีการคอร์รัปชัน OECD จึงได้นำเสนอคำแนะนำเกี่ยวกับการสร้างความซื่อตรงในภาครัฐไว้ โดยให้ความหมายของคำว่า “ความซื่อตรงในภาครัฐ” หมายถึง “ความสอดคล้อง และการยึดมั่นในค่านิยมทางจริยธรรม หลักการ และบรรทัดฐานที่มีร่วมกัน สำหรับการส่งเสริมและการให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว” ซึ่งภาครัฐนั้นหมายถึง ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะได้รับแต่งตั้ง หรือได้รับเลือกตั้ง ได้รับค่าจ้างหรือไม่ได้รับค่าจ้าง ในตำแหน่งชั่วคราวหรือถาวร ในรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

แนวทางหรือยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันที่ยั่งยืน คือกลไกการเสริมสร้างความซื่อตรงที่ให้ความสำคัญกับการสร้างค่านิยม และเห็นความสำคัญของประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ซึ่ง OECD ได้พัฒนาชุดเครื่องมือเพื่อเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้กับภาครัฐ ประกอบด้วย

##### (1) การสร้างระบบที่มีความน่าเชื่อถือ ประกอบด้วย

(1.1) ข้อตกลงของผู้บริหารระดับสูงที่มีความจริงใจที่จะพัฒนารอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของสถาบันตรวจสอบที่มีความชัดเจน

(1.2) กลยุทธ์การประเมินความซื่อตรง การจัดการข้อมูลและตัวชี้วัดต่างๆ เพื่อประเมิน

(1.3) การสื่อสารภายในองค์กรระหว่างผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

##### (2) วัฒนธรรม

(2.1) ประชาชน ภาคเอกชน หน่วยงานจะต้องไม่เพิกเฉยต่อปัญหาคอร์รัปชัน

(2.2) การคัดเลือกเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจะต้องเป็นไปอย่างมีอาชีพ ยึดมั่นความซื่อตรง

(2.3) การพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้มีทักษะ และฝึกอบรมเกี่ยวกับความซื่อตรง

(2.4) การปรึกษาหารือกับหน่วยงาน หรือผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับประเด็นที่ควรสงสัยและเปิดเผยต่อสาธารณะ

##### (3) ภาวะรับผิดชอบ ต้องมีการ

(3.1) การบริหารความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพและกำกับดูแลการดำเนินงาน

(3.2) การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในการสอบสวน ลงโทษอย่างจริงจัง

(3.3) การเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอให้กับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคน เปิดโอกาสให้เข้าถึงข้อมูลระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ข้อมูลการจัดการงบประมาณทั้งในด้านรายรับและรายจ่าย (OECD , 2019)



**กล่าวโดยสรุป** การสร้างความซื่อตรงในภาครัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการทุจริต และสร้างธรรมาภิบาล ทำให้เกิดการพัฒนายั่งยืนสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนายั่งยืน (SDGs) โดย ตระหนักถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น การส่งเสริมจรรยาบรรณในการบริการสาธารณะให้กับเจ้าหน้าที่ทุกระดับไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการประจำ

## 2.4.5 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ

### สิงคโปร์

Corrupt Practices Investigation Bureau: CPIB เป็นหน่วยงานภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี แต่มีการทำงานที่เป็นอิสระ มีอำนาจครอบคลุมทั้งภาครัฐและเอกชน มีโครงสร้างการทำงาน 3 ด้าน คือ ด้านกิจการองค์กร ด้านการสืบสวนสอบสวน และด้านการปฏิบัติการ CPIB มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตอยู่เสมอ ออกกฎหมายเพื่อลดการใช้ดุลยพินิจ หรือการตีความของเจ้าหน้าที่รัฐ เพิ่มบทลงโทษผู้รับสินบน การรับเรื่องร้องเรียนมีการตอบสนองอย่างรวดเร็ว ให้ความสำคัญกับคดีเล็กและคดีใหญ่ มีแผนกรับเรื่องร้องเรียนและจะพิจารณาให้เสร็จภายใน 14 วัน ด้านการสอบสวนมีกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จที่ชัดเจน มีการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเน้นการรักษาความลับของผู้แจ้งเบาะแส

### ฮ่องกง

Independent Commission Against Corruption: ICAC ของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นองค์กรอิสระขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ครอบคลุมภาครัฐและเอกชน โดยมีโครงสร้าง 3 ด้าน คือ ด้านการปราบปราม ด้านการป้องกันการทุจริต และด้านการประชาสัมพันธ์ มีกฎหมายเพิ่มบทลงโทษผู้รับสินบน การรับเรื่องร้องเรียนมีการตอบสนองอย่างรวดเร็ว ให้ความสำคัญกับคดีเล็กและคดีใหญ่ รับเรื่องร้องเรียนตลอด 24 ชั่วโมง เจ้าหน้าที่จะเชิญผู้ให้เบาะแสมารับภายใน 48 ชั่วโมงหลังได้รับข้อร้องเรียน และแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบผลการดำเนินงาน ด้านการสอบสวนมี Quick Response Team พิจารณาคดีทุจริตขนาดเล็ก ไม่ยุ่งยาก มีการใช้สารสนเทศจากหน่วยสืบราชการลับ มีการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเน้นการรักษาความลับของผู้แจ้งเบาะแส ด้านการป้องกันมีการปลูกฝังแนวคิดผลประโยชน์สาธารณะผ่านสื่อต่างๆ ประชาชนสามารถเสนอความคิดเห็นแก่รัฐบาลเกี่ยวกับขั้นตอนที่อาจนำมาสู่การทุจริต

### เกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองแห่งเกาหลีใต้” (Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea: ACRC) ซึ่งเป็นการควบรวม 3 หน่วยงาน ประกอบด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเกาหลีใต้ คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันแห่งเกาหลีใต้ และคณะกรรมการรับเรื่องอุทธรณ์การบริหารงาน เพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีแผนกรับเรื่องร้องเรียนในลักษณะ one-stop service ผ่านทางออนไลน์โดยให้บริการ 12 ภาษา ผู้ร้องเรียนอาจเป็นทั้งคนเกาหลีใต้และคนต่างชาติที่อาศัยในเกาหลีใต้ การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเน้นการรักษาความลับของผู้แจ้งเบาะแส และอาจมีรางวัลให้สูงสุด 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐหากนำไปสู่การติดตามทรัพย์สินคืนได้ ด้านการป้องกันมีการปลูกฝังแนวคิดผลประโยชน์



สาธารณะผ่านสื่อต่างๆ ประชาชนสามารถเสนอความคิดเห็นแก่รัฐบาลเกี่ยวกับขั้นตอนที่อาจนำมาสู่การทุจริต มีการจัดทำกรประเมินความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐโดยประชาชน

ประเด็นการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศเกาหลีใต้ โดยทั่วไปจะแบ่งออกเป็น 2 ด้าน ดังนี้

(1) การทุจริตทางการเมือง ส่วนใหญ่เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงที่ใช้อำนาจในทางมิชอบด้วยกฎหมายกระทำทุจริตเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

(2) การทุจริตทางปกครอง ส่วนใหญ่เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจในทางมิชอบ มีการหาผลประโยชน์ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม

จากสาเหตุการทุจริตข้างต้นทำให้เกิดความต้องการองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยตราเป็นกฎหมายต่อต้านการทุจริต เมื่อปีพ.ศ. 2544 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้เกิดความแข็งแกร่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวเพื่อดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ หากย้อนดูสถิติดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน CPI จะพบว่าคะแนนและอันดับดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ประเทศเกาหลีใต้มีพื้นฐานหรือพัฒนาการด้านการทุจริตที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย แม้ว่าคะแนน CPI จะไม่ได้อยู่ในอันดับต้นๆ แต่มีพัฒนาการตอบโต้กับสถานการณ์ได้ค่อนข้างดี โดย**ปัจจัยแห่งความสำเร็จดังกล่าวประกอบด้วย**

(1) กฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต กำหนดให้ความคุ้มครองและให้รางวัลแก่ผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต โดยไม่ระบุตัวผู้ให้ข้อมูล มีสิทธิร้องขอความคุ้มครอง นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้องค์กรของรัฐ พรรคการเมือง รัฐวิสาหกิจ และประชาชนต้องดำเนินการตามหน้าที่เพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน

(2) โครงสร้างองค์กร : “คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองแห่งเกาหลีใต้”(Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea: ACRC) มีการกำหนดคุณสมบัติและกระบวนการสรรหาผู้บริหารระดับสูง และกรรมการไว้อย่างชัดเจน โดยกระบวนการสรรหา มีการถ่วงดุลและตรวจสอบ และยังมีเครือข่ายอีก 2 องค์กร ประกอบด้วย ศูนย์กลางรับเรื่องร้องเรียนของ ACRC ประจำกรุงโซล และ สถาบันการฝึกอบรมด้านการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีหนึ่งในอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือการปกป้องและคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต และมีความร่วมมือระหว่างประเทศ

(3) นโยบายการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต มุ่งเน้นไปที่การเข้าถึงประชาชนเป็นหลัก เพื่อสร้างความตระหนักในระดับชาติ เน้นเชิงป้องกันมากกว่าปราบปราม โดยวางหลักเกี่ยวกับความโปร่งใส การจัดทำบัญชี การจัดทำงบประมาณ การดำเนินคดี และการลงโทษอย่างเข้มงวด ทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในระบบยุติธรรม

(4) การสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนกำกับดูแล เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้าเป็นเครือข่าย สร้างความตระหนักในเรื่องการต่อต้านการทุจริต

(5) การพัฒนากระบวนการสนทนาศึกษา เพื่อการบริการประชาชนอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และนำช่องทางระบบสนทนาศึกษามาให้ประชาชนและภาคธุรกิจใช้ร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ชุมชน รวมถึงแนะนำรัฐบาลในด้านต่างๆ



สำหรับยุทธศาสตร์ที่ ACRC ใช้ในการปราบปรามคอร์รัปชัน โดยสรุปประกอบด้วย

(1) “เกลือบเป็นหนอน” เป็นการรายงานจากคนในองค์กร โดยเน้นการให้รางวัล และการคุ้มครองผู้รายงาน ซึ่งหากมีการข่มขู่ผู้รายงาน ผู้บริหารของหน่วยงานนั้นจะต้องมีความผิดตามกฎหมายด้วย

(2) “เชือดไก่ให้ลิงดู” กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับสินบนหรือยกยอกทรัพย์ไม่ว่าวงเงินจะมากน้อยเพียงใดจะได้รับโทษสถานหนัก เพื่อเป็นการป้องปรามไม่ให้เจ้าหน้าที่คิดที่จะกระทำความผิด

(3) “ตัดไฟแต่ต้นลม” การจับตอบรมเรื่องจริยธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่ง และมีการออกกฎหมายไม่ให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงที่เกษียณอายุไปทำงานกับภาคเอกชนที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานเดิม (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562)

#### 2.4.6 การรายงานความสูญเสียงบประมาณ กรณีประเทศเกาหลีใต้

ระบบรายงานความสูญเสียงบประมาณ หมายถึง การรายงานของประชาชนไม่ว่าจะเป็นคนเกาหลีใต้ คนต่างชาติ หรือคนเกาหลีใต้ที่พำนักอยู่ในต่างประเทศ ภายใต้แนวคิด “No Voice left unheard หรือ “เสียงของประชาชนคือเสียงสวรรค์” มาตรการปรับปรุงหรือดำเนินการแก้ไขจะดำเนินการอย่างเป็นระบบ ประกอบด้วย การลดงบประมาณที่ไม่จำเป็น หรือการเพิ่มรายได้ต่างๆทั้งที่เป็นรายได้ภาษีและไม่ใช้ภาษี

แนวคิดเริ่มจากในสมัยโบราณจะมีกล่องของประชาชนแขวนไว้หน้าพระราชวัง เพื่อร้องเรียนกับหัวหน้าหน่วยงานท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้พัฒนาไปสู่ระบบ e-People คือกล่องยุคใหม่ที่อิงกับมุมมองที่ว่าชาติต้องปกครองโดยประชาชนและเพื่อประชาชน มีการเปิดเว็บไซต์และแอปพลิเคชันเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐในการปรับปรุงนโยบายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคำร้องด้านสิทธิมนุษยชน ข้อเสนอ การมีส่วนร่วม การรายงานการใช้งบประมาณอย่างสูญเปล่าผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (เว็บไซต์ [www.epeople.go.th](http://www.epeople.go.th))

ความเป็นมาเกิดจากการขาดดุลทางการคลังจากการดำเนินนโยบายการคลังเชิงรุกเพื่อแก้ไขวิกฤติการเงิน และการจัดการงบประมาณที่ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายทางการคลังเพิ่มขึ้น และรัฐบาลถูกกล่าวหาว่าใช้งบประมาณอย่างสูญเปล่าจากกลุ่มประชาชน และรัฐสภา ดังนั้น ระหว่างปี 2546-2551 รัฐบาลจึงส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงสร้างระบบเพื่อรายงานความสูญเปล่าของงบประมาณ โดยการสร้างความโปร่งใสของนโยบายการคลังถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่ระบุว่า พลเมืองมีสิทธิที่จะกำกับการใช้งบประมาณในทางที่ผิด โดยกำหนดให้มีการดำเนินการการรายงานความสูญเสียงบประมาณขึ้นตามแผนการจัดการการคลังแห่งชาติ (NFMP)

ศูนย์รายงานความสูญเปล่างบประมาณ จัดตั้งขึ้นมากกว่า 300 แห่งโดยหน่วยงานกลาง องค์กรปกครองท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหลัก และบริษัทอื่นๆ ของเกาหลี รวมถึงยังมีเว็บไซต์เพื่อให้เข้าถึงประชาชน ศูนย์รายงานความสูญเสียงบประมาณจะตรวจสอบรายงานภายใน 30 วันหลังจากได้รับข้อเรียกร้อง หากพิสูจน์ว่าจริง งบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้รับการแก้ไข และผู้แจ้งผลจะแจ้งให้ทราบ ตามระบบงบประมาณการมีส่วนร่วมของรัฐบาลกรุงโซล นอกจากนี้ หากรายงานได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นความจริง ผู้ให้ข้อมูลจะได้รับโบนัส 200,000 วอน จำนวนโบนัสขึ้นอยู่กับระเบียบข้อบังคับของรัฐบาลท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ในกรุงโซล ผู้แจ้งเบาะแสดจะได้รับใบรับรองการแลกเปลี่ยนมูลค่า 10,000 วอน เป็นโบนัส เมื่อข้อร้องเรียนของประชาชนสามารถนำสืบนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ หรือสามารถทำให้เพิ่มรายได้ให้รัฐได้ ประชาชนจะได้รับเงินโบนัสก็ต่อเมื่อ (1) ผลงานเท่าเดิม



หรือเพิ่มขึ้น แต่ประหยังบประมาณโดยการลดจำนวนพนักงาน หรือมาตรการประหยัดต้นทุน หรือมีการปรับปรุงกระบวนการงาน (2) สามารถขยายการจัดเก็บภาษีหรือรายได้สาธารณะได้ โดยคณะกรรมการจะมีการจ่ายเงินโบนัสให้ในเดือนมกราคม เมษายน กรกฎาคม และตุลาคม การมีส่วนร่วมของสาธารณชน และการกำกับดูแลงบประมาณอย่างมีคุณธรรม การลดความสูญเสียงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่บ้านทีกได้ระหว่างปี 2541 ถึง 2556 อยู่ที่ 2.35 ล้านล้านบาทผ่านระบบการรายงานความสูญเสียของงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเกาหลีใต้ยังคงเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐผ่านตัวแทนและเว็บไซต์ โดยสาระสำคัญของเรื่องที่สามารถร้องเรียน ประกอบด้วย

1. ปัญหาความไม่สะดวกต่างๆ ซึ่งจะมีการโอนเรื่องต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2. การเสนอความคิดว่ารัฐบาลควรปรับปรุงนโยบายหรือระบบอย่างไรเพื่อให้รัฐบาลนำความคิดเห็นกล่าวไปใช้ ซึ่งผู้แจ้งจะได้รับรางวัล
3. การรายงานการใช้งบประมาณอย่างสูญเปล่า รวมถึงข้อเสนอที่จะทำให้รัฐบาลประหยัดงบประมาณได้ เพื่อให้เกิดการใช้ภาษีอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด (Eun-Young Nam, Eun-Hye Lee, Guang-Jian Xu . 2018, น.67-81)

#### 2.4.7 การคอร์รัปชันในกรุงโซลและกรุงเทพฯ

แนวนโยบายสำคัญของเกาหลีใต้ในการต่อต้านคอร์รัปชัน ประกอบด้วย

##### (1) มาตรการป้องกัน

สาเหตุสำคัญของการคอร์รัปชันมาจากปัญหาใหญ่ 2 ประการ คือ **กฎระเบียบที่ไม่ชัดเจนทำให้ใช้อำนาจเกินขอบเขต และ อำนาจของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นขาดการตรวจสอบ** ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาลักษณะนี้ กรุงโซลจึงดำเนินกระบวนการ ดังนี้

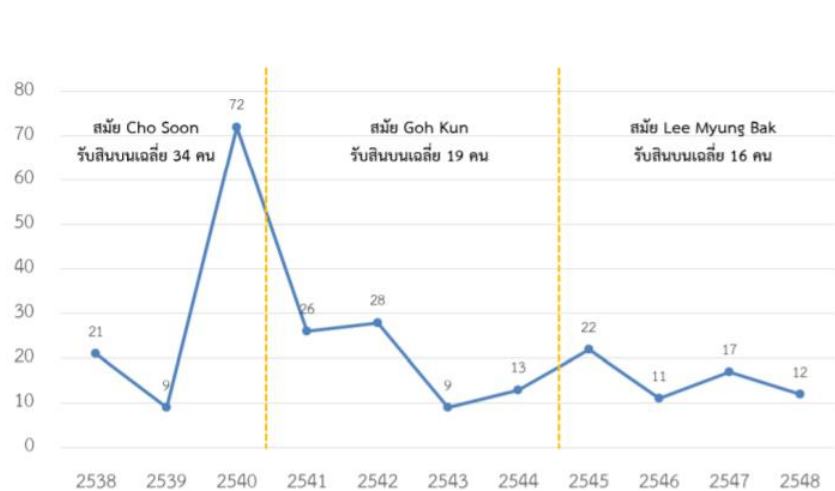
(1.1) การทบทวนความเหมาะสมของกฎระเบียบ โดยจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารจัดการ (Regulation Reform Committee : RRC) ประกอบด้วย ผู้แทนจากรัฐ เอกชน ภาคการศึกษา และผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ โดยเมื่อสิ้นปี พ.ศ.2544 ได้มีการทบทวนกฎหมายทั้งหมด 1,114 ชุด (ชุดหรือ Package ในที่นี้ครอบคลุมกฎหมายหลายฉบับ) โดยในจำนวนนี้มี 462 ชุดได้ยกเลิก 372 ชุดถูกปรับปรุง และมีเพียง 280 ชุดเท่านั้น ที่คณะกรรมการฯ เห็นว่าเนื้อหามังเหมาะสมจึงมิได้มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ การปฏิรูปดังกล่าวส่งผลให้ได้รับการจัดอันดับในดัชนี Ease of Doing Business ของธนาคารโลกอยู่ในลำดับดีขึ้นมาโดยตลอด โดยปรับจากลำดับที่ 27 ในปี 2549 เป็นลำดับที่ 4 ในปี 2559

(1.2) การลดอำนาจของเจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่และสลับสับเปลี่ยนพื้นที่ : แต่เดิมได้มีการกระจายอำนาจแก่หน่วยงานระดับเขตและแขวงเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต และรับรองเอกสารราชการต่างๆ และพบว่ามีการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแสวงหาผลประโยชน์กันอย่างแพร่หลาย ดังนั้น จึงได้มีการเสนอนโยบายโอนหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับเขตและแขวงในการอนุมัติเอกสารราชการ เช่น งานก่อสร้าง และงานภาษีให้หน่วยงานกลาง ส่วนเจ้าหน้าที่เขตและแขวงมีหน้าที่เพียงรวบรวมข้อมูลและเอกสารส่งให้หน่วยงานกลาง นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ เพื่อลดโอกาสสร้างความสัมพันธ์และสร้าง



อิทธิพลที่จะแสวงหาผลประโยชน์ สติติการเรียกรับสินบนจากเจ้าหน้าที่ระหว่างช่วง พ.ศ.2538 – 2548 ลดลงอย่างต่อเนื่อง (ดูภาพที่ 9)

ภาพที่ 9 จำนวนเจ้าหน้าที่กรุงโซลที่มีการรับสินบนระหว่าง พ.ศ.2538 – 2548



ที่มา : รายงานคอร์รัปชันในกรุงเทพและกรุงโซล หน้า 24

## (2) มาตรการปราบปราม

(2.1) การเพิ่มโอกาสของเจ้าหน้าที่ในการถูกดำเนินคดี โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนร้องเรียนทุจริตผ่านช่องทางต่างๆ แม้ว่าในช่วงแรกปี พ.ศ.2542-2543 ฝ่ายบริหารของกรุงโซลแจกไปรษณียบัตรให้ประชาชนขนรายงานไปจำนวน 6.68 แสนใบ แต่ได้รับกลับมาเพียง 753 ใบ ซึ่งในจำนวนครั้งหนึ่งมีเนื้อหาการแจ้งการทุจริต ทำให้ขยายผลดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่กรุงโซล 143 ราย ยึดทรัพย์สิน 9.57 ล้านบาท (2.78 แสนบาท) โดยในภายหลังได้สร้างแรงจูงใจให้รางวัลกับประชาชนที่แจ้งเบาะแส

(2.2) การกำหนดบทลงโทษที่อย่างเฉียบขาดสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับซึ่งมีทั้งโทษไล่ออก และโทษอาญา สำหรับส่วนของเอกชน หากมีส่วนรู้เห็นกับการทุจริตจะถูกห้ามเข้าประมูลงานต่างๆในกรุงโซลเป็นเวลา 2 ปี

## (3) การยกระดับความโปร่งใสในการบริหาร

(3.1) การจัดทำดัชนีประเมินความโปร่งใสของหน่วยงาน : ดัชนีที่ประเมินมีทั้งการประเมินจากหน่วยงานระดับสากล เช่น Economist Intelligent Unit (EIU) และ A.T.Kearney จัดทำดัชนีเพื่อประเมินศักยภาพเมืองใหญ่ต่างๆทั่วโลก ซึ่งกรุงโซลถูกจัดอันดับให้เป็นมหานครชั้นนำ

(3.2) การประเมินตนเองของกรุงโซล นอกจากการได้รับการจัดอันดับจากต่างประเทศแล้ว กรุงโซลยังได้จัดทำดัชนีต่างๆขึ้น เพื่อวัดระดับการคอร์รัปชันและความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของกรุงโซล ดังนี้

- ดัชนีการต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Index :ACI) แสดงผลการประเมินเป็นรายแขวงและรายเขต และมักถูกสื่อมวลชนนำไปเสนอข่าว ดังนั้น หน่วยงานใดที่ได้รับคะแนนน้อย



จึงถือว่าเป็นเรื่องน่าอับอาย หน่วยงานจึงเร่งสร้างระดับคะแนนที่สูงภายในหน่วยงาน นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารก็ได้สร้างแรงจูงใจเสริม เช่นการให้รางวัล ดังนั้น ดัชนี ACI จึงเป็นเครื่องมือที่ช่วยสร้างความตระหนักในการต่อต้านการทุจริต

ตารางที่ 7 แบบสอบถามดัชนีการต่อต้านการคอร์รัปชัน

ด้านที่ประเมิน		ดัชนีย่อย	รายละเอียดดัชนี
ความพึงพอใจต่อการให้บริการ	ระบบการบริหารจัดการ	กระบวนการบริหารจัดการ	ความถี่ของสินบนที่ให้ในปีที่ผ่านมา
			การเปิดเผยข้อมูลระดับที่เหมาะสม
			การร้องขอเอกสารที่ไม่จำเป็น
	การควบคุมการบริหารจัดการ	การคัดค้าน	การมีช่องทางในการคัดค้านในการให้บริการ
		การตรวจสอบจากภายนอก	ช่องทางการรายงานการทุจริต
	สภาพสังคมและวัฒนธรรม	การรับสินบน	การร้องขอสินบนตั้งแต่ขอรับบริการ
		วัฒนธรรมองค์กร	ระดับการทุจริตในองค์กร
		แรงกดดันต่อการทุจริต	สภาพแวดล้อมการทุจริตในองค์กร
	ระดับการทุจริต	ความถี่ของการทุจริต	ความถี่ของสินบนที่ให้ในปีที่ผ่านมา
ขนาดของการทุจริต		ค่าเฉลี่ยสินบนที่ให้ในปีที่ผ่านมา	
การลด/เพิ่มของระดับการทุจริต		ประเมินผลการทุจริตในปีนี้เทียบกับปีก่อนหน้า	

ที่มา : รายงานคอร์รัปชันในกรุงเทพและกรุงโซล หน้า 28

● ดัชนีความพึงพอใจของประชาชน โดยมีผู้ตอบแบบสอบถาม 2 กลุ่ม ได้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ และผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ โดยมีการประเมินบริการสาธารณะอย่างน้อย 6 สาขา เช่น การสื่อสารและการแจ้งข้อมูล การบริการสุขภาพ การประปา รถบริการสาธารณะในเมือง รถไฟใต้ดิน และความสะอาดบนถนน โดยผลการสำรวจจะต้องตรงตามหลักวิชาการให้มากที่สุด จึงต้องมีการตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลผลสำรวจ



(3.3) การนำเทคโนโลยีสารสนเทศชื่อว่า OPEN มาใช้ : ปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีบทบาทอย่างมาก ความก้าวหน้าดังกล่าวทำให้ประชากรติดต่อสื่อสารได้สะดวกมากขึ้น จากข้อมูล ณ สิ้นปี พ.ศ.2543 ประชากรเกาหลีร้อยละ 45 ใช้อินเทอร์เน็ต ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลกร้อยละ 7 ส่วนประเทศไทยมีประชากรร้อยละ 4 เท่านั้นที่ใช้อินเทอร์เน็ต นโยบายของกรุงโซลจึงจัดทำเว็บไซต์เรียกว่า ระบบ “OPEN” เปิดโอกาสให้ประชาชนยื่นขอใบอนุญาต ขึ้นทะเบียน และขอรับบริการอื่นๆแบบออนไลน์ในบริการ 5 ด้าน ได้แก่ สุขาภิบาล การบริหารที่พักอาศัย การจ่ายภาษี งานขออนุญาตก่อสร้าง และการป้องกันอัคคีภัย ซึ่งระบบนี้ช่วยให้ประชาชนไม่เสียเวลาเดินทาง ไม่ต้องเสียค่าโทรศัพท์ติดตามสถานะและความคืบหน้า เนื่องจากติดตามจากระบบออนไลน์ได้ตลอดเวลา สามารถตรวจสอบการดำเนินการย้อนหลัง และลดช่องว่างการเรียกรับสินบนจากเจ้าหน้าที่ เนื่องจากลดการพบเจอระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับประชาชน นอกจากนี้ ยังได้นำระบบ OPEN นี้เป็นต้นแบบการพัฒนาาระบบเบิกจ่ายงบประมาณให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันแนวคิด E-Government ได้พัฒนาเปลี่ยนเป็นแนวคิด Open Government คือ นอกจากการให้บริการประชาชนแล้ว ประชาชนยังมีสิทธิ์รับรู้รับทราบข้อมูลของฝ่ายบริหารกรุงโซล ซึ่งเป็นระบบที่ประชาชนสามารถสืบค้น ตรวจสอบ และติดตามการดำเนินงานผ่านระบบออนไลน์

(4) การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อต่อต้านการทุจริต ฝ่ายบริหารของกรุงโซลได้ร่วมมือกับประชาชนและภาคเอกชนตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลผ่าน “คณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดินภาคประชาชน (Citizen Ombudman)” ซึ่งประกอบด้วยคณะอนุกรรมการหลายคณะ ส่วนใหญ่มาจากองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร และสมาคมวิชาชีพ ซึ่งมีการทำข้อตกลงระหว่างหน่วยงานรัฐที่จัดซื้อจัดจ้างกับเอกชนผู้ประมูลงานว่าจะไม่รับสินบนหรือสิ่งใดๆอันเป็นการเอื้อประโยชน์ โดยมีวิธีการตรวจสอบคือ การเรียกดูข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างอย่างละเอียด และจัดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่หากโครงการก่อสร้างมีมูลค่ามากกว่า 5 พันล้านวอน หรือจัดซื้อจัดจ้างมูลค่ามากกว่า 2 ร้อยล้านวอน

กล่าวโดยสรุป ความสำเร็จของการดำเนินนโยบาย 4 ประการข้างต้น เกิดขึ้นจากปัจจัยสำคัญประกอบด้วย (1) การมีผู้นำที่เข้มแข็งและให้ความสำคัญกับการปราบปรามทุจริตอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง (2) แรงกดดันจากภาคประชาชนที่ขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิรูปด้านต่างๆ (3) เครื่องมือที่สามารถสื่อสารสองทางระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งก็คือเทคโนโลยีสารสนเทศที่ช่วยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ (ชนินชญา ฮงประยูร และคณะ ,2560)

#### 2.4.8 การค้นหาสัญญาณเตือนภัยคอร์รัปชันในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

บทความนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

(1) การอธิบายพฤติกรรมกรรมการทุจริตในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจะทำให้ทราบความสัมพันธ์ระหว่างกลไกการใช้งบประมาณแผ่นดินแต่ละชั้น และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กล่าวคือ ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณแล้วแต่มีความเสี่ยงที่จะเกิดทุจริตได้ทั้งสิ้น โดยได้จำแนกระดับความเสี่ยงของโอกาสที่จะเกิดการทุจริตไว้ 3 ระดับ คือ ขั้นตอนการอนุมัติโดยรัฐสภา ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ



(การจัดซื้อจัดจ้าง) และขั้นตอนการควบคุมงบประมาณ แม้ว่าขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณมีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตในระดับปานกลาง แต่ผลกระทบของการทุจริตในขั้นตอนนี้กับสร้างความเสียหายมหาศาลให้กับสังคม ส่วนใหญ่เงินสินบนจากขั้นตอนการขอตั้งงบประมาณจะมีจำนวนน้อย แต่ผลของการจัดสรรทรัพยากร (งบประมาณ) ที่ผิดพลาดจะทำให้เกิดความเสียหายได้

การศึกษายังพบว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในกระบวนการงบประมาณ แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ กฎหมาย แรงจูงใจของคน และสถาบันที่ไม่เป็นทางการ โดยได้นำเสนอแนวทางการลดการทุจริตโดยเชื่อมโยงการแก้ไขกฎหมาย การออกแบบระบบงบประมาณ ทศนคติของประชาชน และเครื่องมือใหม่ๆที่จะมาช่วยในการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ

(2) การค้นหาสัญญาณเตือนภัยคอร์รัปชัน ผ่านดัชนี CRI

ความพยายามสร้างสัญญาณเตือนภัยเบื้องต้นเกี่ยวกับความผิดปกติโครงการต่างๆ โดยรายงานฉบับนี้ได้เสนอแนวทางการจัดทำ “ดัชนีวัดความเสี่ยงการทุจริตในโครงการของรัฐ (Corruption Risk Index) : CRI) ซึ่งทำการประเมินความเสี่ยงทุกๆขั้นตอน ประกอบด้วย

(2.1) ค่าระดับความเสี่ยงความผิดปกติในโครงการของรัฐ (Project Risk :  $\pi$ ) ซึ่งได้จากแบบประเมินระดับความเสี่ยงของความผิดปกติในโครงการรัฐ

(2.2) ค่าสัญญาณเตือนภัยในกระบวนการงบประมาณ (Red Flag Score : RFS) ซึ่งได้จากแบบประเมินค่าสัญญาณเตือนภัยเบื้องต้นในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ โดยแบ่งเป็น ค่าเฉลี่ยสัญญาณเตือนภัยเบื้องต้น 5 ชั้น คือ การจัดทำงบประมาณ (RF1) ขั้นตอนอนุมัติงบประมาณ (RF2) ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ (RF3) และขั้นตอนการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ (RF4) นอกจากนี้การคำนวณค่าสัญญาณเตือนภัยดังกล่าวยังได้รวมเรื่องความผิดปกติของเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปด้วย (RF5)

การศึกษานี้ยังได้กล่าวถึงข้อจำกัดของการนำดัชนีข้างต้นไปใช้ คือ การชี้วัดการทุจริตเป็นไปได้ยากมาก เพราะผู้กระทำจะไม่ทิ้งหลักฐานไว้ การวัดนี้จึงเป็นการพิจารณาความเป็นไปได้ ดังนั้น จึงเป็นเสมือนแนวทาง (Guideline) ที่จะระบุขั้นตอนงบประมาณที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตเท่านั้น

**กล่าวโดยสรุป** การนำดัชนีวัดความเสี่ยงการทุจริตในโครงการของรัฐนี้ ไปใช้ต้องมีความระมัดระวัง เพราะแม้จะตรวจพบสัญญาณเตือนเบื้องต้น ก็ได้หมายความว่าต้องมีการทุจริตเกิดขึ้นเสมอไป

$$CRI = \pi RFS \quad (1)$$

$$RFS = RF1 + RF2 + RF3 + RF4 + RF5 \quad (2)$$

โดยค่าเฉลี่ยที่คำนวณได้จะมีค่าอยู่ระหว่าง 0 - 5.0 และมีคำอธิบายการแปลผลค่าเฉลี่ยระดับความเสี่ยงความผิดปกติในโครงการของรัฐ แบ่งเป็น (ปณณ อนันนอภบุตร วิริร์ พานิชวงศ์ และสุทธิ สุนทรานุรักษ์, 2556)



ตารางที่ 8 คำอธิบายการแปลผลค่าเฉลี่ยระดับความเสี่ยงความผิดปกติในโครงการของรัฐ

CRI	โอกาสที่โครงการจะเกิดการทุจริต	สิ่งที่ควรดำเนินการ	สัญญาณ
0.00 – 1.99	โอกาสที่โครงการของรัฐจะเกิดการทุจริตมีน้อยมาก	ดำเนินโครงการตามปกติ	Green Flag
2.00 -3.99	โอกาสที่โครงการของรัฐจะเกิดการทุจริตอยู่ในระดับที่น่ากังวล เนื่องจากพบสัญญาณเตือนภัยอย่างน้อย 1 จุด	ชะลอการดำเนินโครงการ โดยให้หน่วยงานตรวจสอบที่เกี่ยวข้อง เช่น ปปช. หรือ สตง. เข้ามาดำเนินการตรวจสอบ หากไม่มีความผิดปกติจึงค่อยดำเนินโครงการต่อไป	Yellow Flag
4.00 – 5.00	โอกาสที่โครงการของรัฐจะเกิดทุจริตอยู่ในระดับสูงสุด เนื่องจากพบสัญญาณเตือนภัยหลายจุดในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณที่แสดงให้เห็นว่าโครงการที่มีความผิดปกตินั้นมีความเสี่ยงหรือโอกาสที่จะเกิดการทุจริต	หยุดการดำเนินโครงการแล้วให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ปปช. หรือ สตง. เข้ามาดำเนินการตรวจสอบเชิงลึก เช่น ตั้งประเด็นการทุจริต แสวงหาหลักฐานพยานเพิ่มเติม	Red Flag

ที่มา : ปณณ อนันอภิบุตร และคณะ

#### 2.4.9 กลไกของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีส่วนช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืน

กลไกสำคัญของรัฐสภาในการประเมินการจัดสรรงบประมาณ หรืองบรายจ่ายที่มีส่วนช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วย

##### (1) การอนุมัติงบประมาณ

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา ประกอบด้วย

(1.1) สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึง เป้าหมายการพัฒนาตามแผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 17 เป้าหมาย 3 วาระ (ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 133) ประกอบด้วย



- วาระที่ 1 : การรับ / ไม่รับหลักการ โดยพิจารณา สภาวะเศรษฐกิจ ฐานะการคลังและการเงินของประเทศ การรับ และวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปอย่างเหมาะสม
- วาระที่ 2 : การพิจารณารายละเอียดร่างพระราชบัญญัติฯ โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามกลุ่มภารกิจ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเสร็จส่งให้สภาผู้แทนฯ พิจารณาสรุบท่างร่างอีกครั้ง โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่โดยสรุปเกี่ยวกับ การพิจารณา ตรวจสอบข้อมูลร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจากรัฐบาล การประเมินการใช้จ่ายโดยครอบคลุมวงเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การให้ข้อสังเกต คำแนะนำกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงการจัดทำและบริหารงบประมาณ
- วาระที่ 3 การลงมติของสภาฯ เห็นชอบ / ไม่เห็นชอบ หากเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภาต่อไป

(1.2) วุฒิสภา มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ของวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่พิจารณางบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูปประเทศ การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์จากการใช้จ่ายงบประมาณปีที่ผ่านมา การให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานของหน่วยรับงบประมาณ

ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 ได้มีการจัดตั้ง สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office ; PBO) ขึ้น มีหน้าที่สำคัญคือ การสนับสนุนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้ง 3 วาระของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยการจัดทำรายงานวิชาการ การศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ด้านเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง การงบประมาณ การติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนา และตามที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ นอกจากนี้ PBO ยังได้เผยแพร่รายงานการศึกษา วิเคราะห์ต่อสาธารณะผ่านเอกสารและสื่อออนไลน์ เพื่อช่วยให้ข้อมูลที่สำคัญกับประชาชน และภาคประชาสังคมได้มีส่วนร่วมติดตามการอภิปรายงบประมาณ และตรวจสอบการดำเนินงานของส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้มีคุณภาพ มีความคุ้มค่า ลดโอกาสการทุจริต

## (2) การติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อศึกษา แก้ไขปัญหา รวมถึงให้ข้อสังเกตกับทางส่วนราชการ เพื่อติดตามการดำเนินงานของส่วนราชการเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดภายใต้งบประมาณที่ได้รับจัดสรร โดยคณะกรรมการฯ ที่จัดตั้งขึ้นจะครอบคลุมด้านมิติสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การส่งเสริมสังคมที่สงบสุข และการสร้างความร่วมมือกับระดับโลก สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)

การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา ที่มีความครอบคลุมมิติการพัฒนาต่างๆ เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นกลไกเสริมสร้างการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากภารกิจหลายประการมีความสลับซับซ้อน หรือประเด็นต่างๆ โดยใช้ความรู้ ความชำนาญศึกษาเรื่องใดๆ เพื่อให้ได้ข้อมูล



มีความถูกต้องก่อนการลงมติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความเห็น หรือการติดตามการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืน

## 2.5 สรุปการทบทวนวรรณกรรม

**กล่าวโดยสรุป** จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นทำให้ทราบและเข้าใจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อไปกำหนดกรอบการศึกษา ดังนี้

2.5.1 รูปแบบที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ได้ให้คำนิยามไว้ 7 ประเภท เช่น การทุจริตขนาดใหญ่และขนาดเล็ก การติดสินบน การยกยอก และการมีผลประโยชน์ทับซ้อน

2.5.2 การทุจริตในประเทศไทยจำแนกได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับชาติ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการทุจริตเชิงนโยบาย การใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน และระดับท้องถิ่น

2.5.3 แนวคิดการบริหารที่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานระดับสากล เช่น

(1) การพัฒนาที่ยั่งยืน ของ UNDP ที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการบริหารบ้านเมืองที่ดี โดยเน้นที่หลักธรรมาภิบาล เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน การใช้กฎหมายที่มีความเป็นธรรม หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความรับผิดชอบของภาครัฐ และความโปร่งใสที่รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลที่ทันต่อสถานการณ์

(2) กรอบการทำงานสำหรับการเงินที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ของ OECD ที่ตระหนักถึงการใช้ทรัพยากรทั้งจากของภาครัฐและเอกชนให้เกิดความคุ้มค่า เท่าเทียม และเป็นธรรม ลดการรั่วไหล หรือใช้ทรัพยากรที่บิดเบือน ประกอบด้วย ด้านนโยบายต้องชัดเจน ด้านมาตรฐานต้องเป็นไปตามหลักสากล ด้านเครื่องมือที่มีการระดมทรัพยากรจากทุกภาคส่วนมาประสานการพัฒนา และงบประมาณที่ดี จะต้องมีการกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติ สถาบันตรวจสอบ และภาคประชาสังคมเกี่ยวกับระดับความสำเร็จและเป้าหมายที่กำหนด

(3) คำแนะนำเกี่ยวกับความซื่อตรงในภาครัฐ ของ OECD ประกอบด้วย (1) การสร้างระบบที่มีความน่าเชื่อถือ มีข้อตกลงของผู้บริหารระดับสูง (2) วัฒนธรรมและทักษะของเจ้าหน้าที่ ประชาชนเกี่ยวกับประเด็นที่ควรสงสัยและเปิดเผยต่อสาธารณะ (3) ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐในการบริหารความเสี่ยงด้านการทุจริต การบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดและจริงจัง และการเปิดเผยข้อมูล

(4) ปัจจัยความสำเร็จที่ได้จากประเทศสิงคโปร์ ฮอลแลนด์ และเกาหลีใต้ จะต้องประกอบด้วย (1) การบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด จริงจัง รวดเร็วทันต่อสถานการณ์ (2) โครงสร้างองค์กรของหน่วยป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องมีความเข้มแข็ง ปกป้องและคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และมีความร่วมมือกับต่างประเทศ (3) นโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้นำต้องชัดเจน เอาจริง เน้นการป้องกันมากกว่าการปราบปราม และให้ประชาชนเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบ (4) ระบบสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ

2.5.4 สถานการณ์และผลการดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนินงานที่ผ่านมา

(1) จากสถิติของสำนักงาน ป.ป.ช.พบว่า จากการร้องเรียนความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตงบประมาณปี 2562-2563 สูงมากกว่าปีละ 1 แสนล้านบาท นอกจากนี้ ข้อร้องเรียนของสำนักงาน ป.ป.ท. และ



สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็มีจำนวนข้อร้องเรียนจำนวนมาก ทั้งนี้ พฤติกรรมของการทุจริตเกี่ยวกับงบประมาณส่วนใหญ่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายเงินเป็นเท็จ และ การยกยอทรัพย์สินของราชการ ซึ่งมูลนิธิสถาบันเพื่อการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้รวบรวมตัวอย่างโครงการที่คาดว่าจะมีการทุจริตไว้ จำนวน 35 โครงการ

(2) การดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ท. ไม่สามารถดำเนินการพิจารณาข้อกล่าวหาต่างๆเสร็จทันภายในปีงบประมาณนั้นๆ คงเหลือเป็นเรื่องตกค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก ทำให้ล่าช้าไม่ทัน ไม่สามารถนำบุคคลผู้กระทำความผิดมาลงโทษอย่างรวดเร็ว

(3) สำนักงาน ป.ป.ท. ได้ประมวลปัจจัยที่เอื้อต่อการทุจริตระดับท้องถิ่น เช่น ระบบการตรวจสอบภายในที่อ่อนแอ การตรวจสอบของภาคประชาสังคมไม่เข้มแข็ง กลุ่มการเมืองและกลุ่มอิทธิพลใช้อำนาจเพื่อปกปิดหลักฐาน

(4) ความพยายามการแก้ไขปัญหาการทุจริตที่ผ่านมา มีการตรากฎหมาย ระเบียบ แผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก แต่ไม่ทันต่อสถานการณ์การทุจริตที่มีความซับซ้อนมากขึ้น มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อปรับปรุงให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น

(5) ระดับคะแนน ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน CPI : Corruption Perception Index ของประเทศไทย ปี 2563 ได้ 36 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อันดับที่ 104 จาก 180 ประเทศ โดยได้นำคะแนนมาเปรียบเทียบกับนานาประเทศ ซึ่งในการศึกษาฉบับนี้จะได้นำตัวอย่างของประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และเกาหลีใต้มาเปรียบเทียบเพื่อหาแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

2.5.5 การค้นหาสัญญาณเตือนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่าย ได้มีความพยายามการสร้างมาตรวัดที่เกี่ยวกับความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตในกระบวนการงบประมาณทั้ง 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย การจัดทำ การอนุมัติ การบริหาร และการติดตามประเมินผลงบประมาณ โดยได้อธิบายพฤติกรรมและกลไกที่มีความเสี่ยง และระดับคะแนนความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งจะทำได้ข้อสรุปให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาชนมีแนวทาง (Checklist) ได้อย่างเป็นรูปธรรม



### บทที่ 3 ผลการศึกษา

บทนี้จะกล่าวถึง สถานการณ์ ความเสียหายของงบประมาณจากปัญหาการทุจริตในประเทศไทย โดยได้ศึกษาแนวคิด และวิธีการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานระดับสากล และประสบการณ์ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการ ซึ่งในรายงานฉบับนี้จะกล่าวถึงประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และเกาหลีใต้ เพื่อเทียบเคียง ปรับปรุงการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์การพัฒนายั่งยืน ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้จะเน้นการศึกษาการลดความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริตในกระบวนการงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่า เพิ่มคุณภาพชีวิตให้ประชาชน ผลการศึกษาจะนำเสนอประเด็นที่น่าสนใจไว้ ดังนี้

1. สถานการณ์ ความเสียหาย และแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตในประเทศไทย
2. แนวคิดและปัจจัยการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตของหน่วยงานระดับสากลและประเทศต่างๆ
3. ปัจจัย และวิธีการประเมินความเสี่ยงด้านการทุจริตในกระบวนการงบประมาณ
4. แนวทาง และมาตรการป้องกันการทุจริตในกระบวนการงบประมาณ

#### 3.1 สถานการณ์ ความเสียหาย และผลการดำเนินงานการป้องกันและแก้ไขการทุจริตในประเทศไทย

##### 3.1.1 สถานการณ์และความเสียหาย

การทุจริตถือเป็นปัญหาสากลที่ทุกประเทศกำลังเผชิญอยู่ จากรายงานของ OECD การทุจริตเป็นที่มาของความเหลื่อมล้ำ ไม่เสมอภาค และความยากจน ซึ่งส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งแหล่งที่เกิดการทุจริตที่ใหญ่ที่สุดของแต่ละประเทศคือ งบประมาณรายจ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการขนาดใหญ่ ตามรายงานพบว่า โครงการก่อสร้างของรัฐบาลประมาณร้อยละ 10-30 อาจจะสูญเสียเนื่องจากการจัดการที่ไม่เหมาะสม จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่

(1) การทุจริตเล็กน้อย เช่น การรับเงินที่ไม่ชอบธรรม หรือไม่ถูกต้องซึ่งเป็นจำนวนไม่มาก เพื่อแลกการดำเนินการบางอย่างให้กับผู้ให้เงิน

(2) การทุจริตคอร์รัปชันขนาดใหญ่ ซึ่งมักเกิดจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่รับเงินสินบนจำนวนมากจากโครงการขนาดใหญ่

(3) การให้ของขวัญ ซึ่งเป็นกรให้ผลตอบแทนรูปแบบอื่นเพื่อสร้างความสัมพันธ์ เช่นการรับประทานอาหาร

สำหรับรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่าย เช่น

(1) การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง อาจเป็นในรูปแบบการเรียกเงินสินบน ค่านายหน้า หรือการตอบแทนรูปแบบต่างๆ เพื่อให้อนุมัติดำเนินการต่างๆ

(2) การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ การทุจริตยกยอกทรัพย์สินของทางราชการ เช่น การเบิกค่าใช้จ่ายต่างๆเกินกว่าที่เกิดขึ้นจริง



(3) การจัดทำนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับโครงการในงบประมาณรายจ่ายที่เอื้อต่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง

จากข้อมูลของ สำนักงาน ป.ป.ช. เกี่ยวกับจำนวนคำกล่าวหา และวงเงินงบประมาณ หรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ระหว่างปี 2562-2563 ได้แก่

**ตารางที่ 9** ความเสียหายเบื้องต้นเกี่ยวกับคำกล่าวหา และวงเงินงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ.2562-2563

ประเภทคำกล่าวหา	ปีงบประมาณ 2562		ปีงบประมาณ 2563	
	จำนวนคดี	งบประมาณ (ล้านบาท)	จำนวนคดี	งบประมาณ (ล้านบาท)
ทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการ/เบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ	345	1,861	418	67,027
จัดซื้อจัดจ้าง	1,675	207,061	1,183	19,363
ยกยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของราชการ	896	770	785	70
<b>รวมความเสียหายเบื้องต้นที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่าย</b>	<b>2,916</b>	<b>209,692</b>	<b>2,386</b>	<b>86,460</b>

จากตารางที่ 9 จะเห็นได้ว่า หากรวบรวมเฉพาะวงเงินงบประมาณที่อาจสูญเสียไปจากการกระทำการทุจริตระหว่างปี 2562 -2563 มีจำนวนสูงถึง 209,692 ล้านบาท และ 86,460 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 88 และ 95 ของคำกล่าวหาทั้งหมดจากตารางที่ 3 นอกจากนี้ ข้อมูลของสำนักงาน ป.ป.ท. รายงานการร้องเรียนกล่าวหาช่วงปีงบประมาณ 2551-2564 ที่ผ่านมามีจำนวนสูงถึง 36,071 คดี ซึ่งพิจารณาระหว่างปี 2554-2564 แล้ว 33,619 คดี โดยได้รับไว้ดำเนินการเอง และส่งต่อให้หน่วยงานอื่น โดยประเด็นการร้องเรียนของสำนักงาน ป.ป.ท. อันดับต้นๆ ได้แก่ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต ทุจริตจัดซื้อจัดจ้างการยักยอกโครงการ การเรียกรับ “เงินเปอร์เซ็นต์” เจ้าหน้าที่ยกยอกทรัพย์สินฉ้อโกงและเบิกเงินเท็จ ทำเอกสารเท็จ รับรองเอกสารเท็จ และ ทุจริตโครงการของรัฐบาล ประกอบกับข้อมูลจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ระบุว่า ตั้งแต่ปี 2552-2563 ส.ต.ง. ได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินสูงถึง 42,041 เรื่อง เช่น ทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง เงินขาดบัญชี เบิกจ่ายเงินเป็นเท็จ ข้อมูลปี 2563 หน่วยงานที่มีข้อร้องเรียนสูงสุด 3 อันดับแรกได้แก่ กระทรวงมหาดไทย 1,351 เรื่อง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 1,105 เรื่อง) เรื่องกระทรวงศึกษาธิการ 317 เรื่อง และกระทรวงคมนาคม 121 เรื่อง (รายละเอียดในบทที่ 2)



จากข้อมูลข้างต้น ทำให้ได้ข้อสรุปว่า การทุจริตเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายยังคงเป็นปัญหาสำคัญ และรุนแรงที่ทำให้การผลักดันนโยบายที่แถลงไว้กับรัฐสภาไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการรั่วไหล และบิดเบือนจากการทุจริตส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชน

การดำเนินการปราบปรามทุจริตในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า ช่วงปี 2558-2563 โดยเฉลี่ยมียอด ค้างยกมามากกว่าปีละ 10,000 เรื่อง มีเรื่องรับใหม่ประมาณปีละ 4,000 เรื่อง และสามารถดำเนินการแล้วเสร็จ เฉลี่ยเพียงร้อยละ 20 ต่อปี คงเป็นเรื่องค้างดำเนินการมากกว่าร้อยละ 80 ต่อปี

ตารางที่ 10 สถิติเปรียบเทียบผลการดำเนินงานด้านปราบปรามทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปีงบประมาณ พ.ศ.2558 - 2563

ปีงบประมาณ พ.ศ.	จำนวนเรื่องกล่าวหา			เรื่องดำเนินการเสร็จ			คงเหลือ	เรื่อง ดำเนินการ เสร็จ (ร้อยละ)	เรื่องคง ค้าง (ร้อยละ)
	ยอดคง ค้างยกมา	รับใหม่	รวม	ข้อมูล ความผิด	อื่นๆ	รวม			
2558	9,522	3,051	12,573	147	1,472	1,619	10,954	13	87
2559	10,954	5,382	16,336	225	2,186	2,411	13,925	15	85
2560	13,925	4,896	18,821	250	3,209	3,459	15,362	18	82
2561	15,362	4,622	19,984	408	3,344	3,752	16,232	19	81
2562	16,232	3,285	19,517	300	4,867	5,167	14,350	26	74
2563	14,350	3,559	17,909	514	4,338	4,852	13,057	27	73
<b>เฉลี่ย</b>	<b>13,391</b>	<b>4,133</b>	<b>17,523</b>	<b>307</b>	<b>3,236</b>	<b>3,543</b>	<b>13,980</b>	<b>20</b>	<b>80</b>

ที่มา : สำนักงาน ป.ป.ช.

จากข้อมูลข้างต้น คดีที่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. ซึ่  
 มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในกระบวนการงบประมาณส่วนใหญ่เกิดขึ้นในขั้นตอนการบริหารและควบคุม  
 งบประมาณ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกเงินเป็นเท็จ เบียดบังเงินงบประมาณ ซึ่งสาเหตุที่ไม่ปรากฏคดี  
 หรือการชี้มูลการทุจริตในชั้นการจัดทำและอนุมัติงบประมาณ เนื่องจากพฤติกรรมการทุจริตมีความซับซ้อน  
 ตรวจสอบยาก แต่สามารถสร้างความเสียหายได้มากที่สุด ส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะการทุจริตเชิงนโยบาย  
 และเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of  
 Interest) ถือเป็น การละเมิดทางจริยธรรม และส่งผลเสียหายกับประโยชน์สาธารณะ ตัวอย่างของ  
 ผลประโยชน์ทับซ้อนในกระบวนการงบประมาณ เช่น การทำธุรกิจกับตนเองหรือสัญญา กับหน่วยงานของ  
 พวกพ้อง/บริษัทครอบครัว หรือการรับรู้ข้อมูลภายใน



### 3.1.2 ความพยายาม และผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

**ด้านการป้องกัน :** การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม จากจำนวน พ.ร.บ.ทั้งหมดที่มีอยู่ ทำให้มีการประเมินว่าประเทศไทยน่าจะมีกฎหมายลูก เช่น กฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง มากกว่า 2 หมื่นฉบับ และเมื่อนับรวมกฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่งจนถึงเทศบัญญัติทุกระดับ จะทำให้เรามีกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆจำนวนมาก ปัจจุบันคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยนายกรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่เสนอความเห็นให้สำนักงาน ป.ย.ป. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูป แก้ไข ยกเลิก ปรับปรุงกฎหมาย เพื่อลดภาระของประชาชนและลดคอร์รัปชันที่เกิดจากการใช้อำนาจและดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ลดกระบวนการที่ไม่จำเป็น และสร้างเครื่องมือป้องกันการทุจริต ขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการ

**ด้านการปราบปราม :** ความล่าช้าของการพิจารณาคดี ซึ่งปัจจุบันได้ ซึ่งดำเนินการตั้งแต่ปีพ.ศ.2559 มีลักษณะเด่นคือ เป็นศาลชั้นต้นที่ใช้ระบบไต่สวนพิจารณาคดีให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว และเป็นธรรม คดีส่วนใหญ่จะใช้ระยะเวลาตั้งแต่ศาลรับฟ้อง จนถึงวันที่ศาลอ่านคำพิพากษา ไม่เกิน 2 ปี ขณะนี้ยังคงมีข้อกล่าวหาและคดีค้างการพิจารณาอยู่จำนวนมาก อย่างไรก็ตาม การป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ดำเนินการอย่างรวดเร็ว กำหนดบทลงโทษที่รุนแรงเพื่อผู้คิดจะกระทำความผิดให้ไม่กล้าทำ และปกป้องผู้แจ้งเบาะแส

**ด้านการยกระดับความโปร่งใส :** การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน สร้างความตระหนักและตื่นตัว สร้างแนวคิดปกป้องภาษีอากร ประชาชนยังมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบการทำงานภาครัฐน้อยเกินไป อาจมีสาเหตุจากประชาชนยังไม่ทราบว่าควรตรวจสอบการรั่วไหลของงบประมาณที่ขั้นตอนใด พฤติกรรมใดที่ถือเป็นความเสี่ยง หรือสิ่งชี้วัดใดที่ควรตรวจสอบ อาจมีความหวาดระแวงด้านความปลอดภัยหากแจ้งเบาะแสการทุจริต นอกจากนี้ ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงบริการออนไลน์เพื่อดำเนินการขอใบอนุญาต หรือร้องเรียนผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้ลดการติดต่อเจ้าหน้าที่ ลดการใช้ดุลยพินิจ ลดความหวาดกลัวกรณียื่นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำผิดของผู้มีอิทธิพล

ทั้งนี้ แม้ว่าการดำเนินการผ่านระบบออนไลน์จะทำให้เข้าถึงการขอใบอนุญาต ร้องเรียน หรือให้คำแนะนำภาครัฐ อย่างไรก็ตามขณะนี้ภาครัฐยังไม่พร้อมที่จะให้บริการออนไลน์เต็มรูปแบบ นอกจากนี้หากเปรียบเทียบอัตราส่วนการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของประชาชนระหว่างประเทศไทย และเกาหลีใต้ระหว่างปี พ.ศ.2542 - 2562 พบว่า สัดส่วนการเข้าถึงบริการอินเทอร์เน็ตของประชาชนต่ำกว่าของประเทศเกาหลีใต้มาโดยตลอดจึงอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การมีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐยังอยู่ในวงจำกัด

### 3.1.3 ผลคะแนนดัชนี CPI ของประเทศไทย

ปี พ.ศ. 2563 TI ได้ใช้แหล่งการประเมินจำนวน 9 แหล่งข้อมูลประเมินประเทศไทย ซึ่งผลการจัดอันดับประเทศไทยได้คะแนน 36 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 104 จาก 180 ประเทศ และอยู่ในอันดับที่ 5 ในอาเซียน โดยคะแนนของแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประกอบด้วย



-แหล่งข้อมูล Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings (EIU) ได้ 37 คะแนน (ปี 2019 ได้ 37 คะแนน) โดยเห็นว่าประเทศไทยยังคงมีปัญหาเรื่องความโปร่งใสในการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณ การใช้ทรัพยากรของราชการ การติดตามตรวจสอบการจัดการงบประมาณ ตลอดจนการเก็บค่าธรรมเนียม การให้สินบนเพื่อให้ได้สัญญาหรือสัมปทาน

-แหล่งข้อมูล World Economic Forum (WEF) ได้ 43 คะแนน (ปี 2019 ได้ 43 คะแนน) มีประเด็นคำถามสำคัญที่นำมาคำนวณ คือ ประเทศของคุณถือว่าเป็นเรื่องปกติเพียงใดที่มีการคอร์รัปชันโดยการจ่ายโอ่งงบประมาณของรัฐไปยังบริษัท บุคคลธรรมดา หรือกลุ่มบุคคล โดยนักลงทุนส่วนใหญ่มีมุมมองเกี่ยวกับสถานการณ์ทุจริตไม่เปลี่ยนแปลง แม้ว่าภาครัฐจะตื่นตัวเกี่ยวกับความโปร่งใสและลดขั้นตอน แต่ยังไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ

-แหล่งข้อมูล Varieties of Democracy Institute (VDEM) ได้ 20 คะแนน (ปี 2019 ได้ 20 คะแนน) เกี่ยวกับการทุจริตแพร่หลายมากน้อยเพียงใด เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้บริหารระดับสูง ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการมีพฤติกรรมเรียกรับสินบน หรือสิ่งของอื่นใด มีพฤติกรรมเบียดบังงบประมาณหรือทรัพยากรภาครัฐเพื่อประโยชน์ตนเองหรือพรรคพวกหรือไม่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แม้ว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างต่อเนื่อง โดยผ่านความพยายามของหน่วยงานตรวจสอบในการดำเนินการเชิงป้องปรามการทุจริตในระดับพื้นที่และในระดับนโยบาย แต่ปัญหาเกี่ยวกับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้บริหารระดับสูง มีพฤติกรรมการเรียกรับผลประโยชน์ หรือสินบน หรือเบียดบังเงินงบประมาณ หรือทรัพยากรภาครัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง ยังคงเป็นปัญหาอยู่และยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหอย่างเป็นรูปธรรม

### 3.2 ความสำคัญ แนวคิด วิธีการแก้ไขปัญหาการทุจริตของหน่วยงานระดับสากล

#### 3.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานสากล

OECD ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับความซื่อตรง ประกอบด้วย 3 ปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) การสร้างระบบที่มีความน่าเชื่อถือ (2) วัฒนธรรม (3) ภาระรับผิดชอบ

กรอบการทำงานการเงินที่สอดคล้อง SDGs มีวัตถุประสงค์ สร้างความเท่าเทียม และความยั่งยืน ดังนั้น การใช้จ่ายเงินจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับภาครัฐและเอกชนโดยต้องเป็นห่วงโซ่ตลอดการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางที่จะใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการรั่วไหล หรือใช้ทรัพยากรที่บิดเบือน

สำหรับกรอบดำเนินการประเมิน CPI มีประเมินผลการดำเนินงานจากดัชนีแหล่งต่างๆ ที่ใช้ตัวแปรแตกต่างกัน และสอบถามความคิดเห็นกับผู้ที่เกี่ยวข้อง



ตารางที่ 11 เปรียบเทียบแนวคิดการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานสากล

OECD	UNDP	CPI
<p><b>การสร้างระบบที่มีความน่าเชื่อถือ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ข้อตกลงของผู้บริหารระดับสูง</li> <li>- กรอบกฎหมายชัดเจน</li> <li>- หน้าที่ของหน่วยตรวจสอบชัดเจน</li> </ul>	<p><b>นโยบาย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดแนวทางกำกับดูแลที่เหมาะสม</li> <li>- กำหนดมาตรฐานรายงานการเงินและไม่ใช่การเงินที่มีความน่าเชื่อถือ</li> <li>- การจัดการความเสี่ยงที่เปิดเผย</li> </ul>	<p><b>แนวนโยบาย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- วัตถุประสงค์คือ เพื่อเกิดการถ่วงดุล การบังคับใช้กฎหมาย และการตรวจสอบจากสังคม</li> <li>- ประเทศสมาชิกมากกว่า 100 ประเทศ มีวัตถุประสงค์การต่อต้านการทุจริต</li> <li>- เป็นศูนย์กลางของการให้คำปรึกษารัฐบาลในการปฏิรูปนโยบาย และประสบการณ์ความสำเร็จจากประเทศสมาชิก</li> </ul>
<p><b>วัฒนธรรม</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ประชาชนไม่เพิกเฉยต่อออร์รับชั่น</li> <li>- ผู้ปฏิบัติงานมืออาชีพ ซื่อตรง</li> <li>- ปรีกษาหาหรือหน่วยงานอื่นเกี่ยวกับข้อสงสัย</li> </ul>	<p><b>มาตรฐาน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ทาวิธิการประเมินผลลัพธ์ทั้งทางการเงินและไม่ใช่การเงินที่แสดงความโปร่งใส</li> <li>- พัฒนาข้อมูลระดับชาติและส่งเสริมให้เข้าถึงโดยผ่านเทคโนโลยีใหม่</li> </ul>	<p><b>มาตรฐานการรับรอง (accreditation)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กระบวนการรับรองมีคุณภาพและมีความซื่อตรงภายใต้การทำงานร่วมกันของนานาชาติ</li> </ul>
<p><b>การรับผิดชอบ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การบริหารความเสี่ยงมีประสิทธิภาพ</li> <li>- การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง</li> <li>- การเปิดเผยข้อมูลสำคัญของงบประมาณ เช่น ระบบจัดซื้อจัดจ้าง ข้อมูลรายรับรายจ่าย</li> </ul>	<p><b>เครื่องมือ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- อดช่องโหว่ของการรั่วไหลของทรัพยากร (งบประมาณ)</li> </ul>	<p><b>เครื่องมือ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- พัฒนาการมีส่วนร่วมตรวจสอบสินค้าหรือบริการสาธารณะโดยประชาชน</li> <li>- สนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการทุจริตที่มีมาตรฐานและรับผิดชอบ</li> </ul>

จากข้อมูลข้างต้นทำให้ได้ข้อสรุปว่า หน่วยงานระดับสากลจะมุ่งเน้นด้านการสร้างระบบที่มีความน่าเชื่อถือ มีความมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาจากผู้บริหารระดับสูง โดยกำหนดกรอบกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสร้างมาตรฐานที่ชัดเจน นอกจากนี้ต้องมีเครื่องมือสำคัญที่ส่งเสริมให้ประชาชนร่วมตรวจสอบการทุจริตทุกระดับ



### 3.2.2 แนวทางการดำเนินการของต่างประเทศ

ประเทศสิงคโปร์ และฮ่องกงถือเป็นประเทศที่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้เป็นอย่างดี และมีคะแนนความโปร่งใสอยู่ในลำดับต้น สำหรับประเทศเกาหลีใต้มีพื้นฐานหรือพัฒนาการด้านการทุจริตที่คล้ายคลึงกับประเทศไทยสังเกตจากคะแนน CPI ก่อนปีพ.ศ.2554 แม้ว่าคะแนน CPI จะไม่ได้อยู่ในอันดับต้นๆ แต่มีพัฒนาการการแก้ปัญหาได้ค่อนข้างดี ซึ่งหากนำไปปัจจัยแห่งความสำเร็จของทั้ง 3 ประเทศ เปรียบเทียบกับประเทศไทย พบว่า

ตารางที่ 12 การเปรียบเทียบการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศต่างๆ

มาตรการ	เกาหลีใต้	สิงคโปร์	ฮ่องกง	ไทย
<b>ลักษณะหน่วยงาน</b>	ACRC : หน่วยงาน ขึ้นตรง ประธานาธิบดี	CPIB : หน่วยงาน อิสระสังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรี	ICAC: องค์กรอิสระ ขึ้นตรงฝ่ายนิติ บัญญัติ	สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และหน่วยงานอื่น
<b>การป้องกัน</b>	1.ปลูกฝังความคิด และทัศนคติ เกี่ยวกับ ผลประโยชน์ สาธารณะผ่านสื่อ 2. มีหลักสูตร เกี่ยวกับศีลธรรม จรรยา 3. การใช้ ยุทธศาสตร์ “เขียด โกให้ลิงดู”	ประชาชนสามารถ ให้ข้อเสนอแนะกับ รัฐบาลและ หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องที่อาจ นำไปสู่การทุจริต	1.ปลูกฝังความคิด และทัศนคติ เกี่ยวกับ ผลประโยชน์ สาธารณะผ่านสื่อ 2. มีหลักสูตรเฉพาะ กลุ่ม 3. ประชาชน สามารถให้ ข้อเสนอแนะกับ รัฐบาลและ หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องที่อาจ นำไปสู่การทุจริต	1.มีหลักสูตร เกี่ยวข้องกับ จริยธรรม 2. การให้ ข้อเสนอแนะกับ หน่วยงานยังไม่เป็น รูปธรรม 3.มีการประเมิน คุณธรรมหน่วยงาน
<b>การปราบปราม</b>	1. ปรับปรุงแก้ไข กฎหมายด้านทุจริต อยู่เสมอ เพื่อลด ดุลยพินิจเจ้าหน้าที่ รัฐ 2. มีบทลงโทษผู้รับ สินบนชัดเจน 3. มีระบบการรับ เรื่องร้องเรียนและ	1. ปรับปรุงแก้ไข กฎหมายด้านทุจริต อยู่เสมอ เพื่อลด ดุลยพินิจเจ้าหน้าที่ รัฐ 2. มีบทลงโทษผู้รับ สินบนชัดเจน 3. การตอบสนอง ต่อเรื่องร้องเรียน	1. ปรับปรุงแก้ไข กฎหมายด้านทุจริต อยู่เสมอ เพื่อลด ดุลยพินิจเจ้าหน้าที่ รัฐ 2. มีบทลงโทษผู้รับ สินบนชัดเจน 3. การตอบสนอง ต่อเรื่องร้องเรียน	1.ความล่าช้าในการ พิจารณาข้อ ร้องเรียน/คดี 2. ความไม่มั่นใจ ความปลอดภัยของ ผู้ร้องเรียน



มาตรการ	เกาหลีใต้	สิงคโปร์	ฮ่องกง	ไทย
	ส่งต่อไปแผนกที่ชัดเจน มีระบบออนไลน์ 4. มีการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล 5. 3. การใช้ยุทธศาสตร์ “เกลือเป็นหนอน”	รวดเร็ว มีระยะเวลาที่ชัดเจน 4. มีการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล	รวดเร็ว มีระยะเวลาที่ชัดเจน 4. มีการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล	
การยกระดับความโปร่งใส	1.การทำดัชนีความโปร่งใสของหน่วยงานโดยการประเมินทั้งจากภาครัฐและประชาชน 2. การจัดตั้ง “ศูนย์รายงานความสูญเสียทางงบประมาณ” 3. การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการยื่นขออนุญาตและตรวจสอบการดำเนินงาน 3. การใช้ยุทธศาสตร์ “ตัดไฟแต่ต้นลม” 4. คณะกรรมการตรวจสอบจะประกอบด้วยภาครัฐและเอกชน	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	1.การทำดัชนีความโปร่งใสของหน่วยงาน 2.สายด่วน 1111 3. คณะกรรมการตรวจสอบจะประกอบด้วยภาครัฐและเอกชน



### 3.3 การวิเคราะห์ปัจจัย พฤติกรรม และ การประเมินความเสี่ยงด้านการทุจริตในกระบวนการงบประมาณ

ข้อมูลจากงานวิจัยเรื่อง “การค้นหาสัญญาณเตือนภัยคอร์รัปชันในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน” ทำให้ทราบว่า ในกระบวนการงบประมาณมีความเสี่ยงเกิดขึ้น หากไม่มีการป้องกันหรือปราบปรามจะเกิดผลเสียหายต่อประเทศในภาพรวม ดังนั้น จึงได้รวบรวมพฤติกรรมต่างๆที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตงบประมาณ ประกอบด้วย

ตารางที่ 13 การวิเคราะห์ความเสี่ยง / ความผิดปกติเกี่ยวกับการทุจริตงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณ	ความเสี่ยง / พฤติกรรมที่อาจเกิดขึ้น	ระดับความเสี่ยงที่เกิดทุจริต
1. การจัดทำงบประมาณ	1. ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและนักธุรกิจตั้งเรื่องของบประมาณแล้วจัดทำรายงานศึกษาความเป็นไปได้เพื่อสร้างความชอบธรรม 2. ลักษณะโครงการจะเป็นโครงการผลประโยชน์ต่ำ ประเมินเนื้องานยาก โครงการราชการลับ หรือเป็นภารกิจเร่งด่วน 3. การใช้ดุลพินิจส่วนราชการในการสำรวจความต้องการ เหตุผลความจำเป็น 4. พฤติกรรมเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างภาคการเมือง ภาคธุรกิจ และภาคราชการ	ปานกลาง
2. การอนุมัติงบประมาณ	กรรมาธิการฯ ไม่สามารถแปรเพิ่มงบประมาณได้โดยตรง แต่อาจให้ส่วนราชการเสนอคำขอแปรเพิ่มงบประมาณ	สูง
3. การบริหารงบประมาณ	การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การลือคสเปคจัดซื้อจัดจ้าง การกำหนดราคากลางสูงเกินความเป็นจริง การเอื้อประโยชน์	สูง
4. การติดตามและประเมินผล	ให้กับผู้รับจ้าง การกีดกันผู้เสนอราคาต่ำสุด	สูง

ที่มา : ปิณณ์ อนันนภิบุตร, 2560 น. 14-15

แม้ว่าโครงการที่อยู่ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณจะมีความเสี่ยงระดับปานกลาง แต่ผลกระทบของการทุจริตจะสร้างความเสียหายทางสังคมในวงกว้างเมื่อเปรียบเทียบกับสินบนที่ต้องจ่าย เนื่องจากการจัดสรรทรัพยากรจะผิดพลาดอย่างมาก ส่วนใหญ่จะเป็นการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งอาศัยช่องว่างทางกฎหมายและการตรวจสอบทำได้ยาก อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลของหน่วยงานตรวจสอบต่างๆความผิดที่สามารถตรวจสอบได้ชัดเจนมากกว่า คือความผิดในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารและติดตามประเมินผล ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น รายงานวิจัยของปิณณ์ อนันนภิบุตร ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริตในโครงการของรัฐ การคำนวณดัชนีวัดความเสี่ยงทุจริตในโครงการภาครัฐ (CRI) ซึ่งประกอบด้วย



2 ส่วน คือ (1) ค่าระดับความเสี่ยงความผิดปกติในโครงการภาครัฐ (Project Risk :  $\pi$ ) (2) ค่าสัญญาณเตือนภัยในกระบวนการงบประมาณ (Red Flag Score :RFS) แล้วนำมาเข้าสมการ

$$CRI = \pi \text{ RFS} \quad (1)$$

$$RFS = RF1 + RF2 + RF3 + RF4 + RF5 \quad (2)$$

ผลลัพธ์จากการคำนวณจะเป็นการประเมินเบื้องต้นว่า ในกระบวนการงบประมาณจะมีความเสี่ยงต่อการทุจริตมากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นเพียงรายการตรวจสอบ (Checklist) เบื้องต้นเท่านั้น โดยได้จัดทำคำอธิบายค่าต่างๆ ที่ได้จากการคำนวณโดยกำหนดเป็น 3 ช่วง (ตารางที่ 14) อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของการคำนวณดังกล่าวเป็นการส่งสัญญาณเบื้องต้น หรือเป็นความเป็นไปได้ ซึ่งอาจเกิดการทุจริตจริง หรือเป็นสัญญาณลวง ไม่มีการทุจริตก็ได้ เนื่องจาก การชี้วัดการทุจริตเป็นไปได้อย่างมาก เพราะผู้กระทำความผิดจะไม่เหลือหลักฐานไว้ให้ตรวจสอบ

อย่างไรก็ตาม รัฐสภา หน่วยงานตรวจสอบต่างๆ และภาคประชาชน สามารถนำตารางความเสี่ยง และ Checklist ตามแบบประเมินสัญญาณเตือนภัยในกระบวนการงบประมาณ (รายละเอียดในภาคผนวก 1) ไปเป็น Guideline เพื่อร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมได้

ตารางที่ 14 คำอธิบายการแปลผลค่าเฉลี่ยระดับความเสี่ยงความผิดปกติในโครงการของรัฐ

CRI	โอกาสที่โครงการจะเกิดการทุจริต	สิ่งที่ควรดำเนินการ	สัญญาณ
0.00 – 1.99	โอกาสที่โครงการของรัฐจะเกิดการทุจริตมีน้อยมาก	ดำเนินโครงการตามปกติ	Green Flag
2.00 -3.99	โอกาสที่โครงการของรัฐจะเกิดการทุจริตอยู่ในระดับที่น่ากังวล เนื่องจากพบสัญญาณเตือนภัยอย่างน้อย 1 จุด	ชะลอการดำเนินโครงการ โดยให้หน่วยงานตรวจสอบที่เกี่ยวข้อง เช่น ปปช. หรือ สตง. เข้ามาดำเนินการตรวจสอบ หากไม่มีความผิดปกติจึงค่อยดำเนินโครงการต่อไป	Yellow Flag
4.00 – 5.00	โอกาสที่โครงการของรัฐจะเกิดทุจริตอยู่ในระดับสูงสุด เนื่องจากพบสัญญาณเตือนภัยหลายจุดในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ ที่แสดงให้เห็นว่าโครงการที่มีความผิดปกตินั้นมี	หยุดการดำเนินโครงการแล้วให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ปปช. หรือ สตง. เข้ามาดำเนินการตรวจสอบเชิงลึก เช่น ตั้งประเด็นการทุจริต แสวงหาหลักฐานพยานเพิ่มเติม	Red Flag



CRI	โอกาสที่โครงการจะเกิดการทุจริต	สิ่งที่ควรดำเนินการ	สัญญาณ
	ความเสี่ยงหรือโอกาสที่จะเกิดการทุจริต		

ที่มา : ปณณ อนันอภิบุตร, 2560 น. 14-15

สำหรับตัวอย่างการคำนวณดัชนีวัดความเสี่ยงทุจริตในโครงการภาครัฐ (CRI) ประกอบด้วย ตารางที่ 15 และ 16 (ผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ในภาคผนวก1)

ตารางที่ 15 ค่าระดับความเสี่ยงที่จะเกิดความผิดปกติของโครงการภาครัฐ (Project Risk :  $\pi$ )

ค่าระดับความเสี่ยง	5	4	3	2	1
1. ลักษณะโครงการ	โครงการเฉพาะกิจจากนโยบายรัฐบาล	โครงการความมั่นคง หรือ ความลับทางราชการ	โครงการจัดซื้อวัสดุใช้แล้วหมดไป หรือ โครงการเงินกู้ที่มีเงื่อนไขกำกับ	โครงการผูกพันงบประมาณข้ามปี หรือเพิ่มเติมจากแผน	โครงการทั่วไป บรรลุอยู่ในแผน จัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน
2. ความซับซ้อนของโครงการ	เทคโนโลยีซับซ้อน มีผู้รับจ้างน้อยกว่า 5 ราย และอาจจำเป็นต้องมีการร่วมทุน	-	เทคโนโลยีซับซ้อน มีผู้รับจ้างเกินกว่า 5 ราย และอาจจำเป็นต้องมีการร่วมทุน	-	เทคโนโลยีไม่ซับซ้อน ผู้ขายจำนวนมาก
3. วงเงินงบประมาณ	1,000 ล้านบาทขึ้นไป	501-1,000 ล้านบาท	101-500 ล้านบาท	10-100 ล้านบาท	ต่ำกว่า 10 ล้านบาท
4. ระยะเวลาการดำเนินงานตามข้อเสนอโครงการ	มากกว่า 5 ปี	-	มากกว่า 3 ปี แต่ไม่เกิน 5 ปี	-	ไม่เกิน 3 ปี
5. พื้นที่การดำเนินงาน	ครอบคลุมเกิน 51 พื้นที่ หรือมีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่	ครอบคลุม 31-50 พื้นที่	ครอบคลุม 11-30 พื้นที่	ครอบคลุมไม่เกิน 10 พื้นที่	มีเพียงพื้นที่เดียว
6. การศึกษาความเป็นไปได้	กฎหมายกำหนดให้ศึกษา	-	ไม่มีการศึกษาความเป็นไปได้	-	มีการศึกษาความเป็นไปได้



ค่าระดับความเสี่ยง	5	4	3	2	1
	ความเป็นไปได้ แต่ไม่มี การศึกษา หรือ เลือกทางเลือกรอง		เพราะไม่จำเป็น หรือไม่มี กฎหมายบังคับ		
7. สภาพการดำเนินงาน	ยังไม่ได้ ดำเนินการทั้งที่ได้ ผู้รับจ้าง หรือ ลงนามสัญญา แล้ว อาจมีข้อพิพาทกับ ประชาชนทำให้ ต้องหยุด ดำเนินการ	-	อยู่ระหว่าง บริหารสัญญา มีการขยาย ระยะเวลา เปลี่ยนแปลง แบบรูปรายการ	-	ดำเนินการส่งมอบงาน และ ใช้ประโยชน์แล้ว
8. ผลการดำเนินงาน	ดำเนินการแล้วเสร็จ แต่กับ ไม่ได้ใช้ ประโยชน์ หรือ ใช้ประโยชน์ไม่ได้	-	มีข้อสังเกตจาก สตง. ป.ป.ช. หรือ กรรมการติดตาม งบประมาณ หรือมีข้อร้องเรียนจาก ประชาชน/ สื่อมวลชน	-	ไม่มีข้อสังเกตจากการ ตรวจสอบของ สตง. ป.ป.ช. หรือ กรรมการติดตาม งบประมาณ

หมายเหตุ : การกำหนดระดับความเสี่ยง แบ่งเป็น 1-5 โดยเรียงลำดับจากเสี่ยงน้อยที่สุดไปมากที่สุด

ที่มา : ปณณ อนันอภิบุตร, 2560 น. 9-10



ตารางที่ 16 (ตัวอย่าง) แบบประเมินค่าสัญญาณเตือนภัยในกระบวนการงบประมาณ (Checklist)\*

สัญญาณเตือนภัยเบื้องต้นในกระบวนการงบประมาณ (Red Flags)	ใช่	ไม่ใช่	หมายเหตุ
<b>1. ขั้นการจัดทำงบประมาณ (RF1)</b>			
1.1 โครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณนั้น ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการ เช่น ควรต้องทำประชาพิจารณ์ แต่ไม่ทำ			
1.2 โครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณไม่มีการกลั่นกรองโดยคณะกรรมการหลายระดับ หรือมีข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่ามีการผลักดันจากผู้มีอิทธิพล/นักการเมือง			
1.3 มีกระแสคัดค้าน หรือต่อต้านโครงการดังกล่าว ทั้งในเรื่องความโปร่งใสของโครงการ การเวนคืนที่ดิน หรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม			
<b>2. ขั้นการอนุมัติงบประมาณ (RF2)</b>			
2.1 การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เปิดเผยต่อสื่อมวลชน			
2.3 โครงการที่ขอรับจัดสรรงบประมาณไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาในคณะกรรมการฯ หรือไม่ถูกยกขึ้นมาอภิปรายในรัฐสภา			
<b>3. ขั้นการบริหารงบประมาณ (RF3)</b>			
3.1 การจัดทำรายงานขอซื้อของจ้าง และการกำหนดเงื่อนไขในการจัดซื้อจัดจ้าง (TOR) เช่น โครงการไม่อยู่ในแผนปฏิบัติราชการ โครงการมีการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง การกำหนดเงื่อนไขทางเทคนิคไม่ชัดเจน หรือมีเงื่อนไขมาก			
3.2 การกำหนดราคามาตรฐานหรือราคากลาง (กรณีการจ้างก่อสร้าง) เช่น มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับราคากลาง มีการขอเพิ่มวงเงินค่าก่อสร้างโดยไม่มีเหตุผลสมควร			
3.3 การเผยแพร่ข่าวสารการประมูลหรือการประกาศเชิญชวนให้เข้าเสนอราคา เช่น ไม่ประกาศในสื่อที่เหมาะสม มีข้อมูลรั่วไหลไปยังผู้ขายบางราย มีความล่าช้าระหว่างการปิดรับซองกับเวลาเปิดซอง			
3.4 การพิจารณาผลการประกวดราคา / E-auction หรือคัดเลือกผู้รับจ้าง / ผู้ขาย เช่น ผู้เข้าประมูลถอนตัวโดยไม่มีเหตุผลสมควร ล้มประมูล หรือยกเลิกการประกวดราคาหลายครั้ง			
3.5 การลงนามในสัญญาและบริหารสัญญา เช่น มีการเปลี่ยนแปลงสัญญาหลังจากลงนาม มีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารสัญญา แก้ไขแบบรูปรายการโดยไม่มีเหตุผล			



สัญญาณเตือนภัยเบื้องต้นในกระบวนการงบประมาณ (Red Flags)	ใช่	ไม่ใช่	หมายเหตุ
<b>4. ขั้นตอนการควบคุมและตรวจสอบงบประมาณ (RF4)</b>			
4.1 มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับคุณภาพของงานจ้างก่อสร้างหรือพัสดุที่เชื่อว่าใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ หรือคุณภาพต่ำ ชำรุดเร็วกว่าที่กำหนดไว้ในระยะเวลารับประกันตามสัญญา			
4.2 ไม่มีการควบคุมและตรวจสอบโดยรัฐสภา หรือมีแต่ไม่เพียงพอ หรือดำเนินการล่าช้า			
4.3 ไม่มีระบบติดตามและดำเนินการเมื่อพบพฤติกรรมทุจริต			
<b>5. ความผิดปกติของเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับโครงการ (RF5)</b>			
5.1 มีเรื่องร้องเรียนหรือข้อกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐว่ามีวิถีชีวิตที่ฟุ้งเฟ้อ โดยไม่สอดคล้องกับรายได้ของตน เช่น รัฐมนตรี อธิบดี หัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการชุดต่างๆที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เกี่ยวข้องกับโครงการ			
5.2 ผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการตั้งแต่ระดับรัฐมนตรีไปจนถึงคณะกรรมการตรวจการจ้าง ส่วนใหญ่มักจะเป็นกลุ่มบุคคลชุดเดิมที่เคยใช้ดุลยพินิจตัดสินโครงการที่มีผู้ขาย/ผู้ประมูลรายเดิมเป็นผู้ชนะประมูล/ผู้รับจ้าง			

ที่มา ปณณ อนันอภิบุตร, 2560 หน้า 11-14

หมายเหตุ : 1. การประเมินค่าสัญญาณเตือนภัยในแต่กระบวนการงบประมาณจะให้คะแนนประเมิน 1กรณีตอบว่า “ใช่” และ 0 กรณีตอบว่า “ไม่ใช่” สำหรับช่องหมายเหตุไว้สำหรับกรณีที่ไม่มีข้อมูล หรือข้อมูลไม่ชัดเจน หรือยังไม่ได้ดำเนินการ เช่น ยังไม่ลงนามในสัญญา ยังไม่มีการตรวจรับงานงวดสุดท้าย เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อนำมาคำนวณค่าเฉลี่ยในแต่ละหัวข้อใหญ่จะไม่นับรวมคะแนนในช่องหมายเหตุ

2. \*รายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก 1



### 3.4 แนวทางการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ เพื่อลดโอกาสการทุจริต

การประมวลเนื้อหาและข้อเสนอแนะที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมทำให้ได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทและกิจกรรมที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการในแต่ละกระบวนการงบประมาณ ดังนี้

ตารางที่ 17 กิจกรรมที่ควรดำเนินการเพื่อลดโอกาสเกิดทุจริต

ผู้รับผิดชอบ	การจัดทำ	การอนุมัติ	การบริหาร	การตรวจสอบ
ระดับรัฐบาลและหน่วยงานกลาง				
ระดับรัฐบาล	<p>ผู้บริหารระดับสูงมีเจตจำนงที่แน่วแน่ที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริต</p> <p>การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อป้องปรามผู้คิดจะกระทำความผิดไม่กล้าทำ</p> <p>-ปฏิรูป รวบรวม ทบทวน ยกเลิก กฎหมายที่ล้าสมัย ไม่มีความจำเป็น</p> <p>-จัดทำกฎระเบียบที่ชัดเจนจะทำให้ลดใช้อำนาจเกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่รัฐ</p> <p>ดำเนินการ “ศูนย์รายงานความสูญเสียทางงบประมาณ” ทั้งจากงบประมาณจากการทุจริต และข้อเสนอแนะแนวทางการประหยัดงบประมาณของส่วนราชการ และให้รางวัลผู้แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อเสนอแนะ</p> <p>สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการสร้างความเข้าใจ ตระหนักถึงความเป็นเจ้าของภาษี และความเสียหายที่เกิดจากการทุจริต</p> <p>สนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงระบบอินเทอร์เน็ต การดำเนินการขออนุญาตต่างๆผ่านระบบออนไลน์ เพื่อลดการใช้ดุลพินิจ หรือมีความกล้าที่จะร้องเรียนหรือแสดงความคิดเห็นต่อการทำงานภาครัฐ</p> <p>ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจการบริหารงานท้องถิ่น โดยให้ประชาชนร่วมจัดทำแผน ร่วมตรวจสอบการใช้จ่าย และส่วนราชการเผยแพร่รายงานการจัดซื้อจัดจ้าง และรายงานประจำปี ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อที่เข้าถึงได้ง่าย</p>			
-สำนักงานงบประมาณ	<p>1. รายงานงบประมาณที่ง่าย ไม่ซับซ้อน เผยแพร่อย่างกว้างขวาง</p> <p>2. ไม่จัดสรรงบประมาณที่ไม่มีความพร้อม</p>	<p>1. เผยแพร่เอกสารงบประมาณก่อนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ 1 เดือน</p> <p>2. เผยแพร่รายละเอียดโครงการสำคัญ โครงการ</p>	<p>สรุปสถานะการดำเนินงาน และการเบิกจ่ายงบประมาณ ตามนโยบายและโครงการสำคัญเผยแพร่ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์</p>	<p>เปิดเผยการประเมินผลสำเร็จของโครงการเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ตั้งไว้</p>



ผู้รับผิดชอบ	การจัดทำ	การอนุมัติ	การบริหาร	การตรวจสอบ
	<p>3. เปิดรับฟังความคิดเห็น สาธารณะอย่างกว้างขวาง และระยะเวลาเพียงพอ</p> <p>4. จัดทำแผนการคลัง MTEF ที่ระบุรายละเอียดโครงการ ขนาดใหญ่</p> <p>5. เปิดโอกาสให้ประชาชนใน ท้องถิ่นร่วมทำงบประมาณ</p> <p>6. เผยแพร่เหตุผลโครงการ สำคัญที่ไม่ได้รับจัดสรร งบประมาณ</p> <p>7. ไม่จัดสรรงบประมาณ ให้กับโครงการ/งานที่ไม่มี ความพร้อม หรือไม่เกิด ประโยชน์กับประชาชนอย่าง แท้จริง</p> <p>8. พิจารณารายงาน การศึกษาความเป็นไปได้ อย่างรอบคอบและรัดกุม</p>	<p>ขนาดใหญ่ หรือวงเงินที่ใช้ สำหรับนโยบายเร่งด่วนของ รัฐบาล</p>	<p>ทรอนิกส์ให้ประชาชนเข้าถึง ได้โดยง่าย</p>	



ผู้รับผิดชอบ	การจัดทำ	การอนุมัติ	การบริหาร	การตรวจสอบ
-กรมบัญชีกลาง	ประมวลผลการเบิกจ่ายงบประมาณ และให้ข้อสังเกตหน่วยงานที่อาจมีการเบิกจ่ายผิดปกติส่งไปยังสำนักงบประมาณ		1.เปิดเผยแพร่สัญญา หรือการจัดซื้อจัดจ้าง 2.กำหนดมาตรฐานบัญชีที่รัดกุม	เปิดเผยรายงานการเงินพร้อมหมายเหตุประกอบงบการเงิน
-หน่วยรับงบประมาณ	1. ระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบภายในต้องเข้มแข็ง มีมาตรฐาน 2. เปิดเผยหลักเกณฑ์การเลือกโครงการที่จะเสนอของบประมาณ 3. ทำแผนจำลองการทุจริตแต่ละขั้นตอน 4. กำหนดมาตรฐานและราคาที่ยุติธรรม 5. การดำเนินการจัดทำแผนในท้องถิ่นจะต้องเปิดให้มีการประชาพิจารณ์ รับทราบข้อมูลงบประมาณอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้		1.1. เปิดกว้างการประมูล ไม่ผูกขาด ก่อให้เกิดการแข่งขัน 1.2 ระบบการจัดซื้อจัดจ้างต้องมีการกำหนดกรอบการทำงาน ข้อกำหนด ผังการทำงานไว้อย่างชัดเจน 1.3 1. จัดทำแผนที่กำหนดจุด/กระบวนการที่อาจเกิดการทุจริต	1. ระบบติดตามการจัดซื้อจัดจ้าง 2. การใช้เครื่องมือจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์จะช่วยสร้างความสามารถในการเข้าถึงและเป็นธรรมในการทำสัญญากับรัฐบาล 3. เปิดเผยผลการตรวจสอบรายงานการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่มีความเห็นที่มึนัยสำคัญ 4. พัฒนาระบบตรวจสอบภายในของการบริหารงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น



ผู้รับผิดชอบ	การจัดทำ	การอนุมัติ	การบริหาร	การตรวจสอบ
<b>รัฐสภา / กรรมการ</b>				
-รัฐสภา	1.มีเครื่องมือ และทรัพยากรอื่นที่ทำให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพ 2. ส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับงบประมาณให้ภาคประชาชน	1.ถ่ายทอดการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีสู่สาธารณะ 2.แถลงผลการพิจารณาในแต่ละวันโดยอธิบายประเด็นข้อกังวล สงสัยเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ	1.กรรมการฯติดตามการใช้จ่ายงบประมาณโครงการสำคัญ และประเมินความเสี่ยงที่จะทุจริต 2. เชิญส่วนราชการเข้าให้ข้อมูลโครงการที่มีข้อร้องเรียน หรือ ตรวจพบว่าอาจมีการทุจริต	ให้ความสำคัญกับรายงานการเงินของหน่วยงานต่างๆที่นำเสนอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายงานการเงินที่สดง.มีความเห็น
-กรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณฯ	ศึกษารายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการสำคัญที่คาดว่าจะของบประมาณ	แต่งตั้งกรรมการเชี่ยวชาญเพื่อพิจารณาเรื่องที่มีความถนัดเฉพาะเรื่อง		
<b>หน่วยตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบอิสระ</b>				
- สำนักงานประมาณของรัฐสภา (PBO)  หมายเหตุ : .ในประเทศไทย PBO* ยังมีความแตกต่างจาก PBO ในต่างประเทศ เนื่องจากยังไม่มีการจัดตั้งตามกฎหมาย และไม่มีอำนาจการเข้าถึงข้อมูลของส่วนราชการ	วิเคราะห์และเผยแพร่ต้นทุนโครงการขนาดใหญ่ที่คาดว่าจะได้รับงบประมาณ	สนับสนุนฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ	1. จัดทำแผนที่ที่อาจเกิดการทุจริต 2. เผยแพร่รายงานการติดตามประเมินผลโครงการสำคัญ หากพบว่ามีความเสี่ยงทุจริต ต้องดำเนินการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	



ผู้รับผิดชอบ	การจัดทำ	การอนุมัติ	การบริหาร	การตรวจสอบ
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน		ให้ความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับความคุ้มค่าของ นโยบาย / โครงการและพิจารณาความสมเหตุสมผลของต้นทุน		1. ตรวจสอบโครงการที่คิดว่ามีความเสี่ยงเกิดทุจริต 2. ตรวจสอบโครงการที่มีงบประมาณสูง 3. เผยแพร่รายงานการตรวจสอบอย่างกว้างขวาง 4. ออกแบบระบบตรวจสอบให้ตรวจได้ 2 ใน 3 ของวงเงินที่มีอำนาจตรวจ 5. การตรวจสอบโครงการสำคัญควรให้ภาคประชาสังคมเข้าร่วมตรวจสอบด้วย 6. แนวทางการตรวจสอบต้องได้รับมีมาตรฐาน 7. ยกกระดับข้อค้นพบในผลการตรวจสอบเพื่อให้มีการตรวจสอบเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 8. ส่งผลการตรวจสอบให้รัฐสภา 9. ควบคุมดูแลหน่วยตรวจบัญชีที่รับจ้างสตง.ตรวจให้เป็นไปตามมาตรฐาน



ผู้รับผิดชอบ	การจัดทำ	การอนุมัติ	การบริหาร	การตรวจสอบ
				10. 3. เปิดเผยผลการตรวจสอบรายงานการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่มีความเห็นที่มีนัยสำคัญ
<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)</li> <li>- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.)</li> </ul>	ประเมินความเสี่ยงของนโยบายงบประมาณที่ดำเนินการโครงการสำคัญและวงเงินสูง			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การตรวจสอบโครงการสำคัญควรให้ภาคประชาสังคมผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมตรวจสอบด้วย</li> <li>2. ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดการดำเนินคดีให้รวดเร็ว ทันสถานการณ์</li> </ol>
<b>ภาคเอกชน ประชาสังคม และประชาชน</b>				
ภาคเอกชน	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. กำหนดนโยบายการต่อต้านการให้สินบน รวมถึงมาตรการตรวจสอบและลงโทษ หากพบการทุจริต</li> <li>2. จัดทำบัญชีและออกแบบระบบการตรวจสอบภายในที่เป็นไปตามหรือสูงกว่ามาตรฐานที่กำหนด</li> <li>3. สร้างเครือข่ายระหว่างภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต</li> <li>4. ไม่มีพฤติกรรมที่จะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐไม่โปร่งใส</li> </ol>			
ภาคประชาสังคม และประชาชน	ให้ความสำคัญและมีส่วนร่วมติดตามการจัดการงบประมาณ และรายงานผ่านศูนย์รายงานความสูญเสียบประมาณ เพื่อให้ทราบการใช้งบประมาณในทางที่ผิด ไม่เกิดประโยชน์ หรือทุจริต			
		ติดตามการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ	เรียกร้อง และติดตามรายงานที่ส่วนราชการ หน่วยงาน	ภาคราชการเปิดรับฟัง และประชาชนมีโอกาสให้



ผู้รับผิดชอบ	การจัดทำ	การอนุมัติ	การบริหาร	การตรวจสอบ
		รายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติ	เผยแพร่ โดยเฉพาะนโยบายหรือโครงการสำคัญ	ข้อเสนอแนะต่อกรรมการตรวจสอบ ให้คำแนะนำการดำเนินการของรัฐ



## บทที่ 4 สรุป และข้อเสนอแนะ

### 4.1 สรุป

การทุจริตเป็นปัญหาสำคัญที่ทั่วโลกกำลังเผชิญโดยมีรูปแบบและแนวโน้มที่รุนแรงมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเป็นการทุจริตจากระดับประเทศ หรือทุจริตจากระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ล้วนแล้วแต่สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่ผ่านมามีประเทศไทยมีความพยายามแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันโดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นได้ เห็นได้จากระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาที่แสดงให้เห็นว่ายังมีปัญหาด้านการทุจริต ทั้งนี้ ปี 2563 ประเทศไทยมีคะแนนเท่ากับ 36 คะแนน อยู่ในลำดับที่ 104 จาก 180 ประเทศ นอกจากนี้ความรุนแรงของปัญหาคอร์รัปชันในกระบวนการงบประมาณยังคงสร้างความเสียหายอย่างมาก ข้อมูลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2563 ความเสียหายของงบประมาณจากข้อร้องเรียนมีมูลค่ามากกว่า 90,000 ล้านบาท คดีที่สร้างความเสียหายมากที่สุด ได้แก่ การเบิกจ่ายเงินเป็นเท็จ การจัดซื้อจัดจ้าง และการยกยอกทรัพย์สินของทางราชการ อย่างไรก็ตาม การทุจริตสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณ หากเป็นขั้นตอนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณมักจะหาหลักฐานการตรวจสอบได้ยาก แต่เป็นขั้นตอนที่สร้างความเสียหายกับสังคมอย่างมาก เพราะทำให้การจัดสรรทรัพยากรผิดพลาด

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาความสูญเสียงบประมาณที่เกิดขึ้นจากการทุจริตคอร์รัปชัน จึงได้ดำเนินการศึกษา “แนวทางการป้องกันและลดความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต” เพื่อลดการบิดเบือน รั่วไหล หรือการใช้งบประมาณที่ไม่เกิดประโยชน์ เกิดความคุ้มค่าสูงสุดกับประเทศและประชาชน โดยได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกิดขึ้นในกระบวนการงบประมาณ การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสถานการณ์ ความเสียหาย ผลการดำเนินการที่ผ่านมาของประเทศไทย แนวคิดของหน่วยงานระดับสากล ประสบการณ์ความสำเร็จของต่างประเทศ เพื่อกำหนดแนวทางมาตรการลดความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนปฏิรูปประเทศ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความซื่อตรงของภาครัฐโดย OECD กรอบการทำงานด้านการเงินของ UNDP แนวปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศ

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการทุจริตที่สำคัญ ประกอบด้วย ปัจจัยภายนอก เช่น การใช้อำนาจบริหารของผู้บริหารระดับสูง การบังคับใช้กฎหมาย ระบบการตรวจสอบภายในที่อ่อนแอ ปัจจัยภายใน เช่น ทัศนคติและค่านิยมส่วนบุคคล โอกาสและแรงจูงใจ พฤติกรรมเลียนแบบ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่ยั่งยืน จะต้องประกอบไปด้วย 2 ส่วนสำคัญคือ เจตจำนงของผู้บริหารระดับสูง และ ค่านิยมของประชาชนที่ไม่เพิกเฉยต่อการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งส่วนประกอบสำคัญทั้งสองประการจะต้องดำเนินการควบคู่กันไป โดยผู้บริหารระดับสูงจะต้องจริงจังต่อการบังคับใช้กฎหมาย ดำเนินการทันต่อสถานการณ์ไม่ล่าช้า และภาคประชาชน



จะต้องร่วมสร้างแรงกดดันให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะกระทำความผิด หรือติดตามผลการสืบสวนสอบสวนคดีต่างๆ ทั้งนี้สามารถสรุปผลได้ดังนี้

4.1.1 สถานการณ์การทุจริตในกระบวนการงบประมาณในประเทศไทยยังมีความรุนแรงและมีแนวโน้มซับซ้อนมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นระดับรัฐ หรือระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยข้อกล่าวหาที่มากที่สุดได้แก่ การเบิกเงินเป็นเท็จ การจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งนี้ การทุจริตในกระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณเป็นการกระทำที่ตรวจสอบยากเพราะไม่ทิ้งหลักฐานไว้แต่จะสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมาก เนื่องจากจัดสรรทรัพยากรผิด

4.1.2 การสร้างวัฒนธรรมปัจจุบันสังคมมีความตื่นตัวเกี่ยวกับการปกป้องภาษีมากขึ้น แต่ประชาชนจำนวนมากสนใจแต่ไม่ทราบแนวทางการตรวจสอบการทุจริตในกระบวนการงบประมาณที่เป็นรูปธรรม ดังนั้น จึงควรหาเครื่องมือที่ไม่ยุ่งยาก เข้าใจง่ายให้ประชาชนร่วมตรวจสอบการทำงานทั้งภาครัฐ และท้องถิ่นของตนเอง

4.1.3 การดำเนินคดี สอบสวน การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความล่าช้า เห็นได้จากมีคดีค้างการพิจารณาแต่ละปีมากกว่าร้อยละ 80 นอกจากนี้ การกำหนดโครงสร้างองค์กรการตรวจสอบการทุจริตจะต้องมีกลไกในการถ่วงดุลและตรวจสอบ

4.1.4 การสรุปแนวปฏิบัติที่ดี และประสบการณ์ของต่างประเทศมาประยุกต์ให้เหมาะสมจะช่วยให้ในการกำหนดบทบาท ภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างชัดเจน

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้สรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ประกอบด้วย การบังคับใช้กฎหมายให้รวดเร็ว เนื่องจากหากใช้เวลาดำเนินคดีนานเกินไปจะทำให้หาหลักฐานประกอบการพิจารณายาก ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิด และนำผลการศึกษาของสำนักงาน ป.ป.ช. เรื่อง “ดัชนีวัดความเสี่ยงการทุจริตในโครงการภาครัฐ (Corruption Risk Index CRI) ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ลักษณะโครงการ และพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาคำนวณค่าเฉลี่ยที่จะใช้เป็นสัญญาณเตือนภัยการทุจริตในกระบวนการงบประมาณมาประกอบการศึกษาค้นคว้า เพื่อเป็นเครื่องมือ/รายการตรวจสอบ (Checklist) โครงการสำคัญระดับชาติ หรือโครงการในท้องถิ่นของตน และร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหากสงสัยว่าทุจริตซึ่งจะทำให้ลดความสูญเสียลงได้ นอกจากนี้ ยังได้นำเสนอบทบาท และกิจกรรมที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินงาน เช่น การจัดตั้งศูนย์รายงานความสูญเสียทางงบประมาณทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับท้องถิ่น การสนับสนุนบริการต่างๆผ่านระบบออนไลน์ การเปิดกว้างให้ประชาชนเข้าถึงการพิจารณาของรัฐสภา และการสร้างค่านิยมให้ประชาชนตื่นตัวปกป้องภาษีของตนเอง เพื่อลดการทุจริตในกระบวนการงบประมาณส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายเป็นไปตามที่แถลงไว้กับรัฐสภา

## 4.2 ข้อเสนอแนะ

การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกระบวนการงบประมาณที่สำคัญจะต้อง เริ่มต้นด้วยเจตจำนงของผู้บริหารระดับสูงที่ต้องการแก้ไขปัญหาการทุจริต ซึ่งจะทำให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเปิดเผยข้อมูลงบประมาณอย่างละเอียด และเร่งสร้างการตระหนักรู้ถึงความสูญเสียและผลกระทบที่เกิดจากการ



ทุจริตงบประมาณรายจ่ายให้กับประชาชนและภาคประชาสังคม เพื่อให้ร่วมติดตาม ตรวจสอบการใช้งบประมาณ รายจ่ายที่รั่วไหล ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้ประมวล บทบาทของหน่วยงานต่างๆที่มีความรับผิดชอบบูรณาการภารกิจที่จะ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อลดความสูญเสียงบประมาณรายจ่าย เช่น

#### 4.2.1. ระดับรัฐบาล

- ผู้บริหารระดับสูงสุดต้องมีเจตคติให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- การบังคับใช้กฎหมายการปราบปรามทุจริตอย่างจริงจัง
- ทบทวน ยกเลิก กฎหมายที่ไม่จำเป็น หรือกฎหมายที่ใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐสูง
- ดำเนินการ “ศูนย์รายงานความสูญเสียทางงบประมาณให้ประชาชนสามารถแจ้งหรือร้องเรียน หากพบเห็นการใช้งบประมาณที่อาจเกิดความสูญเสียเปล่า ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น หรือแนะนำ ทางเลือกต่าง ๆ ที่สามารถประหยัดงบประมาณรายจ่ายได้ โดยมีรางวัลให้กับประชาชนที่แจ้ง หากพิสูจน์ได้ว่า สามารถประหยัดงบประมาณ หรือเพิ่มรายได้
- ดัดตรา “ความโปร่งใส” หรือ “ตรา” การจัดการที่ดี ให้กับหน่วยงานที่มีกระบวนการที่มี มาตรฐาน และได้ปฏิบัติตามนโยบายการเปิดเผยข้อมูลอย่างครบถ้วน หรือผ่านการรับรองจาก สตง.
- พัฒนาระบบสารสนเทศให้เป็น Open Government
- ประชาชนสามารถเสนอความคิดเห็นและคำแนะนำแก่รัฐบาลเกี่ยวกับขั้นตอนที่อาจนำมาสู่การ ทุจริต ซึ่งจะเป็นการป้องกันการทุจริตตั้งแต่จุดเริ่มต้น
- เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมประเมินหน่วยงานภาครัฐ

#### 4.2.2 หน่วยงานกลาง:

- (1) สำนักงานงบประมาณ เปิดเผยหลักเกณฑ์ รายละเอียดการพิจารณาทุกขั้นตอนในกระบวนการ งบประมาณ
- (2) กรมบัญชีกลาง กำหนดมาตรฐานบัญชีภาครัฐให้มีความรัดกุม เปิดเผยรายงานเกี่ยวกับ รายละเอียดโครงการ สัญญา การเบิกจ่ายให้ประชาชนเข้าถึงง่าย
- (3) หน่วยรับงบประมาณ เปิดเผยข้อมูลที่มาโครงการสำคัญ การจัดทำประชาพิจารณ์ให้ ประชาชนทราบ เผยแพร่ผลประชาพิจารณ์ เปิดเผยผลการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการต่างๆให้ประชาชนเข้า ร่วมตรวจสอบตลอดกระบวนการงบประมาณ และเสริมสร้างความเข้มแข็งของหน่วยตรวจสอบภายใน

4.2.3 องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมจัดทำแผนงบประมาณรายจ่าย เผยแพร่ ผลการดำเนินงานตามแผนงานที่กำหนดตลอดกระบวนการงบประมาณ



#### 4.2.4 รัฐสภา

- (1) เปิดเผยมการพิจารณาทุกวาระที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณให้ประชาชน รวมถึงแนวทางการพิจารณาและข้อสังเกตต่างๆ
- (2) ประเมินความเสี่ยงการทุจริตและสร้างกลไกการตรวจสอบนโยบาย/โครงการสำคัญของรัฐบาลที่มีวงเงินสูงในชั้นการจัดทำงบประมาณ
- (3) การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาและกรรมาธิการควรประเมินความคุ้มค่า ต้นทุนของโครงการที่ใช้วงเงินงบประมาณสูง เช่น โครงการนโยบาย โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค
- (4) กำหนดให้มีการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณโครงการสำคัญ หรือโครงการที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต และเผยแพร่รายงานการติดตามให้ประชาชนรับทราบ
- (5) พิจารณารายงานการตรวจสอบจากหน่วยงานอิสระอย่างละเอียดถี่ถ้วน ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความรั่วไหลจากการดำเนินงาน

#### 4.2.5 บทบาทของหน่วยงานอิสระ (สำนักงาน ป.ป.ช. / สำนักงาน ป.ป.ท. และ สตง.) ควร

- (1) มีแนวทางและเครื่องมือการตรวจสอบที่ทันสมัย อาจใช้ AI ช่วยตรวจสอบ การพิจารณาไม่ล่าช้า เพื่อให้สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดให้เป็นตัวอย่าง คนที่คิดจะทำทุจริตไม่กล้าทำ
- (2) สร้างกลไกที่เป็นทางการให้ประชาชน ภาคประชาสังคม ผู้เชี่ยวชาญ ร่วมตรวจสอบการทุจริต
- (3) มี Quick Response Team พิจารณาคดีทุจริตขนาดเล็ก ไม่ยุ่งยากภายในระยะเวลาที่กำหนด

#### 4.2.6 ประชาชนและภาคประชาสังคม

- (1) มีความตื่นตัวเกี่ยวกับการป้องกันและตรวจสอบงบประมาณรายจ่าย โดยตระหนักว่า เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบที่ต้องปกป้องภาษีของตนเอง
- (2) ภาครัฐควรให้ช่องทางที่ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกระบวนการงบประมาณโดยง่าย และข้อมูลต้องไม่ซับซ้อนเข้าใจยาก มีการจัดทำแผนที่จุดที่มีความเสี่ยงที่จะมีการทุจริตให้ประชาชนร่วมตรวจสอบ
- (3) มีแนวทางพิจารณาความเสี่ยงที่อาจเกิดการทุจริตในกระบวนการงบประมาณ เช่น ลักษณะโครงการและพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ ศึกษารายการตรวจสอบ (Checklist) ที่จะเป็นข้อแนะนำเบื้องต้นเกี่ยวกับการสังเกตโครงการ/รายการที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตตลอดกระบวนการงบประมาณ (รายละเอียดในบทที่ 2 และ ภาคผนวก 1)
- (4) ประชาชนและภาคประชาสังคม ควรให้ความสนใจกับนโยบาย และโครงการของรัฐ โดยร่วมติดตาม ตรวจสอบ ตัวอย่างของลักษณะโครงการและพฤติกรรมที่อาจมีความเสี่ยงต่อการทุจริต และประชาชนสามารถร่วมตรวจสอบนโยบายและโครงการต่างๆ ทั้งระดับรัฐบาล และระดับท้องถิ่น เช่น



(4.1) ลักษณะโครงการ เช่น โครงการเงินกู้ที่มีเงื่อนไขกำกับบางประการ โครงการความมั่นคงหรือความลับของทางราชการ โครงการเฉพาะกิจ โครงการซ่อมบำรุง การจัดซื้อวัสดุที่ใช้แล้วหมดไป โครงการวงเงินสูงและผูกพันข้ามปี โครงการว่าจ้างแรงงานในท้องถิ่น

(4.2) ตัวอย่างพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่พบบ่อย เช่น

- การกำหนดคุณสมบัติพัสดุ คุณสมบัติผู้ขาย/ผู้รับจ้างไว้ล่วงหน้า เพื่อไม่ให้มีรายอื่นเข้าร่วมประมูล
- การกำหนดราคากลางไว้สูงเกินความเป็นจริง
- การจัดซื้อโดยใช้วิธีพิเศษ สำหรับสินค้าที่มีจำหน่ายทั่วไป
- การกีดกันไม่เผยแพร่ประกาศประกวดราคา สอบราคา หรือ E-auction อย่างแพร่หลาย
- เจ้าหน้าที่ของรัฐกีดกันไม่พิจารณาผู้เสนอราคารายที่ต่ำที่สุดให้เป็นคู่สัญญา โดยให้เหตุผลเกี่ยวกับคุณสมบัติ
- เจ้าหน้าที่ของรัฐช่วยเหลือคู่สัญญาให้เปลี่ยนแปลงแบบรูปรายการ หรือควบคุมงานไม่เคร่งครัด ขยายระยะเวลาให้ผู้รับจ้างโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

#### 4.2.7 ภาคเอกชน

(1) กำหนดให้การป้องกันการให้สินบนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นนโยบายสำคัญของบริษัท มีการประเมินความเสี่ยงของการให้สินบน

(2) มีมาตรการ และบทลงโทษเกี่ยวกับการดำเนินการหากพบการให้สินบนที่ชัดเจน

(3) มีระบบบัญชี และมีระบบตรวจสอบภายในที่ดี สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) สร้างเครือข่ายการต่อต้านการคอร์รัปชัน



## บรรณานุกรม

- ชนิษฐา ฮงประยูร เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ จีปไตโร แสละวงค์. 2560. รายงานเรื่อง “คอร์รัปชันในกรุงโซลและกรุงเทพฯ บทสำรวจองค์ความรู้ในการต่อต้านคอร์รัปชันของกรุงโซล เกาหลีใต้ และแนวทางต่อต้านคอร์รัปชันของกรุงเทพมหานคร”
- ปิ่นณัฏ อนันต์อภิบุตร วิจิษฐ์ พานิชวงศ์ และสุทธิ สุนทรานุรักษ์. 2556. การค้นหาสัญญาณเตือนภัยคอร์รัปชันในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน : การพัฒนาดัชนีชี้วัดความเสี่ยงการทุจริตในโครงการของรัฐ กรณีประยุกต์ใช้กับการทุจริตโรงบำบัดน้ำเสียคลองด่าน. จาก <http://www.opm.go.th/opmportal/multimedia/parinyvi/inter/research.pdf>
- สำนักงาน ป.ป.ช. 2564. สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. จาก <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER6/DRAWER041/GENERAL/DATA0000/00000681.PDF>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ. (2562). เกาหลีใต้กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. จาก [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=55696&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=55696&filename=index)
- มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, (2557). เมนูคอร์รัปชัน และการแสวงหาผลประโยชน์. จาก <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2014/10/corruptionmenu-mix-final.pdf>
- ดร. มานะ นิมิตมงคล องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย). (2560) ประเทศไทยมีกฎหมายมากแค่ไหน. จาก <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/436/1/ประเทศไทยมีกฎหมายมากแค่ไหน>
- วิทยากร เชียงกูล. (2560). วงจรคอร์รัปชัน. จาก [http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/135/5/BLT BANGKOK : BEST LIVING TASTE. \(2563\). กิโยตินกฎหมาย การยกเลิก-แก้ไขกฎระเบียบ ที่ลดค่าเสียโอกาส 1.3 แสนล้านบาท/ปี. จาก https://www.bltbangkok.com/news/30376/](http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/135/5/BLT BANGKOK : BEST LIVING TASTE. (2563). กิโยตินกฎหมาย การยกเลิก-แก้ไขกฎระเบียบ ที่ลดค่าเสียโอกาส 1.3 แสนล้านบาท/ปี. จาก https://www.bltbangkok.com/news/30376/)
- Eun-Young Nam, Eun-Hye Lee, Guang-Jian Xu. 2018. *South Korea's Budget Waste Reporting System: A Case Study for China*. Journal of International Trade & Commerce (J. Int. Trade Commer.) Vol.14, No.2, April 2018 (pp.67-81) from <http://dx.doi.org/10.16980/jitc.14.2.201804.67>
- UNDP. 2020. *FRAMEWORK FOR SDG ALIGNED FINANCE*. from <https://sdgfinance.undp.org/sites/default/files/Framework%20for%20SDG%20Aligned%20Finance%20OECD%20UNDP.pdf>
- OECD. 2019. *Good Practices for Performance Budgeting OECD*. OECD Publishing, Paris. from <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.



## ภาคผนวก



1. แบบประเมินค่าระดับความเสี่ยงความผิดปกติในโครงการของรัฐ

ปัจจัยเสี่ยงที่แสดงความผิดปกติในโครงการของรัฐ		ค่าระดับความเสี่ยง
<b>1. ลักษณะโครงการ</b>		
1.1	โครงการจัดซื้อจัดจ้างทั่วไปที่บรรจุอยู่ในแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน	1
1.2	โครงการผูกพันงบประมาณข้ามปี หรือโครงการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมจากแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง	2
1.3	โครงการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุสิ่งของที่ใช้แล้วหมดไป หรือโครงการเงินกู้ที่มีเงื่อนไขกำกับบางประการ	3
1.4	โครงการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือความลับทางราชการ เช่น การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ทางการทหาร หรือโครงการซ่อมบำรุงยุทโธปกรณ์	4
1.5	โครงการเฉพาะกิจอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาล	5
<b>2. ความซับซ้อนของโครงการ</b>		
2.1	ไม่ซับซ้อนมาก ไม่ได้ใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ยุ่งยาก มีผู้ขายหรือผู้รับจ้างจำนวนมาก	1
2.2	ซับซ้อนในระดับที่มีผู้ขายหรือผู้รับจ้างในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างเกินกว่า 5 ราย และอาจจำเป็นต้องว่าจ้างผู้รับจ้างในรูปแบบของ Joint Venture หรือ Consortium	3
2.3	ซับซ้อนในระดับที่มีผู้ขายหรือผู้รับจ้างในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างน้อยกว่า 5 รายและอาจจำเป็นต้องว่าจ้างผู้รับจ้างในรูปแบบของ Joint Venture หรือ Consortium	5
<b>3. วงเงินงบประมาณ</b>		
3.1	ต่ำกว่า 10 ล้านบาท	1
3.2	10 ล้านบาท – 100 ล้านบาท	2
3.3	101 ล้านบาท - 500 ล้านบาท	3
3.4	501 ล้านบาท - 1,000 ล้านบาท	4
3.5	1,000 ล้านบาทขึ้นไป	5
<b>4. ระยะเวลาการดำเนินโครงการ</b>		
4.1	ไม่เกิน 3 ปี	1
4.2	มากกว่า 3 ปี แต่ไม่เกิน 5 ปี	3
4.3	มากกว่า 5 ปีขึ้นไป	5



ปัจจัยเสี่ยงที่แสดงความผิดปกติในโครงการของรัฐ		ค่าระดับความเสี่ยง
<b>5. พื้นที่การดำเนินงานโครงการ</b>		
5.1	พื้นที่การดำเนินงานมีเพียงพื้นที่เดียว	1
5.2	ครอบคลุมไม่เกิน 10 พื้นที่	2
5.3	ครอบคลุมพื้นที่ 11-30 พื้นที่	3
5.4	ครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่ 31-50 พื้นที่	4
5.5	ครอบคลุมพื้นที่เกิน 51 พื้นที่ หรือมีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินโครงการใหม่	5
<b>6. การศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility Study)</b>		
6.1	มีการศึกษาความเป็นไปได้	1
6.2	ไม่มีการศึกษาความเป็นไปได้ เนื่องจากไม่จำเป็นต้องศึกษา หรือไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องศึกษา	3
6.3	เป็นเรื่องที่ต้องศึกษาความเป็นไปได้ หรือมีกฎหมายกำหนดให้ต้องศึกษา แต่ปรากฏว่าไม่มีการศึกษา หรือศึกษาแล้วไม่ได้ทำตามผลการศึกษาความเป็นไปได้นั้น เช่น ไม่พิจารณาเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด แต่กลับไปพิจารณาเลือกทางเลือกรอง	5
<b>7. สภาพการดำเนินงานโครงการ</b>		
7.1	ดำเนินการแล้วเสร็จหรือส่งมอบงานแล้ว และมีการใช้ประโยชน์แล้ว	1
7.2	อยู่ระหว่างดำเนินการบริหารโครงการและสัญญา เช่น มีการขอขยายเวลา สัญญา การเปลี่ยนแปลงแบบรูปรายการก่อสร้าง	3
7.3	ยังไม่ได้ดำเนินการ ทั้งที่ได้ผู้รับจ้างแล้ว หรือลงนามในสัญญาแล้ว แต่ผู้รับจ้างยังไม่เข้าดำเนินการ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากปัญหาข้อพิพาทกับประชาชน หรือมีปัญหา ทำให้ต้องหยุดก่อสร้างโครงการเป็นช่วงๆ	5
<b>8. ผลการดำเนินงานโครงการ</b>		
8.1	ไม่มีข้อสังเกตจากการตรวจสอบของ สตง. ปปช. หรือกรมการติดตามการบริหารงบประมาณ	1
8.2	มีข้อสังเกตจากการตรวจสอบของ สตง. ปปช. หรือกรมการติดตามการบริหารงบประมาณ หรือมีข้อร้องเรียนจากประชาชนและสื่อมวลชนถึงความไม่โปร่งใสของโครงการ	3
8.3	ดำเนินการแล้วเสร็จ แต่กลับไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่ได้	5



## 2. แบบประเมินค่าสัญญาณเตือนภัยในกระบวนการงบประมาณ

สัญญาณเตือนภัยเบื้องต้นในกระบวนการงบประมาณ (Red Flags)	ใช่	ไม่ใช่	หมายเหตุ
<b>1. ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ</b>			
1.1 โครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณนั้น ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการ เช่น ควรต้องทำประชาพิจารณ์ แต่ไม่ทำ			
1.2 โครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณ ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในระดับต่างๆ เช่น ระดับชาติ ระดับส่วนราชการ (กระทรวง/หน่วยงาน) และระดับพื้นที่ (กลุ่มจังหวัด/จังหวัด)			
1.3 ผู้รับผิดชอบโครงการไม่มีการเปรียบเทียบทางเลือกในการดำเนินโครงการ หรือเปรียบเทียบแล้ว แต่ไม่เลือกทางเลือกที่ดีที่สุด			
1.4 โครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณ ไม่มีการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ หรือวิเคราะห์ต้นทุน หรือผลทางสังคมและเศรษฐกิจต่อพื้นที่และประชาชนที่เกี่ยวข้อง			
1.5 แม้ว่าจะมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการแล้ว แต่ในขั้นการดำเนินการจริงกับการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของโครงการ เช่น เปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ			
1.6 โครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณไม่มีการกลั่นกรองโดยคณะกรรมการหลายระดับ หรือมีข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่ามีการผลักดันจากผู้มีอิทธิพล/นักการเมือง			
1.7 โครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณ ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นต่อประชาชน			
1.8 การเสนอเรื่อง หรือสาระสำคัญของโครงการถูกบรรจุเข้าวาระจรในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี			
1.9 ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูล และถกเถียง อภิปรายเกี่ยวกับแผนงาน / โครงการของรัฐบาล			
1.10 มีกระแสดักค้ำ หรือต่อต้านโครงการดังกล่าว ทั้งในเรื่องความโปร่งใสของโครงการ การเวนคืนที่ดิน หรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม			
<b>2. ขั้นตอนอนุมัติงบประมาณ</b>			
2.1 การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เปิดเผยต่อสื่อมวลชน			



สัญญาณเตือนภัยเบื้องต้นในกระบวนการงบประมาณ (Red Flags)	ใช่	ไม่ใช่	หมายเหตุ
2.2 มีการแปรเพิ่มงบประมาณในลักษณะที่มีการกระจุกตัวในเขตเลือกตั้งที่สมาชิกเป็นกรรมาธิการฯ และโครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของโครงการที่ขอแปรญัตติ			
2.3 โครงการที่ขอรับจัดสรรงบประมาณไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาในคณะกรรมาธิการฯ หรือไม่ถูกยกขึ้นมาอภิปรายในรัฐสภา			
<b>3. ชั้นการบริหารงบประมาณ</b>			
3.1 การจัดทำรายงานขอซื้อของจ้าง และการกำหนดเงื่อนไขในการจัดซื้อจัดจ้าง (TOR)			
3.1.1 โครงการไม่ได้อยู่ในแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างหรือมีบรรจุในแผนภายหลัง			
3.1.2 รายงานขอซื้อของจ้างโครงการใช้วิธีพิเศษ โดยอ้างเหตุเร่งด่วน			
3.1.3 รายงานขอซื้อของจ้างมีการแบ่งจ้าง โดยจัดซื้อโครงการที่มีลักษณะเดียวกันหลายๆโครงการ			
3.1.4 มีหนังสือร้องเรียนหรือบัตรสนเท่ห์เกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการนี้			
3.1.5 เงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติทางเทคนิคไม่ชัดเจน หรือมีเงื่อนไขมาก อันมีลักษณะทำให้การแข่งขันลดน้อยลง			
3.1.6 เงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติด้านต่างๆเฉพาะเจาะจงมาก ซึ่งสื่อว่าเอื้อประโยชน์แก่ผู้ขายเฉพาะราย			
3.1.7 กำหนดคุณสมบัติของผู้ขายผู้รับจ้างไว้สูงเกินไป ไม่สอดคล้องกับลักษณะของสินค้าและบริการนั้นๆ เช่น กำหนดทุนจดทะเบียนไว้สูงเกินไป			
3.1.8 มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อกำหนดในเอกสาร TOR			
3.2 การกำหนดราคารามาตรฐานหรือราคากลาง (กรณีการจ้างก่อสร้าง)			
3.2.1 มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับราคารามาตรฐานหรือราคากลางของโครงการว่าสูงกว่าราคาตลาด			
3.2.2 รายงานขอซื้อของจ้างไม่ได้กล่าวถึงรายละเอียดที่มาของราคาอย่างชัดเจน กรณีไม่มีราคารามาตรฐานหรือราคากลาง			
3.2.3 ผลการตรวจสอบราคารามาตรฐานหรือราคากลางของโครงการพบว่า มีข้อสังเกต โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของรัฐ หรือข้อสังเกตเรื่องการซื้อหรือจ้างแพงกว่าปกติ			



สัญญาณเตือนภัยเบื้องต้นในกระบวนการงบประมาณ (Red Flags)	ใช่	ไม่ใช่	หมายเหตุ
3.2.4 มีการขอเพิ่มวงเงินงบประมาณค่าก่อสร้าง			
3.3 การเผยแพร่ข่าวสารการประมูลหรือการประกาศเชิญชวนให้เข้าเสนอราคา			
3.3.1 การตีตประกาศประชาสัมพันธ์น้อยกว่าที่ควรจะเป็น หรือประชาสัมพันธ์ในสื่อที่ไม่เหมาะสม			
3.3.2 มีเรื่องร้องเรียนว่า ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง รั่วไหลไปยังผู้ขายบางราย			
3.3.3 เวลาปิดประกาศประชาสัมพันธ์สั้นเกินไป			
3.3.4 ให้เวลาผู้ขายไม่เพียงพอในการเตรียมการเสนอราคา			
3.3.5 เจ้าหน้าที่พัสดุไม่ชี้แจงหรือตอบข้อสงสัยผู้ซื้อแบบในเวลาที่เหมาะสม			
3.3.6 มีความล่าช้ามากระหว่างเวลาที่ปิดรับซองประมูลกับเวลาที่เปิดซอง			
3.3.7 มีการรับซองประมูลหลังจากพ้นกำหนดเวลาปิดรับซอง			
3.3.8 ไม่เก็บรักษาซองประมูลอย่างเหมาะสม			
3.4 การพิจารณาผลการประกวดราคา / E-auction หรือคัดเลือกผู้รับจ้าง / ผู้ขาย			
3.4.1 ขาดการให้ข้อมูล เงื่อนไข หลักเกณฑ์ และกระบวนการ ตัดสินใจแก่ผู้ขาย / ผู้ชนะการประมูลอย่างชัดเจน เท่าเทียมและเปิดเผย			
3.4.2 มีเรื่องร้องเรียนว่า การพิจารณาผลการประมูลของ คณะกรรมการ ไม่เป็นธรรม ไม่โปร่งใส			
3.4.3 คณะกรรมการเปิดซองประมูลหรือพิจารณาผลการประกวดราคาขาดความรู้ โดยเฉพาะเทคนิคที่เพียงพอสำหรับการตัดสินใจ เลือกผู้ขาย/ผู้ชนะการประมูล			
3.4.4 มีผู้ขาย/ผู้เข้าประมูลมีคุณสมบัติที่เหมาะสม ถอนตัวโดยไม่มีเหตุผลสมควรจนทำให้เหลือผู้ขาย/ ผู้ประมูลเพียงรายเดียว			
3.4.5 รูปแบบการเสนอราคามีความผิดปกติ เช่น เสนอราคาแต่กต่างกันเป็นจำนวนเต็มของร้อยละ หรือราคากลางกับราคาที่ชนะการประมูลแตกต่างกันเล็กน้อย หรือมีความผิดปกติในเอกสารการเสนอราคา แก้วไขใบเสนอราคา			



สัญญาณเตือนภัยเบื้องต้นในกระบวนการงบประมาณ (Red Flags)	ใช่	ไม่ใช่	หมายเหตุ
3.4.6 ผู้ชนะการประมูลมีการขายงานต่อหรือจ้างช่วงให้กับผู้เข้าแข่งขันเสนอราคาในโครงการเดียวกัน			
3.4.7 กลุ่มผู้เสนอราคาเป็นกลุ่มเดียวกันทุกครั้งที่ทำการเสนอราคา และมีการหมุนเวียนเป็นผู้ชนะการประมูลในโครงการอื่น			
3.4.8 ผลการตัดสินเลือกผู้ขาย/ผู้ชนะประมูลล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควร			
3.4.9 คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาต่อไปทั้งที่เหลือผู้เสนอราคาเพียงรายเดียว			
3.4.10 ผู้เสนอราคาต่ำสุดไม่ได้รับการคัดเลือกอย่างไม่มีเหตุผล โดยเฉพาะข้ออ้างเกี่ยวกับเอกสารไม่ครบ หรือไม่ตรงตามข้อกำหนด			
3.4.11 มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการประมูลทำให้ได้ผู้ชนะการประมูลไม่ตรงกับเงื่อนไขครั้งแรก			
3.4.12 คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาไม่ได้ทำหน้าที่ต่อรองราคา แต่กลับเป็นบุคคลอื่นมาทำหน้าที่ต่อรองราคา			
3.4.13 ผู้ขาย/ผู้เข้าประมูลรายเดิมเป็นผู้ชนะอยู่เสมอ หรือมีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง/ฝ่ายบริหาร			
3.4.14 คณะกรรมการขอให้ผู้ขาย/ผู้เข้าประมูลชี้แจงเพิ่มเติมโดยไม่จำเป็น (อาจเป็นเครื่องมือต่อรองเกี่ยวกับสินบน)			
3.4.15 ประวัติของผู้ขาย/ผู้เข้าประมูล/ผู้เข้าเสนอราคาไม่ถูกต้อง น่าสงสัย เช่น มีการตั้งบริษัทปลอมขึ้นมาแข่งขันให้ดูเสมือนมีการแข่งขัน			
3.4.16 โครงการถูกล้มประมูล หรือยกเลิกการประกวดราคา /E-auction หลายครั้ง			
3.5 การลงนามในสัญญาและบริหารสัญญา			
3.5.1 มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขตามสัญญา ภายหลังจากได้ลงนามสัญญาแล้ว			
3.5.2 มีการลงนามในสัญญาที่มีสาระสำคัญแตกต่างจากร่างที่ผ่านการตรวจจากสำนักงานอัยการสูงสุด			
3.5.3 ไม่มีการส่งสำเนาสัญญาให้กับ สตง. และกรมสรรพากร ตรวจสอบ			
3.5.4 มีการเปลี่ยนแปลงสัญญาบ่อยครั้ง			



สัญญาณเตือนภัยเบื้องต้นในกระบวนการงบประมาณ (Red Flags)	ใช่	ไม่ใช่	หมายเหตุ
3.5.5 มีข้อร้องเรียน บัทรสนเทห์ หรือข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารสัญญา เช่น ควบคุมงานไม่เคร่งครัด ช่วยเหลือผู้รับจ้าง หรือขยายระยะเวลางานก่อสร้างให้ผู้รับจ้างบ่อยครั้ง			
3.5.6 ผลการตรวจสอบขั้นตอนการบริหารโครงการ พบว่า มีข้อสังเกตเรื่องการแก้ไขแบบรูปรายการโดยไม่มีเหตุผลอันควร			
3.5.7 ส่งมอบงานหรือสินค้าน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญา คณะกรรมการตรวจการจ้างหรือตรวจรับพัสดุ ตรวจรับงานเป็นเท็จ			
3.5.8 ส่งมอบงานหรือสินค้าที่มีคุณภาพต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญา			
3.5.9 กรณีงานก่อสร้างมีการเบิกเงินค่า K ตามสัญญาแบบปรับราคาได้ ไม่ถูกต้อง			
<b>4. ขั้นตอนการควบคุมและตรวจสอบงบประมาณ</b>			
4.1 ไม่มีการติดตามผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเงื่อนไขต่างๆหรือไม่			
4.2 มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับคุณภาพของงานจ้างก่อสร้างหรือพัสดุที่เชื่อว่าใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ หรือคุณภาพต่ำ ชำรุดเร็วกว่าที่กำหนดไว้ในระยะเวลารับประกันตามสัญญา			
4.3 หน่วยงานไม่มีระบบส่งเสริมผู้แจ้งความไม่ชอบมาพากล			
4.4 มีข้อร้องเรียนหรือบัทรสนเทห์ หรือถูกต่อต้านจากผู้ที่ได้รับผลกระทบโครงการ			
4.5 หน่วยงานไม่ดำเนินการตอบสนองข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริต ไม่มีการวางแผนตรวจสอบข้อเท็จจริงจากข้อร้องเรียนภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม			
4.6 ไม่มีการควบคุมและตรวจสอบโดยรัฐสภา หรือมีแต่ไม่เพียงพอ หรือดำเนินการล่าช้า			
4.7 ไม่มีระบบติดตามและดำเนินการเมื่อพบพฤติกรรมทุจริต			
<b>5. ความผิดปกติของเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับโครงการ</b>			
5.1 มีเรื่องร้องเรียนหรือข้อกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐว่ามีวิถีชีวิตที่ฟุ้งเฟ้อ โดยไม่สอดคล้องกับรายได้ของตน เช่น รัฐมนตรี อธิบดี หัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการชุดต่างๆที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เกี่ยวข้องกับโครงการ			
5.2 ผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการตั้งแต่ระดับรัฐมนตรีไปจนถึงคณะกรรมการตรวจการจ้าง ส่วนใหญ่มักจะเป็นกลุ่มบุคคลชุดเดิมที่เคยใช้ดุลยพินิจตัดสินใจโครงการที่มีผู้ขาย/ผู้ประมูลรายเดิมเป็นผู้ชนะประมูล/ผู้รับจ้าง			



หมายเหตุ : การประเมินค่าสัญญาณเตือนภัยในแต่ละกระบวนการงบประมาณจะให้คะแนนประเมิน 1 กรณีตอบว่า “ใช่” และ 0 กรณีตอบว่า “ไม่ใช่” สำหรับช่องหมายเหตุมีไว้สำหรับกรณีที่ไม่มีข้อมูล หรือข้อมูลไม่ชัดเจน หรือยังไม่ได้ดำเนินการ เช่น ยังไม่ลงนามในสัญญา ยังไม่มีการตรวจรับงานงวดสุดท้าย เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อนำมาคำนวณค่าเฉลี่ยในแต่ละหัวข้อใหญ่จะไม่นับรวมคะแนนในช่องหมายเหตุ

### 3. ตารางน้ำหนักที่ใช้ในการคำนวณค่าสัญญาณเตือนภัยในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

ขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณ	น้ำหนักที่ให้กรณีมีข้อมูลครบทุกส่วน	น้ำหนักที่ให้กรณีไม่คำนวณส่วนที่ 5
1. ขั้นการจัดทำงบประมาณ	0.25	0.25
2. ขั้นการอนุมัติงบประมาณ	0.10	0.10
3. ขั้นการบริหารงบประมาณ	0.55	0.60
4. ขั้นการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ	0.05	0.05
5. ความผิดปกติของเจ้าหน้าที่รัฐ	0.05	-
<b>น้ำหนักรวมทั้งหมด</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>

### 4. คำอธิบายการแปลผลค่าเฉลี่ยระดับความเสี่ยงความผิดปกติในโครงการของรัฐ

CRI	โอกาสที่โครงการจะเกิดการทุจริต	สิ่งที่ควรดำเนินการ	สัญญาณ
0.00 – 1.99	โอกาสที่โครงการของรัฐจะเกิดการทุจริตมีน้อยมาก	ดำเนินโครงการตามปกติ	<b>Green Flag</b>
2.00 -3.99	โอกาสที่โครงการของรัฐจะเกิดการทุจริตอยู่ในระดับที่น่ากังวล เนื่องจากพบสัญญาณเตือนภัยอย่างน้อย 1 จุด	ชะลอการดำเนินโครงการ โดยให้หน่วยงานตรวจสอบที่เกี่ยวข้อง เช่น ปปช. หรือ สตง. เข้ามาดำเนินการตรวจสอบ หากไม่มีความผิดปกติจึงค่อยดำเนินโครงการต่อไป	<b>Yellow Flag</b>
4.00 – 5.00	โอกาสที่โครงการของรัฐจะเกิดการทุจริตอยู่ในระดับสูงสุด เนื่องจากพบสัญญาณเตือนภัยหลายจุดในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณที่แสดงให้เห็นว่าโครงการที่มีความผิดปกตินั้นมีความเสี่ยงหรือโอกาสที่จะเกิดการทุจริต	หยุดการดำเนินโครงการแล้วให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ปปช. หรือ สตง. เข้ามาดำเนินการตรวจสอบเชิงลึก เช่น ตั้งประเด็นการทุจริตแสวงหาหลักฐานพยานเพิ่มเติม	<b>Red Flag</b>



สำนักงานประมาณของรัฐสภา  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
[www.parliament.go.th/pbo](http://www.parliament.go.th/pbo)

PBO วิเคราะห์งบประมาณอย่างมืออาชีพ เป็นกลาง และสร้างสรรค์