



บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการวิจัยเรื่อง รูปแบบการทุจริตและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต

ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

รหัสโครงการ 4367096

โดย

นางสาวอนัญญา แม่นโชติ

นางสาวธีรวรรณ เอกอรุณ

นายสยาม ธีระบุตร

นายธนพงษ์ ดิษยวณิช

หัวหน้าโครงการ

นักวิจัย

นักวิจัย

นักวิจัย

สังกัด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กันยายน 2566

งบประมาณสนับสนุนงานมูลฐาน (Fundamental Fund)

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

จากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม



บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการวิจัยเรื่อง รูปแบบการทุจริตและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต

ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

รหัสโครงการ 4367096

โดย

นางสาวอนัญญา แม่นโชติ	หัวหน้าโครงการ
นางสาวธีรวรรณ เอกอรุณ	นักวิจัย
นายสยาม ธีระบุตร	นักวิจัย
นายธนพงษ์ ดิษยวณิช	นักวิจัย

สังกัด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กันยายน 2566

งบประมาณสนับสนุนงานมูลฐาน (Fundamental Fund)
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566
จากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

1. ชื่อโครงการวิจัย รูปแบบการทุจริตและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

2. ชื่อคณะผู้วิจัย

2.1 นางสาวอนัญญา แม่นโชติ	หัวหน้าโครงการ
2.2 นางสาวธีรวรรณ เอกอรุณ	นักวิจัย
2.3 นายสยาม ธีระบุตร	นักวิจัย
2.4 นายธนพงษ์ ดิษยวณิช	นักวิจัย

3. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ หรือกิจการของรัฐ หรือบริษัท และห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า ร้อยละ 50¹ ซึ่งสถานะของรัฐวิสาหกิจมีทั้งที่เป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และกฎหมายทั่วไป เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 และที่ไม่เป็นนิติบุคคล โดยมีฐานะเป็นหน่วยหนึ่งในกระทรวง ทบวง กรมที่สังกัด มีการดำเนินงาน ในเชิงธุรกิจที่มุ่งแสวงหารายได้ หรือการให้บริการสาธารณะโดยสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชน ผู้ใช้บริการได้

สำหรับภารกิจในความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจเป็นการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและ พาณิชยกรรม ได้แก่ การผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่เป็นการให้บริการสาธารณะและงาน สาธารณูปโภคขนาดใหญ่ งานของรัฐบางด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของ ประเทศ การดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและ ดำเนินการแต่ผู้เดียว งานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนดำเนินการ กิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาด เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม และการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้งานให้บริการนั้นได้ มาตรฐาน ทั้งในเรื่องคุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่าย และอื่น ๆ โดยในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการนโยบาย รัฐวิสาหกิจ (สคร.) ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและพัฒนา รัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ โดยการ เสนอแนะนโยบายและมาตรการกำกับดูแล การประเมินผลและการพัฒนา รัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจและสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพย์สินของรัฐ ได้กำหนดรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล จำนวน 52 แห่ง โดยจำแนกตามลักษณะของการดำเนินกิจกรรม เป็น 9 กลุ่มสาขา ได้แก่ สาขาเกษตร สาขาขนส่ง สาขาทรัพยากรธรรมชาติ สาขาพลังงาน สาขาสถาบันการเงิน สาขาสังคมและเทคโนโลยี สาขา สาธารณูปการ สาขาสื่อสาร และสาขาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ซึ่งทุกสาขามีบทบาทสำคัญในการ พัฒนาประเทศ และแสวงหารายได้ให้แก่รัฐ

เนื่องจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส และตรวจสอบได้ ทั้งจากการตรวจสอบภายในหน่วยงานและตรวจสอบจากหน่วยงานหรือองค์กรที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงมีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกัน

¹ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. อ่างคำว่า “รัฐวิสาหกิจ”. สืบค้นจาก <https://dictionary.orst.go.th>.

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ รวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคลบรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจ หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ ถูกกล่าวหาว่าร้ายรายผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม²

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 มีเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐมายังสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 37,655 เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการ จำนวน 25,798 เรื่อง คิดเป็นมูลค่าวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามคำกล่าวหา 369,862.87 ล้านบาท ซึ่งหากพิจารณาหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาเฉพาะหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ พบว่า มีจำนวนคำกล่าวหา 1,242 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 4.81 ของจำนวนคำกล่าวหาทั้งหมด รวมมูลค่าวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามคำกล่าวหา 199,159.57 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 53.85 ของมูลค่าวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามคำกล่าวหาทั้งหมด และเมื่อพิจารณาเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 พบว่า มีจำนวนทั้งสิ้น 2,386 เรื่อง และมีวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต รวม 62,702,917,299 บาท โดยเป็นการชี้มูลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ จำนวน 71 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 2.98 ของจำนวนเรื่องชี้มูลทั้งหมด และวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต เป็นเงิน 6,199,190,502 บาท คิดเป็นร้อยละ 9.89 ของวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตทั้งหมด จะเห็นได้ว่า แม้คำกล่าวหาหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและเรื่องชี้มูลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจกระทำทุจริตจะมีจำนวนไม่มากเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น แต่กลับมีสัดส่วนมูลค่าความเสียหายสูงมาก รวมทั้งเมื่อพิจารณาตามรายกลุ่มสาขาของรัฐวิสาหกิจ พบว่า สาขาที่มีเรื่องชี้มูลมากที่สุด คือ สาขาสถาบันการเงิน จำนวน 14 เรื่อง คิดเป็นมูลค่าความเสียหาย 2,716,827,944 บาท รองลงมา ได้แก่ สาขาขนส่ง จำนวน 13 เรื่อง คิดเป็นมูลค่าความเสียหาย 1,250,656,194 บาท และสาขาทรัพยากรธรรมชาติ สาขาพลังงาน และสาขาสาธารณสุข มีจำนวนเรื่องชี้มูลเท่ากัน สาขาละ 10 เรื่อง คิดเป็นมูลค่าความเสียหาย 1,688,465,000 บาท 250,000 บาท และ 175,715,728 บาท ตามลำดับ ซึ่งโดยลักษณะภารกิจของรัฐวิสาหกิจที่มุ่งดำเนินการให้บริการสาธารณะและงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญ ดังนั้น หากมีการกระทำทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจจะส่งผลกระทบต่อการค้าดำเนินชีวิตของประชาชนเป็นวงกว้าง และเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติเป็นอย่างมาก

ดังนั้น สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงทำการศึกษาวิจัยสถานการณ์การทุจริตที่เกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในภาพรวมและจำแนกตามกลุ่มสาขา รูปแบบและลักษณะของการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ นำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีความชัดเจนมากขึ้น อันเป็นการสนับสนุนภารกิจป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4

4. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 4.1 เพื่อศึกษารูปแบบและลักษณะของการทุจริตที่เกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ
- 4.2 เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ
- 4.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

5. วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “รูปแบบการทุจริตและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลจากสถิติค่ากล่าวหา เรื่องที่อยู่ระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริง และคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ ในระหว่างปี พ.ศ. 2562 - 2565 และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. นักวิชาการของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ และผู้แทนของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

6. ผลการศึกษา

6.1 ผลการศึกษาสถานการณ์การทุจริตในภาพรวมที่เกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

1) การกล่าวหา ร้องเรียน

ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 มีเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐมายังสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 37,655 เรื่อง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการ จำนวน 25,798 เรื่อง คิดเป็นมูลค่าวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามคำกล่าวหา 369,862.87 ล้านบาท เมื่อพิจารณาเฉพาะคำกล่าวหาหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ พบว่า มีจำนวน 1,242 เรื่อง (ร้อยละ 4.81) รวมมูลค่าวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามคำกล่าวหา 199,159.57 ล้านบาท (ร้อยละ 53.85) ซึ่งหน่วยงานที่ถูกกล่าวหามากที่สุด คือ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค รองลงมาเป็นบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และธนาคารออมสิน ตามลำดับ ซึ่งสาขาของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ถูกกล่าวหามากที่สุด คือ สาขาสถาบันการเงิน รองลงมาเป็นสาขาขนส่ง และสาขาพลังงาน ตามลำดับ

จากคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นเป็นรูปแบบการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมากที่สุด รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และการทุจริตโดยการยกยอกหรือเบียดบังเงินหรือทรัพย์สิน ตามลำดับ โดยการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นรูปแบบการทุจริตที่มีวงเงินงบประมาณหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตสูงที่สุด รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดหางบประมาณ/โครงการหรือเบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ และการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามลำดับ เมื่อพิจารณาสถานการณ์การทุจริตในเชิงพื้นที่ตามโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า คำกล่าวหาเกินกว่าครึ่งหนึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลาง จำนวน 684 เรื่อง ส่วนที่เหลืออยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนภูมิภาค (สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 1-9) จำนวน 558 เรื่อง

2) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการเอง จำนวน 13,677 เรื่อง ซึ่งเมื่อพิจารณาเฉพาะเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ มีจำนวน 62 เรื่อง (ร้อยละ 0.45) รวมมูลค่าวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต 3,098.96 ล้านบาท (ร้อยละ 0.85) ซึ่งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่คณะกรรมการ

ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงมากที่สุด คือ การกีฬาแห่งประเทศไทย รองลงมาเป็นบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ลำดับถัดมาเป็นธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และองค์การคลังสินค้า มีจำนวนเรื่องเท่ากัน ตามลำดับ ซึ่งสาขาของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงมากที่สุด คือ สาขาสถาบันการเงิน รองลงมาเป็นสาขาพลังงาน และสังคมและเทคโนโลยี มีจำนวนเรื่องเท่ากัน และสาขาสื่อสาร ตามลำดับ

จากเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหน่วยงานรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นรูปแบบการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมากที่สุด รองลงมาเป็นการทุจริตโดยการยกยอกหรือเบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของราชการ และการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ตามลำดับ โดยการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นรูปแบบการทุจริตที่มีวงเงินงบประมาณหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตสูงสุด รองลงมาเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และการทุจริตทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการหรือเบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ ตามลำดับ โดยมีจำนวนผู้ถูกกล่าวหา รวม 134 ราย เป็นตำแหน่งผู้บริหาร มากที่สุดรองลงมาเป็นตำแหน่งพนักงาน และลูกจ้าง และตำแหน่งคณะกรรมการ ตามลำดับ

3) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ จำนวน 71 คดี ซึ่งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ถูกชี้มูลความผิดมากที่สุด คือ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค รองลงมาเป็นการประปาส่วนภูมิภาค และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาตามสาขาของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ พบว่า สาขาของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ถูกชี้มูลมากที่สุด คือ สาขาสถาบันการเงิน รองลงมาเป็นสาขาขนส่ง และสาขาทรัพยากรธรรมชาติ สาขาพลังงาน และสาขาสาธารณูปการ ซึ่งมีจำนวนเท่ากัน ตามลำดับ

โดยมีผู้ถูกชี้มูลความผิดดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร (ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ และผู้จัดการ) มากที่สุด จำนวน 61 ราย (ร้อยละ 51.69) รองลงมาเป็นตำแหน่งประเภทพนักงาน และลูกจ้าง จำนวน 41 ราย (ร้อยละ 34.75) และตำแหน่งคณะกรรมการ จำนวน 6 ราย (ร้อยละ 5.08) ตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีที่ไม่ระบุอีก 10 ราย รวมเป็น 118 ราย ทั้งนี้ ตำแหน่งประเภทผู้บริหารมีการถูกชี้มูลในทุกรูปแบบของการทุจริต รวมทั้งเป็นผู้ถูกชี้มูลที่มีสัดส่วนมากที่สุดในการทุจริตเกือบทุกรูปแบบ ยกเว้นรูปแบบการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบที่พนักงานและลูกจ้างเป็นผู้ถูกชี้มูลมากที่สุด

จากเรื่องชี้มูลความผิดผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ จำนวน 71 เรื่อง ดังกล่าว พบว่า มีการทุจริต 6 รูปแบบ ได้แก่ การทุจริตในการบริหารงานบุคคล การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการหรือเบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การทุจริตยกยอกหรือเบียดบังเงินหรือทรัพย์สิน และการทุจริตเรียกรับสินบน และเป็นกรณีร้ายแรงผิดปกติกติ จำนวน 1 เรื่อง โดยการทุจริตที่มีจำนวนผู้ถูกชี้มูลความผิดมากที่สุด คือ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จำนวน 52 ราย รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 31 ราย และการยกยอกหรือเบียดบังเงินหรือทรัพย์สิน จำนวน 18 ราย การทุจริตในการจัดทำงบประมาณโครงการ หรือเบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ จำนวน 13 ราย การเรียกรับสินบน จำนวน 2 ราย และการทุจริตในการบริหารงานบุคคล จำนวน 1 ราย

ตารางที่ 1 จำนวนเรื่องข้อมูล วงเงินงบประมาณหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565 จำแนกตามรูปแบบการทุจริต

รูปแบบการทุจริต	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565		รวม จำนวนเรื่องข้อมูล	รวมวงเงินที่มีการทุจริต (บาท)
	จำนวนเรื่องข้อมูล	วงเงินที่มีการทุจริต (บาท)	จำนวนเรื่องข้อมูล	วงเงินที่มีการทุจริต (บาท)	จำนวนเรื่องข้อมูล	วงเงินที่มีการทุจริต (บาท)	จำนวนเรื่องข้อมูล	วงเงินที่มีการทุจริต (บาท)		
การบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย/ลงโทษวินัย)	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-
จัดซื้อจัดจ้าง	3	836,154,502	1	-	12	166,055,000	9	83,171,188	25	1,085,380,690
ทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการ/เบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ	3	1,800,000	1	1,271,009	-	-	3	250,000	7	3,321,009
ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ	6	964,988,718	4	301,584,977	4	3,000,000	11	3,760,019,505	25	5,029,593,200
ยกยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ	1	5,330,532	3	21,599,216	5	168,788	1	0	10	27,098,536
เรียกรับสินบน	-	-	-	-	1	758,299	1	547,400	2	1,305,699
อื่น ๆ (ร่ำรวยผิดปกติ)	-	-	-	-	-	-	1	52,491,368	1	52,491,368
ผลรวม	13	1,808,273,752	10	324,455,202	22	169,982,087	26	3,896,479,461	71	6,199,190,502

ที่มา: ระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS)

ประมวลผลโดย: คณะผู้วิจัย

ตารางที่ 2 สถิติผลการข้อมูลความผิดผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 จำแนกข้อมูลตามประเภทตำแหน่งของผู้ถูกข้อมูลความผิดและรูปแบบการทุจริต

รูปแบบการทุจริต/ตำแหน่ง	คณะกรรมการ	ผู้บริหาร	พนักงานและลูกจ้าง	ไม่ระบุ	รวมผู้ถูกข้อมูล		รวมวงเงินที่มีการทุจริต	
					จำนวน (ราย)	ร้อยละ	จำนวน (บาท)	ร้อยละ
การบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย/ลงโทษวินัย)	-	1	-	-	1	0.85	-	-
จัดซื้อจัดจ้าง	2	21	4	4	31	26.27	1,085,380,690	17.51
ทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการ/เบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ	1	8	4	-	13	11.02	3,321,009	0.05
ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ	2	20	28	2	52	44.07	5,029,593,200	81.13
ยกยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ	1	9	5	3	18	15.25	27,098,536	0.44
เรียกรับสินบน	-	1	-	1	2	1.69	1,305,699	0.02
อื่น ๆ (ร่ำรวยผิดปกติ)	-	1	-	-	1	0.85	52,491,368	0.85
ผลรวม	6	61	41	10	118	100.00	6,199,190,502	100.00
ร้อยละ	5.08	51.69	34.75	8.47	100.00			

ที่มา: ระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS)

ประมวลผลโดย: คณะผู้วิจัย

6.2 ผลการศึกษารูปแบบและลักษณะของการทุจริตที่เกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จำนวน 71 เรื่อง โดยจำแนกเป็นการทุจริตได้ 6 รูปแบบ ไม่รวมกรณีร่ำรวยผิดปกติ โดยแต่ละรูปแบบมีลักษณะการทุจริต ดังนี้

1) **การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง** เป็นรูปแบบที่มีการทุจริตมากที่สุด จำนวน 25 เรื่อง โดยผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจที่ถูกชี้มูลความผิดมากที่สุดดำรงตำแหน่งผู้บริหารหน่วยงาน และเป็นรูปแบบการทุจริตที่มีมูลค่าความเสียหายสูงมาก เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างในรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีวงเงินงบประมาณมาก โดยมีการกระทำทุจริตได้ในทุกขั้นตอนและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) โดยกำหนดคุณลักษณะอันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้เสนอราคารายหนึ่งรายใด การกำหนดราคากลางแพงกว่าความเป็นจริง ขั้นตอนการหาผู้รับจ้างหรือผู้ขาย โดยการปกปิดข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้าง ปกปิดประกาศสอบราคา ไม่ส่งประกาศประกวดราคาเพื่อเผยแพร่ และการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้เสนอราคา การกีดกันผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่ง ขั้นตอนการอนุมัติให้มีการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง และการทำสัญญา โดยการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง การจัดซื้อจัดจ้างไม่เป็นไปตามระเบียบหรือไม่อำนาจอนุมัติ ขั้นตอนการตรวจรับงาน โดยการตรวจรับพัสดุหรืองานจ้างไม่ถูกต้องตามสัญญา ขั้นตอนการเบิกจ่ายเงิน โดยการจัดทำเอกสารเบิกจ่ายค่าจ้างเป็นเท็จ และขั้นตอนการบริหารสัญญา โดยการขยายเวลาการดำเนินงานให้แก่ผู้รับจ้างโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การงดเว้นค่าปรับโดยมิชอบ ซึ่งในการกระทำการทุจริตมักจะเป็นความร่วมมือกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ระดับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ไปจนถึงระดับพนักงานผู้ปฏิบัติ และมีเอกชนที่ได้รับผลประโยชน์เข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำการทุจริตด้วย

2) **การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ** เป็นรูปแบบที่มีการทุจริตมากที่สุด จำนวน 25 เรื่อง เช่นเดียวกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจที่ถูกชี้มูลความผิดมากที่สุดเป็นตำแหน่งพนักงานและลูกจ้าง และเป็นรูปแบบที่มีมูลค่าความเสียหายสูงที่สุด โดยมีทั้งการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งลักษณะของการทุจริตจะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามระเบียบ ข้อกำหนด หรือหลักเกณฑ์ของหน่วยงานเกี่ยวกับการอนุมัติ การอนุญาต ฯลฯ โดยรัฐวิสาหกิจในสาขาสถาบันการเงินจะมีกรณีทุจริตมากในการพิจารณาอนุมัติให้สินเชื่อเงินกู้ที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของธนาคาร เช่น การอนุมัติสินเชื่อให้ผู้ประกอบการโดยที่ไม่ได้ประกอบการจริง หรือมีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งมีความเสี่ยงในการชำระหนี้ไม่ครบ ทำให้ธนาคารได้รับความเสียหาย ซึ่งในการกระทำการทุจริตอาจเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกฎหมายเพียงคนเดียวหรือเฉพาะกลุ่มบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ หรือบางกรณีอาจเป็นการกระทำความผิดที่มีการร่วมมือระหว่างผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจกับเอกชน ดังเช่นกรณีการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อตามที่กล่าวข้างต้นก็ได้

3) **การทุจริตยกยอกหรือเบียดบังเงินหรือทรัพย์สิน** จำนวน 10 เรื่อง โดยผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจที่ถูกชี้มูลความผิดมากที่สุดเป็นตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ซึ่งการทุจริตรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่มีมูลค่าความเสียหายค่อนข้างมาก และเป็นความเสียหายที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้อย่างแท้จริง โดยลักษณะการทุจริตมีทั้งกรณีที่เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินกระทำทุจริตโดยการเบียดบังเงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น สินค้าทางการเกษตร น้ำมันของหน่วยงาน ฯลฯ เป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต ซึ่งผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจที่ถูกกล่าวหา คือ พนักงานบริการลูกค้าของธนาคาร (Teller) ที่ทำหน้าที่รับฝาก ถอน โอนเงิน หรือรับชำระหนี้หน้าเคาน์เตอร์ในธนาคาร โดยมีพฤติการณ์กระทำความผิด

เบียดบังเงินของลูกข้าราชการตามวงเงินที่อยู่ในอำนาจของตนเอง เพื่อไม่ต้องให้ผู้บังคับบัญชาอนุมัติ หรือใช้ รหัสประจำตัวของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการ รวมทั้งมักจะยกยอกเงินจากบัญชีเงินฝากประจำที่ไม่มี ความเคลื่อนไหวทางบัญชี ทำให้สามารถกระทำความผิดได้หลายครั้งโดยไม่มีผู้ใดทราบ ส่วนผู้กระทำการทุจริต ส่วนใหญ่เป็นระดับผู้ปฏิบัติงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการหรือรักษาทรัพย์สิน โดยมักเป็นการกระทำความผิดคนเดียว หรือเป็นการร่วมมือระหว่างผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการหรือ รักษาทรัพย์สินด้วยกัน

4) การทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการหรือเบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ จำนวน 7 เรื่อง โดยผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจที่ถูกชี้มูลความผิดมากที่สุดดำรงตำแหน่งผู้บริหารหน่วยงาน ซึ่งลักษณะ การทุจริตที่พบมาก ได้แก่ การเบิกจ่ายเงินแล้วนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ของโครงการ การเบิกเงินในการเดินทางไปปฏิบัติงาน เช่น ค่าเดินทาง ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พัก ฯลฯ โดยทำเอกสารปลอมเพื่อประกอบการเบิกจ่ายเงิน ทั้งที่ไม่ได้มีการเดินทางไปปฏิบัติงานจริง รวมทั้งการเบิกจ่ายเงินค่ารับรองในการประชุมเป็นเท็จ นอกจากนี้ ยังมีการทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) ที่อาศัยกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือมติของ คณะกรรมการต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ โดยมีพฤติการณ์การกระทำความผิดตั้งแต่ ออกนโยบายในการจัดทำโครงการ กำหนดวงเงินงบประมาณ และดำเนินโครงการ ซึ่งเป็นการดำเนินการตาม ขั้นตอนของกฎหมายทั้งหมดทำให้ตรวจสอบพบการกระทำความผิดได้ยาก เนื่องจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับ ผลประโยชน์จึงไม่มีพยานหลักฐาน โดยผู้กระทำความผิดในรูปแบบนี้ กรณีการเบิกจ่ายเท็จในลักษณะสิทธิ เฉพาะบุคคลที่ได้รับจากหน่วยงานจะเป็นการกระทำทุจริตโดยบุคคลคนเดียว หรือมีผู้ร่วมมือกระทำทุจริต จำนวนไม่มาก แต่หากเป็นกรณีการจัดทำงบประมาณโครงการ โดยเฉพาะที่มีการจัดซื้อจัดจ้างเข้ามาเกี่ยวข้อง จะเป็นการกระทำทุจริตโดยความร่วมมือของนักการเมือง และผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก ตั้งแต่ ระดับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจผู้มีอำนาจอนุมัติ พนักงาน ผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งเอกชนที่ได้รับผลประโยชน์ร่วมด้วย เช่น การจัดซื้อจัดจ้างโดยมีการกำหนดตัวคู่สัญญาไว้ แล้ว (ล็อกสเปก) เป็นต้น

5) การทุจริตเรียกรับสินบน มีการชี้มูลความผิดจำนวน 2 เรื่อง โดยผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจที่ ถูกชี้มูลความผิดมากที่สุดเป็นตำแหน่งประเภทผู้บริหาร การทุจริตรูปแบบนี้ถือว่ามีจำนวนน้อยมาก เนื่องจาก เป็นการทุจริตที่สมประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจที่เรียกรับสินบนก็ได้รับ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ฝ่ายผู้ให้สินบนก็ได้รับการอำนวยความสะดวกเพื่อการดำเนินงานของตนเอง หากไม่มีการขัดแย้งผลประโยชน์ระหว่างกันก็จะไม่มีการร้องเรียน อีกทั้งมีพฤติการณ์ที่กระทำอย่างรอบคอบ และเป็นความลับ โดยไม่มีบุคคลที่สามเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นการกระทำความผิด จึงขาดพยานหลักฐานที่ชัดเจน เพียงพอในการชี้มูลความผิดได้ ซึ่งลักษณะการกระทำความผิดมีทั้งกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจเป็นฝ่าย เรียกรับผลประโยชน์ หรือเอกชนเป็นฝ่ายเสนอให้ทรัพย์สินเอง โดยเฉพาะในเรื่องที่มีการใช้ดุลพินิจในการ ดำเนินงาน การอนุมัติ การอนุญาตในลักษณะที่บุคคลภายนอกได้รับผลประโยชน์ บางกรณีก็เป็นการให้สินบน เพื่อให้ได้รับการอำนวยความสะดวกหรือได้รับบริการอย่างรวดเร็ว ส่วนความร่วมมือของผู้กระทำความผิด กรณี การดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างหรือการให้สัมปทานที่มีกระบวนการดำเนินงานหลายขั้นตอน ส่วนใหญ่จะเป็น การกระทำการทุจริตโดยความร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่เป็นผู้ได้รับ ผลประโยชน์จากการได้รับคัดเลือกให้เป็นคู่สัญญากับหน่วยงาน แต่กรณีที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชน หรือการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการอนุมัติ การอนุญาต ซึ่งเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของตนเองตาม

กฎหมาย อาจจะเป็นการกระทำความผิดโดยผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเพียงคนเดียวก็ได้ เพื่อแลกกับการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ให้สินบน

6) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล มีจำนวนน้อยที่สุดเพียง 1 เรื่อง โดยผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจที่ถูกขู่ลความผิดดำรงตำแหน่งผู้บริหารหน่วยงาน และไม่มีภาระมูลค่าความเสียหาย โดยสาเหตุเนื่องมาจากเรื่องร้องเรียนเป็นการกล่าวหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายหรือระเบียบการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานเป็นส่วนใหญ่ และมีการกำหนดให้สามารถใช้ดุลพินิจได้ตามความเหมาะสม ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามกฎหมายแล้ว จะทำให้ขาดพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ว่ามี การกระทำความผิด โดยลักษณะการกระทำความผิดจะเป็นกรณีผู้บริหารระดับสูง หรือผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจ ในการสั่งบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง โยกย้ายตำแหน่ง และการลงโทษทางวินัยโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบ เช่น การพิจารณาลงโทษพนักงานที่กระทำผิดข้อบังคับของหน่วยงานหรือกระทำการทุจริต โดยให้การช่วยเหลือ ให้พ้นผิด หรือลงโทษทางวินัยไม่เหมาะสมกับการกระทำความผิด หรือเป็นกรณีการใช้ดุลพินิจล้นเกล้า สำหรับผู้กระทำความผิดในรูปแบบนี้ หากเป็นกรณีการสรรหาหรือแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และผู้บริหารระดับสูง จะเป็นการกระทำทุจริตโดยกลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาคัดเลือก และบุคคลที่มีอำนาจในการแต่งตั้ง โดยอาจมีการร่วมมือกับฝ่ายการเมืองในการช่วยเหลือ ให้พรรคพวกของตนเข้ามาดำรงตำแหน่งในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะมีการเอื้อผลประโยชน์ตอบแทนกัน ในภายหลัง สำหรับกรณีการบริหารงานบุคคลในระดับพนักงานรัฐวิสาหกิจ จะเป็นการกระทำทุจริตโดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่มีอำนาจตามที่ระเบียบกำหนดไว้

6.3 ผลการศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเกิดได้จากปัจจัยหลายประการ ทั้งจากปัจจัยภายในตัวผู้กระทำความผิด และปัจจัยภายนอกประกอบกัน โดยเมื่อพิจารณา ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในภาพรวม พบว่า การทุจริตเกิดจากปัจจัยภายในของผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจมากที่สุด โดยบุคลากรดังกล่าวปฏิบัติงานด้วยความไม่ซื่อสัตย์สุจริต ขาดคุณธรรมจริยธรรม และไม่มีจิตสำนึกในการแยกแยะระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม อีกทั้งยังมีความโลภ จึงใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น และปัจจัยภายนอก เช่น การที่พนักงานผู้ปฏิบัติงานระดับล่างได้รับเงินเดือนที่ไม่เหมาะสม ไม่เพียงพอสำหรับค่าครองชีพ หรือมีภาระหนี้สิน ค่านิยมในระบบอุปถัมภ์ที่จะต้องช่วยเหลือกันในหมู่พวกพ้องของตน การนิยมจ่ายเงินเพื่อให้ได้รับความรวดเร็ว ความสะดวกในการรับบริการหรือแลกกับการได้รับคัดเลือกให้ดำเนินงานหรือโครงการ อิทธิพลของนักการเมืองที่เกี่ยวข้องในการสรรหาหรือคัดเลือกกรรมการของรัฐวิสาหกิจ และผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ระบบการบริหารงานและการติดตามกำกับดูแลของผู้บังคับบัญชาที่ขาดประสิทธิภาพหรือรูปแบบการทำงานขาดความเคร่งครัดในการปฏิบัติงาน วัฒนธรรมองค์กรในการทำงานที่ไม่ถูกต้อง ระเบียบข้อบังคับมีรายละเอียดมากเกินไปทำให้ทำได้ไม่ครบถ้วนและเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน และระเบียบของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างกันในแต่ละหน่วยงานทำให้มีความไม่ชัดเจนและต้องมีการตีความรวมทั้งระบบการตรวจสอบภายในที่ไม่มีประสิทธิภาพ และหน่วยงานตรวจสอบการทุจริตภายนอกก็ยังมี การดำเนินการที่ล่าช้าทำให้ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจไม่เกิดความเกรงกลัว

สำหรับปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตเฉพาะของในแต่ละรูปแบบ พบว่า (1) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล เกิดจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีระเบียบการบริหารงานบุคคลของตนเองและกำหนดให้ใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกแต่งตั้ง จึงเป็นโอกาสที่ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจจะเอื้อประโยชน์ให้กับคนของตน และยังมีเรื่องของระบบ

อุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมาก เช่น กรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่มักจะเป็นพวกพ้องของ นักการเมือง เป็นต้น (2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดข้อยกเว้นให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจสามารถออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุนั้นใช้เองทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเกิดความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัว และพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ใช้บังคับกับการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจ ที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงด้วย ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตได้ (3) การทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการ หรือเบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ เนื่องจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่ได้รับนโยบายจาก คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจให้ดำเนินการทำให้ง่ายต่อการทุจริตเชิงนโยบาย อีกทั้งเป็นโครงการที่มีงบประมาณสูงจึงทำให้ร่วมมือกันกระทำทุจริตเพื่อแบ่งผลประโยชน์กัน (4) การปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เกิดจากผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจดำเนินงานไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน โดยมีมูลเหตุจูงใจเพื่อหาประโยชน์สำหรับตนเองโดยมิชอบหรือเป็น การช่วยเหลือผู้อื่น (5) การทุจริตยกยอกหรือเบียดบังเงินหรือทรัพย์สิน เกิดจากการอาศัยโอกาสจากการปฏิบัติงาน ที่ใกล้ชิดกับเงินหรือทรัพย์สิน ประกอบกับกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานมีช่องโหว่ในการ ทำทุจริต รวมทั้งระบบการควบคุมการปฏิบัติงานที่ไม่เข้มงวด ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบหรือผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนการทำงานอย่างเคร่งครัด มีความความเชื่อใจผู้ปฏิบัติงานขาดการตรวจสอบทำให้มีช่องทางการทุจริต ได้ และ (6) การทุจริตเรียกรับสินบน เนื่องจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจบางประเภทมีลักษณะงานบริการประชาชน และที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ การอนุญาต จึงมีการเรียกรับหรือเสนอให้ทรัพย์สิน เพื่อให้ได้รับการอำนวยความสะดวกหรือได้รับการบริการที่รวดเร็ว ซึ่งเป็นลักษณะผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกัน

7. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้างต้น คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตสำหรับหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ และข้อเสนอแนะสำหรับสำนักงาน ป.ป.ช. ดังต่อไปนี้

7.1 ข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตสำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

1) ควรมีการปลูกฝังจิตสำนึก คุณธรรมจริยธรรม และความซื่อสัตย์สุจริตให้บุคลากรของ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ทั้งคณะกรรมการ ผู้บริหาร พนักงาน และลูกจ้าง ให้ปฏิบัติงานตามกฎหมายและระเบียบ อย่างเคร่งครัด ให้อำนาจการแยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม โดยเห็นแก่ ผลประโยชน์ของหน่วยงานหรือของประชาชนเป็นหลักมากกว่าประโยชน์ของตนเอง เครือญาติ และพวกพ้อง ไม่แสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่โดยการเอื้อประโยชน์ให้ผู้อื่น และไม่รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด อันมิชอบด้วยกฎหมายจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีคู่มือมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงาน และกำหนด เนื้อหาไว้ในหลักสูตรการอบรมสำหรับเลื่อนระดับตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจทุกระดับ รวมทั้งชี้แจง ให้บุคลากรในหน่วยงานทราบว่าการกระทำลักษณะใดเข้าข่ายการกระทำทุจริต และบทลงโทษที่จะได้รับเมื่อ กระทำการทุจริต โดยเน้นยกตัวอย่างกรณีศึกษาจากเหตุการณ์ทุจริตที่เกิดขึ้นจริงในหน่วยงาน เพื่อให้บุคลากร เกิดความตระหนัก มีความละเอียด ไม่กล้าและเกรงกลัวที่จะกระทำการทุจริต แม้มีโอกาสที่จะกระทำได้อีกจะไม่ทำ

2) ควรมีการสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้บุคลากรของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจทุกระดับตำแหน่งเกิด ค่านิยมร่วมกันในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนด้วยความ ถูกต้อง รวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรม รณรงคให้บุคลากรหลีกเลี่ยงการกระทำอันอาจมีผลต่อการใช้อำนาจ

หรือการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนหรือเลือกปฏิบัติ เช่น นโยบายงดให้ - งดรับของขวัญ ของกำนัล หรือประโยชน์อื่นใด (No Gift Policy) ฯลฯ รวมทั้งมีช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียน เกี่ยวกับการทุจริตภายในหน่วยงาน เมื่อบุคลากรพบเห็นการทุจริตให้มีความกล้าที่จะตั้งเตือนผู้กระทำการทุจริต หรือแจ้งให้ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบรับทราบ โดยมีนโยบายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสการทุจริตและการคุ้มครอง ผู้ให้ข้อมูล (Whistle Blowing Policy) ซึ่งจะคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลและปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลเป็นความลับ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้แจ้งเบาะแสว่าจะไม่เกิดผลกระทบกับตนเอง

3) ควรมีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้มีความทันสมัย และมีความชัดเจน หลีกเลี่ยงการตีความ ทำให้สามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง และลดการใช้ดุลพินิจให้น้อยที่สุด เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อ จัดจ้าง ในส่วนที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดข้อยกเว้น สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง โดยให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจสามารถออก ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุนั้นใช้เองทั้งหมดหรือบางส่วนได้ เพื่อให้การดำเนินงานเกิดความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัว ซึ่งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและกรมบัญชีกลางควรมี แนวทางที่ชัดเจน ไม่ให้เกิดกรณีต้องวินิจฉัยตีความว่าการจัดซื้อจัดจ้างในลักษณะใดคือการจัดซื้อจัดจ้าง ที่ เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงซึ่งเข้าข้อยกเว้นดังกล่าว และการจัดซื้อจัดจ้างใดเป็นกรณีทั่วไปที่ต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการ บริหารงานบุคคลที่มักจะกำหนดให้ดุลพินิจผู้บังคับบัญชาในการแต่งตั้ง โยกย้าย พิจารณาความดีความชอบ เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง และลงโทษทางวินัย ซึ่งอาจก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ ความไม่เป็นธรรม กลั่นแกล้งกันได้ โดยควรกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติให้ชัดเจน โดยเน้นผลงานและประสพการณ์ทำงานควบคู่กัน ไม่ให้มีการ ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ และดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการ หรือบางกรณีให้มีตัวแทนจากหน่วยงาน ภายนอกที่มีความรู้ความสามารถและมีความเป็นกลางมาร่วมพิจารณาด้วยก็ได้ รวมทั้งให้ความรู้แก่บุคลากร ในการดำเนินการตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ และเป็นปัจจุบัน เพื่อไม่ให้ เกิดความผิดพลาดในการทำงาน

4) ควรมีการบริหารงานที่ผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับชั้นต้องมีการควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติงาน ของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด และให้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนในระเบียบกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะ ตำแหน่งที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการบัญชี ซึ่งมีโอกาสกระทำการทุจริตได้ง่ายหากไม่มีระบบตรวจสอบ ที่รัดกุมเพียงพอ โดยอาจให้ผู้รับผิดชอบมากกว่า 1 คน เพื่อตรวจสอบซึ่งกันและกัน รวมทั้งใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ มาใช้ในกระบวนการปฏิบัติงานและการให้บริการบางประเภท การตรวจสอบและควบคุม เพื่อให้มีหลักฐาน การทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ผ่านระบบ ลดการสัมผัสเงินสดโดยตรง อันเป็นการตัดโอกาสในการกระทำ ทุจริต รวมทั้งเมื่อพบว่ามีกระทำการทุจริต ต้องดำเนินการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงและมีการลงโทษโดยไม่เห็น แก่พวกพ้อง

5) ควรมีระบบการตรวจสอบภายในของหน่วยงานที่มีความเข้มงวด และกำหนดระยะเวลาการ ตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะการตรวจสอบติดตามในเรื่องการใช้งบประมาณในโครงการขนาดใหญ่ นอกจากเป็นหน้าที่ของหน่วยตรวจสอบภายในแล้ว ยังควรสนับสนุนให้บุคลากรทุกคนมีส่วนร่วมในการ ตรวจสอบการปฏิบัติงานในส่วนต่าง ๆ ของหน่วยงานด้วย เช่น การรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจที่ ก่อตั้งขึ้นในทุกหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ นอกจากจะมีบทบาทในการดูแลผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างแล้ว ยังสามารถช่วยสอดส่องและร้องเรียนในเรื่องการปฏิบัติงาน/การใช้จ่ายงบประมาณที่คาดว่าจะมีการทุจริต หรือ ความโปร่งใสของผู้บริหารในการบริหารงานได้

6) ควรดำเนินการผลักดันนโยบายต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจังทั้งภายในหน่วยงาน เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการใช้ทรัพย์สินของหน่วยงาน การตรวจสอบความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของพนักงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบและกำกับดูแลความโปร่งใสในการทำธุรกรรมกับคู่ค้าหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องทางธุรกิจ (Third Party Screening) และมีมาตรการในการกำกับดูแลเพื่อให้มั่นใจว่าบุคคลดังกล่าวมีการปฏิบัติตามมาตรการต่อต้านการทุจริต ฯลฯ และภายนอกหน่วยงาน เช่น การสื่อสารนโยบายและแนวปฏิบัติในการต่อต้านการทุจริตไปยังหน่วยงานย่อย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสาธารณชน เพื่อทราบและนำมาตราการต่อต้านการทุจริตไปปฏิบัติ เป็นต้น

7.2 ข้อเสนอแนะสำหรับสำนักงาน ป.ป.ช.

1) ควรปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเรื่องระยะเวลาในการดำเนินการให้มีความรวดเร็ว ลดขั้นตอนการตรวจสอบและการดำเนินคดีที่ไม่จำเป็น มีความโปร่งใส และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ควรเน้นการดำเนินคดีในเรื่องขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อสังคมเป็นวงกว้าง ส่วนเรื่องขนาดเล็กหรือเรื่องที่ไม่เข้าลักษณะเป็นความผิดร้ายแรงควรพิจารณาส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 61-64 เพื่อที่จะได้นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษโดยเร็ว ทำให้ผู้ที่คิดจะกระทำการทุจริตเกิดความยับยั้งชั่งใจและไม่กล้ากระทำการทุจริต อันเป็นการป้องปรามการทุจริตไปในตัว

2) ควรพัฒนาองค์ความรู้และสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้กับพนักงานไต่ส่วนในการตรวจสอบการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจแต่ละรูปแบบ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการขนาดใหญ่มีความซับซ้อนมาก และมีรายละเอียดแตกต่างกันไปตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ทำให้ตรวจสอบยากและต้องใช้เวลาในการศึกษาข้อมูลมากหากไม่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำคดีรูปแบบนั้นมาก่อน เป็นต้น โดยการอบรมให้ความรู้ การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่มีแนวทางและวิธีการไต่ส่วนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในแต่ละรูปแบบคดี การรวบรวมข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดและศาลมีคำพิพากษาแล้วจำแนกตามรูปแบบการทุจริต โดยสามารถค้นคว้าได้เองได้ในระบบสารสนเทศของสำนักงาน เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของพนักงานไต่ส่วน

3) ควรเน้นการป้องกันการทุจริตในเชิงรุก โดยเฉพาะการตรวจสอบติดตามการดำเนินโครงการที่มีขนาดใหญ่และวงเงินงบประมาณสูง เช่น โครงการที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล และให้ข้อสังเกตในการดำเนินการที่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายตั้งแต่เริ่มโครงการ รวมทั้งเป็นการจับตาเพื่อไม่ให้เกิดการกระทำทุจริต นอกจากนี้ ควรมีการใช้ระบบสารสนเทศของหน่วยงานในการรวบรวมข้อมูลสถิติการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจว่า ผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่เป็นระดับตำแหน่งใด มีลักษณะพฤติกรรมการกระทำความผิดอย่างไร เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขปัญหา และเสนอมาตรการในการป้องกันการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้อย่างตรงประเด็น สอดคล้องกับรูปแบบการทุจริตในปัจจุบันอย่างเท่าทันต่อเหตุการณ์

4) ควรเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้มากขึ้นในหลากหลายช่องทาง และอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะผลการดำเนินงาน เช่น ความคืบหน้าของคดีที่อยู่ระหว่างการไต่ส่วน คดีที่มีการชี้มูลความผิด ฯลฯ ให้สาธารณชนรับทราบว่สำนักงาน ป.ป.ช. มีการดำเนินการปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง และมีความโปร่งใสโดยชี้ให้เห็นบทลงโทษของการกระทำทุจริตอย่างชัดเจน เพื่อสร้างความเกรงกลัวให้เจ้าพนักงานของรัฐในการกระทำการทุจริต และสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน รวมทั้งควรมีการ

ประชาสัมพันธ์ในส่วนข้อกฎหมายที่สำคัญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจควรทราบ เพื่อเป็นทางเลือกสำหรับการปกป้องตนเอง และร่วมต่อต้านการทุจริต เช่น มาตรา 134 ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตเพราะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ สามารถทำหนังสือโต้แย้งหรือให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งหรือให้ยืนยันคำสั่ง หรือแจ้งเบาะแส ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้กระทำการนั้น เพื่อเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นไม่ต้องรับโทษตามกฎหมาย มาตรา 135 ที่กำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าพนักงานของรัฐ ถ้าได้ให้ถ้อยคำ เบาะแส หรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญซึ่งเป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำความผิดเจ้าพนักงานของรัฐรายอื่นหรือผู้ถูกกล่าวหารายอื่นนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ เป็นต้น โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีช่องทางในการติดต่อสอบถามรายละเอียดในการปฏิบัติเพิ่มเติม และในส่วนที่อาจมีข้อสงสัยในการตีความกฎหมายด้วย เช่น มาตรา 134 ที่ระบุว่า “... ให้แจ้งเบาะแส ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้กระทำการนั้น ...” ซึ่งจะนับวันครบกำหนดเวลาเมื่อเบาะแส ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงมาถึงสำนักงาน ป.ป.ช. หรือเมื่อเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นต้น

5) ควรจัดให้มีวิทยากรสำหรับการอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ โดยมุ่งเน้นเสริมสร้างความเข้าใจระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานอย่างถูกต้อง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) กฎหมายเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคา (การฮั้ว) ฯลฯ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดความผิดพลาดหรือเกิดการทุจริต และให้ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด รวมทั้งให้มีการรับรู้ว่าการกระทำในลักษณะใดเป็นการกระทำทุจริต และหากกระทำเช่นนั้นจะได้รับบทลงโทษอย่างไร แนวทางการมีส่วนร่วมป้องกันการทุจริตในหน่วยงาน ช่องทางการร้องเรียนเมื่อพบเห็นการทุจริต โดยให้หน่วยงานเหล่านั้นนำไปบรรยายขยายผลต่อภายในองค์กร หรือสร้างเป็นเครือข่ายระหว่างหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่สามารถแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันได้ ซึ่งจะเห็นผลได้เร็วกว่า ควบคู่ไปกับการอบรมให้ความรู้ ปลูกฝังจิตสำนึกซื่อสัตย์สุจริตให้กับเด็กและเยาวชน ซึ่งจะเห็นผลในระยะยาว

6) ควรสนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ โดยจัดทำเป็นเครือข่ายหรือการรวมกลุ่มเพื่อให้มีความเข้มแข็ง และมีการองค์ความรู้ที่ถูกต้องว่าการกระทำใดที่เข้าข่ายการทุจริต ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. มีกระบวนการกลั่นกรองข้อมูลในเบื้องต้น และมีช่องทางในการแจ้งเบาะแส การร้องเรียนที่สะดวกและปกปิดเป็นความลับ อีกทั้งมุ่งเน้นให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบ และสามารถเข้าถึงได้ง่ายทั้งทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์และการปิดประกาศด้วยเอกสาร เพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้

7) ควรมีการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานตรวจสอบให้มากขึ้น เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ฯลฯ ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านคดี และการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบร่วมกัน สำหรับหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่รับนโยบายการปฏิบัติจากส่วนกลางซึ่งอาจไม่มีความรู้เพียงพอ สำนักงาน ป.ป.ช. ควรเป็นหน่วยงานในการประสานกับหน่วยงานที่มีองค์ความรู้ในด้านนั้น ๆ และให้คำปรึกษาในการปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง เช่น เมื่อมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง อาจมีการสอบถามไปยังสำนักงานคลังจังหวัด หัวหน้าหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการผลัดดันร่วมกันในระดับจังหวัดเพื่อแก้ปัญหาการทุจริต

8) ควรศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในส่วนของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ โดยอาจพิจารณาจากระบบการบริหารจัดการตามมาตรฐาน ISO ที่เน้นกระบวนการบริหารจัดการ การปฏิบัติงาน การสอบทาน การตรวจสอบภายใน ว่าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจดำเนินการเป็นอย่างไร และอาจให้ผู้เชี่ยวชาญภายนอกเป็นผู้ให้ความเห็นต่อระบบการบริหารจัดการของหน่วยงาน ว่ามีจุดเด่น - จุดด้อยที่ควรแก้ไขอย่างไร อันจะนำไปสู่การยกระดับการบริหารจัดการของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้น นอกจากการประเมินในรูปแบบปัจจุบันที่ประเมินหรือสำรวจจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแล้วคำนวณเป็นค่าคะแนน

9) ควรพัฒนาการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้มีเนื้อหาที่ชัดเจน และสอดคล้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ที่มีลักษณะการดำเนินกิจกรรมในเชิงธุรกิจหลายประเภทแตกต่างจากหน่วยงานของรัฐอื่น ให้สามารถนำแนวทางตามแผนปฏิบัติการดังกล่าวไปปรับใช้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงานได้ เนื่องจากในปัจจุบันเนื้อหาส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องดำเนินการ ทำให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจอาจประยุกต์ใช้แผนได้ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริง และควรเปิดโอกาสให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้ทราบข้อมูลสถิติคดีในส่วนที่สามารถเปิดเผยได้ว่า หน่วยงานของตนมีการทุจริตในลักษณะใด จำนวนเท่าไร เพื่อจะได้จัดทำแผนโดยเน้นป้องกันการทุจริตในรูปแบบที่มีการทุจริตมากในหน่วยงานนั้นแตกต่างกันไปในแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งมีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนเป็นระยะด้วย

7.3 ข้อเสนอแนะในการทบทวนครั้งต่อไป

1) ควรมีการศึกษาประเด็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่เกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเพิ่มเติมในอนาคต เนื่องจากในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ใช้ข้อมูลสถิติเรื่องที่เกิดจากการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 นำมาวิเคราะห์ลักษณะของการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งมีเรื่องชี้มูลความผิดจำนวนไม่มาก และเกือบทั้งหมดเป็นเรื่องที่มีการกระทำความผิดก่อนพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บังคับใช้ จึงยังไม่เห็นความชัดเจนว่าภายหลังมีพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ลักษณะการกระทำทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวช่วยลดการทุจริตได้มาก - น้อยเพียงใด ประกอบกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงที่หน่วยงานสามารถออกระเบียบข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุนั้นใช้เองทั้งหมดหรือบางส่วนได้ เพื่อให้การดำเนินงานเกิดความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัว ซึ่งเข้าช้อยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้มีโอกาสที่จะกระทำการทุจริตได้ง่าย ประกอบกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีการดำเนินโครงการที่มีการจัดซื้อจัดจ้างในวงเงินงบประมาณสูง ซึ่งหากเกิดการทุจริตจะส่งผลเสียหายต่อประเทศชาติเป็นอย่างมาก

2) ควรมีการศึกษาในประเด็นการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ว่าผลการประเมิน ITA มีความสัมพันธ์กับการทุจริตที่เกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้ทราบว่าระบบการประเมินดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่ และสามารถช่วยป้องกันหรือลดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้มาก - น้อยเพียงใด เนื่องจากมีข้อสังเกตว่าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจบางหน่วยงานได้ผลการประเมิน ITA ในระดับ A (85.00 - 94.99 คะแนน) และ AA (95.00-100 คะแนน) แต่ยังคงมีการกล่าวหา ร้องเรียนกรณีทุจริตมายังสำนักงาน ป.ป.ช. หรือมีเรื่องชี้มูลความผิดจำนวนมาก ซึ่งจากการวิเคราะห์เบื้องต้นอาจเป็นไปได้จากหลายสาเหตุ เช่น เครื่องมือการประเมิน ITA ที่เน้นแบบวัดจากการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก โดยในบางหน่วยงานมีการรับรู้ที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

การกล่าวหา ร้องเรียน การทุจริต หรือเรื่องข้อมูลความผิดในบางกรณี เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนานแล้วหรือไม่ได้เกิดขึ้นในช่วงเวลา/ปีงบประมาณเดียวกันกับที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นได้รับการประเมิน ITA เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้ต้องมีการศึกษาข้อมูลอย่างละเอียดเพื่อให้ทราบสาเหตุที่แท้จริงต่อไป

Executive Summary

1. Project name Patterns of Corruption and Factors Leading to Corruption in State Enterprises

2. List of researchers

2.1 Miss Ananya Manchot	Head of Project
2.2 Miss Theerawan Akrun	researcher
2.3 Mr. Sayahm Dhiraputra	researcher
2.4 Mr. Thanaphong Dissayavanith	researcher

3. Historical Background and Significance of the Issue

State enterprises are government organizations or business units in which the government holds ownership. They can take the form of legal entities established under specific laws, such as Royal Decrees, Royal Regulations, or general laws like the Civil and Commercial Code. These entities can also exist as non-legal entities but operate as units within ministries, departments, or agencies. They engage in business activities with the government's ownership stake exceeding 50¹%, seeking to generate income or provide public services while having the authority to charge service fees to the public.

The mission within the responsibility of state enterprises is to provide public services in industries and commerce. This includes the production and distribution of goods or services that serve the public interest and large-scale public utility projects. These are areas where the government's intervention is necessary to ensure fair competition and service provision to specific target groups while maintaining standards in quality, quantity, costs, and other aspects. Currently, the State Enterprise Policy Office (SEPO) is tasked with the management and development of state enterprises and state assets. SEPO recommends policies, regulatory measures, monitors performance, and develops state enterprises to increase their efficiency and create added value for state assets. SEPO has classified state enterprises into 52 entities, categorized based on the nature of their activities into nine industry groups. These groups encompass agriculture, transportation, natural resources, energy, financial institutions, social and technological fields, public utilities, communication, and industrial and commercial sectors. Each of these groups plays a crucial role in the country's development and income generation for the state.

Since the operations of state enterprises must adhere to principles of ethics, transparency, and be subject to scrutiny, both from internal departmental audits and external investigations conducted by authorized agencies and organizations, the Constitution of the

¹ Royal Institute Dictionary B.E. 2554. Citing the word "state enterprise"; Retrieved from <https://dictionary.orst.go.th>.

Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) and the Organic Act on Anti-Corruption, B.E. 2561 (2018) have outlined the duties and powers of the National Anti-Corruption Commission (NACC) concerning the investigation and adjudication of misconduct by state officials. These state officials encompass individuals performing their duties within state agencies or state enterprises, including board members, committee members, and employees of government agencies or state enterprises. Also included are individuals or groups of individuals who are legally mandated to exercise authority or have been delegated authority within the framework of government, state enterprises, or other state-related activities. They may face allegations of undue wealth accumulation, wrongdoings constituting corruption in the performance of their duties, or offenses against public positions and duties, all subject to just and impartial adjudication.²

During the fiscal years 2019-2022, there were a total of 37,655 complaints filed against state officials with Office of the National Anti-Corruption Commission (ONACC). Of these complaints, the NACC resolved to investigate 25,798 cases. These cases involved allegations of corruption, and the estimated budgetary value of these projects or the amount associated with corruption allegations amounted to 369,862.87 million Thai Baht. Upon closer examination of the specific state agencies implicated in these allegations, it was found that there were 1,242 complaints against state enterprises. These complaints accounted for 4.81% of the total number of complaints and had an estimated budgetary value of 199,159.57 million Thai Baht. This amounted to 53.85% of the total estimated budgetary value associated with all the complaints. Further investigation revealed that, during the fiscal years 2019-2022, there were a total of 2,386 cases in which the NACC found wrongdoing. The estimated budgetary value of these projects or the amount associated with corruption in these cases totaled 62,702,917,299 Thai Baht. By pointing out misconduct by state officials within state enterprises, there were a total of 71 cases, accounting for 2.98% of all cases reported. The total financial value associated with these cases amounted to 6,199,190,502 Baht, representing 9.89% of the project budgets or the total amounts involved in corrupt activities. It is evident that although the number of reported cases and allegations against state enterprises and their employees may not be substantial when compared to other types of government agencies, they have a significantly higher financial impact. Moreover, when considering the data categorized by industry branches of state enterprises, it is evident that the branch with the highest number of reported allegations is the financial institution branch with 14 cases, amounting to a total financial impact of 2,716,827,944 Baht. Following closely is the transportation branch with 13 cases, resulting in a total financial impact of 1,250,656,194

² The Organic Act on Anti-Corruption, B.E. 2561 (2018), Section 4

Baht. Additionally, the natural resources, energy, and public utilities branches each have 10 reported cases, totaling financial impacts of 1,688,465,000 Baht, 250,000 Baht, and 175,715,728 Baht, respectively. Given the nature of state enterprises' mission, which focuses on providing public services and managing large-scale public infrastructure projects, corrupt activities within these government entities can have widespread repercussions, causing significant harm to the country as a whole.

Therefore, Bureau of Anti-corruption Research and Academic Services (BARAS) conducted a study on the corruption situation in state enterprises in general, categorizing them by industry, patterns, and characteristics of corruption within state enterprises. Additionally, the study identified factors contributing to corruption within state enterprises, leading to the development of recommendations and strategies for addressing corruption issues in state enterprises with greater clarity. This initiative aims to support the National Anti-Corruption Commission (NACC)'s mission to achieve more effective outcomes.

4. Research Objectives

- 4.1 To study the patterns and characteristics of corruption occurring within state enterprises.
- 4.2 To analyze the factors that contribute to corruption within state enterprises.
- 4.3 To formulate recommendations or corrective measures to address the issue of corruption within state enterprises.

5. Research Methodology

The research on "Patterns of Corruption and Factors Leading to Corruption in State Enterprises" is a qualitative research study that examines data from documents, research works, and relevant laws. It also includes information from statistics on corruption allegations, ongoing investigations, and cases where the National Anti-Corruption Commission (NACC) has made findings of wrongdoing by state enterprise officials during the years 2019-2022. Additionally, the research covers matters that are currently under investigation and cases in which the National Anti-Corruption Commission (NACC) has issued findings of misconduct by state enterprise officials and in-depth interviews were conducted with key informants, including personnel involved in combating corruption within Office of the National Anti-Corruption Commission (ONACC), personnel within state enterprises, personnel within the Office of the Public Sector Anti-Corruption Commission (PACC), experts from the State Enterprise Policy Office (SEPO), and representatives from state enterprises.

6. Research Findings

6.1 Research Findings on the Overall Corruption Situation within State Enterprises

1) Allegations and complaints

Between the fiscal years 2019-2022, there were 37,655 complaints filed against

state officials with the National Anti-Corruption Commission (NACC). The NACC approved 25,798 cases for investigation, involving alleged budget mismanagement or corruption amounting to 369,862.87 million baht. When considering only cases against state enterprises, 1,242 cases (4.81%) were found, with a total alleged budget mismanagement or corruption value of 199,159.57 million baht (53.85%). The state enterprise most frequently mentioned in the complaints was the Provincial Electricity Authority, followed by Thailand Post Company Limited and the Government Savings Bank, respectively. Among state enterprise branches, the financial institutions branch had the highest number of cases reported, followed by the transportation and energy branches.

The majority of the allegations against state officials in state enterprises were primarily related to acts of misconduct or dereliction of duty, with a higher frequency of the latter. The next most common allegations were corruption in procurement practices and embezzlement or misappropriation of funds or assets, in that order. Corruption in procurement practices was the form of corruption with the highest alleged budget mismanagement or corruption value, followed by corruption in budgeting/projects or false disbursement of project funds, and misconduct or dereliction of duty, respectively. When considering the geographical distribution of corruption cases within the structure of Office of the National Anti-Corruption Commission (ONACC), it was found that more than half of the allegations fell under the responsibility of the central office of the NACC, totaling 684 cases. The remainder of the cases fell under the responsibility of regional offices of the NACC (NACC Regions 1-9), totaling 558 cases.

2) Cases that the National Anti-Corruption Commission (NACC) has resolved to investigate further to uncover the truth

In the fiscal year 2019-2022, the National Anti-Corruption Commission (NACC) resolved to investigate a total of 13,677 cases that were reported. When considering only the cases that the NACC resolved to investigate, there were 62 cases (0.45%) involving state enterprises, with a total budget or embezzled amount of 3,098.96 million baht (0.85%). Among state enterprises, the organization with the highest number of cases that the NACC resolved to investigate was the Sports Authority of Thailand, followed by Thailand Post Company Limited, Government Savings Bank, Krung Thai Bank Public Company Limited, and the Commodity Reserve Fund, all with an equal number of cases. Among the branches of state enterprises where the NACC resolved to investigate, the branch with the highest number of cases was the Financial Institution branch, followed by the Energy and Social and Technology branches, all with an equal number of cases, and then the Communications branch.

From the cases that the National Anti-Corruption Commission (NACC) resolved to investigate, the majority involved pattern of misconduct or neglect of duties, followed by

embezzlement of government funds or assets, and corruption in procurement and contracting. Within these cases, corruption in procurement and contracting was the most prevalent form of corruption in terms of the amount of budget or funds involved, followed by misconduct or neglect of duties, and then corruption related to budgeting or project expenditure. In total, 134 individuals were accused in these cases, with the highest number holding managerial positions, followed by employees and workers, and then committee members.

3) The issues for which the National Anti-Corruption Commission (NACC) passed resolutions to indict

In the fiscal year 2019-2022, the National Anti-Corruption Commission (NACC) passed resolutions to point out wrongdoing by state enterprise employees in 71 cases. Among state enterprises, the one with the highest number of misconduct cases pointed out was the Provincial Electricity Authority, followed by the Provincial Waterworks Authority and TOT Public Company Limited (a public company), respectively. When considering the branches of state enterprise agencies, it was found that the branch with the highest number of misconduct cases pointed out was the Financial Institution branch, followed by the Transportation branch, and the Natural Resources and Environment branch, the Energy branch, and the Public Utilities branch, all of which had the same number of cases.

There was a total of 118 individuals who were pointed out for misconduct. Among them, 61 individuals (51.69%) held managerial positions, including directors, executives, board members, managers, and supervisors, which was the highest proportion. This was followed by 41 individuals (34.75%) in employee and worker positions and 6 individuals (5.08%) in board member positions. Additionally, there were 10 individuals where the position was unspecified. It is noteworthy that individuals in managerial positions were pointed out for misconduct in various forms, with the highest proportion in nearly every type of misconduct except for misconduct related to the actions or omissions of employees and workers, where they were the most frequently pointed out.

Among the 71 cases of misconduct among employees in state enterprises, there were six patterns of corruption identified: Corruption in personnel management; Corruption in procurement processes; Corruption in budgeting, project planning, or project expenditure; Misfeasance or nonfeasance of duties without authorization; Embezzlement or misappropriation of funds or assets; Corruption involving the acceptance of bribes and Unusual Enrichment. The pattern of corruption with the highest number of decisions in cases was misfeasance or nonfeasance of duties without authorization, with 52 individuals. This was followed by corruption in procurement processes with 31 individuals, embezzlement or misappropriation of funds or assets with 18 individuals, corruption in budgeting, project planning, or project expenditure with 13 individuals, corruption involving the acceptance of

bribes with 2 individuals, and corruption involving the acceptance of bribes with 1 individual.

Table 1: Number of Cases of Misconduct and Misappropriated Budget Amount or Misappropriated Amount by Corruption Pattern in State Enterprises for Fiscal Years 2019-2022

Patterns of Corruption	Fiscal Years 2019		Fiscal Years 2020		Fiscal Years 2021		Fiscal Years 2022		Total of No. of cases	Total of corruption budget (baht)
	No. of cases	Corruption budget (baht)	No. of cases	Corruption budget (baht)	No. of cases	Corruption budget (baht)	No. of cases	Corruption budget (baht)		
Personnel Management (Recruitment/Appointment/Promotion/Transfer/Disciplinary Action)	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-
Procurement	3	836,154,502	1	-	12	166,055,000	9	83,171,188	25	1,085,380,690
False Budgeting/Project Execution/Expenditure	3	1,800,000	1	1,271,009	-	-	3	250,000	7	3,321,009
Misfeasance or nonfeasance of duties without authorization	6	964,988,718	4	301,584,977	4	3,000,000	11	3,760,019,505	25	5,029,593,200
Embezzlement or Misappropriation of Government Funds or Assets	1	5,330,532	3	21,599,216	5	168,788	1	0	10	27,098,536
Involving the acceptance of bribes	-	-	-	-	1	758,299	1	547,400	2	1,305,699
Other (Unusual Enrichment)	-	-	-	-	-	-	1	52,491,368	1	52,491,368
Total	13	1,808,273,752	10	324,455,202	22	169,982,087	26	3,896,479,461	71	6,199,190,502

Source: Case and Complaint Management System (CCMS)

Processed by: Research Team

Table 2: Statistics on Allegations of Wrongdoing by Employees in State Enterprises of the Office of the National Anti-Corruption Commission (NACC) for Fiscal Years 2019-2022, Categorized by Position of Accused Individuals and Corruption Patterns

Patterns of Corruption /Position	Committee	Executive	Employee and Worker	Not Specified	Total Accused		Total Amount Involved in Corruption	
					No. (people)	Percent	Amount (Baht)	Percent
Personnel Management (Recruitment/Appointment/Promotion/Transfer/Disciplinary Action)	-	1	-	-	1	0.85	-	-
Procurement	2	21	4	4	31	26.27	1,085,380,690	17.51
False Budgeting/Project Execution/Expenditure	1	8	4	-	13	11.02	3,321,009	0.05
Misfeasance or nonfeasance of duties without authorization	2	20	28	2	52	44.07	5,029,593,200	81.13
Embezzlement or Misappropriation of Government Funds or Assets	1	9	5	3	18	15.25	27,098,536	0.44
Involving the acceptance of bribes	-	1	-	1	2	1.69	1,305,699	0.02
Other (Unusual Enrichment)	-	1	-	-	1	0.85	52,491,368	0.85
Total	6	61	41	10	118	100.00	6,199,190,502	100.00
Percent	5.08	51.69	34.75	8.47	100.00			

Source: Case and Complaint Management System (CCMS)

Processed by: Research Team

6.2 The Study Identified Patterns and Characteristics of Corruption that Occurred within State Enterprises

During the fiscal years 2019-2022, the National Anti-Corruption Commission (NACC) issued allegations of wrongdoing against employees in state enterprises in 71 cases, categorizing them into 6 patterns of corruption, excluding cases of unusual enrichment. Each type of corruption had the following characteristics:

1) Corruption in procurement processes is the most prevalent pattern of corruption, with 25 cases reported. The individuals who committed the most significant corruption offenses in state enterprises held managerial positions within the organizations. The corruption primarily revolved around procurement activities, which were often large-scale projects with substantial budget allocations. The corrupt practices occurred at various stages of the procurement process and included the following: Manipulation of Scope: Manipulating the project scope during the drafting of Terms of Reference (TOR) to favor specific bidders; Inflated Price Setting: Setting higher-than-justified prices; Opaque Supplier Selection: Non-transparent supplier or contractor selection, including not publishing competitive bidding announcements; Benefiting Specific Bidders: Granting advantages to particular bidders; Obstructing Competition: Restricting competition among bidders; Unjustified Extensions: Unjustified time extensions granted to contractors; Unauthorized Variations in Contracts: Unauthorized changes made to contracts; Falsifying Payment Documents: Generating false payment documents; Waiving Penalties Without Justification: Waiving penalties without valid reasons; Corruption in procurement was characterized by collusion between individuals within state enterprises, ranging from board members to management and operational staff. Additionally, there was involvement from private individuals who benefited from these corrupt practices. This pattern of corruption resulted in significant financial losses and compromised the integrity of procurement processes within state enterprises.

2) Misfeasance or nonfeasance of duties without authorization is the most prevalent form of corruption, with a total of 25 cases. This includes the same as corruption in procurement, where employees in state enterprises, primarily in non-managerial positions, were involved in corrupt activities that resulted in the highest financial losses. These corrupt practices involve either misfeasance or nonfeasance of duties without authorization to cause harm to individuals or the organization. The nature of this corruption is often related to the violation of rules, regulations, or criteria established by the organization regarding approvals and authorizations. State financial institutions, for instance, frequently experience corruption cases when considering the approval of loans that do not adhere to the bank's regulations. This may involve approving loans to business owners without valid business operations or not meeting the required criteria. Such actions pose a risk of non-repayment of debts, leading

to financial losses for the institution. In these corruption cases, individuals may act alone based on their legal authority or, in some instances, collude with others, including private individuals, to commit wrongdoing. For instance, in the case mentioned earlier concerning loan approvals, both individuals within state enterprises and private individuals may collaborate in committing corruption.

3) Embezzlement or misappropriation of funds or assets is another prevalent pattern of corruption, with a total of 10 cases. In these cases, employees in state enterprises, particularly those in managerial positions, were involved in corrupt activities that resulted in relatively high financial losses. These losses can be accurately quantified in monetary terms. The nature of this corruption involves situations where employees who are responsible for purchasing, handling, managing, or safeguarding assets engage in corrupt practices by embezzling or misappropriating non-monetary assets. This includes agricultural products, agency-owned goods, and more. Such assets may be taken for personal use or transferred to others through corrupt means. In this context, the primary individuals implicated in these corruption cases are customer service employees of banks, known as Tellers, responsible for receiving deposits, withdrawals, fund transfers, and customer bill payments at bank counters. These employees have been involved in embezzling customers' money within the scope of their authority, often without seeking approval or using the supervisor's identification code to conduct transactions. Moreover, they frequently embezzle money from inactive savings accounts multiple times without detection. Most of the individuals engaged in these corrupt practices are non-managerial employees responsible for asset management or safeguarding, although some cases involve collusion among employees in state enterprises with responsibilities related to asset management or safeguarding.

4) Corruption in budgeting, project planning, or project expenditure is another prevalent pattern of corruption, with a total of 7 cases. In these cases, employees in state enterprises, particularly those in managerial positions, were implicated in corrupt activities that involved fraudulent budgeting, project planning, or false project expenditure. The nature of corruption in these cases includes the misappropriation of funds for purposes other than those intended for the project. This includes instances where funds allocated for travel expenses, allowances, accommodation, and similar expenditures were falsely claimed through fabricated documentation. Moreover, false claims for certification fees in meetings were also identified as part of this corruption pattern. Additionally, there were instances of policy corruption where laws, ministerial orders, or decisions of various committees were manipulated to seek personal benefits. These corrupt practices encompassed the entire process, starting from policy formulation for project planning, budget allocation, and project implementation. Due to the involvement of all parties benefiting from these practices, gathering evidence to detect corruption was challenging. The individuals engaged in these

corrupt practices, particularly in cases of fraudulent expenditures related to specific individuals, often acted alone or in collusion with others. While the number of individuals involved was not significant, cases related to budgeting and procurement often saw cooperation among politicians and state enterprise employees at various levels, including policy-setting committee members, state enterprise executives, those with approval authority, and staff members. Private entities also benefited from this corruption. For instance, in cases where contracts were predetermined (sole-source procurement), there was collusion between politicians and state enterprise employees.

5) Corruption involving the acceptance of bribes, with a total of 2 cases. Among employees in state enterprises, those in managerial positions are most commonly identified as the main culprits. This form of corruption is considered exceedingly rare because it is a mutually beneficial practice for both parties involved. In other words, employees in state enterprises who accept bribes receive assets or other benefits, while those offering the bribes receive facilitation for their own operations. If there is no conflict of interest between these parties, there would be no complaints. Additionally, these corrupt activities are often conducted discreetly and confidentially, without any involved individuals or witnesses, making it challenging to gather clear and compelling evidence. However, the nature of corrupt practices can vary. There are cases where state enterprise employees receive benefits, and there are instances where private individuals offer their assets, especially in situations where discretion is exercised in operations, approvals, or permits, and external individuals benefit. In some cases, bribes are offered to expedite services or receive swift assistance. Cooperation among those engaged in corrupt activities often occurs in projects involving procurement or contracting processes, with collaboration usually taking place between groups of employees within state enterprises and private individuals who stand to benefit from being selected as contract partners with the agency. In contrast, when it comes to providing services to the public or exercising discretion in approvals and permits, actions taken by individuals within the organization, as part of their legal duties, may constitute corruption if they act alone in exchange for convenience provided to those offering bribes.

6) Corruption in personnel management is at its minimum, with only one case reported. The individuals involved are typically high-ranking officials or heads of departments within state enterprises. The allegations often revolve around the misuse of their legal authority or the organization's personnel management regulations, which often grant them discretionary powers as deemed appropriate. In cases where these officials act in accordance with the law, it becomes challenging to provide concrete evidence of wrongdoing. The nature of these corrupt actions often involves high-level executives or those in positions of authority using their powers for improper purposes. This may include decisions related to recruitment, appointments, promotions, transfers, and disciplinary actions that do not comply with

established regulations. For example, when considering disciplinary measures against employees who violate the agency's rules or engage in corruption, these officials may show favoritism, provide unwarranted leniency, or impose disproportionately severe penalties, or even engage in intimidation and harassment. In the case of individuals engaging in such corruption, if it pertains to the selection or appointment of state enterprise boards or high-level executives, it often involves collusion with political factions to help their party members secure positions within state enterprise agencies. There is typically an expectation of future benefits in return for these actions. For cases involving personnel management at the employee level in state enterprises, corruption is often perpetrated by supervisors or individuals with authority as outlined in the regulations.

6.3 The Study Results in the Factors That Lead to Corruption in State Enterprises.

The factors that contribute to corruption in state enterprises can arise from various factors, both from within the individuals involved and external factors. When considering the factors that lead to corruption overall, it is found that internal factors of the employees within state enterprises play the most significant role. These employees may engage in dishonest and corrupt practices, lack moral ethics, and have no sense of distinguishing between personal and collective interests. Additionally, there is a propensity for greed, leading them to misuse their authority to seek personal gain or benefit others. External factors also contribute to corruption. For example, lower-level employees may receive inadequate salaries that do not meet their cost of living or may have significant debts. There is a culture of mutual assistance among peers within their organization. There is a preference for paying for quick results, convenience in obtaining services, or being selected to work on projects or initiatives. The influence of politicians involved in the appointment or selection of boards of state enterprises and executives also plays a role. Inefficient management systems, lack of oversight, and ineffective leadership can further contribute to corruption. Organizational culture that promotes improper work practices, overly detailed regulations that lead to incomplete compliance, and variations in regulations among different state agencies all create ambiguity and require interpretation. Additionally, there are inefficiencies in internal audit systems, delayed actions in addressing corruption, which results in employees in state enterprises feeling less fearful of consequences.

For the specific factors that contribute to corruption in each form, it is found that (1) corruption in personnel management arises from state enterprises having their own personnel management regulations and allowing discretion in appointment and selection. This provides an opportunity for managers or those in power to favorably benefit themselves and is closely related to a system of patronage, such as the appointment of state enterprise boards, which often includes political allies, and so on; (2) In the procurement and contracting

process, it is noteworthy that the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017) allows state enterprises to issue their own regulations, rules, or ordinances regarding procurement and supplies management either in full or in part, subject to approval by the Policy and Announcement Committee in the Royal Gazette. This flexibility aims to ensure that the operations of state enterprises are more adaptable and agile. However, it's important to note that this law does not apply to the procurement of commercial activities directly by state enterprises, which could potentially create opportunities for corruption; (3) Corruption in budgeting, project preparation, or the disbursement of funds in a project can occur when large-scale projects that receive policy directives from the Cabinet and state enterprise committees are designed in a way that facilitates corrupt practices. Moreover, when these projects have high budgets, it can incentivize collaboration in corrupt activities among various stakeholders to share the benefits; (4) The practice or omission of duties without permission by employees in state enterprises occurs when they operate outside the legal or regulatory framework of the relevant agency, driven by motives to benefit themselves improperly or to assist others; (5) Embezzlement or misappropriation of money or assets occurs when employees take advantage of opportunities in their close association with funds or assets, combined with legal or regulatory frameworks that have vulnerabilities in work procedures. This is further exacerbated by lax work supervision systems, failure of auditors or supervisors to diligently follow work processes, and misplaced trust in employees, creating opportunities for corruption; and (6) Corruption involving the acceptance of bribes often occurs in certain types of state enterprises that provide public services and are involved in approvals and permits. In these cases, assets are solicited or offered in exchange for expedited services or preferential treatment, creating a mutual benefit scenario.

7. Recommendations

From the above study, the research team has recommendations or guidelines for addressing corruption issues for state enterprises and recommendations for Office of the National Anti-Corruption Commission (ONACC) as follows:

7.1 Recommendations or Guidelines for Addressing Corruption Issues for State Enterprises

1) There should be an emphasis on cultivating a sense of ethics, morality, and integrity among personnel at all levels of state enterprises, including board members, executives, employees, and laborers. They should be required to work in strict adherence to laws and regulations, distinguishing between personal and collective interests, prioritizing the interests of the organization or the public over their own, their relatives', and their associates' interests. They should refrain from seeking personal gain through their positions and should not accept property or any other benefits that are legally prohibited as a result of their duties. A code of ethics for employees should be established, with the content included in training

courses for career advancement at all levels within state enterprises. Additionally, employees should be made aware of the actions that constitute corruption and the penalties for engaging in corrupt practices through real-life case studies of corruption incidents within the organization. This aims to instill awareness, a sense of shame, and fear of engaging in corruption, even when there is an opportunity to do so.

2) There should be a culture within the organization that instills shared values among personnel at all levels of state enterprises, emphasizing ethical conduct and responsiveness to the needs of the public with correctness, speed, transparency, and fairness. Personnel should be encouraged to avoid actions that may involve the misuse of authority or biased decision-making in their duties. For instance, policies such as a "No Gift Policy" should be implemented to prohibit the acceptance of gifts or other benefits. Additionally, mechanisms for reporting corruption within the organization should be established, allowing employees to report instances of corruption without fear of reprisal and ensuring the protection of whistleblowers' personal information, thus fostering trust that reporting won't have negative consequences for them.

3) There should be an improvement in legislation to make it up-to-date and clear, avoiding ambiguous interpretations, enabling proper implementation, and minimizing the use of discretion. For instance, laws related to procurement, such as the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017), should be revised to eliminate exemptions for direct government-to-business transactions. State enterprises and The Comptroller General's Department should provide clear guidelines to prevent cases where there is the need for subjective judgment to determine whether a procurement activity falls under the aforementioned exemption or falls under the general provisions of the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017) or related regulations, which tend to allow for discretion in appointing, transferring, evaluating, promoting, demoting, and disciplining employees. Clear criteria and qualifications should be set, focusing on achievements and work experience. In cases where discretion is required, the decision-making process should involve representatives from external organizations with expertise and impartiality. Employees should also receive regular and up-to-date training on relevant laws and regulations to prevent errors in their work.

4) There should be a management system where supervisors at each level closely control and oversee the work of their subordinates, ensuring that they follow legal procedures rigorously. This is particularly crucial for positions related to finance and accounting, as there is a higher risk of corruption without a sufficient and stringent internal audit system. Multiple individuals should be responsible for auditing and checking each other, and information technology systems should be utilized in work processes and some service provisions to create evidence that can be audited through the system. This approach helps

reduce direct cash transactions, which, in turn, minimizes opportunities for corruption. Moreover, when instances of corruption are identified, thorough investigations should be conducted to uncover the truth, and appropriate penalties should be imposed on wrongdoers without leniency.

5) There should be an internal audit system in place within the organization that is rigorous and conducts regular audits, especially regarding the use of budgets in large projects. Besides the responsibilities of the internal audit unit, all staff members should be encouraged to participate in auditing various aspects of the organization's work. For example, the formation of labor unions within every state enterprise not only plays a role in monitoring labor-related benefits but can also help scrutinize and raise concerns about corrupt practices or the transparency of management decisions.

6) There should be a serious effort to promote anti-corruption policies within the organization, such as establishing criteria for the use of the organization's assets, monitoring conflicts of interest among employees involved in procurement, conducting third-party screening to ensure transparency in transactions with business partners or related individuals, and implementing oversight measures to ensure that these individuals adhere to anti-corruption measures. This effort should extend beyond the organization, including communication of anti-corruption policies and practices to subordinate units, stakeholders, and the public to raise awareness and encourage the adoption of anti-corruption measures.

7.2 Recommendations for Office of the National Anti-Corruption Commission

1) There should be a serious effort to combat corruption should be improved to be more efficient, especially in terms of reducing the time it takes for investigations to proceed swiftly, streamlining the verification processes, and avoiding unnecessary legal proceedings. Transparency and fairness should be maintained for all parties involved. The Office of the National Anti-Corruption Commission (ONACC) should prioritize large-scale cases that have significant societal impacts. Smaller cases or those that do not involve serious wrongdoing should be considered for referral to relevant agencies in accordance with the powers and duties outlined in the Organic Act on Anti-Corruption, B.E. 2561 (2018), Section 61-64, which deals with the prevention and suppression of corruption. This approach aims to expedite the punishment of wrongdoers and discourage potential perpetrators from engaging in corrupt activities, ultimately deterring corruption.

2) There should develop knowledge and build specialized expertise for inspectors in investigating corruption within various government agencies, such as procurement projects, which are mostly large and highly complex with varying details according to each agency's mission. This complexity makes it challenging to investigate and requires a considerable amount of time without prior knowledge and experience in handling such cases. Training should be provided to impart knowledge and create practical guidelines for conducting

investigations, collecting evidence, and following procedures in each pattern of corruption case. This training can also include the compilation of case data where the National Anti-Corruption Commission (NACC) has made rulings and the court has issued judgments, categorized according to corruption patterns. This information can be easily accessed within the office's information system and serve as a reference for the compliance of inspectors.

3) It is essential to emphasize the prevention of corruption at its root, particularly in monitoring the implementation of large-scale projects with high budgets. For instance, projects managed by state enterprises in alignment with government policies should be closely examined for compliance with laws and regulations from the project's outset. Additionally, proactive measures should be taken to deter corrupt practices. Furthermore, the agency's information system should be utilized to gather statistical data on corruption incidents within state enterprises. This data should be used to analyze trends, identify common positions of wrongdoers, and assess the nature of corrupt activities. This information can then be used to study, analyze, and propose corrective actions and preventive measures tailored to address the specific patterns of corruption prevalent in state enterprises, keeping up with current corruption trends and events.

4) It is important to enhance public relations efforts by the National Anti-Corruption Commission (NACC) through various channels and on a continuous basis, especially regarding the outcomes of their operations. This includes providing updates on ongoing investigations, cases with rulings, and pointing out wrongdoings. The public should be informed that the NACC is actively combatting corruption and is transparent in revealing the consequences of corrupt actions. This transparency aims to instill fear among government officials, discouraging them from engaging in corrupt activities, and building public trust. Moreover, there should be public communication regarding significant anti-corruption laws, such as the Organic Act on Anti-Corruption, B.E. 2561 (2018)'s Article 134, which allows state officials involved in corrupt activities due to orders from superiors to report such orders or review them or confirm them to a superior officer or inform the NACC within 30 days from the date of the action taken. This provision ensures that state officials are not penalized under Article 135, which deals with those involved in corrupt activities with state officials. This information should be made available to government officials, providing them with options for self-protection and encouraging them to join in the fight against corruption. If provided with information that is important and serves as key evidence in determining the wrongdoing of government officials or other accused individuals and if the National Anti-Corruption Commission (NACC) deems it appropriate, they may keep such individuals as witnesses without initiating legal proceedings. In such cases, the ONACC should have channels for contacting these individuals to inquire about additional details and to address any legal interpretations or doubts. For example, Article 134 specifies that "...reporting, information, or

facts to the NACC must be done within 30 days from the date of the action..." and the counting of the time limit starts when the reporting, information, or facts reach the NACC office or when the matter is brought up for discussion at the NACC meeting, and so on.

5) It is advisable to provide trainers for training sessions to educate personnel within state enterprises, with a focus on enhancing their understanding of relevant laws and regulations related to proper job performance. These may include laws regarding conflicts of interest, laws related to bidding and procurement processes, and laws concerning activities that carry a risk of error or corruption. Participants should also be made aware of what constitutes corrupt behavior and the consequences of such actions. The training should emphasize collaborative efforts to prevent corruption within the organization, establish mechanisms for reporting corruption when observed, and encourage these organizations to share knowledge and create a network for learning and mutual support among state enterprises. This approach can yield quicker results in combination with knowledge training, fostering a culture of honesty and integrity among children and youth, which will have long-term benefits.

6) It is important to support public participation in the oversight of corruption within state enterprises by establishing networks or groups to strengthen their knowledge and understanding of what constitutes corrupt practices. Office of the National Anti-Corruption Commission (ONACC) should have preliminary data screening processes and channels for reporting and filing complaints that are convenient and confidential. Additionally, state enterprises should focus on transparency by disseminating information to the public, making it easily accessible through electronic means and official announcements, to facilitate public scrutiny and examination.

7) There should be greater collaboration and coordination among audit agencies, such as the Office of the National Anti-Corruption Commission (ONACC), Office of Public Sector Anti-Corruption Commission (PACC), and the State Audit Office of the Kingdom of Thailand (SAO), in terms of sharing case information and conducting joint field inspections. For regional agencies that follow central government policies and may lack sufficient knowledge, the ONACC should serve as a central coordinating body to work with agencies that have expertise in specific areas. This collaboration would enable the provision of expert advice and guidance on proper procedures, especially when complaints arise, such as in the context of procurement. In such cases, inquiries could be directed to provincial treasury offices or agency heads to facilitate collaborative efforts at the provincial level to address corruption issues.

8) It is advisable to conduct further studies on the integrity and transparency assessment in the operations of state agencies, especially state enterprises. This assessment could draw inspiration from the ISO management standard systems, which emphasize process

management, work practices, internal audits, and evaluations. It should examine how state enterprises operate and may involve external experts providing insights into the agency's management system, identifying strengths and weaknesses, and suggesting improvements to enhance their management practices. This assessment can contribute to elevating the quality of management within state enterprises, going beyond the current scoring-based evaluations conducted by stakeholders.

9) There should develop an anti-corruption and misconduct action plan with clear and tailored content that aligns with the operations of state agencies, especially state enterprises with diverse business activities that differ from other government agencies. This plan should be adaptable and applicable to each agency's annual operational plan. Currently, most of the content is managed by the Office of the National Anti-Corruption Commission (ONACC), which may not fully resonate with the genuine needs of state enterprises. State enterprises should have the opportunity to access statistical information about cases that can be disclosed, indicating the pattern and quantity of corruption cases within their agency. This data can be used to formulate prevention plans tailored to the specific corruption patterns observed in each agency. Additionally, there should be continuous monitoring and evaluation of the plan's implementation progress.

7.3 Recommendations for future study

1) There should be a study on the issue of corruption in procurement and contracting processes within state enterprises in the future. This study utilizes statistical data related to misconduct cases investigated by the National Anti-Corruption Commission (NACC) during the fiscal years 2019 - 2022. The analysis indicates that instances of corruption in procurement and contracting were not significantly prevalent, and almost all of them occurred before the enactment of the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017). Therefore, it remains unclear whether there have been substantial changes in the nature of corruption in procurement and contracting practices following the implementation of the said act, and to what extent it has contributed to reducing corruption. In addition to state enterprises, many government agencies engage in direct commercial procurement and contracting, where these agencies can issue their own regulations, rules, or directives related to procurement and supplies management. These regulations can be applied in full or in part to provide flexibility and discretion in their operations. However, this flexibility and exemptions from compliance with the Public Procurement and Supplies Administration Act may create opportunities for corruption. Furthermore, most state enterprises often undertake projects with substantial budget allocations for procurement and contracting. Any instances of corruption in these projects could result in significant harm to the nation.

2) There should be a study on the issue of integrity and transparency assessment in the operations of government agencies to determine whether the results of Integrity and Transparency Assessment (ITA) evaluations are correlated with instances of corruption in state enterprises. This would help assess the appropriateness of the evaluation system and its effectiveness in preventing or reducing corruption within state enterprises. This is important because some state enterprises have received high ITA evaluation scores in the A (85.00 - 94.99 points) and AA (95.00-100 points) ranges, yet there are still complaints and allegations of corruption filed with the Office of the National Anti-Corruption Commission (ONACC), indicating a significant number of misconduct cases. Indeed, from a preliminary analysis, there could be multiple factors contributing to this situation. For example, the ITA assessment tool focuses on perceptions from both internal and external stakeholders. In some cases, these perceptions may not align with the actual circumstances. Allegations of corruption or misconduct might also relate to events that occurred long before or after the same year or budgetary period during which these state enterprises underwent ITA evaluations. Therefore, a detailed investigation is necessary to uncover the actual underlying causes in these instances.



QR Code บทสรุปผู้บริหาร