

HOT ISSUE

มีนาคม 2562

การลดลงของดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของไทย
ประจำปี 2561



สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ดาวนโหลดเอกสารได้ที่
<http://www.parliament.go.th/library>

การลดลงของดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของไทย ประจำปี 2561

โชคสุข กรกิตติชัย
วิทยากรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

หากเอ่ยถึง “CPI” (Corruption Perceptions Index) หลายคนคงสงสัยว่า หมายถึงอะไร แต่ก็มีหลายคนที่เคยได้ยินคำนี้มาแล้ว ซึ่งถ้าจะอธิบายกันง่าย ๆ CPI ก็คือ ดัชนีชี้วัดความโปร่งใสหรือดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันนั่นเอง จัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ก่อตั้งขึ้น เพื่อรณรงค์แก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และมีเครือข่ายอยู่ใน 120 ประเทศทั่วโลก ซึ่งการจัดทำดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก จะจัดทำขึ้นเป็นประจำทุกปี เริ่มมีมาตั้งแต่ปี 1995 เป็นต้นมา โดยกำหนดค่าตั้งแต่ 0 คะแนน (คอร์รัปชันมากที่สุด) -10 คะแนน (คอร์รัปชันน้อยที่สุด) ต่อมาในปี 2012 ได้มีการปรับการให้คะแนนเป็น 0 คะแนน (คอร์รัปชันมากที่สุด) -100 คะแนน (คอร์รัปชันน้อยที่สุด) โดยข้อมูลที่ใช้จัดทำ CPI เป็นข้อมูลจากการสำรวจของหน่วยงานวิจัยที่มีชื่อเสียง สถาบัน องค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ ที่ทำการสำรวจระดับความรู้สึก และการรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างต่อปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศนั้น ๆ (โชคสุข กรกิตติชัย, 2560, น. 1)

เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2562 องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ หรือ TI ได้แถลงรายงานดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันโลก ประจำปี 2561 จาก 180 ประเทศทั่วโลก เป็นการจัดอันดับความโปร่งใสสถานการณ์คอร์รัปชันในปี 2018 (พ.ศ. 2561) โดยมีการสำรวจข้อมูลถึง 13 ครั้ง และสอบถามผู้เชี่ยวชาญในการประเมินการคอร์รัปชันในภาครัฐจาก 180 ประเทศ และเขตการปกครองทั่วโลก ซึ่งจากผลการสำรวจพบว่า 2 ใน 3 ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ได้คะแนนต่ำกว่า 50 คะแนน เฉลี่ยแล้วได้เพียง 43 คะแนน หมายถึงหลายประเทศส่วนใหญ่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างต่อเนื่อง

นับตั้งแต่ปี 2555 เป็นต้นมา มีเพียง 20 ประเทศเท่านั้นที่มีการปรับปรุงเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันจนทำให้มีคะแนนเพิ่มขึ้น และมี 16 ประเทศ ที่มีคะแนนลดลง อาทิ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศชิลี ประเทศมอลตา ประเทศตุรกี และประเทศเม็กซิโก เป็นต้น ส่วน 5 ประเทศที่ต้องเฝ้าจับตามอง อาทิ สหรัฐอเมริกา ถือเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ปี 2554 ที่ไม่ติด 20 อันดับแรกประเทศโปร่งใส เนื่องจากคะแนนลดลงไป 4 คะแนน จาก 75 คะแนน ไปอยู่ที่ 71 คะแนน ทำให้ตกไปอยู่ในอันดับที่ 22 ซึ่งเป็นผลจากระบบการตรวจสอบกำลังสั่นคลอน รวมทั้งมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้มีอำนาจสูงสุดตกต่ำ ประเทศฮังการีได้ 46 คะแนน ประเทศบราซิลได้ 35 คะแนน เป็นต้น ขณะที่กลุ่มประเทศในเอเชีย-แปซิฟิกที่มีความโปร่งใสมากที่สุด ได้แก่ ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศสิงคโปร์ และประเทศออสเตรเลีย ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 1 2 และ 3 ด้วยคะแนนความโปร่งใสอยู่ที่ 87 85 และ 77 ตามลำดับ ส่วนประเทศที่โปร่งใสมากที่สุด ได้แก่ ประเทศเดนมาร์กได้ 88 คะแนน ส่วนประเทศที่โปร่งใสน้อยที่สุดยังคงเป็นประเทศโซมาเลียได้เพียง 10 คะแนน ตามด้วยประเทศซูดานใต้ และประเทศซีเรีย

ที่ได้ 13 คะแนนเท่ากัน (“คอร์รัปชัน “ไทย” ติด 99 จาก 180 ประเทศ,” 2562) ส่วนภูมิภาคที่มีคะแนนสูงสุดคือ ยุโรปตะวันตก และสหภาพยุโรป โดยมีคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 66 คะแนน ภูมิภาคที่มีคะแนนต่ำสุดคือ ประเทศในแถบแอฟริกาใต้ ในเขตตอนใต้ทะเลทรายซาฮารา ซึ่งมีคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 32 คะแนน ขณะที่กลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกและกลุ่มเอเชียกลางมีคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 35 คะแนนเท่ากัน นอกจากนี้ มี 7 ประเทศที่มีคะแนนสูงสุดอันดับแรกที่ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน ได้แก่ ประเทศเดนมาร์ก ประเทศฟินแลนด์ ประเทศสวีเดน และประเทศนอร์เวย์ ส่วนที่เหลือคือ ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศสิงคโปร์ และประเทศสวิตเซอร์แลนด์ มีคะแนนระหว่าง 84-88 คะแนน แม้ไม่มีประเทศใดที่ได้คะแนนเต็ม แต่ก็มีตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตยหลายตัวที่มีผลต่อคะแนน เช่น มีสถาบันที่เข้มแข็ง ยึดหลักนิติธรรม และมีการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดี (“ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ปี 2561 ไทยคะแนนหล่นมาที่ 36 อันดับร่วงอยู่ที่ 99,” 2562)

สำหรับ “ประเทศไทย” มีอันดับและคะแนนลดลงกว่าปี 2560 การที่ประเทศไทยถูกลดความน่าเชื่อถือเรื่องความโปร่งใส ทำให้ถูกลดอันดับจาก 96 ไปอยู่อันดับที่ 99 ของโลก จาก 180 ประเทศ ส่วนคะแนนความโปร่งใสลดลงไป 1 คะแนน ด้วยคะแนนความโปร่งใส 36 คะแนน นั่นหมายถึง มีการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มขึ้น หากเทียบกับกลุ่มประเทศในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งดูได้จากตารางดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน

ตารางที่ 1 ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศในภูมิภาคอาเซียน ตั้งแต่ปี 2559-2561

อันดับ ในอาเซียน ปี 2561	อันดับโลก ในปี 2561 (180 ประเทศ)	ประเทศ	คะแนนปี 2559	คะแนนปี 2560	คะแนนปี 2561
1	3	สิงคโปร์	85	84	85
2	31	บรูไนดารุส ซาลาม	58	62	63
3	61	มาเลเซีย	49	47	47
4	89	อินโดนีเซีย	37	37	38
5	99	ฟิลิปปินส์	35	34	36
		ไทย	38	37	
6	117	เวียดนาม	33	35	33
7	132	ลาว	30	29	29
		เมียนมา	28	30	
8	161	กัมพูชา	21	21	20

หมายเหตุ: รวบรวมและเรียบเรียงข้อมูลจาก Transparency International

หากย้อนดูคะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2555-2561 จะพบว่า คะแนนมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก แต่การจัดอันดับโลกกลับมีการเปลี่ยนแปลงมาก ส่วนอันดับในอาเซียน ก็เห็นว่ามีเปลี่ยนแปลงไม่มาก ดังปรากฏตามตาราง

ตารางที่ 2 คะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย ปี 2555-2561

ปี	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	การเปลี่ยนแปลง (2560-2561)
คะแนน	37	35	38	38	35	37	36	ลดลง 1 คะแนน
อันดับโลก	88	102	85	76	101	96	99	ลดลง 3 อันดับ
อันดับอาเซียน	4	5	3	3	6	4	5	ลดลง 1 อันดับ

หมายเหตุ: รวบรวมและเรียบเรียงข้อมูลจาก Transparency International

ในปี 2558 ประเทศไทยได้ 38 คะแนน จาก 100 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 76 ของโลก และอยู่ในอันดับที่ 3 ของอาเซียน ต่อมาในปี 2559 ประเทศไทยได้ 35 คะแนน จาก 100 คะแนน ทำให้อันดับลดลงอยู่ในอันดับที่ 101 ของโลก และอันดับที่ 6 ของอาเซียน ต่อมาเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2562 องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติหรือ TI ได้มีการประกาศผลคะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี 2561 โดยประเทศไทยได้ 36 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 99 ของโลก และอันดับที่ 5 ของอาเซียน ซึ่งคะแนนลดลงจากปี 2560 1 คะแนน ทั้งนี้ คะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันยังได้ถูกกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ที่ 6 แห่งยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564) ที่กำหนดให้ประเทศไทยจะต้องยกระดับคะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันให้สูงกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไปอีกด้วย เพื่อให้เป็นมาตรฐานเป็นที่ยอมรับจากทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งมีการกำหนดแนวทางและกลไกในการดำเนินงานที่ชัดเจน มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตได้อย่างทันท่วงที สำหรับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม รวมถึงภาคส่วนอื่น ๆ ในประเทศไทยสามารถนำไปปรับใช้ในงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้ประเทศไทยสามารถยืนหยัดอยู่ได้อย่างสง่างามท่ามกลางกระแสโลกในปัจจุบัน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ม.ป.ป.) แต่ผลคะแนนที่ได้รับกลับไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 6 แห่งยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564) ได้

ความคิดเห็นของนักวิชาการ

นายวรวิทย์ สุขบุญ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในฐานะโฆษกของสำนักงาน กล่าวว่า ประเทศไทยยังคงได้คะแนนเท่าเดิมจาก 6 แหล่งข้อมูล ได้แก่ 1) กระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี และดูความเปลี่ยนแปลง 3 ด้าน คือ

ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านการจัดการของรัฐบาล 2) การจัดอันดับความเสี่ยงของประเทศต่าง ๆ ทั้งความเสี่ยงด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเงิน 3) ความเสี่ยงที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศต้องเผชิญ ได้แก่ ความโปร่งในการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณ การใช้ทรัพยากรของราชการ/ส่วนรวม เป็นต้น 4) ปัจจัยเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับคอร์รัปชัน การแทรกแซงของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินธุรกิจ การให้สินบนและสิ่งตอบแทนสำหรับพิจารณาสัญญาและขอใบอนุญาต 5) สำรวจมุมมองของนักธุรกิจที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสูงสุดในการทำธุรกิจ 5 ด้าน คือ การคอร์รัปชัน ความไม่มั่นคงของรัฐบาล/ปฏิวัติ ความไม่แน่นอนด้านนโยบาย ระบบราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพ และโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคที่ไม่เพียงพอว่าแต่ละปัจจัยเป็นอุปสรรคเพิ่มขึ้น เท่าเดิม หรือลดลง 6) หลักนิติธรรม ส่วนคะแนนที่ลดลงจาก 3 แหล่งข้อมูล ได้แก่ 1) ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ 2) มุมมองของนักธุรกิจท้องถิ่นและนักธุรกิจต่างชาติที่ทำธุรกิจในประเทศ 3) ความหลากหลายของประชาธิปไตยที่สังคมโลกยังมองว่า ประเทศไทยยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง มีข้อจำกัดเรื่องสิทธิเสรีภาพเพื่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ การถ่วงดุลของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และกระบวนการยุติธรรมไม่ชัดเจน

นายมานะ นิมิตมงคล เลขาธิการองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) กล่าวว่า สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันมาจากระบบข้าราชการยังแก้ไขปัญหาเรื่องการรับสินบนไม่ได้ อีกทั้ง ในช่วงที่ผ่านมาองค์กรตรวจสอบการทุจริตค่อนข้างอ่อนแอ ทำให้เป้าหมายของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะรณรงค์ให้ประเทศไทยได้รับคะแนนเกิน 50 คะแนน ในปี 2564 หรือเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่ต้องการผลักดันให้ประเทศไทยติด 1 ใน 20 ประเทศที่มีภาพลักษณ์ความโปร่งใส นั้น ห่างไกลความจริงมาก แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรฯ ไม่ย่อท้อจะเดินหน้าจับมือกับภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการรณรงค์ต่อไป แต่จะลดการฝากความหวังไว้กับการเมือง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

คะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index :CPI) มีความสำคัญเป็นอย่างมากที่ส่งผลไปยังทุกภาคส่วนอย่างปฏิเสธไม่ได้ เพราะถ้าคะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันสูงขึ้น ย่อมสะท้อนภาพลักษณ์ของประเทศที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับรู้การทุจริตของคนในประเทศที่มีการตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้น เป็นที่น่าเชื่อถือจากต่างประเทศ ทำให้มีการลงทุนจากต่างชาติเพิ่มขึ้น อันส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตในที่สุด ซึ่งการขับเคลื่อนเพื่อยกระดับคะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันนั้น จะต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาครัฐวิสาหกิจ รวมถึงภาคเอกชนที่จะต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาและขับเคลื่อนในเชิงรุกไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ที่ต้องการผลักดันให้ประเทศไทยติด 1 ใน 20 ประเทศที่มีภาพลักษณ์ความโปร่งใส เพื่อยกระดับค่าคะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันเทียบเคียงกับนานาประเทศในระดับสากลต่อไป ถึงแม้ว่าในปี 2561 ที่ผ่านมา ประเทศไทยจะมีคะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันลดลงก็ตาม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- คอร์รัปชัน “ไทย” ติด 99 จาก 180 ประเทศ. (30 มกราคม 2562). **ไทยรัฐ**. สืบค้น 30 มกราคม 2562 จาก <https://www.thairath.co.th/content/1483145>
- โชคสุข กรกิตติชัย. (มีนาคม 2560). การลดลงของตัวชี้วัดอันดับคอร์รัปชันไทย. สืบค้น 30 มกราคม 2562 จาก <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-015.pdf>
- ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันปี 2561 ไทยคะแนนหล่นมาที่ 36 อันดับร่วงอยู่ที่ 99.** (29 มกราคม 2562). สืบค้น 30 มกราคม 2562 จาก <https://thaipublica.org/2019/01/thailand-corruption-perception-index-no-progress-weakening-democracy/>
- “ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)” (13 ตุลาคม 2561). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก, น. 1-71.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). **ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564).** สืบค้น 30 มกราคม 2562 จาก https://www.nacc.go.th/article_attach/corruption.pdf
- _____. (29 มกราคม 2562). **ไทยได้ 36 คะแนน อยู่ลำดับที่ 99 จาก 180 ประเทศ: คะแนนหลักนิติธรรมไม่ลด เชื่อการเลือกตั้งจะช่วยเพิ่มค่า CPI.** สืบค้น 3 มีนาคม 2562 จาก https://www.nacc.go.th/download/article/article_20190130091612.pdf

ภาษาต่างประเทศ

- Transparency International. (2019). **Corruption Perceptions Index 2018.** Retrieved January 30, 2019 from https://www.transparency.org/files/content/pages/2018_CPI_ExecutiveSummary.pdf