



รายงาน

**เรื่อง แนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน  
อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล  
: บทเรียนจาก CPI**

ของคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา

เอกสารวิชาการฉบับที่ ๖๘



สำนักกรรมการ ๒๓  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



รายงาน

เรื่อง

แนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน  
อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล : บทเรียนจาก CPI

ของ

คณะกรรมการกิจการองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ  
วุฒิสภา

สำนักกรรมการ ๒  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เอกสารวิชาการฉบับที่ ๖๘

(สำเนา)



## บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๙๔ - ๕

ที่ สว ๐๐๑๐.๑๐/ร ๔๕

วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๒๑) ประกอบข้อ ๙๘ ซึ่งคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา เป็นคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการบริหารจัดการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- |                                   |                                |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| (๑) นายกล้าณรงค์ จันทิก           | ประธานคณะกรรมการ               |
| (๒) นายกิตติ วัฒนินท์             | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| (๓) พลเอก พิสิทธิ์ สิทธิสาร       | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง   |
| (๔) นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์    | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม   |
| (๕) นายยุทธนา ทัพเจริญ            | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่   |
| (๖) นายสัญญาชัย จุลมนต์           | เลขาธิการคณะกรรมการ            |
| (๗) นายกษิตศ อาชวคุณ              | โฆษกคณะกรรมการ                 |
| (๘) พลเอก อีรเดช มีเพียร          | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ            |
| (๙) พลเอก นพดล อินทปัญญา          | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ            |
| (๑๐) นายประมนต์ สุธีวงศ์          | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ            |
| (๑๑) นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ       | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ            |
| (๑๒) พลเอก จิรพงศ์ วรรณรัตน์      |                                |
| (๑๓) พันตำรวจเอก จรุงวิทย์ ภุมมา  |                                |
| (๑๔) นายเฉลา พวงมาลัย             |                                |
| (๑๕) พลเอก เทพพงศ์ ทิพยจันทร์     |                                |
| (๑๖) พลเรือเอก พะจุนธุ์ ตามประทีป |                                |
| (๑๗) พลเรือเอก สมประสงค์ นิลสมัย  |                                |
| (๑๘) นายอนุศิษฐ์ คุณากร           |                                |

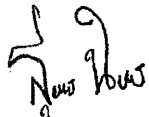
บัดนี้ คณะกรรมการ...

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงขอรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง แนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล : บทเรียนจาก CPI (เอกสารวิชาการ ฉบับที่ ๒๘) ต่อวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๘ และข้อ ๙๙

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบและนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป

(ลงชื่อ)            กล้านรงค์ จันทิก  
                          (นายก้านรงค์ จันทิก)  
                          ประธานคณะกรรมการ  
                          กิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ  
                          วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวสุวพร นิลทัฬห)  
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ  
กิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ



(นางธัญญา ศรีสุพรรณ)  
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ  
กิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ ๓  
สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
โทร. ๐ ๒๘๓๑ - ๙๑๙๔  
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ - ๙๑๙๕

ธัญญา พิมพ์  
สุวพร ทาน

รายนามคณะกรรมการกิจการองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ  
วุฒิสภา



นายก้านรงค์ จันทิก  
ประธานคณะกรรมการ



นายกิตติ วะสีนันท  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง



พลเอก พิสิทธิ์ สิทธิสาร  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง



นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม



นายยุทธนา ทัพเจริญ  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่



นายชิตติศ อาชวคุณ  
โฆษกคณะกรรมการ



นายสัตย์ชัย จุฬมนต์  
เลขานุการคณะกรรมการ



พลเอก อีรเดช มีเพียร  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการธิการ



พลเอก นพดล อินทปัญญา  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการธิการ



นายประมนต์ สุธีวงศ์  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการธิการ



นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการธิการ



พลเอก จีรพงศ์ วรรณรัตน์  
กรรมการธิการ



นายเฉลา พวงมาลัย  
กรรมการธิการ



พลเอก เทพพงศ์ ทิพยจันทร์  
กรรมการธิการ



พลเรือเอก พะจุนด์์ ตามประทีป  
กรรมการธิการ



พลเรือเอก สมประสงค์ นิลสมัย  
กรรมการ



พันตำรวจเอก จรุงวิทย์ ภูมมา  
กรรมการ



นายอนุสิษฐ คุณากร  
กรรมการ



นางสาวสุวพร นิลทัพ  
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ



นางธัญญา ศรีสุพรรณ  
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต  
(Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย



พลเอก พิสิทธิ์ สิทธิสาร  
ประธานคณะกรรมการ



นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



นายภักดี โปธิศิริ  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



นางประภาศรี บุญวิเศษ  
รองประธานคณะกรรมการ



ว่าที่ร้อยเอก ปิยะพันธ์ ทยานิติ  
คณะกรรมการ



พันเอก วรชัย ศรีฤทธิ์ชิงชัย  
คณะกรรมการ

(๖)



นายอุทิศ บัวศรี  
คณะทำงาน



นางธัญญา ศรีสุพรรณ  
เลขานุการคณะทำงาน



นางสาวสรญา โสภาเจริญวงศ์  
เลขานุการคณะทำงาน



นางสาวจันทน์ ดีล้อม  
ผู้ช่วยเลขานุการคณะทำงาน

**รายงานการพิจารณาศึกษา**  
**เรื่อง แนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน**  
**อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล : บทเรียนจาก CPI**  
**ของคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ**  
**วุฒิสภา**

---

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ได้พิจารณาและมีมติตั้งคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๒๑) โดยมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกระทํากิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการบริหารจัดการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บท ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

บัดนี้ คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่อง แนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล : บทเรียนจาก CPI เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาดังกล่าวต่อวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๘ และข้อ ๘๙ ดังนี้

**๑. การดำเนินงาน**

**๑.๑ คณะกรรมการได้มีการเลือกตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้**

- |                                  |                                       |
|----------------------------------|---------------------------------------|
| ๑.๑.๑ นายกล้าณรงค์ จันทิก        | เป็นประธานคณะกรรมการ                  |
| ๑.๑.๒ นายกิตติ วะสีนนท์          | เป็นรองประธานคณะกรรมการ<br>คนที่หนึ่ง |
| ๑.๑.๓ พลเอก พิสิทธิ์ สิทธิสาร    | เป็นรองประธานคณะกรรมการ<br>คนที่สอง   |
| ๑.๑.๔ นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ | เป็นรองประธานคณะกรรมการ<br>คนที่สาม   |
| ๑.๑.๕ นายยุทธนา ทัพเจริญ         | เป็นรองประธานคณะกรรมการ<br>คนที่สี่   |
| ๑.๑.๖ นายกษิตศ อ้าวคุณ           | เป็นโฆษกคณะกรรมการ                    |
| ๑.๑.๗ นายสัญญาชัย จุลมนต์        | เป็นเลขานุการคณะกรรมการ               |
| ๑.๑.๘ พลเอก ธีรเดช มีเพียร       | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ               |
| ๑.๑.๙ พลเอก นพดล อินทปัญญา       | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ               |

- |        |                               |                         |
|--------|-------------------------------|-------------------------|
| ๑.๑.๑๐ | นายประมนต์ สุธีวงศ์           | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑.๑.๑๑ | นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ        | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑.๑.๑๒ | พลเอก จีรพงศ์ วรรณรัตน์       |                         |
| ๑.๑.๑๓ | พันตำรวจเอก จรุงวิทย์ ภุมมา   |                         |
| ๑.๑.๑๔ | นายเฉลา พวงมาลัย              |                         |
| ๑.๑.๑๕ | พลเอก เทพพงศ์ ทิพยจันทร์      |                         |
| ๑.๑.๑๖ | พลเรือเอก พระจุนด์ร ตามประทีป |                         |
| ๑.๑.๑๗ | พลเรือเอก สมประสงค์ นิลสมัย   |                         |
| ๑.๑.๑๘ | นายอนุศิษฐ์ คุณากร            |                         |

**๑.๒ การแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของ  
กรรมการ**

- ๑.๒.๑ ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการ ประกอบด้วย
- (๑) นางจิรพร มีหลิวสวัสดิ์
  - (๒) นายชาญวิทย์ ไกรฤกษ์
  - (๓) ศาสตราจารย์กิตติคุณไชยวัฒน์ คำชู
  - (๔) พลเรือโท เทพรังสรรค์ ศิลปบรรเลง
  - (๕) พลตำรวจโท ณพัฒน์ ศรีหิรัญ
  - (๖) รองศาสตราจารย์ณัฐพงศ์ โปษกะบุตร
  - (๗) พันเอกหญิง นัยนา วงศ์สายตา
  - (๘) นางสาวนุชนาต เชี่ยวชาญ
  - (๙) นายนิพนธ์ นราพิทักษ์กุล
  - (๑๐) นายประมาณ ณ พัทลุง
  - (๑๑) นางประภาศรี บุญวิเศษ
  - (๑๒) หม่อมหลวงประสพชัย สายสนั่น
  - (๑๓) นายปรีชา เลิศกมลมาศ
  - (๑๔) ศาสตราจารย์ภักดี โพธิศิริ
  - (๑๕) นายมนตรี ทรงประไพ
  - (๑๖) นางสาวรุ่งรัตนา เจริญจิตต์
  - (๑๗) พันเอก วรชัย ศรีฤทธิ์ชิงชัย
  - (๑๘) นางสาววไลกร หังสนันส
  - (๑๙) ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์



## ๒. วิธีพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการได้เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการจัดประชุมหรือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง  
ดังนี้

### ๒.๑ การประชุม

๒.๑.๑ การประชุมของคณะกรรมการศึกษาแนวทางการยกระดับคะแนนดัชนี  
การรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย จำนวน ๑๑ ครั้ง  
ดังนี้

- (๑) ครั้งที่ ๑/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕
- (๒) ครั้งที่ ๒/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๕
- (๓) ครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๕
- (๔) ครั้งที่ ๔/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๕
- (๕) ครั้งที่ ๕/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๕
- (๖) ครั้งที่ ๖/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๕
- (๗) ครั้งที่ ๗/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕
- (๘) ครั้งที่ ๘/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๕
- (๙) ครั้งที่ ๙/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๕
- (๑๐) ครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๕
- (๑๑) ครั้งที่ ๑๑/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๕

๒.๑.๒ การประชุมของคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ  
เพื่อพิจารณาความคืบหน้าและผลการพิจารณาศึกษา จำนวน ๑๒ ครั้ง ดังนี้

- (๑) ครั้งที่ ๖/๒๕๖๕ วันพฤหัสบดีที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕
- (๒) ครั้งที่ ๗/๒๕๖๕ วันพฤหัสบดีที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๕
- (๓) ครั้งที่ ๘/๒๕๖๕ วันพฤหัสบดีที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๕
- (๔) ครั้งที่ ๙/๒๕๖๕ วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๕
- (๕) ครั้งที่ ๑๑/๒๕๖๕ วันพฤหัสบดีที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๕
- (๖) ครั้งที่ ๑๔/๒๕๖๕ วันศุกร์ที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๖๕
- (๗) ครั้งที่ ๑๕/๒๕๖๕ วันพฤหัสบดีที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๕
- (๘) ครั้งที่ ๑๖/๒๕๖๕ วันพฤหัสบดีที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๕
- (๙) ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๕ วันพฤหัสบดีที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๕
- (๑๐) ครั้งที่ ๑๘/๒๕๖๕ วันพฤหัสบดีที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๕
- (๑๑) ครั้งที่ ๒๑/๒๕๖๕ วันพฤหัสบดีที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๕
- (๑๒) ครั้งที่ ๒๔/๒๕๖๕ วันพฤหัสบดีที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๕

## ๒.๒ การเชิญผู้มาชี้แจง

การเชิญผู้มาชี้แจงของคณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย

### ๒.๒.๑ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| (๑) นายสุทธินันท์ สาริमान  | ผู้ช่วยเลขาธิการ<br>คณะกรรมการ ป.ป.ช.   |
| (๒) นายเอกวิทย์ อีรวีโรจน์ | เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริต<br>ชำนาญการ |
| (๓) นายยุทธนา จารุ่งฤทธิ์  | เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริต<br>ชำนาญการ |

### ๒.๒.๒ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

- |                               |                                       |
|-------------------------------|---------------------------------------|
| (๑) นายพุดพิงษ์ เลิศสถิตย์    | รองเลขาธิการ<br>คณะกรรมการ ป.ป.ท.     |
| (๒) นายเอกชัย เกษมสุขสวัสดิ์  | ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์<br>และแผนงาน |
| (๓) นางสาวปัทมา ประสิทธิ์วงษ์ | นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการ              |
| (๔) นายกิตติคุณ ไตรรักษา      | นักวิเคราะห์นโยบาย<br>และแผนชำนาญการ  |

### ๒.๒.๓ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- |                        |   |
|------------------------|---|
| - นางสาวอาทิสุดา ณ นคร | นักวิเคราะห์นโยบายและแผน<br>ชำนาญการพิเศษ |
|------------------------|---|

### ๒.๒.๔ ผู้ทรงคุณวุฒิ

- |                                |  |
|--------------------------------|--|
| (๑) พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ | กรรมการปฏิรูปประเทศ<br>ด้านการป้องกันและปราบปราม<br>การทุจริตและประพฤติมิชอบ                       |
| (๒) นายประยงค์ ปรียาจิตต์      | กรรมการอำนวยการต่อต้าน<br>การทุจริตแห่งชาติ<br>และประธานอนุกรรมการป้องกัน<br>การทุจริตประพฤติมิชอบ |
| (๓) นายมานะ นิมิตรมงคล         | เลขาธิการองค์กรต่อต้าน<br>คอร์รัปชัน (ประเทศไทย)   |

### ๒.๓ การสัมภาษณ์

การสัมภาษณ์รองศาสตราจารย์จรี วิจิตรวาทการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ในฐานะเลขาธิการมูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (ระบบ Zoom Meeting) เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๕

### ๓. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการฯ พบว่า ตามที่แผนปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบได้กำหนดให้คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทยเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศไปสู่ค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ จากการติดตามความคืบหน้า และผลการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่า ที่ผ่านมามาประเทศไทยได้ดำเนินการในหลายเรื่องทั้งการกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบ และความพยายามในการปรับปรุงกฎหมายในทันสมัยแต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จทั้งการดำเนินการของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การสร้างความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมรับผิดชอบของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้การดำเนินการไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งยังพบว่าดัชนีการรับรู้การทุจริตเป็นการประเมินจากภายนอกที่ยังมีข้อจำกัด และเงื่อนไขบางประการที่ยังไม่สามารถสะท้อนสภาพของสังคมไทยได้อย่างชัดเจน

ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงได้มุ่งเน้นการพิจารณาศึกษาเพื่อหาแนวทางในการปรับวิธีการขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่เป้าหมายที่กำหนดได้อย่างต่อเนื่องยั่งยืน โดยศึกษาเครื่องมือ ดัชนีชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ที่จะมาช่วยกำกับดำเนินการหน่วยงาน โดยมุ่งเน้นไปที่การบริหารจัดการองค์กรของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหลัก และการบูรณาการในการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอ.ตช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เป็นต้น โดยศึกษาเทียบเคียงการดำเนินการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศในประชาคมอาเซียน ที่มีปรากฏการณ์สำคัญ ได้แก่ สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

### ๔. ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ

เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาคาระดับของประเทศไทย คณะกรรมการฯ มีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะปรากฏรายละเอียดในบทที่ ๕ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

#### ๔.๑ การเร่งรัดการดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนค่าคะแนน CPI ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

คณะรัฐมนตรี ควรเร่งรัดการดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนค่าคะแนน CPI ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม คือ (๑) การดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ IT (๒) การเร่งรัดกฎหมาย

เพื่อการปฏิรูปประเทศ (๓) การกำหนดแผนงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว (๔) เป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการ

#### ๔.๒ ความร่วมมือขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาล ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย และค่าคะแนน CPI ที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานอย่างต่อเนื่อง (กลุ่มตัวชี้วัดของแหล่งข้อมูล Varieties of Democracy Institute (V-DEM)) จึงควรมีการเร่งรัดดำเนินการจากคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาล ในเรื่อง (๑) การให้ความสำคัญกับการประเมิน CPI และ (๒) การให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการให้และการรับสินบน

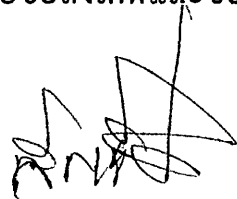
#### ๔.๓ การประชาสัมพันธ์

การประชาสัมพันธ์มีความสำคัญต่อการสื่อสารทั้งเรื่องที่ดีเพื่อเชิดชู ส่งเสริมสำหรับเรื่องไม่ดีก็นำเสนอเพื่อนำไปสู่การแก้ไขได้ โดยควรมีการสื่อสารประชาสัมพันธ์ที่เป็นภาษาต่างประเทศให้มากขึ้น ทั้งยังควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองไทยให้เป็นการเมืองที่สร้างสรรค์ นำเสนอข้อมูลข่าวสารในทุกด้านทุกมิติ โดยสร้างพลังของข่าวให้เป็นไปในทิศทางที่สร้างสรรค์ มีเอกภาพเพื่อให้สังคมเกิดความตระหนักรู้ รวมถึงสร้างเครือข่ายความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชนในการสื่อสารผ่านทุกช่องทาง ซึ่งควรได้รับการสนับสนุนจากกรมประชาสัมพันธ์ กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ และทุกภาคส่วน

#### ๔.๔ สร้างเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

โดยที่ปัจจุบันภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวขึ้นในการดำเนินการเพื่อการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งควรได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐต่อไป

๕. คณะกรรมการจึงขอเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการเรื่อง แนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล : บทเรียนจาก CPI (เอกสารวิชาการฉบับที่ ๖๘) พร้อมด้วยข้อสังเกตและข้อเสนอแนะมาพร้อมนี้เพื่อประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนสืบไป



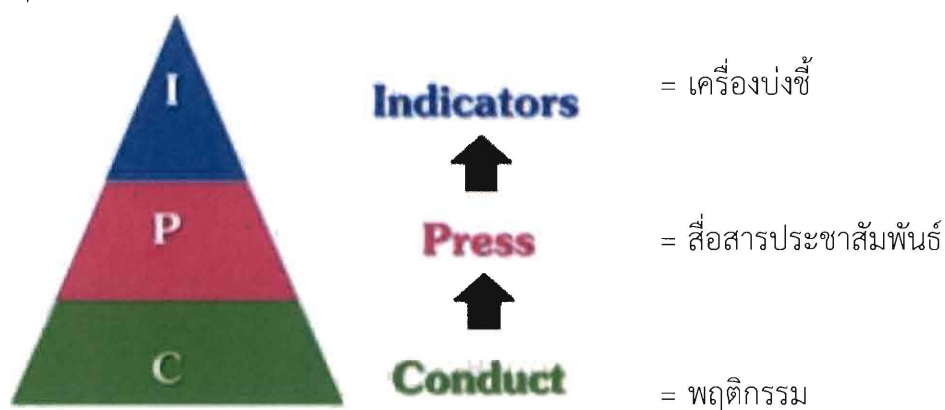
(นายสัญญาชัย จุลมนต์)

เลขานุการคณะกรรมการ  
กิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ  
วุฒิสภา

## บทสรุปผู้บริหาร

ตามหน้าที่และอำนาจในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดแผนการปฏิรูปประเทศ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ คณะกรรมการจึงได้พิจารณาศึกษาเรื่อง “แนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล : บทเรียนจาก CPI” เพื่อหาแนวทางในการปรับวิธีการขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่เป้าหมายที่กำหนดได้อย่างต่อเนื่องยั่งยืน ด้วยการศึกษาค้นคว้า ดัชนีชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ที่จะมาช่วยกำกับการดำเนินการหน่วยงาน โดยมุ่งเน้นไปที่การบริหารจัดการองค์กรของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหลัก และการบูรณาการในการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คอตช. สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นต้น โดยศึกษาเทียบเคียงการดำเนินการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศในประชาคมอาเซียนที่มีปรากฏการณ์สำคัญ คือ มีผลคะแนน CPI แบบก้าวกระโดด ได้แก่ สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

ในการนี้ แนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อย่างเป็นระบบ และมีความต่อเนื่อง ยั่งยืน เพื่อยกระดับการพัฒนาของประเทศไทยสามารถประยุกต์ใช้โครงสร้างเดียวกับโจทย์ CPI ดังภาพแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วย CPI นี้



ภาพที่ ๕.๑ แนวทางการแก้ไขปัญหาด้วย CPI

โดยจากภาพ  $C+P+I=CPI$  ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการมีข้อสังเกต ดังนี้

“C” จากคำว่า “Conduct” ได้แก่ การแก้ไข/ปรับปรุงจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของการดำเนินการด้วยความยั่งยืน ต้องสร้างวัฒนธรรม ค่านิยมสุจริต มีทัศนคติและพฤติกรรมในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบให้เกิดในสังคม โดยมุ่งเน้น “ธรรมาภิบาล” และมีการติดตามวัดผลความเปลี่ยนแปลง อีกทั้งยังต้องใช้ทุกกลไกในสังคมในการกระตุ้นให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการต่อต้านการทุจริต

“P” จากคำว่า “Press” ได้แก่ การยกระดับจาก “ผลการทำงาน” แบบที่สาธารณะไม่สนใจ ไม่ได้ประโยชน์ ไม่เข้าใจ เป็น “ผลการดำเนินการ” ว่า ประเทศเดินหน้าหรือไม่ อย่างไร

และต้องยกระดับให้สะท้อนแต่ละแผน ไม่ว่าจะเป็นแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ โดยต้องปรับปรุงแผนงานให้มีความชัดเจน ในรูปแบบแผนรวมเรื่อง “การทุจริต” ของชาติที่มีลักษณะเป็นแผนงานเดียว (single plan)

“1” จากคำว่า “Indicators” ได้แก่ การใช้ประโยชน์จากคะแนน CPI โดยต้องพัฒนาและใช้ตัวบ่งชี้อื่น ๆ เพื่อกำกับการขับเคลื่อนสังคมให้ไม่ชนกับการทุจริตให้เพิ่มความเข้มข้นที่มากขึ้นได้นั้นต้องใช้เครื่องมือมาเป็นตัวช่วยในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางสังคม และผลักดันกลไกตามรัฐธรรมนูญและการดำเนินการต่าง ๆ ของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ จากแนวทางการแก้ไขปัญหาการยกระดับของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการมีข้อเสนอแนะ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

#### ๑. การเร่งรัดการดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนค่าคะแนน CPI ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

**คณะรัฐมนตรี** ควรเร่งรัดการดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนค่าคะแนน CPI ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม คือ (๑) การดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ IT (๒) การเร่งรัดกฎหมายเพื่อการปฏิรูปประเทศ (๓) การกำหนดแผนงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว (๔) เป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการ

#### ๒. ความร่วมมือขององค์กรผู้ใช้อานาจอธิปไตย

**คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาล** ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย และค่าคะแนน CPI ที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานอย่างต่อเนื่อง (กลุ่มตัวชี้วัดของแหล่งข้อมูล Varieties of Democracy Institute (V-DEM)) จึงควรมีการเร่งรัดดำเนินการจากคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาล ในเรื่อง (๑) การให้ความสำคัญกับการประเมิน CPI และ (๒) การให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและการรับสินบน

#### ๓. การประชาสัมพันธ์

**การประชาสัมพันธ์** มีความสำคัญต่อการสื่อสารทั้งเรื่องที่ดีเพื่อเชิดชู ส่งเสริม สำหรับเรื่องไม่ดีก็นำเสนอเพื่อนำไปสู่การแก้ไขได้ โดยควรมีการสื่อสารประชาสัมพันธ์ที่เป็นภาษาต่างประเทศให้มากขึ้น ทั้งยังควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองไทยให้เป็นการเมืองที่สร้างสรรค์ นำเสนอข้อมูลข่าวสารในทุกด้านทุกมิติ โดยสร้างพลังของข่าวให้เป็นไปในทิศทางที่สร้างสรรค์ มีเอกภาพเพื่อให้สังคมเกิดความตระหนักรู้ รวมถึงสร้างเครือข่ายความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชนในการสื่อสารผ่านทุกช่องทาง ซึ่งควรได้รับการสนับสนุนจากกรมประชาสัมพันธ์ กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ และทุกภาคส่วน

#### ๔. สร้างเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

โดยที่ปัจจุบันภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวขึ้นในการดำเนินการเพื่อการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งควรได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐต่อไป

## สารบัญ

	หน้า
รายนามคณะกรรมการ.....	(๑)
รายนามคณะทำงาน.....	(๕)
รายงานการพิจารณาศึกษา.....	- ๑ -
บทสรุปผู้บริหาร.....	ก
สารบัญ.....	ค
สารบัญภาพ.....	ง
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b> .....	<b>๑</b>
๑.๑ ความเป็นมาของการพิจารณาศึกษา.....	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	๒
๑.๓ ขอบเขตการพิจารณาศึกษา.....	๒
๑.๔ บทนิยามศัพท์.....	๓
๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๓
<b>บทที่ ๒ หลักวิชาการ แนวคิด กฎหมาย และข้อมูลเบื้องต้นที่ใช้ในการดำเนินการ</b> .....	<b>๕</b>
๒.๑ กฎหมายกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน.....	๕
๒.๒ โครงสร้างหน่วยงานรัฐในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย.....	๑๑
๒.๓ ดัชนีการรับรู้การทุจริตคอร์รัปชัน.....	๒๑
๒.๔ การขับเคลื่อนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยในประชาคมอาเซียน ที่มีปรากฏการณ์สำคัญ.....	๓๘
<b>บทที่ ๓ ผลการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง</b> .....	<b>๔๓</b>
๓.๑ ความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	๔๓
๓.๒ ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ.....	๕๐
๓.๓ ความคิดเห็นของคณะกรรมการ.....	๖๓
<b>บทที่ ๔ ผลการวิเคราะห์ข้อมูล</b> .....	<b>๗๓</b>
๔.๑ การวิเคราะห์การรับรู้การทุจริต.....	๗๓
๔.๒ การวิเคราะห์การปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	๗๕
๔.๓ การวิเคราะห์การบริหารงานเพื่อการขับเคลื่อนคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต.....	๘๐
<b>บทที่ ๕ บทสรุป และข้อเสนอแนะ</b> .....	<b>๘๕</b>
๕.๑ บทสรุป.....	๘๕
๕.๒ ข้อเสนอแนะ.....	๘๗
<b>บรรณานุกรม</b> .....	<b>๙๕</b>

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
๒.๑	๑๑
๒.๒	๑๒
๒.๓	๒๑
๒.๔	๒๔
๒.๕	๒๕
๒.๖	๒๖
๒.๗	๒๗
๓.๑	๖๔
๓.๒	๖๕
๓.๓	๖๖
๓.๔	๖๗
๓.๕	๖๗
๓.๖	๖๘
๓.๗	๖๙
๓.๘	๖๙
๓.๙	๗๐
๓.๑๐	๗๐
๕.๑	๘๗

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ๑.๑ ความเป็นมาของการพิจารณาศึกษา

โดยที่คณะกรรมการกิจการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้รับการแบ่งมอบความรับผิดชอบในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดแผนปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๒๑) ได้กำหนดให้คณะกรรมการกิจการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการบริหารจัดการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการขับเคลื่อนแผนปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในกิจกรรมปฏิรูปที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ (Big Rock) จำนวน ๒ Big Rock รวมถึงแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มอบหมายให้เป็นหน่วยงานเจ้าภาพขับเคลื่อนแผนแม่บทดังกล่าว ตามมติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ ตลอดจนสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นเจ้าภาพหลักตามแผนงานบูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ เริ่มต้นตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ต่อเนื่องมาจนถึงการจัดทำงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕

ทั้งนี้ แผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ มีเป้าหมายอันพึงประสงค์ คือ ประเทศไทยมีการทุจริตและประพฤติมิชอบลดลง และหน่วยงานภาครัฐมีวัฒนธรรมและพฤติกรรมซื่อสัตย์สุจริต ประกอบกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการทำงานของภาครัฐให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ มีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลและหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในทุกระดับ มีวัฒนธรรมแยกแยะประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของบุคลากรภาครัฐให้เกิดขึ้น และสร้างจิตสำนึกและค่านิยมให้ทุกภาคส่วนตื่นตัวละอายต่อการทุจริตประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ มีส่วนร่วมต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยมีเป้าหมายระดับประเด็น คือ ประเทศไทยปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งนี้ แผนแม่บทประเด็นดังกล่าว สนับสนุนการบรรลุผลสัมฤทธิ์การพัฒนาตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติให้สามารถบรรลุเป้าหมายภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ในการนี้ สถานการณ์บรรลุเป้าหมายของแผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายอันพึงประสงค์ที่ ๑ มีระดับ

ใกล้เคียงในการบรรลุเป้าหมาย เมื่อเทียบกับค่าเป้าหมายปี ๒๕๖๔ และปี ๒๕๖๕ คือ อยู่ในระดับต่ำกว่าค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ อีกทั้งเป้าหมายระดับประเด็นของแผนแม่บทกำหนดว่า ประเทศไทยปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ และค่าเป้าหมายที่ต้องบรรลุภายในปี ๒๕๖๕ คือ ดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย (Corruption Perceptions Index: CPI) คือ ประเทศไทยอยู่ในอันดับ ๑ ใน ๕๔ และ/หรือได้คะแนนไม่ต่ำกว่า ๕๐ คะแนน ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยมีคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตในปี ๒๕๖๒ และปี ๒๕๖๓ มีคะแนนคงที่ คือ ๓๖ คะแนน แต่ในปี ๒๕๖๔ ที่ผ่านมามีค่าคะแนนกลับลดลง คือ ๓๕ คะแนน โดยในการจัดอันดับปรับลดลงจากปี ๒๕๖๒ อยู่ในอันดับที่ ๑๐๑ ในปี ๒๕๖๓ เป็นอันดับที่ ๑๐๔ และปี ๒๕๖๔ อยู่ในลำดับที่ ๑๑๐ จากทั้งหมด ๑๘๐ ประเทศ และในกลุ่มประเทศอาเซียนไทยได้อันดับที่ ๖ ในปี ๒๕๖๒ เป็นอันดับที่ ๕ ในปี ๒๕๖๓ แต่ลดลงเป็นอันดับที่ ๖ ในปี ๒๕๖๔ ทำให้ข้อมูลสถานการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของปัญหาการทุจริตในประเทศที่ยังไม่ลดลง อันเป็นการส่งผลให้อาจไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้ได้

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดแผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ คณะกรรมการจึงได้ตั้งคณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย เพื่อพิจารณาศึกษาเรื่อง “แนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล : บทเรียนจาก CPI”

## ๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และหน่วยงานรัฐในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศในภาพรวมที่ผ่านมา

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาแนวทางการนำดัชนีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแก้ปัญหาคอร์รัปชันไปใช้ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

๑.๒.๓ เพื่อนำเสนอแนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๑.๒.๔ เพื่อติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดแผนปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทยสู่ค่าเป้าหมายของแผนดังกล่าว

## ๑.๓ ขอบเขตการพิจารณาศึกษา

ตามที่แผนปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติ

มิชอบได้กำหนดให้คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทยเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศไปสู่ค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ จากการติดตามความคืบหน้า และผลการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่า ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้ดำเนินการในหลายเรื่องทั้งการกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบ และความพยายามในการปรับปรุงกฎหมายในทันสมัยแต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จทั้งการดำเนินการของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การสร้างความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมรับผิดชอบของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้การดำเนินการไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งยังพบว่าดัชนีการรับรู้การทุจริตเป็นการประเมินจากภายนอกที่ยังมีข้อจำกัด และเงื่อนไขบางประการที่ยังไม่สามารถสะท้อนสภาพของสังคมไทยได้อย่างชัดเจน ดังนั้น คณะกรรมการจึงได้มุ่งเน้นการพิจารณาศึกษาเพื่อหาแนวทางในการปรับวิธีการขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่เป้าหมายที่กำหนดได้อย่างต่อเนื่องยั่งยืน โดยศึกษาเครื่องมือ ดัชนีชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ที่จะมาช่วยกำกับดำเนินการหน่วยงานโดยมุ่งเน้นไปที่**การบริหารจัดการองค์กรของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหลัก** และการบูรณาการในการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เป็นต้น โดยศึกษาเทียบเคียงการดำเนินการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศในประชาคมอาเซียนที่มีปรากฏการณ์สำคัญ ได้แก่ สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

#### ๑.๔ บทนิยามศัพท์

**“การต่อต้านการทุจริต”** คือ การกระทำโดยประการใด ๆ ภายใต้กรอบกฎหมาย เพื่อป้องกันยับยั้ง ปราบปราม มิให้เกิดการแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ

#### ๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๕.๑ ได้รับทราบผลการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศที่ผ่านมา

๑.๕.๒ ได้รับทราบแนวทางการนำดัชนีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแก้ปัญหาคอร์รัปชันไปใช้ในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน

๑.๕.๓ ได้รับทราบแนวทางการพัฒนาการอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๑.๕.๔ จัดทำรายงานผลการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดแผนปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทยสู่ค่าเป้าหมายของแผนดังกล่าว

## บทที่ ๒

### หลักวิชาการ แนวคิด กฎหมาย และข้อมูลเบื้องต้นที่ใช้ในการดำเนินการ

คณะกรรมการได้ศึกษาหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และนำหลักวิชาการ มาปรับใช้กับแนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งจะส่งผล ต่อการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย ตลอดจนศึกษาปรากฏการณ์และการดำเนินการที่สำคัญอันส่งผลกระทบต่อค่าคะแนน CPI ของประเทศไทยและประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนที่มีนัยสำคัญต่อการยกระดับคะแนน CPI ปรากฏผลเป็นดังนี้

#### ๒.๑ กฎหมายกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

จากอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ว่า “การปกครองของประเทศไทยได้ดำรง เจตนารมณ์ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขต่อเนื่องมาโดยตลอด แม้ได้มีการยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อจัดระเบียบการปกครองให้เหมาะสม หลายครั้ง แต่การปกครองก็มิได้มีเสถียรภาพหรือราบรื่นเรียบร้อยเพราะยังคงประสบปัญหาและ ข้อขัดแย้งต่าง ๆ บางครั้งเป็นวิกฤติทางรัฐธรรมนูญที่หาทางออกไม่ได้ เหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มี ผู้ไม่นำพาหรือไม่นับถือยำเกรงกฎเกณฑ์การปกครองบ้านเมืองทุจริตฉ้อฉลหรือบิดเบือนอำนาจ หรือ ขาดความตระหนักสำนึกรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชนจนทำให้การบังคับใช้กฎหมาย ไม่เป็นผล ซึ่งจำเป็นต้องป้องกันและแก้ไขด้วยการปฏิรูปการศึกษาและการบังคับใช้กฎหมาย และ เสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรมและจริยธรรม แต่เหตุอีกส่วนหนึ่งเกิดจากกฎเกณฑ์ การเมืองการปกครองที่ยังไม่เหมาะสมแก่สภาวะการณ์บ้านเมืองและกาลสมัย ให้ความสำคัญแก่รูปแบบ และวิธีการยิ่งกว่าหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่อาจนำกฎเกณฑ์ที่มีอยู่มาใช้แก่ พฤติกรรมของบุคคลและสถานการณ์ในยามวิกฤติที่มีรูปแบบและวิธีการแตกต่างไปจากเดิมให้ได้ผล” ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางกรอบหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่วนหนึ่งได้นำแนวคิด มาตรฐานสากลอย่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) มาบัญญัติไว้ ปรากฏผลเป็นดังนี้

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

ตามที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่าง ประเทศว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตฉบับแรกในระดับนานาชาติ โดยมีสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime: UNODC) ทำหน้าที่ เป็นหน่วยงานดูแลขับเคลื่อนการปฏิบัติตามอนุสัญญา โดยความในอนุสัญญา UNCAC หมวด ๒

มาตรการป้องกัน ข้อ ๕ นโยบายและแนวปฏิบัติเชิงป้องกันเพื่อต่อต้านการทุจริต<sup>๑</sup> ประกอบกับข้อ ๖ องค์การการต่อต้านการทุจริตเชิงป้องกัน<sup>๒</sup> ได้กำหนดให้ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคี (ภาคีลำดับที่ ๑๔๙ ของอนุสัญญา UNCAC มีผลบังคับใช้วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔) ต้องพยายามที่จะจัดให้มี และส่งเสริม แนวปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งมุ่งป้องกันการทุจริต ซึ่งต้องกำหนดในรูปแบบของเครื่องมือทางกฎหมาย โดยต้องประกันความมีอยู่ขององค์กรหนึ่งหรือหลายองค์กรตามความเหมาะสมในการ ป้องกันการทุจริต ทั้งนี้ องค์กรดังกล่าวต้องเพิ่มพูนและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต ความเป็นอิสระและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากอิทธิพลในทางมิชอบใด ๆ

### ๒.๑.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติเรื่องนโยบายและแนวปฏิบัติเชิงป้องกัน เพื่อต่อต้านการทุจริต และกำหนดองค์การการต่อต้านการทุจริตเชิงป้องกันไว้ในหมวด ๑๒ องค์การอิสระ ส่วนที่ ๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้เป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต และเป็นหน่วยงานหลัก (National Authority) ซึ่งรับผิดชอบเรื่องการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาได้ดำเนินการ

<sup>๑</sup> หมวด ๒ มาตรการป้องกัน ข้อ ๕ นโยบายและแนวปฏิบัติเชิงป้องกันเพื่อต่อต้านการทุจริต

๑. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพัฒนาและปฏิบัติตาม หรือคงไว้ซึ่งนโยบายการประสานงานในการต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคมและสะท้อนหลักการของหลักนิติธรรม การบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสมความซื่อสัตย์สุจริตความโปร่งใส และตรวจสอบได้ ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน

๒. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามที่จะจัดให้มี และส่งเสริมแนวปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งมุ่งป้องกันการทุจริต

๓. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามที่จะประเมินเครื่องมือทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องและมาตรการทางการบริหารปกครองเป็นระยะ เพื่อพิจารณาว่าเพียงพอแก่การป้องกันและต่อต้านการทุจริตหรือไม่

๔. รัฐภาคีต้องให้ความร่วมมือระหว่างกันและแก่องค์การระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมและพัฒนามาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวถึงในข้อนี้ ทั้งนี้ ตามที่เหมาะสมและโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน ความร่วมมือดังกล่าวอาจรวมถึงการมีส่วนร่วมในแผนการดำเนินงานและโครงการระหว่างประเทศซึ่งมุ่งป้องกันการทุจริต

<sup>๒</sup> ข้อ ๖ องค์การการต่อต้านการทุจริตเชิงป้องกัน

๑. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องประกันความมีอยู่ขององค์กรหนึ่งหรือหลายองค์กรตามความเหมาะสมในการป้องกันการทุจริต ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น

(ก) ปฏิบัติตามนโยบายที่กล่าวถึงในข้อ ๕ ของอนุสัญญานี้ และควบคุมดูแลและประสานการปฏิบัติตามนโยบายเหล่านั้นในกรณีที่เหมาะสม

(ข) เพิ่มพูนและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต

๒. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องอนุญาตให้องค์กรที่กล่าวถึงในวรรค ๑ ของข้อนี้มีอิสระตามความจำเป็น โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน เพื่อให้องค์กรดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากอิทธิพลในทางมิชอบใด ๆ โดยรัฐควรจัดหาทรัพยากรด้านวัตถุที่จำเป็นและพนักงานผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนควรจัดให้มีการฝึกอบรมตามที่พนักงานเช่นว่าอาจต้องการเพื่อใช้ปฏิบัติหน้าที่ของตน

๓. ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐแจ้งชื่อและที่อยู่ของหน่วยงานซึ่งอาจช่วยรัฐภาคีอื่น ๆ ในการพัฒนาและปฏิบัติตามมาตรการพิเศษสำหรับการป้องกันการทุจริตให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบ

ตามพันธกรณีอนุสัญญาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓<sup>๓</sup> และ มาตรา ๒๓๔<sup>๔</sup> ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรในการป้องกันการทุจริต และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม โดยให้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

### ๒.๑.๓ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติ หน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและ ประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติ

<sup>๓</sup> มาตรา ๖๓ รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติ มิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติ มิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>๔</sup> มาตรา ๒๓๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ใต้วงและมีความเห็นกรณีมีกรกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรง ตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๒) ใต้วงและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๓) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจ เงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบ และเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ใน กรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการ แทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง หรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับ หรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือใต้วงเบื้องต้น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตก็ได้

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๒<sup>๕</sup> ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด ซึ่งคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ ซึ่งล้วนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ) โดยต้องให้ความสำคัญกับมาตรการและกลไกที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

#### ๒.๑.๔ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

โดยที่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ รัฐบาลมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการในส่วนของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก สมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าว และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้บัญญัติไว้ ในมาตรา ๑๗<sup>๖</sup> โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีหน้าที่และอำนาจ

<sup>๕</sup> “มาตรา ๓๒ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(๒) จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด

(๓) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อราชการได้

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

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

<sup>๖</sup> “มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี

(๑/๑) กำกับดูแลสำนักงานในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในการเสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อ  
คณะรัฐมนตรี ในฐานะผู้ใช้อำนาจอธิปไตยที่เป็นฝ่ายบริหารเท่านั้น

### ๒.๑.๕ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ตามที่ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๒๖/๒๕๕๗ เรื่อง จัดตั้งศูนย์อำนวยการ  
ต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริต  
แห่งชาติ (ศอตช.) ภายในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ  
(สำนักงาน ป.ป.ท.) เพื่อมุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนร่วมกันบูรณาการแก้ไขปัญหาการทุจริตให้เกิดผลสัมฤทธิ์  
อย่างยั่งยืนโดยเร็ว และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ เห็นชอบในหลักการที่ให้  
ศอตช. เป็นกลไกในการตรวจสอบและกลั่นกรองรายงานผลการดำเนินการตรวจสอบของส่วนราชการ  
กรณีที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประกอบกับคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี  
ที่นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ที่กำหนดให้การแก้ไขปัญหาทุจริต  
และประพฤติมิชอบในวงราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำเป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วน  
โดยเร่งรัดการดำเนินมาตรการทางการเมืองควบคู่ไปกับมาตรการทางกฎหมายเมื่อพบผู้กระทำผิด  
อย่างเคร่งครัด นั้น

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของ ศอตช.  
เป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๖) และ (๙) แห่ง  
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี  
ที่ ๓๕๘/๒๕๖๒ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๒  
ดังต่อไปนี้

(๑) ให้จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า ศอตช. ภายใน  
สำนักงาน ป.ป.ท. ทำหน้าที่เป็นองค์กรอำนวยการในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ  
โดยมีคณะกรรมการอำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)  
เป็นประธาน และกรรมการที่มีเข้ามาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ อาทิ ปลัดกระทรวงมหาดไทย  
ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เลขาธิการ

(๒) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือมาตรการต่าง ๆ  
เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(๓) เสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการ  
ทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ  
ทุจริต

(๔) ใต้สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๕) ใต้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๖) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และ  
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบด้วย

(๗) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย

(๘) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือการอื่นใดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามที่  
คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท.

(๒) ศอตช. มีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญ เช่น

(๒.๑) เสนอแนะแนวทางและมาตรการในการบูรณาการเพื่อเสริมสร้างและประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบต่อคณะรัฐมนตรี

(๒.๒) ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและแผนระดับต่าง ๆ รวมทั้งนโยบายของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย (Corruption Perceptions Index: CPI)

(๒.๓) อำนาจการและประสานการปฏิบัติ เร่งรัด ติดตาม กำกับดูแล ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสอดคล้องกับคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา โดยอยู่ภายใต้กรอบธรรมาภิบาล เพื่อบูรณาการการทำงานเพื่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(๒.๔) รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่เกี่ยวกับการทุจริต ประพฤติมิชอบ โดยประสานงานให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐตรวจสอบข้อเท็จจริง และเร่งรัดผลการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนโดยเร็ว

(๒.๕) ส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติราชการของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต รวมทั้งตรวจสอบและกลั่นกรองรายงานผลการตรวจสอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่ได้รับมอบหมาย

(๒.๖) ให้หน่วยงานของรัฐตอบสนองการดำเนินการของ ศอตช. อย่างทันท่วงทีในทุกกรณีตลอดจนปฏิบัติตามที่ได้รับร้องขอจาก ศอตช. เพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไข หรือสั่งการเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือให้งดเว้นการดำเนินการใด ๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งนายกรัฐมนตรี อันก่อให้เกิดความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

### ๒.๑.๖ กฎหมายสำคัญที่อยู่ระหว่างกระบวนการตรากฎหมาย

ปัจจุบันยังคงมีกฎหมายสำคัญที่อยู่ระหว่างกระบวนการเสนอกฎหมายอีกหลายฉบับ ซึ่งรวมถึงกฎหมายเพื่อการปฏิรูปประเทศตามหมวด ๑๖ ของรัฐธรรมนูญ ที่จะถูกกำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ อันนำมาซึ่งมาตรการและกลไกในการส่งเสริมแนวปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งมุ่งป้องกันการทุจริต เช่น

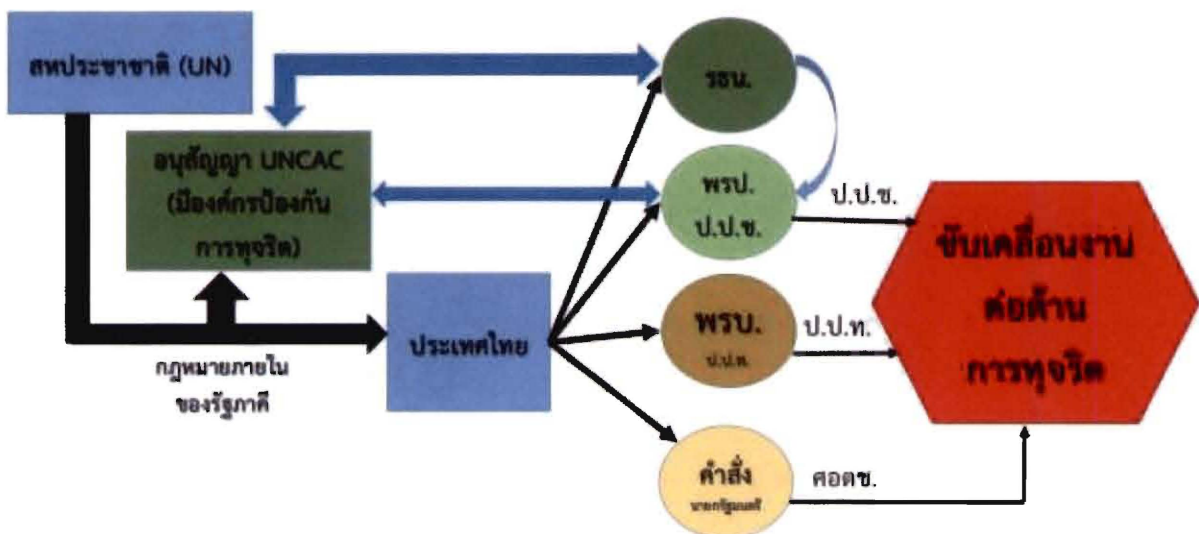
- (๑) การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐและรางวัลจากการแจ้งเบาะแส
- (๒) การจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดความผิดของนิติบุคคล และผู้ร่วมกระทำความผิด

ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ (๓) การปรับปรุงกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) โดยให้นำเรื่อง การส่งเสริมการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ (๔) การเร่งรัดการจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... (๕) การปรับปรุงพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ (๖) การปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

ทั้งนี้ กฎหมายที่อยู่ระหว่างการดำเนินการผลักดันให้มีการตรากฎหมายเพื่อให้เกิดความโปร่งใส จำนวน ๔ ฉบับ ได้แก่ (๑) การแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๒๕๓ (๒) การเร่งรัดการจัดทำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดหรือปฏิบัติงานอยู่ เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบการร้ายวยผิดปกติ (๓) การจัดทำกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ วรรคสอง ให้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และพนักงานของรัฐด้วยระบบคุณธรรม (๔) การปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ

## ๒.๒ โครงสร้างหน่วยงานรัฐในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย

จากภาพรวมโครงสร้างหน่วยงานรัฐในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายตามข้อ ๒.๑ กฎหมายกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน สามารถจัดทำเป็นแผนผังได้ดังนี้



ภาพที่ ๒.๑ โครงสร้างหน่วยงานรัฐในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย

โดยจะเห็นได้ว่าการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศองค์กรหลักซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการขับเคลื่อน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการ จึงได้มอบหมายงานในทางปฏิบัติในการดำเนินโครงการต่าง ๆ โดยใช้แผนปฏิบัติการด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๖๓ – ๒๕๖๕) ในการขับเคลื่อน ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ ศอตช. เป็นหน่วยงานเฉพาะกิจ และกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและแผนระดับต่าง ๆ รวมทั้งนโยบายของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย (Corruption Perceptions Index: CPI) ซึ่งมีสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานธุรการ ทำหน้าที่ในการประสานงานหน่วยงานปฏิบัติ ทั้งนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบทั้ง ๒ หน่วยงาน คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยสำนักงาน ป.ป.ช. และ ศอตช. โดยสำนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศ ปรากฏหน้าที่และอำนาจได้ดังนี้

๒.๒.๑ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยสำนักงาน ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดกลไกบริหารขับเคลื่อนและการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๖๓ – ๒๕๖๕) ไว้ตามแผนภาพ ดังนี้



ภาพที่ ๒.๒ กลไกบริหารขับเคลื่อนและการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๖๓ – ๒๕๖๕)

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ซึ่งในการขับเคลื่อน คณะกรรมการขับเคลื่อนฯ มีหน้าที่ (๑) พิจารณาแผนแม่บทที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทภายใต้ ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (๒) พิจารณาให้ความเห็นแผนปฏิบัติการ ด้านการต่อต้านการทุจริต (๓) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ ด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ทั้งนี้ เพื่อขับเคลื่อนและการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ ด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕) โดยใช้ความร่วมมือ ร่วมใจ (Collaboration) ในรูปแบบ Orchestra Model ด้วยความร่วมมือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรอิสระ หน่วยงานภาครัฐ (ศปท. ๓๘ หน่วยงาน) เอกชน และประชาชน ซึ่งความร่วมมือดังกล่าว ดำเนินการผ่านแผนงานบูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ จะมีการดำเนินการ คือ (๑) ประสานพลังความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการนำแผนปฏิบัติการด้านการต่อต้านการทุจริตและ ประพฤติมิชอบไปสู่การปฏิบัติ (๒) จัดทำข้อเสนอโครงการกิจกรรม และงบประมาณที่เหมาะสม ในการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายที่กำหนด (๓) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ ด้านของหน่วยงาน ทั้งในระดับแผนงานโครงการ และกิจกรรม ที่มีส่วนขับเคลื่อนแผนแม่บทภายใต้ ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ส่วนการติดตามและประเมินผล คณะกรรมการขับเคลื่อนได้กำหนดการดำเนินงานไว้ ๓ ระยะ คือ

ระยะที่ ๑ ก่อนการนำแผนไปปฏิบัติต้องพิจารณาทบทวนความสอดคล้องและ ความเชื่อมโยงระหว่างแผนปฏิบัติการด้านกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการดำเนินงานให้สำเร็จ

ระยะที่ ๒ ขณะดำเนินการตามแผน ต้องมีการรับทราบผลการดำเนินงาน ความสำเร็จ อุปสรรคปัญหา ระหว่างการดำเนินงานให้ข้อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานเพื่อที่จะ บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระยะที่ ๓ ภายหลังจากการนำแผนปฏิบัติ ต้องจัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทราบถึงผลการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการด้านปัญหา อุปสรรค แนวทางการแก้ไขปัญหา รวมทั้ง ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแผนปฏิบัติการด้านตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

สำหรับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะมีกรอบเวลาในการติดตามและประเมินผล คือ (๑) ติดตามความก้าวหน้าและผลการดำเนินงานรายไตรมาส (๒) ประเมินผลสำเร็จระดับโครงการและ ภาพรวมรายปี โดยมีระบบ e-MENSCR ในการติดตามผล

อย่างไรก็ดี เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๑ ได้กำหนดให้ องค์กรอิสระร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรอยู่แล้ว นอกจากนี้ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๒๓๔ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ความในมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ ได้กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรหลักและเป็นศูนย์รวมการดำเนินงานด้านป้องกันและปราบปราม การทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดดูแลติดตาม

ประเมินผล และตรวจสอบการทุจริต รวมทั้งได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในรูปแบบบูรณาการ

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีในคราวการประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๒ มีมติเห็นชอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการและมอบหมายผู้มีอำนาจกำกับแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เป็นประธานกรรมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ คณะที่ ๒.๒ เป็นผู้มีอำนาจกำกับแผนงานบูรณาการ และมอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นเจ้าภาพหลักแผนงานบูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับและติดตามโครงการ/กิจกรรม งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ แผนงานบูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ มีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธานอนุกรรมการ นายรณภพ ปัทมะดิษ กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นอนุกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดแนวทางการติดตามประเมินผลโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ติดตาม ประเมินผลสัมฤทธิ์ และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณและผลการดำเนินงานของโครงการ กิจกรรม ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ตามแผนงานบูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องตามที่คณะกรรมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ คณะที่ ๒.๒ มอบหมาย

การดำเนินงานของแผนงานบูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ มุ่งตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) แผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ จากภัยการทุจริต ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ และยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) โดยแผนงานบูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้รับจัดสรรงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น ๕๗๘.๐๐๐ ล้านบาท มีหน่วยงานร่วมบูรณาการ จำนวน ๒๙ หน่วยงาน ประกอบด้วย ๑๑ กระทรวง (๒๒ หน่วยงาน) ๓ ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ๑ หน่วยงานของรัฐสภา และ ๒ หน่วยงานขององค์กรอิสระ มีแนวทางในการดำเนินงาน ๓ แนวทาง ได้แก่ แนวทางที่ ๑ ปลุกฝังวิถีคิด ปลุกจิตสำนึก ให้มีวัฒนธรรมและพฤติกรรมซื่อสัตย์สุจริต งบประมาณ ๓๗๙.๙๐๐๔ ล้านบาท แนวทางที่ ๒ ป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ งบประมาณ ๗๐.๐๑๒๐ ล้านบาท และแนวทางที่ ๓ ปราบปรามการทุจริต งบประมาณ ๑๒๘.๐๘๗๖ ล้านบาท ทั้งนี้ ได้กำหนดแนวทางและวิธีการกำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณและการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ดังนี้

(๑) ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณตามแผนงานบูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ผ่านระบบติดตามและประมวลผล (NACC Smart E-Vision) ของสำนักงาน ป.ป.ช.

(๒) จัดประชุมร่วมกับหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณเพื่อติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานและผลการเบิกจ่ายงบประมาณ รายไตรมาส

(๓) การเข้าร่วมสังเกตการณ์ในโครงการสำคัญของหน่วยงานต่างๆ ขณะดำเนินการจัดกิจกรรม/โครงการ

(๔) การลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อติดตามผลการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการของหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานบูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ในโครงการที่มีงบประมาณค่อนข้างสูง และหน่วยงานที่กำหนดแผนการจัดสรรงบประมาณลงในระดับจังหวัด<sup>๙</sup>

ดังนั้น สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรหลักและเป็นศูนย์รวมการดำเนินงานด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริต อันมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดดูแลติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบการทุจริต รวมทั้งได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในรูปแบบบูรณาการ โดยมีโครงการที่สำคัญ<sup>๙</sup> เช่น

แนวทางที่ ๑ ปลูกฝังวิธีคิด ปลูกจิตสำนึก ให้มีวัฒนธรรมและพฤติกรรมซื่อสัตย์สุจริต

(๑) โครงการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลในสถานศึกษา (๒) ธรรมาภิบาล ไปรษณีย์ ภายใต้การประเมิน ITA และ MOPH ITA<sup>๙</sup> (๓) การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูลผลการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อขับเคลื่อนแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (๔) โครงการการพัฒนาแผนที่พื้นที่เสี่ยงต่อการทุจริตในประเทศไทยอย่างมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (๕) การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA)

แนวทางที่ ๒ ป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ คือ (๑) กลไกการขับเคลื่อนการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตและการประเมินความเสี่ยงการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ (๒) การเสนอมาตรการ ความเห็น ข้อเสนอแนะและเพื่อป้องกันการทุจริตต่อหน่วยงานต่าง ๆ ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

แนวทางที่ ๓ ปราบปรามการทุจริต คือ โครงการปราบปรามการทุจริต เป็นต้น

<sup>๙</sup> สำนักงาน ป.ป.ช., รายงานผลการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔, (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ป.ป.ช.), ก.

<sup>๙</sup> เรื่องเดิม, ๖๓ - ๘๖.

<sup>๙</sup> ตัวชี้วัดที่ประเมินหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ราชการบริหารส่วนภูมิภาค (MOPH Integrity and transparency Assessment : MOPH ITA)

๒.๒.๒ **หน้าที่และอำนาจของศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (โดยมีสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นฝ่ายประสานงาน)**

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ สำนักงาน ป.ป.ท. ได้มีข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี<sup>๑๐</sup> ดังนี้

(๑) รับทราบผลการวิเคราะห์ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔

(๒) เห็นชอบข้อเสนอการขับเคลื่อนมาตรการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ดังนี้

(๒.๑) ลดอุปสรรคและพัฒนาการอำนวยความสะดวกในการให้บริการภาครัฐที่เอื้อต่อการค้า การลงทุน

(๒.๑.๑) จัดทำแผนปรับปรุงและยกระดับการให้บริการภาครัฐของส่วนราชการในกระบวนการประกอบกิจการในพื้นที่โครงการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC)

(๒.๑.๒) จัดตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกและรับเรื่องร้องเรียนสำหรับนักลงทุนชาวต่างชาติ

(๒.๑.๓) การประกาศความสำเร็จของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๒.๒) การเปิดเผยข้อมูลตามหลักสากล เพื่อการเฝ้าระวังและลดโอกาสการทุจริต

(๒.๒.๑) เปิดเผยกระบวนการงบประมาณตามหลักสากล

(๒.๒.๒) พัฒนาระบบการเปิดเผยข้อมูลเพื่อการเฝ้าระวัง ลดโอกาสการทุจริต

(๒.๓) สร้างการรับรู้เชิงรุกเชื่อมโยงถึง Partner Institute ที่จัดส่งข้อมูลให้กับแหล่งการประเมินดัชนีการรับรู้การทุจริต CPI

(๒.๓.๑) สร้างการรับรู้เชื่อมโยงถึงหน่วยงานที่จัดส่งข้อมูลให้กับแหล่งการประเมินดัชนีการรับรู้การทุจริต

(๒.๓.๒) สร้างการรับรู้ผ่านเวทีความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชีย-แปซิฟิก (APEC)

(๒.๔) วางระบบการขับเคลื่อน “แผนงานเชิงรุกของรัฐบาลในการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต CPI”

(๒.๔.๑) จัดตั้งคณะทำงานขับเคลื่อน “แผนงานเชิงรุกของรัฐบาลในการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต CPI”

(๒.๔.๒) การปราบปรามที่จริงจังและการลงโทษที่เข้มงวด

(๒.๔.๓) สนับสนุนกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) ในการต่อต้านการทุจริต

<sup>๑๐</sup> หนังสือสำนักงาน ป.ป.ท. ด่วนที่สุด ที่ ปป ๐๐๑๑/๑๑๓ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕.

(๓) เห็นชอบการมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะแนวทางการขับเคลื่อนคณะแนวดัชนีการรับรู้การทุจริตข้างต้น ได้แก่ (๑) สำนักงาน ก.พ.ร. (๒) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) (๓) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) (๔) สำนักงบประมาณ (๕) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (๖) สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (๗) สำนักงาน ป.ป.ช. (๘) กรมสารนิเทศ กระทรวงต่างประเทศ (๙) กรมประชาสัมพันธ์ (๑๐) กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง (๑๑) คณะอนุกรรมการเสริมสร้างการรับรู้และการมีส่วนร่วม และ (๑๒) สำนักงาน ป.ป.ท.

(๔) เห็นชอบการยกระดับศูนย์รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับนักลงทุนชาวต่างชาติเป็น “ศูนย์ขับเคลื่อนการบริการภาครัฐสำหรับนักลงทุนและชาวต่างชาติ” โดยให้สำนักงาน ป.ป.ท. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นรูปธรรม โดยขับเคลื่อนกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย (CP) และเป็นศูนย์กลางงานวิชาการด้านข้อมูลการอำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนและชาวต่างชาติในการประกอบธุรกิจ และประสานงานด้านการอำนวยความสะดวกในการลงทุนระหว่างนักลงทุนและชาวต่างชาติและหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย รวมทั้งแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนให้กับนักลงทุนที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานภาครัฐ

(๕) เห็นชอบให้ศูนย์อำนวยความสะดวกด้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.) โดยคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต เป็นกลไกในการจัดทำแผนงานเชิงรุกขับเคลื่อนการดำเนินงาน ประสาน อำนวยความสะดวก ติดตามความก้าวหน้า รวบรวม และประเมินผลการดำเนินการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต

(๖) เห็นชอบให้หน่วยรับงบประมาณที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณโครงการขนาดใหญ่ (รายการในงบลงทุน วงเงินตั้งแต่ ๕๐๐ ล้านบาทขึ้นไป ที่มีการจัดซื้อจัดจ้าง) ต้องจัดทำประเมินตามเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงเชิงนโยบาย ส่งพร้อมคำขอไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อให้สำนักงบประมาณใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตรวจสอบติดตามและประเมินผลตามคู่มือแนวทางการประเมินความเสี่ยงการทุจริตเชิงนโยบายในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของแผนปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (ฉบับปรับปรุง) ซึ่งศูนย์อำนวยความสะดวกด้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.) ได้เห็นชอบกรอบการดำเนินงานปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ และกรอบการดำเนินงานตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ เรียบร้อยแล้ว

ทั้งนี้ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้รับทราบรายงานผลการดำเนินการของศูนย์อำนวยความสะดวกด้านการทุจริตแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๕<sup>๑๑</sup> ตามที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการอำนวยความสะดวกด้านการทุจริตแห่งชาติ ได้เสนอรายงานดังกล่าว (ศอตช. จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

<sup>๑๑</sup> คณะรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๕ เรื่องที่ ๑๘ รายงานผลการดำเนินการของศูนย์อำนวยความสะดวกด้านการทุจริตแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๕ “สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๕, จาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/52329>.

ที่ ๓๕๘/๒๕๖๒ เรื่อง จัดตั้ง ศอตช. ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๑๓/๒๕๖๓ เรื่อง เพิ่มเติมองค์ประกอบคณะกรรมการอำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๓) สารระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

(๑) คณะกรรมการอำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน ๕ คณะ เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานของ ศอตช. ดังนี้

คณะอนุกรรมการ	ผลการดำเนินงานที่สำคัญ
๑. คณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ	ได้เผยแพร่ผลการดำเนินงานด้านการป้องกันของ ศอตช. ทางหนังสือพิมพ์ วิทยุและสื่อสำนักข่าวออนไลน์ ทั้งในภาคภาษาไทยและภาษาอังกฤษ รวม ๓๐ ครั้ง โดยทำการเผยแพร่ภาคภาษาอังกฤษไปยังหอการค้าไทย-ต่างประเทศ จำนวน ๓๒ แห่งทั่วโลก และรายงานผลการดำเนินงานด้านป้องกันเชิงรุกในโครงการตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓ จำนวน ๑๒ โครงการ งบประมาณ ๓๘,๗๔๐ ล้านบาท ใน ๖๗ จังหวัด
๒. คณะอนุกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ	ได้ร่วมพิจารณาและกำหนดกรอบแนวทางการดำเนินงานขับเคลื่อนการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) เป็น ๒ ส่วน คือ การดำเนินการระยะสั้นซึ่งกำหนดเป็นข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนการยกระดับคะแนน CPI ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ และการดำเนินการระยะยาวกำหนดเป็นแผนการดำเนินการขับเคลื่อนฯ ในระยะ ๓ หรือ ๕ ปี โดยสำนักงาน ป.ป.ท. จะหารือร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินการร่วมกันต่อไป และขับเคลื่อนการดำเนินการกิจกรรมปฏิรูปที่ ๕ โดยกำหนดให้หน่วยงานจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงโครงการขนาดใหญ่ ๕๐๐ ล้านบาทขึ้นไป <sup>๑๒</sup>
๓. คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ	ได้ดำเนินการติดตาม เร่งรัดและตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบและมติ คณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและบูรณาการการดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่อง

<sup>๑๒</sup> สำนักงาน ป.ป.ท. ได้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติ (๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕)

(๑) รับทราบรายงานผลการวิเคราะห์ CPI ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔ (๒) รับทราบแนวทางการขับเคลื่อนมาตรการยกระดับคะแนน CPI และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป และ (๓) ให้หน่วยงานที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณโครงการขนาดใหญ่ (รายการในงบลงทุน วงเงินตั้งแต่ ๕๐๐ ล้านบาทขึ้นไป ที่มีการจัดซื้อจัดจ้าง) จัดทำ การประเมินตามเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงเงินนโยบาย ส่งพร้อมคำขอไปยังสำนักงบประมาณ (สงป.) เพื่อให้ สงป. ใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลตามคู่มือแนวทางการประเมินความเสี่ยงการทุจริตเงินนโยบายในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ต่อไป

คณะอนุกรรมการ	ผลการดำเนินงานที่สำคัญ
	<p>ร้องเรียนจากประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรมให้ประชาชนโดยเร็ว ได้แก่</p> <p>(๑) ติดตามเร่งรัดการดำเนินงานในเรื่องร้องเรียน ศอตช. และติดตามคดีสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนหรือสร้างความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง จำนวน ๖ คดี</p> <p>(๒) ติดตามการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๓ เรื่อง กลไกเฝ้าระวังการใช้จ่ายงบประมาณตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาฯ พ.ศ. ๒๕๖๓</p> <p>(๓) ติดตามการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๓ เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับงบประมาณเงินอุดหนุนวัดของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p> <p>(๔) ติดตามการดำเนินมาตรการทางวินัย ปกครองและอาญาของหน่วยงานของรัฐในกรณีข้อร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๓ เรื่อง การรับรายงานผลดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) โดยข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ สำนักงาน ป.ป.ท. รับรายงานจาก ศปท. ทุกหน่วยงาน ตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ - ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ รวมทั้งสิ้น ๒,๔๒๓ เรื่อง</p> <p>(๕) ติดตามการดำเนินงานติดตามโครงการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานราก ภายใต้กลุ่มแผนงาน/โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่น และชุมชนบนพื้นฐานของโอกาสและศักยภาพของท้องถิ่น : ระดับพื้นที่ วงเงิน ๔๕,๐๐๐ ล้านบาท</p> <p>(๖) สนับสนุน ติดตามการดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต ตามแนวทางการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ท. ในการประสานขอความอนุเคราะห์ข้อมูลกับกรมบัญชีกลาง เพื่อนำข้อมูลจากระบบความรับผิดชอบทางละเมิดและแพ่งของกรมบัญชีกลาง มาเชื่อมโยงกับข้อมูลจากระบบรายงานข้อร้องเรียนฯ ของสำนักงาน ป.ป.ท. (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๓ เรื่อง การรับรายงานฯ)</p>
๔. คณะอนุกรรมการเสริมสร้างการรับรู้และการมีส่วนร่วม	ได้ดำเนินโครงการ “มีดีต้องแชร์” เพื่อรวบรวมเครื่องมือหรือกลไกในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตจากหน่วยงานรัฐเพื่อเป็นฐานข้อมูลเชื่อมโยงทั้งระบบ ภายใต้ทรัพยากรเดิมที่มีอยู่ จาก

คณะอนุกรรมการ	ผลการดำเนินงานที่สำคัญ
	หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ และองค์การมหาชน จำนวน ๓๑๒ หน่วยงาน รวมทั้งสิ้น ๒,๓๗๕ เครื่องมือ
<p>๕. คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการดำเนินงานของ ศปท.</p>	<p>ได้ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติราชการของ ศปท. ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมและขับเคลื่อนการดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น</p> <p>(๑) ร่วมกันติดตาม เร่งรัดการดำเนินการทางวินัย ปกครอง อาญาของหน่วยงานในสังกัดหรือกำกับในกรณีมีเรื่องร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๓ เรื่อง การรับรายงานฯ</p> <p>(๒) ขับเคลื่อนเรื่องการประเมินความเสี่ยงการทุจริตของ ศปท. ทุกหน่วยงาน และหน่วยงานในสังกัดหรือกำกับ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยมีกลุ่มเป้าหมายรวม ๔๐๖ หน่วยงาน</p> <p>(๓) ติดตามและสนับสนุนมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานการขับเคลื่อนงานด้านการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และการต่อต้านการทุจริตของ ศปท. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๔ เรื่อง รายงานผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๒ และแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการขับเคลื่อนงานด้านการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และการต่อต้านการทุจริต</p>

(๒) ศอตช. ได้จัดทำระบบรับเรื่องร้องเรียน ศอตช. ทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่เกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบเป็นการเฉพาะ ซึ่งดำเนินงานได้ทันทีและตลอดเวลา ตั้งแต่วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๓-๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๔ รับเรื่องร้องเรียน จำนวน ๑,๐๕๐ เรื่อง (ดำเนินการแล้วเสร็จ จำนวน ๔๒๖ เรื่อง อยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน ๖๒๔ เรื่อง)

(๓) การดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ รวม ๘ คำสั่ง จำนวน ๔๐๐ ราย (ดำเนินการแล้วเสร็จ จำนวน ๓๕๗ ราย อยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน ๔๓ ราย ซึ่งอยู่ระหว่างการนำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามีคำสั่ง จำนวน ๑๓ ราย)

โดยสรุปการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศ ณ ปัจจุบัน จึงมีหน่วยงานหลักในการดำเนินการ ๒ ส่วน คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ รวมทั้ง ศอตช. และสำนักงาน ป.ป.ท. ในฐานะฝ่ายเลขานุการ ศอตช. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕

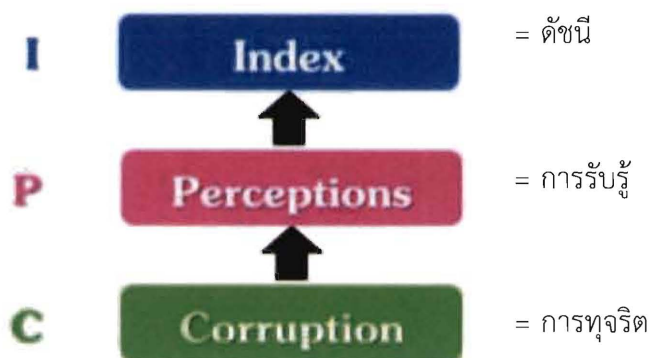
### ๒.๓ ดัชนีการรับรู้การทุจริตคอร์รัปชัน

จากความรุนแรงของปัญหาและภัยคุกคามอันเกิดจากการทุจริตที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม ซึ่งเป็นบ่อนทำลายสถาบันและคุณค่าแห่งประชาธิปไตย คุณค่าทางจริยธรรม ความยุติธรรม และเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและหลักนิติธรรม อีกทั้งการทุจริตยังมีความเชื่อมโยงกับอาชญากรรมในรูปแบบอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรอาชญากรรมและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงการฟอกเงินที่การทุจริตเข้าไปเกี่ยวข้องกับสินทรัพย์จำนวนมาก อันอาจเป็นส่วนสำคัญของทรัพยากรแห่งรัฐ คุกคามต่อเสถียรภาพทางการเมืองและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของรัฐ ดังนั้นปัจจุบันทั่วโลกจึงได้มีความพยายามกำหนดตัวชี้วัดเกี่ยวกับการทุจริตในหลายตัว โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### ๒.๓.๑ ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI)

ดัชนีการรับรู้การทุจริต Corruption Perception Index (CPI) เป็นการประเมินสถานการณ์คอร์รัปชันผ่านมุมมองและความเข้าใจต่อการคอร์รัปชันของกลุ่มคนภายในและภายนอกประเทศด้วยการสอบถาม การสำรวจประสบการณ์ และความคิดเห็นจากกลุ่มนักธุรกิจและนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ ข้าราชการและบุคคลทั่วไป ที่นำไปสู่การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของภาครัฐที่โปร่งใส ตรวจสอบได้และเพิ่มความมั่นใจด้านการลงทุนในประเทศ มีการประเมินต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ประเทศไทยใช้การประเมินจาก ๙ แหล่ง ๙ ชุดข้อมูล คือ ความมีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย โดยรัฐ ระบบป้องกันการทุจริตในงบประมาณของภาครัฐและการทำสัญญากับรัฐ โอกาสในการจ่ายสินบนในการทำธุรกิจ สำนวนความเห็นของกลุ่มผู้บริหารต่อความสามารถทางการแข่งขันและประสิทธิภาพของภาครัฐและภาคธุรกิจ การรับรู้ระดับความรุนแรงของการทุจริตในภาครัฐโดยกลุ่มนักธุรกิจในประเทศและนักธุรกิจต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศ ระดับการทุจริตคอร์รัปชันภายในระบบการเมือง การวัดการทุจริตคอร์รัปชันทางการเมืองการปกครอง การจ่ายสินบนเพื่อขอใบอนุญาตและเอกสารราชการ และการใช้อำนาจโดยมิชอบของข้าราชการ

ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) สามารถแสดงเป็นรูปภาพได้ดังนี้



ภาพที่ ๒.๓ Corruption Perceptions Index: CPI

### ๒.๓.๑.๑ ความสำคัญ

ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย มาจากการเก็บข้อมูลสถานการณ์การทุจริตของแต่ละประเทศจากแหล่งข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือ จำนวน ๙ - ๑๒ แหล่งข้อมูล (๙ แหล่งข้อมูล สำหรับการประเมินในปี ๒๕๖๔) ประเมินโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมระหว่างประเทศก่อตั้งขึ้นในประเทศเยอรมนี เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๓ มีวัตถุประสงค์ในการต่อสู้กับการทุจริตในทุกรูปแบบด้วยการแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อสร้างความตระหนักรู้ถึงผลเสียของการทุจริตการประเมิน CPI แต่ละประเทศจะถูกประเมินจากแหล่งข้อมูลอย่างน้อย ๓ แหล่งข้อมูล แต่เดิมประเทศไทยได้ถูกประเมินจาก ๘ แหล่งข้อมูล ได้แก่

- (๑) Bertelsmann Foundation Transformation Index: BF (BTI)
- (๒) International Institute of Management Development: IMD
- (๓) Political Risk Services International Country Risk Guide: ICRG
- (๔) World Economic Forum Executive Opinion Survey: WEF
- (๕) World Justice Project Rule of Law Index: WJP
- (๖) Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings: EIU
- (๗) Global Insight Country Risk Ratings: GI
- (๘) Political and Economic Risk Consultancy: PERC<sup>๑๓</sup>

ทั้งนี้ ปัจจุบันประเทศไทยได้ถูกประเมินจากแหล่งข้อมูลที่ ๙ คือ แหล่งข้อมูล Varieties of Democracy Institute (V-DEM)<sup>๑๔</sup>

### ๒.๓.๑.๒ ความเชื่อมโยงต่อแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ

ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) เป็นตัวชี้วัดสำคัญที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกให้การยอมรับ และนำมาเปรียบเทียบถึงความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์การทุจริตในแต่ละปี เพื่อวัดระดับความรุนแรงของการคอร์รัปชันในแต่ละประเทศ นอกจากนี้ นักลงทุนหรือนักธุรกิจหลายประเทศมักจะนำคะแนน CPI มาใช้ประกอบการประเมินความน่าสนใจและการตัดสินใจที่จะลงทุนในแต่ละประเทศ โดยมองว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นหนึ่งในปัจจัยที่เป็นต้นทุนหรือเป็นความเสี่ยง (risks) ต่อการเข้ามาประกอบธุรกิจ สำหรับประเทศไทย CPI มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยถูกนำมาเป็นเป้าหมายของแผนและยุทธศาสตร์ของประเทศไทย ดังนี้

- (๑) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (๒๑) ประเด็น การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

<sup>๑๓</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔), ๑๐.

<sup>๑๔</sup> สำนักงาน ป.ป.ช., ข่าวสำนักงาน ป.ป.ช. “บทวิเคราะห์คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ๒๐๒๑ ของประเทศไทย” ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๔, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๕, จาก <https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/2690108986f614f035f8af9bb2a42a96e9ac980.pdf>.

ตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบได้ตั้งเป้าหมาย “ประเทศไทยปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ” ซึ่งมีตัวชี้วัด คือ “ดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย (CPI) (อันดับ/คะแนน) อันมีค่าเป้าหมายในปี ๒๕๖๑ – ๒๕๖๕ อยู่ในอันดับที่ ๑ ใน ๕๔ และ/หรือได้คะแนนไม่ต่ำกว่า ๕๐ คะแนน ปี ๒๕๖๖ – ๒๕๗๐ อยู่ในอันดับที่ ๑ ใน ๔๓ และ/หรือได้คะแนนไม่ต่ำกว่า ๕๗ คะแนน ปี ๒๕๗๑ – ๒๕๗๕ อยู่ในอันดับที่ ๑ ใน ๓๒ และ/หรือได้คะแนนไม่ต่ำกว่า ๖๒ คะแนน และปี ๒๕๗๖ – ๒๕๘๐ อยู่ในอันดับที่ ๑ ใน ๒๐ และ/หรือได้คะแนนไม่ต่ำกว่า ๗๓ คะแนน<sup>๑๔</sup>

(๒) แผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ประกอบกับตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบปรากฏผลการประเมินสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในระดับสากล มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในการประเมิน คือ องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ซึ่งได้จัดทำดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ตั้งแต่ปี ๒๕๓๘ เป็นต้นมา จนกระทั่งปี ๒๕๖๔ พบว่า ค่าดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำมาโดยตลอด<sup>๑๖</sup>

(๓) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) กำหนดให้ระดับคะแนนของดัชนีการรับรู้การทุจริตสูงกว่าร้อยละ ๕ เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒

(๔) ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) กำหนดให้เป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติฯ ระยะที่ ๓ คือ ประเทศไทยมีค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) สูงกว่าร้อยละ ๕

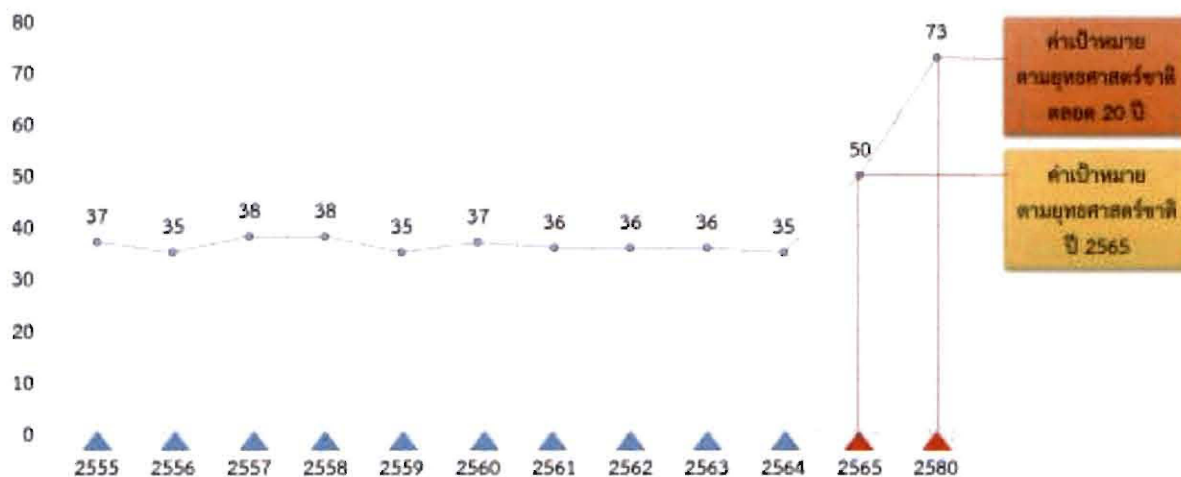
ทั้งนี้ ดัชนีการรับรู้การทุจริตเปรียบเสมือนดัชนีที่สะท้อนภาพลักษณ์ (perceptions) การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งจัดทำขึ้นโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) เป็นประจำทุกปี โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ก่อตั้งขึ้นในประเทศเยอรมนี เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๖ มีสถานะเป็นองค์กรภาคประชาสังคมระหว่างประเทศ มีวัตถุประสงค์ในการต่อสู้กับการทุจริตในทุกรูปแบบ ด้วยการแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ สร้างความตระหนักรู้ถึงผลเสียของการทุจริต การจัดทำดัชนีการรับรู้การทุจริตขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติได้รวบรวมข้อมูลด้านการทุจริตคอร์รัปชันจากฐานข้อมูลที่เป็นการจัดอันดับหรือดัชนีชี้วัด ซึ่งจัดทำขึ้นโดยหน่วยงานที่น่าเชื่อถือต่าง ๆ ทั่วโลกต่อไปนี้จะเรียกว่า “แหล่งข้อมูล” จำนวน ๑๓ แหล่งข้อมูล (สำหรับประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติคำนวณ CPI จาก ๙ แหล่งข้อมูล) ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ประเทศไทยได้คะแนน ๓๖ จาก ๑๐๐ คะแนน อยู่ในลำดับที่ ๑๐๔ จาก

<sup>๑๔</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐), ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๖ ตอนที่ ๕๑ ก วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๒, แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ (๒๑) ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐), ๕.

<sup>๑๖</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๒๔ ก วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๑, แผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ, ๑๐.

จำนวน ๑๘๐ ประเทศ ทั้งนี้ ในปี ๒๕๖๔ คะแนน CPI ๒๐๒๑ ประเทศไทยได้ ๓๕ คะแนน ลดลงจากปี ๒๐๒๐ จัดอยู่ในลำดับที่ ๑๑๐ ของโลก

อนึ่ง ตามรูปภาพที่ ๒.๔ คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย (CPI) ตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๖๔ ดังนี้



ภาพที่ ๒.๔ คะแนน CPI ของประเทศไทย ตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ - ๒๕๖๔ กับความเชื่อมโยงแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (๒๑) ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐)

โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ได้กำหนดนิยามและรูปแบบการทุจริตเป็น ๗ รูปแบบ<sup>๑๗</sup> ได้แก่

(๑) การทุจริตขนาดใหญ่ (Grand Corruption) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงเพื่อปิดเบี่ยงนโยบายหรือการใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบ เพื่อให้ผู้นำหรือผู้บริหารประเทศได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรของชาติ

(๒) การทุจริตขนาดเล็ก (Petty Corruption) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับกลางและระดับล่างต่อประชาชนทั่วไป โดยการใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในทางมิชอบ

(๓) การติดสินบน (Bribery) เป็นการเสนอ การให้ หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ทั้งในรูปของเงิน สิ่งของ และสิ่งตอบแทนต่าง ๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี

(๔) การยักยอก (Embezzlement) คือ การที่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่องค์กรของรัฐนำเงินหรือสิ่งของที่ได้รับมอบหมายให้ใช้ในหน้าที่ราชการ มาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง

(๕) การอุปถัมภ์ (Patronage) เป็นรูปแบบหนึ่งของการเล่นพรรคเล่นพวก ด้วยการคัดเลือกบุคคลจากสายสัมพันธ์ทางการเมืองหรือเครือข่าย (Connection) เพื่อเข้ามาทำงานหรือเพื่อได้รับผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม

<sup>๑๗</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (เชิงอรรถ ๑) ๗.

(๖) การเลือกที่รักมักที่ชัง (Nepotism) เป็นรูปแบบหนึ่งของการเล่นพรรคเล่นพวกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจที่มีในการให้ผลประโยชน์หรือให้หน้าที่การงานแก่เพื่อนครอบครัว หรือบุคคลใกล้ชิด โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม

(๗) ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) คือ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากที่บุคคลต้องมีหน้าที่หรือสถานะมากกว่า ๑ สถานะ ทั้งนี้ รูปแบบการทุจริตปรากฏเป็นภาพที่ ๒.๕ ดังนี้



ภาพที่ ๒.๕ รูปแบบการทุจริต

สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า รูปแบบการทุจริต ๗ รูปแบบขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) สามารถจำแนกการทุจริตได้เป็น ๒ ระดับ กล่าวคือ

(๑) การทุจริตขนาดใหญ่ ซึ่งจะกระทำได้ก็แต่โดยนักการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงที่มีลักษณะเฉพาะของการทุจริตขนาดใหญ่ ที่มุ่งกระทำในลักษณะการทุจริตเชิงนโยบาย โดยมีการกำหนดนโยบายมาเพื่อให้เกิดการทุจริตแบบร่วมมือกันหลายฝ่ายเพื่อตนเองหรือพวกพ้อง และส่งผลกระทบต่อวงกว้าง

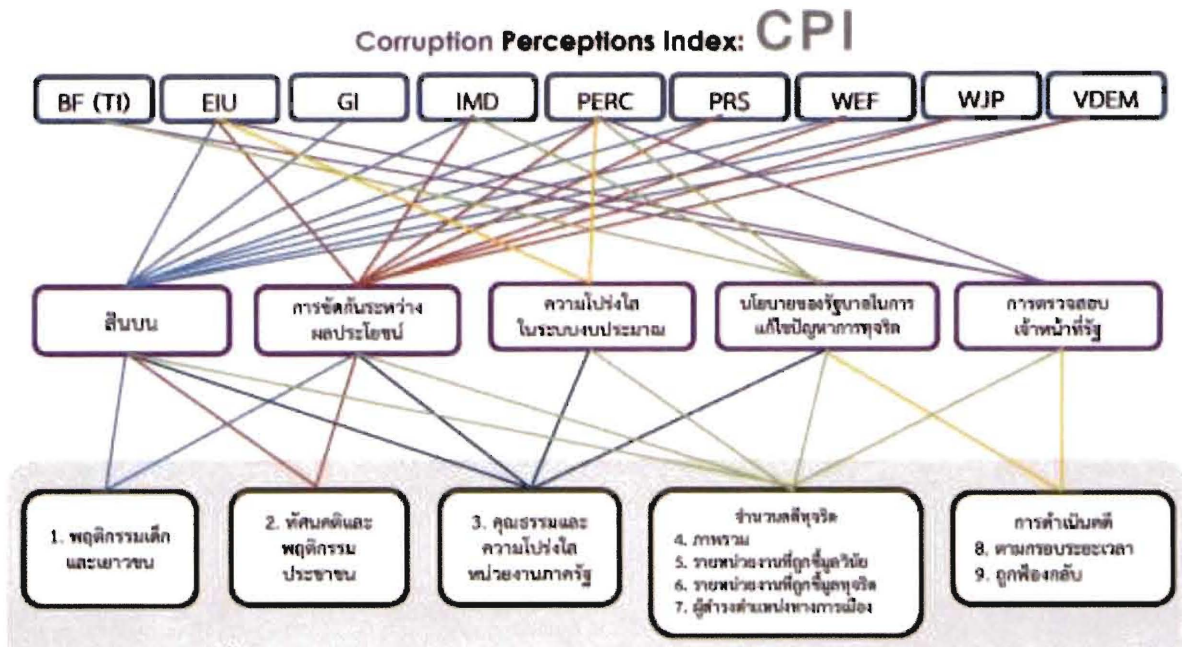
(๒) การทุจริตขนาดเล็ก ซึ่งจะกระทำโดยการบริหารงบประมาณแผ่นดินที่ต้องป้องกันด้วยเรื่อง “ความประพฤติ” ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยที่การทุจริตประเภทนี้ไม่สมควรเกิดขึ้น ถ้ามีการควบคุม กำกับดูแลการบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงมีระบบความรับผิดชอบในการกระทำ (Accountability) ของหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารทรัพยากร ดังนั้น UNCAC จึงได้บัญญัติให้ควบคุมดูแลด้วยการปกครองและสายบังคับบัญชา

ดังนั้น ในทางสากลจึงมุ่งเน้นเรื่องความประพฤติของคนก่อน โดยเน้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตใจที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมก่อนประโยชน์ส่วนตน ทั้งนี้ ที่ผ่านมามาประเทศไทยจะมองหาแต่เฉพาะเรื่องทุจริต จึงขาดเรื่อง (๑) การคัดคนดี และให้ (๒) คนดีเป็นคนปกครอง โดย (๓) ให้คนดีทำให้ลูกน้องเห็น กำกับดูแลและป้องกันการทุจริต ก่อนที่จะต้องใช้ (๔) กฎหมายมาบังคับใช้กับผู้กระทำความผิด

อีกทั้งจากผลคะแนนการรับรู้การทุจริต ในปี ค.ศ. ๒๐๒๑ เป็นเครื่องบ่งชี้สำคัญถึงสถานการณ์การทุจริตในประเทศไทย ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลจำเป็นต้องมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างจริงจังเพื่อนำไปสู่แนวทางปฏิบัติในการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน จะต้องตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการทุจริต และไม่ยอมทนต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะนำไปสู่สังคมที่สุจริตส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ และส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตต่อไป

**๒.๓.๑.๓ การขับเคลื่อนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย**

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ มอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานเจ้าภาพขับเคลื่อนแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้จัดทำแผนการปฏิบัติการด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ. ๒๕๖๓ – ๒๕๖๕) ซึ่งสามารถแสดงความเชื่อมโยงระหว่างดัชนีการรับรู้การทุจริต CPI กับการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ปรากฏตามภาพที่ ๒.๖ ตัวชี้วัดตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ดังนี้



ภาพที่ ๒.๖ แสดงภาพตัวอย่างตัวชี้วัดตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

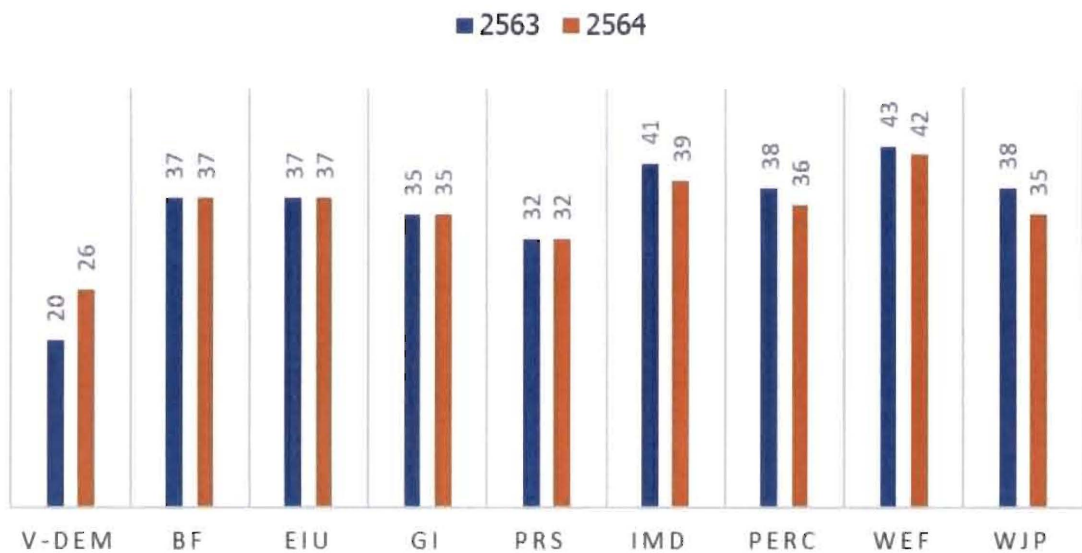
ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ที่มา: แผนการปฏิบัติการด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ. ๒๕๖๓ – ๒๕๖๕) ของสำนักงาน ป.ป.ช.

ในการนี้ การขับเคลื่อนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักอยู่ ๒ หน่วยงาน คือ สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งมีความเชื่อมโยงและบูรณาการการทำงานกัน

### ๒.๓.๑.๔ คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย (CPI) ปี ๒๕๖๔

เมื่อวันอังคารที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๕ เวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกา ตามเวลาท้องถิ่นของประเทศไทย หรือเมื่อประมาณ ๑๒.๐๐ นาฬิกา ตามเวลาในประเทศไทย องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI) ได้ประกาศคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ประจำปี ๒๐๒๑ (พ.ศ. ๒๕๖๔) จากจำนวน ๑๘๐ ประเทศทั่วโลก โดยประเทศเดนมาร์ก ฟินแลนด์ และนิวซีแลนด์ ครองตำแหน่งอันดับที่ ๑ ของโลก ด้วยคะแนนสูงสุด ๘๘ คะแนน ในขณะที่ประเทศไทย ได้ ๓๕ คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ ๑๑๐ ของโลก และอยู่ในอันดับที่ ๖ ของกลุ่มประเทศอาเซียน (๑๐ ประเทศ) ซึ่งประเทศสิงคโปร์ ได้คะแนนสูงสุด คือ ๘๕ คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ ๔ ของโลก



ภาพที่ ๒.๗ การเปรียบเทียบค่าคะแนน CPI ของประเทศไทย

ในการนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้เสนอบทวิเคราะห์คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ๒๐๒๑ ของประเทศไทย ปรากฏผลเป็นดังนี้ ค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย ในปี ๒๐๒๑ ลดลงจากปี ๒๐๒๐ โดยพบว่า จากแหล่งข้อมูลทั้ง ๙ แหล่ง ประเทศไทย ได้คะแนนเพิ่มขึ้น ๑ แหล่ง คงที่ ๔ แหล่ง และลดลง ๔ แหล่ง<sup>๑๘</sup> ดังนี้

#### (๑) คะแนนเพิ่มขึ้น

คะแนนเพิ่มขึ้น ๑ แหล่งข้อมูล ได้แก่ แหล่งข้อมูล Varieties of Democracy Institute (V-DEM) ได้ ๒๖ คะแนน (ปี ๒๐๒๐ ได้ ๒๐ คะแนน)

V-DEM วัดเกี่ยวกับความหลากหลายของประชาธิปไตย การถ่วงดุลของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ตลอดจนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และ

<sup>๑๘</sup> สำนักงาน ป.ป.ช., ข้าราชการ ป.ป.ช. “บทวิเคราะห์คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ๒๐๒๑ ของประเทศไทย” ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๔, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๕, จาก <https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/2690108986f614f035f8af9bb2a42a96e9ac980.pdf>.

ตุลาการ ซึ่งในปี ๒๐๑๖ มีการวัดในอาเซียน เพียง ๔ ประเทศ แต่ต่อมาในปี ๒๐๑๗ จนถึงปัจจุบัน มีการวัดในประเทศกลุ่มอาเซียน ๑๐ ประเทศ

ในแหล่งข้อมูล Varieties of Democracy Institute (V-DEM) มีประเด็นที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ นำมาคำนวณเป็นคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต ตามคำถามที่ว่า การทุจริตทางการเมืองเป็นที่แพร่หลายมากน้อยเพียงใด (How pervasive is political corruption?) โดยดัชนีแสดงความแพร่หลายของการทุจริตนี้ ถูกคำนวณจากค่าเฉลี่ยของดัชนี ๔ ด้าน คือ

(๑.๑) ดัชนีการทุจริตในภาครัฐ (Public sector corruption index) โดยใช้คำถามว่า “เจ้าหน้าที่รัฐมีพฤติกรรมเรียกรับสินบน หรือสิ่งของอื่นใด ในระดับใด และเจ้าหน้าที่รัฐ มีพฤติกรรมขโมยเบียดบังเงินหรืองบประมาณ หรือทรัพยากรภาครัฐ เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อคนในครอบครัวของตนเองบ่อยครั้งเพียงใด”

(๑.๒) ดัชนีการทุจริตของผู้บริหารระดับสูง (Executive corruption index) โดยใช้คำถามว่า “ผู้บริหารระดับสูง หรือตัวแทน มีพฤติกรรมเรียกรับสินบน หรือสิ่งของอื่นใด เป็นประจำหรือไม่ และผู้บริหารระดับสูง หรือตัวแทนเหล่านั้นมีพฤติกรรมขโมย เบียดบังเงินหรือ งบประมาณ หรือทรัพยากรภาครัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อคนในครอบครัวของตนเองบ่อยครั้ง เพียงใด

(๑.๓) ดัชนีการทุจริตของฝ่ายนิติบัญญัติ (The indicator for legislative corruption) โดยใช้คำถามว่า “เจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อเรียกรับ ผลประโยชน์ในประเด็นเหล่านี้ในระดับใด

(๑.๓.๑) เรียกรับสินบน

(๑.๓.๒) รับเงินเพื่อช่วยเหลือให้ได้รับสัญญาจากภาครัฐ (เพื่อตัวเอง ครอบครัว เพื่อน ผู้สนับสนุนทางการเมือง)

(๑.๓.๓) มีผลประโยชน์ต่างตอบแทนกับภาคธุรกิจเพื่อแลกกับ โอกาสในการว่าจ้างภายหลังจากออกจากสภานิติบัญญัติ

(๑.๓.๔) ขโมย (เบียดบัง) เงินของภาครัฐหรือเงินจากโครงการ บริจาคต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ส่วนตัว”

(๑.๔) ดัชนีการทุจริตของฝ่ายตุลาการ (The indicator for judicial corruption) โดยใช้คำถามว่า “ประชาชนหรือภาคธุรกิจ มีการจ่ายเงินพิเศษ (ที่ไม่มีเอกสารการจ่ายเงิน) หรือสินบน เพื่อเร่งหรือชะลอกระบวนการของฝ่ายตุลาการ ในระดับใด”

คะแนนเพิ่มขึ้น จากการวิเคราะห์บรรยากาศทางการเมืองในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ประเทศไทยได้จัดให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ซึ่งเปิดโอกาสให้ภาคการเมืองต่าง ๆ สามารถทำกิจกรรมทางการเมือง รวมทั้งสื่อมวลชน และภาคประชาชนได้มีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ส่งผลให้บรรยากาศความเป็นประชาธิปไตยมีมากขึ้น รวมถึงการตอบคำถามของผู้เชี่ยวชาญ ในรูปแบบ Expert survey แสดงให้เห็นทัศนคติที่ดีขึ้นเกี่ยวกับพฤติกรรมเรียกรับสินบนของ เจ้าหน้าที่รัฐ ความโปร่งใสในการบริหารเงินงบประมาณ และการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อีกทั้งในปีนี้มีมีการปรับเปลี่ยนระเบียบวิธีวิจัยที่ทำให้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้น

**(๒) คะแนนคงที่**

คะแนนคงที่ ๔ แหล่งข้อมูล ได้แก่

(๒.๑) แหล่งข้อมูล Bertelsmann Stiftung Transformation Index (BF (TI)) ได้ ๓๗ คะแนน (ปี ๒๐๒๐ ได้ ๓๗ คะแนน)

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

การประเมินค่าดัชนี Transformation index BTI จะประกอบด้วยชุดคำถามหลายข้อ แต่ต้องคัดกรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ใช้คะแนนจากคำถามของ BF (TI) ๒ ข้อ ในการประเมินคะแนน CPI คือ

(๒.๑.๑) การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริต  
 “To what extent are public officeholders who abuse their positions prosecuted or penalized?”

(๒.๑.๒) ความสำเร็จของรัฐบาลในการจัดการกับปัญหาการทุจริต  
 “To what extent does the government successfully contain corruption?”

คะแนนคงที่ ถึงแม้รัฐบาลจะมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาการทุจริต ตลอดจนการดำเนินการต่าง ๆ แต่จากการรับรู้ของผู้ประเมินยังคงขาดความเชื่อมั่นในการลงโทษผู้กระทำการทุจริต รวมถึงขาดความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้การประชาสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดการรับรู้ถึงความจริงจังของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการป้องกันการทุจริตยังไม่ชัดเจน

(๒.๒) แหล่งข้อมูล Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings (EIU) (ได้ ๓๗ คะแนน) ปี ๒๐๒๐ ได้ ๓๗ คะแนน

EIU วิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับความเสี่ยงที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศต้องเผชิญ ได้แก่ ความโปร่งใสในการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณ การใช้ทรัพยากรของราชการ/ส่วนรวม การแต่งตั้งข้าราชการจากรัฐบาลโดยตรง มีหน่วยงานอิสระในการตรวจสอบการจัดการงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ มีหน่วยงานอิสระด้านยุทธธรรมตรวจสอบผู้บริหาร/ผู้ใช้อำนาจ ธรรมเนียมการให้สินบน เพื่อให้ได้สัญญาสัมปทานจากหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ EIU มีการสำรวจเก็บข้อมูลประมาณเดือนกันยายนของทุกปี โดยข้อมูลที่ได้จะถูกนำมาวิเคราะห์จากผู้เชี่ยวชาญของ EIU จำนวน ๒ - ๓ คน

คะแนนคงที่ ที่ผ่านมามาภาครัฐได้มีการจัดทำรายละเอียดทั้งแผนการใช้จ่าย เป้าหมาย และแหล่งที่มาของรายได้ รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณ การใช้ทรัพยากรของราชการ และการแต่งตั้งข้าราชการ ผ่านรูปแบบหรือช่องทางดิจิทัลต่าง ๆ รวมถึงการเปิดช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาครัฐ แต่ในมุมมองของผู้เชี่ยวชาญของ EIU อาจเห็นว่า ถึงแม้ประเทศไทยจะดำเนินการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว

แต่ประเทศไทยยังคงมีปัญหาไม่แตกต่างจากปีที่ผ่านมาในเรื่องความโปร่งใสในการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณ การใช้ทรัพยากรของราชการ การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง การตรวจสอบการจัดการงบประมาณในกรณีต่าง ๆ จึงทำให้ผู้เชี่ยวชาญยังคงมองสถานการณ์ประเทศไทยไม่ต่างจากเดิม

(๒.๓) แหล่งข้อมูล Global Insight Country Risk Ratings (GI)  
ได้ ๓๕ คะแนน (ปี ๒๐๒๐ ได้ ๓๕ คะแนน)

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

คะแนนคงที่ ถึงแม้รัฐบาลมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาการทุจริต แต่ผู้เชี่ยวชาญซึ่งได้รับข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง (กลุ่มลูกค้า ผู้ทำสัญญากับภาครัฐ นักลงทุน นักธุรกิจ ผู้รับงานอิสระ และเครือข่ายนักข่าว) เห็นว่าการดำเนินธุรกิจในประเทศไทยยังคงมีความเสี่ยงที่จะต้องเผชิญกับการติดสินบนหรือสิ่งตอบแทนสำหรับการพิจารณาสัญญาและการขอใบอนุญาตต่าง ๆ ตลอดจนการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินธุรกิจเป็นไปอย่างราบรื่น

(๒.๔) แหล่งข้อมูล PRS International Country Risk Guide (PRS)  
ได้ ๓๒ คะแนน (ปี ๒๐๒๐ ได้ ๓๒ คะแนน)

ในแหล่งข้อมูล Political Risk Services International Country Risk Guide (ICRG) มีประเด็นที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ นำมาคำนวณเป็นคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต คือ “การประเมินการทุจริตในระบบการเมือง ซึ่งรูปแบบของการทุจริตที่นักธุรกิจมักพบได้โดยตรงและบ่อยครั้ง คือ การเรียกรับเงินหรือการจ่ายสินบนเพื่อให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตการนำเข้าและส่งออก (Import and Export Licenses) การจ่ายสินบนเพื่อให้เข้าถึงการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา (Exchange Controls) และการเข้าถึงระบบการประเมินภาษี (Tax Assessments) รวมถึงการจ่ายสินบนเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ (Police Protection) และการจ่ายสินบนเพื่อให้ได้รับอนุมัติการกู้ยืมเงิน (Loans) เป็นต้น ทั้งนี้ ได้ตระหนักถึงการทุจริตที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นได้มากที่สุด ได้แก่ การทุจริตจากระบบอุปถัมภ์ ระบบเครือข่าย การฝากเข้าทำงาน การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ การระดมทุนลับของพรรคการเมือง และการมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างนักการเมืองกับภาคธุรกิจ

คะแนนคงที่ เนื่องจากผู้เชี่ยวชาญได้วิเคราะห์ข้อมูลแล้วเห็นว่า การดำเนินธุรกิจในประเทศไทยยังคงมีความเสี่ยงที่จะต้องเผชิญกับปัญหาการเรียกรับเงินหรือการจ่ายสินบนในการดำเนินธุรกิจ แม้ว่ารัฐบาลจะมีความตั้งใจในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้วยการออกมาตรการต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชน แต่ผู้เชี่ยวชาญยังไม่มี ความเชื่อมั่นต่อการดำเนินการตลอดจนการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้เกิดการรับรู้ไม่แตกต่างจากปีที่ผ่านมา

## (๓) คะแนนลดลง

คะแนนลดลง ๔ แหล่งข้อมูล ได้แก่

(๓.๑) แหล่งข้อมูล IMD World Competitiveness Yearbook (IMD) ได้ ๓๙ คะแนน (ปี ๒๐๒๐ ได้ ๔๑ คะแนน)

IMD นำข้อมูลสถิติทุติยภูมิและผลการสำรวจความคิดเห็นผู้บริหารระดับสูง ไปประมวลผลจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย และพิจารณาจาก ๔ องค์ประกอบ คือ (๑) สมรรถนะทางเศรษฐกิจ (๒) ประสิทธิภาพของภาครัฐ (๓) ประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ (๔) โครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้ IMD สำรวจข้อมูลประมาณเดือนมกราคม - เมษายนของทุกปี ในแหล่งข้อมูล IMD World Competitiveness Yearbook (IMD) โดยมีประเด็นที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ นำมาคำนวณเป็นคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตจากแบบสำรวจความคิดเห็นผู้บริหารระดับสูงในประเทศไทย คือ “มีการติดสินบนและทุจริตหรือไม่”

คะแนนลดลง จากปัญหาการติดสินบนและการทุจริตที่สั่งสมมา ประกอบกับสถานการณ์โควิด-๑๙ ที่เกิดขึ้น ยังปรากฏผ่านการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนว่า มีการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโควิด-๑๙ อาทิ การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ รวมถึงปัญหาการติดสินบนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการอนุมัติ-อนุญาต และการเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการบางราย ถึงแม้รัฐบาลได้มีการพัฒนา ปรับปรุงกระบวนการอนุมัติ-อนุญาตที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากขึ้น แต่ยังมีโอกาสให้ใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนจนขาดการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ที่มีการนำมาใช้ จึงทำให้ผู้ประเมินอาจมองว่าปัญหาดังกล่าวไม่ต่างจากปีที่ผ่านมา

(๓.๒) แหล่งข้อมูล The Political and Economic Risk Consultancy (PERC) ได้ ๓๖ คะแนน (ปี ๒๐๒๐ ได้ ๓๘ คะแนน)

PERC สำรวจข้อมูลจากนักธุรกิจในท้องถิ่นและนักธุรกิจชาวต่างชาติที่เข้าไปทำธุรกิจในประเทศนั้น ๆ ได้แก่ นักธุรกิจจากสมาคมธุรกิจ ผู้แทนที่เข้าร่วมการประชุมต่าง ๆ ในเอเชีย ผู้แทนหอการค้าประเทศต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งกลุ่มตัวอย่างในแต่ละประเทศประกอบด้วย ผู้บริหารในประเทศ ผู้ที่มีสัญชาติเป็นบุคคลประเทศนั้น ๆ และผู้บริหารชาวต่างชาติ ใช้การสัมภาษณ์ซึ่งหน้า การสอบถามทางโทรศัพท์ ตลอดจนการตอบแบบสำรวจออนไลน์ เป็นต้น

ทั้งนี้ PERC มีหลักเกณฑ์ในการสำรวจโดยการสอบถามกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นคำถามที่แสดงให้เห็นถึงระดับการรับรู้ในเรื่องการทุจริต โดยมีคำถามที่ใช้ในการสำรวจที่สำคัญ คือ ท่านจะให้คะแนนปัญหาการทุจริตในประเทศที่ท่านทำงานหรือประกอบธุรกิจเท่าใด

คะแนนลดลง เนื่องจากมุมมองการรับรู้ของผู้ตอบแบบสอบถาม อาจมองว่า รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาทางการเมืองมากกว่าการสร้างมาตรการอย่างเป็นระบบในการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตที่ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-๑๙ ส่งผลต่อการบริหารจัดการของรัฐบาล เศรษฐกิจ สังคม และการดำรงชีวิตของประชาชน อีกทั้งปัญหาในเรื่องกระบวนการยุติธรรมที่ปรากฏตามสื่อต่าง ๆ รวมถึงการทุจริตในวงกว้างเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งถูกมองว่าเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของภาคธุรกิจ

(๓.๓) แหล่งข้อมูล World Economic Forum (WEF) ได้ ๔๒ คะแนน (ปี ๒๐๒๐ ได้ ๔๓ คะแนน)

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

(๓.๓.๑) ในประเทศของคุณ เป็นเรื่องปกติเพียงใดที่บริษัททำการจ่ายเงินพิเศษโดยไม่มีเอกสารอ้างอิง หรือจ่ายสินบนที่เชื่อมโยงกับเรื่องต่อไปนี้ (ก) การนำเข้าและส่งออก (ข) สาธารณูปโภค (ค) การชำระภาษี (ง) การทำสัญญาและการออกใบอนุญาต (จ) ได้รับการตัดสินใจที่เอื้อประโยชน์จากกระบวนการยุติธรรม”

(๓.๓.๒) ในประเทศของคุณ เป็นเรื่องปกติเพียงใดที่มีการทุจริตโดยการจ่ายไอนงบประมาณของรัฐไปยังบริษัท บุคคลธรรมดาหรือกลุ่มบุคคล

โดย WEF จะสำรวจข้อมูลประมาณเดือนมกราคม – มิถุนายนของทุกปี ซึ่งในปี ๒๐๒๑ แม้จะไม่ได้มีการจัดอันดับความสามารถทางการแข่งขันของแต่ละประเทศเนื่องจากสถานการณ์โควิด-๑๙ แต่จะใช้ดัชนีใหม่ที่พัฒนาขึ้นและนำมาใช้ชี้วัดเป็นครั้งแรกในปีที่ผ่านมา โดยเน้นในเรื่องการเติบโตอย่างยั่งยืน

คะแนนลดลง มุมมองของนักลงทุนเกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตแทบจะไม่เปลี่ยนแปลง ถึงแม้หน่วยงานภาครัฐจะมีการตื่นตัวในการปรับปรุงและพัฒนาาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทางนโยบาย Digital Government รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลสู่ระบบดิจิทัลเพื่อให้เกิดความโปร่งใส แต่ภาพลักษณ์การแข่งขันภายในประเทศ ยังคงถูกมองว่ามีการดำเนินนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มนายทุน หรือบริษัทขนาดใหญ่ให้มีอำนาจควบคุมตลาดในระดับสูง ส่วนภาพรวมของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ยังคงมีปัญหากับประเด็นสินบนและการแทรกแซงการดำเนินธุรกิจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับยังปรากฏกรณีที่เป็นข่าวเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างต่อเนื่อง

(๓.๔) แหล่งข้อมูล World Justice Project (WJP) ได้ ๓๕ คะแนน (ปี ๒๐๒๐ ได้ ๓๘ คะแนน)

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

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

(๓.๔.๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว

(๓.๔.๒) เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายตุลาการ ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว

(๓.๔.๓) เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายทหารและตำรวจ ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว

(๓.๔.๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว

โดยมีเฉพาะคะแนนที่ได้รับจากผู้เชี่ยวชาญเท่านั้นที่ถูกนำมาพิจารณาในการคำนวณค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต และดัชนีย่อย ๔ ดัชนีจะถูกนำมาคิดเป็นค่าเฉลี่ยของทั้งหมดจนคงเหลือเป็นค่าเดียว

คะแนนลดลง เนื่องจากการรับรู้ของผู้ประเมินที่มองว่า ถึงแม้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้ความเข้าใจตลอดจนปฏิบัติตามแนวทางเกี่ยวกับการแยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมแล้วก็ตาม แต่การดำเนินการยังขาดความชัดเจนและต่อเนื่อง ทั้งการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจและดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการใช้อำนาจหน้าที่ที่ตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม

สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า จากการวิเคราะห์ค่าคะแนน V-DEM ที่มีคะแนนสูงขึ้น อันเกิดจากบรรยากาศทางการเมืองในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ เพราะประเทศไทยได้จัดให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น หลังจากมีการว่างเว้นการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ จึงส่งผลกระทบในเชิงบวกในทางการเมืองได้อย่างชัดเจน แต่เนื่องจากค่าคะแนนเฉลี่ย CPI ที่ควรอยู่ที่ ๔๕ คะแนนนั้น TI จึงได้ให้ข้อเสนอแนะ ๗ ประการกับประเทศไทยในการขับเคลื่อนคะแนน CPI โดยผู้ประเมินยังคงขาดความเชื่อมั่นในการลงโทษผู้กระทำการทุจริต รวมถึงขาดความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การดำเนินธุรกิจในประเทศไทยยังมีความเสี่ยงที่จะต้องเผชิญกับปัญหาการเรียกรับเงินหรือการจ่ายสินบนในการดำเนินธุรกิจ รวมถึงผู้เชี่ยวชาญยังไม่มี ความเชื่อมั่นต่อการดำเนินการตลอดจนการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม เพราะยังปรากฏผ่านการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนว่า มีการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโควิด-๑๙ อาทิ การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนปัญหาการติดสินบนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการอนุมัติ-อนุญาต และการเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการบางราย และมีการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ

รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาทางการเมืองมากกว่าการสร้างมาตรการอย่างเป็นระบบในการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตที่ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-๑๙ ส่งผลต่อการบริหารจัดการของรัฐบาล เศรษฐกิจ สังคม และการดำรงชีวิตของประชาชน อีกทั้งปัญหาในเรื่องกระบวนการยุติธรรมที่ปรากฏตามสื่อต่าง ๆ รวมถึงการทุจริตในวงกว้างเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งถูกมองว่าเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของภาคธุรกิจ แต่ภาพลักษณ์การแข่งขันภายในประเทศ ยังคงถูกมองว่ามีการดำเนินนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มนายทุน หรือบริษัทขนาดใหญ่ให้มีอำนาจควบคุมตลาดในระดับสูง และยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับประเด็นสินบนและการแทรกแซงการดำเนินธุรกิจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับยังปรากฏกรณีที่เป็นข่าวเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างต่อเนื่อง แต่การดำเนินการยังขาดความชัดเจนและต่อเนื่อง ทั้งการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจและดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตาม บางแหล่งข้อมูลที่ได้คะแนนเท่าเดิมนั้น เกิดจากการประเมินที่วงรอบครั้งละ ๒ ปี จะมีการประเมิน ๑ ครั้ง จึงทำให้คะแนนคงที่

### ๒.๓.๒ มาตรการคอร์รัปชันโลก (Global Corruption Barometer: GCB)

มาตรการคอร์รัปชันโลก (Global Corruption Barometer: GCB) เป็นการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการรับรู้และประสบการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในชีวิตประจำวัน โดย Transparency International (TI) เพื่อนำเสนอชุดข้อมูลเกี่ยวกับประสบการณ์ของผู้คนในแต่ละภูมิภาค เช่น สถาบันและบริการสาธารณะที่ถูกมองว่าทุจริต รูปแบบของการทุจริตและประสิทธิภาพของรัฐบาลในการต่อต้านคอร์รัปชัน GCB ใช้วิธีการสำรวจทั้งจากการสัมภาษณ์แบบเผชิญหน้า ทางโทรศัพท์ และออนไลน์ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอนเพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่มีความหลากหลาย ครอบคลุมอายุ ๑๘ - ๖๐ ปี จากแต่ละครัวเรือน หัวข้อการประเมินของ GCB จะประเมิน ๑๔ ด้าน โดยสรุปเป็นประเด็นหลักได้ ๕ ประเด็น คือ

- (๑) ความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐบาล (รวมถึงนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ) ศาลและตำรวจ
- (๒) ประสบการณ์ถูกเรียกรับสินบนและใช้เส้นสายกับหน่วยงานในช่วง ๑๒ เดือนที่ผ่านมา ประกอบด้วยจำนวนความถี่ของการให้สินบน หน่วยงานที่เรียกรับและเหตุผลในการจ่าย
- (๓) มุมมองต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน
- (๔) ประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานต่อต้านการคอร์รัปชัน
- (๕) มุมมองต่อการมีส่วนร่วมต่อต้านคอร์รัปชัน<sup>๑๙</sup>

### ๒.๓.๓ ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลโลก (Worldwide Governance Indicators: WGI)

ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลโลก (Worldwide Governance Indicators: WGI) เป็นการประเมินคุณภาพของธรรมาภิบาลของรัฐของแต่ละประเทศ ได้แก่ กระบวนการตรวจสอบ การกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิผล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมบริหารจัดการและกำกับดูแลสถาบันของรัฐ เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำหนดแนวทางปฏิรูปการจัดการที่เฉพาะเจาะจงในบริบทของแต่ละประเทศ โดย WGI เป็นดัชนีผสมที่ใช้ผลประเมินเฉพาะด้านจากดัชนีประเมินธรรมาภิบาลที่จัดโดยองค์กรอื่น ๆ คือ Global Competitiveness Heritage, Index of Economic Freedom และ

<sup>๑๙</sup> ตัวชี้วัดการทุจริตคอร์รัปชัน, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๕, จาก <https://www.hand.co.th/>

Democracy Index ของ Economic Intelligence Unit ของ WGI โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามหลายหมื่นคนทั่วโลก รวมถึงผู้เชี่ยวชาญอีกหลายพันราย ในภาคส่วนต่าง ๆ เช่น ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคเอกชนจากแหล่งข้อมูล ๓๓ แหล่ง WGI จะประเมินธรรมาภิบาลของภาครัฐใน ๖ มิติ โดยมุ่งเน้นการวัดความสามารถของภาครัฐในด้าน

- (๑) การควบคุมไม่ให้เกิดการใช้อำนาจของรัฐในทางที่ผิด
- (๒) คุณภาพของบริการรัฐ ความเป็นอิสระของหน่วยงานรัฐ และการดำเนินการตามนโยบายที่ตั้งไว้
- (๓) การควบคุมเสถียรภาพทางการเมืองและปราศจากความรุนแรง
- (๔) การบังคับใช้กฎหมายให้เกิดการพัฒนาของภาคธุรกิจ
- (๕) การบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
- (๖) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการของรัฐและมีเสรีภาพ<sup>๒๐</sup>

#### ๒.๓.๔ ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย (Corruption Situation Index: CSI)

ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย (Corruption Situation Index: CSI) เป็นการสำรวจเกี่ยวกับระดับความรุนแรงของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ทศนคติ/จิตสำนึกของคนในสังคม และประสิทธิภาพในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันโดยศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย เพื่อแสดงถึงการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย การสำรวจสถานการณ์คอร์รัปชันไทย จะทำการสำรวจจากกลุ่มเป้าหมาย ๓ กลุ่ม ได้แก่ ประชาชนผู้ประกอบการภาคเอกชน และข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ รวมทั้งสิ้น ๒,๔๐๐ ตัวอย่าง ดำเนินการสำรวจทุก ๖ เดือน หัวข้อการประเมินของ CSI มี ๓ หัวข้อ คือ

- (๑) ความรุนแรงของปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุด
- (๒) ทศนคติและจิตสำนึกต่อการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การมองการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องที่ใกล้หรือไกลตัว การให้สินน้ำใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (๓) ประสิทธิภาพการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันใน ๓ ด้าน คือ ด้านการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ด้านการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ด้านการปลูกจิตสำนึกของประชาชน<sup>๒๑</sup>

#### ๒.๓.๕ การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA)

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) มีจุดมุ่งหมายในการปรับปรุงพัฒนาด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ โดยหน่วยงานที่รับการประเมินจะได้ทราบสถานการณ์ด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานตนเอง รวมถึงสิ่งที่ควรปรับปรุงเพื่อส่งเสริมให้การบริหารราชการของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีคุณธรรมและความโปร่งใส ส่งผลให้การทุจริตในภาพรวมของ

<sup>๒๐</sup> เรื่องเดิม, จาก <https://www.hand.co.th/>

<sup>๒๑</sup> เรื่องเดิม, จาก <https://www.hand.co.th/>

ประเทศลดน้อยลง ITA กำหนดตัวชี้วัดทั้งหมด ๑๐ ตัวชี้วัด โดยมีวิธีการรวบรวมข้อมูลประกอบการประเมิน ๓ แบบ คือ

(๑) รวบรวมข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (IIT) เช่น การปฏิบัติหน้าที่ การใช้งบประมาณ การใช้อำนาจ การแก้ไขปัญหาการทุจริต

(๒) รวบรวมข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (EIT) เช่น คุณภาพการดำเนินงาน การปรับปรุงระบบการทำงาน

(๓) แบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (OIT) เช่น การเปิดเผยข้อมูลพื้นฐาน การบริหารเงินงบประมาณ

รวมถึงการส่งเสริมความโปร่งใสและการป้องกันการทุจริต โดยพิจารณา ๒ ตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต และมาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต<sup>๒๒</sup>

จะเห็นได้ว่าการนำดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ได้รับการยอมรับทั่วโลก ทั่วโลกก็ตาม แต่ทว่าการใช้ดัชนีดังกล่าวเพียงอย่างเดียวมาเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ชาตินั้นยังมีข้อจำกัดที่ยังไม่ครอบคลุม เนื่องจากไม่สามารถสะท้อนมุมมองความเป็นจริงของประเทศได้อย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากปัจจุบันประเทศได้พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต และมีแรงขับเคลื่อนภาคประชาสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริตที่สูงขึ้น อีกทั้งยังพบว่า ยังมีตัวชี้วัดอื่น ๆ ที่สามารถสะท้อนภาพของมิติต่าง ๆ ในสังคมที่จะสามารถบ่งชี้สภาพของสังคมไทยทั้งในด้านการทุจริตคอร์รัปชัน และธรรมาภิบาลในประเทศได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น สรุปได้ ดังนี้

ตัวชี้วัด	ลักษณะสำคัญ	ข้อดี	ข้อจำกัด
๑. ดัชนีการรับรู้การทุจริต	ถูกนำไปกำหนดเป็นค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ ๒๑ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ และแผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ	เป็นการสะท้อนภาพลักษณ์การทุจริตของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกซึ่งมีการดำเนินการมานานโดยใช้วิธีศึกษาตามมาตรฐานสากล	หน่วยงานภาครัฐยังไม่ได้ให้ความสำคัญเพียงพอ โดยเฉพาะการศึกษาในรายละเอียดของวิธีการประเมินและการนำผลที่ได้/คำแนะนำไปพัฒนาอย่างจริงจัง
๒. มาตรการคอร์รัปชันโลก	เป็นการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการรับรู้และประสบการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในชีวิตประจำวันเพื่อระบุสถาบันและบริการ	สามารถวัดระดับคอร์รัปชันได้แม้จะไม่มีข้อมูลหลักฐานชัดเจน มีการวัดครอบคลุมหลายประเทศ และ	มุมมองภาพลักษณ์อาจจะไม่ตรงกับความ เป็นจริงเสมอไป เช่น รัฐออกนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันทาง

<sup>๒๒</sup> เรื่องเดิม, จาก <https://www.hand.co.th/>

ตัวชี้วัด	ลักษณะสำคัญ	ข้อดี	ข้อจำกัด
	<p>สาธารณะที่ถูกรับว่าทุจริต รูปแบบของการทุจริตและประสิทธิภาพของรัฐบาล หรือองค์การอิสระในการต่อต้านคอร์รัปชัน</p>	<p>สามารถนำผลมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกันได้</p>	<p>การเมืองที่มีประสิทธิผลมาก แต่ประชาชนไม่รับรู้ จึงมีมุมมองว่าระดับคอร์รัปชันสูงอยู่ ผลการประเมินไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ทันสถานการณ์</p>
<p>๓. ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลโลก</p>	<p>ถูกนำไปเป็นภาพสะท้อนในหมวดหมายที่ ๑๓ ไทยมีภาครัฐที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ และตอบโจทย์ประชาชน ในร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓</p>	<p>เป็นการศึกษาธรรมาภิบาลของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกโดยธนาคารโลกซึ่งมีการดำเนินการมานานโดยใช้วิธีศึกษาตามมาตรฐานสากล</p>	<p>เพิ่งถูกนำมาใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๓</p>
<p>๔. ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย</p>	<p>เป็นการสำรวจเกี่ยวกับระดับความรุนแรงของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันทัศนคติ/จิตสำนึกของคนในสังคม และประสิทธิภาพในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันที่ถูกพัฒนาโดยองค์กรภายในประเทศไทย</p>	<p>สามารถสะท้อนภาพความคิดของคนในประเทศ และความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับเรื่องทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างรวดเร็ว</p>	<p>ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐเป็นการดำเนินการเองของมหาวิทยาลัย</p>
<p>๕. การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ</p>	<p>ถูกนำไปกำหนดเป็นค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ ๒๑ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ และแผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ</p>	<p>ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานรัฐในการดำเนินการ โดยมี มีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง</p>	<p>การให้ความสำคัญของหน่วยงานภาครัฐในการนำผลการประเมินไปพัฒนาองค์กร และการให้ความสำคัญต่อการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้รับบริการภาครัฐ ผู้กรอกข้อมูล</p>

## ๒.๔ การขับเคลื่อนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศในประชาคมอาเซียนที่มีปรากฏการณ์สำคัญ

ตามที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI) ได้ประกาศคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ประจำปี ค.ศ. ๒๐๒๑ (พ.ศ. ๒๕๖๔) จากจำนวน ๑๘๐ ประเทศทั่วโลก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคอาเซียน พบว่าประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศที่มีคะแนนสูงสุด ตามด้วยประเทศบรูไน มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย ซึ่งในเบื้องต้นหากเปรียบเทียบประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่มีคะแนน CPI ที่สูงแล้ว พบว่าแต่ละประเทศมีลักษณะแตกต่างกัน และจะมีแหล่งข้อมูลที่น่ามาประเมินไม่เท่ากัน ดังนั้น คณะกรรมการการจึงศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะการขับเคลื่อนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศในประชาคมอาเซียนที่มีปรากฏการณ์สำคัญ ปรากฏผลเป็นดังนี้

### ๒.๔.๑ สหพันธรัฐมาเลเซีย

ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ของมาเลเซียตั้งแต่ปี ๒๕๓๘-๒๕๕๔ ได้รับคะแนนเฉลี่ยเกินกว่า ๕.๐ จากคะแนนเต็ม ๑๐ และเมื่อเปลี่ยนเป็นระบบคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนนในปี ๒๕๕๕ จนถึงปัจจุบันได้คะแนนเฉลี่ย ๕๐ คะแนน โดยในปี ๒๕๖๑ ได้ ๔๗ คะแนน เป็น ลำดับที่ ๖๑ จาก ๑๘๐ ประเทศ ปี ๒๕๖๒ ได้ ๕๓ คะแนน เป็นลำดับที่ ๕๑ จาก ๑๘๐ ประเทศ และในปีล่าสุด ๒๕๖๔ ได้รับการประเมิน ๔๘ คะแนน เป็นลำดับที่ ๔๘ จาก ๑๘๐ ประเทศ

การวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการต่อต้านคอร์รัปชันของมาเลเซีย<sup>๒๓</sup> มีดังนี้

(๑) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) มีการตรวจสอบการโพสต์ในเฟซบุ๊กและอินสตาแกรม เพื่อตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ชีวิตหรูหราเกินกว่ารายได้ที่ได้รับในแต่ละเดือน ตัวอย่างเช่น รัฐซาบฮ์ (Sabah) ที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเดินทางไปท่องเที่ยวลอนดอน ประเทศอังกฤษในช่วงวันหยุดและโพสต์ในเฟซบุ๊ก ได้ถูกส่งกรมตรวจสอบและตั้งคำถามบุคคลเหล่านี้ว่า มีความเป็นไปได้มากเพียงใดที่จะสามารถใช้จ่ายเพื่อการท่องเที่ยวเช่นนี้ได้ ซึ่งทางหน่วยงาน MACC จะพิจารณาข้อมูล เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นในเบื้องต้น และจะตรวจสอบอย่างละเอียดจากความเคลื่อนไหวในสื่อสาธารณะ และขอความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐอื่น เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อตรวจสอบความถี่ในการไปท่องเที่ยวต่างประเทศ และเหตุผลในการไปในแต่ละครั้งของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงและครอบครัว เป็นต้น

(๒) รูปแบบและโครงสร้างการทำงานของ MACC ได้รับอิทธิพลมาจากหน่วยงาน The Independent Commission Against Corruption : ICAC ของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงค่อนข้างมาก เช่น โครงสร้างของคณะกรรมการ MACC ประกอบด้วย ประธานกรรมการ และรองประธาน ๓ คน รับผิดชอบงาน ๓ ด้าน คือ (๑) ด้านการปราบปรามการทุจริต (๒) ด้านการป้องกันการทุจริต และ (๓) ด้านบริหารจัดการและความเป็นมืออาชีพ นอกเหนือจากมีความคล้ายกันในด้านโครงสร้างการบริหารแล้ว การกำกับดูแล ก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ MACC อยู่ภายใต้การกำกับ

<sup>๒๓</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “มาเลเซียกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๕, จาก [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=44903&filename=house2558\\_2](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=44903&filename=house2558_2).

ดูแลของคณะกรรมการกำกับทั้งหมด ๕ ชุด เพื่อตรวจสอบ ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยการทำงานรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ มีส่วนช่วยให้การทำงานด้านการปราบปรามการทุจริตในประเทศมาเลเซียได้ผล จึงส่งผลให้ดัชนีรับรู้การทุจริตของมาเลเซียดีขึ้น

(๓) มีช่องทางเลือกสำหรับประชาชนในการเผยแพร่ข้อมูลการทุจริตต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย ด้วยเทคโนโลยีที่ใช้แอปพลิเคชันบนมือถือที่เรียกว่า “MACC Mobile” โดยประชาชนสามารถส่งข้อมูลความเสียหายได้เร็วขึ้น ง่ายขึ้น และแม่นยำขึ้น นอกจากนี้ MACC Mobile ยังมีระบบการตรวจสอบสถานะเรื่องร้องเรียนทั้งหมดที่ MACC ได้รับ และมีการตอบกลับ เกี่ยวกับความคืบหน้าไปยังประชาชนอีกด้วย

(๔) มีศูนย์ต่อต้านการทุจริตและจริยธรรม (Anti-corruption & Ethic : ACE) ซึ่งเป็นโครงการริเริ่มใหม่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย เพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันผ่านเส้นทางการป้องกันและการศึกษา โดยศูนย์ ACE เป็นเวทีในการเผยแพร่ข้อมูลและความตระหนักเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตของภาครัฐและเอกชนในประเทศมาเลเซียและต่างประเทศ และเป็นแหล่งข้อมูลเพื่อช่วยทำความเข้าใจและการป้องกันการทุจริตในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นเครื่องมือในการเชื่อมต่อกับผู้คนได้โดยตรงอย่างมีประสิทธิภาพ และยังสามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

(๕) มีกฎหมายเกี่ยวกับ “การทำสัญญาที่มีมูลค่า ๑๐๐ ล้านบาท” ซึ่งจะเป็นการกำหนดข้อจำกัดสำหรับรัฐมนตรีทุกกระทรวง หากกระทรวงใดต้องการขยายเขตอำนาจข้อจำกัดนี้เพิ่มขึ้น จะต้องได้รับการอนุญาตจากกระทรวงการคลังก่อน หน่วยงานปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของมาเลเซียได้พยายามแสดงเจตนากรณีในการปราบปรามการทุจริต ด้วยการหากกลยุทธ์และวิธีการใหม่ ๆ สำหรับขจัดปัญหาคอร์รัปชัน ดังเช่น การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ชีวิตหรูหราเกินรายได้ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ จึงมีผลให้คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตของมาเลเซียสูงขึ้น จากแนวทางการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของมาเลเซียที่ส่งผลให้คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตสูงขึ้นตามที่กล่าวมา

## ๒.๔.๒ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันมากที่สุดในอาเซียน โดยเมื่อเริ่มมีการประเมินดัชนีการรับรู้การทุจริตในปี ๒๕๓๘ ได้รับคะแนนเพียง ๑.๙๔ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐ เป็นลำดับที่ ๔๑ ของ ๑๘๐ ประเทศ เมื่อปี ๒๕๖๐ ได้ ๓๗ คะแนนเท่ากับประเทศไทย เป็นลำดับที่ ๔ ของอาเซียนด้วยกัน แต่ในปี ๒๕๖๒ ได้รับคะแนนเพิ่มสูงถึง ๔๐ คะแนน เป็นลำดับที่ ๔ ของอาเซียน ในขณะที่ประเทศไทยได้รับ คะแนน ๓๖ เป็นลำดับที่ ๖ ของอาเซียน และในปี ๒๕๖๔ ได้รับคะแนน ๓๘ เป็นลำดับที่ ๙๖ จาก ๑๘๐ ประเทศ จึงเป็นประเทศที่ควรศึกษาพัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของอินโดนีเซียไม่แตกต่างกับประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน กล่าวคือ การรับสินบนของข้าราชการเพื่อช่วยเหลือนักธุรกิจในการหลีกเลี่ยงภาษี การปกปิดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือการซื้อเสียงเลือกตั้งของนักการเมือง ฯลฯ และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่มีอยู่ในขณะนั้น มีจุดอ่อนหลายประการ เช่น อยู่นิยามอำนาจของฝ่ายบริหาร และคดีคอร์รัปชันดำเนินการโดยอัยการที่มีปัญหาในเรื่องความโปร่งใส ซึ่งสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคม และ

การเมืองค่อนข้างมาก ทำให้ประชาชนของอินโดนีเซียได้เรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง รัฐบาลจึงดำเนินการ ดังนี้

(๑) ในปี ๒๕๔๖ ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการต่อต้านการทุจริต” (Corruption Eradication Commission : ECC) หรือในภาษาอินโดนีเซีย เรียกว่า “Komisi Pemberantasan Korupsi : KPK) อย่างเป็นทางการ เพื่อดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง

(๒) จุดแข็งของอินโดนีเซียในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน คือ มีการปรับปรุงกลไกการปราบปรามการทุจริตเพื่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ที่มาของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต ได้รับการปรับปรุงให้มีความน่าเชื่อถือมากขึ้น ด้วยการให้รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่ได้ระบุให้กระบวนการรับสมัครและการคัดเลือก ต้องดำเนินการอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกต้องมีคุณสมบัติพื้นฐานการศึกษา ระดับปริญญาตรีด้านกฎหมายหรือสาขาอื่น และต้องมีประสบการณ์ในงานด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ การเงิน และการธนาคาร ไม่น้อยกว่า ๑๕ ปี เพื่อเป็นประธาน ๑ คน และรองประธาน ๔ คน แล้วให้ประธานาธิบดี เสนอชื่อเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

(๓) การบริหารงานของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต มีการคัดเลือกที่ปรึกษาทำหน้าที่กำกับดูแลงาน ๔ ด้าน คือ ด้านการป้องกัน ด้านการปราบปราม ด้านข้อมูลสารสนเทศ และด้านการตรวจสอบภายในและเรื่องร้องเรียนจากสาธารณะ คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตมีวาระ ๔ ปี และอาจได้รับการแต่งตั้ง ให้ปฏิบัติงานอีก ๑ วาระ จากโครงสร้างการปฏิบัติงานของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต จะเห็นว่า มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างกรรมการที่รับผิดชอบงานแต่ละด้าน กับที่ปรึกษาที่กำกับดูแล โดยมอบให้ประธานทำหน้าที่ควบคุมข้าราชการประจำและบริหารงานในภาพรวม

(๔) ในปี ๒๕๕๑ ได้มีการปรับปรุงการปฏิบัติงานของของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตให้มีอิสระจากฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติอย่างแท้จริง พร้อมกับให้เสรีภาพกับสื่อมวลชนในการเป็นผู้สนับสนุนและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน นอกจากนี้ ได้รับมอบอำนาจค่อนข้างมาก เพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว และสามารถเลือกได้ว่าจะฟ้องเอง หรือให้อัยการเป็นผู้ฟ้อง ซึ่งนับตั้งแต่ปรับโครงสร้างการบริหารคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตได้ส่งผลให้มีผลการปฏิบัติงานดีเยี่ยม ได้รับรางวัลแมกไซไซในปี ๒๕๕๖ และสามารถรักษาสถิติในการดำเนินคดีทุจริตได้อย่างรวดเร็ว โดยมีสถิติศาลพิพากษาลงโทษทุกคดีที่คณะกรรมการชี้มูล ทำให้ได้รับการลงมติจากประชาชนอินโดนีเซียให้เป็นองค์กรสาธารณะที่มีความน่าเชื่อถือศรัทธามากที่สุดหลายปีติดต่อกัน พร้อมทั้งได้รับการประเมินว่ามีผลงานดีที่สุดในปี

(๕) จุดเด่นของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตอีกประการหนึ่ง คือ การสร้างความร่วมมือในการต่อต้านคอร์รัปชันระหว่างประเทศด้วยการส่งเสริมความเชื่อมโยงกับประชาคมนานาชาติ เพื่อสนับสนุนการป้องกันการทุจริตด้วยข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคี เช่น บันทึกความเข้าใจ สนธิสัญญา ระหว่างประเทศ และการมีส่วนร่วมในอนุสัญญาพหุภาคี และเวทีนานาชาติอย่างต่อเนื่อง ทำให้นานาชาติเห็นความตั้งใจจริงของอินโดนีเซียในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้กฎหมายได้บัญญัติให้คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตสามารถขอความร่วมมือจากตำรวจสากลในอินโดนีเซีย

หรือหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายต่างประเทศ เพื่อค้น จับกุม และรวบรวมพยานหลักฐานในต่างประเทศ ตลอดจนให้ความร่วมมือในการปราบปรามการทุจริต ทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคีด้วย<sup>๒๔</sup>

### ๒.๔.๓ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

เวียดนามได้รับการประเมินดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ในปีแรก ๒๕๔๐ ด้วยคะแนน ๒.๗๙ จาก ๑๐ คะแนน เป็นลำดับที่ ๔๓ จาก ๕๒ ประเทศ และได้ ๓๑ คะแนนจาก ๑๐๐ คะแนน ในปี ๒๕๕๘ เป็นลำดับที่ ๑๑๒ จาก ๑๖๘ ประเทศ แต่ในปี ๒๕๖๒ ที่ผ่านมานี้ ได้ ๓๗ คะแนน เป็นลำดับที่ ๙๖ จาก ๑๘๐ ประเทศ แชนหน้าประเทศไทยที่ได้คะแนนเท่าเดิม ๓๖ คะแนน เป็นลำดับที่ ๑๐๑ จาก ๑๘๐ ประเทศ และในปีล่าสุด ๒๕๖๔ ได้คะแนน ๓๙ เป็นลำดับที่ ๘๗ จึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษาว่ามีการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างไร

จากการศึกษาการพัฒนางานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของเวียดนามซึ่งส่งผลให้คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตสูงขึ้น มีข้อสังเกตปัจจัยของความสำเร็จได้ ดังนี้

(๑) เวียดนามปกครองระบอบสังคมนิยมที่มีพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนาม เป็นผู้ควบคุมการบริหารประเทศพรรคเดียว และมีนโยบายที่แข็งแกร่งในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ด้วยการให้เลขาธิการใหญ่พรรคมาเป็นผู้รับผิดชอบภารกิจนี้อย่างจริงจังตั้งแต่ปี ๒๕๕๕

(๒) โครงการปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยในระดับท้องถิ่นที่เริ่มในปี ๒๕๕๕ ซึ่งมุ่งเน้นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีการดำเนินการอย่างจริงจังและรวดเร็ว ด้วยการใช้นัยของพรรค และประกาศผลอย่างเป็นทางการ ทำให้ภาพลักษณ์ในการต่อต้านคอร์รัปชันดีขึ้นอย่างชัดเจน

(๓) มีการจัดตั้งมวลชนต่อต้านคอร์รัปชันทั่วประเทศโดยใช้ชื่อ “แนวร่วมปิตุภูมิเวียดนาม” ซึ่งสะท้อนว่า การคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญของชาติ น่าจะเป็นจิตวิทยาปลุกเร้าให้มีการดำเนินการทั่วประเทศอย่างจริงจัง โดยเน้นการใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือยเป็นตัวชี้วัดการร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๔) มีการแสดงเจตนารมณ์ทางการเมือง (Political Will) ที่ชัดเจนด้วยการใช้มาตรการทางการทูตระหว่างประเทศเพื่อแสวงหาความร่วมมือกับต่างประเทศในการปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชัน โดยทำสัญญาทวิภาคีและพหุภาคี รวมถึงอนุวัติการกฎหมายตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ให้ครบถ้วน ทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศดีขึ้น<sup>๒๕</sup>

ดังนั้น คณะกรรมาธิการสามารถสรุปข้อเท็จจริงที่สำคัญจากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า สามารถนำมาเป็นข้อพิจารณาในการยกระดับ CPI ของประเทศไทยได้ ดังนี้

สหพันธรัฐมาเลเซีย มีกระบวนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ชีวิตหรูหราผ่านสื่อสาธารณะเพื่อดำเนินคดีในข้อหาร่ำรวยผิดปกติ และนำระบบ MACC Mobile มาใช้ใน

<sup>๒๔</sup> วีรวิท คงศักดิ์, เอกสารประกอบคำชี้แจงคณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย, ในคราวประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๕. ๑๔-๑๕.

<sup>๒๕</sup> เรื่องเดิม, ๑๕-๑๖.

ประเทศไทย เนื่องจากเทคโนโลยีการใช้แอปพลิเคชันบนโทรศัพท์มือถือเป็นที่คุ้นเคยของคนไทย และจะเป็นทางเลือกใหม่ในการเผยแพร่ข้อมูลให้กับประชาชนได้เป็นอย่างดี รวมถึงสามารถติดตามความคืบหน้าของการดำเนินคดีทุจริตประพฤติมิชอบได้อย่างต่อเนื่องอีกด้วย

สาธารณรัฐอินโดนีเซีย มีการปรับปรุงกลไกการปราบปรามการทุจริตเพื่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างต่อเนื่อง คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตได้รับมอบอำนาจค่อนข้างมาก เพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว และสามารถเลือกได้ว่าจะฟ้องเอง มีการสร้างความร่วมมือในการต่อต้านคอร์รัปชันระหว่างประเทศด้วยการส่งเสริมความเชื่อมโยงกับประชาคมนานาชาติ

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม มีนโยบายที่แข็งแกร่งในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน มีโครงการปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยในระดับท้องถิ่น และมีการจัดตั้งมวลชนต่อต้านคอร์รัปชัน รวมถึงได้แสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองอย่างชัดเจนในการการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

## บทที่ ๓

### ผลการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ในการดำเนินการศึกษา เรื่อง “แนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล : บทเรียนจาก CPI” ครั้งนี้ คณะกรรมาธิการได้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานรัฐในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศในภาพรวมที่ผ่านมา โดยศึกษาแนวทางการนำดัชนีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อนำเสนอแนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันเป็นการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดแผนปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริต และประพฤติมิชอบ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทยสู่ค่าเป้าหมายของแผนดังกล่าว ดังนั้น ในบทนี้จึงเป็นการนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการรับฟังข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องตามลำดับดังนี้

#### ๓.๑ ความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมาธิการดำเนินการเชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย ได้แก่ (๑) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (๒) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (๓) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สรุปผลความคิดเห็นของหน่วยงานตามลำดับ<sup>๑</sup> ดังนี้

##### ๓.๑.๑ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)

จากสถิติคะแนน CPI ของประเทศไทย ๑๐ ปีที่ผ่านมา พบว่า ประเทศไทย ได้คะแนนอยู่ระหว่าง ๓๕ - ๓๘ คะแนนมาโดยตลอด การดำเนินการเกี่ยวกับการยกระดับคะแนน CPI โดยได้กล่าวถึงในยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๕) ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๒ (ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๖๐) และยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (ปี ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) โดยยุทธศาสตร์ชาติระยะที่ ๓ ได้กำหนดเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ระดับ

<sup>๑</sup> สรุปเอกสารและคำชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เสนอต่อที่ประชุมคณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย ครั้งที่ ๒/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๕

คะแนนของดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) สูงกว่าร้อยละ ๕๐ นอกจากนี้ ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการยกระดับค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) โดยกำหนดเป็นเป้าหมายตามแผนและยุทธศาสตร์ฉบับต่าง ๆ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เห็นความสำคัญของการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต ต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ จำนวน ๓ ระยะ ดังนี้

(๑) ข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ในระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๖๐) โดยมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านทางคณะกรรมการ รวมทั้งขอประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่ไม่สามารถมีข้อเสนอแนะผ่านทางคณะกรรมการได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริตไปในทิศทางเดียวกันและเกิดผลกระทบในภาพรวมซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ให้แต่ละหน่วยงานไปดำเนินการ แต่ยังไม่มีการกำหนดวิธีการชัดเจน จึงอาจไม่ตรงประเด็น ส่งผลให้การขับเคลื่อนยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์

(๒) ข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ในระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๒) รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานหลัก รับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอแนะฯ ดังกล่าว

(๓) ข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ในระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๓) พิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ซึ่งได้มีเสนอแนะใน ๗ ประเด็น โดยเห็นควรกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล เพื่อยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) รวมถึงข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์ข้อคำถามเชิงลึกจาก ๙ แหล่งข้อมูล ซึ่งจะมีประเด็นที่มีการกล่าวซ้ำ คือ เรื่องสินบน การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ และการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคอาเซียน พบว่า ประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศที่มีคะแนนสูงสุด ตามด้วยประเทศบรูไน มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย หากเปรียบเทียบประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่มีคะแนน CPI ที่สูงแล้ว พบว่าแต่ละประเทศมีลักษณะแตกต่างกัน และจะมีแหล่งข้อมูลที่น่ามาประเมินไม่เท่ากัน เช่น สิงคโปร์จะถูกประเมินจาก ๙ แหล่งข้อมูลเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ประเทศบรูไนจะถูกประเมินจาก ๓ - ๔ แหล่งข้อมูล เมื่อพิจารณาถึงแนวทางการยกระดับค่าคะแนน CPI ของประเทศไทย ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้สินบนในการอนุมัติ อนุญาต นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง จึงมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ทั้งภาคราชการ ภาคธุรกิจ และประชาชน จึงจำเป็นต้องมีการบูรณาการการทำงานในทุกภาคส่วน สำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการให้เป็นเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ ๒๑ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบและเจ้าภาพในการจัดทำงบประมาณ

บูรณาการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเป็นเจ้าภาพในการขับเคลื่อนแผนปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ โครงการ Big Rock ที่ ๔ และ ๕ ซึ่งเป็น การปฏิรูปหน่วยงานของรัฐ และสำนักงาน ป.ป.ท. ในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐบาล จึงควรมอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องขับเคลื่อนแผนยกระดับค่า CPI ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของแผนแม่บทภายใต้ ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นที่ ๒๑ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

**การสร้างการรับรู้ ความตระหนัก และความร่วมมือภาคประชาชนนักธุรกิจ ทั้งชาวไทย และต่างชาติ** ที่เข้ามาทำธุรกรรมในประเทศไทยในเรื่องการป้องกันและปราบปราม การทุจริตให้เกิดขึ้นในระยะสั้น **ควรต้องให้ความสำคัญการแก้ไขปัญหาด้านสินบน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องในหลายแหล่งข้อมูลจึงเป็นประเด็นควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษ** เช่น สินบนเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก การสาธารณสุข โภค การชำระภาษี การทำสัญญาและการออก ใบอนุญาต การได้รับการตัดสินใจที่เอื้อประโยชน์จากกระบวนการยุติธรรม โดยมีประเด็น ที่สำคัญเกี่ยวกับสินบน คือ การอนุมัติ การอนุญาตของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีความเสี่ยงในการ รับสินบนของหน่วยงานภาครัฐ ที่ผ่านมารัฐบาลให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของ ประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและ การบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมี “ข้อตกลงคุณธรรม” จะใช้บังคับตามพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีโดยกรมบัญชีกลางได้มีการขยายผลให้ใช้ “ข้อตกลงคุณธรรม” กับหน่วยงานที่ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐฯ ด้วย เช่น สำนักงานคณะกรรมการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ส่งผลให้ การดำเนินการดังกล่าวเป็นการยกระดับค่า CPI ให้สูงขึ้นอีกด้วย

เมื่อศึกษาการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศเพื่อหาค่าคะแนน CPI เกินร้อยละ ๕๐ จะเห็นได้ว่า การดำเนินการที่สำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีปัจจัยที่สำคัญ ดังนี้

(๑) **การพัฒนากระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ** เช่น การป้องกันการทุจริต (Prevent) การปกป้องผู้ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต (Protect) การบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) โดยในส่วนของกระบวนการป้องกันการทุจริต กลไกที่สำคัญ ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูล (Data Disclosure) สิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกของสื่อมวลชน และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (NGOs) ในส่วนของกระบวนการปกป้องผู้ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้าน การทุจริต ได้แก่ การปกป้องผู้แจ้งเบาะแส (Anti-SLAPP Law) และในส่วนของกระบวนการบังคับใช้ กฎหมาย (Enforcement) คือ การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต อย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียมกัน

(๒) **ปลูกฝังความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่สนับสนุนระบบอุปถัมภ์ ไม่เอาระบบ พวกพ้อง ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน** ตลอดจนส่งเสริมให้ ภาคประชาสังคม เอกชน และประชาชนเข้ามาเป็นเครือข่าย ไม่ทน ไม่เฉย ต่อการทุจริต โดยมีบทบาทในการเฝ้าระวัง ติดตาม และแจ้งเบาะแสการทุจริต

การประเมินคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต ส่วนมากเป็นการให้คะแนน โดยผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีถึง ๖ แหล่งข้อมูล ที่ไม่สามารถทราบได้ว่าผู้เชี่ยวชาญใช้แหล่งข้อมูลใด ในการประเมินหรือให้คะแนน สำหรับแหล่งข้อมูลที่ประเมินโดยสอบถาม นักธุรกิจและ ประชาชนทั่วไปมีจำนวน ๓ แหล่งข้อมูล ซึ่งแหล่งข้อมูลที่ประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญนั้น เป็นการประเมินประเทศไทย จากผู้เชี่ยวชาญเพียงไม่กี่คน การที่จะทำให้อันดับคะแนน CPI ได้ ตามเป้าหมายร้อยละ ๕๐ จากสถิติคะแนน CPI ในปีล่าสุด (พ.ศ. ๒๕๖๔) พบว่ามีแหล่งข้อมูล ที่ได้คะแนนเกิน ๔๐ เพียง ๑ แหล่งข้อมูล ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสถิติที่ผ่านมาของประเทศไทย มีคะแนนอยู่ระหว่าง ๓๕ - ๓๘ คะแนน มาโดยตลอด เมื่อพิจารณาเชิงสถิติ จึงเป็นเรื่องยาก ที่จะได้คะแนนตามเป้าหมายสำหรับการประเมินค่าคะแนน CPI ซึ่งเป็นเรื่องที่ควบคุมไม่ได้ ทั้งนี้ ประเทศไทยมีความพยายามในการลดการทุจริต และยกระดับค่าคะแนน CPI แต่ค่าคะแนน CPI กลับไม่ดีขึ้น เหตุใดจึงต้องนำค่าคะแนน CPI มาผูกมัดประเทศไทย หากมี ตัวบ่งชี้อื่นในการประเมินการรับรู้หรือภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย เช่น การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) อีกทั้ง การประเมิน ITA ยังได้รับการยอมรับจากต่างประเทศมากขึ้น หรือ การประเมินดัชนี สถานการณ์การทุจริตของประเทศไทย (Corruption Situation Index: CSI) ซึ่งจัดทำโดย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย และเป็นการสำรวจเพื่อที่จะใช้ในการประเมินธุรกิจ โดยเฉพาะ ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการที่จำเป็นจะต้องวัดประสิทธิภาพการให้บริการที่ให้กับลูกค้า CSI Survey จึงเป็นตัววัดประสิทธิภาพการให้บริการ โดยการสำรวจความพึงพอใจของลูกค้าต่อ การให้บริการ มาประกอบพิจารณาควบคู่ไปกับการประเมินคะแนน CPI

### ๓.๑.๒ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท)

จากการวิเคราะห์ค่าคะแนน CPI ย้อนหลัง ๑๐ ปีที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๖๔) การประเมินค่าคะแนน CPI ล่าสุด ประจำปี ๒๕๖๔ ประเทศไทยได้รับคะแนน ๓๕ คะแนน อยู่ในลำดับที่ ๑๑๐ จากประเทศที่เข้าร่วมประเมินทั้งหมด ๑๘๐ ประเทศ ได้รับคะแนน ลดลงจากปี ๒๕๖๓ ซึ่งได้รับคะแนน ๓๖ คะแนน อยู่ในลำดับที่ ๑๐๔ และอยู่ในลำดับที่ ๕ ของ ประเทศอาเซียน รองจาก (๑) สิงคโปร์ ๘๕ คะแนน (๒) มาเลเซีย ๔๘ คะแนน (๓) เวียดนาม ๓๙ คะแนน และ (๔) อินโดนีเซีย ๓๘ คะแนน แม้ว่าคะแนน CPI จะมีความผันผวน แต่ก็มี แนวโน้มไปในทิศทางที่ดีขึ้น ซึ่งเห็นได้จากในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมาจะอยู่ในช่วง ๓.๔ (ฐานการคิด คะแนนเต็ม คะแนนเต็ม ๑๐) และในช่วงที่ผ่านมาเคยได้คะแนนสูงสุดที่ ๓๘ คะแนนในปี ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘ ในขณะที่ปัจจุบันอยู่ที่ ๓๕ คะแนน ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าในบางช่วงของห้วง ระยะเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาและขับเคลื่อนมาตรการต่าง ๆ เพื่อยกระดับ ค่าคะแนน CPI ให้สูงขึ้นแต่อาจจะยังไม่ครอบคลุมในทุกมิติ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนด มาตรการแนวทางการพัฒนาและขับเคลื่อนให้ชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยต้องให้ สอดคล้องกับกรอบแนวทางในการประเมิน CPI ในแต่ละแหล่ง ซึ่งในปัจจุบันการประเมิน CPI ประเทศไทยประกอบไปด้วย ๙ แหล่งข้อมูล (จาก ๑๓ แหล่งข้อมูลที่ TI ใช้ประเมินทั่วโลก)

โดยในแต่ละแหล่งการประเมิน มีข้อคำถามที่สามารถกำหนดเป็นประเด็นสำคัญเพื่อการพัฒนา และยกระดับค่าคะแนน CPI ได้ ๔ เรื่อง คือ (๑) การให้สินบนเพื่อการอนุมัติ อนุญาต เพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ (๒) การใช้งบประมาณไม่คุ้มค่า มีการเอื้อประโยชน์ (๓) การใช้อำนาจ หน้าที่ ตำแหน่งโดยมิชอบ และ (๔) ประสิทธิภาพ ในการดำเนินการต่อต้านการทุจริตและอีกปัจจัยในการประเมินที่ต้องพิจารณา คือ “ผู้ประเมิน” ซึ่งจากการตรวจสอบกลุ่มผู้ประเมินพบว่า มี ๓ กลุ่ม คือ (๑) กลุ่มนักธุรกิจ/นักลงทุนที่อาศัยอยู่ในประเทศนั้น ๆ (๒) กลุ่มนักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญ จากภาควิชาการสถาบันการศึกษาต่าง ๆ และ (๓) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือเจ้าหน้าที่จากแต่ละแหล่งการประเมิน

ประเทศไทยได้มีการพัฒนามาตรการต่าง ๆ เพื่อยกระดับและขับเคลื่อนงาน ด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างต่อเนื่อง โดยจะเห็นได้จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา เช่น จัดทำการประเมินความเสี่ยงการทุจริตของกระบวนการในโครงการสำคัญต่าง ๆ เพื่อลดช่องว่างในมาตรการ/กระบวนการที่อาจจะก่อให้เกิดการทุจริต การจัดการประเมิน ตามเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยง การทุจริตเชิงนโยบายในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ ที่กำหนดให้ หน่วยงานที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณโครงการขนาดใหญ่ (รายการในงบลงทุน วงเงินตั้งแต่ ๕๐๐ ล้านบาทขึ้นไป ที่มีการจัดซื้อจัดจ้าง) ทำการประเมินความเสี่ยงของโครงการ/กิจกรรม พร้อมเสนอมาตรการในการป้องกันการทุจริต ส่งพร้อมคำขอไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อให้ สำนักงบประมาณใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ รวมถึงการขับเคลื่อน มาตรการต่าง ๆ ตามที่หลาย ๆ ส่วนที่เกี่ยวข้องได้เสนอแนะเพื่อการยกระดับคะแนน CPI

หากเปรียบเทียบประเทศในภูมิภาคอาเซียน สำนักงาน ป.ป.ท. มีความเห็นว่า ในกลุ่มประเทศอาเซียน มีสองประเทศที่เห็นได้ชัดจนกว่ามีการพัฒนาและมีการเปลี่ยนแปลง การประเมินค่าคะแนน CPI คือ (๑) ประเทศอินโดนีเซีย และ (๒) ประเทศเวียดนาม เมื่อศึกษาจากระดับคะแนนของประเทศเวียดนามและอินโดนีเซีย โดยแยกคะแนนตามแหล่ง ประเมิน และภาพรวมคะแนนย้อนหลัง ๕ ปี จะเห็นได้ว่าทั้ง ๒ ประเทศมีผลคะแนน CPI ในบาง แหล่งประเมินที่สูงกว่าประเทศไทยมาก อาทิ ด้านการบริหารธุรกิจ การติดสินบนเจ้าหน้าที่ และการออกนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจบางธุรกิจ (GI) ด้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐใน กระบวนการต่าง ๆ โดยเฉพาะการนำเข้า - ส่งออก การขออนุมัติ อนุญาต การจดทะเบียนจัดตั้ง บริษัท (PRS) และเรื่องของการทุจริตในภาคการเมือง (V-DEM) เป็นต้น ซึ่งสองประเทศดังกล่าว ได้มีการพัฒนา ดังนี้

**ประเทศเวียดนาม** มีจุดเด่นในการปราบปรามการทุจริตที่เห็นได้ชัด มีการบังคับใช้กฎหมายที่จริงจัง เข้มงวดและรุนแรง มาตรการลงโทษของผู้ที่กระทำการทุจริต คอรัปชันมีอัตราโทษสูงมาก โดยไม่มีการลดหย่อนโทษ สืบเนื่องมาจากประเทศเวียดนามเป็น ระบบสังคมนิยม มีพรรคคอมมิวนิสต์แห่งเวียดนาม

**ประเทศอินโดนีเซีย** เมื่อปี ๒๕๔๖ ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการต่อต้าน การทุจริต” (Corruption Eradication Commission: CEC) เพื่อดำเนินการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต โดยคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต (CEC) จะมีความเป็นอิสระจาก ฝ่ายบริหารและรัฐสภาอย่างแท้จริง มีเสรีภาพในสื่อสารมวลชนที่เป็นตัวสนับสนุน และ

แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ด้วยกลไกการทำงานที่รวดเร็ว คณะกรรมการต่อต้านการทุจริต จึงมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมการสืบสวนสอบสวน การฟ้องร้อง และดำเนินคดีจนถึงที่สุด ด้วยระบบศาลพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีทุจริตเป็นการเฉพาะ โดยไม่ต้องผ่านอัยการ มีการทำงานในรูปแบบหน่วยงานตอบโต้ฉับพลัน (Rapid Movement Unit) มีหน้าที่จัดการกับการกระทำความผิดที่พบหลักฐานกระทำผิดซึ่งหน้า คดีประเภทนี้ไม่ต้องมีผู้ร้องเรียน แต่สามารถดำเนินการสอบสวนได้ทันที ความเข้มแข็งขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศอินโดนีเซียประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศ จนเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ

จากตัวอย่างความสำเร็จของทั้งสองประเทศในการต่อต้านคอร์รัปชัน จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายอย่างเอาจริงเอาจัง รวดเร็ว เด็ดขาด และการให้อิสระต่อองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต ถือเป็นปัจจัยสำคัญ

ทั้งนี้ หน่วยงานใดควรทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อน/กำกับดูแล ในภาพรวมของประเทศ เนื่องจากสำนักงาน ป.ป.ท. มีฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการของ ศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาล ในการกำหนดมาตรการเชิงรุกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนดแนวทาง ในการดำเนินการและขับเคลื่อน รวมถึงการกำกับติดตามและประเมินผล โดยใช้กลไกของ คณะอนุกรรมการฯ ภายใต้ออตช. ขับเคลื่อนการดำเนินการที่ครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน ในการขับเคลื่อนและกำกับดูแลภาพรวมของประเทศเรื่องการเพิ่มค่าคะแนน CPI จากข้อมูล ดังกล่าวข้างต้น จึงเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานหลัก อีกทั้ง มีคณะอนุกรรมการฯ ภายใต้ออตช. ที่รับผิดชอบด้านการยกระดับค่าคะแนน CPI โดยตรง ซึ่งจะสามารถบูรณาการและขับเคลื่อนการดำเนินการได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

การนำค่าคะแนน CPI มากำหนดเป็นเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ รวมถึง แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (๒๑) ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ นั้น อาจยังไม่สะท้อนการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่แท้จริง เนื่องจากดัชนีประเภทวัดมุมมอง การรับรู้หรือภาพลักษณ์มีข้อจำกัด คือ มุมมองภาพลักษณ์ (Perception) อาจจะไม่ตรงกับ ความเป็นจริง (Fact) เสมอไป ผู้ตอบคำถามมักจะนึกถึงผลของดัชนีในปีก่อนแล้วก็อ้างอิง คำตอบตามผลนั้น แม้ว่าในความเป็นจริงสถานการณ์จะเปลี่ยนแปลงไปมากหรืออาจจะดีขึ้น แล้วก็ตาม และขอบเขตคำจำกัดความคำว่า “คอร์รัปชัน” ของบางดัชนีกว้างมาก ครอบคลุมไปถึงปัจจัยที่อาจมีข้อถกเถียงถึงความเชื่อมโยง เช่น การควบคุมการใช้งบประมาณภาครัฐ ที่ถึงแม้ รัศมุนแต่ก็ไม่สามารถรับประกันว่าจะมีคอร์รัปชันต่ำเสมอไป จึงอาจทำให้ผลไม่สะท้อนระดับ การคอร์รัปชันที่แท้จริงได้ ค่าคะแนน CPI จึงเป็นเพียงแนวโน้ม (Trend) ที่แสดงถึงการรับรู้ การทุจริตของแต่ละประเทศ ไม่ใช่ข้อเท็จจริง (Fact) ที่บ่งบอกถึงสถานการณ์การทุจริตของ ประเทศนั้น ๆ และไม่สามารถหาค่าความเที่ยงตรงและความเชื่อมั่น (Validity and Reliability) แบบเชิงวิชาการปกติได้ เนื่องจากแต่ละประเทศใช้แหล่งการประเมินไม่เท่ากันด้วย

ดังนั้น การกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตในประเทศ หากนำค่าคะแนน CPI มาเป็นค่าเป้าหมายเพียงดัชนีเดียว อาจจะไม่สะท้อนการแก้ไขปัญหาการทุจริตได้เท่าที่ควร หากแต่ควรนำค่าดัชนีอื่น ๆ ที่เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติและในแวดวงวิชาการ มาเป็นค่าเป้าหมายประกอบด้วย เพื่อความครอบคลุม และการสะท้อนการแก้ไขปัญหาการทุจริตของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น ดัชนี GCB (Global Corruption Barometer) เป็นต้น

### ๓.๑.๓ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

สศช. ดำเนินการพัฒนาแนวทางการขับเคลื่อนเพื่อยกระดับค่าคะแนน CPI ผ่านคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ กำหนดให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักของกิจกรรมปฏิรูปที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ (กิจกรรม Big Rock) แต่ละด้าน ร่วมกันจัดทำแผนขับเคลื่อน (Big Rock) ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยให้มีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการปฏิรูปที่ชัดเจนภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก ทำงานร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนกิจกรรม Big Rock ให้เกิดผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรมตามที่แผนกำหนดไว้

หากเปรียบเทียบประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่น่าสนใจ คือ กรีซของประเทศสิงคโปร์ที่สามารถรักษาระดับการเป็น “ประเทศที่มีการคอร์รัปชันน้อยที่สุดในภูมิภาคเอเชียอย่างต่อเนื่อง” ทั้งนี้ ข้อมูลของประเทศสิงคโปร์ ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่ได้คะแนน CPI สูงสุด คือ ๘๕ คะแนน ซึ่งจัดอยู่ในอันดับที่ ๓ ของโลก นั้น มีข้อสังเกตว่าประเทศดังกล่าวมีกลไกการทำงานที่เกี่ยวข้องในลักษณะคณะกรรมการ (Corrupt Practices Investigation Bureau: CPIB) ที่ทำงานร่วมกับภาคการเมืองและประชาชนที่สามารถควบคุมปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ รวมทั้งการคอร์รัปชันให้อยู่ในระดับต่ำ แม้จะอยู่สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากผลการประเมินของ PERC ( the Political and Economic Risk Consultancy: PERC) ที่จัดลำดับให้ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียที่มีการคอร์รัปชันน้อยที่สุดอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ (ค.ศ. ๑๙๙๕) ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๔ แนวทางการทำงานดังกล่าวจึงเป็นส่วนหนึ่งส่งผลให้ค่าคะแนน CPI ของสิงคโปร์อยู่ในระดับที่ดีอย่างต่อเนื่อง หรือศึกษาและถอดบทเรียนจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เวียดนาม ที่มีวัฒนธรรมคล้ายคลึงกับประเทศไทย ในกรณีนี้ มีข้อสังเกตจากผลการวิเคราะห์ขององค์กร Transparency International ที่ระบุว่า “การปกป้องสิทธิมนุษยชน” มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการแก้ปัญหาการคอร์รัปชัน โดยที่ประเทศที่มีการคุ้มครองสิทธิพลเมืองเป็นอย่างดีมักจะได้อันดับสูงในดัชนี CPI ซึ่งชี้วัดถึงความใสสะอาด ขณะที่ประเทศซึ่งไม่เคารพสิทธิพลเมือง มักจะได้อันดับเกี่ยวกับการลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอยู่ในระดับต่ำเช่นกัน

หน่วยงานที่ควรเป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อน/กำกับดูแลในภาพรวมของประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบและยกระดับค่าคะแนน CPI ของประเทศไทย ทั้งในระยะสั้น (๑ ปี) และระยะยาว (๑๐ ปี) คือ สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลัก โดยทำงานลักษณะบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในรูปของ คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เช่น สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) เป็นต้น

การสร้างการรับรู้ ควรศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับข้อมูลต่อบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสังคมไทย อาทิ สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. หรือบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการลงทุน การทำธุรกรรมในสังคมไทย เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น หรือดำเนินการในรูปแบบ คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน ที่เป็นการบูรณาการจากหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ นอกจากนี้ อาจประสานประเมินสถานการณ์ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานราชการบางแห่ง เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานนำร่องในเรื่องการใช้อำนาจรัฐ หรือกรมที่ดิน เป็นหน่วยงานนำร่องในเรื่องการแก้ไขปัญหาการรับสินบน เป็นต้น และควรศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

กรณีประเทศไทยอาจกำหนดเป้าหมายหลักให้สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยพิจารณาจากสถานการณ์ความเป็นจริงว่าสถานะปัจจุบันสามารถดำเนินการขับเคลื่อน CPI ให้บรรลุผลได้ที่ระดับใด ไม่ควรตั้งเป้าหมายที่ทำหายมากเกินไป แต่ควรตั้งเป้าหมายในระดับที่สามารถพัฒนาให้ถึงได้ ทีละขั้น ทีละตอน เพื่อให้มีขวัญและกำลังใจ และเรียนรู้จากประสบการณ์การพัฒนาในแต่ละระดับคะแนน เพื่อประกอบการพัฒนาในขั้นต่อไป นอกจากนี้ ควรกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย เช่น การประเมิน ITA หรือ การสำรวจความคิดเห็นของสาธารณชน อีกทั้งควรมีการกำหนดเป้าหมายที่สามารถวัดความก้าวหน้าและความสำเร็จได้จากหลักฐานเชิงประจักษ์ และศึกษาแนวโน้มและทิศทางคะแนน CPI และคะแนน ITA ว่าเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ หรือถ้าคะแนนเป็นคนละทิศทางนั้น เป็นเพราะเหตุใด

### ๓.๒ ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะกรรมการได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลหลักที่สำคัญ มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ตรงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการศึกษาครั้งนี้ จำนวน ๔ ท่าน ประกอบด้วย

(๑) พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ กรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(๒) รองศาสตราจารย์จูรี วิจิตรวาทการ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘) อดีตอธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

(๓) นายประยงค์ ปรียาจิตต์ กรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ และประธานอนุกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

(๔) นายมานะ นิมิตรมงคล ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการอำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.)

สรุปความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิตามลำดับ<sup>๒</sup> ดังนี้

### ๓.๒.๑ สรุปความคิดเห็นของพลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์

“ดัชนีรับรู้คอร์รัปชัน” เป็นตัวชี้วัดที่องค์การความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ได้ทำการประเมินประเทศต่าง ๆ เป็นประจำทุกปี ซึ่งเป็นการสะท้อนภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศนั้น ความมุ่งหมายของการประเมิน CPI มี ๓ ประการ คือ (๑) ผลักดันการคอร์รัปชันเป็นวาระของโลก (๒) แสดงบทบาทสำคัญในการจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน (UNCAC 2003) และ (๓) ยกย่องมาตรฐานความแข็งแกร่งภาครัฐในการต่อต้านคอร์รัปชันด้วยเหตุนี้ CPI จึงเป็นการแสดงสถานะทางจริยธรรมในการทำธุรกิจของประเทศต่าง ๆ อันจะนำมาซึ่งความเชื่อถือ ศรัทธา และไว้วางใจในการทำธุรกิจระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องยกระดับให้สูงอยู่เสมอ

เมื่อพิจารณาผลการประเมินตลอด ๒๕ ปีที่ผ่านมา ในปีแรก ๒๕๓๘ ประเทศไทยได้รับการประเมิน ๒.๗๙ คะแนน จาก ๑๐ คะแนน หลังจากนั้นได้รับ ๓๓ - ๓๘ จาก ๑๐๐ คะแนน ซึ่งยังห่างไกลเป้าหมายมาก ในปีล่าสุด ๒๕๖๔ ประเทศไทยได้รับคะแนน ๓๕ จาก ๑๐๐ คะแนน เป็นลำดับที่ ๑๑๐ จาก ๑๘๐ ประเทศ เป็นอันดับที่ ๑๙ จาก ๓๑ ประเทศในเอเชียแปซิฟิก และอันดับที่ ๖ จาก ๑๐ ประเทศในอาเซียน จึงเป็นที่น่าศึกษาว่า ทำอย่างไรประเทศไทยจะได้รับการประเมิน CPI สูงขึ้นให้เท่ากับนานาชาติประเทศ สำหรับคะแนนเฉลี่ยของ ๑๘๐ ประเทศทั่วโลกในปี ๒๕๖๒ อยู่ที่ ๔๓ คะแนน ดังนั้น อย่างน้อยในปีต่อไป ประเทศไทยควรปฏิรูปเพื่อให้ได้รับการประเมินไม่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย ๔๓ คะแนน และดำเนินการปฏิรูปต่อไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ ๕๐ คะแนนในปี ๒๕๖๕ ตามที่แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดได้สำเร็จ

<sup>๒</sup> สรุปคำชี้แจงของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ตามข้อ ๓.๒.๑, ๓.๒.๓ และ ๓.๒.๔ เสนอต่อที่ประชุมคณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย ครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๕

เมื่อปี ๒๕๖๒ องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ได้ให้ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศที่ได้คะแนนเฉลี่ยต่ำกว่า ๔๓ คะแนน เพื่อให้มีการพัฒนาระดับคะแนน ๗ ประการ ดังนี้

(๑) รัฐบาลควรลดความเสี่ยงของอิทธิพลการกำหนดนโยบายในทางมิชอบ ด้วยการไม่แต่งตั้งบุคคลที่มีผลประโยชน์ในกิจการนั้น ให้ดำรงตำแหน่งที่ต้องรับผิดชอบกิจการนั้น และมีระยะเวลาปลอดการปฏิบัติงานในธุรกิจที่ตนเคยกำกับดูแลหลังจากพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องเป็นธรรม

(๒) รัฐบาลควรปรับปรุงและรณรงค์ด้านกฎระเบียบทางการเงินอย่างเหมาะสม เพื่อป้องกันการใช้เงินและอิทธิพลทางการเมืองมากเกินไป พรรคการเมืองควรเปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้ สินทรัพย์ และหนี้สิน โดยรัฐบาลควรให้หน่วยงานที่กำกับดูแลมีอำนาจหน้าที่มากขึ้น และจัดสรรทรัพยากร ให้อย่างเหมาะสม

(๓) รัฐบาลต้องมั่นใจว่าการเลือกตั้งเป็นไปอย่างเสรีและยุติธรรม เพื่อให้ได้ประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพในการต่อต้านการทุจริต ด้วยการวางมาตรการป้องกันและลงโทษต่อการซื้อเสียง รวมถึงการให้ข้อมูลที่เปิดเผยและเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นให้รัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง ตลอดจนให้ความมั่นใจแก่ประชาชนในการลงโทษนักการเมืองที่ทุจริต

(๔) รัฐบาลควรส่งเสริมการเข้าถึงการตัดสินใจที่เปิดกว้างและปรึกษากลุ่มคนที่หลากหลายกลุ่ม นอกจากนักวิ่งเต้นและมีผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม กิจกรรมลึบ บี้ควรเป็นกิจกรรมสาธารณะ และสามารถเข้าถึงได้ด้วยระบบตรวจสอบ

(๕) รัฐบาลควรสร้างกลไกเพื่อให้แน่ใจว่าการบริหารและการจัดสรรทรัพยากรที่เป็น รายจ่ายสาธารณะ ไม่ดำเนินการโดยความสัมพันธ์ส่วนบุคคลหรือกลุ่มพิเศษบางกลุ่ม ในระบบอุปถัมภ์

(๖) รัฐบาลควรปกป้องเสรีภาพและสิทธิทางการเมือง รวมถึงเสรีภาพในการพูดและการแสดงออก รัฐบาลควรให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมและคุ้มครองพลเมือง นักเคลื่อนไหว ผู้แจ้งเบาะแส และนักข่าวในการตรวจสอบและเปิดเผยการทุจริต

(๗) รัฐบาลจะต้องส่งเสริมการแบ่งแยกอำนาจ สนับสนุนความเป็นอิสระทางตุลาการ และธำรงไว้ซึ่งการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพ

การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่ผ่านมาอาจไม่ตรงกับสาเหตุของปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น และผู้รับผิดชอบ “ไม่กล้ายืนยันชัดในสิ่งที่ถูกต้อง” ในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น เนื่องจากสังคมไทยไม่สามารถก้าวข้ามระบบอุปถัมภ์และระบบพวกพ้องได้ จึงมีการเลือกปฏิบัติและการวิ่งเต้นล้มคดีการทุจริตและประพฤติมิชอบ รากเหง้าของปัญหาคอร์รัปชัน คือ ผลประโยชน์ ซึ่งผู้ใช้อำนาจรัฐทุกคนจึงมีโอกาส “ใช้อำนาจโดยมิชอบ” (Abuse of Power) ไปเอาเปรียบผู้อื่นเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักของอนุสัญญาสหประชาชาติและการประเมิน CPI เรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับส่วนรวม จึงเป็นเรื่องหลักที่ต้องให้ความรู้ที่ถูกต้องเพื่อสร้างจิตสำนึก โดยต้องมีกฎหมายที่ให้ความรู้และการปฏิบัติที่เคร่งครัด ซึ่งรัฐบาลไทยตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ มีความตั้งใจจะมีกฎหมายนี้

แต่ไม่สามารถฝ่า “แรงเสียดทาน” ได้จนถึงปัจจุบันสภาพปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทย เกิดจากสภาพความคิดและพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจเกิดจากการมีเจตนาและรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หนทางแก้ไขจึงต้องให้ความรู้ที่ถูกต้อง ควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเสมอภาคกัน ที่ต่างประเทศใช้ว่า “Ethics & Compliance” หรือ “จริยธรรม-การกำกับกับการปฏิบัติงาน” ในทางสากลการทุจริตเงินของรัฐ (Petty Corruption) เกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐทุกคนเอาใจใส่ควบคุมกำกับดูแลการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเรื่องนี้มีกฎหมายงบประมาณกำหนดไว้แล้ว แต่ไม่นำมาบังคับใช้

แนวทางการแก้ไขที่แผนปฏิรูปประเทศดำเนินการอยู่ คือ ให้ทุกส่วนราชการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยง และสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) ของหัวหน้าส่วนราชการ แต่ยังไม่เห็นผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร กรณีคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็น “ประพตมิชอบ” คือ การใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ซึ่งการแก้ไขเรื่องนี้ต้องสร้าง “คุณธรรม” ในกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เห็นประโยชน์ส่วนรวม โดยเฉพาะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นแบบอย่าง (Role Model) พร้อมกับกวาดล้างจริยธรรมและวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างจริงจัง โดยกำหนดหลักการประพฤติตน (Code of Conducts) ที่มีความชัดเจนในรูปของการปฏิบัติและงดเว้นการปฏิบัติ (Do’s & Don’ts) ในทุกระดับของการกระทำ ได้แก่ จริยธรรมวินัย และกฎหมาย การปฏิบัติเพื่อยกระดับค่าคะแนน CPI คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพตมิชอบได้กำหนดไว้แล้วในแผนปฏิรูปประเทศ (พ.ศ.๒๕๖๑) และแผนปฏิรูปประเทศฉบับปรับปรุง ((Big Rock) พ.ศ. ๒๕๖๔) โดยกำหนดเป็นมาตรการและโครงสร้างการบังคับใช้ ซึ่งการปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นภาระหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานระดับสูงของประเทศ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา และประธานองค์กรอิสระ ที่ต้องขับเคลื่อนให้เกิดผลตามหลัก Ethics & Compliance

กรณีประเทศในกลุ่มอาเซียนที่น่าสนใจเพื่อยกระดับค่าคะแนน CPI ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) ตรวจสอบการโพสต์เฟสบุ๊กและอินสตาแกรมเพื่อตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ชีวิตหรูหราเกินกว่ารายได้ โครงสร้างของคณะกรรมการ MACC ประกอบด้วย ประธานกรรมการและรองประธาน ๓ คน รับผิดชอบงาน ๓ ด้าน คือ (๑) ด้านการปราบปรามการทุจริต (๒) ด้านการป้องกันการทุจริต และ (๓) ด้านบริหารจัดการและความเป็นมืออาชีพ MACC อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับทั้งหมด ๕ ชุด เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยการทำงานรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ มีส่วนช่วยให้การทำงานด้านการปราบปรามการทุจริตในประเทศมาเลเซียได้ผล และส่งผลให้ดัชนีรับรู้การทุจริตของมาเลเซียดีขึ้น รวมถึงมีช่องทางเลือกสำหรับประชาชนในการเผยแพร่ข้อมูลการทุจริตต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย ด้วยเทคโนโลยีที่ใช้แอปพลิเคชันบนมือถือที่เรียกว่า “MACC Mobile” โดยประชาชนสามารถส่งข้อมูลความเสียหายได้เร็วขึ้น ง่ายขึ้น และแม่นยำขึ้น

ดังนั้น ประเทศไทยควรพิจารณานำกระบวนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ชีวิตหรูหราผ่านสื่อสาธารณะเพื่อดำเนินคดีในข้อหาร่ำรวยผิดปกติ และนำระบบ MACC Mobile มาใช้ในประเทศไทย เนื่องจากเทคโนโลยีการใช้ออปพลิเคชันบนโทรศัพท์มือถือเป็น

ที่คุ้นเคยของคนไทย และจะเป็นทางเลือกใหม่ในการเผยแพร่ข้อมูลให้กับประชาชนได้เป็นอย่างดี รวมถึงสามารถติดตามความคืบหน้าของการดำเนินคดีทุจริตประพฤติมิชอบได้อย่างต่อเนื่องอีกด้วย

**ประเทศอินโดนีเซีย** ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของอินโดนีเซียไม่แตกต่างกับประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน กล่าวคือ การรับสินบนของข้าราชการเพื่อช่วยเหลือนักธุรกิจ ในการหลีกเลี่ยงภาษี การปกปิดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือการซื้อเสียงเลือกตั้งของนักการเมือง ฯลฯ และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่มีอยู่ในขณะนั้น มีจุดอ่อนหลายประการ เช่น อยู่ที่ใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร และคดีคอร์รัปชันดำเนินการโดยอัยการที่มีปัญหาในเรื่องความโปร่งใส ซึ่งสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองค่อนข้างมาก ทำให้ประชาชนของอินโดนีเซียได้เรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง จุดแข็งของอินโดนีเซียในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน คือ มีการปรับปรุงกลไกการปราบปรามการทุจริตเพื่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ที่มาของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต ได้รับการปรับปรุงให้มีความน่าเชื่อถือมากขึ้น ได้มีการปรับปรุงการปฏิบัติงานของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตให้มีอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง พร้อมทั้งให้เสรีภาพกับสื่อมวลชนในการเป็นผู้สนับสนุนและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน สร้างความร่วมมือในการต่อต้านคอร์รัปชันระหว่างประเทศ ด้วยการส่งเสริมความเชื่อมโยงกับประชาคมนานาชาติ เพื่อสนับสนุนการป้องกันการทุจริตด้วยข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคี

**ประเทศเวียดนาม** จากการศึกษาการพัฒนางานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของเวียดนามที่ส่งผลให้คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตสูงขึ้น มีข้อสังเกตปัจจัยของความสำเร็จได้ ดังนี้ (๑) เวียดนามปกครองระบอบสังคมนิยมที่มีพรรคคอมมิวนิสต์ เวียดนามเป็นผู้ควบคุมการบริหารประเทศพรรคเดียว และมีนโยบายที่แข็งแกร่งว่าในการปราบปรามการทุจริตโครงการปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยในระดับท้องถิ่น มุ่งเน้นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีการดำเนินการอย่างจริงจังและรวดเร็ว ด้วยการใช้นิยามของพรรค และประกาศผลอย่างเป็นทางการ ทำให้ภาพลักษณ์ในการต่อต้านคอร์รัปชันดีขึ้นอย่างชัดเจน

การขับเคลื่อน/กำกับดูแลการแก้ปัญหาคอร์รัปชันที่ดำเนินการผ่านศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.) โดยมอบให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นฝ่ายเลขานุการมีความเหมาะสมแล้ว เพียงแต่ต้องมีความจริงจังในการดำเนินงาน และควรเชิญประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา และประธานองค์กรอิสระ มาร่วมประชุมในบางโอกาส เพื่อแสวงหาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งภายในองค์กรที่รับผิดชอบและในภาพรวม

**ประเทศไทย** ควรสร้างสถานะแวดล้อมที่เอื้อต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศ และสร้างการยอมรับในระดับนานาชาติ ดังนี้ (๑) เร่งรัดการดำเนินการสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐอย่างจริงจัง โดยยึดหลัก “เปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้” ทั้งระบบงานและตัวบุคคลที่ใช้อำนาจรัฐ และ (๒) แสวงหาความร่วมมือกับต่างประเทศ เพื่อแสดงเจตนารมณ์ในการต่อต้านคอร์รัปชันในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ เช่น

การพัฒนากฎ ระเบียบโดยนำแนวทางของ OECD และมีแผนงานการเข้าเป็นสมาชิก OECD ซึ่งจะเป็นการบังคับให้มีความจริงจังในการต่อต้านคอร์รัปชันในมติดิสกาล สำหรับการใช้จ่าย ค่าคะแนน CPI เป็นตัวชี้วัดในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ถือเป็นความท้าทาย ในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของประเทศไทย จึงควรดำรงไว้แม้ว่าเป็นปัจจัยที่อาจควบคุม ได้ยากก็ตาม แต่ควรนำการประเมิน ITA มาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อต้านคอร์รัปชัน อย่างจริงจังร่วมด้วย การพัฒนาวัฒนธรรมสุจริต (Integrity Culture) ให้เกิดผล ในหน่วยงานของรัฐอย่างจริงจัง และตรวจสอบการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยง รวมถึง การประเมินผลการบริหารความเสี่ยงต่อการคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐอย่างจริงจัง

จากข้อมูลดังกล่าวมาข้างต้นจึงมีข้อเสนอแนะในการยกระดับค่าคะแนน CPI ของประเทศไทย ดังนี้

(๑) รัฐบาลเร่งรัดดำเนินการตามข้อเสนอแนะขององค์กรเพื่อความโปร่งใส นานาชาติเมื่อ ๒๕๖๒ ทั้ง ๗ ข้อตามที่เสนอแนะอย่างจริงจัง ซึ่งจะทำได้สามารถยกระดับ ค่าคะแนนได้ถึงค่าเฉลี่ย ๔๓ คะแนน

(๒) รัฐบาลเร่งรัดดำเนินการตามแผนปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (ฉบับปรับปรุง) (พ.ศ. ๒๕๖๔) ให้แล้วเสร็จตาม เป้าหมายในปี ๒๕๖๕ โดยเฉพาะ Big Rock ที่ ๔ และ ๕ ซึ่งเป็นการปฏิรูปหน่วยงานของรัฐ และควรขยายผลไปยังฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ องค์กรอิสระ และองค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่นในโอกาสแรกที่กระทำได้

(๓) รัฐบาลต้องเร่งรัดการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในระบบ ธรรมนูญบาลที่ยึดหลัก “เปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้” และให้มีระบบการตรวจสอบการใช้ ดุลยพินิจ ทั้งทั้งประเทศโดยเร็ว โดยต้องยึดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๘ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๘ อย่างเคร่งครัด

(๔) รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจาก การทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มี ประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้ง กลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๓)

(๕) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรเสนอกฎหมายเพื่อปรับปรุงการบริหารและ การปฏิบัติงานให้เป็นมืออาชีพ มีการจัดองค์กรที่มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน รวมถึงทบทวนระบบการบริหารงานบุคคล ทั้งกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีมาตรฐาน การปฏิบัติงานแบบมืออาชีพ

(๖) พิจารณาเพิ่มเติมการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับ รายได้อื่นนอกเหนือจากที่ได้รับจากทางราชการและการเสียภาษีจากเงินรายได้ส่วนนี้

(๓) แกไขประมวลรัษฎากรให้การยื่นภาษีเงินได้ส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่เปิดเผยได้เช่นเดียวกับต่างประเทศ และใช้ระบบการตรวจสอบการเสียภาษีกับผู้ถูกกล่าวหาว่าทุจริตและประพฤติมิชอบทุกราย

(๔) จัดทำระบบการรับแจ้งเบาะแสการทุจริตและประพฤติมิชอบ กรณีประพฤติมิชอบและร่ำรวยผิดปกติ ผ่านโทรศัพท์มือถือเช่นเดียวกับมาเลเซีย และเร่งรัดการดำเนินการตามข้อมูลจากประชาชนโดยแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้แจ้งเบาะแสภายใน ๙๐ วัน

#### สำหรับข้อเสนอในการบริหาร ดังนี้

(๑) ควรพิจารณานำคำสั่ง คสช.ที่ ๖๙/๒๕๕๗ กลับมาใช้ โดยจัดทำเป็นกฎหมายบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบภายในหน่วยงาน หากมีกรณีการกระทำผิดให้บังคับใช้มาตรการทางจริยธรรม วินัย และกฎหมายแล้วแต่กรณีอย่างเคร่งครัด รวมถึงดำเนินการด้านความรับผิดชอบในการกระทำ (Accountability) ของหัวหน้าส่วนราชการด้วย

(๒) ควรพิจารณาจัดทำกฎหมายการจัดตั้ง คอตช. เพื่อให้สามารถบังคับใช้รัฐธรรมนูญในนามของรัฐได้ โดยให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นฝ่ายเลขานุการ ทำหน้าที่ถอดบทเรียนจากการกระผิดกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อป้องกันและป้องปรามมิให้เกิดการกระทำผิดในลักษณะที่เกิดขึ้นอีก

(๓) ควรปรับปรุงกระบวนการดำเนินการด้านจริยธรรมและวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท ให้มีความรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม รวมถึงเป็นมาตรฐานเดียวกันด้วย รวมถึงมีการแสดงเจตนารมณ์ทางการเมือง (Political Will) ที่ชัดเจนด้วยการใช้มาตรการทางการทูตระหว่างประเทศเพื่อแสวงหาความร่วมมือกับต่างประเทศในการปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชันโดยทำสัญญาทวิภาคีและพหุภาคี รวมถึงการอนุวัติกฎหมายตามอนุสัญญาสหประชาชาติให้ครบถ้วน ทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศดีขึ้น

#### ๓.๒.๒ สรุปความคิดเห็นของรองศาสตราจารย์จรี วิจิตรวาทการ<sup>๓</sup>

พัฒนาการดำเนินการในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตลอดระยะเวลา ๒๐ ปีของประเทศไทยนั้นมีความก้าวหน้ามาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการตื่นตัวของประชาชนในเรื่องการต่อต้านการทุจริต การเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ รวมไปถึงการใช้สื่อสังคมออนไลน์ โดยขอยกตัวอย่างบางประการ ดังนี้

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ประมาณปี ๒๕๕๘ รัฐบาลได้นำเรื่องการทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) มาใช้ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยมีหน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการ และผู้สังเกตการณ์ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมาทำข้อตกลงร่วมมือกันในการป้องกันและ

<sup>๓</sup> สรุปคำชี้แจงของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง เสนอต่อที่ประชุมคณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย โดยการสัมภาษณ์ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (ระบบ Zoom Meeting) วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๕

ต่อต้านการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ทำให้เกิดความโปร่งใส และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับทุกฝ่าย ช่วยให้ประหยัดงบประมาณลงได้มาก และได้นำโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (Construction Sector Transparency Initiative: CoST) ซึ่งเป็นการกำหนดกลไก และมาตรฐานในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการก่อสร้างภาครัฐ ทำให้ประชาชนได้คุ้นชินกับคำว่า “การถูกตรวจสอบจากภายนอก” ทั้งสองเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกิดประโยชน์ต่อประเทศเป็นอย่างมาก แต่ขาดการสื่อสารให้สังคมและประชาคมโลกรับทราบอย่างกว้างขวางและเท่าที่ควร สำหรับในเรื่องการแก้ปัญหาทุจริตขนาดเล็ก การตัดสินใจนั้นก็ถือเป็นทุจริตเช่นกัน แต่จะมีการแก้ไข และกำหนดมาตรการที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการในลักษณะคู่ขนานกันไป

ในเรื่องดัชนีการรับรู้คอร์รัปชัน หรือ CPI นั้น ความจริงก็คือ เป็นการวัดการรับรู้ หรือภาพลักษณ์ของคอร์รัปชัน อาจไม่ได้แปลว่ามีการคอร์รัปชันจริง เรื่องนี้ขึ้นอยู่กับความรู้สึกของผู้ถูกสำรวจ หรือผู้เชี่ยวชาญที่จะรู้สึกจากแหล่งการประเมินจำนวน ๙ แหล่ง ดังนั้น การควบคุมคะแนนนั้นจึงเป็นการยากที่ประเทศไทยจะไปควบคุมผลการประเมินจาก ๙ แหล่งได้สามารถดำเนินการเชิงรุกได้ในเรื่องของการตรวจสอบผลการประเมินประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำ นอกจากนี้ หากมีปรากฏการณ์ที่สำคัญที่ส่งผลกระทบ และสร้างแรงขับเคลื่อนในสังคมเป็นวงกว้างเกิดขึ้นก็จะส่งผลให้การประเมินภาพลักษณ์ของคอร์รัปชันเปลี่ยนไปอย่างชัดเจน โดยยกตัวอย่างได้แก่ ตัวอย่างแรกเป็นกรณีของผู้นำจีน ประธานาธิบดีสี จิ้นผิง มีนโยบายแน่วแน่ในการปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง จึงได้ดำเนินการเบ็ดเสร็จ ส่งผลให้มีเจ้าหน้าที่รัฐจำนวนมากถูกลงโทษ ทำให้ภาพลักษณ์ของจีนดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด และตัวอย่างที่ ๒ เป็นการแก้ปัญหาการทุจริตของอินโดนีเซียที่เคยอยู่ในระดับรั้งท้ายในเรื่องปัญหาการทุจริต โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้มีการตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต (Corruption Eradication Commission: CEC) ขึ้นมา หลังจากนั้นได้มีการดำเนินการปราบปรามการทุจริตได้ผลเป็นที่ยอมรับ ประชาชนให้ความเชื่อถือ และร่วมมือเป็นอย่างดี ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของประเทศดีขึ้นอย่างก้าวกระโดด

ในขณะที่บริบททางการเมืองของประเทศไทยมีความแตกต่างจากจีนเป็นอย่างมาก การบริหารราชการของประเทศไทยมีข้อจำกัด ผู้นำไม่สามารถสั่งการให้หน่วยงานทุกหน่วยงานดำเนินการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างเต็มที่ แต่จากประสบการณ์ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ตั้ง “คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ” หรือที่เรียกว่า “คตช.” ขึ้นมา ผู้นำประเทศได้เอาจริงในเรื่องการปราบปรามทุจริตส่งผลให้ภาพลักษณ์ในสายตาของประชาชนส่วนหนึ่งในช่วงนั้นดีขึ้นอย่างชัดเจน

สำหรับความคิดเห็นในเรื่องการดำเนินการของศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ หรือ คตช. ในฐานะกลไกสำคัญของรัฐบาลในการแก้ปัญหาการคอร์รัปชันในปัจจุบันนั้น ควรต้องให้ความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันของหน่วยงานทุกหน่วย และการทำงานในลักษณะของการเสริมพลังให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันเป็นอย่างมาก ควรปรับปรุงระบบการทำงานให้มีความรวดเร็ว โดยจัดทำระบบข้อมูลด้านการข่าว เพื่อติดตามความเปลี่ยนแปลงในภาพรวม การให้ความสำคัญในการกระตือรือร้นเอาจริงเอาจัง

ในทุกด้าน ในเรื่องการปราบปรามการทุจริตนั้นพบว่า การดำเนินการที่เป็นอยู่นั้นมีการดำเนินการ การลงโทษที่ช้าเกินไป ควรมีการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น ต้องประชาสัมพันธ์และสื่อสารให้ประชาชนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติได้รับทราบอย่างต่อเนื่อง

ในประเด็นของการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศนั้น เคยมีการวิจัยพบว่า สื่อมวลชนมักนำเสนอแต่เรื่องที่เป็นลบมากกว่าเรื่องที่สร้างสรรค์ จึงทำให้พื้นที่ข่าวที่ไม่ดีปรากฏในทางสาธารณะเป็นจำนวนมาก ซึ่งเรื่องนี้ก็ส่งผลกระทบต่อความคิดความเชื่อของประชาชน รวมไปถึงผู้เชี่ยวชาญที่ประเมิน ดังนั้น สังคมควรให้ความสำคัญในเรื่องการสื่อสารที่ลดความมีอคติ โดยประชาสัมพันธ์และสื่อสารทั้งเรื่องดีเพื่อเชิดชู ส่งเสริม และเรื่องไม่ดีเพื่อนำไปสู่การแก้ไข รวมทั้งควรมีการสื่อสารที่เป็นภาษาต่างประเทศให้มากขึ้น ทั้งยังควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองไทยให้เป็นการเมืองที่สร้างสรรค์ นำเสนอข้อมูลข่าวสารในทุกด้านทุกแง่มุม โดยสร้างพลังของข่าวให้เป็นไปในทิศทางที่สร้างสรรค์ มีเอกภาพเพื่อให้สังคมเกิดความตระหนักรับรู้ สร้างกลไกการมีส่วนร่วม การไว้น้ำใจของคนในสังคมทุกระดับ สร้างพลังในการขับเคลื่อนทางสังคม ไม่ให้ประชาชนรู้สึกโดดเดี่ยวหรือหมดหวัง

ดังนั้น จึงไม่ควรยึดโยงผลหรือค่า CPI เพียงอย่างเดียวเพราะไม่สามารถสะท้อนภาพของสังคมได้ทั้งหมด จึงควรใช้เครื่องมืออื่น ๆ มาประกอบด้วย ทั้งนี้ ในเรื่องการต่อต้านการทุจริตนั้นจะต้องมีการดำเนินการในหลายมาตรการควบคู่กันไป ทั้งการแก้ปัญหาในระดับพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องระบบอุปถัมภ์ การเอาผิดอย่างจริงจังในเรื่องการโกง การเปลี่ยนกระบวนการทางความคิด ทศนคติ ความคิดความเชื่อของคนในสังคมให้รังเกียจคอร์รัปชันและไม่ทนต่อคอร์รัปชันในทุกรูปแบบ (Zero Tolerance) สิ่งเหล่านี้จะส่งผลให้ประเทศไทยได้ค่า CPI ดีขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการในระยะยาว

สำหรับการบริหารจัดการในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับประเทศนั้น ไม่ควรคิดว่าหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจะเป็นเจ้าภาพทั้งหมด ควรสร้างการมีส่วนร่วมรับผิดชอบ มีการจัดสรรงบประมาณตามความจำเป็นของภารกิจอย่างแท้จริง ไม่ควรกระจุกไว้ที่ส่วนหนึ่งส่วนใด การปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐควรให้ความสำคัญในเรื่องการสร้างร่วมมือร่วมกับภาคเอกชน ภาคประชาสังคม มีการทำงานเชิงรุก ทุกภาคส่วนในประเทศไทยควรเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้ เรื่องการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตเป็นเรื่องที่ยิ่งใหญ่ ทุกภาคส่วนต้องอดทน ไม่ท้อใจ และพยายามเก็บความสำเร็จในระดับเล็ก ๆ เพื่อสร้างพลังในการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมาย

### ๓.๒.๓ สรุปความคิดเห็นของนายประยงค์ ปรียาจิตต์

พัฒนาการของประเทศไทยตลอดระยะเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมาของการประเมินค่าคะแนน CPI ได้มีปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นใน ๓ ประเด็น คือ

(๑) การดำเนินการแก้ไข

(๑.๑) การแก้ปัญหาทุจริต

(๑.๑.๑) เน้นแก้ที่ปลายเหตุด้วยการปราบปราม โดยใช้มาตรการทางอาญา ซึ่งดำเนินการล่าช้า ไม่เด็ดขาด เน้นปราบตัวผู้กระทำผิด ไม่เน้นปราบด้านทรัพย์สิน จึงไม่อาจลดแรงจูงใจในการกระทำความผิดได้

(๑.๑.๒) ไม่แก้ปัญหาที่เป็นต้นเหตุของการทุจริต คือการที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่ทำหน้าที่หรือการใช้อำนาจหน้าที่ในทางไม่ถูกต้อง ทั้งเรื่องการบริหารคนงานและเงิน (ซึ่งเป็นอำนาจและหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการ) ทำให้ปัญหาสะสมจนระบบบริหารงานในองค์กรไม่เข้มแข็ง เอื้อต่อการขยายตัวของปัญหาการทุจริตจนกลไกปกติด้านการทุจริตไม่ไหว

(๑.๒) ในเรื่องการประเมินการรับรู้การทุจริต (CPI)

(๑.๒.๑) เหตุผลประการหนึ่งคือองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ต้องการยกระดับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นเพื่อต่อต้านการทุจริต จึงดำเนินการประเมินการรับรู้การทุจริตผ่านการทำธุรกิจระหว่างประเทศในประเด็นจริยธรรมหรือการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในภาครัฐ

(๑.๒.๒) การแก้ปัญหาการทุจริตที่ปลายเหตุและการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุไม่เป็นผล ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวทางการประเมิน CPI

(๒) มาตรการและกลไกการแก้ปัญหา

(๒.๑) มาตรการป้องกันปราบปราม ทั้งเรื่อง “คน งาน เงิน” มีครบถ้วน แต่ไม่มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง จนเกิดปัญหาเรื้อรังและขยายตัว กระทั่งมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้สอดคล้องและเอื้อต่อการแก้ปัญหาทุจริตไว้ในกฎหมาย รวมทั้งมีมติคณะรัฐมนตรีเพิ่มเติมทั้งมาตรการและการขับเคลื่อนให้การปฏิบัติตามหน้าที่เป็นไปอย่างเข้มแข็ง

(๒.๒) กลไกการปฏิบัติ มีครบถ้วนและครอบคลุมทุกปัญหา แต่ปัญหาการทุจริตที่รุนแรงมาต่อเนื่อง ๒๐ - ๓๐ ปี ส่งผลให้เจ้าหน้าที่รัฐจำนวนไม่น้อยเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทุจริตและเจ้าหน้าที่จำนวนมากวางเฉยต่อปัญหา ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติตามหน้าที่ ส่งผลให้กลไกการปฏิบัติไม่มีพลังที่จะสู้กับปัญหา

(๓) การปฏิบัติงานภาครัฐ

จากปัญหาที่ทับซ้อนหลายเรื่องและซับซ้อนมาต่อเนื่องยาวนาน ทำให้การปฏิบัติงานทั้งเรื่อง คน งาน เงิน ไม่อยู่ในกรอบธรรมาภิบาลและถูกแทรกแซงจากภายนอก ทำให้การกระทำผิดขยายตัวรุนแรงยิ่งขึ้น จนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อยู่ในสภาพ “ไม่ทำ ไม่ถูกต้อง แต่ก็ไม่มีภาระโทษ” กระทั่งมีคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ขึ้น ได้มีการพัฒนาทั้งในเชิงมาตรการและกลไกขับเคลื่อนการปฏิบัติ ทำให้การปฏิบัติดูเข้มข้นขึ้น แต่ก็มีปัญหาอื่น ๆ แทรกซ้อนทั้งเรื่องเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการแพร่ระบาดของ COVID-19 ทำให้การขับเคลื่อนการปฏิบัติไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

สรุปได้ว่า ตลอดระยะเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมา มีการพัฒนาในเชิงมาตรการและกลไกต่อไปต้องเร่งรัดให้การปฏิบัติราชการของหน่วยงานต้องเข้มแข็งและการบังคับใช้กฎหมายต้องรวดเร็วเด็ดขาด

การพิจารณาเปรียบเทียบกับ การเปลี่ยนแปลงการประเมินค่าคะแนน CPI กับ กลุ่มประเทศอาเซียน มองว่าหากมีการดำเนินการอย่างจริงจังจะสามารถยกระดับค่าคะแนน **ได้** ซึ่งได้มีปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วส่งผลให้คะแนนดีขึ้น เช่น กรณีประเทศเวียดนาม ซึ่งมีการเมืองที่เข้มแข็ง มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด ทั้งในเรื่องการตัดสินคดีทุจริต ต่าง ๆ หรือกรณีประเทศอินโดนีเซีย องค์กรด้านป้องกันและปราบปรามทุจริตมีความพยายาม และตระหนักถึงปัญหาทุจริตที่เกิดขึ้น จึงได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทั้งด้านป้องกันและปราบปรามอย่างต่อเนื่อง จริงจัง และผลักดันกลไกรัฐให้ทำหน้าที่อย่างสม่ำเสมอและจริงจัง ซึ่งถือเป็นมาตรการป้องกันที่ชัดเจน ) ค่าคะแนนก็เพิ่มขึ้นได้ ทั้งนี้ ประเทศไทยที่มีทั้งกลไกที่เป็นองค์กรอิสระ องค์กรของฝ่ายบริหารและมีหลายส่วนที่เกี่ยวข้องเนื่องมาจากมาย และมาตรการต่าง ๆ หากมีการนำไปใช้อย่างจริงจังให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมก็ย่อมเพิ่มค่าคะแนนขึ้นได้เช่นกัน

กรณีหน่วยงานใดควรทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อน/กำกับดูแล ในภาพรวมของประเทศและควรปรับเปลี่ยนการขับเคลื่อนองค์กรที่เกี่ยวข้องอย่างไรเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่พัฒนาขึ้น หากต้องการเพิ่มค่าคะแนน CPI ประเด็นนี้เห็นว่า เนื่องจากสภาพปัญหาที่มีอยู่เป็นปัญหาที่ทับซ้อนกันหลายปัญหา การทุจริตก็รุนแรง มีปัญหาเชิง โครงสร้าง ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม กลไกรัฐก็ไม่เข้มแข็ง ซึ่งเป็นปัญหามาอย่างต่อเนื่อง ๒๐ - ๓๐ ปี ทั้งการประเมินค่าคะแนน CPI เป็นการประเมินทั้งเรื่องคอร์รัปชัน เรื่องปัญหาแวดล้อมทั่วไป เรื่องกลไกรัฐทั้งระบบ รวมทั้งปัญหาการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด ไม่น้อยกว่า ๘,๐๐๐ หน่วยงาน นอกจากนี้กลุ่มที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการประเมินทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนก็ยังมีปัญหาในเรื่องการประเมิน เช่น ทศคนคดีไม่ตรงกัน การไม่ประสานข้อมูลกัน เป็นต้น หากจะให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมาแก้ไขปัญหาก็โดยลำพังย่อมเป็นไปไม่ได้ (ไม่มีหน่วยงานใดมีอำนาจเบ็ดเสร็จที่แก้ไขปัญหาใหญ่ขนาดนี้) แต่มีทางแก้คือการขับเคลื่อนผลักดันให้หน่วยงานทั้งหมดทำหน้าที่ของตนเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกลไกขับเคลื่อนนี้ต้องมีพลังสามารถกระตุ้นให้หน่วยงานต้องทำหน้าที่ หากไม่ทำเพราะมีปัญหาก็ต้องพร้อมสนับสนุนแก้ไข ถ้าไม่มีปัญหาแต่ไม่ทำเพราะมีผลประโยชน์ก็ต้องผลักดันให้ผู้มีหน้าที่ลงโทษตามกฎหมายทันที ซึ่งตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า ศอตช. มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและเลขาธิการ ป.ป.ท. เป็นเลขานุการฯ โดยมีองค์ประกอบจากหน่วยงานหลายส่วน เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายให้กับรัฐ สำหรับการปฏิบัติ ศอตช. จะทำหน้าที่ขับเคลื่อนเชิงนโยบาย ส่วนในเชิงปฏิบัติ มีการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนการปฏิบัติในแต่ละด้านไม่ว่าด้านป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบ ด้านการขับเคลื่อนและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นต้น ทั้งนี้ เห็นว่า ศอตช. เป็นรูปแบบที่ครบถ้วนที่สุดแล้วในปัจจุบัน และเป็นการขับเคลื่อนงาน โดยคณะอนุกรรมการที่จะผลักดันไปยังระดับหน่วยปฏิบัติให้ทำหน้าที่และมีการรายงานผลเสนอต่อ ศอตช. เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติต่อไป นอกจากนี้ มาตรการกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ต้องพยายามแยกแยะให้ได้ว่า สิ่งใดจะส่งเสริมให้เกิดผลในระยะสั้นได้ และสิ่งใดส่งผลให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาว เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของการประเมิน

กรณีเรื่องการสร้างการรับรู้ ความตระหนัก และความร่วมมือภาคประชาชน ในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เกิดขึ้นนั้น กรณีนี้เป็นปัญหาในเรื่องการประเมินค่าคะแนน CPI มาโดยตลอด ซึ่งก็ไม่อาจปฏิเสธได้ทั้งเรื่องการทุจริตจริง การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบก็มีจำนวนมาก แต่หลายเรื่องก็มีความพยายามที่จะขับเคลื่อน เพียงไม่มีช่องทางสื่อสารให้เกิดการรับรู้ได้ ดังนั้น นอกจากการขับเคลื่อนให้ภาครัฐปฏิบัติหน้าที่อย่างโปร่งใส ตรงไปตรงมาในระดับหน่วยปฏิบัติต้องมีการใช้มาตรการทางวินัยและจริยธรรม โดยมีกระบวนการแก้ไขอย่างรวดเร็ว ซึ่งหากดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องย่อมทำให้เกิดความเชื่อมั่นขึ้นได้ ส่วนจะอย่างไรให้นักธุรกิจหรือผู้ให้ข้อมูลกับแหล่งประเมินรับรู้ นั้น อาจใช้หลักคิดที่ว่า ดำเนินการที่เดียวแต่ให้รู้ทั่วประเทศ เช่น กรณีมีการร้องเรียน ก็ต้องมีการดำเนินการแก้ไขให้เห็นแล้วทำให้เสร็จและสำเร็จแต่ละขั้นตอนภายในเวลาที่เหมาะสม และเปิดเผยผลดำเนินการ รวมทั้งบางกรณีจำเป็นต้องประชาสัมพันธ์การปฏิบัติไปพร้อมกัน หากสามารถดำเนินการลักษณะนี้ได้ และทำอย่างต่อเนื่องก็จะทำให้เกิดความเชื่อมั่น ความตระหนักและความร่วมมือก็จะเกิดขึ้นตามมาได้

### **นายประยงค์ ปรียาจิตต์ มีข้อเสนอโดยสรุป ดังนี้**

ประเด็นแรก การรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์เพื่อใช้ประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์การสร้างการรับรู้ให้ถูกต้องและแม่นยำตามที่แหล่งประเมินต้องการ ซึ่งกรณีนี้แต่ละหน่วยงานจะมีข้อมูลและควรสร้างฐานข้อมูลขึ้นมา ประกอบด้วย กลุ่มเป้าหมายที่จะต้องรับรู้ (กลุ่มประชาชน กลุ่มธุรกิจ กลุ่มผู้ให้ข้อมูล) สำหรับช่องทางนี้ต่างจากประชาชนทั่วไปที่ไม่ค่อยจะมีปัญหา ถ้าข้อมูลถูกต้องชัดเจนจะมีสื่อรองรับแต่จะมีปัญหากับกลุ่มเฉพาะที่อาจจะต้องใช้วิธีการพบปะหรือใช้ทางเว็บไซต์ เพื่อให้เข้าถึงได้ง่ายและจัดทำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และมีเจ้าภาพที่รับผิดชอบข้อมูลตามแหล่งประเมิน

ประเด็นที่สอง กิจกรรมภาครัฐทั้งหมดควรต้องคัดเลือกโครงการที่สามารถดำเนินการแล้วเห็นผลได้และสามารถที่จะสรุปความสำเร็จเป็นรูปธรรมในแต่ละขั้นตอนของการปฏิบัติ

ประเด็นที่สาม กลไกการประชาสัมพันธ์หรือกลไกการสร้างการรับรู้จะต้องชัดเจนและดำเนินงานตามประเด็นที่สองให้เป็นผลในทางปฏิบัติได้

ส่วนการสร้างสภาวะแวดล้อมในประเทศอย่างไรที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาทุจริตแล้วเกิดความเชื่อมั่นในระดับนานาชาตินั้น มองว่าปัจจุบันมีการณรงค์ให้คนไทยไม่ทนต่อการทุจริต แต่หากในฐานะที่เป็นประชาชนคนหนึ่งถ้าจะไม่ทนต่อการทุจริต และยังพบเห็นการกระทำการทุจริตแต่ยังไม่เห็นการแก้ไขการทุจริตอย่างจริงจัง รวมถึงได้มีเรื่องร้องเรียนจำนวนมากที่เกิดขึ้นในลักษณะเดียวกัน มีการเรียกร้องประโยชน์เช่นเดิม จึงทำให้เห็นว่ากลไกการแก้ไขปัญหาไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้ ทำให้ต้องพิจารณาเพื่อแก้ปัญหาให้ตรงจุดเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในระดับประเทศหรือนานาชาติให้เกิดความไว้วางใจแทนที่จะไปกล่อมให้เขาเชื่อมั่น โดยสร้างสภาพแวดล้อมในหน่วยงานให้เอื้อต่อการป้องกันทุจริต ด้วยการให้ทุกหน่วยงานปลูกจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ในสังกัดให้ปฏิบัติหน้าที่หรือมีจิตบริการโดยไม่คำนึงถึงอามิสสินจ้าง มีการณรงค์อย่างต่อเนื่อง และมีกลไก

การขับเคลื่อนงานป้องกันการทุจริต เพื่อสามารถขับเคลื่อนให้เกิดเป็นพฤติกรรมเชิงบวกให้ได้ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการให้สินบน และการให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลแบบคุณธรรม เป็นต้น ซึ่งในการบริหารงานบุคคลระบบเชิงคุณธรรมต้องให้มีความชัดเจน เพื่อเป็นกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติงานได้อยู่ภายใต้กฎและระเบียบของทางราชการ มีการใช้มาตรการทางจริยธรรมอย่างเคร่งครัด อันจะทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้เป็นรูปธรรมและหากมีการกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบก็ต้องถูกดำเนินการอย่างรวดเร็วขึ้น

อย่างไรก็ตาม การประเมิน CPI ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อยกระดับให้เจ้าหน้าที่เข้มแข็ง และเพื่อการต่อต้านทุจริต ซึ่งแม้ว่าจะอ้างว่าการประเมินไม่เหมาะสม ก็ยังคงจะมีการประเมินและมีการประกาศทั่วไป และประเทศก็ย่อมได้รับผลกระทบหากค่าคะแนนต่ำลง ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงเรื่องการทุจริตและปัญหาการปฏิบัติงานภาครัฐก็ยังคงเกิดขึ้น จึงไม่ควรปรับเปลี่ยนที่ได้กำหนดคะแนน CPI ยึดโยงเป็นเป้าหมายในเรื่องแผนปฏิรูปหรือแผนแม่บท

ดังนั้น จึงมีความเห็นว่า **วิธีแก้ไขคือการขับเคลื่อนการปฏิบัติตามแผนปฏิรูปประเทศและตามกฎหมายเดิม และให้ดำเนินการอย่างเต็มที่** รวมไปถึงเร่งดำเนินการโดยเร็ว เช่น เรื่องการรณรงค์สภาวะแวดล้อมในหน่วยงานที่ไม่เอื้อต่อการทุจริต การสร้างการรับรู้หรือประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดกระแสสังคมและดำเนินการร่วมกันด้านทุจริต และในเรื่องการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมควรเร่งรัดออกกฎหมายดังกล่าวและช่วงนี้ก็ใช้กฎหมายมาตรฐานจริยธรรมอย่างเคร่งครัดซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้คนดีได้มีโอกาสในความก้าวหน้า ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างบรรยากาศในเรื่องความเชื่อมั่นและการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาต่อไป

### ๓.๒.๔ สรุปความคิดเห็นของนายมานะ นิมิตรมงคล

ในมุมมองภาคประชาชน ภาคเอกชนและนักวิชาการนั้น มีความเห็นตรงกันว่า CPI เป็นเรื่องที่ต้องยอมรับและติดตาม แต่ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับคะแนน CPI เท่าที่ควร เห็นชัดเจนว่าคะแนนของประเทศไทยไม่ได้เคลื่อนไหวแตกต่างกันในรอบสิบปีที่ผ่านมา เหตุจากภายใต้สภาวะความขัดแย้งทางการเมืองและความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ในปัจจุบัน ดังนั้น ไม่ว่าจะมีการประเมินคะแนนอย่างไร ค่าคะแนนของประเทศไทยก็ไม่ได้สูงขึ้นตามเป้าหมาย กรณีนี้จึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับค่าคะแนน แต่ในการทำงานเรื่องการต่อต้านคอร์รัปชันของภาคเอกชน ซึ่งมีใช่เรื่องการปราบปราม แต่เป็นการให้ความสำคัญในทางสังคม เศรษฐกิจ และระบบราชการไทยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นได้

สำหรับการประเมินว่าคอร์รัปชันของไทยมากขึ้นหรือน้อยลง พิจารณาจากพฤติกรรมการโกง ระบบราชการที่เปลี่ยนแปลง และประชาชนคิดอย่างไร โดยจะมองตรงนี้เป็นหลักก่อน และสิ่งที้องค์กรจะทำคือ พยายามที่จะสร้างกระแสสังคมทั้งในภาครัฐกิจ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนรุ่นใหม่ การพยายามสร้างเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ให้ทุกคนเห็นประโยชน์ร่วมกันที่จะทำงานในสิ่งเหล่านี้ให้เข้มแข็งขึ้น ตลอดจนการพยายามทำงานร่วมกับภาครัฐให้มากขึ้นในทุกรูปแบบเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง อาทิ ด้านกฎหมาย ยกตัวอย่าง กฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เป็นต้น

นอกจากนี้ สิ่งที่มีการเคลื่อนไหวในสื่อสังคม ไม่ได้ต้องการที่จะเอาคนผิดมาลงโทษ ซึ่งไม่ใช่เป้าหมาย แต่การเคลื่อนไหวในลักษณะโจมตีเพื่อต้องการหยุดยั้งการโกง หยุดยั้งการสูญเสียของประเทศเท่านั้น และทำให้เห็นว่าการโจมตีลักษณะนี้ทำให้กระแสสังคมกระเพื่อมอย่างรวดเร็ว

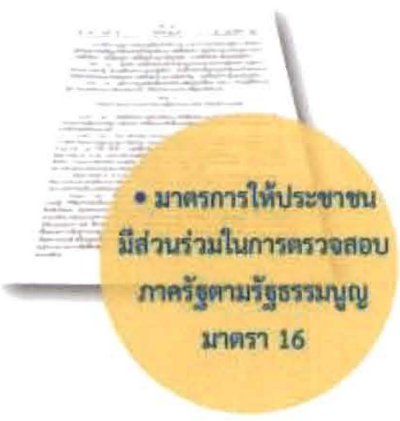
หลายปีที่ผ่านมาภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น แต่ไม่ถูกบรรจุหรือปรากฏที่จะทำให้คะแนน CPI ดีขึ้นเลย ยกตัวอย่าง กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างฯ ที่เห็นได้ชัดเจนโดยมีการตั้งคณะกรรมการที่มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วมด้วย สำนักงาน ป.ป.ช. มีการเร่งรัดการดำเนินคดี ซึ่งทำให้เห็นการทำงานเชิงรุก ที่มีการเร่งรัดคดีหลายอย่าง มีการนำระบบเทคโนโลยีเข้ามาปรับใช้ แต่สิ่งเหล่านี้ก็ไม่ทำให้คะแนนของประเทศไทยดีขึ้น แม้มีการนำ Big Data มาใช้ในภาครัฐ แต่คะแนนเรื่องความโปร่งใสของประเทศไทยก็ไม่สูงขึ้นมา ซึ่งที่ผ่านมาได้มีหลายหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายเรื่องการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน แต่ไม่มีระดับผู้บริหารของประเทศที่เป็นเจ้าภาพหลักรับผิดชอบในเรื่องการแก้ปัญหาคอร์รัปชันอย่างจริงจัง

ยกตัวอย่าง ขณะนี้ภาคเอกชนได้พยายามเน้นเรื่องการสร้างการมีส่วนร่วมให้ทุกคนได้มีการรับรู้ ซึ่งในเดือนมิถุนายนนี้จะมีการเปิดใช้แอปพลิเคชันเพื่อให้คนที่อยู่แต่ละพื้นที่มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะเห็นการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และหากพบเห็นสิ่งใดสามารถร้องเรียนได้ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน นอกจากนี้ กรณีที่มีโครงการอันมีพฤติกรรมเข้าข่ายการฮั้วประมูล ซึ่งมีรายชื่อของบางหน่วยงานที่อยู่ในสิบอันดับสูงสุดหนึ่งในหน่วยงานนั้นมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนและแจ้งว่าปรากฏข้อเท็จจริงเข้าข่ายการกระทำดังกล่าวจริง โดยหน่วยงานดังกล่าวจะมีการจัดงาน และเชิญภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมงาน เพื่อร่วมตรวจสอบและหาแนวทางแก้ไข ซึ่งกรณีดังกล่าวจะเป็นตัวอย่างให้อีกทั้งเจ้าหน้าที่หน่วยงานได้ยอมรับความจริงที่เกิดขึ้นเช่นกัน แต่การกระทำลักษณะนี้มีไม่มุ่งเอาผิดเพียงต้องการให้มีการแนะนำและเกิดการพัฒนา เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในเชิงบวกเชิงสร้างสรรค์ และสังคมต่างเกิดความเชื่อมั่นขึ้นได้

### ๓.๓ ความคิดเห็นของคณะกรรมการ

จากการติดตามการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบที่ผ่านมาพบว่า การดำเนินการในรูปแบบของการปฏิรูปประเทศที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ (Big Rock) คือ การปฏิรูปการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐที่ออกมาในรูปแบบของพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

## พ.ร.บ.จัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560



- ยกระดับจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมาเป็น พ.ร.บ.
- ทุกหน่วยงาน ปฏิบัติมาตรฐานเดียวกัน
  - ราชการ / อปท. / รัฐวิสาหกิจ / ฯลฯ
- ได้มาตรฐานสากล
- สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนชัดเจน

1

ภาพที่ ๓.๑ พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นพระราชบัญญัติที่ผลักดันโดยสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ร่วมกับกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นการปฏิรูปที่สอดคล้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญอยู่ ๔ เรื่อง คือ

(๑) ยกระดับจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุมานเป็นพระราชบัญญัติ

โดยที่ผ่านมามากเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศสามารถปรับปรุงระเบียบดังกล่าวได้โดยใช้มติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเกิดการทุจริตเชิงนโยบายได้โดยการปรับปรุงเพียงระเบียบให้สอดคล้องกับนโยบาย

(๒) ทุกหน่วยงานปฏิบัติตามมาตรฐานเดียวกัน

แต่เดิมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจะใช้เพียงราชการส่วนกลาง หากเป็นราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจจะมีระเบียบของตนเองในการดำเนินการ แต่ในปัจจุบันภายหลังจากพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับจึงเป็นมาตรฐานกลางที่จะให้ทุกหน่วยงานที่ใช้งบประมาณรัฐต้องดำเนินการในมาตรฐานเดียวกัน ในการนี้ รัฐวิสาหกิจมีงบลงทุนเป็นแสนล้าน ซึ่งไม่น้อยไปกว่างบประมาณกลางที่มีงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้าง ๔-๕ แสนล้านบาท

(๓) ได้มาตรฐานสากล

คำว่า “มาตรฐานสากล” ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ได้หารือกับหน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) และองค์กรภายในประเทศ เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (The

Thailand Development Research Institute: TDRI) และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (Anti-Corruption Organization of Thailand: ACT) ซึ่งได้ร่วมเสนอแนะ และปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้กรณีที่ชาวต่างชาติต้องมาเข้าร่วมลงทุนในประเทศ หรือดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้รับทราบถึงมาตรฐานของประเทศไทย

(๔) สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนชัดเจน

จุดเด่นของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๓ ที่บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต ประกอบกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ในมาตรา ๑๖ บัญญัติให้ “เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ”

### การปฏิรูปด้านการจัดซื้อ-จัดจ้างภาครัฐ

- **พ.ร.บ. จัดซื้อ – จัดจ้าง (2560) กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างความโปร่งใสในการจัดซื้อและจัดจ้างภาครัฐ**
- **ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) สำหรับโครงการขนาดใหญ่ (1,000 ล้านบาท) - ส่วนกลาง**
- **โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST) สำหรับโครงการที่ไม่ซับซ้อน / สาธารณูปโภคโครงสร้างพื้นฐาน**

2

ภาพที่ ๓.๒ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

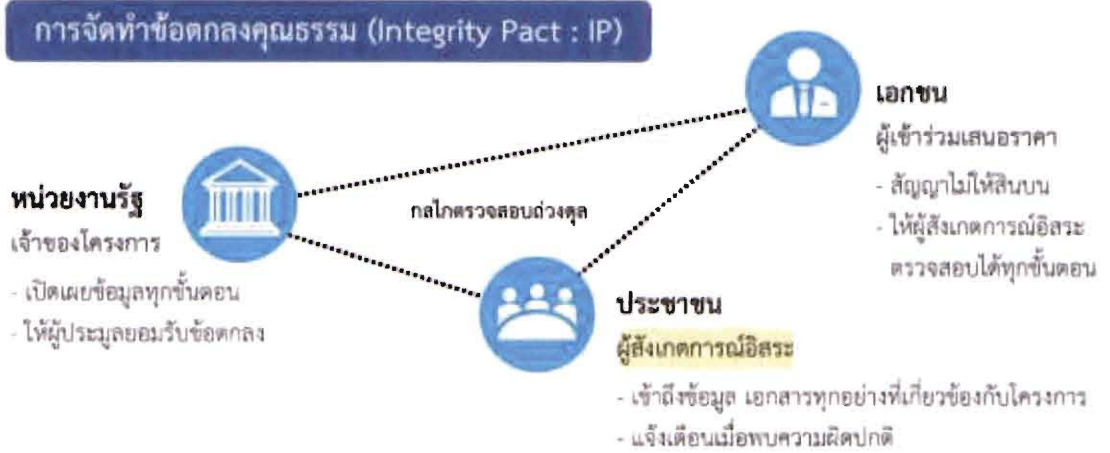
ทั้งนี้ เครื่องมือสร้างความโปร่งใส โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนประกอบไปด้วย ๒ โครงการ คือ

(๑) โครงการข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact: IP) และ

(๒) โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (Infrastructure Transparency Initiative: CoST)

โดยมีรายละเอียดดังนี้

## เครื่องมือสร้างความโปร่งใส โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน



ภาพที่ ๓.๓ เครื่องมือสร้างความโปร่งใส: โครงการข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact: IP)

### (๑) โครงการข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact: IP)

จากการรายงานความคืบหน้าของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีรายงานเกี่ยวกับการนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการทำงานของ ๓ เสา เพื่อเป็นกลไกตรวจสอบถ่วงดุล ดังนี้

#### (๑.๑) หน่วยงานของรัฐ

โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องเปิดเผยข้อมูลทุกขั้นตอน และกำหนดให้ผู้ประมุขยอมรับข้อตกลงนี้ด้วย

#### (๑.๒) เอกชน

เอกชนผู้ร่วมเสนอราคาต้องสัญญาว่าไม่ให้สินบน และให้ผู้สังเกตการณ์อิสระตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน

#### (๑.๓) ประชาชน

สำหรับประชาชนที่เป็นผู้สังเกตการณ์อิสระ (Observer) ต้องสามารถเข้าถึงข้อมูล เอกสารทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับโครงการ และสามารถแจ้งเตือนเมื่อพบความผิดปกติได้

ต้นแบบของการทำข้อตกลงคุณธรรมนั้นมาจากระบบของต่างประเทศ ที่ชื่อว่า “Integrity Pact” โดยองค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) เป็นเจ้าของ ซึ่งจะนำไปใช้ในโครงการที่มีงบประมาณตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ล้านบาทขึ้นไป

## ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP)

### ผู้สังเกตการณ์อิสระ (Observer)



### คุณสมบัติ :

- มีความรู้ / ประสบการณ์ด้านต่าง
- ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- ไม่มีประวัติต่างพร้อย

### แหล่งที่มา :

- ผู้แทนสมาคมวิชาชีพ
- นักบริหาร, นักวิชาการ
- อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- ฯลฯ

ภาพที่ ๓.๔ ผู้สังเกตการณ์อิสระ

สำหรับผู้สังเกตการณ์อิสระ ต้องมีคุณสมบัติ คือ (๑) เป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านต่าง ๆ (๒) ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน (๓) ไม่มีประวัติต่างพร้อย โดยแหล่งที่มาของบุคคลเหล่านี้ เช่น (๑) ผู้แทนสมาคมวิชาชีพ (๒) นักบริหารหรือนักวิชาการ (๓) อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น ปัจจุบันผู้สังเกตการณ์อิสระมีจำนวนประมาณ ๒๓๐ คน โดยแต่ละโครงการจะใช้ผู้สังเกตการณ์อิสระ ประมาณ ๓-๕ คน เพื่อให้มีความสามารถที่จะร่วมกันปรึกษาหารือได้

## เครื่องมือสร้างความโปร่งใส โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน

### โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST)



ภาพที่ ๓.๕ เครื่องมือสร้างความโปร่งใส: โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (Infrastructure Transparency Initiative: CoST)

## (๒) โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (Infrastructure Transparency Initiative: CoST)

โครงการดังกล่าวเป็นการดำเนินการในลักษณะ ๓ เสา โดยเป็นการเปิดเผยข้อมูลตามมาตรฐานสากล เพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุล คือ

(๒.๑) เปิดเผยข้อมูลตามมาตรฐานสากล

(๒.๒) คณะกรรมการความร่วมมือ

คณะกรรมการความร่วมมือประกอบด้วย (๑) รัฐ (๒) ผู้ประกอบการ และ (๓) ประชาชน

(๒.๓) คณะทำงานตรวจสอบข้อมูล

โดยคณะกรรมการความร่วมมือดังกล่าวข้างต้นจะมีหน้าที่แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อตรวจสอบข้อมูล ซึ่งจะเข้ามาทำหน้าที่คัดเลือกโครงการที่จะนำเข้ามาตรวจสอบ และกำหนดเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูล

### โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST) คืออะไร

- CoST เป็นมาตรการบังคับให้เปิดเผยข้อมูล

ตามมาตรฐานสากล

ตรวจสอบโดย

คณะทำงานตรวจสอบข้อมูล (Assurance Team)

ต้นแบบ

มาจาก World Bank สนับสนุนโดยสถานทูตอังกฤษ  
และองค์กรนานาชาติ UNDP

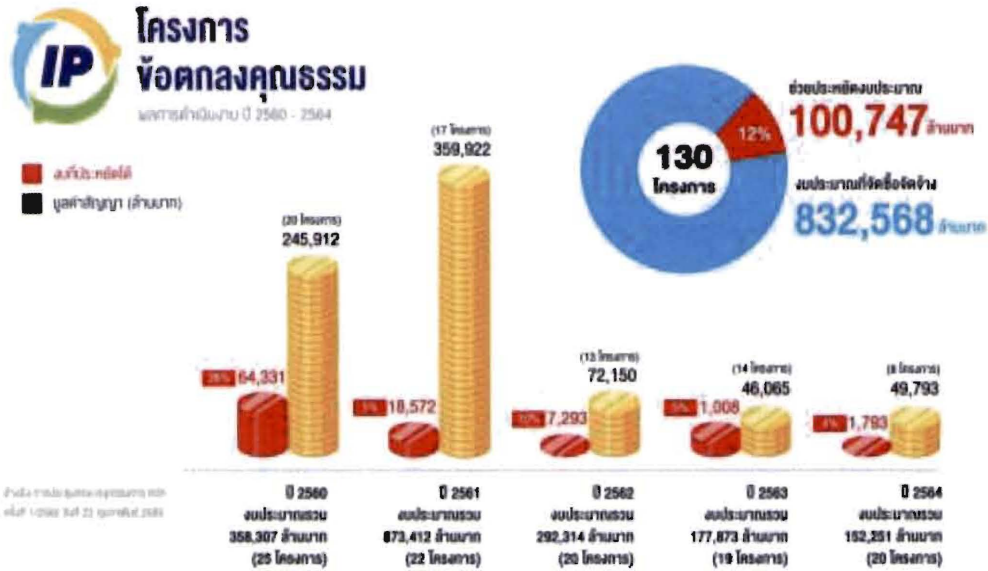
- ใช้กับโครงการ ต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท



ภาพที่ ๓.๖ โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ

โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐเป็นมาตรการในการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นไปตามมาตรฐานสากล และเป็นข้อมูลที่ต้องครบถ้วน ถูกต้อง มีคณะทำงานตรวจสอบข้อมูลที่เรียกว่า “Assurance Team” (AT) เป็นผู้พิจารณารายละเอียด ต้นแบบของโครงการมาจากธนาคารโลก ทั้งนี้ ในขณะที่ดำเนินโครงการนี้สถานทูตอังกฤษและสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ได้ให้การสนับสนุน

โดยโครงการที่จะนำ CoST มาใช้จะเป็นโครงการที่ประมูลงานกับภาครัฐที่ต่ำกว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด



ภาพที่ ๓.๗ ผลการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรม (IP)

ผลการดำเนินงาน IP ภายหลังจากการปฏิรูปและดำเนินโครงการในส่วนของการตรวจสอบภาครัฐดังกล่าวข้างต้น งบประมาณรวมใน ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) จากโครงการ จำนวน ๑๓๐ โครงการ งบประมาณที่จัดซื้อจัดจ้าง ๘๓๒,๕๖๘ ล้านบาท และสามารถช่วยประหยัดงบประมาณได้ ๑๐๐,๗๔๗ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๒

ที่ผ่านมาในอดีตจะเห็นได้ชัดว่าเมื่อมีการประมูลงานใหญ่ ๆ ราคาประมูลจะไม่ต่ำกว่างบประมาณหรือราคากลางมากนัก โดยจะต่ำกว่างบประมาณคิดเป็นร้อยละ ๓-๕ แต่เมื่อมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปตรวจสอบจะเห็นได้ว่า งบประมาณที่ภาครัฐสามารถประหยัดได้คิดเป็นร้อยละ ๓๙ ดังนั้น จึงอาจเป็นที่มาของคำว่า “ค่าหัวคิวคิดเป็นร้อยละ ๓๙” เกิดขึ้น



ภาพที่ ๓.๘ ผลการดำเนินงานโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST)

ผลการดำเนินงาน CoST จากโครงการ จำนวน ๑,๐๓๕ โครงการ งบประมาณที่จัดซื้อจัดจ้าง ๖๘,๐๒๗ ล้านบาท และสามารถช่วยประหยัดงบประมาณได้ ๙,๕๓๕ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๔

ในการนี้ ตัวอย่างโครงการต้นแบบที่สามารถประหยัดงบประมาณได้เป็นอย่างมากมีดังนี้

โครงการต้นแบบ	งบประมาณ (ล้านบาท)	ประหยัด งบประมาณ (ล้านบาท)	คิดเป็น ร้อยละ	เหตุผลที่ทำให้โครงการ ประสบความสำเร็จ
1. โครงการจัดซื้อเครื่องจักรของโรงงานยาสูบ	8,160	2,254	27	ผู้บริหารองค์กรให้ความสำคัญและร่วมมือดำเนินการเป็นอย่างดี
2. โครงการเน็ตประชารัฐ	13,000	9,741	74	เพิ่มโอกาสการแข่งขันราคา ระหว่างผู้ประกอบการมากขึ้น
3. โครงการจ้างผลิตและจัดทำหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Passport)	12,438	4,975	40	ปรับเปลี่ยนข้อกำหนดของ งบประมาณจนได้ผู้ประกอบการที่มีความชำนาญและเทคโนโลยีทันสมัยในราคาที่คุ้มค่า

ภาพที่ ๓.๙ โครงการต้นแบบ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการทำงานร่วมกันและมีผู้ร่วมเข้าไปตรวจสอบจะเกิดเสรี ทั้งนี้ ข้อเสนอเพื่อความยั่งยืน ภาครัฐต้องให้การสนับสนุนใน ๓ ส่วน ดังนี้

## ข้อเสนอเพื่อความยั่งยืน



ภาพที่ ๓.๑๐ ข้อเสนอเพื่อความยั่งยืน

- (๑) การเปิดเผยข้อมูล  
ข้าราชการที่ดีที่อยู่ในโครงการทั้ง ๒ โครงการจะทำงานอย่างปลอดภัย ปราศจากการทุจริต และปราศจากการแทรกแซง เนื่องจากมีการเปิดเผยข้อมูล
- (๒) สนับสนุนศักยภาพผู้สังเกตการณ์อิสระ  
ปัจจุบันงานธุรการหรืองานบริหารจัดการ ภาคเอกชนให้การสนับสนุนมาโดยตลอด ทั้งนี้ หากภาครัฐสามารถเข้ามาให้การสนับสนุนในส่วนนี้จะทำให้โครงการดังกล่าวมีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น
- (๓) มีมาตรการป้องกันผู้เกี่ยวข้อง  
เนื่องจากการทำดีมากเกินไปอาจทำให้มีผู้เสียประโยชน์ และอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้สังเกตการณ์อิสระ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการป้องกันผู้เกี่ยวข้องจากภาครัฐ<sup>๔</sup>

---

<sup>๔</sup> ประมนต์ สุธีวงศ์ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา, “รายการมองรัฐสภา”, วันศุกร์ที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๕.

## บทที่ ๔

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ตามที่คณะกรรมการได้มุ่งเน้นการพิจารณาศึกษาการบริหารจัดการองค์กรของสำนักงาน ป.ป.ช. และการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และศึกษาเทียบเคียงการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตของประเทศในประชาคมอาเซียนที่มีปรากฏการณ์สำคัญ โดยนำกรอบแนวความคิดทางการบริหารมาเป็นฐานในการวิเคราะห์ รวมทั้งนำข้อมูลและความคิดเห็นที่ได้รับในบทที่ ๒ และบทที่ ๓ ตลอดจนได้ศึกษารายงานการพิจารณาศึกษาแผนงานงานเชิงรุกของรัฐบาล : การยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต ของคณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ซึ่งได้ให้ข้อเสนอแนะใน ๕ ด้าน ๑๕ มาตรการ และวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบไปแล้วนั้น มาเป็นข้อมูลสำหรับการศึกษาและวิเคราะห์เพิ่มเติม เพื่อเป็นแนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยถอดบทเรียนจากคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย และทำให้การดำเนินการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทยมีการพัฒนาที่มีความครอบคลุม ต่อเนื่อง และยั่งยืน โดยแบ่งเป็น ๓ ส่วน ดังนี้

#### ๔.๑ การวิเคราะห์การรับรู้การทุจริต

ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) เป็นการวัดทัศนคติของบุคคลที่มีปฏิสัมพันธ์กับประเทศไทยเพื่อนำไปประเมินความน่าสนใจเพื่อประกอบการตัดสินใจในการลงทุน และเป็นตัวชี้วัดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในการดำเนินการทางธุรกิจที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกให้การยอมรับ อีกทั้งยังสามารถนำมาใช้ในการเปรียบเทียบถึงความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์การทุจริตของประเทศในแต่ละปี เพื่อวัดระดับความรุนแรงของการคอร์รัปชันในแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยยังได้นำดัชนีการรับรู้การทุจริตมาใช้เป็นตัวชี้วัดสำคัญของการวัดผลสำเร็จตามเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบที่ต้องการให้ประเทศไทยปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งผลการประเมินยังไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจ อีกทั้งยังพบว่ามุมมองที่ได้จากการประเมินดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะสะท้อนภาพของประเทศไทยได้อย่างครบถ้วน ซึ่งยังมีตัวชี้วัดอื่นๆ ที่ควรให้ความสำคัญไม่ว่าจะเป็นมาตรวัดคอร์รัปชันโลก ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลโลก ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย รวมไปถึงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งการทำให้เป้าหมายบรรลุผลสำเร็จได้นั้น ต้องให้ความสำคัญต่อการสร้างพลเมืองคุณภาพ และพัฒนาทักษะส่วนบุคคลให้มีทั้งความรู้ควบคู่กับการมีคุณธรรมตามแนวทางสากล

จากการวิเคราะห์ทักษะ (Skills) ด้านพฤติกรรมของประชาชนในสังคมในเรื่องการรับรู้ การทุจริตที่ผ่านมาพบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการปลูกฝังและพัฒนา ทักษะของ “พลเมือง” ซึ่งเป็นส่วนฐาน และเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดมากเท่าที่ควรตั้งจะเห็นได้จาก การเผยแพร่ทั้งในเรื่ององค์ความรู้ การผลิตซ้ำทางความคิด และการกระจายความรับผิดชอบไปยัง หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบในเรื่องการต่อต้านการทุจริตยังมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งในสถาบันการศึกษา และภายในองค์กร ในขณะที่ประเทศซึ่งประสบความสำเร็จในการสร้างธรรมาภิบาล และได้รับการ ยอมรับในเรื่องการต่อต้านการทุจริตและประพฤตินับได้ให้ความสำคัญโดยมุ่งเน้นเรื่อง ความประพฤติของพลเมืองก่อน คล้ายกับการถ่ายทอดสารพันธุกรรมหรือ DNA ที่จะเก็บ และถ่ายทอดข้อมูลทางพันธุกรรมจากรุ่นหนึ่งไปยังรุ่นต่อไป ด้วยการปลูกฝัง สร้างการรับรู้ และ ความรับผิดชอบให้กับพลเมือง สำหรับประเทศไทยได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ช. ทำหน้าที่ในการเสริมสร้างความรู้ ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และการเพิ่มพูน ทักษะพลเมืองที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานดังกล่าวได้มีการผลักดันในหลายด้าน กล่าวคือ

ด้านการศึกษา โดยมีการส่งเสริมให้มีการเรียนการสอนให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องทุจริตผ่าน “หลักสูตรต้านทุจริตศึกษา” ตั้งแต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จนถึงในระดับผู้ใหญ่วัยทำงาน และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจัดการศึกษาจำนวนมาก แต่ยังไม่เพียงพอต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนในสังคม ซึ่งรวมไปถึงการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการไม่ทนทานการทุจริตทุกรูปแบบ

ด้านกฎหมาย มีความพยายามที่จะผลักดันเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หลายฉบับเพื่อกำหนดการปฏิบัติไว้เป็น ๓ ระดับ ดังนี้

(๑) ข้อกำหนดที่เป็นกฎหมาย โดยกำหนดการกระทำข้อห้ามว่า “จักต้อง” (Must) หรือ “จักต้องไม่ทำ” โดยกำหนดความร้ายแรงของการกระทำที่มีโทษทางอาญาและ/หรือ ทางละเมิด

(๒) ข้อกำหนดที่เป็นวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดในลักษณะวินัยของ เจ้าหน้าที่ของรัฐว่า “ต้องทำ” (Have to) หรือ “ต้องไม่ทำ” ทั้งนี้ ให้รวมถึงการฝ่าฝืนหรือ ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงด้วย

(๓) ข้อกำหนดจริยธรรมที่หน่วยงานกำหนด โดยกำหนดจริยธรรมเกี่ยวกับสิ่งที่ “พึงปฏิบัติ” (Ought to) และ “พึงละเว้นการปฏิบัติ” เพื่อให้เกิด “ความดี ความถูกต้อง ความเป็นธรรม” ในการใช้อำนาจรัฐตามหน้าที่และอำนาจ

อีกทั้งยังได้มีความพยายามที่จะนำมาตรฐานจริยธรรมสากล โดยนำข้อกำหนด ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) ที่นานาชาติให้การยอมรับในลักษณะข้อห้ามและ ข้อปฏิบัติ (Do's & Don'ts) ที่ประเทศไทยมิได้นำมาใช้ มากำหนดเป็น “ควรทำ” (Should) และ “ไม่ควรทำ” เพื่อให้เกิดความเชื่อถือ ศรัทธา และไว้วางใจเจ้าหน้าที่ของรัฐไทย

พร้อมกันนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ต้องร่วมกันจัดทำ “แนวทางการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม” หรือ Guide to Code of

Conducts เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแนะนำให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติกปฏิบัติตนมิให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และเป็นเครื่องมือของผู้บังคับบัญชาในการสั่งสอนหรือตักเตือนเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย อันเป็นมาตรการระดับเบาที่ใช้ควบคุมพฤติกรรม ความประพฤติปฏิบัติที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างในการกระทำผิด

ทั้งนี้ ที่ผ่านมามาประเทศไทยสนใจมองหาแต่เฉพาะการทำผิดและการลงโทษเรื่องทุจริต จึงยังขาดการสร้างทักษะในด้านอื่นที่มีความสำคัญ อาทิ (๑) การคัดคนดี และให้ (๒) คนดีเป็นคนปกครอง โดย (๓) ให้คนดีทำให้ลูกน้องเห็น กำกับดูแลและป้องกันการทุจริต ก่อนที่จะต้องใช้ (๔) กฎหมายมาบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดอย่างประสิทธิภาพ และรวดเร็ว โดยเฉพาะการสร้างสร้างค่านิยมในการทำงานด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมที่เท่าเทียมกันกระจายอยู่ในทุกภาคส่วน รวมถึงการปรับทัศนคติสู่ความเป็นสากลโดยนำรูปแบบการทุจริต ๗ รูปแบบขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ที่ได้กำหนดไว้มาพัฒนาทักษะให้สูงขึ้น อันจะช่วยส่งเสริมให้ประเทศไทยสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการรับรู้การทุจริตได้ดีขึ้น โดยเฉพาะ (๑) เรื่องสินบน (๒) เรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ โดยการสร้างการรับรู้ ความเข้าใจให้กับบุคลากรภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน อันจะส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของพลเมืองในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบตามบริบทสากลได้อย่างยั่งยืน

#### ๔.๒ การวิเคราะห์การปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลได้เกิดผลได้อย่างยั่งยืนนี้มีความเกี่ยวข้องทุกคน และทุกมิติในสังคม ที่ต้องใช้ความร่วมมือร่วมใจในรูปแบบ Orchestra Model ที่เข้มข้นซึ่งทุกหน่วยงานไม่ว่าจะเป็น องค์กรอิสระ หน่วยงานภาครัฐ (ศปท. ๓๘ หน่วยงาน) เอกชน และประชาชน ต้องมองว่าเป็นความจำเป็นที่ต้องร่วมมือมากกว่าการดำเนินการผ่านแผนงานบูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อมิให้เกิดรอยต่อหรือช่องว่าง และเป็นการรักษาความต่อเนื่องในการสร้างพลังได้อย่างประสานกลมกลืนให้ไปถึงเป้าหมายที่วางไว้ ดังนั้น การให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อการวางรากฐานที่ดีเพื่อการพัฒนาประเทศของประเทศไทยผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะช่วยให้คนในประเทศได้รับประโยชน์ในทันทีและยังส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคม ในส่วนของการแก้ไขปรับปรุงประเทศให้เป็นไปตามแนวทางที่ TI ได้ให้คำแนะนำไว้หรือกำหนดไว้นั้นเป็นเรื่องสำคัญที่ประเทศไทยต้องดำเนินการ เพราะจะช่วยให้ประเทศไทยได้รับความมั่นใจจากนานาชาติอันจะส่งผลให้ชาวต่างชาติมาท่องเที่ยว ค่าขาย ทำงาน หรือลงทุนในประเทศเพิ่มมากขึ้น และส่งผลให้การรับรู้การทุจริตดีขึ้นในท้ายที่สุด จากการตรวจสอบหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อน CPI ในปัจจุบันพบว่า มีหลายหน่วยงานทั้งที่ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย และดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี อาทิ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. ศอตช. หรือสำนักงาน ป.ป.ท. ที่มีบทบาทสำคัญโดยสามารถวิเคราะห์การปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกเป็น ๔ ส่วน ดังนี้

#### ๔.๒.๑ การวิเคราะห์การวางแผนงาน (Planning)

จากการศึกษาแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริต และประพตติมิชอบ แผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพตติมิชอบ ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (ปี ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) แผนปฏิบัติการด้านการต่อต้านการทุจริตและประพตติมิชอบ (พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕) รวมไปถึงการวางแผนงานการขับเคลื่อนคณะแนวค้ดนี้การรับรู้การทุจริต (CPI) ในปัจจุบันพบว่า ยังไม่มีความชัดเจนที่จะเกิดการยกระดับคณะแนวค้ด CPI ได้อย่างจริงจัง และจากการวิเคราะห์การวางแผนงาน (Planning) ดังกล่าวพบว่า กรอบแผนงานที่มีนั้นกว้างเกินไปตั้งแต่ยุทธศาสตร์ชาติ ไปจนถึงแผนปฏิบัติการ โดยเชื่อว่าหน่วยงานต่าง ๆ จะรับไปปฏิบัติ ซึ่งข้อเท็จจริงที่ปรากฏไม่ได้เป็นไปตามแผนงานนั้น ดังจะเห็นได้ว่า ณ ปัจจุบัน ยังไม่สามารถระบุความรับผิดชอบกระตุนการทำงานของหน่วยงานทั้งที่เป็นหน่วยงานหลัก และหน่วยงานสนับสนุนในการดำเนินการได้อย่างชัดเจน ทั้งยังพบว่าหลายหน่วยงานมีการทำงานในลักษณะเดียวกันที่ซ้ำซ้อนกัน ในขณะที่บางภารกิจงานไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบเป็นหลัก ไม่สามารถกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขับเคลื่อน รายงาน/ติดตามความคืบหน้าของงานในแต่ละส่วนที่รับผิดชอบได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งการประสานงานของหน่วยงานไปสู่การปฏิบัติเป็นการประสานงานที่ไม่ชัดเจน จึงไม่เกิดการบูรณาการให้เกิดผลสำเร็จตามที่หวังไว้ได้อย่างแท้จริง แผนต่าง ๆ เกี่ยวกับคณะแนวค้ด CPI ไม่ได้สัมพันธ์สอดประสานกันเหมือนเส้นประสาทที่เชื่อมโยงกัน เป็นเพียงลักษณะของกล่องที่ถูกนำมาวางเรียงต่อกัน บางกล่องขาดหายไป ประกอบกับยังไม่มีแผนงานการยกระดับคณะแนวค้ดนี้การรับรู้การทุจริตโดยเฉพาะของหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย อีกทั้งยังไม่มีหน่วยงานใดกำหนดแผนงานไว้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้ไม่มีความชัดเจนของการกำหนดเจ้าภาพหลัก อีกทั้งขาดการถ่ายทอดแผนงานสู่การปฏิบัติ ตลอดจนขาดความเชื่อมต่อของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ซึ่งควรมีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่า หน่วยงานใดต้องปฏิบัติ และได้กำหนดไว้ในแผนงานไว้ได้อย่างไร รวมทั้งมีการกำกับ ติดตาม และประเมินผลอย่างไร ทั้งยังพบว่าในร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๑๓ พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) ไม่มีเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งจะทำให้เกิดจุดอ่อนในการดำเนินการเพื่อผลักดันให้ประเทศปลอดการทุจริต

ปัจจุบันจะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายภารกิจงานยกค่าคณะแนวค้ด CPI ด้วยมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งยังไม่ได้เป็นการดำเนินการอย่างเป็นระบบ เนื่องจากอาจมีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกได้หากมีการเปลี่ยนรัฐบาลจึงมีความไม่แน่นอน เช่น กรณีของ ศอตช. ถูกจัดตั้งขึ้นโดยฝ่ายบริหารผ่านคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีทำให้มีสถานะที่ไม่แน่นอน การปฏิบัติหน้าที่ก็เป็นเพียงการมอบหมายให้คณะอนุกรรมการดำเนินการขับเคลื่อน และมอบหมายต่อให้กับผู้ปฏิบัติงานระดับปฏิบัติดำเนินการ จึงส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติการกิจให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้จริง ทั้งที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้มอบหมายหน้าที่และอำนาจด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะเห็นได้ว่าปัจจุบันยังขาดเจ้าของ (Owner) หลักที่สามารถเป็น

ตัวกลางในการกำกับดูแล และเป็นหน่วยงานที่สามารถปฏิบัติได้จริง เพราะมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย

#### ๔.๒.๒ การวิเคราะห์การสื่อสาร (Communication)

การสื่อสารให้ประชาชนได้รับรู้ รับทราบ เข้าใจถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริต และประพฤติมิชอบ รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามถือได้ว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐที่จะต้องดำเนินการ ประกอบกับปัจจุบันเป็นโลกยุคโลกาภิวัตน์ ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิสัมพันธ์กับมิตรประเทศ ดังนั้น การสื่อสารในเรื่องที่ดี และเป็นประโยชน์ต่อประเทศจึงมีความจำเป็นที่จะต้องขยายในเรื่องดังกล่าวให้สังคมและประชาคมโลกรับทราบอย่างกว้างขวางเพื่อให้เกิดความมั่นใจ และเกิดความน่าเชื่อถือในการค้าขาย การลงทุนร่วมกับประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์การสื่อสาร (Communication) ในที่นี้ เพื่อต้องการชี้ให้เห็นว่า การสื่อสารที่เกิดขึ้นมีคุณภาพเพียงพอที่จะทำให้ “สาร” ที่ส่งไปยังผู้รับทุกคน ทุกเพศ ทุกวัย ได้รับการตอบสนองอย่างไร และการสร้างการรับรู้การทุจริตคอร์รัปชันให้กับปวงชนชาวไทยเป็นเรื่องใหญ่ที่ต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

จากการศึกษาพบว่า การสื่อสารข้อเท็จจริงให้สังคมได้รับทราบด้วยความถูกต้องรวดเร็ว ทั้งเรื่องดี เรื่องไม่ดี เรื่องเชิงบวก และเรื่องเชิงลบ ยังมีข้อจำกัด ยังไม่มีหน่วยงานหลักหรือหน่วยงานที่รวบรวมข้อมูลทุกด้านที่เกี่ยวข้องในทุกด้านที่จะทำหน้าที่เป็นสะพานที่จะสื่อสารไปยังวงกว้างได้อย่างรวดเร็ว หนักแน่น เพียงพอ โดยประเด็นของการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศนั้น เคยมีการวิจัยพบว่า สื่อมวลชนมักนำเสนอแต่เรื่องเชิงลบมากกว่าเรื่องเชิงสร้างสรรค์ ทั้งที่ข้อเท็จจริงมีเรื่องราวมากมายที่เกิดขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการรับรู้ข้อเท็จจริงที่จำกัด และการมีทัศนคติที่ไม่เป็นกลางจึงทำให้พื้นที่ข่าวที่ไม่ดีปรากฏในทางสาธารณะเป็นจำนวนมาก ซึ่งเรื่องเหล่านี้ส่งผลต่อความคิด ความเชื่อของประชาชน รวมไปถึงผู้เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประเมิน ดังนั้น สังคมควรให้ความสำคัญในเรื่องการสื่อสารที่ลดความมีอคติ โดยภาครัฐต้องกำหนดผู้รับผิดชอบหลักที่ชัดเจนในการทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์และสื่อสารทั้งเรื่องที่ดีเพื่อเชิดชู ส่งเสริม สำหรับเรื่องไม่ดีก็นำเสนอเพื่อนำไปสู่การแก้ไข รวมทั้งควรมีการสื่อสารประชาสัมพันธ์ที่เป็นภาษาต่างประเทศให้มากขึ้น ทั้งยังควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองไทยให้เป็นการเมืองที่สร้างสรรค์ นำเสนอข้อมูลข่าวสารในทุกด้านทุกแง่มุม โดยสร้างพลังของข่าวให้เป็นไปในทิศทางที่สร้างสรรค์ มีเอกภาพเพื่อให้สังคมเกิดความตระหนักรู้ สร้างกลไกการมีส่วนร่วม การไว้วางใจของคนในสังคมทุกระดับ สร้างพลังในการขับเคลื่อนทางสังคม ไม่ให้ประชาชนรู้สึกโดดเดี่ยวหรือหมดหวัง รวมถึงการสื่อสารให้เห็นความมุ่งมั่นตั้งใจของประเทศไทยเกี่ยวกับพัฒนาการในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามห้วงเวลา ประกอบกับต้องสร้างพลังในการนำเสนอข่าวเชิงบวกให้เกิดความเคลื่อนไหวทางสังคมที่แรงพออันจะเป็นตัวช่วยให้ได้รับความสนใจในเชิงบวก ในประเด็นที่มีความสำคัญ เช่น การจับการทุจริตขนาดใหญ่ เป็นต้น

ทั้งนี้ การมีเสรีภาพในสื่อสารมวลชนที่เป็นตัวสนับสนุน และมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันจึงมีความสำคัญ และควรมีการจัดทำระบบข้อมูลด้านการข่าวเพื่อติดตาม

ความเปลี่ยนแปลงในภาพรวม การให้ความสำคัญ กระตือรือร้น เอาจริงเอาจังในทุกด้าน ในเรื่องการปราบปรามการทุจริต โดยต้องมีการประชาสัมพันธ์และสื่อสารให้ประชาชนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติได้รับทราบสภาพความเป็นจริงอย่างต่อเนื่องเนื่องจากที่ผ่านมา พบว่าการสื่อสารเป็นอุปสรรคต่อการประเมินค่าคะแนน CPI มาโดยตลอด เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการรับรู้ หากผู้ที่ประเมินได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน ก็จะส่งผลต่อการประเมิน ซึ่งอาจต้องมีการประเมินในรูปแบบอื่นมาประกอบการพิจารณา

กรณีเรื่องการสร้างการรับรู้ ความตระหนัก และความร่วมมือภาคประชาชน ในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เกิดขึ้นนั้น ยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กระบวนการสื่อสารหลาย ๆ ช่องทางที่จะนำเสนอ เราไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การทุจริตที่เกิดขึ้นจริงจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงมีอยู่ค่อนข้างมาก โดยหน่วยงานของรัฐเองก็มีความพยายามที่จะขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรม แต่ยังคงขาดช่องทางสื่อสารให้เกิดการรับรู้รับทราบร่วมกันได้

ดังนั้น การดำเนินการในปี ๒๕๖๕ เพื่อมุ่งขับเคลื่อนแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงยังคงต้องมุ่งเน้นการยกระดับค่าคะแนน ITA และ CPI ซึ่งแม้จะไม่สามารถขับเคลื่อนให้บรรลุค่าเป้าหมายได้ในปี ๒๕๖๕ แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และ ศอตช. ซึ่งเป็นเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนและดำเนินการ ควรจะมีแนวทางในการขับเคลื่อน เพื่อที่จะทำให้ค่าคะแนนในเรื่องดังกล่าวดีขึ้น โดยนำแนวทางขององค์กรเพื่อความโปร่งใส นานาชาติ (TI) มาเป็นกรอบในการขับเคลื่อน และต้องสร้างความรู้และความเข้าใจว่า หน่วยงานภาครัฐต้องบริหารความเสี่ยงให้ได้ ให้มีความถูกต้อง มีความซื่อสัตย์ในการทำงาน (work Integrity) และต้องมีระบบคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐตามระบบประเมิน ITA ของประเทศไทยด้วย ทั้งนี้ ต้องสร้างการสื่อสารและแปลงข้อมูลด้านภาษาที่สามารถนำส่งข้อมูลต่อผู้ประเมินอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งนอกเหนือจากข้อมูลด้านการทุจริตในประเทศไทยที่เป็นข้อมูลเชิงลบแล้ว ควรมีการนำเสนอข้อมูลเชิงบวกของการดำเนินการป้องกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแสดงให้เห็นพัฒนาการด้วย อีกทั้งควรปรับกระบวนการทัศน์แบบเปิดกว้าง คำนึงถึงส่วนรวม ซึ่งต้องมีการรับฟังความคิดเห็นหลากหลายและรอบด้านเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ อีกทั้งในการทำงานที่ต้องมีการตื่นตัวและบูรณาการร่วมกันของทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีใช่แต่เฉพาะการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ท. หรือ ศอตช.

#### ๔.๒.๓ การวิเคราะห์เครื่องมือ (Tools)

สำหรับประเด็นเครื่องมือในการยกระดับ CPI นั้น ประเทศไทยมีกฎหมายที่มีความเป็นสากล มีความพยายามที่จะผลักดันให้บัญญัติกฎหมายอีกหลายฉบับที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ สร้างความโปร่งใส และเกิดธรรมาภิบาล และอยู่ระหว่างการนำกฎหมายเกี่ยวกับระบบ

คุณธรรม จริยธรรม วินัย มาเป็นกรอบในการควบคุมความประพฤติให้มากขึ้นเพื่อมิให้เกิดช่องว่างในสังคม โดยมีความพยายามเรื่องการปฏิบัติตนให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง รวมไปถึงมาตรการป้องกันและต่อต้านการทุจริตครอบคลุมทุกหน่วยงาน มีการกำหนดหน่วยงาน หน้าที่ความรับผิดชอบ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินการทั้งในเรื่องการป้องกันและการปราบปราม โดยเครื่องมือสำคัญที่นำมาใช้ในการพิจารณาในเรื่องนี้ก็คือ “คน งาน เงิน” โดยในส่วนของ “คน” หรือทรัพยากรมนุษย์ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จ โดยเริ่มจากระบบการศึกษาต้องเน้นการปฏิบัติดี สร้างคนที่มีความรับผิดชอบ สร้างคนที่มีคุณธรรมปรับความคิด (Mindset) ของคนให้มองเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นสากลก่อน เพราะ “คน” จะเป็นองค์ประกอบของกำลังพลภาครัฐ สถาบันการศึกษา ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจทั้งในและต่างประเทศ ที่จะต้องมีความเข้าใจเรื่องการทุจริตไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อสร้างความรับรู้เรื่องโทษของการทุจริต พร้อมทั้งต้องถ่ายทอดองค์ความรู้ที่ถูกต้องไปยังกลุ่มบุคคลดังกล่าว ในส่วนของภารกิจ “งาน” มีความจำเป็นที่ต้องกำหนดหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบและหน่วยสนับสนุนจะต้องบูรณาการการทำงานร่วมกัน ซึ่งจะต้องวัดผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรม และเห็นความเปลี่ยนแปลงได้อย่างชัดเจน รวมทั้งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้งบประมาณหรือ “เงิน” เข้ามาเป็นเครื่องมือสนับสนุนให้การทำกิจกรรมสามารถดำเนินการให้เป็นไปอย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์มากที่สุด โดยการจัดสรรและผลักดันผ่านแผนบูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ทั้งนี้ เครื่องมือในการขับเคลื่อนไม่ว่าจะเป็น “คน งาน เงิน” ในปัจจุบันมีข้อจำกัด โดยหน่วยงานภาครัฐถูกตีกรอบไว้ด้วยนโยบายของรัฐ คือ ข้อห้ามมิให้จัดตั้งหน่วยงานใหม่ หรือหากมีการเพิ่มบุคลากร (คน) ต้องอยู่ภายใต้กรอบงบประมาณเดิม ดังนั้น กลไกอันเป็นเครื่องมือหลักในการขับเคลื่อนค่าคะแนน CPI จึงยังคงปรากฏภาพของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. และ ศอตช. หรือสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานหลักในการทำงาน มีการวางแผนงาน แต่ขาดผู้ขับเคลื่อนหลักอย่างเป็นรูปธรรม โดยต้องวิเคราะห์เพิ่มเติมว่า ต้องมีการปรับกลไกการทำงานอย่างไร โดยจากการวิเคราะห์เบื้องต้นพบว่าการดำเนินงานโดยคณะกรรมการของ ศอตช. อาจไม่ได้รับการตอบรับเท่าที่ควร เพราะเป็นเพียงการมอบหมายงานไปยังผู้ปฏิบัติ และขาดอำนาจตามกฎหมาย อีกทั้งยังไม่ปรากฏผลงานที่ประจักษ์ชัดว่า “คุ้มค่ากับงบประมาณ” ดังนั้น การบริหารจัดการเครื่องมือจึงต้องมีการปรับรูปแบบการทำงาน โดยควรใช้กลไกที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรืออาจใช้วิธีการปรับ (๑) วิธีการทำงาน (๒) ปรับโครงสร้าง (๓) ปรับกลไก (๔) ปรับระบบงบประมาณ หรือ (๕) ปรับบุคลากร รวมถึงเรื่องที่มีส่วนร่วมของประชาชน ที่ต้องมีการปรับรูปแบบให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างคะแนน CPI และต้องสร้างการสื่อสารในวงกว้าง เพราะเพียงแต่การรับรู้ของบุคคลเฉพาะกลุ่มทำให้คะแนน CPI ยังคงต่ำอยู่ เช่น กรณีของภาคเอกชนก็สามารถเข้ามามีบทบาทต่อการยกระดับค่าคะแนน CPI ดังนั้น ข้อเสนอ ๗ ประการของ TI จะเป็นอีกเครื่องมือที่จะเพิ่มค่าคะแนน CPI โดยทุกภาคส่วนต้องมีความจริงจังในการดำเนินการ โดยต้องกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ

#### ๔.๒.๔ การวิเคราะห์การทำงานเป็นทีม (Teamwork)

ทีมงานที่สำคัญของการแก้ไขปัญหาการทุจริต คือ ประชาชนทุกคนและทุกหน่วยงานในประเทศ เพื่อให้เข้าใจได้โดยง่ายก็คือ ทุกคนคือทีมประเทศไทยที่ต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันทั้งความสำเร็จหรือความล้มเหลว และเป็นหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๓ กำหนดให้ “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น ประชาชนทุกคนต้องคิดเสมอว่าตนเองเป็นส่วนสำคัญในความสำเร็จของประเทศที่จะทำให้ประเทศมีความมั่นคง มีความปลอดภัย ทุกคนต้องทำหน้าที่พลเมืองให้ดีที่สุด มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น สะท้อนปัญหา หาวิธีการที่ดีที่สุดในการช่วยเหลือประเทศให้มีความมั่นคงได้อย่างยั่งยืน ซึ่งเมื่อทำได้ การประเมินคะแนน CPI ก็จะสามารถสูงขึ้นเองโดยปริยาย

ดังนั้น การสร้างผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรตรวจสอบที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน สามารถดำเนินการต่อผู้ที่กระทำความผิดได้อย่างรวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ ย่อมได้รับความเชื่อถือ จนประชาชนให้ความร่วมมือในการเป็นผู้แจ้งเบาะแสได้ และถือเป็นส่วนสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือ เป็นการส่งเสริม สร้างความร่วมแรงร่วมใจ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งทุกภาคส่วนสามารถผลักดันให้ประเทศปลอดพ้นจากการทุจริตผ่านการดำเนินการต่าง ๆ และสามารถช่วยยกระดับคะแนน CPI แบบก้าวกระโดด ประกอบกับการดำเนินการอย่างมุ่งมั่น จริงจัง ตั้งแต่ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของประเทศไปยังพลเมืองทุกคน ต้องร่วมแรงร่วมใจเป็นทีม ประชาสัมพันธ์เป็นทีม ผลิกรวมกำลังประเทศไทยในการต่อต้านการทุจริต

การสร้างการรับรู้การทุจริตจึงเป็นส่วนสำคัญว่า ทำอย่างไรให้ประชาชนทุกคนมีความรู้สึกและแสดงออกในลักษณะความเป็นเจ้าของประเทศ และมีหน้าที่ที่จะต้องป้องกันมิให้เกิดการทุจริตขึ้น อีกทั้งเมื่อพบเห็นการทุจริตต้องยับยั้ง และหากไม่สามารถยับยั้งได้ต้องแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับทราบและสามารถเข้าไปปราบปรามหรือแก้ไขให้ดีขึ้น โดยปัจจัยแห่งความสำเร็จ คือ การสร้างการรับรู้ ประสานความร่วมมือให้ประชาชนคนไทยมีจิตสำนึกในการเป็นเจ้าของประเทศ ห่วงแทน และร่วมแรงร่วมใจกันในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

#### ๔.๓ การวิเคราะห์การบริหารงานเพื่อการขับเคลื่อนคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต

จากภาพรวมทั้งหมดของการพฤติกรรมอันเป็นหลักการพื้นฐานของการรับรู้การทุจริตสู่การปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน คณะกรรมการมาธิการเห็นว่าการบริหารงานเพื่อการขับเคลื่อนคะแนน CPI ยังคงขาดความชัดเจน และผู้ขับเคลื่อนดังกล่าว

ต้องมีใช้ระดับผู้ปฏิบัติการ ควรเป็นองค์กรที่สามารถบริหารงานในภาพรวมได้ เพราะการยกระดับคะแนน CPI ของประเทศไทยให้มีผลเป็นรูปธรรมได้อย่างต่อเนื่องนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการขับเคลื่อนกระบวนการทำงานให้เดินหน้าอย่างเป็นระบบและมีการบริหารจัดการที่ดี เพื่อควบคุมให้การดำเนินการทั้งปวงประสบความสำเร็จเป็นไปตามเป้าหมายที่มุ่งหวัง ปัจจุบันประเทศไทยมีกำลังพลภาครัฐอยู่กระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ ทั่วประเทศเป็นจำนวนมากถึง ๒.๓ ล้านคน ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงถือได้ว่าองค์กรนำในการสร้างพลังสำคัญในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในเรื่องความโปร่งใส และการป้องกันการทุจริต

**ผู้นำรัฐบาล ผู้บริหารกระทรวง หน่วยงานของรัฐถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสูงสุดใน** การกระตุ้น สร้างพลัง ไปสู่การพัฒนาและสร้างความเปลี่ยนแปลงซึ่งจะต้องแสดงเจตนาธรรมทางการเมือง (Political Will) ที่ชัดเจนในเรื่องนี้ โดยต้องแสดงให้เห็นความมุ่งมั่น ตั้งใจในการผลักดันให้เป็นวัฒนธรรมการทำงาน กระบวนการทำงาน ขั้นตอนการปฏิบัติของทุกหน่วยงานจะต้องมีการถ่ายทอดในเรื่องการสร้าง ความโปร่งใสในการทำงาน และการป้องกันการทุจริตลงไปในทุกกิจกรรมการทำงาน กระบวนการทำงานที่ดีต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่มีช่องทางการทุจริต สามารถปรับปรุง เปลี่ยนแปลงได้อย่างอ่อนตัว เพื่อให้เท่าทันโลกที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และต้องมีการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตได้เป็นอย่างดี รวมถึงสามารถประเมินผล และวัดผลได้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า กระบวนการทำงานของหน่วยงานรัฐในเรื่องการแก้ปัญหาการทุจริตยังไม่มี ความชัดเจน และวัดผลไม่ได้ โดยมีลักษณะเป็น “ต่างคนต่างทำ” ตามหน้าที่และอำนาจของตน ไม่ได้มองว่า “ทุจริต” เป็นเรื่องส่วนรวม เป็นเพียงการทำตามคำสั่ง จึงควรมีการปรับปรุงกระบวนการทำงาน โดยนำมาตรการเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และวินัย ที่มีอยู่ในกฎหมายของทุกหน่วยงานอยู่แล้ว มาบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทอย่างจริงจัง ให้มีความโปร่งใส มีกลไกในการขับเคลื่อน และสามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ทุกขั้นตอน รวมถึงแผนต่าง ๆ สำหรับการขับเคลื่อนต้องมีการตรวจสอบได้ ตลอดจนมีมาตรการคุ้มครองประชาชนผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตของเจ้าหน้าที่ โดยต้องมีมาตรฐานเดียวกัน

เนื่องจากการดำเนินการไปสู่เป้าหมายมีความซับซ้อน และต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่ต่อเนื่องเพื่อให้เกิดผลสำเร็จ ดังนั้น การใช้เครื่องมือในการประเมินของ ITA และ CPI ยังไม่เพียงพอในการชี้วัด ดังนั้น รัฐควรใช้เครื่องมือในการชี้วัดหลายตัว และควรพัฒนาตัวชี้วัดอีกหลายตัวที่จะวัดผลการทำงานได้อย่างครอบคลุมในทุกภารกิจ เพื่อนำมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการประกอบในการตัดสินใจเชิงบริหารให้กับผู้บริหารได้อย่างทั่วถึงรอบด้าน โดยไม่ยึดติดกับตัวชี้วัดตัวใดตัวหนึ่ง

**เพื่อให้การดำเนินการมีความเป็นสากล และสร้างการยอมรับในวงกว้างควรใช้** มาตรการทางการทูตระหว่างประเทศ เพื่อแสวงหาความร่วมมือกับต่างประเทศ ในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันโดยทำสัญญาทวิภาคีและพหุภาคี รวมถึงการอนุวัติกฎหมายตามอนุสัญญาสหประชาชาติให้ครบถ้วน ทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศดีขึ้น

ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐควรที่จะต้องส่งเสริมให้ ภาคเอกชน และประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ในทุกขั้นตอนการปฏิบัติ ประกอบด้วย (๑) งานปลูก (๒) งานป้อง

(๓) งานปราม และ (๔) งานปราบ ซึ่งจากการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการดำเนินงานของประเทศที่มีค่า CPI สูง และได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนในชาติ และบุคคลที่เข้ามาลงทุนหรือมาทำงานในประเทศนั้น ๆ จะมีสิ่งบ่งชี้เรื่องกระบวนการทำงานที่รวดเร็ว ลดขั้นตอน มีการปฏิบัติงานที่โปร่งใส มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ไม่ได้ให้อำนาจดุลพินิจกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งในส่วนนี้กระบวนการทำงานหรือการปฏิบัติราชการของประเทศไทยควรมีการถ่ายทอดแนวคิดเรื่องการรับรู้การทุจริตให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และต้องมีขั้นตอนการปฏิบัติและมาตรการป้องกันความเสี่ยงในองค์กร ซึ่งการป้องกันการทุจริตต้องมีการปฏิบัติอย่างจริงจังภายในองค์กร

**การบริหารจัดการในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับประเทศ** ต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักเพื่อทำหน้าที่กำหนดทิศทางการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควบคุมการทำงานในภาพรวมให้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นแกนนำในการขับเคลื่อนการปฏิบัติ จากการศึกษาพบว่า การจัดการในเรื่องนี้ยังคงใช้แนวทางการดำเนินการในรูปแบบราชการที่รวมศูนย์ โดยยังคงใช้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจะเป็นเจ้าภาพทั้งหมด ซึ่งในความเป็นจริงแล้วไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากมีข้อจำกัดมากมาย ซึ่งทำให้เกิดช่องว่าง ข้อติดขัด อยู่เสมอ จึงควรสร้างการมีส่วนร่วมรับผิดชอบ มีการจัดสรรงบประมาณตามความจำเป็นของภารกิจอย่างแท้จริง ไม่ควรกระจุกไว้ที่ส่วนหนึ่งส่วนใด การปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐควรให้ความสำคัญในเรื่องการสร้างความร่วมมือร่วมกับภาคเอกชน ภาคประชาสังคม มีการทำงานเชิงรุกทุกภาคส่วนในประเทศไทยควรเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้ เรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นเรื่องสำคัญที่ยิ่งใหญ่ ทุกภาคส่วนต้องอดทน ไม่ท้อใจ และพยายามเก็บความสำเร็จในระดับเล็ก ๆ เพื่อสร้างพลังในการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมาย

ในการนี้ **การจัดการ (Management)** เป็นหัวใจหลักในการขับเคลื่อนค่าคะแนน CPI โดยจากการศึกษาการบริหารจัดการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า ต้องมีการปรับบทบาทบางส่วน โดยหากศึกษาเชิงเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่า แนวทางของหน่วยงานตรวจสอบที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดดเด่นและสร้างค่าคะแนน CPI ได้แบบก้าวกระโดด เช่น ประเทศอินโดนีเซียที่บริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลจนได้รับการยอมรับของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีคุณค่า และเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นที่ประจักษ์ในเรื่องธรรมาภิบาล ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ผ่านเกณฑ์ ITA ในระดับสูง แสดงให้เห็นที่ประจักษ์กับประชาชน รวมทั้งสร้างความน่าเชื่อถือ เพื่อได้รับความร่วมมือจากประชาชนก่อน และประชาชนจะเข้ามาปกป้อง (Protect) คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ด้วยความไว้วางใจ ซึ่งเป็นการสร้างแผนงานแบบ “Integrity Future” ที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เป็นหน่วยงานตัวอย่างในการมอบงาน การสร้างองค์กรให้เป็นองค์กรตรวจสอบถ่วงดุลที่มีตัวชี้วัดที่สำคัญ คือ การประเมินความพอใจของประชาชน และเมื่อมีการชี้มูลความผิดแล้ว ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และนำผู้กระทำความผิดไปสู่การลงโทษได้อย่างรวดเร็วต่อไป

ทั้งนี้ ควรนำคำสั่ง คสช.ที่ ๖๙/๒๕๕๗ กลับมาใช้ โดยจัดทำเป็นกฎหมายบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบภายในหน่วยงาน หากมีกรณีการกระทำผิดให้บังคับใช้มาตรการทางจริยธรรม วินัย และกฎหมายแล้วแต่กรณีอย่างเคร่งครัด รวมถึงดำเนินการด้านความรับผิดชอบในการกระทำ (Accountability) ของหัวหน้าส่วนราชการด้วย ซึ่งควรพิจารณาจัดทำกฎหมายการจัดตั้ง คอตช. เพื่อให้สามารถดำเนินการตามกฎหมายในฐานะรัฐได้ โดยให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นฝ่ายเลขานุการ ทำหน้าที่ถอดบทเรียนจากการกระทำความผิดกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อป้องกันและป้องปรามมิให้เกิดการกระทำผิดในลักษณะที่เกิดขึ้นอีก

**การมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน** ที่ผ่านมาจะอยู่ภายใต้หน่วยงานของรัฐกำหนดไว้ มิได้เป็นเรื่องที่ประชาชนริเริ่มเองจากการประสบปัญหาของการทุจริตคอร์รัปชันที่ถูพบเห็น และต้องการให้เกิดการแก้ไขปัญหา ซึ่งปัจจุบันยังขาดการสนับสนุนทั้งที่มีการกำหนดแผนงานขับเคลื่อนตาม Big Rock ที่ ๑ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการต่อต้านการทุจริต ตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชน

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า การจัดการถูกแปลงเป็น ๗ ด้าน ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการบริหารจัดการกระบวนการ “งานปลูก งานป้อง งานปราบ และงานปราม” รวมถึงมีการบริหารความเสี่ยง โดยจุดสุดท้ายของการบริหารจัดการต้องรวมเข้ามาสู่การรวมศูนย์เป็นเรื่องเดียวของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทุกมิติ มีการติดตามข้อมูลข่าวสารที่มีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า หน่วยงานของรัฐบริหารจัดการเรื่องการรับรู้การทุจริตแบบ “ต่างคนต่างทำ” และบางเรื่องมีความซ้ำซ้อน บางเรื่องก็แยกขาดตัดขาดการส่งเสริมและสนับสนุนกัน ซึ่งข้อเท็จจริงที่ควรจะเป็น คือ มีแผนงานเดียวหรือนโยบายเดียวในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยจะเห็นได้จากปัญหาทางปฏิบัติที่แต่ละหน่วยงานประสบปัญหา โดยไม่มีความชัดเจนของหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการ “การทุจริต” ของชาติ แทนประเทศ และภารกิจนี้ ไม่ควรเป็นงานฝาก หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องมีความสามารถ มีความน่าเชื่อถือ และได้รับการยอมรับจากประชาชน เช่น มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย หรือมีผู้นำประเทศมาเป็นหัวหน้าในการบริหารจัดการ เป็นต้น

อนึ่ง ภาพรวมทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น เพื่อการแก้ไขปัญหาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างยั่งยืน และเป็นการยกระดับค่า CPI โดยปริยาย

## บทที่ ๕

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

การต่อต้านคอร์รัปชันมีสิ่งที่จะต้องคำนึงถึง คือ “ทุจริต+ประพฤติมิชอบ” ซึ่งจะเห็นได้ว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบมีความสำคัญต่อประเทศไทยอย่างยิ่ง ทั้งนี้ แนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยที่ต้องดำเนินการและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างยั่งยืนได้นั้น จากบทเรียนที่ได้รับจากดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ทำให้พบว่าประเทศไทยต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งยวด และทุ่มเทความตั้งใจในการที่จะต้องผลักดันให้ทุกหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสำคัญ ได้ให้ความร่วมมือและดำเนินการอย่างจริงจังที่จะแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่มีสะสมมาอย่างยาวนาน รวมทั้งต้องดำเนินการผลิตองค์ความรู้ด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันให้กับทุกคน มีกลไกในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันที่ดี สร้างบรรยากาศที่ดีให้กับประเทศในการร่วมมือ และมีส่วนร่วมในการไม่ทนต่อการทุจริต เพื่อให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีธรรมาภิบาลที่ดี ซึ่งจะช่วยให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีความสุข และได้รับการยอมรับจากนานาชาติ

#### ๕.๑ บทสรุป

หากพิจารณาแผนงานต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และทำให้ประเทศไทยมีค่า CPI ดีขึ้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีแผนหลายระดับในการดำเนินการไม่ว่าจะเป็นแผนยุทธศาสตร์ชาติ (แผนระดับ ๑) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (๒๑) ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ แผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) (แผนระดับ ๒) และแผนปฏิบัติการ/แผนปฏิบัติการ (แผนระดับ ๓) อาทิ ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) แต่พบว่าในร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๑๓ พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) ไม่มีเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งจะทำให้เกิดจุดอ่อนในการดำเนินการเพื่อผลักดันให้ประเทศปลอดการทุจริต รวมทั้งคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารก็ยังจัดตั้ง สอตช. เพื่อดำเนินการในประเด็นการขับเคลื่อน CPI ด้วย แต่สิ่งที่เด่นชัด คือ ปัจจุบันยังขาดแผนงานที่จะกำหนดแนวทางการยกระดับ CPI ของประเทศไทยโดยตรง

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบสำหรับการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริต และการยกระดับคะแนน CPI ของประเทศไทย ณ ปัจจุบัน จึงมีหน่วยงานหลักในการดำเนินการ ๒ ส่วน คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ รวมทั้ง คอตช. และสำนักงาน ป.ป.ท. ในฐานะฝ่ายเลขานุการ คอตช. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ซึ่งการดำเนินงานของ คอตช. สำนักงาน ป.ป.ท. หรือแม้แต่สำนักงาน ป.ป.ช. ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้ร่วมบูรณาการการทำงาน และรับงบประมาณตามแผนงานบูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤตินอกจากสำนักงาน ป.ป.ช. ก็ยังคงดำเนินการในรูปแบบของต่างคนต่างทำ มีการดำเนินการทั้งการปฏิบัติทั้งการให้ความรู้ การสร้างเข้าใจ จะเห็นได้ว่าทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีการดำเนินการหมดแต่ยังไม่ครอบคลุม รวมถึงการสร้างแนวคิดร่วมกันในเรื่องของคุณภาพทางคุณธรรม จริยธรรม ภายใต้กรอบภารกิจที่ได้รับมอบหมาย แต่ผลลัพธ์ของการรับรู้การทุจริตกลับไม่เป็นไปตามความคาดหวังของสังคม โดยเฉพาะการส่งเสริมสนับสนุนภาคประชาชนและประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมต่อต้านการทุจริตเชิงรุกอย่างยั่งยืน และต้องสร้างความโปร่งใส โดยคณะรัฐมนตรีการเร่งรัดการจัดทำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดหรือปฏิบัติงานอยู่ เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบการรั่วไหลผิดปกติ อีกทั้งเป็นมาตรการสำคัญในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

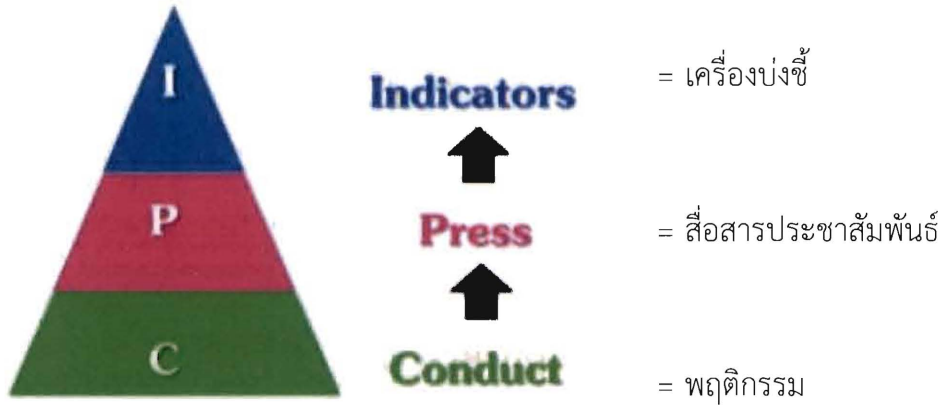
ดังนั้น ผู้นำรัฐบาล ผู้บริหารกระทรวง หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการแสดงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในเรื่องนี้โดยการกระตุ้น สร้างพลังไปสู่การพัฒนาและสร้างความเปลี่ยนแปลง โดยต้องแสดงให้เห็นความมุ่งมั่น ตั้งใจในการผลักดันให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ มีการปราบปรามการทุจริตที่เข้มแข็งโดยเฉพาะในคดีที่ประชาชนให้ความสนใจ เพื่อให้สังคมได้รับทราบ bahwa ประเทศไทยมีความจริงจังในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก

เนื่องจากการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันให้ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และการความยั่งยืนนี้เป็นเรื่องที่ยิ่งใหญ่ครอบคลุมหลายมิติ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เครื่องมือหรือตัวชี้วัดอื่นๆ มาใช้ประกอบในการประเมินผล ทั้งยังควรยกระดับของประเทศไปสู่ความเป็นสากล

สำหรับการการประเมินผลการดำเนินการของหน่วยงานผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ถือได้ว่ามีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้ทราบถึงพัฒนาการ และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นซึ่งต้องมีผู้ประเมินภายนอก ซึ่งไม่ควรเป็นผู้ปฏิบัติทำหน้าที่ในการประเมินหน้าที่เอง เพื่อปลดข้อจำกัดด้านการบริหารจัดการ เพราะจะเป็นผู้ที่กล้าแสดงผลลัพธ์ของการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

## ๕.๒ ข้อเสนอแนะ

แนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการแก้ไขปัญหาการยกระดับของประเทศไทยสามารถประยุกต์ใช้โครงสร้างเดียวกับโจทย์ CPI ดังภาพแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วย CPI นี้



ภาพที่ ๕.๑ แนวทางการแก้ไขปัญหาด้วย CPI

โดยจากภาพ  $C+P+I = CPI$  ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการมีข้อสังเกต ดังนี้

“C” จากคำว่า “Conduct” ได้แก่ การแก้ไข/ปรับปรุงจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของการดำเนินการ โดยแต่ละภาคส่วน แต่ละหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ต้องสร้างวัฒนธรรม ค่านิยมสุจริต มีทัศนคติและพฤติกรรมในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยปัจจุบันภาครัฐกำหนดไว้ ๓ มาตรการ คือ ป้องกัน ป้องปราม และปราบปราม ซึ่งต้องดำเนินการอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้น “ธรรมาภิบาล” เพราะในการดำเนินการเรื่องนี้ ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องมีความซื่อสัตย์ (Integrity) และระบบงานต้องเปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบ เรื่องนี้ถือได้ว่าเป็นรากฐานที่มีความสำคัญที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และมีการติดตามวัดผลความเปลี่ยนแปลง ทั้งยังต้องใช้ทุกกลไกในสังคมในการกระตุ้นให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการต่อต้านการทุจริต

“P” จากคำว่า “Press” ได้แก่ การยกระดับจาก “ผลการทำงาน” แบบที่สาธารณะไม่สนใจ ไม่ได้ประโยชน์ ไม่เข้าใจ เป็น “ผลการดำเนินการ” ว่า ประเทศเดินหน้าหรือไม่อย่างไร และต้องยกระดับให้สะท้อนแต่ละแผน ไม่ว่าจะเป็นแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ โดยควรยกระดับ CPI ด้วยการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบด้วยการทบทวนแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (ปี ๒๕๖๖ – ๒๕๗๐) เพราะแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่ผ่านมาเป็นเพียงเค้าโครงแผนงานที่กำหนดให้หน่วยงานระดับกระทรวง กรม ต้องนำไปทำแผนระดับ ๓ อีกครั้ง จึงเกิดปัญหา “ต่างคนต่างทำ” แล้วอ้างว่า ยึดโยงกับยุทธศาสตร์ชาติแล้ว เพื่อให้สามารถจัดทำค่าของงบประมาณได้ โดยต้องปรับใหม่ว่า เรื่องใดเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องมีผู้ปฏิบัติเพื่อยกระดับ CPI

โดยไม่ใช้ปล่อยหน่วยงานคิดแผนงานเอง เช่น กระทรวงมหาดไทยรับการดำเนินการตามแผน และส่งต่อให้จังหวัดดำเนินการตามลำดับชั้น หรือกระทรวงต่าง ๆ รับผิดชอบดำเนินการเรื่องใด ๆ

ดังนั้น การปรับปรุงแผนงานต้องมีความชัดเจน ในรูปแบบแผนรวมเรื่อง “การทุจริต” ของชาติที่มีลักษณะเป็นแผนงานเดียว (single plan) สำหรับกำหนดกลไกในการขับเคลื่อน โดยหากสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าภาพหลักในการกำกับติดตามแผนงาน บูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในฐานะเป็นผู้ขอรับงบประมาณ ต้องรับผิดชอบในการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรมด้วย

ในการนี้ หน่วยงานภาครัฐควรศึกษารายละเอียดของแหล่งประเมินของ TI ว่าใช้ข้อมูลเดิมหรือประเมินใหม่ และวิเคราะห์สาระของการประเมินอย่างจริงจังจากเอกสารต้นฉบับของต่างประเทศ และควรศึกษาเปรียบเทียบกับ การประเมิน Corruption Risk Forecast: CRF ที่ประเมินด้วยการใช้ข้อมูลในอดีตมาวิเคราะห์ประกอบด้วย รวมถึงอาจนำผลการประเมินของ Global Corruption Barometer มาพิจารณา อีกทั้งการประเมินดัชนีสถานการณ์การทุจริตของประเทศไทย (Corruption Situation Index: CSI) ซึ่งจัดทำโดยมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ และนำไปแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันด้วย

“I” จากคำว่า “Indicators” ได้แก่ การใช้ประโยชน์จากคะแนน CPI โดยต้องพัฒนา และใช้ตัวบ่งชี้อื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น เครื่องมือมาตรวัดคอร์รัปชันโลก ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลโลก ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย รวมไปถึงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐมาใช้ซึ่งจะช่วยนำเสนอมุมมองในการพัฒนาได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งยังช่วยยกระดับมาตรฐานของประเทศให้มีความเป็นสากล เพราะจากการประเมิน CPI จะเห็นได้ว่าอันดับของประเทศไทยในการประเมิน CPI ที่ต่ำลงอาจจะไม่เกิดจากการทุจริตของประเทศที่มีมากขึ้น แต่อาจเกิดจากประชาชนเกิดการรับรู้อยู่ในวงแคบที่ไม่ทราบความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้าน ดังนั้น การสร้างสังคมให้ไม่ทนกับการทุจริตให้เพิ่มความเข้มแข็งที่มากขึ้นได้นั้นต้องใช้เครื่องมือมาเป็นตัวช่วยในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางสังคม และผลักดันกลไกตามรัฐธรรมนูญและการดำเนินการต่าง ๆ ของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ จากแนวทางการแก้ไขปัญหาการยกระดับของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมาธิการมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### ๕.๒.๑ คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีควรเร่งรัดการดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนค่าคะแนน CPI ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

##### (๑) การดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ IT

คณะรัฐมนตรีควรเร่งรัดดำเนินการตามข้อเสนอแนะขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) อย่างจริงจัง โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย เพราะทุกประเทศที่มีค่าคะแนน CPI ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยทั่วไป (๔๓ คะแนน) จะต้องดำเนินการ ๗ ประการ ดังนี้

- (๑.๑) ต้องให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพทางสังคม
- (๑.๒) ต้องมีความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง
- (๑.๓) ต้องมีความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณ
- (๑.๔) ต้องสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานตรวจสอบ
- (๑.๕) ต้องสร้างความเป็นอิสระให้กับหน่วยงานตรวจสอบ
- (๑.๖) ต้องสามารถรับมือกับปัญหาการทุจริตข้ามชาติ และ
- (๑.๗) ต้องปรับปรุงในเรื่องช่องว่างของกฎหมายเพื่อสามารถนำตัว

ผู้กระทำผิดมาลงโทษ

## (๒) การเร่งรัดกฎหมายเพื่อการปฏิรูปประเทศ

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๐ ได้บัญญัติช่องทางพิเศษให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งเป็นการบัญญัติกำหนดให้มีการเร่งรัดการตรากฎหมายตามหมวด ๑๖ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีควรเร่งรัดกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการปฏิรูปประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายที่ TI ให้ข้อเสนอแนะว่าต้องมี และกฎหมายที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงปัญหาและอุปสรรคเก่าให้หมดไป เพื่อก้าวไปข้างหน้าอย่างประสบความสำเร็จ โดยต้องมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการต่อต้านการทุจริต เปลี่ยนแปลงประชาชนให้เป็นพลังพลเมือง มีการพัฒนาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารระบบคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลทุจริตที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องมีการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้รวดเร็ว โปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติทั้งรัฐและเอกชน ตลอดจนการพัฒนากระบวนการไทยให้โปร่งใสไร้ผลประโยชน์ เกี่ยวกับสินบนและการประพฤติมิชอบ อีกทั้งการพัฒนามาตรการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายในการดำเนินการโครงการขนาดใหญ่ ทำให้มีระบบบริหารจัดการความเสี่ยงในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ โดยตัวอย่างกฎหมายที่ควรเร่งรัดดำเนินการมีดังนี้

(๒.๑) เร่งรัดร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ....

(๒.๒) ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (ให้มีหลักการของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารได้โดยสะดวกตามรัฐธรรมนูญ)

(๒.๓) ปรับปรุงพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาช่องทางขออนุญาตออนไลน์ ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต

(๒.๔) การจัดทำกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ วรรคสอง ให้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และพนักงานของรัฐด้วยระบบคุณธรรม

(๒.๕) การเร่งรัดการจัดทำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดหรือปฏิบัติงานอยู่ เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบการรัววยผิดปกติ

### (๓) การกำหนดแผนงาน

#### (๓.๑) การดำเนินงานในระยะสั้น

แนวทางการยกระดับของประเทศไทยสามารถทำได้ทั้งการดำเนินการในระยะสั้น ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยการสื่อสารประชาสัมพันธ์และการส่งเสริมการทำงานในหน้าที่รับผิดชอบ การได้รับหรือการใช้ชีวิตโดยปกติวิสัยโดยเน้นการสื่อสารประชาสัมพันธ์ให้ทั้งคนในประเทศหรือประชาคมโลกได้รับรู้ผ่านเครื่องมือสื่อสารในทุกรูปแบบ อันจะทำให้ผู้ที่สนใจประเทศไทยได้รับทราบว่า เมื่อมีเรื่องปัญหาที่เกี่ยวกับการทุจริตเกิดขึ้น ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว จริงจัง แต่การดำเนินการดังกล่าวยังไม่เพียงพอ เนื่องจากสิ่งที่ทำให้ประเทศไทยถูกยกระดับได้อย่างยั่งยืนและต่อเนื่อง จำเป็นที่จะต้องมีการสร้างหลักประกันของปวงชนชาวไทยและชาวต่างชาติได้รับรู้ว่า “ประเทศไทย” เป็นประเทศที่มีความมั่นคงในเรื่องของการใช้ชีวิต หรือการให้โอกาส และมีความโปร่งใสในการเข้าถึงหน่วยงานต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นจะต้องใช้วิธีพิเศษเพื่อลดขั้นตอนต่าง ๆ

#### (๓.๒) การดำเนินงานในระยะยาว

การดำเนินการในระยะยาวจำเป็นต้องมีการวางรากฐานระบบการทำงานที่สะดวก รวดเร็ว ลดระยะเวลาการทำงาน ลดขั้นตอนการดำเนินงานที่ไม่จำเป็น ลดเวลาการปฏิบัติงาน และแสดงให้เห็นให้ผู้ที่จะมาใช้บริการได้รับรู้ รับทราบว่า มีช่องทางติดต่อสื่อสาร หรือหากมีการทุจริตสามารถร้องเรียนในการกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบได้ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีควรขับเคลื่อนการปฏิบัติตามแผนปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ที่วางโครงสร้างไว้แล้วให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เช่น การประกาศ No Gift Policy การจัดทำและบริหารความเสี่ยงต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบ การบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรม โดยการเลือกคนดี (สัตบุรุษ) มาเป็นหัวหน้าส่วนราชการ การบังคับใช้กฎ ระเบียบด้านจริยธรรม วินัย และอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดอย่างจริงจัง รวดเร็ว และเป็นธรรม

#### (๔) การบริหารจัดการ

คณะรัฐมนตรีควรเป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการ โดยควรมุ่งเน้นการปฏิรูปการบริหารงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ให้มีความเป็นอิสระและเป็นมืออาชีพ เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศอินโดนีเซีย ที่สามารถแบ่งแยกงานการดำเนินงานระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้มีความชัดเจน รวมทั้งบางงานที่ต้องทำงานร่วมกันแบบบูรณาการ โดยต้องกำหนดเจ้าภาพให้ชัดเจนและการทำงานต้องให้เกียรติกัน

ในการนี้ ควรกำหนดให้มีศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) ระดับกรมและทุกหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และให้มีแผนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบที่ชัดเจน มีการกำกับดูแลและประเมินผลการปฏิบัติ โดยให้เป็นความรับผิดชอบของหัวหน้าหน่วยงานตามหลักความรับผิดชอบในการกระทำ (Accountability)

นอกจากนั้น ระดับพื้นที่ ศปท. จังหวัดต้องมีแผนปฏิบัติการต่อต้านทุจริตและประพฤติมิชอบให้ครอบคลุมในหน่วยงานในพื้นที่ รวมถึงท้องถิ่น

### ๕.๒.๒ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาล

คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาล ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย และค่าคะแนน CPI ที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานอย่างต่อเนื่องมากลุ่มตัวชี้วัดของแหล่งข้อมูล Varieties of Democracy Institute (V-DEM) นี้ จึงควรมีการเร่งรัดดำเนินการจากคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาล ดังนี้

#### (๑) การให้ความสำคัญกับการประเมิน CPI

จากผลการประเมิน CPI ของประเทศไทยในปี ๒๕๖๔ จะเห็นได้ว่าค่าคะแนนจากแหล่งข้อมูล Varieties of Democracy Institute (V-DEM) ของประเทศไทยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยมาตรฐาน และเป็นค่าคะแนนที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาโดยตลอด ซึ่ง V-DEM จะเป็นการวัดคะแนนเกี่ยวกับความหลากหลายของประชาธิปไตย การถ่วงดุลของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ดังนั้น คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาล ควรให้ความสำคัญกับการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

#### (๒) การให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาลินบน

ตามที่แหล่งข้อมูล Varieties of Democracy Institute (V-DEM) ได้มีประเด็นที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ นำมาคำนวณเป็นคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตตามคำถามที่ว่า การทุจริตทางการเมืองเป็นที่แพร่หลายมากน้อยเพียงใด (How pervasive is political corruption?) โดยดัชนีนี้แสดงความแพร่หลายของการทุจริตนี้ ถูกคำนวณจากค่าเฉลี่ยของดัชนี ๔ ด้าน คือ

ด้านที่ ๑ ดัชนีการคอร์รัปชันในภาครัฐ (Public sector corruption index) โดยใช้คำถามว่า “เจ้าหน้าที่รัฐ มีพฤติกรรมเรียกรับสินบน หรือสิ่งของอื่นใด ในระดับใด และเจ้าหน้าที่รัฐมีพฤติกรรมขโมยเบียดบังเงินหรืองบประมาณ หรือทรัพยากรภาครัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อคนในครอบครัวของตนเองบ่อยครั้งเพียงใด”

ด้านที่ ๒ ดัชนีการคอร์รัปชันของผู้บริหารระดับสูง (Executive corruption index) โดยใช้คำถามว่า “ผู้บริหารระดับสูง หรือตัวแทน มีพฤติกรรมเรียกรับสินบน หรือสิ่งของอื่นใด เป็นประจำหรือไม่ และผู้บริหารระดับสูง หรือตัวแทนเหล่านั้น มีพฤติกรรมขโมย เบียดบังเงินหรืองบประมาณ หรือทรัพยากรภาครัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อคนในครอบครัวของตนเองบ่อยครั้งเพียงใด

ด้านที่ ๓ ดัชนีการคอร์รัปชันของฝ่ายนิติบัญญัติ (The indicator for legislative corruption) โดยใช้คำถามว่า “เจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อเรียกรับผลประโยชน์ในประเด็นเหล่านี้ในระดับใด (๑) เรียกรับสินบน (๒) รับเงินเพื่อช่วยเหลือให้ได้รับสัญญาจากภาครัฐ (เพื่อตัวเอง ครอบครัว เพื่อน ผู้สนับสนุนทางการเมือง) (๓) มีผลประโยชน์ต่างตอบแทนกับภาคธุรกิจเพื่อแลกกับโอกาสในการว่าจ้าง

ภายหลังจากออกจากสถานิติบัญญัติ (๔) ขโมย (เบียดบัง) เงินของภาครัฐหรือเงินจากโครงการบริจาคต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ส่วนตัว”

ด้านที่ ๔ ดัชนีการคอร์รัปชันของฝ่ายตุลาการ (The indicator for judicial corruption) โดยใช้คำถามว่า “ประชาชนหรือภาคธุรกิจ มีการจ่ายเงินพิเศษ (ที่ไม่มีเอกสารการจ่ายเงิน) หรือสินบน เพื่อเร่งหรือชะลอกระบวนการของฝ่ายตุลาการ ในระดับใด”

จากผลการประเมินดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า เรื่องการให้สินบน ทำให้คะแนน CPI ของประเทศไทยตกต่ำ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมถึงการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่มุ่งเน้นเรื่องสัญญาคุณธรรม และนำไปสู่การประหยังบประมาณภาครัฐได้อย่างจริงจัง ซึ่งควรนำไปใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวกับหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย

### ๕.๒.๓ การประชาสัมพันธ์

การประชาสัมพันธ์มีความสำคัญต่อการสื่อสารในเรื่องที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อประเทศเป็นความจำเป็นที่จะต้องขยายในเรื่องดังกล่าวให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสังคมและประชาคมโลก ให้รับรู้ รับทราบอย่างกว้างขวาง เพื่อให้เกิดความมั่นใจและเกิดความน่าเชื่อถือในการค้าขาย การลงทุนร่วมกับประเทศไทย รวมถึงส่งผลต่อค่าคะแนน CPI ของประเทศไทย ซึ่งบทบาทสำคัญในเรื่องการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารควรได้รับการสนับสนุนจากกรมประชาสัมพันธ์ กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ และทุกภาคส่วน

ดังนั้น สังคมควรให้ความสำคัญในเรื่องการสื่อสารที่ลดความมือคติ โดยกรมประชาสัมพันธ์สามารถทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์และสื่อสารทั้งเรื่องที่ดีเพื่อเชิดชูส่งเสริม สำหรับเรื่องไม่ดีก็นำเสนอเพื่อนำไปสู่การแก้ไขได้ โดยควรมีการสื่อสารประชาสัมพันธ์ที่เป็นภาษาต่างประเทศให้มากขึ้น ทั้งยังควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองไทยให้เป็นการเมืองที่สร้างสรรค์ นำเสนอข้อมูลข่าวสารในทุกด้านทุกแง่มุม โดยสร้างพลังของข่าวให้เป็นไปในทิศทางที่สร้างสรรค์ มีเอกภาพเพื่อให้สังคมเกิดความตระหนักรู้

อนึ่ง เนื่องจากการสื่อสารปัจจุบันมีสื่อมวลชนหลากหลายทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งผู้ประเมินคะแนน CPI ย่อมรับรู้จากดำเนินการของประเทศผ่านช่องทางสื่อมวลชนที่หลากหลาย จึงควรมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมดำเนินการประชาสัมพันธ์ด้วย

### ๕.๒.๔ สร้างเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

ตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓ บัญญัติให้ “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” ประกอบกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตและประพฤติมิชอบ ได้กำหนด Big Rock ที่ ๑, การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการต่อต้านการทุจริต โดยให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ดำเนินการขับเคลื่อน นั้น

ปัจจุบันภาคประชาสังคมมีความโดดเด่นขึ้นในการดำเนินการเพื่อการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งควรได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐต่อไป เช่น องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (Anti-Corruption Organization of Thailand: ACT) ซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชนที่บทบาทสำคัญต่อการสื่อสารประชาสัมพันธ์การรับรู้การทุจริตของประเทศไทย และเป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างนวัตกรรมและกิจกรรมสำคัญที่ส่งผลต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ อาทิ กิจกรรมปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน กิจกรรม ACT AI กิจกรรมข้อตกลงคุณธรรม (IP) กิจกรรมจับโกงงบ COVID-19 ด้วย ACT AI กิจกรรมโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ กิจกรรมที่ร่วมกับภาคีเครือข่าย ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวข้างต้น ภาครัฐควรเข้าไปให้การสนับสนุนและส่งเสริมเครือข่ายภาคเอกชนให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

สำนักงาน ป.ป.ช., รายงานผลการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการต่อต้านการทุจริต และประพฤตินมิชอบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔, (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ป.ป.ช.).

### สัมภาษณ์

สัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์จุรี วิจิตรวาทการ, เลขาธิการมูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (ระบบ Zoom Meeting), (วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๕).

### หนังสือราชการ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔).

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๒๖/๒๕๕๗ เรื่อง จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

สำนักงาน ป.ป.ท. ด่วนที่สุด ที่ ปป ๐๐๑๑/๑๑๓ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕.

### เอกสารประกอบคำชี้แจง

วีรวิท คงศักดิ์, เอกสารประกอบคำชี้แจงคณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย, ในคราวประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ เมื่อวันพุธที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๕.

### บันทึกการประชุม

คณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย ครั้งที่ ๒/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๕.

คณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต(Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย ครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๕.

### กฎหมาย

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐), ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๖ ตอนที่ ๕๓ ก วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๒, แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ (๒๑) ประเด็น การต่อต้านการทุจริตและประพฤตินมิชอบ (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐).

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๒๔ ก วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๑, แผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินมิชอบ.





ខណ្ឌបុរេសាស្ត្រ  
សម្រាប់ការងារ សម្រាប់ការងារ  
○ ធានា គុណភាព, ○ ធានា គុណភាព  
○ ធានា គុណភាព, ○ ធានា គុណភាព

