



# คู่มือ

การพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติงาน

เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ของข้าราชการตำรวจ

สำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๗

## คำนำ

คู่มือการพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ได้รวบรวมหลักการและแนวคิดที่เป็นสากลพร้อมข้อเสนอแนะแนวทางการประยุกต์ใช้เพื่อการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน และผลประโยชน์สาธารณะที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ กล่าวคือ เป็นสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่ และได้ใช้อิทธิพลตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์ส่วนตัว โดยก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ส่วนรวม มีหลากหลายรูปแบบ ไม่จำกัดอยู่ในรูปของตัวเงิน หรือทรัพย์สิน เท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สิน

คู่มือเล่มนี้ สะท้อนให้เห็นถึงหลักการ แนวคิดพร้อมข้อเสนอแนะแนวทางการประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อมิให้เกิดปัญหาการทุจริตประพฤติชอบ และยังสะท้อนปัญหาการขาดหลักธรรมาภิบาลและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

หวังเป็นอย่างยิ่งว่าคู่มือเล่มนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ตรวจสอบภายในของ สำนักงานตรวจสอบภายใน ข้าราชการตำรวจทุกคน และผู้ที่สนใจศึกษาแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารและเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

สำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

## สารบัญ

	หน้า
๑. ความหมายผลประโยชน์ทับซ้อน	๒
๒. บทที่ ๑ การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน	๔
- นิยามศัพท์และแนวคิดสำคัญ	๔
- หลักการ ๔ ประการสำหรับการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน	๖
- แนวทางการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน	๘
๓. บทที่ ๒ การเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ	๑๑
- การเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ	๑๑
๔. บทที่ ๓ การให้ – การรับของขวัญและผลประโยชน์	๑๗
- แนวพิจารณาในทางปฏิบัติ	๒๐
๕. บทสรุป	๒๔
๖. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๒๔
๗. ภาคผนวก	๒๕

## เกริ่นนำ

การมีผลประโยชน์ทับซ้อน ถือเป็นการทุจริตคอร์รัปชันประเภทหนึ่ง เพราะเป็นการแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคลโดยการละเมิดต่อกฎหมาย หรือจริยธรรม ด้วยการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจในกระบวนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนทำให้เกิดการละทิ้งคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ สาธารณะ ขาดความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และความเป็นธรรม จนส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของส่วนรวม และทำให้ผลประโยชน์หลักขององค์กร หน่วยงาน สถาบันและสังคมต้องสูญเสียไป โดยผลประโยชน์สูญเสียไปอาจอยู่ในรูปของผลประโยชน์ทางการเงิน คุณภาพการให้บริการ ความเป็นธรรมในสังคม รวมถึงคุณค่าอื่น ๆ ตลอดจนโอกาสในอนาคตตั้งแต่ระดับองค์กรจนถึงระดับสังคม ตัวอย่างเช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดจากผู้ประกอบการ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการอนุมัติการออกใบอนุญาตประกอบกิจการใด ๆ หรือแลกเปลี่ยนกับการละเว้น การยกเว้น หรือการจัดการประมุขทรัพย์สินของรัฐเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และพวกพ้อง ฯลฯ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางผู้ที่ตั้งใจกระทำความผิดยังพบผู้กระทำความผิดโดยไม่เจตนา หรือไม่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าวอีกเป็นจำนวนมาก จนนำไปสู่การถูกกล่าวหา ร้องเรียนเรื่องทุจริตหรือถูกลงโทษทางอาญา

ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflic of interest : COI) เป็นประเด็นปัญหาทางการบริหารภาครัฐในปัจจุบันที่เป็นบ่อเกิดของปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในระดับที่รุนแรงขึ้น และยังสะท้อนปัญหาการขาดหลักธรรมาภิบาลและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ คู่มือฉบับตำรวจตามกฎหมาย ก.ตร.ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ.๒๕๕๑ (แก้ไขตามกฎหมาย ก.ตร.ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๓ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการตำรวจ ดังเช่น

**๑. การยึดถือตามคุณธรรม ๔ ประการ** ตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ ข้อ ๔ กำหนดว่า “ข้าราชการตำรวจพึงยึดถือคุณธรรมสี่ประการตามพระบรมราโชวาท เป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งในการประพฤติตนและปฏิบัติหน้าที่” ดังนี้

(๑) การรักษาความสัจ ความจริงใจต่อตัวเองที่จะประพฤติปฏิบัติแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์ และเป็นธรรม

(๒) การรู้จักข่มใจตนเอง ฝึกตนเองให้ประพฤติปฏิบัติอยู่ในความสัจ ความดีเท่านั้น

(๓) การอดทน อดกลั้น และอดออม ที่จะไม่ประพฤติล่วงความสัจสุจริต ไม่ว่าจะด้วยเหตุประการใด

(๔) การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต และรู้จักสละประโยชน์ส่วนน้อยของตน เพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมือง

**๒. การยึดถืออุดมคติตำรวจ ๙ ประการ** ตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ ข้อ ๕ กำหนดว่า “ข้าราชการตำรวจพึงยึดถืออุดมคติของตำรวจ ๙ ประการ เป็นแนวทางชี้้นำการประพฤติตนและปฏิบัติหน้าที่เพื่อบรรลุถึงปณิธานของการเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ ดังนี้

- ๒.๑ เคารพเอื้อเฟื้อต่อหน้าที่
- ๒.๒ กรุณาปราณีต่อประชาชน
- ๒.๓ อุดหนุนต่อความเจ็บใจ
- ๒.๔ ไม่หวั่นไหวต่อความยากลำบาก
- ๒.๕ ไม่มั่งมากในลาภผล
- ๒.๖ มุ่งบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชน
- ๒.๗ ดำรงตนในยุติธรรม
- ๒.๘ กระทำการด้วยปัญญา
- ๒.๙ รักษาความไม่ประมาทเสมอชีวิต

ในคู่มือเล่มนี้ จะสะท้อนหลักการและแนวคิดที่เป็นสากลพร้อมข้อเสนอแนะแนวทางการประยุกต์ใช้เพื่อการป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน โดยมีสาระสำคัญเป็น ๓ บท ได้แก่

๑. บทที่ ๑ การบริหารเพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน
๒. บทที่ ๒ การเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ
๓. บทที่ ๓ การให้-รับของขวัญและประโยชน์อื่นใด

## ความหมายผลประโยชน์ทับซ้อน

คำว่า Conflict of Interests มีการใช้คำในภาษาไทยไว้หลายคำ เช่น “ผลประโยชน์ทับซ้อน” “ผลประโยชน์ขัดกัน” “ผลประโยชน์ขัดแย้ง” หรือ “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” ถ้อยคำเหล่านี้ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) โดยทั่วไปเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน จึงหมายถึงความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์สาธารณะที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ เป็นสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่และได้ใช้อิทธิพลตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อให้เกิดประโยชน์ส่วนตัว โดยก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ส่วนรวม มีหลากหลายรูปแบบไม่จำกัดอยู่ในรูปของตัวเงิน หรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สิน มีลักษณะ ๗ ประการ ดังนี้

๑. หาประโยชน์ให้ตนเอง คือ การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อตนเอง เช่น ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ทำให้บริษัทตัวเองได้งานรับเหมาจากรัฐ หรือฝากลูกหลานเข้าทำงาน เป็นต้น
๒. รับผลประโยชน์ คือ การรับสินบนหรือรับของขวัญ เช่น เป็นเจ้าพนักงานสรรพากรแล้วรับเงินจากผู้มาเสียภาษี หรือเป็นเจ้าหน้าที่จัดซื้อแล้วรับไม้กอล์ฟเป็นของกำนัลจากร้านค้า เป็นต้น
๓. ใช้อิทธิพล เป็นการเรียกผลตอบแทนในการใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่เพื่อส่งผลที่เป็นคุณแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม
๔. ใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน เช่น การใช้รถยนต์ หรือคอมพิวเตอร์ของราชการทำงานส่วนตัว เป็นต้น

๕. ใช้ข้อมูลลับของทางราชการ เช่น รู้ว่าราชการจะตัดถนน จึงรีบไปซื้อที่ดินในบริเวณดังกล่าว ตักหน้าไว้ก่อน เป็นต้น

๖. รับงานนอก ได้แก่ การเปิดบริษัททำธุรกิจซ้อนกับหน่วยงานที่ตนเองทำงานอยู่ เช่น เป็นนักบัญชี แต่รับงานส่วนตัวจนไม่มีเวลาทำงานบัญชีในหน้าที่ให้กับหน่วยงาน เป็นต้น

๗. ทำงานหลังออกจากตำแหน่ง คือการไปทำงานให้กับผู้อื่นหลังจากที่ทำงานเดิม โดยใช้ความรู้หรืออิทธิพลจากที่เดิมมาชิงงาน หรือเอาประโยชน์โดยไม่เป็นธรรม เช่น เอาความรู้ในนโยบายและแผนของ ธนาคารประเทศไทยไปช่วยธนาคารเอกชนอื่น ๆ หลังจากเกษียณ เป็นต้น

**หลักสำคัญของการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน**

- ชุมชนคาดหวังให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรม โดยให้ผลประโยชน์ของสาธารณะมีความสำคัญในอันดับต้น
- ความซื่อตรงต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ยังเป็นรากฐานของหลักนิติธรรม (ประชาชนทุกคนเสมอภาคภายใต้กฎหมาย และต้องได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม)

## บทที่ ๑

### การบริหารเพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

ถ้าไม่มีการบริหารเพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะละเลยประโยชน์สาธารณะและให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนตัว หรือของคนบางกลุ่มแทน ซึ่งจะมีผลต่อการปฏิบัติงานและอาจนำไปสู่การประพฤติมิชอบในที่สุด เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีชีวิตส่วนตัว มีบางครั้งที่ผลประโยชน์ส่วนตัวจะมาขัดแย้งกับการทำหน้าที่ แต่ประเด็นคือต้องเปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อนที่มีอย่างโปร่งใส และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นเรื่องหลัก

หน่วยงานภาครัฐต้องจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างโปร่งใส และพร้อมรับผิดชอบมิฉะนั้นจะบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน ปัจจุบันขอบเขตของผลประโยชน์ทับซ้อนขยายมากกว่าเดิม เนื่องจากมีการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมถึงระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ทำให้ความสัมพันธ์ซับซ้อน/ซ้อนทับ มากขึ้น หน่วยงานควรตระหนักว่าผลประโยชน์ทับซ้อนจะเกิดขึ้นในการทำงาน และต้องพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งเสริมการระบุและเปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อน หน่วยงานต้องขจัดความเข้าใจผิดที่ว่าผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นเรื่องผิดในตัวเอง มิฉะนั้นคนก็จะพยายามปกปิด จนทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและส่วนรวม เมื่อเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นปัจจัยที่เข้ามามีอิทธิพลในการทำงาน หรือการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นำไปสู่การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ หรือแม้แต่การทุจริตคอร์รัปชัน หรือ ฉ้อราษฎร์บังหลวง ดังนั้น การจัดให้มีแนวทางการบริหารเพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนจะสร้างประโยชน์มากมายแก่หน่วยงานของรัฐ ในด้านต่างๆ เช่น

- ลดการทุจริตประพฤติมิชอบ
- สามารถแก้ข้อกล่าวหาเรื่องความลำเอียงได้ง่าย
- แสดงความยึดมั่นในหลักธรรมมาภิบาล
- ประชาชนเชื่อมั่นว่าหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรม และไม่มีผลประโยชน์แอบแฝง

### นิยามศัพท์และแนวคิดสำคัญ\*

#### ผลประโยชน์ส่วนตัว (private interest)

❖ “ผลประโยชน์” คือ สิ่งใด ๆ ที่มีผลต่อบุคคล/กลุ่ม ไม่ว่าในทางบวกหรือลบ “ผลประโยชน์ส่วนตัว” ไม่ได้ครอบคลุมเพียงผลประโยชน์ด้านการทำงานหรือธุรกิจของเจ้าหน้าที่ แต่รวมถึงคนที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วย เช่น เพื่อน ญาติ คู่แข่ง ศัตรู เมื่อใดเจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้คนเหล่านี้ได้หรือเสียประโยชน์ เมื่อนั้นก็ถือว่ามีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวมาเกี่ยวข้อง

\* บทที่ ๔ การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน, คู่มือ: การพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ข้าราชการพลเรือนสำหรับคณะกรรมการจริยธรรม, ๒๕๕๔

ผลประโยชน์ส่วนตน มี ๒ ประเภท คือ ที่เกี่ยวกับเงิน (pecuniary) และที่ไม่เกี่ยวกับเงิน(non-pecuniary)

- ผลประโยชน์ส่วนตนที่เกี่ยวกับเงิน ไม่ได้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งเงินทองเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวกับการเพิ่มพูนประโยชน์หรือปกป้องการสูญเสียของสิ่งที่มีอยู่แล้ว เช่น ที่ดิน หุ่น ตำแหน่งในบริษัทที่รับงานจากหน่วยงาน รวมถึงการได้มาซึ่งผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในรูปตัวเงิน เช่น สัมปทาน ส่วนลด ของขวัญ หรือของที่แสดงน้ำใจไมตรีอื่น ๆ

- ผลประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับเงิน เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ครอบครัว หรือกิจกรรมทางสังคมวัฒนธรรมอื่น ๆ เช่น สถาบันการศึกษา สมาคม ลัทธิ แนวคิด มักอยู่ในรูปความลำเอียง/อคติ/เลือกที่รักมักที่ชัง และมีข้อสังเกตว่าแม้แต่ความเชื่อ/ความคิดเห็นส่วนตัวก็จัดอยู่ในประเภทนี้

❖ หน้าที่สาธารณะ (public duty) หน้าที่สาธารณะของผู้ที่ทำงานให้ภาครัฐคือ การให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ประโยชน์สาธารณะ (public interest) คนเหล่านี้ไม่จำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงคนอื่น ๆ ที่ทำงานให้ภาครัฐ เช่น ที่ปรึกษา อาสาสมัคร

❖ ผลประโยชน์สาธารณะ คือประโยชน์ของชุมชนโดยรวม ไม่ใช่ผลรวมของผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และไม่ใช่ผลประโยชน์ของกลุ่มคน การระบุผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ในเบื้องต้นข้าราชการตำรวจทุกคน สามารถให้ความสำคัญอันดับต้นแก่สิ่งนี้ โดย

- ✓ ทำงานตามหน้าที่อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ
- ✓ ทำงานตามหน้าที่ตามกรอบและมาตรฐานทางจริยธรรม
- ✓ ระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนเองมีหรืออาจจะมีและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ
- ✓ ให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ผลประโยชน์สาธารณะ มีความคาดหวังว่าเจ้าหน้าที่ต้องจำกัดขอบเขตที่ประโยชน์ส่วนตนจะมามีผลต่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่
- ✓ หลีกเลี่ยงการตัดสินใจหรือการทำหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- ✓ หลีกเลี่ยงการกระทำ/กิจกรรมส่วนตนที่อาจทำให้คนเห็นว่าได้ประโยชน์จากข้อมูลภายใน
- ✓ หลีกเลี่ยงการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือทรัพยากรของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตน
- ✓ ป้องกันข้อครหาว่าได้รับผลประโยชน์ที่ไม่สมควรจากการใช้อำนาจหน้าที่
- ✓ ไม่ใช่ประโยชน์จากตำแหน่งหรือข้อมูลภายในที่ได้ขณะอยู่ในตำแหน่ง ขณะที่ไม่ไปหาตำแหน่งงานใหม่

ผลประโยชน์ทับซ้อน มี ๓ ประเภท คือ

- ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง (actual) มีความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและสาธารณะเกิดขึ้น
- ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เห็น (perceived & apparent) เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่คนเห็นว่ามี แต่จริง ๆ อาจไม่มีก็ได้ ถ้าจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนประเภทนี้อย่างขาดประสิทธิภาพ ก็อาจนำมาซึ่งผลเสียไม่น้อยกว่าการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง ข้อนี้แสดงว่าเจ้าหน้าที่ไม่เพียงแต่จะต้องประพฤติตนอย่างมีจริยธรรมเท่านั้น แต่ต้องทำให้คนอื่น ๆ รับรู้และเห็นด้วยว่าไม่ได้รับประโยชน์เช่นนั้นจริง
- ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นไปได้ (potential) ผลประโยชน์ส่วนตนที่มีในปัจจุบันอาจจะทับซ้อนกับผลประโยชน์สาธารณะได้ในอนาคต

หน้าที่ทับซ้อน (conflict of duty) หรือผลประโยชน์เบียดเบียนกัน (competing interests)

๒ ประเภท

❖ **ประเภทแรก** เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่ง เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน และเป็นคณะกรรมการด้านระเบียบวินัยประจำหน่วยงานด้วย ปัญหาจะเกิดเมื่อไม่สามารถแยกแยะบทบาทหน้าที่ทั้งสองออกจากกันได้ อาจทำให้ทำงานไม่มีประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่งเกิดความผิดพลาดหรือผิดกฎหมาย ปกติหน่วยงานมักมีกลไกป้องกันปัญหานี้โดยแยกแยะบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ให้ชัดเจน แต่ก็ยังมีปัญหาได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานที่มีกำลังคนน้อยหรือมีเจ้าหน้าที่บางคนเท่านั้นที่สามารถทำงานบางอย่างที่คนอื่น ๆ ทำไม่ได้ คนส่วนใหญ่ไม่ค่อยห่วงปัญหานี้กันเพราะดูเหมือนไม่มีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง

❖ **ประเภทที่สอง** เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่งบทบาท และการทำบทบาทหน้าที่ในหน่วยงานหนึ่งนั้น ทำให้ได้ข้อมูลภายในบางอย่างที่อาจนำมาใช้เป็นประโยชน์แก่การทำบทบาทหน้าที่ให้แก่อีกหน่วยงานหนึ่งได้ ผลเสียคือ ถ้านำข้อมูลมาใช้ก็อาจเกิดการประทุมิชอบหรือความลำเอียง/อคติต่อคนบางกลุ่ม

ควรถือว่าหน้าที่ทับซ้อนเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย เพราะว่ามีหลักการจัดการแบบเดียวกัน นั่นคือการตัดสินใจทำหน้าที่ต้องเป็นกลางและกลไกการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนก็สามารถนำมาจัดการกับหน้าที่ทับซ้อนได้

#### หลักการ ๔ ประการสำหรับการป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน\*

✓ **ปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ** : การทำเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะเป็นหน้าที่หลักที่ต้องตัดสินใจและให้คำแนะนำภายในกรอบกฎหมายและนโยบาย จะต้องทำงานในขอบเขตหน้าที่พิจารณาความถูกต้องไปตามเนื้อหา ไม่ให้ผลประโยชน์ส่วนตนมาแทรกแซง รวมถึงความเห็นหรือทัศนคติส่วนบุคคล ปฏิบัติต่อแต่ละบุคคลอย่างเป็นกลาง ไม่มีอคติลำเอียงด้วยเรื่องศาสนา อาชีพ จุดยืนทางการเมือง เผ่าพันธุ์ วงศ์ตระกูล ฯลฯ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ไม่เพียงปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องมีจริยธรรมด้วย

\* บทที่ ๔ การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน, คู่มือ: การพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ข้าราชการพลเรือนสำหรับคณะกรรมการจริยธรรม, ๒๕๕๔

✓ **สนับสนุนความโปร่งใสและความพร้อมรับผิด** : การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนต้องอาศัยกระบวนการแสวงหา เปิดเผยและจัดการที่โปร่งใส นั่นคือ เปิดโอกาสให้ตรวจสอบ และมีความพร้อมรับผิดมีวิธีการต่าง ๆ เช่น จดทะเบียนผลประโยชน์ โยกย้ายเจ้าหน้าที่จากตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อน การเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตนหรือความสัมพันธ์ที่อาจมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ถือเป็นขั้นตอนแรกของการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน การใช้กระบวนการอย่างเปิดเผย ทั่วหน้า จะทำให้เจ้าหน้าที่ร่วมมือและสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้เสีย

✓ **ส่งเสริมความรับผิดชอบส่วนบุคคลและปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง** : การแก้ปัญหาหรือจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนจะสะท้อนถึงความยึดหลักคุณธรรมและความเป็นมืออาชีพของเจ้าหน้าที่และองค์กร การจัดการต้องอาศัยข้อมูลนำเข้าจากทุกระดับในองค์กร ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบเรื่องการสร้างระบบและนโยบาย และเจ้าหน้าที่ก็มีความรับผิดชอบต้องระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนมี เจ้าหน้าที่ต้องจัดการกับเรื่องส่วนตนเพื่อหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ ทับซ้อนมากที่สุดเท่าที่ทำได้ และหัวหน้าหน่วยงานก็ต้องเป็นแบบอย่างด้วย

✓ **สร้างวัฒนธรรมองค์กร** : หัวหน้าหน่วยงานต้องสร้างสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายที่ช่วยสนับสนุนการตัดสินใจในเวลาที่มีประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้น และการสร้างวัฒนธรรมแห่งความซื่อตรงต่อหน้าที่ซึ่งต้องอาศัยวิธีการดังนี้

- ให้อำนาจและให้การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และการปฏิบัติ รวมถึงการใช้กฎเกณฑ์ที่มีในสภาพแวดล้อมการทำงาน
- ส่งเสริมให้มีการสื่อสารอย่างเปิดเผยและมีการเสวนาแลกเปลี่ยนเพื่อให้เจ้าหน้าที่สบายใจในการเปิดเผยและหารือเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนในที่ทำงาน
- ป้องกันไม่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนที่เจ้าหน้าที่เปิดเผยเพื่อมิให้มีผู้นำไปใช้ในทางที่ผิด
- ให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับปรุงนโยบายและกระบวนการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อให้รู้สึกเป็นเจ้าของและปฏิบัติตามในเวลาเดียวกันก็ต้องสร้างระบบโดยการพัฒนาในเรื่องต่อไปนี้
  - มาตรฐานในการส่งเสริมความซื่อตรงต่อหน้าที่โดยรวมไว้ในข้อกำหนดทางจริยธรรม
  - กระบวนการระบุความเสี่ยงและจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน
  - กลไกความพร้อมรับผิดทั้งภายในและภายนอก
  - วิธีการจัดการ (รวมถึงการลงโทษ) ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของตนเองที่จะต้องทำตามกฎระเบียบและมาตรฐาน

## แนวทางการบริหารเพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน\*

➤ วางกรอบการทำงาน เป็นวิธีการกว้าง ๆ ไม่จำกัดอยู่กับรายละเอียดข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง สามารถนำไปพัฒนาเป็นรูปแบบการจัดการตามบริบทขององค์กรและกฎหมายได้ มี ๖ ขั้นตอน สำหรับการพัฒนา และการปฏิบัติตามนโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

- ๑) ระบุว่าผลประโยชน์ทับซ้อนแบบใดบ้างที่มักเกิดขึ้นในองค์กร
- ๒) พัฒนานโยบายที่เหมาะสม รวมถึงกลยุทธ์การจัดการและแก้ไขปัญหา
- ๓) ให้การศึกษาแก่เจ้าหน้าที่และผู้บริหารระดับต่าง ๆ รวมถึงเผยแพร่แนวทางการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนให้ทั่วถึงในองค์กร
- ๔) ดำเนินการเป็นแบบอย่าง
- ๕) สื่อสารให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้รับบริการ ผู้สนับสนุนองค์กร และชุมชนทราบถึงความมุ่งมั่นในการจัดการเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน
- ๖) บังคับใช้นโยบายและทบทวนนโยบายสม่ำเสมอ

### รายละเอียดในการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารเพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

#### ๑) การระบุผลประโยชน์ทับซ้อน

ขั้นตอนแรกคือ การระบุว่าการดำเนินงานของหน่วยงาน มีจุดใดบ้างที่เสี่ยงต่อการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน และผลประโยชน์ทับซ้อนที่จะเกิดขึ้นได้นั้นมีประเภทใดบ้าง เป้าหมายสำคัญคือ องค์กรต้องรู้ว่าอะไรคือผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นไปได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริงและที่เห็น การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่มีส่วนสำคัญ เพราะจะทำให้ระบุจุดเสี่ยงได้ครอบคลุมและทำให้เจ้าหน้าที่รู้สึกเป็นเจ้าของและร่วมมือกับนโยบาย การระบุผลประโยชน์ทับซ้อนนี้ต้องพิจารณานิยามและข้อกำหนดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

- ตัวอย่างของผลประโยชน์ส่วนตน เช่น ผลประโยชน์ทางการเงิน/เศรษฐกิจ (เช่นหนี้) ธุรกิจส่วนตัว/ครอบครัว ความสัมพันธ์ส่วนตัว (ครอบครัว ชุมชน ชชาติพันธุ์ ศาสนา ฯลฯ) ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น (เอ็นจีโอ สหภาพการค้า พรรคการเมือง ฯลฯ) การทำงานเสริม ความเป็นอิสระ/การแข่งขันกับคนอื่น/ กลุ่มอื่น

- ตัวอย่างของจุดเสี่ยง เช่น การปฏิสัมพันธ์กับภาคเอกชน การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจตราเพื่อควบคุมคุณภาพมาตรฐานของการทำงานหรืออุปกรณ์ในภาคธุรกิจ การออกใบอนุญาต การให้บริการที่อุปสงค์มากกว่าอุปทาน การกระจายงบประมาณ การปรับการลงโทษ การให้เงิน/สิ่งของสนับสนุนช่วยเหลือผู้เดือดร้อน การตัดสินใจพิพาท ฯลฯ ทั้งนี้ รวมถึงงานที่สาธารณะหรือสื่อมวลชนให้ความสนใจเป็นพิเศษ

\* บทที่ ๔ การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน, คู่มือ: การพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ข้าราชการพลเรือนสำหรับคณะกรรมการจริยธรรม, ๒๕๕๔

## ๒) พัฒนากลยุทธ์และตอบสนองอย่างเหมาะสม

องค์ประกอบประการหนึ่งในการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนก็คือ ความตระหนักของผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับวิธีการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน รวมถึงความรับผิดชอบของแต่ละคน ดังนั้น กฎเกณฑ์

เกี่ยวกับการจัดการต้องแยกให้ชัดเจนระหว่างความรับผิดชอบขององค์กรและความรับผิดชอบของสมาชิกในองค์กร และยังต้องทำให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สามารถรู้ได้ว่าเมื่อใดมีผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้น และในแบบใด (แบบเกิดขึ้นจริง แบบที่เห็น หรือแบบเป็นไปได้) เปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อนและบันทึกกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อการจัดการ ติดตามประสิทธิภาพของกลยุทธ์ที่ใช้

## ๓) ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่และหัวหน้างานระดับสูง

เพื่อให้การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนมีประสิทธิภาพ ต้องมีการให้ความรู้อย่างต่อเนื่องตั้งแต่เจ้าหน้าที่ในองค์กร เอกชนที่มาทำสัญญา อาสาสมัคร หัวหน้างานระดับสูง และกรรมการบริหาร การให้ความรู้จะเริ่มตั้งแต่การปฐมนิเทศ และมีอย่างต่อเนื่องในระหว่างทำงาน เจ้าหน้าที่ทุกคนควรสามารถเข้าถึงนโยบายและข้อมูลที่จะช่วยให้พวกเขาสามารถระบุและเปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อน ส่วนตัวผู้บริหารเองก็ต้องรู้วิธีการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

ขั้นตอนแรกของการให้ความรู้ คือ สร้างความเข้าใจว่าอะไรคือผลประโยชน์ทับซ้อน ผลประโยชน์ทับซ้อนใดเกิดขึ้นบ่อยในองค์กร อะไรคือจุดเสี่ยงที่ระบุในนโยบาย รวมถึงความแตกต่างของความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายของผู้มีตำแหน่งหน้าที่ต่างกัน ควรให้เอกสารบรรยายพร้อมตัวอย่างที่ชัดเจนสำหรับการระบุและจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน โดยเน้นตรงที่เป็นจุดเสี่ยงมาก ๆ เช่น การติดต่อ การร่วมทำงานกับภาคเอกชน การแลกเปลี่ยนบุคลากรกับภาคเอกชน การแปรรูป การลดขั้นตอนและกระจายอำนาจ ความสัมพันธ์กับเอ็นจีโอ และกิจกรรมทางการเมือง เป็นต้น

นอกจากการให้ความรู้แล้ว ความตื่นตัวและเอาใจใส่ของผู้บริหาร รวมถึงกลยุทธ์การจัดการที่มีประสิทธิภาพจะมีส่วนอย่างสำคัญในการช่วยให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม การสร้างความตื่นตัวและความเอาใจใส่จะช่วยในการแสวงหาจุดเสี่ยงและพัฒนาวิธีการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นต่อไป

## ๔) ดำเนินการเป็นแบบอย่าง

การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยความทุ่มเทของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งระดับบริหาร ซึ่งต้องแสดงภาวะผู้นำ สนับสนุนนโยบายและกระบวนการอย่างแข็งขันสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อน และให้ความช่วยเหลือแก้ไข ผู้บริหารมีความสำคัญเนื่องจากเจ้าหน้าที่มักจะคำนึงถึงสิ่งที่ผู้บริหารให้ความสนใจ โดยผู้บริหารต้อง

(๑) พิจารณามีข้อมูลเพียงพอที่จะชี้ว่าหน่วยงานมีปัญหาลิขสิทธิ์ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่

(๒) ชี้แจงหน้าที่ประโยชน์ขององค์กร ประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์สาธารณะ และพิจารณาว่าอะไรคือวิธีที่ดีที่สุดในการจัดการหรือแก้ไขผลประโยชน์ทับซ้อน และ

(๓) พิจารณาปัจจัยอื่น ๆ รวมถึงระดับและลักษณะของตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อน

#### ๕) สื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสีย

ประเด็นสำคัญคือ ภาพลักษณ์ขององค์กรในการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากไม่ว่าจะสามารถจัดการกับผลประโยชน์ทับซ้อนได้ดีเพียงใด ถ้าผู้มีส่วนได้เสียรับรู้เป็นตรงกันข้าม ผลเสียที่เกิดขึ้นก็เลวร้ายไม่แพ้กัน

การทำงานกับองค์กรภายนอกไม่ว่าเป็นเอ็นจีโอหรือภาคธุรกิจองค์กรต้องระบุดูจุดเสี่ยงของผลประโยชน์ทับซ้อนก่อน และพัฒนาวิธีป้องกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องข้อมูลภายใน หรือโอกาสการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ และต้องแจ้งแก่องค์กรภายนอกให้ทราบนโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนและผลที่ตามมา หากไม่ปฏิบัติตามนโยบาย เช่น ยกเลิกสัญญา หรือดำเนินการตามกฎหมาย บางองค์กรภาครัฐจะอาศัยจริยธรรมธุรกิจเพื่อสื่อสารเกี่ยวกับหน้าที่และความพร้อมรับผิดชอบที่ผู้ทำธุรกิจมีกับหุ้นส่วนและผู้ทำสัญญาด้วย

นอกจากนี้ ควรสื่อสารแบบสองทางกับองค์กรภายนอก อาจใช้วิธีต่าง ๆ เช่น ให้มีส่วนร่วมในการระบุดูจุดเสี่ยงและร่วมกันพัฒนากลไกป้องกันแก้ไขปัญหา ขอรับฟังความเห็นต่อร่างนโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน ร่วมทบทวนและปรับปรุงกลไกการแสวงหาและแก้ไขผลประโยชน์ทับซ้อน วิธีเหล่านี้จะทำให้ได้นโยบายที่สอดคล้องความคาดหวังสาธารณะและได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้ในการร่วมกันจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้มีส่วนได้เสียนี้ องค์กรภาครัฐต้องทำให้การตัดสินใจทุกชั้นตอนโปร่งใสและตรวจสอบได้

#### ๖) การบังคับใช้และทบทวนนโยบาย

ระบบการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนต้องได้รับการทบทวนประสิทธิภาพสม่ำเสมอโดยสอบถามข้อมูลจากผู้ใช้ระบบ และผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ เพื่อให้ระบบใช้ได้จริง และตอบสนองต่อสภาพการทำงาน รวมถึงสภาพสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง อีกทั้งยังสร้างความรู้สึกรับผิดชอบและความร่วมมือ นอกจากนี้ ยังอาจเรียนรู้จากองค์กรอื่น ๆ การแสวงหาการเรียนรู้เช่นนี้ยังเป็นการสื่อสารว่าองค์กรมีความมุ่งมั่นในการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนอีกด้วย การทบทวนควรครอบคลุมจุดเสี่ยงและมาตรการและผลการทบทวนหรือมีการเปลี่ยนแปลงต้องสื่อสารให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติให้เข้าใจ และปรับเปลี่ยนการทำงานให้สอดคล้องกัน โดยอาจพัฒนาระบบสนับสนุนเพื่อช่วยพัฒนาทักษะและการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่

## บทที่ ๒

### การเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ\*

#### การเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ

การเปิดเผยและรายงานข้อสงสัยเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบและการบริหารที่บกพร่อง/อคติของภาครัฐ เป็นรากฐานของความถูกต้องเป็นธรรม (integrity) และการยึดมั่น ยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง

##### ➤ ผู้เปิดเผยผลประโยชน์ :

ผู้เปิดเผยเป็นผู้ที่รายงานข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมที่มิชอบที่ร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ที่กระทำโดยมิใช่เพื่อผลประโยชน์สาธารณะ

หลายหน่วยงานขาดการสนับสนุนผู้เปิดเผยการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ โดยแทนที่จะยกย่องชมเชย เจ้าหน้าที่ที่เปิดเผยการประพฤติมิชอบ คดโกง ทุจริต หรือพฤติกรรมอาชญากรรมกลับวิพากษ์วิจารณ์ทางลบ ทำให้สูญเสียความก้าวหน้าในอาชีพและแม้แต่สูญเสียงาน

หลัก ของการปกป้องคุ้มครองพยาน ใช้หลักแห่งความรับผิดชอบและการแสดงออกซึ่งความพร้อมรับผิดชอบ ให้แก่สาธารณชน การเปิดเผยที่เหมาะสม คือ เมื่อเกิดการกระทำผิดที่ร้ายแรงหรือเป็นปัญหาความเสี่ยงสาธารณะ การรายงานการกระทำผิดภายในองค์กรหรือภายนอกองค์กรต่อสาธารณชนเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด โดยเฉพาะเมื่อ ช่องทางภายในและกระบวนการบริหารภายในใช้การไม่ได้ หรือขาดประสิทธิภาพ

##### ➤ ทำไมการเปิดเผยจึงทำได้ยาก :

การศึกษาวิจัยพบว่า แม้จะมีการสนับสนุน มีช่องทาง วิธีการผลักดันเจ้าหน้าที่ของรัฐในการสืบเสาะ การคดโกงและการกระทำผิด แต่มีหลายองค์ประกอบที่ทำให้การเปิดเผยการกระทำผิดเป็นเรื่องยากสำหรับ เจ้าหน้าที่

ปัญหาสำคัญคือ การขัดแย้งกันระหว่างความเที่ยงตรง ของบุคคลกับพันธะสัญญาที่มีต่อส่วนรวม และ กับความภักดีต่อเพื่อนหรือองค์กรซึ่งเป็นวัฒนธรรมขององค์กรภาครัฐการเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ

การยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรม ความเที่ยงตรงส่วนบุคคลเป็นค่านิยมที่เป็นหลักคุณธรรมใน มาตรฐานทางจริยธรรม (Code of Conduct) แต่ในทางตรงกันข้าม ความจงรักภักดีเป็นสัญญาที่มีต่อกลุ่มคนและ สังคมที่ให้ความสำคัญว่า บุคคลจะผิดสัญญาหรือทรยศต่อเพื่อนไม่ได้ในยามจำเป็น

ปัจจัยสำคัญอีกประการที่ทำให้บุคคลไม่กล้ารายงานการกระทำผิดคือ ข้อมูลที่เปิดเผยและผู้เปิดเผย จะต้องเป็นข้อมูลที่เป็นความลับ ได้รับการปกป้อง แต่ในทางปฏิบัติผู้เปิดเผยข้อมูลการกระทำผิดมักได้รับการปฏิบัติในทางตรงกันข้าม

การตัดสินใจที่จะเปิดเผยควรจะเป็นเรื่องพื้นฐานง่าย ๆ หลักคือจะต้องปฏิบัติอย่างโปร่งใส มีการเปิดเผย การกระทำผิดพร้อมทั้งการปกป้องข้อมูลที่รายงานให้เกิดความเชื่อมั่นและไว้วางใจได้

\* บทที่ ๔ การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน, คู่มือ: การพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ข้าราชการพลเรือนสำหรับคณะกรรมการจริยธรรม, ๒๕๕๔

➤ การส่งสาส์นขององค์กร :

องค์กรจะต้องขับเคลื่อน/ผลักดันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยพฤติกรรมที่ผิดจริยธรรมและคดโกงว่าเป็นสิ่งที่ภาครัฐต้องการและข้อมูลของผู้เปิดเผยจะต้องได้รับความเชื่อมั่นว่าถูกปกปิด ต้องมีคำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ว่าจะบริหารข่าวสารข้อมูลอย่างไร และจะจัดการอย่างไร เมื่อเผชิญกับกรณีเกี่ยวกับจริยธรรมที่มีแนวโน้มจะทำให้เกิดการกระทำผิด

➤ กฎหมาย ระเบียบ และนโยบาย :

รากฐานของการเปิดเผยการกระทำผิดมาจากกรอบกฎหมาย มาตรฐานทางจริยธรรมรวมทั้งนโยบายขององค์กร ในมาตรฐานทางจริยธรรมจะกำหนดพฤติกรรมที่เป็นมาตรฐานและข้อแนะนำพฤติกรรมที่ยอมรับให้ปฏิบัติและไม่ยอมรับให้ปฏิบัติ รวมทั้งต้องมีการรายงานการกระทำที่เบี่ยงเบนจากมาตรฐานด้วย

การเปิดเผยการกระทำผิดเพื่อป้องกันการละเมิดหลักคุณธรรม ต้องมีกลไกการรายงานและการตรวจสอบที่เป็นอิสระ การเปิดเผยการกระทำผิดภายใต้กฎหมายต่าง ๆ นั้นต้องอธิบายได้ด้ว่าจะมีการดำเนินการอย่างไร และองค์กรต้องแน่ใจว่าการเปิดเผยจะต้องได้รับการคุ้มครองพยานอย่างเต็มที่

➤ องค์กรควรจะทำอย่างไร :

วิธีที่ดีที่สุด หน่วยงานต้องมีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเปิดเผยการกระทำผิด จัดช่องทางอำนวยความสะดวก สนับสนุน และคุ้มครองผู้เปิดเผยการกระทำผิด รวมทั้งคนอื่น ๆ ที่จะได้รับผลกระทบ

วัตถุประสงค์ของการปกป้องผู้เปิดเผยการกระทำผิดและการคุ้มครองพยาน คือ

- สนับสนุนให้บุคคลเปิดเผยการกระทำผิด
- เพื่อให้แน่ใจว่าการเปิดเผยจะได้รับการจัดการอย่างเหมาะสม
- เพื่อให้แน่ใจว่าจะต้องมีการปกป้องคุ้มครองพยานที่เหมาะสมในทุกกรณี

ปกติการรายงานหรือเปิดเผยการประพฤติมิชอบ จะใช้การรายงานตามกระบวนการทางการบริหารซึ่งเป็นช่องทางปกติ โดยสามารถรายงานให้กับกลุ่มบุคคลต่างๆ เช่น หัวหน้า ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ (เช่น กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม) ผู้บริหารระดับสูง คณะกรรมการจริยธรรม หรือองค์กรจริยธรรมภายนอก การรายงานหรือเปิดเผยการประพฤติมิชอบนั้น ข้อมูลที่เปิดเผย ควรประกอบด้วย

- การประพฤติมิชอบในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่
- การบริหารที่เป็นอคติ หรือ (ล้มเหลว)
- การละเว้น ละเลย เพิกเฉย เลินเล่อ หรือการบริการที่ไม่เหมาะสม ทำให้สูญเสียเงินของแผ่นดิน
- การกระทำที่เป็นเหตุให้เป็นอันตรายต่ออนามัยสาธารณะ ความปลอดภัย หรืออันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

ส่วนกระบวนการจะแยกต่างหากจากกระบวนการร้องทุกข์หรือร้องเรียน เช่น ในกรณีการชู้คุกคามหรือการดูหมิ่นเหยียดหยามกันในที่ทำงาน องค์กรควรกำหนดกระบวนการเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะและประกาศใช้อย่างชัดเจน

ประโยชน์ของกระบวนการ คือ บุคคลจะทราบว่ามีมีความจำเป็นต้องรายงาน/เปิดเผย จะต้องทำอย่างไร เพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยงานจะสนับสนุนและปกป้อง กลไกจะต้องเป็นกลไกเชิงรุก ตอบสนองต่อการเปิดเผย

การกระทำผิดในกรอบของหน่วยงานในทางปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น ทุกคนจะต้องรับรู้โดยทันที (อย่างเป็นทางการ) ว่าเมื่อเกิดข้อสงสัยว่าเกิดการคดโกง ประพฤติผิด ควรตั้งรายงานทันทีต่อหัวหน้า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ได้รับมอบหมาย และผู้บริหารระดับสูง หรือคณะกรรมการจริยธรรมขององค์กร

การเปิดเผยการกระทำผิดเป็นสิ่งสำคัญ และผู้รับรายงานควรให้คำแนะนำผู้เปิดเผยถึงการตรวจสอบ และสิ่งที่หน่วยงานจะสนับสนุนและคุ้มครอง

เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเปิดเผยการกระทำผิด ได้ ดังนี้

๑) การประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ป.ป.ช.

๒) การบริการที่ผิดพลาดโดยกระทบกับผลประโยชน์ของผู้อื่น

๓) การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือบริหารโดยมิชอบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรของรัฐหรือผู้รับจ้างจากรัฐเป็นผลให้งบประมาณถูกใช้สูญเปล่า

๔) การกระทำของบุคคลเป็นผลให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยกับสาธารณะ หรือกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การเปิดเผยการกระทำผิดบางประเภทอาจจะไม่ได้รับการคุ้มครอง เช่น การเปิดเผยต่อสื่อมวลชน การเปิดเผยที่ก่อให้เกิดคำถามต่อความเป็นธรรมของรัฐบาล การเปิดเผยนโยบายของหน่วยงาน หรือการเปิดเผยเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษทางวินัย

➤ **นโยบายและกระบวนการในการเปิดเผย จะต้องครอบคลุม :**

- เนื้อหาในการเปิดเผย
- การเปิดเผยจะทำได้ที่ไหน เมื่อไร และอย่างไร
- ใครบ้างที่จะเป็นผู้เปิดเผย
- เปิดเผยต่อใคร
- เครื่องมือทดสอบและการตรวจสอบการเปิดเผย
- กลไกในการสนับสนุนและปกป้อง
- กระบวนการตรวจสอบ
- บทบาทในการบริหารและความรับผิดชอบ

➤ **การให้ความสำคัญกับการรายงานและวิธีการรายงานที่ยืดหยุ่น :**

มาตรฐานทางจริยธรรมต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่ทุกคนเปิดเผยข้อสงสัยเกี่ยวกับการคดโกง หรือการให้บริการที่ไม่เป็นธรรม การจัดการเกี่ยวกับการรายงานควรยืดหยุ่น เช่น การรายงานต่อผู้บังคับบัญชา หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ หรือคณะกรรมการจริยธรรม ที่สามารถไปพบปะหรือรายงานได้นอกสถานที่ หรือรายงานต่อองค์กรอิสระ เช่น ป.ป.ช. ปปท. ผู้ตรวจการแผ่นดิน

➤ การผลักดันให้เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ :

หน่วยงานต้องรับผิดชอบในทางปฏิบัติให้การเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะได้รับการคุ้มครองอย่างเชื่อมั่นได้ และข้อมูลบุคคลต้องเก็บเป็นความลับ ปกติหน่วยงานต้องพัฒนานโยบาย/กระบวนการในการให้คำแนะนำต่อผู้บริหารให้ตระหนักในความสำคัญ สนับสนุนและปกป้องคุ้มครองพยาน และควรมีการอบรมพิเศษแก่หัวหน้าและผู้บังคับบัญชา

➤ เบื้องหลังความสำเร็จ :

ประสิทธิภาพในการเปิดเผยการกระทำผิดที่ดีที่สุดคือ วัฒนธรรมการยึดถือความถูกต้องขององค์กร องค์กรที่มีพฤติกรรมจริยธรรมและความรับผิดชอบ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการป้องกันปราบปรามการประพฤติมิชอบที่ชัดเจน จะทำให้เกิดบรรยากาศจริยธรรมเชิงบวก วัฒนธรรมเกิดจากการเสริมสร้างการเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ การปกป้องพยานและภาวะผู้นำต่อความสำคัญในการเปิดเผยการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ และผลักดันการเปิดเผยอย่างแข็งแกร่ง

การปกป้องสิทธิของบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยเป็นเรื่องที่สำคัญมาก หน่วยงานจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าจะให้การดูแลอย่างเหมาะสม มีการบริหารกระบวนการอย่างเท่าเทียม ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความเชื่อมั่นและพัฒนาความรับผิดชอบในการรายงาน

➤ ดัชนีวัดความสำเร็จ พิจารณาได้จาก :

- มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงหรือมีเครือข่ายสนับสนุน
- มีโปรแกรมเฉพาะสำหรับการสนับสนุนภายในองค์กรและการปกป้องคุ้มครอง
- ให้การฝึกอบรมการตรวจสอบสืบสวนแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ
- การให้คำปรึกษาแนะนำหรือการสนับสนุนทางจิตใจ/อารมณ์แก่ผู้เปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ
- มีเครือข่ายสนับสนุนอย่างไม่เป็นทางการ ผ่านการพบปะ สนทนากับผู้เปิดเผยคนอื่น ๆ

➤ บทบาทสำคัญของการบริหาร :

ผู้บริหารระดับล่างมีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Public Information Disclose : PID) ช่วยให้เกิดความตระหนักขององค์กร และให้เห็นว่าไม่เป็นอุปสรรคในการรายงานของผู้เปิดเผย ผู้อำนวยการจะเป็นผู้ได้รับข้อมูลและจัดการกับการร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับผลการตรวจสอบ และรับผิดชอบโดยตรงต่อผลที่จะเกิดต่อทีมงาน บทบาทสำคัญที่สุดที่ได้จากการวิจัย คือการปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการต่อการรายงาน

สัมพันธภาพระหว่างเจ้าหน้าที่ หลังจากรายงานการกระทำผิดและภาวะผู้นำเป็นเรื่องสำคัญมาก ในการสร้างบรรยากาศในที่ทำงาน ผู้บริหารจะต้องสามารถคาดการณ์การตอบสนองของข้าราชการและผลที่เกิดขึ้นจากการตรวจสอบต่าง ๆ

ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ต้องไม่คุกคามหรือทำให้ผู้เปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะกลายเป็นเหยื่อ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องปกป้องและรักษาความเชื่อมั่นให้แก่บุคคลที่เปิดเผย หรือผู้ต้องสงสัยในการเปิดเผย ให้ความเชื่อมั่นว่าข้อมูลที่ได้จะเป็นความลับซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการลดแรงต่อต้าน หากสิ่งที่เปิดเผยบางส่วนหรือ

ทั้งหมดคว่ำไหลออกไปเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องเข้าไปจัดการโดยเร็ว เพื่อลดปฏิกิริยาทางลบและป้องกันผู้ต่อต้านเท่าที่จะทำได้

บทบาทอื่น ๆ คือ

- ลดความเครียดของผู้เปิดเผยและสนับสนุนในทางที่เหมาะสมแก่ผู้เปิดเผย
- ปรับกลยุทธ์การบริหารความเสี่ยงเพื่อจัดการกับสิ่งที่จะเกิดจากการเปิดเผย
- พัฒนาโครงสร้างผู้นำแก่ลูกน้องที่ทำงาน ขณะมีการตรวจสอบ
- ทำงานอย่างใกล้ชิดร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบหรือกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมเพื่อให้แน่ใจว่าได้รับการ

สนับสนุนและป้องกันพยานที่ดี

- ปกป้องข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยที่เป็นหลักฐาน
- ให้ความและข้อมูลที่ย้อนกลับต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่จะต้องสามารถจัดการกับบุคคลที่ต่อต้านการเปิดเผย โดยให้คำปรึกษาแนะนำต่อผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ให้ทำผิดและตื่นตัวต่อการรับรู้ต่อการกระทำผิด การคดโกงและทุจริตที่อาจเกิดขึ้น และตรวจสอบข้อมูลอย่างระมัดระวัง ต้องแสดงบทบาทอย่างยุติธรรม เป็นกลาง ไม่เข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสีย และตรงไปตรงมา ไม่ว่าจะยากเพียงไร

ผู้บริหารต้องทำให้ผู้เปิดเผยมั่นใจตั้งแต่แรกในขณะรายงานว่าจะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นความลับ เชื่อมั่นในกระบวนการเปิดเผยและผลที่เกิดจากการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับจากผู้เปิดเผยจะต้องเป็นเอกสารที่สมบูรณ์ หากมีการรายงานด้วยวาจาจะต้องสรุปรายละเอียดเป็นเอกสาร ผู้บริหารจะต้องระงับไม่ให้เกิดการกระทำใด ๆ ของตนเข้าไปก้าวก่าย มีอิทธิพลต่อการตรวจสอบ หรือทำให้ผู้อื่นรับรู้ได้ว่าทำเพื่อประโยชน์ส่วนตน หรือทำให้รับรู้ได้ว่า มีอิทธิพลต่อการตรวจสอบ

➤ **การพัฒนาการตระหนักรู้และทักษะการสนับสนุน :**

จัดโปรแกรมการพัฒนาข้าราชการตำรวจ เพื่อให้ตระหนักในความสำคัญและผลักดันให้เกิดทัศนคติทางบวกต่อการเปิดเผยข้อมูล โดยอธิบายว่า **ทำไม** ต้องเปิดเผย และ **อะไร** จะเกิดขึ้นเมื่อข้าราชการเปิดเผยการกระทำผิด

จัดให้มีการฝึกอบรม/พัฒนา การตัดสินใจเชิงจริยธรรม (ethical decision making) แก่ข้าราชการ หรือเมื่อข้าราชการได้เลื่อนตำแหน่งเป็นหัวหน้า/ผู้บริหาร รวมทั้งต้องได้รับการฝึกอบรมทักษะเฉพาะ ในการรับข้อร้องเรียน การรายงาน การเปิดเผย และจัดการกับการเปิดเผยข้อมูล รวมทั้งทักษะในการสนับสนุนและปกป้องคุ้มครองพยาน

➤ **เป้าหมายเพื่อการบริหารจัดการที่ดี (Best- practice target) :**

- หน่วยงานควรสร้างกลไกในการสนับสนุนและปกป้องคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล มีนโยบายและกระบวนการเพื่อลดกฎเกณฑ์ที่มากเกินไป และส่งเสริมให้คนกล้าเปิดเผยและรายงานข้อสงสัยเกี่ยวกับการบริหารที่ไม่เป็นธรรมหรือการคดโกงและการทุจริต

- จัดกลไกสนับสนุน (robust support) เพื่อลดการรายงานและการรับรู้ที่ผิดพลาด ให้คำปรึกษาการเปิดเผยพฤติกรรมกระทำผิดที่เหมาะสม และปกป้องการต่อต้านที่จะมีต่อผู้เปิดเผย

- โครงสร้างการรายงาน หรือเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ ควรเหมาะสมกับโครงสร้าง ธรรมชาติ และขนาดขององค์กร
- นโยบาย โครงสร้างและกระบวนการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ ต้องได้รับทราบโดยทั่วกัน
- มีหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อให้แน่ใจว่าการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะจะได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมกับผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชา ข้าราชการทั่วไป เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## บทที่ ๓

### การให้ – การรับของขวัญและผลประโยชน์\*

หลักการและแนวคิดนี้สามารถประยุกต์ใช้ประกอบการดำเนินการตามนโยบายการให้และรับของขวัญและผลประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการของส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓

#### ➤ เจตนารมณ์

เนื่องจากความเชื่อถือว่าความไว้วางใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐว่า จะต้องตัดสินใจและกระทำหน้าที่ โดยยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ปราศจากผลประโยชน์ส่วนบุคคล หากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐคนใดรับของขวัญและผลประโยชน์ที่ทำให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ และการกระทำหน้าที่ถือว่าการประพฤติมิชอบ ย่อมทำลายความเชื่อถือว่าไว้วางใจของประชาชน กระทบต่อความถูกต้องชอบธรรมที่องค์กรภาครัฐยึดถือในการบริหารราชการรวมทั้งกระทบต่อกระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

#### ➤ อะไรคือของขวัญและประโยชน์อื่นใดที่ใช้ในความหมายนี้

- ของขวัญและประโยชน์อื่นใด หมายถึง สิ่งใด ๆ หรือบริการใด ๆ (เงิน ทรัพย์สินสิ่งของ บริการหรืออื่น ๆ ที่มีมูลค่า) ที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้และหรือได้รับที่นอกเหนือจากเงินเดือน รายได้ และผลประโยชน์จากการจ้างงานในราชการปกติ
- ของขวัญและผลประโยชน์อื่นใด สามารถตีค่าตีราคาเป็นเงิน หรืออาจไม่สามารถตีค่าตีราคาได้
- ของขวัญที่สามารถคิดราคาได้ (Tangible gifts) หมายถึงรวมถึง สินค้าบริโภค ความบันเทิง การต้อนรับ ให้ที่พัก การเดินทาง อุปกรณ์เครื่องใช้ เช่น ตัวอย่างสินค้า บัตรของขวัญ เครื่องใช้ส่วนตัว บัตรกำนัล บัตรลดราคาสินค้าหรือบริการ และเงิน เป็นต้น
- ของขวัญและประโยชน์อื่นใดที่คิดเป็นราคาไม่ได้ (Intangible gifts and benefits) หมายถึง สิ่งใด ๆ หรือบริการใด ๆ ที่ไม่สามารถคิดเป็นราคาที่จะซื้อขายได้ อาทิเช่น การให้บริการส่วนตัว การปฏิบัติด้วยความชอบส่วนตัว การเข้าถึงประโยชน์ หรือการสัญญาว่าจะให้หรือการสัญญาว่าจะได้รับประโยชน์มากกว่าคนอื่น ๆ

\* บทที่ ๔ การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน, คู่มือ: การพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือนสำหรับคณะกรรมการจริยธรรม, ๒๕๕๔

รายละเอียดต่อไปนี้ เป็นข้อเสนอแนะในการพิจารณาเกี่ยวกับการให้รับของขวัญและหรือผลประโยชน์อื่นใด ในทางปฏิบัติ

### ➤ เราจะจัดการอย่างไร

การจะรับของขวัญและหรือผลประโยชน์ใด ๆ มี ๓ คำถาม ที่ใช้ในการตัดสินใจว่าจะรับหรือไม่รับของขวัญ และหรือผลประโยชน์ คือ

- ๑) เราควรรับหรือไม่
- ๒) เราควรรายงานการรับหรือไม่
- ๓) เราสามารถเก็บไว้เป็นของตนเองได้หรือไม่

### ๑) เราควรรับหรือไม่

ตามหลักการทางจริยธรรมแม้ว่าเราจะไม่ควรรับ แต่มีหลายโอกาสที่เราไม่สามารถปฏิเสธได้ หรือเป็นการรับในโอกาสที่เหมาะสมตามขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมหรือให้กันตามมารยาทที่ปฏิบัติกันในสังคม อย่างไรก็ตาม มีหลายโอกาสที่ไม่เป็นการเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะรับ

๑) ถ้าเป็นการให้เงิน ท่านจะต้องปฏิเสธ ไม่ว่าจะป็นโอกาสใด ๆ การรับเงินสดหรือสิ่งใด ๆ ที่สามารถเปลี่ยนกลับมาเป็นเงิน เช่น ล็อตเตอรี่ หุ้่น พันธบัตร เป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม และอาจเข้าข่ายการรับสินบน

❖ การถูกเสนอสิ่งใด ๆ นอกเหนือจากเงินนั้น สิ่งที่เราควรนำมาเป็นเหตุผลในการตัดสินใจ คือ - ทำไมเขาจึงเสนอให้ เช่น ให้แทนคำขอบคุณ การเสนอให้มีผลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติตนหรือไม่

- ความประทับใจของท่านต่อของขวัญและหรือผลประโยชน์ที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานในอนาคต

❖ ถ้าท่านทำงานอยู่ในกลุ่มเสี่ยง อ่อนไหว หรืออยู่ในข่ายที่ต้องได้รับความไว้วางใจเป็นพิเศษ เช่น งานตรวจสอบภายใน และงานตรวจคุณภาพต่าง ๆ การจัดซื้อจัดจ้าง การออกใบอนุญาตหรือการอนุมัติ/อนุญาตต่าง ๆ ฯลฯ ท่านจะต้องปฏิบัติตามนโยบายและหลักจริยธรรมเรื่องนี้ มากกว่าบุคคลกลุ่มอื่น

๒) การรับก่อให้เกิดการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ หากการรับก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมแล้วผลประโยชน์ส่วนตนที่ได้รับกลายเป็นมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือก่อให้เกิดข้อสงสัยต่อสาธารณชนว่าเป็นการประพฤติโดยมิชอบ

การขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการประพฤติมิชอบ และการทุจริตคอร์รัปชัน ในแต่ละส่วนราชการควรกำหนดนโยบายการรับของขวัญและหรือผลประโยชน์ของตนเอง โดยส่วนราชการที่อยู่ในกลุ่มปฏิบัติหน้าที่ที่เสี่ยงต่อการประพฤติมิชอบ ควรกำหนดนโยบายด้านนี้ อย่างเคร่งครัดมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ

หลักการการปฏิบัติงานในภาครัฐอยู่บนพื้นฐานที่ว่า “ การกระทำและการตัดสินใจใด ๆ จะต้องกระทำด้วยความเป็นกลาง ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียในการให้บริการ และปกป้องผลประโยชน์ของสังคมไทยโดยรวม ”

ดังนั้น องค์กรหรือบุคคลใด ๆ ไม่ควรใช้ของขวัญหรือผลประโยชน์มาแสวงหาความชอบ ผลประโยชน์ให้กับองค์กรของตนหรือตนเอง เหนือองค์กรหรือบุคคลอื่น ทำให้เกิดความสั่นคลอนความเชื่อถือว่าไว้วางใจที่ประชาสังคมมีต่อภาครัฐ และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม

ประการสำคัญ สมาชิกทั้งหมดในสังคมต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรม โดยกระทำและแสดงออกโดยยึดมาตรฐานความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบ และแสดงพฤติกรรมที่ถูกต้อง เทียบธรรมตลอดเวลาที่มีอาชีพรับข้าราชการ

ไม่ว่าของขวัญและหรือผลประโยชน์นั้นจะมีค่าเพียงเล็กน้อยก็ไม่ควรรับ เพราะก่อให้เกิดความรู้สึกผูกพันหรือพันธะกับผู้ให้ และอาจก่อให้เกิดความเสื่อมศรัทธาต่อประชาชน

## ๒ เราต้องรายงานหรือไม่

การรายงานการรับของขวัญและหรือผลประโยชน์ตัดสินจากหลักการต่อไปนี้

๑) ธรรมชาติของผู้ให้ : พิจารณาตามกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งนโยบายของหน่วยงาน เช่น การห้ามรับของขวัญหรือประโยชน์จากคู่สัญญา/องค์กรหรือบุคคลที่กำลังจะทำการค้า การสัญญาว่าจะให้-รับกับองค์กรหรือบุคคลที่จะขอทำใบอนุญาตหรือรับการตรวจสอบด้านต่าง ๆ ฯลฯ

หน่วยงานควรกำหนดนโยบายด้านนี้ให้เคร่งครัดและมีกระบวนการที่ช่วยให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถจัดการเรื่องนี้อย่างเหมาะสม การรายงานการรับของขวัญและหรือผลประโยชน์ใด ๆ ต้องมีการลงทะเบียนรับอย่างเป็นทางการ

๒) บทบาทหน้าที่ของท่านในองค์กร : ถ้าข้าราชการนั้น ๆ ทำงานในขอบข่ายที่อ่อนไหวและต้องการความเชื่อถือว่าไว้วางใจเป็นพิเศษ และหรือกลุ่มที่เกี่ยวกับการได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์ทั้งจากระดับองค์กรและระดับบุคคล อาทิเช่น งานตรวจสอบ งานจัดซื้อจัดจ้าง การให้ใบอนุญาต/ยึดใบอนุญาต ฯลฯ ควรให้แน่ใจที่สุดว่าตัวท่านและองค์กรมีความเที่ยงธรรม และจะไม่ถูกตั้งข้อสงสัย แม้ว่าหน่วยงานของท่านมิได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการห้ามรับของขวัญหรือผลประโยชน์ใด ๆ และมีได้กำหนดให้รายงานการรับของขวัญและหรือผลประโยชน์ท่านควรดำรงความถูกต้องด้วยการรายงานหรือปฏิเสธที่จะรับของขวัญและหรือผลประโยชน์นั้น ๆ

**หลักการกำหนดค่าของของขวัญและหรือประโยชน์อื่นใดควรต้องรายงานหรือไม่** ควรจะต้องให้องค์กรเก็บรักษาไว้หรือไม่ หรือควรตกเป็นของข้าราชการ ให้เทียบกับค่าตามราคาตลาดโดยต้องมีค่าน้อยกว่า ๓,๐๐๐.- บาท ทั้งนี้ ให้ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓

## แนวพิจารณาในทางปฏิบัติ

- ❖ ของขวัญทั้งหมดที่มีค่าทางวัฒนธรรมหรือประวัติศาสตร์ เช่น งานศิลปะ พระพุทธรูป เครื่องประดับโบราณ ฯลฯ แม้จะมีขนาดเล็กหรือเป็นเรื่องเล็กน้อย ของขวัญนั้น ๆ ย่อมเป็นทรัพย์สินขององค์กร ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์เท่าใด
- ❖ ของขวัญหรือผลประโยชน์ที่ได้รับเมื่อเทียบกับราคาตลาด มีค่าน้อยกว่า ๓,๐๐๐.- บาท ไม่ต้องรายงานและอาจเก็บเป็นของตนเองได้
- ❖ ของขวัญหรือผลประโยชน์ใด ๆ เมื่อเทียบกับราคาตลาดมีค่าเกิน ๓,๐๐๐.- บาท ต้องรายงานหน่วยงานและลงทะเบียนไว้ และเจ้าหน้าที่ที่มีความจำเป็นต้องรับ ในองค์กรโดยหัวหน้าส่วนราชการตัดสินใจสมควรให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้น ๆ รับทรัพย์สินดังกล่าวหรือไม่ หรือ ให้ส่งมอบเป็นทรัพย์สินขององค์กร เพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะและหรือตามความเหมาะสม องค์กรอาจพิจารณาอนุญาตให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเก็บรักษาของไว้เป็นกรณีไป เช่น ของขวัญในการย้ายหน่วยงานในขณะดำรงตำแหน่งเดิม ของขวัญในโอกาสเกษียณอายุราชการหรือลาออกจากงาน ของขวัญหรือผลประโยชน์ที่เพื่อนร่วมงานให้เมื่อเจ็บป่วย ฯลฯ
- ❖ ถ้าในปีงบประมาณใด ๆ คุณค่ารวมของของขวัญและหรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากผู้ให้คนเดียวกัน กลุ่มเดียวกัน หรือผู้ให้มีความสัมพันธ์กันหลาย ๆ ครั้ง เมื่อรวมกันทั้งปีมีค่ามากกว่า ๓,๐๐๐.- บาท ต้องรายงานของขวัญหรือผลประโยชน์แต่ละอย่างที่ได้รับ
- ❖ ถ้าในปีงบประมาณใด ๆ ได้ของขวัญและหรือผลประโยชน์จากผู้รับบริการ แม้จะต่างคนต่างกลุ่ม เพื่อเป็นการขอบคุณในการให้บริการที่ดี แต่เมื่อรวมกันแล้วมีค่ามากกว่า ๓,๐๐๐.- บาท ต้องรายงานของขวัญหรือผลประโยชน์แต่ละอย่างนั้น
- ❖ ของขวัญและหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ได้รับเพื่อเป็นการขอบคุณจากผู้รับบริการ (ประชาชน องค์กรเอกชน) ที่ได้อย่างสม่าเสมอ บ่อยครั้ง อาจทำให้เกิดข้อสงสัยจากประชาชนว่ามีอิทธิพลบิดเบือน ก่อให้เกิดอคติในการให้บริการของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐ หรืออาจก่อให้เกิดความรู้สึกชอบ และคาดหวังว่าจะได้รับของขวัญและหรือผลประโยชน์เมื่อมีผู้มารับบริการ ควรปฏิเสธการรับ
- ❖ เงินสดหรือสิ่งใด ๆ ที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินได้ (ตัวอย่างเช่น หุ่น พันธบัตร ลีอตเตอร์) ต้องปฏิเสธไม่รับไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใด ๆ

### ๓ เราจะเก็บรักษาไว้เองได้หรือไม่

ปกติสามารถเก็บรักษาไว้เอง หากมีค่าไม่เกิน ๓,๐๐๐.- บาท ถ้าเกินกว่านี้ ส่วนราชการต้องพิจารณาตัดสินใจ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐนั้น ๆ จะเก็บไว้เองได้หรือไม่ หรือเป็นทรัพย์สินของส่วนราชการ และส่วนราชการพิจารณาตัดสินใจจะใช้ประโยชน์อย่างไร

### ๔ การฝ่าฝืนกฎนี้มีโทษอย่างไร

การฝ่าฝืนนโยบายว่าด้วยการรับของขวัญหรือผลประโยชน์นั้น และพร้อมฝ่าฝืนการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอาจถูกลงโทษตักเตือน ตัดเงินเดือน จนกระทั่งถึงไล่ออก ขึ้นกับความร้ายแรงของการฝ่าฝืน

นอกจากนั้น หากการรับของขวัญหรือผลประโยชน์นั้น ๆ เข้าข่ายการรับสินบน ฉ้อฉลทุจริต และสามารถพิสูจน์ได้ว่า ข้าราชการและหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐนั้น ๆ รับของขวัญหรือผลประโยชน์ซึ่งมีผลต่อความเป็นธรรม ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ผู้ให้โดยมิชอบ หากถูกตัดสินว่าผิดจริง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนอาจมีส่วนร่วมในการรับโทษทางอาญาดังนี้

#### สถานการณ์ตัวอย่าง

เจ้าหน้าที่ตรวจสอบน้ำหนักรถยนต์รับค่าตอบแทน จำนวน ๒๗ ครั้ง เป็นเงินรวมหนึ่งแสนหนึ่งพันบาทถ้วน เพื่อให้การอนุญาตรถบรรทุกที่บรรทุกสินค้าที่มีน้ำหนักเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ขนส่งสินค้าได้ กรณีเช่นนี้นอกจากจะเป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม ผิดวินัยชั้นไล่ออกจากราชการแล้วยังมีโทษทางอาญาแผ่นดินด้วย

ในการพิจารณาวินิจฉัยโทษทางอาญา ผู้พิพากษาได้ระบุเหตุผลว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณสุข ทำลายทรัพย์สินสาธารณะ(ถนน) เป็นการสมยอมของเจ้าหน้าที่ ยอมให้ผู้รับบริการกระทำผิดกฎหมาย และเป็นการให้ผลประโยชน์ ในทางมิชอบต่อบริษัทที่เป็นเจ้าของกิจการรถบรรทุก รวมทั้งเจ้าของสินค้าและสั่งลงโทษจำคุกเป็นเวลา ๑ ปี โดยไม่รอลงอาญา

#### ➤ การรับของขวัญและผลประโยชน์ : กุญแจแห่งความเสี่ยง

การรับของขวัญและผลประโยชน์ใด ๆ เป็นสาเหตุให้สาธารณชนรับรู้ว่าการปฏิบัติอย่างมือคดมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ก่อให้เกิดการทำลายความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนต่อภาครัฐและต่อข้าราชการ

กุญแจแห่งความเสี่ยง ๒ ประการที่สำคัญ คือ

๑. ความพยายามที่จะหลบเลี่ยงกฎหมาย โดยตีค่าราคาของขวัญและหรือผลประโยชน์น้อยกว่าความเป็นจริง การตีค่าราคาต่ำกว่าความเป็นจริงนั้น บุคคลอาจจงใจตนเองหรือจงใจผู้อื่นให้คิดว่าของขวัญและหรือผลประโยชน์นั้นๆ มีค่าต่ำกว่าที่เป็นจริง เพื่อหลีกเลี่ยงการรายงาน การกระทำความผิดว่าเป็นการคดโกงและหลอกลวงซึ่งเข้าข่ายฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม

๒. การเพิกเฉยมองข้ามความผิดและละเลยต่อผลที่เกิดขึ้น

การรับของขวัญและหรือผลประโยชน์ใด ๆ อาจทำให้ติดเป็นนิสัยอย่างรวดเร็วและก่อให้เกิดความคาดหวังเสมอว่าจะได้รับของขวัญและหรือผลประโยชน์ใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทำให้เกิดความรู้สึกชอบหรืออยากปฏิบัติต่อผู้รับบริการ หรือผู้รับงาน-รับจ้าง-รับเหมา ฯลฯ ที่เป็นผู้ให้ของขวัญและหรือผลประโยชน์ โดยอิทธิพลของความชอบหรือประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับทำให้มีการปฏิบัติตอบแทนเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด

ในสถานการณ์เช่นนี้ ผู้รับจ้าง ผู้รับเหมา และหรือผู้รับจัดซื้อ อาจรับรู้ผิดพลาดและเข้าใจว่าการรับจ้างต่าง ๆ ไม่ต้องทำในระดับมาตรฐานหรือลดคุณค่าการบริการนอกจากนั้น หากเกิดการปฏิบัติเป็นวัฒนธรรมการทำงานขององค์กร ข้าราชการ และหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีพฤติกรรมเคยชินกับ “การรับรางวัล” จากการปฏิบัติหน้าที่ และละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยความรับผิดชอบ ซึ่งจัดได้ว่าเป็นการรับสินบน

การแสวงหาเหตุผลเพื่อบิดเบือนความจริง มีแนวโน้มที่เป็นไปได้มากที่เราจะรับของขวัญและผลประโยชน์โดยเฉพาะสิ่งที่ถูกใจเรา บุคคลอาจสงสัยว่าการรับของขวัญและหรือผลประโยชน์ ใด ๆ ถือได้ว่าเป็นความผิด แต่ผู้รับมักจะหาเหตุผลเข้าข้างตนเองดังนี้

“ฉันรู้ว่าไม่ควรรับของดังกล่าว แต่ด้วยมารยาทจึงไม่กล้าจะปฏิเสธน้ำใจ หรือหากไม่รับจะเป็นการทำลายสัมพันธ์ภาพระหว่างผู้ให้กับองค์กรหรือกับตนเอง”

“คนอื่น ๆ ก็ทำเช่นนี้ ทำไมฉันจะทำบ้างไม่ได้”

“ดูซิ ฉันทุติศเวลานอกเวลาราชการทำงาน ดังนั้น มันเป็นการยุติธรรมที่เราจะได้รางวัลผลประโยชน์พิเศษบ้าง”

“เพราะฉันเป็นคนพิเศษจริง ๆ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงชมฉัน และเป็นเรื่องธรรมดาที่ฉันมักเป็นคนแรกเสมอที่ได้รับโอกาสให้ไปฝึกอบรม/สัมมนา”

“มันเป็นแค่ตัวอย่างฟรีให้ทดลองใช้ และฉันก็ไม่คิดว่าหน่วยงานของฉันจะสั่งสินค้าชนิดนี้ แม้ว่าฉันจะให้คำแนะนำก็ตาม”

“ฉันไม่เห็นมีกฎ ระเบียบใด ๆ เกี่ยวกับการให้ของขวัญ ดังนั้น ฉันก็ไม่ได้ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ใดๆ”

ท่านต้องระลึกอยู่เสมอว่า เหตุผลที่ท่านใช้กล่าวอ้างเช่นนี้ ไม่สามารถปกป้องท่านจากการถูกดำเนินการทางวินัย หากการกระทำของท่านเป็นการกระทำที่มีขอบ

#### สถานการณ์ตัวอย่าง

หน่วยงานภาครัฐหนึ่ง ส่งนักทรัพยากรบุคคลที่ทำหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง ให้เข้าร่วมสัมมนาด้านทรัพยากรบุคคล เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับรางวัลมูลค่า ๗,๐๐๐ บาท จากการเป็นผู้เข้าร่วมสัมมนาที่มีบุคลิกเป็น personnel planner ซึ่งบริจาคโดยโรงงานผลิตสินค้าที่เป็นคู่ค้ากับหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ได้เก็บของรางวัลนั้นไว้โดยไม่ได้รับรายงานหน่วยงานเนื่องจากคิดว่าเป็นรางวัลที่ตนชนะจากการเข้าร่วมกิจกรรมการสัมมนา

ผู้บังคับบัญชาตระหนักถึงความหมายที่อาจแอบแฝงมาจากการให้ และตัดสินใจว่าจะต้องมีการรายงานของรางวัลนั้นและลงทะเบียนเป็นของหน่วยงาน โดยให้เหตุผลว่าการปรากฏตัวของเขาในการเข้าร่วมสัมมนาเป็นเพราะได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงาน ดังนั้นเป็นความชอบธรรมของหน่วยงานที่จะตัดสินใจว่าจะจัดการอย่างไรกับรางวัลชิ้นนี้

เนื่องจากราคาของรางวัลและบทบาทในหน้าที่มีความเสี่ยงในเรื่องผลประโยชน์ ในที่สุดเจ้าหน้าที่จึงถูกขอร้องให้สละรางวัลแก่หน่วยงานเพื่อใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสม

### โมเดลสำหรับการตัดสินใจ

ประเด็น	การตัดสินใจ
เจตนาธรรมณ์ :	อะไรเป็นเจตนาของการให้ของขวัญและหรือผลประโยชน์
กฎ ระเบียบ :	มีกฎ ระเบียบ หรือนโยบายอะไรที่เกี่ยวกับการให้ของขวัญและหรือผลประโยชน์
ความเปิดเผย :	มีการเปิดเผยต่อสาธารณชนเพียงใด
คุณค่า :	ของขวัญและหรือผลประโยชน์มีค่าราคาเท่าใด
หลักจริยธรรม :	มีหลักจริยธรรมที่เกี่ยวกับการรับของขวัญหรือไม่ และมีอะไรบ้าง
อัตลักษณ์ :	ผู้ให้ม้อัตลักษณ์เพื่ออะไร
เวลาและโอกาส :	เวลาและโอกาสในการให้ คืออะไร

## บทสรุป

ความเชื่อใจไว้วางใจ และจริยธรรมเป็นรากฐานของการบริหารภาครัฐที่ดี เมื่อท่านเป็นข้าราชการและหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่ว่าจะสังกัดหน่วยงานใด ท่านถูกคาดหวังให้ปฏิบัติหน้าที่และตัดสินใจ โดยปราศจากอคติ ท่านถูกคาดหวังไม่ให้แสวงหารางวัลหรือผลประโยชน์ในรูปแบบใด ๆ นอกเหนือจากเงินเดือนและผลประโยชน์ที่รัฐจัดให้

แม้ว่านโยบายของหน่วยงานหลายแห่งจะอนุญาตให้รับของขวัญได้ ซึ่งถือว่าเป็นของที่ระลึกในโอกาสที่เหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามควรมีขอบเขตในการรับเสมอ การฝ่าฝืนขอบเขตด้วยการรับของขวัญหรือผลประโยชน์ที่ไม่เหมาะสม จะนำไปสู่ความเสี่ยงต่อการทุจริต และทำลายชื่อเสียงของท่าน รวมทั้งองค์กรของท่านเอง

## กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ หมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจ รัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๔ มาตรา ๑๐๐-๑๐๓

## ภาคผนวก



## (ตัวอย่าง) แบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส

### การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

### (Integrity & Transparency Assessment)

ชื่อหน่วยงาน.....

ภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่

.....

.....

.....

#### • วิธีการกรอกข้อมูลตามแบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

(แบบ Evidence Base Integrity & Transparency Assessment: EBITA)

1. ให้ทำเครื่องหมายถูก  ลงในช่อง  ที่เป็นตัวเลือกคำตอบที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงสำหรับหน่วยงานของท่าน และหากมีเอกสารหรือหลักฐานอ้างอิงให้ทำเครื่องหมายถูก  ลงในช่อง  พร้อมระบุชื่อเอกสารและส่งมอบเอกสาร/หลักฐานที่เป็นตัวเลือกคำตอบ
2. ข้อคำถามที่มีคำว่า “ภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด” หมายถึง หมายถึงภารกิจในภาพรวมของหน่วยงาน
3. รายชื่อหลักฐานที่ระบุในแบบสำรวจฯ นี้ จะเป็นรายชื่อหลักฐานที่ใช้เป็นแนวทางการตอบข้อคำถาม ทั้งนี้ หน่วยงานอาจใช้หลักฐานอื่นๆ สำหรับการตอบข้อคำถามนั้นก็ได้ โดยให้ทำเครื่องหมายถูก  ลงในช่อง  อื่นๆ โดยระบุชื่อเอกสาร
4. ข้อคำถามทุกข้อจะนำไปใช้ในการคำนวณค่าดัชนีวัดคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานท่าน

คำถาม	มี	ไม่มี
การให้และเปิดเผยข้อมูลในการจัดซื้อจัดจ้าง		
<b>ITI</b> ในรอบปีงบประมาณที่ผ่านมาหน่วยงานของท่านมีการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุอย่างไร		
1) มีการประกาศเผยแพร่แผนจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="checkbox"/> การประกาศแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 <input type="checkbox"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
2) มีการจัดทำรายงานผลการจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="checkbox"/> รายงานผลการจัดหาพัสดุ (จัดซื้อ จัดจ้าง) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 <input type="checkbox"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		

3) มีการแสดงข้อมูลอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2556 ต่อไปนี้ หรือไม่		
3.1 ชื่อโครงการ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.2 งบประมาณ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.3 ผู้ซื้อของ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.4 ผู้ยื่นซอง	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.5 ผู้ได้รับคัดเลือก	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.6 ร้อยละของจำนวน โครงการจำแนกตามวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.7 ร้อยละของจำนวนงบประมาณจำแนกตามวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> ฐานข้อมูลการจัดซื้อ จัดจ้าง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
4) มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลการจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 หรือไม่		
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> รายงานการวิเคราะห์ผลการจัดหาพัสดุ (จัดซื้อ จัดจ้าง) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
5) มีการปรับปรุงการดำเนินงานประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2556 ตามรายงานการวิเคราะห์ผลการจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2555 หรือไม่		
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> รายงานผลการดำเนินงาน ..... <input type="radio"/> รายงานการประชุม ..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>คำถาม</b>	<b>มี</b>	<b>ไม่มี</b>
<b>IT2</b> ในปีงบประมาณที่ผ่านมาหน่วยงานของท่านมีการดำเนินงานเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลผลการจัดซื้อจัดจ้างรายโครงการทั้งหมดให้สาธารณชนทราบบนเว็บไซต์ หรือสื่ออื่นๆอย่างไร		
1) มีการเผยแพร่แผนการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละโครงการล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน หรือไม่		
<b>มีหลักฐาน คือ</b> เอกสารเผยแพร่บนเว็บไซต์ของหน่วยงาน (print screen) หรือสื่ออื่นๆ <input type="radio"/> แผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556..... <input type="radio"/> ประกาศการจัดซื้อ จัดจ้างโครงการ..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
2) มีการประกาศเผยแพร่หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกตัดสินผลการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละโครงการหรือไม่		
<b>มีหลักฐาน คือ</b> เอกสารเผยแพร่บนเว็บไซต์ของหน่วยงาน (print screen) หรือสื่ออื่นๆ <input type="radio"/> ประกาศหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกตัดสินผลการจัดซื้อจัดจ้างโครงการ <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		

3) มีการประกาศวิธีการคำนวณราคากลางของแต่ละโครงการหรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> เอกสารเผยแพร่บนเว็บไซต์ของหน่วยงาน (print screen) หรือสื่ออื่นๆ <input type="radio"/> ตารางแสดงวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรและราคากลางในงานจ้างก่อสร้าง <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
4) มีการประกาศรายชื่อผู้เสนอราคา/งานที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือกแต่ละโครงการ หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> เอกสารเผยแพร่บนเว็บไซต์ของหน่วยงาน (print screen) หรือสื่ออื่นๆ <input type="radio"/> ประกาศรายชื่อผู้เสนอราคา/งานที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือกรายโครงการ <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
5) รายงานผลการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละโครงการพร้อมระบุวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและเหตุผลที่ใช้ในการตัดสินใจผลการจัดซื้อจัดจ้าง	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> เอกสารเผยแพร่บนเว็บไซต์ของหน่วยงาน (print screen) หรือสื่ออื่นๆ <input type="radio"/> รายงานผลการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละโครงการ <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>คำถาม</b>	<b>มี</b>	<b>ไม่มี</b>
<b>มาตรฐานการให้บริการ</b>		
<b>IT3</b> หน่วยงานของท่านมีแนวทางการปฏิบัติงานในภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดของหน่วยงานหรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> บันทึก/หนังสือสั่งการแนวทางการปฏิบัติงาน..... <input type="radio"/> คู่มือการปฏิบัติงาน..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>IT4</b> หน่วยงานของท่านมีคู่มือกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานในภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดของหน่วยงานหรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> คู่มือกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ</b>		
<b>IT5</b> หน่วยงานของท่านมีการใช้เทคโนโลยีเพื่อให้บริการในภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดเป็นมาตรฐานเดียวกัน โปร่งใสและมีประสิทธิภาพคือ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> เทคโนโลยีที่ใช้บริการ..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>IT6</b> หน่วยงานของท่านมีการแสดงขั้นตอนการให้บริการในภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด อัตราค่าบริการ (ถ้ามี) และเวลาที่ใช้ในการดำเนินการให้ประชาชนทราบอย่างชัดเจนหรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> แผนผังการปฏิบัติงาน..... <input type="radio"/> คู่มือการให้บริการ..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>IT7</b> หน่วยงานของท่านมีการให้บริการในภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด โดยจัดลำดับก่อน-หลังหรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> บัตรคิวการให้บริการ..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>กฎ/ระเบียบ</b>		
<b>IT8</b> หน่วยงานของท่านมีระบบการป้องกันหรือการตรวจสอบเพื่อป้องกันการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการในภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> ระบบการป้องกันหรือการตรวจสอบเพื่อป้องกันการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการ..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>คำถาม</b>	<b>มี</b>	<b>ไม่มี</b>
<b>การมีส่วนร่วม (ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติราชการตามภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดของหน่วยงาน)</b>		
<b>IT9</b> ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรือการปรับปรุงแก้ไขพัฒนาการปฏิบัติราชการในภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดของหน่วยงานหรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> รายงานการประชุม..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>IT10</b> ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน/โครงการหรือในการปรับปรุงแก้ไขพัฒนาการปฏิบัติราชการในภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดของหน่วยงานหรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> โครงการ ..... <input type="radio"/> รายงานการประชุม..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>IT11</b> ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการตามโครงการหรือปรับปรุงแก้ไขพัฒนาการปฏิบัติราชการในภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดของหน่วยงานหรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> โครงการ ..... <input type="radio"/> รายงานการประชุม..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		

<b>IT12</b> ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบติดตามประเมินผลโครงการหรือประเมินผลการปรับปรุงแก้ไขพัฒนาการปฏิบัติราชการในภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดของหน่วยงานหรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> รายงานประเมินผล..... <input type="radio"/> รายงานติดตามผลการดำเนินงาน..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>IT13</b> ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงแก้ไขพัฒนาโครงการในภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดของหน่วยงานอย่างต่อเนื่องเมื่อสิ้นสุดโครงการหรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> รายงานผลการดำเนินงาน..... <input type="radio"/> รายงานการประชุม..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		

คำถาม	มี	ไม่มี
การเข้าถึงข้อมูลตามภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดของหน่วยงาน		
<b>IT14</b> หน่วยงานของท่านมีช่องทางสื่อสารต่อไปนี้ที่ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลในภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดของหน่วยงานหรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1) มีหน่วยประชาสัมพันธ์ที่ทำการของหน่วยงานหรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> โครงสร้างหน่วยงาน..... <input type="radio"/> แผนผังการปฏิบัติงาน..... <input type="radio"/> คำสั่งการปฏิบัติงาน..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
2) มีข้อมูลตามภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดทางเว็บไซต์ของหน่วยงานหรือ Social Media หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> เอกสารเผยแพร่บนเว็บไซต์หรือ Social Media ของหน่วยงาน (print screen) <input type="radio"/> ข้อมูลตามภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดของหน่วยงาน..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
3) มีระบบ Call center หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> บรรจู่อยู่ในโครงสร้างหน่วยงาน..... <input type="radio"/> แผนผังการปฏิบัติงาน..... <input type="radio"/> คำสั่งการปฏิบัติงาน..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		

4) มีการเผยแพร่ข้อมูลทางโทรทัศน์วิทยุและ/หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่นๆหรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
มีหลักฐาน คือ <input type="radio"/> แผนผังรายการ .....		
<input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
5) มีเผยแพร่ข้อมูลทางสื่อต่อไปนี้ หรือไม่		
5.1 หนังสือพิมพ์	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
มีหลักฐาน คือ .....		
5.2 วารสาร	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
มีหลักฐาน คือ .....		
5.3 จดสาร	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
มีหลักฐาน คือ .....		
5.4 แผ่นพับ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
มีหลักฐาน คือ .....		
5.5 อื่นๆ โปรดระบุ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
มีหลักฐาน คือ .....		
<b>คำถาม</b>	<b>มี</b>	<b>ไม่มี</b>
<b>ขั้นตอน/ระบบการร้องเรียน</b>		
<b>IT15</b> หน่วยงานของท่านมีการกำหนดขั้นตอน/กระบวนการเรื่องร้องเรียนหรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
มีหลักฐาน คือ		
<input type="radio"/> คู่มือการปฏิบัติงานเรื่องร้องเรียนจัดซื้อจัดจ้าง .....		
<input type="radio"/> แผนผังปฏิบัติงานเรื่องร้องเรียนจัดซื้อจัดจ้าง.....		
<input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>IT16</b> หน่วยงานของท่านมีการประกาศเผยแพร่ขั้นตอน กระบวนการในการร้องเรียนและแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
มีหลักฐาน คือ		
<input type="radio"/> ประกาศ .....		
<input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>ช่องทางการร้องเรียน</b>		
<b>IT17</b> หน่วยงานของท่านมีการกำหนดช่องทางการร้องเรียนหรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
มีหลักฐาน คือ		
<input type="radio"/> คู่มือการปฏิบัติงานเรื่องร้องเรียนจัดซื้อจัดจ้าง .....		
<input type="radio"/> แผนผังปฏิบัติงานเรื่องร้องเรียนจัดซื้อจัดจ้าง.....		
<input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		

<b>IT18</b> หน่วยงานของท่านมีการกำหนดหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนจัดซื้อจัดจ้าง หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> คู่มือการปฏิบัติงานเรื่องร้องเรียนจัดซื้อจัดจ้าง ..... <input type="radio"/> แผนผังการปฏิบัติงานเรื่องร้องเรียนจัดซื้อจัดจ้าง..... <input type="radio"/> คำสั่งการปฏิบัติงาน..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
หน่วยงานของท่านมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือไม่ (หากหน่วยงาน ไม่มีเรื่องร้องเรียนให้ข้ามไปตอบคำถามในข้อ IT23)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนจัดซื้อจัดจ้าง ..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>คำถาม</b>	<b>มี</b>	<b>ไม่มี</b>
<b>การแจ้งผลร้องเรียน</b>		
<b>IT19</b> หน่วยงานของท่านมีการรายงานผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนให้ผู้ร้องเรียนทราบหรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> หนังสือรายงานผลการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนจัดซื้อจัดจ้าง ..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>IT20</b> หน่วยงานของท่านในกรณีที่มีมาตรการที่ต้องดำเนินการก่อนการรับเรื่องร้องเรียนต้องมีการแจ้งรับเรื่องร้องเรียนภายในกำหนดเวลา 15 วัน หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> ใบรับแจ้งเรื่องร้องเรียน..... <input type="radio"/> หนังสือตอบรับแจ้งเรื่องร้องเรียน..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>IT21</b> หน่วยงานของท่านมีการรายงานผลการดำเนินการหรือความก้าวหน้าในการดำเนินการเรื่องร้องเรียน หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> รายงานผลการดำเนินการหรือความก้าวหน้าเรื่องร้องเรียน..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>IT22</b> หน่วยงานของท่านมีรายงานสรุปผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนในรอบเดือน หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> รายงานสรุปผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนประจำเดือน..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		

คำถาม	มี	ไม่มี
<b>การต่อต้านการทุจริตในองค์กร (Anti-Corruption Institution)</b>		
<b>IT23</b> หน่วยงานของท่านมีการดำเนินการเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน อย่างไร		
1) มีการประชุมหรือสัมมนาภายในองค์กรเพื่อให้ความรู้เรื่องการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนแก่เจ้าหน้าที่ หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> รายงานการประชุมหรือสัมมนาเจ้าหน้าที่เพื่อให้ความรู้เรื่องการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
2) มีการจัดทำคู่มือหรือประมวลจริยธรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> คู่มือหรือประมวลจริยธรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
3) มีการให้ความรู้ตามคู่มือหรือประมวลจริยธรรมเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนแก่เจ้าหน้าที่ หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> รายงานผลการฝึกอบรมตามคู่มือหรือประมวลจริยธรรมเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
4) มีการปรับปรุงกลไก ขั้นตอนการปฏิบัติงาน หรือระเบียบ เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> รายงานผลการดำเนินงานปรับปรุงกลไก ขั้นตอนการปฏิบัติงาน หรือระเบียบ เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
5) มีการตรวจสอบกรรมการ เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดซื้อจัดจ้าง ถึงความเกี่ยวข้องกับผู้เสนองาน หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> รายงานผลการตรวจสอบกรรมการ เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดซื้อจัดจ้างถึงความเกี่ยวข้องกับผู้เสนองาน ..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
6) มีรายงานผลการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนและข้อเสนอแนะ หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> รายงานผลการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		

7) มีการนำข้อเสนอแนะจากรายงานผลการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ไปปรับปรุงระบบการทำงานหรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> รายงานการปรับปรุงระบบการทำงานจากข้อเสนอแนะรายงานผลการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>คำถาม</b>	<b>มี</b>	<b>ไม่มี</b>
<b>IT24</b> หน่วยงานของท่านมีการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นอย่างไร		
1) มีการวิเคราะห์ผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานที่ได้รายงานเมื่อปี 2555 หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> รายงานวิเคราะห์ผลการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ ปี 2555..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
2) หน่วยงานของท่านมีการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> รายงานผลการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
3) มีแผนปฏิบัติการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> แผนปฏิบัติการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>IT25</b> หน่วยงานของท่านมีการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเพื่อการบริหารงานที่โปร่งใสอย่างไร		
1) มีการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเพื่อการบริหารงานที่โปร่งใส หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> รายชื่อคณะกรรมการ/กรรมการ/สมาชิกของกลุ่ม วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกลุ่ม และระเบียบ หรือแนวทางการดำเนินงานของกลุ่ม..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
2) กรณีที่มีการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่เพื่อการบริหารงานที่โปร่งใส กลุ่มดังกล่าวมีกิจกรรมที่แสดงถึงความพยายามที่จะปรับปรุงการบริหารงานของหน่วยงานให้มีความโปร่งใสมยิ่งขึ้น หรือไม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>มีหลักฐาน คือ</b> <input type="radio"/> ผลการดำเนินงานของกลุ่ม..... <input type="radio"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....		
<b>IT26</b> การถูกชี้มูลความผิดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน (สำนักงาน ป.ป.ช. จะเป็นผู้จัดเก็บข้อมูลเรื่องร้องเรียนที่ถูกชี้มูลความผิดในรอบปีที่ผ่านมาของสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท.)		

ขอขอบคุณท่านเป็นอย่างยิ่งที่ได้กรอกแบบสำรวจ และแนบหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

\*\*\*\*\*

## ประมวลจริยธรรม องค์การคุณธรรมโปร่งใส กับการป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

ดร.ณัฐวัฒน์ อริย์รัชโกคิน

ต้นเหตุของการโกงกิน หรือที่ปัจจุบันมักเรียกกันว่า การทุจริตคอร์รัปชัน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มีพื้นฐานมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ยึดมั่นปฏิบัติหน้าที่ในหลักการเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม หรือเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนนั่นเอง

ผลที่ตามมาทำให้การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาพัวพันกับชีวิตคนไทยมาตลอด แต่ในช่วงสอง-สามทศวรรษที่ผ่านมา ปัญหานี้ได้ยิ่งทวีความรุนแรงและกลายเป็นภัยร้ายก่อดกร่อนบ่อนทำลายความมั่นคงของสังคมไทยและประเทศชาติ โดยปัญหาดังกล่าวได้แพร่กระจายไปทุกภาคส่วนและทวีความรุนแรงมากขึ้น จนถูกประเมินมูลค่าความเสียหายว่า ปีละหลายแสนล้านบาท โดยเฉพาะในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการของภาครัฐก็สูญเสียเงินสูงถึงปีละ ๒ - ๒.๕ แสนล้านบาทแล้ว ทั้งนี้มูลค่าดังกล่าวยังไม่รวมความเสียหายจากโครงการตามนโยบายอื่นๆของรัฐอีกหลายแสนล้านบาทที่ถูกจับตา หรือถูกจับได้ว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการทุจริตคอร์รัปชันเชิงต่างๆ และผลของการทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้ชีวิต คนไทยต้องตกอยู่ภายใต้ความเสี่ยงภัยและอันตราย ตลอดจนไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างที่ควรจะได้รับ

ในพจนานุกรมของราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ความหมายคำว่า คำว่า โกง หมายถึง การใช้อุบายหรือเล่ห์เหลี่ยมหลอกลวง นอกจากนี้ยังมีคำที่ใกล้เคียง คือ คำว่า กลฉ้อฉล อันหมายถึง การใช้อุบายหลอกลวงด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือการจงใจปิดบังซ่อนเร้นข้อความจริง เพื่อให้ผู้อื่นหลงผิดจนเข้าทำนิติกรรมหรือจนคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งข้อกำหนดอันเป็นภาระอันหนักขึ้นกว่าที่คู่กรณีฝ่ายนั้นจะยอมรับโดยปกติ

ปัจจุบันโดยทั่วไปคำว่า การโกง จะหมายถึงคำว่า Corruption ในภาษาอังกฤษ ซึ่งปกติเป็นคำนิยามที่ถูกนำมาใช้อธิบายถึง พฤติกรรมการโกง ในหลายบริบทหลายโอกาส เช่น การคอร์รัปชันในนโยบายหรือโครงการของรัฐ การคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง การคอร์รัปชันในการบริหารงานของทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน หรือแม้แต่การเอาไปใช้อธิบายพฤติกรรมย่อยๆ ในระดับบุคคล เช่น การคอร์รัปชันเวลาราชการ และจะเขียนคำว่า Corruption เป็นคำไทยตามหลักการเขียนคำต่างประเทศเป็นคำไทยของราชบัณฑิตยสถานที่ไม่ต้องมีการใช้รูปวรรณยุกต์กำกับในการออกเสียงคำเขียนที่มาจากคำต่างประเทศ โดยจะเขียนเป็นคำไทยที่เป็นทางการว่า “การทุจริตคอร์รัปชัน” แต่อ่านออกเสียงเช่นเดียวกับคำซึ่งเขียนตามสมัยนิยม หรือความนิยมที่ใช้วรรณยุกต์เอกกำกับไว้ คือ กาน-ทุ-จะ-หริด-คอ-รับ-ชัน

ในภาษาอังกฤษมีความหมายของคำว่า คอร์รัปชัน (Corruption) มีเนื้อหาที่กว้างมากเมื่อเทียบกับภาษาไทย ธาณินทร์ กรัยวิเชียร (๒๕๑๐) เห็นว่า คำว่าคอร์รัปชัน น่าจะมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า ฉ้อราษฎร์บังหลวง แม้นักวิชาการบางท่านแย้งว่า ความหมายข้างต้นก็อาจจะยังแคบไปเพราะน่าจะกินความไปถึงเรื่องการรับสินบน และการแสวงหาอำนาจโดยวิธีการอันผิดทำนองคลองธรรม โดยไม่จำกัดอยู่แค่เพียงแค่เรื่องการเบียดบังยกยอกทรัพย์สินของรัฐและของสาธารณะเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Gunnar Myrdal (๑๙๘๖) (อ้างในพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, ๒๕๓๙) และแม้ว่าการกระทำดังกล่าวอาจจะไม่ผิดต่อกฎหมายอาญา แต่ก็ถือว่าเป็นการคอร์รัปชันด้วย (อ้างใน มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์ และคณะ, ๒๕๕๔)

ในพจนานุกรมของราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ยังให้ความหมายว่า คอร์รัปชัน หมายถึง โกง เบียดบังทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวง รับสินบน และพจนานุกรมของราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดความหมายคำว่าทุจริต หมายถึง ความประพฤติชั่ว โกง เช่น การทุจริตในการสอบ คดโกง ฉ้อโกง ไม่ซื่อตรง ส่วนคำว่า ฉ้อราษฎร์บังหลวง หมายถึง การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากราษฎรแล้วไม่ส่งหลวง หรือ หรือการเบียดบังเงินหลวง ส่วนอุทัย หิรัญโต ได้ขยายความว่า การฉ้อราษฎร์ หมายถึงการกระทำใดๆของข้าราชการที่เรียกร้องจากราษฎร โดยทำให้ราษฎรเข้าใจผิดว่าต้องเสียค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมพิเศษจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของข้าราชการนั้นๆ สำหรับการบังหลวง หมายถึง การที่ข้าราชการนำเงินหรือประโยชน์ของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว (อ้างใน มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์และคณะ, ๒๕๕๔) ขณะที่ เสนีย์ ปราโมช อธิบายว่า การฉ้อราษฎร์ เป็นการที่เจ้าพนักงานเรียกและรับสินบนจากราษฎร โดยอาจเป็นเงินหรืออามิสอย่างอื่นเพื่อปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เป็นการให้คุ้มแก่ผู้ให้สินบน ส่วนการบังหลวง เป็นการที่เจ้าพนักงานทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของแผ่นดินไม่ว่ากรณีดังกล่าวจะทำโดยการสมคบกับราษฎรเพื่อเบียดบังผลประโยชน์ของแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม (อ้างใน ณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์ และคณะ, ๒๕๕๓) และตรงกับที่ David H. Baylay ระบุว่า การทุจริตคอร์รัปชันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรับสินบนนั้น มีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมไปถึงการใช้อำนาจหน้าที่(ของเจ้าหน้าที่รัฐ-ผู้เขียน)ไปในทางที่ผิดเพราะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง โดยผลประโยชน์ที่ว่านั้นไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปเงินตราเสมอไป (อ้างในพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, ๒๕๓๙)

David H. Baylay ยังได้เขียนบทความ The Effects of Corruption in a Developing Nation ไว้ในหนังสือ Political Corruption ของ Arnold J. Heidenheimer (อ้างในพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, ๒๕๓๙) ระบุว่า การทุจริตคอร์รัปชันถือเป็นเรื่องธรรมดาของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ทั้งประชาชนและข้าราชการในประเทศด้อยพัฒนา มักจะถือว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นส่วนประกอบในชีวิตประจำวันที่ขาดไม่ได้ของข้าราชการ ซึ่ง ธาณินทร์ กรัยวิเชียร (อ้างในพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, ๒๕๓๙) ชี้ว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวง

เป็นโรคระบาดที่น่าสะพรึงกลัวของในประเทศด้อยพัฒนา (underdeveloped countries) หรือที่เรียกอย่างไพเราะว่า ประเทศกำลังพัฒนา (developing countries)

นอกจากนี้ วิทยาการ เชียงกูล ยังให้ความหมายการคอร์รัปชัน ที่สะท้อนให้เห็นภาพผลกระทบ ความเสียหายต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนจากการคอร์รัปชันไว้ในหนังสืออธิบายศัพท์ สังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา (อ้างใน มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์และคณะ, ๒๕๕๔) ว่าหมายถึง การทุจริตฉ้อฉล โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรธุรกิจเอกชน ซึ่งไม่ได้ก่อผลเสียแค่ในทางจริยธรรม เท่านั้น แต่ยังก่อผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ เพราะทำให้การปิดเปิดการใช้ทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรมและไม่มีประสิทธิภาพ การขาดการแข่งขันที่เป็นธรรม ทำให้องค์กรไม่มีแรงจูงใจที่จะพัฒนาประสิทธิภาพ ทำให้ภาครัฐมี ทรัพยากรสำหรับการลงทุนด้านการศึกษาและกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศโดยรวมลดลง ซึ่งทั้งนี้ ยังเป็นการกำหนดนิยามความหมายที่กว้างมากขึ้น ครอบคลุมผู้มีส่วนร่วมกระทำการทุจริตคอร์รัปชันไปถึง นักการเมืองและเอกชนโดยมิได้จำกัดแค่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ซึ่ง ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ นवलน้อย ตรีรัตน์ ชี้ว่า การคอร์รัปชัน เป็นเครื่องมือหรือ พฤติกรรมที่อาจผิดหรือไม่ผิดกฎหมายก็ได้ แต่ขัดกับ หลักจริยธรรม หรือมาตรฐานความคาดหวังที่สาธารณชนมีต่อบทบาทของบุคคลสาธารณะ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการ ฯลฯ (อ้างใน ญัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์ และคณะ, ๒๕๕๓)

คำว่า การทุจริตคอร์รัปชันนั้น ยังมีคำที่มีความหมายใกล้เคียงและมักจะใช้ปะปนกันอยู่เสมอๆ ประกอบด้วย คำว่า ทุจริต ประพฤติมิชอบ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม หรือ ประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งแต่ละคำก็มีความหมายเฉพาะที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามเมื่อประมวลความ และบริบท ทางสังคม การเมืองการปกครองของประเทศที่เปลี่ยนไป ทำให้การเบียดบังผลประโยชน์โดยข้าราชการหรือ เจ้าหน้าที่รัฐ มิได้เป็นแค่ “บังหลวง” หรือทรัพย์สินที่ต้องส่งส่วยเข้าหลวงเหมือนในอดีตเท่านั้น แต่เป็นการฉกฉวย เอาประโยชน์สาธารณะ ทรัพยากรของชาติทั้งหมดของรัฐซึ่งประชาชนทุกคนควรได้รับการจัดสรรจากรัฐอย่าง เท่าเทียม ดังนั้น การทุจริตคอร์รัปชัน จึงน่าจะเรียกได้อีกประการหนึ่งว่าเป็นการ “ฉ้อราษฎร์โกงรัฐ”

การนิยามความหมายของคำว่า คอร์รัปชัน (Corruption) เป็นเรื่องที่ไม่ง่าย เพราะสามารถมองได้ในหลาย แง่มุม ทั้งการนิยามตามหลักภาษาศาสตร์ ตลอดจนมุมมองทางทฤษฎีในสาขาวิชาต่างๆ เช่น นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ฯลฯ ที่บางครั้งมองต่างกัน นอกจากนี้ การตีความหมายยังแตกต่างกันตามวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมหรือแต่ละประเทศ อาทิ ทางกฎหมายมักกำหนดการทุจริตคอร์รัปชันเป็น ความผิดทางอาญา แต่ในการปฏิบัติมีมาตรฐานบางเรื่องต่างกับ ยกกรณีการรับของขวัญของเจ้าหน้าที่รัฐ คนอังกฤษถือเป็นความผิด แต่คนอเมริกันอนุญาตให้รับในลักษณะสินน้ำใจระหว่างญาติและเพื่อนแบบส่วนตัวได้

หรือประเพณีตะวันตกเข้มงวดการรับสินบนสินน้ำใจ แต่สังคมคนตะวันออกยอมรับตามประเพณีในระบบอุปถัมภ์ที่คุ้นเคยกันมานาน หรือประเทศไทยกำหนดโทษสูงสุดถึงประหารชีวิต แต่บางประเทศบอกว่ารุนแรงเกินไปขัดกับกฎหมายประเทศของตนจนไม่สามารถให้ความร่วมมือจับคนโกงกินส่งกลับมาให้ประเทศไทยได้ก็เคยมีกรณีเช่นนี้ ทั้งนี้แม้จะรู้กันว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องไม่ดี เป็นการใช้อำนาจรัฐที่เจ้าหน้าที่รัฐได้มาหาเงินหรือประโยชน์ใดๆ เข้ากระเป๋าตัวเองหรือพรรคพวก แต่ความไม่มั่นคงในการตีความที่หลากหลาย จึงเป็นสาเหตุปัญหาหนึ่งที่ทำให้กลไกกำจัดกลโกง ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอขาดล้างการทุจริตคอร์รัปชันให้หมดไป เพราะความเข้าใจที่แตกต่างในเรื่องหลักการของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

ตามกฎหมายไทย คำว่า “ประโยชน์ส่วนบุคคล” หมายถึง การที่บุคคลทั่วไปในสถานเอกอัครราชทูตหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในสถานะเอกอัครราชทูตได้ทำกิจการหรือได้กระทำการต่างๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตน ครอบครัว ญาติ เพื่อนหรือของกลุ่มในสังคม ที่มีความสัมพันธ์กันในรูปแบบต่างๆ เช่น การประกอบอาชีพ การทำธุรกิจ การค้า การลงทุน เพื่อหาประโยชน์ในทางการเงินหรือทางทรัพย์สินต่างๆ

ขณะที่ “ประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะ” หมายถึง การที่บุคคลใดๆ ในสถานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐ) ได้กระทำการใดๆ ตามหน้าที่ หรือได้ปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการดำเนินการในอีกส่วนหนึ่งที่แยกออกมาจากการดำเนินการตามหน้าที่ในสถานะเอกอัครราชทูต การกระทำการใดๆ ตามหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีวัตถุประสงค์หรือมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม หรือการรักษาประโยชน์ของส่วนรวมที่เป็นประโยชน์ของรัฐ

สำหรับรูปแบบของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมนั้น เช่น

๑. นำทรัพย์สินหน่วยงานไปใช้ในกิจการที่เป็นของส่วนตน เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่รัฐ และทำให้หน่วยงานของรัฐเสียหายหรือเสียประโยชน์

๒. เจ้าหน้าที่รัฐได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ต่างๆ เช่น ของขวัญ โดยผลของการรับทรัพย์สินนั้นส่งผลหรือมีผลต่อการตัดสินใจในการดำเนินการ/ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่

๓. เจ้าหน้าที่รัฐใช้ข้อมูลภายในของรัฐ ซึ่งเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย การสั่งการตามกฎหมาย หรือตามอำนาจหน้าที่ เพื่อประโยชน์แก่ตนเอง ครอบครัว บริวาร ญาติหรือพวกพ้อง และส่งผลกระทบทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ หรือทำให้การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐเกิดการเอื้อประโยชน์และเกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม

๔. เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เวลาในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ไปทำงานพิเศษ
๕. เจ้าหน้าที่ของรัฐ เข้าทำธุรกิจกับหน่วยงานของรัฐ ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา
๖. เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าทำงานกับบริษัทเอกชนที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ภายในเวลาต่อเนื่องเมื่อพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
๗. เจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดให้มีการนำโครงการสาธารณะไปลงทุนในเขตพื้นที่ของตน เพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเอง และพวกพ้อง ฯลฯ เป็นต้น

ทั้งนี้ตามความหมายในมาตรา ๑๐๐ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทับซ้อน ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง “การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตกอยู่ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในรูปแบบต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติห้ามไว้ และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยังเข้าไปพิจารณาดำเนินการในกิจการสาธารณะที่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ในกิจการของรัฐเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่ได้มีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปแอบแฝง หรือเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ รวมถึงการดำเนินการใดๆ ตามอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานที่เป็นกิจการของรัฐ”

โดยในรายละเอียดมาตรา ๑๐๐ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นั้น ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินการดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี
- (๒) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี
- (๓) รับสัมปทาน หรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว
- (๔) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจเอกชนนั้น อาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ของทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

ประการสำคัญกฎหมายยังให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคสอง โดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรสดังกล่าว เป็นการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในมาตรา ๑๐๑ ยังให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ มาใช้บังคับกับการดำเนินการของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีโดยอนุโลม เว้นแต่การเป็นผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้า ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีใช้บริษัทที่เป็นคู่สัญญา กับหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐๐ (๒) ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์” อีกด้วย หากผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายกำหนดให้มีโทษ จำคุกไม่เกิน ๓ ปี ปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐.- บาท ทั้งจำ ทั้งปรับ และให้ถือเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่อีกด้วย

นอกจากนี้ มาตรา ๑๐๓ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ รับทรัพย์สิน / ประโยชน์อื่นใดเว้นแต่ โดยธรรมจรรยา ซึ่งถือเป็นมาตรการเสริมในการป้องกันความเสี่ยงเกิดปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยสาระสำคัญคือ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลทั่วไปได้ตามที่ ป.ป.ช.กำหนดไว้ไม่เกิน ๓,๐๐๐.- บาทไม่ได้ เว้นแต่กรณีรับจากญาติแต่ก็ต้องเป็นไปตามฐานารูปของผู้ให้อีกด้วย หากผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายกำหนดให้มีโทษ จำคุกไม่เกิน ๓ ปี ปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐.- บาท ทั้งจำ ทั้งปรับ และให้ถือเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่อีกด้วย

ความจริงการป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนมักถือเป็นเรื่องสำคัญหลักเรื่องหนึ่งที่ต้องมีการบัญญัติไว้ในประมวลจริยธรรมของแต่ละองค์กร แต่อย่างไรก็ตามในการนำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐไปใช้นั้นมักพบข้อปัญหาอุปสรรคในการนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เช่น ข้อบัญญัติในประมวลจริยธรรมขาดความชัดเจนหรือไม่มีความเป็นรูปธรรมเพียงพอจนเป็นอุปสรรคต่อผู้ที่จะต้องนำไปปฏิบัติ ขณะเดียวกัน ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรต่างๆ เหล่านี้ยังขาดความตระหนักและการยอมรับในมาตรฐานจริยธรรม หน่วยงานหรือองค์กรขาดการประชาสัมพันธ์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างดีพอ ทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต่อเนื่องและขาดความทั่วถึง จนทำให้การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมขาดประสิทธิภาพ รวมถึงประเด็นสำคัญคือการขาดกลไกการติดตามประเมินผลการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมอีกด้วย

ดังนั้น หากพบปัญหาอุปสรรคในการนำประมวลจริยธรรมไปใช้เพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว อาจกำหนดแนวทางในการปรับปรุงประมวลจริยธรรมที่ควรดำเนินการ ในด้านต่างๆ อาทิ เช่น

๑. การสนับสนุนให้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กร ให้ความสำคัญในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมโดยถือเป็นข้อปฏิบัติขั้นพื้นฐานในวิชาชีพ แต่ขณะเดียวกันควรมีติดตาม ทบทวนการปรับปรุงเนื้อหาสาระ หรือบทบัญญัติของประมวลจริยธรรมองค์กรให้มีความเป็นรูปธรรมสามารถนำไปปฏิบัติและวัดผลได้ โดยสะดวก ไม่ยุ่งยากซับซ้อน หรือมีมาตรการป้องกันการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินตีความที่อาจมีความเสี่ยงต่อการเกิดอคติในการตัดสินใจ

๒. กำหนดบทลงโทษ และวิธีดำเนินการลงโทษผู้ฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ที่มีความเฉพาะเจาะจง ชัดเจน หลีกเลี่ยงการกำหนดเป็นกรอบกว้างๆ เช่น การกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามประมวล ถือเป็นเพียงการกระทำผิดทางวินัย ที่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

๓. การทบทวนการประเมินความเสี่ยงในการไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในแต่ละตำแหน่งหน้า หรือสายงาน เพราะผู้ปฏิบัติจะมีความเสี่ยงในการกระทำผิดต่างกันตามลักษณะของงาน สายงาน หรือตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบอยู่

๔. ในด้านการกำกับดูแล ควรมีการจัดตั้งหน่วยรับผิดชอบโดยเฉพาะ และมีมาตรการสนับสนุน การดำเนินงานของหน่วยรับผิดชอบ หรือคณะกรรมการคุ้มครองจริยธรรมขององค์กรให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ เช่น กรณีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แม้มีสำนักจรตตำรวจ และกองบัญชาการศีกษาเป็นหน่วยงานหลัก ในการส่งเสริมการดำเนินการเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมอยู่แล้ว ก็อาจกำหนดให้ระดับกองบัญชาการ กองบังคับการ หรือสถานีตำรวจต่างๆ เข้ามาร่วมขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบมากขึ้น ทั้งการส่งเสริมให้ความรู้ การสอดส่องดูแล การปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมขององค์กรเป็นต้น

๕. การยกระดับความรู้ในเรื่องประมวลจริยธรรมของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในฐานะผู้ปฏิบัติ ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไปในฐานะผู้มีส่วนร่วมในการช่วยติดตาม สอดส่องดูแลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม จำเป็นต้องมีการจัดฝึกอบรม การผลิตและเผยแพร่ผ่านสื่อต่างๆ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องและเพียงพอแก่ทุกภาคส่วน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการขัดกันของประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์ทับซ้อนที่มีความเสี่ยงนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน ในระดับต่างๆ นั้น เป็นเรื่องที่อยู่ทับซ้อนในอาณาบริเวณของการทุจริตคอร์รัปชัน แต่เนื่องจากตามบทบัญญัติในกฎหมายจะกำหนดรูปแบบของการขัดกันของประโยชน์ส่วนบุคคลและ

ประโยชน์ส่วนรวมไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นในการพิจารณาว่า การกระทำใดถือเป็นการขัดกันของประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม จึงควรยึดเอาผลที่เกิดว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นๆ ได้ส่งผลเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ ประชาชนและสังคมส่วนรวมหรือไม่ ซึ่งหากยึดในแนวทางเช่นนี้ ก็สามารถนำผลที่เกิดจากการกระทำการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะต่างๆ มาอธิบายเรื่องการขัดกันของประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างครอบคลุมยิ่งขึ้น

สำหรับประเภทของการทุจริตคอร์รัปชันนั้น ได้มีการจำแนกไว้อย่างหลากหลาย ขึ้นกับมุมมองในการพิจารณา โดย ฌ็องน์น็องท์ อ็ควเลิศศักดิ์ และคณะ (๒๕๕๓) เห็นว่า สามารถพิจารณาได้จาก ประการแรกคือรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน (Form) เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการหาผลประโยชน์ การทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง และการดำเนินงานโครงการ การเบียดบังเงินงบประมาณ หรือทรัพย์สินของทางราชการ ฯลฯ ประการที่สอง จำแนกตามขนาดของการทุจริตคอร์รัปชัน (Size) เช่น การทุจริตคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty corruption) การทุจริตคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Grand corruption) ประการที่สามจำแนกตามระดับการยอมรับของชุมชน (Degree of tolerability) เช่น การทุจริตคอร์รัปชันสีดำ (black corruption) การทุจริตคอร์รัปชันสีเทา (Gray corruption) การทุจริตคอร์รัปชันสีขาว (White corruption) และประการสุดท้ายจำแนกตามลักษณะ (Dimension) ของการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน (Administrative corruption) การทุจริตคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ (Economic corruption) การทุจริตคอร์รัปชันทางการเมือง (Political corruption) ฯลฯ เป็นต้น โดยพฤติกรรมหรือรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน ที่เป็นกลไกหรือความเสี่ยง หรือช่องโหว่ในการโกงกิน ก็จะแปรเปลี่ยนไปตาม ประเภทของการทุจริตคอร์รัปชัน อาทิ

ตัวอย่างแรก โครงการประเภทรับเหมาแบบเบ็ดเสร็จ หรือที่รู้จักกันในนาม โครงการเทิร์นคีย์ ซึ่งมีลักษณะเป็นโครงการที่มีความสลับซับซ้อน ส่วนใหญ่มีวงเงินงบประมาณสูงตั้งแต่หลักหลายพันล้านบาทจนถึงหลายแสนล้านบาท โดยผู้ผลิตสินค้าหรือบริการหรือผู้รับเหมา มีสัญญาผูกพันที่จะผลิตหรือพัฒนาสินค้าหรือบริการเหล่านั้นจนแล้วเสร็จในสภาพพร้อมใช้งาน แล้วจึงส่งมอบให้แก่ผู้ซื้อ เช่น หน่วยงานรัฐ หรือบริษัทเอกชน โดยผู้รับเหมาเป็นผู้ออกแบบ มิได้ทำตามแบบที่ผู้ซื้อระบุ ความจริงโครงการประเภทเทิร์นคีย์มีข้อดีในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการมีข้อจำกัดด้านเทคโนโลยี และการบริหารจัดการ ขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญ เมื่อจ้างผู้รับเหมาเบ็ดเสร็จก็จะได้งานที่ต้องการ ในเวลารวดเร็วพอสมควร แต่ก็มีข้อควรระวังคือ หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่มีแบบก่อสร้างหรือแบบโครงการล่วงหน้า ทำให้พิจารณาคัดเลือกผู้รับเหมายาก จากการเสนอราคาที่มีมักแตกต่างกันมากทั้งด้านเทคนิค หรือเทคโนโลยี และราคาก่อสร้างหรือเงินลงทุน จนเกิดการลงทุนเกินจำเป็น จากค่าก่อสร้าง ภาวะ

ดอกเบี้ย ตลอดจนความเสี่ยงในกรณีเทคโนโลยีใหม่ที่ขาดการพิสูจน์ยอมรับ โครงการประเภทนี้ มักมีนักการเมือง และเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงเป็นผู้บงการ มีการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย ส่วนทางป้องกันแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการประเภทนี้ สามารถทำได้เลย เพียงแค่กลับไปยึดปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และสร้างความโปร่งใสในทุกกระบวนการพิจารณาอนุมัติ รวมทั้งใช้ประโยชน์จากความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Government Procurement Agreement: GPA) ขององค์การการค้าโลก (World Trade Organisation: WTO) ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความโปร่งใสและการไม่เลือกปฏิบัติและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โครงการเช่นนี้ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยึดมั่นรักษาประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักก็จะก่อให้เกิดความเสียหายเป็นมูลค่ามหาศาล

ตัวอย่างที่สองโครงการที่เข้าข่ายมีความเสี่ยงในฐานะที่เป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่ เช่น โครงการเขื่อนโดยสารปรับอากาศสาธารณะที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ หรือรถเมล์เอ็นจีวี ๔,๐๐๐ คัน มูลค่าโครงการกว่า ๖๖,๐๐๐ ล้านบาท ถูกคณะทำงานของ ป.ป.ช.ตั้งข้อสังเกตมากมายตั้งแต่กระบวนการริเริ่มโครงการซึ่งการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการหรือไม่ (Feasibility Study) ผลกระทบต่อประชาชน สิ่งแวดล้อม และสังคมโดยรวม ขาดความชัดเจนไม่สมบูรณ์, การตีความเป็นการเช่าทำให้ขาดกระบวนการตรวจสอบปกติในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติ, รายละเอียดในร่างขอบเขตของงาน หรือ ทีโออาร์ ขาดความรัดกุมทางเทคนิคและด้านวิศวกรรม เงื่อนไขการจัดจ้างทำให้มีการแข่งขันประมูลได้น้อย บางรายเท่านั้นที่จะมีความพร้อม วงเงินค่าซ่อมบำรุงรักษาหลายพันล้านบาทที่มากเกินไป แลมนมาตรฐานคุณภาพจากเชื้อเพลิงที่ใช้ในโครงการยังไม่ดีพออาจเป็นอันตรายต่อประชาชน ฯลฯ สุดท้ายโครงการนี้ต้องถูกระงับไป แต่ก็มีพยายามปรับเปลี่ยนทำโครงการในลักษณะเดียวกัน เสนอขึ้นมาใหม่

โครงการบ่อบำบัดน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ หรือ โครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน คืออีกตัวอย่างหนึ่งที่ถือเป็นอภิมหากาพย์ที่ปรากฏเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ของความล้มเหลวในการลงทุนภาครัฐขนาดใหญ่ ที่มีการทุจริตคอร์รัปชันเข้ามาเกี่ยวข้อง จนทำให้โครงการที่หวังช่วยบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อม จากมลภาวะน้ำเสียที่ปล่อยจากโรงงานและครัวเรือน ต้องหยุดชะงักไปเป็นเวลา ๑๐ ปีแล้ว ไม่สามารถดำเนินการช่วยแก้ปัญหาได้เหลือเพียงสิ่งก่อสร้างที่ปล่อยทิ้งที่กินพื้นที่โครงการถึง ๑,๙๐๐ ไร่ มูลค่าเงินลงทุนที่สูญเสียไปแล้วไม่ต่ำกว่า ๒๕,๐๐๐ ล้านบาท เดิมโครงการนี้ ผู้เชี่ยวชาญได้ศึกษาและทำรายงานความเหมาะสมของที่ตั้งระบบบำบัดน้ำเสียและศึกษาทางเลือกของระบบรวบรวมน้ำเสียและระบบบำบัดน้ำเสียสมุทรปราการว่าสภาพพื้นผิวดินบริเวณตำบลคลองด่านเป็นดินเหนียวติดกับชายฝั่งทะเล การปล่อยน้ำไหลลงบริเวณ

ตำบลคลองด่านจะเกิดอุปสรรคในด้านวิศวกรรมและการก่อสร้าง และไม่สมควรดำเนินการเพราะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ ป่าชายเลน จะทำให้วงเงินลงทุนเพิ่มสูงขึ้นมาก ไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยา จึงเสนอให้ก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียส่วนกลาง ๒ แห่ง โดยฝั่งตะวันออก (ตำบลบางปูใหม่) ฝั่งตะวันตก (ตำบลบางปลาจืด) เพราะเป็นวิธีที่ดีที่สุดในระยะยาว เพราะมีค่าใช้จ่ายต่ำสุดและมีความเสี่ยงต่ำ แต่ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติให้ใช้วิธีว่าจ้างแบบเหมาเบ็ดเสร็จ หรือเทิร์นคีย์ (turnkey) เพื่อออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวมและบำบัดน้ำเสียฝั่งตะวันออก และฝั่งตะวันตกของจังหวัดสมุทรปราการ และกำหนดให้เอกชนที่เข้าประกวดราคาต้องทำการซื้อที่ดินสำหรับการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียเอง โดยเปลี่ยนจากเดิมที่เป็นที่ดินฝั่งตะวันออก ๑,๕๕๐ ไร่ และฝั่งตะวันตก ๓๕๐ ไร่ รวมเป็นที่ดินในโครงการทางฝั่งตะวันออก ๑,๙๐๐ ไร่ ซึ่งมีบริษัทที่เข้าประกวดราคาเหลือเพียง ๒ กลุ่มบริษัท แต่พอยื่นซองเทคนิคและราคาเหลือเพียงกลุ่มบริษัทเดียวที่เข้าร่วมประมูล วิธีดำเนินการดังกล่าวทำให้ต้องเพิ่มงบประมาณในโครงการก่อสร้างจาก ๑๒,๘๖๖ ล้านบาท เป็น ๒๒,๙๕๕ ล้านบาท โดยกรมมีมติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ เห็นชอบผลการประกวดราคาในวงเงิน ๒๒,๙๔๙,๙๘๔,๐๒๐ บาท ขณะที่กรมควบคุมมลพิษซื้อที่ดินในราคา ๑,๙๕๖ ล้านบาท หรือเฉลี่ยไร่ละ ๑.๐๓ ล้านบาท สูงกว่าราคาประเมินที่ดินถึง ๑,๐๔๔ ล้านบาท ต่อไร่ แต่เมื่อเกิดความไม่ชอบมาพากล มีการบอกเลิกสัญญาโครงการ และผู้เกี่ยวข้องถูกดำเนินคดีในข้อหาการทุจริตคอร์รัปชัน จนศาลมีคำพิพากษาตัดสินลงโทษ

ตัวอย่างคดีที่สร้างความฮือฮาเมื่อมีนักการเมืองใหญ่ที่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีความผิดฐานช่วยทำให้หน่วยงานในกระทรวงสาธารณสุขต้องซื้อยาจากบริษัทเอกชนบางราย จนศาลตัดสินพิพากษาจำคุกในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ถึง ๑๕ ปี และให้ทรัพย์สินกว่า ๒๓๓ ล้านบาท ตกเป็นของรัฐ

คดีการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิง ของกรุงเทพมหานคร ที่เริ่มจากการติดต่อบริษัทเอกชนรายหนึ่งชื่อ อัครราชทูตออสเตเรียกับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยของประเทศไทย ในโครงการที่มีวงเงินประมาณ ๖,๖๘๗ ล้านบาท ทำให้มีการจัดซื้อแพงกว่าราคาที่หน่วยงานอื่นซื้อ และยังเป็นกรณีกีดกันผู้เสนอราคารายอื่นมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขัน โดยอ้างบันทึกข้อตกลงที่มีต่อกัน เพื่อจะได้ไม่ต้องเปิดประกวดราคาตามระเบียบจัดซื้อจัดจ้างปกติ ถือว่ากระทำความผิดในฐานะเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๘๓ และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.๒๕๔๒ หรือกฎหมายฮั้ว จนศาลมีคำพิพากษา จำคุกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ๑๒ ปี และจำคุกอดีตนายตำรวจใหญ่ที่รับผิดชอบเรื่องนี้ ๑๐ ปี

แม้จะมีความพยายามปรับปรุงในเรื่อง กฎหมายในการปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพนอกจากประมวลกฎหมายอาญาที่ใช้เป็นหลักอยู่เดิมแล้ว กฎหมายที่ถือว่าเป็นอาวุธรุ่นใหม่สำคัญคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.๒๕๔๒ หรือกฎหมายฮั้ว และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งเริ่มมีบทบาทในการใช้ปราบปรามนักการเมือง และเจ้าหน้าที่รัฐอื่นๆ มากขึ้น ทั้งนี้โดยเฉพาะกฎหมายใหม่ของ ป.ป.ช. ได้เพิ่มอาวุธใหม่ๆ เช่น การให้อายุความคดีการทุจริตคอร์รัปชันสะกดหยุดลงหากผู้ถูกกล่าวหาหลบหนีคดี การนำระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดีการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มอำนาจให้ศาลในการหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อสามารถพิพากษาได้โดยสิ้นข้อสงสัย การเพิ่มนิยามและบทลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐทุกคนที่เข้าไปมีส่วนร่วมกระทำการทุจริตคอร์รัปชันปิดช่องโหว่ของกฎหมายที่เคยมีแต่จำกัดการลงโทษได้เฉพาะผู้เป็นเจ้าของพนักงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ยังให้โอกาสเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกบีบบังคับให้ร่วมกระทำการทุจริตคอร์รัปชันได้รับการกันเป็นพยานโดยไม่ต้องรับโทษถ้ามาร่วมมือกำจัดคนโกงกับ ป.ป.ช. รวมทั้งมาตรการสร้างความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐด้วยการกำหนดให้ต้องระบุวิธีคำนวณราคากลางและประกาศให้สาธารณะทราบ พร้อมทั้งการให้ผู้ที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ต้องแสดงบัญชีรับจ่ายของโครงการเพื่อใช้ตรวจสอบเส้นทางการจ่ายเงินที่ไม่สุจริต

อย่างไรก็ตามการปรับปรุงกฎหมาย หรือเครื่องมือด้านการปราบปรามยังไม่เพียงพอ จึงมีความพยายามปรับปรุงพัฒนาเครื่องมืออื่นมาใช้ เช่น การสร้างดัชนีวัดความโปร่งใสองค์กรหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาหน่วยงานของรัฐให้เป็นองค์กรคุณธรรมในที่สุด

ทั้งนี้เพราะความโปร่งใสในการบริหารของหน่วยงานรัฐ ถือเป็นหัวใจสำคัญที่จะสร้างการยอมรับจากนานาชาติ ที่ผ่านมามีประเทศไทยมีภาพลักษณ์ไม่ดีเรื่องมีการทุจริตคอร์รัปชันสูง ซึ่งองค์กรโปร่งใสนานาชาติได้ทำการวัดภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ โดยนำคะแนนจากเครื่องมือการวัดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในระดับสากล เช่น ดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ดัชนีผู้จ่ายสินบน (The Bribe Payers' Index: BPI) และเครื่องวัดการทุจริตคอร์รัปชันโลก (The Global Corruption Barometer: GCB) ขององค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ, รายงานการประเมินความเสี่ยงในการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรที่ปรึกษาความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจ (PERC) ดัชนีธรรมาภิบาลทั่วโลก (Worldwide Governance Indicators: WGI) ของธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งดัชนีเหล่านี้ถูกนำมาใช้คำนวณเป็นคะแนนค่าภาพลักษณ์ด้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยและประเทศต่างๆ ในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม การวัดขององค์กรโปร่งใสนานาชาติได้ด้วยการวัดการรับรู้ (Perception) ของผู้ประเมินที่อาจไม่มีประสบการณ์ตรงทำให้การประเมินคลาดเคลื่อน ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ช.จึงได้จัดทำ ดัชนีความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ที่วัดจาก

หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence Based) หรือความจริงที่สามารถใช้พยานหลักฐานพิสูจน์ได้ขึ้นมาเป็นประเทศแรก โดยดัชนีนี้จะแสดงถึงระดับความโปร่งใสในการบริหารจัดการงานที่แท้จริงของหน่วยงานรัฐในประเทศไทย สำหรับให้นานาประเทศได้รับทราบเป็นข้อมูลในการประเมินภาพลักษณ์ความโปร่งใส หรือการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยได้อย่างสอดคล้องความเป็นจริง และน่าจะมีส่วนทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยดีขึ้นด้วย

ประเทศไทยถูกจัดอันดับในเรื่องภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน ตามดัชนีวัดการรับรู้เรื่องคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index) หรือที่นิยมเรียกโดยทั่วไปว่า ดัชนีวัดความโปร่งใสขององค์กรโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International) ในอันดับที่ไม่ดีนัก และมีค่าความโปร่งใสค่อนข้างต่ำมาตลอดตั้งแต่เริ่มถูกวัดด้วยดัชนีขององค์กรโปร่งใสระหว่างประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยล่าสุดในปี ๒๕๕๖ ที่ผ่านมา ประเทศไทยถูกจัดลำดับความโปร่งใสอยู่ที่ ๑๐๒ จาก ๑๗๘ ประเทศ และมีค่าคะแนนความโปร่งใสอยู่ที่ ๓๕% ลำดับตกจากปีก่อนหน้าซึ่งประเทศไทยถูกจัดลำดับความโปร่งใสอยู่ที่ ๘๘ และมีค่าคะแนนความโปร่งใสอยู่ที่ ๓๗%

อย่างไรก็ตาม การวัดความโปร่งใสที่จัดทำจากการรวบรวมผลสำรวจความคิดเห็นที่ส่วนใหญ่มาจากการรับรู้ของผู้ประเมิน ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ นักวิเคราะห์ และนักลงทุนต่างชาติให้ข้อมูลทั่วไบนั้น ข้อมูลเหล่านี้เป็นความคิดเห็นจากทั้งผู้ที่มีประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย แต่บางกรณีผู้ให้ข้อมูลก็อาจเป็นแค่ผู้เปิดรับข่าวสารทางอ้อม หรือกระทั่งการแสดงความคิดเห็นบนฐานข้อมูลที่ไม่เป็นปัจจุบัน ประเด็นเหล่านี้มีผลทำให้ค่าความโปร่งใสที่ได้มีข้อจำกัด ไม่สามารถสะท้อนความเป็นจริงทั้งหมดของประเทศผู้ถูกประเมินอย่างเป็นธรรม

ในทางการสื่อสาร “ภาพลักษณ์” ที่ทำให้เกิดรับรู้จนนำไปสู่การจดจำได้นั้น สามารถเกิดได้จากปัจจัยสำคัญ ๒ ปัจจัย คือ ปัจจัยตัวตนที่แท้จริงที่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ กับปัจจัยตัวตนที่ถูกประกอบสร้างขึ้นทางความคิด ความเชื่อจากการเปิดรับข้อมูลข่าวสารทั้งทางตรงและทางอ้อมของผู้รับข้อมูลเอง หรืออาจเกิดจากทั้งสองปัจจัยร่วมกัน แต่เนื่องจากเทคโนโลยีทางการสื่อสารในปัจจุบันมีความก้าวหน้ามาก การแพร่กระจายสารสนเทศในทุกระดับของสังคมเป็นไปอย่างรวดเร็ว คนจำนวนมากเชื่อถือข่าวสารทันทีโดยขาดการไตร่ตรองแสวงหาข้อเท็จจริง จึงมีส่วนทำให้ปัจจัยตัวตนที่ถูกประกอบสร้างมีอิทธิพลต่อความคิดความเชื่อของคนมากขึ้น

---

<sup>๑</sup> บนพื้นฐานความคิดที่ว่า ความโปร่งใสผกผันกับการคอร์รัปชัน กล่าวคือ ประเทศที่มีค่าความโปร่งใสสูงจะมีภาพลักษณ์การรับรู้ด้านการคอร์รัปชันต่ำ ขณะเดียวกันประเทศที่มีค่าความโปร่งใสต่ำจะมีสูงจะมีภาพลักษณ์การรับรู้ด้านการคอร์รัปชันสูง

สำหรับประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๕ และประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ อันถือเป็นหลักในการปฏิบัติราชการสำหรับหน่วยงานภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและประชาชน อย่างไรก็ตามตลอดทศวรรษที่ผ่านมา ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐต่างๆ ได้ให้ความสำคัญในการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ดำเนินงาน แต่เวลาเดียวกันก็ยังมีข่าวปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนทำให้ประชาชนในประเทศ นักลงทุนต่างชาติ นักวิเคราะห์ ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญต่างๆ ยังคงมีทัศนคติเชิงลบต่อหน่วยงานภาครัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งส่งผลให้ประเทศไทยยังมีภาพลักษณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันสูง

ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดทำดัชนีวัดความโปร่งใสสังคมไทย เฉพาะหน่วยงานภาครัฐ มี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิศาล บุปผเวส เป็นประธาน เพื่อจัดทำดัชนีวัดความโปร่งใสฯ ขึ้นเป็นเครื่องมือในการวัดระดับความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นจริงตามอำนาจหน้าที่และพันธกิจของหน่วยงานภาครัฐนั้นๆ โดยคณะอนุกรรมการจัดทำดัชนีวัดความโปร่งใสฯ เห็นควรให้มีการสร้างเครื่องมือในการวัดดัชนีความโปร่งใสของประเทศไทยขึ้นเอง ประการสำคัญในการวัดค่าความโปร่งใส ต้องยึดแนวทางการอ้างอิงจากหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidences Base) อันสามารถตรวจสอบยืนยันได้ ซึ่งจะช่วยลดและป้องกันอคติจากการวัดที่ยึดแนวทางการรับรู้ที่เกิดจากความคิดเห็นส่วนบุคคล (Perception Base)

คณะอนุกรรมการจัดทำดัชนีวัดความโปร่งใสฯ เริ่มจัดทำและพัฒนาเครื่องมือตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมีการจัดทำเครื่องมือและทดสอบกับหน่วยงานนำร่อง ๘ หน่วยงานในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกอบด้วย กรมศิลปากร กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กรมทางหลวง กรมชลประทาน กรมการปกครอง และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หลังจากนั้น จึงได้นำผลการวัดประเมินความโปร่งใส และข้อค้นพบที่เกิดขึ้นมาปรับปรุงประสิทธิภาพของเครื่องมือให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับการวัดความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายยิ่งขึ้น

## ผลดำเนินการ

ในการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการจัดทำดัชนีโปร่งใสฯ ได้กำหนด **วัตถุประสงค์การประเมินความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ** ไว้คือ เพื่อทราบระดับความโปร่งใสในการดำเนินงานตามภารกิจหลักของส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่าด้วยเครื่องมือที่ยึดแนวทางการประเมินบนหลักฐานเชิงประจักษ์ และเพื่อนำ

ผลที่ได้มาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ภาครัฐให้มีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

ในการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐได้กำหนด **ขอบเขตการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ** ในการประเมินประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔ นั้น กำหนดขอบเขตการประเมิน คือ ทำการประเมินครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐระดับกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากรม เฉพาะการดำเนินงานตามภารกิจหลักของหน่วยงานที่รับการประเมินเพียง ๑ ภารกิจหลัก ครอบคลุมพื้นที่ภายใต้ การดำเนินงานตามภารกิจหลักของหน่วยงานที่รับการประเมิน และ ครอบคลุมระยะเวลาการดำเนินงานตาม ภารกิจหลักของหน่วยงานในรอบปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔

ส่วนขั้นตอน **วิธีการประเมิน** ความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐระดับกรมนั้น ในขั้นแรก กำหนดทำการสุ่มวัด หน่วยงานภาครัฐระดับกรมจำนวน ๕๐ หน่วยงาน จัดแบ่งออกเป็น ๕ กลุ่มโดยยึดตามภารกิจหลักที่ใกล้เคียงกัน ประกอบด้วย กลุ่มที่มีภารกิจด้านสาธารณสุข ภาค กลุ่มที่มีภารกิจด้านสังคม กลุ่มที่มีภารกิจด้านการยุติธรรมและ ความมั่นคง กลุ่มที่มีภารกิจด้านเศรษฐกิจ และกลุ่มที่มีภารกิจด้านนโยบายและวิชาการ อย่างไรก็ตามมีหน่วยงาน ได้แจ้งความประสงค์ขอเป็นอาสาสมัครเข้ารับการประเมินมาเองอีก ๗ หน่วยงาน รวมเป็นหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ใน ใญ่บัญชีโครงการประเมินความโปร่งใสจำนวน ๕๗ หน่วยงาน

ขั้นต่อมาคือ การกำหนดตัวชี้วัด สำหรับการวัดในมิติต่างๆ ๔ ด้าน ประกอบด้วย ๙ ดัชนี ๑๗ ตัวชี้วัด ดังต่อไปนี้คือ

**ด้านแรก ความโปร่งใสในการกำหนดยุทธศาสตร์** ทำการวัด ๑ ดัชนี ๒ ตัวชี้วัด คือ ดัชนีที่ ๑. ที่มาของ ยุทธศาสตร์ของกรม หรือองค์กระระดับกรม โดยมีตัวชี้วัดที่เป็นองค์ประกอบคือ **ตัวชี้วัดที่ ๑. ที่มาของยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดที่ ๒. ความเหมาะสมชัดเจนและตรงตามภารกิจของหน่วยงาน**

**ด้านที่สอง ความโปร่งใสในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ** ทำการวัด ๕ ดัชนี ๘ ตัวชี้วัด คือ ดัชนีที่ ๒. ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีตัวชี้วัดที่เป็นองค์ประกอบคือ **ตัวชี้วัดที่ ๓. คุณลักษณะ องค์ประกอบหรือ กิจกรรมในการจัดทำแผนการจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้าง และตัวชี้วัดที่ ๔. คุณลักษณะในการเปิดเผยข้อมูล เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง, ดัชนีที่ ๓. การเข้าถึงข้อมูลของประชาชนตามภารกิจของหน่วยงาน โดยมีตัวชี้วัดที่เป็น องค์ประกอบคือ **ตัวชี้วัดที่ ๕. ช่องทางการเข้าถึงข้อมูลตามภารกิจหลัก และตัวชี้วัดที่ ๖. คุณลักษณะของข้อมูลที่ ประชาชนเข้าดูได้ทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน ,ดัชนีที่ ๔. การมีส่วนร่วมตามภารกิจหลักของหน่วยงาน โดยมีตัวชี้วัด****

ที่เป็นองค์ประกอบคือ ตัวชี้วัดที่ ๗. ระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ,ดัชนีที่ ๕. คุณภาพและความเป็นธรรมในการบริการ โดยมีตัวชี้วัดที่เป็นองค์ประกอบคือ ตัวชี้วัดที่ ๘. ความเสมอภาคในการบริการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน และตัวชี้วัดที่ ๙. การประกาศเผยแพร่ขั้นตอนกระบวนการแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียนการดำเนินงานของหน่วยงาน, ดัชนีที่ ๖. ความเชื่อมั่นในองค์กรของบุคลากรในหน่วยงาน โดยมีตัวชี้วัดที่เป็นองค์ประกอบคือ ตัวชี้วัดที่ ๑๐. ระดับความโปร่งใส และธรรมาภิบาลของหน่วยงานทั้งในการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักและในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงาน

**ด้านที่สาม ความโปร่งใสในการติดตามประเมินผล** ทำการวัด ๒ ดัชนี ๓ ตัวชี้วัด คือ ดัชนีที่ ๗. การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยมีตัวชี้วัดที่เป็นองค์ประกอบคือตัวชี้วัดที่ ๑๑. การติดตามประเมินผลตามภารกิจหลักโดยหน่วยงานเอง และตัวชี้วัดที่ ๑๒. การติดตามประเมินผลตามภารกิจหลัก โดยสถาบันหรือผู้เชี่ยวชาญอิสระภายนอกหน่วยงาน, ดัชนีที่ ๘. ผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติราชการ โดยมีตัวชี้วัดที่เป็นองค์ประกอบคือ ตัวชี้วัดที่ ๑๓.ระดับความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติราชการของหน่วยงาน

**ด้านสุดท้าย การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต** ทำการวัด ๑ ดัชนี ๓ ตัวชี้วัด คือ ดัชนีที่ ๙. การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีตัวชี้วัดที่เป็นองค์ประกอบคือ ตัวชี้วัดที่ ๑๔. ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตัวชี้วัดที่ ๑๕. จำนวนเรื่องร้องเรียนการดำเนินงานของหน่วยงาน และตัวชี้วัดที่ ๑๖. อัตราส่วนจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการสิ้นสุดต่อจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด ส่วนตัวชี้วัดที่ ๑๗. การเปิดเผยข้อมูลตาม พรบ.ข้อมูลข่าวสาร ได้ยกเว้นการนำค่ามาคำนวณเพราะรอความพร้อมของข้อมูลจาก สขร.

ตารางที่ ๑ : ตัวชี้วัดความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ

ด้าน	ดัชนี	ตัวชี้วัด
ความโปร่งใสในการกำหนดยุทธศาสตร์	ดัชนีที่ ๑. ที่มาของยุทธศาสตร์ของกรม หรือองค์กรระดับกรม	ตัวชี้วัดที่ ๑. ที่มาของยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัดที่ ๒. ความเหมาะสมชัดเจนและตรงตามภารกิจของหน่วยงาน
ความโปร่งใสในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ	ดัชนีที่ ๒. ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง	ตัวชี้วัดที่ ๓. คุณลักษณะ องค์กรประกอบหรือกิจกรรมในการจัดทำแผนการจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้าง และ ตัวชี้วัดที่ ๔. คุณลักษณะในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง
	ดัชนีที่ ๓. การเข้าถึงข้อมูลของประชาชนตามภารกิจของหน่วยงาน	ตัวชี้วัดที่ ๕. ช่องทางการเข้าถึงข้อมูลตามภารกิจหลัก ตัวชี้วัดที่ ๖. คุณลักษณะของข้อมูลที่ประชาชนเข้าดูได้ทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน
	ดัชนีที่ ๔. การมีส่วนร่วมตามภารกิจหลักของหน่วยงาน	ตัวชี้วัดที่ ๗. ระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน
	ดัชนีที่ ๕. คุณภาพและความเป็นธรรมในการบริการ	ตัวชี้วัดที่ ๘. ความเสมอภาคในการบริการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ ๙. การประกาศเผยแพร่ขั้นตอนกระบวนการแก้ปัญหา เรื่องร้องเรียนการดำเนินงานของหน่วยงาน,
	ดัชนีที่ ๖. ความเชื่อมั่นในองค์กรของบุคลากรในหน่วยงาน	ตัวชี้วัดที่ ๑๐. ระดับความโปร่งใส และธรรมาภิบาลของหน่วยงาน ทั้งในการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักและในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงาน
ความโปร่งใสในการติดตามประเมินผล	ดัชนีที่ ๗. การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ	ตัวชี้วัดที่ ๑๑. การติดตามประเมินผลตามภารกิจหลักโดยหน่วยงานเอง ตัวชี้วัดที่ ๑๒. การติดตามประเมินผลตามภารกิจหลัก โดยสถาบันหรือผู้เชี่ยวชาญอิสระภายนอกหน่วยงาน
	ดัชนีที่ ๘. ผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติราชการ	ตัวชี้วัดที่ ๑๓. ระดับความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติราชการของหน่วยงาน
การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	ดัชนีที่ ๙. การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	ตัวชี้วัดที่ ๑๔. ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตัวชี้วัดที่ ๑๕. จำนวนเรื่องร้องเรียนการดำเนินงานของหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ ๑๖. อัตราส่วนจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการสิ้นสุดต่อจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด ตัวชี้วัดที่ ๑๗. การเปิดเผยข้อมูลตาม พรบ.ข้อมูลข่าวสาร

ผลการประเมินค่าความโปร่งใสหน่วยงานของรัฐที่วัดเฉพาะตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ประจำปี ๒๕๕๔ มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับ ๖๖.๑๐ จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดตามดัชนีรายตัวชี้วัดย่อย ตามปัจจัยหลัก ๔ ด้านที่สะท้อนค่าความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้น สามารถสรุปได้ดังนี้คือ ด้านความโปร่งใสในการกำหนดยุทธศาสตร์ หน่วยงานภาครัฐมีความโปร่งใสในการกำหนดยุทธศาสตร์สำหรับพันธกิจหลักของแต่ละหน่วยงานในระดับสูง (๖.๘) แต่มี ความโปร่งใสในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติในระดับปานกลาง (๕.๕) ส่วนค่า ความโปร่งใสในการติดตามประเมินผล (๖.๑) และ การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (๘.๐) มีค่าอยู่ในระดับค่อนข้างสูงถึงสูงมาก สะท้อนถึงความพยายามในการดำเนินงานให้มีความโปร่งใสเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ในส่วน ค่าคะแนนเฉลี่ยความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่วัดเฉพาะตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ เมื่อจำแนกตามกลุ่มภารกิจนั้น ค่อนข้างใกล้เคียงกันทุกกลุ่มมีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ระหว่าง ๖๒.๙๓ - ๖๗.๒๒

ตารางที่ ๒ : หน่วยงานเข้าร่วมโครงการประเมินดัชนีความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๕๔

กลุ่มภารกิจด้าน สาธารณูปโภค	กลุ่มภารกิจด้านสังคม	กลุ่มภารกิจด้านการ ยุติธรรมและความมั่นคง	กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ	กลุ่มภารกิจด้านนโยบาย และวิชาการ
กรมการขนส่งทางบก	กรมอนามัย*	สำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันการฟอกเงิน	กรมธนารักษ์	สำนักงานปลัดกระทรวง วิทยาศาสตร์
กรมทางหลวงชนบท	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ ป่า และพันธุ์พืช	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	กรมที่ดิน	สำนักงานเศรษฐกิจการ คลัง*
กรมโยธาธิการและผัง เมือง	สำนักงานคณะกรรมการ อาหารและยา	กรมป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย	สำนักงานมาตรฐาน ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบข้าราชการ พลเรือน
กรมชลประทาน	กรมควบคุมมลพิษ	กรมสอบสวนคดีพิเศษ	กรมปศุสัตว์*	สำนักงานคณะกรรมการ นโยบายรัฐวิสาหกิจ
กรมทรัพยากรธรรมชาติ ทางทะเล	สำนักงานคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค	กรมส่งเสริมองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	กรมส่งเสริมสหกรณ์	สำนักงานปลัดกระทรวง การต่างประเทศ
กรมทรัพยากรน้ำบาดาล	กรมส่งเสริมสวัสดิภาพ และคุ้มครองแรงงาน		กรมสรรพสามิต	สำนักนโยบายและ แผนการขนส่งและจราจร
กรมทรัพยากรธรณี	สำนักงานปลัดกระทรวง สาธารณสุข		กรมโรงงานอุตสาหกรรม	สำนักบริหาร นี้ สาธารณะ
กรมทางหลวง	กรมคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพ		กรมการค้าภายใน	สำนักงานคณะกรรมการ วิจัยแห่งชาติ
กรมเจ้าท่า	สำนักงาน พระพุทธศาสนา*		กรมส่งเสริมการเกษตร	สำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ
กรมการbinพลเรือน	สำนักงานคณะกรรมการ การอาชีวศึกษา			
กรมทรัพยากรน้ำ	สำนักเลขาธิการสภา การศึกษาแห่งชาติ*			

\* หมายเหตุ: ๑. หมายถึง หน่วยงานที่ขออาสาเป็นหน่วยงานเข้ารับการประเมินด้วยตนเอง

๒. สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพเด็ก เยาวชนและสตรี\* และ สำนักนิติวิทยาศาสตร์\* ซึ่งแม้ว่าจะเป็นหน่วยงานที่อาสาเข้ารับการประเมินด้วยตนเองแต่จัดส่งเอกสารไม่ทันภายในกำหนดเวลาจึงไม่ได้รับการประเมิน
๓. กรมการศาสนา กรมส่งเสริมวัฒนธรรม สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กรมการปกครอง กรมศุลกากร กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมสรรพากร กรมการจัดหางาน และสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ไม่จัดส่งเอกสารหลักฐานเพื่อรับการประเมินจึงเป็นหน่วยงานที่ไม่มีค่าความโปร่งใสในปีงบประมาณ ๒๕๕๔

ตารางที่ ๓ : ค่าเฉลี่ยความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๕๔ (จำแนกตามกลุ่มภารกิจ)

กลุ่มภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน	กลุ่มภารกิจด้านสังคม	กลุ่มภารกิจด้านการยุติธรรมและความมั่นคง	กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ	กลุ่มภารกิจด้านนโยบายและวิชาการ
๖๖.๗๕	๖๖.๖๑	๖๒.๙๓	๖๖.๒๕	๖๗.๒๒

สำหรับค่าคะแนนความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานที่วัดเฉพาะภารกิจหลักของหน่วยงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้น มีค่าสูงสุดที่ ๘๐.๒๓ จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ และมีค่าคะแนนต่ำสุดที่ ๔๔.๐๓

ทั้งนี้มีหน่วยงาน ๓ หน่วยที่มีค่าความโปร่งใสสูงสุด ๓ อันดับแรก ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ คือ กรมอนามัย มีค่าคะแนนความโปร่งใสเฉพาะพันธกิจหลักที่ ๘๐.๒๓ จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ กรมธนารักษ์ มีค่าความโปร่งใสที่ ๘๐.๒๑ คะแนน และสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีค่าความโปร่งใสที่ ๗๙.๗๕

ในปีถัดมา คณะอนุกรรมการจัดทำดัชนีวัดความโปร่งใสฯ ยังได้ดำเนินการพัฒนาเครื่องมือวัดความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ในปีพ.ศ. ๒๕๕๕ ได้วางแผนใช้วัดประเมินความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐในระดับกรมทั้งหมดที่มีอยู่ ๑๔๗ แห่ง โดยมีการตัดตัวชี้วัดบางตัวออกตามความเหมาะสม และตามข้อเท็จจริงในการปฏิบัติราชการ เช่น ตัวชี้วัดในเรื่องการจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการกำหนดตามนโยบายรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาอยู่แล้ว ฯลฯ เป็นต้น จนเหลือเพียง ๗ ดัชนี และตัวชี้วัด ๑๖ ตัว สำหรับรายละเอียดนั้นประกอบด้วย

ดัชนีที่ ๑ ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง ประกอบด้วยตัวชี้วัด ๓ ตัว คือ ตัวชี้วัดที่ ๑.๑ คุณลักษณะองค์ประกอบหรือกิจกรรมในการจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้าง ตัวชี้วัดที่ ๑.๒ คุณลักษณะในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างรายโครงการ ประจำปีงบประมาณ (ทั้งที่มีการประกาศบนเว็บไซต์หรือสื่ออื่นๆ (และ ตัวชี้วัดที่ ๑.๓ กลไกการจัดการเรื่องร้องเรียนการจัดซื้อจัดจ้าง

ดัชนีที่ ๒ การเข้าถึงข้อมูลของประชาชนตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัด ๔ ตัว คือ ตัวชี้วัดที่ ๒.๑ ช่องทางการเข้าถึงข้อมูลตามภารกิจหลัก ตัวชี้วัดที่ ๒.๒ คุณลักษณะของข้อมูลที่ประชาชนเข้าดู

ได้ทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ ๒.๓ ระยะเวลาที่ใช้ในการเข้าถึงข้อมูลบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน และ ตัวชี้วัดที่ ๒.๔ ผลการประเมินการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาคประชาชน

ดัชนีที่ ๓ การมีส่วนร่วมตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัด คือ ตัวชี้วัดที่ ๓.๑ ระดับ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน

ดัชนีที่ ๔ คุณภาพและความเป็นธรรมในการให้บริการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัด ๔ ตัว คือ ตัวชี้วัดที่ ๔.๑ ความเสมอภาคในการบริการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ ๔.๒ การประกาศ เผยแพร่ขั้นตอนกระบวนการสำหรับการแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียนการดำเนินงานของหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ ๔.๓ ผลการตรวจ เยี่ยมหน่วยงานที่ให้บริการประชาชนโดยตรง และตัวชี้วัดที่ ๔.๔ ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ

ดัชนีที่ ๕ ความเชื่อมั่นในองค์กรของบุคลากรในหน่วยงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัด คือ ตัวชี้วัดที่ ๕.๑ ระดับ ความเชื่อมั่นในองค์กรของบุคลากรในหน่วยงาน

ดัชนีที่ ๖ ผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติราชการ ประกอบด้วยตัวชี้วัด คือ ตัวชี้วัดที่ ๖.๑ ระดับความสำเร็จของ การบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการหลักของกรมหรือเทียบเท่า

ดัชนีที่ ๗ การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบด้วย ตัวชี้วัด ๒ ตัว คือ ตัวชี้วัดที่ ๗.๑ มีระบบป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของหน่วยงาน และตัวชี้วัดที่ ๗.๒ ระดับ ความสำเร็จของการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ นี้ มีหน่วยงานระดับกรมที่ตอบรับเข้าร่วมการวัดประเมินความโปร่งใส ขององค์กร เพียง ๑๑๐ องค์กร จาก ๑๔๗ องค์กรที่ได้ส่งแบบสำรวจความโปร่งใสไปให้ (ตารางประกอบที่ ๒)

ผลการประเมินความโปร่งใสหน่วยงานรัฐในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ นั้น ค่าคะแนนเฉลี่ยความโปร่งใส ของหน่วยงานภาครัฐที่วัดเฉพาะตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ เมื่อจำแนกตาม กลุ่มภารกิจนั้น มีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ระหว่าง ๕๖.๕๕ - ๗๑.๕๕

ตารางที่ ๔ : ค่าเฉลี่ยความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๕๔/๕๕ (จำแนกตามกลุ่มภารกิจ)

กลุ่มภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน	กลุ่มภารกิจด้านสังคม	กลุ่มภารกิจด้านการยุติธรรมและความมั่นคง	กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ	กลุ่มภารกิจด้านนโยบายและวิชาการ
(๒๕๕๔) ๖๖.๗๕	๖๖.๖๑	๖๒.๙๓	๖๖.๒๕	๖๗.๒๒
(๒๕๕๕) ๗๑.๕๕	๕๘.๕๑	๕๖.๕๕	๖๑.๓๐	๖๒.๗๕

สำหรับค่าคะแนนความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานที่วัดเฉพาะภารกิจหลักของหน่วยงาน จำนวน ๑๑๐ องค์กร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ นั้น มีค่าคะแนนความโปร่งใสสูงสุดที่ ๘๖.๘๑ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน และมีค่าคะแนนความโปร่งใสต่ำสุดที่ ๒๗.๐๖ คะแนน โดยมีค่าเฉลี่ยความโปร่งใสทุกหน่วยงานที่ ๖๑.๑๐ ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยความโปร่งใสทุกหน่วยงานที่วัดได้ใน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยมีปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อค่าคะแนนเฉลี่ย คือการตัดดัชนีการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยราชการที่เคยนำมาวัดผลในปีก่อนหน้าออกไป

ทั้งนี้มีหน่วยงาน ๓ หน่วยที่มีค่าความโปร่งใสสูงสุดในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ คือ กรมอนามัย มีค่าคะแนนความโปร่งใสเฉพาะพันธกิจหลักที่ ๘๖.๘๑ คะแนน กองทัพเรือ ๘๔.๘๒ คะแนน และกรมทางหลวงชนบท ๘๔.๕๙ คะแนน

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบผลการวัดความโปร่งใสเป็นรายกลุ่ม เฉพาะหน่วยราชการที่เข้าร่วมโครงการวัดความโปร่งใสทั้งในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ พบว่า มีเพียงหน่วยราชการในกลุ่มภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้นที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยความโปร่งใสเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มขึ้นจาก ๖๖.๗๕ คะแนน เป็น ๗๑.๕๕ คะแนน ส่วนกลุ่มภารกิจอื่นมีค่าคะแนนเฉลี่ยลดลง โดยกลุ่มภารกิจด้านสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลดลงจาก จาก ๖๖.๖๑ คะแนน เหลือ ๕๘.๕๑ คะแนน กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ ลดลงจาก จาก ๖๖.๒๕ คะแนน เหลือ ๖๑.๓๐ คะแนน กลุ่มภารกิจด้านวิชาการ ลดลงจาก จาก ๖๗.๒๒ คะแนน เหลือ ๖๒.๗๕ คะแนน และกลุ่มภารกิจด้านความมั่นคงและกระบวนการยุติธรรม ลดลงจาก จาก ๖๒.๙๓ คะแนน เหลือ ๕๖.๕๕ คะแนน สำหรับค่าคะแนนเฉลี่ยรายดัชนีนั้น ประกอบด้วย (รายละเอียดตามตารางที่ )

ตารางที่ ๕ ค่าคะแนนเฉลี่ยรายดัชนี

ดัชนี	ค่าเฉลี่ย (%)
ดัชนีที่ ๑ ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง	๔๖.๔๔
ดัชนีที่ ๒ การเข้าถึงข้อมูลของประชาชนตามภารกิจหลักของหน่วยงาน	๖๘.๕๑
ดัชนีที่ ๓ การมีส่วนร่วมตามภารกิจหลักของหน่วยงาน	๗๒.๕๓
ดัชนีที่ ๔ คุณภาพและความเป็นธรรมในการให้บริการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน	๖๒.๗๓
ดัชนีที่ ๕ ความเชื่อมั่นในองค์กรของบุคลากรในหน่วยงาน	๗๐.๔๖
ดัชนีที่ ๖ ผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติราชการ	๘๗.๔๓
ดัชนีที่ ๗ การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	๔๖.๘๔

ทั้งนี้ผลการประเมินแสดงให้เห็นว่า ประเด็นเรื่องความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง และการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ยังเป็นเรื่องที่น่าห่วงและควรต้องเร่งดำเนินการปรับปรุงในการปฏิบัติงาน และการจัดเก็บหลักฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ในเรื่องดังกล่าว เพื่อจะช่วยให้ระดับค่าคะแนนความโปร่งใสของภาครัฐให้ดีขึ้น แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะมีค่าเฉลี่ยคะแนนในเรื่องผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติราชการอยู่ในระดับที่สูง แต่การเข้าถึงข้อมูลของประชาชนตามภารกิจหลักของหน่วยงาน การมีส่วนร่วมตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ความเชื่อมั่นในองค์กรของบุคลากรในหน่วยงาน และคุณภาพและความเป็นธรรมในการให้บริการตามภารกิจหลักของหน่วยงานภาครัฐ ยังสะท้อนผลคะแนนออกมาในระดับปานกลางที่ไม่สูงมากนัก

ในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐนั้น แม้หลายหน่วยงานจะมีการพัฒนาในด้านกลไกการจัดการเรื่องร้องเรียนการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ส่วนใหญ่ยังมีจุดอ่อนในเรื่ององค์ประกอบหรือกิจกรรมในการจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้าง และคุณลักษณะในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างรายการโครงการ ประจำปีงบประมาณ ทั้งที่ได้มีการประกาศบนเว็บไซต์หรือสื่ออื่นๆ

ในด้านการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลัก หน่วยงานของรัฐจัดให้มีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลตามภารกิจหลัก และมีข้อมูลจำเป็นที่มีคุณภาพประชาชนเข้าดูได้ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานในระดับที่ค่อนข้างดี แต่ยังใช้ระยะเวลาที่ใช้ในการเข้าถึงข้อมูลบนเว็บไซต์ของหน่วยงานค่อนข้างนานหรือยุ่งยาก ซับซ้อน รวมทั้งหลายหน่วยงานยังไม่มีผลการประเมินการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาคประชาชนที่ดีพอ ขณะที่ระดับการมี

ส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ภาพรวมๆ อยู่ในระดับดีขึ้นกว่าปีก่อนหน้า

ในด้านคุณภาพและความเป็นธรรมในการให้บริการตามภารกิจหลักของหน่วยงานนั้น ส่วนใหญ่หน่วยงานของรัฐมีความเสมอภาคในการบริการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน มีการประกาศเผยแพร่ขั้นตอนกระบวนการสำหรับการแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียนการดำเนินงานของหน่วยงาน อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างดี ซึ่งน่าจะมีส่วนช่วยทำให้ระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการสูงตามไปด้วย อย่างไรก็ตามในการสังเกตการณ์ โดยการตรวจเยี่ยมหน่วยงานที่มีหน่วยให้บริการประชาชนโดยตรงราวครึ่งหนึ่งยังต้องปรับปรุงการดำเนินงานในส่วนนี้ให้ดีขึ้น

ในขณะที่ หน่วยงานเกือบทั้งหมดจะมีระดับความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการภารกิจ/หลักค่อนข้างดีมาก แต่ก็มีประเด็นเกี่ยวกับระดับความเชื่อมั่นในองค์กรของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ แม้มีค่าคะแนนค่อนข้างสูง แต่ในรายละเอียดยังสะท้อนให้เห็นถึงจุดอ่อนเรื่องความไม่เชื่อมั่นของบุคลากรโดยเฉพาะระบบคุณธรรมในการพิจารณาความดีความชอบ รางวัล หรือการเลื่อนขั้นตำแหน่ง รวมทั้งยังมีจุดอ่อนในด้านการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ควรเร่งดำเนินการปรับปรุงแก้ไข โดยเฉพาะการขาดระบบป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ และระดับความสำเร็จของการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ยังไม่สูงนัก ซึ่งหากสามารถดำเนินการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขจุดอ่อนต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นจะมีส่วนสนับสนุนทำให้ค่าคะแนนความโปร่งใสหน่วยงานของรัฐ และภาพลักษณ์ความโปร่งใสของประเทศดีขึ้น

ประการสำคัญ เรื่องเหล่านี้จะเป็นกลไก หรือเครื่องมือพื้นฐานในการส่งเสริมมาตรฐานทางด้านจริยธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก โดยมีพยานหลักฐานเชิงประจักษ์จากการทำงานเป็นปัจจัยในการควบคุม

ทั้งนี้การสรุป จุดเด่น จุดด้อย ประเด็นที่ควรปรับปรุง จากบทเรียนที่ได้รับจากผลการประเมินค่าความโปร่งใสหน่วยงานของรัฐที่วัดเฉพาะตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔ โดยการประเมินจากหน่วยงานภาครัฐระดับกรมจำนวน ๔๕ หน่วยงาน ใน ๕ กลุ่มภารกิจ ซึ่งได้ค่าเฉลี่ยความโปร่งใสอยู่ที่ระดับ ๖๖.๑๐ ทำให้ทราบว่า หน่วยงานภาครัฐมีหลักฐานที่แสดงได้ถึงความโปร่งใสในการจัดทำยุทธศาสตร์การดำเนินงานของภารกิจหลัก ทั้งที่มาของยุทธศาสตร์ และ ความเหมาะสมชัดเจนของโครงการหรือกิจกรรมที่ตรงตามภารกิจของหน่วยงาน ขณะเดียวกันหน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญเป็นอันมากในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานโดยเฉพาะจากผู้เชี่ยวชาญและหน่วยงานภายนอกองค์กร แต่ก็ยังคงบทบาทการติดตามประเมินผล

ของหน่วยงานภายในองค์กรในระดับที่ค่อนข้างสูง โดยมุ่งเป้าหมายในการยกระดับความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการของหน่วยงาน ส่วนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แม้ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกรณีที่เป็นเรื่องเฉพาะจะไม่สูงนัก แต่หน่วยงานภาครัฐได้แสดงพยายามในการตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียนการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยมีอัตราส่วนจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการสิ้นสุดต่อจำนวนเรื่องร้องเรียนที่เข้ามาทั้งหมดในระดับที่สูงมาก

ในการประเมินค่าความโปร่งใสหน่วยงานของรัฐที่วัดเฉพาะตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕ แม้ค่าเฉลี่ยความโปร่งใสทุกหน่วยงานจะอยู่ที่ ๖๑.๑๐ ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยความโปร่งใสทุกหน่วยงานที่ ๖๖.๑๐ ซึ่งวัดได้ใน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่ก็มีสัญญาณที่ดีจากการที่หน่วยราชการในระดับกรมถึง ๑๑๐ องค์กร แสดงเจตจำนงอันแน่วแน่เข้าร่วมประเมินความโปร่งใส หน่วยราชการส่วนใหญ่ที่เพิ่งเข้าร่วมประเมินความโปร่งใสเป็นปีแรกและมีค่าคะแนนความโปร่งใสไม่สูงนัก มีสาเหตุประการสำคัญข้อหนึ่งคือ ยังขาดความเข้าใจในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานเชิงประจักษ์เพื่อใช้ประเมินความโปร่งใส ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดหมวดหมู่การจำแนกเรื่อง การจัดเก็บบันทึก ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งหากได้รับการแนะนำอย่างถูกต้องจะมีส่วนช่วยส่งเสริมการยกระดับค่าคะแนนความโปร่งใสของหน่วยราชการให้ดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ยังควรเร่งดำเนินการปรับปรุงแก้ไข คือ การแสดงความโปร่งใสในระดับของการนำยุทธศาสตร์ ผ่านแผนงานและโครงการหลักต่างๆ ไปปฏิบัติ เพราะแม้หน่วยงานภาครัฐได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามเน้นคุณภาพและความเป็นธรรมในการบริการ เช่น การให้ความเสมอภาคในการบริการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน หรือการประกาศเผยแพร่ขั้นตอนกระบวนการแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียนการดำเนินงานของหน่วยงาน การจัดช่องทางเข้าถึงข้อมูล และแสดงคุณลักษณะของข้อมูลที่ประชาชนเข้าถึงได้ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานไว้ แต่เรื่องหลักคือ **ความโปร่งใสในด้านการจัดซื้อจัดจ้าง** ของหน่วยงานภาครัฐที่ยังไม่ค่อยชัดเจนทั้งในด้านคุณลักษณะ องค์ประกอบหรือกิจกรรมในการจัดทำแผนการจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้าง และคุณลักษณะในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ยังเป็นปัจจัยอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการพัฒนา โดยประเด็นที่ถือเป็นจุดอ่อนที่สุด คือ หน่วยงานภาครัฐมักขาดการนำผลการประเมินหรือข้อเสนอแนะมาปรับปรุงการดำเนินงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นรูปธรรม รวมทั้งระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงานภาครัฐก็ยังไม่สูงมากนัก สิ่งเหล่านี้ไม่เพียงเป็นจุดที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ความโปร่งใส แต่ยังได้สะท้อนผ่านความเชื่อมั่นในองค์กรของบุคลากรในหน่วยงาน โดยมีระดับความโปร่งใสและธรรมาภิบาลของหน่วยงานทั้งในการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักและในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงานที่ไม่สูงนัก จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาเร่งปรับปรุงยกระดับความโปร่งใสโดยเร็ว เพื่อพัฒนา

หน่วยงานของรัฐให้ก้าวไปสู่การเป็นองค์กรคุณธรรม ที่มุ่งรักษาประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ ประชาชน และ  
สังคมไทยส่วนรวม โดยปราศจากปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมในการปฏิบัติ  
หน้าที่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ.

\*\*\*\*\*

## เอกสารอ่านประกอบ

คู่มือดัชนีวัดความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ ประจำปี พ.ศ.๒๕๕๔, คณะอนุกรรมการจัดทำดัชนีวัดความโปร่งใส  
หน่วยงานภาครัฐ, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, กรุงเทพฯ, ๒๕๕๔.

ณัฐวัฒน์ อริย์ธัชโกคิน, สรุปรายงานผลการประเมินดัชนีวัดความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ ประจำปี  
พ.ศ.๒๕๕๕, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, กรุงเทพฯ, ๒๕๕๖.

ณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์ และคณะ, “การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรภาครัฐที่มุ่งเน้น  
การดำเนินการในเชิงธุรกิจ”, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ,  
กรุงเทพฯ, ๒๕๕๓.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, “องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการไทย”, สำนักงาน  
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, กรุงเทพฯ, ๒๕๓๙.

มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์ และคณะ, “การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความเสี่ยงต่อการทุจริตในองค์กร  
สาธารณะนอกระบบราชการ”, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ,  
กรุงเทพฯ, ๒๕๕๔.

\*\*\*\*\*