



# การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment: ITA) กับการป้องกันการคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ<sup>1</sup>

## *Integrity & Transparency Assessment (ITA) in the Government Sectors and the Prevention of Corruption in Various Forms*

โชคดี นพวรรณ<sup>2</sup>

Chokdee Noppawarn<sup>2</sup>

หลักสูตรนิติศาสตร์ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต<sup>2</sup>

Laws Program, School of Law Politics Suan Dusit University<sup>2</sup>

E-mail: c2dee2@hotmail.com

Received 13/06/2021   】  Revised 01/06/2022   】  Accepted 13/06/2022

### บทคัดย่อ

บทความ “การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment: ITA) กับการป้องกันการคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ” เป็นการศึกษาถึงหลักการ กลไก หรือมาตรการของ ITA หรือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและการปรับใช้กับข้อเท็จจริงการคอร์รัปชัน เพื่อศึกษาว่า ITA สามารถป้องกันการคอร์รัปชันรูปแบบต่าง ๆ

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นบทความวิชาการเพื่อใช้ประโยชน์สำหรับการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการและวิชาชีพ

<sup>2</sup> โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต 145/9 ถนนสุขุมวิท แขวงดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

ได้หรือไม่ และศึกษาแนวทางในการปรับปรุง ITA เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายในการป้องกันการคอร์รัปชัน

สำหรับกระบวนการศึกษาของบทความนี้จะดำเนินการศึกษาโดยเริ่มต้นจากการพิจารณาการคอร์รัปชันรูปแบบต่าง ๆ จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เพื่อให้เห็นรูปร่าง ภาพรวม ลักษณะของคอร์รัปชัน และนำข้อสรุปจากเท็จจริงมาวิเคราะห์ ในการศึกษาในส่วนนี้จะใช้วิธีการรวบรวมข้อเท็จจริงการคอร์รัปชันจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) สำหรับการวิเคราะห์จะเริ่มจากการทำความเข้าใจหลักการ และแนวทางที่จะนำมาใช้ในการป้องกัน และแก้ไขการคอร์รัปชัน โดยจะพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และรวมถึงหลักกฎหมาย บทบัญญัติกฎหมายที่สนับสนุนให้นำการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) เพื่อให้เห็นเหตุผลเบื้องหลังของ ITA และจึงพิจารณาหลักการของ ITA ซึ่งประกอบด้วยแนวคิด วัตถุประสงค์ และกลไกต่าง ๆ ซึ่งการศึกษาในส่วนนี้ทั้งหมดจะใช้วิธีค้นคว้าจาก

เอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) หลังจากนั้นจึงนำหลักการของ ITA มาวิเคราะห์การใช้เข้ากับข้อเท็จจริงก็จะได้ผลของการศึกษา คือ ประสิทธิภาพ และข้อจำกัดที่เกิดขึ้น อันจะนำไปสู่บทสรุปที่ทำให้เห็นว่า ITA ยังมีข้อจำกัดในการป้องกันการคอร์รัปชันบางรูปแบบ จึงได้ให้ข้อเสนอแนะเบื้องต้นไว้ เพื่อปรับปรุง ITA ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดตามเป้าหมายที่วางไว้

**คำสำคัญ:** การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ, การป้องกันการคอร์รัปชัน, ความหมายการคอร์รัปชัน, รูปแบบการคอร์รัปชัน, การใช้อำนาจที่ได้รับมาอย่างถูกต้องและชอบธรรมไปในทางที่ผิด, ดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน, การวิเคราะห์ข้อเท็จจริง, กลไกรัฐธรรมนูญในการป้องกันการคอร์รัปชัน, การเฝ้าระวังคอร์รัปชัน, การทำลายหลักความเสมอภาค, การทำลายหลักนิติรัฐ, การทำลายประชาธิปไตย, การมีส่วนร่วมในการป้องกันคอร์รัปชัน, การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย, หลักธรรมาภิบาล

## Abstract

The article, “Integrity & Transparency Assessment (ITA) in Government Sectors and Prevention of Corruption in Various Forms”, is a study of the principles, mechanisms or measures

of ITA or the assessment of integrity and transparency in the operation of government agencies and applying it to the facts of corruption. This is to find out whether ITA can prevent various forms

of corruption and to explore ways to improve ITA to meet the anti-corruption goals.

For the methodology of this article, it will start from considering various forms of corruption from the facts that happened in Thailand to see the overview of the nature of corruption and bring the conclusions from the facts to analyze.

The study will use the method of collecting facts from documents (Documentary Research). The analysis shall start from understanding the principles and guidelines to be applied in preventing and troubleshooting corruption. It will be considered from the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 including legal principles, legislative provisions supporting the adoption of an Integrity and Transparency Assessment (ITA) to understand the rationale behind the ITA. Then, considering the principles of ITA, which consist of

concepts, objectives and mechanisms. All of these methods are based on documentary research. When the ITA principles are analyzed and applied to the facts, the results of the study are efficiency and constraints. This leads to a conclusion that ITA still has restrictions on preventing some forms of corruption. Therefore, a preliminary suggestion was proposed to improve ITA to achieve maximum efficiency according to the target goals.

**Keywords:** Integrity & Transparency Assessment: ITA, Prevention of Corruption, Corruption definition, Corruption fact, Abuse of entrusted power, Corruption Perceptions Index (CPI), Fact analysis, Constitutional Mechanism to Prevent Corruption, Precautionary measure for Corruption, Break the principle of equality, Break the Rule of Laws, Break the Democracy, Public participation in corruption prevention, Policy corruption, Good governance principle

## บทนำ

ในปัจจุบันปัญหาของประเทศไทยเกิดจากคำถามที่ว่า “ทำไมประเทศไทยถึงไม่เจริญ ทำไมประเทศไทยจึงย่ำอยู่กับที่ ทำไมการเมืองไทยจึงไม่น่าเชื่อถือ ทำไมถึงต้องมีการปฏิวัติ ทำไม

ประชาธิปไตยไทยถึงไม่พัฒนา” คำถามเหล่านี้เป็นคำถามที่ซ่อนอยู่ในใจของประชาชนชาวไทย และสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดคำถามเหล่านี้คือ “การคอร์รัปชัน”

การคอร์รัปชัน (Corruption) หรือการทุจริต<sup>3</sup> หรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง<sup>4</sup> องค์การสหประชาชาติ (UNODC) และองค์กรระหว่างประเทศด้านความโปร่งใส Transparency International (TI) ได้อธิบายความหมายไว้ว่าเป็นการใช้อำนาจที่ได้รับมาอย่างถูกต้องและชอบธรรมไปในทางที่ผิด (abuse of entrusted power) เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลซึ่งใช้ได้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ถือเป็นปรากฏการณ์ (phenomenon) ในทางสังคมการเมือง และเศรษฐศาสตร์ที่เป็นปัญหาสำคัญและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (The Securities and Exchange Commission, n.d.) จากความหมายจึงทำให้เห็นลักษณะที่สำคัญของการคอร์รัปชันว่ามีจุดเริ่มต้นมาจากความถูกต้องที่เกิดขึ้นจากอำนาจและอำนาจนั้นเมื่อถูกใช้ได้อำนาจให้เกิดผลทำให้ผู้หนึ่งผู้ใด หรือคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้รับประโยชน์ที่ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของอำนาจนั้น

การคอร์รัปชันจึงเป็นเหตุพื้นฐาน หรือจุดเริ่มต้นในการทำลายประชาธิปไตยที่มีเป้าหมายทำให้ทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน อีกทั้งยังทำลายหลักการควบคุมอำนาจ

ภายใต้กฎหมายในหลักนิติรัฐเช่นนี้จึงทำให้เห็นถึงเหตุผลและต้นเหตุของการปฏิวัติในสังคมไทย และยังทำให้เห็นถึงต้นเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาธิปไตยในประเทศไทยยังไม่มั่นคงและพัฒนาเหมือนประเทศที่มีการคอร์รัปชันในระดับต่ำ

สำหรับคำถามต่อไป คือ ประเทศไทยมีคอร์รัปชันจริงหรือไม่ คำถามนี้มีคำตอบที่ชัดเจนในสามัญสำนึกของประชาชนไทยทุกคนโดยไม่ต้องไม่ค้นหาจากผลสำรวจที่ไหนแต่อย่างใดก็ดีหากจะหาหลักฐานยืนยันก็สามารถพบได้จากการสำรวจดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI) ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ซึ่งในปี พ.ศ. 2564 ได้ผลปรากฏว่าประเทศไทยได้คะแนนมากถึง 35 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน และมีความเสมอต้นเสมอปลายมาตลอดเพราะคะแนนของประเทศไทยไม่เปลี่ยนแปลงไปจากปี พ.ศ. 2563, พ.ศ. 2562, พ.ศ. 2561 และ พ.ศ. 2560 และหากพิจารณาการจัดอันดับจะพบว่าในปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 96 ในปี พ.ศ. 2561 อยู่ในอันดับที่ 99 ในปี พ.ศ. 2562

<sup>3</sup> ความหมายของทุจริตตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง ประพฤติชั่ว ประพฤติไม่ดี ไม่ซื่อตรง โกง คดโกง ฉ้อโกง โดยใช้อุบายหรือเล่ห์เหลี่ยมหลอกลวงเพื่อให้ได้สิ่งที่ต้องการ เมื่อประกอบกับความหมาย “โดยทุจริต” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 ที่หมายถึงเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ทำให้เห็นขอบเขตความหมาย “การทุจริต” ว่าเป็นการกระทำความชั่ว ที่ผู้กระทำที่อาจเป็นได้ทั้งบุคคลภาครัฐและบุคคลทั่วไป ได้กระทำการคดโกง ไม่ซื่อตรง โดยใช้อุบายเล่ห์เหลี่ยมหลอกลวงแสวงหาประโยชน์ที่ตนมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

<sup>4</sup> ความหมายของฉ้อราษฎร์บังหลวงตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง “การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บกินจากราษฎรแล้วไม่ส่งให้หลวงหรือเบียดบังเงินหลวง” แต่เมื่อแยกพิจารณาความหมายของแต่ละคำจะเห็นขอบเขตความหมายที่ชัดเจนขึ้นกล่าวคือ คำว่า “การฉ้อราษฎร์” คือการฉ้อโกงประชาชน ส่วนคำว่า «บังหลวง» คือการยกยอกเบียดบังทรัพย์สินหรือประโยชน์ของทางราชการไว้เป็นของตนเองหรือผู้อื่น

อยู่ในอันดับที่ 101 ในปี พ.ศ. 2563 อยู่ในอันดับที่ 104 และในปี พ.ศ. 2564 ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 110 จากทั้งหมด 180 ประเทศ (Office of the National Economic and Social Development Council, 2021) and (BBC NEWS/THAILAND, 2019) สำหรับปี พ.ศ. 2565 นี้ประชาชนชาวไทยคงต้องรอฟังผลว่าประเทศไทยจะได้คะแนนเท่าใด และอยู่ในอันดับที่เท่าใด

จากสามัญสำนึกของประชาชนไทย ประกอบกับดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน ทำให้สามารถยืนยันได้ว่าประเทศไทยมีปัญหาการคอร์รัปชันเป็นปัญหาใหญ่ที่เป็นปัญหาพื้นฐานของชาติ เพราะส่งผลกระทบต่อความเสมอภาคของผู้คนในสังคม และหลักนิติรัฐ ซึ่งในภาครัฐที่เป็นทั้งผู้ถือและใช้อำนาจอธิปไตย (ส่วนหนึ่งของต้นเหตุของปัญหานี้) ก็ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวและแสวงหาแนวทางต่างๆ เพื่อใช้ในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในประเทศไทย และในช่วงเวลา 10 ปีที่ผ่านมา มีเครื่องมือหนึ่งที่ถือว่าทันสมัยที่สุดในการป้องกันการคอร์รัปชัน คือ ITA หรือ Integrity & Transparency Assessment หรือ “การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ” เครื่องมือนี้ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานของภาครัฐ และยังเป็น การเฝ้าระวัง สร้างการมีส่วนร่วม และสร้างความตระหนักถึงผลกระทบที่จะตามมาหลังการเฝ้าตรวจสอบและเปิดโปงการคอร์รัปชัน จากทุกภาคส่วน ดังนั้น ITA จึงถือเป็นเครื่องมือ

ที่มีความสำคัญในเชิงการป้องกันการคอร์รัปชัน

แต่อย่างไรก็ดี ITA หรือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเมื่อนำมาปรับใช้จริง กลไกและมาตรการต่าง ๆ ของเครื่องมือนี้จะสามารถป้องกันการคอร์รัปชันได้หรือไม่ และเป็นไปตามเป้าหมายในการป้องกันการคอร์รัปชันหรือไม่อย่างไรนั้น เป็นการศึกษาและพิจารณาในบทความนี้

สำหรับการศึกษาและพิจารณาเพื่อค้นหาคำตอบในประเด็นปัญหาของบทความนี้จะเริ่มต้นจากการพิจารณาข้อเท็จจริงการคอร์รัปชันรูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เพื่อให้เห็นรูปร่าง ลักษณะภาพรวมของการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น

## 1. ข้อเท็จจริงรูปแบบและลักษณะของการคอร์รัปชัน

ข้อเท็จจริงการคอร์รัปชันที่จะนำมาพิจารณาศึกษาจะประกอบด้วยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น 3 ข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นถึงรูปแบบและลักษณะการคอร์รัปชันที่ซับซ้อนและแตกต่างกัน 3 มิติ คือ 1.ผู้คอร์รัปชันที่ครอบคลุมทั้งเอกชนผู้ประกอบการธุรกิจ เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้บริหารระดับสูงและผู้บังคับบัญชาในภาครัฐ 2.วิธีการคอร์รัปชันที่เอกชนผู้ประกอบการธุรกิจร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐคอร์รัปชันและปกปิดความผิด การใช้ความถูกต้องจากนโยบายการแก้ไขงบประมาณ และประกาศเพื่อทำให้เกิดการคอร์รัปชัน และวิธีการคอร์รัปชันรูปแบบดั้งเดิม คือ การเรียกเปอร์เซ็นต์ส่วนต่าง

3. การค้นหาและเปิดเผยการคอร์รัปชันที่เกิดจากความร่วมมือของกลุ่มคนที่รวมตัวเป็นสหภาพ การร่วมมือเจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชาและภาคสังคมภายนอก และจากเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมจากการคอร์รัปชัน

ดังนี้ ข้อเท็จจริงที่ยกขึ้นมาศึกษาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่สามารถนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกลไกและมาตรการใน ITA รวมถึงการปรับใช้ ITA ว่าสอดคล้องกับเป้าหมาย คือ การป้องกันการคอร์รัปชันได้หรือไม่และในลักษณะใด อีกทั้งข้อเท็จจริงดังกล่าวยังสามารถนำมาพิจารณาเป็นแนวทางในการเฝ้าระวังและป้องกันการคอร์รัปชันใน ITA

#### ก. คดีบริษัทไร้สัม

คดีนี้เริ่มต้นในปีพ.ศ. 2547 เมื่อบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) (ต่อไปจะเรียกว่า บมจ. อสมท) ได้ทำสัญญาร่วมผลิตรายการกับบริษัท ไร้สัม จำกัด โดยมีนายสรยุทธ สุทัศนะจินดาเป็นกรรมการผู้จัดการ มีนางสาวอังคณา วัฒนมงคลศิลป์ และนางสาวสุกัญญา แซ่ลิ้ม เป็นกรรมการบริษัท ตามสัญญาบริษัท ไร้สัม จำกัด (ต่อไปจะเรียกว่า บริษัท ไร้สัม) จะร่วมผลิตรายการ “คุยคุ้ยข่าว” ออกอากาศทุกวันเสาร์และอาทิตย์ เวลาประมาณ 12.00–13.00 น. ครั้งละ 60 นาที (รวมเวลาโฆษณา) โดย บมจ. อสมท ตกลงแบ่งเวลาโฆษณาให้บริษัท ไร้สัม ได้ครั้งละ 5 นาที ถ้ามีโฆษณาเกินกว่ากำหนด บริษัท ไร้สัม ต้องชำระค่าโฆษณาเกินเวลาให้ บมจ. อสมท ในอัตรานาทีละไม่ต่ำกว่า 200,000 บาท และคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายยังได้ทำสัญญาร่วมผลิตรายการ “คุยคุ้ยข่าว” ออกอากาศทุกวันจันทร์ถึงวันศุกร์

เวลาประมาณ 21.30–22.00 น. ครั้งละ 30 นาที (รวมเวลาโฆษณา) โดย บมจ. อสมท ตกลงแบ่งเวลาโฆษณาให้ บริษัท ไร้สัม ได้ครั้งละ 2 นาที 30 วินาที ถ้ามีโฆษณาเกินกว่ากำหนด บริษัท ไร้สัม ต้องชำระค่าโฆษณาเกินเวลาให้ บมจ. อสมท ในอัตรานาทีละไม่ต่ำกว่า 240,000 บาท

ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ บมจ. อสมท ได้ตรวจพบว่าบริษัท ไร้สัม ค้างจ่ายรายได้จากการโฆษณาเป็นเงินเกือบ 100 ล้านบาท ทางบริษัท ไร้สัม จึงรีบชำระเงินค่าโฆษณาส่วนเกินพร้อมดอกเบี้ยให้กับ บมจ. อสมท เป็นเงินจำนวนกว่า 150 ล้านบาท แม้จะได้รับค่าเสียหายคืนแล้ว แต่ บมจ. อสมท ก็ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงขึ้นสองชุด และในเดือนกรกฎาคมปีเดียวกัน นางพิชชาภา เอี่ยมสะอาดเจ้าหน้าที่ธุรการระดับ 5 สำนักกลยุทธ์การตลาด บมจ. อสมท ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำคิวโฆษณารวม และเป็นผู้รายงานโฆษณาเกินเวลาจากบริษัท ไร้สัม ได้สารภาพต่อหน้าผู้บริหาร บมจ. อสมท ว่า บริษัท ไร้สัม ได้โฆษณาเกินและไม่มีการรายงานเพื่อเรียกเก็บเงินจริง โดยนางพิชชาภาได้ใช้ “น้ำยาลบคำผิด” ลบเฉพาะคิวโฆษณาเกินเวลาในส่วนของบริษัท ไร้สัม ในใบคิวโฆษณารวมของ บมจ. อสมท เพื่อปกปิดความผิดตามคำแนะนำของนายสรยุทธ และนางสาวมณฑา ธีระเดช พนักงานบริษัท ไร้สัม

ภายหลังจากการตรวจสอบของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นพบว่าบริษัท ไร้สัม มีการกระทำผิดจริงโดยบริษัท ไร้สัม ค้างรายได้จากค่าโฆษณาเกินเวลาเป็นเงินเกือบ 100 ล้านบาท และ

นายสรยุทธได้ส่งจ่ายเช็คของธนาคารธนชาต สาขาพระราม 4 ให้นางพิชชาภา โดยมีการทำเอกสารหักภาษี ณ ที่จ่ายไว้รวม 6 ครั้งเป็นเงิน 739,770.50 บาท เพื่อตอบแทนนางพิชชาภาที่ได้กระทำการดังกล่าว และหลังจากการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ก็พบว่านางพิชชาภาได้ให้ความช่วยเหลือบริษัท ไร่ส้ม โดยไม่มีการรายงานการโฆษณาเกินเวลาเพื่อเรียกเก็บเงินตั้งแต่วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2548 จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2549 ทำให้ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ในวันที่ 20 กันยายน 2555 ชี้มูลความผิดนางพิชชาภา มีความผิดทางวินัยร้ายแรงและมีมูลความผิดทางอาญา ส่วนนายสรยุทธในฐานะที่เป็นกรรมการผู้จัดการบริษัท ไร่ส้ม และนางสาวมณฑา เจ้าหน้าที่บริษัท ไร่ส้ม มีมูลความผิดทางอาญาด้าน “สนับสนุนพนักงานกระทำความผิด” (MGR Online, 2014), (ISRA NEWS AGENCY, 2020), (Thairath Online, 2020) and (PPTV online, 2020)

ในชั้นศาลคดีนี้ เป็นคดีหมายเลขดำ อ. 313/2558 โดยพนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้องนางพิชชาภาเอี่ยมสะอาด หรือนางชนาภา บุญโต อดีตพนักงานจัดทำคิวโฆษณาของ บมจ. อสมท เป็นจำเลยที่ 1 บริษัท ไร่ส้ม เป็นจำเลยที่ 2 นายสรยุทธ สุทัศนะจินดา กรรมการผู้จัดการบริษัท ไร่ส้ม เป็นจำเลยที่ 3 นางสาวมณฑา ชีระเดช พนักงานบริษัท ไร่ส้ม เป็นจำเลยที่ 4 ในความผิดฐานเป็นพนักงานเรียกรับทรัพย์สินฯ เป็นพนักงานใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่องค์กร เป็น

พนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบฯ และสนับสนุนพนักงานกระทำความผิดดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 6 มาตรา 8 และมาตรา 11

คดีนี้ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้นางพิชชาภา จำเลยที่ 1 มีความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 11 ส่วนจำเลยที่ 2-4 มีความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนโดยให้ลงโทษทุกกระทงความผิดรวม 6 กระทง ซึ่งนางพิชชาภา จำเลยที่ 1 ให้จำคุก 6 กระทง ๆ ละ 3 ปี เป็นจำคุก 18 ปี บริษัท ไร่ส้ม จำเลยที่ 2 เป็นเงิน 180,000 บาท และให้จำคุกนายสรยุทธกับนางสาวมณฑา จำเลยที่ 3 และ 4 กระทง ๆ ละ 2 ปี รวม 6 กระทง รวมจำคุกคนละ 12 ปี ซึ่งทางนำสืบของจำเลยทั้ง 4 เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาอยู่บ้าง ลดโทษให้กระทงละ 1 ใน 3 เป็นจำคุกนางพิชชาภา จำเลยที่ 1 ทั้งสิ้น 12 ปี บริษัท ไร่ส้ม จำเลยที่ 2 เป็นเงิน 72,000 บาท นายสรยุทธกับนางสาวมณฑา จำเลยที่ 3 และ 4 จำคุกคนละ 6 ปี 24 เดือน (ISRA NEWS, 2021) and (bangkokbiznews, 2021)

**วิเคราะห์รูปแบบและลักษณะการคอร์รัปชันคดีไร่ส้ม** จากข้อเท็จจริงคดีไร่ส้มสามารถวิเคราะห์ให้เห็นถึงรูปแบบและลักษณะการคอร์รัปชันได้ดังนี้

**1) ผู้คอร์รัปชันหรือถูกกล่าวหาว่าคอร์รัปชัน** บริษัทเอกชน บุคคลผู้เป็นกรรมการผู้จัดการบริษัท กรรมการบริษัท และเจ้าหน้าที่ของ บมจ. อสมท ร่วมกันคอร์รัปชัน

2) ผู้เปิดโปงการคอร์รัปชัน สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ บมจ. อสมท เป็นผู้ตรวจพบการคอร์รัปชัน

3) ลักษณะการคอร์รัปชัน เป็นการร่วมมือกันระหว่างบริษัทเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของ บมจ. อสมท และมีการร่วมมือกันปกปิดความผิด

#### 4) ข้อสังเกต

4.1 บมจ. อสมท ไม่ได้ค้นพบการทุจริตตามระบบตรวจสอบ และการตรวจสอบเพื่อหาการคอร์รัปชันเป็นไปได้ยากเพราะทั้งสองฝ่ายมีการร่วมมือปกปิดการคอร์รัปชันของตนเอง

4.2 การค้นพบการคอร์รัปชันเกิดจากสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ บมจ. อสมท จึงถือเป็นจุดสำคัญในการค้นหาและได้รับข้อมูลการคอร์รัปชันที่ถูกปกปิด และถือเป็นสิ่งที่ควรนำมาพิจารณาในการจัดทำเครื่องมือการป้องกันการทุจริตโดยการตรวจสอบ

4.3 ประเด็นปัญหาในการค้นหาการคอร์รัปชัน คือ การตรวจสอบการคอร์รัปชันควรเริ่มต้นในเวลาใด และควรตรวจสอบผู้ใด

#### ข. คดีทุจริตยารักเกียรติ

เริ่มต้นจากวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ทำให้รัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธปรับลดงบประมาณของหน่วยราชการต่าง ๆ รวมทั้งงบประมาณของกระทรวงสาธารณสุขในส่วนของงบประมาณสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย โดยปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 ถูกลดลง 7,028.60 ล้านบาท และต่อมาในรัฐบาลนายชวน หลีกภัยก็ได้มีนโยบายเร่งรัดการใช้งบประมาณเพื่อให้เกิดสภาพคล่องทางเศรษฐกิจ คณะรัฐมนตรีชุดนี้จึงมีมติเห็นชอบแผนงานจัดสรรคินงบประมาณรายจ่ายประจำ

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 ให้แก่กระทรวงต่าง ๆ ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขได้รับอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมเป็นเงินจำนวน 1,400 ล้านบาท โดยจัดสรรให้กับงานบริการสาธารณสุขระดับจังหวัดจำนวน 560 ล้านบาท และงานบริการสาธารณสุขระดับอำเภอจำนวน 840 ล้านบาท ทั้งนี้จัดให้อยู่ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุ

เมื่อพิจารณาที่มาของเงินจำนวน 1,400 ล้านบาทจะพบว่างบประมาณนี้มีจุดเริ่มต้นจากการปรับลดงบประมาณสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย แต่เมื่อมีการคินงบประมาณฯ เงินส่วนนี้กลับอยู่ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุ และที่สำคัญยังมีการเพิ่มข้อความ “และเวชภัณฑ์” ต่อท้ายมติคณะรัฐมนตรีในหนังสือที่กระทรวงสาธารณสุขส่งไปยังสำนักงบประมาณ และเกิดเหตุการณ์ยกเลิกราคากลางยาและการนำงบประมาณไปซื้อเวชภัณฑ์ในราคาแพง และเกินความจำเป็นในเวลาต่อมา

วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2540 นายรักเกียรติ สุขชนะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ประกาศยกเลิกราคากลางยา โดยให้เหตุผลการประกาศภาวะเงินบาทลอยตัว และการปรับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 ตั้งแต่วันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2540 ทำให้กระทบต่อโครงสร้างต้นทุน ส่งผลให้ยาและเวชภัณฑ์ไม่สามารถจำหน่ายได้ในราคาเดิมได้ จึงได้ให้ยกเลิกราคากลางยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติ ซึ่งเมื่อมีการยกเลิกราคากลางแล้วก็ต้องดำเนินการกำหนดราคากลางยาขึ้นใหม่ทันที แต่กลับกลายเป็นว่าหลังจากมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดราคายากลาง

เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2541 ก็ไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ ปล่อยให้ไม่มีบัญชีราคากลางยาใช้ในการควบคุมการจัดซื้อยาเป็นเวลานานเกือบ 2 ปี และในช่วงเวลาดังกล่าวทำให้เกิดการทุจริตจัดซื้อยาในพื้นที่ 56 จังหวัด

การตรวจสอบการทุจริตเริ่มขึ้นจากการที่มีจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ราคาสูงผิดปกติในกระทรวงสาธารณสุขในช่วงปี พ.ศ. 2541 ในวงเงินกว่า 1.4 พันล้านบาท ทำให้แพทย์และเภสัชกรรุ่นใหม่ที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลชุมชนทั่วประเทศถูกผู้บังคับบัญชาสั่งให้ซื้อยาและเวชภัณฑ์ในราคาที่แพงกว่าปกติที่เคยซื้อถึงร้อยละ 50-300 แพทย์และเภสัชกรรุ่นใหม่จึงรวมตัวกันเคลื่อนไหวต่อต้านในนามของชมรมแพทย์ชนบทและชมรมเภสัชชนบท มีการรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอมายังผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุขเพื่อให้ดำเนินการแก้ปัญหา แต่ก็ไม่ได้มีการตอบสนองสักเท่าใดทำให้ต้องเปิดเผยข้อมูลการทุจริตในรายพื้นที่ต่อสื่อมวลชนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ และยังมีการยืนยันข้อเท็จจริงสนับสนุนจากแพทย์อาวุโสรวมถึงเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสาธารณสุข 30 องค์กรที่รวมตัวกันออกมาเคลื่อนไหวสนับสนุนแพทย์ชนบทโดยเครือข่ายที่ร่วมมือกันได้ใช้กลไกการตรวจสอบนักการเมืองตามมาตรา 304 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รณรงค์ล่ารายชื่อประชาชนจำนวน 50,000 รายชื่อเพื่อขอให้ถอดถอนนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่พัวพันทุจริตยา และในที่สุดก็สามารถกดดันให้กระทรวงสาธารณสุขที่เคยเพิกเฉยในตอนต้นต้องยอมตั้งคณะกรรมการ

ขึ้นมาสอบสวน อีกทั้งยังกดดันให้นายรักเกียรติ สุขชนะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และนายธีรวัฒน์ ศิริวัณสานต์ รัฐมนตรีช่วยว่าการสาธารณสุขจากพรรคกิจสังคมต้องลาออกจากตำแหน่ง และที่สำคัญเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนยังได้ยื่นข้อกล่าวหานายรักเกียรติ สุขชนะต่อ ป.ป.ช. ในข้อหาร่ำรวยผิดปกติ ทำให้ ป.ป.ช. มีอำนาจเข้ามาสอบสวนในเรื่องนี้

ในส่วนของการสอบสวนของคณะกรรมการของกระทรวงสาธารณสุขที่ตั้งขึ้นมาได้แถลงผลสอบสวนว่า “กรณีการทุจริตยานี้มีนักการเมืองร่วมกับข้าราชการประจำระดับสูงในการสั่งการให้เกิดการทุจริตสั่งซื้อยาในวงกว้างทั่วประเทศ” (Ngampan Vejajiva, 2015, pp.23-30), (Prachatai NEWS, 2004) and (MGR ONLINE, 2004)

คดีนี้ในชั้นศาล เป็นคดีหมายเลขแดงที่ อม.2/2546 โดยพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง มีนายรักเกียรติ สุขชนะเป็นจำเลยในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 149 (เจ้าหน้าที่รัฐเรียกรับสินบน) และมาตรา 157 (ปฏิบัติหน้าที่มีขอบจกก่อให้เกิดความเสียหาย)

ศาลได้พิพากษาให้จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 149 และมาตรา 157 โดยลำดับดังนี้ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศยกเลิกราคากลางของยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติ และไม่ได้ประกาศใช้ฉบับใหม่แทนฉบับที่ถูกยกเลิก ส่งผลให้เกิดการทุจริตจัดซื้อยา

และเวชภัณฑ์ในราคาสูงเกินกว่าความเป็นจริง เพราะไม่มีเพดานราคากำกับ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเรียกเก็บเงินจำนวน 5,000,000 บาท จากเจ้าของบริษัทจำหน่ายยา และเวชภัณฑ์เป็นการตอบแทนโดยมีข้อบ่งชี้คณะผู้พิพากษามีมติเป็นเอกฉันท์ลงโทษสถานหนักเมื่อพิเคราะห์พฤติการณ์ทั้งปวง อีกทั้งคำนึงว่าจำเลยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานีรวม 7 สมัย ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี 5 ครั้ง สำเร็จการศึกษาทางกฎหมาย ประกอบอาชีพทนายความ แต่กลับมาก่อทำความผิดทุจริตคอร์รัปชันเช่นนี้ พิพากษาให้ลงโทษจำคุก 15 ปี (Ngampan Vejajiva, 2015, pp.35-36)

**วิเคราะห์รูปแบบ ลักษณะ และข้อสังเกต การคอร์รัปชันคดีทุจริตยา** ถือเป็นกรณีตัวอย่าง สำหรับการศึกษารูปแบบและลักษณะของการคอร์รัปชัน เพราะอาจถือได้ว่ามีแง่มุมที่ครอบคลุมครบทุกด้าน สำหรับรูปแบบและลักษณะการคอร์รัปชันในคดีนี้มีข้อพิจารณาดังนี้

**1) ผู้คอร์รัปชันหรือถูกกล่าวหาว่า หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับคอร์รัปชัน** รัฐมนตรี ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงสาธารณสุขที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตและการตั้งกรรมการสอบสวนล่าช้า คณะกรรมการพิจารณากำหนดราคายากลาง และบริษัทยาเข้ามาเกี่ยวข้อง

**2) ผู้เปิดโปงการคอร์รัปชัน** แพทย์และเภสัชกรรุ่นใหม่ที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลชุมชนทั่วประเทศ ซึ่งร่วมมือกันรวบรวมข้อเท็จจริงการคอร์รัปชัน แพทย์อาวุโส รวมถึง

เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสาธารณสุข 30 องค์กร และสื่อมวลชนที่ช่วยเผยแพร่ข้อเท็จจริงกระตุ้นสังคมให้รับรู้ข้อเท็จจริงและกดดันให้มีการแก้ไขปัญห

**3) วิธีการหรือลักษณะการคอร์รัปชัน** มีการใช้อำนาจใน 2 ระดับ คือ ระดับมีการใช้อำนาจทางการเมือง ได้แก่ การใช้อำนาจบริหารในการจัดทำงบประมาณและเพิ่มข้อความในมติคณะรัฐมนตรี อำนาจปกครองยกเลิกประกาศราคากลางยา และอำนาจบังคับบัญชาระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวง และระดับอำนาจในระบบข้าราชการ คือ อำนาจบังคับบัญชาตามลำดับชั้นระหว่างปลัดกระทรวงกับอธิบดี และอธิบดีกับข้าราชการในสังกัดภายใต้บังคับบัญชา โดยฝ่ายผู้บังคับบัญชาที่เป็นข้าราชการระดับสูงเป็นผู้ที่รู้ถึงราคาที่สูงขึ้นอย่างผิดปกติ แต่ไม่แก้ไขกำหนดราคากลางยาหรือชะลอการซื้อยาที่มีราคาแพงผิดปกติ อีกทั้งยังขอให้ข้าราชการที่อยู่ใต้บังคับบัญชาซื้อยาจากบริษัทเอกชนในราคาที่แพงผิดปกติ และเมื่อมีการร้องเรียนว่ามีการทุจริต ฝ่ายบริหารก็ไม่ดำเนินการอย่างโปร่งใสรวดเร็วต่อปัญหาที่เกิดขึ้น

#### 4) ข้อสังเกต

4.1 ตามข้อเท็จจริงมีการกระทำต่างกรรมต่างวาระที่เกิดขึ้น และเป็นประเด็นที่สามารถตั้งคำถามในทางวิชาการได้ดังนี้ 1) มีการปรับลดงบประมาณของกระทรวงสาธารณสุขในส่วนของงบประมาณสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยในรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ แต่ในรัฐบาลนายชวน หลีกภัยได้มีมติเห็นชอบแผนงานจัดสรรคินงบประมาณให้อยู่ในหมวดค่าตอบแทน

ใช้สอยวัสดุ 2) มีการเพิ่มข้อความ “และเวชภัณฑ์” ต่อท้ายต่อท้ายมติคณะรัฐมนตรีในหนังสือที่กระทรวงสาธารณสุขส่งไปสำนักงานงบประมาณ และข้อเท็จจริงที่ 3) มีการประกาศยกเลิกราคากลางยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติโดยรัฐมนตรีฯ และได้กำหนดราคากลางยาขึ้นใหม่ในเวลาที่เหมาะสม จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาทั้ง 3 ข้อพบว่ามีสิ่งที่ร่วมกัน คือ เป็นการกระทำให้ถูกต้องโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่กลับไม่ชอบด้วยเหตุผลและวัตถุประสงค์ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดสรรค่านายหน้าคนละหมวดกับที่ปรับลด หรือการเพิ่มคำว่า “และเวชภัณฑ์” โดยไม่มีเหตุผลรองรับว่าเพื่อประโยชน์อะไร และประโยชน์ของผู้ใด หรือการประกาศยกเลิกราคากลางยาและไม่ได้กำหนดราคากลางยาขึ้นใหม่ การกระทำเหล่านี้ถือได้หรือไม่ว่าเป็นการใช้อำนาจที่ได้รับมาอย่างถูกต้องและชอบธรรมไปในทางที่ผิด (abuse of entrusted power) เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลตามนิยามของคอร์รัปชัน คำถามนี้จึงเป็นประเด็นที่สังคมและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องศึกษากันต่อไปในวงกว้างเพื่อแสวงหากลไกในการป้องกันไม่ให้อำนาจที่ถูกต้องและชอบธรรมถูกใช้ไปในการคอร์รัปชัน

4.2 จากข้อ 4.1 ทำให้เกิดข้อสังเกตที่สำคัญว่า อาจไม่ได้มีแค่เพียงกระทรวงสาธารณสุขเพียงกระทรวงเดียวที่มีการใช้อำนาจกระทำการในลักษณะเดียวกัน เพียงแต่ไม่มีผู้ใดรวบรวมและเปิดเผยข้อเท็จจริงการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นซึ่งอาจเกิดจากเหตุระงับไม่ใช้ หวาดกลัว หรือเกรงใจผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจให้คุณให้โทษ

4.3 การไม่มีบัญชีราคากลางยาใช้ควบคุมการจัดซื้อยาเกิดจากคณะกรรมการพิจารณา กำหนดราคายาากลาง ส่วนการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ราคาสูงผิดปรกติถึงร้อยละ 50-300 มีการสั่งการจากผู้บังคับบัญชาให้โรงพยาบาลชุมชนทั่วประเทศสั่งซื้อยาและเวชภัณฑ์ในราคาดังกล่าว ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจภายในองค์กรเอื้อต่อการคอร์รัปชัน และควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้ใต้บังคับบัญชา

4.4 การเคลื่อนไหวเพื่อตรวจสอบการทุจริตมีผลเมื่อสื่อมวลชนเข้ามาเปิดเผยข้อมูลทุจริต โดยเครือข่ายที่ร่วมมือกันได้ใช้กลไกการตรวจสอบนักการเมืองตามมาตรา 304 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนทำให้เกิดกระแสกดดันให้กระทรวงสาธารณสุขที่เคยเพิกเฉยในตอนแรกต้องยอมตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวนได้ ซึ่งในผลการสอบสวนของคณะกรรมการของกระทรวงสาธารณสุขสรุปปรากฏว่า “...มีนักการเมืองร่วมกับข้าราชการประจำระดับสูงในการสั่งการให้เกิดการทุจริตสั่งซื้อยาในวงกว้างทั่วประเทศ”

4.5 ในฐานะข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชา หากไม่เห็นความสำคัญของการทุจริต เกรงกลัวหรือเกรงใจผู้บังคับบัญชา หรือไม่สามารถรวมตัวกันได้ก็ต้องต่อสู้แบบหัวเดียวกระเทียมลีบ การคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นก็อาจไม่ถูกเปิดเผยและได้รับการแก้ไขอย่างในคดีนี้

4.6 เอกชนเป็นผู้กระทำการคอร์รัปชันโดยเจตนา เพราะเป็นทั้งผู้รู้ต้นทุนและเป็นผู้กำหนดราคาขายที่สูงเกินความเป็นจริง และจึงรู้ถึงผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับด้วยในขณะเดียวกัน

4.7 หากเอกชนกำหนดราคาขายและเวชภัณฑ์ราคาสูงขึ้นเพียงร้อยละ 30-50 ก็อาจไม่เกิดแรงต้านจากแพทย์และเภสัชกรผู้ได้บังคับบัญชา พวกเขาเหล่านี้ก็อาจเพิกเฉยไม่พินิจกำลังกันต่อสู้กับคอร์รัปชัน และสุดท้ายก็อาจไม่มีคดีทุจริตซื้อขายเกิดขึ้น แต่ก็มีการทุจริตเกิดขึ้นจริงโดยไม่มีการตรวจสอบและไม่มีการเอาตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษตามกฎหมาย

#### ค. ข้อเท็จจริงกรณีหักหัวคิว

จากรายงานข่าวของรายการ “เสียงอเมริกา” (Voice of America) เมื่อปี พ.ศ. 2556 ได้พูดถึงประเด็นเงินใต้โต๊ะที่นักธุรกิจไทยต้องจ่ายให้กับนักการเมืองและข้าราชการว่าในปัจจุบัน (พ.ศ.2556) นักธุรกิจต้องจ่ายใต้โต๊ะเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 30 จากเมื่อก่อนที่จ่ายเพียงแค่อ้อยละ 5-10 ประกอบกับมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยได้ทำการวิจัยคาดการณ์ว่าเศรษฐกิจไทยจะสูญเสียเงินไปกับการคอร์รัปชันในปีนี้อาจร้อยละ 2 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศหรือ GDP ซึ่งคิดเป็นมูลค่าประมาณ 11,000 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 330,000 ล้านบาท ซึ่งในงานวิจัยนี้ยังรายงานไว้ว่า “เวลานี้บริษัทเอกชนที่ต้องการได้สัญญา รับเหมาโครงการของรัฐบาลจะต้องจ่ายเงินสินบนแพงขึ้นกว่าเดิม...”

นายธนวรรธน์ พลวิชัย ผู้อำนวยการศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยกล่าวถึงปัญหาการคอร์รัปชันในการประชุมชี้แจงแนวทางประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐไว้ดังนี้ การคอร์รัปชันได้เพิ่มขึ้น

อย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะการคอร์รัปชันเรียกรับเงินใต้โต๊ะ หรือรับเงินพิเศษโครงการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นจากอดีตที่เรียกเพียงร้อยละ 10 ของมูลค่าโครงการเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 25-30 และขณะนี้บางโครงการรับเงินใต้โต๊ะถึงร้อยละ 50 ทำให้หน่วยงานราชการบางแห่งตั้งวงเงินการดำเนินงานไว้สูงเกินกว่าความเป็นจริง 1 เท่าตัว เช่น งานก่อสร้างราคาจริงอาจมีตัวเลข 100 ล้านบาท แต่ไปตั้งราคางานก่อสร้างไว้ 200 ล้านบาท เป็นต้น

ในกรณีนี้ มีเหตุการณ์ที่นำมาเป็นตัวอย่างได้ คือ ในช่วงโควิด 19 ในระหว่างเดือนมีนาคม-พฤษภาคม พ.ศ. 2563 ภาครัฐได้อนุมัติงบประมาณในการนำคนไทยจากต่างแดนเดินทางกลับมากักตัวในพื้นที่ที่กำหนดไว้ หรือ “State Quarantine” ในระยะเวลา 14 วัน ภาครัฐจึงมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปทำการคัดสรรสถานที่กักตัว อาทิ โรงแรมขนาดใหญ่เพื่อใช้ในการรองรับเพียงแต่ต้องผ่านมาตรฐานที่กำหนด เช่น มีห้องมากกว่า 200 ห้อง มีใบอนุญาตสถานประกอบการโรงแรม เป็นต้น จากโครงการดังกล่าวทำให้มีข่าวว่ามีกลุ่มคนอ้างเป็นตัวแทนหน่วยงานรัฐติดต่อโรงแรมในพัทยารับคนไทยกลับจากต่างแดน กักตัว 14 วัน รับค่าตอบแทน 1,000/หัว/วัน แต่ขอหักค่าดำเนินการร้อยละ 40 ถ้าโรงแรมยอมจ่ายจะดำเนินการประสานเพื่อให้ได้รับการคัดเลือก และต่อมาก็มีการยืนยันข้อเท็จจริงจากตัวแทนองค์กรภาคธุรกิจท่องเที่ยว เช่น สมาคมโรงแรมไทยภาคตะวันออก สมาคมนักธุรกิจและการท่องเที่ยวเมืองพัทยา

โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว จังหวัดชลบุรีที่ออกมาเปิดเผยถึงการหักหัวคิวที่เกิดขึ้น (Bangkokbiznews (Kafedam), 2013) and (Naewna, 2020)

### วิเคราะห์รูปแบบ ลักษณะ และข้อสังเกต การหักหัวคิว

**1) ผู้คอร์รัปชันหรือถูกกล่าวหาว่าคอร์รัปชัน** เป็นบุคลากรภาครัฐที่ไม่ปรากฏตัวชัดเจนอาจเป็นนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงเอกชนผู้ประกอบการธุรกิจที่ต้องการได้รับการคัดเลือก ในกรณีนี้ทำให้เห็นได้ว่าผู้คอร์รัปชัน 1 คนสามารถทำให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นได้มากกว่า 1 ครั้ง และอาจมีจำนวนการคอร์รัปชันที่แท้จริงมากกว่าจำนวนที่ถูกเปิดโปงหรือถูกดำเนินคดีในชั้นศาล

**2) ผู้เปิดโปงการคอร์รัปชัน** รายงานข่าวของสื่อมวลชน ประกอบกับข้อคิดเห็นของนักธุรกิจในเชิงยืนยันข้อเท็จจริงแต่ไม่มีหลักฐานเพื่อให้สังคมได้ตระหนักถึงปัญหาการคอร์รัปชัน และร่วมกันแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น

**3) ลักษณะการคอร์รัปชัน** มีการทำให้ถูกต้องโดยกำหนดราคาในการดำเนินโครงการเพิ่มขึ้นสูงกว่าความเป็นจริง เอกชนผู้ประกอบการธุรกิจกับภาครัฐต้องจ่ายเงินได้ไต่อย่างน้อยร้อยละ 30 จากการเรียกหรือข้อกำหนดของนักการเมืองและข้าราชการ รวมถึงการติดต่อจากกลุ่มคนที่อ้างเป็นตัวแทนภาครัฐ

### 4) ข้อสังเกต

4.1 เป็นการคอร์รัปชันภายในองค์กรกับเอกชนผู้ประกอบการธุรกิจ โดยมีการพยายามปกปิดความจริงโดยใช้อำนาจรัฐด้วยการกำหนดราคาดำเนินโครงการที่สูงขึ้นเพื่อหักค่าหัวคิวในภายหลัง จึงทำให้การค้นหาข้อเท็จจริงการทุจริตเพื่อนำมาเปิดเผยเป็นไปได้ยาก

4.2 ในกรณีที่เอกชนได้รับการติดต่อจากตัวแทนภาครัฐ ทำให้เอกชนไม่สามารถติดตามต้นตอได้ และเมื่อเรื่องปรากฏขึ้นตัวแทนที่มาติดต่ออาจสลายตัวทำให้การหาต้นตอคอร์รัปชันเป็นไปได้ยาก

## 2. แนวทางการป้องกันและแก้ไข การคอร์รัปชันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 (ฉบับปัจจุบัน) ได้ให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน โดยได้กำหนดกลไกหรือเครื่องมือสำหรับการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันไว้หลายอย่าง ซึ่งเมื่อมีการจัดกลุ่มตามผู้ที่จะต้องถูกบังคับตามเครื่องมือแล้วจะสามารถแบ่งแยกได้ ดังนี้<sup>5</sup>

- 1) กลุ่มนักการเมือง: รัฐบาลและฝ่ายค้าน
- 2) กลุ่มข้าราชการ
- 3) ภาคเอกชนผู้ประกอบการธุรกิจ: ส่วนหนึ่งของสาเหตุการคอร์รัปชัน

<sup>5</sup> กลุ่มนักการเมืองและกลุ่มข้าราชการรัฐธรรมนูญมีกลไกที่เกี่ยวกับการป้องกันคอร์รัปชันที่มีสภาพบังคับ สำหรับภาคเอกชนผู้ประกอบการธุรกิจ ประชาชน และองค์กรเอกชน หรือ NGO รัฐธรรมนูญจะใช้กลไกสนับสนุนและส่งเสริมการป้องกันคอร์รัปชันในลักษณะของ “สิทธิ”

4) ประชาชน และองค์กรเอกชน หรือ NGO

**กลไกที่ 1 กลไกที่ใช้บังคับกับกลุ่ม  
นักการเมือง** เริ่มต้นจากการกรองคุณสมบัติของ  
นักการเมืองและผู้ที่มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี  
ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 98 และมาตรา 160  
และหากมีการทุจริตการเลือกตั้งก็จะมีบทบังคับ  
ตามมาตรา 224(4) มาตรา 225 และมาตรา 226  
ในกรณีช่วงเวลาหลังจากได้รับการเลือกตั้ง  
หากมีคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตาม  
มาตรา 82 ก็สามารถถูกถอดถอนโดยผ่าน  
กระบวนการทางสภาและศาลรัฐธรรมนูญได้

ในกรณีของฝ่ายบริหารกระทำการบกพร่อง  
ซึ่งหมายรวมถึงการคอร์รัปชันจะนำกลไกทาง  
สภามาใช้เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้  
ตามมาตรา 151 และกลไกที่สำคัญอีกประการ  
หนึ่ง คือ การใช้อำนาจตรวจสอบตามมาตรา  
235 เมื่อพบหรือมีเหตุอันควรสงสัย หรือมีการ  
กล่าวหาว่านักการเมืองร้ายวยผิดปกติ ทุจริต  
ต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่ใช้อำนาจขัดต่อ  
รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนมาตรฐาน  
จริยธรรมอย่างร้ายแรง คณะกรรมการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีอำนาจ  
หน้าที่เข้ามาไต่สวนและดำเนินการได้ตาม  
มาตรา 234(1) และมาตรา 235(1) ซึ่งจะทำให้  
เกิดผลตามมาตรา 235 วรรค 3-5 นอกจากนี้  
ตามมาตรา 164 ได้กำหนดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี  
ให้ต้องดำเนินการบริหารราชการตามรัฐธรรมนูญ  
กฎหมาย และนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา  
และต้องปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความ  
ซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละเปิดเผยเพื่อ  
ประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชน

ส่วนรวม รวมถึงต้องยึดถือและปฏิบัติตาม  
หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามมาตรา  
164 (Rāṭchakitčhānubēksā, 2017) and  
(Chongkachan Suwanmanee, 2017)

สำหรับกลไกอื่น ๆ ที่นำมาสนับสนุน  
การป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนด  
ไว้ดังนี้

1) กลไกเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและการ  
ตรวจสอบก็มีกลไกการเปิดเผยทรัพย์สินและ  
หนี้สินตามมาตรา 234(3) และผลบังคับตาม  
มาตรา 235 วรรคท้าย รวมถึงกลไกธรรมาภิบาล  
ตามมาตรา 76

2) เพื่อให้เกิดวินัยทางการเงินการคลังของ  
รัฐตามมาตรา 62 และ

3) เป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด คือ การป้องกัน  
การนำกฎหมายไปใช้เป็นเครื่องมือของการ  
ดำเนินนโยบายแสวงหาประโยชน์ของรัฐบาล  
ฝ่ายนิติบัญญัติที่แม้จะเป็นฝ่ายรัฐบาลตามเสียง  
ข้างมาก แต่เมื่อจะต้องออกกฎหมายจะต้องอยู่  
ภายใต้บังคับมาตรา 77

**กลไกที่ 2 กลไกที่ใช้บังคับในกลุ่ม  
ข้าราชการและองค์กรอิสระ** รัฐธรรมนูญได้  
กล่าวถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ  
ไว้ดังต่อไปนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรง  
ตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงิน  
แผ่นดิน และเจ้าหน้าที่โดยหากพบหรือมีเหตุ  
อันควรสงสัย หรือมีการกล่าวหาว่าร้ายวย  
ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่  
หรือใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย  
หรือฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีอำนาจหน้าที่เข้ามาไต่สวนและดำเนินการได้ตามมาตรา 234(1) และมาตรา 235(1) ซึ่งจะทำให้เกิดผลตามมาตรา 235 วรรค 3-5 เช่นเดียวกับนักการเมือง

ในกรณีที่พบว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้กระทำเช่นเดียวกันก็จะถูกตรวจสอบด้วยเช่นเดียวกันตามมาตรา 236 สำหรับกลไกเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 234(3) และผลตามมาตรา 235 วรรคท้ายก็ถูกนำมาใช้กับกลุ่มนี้เช่นเดียวกับนักการเมือง (Rāṭchakitchānubēksā, 2017) and (Chongkachan Suwanmanee, 2017)

ในส่วนกลไกธรรมาภิบาลตามมาตรา 76 ได้วางหลักที่สำคัญและมีคุณค่าต่อการวางรากฐานการป้องกันการคอร์รัปชัน แม้ว่าจะยังไม่มีกลไกที่เป็นรูปธรรมมารองรับก็ตาม แต่ก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ถูกต้อง กล่าวคือ ในมาตรานี้ได้กำหนดให้มีการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างครอบคลุมทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคส่วนท้องถิ่น โดยต้องทำตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ต้องพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวร้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนกรแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ซึ่งมาตรการนี้จะประสบผลสำเร็จได้จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ ความโปร่งใส เข้าถึงข้อมูล และสามารถตรวจสอบได้

**กลไกที่ 3 กลไกภาคเอกชนผู้ประกอบธุรกิจ : ส่วนหนึ่งของสาเหตุการคอร์รัปชัน** ในส่วนภาคเอกชนผู้ประกอบธุรกิจนี้ รัฐธรรมนูญได้มองรวมไปกับภาคประชาชน โดยถูกมองจากภาครัฐในมุมมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของการลงทุน การจ้างงาน การพัฒนาเศรษฐกิจ และการเก็บค่าธรรมเนียมการอนุญาตต่าง ๆ ซึ่งในความเป็นจริงควรแยกเอกชนผู้ประกอบธุรกิจออกจากประชาชน เพราะการกระทำของประชาชนอยู่บนพื้นฐานดำรงชีวิต แต่ภาคเอกชนผู้ประกอบธุรกิจอยู่บนพื้นฐานของกำไรและขาดทุน

ดังนั้นในการดำเนินการต่าง ๆ ของเอกชนผู้ประกอบธุรกิจจึงต้องรวดเร็ว มีต้นทุนที่น้อยที่สุด และต้องมีกำไรมากที่สุด ที่สำคัญต้องอยู่ในจุดที่เหนือกว่าคู่แข่ง ซึ่งการที่จะได้ผลตามเป้าหมายจะสามารถทำได้จากการใช้ความสามารถของเอกชนนั้น ๆ หรือไม่ก็ใช้อำนาจของรัฐมาช่วยสนับสนุน ซึ่งในข้อหลังนี้มักเป็นมูลเหตุที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันร่วมกันระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐ

แต่เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้แยกภาคเอกชนผู้ประกอบธุรกิจออกจากภาคประชาชน ทำให้ภาคเอกชนผู้ประกอบธุรกิจไม่ต้องถูกสภาพบังคับหรือถูกตรึงหน้าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการคอร์รัปชันเหมือนกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการและองค์กรอิสระ ภาคเอกชนผู้ประกอบธุรกิจจึงใช้กลไกในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันเช่นเดียวกันกับ

ภาคประชาชนกล่าว คือ 1) กำหนดเป้าหมายให้ภาคเอกชนให้มีความรู้ในการต่อต้านคอร์รัปชัน รู้ถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน 2) ให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยให้เอกชนผู้ประกอบการชี้เบาะแสการทุจริตโดยจะได้รับความคุ้มครองจากรัฐ 3) ให้มีสิทธิที่จะเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐโดยมีสิทธิที่จะได้รับทราบผลการพิจารณาโดยเร็ว และ 4) ให้มีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 63 มาตรา 78 และ มาตรา 41 แต่อย่างไรก็ดีเป้าหมายที่กำหนดในข้อ 1) และ 2) ยังเป็นเพียงหลักการที่วางไว้ จึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ (Ratchakitthānubēksā, 2017)

**กลไกสุดท้าย กลไกภาคประชาชน และองค์กรเอกชน (NGO) หรือประชาสังคม** ในกลไกสุดท้ายนี้ภาคประชาชนจะรวมถึงการรวมตัวของบุคคลเป็นองค์กรเอกชน (NGO) ตามมาตรา 42 ด้วย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดกลไกไว้ดังนี้

1) กำหนดเป็นเป้าหมายให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรเอกชน (NGO) ให้มีความรู้ในการต่อต้านคอร์รัปชัน รู้ถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ตามมาตรา 63

2) ให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยให้ประชาชน หรือภาคเอกชนรวมตัวกันชี้เบาะแสการทุจริต ตามมาตรา 63 และมาตรา 78

3) ประชาชน หรือภาคเอกชนที่ต่อต้านหรือชี้เบาะแสการทุจริตและการประพฤติมิชอบ จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ตามมาตรา 63

4) ให้มีสิทธิที่จะเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมีสิทธิที่จะได้รับทราบผลการพิจารณาโดยเร็ว และ

5) ให้มีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 41

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีเครื่องมือสำหรับทั้งการป้องกันและปราบปรามลงโทษผู้คอร์รัปชัน โดยในการป้องกันการคอร์รัปชันรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับการป้องกันการคอร์รัปชันที่จะเกิดจากนักการเมืองและข้าราชการ แต่ไม่ได้ขยายขอบเขตไปถึงเอกชนผู้ประกอบการ ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้เอกชนผู้ประกอบการมีสถานะ สิทธิหน้าที่เหมือนภาคประชาชน จึงไม่มีหน้าที่สภาพบังคับ และความรับผิดชอบเหมือนนักการเมืองและข้าราชการ สำหรับภาคประชาชนรัฐธรรมนูญได้พยายามให้เป็นผู้สอดส่องดูแลชี้เบาะแสการคอร์รัปชัน ซึ่งแน่นอนว่าการที่ประชาชนจะรู้ถึงการคอร์รัปชันและชี้เบาะแสดัง

จะต้องอาศัยข้อมูล ความโปร่งใส และการเข้าถึงข้อมูลซึ่งทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และหลักธรรมาภิบาลนี้ถือเป็นหลักการที่อยู่เบื้องหลังของ ITA

### 3. การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment: ITA) ที่มา หลักการและเหตุผล

3.1 ที่มา ก่อนการเกิดขึ้นของ ITA จากที่กล่าวมารัฐธรรมนูญได้สนับสนุนการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อป้องกันการคอร์รัปชัน และเพื่อให้เป้าหมายมีความเป็นรูปธรรม รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้นำหลักธรรมาภิบาลมากำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติตามมาตรา 65 ทำให้ธรรมาภิบาลได้ถูกใส่ไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนา ระบบการบริหารจัดการภาครัฐ หัวข้อ 4.6 ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ และหลักธรรมาภิบาลยังได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ (Rāṭchakitṭhānubēksā , 2016, pp.129, 135-137) and (Rāṭchakitṭhānubēksā , 2018, pp.59)

3.2 หลักธรรมาภิบาลในฐานะเหตุผลเบื้องต้น ITA หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่เป็นเหตุผลเบื้องต้นที่ผลักดันให้เกิดกลไกหรือมาตรการต่าง ๆ ใน ITA สำหรับหลักธรรมาภิบาลในหัวข้อนี้จะพิจารณาถึงขอบเขตเนื้อหา (Arithuch Kaewkohsaba , 2017) และการพัฒนาให้เป็นแนวทางการป้องกันการคอร์รัปชันดังต่อไปนี้

1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การตรากฎหมายที่ต้องเป็นธรรม ภาครัฐบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องเสมอภาคและมีความสม่ำเสมอ ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกฎหมาย และการเคารพกฎหมายและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์การรักษาสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย และความยุติธรรมของประชาชนผู้อยู่ใต้อำนาจรัฐ

หลักนิติธรรมถูกพัฒนาเป็นเครื่องมือในการป้องกันการคอร์รัปชันโดยการสร้างการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันให้มีความรวดเร็ว สม่ำเสมอ และมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงมารับ และที่สำคัญจะต้องมีการปรับปรุงพัฒนาบทบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับรูปแบบลักษณะการคอร์รัปชันที่ซับซ้อน

2) หลักคุณธรรม (Ethics) หมายถึง การมีสำนึกสำนึกในการแยกแยะดีชั่วถูกผิด การปฏิเสธไม่ทำความชั่ว ยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม ขยัน ซื่อสัตย์ประหยัด อดทน มีระเบียบ

วินัย ประกอบอาชีพที่สุจริต และการตระหนักถึงประโยชน์ส่วนรวมก่อนประโยชน์ส่วนตัว

หลักคุณธรรมได้นำมาพัฒนาเป็นเครื่องมือในการป้องกันการคอร์รัปชันโดยการปลูกฝังจิตสำนึกความซื่อสัตย์สุจริตให้กับเยาวชนและประชาชนในสังคม เสริมสร้างแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลให้เป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วนในสังคม สร้างมาตรการลงโทษทางสังคมต่อผู้คอร์รัปชัน จัดกิจกรรมเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้กับหน่วยงานต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องเป็นรูปธรรม

3) หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง ประชาชน หรือฝ่ายที่อยู่ใต้อำนาจรัฐ หรือข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชา มีทั้งสิทธิและหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ ซึ่งตรงกันข้ามกับการทุจริต คอร์รัปชัน และการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพราะการทุจริตคอร์รัปชันใช้ความคลุมเครือ ความมืดมน และการปิดบังอำพรางเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

หลักความโปร่งใสได้นำมาพัฒนาเป็นเครื่องมือป้องกันการคอร์รัปชันโดยให้มีการสร้างระบบการให้ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผย โดยเฉพาะข้อมูลในเรื่องที่มีความเสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน เช่น ข้อมูลรายละเอียดโครงการของรัฐ การจัดซื้อจัดจ้าง การคัดเลือกคนเข้าทำงาน การเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น ให้มีการปรับปรุงฐานข้อมูลให้มีความถูกต้อง ทันสมัย สามารถเชื่อมต่อกับระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานอื่น ๆ ได้ ให้มีการสร้างเครื่องมือประเมินความเสี่ยงในการคอร์รัปชันและนำผลการประเมินมาปรับใช้ในการตรวจสอบป้องกัน และค้นหาการคอร์รัปชัน

4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการบริหาร การตรวจสอบ และการจัดสรรรักษาประโยชน์ของชุมชนของตน

ในหลักการมีส่วนร่วมนี้ได้พัฒนาเป็นเครื่องมือในการป้องกันการคอร์รัปชัน โดยให้มีการพัฒนาระบบการให้ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ สร้างมาตรการลงโทษทางสังคมต่อผู้คอร์รัปชัน สร้างกลไกการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตามการทำงานของหน่วยงานของรัฐ สร้างกลไกความร่วมมือระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐ ให้มีโอกาสนในการรับรู้ปัญหา และแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะร่วมกัน

5) หลักความพร้อมรับผิด (Accountability) หมายถึง การมีจิตสำนึกในหน้าที่ร่วมรับผิดชอบต่อสังคม รับรู้และแก้ไขปัญหาราชาฐานะของชุมชนและบ้านเมือง

ในหลักความพร้อมรับผิดได้พัฒนาเป็นเครื่องมือในสนับสนุนการป้องกันคอร์รัปชันโดยให้มีการปลูกฝังจิตสำนึกการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมก่อนประโยชน์ส่วนตัว การตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบก่อนสิทธิส่วนตัว สร้างความถูกต้องภายใต้กฎหมายและจริยธรรมให้เกิดขึ้นกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ สร้างการกระจายอำนาจความรับผิดชอบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสาธารณะภายในชุมชนและบ้านเมืองของตน โดยให้ถือว่าการคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ทุกคนทุกภาคส่วนต้องรับผลของปัญหาร่วมกัน

6) หลักความคุ้มค่า (Value for Money) หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ผลิตสินค้าอย่างมีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก พัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

ในหลักสุดท้ายได้ถูกพัฒนาเป็นเครื่องมือในการผลักดันและสนับสนุนการป้องกันคอร์รัปชันโดยการสร้างกลไกการเปิดเผยข้อมูล การตรวจสอบ ติดตาม และการประเมินการใช้ทรัพยากรภายในหน่วยงานรัฐและนำผลประเมินมาปรับปรุงเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและเกิดผลสำเร็จ สร้างกิจกรรมส่งเสริมการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่า กำหนดมาตรการบังคับแก้ไข และลงโทษเมื่อมีการใช้ทรัพยากรขัดต่อหลักความคุ้มค่า

**3.3 การเกิดขึ้น ITA ในประเทศไทย** จากที่ได้กล่าวมาแล้ว ITA เกิดขึ้นเพราะมีหลักการธรรมาภิบาลตามรัฐธรรมนูญเป็นตัวผลักดันให้เกิดขึ้น ทำให้คณะรัฐมนตรีได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2561 เห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานให้ความร่วมมือและเข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561–2564 โดยใช้แนวทางและเครื่องมือการประเมินตามที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

จากมติคณะรัฐมนตรี ป.ป.ช. ได้นำเอาแนวคิดการประเมินคุณธรรมการดำเนินงาน (Integrity Assessment) ขององค์การต่อต้าน

การทุจริต (Anti-Corruption and Civil Rights Commission: ACRC) ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีกับดัชนีวัดความโปร่งใสของสำนักงาน ป.ป.ช. มาสร้างเป็น “การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment: ITA)” โดย ITA นี้เป็นการกำหนดหากรอบแนวคิดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ แล้วจึงจัดทำเป็นดัชนีหลักที่ใช้ในการประเมิน โดยมีการแบ่งแยกดัชนีออกเป็น ส่วน ๆ เป็นตัวชี้วัด ตัวชี้วัดย่อย ประเด็นในการสำรวจ และแปลงไปสู่คำถามที่ใช้ในการสอบถามความคิดเห็น หรือข้อมูลเอกสารหรือหลักฐานที่ต้องถูกรวบรวมจากหน่วยงาน (Chanida Arkomwatthana, n.d.), (Office of the Council of State, n.d.) and (DGA, n.d.)

อนึ่ง ITA มีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงพัฒนาด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐเพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดการคอร์รัปชันที่จะเกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ โดย ป.ป.ช.กำหนดให้ ITA เป็นมาตรการการป้องกันการทุจริตเชิงรุกตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ยังได้กำหนดเป้าหมายให้ในปี พ.ศ. 2560-2565 หน่วยงานภาครัฐร้อยละ 80 จะต้องผ่านผลการประเมิน ITA ในระดับ 85 คะแนนขึ้นไป สำหรับหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมิน ป.ป.ช. ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายการประเมินไว้ดังนี้ องค์การอิสระ องค์การอัยการ องค์การศาล

หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา กรมหรือเทียบเท่า องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ กองทุน สถาบันอุดมศึกษา หน่วยงานที่ขอเข้าร่วม จังหวัด (ได้แก่ สำนักงานจังหวัด และส่วนราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ในการควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด (ไม่รวมราชการในจังหวัดที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง และราชการระดับอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Samnak pramoēn khunnatham læ khwām prōngsai samnakngān khana kammakān pōngkan læ prāpprām kām thutcharit hæng chāt, 2020, pp.3-4)

สำหรับดัชนีในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ จะแบ่งเป็น 5 ดัชนีคือ ดังนี้

#### **ดัชนีที่ 1 ความโปร่งใส (Transparency)**

เป็นดัชนีที่ประเมินระดับการดำเนินงานตามเงื่อนไข คุณลักษณะ ขั้นตอน หรือกิจกรรมในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่แสดงถึงการดำเนินงานที่มีความโปร่งใส เป็นธรรม ได้มาตรฐานที่หน่วยงานกำหนดตามอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของหน่วยงาน รวมถึงการตอบสนองและจัดการเกี่ยวกับระบบข้อร้องเรียน ในการประเมินจะประเมินจากมุมมองความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และจากหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence - Based) บนพื้นฐานข้อเท็จจริงจากเอกสาร/หลักฐานต่าง ๆ ในการดำเนินงานของหน่วยงาน มีตัวชี้วัด 2 ประการ คือ (Office of the Council of State, n.d.)

ตัวชี้วัดที่ 1 การดำเนินงานขององค์กรประเมินจากการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด โดยแบ่งเป็นประเด็นการประเมิน ได้แก่ การให้และเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง มาตรฐานการปฏิบัติงาน ความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการปฏิบัติงานตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงาน และการเข้าถึงข้อมูลตามภารกิจหลักของหน่วยงาน

ตัวชี้วัดที่ 2 ระบบการร้องเรียนขององค์กรประเมินจากการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับระบบการร้องเรียนของหน่วยงาน โดยแบ่งเป็นประเด็นการประเมิน ได้แก่ การตอบสนองข้อร้องเรียน ช่องทางการร้องเรียน และการแจ้งผลร้องเรียน

**ดัชนีที่ 2 ความพร้อมรับผิด (Accountability)** เป็นดัชนีที่ประเมินระดับการให้บริการหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงาน ซึ่งยึดหลักความรับผิดชอบ มาตรฐานจริยธรรมหรือจรรยาข้าราชการหรือจรรยาบรรณวิชาชีพ รวมทั้งความถูกต้องในการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และรับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน โดยประเมินจากมุมมองความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องของหน่วยงาน สำหรับความพร้อมรับผิดมีตัวชี้วัด 2 ประการ คือ (Office of the Council of State, n.d.)

ตัวชี้วัดที่ 1 ความรับผิดชอบตามกฎหมาย ประเมินจากผลการดำเนินงานหรือการให้บริการตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องและเป็นไปตามมาตรฐานจริยธรรม หรือจรรยาข้าราชการ หรือจรรยาบรรณวิชาชีพ โดยคำนึงถึงความถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรม

ตัวชี้วัดที่ 2 ความรับผิดชอบตามการปฏิบัติหน้าที่ ประเมินจากผลการดำเนินงานหรือการให้บริการตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงาน ซึ่งได้รับการยอมรับหรือความเชื่อถือจากผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่แสดงถึงความพยายามในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย

**ดัชนีที่ 3 คุณธรรมการให้บริการของหน่วยงาน (Integrity in Service Delivery)** ประเมินจากการรับรู้และประสบการณ์โดยตรงของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐว่าได้ยึดหลักความซื่อสัตย์สุจริตและคำนึงถึงการใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม ยึดผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือของประเทศมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ไม่เอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือบุคคลใกล้ชิด รวมถึงการรับเงินพิเศษ การเรียกรับ การขอรับบริจาคเงิน หรือสิ่งบันเทิงอื่นจากผู้รับบริการ

สำหรับการประเมินจะทำการสำรวจความคิดเห็นใน 2 ลักษณะ คือ จากประสบการณ์ตรง (Experience) และมุมมองจากการรับรู้ (Perception) ของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีตัวชี้วัด 2 ตัวชี้วัดคือ (Office of the Council of State, n.d.)

ตัวชี้วัดที่ 1 จากประสบการณ์ตรง ประเมินจากความคิดเห็นที่เป็นประสบการณ์จริงเกี่ยวกับการถูกเคยร้องขอให้เงินพิเศษ หรือการบริจาคเงินหรือสิ่งของหรือความบันเทิงในรูปแบบต่าง ๆ หรือผลประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่ และการเสนอให้เงินพิเศษหรือความบันเทิงต่าง ๆ หรือผลประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่รับหรือยอมรับเพื่อแลกเปลี่ยนกับการดำเนินงานหรือการให้บริการของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน

ตัวชี้วัดที่ 2 การรับรู้ ประเมินจากความคิดเห็นที่เป็น การรับรู้หรือเคยรับฟังเกี่ยวกับการรับสินบนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการดำเนินงานหรือการให้บริการเป็นพิเศษของเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงาน รวมถึงการรับรู้เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษหรือเอื้อประโยชน์ต่อบุคคลใกล้ชิดอย่างไม่เป็นธรรม

**ดัชนีที่ 4 วัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture)** เป็นการประเมินจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานภาครัฐ และจากข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence - Based) บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของหน่วยงานว่าองค์กรยึดหลักคุณธรรมจริยธรรมในการดำเนินงานหรือการให้บริการ การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามประมวลจริยธรรมของหน่วยงาน และการส่งเสริมหรือจัดให้มีระบบป้องกันการทุจริตในการดำเนินงานหรือการให้บริการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงการสนับสนุนปัจจัยที่ช่วยในการส่งเสริมการต่อต้านการทุจริต และสร้างสภาพแวดล้อมภายในองค์กรที่ปลอดการทุจริตหรือไม่ สำหรับการประเมินมีตัวชี้วัด 2 ตัวชี้วัด (Office of the Council of State, n.d.) ดังนี้

ตัวชี้วัดที่ 1 วัฒนธรรมองค์กร ประเมินการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งยึดหลักคุณธรรมจริยธรรม หรือเป็นไปตามประมวลจริยธรรมขององค์กร ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก และไม่ใช่ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองหรือบุคคลใกล้ชิด และความเชื่อมั่นของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อการดำเนินงานและบรรยากาศการทำงาน

ตัวชี้วัดที่ 2 การต่อต้านการทุจริตขององค์กร ประเมินการเผยแพร่ ส่งเสริมหรือสนับสนุนการต่อต้านการทุจริตภายในองค์กร การกำหนดบทลงโทษผู้กระทำการทุจริต การให้รางวัลเชิดชูเกียรติแก่ผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน ระบบการแจ้งเบาะแส และระบบการคุ้มครองผู้ให้เบาะแสดการทุจริต การจัดให้มีระบบป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนขององค์กร การดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขององค์กร รวมถึงการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเพื่อการบริหารงานที่โปร่งใสภายในองค์กร

**ดัชนีที่ 5 คุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity)** ประเมินจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานภาครัฐที่มีต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยประเมินคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ปราศจากระบบอุปถัมภ์ การบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนด คำนึงถึงความคุ้มค่าเป็น

หลัก และการมอบหมายงานที่มีความเป็นธรรม ซึ่งคำนึงถึงประโยชน์ขององค์กรและประเทศ สำหรับตัวชี้วัดแบ่งเป็น 3 ตัวชี้วัดคือ (Office of the Council of State, n.d.)

ตัวชี้วัดที่ 1 การบริหารงานบุคคล ประเมินการบริหารงานขององค์กรที่มีความยุติธรรม ไม่มีการเรียกรับหรือการเสนอให้เงิน สิ่งของมีค่า หรือการให้ความบันเทิง เพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ด้านการบริหารงานบุคคล หรือการให้ความอุปถัมภ์แก่บุคคลใกล้ชิด

ตัวชี้วัดที่ 2 การบริหารงบประมาณ ประเมินการบริหารงบประมาณขององค์กรที่มีประสิทธิภาพ ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบการเบิกจ่าย และมีความคุ้มค่า โดยคำนึงถึงประโยชน์ขององค์กรเป็นหลัก

ตัวชี้วัดที่ 3 ความเป็นธรรมในการมอบหมายงาน ประเมินความยุติธรรมในการสั่งการมอบหมายงานที่เป็นไปตามภารกิจขององค์กร ตามที่กฎหมายกำหนด มิใช่การสั่งการหรือมอบหมายงานในเรื่องส่วนตัวของผู้บังคับบัญชา รวมถึงผลกระทบทางลบจากการไม่ปฏิบัติงานส่วนตัวตามที่ได้รับมอบหมาย

ในการประเมินดัชนีและตัวชี้วัด ITA ทั้ง 5 ดัชนีเป็นการประเมินเชิงบวกที่ครอบคลุมการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐในทุกมิติ ตั้งแต่การบริหารงานของผู้บริหารและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน ตลอดจนประเมิน “ระบบงาน” กระบวนการเปิดเผยข้อมูล กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความ

โปร่งใส รวมถึงขั้นตอนและกระบวนการปฏิบัติงาน และการให้บริการที่มีมาตรฐานและมีความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนมีคุณลักษณะที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล รวมไปถึงจนถึงการประเมิน “วัฒนธรรม” ในหน่วยงานที่มุ่งเน้นการสร้างเสริมวัฒนธรรม และค่านิยมสุจริต และประเมินแนวทางในการป้องกันการทุจริต และการป้องกันการปฏิบัติงาน ที่อาจจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน ตลอดจนประเมินผลการปฏิบัติงานในภาพรวมที่สะท้อนได้จากการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (Phat rā sin lōi mā lāe khana, 2019, pp.3)

## 4. วิเคราะห์ ITA กับการป้องกันการคอร์รัปชัน

**4.1 จากข้อเท็จจริงการคอร์รัปชัน: การตรวจสอบค้นหาการคอร์รัปชันควรเริ่มต้นในเวลาใด และควรตรวจสอบผู้ใด** จากหลักธรรมาภิบาลทำให้เห็นถึงกลไกการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันว่ามีกาลเวลาแทรกเป็นเบื้องหลังซ่อนอยู่กล่าวคือ การป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันตามหลักธรรมาภิบาลจะเริ่มต้นจากการสร้างจิตสำนึกที่ซื่อสัตย์ ไปจนถึงการเฝ้าระวังก่อนการเกิดคอร์รัปชัน การตระหนักถึงผลกระทบจากการถูกตรวจสอบ การนำผู้คอร์รัปชันมาลงโทษ และย้อนนำข้อเท็จจริงการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นมาสร้างแนวทางป้องกันไม่ให้เกิดการคอร์รัปชันในรูปแบบเดียวกันซ้ำขึ้นอีก ดังนั้นการป้องกันการคอร์รัปชันควรเริ่มต้นตลอดเวลา และควร

ตรวจสอบโดยการเฝ้าระวังเป็นวงกว้างไม่ระบุตัวบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ในการป้องกันการคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพจึงประกอบด้วยกลไกต่าง ๆ ที่ต้องนำไปใช้ในช่วงเวลาก่อนการเกิดคอร์รัปชัน และหลังจากตรวจพบการคอร์รัปชัน

**4.2 ข้อเท็จจริงการคอร์รัปชันชี้ให้เห็นถึงปัจจัยสำคัญในการตรวจสอบเปิดโปงการคอร์รัปชัน** จากข้อเท็จจริงลักษณะและรูปแบบการคอร์รัปชันที่ได้กล่าวมาในตอนต้นชี้ให้เห็นถึงกลไกที่สำคัญในการตรวจสอบการคอร์รัปชัน ดังนี้ 1) ความมั่นใจและความกล้าหาญในการตรวจสอบ ไม่หวาดหวั่นต่ออำนาจบังคับบัญชา 2) การเข้าถึงข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ผิดปกติที่เป็นต้นเหตุในการตรวจสอบการคอร์รัปชันได้ 3) การรวมตัวเป็นกลุ่มผู้ตรวจสอบ และการสร้างความร่วมมือภายในกลุ่มและประสานกับภาคส่วนอื่น ๆ เช่น สื่อมวลชน เอกชนผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม 4) การคุ้มครองให้ความปลอดภัย ซึ่งตามข้อเท็จจริงไม่ปรากฏกลไกการคุ้มครองที่เป็นรูปธรรมจากภาครัฐ แต่เกิดจากความมั่นใจที่เกิดจากกลุ่มที่รวมตัวขึ้นอย่างเข้มแข็ง

**4.3 จากข้อเท็จจริงการคอร์รัปชันชี้ให้เห็นถึงบุคคลและการกระทำที่จะต้องเฝ้าระวังเพื่อป้องกันการคอร์รัปชัน** จากข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่ากลุ่มบุคคลที่อาจก่อให้เกิดการคอร์รัปชันได้แก่ 1) รัฐมนตรี 2) ข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชา 3) เจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชา และ 4) เอกชนผู้ประกอบการธุรกิจ และวิธีการคอร์รัปชันนอกจากเป็นการกระทำในรูปแบบเดิมคือ เรียกรับสินบน การหักเปอร์เซ็นต์แล้ว

ยังสามารถทำได้ด้วยการสร้างนโยบาย ระเบียบ กฎเกณฑ์เพื่อรองรับการคอร์รัปชัน แต่อย่างไรก็ดีในการค้นพบการคอร์รัปชันกรณีทุจริตยา ค้นพบได้จาก “ผล” คือ ความผิดปกติในการซื้อขายและเวชภัณฑ์ในราคาสูงผิดปกติ ไม่ได้ค้นพบจากความบกพร่องที่ “ต้นเหตุ” คือ มติ คณะรัฐมนตรี หรือจากประกาศยกเลิกราคากลางยา

**4.4 ลักษณะเบื้องต้นของ ITA ในกลไกการป้องกันการคอร์รัปชัน** ป.ป.ช. ได้ถือว่า ITA เป็นมาตรการการป้องกันการคอร์รัปชันเชิงรุกที่สำคัญ และเมื่อพิจารณาลักษณะของ ITA จากผู้ทำการประเมิน ประกอบกับการประเมินตามประเด็นตามตัวชี้วัดจะพบว่า ITA เป็นการประเมินในเชิงบวก เพื่อกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงพัฒนาด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ และลดความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ITA เป็นเครื่องมือตามหลักการเฝ้าระวัง (Precautionary Principle) ที่นำมาใช้ในช่วงเวลาก่อนเกิดการคอร์รัปชัน โดยทำหน้าที่ในลักษณะกระตุ้น ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันการคอร์รัปชันไปพร้อมกับการสร้างความตระหนักถึงผลร้ายที่จะเกิดขึ้นจากการคอร์รัปชัน

ITA ในฐานะมาตรการป้องกันการคอร์รัปชันเชิงรุก จึงไม่ได้เป็นการแสวงหาผู้กระทำการคอร์รัปชันโดยตรง และไม่ได้เป็นเครื่องมือที่จะนำตัวผู้คอร์รัปชันเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายโดยตรง

#### 4.5 ความสำคัญของ ITA กับการป้องกัน การคอร์รัปชัน

ITA เป็นเครื่องมือป้องกันการคอร์รัปชันที่ไม่ได้เป็นการแสวงหาผู้กระทำการคอร์รัปชัน และไม่ได้เป็นเครื่องมือที่จะนำตัวผู้คอร์รัปชันมารับโทษตามกฎหมาย แต่ ITA เป็นเครื่องมือตามหลักการเฝ้าระวังซึ่งทำหน้าที่เฝ้าระวังก่อนการเกิดคอร์รัปชัน ITA จึงถือเป็นเครื่องมือที่สอดคล้องกับหลักการป้องกันคอร์รัปชันในช่วงเวลาก่อนการเกิดคอร์รัปชัน

ITA มีความสอดคล้องกับการเฝ้าระวังการคอร์รัปชันตามข้อเท็จจริงการคอร์รัปชัน ดังนี้ 1) ช่วยสร้างความมั่นใจและความกล้าหาญในการตรวจสอบ กล่าวคือ ITA เป็นการประเมินในเชิงบวกที่คุ้มครองผู้ประเมินโดยการไม่เปิดเผยตัวตนของผู้ประเมิน 2) ITA กระตุ้นให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลและเข้าถึงข้อมูล 3) ITA สร้างการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและประเมินภายในหน่วยงาน และยังผลักดัน ให้นำการมีส่วนร่วมมาเป็นเครื่องมือในการป้องกันการคอร์รัปชันภายในหน่วยงาน

เมื่อพิจารณาดัชนีและตัวชี้วัดของ ITA พบว่าเป็นการประเมิน “ระบบงาน” ได้แก่ กระบวนการต่าง ๆ เช่น กระบวนการเปิดเผยข้อมูล การจัดซื้อจัดจ้างที่มีความโปร่งใส กระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานตามหลักธรรมาภิบาล และการประเมิน “วัฒนธรรม” ในหน่วยงาน แนวทางในการป้องกันการคอร์รัปชัน เป็นต้น ซึ่งผลการประเมินที่เกิดขึ้นจะช่วยกระตุ้นและผลักดันให้

แต่ละหน่วยงานที่ถูกประเมินสร้างระบบงานที่ตนยังไม่มีให้เกิดขึ้น หรือปรับปรุงและพัฒนา ระบบงานและกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้ได้ ผลการประเมินดีขึ้น ITA จึงมีบทบาทในการ หลักธรรมาภิบาลเกิดขึ้นภายในหน่วยงาน ของรัฐ

#### 4.6 ข้อจำกัดของ ITA กับการป้องกันการคอร์รัปชัน

1) ในการป้องกันการคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพจึงประกอบด้วยมาตรการและ กลไกต่าง ๆ ที่ครบทั้งในเวลาก่อนการเกิด คอร์รัปชัน และหลังจากตรวจพบการคอร์รัปชัน แต่ ITA เป็นมาตรการเฝ้าระวังที่อยู่ในช่วงเวลาก่อนการเกิดคอร์รัปชันจึงไม่ครอบคลุมถึงเวลาที่พบการคอร์รัปชัน

2) ITA เป็นการประเมินแต่ละหน่วยงานจากประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ และหลักฐานเชิงประจักษ์ ผลการประเมินจึงอยู่ในขอบเขตของแต่ละหน่วยงาน ไม่มีสร้างความร่วมมือและประสานกับภาคส่วนอื่น ๆ เช่น สื่อมวลชน ประชาสังคม เอกชนผู้ประกอบการ หรือ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทำให้เป็นข้อจำกัดที่ไม่เป็นไปตามแนวทางหลักธรรมาภิบาล

3) สำหรับหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินตามที่ ป.ป.ช. ได้กำหนดจะไม่รวมถึงรัฐมนตรีและเอกชนผู้ประกอบการ จึงเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถประเมินผู้มีความเสี่ยงในการคอร์รัปชันได้อย่างครอบคลุม

4) การประเมินดัชนีและตัวชี้วัด ITA ทั้ง 5 ดัชนีเป็นการประเมิน “ระบบงาน” ได้แก่ กระบวนการต่าง ๆ เช่น กระบวนการเปิดเผย

ข้อมูล ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึง ขั้นตอนและกระบวนการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานตามหลักธรรมาภิบาล รวมไปถึงจนถึง การประเมิน “วัฒนธรรม” ในหน่วยงาน และแนวทางในการป้องกันการคอร์รัปชัน เป็นต้น ซึ่งผลการประเมินดังกล่าวจึงไม่ได้ชี้เฉพาะความบกพร่องที่เกิดขึ้น แต่ทำให้เห็นภาพความเสี่ยงการคอร์รัปชันที่จะเกิดขึ้นในจุดต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบเพื่อป้องกัน และแก้ไขการคอร์รัปชัน แต่ ITA ไม่มีหน่วยงานและกระบวนการในการนำผล ITA มาใช้ตรวจสอบค้นหาการคอร์รัปชัน

5) ITA ไม่ครอบคลุมถึงการประเมินความถูกต้องและความมีประสิทธิภาพของนโยบาย กฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ จึงไม่สามารถประเมินความเสี่ยงในกรณีทีนโยบาย กฎหมาย กฎ และระเบียบเปิดช่องให้เกิดความเสี่ยงในการคอร์รัปชันได้ดังเช่นในกรณีทุจริตยา อนึ่ง ในกรณีทุจริตยายังแสดงให้เห็นข้อจำกัดที่ไม่สามารถตรวจพบการคอร์รัปชันจาก “ต้นเหตุ” คือ มติคณะรัฐมนตรี หรือจากประกาศยกเลิกราคากลางยาได้

6) ITA มีข้อจำกัดตามแนวทางการป้องกันการคอร์รัปชันตามหลักธรรมาภิบาลในประเด็นดังต่อไปนี้ 1) ITA ไม่ได้มีการประเมินกฎหมาย กฎ ระเบียบที่วางไว้จึงส่งผลให้ไม่สามารถปรับปรุงพัฒนากฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ตามหลักนิติธรรม 2) เนื่องจาก ITA ไม่มีมาตรการบังคับหรือลงโทษจึงไม่สามารถนำผลของ ITA มาบังคับเพื่อให้เกิดการตรวจสอบค้นหาการคอร์รัปชันตามความเป็นจริงได้ ทำให้ ITA ขาด

ความเชื่อมโยงหลักการมีส่วนร่วมในประเด็น การลงโทษทางสังคม และหลักความคุ้มค่า ในประเด็นมาตรการบังคับ แก้อัย และลงโทษ เมื่อมีการใช้ทรัพยากรขัดต่อหลักความคุ้มค่า

#### 4.7 การปรับใช้ ITA กับข้อเท็จจริง การคอร์รัปชัน

1) ITA ไม่สามารถแสวงหาการคอร์รัปชัน และนำตัวผู้คอร์รัปชันตามกรณีคดีบริษัท ไรส์ม คิติทุจริตยา และข้อเท็จจริงกรณีหักหัวคิวมา ดำเนินคดีตามกฎหมายได้

2) ITA สามารถประเมินความเสี่ยงการเกิด คอร์รัปชันได้ แต่ไม่สามารถระบุชี้ชัดถึงลักษณะ การคอร์รัปชันได้ ITA จึงไม่สามารถระบุความเสี่ยง ในการเกิดคอร์รัปชันนั้นเป็นกรณีคดีบริษัท ไรส์ม คิติทุจริตยา หรือการหักหัวคิวได้

3) ITA ไม่ตอบสนองต่อการเฝ้าระวังและ ประเมินความเสี่ยงการคอร์รัปชันของรัฐมนตรี และเอกชนผู้ประกอบการธุรกิจได้ ดังนั้น ITA จึง ไม่สามารถนำมาใช้กับกรณีคดีบริษัท ไรส์ม ที่มี เอกชนผู้ประกอบการเป็นผู้คอร์รัปชันได้อย่าง เต็มรูปแบบ แต่สามารถเฝ้าระวังและประเมิน ความเสี่ยงการคอร์รัปชันจาก บมจ. อสมท แทนได้ และในกรณีคดีทุจริตยาที่มีรัฐมนตรีเป็น ผู้คอร์รัปชัน

4) ITA ไม่สามารถประเมินความเสี่ยงการ คอร์รัปชันที่เกิดจากนโยบาย กฎหมาย กฎ หรือระเบียบต่าง ๆ ที่เอื้อให้เกิดการคอร์รัปชัน ได้ จึงไม่สามารถประเมินความเสี่ยงในมิติคณะ รัฐมนตรีและประกาศในคดีทุจริตยาได้

5) ITA สนับสนุนและผลักดันให้เกิดเครื่องมือ ในการป้องกันการคอร์รัปชันตามหลักธรรมาภิบาล

ในเรื่องการสร้างเชื่อมั่นว่าผู้ประเมินจะไม่ ถูกเปิดเผยตัวตนและไม่ได้รับผลกระทบจาก การแสดงความคิดเห็นต่อผู้มีอำนาจบังคับบัญชา และสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมภายใน หน่วยงานในการตรวจสอบการคอร์รัปชัน ดังเช่น สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ บมจ. อสมท ที่เปิดโปงการคอร์รัปชันของบริษัท ไรส์ม และ กลุ่มแพทย์และเภสัชกรรุ่นใหม่ที่มีร่วมมือกัน รวบรวมข้อเท็จจริงการทุจริตยา

6) ITA ไม่สามารถประสานความร่วมมือกับ ภาคส่วนอื่น เช่น สื่อมวลชน เอกชนผู้ประกอบการ ธุรกิจโรงแรม ITA จึงไม่สามารถสนับสนุนให้เกิด การมีส่วนร่วมของสื่อมวลชนในการตรวจสอบ แสวงหาข้อเท็จจริงดังเช่นกรณีคดีทุจริตยาได้ และไม่สามารถประสานเอกชนผู้ประกอบการธุรกิจ ในการให้ข้อมูลความเสี่ยงในการคอร์รัปชันกรณี หักหัวคิวได้

7) ITA เป็นการประเมิน “ระบบงาน” ได้แก่กระบวนการต่าง ๆ และเป็นเครื่องมือเฝ้า ตรวจสอบตามหลักการเฝ้าระวังไปในขณะ เดียวกัน ทำให้ ITA มีบทบาทในการกระตุ้นให้ บุคลากรภายในหน่วยงานรัฐต้องระมัดระวัง ตัวไม่กระทำการคอร์รัปชันหรือไม่ก็ปกปิดการ คอร์รัปชันไม่ให้ถูกเปิดเผย ITA จึงถือเป็นส่วน หนึ่งของการลดตัวเลขสถิติการคอร์รัปชัน และ เป็นส่วนหนึ่งของการป้องกันการคอร์รัปชัน ITA จึงส่งผลการลดการเกิดคอร์รัปชันในกรณีคดี ไรส์ม กรณีคดีทุจริตยา และกรณีหักหัวคิว

8) ITA ไม่มีกลไกและหน่วยงานที่จะรองรับ และสานต่อในการตรวจสอบแก้ไขเมื่อผลการ ประเมินพบความเสี่ยงในการคอร์รัปชัน ดังนั้น

เมื่อผลการประเมินพบว่าหน่วยงานมีความเสี่ยงในการเกิดคอร์รัปชันไม่ว่าจะในลักษณะคดีไร้สำม คดีทุจริตยา หรือกรณีหักหัวคิวก็จะมี การดำเนินการใด ๆ ต่อไป

**4.8 ผลสำเร็จของ ITA ต่อการป้องกันการคอร์รัปชัน** จากลักษณะของ ITA ที่เป็นเครื่องมือการเฝ้าระวังที่ใช้ในเวลาก่อนการเกิดคอร์รัปชัน และเป็นการประเมินที่ไม่ได้แสวงหาการคอร์รัปชัน และนำตัวผู้คอร์รัปชันไปดำเนินคดีตามกฎหมาย ประกอบกับลักษณะการคอร์รัปชันที่ผู้คอร์รัปชัน 1 คน อาจกระทำการคอร์รัปชันได้มากกว่า 1 ครั้ง ถือเป็นเหตุผลที่จะอธิบายว่าเหตุใดผลคะแนนการประเมิน ITA ภาพรวมระดับประเทศในปี พ.ศ. 2561 ที่ได้ 68.71 คะแนน ปี พ.ศ. 2562 ได้ 66.74 คะแนน

และปี พ.ศ. 2563 ได้ 67.9 คะแนน ส่วนผลการประเมินในปี พ.ศ. 2564 เพิ่มขึ้นเป็น 81.25 คะแนน แต่ผลดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันในปี พ.ศ. 2561-2564 ของประเทศไทยกลับมีคะแนนอยู่ในระดับเดียวกันทั้งหมด คือ 36 คะแนนใน 3 ปีแรก และลดลงเป็น 35 คะแนนในปี พ.ศ. 2564

จากที่กล่าวมาทำให้ได้ข้อสรุปว่า การนำ ITA มาใช้เพียงอย่างเดียวไม่มีผลต่อการลดการคอร์รัปชันในประเทศไทยได้ เนื่องจาก ITA เป็นการป้องกันการคอร์รัปชันในลักษณะจุดเริ่มต้นหรือสนับสนุนการป้องกันการคอร์รัปชันอีกชั้นหนึ่ง ไม่ได้เป็นการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันโดยตรง

#### ตารางเปรียบเทียบแนวทางการปรับใช้ ITA กับข้อเท็จจริงการคอร์รัปชัน

| คดี             | รูปแบบ ลักษณะ ข้อสังเกต                                                                                                                                                                                                                                     | การปรับใช้ ITA กับคดี                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| คดีบริษัทไร้สำม | 1) เป็นการคอร์รัปชันร่วมกันระหว่างกรรมการผู้จัดการบริษัท กรรมการบริษัท และเจ้าหน้าที่ของ บมจ. อสมท<br>2) บมจ. อสมท ไม่ได้ค้นพบการทุจริตด้วยระบบตรวจสอบ เพราะมีการร่วมมือปกปิดการคอร์รัปชัน<br>3) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ บมจ. อสมท เป็นผู้ค้นพบการคอร์รัปชัน | 1) ITA ไม่สามารถประเมินเอกชนผู้ประกอบธุรกิจ<br>2) ITA ไม่ได้ทำให้ค้นพบผู้คอร์รัปชันและนำผู้คอร์รัปชันมาดำเนินคดีได้<br>3) ITA สนับสนุนและกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของบุคลากรภายในหน่วยงานในการตรวจสอบเฝ้าระวังการคอร์รัปชัน |

| คดี                       | รูปแบบ ลักษณะ ข้อสังเกต                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | การปรับใช้ ITA กับคดี                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| คดีทุจริตยา<br>รักเกียรติ | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ผู้คอร์รัปชันเป็นรัฐมนตรี และผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงสาธารณสุข และบริษัทฯ เอกชน</li> <li>2) ผู้เปิดโปงการคอร์รัปชัน แพทย์และเภสัชกรรุ่นใหม่ที่มีสถานะเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้คอร์รัปชัน</li> <li>3) ลักษณะการคอร์รัปชัน มีการใช้อำนาจตามกฎหมายคือ อำนาจทางบริหาร อำนาจปกครองที่รวมถึงอำนาจบังคับบัญชาในระบบราชการ</li> </ol>                | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ITA ไม่ครอบคลุมถึงการประเมิณรัฐมนตรีและเอกชนที่เป็นบริษัทฯ</li> <li>2) ITA ไม่ได้ทำให้ค้นพบผู้คอร์รัปชัน และนำผู้คอร์รัปชันมาดำเนินคดีได้</li> <li>3) ITA ไม่สามารถตรวจสอบนโยบายกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับที่เปิดโอกาสให้คอร์รัปชันได้</li> <li>4) ITA สนับสนุนให้เกิดค่านิยมและจิตสำนึกในการสอดส่องตรวจสอบการคอร์รัปชันภายในหน่วยงาน</li> <li>5) ITA สนับสนุนและกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของบุคลากรภายใน แต่ไม่สามารถประสานความร่วมมือจากภาคส่วนอื่นภายนอกหน่วยงานได้</li> </ol> |
| กรณี<br>หักหัวคิว         | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ผู้ถูกกล่าวหาว่าคอร์รัปชันคือนักการเมือง และข้าราชการ รวมถึงเอกชนผู้ประกอบการธุรกิจกับภาครัฐ</li> <li>2) ผู้เปิดโปงการคอร์รัปชันคือสื่อมวลชนผู้รายงานข่าว ประกอบกับข้อคิดเห็นของนักธุรกิจ</li> <li>3) ลักษณะการคอร์รัปชันเป็นการทำให้ถูกต้องและปกปิดความจริง โดยใช้อำนาจรัฐกำหนดราคา ดำเนินโครงการที่สูงขึ้นเพื่อหักค่าหัวคิวในภายหลัง</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ITA ไม่ครอบคลุมถึงการตรวจสอบเอกชนผู้ประกอบการธุรกิจ แต่ครอบคลุมในฐานะผู้ตรวจสอบและประเมิน</li> <li>2) ITA ไม่ได้ทำให้ค้นพบผู้คอร์รัปชัน และนำผู้คอร์รัปชันมาดำเนินคดีได้</li> <li>3) ITA สนับสนุนและกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของบุคลากรภายในหน่วยงานในการตรวจสอบเฝ้าระวังการคอร์รัปชัน ไปประเมิน ITA ในหน่วยงานนั้น</li> </ol>                                                                                                                                                    |

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการวิเคราะห์ข้อเท็จจริง รัฐธรรมนูญ หลักธรรมาภิบาล และ ITA ทำให้พบข้อสรุปที่สำคัญ คือ ITA ไม่ได้เป็นเครื่องมือในการค้นหาการคอร์รัปชัน ไม่สามารถหาตัวผู้คอร์รัปชันมาลงโทษได้ และไม่สามารถทำให้การคอร์รัปชันในประเทศไทยลดลงได้

แต่อย่างไรก็ดี ITA ถือเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างกลไกการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันที่ทำหน้าที่สนับสนุนการป้องกันการคอร์รัปชันตั้งแต่จุดเริ่มต้นกล่าวคือ ทำหน้าที่ปรับปรุงพัฒนาด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐเพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดการคอร์รัปชัน ดังนั้นเพื่อให้การป้องกันและ

ปราบปรามการคอร์รัปชันเกิดผลสำเร็จสามารถลดจำนวนการคอร์รัปชันลงได้จะต้องมีเครื่องมือที่ทำหน้าที่สนับสนุน ITA และเครื่องมือที่ทำหน้าที่ภายหลังจากการประเมิน ITA ดังที่จะได้เสนอแนะต่อไปนี้

1. ITA เป็นเครื่องมือที่จำเป็นต่อการสร้างประสิทธิภาพในการป้องกันการคอร์รัปชัน ดังนั้นจึงต้องนำ ITA มาใช้ให้เกิดประโยชน์ทั้งในด้านต่าง ๆ เช่น การสร้างขวัญและกำลังใจแก่หน่วยงานภาครัฐที่มีผลการประเมินสูง และใช้ในการตำหนิและกระตุ้นหน่วยงานที่มีผลการประเมินต่ำให้แก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น หรือการนำข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นตามตัวชี้วัดมาศึกษาและกำหนดแนวทางในการป้องกันไม่ให้เกิดการคอร์รัปชันหรือความบกพร่องเหล่านั้นเกิดขึ้นซ้ำอีก เป็นต้น

2. ขยายขอบเขตรัฐธรรมนูญให้ “เอกชนผู้ประกอบการ” เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความเสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน ทั้งนี้เพื่อให้มีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันที่เกิดจากเอกชนผู้ประกอบการไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งจะส่งผลให้และขยายขอบเขตการประเมินในลักษณะเดียวกับ ITA กับกลุ่มเอกชนผู้ประกอบการ

3. ควรมีการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของรัฐมนตรี โดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ

- 1) ขยายขอบเขต ITA ให้รวมถึงรัฐมนตรี หรือ
- 2) สร้างเครื่องมือการประเมินในลักษณะเดียวกับ ITA ที่ใช้สำหรับรัฐมนตรีโดยเฉพาะ

4. ควรสร้างระบบประเมินนโยบาย

กฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับเพื่อประเมินประสิทธิภาพ ผลกระทบ และความเสี่ยงของสิ่งเหล่านั้นต่อการคอร์รัปชัน และแสวงหาแนวทางในการเฝ้าระวังและป้องกันไม่ให้เกิดการนำนโยบาย กฎหมาย กฎ ระเบียบเหล่านั้นไปใช้ในการคอร์รัปชัน

5. ควรสร้างเครื่องมือในการค้นหาการคอร์รัปชันโดยตรงในลักษณะคู่ขนานกับ ITA เพื่อแสวงหาการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงานภาครัฐและนำตัวผู้คอร์รัปชันมาลงโทษตามกฎหมาย

6. ควรสร้างเครื่องมือที่รองรับ ITA ในกรณีที่ผลการประเมินชี้ให้เห็นถึงความเสี่ยงว่าจะเกิดการคอร์รัปชันขึ้นในของหน่วยงานภาครัฐ โดยให้มีการเข้าตรวจสอบและเฝ้าระวังในหน่วยงานภาครัฐนั้น หรือกรณีที่ผลการประเมินพบความบกพร่องในระบบงานหรือในกระบวนการต่าง ๆ ก็ให้มีการตรวจสอบและแก้ไขหรือปรับปรุงในส่วนที่บกพร่องให้ดีขึ้น

7. ควรกำหนดสภาพบังคับหรือบทลงโทษและมาตรการลงโทษทางสังคมใน ITA เช่น พบว่าหน่วยงานภาครัฐที่มีผลการประเมินต่ำอย่างสม่ำเสมอ 3 ปีติดต่อกัน โดยไม่ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงการดำเนินงานตามดัชนีและตัวชี้วัด เช่น ควรมีบทบังคับหรือมาตรการลงโทษทางสังคมต่อหน่วยงานโดยมีผลต่อการประเมินขึ้นเงินเดือน หรือให้ประกาศความบกพร่องผ่านสื่อมวลชน เป็นต้น

8. ควรกำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะเข้ามาสนับสนุน ITA เช่น หน่วยงานค้นหาการคอร์รัปชันในหน่วยงานที่ผลการประเมิน

มีความเสี่ยง หน่วยงานตรวจสอบและแก้ไขความบกพร่องในระบบและกระบวนการ หน่วยงานประเมินนโยบาย กฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับ

9. ผลักดันให้มีการสร้างเครื่องมือตามหลักการมีส่วนร่วม โดยสร้างการรวมกลุ่มตรวจสอบคอร์รัปชันเช่นเดียวกับสหภาพ

แรงงานรัฐวิสาหกิจ บมจ. อสมท หรือกลุ่มแพทย์และเภสัชกรรุ่นใหม่ และสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นภายนอกหน่วยงาน ทั้งนี้ควรกำหนดหัวข้อการรวมกลุ่มตรวจสอบคอร์รัปชัน และการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นไว้ในตัวชี้วัดการประเมิน ☐

## วสสรณานุกรม

- Arithuch Kaewkohsaba, (2017). lak thammāphibān nai ratthammanūn hǎeng rāṭcha’ānāṭhak Thai Phutthasakkarāt sōngphanhārōihoksip [Principles of good governance in the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560], (1 July 2021) Retrieved from <http://www.parliament.go.th>
- Bangkokbiznews. (2021). pōēt khamphiphāksā dīkā čamkhuk ‘ sōra yut ‘ hok pī yīsipsī dūan. (22 April 2022) Retrived from <https://www.bangkokbiznews.com/politics/862998>
- Bangkokbiznews (Kafedam). (2 .(310’attrā ngōen taito phung khun pai thī sām̄sip pōēsēn ? [The kickback rate jumped to 03percent]. (19 March 2021) Retrieved from <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/512294>
- BBC NEWS/THAILAND. (2019). khōrapchan: ‘andap khwām prōngsai Thai pī rūang thang radap lōk lǎe ‘Asīan [Corruption: Thailand Transparency Rankings 2019 dropped both globally and in ASEAN]. (1 July 2021) Retrieved from <https://www.bbc.com/thai/thailand-51217494>
- Chanida Arkomwatthana. (n.d.). kǎnpramōēn khunnatham lǎe khwām prōngsai nai kǎn ngān khōng nūaingān phāk rat [Assessing the integrity and transparency in the operation of government agencies]. (19 March 2021). Retrieved from [https://www.mot.go.th/file\\_upload/2560/anti\\_corruption\\_files/ITA\\_presentation2560.pdf](https://www.mot.go.th/file_upload/2560/anti_corruption_files/ITA_presentation2560.pdf)
- Chongkachan Suwanmanee. (2017). konkai tām ratthammanūn phūa prāp kǎn thutčharit [constitutional mechanisms to combat corruption]. (3 July 2020) Retrieved from <http://www.parliament.go.th>
- DGA, (n.d.). prayōt khōng ITA rū kǎnpramōēn khunnatham lǎe khwām prōngsai nai kādamnōēn ngān khōng nūaingān phāk rat tham lǎeo dī yang ngai. (25 April 2022) Retrieved from <https://www.dga.or.th/document-sharing/article/36235/>
- ISRA NEWS AGENCY. (2020). chī chatā khadī raisom nungrōisāmsippāēt sōra yut pitchāk rū phon phit nak lao khāo hā . hā phanlān bāt [Point out the fate of the 138 million Rai som case, “Sorayut”, closed or acquitted, reporter

- 5.5billion]. (19 June 2021). Retrieved from <https://www.isranews.org/main-investigative/-84700investigative84700-.html>
- ISRA NEWS. (2021) khuk čhing ‘ sōra yut ‘ hok pī yīsipsī dūan sān đikā ... phiphāksā kǎe khadī raisom mai rō long ‘āyā .(22April 2022) Retrived from <https://www.isranews.org /isranews/-84702isranews84702-01.html>)
- MGR ONLINE. (2004). čhǎeng čhap bōrisat yā thān hai sinbon rak kīat [Arrest of drug company for bribery of Rakkiat]. (25 February 2021) Retrieved from <https://mgronline.com/crime/detail/9470000099457>
- MGR ONLINE. (2014). phlik fǎem khadī sōra yut - raisom tūakān yai yang lōinūan [File the case of “Sorayuth-Rai Som”, the main character is still floating]. (5 May 2021) Retrieved from <https://mgronline.com/daily/detail/9570000131148>
- Naewna. (2020). phū prakōp rōngrǎem ‘ chǎe yap! khabūankān hak hūa khiu sīsip kō kǎ lǎek khatlūak pen ‘ State Quarantine’ [Hotel operator’ unfolds! the group calls for %40 of the free money, exchanging the selection for ‘State Quarantine’]. (19 March 2021). Retrieved from <https://www.naewna.com/local/494531>
- Ngampan Vejajiva. (2015). pōet fǎem sip khadī thutčharit botrian rǎkhā phǎeng khōng Khon Thai [Open the file of 10 cases of corruption, expensive lessons of Thai people]. Bangkok: Office of The National Anti-Corruption Commission (ONACC).
- Office of the Council of State. (n.d.). nǎokhit kǎnpramōen khunnatham lǎe khwām prōngsai kādamnōen ngān khōng nūaingān phāk rat [The concept of morality and transparency assessment of the operations of government agencies]. (5 May 2021). Retrieved from <https://www.krisdika.go.th/data/planning/ITA.pdf>
- Office of the National Economic and Social Development Council. (2021) Corruption Perception Index. (12June 2021). Retrieved from [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_news.php?nid=7433&filename=anti\\_corruption](https://www.nesdc.go.th/ewt_news.php?nid=7433&filename=anti_corruption)
- Phat rā sin lōi mā lǎe khana. (2019). khūmū kǎnpramōen khunnatham lǎe khwām prōngsai nai kādamnōen ngān khōng nūaingān phāk rat pračham pīngoppamān Phō.Sō. sōngphanhārōihoksip’et samrap nūaingān klum paomāi thī samnakngān ป.ป.ท. raphitchōp kǎnpramōen (radap čhangwat).

Retrieved from [https://www.satun.go.th/files/com\\_news\\_form/10-2018\\_dcb280ecad7c850.pdf](https://www.satun.go.th/files/com_news_form/10-2018_dcb280ecad7c850.pdf)

PPTV online. (2020). yōn khadī raisom pom khā khōtsanā ‘otmot kōn thung wan phiphāksā [Back to “Rai Som case”, the crux of advertising costs “MCOT” before the judgment day]. (19 March 2021) Retrieved from <https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%9B%E0%B8%A%3E%0B%8B%0E%0B%9%0E%0B%94%8E%0B%87%9E%0B%99%8E%0B%8A%3E%0B%89%9E%0B%8AD%E%0B63483/99%8>

Prachatai NEWS. (2004). rāingān phisēt: yōnrōi khadī thutcharit yā [Special Report : Retrace the drug fraud case]. (19 August 2020) Retrieved from <https://prachatai.com/journal/977/10/2004>

Rāṭchakitṭhānubēksā. (2016). THE TWELFTH NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PLAN (2017-2021). (3 July 2021). Retrieved from [https://www.nstda.or.th/home/knowledge\\_post/ratchakitcha-soc-12/](https://www.nstda.or.th/home/knowledge_post/ratchakitcha-soc-12/)

Rāṭchakitṭhānubēksā. (2017). CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND (B.E. 2017) 2560 (3 July 2021). Retrieved from <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>

Rāṭchakitṭhānubēksā. (2018). National Strategy 3. (2018). 2037-2018 January 2022). Retrieved from <https://drive.google.com/file/d/1XSBMp8OCsauJqECOB-XZLB91-cRrNsEV/view>

Samnak pramoēn khunnatham læ khwām prōngsai samnakngān khana kammakān pōngkan læ prāpprām kān thutcharit hāeng chāt. (2020). khūmū kānpramoēn ITA 2562. (3 January 2022). Retrieved from <https://mahidol.ac.th/documents/download/ITA2562.pdf>

Thairath Online. (2020), yōnrōi khadī dang “ raisom - sōra yut “ nap thōilang yok sām lun phon yīsip’et Makarākhom nī [retrace famous cases “Rai Som-Sorayuth” countdown to round 3 to win results on January 21. (19 June 2021). Retrieved from <https://www.thairath.co.th/news/local/1751091>

The Securities and Exchange Commission. (n.d.). Anti-corruption. (1 May 2021) Retrieved from <https://www.sec.or.th/cgthailand/TH/Pages/corruption.aspx>