



สำนักงาน ป.ป.ช.

วารสารวิชาการ ป.ป.ช. NACC Journal

P-ISSN 1906-2087 E-ISSN 2697-5785

ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2563

ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้านทุจริต

- แนวทางการดำเนินโครงการ/กิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตและยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย
- การประยุกต์ใช้ Blockchain เพื่อความโปร่งใสในธุรกิจสังหาริมทรัพย์
- การเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน : ศึกษากรณีการทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- การสำรวจและประเมินผลความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม
- การสังเคราะห์การทุจริตเชิงนโยบายเพื่อการออกแบบระบบและพัฒนากลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายของไทย

วารสารวิชาการ ป.ป.ช.
ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2563)



เจ้าของ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ
เลขที่ 361 ถนนนนทบุรี ตำบลท่าทราย
อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0 2528 4800 ต่อ 4702
โทรสาร 0 2528 4703
E-mail: research@nacc.go.th
Website: <http://www.nacc.go.th>

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ สิริพันธ์
นักวิชาการอิสระ, ประเทศไทย

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ ธนิตกุล
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย
ศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ประเทศไทย
รองศาสตราจารย์ ดร.อริศรา เล็กสรเสรี
มหาวิทยาลัยมหิดล, ประเทศไทย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สวรัย บุญยमानนท์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย
นายพิเศษ นาคะพันธุ์
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

กองการจัดการ

นางจุฑารัตน์ สุวารี
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
นางสาวเสาวณีย์ ทิพอุต
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
นางสาวพรสวรรค์ ประเทสัง
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
นางสาวฉันทชนก เจนณรงค์
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

ที่ปรึกษา

พลตำรวจเอก สถาพร หลาวทอง
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
นางสุวัฒนา สุวรรณจุฑะ
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
รองศาสตราจารย์ ดร.มานี ไขยธีรานุวัฒน์ศิริ
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

ผู้จัดทำภาษาอังกฤษ

นายภูมิพล ปรีชาชาติ
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

วัตถุประสงค์

- เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมความรู้และเผยแพร่ผลงานวิจัยและผลงานทางวิชาการอื่น ๆ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- เพื่อสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยผลงานวิชาการ และการสร้างความตระหนักร่วมกันในการต่อต้านการทุจริต
- เพื่อส่งเสริมเครือข่ายความร่วมมือและประสานงานในการบริหารจัดการข้อมูลงานวิจัยด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างหน่วยงานและสถาบันวิจัยต่าง ๆ
- เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและเอกสารสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ กับหน่วยงานและเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

กำหนดพิมพ์เผยแพร่

ปีละ 2 ครั้ง ดังนี้
ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน
ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม

สถานที่จัดพิมพ์

บริษัท เจ.เอฟ.มีเดียส์ จำกัด

จำนวนพิมพ์

500 เล่ม

.....
เนื้อหา/ข้อความในวารสารนี้เป็นความคิดเห็นของผู้เขียน
ไม่จำเป็นต้องเป็นของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

NACC Journal
Vol. 13 No. 2 (July - December, 2020)



Publisher

Office of the National Anti-Corruption Commission
361 Nonthaburi Road, Thasaai District
Amphur Muangnonthaburi,
Nonthaburi Province 11000 Thailand
Tel: +66-2528 4800 Ext. 4702
Fax: +66 2528 4703
E-mail: research@nacc.go.th
Website: <http://www.nacc.go.th>

Editor

Assoc.Prof. Prasit Leerapan, Ph.D.
Independent Scholar, Thailand

Editorial Board

Prof. Sakda Thanitcul, Ph.D.
Chulalongkorn University, Thailand
Prof. Thawatchai Suwanpanich, Ph.D.
Sukhothai Thammathirat Open University,
Thailand
Assoc.Prof. Arisara Leksansern, Ph.D.
Mahidol University, Thailand
Asst.Prof. Sawarai Boonyamanond, Ph.D.
Chulalongkorn University, Thailand
Mr. Piset Nakhaphan
Office of the National Anti-Corruption
Commission, Thailand

Managerial Board

Mrs. Jutarat Suwaree
Office of the National Anti-Corruption
Commission, Thailand
Ms. Saowanee Thip-ut
Office of the National Anti-Corruption
Commission, Thailand
Ms. Pornsawan Prathesang
Office of the National Anti-Corruption
Commission, Thailand
Ms. Chanchanoke Chennarong
Office of the National Anti-Corruption
Commission, Thailand

Advisor

Pol.Gen. Sathaporn Laothong
Office of the National Anti-Corruption
Commission, Thailand
Mrs. Suwana Suwanjuta
Office of the National Anti-Corruption
Commission, Thailand
Assoc.Prof. Manee Chaiteeranuwatsiri, Ph.D.
Office of the National Anti-Corruption
Commission, Thailand

English Language Editor

Mr. Phoomidol Preechachart
Office of the National Anti-Corruption
Commission, Thailand

Objectives

- To serve as a knowledge center for disseminating research findings and other academic works on corruption prevention and suppression.
- To encourage the use of the research finding and academic works and to enhance public awareness to collectively counter corruption.
- To promote networking and cooperation among academic and technical agencies on countering corruption among the agencies and research institutions.
- To promote the exchange of information and documents among relative agencies and networks.

Publication Period

Bi-annual:
No.1 January – June
No.2 July – December

Published by J.F.Media.co.ltd
Printing 500 copies

.....
Views expressed in the published articles in this Journal exclusively belong to the authors
and do not necessarily reflect of the official position of the NACC.

ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ

กลุ่มที่ 1 นักวิชาการจากสถาบันการศึกษา

- | | |
|---|---|
| 1. ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ | คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 2. ศาสตราจารย์ ดร.จุมพต สายสุนทร | คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 3. ศาสตราจารย์ ดร.ติเรก ปัทมสิริวัฒน์ | คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 4. ศาสตราจารย์ ดร.ทัชชฌัย ทองอุไร | คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 5. ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สังคะเนติ | คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 6. ศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูรย์ วิบูลชุติกุล | คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 7. ศาสตราจารย์ ดร.ศิริชัย กาญจนวาสี | คณะครุศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 8. ศาสตราจารย์ ดร.สุเมธ ศิริคุณโชติ | คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 9. ศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข | คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 10. ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต | คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 11. รองศาสตราจารย์ ดร.กมลพร สอนศรี | คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล |
| 12. รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติ ประเสริฐสุข | คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 13. รองศาสตราจารย์ พ.ต.ท. ดร.เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ | คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 14. รองศาสตราจารย์ ดร.ชนินาฏ ลีดส์ | สาขานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช |
| 15. รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยพล ไชยพร | คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 16. รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ | คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 17. รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์เดช สรุโฆษิต | คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |

18. รองศาสตราจารย์ ดร.ทศพล ปิ่นแก้ว	คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
19. รองศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย ตู่ทองคำ	สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
20. รองศาสตราจารย์ ดร.โรมัส กวาดามุช	คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
21. รองศาสตราจารย์ ดร.นเรศร์ เกษะประกร	คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
22. รองศาสตราจารย์ ดร.พรพต กำเนิดศิริ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
23. รองศาสตราจารย์ ดร.พสนัน นิมิตรไชนนท์	คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
24. รองศาสตราจารย์ ดร.พอพันธ์ วัชจิตพันธ์	คณะโลจิสติกส์ มหาวิทยาลัยบูรพา
25. รองศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกดาร์ศรี	สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
26. รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณินี กิจพ่อคำ	สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
27. รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี โสคติยานุรักษ์	คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
28. รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทพร อิศรชัย	สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
29. รองศาสตราจารย์ ดร.โยธิน แสงวงศ์	สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
30. รองศาสตราจารย์ ดร.ลาวัลย์ หอนพรัตน์	สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
31. รองศาสตราจารย์ ดร.วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ	สาขาวิชา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
32. รองศาสตราจารย์ ดร.วรุณี เทพทอง	สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
33. รองศาสตราจารย์ ดร.วรารักษ์ เกลิมพันธุ์ศักดิ์	สาขาวิชา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
34. รองศาสตราจารย์ ดร.ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด	คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
35. รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริพร วัชวัลคุ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
36. รองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์	คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

37. รองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
38. รองศาสตราจารย์ ดร.สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
39. รองศาสตราจารย์ ดร.โสทธิธร มัลลิกะมาส คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
40. รองศาสตราจารย์ ดร.อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
41. รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัยทิพย์ เจียวิวรรธน์กุล คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
42. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษฎากร ว่องวุฒิกุล คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
43. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข สาขารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
44. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฐนันต์ศักดิ์ บวรนนท์กุล คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
45. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดนุวัศ สาคริก คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
46. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวี สุรฤทธิกุล สาขารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
47. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรเดช มโนลีหกุล สาขานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
48. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
49. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วริยา ล้ำเลิศ คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
50. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมปฤณ นิยมไทย สาขารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
51. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สันต์ สัมปัตตะวนิช คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
52. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
53. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.โสวัตรี ณ กลาง คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
54. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรอร ภูเจริญ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
55. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัศรเดช ไชยเพิ่ม คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

56. อาจารย์ ดร.ฉันทิณี สันตะพันธุ์	คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
57. อาจารย์ ดร.ธีทัต ขวัญจินดา	คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
58. อาจารย์ ดร.ประพิน นุชเปี่ยม	คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

กลุ่มที่ 2 นักวิชาการนอกสถาบันการศึกษา

1. ศาสตราจารย์ ดร.ชัยณรงค์ อินทรมีทรัพย์	ประธาน บริษัท บอยเดน แอสโซซิเอทส์ (ประเทศไทย) จำกัด
2. ศาสตราจารย์ ดร.ธีรณ พงศ์มพัฒน์	ประธานคณะกรรมการกำกับความเสี่ยง และกรรมการ ธนาคารทีเอสบี จำกัด (มหาชน)
3. ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ	นายกสภามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา
4. ศาสตราจารย์ ดร.พิมพ์พลย์ บุญมงคล	นักวิชาการอิสระ
5. ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิจิตร ศรีสอาด	นายกสภามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
6. ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ศรีราชา วงศารยางค์กูร	นักวิชาการอิสระ
7. รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริรัตน์ ชุณหะกล้า	นักวิชาการอิสระ
8. รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริวรรณ ไกรสุรพงศ์	นักวิชาการอิสระ
9. ดร.รัฐศาสตร์ กรสูต	รองผู้อำนวยการ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล
10. ดร.เสรี นนทสูติ	รองกรรมการผู้จัดการ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาองค์ภาคีรัฐ
11. นางชุติมา สืบบำรุงสาสน์	ผู้อำนวยการฝ่ายทรัพยากรบุคคล บริษัทไมโครซอฟท์ (ประเทศไทย) จำกัด
12. นายวันชัย รุจนวงศ์	อัยการอาวุโส สำนักงานอัยการคดีศาลแขวงราชบุรี
13. นายวิสุทธิ์ ตันตินันท์	ผู้เชี่ยวชาญด้านโปรแกรมเมอร์ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการสนับสนุนทางสังคม โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ
14. นางสาวอรชพร นิमितกุลพร	ผู้จัดการโครงการความโปร่งใส และธรรมาภิบาล โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ

Peer reviewed journals list

Group 1 Academics from Universities

- | | |
|--|---|
| 1. Prof. Kriengkrai Charoenthanavat, Ph.D. | Faculty of Law,
Chulalongkorn University |
| 2. Prof. Jumpot Saisuntorn, Ph.D. | Faculty of Law,
Thammasat University |
| 3. Prof. Direk Patmasiriwat, Ph.D. | Faculty of Economic Development,
National Institute of
Development Administration |
| 4. Prof. Tashmai Thongurai, Ph.D. | Faculty of Law,
Chulalongkorn University |
| 5. Prof. Banjerd Singkaneti, Ph.D. | Faculty of Law,
National Institute of Development
Administration |
| 6. Prof. Emeritus Wichit Srisa-an, Ph.D. | Faculty of Economics,
Chulalongkorn University |
| 7. Prof. Sirichai Kanjanawasee, Ph.D. | Faculty of Education,
Chulalongkorn University |
| 8. Prof. Sumet Sirikunchoat, Ph.D. | Faculty of Law,
Thammasat University |
| 9. Prof. Surachart Bamrungsuk, Ph.D. | Faculty of Political Science,
Chulalongkorn University |
| 10. Prof. Udom Rathamarit, Ph.D. | Faculty of Law,
Thammasat University |
| 11. Assoc.Prof. Gamolporn Sonsri, Ph.D. | Faculty of Social Sciences
and Humanities,
Mahidol University |
| 12. Assoc.Prof. Kitti Prasirtsuk, Ph.D. | Faculty of Political Science,
Thammasat University. |
| 13. Assoc.Prof.Pol.Lt.Col. Kasemsarn
Chotchakornpant, Ph.D. | Graduate School of Public
Administration,
National Institute of
Development Administration |
| 14. Assoc.Prof. Chaninat Leeds, Ph.D. | School of Law,
Sukhothai Thammathirat
Open University |

- | | |
|--|---|
| 15. Assoc.Prof. Chachapon Chaipayorn, Ph.D. | Faculty of Law,
Chulalongkorn University |
| 16. Assoc.Prof. Chaoyuth Punyasavatsut, Ph.D. | Faculty of Economics,
Thammasat University |
| 17. Assoc.Prof. Narongdech Srukhsit, Ph.D. | Faculty of Law,
Chulalongkorn University |
| 18. Assoc.Prof. Tospol Pinkaew, Ph.D. | Faculty of Engineering,
Chulalongkorn University |
| 19. Assoc.Prof. Thasothorn Tootongkam, Ph.D. | School of Political Science,
Sukhothai Thammathirat
Open University |
| 20. Assoc.Prof. Thomas Guadamuz, Ph.D. | Faculty of Social Sciences
and Humanities,
Mahidol University |
| 21. Assoc.Prof. Nares Kesaparakorn, Ph.D. | Faculty of Law,
National Institute of
Development Administration |
| 22. Assoc.Prof. Bunpot Gumnerdsiri, Ph.D. | Faculty of Political Science,
Thammasat University |
| 23. Assoc.Prof. Poschanan Niramitchainont, Ph.D. | Faculty of Social Sciences
and Humanities,
Mahidol University |
| 24. Assoc.Prof. Porpan Vachajitpan, Ph.D. | Faculty of Logistics,
Burapha University |
| 25. Assoc.Prof. Pisan Mukdaratsami, Ph.D. | School of Political Science,
Sukhothai Thammathirat
Open University |
| 26. Assoc.Prof. Paninee Gitpokha, Ph.D. | School of Law,
Sukhothai Thammathirat
Open University. |
| 27. Assoc.Prof. Montree Sokatiyanurak , Ph.D. | Graduate School of Public
Administration,
National Institute of
Development Administration |
| 28. Assoc.Prof. Yuttaporn Issarachai, Ph.D. | School of Political Science,
Sukhothai Thammathirat
Open University |

29. Assoc.Prof. Yothin Sawangdee, Ph.D. Institute for Population and Social Research, Mahidol University
30. Assoc.Prof. Lawan Hornopparat, Ph.D. School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University.
31. Assoc.Prof. Varnadharma Kanchanasuwon, Ph.D. School of Political Science, Sukhothai Thammathirat Open University
32. Assoc.Prof. Voravuth Thepthong, Ph.D. School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University
33. Assoc.Prof. Wararak Chalermpuntusak, Ph.D. School of Political Science, Sukhothai Thammathirat Open University
34. Assoc.Prof. Srisombat Chokprajakchat, Ph.D. Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University
35. Assoc.Prof. Siriporn Wajjwalku, Ph.D. Faculty of Political Science, Thammasat University
36. Assoc.Prof. Somsak Amornsiriphong, Ph.D. Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University
37. Assoc.Prof. Siripan Nogsuan Sawasdee, Ph.D. Faculty of Political Science, Chulalongkorn University
38. Assoc.Prof. Suchitra Punyaratabandhu, Ph.D. Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration
39. Assoc.Prof. Sothithorn Mallikamas, Ph.D. Faculty of Economics, Chulalongkorn University
40. Assoc.Prof. Adis Israngkura na Ayudya, Ph.D. Faculty of Economic Development, National Institute of Development Administration
41. Assoc.Prof. Uthaihip Jiawiwatkul, Ph.D. Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University.

42. Asst.Prof. Kridsdakorn Vongwutikun, Ph.D. Faculty of Law,
National Institute of
Development Administration
43. Asst.Prof. Chaiwatt Mansrisuk, Ph.D. School of Political Science,
Sukhothai Thammathirat
Open University
44. Asst.Prof. Tanansak Borwornnuntakul, Ph.D. Faculty of Social Sciences
and Humanities,
Mahidol University
45. Asst.Prof. Danuvas Sagarik, Ph.D. Graduate School of Public
Administration,
National Institute of
Development Administration
46. Asst.Prof. Thawee Surarittikul, Ph.D. School of Political Science,
Sukhothai Thammathirat
Open University.
47. Asst.Prof. Theradej Manoleehakul, Ph.D. School of Law,
Sukhothai Thammathirat
Open University
48. Asst.Prof. Pornson Liengboonlertchai, Ph.D. Faculty of Law,
Chulalongkorn University
49. Asst.Prof. Wariya Lamlert, Ph.D. Faculty of Law,
National Institute of
Development Administration
50. Asst.Prof. Somprin Niyomthai, Ph.D. School of Political Science,
Sukhothai Thammathirat
Open University
51. Asst.Prof. San Sampattavanija, Ph.D. Faculty of Economics,
Chulalongkorn University
52. Asst.Prof. Santi Chaisrisawatsuk, Ph.D. Faculty of Economic
Development,
National Institute of
Development Administration
53. Asst.Prof. Sowatree Nathalan, Ph.D. Faculty of Social Sciences,
Kasetsart University
54. Asst.Prof. Oraorn Poocharoen, Ph.D. Graduate School of Public
Administration,
Chiang Mai University

55. Asst.Prof. Ackadej Chaiperm, Ph.D.	Faculty of Political Science, Chulalongkorn University
56. Lecturer. Chanit Suntapun, Ph.D	Faculty of Law, National Institute of Development Administration
57. Lecturer. Thitat Chawitchinda, Ph.D.	Faculty of Law, National Institute of Development Administration
58. Lecturer. Prapin Nuchpiam, Ph.D.	Faculty of Law, National Institute of Development Administration

Group 2 Academics from Other Organizations

1. Prof. Chainarong Indharameesup, Ph.D.	Chairman, Boyden Associates (Thailand) Ltd.
2. Prof. Teerana Bhongmakapat, Ph.D	Chairman of the Risk Oversight Committee and Director, TISCO Bank Public Company Limited
3. Prof. Emeritus Bawornsak Uwanno, Ph.D.	Chairman of Songkhla Rajabhat University Council
4. Prof. Pimpawun Boonmongkon, Ph.D.	Independent Scholar
5. Prof. Emeritus Wiehit Srisa-an, Ph.D.	Chairman of Sukhothai Thammathirat Open University Council
6. Prof. Emeritus Sriracha Wongsalayangkoon, Ph.D.	Independent Scholar
7. Assoc.Prof. Sirirat Choonhaklai, Ph.D.	Independent Scholar
8. Assoc.Prof. Siriwan Grisurapong, Ph.D.	Independent Scholar
9. Ratthasart Korrasud, Ph.D.	Deputy Director Digital Economy Promotion Agency
10. Seree Nonthasoot, Ph.D.	Deputy Managing Director Institute of Research and Development for Public Enterprises
11. Mrs. Chutima Sribumrungsart	Deputy Head of Human Resources, Microsoft (Thailand) Limited
12. Mr. Wanchai Roujanavong	Senior Consultant Public Prosecutor, Office of Ratburi Summary Litigation, Office of Attorney General

13. Mr. Wisoot Tantinan

Programmer Specialist of
Democratic Governance
and Social Advocacy,
United Nations Development
Programme

14. Ms. Arachapon Nimitkulpon

Project Manager - Transparency
and Good Governance,
United Nations Development
Programme

สารบัญ

บทบรรณาธิการ

ตอนที่ 1: บทความวิชาการ	1
แนวทางการดำเนินโครงการ/กิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตและยกระดับ	2
ค่าดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย	
เสาวณีย์ ทิพอด	
ตอนที่ 2: บทความวิจัย	29
การประยุกต์ใช้ Blockchain เพื่อความโปร่งใสในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์	30
รัตพงษ์ สอนสุภาพ และ วีรพงษ์ ชูติภักดิ์	
การเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน: ศึกษากรณี	41
การทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	
สยาม อีระบุตร	
การสำรวจและประเมินผลความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ	66
ต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม	
กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์ และคณะ	
การสังเคราะห์การทุจริตเชิงนโยบายเพื่อการออกแบบระบบและพัฒนากลไก	91
การสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายของไทย	
พัชรวรรณ นุชประยูร และคณะ	

Contents

Part I:	Academic Articles	1
	Guidelines for Projects/Activities to Resolve Corruption and Raise the Corruption Perceptions Index of Thailand	2
	<i>Saowanee Thip-ut</i>	
Part II:	Research Articles	29
	Applying Blockchain for Transparency in Real Estate Sector	30
	<i>Rattapong Sonsuphap and Weraphong Chutipat</i>	
	Increase of Asset and Liability Inspection Efficiency: a Case Study on Working between Office of the National Anti-Corruption Commission and Concerned Agency	41
	<i>Sayahm Dhiraputra</i>	
	A Survey and Evaluation of Knowledge, Attitude and Practice of Public Officers with the Law on Conflict of Personal and Public Interests	66
	<i>Kampanart Wongwatthanaphong and others</i>	
	The Synthesis for System Design and Mechanism Development to Prevent Policy Corruption in Thailand	91
	<i>Bajrawan Nuchprayool and others</i>	

บทบรรณาธิการ

ช่วงปลายปีนี้ ป.ป.ช. ได้รับทราบผลการสำรวจความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้เสียต่อการดำเนินงานของ ป.ป.ช. 4 ด้านสำคัญ คือ ด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการปราบปรามการทุจริต ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน และด้านการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ โดยจำแนกกลุ่มตัวอย่างในการสำรวจเป็น 6 กลุ่ม คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ธุรกิจภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สื่อสารมวลชน กลุ่มประชาชนทั่วไป และกลุ่มผู้ที่เคยติดต่อและหรือร่วมกิจกรรมกับ ป.ป.ช. มาก่อน จำนวนรวม 4,678 คน ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างขนาดใหญ่มาก โดยผลการสำรวจพบประเด็นสำคัญที่เป็นเสมือนการเพิ่มขวัญและกำลังใจให้กับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. รวมทั้งบุคคลภายนอกที่ได้มาช่วยงานบางส่วน ของ ป.ป.ช. เหมือนเช่นผมเองที่เป็นบุคคลภายนอกและมีโอกาสที่ได้มาร่วมงานกับ ป.ป.ช. ด้วยการรับเป็นบรรณาธิการวารสารวิชาการ ป.ป.ช. ฉบับนี้ และเป็นคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยสำนักงาน ป.ป.ช. ข้อค้นพบดังกล่าวคือ ตัวอย่างทุกกลุ่มยังมีความเชื่อมั่นต่อ ป.ป.ช. โดยเฉลี่ยในระดับปานกลาง โดยกลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีระดับความเชื่อมั่นสูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ และพบว่ากลุ่มที่เคยติดต่อหรือทำงานร่วมกับ ป.ป.ช. มีความเชื่อมั่นต่อ ป.ป.ช. มากกว่ากลุ่มที่ไม่เคยติดต่อหรือร่วมกิจกรรมกับ ป.ป.ช. เลย ซึ่งทำให้นึกถึงตนเองว่า ในอดีตเคยรู้สึกเชื่อมั่นต่อ ป.ป.ช. ไม่มากนัก แต่เมื่อได้มาร่วมงานกับ ป.ป.ช. ได้รู้จักเจ้าหน้าที่และได้เห็นการทำงานและผลงานของ ป.ป.ช. ความรู้สึกเชื่อมั่นในปัจจุบันได้เพิ่มขึ้นมาก นอกจากนี้ จากผลการสำรวจที่พบว่ากลุ่มตัวอย่างทุกกลุ่มมีความคาดหวังต่อ ป.ป.ช. ที่จะป็นหน่วยงานหลักในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตของภาครัฐ โดยเฉลี่ยอยู่ที่ระดับคาดหวังมาก จึงเป็นเสมือนแรงกระตุ้นและกำลังใจให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ทำงานอย่างเต็มกำลังต่อไป ให้สอดคล้องกับความคาดหวังและความต้องการของประชาชน รายงานการสำรวจเรื่องนี้จะได้นำเสนอเป็นบทความวิจัยในวารสารวิชาการ ป.ป.ช. ฉบับต่อ ๆ ไป

สำหรับบทความในวารสารฉบับนี้ ประกอบด้วย บทความวิชาการ 1 บทความ และบทความวิจัยอีก 4 บทความ โดยบทความวิชาการเป็นของคุณเสาวณีย์ ทิพอด นักวิชาการของ ป.ป.ช. ได้เขียนบทความบนความเชื่อมั่นว่าการปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 อย่างจริงจังและเข้มข้นจะทำให้ค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทยสูงขึ้นได้ และได้เสนอแนะให้การจัดทำโครงการตามแผนยุทธศาสตร์ ต้องสอดคล้องกับข้อมูลและเกณฑ์ที่ใช้ในการคำนวณค่า CPI ด้วย ส่วนบทความวิจัยนั้น บทความแรกเป็นของนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยรังสิต คือ คุณรัตพงษ์ สอนสุภาพ และคุณวีรพงษ์ ชุตินันท์ ที่ได้ประยุกต์ใช้ Blockchain เพื่อความโปร่งใสในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และได้แสดงถึงผลประโยชน์ที่ภาคธุรกิจจะได้รับจากการใช้ระบบ Blockchain ได้หลายด้าน ทั้งในแง่ราคาการซื้อขาย และการป้องกันปัญหาหนี้เสีย (NPL) รวมทั้ง ความโปร่งใสและความเป็นธรรมในการประกอบธุรกิจด้วย บทความวิจัยที่เหลืออีก 3 บทความเป็นงานวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจาก ป.ป.ช. โดยบทความแรกเป็นการวิจัยสถาบันของคุณสยาม ธีระบุตร

นักวิชาการของ ป.ป.ช. ที่ได้นำเสนอแนวคิดและแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่เป็นงานหลักด้านหนึ่งของ ป.ป.ช. โดยเฉพาะในประเด็นการทำงานร่วมกันระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญและมีปัญหาในการปฏิบัติอยู่หลายอย่าง บทความที่สองเป็นของผู้ช่วยศาสตราจารย์กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์ และคณะจากมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ที่ได้สำรวจและประเมินความรู้ ทักษะคติ และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม ที่พบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีข้อจำกัดด้านความรู้และการปฏิบัติในเรื่องนี้ที่มีปัญหามากพอสมควร โดยเฉพาะเรื่องการใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและบทความสุดท้ายเป็นของผู้ช่วยศาสตราจารย์พัชรวรรณ นุชประยูร และคณะ จากนิดาที่ได้สังเคราะห์การทุจริตเชิงนโยบายเพื่อการออกแบบระบบและพัฒนากลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายของไทยและมีข้อสรุปที่สำคัญว่า การทุจริตเชิงนโยบายมักเกี่ยวข้องกับผู้บริหารองค์กร และเกิดขึ้นได้ทุกขั้นตอนของกระบวนการทางนโยบาย พร้อมมีข้อเสนอให้หน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้ง ภาคประชาชนร่วมกันป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายตั้งแต่ขั้นก่อตัวนโยบาย โดย ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานหลักในการกระทำการดังกล่าว

ผมหวังว่าสมาชิกวารสารวิชาการ ป.ป.ช. และผู้อ่านทุกท่าน ได้เรียนรู้ และได้รับประโยชน์จากวารสารฉบับนี้พอสมควร พบกันใหม่ฉบับหน้ารับปีใหม่ พ.ศ. 2564 ครับ

รองศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ลีระพันธ์
บรรณาธิการ

ตอนที่ 1

บทความวิชาการ
Academic Articles

แนวทางการดำเนินโครงการ/กิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริต และยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย*

Guidelines for Projects/Activities to Resolve Corruption and Raise the Corruption Perceptions Index of Thailand

เสาวณีย์ ทิพอด¹
Saowanee Thip-ut¹

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันทุกภาคส่วนได้ให้ความสำคัญ และมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการทุจริตประพัตติมิชอบอย่างกว้างขวาง โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ร่วมมือกันกำหนดกลไกในการขับเคลื่อนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ด้วยการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงแผนการปฏิบัติการในการนำไปสู่การปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ที่มุ่งเน้นให้มีการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการสร้างวัฒนธรรมการต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบอย่างเข้มแข็งทั้งสังคมไทย เพื่อให้เป็นประเทศที่มีมาตรฐานความโปร่งใสเทียบเท่าระดับสากล

โดยเป้าหมายของยุทธศาสตร์ คือ ประเทศไทยมีค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) สูงกว่าร้อยละ 50 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้จัดทำโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 1 - 6 ของยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) เรียกว่า “ชุดโครงการสหยุทธ์” ที่หน่วยงานรัฐสามารถเลือกดำเนินการและจัดทำค่าของงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการกิจกรรม ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ทำการประเมินความสำเร็จของการดำเนินโครงการ/กิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าว โดยอาศัยแนวคิดตัวแบบซิโม่เดล (CIPP Model) ประเมินในปีงบประมาณ 2561 - 2562 ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีระดับความสำเร็จในการดำเนินโครงการเฉลี่ยอยู่ที่ 3.86 คะแนน (จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีระดับความสำเร็จในการดำเนินโครงการเฉลี่ยอยู่ที่ 3.16 คะแนน ซึ่งได้คะแนนผลการประเมินลดลง ประกอบกับผลจากการประเมินดัชนีการรับรู้การทุจริตในปี 2562 ประเทศไทยได้ 36

* บทความนี้สรุปและพัฒนาจากส่วนหนึ่งของรายงานโครงการประเมินผลสำเร็จของโครงการ/กิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 6 “ยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย” ของยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.

¹ นักวิจัยสังคมศาสตร์ชำนาญการ สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช., อีเมล: saowanee.nim@hotmail.com

¹ Social Science Researcher Professional Level, Bureau of Anti-Corruption Research and Academic Services, Office, E-mail: saowanee.nim@hotmail.com

คะแนน เท่ากับปี 2561 แต่อันดับความโปร่งใสลดลง 2 อันดับ เป็น อันดับที่ 101 ดังนั้น หากต้องการมุ่งดำเนินโครงการเพื่อเพิ่มคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้อง มุ่งเน้นให้มีการดำเนินโครงการและกิจกรรมให้สอดคล้องกับแหล่งข้อมูลที่ใช้ประกอบในการคำนวณ ค่าดัชนีการรับรู้การทุจริตที่ยังเน้นให้มีการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

คำสำคัญ: การทุจริต ดัชนีการรับรู้การทุจริต

Abstract

Nowadays every sector has focused on and made extensive efforts to solve corruption and misconduct. Agencies involved in the prevention and suppression of corruption have cooperated to formulate mechanisms for driving the prevention and suppression in the same direction. The mechanisms establish a strategic plan from the national level to the action plan to lead the implementation of the National Anti-Corruption Strategy Phase 3 (2017-2021) that focuses on building integrated cooperation from all sectors to create a strong anti-corruption culture in all forms of Thai society. This is to drive Thailand to have transparency standards which are equivalent to International Standards.

A goal of the strategy is to raise Thailand's Corruption Perceptions Index (CPI) to be higher than 50%. In this regard, the Office of the National Anti-Corruption Commission (NACC) has developed a project, under strategy 1-6 of the National Anti-Corruption Strategy Phase 3 (2017-2021), called the "Multi-strategy Project Series", which government agencies can choose to implement and prepare budget requests to carry out related anti-corruption project/activities of their choices. The NACC shall evaluate the success of the implementation of projects/activities under the said strategy based on the concept of the context, input, process, and product (CIPP) evaluation model (CIPP Model) for the 2018-2019 round of assessment. The average project success level in the fiscal year 2018 was 3.86 points (out of 5 full points) and decrease to 3.16 points in the fiscal year 2019. In addition, Thailand's score in Transparency International's 2019 Corruption Perceptions Index stands at 36 out of 100 for the second time, but its ranking has dropped from 99 to 101 (down 2). Therefore, should Corruption Perceptions Index of Thailand be demanded to increase, it is necessary to emphasize the implementation of awareness-raising projects and activities in accordance with the data sources used to calculate the index and focusing on the integration of cooperation from all sectors.

Keywords: Corruption, Corruption Perceptions Index (CPI)

1. บทนำ

ปัญหาการทุจริตถือได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งปัจจุบันปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของหลายประเทศ ที่ไม่มีทีท่าจะหมดไป แต่กลับทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้ว่าหลายประเทศได้ก้าวเข้าสู่ความทันสมัย มีระบบบริหารราชการสมัยใหม่ มีการรณรงค์จากหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอิสระต่าง ๆ อาทิ องค์กรสหประชาชาติ ธนาคารโลก ภาครธุรกิจเอกชน และประชาชน ที่ต่างเห็นพ้องตรงกันว่า การทุจริตเป็นกับดักตัวหนึ่ง que การพัฒนาประเทศไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ตามความเป็นจริง เนื่องจากมีหลายปัจจัยต่างที่เอื้อต่อการทุจริต ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในการบั่นทอนความเจริญเติบโตของทุกประเทศทั่วโลก ด้วยเหตุนี้ ปัญหาการทุจริตจึงถูกยกเป็นปัญหาสำคัญระดับโลก อย่างจริงจัง ทำให้เกิดการจัดตั้งองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ในประเทศเยอรมนี ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลก (World Bank) รัฐบาลประเทศต่าง ๆ และองค์กรข้ามชาติบางองค์กร โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ เป็นองค์กรที่ไม่มุ่งหวังผลกำไรและเป็นองค์กรภาคประชาสังคมระดับโลก มีวัตถุประสงค์หลักในการก่อตั้ง เพื่อผลักดันการทุจริตเป็นวาระของโลก แสดงบทบาทสำคัญในการจัดทำอนุสัญญาการต่อต้านการทุจริตและยกระดับมาตรฐานความแข็งแกร่งภาครัฐ พร้อมทั้งจัดทำดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) เพื่อเป็นตัวชี้วัดแสดงระดับการทุจริตในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเป็นประจำทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา ทั้งนี้ การจัดอันดับการทุจริตเป็นวิธีการกระตุ้นให้ผู้คนทั่วโลกหันมาสนใจปัญหาการทุจริตว่าเป็นปัญหาร่วมกันของคนทั้งโลก ไม่ใช่เป็นปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาหรือเป็นปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น

ในขณะเดียวกันประเทศไทยก็ได้มีความตื่นตัวต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตเป็นอย่างมาก โดยทุกภาคส่วนได้ให้ความสำคัญ และมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ร่วมมือกันในการกำหนดกลไกการขับเคลื่อนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ด้วยการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงแผนการปฏิบัติการ สำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะเป็นองค์กรหลักในการต่อต้านการทุจริต ได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ที่มุ่งเน้นให้มีการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการสร้างวัฒนธรรมการต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบอย่างเข้มแข็งทั้งสังคมไทย เพื่อให้เป็นประเทศที่มีมาตรฐานความโปร่งใสเทียบเท่าระดับสากล โดยให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและนำกลไกตามยุทธศาสตร์ฯ ไปจัดทำเป็นแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องนำแผนงานไปกำหนดเป็นแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตัวชี้วัดระดับยุทธศาสตร์ และการเชื่อมโยงสู่เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ “ประเทศไทยมีค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) สูงกว่าร้อยละ 50”

การดำเนินโครงการ/กิจกรรมถือได้ว่าเป็นกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้มีความเข้มแข็งทั้งในส่วนของการสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต การยกระดับเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริต การเท่าทันและสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย การป้องกันการทุจริตเชิงรุก การพัฒนากลไกและกระบวนการปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตในท้ายที่สุด สำนักงาน ป.ป.ช. โดยสำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลักในการประเมินผลสำเร็จของโครงการ/กิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ในมิติประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการ/กิจกรรม นำผลมาจัดทำข้อเสนอแนะในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) และเป็นแนวทางการดำเนินโครงการในการขับเคลื่อน เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตและยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย

2. ดัชนีชี้วัดการทุจริต

2.1 ดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย

ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) เป็นดัชนีที่สะท้อนภาพลักษณ์การทุจริตของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก มีค่าคะแนนอยู่ระหว่าง 0 - 100 หากประเทศใดมีค่าคะแนน CPI น้อยหรือเข้าใกล้ 0 แสดงว่าประเทศนั้นมีภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสได้น้อยที่สุด มีการทุจริตมาก และหากประเทศใดมีค่าคะแนน CPI ที่สูงหรือเข้าใกล้ 100 คะแนน แสดงให้เห็นถึงการมีภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสของประเทศที่ดี และสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนจากต่างประเทศอีกด้วย หรือมีการทุจริตน้อย การจัดทำดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ถูกพัฒนาขึ้นตั้งแต่ปี 2538 โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) องค์กรระหว่างประเทศที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อรณรงค์การแก้ไขปัญหาการทุจริต สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่ประเทศเยอรมนี มีเครือข่าย 180 ประเทศทั่วโลก สำหรับการพัฒนา หรือจัดทำดัชนีการรับรู้การทุจริตเกิดจากการนำตัวบ่งชี้ที่เกิดจากการรวมตัวแปรหลาย ๆ ตัวเข้าด้วยกัน โดยได้มีการรวบรวมข้อมูลด้านการทุจริตจากฐานข้อมูลที่เป็นการจัดอันดับหรือดัชนีชี้วัดจากหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญด้านการวิเคราะห์เกี่ยวกับธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจของโลก รวม 13 แหล่งข้อมูล กรณีการคำนวณค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ได้ใช้ข้อมูล 9 แหล่ง ที่มีความน่าเชื่อถือมาเป็นข้อมูลประกอบการพัฒนาดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย โดยขอบเขตเนื้อหาหรือข้อคำถามที่นำมาใช้ในการประเมินในแต่ละแหล่งข้อมูลนั้น องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ได้นำข้อมูลที่เป็นตัวบ่งชี้ถึงความโปร่งใสและการทุจริตจากแหล่งข้อมูล 9 แหล่ง ซึ่งในแต่ละแหล่งข้อมูลมีวัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวมข้อมูล วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลมีความยากง่ายแตกต่างกัน อีกทั้งกลุ่มเป้าหมาย และจำนวนข้อคำถามไม่เท่ากัน บางแหล่งข้อมูลมีระดับคะแนน 5 คะแนน บางแหล่งมีคะแนน 10 คะแนน ดังนั้น TI จึงได้ทำการคัดเลือกบางข้อคำถามในแต่ละแหล่งที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใส หลักนิติธรรม และปัจจัยเกี่ยวกับการทุจริตมาประกอบการคำนวณดัชนีการรับรู้การทุจริต ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ตารางที่ 1 สรุปแหล่งข้อมูล/ตัวชี้วัดที่ใช้ประกอบในการคำนวณค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI)

แหล่งข้อมูล/องค์กร	กลุ่มเป้าหมาย	ประเด็นข้อคำถาม/ตัวบ่งชี้ในการนำข้อมูลมาคำนวณค่า CPI	
		ประเด็นข้อคำถามที่นำมาใช้คำนวณ	ตัวชี้บ่งชี้/ตัวชี้วัด
1. Bertelsmann Foundation Transformation Index (BTI)	ผู้เชี่ยวชาญประเมิน	ใช้ข้อคำถามเกี่ยวกับขอบเขตการพิจารณาถึงโทษเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ที่ใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ ในประเทศของท่านจัดอยู่ในระดับใดและขอบเขตการจำกัดวงของการทุจริตของรัฐบาลประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด	เป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อประโยชน์มิชอบและประสิทธิภาพการลงโทษและการบังคับใช้กฎหมาย
2. IMD World Competitiveness Year Book	ผู้บริหารระดับสูงในภาคธุรกิจ	ข้อคำถามที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพของภาครัฐในด้านการทุจริต จริยธรรมและความรับผิดชอบต่อสังคมในด้านความโปร่งใส ระบบการปกครองการตัดสินใจและการทุจริตและหลักนิติธรรม เช่น กฎหมายและการกำกับของรัฐเอื้อให้เกิดการแข่งขันของธุรกิจเอกชน การปรับใช้นโยบายภาครัฐส่งผลให้เกิดผลกับเศรษฐกิจของประเทศในระดับสูง รัฐบาลตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความโปร่งใสของนโยบายรัฐบาลเป็นที่น่าพอใจ ระบบราชการไม่ได้เป็นอุปสรรคในการประกอบธุรกิจและการตัดสินใจและการทุจริต	ตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของภาครัฐในด้านการทุจริต จริยธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม และการให้สินบนยังคงมีอยู่หรือไม่

ตารางที่ 1 (ต่อ) สรุปแหล่งข้อมูล/ตัวชี้วัดที่ใช้ประกอบในการคำนวณค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI)

แหล่งข้อมูล/องค์กร	กลุ่มเป้าหมาย	ประเด็นข้อคำถาม/ตัวบ่งชี้ในการนำข้อมูลมาคำนวณค่า CPI	
		ประเด็นข้อคำถามที่นำมาใช้คำนวณ	ตัวชี้บ่งชี้/ตัวชี้วัด
3. World Justice Project Rule of Law Index	กลุ่มเป้าหมายผู้เชี่ยวชาญประชาชนในประเทศ	ข้อคำถามที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อเอื้อประโยชน์ส่วนตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐใน 4 กลุ่ม คือ ระบบบริหารเจ้าหน้าที่รัฐในระบบยุติธรรมตำรวจและทหารและสภานิติบัญญัติ	เป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจอรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนของข้าราชการใน 4 กลุ่ม คือระบบบริหารเจ้าหน้าที่รัฐในระบบยุติธรรมตำรวจทหาร และสภานิติบัญญัติ
4. Political and Economic Risk Consultancy (PERC)	- นักธุรกิจ - นักวิชาการ	ใช้ข้อคำถามที่เกี่ยวข้องกับ (1) ท่านจะให้คะแนนปัญหาการทุจริตในประเทศที่ท่านกำลังทำงานอยู่เท่าไร (2) ปัญหาการทุจริตในประเทศของท่านลดลงหรือเพิ่มมากขึ้นเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา (3) การทุจริตในแง่มุมใดหรือในเรื่องใดที่ท่านเห็นว่ามีสำคัญต่อประเทศของท่านมากที่สุด	เป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นระดับการรับรู้ของนักธุรกิจเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตในประเทศนั้น
5. Global Insight Country Risk Ratings (GI)	- ผู้เชี่ยวชาญ - ผู้ทำสัญญากับภาครัฐ - นักลงทุน/นักธุรกิจ - ผู้รับงานอิสระ - เครือข่าย - นักข่าว	ข้อคำถามที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในการประกอบการธุรกิจเน้นทางระบบเศรษฐกิจและการเมืองในระดับมหภาคเป็นหลัก โดยคำถามจะเกี่ยวข้องกับประเด็นการตัดสินใจหรือการทุจริตเพื่อให้ได้สิทธิพิเศษต่าง ๆ ทางธุรกิจดังนี้ (1) ปัญหาการทุจริตที่ส่งผลต่อการดำเนินกิจกรรมของภาคธุรกิจและเน้นการวิเคราะห์เกี่ยวกับการขับเคลื่อนด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ต่อปัญหาดังกล่าว	เป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงระดับความเสี่ยงในการบริหารในการทุจริตการแทรกแซงของเจ้าหน้าที่รัฐ ในการดำเนินธุรกิจ การให้สินบนและสิ่งตอบแทนในการทำสัญญาและขอใบอนุญาต

ตารางที่ 1 (ต่อ) สรุปแหล่งข้อมูล/ตัวชี้วัดที่ใช้ประกอบในการคำนวณค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI)

แหล่งข้อมูล/องค์กร	กลุ่มเป้าหมาย	ประเด็นข้อคำถาม/ตัวบ่งชี้ในการนำข้อมูลมาคำนวณค่า CPI	
		ประเด็นข้อคำถามที่นำมาใช้คำนวณ	ตัวชี้บ่งชี้/ตัวชี้วัด
		(2) ความกังวลเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตที่ส่งผลต่อการขอใบอนุญาตทางธุรกิจและนโยบายที่เอื้อประโยชน์และการตัดสินใจวางแผนต่อการดำเนินธุรกิจ	
6. Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings (EIU)	ผู้เชี่ยวชาญ	ข้อคำถามเกี่ยวกับ (1) มีกระบวนการขั้นตอนและความรับผิดชอบที่โปร่งใสในการบริหารจัดการและการใช้จ่ายงบประมาณหรือไม่ (2) มีการนำเงินงบประมาณไปดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนบุคคลหรือพรรคการเมืองหรือไม่ (3) มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยขาดความรับผิดชอบหรือไม่ (4) มีการใช้ทรัพยากรของราชการหรือส่วนรวมอย่างไม่ถูกต้องหรือไม่ (5) มีการแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่โดยตรงจากรัฐบาลหรือไม่ (6) มีหน่วยงานอิสระในการตรวจสอบการบริหารจัดการงบประมาณการเงินของหน่วยงานหรือไม่ (7) มีหน่วยงานอิสระด้านยุติธรรมที่มีอำนาจในการตรวจสอบได้ส่วนรัฐมนตรี ผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ (8) มีค่าธรรมเนียมการให้สินบนเพื่อการได้มาซึ่งสัญญาสัมปทานจากหน่วยงานของรัฐหรือไม่	เป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงระดับความเสี่ยงในการบริหารในการทุจริต การแทรกแซงของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินธุรกิจการให้สินบนและสิ่งตอบแทนในการทำสัญญาและขอใบอนุญาต

ตารางที่ 1 (ต่อ) สรุปแหล่งข้อมูล/ตัวชี้วัดที่ใช้ประกอบในการคำนวณค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI)

แหล่งข้อมูล/องค์กร	กลุ่มเป้าหมาย	ประเด็นข้อคำถาม/ตัวบ่งชี้ในการนำข้อมูลมาคำนวณค่า CPI	
		ประเด็นข้อคำถามที่นำมาใช้คำนวณ	ตัวชี้บ่งชี้/ตัวชี้วัด
7. Political Risk Services International Country Risk Guide (ICRG)	ผู้เชี่ยวชาญ	ประเด็นคำถามที่มุ่งประเมินการทุจริตในระบบการเมือง โดยเฉพาะรูปแบบทุจริตที่นักธุรกิจมีประสบการณ์ตรง เช่น การจ่ายเงินพิเศษ การติดสินบนเพื่อให้ได้สิทธิพิเศษให้ได้ใบอนุญาตการส่งออกและนำเข้าสินค้า การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่ต่ำกว่าหรือสูงกว่าในระบบตลาด การประเมินภาษีประจำปีเพื่อชำระในอัตราที่ต่ำลง การได้รับการคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นพิเศษ หรือให้ได้สินเชื่อต่าง ๆ	แสดงถึงความเสี่ยงในการทุจริตของระบบการเมืองของผู้มีอำนาจหรือตำแหน่งทางการเมืองที่มีการทุจริตโดยใช้ระบบอุปถัมภ์และระบบเครือญาติ
8. World Economic Forum Executive Opinion Survey (WEF)	นักลงทุนในประเทศ	ข้อคำถามเกี่ยวกับ “การทุจริต” 1 ใน 16 ปัจจัย เช่น ในประเทศของคุณเป็นเรื่องปกติเพียงใดที่บริษัททำการจ่ายเงินพิเศษโดยไม่มีการเอกสารอ้างอิงหรือจ่ายสินบนที่เชื่อมโยงในเรื่องการนำเข้า-ส่งออกสาธารณูปโภค การชำระภาษี การทำสัญญาและการออกแบบใบอนุญาตและได้รับการตัดสินใจที่เอื้อประโยชน์จากกระบวนการยุติธรรม	แสดงถึงระดับความรุนแรงของการทุจริตในประเทศนั้นในการจ่ายเงินสินบนในเรื่องการนำเข้า-ส่งออก สาธารณูปโภค การชำระภาษี การทำสัญญาและการออกแบบใบอนุญาตและได้รับการตัดสินใจที่เอื้อประโยชน์จากกระบวนการยุติธรรม
9. Varieties of Democracy Institute (VDEM)	ผู้เชี่ยวชาญ	กำหนดหลักความเป็นประชาธิปไตย 7 ประการ คือ (1) การเลือกตั้ง (2)การมีสิทธิเสรีภาพ (3) การมีส่วนร่วม (4) การปรึกษาหารือ (5) ความเสมอภาค (6) หลักเสียงข้างมาก และ (7) หลักฉันทามติ	แสดงถึงความหลากหลายของประชาธิปไตย

จากการศึกษาข้อคำถามของแหล่งข้อมูลทั้ง 9 แหล่งที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ใช้ในการประเมินค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทยตามตารางข้างต้น สามารถแบ่งประเภทข้อคำถามออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ (1) สถานการณ์ปัญหาการทุจริตและการบังคับใช้กฎหมายเมื่อมีการทุจริตเกิดขึ้น (2) การทุจริตทางการเมือง (3) ความโปร่งใสในกระบวนการการจัดสรรงบประมาณ (4) การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน และ (5) ประสิทธิภาพการจ่ายสินบนของนักลงทุนให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ สำหรับผลคะแนนที่ประเทศไทยถูกประเมินในรอบ 5 ปี (ปี พ.ศ. 2558 - 2562) พบว่า ประเทศไทยได้คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตอยู่ระหว่าง 35 - 38 คะแนน โดยในปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยได้คะแนนอยู่ที่ 36 ซึ่งเท่ากับปี พ.ศ. 2561 แต่กลับมีอันดับแย่ลง 2 อันดับ เป็น อันดับ 101 จากประเทศที่ถูกประเมิน 180 ประเทศทั่วโลก เมื่อพิจารณาในประเด็นของแหล่งข้อมูล สามารถสรุปได้ดังนี้

1) ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการทุจริต

การประเมินประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกับปัญหาการทุจริตของภาครัฐจากแหล่งข้อมูล Bertelsmann Foundation Transformation Index ในปี 2562 พบว่า ประเทศไทยได้คะแนนประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกับปัญหาการทุจริตของภาครัฐเท่ากับ 37 คะแนน ซึ่งได้ผลการประเมินเท่ากับปี 2561 นั้นแสดงให้เห็นประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกับปัญหาการทุจริตของภาครัฐ หรือความสำเร็จของภาครัฐในการควบคุมการทุจริตและการมีกลไกเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตอยู่ในระบบ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2) การทุจริตทางการเมือง

ในปี พ.ศ. 2562 จากแหล่งข้อมูลทั้ง 9 แหล่ง ประเทศไทยได้คะแนนความหลากหลายทางประชาธิปไตยน้อยที่สุด คือ 21 คะแนน ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2562 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ให้เหตุผลที่ได้คะแนนด้านนี้น้อยว่า เนื่องจากในสายตาสื่อมวลชนเห็นว่าประเทศไทยยังขาดความชัดเจนในการเลือกตั้ง มีข้อจำกัดเรื่องสิทธิเสรีภาพบางประการเพื่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ มีการถ่วงดุลของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและกระบวนการยุติธรรมยังไม่ชัดเจน แม้ว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่แล้วก็ตาม แต่ในมุมมองของสื่อมวลชนเห็นว่ายังมีสภาพพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในการเรียกรับผลประโยชน์หรือสินบน หรือการเบียดบังงบประมาณ ทรัพยากรภาครัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องยังคงมีอยู่ ประกอบกับการประเมินความเสี่ยงด้านการเมืองของสื่อมวลชน (แหล่งข้อมูล Political Risk Services International Country Risk Guide: ICRG) ในระหว่างปี 2558 - 2562 ประเทศไทยได้คะแนนอยู่ที่ 31 - 32 เท่านั้น โดยในปี 2562 ประเทศไทยได้ 32 คะแนน เท่ากับปี 2561 นั้นแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีความเสี่ยงในการทุจริตของระบบการเมืองจากผู้มีอำนาจหรือนักการเมืองค่อนข้างสูง โดยเฉพาะรูปแบบการทุจริตที่นักธุรกิจมีประสบการณ์ตรง เช่น การจ่ายเงินพิเศษ การติดสินบนเพื่อให้ได้สิทธิพิเศษให้ได้ใบอนุญาตการส่งออกและนำเข้าสินค้า การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่ต่ำกว่าหรือสูงกว่าในระบบตลาดการประเมินภาษีประจำปีเพื่อชำระในอัตราที่ต่ำลง การได้รับการคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นพิเศษ หรือให้ได้สินเชื่อกันต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่การทุจริตที่พบมากที่สุดและมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในรูปแบบของการอุปถัมภ์การเกื้อหนุนญาติมิตร การได้รับอภิสิทธิ์ในการสำรวจควิหา การแลกเปลี่ยนต่างตอบแทน การสนับสนุนเงินทางลับแก่พรรคการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับภาคธุรกิจ

การรับสินบน การอำนวยความสะดวกในการนำเข้า-ส่งออก ระบบอุปถัมภ์และระบบเครือญาติ เป็นต้น

3) ความโปร่งใสในกระบวนการการจัดสรรงบประมาณ

จากค่าคะแนน Economy Intelligence Unit (EIU) ที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ประเมินได้ 5 ปีซ้อนหลัง (ปี 2558 - 2562) พบว่า ประเทศไทยมีคะแนนอยู่ระหว่าง 37 - 38 คะแนนเท่านั้น โดยในปี 2562 ประเทศไทยได้ระดับความโปร่งใสในการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณ การใช้ทรัพยากรของราชการ การมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งข้าราชการ และการตรวจสอบได้ในการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐได้คะแนนอยู่ที่ 37 คะแนน ซึ่งเท่ากับปี 2561 แสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐยังอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำอยู่ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงที่ไม่เป็นธรรม การใช้จ่ายงบประมาณ ความเป็นอิสระของหน่วยงานตรวจสอบความโปร่งใส ส่งผลให้การใช้อำนาจดังกล่าวมีผลต่อความเชื่อมั่นของต่างประเทศ

4) การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน

จากค่าคะแนน World Justice Project Rule of Law Index (WJP) ที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ประเมินได้ 5 ปีซ้อนหลัง (ปี 2558 - 2562) พบว่า นักลงทุนต่างชาติมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 2558 ประเทศไทยประสบปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐในระบบบริหารระบบยุติธรรม ตำรวจและทหาร และสถานิติบัญญัติ ได้ผลคะแนน World Justice Project Rule of Law Index (WJP) เพียง 26 คะแนน ลดลงจากปี 2557 (44 คะแนน) แต่อย่างไรก็ตาม หลังจากปี 2558 ประเทศไทยได้คะแนนที่เพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยในปี 2561 ได้คะแนน อยู่ที่ 40 คะแนน แม้ว่ารัฐบาล และหน่วยงานรัฐจะให้ความสำคัญกับปัญหาการทุจริตมากขึ้น ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและได้นำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐด้วยก็ตาม แต่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐยังมีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนอยู่ จึงทำให้ในปี 2562 คะแนนลดลงเหลือ 38 คะแนน ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญและประชาชนตัวอย่าง ยังมองว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงมีการใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน และมีแนวโน้มว่าจะมีการใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตนมากขึ้นด้วย

5) ประสิทธิภาพการจ่ายสินบนของนักลงทุน

สำหรับประเด็นที่นักลงทุนมีประสิทธิภาพการจ่ายสินบนให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ จากผลการประเมิน ประเทศไทยได้คะแนนเพิ่มขึ้น 3 ตัวชี้วัด กล่าวคือ ในภาพรวมนักธุรกิจในประเทศ นักธุรกิจชาวต่างประเทศที่เข้ามาทำธุรกิจในประเทศไทย นักวิชาการเห็นว่า ประเทศไทยยังมีปัญหาการทุจริตค่อนข้างสูง โดยได้คะแนนจาก Political and Economic Risk Consultancy (PERC) ในปี 2562 อยู่ที่ 38 คะแนน เพิ่มขึ้นจากปี 2561 1 คะแนน และผู้บริหารในภาคธุรกิจมีระดับการรับรู้เกี่ยวกับประสิทธิภาพของภาครัฐในด้านการทุจริต จริยธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม ได้แก่ ด้านความโปร่งใส ระบบการปกครอง การตัดสินใจและการทุจริต และหลักนิติธรรม ได้คะแนนแหล่งข้อมูล IMD World Competitiveness Yearbook 45 คะแนน

เพิ่มขึ้นจากปี 2561 4 คะแนน เมื่อพิจารณาระดับความรุนแรงของการทุจริตในประเทศเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนในกระบวนการต่าง ๆ ปี 2562 ประเทศไทยได้คะแนนความโปร่งใส 43 คะแนน เพิ่มขึ้นจากปี 2561 1 คะแนน โดยนักธุรกิจยังมองว่าปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำธุรกิจ มี 5 ด้านด้วยกัน ได้แก่ การทุจริต ความไม่มั่นคงของรัฐบาล ความไม่แน่นอนด้านนโยบายระบบราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพ โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค โดยประเด็นที่มีการจ่ายสินบน เช่น การนำสินค้าเข้าหรือส่งออก การทำสัญญาและออกใบอนุญาตการจ่ายโอนเงินงบประมาณของรัฐไปสู่นิติบุคคล/กลุ่มบุคคล/บุคคล แต่อย่างไรก็ตาม ค่าคะแนน Global Insight Country Risk Ratings (GI) ประเทศไทยยังมีคะแนนระดับความเสี่ยงในการบริหาร การแทรกแซงของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินธุรกิจ การให้สินบนและสิ่งตอบแทนในการทำสัญญาและขอใบอนุญาต ในปี 2562 ได้คะแนน 35 คะแนน เท่ากับปี 2561 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีระดับความเสี่ยงจากการบริหารที่ก่อให้เกิดการทุจริตอยู่ในเกณฑ์ที่สูงพอสมควร เนื่องจากการดำเนินงานของภาคธุรกิจยังประสบปัญหาเกี่ยวกับการถูกแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินธุรกิจ การให้สินบนและสิ่งตอบแทน

ตารางที่ 2 คะแนนตัวชี้วัดที่ใช้ประกอบในการคำนวณค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) จำแนกตามแหล่งข้อมูล 9 แหล่ง ปี พ.ศ. 2558 - 2562

ประเด็น/ตัวชี้วัด	2558	2559	2560	2561	2562
1.ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการทุจริต					
1.1 Bertelsmann Foundation Transformation Index (BTI)	40	40	37	37	37
2. การทุจริตทางการเมือง					
2.1 Political Risk Services International Country RiskGuide (ICRG)	31	32	32	32	32
2.2 Varieties of Democracy Institute (VDEM)	-	24	23	21	20
3. ความโปร่งใสในกระบวนการการจัดสรรงบประมาณ					
3.1 Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings	38	37	37	37	37
4. การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน					
4.1 World Justice Project Rule of Law Index	26	37	40	40	38
5. ประสิทธิภาพการจ่ายสินบนของนักลงทุนให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ					
5.1 Political and Economic Risk Consultancy (PERC)	42	38	41	37	38
5.2 IMD World Competitiveness Year Book	38	44	43	41	45
5.3 Global Insight Country Risk Ratings (GI)	42	22	35	35	35
5.4 World Economic Forum Executive Opinion Survey (WEF)	43	37	42	42	43
ดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย	38	35	37	36	36
อันดับไทยในโลก/(จำนวนประเทศที่ได้รับการประเมิน)	76/ 168	111/ 176	96/ 180	99/ 180	101/ 180

ที่มา: องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI)

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐยังคงมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว มีการทุจริตจากการใช้ตำแหน่งหน้าที่มากขึ้น และแนวโน้มที่จะใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตนมากขึ้น ในส่วนของภาคการเมืองยังไม่มี

ความหลากหลายของประชาธิปไตย แม้ผ่านการเลือกตั้งใหม่แล้วก็ตาม แต่สภาพพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐมีการเรียกรับผลประโยชน์หรือสินบน หรือมีการเบียดบังเงินงบประมาณทรัพยากรภาครัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน สำหรับมุมมองของนักลงทุนเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐ แม้ว่านักลงทุนจะมีการรับรู้ถึงความจริงจังของภาครัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมากขึ้น แต่ก็ยังคงมีการจ่ายสินบนให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ และนักลงทุนที่เข้ามาทำธุรกิจในประเทศไทยเห็นว่าปัญหาการทุจริตในประเทศไทยดีขึ้นเล็กน้อย แต่ก็ยังเป็นความเสี่ยงสูงต่อการประกอบธุรกิจ โดยปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำธุรกิจ มี 5 ด้านด้วยกัน คือ การทุจริต ความไม่มั่นคงของรัฐบาล ความไม่แน่นอนด้านนโยบายระบบราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพ และโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าการคำนวณดัชนีการรับรู้การทุจริตจากการนำข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ มาคำนวณหาค่าเฉลี่ย เพื่อใช้ในการเปรียบเทียบระดับความโปร่งใสของประเทศต่าง ๆ 180 ประเทศ ซึ่งอาจทำให้ยังไม่เข้าใจถึงสถานการณ์การทุจริตของแต่ละประเทศนั้นจริง ๆ Gallup International Association จึงได้จัดทำเครื่องมือวัดการทุจริตคอร์รัปชันทั่วโลก (Global Corruption Barometer: GCB) ที่มุ่งสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นดัชนีอีกตัวหนึ่งที่น่าสนใจและเป็นการวัดอัตราการทุจริตคอร์รัปชันได้ในอีกมิติหนึ่ง และยังเป็นการเพิ่มเติมดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ได้อีกด้วย

การจัดทำเครื่องมือวัดการทุจริตคอร์รัปชันทั่วโลก (Global Corruption Barometer: GCB) จัดทำครั้งแรกในปี 2546 โดยทำการสำรวจ 45 ประเทศทั่วโลก ปี 2547 เพิ่มขึ้นเป็น 64 ประเทศ และในปี 2548 เพิ่มขึ้นเป็น 70 ประเทศ ซึ่งในปี 2548 เป็นปีแรกที่ทำสำรวจในประเทศไทย โดยดัชนีตัวนี้เป็น การประเมินการรับรู้ และประสบการณ์ด้านการทุจริตคอร์รัปชันของประชาชนต่อองค์กร/หน่วยงานราชการต่าง ๆ จากข้อคำถามเชิงประจักษ์ เช่น ท่านเคยต้องจ่ายสินบนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในช่วง 12 เดือนที่ผ่านมาหรือไม่ ท่านคิดว่าสถานการณ์คอร์รัปชันมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด ความเห็นเกี่ยวกับการจัดการปัญหาการทุจริตรัฐบาลเป็นอย่างไร ความเห็นเกี่ยวกับภาพลักษณ์ขององค์กรรักษากฎหมาย เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นอย่างไร และประชาชนทั่วไปสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงในประเทศนั้น ๆ ได้หรือไม่ ซึ่งในการสำรวจเป็นการใช้การสัมภาษณ์ตัวต่อตัว (Face to Face) การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ และการสัมภาษณ์ทางออนไลน์

2.2 ดัชนีธรรมาภิบาลโลก (The Worldwide Governance Indicators: WGI)

ธนาคารโลกได้พัฒนาฐานข้อมูลดัชนีชี้วัดคุณภาพของภาครัฐในประเทศต่าง ๆ โดยใช้ดัชนีชี้สภาวะธรรมาภิบาลใน 6 มิติ ได้แก่ (1) การมีสิทธิมีเสียงและการตรวจสอบ (Voice & Accountability) (2) เสถียรภาพทางการเมืองและการไม่มีสถานการณ์ความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) (3) ประสิทธิภาพของภาครัฐ (Government Effectiveness) (4) คุณภาพของกฎระเบียบต่าง ๆ (Regulatory Quality) (5) การบังคับใช้กฎหมาย (Rule of Law) และ (6) การควบคุมปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบ (Control of Corruption) แต่ละประเภทมีการให้ค่าคะแนนเป็นลำดับร้อยละ (Percentile rank) ซึ่งมีค่าระหว่าง 0 - 100 ค่าเข้าใกล้ 0 แสดงว่าประเทศนั้นมีระดับธรรมาภิบาลต่ำ แต่ถ้าใกล้ 100 แสดงว่าประเทศนั้นมีระดับธรรมาภิบาลสูง

2.3 เครื่องวัดการทุจริตคอร์รัปชันทั่วโลก (Global Corruption Barometer: GCB)

Gallup International Association ได้จัดทำเครื่องวัดการทุจริตคอร์รัปชันทั่วโลกเป็นครั้งแรกในปี 2546 ซึ่งถือได้ว่าเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่องค์กรความโปร่งใสนานาชาติใช้ในการวัดการทุจริตคอร์รัปชันที่เติมเต็มด้วยดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ที่ได้จากข้อมูลสถิติจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้นำทางธุรกิจเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่เครื่องวัดการทุจริตคอร์รัปชันทั่วโลก เป็นการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับภาพลักษณ์และประสบการณ์โดยตรงเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในสถาบันหลักต่าง ๆ เช่น สถาบันด้านนิติบัญญัติ สถาบันตุลาการ สถาบันการศึกษา สถาบันตำรวจ สถาบันทหาร องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร รวม 8 สถาบัน ในประเทศต่าง ๆ มากกว่า 60 ประเทศ และยังสอบถามรวมถึงความยินดี และความพร้อมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริต โดยผลการสำรวจในระหว่างปี 2558 - 2562 พบว่า ประชาชนมองสถานการณ์ทุจริตในประเทศไทยดีที่สุดในเอเชียแปซิฟิก กล่าวคือ คนไทยเพียงร้อยละ 14 เห็นว่าการทุจริตจะมากขึ้นในอนาคตซึ่งน้อยกว่าญี่ปุ่น ฮังการี สิงคโปร์ ขณะที่คนไทยร้อยละ 72 บอกว่า พร้อมจะให้การสนับสนุนรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการทุจริต

จากยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ที่มุ่งเน้นให้มีการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการสร้างวัฒนธรรมการต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบอย่างเข้มแข็งทั้งสังคมไทย เพื่อให้เป็นประเทศที่มีมาตรฐานความโปร่งใสเทียบเท่าระดับสากล โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้านทุจริต (Zero Tolerance & Clean Thailand)” มีพันธกิจหลักเพื่อสร้างวัฒนธรรมการต่อต้านการทุจริต ยกกระตือรือร้นมาภิบาลในการบริหารจัดการทุกภาคส่วนแบบบูรณาการและปฏิรูปกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งระบบให้มีมาตรฐานสากล โดยเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติฯ ระยะที่ 3 คือ ประเทศไทยมีค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) สูงกว่าร้อยละ 50 เพื่อให้เป็นมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานภายในและต่างประเทศ นั้นสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2559 เห็นชอบยุทธศาสตร์ชาติฯ ระยะที่ 3 โดยให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และมีการนำคู่มือการนำยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปสู่การปฏิบัติ ในการจัดทำแผนงานโครงการ/กิจกรรมเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยหน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องกำหนดแผนงานโครงการ/กิจกรรมในแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีต่อไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตัวชี้วัดยุทธศาสตร์ และการเชื่อมโยงสู่เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งการบริหารโครงการต้องมีการกำกับติดตามและประเมินผลโครงการ โดยการเปรียบเทียบการปฏิบัติงานจริงกับผลที่คาดว่าจะได้รับ ซึ่งผลการประเมินจะทำให้ทราบถึงระดับความสำเร็จในการดำเนินโครงการ และทราบถึงปัญหา ข้อจำกัดที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินโครงการ เพื่อจะได้มีการปรับปรุงโครงการและหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

3. การดำเนินโครงการ/กิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564)

3.1 ลักษณะโครงการ/กิจกรรมที่ดำเนินการ

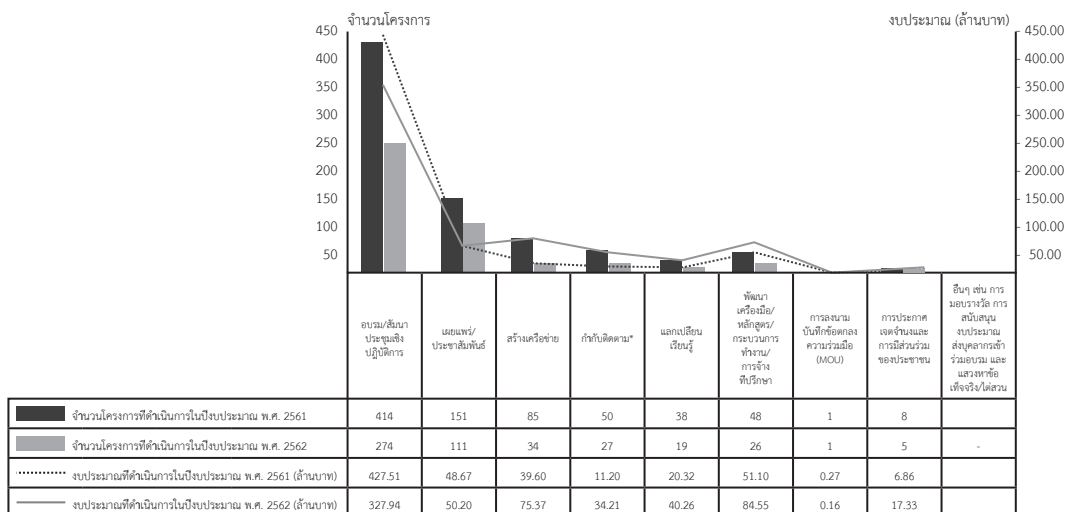
หน่วยงานรัฐได้มีการดำเนินการโครงการที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวนทั้งสิ้น 803 โครงการ ในวงเงินงบประมาณ 792,205,156 บาท และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีการดำเนินโครงการลดลงจากปีงบประมาณ 2561 เหลือ 510 โครงการ วงเงินงบประมาณ 639,372,251 บาท โดยโครงการที่ดำเนินการกระจุกตัวอยู่ในยุทธศาสตร์ที่ 1 “สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต” และยุทธศาสตร์ที่ 4 “พัฒนาระบบการป้องกันการทุจริตเชิงรุก” ซึ่งโครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการประเภทอบรม สัมมนา การประชุมเชิงปฏิบัติการ รองลงมาเป็นโครงการประเภทการสร้างเครือข่าย การกำกับติดตาม การพัฒนาเครื่องมือ/หลักสูตร/กระบวนการทำงาน/การจ้างที่ปรึกษา และเป็นที่น่าสังเกตว่าโครงการที่ดำเนินการที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 6 “ยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย” มีการดำเนินการเพียง 3 โครงการ เท่านั้น

ตารางที่ 3 จำนวนและงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561- 2562 จำแนกตามรายยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564)

ยุทธศาสตร์ที่	ปี 2561		ปี 2562	
	จำนวน (โครงการ)	งบประมาณ (บาท)	จำนวน (โครงการ)	งบประมาณ (บาท)
ยุทธศาสตร์ที่ 1 สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต	473	391,168,588	326	363,155,174
ยุทธศาสตร์ที่ 2 การยกระดับเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริต	31	20,091,250	10	21,024,500
ยุทธศาสตร์ที่ 3 สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย	30	3,499,000	1	4,660,000
ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาระบบการป้องกันการทุจริตเชิงรุก	206	153,461,538	130	199,284,327
ยุทธศาสตร์ที่ 5 การปฏิรูปกลไกและกระบวนการปราบปรามการทุจริต	45	217,741,160	40	43,288,250
ยุทธศาสตร์ที่ 6 ยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย	18	6,243,620	3	7,960,000
รวม	803	792,205,156	510	639,372,251

ที่มา : บทสรุปภาพรวมการประเมินผลสำเร็จของโครงการตามยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2562

แผนภาพที่ 1 จำนวนโครงการ และงบประมาณที่ดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2562 จำแนกตามประเภทโครงการ/กิจกรรม



ที่มา : บทสรุปภาพรวมการประเมินผลสำเร็จของโครงการตามยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2562

3.2 กรอบการประเมินผลสำเร็จของการดำเนินโครงการ/กิจกรรม

การประเมินผลโครงการ/กิจกรรมตามยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ประยุกต์จากแบบจำลองชิป (CIPP Model) และตัวแบบเชิงระบบ (System Model) เข้าด้วยกัน เพื่อกำหนดกรอบการประเมินความสำเร็จโดยปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้ทำการประเมินใน 3 มิติ คือ มิติประสิทธิภาพ มิติประสิทธิผล และมิติผลกระทบและความคุ้มค่า แต่เนื่องจากการประเมินโครงการที่เป็นเชิงสังคมทำให้การประเมินผลกระทบและความคุ้มค่ายากต่อการประเมิน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จึงได้ปรับเกณฑ์การประเมินใหม่เป็นการประเมินในมิติต้นทาง มิติประสิทธิภาพ และมิติประสิทธิผลของการดำเนินโครงการ/กิจกรรมโดย (1) การประเมินต้นทางเป็นการประเมินความเป็นไปได้ก่อนเริ่มดำเนินโครงการ พิจารณาความเหมาะสมของโครงการ และความเป็นไปได้และความสอดคล้องภายในโครงการ (2) การประเมินผลความสำเร็จของโครงการในมิติประสิทธิภาพ พิจารณาจากการบริหารจัดการโครงการหรือกระบวนการดำเนินโครงการ โดยพิจารณาจากผลผลิตที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามแผนงาน รวมถึงค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมเป็นไปตามแผนงาน สำหรับเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินพิจารณาจากความเหมาะสมของโครงการ ความเป็นไปได้ และความสอดคล้องภายในโครงการ และ (3) การประเมินประสิทธิผลพิจารณาจากการบรรลุเป้าหมายจริงเทียบกับเป้าหมายตามตัวชี้วัดการดำเนินงานโครงการและการนำผลผลิตของโครงการไปใช้ในการปฏิบัติงานหรือไม่ หลังจากการเข้าร่วมโครงการ/กิจกรรม ดังนั้นผลที่ได้อาจจะไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบระดับความสำเร็จของโครงการระหว่างปีได้

ทั้งนี้ ในการประเมินดังกล่าวได้ทำการเลือกโครงการตัวอย่างมาประเมิน โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกโครงการ/กิจกรรมเพื่อทำการประเมิน คือ (1) เป็นโครงการที่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่ 1 - 6 (2) เป็นโครงการที่ใช้งบประมาณสูง (3) เป็นโครงการที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จภายในไตรมาสที่ 3 ของปีงบประมาณ ยกเว้นโครงการในชุดโครงการ

สหยุทธ์ 2 โครงการ ได้แก่ โครงการกำกับติดตามชุดโครงการสหยุทธ์และโครงการประชุมวิชาการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประจำปี โดยปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้ทำการประเมินผลสำเร็จโครงการ/กิจกรรมภายในยุทธศาสตร์ที่ 1 - 6 มีโครงการที่อยู่ในเกณฑ์ได้ทำการประเมินรวม 68 โครงการ ส่วนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จำนวน 58 โครงการ

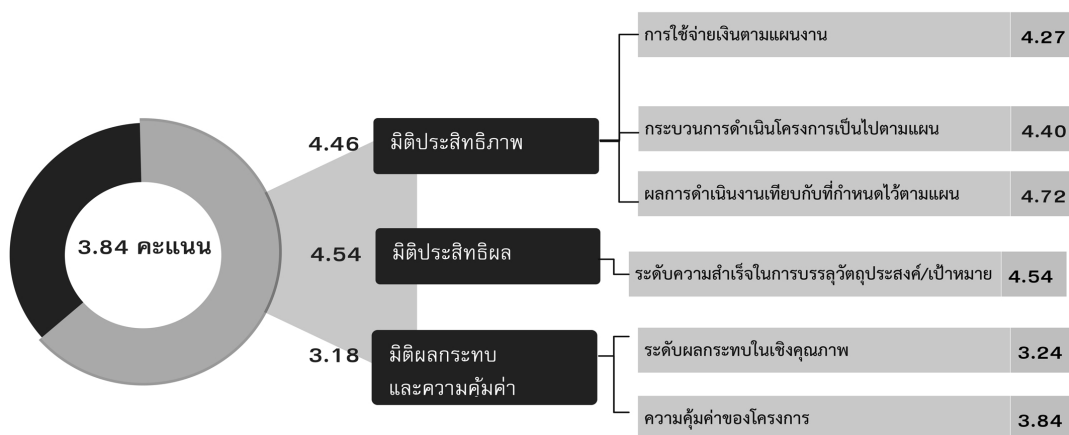
3.3 การประเมินผลสำเร็จของการดำเนินโครงการ/กิจกรรม

จากผลการประเมินความสำเร็จของโครงการ/กิจกรรมตามยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 พบว่า การดำเนินโครงการ/กิจกรรมในภาพรวมประสบความสำเร็จในระดับมาก (คะแนนเฉลี่ย 3.81 คะแนนจากคะแนนเต็ม 5 คะแนน) หรือคิดเป็นร้อยละ 76.00 โดยผลการประเมินจำแนกตามมิติ พบว่า (1) มิติประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นการประเมินประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการโครงการ โดยพิจารณาจากผลสอดคล้องของการใช้ทรัพยากรที่เป็นปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการดำเนินโครงการ/กิจกรรม (Process) และผลผลิต (Output) ซึ่งตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินในมิติประสิทธิภาพ มี 3 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 1 สัดส่วนค่าใช้จ่ายจริงต่อค่าใช้จ่ายตามแผน ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับประสิทธิภาพของกระบวนการดำเนินโครงการ และตัวชี้วัดที่ 3 ระดับประสิทธิภาพผลการดำเนินงาน ซึ่งได้คะแนนเฉลี่ย 4.40 คะแนน นั้นแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานต่าง ๆ มีการวางแผนและดำเนินโครงการ/กิจกรรมเป็นไปตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้คะแนนมากที่สุดเฉลี่ยอยู่ที่ 4.59 คะแนน รองลงมาเป็นประสิทธิภาพในด้านกระบวนการที่มีการดำเนินการ ประกอบด้วย การประเมิน ด้านการวางแผน ด้านการจัดกิจกรรม/วิธีการจัดกิจกรรม ด้านระยะเวลาจัดกิจกรรม ด้านกลุ่มเป้าหมาย ด้านเนื้อหา/เอกสารประกอบโครงการกิจกรรม และด้านการติดตามประเมิน และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินได้คะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 4.17 คะแนน (2) มิติประสิทธิผล เป็นการประเมินความสำเร็จในการบรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมายที่กำหนดโดยได้ทำการเปรียบเทียบผลสำเร็จในการบรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมายที่กำหนดไว้ตามโครงการ หรือการประเมินร้อยละที่ผู้เข้าร่วมโครงการ/กิจกรรมมีความพึงพอใจต่อผลประโยชน์ที่ได้รับจากการเข้าร่วมโครงการ/กิจกรรมมากนัก้อยเพียงใด ซึ่งเป็นการประเมินที่เน้นในด้านประสิทธิผลโดยประเมินผลสำเร็จเป็นค่าร้อยละที่ได้ทำได้ จากผลการประเมินพบว่า โครงการ/กิจกรรมมีการดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในโครงการ/กิจกรรม โดยได้คะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 4.44 คะแนน และ (3) มิติผลกระทบและความคุ้มค่า ซึ่งในมิตินี้เป็นการประเมินผลสำเร็จของโครงการในมิติดผลกระทบ (Impact) และระดับความคุ้มค่าโครงการในเชิงคุณภาพ พิจารณาผลกระทบโครงการในส่วนของผลกระทบในเชิงคุณภาพที่ยึดโยงกับผลผลิต ผลลัพธ์ของโครงการ/กิจกรรมที่ผู้ดำเนินโครงการตั้งไว้ ขณะที่การประเมินผลสำเร็จของโครงการในมิติความคุ้มค่าจะยึดโยงกับการบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติฯ ระยะที่ 3 มีเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งจากผลการวิเคราะห์พบว่า โครงการ/กิจกรรมที่ดำเนินการมีผลกระทบในเชิงคุณภาพต่อการนำไปสู่การปฏิบัติเห็นผลได้คะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 3.26 คะแนน ส่วนมิติความคุ้มค่าของโครงการที่ดำเนินการมีการยึดโยงกับเป้าประสงค์/ตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์ ได้คะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 3.11 คะแนน

จากผลการประเมิน จะเห็นได้ว่าการดำเนินการโครงการที่สำเร็จตามโครงการตามแผน และมีการใช้จ่ายเงินที่มีประสิทธิภาพอยู่ในระดับมากที่สุด ซึ่งการดำเนินโครงการภายในยุทธศาสตร์ที่ 1 - 6 ก่อให้เกิดผลผลิตในเชิงปริมาณในระดับดี แต่ในด้านผลกระทบเชิงคุณภาพซึ่งยึดโยงกับผลลัพธ์และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหรือที่อาจเป็นผลต่อเนื่องจากการทำโครงการ

ยังไม่ชัดเจน โครงการส่วนใหญ่มีผลการนำไปสู่ความสำเร็จของตัวชี้วัดตามระดับยุทธศาสตร์ ในทางอ้อม กล่าวคือ การดำเนินโครงการยังไม่สามารถบรรลุตามตัวชี้วัดระดับยุทธศาสตร์ ได้อย่างชัดเจน มีเพียงบางโครงการที่คาดการณ์ได้ว่าจะสามารถนำไปสู่ความสำเร็จตามตัวชี้วัดระดับยุทธศาสตร์

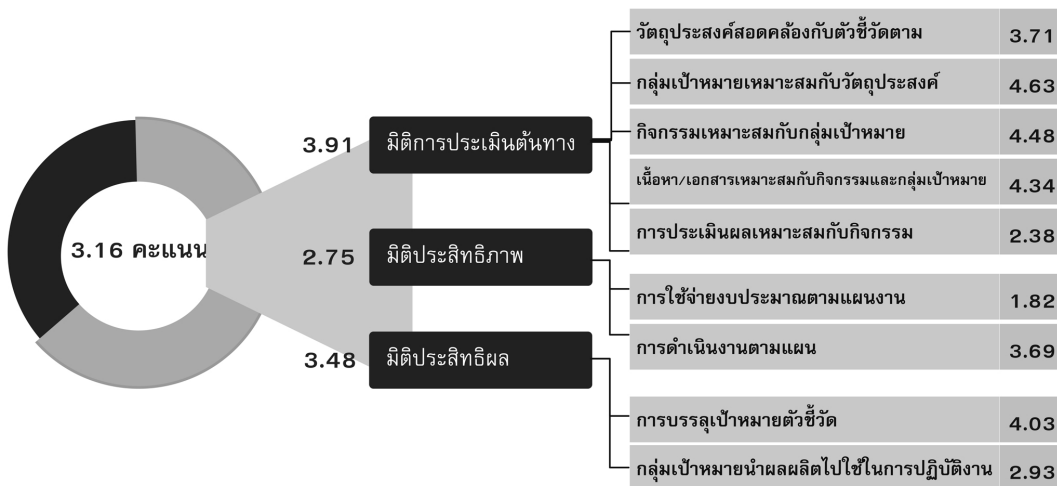
แผนภาพที่ 2 ภาพรวมผลการประเมินผลสำเร็จของโครงการ/กิจกรรมตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561



สำหรับผลการประเมินผลสำเร็จของโครงการ/กิจกรรมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีผลการประเมินในภาพรวมได้คะแนนระดับความสำเร็จเฉลี่ยอยู่ที่ 3.84 คะแนน (จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน) อยู่ในระดับ “ปานกลาง” โดยมีความสำเร็จในมิติด้านต้นทาง (5 ตัวชี้วัด) ได้คะแนนเฉลี่ย 3.91 คะแนน (จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน) ประกอบด้วย ตัวชี้วัดด้านกลุ่มเป้าหมายเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ได้คะแนนสูงสุด 4.63 คะแนน รองลงมาเป็นตัวชี้วัดด้านกิจกรรมเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายได้คะแนน 4.48 คะแนน ตัวชี้วัดด้านเนื้อหา/เอกสารเหมาะสมกับกิจกรรมและกลุ่มเป้าหมายได้คะแนน 4.34 คะแนน ตัวชี้วัดด้านวัตถุประสงค์สอดคล้องกับตัวชี้วัดตามยุทธศาสตร์ได้คะแนน 3.71 คะแนน และตัวชี้วัดด้านการประเมินผลเหมาะสมกับกิจกรรมได้คะแนนน้อยที่สุด (2.38 คะแนน) สำหรับการประเมินผลมิติประสิทธิภาพ (2 ตัวชี้วัด) ได้คะแนนเฉลี่ย 2.75 คะแนน อยู่ในระดับปานกลาง (ประกอบด้วย ตัวชี้วัดด้านการใช้จ่ายงบประมาณ ได้ 1.82 คะแนน และตัวชี้วัดด้านการดำเนินงานตามแผนได้ 3.69 คะแนน) เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ รวมถึงการดำเนินการไม่เป็นไปตามแผน ส่วนการประเมินผลมิติประสิทธิผล (2 ตัวชี้วัด) ได้คะแนนเฉลี่ย 3.48 คะแนน (ประกอบด้วย ตัวชี้วัดด้านการบรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดได้ 4.03 คะแนน และตัวชี้วัดด้านกลุ่มเป้าหมายนำผลผลิตไปใช้ในการปฏิบัติงานได้ 2.93 คะแนน) พบว่า การดำเนินโครงการสามารถบรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ได้ แต่กลุ่มเป้าหมายมีการนำผลผลิตไปใช้ในการปฏิบัติงานเพียงระดับปานกลาง ทั้งนี้ เนื่องจากมีข้อจำกัดการประเมินผลสำเร็จของโครงการที่ระยะเวลาในการประเมินต้องแล้วเสร็จตามแผนภายในเดือนกันยายน 2562 ซึ่งในโครงการที่ประเมินบางโครงการมีแผนการดำเนินงานแล้วเสร็จในเดือนกันยายน 2562 ทำให้

ในบางตัวชี้วัด/บางกิจกรรมยังไม่สามารถประเมินผลได้ สามารถสรุปภาพรวมการประเมินผล
สำเร็จของโครงการตามยุทธศาสตร์ชาติฯ ระยะที่ 3 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 3 ภาพรวมผลการประเมินผลสำเร็จของโครงการ/กิจกรรมตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วย
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562



การออกแบบโครงการถือได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากเป็นขั้นเริ่มแรก
ที่จะส่งผลต่อคุณภาพการทำให้โครงการและความสำเร็จในการขับเคลื่อนโครงการภายใต้
ยุทธศาสตร์ชาติฯ ระยะที่ 3 โดยผู้ดำเนินโครงการควรเริ่มจากการศึกษาและทำความเข้าใจ
วัตถุประสงค์ เป้าประสงค์ตัวชี้วัดระดับยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ของยุทธศาสตร์แล้วทำการ
ออกแบบโครงการที่ยึดโยงกับยุทธศาสตร์นั้น เพื่อให้โครงการส่งผลต่อเป้าหมายของโครงการ
ที่แท้จริงอันส่งผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ โดยการออกแบบโครงการต้องเริ่มตั้งแต่
การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการที่มีส่วนช่วยในการบรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดยุทธศาสตร์
ซึ่งการเขียนวัตถุประสงค์โครงการไม่ควรมีการกำหนดวัตถุประสงค์กว้างที่ไม่ได้เกิดจากโครงการ
โดยตรง เพราะหากมีการกำหนดวัตถุประสงค์โครงการให้เฉพาะเจาะจงในผลผลิตโดยตรง
ที่เกิดขึ้นจากโครงการ จะทำให้เห็นภาพความสำเร็จของโครงการได้ชัดเจนและตรงประเด็นมากกว่า
รวมทั้งการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย เนื้อหา/เอกสารที่ใช้ในการดำเนินโครงการ รูปแบบของ
กิจกรรมที่เหมาะสมกับโครงการที่ออกแบบไว้ เนื่องจากการดำเนินโครงการมีหลายประเภท
ในแต่ละประเภทโครงการมีวัตถุประสงค์และบริบทของการดำเนินโครงการที่แตกต่างกัน
ทำให้มีผลต่อการกำหนดรายละเอียดของโครงการ นอกจากการกำหนดรายละเอียดข้างต้นแล้ว
ควรมีกำหนดการติดตามประเมินผลที่เหมาะสมกับกิจกรรมไว้ในเอกสารดำเนินโครงการ เพื่อเป็น
การวัดผลความสำเร็จของโครงการ รวมถึงนำข้อคิดเห็นที่ได้ไปทำการปรับปรุงหรือพัฒนาโครงการ
ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ หากต้องการมุ่งเน้นให้บรรลุเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ในการยกระดับคะแนน
ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทยแล้ว ควรนำ
ประเด็นข้อคำถามที่แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณดัชนีการรับรู้การทุจริตตามแหล่งข้อมูล 9 แหล่ง
ที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติใช้ในการคำนวณคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI)

ของประเทศไทยเป็นฐานการประเมินเป็นตัวตั้งและออกแบบโครงการภายใต้ภารกิจหน่วยงานที่จะตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ และแก้ปัญหาการทุจริตในสิ่งที่เป็นจุดเน้นของข้อคำถาม ทั้งนี้จากแหล่งข้อมูลทั้ง 9 แหล่งที่ใช้ประกอบในการคำนวณค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต ข้อมูลส่วนใหญ่มาจากการสำรวจกลุ่มนักธุรกิจในมุมมองและความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการในการจัดตั้งบริษัท การทำธุรกิจในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประสบการณ์การจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐและการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน ความโปร่งใสในกระบวนการ/ขั้นตอนเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของประเทศ นอกจากนี้ การจัดทำดัชนียังได้มีการนำประเด็นที่เป็นบริบทเข้ามาร่วมพิจารณาด้วย ไม่ว่าจะเป็นระบบการเมือง กระบวนการยุติธรรม ความเป็นกลางของศาล และการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการที่ประเทศไทยพยายามยกระดับคะแนนค่าดัชนีการรับรู้การทุจริตให้สูงขึ้นได้จะต้องดำเนินการหลาย ๆ ด้านพร้อมกัน และต้องแสดงให้เห็นนักธุรกิจเห็นเป็นรูปธรรมว่า การทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ระดับการเมือง กระบวนการยุติธรรมมีความเป็นธรรม โปร่งใสอย่างแท้จริง

4. ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินโครงการ/กิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) เพื่อยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต

สำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติฯ ระยะที่ 3 และได้ทำการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) และนำเสนอแนวทางการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ต่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบข้อเสนอเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติแล้ว เพื่อเป็นการดำเนินโครงการที่เป็นรูปธรรม และให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินโครงการที่มีผลโดยตรงกับการผลักดัน และยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรออกแบบโครงการที่สอดคล้องกับประเด็นคำถามและกลุ่มเป้าหมายจากแหล่งข้อมูลที่ต้องการเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ใช้ในการคำนวณค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจและมีเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งโครงการที่ดำเนินการต้องสอดคล้องภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งการดำเนินโครงการ/กิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 พบว่าโครงการส่วนใหญ่มีผลต่อการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตในทางอ้อม และเป็นโครงการประเภทอบรมให้ความรู้/การสัมมนา/การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เมื่อพิจารณาถึงคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตในปี 2562 ประเทศไทยได้ 36 คะแนนเท่าเดิม และจัดอยู่ในอันดับที่แย่ง 2 อันดับ คือ อยู่ในอันดับที่ 101 จาก 180 ประเทศทั่วโลก นั้นแสดงให้เห็นว่าการดำเนินโครงการที่ผ่านมา ยังไม่สามารถช่วยยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ตามแหล่งข้อมูล 9 แหล่ง ที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ใช้ในการคำนวณคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทยได้โดยตรงกับเป้าหมาย ทั้งนี้ จากแหล่งข้อมูลทั้ง 9 แหล่งที่ใช้ประกอบในการคำนวณค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต ข้อมูลส่วนใหญ่มาจากการสำรวจกลุ่มนักธุรกิจในมุมมองและความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการในการจัดตั้งบริษัท การทำธุรกิจในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประสบการณ์การจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐและการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน ความโปร่งใสในกระบวนการ/ขั้นตอนเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของประเทศ นอกจากนี้

การจัดทำดัชนียังได้นำประเด็นที่เป็นบริบทเข้ามาร่วมพิจารณาด้วย ไม่ว่าจะเป็นระบบการเมือง กระบวนการยุติธรรม ความเป็นกลางของศาล และการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การที่ประเทศไทยพยายามยกระดับคะแนนค่าดัชนีการรับรู้การทุจริตให้สูงขึ้นจะต้องดำเนินการ หลาย ๆ ด้านพร้อมกันและต้องแสดงให้เห็นถึงรูปธรรมว่าการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ระดับการเมือง กระบวนการยุติธรรมมีความเป็นธรรม โปร่งใสอย่างแท้จริง ควรดำเนินการมาตรการ ใน 3 ระยะ ดังนี้

4.1 มาตรการระยะสั้น

4.1.1 เนื่องจากแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต 9 แหล่ง ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มนักธุรกิจ ซึ่งจากการอำนวยความสะดวกทางธุรกิจในประเทศไทย ที่ผ่านมา การประกอบธุรกิจหรือเข้ามาทำงานในประเทศไทยของคนต่างชาติหรือคนต่างด้าว ต้องมีการปฏิบัติตามกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 กฎหมายคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว เป็นต้น ซึ่งกฎหมาย แต่ละฉบับมีการแยกอำนาจกันอย่างเป็นเอกเทศ และเป็นอำนาจที่แต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ การขอรับอนุญาตให้จัดตั้งสถานประกอบการเพื่อประกอบ ธุรกิจต้องไปยื่นที่กรมการจัดหางานกระทรวงแรงงาน การขออนุญาตพำนักอยู่ในประเทศไทย ตามกฎหมายคนเข้าเมืองต้องยื่นคำขอต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่สังกัดในสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ ซึ่งจากขั้นตอนของกฎหมายอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐบางราย หาช่องทางการรับสินบนจากนักธุรกิจ และในขณะเดียวกันนักธุรกิจบางรายที่ต้องการ ความรวดเร็ว เพื่อลดขั้นตอนการขออนุมัติ อนุญาต การจัดตั้งบริษัท การดำเนินการมาตรการทาง ภาษีและหลบเลี่ยงกฎหมาย จึงมีการจ่ายสินบนให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ ด้วยเหตุนี้ทำให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องต้องมีการจัดทำและออกพระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกในการพิจารณา อนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ดังนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และลดปัญหาการทุจริต การติดสินบน ควรมีการรับเร่งดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4.1.2 ควรจัดทำระบบตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณและเผยแพร่ให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบในรูปแบบที่เข้าถึงได้ง่าย และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ อันเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูล และสร้างความโปร่งใสของการใช้จ่าย งบประมาณและการบริหารจัดการภาครัฐ

4.1.3 ควรปรับกลไก กฎหมาย กฎระเบียบ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติงาน และบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด มีการลงโทษ เพื่อให้ข้าราชการเกรงกลัวไม่กล้า กระทำความผิด

4.2 มาตรการระยะกลาง

4.2.1 ควรเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานต่อต้านการทุจริต ด้วยการนำ เทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยในการบริหารจัดการการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อลด โอกาสในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการอนุมัติ อนุญาต การจัดตั้งบริษัท การดำเนิน มาตรการทางภาษี และการดำเนินการต่าง ๆ รวมถึง การจัดทำคู่มือขั้นตอนการรับบริการของ ประชาชนและชาวต่างชาติ ให้เข้าใจถึงวิธีการรับบริการ ระยะเวลาการให้บริการ ช่องทาง การรับบริการ ค่าบริการ และเงื่อนไขต่าง ๆ ให้เกิดความชัดเจนและเข้าใจง่ายต่อผู้รับบริการ กับหน่วยงานรัฐ เพื่อลดการแสวงหาช่องทางการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ

4.2.2 หน่วยงานภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับนักลงทุนต่างชาติ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงแรงงาน สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กรมศุลกากร สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย เป็นต้น ควรให้ความรู้ด้านวิธีการติดต่อทำธุรกรรมในการขออนุญาตการจัดตั้งบริษัท การดำเนินมาตรการทางภาษี กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง ขั้นตอนการดำเนินการที่ถูกต้องให้กับนักลงทุนต่างชาติที่มาติดต่อกับหน่วยงานรัฐของไทยได้รับทราบ เพื่อลดโอกาสการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ

4.2.3 ควรบูรณาการทำงานในการต่อต้านการทุจริตในหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

4.3 มาตรการระยะยาว

4.3.1 ควรสร้างกลไกการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ทุกคนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยถูกต้องได้โดยง่าย ประกอบการสร้างกลไกในการตอบข้อซักถามของประชาชน เปิดช่องทางการแจ้งเบาะแสจากประชาชน ทั้งที่เป็นคนไทยและคนต่างชาติที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่ส่อต่อการประพฤติมิชอบ หรือการกระทำการทุจริตจากการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

4.3.2 ควรนำแนวคิดด้วยพลเมืองศึกษาบรรจุในหลักสูตรการเรียนการสอนทุกระดับการศึกษา ปรับทัศนคติ ส่งเสริมให้มีการปลูกฝังเพื่อหล่อหลอมคุณธรรมจริยธรรมตั้งแต่เด็กและทุกช่วงวัย โดยผ่านทั้งกระบวนการเรียนการสอนที่เน้นการให้วิถีคิดหรือศาสตร์การใช้ชีวิต ให้เป็นคนดีควบคู่กับการเป็นคนเก่ง เพื่อให้เกิดความตระหนักรู้ถึงหน้าที่ของการเป็นพลเมืองที่ดี และปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมผ่านกระบวนการทางสังคมผ่านการใช้สื่อโทรศัพท์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้มีความนิยมและทัศนคติที่ถูกต้อง และเข้าใจชัดเจนว่าการกระทำใดถือเป็นการทุจริต การกระทำใดที่ไม่ใช่การทุจริตและสร้างค่านิยมร่วมกันของสังคมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตทุกระดับ เช่น โครงการรณรงค์เสริมสร้างการมีวินัยของเด็กเยาวชน (การไม่แข่งคิว ไม่ลอกข้อสอบ ไม่ติดสินบน)

4.3.3 รัฐต้องมีการสร้างกลไกของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานของภาครัฐ หรือเสริมสร้างความโปร่งใสโดยให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการตรวจสอบและถ่วงดุลในการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐและควรมีการนำฐานข้อมูลสถิติต่าง ๆ มารวมไว้ในแหล่งเดียวเพื่อนำมาประเมินสถานการณ์การทุจริตต่อไป รวมถึง ควรมีการพัฒนาเส้นทางการยกระดับค่าดัชนีย่อยที่ใช้ในการคำนวณดัชนีการรับรู้การทุจริตอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น (Road Map) ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้มีแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานให้มีความโปร่งใสต่อไป

ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ได้มุ่งเน้นให้มีการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการสร้างวัฒนธรรมการต่อต้านการทุจริตทุกระดับอย่างเข้มแข็งทั้งสังคมไทย โดยเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติฯ ระยะที่ 3 คือ ประเทศไทยมีคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) สูงกว่าร้อยละ 50 เพื่อให้เป็นมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานภายในและต่างประเทศ ซึ่งในการจะบรรลุเป้าประสงค์ได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมกันป้องกันและปราบปราม

การทุจริต และต้องมีการพัฒนากลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีความเข้มแข็ง ทั้งในส่วนของกฎหมาย กฎระเบียบ ดังนั้น โครงการที่ควรดำเนินการให้เกิดการบูรณาการ เป้าหมายยุทธศาสตร์ที่ 1 - 5 เพื่อยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย ควร มีการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการประเมินดัชนีการรับรู้ การทุจริต (CPI) ทั้ง 9 แหล่งข้อมูล รายละเอียดดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ข้อเสนอแนะการดำเนินโครงการ/กิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 6 ตามกลยุทธ์ที่ 2 บูรณาการ เป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อยกระดับคะแนนดัชนี การรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย ตามแหล่งข้อมูล

แหล่งข้อมูล/ ประเด็นคำถาม	ข้อเสนอแนะการดำเนินโครงการเพื่อยกระดับ คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต	ยุทธศาสตร์/ กลยุทธ์ที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
1. การบังคับใช้กฎหมายเมื่อมีการทุจริตเกิดขึ้น			
-Bertelsmann Foundation Transformation Index	(1) โครงการพัฒนาระบบ (1.1) โครงการพัฒนาระบบเชิงบูรณาการ ภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานในกระบวนการ ยุติธรรม/หน่วยงานภาครัฐ ตั้งแต่การรับเรื่อง ร้องเรียน/การติดตามเรื่องร้องเรียนแบบออนไลน์ การแจ้งเบาะแสที่ประชาชนมีความเชื่อมั่นไว้ใจ ระบบการตรวจสอบการเคลื่อนไหวของทรัพย์สิน และหนี้สินพร้อมรายงานสถานะ ความคืบหน้า และผลการดำเนินคดี เมื่อพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐ กระทำการทุจริต โดยระบบต้องมีลักษณะที่ ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย ไม่ซับซ้อนและประชาสัมพันธ์ ให้ทุกภาคส่วนรับรู้และเข้าใจอย่างทั่วถึง	ย.5 (ก.1 ก.2 ก.5 ก. 8)	- สำนักงาน ป.ป.ช. - สำนักงาน ป.ป.ท. - หน่วยงานใน กระบวนการยุติธรรม - หน่วยงานที่มีอำนาจ หน้าที่ในการบัญญัติ/ บังคับใช้กฎหมาย - หน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้อง
	(2) โครงการด้านการประชาสัมพันธ์ (2.1) จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์เป็นภาษา ต่างประเทศที่เป็นสากลเกี่ยวกับ - กฎหมายและมาตรการป้องกันการทุจริต รูปแบบต่าง ๆ ที่หน่วยงานดำเนินการ รวมถึง ช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนการทุจริต/ การติดตามเรื่องร้องเรียน - ผลการดำเนินงานและความคืบหน้า เกี่ยวกับคดีทุจริตที่มีการตัดสินลงโทษผู้กระทำความผิดฐานทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีใหญ่ ๆ ที่สำคัญและเป็นที่สนใจของสาธารณะ เพื่อให้ เจ้าหน้าที่รัฐตระหนักถึงโทษของการกระทำ ทุจริตและไม่กล้าตัดสินใจกระทำทุจริต และ ให้เป็นที่รับรู้ถึงนานาชาติว่าประเทศไทย มีการบังคับ ใช้กฎหมายกับผู้กระทำความทุจริตอย่างจริงจังและ ไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ ควรเผยแพร่สื่อดังกล่าวไปยังบริษัท ข้ามชาติ นักลงทุนชาวต่างชาติ ทุกภาคส่วนที่ เกี่ยวข้องและประชาชนผ่านทางช่องทางต่าง ๆ เช่น สื่อออนไลน์ โทรทัศน์ ฯลฯ รวมถึงควรขอ ความร่วมมือจากสื่อมวลชน เพื่อให้การ ประชาสัมพันธ์เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ครอบคลุม มากขึ้น	ย.4 (ก.4) ย.5 (ก.8)	- สื่อมวลชน

ตารางที่ 4 (ต่อ) ข้อเสนอแนะการดำเนินโครงการ/กิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 6 ตามกลยุทธ์ที่ 2
บูรณาการเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อยกระดับคะแนน
ดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย ตามแหล่งข้อมูล

แหล่งข้อมูล/ ประเด็นคำถาม	ข้อเสนอแนะการดำเนินโครงการเพื่อยกระดับ ค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต	ยุทธศาสตร์/ กลยุทธ์ ที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	(3) โครงการอบรม/สัมมนา (3.1) โครงการสัมมนาระหว่างหน่วยงาน ในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน/ นักลงทุน ภาคประชาสังคม เพื่อแลกเปลี่ยนความเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อหาแนวทางการปรับ แก้กฎหมายและบูรณาการการรับเรื่องร้องเรียน/ แจ้งเบาะแส/ติดตามสถานะเรื่องร้องเรียน ฯลฯ ให้มีประสิทธิภาพ	ย.5 (ก.4 ก.7)	
2. การทุจริตภาคการเมือง			
- Political Risk Services International Country Risk Guide (ICRG หรือ PRS) - Varieties of Democracy Project (VDEM)	(1) โครงการประกาศเจตจำนง ควรดำเนินโครงการประกาศเจตจำนง ทางการเมืองของนักการเมือง/ผู้บริหารในระดับ ชาติและระดับท้องถิ่น (2) โครงการพัฒนาระบบ ควรดำเนินโครงการพัฒนาระบบนวัตกรรม ในการรายงานผลการดำเนินงานของภาคการเมือง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อให้ทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและแจ้งเบาะแสได้ และนำไปสู่ขั้นตอนการได้สวนและดำเนินคดี ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (3) โครงการประชาสัมพันธ์ เมื่อระบบนวัตกรรมในการรายงานผล การดำเนินงานของภาคการเมืองทั้งในระดับชาติ สามารถใช้ได้จริงแล้ว ควรจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ และระดับท้องถิ่นเป็นภาษาต่างประเทศที่เป็น สากล และเผยแพร่สื่อดังกล่าวไปยังทุกภาคส่วน ที่เกี่ยวข้อง และประชาชน ผ่านทางช่องทาง ต่าง ๆ รวมถึงควรขอความร่วมมือจาก สื่อมวลชนเพื่อให้การประชาสัมพันธ์เข้าถึงกลุ่ม เป้าหมายได้ครอบคลุมมากขึ้น	ย.2 (ก.1) ย.2 (ก.6) ย.4 (ก.3 ก.8) ย.5 (ก.8)	- ภาคการเมือง - สำนักงาน ป.ป.ช. - องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น - หน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้อง
3. ความโปร่งใสในกระบวนการ/ขั้นตอนเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของประเทศ			
- Economist Intelligence Unit Country Risk Rating (EIU)	(1) โครงการพัฒนาระบบ (1.1) พัฒนาระบบงบประมาณให้มีการเปิดเผย ข้อมูลและสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการ งบประมาณของทุกหน่วยงานภาครัฐตั้งแต่เริ่ม จัดทำคำของบประมาณจนถึงการใช้งบประมาณ และประเมินผลการใช้งบประมาณรวมถึงควรมี	ย.2 (ก.4) ย.3 (ก.3) ย.4 (ก.1)	- รัฐบาล - สมาชิกวุฒิสภา - สำนักงาน ป.ป.ช. - สำนักงบประมาณ - สำนักงานการตรวจ

ตารางที่ 4 (ต่อ) ข้อเสนอแนะการดำเนินโครงการ/กิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 6 ตามกลยุทธ์ที่ 2 บูรณาการเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย ตามแหล่งข้อมูล

แหล่งข้อมูล/ ประเด็นคำถาม	ข้อเสนอแนะการดำเนินโครงการเพื่อยกระดับ คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต	ยุทธศาสตร์/ กลยุทธ์ที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	ช่องทางให้ประชาชนและทุกภาคส่วนสามารถตรวจสอบ/แสดงความเห็น/ข้อสังเกต/แจ้งเบาะแสเมื่อพบว่ากระบวนการงบประมาณหรือมีการใช้จ่ายงบประมาณที่สื่อถึงการทุจริต ซึ่งช่องทางการให้ประชาชนหรือภาคส่วนต่าง ๆ แสดงความเห็น/ตั้งข้อสังเกต/แจ้งเบาะแสดควรเป็นช่องทางที่สะดวกปลอดภัยและสามารถติดตามความคืบหน้า/ผลการดำเนินการได้ (1.2) พัฒนาระบบการตรวจสอบควบคุมภายในและกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐให้มีความรวดเร็วและเข้มงวด โดยใช้กลไกการควบคุมภายในและภายนอก (2) โครงการสื่อประชาสัมพันธ์ (2.1) จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ และช่องทางการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ/แจ้งเบาะแสมือพบว่ามีการทุจริต/จำนวนงบประมาณที่ไม่เหมาะสมในการดำเนินงานและสื่อให้เห็นถึงการทุจริต โดยจัดทำเป็นภาษาต่างประเทศที่เป็นสากล เพื่อให้ทุกภาคส่วนมีความเข้าใจ และทราบถึงช่องทาง/บทบาทในการมีส่วนร่วมตรวจสอบและแจ้งเบาะแสด/ตั้งข้อสังเกตเมื่อพบว่าอาจมีการทุจริตเกิดขึ้นในการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเผยแพร่สื่อดังกล่าวไปยังบริษัทข้ามชาติ นักลงทุน ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและประชาชนผ่านทางช่องทางต่าง ๆ เช่น สื่อออนไลน์ โทรศัพท์ฯ ฯลฯ และขอความร่วมมือจากสื่อมวลชน เพื่อให้การประชาสัมพันธ์เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ครอบคลุมมากขึ้น (3) โครงการอบรม/สัมมนา (3.1) ควรจัดสัมมนาเพื่อระดมความเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการพัฒนาจัดสรรและกระบวนการงบประมาณเพื่อพัฒนาระบบงบประมาณให้มีความโปร่งใสมากขึ้น	ย.2 (ก.4 ก.6) ย.3 (ก.1) ย.3 (ก.4) ย.4 (ก.3 ก.8) ย.5 (ก.8) ย.2 (ก.4) ย.3 (ก.1) ย.4 (ก.8)	เงินแผ่นดิน - สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ - หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบัญญัติ/บังคับใช้กฎหมาย - หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง - สื่อมวลชน
4. การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตนของเจ้าหน้าที่รัฐ			
- World Justice Project Rule of Law Index (WJP)	(1) โครงการอบรม/สัมมนา/แลกเปลี่ยนเรียนรู้ (1.1) จัดประชุมชี้แจงมาตรการป้องกัน การให้สินบน/การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ	ย.1 (ก.1) ย.2 (ก.3) ย.3 (ก.1)	- สำนักงาน ป.ป.ช. - สำนักงาน ป.ป.ท. - หน่วยงานที่มีอำนาจ

ตารางที่ 4 (ต่อ) ข้อเสนอแนะการดำเนินโครงการ/กิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 6 ตามกลยุทธ์ที่ 2 บูรณาการเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อยกระดับคະແນນດັชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย ตามแหล่งข้อมูล

แหล่งข้อมูล/ ประเด็นคำถาม	ข้อเสนอแนะการดำเนินโครงการเพื่อยกระดับ คະແນນດັชนีการรับรู้การทุจริต	ยุทธศาสตร์/ กลยุทธ์ที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	เพื่อแสวงงผลประโยชน์ส่วนตนของประเทศไทย บทลงโทษ ช่องทางการร้องเรียน/ติดตาม เรื่องร้องเรียนให้แก่ักลงทุน และประเด็นที่ เกี่ยวข้องอื่น ๆ จากทุกภาคส่วน เพื่อให้ทราบถึง แนวทางการปฏิบัติที่ประเทศไทยได้ดำเนินการ และเพื่อเป็นการรับฟังความเห็น ข้อเสนอแนะ จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงว่าควรดำเนินการ/ พัฒนาระบบการให้บริการ หรือกฎหมาย/ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างไร เพื่อแก้ไข ปัญหาการรับสินบน/การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งการจัดประชุมนี้ ไม่เพียงแต่ จะได้ในส่วนหนึ่งของเนื้อหาสาระ แต่ยังแสดงให้ นักลงทุน ทั้งชาวต่างชาติและชาวไทยเห็นว่า ประเทศไทยไม่ได้นิ่งนอนใจในการแก้ไขปัญหา และพร้อมที่จะรับฟังข้อเสนอแนะจากทุก ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาระบบ/ กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น	ย.4 (ก.1-4) ย.5 (ก.7)	หน้าที่ในการบัญญัติ/ บังคับใช้กฎหมาย - หน่วยงานที่มีอำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับการ ออกใบอนุญาต/ อนุมัติ/ใบรับรอง ฯลฯ - กระทรวงพาณิชย์ - กระทรวงอุตสาหกรรม - หน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้อง - สื่อมวลชน
5. ประสพการณ์การจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐและการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน			
- Political and Economic Risk Consultancy (PERC) - Global Insight Country Risk Rating (GI) - IMD World Competitiveness Yearbook (IMD) - World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS) (WEF)	(1) โครงการทบทวนและพัฒนาระบบ (1.1) ควรดำเนินโครงการทบทวนและพัฒนาระบบการออกใบอนุญาตหรือเอกสารประกอบต่าง ๆ ในการประกอบธุรกิจ หรือการเป็นส่วนหนึ่งของใบอนุญาตหรือคำขอต่าง ๆ เพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาที่เกินจำเป็น รวมถึงควรลดจำนวนใบอนุญาต และคำขอที่ไม่มีความจำเป็น (1.2) ควรบูรณาการระบบการทำงานของหน่วยงานในรูปแบบต่าง ๆ และนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้รับบริการ รวมถึงยังเป็นการลดโอกาสของเจ้าหน้าที่รัฐในการเรียกรับสินบนจากผู้มารับบริการได้ (2) โครงการด้านการประชาสัมพันธ์ ควรดำเนินการประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้ความเข้าใจในการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานการออกใบอนุญาต หรือคำขอต่าง ๆ พร้อมระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในขั้นตอนต่าง ๆ โดยจัดทำคู่มือที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมทางการค้า การลงทุนด้านแรงงาน ฯลฯ เป็นภาษาต่างประเทศที่เป็นสากลและจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ที่เข้าใจง่าย	ย.4 (ก.3) ย.4 (ก.1) ย.3 (ก.4) ย.4 (ก.4) ย.5 (ก.8)	- สำนักงาน ป.ป.ช. - สำนักงาน ป.ป.ท. - หน่วยงานที่มีอำนาจ หน้าที่ในการบัญญัติ/ บังคับใช้กฎหมาย - หน่วยงานที่มีอำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับการ ออกใบอนุญาต/ อนุมัติ/ใบรับรอง ฯลฯ - กระทรวงพาณิชย์ - กระทรวง อุตสาหกรรม - หน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้อง - สื่อมวลชน

ตารางที่ 4 (ต่อ) ข้อเสนอแนะการดำเนินโครงการ/กิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 6 ตามกลยุทธ์ที่ 2
บูรณาการเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อยกระดับคะแนน
ดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย ตามแหล่งข้อมูล

แหล่งข้อมูล/ ประเด็นคำถาม	ข้อเสนอแนะการดำเนินโครงการเพื่อยกระดับ ค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต	ยุทธศาสตร์/ กลยุทธ์ที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	ในรูปแบบ และเนื้อหาที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายในระดับต่าง ๆ เช่น นักลงทุน ประชาชน ฯลฯ โดยเผยแพร่สื่อดังกล่าวไปยังทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และประชาชนผ่านทางช่องทางต่าง ๆ และขอความร่วมมือจากสื่อมวลชนเพื่อให้การประชาสัมพันธ์เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ครอบคลุมมากขึ้น (3) โครงการอบรม/สัมมนา/แลกเปลี่ยนเรียนรู้ (3.1) จัดประชุมชี้แจงมาตรการป้องกัน การให้สินบน/การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อแสวงผลประโยชน์ส่วนตนของประเทศไทย บทลงโทษ ช่องทางการร้องเรียน/ติดตาม เรื่องร้องเรียนให้แก่ นักลงทุน และประเด็นที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ จากทุกภาคส่วนเพื่อให้ทราบถึง แนวทางการปฏิบัติที่ประเทศไทยได้ดำเนินการ และเพื่อเป็นการรับฟังความเห็น/ข้อเสนอแนะ จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงว่า ควรดำเนินการ/ พัฒนาระบบการให้บริการ หรือกฎหมาย/ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างไร เพื่อแก้ไขปัญหาการรับสินบน/การใช้อำนาจหน้าที่ โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งการจัดประชุมนี้ ไม่เพียงแต่จะได้ในส่วนของเนื้อหาสาระ แต่ยังแสดงให้เห็นถึงนักลงทุน ทั้งชาวต่างชาติและ ชาวไทยเห็นว่าประเทศไทยไม่ได้นิ่งนอนใจ ในการแก้ไขปัญหาและพร้อมที่จะรับฟัง ข้อเสนอแนะจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องใน การพัฒนาระบบ/กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ มากขึ้น	ย.1 (ก.1) ย.2 (ก.3) ย.3 (ก.1) ย.4 (ก.1-4) ย.5 (ก.7)	

หมายเหตุ: (1) อักษรย่อ ย. แทน ยุทธศาสตร์ และ ก. แทน กลยุทธ์

(2) สำหรับรายละเอียดของกลยุทธ์ในแต่ละยุทธศาสตร์ สามารถดูรายละเอียดได้ในยุทธศาสตร์ชาติ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564)

เอกสารอ้างอิง

พัชรี มีนสุข, เสาวณีย์ ทิพอูต, และ อีรวรรณ เอกอรุณ. (2562). *บทสรุปภาพรวมการประเมินผลสำเร็จของโครงการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

พัชรี มีนสุข, ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม, สุริยน วงศ์สุจริต, และ อีรวรรณ เอกอรุณ. (2562). *บทสรุปภาพรวมการประเมินผลสำเร็จของโครงการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

เสาวณีย์ ทิพอูต และฉันทชนก เจนณรงค์. (2562). *โครงการประเมินผลสำเร็จของโครงการตามยุทธศาสตร์ชาติ “ยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย” ของยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2560). *ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564)*. กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์.

Transparency International. (2019). *Corruption Perception Index 2018*.

Retrieved February 27, 2019, from https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2018

ตอนที่ 2

บทความวิจัย

Research Articles

การประยุกต์ใช้ Blockchain เพื่อความโปร่งใสในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ Applying Blockchain for Transparency in Real Estate Sector

รัตพงษ์ สอนสุภาพ¹ และ วีรพงษ์ ชุตินันท์²

Rattapong Sonsuphap¹ and Weraphong Chutipat²

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานำระบบ Blockchain ไปใช้ในภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และศึกษาผลกระทบต่อภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในแง่การสร้างความปลอดภัย ผลการศึกษาพบว่า การนำระบบ Blockchain มาใช้กับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จะส่งผลกระทบต่อธุรกิจ เพราะจะทำให้ระบบมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (Efficiency) มีความโปร่งใส (Transparency) ประหยัดต้นทุนในการบริหารจัดการ (Economics of scale) และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจ (Competitiveness) ได้อีกด้วย นอกจากนี้ระบบ Blockchain จะเป็นระบบกลั่นกรองข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) เกี่ยวกับพฤติกรรมด้านต่าง ๆ ของผู้ซื้อผ่านระบบปัญญาประดิษฐ์ หรือ AI กลายเป็นฐานข้อมูลสำคัญให้แก่ผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และสถาบันการเงินในการตัดสินใจอนุมัติสินเชื่อได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ผลดังกล่าวจะสามารถยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการให้บริการระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และประชาชนในฐานะผู้บริโภคได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังเป็นการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินการและความเป็นธรรมในแง่ราคาซื้อขาย และยังสามารถป้องกันปัญหานี้เสีย หรือ NPL ของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้ด้วย ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ หรือ GDP สามารถขยายตัวเพิ่มขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อระบบ Blockchain ถูกนำมาใช้ได้อย่างเต็มที่แล้ว ระบบจะผลักดันเข้าสู่ฐานเครดิตสังคม (Social Credit) ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินต่าง ๆ รวมทั้งประชาชนผู้บริโภคจะได้รับผลกระทบโดยตรง จึงควรปรับตัวเพื่อรองรับผลกระทบดังกล่าวในอนาคต

คำสำคัญ : Blockchain ภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์, ความโปร่งใส

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์, รองคณบดีฝ่ายวิชาการ, วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม, มหาวิทยาลัยรังสิต, อีเมล: rattsonsuphap@gmail.com

¹ Assistant Professor, Vice-Dean, College of Social Innovation, Rangsit University, E-mail: rattsonsuphap@gmail.com

² อาจารย์ประจำวิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม, มหาวิทยาลัยรังสิต

² Lecturer, College of Social Innovation, Rangsit University

Abstract

The objectives of this research paper were to study the use of Blockchain in the real estate sector, and to study the impact on the real estate sector in terms of transparency creation.

The result showed that the implementation of the Blockchain system in real estate have positive impacts on the business. because the system will be fast and efficient with transparency, save the cost of management and achieve better economies of scale, and increase business competitiveness. In addition, the Blockchain system will be a filter for Big Data about various behaviors of buyers through artificial intelligence (AI), becoming an important database for entrepreneurs in real estate and financial institutions to make credit approval decisions quickly and effectively. The above results will be able to upgrade the quality and service standards among relevant government agencies, real estate sectors and the people who are consumers as well. It will also create transparency in operations and fairness in price terms. Also, it will be able to prevent NPLs from real estate businesses; this will allow the country's overall economy or GDP to expand. However, once the Blockchain system is fully implemented, the system will push into the social credit base. Therefore, the relevant government agencies, commercial banks, various financial institutions, consumers, and the public, will be directly affected. Nevertheless, they should adjust to support the above effects in the future.

Keywords: Blockchain, the real estate sector, transparency

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนในยุคอุตสาหกรรม 4.0 ผู้บริหารทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจึงกำหนดยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ในการทำงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนไปของเทคโนโลยี อาทิ Blockchain หรือ Internet of Things รวมทั้งระบบ 5G จะเชื่อมโยงทุกอย่างเข้าด้วยกัน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัลที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพประสิทธิผล และการบริหารจัดการองค์กรทั้งระบบ (PWC, 2016 ; World Economic Forum, 2015)

Blockchain เป็นเทคโนโลยีการทำธุรกรรมที่สามารถดำเนินการได้โดยตรงระหว่างผู้ใช้งาน (Peer-to-Peer) ทำให้ผู้มีส่วนร่วมในเครือข่ายทุกคนสามารถทำธุรกรรมประเภทนี้กับเครือข่ายอื่น ๆ ได้โดยตรง โดยไม่ต้องอาศัยตัวกลาง ตัวอย่าง แอปพลิเคชันแรกที่เกี่ยวข้องกับ Blockchain คือ Bitcoin กับสกุลเงินดิจิทัล (Cryptocurrency) โดยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา Bitcoin ได้กลายเป็นมาตรฐานสำหรับการใช้งานแอปพลิเคชันทางการเงิน และในเวลาต่อมา

ธุรกิจและโครงการต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายที่ใช้หลักการ Blockchain เช่น กิจการพลังงาน ระบบสุขภาพและประกันสังคม ระบบที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งทะเบียนราษฎร์ เป็นต้น ดังนั้น Blockchain จึงเป็นเทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้าอย่างมาก และมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ในลักษณะก้าวกระโดด (Michael Crosby and Others, 2015 pp.4 - 10)

ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์กับ Blockchain ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการสร้างฐานข้อมูลขนาดใหญ่เพื่อเก็บข้อมูลที่สามารถเชื่อมโยงกันในหลายมิติ ตัวอย่างเช่น ญี่ปุ่นได้นำ Blockchain มาใช้เพื่อระบุความเป็นเจ้าของบ้านพักอาศัย เพื่อควบคุมการเพิ่มขึ้นของบ้านที่ไม่มีผู้อยู่อาศัยและสร้างแรงจูงใจให้เกิดการขายต่อหรือปรับปรุงบ้านไม่ให้เกิดความทรุดโทรม นอกจากนี้ ยังถูกนำมาใช้ในการเก็บภาษี โดยเริ่มนำมาใช้ในบางเมืองในช่วงต้นปี 2018 และจะใช้ทั่วประเทศภายใน 5 ปีข้างหน้า นอกจากนี้ ยังมีแผนที่จะรวบรวมข้อมูลจากสถาบันการเงินที่มีข้อมูลด้านหลักประกัน และราคาขายมาไว้ในฐานข้อมูลนี้เช่นกัน หรือกรณียูเออี ได้นำ Blockchain มาเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างเมืองทันสมัย (Smart City) โดยการสนับสนุนจาก The Dubai Land Department (DLD) มาใช้ในการเก็บข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ การลงทะเบียนการเช่า รวมถึงมีการเชื่อมโยงข้อมูลด้านสาธารณูปโภคจากหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ยังได้รวมฐานข้อมูลของผู้เช่า โดยอำนวยความสะดวกให้ผู้เช่าสามารถชำระค่าเช่าแบบออนไลน์โดยไม่ต้องมีเอกสารประกอบ ทั้งนี้กระบวนการทั้งหมดสามารถดำเนินการได้ในเวลาไม่กี่นาที และดำเนินการได้จากทุกที่ทั่วโลก โดยลดขั้นตอนการไปดำเนินการที่หน่วยงานของรัฐ และคาดว่าเทคโนโลยี Blockchain จะถูกนำมาใช้ให้บริการด้านธนาคาร การขอสินเชื่อบ้าน เพื่อให้ทุกธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์อยู่ในแพลตฟอร์มเดียว ให้แล้วเสร็จภายใน ปี 2020 (Economic Intelligence Center, 2019)

สำหรับประเทศไทยยังคงมีระบบการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์และการยืนยันสิทธิ์ถือครองที่ดินในรูปแบบกระดาษเป็นหลัก ซึ่งอาจถูกปลอมแปลงหรือเสี่ยงต่อการสูญหายได้ ต่างจากข้อมูลที่มีการจัดเก็บใน Blockchain ที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยง่าย นอกจากนี้ ยังสามารถนำ Blockchain มาใช้บริหารต้นทุน ลดเวลาด้วย เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำธุรกรรมสัญญาและลดระยะเวลาในการดำเนินการ หากสัญญาอยู่ใน Blockchain แล้ว ทุกคนจะเห็นข้อมูลตรงกัน จึงสามารถไว้วางใจระบบอัตโนมัติปฏิบัติงานใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในสัญญาได้ ในการจัดเก็บข้อมูลหรือแม้แต่การทำธุรกรรมทางกฎหมาย Blockchain จะเข้ามาช่วยให้สามารถเก็บข้อมูลธุรกรรมและเอกสารทางกฎหมายโดยไม่ต้องใช้กระดาษและได้รับการรับรองความถูกต้องจากกระบวนการของเทคโนโลยี Blockchain ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญในการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันให้กับองค์กรมีความโปร่งใส สะดวกรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และยังยืน ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาการนำ Blockchain ไปใช้ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และผลกระทบต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จาก Blockchain นั้น จะก่อให้เกิดความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพอย่างไร

2. วัตถุประสงค์ในการวิจัย

เพื่อศึกษาการนำ Blockchain ไปใช้ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งผลกระทบจากการนำ Blockchain ต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย

3. คำถามสำคัญการวิจัย

การนำ Blockchain ไปใช้ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์นั้น ก่อให้เกิดความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพอย่างไร

4. แนวคิดทฤษฎีและกรอบการวิจัย

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับ Blockchain

ในปัจจุบันโลกเป็นยุคดิจิทัลที่มีการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีและนวัตกรรม (Digital Transformation) อย่างกว้างขวาง ทำให้องค์กรธุรกิจต้องมีการปรับตัวปรับกลยุทธ์ในการดำเนินธุรกิจเพื่อให้มีความพร้อมในการแข่งขันและสามารถตอบสนองความต้องการผู้บริโภคได้อย่างหลากหลาย (PwC, 2016; เศรษฐพงษ์ มะลิสวรรณ, 2560) ซึ่งการพัฒนา Blockchain แบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ Blockchain 1.0 Blockchain 2.0 และ Blockchain 3.0 โดยเริ่มมาตั้งแต่ปี 1990 มาจนถึงปัจจุบัน (Accenture; DHL Trend Research 2018, p.3 - 10) ดังนี้

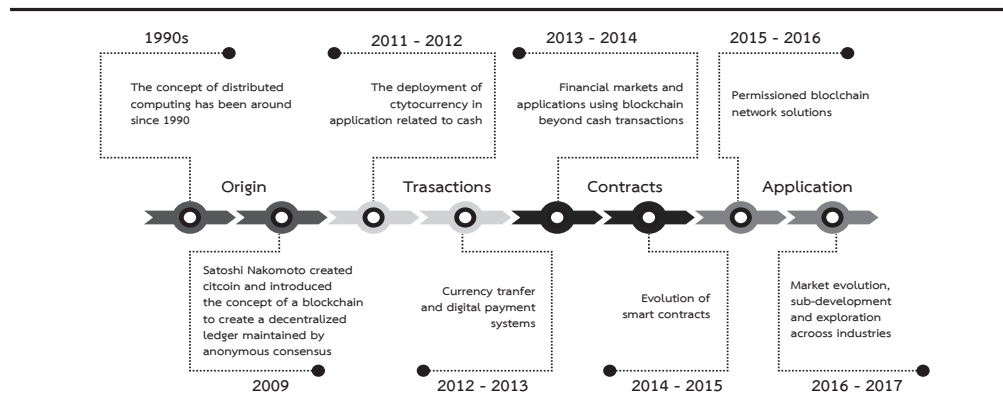
Blockchain 1.0 เกิดขึ้นในช่วงปี 1990 - 2013 เป็นการพัฒนาในระยะที่ 1.0 ประกอบด้วยสกุลเงินดิจิทัล เช่น Bitcoin ซึ่งสามารถใช้แทนสกุลเงินจริงได้ เช่น ยูโรหรือดอลลาร์ และปัจจุบัน Bitcoin ถูกนำมาใช้บนแอปพลิเคชันของ Blockchain เป็นที่รู้จักกันดีที่สุดของคนทั่วไป และมีการถูกนำมาใช้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในความเป็นจริงจะมีการใช้สกุลเงินมากมาย และด้วยปริมาณการซื้อขายที่สูงขึ้น แต่ส่วนแบ่งตลาดของ Bitcoin ในตลาดแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศยังคงมีค่อนข้างน้อย

Blockchain 2.0 เกิดขึ้นในช่วงปี 2013 - 2015 เป็นการพัฒนาในรูปแบบ Smart Contract คือการนำเอาเงื่อนไขในสัญญาและกระบวนการทางธุรกิจ มาเขียนเป็นโค้ดโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้สัญญาตามข้อตกลงถูกดำเนินการโดยอัตโนมัติ ถูกต้อง คล่องตัว และโปร่งใสเพิ่มความน่าเชื่อถือ และเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ช่วยลดขั้นตอนการทำงาน และลดข้อผิดพลาดที่อาจเกิดจากมนุษย์ (Human Error) ได้ ตัวอย่างเช่น การซื้อขายสินค้าผ่านระบบออนไลน์สามารถลดความเสี่ยงของการชำระเงินลงได้ หรือการโอนเงินระหว่างประเทศจะสามารถทำได้ภายในเวลา 15 นาที เท่านั้น จากเดิมที่ต้องใช้เวลาหลายวัน หรือการขอสินเชื่อที่สามารถทำได้อย่างรวดเร็ว หรือการเคลมประกันแบบอัตโนมัติโดยไม่ต้องใช้เอกสาร เป็นต้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้สร้างความโปร่งใสในการทำธุรกรรม และยังช่วยให้การกำกับดูแลจากหน่วยงานภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) และสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) เป็นต้น Blockchain 3.0 เกิดขึ้นช่วงหลังปี 2015 เป็นช่วงการพัฒนาในรูปแบบแอปพลิเคชันต่อยอด

จากแนวคิด Smart Contract เพื่อสร้างกระบวนการแบบกระจายศูนย์ มีการกำหนดกฎการทำธุรกรรมของกลุ่มกันเองและดำเนินการด้วยความเป็นอิสระในรูปแบบธุรกรรมอัตโนมัติ จึงทำให้ Blockchain 3.0 สามารถขับเคลื่อนองค์กรดิจิทัลเต็มรูปแบบที่ไม่จำเป็นต้องมีพนักงานช่วยในการทำธุรกรรมเลย ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 พัฒนาการความเป็นมาของเทคโนโลยี Blockchain

BLOCKCHAIN HISTORY



Source: Matthias Heutger (2018).

ส่วนการประยุกต์ใช้ Blockchain ในกิจการภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนนั้น PWC (2016) และ World Economic Forum (2015) ประเมินว่า เทคโนโลยีที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็วนี้ จะส่งผลต่อรูปแบบการดำเนินธุรกิจด้วยเทคโนโลยีต่าง ๆ อาทิ Social Media, Big Data, Cloud, Mobile, AI (Artificial Intelligence) และ Blockchain ซึ่งมีศักยภาพเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานของอุตสาหกรรมด้านการเงิน โดยการลดค่าใช้จ่ายและความซับซ้อนของการดำเนินการในการทำธุรกรรมลง ทำให้ผู้ที่ไม่มีบัญชีธนาคารสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ผ่านคอมพิวเตอร์หรืออุปกรณ์ Smart Devices และพัฒนาปรับปรุงให้เกิดความโปร่งใสจากอุปกรณ์เหล่านั้น ช่วยกันเก็บหลักฐานการทำธุรกรรมทั้งหมดของกันและกัน และช่วยกันตรวจสอบแบบ Real Time ซึ่งอาจทำให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อภาคธุรกิจธนาคารและการเงิน อย่างไรก็ตาม จากผลงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทำให้เห็นเด่นชัดว่า Blockchain สามารถเปลี่ยนแปลงรูปแบบการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคธุรกิจ และองค์กรทางสังคมแบบก้าวกระโดดอย่างแน่นอน (Don and Alex Tapscotts, 2016, p.11-12)

4.2 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือ การกำกับดูแลกิจการที่ดีหรือบรรษัทภิบาล ทั้งหมดล้วนแต่มีความหมายนัยยะเดียวกันทั้งสิ้น แสดงถึงการบริหารจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ทั้งนี้ ในบริบทของต่างประเทศนั้น แกนของหลักคิดมาจากกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้กำหนดแนวทางมาตรฐานสากลด้านธรรมาภิบาล โดยมี OECD Principles of Corporate Governance ถูกใช้เป็นบรรทัดฐานในการพัฒนาภาวะเปี่ยมและ

กฎหมายต่าง ๆ ในหลายประเทศ OECD ได้เสนอหลักการในปี 1999 และปรับปรุงหลักการในปี 2004 หลังเกิดกรณีอื้อฉาว การคอร์รัปชัน (Corruption Scandal) ครั้งใหญ่ในช่วงปี 2001 - 2002 ของบริษัทขนาดใหญ่ในสหรัฐอเมริกา เช่น บริษัท Enron, WorldCom, Tyco, Arthur Andersen ส่งผลทำให้ประเทศที่ถูกมองว่าเป็นต้นแบบของธรรมาภิบาล ด้านการบริหารการเงินและการบัญชี จำเป็นต้องปฏิรูประบบกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ครั้งใหญ่ ซึ่งได้ส่งผลกระทบไปทั่วโลกในระยะต่อมา

สำหรับการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารนั้น เพื่อให้องค์กรมีความรับผิดชอบ เกิดความโปร่งใส การสร้างการมีส่วนร่วม การตอบสนองทันความต้องการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งเป็นการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในสังคมผ่านหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ได้แก่

1. ความรับผิดชอบ หมายถึง บุคคล องค์กร และผู้ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะในการกระทำกิจกรรม หรือการตัดสินใจใด ๆ จะต้องเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ ภายใต้การดำเนินการตามกรอบของกฎหมาย

2. ความโปร่งใส หมายถึง การตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ อยู่บนกฎระเบียบชัดเจน การดำเนินงานของรัฐบาลในด้านนโยบายต่าง ๆ นั้น สาธารณะชนสามารถรับทราบ และมีความมั่นใจได้ว่า การดำเนินงานของรัฐบาลนั้นมาจากความตั้งใจในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายของนโยบาย

3. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตการที่องค์กรภาครัฐใช้อำนาจหน้าที่ หรือการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวถือเป็นการคอร์รัปชันต่อองค์กรและประชาชน การปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อให้เกิดความโปร่งใส รวมไปถึงการปฏิรูประบบราชการจะเป็นเครื่องมือในการปราบปรามการคอร์รัปชันและเสริมสร้างธรรมาภิบาล

4. การสร้างการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้กับภาคประชาชน หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย มีส่วนร่วมในการควบคุม การปฏิบัติงานของสถาบัน การมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบ และเรียกร้อง ในกรณีที่เกิดความสงสัยในกระบวนการดำเนินงานของรัฐได้เป็นอย่างดี

5. การมีกฎหมายที่เข้มแข็ง ธรรมาภิบาลมีพื้นฐานการดำเนินการอยู่บนกรอบของกฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการให้ความเสมอภาคเท่าเทียม และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย มีกฎหมายที่เข้มแข็งมีการระบุงการลงโทษที่ชัดเจน และมีผลบังคับใช้ได้จะเป็นสิ่งที่ช่วยพัฒนาระบบการปกครอง เพื่อป้องกันการละเมิดหรือฝ่าฝืน การมีระบบกฎหมายที่ดีจะส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม

6. การตอบสนองที่ทันการ หมายถึง การให้การตอบสนองที่ทันการต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในเวลาที่ทันการและเหมาะสม

7. ความเห็นชอบร่วมกัน บุคคลมักจะมีความคิดเห็นแตกต่างกัน แต่ธรรมาภิบาลจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานความแตกต่างนั้น ให้อยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ส่วนรวมและขององค์กรเป็นหลัก

8. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะต้องการให้มีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และคุ้มค่าต่อองค์กร ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสีย

9. ความเสมอภาค จะเน้นให้บุคลากรทุกคนในองค์กร รู้สึกมีส่วนร่วมหรือรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งกับองค์กร บุคคลสามารถมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักที่จะช่วยสร้างความเติบโตให้กับหน่วยงาน

5. ผลการวิจัย และอภิปรายผล

5.1 ผลการวิจัย

การนำ Blockchain ไปใช้ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ผลการศึกษาพบว่า Blockchain จะส่งผลต่อห่วงโซ่อุปทานของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ จะเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ผู้ประกอบการ ทั้งขนาดเล็กขนาดกลาง และขนาดใหญ่ เพราะสามารถประหยัดต้นทุนในการบริหารจัดการ และความโปร่งใส

5.1.1 การนำ Blockchain ไปใช้ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

การเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคดิจิทัลนั้น ก่อให้เกิดนวัตกรรมต่าง ๆ อย่างมากเพื่อประยุกต์เข้ากับสายพานของระบบดิจิทัล ซึ่งธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เองก็ได้มีการพัฒนาสิ่งที่เรียกว่า Prop Tech (Property Technology) ซึ่งเป็นนวัตกรรมที่จะเข้ามาขับเคลื่อนและเปลี่ยนแปลงธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยให้ยกระดับและก้าวหน้าขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจาก

1) **พฤติกรรมของผู้บริโภคเปลี่ยนไป** ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ต้องปรับตัวจากกระแสเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์จำต้องนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินธุรกิจเพื่อลดความเสี่ยง สร้างมูลค่าเพิ่ม และเพิ่มความเชื่อมั่นในระบบตลาด เช่น เทคโนโลยีในการรักษาความปลอดภัย เทคโนโลยีในการออกแบบก่อสร้าง เทคโนโลยีในการตลาดและการขาย รวมทั้ง เทคโนโลยีในการสื่อสารกับชุมชนมาใช้ในโครงการประเภทบ้านเดี่ยวและโครงการประเภทคอนโดมิเนียม

2) **การปรับตัวของผู้ประกอบการ** ผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์สร้างสรรค์เทคโนโลยีเพื่อปรับเปลี่ยนและสร้างกลยุทธ์ทางการตลาดอสังหาริมทรัพย์รูปแบบใหม่ ลงทุนและพัฒนานวัตกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้เหมาะกับวิถีชีวิตปัจจุบันในยุค New Normal

3) **การใช้ Blockchain ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์** จะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก ลดค่าใช้จ่ายที่เกิดจากตัวกลางในการทำธุรกรรม และค่าธรรมเนียม หรือ ภาษีต่าง ๆ ได้ เพราะระบบทั้งหมดมีความน่าเชื่อถือและอัตโนมัติจาก Smart Contract

ประการที่สอง ลดเวลาที่ใช้ไปกับการจัดการเอกสารที่เกี่ยวข้องกับทางกฎหมาย หรือข้อบังคับต่าง ๆ ได้ เพราะระบบมีความมั่นคงปลอดภัยสูง

ประการที่สาม การแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน สามารถทำได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และมีความโปร่งใส เพราะจะเป็นระบบกลไกตลาดโอกาสในการคอร์รัปชันของบุคคลในหน่วยงาน องค์กร หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ

ดังนั้น Blockchain เป็นทั้งการสร้างโอกาสและช่วยให้การลงทุนในอสังหาริมทรัพย์มีความสะดวกรวดเร็วขึ้น สร้างมูลค่าเพิ่มในทางธุรกิจ สามารถทำได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และมีความโปร่งใส อย่างไรก็ตาม Blockchain ยังมีความเสี่ยงในแง่การควบคุมเรื่องมูลค่าที่แท้จริงและการเก็งกำไรจากนักลงทุน รวมถึง อาจมีความเสี่ยงในแง่การฟอกเงินเกิดขึ้นได้อีกด้วย

5.1.2 ผลกระทบจากการนำระบบ Blockchain มาใช้ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ผลการศึกษาพบว่า

1) ผู้ประกอบการ ช่วยให้ผู้ประกอบการลดปริมาณเอกสาร และเพิ่มความเร็วในการส่งถ่าย จัดจำข้อมูล ติดตาม โอนย้ายโฉนดที่ดิน สิทธิในการครอบครอง ทำให้เอกสารเหล่านี้มีความถูกต้องและสามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ นอกจากนี้ การนำ Blockchain มาใช้ช่วยในการแก้ปัญหาการถือครองสิทธิในที่ดิน เช่น ปัญหาการหลอกลวงขายที่ดินในเขตป่าสงวน การนำที่ดิน สปก. หรือนำที่ดินไปหลอกลวงขายให้กับชาวต่างชาติ เป็นต้น

2) การบริหารจัดการ Blockchain ช่วยให้การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ โดยการนำเครื่องมือตรวจวัดสัญญาณเข้ามาติดตั้งภายในที่พักอาศัยหรืออาคารสำนักงาน จะทำให้ผู้ใช้สามารถตรวจสอบและติดตามความเป็นไปภายในบ้านและสำนักงานได้โดยอัตโนมัติ ระบบ Blockchain จะช่วยขยายความสามารถในการทำงานของระบบให้สามารถแจ้งผลการติดตามได้อย่างทันทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถทำการเชื่อมโยงข้อมูลไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเมื่อเกิดปัญหาขึ้นได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการจัดการระบบสาธารณูปโภคและเมืองอัจฉริยะ เป็นต้น

3) ความสามารถในการแข่งขัน Blockchain สามารถจัดเก็บบัญชีธุรกรรมไว้ในที่ต่าง ๆ โดยกระจายฐานข้อมูลแยกศูนย์แต่สามารถเชื่อมต่อเครือข่ายแบบ Peer-to-Peer หรือระบบที่ทุกคนแชร์ข้อมูลกันไปมาโดยไม่มีศูนย์กลาง ทำให้ลดภาระค่าใช้จ่าย และสามารถตรวจสอบและเข้าถึงข้อมูลได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น ระบบนี้มีความเที่ยงตรงสูง สร้างความโปร่งใสและความเชื่อมั่นให้กับธุรกิจมากขึ้น ทั้งในแง่การสร้างระบบนิเวศ การสร้างกฎระเบียบร่วมกัน ซึ่งปัจจุบันได้มีภาคธุรกิจและหน่วยงานกำกับบางหน่วยงานได้พัฒนาและประยุกต์ใช้ระบบ Blockchain แล้ว เช่น ธนาคารพาณิชย์ 14 แห่ง ได้จับมือกับรัฐวิสาหกิจและองค์กรขนาดใหญ่รวมอีก 7 แห่ง จัดตั้งชุมชน Thailand Blockchain Community Initiative ขึ้นเพื่อพัฒนาและประยุกต์ใช้ระบบ Blockchain ในภาคบริการเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เช่น โครงการบริการหนังสือคำประกันอิเล็กทรอนิกส์ และนวัตกรรมทางการเงินต่าง ๆ เป็นต้น

4) ผู้บริโภค การซื้อที่ดินและที่อยู่อาศัย ผู้บริโภคอาจเข้าถึงได้ยาก เนื่องจากกระบวนการขอสินเชื่อจากธนาคารหรือสถาบันการเงินที่ยังคงใช้ระบบเดิม ๆ ซึ่งมีขั้นตอนและกระบวนการดำเนินการที่ค่อนข้างมาก นับตั้งแต่ ผู้ซื้อยื่นขอสินเชื่อจากธนาคาร การจัดทำเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ที่มาของรายได้ของผู้ซื้อ ข้อมูลสินเชื่อที่มีอยู่และรายงานเครดิตบูโร ซึ่งกระบวนการยื่นขอสินเชื่อดังกล่าว นำไปสู่ปัญหาสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก เกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น ประการที่สอง มีกระบวนการในการดำเนินการยาวนานเสียทั้งเวลาและ

เงินงบประมาณดำเนินการ และ ประการที่สาม ขาดความโปร่งใสในการดำเนินการ

ดังนั้น Blockchain จึงเป็นระบบการเอาข้อมูลเงื่อนไขของสัญญาและกระบวนการทางธุรกรรมต่าง ๆ มาเขียนเป็นโค้ดในโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ซึ่งจะช่วยให้การบังคับใช้สัญญาตามข้อตกลงถูกดำเนินการโดยอัตโนมัติ มีความถูกต้อง รวดเร็ว โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ สามารถลดขั้นตอนการทำงานลงได้อย่างมาก เช่น ระยะเวลาการขออนุมัติสินเชื่อใช้เวลาสั้นลง การเคลมประกันแบบอัตโนมัติโดยไม่ต้องใช้เอกสาร การเพิ่มความโปร่งใสในการทำธุรกรรม รวมทั้ง ยังช่วยให้การกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือ ก.ล.ต. และ คปภ. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

5.2 อภิปรายผล

การก้าวสู่สังคมดิจิทัล ได้มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เช่น Social Media, Big Data, Cloud, Mobile, AI และ Blockchain ในทางธุรกิจอย่างกว้างขวาง เช่น ภาคธุรกิจบริการ ภาคการเงิน ภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ รวมทั้ง ภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งการนำเทคโนโลยีมาใช้นั้นช่วยลดต้นทุนการผลิต ลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานลงอย่างมาก

Blockchain เป็นระบบจัดเก็บข้อมูลแบบกระจายอำนาจที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้ ซึ่งการเข้ามาของ Blockchain จะเปลี่ยนกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรธุรกิจให้เกิดความโปร่งใสขึ้น สำหรับการนำ Blockchain มาใช้ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์นั้น จะทำโดยวิธีการแปลงอสังหาริมทรัพย์และที่ดินให้เป็นโทเคน (Token) แล้วใช้ Smart Contract กำหนดเงื่อนไขและข้อตกลงในการเป็นเจ้าของสินทรัพย์ (Asset Tokenization) ซึ่งสามารถเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ได้ และทำให้สภาพคล่องของทรัพย์สินนั้นเพิ่มขึ้น หรือกรณีการซื้อขายที่ดินสามารถซื้อขายได้แบบ Peer-to-Peer โดยที่ไม่ต้องมีตัวกลาง จะส่งผลทำให้ตลาดอสังหาริมทรัพย์มีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างมาก มีประสิทธิภาพในระบบตรวจสอบ และสามารถควบคุมความเสี่ยง รวมทั้ง ความโปร่งใสในระบบตลาดอีกด้วย

ผลกระทบจากการนำ Blockchain มาใช้กับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในมุมมองของสมาคมอสังหาริมทรัพย์และผู้ประกอบการ รวมทั้ง ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยี Blockchain และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องที่มีความเห็นพ้องกันว่า การนำเทคโนโลยี Blockchain มาใช้ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จะส่งผลบวกต่อธุรกิจมากกว่า เพราะจะทำให้ระบบมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพกว่า (Efficiency) มีความโปร่งใส (Transparency) ประหยัดต้นทุนในการบริหารจัดการ (Economic of scale) และความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจ (Competitiveness) ได้สูงขึ้น นอกจากนี้ ระบบ Blockchain จะเป็นระบบกลั่นกรองข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) เกี่ยวกับพฤติกรรมด้านต่าง ๆ ของผู้ซื้อผ่านระบบปัญญาประดิษฐ์ หรือ AI กลายเป็นฐานข้อมูลสำคัญให้แก่ผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และสถาบันการเงินในการตัดสินใจอนุมัติสินเชื่อได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และลดความเสี่ยงผลดังกล่าวจะสามารถยกระดับคุณภาพ และมาตรฐานการให้บริการของภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของประเทศอย่างก้าวกระโดด รวมทั้ง ยังสามารถป้องกันปัญหาหนี้เสีย หรือ NPL ของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้เป็นอย่างดี ซึ่งเพิ่มศักยภาพ (Productivity) ทำให้เศรษฐกิจโดยรวมของ

ประเทศเติบโตเพิ่มขึ้น (GDP Growth Rate) อย่างไรก็ตาม เมื่อระบบ Blockchain ถูกนำมาใช้ได้อย่างเต็มที่แล้ว ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินแบบเดิม และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมอสังหาริมทรัพย์จะได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินต่าง ๆ รวมทั้ง หน่วยงานภาครัฐ ควรจะต้องปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ ระบบดังกล่าวจะผลักดันให้ประเทศไทยเข้าสู่ฐานเครดิตทางสังคม (Social Credit) ต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดธรรมาภิบาลที่ต้องการให้สังคม องค์กร และหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนโดยรวม มีระบบกลไก ตรวจสอบ ถ่วงดุล ยกระดับการให้บริการที่ดีมีประสิทธิภาพ ดังที่รัฐบาลไทยได้ปรับแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐผ่านระบบ Big Data และ Digital Transformation รองรับการเปลี่ยนแปลงของนวัตกรรมทางเทคโนโลยี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการและความโปร่งใสในการบริหารให้เกิดขึ้นแก่ภาครัฐและประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กร นับตั้งแต่การมีความรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนองทันความต้องการ ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

6. ข้อเสนอแนะ

1. ภาครัฐควรพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลภาพรวมระบบ Blockchain เพื่อให้เกิดการประหยัด มีประสิทธิภาพ และความโปร่งใส รวมถึงการใช้ประโยชน์ของระบบฐานข้อมูล (Database) ร่วมกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในรูปแบบ National Blockchain Platform
2. ธนาคาร สถาบันการเงินต่าง ๆ และผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ควรพัฒนาระบบ Corporate Blockchain เชื่อมต่อกับระบบ National Blockchain Platform เพื่อให้ระบบการส่งต่อข้อมูลโดยรวมทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น และจะส่งต่อการเกิดขึ้นของผู้ประกอบการใหม่ในรูปของ Start Up ได้อีกจำนวนมาก
3. การจะนำระบบ Blockchain มาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานภาครัฐ ควรต้องศึกษาให้รอบคอบ ระมัดระวัง จัดระบบและมีแผนการดำเนินการที่เหมาะสม โดยภาครัฐอาจจะทำโครงการนำร่องหรือการทดลองดำเนินการก่อน เพราะว่าการตัดสินใจลงทุนของภาครัฐหมายถึง การใช้เงินภาษีของประชาชน หากเกิดความผิดพลาดจะสร้างความเสียหายต่อประชาชนทั่วประเทศ
4. Blockchain เป็นเทคโนโลยีใหม่ที่ต้องใช้เวลาในการศึกษาและพัฒนาการใช้งานได้อย่างสะดวกและใช้ได้จริงทั้งการบริการในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ดังนั้น การสร้างองค์ความรู้ให้แก่สังคมจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

เอกสารอ้างอิง

- พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562. (2562, 12 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนที่ 30 ก, หน้า 21-51.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542. (2542, 10 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง, หน้า 24-31.
- ศักดิ์ เสกขุนทด. (2560). *แนวทางการบริหารจัดการ Big Data และ Digital Transformation ในภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์.
- เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ. (2560). *Blockchain*. สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติโทรคมนาคม. กรุงเทพฯ หน้า 1 - 29.
- สัมภาษณ์เชิงลึกและประชุมระดมความคิด**
- ตัวแทนสมาคมอสังหาริมทรัพย์และผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์. (10 กันยายน 2562). สัมภาษณ์.
- ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี Blockchain. (24 ตุลาคม 2562). สัมภาษณ์.
- ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยี Blockchain. (8 พฤศจิกายน 2562). สัมภาษณ์.
- Abraham and Hendershott. (1995). *Bubbles in Metropolitan Housing Markets*. J. Housing Res.
- Don Tapscott and Alex Tapscott. (2016). *Blockchain Revolution: How the Technology Behind Bitcoin Is Changing Money, Business and the World*.
- Economic Intelligence Center. (2019). *Insight ปรับเกมกลยุทธ์ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์พิชิตใจผู้บริโภค 4.0*. กรุงเทพฯ: ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน).
- Matthias Heutger. (2018). *Blockchain in Logistics: Perspectives on the upcoming impact of blockchain technology and use cases for the logistics industry*. Troisdorf, Germany: DHL Trend Research.
- Michael Crosby and others. (2015). *Blockchain Technology*. Sutardja Center for Entrepreneurship & Technology Technical Report : Berkeley University of California, USA.
- Price water Coopers. (2016). *Blockchain – an opportunity for energy producers and consumers?*.
- World Economic Forum. (2015). *Deep Shift Technology Tipping Points and Societal Impact. Survey Report*.

การเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน:
ศึกษารณิการทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง*
Increase of Asset and Liability Inspection Efficiency:
a Case Study on Working between Office of the National
Anti-Corruption Commission and Concerned Agency

สยาม อีระบุตร¹
Sayahm Dhiraputra¹

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน: ศึกษา
กรณิการทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง” มีวัตถุประสงค์ ดังนี้ (1) เพื่อศึกษารูปแบบ
วิธีการการทำงานร่วมกันระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน
และหนี้สิน (2) เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการทำงานร่วมกันระหว่าง ป.ป.ช.
กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และ (3) เพื่อจัดทำแนวทาง
มาตรการ และข้อเสนอแนะในการนำกระบวนการและวิธีปฏิบัติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพใน
การบูรณาการการทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน
และหนี้สิน โดยศึกษาวิจัยแบบผสมวิธี (Mixed Methods Research) ผลการวิจัยพบว่า

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของสำนักงาน ป.ป.ช.
มีรูปแบบการขอความร่วมมือ/ขอข้อมูล/เอกสาร จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบ
ทรัพย์สินและหนี้สิน โดยการจัดส่งหนังสือราชการที่มีการอ้างอิงข้อกฎหมายที่ให้อำนาจ
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน
ทั้งหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน สถาบันการเงิน บุคคล/กลุ่มบุคคล/ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน
ส่วนใหญ่เป็นการขอข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงิน การถือครองทรัพย์สินของผู้ยื่น
บัญชีทรัพย์สิน ข้อมูลหุ้นส่วนธุรกิจ ข้อมูลการเสียภาษี การเดินทางระหว่างประเทศ ข้อมูล
ทะเบียนราษฎร รวมถึง การขอความร่วมมือเกี่ยวกับการยึด/อายัดทรัพย์สิน การสอบปากคำ
การตรวจสอบสถานที่ การค้นสถานที่ การขอให้บุคคลมาเป็นพยาน

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน:
ศึกษารณิการทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง” สำนักวิจัยและบริหารวิชาการ
ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.

¹ นักวิจัยสังคมศาสตร์ปฏิบัติการ สำนักวิจัยและบริหารวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
สำนักงาน ป.ป.ช., อีเมล: sayahm99@gmail.com

¹ Social Science Researcher, Practitioner Level, Bureau of Anti-Corruption Research Academic
Services, Office of the National Anti-Corruption Commission, E-mail: sayahm99@gmail.com

ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน พบว่ามีอยู่หลายประเด็น อาทิ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับข้อมูลตอบกลับจากหน่วยงานภายนอกล่าช้า และเป็นข้อมูลที่คลาดเคลื่อนหรือข้อมูลที่ได้ไม่ครบถ้วนจากที่ขอไป ข้อกฎหมาย ระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเป็นอุปสรรค เช่น การกำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติงานตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน เป็นต้น หน่วยงานภายนอกบางหน่วยงานมีภาระหนักในการจัดหาข้อมูลให้สำนักงาน ป.ป.ช. ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช. ในการดำเนินการเชื่อมโยง/ขอข้อมูลจากหน่วยงานภายนอกไม่มีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินของสำนักงาน ป.ป.ช. มีภาระงานหนัก ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน

ข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไขปัญหาในการทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ให้ข้อมูลวิจัยมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหามากมายประเด็น อาทิ การลดขั้นตอนการตรวจสอบทรัพย์สินให้น้อยลง เพื่อเกิดความเร็วในการปฏิบัติงานการจัดระบบสารสนเทศหรือจัดตั้งศูนย์ประสานงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานภายนอกที่ขอความร่วมมือ/ขอข้อมูล/เอกสาร ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) เพื่อใช้ในการรับ/จัดเก็บบัญชีทรัพย์สิน หรือใช้เป็นฐานข้อมูลกลางของบัญชีทรัพย์สิน และสามารถนำข้อมูลมาวิเคราะห์ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การนำระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มาประยุกต์ใช้ในงานการตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อคัดกรองหรือเปรียบเทียบรายการทรัพย์สินหรือการประมวลผลบัญชีทรัพย์สิน และการกระจายอำนาจการตรวจสอบทรัพย์สินบางส่วนไปยังหน่วยงานตรวจสอบอื่น เป็นต้น

คำสำคัญ: การเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน การทำงานร่วมระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

Abstract

The objectives of this study (“the Research”) on “Increase of asset and liability inspection efficiency: A case study on working between Office of the National Anti-Corruption Commission (“the Office”) and concerned agencies” were as follows: (1) to study form and procedure of joint working between the Office and concerned agencies in asset and liability inspection; (2) to study problem, obstacle, and restriction of their work; and (3) to prepare guideline, measure, and recommendation on the process and procedure to increase synergetic efficiency between them by using Mixed Methods Research.

The research results revealed that procedures for the Office’s asset and liability inspection officials (“the Office’s officials”) to seek cooperation and information or document from the concerned agencies is by sending an official

letter referring to powers of the National Anti-Corruption Commission (“the Commission”) prescribed by law instructing those agencies to do accordingly. The said agencies can be both public and private sectors, financial institutions, individuals, groups, and experts, or specialists. Most of the information requested are financial transaction such as deposit and loan, asset possession of a person submitting asset list (account), business partnership information, tax payment information, international travel, civil registration information including seeking cooperation for asset seizure or freezing, taking a statement, site inspection, location search, and requesting a person to give evidence.

However, there are issues, obstacles, and limitations of the work on asset and liability inspection between the Office and any concerned agency. Firstly, the Office faces a delay in receiving information from an external agency, and information received may have been incorrect or incomplete. Secondly, law and regulation on asset and liability inspection is an obstacle such as time frame in conducting asset list inspection, etc. Thirdly, some external agency has a heavy burden in providing information for the Office. Then, the information technology system of the Office in connecting information with others is ineffective. Finally, the Office’s officials are loaded with work resulting in the delay including belated coordination with external agencies.

Regarding recommendation and guideline for solving the mentioned problems on asset and liability inspection, based on the research findings, it was recommended as follows: (1) reduce asset inspection steps for efficient procedures; (2) re-arrange information system or establish a coordination center between the Office and external agency from which cooperation/information/document is being sought both in central and provincial levels; (3) develop ACAS for use of receiving and keeping asset list or as a central information base of asset list which enables the information to be used efficiently; and (4) apply Artificial Intelligence (AI) in asset inspection for screening or comparing asset lists, codifying result of asset list, and assigning other inspection agency to conduct some part of asset inspection and etc.

Keywords: Increase of asset and liability inspection efficiency, working between the National Anti-Corruption Office (“the Office”) and concerned agency

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 และมาตรา 110 วรรค 1 และ 2 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้ง ตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว และยังกำหนดให้ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน รวมถึง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวนดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้มีหน้าที่ยื่นไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องกำหนดตำแหน่งผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และต้องตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินที่ยื่นนั้น ให้มีประสิทธิภาพเป็นไปด้วยความถูกต้องรวดเร็ว เป็นธรรม อันจะทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพด้วย

เนื่องจากกระบวนการการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินของ ป.ป.ช. จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลประกอบจากหลายหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน โดยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 110 วรรค 3 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งให้บุคคลหรือหน่วยงานภาครัฐส่งมอบเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดังกล่าวนี้ ด้วยในทางปฏิบัตินั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินจะใช้วิธีการขอความร่วมมือหรือประสานงานขอข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ผู้ยื่นแจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น การครอบครองสังหาริมทรัพย์ การครอบครองยานพาหนะ เงินฝากหรือเงินกู้ยืม แต่ตามข้อกฎหมายไม่ได้กำหนดกรอบเวลาในการส่งข้อมูลกลับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมายัง ป.ป.ช. ทำให้บางกรณีเกิดความล่าช้า แม้ว่าปัจจุบันหลายหน่วยงานจะมีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ในการเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินกับ ป.ป.ช. และมีการเชื่อมโยงข้อมูลที่สามารถขอข้อมูลผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่พัฒนาขึ้นแล้วก็ตาม แต่ยังมีบางหน่วยงานที่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดความล่าช้าในการส่งข้อมูล/เอกสารกลับจากหน่วยงานภายนอก อาทิ สถาบันการเงิน ที่มีข้อมูลจำนวนมากและเป็นข้อมูลที่ย้อนหลังไปหลายปี เป็นต้น จากปัญหาอุปสรรค/ข้อจำกัดดังกล่าว ทำให้กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน มีความล่าช้าไม่เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้ และมีบัญชีค้างตรวจสอบจำนวนมาก ส่งผลต่อการขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน จะเห็นได้จากสถิติผลการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสำนักงาน ป.ป.ช. ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2561 มีรายละเอียดดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ผลการดำเนินงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2561

ปีงบประมาณ	บัญชี ที่รับไว้ดำเนินการ			บัญชี ที่ตรวจ แล้วเสร็จ	บัญชี คงเหลือ ระหว่างดำเนินการ
	บัญชี คงค้าง	บัญชี รับใหม่	รวม		
2550	38,865	9,008	47,873	20,479	27,394
2551	27,394	16,717	44,111	4,988	39,123
2552	39,123	12,863	51,986	4,569	47,417
2553	47,417	9,997	57,414	8,321	49,093
2554	49,093	9,888	58,981	12,148	46,833
2555	46,833	25,924	72,757	48,051	24,706
2556	24,706	64,041	88,747	40,009	48,738
2557	48,738	46,356	95,094	20,397	74,697
2558	74,697	35,432	110,129	39,781	70,348
2558	74,697	35,432	110,129	39,781	70,348
2559	70,348	20,456	90,804	52,056	38,748
2560	38,748	12,302	51,050	33,024	18,026
2561	18,026	8,511	26,537	12,161	14,376

หมายเหตุ: ข้อมูลจากรายงานประจำปีของสำนักงาน ป.ป.ช.

ดังนั้น เพื่อให้การทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงมีการศึกษารูปแบบ/วิธีการ การทำงานร่วมกันระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอดจนปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด ในการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ที่จะต้องมีความร่วมมือและประสานงานกับแหล่งข้อมูล เพื่อแสวงหาแนวทาง มาตรการแก้ไขปัญหา เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการดำเนินการในทางนโยบาย กระบวนการและวิธีปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การทำงานร่วมกันระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษารูปแบบ วิธีการ การทำงานร่วมกันระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

2.2 เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด ของการทำงานร่วมกันระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

2.3 เพื่อจัดทำแนวทาง มาตรการและข้อเสนอแนะ ในการนำกระบวนการและวิธีปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

3. การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้กรอบแนวคิดในการวิจัย แบ่งเนื้อหาได้ดังนี้

3.1 หลักการและรูปแบบของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ในการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครั้งแรก และเมื่อมีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครั้งต่อ ๆ ไป ให้ตรวจสอบถึงความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินด้วย เมื่อปรากฏว่าเอกสารประกอบบัญชีไม่ครบถ้วน หรือมีข้อมูลคลาดเคลื่อน และไม่มีพฤติการณ์อันเชื่อได้ว่ามีเจตนาปกปิดทรัพย์สินหรือหนี้สิน ให้เลขาธิการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายแจ้งให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการให้ครบถ้วน หรือถูกต้องภายในระยะเวลาที่เลขาธิการกำหนด ถ้าบุคคลดังกล่าวยังไม่ดำเนินการและมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาปกปิดทรัพย์สินและหนี้สินให้ดำเนินการตามมาตรา 114 ต่อไป

การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งหลักฐานการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยในกรณียื่นเป็นเอกสารผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วย ทั้งนี้ ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการ ให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ และให้รวมถึงทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครอง หรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย และต้องยื่นภายในกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

- 1) ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน 60 วันนับแต่วันถัดจากวันเข้ารับตำแหน่ง
- 2) ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ยื่นภายใน 60 วันนับแต่วันถัดจากวันพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 3) ในกรณีที่ทุก 3 ปีตลอดเวลายังดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ยื่นภายใน 60 วัน นับแต่วันถัดจากวันดำรงตำแหน่งครบทุก 3 ปี

เมื่อผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน พบว่าพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ให้ดำเนินการไต่สวนเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

ในการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินนั้น กำหนดรูปแบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินไว้ ดังนี้

- 1) การตรวจสอบปกติ หมายถึง การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินได้แสดงไว้
- 2) การตรวจสอบยืนยัน หมายถึง การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

เพื่อยืนยันข้อมูลของทรัพย์สินและหนี้สินว่าถูกต้องและมีอยู่จริงตามรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินได้แสดงไว้ หรือยืนยันข้อมูลของทรัพย์สินและหนี้สิน รายการใดรายการหนึ่งหรือหลายรายการที่มีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้แสดงไว้ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือมีข้อมูลคลาดเคลื่อน หรือมีลักษณะอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

3) การตรวจสอบเชิงลึก หมายถึง การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏว่าผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบหรือจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้น หรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอนยกย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินหรือมีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีเหตุอันควรสงสัยว่าร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือมีลักษณะอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

เมื่อศึกษาถึงหลักแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน พบว่าความหมายของประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (2554) ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถที่ทำให้เกิดผลในการทำงาน

เว็บไซต์ wikipedia.org ให้ความหมายของไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง กระบวนการวิธีการ หรือการกระทำใด ๆ ที่นำไปสู่ผลสำเร็จ โดยใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อันได้แก่ ทรัพยากรทางธรรมชาติ แรงงานเงินทุน และวิธีการดำเนินการหรือประกอบการ ที่มีคุณภาพสูงสุดในการดำเนินการได้อย่างเต็มศักยภาพ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการใด ๆ นั้นก็ขึ้นอยู่กับทรัพยากร ขณะนั้นด้วยว่ามีคุณภาพและปริมาณเพียงใด หากมีคุณภาพมาก การจะใช้อย่างเต็มศักยภาพได้นั้นจะต้องใช้ในปริมาณน้อยจึงจะเรียกว่ามีประสิทธิภาพ ต่างกันกับทรัพยากรที่มีปริมาณมากแต่คุณภาพต่ำ ที่จะต้องเลือกวิธีการดึงศักยภาพของทรัพยากรออกมาให้ได้มากที่สุดจึงจะเรียกว่ามีประสิทธิภาพ

วีระพันธ์ เชนะนุเชษฐ์ (2560) ให้ความหมายของประสิทธิภาพไว้ว่า ผลสำเร็จที่พิจารณาในแง่ของเศรษฐศาสตร์ที่มีตัวบ่งชี้ ได้แก่ ความประหยัด หรือคุ่มค่า (ประหยัดต้นทุน ประหยัดทรัพยากรประหยัดเวลา) ความทันเวลา และมีคุณภาพ (ทั้งกระบวนการ ได้แก่ Input Process และ Output) โดยประสิทธิภาพ คือ กระบวนการดำเนินงานที่มีลักษณะดังนี้

1) ประหยัด (Economy) ได้แก่ ประหยัดต้นทุน (Cost) ประหยัดทรัพยากร (Resources) และประหยัดเวลา (Time)

2) เสร็จทันตามกำหนดเวลา (Speed)

3) คุณภาพ (Quality) โดยพิจารณาทั้งกระบวนการตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า (Input) หรือวัตถุดิบ มีการคัดสรรอย่างดีมีกระบวนการดำเนินงาน กระบวนการผลิต (Process) ที่ดี

และมีผลผลิต (Output) ที่ดี

สรุป **ประสิทธิภาพ** หมายถึง กระบวนการ หรือกิจกรรมใด ๆ ที่นำไปสู่ความสำเร็จของงาน โดยใช้ทรัพยากรที่คุ้มค่า เกิดความประหยัดทั้งต้นทุน ประหยัดทรัพยากรและประหยัดเวลา มีความทันเวลา และมีคุณภาพตามที่ตั้งเป้าหมายไว้

ส่วนการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานนั้น ปกติจะพูดถึงผลการปฏิบัติงานซึ่งถือเป็นเรื่องเดียวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ เมื่อผลการปฏิบัติงานที่ดีก็ถือว่ามีประสิทธิภาพในการทำงานสูง และถ้าผลการปฏิบัติงานไม่ดีก็ถือว่ามีประสิทธิภาพในการทำงานต่ำ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานไว้ดังนี้

กิตติยา จิตคุณรัตน์ (2556) ให้ความหมายของประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานไว้ว่า หมายถึง การผลิตสินค้าหรือบริการให้ได้มากที่สุด โดยพิจารณาถึงการใช้ต้นทุนหรือปัจจัยนำเข้าให้น้อยที่สุดประหยัดเวลามากที่สุด ใช้ความพยายาม ความสามารถ ความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน มีความถูกต้องและการทำงานสำเร็จ โดยการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานที่ได้คือตรงกับมาตรฐาน การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้

นิมนวน ทองแสน (2557) กล่าวว่าประสิทธิภาพของการทำงาน คือ การปฏิบัติงานเกิดพร้อมหลาย ๆ ปัจจัยที่รวมกันขึ้นเพื่อกระทำให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรของคนทุกคนที่ร่วมมือกันทำงานนั้น ๆ ให้เกิดประสิทธิผลอย่างสูงสุด ได้มาตรฐานและใช้ต้นทุนในการปฏิบัติที่น้อยมากแต่ได้ผลมากยิ่งขึ้น

พิชญา วัฒนรังสรรค์ (2558) ให้ความหมายของประสิทธิภาพในการทำงานไว้ว่า การปฏิบัติงานของบุคคลโดยใช้ทรัพยากรขององค์กรทั้งในเรื่องต้นทุนและเวลาให้น้อยที่สุด โดยได้ผลงานที่มากที่สุดอย่างมีคุณภาพและเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร

สรุปความหมายของ**ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน** คือ การกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ โดยใช้ต้นทุนหรือปัจจัยนำเข้าให้น้อยที่สุดประหยัดเวลามากที่สุด มีความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน มีความถูกต้องและการทำงานสำเร็จตามที่ตั้งไว้

ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานนั้น สามารถวัดจากการใช้ทรัพยากรเทียบกับผลลัพธ์ของงานที่เกิดขึ้น โดยมีวิธีการหาประสิทธิภาพได้ 2 แบบ คือ ผลงาน/ผลลัพธ์เท่าเดิม แต่ใช้ทรัพยากรน้อยลง และการใช้ทรัพยากรเท่าเดิม แต่ได้งานมากขึ้น (มีความรวดเร็วมากขึ้น ใช้เวลาน้อยลง)

3.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนงานวิจัย พบว่า งานวิจัยที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการที่ได้ทำการวิจัยในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีการทำงานร่วมระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น

พัชรวรรณ นุชประยูร (2561) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน โดยสรุปประเด็นเกี่ยวกับการทำงานร่วมระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน พบว่า การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินต้องมีการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น

ทั้งภายใน ป.ป.ช. เอง เช่น หน่วยงานป้องกัน หน่วยงานปราบปราม โดยเฉพาะการเชื่อมโยงกับ หน่วยงานปราบปราม ส่วนหน่วยงานภายนอก ปัจจุบันมีหลายหน่วยงานมีข้อตกลงกับ ป.ป.ช. ในการเชื่อมโยงข้อมูล ทำให้ ป.ป.ช. สามารถเข้าไปเชื่อมโยงข้อมูลได้อย่างคล่องตัวในระดับหนึ่ง หรือ ป.ป.ช. สามารถเข้าตรวจสอบโดยใช้งานระบบบางระบบด้วยตนเองได้ เช่น ระบบ ทะเบียนราษฎร์ ระบบของกรมการขนส่งทางบก แต่ยังมีปัญหาบ้างในกรณีธนาคารในเรื่องการปกปิด ข้อมูลของลูกค้าธนาคาร โดย ป.ป.ช. อาจบังคับใช้กฎหมายในการขออนุญาตข้อมูลเหล่านี้ เฉพาะกรณีที่มีความเสี่ยงหรือกรณีบุคคลที่มีข้อร้องเรียน หรือในการประสานงานกับ ก.ล.ต. ก็มีเงื่อนไขและอุปสรรคพอสมควรในทางปฏิบัติ ทำให้ ป.ป.ช. ไม่ได้ข้อมูลตามที่ต้องการ หรือ ปัญหากรณีรูปแบบการจัดเก็บข้อมูลที่แตกต่างกันของ ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เป็นผู้ดูแลข้อมูล เช่น กรณีกรมที่ดิน ซึ่งไม่ได้เก็บข้อมูลเส้นทางการซื้อขาย ฉะนั้น การจะได้ข้อมูลในส่วนนี้ อย่างรวดเร็วหรือทันที่นั้นไม่สามารถทำได้ ต้องทำเรื่องขอไปและต้องรอข้อมูลการตรวจสอบ จากกรมที่ดินตอบกลับ หรือการประสานงานกับหน่วยงาน ปง. และ สตง. เช่นกัน ข้อมูลของ หน่วยงานเหล่านั้นมีรูปแบบจัดเก็บที่แตกต่างจากข้อมูลของ ป.ป.ช. ต้องการใช้งาน เช่น เพดาน ธุรกรรมที่ ปง. ดู คือ ยอด 2 ล้านบาทขึ้นไป หรือการที่ ปง. ยังมีชั้นความลับของข้อมูลอยู่

วรวิทย์ สุขบุญ (2558) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชี ทรัพย์สินของ ป.ป.ช. โดยในประเด็นของประสิทธิภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ร่วมระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 37/2 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการ ปง. และ คณะกรรมการธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้ด้วย ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะใช้ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวในรูปแบบใด กล่าวคือ อาศัยบทบัญญัติดังกล่าวออกระเบียบ ข้อบังคับให้สถาบันการเงิน สำนักงานที่ดิน และผู้ประกอบการอาชีพต้องรายงานการทำธุรกรรม ทางการเงินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามจำนวนและเงื่อนไขที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งอาจแตกต่างจากที่คณะกรรมการ ปง. และคณะกรรมการ ธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนด หรือต้องใช้อำนาจ ดังกล่าวผ่านคณะกรรมการ ปง. ตามจำนวนและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ปง. กำหนด ซึ่งเป็นเรื่องเทคนิคทางกฎหมายและอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และนับตั้งแต่มีการแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เมื่อปี พ.ศ. 2554 ก็ไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ใช้อำนาจของคณะกรรมการ ปง. และคณะกรรมการธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังกล่าวแต่อย่างใด

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน มีปัญหาหลายประเด็น อาทิ ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สิน พบว่า ทรัพย์สินของ บุคคลทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินประเภท ต่าง ๆ อยู่ในหน่วยงานทั้งที่เป็นภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีกฎหมาย ระเบียบ

และวิธีปฏิบัติงาน รวมทั้ง งานที่เป็นภารกิจหลักของตนเอง ดังนั้น การให้การสนับสนุนการทำงานแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบทรัพย์สินบางครั้งจึงมีปัญหาเรื่องการได้รับเอกสารหลักฐานล่าช้าและบางครั้งอาจไม่ได้รับความร่วมมือ เนื่องจาก ขาดความรู้ความเข้าใจ รวมทั้ง ปัญหาการประสานงานปัญหาการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีโครงการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ระบบ ACAS) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทั้งในส่วนการให้บริการแก่ ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยระบบ ACAS จะทำการรวบรวมข้อมูลจากผู้ยื่นบัญชี (ODS) สถาบันการเงิน (FIS) ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (DIG) ในรูปแบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยส่งข้อมูลไปยังระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อให้เจ้าหน้าที่นำไปใช้ประโยชน์โดยมีระบบวิเคราะห์รายได้ทรัพย์สินและหนี้สิน (AIS) เป็นเครื่องมือช่วยวิเคราะห์เบื้องต้น แต่การพัฒนาระบบ ACAS ยังไม่เสร็จสิ้น และยังไม่สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันอยู่ระหว่างทดสอบระบบการยื่นบัญชีออนไลน์ และการวิเคราะห์รายได้ทรัพย์สินและหนี้สินกับผู้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่เป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช.

3.4 สรุปสภาพปัญหาของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของสำนักงาน ป.ป.ช. ในปัจจุบัน

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นภารกิจหลักของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ไว้ โดยวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบทรัพย์สินนั้น ประกอบด้วย การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเมืองและระบบราชการ การป้องกันการทุจริต และคัดกรองบุคคลเมื่อเข้าสู่ตำแหน่ง เป็นมาตรการเสริมในด้านการปราบปรามการทุจริต การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นกลไกสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมถึง ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปสภาพปัญหาของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบันได้ดังนี้

1) ลักษณะของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ต้องมีการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานภายในและภายนอก พิจารณารณนุชประยูร (2561) ให้ความเห็นว่า แม้ปัจจุบันบางหน่วยงานมีข้อตกลงกับ ป.ป.ช. ในการเชื่อมโยงข้อมูลผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่ยังมีปัญหาของการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันหลายประการ อาทิ รูปแบบการจัดเก็บข้อมูลที่แตกต่างกันของ ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เป็นผู้ดูแลข้อมูล วรวิทย์ สุขบุญ (2558) กล่าวว่า ข้อมูลที่ ป.ป.ช. ร้องขอไปยังหน่วยงานอื่นมีลักษณะเป็นข้อมูลย้อนหลังไปหลายปี อีกทั้งทรัพย์สินของบุคคลทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์านหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ อยู่ในหน่วยงานทั้งที่เป็นภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีกฎหมาย ระเบียบ และวิธีการปฏิบัติงาน รวมทั้งงานที่เป็นภารกิจหลักของตนเอง ดังนั้น การให้การสนับสนุนการทำงานแก่ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบทรัพย์สินบางครั้ง จึงมีปัญหาเรื่องการได้รับเอกสารหลักฐานล่าช้าและบางครั้งอาจไม่ได้รับความร่วมมือ เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจ รวมทั้ง ปัญหาการประสานงาน ฉะนั้น จึงทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินเกิดความล่าช้าไปด้วย เพราะต้องรอข้อมูลจาก

หน่วยอื่นมาใช้ประกอบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ทำให้บัญชีทรัพย์สินในภาพรวมมีบัญชีค้างการตรวจสอบจำนวนมาก

2) การกำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน หลังจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้และมีการออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามมาอีกหลายฉบับ โดยระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐ และการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชี พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้การดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินต้องดำเนินการเสร็จสิ้นตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยการตรวจสอบปกติต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 90 วันนับแต่วันที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การตรวจสอบยืนยัน ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 180 วันนับแต่วันที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบเชิงลึก ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 180 วันนับแต่วันที่ได้รับอนุมัติให้ตรวจสอบเชิงลึก ดังนั้น การกำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติงานดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องมีภาระงานมากขึ้น เพื่อดำเนินการให้ทันต่อกรอบระยะเวลาที่กำหนดถึงแม้ว่าจะระเบียบจะบัญญัติให้มีการขยายระยะเวลาเมื่อดำเนินการตามกรอบเวลาไม่ทัน แต่ก็เป็นการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจในการพิจารณาขยายเวลา จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินให้ความเห็นว่าดำเนินการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแบบปกติ สามารถดำเนินการได้ทันตามกรอบระยะเวลาเมื่อเอกสารประกอบการยื่นบัญชีครบถ้วนและบัญชีที่ตรวจสอบไม่พบข้อสงสัยใด ๆ แต่การดำเนินการตรวจสอบยืนยันหรือการตรวจสอบเชิงลึก ไม่สามารถดำเนินการทันตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เพราะมีปัจจัยหลายประการที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถควบคุมได้ อาทิ การขอข้อมูลไปยังหน่วยงานเจ้าของข้อมูลภายนอก ที่เกิดความล่าช้าในการตอบกลับข้อมูล โดยเฉพาะสถาบันการเงินที่มีข้อมูลจำนวนมาก และมีการขอข้อมูลไปจากหน่วยงานตรวจสอบหลายหน่วยงาน

3) กฎหมายกำหนดตำแหน่งให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินมีจำนวนมาก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และระเบียบที่เกี่ยวข้องได้กำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจำนวนมาก โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ซึ่งการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐ ยังต้องยื่นของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ทำให้จำนวนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีจำนวนมากขึ้น อีกทั้งมาตรา 130 แห่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐอื่นที่ไม่ได้บัญญัติเฉพาะไว้ในปัจจุบัน ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดหรือปฏิบัติงาน ซึ่งในอนาคตต้องเป็นภาระงานที่เพิ่มมากขึ้นของ ป.ป.ช. ในการที่จะตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว เมื่อมีผลบังคับใช้ ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับจำนวนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่เพิ่มมากขึ้นในอนาคต

4) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีโครงการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ระบบ ACAS) มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทั้งในส่วนการให้บริการแก่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยระบบ ACAS จะทำการรวบรวมข้อมูลจากผู้ยื่นบัญชี (ODS) สถาบันการเงิน (FIS) ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (DIG) ในรูปแบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยส่งข้อมูลไปยังระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อให้เจ้าหน้าที่นำไปใช้ประโยชน์ โดยมีระบบวิเคราะห์รายได้ทรัพย์สินและหนี้สิน (AIS) เป็นเครื่องมือช่วยวิเคราะห์เบื้องต้น แต่การพัฒนาระบบ ACAS ยังไม่สามารถใช้งานได้ อย่างมีประสิทธิภาพ มีปัญหาหลายประการ อาทิ รูปแบบข้อมูลของหน่วยงานภายนอกไม่รองรับระบบ ACAS การทำงานที่ซ้ำซ้อนระหว่างการทำงานด้วยเอกสารราชการและระบบ ACAS เช่น ต้องมีการนำเข้าหนังสือขอข้อมูลที่เป็นเอกสารไปในระบบ ACAS หรือข้อมูลของหน่วยงานภายนอกบางอย่างไม่สามารถส่งทางระบบได้ ต้องมีการทำหนังสือราชการเพื่อข้อมูลไปยังหน่วยงานนั้น ๆ อีก เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบของหน่วยงานเจ้าของข้อมูล เป็นต้น สอดคล้องกับข้อมูลจากการศึกษาที่พบว่า ปัจจุบันระบบ ACAS ยังไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ไม่สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ การดำเนินการขอข้อมูลจากหน่วยงานภายนอกบางหน่วยงาน ทำได้ไม่เป็นไปตามที่ต้องใช้งาน อาทิ ข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินของสถาบันการเงิน บางกรณีต้องใช้ข้อมูลย้อนหลังไปหลายปี แต่เมื่อดำเนินการผ่านระบบ ACAS จะสามารถขอข้อมูลย้อนหลังได้ย้อนหลังไปแค่ 2 ปี เป็นต้น ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเลือกที่จะไม่ดำเนินการผ่านระบบ ACAS จำเป็นต้องใช้รูปแบบการขอข้อมูลโดยการใช้เอกสารเป็นหนังสือราชการขอข้อมูลไปยังหน่วยงานภายนอกเมื่อดำเนินการด้วยเอกสารราชการ ทำให้เกิดความล่าช้าตามระบบงานสารบรรณ และหากหน่วยงานเจ้าของข้อมูลที่มีหน่วยงานหรือสำนักงานอยู่ในภูมิภาค ก็ยังทำให้เกิดความล่าช้าในการส่งข้อมูลกลับมายัง ป.ป.ช. เพราะต้องดำเนินการให้สำนักงานหรือหน่วยงานตามภูมิภาคจัดหาข้อมูลแล้วส่งมายังส่วนกลางและรวบรวมข้อมูลทั้งหมดส่งให้ ป.ป.ช.

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะเห็นได้ว่าการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในมิติของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ปัจจุบันมีปัญหาหรืออุปสรรคในหลายประการทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของสำนักงาน ป.ป.ช. มีน้อย เกิดข้อขัดข้องการตรวจสอบจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีภาระงานที่หนักและเกิดความเครียดในการปฏิบัติงานที่ต้องดำเนินการให้ทันตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่ปัญหาบางประการไม่สามารถควบคุมได้ ทำให้การทำงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินขาดประสิทธิภาพ มีความล่าช้า ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินอันจะเป็นการป้องปรามการกระทำการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน: ศึกษารณิการทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง” เป็นการศึกษาแบบผสมวิธี (Mixed methods Research) ที่ศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.1 การรวบรวมข้อมูลวิจัย

1) เอกสาร งานวิจัย และกฎหมาย ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความวิชาการ รายงานการวิจัย วารสาร วิทยานิพนธ์ สื่อออนไลน์ รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) ข้อมูลจากแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้บริหารเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง มีรายละเอียดดังนี้

ก. การสัมภาษณ์

- หน่วยงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินของสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อทราบถึงรูปแบบ วิธีการ ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด และข้อเสนอแนะ รวมถึง แนวทางแก้ไขปัญหามาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานร่วมกับ ป.ป.ช. ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน โดยเก็บข้อมูลจากข้อคำถามที่เป็นแบบสัมภาษณ์ อันจะสามารถนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาเป็นข้อมูลในการออกแบบแบบสอบถาม และวิเคราะห์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

- หน่วยงานภายนอก เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานภายนอก ที่ทำงานร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ช. ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อทราบถึงรูปแบบ วิธีการ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด และข้อเสนอแนะ รวมถึง แนวทางแก้ไขปัญหาในการทำงานร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ช. ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ข. แบบสอบถาม (Questionnaire)

เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ระดับบริหารและผู้ปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อสอบถามประเด็นรูปแบบ วิธีการ ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด และข้อเสนอแนะ รวมถึง แนวทางแก้ไขปัญหามาตรการต่าง ๆ ที่จะสามารถทำให้การทำงานร่วมกันระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยเครื่องมือในการวิจัยที่เป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) คณะผู้วิจัยจัดให้เหมาะสมกับการนำไปใช้ได้ และได้มีการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลมาประมวลและจัดทำเป็นข้อคำถามปลายปิด ซึ่งเป็นมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) และเป็นไปตามเกณฑ์วัดของลิเคิร์ต (Likert Scale)

4.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยจะทำการศึกษาโดยการทบทวนวรรณกรรมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน หน่วยงานที่ทำงานร่วมกับ ป.ป.ช. ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ศึกษารูปแบบ วิธีการ ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ แนวทาง และมาตรการในการนำกระบวนการและวิธีปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งในการเก็บรวบรวมมีประชากรและกลุ่มตัวอย่าง รายละเอียดดังนี้

1) ประชากร

ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่ปฏิบัติงานด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน (ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภายนอกที่ทำงานร่วมกับ ป.ป.ช. (ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) ทั้งที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนข้อมูลและหน่วยงานช่วยในการตรวจสอบ

2) กลุ่มตัวอย่าง

ก. กลุ่มตัวอย่างเพื่อสัมภาษณ์ ผู้วิจัยใช้วิธีการเจาะจงกลุ่มตัวอย่าง เพื่อสัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด รวมถึงข้อเสนอแนะ แนวทางการแก้ไขปัญหามาตรการต่าง ๆ ของการทำงานร่วมระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน ทั้งหน่วยงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง รายละเอียด ดังนี้

- หน่วยงานภายใน ประกอบด้วย รองหรือผู้ช่วยเลขาธิการฯ ที่กำกับดูแลภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน จำนวน 1 คน ผู้เชี่ยวชาญด้านตรวจสอบทรัพย์สิน สำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 1 คน เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ระดับปฏิบัติการถึงระดับเชี่ยวชาญ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวน 18 คน รวมกลุ่มตัวอย่างการสัมภาษณ์ทั้งสิ้น จำนวน 20 คน (กลุ่มภารกิจด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน (ส่วนกลาง): เลือกจากสำนักตรวจสอบทรัพย์สินส่วนกลาง 5 สำนัก และส่วนภูมิภาค: เลือกจากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด โดยเลือกแบบเจาะจงกระจายตามภูมิภาค) ซึ่งการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. นั้น ผู้วิจัยเลือกใช้การสัมภาษณ์แบบเชิงลึกและสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์โดยเลือกวิธีการให้เหมาะสมกับพื้นที่ เวลา และสถานการณ์ของผู้ให้สัมภาษณ์ด้วยและคำนึงถึงความสะดวกและประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่ายในการสัมภาษณ์หน่วยงานในส่วนภูมิภาค

- หน่วยงานภายนอก ผู้วิจัยจะใช้วิธีคัดเลือกแบบเจาะจงหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องที่ทำงานร่วมกับ ป.ป.ช. ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน โดยจะเลือกจากหน่วยงานที่มีความถี่ หรือความบ่อยครั้งในการทำงานร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวนมาก และหน่วยงานที่มีระยะเวลาในการตอบกลับความร่วมมือ/ข้อมูล/เอกสารล่าช้า ซึ่งผู้วิจัยจะใช้ข้อมูลจากแบบสอบถาม/แบบสัมภาษณ์เชิงลึกที่ได้จากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. ประกอบการคัดเลือกหน่วยงานภายนอกที่จะสัมภาษณ์ โดยคณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์หน่วยงานภายนอก จำนวน 7 หน่วยงาน ๆ ละ 2 คน รวม 14 คน

ข. กลุ่มตัวอย่างเพื่อตอบแบบสอบถาม ผู้วิจัยเลือกกลุ่มตัวอย่างเพื่อตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับรูปแบบ วิธีการ ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการทำงานร่วมกันระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน เป็นผู้บริหาร เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานด้านตรวจสอบทรัพย์สิน จากส่วนราชการในกลุ่มภารกิจด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน (ส่วนกลาง) กลุ่มงานตรวจสอบทรัพย์สินของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 1 - 9 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดทั่วประเทศ รวมกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ตอบแบบสอบถามจากหน่วยงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 300 คน โดยมีผู้ส่งแบบสอบถามกลับและสามารถนำมาวิเคราะห์ได้ จำนวน 186 คน

4.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง

5. ผลการศึกษา

จากการศึกษารูปแบบ วิธีการ ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการทำงานร่วมกันระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อจัดทำแนวทาง มาตรการและข้อเสนอแนะในการนำกระบวนการและวิธีปฏิบัติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบูรณาการการทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน มีผลการศึกษาดังนี้

5.1 รูปแบบ/วิธีการ การทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของสำนักงาน ป.ป.ช. มีรูปแบบการขอความร่วมมือ/ขอข้อมูล/เอกสาร จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นการจัดทำหนังสือราชการโดยอ้างอิงข้อกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่สามารถใช้บังคับกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการเงิน ทั้งนี้ ผู้ปฏิบัติงานมีการติดต่อประสานงานในเบื้องต้น ผ่านทางโทรศัพท์หรือเข้าไปติดต่อประสานในหน่วยงานด้วยตนเอง รวมถึง การติดตามทวงถามความคืบหน้าไปยังหน่วยงานที่ขอความร่วมมือ/ขอข้อมูล/เอกสารไป

ส่วนใหญ่มีการขอข้อมูลในเรื่อง/ประเด็นเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินจากสถาบันการเงิน และการถือครองทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ เช่น การครอบครองอสังหาริมทรัพย์ การครอบครองยานพาหนะ การถือครองหลักทรัพย์/จำนวนหุ้น รวมถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหนี้สิน อาทิ รายการชำระหนี้บัตรเครดิต เงินกู้ยืม การจดจำนองอสังหาริมทรัพย์เพื่อขอสินเชื่อ รายการสินเชื่อส่วนบุคคล สินเชื่อรถยนต์ เป็นต้น ข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้นจะมีการดำเนินการขอข้อมูลไปยังหน่วยงานเจ้าของข้อมูล โดยจัดทำหนังสือราชการไปยังหน่วยงาน ยกเว้นบางหน่วยงานที่มีการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับสำนักงาน ป.ป.ช. ที่สามารถใช้สิทธิ์เข้าถึงข้อมูลนั้นได้ผ่านระบบออนไลน์ โดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและ

หนี้สิน มีการขอความร่วมมือ/ขอข้อมูล/เอกสารจากหน่วยงานภายนอกบ่อยครั้ง มากที่สุด ไปสถาบันการเงินขนาดใหญ่ เช่น ธนาคารกรุงไทย ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ส่วนหน่วยงานภาครัฐ พบว่ามีการขอข้อมูล/เอกสารไปยังกรมที่ดินมากที่สุด เหตุเพราะผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มีทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์เกือบทุกราย รวมถึง อสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ เช่น อาคารชุด เป็นต้น เมื่อแยกความถี่หรือความบ่อยครั้งของการขอความร่วมมือ/ขอข้อมูล/เอกสาร ตามประเภทของหน่วยงานแล้ว จะพบว่าหน่วยงานภาครัฐที่มีความถี่ในการร่วมมือสูง ได้แก่ กรมที่ดิน กรมขนส่งทางบก กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สำนักงานพาณิชย์จังหวัด กรมสรรพากร ที่มีการขอข้อมูลเกี่ยวกับการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ การถือครองยานพาหนะ หุ่นในบริษัทจดทะเบียน ข้อมูลการเสียภาษี ส่วนหน่วยงานภาคเอกชน ได้แก่ บริษัทรับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด บริษัทบัตรเครดิต บริษัทสินเชื่อต่าง ๆ ที่มีการขอข้อมูลเกี่ยวกับการถือครองหลักทรัพย์ การใช้บัตรเครดิต การเช่าซื้อรถยนต์ สถาบันการเงินเป็นประเภทหน่วยงานที่มีความถี่หรือความบ่อยครั้งในการขอความร่วมมือ/ขอข้อมูล/เอกสารมากที่สุด โดยเฉพาะสถาบันการเงินขนาดใหญ่ที่มีการขอข้อมูลหลายรายการ อาทิ ข้อมูลเงินฝาก เงินกู้ยืม เงินลงทุน เงินเบิกเกินบัญชี บางหน่วยงานมีการขอข้อมูลทุกครั้งที่มีการตรวจแบบยื่นยันและตรวจเชิงลึก ส่วนบุคคล/คณะบุคคลหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีการขอความร่วมมือน้อยมาก โดยส่วนที่ขอความร่วมมือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จะเป็นการตรวจสอบเฉพาะกรณีที่มีความสำคัญหรือที่ ต้องการคำตอบให้สังคม อาทิ ผู้เชี่ยวชาญด้านนาฬิกา รถยนต์หรู พระเครื่องบูชา เป็นต้น

เมื่อวิเคราะห์ถึงความสะดวก/รวดเร็วในการตอบกลับ/ให้ความร่วมมือ/ให้ข้อมูล/เอกสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน พบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินได้รับความสะดวก/รวดเร็วมาจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ บริษัทศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการครอบครองหลักทรัพย์/จำนวนหุ้น กรมการปกครองที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับทะเบียนราษฎร กรมสรรพากรที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเสียภาษี กรมการขนส่งทางบกที่ให้ข้อมูลการถือครองยานพาหนะ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สำนักงานพาณิชย์จังหวัด ที่ให้ข้อมูลการถือครองหุ้นของบริษัทจดทะเบียน ข้อมูลการใช้ไฟฟ้า น้ำประปา ส่วนหน่วยงานที่มีความยากลำบากในการตอบกลับความร่วมมือ/ให้ข้อมูล/เอกสาร ได้แก่ สถาบันการเงินขนาดใหญ่ที่มีความถี่ในการขอความร่วมมือจาก ป.ป.ช. เป็นจำนวนมาก และมีการขอข้อมูลในหลายประเด็น อาทิ ข้อมูลเงินฝาก เงินกู้ยืม เงินเบิกเกินบัญชี ข้อมูลการฝาก - ถอนเงิน ข้อมูลการทำธุรกรรมย้อนหลังไปหลายปี ทำให้เกิดความยากลำบากในการตอบกลับความร่วมมือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่มีการขอข้อมูลการเดินทางเข้า - ออกประเทศ กรมศุลกากร และกรมที่ดิน โดยเฉพาะการขอข้อมูลที่ดินย้อนหลัง ขอประวัติการซื้อขายเปลี่ยนมือ เพราะกรมที่ดินไม่ได้จัดเก็บข้อมูลในรูปแบบอ้างอิงตัวบุคคล แต่จะจัดเก็บในรูปแบบการอ้างอิงจากเลขที่ของอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

ระยะเวลาในการได้รับตอบกลับความร่วมมือ/ให้ข้อมูล/เอกสารของหน่วยงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. มีการตอบกลับความร่วมมือ/ให้ข้อมูล/เอกสาร ภายในระยะเวลา

โดยเฉลี่ย ต่ำกว่า 1 เดือน - 2 เดือน ส่วนหน่วยงานภายนอกมีตอบกลับความร่วมมือ/ให้ข้อมูล/เอกสารมายังสำนักงาน ป.ป.ช. ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินใช้ระยะเวลาที่แตกต่างกันไป โดยกลุ่มหน่วยงานภาครัฐจะมีระยะเวลาตอบกลับที่ต่ำ อาทิ กรมขนส่งทางบก กรมการปกครอง เป็นต้น ด้านหน่วยงานเอกชนที่ ป.ป.ช. ขอความร่วมมือมีระยะเวลาเฉลี่ยมากกว่า 1 เดือน - 2 เดือน สถาบันการเงิน มีระยะเวลาส่งกลับข้อมูลตั้งแต่ 1 เดือน - มากกว่า 12 เดือน แตกต่างกันไปในแต่ละหน่วยงาน รวมถึง ลักษณะของข้อมูลที่ขอด้วย เช่น ถ้าเป็นข้อมูล statement จะจัดส่งภายใน 7 วัน แต่ถ้าเป็นข้อมูลที่มีการขอย้อนหลังไปหลายปีจะใช้ระยะเวลานานมากขึ้น โดยเฉพาะสถาบันการเงินขนาดใหญ่ที่มีการทำธุรกรรมจำนวนมาก หรือมีหน่วยงานภาครัฐอื่นมีการขอข้อมูลไปยังสถาบันการเงินจำนวนมากเช่นกัน เกิดเป็นภาระกับสถาบันการเงินนั้น ๆ ทำให้ระยะเวลาในการตอบกลับจะมากขึ้น ยิ่งข้อมูลที่ขอเป็นข้อมูลย้อนหลังไปหลายปี สถาบันการเงินจะมีการจัดเก็บข้อมูลเหล่านั้นในคลังเอกสาร ซึ่งจะสามารถเบิกเอกสารได้เพียงเดือนละ 1 ครั้ง ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ หน่วยงานที่ตอบกลับหรือให้ข้อมูลซ้ำ ใช้ระยะเวลา ตั้งแต่ 6 เดือน - มากกว่า 1 ปี จะเป็นสถาบันการเงินขนาดใหญ่ และบุคคล/กลุ่มบุคคล/ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีระยะเวลาเฉลี่ย มากกว่า 3 - 6 เดือน แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงความถี่หรือความบ่อยครั้งในการปฏิบัติงานร่วมกัน พบว่ากลุ่มของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมีความร่วมมือน้อยมาก

5.2 การวิเคราะห์ระยะเวลาเฉลี่ยในการดำเนินการตรวจบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

คณะผู้วิจัยได้สอบถามเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ตอบแบบสอบถาม เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับระยะเวลาในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของกรอบเวลาตามระเบียบของสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อเปรียบเทียบระยะเวลาเฉลี่ยในการปฏิบัติงานจริงกับระยะเวลาตามกรอบเวลาตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐและการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการยืมบัญชี พ.ศ. 2561 ข้อ 16 ข้อ 17 และข้อ 18 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีการดำเนินการตรวจบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแบบปกติอยู่ในระยะเวลาน้อยกว่า 1 เดือน ซึ่งเป็นการดำเนินการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอยู่ในกรอบระยะเวลาของระเบียบกำหนดด้านการตรวจสอบแบบยืมยันทัน ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 85.48 ใช้ระยะเวลาดำเนินการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแบบการตรวจยืนยันมากกว่ากรอบระยะเวลาที่กำหนด กล่าวคือ กฎหมายกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการไม่เกิน 180 วัน แต่ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินแบบการตรวจยืนยันมากกว่า 180 วัน (6 เดือน) โดยใช้ระยะเวลามากกว่า 9 เดือนขึ้นไป - 12 เดือน มากที่สุด และมีการดำเนินการโดยใช้ระยะเวลามากกว่า 6 เดือนเป็นจำนวนมาก การตรวจเชิงลึกพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 73.12 ใช้ระยะเวลาดำเนินการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแบบการตรวจเชิงลึกมากกว่ากรอบระยะเวลาที่กำหนด กล่าวคือ กฎหมายกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการไม่เกิน 360 วัน แต่ผู้ตอบแบบสอบถาม

ส่วนใหญ่มีการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินแบบการตรวจเชิงลึกมากกว่า 360 วัน โดยใช้ระยะเวลามากกว่า 24 เดือนขึ้นไป มากที่สุด ทำให้ทราบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่ไม่เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่ระเบียบกำหนดไว้หรือมีประสิทธิภาพในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินต่ำ

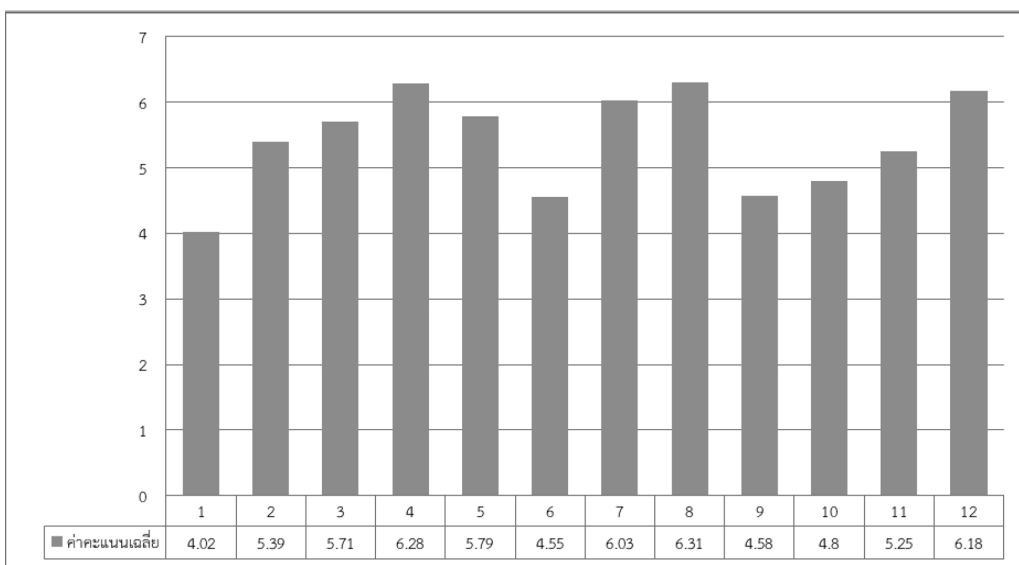
5.3 ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดที่พบมีอยู่หลายประเด็น ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับข้อมูลตอบกลับจากหน่วยงานภายนอกล่าช้า เป็นข้อมูลที่คลาดเคลื่อน หรือข้อมูลที่ได้ไม่ครบถ้วนจากที่ขอไป ข้อกฎหมาย ระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเป็นอุปสรรค เช่น การกำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติงานตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน หน่วยงานภายนอกบางหน่วยงาน มีภาระหนักในการจัดหาข้อมูลให้สำนักงาน ป.ป.ช. เช่น สถาบันการเงินขนาดใหญ่ กรมที่ดิน เป็นต้น ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช. ในการดำเนินการเชื่อมโยง/ขอข้อมูลจากหน่วยงานภายนอกไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถรองรับเทคโนโลยีของหน่วยงานภายนอก เช่น สถาบันการเงิน เป็นต้น ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน เจ้าหน้าที่ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินของสำนักงาน ป.ป.ช. มีภาระงานที่หนัก ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน รวมถึง การประสานงานกับหน่วยงานภายนอก การบูรณาการการทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานภายนอก โดยการดำเนินการผ่านการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ยังไม่ครบถ้วนและบางหน่วยงานยังไม่มี การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ที่ตกลงร่วมกันไว้ หน่วยงานภายนอกบางหน่วยงานไม่ได้จัดเก็บข้อมูลย้อนหลัง หรือไม่ได้จัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบที่ดีและเพียงพอต่อความต้องการของ ป.ป.ช. เพื่อใช้ประกอบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน นอกจากนั้นจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการภายในของสำนักงาน ป.ป.ช. อาทิ เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ขอข้อมูลจากหน่วยงานภายนอก มีขอบเขตที่กว้างเกินไป หรือไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่าต้องการข้อมูลอะไรบ้างทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน กระบวนการจัดทำหนังสือขอข้อมูลที่ต้องให้ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้ลงนาม แต่ปัญหาดังกล่าวนี้นี้ได้รับการแก้ไขแล้ว โดยการมอบอำนาจให้ผู้บริหารระดับรองลงไปเป็นผู้ลงนามในหนังสือขอข้อมูลได้

หน่วยงานภายนอกให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดของการทำงานร่วมกับ ป.ป.ช. ว่า หน่วยงานภายนอกมีข้อจำกัดด้านบุคลากรที่มีอยู่น้อยเมื่อเทียบกับข้อมูลที่สำนักงาน ป.ป.ช. ร้องขอ ซึ่งข้อมูลที่ร้องขอเป็นข้อมูลที่ย้อนหลังไปหลายปี และมีจำนวนมาก ทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดหาข้อมูลส่งให้ ด้านสถาบันการเงินพบปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลย้อนหลังหรือข้อมูลด้านสินเชื่อ การจดจำนองอสังหาริมทรัพย์ ที่มีการดำเนินการหลายขั้นตอนจึงจะส่งข้อมูลให้ ป.ป.ช. ได้ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เชื่อมโยงกับหน่วยงานภายนอกยังมีข้อจำกัดอยู่มาก เช่น สถาบันการเงินปรับเปลี่ยนระบบภายในให้ทันสมัย แต่มีปัญหาการส่งข้อมูลไปยังระบบของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งระบบยังไม่สามารถรองรับได้ เป็นต้น รวมถึงการติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ขอข้อมูล กรณี

มีความจำเป็นต้องติดต่อประสานงานหรือซักถามข้อสงสัย ไม่สามารถติดต่อได้สะดวก หรือเมื่อติดต่อกลับแล้วก็ไม่ได้รับคำตอบที่ชัดเจน ทำให้เกิดความล่าช้าขึ้นในกระบวนการการตอบกลับข้อมูล ผลการศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดของการทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน จากผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของสำนักงาน ป.ป.ช. ทั่วประเทศ จำนวน 186 คน มีผลการศึกษาดังรายละเอียดแสดงได้ในแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ของปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน



(ค่าคะแนนเฉลี่ยจากคะแนนเต็ม 7 คะแนน)

หมายเหตุ

1. การขอความร่วมมือ (ขอข้อมูล/เอกสาร) จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้มีอำนาจลงนามในหนังสือขอข้อมูลต้องเป็นผู้บริหารระดับสูง (ทำให้เกิดความล่าช้า)
2. การบูรณาการร่วมกันระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน ยังไม่ครบถ้วนและครอบคลุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด
3. ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช. ในการดำเนินการเชื่อมโยง/ขอข้อมูลจากหน่วยงานภายนอกไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ระบบ ACAS สามารถขอข้อมูลจากสถาบันการเงินย้อนหลังได้เพียง 2 ปี
4. ข้อมูลหมาย ระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สิน เช่น การกำหนดกรอบเวลาในการตรวจบัญชี เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน
5. ขั้นตอนการตรวจสอบบัญชี มีมากเกินไป ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานในภาพรวม
6. สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่มีแบบฟอร์มหนังสือราชการขอข้อมูลหน่วยงานภายนอก ที่เจ้าหน้าที่สามารถระบุข้อมูลที่ต้องการได้ชัดเจนเพื่อความชัดเจนในการขอข้อมูล
7. เจ้าหน้าที่ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน มีภาระงานมาก ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน รวมถึงการประสานงานกับหน่วยงานภายนอก
8. สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับข้อมูลตอบกลับจากหน่วยงานภายนอก ล่าช้า
9. สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับข้อมูลตอบกลับจากหน่วยงานภายนอก เป็นข้อมูลคลาดเคลื่อนจากที่ขอไป
10. สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับข้อมูลตอบกลับจากหน่วยงานภายนอก เป็นข้อมูลไม่ครบถ้วนจากที่ขอไป
11. หน่วยงานที่ขอข้อมูลบางหน่วยงานไม่ได้จัดเก็บข้อมูลย้อนหลัง และ/หรือไม่ได้จัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบที่ดีและเพียงพอต่อความต้องการของ ป.ป.ช. เพื่อใช้ประกอบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน
12. หน่วยงานภายนอกบางหน่วยงาน มีภาระหนักในการจัดหาข้อมูลให้สำนักงาน ป.ป.ช. เช่น ธนาคาร กรมที่ดิน

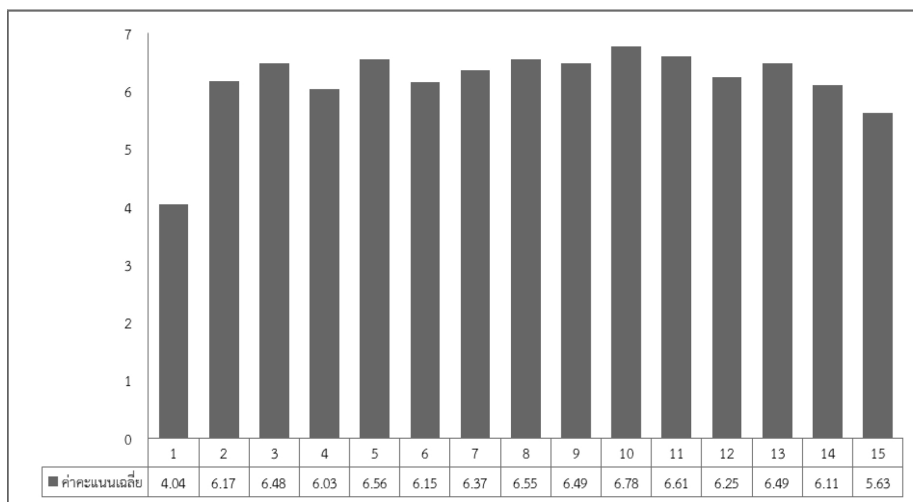
5.4 ข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไขปัญหาในการทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นเจ้าหน้าที่ภายในสำนักงาน ป.ป.ช. มีข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาหลายประเด็นดังนี้ การลดขั้นตอนการตรวจสอบทรัพย์สินให้น้อยลง เพื่อเกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติงานการจัดทำคู่มือหรือแนวทางการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อให้การตรวจสอบทรัพย์สินเป็นไปในแนวทางเดียวกัน การจัดทำคู่มือการขอข้อมูลจากหน่วยงานภายนอกที่เป็นมาตรฐาน เพื่อให้หน่วยงานภายนอกจัดส่งข้อมูลได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วนและรวดเร็ว การจัดตั้งศูนย์ประสานงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานภายนอกที่ขอความร่วมมือ/ขอข้อมูล/เอกสารทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานภายนอกอย่างจริงจังและครบถ้วน การกำหนดมาตรการที่ให้หน่วยงานภายนอกส่งข้อมูลกลับอย่างถูกต้อง ครบถ้วน และตรงเวลาที่กำหนด การนำหลักการความคุ้มค่ามาใช้ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เช่น การขอหลักฐานเฉพาะที่เป็นสาระสำคัญ เพื่อการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเท่านั้น และเฉพาะบัญชีที่มีร่องรอยที่เป็นนัยยะน่าสงสัย เป็นต้น การจัดทำกรณีศึกษาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เทคนิค วิธีการ และแนวคิดต่าง ๆ ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) เพื่อใช้ในการรับ/จัดเก็บบัญชีทรัพย์สิน หรือใช้เป็นฐานข้อมูลกลางของบัญชีทรัพย์สิน และสามารถนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทันต่อเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว การนำระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มาประยุกต์ใช้ในงานการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อคัดกรองหรือเปรียบเทียบรายการทรัพย์สิน การประมวลผลบัญชีทรัพย์สิน เป็นต้น การกำหนดมาตรการให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สิน ยื่นผ่านระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ทั้งหมด รวมถึง การแก้ไขกฎหมายเพื่อเกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบทรัพย์สิน อาทิ แก้กฎหมายให้มีการเลือกตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินเฉพาะกลุ่มเสี่ยงหรือเฉพาะรายที่สำคัญ เพื่อลดจำนวนการขอข้อมูลจากหน่วยงานภายนอก การกระจายอำนาจการตรวจสอบทรัพย์สินบางส่วนไปยังหน่วยงานตรวจสอบอื่น เช่น ป.ป.ท. ปปง. สตง. กรมบัญชีกลาง

หน่วยงานภายนอกที่ทำงานร่วมกับ ป.ป.ช. ให้ข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการทำงานร่วมกันด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีหน่วยงานเฉพาะสำหรับติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภายนอก เพื่อให้การดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีการติดตามงานได้สะดวกรวดเร็ว การขอข้อมูลเป็นไปในแนวทางเดียวกัน การจัดลำดับความสำคัญของข้อมูลที่ขอ อีกทั้งช่วยลดภาระการทำงานของหน่วยงานภายนอกในเรื่องการติดต่อสื่อสาร การประสานงานกับผู้ที่มีข้อมูลที่มีจำนวนมาก การส่งกลับเอกสารจากหน่วยงานภายนอก ควรมีการส่งทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อลดต้นทุนของหน่วยงานภายนอกในการจัดทำเอกสารให้สำนักงาน ป.ป.ช. เพราะบางหน่วยงานมีข้อมูลจำนวนมาก และหน่วยงานภายนอกต้องจัดส่งข้อมูลตามคำร้องขอจำนวนมาก (หลายหน่วยงาน) อีกทั้งเกิดความสะดวกรวดเร็วในการจัดส่งข้อมูล ทำให้สามารถจัดหาข้อมูลได้ง่าย โดยสำนักงาน ป.ป.ช. อาจมีที่อยู่จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-Mail) กลาง เพื่อดำเนินการได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว สามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ หรือให้หน่วยงานภายนอกจัดส่งข้อมูลในรูปแบบของแผ่นบันทึก

ข้อมูล (CD) หากสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องการข้อมูลฉบับจริงก็ขอภายหลังได้ สำนักงาน ป.ป.ช. ควรเร่งปรับปรุงระบบสารสนเทศในการรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) เพื่อประสิทธิภาพของการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างสถาบันการเงินกับ ป.ป.ช. โดยข้อเสนอแนะ มาตรการ/แนวทางแก้ไขปัญหาในการทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินจากผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของสำนักงาน ป.ป.ช. ทั่วประเทศ จำนวน 186 คน สามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2 ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไขปัญหาในการทำงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน



(ค่าคะแนนเฉลี่ยจากคะแนนเต็ม 7 คะแนน)

หมายเหตุ

1. กระจายอำนาจการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน บางส่วนไปยังหน่วยงานตรวจสอบอื่น เช่น ป.ป.ท. กรมบัญชีกลาง สตง. ปปง. โดยแก้ไขกฎหมายให้อำนาจในการตรวจสอบแก่หน่วยงานข้างต้น
2. การแก้ไขกฎหมาย ให้มีการเลือกตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินเฉพาะกลุ่มเสี่ยงหรือเฉพาะรายที่สำคัญ เพื่อลดจำนวนการขอข้อมูลจากหน่วยงานภายนอก
3. การลดขั้นตอนการตรวจสอบทรัพย์สินให้น้อยลง เพื่อเกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน เช่น ลดการรายงานผลการตรวจสอบที่ซ้ำซ้อน
4. การลดขั้นตอนการประสานงาน/ขอข้อมูลจากหน่วยงานภายนอกให้น้อยลง เช่น มอบอำนาจให้ผู้บริหารระดับสำนักฯ สามารถลงนามในหนังสือขอข้อมูลไปยังหน่วยงานภายนอกได้
5. การจัดทำคู่มือหรือแนวทางการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อให้การตรวจสอบทรัพย์สิน ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน
6. การจัดตั้งศูนย์ประสานงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานภายนอก ที่ขอความร่วมมือ/ข้อมูล/เอกสาร ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
7. การจัดทำคู่มือการขอข้อมูลจากหน่วยงานภายนอก ที่เป็นแบบมาตรฐาน เพื่อให้หน่วยงานภายนอกจัดส่งข้อมูลได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และรวดเร็ว
8. การบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่าง ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง
9. การทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับหน่วยงานภายนอกให้ครบถ้วน
10. การกำหนดมาตรการที่ให้หน่วยงานภายนอก ส่งข้อมูลกลับอย่างถูกต้อง ครบถ้วน และตรงเวลาที่กำหนด
11. การนำหลักความคุ้มค่ามาใช้ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เช่น การขอหลักฐานเฉพาะที่เป็นสาระสำคัญเพื่อการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินเท่านั้นและเฉพาะบัญชีที่มีร่องรอยที่เป็นนัยยะน่าสงสัย
12. การจัดทำกรณีศึกษาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เทคนิค วิธีการ และแนวคิดต่าง ๆ ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน
13. การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการตรวจสอบทรัพย์สิน (ระบบ ACAS) เพื่อใช้ในการรับ/จัดเก็บบัญชีทรัพย์สิน หรือใช้เป็นฐานข้อมูลกลางของบัญชีทรัพย์สิน และสามารถนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทันต่อเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว
14. การนำระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence : AI) มาใช้ในงานตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อคัดกรองหรือเปรียบเทียบรายการทรัพย์สิน การประมวลผลบัญชีทรัพย์สิน เป็นต้น
15. การกำหนดมาตรการให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สิน ยื่นผ่านระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ทั้งหมด

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้างต้น พบว่า จากสภาพปัญหาของการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่เกิดความล่าช้าและไม่ทันตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะการตรวจยืนยันและการตรวจเชิงลึก ที่ต้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานเจ้าของข้อมูลภายนอก ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการเงิน และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อนำข้อมูล/เอกสารต่าง ๆ มาประกอบการพิสูจน์ความอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชีที่ต้องมีการตรวจสอบ การบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานภายนอกนั้น พบว่า สำนักงาน ป.ป.ช. มีรูปแบบการขอความร่วมมือ/ขอข้อมูล/เอกสาร โดยการจัดทำหนังสือราชการที่อ้างอิงข้อกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังหน่วยงานภายนอกเจ้าของข้อมูล และเรื่อง/ประเด็นที่ขอข้อมูล/เอกสารจะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินจากสถาบันการเงิน การถือครองทรัพย์สินมีค่า อาทิ อสังหาริมทรัพย์ ยานพาหนะ การถือครองหลักทรัพย์/จำนวนหุ้น เป็นต้น สามารถสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ มาตรการ หรือแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อนำกระบวนการหรือวิธีการปฏิบัติไปใช้เพิ่มประสิทธิภาพในการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 สรุปสภาพปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด และข้อเสนอแนะ มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาของการทำงานร่วมระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดที่สำคัญ	ข้อเสนอแนะ มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่เสนอ
1. สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับข้อมูลจากหน่วยงานภายนอกล่าช้า ไม่ครบถ้วน คลาดเคลื่อนจากที่ขอไป	● การกำหนดมาตรการให้หน่วยงานภายนอกส่งข้อมูลกลับอย่างรวดเร็ว ตรงตามเวลาที่กำหนด ● การจัดทำคู่มือในการขอข้อมูลไปยังหน่วยงานภายนอกที่มีมาตรฐานหรือรูปแบบเดียวกัน
2. การดำเนินการผ่านระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) ในการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานภายนอกไม่มีประสิทธิภาพ	● สำนักงาน ป.ป.ช. ควรพัฒนาระบบสารสนเทศด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อใช้ในการเชื่อมโยงข้อมูล หรือใช้เป็นฐานข้อมูล และสามารถนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ● การนำระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มาประยุกต์ใช้ในงานตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เช่น การคัดกรองข้อมูล การเปรียบเทียบข้อมูลการประมวลผลบัญชีทรัพย์สิน
3. การติดต่อประสานงานระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานภายนอกไม่มีประสิทธิภาพ	● สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีระบบการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกที่ทำงานร่วมกันด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน โดยอาจมีการพัฒนาระบบสารสนเทศหรือการจัดตั้งศูนย์ประสานงานด้านข้อมูลขึ้นในสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

ตารางที่ 2 (ต่อ) สรุปสภาพปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด และข้อเสนอแนะ มาตรการและแนวทางแก้ไข ปัญหาของการทำงานร่วมระหว่าง ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดที่สำคัญ	ข้อเสนอแนะ มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่เสนอ
4. ข้อมูลที่สำนักงาน ป.ป.ช. ร้องขอไปยังหน่วยงานภายนอก มีลักษณะย้อนหลังไปหลายปี คำขอไม่ชัดเจน ขอข้อมูลมากเกินไปกว่าที่จะใช้งานจริง	- การแก้ไขกฎหมาย ให้มีการเลือกตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินเฉพาะกลุ่มเสี่ยงหรือเฉพาะรายที่สำคัญ เพื่อลดจำนวนการขอข้อมูลไปยังหน่วยงานภายนอก - การจัดให้มีรูปแบบหนังสือขอข้อมูลไปยังหน่วยงานภายนอกที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และมีความชัดเจนในประเด็นที่ต้องการขอข้อมูล
5. หน่วยงานภายนอกมีภาระงานมาก ไม่มีระบบการจัดเก็บข้อมูลย้อนหลัง และขาดบุคลากรในการปฏิบัติงาน	- สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการขอข้อมูลเฉพาะที่จำเป็นต้องใช้จริง - ควรมีการดำเนินการขอ - รับ ข้อมูล ผ่านระบบสารสนเทศทั้งระบบ เพื่อเกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน
6. ข้อกำหนด ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน เช่น การกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สิน	- สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการศึกษาเพื่อลดขั้นตอนของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อลดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน - การแก้ไขกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินไปยังหน่วยงานตรวจสอบอื่น เช่น ปปง. ป.ป.ท. เป็นต้น
7. เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน มีจำกัด ทำให้มีภาระงานมาก	- ลดขั้นตอนการประสานงาน/ขอข้อมูลจากหน่วยงานภายนอก - การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินทั้งกระบวนการ เพื่อให้มีขั้นตอนการดำเนินการน้อยที่สุด ลดภาระงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน - การจัดทำกรณีศึกษาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เทคนิค วิธีการ และแนวคิดต่าง ๆ ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

เอกสารอ้างอิง

- กิตติยา จิตติคุณรัตน์. (2556). *ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานบริษัท ชันโซอินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด*. ภาคนิพนธ์ บธ.ม. (การบริหารธุรกิจ) มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี, จันทบุรี.
- ธนกร กรวัชรเจริญ. (2555). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานเป็นทีมของพนักงานบริษัท ควอลิตี้ เฮาส์ จำกัด (มหาชน)*. รายงานการค้นคว้าอิสระหลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาการจัดการทั่วไป มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี, ปทุมธานี.

- นิมนน ทอแสง. (2557). ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานกลุ่มธุรกิจผลิตเครื่องสำอางในเขตจังหวัดปทุมธานี. รายงานการค้นคว้าอิสระหลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาการจัดการทั่วไป มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี, ปทุมธานี.
- พัชรวรรณ นุชประยูร. (2561). การพัฒนารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพแลประสิทธิภาพของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน, กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พิชิต ฤทธิ์เจริญ. (2554). ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพฯ: เอ้า ออฟ เคอร์มิสท์.
- วรวิทย์ สุขบุญ. (2558). นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- _____. (2561). กฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน ป.ป.ช. เอกสารประกอบการบรรยายโครงการเสริมสร้างองค์ความรู้เรื่องนิติเศรษฐศาสตร์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รุ่นที่ 1. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักพัฒนาระบบตรวจสอบทรัพย์สิน. (2562). กฎหมาย ระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องกับการยื่น และการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- _____. (2562). คู่มือการจัดทำหนังสือขอข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- _____. (2562). แนวทางการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- อัครเดช ไม้งันท์. (2559). ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานกลุ่มอุตสาหกรรมติดตั้งเครื่องจักรสายการผลิตในจังหวัดสงขลา. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งและความเห็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, หน้า 1-90.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. (2561, 21 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก, หน้า 1-80.
- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐและการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชี พ.ศ. 2561. (2561, 12 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 81 ก, หน้า 17-29.
- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการยื่นบัญชีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 158 และการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชี พ.ศ. 2561. (2562, 6 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 90 ก, หน้า 4-5.

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พ.ศ. 2561. (2561, 12 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 81 ก, หน้า 42-49.

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 102 พ.ศ. 2561. (2561, 1 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 87 ก, หน้า 37-53.

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 102 (9) พ.ศ. 2561. (2561, 1 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 87 ก, หน้า 45-56.

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2561. (2561, 1 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 87 ก, หน้า 78-79.

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งของเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 103 พ.ศ. 2561. (2561, 1 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 87 ก, หน้า 57-77.

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2561. (2561, 1 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 61 ก, หน้า 35-36.

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2561. (2561, 12 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 81 ก, หน้า 50-52.

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ของผู้ซึ่งอยู่กันฉันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสอันถือว่าเป็นคู่สมรส พ.ศ. 2561. (2561, 1 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 61 ก, หน้า 36.

คำสั่งสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ 56/2562 เรื่อง มอบหมายให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแลเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

คำสั่งสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ 141/2562 เรื่อง มอบหมายและมอบอำนาจให้ข้าราชการรับผิดชอบการปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สิน และการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การสำรวจและประเมินผลความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม*
A Survey and Evaluation of Knowledge, Attitude and Practice of Public
Officers with the Law on Conflict of Personal and Public Interests

กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์ ยวดี พ่วงรอด^{II}
รสสุคนธ์ ประดิษฐ์^{III} สุเทพ คำเมฆ^{IV} และ สุนนัฏร์ คัมจันทร^V
Kampanart Wongwatthanaphong^I Yuvadee Phongrod^{II}
Rotsukhon Pradit^{III} Suthep Khammek^{IV} and Sumonpat Kumjan^V

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลการสำรวจ ความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ เจตคติ และวัฒนธรรม

* บทความวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “การสำรวจและประเมินผลความรู้ เจตคติและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม” ซึ่งได้รับทุนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, วิทยาลัยการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม, อีเมล: kampanart_wk@yahoo.com

^IAssistant Professor of Public Administration, College of Local Management and Development, Pibulsongkram Rajabhat University, E-mail: kampanart_wk@yahoo.com

^{II}อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, วิทยาลัยการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

^{III}Lecturer, Public Administration, College of Local Management and Development, Pibulsongkram Rajabhat University

^{IV}อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, วิทยาลัยการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

^VLecturer, Public Administration, College of Local Management and Development, Pibulsongkram Rajabhat University

^{VI}อาจารย์ประจำสาขาวิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, วิทยาลัยการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

^{VII}Lecturer, Bachelor of Social Work, College of Local Management and Development, Pibulsongkram Rajabhat University

^{VIII}อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์, วิทยาลัยการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

^{IX}Lecturer, Department of Law, College of Local Management and Development, Pibulsongkram Rajabhat University

ได้รับบทความ 14 พฤษภาคม 2563 ปรับปรุงแก้ไข 30 กรกฎาคม 2563 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 31 กรกฎาคม 2563

เชิงจริยธรรมในองค์กรกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งต่าง ๆ ในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จำนวน 2,817 คน

ผลการศึกษา พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้อยู่ในระดับปานกลาง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการศึกษาน้อย (ต่ำกว่าปริญญาตรี) มีระยะเวลาปฏิบัติงานไม่มาก (ต่ำกว่า 5 ปี) อยู่ในตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราว สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรู้ต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรมน้อยกว่ากลุ่มอื่น ๆ ระดับเจตคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตคติอยู่ในระดับดีต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยลักษณะกฎหมายและความแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตคติในระดับดีมาก ส่วนความรวดเร็วในการบังคับใช้กฎหมาย และความเหมาะสมในการกำหนดบทลงโทษ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตคติในระดับดี ผลการสำรวจการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พบว่า การใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัวเป็นประเด็นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมากที่สุด ส่วนผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์พบว่า ความรู้ เจตคติ และวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

คำสำคัญ: ความรู้ เจตคติ การปฏิบัติ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

Abstract

The objectives of this research were to study and analyze the survey results of knowledge, attitude, and practice of public officers with the law on conflict of personal and public interests, and to analyze the correlation between knowledge, attitude, and ethical culture in organizations with the practice of public officers' compliance with the earlier-mentioned law. The data were collected from samples of 2,817 people who are public officers in the central, regional, and local areas.

The findings indicated that the public officers had knowledge at a moderate level. From this, it was found that the public officers who were less educated (below bachelor's degree) with less than 5 year experience as temporary employees under the local administrative organizations were the group that has less knowledge on the law than other groups. As for the attitude level of the public officers, it was found that they had a legal attitude on the law at a high level. Regarding legal facet and certainty of law enforcement, the public officers had an attitude at the highest level, and it is high as for the

speed of law enforcement and the appropriateness of punishment designation. From the survey of the legal practices of and compliance with the law, it was found that the issue of using a property of the workplace for personal gain was the most illegal practice. The result of the correlation analysis was found that knowledge, attitude, and ethical culture in organizations were correlated to the practice of public officers.

Keywords: Knowledge, Attitude, Practice, Conflict of personal and public interests

1. บทนำ

แนวความคิดที่มีกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม เกิดจากหลักการความโปร่งใสในการบริหารจัดการของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องดำเนินการและตัดสินใจอย่างเป็นกลาง ไม่มีประโยชน์ส่วนตนเข้ามา มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการปฏิบัติหน้าที่ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์สูงสุดของรัฐ และประชาชนเป็นที่ตั้ง แม้ว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่บังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ แต่ก็มีกฎหมายที่ใช้ควบคุมและป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีข้อห้ามเรื่องผลประโยชน์ขัดกันของเจ้าหน้าที่รัฐในมาตรา 126 - 128 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2544 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไรของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ฉบับ พ.ศ. 2552 และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเหล่านี้มีมาตรการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้มีผลประโยชน์ขัดกัน กล่าวคือ มีการสร้างกลไกและเงื่อนไขในการยับยั้งพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ของเจ้าหน้าที่รัฐ ประกอบด้วย (1) การกำหนดคุณสมบัติต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งสาธารณะ (2) การรักษาความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และ (3) การแยกผลประโยชน์ที่เข้ามาแทรกแซงและการกำหนดหลักเกณฑ์ทางจริยธรรม อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงมีการกระทำที่มีลักษณะการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมอย่างชัดเจน ซึ่งเห็นได้จากสถิติคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่วราขอาญาจักรในส่วนของคดีอาญาที่เข้าสู่การพิจารณาในปี พ.ศ. 2562 มีจำนวน 1,683 คดี ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2561 จำนวน 215 คดี โดยข้อหาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องมากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติโดยทุจริต (ม.157) จำนวน 929 คดี เจ้าพนักงานรับรองเอกสารอันเป็นเท็จ (ม.162) จำนวน 171 คดี เจ้าพนักงานใช้ตำแหน่งโดยทุจริต

(ม.151) จำนวน 165 คดี เจ้าหน้าที่งานเปียดเบียนทรัพย์สินเป็นของตน (ม.147) และเจ้าหน้าที่งานปลอมเอกสาร (ม.161) จำนวน 67 คดี (ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ, 2562) ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสับสนเสี่ยงที่จะเกิดการเอนเอียง/บิดเบือนในการปฏิบัติหน้าที่ อันนำไปสู่การฝ่าฝืนต่อตัวบทกฎหมาย ทั้งที่ตั้งใจ หลีกเลี่ยง และความรู้เนื่องจากประเด็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม มีความซับซ้อนสูง มีหลากหลายรูปแบบและบางรูปแบบก็ไม่ผิดกฎหมาย (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2550: 43) นอกจากนี้ ยังเกี่ยวพันกับความเชื่อ ค่านิยม และวัฒนธรรมประเพณีที่เคยถือปฏิบัติกันมา เช่น บุญคุณ สินน้ำใจ ของขวัญ และของฝาก ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเอื้อให้เกิดพฤติกรรมกรรมการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อนในสังคมไทย

การวางแนวทางที่จะนำไปสู่การปฏิบัติตามกฎหมายอย่างแท้จริงนั้น ควรเริ่มจากการสำรวจเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีความรู้ เจตคติในลักษณะใด เพราะพฤติกรรมของบุคคลย่อมถูกกำหนดโดยความรู้ ความเข้าใจ ซึ่งเป็นกระบวนการทางปัญญาที่มีบทบาทสำคัญในการได้มา การคงไว้ และการแสดงออกของพฤติกรรมบุคคล (Bandura, 1977) การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยประยุกต์ใช้แบบจำลอง Knowledge-Attitude-Practice หรือ KAP Model เพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ อันจะนำไปใช้ในการพัฒนาความรู้ ปรับเปลี่ยนเจตคติ และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ประกอบกับงานวิจัยเกี่ยวกับความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมในประเทศไทย ยังไม่มีใครศึกษามาก่อน คณะผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับ “Conflict of Interest” ต่อ ๆ ไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลการสำรวจ ความรู้ เจตคติ และ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

2.2 เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ เจตคติ และวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

3. นิยามศัพท์

ความรู้ต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม หมายถึง ความเข้าใจที่ถูกต้องต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถตีความหมายและแยกแยะสถานการณ์การขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้อย่างถูกต้อง

เจตคติต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม หมายถึง ท่าที ความโน้มเอียง หรือความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยมีประเด็นพิจารณา ได้แก่ (1) ลักษณะของกฎหมาย (2) ความแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย (3) ความรวดเร็วในการบังคับใช้กฎหมาย และ (4) ความเหมาะสมในการกำหนดบทลงโทษ

การปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ที่มีข้อห้ามการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พิจารณาจากการไม่เคยพบเห็นการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ประกอบด้วย (1) การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ (2) การทำธุรกิจกับตัวเอง (3) การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ (4) การทำงานพิเศษ (5) การรับรู้ข้อมูลภายใน (6) การใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว และ (7) การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง

วัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร หมายถึง ค่านิยม ความเชื่อ หรือสิ่งที่คนในองค์กรยึดถือและปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้การบริหารจัดการภาครัฐเป็นไปตามหลักคุณธรรมจริยธรรม โดยพิจารณาจาก (1) สัญญาประชาคม (2) พฤติกรรมภาวะผู้นำ (3) ความเชื่อพื้นฐานของคนในองค์กรต่อประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน (4) ความตระหนักของเจ้าหน้าที่ต่อประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน และ (5) การตอบสนองต่อเจ้าหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

กฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม หมายถึง กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ที่มีข้อห้ามการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ได้แก่ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2544 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดในการวิจัย

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย 1) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ 2) แนวคิดเกี่ยวกับระบบนิเวศและวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร และ 3) ทฤษฎี ความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติ สรุปได้ดังนี้

1) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ จากการศึกษา พบว่าการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเป็นบ่อเกิดของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐ โดย McDonald (n.d.) ได้จำแนกองค์ประกอบของ Conflict of Interest มี 3 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) ผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือผลประโยชน์ส่วนตัว (Private Interest) ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นผลประโยชน์ทางการเงินแต่ก็รวมถึงผลประโยชน์ใน

รูปแบบอื่นที่ทำให้เจ้าหน้าที่ และผู้ใกล้ชิดมีความพึงพอใจ ปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลขัดแย้งกับ (2) ตำแหน่งหน้าที่ (Official Duty) เพราะเจ้าหน้าที่ต้องอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของหน่วยงานเพื่อใช้ตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบต่อผู้รับบริการ และมีพันธะผูกพันต่อองค์กรผู้ว่าจ้างบุคคลซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่จึงถูกคาดหวังว่าจะใช้ (3) ดุลยพินิจอย่างมืออาชีพ (Professional Judgment) เพื่อหลีกเลี่ยงสถานการณ์การขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้อย่างเด็ดขาด โดยรูปแบบของการขัดกันแห่งผลประโยชน์จำแนกออกเป็น 7 รูปแบบ ได้แก่ (1) การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ (2) การทำธุรกิจกับตัวเอง (3) การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ (4) การทำงานพิเศษ (5) การรับรู้ข้อมูลภายใน (6) การใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว และ (7) การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง (Ken Kernaghan and John Langford, 1990 as cited in Pathranarakul, 2006: 13-14) แนวคิดของรัฐสมัยใหม่แบบตะวันตกจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานการแยกประโยชน์ส่วนบุคคลออกจากประโยชน์ของสาธารณะ เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลโดยการละเมิดต่อกฎหมาย หรือจริยธรรม ซึ่งการขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นพฤติกรรมที่อยู่ตรงกลางระหว่างจริยธรรมกับการทุจริต ดังที่ สินีนาถ ภาะวัง (2556) อธิบายว่า การขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่จัดเป็นกลุ่มทุจริตสีเทา (Gray Area Corruption) เป็นปัญหาทางจริยธรรมและเกี่ยวข้องกับค่านิยมของคนในสังคม การกระทำส่วนนี้เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตัวกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งพฤติกรรมบางประเภทมีการบัญญัติเป็นการกระทำผิดทางกฎหมายและมีบทลงโทษที่ชัดเจน เพราะเป็นพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม จนนำไปสู่การทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ แต่พฤติกรรมบางอย่างก็ไม่มีมีการบัญญัติข้อห้ามไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน เป็นแต่เพียงการกระทำที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ประพฤติปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ดังนั้น การจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงต้องใช้ทั้งกฎหมายและจริยธรรมควบคู่กันไป ดังที่ Jean-Bernard Auby (2012: 152) ศึกษามาตรการควบคุมพฤติกรรมขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่า ประเทศส่วนใหญ่ใช้รูปแบบผสมกันระหว่าง Hard Law กับ Soft Law โดย Hard Law ก็คือกฎหมายที่มีสภาพการบังคับใช้อย่างเข้มงวด มีบทลงโทษที่รุนแรง เพราะบางสถานการณ์พฤติกรรมขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีลักษณะของอาชญากรรมอย่างชัดเจน จึงควรเป็นความผิดทางอาญาและถูกลงโทษภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายอาญา กรณีของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีข้อห้ามเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่รัฐในหมวด 6 ว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ส่วน Soft Law ก็คือเครื่องมือที่อาจเข้ามาเสริมตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ เช่น ประมวลจริยธรรม เป็นต้น

2) แนวคิดเกี่ยวกับระบบนิเวศขององค์กรและวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร

ระบบนิเวศหรือ “Ecosystem” ในสาขาเนเวศวิทยา คือ การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งแวดล้อม เพื่อหาคำตอบว่าสิ่งมีชีวิตแต่ละชนิดมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม

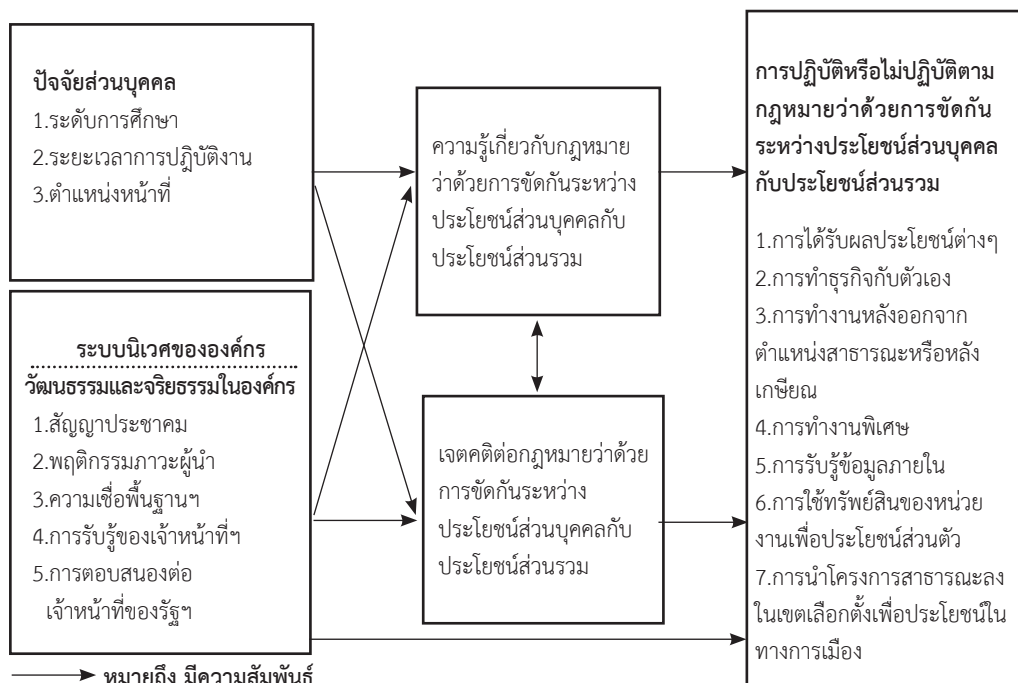
อย่างไรมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งมีชีวิตอื่นอย่างไร และเกิดชุดโครงข่ายความสัมพันธ์รูปแบบใดที่ทำให้สิ่งมีชีวิตเหล่านั้นดำรงอยู่ได้ ทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ได้เปรียบเทียบองค์การเป็นเหมือนกับสิ่งมีชีวิต (Organism) ที่เกิดจากการทำงานร่วมกันระหว่างคนสองคนขึ้นไป เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันบางประการที่ได้มีการวางแผนประสานงานไว้ล่วงหน้า (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณ, 2546: 15) องค์การจึงต้องอยู่ภายใต้ระบบนิเวศใดระบบนิเวศหนึ่งโดยเฉพาะ ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยเลือกศึกษาเฉพาะปัจจัยวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมที่องค์กรสร้างขึ้น (Organization Level) และอาจมีผลต่อการดำเนินการป้องกันการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อนของหน่วยงาน (Hannan and Freeman, 1977) ปัจจุบันองค์กรกำกับดูแลหน่วยงานทั้งหลายได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมองค์กร (Organization Culture) หรือวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร (Ethical Culture in Organizations) เพื่อช่วยลดพฤติกรรม การทุจริตคอร์รัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กร โดยใช้กรอบการวิเคราะห์วัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรของ Filabi and Bulgarella (2018) ซึ่งได้ศึกษาวัฒนธรรมองค์กรในฐานะเป็นตัวขับเคลื่อนพฤติกรรมเชิงจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ โดยแบ่งวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ (1) สัญญาประชาคม (2) พฤติกรรมภาวะผู้นำ (3) ความเชื่อมั่นพื้นฐานของคนในองค์กรต่อประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน (4) การรับรู้ของเจ้าหน้าที่ต่อประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน และ (5) การตอบสนองต่อเจ้าหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

3) ทฤษฎี ความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติ (Knowledge, Attitude and Practice) หรือ KAP model เป็นทฤษฎีที่เกิดขึ้นปี ค.ศ. 1950 ในสาขาประชากรศาสตร์ โดยการออกแบบสอบถาม (KAP Surveys) เพื่อวัดความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติในการวางแผนครอบครัวของประชากร (Cleland, 1973; Ratcliffe, 1976) จากนั้นแนวคิด KAP Model ก็ขยายขอบข่ายการศึกษาในสาขาสังคมศาสตร์มากขึ้น โดยศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ในการยอมรับหรือปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบายอันเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติ เพื่อใช้กำหนดโปรแกรมปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตามที่ต้องการ ในส่วนของทฤษฎีนโยบายสาธารณะ อาทิ ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ นักวิชาการต่างให้ความสนใจเกี่ยวกับสมรรถนะ แรงจูงใจ และความโน้มเอียงของผู้ปฏิบัติ ซึ่งมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะกลุ่มนักทฤษฎีล่างขึ้นบน (Bottom-Up Theories) เป็นกลุ่มที่ศึกษาการออกแบบนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่พิจารณาจากความสามารถ และแรงจูงใจของหน่วยงานระดับล่างสุด (Lowest-Level Implementers) เช่น ผลงานของ Lipsky (1980) ได้วิเคราะห์พฤติกรรมเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการของรัฐโดยเสนอนักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องพิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน เขาเห็นว่าตัวแสดงหลักที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ เจ้าหน้าที่ระดับล่าง (Street-Level Bureaucrat) ซึ่งเป็นผู้เชื่อมต่อระหว่างรัฐบาลกับประชาชน การที่องค์กรไม่สามารถเขียนขั้นตอนการทำงานเพื่อควบคุมเจ้าหน้าที่ได้อย่างละเอียด จึงเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจเพื่อแก้ไขปัญหาที่คาดไม่ถึง นอกจากนี้ นักทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติมีการศึกษา “ความโน้มเอียงของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ” (Disposition of Implementors) ซึ่งเกี่ยวข้องกับความรู้ และเจตคติของผู้ปฏิบัติ เช่น Edwards and Sharkansky (1978) ศึกษาปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการนำ

นโยบายไปปฏิบัติ เห็นว่า ผู้ปฏิบัตินอกจากต้องทราบว่าจะทำอะไร และมีความสามารถที่จะทำสิ่งนั้นได้หรือไม่แล้ว ความปรารถนาส่วนบุคคลยังเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ แนวคิดเกี่ยวกับระบบนิเวศ และวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร ทฤษฎี ความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติ (KAP Model) และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า พฤติกรรมการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการผสมผสานกันระหว่างความรู้และเจตคติเข้าด้วยกัน ซึ่งเป็นผลที่เกิดจากการทำปฏิกิริยาของมนุษย์หรืออินทรีย์ (Organism) กับสิ่งแวดล้อม (Environment) ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตคติที่ดีต่อความรู้ที่ได้รับจะช่วยให้เกิดการนำความรู้ไปใช้หรือปฏิบัติ ดังนั้น เจตคติจึงเปรียบเสมือนตัวเร่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำความรู้ไปปฏิบัติ ซึ่งจะปฏิบัติได้มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับเจตคติเป็นสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยเสนอความสัมพันธ์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่ถูกต้อง ก็จะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่ถูกต้องตามมา ในทางกลับกันเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่ถูกต้องย่อมเกิดจากการมีเจตคติที่ดีและมีความรู้ที่ถูกต้องด้วยเช่นกัน แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนสามารถปฏิบัติได้โดยไม่มีความรู้แต่มีปัจจัยอื่น ๆ เข้ามา คือ ปัจจัยส่วนบุคคลและวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร โดยปัจจัยส่วนบุคคลได้แก่ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน และตำแหน่งหน้าที่เป็นปัจจัยภูมิหลังที่มีผลต่อความรู้และเจตคติด้วย ดังแสดงในแผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

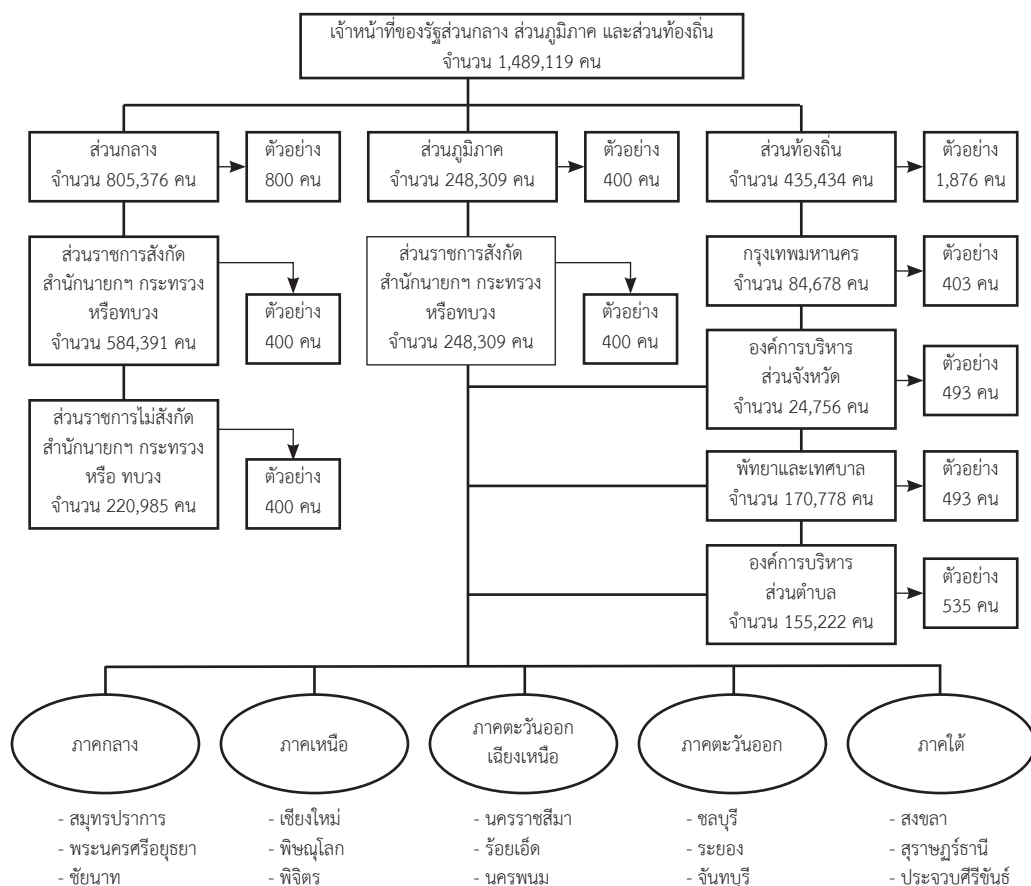
แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



5. วิจัยดำเนินการวิจัย

การศึกษารั้ครั้งนี้ คณะผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยแบบผสม (Mixed Methods) โดยระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณเก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กำหนดขนาดตัวอย่างโดยใช้สูตร Yamane ได้จำนวนตัวอย่าง 3,076 คน จากจำนวนประชากรทั้งสิ้น 1,489,119 คน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2561) และเพื่อป้องกันอคติในการคัดเลือกตัวอย่าง คณะผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage Sampling) โดยแบ่งพื้นที่ในการจัดเก็บข้อมูลออกเป็น 5 ภูมิภาค เพื่อให้เกิดการกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่างตามภูมิศาสตร์ จากนั้นได้แบ่งกลุ่มจังหวัดออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มจังหวัดขนาดใหญ่ กลุ่มจังหวัดขนาดกลาง และกลุ่มจังหวัดขนาดเล็ก โดยใช้เกณฑ์รายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โปรดดูแผนภาพที่ 2)

แผนภาพที่ 2 การกำหนดขนาดตัวอย่าง



เมื่อแบ่งกลุ่มจังหวัดเสร็จสิ้นแล้ว คณะผู้วิจัยจึงดำเนินการสุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กระจายตามตำแหน่งและประเภทของบุคลากรในแต่ละหน่วยงาน โดยวิธีการเลือกตัวอย่างแบบโควตา เพื่อให้ได้ตัวอย่างที่กระจายทั้งในเชิงภารกิจ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนตัวอย่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำแนกตามตำแหน่งและประเภทบุคลากร

กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ	รวม	จำนวนตัวอย่าง									
		ข้าราชการ				ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว	พนักงานราชการ	พนักงานจ้าง	ผู้บริหารท้องถิ่น	รองผู้บริหารท้องถิ่น
		บริหาร	อำนวยการ	วิชาการ	ทั่วไป						
1. เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดส่วนกลาง	800	25	41	367	199	57	30	141	-	-	-
1.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง	400	19	27	104	90	36	23	101	-	-	-
1.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง	400	6	14	263	49	21	7	40	-	-	-
2. เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดส่วนภูมิภาค	400	55	55	57	56	59	54	73	-	-	-
2.1 ภาคกลาง	84	12	12	12	12	12	6	18	-	-	-
2.2 ภาคเหนือ	84	11	11	13	12	13	8	16	-	-	-
2.3 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	63	9	9	9	9	9	9	9	-	-	-
2.4 ภาคตะวันออก	84	12	12	12	12	12	9	15	-	-	-
2.5 ภาคใต้	85	11	11	11	11	13	13	15	-	-	-
3. เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดส่วนท้องถิ่น	1,876	101	126	237	181	347	90	-	518	92	184
3.1 กรุงเทพมหานคร	403	10	20	70	60	150	90	-	-	1	2
3.2 เมืองพัทยา	16	1	1	2	1	2	-	-	6	1	2
3.3 องค์การบริหารส่วนจังหวัด	445	15	30	60	45	45	-	-	205	15	30
3.4 เทศบาล	477	30	30	60	30	60	-	-	177	30	60
3.5 องค์การบริหารส่วนตำบล	535	45	45	45	45	90	-	-	130	45	90
รวม	3,076	181	222	661	376	463	165	241	518	92	184

สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ คณะผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับบริหาร ระดับปฏิบัติการ และนักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญด้านการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ ในส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกำหนดเกณฑ์คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลจากผู้ที่มิประสบการณในการทำงานไม่น้อยกว่า 5 ปี และมีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ตรวจสอบพิจารณาอนุมัติ อนุญาต และให้คุณให้โทษแก่ผู้อื่น นอกจากนี้ ยังมีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่มกับเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 ครั้ง

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ โดยแบบสอบถามได้ผ่านการตรวจสอบคุณภาพ โดยแบบสอบถามมีค่า IOC เท่ากับ 0.96 มีค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาเท่ากับ 0.80 ส่วนแบบสัมภาษณ์ผ่านการตรวจสอบความเที่ยงตรงของข้อคำถามสัมภาษณ์กับวัตถุประสงค์การวิจัย ซึ่งแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ผ่านการพิจารณารับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์แบบยกเว้น (Exemption Review) สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ คณะผู้วิจัยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เพื่ออธิบายลักษณะข้อมูล และวิเคราะห์ความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติ สำหรับสถิติทดสอบความสัมพันธ์ ใช้การทดสอบ Chi-Square Test ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) และนำมาตีความหมายร่วมกับข้อมูลเชิงปริมาณให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ได้จัดประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อผลการวิจัย เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 ณ ห้องประชุมบงกชเพชร โรงแรมวังจันทร์ริเวอร์วิว อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาจำนวน 67 คน

6. ผลการศึกษาและการอภิปรายผล

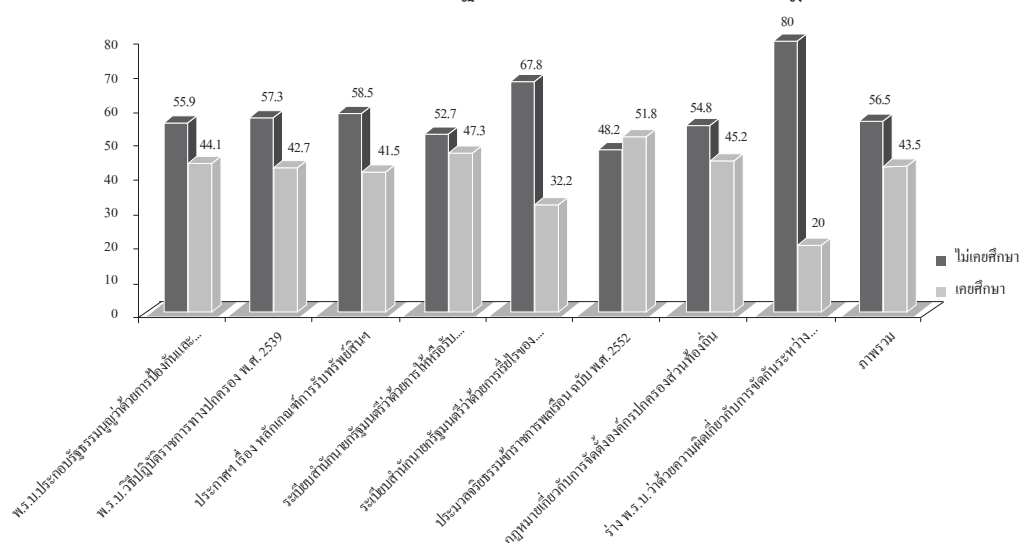
6.1 ผลการศึกษาข้อมูลทั่วไป

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จำนวนทั้งสิ้น 2,817 คน คิดเป็นร้อยละ 91.58 ของจำนวนตัวอย่างที่กำหนดไว้ คือ 3,076 คน พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 61.0

เพศชาย ร้อยละ 39.0 โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 41 - 60 ปี ร้อยละ 50.3 อายุระหว่าง 20 - 40 ปี ร้อยละ 47.6 และอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป (นักการเมืองท้องถิ่น) ร้อยละ 2.1 ระดับการศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในระดับปริญญาตรี ร้อยละ 56.2 ปริญญาโท ร้อยละ 26.3 ต่ำกว่าปริญญาตรี ร้อยละ 16.9 และปริญญาเอก ร้อยละ 0.6 เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่มีระยะเวลาการปฏิบัติงาน 5 - 10 ปี ร้อยละ 24.6 มากกว่า 20 ปี ร้อยละ 22.0 ต่ำกว่า 5 ปี และ 11 - 15 ปี ร้อยละ 21.7 และ 16 - 20 ปี ร้อยละ 10.0 ตำแหน่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการระดับปฏิบัติงาน-ทักษะพิเศษ ร้อยละ 22.8 พนักงานจ้าง/พนักงานจ้างตามภารกิจ ร้อยละ 22.1 ข้าราชการระดับปฏิบัติการ-ทรงคุณวุฒิ ร้อยละ 11.1 หัวหน้า/ผู้อำนวยการ ร้อยละ 9.2 ลูกจ้างประจำ ร้อยละ 8.6 พนักงานราชการ ร้อยละ 8.0 รองผู้บริหารท้องถิ่น ร้อยละ 6.5 ผู้บริหารระดับสูง ร้อยละ 5.5 ผู้บริหารท้องถิ่น ร้อยละ 5.5 และลูกจ้างชั่วคราว ร้อยละ 2.9 ส่วนใหญ่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 65.7 ส่วนกลาง ร้อยละ 22.3 และส่วนภูมิภาค ร้อยละ 12.0

ผลการสำรวจความสนใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการศึกษารายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน จำนวน 7 ฉบับ และร่างกฎหมายอีก 1 ฉบับ โดยพิจารณาจากจำนวนครั้งของการ “เคย” และ “ไม่เคย” ศึกษารายละเอียดของกฎหมายแต่ละฉบับ พบว่า ในภาพรวมเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เคยศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องและมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน จำนวน 7 ฉบับ มากกว่าครึ่ง กล่าวคือ ไม่เคยศึกษาเลย ร้อยละ 56.5 เมื่อพิจารณากฎหมายเป็นรายฉบับ พบว่ามีเพียงประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ฉบับ พ.ศ. 2552 ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสนใจศึกษาเกินครึ่ง หรือร้อยละ 51.8 (โปรดดูแผนภาพที่ 3)

แผนภาพที่ 3 ความสนใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการศึกษารายละเอียดของกฎหมาย



นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้สำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อการมีกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเป็นการเฉพาะ พบว่า ในภาพรวม เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่งเห็นด้วย ร้อยละ 90.4 ไม่เห็นด้วย ร้อยละ 6.2 และไม่ออกความคิดเห็น ร้อยละ 3.4

6.2 ผลการศึกษาและวิเคราะห์ผลการสำรวจความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

6.2.1 ผลการสำรวจความรู้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผลการสำรวจความรู้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พบว่า ในภาพรวมเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่มีความรู้อยู่ในระดับปานกลาง มีระดับคะแนนเฉลี่ย 9.17 จากคะแนนเต็ม 15.00 คะแนน โดยกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้ในระดับปานกลาง มีร้อยละ 44.5 ใกล้เคียงกับกลุ่มที่มีความรู้ในระดับมาก ร้อยละ 44.2 ส่วนกลุ่มที่มีความรู้ในระดับน้อย มีร้อยละ 11.3 (โปรดดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 ระดับความรู้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ระดับความรู้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ	จำนวน	ร้อยละ
ระดับมาก	1,246	44.2
ระดับปานกลาง	1,254	44.5
ระดับน้อย	317	11.3
รวม	2,817	100.0
คะแนนเฉลี่ย	9.17	
S.D.	2.131	
แปลผล	ระดับปานกลาง	

ผลการสำรวจความรู้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมในระดับที่น่าพอใจ ซึ่งเป็นผลมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการเผยแพร่ความรู้และประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานของรัฐในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประกอบกับหน่วยงานของรัฐทุกแห่งมีการจัดทำคู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อใช้ประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือ “ITA” และสอดคล้องกับผลสำรวจของ ญัฎฐุฒิ สมบูรณ์ย้ง และคณะ (2561) พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย มีความเข้าใจต่อการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 46.09

ผลการทดสอบค่าเฉลี่ยคะแนนระหว่างกลุ่มของระดับความรู้เจ้าหน้าที่ของรัฐกับปัจจัยส่วนบุคคลและส่วนราชการที่สังกัด พบว่า ระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน ตำแหน่งหน้าที่และส่วนราชการที่สังกัดแตกต่างกันจะมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (โปรดดูตารางที่ 3) นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้ทำการเปรียบเทียบความแตกต่างเป็นรายคู่ ตามวิธีการของ Scheffe ผลการวิเคราะห์ พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการศึกษาน้อย (ต่ำกว่าปริญญาตรี) มีระยะเวลาปฏิบัติงานไม่มาก (ต่ำกว่า 5 ปี) อยู่ในตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราว พนักงานจ้างตามภารกิจ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการ และสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลุ่มที่มีความรู้ต่ำกว่ากลุ่มอื่น ๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ตารางที่ 3 ผลการทดสอบค่าเฉลี่ยคะแนนระหว่างกลุ่มของระดับความรู้เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปัจจัยส่วนบุคคลและส่วนราชการ		ระดับความรู้			ทดสอบค่าเฉลี่ยคะแนนระหว่างกลุ่ม	
		ค่าเฉลี่ยคะแนน	S.D.	แปลผล	ค่า F	Sig.
ระดับการศึกษา	ต่ำกว่าปริญญาตรี	8.42	1.993	ปานกลาง	46.849	0.000*
	ปริญญาตรี	9.07	2.104	ปานกลาง		
	ปริญญาโท	10.02	2.092	มาก		
	ปริญญาเอก	10.07	1.831	มาก		
ระยะเวลาปฏิบัติงาน	ต่ำกว่า 5 ปี	8.14	2.216	ปานกลาง	10.267	0.000*
	5 – 10 ปี	8.42	2.040	ปานกลาง		
	11 – 15 ปี	8.97	2.027	ปานกลาง		
	16 – 20 ปี	10.04	2.178	มาก		
	มากกว่า 20 ปี	10.09	2.162	มาก		
ตำแหน่งหน้าที่	ผู้บริหารระดับสูง	9.79	2.161	มาก	16.713	0.000*
	ผู้บริหารท้องถิ่น	9.55	2.182	มาก		
	รองผู้บริหารท้องถิ่น	9.51	2.068	มาก		
	หัวหน้า/ผู้อำนวยการ	9.54	2.043	มาก		
	ข้าราชการระดับปฏิบัติการฯ	9.79	2.043	มาก		
	ข้าราชการระดับปฏิบัติงานฯ	9.67	2.137	มาก		
	ลูกจ้างประจำ	8.68	1.944	ปานกลาง		
	พนักงานราชการ	9.29	2.007	ปานกลาง		
	ลูกจ้างชั่วคราว	8.29	2.220	ปานกลาง		
	พนักงานจ้างภารกิจฯ	8.46	2.053	ปานกลาง		
ส่วนราชการ	ส่วนกลาง				17.903	0.000*
	-สังกัดสำนักนายกฯ	9.93	2.023	มาก		
	-ไม่สังกัดสำนักนายกฯ	9.79	2.158	มาก		
	ส่วนภูมิภาค					
	-สังกัดสำนักนายกฯ	9.56	2.131	มาก		
	ส่วนท้องถิ่น					
	-องค์การบริหารส่วนจังหวัด	8.74	2.164	ปานกลาง		
	-เทศบาล	8.74	2.164	ปานกลาง		
	-องค์การบริหารส่วนตำบล	8.95	2.080	ปานกลาง		
	-กรุงเทพมหานคร	8.94	2.095	ปานกลาง		
	-เมืองพัทยา	8.81	1.940	ปานกลาง		

* หมายถึง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

6.2.2 ผลการสำรวจเจตคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

ผลการศึกษาเจตคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตคติต่อกฎหมายในภาพรวม อยู่ในระดับดี ($\bar{X} = 4.16$) ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 จำนวนและร้อยละเจตคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม	ระดับเจตคติ						S.D.	แปลผล
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$)		
ด้านลักษณะกฎหมาย						4.41	0.657	ดีมาก
1.เป็นกฎหมายที่มีเจตนาเพื่อป้องกัน มิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต	1,377 (48.9)	1,215 (43.0)	197 (7.0)	10 (0.4)	18 (0.6)	4.39	0.690	ดีมาก
2.เป็นกฎหมายที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำการโดยยึด ประโยชน์ส่วนรวมของรัฐและประชาชน เป็นสำคัญ	1,447 (51.4)	1,140 (40.5)	211 (7.5)	10 (0.4)	9 (0.3)	4.42	0.673	ดีมาก
3.เป็นกฎหมายที่ให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้อำนาจ ตามตำแหน่งหน้าที่ที่ตนมีอยู่โดยสุจริตและ เที่ยงธรรม	1,444 (51.3)	1,135 (40.3)	216 (7.7)	11 (0.4)	11 (0.4)	4.42	0.683	ดีมาก
ด้านความแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย						4.25	0.771	ดีมาก
4.การบังคับใช้กฎหมายมีการกำหนด รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการบังคับใช้ อย่างชัดเจน	1,058 (37.6)	1,262 (44.8)	465 (16.5)	16 (0.6)	16 (0.6)	4.18	0.763	ดี
5.การกระทำความผิดโดยการทุจริตของ เจ้าหน้าที่รัฐในทุกระดับจะถูกดำเนินการ ตามกฎหมายโดยไม่มีข้อยกเว้น	1,331 (47.2)	1,073 (38.1)	355 (12.6)	32 (1.1)	26 (0.9)	4.30	0.800	ดีมาก
6. หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ การกระทำผิด ดัดสันตามข้อกฎหมาย โดยไม่มีข้อยกเว้นปลอดจากการแทรกแซง	1,280 (45.4)	1,069 (37.9)	421 (14.9)	21 (0.7)	26 (0.9)	4.26	0.805	ดีมาก
ด้านความรวดเร็วในการบังคับใช้กฎหมาย						4.04	0.880	ดี
7. กระบวนการรับเรื่องพิจารณา ข้อร้องเรียนมีความรวดเร็ว เหมาะสม	873 (31.0)	1,162 (41.2)	692 (24.6)	66 (2.3)	24 (0.9)	4.26	0.852	ดีมาก
8. กระบวนการไต่สวนและวินิจฉัย ข้อร้องเรียนมีความรวดเร็ว เหมาะสม	838 (29.7)	1,141 (40.5)	740 (26.3)	69 (2.4)	29 (1.0)	3.99	0.865	ดี
9. กระบวนการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำความผิด มีความรวดเร็วเหมาะสม	672 (23.9)	1,228 (43.6)	809 (28.7)	70 (2.5)	38 (1.3)	3.86	0.853	ดี
ด้านความเหมาะสมในการกำหนดบทลงโทษ						3.93	0.726	ดี
10. บทลงโทษมีความเหมาะสมต่อ การกระทำความผิด	735 (26.1)	1,308 (46.4)	685 (24.3)	60 (2.1)	29 (1.0)	3.94	0.824	ดี
11. บทลงโทษทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกรง กลัวและไม่กล้ากระทำความผิด	822 (29.2)	1,123 (39.9)	729 (25.9)	95 (3.4)	48 (1.7)	3.91	0.912	ดี
12. บทลงโทษสามารถป้องกันการทุจริต และสร้างวัฒนธรรมสุจริตในหน่วยงาน ของรัฐได้	842 (29.9)	1,132 (40.2)	713 (25.3)	84 (3.0)	46 (1.6)	3.94	0.903	ดี
ภาพรวมระดับเจตคติ						4.16	0.699	ดี

เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า **ด้านลักษณะกฎหมาย** เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตคติอยู่ในระดับดีมาก ($\bar{X} = 4.41$) ส่วนใหญ่เห็นด้วยอย่างยิ่งว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำการโดยยึดประโยชน์ส่วนรวมของรัฐและประชาชนเป็นสำคัญ ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน อาทิ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 ว่าเป็นกฎหมายที่มีเจตนา เน้นหา และหลักการ

ที่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน สามารถป้องกันการทุจริตได้ สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์ พบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นด้วยว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมในปัจจุบันเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนทำให้ประเทศชาติได้รับความเสียหาย ฉะนั้น กฎหมายควรมีบทลงโทษที่รุนแรง ควรมีการบังคับใช้อย่างจริงจัง และไม่เลือกปฏิบัติ **ด้านความแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย** เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตคติอยู่ในระดับดีมาก ($\bar{X} = 4.25$) ส่วนใหญ่เห็นด้วยและเห็นด้วยอย่างยิ่งว่ากฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน มีความแน่นอนในการบังคับใช้ โดยหลักความแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมายถือเป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่ง โดยกฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป (Generality) หมายความว่า กฎหมายต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีความแน่นอนชัดเจน กฎหมายนั้นต้องบัญญัติกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่า บังคับหรือห้ามบุคคลประเภทใดกระทำการอะไร ในกรณีใด เพื่อประโยชน์อะไร ผลการสำรวจข้างต้นชี้ให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่เห็นด้วยอย่างยิ่งว่า กฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม มีโอกาสถูกลงโทษสูง การบังคับใช้มีความเสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ **ด้านความรวดเร็วในการบังคับใช้กฎหมาย** เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตคติอยู่ในระดับดี ($\bar{X} = 4.04$) ส่วนใหญ่เห็นด้วยว่ากฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน มีกระบวนการขั้นตอนในการบังคับใช้กฎหมายที่รวดเร็ว ตั้งแต่กระบวนการรับเรื่อง พิจารณาข้อร้องเรียน กระบวนการไต่สวนวินิจฉัยข้อร้องเรียน และกระบวนการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำผิดต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสัดส่วนการตอบเห็นด้วยจำนวนมากที่สุด แต่คำตอบไม่แน่ใจกลับมีสัดส่วนสูงขึ้น โดยเฉพาะกระบวนการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำผิด ชี้ให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนหนึ่งไม่แน่ใจในกระบวนการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำผิดว่ามีความรวดเร็วและเหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพ พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าหน่วยงานราชการของไทยยังคงมีลักษณะความเป็นพวกพ้อง มีการช่วยเหลือและปกป้องกันเอง เมื่อพบเห็นการกระทำผิดจะไม่กล้าแจ้งผู้บังคับบัญชาหรือร้องเรียน เพราะเกรงจะกระทบความสัมพันธ์ส่วนตัว **ด้านความเหมาะสมในการกำหนดบทลงโทษ** เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตคติอยู่ในระดับดี ($\bar{X} = 3.93$) ส่วนใหญ่เห็นด้วยว่ากฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน มีการกำหนดบทลงโทษที่มีความเหมาะสม ทั้งต่อการกระทำความผิดทั้งโทษทางวินัยและโทษทางอาญา ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเกรงกลัวและไม่กล้ากระทำผิด สามารถป้องกันการทุจริตและสร้างวัฒนธรรมสุจริตในหน่วยงานภาครัฐได้ สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์ พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นด้วยว่ากฎหมายปัจจุบันมีบทลงโทษที่เหมาะสม และมีบทลงโทษที่รุนแรง

6.2.3 ผลการสำรวจการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์

การสำรวจการปฏิบัติและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม คณะผู้วิจัยสำรวจจากระดับของการพบเห็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยจำแนกรูปแบบของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ออกเป็น 7 ประเภท ผลการศึกษาพบว่า **การรับประโยชน์ต่าง ๆ** พบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ร้อยละ 25.7 การทำธุรกิจกับตัวเอง พบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 21.5 การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ พบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 18.5 การทำงานพิเศษ พบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 17.6 การรับรู้ข้อมูลภายใน พบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 18.8 การใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว พบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 33.4 และการนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง พบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 22.4 (โปรดดูตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 จำนวนและร้อยละของการปฏิบัติและไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

รูปแบบของการขัดกัน แห่งผลประโยชน์	ระดับของการพบเห็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย				รวม	ปฏิบัติตาม กฎหมาย (1)	ไม่ปฏิบัติตาม กฎหมาย (2)
	พบเห็น เป็นประจำ	พบเห็น บ่อยครั้ง	พบเห็น นาน ๆ ครั้ง	ไม่เคย พบเห็น			
1.การรับประโยชน์ต่าง ๆ	83 (2.9)	194 (6.9)	447 (15.9)	2,093 (74.3)	2,817 (100.0)	2,093 (74.3)	724 (25.7)
2.การทำธุรกิจกับตัวเอง	62 (2.2)	170 (6.1)	373 (13.2)	2,212 (78.5)	2,817 (100.0)	2,212 (78.5)	605 (21.5)
3.การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ	58 (2.0)	137 (4.9)	326 (11.6)	2,296 (81.5)	2,817 (100.0)	2,296 (81.5)	521 (18.5)
4.การทำงานพิเศษ	52 (1.8)	156 (5.5)	289 (10.3)	2,320 (82.4)	2,817 (100.0)	2,320 (82.4)	497 (17.6)
5.การรับรู้ข้อมูลภายใน	60 (2.1)	151 (5.4)	319 (11.3)	2,287 (81.2)	2,817 (100.0)	2,287 (81.2)	530 (18.8)
6.การใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว	90 (3.2)	242 (8.6)	610 (21.6)	1,875 (66.6)	2,817 (100.0)	1,875 (66.6)	942 (33.4)
7.การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้ง	88 (3.1)	174 (6.2)	370 (13.1)	2,185 (77.6)	2,817 (100.0)	2,185 (77.6)	632 (22.4)
หมายเหตุ : (1) จำนวนและร้อยละของการไม่เคยพบเห็น (2) ผลรวมของการพบเห็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ได้แก่ พบเห็นนาน ๆ ครั้ง พบเห็นบ่อยครั้ง และพบเห็นเป็นประจำ							

ข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นว่ายังคงมีเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนหนึ่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยการใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัวเป็นประเด็นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมากที่สุด (ร้อยละ 33.4) แม้ว่าการใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัวนั้น กำชัย จงจักรพันธ์ (ม.ป.ป.: 95) เห็นว่า มิใช่รูปแบบหนึ่งของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ แต่เป็นการนำเอาทรัพย์สินของราชการอันเป็นของส่วนรวมไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยตรง เป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ แต่หากพิจารณาความหมายอย่างกว้าง พบว่า เป็นการปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบต่อหน่วยงานหรือองค์กรต่อส่วนรวม แต่ดำเนินการตัดสินใจปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเอง แสดงให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนหนึ่ง ยังไม่สามารถแยกแยะ

ผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์ส่วนรวมได้ จึงนำเอาผลประโยชน์ส่วนรวมมาเป็นประโยชน์ส่วนตัว

6.3 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ เจตคติ วัฒนธรรมเชิงจริยธรรม ในองค์กรกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

ผลการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคล ความรู้ เจตคติ วัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรกับการปฏิบัติตามกฎหมายฯ โดยใช้การทดสอบ Chi-Square Test พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคล (ได้แก่ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน และตำแหน่งหน้าที่) ความรู้ เจตคติ และปัจจัยวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (โปรดดูตารางที่ 6)

ตารางที่ 6 ผลการทดสอบความสัมพันธ์

ปัจจัย		ระดับของการพบเห็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย					การปฏิบัติ			ค่า Chi-Square	ทดสอบความสัมพันธ์ (Sig.)
		พบเห็นเป็นประจำ	พบเห็นบ่อยครั้ง	พบเห็นนาน ๆ ครั้ง	ไม่เคยพบเห็นเลย	รวม	ปฏิบัติตามกฎหมาย	ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย	รวม		
ระดับการศึกษา	ต่ำกว่าปริญญาตรี	7 (1.5)	25 (5.3)	74 (15.5)	370 (77.7)	476 (100.0)	370 (77.7)	106 (22.3)	476 (100.0)	0.918	0.019*
	ปริญญาตรี	20 (1.3)	87 (5.5)	236 (14.9)	1,241 (78.3)	1,584 (100.0)	1,241 (78.3)	343 (21.7)	1,584 (100.0)		
	ปริญญาโท	9 (1.2)	36 (4.9)	131 (17.7)	566 (76.3)	742 (100.0)	566 (76.3)	176 (23.7)	742 (100.0)		
	ปริญญาเอก	0 (0.0)	3 (20.0)	3 (20.0)	9 (60.0)	15 (100.0)	9 (60.0)	6 (40.0)	15 (100.0)		
ระยะเวลาการปฏิบัติงาน	ต่ำกว่า 5 ปี	7 (1.1)	31 (5.1)	98 (16.0)	475 (77.7)	611 (100.0)	475 (77.7)	136 (22.3)	611 (100.0)	3.649	0.045*
	5 – 10 ปี	5 (0.7)	40 (5.8)	105 (15.2)	543 (78.4)	693 (100.0)	543 (78.4)	150 (21.6)	693 (100.0)		
	11 – 15 ปี	11 (1.8)	30 (4.9)	101 (16.5)	469 (76.8)	611 (100.0)	469 (76.8)	142 (23.2)	611 (100.0)		
	16 – 20 ปี	7 (2.5)	18 (6.4)	38 (13.5)	219 (77.7)	282 (100.0)	219 (77.7)	63 (22.3)	282 (100.0)		
	มากกว่า 20 ปี	6 (1.0)	32 (5.2)	102 (16.5)	480 (77.4)	620 (100.0)	480 (77.4)	140 (22.6)	620 (100.0)		
ตำแหน่งหน้าที่	ผู้บริหารระดับสูง	1 (0.6)	4 (2.6)	19 (12.2)	132 (84.6)	156 (100.0)	132 (84.6)	24 (15.4)	156 (100.0)	14.578	0.024*
	ผู้บริหารท้องถิ่น	0 (0.0)	5 (5.3)	9 (9.5)	81 (85.3)	95 (100.0)	81 (85.3)	14 (14.7)	95 (100.0)		
	รองผู้บริหารท้องถิ่น	3 (1.6)	9 (4.9)	22 (12.0)	150 (81.5)	184 (100.0)	150 (81.5)	34 (18.5)	184 (100.0)		
	หัวหน้า/ผู้อำนวยการระดับปฏิบัติการ-ทรงคุณวุฒิ	2 (0.8)	12 (4.6)	46 (17.7)	200 (76.9)	260 (100.0)	200 (76.9)	60 (23.1)	260 (100.0)		
	ข้าราชการระดับปฏิบัติการ-ทรงคุณวุฒิ	8 (2.6)	15 (4.8)	48 (15.3)	242 (77.3)	313 (100.0)	242 (77.3)	71 (22.7)	313 (100.0)		
	ข้าราชการระดับปฏิบัติงาน-ทักษะพิเศษ	8 (1.2)	30 (4.7)	115 (17.9)	490 (76.2)	643 (100.0)	490 (76.2)	153 (23.8)	643 (100.0)		

ตารางที่ 6 (ต่อ) ผลการทดสอบความสัมพันธ์

ปัจจัย		ระดับของการพบเห็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย					การปฏิบัติ			ค่า Chi-Square	ทดสอบความสัมพันธ์ (Sig.)
		พบเห็นเป็นประจำ	พบเห็นบ่อยครั้ง	พบเห็นนาน ๆ ครั้ง	ไม่เคยพบเห็นเลย	รวม	ปฏิบัติตามกฎหมาย	ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย	รวม		
ตำแหน่งหน้าที่	ข้าราชการระดับปฏิบัติงาน-ทักษะพิเศษ	8 (1.2)	30 (4.7)	115 (17.9)	490 (76.2)	643 (100.0)	490 (76.2)	153 (23.8)	643 (100.0)	14.578	0.024*
	ลูกจ้างประจำ	3 (1.2)	17 (7.0)	34 (13.9)	190 (77.9)	244 (100.0)	190 (77.9)	54 (22.1)	244 (100.0)		
	พนักงานราชการ	1 (0.5)	14 (6.5)	31 (14.4)	169 (78.6)	215 (100.0)	169 (78.6)	46 (21.4)	215 (100.0)		
	ลูกจ้างชั่วคราว	2 (2.4)	6 (7.1)	19 (22.6)	57 (67.9)	84 (100.0)	57 (67.9)	27 (32.1)	84 (100.0)		
	พนักงานจ้าง/พนักงานจ้างตามภารกิจ	8 (1.3)	39 (6.3)	101 (16.2)	475 (76.2)	623 (100.0)	475 (76.2)	148 (23.8)	623 (100.0)		
ความรู้	ระดับมาก	6 (0.5)	38 (3.0)	159 (12.8)	1043 (83.7)	1,246 (100.0)	1,043 (83.7)	203 (16.3)	1,246 (100.0)	33.703	0.000*
	ระดับปานกลาง	18 (1.4)	83 (6.6)	223 (17.8)	930 (74.2)	1,254 (100.0)	930 (74.2)	324 (25.8)	1,254 (100.0)		
	ระดับน้อย	12 (3.8)	30 (9.5)	62 (19.6)	213 (67.2)	317 (100.0)	213 (67.2)	104 (32.8)	317 (100.0)		
เจตคติ	เห็นด้วย (เห็นด้วยอย่างยิ่งกับเห็นด้วย)	26 (1.3)	108 (5.4)	288 (14.3)	1,589 (79.0)	2,011 (100.0)	1,589 (79.0)	422 (21.0)	2,011 (100.0)	27.787	0.000*
	ไม่เห็นด้วย (ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับไม่เห็นด้วย)	5 (4.3)	9 (7.8)	37 (32.2)	64 (55.7)	115 (100.0)	64 (55.7)	51 (44.3)	115 (100.0)		
	ไม่แน่ใจ	5 (0.7)	34 (4.9)	119 (17.2)	533 (77.1)	691 (100.0)	533 (77.1)	158 (22.9)	691 (100.0)		
วัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร	ด้านสัญญาประชาคม									46.814	0.000*
	-มี			277 (13.4)	1,675 (81.3)	2,061 (100.0)	1,675 (81.3)	386 (18.7)	2,061 (100.0)		
	-ไม่มี			149 (24.9)	378 (63.2)	598 (100.0)	378 (63.2)	220 (36.8)	598 (100.0)		
	ด้านพฤติกรรมภาวะผู้นำ										
	-มี			274 (13.4)	1,675 (81.9)	2,045 (100.0)	1,675 (81.9)	370 (18.1)	2,045 (100.0)		
	-ไม่มี			152 (24.8)	378 (61.6)	614 (100.0)	378 (61.6)	236 (38.4)	614 (100.0)		
	ด้านความเชื่อมั่นฐานของคนในองค์กรต่อประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน										
	-มี			291 (14.3)	1,633 (80.4)	2,032 (100.0)	1,633 (80.4)	399 (19.6)	2,032 (100.0)		
	-ไม่มี			135 (21.5)	420 (67.0)	627 (100.0)	420 (67.0)	207 (33.0)	627 (100.0)		
	ด้านความตระหนักของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน										
	-มี	21 (1.0)	75 (3.5)	294 (13.6)	1,777 (82.0)	2,167 (100.0)	1,777 (82.0)	390 (18.0)	2,167 (100.0)		
	-ไม่มี	15 (3.0)	69 (14.0)	132 (26.8)	276 (56.1)	492 (100.0)	276 (56.1)	216 (43.9)	492 (100.0)		
	ด้านการตอบสนองต่อเจ้าหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน										
-มี	21 (1.0)	75 (3.5)	294 (13.6)	1,777 (82.0)	2,167 (100.0)	1,777 (82.0)	390 (18.0)	2,167 (100.0)			
-ไม่มี	15 (3.0)	69 (14.0)	132 (26.8)	276 (56.1)	492 (100.0)	276 (56.1)	216 (43.9)	492 (100.0)			

* หมายถึง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า ระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน และตำแหน่งหน้าที่ มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ดังนั้น ปัจจัยส่วนบุคคลในด้านระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน และตำแหน่งหน้าที่ จึงมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีระดับการศึกษาสูงมีระยะเวลาการปฏิบัติงานมาก และมีตำแหน่งหน้าที่ในระดับบริหารหรือหัวหน้างานเป็นกลุ่มที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายฯ มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ อาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มนี้ปฏิบัติตามกฎหมายได้ถูกต้องมากกว่ากลุ่มที่มีระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน และตำแหน่งหน้าที่น้อยกว่าหรือต่ำกว่า ดังผลการศึกษาของ เสาวณีย์ ทิพอด และคณะ (2561) พบว่า ข้าราชการที่มีการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีจะมีโอกาสที่จะปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการในด้านความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้สูงกว่าข้าราชการที่มีการศึกษาน้อยกว่าหรือเท่ากับปริญญาตรีประมาณ 1.345 เท่า ส่วนปัจจัยด้านอายุราชการ พบว่า ข้าราชการที่มีอายุราชการ 11 - 20 ปี และตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป จะมีโอกาสที่จะปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการสูงกว่าข้าราชการที่มีอายุราชการน้อยกว่า ประมาณ 1.789 เท่า และ 1.598 เท่า และปัจจัยด้านตำแหน่งหน้าที่ พบว่า ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการพิเศษ/เชี่ยวชาญ/อำนวยการ จะมีโอกาสในการปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการในภาพรวม สูงกว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งในระดับปฏิบัติการ/ปฏิบัติงาน ประมาณ 2.073 เท่า

ปัจจัยวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร พบว่า มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรทั้ง 5 ด้าน มีการปฏิบัติตามกฎหมายมากกว่ากลุ่มที่ไม่วัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรทั้ง 5 ด้าน ทั้งนี้ เนื่องจากวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรเป็นวิถีชีวิตที่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมา ซึ่งจะกลายเป็นนิสัย ความเคยชิน และกลายเป็นขนบธรรมเนียมประเพณี วิถีประพฤติปฏิบัติ ความเชื่อ ค่านิยม รวมทั้งภาษา วัตถุสิ่งของต่าง ๆ วัฒนธรรมทำให้คนรวมตัวกันเป็นสังคม มีการอยู่ร่วมกันอย่างมีระเบียบ ดังที่ ดารา ทิปะปาล (2546: 269) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์กร เป็นปรากฏการณ์ของกลุ่ม ทำหน้าที่เป็นตัวกำหนดมาตรฐาน หรือรูปแบบของพฤติกรรมในอุดมคติ เพื่อให้สมาชิกทุกคนในองค์กรมีความเข้าใจร่วมกัน ในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสม ในการแสดงความคิด ความรู้สึก และการกระทำ ผลของวัฒนธรรมจะออกมาในรูปจริยธรรม ตลอดจนค่านิยมที่ใช้ในการตัดสินใจ หรือวินิจัยสั่งการ จริยธรรมองค์กร ถือเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานขององค์กรก้าวหน้า และส่งผลให้องค์กรได้รับความเชื่อถือจากสังคม ดังนั้น องค์กรทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นงานราชการ หรือ เอกชน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำจริยธรรมมาใช้ในการบริหาร และแก้ไขปัญหาขององค์กรอย่างถูกวิธี เพื่อให้ได้รับความเชื่อถือ ภาพพจน์ที่ดี และความก้าวหน้าในระยะยาวขององค์กร สอดคล้องกับผลการศึกษาของ เสาวณีย์ ทิพอด และคณะ (2561) พบว่า ปัจจัยวัฒนธรรมองค์กรมีผลต่อการปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการในทิศทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ความรู้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่า มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้อยู่ในระดับน้อย ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 67.2 กลุ่มที่มีความรู้ระดับปานกลาง ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 74.2 และกลุ่มที่มีความรู้ในระดับมาก ปฏิบัติตามกฎหมายร้อยละ 83.7 (โปรดดูตารางที่ 6) จะเห็นได้ว่า หากระดับความรู้เพิ่มขึ้น การปฏิบัติตามกฎหมายก็จะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะลดลง ดังนั้น ความรู้จึงมีความสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจ เกิดแรงจูงใจที่จะประพฤติปฏิบัติ และเกิดความสามารถในการที่จะปฏิบัติ การมีความรู้ที่ถูกต้องเหมาะสมจะทำให้ทราบว่าต้องปฏิบัติอย่างไร เมื่อบุคคลได้รับความรู้ ซึ่งอาจได้รับมาจากการศึกษา การฟัง การอ่าน การคิด ค้นคว้า หรือประสบการณ์ส่วนบุคคล จะทำให้บุคคลพยายามที่จะทำความเข้าใจกับความรู้นั้น ๆ จากนั้นบุคคลจะนำความรู้ไปใช้แก้ปัญหาหรือวิเคราะห์ปัญหา สอดคล้องกับผลการศึกษาของณัฐฉา สมบูรณ์ยิ่ง และคณะ (2561) พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความเข้าใจเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในภาพรวม ระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 46.09 ซึ่งไม่ถึงกึ่งหนึ่ง สะท้อนว่ากลุ่มตัวอย่างค่อนข้างมีความเข้าใจน้อย เนื่องจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์มีความซับซ้อน เป็นประเด็นเชิงเทคนิคที่ต้องอาศัยการศึกษาทำความเข้าใจ ในบางกรณีการขัดกันแห่งผลประโยชน์อาจเป็นลักษณะ เป็นพฤติกรรมที่มีการประพฤติปฏิบัติจนคุ้นชิน ส่งผลให้กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวไม่เข้าข่ายการขัดกันแห่งผลประโยชน์ นอกจากนี้ยังพบว่า การรับรู้และความเข้าใจมีความสัมพันธ์กับความสนใจเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของกลุ่มตัวอย่าง อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างที่มีความสนใจเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เช่น การศึกษาข้อมูล การเข้าร่วมกิจกรรม อบรมสัมมนา จะมีการรับรู้และเข้าใจมากกว่ากลุ่มตัวอย่างที่ไม่มีความสนใจ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษานี้มีได้หมายความว่า การมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายฯ เพียงอย่างเดียว จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งอาจมีปัจจัยทางด้านเจตคติ และวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรเป็นปัจจัยแทรกซ้อน และมีผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ผลการศึกษาของ เสาวณีย์ ทิพอด และคณะ (2561) พบว่า การไม่รับรู้หรือไม่ได้ศึกษาข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ข้าราชการไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าว แม้ว่าหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทยจะมีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ แต่ยังคงมีข้าราชการบางส่วนที่ไม่รับรู้หรือไม่สนใจศึกษาข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ นอกจากนี้ ข้อมูลเชิงคุณภาพได้ชี้ให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนหนึ่งได้ใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญของตนเองเพื่อหาช่องทางหลีกเลี่ยงกฎหมาย อันเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

เจตคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่า มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีเจตคติอยู่ในระดับไม่ดีหรือไม่เห็นด้วย ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 55.7 กลุ่มที่มีเจตคติระดับดีหรือเห็นด้วย ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 79.0 และกลุ่มที่มี

เจตคติระดับปานกลางหรือไม่แน่ใจ ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 77.1 (โปรดดูตารางที่ 6) ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่นั้นมีความเกี่ยวข้องกับเจตคติของบุคคลนั้น ๆ ด้วย เนื่องจากเจตคติเป็นปัจจัยภายในของบุคคลที่มีผลต่อพฤติกรรมและการปฏิบัติ เจตคติ คือ ความโน้มเอียงที่บุคคลเรียนรู้เพื่อให้มีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับลักษณะที่พอใจ หรือไม่พอใจที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มองว่าการนำนโยบายหรือกฎหมายไปปฏิบัติต้องให้ความสำคัญกับเจตคติและความโน้มเอียงของเจ้าหน้าที่ระดับล่างหรือผู้ปฏิบัติ ดังที่ Lipsky (1980) อธิบายว่าตัวแสดงหลักที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ เจ้าหน้าที่ระดับล่าง (Street-Level Bureaucrat) ซึ่งผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถเขียนขั้นตอนการทำงานเพื่อควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างละเอียด หรือไม่สามารถควบคุมได้อย่างสิ้นเชิง และผลการศึกษาของ Edwards and Sharkansky (1978) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบทางตรงและทางอ้อมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าความโน้มเอียงของผู้ปฏิบัติเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากผู้ปฏิบัติมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจโดยอิสระ (โดยธรรมชาติแล้วผู้ปฏิบัติต้องการความเป็นอิสระและไม่ต้องการการควบคุมจากผู้กำหนดนโยบาย) ซึ่งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวกระทบต่อเป้าหมายของนโยบาย 3 ประการ คือ (1) ผู้ปฏิบัติสามารถเลือกที่จะรับรู้หรือไม่สนใจต่อแนวทางที่จะทำให้นโยบายบรรลุผล (2) ผู้ปฏิบัติล่าช้าที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะพวกเขาไม่ชอบนโยบายนั้น ๆ จึงไม่พยายามทำให้สำเร็จ และ (3) บางครั้งผู้ปฏิบัติอาจมีความรู้ดีกว่าเขาที่ดีที่สุดเกี่ยวกับนโยบายเรื่องนั้น ๆ จึงเกิดการต่อต้านนโยบายบางนโยบายอย่างตั้งใจ และผลการศึกษาเชิงประจักษ์ของ เสาวณีย์ ทิพอด และคณะ (2561) พบว่า ปัจจัยทัศนคติต่อการเป็นข้าราชการมีผลต่อการปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการในทุกข้อ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 กล่าวคือ เมื่อข้าราชการมีทัศนคติต่อการเป็นข้าราชการที่ดีเพิ่มขึ้น 1 ระดับ มีโอกาสที่จะปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ เพิ่มขึ้นประมาณ 1.888 เท่า

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ความรู้ เจตคติ และปัจจัยวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมมีความสัมพันธ์กัน และอาจกล่าวได้ว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรที่ดี มีความรู้และเจตคติที่ดีต่อกฎหมาย ก็จะมีส่วนช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้น

7. ข้อเสนอแนะ

7.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

7.1.1 ผลการสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการมีกฎหมายการป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเป็นการเฉพาะพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่เห็นด้วยถึงร้อยละ 90.4 ดังนั้น รัฐบาลหรือสำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการผลักดันกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. เพื่อใช้ป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นการเฉพาะ โดยกระบวนการร่างกฎหมายต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

เพราะกฎหมายมิได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงญาติและบุคคลใกล้ชิดของเจ้าหน้าที่ด้วย

7.1.2 หน่วยงานระดับนโยบาย เช่น ส่วนราชการระดับกระทรวง ควรมีการพัฒนาระบบควบคุม กำกับ ดูแลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามนโยบาย เกี่ยวกับความโปร่งใส การเสริมสร้าง คุณธรรมจริยธรรม อย่างเคร่งครัด รวมถึง การพัฒนาคู่มือแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะกลุ่มคนที่มีประสบการณ์การทำงานน้อย มีระดับการศึกษาไม่สูงมาก และอยู่ในตำแหน่งลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานจ้าง/พนักงานจ้างตามภารกิจ พนักงานราชการ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความรู้ต่ำกว่ากลุ่มอื่น ได้ใช้เป็นแนวทางในการศึกษาและปฏิบัติต่อไป

7.1.3 รัฐบาลหรือหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงาน ก.พ. ควรจัดตั้งระบบ หรือ หน่วยงานควบคุมดูแลและส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกัน แก้ไข และให้คำปรึกษาปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม รวมถึง มีหน้าที่ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณะในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยความเป็นกลางและมีความซื่อตรง ซึ่งระบบหรือหน่วยงานควบคุมดูแลนี้ มิได้ทำหน้าที่ปราบปรามผู้กระทำความผิดโดยตรง แต่เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ในลักษณะของการป้องกันมากกว่า เช่น ให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐว่าต้องระวังเรื่องใดบ้าง หากถูกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น และควรดำเนินการอย่างไร เป็นต้น

7.1.4 หน่วยงานระดับนโยบาย เช่น ส่วนราชการระดับกระทรวง ควรสร้างเจตคติที่ดีต่อการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มจากการสร้างการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ให้มีความสำคัญกับช่องทางการเผยแพร่ที่เข้าถึงง่าย ไม่ซับซ้อน รวมถึง การใช้สื่อประชาสัมพันธ์ที่ทันสมัยสามารถย่อองค์ความรู้ให้เข้าใจง่ายและสร้างการรับรู้และความเข้าใจผ่านการฝึกอบรม การสัมมนา และการเข้าร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

7.1.5 หน่วยงานทุกระดับควรสร้างบรรทัดฐานวัฒนธรรมองค์กรที่ทำให้สมาชิกเห็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นเรื่องของจริยธรรมระดับหน่วยงาน มิใช่จริยธรรมส่วนบุคคล เพื่อร่วมสร้างแนวทางและมาตรการในดำเนินการสร้างจิตสำนึกและความตระหนักรับผิดชอบร่วมกันในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ เพราะจากข้อมูลถ้าทุกหน่วยงานมีวัฒนธรรมองค์กรที่ชัดเจนจะมีการปฏิบัติขัดต่อกฎหมายฯ น้อยกว่าหน่วยงานที่น้อยกว่าหน่วยงานที่ไม่มีวัฒนธรรมองค์กร

7.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

7.2.1 สำนักงาน ป.ป.ช. และองค์กรที่มีอำนาจในการกำกับดูแล ควรมีการจัดอบรมให้ความรู้ในกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างสม่ำเสมอ โดยกลุ่มเป้าหมายที่ควรส่งเสริมให้ความรู้เป็นอันดับแรก คือ กลุ่มที่มีระดับการศึกษาน้อย กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บรรจุใหม่ หรือมีระยะเวลาการปฏิบัติงานไม่นาน และกลุ่มลูกจ้างประจำ พนักงานจ้างตามภารกิจ ลูกจ้างชั่วคราว และพนักงานราชการ

7.2.2 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรร่วมมือกับหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงาน ก.พ. จัดหลักสูตรฝึกอบรมเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเป็นการเฉพาะแยกออกจากกฎหมายพื้นฐานทั่วไป โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บรรจุใหม่ทุกคนต้องเข้ารับการฝึกอบรมและเสนอให้มีการทดสอบความรู้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย

7.2.3 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรรวบรวมและถอดบทเรียนคดีเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม และจัดทำเป็นฐานข้อมูลเพื่อเผยแพร่สู่สาธารณะ

7.2.4 หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่สอบคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ามาทำงานให้กับหน่วยงานราชการ เช่น สำนักงาน ก.พ. ควรทดสอบความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ

7.2.5 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรจัดทำความร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาให้มีการบรรจุรายวิชาที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเพื่อเตรียมคนเข้ารับราชการ

7.2.6 ผู้บริหารของหน่วยงานเป็นบุคคลสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนบรรยากาศในการทำงานให้เอื้อต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย และส่งเสริมให้เกิดพฤติกรรมที่ซื่อสัตย์สุจริต ยึดมั่นในหลักคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ได้บังคับบัญชา เพื่อป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ควรดำเนินการดังนี้

(1) กำหนดนโยบายให้ผู้ได้บังคับบัญชาศึกษาแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส และตรวจสอบได้ เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างสม่ำเสมอ

(2) จัดให้มีองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ได้บังคับบัญชา

(3) ยกย่องเชิดชู ผู้บริหาร/ผู้นำที่เป็นแบบอย่างที่ดีในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม โดยเป็นที่ยอมรับของสมาชิกในหน่วยงานนั้น ๆ

7.3 ข้อเสนอแนะทางวิชาการ

7.3.1 เนื่องจากการวิจัยเรื่องนี้เป็น การสำรวจและประเมินผลความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยคณะผู้วิจัยกำหนดนิยามเจ้าหน้าที่ของรัฐครอบคลุมเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายมีขอบเขตที่กว้างขวางกว่า โดยครอบคลุมผู้ปฏิบัติงานทั้งในหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจทุกประเภท ดังนั้น ในการวิจัยครั้งต่อไป ควรขยายกลุ่มตัวอย่างเพื่อทำการสำรวจหรือศึกษาเปรียบเทียบกับหน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ (เช่น หน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ กองทุนที่เป็นนิติบุคคล และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ)

7.3.2 การวิจัยเรื่องนี้เป็นกรวิจัยแบบผสม ประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณ และการวิจัยเชิงคุณภาพ ในการวิจัยครั้งต่อไปควรใช้การวิจัยแบบกรณีศึกษา (Case Study) เพื่อหาคำตอบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวทางในการสร้างความตระหนักหรือจัดการกับปัญหา การขัดกันแห่งผลประโยชน์อย่างไร เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐถอนตัวออกจากสถานการณ์ COI โดยสมัครใจอย่างไร เป็นต้น

7.3.3 ควรมีการศึกษาศาปัตยกรรมของกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันว่ามีการสร้างภาระหรือก่อให้เกิดต้นทุนโดยไม่จำเป็นหรือไม่ โดยใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ประเมินต้นทุนกับผลประโยชน์ (Cost-Benefit Evaluation) เพื่อทำความเข้าใจสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเลือก (Trade-Offs) และนำไปสู่การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

เอกสารอ้างอิง

กำชัย จงจักรพันธ์. (ม.ป.ป.). การขัดกันแห่งผลประโยชน์และมาตรา 100. นนทบุรี:

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

ณัฐวุฒิ สมบูรณ์ยิ่ง, ชีรพรรณ เอกธณ และภัทรวุฒิ เณยศิริ. (2561). *โครงการการสำรวจการรับรู้ และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดของประเทศไทย*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

ดารา ทีปะปาล. (2546). *พฤติกรรมผู้บริโภค*. กรุงเทพฯ: รุ่งเรืองการพิมพ์.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณ. (2546). *ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: พิมพ์ลักษณ์.

ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ. (2562). *ผลการดำเนินงานศาลอาญาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2562*. สืบค้นเมื่อวันที่ 13 เมษายน 2563, เข้าถึงได้จาก <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2089/iid/184799>

สินีนารถ ะวงษ์. (2556). *ศึกษามาตรการทางกฎหมายเชิงป้องกันในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต: กรณีศึกษาผลประโยชน์ทับซ้อน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2550). *ผลประโยชน์ทับซ้อน: แนวคิดและแนวทางการป้องกันแก้ไข*. *วารสารร่มพญักษ์*. 25(3), 31-56.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2561). *กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2560*. กรุงเทพฯ: 21 เซ็นจูรี.

เสาวณีย์ ทิพอุต, อนัญญา แม่นโชติ และ ฉันทชนก เจนณรงค์. (2561). *พฤติกรรมข้าราชการ ในการปฏิบัติงานตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ.

Bandura, A. (1977). Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral change. *Psychological Review*, 84(2), 191-215.

- Cleland, J. (1973). A critique of KAP studies and some suggestions for their improvement. *Studies in Family Planning*, 4(2), 42-47.
- Edwards, G. C., & Sharkansky, I. (1978). *The policy predicament: Making and implementing public policy*. San Francisco: W. H. Freeman and Company
- Filabi, A., & Bulgarella, C. (2018). *Organizational culture drives ethical behavior: Evidence from pilot studies*. Retrieved December 8, 2018, from <https://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Filabi.pdf>
- Hannan, M., & Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, 82(5), 929-964.
- Jean-Bernard, A. (2012). Conflict of interest and administrative law. In L. Handschin & A. Peters. (Eds.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance* (pp.145-158). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- McDonald, M. (n.d.). *Ethics and Conflict of Interest*. Retrieved January 13, 2019, from <https://ethics.ubc.ca/people/mcdonaldconflict-htm/>
- Pathranarakul, P. (2006). Conflict of interest: An ethical issue in public and private management. *Thai Journal of Public Administration*. 4(2), 11-22.
- Ratcliffe, J. W. (1976). Analyst biases in KAP surveys: A cross-cultural comparison. *Studies in Family Planning*, 7(11), 322-330.

การสังเคราะห์การทุจริตเชิงนโยบายเพื่อการออกแบบระบบ
และพัฒนากลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายของไทย*
The Synthesis for System Design and Mechanism Development to
Prevent Policy Corruption in Thailand

พัชรพรรณ นุชประยูร^๑ อมรรัตน์ กุลสุจริต^๒
สุปรียา แก้วละเอียต^๓ ศักดิ์วุฒิ วิบูลสมัย^๔ และ กविना กิจกำแหง^๕
Bajrawan Nuchprayool¹ Amornrat Kulsudjarit²
Supreeya Kaewla-ia³ Sakwut Wibunsamai⁴ and Kavina Kitkamhaeng⁵

บทคัดย่อ

การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) มักเกิดจากการใช้อำนาจในทางบริหาร และช่องว่างทางกฎหมายเข้าแสวงหาประโยชน์ส่วนตน ซึ่งมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง หรือฝ่ายบริหาร โดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมายและช่องทางการตัดสินใจดำเนินนโยบาย ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านการจัดทำโครงการสาธารณะที่เอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และเป็นปัญหาที่พบมากขึ้นในประเทศไทยจนก่อให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมหาศาล อันสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังขาดกลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายที่มีประสิทธิภาพ จึงนำมาสู่การศึกษาวิจัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการออกแบบระบบและพัฒนา กลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายให้ครอบคลุมกระบวนการทางนโยบายทั้งหมด

* บทความวิจัยนี้คัดมาจกส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง “การสังเคราะห์การทุจริตเชิงนโยบายเพื่อการออกแบบระบบและพัฒนากลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายของไทย” ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประจำปีงบประมาณ 2561

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อีเมล: nuchprayool@gmail.com

¹ Assistant Professor, Faculty of Law, National Institute of Development Administration, E-mail: nuchprayool@gmail.com

^๒ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก

^๒ Assistant Professor, Faculty of Law, Krirk University

^๓ รองศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำศูนย์กฎหมายมหาชนและศูนย์กฎหมายภาษีอากร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

^๓ Associate Professor, lecturer at the Center for Public Law and the Center for Tax Law of the Faculty of Law, Thammasat University

^๔ รองผู้กำกับการ สถานีตำรวจภูธรบางซ้าย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

^๔ Deputy Superintendent, Bang say Police Station, Phra Nakhon Si Ayutthaya

^๕ วิศวกรด้านสื่อสารโทรคมนาคมและนักวิชาการอิสระ

^๕ Telecommunications engineer and Independent Scholar

ได้รับบทความ 5 สิงหาคม 2563 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 25 สิงหาคม 2563

ในทุกขั้นตอนโดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย การตัดสินใจนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การติดตามตรวจสอบ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย

จากการศึกษาพบว่า การทุจริตเชิงนโยบายมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของฝ่ายบริหารของรัฐหรือผู้บริหารขององค์กรซึ่งเป็นการแสวงหาประโยชน์ หรือการเอื้อประโยชน์ หรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากการใช้อำนาจในการเสนอโครงการหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจการใด ๆ โดยส่งผลให้ตนเองหรือบุคคลอื่นได้ประโยชน์จากการดำเนินตามโครงการหรือกิจการนั้น ๆ และทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐนั้น ปรากฏขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการทางนโยบาย ผู้ศึกษาจึงเสนอให้มีการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ในขั้นการก่อตัวนโยบายและควรพัฒนาสำนักงบประมาณของรัฐสภาทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลต่อรัฐสภาในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณและควบคุมตรวจสอบงบประมาณ รวมทั้งปรับปรุงแบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณสองขาเพื่อสร้างกลไกการตรวจสอบนโยบายในขั้นการตัดสินใจนโยบาย และพัฒนากลไกสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย โดย ป.ป.ช. ในการทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการสกัดกั้น ตรวจสอบ และปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย รวมทั้งบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นในการนำระบบและกลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายไปใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

คำสำคัญ: ทุจริตเชิงนโยบาย การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ การคอร์รัปชัน กระบวนการทางนโยบาย

Abstract

Policy Corruption is generally caused by the use of administrative power and exploitation of loopholes in the law. From the policy formulation initiated by political parties or the Executive Branch, the loopholes have been exploited as a channel to make a decision on policy through the stage of policy implementation in public projects that fulfill one's gains or benefits for his/her associates and cause damages to the country. This is an increasing problem found in Thailand causing substantial damages to its economic and social developments. It showed that Thailand still lacks effective mechanisms to prevent policy corruption. Accordingly, this study was conducted with an aim to design a system and to develop a mechanism to prevent policy corruption and cover all stages from policy formation process, policy decision making, policy implementation, and policy evaluation. In order to fulfill such objectives, this study was qualitative research that is divided into five steps: documentary research on relevant laws of Thailand and other countries; case studies; focus group discussion; in-depth

interviews; and hearing of opinions on the draft of the study

It is found from this study that the policy corruption, associated with activities of Executive Power or executives of organizations which serves their personal interests or creates a conflict of interests, is caused by the exercise of power by means of a project proposal, the project implementation, or any other activities which result in the fulfillment of personal gains from such projects or activities. but damages to the country. This can occur in every stage of the policy process. The researcher, therefore, argued that measures for policy corruption prevention should be in place. Such measures include empowering the Election Commission of Thailand (ECT), political parties, and the people to prevent policy corruption at the policy formation stage; enhancing the capacity of the Parliamentary Budget Office to perform its duty of providing information to the Parliament in the budget approval consideration stage and the budget control stage and using Comprehensive Budget as a way to review the policy at the policy decision-making stage; encouraging roles of the National Anti-corruption Commission (NACC) as the main organ in preventing, inspecting and suppressing policy corruption; and integrating cooperation of relevant entities to effectively implement the system and mechanisms of the policy corruption prevention.

Keywords: policy corruption, conflict of interests, corruption, policy stages

บทนำ

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในหลายประเทศทั่วโลก ในประเทศไทยก็เช่นเดียวกันที่การทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นในทุกระดับชั้นตั้งแต่ข้าราชการประจำนักการเมืองระดับท้องถิ่น หรือระดับประเทศ รวมถึง ภาคเอกชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับงานของภาครัฐโดยรูปแบบการทุจริตของประเทศไทยมีแนวโน้มทวีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จากเดิมที่เป็นการทุจริตทางตรง เช่น การรับสินบน การทุจริตต่อตำแหน่งราชการ การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น ได้มีการเปลี่ยนเป็นรูปแบบทุจริตเชิงนโยบายมากขึ้น มีกระบวนการแก้กฎหมายเพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง การใช้อำนาจและอิทธิพลในการแทรกแซงกลไกทางกฎหมาย หรือการแสวงหาผลประโยชน์ทับซ้อนจากการดำเนินงานตามโครงการ หรือนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ปัจจุบันได้เกิดกรณีการทุจริตที่เรียกว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption)” ซึ่งเป็นการแสวงหาประโยชน์หรือการเอื้อประโยชน์หรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากการใช้อำนาจบริหารในการเสนอโครงการหรือการดำเนินโครงการหรือกิจการใด ๆ อันเป็นผลให้ตนเองหรือบุคคลอื่นได้ประโยชน์จากการดำเนินตามโครงการหรือกิจการนั้น ๆ และทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ซึ่งการทุจริตในรูปแบบดังกล่าวเป็นปัญหาที่พบมากขึ้น

ในปัจจุบัน ก่อให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมหาศาล

จากผลการวิจัยที่ผ่านมา พบว่า การทุจริตเชิงนโยบายมักเกิดจากการใช้อำนาจในทางบริหารและช่องว่างทางกฎหมายเข้าแสวงหาประโยชน์ส่วนตนซึ่งมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่นั้นขั้นตอนการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองหรือฝ่ายบริหารโดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมายและช่องว่างทางการตัดสินใจดำเนินนโยบาย ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านการจัดทำโครงการสาธารณะที่เอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง ผลสะท้อนที่เกิดขึ้นจากการทุจริตเชิงนโยบายแสดงให้เห็นว่ายังขาดกลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายที่มีประสิทธิภาพ แม้ว่าที่ผ่านมาองค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ รวมถึง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้พยายามกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่การดำเนินการมีข้อจำกัด เช่น การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งไม่ได้กำหนดให้มีอำนาจการยับยั้งโครงการที่อาจนำไปสู่การทุจริต การขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการเสนอโครงการ การตรวจสอบ และยับยั้งการดำเนินนโยบายที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต การถ่วงดุลอำนาจทางการบริหาร รวมถึง ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินการร่วมกันในการตรวจสอบ

สภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย ปรากฏให้เห็นจากข้อเท็จจริงว่าการทุจริตเชิงนโยบายนั้นมีความร้ายแรงและกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ โดยมักจะเกิดขึ้นในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ (Mega Projects) ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศ อาทิ โครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน โครงการจัดซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิงของกรุงเทพมหานคร โครงการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณและขาดโอกาสในการใช้ประโยชน์จากโครงการเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผลการศึกษาวิจัยที่ได้ศึกษาถึงนโยบายของรัฐอันนำมาสู่ความเสียหาย อาทิ การศึกษาเรื่อง “การคอร์รัปชัน: กรณีศึกษาโครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด” ปรากฏผลการศึกษาว่า ผู้ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่จากโครงการนี้เป็นชาวนาขนาดกลางและขนาดใหญ่ และโครงการรับจำนำข้าวดังกล่าวสร้างความเสียหายมหาศาลต่อสังคม การดำเนินการนอกจากจะทำให้เกิดภาวะขาดทุนทางบัญชีถึง 5.4 - 7.5 แสนล้านบาท และยังก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมที่สูงกว่าประโยชน์ของโครงการถึง 1.23 แสนล้านบาท รวมทั้ง เกิดการทุจริตจากการระบายข้าวในราคาต่ำมีมูลค่าขึ้นสูงถึง 8.4 หมื่นล้านบาท ส่วนใหญ่มาจากการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ 4.5 หมื่นล้านบาท และอื่น ๆ อีกจำนวนมาก ซึ่งเหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นซ้ำซากในสังคมไทยทั้งในระดับชาติ และท้องถิ่นนับวันจะมีความแยบยลและซับซ้อนมากขึ้นในพฤติการณ์การทุจริตเชิงนโยบาย ตลอดจนตรวจสอบหรือเอาผิดถึงคณะบุคคลผู้กระทำการทุจริตเชิงนโยบายนั้นทำได้ยาก

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) จึงเป็นปัญหาที่พบมากขึ้นในปัจจุบัน ก่อให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมหาศาล ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นที่จะต้องมีการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นในอนาคต ได้แก่ การออกแบบมาตรการทางกฎหมายและอื่น ๆ ในการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย อันเกิดจากกระบวนการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจน มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

การออกแบบกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางกฎหมายอันเกิดจากการใช้อำนาจทางบริหารของคณะรัฐมนตรีในการเสนอโครงการหรือดำเนินโครงการใด ๆ อันเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือบุคคลอื่นหรือทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ การออกแบบและเสนอแนะมาตรการกลไก เพื่อการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคม ประชาชน และหน่วยงานต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบโครงการอันเกิดจากการดำเนินการของภาครัฐ ดังนั้น ในบทความนี้จะได้กล่าวถึง การทุจริตเชิงนโยบายในกระบวนการทางนโยบาย (1) กลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายโดยภาคประชาชน (2) บทบาทอำนาจหน้าที่ ป.ป.ช. ในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย (3) บทสรุปและข้อเสนอแนะ (4)

1. การทุจริตเชิงนโยบายกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ

“นโยบายสาธารณะ” ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของสาธารณชน ดังนั้น ก่อนจะมีการกำหนดเป็นนโยบายจึงจำเป็นต้องพิจารณาและกำหนดเสียก่อนว่าปัญหาที่แท้จริงนั้นคืออะไร เพื่อที่หลังจากนโยบายนั้นได้ถูกนำไปปฏิบัติแล้วจะได้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นได้ โดยปกติขั้นตอนการระบุปัญหาและการกำหนดนโยบายเป็นขั้นตอนสำคัญขั้นแรกในกระบวนการนโยบาย โดยขั้นตอนนี้หมายความว่าความรวมถึงขั้นการก่อตัวนโยบาย ซึ่งหมายถึงขั้นที่ประเด็นปัญหาได้รับการหยิบยกขึ้นมาสู่ความสนใจของผู้กำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ โดยการก่อตัวของนโยบาย อาจเกิดการผลักดัน หรือนำเสนอประเด็นปัญหาโดยบุคคล และกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง สภาพการณ์ต่าง ๆ อันเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย หลังจากที่ถูกก่อตัวนโยบายแล้ว จะมีการกำหนดทางเลือกนโยบาย เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจในการกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป โดยในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงการทุจริตเชิงนโยบายที่ปรากฏในวงจรนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process/ Public Policy Cycle) 5 ขั้นตอน ดังนี้

1.1 การทุจริตเชิงนโยบายในขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation)

ในขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายมีการกำหนดกลไกหรือมาตรการที่เรียกว่า “เกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายในขั้นตอนการพัฒนา” จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการตรวจสอบนโยบายของพรรคการเมืองที่นำเสนอในการหาเสียงเลือกตั้งว่ามีความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายหรือไม่ โดยให้พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งส่งข้อมูลตามแบบรายงานการดำเนินงานตามเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย ในขั้นตอนการพัฒนาให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และ กกต. จะทำการรวบรวมและเผยแพร่ต่อสาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ๆ ได้แก่ เพื่อให้พรรคการเมืองได้มีกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบความคุ้มค่า ความเป็นไปได้ และความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายให้เกิดความโปร่งใสในการพัฒนานโยบายของพรรคการเมือง อีกทั้งเพื่อให้สาธารณชนมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจเลือกพรรคการเมือง และมีส่วนร่วมในการกำกับติดตาม ตรวจสอบการดำเนินนโยบายของพรรคการเมือง เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติของการขับเคลื่อนมาตรการดังกล่าวของ กกต. พบว่าไม่น่าจะบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากเหตุผลดังนี้

1. การไม่มีบทบังคับที่ชัดเจนในการให้พรรคการเมืองต้องนำเสนอแบบรายงานเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายให้ครบถ้วน ตลอดจนกำหนดเวลาที่แน่นอน ทั้งนี้พบว่า กกต. ไม่ได้มีการนำข้อมูลขึ้นเว็บไซต์ครบทุกพรรคการเมือง ซึ่งขาดความชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไรกับพรรคการเมืองในกรณีที่ไม่ส่งข้อมูลหรือข้อมูลที่ส่งกับ กกต. และไม่ได้มีการแสดงถึงกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า ความเป็นไปได้ ตลอดจนที่มาที่ไปของการพัฒนานโยบายของพรรคการเมือง ดังนั้น ประชาชนไม่น่าจะมีข้อมูลนโยบายของพรรคการเมืองครบถ้วนทุกพรรคก่อนการเลือกตั้งทั่วไปจากแหล่งข้อมูลของ กกต.

2. การขาดการสรุปข้อมูลนโยบายของพรรคการเมืองที่กรอกข้อมูลและแนบเอกสารประกอบ ใน “แบบรายงานการดำเนินงานตามเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายในขั้นตอนการพัฒนา” พบว่า บางพรรคการเมืองส่งข้อมูลที่มีเนื้อหาจำนวนมาก กกต. ไม่มีการสรุปสาระสำคัญ แต่มีการนำข้อมูลทั้งหมดมาเผยแพร่ และบางกรณีพรรคการเมืองส่งข้อมูลที่มีเนื้อหาน้อยมากและไม่มีเอกสารประกอบ กกต. ก็นำไปเผยแพร่ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า กกต. ต้องดำเนินการให้มีข้อมูลที่ใช้ในการเผยแพร่เป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก สรุปสาระสำคัญของนโยบายของพรรคการเมือง และส่วนที่สอง เป็นรายละเอียดทั้งหมดที่พรรคการเมืองกรอกข้อมูล พร้อมทั้งเอกสารชี้แจงรายละเอียดประกอบ ทั้งนี้ ส่วนที่สองจะมีไว้เพื่อผู้สนใจอาจค้นเพิ่มเติม โดยการดาวน์โหลดเอกสารฉบับเต็มได้

3. ข้อมูลที่พรรคการเมืองตอบในแบบรายงานการดำเนินงานตามเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายในขั้นตอนการพัฒนานโยบายของพรรคการเมืองบางพรรคพบว่า ไม่ได้แสดงถึงกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า ความเป็นไปได้ ตลอดจนที่มาที่ไปของการพัฒนานโยบายดังกล่าวที่ชัดเจนเพียงพอที่จะสนับสนุนความจำเป็นที่จะต้องนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ หรือไม่มีหลักประกันที่ชัดเจนว่านโยบายดังกล่าวจะไม่มีปัจจัยต่อความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย หรือจะมีมาตรการป้องกันอย่างไร กรณีนี้ก็ไม่มีมาตรการของ กกต. ใด ๆ ที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งอาจส่งผลให้การวิเคราะห์สถานการณ์ทุจริตที่จะดำเนินการต่อไปโดยหน่วยงานตรวจสอบภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดังนั้น การขาดความชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไรกับพรรคการเมืองในกรณีที่ไม่ส่งข้อมูลหรือข้อมูลที่ส่งกับ กกต. ไม่มีการแสดงถึงกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า ความเป็นไปได้ ตลอดจนที่มาที่ไปของการพัฒนานโยบายของพรรคการเมือง กรณีนี้ผู้วิจัยเห็นว่า กกต. ควรจะต้องมีการนำเอาข้อมูลที่บรรดาพรรคการเมืองส่งในแบบรายงานเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย ในขั้นตอนการพัฒนาไปประมวลและวิเคราะห์ว่ามีความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายหรือไม่ อย่างไร โดยทำเป็นสรุปความเห็นส่งไปยัง ป.ป.ช. พร้อมกับแนบข้อมูลที่พรรคการเมืองต่าง ๆ จัดส่งมา ทั้งนี้ การวิเคราะห์ผลการดำเนินการตามเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายในขั้นตอนการพัฒนานโยบายของพรรคการเมือง กกต. อาจใช้รูปแบบการแต่งตั้งอนุกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาเป็นผู้พิจารณาความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายก็ได้

1.2 การทุจริตเชิงนโยบายในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองเป็นอย่างมาก

เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่เป็นจุดเริ่มต้นของนโยบายที่เป็นทางการและนำไปสู่พฤติกรรมทางการเมืองต่าง ๆ ตามมา โดยผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายที่สำคัญมีได้ทั้งทางฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายโดยตรง ได้แก่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายที่ไม่ใช่ฝ่ายการเมืองแต่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการ เช่น กลุ่มผลประโยชน์พรรคการเมือง และปัจเจกชน เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย มาตรา 162 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนการเริ่มบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่รัฐสภาสามารถใช้เพื่อสกัดกั้นนโยบายที่อาจนำไปสู่การทุจริตในอนาคตได้ แต่อย่างไรก็ดี การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาในประเทศไทย ยังมีข้อจำกัดบางประการ ได้แก่

ประการแรก รัฐธรรมนูญของประเทศไทยไม่ได้ให้อำนาจรัฐสภาในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี แต่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและรัฐสภามีอำนาจเพียงอภิปรายถึงความเหมาะสมของนโยบายต่าง ๆ ได้เท่านั้น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญมาตรา 162 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ยังบัญญัติข้อยกเว้นที่ให้คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้ก่อนที่จะมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาไว้ว่า “ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”

ประการที่สอง ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เป็นเพียงการบอกแนวทางหรือทิศทางในการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ในภาพรวมเท่านั้น จะไม่ได้มีแสดงรายละเอียดของนโยบายต่าง ๆ ที่แถลง จึงทำให้การอภิปรายความเหมาะสมของนโยบายต่าง ๆ ไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่านโยบายนั้นจะก่อให้เกิดการทุจริตและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศในอนาคตหรือไม่ อีกทั้ง ในการประเมินความเสี่ยงของนโยบายเป็นเรื่องเทคนิคที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ เพราะต้องประเมินผลกระทบของนโยบายในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และอื่น ๆ ซึ่งสมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่ไม่ได้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องเหล่านี้ ประกอบกับปัจจุบัน ยังไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการประเมินความเสี่ยงของนโยบายที่รัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาเพื่อเป็นข้อมูลให้กับรัฐสภาในการอภิปรายในชั้นของการแถลงนโยบายแต่อย่างใด จึงทำให้การควบคุมตรวจสอบนโยบายของฝ่ายบริหารที่แถลงต่อรัฐสภาทำได้อย่างจำกัด

ประการสุดท้าย แม้ว่าตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการของระบบรัฐสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีจะบริหารประเทศภายใต้ความรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ฝ่ายบริหารที่เข้ามาบริหารประเทศโดยการจัดตั้งรัฐบาลได้ ต้องมาจากเสียงข้างมากในสภา ดังนั้น

โดยสภาพเท่ากับว่า รัฐบาลต้องมีเสียงข้างมากในสภา ซึ่งหากเสียงข้างมากนั้นมีลักษณะเด็ดขาดย่อมทำให้กลไกของการควบคุมตรวจสอบนโยบายในชั้นของการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจทางนโยบายเป็นไปได้ยาก

ด้วยข้อกำหนดทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้รัฐสภาของประเทศไทยที่แม้ว่าจะมีความชอบธรรมตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในการควบคุมตรวจสอบนโยบายของฝ่ายบริหาร ไม่สามารถที่จะยับยั้งการทุจริตเชิงนโยบายในชั้นของการกำหนดนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คณะผู้วิจัยจึงเสนอแนะในเบื้องต้นว่า ควรเพิ่มบทบาทของรัฐสภาในชั้นของการกำหนดนโยบาย โดยการให้อำนาจแก่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบหรือลงมติความไว้วางใจต่อนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภาได้ และเสนอให้สำนักงบประมาณของรัฐสภาหรือสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการประเมินผลกระทบของนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา เพื่อเป็นข้อมูลให้รัฐสภาใช้ในการอภิปรายในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา

1.3 การทุจริตเชิงนโยบายในขั้นตอนการตัดสินใจทางนโยบาย (Policy Decision) และการนำนโยบายมาปฏิบัติ (Policy Implementation)

ในชั้นของการตัดสินใจทางนโยบายนั้นเป็นการเลือกนโยบายที่เหมาะสมที่สุดและเป็นขั้นตอนที่การตัดสินใจทางนโยบายเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง ได้แก่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นหลัก ทั้งนี้ การตัดสินใจทางนโยบายสามารถทำได้ในสองลักษณะใหญ่ ได้แก่ การตัดสินใจผ่านกลไกในการตรา แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมาย และการตัดสินใจผ่านกลไกในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การออกคำสั่ง การออกกฎ การออกมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

ลักษณะแรก การตัดสินใจทางนโยบายที่ใช้วิธีการตรา แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายนั้น ได้แก่ การตรากฎหมายเพื่อให้กลไกรองรับการดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้กับรัฐสภาหรือแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น การเสนอกฎหมายจึงเป็นเครื่องมืออันหนึ่งในการทุจริตเชิงนโยบาย โดยการตรากฎหมายที่เอื้อประโยชน์ให้กับนักการเมือง โดยอาศัยที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาที่สามารถผ่านกฎหมายได้โดยง่าย ยกตัวอย่างเช่น คดีการขายหุ้นบริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (ชินคอร์ป) ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ให้แก่บริษัท เทมาเส็ก โฮลดิ้งส์ (พีทีอี) จำกัด ของประเทศสิงคโปร์ โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 โดยการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 เพื่อแก้ไขกฎหมายให้คนต่างชาติสามารถถือหุ้นในกิจการโทรคมนาคมได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 49 เพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของชินคอร์ปสามารถขายกิจการโทรคมนาคมให้ต่างชาติได้ง่ายขึ้น

นอกจากนี้ กฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจและการดำเนินนโยบาย คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ซึ่งประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากกฎหมายงบประมาณแผ่นดินเป็นกฎหมายสำคัญที่ให้อำนาจในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อมาดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ที่เป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายของรัฐบาล จากข้อมูลสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2558) พบว่า บ่อยครั้งที่รัฐบาลใช้กฎหมาย

งบประมาณรายจ่ายเป็นเครื่องมือในการสร้างความนิยมทางการเมืองหรือเอื้อประโยชน์แก่นักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนรัฐบาลผ่านการดำเนินโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการการคืนภาษีสรรพสามิตรถยนต์คันแรกใช้งบประมาณ 67,434 ล้านบาท โครงการจัดการเรียนการสอนโดยใช้คอมพิวเตอร์พกพา (แท็บเล็ต) ใช้งบประมาณ จำนวน 3,276.07 ล้านบาท เป็นต้น แม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าโครงการดังกล่าวก่อให้เกิดการทุจริต แต่ก็ตั้งข้อสังเกตได้ว่าโครงการเหล่านี้มีลักษณะเป็นโครงการประชานิยม และเอื้อผลประโยชน์ให้กลุ่มกิจการบางประเภท ได้แก่ กลุ่มอุตสาหกรรมรถยนต์และกลุ่มธุรกิจอุปโภคบริโภค

แม้ว่าโดยหลักแล้ว องค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการตัดสินใจทางนโยบายโดยการตราแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติพบว่าระบบการคานอำนาจและการถ่วงดุลโดยรัฐสภาในกระบวนการนิติบัญญัติเกิดขึ้นได้น้อยมากในกรณีที่รัฐบาลสามารถคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้ อีกทั้งในบางกรณียังปรากฏว่าสมาชิกรัฐสภาเองก็มีผลประโยชน์ทับซ้อนในการดำเนินนโยบายดังกล่าว จึงทำให้รัฐสภาผ่านกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการทุจริตเชิงนโยบายได้โดยง่าย

ลักษณะที่สอง การตัดสินใจทางนโยบายโดยการใช้วิธีการในรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมาย ได้แก่ การใช้กลไกการกระทำทางปกครองแทนการตรากฎหมาย เช่น การออกกฎการออกคำสั่ง การทำสัญญาทางปกครอง เป็นต้น นอกจากนี้ การตัดสินใจทางนโยบายโดยการใช้วิธีการในรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมาย อาจอยู่ในรูปแบบของมาตรการทางการคลังหรือกิจการคลังที่ไม่ผ่านระบบงบประมาณ ได้แก่

1) การใช้เงินนอกงบประมาณ ซึ่งเป็นเงินที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายเงินคงคลัง และกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ เมื่อเงินเหล่านี้ไม่ได้นำส่งคลังจึงไม่ได้ใช้จ่ายผ่านทางพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย รัฐสภาจึงไม่ได้เป็นผู้อนุมัติการใช้จ่ายเงินประเภทนี้ เงินดังกล่าวจึงมีความคล่องตัวในการใช้จ่ายสูง และไม่อยู่ในระบบการควบคุมตรวจสอบการเบิกจ่ายเช่นเดียวกับเงินในงบประมาณ จึงทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้จ่ายได้ง่าย และมักถูกใช้เป็นช่องทางในการดำเนินนโยบายประชานิยมหรือการทุจริตเชิงนโยบายได้

2) การใช้มาตรการทางภาษีที่นำไปสู่การขาดรายได้ หรือที่เรียกว่า “รายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษี” (Tax Expenditures) เป็นเครื่องมือทางการคลังของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในปัจจุบัน และมีแนวโน้มที่จะถูกนำมาใช้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เดชาธร พงษ์ถมมา (2552) มองว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลจะอยู่ในรูปแบบของบทบัญญัติ กฎ หรือระเบียบปฏิบัติในทางภาษีอากรที่กำหนดให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ประกอบการหรือผู้บริโภคเฉพาะราย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนหรือช่วยเหลือการดำเนินกิจการหรือกิจกรรมบางประการของผู้เสียภาษีกลุ่มหนึ่ง ด้วยการยกเว้นภาษี การลดหย่อนภาษี การลดอัตราภาษี การเครดิตภาษีหรือขอลดภาษี การกำหนด อัตราพิเศษเป็นการเฉพาะ และการเลื่อนความรับผิดทางภาษี เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้ สุปรียา แก้วละเอียด (2558) เห็นว่า ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้เอง โดยที่ไม่ผ่านการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะไม่ได้ตราเป็นพระราชบัญญัติทางภาษี กรณีนี้จึงถือเสมือนเป็นการใช้อำนาจ

บริหารแต่เพียงฝ่ายเดียวของฝ่ายบริหารโดยไม่มีรัฐสภาตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น โครงการบ้านหลังแรก โดยการออกกฎหมายทรงฉบับที่ 348 (พ.ศ. 2562) อาศัยอำนาจตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากรเพื่อลดหย่อนภาษีไม่เกินสองแสนบาท กรณีซื้อที่อยู่อาศัยไม่เกินห้าล้านบาท เป็นต้น ในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลนำเรื่องมาตรการรายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษีมาใช้ในการบริหารประเทศ ตามแนวนโยบายประชานิยมไว้ ซึ่งส่งผลในการสร้างภาระทางการคลังให้กับประเทศเป็นอย่างมาก

3) การใช้นโยบายกึ่งการคลัง คือ การดำเนินนโยบายหรือมาตรการที่ใช้ทุนจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจผ่านโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล เพื่อมุ่งหวังให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นและนำไปสู่การขยายตัวของภาคบริโภค ซึ่งในที่สุดจะกลายเป็นแรงผลักดันให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามที่ต้องการ ถือได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายผ่านสถาบันการเงินของรัฐเช่น สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธนาคารของรัฐบาล หรือธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น ในการช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนด้วยกลไกตลาดตามปกติได้ ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการกึ่งการคลังจะไม่ปรากฏในงบประมาณ ซึ่งอาจเรียกอีกอย่างได้ว่า Off-Budget-Activities กล่าวอีกนัยหนึ่ง กิจกรรมกึ่งการคลัง ตามแนวคิดปรีชา สุวรรณทัต (2559) หมายความว่า กิจกรรมการเงินของรัฐที่อยู่นอกงบประมาณรายจ่าย แต่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจเกิดเป็นความเสี่ยงทางการคลังทั้งในปัจจุบันและอนาคต

การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง พงศ์ระพีพร อาภากร และคณะ (2556) แบ่งได้เป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ (1) การให้สินเชื่อ รัฐบาลอาจมอบหมายให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการเฉพาะกลุ่ม (2) การแทรกแซงผลผลิตทางการเกษตร (3) การพักชำระหนี้ (4) การค้ำประกันสินเชื่อโครงการค้ำประกันสินเชื่อ (5) การให้เงินอุดหนุน เป็นโครงการเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังเป็นการดำเนินนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ผ่านรัฐสภา การควบคุมตรวจสอบจึงเป็นตามระบบงบประมาณปกติ วาทีนิ นุชเล็ก (2559) เห็นว่าบ่อยครั้งที่นโยบายกึ่งการคลังถูกใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยม และหากไม่มีระบบตรวจสอบที่ดีอาจนำไปสู่การทุจริตได้ ตัวอย่างของนโยบายกึ่งการคลังที่สำคัญที่มีลักษณะเป็นการทุจริตเชิงนโยบาย คือ โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งเป็นการดำเนินการผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

จะเห็นว่า การตัดสินใจทางนโยบายโดยใช้รูปแบบที่ไม่จำต้องตราเป็นกฎหมายนั้นง่ายต่อการทุจริตเชิงนโยบายได้มากกว่าในรูปแบบที่ต้องตราเป็นกฎหมาย เนื่องจากรัฐสภาจะไม่สามารถเข้าควบคุมตรวจสอบ โดยอาศัยกลไกของการตรากฎหมายได้ รัฐสภาต้องใช้กลไกในการตรวจสอบทางการเมืองอื่น ๆ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า รัฐสภาของประเทศไทยยังมีข้อจำกัดในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายในขั้นของการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลทั้งที่อยู่ในรูปของการตรากฎหมายและโดยวิธีการอื่น ๆ หลายประการ ดังนี้

ประการแรก รัฐสภาไม่มีอำนาจในการอนุมัติรายรับ รายรับ ซึ่งประกอบไปด้วยรายได้ สาธารณะทั้งที่เป็นภาษีอากรและไม่ใช่ภาษีอากร เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ เป็นต้น และการกู้เงินของรัฐ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของประเทศไทยแสดงแต่เฉพาะ รายจ่าย หรือที่เรียกว่า “งบประมาณขาดดุล” งบประมาณรายรับเป็นเพียงเอกสารประกอบ งบประมาณไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย ซึ่งตามความหมายของสุปรียา แก้วละเอียด (2560) รัฐสภา ไม่มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายรับไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลง งบประมาณรายรับได้ รัฐสภาได้รับทราบข้อมูลในส่วนรายรับสาธารณะเพื่อประกอบการตัดสินใจใน การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น หากรัฐสภาต้องการรักษาดุลทางงบประมาณ สิ่งที่รัฐบาลสามารถทำได้ คือ การตัดทอนงบประมาณรายจ่ายออกเท่านั้น

ประการที่สอง รัฐสภาไม่มีอำนาจในการอนุมัติการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ เนื่องจากเงินนอกงบประมาณจะไม่แสดงในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพราะจะ แสดงแต่เฉพาะรายจ่ายเงินในงบประมาณซึ่งเป็นรายจ่ายที่จ่ายจากเงินคงคลังในกรณีปกติทั่วไป ไม่รวมรายจ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่เป็นเงินคงคลัง กล่าวคือ เป็นเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบ ของหน่วยงานของรัฐ โดยมีกฎหมายอนุญาตให้หน่วยงานเก็บไว้ใช้จ่ายเองได้โดยไม่ต้อง นำส่งคลังตามกฎหมายเงินคงคลังและกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ เพื่อประโยชน์ ในการบริหารจัดการเงินได้อย่างคล่องตัว เช่น เงินรายได้หน่วยงาน กองทุนนอกงบประมาณ เงินกู้ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นที่ไม่ใช่เป็นการกู้เพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุล เป็นต้น ในปัจจุบัน มีเงินนอกงบประมาณอยู่เป็นจำนวนมาก เงินนอกงบประมาณที่ไม่เป็นเงินคงคลังเหล่านี้ไม่ต้อง ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในการใช้จ่าย และไม่ผ่านกระบวนการเบิกจ่ายเหมือนกับ เงินในระบบงบประมาณตามปกติ ซึ่งทุกหน่วยงานของรัฐมีเงินนอกงบประมาณด้วยกันทั้งสิ้น จึงทำให้เงินแผ่นดินกระจุกกระจายไม่เป็นเอกภาพและการใช้เงินแผ่นดินที่เป็นเงิน ในระบบงบประมาณกับเงินแผ่นดินนอกระบบงบประมาณไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

แม้ว่าในปัจจุบัน มาตรา 10 (6) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะได้กำหนดให้จัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานะของเงินนอกงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงิน นอกงบประมาณโดยรวมของหน่วยรับงบประมาณเพื่อเป็นเอกสารประกอบงบประมาณ เพื่อให้ รัฐสภาได้ได้รับรู้รับทราบจำนวนเงินนอกงบประมาณที่อยู่ในการดูแลของหน่วยงานและรับทราบ ว่ามีการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเหล่านั้นมากน้อยเพียงใดในแต่ละปี แต่อย่างไรก็ดี เอกสาร ประกอบงบประมาณไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมาย รัฐสภาได้แต่รับทราบแต่ไม่ได้มีอำนาจในการอนุมัติ การใช้จ่ายเงินประเภทนี้อยู่ดี

ข้อจำกัดประการสุดท้าย คือ องค์ประกอบและความรู้ความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการ การวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ทั้งนี้ ปรีชา สุวรรณทัต (2559) ได้เคยเสนอปัญหาในด้านองค์ประกอบและรูปแบบของคณะกรรมการ การวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ที่อิงกับสัดส่วน พรรคการเมืองและมีการแต่งตั้งทุกครั้งที่มีการพิจารณางบประมาณ จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการการวิสามัญในแต่ละครั้งขาดความต่อเนื่อง และมีข้อจำกัดในการพัฒนาองค์ความรู้ ทักษะและประสบการณ์ของคณะกรรมการ ซึ่งจะส่งผลให้การพิจารณางบประมาณรายจ่าย

ประจำปีงบประมาณโดยผ่านกลไกของคณะกรรมการการวิสามัญไม่อาจช่วยให้การทำหน้าที่ของรัฐสภามีประสิทธิภาพได้อย่างที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ ณรงค์ สัจพินโรจน์ (2538) กล่าวว่า ในทางปฏิบัติ การเลือกสรรจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ทางด้านงบประมาณเพื่อช่วยพิจารณางบประมาณในคณะกรรมการการวิสามัญขาดทิศทางและหลักการ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวม และนโยบายรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาไปในบางส่วน

แม้ว่าในปัจจุบันจะได้มีการตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาขึ้นตามประกาศรัฐสภา เรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2556 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2556 เพื่อทำหน้าที่ในการวิเคราะห์งบประมาณของประเทศและสนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึง คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารแล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาที่ตั้งขึ้นมีฐานะเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นเพียงกลุ่มงานขึ้นตรงต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้มีโครงสร้างองค์กรที่เป็นอิสระจากโครงสร้างส่วนราชการของรัฐสภา เหมือนกับสำนักงานงบประมาณของสภาkongkerของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เป็นต้นแบบ ประกอบกับสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาเพิ่มจัดตั้งขึ้นได้ไม่นานนัก จึงยังไม่มีบทบาทในการสนับสนุนการอนุมัติและการควบคุมตรวจสอบงบประมาณของรัฐสภาเท่าที่ควร

ด้วยข้อจำกัดทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้รัฐสภาไม่สามารถที่จะยับยั้งการทุจริตเชิงนโยบายในขั้นของการตัดสินใจทางนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คณะผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางเบื้องต้นในการสร้างความเข้มแข็งในกระบวนการอนุมัติการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ทั้งที่ผ่านกระบวนการทางงบประมาณและที่ไม่ผ่านกระบวนการทางงบประมาณ โดยสุปรียา แก้วละเอียด (2560) ได้แก่ การทำให้พระราชบัญญัติงบประมาณของประเทศเป็นงบประมาณสองขาที่มีความครบถ้วนหรือ Comprehensive Budget ทำให้รัฐสภาสามารถอนุมัติงบประมาณทั้งรายรับและรายจ่าย ทั้งที่จ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังและนอกบัญชีเงินคงคลังได้ สุปรียา แก้วละเอียด (2561) กล่าวว่า การพัฒนาบทบาทของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาให้เป็นหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบงบประมาณเพื่อถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร การพัฒนาบทบาทอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทย เพื่อให้เป็นกลไกที่สำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบนโยบายที่นำไปสู่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารต่อไป

2. กลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายโดยภาคประชาชน

ความพยายามในการสร้างกลไกในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นโดยวิธีถ่วงดุลตรวจสอบระหว่างองค์กรทางการเมืองตามระบอบรัฐสภา หรือโดยองค์กรอิสระต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเอาไว้โดยเฉพาะ ตลอดจนโดยองค์กรของรัฐอื่นตามที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเอาไว้ อย่างไร

ก็ตาม คงไม่มีใครปฏิเสธว่ากลไกทั้งหลายดังที่กล่าวมานั้นล้วนแล้วแต่มีช่องว่าง หรือข้อจำกัด หรือถูกแทรกแซงในทางการเมืองไม่มากนักน้อยทั้งสิ้น ดังนั้น หากกระบวนการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายมีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง ก็จะทำให้กลไกในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่ปัญหาคือ จะทำอย่างไรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง ซึ่งผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย โดยภาคประชาชนแยกเป็นขั้นตอนตามแบบจำลองกลไกในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย ดังนี้

2.1 ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย

ในขั้นตอนนี้ผู้มีริเริ่มจัดทำนโยบายได้แก่บรรดาพรรคการเมืองทั้งหลายที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต่างก็แข่งขันและพยายามนำเสนอ นโยบายต่าง ๆ ในการใช้โฆษณาหาเสียง โดยพรรคการเมืองเหล่านั้นมักจะใช้เหตุผลว่านโยบายของตนที่นำเสนอแล้วเพื่อการพัฒนาประเทศ และยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ผลักดันนโยบายให้เป็นจริงต่อเมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งในจำนวนเสียงข้างมาก ในสภาผู้แทนราษฎรเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ ดังนั้น ประชาชนผู้รับรู้ข้อมูลนโยบายของแต่ละพรรคในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไป หากมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลที่ต้องการและเป็นกลางในแต่ละนโยบายของพรรคการเมือง โดยเฉพาะนโยบายของพรรคการเมืองหลัก ๆ ที่มีโอกาสได้รับเลือกตั้งเป็นรัฐบาลที่ได้นำเสนอนโยบายที่สำคัญๆ ของพรรคเพื่อชักชวนและขอคะแนนเสียงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

เกี่ยวกับเรื่องนี้ แม้จะมีข้อปฏิบัติที่พรรคการเมืองต้องกรอกข้อมูลในแบบรายงานเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายของพรรคการเมืองในขั้นตอนการพัฒนานโยบายที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้จัดทำขึ้นและส่งให้ กกต. ใช้ในการขอให้พรรคการเมืองตอบคำถามตามเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย จำนวน 5 นโยบายหลัก ๆ ที่สำคัญของพรรค โดยมีคำถามที่พรรคการเมืองต้องตอบและกรอกข้อมูลทั้งหมด 5 ด้าน ได้แก่ การแสดงความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์และแผนแม่บทตามยุทธศาสตร์แห่งชาติ การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย การประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย การแสดงกระบวนการคิดวิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า ความเป็นไปได้ และความเสี่ยงนโยบายด้วยการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบและการเสริมสร้างความโปร่งใสในการพัฒนานโยบายของพรรคการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการที่พรรคการเมืองจะได้มีกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า ความเป็นไปได้และความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการพัฒนานโยบายของพรรคการเมือง อีกทั้ง เพื่อให้สาธารณชนมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจเลือกพรรคการเมือง และมีส่วนร่วมในการกำกับติดตามตรวจสอบการดำเนินนโยบายของพรรคการเมือง เมื่อพรรคการเมืองกรอกข้อมูลในแบบรายงานเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายของพรรคการเมืองในขั้นตอนการพัฒนานโยบายแล้วเสร็จ ก็ให้ส่งกลับ กกต. เพื่อนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณะเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2562 ที่ผ่านมานั้น การเผยแพร่ข้อมูลนโยบายของพรรคการเมืองดังกล่าวของ กกต. เกิดขึ้นหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปได้มีขึ้นแล้ว ดังนั้น วัตถุประสงค์ที่กล่าวถึงข้างต้นจึงไม่อาจบรรลุได้

อย่างไรก็ตาม หากเราพิจารณาแบบชีวิตความเสี่ยงการทุจริตเชิงนโยบายที่เผยแพร่โดย กกต. ในช่วงที่ผ่านมา จะพบว่าเป็นข้อมูลที่ยากที่ประชาชนทั่วไปจะเข้าใจ เนื่องจากมีจำนวนมาก และไม่มีการวิเคราะห์หรือสรุปใด ๆ ก่อนลงเผยแพร่ในเว็บไซต์ของ กกต. แต่เป็นการสแกนข้อมูลดิบที่พรรคการเมืองต่าง ๆ กรอกข้อมูลส่งมา ทั้งที่เป็นแบบพิมพ์และแบบกรอกด้วยลายมือเขียน แม้จะเป็นการกรอกตามแบบฟอร์มที่ ป.ป.ช. ออกแบบให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น บรรดาพรรคการเมืองส่วนใหญ่ต่างก็กรอกข้อมูลเหตุผลประกอบการอธิบายนโยบายหลักของตนแบบมีรายละเอียดค่อนข้างมากจำนวนหลายหน้า หรือบางพรรคก็ให้ข้อมูลน้อยมากเกินไป จนไม่สามารถนำมาวิเคราะห์ได้ ทำให้เกิดปัญหาว่าความต้องการที่จะให้ประชาชนนำข้อมูลไปตัดสินใจก่อนการเลือกตั้ง หรือภาคประชาสังคมที่เป็นองค์กรหรือสถาบันจะได้นำนโยบายของพรรคการเมืองที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายไปศึกษาวิเคราะห์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลความจริงต่อสาธารณะต่อไปได้จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง

จากข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาดังกล่าว ป.ป.ช. และ กกต. อาจต้องนำมาวิเคราะห์ทบทวน และหาแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้กระบวนการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายโดยภาคประชาชนในขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยต้องทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก เข้าใจง่าย เพียงพอ และทันต่อเหตุการณ์ ดังนั้น กกต. จะต้องนำเอาแบบรายงานเกณฑ์ชีวิตความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายของพรรคการเมืองในขั้นตอนการพัฒนาโยบายที่ได้รับคำตอบกลับมาจากบรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ ไปประมวลและวิเคราะห์ว่ามีความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายหรือไม่ โดยสรุปความเห็นส่งไปยัง ป.ป.ช. พร้อมกับแนบแบบรายงานที่พรรคการเมืองจัดส่งมา และเผยแพร่บทสรุปจากการประมวลและวิเคราะห์ดังกล่าวต่อสาธารณะ นอกจากนี้ ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎ หรือระเบียบ หรือคำสั่งของ กกต. ที่จะบังคับให้พรรคการเมืองแสดงความโปร่งใสในการพัฒนาโยบายของพรรคการเมืองมากขึ้น ตลอดจนเปิดช่องให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกมากขึ้น ก็จะทำให้เกิดกลไกหนุนเสริมที่มีประสิทธิภาพโดยภาคประชาชน

2.2 ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย

กระบวนการที่สำคัญในขั้นตอนนี้ได้แก่การแถลงนโยบายและขั้นตอนหลังการแถลงนโยบายของรัฐบาล ซึ่งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในกลไกในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายคือ รัฐสภาและสำนักงบประมาณรัฐสภา แต่ข้อเท็จจริงดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การถ่วงดุลตรวจสอบตามระบบรัฐสภา หรือโดยองค์กรของรัฐอื่นตามที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเอาไว้แล้วแล้วแต่มีช่องว่าง หรือข้อจำกัด หรือถูกแทรกแซงในทางการเมืองไม่มากนักน้อย อย่างไรก็ตาม การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจก่อนที่จะเริ่มปฏิบัติหน้าที่อันเป็นหน้าที่ที่กำหนดตามรัฐธรรมนูญนั้น ในทางปฏิบัติก็จะมีการถ่ายทอดสดทางทีวีและวิทยุ ทำให้ประชาชนได้รับฟังข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล อันเป็นประโยชน์ต่อการที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับติดตามตรวจสอบการดำเนินนโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาลในภาคปฏิบัติได้ โดยประชาชนอาจช่วยให้เบาะแสเกี่ยวกับความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตเชิงนโยบายแก่องค์กรของรัฐบาลต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบ ป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

2.3 ขั้นตอนการตัดสินใจนโยบาย

กระบวนการที่สำคัญในขั้นตอนนี้ ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นหากเป็นนโยบายที่นำไปสู่การริเริ่มโครงการขนาดใหญ่ และนโยบายที่ต้องใช้งบประมาณและนโยบายที่ไม่ใช้งบประมาณ ซึ่งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในกลไกในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายคือ รัฐสภา รัฐบาล สำนักงบประมาณรัฐสภา และหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการ แต่ข้อเท็จจริงดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า กลไกการตรวจสอบอาจไม่มีประสิทธิภาพภายใต้ข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะนโยบายที่ริเริ่มโครงการขนาดใหญ่คงปฏิเสธไม่ได้ว่าในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการไม่ได้มีการดำเนินการศึกษาโครงการอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการและวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการเพื่อนำเสนอให้ฝ่ายบริหารพิจารณาตัดสินใจด้วยข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอ

ดังนั้น กลไกสำคัญที่จะมาช่วยในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายได้คือภาคประชาชน กล่าวคือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำโครงการของรัฐต้องทำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยต้องมีการเปิดเผยข้อมูลและมีกระบวนการรับฟังที่มีประสิทธิภาพ ไม่ใช่เพียงการรับฟังเพื่อให้ครบถ้วนตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ต้องเน้นไปที่การเปิดเผยข้อมูลที่แท้จริง ทั้งถึง ทันการณ์ ระยะเวลาเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและการรับฟังประชาชนที่เหมาะสม เพื่อจะได้ข้อแนะนำจากภาคประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ข้อแนะนำจากภาคประชาชนที่มีคุณภาพ เป็นกลาง รัฐบาลควรจะนำกลับมาทบทวนและวิเคราะห์อย่างจริงจัง เพื่อประกอบกับการตัดสินใจนโยบายของตนที่จะผลักดันว่า คุ้มค่า เหมาะสมและจำเป็นหรือไม่ หรือจะก่อให้เกิดประโยชน์หาชนที่คุ้มค่าและได้สัดส่วนกับงบประมาณที่รัฐจะต้องลงทุนหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ ต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาหรือเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของรัฐ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนอย่างแท้จริงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลในการจัดทำโครงการที่ครบถ้วนถูกต้อง ปราศจากอคติ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจ อีกทั้ง ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ เกี่ยวกับการคุ้มครองประชาชนผู้ให้เบาะแสมือเมื่อพบเห็นความสุ่มเสี่ยงหรือการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อให้ประชาชนเข้ามาเป็นกลไกหนุนเสริมภาครัฐในการช่วยสอดส่องดูแลในช่องทางต่าง ๆ และคอยแจ้งข้อมูลการทุจริต อาจกล่าวได้ว่าต้องทำให้ประชาชนรู้สึกมั่นใจในความปลอดภัยที่จะให้ข้อมูลต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้เกิดการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นขั้นตอนการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ข้อมูลในการจัดทำโครงการที่ครบถ้วน ถูกต้องปราศจากอคติ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจ อาจนำไปสู่การตัดสินใจยกเลิกโครงการที่มีมูลการทุจริตเชิงนโยบายที่อาจทำให้รัฐเสียหายได้

2.4 ขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

กระบวนการที่สำคัญและองค์กรที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ การตรวจสอบโดยรัฐสภาผ่านระบบกรรมธิการของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือผ่านการอภิปราย หรือตั้งกระทู้ การรายงานฝ่ายบริหารโดยหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการให้ทราบถึงความก้าวหน้าของงาน หรือโครงการที่รัฐบาลได้ตัดสินใจดำเนินการไปแล้ว และ

การรายงานการใช้จ่ายงบประมาณต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) อย่างไรก็ตาม ในโครงการขนาดใหญ่ที่รัฐอาจจะต้องมีการดำเนินการว่าจ้างเอกชนมาดำเนินการแทนนั้น ยังมีกลไกตรวจสอบโดยสำนักงานอัยการสูงสุดที่ทำหน้าที่ตรวจทานการแก้ไขร่างสัญญา ในขั้นตอนการบริหารสัญญาไม่ให้เกิดความเสียหายและเป็นช่องทางในการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนคู่สัญญา ในทางกลับกันบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการ ปัจจุบันมีมาตรการบรรษัทภิบาลในการป้องกันไม่ให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการทุจริตในทุกรูปแบบ และถูกเรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูลในการดำเนินการร่วมกับภาครัฐที่ถูกต้อง ตรงไปตรงมาด้วยความโปร่งใสตรวจสอบได้ และส่งข้อมูลเมื่อมีองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบทุจริตร้องขอ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นบริษัทเอกชนคู่สัญญามักมีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามหลักบรรษัทภิบาลส่วนใหญ่ เนื่องมาจากการทุจริตแทรกแซงโดยนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวข้องกับโครงการส่วนใหญ่มีการทุจริตโดยทำเป็นกระบวนการร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐ และเอกชนคู่สัญญา

นอกจากนี้ ยังมีกระบวนการที่สำคัญและองค์กรที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนดังกล่าว ซึ่งมีกลไกสำคัญที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนด มาตรา 245 มีสาระสำคัญให้เกิดกลไกระงับยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ โดยให้เป็นการประสานร่วมมือระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินร่วมกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) กกต. และ ป.ป.ช. ในกรณีที่พบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง โดยมีกระบวนการการตรวจสอบและให้มีหนังสือแจ้งต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี (ครม.) โดยไม่ชักช้า อีกทั้ง ให้เปิดเผยการตรวจสอบดังกล่าวให้ประชาชนทราบ ซึ่ง ป.ป.ช. เองโดยหลักก็จะเป็นองค์กรตรวจสอบทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังและแจ้งเตือนเมื่อพบว่า มีความเสี่ยงในการนำนโยบายไปก่อให้เกิดการทุจริต หากมีการทุจริตเกิดขึ้นก็จะมีการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การดำเนินคดีในศาลต่อไป

สำหรับในขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ภาคประชาชนเองก็มีหน้าที่สำคัญในการที่จะเป็นกลไกหนุนเสริม มีบทบาทในการสอดส่อง ตรวจสอบ แนะนำ เสนอต่อสาธารณะถึงการกระทำที่สุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย และส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบต่อไป อย่างไรก็ตาม ภาคประชาชนจะทำหน้าที่อย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพได้นั้นขึ้นกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐ การคุ้มครองประชาชนผู้ให้เบาะแส อันจะทำให้เกิดการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพในขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต้องสอดส่อง ติดตาม และดูแลอย่างใกล้ชิด อีกทั้ง ป.ป.ช. ต้องเร่งผลักดันให้มีการสร้างกลไกในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ตลอดจนปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตให้ทันต่อสภาพปัญหาและเกิดประสิทธิผล

2.5 ขั้นตอนการประเมินนโยบาย

กระบวนการที่สำคัญและองค์กรที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการประเมินนโยบายได้แก่ รัฐสภาคณะรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ และหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการ โดยรัฐสภาดังกล่าวมาแล้วก็จะตรวจสอบโดยรัฐสภาผ่านระบบกรรมวิธีการของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาหรือผ่านการอภิปรายหรือตั้งกระทู้ถามเพื่อติดตามและประเมินผลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ นอกจากนี้ ครม. โดยหลักแล้วเป็นเจ้าของนโยบายก็มีหน้าที่กำกับติดตามและรับรายงานผลการดำเนินงานจากหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการเป็นระยะ ๆ และนำข้อสังเกตจากหน่วยงานตรวจสอบมาพิจารณา และหากพบว่าอาจมีช่องทางการทุจริต ครม. หรือรัฐมนตรีที่ดูแลหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการมีหน้าที่โดยตรงในการสกัดกั้นไม่ให้เกิดการทุจริตในทุกระดับซึ่งน่าจะเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพมาก เพราะเป็นองค์กรที่มีอำนาจบังคับบัญชาและกำกับดูแลเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายบริหารโดยตรง หากไม่ละเลยหรือไม่ร่วมในกระบวนการการทุจริตเชิงนโยบายเสียเอง ทั้งนี้ ในขั้นตอนการประเมินนโยบายนี้ สำนักงบประมาณก็มีบทบาทสำคัญในการทบทวนช่องว่าง หรือกรณีที่ทำให้เกิดการใช้จ่ายการเงินการคลังของรัฐที่ไม่คุ้มค่าหรือเสียหาย เพื่อใช้ประกอบการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานในปีงบประมาณต่อไป อีกทั้ง หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการมีหน้าที่โดยตรงในการรายงานความก้าวหน้าไปยัง ครม. และองค์กรตรวจสอบที่เกี่ยวข้อง

สำหรับในขั้นตอนการประเมินนโยบาย ภาคประชาชนโดยเฉพาะเป็นรายบุคคลอาจมีข้อจำกัดในองค์ความรู้ความเชี่ยวชาญในการประเมิน ในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยเห็นว่าภาครัฐควรสนับสนุนและผลักดันให้ภาคประชาชนจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันที่รวมบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ หรือความเชี่ยวชาญในการประเมิน ศึกษา วิเคราะห์โครงการอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ตลอดจนวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ เพื่อให้เกิดการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นกลางและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย

จากการศึกษากลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายนั้น ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว ภาระหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารภายใต้การนำของ ครม. โดยพรรคการเมืองฝ่ายที่คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องทำงานบนความรับผิดชอบต่อรัฐสภา ตามกระบวนการตรวจสอบของการเมืองการปกครองในระบอบรัฐสภาที่ให้ ส.ส. มีสิทธิยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ ครม. หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือสิทธิในการยื่นกระทู้ถามรัฐบาล อีกทั้ง การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญตามกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งมีองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายซึ่งเป็นเชิงของการป้องกันและในเชิงการปราบปราม หากมีการทุจริตเชิงนโยบายเกิดขึ้นแล้ว ได้แก่ กกต. คตง. และ ป.ป.ช. เช่นนี้แล้วประชาชนอาจต้องรออีก 4 ปี หากคิดว่าตนเลือกผู้แทนราษฎร หรือพรรคการเมืองที่มีการทุจริตเชิงนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีกระบวนการตรวจสอบที่ประชาชนสามารถทำได้ในระหว่างที่นักการเมืองเหล่านั้นยังอยู่ในวาระการดำรงตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ประชาชนจะทำการติดตามและตรวจสอบการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายใน 5 ขั้นตอน ดังที่มีการวิเคราะห์ข้างต้น โดยสรุปแล้วการจะส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาชนให้เข้มแข็งเพื่อมาเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพ

หนุนเสริมองค์กรตรวจสอบการทุจริตของภาครัฐได้ จำเป็นต้องทบทวนแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือจัดให้มีกฎหมายหลัก ๆ ที่จะดึงภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริต ได้อย่างแท้จริง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส การทุจริตเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพราะตามหลักธรรมาภิบาล ความโปร่งใสและตรวจสอบได้จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสกัดกั้นการทุจริตทั้งหลายได้ ตลอดจนต้องทำให้ประชาชนรู้สึกปลอดภัยและเชื่อมั่นที่จะได้รับความคุ้มครองจากภาครัฐ ในการแจ้งเบาะแสการทุจริต ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายโดยภาค ประชาชนจะเป็นเครื่องมือที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ สามารถอุดช่องว่างกลไกตรวจสอบ ที่ทำโดยองค์กรของรัฐที่มีข้อจำกัดและข้อบกพร่องหลายประการได้อย่างแน่นอน

3. บทบาทอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย

จากการศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย พบว่า ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานหลัก ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นอกจากนี้ ยังเป็นองค์กร หลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุทธศาสตร์ที่ 3 “สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย” เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับ การดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาล

จากการศึกษาพบว่า ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายทั้งใน การป้องกันตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ให้อำนาจ ป.ป.ช. ในการเสนอมาตรการ ความเห็น และ ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการในเรื่อง 1) ปรับปรุง การปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงาน ของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต 2) จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด และ 3) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็น ช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ ให้เกิดผลดีต่อราชการในการเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีความเสี่ยงที่อาจ เกิดการทุจริตจากการดำเนินงานตามนโยบายทุกขั้นตอน เช่น ความเสี่ยงที่จะเอื้อประโยชน์ให้ ตนเองหรือพวกพ้อง ความเสี่ยงในการใช้อำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการ ความเสี่ยง ที่จะก่อให้เกิดความขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยเฉพาะในนโยบายที่มีลักษณะเป็นนโยบาย ประชานิยม หรือนโยบายที่ใช้เงินงบประมาณสูง แต่อย่างไรก็ดี การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นและข้อเสนอแนะนั้น ในสภาพบังคับทางกฎหมายไม่มีผลผูกพันหน่วยงานหรือ ฝ่ายบริหารโดยทันที หน่วยงานหรือฝ่ายบริหารยังคงมีดุลพินิจในการดำเนินการตามนโยบาย

ที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น ผลของข้อเสนอแนะจึงต้องอาศัยกลไกในการกำกับติดตาม และประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะองค์กรตรวจสอบเพื่อบูรณาการร่วมกันในการกำกับดูแล และตรวจสอบในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ให้ข้อเสนอแนะดังกล่าว อนึ่ง จากการศึกษาพบว่าในข้อเท็จจริงยังขาดกลไกการประชาสัมพันธ์ข้อเสนอแนะให้ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม รับทราบ จึงเป็นส่วนสำคัญหนึ่ง ที่ทำให้กลไกการตรวจสอบ และร้องเรียน โดยภาคประชาชนยังไม่เกิดผลจากการเฝ้าระวังตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มากนัก

นอกจากนี้พบว่า ขาดกลไกการดำเนินการตรวจสอบและเฝ้าระวังความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายที่มีประสิทธิภาพในด้านการพิจารณาตรวจสอบก่อนการดำเนินงาน ก่อนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการในการจัดทำงบประมาณ รายจ่ายประจำปีและระบบการจัดทำงบประมาณตามที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้ว ทั้งในกรณีที่มีการให้เงินงบประมาณหรือมาตรการทางภาษี ประกอบกับการขาดช่องทางในการเปิดเผยข้อมูล ต่อสาธารณชน จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเข้าไปร่วมตรวจสอบกระบวนการทำงาน ของนโยบายโดยภาคประชาชน

สำหรับการขับเคลื่อนเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย และคู่มือการใช้ เกณฑ์ชี้วัดนั้นเป็นการพัฒนาเครื่องมือที่สำคัญในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายตามที่ได้ กล่าวไว้แล้วนั้น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า เครื่องมือดังกล่าวยังประสบปัญหาในการนำ มาใช้ในการสกัดกั้นโดยเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงนี้ ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายเป็นเงื่อนไขให้ พรรคการเมืองจะต้องจัดแจงและตอบแบบสอบถาม เป็นเพียงรูปแบบการขอความร่วมมือใน การตอบแบบสอบถามตามเกณฑ์เท่านั้น จึงทำให้พรรคการเมืองหลายพรรคไม่นำเกณฑ์ ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายมาใช้เป็นเครื่องมือในการทบทวนนโยบายใน การหาเสียงเลือกตั้ง และส่งผลโดยตรงต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน นอกจากนี้ ยังพบปัญหาการขาดฐานข้อมูลในการวิเคราะห์นโยบาย รวมทั้ง ขาดการพิจารณาปรับปรุง แนวทางการตรวจสอบ ประเมิน และแนวทางการป้องกันการทุจริตที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับ เกณฑ์ตัวชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย ในการนี้จะได้อธิบายแนะแนวทางในการแก้ไข ในลำดับต่อไป

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอแบบจำลองกลไกในการสกัดกั้น การทุจริตเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะในการพัฒนาสำนักงบประมาณของรัฐสภาเป็นองค์กร สนับสนุนในการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย การปรับปรุงแบบงบประมาณสองขาในการป้องกันการ ทุจริตเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายโดย ป.ป.ช. สรุปได้ดังนี้

4.1 กลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย

สำหรับข้อเสนอแนะในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย คณะผู้วิจัยได้นำเสนอ โดยนำกระบวนการทางนโยบายที่มีอยู่ 5 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ การก่อตัวของนโยบาย การกำหนด

นโยบายการตัดสินใจนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินนโยบาย มาเป็นโครงสร้างในการจัดทำแบบจำลองกลไกในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย โดยระบุผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการทางนโยบายทุกขั้นตอน และเสนอแนะรูปแบบการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย โดยระบุองค์การที่จะทำหน้าที่เป็นกลไกและมาตรการในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย โดยมีแบบจำลองดังต่อไปนี้

1. ในขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย มีข้อเสนอให้รัฐสภารับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำโครงการของรัฐ ให้สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลต่อรัฐสภาในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณและการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ นอกจากนี้ภาคประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลในการจัดทำโครงการที่ครบถ้วน ถูกต้อง ปราศจากอคติ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจ

2. ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ควรกำหนดให้มีการแถลงนโยบายต่อสภามีการลงมติในรายประเด็น เพื่อใช้กลไกทางรัฐสภาในการตรวจสอบการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหาร และกำหนดให้สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาทำหน้าที่ในการวิเคราะห์นโยบาย

3. ในขั้นตอนการตัดสินใจนโยบาย กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ 3 ฝ่าย ได้แก่ รัฐสภารับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำโครงการของรัฐ จากนั้นให้สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลต่อรัฐสภาในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณและการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ ทั้งนี้ โดยมีภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลในการจัดทำโครงการที่ครบถ้วน ถูกต้อง ปราศจากอคติ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจ

4. ขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ควรกำหนดให้มีการใช้กลไกทางรัฐสภาในการถ่วงดุลอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบาย นอกจากนี้ องค์การตรวจสอบทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังและแจ้งเตือนเมื่อพบโอกาสในการนำนโยบายไปก่อให้เกิดการทุจริต และที่สำคัญอย่างยิ่ง ได้แก่ ภาคประชาสังคมมีบทบาทในการสอดส่องตรวจสอบและนำเสนอต่อสาธารณะถึงการกระทำที่สุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย

5. ขั้นตอนการประเมินนโยบาย ในขั้นตอนนี้ควรใช้กลไกของรัฐสภาในการติดตามและประเมินผลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ และฝ่ายบริหารควรจัดให้มีการประเมินการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นช่วงเวลา โดยอาจกำหนดให้มีการประเมินในระหว่างดำเนินการเป็นรายไตรมาส หรือติดตามความก้าวหน้าเป็นระยะเพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และแก้ไขได้ทันที่ อนึ่ง ในขั้นตอนการประเมินนโยบายควรให้สำนักงานงบประมาณนำผลการประเมินจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาใช้ประกอบการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานในปีงบประมาณต่อไป

4.2 การพัฒนาสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาเป็นองค์กรสนับสนุนการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

จากการศึกษาถึงการจัดตั้ง หน้าที่ และอำนาจของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาของประเทศไทย พบว่า แม้ว่าการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทยจะสอดคล้องกับแนวทางสากล ในการมีหน่วยวิเคราะห์ วิจัย และจัดทำรายงานด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง

การงบประมาณให้แก่รัฐสภา ซึ่งเอื้อต่อการสนับสนุนบทบาทของรัฐสภาในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายได้ แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทยยังมีข้อจำกัดบางประการที่ทำให้ไม่สามารถเป็นองค์กรที่สนับสนุนการควบคุมตรวจสอบงบประมาณของรัฐสภาและไม่สามารถเป็นกลไกในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายได้ ดังนี้

ประการแรก สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทยไม่ได้เป็นหน่วยงานอิสระแยกออกมาจากโครงสร้างการบริหารของสำนักงานรัฐสภาดังเช่นสำนักงานงบประมาณของสภาองเกรสสหรัฐอเมริกาที่เป็นต้นแบบ สุปรียา แก้วละเอียด (2561) สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทยเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นเพียงกลุ่มงานที่ขึ้นตรงต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและอยู่ภายใต้โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น จึงไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน บุคลากร และงบประมาณ

ประการที่สอง การศึกษาวิเคราะห์งบประมาณ เศรษฐกิจ และนโยบายมหภาคของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภายังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากยังขาดแคลนอัตรากำลังและขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (กรอบอัตรากำลังตำแหน่งนักวิเคราะห์งบประมาณจำนวน 30 อัตรา) ที่ผ่านมาสำนักงบประมาณของรัฐสภาสามารถดำเนินการได้เพียงการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลในภาพรวมเท่านั้น ไม่สามารถติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายของหน่วยงานของรัฐที่ใช้งบประมาณแผ่นดินได้ เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจหน้าที่หรือบทบาทโดยตรงที่จะเข้าไปตรวจสอบหน่วยงานที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน ส่งผลให้ไม่สามารถทำการตรวจสอบและอ่านรายงานทางวิชาการและรายงานการศึกษาต่าง ๆ ซึ่งมีปริมาณมากและต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ เพื่อสนับสนุนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติได้

ประการที่สาม สภาพัฒนาประเทศไทยได้มีแนวคิดในการจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาโดยให้เป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับของรัฐสภา มีโครงสร้างแตกต่างหากจากโครงสร้างส่วนราชการของรัฐสภา สมชัย จิตสุชน (2560) มองว่าเพื่อรักษาความเป็นอิสระทางวิชาการและการบริหารมิให้ใกล้ชิดนักการเมืองมากเกินไป และเพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพสูงและมีใจรักความเป็นอิสระ เนื่องจากการวิเคราะห์ของสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาจะต้องมีความแม่นยำ คุณภาพสูง รวมทั้ง ความเป็นกลางทางการเมือง การอยู่ภายใต้ระบบราชการอาจทำให้การรับสมัครบุคลากรลักษณะดังกล่าวข้างต้นทำได้ยาก อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาเป็นการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณขึ้นมาใหม่ แยกต่างหากจากสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งจะทำให้บทบาทและภารกิจของทั้งสองหน่วยงานนี้มีความทับซ้อนกับบางประการ กล่าวคือ บทบาทของทั้งสององค์กรมีลักษณะใกล้เคียงกัน แต่การทำงานเป็นแบบแยกส่วนกัน ซึ่งจะนำมาสู่การสิ้นเปลืองงบประมาณและทรัพยากรบุคคลที่สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการเป็นหน่วยสนับสนุนการควบคุมตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลที่นำไปสู่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของประเทศ

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายและจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะผู้วิจัยเห็นว่า สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาควรเป็นองค์กรที่มี

บทบาทสำคัญในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย ตั้งแต่ขั้นของการกำหนดนโยบายจนถึงการประเมินผลของนโยบาย โดยต้องทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ ความเสี่ยงและผลกระทบของนโยบายที่นำไปสู่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาล ตลอดจนติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินนโยบายดังกล่าว เพื่อจัดทำรายงานให้แก่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาองค์กรตรวจสอบอื่น ๆ และเปิดเผยรายงานดังกล่าวสู่สาธารณะ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบในทุกภาคส่วน

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลไทยขาดการพัฒนาบทบาทในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย ดังนั้น จำเป็นต้องมีการแก้ไขและปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และอัตรากำลังของสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลใหม่ ดังนี้

ข้อเสนอด้านโครงสร้างองค์กร เพื่อที่จะทำให้สำนักงานงบประมาณของรัฐบาลเป็นหน่วยงานสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลที่เป็นอิสระในการดำเนินการ โดยไม่อยู่ภายใต้โครงสร้างของส่วนราชการของรัฐบาลและเพื่อลดความซ้ำซ้อนของภารกิจระหว่างสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลและสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐบาล สุปรียา แก้วละเอียด (2560) เห็นว่าควรยุบรวมสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐบาลที่จะเกิดขึ้นกับสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลที่มีอยู่แล้วให้เป็นหน่วยงานเดียว โดยอาจใช้ชื่อที่เป็นสากลว่า “สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล” หรือ Parliamentary Budget Office มีสถานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐบาลเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการ และเป็นหน่วยงานสนับสนุนของรัฐบาลทางวิชาการและสนับสนุนการควบคุมตรวจสอบนโยบายของฝ่ายบริหาร โดยการตราเป็นร่างพระราชบัญญัติสำนักงานงบประมาณของรัฐบาล พ.ศ. เพื่อเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กร กำหนดอำนาจและหน้าที่การเข้าสู่ตำแหน่งของบุคลากร และการอื่นที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่

ข้อเสนอด้านอัตรากำลัง สำนักงานงบประมาณของรัฐบาลควรได้รับการจัดสรรอัตรากำลังและงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน เนื่องจากลักษณะงานของสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญสูง ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรที่จะดำรงตำแหน่งในสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลให้มีคุณวุฒิทางด้านเศรษฐศาสตร์ บัญชี การเงิน การคลังและการงบประมาณ การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ กฎหมาย นอกจากนี้ ควรมีระบบการคัดเลือกบุคลากรและการฝึกอบรมอย่างเข้มข้นให้มีความเป็นมืออาชีพและมีความเป็นกลางทางการเมือง อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรของสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลก็เพื่อทำให้หน่วยงานดังกล่าวเปรียบเสมือนคลังสมอง (Think Tank) ของรัฐบาลและเปรียบเสมือนหน่วยวิชาการด้านเศรษฐกิจ การคลังและการงบประมาณของชาติด้วย

นอกจากนี้ กฎหมายควรกำหนดกระบวนการในการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคลากรของสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลเสียใหม่ เพื่อตอบโจทย์ความเป็นมืออาชีพและความเป็นกลางทางการเมืองดังเช่นสำนักงานงบประมาณของสภาองเกรสสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งผู้อำนวยการงบประมาณของรัฐบาลที่นอกจากจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ การคลังและการงบประมาณแล้วจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองอีกด้วย การแต่งตั้งไม่ควรกำหนดให้ผูกกับฝ่ายบริหารเพื่อให้ปลอดการแทรกแซง โดยอาจออกแบบให้มี

การคานอำนาจกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งนี้ ประธานของสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามิได้ร่วมกันแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงบประมาณของรัฐสภา ทั้งนี้ ควรกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ไม่ยาวนานนัก เพื่อให้การทำงานมีความต่อเนื่องระดับหนึ่ง เช่น 4 ปีหรือ 5 ปี เป็นต้น และดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระ เพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดอำนาจและคงความเป็นอิสระขององค์กร

ข้อเสนอด้านอำนาจและหน้าที่ เพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย สำนักงบประมาณของรัฐสภาไทย ควรมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(1) การวิเคราะห์และคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและกรอบของงบประมาณ กล่าวคือ การประมาณการรายรับและรายจ่าย สถานการณ์คลังของภาครัฐ เช่น สถานะเงินคงคลังภาระหนี้สาธารณะ เป็นต้น ทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว

(2) ศึกษาและวิเคราะห์ต้นทุนค่าใช้จ่าย (Cost Estimate) ผลกระทบทางเศรษฐกิจและการคลังของนโยบายของรัฐบาล และร่างกฎหมายที่มีผลต่อรายได้ รายจ่าย การก่อหนี้สาธารณะและการเงินของประเทศ เช่น ร่างพระราชบัญญัติภาษีการได้รับประโยชน์จากการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของรัฐ พ.ศ.

(3) การศึกษาและวิเคราะห์ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายควบคู่ไปกับคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

(4) ติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างเหมาะสมคุ้มค่า และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ

(5) การรายงานสถานะทางด้านการเศรษฐกิจ การเงินการคลัง และการงบประมาณให้รัฐสภาทราบเป็นรายไตรมาส

(6) รายงานวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานต่าง ๆ จากการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

โดยกลไกที่สำคัญของสำนักงบประมาณของรัฐสภา คือ การจัดทำและการเผยแพร่รายงานโดยรายงานที่จัดทำตามอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะจัดส่งให้กับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีแล้ว ควรจัดส่งให้กับองค์กรการตรวจสอบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นต้น และที่สำคัญที่สุดรายงานของสำนักงบประมาณของรัฐสภาต้องเปิดเผยให้สาธารณะในลักษณะที่เข้าใจและเข้าถึงได้ง่าย (Accessible and Comprehensible) เพื่อนำไปสู่การสร้างตระหนักรู้ให้แก่ประชาชน (Awareness) และนำไปสู่การตรวจสอบโดยภาคประชาสังคมต่อไป

คณะผู้วิจัยเสนอว่า อำนาจและหน้าที่ของสำนักงบประมาณของรัฐสภาดังกล่าวข้างต้นสามารถดำเนินการได้ตั้งแต่ในขั้นของการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางนโยบาย การดำเนินนโยบายไปจนถึง การประเมินผลนโยบาย ดังนี้

(1) ในขั้นของการกำหนดนโยบายหรือกรณีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา คณะผู้วิจัยเสนอให้สำนักงบประมาณของรัฐสภาควรทำหน้าที่ในการวิเคราะห์นโยบายที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศหรือเป็นนโยบายที่อาจ

ก่อให้เกิดการทุจริตตามมา โดยจัดทำเป็นรายงานให้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการอภิปรายและควบคุมตรวจสอบนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา และรายงานเช่นว่านี้ควรจัดส่งให้กับองค์กรการตรวจสอบอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คตง. เป็นต้น เพื่อให้องค์กรเหล่านี้ได้รับรู้ถึงความเสี่ยงและผลกระทบของนโยบายของรัฐบาลที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่อาจนำไปสู่ความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรงหรือนโยบายที่อาจนำไปสู่การทุจริต เพื่อจะได้เฝ้าระวังและทำการตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อไป นอกจากนี้ รายงานของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาต้องมีการเผยแพร่สู่สาธารณะ

(2) ในขั้นของการตัดสินใจทางนโยบาย คณะผู้วิจัยเสนอให้สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ควรทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายและร่างกฎหมายอื่น ๆ ที่มีผลต่อเศรษฐกิจ การเงิน การคลังของประเทศ ทั้งที่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 134 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและร่างกฎหมายอื่น ๆ ที่อาจจะไม่ใช่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินโดยตรง แต่เป็นร่างกฎหมายที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ หรือเล็งเห็นได้ว่าเป็นการทุจริตเชิงนโยบาย เช่น ร่างกฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือร่างกฎหมายที่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มนายทุนหรือกิจการของนักการเมือง เป็นต้น โดยจัดทำเป็นรายงานให้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายดังกล่าว และจัดส่งรายงานเช่นว่านี้ควรจัดส่งให้กับคณะกรรมการการวิสามัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ องค์กรการตรวจสอบอื่น ๆ และเผยแพร่สู่สาธารณะต่อไป

(3) ในขั้นของการดำเนินนโยบาย คณะผู้วิจัยเสนอให้นอกจากสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาทำหน้าที่ในการรายงานสถานะทางด้านการเศรษฐกิจ การเงินการคลัง และการงบประมาณให้รัฐสภาทราบเป็นรายไตรมาสแล้ว ควรเพิ่มบทบาทในการติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาล ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการ เพื่อนำไปสู่การระงับยับยั้งโครงการที่เล็งเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจและการคลังของประเทศหรือเกิดการทุจริตได้ทันทั่วทั้งที่โดยจัดส่งรายงานดังกล่าวให้กับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมการการตรวจสอบอื่น ๆ และเผยแพร่สู่สาธารณะเพื่อนำไปสู่การควบคุมตรวจสอบต่อไป

(4) ในขั้นของการประเมินผลของนโยบาย คณะผู้วิจัยเสนอให้ สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานต่าง ๆ จากการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้ครอบคลุมนโยบายสำคัญ ๆ ของรัฐบาลให้มากขึ้น เช่น รายงานการดำเนินนโยบายการคืนภาษีสรรพสามิตรถยนต์คันแรก รายงานการดำเนินการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นต้น ซึ่งเป็นการกิจในปัจจุบันที่ทำอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ดี ด้วยข้อจำกัดเรื่องโครงสร้างและอัตรากำลังทำให้บทบาทในเรื่องนี้ของสำนักงานงบประมาณของรัฐสหายังน้อยอยู่่มาก และยังไม่เห็นผลในการควบคุมตรวจสอบเท่าที่ควร คณะผู้วิจัยเสนอให้ นอกจากรายงานดังกล่าวจะต้องจัดส่งให้แก่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีแล้ว รายงานวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ควรถูกบรรจุเป็นเอกสารประกอบงบประมาณเพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาควบคู่ไปกับการพิจารณาและอนุมัติร่าง

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อีกทั้ง ให้จัดส่งรายงานดังกล่าวให้แก่
องค์กรการตรวจสอบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สตง. เพื่อนำไปสู่การควบคุมตรวจสอบ
หลังการเบิกจ่ายต่อไป และเผยแพร่สู่สาธารณะด้วย

4.3 หน้าที่อำนาจและบทบาทในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายโดย ป.ป.ช.

จากผลการศึกษาผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของ ป.ป.ช. เพื่อสกัดกั้น
การทุจริตเชิงนโยบาย 6 ประการ โดยแบ่งตามกระบวนการทางนโยบาย ดังนี้

ประการแรก การพัฒนาเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายและคู่มือการใช้
เกณฑ์ชี้วัด ควรมีการพัฒนาหลักเกณฑ์และบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ
หลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการบริหารจัดการความเสี่ยง
สำหรับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2562 และกำหนดมาตรการการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ใน
การใช้เกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายและปรับปรุงเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อ
การทุจริตเชิงนโยบายเป็นระยะ เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนานโยบายไปสู่การปฏิบัติ
นอกจากนี้ ควรเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องรับผิดชอบการดำเนินการ
ตามนโยบาย รวมทั้ง กำหนดให้มีมาตรการสนับสนุนด้านงบประมาณ บุคลากร และองค์ความรู้
ในการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินการตามเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยง
ต่อการทุจริตเชิงนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง ในการขับเคลื่อนเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายและ
คู่มือการใช้เกณฑ์ชี้วัด ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย ควรกำหนดให้เป็นเงื่อนไขบังคับของ
พรรคการเมืองตามกฎหมายในการชี้แจงนโยบายพรรคการเมืองตามเกณฑ์ชี้วัดในขั้นตอน
การหาเสียงเลือกตั้ง และเผยแพร่ในระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ประชาชนได้ทราบ นอกจากนี้
ควรกำหนดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบ ความคุ้มค่า ความเป็นไปได้ และความเสี่ยง
ของนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งเพื่อนำเสนอต่อสังคมอย่างกว้างขวาง รวมทั้งกำหนด
ให้นโยบายที่พรรคการเมืองใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งต้องแสดงให้เห็นปรากฏถึงความเชื่อมโยงกับ
แผนยุทธศาสตร์ชาติ และต้องอธิบายแหล่งที่มาของงบประมาณในการดำเนินการตามนโยบาย
ให้ชัดเจน ระบุกลุ่มเป้าหมายและผู้มีส่วนได้เสียจากการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว

ประการที่สาม การขับเคลื่อนมาตรการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายที่สำคัญคือ
เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับติดตามและตรวจสอบการดำเนิน
นโยบายสาธารณะของรัฐบาล อันจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างความโปร่งใส
ลดโอกาสและความเสี่ยงในการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น

ประการที่สี่ ในขั้นตอนการตัดสินใจนโยบาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรใช้อำนาจ
ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต พ.ศ. 2561 ในการให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการวางแผนงานของหน่วยงาน
ของรัฐในขั้นการจัดทำโครงการ ในกรณีที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย รวมทั้ง จัดให้มี
การเผยแพร่ต่อสาธารณะและแจ้งต่อองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบอื่น เช่น
สตง. ป.ป.ท. และ กกต. ในกรณีการจัดการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้ดำเนินการ เฝ้าระวังตามอำนาจ
หน้าที่ในการดำเนินการตามนโยบายนั้นต่อไป นอกจากนี้ มาตรา 32 (2) แห่งพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้อำนาจเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริต หรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อราชการได้อีกด้วย

ประการที่ห้า สำหรับขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ควรกำหนดให้มีการรายงานการดำเนินการตามนโยบายในระบบอิเล็กทรอนิกส์มาเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ รวมทั้ง การเชื่อมโยงข้อมูลไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อเอื้อให้มีการตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้าตรวจสอบได้ง่าย

ประการสุดท้าย ในขั้นตอนการประเมินนโยบาย สำนักงาน ป.ป.ช. อาจนำเกณฑ์ตัวชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย ในขั้นตอนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติไปกำหนดเป็นตัวชี้วัดในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) และกำหนดให้นำผลการประเมินมาประกอบการพิจารณาในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ หรือกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานต้องปฏิบัติ หรือกำหนดมาตรการในการป้องกันปัญหาในขั้นตอนการเสนอโครงการในงบประมาณต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ณรงค์ สักพันโรจน์. (2538). *การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน (ทฤษฎีและปฏิบัติ)*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- เดชารร พงษ์ธมมา. (2552). *รายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษีเงินได้ในประมวลรัษฎากร*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- ปรีชา สุวรรณทัต. (2559). *วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลังภาครัฐ*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พงศ์ระพีพร อาภากร และคณะ. (2556). *ความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในบทความวิจัยประกอบการสัมมนาทางวิชาการของสำนักเศรษฐกิจการคลัง ครั้งที่ 10 ประจำปี 2556*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- พัชรวรรณ นุชประยูร และ อมรรัตน์ กุลสุจริต. (2561). การพัฒนารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน. *วารสารนิติศาสตร์*, 47(3), 647-682.
- พัชรวรรณ นุชประยูร และ อมรรัตน์ กุลสุจริต. (2561). มาตรฐานสัญญาจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ FIDIC: ข้อสังเกตบางประการของสัญญาจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จในประเทศไทย. *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 11(2), 2-28.
- วาทีนิ นุชเล็ก. (2559). *มาตรการในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.

- สมชัย จิตสุชน. (2558). *ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (Thai PBO)*. เข้าถึงได้จาก <http://thaipublica.org/2015/08/tdri-16-8-2558/>.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านนโยบายประชานิยมที่จะส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะและการเพิ่มทบปัญหาหนี้ต่อความรับผิดชอบในโครงการประชานิยม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สุปรียา แก้วละเอียด. (2560). กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศ: สหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส. *โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- สุปรียา แก้วละเอียด. (2558). การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของภาษีโดยองค์กรตุลาการ. *วารสารนิติศาสตร์*, 44(4), 838.
- Nuchprayool Bajrawan. (2016). Legal measures to prevent and combat corruption of public contracts in the ASEAN Community. In *Conference Proceedings of 5th International Conference on Advancement of Development Administration 2016 - Social Sciences and Interdisciplinary Studies (The 5th ICADA 2016-SSIS) "ASEAN and Globalization: New Paradigm, Interdependency, Democracy, and Accountability"* (รางวัล Top Paper Awards 2016). (260-270).
- Nuchprayool Bajrawan. (2017). Anti-Corruption law reform: a law and economics perspective. In *Conference Proceedings of 4th Annual International Conference on law and Policy*, AICLP 2017 (Oxford), (119-125). Oxford: United Kingdom.

หลักเกณฑ์การส่งบทความลงพิมพ์ “วารสารวิชาการ ป.ป.ช.”

1. เป็นบทความวิจัยหรือบทความวิชาการทั่วไปด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
2. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน หรือไม่อยู่ระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในวารสาร/สิ่งพิมพ์อื่น
3. เนื้อหาด้านฉบับภาษาไทย มีจำนวนหน้าสูงสุดไม่เกิน 25 หน้าพิมพ์ (กระดาษ A4) ต้นฉบับภาษาไทยพิมพ์ด้วยขนาดตัวอักษร 16 แบบอักษร TH SarabunPSK ต้นฉบับภาษาอังกฤษพิมพ์ด้วยขนาดตัวอักษร 16 แบบอักษร TH SarabunPSK
4. ส่วนประกอบสำคัญของบทความ
 - 4.1 ชื่อเรื่อง หรือ ชื่อหัวข้อ ภาษาไทย และภาษาอังกฤษ
 - 4.2 ชื่อผู้เขียน ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ระบุสถานที่ติดต่อ และ E-mail address, โทรศัพท์/โทรสารไว้ท้ายบทความ)
 - 4.3 บทคัดย่อภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ประมาณ 10 - 15 บรรทัด (ภาษาไทย) หรือประมาณ 100 - 150 คำ (ภาษาอังกฤษ)
 - 4.4 เนื้อหา (คำบรรยาย) ประมาณ 10 - 20 หน้า
 - 4.5 รูปและตารางประกอบ เท่าที่จำเป็น พร้อมคำบรรยาย (อธิบายประกอบภาพ) รวมแล้วไม่เกิน 4 หน้า
 - 4.6 สรุปและข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยประมาณ 10 - 15 บรรทัดหรือรวมข้อเสนอแนะแล้วไม่เกิน 20 บรรทัด
 - 4.7 เชิงอรรถเรียงลำดับหมายเลขในเนื้อหา และพิมพ์รวมไว้ส่วนท้ายของบทความ
 - 4.8 หนังสืออ้างอิงหรือบรรณานุกรม ใช้รูปแบบ APA (American Psychological Association)
 - 4.9 การอ้างอิงเว็บไซต์ หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ให้เป็นหมวดต่อท้ายหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ตามข้อ 4.8
5. การพิจารณาการรับบทความ
 - 5.1 บทความที่ได้รับการพิจารณาให้ลงพิมพ์ในวารสารวิชาการ ป.ป.ช. ต้องผ่านความเห็นชอบและ/หรือผู้เขียนได้ปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะของกองบรรณาธิการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ (peer reviews) ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาบทความ จำนวน 2 ท่าน
 - 5.2 ผู้เขียนบทความที่ได้รับการคัดเลือกให้ลงพิมพ์ในวารสารวิชาการ ป.ป.ช. จะได้รับค่าตอบแทนผลงานละ 3,000 บาท และวารสารวิชาการ ป.ป.ช. เมื่อพิมพ์เผยแพร่แล้ว
 - 5.3 แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เขียนบทความทราบหลังจากกองบรรณาธิการได้พิจารณาบทความให้ลงพิมพ์ได้
 - 5.4 การพิจารณาบทความโดยกองบรรณาธิการถือเป็นเด็ดขาด
 - 5.5 กรณีผู้เขียนบทความต้องการนำบทความไปตีพิมพ์เผยแพร่ซ้ำจะต้องแจ้งให้กองบรรณาธิการทราบเป็นลายลักษณ์อักษรก่อน

สถานที่ติดต่อ

สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
เลขที่ 361 ถนนนนทบุรี
ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองนนทบุรี
จังหวัดนนทบุรี 11000
โทร. 0 2528 4800 ต่อ 4702
โทรสาร 0 2528 4703

แบบบอกรับเป็นสมาชิก “วารสารวิชาการ ป.ป.ช.”

สถานะสมาชิก

☐

ส่วนบุคคล

☐

หน่วยงาน

ชื่อ - สกุล.....

ตำแหน่งงาน.....

หน่วยงานที่สังกัด.....

ที่อยู่ที่สะดวกในการติดต่อ.....

โทรศัพท์.....โทรศัพท์เคลื่อนที่.....

โทรสาร.....

E-mail.....

ข้อเสนอแนะ

ท่านเห็นว่าเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตในวารสารวิชาการ ป.ป.ช. ควรจะให้ความสำคัญในเรื่องใด ประเด็นใดบ้าง โปรดระบุตามลำดับความสำคัญ

.....

.....

NACC Journal Subscription Form

Name - Last Name.....

Position.....

Affiliated with.....

Postal Address.....

.....

TelephoneMobile Phone.....

Fax.....

E-mail

Suggestions

In your opinion, what anti-corruption issues should be emphasized in the NACC Journal? Please list them in order of importance.

.....

.....

สถานที่ติดต่อ: กองบรรณาธิการวารสารวิชาการ ป.ป.ช.
สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต
สำนักงาน ป.ป.ช.
เลขที่ 361 ถนนนนทบุรี ตำบลท่าทราย
อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000
โทรศัพท์: โทร. 0 2528 4800 ต่อ 4702

Address: Editor Board, NACC Journal
Bureau of Anti-Corruption Research
and Academic Services,
Office of the National Anti-Corruption Commission,
361 Nonthaburi Road, Thasaai District,
Amphur Muangnonthaburi Nonthaburi 11000
Telephone: Tel. 66 2528 4800 Ext. 4702

"การประยุกต์ใช้ Blockchain เพื่อความโปร่งใสในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์"

ระบบ Blockchain จะเป็นระบบกลั่นกรองข้อมูลขนาดใหญ่ (Big data) เกี่ยวกับพฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้ซื้อผ่านระบบปัญญาประดิษฐ์ หรือ AI กลายเป็นฐานข้อมูลสำคัญให้แก่ผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และสถาบันการเงินในการตัดสินใจอนุมัติสินเชื่อได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ สามารถยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการให้บริการระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และประชาชนในฐานะผู้บริโภคได้เป็นอย่างดี

"ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ เจตคติ และปัจจัยวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร"

ความรู้ เจตคติ และปัจจัยวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการชดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมมีความสัมพันธ์กัน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรที่ดี มีความรู้ และเจตคติที่ดีต่อกฎหมายจะมีส่วนช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการชดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

"การทุจริตเชิงนโยบาย"

การทุจริตเชิงนโยบายมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของฝ่ายบริหารของรัฐ หรือผู้บริหารขององค์กรซึ่งเป็นการแสวงหาประโยชน์ หรือการเอื้อประโยชน์หรือการชดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวมอันเกิดจากการใช้อำนาจในการเสนอโครงการ หรือการดำเนินโครงการหรือกิจการใด ๆ โดยส่งผลให้ตนเองหรือบุคคลอื่นได้ประโยชน์จากการดำเนินการหรือกิจการนั้น ๆ และทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐนั้น ปรากฏขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการทางนโยบาย

วารสารวิชาการ ป.ป.ช.
NACC Journal

P-ISSN 1906-2087 E-ISSN 2697-5785

ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2563



สำนักงาน ป.ป.ช.

