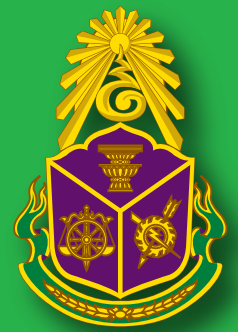


วารสารวิชาการ ป.ป.ช.

NACC Journal

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

ปีที่ 14 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2564



สำนักงาน ป.ป.ช.

ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้านทุจริต

- พัฒนาการของการต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลก
- แนวทางการสร้างสำนึกรู้เพื่อต่อต้านการทุจริตของเกาหลีใต้ : กรณีการศึกษาอบรมและเผยแพร่องค์ความรู้ของ ACTI
- การรับรู้ของบุคลากรต่อภาพลักษณ์ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- การทุจริตในระดับพื้นที่ : กรณีเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5
- ปัญหาการบังคับใช้หลักนิติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ
- ISO 37001:2016 เครื่องมือสำหรับการต่อต้านการให้และรับสินบนของประเทศไทย

วารสารฉบับนี้อยู่ในฐานข้อมูล TCI กลุ่มที่ 2

วารสารวิชาการ ป.ป.ช.
ปีที่ 14 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2564)



เจ้าของ

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

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ลิระพันธ์
นักวิชาการอิสระ, ประเทศไทย

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย
ศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ประเทศไทย
รองศาสตราจารย์ ดร.อริศรา เล็กสรเสริญ
มหาวิทยาลัยมหิดล, ประเทศไทย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สวริย์ บุญยมนานท์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุดากาญจน์ ปัทมดิลก
มหาวิทยาลัยนเรศวร, ประเทศไทย
นายพิเศษ นาคะพันธ์
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
นางสาววันวรา ศิลปวิลาวัฒน์
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

กองการจัดการ

นางจุฑารัตน์ สุวาริ
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
นางสาวเสาวณีย์ ทิพอด
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
นางสาวฉันทชนก เจนณรงค์
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
นางสาวพรสวรรค์ ประเทสัง
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

ที่ปรึกษา

พลตำรวจเอก สถาพร หลาวทอง
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
นางสุวณา สุวรรณจุฑะ
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
รองศาสตราจารย์ ดร.มาณี ไชยธีรานูวัฒน์ศิริ
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

ผู้จัดเกลาภาษาอังกฤษ

นางสาวณัฐธิดา กองสวัสดิ์
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

วัตถุประสงค์

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

กำหนดพิมพ์เผยแพร่

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

สถานที่จัดพิมพ์

บริษัท ธนอรุณการพิมพ์ จำกัด
457/6-7 ถนนพระสุเมรุ แขวงบวรนิเวศ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ 10200
โทร. 0-2282-6033-4 โทรสาร 0-2280-2187-8
E-mail: thanaaron19@gmail.com

จำนวนพิมพ์

500 เล่ม

เนื้อหา/ข้อความในวารสารนี้เป็นความคิดเห็นของผู้เขียน

ไม่จำเป็นต้องเป็นของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ



NACC Journal

Vol. 14 No. 1 (January – June, 2021)

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: journal.nacc@gmail.com
Website: <http://www.nacc.go.th>

Editors

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

Editorial Board

Prof. Sakda Thanitcul, Ph.D.
Chulalongkorn University, Thailand
Prof. Thawatchai Suvanpanich, 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
Asst. Prof. Sudakarn Patamadilok, Ph.D.
Naresuan University, Thailand
Mr. Piset Nakhaphan
Office of the National Anti-Corruption
Commission, Thailand
Ms. Wanwara Silpawilawan
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. Chanchanoke Chennarong
Office of the National Anti-Corruption
Commission, Thailand
Ms. Pornsawan Prathesang
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

Ms. Nattida Khorngsawat
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 Thanaaroonkarnpim Co., Ltd.

Printing 500 copies

ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ

กลุ่มที่ 1 นักวิชาการจากสถาบันการศึกษา

- | | |
|---|---|
| 1. ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ | คณະนิตศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 2. ศาสตราจารย์ ดร.คณพล จันทน์หอม | คณະนิตศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 3. ศาสตราจารย์ ดร.จุมพต สายสุนทร | คณະนิตศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 4. ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ | คณະพัฒนาการเศรษฐกิจ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 5. ศาสตราจารย์ ดร.ทศพล ปิ่นแก้ว | คณະวิศวกรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 6. ศาสตราจารย์ ดร.ทักษ์มัย ฤกษ์สุต | คณະนิตศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 7. ศาสตราจารย์ ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ | คณະรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 8. ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ | คณະนิตศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 9. ศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูรย์ วิบูลชุตikul | คณະเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 10. ศาสตราจารย์ ดร.ศิริชัย กาญจนวาสี | คณະครุศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 11. ศาสตราจารย์ ดร.สุเมธ ศิริคุณโชติ | คณະนิตศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 12. ศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข | คณະรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 13. ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต | คณະนิตศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 14. รองศาสตราจารย์ ดร.กมลพร สอนศรี | คณະสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล |
| 15. รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติ ประเสริฐสุข | คณະรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 16. รองศาสตราจารย์ พ.ต.ท. ดร.เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ | คณະรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 17. รองศาสตราจารย์ ดร.ชนินาฏ ลีดส์ | สาขานิตศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาราช |

- | | |
|---|---|
| 18. รองศาสตราจารย์ ดร.ซัชพล ไชยพร | คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 19. รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์เดช สรุโฆษิต | คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 20. รองศาสตราจารย์ ดร.ธวัชธร ตู้อทองคำ | สาขารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช |
| 21. รองศาสตราจารย์ ดร.โรมัส กวาดามูช | คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล |
| 22. รองศาสตราจารย์ ดร.นเรศร์ เกษะประกร | คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 23. รองศาสตราจารย์ ดร.พรพต กำเนิดศิริ | คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 24. รองศาสตราจารย์ ดร.พสนัน นิมิตรไชยนนท์ | คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล |
| 25. รองศาสตราจารย์ ดร.พอพันธ์ วัชจิตพันธ์ | คณะโลจิสติกส์
มหาวิทยาลัยบูรพา |
| 26. รองศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกดาร์ศรี | สาขารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช |
| 27. รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณินี กิจพ่อคำ | สาขานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช |
| 28. รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี โสคติยานุรักษ์ | คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 29. รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทพร อิศรชัย | สาขารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช |
| 30. รองศาสตราจารย์ ดร.โยธิน แสงวงดี | สถาบันวิจัยประชากรและสังคม
มหาวิทยาลัยมหิดล |
| 31. รองศาสตราจารย์ ดร.ลาววัลย์ หอนพรัตน์ | สาขานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช |
| 32. รองศาสตราจารย์ ดร.วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ | สาขารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช |
| 33. รองศาสตราจารย์ ดร.วรวุฒิ เทพทอง | สาขานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช |
| 34. รองศาสตราจารย์ ดร.วรารักษ์ เถลิมนันท์ศักดิ์ | สาขารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช |
| 35. รองศาสตราจารย์ ดร.ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด | คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล |
| 36. รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริพร วัชวัลคุ | คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 37. รองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์ | คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล |
| 38. รองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ | คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |

- | | |
|--|--|
| 39. รองศาสตราจารย์ ดร.สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์ | คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 40. รองศาสตราจารย์ ดร.อดิศักดิ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา | คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 41. รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัยทิพย์ เจียวิวรรธน์กุล | คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล |
| 42. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษณากร ว่องวุฒิกุล | คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 43. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชวิต จิตรวิจารณ์ | คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ |
| 44. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข | สาขารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช |
| 45. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฐนนท์ศักดิ์ บวรนนท์กุล | คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล |
| 46. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดนุวัศ สาคกริก | คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 47. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวี สุรฤทธิกุล | สาขารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช |
| 48. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรเดช มโนลีหกุล | สาขานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช |
| 49. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย | คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 50. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิริยา ล้าเลิศ | คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 51. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมปฤถณ นิยมไทย | สาขารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช |
| 52. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สันต์ สัมปัตตะวนิช | คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 53. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข | คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 54. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.โสวัตรี ณ ถกลาง | คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ |
| 55. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรอร ภูเจริญ | คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ |
| 56. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัครเดช ไชยเพิ่ม | คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 57. อาจารย์ ดร.ฉานทิพย์ สันตะพันธุ์ | คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 58. อาจารย์ ดร.ธีทัต ขวัญจินดา | คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 59. อาจารย์ ดร.ประพิน นุชเปี่ยม | คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |

กลุ่มที่ 2 นักวิชาการนอกสถาบันการศึกษา

1. ศาสตราจารย์ ดร.ชัยณรงค์ อินทรมีทรัพย์
ประธาน
บริษัท บอยเดน แอสโซซิเอทส์
(ประเทศไทย) จำกัด
2. ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
นายกสภามหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา
3. ศาสตราจารย์ ดร.พิมพ์วัลย์ บุญมงคล
นักวิชาการอิสระ
4. ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิจิตร ศรีสอาน
นายกสภามหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
5. ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ศรีราชา วงศารยางค์กูร
นักวิชาการอิสระ
6. รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริรัตน์ ชุณหคล้าย
นักวิชาการอิสระ
7. รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริวรรณ ไกรสุรพงศ์
นักวิชาการอิสระ
8. ดร.รัฐศาสตร์ กรสูต
รองผู้อำนวยการ
สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล
รองกรรมการผู้จัดการ
มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาองค์กรภาครัฐ
อัยการอาวุโส
9. ดร.เสรี นนทสูติ
สำนักงานอัยการคดีศาลแขวงราชบุรี
10. นายวันชัย รุจนวงศ์
ผู้เชี่ยวชาญด้านโปรแกรมเมอร์
การปกครองในระบอบประชาธิปไตย
และการสนับสนุนทางสังคม
โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ
11. นายวิสุทธิ์ ตันตินันท์
ผู้อำนวยการ
สำนักการชดกันแห่งผลประโยชน์
สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ผู้อำนวยการฝ่ายทรัพยากรบุคคล
บริษัท ไมโครซอฟท์ (ประเทศไทย) จำกัด
12. นายศักดิ์ชัย จันทร์แสงวัฒนา
ผู้อำนวยการสำนักมาตรการเชิงรุก
และนวัตกรรม
สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
13. นางชุตีมา สีบำรุงสาสน์
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
14. นางจิตติวรดา ประดิษฐ์เพชร
ผู้จัดการโครงการความโปร่งใส
และธรรมาภิบาล
โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ
15. นางสาวจิราพร บุรินทรวานิช
16. นางสาวอรชพร นิมิตกุลพร

Peer reviewed journals list

Group 1: Academics from Universities

1. Prof. Kriengkrai Charoenthanavat, Ph.D. Faculty of Law,
Chulalongkorn University
2. Prof. Kanaphon Chanhom, Ph.D. Faculty of Law,
Chulalongkorn University
3. Prof. Jumpot Saisuntorn, Ph.D. Faculty of Law, Thammasat University
4. Prof. Direk Patmasiriwat, Ph.D. Faculty of Economic Development,
National Institute of
Development Administration
5. Prof. Tospol Pinkaew, Ph.D. Faculty of Engineering,
Chulalongkorn University
6. Prof. Tashmai Rikshasuta, Ph.D. Faculty of Law,
Chulalongkorn University
7. Prof. Tippawan Lorsuwannarat, Ph.D. Graduate School of Public
Administration,
National Institute of
Development Administration
8. Prof. Banjerd Singkaneti, Ph.D. Faculty of Law,
National Institute of
Development Administration
9. Prof. Paitoon Wiboonchutikula, Ph.D. Faculty of Economics,
Chulalongkorn University
10. Prof. Sirichai Kanjanawasee, Ph.D. Faculty of Education,
Chulalongkorn University
11. Prof. Sumet Sirikunchoat, Ph.D. Faculty of Law,
Thammasat University
12. Prof. Surachart Bamrungsuk, Ph.D. Faculty of Political Science,
Chulalongkorn University
13. Prof. Udom Rathamarit, Ph.D. Faculty of Law,
Thammasat University
14. Assoc. Prof. Gamolporn Sonsri, Ph.D. Faculty of Social Sciences
and Humanities,
Mahidol University

15. Assoc. Prof. Kitti Prasirtsuk, Ph.D. Faculty of Political Science,
Thammasat University
16. Assoc. Prof. Pol.Lt.Col. Kasemsarn Chotchakornpant, Ph.D. Graduate School of Public
Administration,
National Institute of
Development Administration
17. Assoc. Prof. Chaninat Leeds, Ph.D. School of Law,
Sukhothai Thammathirat
Open University
18. Assoc. Prof. Chachapon Chaiyaporn, Ph.D. Faculty of Law,
Chulalongkorn University
19. Assoc. Prof. Narongdech Srukhsit, Ph.D. Faculty of Law,
Chulalongkorn University
20. Assoc. Prof. Thasothon Tootongkam, Ph.D. School of Political Science,
Sukhothai Thammathirat
Open University
21. Assoc. Prof. Thomas Guadamuz, Ph.D. Faculty of Social Sciences
and Humanities,
Mahidol University
22. Assoc. Prof. Nares Kesaparakorn, Ph.D. Faculty of Law,
National Institute of
Development Administration
23. Assoc. Prof. Bunpot Gummerdsiri, Ph.D. Faculty of Political Science,
Thammasat University
24. Assoc. Prof. Poschanan Niramitchainont, Ph.D. Faculty of Social Sciences
and Humanities,
Mahidol University
25. Assoc. Prof. Porpan Vachajitpan, Ph.D. Faculty of Logistics,
Burapha University
26. Assoc. Prof. Pisan Mukdaratsami, Ph.D. School of Political Science,
Sukhothai Thammathirat
Open University
27. Assoc. Prof. Paninee Gitpokha, Ph.D. School of Law,
Sukhothai Thammathirat
Open University

28. Assoc. Prof. Montree Sokatyanurak , Ph.D. Graduate School of Public Administration,
National Institute of Development Administration
29. Assoc. Prof. Yuttaporn Issarachai, Ph.D. School of Political Science,
Sukhothai Thammathirat Open University
30. Assoc. Prof. Yothin Sawangdee, Ph.D. Institute for Population and Social Research,
Mahidol University
31. Assoc. Prof. Lawan Hornopparat, Ph.D. School of Law,
Sukhothai Thammathirat Open University
32. Assoc. Prof. Varnadharm Kanchanasuwon, Ph.D. School of Political Science,
Sukhothai Thammathirat Open University
33. Assoc. Prof. Voravuth Thepthong, Ph.D. School of Law,
Sukhothai Thammathirat Open University
34. Assoc. Prof. Wararak Chalernpuntasak, Ph.D. School of Political Science,
Sukhothai Thammathirat Open University
35. Assoc. Prof. Srisombat Chokprajakchat, Ph.D. Faculty of Social Sciences and Humanities,
Mahidol University
36. Assoc. Prof. Siriporn Wajjwalku, Ph.D. Faculty of Political Science,
Thammasat University
37. Assoc. Prof. Somsak Amornsiriphong, Ph.D. Faculty of Social Sciences and Humanities,
Mahidol University
38. Assoc. Prof. Siripan Nogsuan Sawasdee, Ph.D. Faculty of Political Science,
Chulalongkorn University
39. Assoc. Prof. Suchitra Punyaratabandhu, Ph.D. Graduate School of Public Administration,
National Institute of Development Administration

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. Chawit Chitwicharn, Ph.D. Faculty of Science and Technology Chiang Mai Rajabhat University
44. Asst. Prof. Chaiwatt Mansrisuk, Ph.D. School of Political Science, Sukhothai Thammathirat Open University
45. Asst. Prof. Tanansak Borwornnuntakul, Ph.D. Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University
46. Asst. Prof. Danuvas Sagarik, Ph.D. Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration
47. Asst. Prof. Thawee Surarittikul, Ph.D. School of Political Science, Sukhothai Thammathirat Open University
48. Asst. Prof. Theradej Manoleehakul, Ph.D. School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University
49. Asst. Prof. Pornson Liengboonlertchai, Ph.D. Faculty of Law, Chulalongkorn University
50. Asst. Prof. Wariya Lamlert, Ph.D. Faculty of Law, National Institute of Development Administration
51. Asst. Prof. Somprin Niyomthai, Ph.D. School of Political Science, Sukhothai Thammathirat Open University

52. Asst. Prof. San Sampattavanija, Ph.D.	Faculty of Economics, Chulalongkorn University
53. Asst. Prof. Santi Chairsisawatsuk, Ph.D.	Faculty of Economic Development, National Institute of Development Administration
54. Asst. Prof. Sowatree Nathalan, Ph.D.	Faculty of Social Sciences, Kasetsart University
55. Asst. Prof. Oraorn Poocharoen, Ph.D.	Graduate School of Public Administration, Chiang Mai University
56. Asst. Prof. Ackadej Chaiperm, Ph.D.	Faculty of Political Science, Chulalongkorn University
57. Lecturer Chanit Suntapun, Ph.D.	Faculty of Law, National Institute of Development Administration
58. Lecturer Thitat Chawitchinda, Ph.D.	Faculty of Law, National Institute of Development Administration
59. Lecturer Prapin Nuchpam, 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. Emeritus Bawornsak Uwanoo, Ph.D.	Chairman of Songkhla Rajabhat University Council
3. Prof. Pimpawun Boonmongkon, Ph.D.	Independent Scholar
4. Prof. Emeritus Wichit Srisa-an, Ph.D.	Chairman of Sukhothai Thammathirat Open University Council
5. Prof. Emeritus Sriracha Wongsalayangkoon, Ph.D.	Independent Scholar
6. Assoc. Prof. Sirirat Choonhaklai, Ph.D.	Independent Scholar
7. Assoc. Prof. Siriwan Grisurapong, Ph.D.	Independent Scholar

8. Ratthasart Korrasud, Ph.D. Deputy Director
Digital Economy Promotion Agency
9. Seree Nonthasoot, Ph.D. Deputy Managing Director
Institute of Research and
Development for Public Enterprises
10. Mr. Wanchai Roujanavong Senior Consultant
Public Prosecutor,
Office of Ratburi Summary Litigation,
Office of Attorney General
11. Mr. Wisoot Tantinan Programmer Specialist of
Democratic Governance
and Social Advocacy,
United Nations Development
Programme
12. Mr. Sakchai Chansangwattana Director Bureau of Conflict of
Interest, Office of the National
Anti-Corruption Commission
13. Mrs. Chutima Sribumrungsart Deputy Head of Human Resources,
Microsoft (Thailand) Limited
14. Mrs. Thitiworada Praditphet Director Bureau of Proactive
Measures and Innovation,
Office of the National
Anti-Corruption Commission
15. Ms. Jiraporn Burinthonvanich Director Bureau of Legal Affairs,
Office of the National
Anti-Corruption Commission
16. Ms. Arachapon Nimitkulpon Project Manager -Transparency and
Good Governance,
United Nations Development
Programme

สารบัญ

บทบรรณาธิการ

ตอนที่ 1: บทความวิชาการ	1
พัฒนาการของการต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลก	2
ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข	
แนวทางการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตของเกาหลีใต้: กรณีการศึกษาอบรมและเผยแพร่องค์ความรู้ของ ACTI	25
เสกสรร อานันทศิริเกียรติ	
ตอนที่ 2: บทความวิจัย	51
การรับรู้ของบุคลากรต่อภาพลักษณ์ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	52
เกวลิน หอมหวล และคณะ	
การทุจริตในระดับพื้นที่: กรณีเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบ ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5	72
ศรินันท์ วัฒนศิริธรรม	
ปัญหาการบังคับใช้หลักนิติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ	99
ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล	
ตอนที่ 3: ป.ป.ช. ปกป้อง	129
ISO 37001: 2016 เครื่องมือสำหรับการต่อต้านการให้และรับสินบน ของประเทศไทย	130
สุรียน วงศ์สุจริต	

Contents

Part I: Academic Articles	1
The Development of Anti-Corruption at Global Level <i>Chaiwatt Mansrisuk</i>	2
Consciousness-Building against Corruption in South Korea: The Case of Training Programmes and Knowledge Dissemination under the ACTI's Projects <i>Seksan Anantasirikiat</i>	25
Part II: Research Articles	51
Employees' Perceptions Towards the Image of Office of the National Anti-Corruption Commission (ONACC) <i>Geawalin Homhoul and others</i>	52
Area-Based Corruption: Case Study of Area under the Responsibility of NACC Regional Office 5 <i>Sirinan Wattanasiritham</i>	72
Problem in the Enforcement of the Rule of Law in Government Services of State Agencies <i>Tanaroj Lortanapaisan</i>	99
Part III: NACC Miscellaneous	129
ISO 37001: 2016 Thailand's Anti-Corruption and Bribery Tools <i>Suriyon Wongsudjarid</i>	130

บทบรรณาธิการ

วารสารวิชาการ ป.ป.ช. ฉบับนี้เป็นฉบับเริ่มต้นของปีที่ 14 ที่ออกมาในช่วงที่สังคมไทยและสังคมโลก ยังเผชิญกับมหันตภัยจากโรคโควิด-19 ที่กระทบต่อวิถีชีวิตของคนทุกกลุ่มวัย และทุกอาชีพอย่างเสมอกัน ประเทศไทยอยู่ในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 ระลอกที่ 3 (เมษายน-พฤษภาคม 2564) ซึ่งรุนแรงกว่าการระบาดสองระลอกที่ผ่านมา สาเหตุหลักของปัญหาเรื่องนี้หนึ่งคือ “การสื่อสาร” ที่นอกจากไม่อาจสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและสร้างความร่วมมือจากประชาชนในการมีส่วนร่วมป้องกันและควบคุมการระบาดของโรคได้อย่างจริงจัง การสื่อสารยังสร้างความสับสนให้กับประชาชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องวัคซีนที่เกี่ยวกับการจัดหา การกระจาย และการฉีดวัคซีนให้กับประชาชน โดยภาครัฐสื่อสารเรื่องนี้ยังขาดเอกภาพความไม่ชัดเจน และขาดความรวดเร็วของการสื่อสาร ในขณะที่ภาคสังคมอื่น ๆ จำนวนมากได้สร้างความสับสนมากยิ่งขึ้นด้วยการเสนอข่าวปลอมและข่าวบิดเบือนทางสื่อช่องทางต่าง ๆ โดยเฉพาะทางสื่อออนไลน์รูปแบบต่าง ๆ ที่จำนวนข่าวดังกล่าวมีมากกว่าข่าวที่เป็นจริงหลายเท่าตัว การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ภาครัฐจึงต้องเป็นหลักในการสื่อสารเรื่องนี้อย่างมีประสิทธิภาพเสียก่อน (ไม่ใช่เป็นผู้สร้างความสับสนให้ประชาชนเสียเอง) จึงจะแก้ไขปัญหาข่าวปลอมและข่าวบิดเบือนได้ ผมก็หวังว่าคนไทยและสังคมโลกจะผ่านพ้นวิกฤตครั้งนี้ไปได้โดยเร็ว และเมื่อมองย้อนกลับมาที่สำนักงาน ป.ป.ช. ก็มีข่าวสารสำคัญที่ต้องแจ้งให้ทราบคือ การมีคลังเครื่องมือป้องกันการทุจริต (Anti-Corruption Toolbox) เพื่อให้บุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งภาคประชาชนนำไปใช้เป็นเครื่องมือป้องกันการทุจริตเชิงรุกในหน่วยงาน และชุมชนต่าง ๆ ที่ตนเองเป็นสมาชิก โดยเครื่องมือนี้แบ่งเป็น 18 หมวดหมู่ และมีเครื่องมือชนิดต่าง ๆ มากกว่า 250 เครื่องมือ ซึ่งทุกท่านสามารถเข้าถึงและดาวน์โหลดไปใช้ได้ ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงาน ป.ป.ช. (www.nacc.go.th) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นความก้าวหน้าของสำนักงาน ป.ป.ช. ในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตเชิงรุกด้วยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

สำหรับเนื้อหาสาระของวารสารฉบับนี้ มีบทความวิชาการ 2 เรื่อง บทความวิจัย 3 เรื่อง และบทความปกิณฑกะ 1 เรื่อง โดยบทความวิชาการฉบับแรกเป็นของอาจารย์ชัชววัฒน์ ม่านศรีสุข จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา ที่ได้นำเสนอพัฒนาการของการต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลกไว้อย่างน่าสนใจ โดยแสดงให้เห็นว่าประเทศต่าง ๆ ได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อต่อต้านคอร์รัปชันทั้งที่เกิดขึ้นในประเทศของตนเอง และเป็นการทุจริตข้ามชาติ จนถึงจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการจัดตั้งองค์กรโปร่งใสสากลขึ้น ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ไม่ใช่รัฐ และมีการขับเคลื่อนต่อต้านการทุจริต

ที่ทรงพลังและได้รับการยอมรับสูง บทความที่ 2 เป็นของคุณเสกสรร อานันทศิริเกียรติ นักวิจัยจากกระทรวงต่างประเทศที่ได้ใช้การสร้างสรรค์นวัตกรรมเพื่อต่อต้านการทุจริตของภาคประชาชนในประเทศเกาหลีใต้ เป็นกรณีตัวอย่าง ด้วยการมีองค์การที่เรียกว่า ACTI ขับเคลื่อนสร้างเครือข่ายความร่วมมือภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม ในการสร้างสรรค์ให้กับประชาชนทุกช่วงวัยผ่านหลักสูตรปลูกฝังคุณธรรม ส่วนบทความวิจัยนั้น เรื่องแรกเป็นของคุณเกวลิณ หอมหวล และคณะ โดยเป็นวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวกับการรับรู้ของบุคลากรต่อภาพลักษณ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เป็นหน่วยงานของตนเอง เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าบุคลากรที่เรียนรู้ภาพลักษณ์ของ ป.ป.ช. อยู่ระดับปานกลาง และการรับรู้ดังกล่าวสัมพันธ์กับการเปิดรับสื่อสารประชาสัมพันธ์กับความพึงพอใจ บทความวิจัยเรื่องที่ 2 เป็นของคุณศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม นักวิจัยของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้สะท้อนให้เข้าใจสถานการณ์และรูปแบบการทุจริตและปัจจัยกำหนดในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 ที่พบว่าปัญหาการทุจริตในพื้นที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น และการจัดซื้อจัดจ้างเป็นรูปแบบการทุจริตที่พบมากที่สุด โดยมีปัจจัยกำหนดมาจากปัจจัยส่วนบุคคลที่ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริต และปัจจัยการแทรกแซงของนักรบเมืองท้องถิ่นเป็นสำคัญ และบทความวิจัยเรื่องสุดท้ายเป็นของอาจารย์ธนโรจน์ หล่อชนะไพศาล จากมหาวิทยาลัยเวสเทิร์น ที่ได้สะท้อนปัญหาการบังคับใช้หลักนิติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ที่พบว่าหลักนิติธรรมเป็นเพียงหลักการย่อยในหลักธรรมาภิบาล และหลักบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ที่มีกลไกที่แตกต่างกันไป และถูกทำให้ลดความสำคัญลงและมีน้ำหนักน้อยลง ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ จึงเป็นประเด็นที่ท้าทายต่อการวิพากษ์ต่อไป สำหรับบทความปกิณกะนั้น เป็นของนักวิจัยสำนักงาน ป.ป.ช. คือ คุณสุริยน วงศ์สุจริต ที่ได้นำเสนอระบบ ISO 37001:2016 เป็นเครื่องมือสำหรับการต่อต้านการให้และรับสินบนของประเทศไทย ซึ่งเป็นหนึ่งในสองมาตรการที่นำมาใช้กับปัญหาเรื่องนี้ แต่ยังไม่มีการนำมาตรฐานของประเทศไทยได้นำมาใช้ ผู้เขียนจึงนำเสนอเชิงเปรียบเทียบกับอีกมาตรการหนึ่งคือ มาตรการการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคลและการประเมินคุณธรรม และความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) เพื่อแสดงให้เห็นความเป็นไปได้ในการนำมาตรการตามระบบ ISO มาใช้

พบกันใหม่วารสารฉบับหน้าครับ

รองศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ลีระพันธ์

บรรณาธิการ



ตอนที่ 1
บทความวิชาการ
Academic Articles

พัฒนาการของการต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลก The Development of Anti-Corruption at Global Level

ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข¹
Chaiwatt Mansrisuk¹

บทคัดย่อ

คอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจทั้งระดับประเทศและระดับโลก เพราะคอร์รัปชันถูกมองว่าเป็นโรคร้ายทางสังคมที่สร้างผลกระทบเชิงลบทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองแก่ประเทศ รัฐบาลแต่ละประเทศมีการปรับใช้มาตรการเชิงกฎหมายและเชิงสถาบันเพื่อต่อสู้กับคอร์รัปชัน อย่างไรก็ตาม การปรับใช้มาตรการต่าง ๆ เป็นการดำเนินการภายใต้ขอบเขตภายในประเทศเป็นหลัก ในช่วงกลางทศวรรษ 1970 สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเป็นการทุจริตข้ามชาติ ซึ่งเป็นความพยายามแก้ไขปัญหาการติดสินบนข้ามชาติที่ด้านอุปทาน และขยายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายอาญาออกไปนอกอาณาเขต ขณะเดียวกัน ก็พยายามผลักดันให้เกิดอนุสัญญาตามแนวทางการกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเป็นการทุจริตข้ามชาติโดยองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา แต่ไม่ประสบความสำเร็จ จุดเปลี่ยนของการเคลื่อนไหวต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลกเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1990 เมื่อมีการก่อตั้งองค์การความโปร่งใสสากลขึ้นในปี ค.ศ. 1993 ในฐานะองค์กรระหว่างประเทศที่มีใช้รัฐที่มีเป้าหมายหลักเพื่อดำเนินกิจกรรมและการรณรงค์ต่อต้านคอร์รัปชัน และการปรับจุดยืนของธนาคารโลกที่หันมาสนับสนุนกิจกรรมการต่อต้านคอร์รัปชัน

โดยทั่วไปแล้ว การเคลื่อนไหวและกิจกรรมต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลกปรากฏในรูปแบบ 1) การออกอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน พร้อมกับกลไกการติดตามผล 2) การดำเนินการในรูปแบบของการส่งเสริมและสนับสนุนเชิงวิชาการและการพัฒนาเทคนิคการต่อต้านคอร์รัปชันให้แก่กลุ่มที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับบริษัทยักษ์ใหญ่ระดับโลกในการต่อต้านคอร์รัปชันในภาคเอกชน และ 3) การใช้การวัดและดัชนีคอร์รัปชัน การดำเนินการของตัวแสดงระหว่างประเทศตลอดสามทศวรรษ นำไปสู่การสถาปนาปทัสถานระดับโลกของการต่อต้านคอร์รัปชัน แม้ว่าปัญหาคอร์รัปชันยังไม่ถูกขจัดจนหมดสิ้น และยังคงเป็นปัญหาร้ายแรงระดับประเทศและระดับโลก แต่ปทัสถานการต่อต้านคอร์รัปชันเป็นปัจจัยสำคัญที่หล่อเลี้ยงการเคลื่อนไหวและกิจกรรมต่อต้านคอร์รัปชัน

คำสำคัญ: คอร์รัปชัน การต่อต้านคอร์รัปชัน ตัวแสดงระหว่างประเทศ

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, อีเมล: pomstou@gmail.com

¹ Assistant professor, Faculty of Political Science, Sukhothai Thammathirat Open University, Email: pomstou@gmail.com

Abstract

Corruption is a problem which has become domestically and globally apprehensive because it is considered as a social disease that causes negative impact to the country's economic, social and political circumstances. Despite legal and institutional measures against corruption adopted by the government of each country, such adoption of various measures has been mainly pursued under domestic territory. In the mid-1970s, the United States enacted the Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) which was the effort to solve the problem of transnational bribery by focusing on the supply side of corruption and extending the enforcement of criminal laws extraterritorially. At the same time, the United States also tried to push the Organization of Economic Cooperation and Development (OECD) to adopt the PCRA-based convention, but it failed. The turning point of the global anti-corruption movement occurred in the early 1990s when the Transparency International was founded in 1993 as an international non-state actor aiming to organize activities and campaigns on anti-corruption, and another turning point was the World Bank's change in its position to support anti-corruption activities.

Generally, the anti-corruption movements and activities at global level have occurred in various forms, including 1) the adoption of international conventions against corruption and follow-up mechanisms, 2) the operation in the forms of academic and technical supports against corruption given to the parties concerned as well as the cooperation with global corporations aiming to curb corruption in private sector, and 3) the use of corruption measurement and index. The operation of international actors throughout last three decades led to the emergence of global anti-corruption norm. Although the corruption problems have not yet be eradicated and still become serious global and domestic dilemmas, the persistence of the global anti-corruption norm remains a significant factor sustaining the anti-corruption movement and activities.

Keywords: Corruption, Anti-corruption, International Actors

1. บทนำ

คอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญที่ได้รับความสนใจทั้งระดับประเทศและระดับโลก โดยทั่วไปแล้วคอร์รัปชันถูกพิจารณาว่าเป็นการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับอิทธิพลที่เลวร้าย ความเสื่อมของการปฏิบัติเชิงคุณธรรมและความสุจริตอันเป็นผลจากการรับสินบน และความไม่ซื่อสัตย์ (Caiden, 2001, p. 19) อีกทั้งยังเป็นสิ่งที่ผู้คนส่วนใหญ่ในทุกสังคมยอมรับร่วมกันว่าเลวร้ายและสร้างผลกระทบเชิงลบต่อประเทศและสังคม ดังนั้นรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จึงมีการกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันที่ปรากฏทั้งในรูปแบบของการออกกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อนำไปสู่การปราบปรามและป้องกันการคอร์รัปชัน การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบการต่อต้านคอร์รัปชัน และการจัดทำโครงการรณรงค์เพื่อต่อต้านคอร์รัปชันโดยหน่วยงานภาครัฐ ขณะที่หน่วยงานภาคธุรกิจและองค์กรที่มีใช้รัฐในหลายประเทศก็มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการจัดทำกิจกรรมและโครงการรณรงค์เพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยเสริมพลังให้กับการทำงานของภาครัฐในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว ขณะเดียวกัน โครงการรณรงค์เหล่านี้ยังเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมที่สะท้อนความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) (โปรดดู Adeyeye, 2012)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินกิจกรรมเพื่อต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชันมิได้จำกัดอยู่เฉพาะภายใต้ขอบเขตของรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น เพราะตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา การรณรงค์และการผลักดันเพื่อต่อต้านคอร์รัปชันได้กลายเป็นปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวระดับโลก และขยายตัวอย่างต่อเนื่องโดยตัวแสดงทั้งระดับรัฐ ตัวแสดงที่มีใช้รัฐระดับระหว่างประเทศ (International non-state actor) และตัวแสดงที่เป็นองค์การระหว่างประเทศ การเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นปรากฏอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่การรณรงค์กดดันโดยประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาเพื่อให้มีการสร้างข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน การดำเนินการขององค์กรที่มีใช้รัฐอย่างองค์การความโปร่งใสสากล (Transparency International) ในการผลักดันขับเคลื่อนเชิงนโยบาย (Policy Advocacy) รวมไปถึงการผลักดันขององค์การระหว่างประเทศที่สำคัญอย่างองค์การสหประชาชาติ และธนาคารโลก ผ่านการจัดทำอนุสัญญาและแผนงานเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน นอกจากนี้ หน่วยงานทั้งองค์การระหว่างประเทศและองค์กรที่มีใช้รัฐต่างก็ดำเนินการสำรวจเพื่อวัดคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งการวัดและผลของการวัดคอร์รัปชันจะช่วยให้เราเข้าใจถึงจุดที่ต้องแก้ไขและวิธีการแก้ไข รวมถึงช่วยให้เราสามารถประเมินผลของสิ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้วในการต่อต้านคอร์รัปชันว่าประสบความสำเร็จมาก-น้อยเพียงใด (Heywood, 2015, p. 137)

ขณะที่การต่อต้านคอร์รัปชันเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญและน่าสนใจเป็นอย่างมากในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมา แต่ความสนใจที่มีต่อการอธิบายและทำความเข้าใจปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ยังมีอยู่ค่อนข้างจำกัด บทความนี้มุ่งสำรวจเบื้องต้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการและสถานะของการต่อต้านคอร์รัปชันในระดับโลก โดยเริ่มต้นจากการอธิบายการต่อต้านคอร์รัปชันในระดับประเทศตามด้วยการอธิบายพัฒนาการของการต่อต้านคอร์รัปชันในระดับโลกและบทบาทขององค์การระหว่างประเทศกับการต่อต้านคอร์รัปชัน

2. คอร์รัปชันและการต่อต้านการคอร์รัปชันในระดับประเทศ

2.1 ความหมายของ “คอร์รัปชัน”

การเคลื่อนไหวต่อต้านคอร์รัปชันเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองและสังคมที่สำคัญและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ที่เป็นเช่นนี้เพราะคอร์รัปชันถูกมองว่าเป็นสิ่งเลวร้าย คำว่า “คอร์รัปชัน” มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน ซึ่งหมายความถึง “ทำให้เสื่อมลง ทำให้มีมลทิน ใช้ในทางที่ผิด หรือทำลายลง” (โฮล์มส์, 2559, หน้า 25) องค์กรความโปร่งใสสากลได้นิยามคำว่า “คอร์รัปชัน” ว่าหมายถึง “การใช้ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบเพื่อประโยชน์ส่วนตัว” คำนิยามนี้สะท้อนให้เห็นว่าคอร์รัปชันเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจเพื่อบิดเบือนสินค้าสาธารณะหรือของที่เป็นของส่วนรวม (Rothstein and Teorell, 2015, p. 80) คำนิยามนี้ได้รับการยอมรับและปรับใช้โดยองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย จนกระทั่งใน ค.ศ. 2012 องค์กรความโปร่งใสสากลจึงได้ปรับคำนิยามใหม่ว่า “คอร์รัปชัน” เป็น “การใช้อำนาจที่ได้รับมาโดยมิชอบเพื่อประโยชน์ส่วนตัว” นิยามใหม่นี้มิได้ระบุว่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับคอร์รัปชันจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว การนิยามเช่นนี้เท่ากับเป็นการขยายขอบเขตของคอร์รัปชันให้ครอบคลุมไปถึงการกระทำผิดของบุคคลที่มีใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ผู้บริหารระดับสูงของบริษัทเอกชน และคอร์รัปชันในภาคเอกชน (โฮล์มส์, 2559, หน้า 27) เพราะบริษัทเอกชน โดยเฉพาะบริษัทขนาดใหญ่และที่เป็นบริษัทมหาชน สามารถสร้างผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้างและจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม

ความตื่นตัวที่มีต่อปัญหาคอร์รัปชันเป็นผลมาจากทัศนคติของผู้คนในสังคมที่ว่า คอร์รัปชันเป็นโรคร้ายทางสังคม (Social Disease) ที่ส่งผลกระทบเชิงลบทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในทางเศรษฐกิจแล้ว คอร์รัปชันส่งผลเสียต่อการแข่งขันที่เท่าเทียมกันในตลาด ลดทอนประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และเพิ่มต้นทุนธุรกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลอย่างยิ่งต่อการลดทอนแรงจูงใจของการลงทุนจากต่างประเทศ (Caiden, 2001) คอร์รัปชันของภาครัฐส่งผลให้เกิดการบิดเบือนโครงสร้างการจัดสรรและกระจายทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดไปสู่กลุ่มที่จ่ายสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แทนที่จะถูกกระจายไปยังกลุ่มที่ควรได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง คอร์รัปชันในภาครัฐยังลดทอนประสิทธิภาพของการให้บริการของภาครัฐ ส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของต้นทุนของการบริหารราชการ และการลงทุนสาธารณะของภาครัฐ และทำให้การจัดหาและส่งมอบบริการสาธารณะมีต้นทุนที่สูงเกินจริง (Quah, 2013, p. 23) นอกเหนือจากการสูญเสียเงินลงทุนของรัฐจำนวนมหาศาลอย่างไม่คุ้มค่าแล้ว การจ่ายสินบนของภาคเอกชนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจนำไปสู่การละเลยการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัยอย่างเข้มงวดกับโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ อาทิ ถนน เขื่อน และสะพาน เป็นต้น รวมถึงการละเมิดกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ผลประโยชน์สาธารณะ เช่น กฎระเบียบเรื่องการก่อสร้างและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้น คอร์รัปชันของภาครัฐจึงส่งผลกระทบอย่างมากต่อสวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

ขณะเดียวกัน ปฏิเสธไม่ได้ว่าคอร์รัปชันของภาครัฐนำไปสู่ความรู้สึกไม่ไว้วางใจ (Distrust) ที่มีต่อรัฐบาลและระบบราชการ เพราะการกระจายบริการสาธารณะที่ด้อยคุณภาพให้แก่ประชาชนสะท้อนความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารราชการของภาครัฐ โดยเฉพาะเมื่อประชาชนมีความเชื่อว่ารัฐบาลสามารถให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพดีกว่าที่เป็นอยู่ และความด้อยคุณภาพของบริการสาธารณะเป็นผลมาจากคอร์รัปชัน (ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข, 2560, หน้า 4-17 - 4-20)

2.2 การต่อต้านคอร์รัปชันระดับประเทศ

ความสนใจที่มีต่อปัญหาคอร์รัปชันมักจะขยายตัวอย่างรวดเร็วเมื่อมีกรณีอื้อฉาวเกี่ยวกับคอร์รัปชันที่ร้ายแรงที่เกิดขึ้นในสังคมถูกเปิดเผยผ่านสื่อมวลชน รัฐบาลมักจะตอบสนองด้วยการออกมาตรการสอบสวนอย่างเร่งด่วนต่อเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากมาตรการและกลไกต่อต้านคอร์รัปชันตามปกติของรัฐบาล โดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลของแต่ละประเทศมีการปรับใช้ประเภทของมาตรการและกลไกในการต่อต้านคอร์รัปชันแตกต่างกัน และมีระดับและความรุนแรงของการบังคับใช้มาตรการและกลไกแตกต่างกันไป โดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จะมีการปรับใช้มาตรการเชิงสถาบันในรูปแบบของการตราและบังคับใช้กฎหมายต่อต้านคอร์รัปชันควบคู่ไปกับการมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชัน ที่ดำเนินการทั้งในเชิงการป้องกัน สืบสวน-สอบสวน และลงโทษ ในบางประเทศมีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นองค์กรหลักหนึ่งองค์กรทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชัน บางประเทศกำหนดให้การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันกระจายอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน ขณะที่บางประเทศมีกฎหมายต่อต้านคอร์รัปชัน แต่ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานหลักเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชัน และใช้หน่วยงานราชการปกติที่มีอยู่แล้วทำหน้าที่เกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชัน หากพิจารณาในบริบทของเอเชียแล้ว สิงคโปร์ และฮ่องกง เป็นตัวอย่างของประเทศและเขตปกครองที่มีการปรับใช้องค์กรเฉพาะที่รวมศูนย์กิจกรรมการต่อต้านคอร์รัปชันเอาไว้ที่องค์กรเดียว ซึ่งประสบความสำเร็จและกลายเป็นตัวอย่างของ Best Practice ของการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน อินเดียและฟิลิปปินส์เป็นตัวอย่างของประเทศที่อำนาจและกิจกรรมการแก้ปัญหาคอร์รัปชันกระจุกกระจายอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหลายองค์กรของรัฐ ขณะที่ญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างของการจัดการเชิงสถาบันแบบที่สามที่มีกฎหมายต่อต้านคอร์รัปชันหลายฉบับ แต่อาศัยแผนกสอบสวนพิเศษ (Special Investigation Department) ประจำสำนักงานอัยการ ประจำกรุงโตเกียว โอซากา และนาโงยา ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบงานด้านสอบสวนเมื่อเกิดกรณีการกระทำผิด (Quah, 2013, p. 26)

การปรับใช้มาตรการและกลไกการแก้ปัญหาคอร์รัปชันที่ปรากฏในรูปแบบของมาตรการเชิงสถาบันในแต่ละประเทศจะมีปฏิบัติการทางกฎหมายอยู่ภายใต้พื้นที่อาณาเขตของประเทศนั้น ๆ ตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเพื่อต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาส่งผลให้มีการขยายขอบเขตของปฏิบัติการทางกฎหมายอาญาที่ข้ามพรมแดนประเทศของตน รวมถึงยังได้ผลักดันให้ข้อปฏิบัติทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

ถูกนำไปสร้างเป็นข้อตกลงขององค์การระหว่างประเทศที่นำไปสู่การปฏิบัติทางกฎหมายเพื่อต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศสมาชิกอื่นขององค์การระหว่างประเทศ ประเด็นทางกฎหมายนี้เกี่ยวข้องกับเรื่องการติดสินบนของบริษัทของสหรัฐอเมริกาแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐในต่างประเทศ (Transnational Bribery) หากย้อนกลับไปในอดีต การติดสินบนแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐในต่างประเทศเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายในสหรัฐอเมริกา ในประมวลกฎหมายอาญาของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1939 (US Internal Revenue Code of 1939) มาตรา 23 (a) กำหนดให้บริษัทสามารถนำเอาเงินที่ใช้ในการติดสินบนในต่างประเทศมาใช้ลดหย่อนภาษีในฐานะงบค่าใช้จ่ายทางธุรกิจ ลักษณะเช่นนี้เป็นการยืนยันความชอบด้วยกฎหมายของการติดสินบนในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม สถานะของการติดสินบนในต่างประเทศได้เปลี่ยนไปเมื่อมีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาใน ค.ศ. 1954 โดยมีการนิยามใหม่ว่า การติดสินบนในต่างประเทศเป็นการจ่ายเงินที่ไม่เหมาะสม (Improper Payment) และได้ยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการลดหย่อนภาษี ซึ่งเป็นสัญญาณที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่สนับสนุนการติดสินบนในต่างประเทศ ในฐานะกิจกรรมทางธุรกิจ (Liu, 2019, p. 65-66)

จุดเปลี่ยนสำคัญของประเด็นการติดสินบนในต่างประเทศเกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1970 เมื่อเกิดคดีอื้อฉาววอเตอร์เกต (Watergate Scandal) ขึ้น การสอบสวนกรณีเงินบริจาคให้แก่การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน นำไปสู่การเปิดเผยวิธีการทางบัญชีที่ใช้ในการปกปิดการติดสินบนในต่างประเทศ การเปิดเผยวิธีการปกปิดทางบัญชีที่สลับซับซ้อนนี้ส่งผลให้คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์สหรัฐอเมริกา (Securities and Exchange Commission) เริ่มแผนงานที่เรียกร้องให้บริษัทมหาชนทำการเปิดเผยการใช้จ่ายเงินที่ให้กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐทั้งในและต่างประเทศในช่วง ค.ศ. 1975 - 1976 ซึ่งปรากฏว่ามีปริมาณการจ่ายเงินที่มีได้มีการรายงานเป็นจำนวนมหาศาล (Liu, 2019, p. 66-68) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ฯ พบว่ามีมากกว่า 600 บริษัทของสหรัฐอเมริกาที่จ่ายเงินจำนวนมหาศาลในต่างประเทศ เป็นจำนวนตั้งแต่ 6,000 ดอลลาร์สหรัฐ ไปจนถึง 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (McCoy and Heckel, 2001, p. 70) ดังนั้น รัฐบาลของประธานาธิบดีเจอร์ลด์ ฟอร์ด และคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ฯ จึงได้เสนอร่างกฎหมาย Foreign Payment Disclosure Act ซึ่งห้ามมิให้มีการตกแต่งบัญชี เพื่อป้องกันการปกปิดการติดสินบนในต่างประเทศใน ค.ศ. 1976 อย่างไรก็ตาม สภาองเกรสไม่เห็นด้วยกับการตรากฎหมายที่ห้ามเฉพาะการตกแต่งบัญชีปลอม แต่สนับสนุนการตรากฎหมายห้ามการคอร์รัปชันทั้งในประเทศและต่างประเทศ ความขัดแย้งของข้อเสนอระหว่างรัฐบาลและสภาองเกรสสิ้นสุดลงเมื่อนายจิมมี คาร์เตอร์ ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนใหม่ และมีจุดยืนที่เห็นชอบกับสภาองเกรส และเสนอร่างกฎหมายที่มีทั้งประเด็นการห้ามการตกแต่งบัญชีและการกำหนดให้การติดสินบนเป็นอาชญากรรม (Liu, 2019, p. 66-68)

ดังนั้นกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเป็นการทุจริตข้ามชาติ (Foreign Corrupt Practices Act of 1977: FCPA) จึงได้ถูกตราขึ้นและมีผลบังคับใช้ใน ค.ศ. 1977 และมีการปรับแก้ไขใน ค.ศ. 1988 กฎหมายฉบับนี้กำหนดห้ามมิให้ปัจเจกบุคคลหรือบริษัทธุรกิจจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ของภาครัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางธุรกิจอันเป็นผลประโยชน์ที่ไม่เหมาะสม โดยรวมไปถึงการจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ของภาครัฐในต่างประเทศเพื่อมีอิทธิพลเหนือการกระทำหรือการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ และส่งผลต่อการได้รับผลประโยชน์ของผู้จ่าย ขณะเดียวกัน บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ยังครอบคลุมถึงเรื่องการเก็บรักษาบันทึกทางบัญชีและข้อบังคับของการตรวจสอบภายใน รวมถึงการห้ามมิให้ปัจเจกบุคคลและบริษัทเอกชนกระทำการปลอมแปลงบันทึกหรือการดำเนินการระบบตรวจสอบ (Davids, 2015, p. 219-220) หัวใจสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือการทำให้การติดสินบนในต่างประเทศกลายเป็นอาชญากรรมที่ต้องมีการลงโทษ และเป็นการลงโทษและแก้ปัญหาที่ด้านอุปทานของการติดสินบน (Supply Side of Bribery) รวมถึงยังเป็นการแก้ปัญหาคอร์รัปชันโดยการบังคับใช้กฎหมายอาญาที่ขยายออกไปนอกอาณาเขตของประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่เป็นข้อยกเว้นในกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติดั้งเดิม (Liu, 2019, p. 68) การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้อยู่ภายใต้อำนาจของสองหน่วยงานหลักคือ กระทรวงยุติธรรม รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายในทางอาญา และคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ฯ รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายในทางแพ่ง (Davids, 2015, p. 220)

3. พัฒนาการของการต่อต้านการคอร์รัปชันในระดับโลก

แม้ว่าประเทศต่าง ๆ ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า คอร์รัปชันก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบอย่างร้ายแรงต่อประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญที่ลดทอนประสิทธิภาพและประสิทธิภาพของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและกระทบต่อประสิทธิภาพของตลาดทั้งภายในและระหว่างประเทศ แต่การระบุดังคอร์รัปชันในฐานะระเบียบวาระ (Agenda) ในเวทีระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่ไม่ปรากฏอย่างชัดเจนก่อนหน้าทศวรรษ 1990 เพราะในช่วงทศวรรษก่อนหน้านั้น คอร์รัปชันยังคงถูกจัดเป็นประเด็นต้องห้าม (Taboo) ที่จะอ้างอิงถึงในเวทีระหว่างประเทศ ธนาคารโลกซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ก็พยายามหลีกเลี่ยงที่จะระบุดังปัญหาคอร์รัปชันอย่างตรงไปตรงมา เพราะเจ้าหน้าที่ของธนาคารโลกเกรงว่าการแตะต้องประเด็นเรื่องคอร์รัปชันจะเป็นการละเมิดกฎบัตรของธนาคารโลกที่ระบุดังห้ามมิให้หน่วยงานยุ่งเกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองในการพิจารณาให้กู้ยืมเงิน (Gultung, 2001, p. 195)

3.1 ระยะเริ่มต้นของการเคลื่อนไหวการต่อต้านคอร์รัปชันในระดับโลก: ครั้งแรกของทศวรรษ 1990

ในปี ค.ศ. 1990 ตัวแทนของธนาคารโลกในภูมิภาคแอฟริกาได้จัดประชุมขึ้นที่ประเทศสวาซิแลนด์เพื่ออภิปรายถกเถียงงานศึกษาของธนาคารโลกเรื่อง *A Long Term Perspective Study*

เพื่อการปรับปรุงการบริหารปกครอง (Governance) ที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แม้ว่าประเด็นเรื่องคอร์รัปชันจะเป็นหนึ่งในเงื่อนไขสำคัญที่เชื่อมโยงกับปัญหาการบริหารปกครอง แต่หน่วยงานของธนาคารโลกก็มีข้อจำกัดในการระบุและเคลื่อนไหวผลักดันประเด็นดังกล่าว ข้อจำกัดนี้เองนำไปสู่การเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศที่มีใช้รัฐขึ้น เพื่อเคลื่อนไหวผลักดันเกี่ยวกับประเด็นการต่อต้านคอร์รัปชัน Peter Eigen ผู้อำนวยการระดับภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกของธนาคารโลก ได้ลาออกจากตำแหน่ง และพยายามผลักดันให้แนวคิดการต่อต้านคอร์รัปชันที่มีจุดเริ่มต้นจากการประชุมที่ประเทศสวาซิแลนด์มีผลก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรมในปี ค.ศ. 1993 Eigen และพรรคพวกอีก 9 คน ได้ร่วมกันก่อตั้งองค์กรความโปร่งใสสากลขึ้น โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานความร่วมมือทางวิชาการของเยอรมัน (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: GTZ) ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐบาลเยอรมนีที่ดำเนินงานด้านการพัฒนาและมีประสบการณ์ที่ต้องเผชิญกับปัญหาคอร์รัปชันในโครงการความช่วยเหลือของหน่วยงานที่ลงมือปฏิบัติในประเทศต่าง ๆ (Gultung, 2001, p. 195)

องค์กรความโปร่งใสสากลมีสำนักงานเลขาธิการตั้งอยู่ที่กรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี ทำหน้าที่สนับสนุน ประสานงาน และให้คำแนะนำแก่สำนักงานสาขาประจำในแต่ละประเทศ รวมถึงชี้แนะระเบียบวาระระหว่างประเทศขององค์กร โดยมุ่งเน้นที่การต่อสู้คอร์รัปชันทั้งระดับโลกและระดับภูมิภาค นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการยังทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือสำนักงานสาขาเพื่อพัฒนาทักษะการต่อต้านคอร์รัปชัน ประสานความคิดริเริ่มภายในพื้นที่ภูมิภาคและการสนับสนุนเชิงวิธีการและเทคนิคการต่อต้านคอร์รัปชัน และเป็นพลังขับเคลื่อนประเด็นระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านคอร์รัปชัน (Norad, 2011, p. 7) องค์กรได้จัดการประชุมเปิดตัวครั้งแรกที่กรุงเบอร์ลินในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1993 เพื่อทำการประชาสัมพันธ์กับกลุ่มตัวแทนจาก 3 ภาคส่วนที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระหว่างประเทศ (International Stakeholder) ประกอบด้วย รัฐบาลของประเทศในโลกได้ ชุมชนการพัฒนาระหว่างประเทศ และบริษัทข้ามชาติ (Hawthorne, 2012, p. 18) กล่าวได้ว่า องค์กรความโปร่งใสสากลสามารถขยายตัวได้อย่างรวดเร็ว เฉพาะในช่วงทศวรรษ 1990 องค์กรมีสาขาในประเทศต่าง ๆ มากถึงกว่า 70 แห่ง (Norad, 2011, p. 7)

กิจกรรมหนึ่งทีถือว่่าเป็นกิจกรรมสำคัญขององค์กรความโปร่งใสสากลคือ การจัดทำดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ซึ่งได้นำเสนอต่อสาธารณะเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1995* CPI เป็นชุดของโพลและการสำรวจที่เน้นความเชี่ยวชาญ โดยทำการเก็บข้อมูลที่สะท้อนการรับรู้ (Perception) ที่มีต่อคอร์รัปชันของผู้นำทางธุรกิจ นักประเมินความเสี่ยง (Risk Analyst)

*การนำเสนอดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันครั้งแรกขององค์กรความโปร่งใสสากลเป็นการแสดงผลการสำรวจประเทศจำนวน 41 ประเทศ โดยประเทศที่ได้คะแนนประเมินสูงสุด (มีภาพลักษณ์ดีที่สุด) คือนิวซีแลนด์ ส่วนประเทศที่ได้คะแนนประเมินต่ำสุดคืออินโดนีเซีย โปรดดู Transparency International (1995).

และนักข่าวด้านธุรกิจที่ครอบคลุมถึง 180 ประเทศแล้ว ในปัจจุบัน (Hawthorne, 2012, p. 20) นอกเหนือจากการนำเสนอ CPI องค์การความโปร่งใสสากลยังมุ่งเน้นการจัดระเบียบวาระระดับโลกเกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชัน องค์การได้พยายามวิ่งเต้นโน้มน้าวเพื่อให้มีการนำประเด็นคอร์รัปชันเข้าสู่การประชุมสุดยอดกลุ่มประเทศอเมริกา (Summit of the Americas) ที่จัดขึ้นในเมืองไมอามี สหรัฐอเมริกา ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1994 ที่ประชุมของผู้ว่า 34 ประเทศ ได้ออกแถลงการณ์ร่วม (Official Communique) ยอมรับร่วมกันว่าคอร์รัปชันเป็นปัญหาของประเทศและจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข แถลงการณ์ร่วมฉบับนี้เป็นสัญลักษณ์ของการตระหนักและยอมรับร่วมกันของทั้งประเทศโลกเหนือและโลกใต้ต่อปัญหาคอร์รัปชัน และความจำเป็นในการต่อสู้กับคอร์รัปชัน (Gultung, 2001, p. 195) และนำไปสู่การทำอนุสัญญาระหว่างชาติอเมริกาเพื่อต่อสู้คอร์รัปชัน (Inter-American Convention Against Corruption) ใน ค.ศ. 1996 และแผนงานที่จะช่วยให้สามารถบรรลุข้อตกลงดังกล่าว (Transparency International, n.d.a, p. 23)

ช่วงกลางทศวรรษ 1990 เป็นช่วงเวลาสำคัญของการเคลื่อนไหวต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลก จุดเปลี่ยนแรกที่สำคัญเกิดขึ้นเมื่อ James Wolfensohn ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานธนาคารโลก ใน ค.ศ. 1995 เขาได้ทำลายสถานะต้องห้าม (Taboo) ของการระบุถึงประเด็นคอร์รัปชันของธนาคารโลก โดยกล่าวถึง “มะเร็งคอร์รัปชัน” (Cancer of Corruption) และกำหนดให้ผนวกค่านิยมต่อต้านคอร์รัปชันเข้าเป็นแกนหลักของกิจกรรมของธนาคารโลกและเป็นเงื่อนไขของการให้ความช่วยเหลือ (Transparency International, n.d.b.) นอกจากนี้ Wolfensohn ยังได้เชิญองค์การความโปร่งใสสากลให้จัดสัมมนาเรื่องคอร์รัปชัน ร่วมให้คำปรึกษาแก่ธนาคารโลกเพื่อการพัฒนายุทธศาสตร์ต่อต้านคอร์รัปชัน และทำงานร่วมมือกับสถาบันการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Economic Development Institute) ของธนาคารโลก สำหรับองค์การความโปร่งใสสากลแล้ว นี่คือนาทีที่ดีที่จะแสวงหาความร่วมมือจากองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญมากอย่างธนาคารโลก เพราะองค์กรเชื่อว่าความสำเร็จของการต่อต้านคอร์รัปชันจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางผ่านยุทธศาสตร์การสร้างพันธมิตร (Gultung, 2001, p. 195-196)

3.2 ระยะเวลาขยายตัวของ การเคลื่อนไหวการต่อต้านคอร์รัปชันในระดับโลก: ครึ่งหลังของทศวรรษ 1990

อีกหนึ่งจุดเปลี่ยนสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันนี้คือ การออกอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐต่างชาติในธุรกรรมระหว่างประเทศ (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction) โดยองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) ในปี ค.ศ. 1997 และมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1999 กล่าวได้ว่าการออกอนุสัญญานี้สะท้อนความสำเร็จของการผลักดันอย่างแข็งขันของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการทำให้กฎหมาย FCPA ถูกบังคับใช้ในวงกว้างเพื่อขยายวงการต่อต้านการติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

ในต่างประเทศ เพราะการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ของสหรัฐอเมริกา มีลักษณะเป็นเอกภาคี (Unilateral) กล่าวคือ เป็นการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาต่อบริษัทธุรกิจของสหรัฐอเมริกา ในต่างประเทศ ดังนั้นสหรัฐอเมริกาต้องการทำให้การบังคับใช้กฎหมาย FCPA มีลักษณะเป็นพหุภาคี (Multilateral) โดยการแสวงหาการสนับสนุนจากองค์การระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Organization) ผ่านองค์การรัฐอเมริกัน (Organization of American States: OAS) องค์การสหประชาชาติ OECD และหอการค้านานาชาติ (International Chamber of Commerce: ICC) (Liu, 2019, p. 69-71) ในช่วงกลางทศวรรษ 1970 สหรัฐอเมริกาได้ผลักดันข้อตกลงระหว่างประเทศ เรื่องการจ่ายเงินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายผ่านคณะมนตรีสังคมและเศรษฐกิจแห่งสหประชาชาติ (Economic and Social Council) อย่างไรก็ตามร่างข้อตกลงขององค์การสหประชาชาติได้รับการคัดค้านอย่างรุนแรงจากประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่วิจารณ์ว่าสหรัฐอเมริกาพยายามขยายขอบเขตของการบังคับใช้ทางเลือกนโยบายที่มีลักษณะเอกภาคีนอกเหนือพื้นที่อาณาเขตประเทศของตน เมื่อผนวกกับบรรยากาศการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น ข้อเสนอดังกล่าวจึงถูกยกเลิกไปใน ค.ศ. 1979 นอกจากนี้ การบรรจุเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับการติดสินบนในต่างประเทศ ในปฏิญญาว่าด้วยการลงทุนระหว่างประเทศและบริษัทข้ามชาติ (Declaration on International Investment and Multinational Enterprises) ของ OECD ก็ไม่นำไปสู่การต่อสู้กับปัญหาการติดสินบนในต่างประเทศอย่างเป็นทางการ (Pieth, 1997, p. 122)

สหรัฐอเมริกาก็กลับมาให้ความสำคัญกับการผลักดันการต่อต้านการติดสินบนในต่างประเทศอีกครั้งในช่วงทศวรรษ 1980 เจ้าหน้าที่ของสหรัฐอเมริกาประจำ OECD ได้ริเริ่มข้อเสนอการต่อสู้การติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐในต่างประเทศในโครงการระหว่างประเทศใน ค.ศ. 1989 ต่อมาในปี ค.ศ. 1994 คณะรัฐมนตรี OECD เห็นชอบกับข้อเสนอที่เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อขัดขวาง ป้องกัน และต่อสู้กับการติดสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐต่างประเทศ และสองปีถัดมา คณะรัฐมนตรี OECD ได้อนุมัติข้อเสนอที่เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกทบทวนนโยบายภาษีและยกเลิกบทบัญญัติที่อนุญาตให้นำเอาการติดสินบนมาลดหย่อนภาษีในฐานะค่าใช้จ่ายทางธุรกิจ (Pieth, 1997, p. 122-123) แน่แน่นอนว่าความสำเร็จดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากความพยายามของสหรัฐอเมริกาในการโน้มน้าวและแสวงหาการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกของ OECD เพราะก่อนหน้านี้ประเทศสมาชิกสำคัญหลายประเทศ อาทิ เยอรมนี ฝรั่งเศส และสหราชอาณาจักร คัดค้านความพยายามของสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1993 ประเทศยุโรปที่เป็นสมาชิกของ OECD แสดงการคัดค้านแนวทางของสหรัฐอเมริกา โดยโต้แย้งว่าความรับผิดชอบเบื้องต้นในการควบคุมการติดสินบน เป็นของประเทศที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้รับสินบน ไม่ใช่บริษัทที่จ่ายเงิน และยังวิจารณ์กฎหมาย FCPA ของสหรัฐอเมริกาว่าเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีความชอบธรรมนอกเขตพื้นที่อาณาเขตของรัฐตน ซึ่งเท่ากับเป็นความพยายามบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญาระหว่างประเทศที่เป็นแบบแผนเดียวกันผ่าน OECD (Glynn, Korbin and Naim, 1997, p. 20)

ดังนั้น ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 1990 เราจึงเห็นบทบาทขององค์การระหว่างประเทศสำคัญจำนวนมากในการเคลื่อนไหว การดำเนินกิจกรรม และการรณรงค์เพื่อต่อต้านคอร์รัปชันในระดับโลก รวมถึงการสนับสนุนการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ ผ่านการสนับสนุนทางการเงินและทางเทคนิคเพื่อให้รัฐบาลของแต่ละประเทศมีเครื่องมือและทักษะที่จำเป็นในการดำเนินการต่อต้านคอร์รัปชัน องค์การความโปร่งใสสากลใช้โอกาสนี้ขยายขอบเขตการดำเนินกิจกรรมจากเดิมที่เน้นการต่อสู้กับการติดสินบนระหว่างประเทศไปสู่การกำจัดคอร์รัปชันผ่านการระดมความร่วมมือระดับโลก เพื่อส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการยึดถือความซื่อสัตย์สุจริตทั้งระดับชาติและนานาชาติ โดยในช่วงแรก องค์การความโปร่งใสสากลเน้นการสื่อสารอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการกับกลุ่มที่ร่วมมือเพื่อสร้างความเข้าใจและความตั้งใจที่จะต่อต้านคอร์รัปชัน จากนั้นก็จะให้การสนับสนุนด้านทรัพยากรแก่กลุ่มที่ร่วมมือเพื่อนำไปประยุกต์ต่อสู้กับคอร์รัปชัน เช่น การสนับสนุนในรูปแบบการจัดประชุมปฏิบัติการ การเตรียมคู่มือปฏิบัติการ เป็นต้น (Gultung, 2001, p. 199-201) นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการขององค์การความโปร่งใสสากลยังได้มีส่วนร่วมในการทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขาธิการให้กับที่ประชุมการต่อต้านคอร์รัปชันสากล (International Anti-Corruption Conference: IACC) ในการประชุม IACC เดือนกันยายน ค.ศ. 1997 ที่กรุงลิมา ประเทศเปรู

4. องค์การระหว่างประเทศและการต่อต้านการคอร์รัปชัน

4.1 องค์การสหประชาชาติ

ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ องค์การระหว่างประเทศได้มีการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีเป้าหมายเพื่อมุ่งต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชัน องค์การสหประชาชาติซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับโลก ก็มีการเคลื่อนไหวเช่นเดียวกัน ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1996 ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้ออกจรรยาบรรณนานาชาติสำหรับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ (International Code of Conduct for Public Officials) ตามมติ 51/59 และปฏิญญาต่อต้านคอร์รัปชันและการติดสินบนในธุรกรรมระหว่างประเทศ (UN Declaration Against Corruption and Bribery in International Commercial Transaction) ตามมติ 51/191 พร้อมทั้งออกข้อเสนอแนะเพื่อเป็นเครื่องมือที่ประเทศสมาชิกสามารถนำไปใช้ในการต่อสู้กับคอร์รัปชัน (United Nations, 2002, p. 2) หลังจากนั้นองค์การสหประชาชาติได้มีการเคลื่อนไหวผ่านคณะกรรมการว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญาแห่งสหประชาชาติ (UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice) ที่ทำงานประสานร่วมกับคณะกรรมการเฉพาะกิจระหว่างรัฐบาลตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 1999 นำไปสู่การออกอนุสัญญาต่อต้านคอร์รัปชัน (UN Convention Against Corruption: UNCAC) ในปลายเดือนตุลาคม ค.ศ. 2003 และมีผลบังคับใช้ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2005 (UNODC, 2004, p. 24) อนุสัญญาฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อป้องกันและต่อสู้กับคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับโลก เพื่อรับประกันความร่วมมือระดับนานาชาติและความช่วยเหลือทางเทคนิคในการต่อสู้กับคอร์รัปชัน

และส่งเสริมความซื่อสัตย์ (Integrity) ความรับผิดชอบ (Accountability) และการจัดการกิจการสาธารณะและสาธารณสมบัติอย่างเหมาะสม เนื้อหาของอนุสัญญาประกอบด้วยมาตรการป้องกันที่ปรากฏในรูปของนโยบายและวิธีการปฏิบัติเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน และการทำให้การกระทำที่ผิดกฎหมายบางประเภทเป็นอาชญากรรม (Adeyeye, 2012, p. 126-127)

หน่วยงานของสหประชาชาติที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างแข็งขัน คือ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) แนวทางการดำเนินการต่อต้านคอร์รัปชันของ UNDP มุ่งเน้นที่ประเด็นเรื่องคอร์รัปชันว่าเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการขาดดุลการบริหารปกครอง (Governance Deficit) (UNDP, 2008, p. 7) โดยกำหนดเป้าหมายไว้ที่การลดการคอร์รัปชันให้เหลือน้อยที่สุดในฐานะเงื่อนไขที่ช่วยบรรเทาความยากจน และทำให้สามารถบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืนที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลางในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว UNDP กำหนดบทบาทขององค์กรให้เป็นหน่วยงานที่ช่วย 1) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาสังคมและภาคเอกชนในนโยบายการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบของกระบวนการจัดการทางการเงินและเศรษฐกิจ ผ่านการทำงานร่วมกับคู่ความร่วมมือ (Partner) 2) ริเริ่มการสนทนาแลกเปลี่ยนเชิงนโยบายระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้รับประโยชน์ และ 3) นำเสนอการปฏิรูปอย่างเป็นระบบและแบ่งเป็นระยะเพื่อพัฒนาศักยภาพและการสร้างสถาบัน นอกจากนี้ UNDP ยังทำหน้าที่ส่งเสริมแนวทางของหน่วยงาน มีอิทธิพลต่อตัวนโยบายและระดมทรัพยากรเพื่อแผนงานระดับประเทศเพื่อการพัฒนาความซื่อสัตย์สุจริตในการบริหารปกครอง (Tamesis, 1998, p. 100)

ในฐานะหน่วยงานที่ดูแลด้านการพัฒนา UNDP ได้อาศัยยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันผ่านการสนับสนุนกิจกรรมในภาคส่วนต่าง ๆ ที่ระบุปัญหาคอร์รัปชัน ทั้งภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางการเมืองและเศรษฐกิจ และที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางสังคมต่อประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความยากจน เพศ สิ่งแวดล้อม และสิทธิมนุษยชน โดยนำผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียมาสนทนาแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้ฉันทามติและพัฒนาเจตจำนงทางการเมืองเพื่อออกแบบและจัดการยุทธศาสตร์การปฏิรูปที่จะต่อสู้กับคอร์รัปชันและส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใส หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการลงมือปฏิบัตินโยบายของ UNDP คือ แผนกการพัฒนาการจัดการและการจัดการปกครอง (Management Development and Governance Division: MDGD) ผ่านแผนงานเพื่อความรับผิดชอบต่อสังคมและความโปร่งใส (Program on Accountability and Transparency: PACT) ซึ่งมุ่งเน้นที่การพัฒนาความซื่อสัตย์ (Integrity) ผ่านเรื่องสำคัญ 3 ด้านคือ 1) การสนับสนุนการประสานความร่วมมือและการสนทนาแลกเปลี่ยนเชิงนโยบายระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 2) การสร้างและเพิ่มศักยภาพของประเทศในการพัฒนาและลงมือปฏิบัติยุทธศาสตร์การปฏิรูปคอร์รัปชันที่ครอบคลุม และ 3) การสร้างและเพิ่มความเข้มแข็งของความเป็นหุ้นส่วนทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ (Tamesis, 1998, p. 101)

4.2 ธนาคารโลก (World Bank)

ธนาคารโลกเองก็เริ่มแสดงบทบาทการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างแข็งขันภายหลังที่ข้อจำกัดของหน่วยงานในการระบุถึงคอร์รัปชันอย่างตรงไปตรงมาได้ถูกปลดล๊อคจากปาฐกถาของนาย Wolfensohn ในการประชุมประจำปีของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (World Bank/IMF Annual Meeting) ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1996 จากนั้น คณะกรรมการบริหารของธนาคารโลกได้อนุมัติยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในเดือนกันยายน ค.ศ. 1997 การดำเนินการของธนาคารโลกเน้นที่การให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลของประเทศสมาชิกในการลงมือปฏิบัติแผนงานระดับประเทศที่ชัดเจนซึ่งการกระทำที่เป็นการคอร์รัปชัน อย่างไรก็ตาม ธนาคารโลกพยายามหลีกเลี่ยงการดำเนินการที่พุ่งเป้าไปที่เรื่องการใช้อำนาจรัฐหรือการโยกเข้ากับประเด็นการเมืองโดยตรง แต่จะมุ่งเน้นที่ประเด็นเรื่องการจัดการภาครัฐที่เหมาะสมและโปร่งใส และการสร้างสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมการดำเนินการทางธุรกิจของภาคเอกชน โดยการผลักดันการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและการลดกฎระเบียบในฐานะวิธีการลดคอร์รัปชัน และดำเนินกิจกรรมที่เน้นการให้คำแนะนำการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจ และการเสริมสร้างความสามารถเชิงสถาบันทั้งนิติบัญญัติ ตุลาการ และการจัดการสาธารณะ

ภายใต้ข้อจำกัดขององค์การระหว่างประเทศที่เน้นด้านเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์ของธนาคารโลกจึงเน้นการดำเนินการสร้างสภาพแวดล้อมของการมีรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ เปิด และมีความโปร่งใสที่จะช่วยลดผลกระทบของคอร์รัปชันที่มีต่อการพัฒนา (Tamesis, 1998, p. 102; World Bank, 1997) ขณะเดียวกัน สถาบันการพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development Institute: EDI) ซึ่งเป็นหน่วยงานของธนาคารโลก ได้ร่วมมือกับองค์กรความโปร่งใสสากลเพื่อจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการในหลายประเทศ โดยนำผู้คนที่ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนมารวมกันอภิปรายปัญหาคอร์รัปชัน และเสนอการสร้างยุทธศาสตร์ที่จะต่อสู้กับคอร์รัปชัน แนวทางในการต่อสู้คอร์รัปชันและปรับปรุงการบริหารปกครองที่เน้นความสำคัญของการสกัดคอร์รัปชันผ่านการสร้างความซื่อสัตย์และการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ การดำเนินการของ EDI จึงมุ่งสร้างระบบความซื่อสัตย์ระดับชาติ (National Integrity System) ที่ประกอบไปด้วยการกระตุ้นความตระหนัก การสร้างสถาบันการป้องกัน และการดำเนินคดี รวมทั้งมีเป้าหมายที่จะใช้การให้ข้อมูลช่วยเสริมพลังทั้งระดับบุคคล ชุมชน และรัฐบาลเพื่อเพิ่มศักยภาพในการเร่งการพัฒนาที่ยั่งยืนและเท่าเทียม ขณะเดียวกัน โครงการความร่วมมือระหว่าง EDI และองค์กรความโปร่งใสสากลจะเน้นที่การกระตุ้นความตระหนักของสาธารณะและการศึกษาผ่านแผนงานในโรงเรียนและสื่อมวลชน (Tamesis, 1998, p. 103)

4.3 องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD)

OECD เป็นอีกหนึ่งองค์การระหว่างประเทศที่แสดงบทบาทสำคัญในการต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลก อย่างที่อธิบายไว้ข้างต้น จุดเริ่มต้นสำคัญของการเคลื่อนไหวต่อต้านคอร์รัปชันขององค์กรมาจากความพยายามของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในการผลักดันให้มีการออกอนุสัญญาว่าด้วย

การต่อต้านการติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐต่างชาติในธุรกรรมระหว่างประเทศที่มีฐานมาจากกฎหมาย FCPA ของสหรัฐอเมริกา กล่าวได้ว่าอนุสัญญาฉบับนี้เป็นหัวใจสำคัญของกิจกรรมการต่อต้านคอร์รัปชันของ OECD เป้าหมายหลักของอนุสัญญาคือ การทำให้การติดสินบนในต่างประเทศหมดสิ้นไปโดยเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกดำเนินมาตรการที่ทำให้การติดสินบนเป็นการกระทำที่เป็นอาชญากรรม แนวทางดำเนินการของอนุสัญญาฉบับนี้จึงเป็นการสู้กับคอร์รัปชันที่เน้นที่ด้านอุปทานของคอร์รัปชัน โดยดำเนินการตามกฎหมายกับกลุ่มที่เสนอให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐในการทำธุรกรรมระหว่างประเทศ อนุสัญญาได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกมีการดำเนินการทางอาญากับบุคคล หรือบริษัทที่สังกัดกับประเทศของตนเมื่อมีการกระทำผิดโดยการติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐในต่างประเทศ โดยการลงโทษต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้สัดส่วน และยับยั้งการกระทำผิด ส่วนในประเทศที่ระบบกฎหมายยังไม่มีกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล ก็ให้มีการใช้การลงโทษด้วยมาตรการที่ไม่ใช่อาญา (Adeyeye, 2012, p. 116)

เมื่ออนุสัญญาได้มีการบังคับใช้แล้ว ประเทศที่เป็นคู่สัญญาต้องให้ความร่วมมือในแผนงานติดตามผลอย่างเป็นระบบเพื่อการติดตามและประเมินผล โดย OECD ได้กำหนดกรอบการดำเนินงาน และการตรวจสอบตามกำหนดระยะเวลาโดยคณะทำงานเรื่องการติดสินบนในธุรกรรมระหว่างประเทศ (Working Group on Bribery in International Business Transaction) โดยประเทศคู่สัญญาต้องรับผิดชอบต้นทุนของการดำเนินการประเมิน ส่วนคณะทำงานฯ จะเน้นการตรวจสอบและประเมินการลงมือปฏิบัติกรอบเชิงกฎหมายและเชิงสถาบันตามอนุสัญญาที่ดำเนินการโดยประเทศคู่สัญญา เมื่อการประเมินเสร็จสิ้นลง คณะทำงานฯ จะมีการเสนอรายงานการประเมินพร้อมข้อเสนอแนะเฉพาะแต่ละประเทศ (Davids, 2015, p. 219)

4.4 องค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค

นอกเหนือจากองค์การระหว่างประเทศระดับโลกแล้ว องค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคก็มีการริเริ่มความร่วมมือเชิงกฎหมายระหว่างประเทศสมาชิกในภูมิภาคเพื่อต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชัน องค์การรัฐอเมริกันได้ออกอนุสัญญาระหว่างรัฐอเมริกันเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน (Inter-American Convention Against Corruption: IACAC) ในการประชุมที่เมืองคาราคัส (Caracas) ประเทศเวเนซุเอลา ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1996 และมีผลบังคับใช้ในเดือนมีนาคมของปีถัดไป อนุสัญญาฉบับนี้มีเป้าหมายหลักคือ การเสริมสร้างมาตรการป้องกัน การทำให้การคอร์รัปชันเป็นอาชญากรรมที่มีการตรวจสอบและลงโทษ และการผลักดันการสืบสวนการกระทำที่เป็นการคอร์รัปชันในภาครัฐ รวมถึงการพัฒนากรอบเชิงกฎหมายเพื่อช่วยสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศคู่สัญญา ขณะเดียวกัน IACAC ยังมุ่งเน้นการเตรียมแนวทางเพื่อสร้างกลไกที่จะสามารถขจัดคอร์รัปชัน และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศคู่สัญญาเพื่อให้สามารถบังคับใช้กลไกที่ช่วยขจัดการคอร์รัปชัน ต่อมาในปี ค.ศ. 2002 องค์การรัฐอเมริกันจึงได้มีการสร้างกลไกติดตามผล (Follow-up Mechanism for the Implementation of the Inter-American Convention Against Corruption: MESICIC)

เพื่อตรวจสอบติดตามการนำเอามาตรการต่าง ๆ ไปปฏิบัติผ่านระบบประเมินโดยสมัครใจที่ให้แต่ละประเทศทำการประเมินตนเองก่อนที่จะมีการตรวจสอบการประเมินโดยรัฐสมาชิกอื่น (Altamirana, 2007, p. 489-490, 500, 505; Adeyeye, 2012, p. 107-108)

ส่วนในทวีปยุโรป จุดเริ่มต้นของข้อตกลงเชิงกฎหมายเพื่อต่อต้านคอร์รัปชันเกิดขึ้นจากข้อเรียกร้องจากที่ประชุมของรัฐมนตรียุติธรรมของยุโรปที่ประเทศมัลตา ใน ค.ศ. 1994 หลังจากนั้นสภายุโรป (Council of Europe) ได้ออกอนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการคอร์รัปชัน (Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption) ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1998 และมีผลบังคับใช้วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2002 เป้าหมายหลักของอนุสัญญาฉบับนี้คือการทำให้การคอร์รัปชันทุกรูปแบบ ทั้งการติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐภายในประเทศ เจ้าหน้าที่ภาครัฐในต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ และการติดสินบนในภาคเอกชน ถือเป็นอาชญากรรม การดำเนินการตามอนุสัญญามีระบบการตรวจสอบและติดตามประเมินผลโดยกลุ่มประเทศที่ต่อต้านคอร์รัปชัน (Group of States Against Corruption: GRECO) ซึ่งปัจจุบันประกอบไปด้วยประเทศสมาชิกจำนวน 50 ประเทศ (ประเทศยุโรป 49 ประเทศ และสหรัฐอเมริกา) ผ่าน 1) กระบวนการประเมินผลซึ่งกันและกัน และแรงกดดันจากประเทศสมาชิกอื่น (Peer Pressure) 2) การสังเกตหลักการต่อสู้คอร์รัปชัน และ 3) การบังคับใช้เครื่องมือเชิงกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อดำเนินการตามแผนงานต่อต้านคอร์รัปชัน (Adeyeye, 2012, p. 110-112)

อีกตัวอย่างหนึ่งขององค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่มีความร่วมมือต่อต้านคอร์รัปชันคือสหภาพแอฟริกา (African Union) ซึ่งมีการออกอนุสัญญาสหภาพแอฟริกาว่าด้วยการป้องกันและต่อสู้คอร์รัปชัน (African Union Convention on Preventing and Combating Corruption) ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2003 และมีผลบังคับใช้ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2006 เป้าหมายหลักของอนุสัญญาฉบับนี้คือ การส่งเสริมและเสริมสร้างการพัฒนาโลกเพื่อป้องกัน ตรวจสอบ และขจัดคอร์รัปชันและการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและเอกชนในประเทศในทวีปแอฟริกา รวมถึงเน้นการสนับสนุนและวางกฎระเบียบความร่วมมือที่จะช่วยรับประกันประสิทธิผลของมาตรการและการดำเนินการ และสร้างความประสานกลมกลืนของนโยบายและกฎหมายของรัฐสมาชิกในการต่อสู้คอร์รัปชัน เมื่อมีการดำเนินการตามอนุสัญญาแล้ว ก็จะมีกลไกการติดตามตรวจสอบในรูปแบบของคณะกรรมการที่ปรึกษาเรื่องคอร์รัปชัน (Advisory Board on Corruption) ที่อยู่ภายในกรอบเชิงสถาบันของสหภาพแอฟริกา ประเทศคู่สัญญาต้องทำการสื่อสารกับคณะกรรมการเพื่อแจ้งความคืบหน้าในการลงมือปฏิบัติตามอนุสัญญาภายในหนึ่งปีหลังจากที่เครื่องมือเริ่มใช้งาน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต่อต้านคอร์รัปชันต้องรายงานต่อคณะกรรมการเป็นประจำอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง โดยการติดตามประเมินผลจะอยู่ในรูปของการประเมินซึ่งกันและกัน (Adeyeye, 2012, p. 113-114; Udombana, 2003, p. 474)

5. รูปแบบความเคลื่อนไหวต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลก

จากการพิจารณาการเคลื่อนไหวต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลก เราจะพบการดำเนินการของตัวแสดงระหว่างประเทศปรากฏในหลายรูปแบบที่น่าสนใจ ดังนี้

ลักษณะแรก การดำเนินการในรูปแบบของอนุสัญญาเพื่อต่อต้านคอร์รัปชันระหว่างประเทศสมาชิกที่ลงนามในอนุสัญญาระหว่างประเทศ การดำเนินการลักษณะอนุสัญญานี้เป็นการดำเนินการในรูปของกฎหมายที่มีผลผูกพันระหว่างประเทศสมาชิกที่เป็นคู่สัญญาที่จะต้องออกกฎหมายและมาตรการเชิงกฎหมายที่จะนำไปสู่การป้องกันและปราบปรามการกระทำที่ถูกจัดว่าเป็นคอร์รัปชัน และดำเนินการลงโทษในฐานะการกระทำที่เป็นอาชญากรรม อย่างไรก็ตาม ผลสำเร็จของอนุสัญญาขึ้นอยู่กับผลสำเร็จของการลงมือปฏิบัติของประเทศคู่สัญญาเป็นหลัก เพราะการดำเนินการภายใต้อนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศทั้งระดับโลกอย่าง OECD และระดับภูมิภาคอย่างองค์การรัฐอเมริกันและสภายุโรป ขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจของรัฐบาลของประเทศสมาชิกคู่สัญญาเป็นหลัก ภายใต้กระบวนการติดตามตรวจสอบผลการปฏิบัติการของคณะกรรมการผ่านระบบการประเมินตนเองและการประเมินระหว่างประเทศสมาชิกกันเอง ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นมากหรือน้อยเป็นผลจากการพัฒนาเครื่องมือในการลงมือปฏิบัติของรัฐบาล และเจตจำนงของผู้นำในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามบทบัญญัติของอนุสัญญา โดยองค์การระหว่างประเทศมีเพียงกลไกการติดตามผลและการใช้ระบบแรงกดดันจากประเทศสมาชิกอื่น เพื่อกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างเข้มข้นตามข้อตกลงในอนุสัญญา

ลักษณะดังกล่าวเห็นได้จากตัวอย่างของการบังคับใช้อนุสัญญาของ OECD การสำรวจปฏิบัติการตามอนุสัญญาดังนี้ในการต่อต้านการติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐของประเทศสมาชิก OECD พบว่า สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่ผลักดันการออกอนุสัญญาดังนี้ตามแนวทางกฎหมาย FCPA มีประวัติการสอบสวนและดำเนินคดีอย่างเข้มข้นที่สุดในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1998 - 2010 มีบุคคลรวม 50 ราย และบริษัท 28 แห่ง ที่ถูกกล่าวหาว่ามีความผิดทางอาญาในการติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐในต่างประเทศ และมีบุคคลและบริษัทรวม 69 ราย ที่ถูกดำเนินการให้รับผิดทางแพ่ง (Davids, 2015, p. 220) ขณะที่ประเทศอื่น เช่น ออสเตรเลีย จะมีบทบัญญัติในมาตรา 70.2 ของประมวลกฎหมายอาญา ค.ศ. 1995 โดยกำหนดอำนาจการสืบสวนเกี่ยวกับการติดสินบนในต่างประเทศให้เป็นของสำนักงานตำรวจสหพันธรัฐ และอำนาจการยื่นฟ้องเป็นของสำนักงานอัยการสูงสุด ส่วนอังกฤษมีกฎหมายการติดสินบน ค.ศ. 2010 โดยกำหนดให้ Serious Fraud Office (SFO) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐบาล รับหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการติดสินบนในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินคดีของออสเตรเลียมักประสบกับปัญหาเรื่องการขาดหลักฐานที่เพียงพอ ขณะที่กรณีของอังกฤษ สำนักงาน SFO เผชิญกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและการมีทรัพยากรที่จำกัด (Davids, 2017, p. 220-223)

จากข้อมูลสถิติของ OECD เกี่ยวกับการติดสินบนในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1999 จนถึงปลายปี ค.ศ. 2011 มีบุคคล จำนวน 210 ราย และองค์กร 90 ราย ที่ถูกลงโทษทางอาญาใน 14 ประเทศ โดยใน 7 ประเทศ เป็นการลงโทษทั้งบุคคลและบริษัท 1 ประเทศ เป็นการลงโทษเพียงบริษัท และอีก 6 ประเทศ เป็นการลงโทษเฉพาะบุคคล โดยในกรณีทั้งหมดนี้ มีบุคคล จำนวน 66 ราย โดนลงโทษจำคุก (Davids, 2017, p. 223) ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่าประเทศสมาชิกมีการบังคับใช้กฎหมาย และมาตรการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับนี้ แต่ก็เป็นที่เชื่อกันโดยทั่วไปว่า กรณีที่มีการดำเนินการเอาผิดเป็นเพียงส่วนน้อยของกรณีการติดสินบนที่เกิดขึ้นจริง ขณะเดียวกัน ข้อมูลของ OECD ได้ระบุว่าประเทศสมาชิกที่มีระดับการบังคับใช้อนุสัญญาอย่างจริงจัง มีเพียง 4 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี สหราชอาณาจักร และสวีเดน (Transparency International, 2015a)

ลักษณะที่สอง การดำเนินการในรูปแบบการส่งเสริมและสนับสนุนเชิงวิชาการและการพัฒนาเทคนิคการต่อต้านคอร์รัปชัน การดำเนินการลักษณะนี้พบได้ในกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศระดับโลก เช่น องค์การสหประชาชาติ และธนาคารโลก และองค์การระหว่างประเทศที่มีใช้รัฐ เช่น องค์การความโปร่งใสสากล เพราะแม้ว่าองค์การระหว่างประเทศทั้งหลายจะตระหนักถึงความร้ายแรงของปัญหาคอร์รัปชัน และความสำคัญของการต่อต้านคอร์รัปชัน แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าปัญหาคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ มีความเชื่อมโยงกับรัฐบาล เจ้าหน้าที่ภาครัฐ (ระบบราชการ) และตัวแสดงภาคการเมือง และในหลายประเทศ ทั้งสามส่วนนี้มีความเชื่อมโยงและคาบเกี่ยวกัน ดังนั้นการรณรงค์ต่อต้านคอร์รัปชันขององค์การระหว่างประเทศระดับโลกส่วนใหญ่ จึงพยายามดำเนินการอย่างระมัดระวัง เพื่อมิให้กิจกรรมขององค์การเชื่อมโยงกับประเด็นทางการเมือง การจัดทำโครงการเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน จึงเน้นความเชื่อมโยงกับการทำหน้าที่หลักขององค์การ เช่น ธนาคารโลก และ UNDP จะมุ่งเน้นที่ความเชื่อมโยงของการต่อต้านคอร์รัปชันผ่านการปรับปรุงระบบการบริหารปกครอง การสร้างความโปร่งใส และการสร้างระบบความซื่อสัตย์ระดับชาติเข้ากับการแก้ไขปัญหาความยากจนและการพัฒนาที่ยั่งยืนที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง โดยอาศัยวิธีการจัดทำโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการ การจัดทำคู่มือ และการจัดสัมมนาเชิงวิชาการ

ขณะที่องค์การความโปร่งใสสากลสามารถแสดงจุดยืนต่อต้านคอร์รัปชันได้อย่างเปิดเผย เพราะการต่อต้านคอร์รัปชันเป็นเหตุผลหลักของการก่อตั้งขององค์กรและเป็นพันธกิจหลักขององค์กร ตั้งแต่เริ่มดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีใช้รัฐ องค์การความโปร่งใสสากลมีข้อจำกัดของการดำเนินการทั้งในเรื่องของทรัพยากร บุคลากร และความสามารถในการกดดันให้ประเทศต่าง ๆ มีการผูกมัด (Commitment) กับการต่อสู้หรือแก้ปัญหาคอร์รัปชันอย่างจริงจัง ดังนั้นองค์การความโปร่งใสสากลจึงอาศัยยุทธวิธีการสร้างระเบียบวาระระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชัน และการแสวงหาความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศระดับโลกและภูมิภาค และคู่ความร่วมมือ (Partner) ที่เป็นบริษัทเอกชนระดับนานาชาติ ในกรณีหลังสามารถพบได้ในช่วง

ทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา เช่น การร่วมมือกับ 11 ธนาคารยักษ์ใหญ่ระดับโลกจัดทำหลักการต่อต้านการฟอกเงิน (Wolfsberg Anti-Money Laundering Principles) ในปี ค.ศ. 2000 และต่อมาในปี ค.ศ. 2002 องค์กรความโปร่งใสสากลได้ร่วมกับบรรษัทขนาดใหญ่ สหภาพแรงงาน นักวิชาการ และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาลอื่น ๆ พัฒนาหลักการธุรกิจเพื่อการต่อต้านการติดสินบน (Business Principles for Countering Bribery) เพื่อเป็นเครื่องมือที่ช่วยแนะนำบริษัทในการออกแบบและปรับปรุงแผนงานต่อต้านการติดสินบน เป็นต้น

ขณะเดียวกัน องค์กรพยายามสร้างระเบียบวาระผ่านการเชื่อมโยงประเด็นวิกฤตระดับโลกเข้ากับปัญหาคอร์รัปชัน เช่น ในปี ค.ศ. 2006 องค์กรได้เชื่อมโยงประเด็นเรื่องการขาดแคลนน้ำดื่มและสุขอนามัย เข้ากับประเด็นคอร์รัปชัน โดยจัดตั้งองค์กร Water Integrity Network ไว้กับสำนักงานเลขาธิการที่กรุงเบอร์ลิน เพื่อทำหน้าที่ประสานงานเรื่องการเข้าถึงการใช้น้ำและสุขอนามัยทั่วโลก และต่อมาในปี ค.ศ. 2011 องค์กรได้เชื่อมโยงประเด็นวิกฤตภาวะโลกร้อนเข้ากับปัญหาคอร์รัปชัน โดยเน้นผลกระทบเชิงลบของคอร์รัปชันที่มีต่อการใช้งบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตโรคร้อน นอกจากนี้ องค์กรมีการมอบรางวัลต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Award) เพื่อเชิดชูเกียรติแก่บุคคลหรือองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการต่อสู้คอร์รัปชัน และเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 2010 องค์กรความโปร่งใสสากลได้เริ่มโครงการที่พุ่งเป้าไปที่ปัจจัยและตัวแสดงทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น ในปี ค.ศ. 2010 องค์กรได้ริเริ่มโครงการประเมินระบบความซื่อสัตย์แห่งชาติ (National Integrity System: NIS) ซึ่งเป็นการประเมินสถาบัน กระบวนการทางเมือง และภาคส่วนต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกับการเมือง โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมระบบการบริหารปกครอง และทำให้นักการเมืองระดับชาติมีความรับผิดชอบมากขึ้น (Transparency International, n.d.b.)

ลักษณะที่สาม การดำเนินการในรูปของการวัดคอร์รัปชัน อย่างที่ได้อธิบายไว้ข้างต้นว่า องค์กรความโปร่งใสสากลได้ดำเนินการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเสริมสร้างความตระหนักที่มีต่อขอบข่ายความเป็นนานาชาติของคอร์รัปชันและผลกระทบของคอร์รัปชัน และเป็นตัวผลักดันให้คอร์รัปชันกลายเป็นประเด็นบนหน้าหนังสือพิมพ์ในประเทศกำลังพัฒนา (Gultung, n.d., p. 1) นอกเหนือจาก CPI แล้ว องค์กรความโปร่งใสสากลยังได้ผลิตการประเมินและดัชนีอื่น ๆ อีก ประกอบด้วย National Integrity System Assessment, Bribe Payer Index และ Global Corruption Barometer ขณะที่องค์การระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลกก็มีการผลิตดัชนีการบริหารปกครองทั่วโลก (Worldwide Governance Indicators: WGI) ซึ่งเริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 1996 เป็นการรายงานตัวบ่งชี้การบริหารปกครองของประเทศและเขตปกครองกว่า 200 ประเทศ ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1997 - 2007 โดยการอธิบายการบริหารปกครอง 6 มิติ ซึ่งรวมถึงมิติเรื่องการควบคุมคอร์รัปชัน การประเมินผลเป็นการสำรวจข้อมูลจากบุคคลภายนอกและผู้เชี่ยวชาญที่มีลักษณะคล้ายกับการประเมิน CPI ขององค์กรความโปร่งใสสากล (Heller, 2009, p. 49) การประเมินคอร์รัปชัน

ของหน่วยงานระหว่างประเทศได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ถึงจุดอ่อนและความถูกต้องแม่นยำของระเบียบวิธีที่ใช้ในการคำนวณดัชนี (Heywood, 2015; Gultung, n.d.) แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าการประเมินและดัชนีเหล่านี้เป็นที่รู้จักและยอมรับในระดับสากล ดัชนี CPI เองก็มีอิทธิพลต่อการสร้างระเบียบวาระระดับโลกในการปฏิรูปเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน เสริมสร้างความตระหนักต่อประเด็นปัญหาคอร์รัปชันในหมู่สาธารณชน และทำให้ประเด็นคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวาทกรรมทั้งระดับชาติและระดับนานาชาติ (Gultung, n.d., p. 17) ขณะที่ผลประเมินระดับต่ำเป็นสิ่งสะท้อนความรุนแรงของปัญหาคอร์รัปชันของประเทศ และขณะเดียวกันก็เป็นเสมือนคำตักเตือนที่มีต่อรัฐบาล ระบบบริหารปกครอง และความจริงจังในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นรัฐบาลของประเทศที่ถูกประเมินว่ามีค่าดัชนีต่ำ ก็พยายามที่ดำเนินมาตรการ ที่นำไปสู่การพัฒนาภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศให้ดีขึ้น (Hawthorne, 2012, p. 22)

จากรูปแบบการเคลื่อนไหวทั้งสามลักษณะข้างต้น เราจะพบว่าตลอดสามทศวรรษที่ผ่านมาของการเคลื่อนไหวและการดำเนินกิจกรรมการต่อต้านคอร์รัปชัน ตัวแสดงระหว่างประเทศทั้งที่เป็นปัจเจกบุคคล เช่น Peter Eigen ผู้ก่อตั้งองค์กรความโปร่งใสสากล และ James Wolfensohn ประธานธนาคารโลก ตัวแสดงที่เป็นรัฐ ตัวแสดงที่เป็นองค์การระหว่างประเทศระดับโลกและระดับภูมิภาค และองค์กรระหว่างประเทศที่มีใช้รัฐ (โดยเฉพาะองค์กรความโปร่งใสสากล) มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการทำหน้าทีในการผลักดันเชิงนโยบาย และริเริ่มระเบียบวาระการต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลก อย่างไรก็ตาม ความเป็นไปได้ของการขับเคลื่อนประเด็นการต่อต้านคอร์รัปชันจำเป็นต้องอาศัยการเปิดขึ้นของโอกาสทางการเมือง จะเห็นได้ว่าความพยายามในการผลักดันการสร้างอนุสัญญาระหว่างประเทศโดยประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ก็ประสบกับความล้มเหลว แต่การเปลี่ยนแปลงของบรรยากาศการเมืองระหว่างประเทศในช่วงปลายทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 จากการยุติลงของสงครามเย็น ส่งผลให้การลงมือปฏิบัติตามข้อผูกมัดภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศเป็นไปได้ง่ายขึ้น (Khaghaghordyan, n.d.) ขณะเดียวกัน การที่ประเทศจำนวนมากเปิดรับระบอบประชาธิปไตยและทุนนิยมได้เปิดโอกาสให้กับทั้งคอร์รัปชันและการเรียกร้องให้มีการควบคุมคอร์รัปชัน (McCoy and Heckel, 2001, p. 69) การเกิดขึ้นของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้กับการบังคับใช้นิติรัฐ (Rule of Law) การขยายตัวของภาคประชาสังคม และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวางและเชิงลึก ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสนับสนุนการติดตามตรวจสอบและระบบความรับผิดชอบ (McCoy and Heckel, 2001, p. 72)

การเคลื่อนไหวของตัวแสดงระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1990 นำไปสู่การสร้างข้อตกลงเชิงกฎหมายระหว่างประเทศสมาชิกที่เป็นคู่สัญญา และการสร้างแผนงานและกิจกรรมที่นำไปสู่การสร้างระเบียบวาระ การรณรงค์ และการสนับสนุนทั้งทางวิชาการและเทคนิคให้แก่ประเทศต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างความตระหนัก ศักยภาพเชิงสถาบัน และการมีส่วนร่วมของภาคสังคมในการต่อสู้

คอร์รัปชัน ดังนั้นการดำเนินกิจกรรมเหล่านี้นำไปสู่การร่วมกันสร้างแรงกดดันระหว่างสถาบันระหว่างประเทศและภาคส่วนต่าง ๆ ภายในประเทศต่อรัฐบาลเพื่อให้ความรับผิดชอบมากขึ้น นอกจากนี้การดำเนินกิจกรรมในรูปแบบของการวัดและดัชนีคอร์รัปชันโดยหน่วยงานระหว่างประเทศ อาทิ องค์การความโปร่งใสสากล และธนาคารโลก สร้างแรงกดดันให้กับรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เพราะการได้รับผลการประเมินที่ต่ำส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ระหว่างประเทศ (International Image) ของประเทศ (McCoy and Heckel, 2001, p. 69) และเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา การดำเนินการต่อต้านคอร์รัปชันของสถาบันระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศที่มีใช้รัฐยิ่งขยายตัวขึ้น ทั้งขอบเขตของประเด็นการต่อต้านคอร์รัปชัน และความซับซ้อนของกิจกรรมเพื่อให้ทันกับความซับซ้อนที่เพิ่มมากขึ้นของปัญหาคอร์รัปชัน

กล่าวได้ว่าการเคลื่อนไหวและการดำเนินกิจกรรมต่อต้านคอร์รัปชันโดยตัวแสดงระหว่างประเทศตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา นำไปสู่การเกิดขึ้นของปทัสถานระดับโลกของการต่อต้านคอร์รัปชัน (Global Anti-Corruption Norm) โดยองค์การระหว่างประเทศทั้งระดับโลกและระดับภูมิภาค และองค์การระหว่างประเทศที่มีใช้รัฐที่แสดงบทบาทสำคัญในฐานะผู้เผยแพร่ปทัสถาน (Norm Entrepreneur) การต่อต้านคอร์รัปชัน ผ่านการสร้างกิจกรรมประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นเสมือนกระบวนการทางสังคม (Social Process) ที่ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ และการแพร่กระจายข้อมูล จากนั้น เราเห็นกระบวนการแพร่กระจายปทัสถานเข้าไปสู่ภายในสังคม เพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ ภายในสังคมกลายเป็นแรงสนับสนุนการต่อต้านคอร์รัปชัน และเป็นพลังที่ช่วยกดดันให้รัฐบาลให้มีความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น (McCoy and Heckel, 2001, p. 69)

6. บทสรุป

คอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญที่ได้รับความสนใจทั้งระดับประเทศและระดับโลก ตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา การเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลกได้ปรากฏขึ้นโดยตัวแสดงระหว่างประเทศ ทั้งองค์การระหว่างประเทศระดับโลกและระดับภูมิภาค และองค์การระหว่างประเทศที่มีใช้รัฐผ่านการดำเนินกิจกรรมและการรณรงค์หลากหลายรูปแบบ หากนับจากจุดเริ่มต้นดังกล่าวนี้ การเคลื่อนไหวต่อต้านคอร์รัปชันโดยตัวแสดงระหว่างประเทศได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องจนเกือบครบ 3 ทศวรรษแล้ว แต่ขณะเดียวกันคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นแกนกลางของการเคลื่อนไหว ยังคงเป็นปัญหาสำคัญและสร้างผลกระทบอย่างร้ายแรงทั้งระดับประเทศและระดับโลก อย่างไรก็ตาม เราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า ความพยายามอย่างต่อเนื่องโดยตัวแสดงระหว่างประเทศเหล่านี้ได้สร้างปทัสถานระดับโลกของการต่อต้านคอร์รัปชัน ซึ่งจะเป็นพลังและปัจจัยสำคัญที่จะหล่อเลี้ยงการเคลื่อนไหวและกิจกรรมการต่อต้านคอร์รัปชันทั้งในระดับโลกและระดับประเทศต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข. (2560). นโยบายสาธารณะด้านการต่อต้านการคอร์รัปชันในบริบทโลก ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะในบริบทโลก*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (หน้า 4-17 - 4-18)
- เลสลี่, โฮล์มส์. (2559). *คอร์รัปชัน: ความรู้ฉบับพกพา*. (พิเศษ สะอาดเย็น และตรงทอง จันทรางศุ, ผู้แปล). openworlds.
- Adeyeye, A. O. (2012). *Corporate Social Responsibility of Multinational Corporations in Developing Countries – Perspectives on Anti-Corruption*. Cambridge University Press.
- Altamirano, G. D. (2007). The Impact off the Inter-American Convention Against Corruption. *Inter-American Law Review*, 38(3), 487-547. Retrieved from <https://repository.law.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1066&context=umialr>
- Caiden, G. E. (2001). Corruption and Governance. In G. E. Caiden, O. P. Dwivedi, & J. G. Jabbara (Eds.), *Where Corruption Lives* (p. 15-38). Kumarian Press.
- Dauids, C. (2015). Combating Bribery of Foreign Officials. In Y. Zheng & C. Lavena (Eds.), *Government Anti-corruption Strategies: A Cross-Cultural Perspective* (p. 215-246). CRC Press.
- Glynn, P., Korbin, S. J., & Naim, M. (1997). The Globalization of Corruption. In K. A. Elliott (Ed.), *Corruption and the Global Economy* (p. 7-27). Institute for International Economics.
- Gultung, F. (2001). Transparency International's Network to Curb Global Corruption. In G. E. Caiden, O. P. Dwivedi, & J. G. Jabbara (Eds.), *Where Corruption Lives* (p. 199-201). Kumarian Press.
- Gultung, F. (n.d.) *Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices*. <http://www.anti-corruption.org/wp-content/uploads/2016/11/Galtung-Measuring-the-Immeasurable-2.pdf>
- Hawthorne, O. E. (2012). *Do International Corruption Metrics Matter? Assessing the Impact of Transparency International's Corruption Perceptions Index* [doctoral dissertation]. Old Dominion University. https://digitalcommons.odu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1054&context=gpis_etds

- Heller, N. (2009). Defining and Measuring Corruption: Where Have We Come From, Where Are We Now, and What Matters For the Future. In R. I. Rotberg (Ed.). *Corruption, Global Security, and World Order*. (p. 47-65). World Peace Foundation and American Academy of Arts and Sciences.
- Heywood, P. M. (2015). Measuring Corruption: Perspectives, Critiques and Limits. In P. Heywood (Ed.), *Routledge Handbook of Political Corruption* (p. 137-153). Routledge.
- Khaghaghordyan, A. (n.d.) *International Anti-corruption Normative Framework: The State of the Art*. Hertie School of Governance and ANTICORRP.
- Liu, L. (2019). *The Global Collaboration Against Transnational Corruption: Motives, Hurdles, and Solutions*. Palgrave Macmillan.
- McCoy, J. L., & Heckel, H. (2001). The Emergence of a Global Anti-corruption Norm. *International Politics*, 38(1), 65-90.
- Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad). (2011). *Evaluation of Transparency International Report 8/2010 - Evaluation*.
<https://www.oecd.org/derec/norway/47447924.pdf>
- Pieth, M. (1997). International Cooperation to Combat Corruption. In K. A. Elliott (Ed.). *Corruption and the Global Economy* (p. 119-132). Institute for International Economics.
- Quah, J. S. T. (2013). *Curbing Corruption in Asian Countries: An Impossible Dream?* Institute of Southeast Asian Studies.
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2015). Causes of Corruption. In P. Heywood (Ed.), *Routledge Handbook of Political Corruption* (p. 79-94). Routledge.
- Tamesis, P. (2008). Different Perspectives of International Development Organisations in the Fight Against Corruption. In *Corruption and Integrity Improvement Initiatives In Developing Countries* (p. 99-108). United Nations Development Program.
- Transparency International. (1995). *Press Release - New Zealand Best, Indonesia Worst in World Poll of International Corruption*.
https://www.transparency.org/files/content/tool/1995_CPI_EN.pdf
- Transparency International. (n.d.a). *Compilation of Mandates on Anticorruption from Summits and Plans of Actions*.
<https://www.transparency.org/files/content/pressrelease/mandates.pdf>

- Transparency International. (n.d.b). *Our Story*. <https://www.transparency.org/en/our-story>
- Udombana, N. (2003). Fighting Corruption Seriously? Africa's Anti-corruption Convention. *Singapore Journal of International and Comparative Law*, 7, 447-488. Retrieved from <http://www.commonlii.org/sg/journals/SJIntCompLaw/2003/17.pdf>
- United Nations. (2002). *Implementation of the United Nations Declaration Against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions. Economic and Social Council*. https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_11/E-CN15-2002-06/E-CN15-2002-6_E.pdf
- United Nations Development Program (UNDP). (2007). *Mainstream Anti-Corruption in Development Anti-corruption Practice Note*. http://content-ext.undp.org/aplaws_publications/2216454/Mainstreaming_Anti-Corruption_in_Development.pdf
- United Nations Office on Drug and Crimes (UNODC). (2004). *The Global Program Against Corruption - UN Anti-corruption Toolkit* (3rd ed.). https://www.un.org/ruleoflaw/files/UN_Anti%20Corruption_Toolkit.pdf
- World Bank. (1997). *Helping Countries Combat Corruption - The Role of the World Bank. Poverty Reduction and Economic Management The World Bank*. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>

แนวทางการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตของเกาหลีใต้:
กรณีการศึกษาอบรมและเผยแพร่องค์ความรู้ของ ACTI*

Consciousness-Building against Corruption in South Korea:
The Case of Training Programmes and Knowledge Dissemination under
the ACTI's Projects

เสกสรร อานันท์ศิริเกียรติ¹
Seksan Anantasirikiat¹

บทคัดย่อ

สาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้เป็นหนึ่งในประเทศที่ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ของไทย พิจารณาความสำคัญในฐานะคู่เทียบ (Benchmark) ด้านการปรับเปลี่ยนความคิดของประชาชนด้วยการจัดทำสื่อรูปแบบต่าง ๆ ที่มีความทันสมัยเข้าถึงกลุ่มคนทุกช่วงวัย และการจัดทำหลักสูตรว่าด้วยศีลธรรมเพื่อปลูกฝังความซื่อสัตย์ โดยเห็นว่า เกาหลีใต้นั้นเป็นหนึ่งในประเทศที่ “ประสบความสำเร็จในเชิงประจักษ์และได้รับการยกย่องว่าเป็นแบบอย่างที่ดี” เช่นเดียวกับสาธารณรัฐสิงคโปร์และเขตบริหารพิเศษฮ่องกง และเกาหลีใต้ยังมี “สภาพบริบททางสังคมและวัฒนธรรมใกล้เคียงกับประเทศไทย” ด้วย อย่างไรก็ตาม แม้จะมีงานวิชาการและการวิจัยหลายเรื่องที่ยืนยันข้อเท็จจริงดังกล่าว แต่งานศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตของเกาหลีใต้ยังมีอยู่น้อยมาก

บทความนี้ได้ทำการศึกษาเอกสาร ได้แก่ บทความวิชาการ รายงานข่าว นโยบายของรัฐบาล และรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของ ACTI ผลการศึกษาพบว่า การสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตของเกาหลีใต้ มีปัจจัยเอื้อ ได้แก่ เจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาลและบทบาทของภาคประชาสังคม และมีแนวทางการสร้างสำนึกผู้ที่สำคัญ ได้แก่ บทบาทของ ACTI ในการเป็นองค์กร

*เนื้อหาที่ปรากฏในบทความนี้เป็นการวิเคราะห์และความเห็นของผู้เขียน ในบทความนี้ ผู้เขียนถอดชื่อภาษาอังกฤษของกฎหมายเกาหลีใต้ทุกฉบับตาม Korea Law Translation Center และชื่อองค์กรต่าง ๆ ตามที่องค์กรเหล่านั้นใช้ในเว็บไซต์ทางการโดยไม่แปลเป็นภาษาไทย เพื่อประโยชน์ในการสืบค้นของผู้ที่สนใจต่อไป การถอดเสียงภาษาเกาหลีเป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษตลอดบทความนี้อ้างอิงตามหลักเกณฑ์การทับศัพท์ของสำนักงานราชบัณฑิตยสภา

¹นักวิจัย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, อีเมล: seksan.anantasirikiat@gmail.com

¹Researcher, International Studies Center, Ministry of Foreign Affairs, Thailand,

E-mail: seksan.anantasirikiat@gmail.com

นำการขับเคลื่อนการสร้างเครือข่ายร่วมกับภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมเพื่อขับเคลื่อนการสร้างสำนึก การออกแบบหลักสูตรและแนวทางการสื่อสารให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย และการใช้ประโยชน์จากเครื่องมือดิจิทัลและสื่อออนไลน์ต่างๆ ทั้งนี้ การดำเนินงานของไทยในการจัดทำหลักสูตรการศึกษาเพื่อปลูกฝังคุณธรรมนั้นมีความใกล้เคียงกับแนวทางของเกาหลีใต้อย่างมาก ส่วนการจัดทำสื่อที่เข้าถึงประชาชนทุกช่วงวัยยังเป็นประเด็นสำคัญที่ไทยต้องเรียนรู้จากเกาหลีใต้และพัฒนาอย่างต่อเนื่องต่อไป

คำสำคัญ: การทุจริต การปลูกฝังคุณธรรม เกาหลีใต้ ACRC, ACTI

Abstract

Republic of Korea (hereinafter South Korea) is considered, by the National Strategy on Anti-Corruption Phase 3 (B.E. 2560 - 2564), an empirically successful country in shifting public attitudes by creating content accessible to all and conducting integrity education. The country is also deemed a benchmark of combating corruption, as well as Republic of Singapore and Hong Kong Special Administrative Region. The National Strategy refers to South Korea's social and cultural context, which is similar to that of Thailand. Although there is a plethora of research corroborating this argument, the research related to the consciousness-building against corruption in South Korea is still undersized.

This article, therefore, analyzes academic articles, news reports, government policy directions, and ACTI's annual reports. The results of the study contend that there are two main enabling factors for the success of the South Korean case, namely political will of the president and his administration and the critical role of civil society. Also, there are four key approaches toward the consciousness-building against corruption in South Korea: (1) leading role of the Anti-Corruption Training Institute (ACTI), the prime mover of consciousness-building against corruption in South Korea (2) institutional networking with the business sector and civil society (3) curriculum and communication models pursuant to the target audiences and (4) utilization of digital as well as online platforms. Moreover, this article argues that Thailand's performance of integrity education is approaching as closely as South Korea's. However, there is still a room for further development in case of content-making that could be more relevant to all target audiences.

Keywords: Corruption, Integrity Education, South Korea, ACRC, ACTI

1. บทนำ

การสร้างสำนึกผู้เป็นมาตรการการป้องกันการทุจริตเชิงรุกที่ช่วยลดข้อจำกัดของกลไกการควบคุมและการบังคับใช้กฎหมาย โดยการให้แนวทางในการพิจารณาตัดสินกรณีที่เป็นทางแพร่งทางจริยธรรม (Moral Dilemma) ต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะช่วยลดความเสียหายทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่อาจเกิดขึ้นตามมาได้ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ให้ความสำคัญแก่การศึกษาเพื่อปลูกฝังคุณธรรมเพื่อต่อต้านการทุจริตอย่างมาก โดยเรียกร้องให้ประเทศภาคีสมาชิกสร้างความตระหนักในหมู่ประชาชนเกี่ยวกับประโยชน์ของคุณธรรมสาธารณะ (Public Integrity) การไม่จําานต่อการละเมิดมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมต่าง ๆ และการส่งเสริมการศึกษาภาคพลเมือง (Civic Education) เพื่อสร้างสำนึกผู้ต่อต้านการทุจริต นอกจากนี้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention on Anti-Corruption: UNCAC) ยังเรียกร้องให้ประเทศภาคีต่าง ๆ จัดการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกผู้ต่อต้านการทุจริต โดยบรรจุประเด็นดังกล่าวไว้ในหลักสูตรการศึกษาต่าง ๆ ทั้งในโรงเรียนและมหาวิทยาลัยด้วย (Munro & Kirya, 2020, p. 1)

สาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้เป็นหนึ่งในประเทศที่ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) พิจารณาความสำคัญในฐานะคู่เทียบ (Benchmark) ของไทย ในด้านการปรับเปลี่ยนความคิดเห็นของประชาชนด้วยการจัดทำสื่อรูปแบบต่าง ๆ ที่มีความทันสมัยเข้าถึงกลุ่มคนทุกช่วงวัย และการจัดทำหลักสูตรว่าด้วยศีลธรรมจรรยาเพื่อปลูกฝังความซื่อสัตย์ โดยเห็นว่าเกาหลีใต้นั้นเป็นหนึ่งในประเทศที่ “ประสบความสำเร็จในเชิงประจักษ์และได้รับการยกย่องว่าเป็นแบบอย่างที่ดี” เช่นเดียวกับสาธารณรัฐสิงคโปร์และเขตบริหารพิเศษฮ่องกง และเกาหลีใต้ยังมี “สภาพบริบททางสังคมและวัฒนธรรมใกล้เคียงกับประเทศไทย” ด้วย อย่างไรก็ตาม วิชาการและการวิจัยหลายเรื่องที่ยืนยันข้อเท็จจริงดังกล่าว แต่งานศึกษาเกี่ยวกับกรณีของเกาหลีใต้ส่วนใหญ่มุ่งพิจารณาบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง (Kalinowski, 2016) พัฒนาการเชิงสถาบัน โครงสร้างของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต (สุภีร์ รัตนาคินทร์, 2549; เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และ อรอร ภูเจริญ, 2553; ภิญโญยศ ม่วงสมสุข, 2560; สุรียานนท์ พลสิม, 2562) กรณีศึกษาหนึ่งสำหรับมาตรการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (คนพล จันทน์หอม และ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, 2557) วัฒนธรรมองค์กรที่เอื้อต่อการทุจริต (Jun, Kim & Rowley, 2019) การสร้างเครือข่ายกับภาคส่วนอื่น ๆ (อภิชัย พันธเสน และ สถาพร เรืองธรรม, 2553) และการประเมินประสิทธิผลของนโยบายในเชิงปริมาณ (Min, 2019) มีเพียงบทความของ Lee & Lee (2015) (ซึ่งเขียนเป็นภาษาเกาหลี) ที่ศึกษาสภาพแวดล้อมที่เป็นโอกาส และข้อจำกัดของ Anti-Corruption Training Institute (ACTI) ในการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้าน

การทุจริตผ่านหลักสูตรการศึกษาอบรม ซึ่งยังมีข้อจำกัด เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ส่วนใหญ่มาจากช่วง ค.ศ. 2014 - 2015 และไม่ได้กล่าวถึงรายละเอียดของแนวทางและกลุ่มเป้าหมายอื่นนอกจากเจ้าหน้าที่รัฐ การศึกษาแนวทางการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความพยายามในการสร้าง “โลกเปี่ยมคุณธรรม (Integrity World)” ของเกาหลีใต้จึงมีความสำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดทิศทาง นโยบาย และมาตรการที่จำเป็นของไทยต่อไป

บทความนี้ได้ทำการศึกษาเอกสาร ได้แก่ บทความวิชาการ รายงานข่าว นโยบายของรัฐบาล และรายงานผลการดำเนินงานของ ACTI เพื่อถอดบทเรียนจากเกาหลีใต้ซึ่งเป็นคู่เทียบของไทย ในด้านการปรับเปลี่ยนความคิดของประชาชนด้วยการจัดทำสื่อรูปแบบต่าง ๆ ที่มีความทันสมัย เข้าถึงกลุ่มคนทุกช่วงวัย และการจัดทำหลักสูตรว่าด้วยศีลธรรมจรรยาเพื่อปลูกฝังความซื่อสัตย์ โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก ส่วนแรกเป็นการศึกษาปัจจัยที่เอื้อต่อการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตของเกาหลีใต้ ได้แก่ เจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาล และบทบาทของภาคประชาสังคมในการสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต ส่วนที่สองเป็นการวิเคราะห์แนวทางการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตผ่านหลักสูตรการศึกษาอบรมและเผยแพร่ความรู้เพื่อปลูกฝังค่านิยมต่อต้านการทุจริตให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชนทั่วไปของ ACTI ซึ่งเป็นหน่วยงานในกำกับของ Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC) และเป็นองค์กรนำ (Prime Mover) ในการจัดการศึกษาและอบรมเพื่อสร้างสำนึกผู้ต่อต้านการทุจริตและปลูกฝังค่านิยมการมีคุณธรรม ส่วนสุดท้ายเป็นการถอดบทเรียนจากเกาหลีใต้ในการสร้างสำนึกผู้เพื่อมุ่งสู่สังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริตของไทย ซึ่งผลการศึกษาพบว่าการดำเนินงานของไทยในการจัดทำหลักสูตรการศึกษาเพื่อปลูกฝังคุณธรรมนั้นมีความใกล้เคียงกับแนวทางของเกาหลีใต้อย่างมาก มีแนวโน้มเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายในจำนวนมากขึ้น มีเพียงการจัดทำสื่อที่เข้าถึงประชาชนทุกช่วงวัยที่ยังเป็นประเด็นสำคัญที่ไทยต้องเรียนรู้จากเกาหลีใต้และพัฒนาอย่างต่อเนื่องต่อไป

2. ปัจจัยที่เอื้อต่อการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตของเกาหลีใต้

2.1 เจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาล

เจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาลเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตของเกาหลีใต้ โดยเฉพาะการสร้างความเข้มแข็งทั้งในด้านกฎระเบียบและสถาบันขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของรัฐ ซึ่งมีพัฒนาการในเชิงบวกอย่างต่อเนื่องตั้งแต่รัฐบาลพลเรือนของประธานาธิบดีคิม ย็อง-ซัม (Kim Young-sam) เรื่อยมา การเข้าเป็นภาคีสมาชิก OECD ทำให้เกาหลีใต้ต้องปรับตัวสู่การเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานของกลุ่ม เช่น Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (1997) เป็นต้น ต่อมา เกิดวิกฤตเศรษฐกิจใน ค.ศ. 1997 มีบริษัทล้มละลาย

สาเหตุหนึ่งมาจากการรับสิทธิพิเศษต่าง ๆ จากนโยบายของรัฐบาลทหารก่อนหน้า ส่งผลให้โครงสร้างทางการเงินอ่อนแอ มีหนี้สินเป็นจำนวนมาก และสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขันทั้งในระดับประเทศและโลก

รัฐบาลฝ่ายก้าวหน้าของประธานาธิบดีคิม แท-จุง (Kim Dae-jung) เห็นโอกาสการปฏิรูประบบป้องกันและปราบปรามการทุจริตจากสถานการณ์ดังกล่าว จึงพยายามขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ โดยเฉพาะการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower) และการก่อตั้งองค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งแน่นอนว่า เจ้าหน้าที่รัฐจำนวนมากต่างคัดค้าน ภาคีเครือข่ายภาคประชาสังคม Citizens' Coalition for Anti-Corruption Legislation ร่วมกันเข้าชื่อยื่นข้อเรียกร้องให้รัฐสภาพิจารณาออกกฎหมายต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจังในการประชุมครั้งที่ 16 เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2000 รัฐสภาจึงสามารถผ่านร่างกฎหมายต่อต้านการทุจริตเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 2001 ที่กำหนดให้มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ Korea Independent Commission Against Corruption (KICAC) ซึ่งเริ่มดำเนินงานใน ค.ศ. 2002 ชื่อภาษาเกาหลีของหน่วยงานดังกล่าวมีคำว่า **청렴** (อ่านว่า ช็อง-นย็อม) หมายถึง ความโปร่งใส ความบริสุทธิ์ หรือคุณธรรม (Integrity) คณะกรรมการดังกล่าวจึงอาจมีอีกชื่อหนึ่งว่า คณะกรรมการคุณธรรมแห่งชาติ

ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2003 โน มู-ฮย็อน (Roh Moo-hyun) รับผิดชอบประธานาธิบดี โดยสานต่อภารกิจเสริมสร้างความเข้มแข็งทั้งในด้านกฎระเบียบและสถาบันของ KICAC มีการสร้างกลไกต่าง ๆ เพื่อหนุนเสริมการขับเคลื่อนนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับชาติ อาทิ Ministerial-Level Meeting on Corruption (MLMC) Defense Acquisition Program Administration (DAPA) การสร้างภาคีเครือข่ายป้องกันการทุจริต Korean Pact on Anti-Corruption and Transparency (K-PACT) ที่ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่มากขึ้น รัฐบาลยังมุ่งเน้นการเสริมสร้างคุณธรรมระดับชาติเป็นวาระหลักด้วยการสนับสนุนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรภาครัฐ การจัดการศึกษาเพื่อปลูกฝังค่านิยมต่อต้านการทุจริต การประกาศใช้ Code of Conduct for Public Officials การรับรายงานเกี่ยวกับการทุจริต และการคุ้มครองและให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส (ACRC, n.d.a)

พัฒนาการเชิงสถาบันของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในเกาหลีใต้ยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่องแม้จะมีการเปลี่ยนขั้วรัฐบาลเป็นฝ่ายอนุรักษ์นิยมใน ค.ศ. 2008 การเปลี่ยนแปลงสำคัญคือ มีการควมรวมองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง 3 ส่วน ได้แก่ KICAC, Administrative Appeals และ Ombudsman เข้าเป็น ACRC ซึ่งมีพันธกิจหลักคือ การเชื่อมโยงแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเข้ากับการคุ้มครองสิทธิที่เท่าเทียมของพลเมืองจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการหล่อเลี้ยงวัฒนธรรมการทุจริตในภาครัฐ ในช่วงเวลาเกือบสิบปีของรัฐบาลฝ่ายอนุรักษ์นิยม มีการประกาศใช้ประมวลจริยธรรมสำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่น และกฎหมายเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ ได้แก่ Protection of

Public Interest Reporters Act (2011) และ Improper Solicitation and Graft Act (2015) กฎหมายฉบับนี้มีชื่อเรียกจำลองตามอดีตประธาน ACRC ผู้เสนอชื่อกฎหมายดังกล่าวเมื่อ ค.ศ. 2012 ว่า “กฎหมาย คิม ย็อง-นัน (Kim Young-ran Act)” (ACRC, n.d.a)

กรณีอื้อฉาวของนางสาวปัก คิน-ฮเย (Park Geun-hye) อดีตประธานาธิบดีที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญถอดถอน เนื่องจากเปิดโอกาสให้เพื่อนสนิทเข้าไปแสวงหาประโยชน์ขณะดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ทำให้การต่อต้านการทุจริตกลายเป็นหนึ่งใน 5 เป้าหมาย 20 ยุทธศาสตร์ 100 นโยบาย เพื่อสร้าง “ประเทศของประชาชน สาธารณรัฐที่มีความเป็นธรรม (A Nation of the People, A Just Republic of Korea)” ของรัฐบาลประธานาธิบดีมุน แช-อิน (Moon Jae-in) โดยประเด็นเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตนั้นปรากฏในนโยบายที่ 2 ของยุทธศาสตร์ที่ 1 ว่าด้วยการสร้างรัฐบาลของประชาชนที่มุ่งปฏิรูประบบต่อต้านการทุจริตเพื่อให้เกาหลีใต้เป็นประเทศปลอดการทุจริต และนโยบายที่ 88 ของยุทธศาสตร์ที่ 5 ว่าด้วยการสร้างคาบสมุทรเกาหลีที่มีความมั่นคงและมั่นคงที่ต้องการปราบปรามการทุจริตในโครงการจัดหาอาวุธยุทธโธปกรณ์เพื่อการป้องกันประเทศหรือ DAPA เพื่อเตรียมความพร้อมสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรม ครั้งที่ 4 ซึ่งเป็นการสานต่อเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลอดีตประธานาธิบดีโน มู-ฮย็อน (Korean Culture and Information Service, 2017, p. 8-9, 25) ประธานาธิบดีมุนเรียกการทุจริตว่าเป็น “สิ่งชั่วร้ายที่ฝังรากลึก (Deep-rooted Evil)” มาอย่างยาวนานในสังคมเกาหลี จึงจำเป็นต้อง “กวาดล้าง (Liquidation)” ให้หมดสิ้น

2.2 บทบาทของภาคประชาสังคมในการสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต

องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทในการจรรโลงประชาธิปไตยและการต่อต้านการทุจริตในสังคมเกาหลีได้อย่างแข็งขันและต่อเนื่อง ใน ค.ศ. 1991 องค์กรเหล่านี้รวมตัวกันรณรงค์เรียกร้องการเลือกตั้งที่โปร่งใสและเป็นธรรมด้วยการสร้างความตระหนักรู้แก่ประชาชนและติดตามตรวจสอบนักการเมือง ซึ่งดำเนินต่อเนื่องมาจนถึงการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาในเดือนเมษายน ค.ศ. 2000 ที่องค์กรเหล่านี้ร่วมกันจัดทำบัญชีดำและให้ข้อมูลเกี่ยวกับนักการเมืองทุจริต ผลคือ ร้อยละ 70 ของนักการเมืองที่อยู่ในบัญชีดำ (59 คน จาก 86 คน) แพ้การเลือกตั้ง ผลการสำรวจ Edelman Trust Barometer ใน ค.ศ. 2011 ระบุว่า องค์กรภาคประชาสังคมของเกาหลีใต้ได้รับคะแนนความเชื่อมั่นถึงร้อยละ 62 สูงกว่าทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นสื่อมวลชน (ร้อยละ 53) องค์กรภาครัฐ (ร้อยละ 50) และภาคธุรกิจ (ร้อยละ 46) องค์กรภาคประชาสังคมที่บทบาทในการป้องกันการทุจริตเชิงรุก ได้แก่ Citizens' Coalition for Economic Justice (CCEJ) และ People's Solidarity for Participatory Democracy (PSPD) (Kalinowski, 2016, p. 640)

นอกจาก CCEJ และ PSPD แล้ว Transparency International (TI)-Korea เป็นอีกองค์กรประชาสังคมซึ่งมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศด้วย TI-Korea ก่อตั้งขึ้นในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1999 โดยมีพันธกิจหลักคือ “การสร้างความตระหนักรู้แก่ประชาชน โดยมุ่งขจัดปัญหาการทุจริตที่แพร่หลายในสังคม และเสริมสร้างสังคมคุณธรรมด้วยกิจกรรมต่อต้านการทุจริตรูปแบบต่าง ๆ” (TI-Korea, n.d.) เช่น

การจัดกิจกรรมรณรงค์ต่อต้านการทุจริตร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมอื่น ๆ การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกาหลีใต้ทุกช่วงวัยต่อคุณธรรมกับปัญหาการทุจริต การจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมสำหรับภาคธุรกิจและภาคการศึกษา การจัดกิจกรรมสร้างความตระหนักรู้อื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เป็นต้น (TI-Korea, n.d.)

เหตุการณ์หนึ่งที่พิสูจน์บทบาทของภาคประชาสังคมเกาหลีใต้ในการสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริตคือ การชุมนุมดวงเทียนจรัสแสง (Candlelight Vigil) ของประชาชนเกาหลีใต้เป็นเวลาต่อเนื่องถึง 20 สัปดาห์ ตั้งแต่เดือนตุลาคม ค.ศ. 2016 ถึงเดือนมีนาคม ค.ศ. 2017 เพื่อขับไล่นางสาวปัก คิน-ฮเย การชุมนุมดังกล่าวเกิดขึ้นจากการนำเสนอรายงานข่าวของสื่อมวลชนว่าพบคอมพิวเตอร์แท็บเล็ตที่มีรายละเอียดการแก้ไขถ้อยแถลงของประธานาธิบดี และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงนโยบายต่าง ๆ จากนั้นสื่อมวลชนได้ติดตามค้นหาข้อมูลเชิงลึกจนพบว่าอดีตประธานาธิบดีเปิดโอกาสให้เพื่อนสนิทใช้ตำแหน่งประธานาธิบดีของตนแสวงหาประโยชน์เรียกรับสินบนจากบริษัทเอกชนรายใหญ่ทั้งในรูปของเงิน สิ่งของ และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกาหลีใต้ทั่วประเทศในวันที่ 1 - 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 2016 โดย Gallup Korea ระบุว่า คะแนนนิยมของนางสาวปักเหลือเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น ซึ่งเป็นคะแนนต่ำสุดที่ผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเคยได้รับ (Reuters, 2016)

เหตุการณ์นี้เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองเกาหลีใต้ร่วมสมัยที่มีการดำเนินกระบวนการถอดถอนประธานาธิบดีอย่างจริงจังตามฉันทามติของประชาชนส่วนใหญ่ในขณะนั้น โดยผ่านกระบวนการของรัฐสภาและศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญยิ่งในการสร้างความตระหนักรู้และระดมพลังสนับสนุนจากประชาชนในการเรียกร้องให้ประธานาธิบดีลาออกจากตำแหน่ง มีการรวบรวมภาคีเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมจำนวนประมาณ 40 แห่ง ทั้งสหภาพแรงงานและเกษตรกร สโมสรนักศึกษา สมาคมศาสนา และองค์กรที่รณรงค์ในประเด็นทางสังคมและการเมืองอื่น ๆ เป็น People's Emergency Action to End the Park Administration (PEA) (Park, 2018, p. 42-43) และให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นการทุจริตของอดีตประธานาธิบดีด้วยการจัดเทศกาลวัฒนธรรมบริเวณจัตุรัสคังฮวามุน การแจกเอกสารแผ่นพับต่าง ๆ การเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวในพื้นที่ออนไลน์ เช่น KakaoTalk, Facebook, Twitter เป็นต้น และการเปิดเว็บไซต์เพื่อรวบรวมรายชื่อถอดถอนอดีตประธานาธิบดีโดยเฉพาะ (Park, 2018, p. 72-73)

2.3 สรุปปัจจัยที่เอื้อต่อการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตของเกาหลีใต้

กล่าวโดยสรุป เกาหลีใต้มีปัจจัยที่เอื้อต่อการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริต ได้แก่ เจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาลโดยเฉพาะการสร้าง ความเข้มแข็งทั้งในด้านกฎระเบียบและสถาบันขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของรัฐ ซึ่งมีพัฒนาการในเชิงบวกอย่างต่อเนื่องในยุคที่ประเทศสามารถลงหลักปักฐานระบอบประชาธิปไตยได้อย่างสมบูรณ์ ตั้งแต่รัฐบาลพลเรือนของประธานาธิบดีคิม ย็อง-ซัม เรื่อยมาจนถึงประธานาธิบดีมุน แช-อิน การเปลี่ยนรัฐบาลเป็นชั่วคราวข้าม

มีผลเพียงการปรับโครงสร้างองค์กรต่อต้านการทุจริต แต่ยังมีการพัฒนาเนื้อหาสาระต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

อีกปัจจัยหนึ่งคือ บทบาทของภาคประชาสังคมที่ทำหน้าที่เป็นผู้ติดตามเฝ้าระวังการทุจริต (Watchdog) สร้างความตระหนักรู้ในสังคม และรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งก็เป็นผลสืบเนื่องจากการลงหลักปักฐานระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์เช่นกัน การชุมนุมตวงเทียนจรัสแสง ใน ค.ศ. 2016 - 2017 ที่มีองค์กรภาคประชาสังคมเป็นแกนนำเป็นเหตุการณ์ที่ยืนยันถึงบทบาทดังกล่าวได้อย่างดี แม้ประธานาธิบดีเกาหลีได้จะมีเรื่องพัวพันเกี่ยวกับการทุจริตทั้งจริงบ้างไม่จริงบ้าง แต่นั่นก็แสดงถึงสภาพแวดล้อมของสังคมที่เปิดโอกาสให้ตรวจสอบบุคคลที่เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดของรัฐได้ การยกระดับเจตจำนงทางการเมืองจึงเป็นประเด็นสำคัญหากต้องการให้การสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

3. แนวทางการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตของ ACRC

พันธกิจหลักประการหนึ่งของ ACRC คือ การจัดการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกผู้ที่นำไปสู่การต่อต้านการทุจริต โดยมี ACTI เป็นสถาบันอบรมในกำกับ ก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2012 เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐให้มีความยึดมั่นในคุณธรรมและรักษาบรรทัดฐานทางจริยธรรมอย่างเคร่งครัด และสร้างนักเรียนนักศึกษาให้เป็นหน่ออ่อนเพื่อช่วยกันปลูกฝังคุณธรรมให้เป็นวัฒนธรรมประจำสังคม ด้วยความเชื่อพื้นฐานว่า มาตรการตรวจสอบติดตามและลงโทษนั้นไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตได้ กิจกรรมอบรมส่วนใหญ่ของ ACTI จึงมีวัตถุประสงค์ในการสร้าง “ความสำนึกผู้ต่อหลักคุณธรรม (Consciousness of Integrity)” เป็นสำคัญ

แผนภาพที่ 1 เป้าหมายของหลักสูตรการอบรมของ ACTI



ที่มา: ACRC (n.d.)

แผนภาพที่ 1 แสดงเป้าหมายของหลักสูตรการอบรมของ ACTI ซึ่งพิจารณาจากของปัญหาการทุจริตว่ามาจากลักษณะโครงสร้างสถาบันทางสังคมและการเมืองที่ผูกขาดพร้อมกับปัจจัยเชิงปัจเจกบุคคลที่เกิดจากการตัดสินใจอย่างถี่ถ้วนที่จะลงมือกระทำ การแก้ปัญหาดังกล่าวต้องอาศัยสามองค์ประกอบ ได้แก่ ความโปร่งใส (Transparency) โดยการเสริมสร้างขีดความสามารถเชิงสถาบัน และการประเมินผลกระทบที่เกิดจากการทุจริต ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Accountability) โดยการ

ปกป้องผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตและการติดตามตรวจสอบ และสุดท้ายคือ การปรับเปลี่ยนทัศนคติของปัจเจกบุคคลไปสู่พฤติกรรมการปฏิบัติและการสร้างวัฒนธรรมคุณธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ภารกิจของ ACTI จะเน้นประเด็นสุดท้ายเป็นหลัก ใน ค.ศ. 2018 ACTI ตั้งคณะที่ปรึกษา จำนวน 18 คน มีทั้งนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต และผู้ฝึกสอนคุณธรรมจริยธรรม เพื่อระดมสมองนำไปพัฒนาเนื้อหาสาระเสริมสร้างคุณธรรมด้วย (ACRC, 2019, p. 75)

ในด้านกฎหมายที่กำกับและเกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ ค.ศ. 1987 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตโดยตรง ประเด็นดังกล่าวปรากฏอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ ACRC ได้แก่ Act on the Prevention of Corruption and the Establishment and Management of the ACRC มาตรา 2 และ 3 ระบุว่า องค์กรภาครัฐ (ในกฎหมายใช้คำว่า *청사진* ซึ่งอาจเทียบเท่ากับคำภาษาอังกฤษว่า Public Institution) ประกอบด้วยองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารภาครัฐและท้องถิ่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในสังกัดท้องถิ่น สถานศึกษาของรัฐและเอกชน รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่ป้องกันการทุจริตโดยการสร้างจริยธรรมทางสังคม ปรับปรุงแก้ไขแนวทางการบริหาร เงื่อนไขเชิงสถาบัน และกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการป้องกันการทุจริตโดยไม่ชักช้า พยายามสร้างความสำนึกผู้ในหมู่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนด้วยวิธีการที่เหมาะสม อาทิ การให้ความรู้และการประชาสัมพันธ์เผยแพร่และเสริมสร้างการแลกเปลี่ยนและความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อป้องกันการทุจริต

นอกจากนี้ มาตรา 82-1 ของ Act on the Prevention of Corruption และมาตรา 88-2 ของกฎหมายบังคับใช้กฎหมายยังระบุด้วยว่า หัวหน้าหรือผู้มีอำนาจสูงสุดขององค์กรภาครัฐดังกล่าวพึงจัดกิจกรรมให้ความรู้ด้านการป้องกันการทุจริตแก่บุคลากรอย่างน้อย 1 - 2 ชั่วโมงต่อปี โดยอาจเป็นการฟังบรรยาย การใช้สื่อผสม การอบรมออนไลน์ผ่านเว็บไซต์โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 2016 เป็นต้นมา เว้นแต่บุคลากรเพิ่งเข้าทำงานหรือเพิ่งได้รับการแต่งตั้ง องค์กรดังกล่าวพึงจัดให้มีการอบรมแบบพบหน้า (Face-to-Face) และรายงานผลต่อ ACRC ภายในเดือนกุมภาพันธ์ของปีถัดไป ยกเว้นรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินที่สามารถกำหนดกระบวนการตรวจสอบภายในได้เองโดยไม่ต้องรายงานผลต่อ ACRC (มาตรา 84)

ขณะเดียวกัน ACRC มีหน้าที่สนับสนุนสื่อการเรียนการสอนเมื่อมีการร้องขอและติดตามตรวจสอบว่าได้มีการจัดกิจกรรมดังกล่าวหรือไม่อย่างน้อยหนึ่งครั้งต่อปี โดยอาศัยกฎหมายอื่น ๆ ที่กำกับดูแลหน่วยงานนั้นอยู่ เช่น อาศัยอำนาจตามมาตรา 9 (2) ของ Elementary and Secondary Education Act ตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสถานศึกษาในสังกัดเมือง เป็นต้น ประเด็นสำคัญสำหรับการอบรม ได้แก่ บทบัญญัติและระบบป้องกันการทุจริตของประเทศ แนวทางการปรับใช้นโยบายคุณธรรมเพื่อป้องกันการทุจริต ความสำคัญของบทบาทและแนวทางการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสตาม Protection of Public Interest Reporters Act และประเด็นอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริต กฎหมายดังกล่าวยังเสนอแนะให้ ACRC หารือกับกระทรวงศึกษาธิการ

ในการบรรจุการป้องกันการทุจริตเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการศึกษาภาคปกติและการศึกษาตลอดชีวิตด้วย ปรธานาธิบดีอาจใช้อำนาจในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหารในการออกกฤษฎีกาเพื่อแก้ไขเนื้อหาสาระ ในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องเป็นรายมาตราให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัยได้

วิสัยทัศน์ที่ระบุในเอกสารแนวนโยบายคุณธรรมและการต่อต้านการทุจริตของ ACRC ซึ่งเผยแพร่เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2021 คือ การเป็นประเทศที่มีความเป็นเลิศด้านคุณธรรม โดยติดอันดับ 1 ใน 20 ของดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) ภายใน ค.ศ. 2022 ด้วยยุทธศาสตร์ 4 ขั้นตอนที่มีมุ่งสู่การสร้างผลลัพธ์สูงสุดด้วยกระบวนการปฏิรูประบบ ต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ การปฏิรูประบบและกระบวนการให้สำเร็จ การตอบสนอง ประเด็นการทุจริตทั้งหมดได้อย่างรวดเร็ว การเสริมสร้างสำนึกผู้แทนคุณธรรม และการเสริมสร้าง ระบบคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตในเชิงรุกอย่างทันที่ (ACRC, 2021, p. 11) เอกสาร แนวนโยบายยังกล่าวถึงลำดับความสำคัญของกิจกรรมใน ค.ศ. 2021 โดยมุ่งเน้น

(1) การจัดทำหลักสูตรที่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริงของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง รวมถึง เจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากทางเลือกตั้ง โดยจัดการประชุมหารือและการลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) กับส่วนงานต่าง ๆ ที่มีพันธกิจในการพัฒนาบุคลากรของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และการเพิ่มเติมจำนวนกรณีศึกษาในหลักสูตรการอบรมเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง (ACRC, 2021, p. 30)

(2) การเผยแพร่ความรู้สู่สาธารณะ การสร้างเครือข่ายกับส่วนงานต่าง ๆ ที่มีพันธกิจ ในการพัฒนาบุคลากรเช่นเดียวกับข้อ (1) และการพัฒนาหลักสูตรเฉพาะ ซึ่งข้อมูลเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 2020 ระบุว่า ACRC มีสถาบันที่เป็นเครือข่ายจำนวนทั้งสิ้น 112 แห่ง ประกอบด้วย ส่วนบริหาร ของรัฐ 43 แห่ง หน่วยงานศึกษาอบรมขององค์กรส่วนท้องถิ่น 23 แห่ง หน่วยงานด้านการศึกษา ส่วนท้องถิ่น 18 แห่ง และองค์กรภาครัฐ 28 แห่ง (ACRC, 2021, p. 30)

(3) การปรับตัวตามสถานการณ์โรคโควิด-19 ด้วยการปรับกิจกรรมการเรียนการสอนและ การเผยแพร่ความรู้ให้เป็นรูปแบบออนไลน์มากขึ้น หรือบันทึกเป็นวิดีโอสำหรับผู้เข้าร่วมที่จำเป็นต้อง เข้ารับการอบรมแบบพบหน้า ส่วนผู้เข้ารับการอบรมที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นอาจดำเนินการ ผ่านเว็บไซต์ของ ACTI บริการคลาวด์ หรือ Youtube ได้ โดยตั้งเป้าหมายจัดกิจกรรมอบรมออนไลน์ จำนวน 11 ครั้งใน ค.ศ. 2021 สำหรับกิจกรรมสร้างความตระหนักรู้อื่น ๆ ให้เน้นการแสดงและ การปรับรูปแบบกิจกรรมให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย (ACRC, 2021, p. 31-32) ACTI พิจารณา แนวทางและรูปแบบการอบรมแตกต่างกันไปตามกลุ่มเป้าหมาย ดังนี้

3.1 เจ้าหน้าที่รัฐ

ACTI จัดการอบรมแก่เจ้าหน้าที่รัฐหลายกลุ่มประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐแรกเข้า เจ้าหน้าที่รัฐ ที่ได้เลื่อนตำแหน่ง เจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นผู้บริหารระดับสูงขององค์กร เจ้าหน้าที่รัฐที่รับผิดชอบ การตรวจเงินแผ่นดินและภารกิจส่งเสริมคุณธรรมขององค์กรภาครัฐ ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรภาครัฐ ที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต และผู้ฝึกสอนคุณธรรมจริยธรรม ใน ค.ศ. 2019 มีองค์กรภาครัฐที่ต้อง เข้ารับการอบรมตามกฎหมายจำนวนทั้งสิ้น 1,939 แห่ง โดยผู้เข้ารับการอบรมมีอัตราการอบรม

ครบถ้วนตามหลักสูตรอยู่ที่ร้อยละ 93.1 มีการจัดการอบรมแบบพบหน้า จำนวน 16 กิจกรรม 128 ครั้ง โดยมีผู้ผ่านการอบรม จำนวน 19,684 ราย ใน ค.ศ. 2020 มีการเปิดหลักสูตรผู้นำด้านคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกิดในยุค Millennials หรือ Generation Y (ซึ่งหมายถึงผู้ที่เกิดระหว่าง ค.ศ. 1981 - 1996) เป็นครั้งแรก โดยประยุกต์ใช้เกมเป็นเครื่องมือของการอบรมให้สอดคล้องกับความนิยมของผู้รับการอบรม และมีการจัดการอบรมแบบพบหน้าเพิ่มเติม จำนวน 17 กิจกรรม 170 ครั้ง โดยมีผู้ผ่านการอบรมจำนวนประมาณ 30,000 ราย (ACRC, 2020b, p. 183)

หลักสูตรการอบรมหนึ่งที่ได้รับคามนิยมมากในหมู่เจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นผู้บริหารระดับสูงและหัวหน้าหน่วยงานขององค์กรภาครัฐต่าง ๆ คือ คอนเสิร์ตคุณธรรม (Integrity Live หรือ Integrity Concert) ซึ่งจัดขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 2013 กิจกรรมประกอบด้วย การแสดงทางวัฒนธรรมสดที่ทำให้ผู้เข้ารับการอบรมเข้าใจปัญหาที่เกิดจากการทุจริตและตระหนักถึงค่านิยมการมีคุณธรรมด้วยการเล่าเรื่องผ่านศิลปวัฒนธรรมพื้นบ้านและร่วมสมัยของเกาหลีใต้ เช่น การขับร้องสำเนียงเอื้อนแบบเกาหลีดั้งเดิมหรือพันโซรี การแสดงระบำหน้าฉากหรือมาดังกิก การวาดทราย เป็นต้น โดย ACTI จะคัดเลือกผู้เข้าร่วมกิจกรรมจากไบสมัครที่ยื่นเข้ามา ใน ค.ศ. 2019 มีการจัดกิจกรรมดังกล่าวถึง 44 ครั้ง จากการตอบแบบสอบถามในแต่ละปี กิจกรรมนี้ได้รับความนิยมมากที่สุด โดยมีผู้ประเมินว่าพอใจถึงร้อยละ 90 (ACRC, 2020b, p. 184)

ACTI ยังมีหลักสูตรการอบรมเพื่อบ่มเพาะผู้ฝึกสอนคุณธรรมจริยธรรมด้วย โดยแบ่งเป็นผู้ฝึกสอนระดับต้น ซึ่งหมายถึง บุคลากรที่สามารถเป็นผู้อบรมภายในหน่วยงานของตนเอง จำนวน 1,978 ราย ผู้ฝึกสอนเชี่ยวชาญที่สามารถให้ความรู้เรื่องระบบ โครงสร้าง และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตได้ จำนวน 264 ราย และผู้ฝึกสอนระดับสูงซึ่งสามารถให้ความรู้และสร้างความสำนึกผู้ต่อหลักคุณธรรมให้ผู้เข้ารับการอบรมได้ จำนวน 38 ราย มีการนำรายชื่อเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของ ACTI (ซึ่งมีเฉพาะภาษาเกาหลี) เพื่อให้หน่วยงานที่สนใจสามารถมาพิจารณาเชิญผู้ฝึกสอนที่เห็นว่าเหมาะสมไปเป็นผู้อบรมของหน่วยงานได้ ภายในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2020 มีผู้ผ่านการอบรมหลักสูตรดังกล่าวแล้ว จำนวน 2,280 ราย (ACRC, 2020b, p. 185)

นอกจากการอบรมแบบพบหน้าแล้ว ACTI ยังจัดหลักสูตรการอบรมจำนวนหนึ่งผ่านช่องทางออนไลน์ด้วย ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในช่วงสถานการณ์โรคโควิด-19 หัวข้ออบรมหลัก เช่น ความตระหนักต่อกฎหมายป้องกันการทุจริต การใช้ดุลยพินิจที่เหมาะสมและถูกต้องตามทำนองคลองธรรม ความเข้าใจนโยบายคุณธรรมและต่อต้านการทุจริตของประเทศ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกฎหมาย Improper Solicitation and Graft Act การเรียนรู้วิธีการประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริต (Corruption Risk Assessment: CRA) จากกรณีศึกษา เป็นต้น นับตั้งแต่การก่อตั้ง ACRC ใน ค.ศ. 2008 มีผู้ผ่านการอบรมผ่านช่องทางออนไลน์จำนวนประมาณ 960,000 คน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี ใน ค.ศ. 2019 มีเจ้าหน้าที่รัฐที่ผ่านการอบรมผ่านช่องทางออนไลน์ จำนวน 171,132 ราย ACTI ยังมีการสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานศึกษาอบรมขององค์กรภาครัฐที่มีพันธกิจ

ในการพัฒนาบุคลากรผ่านการอบรมด้วย เช่น National Human Resources Development, Local Government Officials Development Institute, Institute of Justice, Korean National Diplomatic Academy เป็นต้น (ACRC, 2020b, p. 185)

เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงที่เคยเข้าร่วมการอบรมของ ACTI อาทิ ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลแขวงอินช็อน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน และการขนส่ง ประธานคณะกรรมการกำกับบริการทางการเงิน ผู้อำนวยการสำนักงานอตุณิยมวิทยา ผู้อำนวยการสำนักงานควบคุมและป้องกันโรค อธิการบดีมหาวิทยาลัยแห่งชาติช็อนนัม นายกเทศมนตรีนครปูซาน นายกเทศมนตรีนครอูลซัน ผู้ว่าการเขตบริหารพิเศษเซจง ศึกษาธิการจังหวัดชุงช็องเหนือ คยองช็องเหนือ คยองช็องใต้ ช็อลลาใต้ ศึกษาธิการนครแทจ็อน นครอินช็อน ประธานเจ้าหน้าที่บริหารองค์การบริหารพื้นที่ชนบท ประธานเจ้าหน้าที่บริหารองค์การอาคารสงเคราะห์และชุมชนแห่งกรุงโซล (ACRC, 2020a, p. 78)

ใน ค.ศ. 2021 ACTI กำหนดแนวทางการอบรมสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐแตกต่างกันไปตามสถานะ เช่น การอบรมเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นผู้บริหารระดับสูงจะเน้นการจัดเวทีหารือ แลกเปลี่ยนประสบการณ์อย่างอิสระมากกว่าการบรรยายโดยวิทยากร การอบรมเจ้าหน้าที่รัฐแรกเข้าจะเน้นกิจกรรมเพื่อสร้างความคุ้นเคยที่เรียกว่า “กิจกรรมเปิดใจ” หรือ “กิจกรรมค้นหาตัวตนคนยุค Millennials” ร่วมกับการบรรยายเกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ มีการใช้เกมตอบคำถามประกอบบ้าง ส่วนการจัดอบรมเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับการเลื่อนขั้นหรือตำแหน่งจะเน้นองค์ความรู้เชิงปฏิบัติเกี่ยวกับแนวทางการสื่อสารประเด็นคุณธรรม การตอบสนองข้อร้องเรียนที่ผิดปกติและเสี่ยงต่อการกระทำผิดกฎหมาย เป็นต้น (Gyoyukgwajeong Sogae-Jeongnyeomgyoyuk Euimuhwa Majchumgyoyuk, n.d.) ผู้เขียนมีข้อสังเกตจากการประมวลรูปแบบการอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐทุกกลุ่มเป้าหมายว่า ACTI ให้ความสำคัญแก่สาระเกี่ยวกับ Improper Solicitation and Graft Act อย่างมาก และให้น้ำหนักแก่กิจกรรมเชิงศิลปวัฒนธรรมหรือการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันมากกว่าการบรรยายโดยวิทยากร

3.2 สมาชิกสภาท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่รัฐอีกกลุ่มที่ ACTI ให้ความสำคัญอย่างมากและพัฒนาหลักสูตรการอบรมอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ ค.ศ. 2018 โดยมีเป้าหมายการพัฒนาบุคลากรเพื่อสร้างภาพลักษณ์ของสภาท้องถิ่นที่ใสสะอาด ประชาชนในพื้นที่มีความเชื่อมั่น เนื่องจากผลประเมินคุณธรรมของสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นอยู่ในระดับต่ำและสมาชิกสภาท้องถิ่นเองก็มักไม่ค่อยใส่ใจเข้าร่วมกิจกรรมมากนัก เนื้อหาสาระหลักที่ ACTI จัดอบรมให้กลุ่มดังกล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวข้องกับต่อต้านการทุจริตที่จำเป็นต้องรู้ โดยเฉพาะ Conduct for Local Assemblymen และ Improper Solicitation and Graft Act และมีกิจกรรมปฏิญาณตนในฐานะผู้นำชุมชนด้วย ใน ค.ศ. 2019 ACTI จัดอบรม

ให้สภาท้องถิ่น จำนวน 17 แห่ง เช่น เขตบริหารพิเศษกรุงโซล สภาท้องถิ่นจังหวัดชุงช็องเหนือ สภาท้องถิ่นเมืองช็อนอัน สภาท้องถิ่นเมืองช็อนจู สภาท้องถิ่นเมืองโพฮัง เขตควันอ๊กในกรุงโซล เป็นต้น โดยเขตบริหารพิเศษกรุงโซลเป็นสภาท้องถิ่นแห่งแรกที่ลงนามใน Anti-Corruption and Transparency Pact กับ ACRC เพื่อร่วมแสดงเจตจำนงต่อต้านการทุจริตและสร้างวัฒนธรรมความโปร่งใส (ACRC, 2020a, p. 78, ACRC, 2020b, p. 184)

ใน ค.ศ. 2021 ACTI กำหนดแนวทางการอบรมสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นไว้ 6 รูปแบบ ได้แก่ ปฏิญาณประชาคม (1 - 2 ชั่วโมง) เสริมสร้างความสามารถด้านคุณธรรม (3 - 4 ชั่วโมง) เรียนรู้หลักคุณธรรม (5 - 6 ชั่วโมง) สร้างผู้นำคุณธรรม (8 ชั่วโมง) อบรมคุณธรรมในวันหยุดราชการ (8 ชั่วโมง) และท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ (8 ชั่วโมง) โดยหน่วยงานที่เข้ารับการอบรมหรือต้องทำร่วมกับ ACTI ถึงความสอดคล้องของกลุ่มเป้าหมายเสียก่อน จำนวนปกติที่ ACTI สามารถรองรับผู้เข้ารับการอบรมกลุ่มนี้ได้คือ 5 - 100 ราย สารหรือกิจกรรมที่เป็นพื้นฐานของการอบรมทุกกลุ่มคือ การให้สัตย์ปฏิญาณแก่ประชาคมว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์และมีคุณธรรม แนวทางการพัฒนาตนเองสู่การเป็นผู้นำด้านคุณธรรม การอธิบายหลักการทางกฎหมายที่เข้าใจยากด้วยกิจกรรมศิลปะวัฒนธรรมและทอล์กโชว์ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามกลุ่มที่เข้ารับการอบรม เช่น การไปวัดเพื่อปฏิบัติสมาธิหรือบำเพ็ญประโยชน์ การรับชมภาพยนตร์บุคคลตัวอย่างในประวัติศาสตร์ เป็นต้น ปิดท้ายรายการด้วยการมอบเกียรติบัตรและการสะท้อนมุมมองของผู้เข้าร่วมเพื่อนำไปปรับปรุงกิจกรรมต่อไป (Gyoyukgwajeong Sogae-Gigwandaesang Jeongnyeomgyoyuk, n.d.) ดังหลักสูตรการอบรมของ ACTI สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่จัดขึ้นเป็นประจำในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 หลักสูตรการอบรมของ ACTI สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่จัดขึ้นเป็นประจำ

ประเภทการอบรม	ชื่อหลักสูตรการอบรม	ผู้เข้ารับการอบรม
การปลูกฝังคุณธรรมสำหรับองค์กรภาครัฐ (3 หลักสูตร)	หลักสูตรเป็น-อยู่อย่างมีคุณธรรม (Integrity Live)	เจ้าหน้าที่รัฐทุกคน รวมทั้งหัวหน้าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ระดับสูง
	หลักสูตรการศึกษาเพื่อปลูกฝังคุณธรรมที่เป็นความร่วมมือกับสถาบันอบรมอื่นๆ	เจ้าหน้าที่รัฐในสังกัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	หลักสูตรอบรมคุณธรรมสำหรับสภาท้องถิ่น	สมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่

ตารางที่ 1 (ต่อ) หลักสูตรการอบรมของ ACTI สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่จัดขึ้นเป็นประจำ

ประเภทการอบรม	ชื่อหลักสูตรการอบรม	ผู้เข้ารับการอบรม
การอบรมที่ปรับให้เข้ากับพันธกิจของหน่วยงานที่จำเป็นต้องรับการอบรมคุณธรรม (6 หลักสูตร)	หลักสูตรเพิ่มพูนศักยภาพการเป็นผู้นำด้านคุณธรรม	เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงและผู้บริหารสูงสุดของสถานศึกษา
	หลักสูตรเพิ่มพูนขีดความสามารถด้านคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐแรกเข้า	เจ้าหน้าที่รัฐแรกเข้า
	หลักสูตรเพิ่มพูนขีดความสามารถด้านคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้เลื่อนตำแหน่ง	เจ้าหน้าที่รัฐที่ได้เลื่อนตำแหน่ง
	หลักสูตรผู้นำด้านคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกิดในยุค Millennials	เจ้าหน้าที่รัฐที่เกิดในยุค Millennials
	หลักสูตรเพิ่มพูนสมรรถนะในการตอบโต้การทุจริต	ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรภาครัฐที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต
	หลักสูตรสร้างผู้เชี่ยวชาญด้านคุณธรรม	เจ้าหน้าที่รัฐที่รับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดินและภารกิจส่งเสริมคุณธรรมขององค์กรภาครัฐ
การพัฒนาผู้ฝึกสอนคุณธรรมจริยธรรม (4 หลักสูตร)	หลักสูตรสร้างผู้ฝึกสอนคุณธรรมจริยธรรม (ระดับต้น ระดับเชี่ยวชาญ และการอบรมทบทวน)	เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนทั่วไป
	หลักสูตรบ่มเพาะผู้ฝึกสอนคุณธรรมจริยธรรม	ผู้ฝึกสอนคุณธรรมจริยธรรมที่ผ่านการอบรมระดับต้น
ด้านคุณธรรม	ด้านคุณธรรม	ด้านคุณธรรม
อื่นๆ (4 หลักสูตร)	หลักสูตรเพิ่มพูนขีดความสามารถด้านคุณธรรม	เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนทั่วไป
	หลักสูตรสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับ Improper Solicitation and Graft Act	เจ้าหน้าที่รัฐ
	หลักสูตรสร้างความเข้าใจบทบาทของผู้ตรวจการ	ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบการรับเรื่องร้องเรียนในองค์กรภาครัฐ
	หลักสูตรเสริมสร้างสมรรถนะการปฏิบัติงานของ ACRC	ผู้ปฏิบัติงานในสังกัด ACRC

ที่มา: ACRC (2020b, p. 183) ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม ค.ศ. 2020

3.3 เจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตจากต่างประเทศ

นอกจากการอบรมเจ้าหน้าที่รัฐของเกาหลีใต้เองแล้ว ACTI ยังจัดหลักสูตรการอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตจากต่างประเทศตั้งแต่ ค.ศ. 2013 ในฐานะความช่วยเหลือแบบทางการ (Official Development Assistance: ODA) เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการต่อต้านการทุจริตของประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ โดยองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของแต่ละประเทศเป็นผู้เสนอชื่อผู้เข้าร่วม แต่แต่ละปีจะมีผู้เข้าร่วมประมาณ 15 ราย ใน ค.ศ. 2020 มีการจัดอบรมเป็นภาษาฝรั่งเศสสำหรับประเทศในภูมิภาคเอเชียกลางนอกเหนือจากภาษาอังกฤษด้วย (ACRC, 2020b, p. 186) ตัวอย่างประเทศที่เคยส่งผู้แทนเข้าร่วมการอบรม เช่น สาธารณรัฐอาร์มีเนีย สาธารณรัฐอาหรับอียิปต์ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา สาธารณรัฐอิรัก สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เป็นต้น (ACRC, 2020a, p. 80)

ACTI ยังจัดการอบรมนโยบายต่อต้านการทุจริตตามที่รัฐบาลประเทศอื่นหรือองค์การระหว่างประเทศร้องขอด้วย เช่น โครงการการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) เป็นต้น และยังร่วมแบ่งปันประสบการณ์ในการประยุกต์นโยบายต่อต้านการทุจริตในระดับระหว่างประเทศ อาทิ การประเมินความริเริ่มด้านการทุจริต (Corruption Initiative Assessment: CIA) และ CRA ให้เข้ากับบริบทของเกาหลีใต้กับประชาคมระหว่างประเทศด้วย (ACRC, 2020b, p. 186)

3.4 เด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วไป

เด็กและเยาวชนเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญในการสร้างความสำนึกเพื่อต่อต้านการทุจริตของ ACTI จากการสำรวจความคิดเห็นของเด็กและเยาวชนเกาหลีใต้ต่อปัญหาการทุจริตในเดือนกรกฎาคม - ตุลาคม ค.ศ. 2012 พบว่า เด็กและเยาวชนเกาหลีใต้ประมาณร้อยละ 40 เห็นว่าการเป็นคนรวยสำคัญกว่าการเป็นคนดี (TI-Korea, 2014) องค์กรภาครัฐโดยเฉพาะ ACRC ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงพัฒนาหลักสูตรการอบรมเพื่อให้เด็กและเยาวชนตระหนักถึงความหมายของคุณธรรมและความจำเป็นที่ต้องมีคุณธรรมนำชีวิต กิจกรรมหลัก ได้แก่ โครงการเสริมสร้างประสบการณ์คุณธรรม (Program for Integrity Experience) ที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้เข้ารับการอบรมที่เป็นนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น โดยจัดการเรียนการสอนแบบผู้เรียนมีส่วนร่วม การแข่งขันโต้วาที และกิจกรรมค่ายคุณธรรม (Camp for a Culture of Integrity) ที่ประกอบด้วย การแข่งขันตอบคำถามวัดความรู้ตามรายการ *Golden Bell Quiz* ซึ่งเป็นที่นิยมในเกาหลีใต้ การบรรยายพิเศษเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ การแสดงทางวัฒนธรรม และการร้องเพลงแร็ปคุณธรรม ใน ค.ศ. 2019 ACTI จัดกิจกรรมเสริมสร้างประสบการณ์คุณธรรม จำนวน 10 ครั้ง และจัดค่ายคุณธรรม จำนวน 8 ครั้ง ใน ค.ศ. 2018 ACTI เคยจัดการประกวดวิดิทัศน์ส่งเสริมคุณธรรมที่โรงเรียนประถมศึกษา ชันยง เมืองช็อนอัน และโรงเรียนมัธยมศึกษาแมว็อน เมืองซูว็อน และจัดการแสดงหุ่นเชิดสำหรับเด็กอายุ 5 - 7 ปี ที่ห้องสมุดโอซัง-โฮชู ในเมืองช็องจู และศูนย์การประชุมเซจ ในฐานะกิจกรรมหนึ่งของสัปดาห์การต่อต้านการทุจริต เพื่อสร้างความตระหนักรู้ด้วย (ACRC, 2019, p. 74, 76)

ในหลักสูตรการศึกษาแห่งชาติของเกาหลีใต้มีการบรรจุสาระเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต และการปลูกฝังคุณธรรมในแบบเรียนด้วยเช่นกัน ในระดับประถมศึกษา ผู้เรียนยังอ่อนวัยเกินไปที่จะเรียนรู้เกี่ยวกับคุณธรรมและการทุจริต แบบเรียนประถมศึกษาจึงเน้นการอธิบายองค์ประกอบของการต่อต้านการทุจริตหรือหลักคุณธรรมเพื่อป้องกันการทุจริตมากกว่า เช่น ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ ความน่าเชื่อถือ การควบคุมตนเอง ความภูมิใจในตนเอง การปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ความรักชาติ ความเป็นธรรม จิตวิญญาณของชุมชน หน้าที่พลเมือง เป็นต้น ขณะที่ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น บทเรียนเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมจะกล่าวถึงไปถึงที่มาของปัญหาการทุจริตจากทั้งในระดับโครงสร้างและปัจเจกบุคคล และแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยการสร้างสังคมที่เป็นธรรม เป็นพลเมืองที่มีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของรัฐด้วยการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด รู้จักกำหนดสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม ปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ มุ่งสร้างสังคมในอุดมคติ ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายนั้นจะเน้นกล่าวถึงผลกระทบของการทุจริตต่อสังคมการเมืองโดยรวม ให้คุณค่าแก่คุณธรรมในฐานะทุนทางสังคมอันมีค่า การป้องกันการทุจริตเป็นพันธกิจของสมาชิกในสังคมทุกคน ปลูกฝังให้นักเรียนที่ใฝ่ฝันอยากเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือนักธุรกิจ ต้องยึดหลักคุณธรรม แบบเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายยังมีการยกข้อความของนักปรัชญาอย่าง Plato ที่กล่าวถึงผู้ปกครองต้องมีคุณธรรมสูงส่งด้วย และยังมีกรกล่าวถึงตัวอย่างบุคคลต้นแบบด้านคุณธรรมในประวัติศาสตร์เกาหลีเอง เช่น ซ็อง ย็ ยง (Jeong Yak Yong) ฮวาง ฮี (Hwang Hee) อิก ซ็อน กวัน (Ik Seon Gwan) นอกจากนี้เนื้อหาสาระแล้ว การปลูกฝังคุณธรรมสำหรับนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายยังเน้นกิจกรรมแลกเปลี่ยนและอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาทางแพ่งทางจริยธรรมในชีวิตประจำวัน ระดับความตระหนักรู้เรื่องการทุจริตเฉพาะบุคคล และแนวทางและกลไกการป้องกันการทุจริตต่าง ๆ ด้วย (UNODA, n.d.)

ACTI จัดทำหลักสูตรที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษา โดยเฉพาะตั้งแต่ ค.ศ. 2015 โดยส่งหนังสือเชิญเข้าร่วมกิจกรรมไปยังสถานศึกษาต่าง ๆ เดินทางไปจัดกิจกรรมที่สถานศึกษาเป้าหมายเอง และเปิดโอกาสให้สถานศึกษาเหล่านั้นเข้าถึงฐานข้อมูลเพื่อสมัครเข้ารับการอบรมหรือเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ทั่วไปได้ หลักสูตรการอบรมสำหรับนักเรียนของ ACTI ประกอบด้วย

- (1) กิจกรรมกลุ่ม (ร้อยละ 50) เช่น ศาลจำลองในชั้นเรียน การกำหนดบทบาทสมมติในสถานการณ์ทางแพ่งทางจริยธรรม การร่วมกันร่างคำปฏิญาณคุณธรรมของห้องเรียน เป็นต้น
- (2) การเรียนรู้ผ่านเกม (ร้อยละ 25) เช่น เกมปาเป้าปิดตาข้างหนึ่ง เกมเคลื่อนย้ายลูกปิงปอง เกมเรียนรู้เกี่ยวกับการผูกขาด เป็นต้น
- (3) การนำเสนอ (ร้อยละ 10)

(4) การตรวจสอบภายในความคิดตนเองอย่างละเอียด (ร้อยละ 10) เช่น การเขียนหรือการพูดถึงประสบการณ์ของตนเองหรือครอบครัวเกี่ยวกับการสำนึกผู้ เป็นต้น และ

(5) การศึกษาผ่านภาพและเสียง (ร้อยละ 5)

กิจกรรมเหล่านี้ได้รับการตอบรับอย่างดี จากผลการสำรวจความคิดเห็นนักเรียนที่เข้าร่วมกิจกรรมจำนวน 297 คน พบว่า มีค่าเฉลี่ยความพอใจถึงร้อยละ 92.2 (UNODC, n.d.) ส่วนการอบรมสำหรับนักศึกษามหาวิทยาลัยและประชาชนทั่วไปนั้น ACTI สร้างความเชื่อมโยงกับหลักสูตรของมหาวิทยาลัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาครัฐอื่น ๆ โดยจัดเทศกาลคุณธรรมท้องถิ่นและโครงการการศึกษาตลอดชีวิต และรายการเผยแพร่ทางวิทยุโทรทัศน์ มีการเผยแพร่คลิปการบรรยายเรื่อง *Integrity to Change the World* เป็นเวลา 15 นาที ทางช่อง CBS ในวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ. 2019 เพื่อให้เข้าถึงประชาชนทั่วไป และนำวิดีโอต้นบันทึกการบรรยายดังกล่าวไปเผยแพร่ซ้ำทาง Youtube, Facebook และช่อง CBS โดยมีจำนวนผู้ชมมากถึง 2.6 ล้านคน (ACRC, 2020b, p. 187-188)

ACTI ยังพัฒนาเนื้อหาสาระเพื่อสร้างสำนึกผู้ในการต่อต้านการทุจริตรูปแบบอื่น ๆ อาทิ บริการบทเรียนออนไลน์แบบเปิด (Massive Open Online Courseware: MOOC) เกี่ยวกับคุณธรรม ค่านิยม และความเป็นธรรมในประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของมนุษยชาติ และให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายต่อต้านการทุจริตที่จำเป็นสำหรับชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น Improper Solicitation and Graft Act และ Public Interest Reporters Act เป็นต้น จัดทำวิดีโอต้นความยาวประมาณ 5-6 นาที ในชุด *청사진* (อ่านว่า ซ็อง-ซา-จิน) แปลว่า พิมพ์เขียว ตอนที่ได้จัดทำและเผยแพร่แล้วได้แก่ ความสำนึกผู้ในการต่อต้านการทุจริต ความสำคัญของการเป็นผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต พิบัติภัยที่เกิดจากการทุจริต และ 10 เมตรจากรังสีคุณธรรม ACTI ยังผลิตเกมชื่อ Jewel of Faith เพื่อปลูกฝังค่านิยมการมีคุณธรรมในหมู่เยาวชน เช่น ความเป็นธรรม ความรับผิดชอบ การปฏิบัติตามพันธกรณี วินัย ความซื่อสัตย์ และความตระหนักในหน้าที่ต่าง ๆ เป็นต้น (ACRC, 2020a, p. 82) และมีแผนร่วมมือกับสถานศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด พร้อมทั้งร่วมมือกับหน่วยงานที่มีพันธกิจในการจัดและส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น อาทิ National Institute for Lifelong Education และ Gyeonggi-do Provincial Institute for Lifelong Learning (ACRC, 2020b, p. 188-189) ตัวอย่างสื่อดิจิทัลที่พัฒนาขึ้นเพื่อสร้างสำนึกผู้ในการต่อต้านการทุจริตโดย ACTI ปรากฏในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ตัวอย่างสื่อดิจิทัลที่พัฒนาขึ้นเพื่อสร้างสำนึกในการต่อต้านการทุจริตโดย ACTI

ลำดับ	รูปแบบ	เนื้อหาสาระ	คำอธิบาย
1	วีดิทัศน์เพื่อการศึกษา	วีดิทัศน์เรื่องพิมพ์เขียว (เริ่มดำเนินการใน ค.ศ. 2019)	วีดิทัศน์ความยาว 5 นาทีเกี่ยวกับการส่งต่อพลัง และแรงบันดาลใจในการทำสิ่งดีที่มีขนาดสั้น และสื่อสารสาระหลักได้อย่างชัดเจน (จำนวน 4 ตอน)
2	วีดิทัศน์เพื่อการศึกษา	การสนทนาแลกเปลี่ยน ความรู้จากหนังสือที่มี เนื้อหาเกี่ยวกับคุณธรรม (เริ่มดำเนินการใน ค.ศ. 2020)	การใช้เนื้อหาในเทปนิยายเพื่อสื่อสารค่านิยม การมีคุณธรรมสู่เด็กและเยาวชน (จำนวน 3 เรื่อง)
3	การบรรยายสาธารณะ เผยแพร่ออนไลน์	MOOC Season 1 (เริ่มดำเนินการใน ค.ศ. 2020)	คลิปการบรรยายและอภิปรายในประเด็น คุณธรรมกับมนุษยชาติ (จำนวน 6 ครั้ง)
4	การบรรยายสาธารณะ เผยแพร่ออนไลน์	MOOC Season 2 (เริ่มดำเนินการใน ค.ศ. 2020)	คลิปการบรรยายของชาวต่างชาติที่มีชื่อเสียง เพื่อมุ่งสร้างสังคมเกาหลีสะอาดไม่มีการทุจริต (จำนวน 6 ครั้ง)
5	วีดิทัศน์ Book Run-ning	Book Running เพื่อศึกษา สาระเกี่ยวกับหลักคุณธรรม (เริ่มดำเนินการใน ค.ศ. 2020)	คลิปการบรรยายของผู้เชี่ยวชาญเพื่อสรุปเนื้อหา สาระจากหนังสือที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับคุณธรรม (จำนวน 4 ตอน)
6	การแข่งขันเพื่อสร้าง เนื้อหาส่งเสริม หลักคุณธรรม	วีดิทัศน์ บทเพลง กวีนิพนธ์	การแข่งขันประเภทต่างๆ เพื่อสร้างเนื้อหา ส่งเสริมหลักคุณธรรมใน ค.ศ. 2019 - 2020 (จำนวน 54 รางวัล)
7	ละครเผยแพร่ทางเว็บไซต์	ละครส่งเสริมคุณธรรมเรื่อง Dal-gona (เริ่มดำเนินการ ใน ค.ศ. 2020)	การสร้างละครส่งเสริมคุณธรรมสำหรับนักเรียน ระดับชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษา (จำนวน 4 ตอน)

ที่มา: ACRC (2021, p. 33) ข้อมูล ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2021

นอกจากการอบรมแล้ว ACTI ยังประยุกต์ใช้วิธีการอื่นๆ ด้วย ได้แก่ การจัดการประกวด คุณธรรม (Integrity Contest) ประจำปีตั้งแต่ ค.ศ. 2015 โดยหัวข้อการจัดงานใน ค.ศ. 2019 คือ *Integrity, Becomes a Daily Life* กิจกรรมหลักของงานประกอบด้วยการเล่นเรียงความเกี่ยวกับ ประสบการณ์คุณธรรมในชีวิตประจำวัน การจัดทำวีดิทัศน์ขนาดสั้นประมาณ 5-10 นาที ที่สะท้อน ความคิดของพลเมืองเกาหลีใต้ต่อหลักคุณธรรม การจัดทำสารคดีเชิงคุณธรรม การร้องเพลงแร็ป

ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับคุณธรรม และการประกวดนำเสนอและตีความคุณธรรมผ่านกวีนิพนธ์ มีผลงานที่ร่วมส่งเข้าประกวดตามหัวข้อที่กำหนดจำนวนทั้งสิ้น 1,066 ผลงาน ในจำนวนนี้ มีผู้ส่งเรียงความเข้าประกวดจำนวนมากที่สุดถึง 906 ผลงาน มาจากเจ้าหน้าที่รัฐ 747 ผลงาน และประชาชนทั่วไป 159 ผลงาน รองลงมาคือ การร้องเพลงแร็ป การจัดทำคลิปขนาดสั้น และการจัดทำสารคดี ตามลำดับ โดยมีรางวัลสำหรับผู้ชนะการประกวด จำนวน 50 รางวัล คิดเป็นจำนวนเงินรวมทั้งสิ้น 47.1 ล้านบาท (หรือประมาณ 1.3 ล้านบาท) (ACRC, 2020a, p. 85; ACRC, 2020b, p. 180) เอกสารแนวนโยบายคุณธรรมและการต่อต้านการทุจริตยังเสนอให้เพิ่มเติมการจัดทำการ์ตูนหรือเนื้อหาเว็บตูนเพื่อสร้างความสำนึกในการต่อต้านการทุจริตผ่านช่องทางออนไลน์และการประกวดร้องเพลงลูกทุ่งเกาหลีในการประกวดครั้งต่อไปใน ค.ศ. 2021 ด้วย (ACRC, 2021, p. 35) ตารางที่ 3 สรุปแนวทางการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตของเกาหลีใต้โดย ACTI

ตารางที่ 3 แนวทางการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตของเกาหลีใต้โดย ACTI

กลุ่มเป้าหมาย	ประเด็นการศึกษาอบรม	รูปแบบ/สื่อการสอน	เครือข่าย
1. เจ้าหน้าที่รัฐ ทุกระดับและผู้ฝึกสอน คุณธรรมจริยธรรม	<ul style="list-style-type: none"> - ความรู้เกี่ยวกับระบบโครงสร้าง กฎระเบียบ และนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ - การสร้างคัลยพินิจที่เหมาะสมและถูกต้องตามทำนองคลองธรรม - การประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริตจากกรณีศึกษา - ความสามารถในการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม (กรณีผู้ฝึกสอน) 	<ul style="list-style-type: none"> - อบรมแบบพบหน้า - อบรมออนไลน์ - การแสดงศิลปวัฒนธรรม - วิดีทัศน์ บทเพลง กวีนิพนธ์ - การประกวดแข่งขัน 	<ul style="list-style-type: none"> - หน่วยงานศึกษาอบรมขององค์กรภาครัฐที่มีพันธกิจในการพัฒนาบุคลากร
2. สมาชิกสภาท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> - การสร้างความเชื่อมั่นสำหรับชุมชน - กฎหมายเกี่ยวข้องกับ การทุจริตที่จำเป็นต้องรู้ 	<ul style="list-style-type: none"> - อบรมแบบพบหน้า - อบรมออนไลน์ 	<ul style="list-style-type: none"> - องค์กรส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง
3. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ป้องกันและปราบปราม การทุจริตจาก ต่างประเทศ	<ul style="list-style-type: none"> - แนวทางการเพิ่มขีดความสามารถด้านการต่อต้านการทุจริต - ประสบการณ์ของเกาหลีใต้ในการประยุกต์นโยบายให้เข้ากับบริบทของประเทศนั้น ๆ 	<ul style="list-style-type: none"> - อบรมแบบพบหน้า - อบรมออนไลน์ 	<ul style="list-style-type: none"> - องค์กรภาครัฐในต่างประเทศที่มีพันธกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ตารางที่ 3 (ต่อ) แนวทางการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตของเกาหลีใต้โดย ACTI

กลุ่มเป้าหมาย	ประเด็นการศึกษ้อบรม	รูปแบบ/สื่อการสอน	เครือข่าย
4. เด็กและเยาวชน	<ul style="list-style-type: none"> - สร้างประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับค่านิยมการมีคุณธรรม - ชี้ให้เห็นคุณค่าและประโยชน์ของการมีคุณธรรม - ฝึกการคิดและตัดสินใจที่เหมาะสมหากเผชิญภาวะทางแพรง ทางจริยธรรม 	<ul style="list-style-type: none"> - หลักสูตรทางการของสถานศึกษาต่าง ๆ - กิจกรรมกลุ่ม - การโต้วาทีและอภิปราย - เกม - การบรรยายพิเศษ - การแสดงศิลปวัฒนธรรม - วิดีทัศน์ บทเพลง กวีนิพนธ์ - ละคร - หนังสือ 	<ul style="list-style-type: none"> - สถานศึกษาทั้งในระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา และมหาวิทยาลัย - สถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อการศึกษา - หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการศึกษาเพื่อต่อต้านการทุจริต
5. ประชาชนทั่วไป	<ul style="list-style-type: none"> - ค่านิยมการมีคุณธรรมและความสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริต - กฎหมายต่อต้านการทุจริตที่เกี่ยวข้องในชีวิตประจำวัน 	<ul style="list-style-type: none"> - MOOC - การบรรยายพิเศษ - การประกวดแข่งขัน - วิดีทัศน์ บทเพลง กวีนิพนธ์ - หนังสือ 	<ul style="list-style-type: none"> - สถานีวิทยุโทรทัศน์

3.5 สรุปแนวทางการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตโดย ACTI

(1) ACTI เป็นองค์กรนำในการขับเคลื่อนการสร้างสำนึกผู้

ACTI มีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในการเป็นองค์กรนำเพื่อสร้างสำนึกผู้ต่อต้านการทุจริตของเกาหลีใต้ ซึ่งมีที่มาจากอำนาจตามกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรภาครัฐต่าง ๆ ต้องจัดให้มีการศึกษาอบรม เพื่อต่อต้านการทุจริตแก่บุคลากรอย่างน้อย 1-2 ชั่วโมงต่อปี โดยอาจเป็นการฟังบรรยาย การใช้สื่อผสมการอบรมออนไลน์ผ่านเว็บไซต์โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 2016 เป็นต้นมา เว้นแต่บุคลากรที่เพิ่งเข้าทำงานหรือเพิ่งได้รับการแต่งตั้ง และต้องรายงานผลต่อ ACRC ภายในเดือนกุมภาพันธ์ของปีถัดไป

(2) สร้างเครือข่ายเพื่อขับเคลื่อนการสร้างสำนึกผู้ในสังคม

ACTI ยังมีบทบาทเชิงรุกในการสร้างเครือข่ายเพื่อขับเคลื่อนการศึกษ้อบรมและเผยแพร่องค์ความรู้เพื่อต่อต้านการทุจริตกับหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานศึกษาอบรมขององค์กรภาครัฐที่มีพันธกิจในการพัฒนาบุคลากร องค์กรส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง องค์กรภาครัฐในต่างประเทศที่มีพันธกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สถานศึกษาทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และมหาวิทยาลัย สถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อการศึกษา และหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดหรือส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น องค์กรเครือข่ายเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการรักษาความ

ต่อเนื่องในการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตของเกาหลีใต้ โดยมี ACTI เป็นองค์กรแกนกลางในการประสานงานด้วย

(3) ออกแบบหลักสูตรและแนวทางการสื่อสารให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย

หลักสูตรการศึกษาอบรมและเผยแพร่ความรู้ของ ACTI มีการออกแบบประเด็น รูปแบบ และสื่อการสอนให้ตอบสนองกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่มทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ สมาชิกสภาท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตจากต่างประเทศ เด็กและเยาวชน และประชาชนทั่วไป เนื้อหาสาระของหลักสูตรมีทั้งส่วนที่เป็นการต่อต้านการทุจริตโดยตรง เช่น การให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่กำกับและเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ Act on the Prevention of Corruption, Protection of Public Interest Reporters Act และ Improper Solicitation and Graft Act นโยบายของรัฐบาล แนวทางการประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริต การสร้างดุลยพินิจที่เหมาะสมและถูกต้องตามทำนองคลองธรรม เป็นต้น และการปลูกฝังค่านิยมการมีคุณธรรม เช่น การสร้างประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับค่านิยมการมีคุณธรรม การชี้ให้เห็นคุณค่าและประโยชน์ของการมีคุณธรรม การฝึกการคิดและตัดสินใจที่เหมาะสมหากเผชิญภาวะทางแพ่งทางจริยธรรม เป็นต้น

(4) ใช้ประโยชน์จากเครื่องมือดิจิทัลและสื่อออนไลน์ต่าง ๆ

ในช่วงสถานการณ์โรคโควิด-19 ACTI ได้ปรับแนวทางการอบรมเป็นรูปแบบออนไลน์เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเน้นการจัดทำบทเรียนที่ผู้เรียนสามารถศึกษาด้วยตนเองได้ทุกที่ทุกเวลา แต่ยังคงกระบวนการลงทะเบียนในเว็บไซต์ของ ACTI เพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการจัดกลุ่มอยู่นอกจากนี้ ACTI ยังมีความสามารถในการประยุกต์ใช้ศิลปวัฒนธรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยใช้ประโยชน์จากสื่อออนไลน์ต่าง ๆ อย่าง Youtube และ Webtoon ในการเป็นช่องทางสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่ม โดยเฉพาะเด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วไปด้วย

4. บทเรียนจากเกาหลีใต้ในการสร้างสำนึกผู้เพื่อมุ่งสู่สังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริตของไทย

แนวทางการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตของเกาหลีใต้ โดยเฉพาะกรณีการศึกษาอบรมและเผยแพร่องค์ความรู้ของ ACTI มีบทเรียนที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดทิศทาง นโยบาย และมาตรการที่จำเป็นของไทยในการมุ่งสู่สังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต ดังนี้

4.1 บทบาทนำของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)

ในด้านหลักการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 5 กำหนดหน้าที่ของรัฐในการ “ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งภาครัฐและเอกชนโดยจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด” (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักด้านทุจริตศึกษา, 2563ข, หน้า 9) ในระดับรองลงมา มีแผนยุทธศาสตร์ชาติ

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 2018 เห็นชอบหลักสูตรด้านทุจริตศึกษาตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้นำเสนอ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำหลักสูตรดังกล่าวไปพิจารณาปรับใช้กับกลุ่มเป้าหมาย โดยประสานงานกับสำนักงาน ป.ป.ช. อย่างใกล้ชิด ดังนั้น ในแง่ของหลักการ จึงกล่าวได้ว่า สำนักงาน ป.ป.ช. คือผู้ได้รับมอบหมายบทบาทนำในการขับเคลื่อนการศึกษาเพื่อต่อต้านการทุจริต (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักด้านทุจริตศึกษา, 2563ก, หน้า 4)

ในด้านการเป็นผู้ขับเคลื่อนการปฏิบัติ รายงานการกำกับติดตามการนำหลักสูตรด้านทุจริตศึกษาไปใช้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักด้านทุจริตศึกษา, 2563ก, หน้า 6-9) แสดงถึงแนวโน้มที่ดีในการเป็นผู้มีบทบาทนำของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่สามารถส่งเสริมการนำหลักสูตรด้านทุจริตศึกษาไปใช้ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนได้ถึงร้อยละ 94.83 สอดแทรกในการฝึกอบรมในกลุ่มทหารและตำรวจ ได้ทั้งหมด และสร้างโค้ชเพื่อการรู้คิดด้านทุจริตได้ในทุกจังหวัด ส่วนการสร้างวิทยากรสำหรับบุคลากรภาครัฐและรัฐวิสาหกิจกับการนำหลักสูตร “วัยใส ใจสะอาด (Youngster with good heart)” ไปใช้ในระดับอุดมศึกษานั้นแม้จะยังไม่ได้ตามเป้าหมายครบถ้วนทั้งหมด แต่ก็มีแนวโน้มการนำไปใช้ที่กว้างขวางขึ้น จึงอาจสรุปได้ว่าบทบาทนำของสำนักงาน ป.ป.ช. ของไทยนั้นอยู่ในระดับเดียวกับเกาหลีใต้ ในด้านการขับเคลื่อนการศึกษ้อบรมเพื่อสร้างสำนึกผู้ต่อต้านการทุจริต

4.2 การสร้างเครือข่ายเพื่อขับเคลื่อนการสร้างสำนึกผู้ในสังคม

สำนักงาน ป.ป.ช. สร้างปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานเครือข่ายที่เป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนการศึกษาไทยทุกระดับตั้งแต่ประถมศึกษาจนถึงอุดมศึกษา เช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย เป็นต้น และหน่วยงานด้านการศึกษาของทหารและตำรวจ ได้แก่ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ กรมยุทธศึกษาทหารทั้งสามเหล่าทัพ และกองบัญชาการการศึกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักด้านทุจริตศึกษา, 2562, หน้า 7) โดยเชิญเข้ามาร่วมจัดทำหลักสูตรตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ นอกจากองค์กรภาครัฐที่ร่วมงานกับสำนักงานฯ ในการขับเคลื่อนการสร้างสำนึกผู้ในสังคมไทยแล้ว ยังมีองค์กรภาคประชาสังคมที่มีบทบาทในการเป็นเครือข่ายเฝ้าระวัง เช่น สมาคมสื่อช่อสะอาด องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) มูลนิธิต่อต้านการทุจริต เป็นต้น ซึ่งเป็นการสร้างสำนึกผู้ในสังคมได้อีกทางหนึ่งด้วย อย่างไรก็ตาม สำนักงานฯ อาจพิจารณาสร้างเครือข่ายกับสื่อออนไลน์ ซึ่งเป็นกลุ่มทางสังคมหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการเป็นช่องทางเผยแพร่และสื่อสารประเด็นต่าง ๆ

4.3 การออกแบบหลักสูตรและแนวทางการสื่อสารให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย

เนื่องจากการออกแบบหลักสูตรและแนวทางการสื่อสารเพื่อสร้างสำนึกผู้ในการต่อต้านการทุจริตของไทยมีหน่วยงานที่เป็นกลุ่มเป้าหมายเข้าร่วมตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ เนื้อหาที่มี

จึงค่อนข้างตรงกับโจทย์หรือปัญหาหลักที่หน่วยงานเหล่านี้ต้องการแก้ไข ซึ่งปรากฏในหัวข้อหลักทั้ง 4 วิชา ได้แก่ การคิดแยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม ความละเอียดและความไม่ทนต่อการทุจริต จิตพอเพียงต่อต้านการทุจริต (STRONG) และพลเมืองและความรับผิดชอบต่อสังคม (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานทุจริตศึกษา, 2563ข, หน้า 7-8) เนื้อหาเหล่านี้สอดคล้องกับเนื้อหาสาระในหลักสูตรการอบรมที่ดำเนินการโดย ACTI และหลักสูตรภาคบังคับของสถานศึกษาในเกาหลีใต้เช่นกัน

ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางการสร้างบุคลากรที่สามารถนำองค์ความรู้ไปเผยแพร่ต่อไปได้ของสำนักงาน ป.ป.ช. นั้น เป็นแนวทางที่เหมาะสมแล้ว ซึ่ง ACTI ยังคงหลักสูตรนี้ไว้ถึงขณะนี้ อย่างไรก็ตาม รายงานการกำกับติดตามการนำหลักสูตรด้านทุจริตศึกษาไปใช้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานทุจริตศึกษา, 2562, หน้า 8-9) สะท้อนปัญหาและอุปสรรคบางประการ ซึ่งส่วนมากไม่ใช่ปัญหาของสำนักงานฯ หรือหลักสูตรเอง เช่น สถานศึกษาขาดอัตราครูผู้สอนและสื่อการสอน ผู้บริหารไม่ตระหนักถึงความสำคัญ ไม่มีการประยุกต์หรือปรับใช้เนื้อหาให้สอดคล้องกับผู้เรียนกลุ่มเป้าหมาย ขาดวิทยากรที่มีองค์ความรู้และประสบการณ์เพียงพอในการอบรมกลุ่มเป้าหมายที่เป็นข้าราชการและทหารตำรวจ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้สามารถแก้ไขและพัฒนาต่อไปได้ ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ใช้วิธีการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับทราบและจัดการปัญหาต่าง ๆ ดังที่กล่าวมา

4.4 การใช้ประโยชน์จากเครื่องมือดิจิทัลและสื่อออนไลน์ต่าง ๆ

ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางการสร้างสำนึกภูมิเพื่อต่อต้านการทุจริตของไทยดำเนินไปในทิศทางที่ใกล้เคียงกับเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นคู่เทียบอย่างมาก แม้ว่า ACTI ของเกาหลีใต้นั้นเริ่มดำเนินการสร้างสำนึกภูมิเพื่อต่อต้านการทุจริตมาก่อนไทย อย่างไรก็ตาม ประเด็นการใช้ประโยชน์จากเครื่องมือดิจิทัลและสื่อออนไลน์ต่าง ๆ นั้น เป็นเรื่องที่สำนักงาน ป.ป.ช. ของไทยยังสามารถเรียนรู้และนำประสบการณ์ของเกาหลีใต้มาปรับใช้ได้อีกมาก โดยเฉพาะการสื่อสารในยุคดิจิทัลที่ประชาชนไทยทุกช่วงวัยสามารถเข้าถึงสื่อต่าง ๆ ได้ตามที่ต้องการ ด้านหนึ่งก็เป็นความท้าทายที่สำนักงาน ป.ป.ช. อาจต้องติดตามการเคลื่อนไหวของข้อมูลในพื้นที่สื่อออนไลน์ต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งอาจเป็นมุมมองเชิงบวกหรือเป็นทัศนคติวิพากษ์ต่อการทำงานของสำนักงาน ป.ป.ช. แต่ขณะเดียวกัน ก็เป็นโอกาสให้สำนักงาน ป.ป.ช. สามารถเข้าถึงกลุ่มคนที่หลากหลายและมีขนาดใหญ่กว่าเดิมได้เช่นกัน

ข้อเสนอของผู้เขียนคือ สำนักงาน ป.ป.ช. ควรพิจารณานำเสนอสาระเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่สำคัญต่อชีวิตประจำวันของประชาชนทุกช่วงวัยและสามารถเข้าถึงได้ง่าย เช่น การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัว การตัดสินใจอย่างเหมาะสมในสถานการณ์ทางแพ่ง ทางจริยธรรม แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนไทยทุกช่วงวัยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ความสำคัญของการเป็นประเทศใสสะอาดที่ไม่ทนต่อการทุจริตทุกรูปแบบสำหรับประชาชนไทยทุกคน เป็นต้น โดยปรับประยุกต์ใช้เนื้อหาที่มีอยู่แล้วและนำเสนอ

ผ่านช่องทางออนไลน์ นอกจากนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ได้มากที่สุด เช่น จัดประกวดแข่งขันผลิตเนื้อหา จัดทำหลักสูตรป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เรียนรู้ได้ด้วยตนเอง เป็นต้น เพื่อสร้างความสำนึกในระดัพื้นฐานรากเพื่อความยั่งยืนต่อไปในอนาคต

5. บทสรุป

การสร้างสำนึกเพื่อต่อต้านการทุจริตของเกาหลีใต้มีปัจจัยที่เอื้อต่อการสร้างสำนึกเพื่อต่อต้านการทุจริต ได้แก่ เจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาลและบทบาทของภาคประชาสังคม และมีแนวทางที่สำคัญ อาทิ บทบาทของ ACTI ในการเป็นองค์กรนำการขับเคลื่อน การสร้างเครือข่ายร่วมกับภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมเพื่อขับเคลื่อนการสร้างสำนึก การออกแบบหลักสูตรและแนวทางการสื่อสารให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย และการใช้ประโยชน์จากเครื่องมือดิจิทัลและสื่อออนไลน์ต่าง ๆ ซึ่งแนวทางเหล่านี้เป็นบทเรียนที่มีประโยชน์ในฐานะคู่มือที่เหมาะสมสำหรับการสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริตของไทย ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของไทยในการจัดทำหลักสูตรการศึกษาเพื่อปลูกฝังคุณธรรมนั้นมีความใกล้เคียงกับแนวทางของเกาหลีใต้อย่างมาก และมีแนวโน้มเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายในจำนวนมากขึ้น มีเพียงการจัดทำสื่อที่เข้าถึงประชาชนทุกช่วงวัยที่ยังเป็นประเด็นสำคัญที่ไทยต้องเรียนรู้จากเกาหลีใต้และพัฒนาอย่างต่อเนื่องต่อไป

ในอนาคต ควรมีการศึกษาวิจัยในประเด็นนี้ในเชิงลึกและเชิงกว้างมากขึ้น โดยอาจพิจารณาแนวทางการสร้างสำนึกเพื่อต่อต้านการทุจริตของเกาหลีใต้จากกรณีศึกษาหลักสูตรการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาตลอดชีวิต หรือพิจารณากรณีศึกษาของประเทศ/ดินแดนอื่น ๆ อย่างสิงคโปร์ และฮ่องกง ซึ่งเป็นคู่มือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทยตามยุทธศาสตร์ชาติฯ ด้วย

เอกสารอ้างอิง

คณพล จันทน์หอม และ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์. (2557). มาตรการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ: ศึกษากรณีสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี และเขตเศรษฐกิจไต้หวัน.

วารสารวิชาการ ป.ป.ช., 7(2), 85-99.

ภิญโญยศ ม่วงสมมุข. (2560ก). การปฏิรูปองค์กรต่อต้านการทุจริตระดับชาติของประเทศไทย: เติบเคียงประสบการณ์กับประเทศเกาหลีใต้และอินโดนีเซีย [วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (2560ข). การยกระดับเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริต: ประสบการณ์ของไทยและเกาหลีใต้. *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 10(1), 32-50.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สำนักด้านทุจริตศึกษา. (2562). รายงานการกำกับติดตามการนำหลักสูตรด้านทุจริตศึกษาไปใช้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562. สำนักงาน ป.ป.ช.

_____. (2563ก). รายงานการกำกับติดตามการนำหลักสูตรด้านทุจริตศึกษาไปใช้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. สำนักงาน ป.ป.ช.

- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สำนักต้านทุจริตศึกษา. (2563ข). รายงานผลการกำกับติดตามและให้คำปรึกษาการขับเคลื่อนหลักสูตรต้านทุจริตศึกษา. สำนักงาน ป.ป.ช.
- สุภีร์ รัตนนาคินทร์. (2549). บทบาท KICAC ในการสร้างการมีส่วนร่วมต่อต้านคอร์รัปชัน. *สุจริตสาร*, 6(20), 6-10.
- สุรียานนท์ พลสมิ. (2562). การศึกษาเปรียบเทียบขององค์กรที่ปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชัน ในสิงคโปร์ ฮองกง และเกาหลีใต้: ข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 9(1), 70-92.
- อภิชัย พันธเสน และ สถาพร เรืองธรรม. (2553). การประยุกต์ใช้แนวความคิดการอภิบาลผ่านความร่วมมือ ในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน ศึกษากรณี: แนวทางการปฏิบัติงานที่ดีเลิศ ของต่างประเทศ, *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 3(1), 47-61.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และ อรอร ภูเจริญ. (2553). *แนวทางการประยุกต์มาตรการสากลเพื่อการต่อต้าน การทุจริตของประเทศไทย* (รายงานผลการวิจัย). สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- ACRC. (2019). *ACRC Korea Annual Report 2018*. ACRC.
- ACRC. (2020a). *ACRC Korea Annual Report 2019*. ACRC.
- _____. (2020b). *Republic of Korea Anti-corruption Report*. ACRC.
- _____. (2021). *2021 Panbupae Cheongryeomjeongchaek Chujinjichim [เอกสาร แนวนโยบายคุณธรรมและการต่อต้านการทุจริต]*. ACRC.
- _____. (n.d.a). *History of Korea's Anti-corruption Policy*.
<https://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=02031602>
- _____. (n.d.b). *Raising Public Awareness on Corruption Issues*.
<https://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=02031604>
- Gyoyukgwajeong Sogae-Gigwandaesang Jeongnyeomgyoyuk* [ข้อมูลเกี่ยวกับหลักสูตรเสริมสร้าง คุณธรรม-องค์กรภาครัฐที่เป็นเป้าหมาย]. (n.d.). *Jeongnyeomyeonsugyoyukweon [ACTI]*.
<https://edu.acrc.go.kr/010101/content/process01.do>
- Gyoyukgwajeong Sogae-Jeongnyeomgyoyuk Euimuhwa Majchumgyoyuk* [ข้อมูลเกี่ยวกับ หลักสูตรเสริมสร้างคุณธรรม-การอบรมเฉพาะกลุ่มเป้าหมายภาคบังคับ]. (n.d.). *Jeongnyeomyeonsugyoyukweon [ACTI]*.
<https://edu.acrc.go.kr/010102/content/process02.do>

- Jun, I-W., Kim, K-I. & Rowley, C. (2019). Organizational Culture and the Tolerance of Corruption: the Case of South Korea. *Asia Pacific Business Review*, 25(4), 534-553. doi: 10.1080/13602381.2019.1589728
- Lee, C. J. & Lee, S. J. (2015). Gongjigachi Jegojeonryakeuroseoui Jeongryeomgyoyuk Hwalseonghwa Bangane Gwanhan Yeongu: Jeongryeomyeonsuwoneul Jungstimeuro [การศึกษาแนวทางการส่งเสริมการศึกษาอบรมเพื่อต่อต้านการทุจริตในฐานะยุทธศาสตร์การขยายเสริมสร้างค่านิยมการบริการภาครัฐ: กรณี ACTI]. *Hangukbupaehakhoebo* [วารสารสมาคมศึกษากการทุจริต], 20(3), 1-17.
- Min, K.-s. (2019). The Effectiveness of Anti-corruption Policies: Measuring the Impact of Anti-corruption Policies on Integrity in the Public Organizations in South Korea. *Crime, Law and Social Change*, 71, 217-239. doi: 10.1007/s10611-019-09814-z
- Munro, C., & Kirya, M. (2020). *Values Education for Public Integrity: What works and what doesn't* (U4 Anti-Corruption Resource Centre Report).
<https://www.u4.no/publications/values-education-for-public-integrity.pdf>
- Kalinowski, T. (2016). Trends and Mechanism of Corruption in South Korea. *Pacific Review*, 29(4), 625-645. doi: 10.1080/09512748.2016.1145724
- Korean Culture and Information Service. (2017). *100 Policy Tasks: Five-year Plan of the Moon Jae-in Administration*. Korean Culture and Information Service.
- Park, M. (2018). *South Korea's Candlelight Revolution: The Power of Plaza Democracy*. Coal Harbour.
- Reuters. (2016, November 4). *S. Korea President's Approval Rating Falls to 5 Percent: Gallup*.
<https://www.reuters.com/article/us-southkorea-politics-poll-idUSKBN12Z04Y>
- TI-Korea. (2014, September 26). *Youth Integrity Survey Results*.
<https://www.transparency-korea.org/youth-integrity-survey-results/>
_____. (n.d.a). *Overview*. <https://www.transparency-korea.org/introduction/>
_____. (n.d.b). *TI-Korea Activities & Programmes*.
<https://www.transparency-korea.org/ti-korea-activities-programmes/>
- UNODC. (n.d.). *Education in Primary and Secondary Schools on Anti-corruption in the Republic of Korea*. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2017-August-21-23/Contributions_NV/RepublicOfKorea_EN.pdf



ตอนที่ 2
บทความวิจัย
Research Articles

**การรับรู้ของบุคลากรต่อภาพลักษณ์
ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ**
**Employees' Perceptions Towards the Image of Office of
the National Anti-Corruption Commission (ONACC)**

เกวาลิน หอมหวล^I ปิยฉัตร ล้อมชวการ^{II} และ กมลรัฐ อินทรทัศน^{III}
Geawalin Homhoul^I Piyachat Lomchavakarn^{II} and Kamolrat Intaratat^{III}

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อศึกษาความเกี่ยวข้องระหว่างการรับรู้ภาพลักษณ์ การเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์ และความพึงพอใจต่อสื่อประชาสัมพันธ์ของบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้สำนักงาน ป.ป.ช. ใช้เป็นข้อมูลประกอบการประชาสัมพันธ์ และเป็นแนวทางในการเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สำหรับการวิจัยในเรื่องนี้ได้ทำการศึกษาในปี พ.ศ. 2562 โดยใช้ระเบียบการวิจัยเชิงปริมาณ เครื่องมือในการเก็บข้อมูลเป็นแบบสอบถาม จำนวน 359 คน โดยผลการศึกษาวิจัย พบว่า ข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช. จะมีการเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์และความพึงพอใจต่อสื่อประชาสัมพันธ์ทางสื่ออินเทอร์เน็ตมากที่สุด เนื่องจากเป็นสื่อสมัยใหม่ที่เข้าถึงง่ายที่สุด และเป็นยุคของข่าวสารทำให้รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ดังนั้น เมื่อข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช. มีการเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์มากขึ้นเพียงใด ก็จะมีการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น และเมื่อมีความพึงพอใจต่อสื่อประชาสัมพันธ์มากขึ้น ก็จะทำให้มีการรับรู้ภาพลักษณ์เพิ่มมากขึ้นไปด้วย สำหรับการรับรู้ภาพลักษณ์นั้น โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยแยกเป็นด้านค่านิยมและด้านภารกิจ พบว่า มีการรับรู้ภาพลักษณ์ ด้านค่านิยม คือ ด้านความซื่อสัตย์ ด้านเป็นธรรม และด้านมีอาชีพ ส่วนด้านภารกิจ คือ ด้านป้องกันการทุจริต ด้านการปราบปรามการทุจริต ด้านตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน และด้านการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ

คำสำคัญ: การรับรู้ ภาพลักษณ์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

^I นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อีเมล: mangpor.1986@gmail.com

^I Graduate Student, The Degree of Master of Communication Arts, Sukhothai Thammathirat Open University, e-mail: mangpor.1986@gmail.com

^{II} รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

^{II} Associate Professor of the Faculty of Communication Arts, Sukhothai Thammathirat Open University

^{III} รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

^{III} Associate Professor of the Faculty of Communication Arts, Sukhothai Thammathirat Open University

Abstract

This research objectives to study the relevance between image perception, exposure to public relations media and satisfaction on public relations media of the ONACC personnel so that the ONACC can use it as supporting information for public relations and as a guideline to improve efficiency in enhancing a good image for the ONACC.

This research was conducted in 2019 using quantitative research methods. The data collection tool was a survey questionnaire of 359 people. The study result revealed that the government officials and employees of the ONACC were exposed to public relations media, and the channel which they were the most satisfied with was the internet. The reason is that the internet is the most accessible modern forum which promptly keeps people up-to-date in the age of news. Therefore, the higher exposure to public relations media contributes to the raise in perception toward the ONACC's image, and such perception will also increase when those personnel are more satisfied with the public relations media. According to the research, the overall image perception, which is categorized into two aspects namely the core value and the function, is moderate in this regard, the study found that the image perception towards the core value included honesty, fairness and professionalism, while that of the function aspect covered prevention of corruption suppression of corruption, inspection of assets and liabilities, fostering of international cooperation.

Keywords: Perception, Image, Office of the National Anti-Corruption Commission

1. บทนำ

ปัจจุบันภาพลักษณ์ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จและความอยู่รอดขององค์กรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว หากองค์กรหรือหน่วยงานใดมีภาพลักษณ์ที่ดี ประชาชนจะเกิดความเชื่อมั่นในศรัทธา ให้ความไว้วางใจและให้ความร่วมมือต่อหน่วยงานนั้น ๆ ก่อให้เกิดความราบรื่นในการดำเนินงานและความเจริญก้าวหน้าของหน่วยงานนั้น ซึ่งในทางตรงข้ามหากหน่วยงานใดมีภาพลักษณ์ในเชิงลบ มีชื่อเสียงเสื่อมเสีย ประชาชนก็จะไม่ไว้วางใจ ไม่เชื่อถือ เกิดความระแวงสงสัย หรือเกลียดชังหน่วยงานนั้นไปในที่สุด ซึ่งผลที่ตามมาคือ หน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ ย่อมประสบอุปสรรคนานาชนิดในการปฏิบัติงาน และหากปล่อยทิ้งไว้ไม่มีการแก้ไข หน่วยงานหรือองค์กรนั้นจะไม่สามารถอยู่รอดได้ (สติมา ศรีนคร, 2552)

การสร้างภาพลักษณ์มีส่วนเสริมสร้างให้หน่วยงานสถาบันหรือองค์กรมีภาพลักษณ์ที่ดีต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชน เพื่อผลแห่งชื่อเสียง ความเชื่อถือ ความศรัทธาที่มีต่อหน่วยงาน

สถาบันหรือองค์กรนั้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนได้รับด้วย อาจจะเป็น ความประทับใจที่ดีหรือไม่ดีก็ได้ ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมหรือการกระทำขององค์กรนั้น ซึ่งบุคลากร ในองค์กรนั้น ถือเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างสรรค์และรักษาภาพลักษณ์ที่ดีให้กับองค์กร ก่อนที่จะถูก เผยแพร่ไปสู่ประชาชนและสังคมภายนอก ดังนั้น การดำเนินงานดังกล่าวสามารถสร้างขึ้นได้ด้วยความจริงใจ ถูกต้อง อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ (ศุภกิจ ภาวิไล, 2560)

การศึกษาเรื่องภาพลักษณ์ไม่ได้ศึกษาเพียงแคในวงการธุรกิจเท่านั้น แต่ในหน่วยงานราชการ ก็ได้ให้ความสนใจเพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน เนื่องจากภาพลักษณ์ขององค์กรมีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อความสำเร็จขององค์กร ซึ่งถ้าหากองค์กรได้รับความสนใจจากสาธารณชนและมวลชนมากขึ้น ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารและสื่อสารมวลชนจะทำให้คนในสังคมต่าง ๆ รั้งทราบ ถึงเหตุการณ์และข่าวสารที่เกิดขึ้นทั่วโลกได้อย่างกว้างขวาง ทุกคนต้องการรับรู้และมีส่วนเกี่ยวข้อง ในการแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นประโยชน์ในการตัดสินใจ ถ้าองค์กรใดมีภาพลักษณ์ที่ดีก็จะได้รับความ เชื่อถือไว้วางใจและการสนับสนุนร่วมมือให้องค์กรนั้นประสบความสำเร็จได้ แต่ถ้าองค์กรใด มีภาพลักษณ์ที่ไม่ดีย่อมได้รับการต่อต้าน ดังนั้น ภาพลักษณ์จึงเป็นรากฐานแห่งความมั่นคงขององค์กร หากมีภาพลักษณ์ที่ดี แม้มีวิกฤตการณ์เกิดขึ้น องค์กรจะสามารถแก้ไขได้ง่าย (ตราจิตต์ เมืองคล้าย, 2556)

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นหน่วยงานหลักที่ดำเนินการขจัดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของประเทศด้วยความเป็นมืออาชีพ และได้รับความไว้วางใจมาอย่างยาวนาน คอยสอดส่อง ตรวจสอบ และนำผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน มีพฤติกรรมที่สื่อถึงความร้ายวณผิดปกติ หรือใช้อำนาจในทางที่มิชอบ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายหรือเพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเอง และพวกพ้อง ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและเป็นองค์กรหลักในด้านการป้องกันและปราบปราม การทุจริตที่ได้รับการยอมรับและเชื่อมั่นทั้งในและต่างประเทศ มีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกภาคส่วน ในสังคมมีค่านิยมเกี่ยวกับการซื้อตรง มีวินัย คุณธรรมและจริยธรรม ไม่เพิกเฉยต่อการทุจริต กระตุ้น ให้สังคมเกิดค่านิยมต่อต้านการทุจริตอย่างกว้างขวาง พร้อมกับการพัฒนากลไกการปฏิบัติงาน ขององค์กรให้เอื้อต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีมาตรฐานสอดคล้องกับสถานการณ์ การทุจริตที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งเสริม และสนับสนุนให้ภาคีทุกภาคส่วนเป็นเครือข่ายในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตที่เข้มแข็ง รวมถึงบูรณาการร่วมมือกับภาคีพันธมิตร เพื่อให้ทุกภาคส่วน ร่วมกันขับเคลื่อนตามแผนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พัฒนาให้เป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการที่ดีและเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในด้านการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มีบุคลากรที่มีความสามารถ มีความเป็นมืออาชีพ เข้าใจบริบททางสังคม วัฒนธรรมในพื้นที่ มีระบบ การทำงานและฐานข้อมูลที่ทันสมัย รวดเร็ว เท่าทันสถานการณ์ มีประสิทธิภาพ และเสริมสร้าง ประสิทธิภาพด้านการบริหารการสื่อสาร โดยใช้สื่อที่ทันสมัยและเหมาะสมเป็นเครื่องมือเพื่อเพิ่ม

ประสิทธิภาพในการสื่อสารสำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะที่มีหน้าที่และอำนาจโดยตรงเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และขับเคลื่อนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เกิดขึ้น รวมถึงส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ต้องอาศัยการประชาสัมพันธ์เป็นเครื่องมือ เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างองค์กรและสาธารณชน สร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับประชาชน เพราะถ้าประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจในผลกระทบที่เกิดจากการทุจริตแล้ว การที่จะปรับเปลี่ยนแนวความคิด ทศนคติ และพฤติกรรมคงจะไม่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างมากที่จะต้องมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับองค์กร เพื่อเป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจข้อมูลที่ถูกต้องต่อสาธารณชน เกี่ยวกับบทบาทภารกิจหน้าที่ ค่านิยม องค์กร และผลการดำเนินงานต่าง ๆ รวมถึงสร้างความน่าเชื่อถือ เชื่อมั่น และศรัทธา เพื่อให้สาธารณชนและกลุ่มเป้าหมายขององค์กรให้เกิดการรับรู้ภาพลักษณ์ที่ดีต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มเป้าหมายภายในองค์กร ได้แก่ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราวของสำนักงาน ป.ป.ช. กลุ่มเป้าหมายภายนอก ได้แก่ สื่อมวลชน ประชาชนทั่วไป และกลุ่มบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบทบาทของการสื่อสารตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) พบว่า การขับเคลื่อนงานสื่อสารประชาสัมพันธ์เพื่อต่อต้านการทุจริตในระยะต่อไป ควรมีทิศทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ ต้องให้ความสำคัญกับการบูรณาการงานสื่อสารร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เครือข่ายงานสื่อสาร การพัฒนาระบบบริหารจัดการงานสื่อสารของสำนักงานให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงบุคลากรด้านประชาสัมพันธ์ มีความเป็นมืออาชีพ และเสริมสร้างภาพลักษณ์ของสำนักงาน ป.ป.ช.

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าภาพลักษณ์ที่ดีมาจากการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ ทั้งในส่วนของการสื่อสารภายในองค์กร โดยการสร้างแนวคิด ค่านิยม ทศนคติ ความเชื่อถือ และความเชื่อมั่นในองค์กรของผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ให้ไปในทิศทางเดียวกัน และในส่วนของการสื่อสารภายนอกองค์กรที่เสริมสร้าง ความเชื่อมั่น ศรัทธา ความประทับใจแก่บุคคลกลุ่มเป้าหมาย ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น สื่อมวลชน ประชาชน เป็นต้น โดยจะเห็นได้ว่า ภาพลักษณ์นั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อองค์กร ที่จะช่วยสร้างเสริมความสำเร็จของกิจกรรมต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี ดังนั้น จึงต้องสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในด้านการรับรู้ของบุคลากรภายในองค์กร หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีภาพลักษณ์ที่ดีของบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นบุคลากรภายในนั้น จะเป็นผู้นำเอาแนวทางการดำเนินงาน มาตรการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระเบียบ และข้อกฎหมายด้านการต่อต้านการทุจริต การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึงด้านการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศไปเผยแพร่ ถ่ายทอดความรู้ เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับกลุ่มเป้าหมายได้เป็นอย่างดี โดยจะเห็นได้จากผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ และด้วยเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. นั้น ถือได้ว่าเป็นสื่อบุคคลที่ดีที่สุดที่จะสามารถถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารในเชิงบวกเกี่ยวกับ

สำนักงาน ป.ป.ช. ไปสู่กลุ่มเป้าหมายภายนอกได้เป็นอย่างดี ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. มีภาพลักษณ์ที่ดีต่อสำนักงาน ป.ป.ช. แล้วนั้น ย่อมจะทำให้กลุ่มเป้าหมายภายนอก เช่น ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย สื่อมวลชน ประชาชนทั่วไป ต่างเกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ได้เป็นไปในทางบวก

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

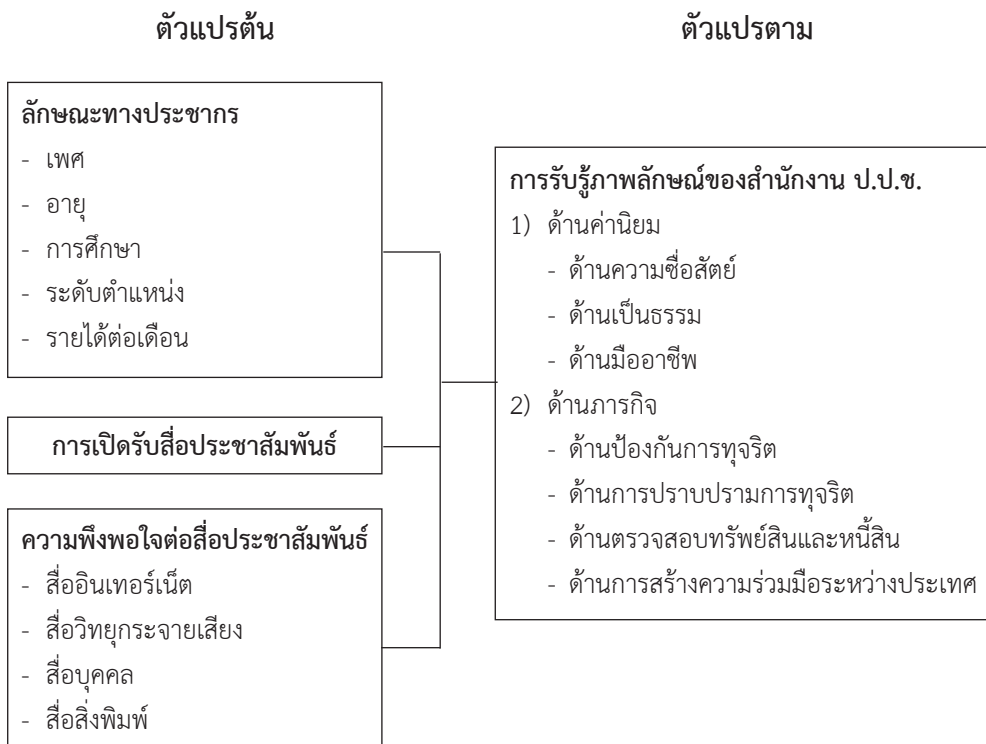
2.1 เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของลักษณะทางประชากรกับการรับรู้ภาพลักษณ์ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช.

2.2 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์กับการรับรู้ภาพลักษณ์ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช.

2.3 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความพึงพอใจต่อสื่อประชาสัมพันธ์กับการรับรู้ภาพลักษณ์ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช.

3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



4. ขอบเขตการวิจัย

มีขอบเขตการวิจัยครอบคลุมดังต่อไปนี้

4.1 เนื้อหาที่ศึกษา: การรับรู้ของบุคลากรต่อภาพลักษณ์ของสำนักงาน ป.ป.ช.

4.2 เป็นการศึกษาบุคลากรของภาพลักษณ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. ทุกระดับในช่วงปี 2562
เท่านั้น

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 การเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์ หมายถึง ความถี่ในการเข้าถึงสื่อประชาสัมพันธ์
สำนักงาน ป.ป.ช. ผ่านช่องทางสื่อต่าง ๆ ได้แก่

สื่ออินเทอร์เน็ต ได้แก่ สื่ออินเทอร์เน็ตภายในหรืออินเทอร์เน็ต สื่ออินเทอร์เน็ตภายนอก
หรือเว็บไซต์ของสำนักงาน ป.ป.ช. และสื่อสังคมออนไลน์ ประกอบด้วย ไลน์ (Line) เฟซบุ๊ก (Facebook)
และยูทูป (YouTube)

สื่อวิทยุกระจายเสียง ได้แก่ รายการเสียงตามสายสำนักงาน ป.ป.ช. รายการภารกิจ
พิชิตโกง รายการ ป.ป.ช. จังหวัดจัตโจง และรายการ ป.ป.ช. พบประชาชน

สื่อบุคคล ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สื่อสารองค์กรของสำนักงาน ป.ป.ช.

สื่อสิ่งพิมพ์ ได้แก่ สมุดประชาสัมพันธ์ (ปฏิทิน ไดอารี่) วารสารสุจริต บอร์ด
ประชาสัมพันธ์ แผ่นพับ และรายงานประจำปี

5.2 การรับรู้ภาพลักษณ์ หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดที่เกิดขึ้นในจิตใจของบุคลากรสำนักงาน
ป.ป.ช. อันเกิดจากประสบการณ์การรับรู้ ความเข้าใจในข้อเท็จจริง และได้ประเมินค่าคุณค่าที่มีต่อ
สำนักงาน ป.ป.ช. ในด้านค่านิยม และด้านภารกิจ

ด้านค่านิยม หมายถึง แนวคิด แนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่บุคลากรในสำนักงาน ป.ป.ช.
ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติร่วมกัน ได้แก่ ด้านความซื่อสัตย์ ด้านเป็นธรรม และด้านมีอาชีพ

ด้านภารกิจ หมายถึง หน้าที่และอำนาจของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ต้องดำเนินการ ได้แก่
ด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการปราบปรามการทุจริต ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และ
ด้านการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ

5.3 ความพึงพอใจต่อภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. หมายถึง ระดับความรู้สึกในทางบวก
หรือทางลบของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีภาพลักษณ์ต่อสำนักงาน ป.ป.ช.

5.4 ลักษณะทางประชากร หมายถึง คุณลักษณะเฉพาะของคน ซึ่งจะมีความแตกต่างกัน
ในแต่ละคน วิธีการที่ดีที่สุดในการวิเคราะห์ผู้รับสาร ที่ประกอบไปด้วยคนจำนวนมาก ก็คือ การจำแนก
ผู้รับสารออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามลักษณะประชากร (Demographic Characteristics) ได้แก่ อายุ เพศ
สถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ การศึกษา ศาสนา สถานภาพสมรส เป็นต้น ซึ่งคุณสมบัติเหล่านี้ล้วนแล้ว
แต่มีผลต่อการรับรู้ การตีความ และการเข้าใจในการสื่อสารทั้งสิ้น (กิติมา สุรสนธิ, 2541, หน้า 15 - 17)

5.5 บุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. หมายถึง ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ช. จากส่วนราชการทั้งหมด 119 สำนัก 1 สถาบัน และ 2 กลุ่มงาน ณ วันที่ 25 กรกฎาคม 2562 จำนวน 3,554 คน

6. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

6.1 แนวคิดเกี่ยวกับการรับรู้ เป็นกระบวนการที่มนุษย์เลือกที่จะรับรู้สิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยสัมผัสผ่านประสาทสัมผัสทั้งห้า โดยรวมกับประสบการณ์ในอดีต ทั้งนี้ การรับรู้ถือเป็นพื้นฐานสำคัญของการสื่อสารสำหรับมนุษย์และเป็นปัจจัยที่สำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพด้านการสื่อสารของมนุษย์อีกด้วย (วิชิตา จรุงรัตน์กุล, 2555)

6.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการเปิดรับข่าวสาร ตามแนวความคิดของโจเซฟ ที แคลปเปอร์ (Klapper, 1960, p. 19-25) กล่าวว่ากระบวนการการเลือกรับข่าวสารหรือเปิดรับข่าวสารประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ

(1) การเลือกใช้หรือเลือกเปิดรับ โดยบุคคลจะเลือกรับข่าวสารจากแหล่งข่าวตามความสนใจ และความต้องการของตนเอง

(2) การเลือกให้ความสนใจ คือ บุคคลจะมีแนวโน้มที่จะเลือกให้ความสนใจสารจากแหล่งข่าวใดแหล่งหนึ่ง โดยมักเลือกตามความคิดเห็น ความสนใจ เพื่อสนับสนุนทัศนคติ และความเชื่อดั้งเดิมของตน และหลีกเลี่ยงข่าวสารที่ไม่สอดคล้องกับความรู้ความเข้าใจหรือทัศนคติเดิมที่มีอยู่แล้ว

(3) การเลือกรับรู้หรือตีความ เมื่อเลือกรับสื่อตามความเชื่อหรือประสบการณ์เดิมโดยไม่สนใจเนื้อความในสารที่ขัดแย้งกัน หรือไม่สอดคล้องกับความคิดของตน เนื่องจากการรับสารที่ไม่สอดคล้องกับผู้รับสาร จะทำให้ผู้รับสารเกิดความไม่พอใจ และเมื่อข่าวสารที่ได้รับมาใหม่มีความขัดแย้งกับความเชื่อเดิม บุคคลนั้นก็จะมีมักบิดเบือนข่าวสารนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับความเชื่อของตนเอง

(4) กระบวนการเลือกจดจำ คือ บุคคลจะจดจำเนื้อหาสาระในส่วนที่ตรงกับความความคิดเห็นของตนเอง และใช้เก็บไว้เป็นประสบการณ์ เพื่อนำไปใช้ในโอกาสต่อไป และจะลืมข่าวสารที่ไม่ตรงกับความสนใจของตน

6.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับภาพลักษณ์ คือ การรับรู้และความประทับใจต่อองค์กร โดยเป็นการตีความหมายและกระบวนการรับรู้ข้อมูล ซึ่งเกิดจากการสื่อสารเอกลักษณ์ขององค์กรที่รวมถึงพฤติกรรม สัญลักษณ์ และการสื่อสารทุกอย่างในองค์กรเป็นภาพลักษณ์รวม เสมือนการสร้าง ความประทับใจแรกพบ ทั้งอย่างตั้งใจและไม่ตั้งใจ ที่องค์กรได้สื่อออกไปสู่กลุ่มผู้รับสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร (กิตาวิ ศุภผลศิริ, 2560)

6.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสื่อสารองค์กร เซอร์เมอร์ฮอร์น (Schermerhorn, 2010) ให้ความหมายของการสื่อสารองค์กร (Organizational Communication) หมายถึง กระบวนการสื่อสารระหว่างบุคคลผู้ส่งสาร ได้ส่งข่าวสารไปยังผู้รับสาร เพื่อถ่ายทอดหรือโยกย้ายข้อมูลข่าวสาร

จากคนหนึ่งไปยังอีกคนหนึ่ง โดยทำการใส่รหัส (Encoding) หรือสัญลักษณ์ (Symbols) ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของการสื่อสารด้วยวาจาและไม่ใช้วาจา แล้วทำการถอดรหัส (Decoding) โดยการแปลความหมายสัญลักษณ์ต่าง ๆ ในข่าวสารตามความเข้าใจของผู้รับสาร ซึ่งการแปลข่าวสารขึ้นอยู่กับทักษะ ทักษะ ทักษะ ความรู้ และระบบวัฒนธรรมของสังคมของทั้งผู้ส่งข่าวสารและผู้รับข่าวสาร และมีการป้อนกลับ (Feedback) เป็นการส่งข่าวสารจากผู้รับข่าวสารกลับไปยังผู้ส่งสาร

6.5 แนวคิดเรื่องการประชาสัมพันธ์ คือ การประชาสัมพันธ์เป็นการพยายามที่จะมีการวางแผนและเป็นการกระทำที่ต่อเนื่องในอันที่จะมีอิทธิพลเหนือความคิดจิตใจของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย โดยการกระทำสิ่งที่ดี มีคุณค่าให้กับสังคม เพื่อให้ประชาชนเหล่านั้นเกิดทัศนคติที่ดีต่อหน่วยงาน กิจกรรม และบริการหรือผลผลิตของหน่วยงานนี้ และได้รับการสนับสนุนและร่วมมือที่ดีจากประชาชนเหล่านั้นในระยะยาว (พรทิพย์ พิมลสินธุ์, 2551)

6.6 แนวคิดเกี่ยวกับชื่อเสียงองค์กร หมายถึง ผลการดำเนินงานและผลงานในอดีตที่ผ่านมาขององค์กรที่สั่งสมมาอย่างยาวนาน ความสามารถขององค์กรในการมีผลประกอบการที่ดีให้ผลประโยชน์ด้านใดด้านหนึ่งเป็นที่พอใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หรือรายงานผลการดำเนินงานขององค์กรที่ปรากฏในใจของสาธารณชน ซึ่งมุมมองนี้กล่าวถึงระยะเวลาของการเกิดชื่อเสียงว่าจะต้องใช้เวลายาวนานในการสั่งสมประสบการณ์ที่มีต่อองค์กรจึงจะเกิดเป็นชื่อเสียง (รุ่งนภา พิตรปรีชา, 2557)

7. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research)

7.1 ประชากร คือ ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวนทั้งสิ้น 3,554 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 25 กรกฎาคม 2562) ซึ่งแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจตามโครงสร้างของสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 7 กลุ่ม ได้แก่

- กลุ่มที่ 1 หน่วยงานที่ขึ้นตรงเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- กลุ่มที่ 2 กลุ่มภารกิจป้องกันการทุจริต
- กลุ่มที่ 3 กลุ่มภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน
- กลุ่มที่ 4 กลุ่มภารกิจไต่สวนการทุจริต
- กลุ่มที่ 5 กลุ่มภารกิจอำนวยการยุติธรรม
- กลุ่มที่ 6 กลุ่มภารกิจสนับสนุน
- กลุ่มที่ 7 กลุ่มภารกิจปฏิบัติการหน้าที่

7.2 กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 359 คน ซึ่งได้จากการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างของ Taro Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่นที่ 95% โดยกำหนดความผิดพลาดไม่เกิน 5%

7.3 เครื่องมือที่ใช้ในสำรวจครั้งนี้เป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) แบ่งออก 5 ตอน ได้แก่ ข้อมูลส่วนบุคคล การเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. (แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ช่องทางการเปิดรับสื่อ และความถี่ในการเปิดรับสื่อ) ความพึงพอใจต่อสื่อประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. การรับรู้ภาพลักษณ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. และข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

7.4 การทดสอบเครื่องมือในการศึกษาวิจัย

(1) การตรวจความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยนำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความถูกต้องด้านโครงสร้างเนื้อหา ภาษาที่ใช้มีความถูกต้อง จากนั้นได้ปรับข้อความ เนื้อหา และข้อความตามที่ผู้เชี่ยวชาญแนะนำ แล้วจึงนำไปทดลองใช้ (Try out) กับกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน

(2) การหาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) โดยนำแบบสอบถามที่ปรับปรุงแก้ไขไปทดลองใช้ (Try out) กับกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน เพื่อหาค่าสหสัมพันธ์ (Item Total Correlation) และหาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ในแต่ละส่วน โดยการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Cronbach's Alpha) โดยใช้สูตรการคำนวณ ดังนี้

$$\text{Cronbach's Alpha} = \frac{k\bar{r}}{1+(k-1)\bar{r}}$$

โดยที่ k = จำนวนคำถาม

\bar{r} = ค่าเฉลี่ยของค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างคำถามนั้น ๆ

ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามไปทดลองใช้ (Try out) กับข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างเป้าหมายในการวิจัย จำนวน 30 คน เพื่อทดสอบความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (Reliability Test) โดยใช้วิธีการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Cronbach's Alpha) ได้ค่าความเชื่อมั่นของเครื่องมือ ดังนี้

ความถี่ในการเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. มีค่าความเชื่อมั่น (Reliability) เท่ากับ 0.896

ความพึงใจต่อสื่อประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. มีค่าความเชื่อมั่น (Reliability) เท่ากับ 0.834

การรับรู้ภาพลักษณ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. มีค่าความเชื่อมั่น (Reliability) เท่ากับ 0.978

7.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยเป็นการแจกแบบสอบถามให้กับกลุ่มตัวอย่าง พร้อมกับตรวจสอบเอกสารให้ถูกต้อง โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างโดยใช้ความน่าจะเป็น (Probability Sampling) ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ (Stratified Sampling) โดยใช้สูตร

$$\text{จำนวนตัวอย่างในแต่ละกลุ่ม} = \frac{\text{จำนวนประชากรในกลุ่ม} \times \text{จำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด}}{\text{จำนวนประชากรทั้งหมด}}$$

ตารางที่ 1 จำนวนตัวอย่างจากการสุ่มในแต่ละกลุ่มภารกิจ

ลำดับ	กลุ่มภารกิจ	จำนวน ประชากร (คน)	จำนวน ตัวอย่าง (คน)
1	หน่วยงานที่ขึ้นตรงเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.	175	18
2	กลุ่มภารกิจป้องกันการทุจริต	190	19
3	กลุ่มภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน	260	26
4	กลุ่มภารกิจไต่สวนการทุจริต	405	41
5	กลุ่มภารกิจอำนวยความสะดวก	206	21
6	กลุ่มภารกิจสนับสนุน	353	36
7	กลุ่มภารกิจปฏิบัติการหน้าที่	1,965	198
รวม		3,554	359

โดยดำเนินการเก็บรวบรวมจากข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค จำนวน 359 ชุด ในช่วงเดือนตุลาคม - ธันวาคม 2562

7.6 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

7.6.1 ทำการวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไป การเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์ ความพึงพอใจต่อสื่อประชาสัมพันธ์ และการรับรู้ภาพลักษณ์ ได้แก่ แจกแจงความถี่ (Frequency Distribution) ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

7.6.2 ทำการเปรียบเทียบลักษณะประชากรกับการรับรู้ภาพลักษณ์ของบุคลากร ใช้สถิติ Independent t-test และ ANOVA

7.6.3 ใช้สถิติค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน เพื่อทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์กับการรับรู้ภาพลักษณ์ และความสัมพันธ์ระหว่างความพึงพอใจต่อสื่อประชาสัมพันธ์กับการรับรู้ภาพลักษณ์

8. ผลการศึกษา

การสำรวจการรับรู้ของบุคลากรต่อภาพลักษณ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยเก็บข้อมูลจากข้าราชการ และลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 359 คน

กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา ด้านเพศ คือ เพศหญิงมากที่สุด จำนวน 218 คน คิดเป็นร้อยละ 60.70 รองลงมาคือ เพศชาย จำนวน 141 คน คิดเป็นร้อยละ 39.30 ด้านอายุ คือ ช่วงอายุมากที่สุด คือ อายุ 36 - 45 ปี จำนวน 187 คน คิดเป็นร้อยละ 52.10 รองลงมาคือ อายุ 25 - 35 ปี จำนวน 121 คน คิดเป็นร้อยละ 33.70 และน้อยที่สุด คือ อายุ 46 - 55 ปี จำนวน 51 คน คิดเป็นร้อยละ 14.20 ด้านระดับการศึกษา คือ ปริญญาโทมากที่สุด จำนวน 198 คน คิดเป็นร้อยละ 55.20 รองลงมาคือ ปริญญาตรี

จำนวน 152 คน คิดเป็นร้อยละ 42.30 และน้อยที่สุด คือ ปริญาเอก จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 0.60 ด้านระดับตำแหน่ง คือ ระดับ 4 - 6 มากที่สุด จำนวน 190 คน คิดเป็นร้อยละ 52.90 รองลงมาคือ ระดับ 7 ขึ้นไป จำนวน 131 คน คิดเป็นร้อยละ 36.50 และน้อยที่สุด คือ ลูกจ้าง จำนวน 18 คน คิดเป็นร้อยละ 5.00 และด้านรายได้เฉลี่ยต่อเดือน คือ ระหว่าง 20,000 - 30,000 บาท มากที่สุด จำนวน 129 คน คิดเป็นร้อยละ 35.90 รองลงมา คือระหว่าง 30,001 - 40,000 บาท จำนวน 101 คน คิดเป็นร้อยละ 28.10 และน้อยที่สุด คือ ระหว่าง 40,001 - 50,000 บาท จำนวน 39 คน คิดเป็นร้อยละ 10.90

การเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ช่องทางการเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า มีการเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. คือ สื่ออินเทอร์เน็ต มากที่สุด จำนวน 308 คน คิดเป็นร้อยละ 85.80 รองลงมาคือ เว็บไซต์สำนักงาน ป.ป.ช. (www.nacc.go.th) จำนวน 301 คน คิดเป็นร้อยละ 83.80 และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. จำนวน 223 คน คิดเป็น ร้อยละ 62.10 ตามลำดับ

ส่วนที่ 2 ความถี่ในการเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. ปรากฏตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ระดับการเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน ป.ป.ช.

ความถี่ในการเปิดรับสื่อเกี่ยวกับสำนักงาน ป.ป.ช.	Mean	S.D.	ระดับการเปิดรับ
สื่ออินเทอร์เน็ต			
อินทราเน็ต portal.nacc.go.th	3.08	0.99	มากที่สุด
เว็บไซต์สำนักงาน ป.ป.ช. (www.nacc.go.th)	2.64	1.09	มาก
Official Line: NACC Zero Tolerance	1.53	1.45	ปานกลาง
Facebook: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (https://www.facebook.com/naccthailand)	2.11	1.35	มาก
Youtube: สำนักงาน ป.ป.ช. 'NACC Thailand official'	1.16	1.11	ปานกลาง
รวม	2.10	1.20	มาก
สื่อวิทยุกระจายเสียง			
รายการ “เสียงตามสายสำนักงาน ป.ป.ช.”	1.21	1.26	ปานกลาง
รายการ “ภารกิจ พิฆาตโกง”	0.74	0.88	น้อย
รายการ “ป.ป.ช. จังหวัดขจัดโกง”	0.73	0.90	น้อย
รายการ “ป.ป.ช. พบประชาชน”	0.70	0.90	น้อย
รวม	0.85	0.99	น้อย

ตารางที่ 2 (ต่อ) ระดับการเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน ป.ป.ช.

ความถี่ในการเปิดรับสื่อเกี่ยวกับสำนักงาน ป.ป.ช.	Mean	S.D.	ระดับการเปิดรับ
สื่อบุคคล			
ผู้บริหาร	1.93	1.02	ปานกลาง
เจ้าหน้าที่สื่อสารองค์กร	2.10	1.08	มาก
รวม	2.02	1.05	มาก
สื่อสิ่งพิมพ์			
สมุดประชาสัมพันธ์ (ปฏิทิน ไดอารี่)	1.82	1.20	ปานกลาง
วารสาร “สุจริต”	1.44	0.93	ปานกลาง
บอร์ดประชาสัมพันธ์	1.82	1.16	ปานกลาง
แผ่นพับ	1.28	0.96	ปานกลาง
รายงานประจำปี	1.25	0.94	ปานกลาง
รวม	1.52	1.04	ปานกลาง
รวมทั้งหมด	1.62	1.07	ปานกลาง

ความถี่ในการเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง (Mean = 1.62) เมื่อแยกตามประเภทของสื่อ คือ สื่ออินเทอร์เน็ต ในระดับมาก (Mean = 2.10) ซึ่งมีการเปิดรับทางช่องทาง ได้แก่ อินทราเน็ต portal.nacc.go.th มากที่สุด รองลงมาคือ สื่อบุคคล ในระดับมาก (Mean = 2.02) ซึ่งมีการเปิดรับทางช่องทาง ได้แก่ เจ้าหน้าที่สื่อสารองค์กร สื่อสิ่งพิมพ์ ในระดับปานกลาง (Mean = 1.52) ซึ่งมีการเปิดรับทางช่องทาง ได้แก่ สมุดประชาสัมพันธ์ (ปฏิทิน ไดอารี่) และสื่อวิทยุกระจายเสียง ในระดับปานกลาง (Mean = 0.85) ซึ่งมีการเปิดรับทางช่องทาง ได้แก่ รายการ “เสียงตามสายสำนักงาน ป.ป.ช.”

ความพึงพอใจต่อสื่อประชาสัมพันธ์สำนักงาน ป.ป.ช. ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า มีระดับความพึงพอใจดังที่ปรากฏตามตารางที่ 3

ตารางที่ 3 (ต่อ) ระดับความพึงพอใจต่อสื่อประชาสัมพันธ์สำนักงาน ป.ป.ช. ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช.

ความพึงพอใจของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสื่อของสำนักงาน ป.ป.ช.	Mean	S.D.	ระดับความพึงพอใจ
สื่ออินเทอร์เน็ต			
1. สื่อมีความสะดวก รวดเร็ว ในการหาข้อมูล	4.09	0.89	มาก
2. สื่อมีความมีความทันสมัย	3.98	0.90	มาก
3. สื่อมีความถูกต้อง ชัดเจนในการให้ข้อมูลข่าวสาร	3.87	0.80	มาก
4. สื่อมีการให้รายละเอียดอย่างครบถ้วน	3.75	0.84	มาก
5. สื่อมีเนื้อหาข้อมูลที่เข้าใจง่าย	3.75	0.86	มาก
รวม	3.89	0.86	มาก
สื่อวิทยุกระจายเสียง			
1. สื่อสามารถเข้าถึงได้ง่าย	3.28	0.99	ปานกลาง
2. สื่อมีรูปแบบที่มีความทันสมัย	3.25	0.89	ปานกลาง
3. สื่อมีความถูกต้อง ชัดเจนในการให้ข้อมูลข่าวสาร	3.44	0.84	มาก
4. สื่อมีเนื้อหาข้อมูลที่เข้าใจง่าย	3.50	0.86	มาก
รวม	3.37	0.90	ปานกลาง
สื่อบุคคล			
1. สามารถเข้าถึงได้ง่ายและขอข้อมูลข่าวสารได้	3.52	0.87	มาก
2. ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมีความถูกต้อง ชัดเจน	3.49	0.72	มาก
3. ข้อมูลข่าวสารที่ต้องการมีความครบถ้วน	3.43	0.73	มาก
รวม	3.48	0.77	มาก
สื่อสิ่งพิมพ์			
1. อยู่ในบริเวณที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย	3.23	0.96	ปานกลาง
2. สื่อมีรูปแบบที่มีความทันสมัย	3.32	0.89	ปานกลาง
3. ข้อมูลมีความถูกต้อง ชัดเจน	3.73	0.76	มาก
4. สื่อมีเนื้อหาข้อมูลที่เข้าใจง่าย	3.59	0.79	มาก
รวม	3.47	0.85	มาก
รวมทั้งหมด	3.55	1.07	มาก

ความพึงพอใจต่อสื่อประชาสัมพันธ์สำนักงาน ป.ป.ช. ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. โดยรวมอยู่ในระดับมาก (Mean = 3.55) เมื่อแยกตามประเภทของสื่อ คือ สื่ออินเทอร์เน็ต มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก (Mean = 3.89) เพราะเป็นสื่อที่มีความสะดวก รวดเร็วในการหาข้อมูล สื่อบุคคล มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก (Mean = 3.48) เพราะสามารถเข้าถึงได้ง่ายและขอข้อมูลข่าวสารได้ สื่อสิ่งพิมพ์มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก (Mean = 3.47) เพราะเป็นสื่อที่ข้อมูลมีความถูกต้อง ชัดเจน และสื่อวิทยุกระจายเสียงมีความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง (Mean = 3.37) เพราะเป็นสื่อมีเนื้อหาข้อมูลที่เข้าใจง่าย

การรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า มีระดับการรับรู้ปรากฏดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ระดับการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช.

ความคิดเห็นเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของสำนักงาน ป.ป.ช.	Mean	S.D.	ระดับความคิดเห็น
ภาพลักษณ์เกี่ยวกับค่านิยม			
ด้านความซื่อสัตย์			
1. มีการตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนเอง	3.97	0.93	มาก
2. ปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ สุจริต ตรงไปตรงมา	3.91	0.97	มาก
3. ยึดมั่นและยืนหยัดบนหลักการของคุณธรรม จริยธรรม แนวทางในวิชาชีพ	3.82	1.12	มาก
4. กล้ารับผิดและรับชอบต่อการกระทำ	3.72	1.07	มาก
5. รับฟังความคิดเห็น	3.56	1.09	มาก
6. เสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม แม้จะต้องสูญเสียประโยชน์ส่วนตน	3.52	1.14	มาก
รวม	3.75	1.05	มาก
ด้านเป็นธรรม			
1. ปฏิบัติงานด้วยความเป็นกลาง ไม่เลือกปฏิบัติ	3.64	1.07	มาก
2. ปฏิบัติงานบนพื้นฐานของพยานหลักฐานมากกว่าการใช้ ความรู้สึกของตนเอง	3.76	1.02	มาก
3. รับฟังข้อโต้แย้ง ข้อสงสัย และเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบได้	3.77	1.02	มาก
4. รวดเร็ว กล้าหาญ ไม่เกรงกลัวต่ออิทธิพล	3.42	1.11	มาก
5. ใส่ใจต่อความเดือดร้อนของผู้อื่น	3.47	1.13	มาก
6. เป็นแบบอย่างที่ดีอย่างสม่ำเสมอ ทั้งในเวลางานและนอกเวลา ทำงาน ตลอดจนดำรงรักษาชื่อเสียงและจริยธรรมขององค์กรตลอดเวลา	3.53	1.11	มาก
รวม	3.60	1.08	มาก

ตารางที่ 4 (ต่อ) ระดับการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช.

ความคิดเห็นเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของสำนักงาน ป.ป.ช.	Mean	S.D.	ระดับความคิดเห็น
ด้านมืออาชีพ			
1. ปฏิบัติงานอย่างมุ่งมั่น ตั้งใจ และถูกต้อง	3.67	1.03	มาก
2. มีการวางแผน กำกับ ติดตาม ประเมินผลอย่างต่อเนื่อง	3.63	0.98	มาก
3. นำองค์ความรู้และนวัตกรรมใหม่มาเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง	3.50	1.02	มาก
4. เปิดรับการเรียนรู้ ถ้าเปลี่ยนแปลง	3.43	1.09	มาก
5. มีการปรับปรุง พัฒนาผลงานอย่างต่อเนื่อง	3.50	0.99	มาก
6. ทำงานเป็นทีม และสามารถบริหารการเปลี่ยนแปลงเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมและประเทศชาติ	3.47	1.06	มาก
รวม	3.53	1.03	มาก
รวมภาพลักษณ์เกี่ยวกับค่านิยม	3.63	1.05	มาก
ภาพลักษณ์เกี่ยวกับภารกิจ			
ด้านป้องกันการทุจริต			
1. นำเสนอมาตรการ และ/หรือแนะนำให้มีการปรับปรุงกฎหมาย ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์การทุจริตในปัจจุบัน	3.63	0.88	มาก
2. มีมาตรการกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการทุจริตทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างเข้มงวด	3.56	0.97	มาก
3. มีการส่งเสริมให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วม และให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	3.80	0.86	มาก
4. มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนการป้องกันการทุจริต	3.77	0.86	มาก
รวม	3.69	0.89	มาก
ด้านการปราบปรามการทุจริต			
1. แสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยาน และเข้าตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ เพื่อแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้กระทำผิดจนนำไปสู่การดำเนินคดีโดยไต่สวน	3.91	0.83	มาก
2. มีความเห็น และวินิจฉัยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตต่อหน้าที่	3.91	0.86	มาก
รวม	3.91	0.85	มาก

ตารางที่ 4 (ต่อ) ระดับการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช.

ความคิดเห็นเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของสำนักงาน ป.ป.ช.	Mean	S.D.	ระดับความคิดเห็น
ด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน			
1. ตรวจสอบความถูกต้อง ความมืออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน การเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชี	3.89	0.88	มาก
2. เปิดเผยผลการตรวจสอบบัญชีสำหรับตำแหน่งที่กฎหมายกำหนด	4.03	0.79	มาก
3. สามารถกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติมให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีได้	3.86	0.86	มาก
4. ดำเนินการไต่สวนกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายวย ผิดปกติ เพื่อการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน	3.89	0.82	มาก
รวม	3.92	0.84	มาก
ด้านการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ			
1. ประสานความร่วมมือกับนานาประเทศในการต่อต้านการทุจริต	3.80	0.85	มาก
2. ผลักดันให้ไทยเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้การต่อต้านการทุจริตระดับโลก	3.69	0.90	มาก
3. ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อปฏิบัติในฐานะรัฐภาคี “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต”	3.77	0.82	มาก
รวม	3.75	0.86	มาก
รวมภาพลักษณ์เกี่ยวกับภารกิจของสำนักงาน ป.ป.ช.	3.82	0.86	มาก
รวมทั้งหมด	3.72	0.96	มาก

การรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. โดยรวมอยู่ในระดับมาก (Mean = 3.72) เมื่อแยกเป็นด้าน พบว่า ภาพลักษณ์เกี่ยวกับค่านิยม อยู่ในระดับมาก (Mean = 3.63) และด้านภารกิจ อยู่ในระดับมาก (Mean = 3.82) ซึ่งการรับรู้ภาพลักษณ์ของบุคลากร เมื่อแยกเป็นรายด้านได้ ดังนี้

ด้านค่านิยม ประกอบด้วย ด้านความซื่อสัตย์ พบว่า มีการรับรู้เรื่องการตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนเองมากที่สุด ด้านเป็นธรรม พบว่า มีการรับรู้เรื่องการรับฟังข้อโต้แย้ง ข้อสงสัย และเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบได้มากที่สุด และด้านมีอาชีพ พบว่า มีการรับรู้เรื่องปฏิบัติงานอย่างมุ่งมั่น ตั้งใจ และถูกต้องมากที่สุด

ด้านภารกิจ ประกอบด้วย ด้านป้องกันการทุจริต พบว่า มีการรับรู้เรื่องการส่งเสริมให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมากที่สุด ด้านการปราบปรามการทุจริต พบว่า มีการรับรู้เรื่องแสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยาน และเข้าตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ เพื่อแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้กระทำผิดจนนำไปสู่การดำเนินคดี โดยไต่สวนและเรื่องมีความเห็น และเรื่องวินิจฉัยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริต

ต่อหน้าที่มากที่สุด ด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน พบว่า มีการรับรู้เรื่องเปิดเผยผลการตรวจสอบบัญชีสำหรับตำแหน่งที่กฎหมายกำหนด และด้านการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ พบว่า มีการรับรู้เรื่องประสานความร่วมมือกับนานาชาติประเทศในการต่อต้านการทุจริตในการต่อต้านการทุจริต

เมื่อวิเคราะห์การเปรียบเทียบลักษณะประชากรกับการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า ลักษณะทางประชากรที่ต่างกัน มีผลต่อการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. แตกต่างกัน ซึ่งเมื่อพบว่า ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีเพศแตกต่างกัน จะมีการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. ต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีอายุแตกต่างกัน มีการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. ต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และเมื่อทำการเปรียบเทียบเป็นรายคู่ พบว่า ผู้ที่มีอายุ 25 - 35 ปี มีการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. น้อยกว่าผู้ที่มีอายุ 46 - 55 ปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีผลต่างของค่าเฉลี่ย เท่ากับ -0.267 และผู้ที่มีอายุ 36 - 45 ปี มีการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. น้อยกว่าผู้ที่มีอายุ 46 - 55 ปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีผลต่างของค่าเฉลี่ย เท่ากับ -0.337

ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. ต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 จากนั้นได้ทำการเปรียบเทียบเป็นรายคู่ พบว่า ผู้ที่มีการศึกษา ปวส./อนุปริญญา มีการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. น้อยกว่าผู้ที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี และปริญญาเอก อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีผลต่างของค่าเฉลี่ย เท่ากับ -0.685 และ -1.571 ตามลำดับ ผู้ที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีมีการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. มากกว่าผู้ที่มีการศึกษาระดับปริญญาโท อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีผลต่างของค่าเฉลี่ย เท่ากับ 0.277 และผู้ที่มีการศึกษาระดับปริญญาโทมีการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. น้อยกว่าผู้ที่มีการศึกษาระดับปริญญาเอก อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีผลต่างของค่าเฉลี่ย เท่ากับ -1.162

ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีระดับตำแหน่งแตกต่างกัน มีการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. ต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 จากนั้นได้ทำการเปรียบเทียบเป็นรายคู่ พบว่า ผู้ที่มีตำแหน่งระดับ 1 - 3 มีการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. น้อยกว่าผู้ที่มีตำแหน่งลูกจ้างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีผลต่างของค่าเฉลี่ย เท่ากับ -0.720 ผู้ที่มีตำแหน่งระดับ 4 - 6 มีการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. น้อยกว่าผู้ที่มีตำแหน่งระดับ 7 ขึ้นไป และตำแหน่งลูกจ้าง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีผลต่างของค่าเฉลี่ย เท่ากับ -0.182 และ -0.619 ตามลำดับ และผู้ที่มีตำแหน่งระดับ 7 ขึ้นไป มีการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. น้อยกว่าผู้ที่มีตำแหน่งลูกจ้าง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีผลต่างของค่าเฉลี่ย เท่ากับ -0.437 ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีรายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน มีการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ต่างกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์กับการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า มีความสัมพันธ์ทางบวกระดับต่ำอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 กล่าวคือ เมื่อบุคลากรมีการเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์มากขึ้นเท่าไรจะมีการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น

ความสัมพันธ์ระหว่างความพึงพอใจต่อสื่อประชาสัมพันธ์กับการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า มีความสัมพันธ์ทางบวกระดับต่ำอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 กล่าวคือ เมื่อบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. มีความพึงพอใจต่อสื่อประชาสัมพันธ์มากขึ้นเท่าไรจะมีการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น

9. การอภิปรายผล

9.1 ลักษณะทางประชากรที่ต่างกัน มีผลต่อการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. แตกต่างกัน โดยพบว่า บุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่งที่ต่างกัน มีการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ซึ่งอายุเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องของความคิด ความเชื่อและพฤติกรรม โดยปกติทั่วไปคนที่มียุอายุน้อยจะมีความคิดเสรีนิยมและยึดถืออุดมการณ์มองโลกในแง่ดีมากกว่าคนที่มียุอายุมาก คนที่มีอายุมากขึ้นมักจะมีโอกาสเปลี่ยนใจหรือถูกโน้มน้าวใจน้อยลง อาจมีสาเหตุมาจากคนที่ต่างรุ่นต่างวัยจะมีประสบการณ์ชีวิตที่แตกต่างกัน ในส่วนของเพศนั้น ผู้หญิงและผู้ชายมีความแตกต่างกันอย่างมากในเรื่องของความคิด ค่านิยม และทัศนคติ ทั้งนี้วัฒนธรรมและสังคมยังเป็นตัวกำหนดบทบาทและกิจกรรมของแต่ละเพศไว้แตกต่างกัน การศึกษาคนที่ได้รับการศึกษาในระดับที่แตกต่างกัน ย่อมมีความรู้สึกนึกคิด ค่านิยม ความสนใจ มีพฤติกรรมและความต้องการที่แตกต่างกัน คนที่มีการศึกษาที่ดีหรือการศึกษาที่สูงจะได้เปรียบมากกว่า สามารถเข้าใจเนื้อหาสารได้เป็นอย่างดี สถานะทางสังคมในที่นี้คือ ระดับตำแหน่ง ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้คนมีวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน มีประสบการณ์ ทัศนคติ ค่านิยมและพฤติกรรมที่แตกต่างกัน

9.2 การเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 โดยสื่อประชาสัมพันธ์ที่เปิดรับมากที่สุด 3 อันดับ ได้แก่ อันดับที่ 1 สื่ออินเทอร์เน็ต ร้อยละ 85.80 อันดับที่ 2 เว็บไซต์สำนักงาน ป.ป.ช. (www.nacc.go.th) ร้อยละ 83.80 และอันดับที่ 3 เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ร้อยละ 62.10 และความถี่ในการเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แก่ อินเทอร์เน็ต portal.nacc.go.th รองลงมาคือ เว็บไซต์สำนักงาน ป.ป.ช. (www.nacc.go.th) และ Facebook สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (@naccthailand) ซึ่งจากผลการวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์และการรับรู้ภาพลักษณ์ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า เมื่อบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. มีการเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์มากขึ้นเท่าไร จะมีการรับรู้ภาพลักษณ์

สำนักงาน ป.ป.ช. เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น เนื่องจากสื่ออินเทอร์เน็ตเป็นสื่อสมัยใหม่ (Modern Media) เป็นที่นิยมใช้กันในยุคสังคมข่าวสาร ในปัจจุบันอินเทอร์เน็ตเข้ามามีบทบาทต่อชีวิตประจำวันเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านสังคมและในหน้าที่การทำงานอาชีพต่าง ๆ เพื่อการติดต่อสื่อสาร เป็นสื่อที่สามารถเข้าถึงได้ง่ายที่สุด ทำให้องค์กรต่าง ๆ นำมาใช้ในการสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมาย และค่อนข้างเป็นสื่อที่ทรงพลังในยุคปัจจุบัน

9.3 ความพึงพอใจต่อสื่อประชาสัมพันธ์มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. ของบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 โดยผลการศึกษา ยังพบว่า เมื่อบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. มีความพึงพอใจต่อสื่อประชาสัมพันธ์เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้มีการรับรู้ภาพลักษณ์สำนักงาน ป.ป.ช. เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ยังพบว่า บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. มีความพึงพอใจต่อสื่อประชาสัมพันธ์สำนักงาน ป.ป.ช. โดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีความพึงพอใจต่อสื่ออินเทอร์เน็ตมากที่สุด เพราะสื่อมีความสะดวก รวดเร็ว ในการหาข้อมูล มีความทันสมัย และมีความถูกต้อง ชัดเจนในการให้ข้อมูลข่าวสาร สอดคล้องกับแนวคิดของพนาวิรัตน์ เสรีทวีกุล (2551) ที่ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกเปิดรับข่าวสาร คือ ปัจจัยในด้านตัวสื่อ ผู้รับสารจะเลือกเปิดรับสื่อที่สามารถจัดหาได้ (Availability) ผู้รับสารจะเลือกสื่อที่ไม่ต้องใช้ความพยายามมาก เพราะสื่ออินเทอร์เน็ตเป็นสื่อที่สามารถเข้าถึงได้ทุกที่ทุกเวลา

ผู้รับสารเลือกเปิดรับสื่อที่สอดคล้องกับตน (Consistency) ผู้รับสารจะเลือกสื่อที่สอดคล้องกับความรู้ ค่านิยม ความเชื่อ และทัศนคติของตน เนื่องจากปัจจุบันสื่ออินเทอร์เน็ตเป็นสื่อที่ได้รับความนิยมอย่างมากและเข้าถึงผู้รับสารได้ในวงกว้างมากกว่าสื่ออื่น ๆ

ผู้รับสารเลือกเปิดรับสื่อที่ตนเองสะดวกและนิยม (Convenience) ซึ่งแต่ละคนจะมีพฤติกรรมการเปิดรับสื่อที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับความสะดวกของตนเอง ในปัจจุบันสื่ออินเทอร์เน็ตมีความสะดวกอย่างมากต่อการใช้งานและมีผู้นิยมใช้จำนวนมาก

10. ข้อเสนอแนะ

10.1 การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ โดยใช้แบบสอบถามวัดผลเพียงอย่างเดียว ดังนั้น การวิจัย ควรมีการวิจัยในเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเพื่อทำการศึกษาดังรายละเอียดเกี่ยวกับการรับรู้ภาพลักษณ์ของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกมากขึ้น

10.2 ควรมีการศึกษาในเชิงลึกเกี่ยวกับการเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์ของข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช. แยกตามสื่อ เช่น สื่ออินเทอร์เน็ต สื่อวิทยุกระจายเสียง สื่อบุคคล และสื่อสิ่งพิมพ์ เพื่อนำผลการศึกษาไปใช้ในการพัฒนาสื่อของสำนักงาน ป.ป.ช. ต่อไป

10.3 งานวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการรับรู้ของบุคลากรต่อภาพลักษณ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. ในการวิจัยครั้งต่อไป ควรศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. ในทัศนะของประชาชนทั่วไปเพื่อพัฒนาสื่อของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้เข้าถึงประชาชนให้ได้มากที่สุด

10.4 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีแนวทางในการดำเนินการรูปแบบสื่อประชาสัมพันธ์ให้มีความทันสมัย มีการนำเสนอเนื้อหาให้เข้าใจง่าย น่าติดตาม เพื่อที่จะทำให้กลุ่มเป้าหมายเข้าใจได้อย่างรวดเร็ว และสามารถนำไปเผยแพร่ต่อได้ในวงกว้าง

เอกสารอ้างอิง

- กิตติมา สุรสนธิ. (2541). *ความรู้ทางการสื่อสาร*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กิตาวี ศุภผลศิริ. (2560). “ภาพลักษณ์โรงพยาบาลเอกชนชั้นนำและความภักดีของผู้ใช้บริการ” [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท]. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ตราจิตต์ เมืองคล้าย. (2556). *ภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัยบูรพาตามทัศนะของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนสาธิต “พิบูลบำเพ็ญ”* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท]. มหาวิทยาลัยบูรพา.
- พรพิพย์ พิมลสินธุ์. (2551). *การวิจัยเพื่อการประชาสัมพันธ์* (พิมพ์ครั้งที่ 6 ฉบับแก้ไขปรับปรุง). โฟร์พรีนติ้ง.
- รุ่งนภา พิตรปรีชา. (2557). *ตัวชี้วัดชื่อเสียงของธุรกิจเอกชนในประเทศไทยศึกษาเปรียบเทียบการรับรู้ของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิชุดา จรุงรัตนกุล. (2555). “การรับรู้ภาพลักษณ์บริษัท กรุงเทพประกันภัย จำกัด (มหาชน) ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร” [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศุภกิจ ภาวิไล และคณะ. (2560). “ภาพลักษณ์กระทรวงกลาโหมในทัศนคติของบุคลากร สังกัดสำนักงานปลัด กระทรวงกลาโหมในเขตกรุงเทพมหานคร”. *วารสารบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสวนดุสิต*, 13(2), 1-14.
- สติมา ศรีนคร. (2552). “ภาพลักษณ์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการรับรู้ของข้าราชการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์” [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Klapper, J. T. (1960). *The Effects of Communication*. Free Press.

การทุจริตในระดับพื้นที่ : กรณีเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5* Area-Based Corruption: Case Study of Area Under the Responsibility of NACC Regional Office 5

ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม^I
Sirinan Wattanasiritham^I

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาสถานการณ์การทุจริต รูปแบบและลักษณะของการทุจริตที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และจังหวัดในภาค 5 (2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต และวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และจังหวัดในภาค 5 และ (3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะหรือแนวทางการป้องกันการทุจริตในพื้นที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และจังหวัดในภาค 5 โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษาพบว่า สถานการณ์การทุจริตมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ที่มีจำนวนเรื่องร้องเรียนเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 เพิ่มขึ้นจากก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับ โดยปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตใน 2 รูปแบบการทุจริตที่เกิดขึ้นมากที่สุด พบว่า ปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้างเกิดจากปัจจัยภายในตัวบุคคล ได้แก่ ความไม่ซื่อสัตย์สุจริต และความโลภ รวมถึงปัจจัยด้านการเมืองที่อาจเกิดจากการถูกผู้บริหารท้องถิ่นสั่งการให้ดำเนินการ

งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะหรือแนวทางการป้องกันการทุจริตในพื้นที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 ในส่วนของการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง ควรเน้นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด รวมถึงการดำเนินการของหน่วยงานตรวจสอบต้องมีความรวดเร็วและควรเน้นการตรวจสอบเชิงรุกในพื้นที่

คำสำคัญ: การทุจริตในระดับพื้นที่ เขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 รูปแบบและลักษณะของการทุจริต

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่อง “การทุจริตในระดับพื้นที่: กรณีเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5” สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

^I นักวิจัยสังคมศาสตร์ชำนาญการพิเศษ สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, อีเมล: sirinan.wat27@gmail.com

^I Social Science Researcher Senior Professional Level, Bureau of Anti-Corruption Research and Academic Services, Office of the National Anti-Corruption Commission, E-mail: sirinan.wat27@gmail.com

Abstract

The research objectives (1) to study the situation of corruption, schemes and types of corruption in the area under the responsibility of NACC Regional Office 5 and its provincial offices (2) to analyse triggering factors to corruption and analyse strengths and weaknesses of the operation of NACC Regional Office 5 and its provincial offices (3) to provide recommendations and guidelines on approaches to prevent corruption in NACC Regional Office 5 and its provincial offices.

Upon considering the complaints brought in, which may reflect to a certain level on the situation, combined with the interviews conducted, the situation of corruption in the area base of NACC Regional Office 5 tends to increase, particularly in the fiscal year of 2562 in which the complaints filed to NACC Regional Office 5 and its provincial offices have increased from the period prior to the promulgation of the Organic Act. For the triggering factors to the most common 2 forms of corruption, the main identified factors which contribute to corruption in public procurement is personal perspective namely dishonesty together with greed, and the political aspect where intervention may be done by local administrator or local politician in case of the existing connection between one another.

As for important policy recommendations for NACC Regional Office 5 and its provincial offices, a continuous and a fast process of inquiry and decision making is recommended. Both theoretical and practice intensive trainings for assistant inquiry officers and newly recruited officers are also important prior to the commencement of their duties.

Keywords: Area-Based, Area Base of the NACC Regional Office 5, Schemes and Types of Corruption

1. บทนำ

ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย ซึ่งในช่วงหลังถูกนำไปบรรจุเป็นวาระแห่งชาติ ในทุกระดับของยุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาระดับต่าง ๆ ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) แผนแม่บท แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) และยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระต้นน้ำในการรับเรื่องร้องเรียน กล่าวหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยที่กฎหมายหลักของประเทศ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด เพื่อให้การดำเนินการด้านการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตสามารถเข้าถึงปัญหาและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2561 ยังกำหนดให้มีสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค เพื่อให้มีความต่อเนื่อง ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตในพื้นที่ โดยในปัจจุบันมีสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค จำนวน 9 แห่ง ซึ่งในแต่ละภาคจะมีสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อขับเคลื่อนการต่อต้าน การทุจริตในพื้นที่ให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตในพื้นที่ให้ได้ผล มีความจำเป็นต้องทราบถึงบริบทที่เกี่ยวข้องที่เป็นสาเหตุหรือปัจจัยเสี่ยงที่เป็นโอกาสให้เกิดการทุจริต ในพื้นที่นั้น ๆ มาเป็นฐานในการวางแผนและกำหนดทิศทางของการป้องกันการทุจริตเพื่อยับยั้ง การทุจริตในพื้นที่ ในการศึกษาวิจัยนี้ สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปราม การทุจริตได้เลือกพื้นที่ที่ทำการศึกษา โดยพิจารณาจากข้อมูลสถิติคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล ความผิดมากที่สุดในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 จำแนกตามเขตพื้นที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค พบว่า ณ วันที่ 22 สิงหาคม 2562 มีจำนวนทั้งสิ้น 482 คดี โดยเขตพื้นที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 (ประกอบด้วย สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด 8 แห่ง ได้แก่ จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ น่าน พะเยา แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง และลำพูน) มีคดีชี้มูล ความผิดมากที่สุด นอกจากนี้ในพื้นที่ดังกล่าวยังมีความสำคัญในด้านการท่องเที่ยว ด้านเศรษฐกิจ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตหรือมีการแสวงหาผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาสถานการณ์การทุจริต รูปแบบ และลักษณะของการทุจริตที่เกิดขึ้น ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และจังหวัดในภาค 5

2.2 เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต และวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของการปฏิบัติงาน ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และจังหวัดในภาค 5

2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะหรือแนวทางการป้องกันการทุจริตในพื้นที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และจังหวัดในภาค 5

3. นิยามศัพท์

3.1 การทุจริต อ้างอิงตามนิยามของคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หมายถึง การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

3.2 รูปแบบของการทุจริต หมายถึง การทุจริตที่เกิดขึ้นตามลักษณะของงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติในพื้นที่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในงานการเงินและบัญชี การทุจริตในงานบริการ และการบังคับใช้กฎหมาย การทุจริตในงานบริหารงานบุคคล และการทุจริตในงานภาษีอากรและการจัดเก็บรายได้อื่น ๆ

3.3 ลักษณะของการทุจริต หมายถึง พฤติกรรมการกระทำการทุจริตที่เกิดขึ้นในรูปแบบของการทุจริตในพื้นที่ภาค 5

3.4 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต หมายถึง สาเหตุที่เป็นแรงจูงใจหรือสิ่งที่เอื้ออำนวยให้บุคคลตัดสินใจกระทำการทุจริต

4. การทบทวนวรรณกรรม

คณะผู้วิจัยได้มีการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยการทุจริตในระดับพื้นที่ : กรณีเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 ดังนี้

4.1 รูปแบบของการทุจริต

การทุจริตที่เกิดขึ้นมีหลากหลายรูปแบบ ซึ่งการกำหนดหรือจำแนกการทุจริตมาเป็นรูปแบบต่าง ๆ นั้น นักวิชาการได้มีการพิจารณาการแบ่งแยกรูปแบบการทุจริตโดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันสรุปได้ดังนี้

(1) วิธีการได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ โดย อุดม รัฐอมฤต (2546) ได้แบ่งรูปแบบการทุจริตโดยอาศัยเกณฑ์นี้ออกเป็น (1) การให้สินบน (2) การเรียกรับสินบน (3) การยกยอก และ (4) การฉ้อโกงด้วยวิธีอื่น เช่น ให้สิทธิพิเศษกับบริษัท ญาติพี่น้อง หรือเพื่อนฝูง ในการทำการค้ากับส่วนราชการที่ตนเองเป็นผู้รับผิดชอบ

(2) จำนวนทุนทรัพย์ที่เกี่ยวข้องในการกระทำทุจริต โดย ซีร์ภัทร์ เสรีรังสรรค์ (2549)

ได้จำแนกรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันออกเป็น (1) การคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Grand Corruption) ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันที่มีขนาดของวงเงินจำนวนมาก และ (2) การคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty Corruption) ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันที่มีขนาดของเงินเล็กน้อย หรือมีวงเงินรวมน้อย

(3) ระดับความรู้สึกของสังคม โดย Heidenheimer (อ้างถึงใน อุดม รัฐอมฤต, 2546)

ได้จำแนกรูปแบบการทุจริตออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) คอร์รัปชันดำ (Black Corruption) ได้แก่ การทุจริตที่ทั้งประชาชนและผู้นำของสังคมเห็นว่าเป็นความผิด และควรได้รับโทษตามกฎหมาย (2) คอร์รัปชันเทา (Grey Corruption) ได้แก่ การทุจริตที่ในหมู่ผู้นำเห็นว่าเป็นความผิด แต่ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่แน่ใจว่าเป็นความผิดหรือไม่ เช่น การให้เงินใต้โต๊ะเพื่อให้ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือเพื่อเร่งรัดงานให้เร็วขึ้น เป็นต้น และ (3) คอร์รัปชันขาว (White Corruption) ได้แก่ การทุจริตที่ประชาชนโดยทั่วไปและผู้นำในสังคมพอยอมรับได้ เนื่องจากอิงกับธรรมเนียมประเพณี เช่น การให้ประเภทสินน้ำใจในโอกาสพิเศษ โดยมีได้มีการเรียกร้อง

(4) ลักษณะของงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ เป็นการแบ่งโดยยึดลักษณะของงาน

ที่ปฏิบัติในหน่วยงานของรัฐเป็นตัวตั้ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ตามภารกิจงานที่ได้รับมอบหมาย โดยนิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2543) ได้แบ่งการทุจริตตามลักษณะของงานที่ปฏิบัติ ได้แก่ (1) การทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการเงินและการบัญชี (2) การทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และ (3) การแสวงหาผลประโยชน์จากงานให้บริการประชาชน งานตรวจสอบหรือควบคุมงานที่เกี่ยวกับความยุติธรรม นอกจากนี้ อรุณ หมื่นวงศ์ (2557) ได้ทำการศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ โดยมีการศึกษาการจำแนกการทุจริตของภาครัฐตามแนวคิดของอุดม รัฐอมฤต (2546) พร้อมนำเสนอรูปแบบการทุจริตที่แบ่งตามลักษณะงานที่ปฏิบัติออกเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ (1) การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง (2) การทุจริตในงานการเงินและบัญชี (3) การทุจริตในงานบริการและการบังคับใช้กฎหมาย (4) การทุจริตในงานบริหารงานบุคคล และ (5) การทุจริตในงานภาษีอากรและการจัดเก็บรายได้อื่น ๆ

(5) ผู้เกี่ยวข้อง เป็นการแบ่งรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในเชิงอำนาจและความสัมพันธ์

แบบอุปถัมภ์ระหว่างตัวแสดง (Actors) ต่าง ๆ ในกระบวนการทุจริตคอร์รัปชัน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ม.ป.ป.) โดยมีการแบ่งเป็น 2 ประเภท (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555) คือ (1) การทุจริตโดยข้าราชการ (Administrative or Bureaucratic Corruption) หมายถึง การกระทำที่มีการใช้หน่วยงานราชการเพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ในทางการเงินที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ มากกว่าประโยชน์สาธารณะ และ (2) การทุจริตโดยนักการเมือง (Political Corruption) เป็นการใช้นักการเมืองทางราชการโดยบรรดานักการเมืองเพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ในทางการเงินมากกว่าประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งสุนทรี นิยมณรงค์ (2552) ได้แบ่งการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามผู้เกี่ยวข้องออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับปฏิบัติการ และระดับการบริหาร

ดังนั้น ในการวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยกำหนดนิยามของคำว่า “รูปแบบของการทุจริต” โดยยึดการจำแนกตามลักษณะของงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ หมายถึง การทุจริตที่เกิดขึ้นตามลักษณะของงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติในพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ (1) การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง (2) การทุจริตในงานการเงินและบัญชี (3) การทุจริตในงานบริการและการบังคับใช้กฎหมาย (4) การทุจริตในงานบริหารงานบุคคล และ (5) การทุจริตในงานภาษีอากรและการจัดเก็บรายได้อื่น ๆ และกำหนดนิยามของคำว่า “ลักษณะของการทุจริต” หมายถึง พฤติกรรมการกระทำการทุจริตที่เกิดขึ้นในรูปแบบของการทุจริตในพื้นที่ภาค 5

4.2 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตมีหลายประการ โดยสามารถสรุปแยกพิจารณาได้เป็น 2 ปัจจัยหลัก ได้แก่

(1) **ปัจจัยภายในตัวบุคคล** มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายสาเหตุของการทุจริตอันเป็นปัจจัยที่มาจากตัวผู้กระทำผิดเอง ซึ่งเป็นเรื่องภายในจิตใจ เช่น มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์ และคณะ (2551) ที่เห็นว่า การทุจริตเกิดจากปัจจัยส่วนบุคคล ซึ่งหากมีความต้องการอำนาจ มีความโลภ และการไม่รู้จักความเพียงพอ เมื่อประกอบกับการขาดความซื่อสัตย์ ย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายในทุกรูปแบบ เป็นต้น

(2) **ปัจจัยภายนอก** มีนักวิชาการหลายท่านอธิบายสาเหตุของการทุจริต อาจเกิดจากมูลเหตุจูงใจภายนอกหรือสิ่งแวดล้อมของตัวผู้กระทำ ซึ่งสามารถแยกย่อยเป็นหลายด้าน ได้แก่

(2.1) **ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ** โดย สุธี อากาศฤกษ์ (2545) เห็นว่า หากรายได้เงินเดือนหรือค่าจ้างไม่เพียงพอ ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐอาจกระทำการทุจริตเพื่อการครองชีพของตนเองและครอบครัวได้ สอดคล้องกับ มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์ และคณะ (2551) ที่เห็นว่า การกำหนดค่าตอบแทนในภาครัฐที่ต่ำเกินไปและไม่เหมาะสมกับภาระงาน ย่อมนำไปสู่ช่องทางการทุจริตได้โดยง่าย

(2.2) **ปัจจัยด้านสังคม** โดย อุดม รัฐอมฤต (2546) ได้ระบุถึงสาเหตุทางสังคมว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการทุจริต โดยเฉพาะสังคมที่นิยมการบริโภคนิยมที่นิยมยกย่องคนมั่งมีและผู้มีอำนาจ ทำให้การแข่งขันในการบริโภคและการแสวงหาตำแหน่งและอำนาจโดยมิชอบ ไม่ได้คำนึงถึงวิถีทางว่าจะถูกจะผิดอย่างไรหรือไม่ รวมทั้ง เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ (2553) เห็นว่า ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ เช่น น้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า และใช้ความกตัญญูในทางที่ผิด เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริต

(2.3) **ปัจจัยด้านวัฒนธรรม** โดย เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ (2553) เห็นว่า การทุจริตเกิดจากการนิยมจ่ายเงินของนักธุรกิจให้กับข้าราชการที่ต้องการความสะดวกรวดเร็วหรือการบริการที่ดีกว่าด้วยการลดต้นทุนที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบ

(2.4) **ปัจจัยด้านการเมือง** โดย สงกรานต์ มหาวัน (2554) เห็นว่า อิทธิพลทางการเมืองเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริต เพราะการทุจริตทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองระดับท้องถิ่น ที่มักมีเรื่องผลประโยชน์กลุ่มอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง นับตั้งแต่การลงทุนด้วยการซื้อคะแนนเสียง เพื่อจะชนะการเลือกตั้ง แล้วถอนทุนคืนในรูปแบบของการทุจริตต่าง ๆ รวมทั้งผู้รับเหมามักจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์เครือข่ายกับนักการเมืองท้องถิ่น

(2.5) **ปัจจัยด้านระบบราชการ** โดย สุทธิ อากาศฤกษ์ (2545) เห็นว่า การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพเกิดช่องว่างในการปกครองบังคับบัญชา หรือเกิดความหละหลวมในการปกครองบังคับบัญชาเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดระเบียบวินัยเป็นหนทางนำไปสู่การทุจริต สอดคล้องกับ เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ (2553) เห็นว่า ความบกพร่องในการบริหารงานเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริต การใช้ดุลพินิจมากและการผูกขาดอำนาจจะทำให้อัตราการทุจริตในหน่วยงานสูง การที่ขั้นตอนของระเบียบราชการมีมากเกินไป ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องเสียเวลามากจึงเกิดการสมยอมกันระหว่างผู้ให้กับผู้รับการตกอยู่ใต้วาแวล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริตมีทางเป็นไปได้ที่ผู้รับจะทำการทุจริตด้วย

(2.6) **ปัจจัยด้านกฎหมายและระเบียบ** โดย อรพินท์ สฟโซคชัย และคณะ (2543) ที่มีความเห็นว่า การทุจริตที่เกิดขึ้นเกิดจากช่องว่างของกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ มีช่องว่างได้ เช่น ความไม่รัดกุมของข้อความในระเบียบและข้อบังคับ ทำให้เกิดการตีความเพื่อให้ประโยชน์แก่กลุ่มคนบางกลุ่มหรือเอื้อต่อการทุจริต รวมทั้งความซ้ำซ้อนของเนื้อหาของระเบียบข้อบังคับ ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในทางปฏิบัติและนำไปสู่การละเลยขั้นตอนบางประการ เป็นต้น

(2.7) **ปัจจัยด้านการตรวจสอบ** โดย เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ (2553) ระบุว่า ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็ง ทำให้กระบวนการต่อต้านการทุจริตจากฝ่ายประชาชนไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร การขาดการควบคุมตรวจสอบของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบหรือกำกับดูแลอย่างจริงจัง เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริต สอดคล้องกับ ฌภัทร เตโช และคณะ (2553) เห็นว่า การขาดมาตรการตรวจสอบที่เพียงพอและขาดการถ่วงดุลอำนาจที่เหมาะสม เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ อีกทั้ง อรพินท์ สฟโซคชัย และคณะ (2543) เห็นว่า การที่ระบบควบคุมภายในขาดประสิทธิภาพหรือการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานมีความอ่อนแอ ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตได้

ดังนั้น ในส่วนของการศึกษาวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยได้กำหนดนิยามของคำว่า “ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต” หมายถึง สาเหตุที่เป็นแรงจูงใจหรือสิ่งที่เอื้ออำนวยให้บุคคลตัดสินใจกระทำการทุจริต ประกอบด้วย ปัจจัยภายในตัวบุคคล และปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านวัฒนธรรม ปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัยด้านระบบราชการ ปัจจัยด้านกฎหมาย และระเบียบ และปัจจัยด้านการตรวจสอบ

4.3 การวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนในการปฏิบัติงาน

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่า การวิเคราะห์ SWOT เป็นการวิเคราะห์สภาพขององค์กรทั้งภายในและภายนอก โดยการวิเคราะห์สภาพภายในจะเป็นการวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อน ส่วนการวิเคราะห์สภาพภายนอกจะเป็นการวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรค เพื่อนำมาหาแนวทางแก้ไขหรือกลยุทธ์เชิงรุก รวมถึง การป้องกันที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร ซึ่งการวิจัยนี้จะศึกษาเฉพาะจุดแข็งจุดอ่อนในการปฏิบัติงานเท่านั้น โดย ธีระชัย เนียมหลวง (2557) ได้ระบุว่า การประเมินสภาพแวดล้อมภายในองค์กร คือ การวิเคราะห์ทรัพยากรและความสามารถภายในองค์กร เพื่อที่จะระบุจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กร โดยจุดแข็งต้องพยายามรักษาไว้และพัฒนาให้ดีขึ้น เพื่อให้เป็นคุณลักษณะพิเศษของบุคคล หรือองค์กร ส่วนจุดอ่อนต้องพยายามแก้ไขหรือปรับปรุงให้ดีขึ้น แบ่งปัจจัยแวดล้อมภายในที่ควรพิจารณาเบื้องต้น (อย่างง่าย) เป็น 4 ปัจจัย หรือที่เรียกว่า “4M” ได้แก่ (1) Man คือ บุคลากรภายในองค์กร รวมถึงผู้บริหารขององค์กรด้วย (2) Money คือ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรแล้ว (3) Material คือ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ และเทคโนโลยี และ (4) Management คือ การบริหารจัดการในทุก ๆ ด้าน เช่น การเงิน พัสดุ งบประมาณ ทรัพยากรบุคคล การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

นอกจากการวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของการปฏิบัติงาน จะใช้การวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในเบื้องต้นอย่างง่าย 4M เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการวิเคราะห์แล้ว ยังมีแนวคิด 7S ของ Mckinsey ที่เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายใน 7 ด้านว่า ในแต่ละด้านมีจุดแข็งจุดอ่อนหรือไม่ โดยปัจจัยภายใน 7 ด้าน ที่ใช้ในการวิเคราะห์ตามแนวคิดของ 7S Mckinsey ได้แก่ (1) กลยุทธ์ (Strategy) (2) โครงสร้างองค์กร (Structure) (3) สไตล์การทำงานของผู้บริหาร (Style) (4) ระบบ (System) (5) บุคลากร (Staff) (6) ทักษะ (Skill) และ (7) ค่านิยม (Shared Value) ซึ่งในการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนในการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยในข้อที่ 2 นั้น คณะผู้วิจัยได้นำหลักแนวคิด 7S Mckinsey มาใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ เนื่องจากมีการกระจายองค์ประกอบของปัจจัยแวดล้อมภายในที่ละเอียด อันจะเกิดประโยชน์ต่อการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนในการทำงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5

4.4 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5

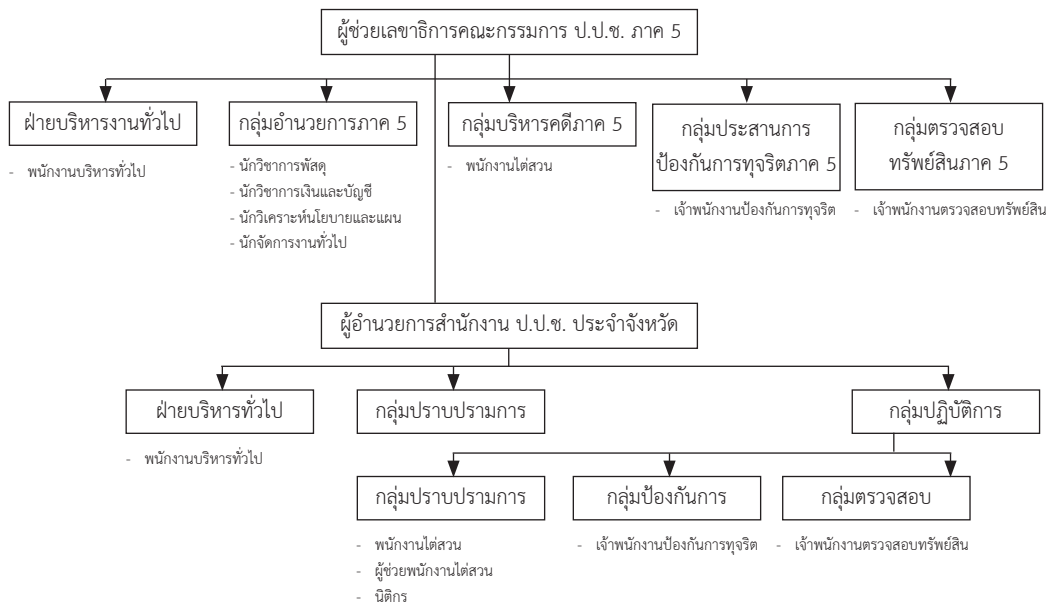
ในการดำเนินงานตามขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นส่วนราชการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล รับผิดชอบงานธุรการและดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุภารกิจและหน้าที่ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อกำหนดการแบ่งส่วนราชการและหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการในสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช.

(1) โครงสร้างของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ในภาค 5

ตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องการแบ่งส่วนราชการและหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการในสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2561 กำหนดให้มีการแบ่งกลุ่มภารกิจออกเป็น 7 กลุ่ม ได้แก่ (1) หน่วยงานขึ้นตรงเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. (2) กลุ่มภารกิจป้องกันการทุจริต (3) กลุ่มภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน (4) กลุ่มภารกิจไต่สวนการทุจริต (5) กลุ่มภารกิจอำนวยความสะดวก (6) กลุ่มภารกิจสนับสนุน และ (7) กลุ่มภารกิจปฏิบัติการพื้นที่

ในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 อยู่ในกลุ่มภารกิจปฏิบัติการพื้นที่ โดยมีที่ตั้งอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ และมีสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบ จำนวน 8 แห่ง ได้แก่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน โดยในการบริหารราชการของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 มีหัวหน้าสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 คือ ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค 5 เป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของภาค 5 รวมทั้งหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด ส่วนสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดมีผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด สรุปได้ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค



ที่มา: สรุปข้อมูลจากระบบอินทราเน็ตของสำนักงาน ป.ป.ช. (portal.nacc.go.th)

(2) หน้าที่และอำนาจของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดจังหวัดในภาค 5

(2.1) สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 หน้าที่และอำนาจในการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริต การไต่สวนเบื้องต้น การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน อีกทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการกำกับและบูรณาการการปฏิบัติงาน/หน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดภายในภาค เพื่อให้การดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลสำเร็จในการช่วยแก้ไขปัญหาการทุจริตภายในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ สามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่ 2

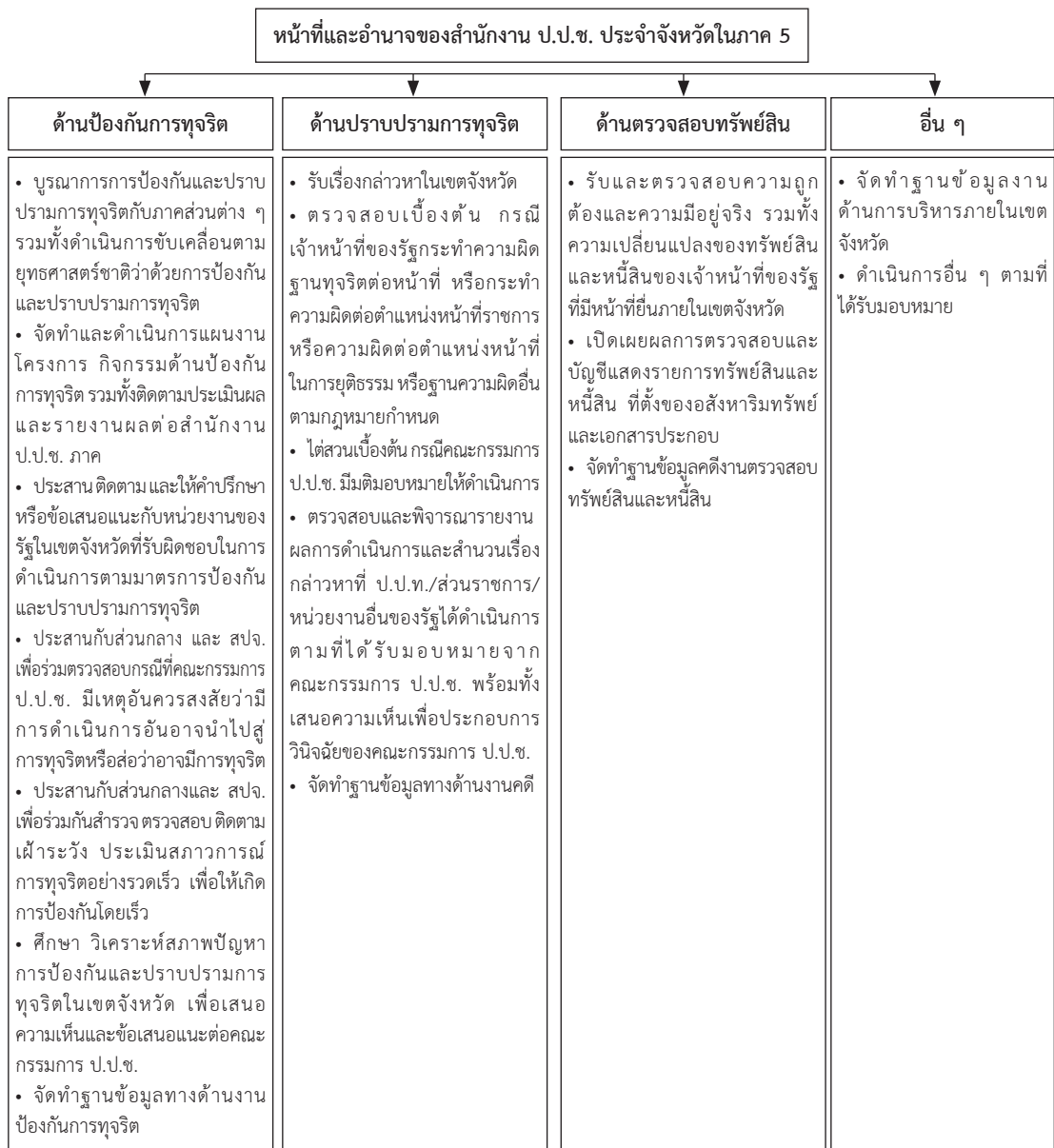
แผนภาพที่ 2 หน้าที่และอำนาจของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5



ที่มา: สรุปข้อมูลจากประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 และประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการในสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช. (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563

(2.2) สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันการทุจริต การปราบปรามการทุจริต และการตรวจสอบทรัพย์สินภายในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบ โดยในส่วนของภารกิจปราบปรามการทุจริต มีหน้าที่และอำนาจเฉพาะการตรวจสอบเบื้องต้นเท่านั้น เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติมอบหมายให้ดำเนินการได้ส่วนเบื้องต้นเฉพาะกรณี สามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่ 3

แผนภาพที่ 3 หน้าที่และอำนาจของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5



ที่มา: สรุปข้อมูลจากประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561

5. วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย

5.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) การศึกษาเอกสาร (Literature Review) จากหนังสือ บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย วารสาร วิทยานิพนธ์ สื่อออนไลน์ รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย

(2) ข้อมูลจากสถิติเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน และคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 จากระบบอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อศึกษาภาพรวมของการร้องเรียนและการดำเนินคดีแล้วเสร็จของสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งทำการศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์การทุจริต รูปแบบและลักษณะของการทุจริตในภาพรวมที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่รับผิดชอบสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 จำนวน 8 แห่ง (ได้แก่ จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ น่าน พะเยาแพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง และลำพูน)

(3) ข้อมูลจากคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 เพื่อนำมาวิเคราะห์ลักษณะของการทุจริตและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในเขตพื้นที่ภาค 5 โดยเลือกศึกษาจากคดีที่มีการชี้มูลความผิดสูงสุดใน 2 รูปแบบแรก ได้แก่ การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง และการทุจริตในงานการเงินและบัญชี ทั้งนี้ เนื่องจากข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดที่นำมาใช้ในการศึกษาวิจัยนี้ นำมาจากระบบอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นข้อมูลในภาพรวม ประกอบกับข้อจำกัดด้านการเข้าถึงข้อมูลในสำนวนคดี คณะผู้วิจัยจึงหาข้อมูลเพิ่มเติมจากคำพิพากษาของศาล รายงานประจำปีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อนำมาใช้ในการศึกษาลักษณะของการทุจริตและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตเชิงลึกของการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้างและการทุจริตในงานการเงินและบัญชี ซึ่งเป็นรูปแบบการทุจริตที่พบมากที่สุดเป็น 2 อันดับแรก ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5

5.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ ใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ (1) บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. ประกอบด้วย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริต รูปแบบ และลักษณะของการทุจริต ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต จุดแข็งจุดอ่อนของการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 รวมทั้ง ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการทุจริต และ (2) ผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการจากหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบด้วย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 8 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขต 5 และอาจารย์ในมหาวิทยาลัย เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริต รูปแบบ และลักษณะของการทุจริต ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต รวมทั้ง ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการทุจริต

6. ผลการศึกษา

จากการศึกษาสถานการณ์การทุจริต รูปแบบ และลักษณะของการทุจริต ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 รวมทั้ง การวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

6.1 ผลการศึกษาสถานการณ์การทุจริตในภาพรวมในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5

จากการศึกษาข้อมูลเรื่องกล่าวหาร้องเรียนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 พบว่า มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,004 เรื่อง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีจำนวน 190 เรื่อง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีจำนวน 293 เรื่อง และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีจำนวน 521 เรื่อง สำหรับข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 พบว่า มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 79 เรื่อง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีการชี้มูลความผิด จำนวน 15 เรื่อง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีการชี้มูลความผิด จำนวน 38 เรื่อง และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีการชี้มูลความผิดจำนวน 26 เรื่อง ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน และจำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 จำแนกตามพื้นที่เกิดเหตุ

จังหวัด	จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน				จำนวนคดีที่มีการชี้มูลความผิด			
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (เรื่อง)	รวม (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (เรื่อง)	รวม (เรื่อง)
เชียงใหม่	72	92	194	358	2	11	9	22
เชียงราย	38	66	132	236	7	5	3	15
ลำปาง	17	34	66	117	2	3	5	10
แพร่	10	30	42	82	1	4	3	8
ลำพูน	18	19	27	64	1	3	4	8
พะเยา	16	23	20	59	1	5	1	7
น่าน	16	15	20	51	-	5	-	5
แม่ฮ่องสอน	3	14	20	37	1	2	1	4
รวมทั้งหมด	190	293	521	1,004	15	38	26	79

ที่มา: ข้อมูลจากระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

จากการวิเคราะห์ของคณะผู้วิจัยเห็นว่า คดีที่มีการชี้มูลความผิดในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 ที่ใช้ศึกษา อาจเป็นเรื่องที่มีการร้องเรียนก่อนปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 ซึ่งการศึกษาคดีที่มีการชี้มูลจะไม่บ่งบอกถึงสถานการณ์การทุจริต จึงได้ศึกษาเรื่องร้องเรียนที่เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ที่อาจสะท้อนสถานการณ์การทุจริตได้ในระดับหนึ่ง ประกอบกับข้อมูลการสัมภาษณ์พบว่า สถานการณ์การทุจริตมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ภายหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่มีจำนวนเรื่องร้องเรียนเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 เพิ่มขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลของกฎหมายที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับตำแหน่ง นอกจากนี้ การที่เน้นการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริตในเชิงรุก โดยลงพื้นที่ไปให้ความรู้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับช่องทางในการร้องเรียนเพิ่มขึ้น รวมทั้งในปัจจุบันมีการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตมากขึ้น เช่น การจัดตั้งชมรม STRONG และมีสื่อโซเชียลมีเดียที่ทำหน้าที่ในการติดตาม เฝ้าระวัง สอดส่องการทำงานของหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักข่าวอิศรา เพจปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน เป็นต้น ทำให้ภาคประชาชนมีการตื่นตัว อีกทั้งในกระบวนการดำเนินงานด้านปราบปรามการทุจริตที่ล่าช้า ประกอบกับในบางกรณีศาลอาจจะใช้ดุลพินิจในการพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิดโดยให้รอลงอาญา ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกรงกลัวที่จะกระทำการทุจริต เพราะโอกาสที่จะถูกลงโทษมีน้อยเมื่อเทียบผลประโยชน์ที่จะได้รับ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากการแบ่งขนาดจังหวัด โดยอิงข้อมูลการแบ่งขนาดจังหวัดเพื่อจัดสรรงบประมาณปี 2563 ของกระทรวงมหาดไทย (ผู้จัดการออนไลน์, 2562) พบว่า จังหวัดที่มีขนาดใหญ่ ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย และจังหวัดลำปาง จะมีจำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนมากที่สุด เนื่องจากมีพื้นที่ขนาดใหญ่ ความหนาแน่นของประชากรสูง ทำให้มีจำนวนหน่วยงานของรัฐในพื้นที่มาก รวมทั้งการได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในจำนวนที่มากกว่า จึงส่งผลให้มีความเสี่ยงหรือโอกาสที่จะเกิดการทุจริต รวมถึงมีเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนได้มากกว่าจังหวัดขนาดกลาง และจังหวัดขนาดเล็ก ยกเว้นจังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่แม้จะจัดอยู่ในกลุ่มจังหวัดขนาดใหญ่ แต่มีจำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนน้อย เพราะเป็นพื้นที่ห่างไกล โดยพื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดเป็นทิวเขาสูง สลับซับซ้อน มีเนื้อที่ป่าไม้คิดเป็นร้อยละ 85.51 ของเนื้อที่จังหวัด รวมถึงมีจำนวนประชากรไม่หนาแน่น และหน่วยงานของรัฐในพื้นที่มีจำนวนน้อย จึงส่งผลต่อการมีจำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่น้อย

6.2 ผลการศึกษารูปแบบและลักษณะของการทุจริตในภาพรวม

จากการศึกษาข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 จำนวนทั้งสิ้น 79 คดี พบว่า รูปแบบการทุจริตที่เกิดขึ้น มี 5 รูปแบบ ได้แก่ การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในงานการเงินและบัญชี การทุจริตในงานบริการและการบังคับใช้กฎหมาย การทุจริตในงานบริหารงานบุคคล และการทุจริตในงานภาษีอากร

และการจัดเก็บรายได้อื่น ๆ โดยการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้างเป็นรูปแบบการทุจริตที่พบมากที่สุด ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 จำนวน 45 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 56.96 ของจำนวนคดีทั้งหมดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด โดยลักษณะของการทุจริตที่พบมากที่สุด ได้แก่ การไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง การตรวจรับงานไม่เป็นไปตามสัญญา และการจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่สูงเกินจริง รวมทั้งมีจำนวนผู้ถูกชี้มูลความผิดมากที่สุด จำนวน 143 คน (จากจำนวนผู้ถูกชี้มูลความผิดทั้งหมด 197 คน)

รองลงมาเป็นการทุจริตในงานการเงินและบัญชี จำนวน 14 เรื่อง (ร้อยละ 17.72) มีลักษณะของการทุจริต ได้แก่ การเบียดบังทรัพย์สินของหน่วยงาน การเบิกเงินในโครงการเป็นเท็จ และการปลอมแปลงลายมือชื่อหรือเอกสาร การทุจริตในงานการบริการและบังคับใช้กฎหมาย จำนวน 9 เรื่อง (ร้อยละ 11.39) มีลักษณะของการทุจริต ได้แก่ การไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นลักษณะการทุจริตที่พบมากที่สุด เช่น การไม่จับกุมดำเนินคดี การไม่ส่งเรื่องดำเนินคดี เป็นต้น การจัดทำเอกสารเท็จ และการเรียกรับเงิน การทุจริตในงานบริหารงานบุคคล จำนวน 6 เรื่อง (ร้อยละ 7.60) มีลักษณะของการทุจริต ได้แก่ การเรียกรับเงิน และการไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ส่วนการทุจริตในงานภาษีอากรและการจัดเก็บรายได้อื่น ๆ เป็นรูปแบบการทุจริตที่พบน้อยที่สุด จำนวน 5 เรื่อง (ร้อยละ 6.33) โดยมีลักษณะของการทุจริต ได้แก่ การเบียดบังทรัพย์สินของหน่วยงาน การเอื้อประโยชน์ และการไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังพบว่า การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้างและการทุจริตในงานการบังคับใช้กฎหมายส่วนใหญ่จะมีผู้กระทำความผิดมากกว่า 1 คน ส่วนการทุจริตในงานการเงินและบัญชี การทุจริตในงานบริหารงานบุคคล และการทุจริตในงานภาษีอากรและการจัดเก็บรายได้อื่น ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำความผิดโดยมีผู้กระทำผิด 1 คน ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 จำนวนคดีและผู้ถูกชี้มูลความผิด จำแนกตามรูปแบบการทุจริตและลักษณะของการทุจริต

รูปแบบการทุจริต	จำนวนคดี (เรื่อง)	จำนวนผู้ถูกชี้มูล (คน)	ลักษณะการทุจริต	จำนวนคดี (เรื่อง)	จำนวนผู้ถูกชี้มูล (คน)
งานจัดซื้อจัดจ้าง	45	143	ไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง	13	21
			ตรวจรับงานไม่เป็นไปตามสัญญา	9	59
			จัดซื้อจัดจ้างในราคาที่สูงเกินจริง	7	8
			มีส่วนได้เสียในสัญญา	4	10
			จัดซื้อพัสดุไม่ได้คุณภาพ ไม่คุ้มค่า	3	5
			เรียกรับเงิน	2	3
			จัดทำเอกสารเท็จ	2	13

ตารางที่ 2 (ต่อ) จำนวนคดีและผู้ถูกชี้มูลความผิด จำแนกตามรูปแบบการทุจริตและลักษณะของการทุจริต

รูปแบบการทุจริต	จำนวนคดี (เรื่อง)	จำนวนผู้ถูกชี้มูล (คน)	ลักษณะการทุจริต	จำนวนคดี (เรื่อง)	จำนวนผู้ถูกชี้มูล (คน)
			ปลอมแปลงเอกสารในการทำสัญญา	1	2
			กำหนดคุณสมบัติเพื่อคัดกัน	1	1
			คัดกันไม่ให้เข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ	1	1
			เอื้อประโยชน์ให้ตนเองและผู้อื่น	1	17
			ปกปิดประกาศประกวดราคา	1	3
งานการเงินและบัญชี	14	18	เบียดบังทรัพย์สินของหน่วยงาน	7	8
			เบิกเงินในโครงการเป็นเท็จ	5	8
			ปลอมแปลงลายมือชื่อ หรือเอกสาร	2	2
งานบริการและการบังคับใช้กฎหมาย	9	23	ไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง	7	18
			จัดทำเอกสารเท็จ	1	3
			เรียกรับเงิน	1	2
งานบริหารงานบุคคล	6	8	เรียกรับเงิน	4	5
			ไม่ดำเนินการตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง	2	3
งานภาษีอากรและการจัดเก็บรายได้อื่น ๆ	5	5	เบียดบังทรัพย์สินของหน่วยงาน	2	2
			เอื้อประโยชน์ให้ตนเองและผู้อื่น	2	2
			ไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง	1	1
รวมทั้งหมด				79	197

ที่มา: ข้อมูลจากระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

นอกจากนี้ยังพบว่า บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนผู้บริหารท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีการถูกชี้มูลความผิดในทุกรูปแบบของการทุจริต รวมทั้งเป็นผู้ถูกชี้มูลความผิดที่มีสัดส่วนมากที่สุดของการทุจริตในแต่ละรูปแบบ ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 จำนวนผู้ถูกชี้มูลความผิดจำแนกตามตำแหน่งของผู้ถูกชี้มูลและรูปแบบการทุจริต

ตำแหน่ง	รูปแบบการทุจริต					รวม (คน)
	งานจัดซื้อจัดจ้าง	งานบริการและการบังคับใช้กฎหมาย	งานการเงินและบัญชี	งานบริหารงานบุคคล	งานภาษีอากรและการจัดเก็บรายได้อื่นๆ	
ข้าราชการส่วนท้องถิ่น	72	11	3	3	1	90
ผู้บริหารท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่น	42	10	10	5	3	70
เอกชน/ประชาชน	11	2	-	-	-	13
พนักงานรัฐวิสาหกิจ	7	-	-	-	-	7
กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน	2	-	-	-	-	2
ข้าราชการพลเรือนสามัญ	2	-	2	-	1	5
ข้าราชการฝ่ายทหาร	-	-	1	-	-	1
รวมทั้งหมด	143	23	18	8	5	197

ที่มา: ข้อมูลจากระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

6.3 ผลการศึกษาลักษณะของการทุจริตและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตใน 2 รูปแบบการทุจริต

จากการศึกษาลักษณะของการทุจริตและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในเชิงลึก โดยเลือกศึกษาจากคดีที่มีการชี้มูลความผิดสูงสุดใน 2 รูปแบบ ได้แก่ การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง และการทุจริตในงานการเงินและบัญชี โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและการศึกษาจากรายงานประจำปีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกและนำไปสู่การหาแนวทางการป้องกันการทุจริตที่เกิดขึ้นมากที่สุดในพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 พบว่า

(1) การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง เกิดขึ้นได้ในขั้นตอนต่าง ๆ ของการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะและราคากลาง การพิจารณาหาผู้สัญญา การตรวจรับงาน และการเบิกจ่ายเงิน โดยส่วนใหญ่การทุจริตที่เกิดขึ้นจะพบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้กระทำผิดส่วนใหญ่จะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้างไปจนถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และมักมีผู้ร่วมกระทำผิดมากกว่า 1 คน เนื่องจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องอาศัยเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายหรือทำในรูปแบบของคณะกรรมการ รวมทั้งในบางกรณีมีเอกชนหรือประชาชนร่วมกระทำผิดด้วย ซึ่งจากข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดในพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 พบว่า การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้างเป็นการทุจริตที่เกิดขึ้นในทุกจังหวัดของเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบ

ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ถูกชี้มูลความผิดมากที่สุด จำนวน 38 เรื่อง จากจำนวนคดีทั้งหมดที่มีการชี้มูลความผิดของการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง (45 เรื่อง) ผู้ถูกชี้มูลความผิดส่วนใหญ่เป็นบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นจำนวน 72 คน และผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน 42 คน รวมทั้งสิ้น 114 คน คิดเป็นร้อยละ 78.32 ของจำนวนผู้ถูกชี้มูลความผิดทั้งหมดในการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง (143 คน) โดยมีเอกชน/ประชาชน ถูกชี้มูลความผิดจำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 7.69 ในส่วนของลักษณะของการทุจริตที่พบ มีดังนี้

(1.1) การกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะเพื่อกีดกันผู้เสนอราคาบางราย หรือที่เรียกว่า การลือคสเปค ทำให้หน่วยงานรัฐมีตัวเลือกน้อย อีกทั้งอาจต้องใช้งบประมาณ ในการจัดซื้อจัดจ้างสูงกว่าปกติ โดยการลือคสเปคที่เกิดขึ้นมักเป็นการกระทำผิดที่มีการร่วมมือกัน ระหว่างผู้บริหารหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจในการจัดซื้อจัดจ้าง คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติ เฉพาะและราคากลาง และเอกชน ทั้งนี้ ในบางครั้งผู้บริหารหน่วยงานอาจมีการตกลงกับเอกชนก่อน และกำหนดรายละเอียดและคุณลักษณะเฉพาะให้ตรงกับเอกชนที่รู้จักกัน หรือใช้รายละเอียด ตามที่เอกชนได้กำหนดไว้ เช่น ผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่งได้ตกลงกับผู้แทนของห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทอื่น ๆ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับห้างหุ้นส่วนจำกัดแห่งหนึ่งเป็นผู้ชนะการสอบราคา โดย ได้กำหนดคุณสมบัติของพัสดุแต่ละรายการตามที่ผู้แทนของห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าวจัดส่งเอกสาร คุณสมบัติมาให้ทราบล่วงหน้า เป็นต้น

(1.2) การจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่สูงเกินจริง โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพ และมีราคาที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ แต่พบว่าในบางกรณีหน่วยงาน ของรัฐ มีการจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่สูงเกินจริง ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งในกรณีนี้ อาจมีความร่วมมือกันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ เอกชน และทำให้เอกชนได้รับประโยชน์ จากกำไรส่วนเกินที่ควรจะได้

(1.3) การจัดซื้อจัดจ้างไม่เป็นไปตามกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างไปก่อน ทั้งที่สภาท้องถิ่นยังไม่ได้อนุมัติงบประมาณ โดยผู้บริหารท้องถิ่นสั่งการให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการก่อน แล้วนำเสนอเรื่องให้สภาท้องถิ่นอนุมัติ งบประมาณในภายหลัง หรือการหาผู้รับจ้างแล้วทำเอกสารย้อนหลัง โดยนำพรรคพวกของตน มาทำงานก่อน ทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

(1.4) การตรวจรับพัสดุหรือตรวจรับงานไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขของสัญญา เป็นลักษณะ การทุจริตหนึ่งที่พบมากในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 โดยส่วนใหญ่จะเกิดขึ้น กับงานก่อสร้าง งานชุดลอกคูคลอง ซึ่งขั้นตอนการตรวจรับงานเป็นขั้นตอนที่สำคัญ เพราะหาก ยังไม่มีการตรวจรับพัสดุ/งาน แล้วจะไม่สามารถทำการเบิกจ่ายเงินให้กับผู้ขายหรือผู้รับจ้าง โดยบางครั้ง พบว่า มีการตรวจรับไม่ถูกต้องตามที่กำหนดไว้สัญญา ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐเสียประโยชน์ เช่น กรณีคณะกรรมการตรวจรับงานได้รายงานการตรวจรับพัสดุว่ามีปริมาณและคุณภาพถูกต้องครบถ้วน

ทั้งที่วัสดุที่ตรวจรับมีจำนวนไม่ครบถ้วนตามรายละเอียดที่จัดซื้อ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เป็นต้น นอกจากนี้การตรวจรับงานที่ไม่เป็นไปตามสัญญา บางครั้งเกิดจากการที่ผู้บริหารท้องถิ่น สั่งการให้เจ้าหน้าที่รับงานดังกล่าว

(1.5) การเรียกรับเงิน ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐบางครั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารที่มีอำนาจในการตัดสินใจ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน อาจมีการเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์จากผู้ขาย/ผู้รับจ้างเพื่อเป็นค่าตอบแทนหรือแลกเปลี่ยนกับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในขั้นตอนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้รับงาน การตรวจรับงาน หรือในการเบิกจ่ายเงินให้กับผู้ขาย/ผู้รับจ้าง เช่น การชู้ว่าจะปรับเงินหรือไม่ยอมตรวจรับงาน ทำให้ส่งงานช้าเพื่อยื้อเวลา เป็นต้น โดยในการเรียกรับเงินมีทั้งกระทำผิดเพียงผู้เดียวหรือร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และมูลค่าของเงินที่เรียกรับอาจกำหนดเป็นอัตราร้อยละของมูลค่าโครงการ การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้างที่เกิดขึ้น เป็นกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งนำไปสู่การกระทำความผิดทางอาญา ส่วนใหญ่จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต (มาตรา 157) การเรียกรับเงิน (มาตรา 149) การเข้ามามีส่วนได้เสียในสัญญา (มาตรา 152) หรือการรับรองหรือกรอกข้อความลงในเอกสารอันเป็นเท็จ (มาตรา 162) เป็นต้น นอกจากนี้ในบางกรณียังเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ในกรณีที่มีการกระทำในลักษณะการสมยอมในการเสนอราคาหรือมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม

สำหรับปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้างเกิดจากปัจจัยภายในตัวบุคคล เนื่องจากการทุจริตที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เริ่มจากจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละคน ซึ่งหากมีความโลภ การไม่รู้จักรักความเพียงพอ ประกอบกับเมื่อขาดความซื่อสัตย์สุจริตย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ เพื่อกระทำการทุจริตในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องได้ เช่น การเรียกรับเงินจากผู้รับจ้าง การเข้ามามีส่วนได้เสียในสัญญา เป็นต้น ดังนั้น การสร้างเสริมการมีคุณธรรมจริยธรรมความซื่อสัตย์สุจริต การทำงานโดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม หรือการแยกแยะผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับตำแหน่งจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ นอกจากนี้ ปัจจัยด้านการเมือง ก็เป็นปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง โดยส่วนใหญ่การทุจริตมักเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารหน่วยงาน รวมถึงการพิจารณาให้คุณให้โทษทำให้เจ้าหน้าที่เกรงกลัว จึงต้องยอมทำตามคำสั่งการ เช่น การถูกสั่งการให้รับงานของผู้รับจ้างทั้งที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบรายการ เป็นต้น นอกจากนี้ นักการเมืองในท้องถิ่น อาจเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หากผู้บริหารมีความสัมพันธ์หรือเป็นคนของนักการเมือง เช่น การเลือกเอกชนที่นักการเมืองรู้จักมารับงานในโครงการต่าง ๆ เป็นต้น

(2) การทุจริตในงานการเงินและบัญชี โดยผู้กระทำผิดส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานการเงินและบัญชีของหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานการเงินและบัญชี รวมถึงผู้บริหารของหน่วยงาน โดยส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำเพียงคนเดียวหรือมีผู้กระทำผิดจำนวน 1 - 2 คน ซึ่งแตกต่างจากการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้างที่มีการร่วมมือกันหรือมีเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องในการกระทำผิด โดยการทุจริตในงานการเงินและบัญชีส่วนใหญ่พบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด ซึ่งจากข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 พบว่า ผู้ถูกชี้มูลความผิดส่วนใหญ่เป็นบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน 10 คน ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจำนวน 3 คน รวมทั้งสิ้น 13 คน คิดเป็นร้อยละ 72.2 ของจำนวนผู้ถูกชี้มูลความผิดทั้งหมดในการทุจริตในงานการเงินและบัญชี (18 คน) ในส่วนของลักษณะของการทุจริตที่พบ ได้แก่

(2.1) การเบียดบังทรัพย์สินของหน่วยงาน เป็นกรณีเจ้าหน้าที่มีการนำทรัพย์สินของหน่วยงานไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่น ส่วนใหญ่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีประสบการณ์การทำงาน หรือขาดการตรวจสอบหรือกำกับดูแลอย่างเข้มงวด จึงเป็นเหตุให้เห็นช่องทางโอกาสหรือวิธีการที่จะกระทำการทุจริต โดยในการเบียดบังที่เกิดขึ้นอาจมีการจัดทำเอกสารเท็จหรือปลอมลายมือชื่อเข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการเบิกจ่ายเงินสำเร็จ เช่น กรณีที่หัวหน้าส่วนการคลังได้นำเช็คสั่งจ่ายเงินจำนวน 35,775 บาท ไปเบิกถอนเงิน โดยปลอมลายมือชื่อของผู้มีอำนาจและลงลายมือชื่อของตนในฐานะผู้สั่งจ่ายเช็ค ระบุว่าชำระหนี้ให้กับห้างหุ้นส่วนจำกัดแห่งหนึ่ง ทั้งที่ห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าวไม่ได้มีการวางบิลเรียกเก็บเงินค่าอุปกรณ์สำนักงาน และหัวหน้าส่วนการคลังก็มิได้นำเช็คหรือเงินสดไปชำระหนี้ค่าอุปกรณ์สำนักงาน เป็นต้น

(2.2) การเบิกจ่ายเงินเท็จหรือใช้จ่ายไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ โดยกรณีที่พบได้แก่ การจัดทำเอกสารเท็จเพื่อเบิกค่าใช้จ่ายในโครงการของหน่วยงาน การเบิกค่าล่วงเวลาเป็นเท็จ หรือการใช้จ่ายไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงาน

ในส่วนของฐานความผิดที่พบในการทุจริตในงานการเงินและบัญชี ส่วนใหญ่จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น การเบียดบัง (มาตรา 147) การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต (มาตรา 157) เป็นต้น

สำหรับปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการทุจริตในงานการเงินและบัญชี คือปัจจัยภายในตัวบุคคลเช่นเดียวกับการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง นอกเหนือจากปัจจัยภายในตัวบุคคลแล้ว ปัจจัยด้านระบบราชการ ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการทุจริตในงานการเงินและบัญชี เนื่องจากการทำงานด้านการเงินและบัญชีต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบที่ใช้ในการทำงาน ซึ่งผู้ปฏิบัติงานบางรายมีความคุ้นเคยและมีประสบการณ์การทำงานแบบเดิมเป็นเวลานาน จนรู้ระเบียบขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ทำให้เห็นช่องทางที่เป็นโอกาสในการทุจริตได้ ประกอบกับการที่หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาในสายงานไม่มีการกำกับควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือขั้นตอนการดำเนินงาน เพราะความไว้วางใจที่มีต่อผู้บังคับบัญชา ยิ่งทำให้เกิดการทุจริตได้ง่าย

6.4 ผลการวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5

จากการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนในการปฏิบัติงานซึ่งเป็นการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในขององค์กรจากมุมมองของเจ้าหน้าที่ พบว่า การดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 มีจุดแข็งในด้านกลยุทธ์ที่เน้นการทำงานเชิงรุก เช่น การลงพื้นที่ให้ความรู้ การลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบทันทีเมื่อมีการแจ้งเบาะแสการทุจริตหรือพฤติกรรมที่คาดว่าจะมีการทุจริต เป็นต้น ในด้านโครงสร้างองค์กรมีการแบ่งงานในแต่ละภารกิจที่ชัดเจน การมีสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 ทำให้หน่วยงานในพื้นที่ ตลอดจนประชาชน สามารถเข้าถึงและติดต่อได้ง่ายขึ้น เช่น การแจ้งเบาะแส การขอคำปรึกษา การยื่นบัญชี เป็นต้น และเจ้าหน้าที่สามารถลงพื้นที่ตรวจสอบ/ไต่สวนเบื้องต้นได้อย่างรวดเร็ว ในด้านรูปแบบการทำงานของผู้บริหารที่มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนให้อิสระในการทำงาน และการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในทุกภารกิจ ในด้านระบบงานทุกภารกิจมีกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงาน รวมทั้งมีระบบสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการทำงานในด้านบุคลากร มีบุคลากรที่มีคุณสมบัติตรงตามสายงานในแต่ละภารกิจ และในด้านทักษะ มีหน่วยงานภายในที่ทำหน้าที่พัฒนาบุคลากรด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเฉพาะ รวมทั้งในด้านค่านิยม มีค่านิยมหลักที่ยึดร่วมกันของบุคลากรที่เน้นความซื่อสัตย์ เป็นธรรม มีอาชีพ ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานให้บรรลุภารกิจของหน่วยงานได้

สำหรับจุดอ่อนของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 ส่วนใหญ่เป็นจุดอ่อนที่เป็นปัญหาในภาพรวมของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งมาจากนโยบายหรือการบริหารงานจากส่วนกลาง กล่าวคือ ในด้านกลยุทธ์ยังไม่เน้นบทบาททางด้านสืบสวนเพื่อช่วยในการสนับสนุนการปราบปรามการทุจริตเท่าที่ควร ในด้านระบบงานด้านการปราบปรามการทุจริต เช่น การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้การพิจารณาคดีมีความล่าช้า รวมทั้งปัจจุบันสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 มีภาระงานการไต่สวนเบื้องต้นมากกว่าการตรวจสอบเบื้องต้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับโครงสร้างองค์กรที่เน้นให้สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ทำเรื่องการตรวจสอบเบื้องต้น อีกทั้งยังมีความซ้ำซ้อนกันระหว่างการดำเนินงานในระบบสารสนเทศกับการทำเอกสาร เช่น การขอขยายระยะเวลาไต่สวน หรือการรายงานความคืบหน้า หรือการไม่มีคู่มือการปฏิบัติงานไต่สวนที่เป็นปัจจุบัน เป็นต้น ด้านการป้องกันการทุจริต เช่น โครงการ/กิจกรรมส่วนใหญ่ที่ถูกคิดโดยส่วนกลาง อาจไม่สอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ หรือโครงการจากส่วนกลางยังขาดปฏิทินการทำงานที่ชัดเจน เพื่อให้สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค และจังหวัดวางแผนการทำงาน เป็นต้น และด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เช่น กฎ ระเบียบ และประกาศ ตลอดจนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน มีการปรับเปลี่ยนบ่อย และในบางประเด็นยังไม่มีคำตอบชัดเจน เป็นต้น

นอกจากนี้ ในด้านบุคลากร ในบางจังหวัดบุคลากรยังไม่เต็มตามกรอบอัตรากำลัง ทำให้ภาระงานต้องตกอยู่กับบุคลากรที่มี รวมทั้งยังขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน ได้แก่ พนักงานบริหารทั่วไป พนักงานขับรถ ทำให้ต้องใช้บุคลากรภารกิจอื่น ๆ มาดำเนินการแทน เช่น เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินทำหน้าที่การเงินและบัญชี เป็นต้น ในด้านทักษะ พบว่าเนื้อหาหลักสูตรที่ส่วนกลางจัดอบรมยังไม่ครอบคลุม ซึ่งเจ้าหน้าที่ยังมีความต้องการความรู้ที่ใช้ในการปฏิบัติงานเฉพาะด้าน รวมทั้งการทำงานด้านปราบปรามการทุจริตที่让员工ได้ส่วนบรรจุใหม่ลงมือปฏิบัติงานโดยขาดประสบการณ์ และในด้านค่านิยม เนื่องจากการที่จะไปถึงค่านิยมในด้านความเป็นมืออาชีพต้องใช้เวลาในการสั่งสมประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการดำเนินงาน

อีกทั้งยังพบจุดอ่อนที่เป็นปัญหาเฉพาะของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 ในด้านรูปแบบการทำงานของผู้บริหารที่ในบางจังหวัดที่มีภาระงานจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถกำกับดูแลการปฏิบัติงานในทุกภารกิจได้อย่างทั่วถึง

7. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้างต้น คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางการป้องกันการทุจริตในพื้นที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 รวมทั้งแนวทางการพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

7.1 ข้อเสนอแนะหรือแนวทางการป้องกันการทุจริตในพื้นที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5

(1) ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง

(1.1) การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด: หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต ควรดำเนินการเพื่อเอาผิดกับผู้กระทำการทุจริตทั้งในส่วนภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวดและรวดเร็ว เพื่อให้ผู้ที่จะกระทำการทุจริตเกิดความเกรงกลัว

(1.2) มาตรการตรวจสอบเชิงรุก: ควรมีการตรวจสอบเชิงรุกในพื้นที่ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. ลงพื้นที่ตรวจสอบหน่วยงานที่มีเรื่องร้องเรียนอันเป็นการป้องปรามการทุจริต

(1.3) การประชาสัมพันธ์: หน่วยงานในการตรวจสอบในพื้นที่ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นต้น ควรมีการประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงาน หรือคดีที่มีกรณีข้อมูลความผิดให้รับทราบอย่างต่อเนื่องและเข้าถึงได้ง่าย เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนได้เห็นตัวอย่างและเกิดความเกรงกลัวในการกระทำความผิด

(1.4) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน: ควรเน้นให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมากขึ้นตั้งแต่ต้นทาง เช่น การกำหนดโครงการ งบประมาณ การประกาศ TOR บางประเภทที่ต้องการมีการประชาพิจารณ์ ฯลฯ เพื่อให้สามารถตรวจสอบถ่วงดุลได้ และเป็นโครงการที่เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของชุมชน รวมทั้งสร้างเครือข่ายให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในการเฝ้าระวังและตรวจสอบเบื้องต้นอันนำไปสู่การแจ้งเบาะแสแก่สำนักงาน ป.ป.ช. และเน้นให้สื่อมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เพื่อให้เกิดกระแสความสนใจในวงกว้าง และหน่วยงานรัฐเกิดการตื่นตัวระมัดระวังการทุจริตมากขึ้น

(1.5) การบรรยายให้ความรู้: ควรมีการบรรยายให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง และเอกชนที่ต้องเข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมทุกท้องถิ่นในจังหวัด โดยเน้นในส่วนผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งถือเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริต โดยอาจมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามความเชี่ยวชาญ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด สำนักงานท้องถิ่นอำเภอ ฯลฯ รวมถึงยกตัวอย่างกรณีศึกษาที่มีการทุจริตจากคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดหรือศาลมีคำพิพากษาแล้ว ให้เห็นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น และบทลงโทษที่จะได้รับ เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐเกิดความเกรงกลัว อีกทั้งควรให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติว่าหากเกิดกรณีที่ถูกร้องการจากผู้บังคับบัญชาให้กระทำทุจริต จะสามารถดำเนินการหรือมีวิธีการอย่างไรเพื่อหลีกเลี่ยงการกระทำผิด

(1.6) การปลูกฝังค่านิยมสุจริต: ควรมีการสร้างค่านิยมเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตอย่างต่อเนื่อง โดยปลูกฝังตั้งแต่วัยเด็กในหลักสูตรการเรียนการสอน การสร้างจิตสำนึกและความตระหนักให้กับเจ้าหน้าที่รัฐว่าการทุจริตเป็นสิ่งที่สร้างความเสียหายต่อประเทศชาติ เน้นให้ยึดมั่นในการปฏิบัติงานตามระเบียบกฎหมายและรักษาประโยชน์ของทางราชการอย่างเคร่งครัด และไม่เพิกเฉยเมื่อพบเห็นการกระทำทุจริต รวมทั้งส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมให้กับผู้บริหารเพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

(2) ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในงานการเงินและบัญชี

(2.1) การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด: หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต ควรดำเนินการเพื่อเอาผิดกับผู้กระทำการทุจริตอย่างเข้มงวดและรวดเร็ว เพื่อให้ผู้ที่กระทำการทุจริตเกิดความเกรงกลัว

(2.2) ระบบควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ: ระบบการควบคุมภายในต้องมีการตรวจสอบอย่างจริงจัง มีมาตรฐาน และมีประสิทธิภาพ โดยเจ้าหน้าที่ต้องมีความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบว่าสิ่งที่ปฏิบัติถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ รวมถึงหน่วยงานตรวจสอบภายในต้องสามารถให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ อาจกำหนด

ให้มีผู้กำกับดูแล ติดตาม และการตรวจสอบซ้ำ โดยผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติต้องมีการสอบทานกัน โดยควรตรวจสอบหรือตรวจยืนยันในเชิงลึกด้วยกัน เพื่อเป็นการคานอำนาจในการทำงานการเงินและบัญชี

(2.3) ระบบเทคโนโลยี: ควรเน้นการใช้ระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยช่วยในการทำงานการเงินและบัญชี เช่น การโอนเงินผ่านช่องทางออนไลน์แทนการใช้จ่ายเงินสดหรือการใช้บัตรเครดิตองค์กร เพื่อหลีกเลี่ยงให้เจ้าหน้าที่เก็บเงินสดซึ่งช่วยลดโอกาสการทุจริตได้

(2.4) หน่วยงานตรวจสอบเชิงรุก: หน่วยงานตรวจสอบ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ ควรมีการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐอย่างใกล้ชิดเป็นระยะ ๆ โดยการลงพื้นที่ในเชิงรุก

(2.5) การให้ความรู้: ควรมีการฝึกอบรมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติให้มีความเชี่ยวชาญในระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินและบัญชี รวมทั้งยกตัวอย่างกรณีศึกษาที่มีการทุจริตจากคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด หรือศาลมีคำพิพากษาแล้ว ให้เห็นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น และบทลงโทษที่จะได้รับเมื่อมีการทุจริต เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐเกิดความเกรงกลัว โดยเน้นการให้ความรู้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นกลุ่มตำแหน่งหน้าที่ที่มีความเสี่ยงมากที่สุด

(2.6) การบริหารงานบุคคล: ควรมีการหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีระหว่างหน่วยงานในพื้นที่เดียวกัน โดยอาจสลับกันเป็นวาระ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบความถูกต้องได้และช่วยลดความเสี่ยงในการทุจริต

7.2 แนวทางการพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5

(1) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานด้านปราบปรามการทุจริตทั้งในการไต่สวนและวินิจฉัยคดีให้มีความรวดเร็วขึ้น เช่น ในส่วนของขั้นตอนการแจ้งข้อกล่าวหาตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 72 วรรคสอง ที่กำหนดให้ในการแจ้งข้อกล่าวหาของคณะไต่สวนเบื้องต้นต้องส่งเรื่องให้กรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแล พิจารณาให้แจ้งข้อกล่าวหาก่อน นั้น เห็นควรนำหลักการเดิมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาใช้บังคับ โดยให้คณะไต่สวนเบื้องต้นสามารถดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาได้ โดยไม่จำเป็นต้องเสนอกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อลดขั้นตอนการดำเนินงาน เป็นต้น

(2) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรเพิ่มบทบาทของงานสืบสวนเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านปราบปรามการทุจริต เช่น การเพิ่มอำนาจในการแฝงตัว หรือดักฟังและเข้าถึงข้อมูล เป็นต้น

(3) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรพัฒนาปรับปรุงเนื้อหาหลักสูตรการฝึกอบรมให้กับผู้ช่วยพนักงานไตสวน/พนักงานไตสวนที่บรรจุใหม่ทั้งภาคทฤษฎีและปฏิบัติอย่างเข้มข้นก่อนที่จะเริ่มปฏิบัติงานจริง เฉกเช่น การอบรมผู้ช่วยผู้พิพากษา อัยการผู้ช่วย พนักงานสอบสวน รวมทั้ง ควรมีการสำรวจความต้องการของบุคลากรในแต่ละภารกิจเกี่ยวกับความรู้และทักษะเพิ่มเติม และปรับปรุงหลักสูตรการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ด้านป้องกันการทุจริต การตรวจสอบทรัพย์สิน และการปราบปรามการทุจริตให้ครอบคลุมองค์ความรู้ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อพัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้มืออาชีพ

(4) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรจัดสรรบุคลากรให้เพียงพอเป็นไปตามกรอบอัตรากำลังในทุกภารกิจ เนื่องจากการมีบุคลากรไม่เพียงพอส่งผลให้บุคลากรที่มีอยู่ต้องรับผิดชอบงานที่มากขึ้น อีกทั้งยังส่งผลต่อประสิทธิภาพและขวัญกำลังใจในการทำงานที่ลดลง

(5) การกำหนดโครงการ/กิจกรรมที่คิดโดยส่วนกลาง ควรมีการประชุมหารือร่วมกับหน่วยปฏิบัติก่อน เพื่อให้โครงการ/กิจกรรมมีความสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ และบรรลุประสิทธิภาพ ประสิทธิผล นอกจากนี้ ควรมีการจัดทำปฏิทินการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเพื่อให้หน่วยปฏิบัติสามารถวางแผน การทำงานได้

(6) สำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 5 ควรมีการบูรณาการการทำงานร่วมกัน โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลคดีทุจริตระหว่างงานปราบปรามการทุจริตและงานป้องกันการทุจริต เพื่อใช้ศึกษาสภาพปัญหาและการดำเนินการป้องกันการทุจริตในพื้นที่ รวมถึงการประสานการทำงานร่วมกัน

(7) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมในทุกภารกิจ และมีการปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน

(8) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรพิจารณาลดความซ้ำซ้อนระหว่างการทำงานในระบบสารสนเทศกับการทำเอกสาร เช่น การขอขยายระยะเวลาไตสวน หรือการรายงานความคืบหน้า นอกจากเจ้าหน้าที่จะต้องบันทึกผ่านระบบสารสนเทศฯ แล้ว ยังต้องทำในรูปของเอกสารด้วย เป็นต้น ซึ่งมีความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน เพื่อลดภาระงานให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

เอกสารอ้างอิง

ณภัทร เตโช, อภิชาติ จันทราธิบัติ, ภัชรีย์ มีแก้ว, และ อร์ดี ไกรยุทธศักดิ์. (2553). *แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนราชการไทย* (รายงานการวิจัย). สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

ธีระชัย เนียมหลวง. (2557). "SWOT Analysis กับองค์กรและบุคคล". <http://pakphananghealth.com/data2558/top/SWOT1.pdf>

- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549). *จริยธรรมผลประโยชน์ทับซ้อนการคอร์รัปชัน*. สายธาร.
- นิพนธ์ พัวพงศกร, ศุภชัย ยาวประภาษ, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์. (2543). *ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. 2543* (รายงานการวิจัย). สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2562). “มท.แบ่งเกรดจังหวัดใหม่ 3 ระดับ แจกงบปี 63 “76 ผู้ว่าฯ บูรณาการ” ก่อนแรก 120 ล้าน เน้นช่วยประชาชนเดือดร้อนเร่งด่วน/ไม่มีงบแหล่งอื่น”. <https://mgronline.com/politics/detail/9620000102759>
- มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์, กฤษณพงศ์ ชาญวิรวงศ์, นิติน ออรุ่งโรจน์, นิรมัย พิศแข และ รณกรณ์ บุญมี. (2551). *การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความเสี่ยงต่อการทุจริตในองค์กรสาธารณะนอกระบบราชการ* (รายงานการวิจัย). สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สุนทรี เนียมฉรงค์. (2552). *ผลประโยชน์ทับซ้อน มาตรการของรัฐ และปัจจัยเอื้ออำนวยที่มีผลต่อการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* [วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยปทุมธานี.
- สุธี อากาศฤกษ์. (2545). *การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ*. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์, ธนวรรณ พลวิชัย, ปรีดา โพธิ์ทอง, วาทิต รัชชธรรม และ สมพร เจนนภา. (2553). *โครงการประเมินสถานการณ์ด้านการทุจริตในประเทศไทย* (รายงานการวิจัย). สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2547). *รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2547*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2553). *รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ. 2553*. สยามคัลเลอร์พริ้น
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). “*ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน*”. https://www.odd.go.th/Anticorruption/PDF/Article_01.pdf
- สงกรานต์ มหาวัน. (2554). *การแก้ไขปัญหาหาระบบการทุจริตในการประมุลงานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่* [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต]. วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์, ศิริจันทร์รัตน์ กาญจนกฤษชร์, วิไลลักษณ์ อยู่สำราญ, นิรมัย พิศแข และ อัจจิมา ฉัตรแก้ว.(2555). *การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (รายงานการวิจัย). สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- อุดม รัฐอมฤต. (2546). *การแก้ไขปัญหาคาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย* (รายงานการวิจัย). สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อรพินท์ สโพชคชัย, กรวิภา บุญชื้อ และพรรณนิยา บิณขรี. (2543, 18 พฤศจิกายน). “*อบต. ที่มีธรรมาภิบาล: การวางรากฐานต้านทุจริต*” *เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่อง “สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต”* https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/07/YE2000_3_01.pdf
- อรุณ หมื่นวงศ์. (2557). *มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ* [วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- Arnold J.H. (Ed.). (1978). *Political Corruption*. Routledge.

ปัญหาการบังคับใช้หลักนิติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ Problem in the Enforcement of the Rule of Law in Government Services of State Agencies

ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล¹
Tanaroj Lortanapaisan¹

บทคัดย่อ

บทความวิจัยปัญหาการบังคับใช้หลักนิติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เป็นงานวิจัยเชิงเอกสารที่มีวัตถุประสงค์ศึกษาสภาพปัญหาการควบคุมกำกับกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐภายใต้หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ

ผลการวิจัยพบว่า หลักนิติธรรมที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญของไทยในบททั่วไปถือเป็นหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ มีรากฐานที่มาจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบธรรมของหน่วยงานของรัฐ แต่การบังคับใช้หลักนิติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐมีปัญหาหลายประการ เริ่มโดยความหมายและขอบเขตหลักนิติธรรมที่มีเจตนารมณ์ไปในทางหลักนิติรัฐ ทำให้หลักนิติธรรมของไทยมีความหมายผสมผสานหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐของประเทศทางตะวันตกและยังไม่คงตัว ในหลักการ การนำมาบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐทำให้ประสบปัญหา เมื่อหลักนิติธรรมกลับเป็นเพียงหลักการย่อยในหลักธรรมาภิบาล และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปประเทศและการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ทำให้การบังคับใช้หลักนิติธรรมในการควบคุมอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญมีกลไกที่แตกต่างกันไป แม้หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญในบททั่วไปของรัฐธรรมนูญ แต่ถูกให้ความสำคัญลดลง มีน้ำหนักน้อยลง เช่นเดียวกับที่เป็นหลักการเพื่อกำกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สัมพันธ์กับคุณธรรมและจริยธรรมโดยใช้การบังคับในลักษณะการบริหารงานบุคคล ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญที่กำหนดเป็นหลักการทั่วไป และกำหนดให้การฝ่าฝืนเป็นการใช้บังคับมิได้

คำสำคัญ: นิติธรรม การปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐ

* บทความวิจัยนี้คัดมาจากส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการบังคับใช้หลักนิติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ”

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น อีเมล: tallmanandtallman@gmail.com

¹ Assistant professor, Faculty of Law, Western University, E-mail: tallmanandtallman@gmail.com

Abstract

This research article concerns problem in the enforcement of the rule of law in government services provided by the state agencies. It is a documentary research that aims to examine conditions of the problem on the regulation of the performance of the state agencies' duties under the rule of law in accordance with the Constitution.

The research finds that the rule of law established in the General Chapter of the Constitution of the Kingdom of Thailand is the general principle derived from the abuse of state agencies' power. However, there are many problems in the implementation of the rule of law in the state organs' performing of their duties. To begin with, the meaning and scope of the rule of law is based on the principle of legal state. The rule of law in Thailand is, therefore, the combination of the rule of law and the legal state of western countries which is still instable. This leads to many problems when it is enforced in the government agencies. As the rule of law is a sub-principle in good governance which focuses on national reform and new public management, the enforcement of the rule of law that regulates the state agencies and the one which governs government officials under the Constitution are in the different mechanisms. Although the rule of law is an important principle in the General Chapter of the Constitution, it is placed with less importance and lower preference. In this connection, the moral and ethical principle which directs government officials through personnel management mandatory is not in accordance with the constitutional intention that stipulates it as a general principle and considers the violation invalid.

Keywords: The Rule Of Law, Authority, State Agency

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐในประเทศไทยเป็นปัญหาสำคัญจากดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI) ซึ่งเป็นดัชนีที่ตีพิมพ์ทุกปี โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ตั้งแต่ ค.ศ. 1995 ซึ่งจัดอันดับประเทศจากระดับความทุจริตในภาครัฐ โดยวัดระดับความทุจริตในการใช้อำนาจสาธารณะในทางที่ผิดเพื่อรายได้ส่วนตัว พบว่า ประเทศไทยมีคะแนนอยู่ระหว่าง 35 - 37 คะแนน จาก 100 คะแนน อยู่ในลำดับที่ 101 จาก 180 ประเทศ ในปี พ.ศ. 2562 และอยู่ในลำดับที่ 104 จาก 180 ประเทศในปี พ.ศ. 2563 แสดงให้เห็นว่า ส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐไทย

มีปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายควบคุมกำกับอยู่มากมาย (Transparency International, 2020)

สภาปฏิรูปแห่งชาติ (2558) ได้ศึกษาปัญหาของหน่วยงานของรัฐพบว่าปัญหาใหญ่คือ การทุจริตและประพฤติมิชอบ ไม่รักษาจริยธรรมและจรรยาบรรณ ระบบบริหารงานภาครัฐมีจุดอ่อน ทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ระบบบริหารงานไม่เป็นธรรมาภิบาล ไม่ตอบสนองประโยชน์สุขของประชาชน และเป็นกลไกที่มีส่วนสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม เห็นได้ชัดจากการจัดลำดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของไทยซึ่งอยู่ในลำดับท้าย ๆ และมีคะแนนต่ำกว่าเกณฑ์อย่างมากอย่างต่อเนื่อง

ในอารัมภบทรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวถึงการพยายามแก้ปัญหาในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนหนึ่งในการปฏิรูปสังคมไทยมาเป็นเวลาช้านาน โดยอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างสังคมไทย เห็นชัดเจนเริ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่จัดทำขึ้นเพื่อการปฏิรูปการเมือง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเป็นรัฐธรรมนูญปฐมบทที่มุ่งควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐชัดเจน

ต่อมาภายหลังความวุ่นวายทางการเมืองได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีสาระสำคัญเพื่อให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรมเช่นกัน ปรากฏในอารัมภบทรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และในมาตรา 3 วรรคสอง กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติควบคุมการใช้อำนาจให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต้องยึด “หลักนิติธรรม” แต่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติในรายละเอียดของหลักนิติธรรมไว้ และในมาตรา 74 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่รัฐให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

จากทั้งหมดจึงเห็นได้ว่าสิ่งที่ใช้ควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐมี 4 ประการ คือ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย หลักนิติธรรม และหลักธรรมาภิบาล ซึ่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักธรรมาภิบาลมีกลไกที่ชัดเจนโดยหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญจะถูกฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 212) การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมายหรือเป็นไปตามกฎหมายโดยศาลปกครอง (มาตรา 223) ส่วนหลักธรรมาภิบาลนั้น ต่อมา มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และยกเลิกในเวลาต่อมาโดยตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดวิธีการที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ในเบื้องต้นจึงเห็นได้ว่ามีเพียงหลักนิติธรรมที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเพื่อควบคุมการทำหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐยังไม่มีกลไกที่เป็นรูปธรรมในการบังคับใช้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เต็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ และการกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560, หน้า 2) เป็นเจตนารมณ์ที่ปรากฏในอารัมภบทรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และในมาตรา 3 วรรคสองยังคงหลักการเดิมในการควบคุม การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และ หลักนิติธรรม แต่มีการบัญญัติเพิ่มเติมให้เห็นเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญชัดเจนขึ้นว่าการปฏิบัติหน้าที่นั้น เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม และในหมวด 6 แนว นโยบายแห่งรัฐ มาตรา 76 กำหนดให้รัฐพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และบัญญัติถึงการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยมาตรฐาน จริยธรรม ส่วนการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม

การบังคับใช้หลักนิติธรรมในควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐมีความสำคัญ เนื่องจากในทางนิติศาสตร์รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายลำดับสูงสุด โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5 บัญญัติให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของ กฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้น เป็นอันใช้บังคับมิได้ การใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะฝ่ายปกครองที่ในกฎหมายปกครองยึดหลักการสำคัญ คือ หลักการกระทำทางปกครอง ต้องชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องทำให้ชอบทั้งรัฐธรรมนูญ กฎหมายและหลักนิติธรรม จึงควรมีการศึกษา ว่าหลักนิติธรรมถูกบังคับใช้อย่างไรในหน่วยงานของรัฐของไทย หรือบังคับใช้หลักนิติธรรมสมเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะหากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐขัดหลักนิติธรรม การปฏิบัติ หน้าที่นั้นย่อมขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญย่อมใช้บังคับมิได้

2. วัตถุประสงค์

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีรัฐและหน่วยงานของรัฐ การควบคุมกำกับกับการปฏิบัติหน้าที่ ของรัฐ
- 2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดของหลักนิติธรรมทั้งด้านความหมายและองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ
- 2.3 เพื่อศึกษาหลักนิติธรรมที่ถูกนำมาใช้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐของ ไทยและต่างประเทศ
- 2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ของหน่วยงานของรัฐ

3. คำถามการวิจัย

การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่

4. วิธีการวิจัย

4.1 การรวบรวมข้อมูล

งานวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) จากการวิเคราะห์เอกสาร (Data Analysis) ที่ได้จากการรวบรวมข้อมูล (Data Compilation) โดยค้นคว้าเอกสาร จากตัวบทกฎหมาย ตำรา หนังสือ รายงาน วารสารของไทยและต่างประเทศ บทความที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อมูลสารสนเทศ (Internet) เพื่อนำข้อมูลมาสรุป เพื่อใช้ในการอ้างอิง และเรียบเรียง

4.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ ทั้งในส่วนของแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย มาสู่การบังคับใช้ในหน่วยงานของรัฐโดยอาศัยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และดำเนินการเสนอการวิจัยในรูปแบบการพรรณนา (Descriptive Research)

5. ประโยชน์ของการวิจัย

5.1 ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎีรัฐและหน่วยงานของรัฐ การควบคุมกำกับ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ

5.2 ทำให้ทราบเกี่ยวกับหลักนิติธรรมทั้งด้านความหมายและองค์ประกอบ

5.3 ทำให้ทราบปัญหาการนำหลักนิติธรรมมาใช้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

5.4 เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

6. แนวคิดทฤษฎี

6.1 รัฐและโครงสร้างรัฐ

ความหมายของรัฐ เมื่อพิจารณารัฐในทางนิติศาสตร์ คำว่า “รัฐ” ที่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายว่า แคว้น บ้านเมือง โดยคำว่ารัฐที่แปลมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า State นั้นมีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า Status เริ่มมีความหมายในทางการเมืองที่ชัดเจนขึ้น เมื่อประมาณศตวรรษที่ 15 โดยมีความหมายว่าเป็นรูปแบบเฉพาะอย่างหนึ่งของชุมชนทางการเมือง (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, 2546, หน้า 58) ส่วนในทางนิติศาสตร์ รัฐ คือ สังคมการเมืองขนาดใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยอาณาเขตอันแน่ชัด และสมาชิกของสังคมการเมืองนั้น ๆ ตลอดจน

อำนาจทางการเมืองการเป็นสังคมมนุษย์ที่มีระเบียบและมีการจัดองค์กรที่เป็นระเบียบแบบแผนแล้ว และโดยการจัดตั้งรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง การปกครองในรัฐนั้น รัฐจึงเป็นสังคมการเมือง (Political Society) ที่จำเป็นต้องมีผู้ปกครองหรือรัฐบาลที่มีอำนาจทางการเมือง ในอันที่จะธำรงรักษารัฐให้ดำรงคงอยู่ต่อไปได้ (วิษณุ เครืองาม, 2530, หน้า 1)

Benjamin และ Duvall (1985) เห็นว่าการดำรงไว้ซึ่งความเป็นรัฐ ทำให้รัฐมีบทบาทหน้าที่ต่อพลเมืองทั้งในทางรูปธรรมและนามธรรมคือ รัฐในฐานะที่เป็นรัฐบาล รัฐในฐานะที่เป็นระบบราชการ รัฐในฐานะที่เป็นชนชั้นปกครอง และรัฐในฐานะที่เป็นโครงสร้างทางอุดมการณ์ เจตนารมณ์ของรัฐเพื่อแก้ปัญหาความแน่นอนและความต่อเนื่องของอำนาจ “เพราะรัฐไม่มีวันตาย” มีเพียงการสลับสับเปลี่ยนหมุนเวียนเข้ามาของผู้ที่จะใช้อำนาจแทนรัฐเท่านั้น ดังนั้น ไม่ว่าผู้ใดจะเข้ามาใช้อำนาจ อำนาจนั้นก็ยังคงเป็นของรัฐ ไม่มีผู้ใดสามารถพรากอำนาจดังกล่าวไปจากรัฐได้ รัฐจึงเกิดจากการยอมรับคำว่าอำนาจ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2554, หน้า 13) รัฐจึงดำรงสภาพอยู่ได้ด้วยการยอมรับอำนาจและตราบเท่าที่รัฐยังธำรงรักษาวัตถุประสงค์อันแท้จริงของการมีอยู่ของรัฐคือ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2546) เห็นว่าอำนาจหน้าที่รัฐจากการสร้างรัฐภายใต้ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่กล่าวถึงความยินยอมพร้อมใจของประชาชนที่จะก่อตั้งรัฐและสร้างกฎเกณฑ์การปกครองขึ้นภายในรัฐ สัญญาตามแนวคิดสัญญาประชาคมนำมาซึ่งแนวคิดของรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน และกลายเป็นรากฐานประการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยถือว่ารัฐธรรมนูญเปรียบเสมือนสัญญาประชาคมที่ก่อตั้งสังคมและระบอบการเมืองการปกครองขึ้น และภายใต้รัฐธรรมนูญ ประชาชนยินยอมที่จะถูกปกครอง ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยินยอมที่จะผูกพันตนเองในการต่อกรรัฐธรรมนูญและถูกจำกัดอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

การจัดโครงสร้างของรัฐเป็นองค์กรของรัฐผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้น ได้แก่ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐผู้ใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวข้างต้นด้วยกัน และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐดังกล่าวกับประชาชนโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ จากโครงสร้างของรัฐตามรัฐธรรมนูญ กิตติยา โสภณโกโคย (2553) จำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ออกเป็น 4 ประเภทหลัก ได้แก่ 1) ส่วนราชการ 2) รัฐวิสาหกิจ 3) องค์การมหาชน และ 4) หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ คือ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Organization) และกองทุนที่เป็นนิติบุคคล นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐ หรือเป็นเครื่องมือของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ ได้แก่ 1) สภาวิชาชีพ 2) สถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งอยู่ในกำกับหรือเป็นเครื่องมือของส่วนราชการ 3) นิติบุคคลเฉพาะกิจ โดยสรุปหน่วยงานของรัฐ 4 ประเภท ได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่

6.2 การควบคุมอำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐ

จากทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยที่หน่วยงานของรัฐในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของรัฐ ที่ทำให้รัฐสามารถขับเคลื่อนกิจกรรม

ดำเนินการในการปกครองไปได้ เพราะ “อำนาจ คือ พลังแห่งเจตนาธรรม ซึ่งแสดงออกมาโดยผ่านทางบุคคลต่าง ๆ ที่ดำเนินการปกครองกลุ่มชนกลุ่มหนึ่งและซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลต่าง ๆ เหล่านั้นอยู่เหนือกลุ่มชน โดยอาศัยกำลังและอำนาจอันถูกต้องตามกฎหมาย ถ้าอำนาจได้รับการค้ำจุนโดยกำลังเพียงอย่างเดียว อำนาจนั้นก็เป็อำนาจทางพฤตินัยและจะสามารถเป็นอำนาจทางนิตินัยได้ก็ด้วยความยินยอมของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง” (เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, 2554, หน้า 69) หน่วยงานของรัฐจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนภายใต้กฎหมาย

จากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยไปสู่การควบคุมอำนาจรัฐโดยหลักทฤษฎีในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ ของมองเตสกีเออ หรือที่เรียกว่า Separation of Power หรือ Separation of Functions ที่แยกองค์กรที่ทำหน้าที่ และใช้อำนาจต่าง ๆ กัน แบ่งออกเป็น 3 องค์กร คือ องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรตุลาการ โดยทั้งสามองค์กรมีความเกี่ยวข้องกัน การแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดสรรอำนาจอธิปไตยของรัฐ กล่าวคือ เป็นการแบ่งแยกอำนาจในความหมายของการจัดให้มีองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามอำนาจต่างองค์กรกันและต่างเป็นอิสระจากกัน โดยให้องค์กรเหล่านั้นคอยตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (สมยศ เชื้อไทย, 2563, หน้า 164) เพราะภายใต้การปกครองใดก็ตามจะมีรัฐในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดลำพังแต่เพียงผู้เดียวมิได้ การใช้อำนาจนี้ย่อมอาจเกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มีขอบ การแบ่งแยกของมองเตสกีเออไม่เพียงแต่จะแยกประเภทของอำนาจเท่านั้น แต่ยังมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจด้วย เพื่อมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้ผูกขาดการใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว อันอาจเกิดการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม (อมร จันทรสมบูรณ์, 2525, หน้า 51 - 52)

บรรเจิด สิงคะเนติ (2544) ได้แบ่งการตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจในการบริหารและปกครองประเทศตามหลักของกฎหมายมหาชน ออกเป็น 2 ประเภทคือ (1) การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายในตามกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐ และกำหนดระดับชั้นตอนต่าง ๆ ของการบริหารราชการแผ่นดินและการปกครองไว้ (2) การตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรภายนอกของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบและควบคุมนั้นมีความรัดกุมและเป็นไปตรงตามเจตนาธรรมของกฎหมายและตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ตามหลักการของระบบประชาธิปไตย หรือที่เรียกว่าการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติรัฐ

ระบบวิธีการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน จากความจำเป็นของการควบคุมฝ่ายบริหาร ส่งผลให้ทุกประเทศทั่วโลกที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ต่างต้องมีกลไกของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายกระทำการเกี่ยวกับการบริหารประเทศ โดยมีมาตรการที่มีระดับความรุนแรงตั้งแต่สถานเบาไปถึงสถานหนัก (วิษณุ เครืองาม, 2552, หน้า 13) สำหรับรูปแบบและวิธีการของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สามารถจำแนกได้ ดังนี้ 1) วิธีการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วยวิธีการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ คือ การตั้ง

กระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

2) วิธีการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายปกครองด้วยตนเองตามหลักการใช้อำนาจทางการปกครองในรูปแบบของการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยการอาศัยอำนาจของผู้บังคับบัญชาในเรื่อง “การบังคับบัญชา” และ “การกำกับดูแล” ในรูปแบบของสายการบังคับบัญชา (Hierarchie)

3) วิธีการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายตุลาการถือเป็นการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายปกครองที่สำคัญที่สุด และให้หลักประกันความเป็นธรรมกับประชาชนได้มากที่สุด เนื่องจากองค์กรตุลาการเป็นองค์กรอิสระ ทั้งตัวองค์กรเองและผู้พิพากษา ทั้งยังมีกฎหมายกำหนดวิธีการดำเนินการพิจารณาไว้เป็นลำดับขั้นตอน โดยเปิดโอกาสให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายแสวงหาพยานหลักฐาน การต่อสู้คดีเพื่อเป็นประโยชน์ในทางคดีของตนได้อย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรตุลาการจะไม่เข้าไปตรวจสอบควบคุมในเรื่องดุลยพินิจ ยกเว้นการใช้ดุลยพินิจที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย

6.3 การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ธรรมชาติ และหลักนิติธรรม

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หรือการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือหลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ฯ คือ การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐ โดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมีอาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนทั้งการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ (อภิญา มาประเสริฐ, 2558)

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2553) เห็นว่าหลักใหญ่ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบรวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน โดย Boston (1991) ได้กล่าวถึงหลักสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 7 ประการ คือ 1) จัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ 2) มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน 3) เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น 4) แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ให้ติดต่อกันอย่างเป็นอิสระ 5) เปลี่ยนภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น 6) เน้นการจัดการตามแบบภาคเอกชน และ 7) เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัยและประหยัด สรุปว่าการบริหารการปกครองภาครัฐในแนวใหม่ หรือการบริหารภาครัฐที่ดี หมายถึงการใช้อำนาจทางการเมืองในการบริหารกิจการด้านต่าง ๆ ของประเทศ ที่มีปัจจัยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างรูปแบบของอำนาจหน้าที่ทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ ส่วนที่สอง เป็นเรื่องของวิธีการใช้อำนาจหน้าที่ทางการเมืองในการบริหารทรัพยากร ด้านเศรษฐกิจ สังคม ส่วนที่สาม

เป็นการพิจารณาถึงขีดความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสม ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (จุมพล หนิมพานิช, 2548, หน้า 62 - 63)

หลักการบริหารงานรัฐแนวใหม่ที่กำลังเป็นกระแสอยู่ในขณะนี้คือ การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งองค์กรภาครัฐและเอกชนให้ความสนใจและพยายามที่จะนำมาใช้เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ของการทำงานที่ดีที่สุด ธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการของการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด คือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2545)

องค์การระหว่างประเทศส่วนใหญ่อธิบายองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ในแง่มุมของการบริหารราชการในภาพกว้าง อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบธรรมาภิบาลอาจแตกต่างกันไปแล้วแต่จุดเน้น และการนำไปใช้ของแต่ละองค์การ แต่สาระสำคัญขององค์ประกอบจากการศึกษา พบว่า ทุกองค์การกำหนดให้หลักนิติธรรมเป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาล โดยกล่าวถึงการปฏิบัติตามกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตามกฎหมาย โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐ และมีองค์ประกอบหลายประการซึ่งองค์การส่วนใหญ่ให้ความสำคัญร่วมกัน คือ องค์ประกอบด้านการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความสำนึกรับผิดชอบ หลักนิติธรรม ประสิทธิภาพ การจัดและการควบคุม การคอร์รัปชัน ความแตกต่างในองค์ประกอบธรรมาภิบาลขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ การให้ความสำคัญ และการนำไปใช้ อาทิ ธนาคารโลก (World Bank) ได้ให้ความสำคัญกับระบบที่ยุติธรรม โดยได้นำแนวคิดธรรมาภิบาลนี้ไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1989 ได้ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลว่าเป็นลักษณะและแนวทางของการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อบริหารจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อการพัฒนาเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้ความสำคัญกับองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่สำคัญในด้านประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการเพิ่มศักยภาพของรัฐบาลให้สามารถให้บริการ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการทางกฎหมายที่อิสระรวมทั้ง การมีระบบราชการที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบและตรวจสอบได้ นอกจากนี้ธนาคารโลกยังได้กำหนดให้เรื่องการคอร์รัปชันเป็นหลักการสำคัญ (ไชยวัฒน์ คำชู, 2545, หน้า 31 - 35) ในปี ค.ศ. 1992 ธนาคารโลกได้วางระเบียบวิธีในการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบเพื่อวัดระดับคุณภาพของการบริหารกิจการบ้านเมืองของบรรดาประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งประกอบด้วย 6 มิติ (สาโรจน์ โอพิทักษ์ชิวิน, 2554, หน้า 16 - 19) ดังนี้ 1) การมีสิทธิมีเสียงของประชาชนและภาระรับผิดชอบ 2) ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง 3) ประสิทธิภาพของรัฐบาล 4) คุณภาพของมาตรการควบคุม 5) นิติธรรม ซึ่งเกี่ยวข้องกับระดับของการที่บุคคลฝ่ายต่าง ๆ มีความมั่นใจและยอมรับปฏิบัติตามกติกากในการอยู่ร่วมกันของสังคม โดยเฉพาะคุณภาพของการบังคับให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญา การตรวจและการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม รวมถึงโอกาสความเป็นไปได้ที่จะเกิดอาชญากรรมและความรุนแรง และ 6) การควบคุมปัญหาทุจริตประพฤตินิชอบ

หลักนิติธรรมที่เป็นองค์ประกอบในหลักธรรมาภิบาลนั้น วงการกฎหมายไทยแปลมาจากคำว่า The Rule of Law ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษที่มีแนวคิดที่ว่ามนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมาย ที่ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในศตวรรษที่ 17 แต่จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้คำว่า Rule of Law ก็เหมือนกับคำว่า Rechtsstaat ที่ยากจะหาคำจำกัดความหรือนิยามซึ่งยอมรับกันเป็นยุติได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555, หน้า 57) ในปี ค.ศ. 1885 ประเทศอังกฤษเริ่มมีการใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) เป็นครั้งแรกโดยศาสตราจารย์อัลเบิร์ต เวนน์ ไตซีย์ (Albert Venn Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยอ็อกซฟอร์ด โดยไตซีย์ ยอมรับว่าหลักนิติธรรมมีสถานะเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญอังกฤษ ซึ่งมีความหมายหรือองค์ประกอบของหลักนิติธรรม 3 ประการ คือ 1) บุคคลทุกคนถูกปกครองโดยกฎหมายเท่านั้น 2) ความเสมอภาคทางกฎหมาย หรือการที่บุคคลทุกคนชั้นตกอยู่ภายใต้กฎหมายสามัญของแผ่นดิน และ 3) กฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นผลมาจากสิทธิของปัจเจกบุคคลที่ถูกกำหนดและใช้บังคับโดยศาล

วัตถุประสงค์ของหลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่ถูกออกแบบเพื่อปกป้องอันตรายจากการใช้อำนาจที่ผิด ที่อาจเกิดขึ้นได้เมื่อใช้อำนาจการเมือง แต่ไม่ใช่อันตรายจากการใช้อำนาจกฎหมาย (Waldron, 2008, p. 11) โดยองค์ประกอบทางเนื้อหาของนิติธรรมถูกเพิ่มความสำคัญขึ้นเหมือนเป็นคุณค่าสากล หรือแนวคิดทั่วโลก โดยนิติธรรมหมายความว่าเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย สังคมที่เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมาย คือสังคมที่อยู่ภายใต้นิติธรรม (Tamanaha, 2012, p. 233)

Tamanaha (2012) เห็นว่าความหมายของนิติธรรมไม่มีความหมายที่ยุติ โดยมีความเห็นแตกต่างกัน นิติธรรมเองเป็นแนวความคิดทางการเมือง นิติธรรมเป็นที่มาของความชอบธรรมส่วนใหญ่เพื่อปกครองโลกสมัยใหม่ การปกครองที่มีนิติธรรมจะเป็นสิ่งที่ดีงามและมีคุณค่าเป็นที่ยอมรับ โดยมี การอธิบายถึงความหมายนิติธรรมใน 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) นิติธรรม คือ การปกครองที่ถูกจำกัดภายใต้กฎหมาย (Government is Limited by Law) เป็นความเข้าใจอย่างกว้างที่สุดของนิติธรรม 2) นิติธรรม คือ ความชอบด้วยกฎหมายในเชิงรูปแบบ (Formal Legality) และ 3) นิติธรรม คือ การปกครองโดยกฎหมาย มิใช่การปกครองโดยมนุษย์ (The rule of law, not man)

โดยทั่วไปนิติธรรมเป็นหลักการทางกฎหมาย แต่ในทางปรัชญาเกี่ยวกับความหมายนิติธรรมระหว่างเนื้อหาและคุณค่านิติธรรมจะเป็นเรื่องที่ถูกถกเถียงกันระหว่างแนวคิดทางกฎหมายกับแนวคิดทางการเมือง คุณค่านิติธรรมเป็นเหมือนแนวคิดทางการเมืองที่ถูกจัดทำให้เป็นรูปร่างเหนือโครงสร้างในระบบกฎหมาย และสาระของกฎหมายในรัฐและสังคม ที่จะนำไปสู่บทสรุปและทฤษฎีใหม่เกี่ยวกับนิติธรรมที่มุ่งไปที่บริบทโดยเฉพาะของสังคมเศรษฐกิจและการเมือง (Cheema, 2016, p. 453) ความหมายนิติธรรมที่มักกล่าวถึงกัน คือ การปกครองโดยกฎหมาย ที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดอำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐและจำกัดการปฏิบัติหน้าที่ โดยใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มีเจตนารมณ์กำหนด “มาตรฐานในการปฏิบัติราชการ” ในต่างประเทศ เช่น สหพันธรัฐเยอรมนี มีรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG) ที่บังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานของการกระทำทางปกครองไว้โดยเฉพาะหลักการพื้นฐานของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ส่วนในสหรัฐอเมริกา มี Administrative Procedure Act (APA) ใน 5 U.S.C. 551(1) กำหนดให้ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ (Each authority of the Government of the United States) โดยนิติธรรมในกฎหมายปกครองต้องการให้หน่วยงานของรัฐกระทำภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ กระทำภายใต้กฎหมาย และกระทำโดยกระบวนการที่เป็นธรรม (Procedural Fairness) (Stack, 2021, p. 1)

7. ผลการวิจัย

การศึกษาพบว่าปัญหาการนำหลักนิติธรรมมาควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ และการควบคุมเจ้าหน้าที่รัฐของไทยมีดังนี้

7.1 ปัญหาความหมายหลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติคำว่า หลักนิติธรรม ในเบื้องต้นพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 อธิบายว่ามาจากภาษาอังกฤษว่า Rule of Law และได้ให้ความหมายของคำว่า “นิติธรรม” ไว้ว่า “นิติธรรม (กฎ) น. หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (อ. rule of law)” โดยหลักนิติธรรมมีต้นกำเนิดมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับที่แปลเป็นภาษาอังกฤษพบว่า ได้แปล หลักนิติธรรมเป็นภาษาอังกฤษ โดยใช้คำว่า “The Rule of Law” เช่นกัน (The Secretariat of the House of Representatives, 2007, p. 4) จึงน่าจะเป็นหลักนิติธรรมเดียวกันกับหลักการของประเทศทางตะวันตก

แต่เมื่อศึกษาถึงที่มาพบว่า หลักนิติธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีขึ้นเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กล่าวหาว่าฝ่ายบริหารใช้อำนาจละเมิดต่อหลักการประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และหลักสิทธิมนุษยชน (คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ, 2558, หน้า 53-54) จนเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองขึ้น และฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ ก็ถูกกล่าวหาว่าละเมิดหลักนิติธรรม (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และ กมลทิพย์ คดีการ, 2552, หน้า 8) ทั้ง ๆ ที่หลักการนิติธรรมของไทยมีมากในรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับรองอื่น ๆ พบปัญหาของสังคมในเรื่องเกี่ยวกับนิติธรรมว่ามี 4 ประการคือ สังคมไทยขาดนิติธรรม ถ้ามีนิติธรรมจะสันติสุข มีความเข้าใจไม่ตรงกันในเรื่องนิติธรรม และการพัฒนานิติธรรมล้มเหลว นำมาสู่การสร้างเครื่องมือใหม่คือนิติธรรมในรัฐธรรมนูญต่อมา

ในการตีความกฎหมายแม้ใช้ถ้อยคำเดียวกัน แต่การตีความในแต่ละระบบกฎหมายอาจแตกต่างกันหรือเจตจำนงของกฎหมายอาจแตกต่างกันได้แม้ใช้ถ้อยคำเดียวกัน ดังนั้นจะพิจารณาแต่เพียงลายลักษณ์อักษรอย่างเดียวไม่ได้ ต้องพิจารณาที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและโครงสร้างกฎหมายเป็นสำคัญประกอบ

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์นิติธรรมในการร่างรัฐธรรมนูญ ความหมายหลักนิติธรรมกลับมุ่งไปในแนวคิดหลักนิติรัฐที่เป็นรากฐานที่เพิ่มเติม ในการยกเว้นที่ต่อกรควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ 2 ประการ คือ 1) ต้องมีกฎหมายรับรองการใช้อำนาจหน้าที่นั้น 2) ต้องกระทำในขอบเขตหรือเจตนาของกฎหมายที่กำหนด ประกอบกับเติมในการยกเว้นใช้คำว่า หลักนิติรัฐแทนหลักนิติธรรม (สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550) ก่อนเปลี่ยนเป็นหลักนิติธรรม โดยได้บันทึกเจตนารมณ์ไว้ว่า การใช้อำนาจนั้นต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความชอบธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ และจะใช้อำนาจรัฐโดยปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับนั้นไม่ได้ (สำนักกรรมการ 3, 2550, หน้า 2-3)

แต่เมื่อพิจารณาความหมายหลักนิติธรรมในโครงสร้างรัฐธรรมนูญของไทยที่ระบบกฎหมายไทยมีโครงสร้างแบบเดียวกับระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป ความหมายของ “หลักนิติธรรม” มีความหมายในทิศทาง “หลักนิติรัฐ” ตามโครงสร้างระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2560, หน้า 91) แนวคิดนิติธรรมปรากฏในมาตรา 3 และมาตรา 26 ความหมายของ “หลักนิติธรรม” ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับสร้างปัญหาจากความหมายที่ไม่สอดคล้องกับลายลักษณ์อักษร และโครงสร้างระบบกฎหมายที่นำมาสู่ความหนักแน่นในการอธิบายเจตนารมณ์หลักนิติธรรมก่อให้เกิดความสับสนในความหมายและขอบเขตของหลักการที่ใช้ถ้อยคำเดียวกับหลักการของต่างประเทศ แต่ความหมาย และขอบเขตไม่ตรงกัน

7.2 ปัญหาองค์ประกอบ และสภาพบังคับของหลักนิติธรรม

(1) ปัญหาองค์ประกอบในทางกฎหมาย

หลักนิติธรรมเป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรม เป็นเรื่องที่ค่อนข้างเข้าใจยากและมีพลวัตตลอดเวลา และที่สำคัญที่สุดนักคิด นักกฎหมาย นักวิชาการได้อธิบาย ให้ความหมาย องค์ประกอบสาระสำคัญ ฯลฯ ของคำว่าหลักนิติธรรมไว้แตกต่างกัน สิ่งเหล่านี้ทำให้นักกฎหมายอาจเข้าใจความหมายองค์ประกอบ สาระสำคัญ และความสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไป (กำชัย จงจักรพันธ์, 2555, หน้า 29) นำไปสู่การตั้งคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) เพื่อทำความเข้าใจให้สังคมไทยในเบื้องต้น

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของ “หลักนิติธรรม” ว่าหมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือ

การกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยอาจจำแนกได้ 2 ประการ คือ 1) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ และ 2) หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง (คณะอนุกรรมการวิชาการและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการในคณะกรรมการว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, 2558, หน้า 1-15) แต่การอธิบายความหมายขององค์ประกอบนิติธรรมของคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ไม่มีผลในทางกฎหมาย เป็นเพียงการอธิบายเพื่อทำความเข้าใจโดยอาศัยอำนาจฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ ซึ่งมีผลเพียงเป็นนโยบายฝ่ายปกครองเท่านั้น ไม่มีผลบังคับในทางกฎหมายแต่อย่างใด และองค์ประกอบเน้นแต่เรื่องเนื้อหาทางกฎหมาย กระบวนการทางกฎหมายเป็นหลัก ซึ่งส่วนใหญ่ปรากฏเป็นหลักการในรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว โดยมีแนวคิดหรือหลักการเกี่ยวกับผู้บังคับใช้กฎหมายเพียงนักกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐในด้านการบังคับใช้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ที่ต้องเป็นอิสระ เป็นกลาง ซื่อสัตย์ สุจริต ยึดเมตตาธรรม สันติธรรม

ความหมายและองค์ประกอบนิติธรรมที่มีผลในทางกฎหมายเกิดจากทางปฏิบัติจากองค์กรตุลาการที่บังคับใช้กฎหมาย ได้ขยายความหมายและสร้างองค์ประกอบใหม่ขึ้นเป็นอัตลักษณ์ของหลักนิติธรรมไทย ที่ผสมผสานหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐเข้าด้วยกัน เช่น หลักนิติธรรมถือเป็นแนวทางในการปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ปราศจากอคติ โดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝง จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556 นิติธรรมคือ การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายแล้วยังต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมด้วย ทั้งยังต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากหลักเกณฑ์และเหตุผลตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 หลักนิติธรรม คือ หลักการใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งองค์กรต่าง ๆ ต้องไม่ใช้อำนาจโดยมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือมีวาระซ่อนเร้นอันเป็นการใช้อำนาจโดยไม่สุจริตตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2557

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้ตีความถึงองค์ประกอบนิติธรรมจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนถึงปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองสูงสุดได้ขยายความองค์ประกอบนิติธรรมเรียงตามลำดับ ได้แก่ (1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2557 (2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 30/2555 (3) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2551, 4/2556 (4) กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2551 (5) หลักการสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2551, 12/2551 (6) หลักความได้สัดส่วน จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2551, 11/2551, 33/2555 (7) กฎหมายต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสม จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 28-29/2555 (8) หลักการกระทำขององค์กรของรัฐต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556 (9) หลักความเสมอภาค

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.776/2557 (10) หลักความแน่นอนมั่นคงในกฎหมาย จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.776/2557 (11) หลักการใช้อำนาจพอสมควรแก่เหตุ จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.776/2557 (12) หลักคุณธรรมที่ไม่อาจละเลยได้ จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.776/2557 ซึ่งองค์ประกอบเกือบทั้งหมดปรากฏเป็นหลักการในรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว

สรุปได้ว่าหลักนิติธรรมไทยยังไม่มีนิยามและองค์ประกอบที่ชัดเจนคงที่ ยังอยู่ในช่วงพัฒนาหลักการ ความหมายที่เป็นทางการคือ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายโดยเน้นไปที่กฎหมายมากกว่า การบังคับใช้กฎหมาย การตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อควบคุมอำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐ จึงส่งผลโดยตรงต่อหน่วยงานของรัฐมากกว่านิติธรรมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญไทยได้พยายามให้ความหมายและขยายความหลักนิติธรรม โดยชี้ให้เห็นเจตนารมณ์ที่แท้จริง ในลักษณะแนวคิด อุดมการณ์ ในการปฏิบัติทั้งทางการเมือง การปกครอง และกฎหมาย โดยมีข้อสังเกตได้ชัดว่า องค์ประกอบนิติธรรมในรัฐธรรมนูญของไทยเป็นองค์ประกอบส่วนใหญ่ในหลักนิติรัฐ และองค์ประกอบนิติธรรมเน้นเพียงในมิติกฎหมายเป็นหลัก แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะพยายามขยายขอบเขตความหมายออกไปก็ตาม และองค์ประกอบนิติธรรมจะกล่าวถึงหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตลอดมาจนเป็นเหมือนหลักนิติธรรมไม่มีอะไรใหม่ แม้มีการบัญญัติเพิ่มเติมเข้ามาเป็นอุดมการณ์หรือเป้าหมายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เป็นเหมือนการนำเอามาสรุปรวบยอดสร้างเป็นถ้อยคำใหม่เท่านั้น

(2) ปัญหาสภาพบังคับหลักนิติธรรม

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 5 บัญญัติให้การกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ซึ่งปรากฏเป็นครั้งแรก เพราะไม่เคยมีการบัญญัติถึง “การกระทำ” ในรัฐธรรมนูญมาก่อน เมื่ออยู่ในหมวด 1 บททั่วไป จึงถือเป็นหลักการสูงสุดของรัฐธรรมนูญหรือกรอบแห่งรัฐธรรมนูญ การกระทำในรัฐธรรมนูญ มาตรา 5 จึงหมายถึงการกระทำที่มีผลในทางกฎหมาย หากการกระทำนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ การกระทำนั้นใช้บังคับในทางกฎหมายมิได้ ดังนั้นการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ขัดกับหลักนิติธรรมจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้

บรรเจิด สิงคะเนติ (2560) เห็นว่าผลการกระทำที่ขัดหลักนิติธรรมต้องพิจารณาว่า การกระทำนั้น ๆ เป็นการกระทำในลักษณะใด และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรใด ซึ่งผลการกระทำที่ใช้บังคับมิได้อาจมีผลต่าง ๆ กันไป โดยอาจแยกการกระทำของหน่วยงานของรัฐ ออกดังนี้ 1) การกระทำที่มีลักษณะเป็น “บทบัญญัติของกฎหมาย” กรณีที่ขัดกับหลักนิติธรรมกรณี ย่อมต้องด้วยมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติให้กฎหมาย กฎหรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ส่วนกรณีผลให้ใช้บังคับไม่ได้นั้นจะมีผลจากอดีต ปัจจุบัน หรือในอนาคตนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความบกพร่องของบทบัญญัติของ

กฎหมายนั้น ๆ ว่ามีความบกพร่องในระดับที่รุนแรงเป็นประจักษ์ หรือบกพร่องเพียงเล็กน้อยไม่รุนแรง ซึ่งอาจกำหนดเงื่อนไขให้รัฐสภาไปดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้ 2) การกระทำที่เป็น “การกระทำทางนโยบาย” หรือ “การกระทำทางการเมือง” การกระทำเหล่านั้นย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบทางการเมือง ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ฝ่ายการเมืองต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมเช่นกัน ดังนั้น การกระทำทางนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองที่ขัดกับหลักนิติธรรม ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ย่อมใช้บังคับมิได้ ซึ่งอาจนำไปสู่การควบคุมตรวจสอบทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือประพฤตินิชอบของฝ่ายการเมืองย่อมเป็นเหตุที่นำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ หากการกระทำเหล่านั้นเข้าองค์ประกอบความผิดที่เกี่ยวข้อง 3) การกระทำที่เป็น “การกระทำทางปกครอง” ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง การกระทำทางปกครองที่ขัดต่อหลักนิติธรรมถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจในการออกคำสั่งบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดว่าในการออกคำสั่งบังคับตามวรรคหนึ่ง (1) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงของความบกพร่องของการกระทำทางปกครองดังกล่าว กฎหมายจึงกำหนดให้ศาลปกครองพิจารณาให้เหมาะสมแก่กรณีนั้น ๆ

สรุปว่าผลของการกระทำของหน่วยงานของรัฐที่ละเมิดต่อ “หลักนิติธรรม” ย่อมมีผลเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ การกระทำนั้นย่อมใช้บังคับมิได้ แต่ผลการกระทำที่ว่าใช้บังคับมิได้มีผลแตกต่างกัน แต่ขึ้นอยู่กับกระทำของรัฐนั้นว่าเป็นการกระทำทางนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองหรือเป็นบทบัญญัติของกฎหมาย หรือเป็นการกระทำทางปกครองซึ่งควรจะมีผลไปในทิศทางเดียวกันตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญที่ว่าย่อมใช้บังคับมิได้

7.3 ปัญหาเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

เนื่องจากในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐในมาตรา 65 บัญญัติถึงยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลโดยใช้ยุทธศาสตร์ชาติขับเคลื่อนผ่านหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้ให้ความหมายว่าหลักธรรมาภิบาลคืออะไร มีองค์ประกอบใดบ้าง แต่ในหลักการทั่วไปอธิบายว่าหลักนิติธรรมเป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาล

(1) ปัญหาความหมายและองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่หลากหลาย

ความหมายและองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่หลากหลาย ทำให้การให้น้ำหนักในแต่ละองค์ประกอบแตกต่างกัน และนำมาสู่ปัญหาในการชี้วัดการกระทำที่ขัดหลักธรรมาภิบาล

“ธรรมาภิบาล” เป็นคำที่ใช้กันอย่างแพร่หลายทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ การสร้างแนวคิดเพื่ออธิบายความหมาย หรือนิยามของธรรมาภิบาล มีความหลากหลายและขึ้นอยู่กับมุมมองซึ่งเป็นรากฐานของหลักเหตุผลหรือตรรกะ (Logic) รวมถึงความแตกต่างที่ต้องการอธิบายธรรมาภิบาลในกรอบคิดอย่างแคบแบบง่าย ๆ หรืออธิบายในกรอบกว้างที่ครอบคลุมองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างซับซ้อน โดยพื้นฐานทั่วไปไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับภาครัฐหรือภาคเอกชน Williamson (1996) เห็นว่า ธรรมาภิบาล คือ การใช้อำนาจหน้าที่ (Authority) การใช้อำนาจนี้เชื่อมโยงถึงระบบตรวจสอบความรับผิดชอบและการควบคุม (Accountability and Control) ทั้งในการจัดตั้งระดับสากลและท้องถิ่นในโครงสร้างบรรทัดฐานและการปฏิบัติที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมถึงการใช้อำนาจนั้นจะเน้นระบบการควบคุมโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ

ดังนั้นค่านิยมของคำว่า “ธรรมาภิบาล” จึงมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรม และวัตถุประสงค์ของในแต่ละประเทศและองค์กรที่ผลักดันให้นำแนวคิดนี้ไปใช้ อย่างไรก็ตามค่านิยมต่างๆ เหล่านี้ มีแนวคิดพื้นฐาน หลักการ กระบวนการ และผลที่คาดหวังที่ใกล้เคียงกันหลายประเด็น เช่น การสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการปฏิรูประบบการปกครอง ระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และกระตุ้นให้ประชาชนทุกฝ่ายทุกระดับร่วมกันพัฒนาประเทศทั้งทางด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง

องค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล คือ 1) หลักนิติธรรม และ 2) คุณธรรม ในไทยสถาบันวิชาการที่มีการศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง คือ สถาบันพระปกเกล้า ได้กล่าวถึง “หลักนิติธรรม” เป็นอันดับแรกในองค์ประกอบธรรมาภิบาล โดยสาระสำคัญของหลักนิติธรรมและตัวชี้วัดหลักนิติธรรมเป็นที่น่าสังเกตว่าความหมายหลักนิติธรรมในธรรมาภิบาลมีเนื้อหาที่ขยายออกไปจากหลักนิติธรรมทั่วไป เช่น การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน การแบ่งแยกอำนาจ ทำให้เมื่อนำมาปรับใช้ในระดับหลักกฎหมาย โดยเฉพาะในหลักรัฐธรรมนูญแล้วประสบปัญหา เพราะหลักการในรัฐธรรมนูญต้องมีความหมายค่อนข้างชัดเจนแน่นอนในระดับหนึ่ง เพื่อให้คาดหมายได้เมื่อนำไปสู่การบังคับใช้ในทางปฏิบัติ จุดนี้เองทำให้การบัญญัติถึงหลักธรรมาภิบาลในระดับรัฐธรรมนูญมีความเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดูหนักแน่นชัดเจนกว่าไปสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เบาบางลงเป็นแค่แนวนโยบายเท่านั้น ซึ่งส่งผลต่อทางปฏิบัติอย่างมาก (สถาบันพระปกเกล้า, 2549)

(2) การเปลี่ยนแปลงในความสำคัญของธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญไทย

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีการบัญญัติถึงหลักธรรมาภิบาลโดยตรง แต่มีเนื้อหาของหลักธรรมาภิบาลอยู่ เพราะก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้บังคับ อำนาจรัฐอยู่เหนือประชาชนเป็นอย่างมาก โดยการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำมักเป็นที่มาของการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีขอบ และละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย (วิษณุ เครืองาม, 2542, หน้า 35) รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาล โดยมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกกระบวนการ ตั้งแต่การร่วมรับรู้ ร่วมคิดไปจนถึงการร่วมดำเนินการ ร่วมตรวจสอบอย่างกว้างขวางและครอบคลุมในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติลงไปถึงระดับท้องถิ่นชุมชน แต่ไม่มีคำว่าธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญมีเพียงการเอาหลักการมาใช้ในรัฐธรรมนูญ ปรากฏออกมาในทางปฏิบัติ คือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยเพิ่มมาตรา 3/1 ซึ่งมีหลักการให้ส่วนราชการใช้วิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ และต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 เห็นชอบวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธา และไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐและการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน

ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 กล่าวถึงหลักนิติธรรมว่าหมายถึงเพียง “การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม” เท่านั้น เช่นเดียวกับในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หลักนิติธรรมในทางปฏิบัติต่อหน่วยงานของรัฐจึงแทบไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะฝ่ายปกครองไม่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ แต่มีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้มากกว่า นิติธรรมในทางปฏิบัติจึงหมายถึงการตรากฎหมายเป็นสำคัญ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปรากฏหลักธรรมาภิบาลเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญครั้งแรกในมาตรา 74 โดยบังคับใช้หลักธรรมาภิบาลกับหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีเป้าหมายปฏิรูประบบการบริหารของส่วนราชการโดยใช้หลักธรรมาภิบาล มีการใช้หลักนิติธรรมในการดำเนินงาน หรือสร้างกรอบในการดำเนินงานเพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ลดการระเบียบที่มากจนเกินไปที่เป็นต้นเหตุของการทำงานที่ล่าช้า มีการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายการดำเนินงานให้ชัดเจนเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม มีกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใส มีกฎ กติกา มารยาทในการบริหารงานควบคุมติดตามและตรวจสอบ โดยมีประชาชนหรือองค์การภายนอกมีส่วนร่วม

แต่ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 หลักธรรมาภิบาลเป็นแค่เครื่องมือในยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน อยู่ในแนวนโยบายแห่งรัฐ ไม่กล่าวถึง

การบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เจตนารมณ์หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญชัดเจนว่าเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

หลักนิติธรรมในธรรมาภิบาลตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถูกทำให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมขึ้นมาเรื่อย ๆ ตามลำดับ จากไม่กล่าวถึงโดยตรงแต่มีเนื้อหา และนำไปสู่ทางปฏิบัติในแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคม เป็นรูปธรรมมีกฎหมายรองรับโดยเป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์ชาติ แต่จะสังเกตได้ว่าน้ำหนักหรือการให้ความสำคัญเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร แต่มีองค์ประกอบในหลักการกระจายอยู่ทั่วไป ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติชัดเจนถึงหลักธรรมาภิบาลที่จะบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กลายมาเป็นเพียงแนวนโยบายแห่งรัฐในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเท่านั้น การให้ความสำคัญหลักนิติธรรมจึงเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

7.3.3 ปัญหาการกำกับธรรมาภิบาลหน่วยงานของรัฐ

ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้มีการผลักดันเรื่องของธรรมาภิบาลในการจัดการภาครัฐ มาตรา 53/1 ให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด” เรียกโดยย่อว่า “ก.ธ.จ.” ทำหน้าที่ในการสอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ต่อมาเมื่อพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 มาตรา 55/1 และได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552 เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2552 เพื่อให้มีการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลลงสู่หน่วยงานของรัฐอย่างจริงจัง

ปัญหาบทบาทที่ใกล้เคียงกันกับหน่วยงานอื่นของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดที่ถูกกำหนดอำนาจหน้าที่เพียงเพื่อการสอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 องค์ประกอบคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ข้อ 5 และข้อ 6 ให้มีสัดส่วนของภาคประชาสังคม ภาคท้องถิ่น และภาคธุรกิจเอกชน แตกต่างกันตามจำนวนของอำเภอของแต่ละจังหวัด โดยมีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ในส่วนของอำนาจหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552 ที่สำคัญคือ สอดส่องการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

โดยการสอดส่องแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดหรือแผนงาน/โครงการของส่วนราชการในจังหวัด รวมถึงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่จำกัดว่าเป็นแผนงาน/โครงการที่ดำเนินการในปีงบประมาณใดที่ดำเนินการ โดยวิธีขอความร่วมมือและขอข้อมูลเพื่อตรวจสอบในพื้นที่ (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2554, หน้า 17) กรณีที่พบปัจจัยเสี่ยงที่อาจทำให้การดำเนินโครงการดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ให้นำเข้าที่ประชุม ก.ธ.จ. เพื่อเป็นมติที่ประชุม และเป็นข้อเสนอแนะแจ้งจังหวัดหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือรับไปดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป หรืออาจให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัดที่รับผิดชอบโครงการนั้น ๆ มาชี้แจงในที่ประชุมกรรมการก็ได้ จึงเป็นเพียงให้ข้อเสนอแนะ และอาศัยการบังคับทางอ้อมจากอำนาจบังคับบัญชาของการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสำคัญ

สรุปบทบาทคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดมีเพียงการสอดส่องแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด หรือแผนงาน/โครงการของส่วนราชการในจังหวัดเท่านั้น มิใช่อำนาจหน้าที่ตรวจสอบการสอดส่องจึงเป็นเพียงการเฝ้าระวัง จะเห็นได้จากวิธีการสอดส่องที่อาศัยการร้องเรียนเป็นสำคัญ หากไม่มีการร้องเรียนหรือแจ้งก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ในการติดตามว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ และนอกจากนี้บทบาทองค์กรที่อาจใกล้เคียงกันในส่วนภูมิภาคกับองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเฉพาะด้าน

เมื่อพิจารณาสถานะคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดในฐานะองค์กรฝ่ายปกครอง การวิเคราะห์สถานะคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดในทางปกครองซึ่งถึงลักษณะอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลได้ หากดูการวางสถานะของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดที่ได้มีการกำหนดให้เป็น “องค์กรตรวจสอบภาคประชาชนในระดับจังหวัด” ซึ่งได้ปรากฏในเอกสารหลายฉบับของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่การที่ ก.ธ.จ. มีที่มาจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร จึงถือได้ว่า ก.ธ.จ. เป็นฝ่ายปกครองไม่ใช่ภาคประชาชนอย่างที่เข้าใจกัน ประกอบการมีอำนาจออกหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ปรึกษาฯ และบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมหรือจัดส่งเอกสารหรือข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 26 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองสถานะของ ก.ธ.จ. จึงมีลักษณะคล้ายกับ “หน่วยตรวจสอบภายใน” ของฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่คือ มีการส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาล (Good Governance) และความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ป้องกันการทุจริต และลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น จนทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์ การส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานขององค์กร

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจทางปกครอง โดยพิจารณาที่บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด ซึ่งยังเป็นที่ยึดมั่นของทั้งตัวกรรมการใน ก.ธ.จ. เอง และเป็นที่สับสน

ของประชาชนทั่วไปว่า ก.ธ.จ. ตั้งขึ้นมาเพื่อมาทำหน้าที่อะไร หรือมีอำนาจเพียงใด แม้อำนาจหน้าที่ของ ก.ธ.จ. จะมีระบุไว้อย่างชัดเจนในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 22 โดยในข้อย่อยข้อ (1) ถือเป็นหัวใจสำคัญของอำนาจหน้าที่ ก.ธ.จ. ให้ ก.ธ.จ. สอดส่องหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และข้อ 23 คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดจึงมีบทบาทในการสอดส่องหน่วยงานของรัฐให้ใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักนิติธรรม แต่การควบคุมหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล มีกลไกตามกฎหมายบริหารราชการแผ่นดินอยู่แล้ว ในการควบคุมกำกับการทำงานของหน่วยงานของรัฐ การตั้งองค์กรใหม่ในทางปกครองแทบไม่มีผล เพราะอาศัยแค่ระเบียบภายในของฝ่ายบริหารเป็นหลัก ซึ่งมีกฎหมายควบคุมการทำงานของฝ่ายปกครองอยู่แล้ว

นอกเหนือจากคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดแล้ว ในพื้นที่จังหวัดยังมีองค์กรของรัฐอีกมากมายที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยองค์กรดังกล่าวอาจเป็นองค์กรลูกขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือเป็นองค์กรของรัฐสภา หรืออาจเป็นองค์กรของกระทรวงที่มีภารกิจหลักในการปกครองส่วนภูมิภาค ได้แก่ (1) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด (สำนักงาน ป.ป.จ.) (2) สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด (3) สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด (4) ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด นอกจากนี้ ยังมีองค์กรของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่จังหวัด แต่สามารถเข้ามาขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในพื้นที่จังหวัดได้ เช่น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เป็นต้น

7.4 ปัญหานิติธรรมภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(1) ความสำคัญของหลักนิติธรรมที่เบาบางลงในการปฏิบัติ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 ในวรรคแรกบัญญัติเพื่อควบคุมอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ส่วนวรรคสอง เพื่อควบคุมพฤติกรรมเจ้าหน้าที่รัฐโดยระบบคุณธรรมและมาตรฐานจริยธรรม แต่หลักนิติธรรมถูกให้ความสำคัญที่น้อยลงในการควบคุมอำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐจากหลักการในรัฐธรรมนูญไปสู่แค่หนึ่งในองค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เมื่อพิจารณาจะเห็นภาพการบังคับใช้ที่ชัดเจนจากรัฐธรรมนูญไปสู่กฎหมายระดับรองลงมาจนถึงระดับปฏิบัติในหน่วยงานของรัฐ ทั้งที่ในรัฐธรรมนูญบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในระดับบททั่วไปของรัฐธรรมนูญที่ควรถูกให้ความสำคัญอย่างมาก แต่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในกฎหมายของไทยเน้นหนักไปที่ความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลักการของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ การพัฒนาหน่วยงานของรัฐตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เริ่มโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ต่อมา มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ที่บัญญัติให้ “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุข

ของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ” มาสู่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่มาตรา 52 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประยุกต์ใช้อย่างน้อย คือ เรื่องการลดขั้นตอน อำนาจความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นสำคัญ

ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดอำนาจหน้าที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เห็นได้จาก พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มาตรา 54/1 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 50 วรรคสอง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 69/1 ที่มีการแก้ไขโดยบัญญัติในลักษณะเดียวกันคือ “...การปฏิบัติงานตามหน้าที่ของ... ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐยังคงยึดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่ประกอบด้วย 10 หลักการ โดยมีหลักนิติธรรมเป็นหนึ่งในหลักการนั้น แต่มีการจัดเรียงกลุ่มหลักการใหม่ โดยคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ (อ.ก.พ.ร.) เกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในการประชุมครั้งที่ 3/2554 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2554 เพื่อให้เป็นหลักการที่ง่ายต่อความเข้าใจและการนำไปปฏิบัติ และให้นำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และคณะรัฐมนตรี เพื่อประกาศใช้ต่อไป โดยหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จะประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย ดังนี้ 1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การตอบสนอง 2) ค่านิยมประชาธิปไตย ประกอบด้วย ภาวะรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ เปิดเผย/โปร่งใส ความเสมอภาค หลักนิติธรรม ที่หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ 3) ประชาธิปไตย ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ การกระจายอำนาจ และ 4) ความรับผิดชอบต่อการบริหาร ประกอบด้วย คุณธรรม/จริยธรรม ต่อมาคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 จึงได้ให้การเห็นชอบแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน ตามที่ ก.พ.ร. เสนอ โดยมีองค์ประกอบครอบคลุม 3 ส่วน ได้แก่ 1) การส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการผ่านการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง 2) การพัฒนากลไกการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในระบบราชการแบบยั่งยืน และ 3) การพัฒนาระบบสนับสนุนการพัฒนาระบบธรรมาภิบาล ซึ่งสาระสำคัญ แนวทางการดำเนินงาน และโครงการต่าง ๆ ตามแผนงานดังกล่าวจะถูกนำมาบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2561) เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

สรุปว่าหลักนิติธรรมที่จะใช้ควบคุมหน่วยงานของรัฐตามธรรมาภิบาลของวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีถูกให้นำหนักน้อยลง จากในมาตรา 74 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐยึดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐยึดเพียงการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ส่งผลให้นำหนักหลักนิติธรรมที่เป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญระดับที่อยู่ในบททั่วไปและเป็นหลักทั่วไปในหลักธรรมาภิบาล แต่ถูกทำให้เบาบางลงเมื่อมาสู่การปฏิบัติ เพราะการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไม่มีหลักการเกี่ยวกับนิติธรรมโดยตรง และเมื่อวางน้ำหนักไปที่หลักประสิทธิภาพหรือผลสำเร็จตามหลักบริหารกิจการภาครัฐแนวใหม่ หลักนิติธรรมถูกให้นำหนักที่เบาบางลงอย่างมากเป็นเพียงหนึ่งในหลักการย่อยเท่านั้น ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญในบททั่วไปที่ให้หน่วยงานของรัฐยึดหลักนิติธรรม

(2) ปัญหาการควบคุมกำกับเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้คุณธรรม และจริยธรรม

หลักนิติธรรมที่คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) ได้ให้ความหมายไว้และจำแนกได้ 2 ประการ คือ 1) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด คือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ และ 2) หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างที่นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องซื่อสัตย์ สุจริต ยึดหลักหลักธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม ซึ่งเป็นการนำหลักนิติธรรมมาควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ เมื่อพิจารณาจำแนกในรายละเอียดจะเห็นว่า “หลักนิติธรรม” ที่บัญญัติใน “รัฐธรรมนูญ” ถูกขยายออกไป เมื่อพิจารณา “ธรรม” ที่จะนำมากำกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็น “ธรรม” ที่ประกอบด้วย ศีลธรรม (Morality) คือความประพฤติดี จริยธรรม (Ethic) คือหลักปฏิบัติที่ดีของสังคมใดสังคมหนึ่ง จรรยาบรรณ (Code of Conduct) คือหลักปฏิบัติที่ดีของวิชาชีพ และธรรมาภิบาล (Good Governance) คือการกำกับดูแลตนที่ดีในการปฏิบัติงาน

ความหมายคุณธรรมที่แตกต่างกัน

การเปลี่ยนแปลงคุณธรรมเจ้าหน้าที่รัฐสังเกตได้จากรัฐธรรมนูญ เริ่มต้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ในมาตรา 78 กำหนดให้พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 76 วรรคสอง เน้นการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม และการจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลัก เป็นการให้ความสำคัญคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักการนิติธรรม

ในเบื้องต้นจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้มีการพัฒนาคุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 ในส่วนการกำกับเจ้าหน้าที่รัฐมีเพียงจริยธรรม ส่วนคุณธรรมปรากฏในกฎหมายลำดับรองลงมานำไปใช้กับระบบบริหารงานบุคคล ที่ต้องยึดระบบคุณธรรมที่สามารถตรวจสอบในเชิงระบบได้ เพราะคุณธรรมเป็นสิ่งที่ตรวจสอบได้ยาก การควบคุมคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐจึงพยายามพิจารณาคุณธรรมที่สามารถพิจารณาเป็นรูปธรรมได้ เช่น ระบบคุณธรรม

คุณธรรมหมายความว่าสิ่งที่มีคุณค่า มีประโยชน์ เป็นความดีงาม เป็นมโนธรรม เป็นเครื่องประดับประคองใจให้เกลียดความชั่ว กลัวบาป ใฝ่ความดี เป็นเครื่องกระตุ้นผลักดันให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบ เกิดจิตสำนึกที่ดี มีความสงบเย็นภายใน และเป็นสิ่งที่ต้องปลูกฝังโดยเฉพาะเพื่อให้เกิดขึ้นและเหมาะสมกับความต้องการของสังคมไทย ความหมายคุณธรรมในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายของคำว่า “คุณธรรม” ว่า “สภาพคุณงามความดี” แต่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ให้นิยามหลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้อง ส่วนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เคยให้คำอธิบายหลักคุณธรรม ได้แก่ การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดความหมายของ “คุณธรรม” ว่า สิ่งที่มีคุณค่า มีประโยชน์ เป็นความดีงาม เป็นมโนธรรม เป็นเครื่องประดับประคองใจให้เกลียดความชั่ว กลัวบาป ใฝ่ความดี เป็นเครื่องกระตุ้นผลักดันให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบ เกิดจิตสำนึกที่ดีมีความสงบเย็นภายใน เป็นสิ่งที่ต้องปลูกฝังโดยเฉพาะเพื่อให้เกิดขึ้นและเหมาะสมกับความต้องการในสังคมไทย

ความหมายคุณธรรมจึงสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ ทำให้มีการให้ความหมายที่แตกต่างกัน ทำให้ยากต่อการตรวจสอบควบคุม การศึกษาในตัวอย่างคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่นในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ระบุให้มีเจ้าหน้าที่รัฐต้องมีคุณธรรม จริยธรรม จรรยาแห่งวิชาชีพ วินัย ซึ่งมีความหมายและสภาพบังคับที่แตกต่างกัน โดยคุณธรรมในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ไม่มีนิยามหรือความหมายไว้ แต่กล่าวถึงคุณธรรมในสองส่วน คือ 1) การใช้ระบบคุณธรรม (Merit System) ในการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นระบบที่ยึดถือความถูกต้องที่จะเป็นคุณต่อการบริหารบุคคลเป็นการพิจารณาความดีงามทางกายภาพ (Physical) เป็นความดีงามที่เป็นรูปธรรมเห็นได้ สัมผัสได้ด้วยตา คือความดีงามในความรู้ ทักษะความสามารถ และความประพฤติ (ประวีณ ณ นคร, 2553, หน้า 1-9) ไม่ใช่คุณธรรม (Virtue) อันเป็นความดีงามทางจิตภาพ (Mental) อันเป็นความดีงามที่อยู่ในใจคน คือ ความดีงามในจิตใจ ซึ่งทำให้เคยชินกับการประพฤติดี ปฏิบัติดี โดยกำหนดให้มีการรักษาระบบคุณธรรม แบ่งได้ 2 ด้าน คือ การพิทักษ์ระบบคุณธรรมและการคุ้มครองระบบคุณธรรม กรณีกฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง ที่ออกไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ให้แจ้งหน่วยงานหรือผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าวทราบ เพื่อดำเนินการ แก้ไข หรือ

ยกเลิกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 126 เป็นการควบคุมคุณธรรมเจ้าหน้าที่รัฐในเชิงโครงสร้างหน่วยงานของรัฐ 2) การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรม ปรากฏในหมวด 4 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 72 และมาตรา 73 ที่ให้ส่วนราชการมีหน้าที่ดำเนินการให้มีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตนต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างมีคุณธรรมและเที่ยงธรรม และเสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาดำรงตนเป็นข้าราชการที่ดี

การศึกษาคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ไม่มีนิยามความหมาย การตรวจสอบ บทลงโทษ แต่มีการระบุให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติตนหลายประการ ที่มีบางส่วนเป็นแนวทางของหลักการนิติธรรม โดยในกฎหมายจัดแบ่งเป็นแนวปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่รัฐหลายประเภท เช่น จรรยา จรรยาแห่งวิชาชีพ วินัย ซึ่งมีความหมาย และสภาพบังคับที่แตกต่างกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจถือเป็นคุณธรรมได้ เช่น การรักษาจรรยาข้าราชการตามมาตรา 78 ที่ให้ยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบ และจะเห็นได้ว่าความซื่อสัตย์ กระทำในสิ่งที่ถูกต้อง ไม่เลือกปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบในหลักนิติธรรมของคณะกรรมการส่งเสริมนิติธรรมแห่งชาติที่ให้นิยามไว้ โดยให้ส่วนราชการกำหนดข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของงานในส่วนราชการนั้นตามหลักวิชา การรักษาจรรยาวิชาชีพ โดยมีมาตรการบังคับ คือ กรณีไม่ปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการอันมิใช่เป็นความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาตักเตือน นำไปประกอบการพิจารณาแต่งตั้งเลื่อนเงินเดือน หรือสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับการพัฒนาตามมาตรา 79 การรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ เพราะวินัย คือ ตัวควบคุมคุณธรรม มิให้กระทำผิด แนวปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องการทำตามมาตรา 82 คือ ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการฯ จะเห็นได้ว่าวินัยบางส่วนเป็นองค์ประกอบนิติธรรม เช่น สุจริต เที่ยงธรรม ปฏิบัติตามกฎหมาย ความเป็นกลาง การไม่ปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวถือเป็นผู้กระทำผิดวินัยตามมาตรา 84 โดยมีมาตรการบังคับเรียกว่าโทษทางวินัยตามมาตรา 88 ประกอบด้วย ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก

สรุปกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่สร้างประสิทธิภาพและแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรมและจริยธรรม และให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่รัฐอย่างมีคุณธรรม แต่กฎหมายไม่มีนิยาม ความหมายหรือองค์ประกอบคุณธรรม ความหมายคุณธรรมจึงขึ้นกับมุมมองและวัตถุประสงค์เป็นสำคัญ ทำให้ตีความได้กว้างในความหมายคุณธรรม นำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติ ทำให้กรอบคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐขึ้นกับหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ จะกำหนดกรอบและให้ความสำคัญเป็นหลัก ทำให้คุณธรรมของเจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงานอาจแตกต่างกันได้ เว้นแต่มีการบัญญัติไว้ชัดเจน เช่น บางส่วนในจรรยาและวินัย

ปัญหามาตรฐานทางจริยธรรมเจ้าหน้าที่รัฐ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกล่าวถึงวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. 2540 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยได้สะท้อนผลการพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุลและยั่งยืน ซึ่งเป็นผลจากการไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและการสร้างความสมดุลของสังคม ทำให้สังคมไทยเกิดปัญหาด้านพฤติกรรมของคนในสังคม อาทิ การย่อหย่อนทางศีลธรรม จริยธรรม ปัญหาเหล่านี้มีผลต่อระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการของภาครัฐและภาคเอกชนที่ขาดความโปร่งใส ขาดจริยธรรมและจรรยาบรรณในการดำเนินงาน การมีผลประโยชน์ทับซ้อน การกำกับดูแลที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการทุจริตคอร์รัปชัน (ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์, 2552, หน้า 29) นำไปสู่การปรากฏของหลักการจริยธรรมในรัฐธรรมนูญของไทยในเวลาต่อมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้ความสำคัญกับการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม และมุ่งแก้ไขปัญหาความย่อหย่อนด้านจิตสำนึกของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ มีธรรมาภิบาล โปร่งใส และตรวจสอบได้ดังปรากฏในมาตรา 77 แต่จุดอ่อนคือ บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังไม่มีความบังคับ ขาดกลไกสำคัญอันจะช่วยให้การบังคับใช้ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อลดทอนอุปสรรคและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต โดยมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำ “มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น...” และกำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน ทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่งถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณี que ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 กำหนดรัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ

สรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญไทยบัญญัติเรื่องจริยธรรมไว้อย่างมีพัฒนาการ โดยให้มีผลบังคับใช้ได้เ็นทางปฏิบัติเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เน้นเฉพาะจริยธรรมข้าราชการฝ่ายการเมืองและไม่มีบทบังคับโทษ มาสู่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เน้นทั้งจริยธรรมเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายปกครองและให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทในการสอดส่องจริยธรรม รวมไปถึงกลไกการลงโทษที่นำไปสู่การถอดถอนจากการดำรงตำแหน่ง ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้ความสำคัญมาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกำหนดให้มีมาตรฐานจริยธรรมขึ้นใช้กับทุกหน่วยงานของรัฐ

ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายของคำว่า “จริยธรรม” ว่า “เป็นธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ” “ศีลธรรม” และ “กฎศีลธรรม” วัตถุประสงค์ของจริยธรรม เป็นกฎเกณฑ์ควบคุมความประพฤติของมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นจากธรรมชาติของมนุษย์เอง ได้แก่ ความเป็นผู้มีปัญญา และเหตุผลหรือปรีชาญาณ ทำให้มนุษย์มีมโนธรรมและรู้จักไตร่ตรองแยกแยะ ความดี ความชั่ว ถูกหรือผิด ควรหรือไม่ควร เป็นการควบคุมตัวเอง และเป็นการควบคุมกันเองในกลุ่ม หรือเป็นศีลธรรมเฉพาะกลุ่ม โดยที่รัฐธรรมนูยกกำหนดให้รัฐจัดทำมาตรฐานจริยธรรม จึงนำไปสู่การตรา พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ที่กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับ **เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร** โดยให้ความหมาย มาตรฐานทางจริยธรรมตามมาตรา 5 คือ หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องประกอบด้วย ยึดมั่น ในสถาบันหลักของประเทศ ชื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่ กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ **ในการรักษาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐและนำจริยธรรมไปใช้ในกระบวนการบริหารงานบุคคล** กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ 3 ประการ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 19 คือ กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาจริยธรรมประจำหน่วยงานของรัฐ ดำเนินกิจกรรม การส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม จัดทำรายงานประจำปีตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ม.จ. กำหนดเสนอต่อ ก.ม.จ. ทุกสิ้นปีงบประมาณ เพื่อประเมินผลในภาพรวมของหน่วยงานของรัฐ โดยมีสภาพบังคับตามระเบียบคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำประมวลจริยธรรม ข้อกำหนดจริยธรรมและกระบวนการรักษาจริยธรรมของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2563 ข้อ 15 คือ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐและผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ในการกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมหรือข้อกำหนดจริยธรรม ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมหรือข้อกำหนดจริยธรรม แต่มิได้เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือเป็นความผิดอาญาให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือผู้บังคับบัญชาว่ากล่าวตักเตือน หรือสั่งให้ผู้นั้นได้รับการพัฒนา หรือดำเนินการตามกระบวนการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานนั้น

จะเห็นได้ว่าจริยธรรมดังกล่าวมิใช่สิ่งใหม่ เช่น การยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ ชื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่ กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม มีบัญญัติอยู่แล้วในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนทั้งจรรยาและวินัย และมีสภาพบังคับอยู่แล้ว มาตรฐานจริยธรรมเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนจึงทับซ้อนกับจรรยาบรรณและวินัยในเรื่องความประพฤติ เป็นเพียงการจัดทำมาตรฐานจริยธรรมส่งผลให้ทุกหน่วยงานของรัฐมีมาตรฐานจริยธรรมทำนองเดียวกันเท่านั้น และการบังคับเป็นไปในลักษณะการบริหารงานบุคคลเป็นสำคัญ

8. สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ภายใต้บริบทของสังคมไทยที่หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบธรรม นำไปสู่ความพยายามควบคุมอำนาจหน่วยงานของรัฐ จึงนำมาสู่การบัญญัติหลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญ โดยมีเจตนารมณ์ให้การใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐชอบด้วยกฎหมายและชอบธรรม แต่ภายใต้การปฏิรูปประเทศและการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ทำให้การบังคับใช้หลักนิติธรรมในการควบคุมอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญมีกลไกที่แตกต่างกันไป แม้ปรากฏเป็นหลักการสำคัญในบททั่วไปของรัฐธรรมนูญ แต่ปัญหาจากการพยายามสร้างความหมายของหลักนิติธรรมในแบบฉบับของไทยที่มีความหมายผสมผสานหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐของประเทศตะวันตกยังไม่คงตัวในหลักการ ประกอบกับเมื่อบังคับใช้หลักการนิติธรรมในทางปฏิบัติที่เป็นองค์ประกอบย่อยในหลักธรรมาภิบาล และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของหน่วยงานของรัฐ ความสำคัญของหลักการนิติธรรมมีน้ำหนักน้อยลง เช่นเดียวกับที่เป็นหลักการเพื่อกำกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สัมพันธ์กับคุณธรรมและจริยธรรม โดยใช้การบังคับในลักษณะการบริหารงานบุคคล ไม่สมกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญที่กำหนดเป็นหลักการทั่วไปและกำหนดให้การฝ่าฝืนเป็นการใช้บังคับมิได้

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการศึกษาถึงความจำเป็นในการขยายความหมายหลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับโครงสร้างระบบกฎหมายของไทยให้มีความชัดเจน เพื่อนำไปสู่การบังคับใช้ให้สมกับเป็นหลักการทั่วไปในรัฐธรรมนูญ
2. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้หลักนิติธรรมในหน่วยงานของรัฐระดับต่าง ๆ เช่นหน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนว่าใช้หลักนิติธรรมในการควบคุมอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานแตกต่างกันอย่างไร

เอกสารอ้างอิง

- กำชัย จงจักรพันธ์. (2555). หลักนิติธรรม. *วารสารบทพัฒนคดี*. 68(4), 26-51.
- กิตติยา โสภณโกโคย. (2553). *ความหมายและคุณลักษณะสำคัญของหน่วยงานของรัฐกับการจัดทำประมวลจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. สำนักส่งเสริมมาตรฐานจริยธรรม สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2554). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*. วิญญูชน.

- คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.). (2555). รายงานฉบับสมบูรณ์คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) กรกฎาคม 2553 - กรกฎาคม 2555. กระทรวงยุติธรรม.
- คณะอนุกรรมการวิชาการและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการในคณะกรรมการว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (2558). *หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ความหมายสาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม*. บริษัทพีเอสพีริ่งติ้งไชน่า.
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และ กมลทิพย์ คดีการ. (2552). *หลักนิติธรรมกับสังคมไทย: คุณค่า ความหมายและการนำไปใช้*. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.
- จุมพล หนีพพานิช. (2548). *การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย*. สำนักวิชาการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ฉลองภพ สุตังกรกาญจน์. (2552). *เศรษฐกิจโลกยุคใหม่กับการปรับตัวของไทย. ปาฐกถาพิเศษในการประชุมวิชาการระดับชาติของนักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 5*.
<http://tdri.or.th/wpcontent/uploads/2013/04/CSNIDA.pdf>
- ไชยวัฒน์ คำชู. (2545). *ธรรมาภิบาล*. น้้าฝน.
- ถวิลวดี บุรีกุล, วันชัย วัฒนศัพท์, ดิน ปรชัญญฤทธิ์, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พัชรี สีโรรส, อัมพร อารงลักษณ์, ...บรรเจิด สิงคะเนติ. (2545). *โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี*. สถาบันพระปกเกล้า.
- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. (2546). *แนวความคิดว่าด้วยรัฐและอำนาจอธิปไตย เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช หน่วยที่ 1-9*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). *การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*.
<http://www.public-law.net>
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2560). “หลักนิติธรรม” ในฐานะ “เกณฑ์” ตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐ. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 19(55), 91.
- ประวีณ ณ นคร. (2553). บรรยายพิเศษเรื่อง การพิทักษ์ระบบคุณธรรม. *วารสารข้าราชการ*, 55(5), 1-9. ราชบัณฑิตยสถาน. (2562). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*.
<https://dictionary.orst.go.th/>
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2553). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์*. บพิธการพิมพ์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. *วารสารจุลนิติ*, 9(1), 57.
- วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. นิติบรรณการ.

- วิชัญ เครื่องาม. (2542). *สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ*. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. กองการพิมพ์ _____ .(2552). *กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตำราหลักสูตรการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง*. วิทยาลัยการเมือง การปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2549). *ทศวรรษ: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. สถาบันพระปกเกล้า.
- สมยศ เชื้อไทย. (2563). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 14). วิญญูชน.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานกรรมาธิการ 3 สำนักวิชาการ. (2550). *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักรายงานการประชุมและขอเลข. (2550). *รายงาน การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ครั้งที่ 22/2550*.
http://library2.parliament.go.th/giventake/content_ca/r061150.pdf
- สาโรจน์ โอพิทักษ์ชีวิน. (2554). *การจัดการและพฤติกรรมองค์กร: เพื่อสร้างและรักษาความได้เปรียบ แข่งขันไว้ให้ยั่งยืนในโลกบอลโลก*. ซีวีแอลการพิมพ์.
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2554). *คู่มือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด*. ม.ป.ท.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- อภิญา มาประเสริฐ. (2558). *การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่*. <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>
- อมร จันทรสมบูรณ์. (2525). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 9). โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- Boston, J. (1991). The Theoretical Underpinning of Public Sector Restructuring in New Zealand. In J. Boston, J. Martin, J. Pallot, P. Walsh (Eds), *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*. Oxford University.
- Duval, R. D., & Benjamin, R. (1985). The Capitalist State in Context. In R. Benjamin & S. Elkin (Eds.), *The Democratic State* (p. 19-57). University of Kansas Press.
- Cheema, M. H. (2016). *The Politic of the Rule of Law*. Michigan State International Law Review, 24(2), 450-493.
- Stack, K.M. (2021). An Administrative Jurisprudence: The Rule of Law in Administrative State. *Columbia Law Review*, 115(7), 1-8.

Tamanaha, B. Z. (2012). The History and Elements of the Rule of Law. *Singapore Journal of Legal Studies*, 230-248.

The Secretariat of the House of Representatives. (2007). *Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 (2007)*. The Secretariat of the House of Representative.

Transparency International. (2020). Corruption Perceptions Index.

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi2020

Waldron, J. (2008). *The Concept and the Rule of Law*. New York University School of Law. Public Law & Legal Theory Research Paper Series Working Paper No. 08-50.

Williamson, O. E.. (1996). *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press.

ตอนที่ 3

ป.ป.ช. ปกึณกะ

NACC Miscellaneous

ISO 37001: 2016 เครื่องมือสำหรับการต่อต้านการให้และรับสินบนของประเทศไทย ISO 37001: 2016 Thailand's Anti-Corruption and Bribery Tools

สุรียณ วงศ์สุจิริต¹
Suriyon Wongsudjarid¹

การให้และรับสินบนเป็นการทุจริตรูปแบบหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งยังสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจจากข้อมูลองค์การสหประชาชาติ (United Nations, 2018) ระบุว่า ทุกปี ทั่วโลกมีการจ่ายเงินสินบนราว 1 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีเงินอีกราว 2.6 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ ที่รั่วไหลเนื่องจากการคอร์รัปชัน เมื่อรวมแล้วมีมูลค่ามากกว่าร้อยละ 5 ของ GDP ทั่วโลก สำหรับประเทศไทยมีการประเมินมูลค่าความเสียหายที่เกิดจากการให้และรับสินบนอาจสูงถึง 2 แสนล้านบาทต่อปี (สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม, 2562, หน้า 3) แสดงให้เห็นว่าการให้และรับสินบนเป็นหนึ่งในประเด็นท้าทายที่ทั่วโลกให้ความสำคัญและกำลังต่อสู้กับปัญหาดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการกำหนดมาตรการต่อต้านการให้และรับสินบนในกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในการทำธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ค.ศ. 1997 (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) นอกจากนี้ ประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยได้มีความพยายามในการต่อต้านการให้และรับสินบน เนื่องจากหากปล่อยให้มีการให้และรับสินบนจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นการลงทุน การสร้างความร่วมมือ หรือการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ระหว่างประเทศ โดยเครื่องมือหนึ่งที่ทั่วโลกให้การยอมรับและนำมาใช้เพื่อวัดระดับความรุนแรงของสถานการณ์การทุจริตและประกอบการศึกษาของนักลงทุนต่างชาติ คือ ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ซึ่งประเทศไทยเข้าร่วมการประเมิน CPI ตั้งแต่ปี 2538 โดยในปี 2562 ได้ผลการประเมิน 36 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 และอยู่ในอันดับที่ 101

¹นักวิจัยสังคมศาสตร์ชำนาญการ สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, อีเมล: hrcoen06@gmail.com

¹Social Science Researcher, Professional Level, Bureau of Anti-Corruption Research Academic Services, Office of the National Anti-Corruption Commission, E-mail: hrcoen06@gmail.com

จาก 180 ประเทศ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากแหล่งข้อมูลที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) นำมาใช้ในการคำนวณค่าคะแนน CPI ของประเทศไทย จำนวน 9 แหล่งข้อมูล พบว่า มีประเด็นคำถามเกี่ยวกับการให้และรับสินบน 6 แหล่ง (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักมาตรการเชิงรุกและนวัตกรรม, 2563) แสดงให้เห็นว่าประเด็นการให้และรับสินบนมีความสำคัญและส่งผลต่อการยกระดับค่า CPI ของประเทศไทยให้สูงขึ้น

สำหรับประเทศไทยได้มีการกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการให้และรับสินบนของหน่วยงานภาครัฐ โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) จำนวน 2 มาตรการ ประกอบด้วย มาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล และการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment-ITA) และยังมีอีกหนึ่งเครื่องมือที่สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) ในฐานะสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน หรือที่รู้จักกันในชื่อ ISO (International Organization for Standardization) ได้นำมาใช้เพื่อลดโอกาสที่จะเกิดการให้และรับสินบนในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน นั่นก็คือ มาตรฐาน ISO 37001: 2016 การจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบน (Anti-bribery Management Systems)

จากทั้งสองมาตรการของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่กล่าวข้างต้นนั้น ผู้อ่านส่วนใหญ่คงได้มีโอกาสรับรู้ข้อมูลและได้สัมผัสมาบ้างแล้ว ดังนั้น ผู้เขียนจึงอยากจะนำเสนอให้เห็นถึงอีกหนึ่งเครื่องมืออย่างระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 การจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบน (Anti-bribery Management Systems) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ยังไม่พบว่ามีกรนำมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐของไทยแต่อย่างใด รวมถึงผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 กับ มาตรการต่อต้านการให้และรับสินบนที่ใช้ในปัจจุบัน ได้แก่ มาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล และการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) เพื่อให้เห็นถึงความเป็นไปได้ หากจะนำมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ ก่อนที่จะนำเสนอผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบนั้น ผู้เขียนขอแนะนำสาระสำคัญของทั้งสองมาตรการและอีกหนึ่งเครื่องมือพอสังเขป เพื่อให้ผู้อ่านสามารถมองเห็นภาพได้ชัดเจนขึ้น

1. มาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 มาตรา 123/5 ได้บัญญัติให้นิติบุคคลที่ไม่มีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องรับโทษในกรณีที่มีผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลนั้นไปให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) จึงออกประกาศเพื่อเป็นแนวทางให้นิติบุคคลกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ โดยประกาศดังกล่าวได้กำหนดหลักการ 8 ประการ ที่นิติบุคคลควรนำไปใช้กำหนดมาตรการควบคุมภายในเพื่อป้องกันการให้สินบน ซึ่งต่อมาในปี 2561 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้มีผลบังคับใช้ โดยได้เปลี่ยนเลขมาตรา 123/5 เป็น 176 แต่ยังคงหลักการของกฎหมายไว้เหมือนเดิม โดยหลักการพื้นฐานทั้ง 8 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักกิจการและคดีทุจริตระหว่างประเทศ, ม.ป.ป.) ประกอบด้วย

• **หลักการที่ 1 การป้องกันการให้สินบนต้องเป็นนโยบายสำคัญจากระดับบริหารสูงสุด**

ผู้ที่อยู่ในระดับบริหารสูงสุดของนิติบุคคล เช่น คณะกรรมการบริษัท CEO หรือเจ้าของกิจการมีบทบาทสำคัญที่จะก่อให้เกิดวัฒนธรรมภายในองค์กร หรือ “Tone from the top” ที่อยู่ในระดับบริหารสูงสุดจึงควรแสดงเจตนาที่ชัดเจนในการต่อต้านการให้สินบน รวมทั้งกำหนดนโยบายและสนับสนุนการขับเคลื่อนมาตรการป้องกันการให้สินบนขององค์กร

• **หลักการที่ 2 นิติบุคคลต้องมีการประเมินความเสี่ยงในการให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ**

นิติบุคคลมีโอกาที่จะต้องเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้นน้อยต่างกัน ดังนั้น การประเมินความเสี่ยงในการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะช่วยให้สามารถออกแบบมาตรการควบคุมภายในเพื่อป้องกันการให้สินบนที่เหมาะสมสำหรับธุรกิจของตน

• **หลักการที่ 3 มาตรการเกี่ยวกับกรณีมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นการให้สินบนต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจน**

ค่าใช้จ่ายบางประเภท เช่น ค่ารับรอง ค่าของขวัญ การบริจาค อาจมีความเสี่ยงสูงที่จะนำไปสู่การให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น นิติบุคคลควรมีมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับขั้นตอนการขออนุมัติและการควบคุมตรวจสอบอย่างรัดกุม รวมทั้งมีการอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรในเรื่องดังกล่าว

• **หลักการที่ 4 นิติบุคคลต้องนำมาตรการป้องกันการให้สินบนไปปรับใช้กับผู้ที่มีความเกี่ยวข้องทางธุรกิจกับนิติบุคคล**

นิติบุคคลอาจมีความเสี่ยงที่จะต้องรับผิดชอบจากการให้สินบนของผู้ที่มีความเกี่ยวข้องทางธุรกิจกับนิติบุคคล เช่น บริษัทในเครือ กิจการร่วมค้า ตัวแทน หรือที่ปรึกษา ฯลฯ ดังนั้น นิติบุคคลต้องนำมาตรการไปปรับใช้กับบุคคลเหล่านี้ รวมถึงการตรวจสอบสถานะ (Due Diligence) การขอคำมั่นในการต่อต้านการให้สินบนก่อนเข้าร่วมธุรกิจ หรือการตรวจสอบการดำเนินการอย่างเป็นระยะ

• **หลักการที่ 5 นิติบุคคลต้องมีระบบบัญชีที่ดี**

นิติบุคคลต้องมีระบบบัญชีที่ดี ไม่มีบันทึกรายการนอกบัญชีและมีการบันทึกข้อมูลอย่างถูกต้อง รวมทั้งมีการตรวจสอบอย่างเป็นอิสระเพื่อป้องกันการปกปิดการให้สินบน

- **หลักการที่ 6** นิติบุคคลต้องมีแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สอดคล้องกับมาตรการป้องกันการให้สินบน

นิติบุคคลต้องสร้างความตระหนักรู้และส่งเสริมให้บุคลากรให้ความร่วมมือในการต่อต้านการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการบริหารทรัพยากรบุคคลในทุกขั้นตอนควรสะท้อนถึงเจตนาธรรมาในการต่อต้านการให้สินบน นับตั้งแต่การจ้างงาน การเลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรม การจ่ายค่าตอบแทน เป็นต้น

- **หลักการที่ 7** นิติบุคคลต้องมีมาตรการสนับสนุนให้มีการรายงานการกระทำความผิดหรือกรณีมีเหตุน่าสงสัย

การรายงานการกระทำความผิดหรือเหตุน่าสงสัย รวมทั้งการรายงานข้อบกพร่องของมาตรการจะช่วยให้นิติบุคคลสามารถป้องกันการกระทำความผิดได้ทันทั่วทั้งที่ นิติบุคคลจึงควรจัดให้มีช่องทางการรายงานการกระทำความผิด และให้ความคุ้มครองผู้ร้องเรียนเพื่อสร้างบุคลากรและองค์กรที่มีวัฒนธรรมที่ไม่ทนต่อการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐ

- **หลักการที่ 8** นิติบุคคลต้องตรวจสอบและประเมินผลการใช้มาตรการป้องกันการให้สินบนเป็นระยะ

นิติบุคคลอาจประสบกับความเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ ทำให้ความเสี่ยงต่อการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐนั้นเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น นิติบุคคลจึงควรจัดให้มีการตรวจสอบและประเมินผลมาตรการเป็นระยะ เพื่อพิจารณาว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุงมาตรการการป้องกันการให้สินบนที่มีอยู่หรือไม่อย่างไร ให้สอดคล้องกับความเสี่ยงในการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐของธุรกิจของตน

2. การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment: ITA)

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้พัฒนาระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ได้มีการบูรณาการเครื่องมือการประเมินเกี่ยวกับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน 2 เครื่องมือ ได้แก่ ดัชนีความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ. 2555 ที่ดำเนินการโดยสำนักงาน ป.ป.ช. และการประเมินคุณธรรมในการดำเนินงาน (Integrity Assessment) ที่ดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง สาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งเป็นการผนวกหลักการประเมินความโปร่งใสในการดำเนินงานจากเอกสารหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence) และการประเมินเชิงภาพลักษณ์ (Perception) เข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้ระบบการประเมินหน่วยงานภาครัฐของสำนักงาน ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์, 2561,

หน้า 115) โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการขยายขอบเขตและพัฒนาการประเมิน ITA ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันการทุจริตของประเทศได้อีกทางหนึ่ง ปัจจุบันรัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) โดยเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2561 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานให้ความร่วมมือและเข้าร่วมรับการประเมิน ITA ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2564 โดยใช้แนวทางตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด

สำหรับประเด็นการประเมิน ITA นั้น ประกอบด้วย 10 ตัวชี้วัด โดยในแต่ละตัวชี้วัดมีวัตถุประสงค์ของการประเมินที่ต่างกัน สำหรับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการให้และรับสินบนนั้น มีการกระจายตัวอยู่ในตัวชี้วัดต่าง ๆ จำนวน 6 ตัวชี้วัด รายละเอียดดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ประเด็นการประเมิน ITA ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการให้และรับสินบน

ตัวชี้วัด	ตัวชี้วัดย่อย	ประเด็นการประเมิน
1. การปฏิบัติหน้าที่	-	<p>ประเมินการรับรู้ของบุคลากรภายในหน่วยงานต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรอื่นในหน่วยงานของตนเอง</p> <p><u>ในประเด็น:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • การปฏิบัติงานโดยยึดหลักตามมาตรฐาน มีความโปร่งใส ปฏิบัติงานหรือดำเนินการตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดอย่างเคร่งครัด และจะต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงการปฏิบัติงานอย่างมุ่งมั่นเต็มความสามารถ และมีความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ • การรับรู้ในพฤติกรรมกรเรียกรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของบุคลากรอื่นในหน่วยงาน • การรับรู้ในพฤติกรรมกรให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่น ๆ ต่อบุคคล ภายนอก
5. การแก้ไขปัญหาการทุจริต	-	<p>ประเมินการรับรู้ของบุคลากรภายในหน่วยงานต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตของหน่วยงาน</p> <p><u>ในประเด็น:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • ผู้บริหารให้ความสำคัญในการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจัง • การทบทวนแผนเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตในหน่วยงาน และจัดทำแผนงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงาน • ประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาการทุจริตของหน่วยงาน • มีกระบวนการเฝ้าระวัง ตรวจสอบการทุจริตภายในหน่วยงาน รวมถึงการนำผลการตรวจสอบของฝ่ายตรวจสอบจากภายใน และภายนอกหน่วยงานไปปรับปรุงการทำงาน เพื่อป้องกันการทุจริต

ตารางที่ 1 (ต่อ) ประเด็นการประเมิน ITA ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการให้และรับสินบน

ตัวชี้วัด	ตัวชี้วัดย่อย	ประเด็นการประเมิน
6. คุณภาพการดำเนินงาน	-	<p>ประเมินการรับรู้ของผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้เสียของหน่วยงานต่อคุณภาพการดำเนินงาน</p> <p>ในประเด็น:</p> <ul style="list-style-type: none"> • การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยยึดหลักมาตรฐาน ขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนด ไม่เลือกปฏิบัติ เท่าเทียมกัน รวมทั้งให้ข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ไม่ปิดบังหรือบิดเบือนข้อมูล • การมีประสบการณ์ตรงในการถูกเจ้าหน้าที่เรียกรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่น ๆ • การบริหารงานและการดำเนินงานในภาพรวมของหน่วยงานต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก
7. ประสิทธิภาพการสื่อสาร	-	<p>ประเมินการรับรู้ของผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้เสียของหน่วยงานต่อประสิทธิภาพการสื่อสาร</p> <p>ในประเด็น:</p> <ul style="list-style-type: none"> • การเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานในเรื่องต่าง ๆ ต่อสาธารณชนผ่านช่องทางที่หลากหลาย เข้าถึงง่าย และข้อมูลต้องครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน • การจัดให้มีช่องทางให้สามารถส่งคำติชมหรือความคิดเห็นต่อการดำเนินงาน • การจัดให้มีช่องทางการร้องเรียนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน
9. การเปิดเผยข้อมูล	ข้อมูลพื้นฐาน	<p>ประเมินการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงาน ได้แก่ โครงสร้าง ข้อมูลผู้บริหาร อำนาจหน้าที่ แผนยุทธศาสตร์ หรือแผนพัฒนาหน่วยงาน ข้อมูลการติดต่อ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข่าวประชาสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของหน่วยงาน และช่องทางที่บุคคลภายนอกสามารถสอบถามข้อมูลได้</p>
	การบริหารงาน	<p>ประเมินการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงาน ได้แก่ แผนดำเนินงานประจำปี รายงานการกำกับติดตามการดำเนินงานประจำปี รอบ 6 เดือน รายงานผลการดำเนินงานประจำปี คู่มือหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน รวมทั้งคู่มือการให้บริการข้อมูลเชิงสถิติการให้บริการ รายงานผลการสำรวจความพึงพอใจการให้บริการ และช่องทางขอรับบริการทาง E - Service</p>

ตารางที่ 1 (ต่อ) ประเด็นการประเมิน ITA ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการให้และรับสินบน

ตัวชี้วัด	ตัวชี้วัดย่อย	ประเด็นการประเมิน
	การบริหารเงินงบประมาณ	ประเมินการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารเงินงบประมาณ ได้แก่ แผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีและรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ แผนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ประกาศต่างๆ สรุปผลและรายงานผลการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุประจำปี
	การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล	ประเมินการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล ได้แก่ นโยบาย การดำเนินการตามนโยบาย หลักเกณฑ์และรายงานผลการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลประจำปี
	การส่งเสริมความโปร่งใส	ประเมินการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการส่งเสริมความโปร่งใส ได้แก่ การมีแนวปฏิบัติการจัดการเรื่องร้องเรียน ช่องทางและข้อมูลสถิติเรื่องร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งช่องทางการรับฟังความคิดเห็น และการดำเนินการหรือกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม
10. การป้องกันการทุจริต	การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต	ประเมินการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตของหน่วยงาน ได้แก่ การแสดงเจตจำนงสุจริตของผู้บริหาร การประเมินความเสี่ยงเพื่อป้องกันการทุจริต การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร และแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต
	มาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต	ประเมินการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการและการดำเนินการตามมาตรการส่งเสริมคุณธรรมและความโปร่งใสภายในหน่วยงาน

ที่มา: เอกสารรายละเอียดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

3. ระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 การจัดการต่อต้านการให้และรับสินบน

องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน หรือที่รู้จักกันในชื่อ ISO (International Organization for Standardization) ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการต่อต้านการให้และรับสินบนระหว่างประเทศ จึงได้ประกาศมาตรฐานระบบการจัดการต่อต้านการให้และรับสินบน ในรหัสมาตรฐาน ISO 37001 ขึ้น เมื่อปี ค.ศ. 2016 โดยใช้โครงสร้างเดียวกันกับมาตรฐานการจัดการอื่น ๆ ทั้งที่เป็นข้อกำหนดและเป็นแนวทางการปฏิบัติ เช่น ISO 9001 ISO 19600 เป็นต้น มาตรฐาน ISO 37001 ระบบการจัดการต่อต้านการให้และรับสินบน เป็นระบบที่ออกแบบมาเพื่อช่วยให้องค์กรที่นำมาตราฐานไปใช้สามารถจัดทำและคงไว้ซึ่งระบบการจัดการ และปรับปรุงแผนการปฏิบัติตาม

การต่อต้านการให้และรับสินบน รวมถึงมาตรการต่าง ๆ ที่องค์กรต้องดำเนินการ ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีในการต่อต้านการให้และรับสินบนให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล และสามารถนำไปใช้ในทุกระดับองค์กรขนาดเล็กลงและใหญ่ รวมถึงสามารถใช้ได้ในทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร

สำหรับประเทศไทย สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) ในฐานะสถาบันมาตรฐานแห่งชาติ และในฐานะผู้แทนประเทศไทยในการเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐานได้ตระหนักถึงความสำคัญของมาตรฐาน ISO 37001 จึงได้รับมาตรฐานดังกล่าวมาใช้โดยวิธีการพิมพ์ซ้ำ (Reprinting) ในลักษณะเหมือนกันทุกประการ (Identical) โดยมีการออกประกาศกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ระบบการจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบน-ข้อกำหนด และข้อกำหนดแนะนำในการใช้มาตรฐานเลขที่ มอก. 37001-2560 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2561 โดยคาดหวังให้องค์กรต่าง ๆ นำมาตรฐานดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ เพื่อลดโอกาสที่จะเกิดการให้และรับสินบน อันเป็นการสอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) คือ ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดภัยและประพฤตินิชอบ

สำหรับมาตรฐาน ISO 37001: 2016 ประกอบด้วยข้อกำหนดทั้งหมด 10 ข้อ แบ่งเป็นข้อกำหนดทั่วไป จำนวน 3 ข้อ ได้แก่ 1) ขอบข่าย 2) เอกสารอ้างอิง 3) คำศัพท์และบทนิยาม และเป็นข้อกำหนดหลักจำนวน 7 ข้อ ได้แก่ 1) บริบทขององค์กร 2) ความเป็นผู้นำ 3) การวางแผน 4) การสนับสนุน 5) การดำเนินงาน 6) การประเมินสมรรถนะและ 7) การปรับปรุง ซึ่งข้อกำหนดหลักมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

• การทำความเข้าใจบริบทขององค์กร (Context of the Organization)

มีการพิจารณาเกี่ยวกับปัจจัยภายนอกและภายในที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายองค์กร และมีผลกระทบต่อความสำเร็จของระบบการจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบน (เช่น ขนาด โครงสร้าง สถานที่ตั้ง อำนาจการตัดสินใจในองค์กร ลักษณะและการปฏิสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ) รวมถึงทำความเข้าใจความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบน นำไปสู่การกำหนดขอบเขตของระบบการจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบน ซึ่งจะมีการจัดทำระบบเอกสารสารสนเทศ การดำเนินการ การคงไว้ การทบทวน และปรับปรุงระบบการจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบนอย่างต่อเนื่อง รวมถึงต้องมีการประเมินความเสี่ยงของการให้และรับสินบนอย่างสม่ำเสมอ และมีการทบทวนการประเมินความเสี่ยงเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ อย่างมีนัยสำคัญ โดยมีการรักษาการประเมินความเสี่ยงไว้เป็นเอกสารสารสนเทศ

• ความเป็นผู้นำ (Leadership)

ผู้บริหารระดับสูงจะต้องแสดงถึงความเป็นผู้นำและความมุ่งมั่นต่อระบบการจัดการต่อต้านการให้และรับสินบน มีการกำหนดนโยบายการต่อต้านการให้และรับสินบนขององค์กร รวมถึงมีการสื่อสาร ส่งเสริม และสนับสนุนในการจัดทำ นำไปปฏิบัติ ทบทวน และการคงไว้ของระบบตลอดจนการมอบหมายอำนาจในการตัดสินใจให้แก่บุคลากร ซึ่งอาจมี (หรือไม่มี) การแต่งตั้งหน่วยงานกำกับดูแล (Governing Body) เพื่อพิจารณาและอนุมัตินโยบาย ให้แนวทางและสนับสนุนการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อลดหรือควบคุมความเสี่ยงเกี่ยวกับการให้และรับสินบน ในกรณีที่มีการรายงานการกระทำทุจริต หน่วยงานกำกับดูแลจะทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ รวมถึงพิจารณาบทลงโทษ ตลอดจนร่วมหาวิธีแก้ไข เพื่อป้องกันมิให้เกิดซ้ำ องค์กรต้องมีการแต่งตั้งหน่วยงานการต่อต้านการให้และรับสินบน (Anti-bribery Compliance Function) เพื่อสอบทานระบบ เช่น การรายงานทางการเงินและบัญชี การควบคุมภายใน การบริหารความเสี่ยง เป็นต้น รวมถึงรับแจ้งเบาะแสการกระทำทุจริต ข้อร้องเรียน การตรวจสอบข้อเท็จจริง และเสนอให้หน่วยงานกำกับดูแล (Governing Body) ร่วมกันพิจารณาลงโทษ

• การวางแผน (Planning)

ในการวางแผนต้องคำนึงถึงบริบทขององค์กร ความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการประเมินความเสี่ยงของการให้และรับสินบน รวมถึงโอกาสในการปรับปรุง โดยองค์กรจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของระบบการจัดการต่อต้านการให้และรับสินบน และเก็บรักษาไว้เป็นเอกสารสารสนเทศ และมีการวางแผนเพื่อจะให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์นั้น

• การสนับสนุน (Support)

มีการพิจารณาและจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นในการจัดทำระบบการจัดการต่อต้านการให้และรับสินบน รวมถึงพิจารณาความสามารถของบุคลากร กระบวนการสรรหาบุคลากร การฝึกอบรมและสร้างความตระหนักให้แก่บุคลากร มีการสร้างการรับรู้เกี่ยวกับต่อต้านการให้และรับสินบนที่เพียงพอ การสื่อสารทั้งภายในหน่วยงานและภายนอกองค์กรที่เกี่ยวกับระบบการจัดการต่อต้านการให้และรับสินบน และการจัดทำ ควบคุมและปรับปรุงเอกสารสารสนเทศ

• การดำเนินงาน (Operation)

ในการดำเนินงานต้องมีการนำแผนงานที่จัดทำไว้ไปปฏิบัติจริง และมีการควบคุมกระบวนการทำงานที่จำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของระบบการจัดการต่อต้านการให้และรับสินบน รวมถึงควบคุมการเปลี่ยนแปลงและทบทวนผลที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโดยไม่ได้ตั้งใจ และมั่นใจว่ากระบวนการที่ให้หน่วยงานภายนอกดำเนินการได้รับการควบคุม มีการตรวจสอบวิเคราะห์สถานะทางธุรกิจ การควบคุมทั้งทางการเงินและไม่ใช่การเงินขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันการเสนอให้ การให้ หรือการรับของขวัญ สินน้ำใจ การบริจาคมหรือประโยชน์ที่คล้ายกัน มีการพิจารณา

ถึงการต่อต้านการให้และรับสินบนโดยองค์กรและโดยคู่ค้าทางธุรกิจ การแสดงความมุ่งมั่นในการต่อต้านการให้และรับสินบนสำหรับคู่ค้าทางธุรกิจที่มีความเสี่ยงการให้และรับสินบนสูง ในกรณีที่มีพบว่ามีจัดการและควบคุมการต่อต้านการให้และรับสินบนที่ไม่เพียงพอ และองค์กรไม่ต้องการที่จะเพิ่มมาตรการในการควบคุมหรือดำเนินการอื่นใด องค์กรจะต้องพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมกับความเสี่ยงการให้และรับสินบน หรือพิจารณาเลื่อนหรือปฏิเสธที่จะดำเนินการในส่วนที่มีความเสี่ยงต่อไป รวมถึงมีความกังวลเกี่ยวกับการให้และรับสินบนในเรื่องการกระตุ้นและส่งเสริมให้บุคลากรรายงานโดยสุจริตหรือมีเหตุอันสมควร โดยองค์กรจะต้องรักษาข้อมูลเป็นความลับ คัดกรองและปกปิดตัวตนผู้ร้องและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องหรือถูกอ้างถึงในการร้องเรียนช่องทางการร้องเรียน การป้องกันมิให้เกิดการกลั่นแกล้ง รวมถึงการดำเนินการสอบสวนการให้และรับสินบนซึ่งจะต้องมีขั้นตอนปฏิบัติงานและต้องดำเนินการสอบสวนและรายงานผลโดยเจ้าหน้าที่ผู้ที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยที่ถูกสอบสวน

• การประเมินสมรรถนะ (Performance Evaluation)

องค์กรจะต้องพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่ต้องเฝ้าระวัง ตรวจสอบ วิเคราะห์ และประเมินตามความเหมาะสมรวมถึงต้องมีการตรวจสอบภายใน ตามที่กำหนดไว้ในแผน เพื่อดูความสอดคล้องของระบบและข้อกำหนดของมาตรฐานและข้อกำหนดอื่น ๆ ที่องค์กรกำหนดไว้ และต้องไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายในคนใดเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบงานของตนเอง มีการทบทวนการบริหารในระดับผู้บริหารระดับสูงเพื่อให้แน่ใจว่าการปฏิบัติงานของระบบการจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบนขององค์กรดำเนินการไปได้อย่างต่อเนื่อง เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เช่น พิจารณารายงานผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงประเด็นภายนอกและภายในที่เกี่ยวข้องกับระบบฯ รายงานผลการตรวจสอบภายใน โอกาสในการปรับปรุงระบบฯ เป็นต้น

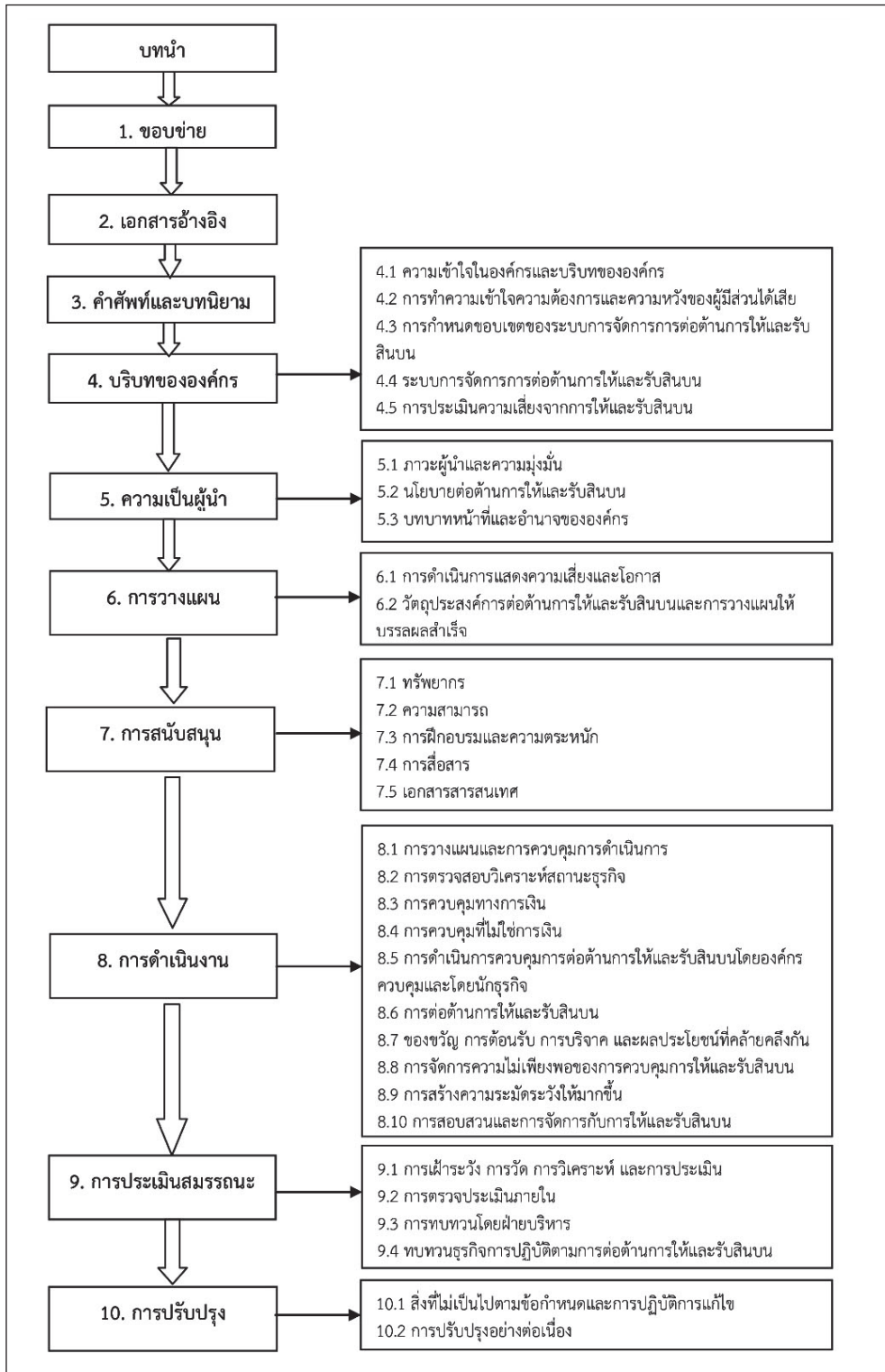
หน่วยงานกำกับดูแล (ถ้ามี) ต้องมีการทบทวนระบบการต่อต้านการให้และรับสินบนตามช่วงเวลา โดยขึ้นอยู่กับข้อมูลที่ได้จากการทบทวนโดยฝ่ายบริหาร

หน่วยงานการต่อต้านการให้และรับสินบนต้องพิจารณาถึงความเพียงพอในการจัดการกับความเสี่ยงการให้และรับสินบนที่องค์กรเผชิญและการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องรายงานต่อหน่วยงานกำกับดูแลหรือผู้บริหารระดับสูง ถึงความพอเพียงและการดำเนินการของระบบ รวมทั้งผลการสอบสวน และผลการตรวจสอบ

• การปรับปรุง (Improvement)

องค์กรจะต้องดำเนินการตอบสนองอย่างทันทีต่อการไม่เป็นไปตามข้อกำหนดเท่าที่จะกระทำได้ มีการดำเนินการแก้ไขตามที่จำเป็นและเหมาะสม และขจัดเหตุดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้เกิดซ้ำหรือเกิดขึ้นในที่อื่น รวมถึงดำเนินการแก้ไขปรับปรุงระบบการจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ระบบมีประสิทธิภาพ

แผนภาพที่ 1 แผนผังข้อกำหนดระบบมาตรฐาน ISO37001:2016 การจัดการต่อต้านการให้และรับสินบน



4. การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 กับมาตรการต่อต้านการให้และรับสินบนที่ใช้ในปัจจุบัน

ในส่วนนี้ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 กับมาตรการต่อต้านการให้และรับสินบนอื่นที่ใช้ในปัจจุบัน ได้แก่ มาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล และการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ในประเด็นความเหมือนและความแตกต่าง เพื่อใช้เป็นข้อมูลให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการนำระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 มาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ โดยกำหนดประเด็นสำหรับการวิเคราะห์จำนวน 6 ประเด็น ได้แก่ วัตถุประสงค์ของมาตรการองค์กรที่นำไปใช้ ประเด็นที่ใช้ในการพิจารณาค่าใช้จ่าย ช่วงเวลาในการประเมิน และบทลงโทษ รายละเอียดดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 กับมาตรการต่อต้านการให้และรับสินบนที่ใช้ในปัจจุบัน

ระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016	มาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล	การประเมิน ITA
วัตถุประสงค์ของมาตรการ		
<ul style="list-style-type: none"> • เพื่อเป็นมาตรการป้องกัน ตรวจสอบ และแก้ไขปัญหาการให้และรับสินบน 	<ul style="list-style-type: none"> • เพื่อเป็นแนวทางให้นิติบุคคลนำไปกำหนดเป็นมาตรการป้องกันการให้สินบนมิให้เกิดขึ้นในหน่วยงาน 	<ul style="list-style-type: none"> • เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำข้อมูลผลการประเมินไปช่วยในการพัฒนาและยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานตนให้มีความโปร่งใส และเป็นตามหลักธรรมาภิบาล
องค์กรที่นำไปใช้		
<ul style="list-style-type: none"> • นำมาใช้ได้กับองค์กรทุกขนาด และทุกประเภท ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรไม่แสวงหากำไร 	<ul style="list-style-type: none"> • นำมาใช้กับองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน 	<ul style="list-style-type: none"> • นำมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น
ประเด็นที่ใช้ในการพิจารณา		
<ul style="list-style-type: none"> • ข้อกำหนดบริบทขององค์กร โดยเป็นการพิจารณาถึงประเด็นภายนอกและภายในที่เกี่ยวข้องกับ (1) เป้าหมายขององค์กร และ (2) ที่มีผลกระทบต่อความสามารถขององค์กรในการบรรลุผลลัพธ์ของระบบฯ 	<ul style="list-style-type: none"> • หลักการที่ 2 นิติบุคคลต้องมีการประเมินความเสี่ยงในการให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ โดยเป็นการรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการประเมินความเสี่ยงจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งจากภายในนิติบุคคลและแหล่งข้อมูลภายนอก และนำข้อมูล 	<ul style="list-style-type: none"> • ตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกันการทุจริต โดยมีประเด็นการประเมินความเสี่ยงของการดำเนินงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตของหน่วยงาน

ตารางที่ 2 (ต่อ) การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบมาตรฐาน ISO 37001:2016 กับมาตรการต่อต้านการให้และรับสินบนที่ใช้ในปัจจุบัน

ระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016	มาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล	การประเมิน ITA
	<p>ที่ได้มาระบุความเสี่ยงและประเมินความเสี่ยง จากนั้นรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการควบคุมความเสี่ยงที่มีอยู่และประเมินความเสี่ยงที่คงเหลือ และนำข้อมูลจากการประเมินความเสี่ยงไปจัดทำมาตรการป้องกันการให้สินบนต่อไป</p>	
<p>• ข้อกำหนดความเป็นผู้นำ โดยมีการแสดงออกถึงความเป็นผู้นำและความตระหนักต่อความสำคัญของระบบการจัดการต่อต้านการให้และรับสินบนของผู้บริหารระดับสูง หรือ หน่วยงานกำกับดูแล (ถ้ามี) ที่ระบุถึงรายละเอียดบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับระบบฯ</p>	<p>• หลักการที่ 1 การป้องกันการให้สินบนต้องเป็นนโยบายสำคัญจากระดับบริหารสูงสุด โดยผู้ที่อยู่ในระดับบริหารสูงสุดต้องมีการแสดงออกถึงเจตนาธรรม “การไม่ยอมรับการทุจริตอย่างสิ้นเชิง” โดยมีถ้อยแถลงหรือแถลงการณ์หรือการแสดงออกที่บ่งบอกถึง 4 เจตนาธรรม นโยบาย และมาตรการในการต่อต้านการให้สินบน นอกจากนี้ ผู้ที่อยู่ในระดับบริหารสูงสุดมีส่วนร่วมในการจัดทำและปรับใช้มาตรการเพื่อป้องกันการให้สินบน</p>	<p>• ตัวชี้วัดที่ 5 การแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยมีประเด็นการประเมินเกี่ยวกับการให้ความสำคัญของผู้บริหารสูงสุดในการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจัง</p> <p>• ตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกันการทุจริต โดยมีประเด็นการประเมินเจตจำนงสุจริตของผู้บริหาร และการมีส่วนร่วมของผู้บริหาร</p>
<p>• ข้อกำหนดการวางแผน โดยมีการวางแผนการดำเนินการเพื่อจัดการความเสี่ยงในการให้และรับสินบน และโอกาสปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ มีการจัดทำแผนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การต่อต้านการให้และรับสินบน</p>	<p>• หลักการที่ 1 การป้องกันการให้สินบนต้องเป็นนโยบายสำคัญจากระดับบริหารสูงสุด การขับเคลื่อนมาตรการควบคุมภายในจำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนของผู้ที่อยู่ในระดับบริหารสูงสุดอย่างต่อเนื่องตลอดทั้งกระบวนการ ซึ่งรวมถึงการวางแผนด้วย</p>	<p>• ตัวชี้วัดที่ 5 การแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยมีประเด็นการจัดทำแผนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต</p> <p>• ตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกันการทุจริต โดยมีประเด็นการมีมาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต</p>

ตารางที่ 2 (ต่อ) การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบมาตรฐาน ISO 37001:2016 กับมาตรการต่อต้านการให้และรับสินบนที่ใช้ในปัจจุบัน

ระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016	มาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล	การประเมิน ITA
	<ul style="list-style-type: none"> • หลักการที่ 2 นิติบุคคลต้องมีการประเมินความเสี่ยงในการให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการประเมินความเสี่ยงจะต้องมีการวางแผนงานและขั้นตอนการประเมินความเสี่ยง 	
<ul style="list-style-type: none"> • ข้อกำหนดการสนับสนุน โดยองค์กรจะต้องจัดเตรียมทรัพยากรที่จำเป็นในการจัดทำระบบฯ เช่น ทรัพยากรบุคลากร งบประมาณ และการเงิน ในส่วนของบุคลากรจะต้องพิจารณาความสามารถของบุคลากรที่ทำงานที่ส่งผลต่อสมรรถนะของการต่อต้านการให้และรับสินบน รวมทั้งมีการจัดทำรายละเอียดเงื่อนไขในการจัดจ้างบุคลากรและกฎระเบียบในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตาม นอกจากนี้ มีการสร้างความตระหนักต่อการต่อต้านการให้และรับสินบนและการฝึกอบรมสำหรับบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับระบบฯ ให้เหมาะสมกับหน้าที่รับผิดชอบ ตลอดจนจัดทำแผนการสื่อสารภายในและภายนอกที่เกี่ยวข้องกับระบบฯ 	<ul style="list-style-type: none"> • หลักการที่ 1 การป้องกันการให้สินบนต้องเป็นนโยบายสำคัญจากระดับบริหารสูงสุด โดยผู้ที่อยู่ในระดับบริหารสูงสุดต้องมีส่วนร่วมในการจัดทำและปรับใช้มาตรการเพื่อป้องกันการให้สินบน โดยการจัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอกับการจัดทำมาตรการควบคุมภายใน เพื่อให้การป้องกันการให้สินบนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณภาพเพื่อรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการ • หลักการที่ 6 นิติบุคคลต้องมี แนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สอดคล้องกับมาตรการป้องกันการให้สินบน โดยในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานควรมีการศึกษาประวัติ ความพร้อมที่จะยึดมั่นในเจตนารมณ์ต่อต้านการให้สินบน ซึ่งในสัญญาจ้างควรกำหนดให้ผู้ถูกจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบายและกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการให้สินบน และเมื่อมีการละเมิด ควรมีกระบวนการที่เหมาะสม 	<ul style="list-style-type: none"> • ตัวชี้วัดที่ 7 ประสิทธิภาพการสื่อสาร โดยมีประเด็นการประเมินที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานในเรื่องต่าง ๆ ต่อสาธารณชนผ่านช่องทางที่หลากหลาย • ตัวชี้วัดที่ 9 การเปิดเผยข้อมูล โดยมีประเด็นการประเมินนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลให้มีความโปร่งใสและมีคุณธรรม และมีการดำเนินการตามนโยบาย ตลอดจนการมีหลักเกณฑ์การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล เช่น การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร พัฒนาบุคลากร เป็นต้น

ตารางที่ 2 (ต่อ) การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบมาตรฐาน ISO 37001:2016 กับมาตรการต่อต้านการให้และรับสินบนที่ใช้ในปัจจุบัน

ระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016	มาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล	การประเมิน ITA
	<p>และชัดเจนในการลงโทษ นอกจากนี้ ลูกจ้างทุกคนควรได้รับความรู้และการฝึกอบรมเกี่ยวกับการต่อต้านการให้สินบนของนิติบุคคลอย่างเหมาะสมและสม่ำเสมอ โดยเนื้อหาที่สื่อสารและใช้ในการฝึกอบรมควรปรับให้เหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบ และระดับชั้นของกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งนิติบุคคลต้องมีการสื่อสารและการฝึกอบรมเพื่อเผยแพร่เกี่ยวกับมาตรการให้บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องทางธุรกิจรับทราบ</p>	
<p>มีการควบคุมเอกสารสารสนเทศตามที่มาตรฐานกำหนดและที่องค์กรพิจารณาว่าจำเป็นให้เป็นปัจจุบัน เช่น การรับนโยบายต่อต้านสินบนของแต่ละบุคคล ผลการประเมินความเสี่ยงต่อการให้และรับสินบน การตรวจสอบวิเคราะห์สถานะธุรกิจ ผลการตรวจประเมินที่ทำโดยองค์กรหรือบุคคลที่สาม เป็นต้น</p>	<p>ไม่ได้กำหนดให้มีการควบคุมเอกสารสารสนเทศ</p>	<p>ไม่ได้กำหนดให้มีการควบคุมเอกสารสารสนเทศ ทั้งนี้ การประเมิน ITA มีการกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมินฯ จะต้องทำการเปิดเผยข้อมูลผ่านเว็บไซต์หลักของหน่วยงานเท่านั้น</p>
<p>• ข้อกำหนดการดำเนินงาน โดยเป็นการนำแผนการดำเนินงานมาทำการวางแผนควบคุมความเสี่ยงและโอกาสโดยครอบคลุมการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) การตรวจสอบวิเคราะห์สถานะธุรกิจ 2) การควบคุมทางการเงิน 3) การควบคุมที่ไม่ใช่ทางการเงิน 	<p>• หลักการที่ 3 มาตรการเกี่ยวกับกรณีมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นการให้สินบน ต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจน กรณีมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ นิติบุคคลควรกำหนดมาตรการให้มีรายละเอียดรวมทั้งขั้นตอนการอนุมัติและตรวจสอบอย่างชัดเจน เช่น ของขวัญ ค่ารับรอง</p>	<p>• ตัวชี้วัดที่ 1 การปฏิบัติหน้าที่ โดยมีประเด็นการประเมินพฤติกรรมการเรียกรับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด จากผู้มาติดต่อเพื่อแลกกับการปฏิบัติงาน รวมถึงการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เพื่อสร้างความสัมพันธ์และคาดหวังผลตอบแทนในอนาคต</p>

ตารางที่ 2 (ต่อ) การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบมาตรฐาน ISO 37001:2016 กับมาตรการต่อต้านการให้และรับสินบนที่ใช้ในปัจจุบัน

ระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016	มาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล	การประเมิน ITA
<p>4) การควบคุมการต่อต้านการให้และรับสินบนโดยองค์กรและคู่ค้าทางธุรกิจ 5) การควบคุมการดำเนินการป้องกันการเสนอให้การเตรียมหรือการยอมรับของขวัญ การต้อนรับ การบริจาค และผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกันที่อาจถูกมองว่าเป็นการติดสินบน</p> <p>6) การกำหนดขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการที่สนับสนุนและส่งเสริมให้บุคลากรสามารถรายงานตามหลักสุจริต และ</p> <p>7) การกำหนดขั้นตอนและแนวปฏิบัติในการสอบสวนและการจัดการการให้และรับสินบน</p>	<p>การบริจาคเพื่อการกุศลและเพื่อพรรคการเมือง ค่าอำนวยความสะดวก เป็นต้น</p> <p>• หลักการที่ 4 นิติบุคคลต้องนำมาตรการป้องกันการให้สินบนไปปรับใช้กับผู้ที่มีความเกี่ยวข้องทางธุรกิจกับนิติบุคคล</p> <p>โดยในการเลือกผู้ที่จะร่วมประกอบธุรกิจ นิติบุคคลควรตรวจสอบสถานะ (Due Diligence) ของอีกฝ่ายในด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการระบุถึงปัญหาที่มีอยู่และความเสี่ยงในการให้สินบนที่อาจเกิดขึ้นจากบุคคลเหล่านี้ ทั้งนี้ ในส่วนของการควบคุมการต่อต้านการให้สินบน โดยองค์กร นิติบุคคลที่เป็นบริษัทแม่ควรกำหนดให้บริษัทในเครือปรับใช้มาตรการควบคุมภายในเพื่อป้องกันการให้สินบนที่มีมาตรฐานเทียบเท่ากับของตน นอกจากนี้ในส่วนของการควบคุมการต่อต้านการให้สินบน โดยคู่ค้าทางธุรกิจ ควรมีการกำหนดในสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรให้มีการจัดทำมาตรการควบคุมภายในเพื่อป้องกันการให้สินบน และจะไม่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎระเบียบรวมทั้งมีการตรวจสอบการดำเนินงาน (Monitor) เป็นระยะ นอกจากนี้ยังมีมาตรการลงโทษ หากพบว่าผู้ที่มีความเกี่ยวข้องทางธุรกิจฝ่าฝืนข้อตกลงในการปฏิบัติ</p>	<p>• ตัวชี้วัดที่ 5 การแก้ไขปัญหาการทุจริต</p> <p>โดยมีประเด็นการประเมินการสร้าง ความเชื่อมั่นให้บุคลากรภายใน การร้องเรียนเมื่อพบเห็นการทุจริต ในหน่วยงาน</p> <p>• ตัวชี้วัดที่ 6 คุณภาพการดำเนินงาน</p> <p>โดยมีประเด็นการประเมินการรับรู้ของผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน ในการถูกเรียกเก็บเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เพื่อแลกกับการปฏิบัติงาน</p> <p>• ตัวชี้วัดที่ 9 การเปิดเผยข้อมูล</p> <p>โดยมีประเด็นการประเมินแนวปฏิบัติการจัดการเรื่องร้องเรียน และช่องทางการแจ้งเรื่องร้องเรียน การทุจริตและประพฤติมิชอบ</p> <p>• ตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกันการทุจริต</p> <p>โดยมีประเด็นการประเมิน การจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต และมาตรการส่งเสริมคุณธรรมและความโปร่งใสในหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาการทุจริตหรือลดความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตขึ้นภายในหน่วยงาน ซึ่งรวมถึงการให้และรับสินบนด้วย</p>

ตารางที่ 2 (ต่อ) การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบมาตรฐาน ISO 37001:2016 กับมาตรการต่อต้านการให้และรับสินบนที่ใช้ในปัจจุบัน

ระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016	มาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล	การประเมิน ITA
	<p>ตามมาตรการควบคุมภายใน หรือมีพฤติกรรมที่มีความเสี่ยงจะนำไปสู่การให้สินบนและไม่ดำเนินการแก้ไขภายในที่กำหนด เช่น การเลิกสัญญา การไม่ต่อสัญญา การตัดโอกาสทางธุรกิจ เป็นต้น</p> <ul style="list-style-type: none"> • หลักการที่ 5 นิติบุคคลต้องมีระบบบัญชีที่ดี <p>นิติบุคคลควรจัดให้มีหรือพัฒนาระบบบัญชีที่มีความถูกต้องแม่นยำและโปร่งใส รวมถึงมีกลไกการตรวจสอบเพื่อควบคุมระบบการรายงานทางการเงินที่ดี</p> <ul style="list-style-type: none"> • หลักการที่ 6 นิติบุคคลต้องมีแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สอดคล้องกับมาตรการป้องกันการให้สินบน <p>โดยนิติบุคคลควรมีวิธีการคัดเลือกบุคคลที่พร้อมจะยึดมั่นในเจตนารมณ์ในการต่อต้านการให้สินบน รวมทั้งการฝึกอบรม และเมื่อมีการละเมิดนโยบายหรือกฎเกณฑ์ว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบน นิติบุคคลควรมีกระบวนการที่เหมาะสมและชัดเจนในการลงโทษหรือดำเนินการอื่น ๆ ตามที่สมควร</p> <ul style="list-style-type: none"> • หลักการที่ 7 นิติบุคคลต้องมีมาตรการสนับสนุนให้มีการรายงานการกระทำผิดหรือกรณีมีเหตุน่าสงสัย 	

ตารางที่ 2 (ต่อ) การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบมาตรฐาน ISO 37001:2016 กับมาตรการต่อต้านการให้และรับสินบนที่ใช้ในปัจจุบัน

ระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016	มาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล	การประเมิน ITA
	<p>โดยนิติบุคคลต้องสนับสนุนการรายงานการกระทำผิด และมีมาตรการคุ้มครองผู้ร้องเรียนเพื่อสนับสนุนและสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ร้องเรียนในการให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่</p>	
<p>กำหนดให้มีการควบคุมการต่อต้านการให้และรับสินบนสำหรับคู่ค้าทางธุรกิจ โดยต้องจัดทำขั้นตอนการปฏิบัติงานการดำเนินการสำหรับคู่ค้าทางธุรกิจตั้งแต่การคัดสรรจนถึงเสร็จสิ้นตามสัญญาโครงการ ตลอดจนมีเกณฑ์การประเมินหรือเฝ้าติดตามผลการดำเนินการของคู่ค้าทางธุรกิจ</p>	<p>มีการกำหนดให้มีการควบคุมการต่อต้านการให้และรับสินบนสำหรับคู่ค้าทางธุรกิจ แต่ไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดเรื่องการจัดทำขั้นตอนการปฏิบัติงานการดำเนินการสำหรับคู่ค้าทางธุรกิจ</p>	<p>ไม่ได้กำหนดให้มีการควบคุมการต่อต้านการให้และรับสินบนสำหรับคู่ค้าทางธุรกิจ (ผู้รับบริการ)</p>
<p>กำหนดให้มีการควบคุมการดำเนินการต่อความไม่เพียงพอของการให้และรับสินบนสำหรับคู่ค้าทางธุรกิจ ในกรณีที่ไม่สามารถจัดการด้วยมาตรการควบคุมการต่อต้านการให้และรับสินบนที่มีอยู่ เช่น การยกเลิกการว่าจ้าง การหยุดงาน การต่อสัญญา เป็นต้น</p>	<p>มีการกำหนดให้มีการควบคุมการดำเนินการต่อความไม่เพียงพอของการให้และรับสินบนสำหรับคู่ค้าทางธุรกิจ เช่น การยกเลิกสัญญา การตัดโอกาสทางธุรกิจ เป็นต้น</p>	<p>ไม่ได้กำหนดให้มีการควบคุมการดำเนินการต่อความไม่เพียงพอของการให้และรับสินบนสำหรับคู่ค้าทางธุรกิจ (ผู้รับบริการ)</p>
<p>• ข้อกำหนดการประเมินสมรรถนะ โดยองค์กรจะต้องมีการเฝ้าระวังและตรวจประเมินภายในตามช่วงที่กำหนด นอกจากนี้ ผู้บริหารระดับสูงต้องทำการทบทวนระบบฯ เช่น ประเด็นภายใน และ ประเด็นภายนอก ที่เปลี่ยนแปลงไปขององค์กรตามแผนที่ได้วางไว้ รวมถึง</p>	<p>• หลักการที่ 8 นิติบุคคลต้องทบทวนตรวจสอบและประเมินผลมาตรการป้องกันการให้สินบนเป็นระยะ โดยผู้ที่อยู่ในระดับบริหารสูงสุดของนิติบุคคลควรจัดให้มีการตรวจสอบและประเมินผลมาตรการป้องกันการให้สินบนเป็นระยะ เกี่ยวกับ</p>	<p>• ตัวชี้วัดที่ 5 การแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยมีประเด็นการประเมินการทบทวนนโยบายหรือมาตรการป้องกันการทุจริตในหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ และการประเมินเกี่ยวกับประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาการทุจริต รวมถึงการนำผล</p>

ตารางที่ 2 (ต่อ) การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบมาตรฐาน ISO 37001:2016 กับมาตรการต่อต้านการให้และรับสินบนที่ใช้ในปัจจุบัน

ระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016	มาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล	การประเมิน ITA
<p>กลุ่มงาน/กลุ่มบุคคลที่มีหน้าที่และรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของระบบฯ ต้องพิจารณาปรับปรุงว่ามีความเพียงพอในการจัดการความเสี่ยงต่อการให้และรับสินบนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่</p>	<p>ความเหมาะสม ความเพียงพอของประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อพิจารณาว่าจะต้องมีการปรับปรุงมาตรการป้องกันการให้สินบนที่มีอยู่หรือไม่ อย่างไร</p>	<p>การตรวจสอบของฝ่ายตรวจสอบไปปรับปรุงการทำงานเพื่อป้องกัน การทุจริต • ตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกัน การทุจริต โดยมีประเด็นการประเมินความเสี่ยงการทุจริตประจำปี</p>
<p>• ข้อกำหนดการปรับปรุง โดยเมื่อเกิดสิ่งที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด องค์กรจะต้องปฏิบัติ การทันทีเพื่อควบคุมและแก้ไข โดยดำเนินการแก้ไขตามที่จำเป็น และทบทวนประสิทธิผลของ การปฏิบัติการแก้ไข หรืออาจจะ ต้องเปลี่ยนแปลงใดๆ หากจำเป็น นอกจากนี้ องค์กรต้องมีการปรับปรุง ระบบฯ อย่างต่อเนื่องเหมาะสม เพียงพอและมีประสิทธิผล</p>		
ค่าใช้จ่าย		
<p>• มีค่าใช้จ่ายในการพัฒนาปรับปรุงให้เป็นตามระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016</p>	<p>• อาจมีค่าใช้จ่ายของหน่วยงานเองในการจัดทำและปรับใช้มาตรการควบคุมภายใน</p>	<p>• อาจมีค่าใช้จ่ายของหน่วยงานเองในการพัฒนาปรับปรุงหน่วยงานให้เป็นไปตามตัวชี้วัดการประเมิน</p>
<p>• มีค่าใช้จ่ายในการขอการรับรองหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจประเมิน</p>	<p>• ไม่มีค่าใช้จ่ายในการตรวจประเมิน</p>	<p>• ไม่มีค่าใช้จ่ายในการตรวจประเมิน ทั้งนี้สำนักงาน ป.ป.ช. จะได้ทำการจ้างที่ปรึกษาเพื่อประเมินการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT) และตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT) ของหน่วยงาน</p>

ตารางที่ 2 (ต่อ) การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบมาตรฐาน ISO 37001:2016 กับมาตรการต่อต้านการให้และรับสินบนที่ใช้ในปัจจุบัน

ระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016	มาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล	การประเมิน ITA
ช่วงเวลาในการประเมิน		
<ul style="list-style-type: none"> • ในขั้นตอนการตรวจประเมินใช้เวลา 1 เดือน ถึง 1 ปี • หลังจากได้รับการรับรองแล้ว มีการตรวจประเมินทุกปี 	<ul style="list-style-type: none"> • มีการกำหนดให้ต้องทบทวนตรวจสอบและประเมินผลมาตรการเป็นระยะ ๆ 	<ul style="list-style-type: none"> • มีการประเมินทุกปี โดยจะมีการประกาศผลในช่วงเดือนกันยายนของทุกปี
บทลงโทษ		
<ul style="list-style-type: none"> • เป็นมาตรการที่ไม่ได้บังคับขึ้นอยู่กับความสมัครใจของหน่วยงาน 	<ul style="list-style-type: none"> • กฎหมายไม่ได้บังคับให้นิติบุคคลจะต้องจัดทำมาตรการควบคุมภายในฯ แต่หากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว และไม่มีการควบคุมภายในที่เหมาะสมย่อมมีความผิดตามมาตรา 176 	<ul style="list-style-type: none"> • เป็นมาตรการที่หน่วยงานของรัฐทุกแห่งต้องเข้าร่วมการประเมินตามมติของคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีการกำหนดบทลงโทษไว้ • มีการกำหนดให้การประเมิน ITA เป็นเป้าหมายหนึ่งตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดย พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดไว้ว่าหากไม่ดำเนินการจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 26

กล่าวโดยสรุป จากการเปรียบเทียบระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 กับมาตรการต่อต้านการให้และรับสินบนอื่นที่ใช้ในปัจจุบัน ได้แก่ มาตรการควบคุมภายในสำหรับนิติบุคคล และการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ในประเด็นความเหมือนและความแตกต่าง พบว่า ทั้งสามมาตรการมีวัตถุประสงค์เหมือนกันคือการป้องกันหรือต่อต้านมิให้เกิดการให้และรับสินบนภายในหน่วยงาน ในส่วนของประเด็นที่ใช้ในการพิจารณาส่วนใหญ่มีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ประเด็นต่าง ๆ ที่อยู่ในมาตรการควบคุมภายในสำหรับนิติบุคคลมีความเหมือนกับมาตรฐาน ISO 37001 เนื่องจากในการจัดทำมาตรการควบคุมภายในสำหรับนิติบุคคลได้มีการศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีของ ISO 37001 ร่วมด้วย ขณะที่การประเมิน ITA ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการให้และรับสินบนนั้นก็มีความเหมือนกับมาตรการทั้งสองด้วยเช่นกัน แต่ประเด็นการประเมินของ ITA จะครอบคลุมถึงการทุจริตในรูปแบบอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งสามมาตรการยังมีความแตกต่างกันในส่วนขององค์กรที่นำไปใช้ ค่าใช้จ่าย ช่วงเวลาในการประเมิน และบทลงโทษ

5. ความเป็นไปได้ในการนำระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 การจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบนมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ

ปัจจุบันประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการต่อต้านการให้และรับสินบนด้วยการออกกฎหมายกำหนดความผิดและบทลงโทษทั้งผู้ให้และผู้รับสินบน รวมทั้งการมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการให้และรับสินบน เช่น การประเมิน ITA มาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล เป็นต้น ในขณะที่ระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 เป็นระบบในการป้องกันและตรวจจัดการให้และรับสินบนที่ได้รับการยอมรับและมีความเป็นสากล โดยในหลายประเทศได้มีการนำระบบดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินงานทั้งในภาครัฐและเอกชน เช่น มาเลเซียนำมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐและบริษัทที่มีปฏิสัมพันธ์กับรัฐที่มีความเสี่ยงของการให้และรับสินบนสูง หรือประเทศสิงคโปร์ เดนมาร์ก และบราซิล นำระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 มาใช้ในพิจารณาของศาล เป็นต้น เมื่อพิจารณาจากระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 มาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล และการประเมิน ITA แล้ว เห็นว่าทั้งสามมาตรการมีหลักการและประเด็นที่ใช้ในการพิจารณาจัดทำมาตรการที่คล้ายคลึงกัน เช่น การให้ความสำคัญของผู้ที่อยู่ในระดับบริหารสูงสุด การจัดทำแผนหรือมาตรการการป้องกันการให้และรับสินบนในหน่วยงาน การวิเคราะห์ประเมินความเสี่ยง เป็นต้น แต่ระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 จะมีการกำหนดรายละเอียดในการจัดทำมาตรการการป้องกันการให้และรับสินบนที่มากกว่า เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ ISO กำหนด เช่น การควบคุมเอกสารสารสนเทศตามที่มาตรฐานกำหนดและที่องค์กรพิจารณาว่าจำเป็นให้เป็นปัจจุบัน เป็นต้น นอกจากนี้แม้ว่ามาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคลจะมีความสอดคล้องกับหลักการสากล แต่มาตรการดังกล่าวไม่มีการบังคับให้นิติบุคคลต้องนำไปใช้อย่างจริงจัง รวมทั้งยังไม่มีมาตรการประเมินหรือการออกใบรับรอง ซึ่งแตกต่างจากระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 ที่มีการตรวจประเมินก่อนออกใบรับรองและยังตรวจติดตามการปฏิบัติตามระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 ตลอดอายุการรับรองทำให้หน่วยงานที่ได้รับการรับรองระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 เป็นที่ยอมรับในการมีมาตรการป้องกันการให้และรับสินบนที่ดี สำหรับการประเมิน ITA ส่วนใหญ่การประเมินจะเน้นที่ผลผลิต และผลลัพธ์ตามตัวชี้วัดที่กำหนดไม่ได้ลงรายละเอียดถึงขั้นตอนการดำเนินงาน โดยให้หน่วยงานเป็นผู้ออกแบบขั้นตอนการดำเนินงานเอง ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 เป็นเครื่องมือที่ดีที่ช่วยในการป้องกัน ตรวจจับ และจัดการกับปัญหาการให้และรับสินบนที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ สำหรับการนำระบบมาตรฐานดังกล่าวมาใช้อาจไม่จำเป็นต้องเริ่มทำทั้งหน่วยงาน แต่สามารถเลือกทำเฉพาะส่วนงานที่มีความเสี่ยงสูงได้ เช่น งานพัสดุ งานที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อประชาชนในเชิงที่มีสิทธิ์จะได้รับผลประโยชน์เพื่อออกใบอนุญาต/ใบอนุญาตเพื่อเร่งรัดการดำเนินงาน ทั้งนี้ การจะนำระบบมาตรฐานดังกล่าวมาใช้ให้เกิดผลสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในหลายอย่าง เช่น ภาวะผู้นำขององค์กรในการต่อต้านการให้และรับสินบน การกำกับติดตามผลการดำเนินงาน การตระหนักรู้ถึงผลดีผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการให้และรับสินบน

การให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการให้และรับสินบนในองค์กร เพื่อนำมากำหนดเป็นแผนการดำเนินการต่อไป เป็นต้น สำหรับหน่วยงานนำร่องที่ควรนำระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 มาใช้ ควรเป็นหน่วยงานที่มีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดการให้และรับสินบน โดยพิจารณาจากแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการประเมินดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย (CPI) ในประเด็นเกี่ยวกับการให้และรับสินบน อันจะเป็นการลดโอกาสที่จะเกิดการให้และรับสินบนในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งจะส่งผลให้ค่าคะแนน CPI สูงขึ้น ได้แก่ หน่วยงานมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าส่งออก การให้บริการสาธารณสุข ภาครัฐ การจัดเก็บภาษี การทำสัญญาและออกใบอนุญาต และดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม โดยควรเริ่มจากส่วนราชการระดับกรมเป็นอันดับแรก เนื่องจากจะได้เรียนรู้ถึงวิธีการ ขั้นตอนการปฏิบัติ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคของการนำระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 มาใช้ เพื่อจะได้เป็นที่ปรึกษาและพี่เลี้ยงให้กับส่วนราชการในสังกัดระดับส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในการนำระบบมาตรฐานดังกล่าวไปใช้ต่อไป อนึ่ง การที่จะให้หน่วยงานดังกล่าวนำระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 มาใช้ จำเป็นจะต้องมีการพูดคุยให้ชัดเจนระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า หน่วยงานใดจะเป็นเจ้าภาพในการรับผิดชอบส่งเสริมและสนับสนุนการนำระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 มาใช้กับหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) จากนั้นอาจทำหนังสือขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานของรัฐในการนำระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 มาใช้ หากยังไม่ได้รับความร่วมมือ สำนักงาน ป.ป.ช. อาจพิจารณาโดยใช้กลไกตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในการเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ในการจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชนร่วมด้วยอีกทาง

เอกสารอ้างอิง

- ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ระบบการจัดการต่อต้านการให้และรับสินบน-ข้อกำหนดและข้อเสนอแนะในการใช้. (2561, 26 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนพิเศษที่ 95 ง, หน้า 2.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. (2561, 21 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก, หน้า 1-180.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สำนักกิจการและคดีทุจริตระหว่างประเทศ. (ม.ป.ป.). *สรุปย่อ แนวทางสำหรับเอกชนและนิติบุคคลในการป้องกันการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ* [แผ่นพับ]. สำนัก.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สำนักกิจการและคดีทุจริตระหว่างประเทศ. (2562). *คู่มือแนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคลในการป้องกันการให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). สำนัก.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์. (2561). *รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559*. สำนัก.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส. (2563). *รายละเอียดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563*. สำนัก.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สำนักมาตรการเชิงรุกและนวัตกรรม. (2563). *เอกสารข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ระยะที่ 3*. สำนัก.

สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม. (ม.ป.ป.). *ระบบการจัดการการต่อต้านการติดสินบนมาตรฐาน ISO 37001: 2016*. <http://pr.tisi.go.th/ebook37001/ebookiso37001.html>

สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม. (2562). ISO 37001 เกราะป้องกันองค์กรปลอดการให้และรับสินบน. *สมอ สาร*, 46(524), 3.

United Nations. (2018). *United Against Corruption for Development, Peace and Security*. <https://www.un.org/en/observances/anti-corruption-day>

หลักเกณฑ์การส่งบทความลงพิมพ์ “วารสารวิชาการ ป.ป.ช.”

1. เป็นบทความวิจัยหรือบทความวิชาการทั่วไปด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
2. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน หรือไม่อยู่ระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในวารสาร/สิ่งพิมพ์อื่น
3. เนื้อหาด้านฉบับภาษาไทย มีจำนวนหน้าสูงสุดไม่เกิน 25 หน้าพิมพ์ (กระดาษ A4) ด้านฉบับภาษาไทยพิมพ์ด้วยขนาดตัวอักษร 16 แบบอักษร TH Sarabun PSK ด้านฉบับภาษาอังกฤษพิมพ์ด้วยขนาดตัวอักษร 16 แบบอักษร TH Sarabun PSK
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) หรือ ประมาณ 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 หนังสือนอ้างอิงหรือบรรณานุกรม ใช้รูปแบบ APA (American Psychological Association)
 - 4.9 การอ้างอิงเว็บไซต์ หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ให้เป็นหมวดต่อท้ายหนังสือสิ่งพิมพ์ต่าง 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

โทรศัพท์ 0 2528 4800 ต่อ 4702

โทรสาร 0 2528 4703

แบบบอกรับเป็นสมาชิก “วารสารวิชาการ ป.ป.ช.”

แบบขอรับเป็นสมาชิก “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

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

“แนวทางการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตของเกาหลีใต้”

เจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาล โดยเฉพาะการสร้างความเข้มแข็งทั้งในด้านกฎระเบียบ และสถาบันขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของรัฐ และบทบาทของภาคประชาสังคม ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ติดตามเฝ้าระวังการทุจริต (Watchdog) สร้างความตระหนักผู้ในสังคม และรักษาผลประโยชน์สาธารณะ เป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตของเกาหลีใต้ การยกระดับเจตจำนงทางการเมือง จึงเป็นประเด็นสำคัญหากต้องการให้การสร้างสำนึกผู้เพื่อต่อต้านการทุจริตมีความคืบหน้า

“พัฒนาการของการต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลก”

การเคลื่อนไหวและกิจกรรมต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลกปรากฏในรูปแบบ (1) การออกอนุสัญญา ระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน พร้อมกับกลไกการติดตามผล (2) การดำเนินการในรูปแบบ ของการส่งเสริมและสนับสนุนเชิงวิชาการและการพัฒนาเทคนิคการต่อต้านคอร์รัปชันให้แก่กลุ่ม ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับบริษัทยักษ์ใหญ่ระดับโลกในการต่อต้านคอร์รัปชัน ในภาคเอกชน และ (3) การใช้การวัดและดัชนีคอร์รัปชัน

การดำเนินการของตัวแสดงระหว่างประเทศตลอดสามทศวรรษ นำไปสู่การสถาปนาปทัสสถาน ระดับโลกของการต่อต้านคอร์รัปชัน แม้ว่าปัญหาคอร์รัปชันยังไม่ถูกขจัดจนหมดสิ้น และยังคงเป็น ปัญหาร้ายแรงระดับประเทศและระดับโลก แต่ปทัสสถานการต่อต้านคอร์รัปชันเป็นปัจจัยสำคัญ ที่หล่อเลี้ยงการเคลื่อนไหวและกิจกรรมต่อต้านคอร์รัปชัน

วารสารวิชาการ ป.ป.ช.

NACC Journal

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

ปีที่ 14 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2564



สำนักงาน ป.ป.ช.

