



วารสาร  
วิชาการ  
ป.ป.ช.

NACC  
Journal

ปีที่ 16 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2566)  
ISSN 3027-6373 (online)

### บทความวิชาการ

- ข้อมูลเปิดภาครัฐ เครื่องมือสู่คอร์รัปชัน
- บทบาทของพลเมืองกับการสร้างการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

### บทความวิจัย

- การบริหารจัดการเวชภัณฑ์โควิด 19 ของประเทศไทย ปัญหาและแนวทางแก้ไขในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- การพัฒนาบทบาทภาคประชาชนในการเป็นผู้แจ้งเบาะแส
- มาตรการด้านกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

วารสารวิชาการ ป.ป.ช.  
ปีที่ 16 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2566)



**เจ้าของ**

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

**บรรณาธิการ**

รองศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ลีระพันธ์  
นักวิชาการอิสระ, ประเทศไทย

**กองบรรณาธิการ**

ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย  
ศาสตราจารย์ ดร.รัชชัย สุวรรณพานิช  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ประเทศไทย  
รองศาสตราจารย์ ดร.อริศรา เล็กสรรเสริญ  
มหาวิทยาลัยมหิดล, ประเทศไทย  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สวรัย บุญยमानนท์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุดากาญจน์ ปัทมติก  
มหาวิทยาลัยนเรศวร, ประเทศไทย  
นายพิเศษ นาคะพันธ์  
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย  
นางสาววันนารา ศิลปวิลาวัณย์  
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

**กองการจัดการ**

นางจุฑารัตน์ สุวารี  
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย  
นายวันชัย สีขาว  
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย  
นายศักดิ์นันทน์ คุณเอนก  
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

**ที่ปรึกษา**

พลตำรวจเอก ดร.วัชรพล ประสารราชกิจ  
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย  
นางสุวณา สุวรรณจู่ตะ  
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย  
รองศาสตราจารย์ ดร.มานี ไชยธีรานูวัฒน์ศิริ  
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

**ผู้จัดเกลาภาษาอังกฤษ**

นางสาวอมลวรรณ ภมรมานพ  
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย  
นายปกขวัญ กล้าหาญ  
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

**วัตถุประสงค์**

- เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมความรู้และเผยแพร่ผลงานวิจัยและผลงานทางวิชาการอื่น ๆ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- เพื่อสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัย ผลงานวิชาการ และการสร้างความตระหนักร่วมกันในการต่อต้านการทุจริต
- เพื่อส่งเสริมเครือข่ายความร่วมมือและประสานงาน ในการบริหารจัดการข้อมูลงานวิจัยด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างหน่วยงานและสถาบันวิจัยต่าง ๆ
- เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและเอกสาร สิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ กับหน่วยงานและเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

**กำหนดพิมพ์เผยแพร่**

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



## NACC Journal

Vol. 16 No. 1 (January - June, 2023)

### Publisher

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

### Editors

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

### Editorial Board

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

### Managerial Board

Mrs. Jutarat Suwaree  
Office of the National Anti-Corruption Commission,  
Thailand  
Mr. Wanchai Sikao  
Office of the National Anti-Corruption Commission,  
Thailand  
Mr. Sakdinan Khunanek  
Office of the National Anti-Corruption Commission,  
Thailand

### Advisor

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

### English Language Editor

Ms. Amonwan Pamornmanop  
Office of the National Anti-Corruption  
Commission, Thailand  
Mr. Pokkwan Klaharn  
Office of the National Anti-Corruption  
Commission, Thailand

### Objectives

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

### Publication Period

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

## ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ

### กลุ่มที่ 1 นักวิชาการจากสถาบันการศึกษา

---

- |  |   |
|--|---|
| 1. ศาสตราจารย์ ดร.กุลธิดา ท้วมสุข                  | คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยขอนแก่น  |
| 2. ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์          | คณะนิติศาสตร์<br>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย              |
| 3. ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร                    | คณะรัฐศาสตร์<br>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย               |
| 4. ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์              | คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ<br>สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 5. ศาสตราจารย์ ดร.ทศพล ปิ่นแก้ว                    | คณะวิศวกรรมศาสตร์<br>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย          |
| 6. ศาสตราจารย์ ดร.ทัชฌาย์ ฤกษ์สุต                  | คณะนิติศาสตร์<br>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย              |
| 7. ศาสตราจารย์ ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์          | คณะรัฐประศาสนศาสตร์<br>สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 8. ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ                | คณะนิติศาสตร์<br>สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์       |
| 9. ศาสตราจารย์ ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา               | คณะเศรษฐศาสตร์<br>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย             |
| 10. ศาสตราจารย์ ดร.ศิริชัย กาญจนवासี               | คณะครุศาสตร์<br>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย               |
| 11. ศาสตราจารย์ ดร.อภิชัย พันธเสน                  | วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม<br>มหาวิทยาลัยรังสิต       |
| 12. ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารังลักษณ์               | คณะรัฐศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์               |
| 13. ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ | คณะรัฐศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยรังสิต                   |
| 14. ศาสตราจารย์พิเศษ จรัญ ภักดีธนากุล              | คณะนิติศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต              |
| 15. รองศาสตราจารย์ ดร.คมสัน สุริยะ                 | คณะเศรษฐศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยเชียงใหม่              |
| 16. รองศาสตราจารย์ ดร.เดือนเด่น นาคสีหราช          | คณะนิติศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยมหาสารคาม               |
| 17. รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย                    | คณะรัฐศาสตร์<br>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย               |

- |  |  |
|--|--|
| 18. รองศาสตราจารย์ ดร.ธโรธร ตู๋ทองคำ           | สาขารัฐศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช         |
| 19. รองศาสตราจารย์ ดร.ธีระ สุธีวรางกูร         | คณะนิติศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์                 |
| 20. รองศาสตราจารย์ ดร.พนันท์ วรรณเทพสกุล       | คณะเศรษฐศาสตร์<br>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย                |
| 21. รองศาสตราจารย์ ดร.นิยม รัฐอมฤต             | วิทยาลัยนานาชาติปรีดี พนมยงค์<br>มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 22. รองศาสตราจารย์ ดร.เนาวรัตน์ ปลายน้อย       | คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยมหิดล       |
| 23. รองศาสตราจารย์ ดร.บุญญรัตน์ โชคบัณฑิตชัย   | คณะนิติศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยนเรศวร                     |
| 24. รองศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ         | คณะรัฐศาสตร์<br>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย                  |
| 25. รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง        | คณะรัฐศาสตร์<br>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย                  |
| 26. รองศาสตราจารย์ ดร.พชชนันท์ นิรมิตรไชยนนท์  | คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยมหิดล       |
| 27. รองศาสตราจารย์ ดร.พิทักษ์ ศรีสุกใส         | คณะเศรษฐศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช        |
| 28. รองศาสตราจารย์ ดร.พิภพ อุดร                | คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี<br>มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์    |
| 29. รองศาสตราจารย์ ดร.พีรธร บุญยรัตพันธุ์      | คณะสังคมศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยนเรศวร                    |
| 30. รองศาสตราจารย์ ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์     | วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น<br>มหาวิทยาลัยขอนแก่น        |
| 31. รองศาสตราจารย์ ดร.มานิตย์ จุ่มปา           | คณะนิติศาสตร์<br>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย                 |
| 32. รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพร อิศระชัย          | สาขารัฐศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช         |
| 33. รองศาสตราจารย์ ดร.โยธิน แสงวงดี            | สถาบันวิจัยประชากรและสังคม<br>มหาวิทยาลัยมหิดล         |
| 34. รองศาสตราจารย์ ดร.เลื่อนชัย ศรีเงินยวง     | คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยมหิดล       |
| 35. รองศาสตราจารย์ ดร.วัชรพล พุทธิรักษา        | คณะสังคมศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยนเรศวร                    |
| 36. รองศาสตราจารย์ ดร.วุฒินันท์ กันทะเตียน     | คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยมหิดล       |
| 37. รองศาสตราจารย์ ดร.ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด | คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยมหิดล       |

38. รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ศุภผล คณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
39. รองศาสตราจารย์ ดร.สัญญารัตน์ มีสุวรรณ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง  
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
40. รองศาสตราจารย์ ดร.สามารถ ทองเฝือ คณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
41. รองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ คณะรัฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
42. รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
43. รองศาสตราจารย์ ดร.โสวัตรี ณ ถลาง คณะสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
44. รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัยทิพย์ เจียวิวรรณกุล คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์  
มหาวิทยาลัยมหิดล
45. รองศาสตราจารย์ ดร.เอกวิทย์ มณีธร คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยบูรพา
46. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข สาขารัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
47. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชาติชาย มุกสง คณะสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
48. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ผไทรัฐ พงษ์ประเทศ คณะสหวิทยาการ  
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
49. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรเทพ โรจนวสุ คณะเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร  
มหาวิทยาลัยพะเยา
50. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร คณะนิติศาสตร์  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
51. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม  
มหาวิทยาลัยรังสิต
52. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ คณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
53. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ คณะนิติศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
54. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สันต์ สัมปัตตะวนิช คณะเศรษฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
55. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธรรมมา นิติเกษตรสุนทร คณะรัฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
56. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุนิศา อรุณพิพัฒน์ คณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
57. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยตำรวจเอก ดร.จอมเดช ตริเมฆ วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม  
มหาวิทยาลัยรังสิต

## กลุ่มที่ 2 นักวิชาการนอกสถาบันการศึกษา

---

1. ศาสตราจารย์ ดร.ชัยณรงค์ อินทรมีทรัพย์  
ประธาน  
บริษัท บอยเดน แอสโซซิเอทส์  
(ประเทศไทย) จำกัด
2. ศาสตราจารย์ ดร.พิมพ์วัลย์ บุญมงคล  
นักวิชาการอิสระ
3. ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ  
นายกสภามหาวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา
4. ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน  
นายกสภามหาวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
5. ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ศรีราชา วงศารยางค์กูร  
นักวิชาการอิสระ
6. ดร.พลิชฐ์ อัสววัฒนาวพร  
ผู้อำนวยการสถาบันอนุญาโตตุลาการ  
สถาบันอนุญาโตตุลาการ  
รองผู้อำนวยการ  
สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล  
ผู้อำนวยการสำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย  
สถาบันพระปกเกล้า
7. ดร.รัฐศาสตร์ กรสูต  
ผู้อำนวยการฝ่ายทรัพยากรบุคคล  
บริษัท ไมโครซอฟท์ (ประเทศไทย) จำกัด
8. ดร.สตีธร ธนานิธิโชติ  
กรรมการกลาง  
กระทรวงการคลัง
9. นางชุตินา สืบบำรุงสาสน์  
ผู้จัดการโครงการความโปร่งใส  
และธรรมาภิบาลโครงการ  
พัฒนาแห่งสหประชาชาติ
10. นางสาวณิธิญาภรณ์ อิมใจ  
นักวิจัยอาวุโส  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)
11. นางสาวอรชพร นิมิตกุลพร  
อัยการอาวุโส  
สำนักงานอัยการคดีศาลแขวงราชบุรี
12. นายธิปไตย แสละวงศ์  
ผู้เชี่ยวชาญด้านโปรแกรมเมอร์  
การปกครองในระบอบประชาธิปไตย  
และการสนับสนุนทางสังคม  
โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ
13. นายวันชัย รุจนวงศ์  
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย  
กระทรวงมหาดไทย
14. นายวิสุทธิ์ ตันตินันท์
15. นายอรรษิษฐ์ สัมพันธรัตน์

## Peer-Reviewed Journal List

### Group 1: Academics from Universities

---

1. Prof. Kulthida Tuamsuk, Ph.D. Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University
2. Prof. Kriengkrai Charoenthanavat, Ph.D. Faculty of Law, Chulalongkorn University
3. Prof. Chaiyan Chaiyaporn, Ph.D. Faculty of Political Science, Chulalongkorn University
4. Prof. Direk Patmasiriwat, Ph.D. Faculty of Economic Development, National Institute of Development Administration
5. Prof. Tospol Pinkaew, Ph.D. Faculty of Engineering, Chulalongkorn University
6. Prof. Tashmai Rikshasuta, Ph.D. Faculty of Law, Chulalongkorn University
7. Prof. Tippawan Lorsuwannarat, Ph.D. Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration
8. Prof. Banjerd Singkaneti, Ph.D. Faculty of Law, National Institute of Development Administration
9. Prof. Worawet Suwanrada, Ph.D. Faculty of Economics, Chulalongkorn University
10. Prof. Sirichai Kanjanawasee, Ph.D. Faculty of Education, Chulalongkorn University
11. Prof. Apichai Puntasen, Ph.D. College of Social Innovation, Rangsit University
12. Prof. Amporn Tamronglak, Ph.D. Faculty of Political Science, Thammasat University
13. Prof. Emeritus Thirapat Serirangsan, Ph.D. Faculty of Political Science, Rangsit University
14. Distinguished Prof. Jarun Pakdeethanakul Faculty of Law, Kasem Bundit University
15. Assoc Prof. Komsan Suriya, Ph.D. Faculty of Economics, Chiang Mai University



16. Assoc. Prof. Dauenden Nakseeharach, Ph.D. Faculty of Law,  
Mahasarakham University
17. Assoc. Prof. Trakoon Meechai Faculty of Political Science,  
Chulalongkorn University
18. Assoc. Prof. Thasothorn Tootongkam, Ph.D. School of Political Science,  
Sukhothai Thammathirat  
Open University
19. Assoc. Prof. Teera Suteevarangkul, Ph.D. Faculty of Law,  
Thammasat University
20. Assoc. Prof. Noppanun Wannathepsakul, Ph.D. Faculty of Economics,  
Chulalongkorn University
21. Assoc. Prof. Niyom Ratamarit, Ph.D. Pridi Banomyong International  
College,  
Thammasat University
22. Assoc. Prof. Nawarat Phlainoi, Ph.D. Faculty of Social Sciences  
and Humanities,  
Mahidol University
23. Assoc. Prof. Boonyarat Chokebandanchai, Ph.D. Faculty of Law,  
Naresuan University
24. Assoc. Prof. Prakorn Siriprakob, Ph.D. Faculty of Political Science,  
Chulalongkorn University
25. Assoc. Prof. Prapart Pintobtang, Ph.D. Faculty of Political Science,  
Chulalongkorn University
26. Assoc. Prof. Poschanan Niramitchainont, Ph.D. Faculty of Social Sciences  
and Humanities,  
Mahidol University
27. Assoc. Prof. Pithak Srisuksai, Ph.D. School of Economics,  
Sukhothai Thammathirat  
Open University
28. Assoc. Prof. Pipop Udorn, Ph.D. Faculty of Commerce and  
Accountancy,  
Thammasat University
29. Assoc. Prof. Piratorn Punyaratabandhu, Ph.D. Faculty of Social Sciences,  
Naresuan University
30. Assoc. Prof. Peerasit Kamnuansitpa, Ph.D. College of Local Administration,  
Khon Kaen University
31. Assoc. Prof. Manit Jumpa, Ph.D. Faculty of Law,  
Chulalongkorn University

32. Assoc. Prof. Yuttaporn Issarachai, Ph.D. School of Political Science,  
Sukhothai Thammathirat  
Open University
33. Assoc. Prof. Yothin Sawangdee, Ph.D. Institute for Population  
and Social Research,  
Mahidol University
34. Assoc. Prof. Luechai Sri-Ngernyuang, Ph.D. Faculty of Social Sciences  
and Humanities,  
Mahidol University
35. Assoc. Prof. Watcharabon Buddharaksa, Ph.D. Faculty of Social Science,  
Naresuan University
36. Assoc. Prof. Wutthinant Kantatian, Ph.D. Faculty of Social Sciences  
and Humanities,  
Mahidol University
37. Assoc. Prof. Srisombat Chokprajakchat, Ph.D. Faculty of Social Sciences  
and Humanities,  
Mahidol University
38. Assoc. Prof. Suphachai Suphaphol, Ph.D. Faculty of Political Science,  
Ramkhamhaeng University
39. Assoc. Prof. Samart Thongfhua, Ph.D. Faculty of Political Science,  
Prince of Songkla University
40. Assoc. Prof. Sanyarat Meesuwan, Ph.D. College of Politics and Governance,  
Mahasarakham University
41. Assoc. Prof. Siripan Nogsuan Sawasdee, Ph.D. Faculty of Political Science,  
Chulalongkorn University
42. Assoc. Prof. Supreeya Kaewla-iad, Ph.D. Faculty of Law,  
Thammasat University
43. Assoc. Prof. Sowatree Nathalang, Ph.D. Faculty of Social Sciences,  
Kasetsart University
44. Assoc. Prof. Uthaihip Jaiwiwatkul, Ph.D. Faculty of Social Sciences  
and Humanities,  
Mahidol University
45. Assoc. Prof. Ekkawit Maneethorn, Ph.D. Faculty of Political Science and Law,  
Burapha University
46. Asst. Prof. Chaiwatt Mansrisuk, Ph.D. School of Political Science,  
Sukhothai Thammathirat  
Open University
47. Asst. Prof. Chatichai Muksong, Ph.D. Faculty of Social Sciences,  
Srinakharinwirot University

- |   |  |
|---|--|
| 48. Asst. Prof. Phathairat Pongpratead, Ph.D.   | Faculty of Interdisciplinary Studies,<br>Khon Kaen University                  |
| 49. Asst. Prof. Pornthep Rojanavasud, Ph.D.     | School of Information and<br>Communication Technology,<br>University of Phayao |
| 50. Asst. Prof. Bajrawan Nuchprayool, Ph.D.     | Faculty of Law,<br>National Institute of<br>Development Administration         |
| 51. Asst. Prof. Rattapong Sornsuphab, Ph.D.     | College of Social Innovation,<br>Rangsit University                            |
| 52. Asst. Prof. Wasan Luangprapat, Ph.D.        | Faculty of Political Science,<br>Thammasat University                          |
| 53. Asst. Prof. Suphasit Taweejamsud, Ph.D.     | Faculty of Law,<br>Chulalongkorn University                                    |
| 54. Asst. Prof. San Sampattavanija, Ph.D.       | Faculty of Economics,<br>Chulalongkorn University                              |
| 55. Asst. Prof. Suthamma Nitikasetsoontorn      | Faculty of Political Science,<br>Chulalongkorn University                      |
| 56. Asst. Prof. Sunida Aroonpipat, Ph.D.        | Faculty of Political Science,<br>Thammasat University                          |
| 57. Asst. Prof. Pol. Capt. Jomdet Trimek, Ph.D. | College of Social Innovation,<br>Rangsit University                            |

## Group 2: Academics from Other Organizations

---

- |  |  |
|--|--|
| 1. Prof. Chainarong Indharamesud, Ph.D.            | Chairman,<br>Boyden Associates (Thailand) Ltd.                         |
| 2. Prof. Pimpawun Boonmongkon, Ph.D.               | Independent Scholar  |
| 3. Prof. Emeritus Bawornsak Uwanno, Ph.D.          | Chairman of Songkhla Rajabhat<br>University Council                    |
| 4. Prof. Emeritus Wichit Srisa-an, Ph.D.           | Chairman of Sukhothai<br>Thammathirat Open<br>University Council       |
| 5. Prof. Emeritus Sriracha Wongsalayangkoon, Ph.D. | Independent Scholar  |
| 6. Pasit Asawawattanaporn, Ph.D.                   | Director Thailand Arbitration Institute,<br>Thai Arbitration Institute |

7. Ratthasart Korrasud, Ph.D. Deputy Director  
Digital Economy Promotion Agency
8. Stithorn Thananithichot, Ph.D. Director of the Office of Innovation  
for Democracy  
King Prajadhipok's Institute
9. Mrs. Chutima Sribumrungsart Deputy Head of Human Resources,  
Microsoft (Thailand) Limited
10. Ms. Nitiyaporn Imjai Comptroller General's Department,  
Ministry of Finance
11. Ms. Arachapon Nimitkulpon Project Manager -Transparency and  
Good Governance,  
United Nations Development  
Programme
12. Mr. Tippatrai Saelawong Senior Researcher,  
TDRI: Thailand Development  
Research Institute
13. Mr. Wanchai Roujanavong Senior Consultant  
Public Prosecutor,  
Office of Ratburi Summary Litigation,  
Office of Attorney General
14. Mr. Wisoot Tantanin Programmer Specialist of  
Democratic Governance  
and Social Advocacy,  
United Nations Development  
Programme
15. Mr. Unsit Sampuntharat Deputy Permanent Secretary  
for Interior,  
Ministry of Interior

# สารบัญ

## บทบรรณาธิการ

ตอนที่ 1: บทความวิชาการ	1
ข้อมูลเปิดภาครัฐ: เครื่องมือสู่คอร์รัปชัน	2
ณัฐภัทร เนียวกุล	
บทบาทของพลเมืองกับการสร้างการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน	20
วรธา มงคลสืบสกุล	
ตอนที่ 2: บทความวิจัย	36
การบริหารจัดการเวชภัณฑ์โควิด 19 ของประเทศไทย ปัญหาและ	37
แนวทางแก้ไขในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	
รัตพงษ์ สอนสุภาพ	
สิตานนท์ เจษฎาพิพัฒน์	
อิสริย์ ภักดิ์ศรีแพง	
การพัฒนาบทบาทภาคประชาชนในการเป็นผู้แจ้งเบาะแส	53
สุรียน วงศ์สุจริต	
มาตรการด้านกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายจาก	72
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	
จุมพล ชื่นจิตต์ศิริ	
อิศรัฎฐ์ รินไธสง	
มิตรชัย จงเขี้ยวชำนาญ	
นิเวศน์ อรุณเบิกฟ้า	
สิริวิทย์ อัสโร	

# Contents

## Editorial Notes

<b>Part I: Academic Articles</b>	<b>1</b>
Open Government Data: A Tool to Fight Corruption	2
<i>Nattapat Neokul</i>	
Roles of Citizens in Building Participation in Anti-Corruption	20
<i>Woratha Mongkhonsuebsakul</i>	
<b>Part II: Research Articles</b>	<b>36</b>
Thailand's management of COVID-19 medical supplies: Problems and solutions for public sector procurements	37
<i>Rattaphong Sonsuphap</i>	
<i>Sitanon Jesdapipat</i>	
<i>Itsaree Phaksipaeng</i>	
Development of the Role of Civil Society as Whistleblowers	53
<i>Suriyon Wongsudjarid</i>	
Legal Measures to Prevent Policy Corruption from Person Holding Political Position	72
<i>Jumphol Chuenjitsiti</i>	
<i>Idsaratt Rinthaisong</i>	
<i>Mitchai Chongcheqwchamnan</i>	
<i>Niwet Arunberkfa</i>	
<i>Siriwit issaro</i>	

## บทบรรณาธิการ

วารสารวิชาการ ป.ป.ช. ฉบับนี้เป็นฉบับขึ้นปีที่ 16 ตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาวารสารได้เติบโต เป็นไปตามลำดับขั้นตอน เติบโตกับปัญหาอุปสรรคเป็นครั้งคราว แต่ก็ต่อสู้ฝ่าฟันมาได้โดยตลอด จนถึงปัจจุบัน กองบรรณาธิการและคณะผู้จัดทำเชื่อว่าวารสารมีความมั่นคงและมีคุณภาพเป็นที่น่าพอใจ และมีความหวังว่าวารสารวิชาการ ป.ป.ช. จะเติบโตต่อไป เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของชาติที่มีประสิทธิภาพได้มากยิ่งขึ้น จนเป็นแหล่งข้อมูลที่ถูกใช้และอ้างอิงอย่างกว้างขวางทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ บนพื้นฐานการยอมรับความเป็นมาตรฐานของวารสารวิชาการที่เชื่อถือได้อย่างแท้จริง

วารสารฉบับนี้อัดแน่นด้วยคอลัมน์ประจำเหมือนเช่นเคย โดยมีบทความวิชาการ 2 เรื่องและบทความวิจัย 3 เรื่อง โดยบทความวิชาการเรื่องแรก เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยคุณณัฐภัทร เนียวกุล นิสิตปริญญาโทด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้นำเสนอข้อมูลที่น่าสนใจในการวิเคราะห์และประเมินการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และมีข้อสรุปว่ายังมีปัญหาพื้นฐานที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือกฎหมายที่ใช้อยู่ในเรื่องนี้ยังไม่ทันสมัย ผู้นำภาครัฐและเจ้าหน้าที่ยังขาดความเข้าใจในหลักการและวิธีปฏิบัติ ของข้อมูลที่นำมาเปิดเผย ขาดทั้งปริมาณและคุณภาพที่จะนำไปสู่การต่อต้านการคอร์รัปชันในภาคปฏิบัติได้ บทความวิชาการที่สอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับบทบาทของพลเมืองในการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันที่ผู้เขียนเป็น นักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยทักษิณ (คุณวรา มงคลสีบสกุล) โดยได้แสดงให้เห็นว่าภาคพลเมืองเป็นมาตรการทางสังคมที่สำคัญที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมต่อต้านการทุจริต ซึ่งประสบการณ์ในประเทศ และต่างประเทศมีตัวอย่างมากมาย ที่แสดงถึงเทคนิควิธีและกิจกรรมการมีส่วนร่วมเรื่องดังกล่าว พร้อมมีข้อเสนอสำคัญที่ให้ประชาชนรวมกันเป็นกลุ่ม/องค์กรด้านการทุจริต

สำหรับบทความวิจัยอีก 3 เรื่อง เรื่องแรกเป็นการวิจัยเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐต่อเวชภัณฑ์โควิด-19 ในช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะเรื่องการจัดซื้อวัคซีนป้องกันโควิด-19 โดยผู้วิจัยเป็นคณะนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยรังสิต (ผศ.ดร.รัตนพงษ์ สอนสุภาพ และคณะ) ที่ได้ร่วมกันวิเคราะห์และประเมินการจัดซื้อจัดจ้างวัคซีนโควิด-19 ของภาครัฐที่ต้องใช้กรณีพิเศษ เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่และเป็นข้อกำหนดของผู้ขายจากต่างประเทศ รวมทั้งสภาพดังกล่าวเป็นข้อจำกัดในการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะด้วย จึงมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง และการใช้วิชาการนำการเมืองเป็นหลัก บทความวิจัยเรื่องที่สองเป็นการวิจัยเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายจากนักการเมืองที่มีอำนาจ โดยทีมวิจัยจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (คุณจุมพล ชื่นจิตต์ศิริ และคณะ) งานวิจัยเรื่องนี้ได้แสดงให้เห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายเริ่มตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้ง จนถึงหลังการเลือกตั้ง และมีข้อเสนอแนะที่ควรมีมาตรการทางกฎหมายป้องกันการร่วมมือการทุจริตการเลือกตั้ง การกำจัดการเมืองไม่ดีเข้าสู่ตำแหน่ง และป้องกันนโยบายที่อาจนำไปสู่การทุจริตได้ ส่วนบทความวิจัยสุดท้ายเป็นของนักวิชาการของป.ป.ช. เอง (คุณสุรียน วงศ์สุจริต) ที่ได้ศึกษาการพัฒนาบทบาทภาคประชาชนในการเป็นผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต ผู้วิจัยได้แสดงให้เห็นว่าการแจ้งเบาะแสเป็นมาตรการหนึ่งในการปราบปรามการทุจริตได้ดี ซึ่งมีตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมจากต่างประเทศและในประเทศ จึงมีข้อเสนอแนะวิธีปฏิบัติหลายเรื่องที่เป็นประโยชน์ โดยเฉพาะการมีมาตรการให้ความปลอดภัยต่อผู้แจ้งเบาะแสที่ต้องมีกฎหมายรองรับและทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผมหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผู้อ่านทุกท่านได้เรียนรู้และได้ข้อคิดที่เป็นประโยชน์หลายเรื่อง รวมทั้งความตั้งใจมั่นในการมีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริตของชาติทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างเข้มแข็งต่อไป

รองศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ลีระพันธ์

บรรณาธิการ

## Editorial Notes

This National Anti-Corruption Commission (NACC) academic journal (NACC Journal) has come to its sixteenth edition. After all of this time, the journal has grown gradually and has faced obstacles from time to time, but it has fought to overcome them until the present. The editorial board and staffs believe that the journal is stable and the quality is satisfactory. In addition, they hope that the NACC journal will continue to make progress in order to be a national hub of knowledge on anti-corruption more effectively, become a cited and referenced source widely used and cited domestically and internationally based on the acceptance of its academic journal standard, and be truly reliable.

As usual, this journal is packed with 2 academic articles and 3 research articles. The first academic article relates to the disclosure of public sector information for use as important anti-corruption tools, presented by Ms. Nattapat Neawkul, Master of Political Economy at Chulalongkorn University. The article provides interesting data for analyzing and evaluating the disclosure of public sector information and concludes that there are three main problems: the regulations/acts are outdated, and the public executives and public officials lack an understanding of the principles and guidelines to use the information disclosed. There is also a lack of quantity and quality in order to put anti-corruption into practice. The second academic article, which discusses the roles of citizens in combating corruption and is written by Ms. Woratha Mongkhonsuebsakul, the Social Sciences officer from Thaksin University. He demonstrates that civil society is an essential measure for anti-corruption participation, and there are numerous domestic and international experiences with technical methods and activities for participating in such matters. There are also important recommendations proposed for citizens to participate in anti-corruption efforts in the form of groups/anti-corruption organizations.

The first of the remaining three research articles is research related to procurement of COVID-19 medical supplies by Thailand's management during the preceding time period, particularly COVID-19 vaccination. The researchers are a team of Rangsit University officers (Assistant Professor Ratthapong Sornsupap and team) who jointly analyzed and evaluated the government's procurement of COVID-19 vaccination for special methods. As it is a new phenomenon and the requirements of foreign suppliers, are limiting the disclosure of information to the public. Thus, the recommendations are proposed for amending the procurement regulations and prioritizing education over politics. The second article, conducted by the research team from Prince of Songkla University (Mr. Jumphon Chuenjitsiri and team), examines the use of legislative measures to prevent policy corruption by powerful politicians. The research examines policy corruption prior to and following an election. In addition, there are recommendations for preventative measures against election corruption, the elimination



of bad politicians, and the prevention of policies that could lead to corruption. The final article, written by a NACC officer (Mr. Suriyon Wongsudjarid), examines the development of the roles of civil society as whistleblowers. The researcher demonstrates that whistleblowing is a good measure to suppress corruption, with domestic and international concrete examples. Therefore, there are numerous helpful recommendations and practices proposed to be applied, particularly if there are protection measures to protect whistleblowers that are supported by law and the measures are efficiently implemented.

I sincerely hope that everyone has learned and gained many valuable thoughtful. These include a commitment to actively prevent and suppress corruption in both direct and indirect ways.

Assoc. Prof. Dr. Prasit Leerapan  
Editor



**ตอนที่ 1**  
**บทความวิชาการ**  
**Academic Articles**

# Open Government Data: A Tool to Fight Corruption

## ข้อมูลเปิดภาครัฐ: เครื่องมือสู้คอร์รัปชัน

Nattapat Neokul<sup>1</sup>

ณัฐภัทร เนียวกุล

Faculty of Economics, Chulalongkorn University

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

nattapat.neokul@gmail.com

### Abstract

This article aimed to study Open Government Data for anti-corruption in Thailand by using 25 datasets of anti-corruption practices regarding Transparency International and Open Data Charter that prescribed the framework for studying information disclosure status, information, detail of information, type of information disclosure, and studying and comparing to Open Government Data in the country, as well as discussing with the persons who use Open Government Data to conclude the problem, obstacle, and suggestion in order to improve the quality of Open Government Data in Thailand for the improvement of anti-corruption practice as the international standard.

The study finds that there are three main problems in Open Government Data in Thailand as follows 1) the problem of outdated Information Act and conflict with the principle of information disclosure, 2) the problem of public executives and public officers that need to understand the importance of Open Data. 3) problem of quality and incomplete of Open Government Data which need a law amendment, a better understanding of Open Data for state officers, an improvement of information disclosure. Thus, the data is the tool for enhancing transparency and promoting people's participation in monitoring and examining the work of the public sector to improve efficiency.

**Keywords:** Open Government Data, Corruption, Transparency, Participation

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย โดยใช้ 25 ชุดข้อมูลเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันตามทื่องค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ทำการศึกษาร่วมกับคณะทำงาน Open Data Charter<sup>2</sup> กำหนดเป็นกรอบในการศึกษาสถานะการเปิดเผยข้อมูล ช่องทางการเข้าถึงข้อมูล รายละเอียดข้อมูลและรูปแบบของการเปิดเผยข้อมูล ศึกษาเปรียบเทียบกับสถานะการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในประเทศ และแลกเปลี่ยนความเห็นกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะผู้ใช้งานข้อมูลเปิดภาครัฐ

<sup>1</sup> นิสิตปริญญาโท หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ ผู้จัดการโครงการข้อมูลเปิดเผยเพื่อความโปร่งใส บริษัท แฮนด์ วิสาหกิจเพื่อสังคม จำกัด

<sup>2</sup> Open Data Charter เป็นความร่วมมือของรัฐบาลและองค์กร 150 ประเทศทั่วโลก ทำงานร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนประเด็นการเปิดเผยข้อมูล (Open data) ให้เป็นไปตามมาตรฐาน

ได้รับบทความ 30 พฤศจิกายน 2565 แก้ไขปรับปรุง 15 พฤษภาคม 2566 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 15 มิถุนายน 2566

เพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน เพื่อสรุปปัญหาอุปสรรคและนำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทยให้มีคุณภาพและเป็นไปตามมาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น

ผลการศึกษาพบว่า การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในประเทศไทยยังพบปัญหาหลักอยู่ 3 มิติ ได้แก่ 1) ปัญหาด้านกฎหมายข้อมูลข่าวสารที่มีความล้าสมัย ขัดกับหลักการการเปิดเผยข้อมูล 2) ปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจของผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐและระดับปฏิบัติและ 3) ปัญหาด้านคุณภาพและความครบถ้วนของข้อมูลเปิดภาครัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย สร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปรับปรุงการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน เพราะข้อมูลจะเป็นตัวช่วยในการส่งเสริมความโปร่งใส และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการทำงานของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ:** ข้อมูลเปิดภาครัฐ คอร์รัปชัน ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม

## 1. บทนำ (Introduction)

ปัญหาคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ทั่วโลกให้ความสำคัญเพราะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการพัฒนา ในแต่ละปีมีมูลค่าความเสียหายที่เกิดจากคอร์รัปชันมากถึง 3.6 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ (Johnson, 2018) องค์การระหว่างประเทศหลายองค์กรเข้ามามีบทบาทเพื่อแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันผ่านการกำหนดเป้าหมายและภารกิจต่าง ๆ เช่น เป้าหมายที่ 16 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals–SDGs) ของ UNDP ที่มุ่งลดการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่และการรับสินบนทุกรูปแบบ การกำหนดเป้าหมายของกลุ่มประเทศ G20 ในการต่อสู้กับปัญหาสินบนและการคอร์รัปชันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 เป็นต้น

ในประเทศไทย ปัญหาคอร์รัปชันจัดเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบอย่างรุนแรงเช่นกัน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีสถิติเรื่องร้องเรียนไปยังสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มากกว่า 6,000 เรื่อง วงเงินงบประมาณความเสียหายจากข้อร้องเรียนมีมูลค่ากว่า 90,716 ล้านบาท และจากการประเมินในระดับสากลพบว่าคะแนนดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 จนถึงปี พ.ศ. 2565 ประเทศไทยมีคะแนนอยู่ในช่วงตั้งแต่ 35-38 คะแนน จาก 100 คะแนน สะท้อนภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย และสะท้อนความไม่เปลี่ยนแปลงในระดับการคอร์รัปชันในช่วงเวลาดังกล่าว (ธานี ชัยวัฒน์, 2562) (ดูตารางที่ 1) และเมื่อวิเคราะห์จากผลคะแนนพบว่า ส่วนหนึ่งคือปัญหาการเข้าถึงข้อมูลและการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

**Table 1** Thailand’s Corruption Perception Index Scores 2013 – 2021  
คะแนนดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 จนถึงปี พ.ศ. 2564

ปี (พ.ศ.)	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
คะแนน	35	38	38	35	37	36	36	36	35
อันดับโลก	102	85	76	101	96	99	101	104	110

ที่มา: องค์การความโปร่งใสนานาชาติ

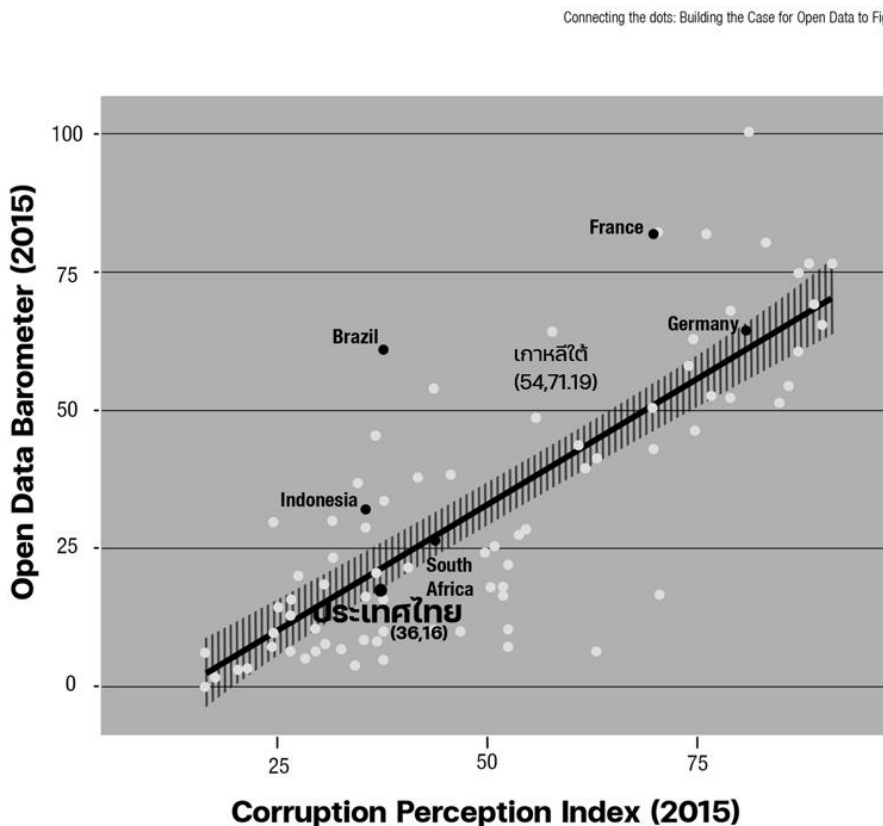
แม้ว่าจะมีความพยายามของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันอย่างจริงจังในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ผ่านการออกกฎหมายที่สำคัญและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การตั้งหน่วยงานขึ้นตามรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนการปฏิรูปประเทศในประเด็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2561 มีการออกมาตรการแก้ปัญหาคอร์รัปชันจากรัฐบาลผ่านมติคณะรัฐมนตรี มติคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ข้อเสนอของ

นายกรัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 195 มาตรการ แต่ก็ยังไม่บรรเทาปัญหาคอร์รัปชันที่มีความซับซ้อน มีหลายรูปแบบ-ลักษณะ และเชื่อมโยงกับหลายภาคส่วนในสังคม สะท้อนให้เห็นว่าวิธีการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทยเป็นแนวความคิดมองจากด้านบน (Top-down) เพื่อแก้ไข้ปัญหาแบบทั้งระบบ (ต่อภัสสร ยมนาและคณะ, 2563) แต่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

องค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้นำเสนอวิธีการแก้้ปัญหาคอร์รัปชันในอีกด้านหนึ่ง “ผ่านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง สร้างการมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และเปิดโปงปัญหาคอร์รัปชัน โดยมีรัฐบาลที่ “เปิด” ให้คนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงกระบวนการทางนโยบายเพื่อลดปัญหาการต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และมีเครื่องมือในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐและการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพ” ด้วย นโยบายภาครัฐเปิดเผย (Open Government) ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญคือการมี ข้อมูลเปิดภาครัฐ (Open Government Data)

ในด้านหนึ่งข้อมูลเปิดภาครัฐยังมีความสัมพันธ์กับดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน จากงานศึกษา Connecting the dots: Building the case for open data to fight corruption. ขององค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ว่าประเทศที่มีคะแนนดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันสูงมักจะมีคะแนนด้านการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐสูงเช่นกัน เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศเกาหลีใต้ เป็นต้น (Transparency International, 2016) (ดูแผนภาพที่ 1)

**Figure 1** Corruption Perception Index Score and Open data Barometer Score 2015  
คะแนนดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันและคะแนนการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ ปี พ.ศ. 2558



แหล่งที่มาของภาพ: Connecting the dots: Building the case for open data to fight corruption โดย Vrushi, J., and Hodess, R., 2016 ([https://images.transparencycdn.org/images/2017\\_OpenDataConnectingDots\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2017_OpenDataConnectingDots_EN.pdf))

## 2. วัตถุประสงค์ (Objective)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดชุดข้อมูลเปิดภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันในต่างประเทศว่า ประกอบด้วยข้อมูลชุดใดที่จะสามารถส่งเสริมความโปร่งใสและยับยั้งปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นได้ โดยการนำเสนอเนื้อหาจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ 1) ข้อมูลเปิดภาครัฐ (Open Government Data) กับการสร้างความโปร่งใส 2) ข้อมูลเปิดภาครัฐกับการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย 3) ปัญหาและอุปสรรค ข้อเสนอแนะการพัฒนาชุดข้อมูลเปิดเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย

## 3. วิธีดำเนินการ (Methodology)

- 3.1. ศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างข้อมูลเปิดภาครัฐต่อการสร้างความโปร่งใส การใช้ข้อมูลเปิดภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันด้วยชุดข้อมูลเปิดภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันในต่างประเทศ
- 3.2. ศึกษาการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทยผ่านช่องทางออนไลน์ และตัวอย่างการใช้งานข้อมูลเปิดภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันของภาคีเครือข่าย
- 3.3. เก็บรวบรวมข้อมูล ศึกษาข้อมูลเปิดภาครัฐผ่านระบบออนไลน์ วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อการพัฒนาข้อมูลเปิดภาครัฐเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง สื่อมวลชน ภาคประชาชน เพื่อพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาชุดข้อมูลเปิดภาครัฐต่อการสร้างความโปร่งใสของประเทศไทย

## 4. ผลการศึกษา (Results)

### ข้อมูลเปิดภาครัฐ (Open Government Data) กับการสร้างความโปร่งใส

#### 4.1. คอร์รัปชันและสาเหตุของการคอร์รัปชัน

ความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน” มีความหมายที่แตกต่างออกไปตามบริบทสังคม วัฒนธรรมและแนวคิดของแต่ละสังคม โดยองค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้ให้ความหมายของคำว่า คอร์รัปชัน คือ “การใช้อำนาจที่ได้มาโดยหน้าที่ในการหาประโยชน์ส่วนตัว” (the abuse of entrusted power for private gain) ซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อ “การไหลเวียนของรายรับของรัฐบาลหรือรายได้ประชาชาติไปในทิศทางที่เป็นการเพิ่มความมั่งคั่งส่วนบุคคลให้กับสมาชิกของรัฐบาลชุดนั้น ๆ ” (ผาสุก และ สังคีต, 2537)

โดยสาเหตุหนึ่งของการเกิดคอร์รัปชันสามารถอธิบายผ่านสมการคอร์รัปชัน คือ  $C = M + D - A$  โดยที่ C คือ Corruption (คอร์รัปชัน) M คือ Monopoly (การผูกขาด) D คือ Discretion (ดุลยพินิจ) และ A คือ Accountability (กลไกความรับผิดชอบ) (Robert Klitgaard, 1998.) สะท้อนให้เห็นว่าเมื่อใดที่เกิดการผูกขาดและมีการใช้ดุลยพินิจสูง ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในภาครัฐหรือภาคเอกชนย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาคอร์รัปชันที่เพิ่มขึ้นทางแก้ไขคือการเพิ่มกลไกความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้เกิดความโปร่งใสให้มากที่สุด สาเหตุของการเกิดคอร์รัปชันยังสามารถอธิบายผ่านทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory) ว่า “คอร์รัปชันเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเรียกว่า ตัวการ (Principal) ในฐานะประชาชน อีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่า ตัวแทน (Agent) ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยประชาชนได้ทำการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจแทนประชาชนในการดำเนินการใด ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างประโยชน์สูงสุดคืนกลับให้ประชาชน แต่เมื่อความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายอยู่ในภาวะที่ข้อมูลข่าวสารไม่สมมาตร (Asymmetric Information) ความไม่สมมาตรของข้อมูลข่าวสารนี้เอื้อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถซ่อนหรือการกระทำบางอย่าง โดยที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูล

เหล่านั้นได้อย่างสมบูรณ์ (Jensen and Meckling, 1976) ทั้งสองแนวคิดสะท้อนให้เห็นว่า **การเพิ่มกลไกความรับผิดชอบทางสังคม** เพิ่มกลไกความรับผิดชอบ ด้วยการเปิดเผยข้อมูลจึงเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งในแง่ของการแก้ไขปัญหาความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารที่เกิดขึ้นระหว่างตัวการ (ประชาชน) และตัวแทน (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) อันเป็นสาเหตุของปัญหาคอร์รัปชัน ข้อมูลยังมีส่วนช่วยให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองผ่านการสะท้อนความคิดเห็น ความต้องการต่อการดำเนินการของภาครัฐ ในขณะที่เดียวกันก็สามารถมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้ในอีกทางหนึ่ง

#### 4.2. ข้อมูลเปิดภาครัฐ (Open Government Data)

ข้อมูลเปิดภาครัฐ (Open Government Data) เป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย ภาครัฐเปิดเผย (Open Government) ที่ส่งเสริมความโปร่งใส (Transparency) ด้วยการมีช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและข่าวสาร (Access to Information) ส่งเสริมการมีส่วนร่วม (Participation) ด้วยการมีพื้นที่ (Civic Space) ในการรับฟังความคิดเห็นและเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน (Civic Participation) ในทุกขั้นตอน รวมทั้งเพิ่มความรับผิดชอบต่อ (Accountability) ผ่านการมีกฎหมายและกลไกที่สร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน เช่น กฎหมายรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีกระบวนการตรวจสอบที่โปร่งใส การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เป็นต้น

ข้อมูลเปิดภาครัฐ มีหลักเกณฑ์สำคัญของการเปิดเผยข้อมูล ประกอบด้วย 1) โปร่งใสเป็นค่าตั้งต้น (Open by Default) 2) เปิดเผยข้อมูลอย่างทันทีทันใดที่มีความครอบคลุมครบถ้วนโดยไม่ผ่านการแก้ไข 3) ข้อมูลต้องเข้าถึงได้ง่ายและสามารถใช้งานได้ (Accessible and Usable) ข้อมูลที่เปิดเผยต้องอยู่ในรูปแบบที่คอมพิวเตอร์สามารถประมวลผลได้ มีการระบุรายละเอียดข้อมูลอย่างชัดเจน และปราศจากค่าใช้จ่ายในการใช้ข้อมูล 4) ข้อมูลที่เปิดเผยต้องมีคุณภาพและมีมาตรฐานสามารถทำงานร่วมกับข้อมูลชุดอื่นได้ 5) ข้อมูลทำหน้าที่ส่งเสริมธรรมาภิบาล และสร้างการมีส่วนร่วมของพลเมือง 6) ข้อมูลเปิดก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและนวัตกรรม

#### 4.3. การใช้ข้อมูลเปิดภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

ข้อมูลเปิดภาครัฐมีส่วนช่วยในการป้องกัน ตรวจสอบ สืบสวน ดำเนินคดีและลดปัญหาคอร์รัปชันได้ เพราะการมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่าง ๆ ของภาครัฐ เช่น การตัดสินใจกำหนดนโยบาย การใช้จ่ายภาครัฐ ข้อมูลการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ทำให้เห็นการดำเนินงานต่าง ๆ การไหลเวียนของงบประมาณ การตัดสินใจของผู้มีอำนาจทางการเมือง และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้งบประมาณ

ข้อมูลยังมีส่วนช่วยทำให้การทำงานของภาคีเครือข่ายการทำงานในการต่อต้านคอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนขับเคลื่อนไปได้ผ่านวงจรของการต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Cycle) เพราะข้อมูลที่ถูกเปิดเผย จะทำให้เกิดการทำตามเข้าใจรูปแบบและพฤติกรรมอันนำไปสู่การคอร์รัปชันที่เคยเกิดขึ้นในอดีต มากำหนดเป็นวิธีการป้องกันการเกิดคอร์รัปชัน (Prevention) ของหน่วยงานผู้กำหนดนโยบายหรือดำเนินงาน ทำให้การกำกับดูแลและการตรวจจับการคอร์รัปชัน (Detection) ของหน่วยงานตรวจสอบและการพัฒนานวัตกรรม เครื่องมือทางเทคโนโลยีเกิดขึ้นได้ อีกทั้งยังส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการปราบปรามการทุจริต เช่น สื่อมวลชนมีข้อมูลทำให้มีแนวทางในการสืบสวนการคอร์รัปชัน (Investigation) ได้อย่างชัดเจนและแม่นยำมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) ของหน่วยงานที่มีอำนาจในการปราบปรามการคอร์รัปชันทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษาของ **คณะทำงานองค์การความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ทำการศึกษาร่วมกับคณะทำงาน Open Data Charter** ได้มีการกำหนดรายละเอียดชุดข้อมูล และองค์ประกอบของการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน (Open Up Guide: Using Open Data to Combat Corruption) แบ่งเป็น 4 หมวดหมู่ ดังนี้

**Table 2** Anti-Corruption Dataset  
ชุดข้อมูลเปิดภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน

หมวดหมู่	ความเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน	ตัวอย่างชุดข้อมูล	ประโยชน์ในวงจรของการต่อต้านคอร์รัปชัน
1. บุคคลหรือองค์กร	บุคคลธรรมดาหรือองค์กร (ในฐานะนิติบุคคล) สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการคอร์รัปชัน ข้อมูลในส่วนนี้ควรแสดงให้เห็นถึงรายละเอียดและลักษณะของแต่ละบุคคลหรือองค์กร และสามารถแสดงความเชื่อมโยงที่มีอยู่ระหว่างกันได้	1. ข้อมูลผู้วิ่งเต้น (Lobby Registers)	ป้องกันและตรวจจับ
		2. ข้อมูลนิติบุคคล (Company Registers)	ตรวจจับและสืบสวน
		3. ข้อมูลบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเมือง (Politically Exposed Persons : PEPs)	ป้องกันและตรวจจับ
		4. ข้อมูลผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficial Ownership)	ตรวจจับและสืบสวน
		5. ข้อมูลคู่สัญญาของรัฐ (Government contractors)	ป้องกัน ตรวจจับและสืบสวน
		6. ข้อมูลเจ้าหน้าที่รัฐของหน่วยงานต่าง ๆ (Public Officials Directories)	ป้องกันและตรวจจับ
		7. ข้อมูลผู้บริหารและคณะกรรมการต่าง ๆ ของรัฐ (Council / advisory board members)	ป้องกันและตรวจจับ
		8. ข้อมูลมูลนิธิ (Charity registers) หรือองค์กรอื่น ๆ ที่มีความสนใจในประเด็นใดเป็นการเฉพาะที่จดทะเบียนตามกฎหมาย (Interests registers)	ตรวจจับและสืบสวน
2. ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรของสาธารณะ	ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งที่เป็นของรัฐหรือของสาธารณะที่อาจปรากฏอยู่ในกระบวนการคอร์รัปชัน ข้อมูลในส่วนนี้ควรแสดงให้เห็นถึงสถานะหรือรายละเอียดการทำธุรกรรมรายรายการ	9. ข้อมูลงบประมาณภาครัฐ (Government Budgeting)	ตรวจจับและสืบสวน
		10. ข้อมูลการใช้จ่ายภาครัฐ (Government Spending)	ตรวจจับและสืบสวน
		11. ข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Public Procurement) ครอบคลุมรายละเอียดโครงการและสัญญา	ตรวจจับและสืบสวน
		12. ข้อมูลการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership)	ตรวจจับและสืบสวน



หมวดหมู่	ความเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน	ตัวอย่างชุดข้อมูล	ประโยชน์ในวงจรของการต่อต้านคอร์รัปชัน
		13. ข้อมูลทางการเงินของพรรคการเมือง (Political Financing)	ป้องกัน ตรวจสอบและสืบสวน
		14. ข้อมูลการออกใบอนุญาตต่าง ๆ (Licenses and permits)	ตรวจสอบและสืบสวน
		15. ข้อมูลทุนการศึกษา (Grants and scholarships)	ตรวจสอบและสืบสวน
		16. ข้อมูลของหน่วยงานตรวจสอบ (Auditing datasets)	ตรวจสอบ สืบสวนและบังคับใช้กฎหมาย
		17. ข้อมูลการบริจาคจากต่างประเทศ ในรูปแบบของเงิน เทคโนโลยี หรือการช่วยเหลือ (International aid)	ตรวจสอบและสืบสวน
3. กฎหมายและกฎระเบียบ	ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับช่องทางที่อาจก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน หรือการกระทำใด ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชัน ข้อมูลในส่วนนี้ควรแสดงถึงการปฏิบัติใด ๆ ที่มีการใช้อำนาจตามกฎหมายอันจะนำไปสู่การคอร์รัปชันได้	18. ข้อมูลการลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภา (Voting Records)	ตรวจสอบ สืบสวนและบังคับใช้กฎหมาย
		19. ข้อมูลการประชุมของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ (Meeting records)	ตรวจสอบและสืบสวน
		20. ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย กฎระเบียบ (Records of Changes in Regulations)	ตรวจสอบและสืบสวน
		21. ข้อมูลคำพิพากษาศาล (Court records)	ตรวจสอบ สืบสวนและบังคับใช้กฎหมาย
		22. ข้อมูลนโยบายหาเสียง (Campaign promises)	ป้องกันและตรวจสอบ
		23. ข้อมูลบัญชีทรัพย์สิน (Assets declarations)	ตรวจสอบและสืบสวน
4. การแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ	ข้อมูลที่แสดงถึงการใช้ทรัพยากรสาธารณะซึ่งอาจได้มาจากกระบวนการคอร์รัปชัน ข้อมูลในส่วนนี้ต้องแสดงให้เห็นถึงข้อมูลทรัพย์สินรวมถึงแหล่งที่มาของทรัพย์สินต่าง ๆ ของบุคคลหรือองค์กรที่อาจเกี่ยวข้องกับกระบวนการคอร์รัปชัน	24. ข้อมูลการครอบครองที่ดิน (Land Registers)	ตรวจสอบและสืบสวน
		25. ข้อมูลการชำระภาษีและด้านศุลกากร (Tax databases– Customs data)	ตรวจสอบและสืบสวน

ที่มา: Open Up Guide: Using Open Data to Combat Corruption (2016)

จากการศึกษาของคณะทำงานฯ ยังพบว่ายังมีอุปสรรคและความท้าทายจากการเปิดเผย 25 ชุดข้อมูลดังกล่าวในหลายประเทศแสดงผ่านผลคะแนนจากดัชนีการเปิดเผยข้อมูล Open Data Barometer ซึ่งครอบคลุม 5 ชุดข้อมูลประกอบด้วย ข้อมูลนิติบุคคล (Company Registers) ข้อมูลการใช้จ่ายภาครัฐ (Government Spending) ข้อมูลการครอบครองที่ดิน (Land Registers) ข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Public Procurement) ครอบคลุมรายละเอียดโครงการและสัญญา (Contract) และข้อมูลงบประมาณภาครัฐ (Government Budgeting) พบว่าใน 92 ประเทศที่ได้รับการจัดอันดับ 5 ชุดข้อมูลเปิดเผยดังกล่าวถูกเปิดเผยตามมาตรฐานน้อยกว่าร้อยละ 10

#### 4.4. ข้อมูลเปิดภาครัฐกับการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย

การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในประเทศไทย ดำเนินการร่วมกับกฎหมายหลายฉบับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่รับรองให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ โดยกำหนดให้ภาครัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานรัฐให้ประชาชนเข้าถึงได้สะดวก ประกอบกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ที่มีแนวคิดเพื่อส่งเสริมให้ระบบราชการมีความโปร่งใสให้ประชาชนได้ติดตามตรวจสอบและใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล เพื่อพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย

การจัดอันดับและให้คะแนนการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐผ่านหลายดัชนีชี้วัด พบว่า ในปี พ.ศ. 2559 ดัชนี Open Knowledge Foundation จัดอันดับประเทศที่มีการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐอย่างมีคุณภาพและครอบคลุมตามชุดข้อมูลสำคัญผ่านการจัดทำแบบสอบถามและให้คะแนน จาก 94 ประเทศทั่วโลก ประเทศไทยได้คะแนนร้อยละ 34 อยู่อันดับที่ 51 สอดคล้องกับดัชนี Open Data Barometer ในปีเดียวกัน ซึ่งประเมินระดับการเปิดเผยข้อมูลของรัฐบาลแต่ละประเทศ ประเทศไทยได้คะแนนเพียง 27.3 คะแนน อยู่ในลำดับที่ 53 จาก 115 ประเทศที่ได้รับการประเมิน สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะชุดข้อมูลเปิดส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงได้ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต มีค่าใช้จ่ายหรือมีการจำกัดการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน อีกทั้งไม่อยู่ในรูปแบบที่คอมพิวเตอร์สามารถประมวลผล (Machine-readable format) ฯลฯ ซึ่งไม่เป็นไปตามเกณฑ์การประเมินด้านคุณภาพของข้อมูล

ความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดทำข้อมูลเปิดภาครัฐถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารงานและให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 เพื่อให้มีสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ในฐานะหน่วยงานกลางของระบบรัฐบาลดิจิทัล ที่มีการริเริ่มหน้าที่ครอบคลุมการสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล และเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนทะเบียนข้อมูลดิจิทัลภาครัฐเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชนและในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ

ข้อมูลภาครัฐในประเทศไทยเปิดเผยผ่านเว็บไซต์ data.go.th เพื่อเป็นช่องทางเผยแพร่หลัก รวบรวม 15 หมวดหมู่ชุดข้อมูล ครอบคลุมประเด็นกฎหมาย ศาล และอาชญากรรม, การเมืองและการปกครอง, งบประมาณ และการใช้จ่ายของภาครัฐเท่านั้น ไม่ได้เผยแพร่ครบทั้ง 25 ชุดข้อมูลเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันตามที่คณะทำงานฯ ได้มีการกำหนดไว้และไม่ได้มีการแบ่งหมวดหมู่ชุดข้อมูลเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันไว้อย่างชัดเจน

#### 4.5. ตัวอย่างการใช้งานข้อมูลเปิดภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันของสื่อมวลชน

หากข้อมูลเปิดภาครัฐทั้ง 25 ชุดข้อมูลเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันตามที่คณะทำงานฯ กำหนดเพื่อเผยแพร่อย่างมีมาตรฐาน ในด้านหนึ่งจะสามารถส่งเสริมงานสืบสวนสอบสวนของสื่อมวลชนให้เข้าถึงข้อมูลได้ง่ายขึ้น ยกตัวอย่างเช่น กรณีสำนักข่าวอิศรานำเสนอประเด็น “การสอบสวนกรณีองค์การคลังสินค้า (อคส.) ทำสัญญาจัดซื้อถุงมือยางกับ บริษัท การ์เดียนโกลฟส์ จำกัด มูลค่ากว่า 112,500 ล้านบาท” ที่มีการใช้ข้อมูลทั้งเอกสารสัญญาของโครงการ เอกสารแนบประกอบการทำสัญญาซื้อขายสินค้าในโครงการฯ รายชื่อผู้บริหารหน่วยงาน องค์การคลังสินค้าและความเชื่อมโยงกับพรรคการเมือง ข้อมูลบริษัทเอกชนและรายนามผู้บริหารที่เกี่ยวข้องในกรณีดังกล่าวซึ่งรวมถึงข้อมูลพื้นฐานอย่างวันที่จัดตั้งบริษัท เป็นต้น หรือกรณี “‘ที่อยู่’ หุ่นส่วน-สนง. หจก

คู่เทียบ ซีอีโอ 1,191.9 ล.ปภ. แห่งเดียวกับ ‘ผู้ก่อตั้ง’ บ.อิทธิพร” สะท้อนให้เห็นว่าข้อมูลเอกสารหุ้นส่วนบริษัท และสถานที่ตั้งมีความสำคัญ ทำให้สามารถวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างบริษัทต่าง ๆ ที่เข้าร่วมโครงการ จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในโครงการเดียวกันได้ว่าอาจมีพฤติกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตหรือไม่ และกรณี การร่ำรวยผิดปกติของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือนักการเมือง ที่มักพบว่าข้อมูลในบัญชีทรัพย์สิน มีความสำคัญ การเปลี่ยนแปลงของมูลค่าทรัพย์สินที่มีระหว่างผู้ยื่นคู่สมรสหรือบุตร การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน จึงควรเปิดไว้แบบถาวรและให้สังคมสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก

ในอีกด้านหนึ่งข้อมูลมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนานวัตกรรมเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันของภาคประชาชน เพราะหากภาครัฐสามารถเปิดเผยข้อมูลทั้ง 25 ชุดอย่างมีมาตรฐานพร้อมใช้งานย่อมจะสามารถสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการทำงานเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เช่น การพัฒนาระบบ ACT Ai ขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) และภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ที่ได้นำชุดข้อมูลต่าง ๆ ที่มีความ เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันและการจัดซื้อจัดจ้างมารวบรวมไว้ นำมาวิเคราะห์และประมวลผล พัฒนาปัญญา ประดิษฐ์ (AI) เพื่อตรวจจับการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอน ซึ่งก็พบอุปสรรคมากมายจากการใช้ข้อมูลเปิด ภาครัฐที่อาจไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานของการเปิดเผยข้อมูล หรือเครื่องมืออย่าง They Work for Us ที่พัฒนา โดย Wevis ภาคีที่ทำงานกับข้อมูลและเทคโนโลยีเพื่อประชาชน (Civic Tech) นำข้อมูลประวัติของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา การลงมติและการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มานำเสนอ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจและเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกมากขึ้น และใช้เป็นฐานข้อมูลสำหรับ ประชาชนในการสืบค้นเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการเลือกตั้งครั้งถัดไป ซึ่งพบอุปสรรคในการเข้าถึง ข้อมูลอย่างมาก เนื่องจากข้อมูลที่เปิดเผยอยู่ในรูปแบบที่ไม่พร้อมใช้งาน กลายเป็นภาระของภาคประชาชนใน การนำข้อมูลมาปรับปรุงให้มีความพร้อมต่อการใช้งานและกลายเป็นค่าใช้จ่ายที่ภาคประชาชนต้องแบกรับเพื่อ การสร้างความโปร่งใส

จากการศึกษาชุดข้อมูล 25 ชุดข้อมูลเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันตามที่คณะทำงานฯ กำหนด พบว่าใน ประเทศไทย มีการเปิดเผยชุดข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้เกือบครบถ้วนทุกชุดข้อมูล แต่พบปัญหาในแง่ความละเอียด ของข้อมูล ความครบถ้วนของชุดข้อมูล และลักษณะของข้อมูลที่เปิดเผยผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานเจ้าของข้อมูล โดยเป็นการรวบรวมข้อมูลจากการค้นหาผ่านกูเกิ้ลเสิร์ชเอนจิน (Google Search Engine) เพื่อสะท้อนให้เห็นถึง วิธีการค้นหาและเข้าถึงข้อมูลของประชาชนโดยทั่วไป โดยไม่ได้มีการติดต่อเพื่อสอบถามกับเจ้าหน้าที่ของ หน่วยงานเจ้าของข้อมูล โดยมีรายละเอียดการเปิดเผยของแต่ละชุดข้อมูลดังนี้

**Table 3** Details of the Openness of Anti-Corruption Dataset in Thailand  
รายละเอียดการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย

ชุดข้อมูล	หน่วยงาน เจ้าของข้อมูล	สถานะการเปิดข้อมูลและรายละเอียดการเปิดเผยข้อมูลของ หน่วยงานเจ้าของข้อมูลในปัจจุบัน
1. ข้อมูลผู้วิ่งเต้น (Lobby Registers)		ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายไทย
2. ข้อมูลนิติบุคคล (Company Registers)	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลนิติบุคคลได้ ผ่านเว็บไซต์ระบบ DBD DataWarehouse ในรูปแบบฐานข้อมูล ครอบคลุมรายละเอียดของ นิติบุคคล เช่น สถานะ ที่ตั้ง ประวัติการเปลี่ยนแปลง ทุนจดทะเบียน รายชื่อกรรมการผู้มีอำนาจลงนาม ข้อมูลงบการเงิน ผู้ใช้งานสามารถ

ชุดข้อมูล	หน่วยงาน เจ้าของข้อมูล	สถานะการเปิดข้อมูลและรายละเอียดการเปิดเผยข้อมูลของ หน่วยงานเจ้าของข้อมูลในปัจจุบัน
		บันทึกข้อมูลในรูปแบบ PDF และรูปภาพ JPG เท่านั้นไม่สามารถบันทึกข้อมูลในรูปแบบ CSV หรือ Machine Readable Format ได้ <u>อีกทั้งยังไม่มีกรเปิดเผยข้อมูลรายชื่อผู้ถือหุ้นและสัดส่วนการถือหุ้น ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการทราบความเชื่อมโยงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนักการเมือง ผ่านธุรกิจต่าง ๆ หากต้องการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว มีค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงข้อมูล</u>
3. บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเมือง (Politically Exposed Persons : PEPs)		ไม่แหล่งรวบรวมข้อมูลที่เปิดเผยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ข้อมูลบางส่วนพบในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในหมวด
4. ข้อมูลผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficial Ownership)	ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลผู้ถือหุ้นได้ผ่านเว็บไซต์ตลาดหลักทรัพย์ฯ <u>เฉพาะข้อมูลผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ฯ</u> โดยมีรายละเอียดรายชื่อ จำนวนหุ้น และสัดส่วนร้อยละของการถือหุ้น สามารถคัดลอกข้อมูลในรูปแบบ Text แยกรายบริษัทได้ แต่ไม่สามารถบันทึกข้อมูลในรูปแบบ File Machine Readable Format ข้อมูลผู้ถือหุ้นของนิติบุคคลที่ไม่ได้อยู่ในตลาดหลักทรัพย์มีค่าใช้จ่ายในการคัดข้อมูลจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า หรือมีค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงข้อมูลผ่านบริการของเอกชน
5. ข้อมูลคู่สัญญาของรัฐ (Government contractors)	กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลคู่สัญญาของรัฐได้ผ่านเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลาง เป็นระบบที่ค้นหาได้ <u>เฉพาะผู้ประกอบการประเภทงานก่อสร้าง</u> ที่ระบุรายละเอียด ชื่อสถานประกอบการ ระดับชั้น วันที่ประกาศขึ้นทะเบียน สามารถคัดลอกข้อมูลในรูปแบบ Text แยกรายบริษัทได้ แต่ไม่สามารถบันทึกข้อมูลในรูปแบบ File Machine Readable Format
6. ข้อมูลเจ้าหน้าที่รัฐของหน่วยงานต่าง ๆ (Public Officials Directories)	สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลการแต่งตั้งข้าราชการการเมืองได้โดยมีแยกหมวดหมู่ข้อมูลไว้ ผ่านเว็บไซต์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในรูปแบบ PDF ข้อมูลเจ้าหน้าที่รัฐ (ข้าราชการประจำ) ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับการแต่งตั้ง เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษา ในรูปแบบ PDF แยกเป็นแต่ละครั้งที่คณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้ง <u>แต่ไม่มีการจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อภาพรวมของทุกหน่วยงานเอาไว้</u>
7. ข้อมูลผู้บริหารและคณะกรรมการต่าง ๆ ของรัฐ (Council / advisory board members)	สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี	ประชาชนสามารถค้นหาข้อมูลพบบางคณะกรรมการเท่านั้น ไม่พบช่องทางการเข้าถึงข้อมูลทั้งหมด โดยรายละเอียดข้อมูลที่พบคือ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง คณะกรรมการต่าง ๆ ที่แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2554 โดยระบุเพียงแค่ชื่อคณะกรรมการ จำนวนคณะกรรมการแยกกระทรวง ระบุชื่อคณะกรรมการ และวันที่เริ่มต้นวาระ แต่ไม่ระบุรายชื่อบุคคลที่ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ
8. ข้อมูลมูลนิธิ (Charity registers) หรือองค์กรอื่น ๆ ที่มีความสนใจในประเด็นใดเป็นการ	สำนักงานปกรองและ ทะเบียน สำนักปลัด กรุงเทพมหานคร	เนื่องจากกรมการปกครองเป็นหน่วยงานตามกฎหมายที่มีหน้าที่ในการรับจดทะเบียนมูลนิธิ แต่เว็บไซต์ระบบสถิติทางการทะเบียนของกรมการปกครองไม่มีข้อมูลมูลนิธิปรากฏ

ชุดข้อมูล	หน่วยงาน เจ้าของข้อมูล	สถานะการเปิดข้อมูลและรายละเอียดการเปิดเผยข้อมูลของ หน่วยงานเจ้าของข้อมูลในปัจจุบัน
เฉพาะที่จดทะเบียนตาม กฎหมาย (Interests registers)	กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย	ประชาชนสามารถค้นหาข้อมูลพบเฉพาะข้อมูลมูลนิธิ สมาคม ในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานปกครองและทะเบียน สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร รายละเอียดของข้อมูลประกอบด้วย ข้อมูลนิติหรือสมาคม วัตถุประสงค์ เลขที่ทะเบียน สถานะการ ดำเนินการ รายชื่อกรรมการ ที่ตั้ง เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดค่อนข้าง ครบถ้วน สามารถคัดลอกข้อมูลในรูปแบบ Text แยกรายมูลนิธิ สมาคมได้ แต่ไม่สามารถบันทึกข้อมูลในรูปแบบ File Machine Readable Format
9. ข้อมูลงบประมาณ ภาครัฐ (Government Budgeting)	สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลงบประมาณภาครัฐได้ในรูปแบบ เอกสาร PDF แยกรายกระทรวง ผ่านเว็บไซต์สำนักงบประมาณ แต่ไม่ เปิดเผยในรูปแบบ Machine Readable Format และไม่สามารถ ค้นหารายการรายได้ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการวิเคราะห์แผนการใช้ จ่ายงบประมาณและการป้องกันการทุจริต รวมถึงอาจไม่สามารถ ป้องกันความไม่มีประสิทธิภาพที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้จ่าย งบประมาณของรัฐ
10. ข้อมูลการใช้จ่าย ภาครัฐ (Government Spending)	กระทรวงการคลัง	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลรายได้และรายจ่ายรัฐบาล ในรูปแบบ Dashboard และข้อมูลการเบิกจ่ายแยกรายหน่วยงานได้ผ่านระบบ ข้อมูลเปิดเผยของกระทรวงการคลัง ในหัวข้อ ผลการเบิกจ่ายเงิน งบประมาณ และสามารถบันทึกข้อมูลได้ในรูปแบบ Machine Readable Format โดยมีการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ
11. ข้อมูลโครงการจัดซื้อ จัดจ้างภาครัฐ (Public Procurement)	กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง	ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ผ่านระบบออนไลน์ ใน 2 ช่องทาง <u>ช่องทาง</u> <u>แรก</u> ผ่านระบบค้นหาข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (G- Procurement) แม้ว่าจะมีรายละเอียดค่อนข้างครบถ้วน แต่การ ค้นหามีความยากเนื่องจากต้องทราบรายละเอียดเบื้องต้นเพื่อการ ค้นหาข้อมูล และผู้ใช้งานไม่สามารถบันทึกข้อมูลโครงการทั้งหมดเพื่อ ไปใช้งานต่อได้ <u>อีกช่องทางหนึ่ง</u> คือ ระบบภาษีไปไหน ซึ่งรายละเอียด ไม่ครบถ้วนเท่ากับระบบ G-Procurement แต่ผู้ใช้งานสามารถบันทึก ข้อมูลในรูปแบบ Machine Readable Format File และเชื่อมต่อ ผ่าน API แบบอัตโนมัติได้
12. ข้อมูลการร่วมทุน ระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership)	สำนักงานคณะกรรมการ นโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง	เข้าถึงข้อมูลได้ผ่านเว็บไซต์ สำนักงานคณะกรรมการนโยบาย รัฐวิสาหกิจ แยกเป็นรายโครงการในรูปแบบ Text ประกอบด้วย รายละเอียดของโครงการ เช่น กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานเจ้าของ โครงการ เอกชนคู่สัญญา มูลค่าโครงการ รายละเอียดโครงการ <u>แต่ไม่</u> <u>เปิดเผยสัญญา</u>
13. ข้อมูลทางการเงินของ พรรคการเมือง (Political Financing)	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	เข้าถึงได้ผ่านเว็บไซต์คณะกรรมการการเลือกตั้ง แบ่งออกเป็นข้อมูล ทางการเงินของพรรคการเมือง แยกรายปี ในรูปแบบ PDF แยกราย พรรคการเมือง และข้อมูลรายนามผู้บริจาคให้พรรคการเมือง แยกราย เดือน รายพรรคการเมือง ในรูปแบบ PDF ทำให้เป็นอุปสรรคต่อ การนำไปวิเคราะห์และประมวลผลต่อ เนื่องจากต้องแปลงข้อมูล เพื่อให้คอมพิวเตอร์สามารถประมวลผลได้

ชุดข้อมูล	หน่วยงาน เจ้าของข้อมูล	สถานะการเปิดข้อมูลและรายละเอียดการเปิดเผยข้อมูลของ หน่วยงานเจ้าของข้อมูลในปัจจุบัน
14. ข้อมูลการออก ใบอนุญาตต่าง ๆ (Licenses and permits)	สำนักนายกรัฐมนตรี  สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ  สำนักงานพัฒนา ดิจิทัล (องค์การมหาชน)	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อรับบริการภาครัฐและรับทราบ ขั้นตอนของบริการภาครัฐได้หลายช่องทางเช่น เว็บไซต์ info.go.th เว็บไซต์ bizportal.go.th หรือ แอปพลิเคชันทางรัฐ แต่ไม่ปรากฏ ข้อมูลด้านสถิติการขอใบอนุญาตต่าง ๆ ว่ามีการดำเนินการออก ใบอนุญาตใดบ้าง จำนวนกี่ใบอนุญาตต่อปีงบประมาณ และออกโดย หน่วยงานใด
15. ข้อมูลทุนการศึกษา (Grants and scholarships)	สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลทุนการศึกษาเฉพาะของรัฐบาลได้ที่ www.ocsc.go.th/scholarship ในส่วนข้อมูลทุนสำหรับประชาชน ทั่วไปเป็นข้อมูลรายละเอียดของการขอรับทุนในปีงบประมาณปัจจุบัน ในรูปแบบ Text ไม่สามารถค้นหาข้อมูลย้อนหลังได้ ทำให้ไม่สามารถ ทราบได้ว่าผู้รับทุนที่ผ่านมาเป็นใครบ้าง ได้รับทุนจำนวนเท่าไร สำหรับข้อมูลทุนสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ มีการเปิดเผยรายละเอียด ของการขอรับทุนในรูปแบบ Text และมีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิ รับทุน แยกตามปีงบประมาณในรูปแบบ PDF โดยไม่ได้รับมูลค่า ทุนการศึกษาที่ได้รับ
16. ข้อมูลของหน่วยงาน ตรวจสอบ (Auditing datasets)	คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด เข้าถึงได้ผ่านระบบค้นหาบนเว็บไซต์ของ ป.ป.ช. ใน รูปแบบ Text ระบุรายละเอียด เลขที่คดี วันที่มีมติ ผู้ถูกกล่าวหา ข้อ กล่าวหา ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การดำเนินการ และผลการดำเนินการ ซึ่งถือว่าข้อมูลค่อนข้างครบถ้วน แต่ยังคง ปรับปรุงในเชิงการเผยแพร่ข้อมูลใน รูปแบบ Machine Readable Format เพื่อให้ผู้ใช้งานสามารถนำข้อมูลไปใช้ต่อได้
	สำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดิน	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลผลการตรวจสอบที่สำคัญ ได้ ผ่านเว็บไซต์สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในรูปแบบรายงาน การตรวจสอบ เผยแพร่แยกรายหัวข้อการตรวจสอบโดยมีระบบช่วย ในการค้นหาหัวข้อที่สนใจ ในแต่ละหัวข้อการตรวจสอบระบุ รายละเอียดและข้อเสนอแนะ ในรูปแบบ PDF
	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลผลการตรวจสอบของผู้ตรวจการ แผ่นดิน ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานในหัวข้อ ผลงานที่น่าสนใจ มีข้อมูล ย้อนหลังเพียง 1 ปี อ้างอิงจากวันที่ที่ปรากฏในการเผยแพร่ข้อมูล รายละเอียดแต่ละหัวข้ออยู่ในรูปแบบ Text ในลักษณะการเล่าเรื่อง แต่ละกรณี ไม่ปรากฏรายละเอียดเชิงลึก และการใช้หัวข้อ “ผลงานที่ น่าสนใจ” ทำให้ไม่ทราบว่าข้อมูลที่ปรากฏเป็นข้อมูลทั้งหมดของแต่ละ ปีหรือไม่ และจะสามารถเข้าถึงผลการตรวจสอบของผู้ตรวจการ แผ่นดินทั้งหมดได้ผ่านช่องทางใด
17. ข้อมูลการบริจาคจาก ต่างประเทศ (International aid)	กรมความร่วมมือ ระหว่างประเทศ	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลการบริจาคจากต่างประเทศ ข้อมูล การรับความช่วยเหลือของประเทศไทย ผ่านเว็บไซต์กรมความร่วมมือ ระหว่างประเทศ โดยปรากฏข้อมูลระบุจากปีงบประมาณ พ.ศ.2540 – 2563 ในรูปแบบ Text ระบุรายละเอียดภาพรวม และไฟล์ Xlsx แบบ Machine Readable ที่ระบุรายละเอียดเชิงลึก แยกเป็นรูปแบบ

ชุดข้อมูล	หน่วยงาน เจ้าของข้อมูล	สถานะการเปิดข้อมูลและรายละเอียดการเปิดเผยข้อมูลของ หน่วยงานเจ้าของข้อมูลในปัจจุบัน
		ของความร่วมมือ แยกหน่วยงานที่ได้รับความช่วยเหลือและงบประมาณที่ได้รับความช่วยเหลือ แต่ยังไม่ปรากฏข้อมูลที่เป็นปัจจุบันที่สุด
18. ข้อมูลการลงคะแนน ของสมาชิกวุฒิสภา (Voting Records)	สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลการลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านเว็บไซต์ของสภาผู้แทนราษฎร ในรูปแบบไฟล์ PDF แยกตามเรื่องที่มีการลงมติ โดยระบุชื่อ และผลการลงมติ แต่ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลการลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภาแยกรายบุคคลได้ผ่านระบบออนไลน์
19. ข้อมูลการประชุมของ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติ บัญญัติ (Meeting records)	สำนักงานเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี ในรูปแบบ TEXT และ PDF ได้ผ่านเว็บไซต์สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี เข้าถึงบันทึกการประชุมของ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ในรูปแบบ TEXT และ PDF ได้ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน <u>บันทึกการประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี ไม่พบแหล่งรวบรวมข้อมูล</u>
20. ข้อมูลการ เปลี่ยนแปลงของกฎหมาย กฎระเบียบ (Records of Changes in Regulations)	สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล กฎหมาย ร่างกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายได้ ผ่านระบบค้นหาของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในรูปแบบ TEXT และ PDF
21. คำพิพากษาศาล (Court records)	ศาลชั้นต้น ศาลฎีกา	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลคดีความที่เกี่ยวกับการทุจริตและการคอร์รัปชัน ได้ผ่านระบบค้นหาข้อมูลของศาลชั้นต้นและศาลฎีกา แสดงรายละเอียด เลขที่คดี วันที่ตัดสิน ชื่อหา/ฐานความผิด รายละเอียดคำพิพากษาฉบับย่อ <u>โดยไม่ระบุชื่อผู้กระทำความผิด</u> ปัจจุบันระบุเพียงตัวย่อของชื่อ ระบุชื่อองค์กรคณะ และสามารถบันทึกข้อมูลได้ในรูปแบบ PDF
22. ข้อมูลนโยบายหา เสียง (Campaign promises)	สำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้ง	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลนโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง ปีพ.ศ. 2566 ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง แยกรายพรรค โดยระบุชื่อนโยบาย วงเงินที่ต้องใช้ ที่มาของงบประมาณ ความคุ้มค่าและผลประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย ผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย ได้รับความเห็นชอบจากสาขาหรือตัวแทนพรรคการเมืองแล้วในรูปแบบ PDF ที่มาจากการสแกนเอกสารกลับเข้าไปในระบบอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูลที่ควรจะเป็น
23. ข้อมูลบัญชีทรัพย์สิน (Assets declarations)	คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผ่านระบบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แยกเป็นหมวดหมู่ตามตำแหน่งของผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สิน ระบุรายละเอียดข้อมูลผู้ยื่น คู่สมรส บุตร และรายชื่อพ่อแม่-พี่น้องของผู้ยื่น รายละเอียดทรัพย์สิน หนี้สิน รายได้ และรายจ่าย มีการปิดบังข้อมูลที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคล แต่เผยแพร่บนเว็บไซต์เพียง 180 วันแล้วนำออกจากเว็บไซต์ทั้งที่ควรเปิดเผยเพื่อเป็นข้อมูลสาธารณะ อีกทั้งเผยแพร่ข้อมูลในรูปแบบ PDF ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการประมวลผล และสร้างความ

ชุดข้อมูล	หน่วยงาน เจ้าของข้อมูล	สถานการณ์เปิดข้อมูลและรายละเอียดการเปิดเผยข้อมูลของ หน่วยงานเจ้าของข้อมูลในปัจจุบัน
		เชื่อมโยงกับชุดข้อมูลอื่น หากต้องการดูข้อมูลหลังจากนั้นต้องไปยื่น เอกสารคำขอ ณ สำนักงาน ป.ป.ช. และไม่สามารถคัดลอกสำเนา ออกมาได้
24. ข้อมูลการครอบครอง ที่ดิน (Land Registers)	กรมที่ดิน	ประชาชนสามารถสามารถเข้าถึงข้อมูลได้เพียงแค่รูปแปลงที่ดิน สถานที่ตั้ง ราคาประเมิน แต่ไม่ระบุชื่อผู้ครอบครอง ผ่านระบบ Landsmaps ของกรมที่ดิน หากต้องการทราบชื่อผู้ถือครองสามารถ เข้าถึงข้อมูลได้จากข้อมูลการถือครองที่ดินในชุดข้อมูลบัญชีทรัพย์สิน แต่ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลผู้ถือครองที่ไม่ได้ยื่นบัญชีทรัพย์สินได้
25. ข้อมูลการชำระภาษี และด้านศุลกากร (Tax databases– Customs data)	กรมสรรพากร กรมศุลกากร คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ	ไม่พบการเปิดเผยข้อมูลการชำระภาษีของนิติบุคคล พบข้อมูลการชำระภาษีเงินได้ของผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ในหัวข้อข้อมูลการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปี ภาษีที่ผ่านมา เปิดเผยในรูปแบบ PDF

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้เขียน (ข้อมูล ณ วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2565 ยกเว้นข้อมูลนโยบายหาเสียง ปรับปรุงข้อมูลเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2566)

จากตารางรายละเอียดการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทยพบว่า การเข้าถึงหรือค้นหาให้เจอแหล่งข้อมูลนั้นทำได้ค่อนข้างยาก จากการทดลองค้นหาผ่านเครื่องมือค้นหาอย่างกูเกิ้ล (Google) หลายชุดข้อมูลไม่ปรากฏในผลการค้นหา สาเหตุหนึ่งเพราะไม่ทราบชื่อทางการของชุดข้อมูล ไม่มีแหล่งรวบรวมที่ชัดเจน ชุดข้อมูลต่าง ๆ มีความกระจัดกระจายไปตามหน่วยงานเจ้าของข้อมูลซึ่งมีเป็นจำนวนมาก การเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานมักเผยแพร่ตามแต่ละช่องทางเผยแพร่หรือเว็บไซต์ของหน่วยงานนั้น ๆ ทำให้ขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างข้อมูลต่าง ๆ ไม่สามารถวิเคราะห์และประมวลผลความเกี่ยวข้องระหว่างชุดข้อมูลได้ บางชุดข้อมูลมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ ทำให้ไม่มีความชัดเจนในการเป็นเจ้าของข้อมูลของหน่วยงาน บางชุดข้อมูลไม่มีการเผยแพร่ผ่านระบบออนไลน์ บางชุดข้อมูลเปิดเผยแต่ไม่ได้มาตรฐาน ทั้งในแง่ของเวลา ความทันสมัยของข้อมูล รูปแบบของการเปิดข้อมูลซึ่งมักอยู่ในระบบฐานข้อมูลสำหรับการค้นหาแต่ไม่มีช่องทางให้สามารถบันทึกข้อมูลได้ ข้อมูลที่บันทึกได้มักอยู่ในรูปแบบไฟล์ PDF ทำให้มีอุปสรรคต่อการนำข้อมูลไปใช้วิเคราะห์และประมวลผลต่อ บางข้อมูลเปิดเผยเป็นการชั่วคราว และโดยส่วนใหญ่แล้วพบว่าแม้ข้อมูลจะมีการเปิดเผยแต่ก็มีรายละเอียดไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ทั้งหมด การจะเข้าถึงข้อมูลทั้งหมดอาจมีค่าใช้จ่ายรูปแบบของค่าธรรมเนียมดำเนินการ มิใช่ค่าเข้าถึงข้อมูล

## 5. อภิปรายผลและบทสรุป (Discussion and Conclusion)

จากการศึกษาทฤษฎีสาเหตุของการเกิดคอร์รัปชันและวิธีการแก้ปัญหา การกำหนดชุดข้อมูลเปิดภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันในต่างประเทศ เปรียบเทียบกับการเปิดเผยข้อมูลเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันของภาครัฐไทย และตัวอย่างการใช้งานข้อมูลเปิดภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันของภาคีเครือข่าย รวมถึงได้มีการแลกเปลี่ยนความเห็นต่อการพัฒนาข้อมูลเปิดภาครัฐเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย ระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง สื่อมวลชนภาคประชาชน พบ ปัญหาด้านการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแบ่งออกได้เป็น 4 ระดับ ดังนี้



- 1) ปัญหาด้านกฎหมาย - กฎหมายเรื่องข้อมูลข่าวสารตั้งแต่ระดับพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศของหน่วยงาน มีความทับซ้อนในแง่ของอำนาจของหน่วยงานเจ้าของข้อมูลในการตัดสินใจเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูล กฎหมายไม่มีบทลงโทษสำหรับการไม่เปิดเผยข้อมูล แต่มีบทลงโทษสำหรับข้อมูลที่ถูกเปิดเผยและสร้างความเสียหาย อีกทั้งกฎหมายยังไม่มีมาตรการชัดเจนทั้งในแง่ของการบังคับใช้และตีความกฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องรายละเอียดของการเปิดเผยข้อมูล ภาครัฐ เช่น ข้อมูล เนื้อหาใดบ้างที่ต้องเปิดเผย ขอบเขตในการเปิดเผยข้อมูล ประเภทของการเปิดเผย ระยะเวลาในการเปิดเผยข้อมูล เป็นต้น มีความกังวลจากผลกระทบของกฎหมายอื่น เช่น พ.ร.บ. คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562
- 2) ระดับนโยบาย - ผู้บริหารหน่วยงานขาดซึ่งวิสัยทัศน์และความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเปิดเผยข้อมูล ไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการเปิดเผยข้อมูล และการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลทำให้เกิดความกังวลต่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบให้เกิดความเสียหายต่อตัวบุคคล อีกทั้งมีการใช้ดุลยพินิจค่อนข้างมากในการพิจารณาเปิดเผยข้อมูล ในทางปฏิบัติจึงไม่เกิดการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐอย่างแท้จริง อีกทั้งยังไม่มีช่องทางที่กว้างขวางครอบคลุมเพื่อให้ทราบความต้องการใช้งานข้อมูลจากผู้ใช้งาน
- 3) ระดับปฏิบัติ - เจ้าหน้าที่รัฐยังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องการเปิดเผยข้อมูลรวมถึงลักษณะ รูปแบบ และวิธีการในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูล มีภาระหน้าที่อื่นที่ต้องดำเนินการ ทำให้ขาดแรงจูงใจในการให้ความสำคัญเรื่องการเปิดเผยข้อมูล อีกทั้งยังมีข้อกังวลถึงความรับผิดชอบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการเปิดเผยข้อมูล
- 4) ปัญหาด้านข้อมูล - แม้จะมีการกำหนดมาตรฐานและแนวทางปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐจากหน่วยงานระดับนโยบายอย่างสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (สปร.) แต่ในระดับปฏิบัติยังไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายได้ (จากสาเหตุในข้อที่ 3) ทำให้ข้อมูลเปิดภาครัฐที่ถูกเปิดเผยของหน่วยงานจำนวนมากไม่มีคุณภาพ เช่น ไม่มีโครงสร้างข้อมูลที่ชัดเจน ข้อมูลมีความคลาดเคลื่อนเปิดเผยในรูปแบบที่คอมพิวเตอร์ไม่สามารถประมวลผลหรือนำไปใช้ได้ เป็นต้น รูปแบบของการเปิดเผยข้อมูลมีความแตกต่างกันแม้ว่าจะเป็นข้อมูลในลักษณะเดียวกัน ไม่มีมาตรฐาน อีกทั้งข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน ขาดการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานทำให้ในบางครั้งข้อมูลชุดเดียวกันแต่หน่วยงานมีข้อมูลไม่ตรงกัน บางครั้งยังส่งต่อข้อมูลในรูปแบบกระดาษ เช่น สำเนียงบประมาณเผยแพร่เอกสารงบประมาณให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสำเนียงบประมาณของรัฐสภาในรูปแบบเล่มกระดาษ เป็นต้น ข้อมูลเปิดภาครัฐบางส่วนยังเผยแพร่อย่างกระจัดกระจาย ขาดการประชาสัมพันธ์ทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้ยาก และมีต้นทุนในการร้องขอข้อมูล มีระยะเวลารอคอยนานสำหรับการเข้าถึงข้อมูล

#### ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อสร้างความโปร่งใส (Recommendation)

- 1) ด้านกฎหมาย - ควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ยึดหลักเกณฑ์ “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” การปิดบังข้อมูลภาครัฐที่เป็นความลับควรเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในการพิสูจน์ ลดปัญหาเรื่องความทับซ้อนของกฎหมายระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ลดดุลยพินิจในการพิจารณาการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบ กำหนดชุดข้อมูลเปิดภาครัฐเพื่อการส่งเสริมความโปร่งใสและการต่อต้านคอร์รัปชัน และกำหนด

- รายละเอียดของการเปิดเผยข้อมูลให้มีความชัดเจน กำหนดบทลงโทษสำหรับหน่วยงานที่ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐให้ประชาชนทราบ คุ่มครองเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำหน้าที่เปิดเผยข้อมูล
- 2) ระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ - สร้างความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญและประโยชน์ของการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ ผ่านการอบรม คู่มือ และการประเมินผลให้ผู้บริหารหน่วยงานและระดับปฏิบัติทราบ ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำหน้าที่เปิดเผยข้อมูล สร้างแรงจูงใจในการเปิดเผยข้อมูล เปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนที่มีความต้องการใช้ข้อมูลและมีความเชี่ยวชาญในด้านเทคนิค เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ แบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐโดยที่ภาครัฐเองไม่มีความจำเป็นต้องทำทุกอย่างด้วยตัวเอง
  - 3) ด้านข้อมูล - บังคับใช้มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐของสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.) ให้เป็นไปตามหลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในระดับสากล ที่มีการกำหนดรูปแบบการเปิดเผยข้อมูล โครงสร้างและวิธีการการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐให้มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด สร้างการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐแบบออนไลน์ให้ครอบคลุมทั้งระบบ และมีช่องทางหลักในการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนรับทราบเป็นแพลตฟอร์ม (Platform) กลาง เผยแพร่ข้อมูลในรูปแบบไฟล์ (File) และช่องทางเชื่อมต่ออัตโนมัติ (API) โดยไม่มีค่าใช้จ่ายและใช้งานได้อย่างอิสระ สำหรับชุดข้อมูลเปิดภาครัฐเพื่อการส่งเสริมความโปร่งใสและการต่อต้านคอร์รัปชัน ควรจะมีการเปิดเผยให้ครบถ้วน มีคุณภาพ มีมาตรฐานให้เข้ากับบริบทสังคมไทย ตามที่คณะทำงานองค์การความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ที่ทำการศึกษาร่วมกับคณะทำงาน Open Data Charter กำหนด

### บทสรุป (Conclusion)

การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันด้วยกลไกทางสถาบันที่เคยดำเนินการในอดีต เช่น การออกกฎหมายตั้งหน่วยงานอิสระอาจไม่สามารถแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อมูลเปิดภาครัฐ จึงกลายเป็นกลไกและเครื่องมือใหม่ในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชัน และส่งเสริมการทำงานของวงจรการต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Cycle) ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะหลักการสำคัญในการสร้างความโปร่งใส (Transparency) การส่งเสริมการมีส่วนร่วม (Participation) ของภาคีเครือข่ายและภาคประชาชน รวมถึงเพิ่มความรับผิดชอบ (Accountability) ของภาครัฐ มี “ข้อมูล” เป็นตัวเชื่อมโยง และอาจเป็นตัวช่วยที่สำคัญในการยกระดับคะแนน CPI หรือดัชนีการประเมินด้านความโปร่งใสอื่น ๆ ให้สูงขึ้น

หลักการสำคัญของข้อมูลเปิดภาครัฐ คือ “โปร่งใสเป็นค่าตั้งต้น” และควรดำเนินการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ได้มีการกำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะข้อมูลเปิดภาครัฐจะมีส่วนช่วยในการป้องกัน ตรวจสอบ สืบสวน ดำเนินคดีและลดปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผ่านการเปิดเผยชุดข้อมูลให้ครบทั้ง 25 ชุดข้อมูล

จากการประเมินสถานะการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐของประเทศไทยในภาพรวมแม้ว่าจะมีแนวโน้มและทิศทางที่ดีขึ้นผ่านการประกาศนโยบายของรัฐบาล การออกกฎหมาย รวมไปถึงการจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงและการกำหนดวิธีการดำเนินการอย่างชัดเจน อีกทั้งหลายหน่วยงานก็เริ่มให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลมากยิ่งขึ้นผ่านการกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัด แต่เมื่อวิเคราะห์ลงไปรายละเอียดของการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐยังพบปัญหาทั้งในแง่ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารที่มีความล้าสมัย ไม่เป็นไปตามหลักการ “โปร่งใสเป็นค่าตั้งต้น” การไม่กำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงาน อีกทั้งยังมีปัญหาในแง่ของผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐและระดับปฏิบัติที่บางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจ และไม่ตระหนักถึงความสำคัญของ

การเปิดเผยข้อมูล ในด้านของข้อมูลทั้ง 25 ชุดข้อมูลเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันก็ยังพบปัญหา ทั้งในแง่ความความ กระจัดกระจาย รูปแบบและคุณภาพของข้อมูล อีกทั้งยังมีค่าใช้จ่ายที่ภาคประชาชนต้องแบกรับในการเข้าถึงข้อมูล ที่มีคุณภาพและพร้อมใช้งาน สะท้อนให้เห็นถึงการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในฐานะผู้ใช้งานข้อมูล

การแก้ไขปัญหาทั้งในด้านกฎหมาย การสร้างความรู้ความเข้าใจของบุคลากรภาครัฐ การพัฒนาการเปิดเผย ข้อมูลภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การกำหนดรายละเอียดชุดข้อมูลเปิดภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันใน ประเทศไทยและการพัฒนาชุดข้อมูลเปิดภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันให้เป็นข้อมูลที่ได้มาตรฐานมีคุณภาพ เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน เพราะจะเป็นการส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาคี เครือข่ายได้มีส่วนร่วมช่วยและมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ รวมถึงร่วมทำงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันกับ ภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## เอกสารอ้างอิง (References)

- ณัฐภัทร เนียวกุล. (2562). ACT Ai ใช้เครื่องมือ สู้คนโกง. *แนวหน้า*. สืบค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2565 จาก <https://www.naewna.com/anticorruption/columnist/45454>
- \_\_\_\_\_. (2563). ภาครัฐสอบตก ความโปร่งใส. *แนวหน้า*. สืบค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2565 จาก <https://www.naewna.com/anticorruption/columnist/45454>
- ต่อภัสสร ยมนาค และคณะ. (2563). *การตลาดเชิงประยุกต์สำหรับกระตุ้นและจำแนก กลุ่มประชาชนที่มีความ ตระหนักรู้เกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชัน*. สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.)
- ธานี ชัยวัฒน์. (2562). *เมื่อกฎหมายขายได้ ตลาดแข่งขันของการคอร์รัปชันในสังคมไทย*. ธนาคารแห่งประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2565 จาก [www.bot.or.th/th/research-and-publications/articles-and-publications/articles/Article\\_1Sep2019.html](http://www.bot.or.th/th/research-and-publications/articles-and-publications/articles/Article_1Sep2019.html)
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์. (2537). *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*. ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์ การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: กรุงเทพฯ
- เวทีระดมความร่วมมือแผนปฏิบัติการธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. (2564). *ไปต่อ..หรือพอแค่นี้ กับงาน เปิดเผยข้อมูล และการจับตาการจัดซื้อจัดจ้าง*. [สื่อวิดีโอ]. สืบค้นเมื่อ 30 มีนาคม 2565 จาก <https://www.facebook.com/goodsocietythailand/videos/653929759313661>
- สังคิต พิริยะรังสรรค์. (2549). *ทฤษฎีคอร์รัปชัน*. กรุงเทพฯ: ร่วมด้วยช่วยกัน
- สำนักข่าวอิศรา. (2563). 'ที่อยู่' หุ่นส่วน-สนง. หจก.คู่เทียบ ซื้อมรดก 1,191.9 ล.ปภ. แท่งเดียวกับ'ผู้ก่อตั้ง' บ.อิทธิพร. สืบค้นเมื่อ 26 เมษายน 2565 จาก <https://isranews.org/article/isranews-scoop/91804-ittipon.html>
- สำนักข่าวอิศรา. (2564). *สรุปผลสอบคดีละเมิดถุงมือยาง โดนชี้ 7 ราย 'สุชาติ-รุ่งโรจน์-เกียรติขจร-มูรธาธร-จนท. อีก 3'*. สืบค้นเมื่อ 26 เมษายน 2565 จาก <https://isranews.org/article/isranews-news/102835-investigative063-9.html>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564*.
- Council of Europe. (2018). *Governance Committee: Transparency and open government Report. 2018*. Congress of Local and Regional Authorities Council of Europe. Retrieved on 22 March 2022 from <https://rm.coe.int/transparency-and-open-government-governance-committee-rapporteur-andre/16808d341c>

- Klitgaard, R. (1998). *International Cooperation against Corruption*. Finance & Development, 35. Retrieved on 22 March 2022 from <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf>
- Johnson, S. (2018). *Corruption is costing the global economy \$3.6 trillion dollars every year*. World Economic Forum. Retrieved on 22 March 2022 from <https://www.weforum.org/agenda/2018/12/the-global-economy-loses-3-6-trillion-to-corruption-each-year-says-u-n>
- Kergueno, R., and Vrushi, J. (2020). *Debugging Democracy: open data for political integrity in Europe*. Transparency International. สืบค้นจาก [https://images.transparencycdn.org/images/2020\\_Report\\_DebuggingDemocracy\\_English.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2020_Report_DebuggingDemocracy_English.pdf)
- Michael C. Jensen, and William H. Meckling. (1976). *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*, Journal of Financial Economics. Volume 3, Issue 4, 1976. Pages 305-360. Retrieved on 22 April 2023 from [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X).
- OECD. (2017). *Compendium of good practices on the use of open data for Anti-corruption: Towards data-driven public sector integrity and civic auditing*. OECD Retrieved on 30 March 2022 from <https://www.oecd.org/gov/digital-government/g20-oecd-compendim.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2021). *Anti-Corruption*. Retrieved on 30 March 2022 from <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/>
- Open Data Charter. (2016). *Open Up Guide: Using Open Data to Combat Corruption*. Retrieved on 18 November 2022 from <https://open-data-charter.gitbook.io/open-up-guide-using-open-data-to-combat-corruption/summary>
- Texeira, G., and Ferreira da Cunha, A. (2015). *Public Governance and Political Corruption: A Framework for Anticorruption Policy*, "OBEGEF Working Papers 035, OBEGEF - Observatório de Economia e Gestão de Fraude; OBEGEF Working Papers on Fraud and Corruption. Retrieved on 25 March 2022 from <https://www.gestaodefraude.eu/wordpress/wp-content/uploads/2015/02/wp035.pdf>
- Transparency International. (2017). *Methodology and Analytical Framework G-20 Anti-Corruption Open Data Principles Assessment* Retrieved on 25 March 2022 from [https://images.transparencycdn.org/images/2017\\_G20OpenDataMethodologyFramework\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2017_G20OpenDataMethodologyFramework_EN.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2020). *How do you define corruption?*. Retrieved on 25 March 2022 from <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>
- \_\_\_\_\_. (2021). *Corruption Perception Index 2021*. Retrieved on 25 March 2022 from <https://www.transparency.org/cpi2021#results>
- Vrushi, J., and Hodess, R. (2016). *Connecting the dots: Building the case for open data to fight corruption*. Transparency International. Retrieved on 25 March 2022 from [https://images.transparencycdn.org/images/2017\\_OpenDataConnectingDots\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2017_OpenDataConnectingDots_EN.pdf)

# Roles of Citizens in Building Participation in Anti-Corruption บทบาทของพลเมืองกับการสร้างการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

*Woratha Mongkhonsuebsakul*

*วรธา มงคลสีปสกุล*

*Faculty of Humanities and Social Sciences*

*คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*

*Thaksin University*

*มหาวิทยาลัยทักษิณ*

*woratha.m@tsu.ac.th*

## Abstract

This article aimed to present 1) social measures that encourage citizens to participate in anti-corruption, 2) the role of citizens in building participation in anti-corruption according to the role model in both other countries and Thailand, and 3) the application of citizens and public participation principles in anti-corruption. The study found that Thailand has measures to encourage citizens to participate in anti-corruption as outlined in the 20-Year National Strategy as a major method in solving corruption problems. The role of oversees citizens in anti-corruption practices takes many forms, such as participating in public activities, examining the operations of government and politicians, and implementing a bottom-up anti-corruption mechanism in which the civil society plays an important part. In Thailand, citizens play a role in addressing such problems by questioning what is right in society, engaging in activism to expose corruption, and relying on the mechanisms of the media for advocacy. The application of citizens participation in anti-corruption can be done by 1) encouraging the participation of people, such as establishing clubs, foundations, associations, and the networks for anti-corruption. 2) expanding the role of citizens in public spaces. 3) encouraging citizens to play an important role at local and national stage; and 4) promoting multilateral cooperation to address these issues.

**Keywords:** anti-corruption, participation in anti-corruption, the role of citizens

## บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอ 1) มาตรการทางสังคมที่ส่งเสริมพลเมืองในการต่อต้านการทุจริต 2) บทบาทของพลเมืองกับการสร้างการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตทั้งแบบอย่างที่ดีจากต่างประเทศและในประเทศไทย และ 3) การประยุกต์ใช้หลักการมีส่วนร่วมของพลเมืองและภาคประชาชนในการต่อต้านการทุจริตจากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีมาตรการส่งเสริมให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตที่ระบุไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และยังเป็นนโยบายหลักที่ให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริต

---

ได้รับบทความ 21 ธันวาคม 2565 แก้ไขปรับปรุง 20 พฤษภาคม 2566 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 15 มิถุนายน 2566

สำหรับบทบาทของพลเมืองในต่างประเทศกับการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตมีหลายรูปแบบ อาทิ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ การตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐและนักการเมือง การใช้กลไกป้องกันการทุจริตแบบล่างขึ้นบนที่มีภาคประชาชนเป็นส่วนสำคัญ สำหรับประเทศไทยพลเมืองมีบทบาทในการจัดการปัญหาดังกล่าว ในรูปแบบ การตั้งคำถามถึงสิ่งที่ถูกต้องของสังคม การเคลื่อนไหวเพื่อเปิดโปงการกระทำทุจริต การอาศัยกลไกของสื่อมวลชนเพื่อเป็นกระบอกเสียง สำหรับการประยุกต์ใช้หลักการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการต่อต้านการทุจริตสามารถกระทำได้โดย 1) การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อแสดงบทบาท อาทิ การจัดตั้งชมรม มูลนิธิ สมาคม เครือข่าย เพื่อต่อต้านการทุจริต 2) การขยายบทบาทของพลเมืองในพื้นที่สาธารณะ 3) การส่งเสริมให้พลเมืองเข้ามามีบทบาทที่สำคัญบนเวทีระดับท้องถิ่น รวมถึงระดับประเทศ และ 4) การส่งเสริมความร่วมมือแบบพหุภาคีในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

**คำสำคัญ:** การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน, การมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต, บทบาทของพลเมือง

## บทนำ (Introduction)

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับสังคมมาช้านาน จากการศึกษาของ (สิริลักษณ์ คอมนันท์ และคณะ, 2557) ให้ข้อมูลว่า การทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยกรีก-โรมัน โดยมีมูลเหตุสำคัญจากการให้สัมปทานจัดเก็บภาษีของรัฐ ผู้ปกครองในสมัยนั้นมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการทำให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีมีช่องทางทำการทุจริตได้ แต่สังคมสมัยนั้นมองว่าการทุจริตคอร์รัปชันไม่ใช่ว่าเลวร้ายหากการกระทำไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ สังคมในขณะนั้นมองการกระทำดังกล่าวเป็นเพียงแค่ “การกระทำที่ไม่ควรจะทำมากเกินไป และไม่ควรมีใครมารู้เห็นกับพฤติกรรมดังกล่าว ต้องรู้จักแบ่งปันประโยชน์ที่ได้จากทุจริตให้ลงตัวเพื่อที่จะไม่ต้องสร้างศัตรู” (ปธาน สุวรรณมงคล, 2559) นอกจากนี้คนบางกลุ่มยังมองว่า “การคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่ดีหากทำให้สังคม หรือประเทศชาติเจริญรุ่งเรือง” และบางกลุ่มมองว่า “เป็นสิ่งที่ไม่ดีทำให้สังคมหรือประเทศชาติล่มจม” (สิริลักษณ์ คอมนันท์ และคณะ, 2557)

จากทัศนคติที่เกิดขึ้นได้ส่งผลต่อมุมมองที่มีต่อการทุจริตคอร์รัปชันในสังคม ซึ่งบางคนยอมรับได้หากสังคมยังได้ประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว และบางกลุ่มก็รับไม่ได้กับพฤติกรรมที่เกิดขึ้น ปัจจุบันปัญหาคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในทุกประเทศทั่วโลก นับว่าเป็นภัยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเป็นสิ่งที่บั่นทอนการพัฒนาประเทศ จากการรายงานขององค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International-TI) เกี่ยวกับผลการจัดลำดับความโปร่งใสดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index-CPI) ประจำปี 2022 พบว่า ค่าเฉลี่ยของภาพลักษณ์ความโปร่งใสทั่วโลกอยู่ที่ 43 คะแนน จาก 100 คะแนน เป็นค่าคะแนนที่ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงติดต่อกันเป็นปีที่ 10 (ตั้งแต่ปี 2012-2021) มีจำนวน 131 ประเทศที่ไม่มีคะแนนเคลื่อนไหวในการต่อต้านการทุจริตแม้ว่า ได้ให้คำมั่นสัญญาไว้ 2 ใน 3 ประเทศที่ทำการประเมินมีคะแนนต่ำกว่า 50 คะแนน นับได้ว่าประเทศเหล่านี้มีปัญหาการทุจริตอย่างร้ายแรง ในขณะที่ 26 ประเทศมีคะแนนต่ำอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน มูลเหตุสำคัญเกิดจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประชาชนถูกกลืนสิทธิตามหลักของประชาธิปไตย เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันเพราะหากเกิดการปกป้องสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานส่งผลให้ประชาชนต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชันมากยิ่งขึ้น โดยจากค่า CPI ของแต่ละประเทศสามารถแบ่งออกเป็นคะแนนสูงสุดต่ำสุดได้ดังต่อไปนี้ ประเทศที่มีคะแนนสูงสุด ได้แก่ เดนมาร์ก 90 คะแนน ฟินแลนด์ 87 คะแนน นิวซีแลนด์ 87 คะแนน นอร์เวย์ 84 คะแนน สิงคโปร์ 83 คะแนน และสวีเดน 83 คะแนน

ประเทศที่มีคะแนนต่ำสุดครั้งท้าย 3 อันดับ ได้แก่ โชมาเลีย 12 คะแนน ซีเรีย 13 คะแนน และซูดานใต้ 13 คะแนน นอกจากนี้ประเทศที่มีปัญหาทางความขัดแย้งมีกำลังอาวุธ รวมถึงเผด็จการ ได้แก่ เวเนซุเอลา 14 คะแนน อัฟกานิสถาน 24 คะแนน เกาหลีเหนือ 17 คะแนน เยเมน 16 คะแนน อิควาทอเรียลกินี 17 คะแนน ลิเบีย 17 คะแนน เติร์กเมนิสถาน 19 คะแนน ในเอเชียแปซิฟิกประเทศที่มีค่าคะแนนสูง ได้แก่ นิวซีแลนด์ 87 คะแนน สิงคโปร์ 83 คะแนน และฮ่องกง 76 ค่าคะแนนต่ำสุด กัมพูชา 24 คะแนน อัฟกานิสถาน 24 คะแนน เกาหลีเหนือ 17 คะแนน ลาว 31 คะแนน เวียดนาม 42 ในขณะที่ประเทศไทย ค่าคะแนนของปี 2022 อยู่ที่ 36 คะแนน และถูกจัดอยู่ที่ลำดับ 101 ของโลก (Transparency International, 2023)

**Table 1** Corruption Perception Index Thailand A.D. 2012-2021  
ดัชนีความโปร่งใสของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2552- 2564

ปี	คะแนน	ลำดับที่	จำนวนประเทศ	ปี	คะแนน	ลำดับที่	จำนวนประเทศ
2012	37	88	176	2017	37	96	180
2013	35	102	177	2018	36	99	180
2014	38	85	175	2019	36	101	180
2015	38	76	168	2020	36	104	180
2016	35	101	176	2021	35	110	180

จากค่าคะแนนความโปร่งใสและการจัดลำดับของโลกเรื่องภาพลักษณ์ความโปร่งใสในประเทศไทย พบว่าค่าคะแนนตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012-2021 หรือช่วง 10 ปีที่ผ่านมา อยู่ที่ 36.3 คะแนน และจากการจัดลำดับจาก 180 ประเทศทั่วโลกพบว่า ประเทศไทยมีความถดถอยเรื่องภาพลักษณ์ของการคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะตั้งแต่หลังช่วงที่มีการทำรัฐประหารในปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมาแสดงให้เห็นถึงรัฐบาลชุดของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ไม่ได้แก้ไขปัญหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายในการจัดการปัญหาทุจริตคอร์รัปชันภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และได้ตั้งเป้าหมายดัชนี CPI ของไทย พ.ศ. 2561-2565 ให้อยู่ที่ในลำดับ 54 มีคะแนนไม่ต่ำกว่า 50 คะแนน พ.ศ. 2566-2570 ให้อยู่ในลำดับที่ 43 มีคะแนนไม่ต่ำกว่า 57 คะแนน พ.ศ. 2571-2575 ให้อยู่ที่ในลำดับ 32 มีคะแนนไม่ต่ำกว่า 62 คะแนน และ พ.ศ. 2576-2580 ให้อยู่ในลำดับที่ 20 และมีคะแนนไม่ต่ำกว่า 73 คะแนน และเมื่อทำการทบทวนค่า CPI ที่รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายไว้ของปี พ.ศ. 2565 ที่ผ่านมาพบว่า การดำเนินงานด้านการจัดการปัญหาดังกล่าวยังไม่ถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้ ประเทศไทยมีค่าคะแนน CPI เพียง 36 คะแนน ซึ่งการกำหนดวิสัยทัศน์ของรัฐบาลนับว่ามีความท้าทายเป็นอย่างมากที่จะสามารถจัดการกับปัญหาการทุจริตได้ตามเป้าหมายหรือไม่ในปีต่อ ๆ ไป

จากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นมีความจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือภาคประชาชนเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหา ดังนั้นประชาชนควรได้รับโอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ กำหนดนโยบาย ร่วมตัดสินใจนโยบาย มีสิทธิเข้ามาจัดสรรทรัพยากรที่เป็นส่วนรวม ตลอดจนการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของภาคส่วนต่าง ๆ โดยบทความนี้ผู้เขียนได้มุ่งนำเสนอ มาตรการทางสังคมที่ส่งเสริมสนับสนุนพลเมืองในการต่อต้านการทุจริต บทบาทของพลเมืองกับการสร้างการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตทั้งแบบอย่างที่ดีจากต่างประเทศและในประเทศไทย รวมถึงการประยุกต์ใช้หลักการมีส่วนร่วมของพลเมืองและภาคประชาชนในการต่อต้านการทุจริต ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในเชิงวิชาการของประเด็นดังกล่าวต่อไป

## นิยามการทุจริตคอร์รัปชัน

“การทุจริตคอร์รัปชัน” (corruption) มีนักวิชาการรวมถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องนิยามความหมายไว้พอสังเขป อาทิ สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2549) ได้นิยามความหมายของคอร์รัปชันว่า กระบวนการของคนที่มีตำแหน่งหน้าที่ในระบอบราชการซึ่งใช้อิทธิพล หรืออำนาจหน้าที่หรือกฎหมายมุ่งหาผลประโยชน์ในรูปแบบ เงินทอง หรือสิ่งตอบแทนอื่น ๆ ให้แก่ตนเอง หรือพวกพ้องเป็นพฤติกรรมที่ขัดกับความคาดหวังของสาธารณชน ขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

Klitgard (1988) ที่ได้อธิบายว่า การทุจริตคอร์รัปชัน เป็นการใช้อำนาจ หรือทรัพยากรของส่วนรวมเพื่อประโยชน์ของตนในรูปแบบ การยกยอก การฉ้อโกง การให้สินบน การเล่นพวก รวมถึงการเอื้อประโยชน์ให้แก่ พวกพ้อง

ปธาน สุวรรณมงคล (2559) ได้อธิบายว่า คอร์รัปชัน เป็นการกระทำที่ผิดศีลธรรมผิดกฎหมายและมีโทษที่รุนแรง เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ เป็นการแสดงถึงการฉ้อโกงราษฎร์เบียดบังเอาของหลวงมาเป็นของตัวเอง หรือที่เรียกว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” หรือตามที่พจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายว่าเป็น “การประพฤติชั่ว คดโกง ฉ้อโกง” ซึ่งมีความสอดคล้องกับ Merriam-Webster (2014) ที่ให้ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันว่า พฤติกรรมที่มีความชั่วช้า ไร้คุณธรรม และองค์การระหว่างประเทศด้านความโปร่งใส (Transparency International) ให้นิยามว่า คอร์รัปชัน คือ การใช้อำนาจที่ได้รับควมไว้วางใจในทางที่ผิด เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล นอกจากนี้คำว่า ทุจริตในมุมมองของกฎหมายไทยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(1) หมายถึง การแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550 (แก้ไขเพิ่มเติม) ในมาตรา 4 การทุจริต หมายถึง “การปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การทุจริตคอร์รัปชัน เป็นการใช้อำนาจหรือตำแหน่งหน้าที่ของตนเองที่ได้รับมอบหมายในทางที่ไม่ถูกต้อง โดยกระทำได้หลายรูปแบบ อาทิ การมุ่งหาผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินทอง หรือสิ่งอื่นใดก็ตาม การยกยอกของส่วนรวมมาเป็นของตนเอง การฉ้อโกง การให้หรือรับสินบนเพื่อสร้างการอำนวยความสะดวกต่อการกระทำที่ผิดกฎหมาย การเล่นพวก การเอื้อผลประโยชน์ให้กับพวกพ้องการกระทำความผิดกล่าวถือเป็นสิ่งที่ขาดศีลธรรม ไร้คุณธรรม มีความชั่วช้า ขาดจิตสำนึกที่ดีและขัดต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม

## แนวคิดว่าด้วยความเป็นพลเมือง

แนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองเกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดย Aristotle ได้อธิบายถึงความเป็นพลเมืองที่เกิดขึ้นในสมัยนั้นว่า พลเมืองทุกคนได้ใช้ชีวิตสาธารณะเพื่อปกครองและถูกปกครองร่วมกัน ความเป็นพลเมืองในยุคนี้เป็นเรื่องของความร่วมมือในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง (Heater, 2004) Hobbes ได้เสนอแนวคิดที่ว่า พลเมืองและรัฐหรือในฐานะผู้ปกครอง ต้องมีข้อตกลงร่วมกันที่รู้จักกันว่า สัญญาประชาคม ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าพลเมืองต้องเชื่อฟังและภักดีต่อรัฐ และรัฐต้องให้พลเมืองมีสิทธิในขั้นพื้นฐาน จากแนวคิดดังกล่าวถือเป็นการตกลงร่วมกันเพื่อสร้างผลประโยชน์ระหว่างพลเมือง รัฐ และสังคม Montesquieu กล่าวว่า ความมั่นคงของรัฐต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของพลเมือง และพลเมืองจะต้องมีคุณธรรมที่ดี และ Rousseau ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องของเสรีภาพ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองที่สามารถแสดงออกถึงเจตจำนงเพื่อสนับสนุนการบริหาร การปกครองให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวม แนวคิดความเป็นพลเมืองดังกล่าว



ได้มีอิทธิพลอย่างมากในศตวรรษที่ 18 โดยเฉพาะการประกาศอิสรภาพในสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1776 และการปฏิวัติฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789-1799 ซึ่งถือเป็นการยืนยันแนวคิดของความเท่าเทียมของพลเมืองทุกคน รวมถึงสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในชีวิตสาธารณะ โดยเน้นไปที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองด้วยความสมัครใจเพื่อสร้างประโยชน์ร่วมกันของสังคม (ถวิลวดี บุรีกุล, 2563)

นอกจากนี้ Gerston (2002) ได้อธิบายว่า พลเมืองเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะในสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่สังคมได้เผชิญอยู่ และ Marshall มองว่า ความเป็นพลเมืองมีองค์ประกอบ 3 ด้าน ได้แก่ 1) สิทธิในฐานะพลเมืองตามกฎหมายของรัฐ ที่ครอบคลุมสิทธิในการมีเสรีภาพ ความเสมอภาคทางกฎหมาย และอื่น ๆ 2) สิทธิทางการเมือง ครอบคลุมสิทธิในการเลือกตั้ง การแสดงออกและใช้อำนาจทางการเมืองการมีส่วนร่วมทางการเมือง และ 3) สิทธิทางสังคม ครอบคลุมสิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการทางสังคมของรัฐ ความมั่นคงปลอดภัยในการใช้ชีวิต การศึกษา การใช้ชีวิตอย่างมีคุณภาพ ฯลฯ (สุรียานนท์ พลสิม, 2563) Joel Westheimer และ Joseph Kahne ได้แบ่งประเภทของความเป็นพลเมืองไว้ 3 กลุ่ม คือ

พลเมืองแบบที่ 1 เป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบโดยส่วนตัวโดยกลุ่มนี้จะประพฤติตนในสังคมด้วยความรับผิดชอบ

พลเมืองแบบที่ 2 พลเมืองแบบมีส่วนร่วม กลุ่มนี้จะสมาชิกขององค์กรชุมชนด้วยความกระตือรือร้น มีความคิดที่จะปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ

พลเมืองแบบที่ 3 พลเมืองที่มุ่งสร้างความเป็นธรรม กลุ่มนี้จะมีส่วนร่วมในการคิดวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์และโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง (ถวิลวดี บุรีกุล, 2563) จากพลเมืองทั้ง 3 รูปแบบที่ได้กล่าวมานั้น พลเมืองในรูปแบบที่ 2 และ 3 เป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงการก่อให้เกิดจิตสำนึกในความยุติธรรม และสามารถสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดประชาธิปไตยขึ้นอย่างแท้จริง

### แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วม Oxford Advanced Learner' Dictionary ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระทำของประชาชนที่ได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรม หรือเหตุการณ์ ธนาคารโลก (World Bank) ได้อธิบายว่า การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอิทธิพล และร่วมตัดสินใจ การใช้ทรัพยากรส่วนรวม การเปิดเผยข้อมูล การให้คำปรึกษา สิริลักษณ์ คอมันตร์ และคณะ (2557) ได้อธิบายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมาจากหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจในการมีส่วนร่วมได้หลายรูปแบบ วันชัย ศรีนวลนัต (2544) ได้อธิบายถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถทำได้หลายมิติ ได้แก่ 1) แสดงความเห็นหรือเสนอแนะมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2) การแจ้งข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3) หาแนวร่วมเพื่อสร้างเครือข่ายทำงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 4) ไม่ประพฤติดัวให้เป็นผู้กระทำการทุจริตเสียเอง 5) ไม่ส่งเสริมยกย่องบุคคลที่มีพฤติกรรมทุจริต 6) ไม่ร่วมสังคมกับผู้กระทำการทุจริต 7) ร่วมเป็นพยานในคดีทุจริต 8) ติดตามพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมือง ที่ส่อแววการทุจริต และ 9) การนำคดีขึ้นฟ้องร้องเมื่อถูกเรียกผลประโยชน์ นอกจากนี้ ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม (2548) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบที่สำคัญของการมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้ 1) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร 2) การกระจายอำนาจการตัดสินใจและจัดสรรทรัพยากรต่อมีความเท่าเทียม ซึ่งเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน 3) ให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน 4) มีโครงสร้างการทำงานที่ตรวจสอบได้ โปร่งใส และ 5) ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิดของ International Association for Public Participation แบ่งออกเป็น 5 ระดับ (มณี เหมทานนท์, 2557) ได้แก่

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสาร เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนขั้นแรกสุดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการต่างๆ

ระดับที่ 2 การรับฟังความคิดเห็นปรึกษาหารือ เป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการตัดสินใจผ่านการรับฟังความคิดเห็น เวทีสาธารณะ หรือผ่านช่องทางออนไลน์

ระดับที่ 3 การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อเสนอแนวทางการตัดสินใจ เช่น การทำประชาพิจารณ์ หรือจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อเสนอแนะประเด็นต่าง ๆ

ระดับที่ 4 ความร่วมมือ เป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง และ

ระดับที่ 5 การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นระดับที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทในระดับที่สูงที่สุด โดยประชาชนสามารถเป็นผู้ตัดสินใจ ผ่านการลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ

### มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนพลเมืองในการต่อต้านการทุจริตของสังคมไทย

การสนับสนุนพลเมืองและภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันมีปรากฏอยู่ในนโยบายที่สำคัญของประเทศ ได้แก่

1) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) ที่ระบุไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 6 ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ได้ระบุไว้ในยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหาร จัดการภาครัฐ มีเป้าหมาย คือ ภาครัฐมีวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส และภาครัฐมีขนาดที่เล็กลง พร้อมปรับตัว ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง

3) ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564) ที่ระบุประเด็นดังกล่าวไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 1 สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต ในกลยุทธ์ที่ 4 เสริมพลังการมีส่วนร่วมของพลเมืองและบูรณาการทุกภาคส่วนเพื่อต่อต้านการทุจริต ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยกระดับเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริต กลยุทธ์ที่ 3 สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนกำหนดกลยุทธ์และมาตรการในการต่อต้านการทุจริต

4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ซึ่งมีเจตนารมณ์ คือ

(1) การสนับสนุนประชาชนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันให้ทุกคนรู้เท่าทันปัญหา สถานการณ์ผลกระทบจากคอร์รัปชัน

(2) สร้างกลไกที่ทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงออกและสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อเคลื่อนไหวต่อต้านคอร์รัปชัน โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐ

(3) ส่งเสริมให้ประชาชนตื่นตัว เข้าใจสิทธิหน้าที่ของตน มีความเป็นอิสระสามารถร่วมมือกับรัฐอย่างเท่าเทียมและมีศักดิ์ศรี

(4) ส่งเสริมให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐ รวมถึงสามารถติดตามเร่งรัดให้รัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ และสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐจากการกระทำ หรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

นอกจากนี้ยังมีมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ อปท. พบว่า อปท. ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองในรูปแบบต่างๆ (โกวิทย์ พวงงาม, 2559) อาทิ

- 1) จัดให้มีเวทีประชุมเพื่อส่งเสริมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากประชาชน
- 2) ส่งเสริมและสร้างกลุ่มประชาชน และเครือข่ายอาสาสมัครเฝ้าระวังป้องกันการทุจริตของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) การส่งเสริมบทบาทสตรีในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- 4) การส่งเสริมการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมในการจัดการปัญหาทุจริตคอร์รัปชันผ่านกระบวนการศึกษา อาทิ การอบรมให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อปลูกฝังค่านิยมที่ถูกต้อง เป็นต้น
- 5) การสร้างแนวทาง อปท. ต้นแบบจัดการปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยผ่านกระบวนการ อปท. ต้นแบบจัดการตนเอง อาทิ การใช้โครงการหรือกิจกรรมต้นแบบในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในองค์กร ผู้เขียนขอยกตัวอย่าง อปท. ต้นแบบที่มีการดำเนินงานด้านการจัดการปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ดังนี้

1) โครงการมาตรการธนาการความดี ภายใต้เมฆุความดี “คนดี มีส่วนร่วม สร้างความโปร่งใส ไร้ทุจริต” ในพื้นที่ อปท. หัวง้ม จ.เซียงราย มีเป้าหมายโครงการคือ การเชิญชวนประชาชนฝากความดีที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสและมีส่วนร่วม โครงการ “มาตรการองค์กรระบบเปิด” ที่มีเป้าหมายสำคัญ คือ ประชาชนทุกกลุ่มวัยสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ โดยได้มีแนวทางในการใช้ตัวชี้วัดความโปร่งใสในการสร้าง อปท. ต้นแบบที่สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) มาตรฐานตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมีการเปิดเผยงบประมาณ ข้อมูลโครงการ แผนพัฒนา ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง และรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนรับทราบ ในส่วนของสภาท้องถิ่น ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมฟังการประชุมสภา และเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ในส่วนของภาคประชาชน มีตัวชี้วัด คือ ต้องมีการแต่งตั้งตัวแทนประชาชนเป็นกรรมการจัดทำแผนพัฒนา เป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจรับงาน รวมถึงติดตามการทำงานของ อปท.

2) จากการศึกษาของ เกริกเกียรติ แก้วมณี และจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2562) ในเรื่อง การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยให้ปลอดจากการทุจริต: กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบด้านการป้องกันการทุจริต พบว่า อปท. มีการส่งเสริมให้พลเมืองและประชาชนให้มีส่วนร่วมในการช่วยป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการส่งเสริมให้พลเมืองและประชาชนมีส่วนร่วมวางแผน ร่วมตรวจสอบ และตรวจสอบติดตาม ประเมินผล หรือภายใต้หลัก “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ” ผ่านกลไกประชาคมแผนพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ อปท. ในพื้นที่ดังกล่าวยังส่งเสริมให้พลเมืองและประชาชนมีหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารสภาท้องถิ่น พนักงานท้องถิ่น และประชาชนตามบทบาทหน้าที่ มีการบูรณาการความร่วมมือเพื่อต่อต้านการทุจริตภายในท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน นอกจากต้นแบบของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองและประชาชนในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันที่ผู้เขียนยกตัวอย่างแล้ว ยังมีหน่วยงานหลายแห่งที่เป็นแบบอย่างที่ดีในการส่งเสริมประเด็นดังกล่าวที่ผู้เขียนยังไม่ได้กล่าวถึง

การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันถึงแม้ว่าจะมีนโยบายหรือมาตรการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมก็ตามแต่จะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้หากปราศจากความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ดังนั้นความร่วมมือจึงเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของพลเมืองและภาคประชาสังคม ที่นับว่าเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยสนับสนุนการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พลเมืองและภาคประชาสังคมสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันได้หลายช่องทาง โดยมีกลไกที่รับรองไว้ตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ รวมถึงการรวมกลุ่มของภาคประชาสังคมที่เคลื่อนไหวเพื่อก่อให้เกิดการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันขึ้น ในขณะที่หลายภาคส่วนได้เสนอแนวทางเพื่อเป็นกลไกสนับสนุนให้พลเมืองและภาคประชาสังคม ได้แก่

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (2559) ได้มีข้อเสนอถึงมาตรการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยการขยายเครือข่ายภาคประชาชนให้มีพลังมากขึ้น การปลูกฝังค่านิยมสนับสนุนยกย่องคนที่มีศีลธรรม รวมถึงการทำตัวของประชาชนให้เปรียบเสมือนหมาเฝ้าบ้าน

เครือข่ายพลเมือง เสนอถึงแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของชุมชนซึ่งเป็นหน่วยที่ใกล้ชิดตัวประชาชนมากที่สุดในการเฝ้าระวังปัญหาการทุจริต สนับสนุนให้เกิดการทำงานร่วมกันเป็นภาคีทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม ตลอดจนหาแนวทางช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

สมัชชาปฏิรูประดับชาติ ได้เสนอแนวทางเพื่อรณรงค์ว่าบาตรทางสังคมเพื่อสร้างค่านิยมที่ถูกต้องเกี่ยวกับการทุจริต

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้เสนอแนวแนวทางเพื่อส่งเสริมพลเมืองและภาคประชาสังคมให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ 1) สร้างหมาเฝ้าบ้าน (Watch Dog) 2) สร้างกลไกตรวจสอบภาคสื่อมวลชน 3) สนับสนุนกลไกการเฝ้าระวังซึ่งกันและกัน 4) บูรณาการกระบวนการมีส่วนร่วมแบบเบ็ดเสร็จ 5) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลงคะแนนเพื่อจัดอันดับหน่วยงานภาครัฐกับภาพลักษณ์ของการคอร์รัปชัน และ 6) จัดให้มีกล่องสำหรับรับเรื่องร้องเรียนการทุจริต และสถาบันพระปกเกล้า ได้เสนอถึง การเพิ่มอำนาจและบทบาทให้กับภาคประชาชนให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมการต่อต้านการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการส่งเสริมบทบาทของสื่อมวลชน และการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ออกแบบ ร่วมปฏิบัติเพื่อหาแนวทางการต่อต้านการทุจริตที่เหมาะสม (ถวิลวดี บุรีกุล, 2559)

## การมีส่วนร่วมของพลเมืองต่อการจัดการปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

### บทบาทพลเมืองกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในต่างประเทศ

การจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันโดยประชาชนมีส่วนร่วม นั้น (People's Audit) นับว่าเป็นการส่งเสริมให้พลเมืองมีส่วนเฝ้าระวังการตรวจสอบการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐได้เป็นอย่างดี ผู้เขียนขอยกตัวอย่างกรณีของประเทศไทยที่มีความโดดเด่นในเรื่องของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองและประชาชนในบทบาทการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ดังต่อไปนี้

ประเทศเดนมาร์ก ถือเป็นประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชันน้อยที่สุดในโลก จากสถิติของการจัดลำดับด้านความโปร่งใสตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 -2021 พบว่า เดนมาร์กเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสเป็นอันดับ 1 ของโลกมาโดยตลอด (ยกเว้นในช่วงปี ค.ศ.2017 อยู่ในลำดับที่ 2) (TRADING ECONOMICS, 2022) และเป็นหนึ่งประเทศที่ลงนามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนระหว่างประเทศ (Convention on Combating Bribery) จากการศึกษาของ ตีร์ส ตฤณเตชะ (2561) พบว่า ประเทศเดนมาร์กถือเป็นสังคมที่ให้ความสำคัญกับพลเมืองทุก ๆ ระดับที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งที่ประชาชนจะตัดสินใจที่นโยบายของพรรคว่า ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงใด ไม่พิจารณาจากความนิยมของแต่ละบุคคลเป็นหลัก รวมถึงยังให้ความสำคัญกับกิจกรรมที่เป็นสาธารณะอย่างมาก ทุกภาคส่วนจึงให้ความร่วมมือเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่เกิดขึ้นในสังคมจะไม่มีผลต่อการตัดสินใจใด ๆ แต่จะขึ้นอยู่กับพื้นฐานของเหตุและผลเป็นสำคัญ โดยยึดหลัก Christian Cultural Heritage ที่ให้ความสำคัญกับงานก่อนคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว ประกอบกับสังคมเดนมาร์กเป็นสังคมแห่งจิตอาสา พลเมืองมีการรวมกลุ่มกันทำงานอาสาด้วยความเต็มใจปราศจากการบังคับและไม่ได้มุ่งเป้าหมายไปที่ผลตอบแทนเป็นหลัก

ด้านการแสดงความคิดเห็นประชาชนสามารถแสดงทัศนคติได้อย่างเสรีมีการวิพากษ์วิจารณ์กันด้วยเหตุผล อย่างเป็นมืออาชีพ และไม่เชื่อว่าความคิดของคนใดคนหนึ่งจะเป็นความคิดที่ดีที่สุด จนกว่าจะเกิดการถกเถียง วิเคราะห์ อธิบายถึงเหตุผล และนำมาสู่การยอมรับ เดนมาร์กจึงเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีสังคมที่เปิดกว้าง พลเมืองสามารถมีอิสระเสรีอย่างไม่มีขอบเขตซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐ ไม่จำเป็นต้องมาบังคับ นอกจากนี้การศึกษา ของ รินท์ลัทส์ วุฒิปริชาสิทธิ (2562) พบว่า ในปี พ.ศ. 2553 รัฐบาลเดนมาร์กได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญ เกี่ยวกับความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของประเทศ มีประเด็นต่าง ๆ อาทิ 1) เสรีภาพ ประชาธิปไตย และสิทธิ มนุษยชน 2) การเติบโตทางเศรษฐกิจ 3) ความเท่าเทียมทางเพศ 4) ความมีเสรีภาพ และ 5) สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังเน้นไปที่การยึดหลักความโปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกิจกรรมทางการเมืองได้ ประชาชน สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐและนักการเมืองได้ ทำให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจ กลไก ตรวจสอบความโปร่งใสของเดนมาร์กจึงมีความเข้มงวดอย่างมาก อีกทั้งสังคมยังปลูกฝังค่านิยมเรื่องศีลธรรมตั้งแต่ วัยเด็ก ส่งผลให้เดนมาร์กไม่จำเป็นต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับป้องกันและปราบปรามการทุจริตแต่อย่างใด แต่จะอาศัยกลไกของความเป็นพลเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการรับมือกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น

ประเทศนิวซีแลนด์ เป็นประเทศที่มีค่า CPI ในปี 2022 อยู่ในลำดับที่ 2 ของโลกโดยประเทศนิวซีแลนด์ ภาครัฐได้ส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการจัดการปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยผู้บริหารท้องถิ่นจะจัดทำร่างแผนประจำปีเพื่อส่งให้กับประชาชนทุกครัวเรือน รวมถึงตั้งไว้ตามจุดที่สำคัญต่าง ๆ ของชุมชน ซึ่งถือเป็นกระบวนการบริหารงานท้องถิ่นที่สร้างกลไกการตรวจสอบไปในตัว ประชาชนทุกมีโอกา สเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์ก่อนที่จะผ่านการเห็นชอบ

ประเทศฟินแลนด์ เป็นประเทศที่มีค่า CPI ในปี 2022 อยู่ในลำดับที่ 2 ของโลกมีการส่งเสริมให้พลเมืองมี ส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตโดยการกระจายอำนาจสู่ประชาชนควบคู่กับการปฏิรูประบบการศึกษาและ สวัสดิการสังคม ส่งผลให้เกิดค่านิยมการต่อต้านการทุจริตมากขึ้น

ประเทศเยอรมัน อังกฤษ เป็นประเทศที่มีค่า CPI ในปี 2022 อยู่ในลำดับที่ 9 และ 18 ตามลำดับ โดยทั้งสองประเทศมีการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในขั้นก่อนการดำเนินงานและภายหลังจากการดำเนินงาน

ญี่ปุ่นถือเป็นประเทศที่มีภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสอยู่ในลำดับต้น ๆ ของโลก จากสถิติการจัดลำดับ ด้านความโปร่งใสพบว่า ตั้งแต่ ปี ค.ศ.2012-2021 ค่า CPI จะอยู่ไม่เกินลำดับที่ 20 ของโลก และในปี ค.ศ. 2022 อยู่ในลำดับที่ 18 ด้วยค่าคะแนน 73 คะแนน (TRADING ECONOMICS, 2022) ประเทศญี่ปุ่นเคยมีปัญหาการทุจริต คอร์รัปชันเป็นอย่างมาก ทำให้ทางการญี่ปุ่นได้พยายามหากลไกต่าง ๆ เพื่อมาแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน พร้อมกับการพัฒนาประเทศ กลไกที่ใช้ในการป้องกันการทุจริตของญี่ปุ่นมีความน่าสนใจ จากการศึกษาของ (สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และคณะ, 2561) พบว่า ประเทศญี่ปุ่นมีการใช้กลไกป้องกันการทุจริตแบบล่างขึ้นบนที่มี ภาคประชาชน หรือประชาคมเป็นส่วนที่สำคัญที่สุด และมีองค์กรที่ต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร สำหรับประเทศญี่ปุ่นไม่ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ดูแลเรื่องการต่อต้าน การทุจริตคอร์รัปชันโดยตรงรวมถึงไม่มีบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต แต่จะใช้กระบวนการ ยุติธรรมและกฎหมายอาญาเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด มีการนำหลักของ Whistleblower มาบัญญัติเป็นกฎหมาย ค้ำคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริต ที่ให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมทุกกลุ่มคน ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐ ลูกจ้างเอกชน และ บุคคลทั่วไป ประกอบกับสังคมญี่ปุ่นมีภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งพอที่จะตรวจสอบการทำงานของรัฐได้ มีอิสระ ไม่เกรงกลัวอำนาจรัฐ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ และภาครัฐมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ประชาชนและ สื่อมีอิสระเสรีภาพสูงจึงทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีจุดเด่นในการควบคุมการทุจริตได้เป็นอย่างดี จนเกิดเครือข่ายของ ประชาชนในที่ต่าง ๆ ที่เฝ้าระวังปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

แนวทางที่เป็นจุดสำคัญและมีประสิทธิภาพต่อการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของญี่ปุ่น (คณพศ ภูวบริรักษ์, 2564) คือ 1) แนวทางด้านสังคมและวัฒนธรรม ที่เน้นหลักคำสอนทางศาสนา และมีความเชื่อที่สอดคล้องกับชีวิตประจำวันคือการคำนึงถึงส่วนรวมมากกว่าตัวเอง สังคมจึงปลูกฝังให้ผู้คนเกิดความละเอียดใจต่อการคอร์รัปชัน ส่งผลให้ผู้คนมีจิตสำนึกและความรับผิดชอบที่สูง 2) แนวทางด้านระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย มีกรอบแนวคิดเรื่องของพลเมืองที่ถือได้ว่า ประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะเจ้าของประเทศคนหนึ่ง จึงเกิดความคิดเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมอย่างชัดเจน ประกอบกับประชาชนและสื่อมีเสรีภาพและเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญในการตรวจสอบและเฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชัน 3) แนวทางธรรมาภิบาล เป็นความร่วมมือทางกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านคอร์รัปชัน โดยอาศัยกระบวนการยุติธรรมเป็นหลักเนื่องจากญี่ปุ่นไม่ได้มีหน่วยงานทำหน้าที่เฉพาะในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน

ประเทศเกาหลีใต้ เป็นประเทศที่มีค่า CPI ในปี 2022 อยู่ในลำดับที่ 31 ของโลก เป็นหนึ่งในประเทศที่มีภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยภาคประชาชนที่รู้จักกันว่า People's Solidarity for Participatory Democracy (PSPD) โดยมีหลัก 4 ประการ ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมของพลเมือง 2) ความเป็นเอกภาพของพลเมือง 3) กลุ่มพลเมืองเฝ้าระวัง และ 4) ข้อเสนอทางเลือกอื่น ๆ ซึ่งมีตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตของเกาหลีที่น่าสนใจ คือ การจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อต่อต้านการทุจริต หรือ Korea Independent Commission Against Corruption (KICAC) ที่มีจุดมุ่งหมายเชิงป้องกันการทุจริตโดยการอบรมให้ความรู้ ส่งเสริมการต่อต้านการทุจริต ของข้าราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น (โกวิทย์ พวงงาม, 2559)

### **การมีส่วนร่วมพลเมืองไทยกับบทบาทการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน**

เหตุผลสำคัญที่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน อยู่บนหลักการที่ว่า ประชาชนคือผู้เป็นเจ้าของประเทศ เป็นผู้กำกับดูแลการใช้อำนาจ และทำหน้าที่เลือกนักการเมืองเข้ามาบริหารขับเคลื่อนประเทศ จึงมีฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง การมีส่วนร่วมของพลเมืองที่ไม่ยอมจำนนต่อการกระทำที่ทุจริตคอร์รัปชันได้ปรากฏออกมาหลายรูปแบบ หลายเหตุการณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันนำไปสู่การตั้งคำถามถึงสิ่งเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมที่ประชาชนควรจะได้รับ ความถูกต้องความยุติธรรมที่ควรจะเป็น จนนำไปสู่การประท้วง เปิดโปง พฤติกรรมความชั่วเร็วของผู้คนบางกลุ่มที่ซุกซ่อนในสังคม จนเป็นที่รับรู้ของผู้คนในสังคม และมีสื่อมวลชนที่คอยเป็นกระบอกเสียงที่สำคัญในการติดตามความคืบหน้าของเรื่องราวการทุจริตที่เกิดขึ้น ผู้เขียนขอยกตัวอย่างคดีการทุจริตคอร์รัปชันที่พลเมืองมีส่วนร่วมในการต่อต้าน และแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างคดีของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยมีพลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมที่สำคัญในการต่อต้านการทุจริตและติดตามความคืบหน้าของคดีดังกล่าว คดีตัวอย่างเหล่านี้ล้วนเป็นคดีที่สังคมให้ความสนใจเป็นอย่างมาก

1) **คดีทุจริตราคากลางยากระทรวงสาธารณสุข** เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2541 โดย นายรักเกียรติ สุขชนะ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในสมัยนั้น ได้กระทำการทุจริตเชิงนโยบาย และมีการวางแผนอย่างแยบยลเพื่อกระทำการทุจริตในรูปแบบของ การซื้อขายจากบริษัทที่ตั้งขึ้นมาใหม่ไม่ผ่านกระบวนการจัดซื้อที่ถูกต้อง หรือเกิดเหตุการณ์ที่เรียกว่า “ฮั้ว” และเกิดการผูกขาดไม่ให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม การรับสินบน ช่มชู้ผู้น้อย ยักยอก การปลอมแปลงเอกสาร รวมถึงการบิดเบือนข้อเท็จจริง (สิริลักษณ์ คอมันตร์ และคณะ, 2557) การกระดังกล่าวเป็นการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อส่งผลให้ 1) ยามีราคาแพงกว่าราคากลางและผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง 2) รัฐต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมากเพื่อซื้อขายในราคาสูง การทุจริตที่เกิดขึ้นมีภาคประชาสังคมให้ความสนใจและเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบอย่างเข้มแข็ง เช่น ชมรมแพทย์ชนบท ชมรมเภสัชกรชนบท รวมถึงเครือข่ายกว่า 30 องค์กรที่เข้ามามีส่วนร่วมในครั้งนี้ จนพบว่า มีการทุจริตในการจัดซื้อยาที่ครอบคลุมถึง 56 จังหวัด และมีผู้เกี่ยวข้องเป็นนักการเมือง ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง และ

บริษัทฯอีก 36 แห่ง จากเหตุการณ์การทุจริตดังกล่าวเห็นได้ว่า ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง อันนำไปสู่กระบวนการตรวจสอบและจัดการกับผู้กระทำผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ (งามพรรณ เวชชาชีวะ, 2558)

**2) คดีทุจริตโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน** โดย นายวัฒนา อัครเวม ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ได้ร่วมกันกระทำความผิดกับส่วนที่เกี่ยวข้องในโครงการจัดการน้ำเสียคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ การทุจริตในครั้งนี้มีหลายระดับ และหลายรูปแบบด้วยกัน ตั้งแต่การให้เจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแตกต่างกับการให้สินบนเป็นพระเครื่องฝังสุวรรณเจียมทองคำกับเจ้าหน้าที่การปิดเปิดข้อมูล การแก้ไขสัญญาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับเอกชน รวมถึงการใช้อำนาจกับประชาชนและเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย จนกระทั่งปี พ.ศ.2541 ชาวบ้านได้ลุกขึ้นต่อสู้เพื่อความถูกต้องโดยการรวมเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านโครงการดังกล่าว และมุ่งเป้าไปที่การดำเนินการของโครงการดังกล่าวไม่ได้มีการทำประชาพิจารณ์ รวมถึงไม่ได้ทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จากการเคลื่อนไหวของชาวบ้านได้ส่งสัญญาณให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาตรวจสอบ ในช่วง ปี พ.ศ.2543 ชาวบ้านได้ทำการประท้วงเพื่อให้ระงับโครงการจนกว่าจะมีการประเมินและตรวจสอบการทุจริตโครงการแล้วเสร็จ แกนนำชาวบ้านพร้อมทั้งนักวิชาการได้ทำการศึกษาผลกระทบดังกล่าวพบว่าโครงการที่ดำเนินการอยู่ไม่เหมาะสม คณะกรรมาธิการรัฐสภาได้เข้าตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกครั้ง และได้ข้อสรุปปรากฏตามที่ชาวบ้านได้ร้องเรียนมา ซึ่งตลอดระยะเวลาเกือบ 4 ปี ที่ชาวบ้านได้มีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นพลเมืองและตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น ผ่านกิจกรรมในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การมีส่วนร่วมของชาวบ้านกับนักวิชาการที่ร่วมกันศึกษาข้อมูลเชิงลึกถึงความไม่เหมาะสมโครงการ จนนำไปสู่การเปิดโปงการทุจริตที่เกิดขึ้น การเคลื่อนไหวประท้วงจนทำให้เกิดการเผยแพร่ข่าวสู่สาธารณะชนอย่างกว้างขวาง การทำหนังสือเพื่อร้องเรียนไปยังหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการตรวจสอบ เห็นได้ว่า ความสำเร็จของชาวคลองด่านเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม จนเกิดการผลักดันปัญหาให้เป็นที่รับรู้ของสาธารณชนและนำมาสู่การแก้ไขปัญหาขึ้น (งามพรรณ เวชชาชีวะ, 2558)

**3) เหตุการณ์การเปิดเผยข้อมูลการทุจริตเบี้ยเลี้ยง** โดย ส.อ.ณรงค์ชัย อินทรกวี หรือที่รู้จักกันว่า หมู่อาร์ม ขณะที่ยังสังกัดอยู่ในกรมฯ มีตำแหน่งเป็นเสมียนงบประมาณแผนกโครงการและงบประมาณกองแผน และโครงการ ศูนย์ซ่อมสร้างสิ่งอุปกรณ์ กรมสรรพาวุธทหารบก ที่ได้พบความผิดปกติการเบิกจ่ายมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 ได้แก่ รายการเบิกจ่ายเบี้ยเลี้ยงในการปฏิบัติหน้าที่โดยสวมชื่อทหารชั้นผู้น้อยซึ่งไม่เคยได้รับเบี้ยเลี้ยงจริง รวมถึงงบประมาณสำหรับจัดโครงการต่อต้านยาเสพติดในโรงเรียนที่มีการเบิกจ่าย แต่ไม่ได้จัดงานจริงแต่อย่างใด หมู่อาร์มได้พยายามร้องเรียนหลายช่องทางโดยเริ่มจากผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ก็ไม่มีผลสืบหน้า ต่อมาได้ร้องเรียนโดยตรงถึงผู้บังคับบัญชาทหารบกแต่ก็ยังไม่มีความสืบหน้าเช่นเดิม หลังจากนั้นได้มีการใช้ช่องทางของกรรมาธิการกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สภาผู้แทนราษฎร และมีคณะกรรมการที่คอยติดต่อประสานงานแลกเปลี่ยนกับสื่อมวลชนเพื่อให้สังคมรับทราบความเคลื่อนไหวเป็นระยะ การผนวกกำลังและเสียงของหลายภาคส่วนที่เกิดขึ้นนั้นเป็นที่รับรู้ของสังคม จนเกิดการตั้งคำถามถึงเรื่องทุจริตที่เกิดขึ้น การเปิดโปงของหมู่อาร์มได้นำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และพบว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้นจริง เป็นเหตุให้กองทัพต้องออกมาชี้แจงประเด็นต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับสังคม (THE STANDARD, 2563)

**4) เหตุการณ์การเปิดโปงการทุจริตคอร์รัปชันของศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดขอนแก่น** เรื่องราวนี้เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2561 โดยนิสิตจากมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่ได้เข้าไปฝึกประสบการณ์กับหน่วยงานดังกล่าวและพบการกระทำทุจริตคอร์รัปชันหลายรูปแบบ อาทิ การปลอมแปลงเอกสารเพื่อใช้ในการยกยอกเงินลงลายมือชื่อปลอมในแบบสำรวจผู้ประสบปัญหาทางสังคม การแก้ไขจำนวนเงิน และให้ลงลายมือรับเงินล่วงหน้าเพื่อเวียนนำรายชื่อนำมาเบิกเงิน อีกทั้งนิสิตยังถูกสั่งให้ปลอมลายมือชื่อชาวบ้านเพื่อสวมรอยรับเงินสงเคราะห์

จากหน่วยงาน การเปิดโปงโดยนิตินิตทั้งสองรายนี้ นำไปสู่การขยายผลเพื่อตรวจสอบการกระทำผิดในลักษณะดังกล่าวทั่วจังหวัดขอนแก่น และจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศ (THAI PBS NEWS, 2561) จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ จะเห็นได้ว่าผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นพลเมืองที่ไม่ยอมจำนนต่อการกระทำที่ทุจริตคอร์รัปชัน เป็นเพียงนิตินิตที่ถือเป็นผู้น้อยในสังคม ประกอบกับการสนับสนุนของกลุ่มประชาสังคมที่ทำงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชัน การกระทำนี้ถือว่าเป็นตัวอย่างของความเป็นพลเมืองที่มีความกล้าหาญ เลือกยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้องแม้รู้ว่าภายหลังตนเองมีความเสี่ยงมากแค่ไหน ประเด็นดังกล่าวที่เกิดขึ้นประชาชนได้รับรู้และให้ความสนใจเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องออกมาชี้แจงและเร่งหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน

จากตัวอย่างของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นถือได้ว่าพลเมืองและภาคประชาชนได้มีบทบาทสำคัญในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และการกระทำดังกล่าวนี้ว่าเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เป็นการใช้สิทธิในฐานะที่อยู่ใน การปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมถึงหลักการมีส่วนร่วม (Participation) ในการเรียกร้องให้เกิดการตรวจสอบ และแก้ไขก่อนที่จะผลกระทบของพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันจะสร้างความเสียหายให้กับประเทศไปมากกว่านี้

### การประยุกต์ใช้หลักการมีส่วนร่วมของพลเมืองและภาคประชาชนในการต่อต้านการทุจริต

การนำหลักของการมีส่วนร่วมของพลเมืองและภาคประชาชนมาประยุกต์ใช้กับการต่อต้านการทุจริต สามารถนำมาเป็นเครื่องมือสร้างกลไกเพื่อจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้ ดังนี้

1) การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อแสดงบทบาท โดยจัดตั้งในรูปแบบ ชมรม มูลนิธิ สมาคม หรือ เครือข่ายประชาสังคม โดยที่ไม่มีภาครัฐเข้ามาแทรกแซงหรือขึ้นนำการดำเนินงาน รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการใช้กลไกของรัฐ งบประมาณของรัฐ และการใช้ประโยชน์จากองค์กรของรัฐที่มีอยู่ซึ่งการรวมตัวกัน ในลักษณะดังกล่าวนี้จะมีข้อได้เปรียบ เพราะหากเป็นเพียงปัจเจกชนอาจทำให้ดำเนินการได้ยาก (วีรพันธ์ พรหมมนตรี, 2545) ในการส่งเสริมรูปแบบนี้ผู้เขียนมองว่า ควรเริ่มจากสถาบันการศึกษาโดยการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งชมรม หรือทำกิจกรรมเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมให้เด็กเยาวชนมีจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองที่ดีและมีส่วนร่วมในกิจกรรมการต่อต้านการทุจริต เช่น กิจกรรมการเลือกตั้งในสถาบันการศึกษา หรืออาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการสังเกตการเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

2) การส่งเสริมให้เกิดการขยายบทบาทของพลเมืองและภาคประชาชน โดยเริ่มจากการสร้างชุมชนให้เกิดความเข้มแข็ง มีการพัฒนาประชาชนให้มีสำนึกของความเป็นพลเมือง มีการเปิดพื้นที่การเมืองสาธารณะของภาคประชาชนโดยที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การผูกขาดของรัฐและนายทุน เพื่อสร้างพลเมืองที่มีคุณภาพสำหรับผลักดันกิจกรรมของกลุ่ม รวมถึงการสร้างเครือข่ายประชาสังคมที่ไร้พรมแดนในการปฏิบัติงานด้านการต่อต้านการทุจริต (วีระ สมความคิด, รัชนิ แมนเมธิ และพิศอำไพ คิดชอบ, 2552)

3) การส่งเสริมบทบาทของพลเมืองและภาคประชาชนบนเวทีสำคัญ ปัจจุบันไม่เพียงแต่ภาคส่วนของราชการ หรือเอกชน เท่านั้นที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างผลกระทบต่อการทำงานของภาครัฐ การมีบทบาทของพลเมืองและภาคประชาชนถือเป็นกลุ่มที่สำคัญในการถ่วงดุลอำนาจ (อั้งแล้ว, 2552) และการมีส่วนร่วมของพลเมืองก็ถือได้ว่าได้เป็นการสร้างไอเดียการทำงานใหม่ ๆ ให้กับภาครัฐได้เป็นอย่างดีซึ่งหากมีการส่งเสริมกลุ่มดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมสามารถเป็นกำลังสำคัญที่มีคุณภาพในการต่อต้านปัญหาการทุจริตได้

4) การร่วมมือแบบ พหุภาคี เป็นแนวทางที่เกิดจากการระดมความร่วมมือของประชาชนในทุกภาคส่วน เพื่อร่วมกันวางแผนในการตรวจสอบ และแก้ปัญหาร่วมกันความร่วมมือในลักษณะนี้สามารถทำให้เกิดการดำเนินงานอย่างมีพลัง โดยที่ความร่วมมือในส่วนต่าง ๆ (อั้งแล้ว, 2552) ประกอบด้วย

- (1) ชุมชน ได้แก่ องค์กรประชาชน สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา อาสาสมัคร และประชาชนทั่วไป
- (2) รัฐ ได้แก่ รัฐบาล และหน่วยงานราชการ
- (3) นักวิชาการ ได้แก่ สถาบันการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ชำนาญการต่าง ๆ



- (4) องค์กรเอกชน ได้แก่ มูลนิธิ สมาคม องค์กรสาธารณะประโยชน์ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรการกุศล สื่อมวลชน ชมรม ตลอดจนกลุ่มต่าง ๆ
- (5) องค์กรธุรกิจ ได้แก่ บริษัท ห้างร้าน และนักธุรกิจ

โดยการส่งเสริมความร่วมมือแบบพหุภาคีนี้ผู้เขียนมองว่า จะมีนัยยะที่สำคัญ ได้แก่ การที่ให้แต่ละฝ่ายร่วมกันทำงานเพื่อต่อต้านการทุจริต รวมถึงการประสานงานภายใต้เป้าหมายหรืออุดมการณ์เดียวกัน เป็นการสร้างความเข้าใจ ลดความหวาดระแวงและความขัดแย้งได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้การร่วมมือกันแบบพหุภาคียังมีข้อได้เปรียบในการทำงานกล่าวคือ พหุภาคี จะประกอบไปด้วยคนหลายกลุ่ม หลายฝ่าย และมีความสามารถหรือจุดแข็งที่แตกต่างกัน หากสามารถรวมพลังในการสร้างสรรค์ความคิดเข้าด้วยกันโดยผ่านกระบวนการทำงานร่วมกัน จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันได้เป็นอย่างดี

### อุปสรรคสำคัญ

จากหลักการการมีส่วนร่วมของพลเมืองกับบทบาทการต่อต้านการทุจริตที่ได้กล่าวมาข้างต้น พบว่า สิ่งที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการมีส่วนร่วมของพลเมืองมีประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ 1) ปัญหาเรื่องของงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน 2) พลเมืองที่เข้ามามีส่วนร่วมเป็นเพียงอาสาสมัครที่ไม่ได้มีเวลาเพียงพอ 3) การทำงานไม่บรรลุตามเป้าหมายเนื่องจากขาดความเชื่อมั่นในความปลอดภัย โดยเฉพาะจากการถูกข่มขู่คุกคามเมื่อเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการตรวจสอบความโปร่งใส (อ้างแล้ว, 2552) จากการศึกษาของ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2545) พบว่า อุปสรรคสำคัญที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริต คือ 1) ความเชื่อที่ว่า “ข้าราชการเก่งกว่าประชาชน” 2) ปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบาย 3) ปัญหาการใช้เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชน 4) ปัญหาเรื่องระบบกฎหมาย 5) ปัญหามาตรการทางกฎหมาย 6) ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมือง 7) ปัญหาเรื่องความพร้อมของภาครัฐ และ 8) ปัญหาเกี่ยวกับตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากนี้แล้วสิ่งหนึ่งที่ค่อนข้างเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน คือ เรื่องของค่านิยมของสังคม (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2547) เช่น

- 1) ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ เป็นค่านิยมที่นำไปสู่การเล่นพรรคเล่นพวกเกิดการยึดถือประโยชน์ของพวกเขาพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม อีกทั้งยังส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์กันในรูปแบบ “น้ำพึ่งเรือ เสือพึ่งป่า” เพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกัน นอกจากนี้สังคมนิยมยังเป็นเหตุผลที่ทำให้เกิดค่านิยมของความกตัญญูรู้คุณคน ต่างคนต่างตอบแทนคนที่เคยทำดีให้กับตนจนบางครั้งเกิดการทุจริตขึ้น เช่น การละเมิดกฎระเบียบเพื่อช่วยเหลือคนที่มีพระคุณ การจำใจรับเด็กฝากเข้าเรียน หรือเข้าทำงาน เป็นต้น

- 2) ค่านิยมในสังคมธนานิยม เป็นค่านิยมของสังคมไทยที่มีมาช้านานหากใครมีเงินก็สามารถเป็นใหญ่ได้หรืออาจกล่าวอีกนัยคือ เกิดการยกย่องเงินมากกว่าความดีและความถูกต้อง ตลอดจนการยกย่องวัตถุ และชื่อเสียงเกียรติยศ โดยที่ยึดหลักการที่ว่าสิ่งใดที่เห็นว่าทำแล้วได้รับผลประโยชน์มากกว่าจะเลือกกระทำสิ่งนั้น เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้สังคมเกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างง่ายดาย แม้รู้ว่าสิ่งที่ทำเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องก็ตาม

- 3) ค่านิยมรัฐรักษาตัวรอดเป็นยอดดี เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การต่อต้านการทุจริตของสังคมไทยเกิดความล้มเหลว ค่านิยมนี้ถูกฝังลึกในระบบราชการและระบบการเมืองอย่างแน่นหนา หลายคนที่มีอุดมการณ์และไม่เห็นด้วยกับการกระทำที่ทุจริตมักถูกดึงเข้ามาเกี่ยวพันและเกิดระบบกินตามน้ำ และขณะเดียวกันมีคนจำนวนมากที่ตัดสินใจทำตามระบบเพื่อความอยู่รอด นอกจากนี้ยังมีกรณีของการที่ไม่มีใครกล้าเป็นพยานโจทก์ เนื่องจากความยุ่งยากและมีความคิดว่าอย่าแกว่งเท้าหาเสี้ยน ค่านิยมเหล่านี้ส่งผลให้การจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของสังคมไทยเกิดความอ่อนแอ

4) ค่านิยมในสังคมอำนาจนิยม ที่ส่งผลต่อการเกิดการทุจริตคอร์รัปชันโดยเริ่มจาก การใช้อำนาจเรียก ค่าน้ำร้อนน้ำชา ที่ผู้มีอำนาจบางคนคิดว่าตนมีอำนาจเหนือประชาชน เนื่องจากในระบบราชการเป็นแหล่งรวมของ บุคคลที่มีความรู้มากกว่าประชาชน ประกอบกับมีค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าของคนนายคนเสมือนตนเองเป็นชนชั้น ปกครองและใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มีชอบ นอกจากนี้การยกย่องผู้มีอำนาจและเกรงกลัวต่อผู้มีอำนาจ ที่เห็นได้ ในสังคมไทยยังเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งสูงยังมีอำนาจมากมักเป็นบุคคลที่ได้รับการยกย่อง การยกย่องนี้ส่งผลให้เกิด ค่านิยมการประจบสอพอเพื่อให้ผู้มีอำนาจเกิดความพึงพอใจโดยไม่สนถึงประโยชน์ของประชาชน และอาจนำไปสู่ การเกิดพฤติกรรมการทุจริตขึ้นได้

## บทสรุป (Conclusion)

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่อยู่กับสังคมมาอย่างยาวนาน และการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่เป็นกำลังสำคัญในการเฝ้า ระวังและตรวจสอบการทุจริตได้เป็นอย่างดี ดังนั้นการส่งเสริมและเปิดโอกาสให้พลเมืองหรือภาคประชาชนได้มี บทบาทในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง หลายประเทศได้มีการส่งเสริมบทบาท ของพลเมืองหรือประชาชนเพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่แตกต่างกันออกไป อาทิ การเปิดโอกาสให้พลเมืองหรือ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินของภาครัฐ การกระจายอำนาจให้กับประชาชนควบคู่กับ การปฏิรูปการศึกษา และสวัสดิการสังคมให้เกิดค่านิยมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน การจัดตั้งองค์กร เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการทำงานด้านการต่อต้านการทุจริต การส่งเสริมให้ประชาชนใช้กลไกป้องกันการทุจริต แบบล่างขึ้นบนโดยเน้นความสำคัญที่ประชาชนเป็นหลัก กรณีของประเทศไทยการมีส่วนร่วมของพลเมืองใน การต่อต้านการทุจริตได้ปรากฏออกมาหลายรูปแบบ อาทิ การตั้งคำถามต่อสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามความ คาดหวังของสังคม จนนำไปสู่การเคลื่อนไหวเพื่อเปิดเผยข้อเท็จจริง ประกอบกับการผลักดันจากภาคส่วนต่าง ๆ ร่วมกับสื่อมวลชนที่คอยเป็นกระบอกเสียงที่สำคัญในการติดตามเรื่องราวการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น

ซึ่งบทความนี้ได้เสนอถึงการประยุกต์ใช้หลักการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการต่อต้านการทุจริตไว้ ได้แก่

- 1) การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อแสดงบทบาทการต่อต้านการทุจริตในรูปแบบของการจัดตั้งชมรม มูลนิธิ สมาคม หรือเครือข่าย
- 2) การขยายบทบาทของพลเมืองโดยการเปิดพื้นที่สาธารณะเพื่อผลักดันกิจกรรมกลุ่ม
- 3) การส่งเสริมบทบาทพลเมืองบนเวทีสำคัญ
- 4) การส่งเสริมความร่วมมือแบบพหุภาคีเพื่อระดมความคิดใน การแก้ไขปัญหาการทุจริตจากทุกภาคส่วน แต่ในหลักการดังกล่าวยังคงมีอุปสรรคที่สำคัญหลายประการที่อาจทำ ให้กระบวนการต่อต้านการทุจริตของพลเมืองไม่ประสบความสำเร็จ อาทิ การมีงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ผู้ที่มา เป็นจิตอาสาไม่มีเวลาไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ การถูกข่มขู่คุกคาม การมีกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ไม่ เอื้ออำนวย ปัญหาเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง รวมถึงปัญหาด้านค่านิยมของสังคมไทย เป็นต้น

แม้ว่าปัญหาคอร์รัปชันจะเป็นปัญหาใหญ่ที่ฝังลึกในสังคมมาอย่างยาวนาน แต่ผู้เชี่ยวชาญยังคงเชื่อว่าปัญหาดังกล่าวยังสามารถที่จะแก้ไขให้ดีขึ้นได้ หากสังคมเกิดความตระหนักและหันมาเริ่มแก้ไขอย่างจริงจัง ซึ่งเรา อาจเห็นได้จากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของประเทศ เหล่านี้ คือ การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยไม่ละเว้นว่าบุคคลที่กระทำความผิดเป็นใคร หากสังคมไทยทำได้ จะทำให้ประชาชนเกิดความศรัทธาต่อกฎหมายการปราบปรามคอร์รัปชัน และจะเกิดความร่วมมือของทุกภาคส่วน อย่างจริงจังเพื่อเป็นหนึ่งในกลุ่มสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้

## เอกสารอ้างอิง (References)

- เกริกเกียรติ แก้วมณี และจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2562). การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยให้ปลอดจากการทุจริต: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบด้านการป้องกันการทุจริต. *วารสารการบริหารรัฐกิจและการเมือง* 8(2), 113-134.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2547). *กลเม็ดเด็ดพิชิตคอร์รัปชัน*. กรุงเทพฯ: ชัคเซสมิเดีย.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2559). *การจัดการปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- คณพศ ภูวบริรักษ์. (2564, 23 กรกฎาคม). *ถอดบทเรียนการต่อสู้กับการทุจริตแบบล้างชั้นบนของประเทศญี่ปุ่น*. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.). สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2566 จาก <https://researchcafe.tsri.or.th/corruption/>
- คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์, พิสิฐ ศุกรियพงษ์, พัชรี สีโรรส, ถวิลวดี บุรีกุล, โสภารัตน์ จารุสมบัติ, วิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร, ทวีติยา สิ้นธุพงษ์, วิริยา จรศรี, กฤตติกา ยวนะเดมิย์ และสิทธิศานต์ ทรัพย์ศิริโสภ. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- งามพรรณ เวชชาชีวะ. (2558). *เปิดแฟ้ม 10 คดีทุจริตบทเรียนราคาแพงของคนไทย*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.
- ดิรัส ตฤณเตชะ. (2561). อิทธิพลของดุลยภาพทางวัฒนธรรมปัจเจกนิยมและกลุ่มนิยมกับความสำเร็จในการ. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์*, 4(2), 14-26.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2559). *การปฏิรูปประเทศไทยด้านการต่อต้านการทุจริตและการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของเยาวชน*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2563). *การศึกษาพฤติกรรมความเป็นพลเมืองสำหรับสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2559). *คอร์รัปชัน: ปัญหาของสังคมไทยและแนวทางแก้ไข*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม. (2548). *การเมืองภาคประชาชน*. เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- มณี เหมทานนท์. (2557). การมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน. *วารสารสารสนเทศ* 13(2), 86-100.
- รินทร์ภัส วุฒิปรีชาสิทธิ์. (2562). *แนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ*. [วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์]. สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2566 จาก <https://repository.nida.ac.th/handle/662723737/5139>
- วันชัย ศรีนวนนัต. (2544). *บทบาทของประชาสังคมกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. (เอกสารส่วนบุคคล). สถาบันพระปกเกล้า รุ่นที่ 5.
- วีระ สมความคิด, รัชณี แมนเมธี และพิศอำไพ คิดชอบ. (2552). *การต่อต้านคอร์รัปชันของภาคประชาชนอย่างบูรณาการและยั่งยืนกับการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (ชุดโครงการวิจัยชุมชน)*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.

- วีรพันธ์ พรหมมนตรี. (2545). *องค์กรพัฒนาเอกชนไทยกับการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*. (เอกสารส่วนบุคคล). สถาบันพระปกเกล้า รุ่นที่ 6.
- สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์, อนันต์ เพชรใหม่, นนท์ น้าประทานสุข, นวลจันทร์ แจ้งจิตร และสว่าง มีแสง. (2561). *โครงการวิจัยการพัฒนาความร่วมมือ และยกระดับการป้องกันการทุจริตในประเทศไทย ศึกษาประสบการณ์ประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2549). *ทฤษฎีคอร์รัปชัน*. กรุงเทพฯ : พิมพ์ดีการพิมพ์.
- สิริลักษณ์ คอมนันต์ และคณะ. (2557). *คอร์รัปชันและกลไกกำจัดกลโกง. แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี, สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สุรียานนท์ พลสมิ. (2563). *แนวคิดและทฤษฎีการศึกษานโยบายทางสังคม*. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน. (2566, 8 พฤษภาคม). *ยุทธศาสตร์ 3 ปี*. องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย). สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2566 จาก [http://www.anticorruption.in.th/2016/th/ourjob.Php#ourjob1\\_section](http://www.anticorruption.in.th/2016/th/ourjob.Php#ourjob1_section)
- THAI PBS NEWS. (2561, 1 พฤษภาคม). *เปิดโปงการทุจริตงบบุคลากรไร้ที่พึ่ง*. สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2566 จาก <https://news.thaipbs.or.th/focus?section=Welfare>
- THE STANDARD. (2563, 23 มิถุนายน). *หมู่อาร์มกับการเปิดโปงทุจริต และต้นทุนชีวิตที่ไม่เหมือนเดิมอีกต่อไป*. สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2566 จาก <https://thestandard.co/exposing-corruption/>
- Gerston, L. (2002). *Public Policymaking in a Democratic Society: A Guide to Civic Engagement*. Center for Civic Education.
- Heater, D. (2004). *Citizenship: The civil ideal in world history, Politics and education 3rd edition*. Manchester University Press.
- Klitgard, R. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press.
- Merriam-Webster. (2014). *Dictionary and thesaurus*. Springfield: Encyclopaedia Britannica Company.
- TRADING ECONOMICS. (2023, MAY 8). *Denmark Corruption Rank*. Retrieved on 8 May 2023 from <https://tradingeconomics.com/denmark/corruption-rank>
- Transparency International. (2023, MAY 8). *CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX*. Retrieved on 8 May 2023 from <https://shorturl.asia/1ToAH>



**ตอนที่ 2**  
**บทความวิจัย**  
**Research Articles**

Thailand's management of COVID-19 medical supplies:  
Problems and solutions for public sector procurements

การบริหารจัดการเวชภัณฑ์โควิด-19 ของประเทศไทย:  
ปัญหาและแนวทางแก้ไขในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

*Rattaphong Sonsuphap<sup>1\*</sup> Sitanon Jesdapipat<sup>2</sup> And Itsaree Phaksipaeng<sup>3</sup>*

*<sup>1</sup> College of Social Innovation, Rangsit University*

*<sup>2</sup> Faculty of Economics, Rangsit University*

*<sup>3</sup> Independent researchers*

*รัตพงษ์ สอนสุภาพ,<sup>1\*</sup> สิตานนท์ เจษฎาพิพัฒน์<sup>2</sup> และ อิศรีย์ ภักดีศรีแพ่ง<sup>3</sup>*

*<sup>1</sup>วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต*

*<sup>2</sup>คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต*

*<sup>3</sup>นักวิจัยอิสระ*

*\*rattaphong.s@rsu.ac.th*

## Abstract

The research aimed to study the management of medical supplies for COVID-19: problems, obstacles and solutions for public and private sector procurement. The findings revealed that: 1) Many governments, especially high-income countries, cooperated with leading medical companies around the world to develop vaccines to stop the epidemic. The aforementioned circumstances and conditions allow high-income countries to access vaccines and medical supplies before undeveloped and developing countries. 2) Procurement process, the United States uses a vaccine reservation method by contributing budgets to AstraZeneca and Pfizer for trials, research, and development of vaccines on the condition that: If the vaccine trial is unsuccessful, a refund is not required. Most high-income countries are similar to the United States. Singapore is also undisputed by procurement laws and can pre-order vaccines in large quantities and quickly. The government proceeds to disclose information to the public. 3) The procurement process of vaccines and medical supplies in Thailand has restricted accessibility by the Public Procurement and Supplies Administration Act B.E. 2560 (2017), with a range of estimated price and competitive requirements. The government has solved the problem by assigning a committee for procurement, and government supplies management to consider jointly and releasing the urgent official letter No. GOR KOR 0405.2/WOR 115 March 27, 2020, as a procurement guideline for the government official. However, the government still limits the disclosure of information to the public. 4) As COVID-19 is an Emerging Infectious Disease that worldwide lacks knowledge on information disclosure to the public. Thus, the problems and obstacles in procuring vaccines and medicines in Thailand resulted from the Public

---

ได้รับบทความ 28 พฤศจิกายน 2565 แก้ไขปรับปรุง 20 พฤษภาคม 2566 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 15 มิถุนายน 2566

Procurement and Supplies Administration Act B.E. 2560 (2017), that law was designed to operate under normal circumstances, not for Emerging Infectious Diseases.

Suggestions 1) The government should amend the Public Procurement and Supplies Administration Act B.E. 2560 (2017), to be more flexible. 2) Lesson learned from COVID-19 for developing medical and public health organizations to face Emerging Infectious Diseases in the future. 3) The government should prioritize the National Vaccine Institute as a research and development agency. 4) The government should address the crisis when emerging medical diseases still lack knowledge, prevention, and treatment methods by focusing on the safety and benefits of the people as the basis of "prioritizing educating academics over politics" and enhancing transparency and confidence for people through the concept of Open data, Open Government.

**Key words:** Government Procurement, COVID-19, Vaccines, Open data, Open Government

## บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารจัดการเวชภัณฑ์กรณีโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 : ปัญหาอุปสรรคในการจัดซื้อของภาครัฐ ภาคเอกชน และแนวทางแก้ไข จากการศึกษาพบว่า 1) รัฐบาลกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูงร่วมมือกับบริษัทชั้นนำทางการแพทย์ทั่วโลก ในการพัฒนาวัคซีนเพื่อหยุดยั้งการแพร่ระบาด จากสถานการณ์และเงื่อนไขดังกล่าวเป็นปัจจัยเอื้อให้กลุ่มประเทศที่มีรายได้สูงสามารถเข้าถึงวัคซีนและเวชภัณฑ์ได้ก่อนกลุ่มประเทศยากจนและกำลังพัฒนา 2) กระบวนการจัดซื้อวัคซีน พบว่า สหรัฐอเมริกาใช้วิธีจองวัคซีนโดยให้เงินงบประมาณแก่บริษัท AstraZeneca และ Pfizer เพื่อทดลองวิจัยและพัฒนาวัคซีน ด้วยเงื่อนไข หากการทดลองไม่สำเร็จไม่ต้องคืนเงิน ประเทศที่มีรายได้สูงส่วนใหญ่จะดำเนินการคล้ายกับอเมริกา สิงคโปร์ไม่มีปัญหาจากกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้าง จึงสามารถทำสัญญาสั่งจองวัคซีนล่วงหน้าได้ ในปริมาณมากและรวดเร็ว โดยรัฐบาลดำเนินการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อดังกล่าวต่อสาธารณะ 3) กระบวนการจัดซื้อวัคซีนและเวชภัณฑ์ของไทย ถูกจำกัดการเข้าถึงจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ด้วยข้อกำหนดในเรื่องราคากลางและการแข่งขันหลายราย รัฐบาลได้แก้ปัญหาโดยตั้งคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐร่วมพิจารณา และได้ออกหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค 0405.2/ว 115 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2563 เป็นแนวทางให้ส่วนราชการดำเนินการอย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างยังคงจำกัดการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ 4) เนื่องจาก COVID-19 เป็นโรคอุบัติใหม่ที่ยังขาดองค์ความรู้เช่นเดียวกันทั่วโลก ปัญหาและอุปสรรคในการจัดหาวัคซีนและเวชภัณฑ์ของไทยเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ถูกออกแบบไว้เพื่อปฏิบัติในสถานการณ์ปกติ

**ข้อเสนอแนะ** 1) รัฐบาลควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ให้เกิดความคล่องตัว 2) ถอดบทเรียนจากโรคโควิด 19 เพื่อนำไปสู่การปรับตัวขององค์กรด้านการแพทย์และสาธารณสุขเพื่อรองรับโรคอุบัติใหม่ในอนาคต 3) รัฐบาลควรให้ความสำคัญต่อสถาบันวัคซีนแห่งชาติในฐานะหน่วยงานวิจัยและพัฒนา 4) รัฐบาลควรแก้ปัญหาในภาวะวิกฤติเมื่อเกิดโรคอุบัติใหม่ที่ทางการแพทย์ยังขาดองค์ความรู้ ขาดวิธีป้องกันและรักษาได้ โดยยึดความปลอดภัยและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง บนฐานคิด "ให้ความรู้ทางวิชาการนำการเมือง" และยกระดับความโปร่งใส ความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผ่านแนวคิด Open data, Open Government

**คำสำคัญ:** การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ, โควิด-19, วัคซีน, ข้อมูลเปิด, รัฐบาลเปิด

## บทนำ (Introduction)

สถานการณ์ของการแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 ในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา ได้ส่งผลกระทบต่อระบบสาธารณสุข การแพทย์ สังคม และเศรษฐกิจอย่างมาก เนื่องจากเชื้อไวรัสดังกล่าว สามารถกลายพันธุ์และแพร่กระจายไปสู่คนทุกวัย ทั้ง เด็ก คนวัยทำงาน และผู้สูงอายุ ทำให้มีจำนวนผู้ติดเชื้อทั่วโลกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกทวีป ทั้งยุโรป อเมริกา ลาตินอเมริกาแอฟริกา และเอเชีย จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2565 มีจำนวนผู้ติดเชื้อทั่วโลกแล้วมากกว่า 440 ล้านคน และเสียชีวิตไปกว่า 6 ล้านคน โดยอัตราการเสียชีวิตของผู้ติดเชื้อในภูมิภาคยุโรปสูงกว่าค่าเฉลี่ยทั่วโลก เช่น อิตาลี ฝรั่งเศส และสเปน ส่วน เม็กซิโก เป็นประเทศที่มีอัตราการเสียชีวิตสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยทั่วโลก (World Health Organization, 2021)

วิกฤตโควิด-19 สร้างแรงกดดันให้รัฐบาลหลายประเทศหันมาให้ความสำคัญพื้นฐานด้านสาธารณสุขของประชาชนและไม่ปล่อยให้กลไกตลาดเป็นตัวจัดการอย่างที่เคยเป็น ภายใต้วิกฤตจากโควิด 19 นั้นทำให้ประเทศและบริษัทชั้นนำทางการแพทย์ทั่วโลกได้ร่วมมือกันเร่งรัดพัฒนาวัคซีน เพื่อแก้ปัญหาการแพร่ขยายในวงกว้างของโควิด 19 ตามมา ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่ร่ำรวย สามารถเข้าถึงวัคซีนก่อนประเทศยากจนหรือประเทศกำลังพัฒนา เช่น สหรัฐอเมริกา ยุโรป จีน และรัสเซีย เป็นต้น มียอดจองวัคซีนสูงกว่า 5 พันล้านโดส โดยจองของบริษัท AstraZeneca มากที่สุดกว่า 3 พันล้านโดส ตามด้วย Novavax 1.4 พันล้านโดส Sanofi/GSK 1.3 พันล้านโดส J&J 1.2 พันล้านโดส และ Pfizer 1.1 พันล้านโดส ตามลำดับ (Airfinity, 2020) ซึ่ง OECD (2021) ระบุว่า การพัฒนาวัคซีนโควิด-19 เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วถือเป็นความสำเร็จทางการแพทย์และของมวลมนุษยชาติด้วย ส่งผลทำให้ประชากรทั่วโลกได้รับวัคซีนอย่างทั่วถึงจึงเป็นความท้าทายอย่างมาก นับตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตไปจนถึงการจำหน่าย การนำไปใช้งาน และที่สำคัญคือ การยอมรับจากประชาชนในแต่ละประเทศ ความไว้วางใจในตัววัคซีนและการได้รับวัคซีนโควิด-19 มีความสำคัญพอๆ กับประสิทธิผลของวัคซีน ทั้งหมดนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐบาลในการสื่อสารให้เห็นถึงประโยชน์ของการฉีดวัคซีน รวมถึงรายละเอียดของการส่งมอบวัคซีนได้อย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ

สถานการณ์โควิด-19 ในประเทศไทยที่มีการระบาดเป็นวงกว้าง กรมควบคุมโรค จึงได้ดำเนินการยกระดับศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุข ตั้งแต่วันที่ 3 มกราคม 2563 จนถึงปลายปี 2565 โดยประเทศไทยพบผู้ป่วยติดเชื้อ COVID-19 รายแรกในวันที่ 8 มกราคม 2563 ซึ่งเป็นผู้ที่เดินทางมาจากประเทศจีน และเกิดการแพร่ระบาดเป็นวงกว้างจากประชากรภายในประเทศ รัฐบาลจึงกำหนดมาตรการเร่งด่วนในการควบคุมและป้องกันโรคโควิด-19 จึงประกาศใช้พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และออกข้อกำหนดตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และมาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เพื่อควบคุมสถานการณ์และจำกัดพื้นที่การแพร่ระบาดของโรคจากสถานการณ์การแพร่ระบาดอย่างรวดเร็วและลักษณะทางระบาดวิทยาของโรคและจากข้อมูลในเวลานั้น การแพร่เชื้อโควิด-19 ถูกอธิบายว่า ในระยะที่ 1 เกิดการนำเข้าจากประเทศจีนเข้าประเทศโดยผู้เดินทางจากพื้นที่ที่มีการระบาด เข้าสู่ระยะที่ 2 ซึ่งมีการแพร่เชื้อภายในประเทศในวงจำกัด โดยการติดต่อระหว่างบุคคลจะขยายตัวเข้าสู่ระยะที่ 3 โดยสายพันธุ์เดลต้า ซึ่งมีการระบาดอย่างกว้างขวางภายในประเทศ รัฐบาลจึงตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพื่อแก้ไขสถานการณ์ โดยมีนายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ ในระยะแรกของการแพร่ระบาดโควิด-19 ศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดฯ ยังสามารถรับมือและควบคุมสถานการณ์ได้ดี หลังจากเดือนเมษายน 2563 พบว่า การแพร่ระบาดมีแนวโน้มความรุนแรงสูงขึ้น โดยเฉพาะในช่วงเดือนสิงหาคม-กันยายน 2564 ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเชื้อกลายพันธุ์เป็นสายพันธุ์เดลต้า จึงส่งผลให้มีจำนวนผู้ติดเชื้ออย่างรวดเร็ว มีอัตราการตายต่อวันมีแนวโน้มสูงขึ้น ข้อเสนอจากหลายฝ่าย อาทิ กลุ่มบุคลากรทางการแพทย์ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม มีความเห็นตรงกันว่าให้ประชาชนกลุ่มเสี่ยงสามารถ



เข้าถึงวัคซีนได้ง่าย นั้นหมายความว่า กระบวนการจัดซื้อจัดหาวัคซีน ชุดตรวจโควิด (Antigen Test Kit - ATK) และ ยาฟ้าวิราเวียร์ของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะต้องทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนสามารถจัดหาวัคซีน ได้อย่างเพียงพอและได้วัคซีนที่เหมาะสมและเป็นธรรมทุกคน ซึ่งจะทำให้คนไทยเกิดภาวะภูมิคุ้มกันหมู่ขึ้นในประเทศ ซึ่งเป็นนัยยะของการหยุดยั้งการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด 19 ได้ หรืออย่างน้อยก็ทำให้ผู้ติดเชื้อมีอาการเจ็บป่วย ชั้รุนแรงลดลง รวมทั้งอัตราการตายก็จะลดลงในที่สุด การศึกษาของ Mahasirimongkol (2020), Pornprapun (2020) และ Thailand Development Research Institute (2021) พบว่า การจัดซื้อเวชภัณฑ์ของรัฐล่าช้าและไม่เพียงพอมาจากระเบียบปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างมีความยุ่งยากซับซ้อน ระเบียบในการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่เอื้ออำนวยต่อประเทศไทยที่จะดำเนินการในเรื่องจัดซื้อวัคซีนล่วงหน้า ความเป็นเอกภาพของหน่วยงานที่มีหน้าที่ จัดหาจัดซื้อวัคซีน รวมทั้งปัญหาการกระจายวัคซีน

ส่วนต่างประเทศนั้น การศึกษาของ Greer et al (2021) พบว่า รัฐบาลจะต้องเร่งด่วนในการตอบสนอง ดูแลสุขภาพในประชาชน ซึ่งหมายถึงการที่รัฐบาลพยายามจัดการผลกระทบของโรคระบาด ประการแรก ปัญหา การจัดหาและแจกจ่ายอุปกรณ์ป้องกันภัยส่วนบุคคล (PPE) หรือการสร้างและจัดการเตียงผู้ป่วยในโรงพยาบาล อย่างทันทั่วถึง และประการที่สอง การปกป้องสุขภาพของบุคลากรทางการแพทย์และช่วยเหลืออย่างเต็มที่เพื่อให้ บุคลากรทางการแพทย์มีความพร้อมในการรับมือการระบาดใหญ่จากโควิด 19 นอกจากนี้จะมีปัญหาความ โปร่งใสการเจรจาจัดซื้อวัคซีนและเวชภัณฑ์ด้วย เช่นเดียวกับการศึกษาของ Sciacchitano and Bartolazzi (2021) พบว่า ในการเจรจาซื้อวัคซีนป้องกันโควิด-19 ทำให้ความพยายามที่จะรวมประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ทั้งหมดเป็นตลาดเดียวเพื่ออำนาจต่อรอง และทำให้หลายประเทศแข่งขันกันเองเพื่อให้ได้ข้อเสนอที่ดีกว่า จาก ประเทศผู้ซื้อจนเป็นเหตุให้ระดับความโปร่งใสในการจัดซื้อลดลงอาจเพิ่มความเสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน สอดคล้อง กับการศึกษาของ Kohler and Wright (2020) พบว่า ในช่วงเวลาวิกฤตการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐยังมีความเสี่ยงที่ จะนำไปสู่การคอร์รัปชัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการจัดซื้อจัดหาเกี่ยวกับสุขภาพของประชาชน เนื่องจากมี ลักษณะเป็นเรื่องเทคนิค หากงบประมาณที่ใช้ในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์สูญเปล่า เนื่องจากการคอร์รัปชันและ ข้อบกพร่องในการปฏิบัติงาน ไม่เพียงแต่สังคมจะได้รับผลกระทบเท่านั้น แต่หมายถึงระบบสุขภาพโดยรวมของ ประเทศสูญเสียประสิทธิภาพและความเท่าเทียมอีกด้วย นั่นอาจทำให้สาธารณชนอาจสูญเสียความไว้วางใจต่อ รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง สะท้อนถึงความอ่อนแอของระบบธรรมาภิบาลในระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ของประเทศนั้น เช่นเดียวกับการศึกษาของ Savedoff and Grépin (2012) ระบุว่า กระบวนการคอร์รัปชันที่ เกิดขึ้นในกระบวนการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์มีหลายรูปแบบ อาทิ สินบนสำหรับผู้ตรวจสอบ ขั้นตอนการประมูล ซื้อที่ไม่เหมาะสม การจัดหาจากภาครัฐไปสู่การปฏิบัติของเอกชน และค่าคอมมิชชั่น เป็นต้น

ดังนั้นการศึกษา ปัญหา อุปสรรค และนโยบายในการจัดหาวัคซีนและเวชภัณฑ์เกี่ยวกับโควิด 19 ของ ประเทศไทยเป็นสิ่งจำเป็นทั้งเพื่อการแสวงหาองค์ความรู้ และการหาแนวทางการบริหารจัดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อเตรียมความพร้อมไว้รองรับเมื่อเกิดกรณีโรคอุบัติใหม่ขึ้นในอนาคต

### วัตถุประสงค์ (Objective)

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดหาวัคซีนและเวชภัณฑ์เกี่ยวกับโควิด 19 ของประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์นโยบายและการบริหารจัดการวัคซีนและเวชภัณฑ์เกี่ยวกับโควิด 19 ของประเทศไทย
3. เพื่อเสนอแนวทางปรับปรุงแนวทางการจัดซื้อวัคซีนโควิด 19 หรือกรณีเกิดโรคอุบัติใหม่ในอนาคต

## กรอบแนวคิด (Conceptual framework)

การศึกษานี้ผู้วิจัยจะใช้กรอบแนวคิดการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management : NPM) ของ Boston and et al. (1996) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งเป็นแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และรับผิดชอบต่อประชาชน จึงจำเป็นต้องผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และความสามารถบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) โดยคำนึงถึงบริบทขององค์กรทั้งภายในและภายนอกให้องค์กรก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลง ประสานกับแนวคิดของ OECD (2021) ว่าด้วยเรื่อง Enhancing public trust in COVID-19 vaccination : The role of governments ซึ่งทั้งสองแนวคิดมีลักษณะคล้ายกันหลายประการภายใต้ที่รัฐจะต้องปรับตัวให้เกิดความยืดหยุ่น คล่องตัว มีประสิทธิภาพ และธรรมาภิบาล กล่าวคือ แนวคิดการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ จะตระหนักถึงการบริหารบนฐานของความยืดหยุ่น (Build an administration by implementing flexibility) มีความโปร่งใส (Transparency) ทำให้รัฐมีขนาดเล็กเน้นการมีส่วนร่วมของสังคม (Minimum government) ลดความเป็นระบบราชการลง (De-bureaucratization) กระจายอำนาจ (Decentralization) การให้บริการภาครัฐบนฐานตลาด (The market orientation of public services) และ การจัดสรรให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน (Privatization) ส่วนแนวคิดของ OECD (อ้างแล้ว, 2021) มี 6 หลัก คือ 1) ความซื่อสัตย์และความรับผิดชอบต่อการพัฒนาวัคซีน 2) นโยบายวัคซีนที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุม ส่งเสริมความไว้วางใจในความสามารถของรัฐบาล 3) ส่งเสริมมาตรฐานความซื่อสัตย์ที่เข้มแข็งในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 4) ดูแลความโปร่งใสและความซื่อสัตย์ของหน่วยงานที่ปรึกษา 5) ความไว้วางใจในสถาบันที่ต้องการเปิดกว้างและการมีส่วนร่วมของชุมชน และ 6) ส่งเสริมความโปร่งใสและความซื่อสัตย์ในการวิจัยทางการแพทย์

บนเงื่อนไขดังกล่าว ภาครัฐจะต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างผ่านงบประมาณแผ่นดินในรูปของกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งวัคซีนและเวชภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการสร้างกลไกควบคุมการใช้งบประมาณของหน่วยงานภาครัฐในการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้เกิดความโปร่งใส คุ่มค่า และมีประสิทธิภาพจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

## วิธีดำเนินการ (Methodology)

ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informants) 5 กลุ่ม ประกอบด้วยบุคคลที่มีหน้าที่แก้ไขและผลักดันกฎหมาย พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กลุ่มที่ 2 หน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำกฎหมายไปปฏิบัติ กลุ่มที่ 3 โรงพยาบาลภาคเอกชน กลุ่มที่ 4 นักวิชาการ กลุ่มที่ 5 ผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรที่เกี่ยวข้องระบบสุขภาพ ซึ่งข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ มีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบตามประเด็นเนื้อหาที่ศึกษา โดยผู้วิจัยตีความข้อมูล แบ่งแยกเป็นกลุ่มตามเนื้อหาในแต่ละประเด็นหลัก เพื่อคัดสรรข้อมูลที่ต้องการ รวมทั้งตัดทอนข้อมูลที่ไม่เกี่ยวข้องออกไป แล้ววิเคราะห์ข้อมูลโดยแสดงข้อมูลในรูปของการบรรยาย พรรณนาความ ดังตารางที่ 1

Table 1 Group of key informants

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

กลุ่ม	จำนวน (คน)
บุคคลที่มีหน้าที่แก้ไขและผลักดันกฎหมาย พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ พ.ศ. 2563	3
หน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำกฎหมายไปปฏิบัติ	7
โรงพยาบาลภาคเอกชน	6
นักวิชาการ	4
ผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรที่เกี่ยวข้องระบบสุขภาพ	5
รวม	25

## ผลการศึกษา (Results)

### 1. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดหาวัคซีนและเวชภัณฑ์เกี่ยวกับโควิด 19 ของประเทศไทย

เนื่องจาก COVID-19 เป็นโรคอุบัติใหม่ที่ยังขาดองค์ความรู้เช่นเดียวกับประเทศทั่วโลก ซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการจัดหาวัคซีนและเวชภัณฑ์เป็นผลมาจากกฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบต่าง ๆ ถูกออกแบบไว้ยึดปฏิบัติในสถานการณ์ปกติ เช่น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จึงเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติการไม่สามารถจัดหาจัดซื้อวัคซีนและเวชภัณฑ์ได้อย่างทันท่วงที เพราะสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวจะไม่อนุญาตให้จัดซื้อในสิ่งยังไม่มีสินค้า การรับรองผลรวมทั้งการส่งมอบวัคซีนตามวันเวลาดำหนดได้อย่างแน่ชัด ในสถานการณ์ที่ไวรัส COVID-19 กำลังระบาดรุนแรงและรวดเร็ว แต่ภาครัฐยังมีข้อจำกัดในการจัดหาจัดซื้อวัคซีนได้ ถึงแม้ว่า ภายหลังจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ได้แก่ กรมบัญชีกลาง สำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีการหารือกันเพื่อพิจารณากำหนดแนวปฏิบัติให้แก่หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่จัดหาจัดซื้อวัคซีนและเวชภัณฑ์ได้ เช่น กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข สถาบันวัคซีนแห่งชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่น ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ โดยให้ยึดแนวปฏิบัติตามหนังสือคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) 0405.2/ว 115 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2563 ซึ่งได้ลดอุปสรรคด้านงบประมาณในการจัดหาซื้อวัคซีนได้เป็นอย่างดีเกิดความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการปฏิบัติงานมากขึ้น อย่างไรก็ตามในห้วงเวลานั้น วัคซีนในตลาดโลกถูกกำหนดจากอุปสงค์และอุปทานของตลาดของประเทศที่มีรายได้สูง ทำให้อำนาจต่อรองจึงขึ้นต่อบริษัทผู้ผลิตวัคซีนเป็นหลัก ตลอดจนความสัมพันธ์ในเชิงการทูต (Vaccine diplomacy) ของประเทศอีกด้วย

**กรณีราชวิทยาลัยจุฬารักษ์** มีการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่า ด้วยการให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุข ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 และสถานการณ์ฉุกเฉินอื่นๆ ใจความว่า

“ตามที่ได้มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2564 ต่อมาได้ขยายไปถึง 31 พฤษภาคม 2564 นั้น ให้เลขาธิการราชวิทยาลัยจุฬารักษ์เป็นผู้แทนของราชวิทยาลัยจุฬารักษ์ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และสถานการณ์ฉุกเฉินอื่น ๆ และให้มีอำนาจในการตกลงความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ทั้งในและต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ เลขาธิการราชวิทยาลัยจุฬารักษ์อาจมอบหมายหรือมอบอำนาจ ให้หน่วยงานของรัฐอื่นใด หน่วยงานภาคเอกชน บุคคล นิติบุคคล ทั้งในและต่างประเทศ เป็นผู้ได้รับมอบหมาย หรือได้รับมอบอำนาจดำเนินการแทนได้ การให้บริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขแก่ประชาชนในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และสถานการณ์ฉุกเฉิน

อื่น ๆ ของสำนักงานราชวิทยาลัยจุฬารักษ์ตามประกาศฉบับนี้ให้ดำเนินการโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ โดยให้พิจารณาถึงความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับราชวิทยาลัยจุฬารักษ์เป็นการเฉพาะ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้สำนักงานราชวิทยาลัยจุฬารักษ์รายงานการดำเนินการตามประกาศฉบับนี้ให้ประธานราชวิทยาลัยจุฬารักษ์ สภาราชวิทยาลัยจุฬารักษ์ และนายกรัฐมนตรีทราบเป็นระยะ”

ทั้งยา วัคซีน เวชภัณฑ์ อุปกรณ์ทางการแพทย์ และอื่น ๆ ที่จำเป็น ที่ราชวิทยาลัยจุฬารักษ์จัดหามาเพื่อให้บริการสาธารณสุขในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และสถานการณ์ฉุกเฉินอื่น ๆ ถือเป็นทรัพย์สินของราชวิทยาลัยจุฬารักษ์ที่ใช้ประโยชน์เกี่ยวกับการบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีทั้งปวง จากประกาศดังกล่าวเป็นการเพิ่มความยืดหยุ่นให้หน่วยงานในการจัดหาวัคซีนทางเลือก เพื่อเร่งดำเนินการจัดซื้อให้แก่ประชาชน โดยตรง และผ่านการจัดซื้อขององค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับวัคซีนในวงกว้างและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

**กรณีองค์การเภสัชกรรม** พบว่า ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างช่วงเกิดการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไม่ใช่เรื่องกฎระเบียบ เพราะข้อบังคับค่อนข้างยืดหยุ่น สามารถปฏิบัติตามขั้นตอนได้โดยไม่ติดขัด แต่เป็นปัญหาที่ต้องเร่งดำเนินการให้ทันต่อความต้องการของหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ในขณะเดียวกันวัคซีนและเวชภัณฑ์จากบริษัทผู้ผลิตมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับความต้องการ ทั้งนี้ขั้นตอนการจัดซื้อใช้ข้อบังคับองค์การเภสัชกรรมว่าด้วยการพัสดุเพื่อการผลิตและจำหน่าย พ.ศ. 2561 ไม่ได้ใช้พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเป็นข้อบังคับเชิงพาณิชย์เลยต้องแยกออกมาเป็นระเบียบของตัวเองเป็นหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงที่ออกตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และประกาศคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ข้อบังคับฯ จะกำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์ของการซื้อโดยวิธีคัดเลือกไว้ในข้อ 11 และวิธีเฉพาะเจาะจงในข้อ 13 โดยสามารถซื้อโดยวิธีเฉพาะเจาะจงกรณีเป็นพัสดุเพื่อการผลิตและจำหน่ายที่จำเป็นต้องซื้อตามความต้องการของลูกค้าตามข้อ 13 (4) ตามข้อบังคับนี้การจัดซื้อจัดจ้างขององค์การเภสัชกรรมมีความคล่องตัวระดับหนึ่ง ไม่เกิดความล่าช้าในการจัดซื้อ ตามข้อบังคับมีวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง 3 วิธี ตามวงเงินได้แก่ ตกลงราคา คัดเลือก เฉพาะเจาะจง วงเงินอิงตามระเบียบใหญ่ วงเงินต่ำกว่าห้าแสนบาทเป็นตกลงราคา วงเงินเกินห้าแสนบาทมีผู้จำหน่ายหลายรายใช้วิธีคัดเลือก มีผู้จำหน่ายรายเดียวใช้เฉพาะเจาะจง การจัดซื้อต้องดำเนินการทำสัญญาจัดซื้อเรียบร้อยแล้ว ส่งของตามขั้นตอนปกติ

**สำหรับเวชภัณฑ์อื่น ๆ** นั้น ในระยะแรกประสบปัญหาในการจัดซื้อจัดหาเช่นเดียวกันกับการจัดซื้อวัคซีนเนื่องจากความต้องการเวชภัณฑ์มีมากกว่ากำลังการผลิต ทำให้ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งหลายกรณีก็ติดปัญหาเรื่องการขนส่ง หรือการไม่สามารถผลิตได้ทันตามความต้องการ ผสมกับความไม่ยืดหยุ่นของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 อีกทั้งมีหลายหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ไม่กล้าทำเพราะกลัวผิดระเบียบ หรือขาดความชัดเจนในการตีความกฎหมายจัดซื้อจัดจ้าง จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดซื้อในระยะแรก แต่เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้หารือกันเพื่อหาแนวทางออกแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ด้วยการออกหนังสือคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) 0405.2/ว 115 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2563 ก็ทำให้ปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปด้วยความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

## 2. เปรียบเทียบกระบวนการและหลักเกณฑ์การจัดหาวัคซีนในต่างประเทศ

ในระยะแรกของการแพร่ระบาดนั้น ทั้งองค์การอนามัยโลก วงการแพทย์ และสาธารณสุขประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ยังขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับลักษณะทางพันธุกรรมของเชื้อไวรัส COVID-19 ทำให้เกิดภาวะตระหนกและความกังวลขึ้นในวิธีการรักษาและหยุดยั้งการแพร่ระบาด รัฐบาลหลายประเทศโดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง

ได้ร่วมมือกับบริษัทชั้นนำทางการแพทย์ทั่วโลก ในอันที่จะเร่งรัดพัฒนาวัคซีนขึ้นมาเพื่อหยุดยั้งการแพร่ระบาดของไวรัสชนิดนี้จากสถานการณ์และเงื่อนไขดังกล่าวได้เป็นปัจจัยเอื้อให้กลุ่มประเทศที่มีรายได้สูงสามารถเข้าถึงวัคซีนและเวชภัณฑ์ได้ก่อนกลุ่มประเทศยากจนและกำลังพัฒนา นอกจากนั้นแล้ว กลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง ยังเป็นที่ตั้งของบริษัทผู้ผลิตวัคซีนและเวชภัณฑ์อีกด้วย อาทิ สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป และจีน รวมทั้งรัสเซีย จึงสามารถจองวัคซีนได้ก่อน โดยเฉพาะ Vector วัคซีนของบริษัท AstraZeneca และ mRNA ของบริษัท Pfizer และบริษัท J&Y ยกเว้นประเทศจีน และรัสเซียที่ใช้วัคซีนที่ทดลองและพัฒนาโดยบริษัทในประเทศตนเอง เช่น วัคซีน Sinovac, Sinopharm และ Sputnik V เป็นต้น

**องค์การอนามัยโลก** ได้รับรองมาตรฐานวัคซีนที่ใช้ได้ในภาวะฉุกเฉิน (Covid Vaccine Target Product Profile) นโยบายของรัฐบาลเกือบทั่วโลก คือ จัดหาวัคซีนให้ได้เร็วและมากที่สุด ด้วยราคาเท่าใดก็ได้ ในขณะที่วัคซีนในตลาดโลกมีจำนวนจำกัด กลายเป็นของหายาก ทำให้บริษัทผู้ผลิตกลายเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดราคาเอง จนเกิดสถานะที่ว่า “แม้จะมีเงินก็ไม่สามารถหาซื้อวัคซีนได้” เนื่องจากความต้องการวัคซีนมีมากกว่าปริมาณวัคซีนที่การผลิตได้ในตลาด

**สหรัฐอเมริกา** ใช้วิธีจองวัคซีนโดยให้เงินงบประมาณให้แก่บริษัท AstraZeneca และบริษัท Pfizer เพื่อไปดำเนินการทดลองการวิจัยและพัฒนาวัคซีน โดยในเดือนมิถุนายน 2563 ให้เงินแก่บริษัท AstraZeneca เป็นเงิน 1,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อจองวัคซีนจำนวน 400 ล้านโดส ด้วยเงื่อนไขที่ว่า หากการทดลองผลิตวัคซีนไม่สำเร็จไม่ต้องคืนเงิน และยังใช้วิธีการเดียวกันกับ บริษัท Pfizer ด้วย โดยให้เงิน 1,950 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อจองวัคซีนจำนวน 600 ล้านโดส ในเดือนกรกฎาคม 2563 ทำให้ภายในเดือนพฤศจิกายน 2563 สหรัฐอเมริกาสามารถจองวัคซีนได้สูงถึง 6,000 ล้านโดส ประเทศที่มีรายได้สูงส่วนใหญ่จะดำเนินการคล้ายกับกรณีประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น ประเทศแคนาดา สามารถจองวัคซีนได้เกือบ 5 เท่าของจำนวนประชากรในประเทศ ส่วนสิงคโปร์สามารถสั่งซื้อวัคซีนอย่างรวดเร็ว เนื่องจากสิงคโปร์ไม่มีปัญหาจากกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้าง จึงสามารถทำสัญญาสั่งซื้อวัคซีนล่วงหน้าได้ แม้จะยังไม่ได้รับการรับรองจาก Health Science Authority ก็ตาม เพื่อให้สิงคโปร์ได้รับวัคซีนในปริมาณที่มากและรวดเร็ว สำหรับฟิลิปปินส์จะมีบริบทใกล้เคียงกับไทย เพราะมีข้อจำกัดภายใต้กฎหมายจัดซื้อจัดจ้าง จะไม่สามารถจ่ายเงินล่วงหน้าเพื่อจองวัคซีนได้ เว้นแต่ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจเห็นชอบ หรือ “ปลดล็อก” จากข้อจำกัดทางกฎหมายดังกล่าวนี้ ทำให้ฟิลิปปินส์สามารถจัดหาวัคซีนได้เร็วกว่าไทย ทั้งนี้ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ฟิลิปปินส์จัดหาวัคซีนได้เร็วและปริมาณมาก คือ การให้บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดหาวัคซีนและกระจายวัคซีน เพื่อให้วัคซีนเข้าถึงประชาชนได้มากที่สุด

หากเทียบกรณีประเทศไทยแล้ว พบว่า ในระยะแรกของการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด 19 ภาครัฐจะไม่สามารถดำเนินการจัดหาวัคซีนได้อย่างรวดเร็วนั้น เพราะข้อจำกัดจากแนวปฏิบัติของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ไม่เอื้อและขาดความชัดเจนในเชิงปฏิบัติ ทำให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจึงไม่สามารถจัดหาซื้อวัคซีนได้อย่างทันที่ เพราะสาระของกฎหมายดังกล่าว กำหนดราคากลางในการซื้อขายไว้เพื่อเปรียบเทียบต่อรองให้ได้ราคาถูกสุดแล้วจึงจัดซื้อ อย่างไรก็ตาม ด้วยวัคซีนเป็นสินค้าอยู่ในตลาดโลก อยู่ระหว่างทดลองใช้กับมนุษย์ และเป็นสินค้าที่หายาก ส่งผลให้ภาครัฐไม่สามารถจัดหาจัดซื้อวัคซีนซึ่งยังไม่ได้รับรองผลและผลิตขึ้นล่วงหน้าได้ อีกทั้งการนำเข้าวัคซีนได้จะต้องได้รับการจัดขึ้นทะเบียนกับองค์การอาหารและยา ก่อน และจะต้องเป็นวัคซีนที่องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ให้การรับรองใช้ในกรณีภาวะฉุกเฉิน (Covid Vaccine Target Product Profile) เท่านั้น เพราะอาจมีความเสี่ยงและส่งผลกระทบต่อสุขภาพต่อประชากรในวงกว้างได้ ดังนั้นบริษัทผู้ผลิตและผู้จำหน่ายวัคซีน จึงกำหนดให้คู่สัญญาซื้อจะต้องเป็นภาครัฐเท่านั้น เพื่อจำกัดความเสี่ยงในเชิงพาณิชย์ของธุรกิจเอกชนที่ต้องการนำเข้าและต่อประชาชนโดยรวม

จนถึงเดือนพฤศจิกายน 2564 ทั่วโลก ฉีดวัคซีนไปแล้วกว่า 7,000 ล้านโดส พบว่า อัตราการฉีดวัคซีนในประเทศที่มีรายได้ต่ำ (Low income country) มีค่อนข้างต่ำ โดยมีประชากรเพียงร้อยละ 5.2 เท่านั้นที่ได้รับวัคซีนเข็มแรก ส่วนประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับบน (Upper middle income country) และประเทศที่มีรายได้สูง (High income country) ได้รับวัคซีนเข็มแรกอยู่ที่ร้อยละ 75 และ 73 ตามลำดับ แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงวัคซีนของโลก จึงเป็นสาเหตุสำคัญถึงความยากลำบากในการจัดหาวัคซีน สำหรับกลุ่มประเทศยากจนและกำลังพัฒนา รวมถึงประเทศไทยด้วยในเวทีการแข่งขันเพื่อเข้าถึงวัคซีนที่บริษัทผู้ผลิตวัคซีนหลัก ๆ ตั้งอยู่ในประเทศที่มีรายได้สูง จากภาวะการแข่งขันเพื่อเข้าวัคซีนในระดับสากลนั้น

### 3. นโยบายและการบริหารจัดการวัคซีนโควิด 19 ของประเทศไทย

นับแต่สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการจัดหาวัคซีนโควิด 19 โดยมีผู้เชี่ยวชาญเป็นคณะทำงาน มีหน้าที่กำหนดแผนการให้วัคซีน โดยให้ข้อเสนอแนะชนิดของวัคซีนที่เหมาะสมในการนำมาใช้ กำหนดลำดับกลุ่มเป้าหมายในการเข้าถึงวัคซีน อีกทั้งจัดตั้งคณะกรรมการโรคติดต่อแห่งชาติ เพื่อเตรียมความพร้อมในการดำเนินงาน การกำกับติดตาม และแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกรมควบคุมโรค มองว่า “วัคซีนโควิด 19 หลายชนิดได้รับการพัฒนาและผลิตสำเร็จ วัคซีนบางชนิดได้รับอนุญาตขึ้นทะเบียนแบบฉุกเฉินจากประเทศของบริษัทผู้ผลิตเองและจากประเทศที่นำวัคซีนไปใช้ บางชนิดอาจจะยังไม่ได้รับอนุญาตทะเบียน แต่รัฐบาลบางประเทศก็นำไปใช้ก่อน” กรณีประเทศไทยกระทรวงสาธารณสุขคำนึงถึงความปลอดภัยและประโยชน์สูงสุดที่จะเกิดแก่ประชาชน วัคซีนโควิด 19 ทุกชนิดที่นำมาใช้ในประเทศจะต้องผ่านการพิจารณาและยอมรับจากคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการด้านวิชาการ คณะอนุกรรมการอำนวยการบริหารจัดการการให้วัคซีนฯ และคณะทำงานหลายคณะ ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายสาขาและภาคส่วน ที่สำคัญจะต้องผ่านการพิจารณาอนุญาตขึ้นทะเบียน จากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนทุกคนที่สมัครใจรับวัคซีน

บทบาทสถาบันวัคซีนแห่งชาติ ถือเป็นองค์กรสำคัญจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง พ.ศ. 2555 ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นรองประธานนั้น มีหน้าที่จัดทำบันทึกความตกลงร่วมเพื่อให้มีการจัดหาวัคซีนป้องกันโควิด-19 ล่วงหน้า หากการทำบันทึกข้อตกลงต้องใช้งบประมาณเพื่อการจองล่วงหน้า ให้สถาบันวัคซีนแห่งชาติเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขโดยประสานกับสำนักงานงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดหาวัคซีน โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวในช่วงที่การระบาดของ COVID-19 ที่ผ่านมามีบทบาทไม่ชัดเจนมากนัก เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาหลายชุดเพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงส่งผลทำให้อำนาจหน้าที่บางส่วนของสถาบันวัคซีนแห่งชาติถูกผนวกไปด้วย (Overlap)

ในขณะที่เดียวกันจุดแข็งของสถาบันวัคซีนแห่งชาติ คือ การเป็นหน่วยงานที่เป็นฐานองค์ความรู้เกี่ยวกับวัคซีน และมีศักยภาพเพียงพอต่อการพัฒนาวัคซีนต้นแบบไว้ใช้ในกรณีโรคอุบัติใหม่ในอนาคตได้ จากวิสัยทัศน์และความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะให้ประเทศไทยมีความมั่นคงและยั่งยืนทางวัคซีน ก่อให้เกิดการทำงานร่วมกันของสถาบันวัคซีนแห่งชาติและภาคีเครือข่ายทั้งในและต่างประเทศ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน อาทิ โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ สภากาชาดไทย คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และศูนย์วิจัยวัคซีน คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้สามารถพัฒนาวัคซีนขึ้นมาได้ ตลอดจนทดสอบการฉีดวัคซีนให้กับอาสาสมัครผู้ผ่านการคัดกรองเพื่อดูการตอบสนองของภูมิคุ้มกันต่อวัคซีน ภายใต้การวิจัยของทีมแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ พยาบาล ทีมนักวิจัยเพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในความปลอดภัยของวัคซีนเพื่อพร้อมรับมือกับโรคอุบัติใหม่ในอนาคต

นอกจากนี้อีกบทบาทหนึ่งของสถาบันวัคซีนแห่งชาติ ภายใต้คณะกรรมการวัคซีนแห่งชาติ คือ การจัดทำพิมพ์เขียว เพื่อการเข้าถึงวัคซีนป้องกันโรคโควิด 19 ของประชาชนคนไทย โดยมีการวิจัยพัฒนาและผลิตวัคซีนในประเทศ คู่ขนานไปกับความร่วมมือทางการวิจัยและพัฒนา กับต่างประเทศ เพื่อขอรับการถ่ายทอดเทคโนโลยี เพื่อมาผลิตเองในประเทศ อย่างไรก็ตามข้อจำกัดของหน่วยงานนี้คือ การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐฯ เนื่องจากสถาบันวัคซีนแห่งชาติจะต้องเสนอโครงการเพื่อขอรับงบประมาณสนับสนุนการวิจัยพัฒนาวัคซีน ซึ่งแตกต่างกับประเทศอื่น ๆ ที่รัฐบาล จัดสรรงบประมาณสำหรับการวิจัยพัฒนาให้เตรียมพร้อมรองรับโรคอุบัติใหม่ต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

จากวิกฤติโควิด 19 ครั้งนี้ การจัดการด้านสาธารณสุขของประเทศจึงเป็นภารกิจสำคัญของรัฐบาล เพื่อให้ทำให้มีความพร้อม มีความรู้ และประสบการณ์ภายใต้สถานการณ์วิกฤตจากโรคอุบัติใหม่ ดังนั้นการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบสาธารณสุขของประเทศ อาทิ การดูแลสุขอนามัยในชุมชน การให้ความรู้และความเข้าใจ ในการดำเนินงานแก่อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน การจัดหาวัคซีนที่มีคุณภาพให้เพียงพอและทั่วถึงแก่ประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งถือเป็นการเตรียมความพร้อมในการรับมือหากเกิดการระบาดของโรคอุบัติใหม่ในอนาคต

### อภิปรายผล (Discussion)

จากกรอบแนวคิด OECD (2021) วิเคราะห์การบริหารจัดการเวชภัณฑ์กรณีโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 ปัญหา อุปสรรคในการจัดซื้อของภาครัฐ ภาคเอกชน และแนวทางแก้ไข ทั้ง 6 ประเด็น คือ 1) ความซื่อสัตย์และความรับผิดชอบในการพัฒนาวัคซีน 2) นโยบายวัคซีนที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุม ส่งเสริมความไว้วางใจในความสามารถของรัฐบาล 3) ส่งเสริมมาตรฐานความซื่อสัตย์ที่เข้มแข็งในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 4) ดูแลความโปร่งใสและความซื่อสัตย์ของหน่วยงานที่ปรึกษา 5) ความไว้วางใจในสถาบันที่ต้องการเปิดกว้างและการมีส่วนร่วมของชุมชน และ 6) ส่งเสริมความโปร่งใสและความซื่อสัตย์ในการวิจัยทางการแพทย์

จากการศึกษาพบว่า ทั้ง 5 กลุ่มมีความเห็นสอดคล้องกันว่า “ประเทศไทยสามารถดำเนินการได้ตามกรอบดังกล่าวได้ทุกประเด็น และมีหลายประเด็นก็สามารถทำได้ดีจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล เนื่องจากรัฐบาลและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้วางนโยบายและบริหารจัดการวัคซีนโควิด-19 ผ่านการประสานความร่วมมือจากหลายภาคส่วนเพื่อให้การบริหารจัดการวัคซีนภายใต้ข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ความต้องการวัคซีนของทุกประเทศทั่วโลก ในขณะที่ปริมาณการผลิตและตลาดเป็นของบริษัผู้ผลิต และประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่มีงบประมาณจำนวนมาก รวมถึงมีบริษัผู้ผลิตอยู่ในประเทศด้วย นอกจากนี้ภาครัฐได้การบริหารจัดการให้เกิดผลในทางปฏิบัติเป็นไปอย่างรวดเร็วและได้ประโยชน์สูงสุด ไม่ว่าจะเป็นการปรับแก้ระเบียบกฎหมาย เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการจัดซื้อ การลดขั้นตอนในการอนุมัติขึ้นทะเบียน การประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานเพื่อทราบถึงจำนวนความต้องการใช้วัคซีนของแต่ละพื้นที่ ฯลฯ อีกทั้งมีการทบทวนสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค การประเมินความเสี่ยง การทบทวนนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ด้านวัคซีน เพื่อนำข้อมูลมาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการเป็นระยะ ๆ เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องต่อสถานการณ์ อีกทั้งการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในผ่านช่องทางออนไลน์ และการประชาสัมพันธ์ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ารับการฉีดวัคซีนเป็นระยะ ๆ ให้ทั่วถึง สรุปได้ดังตารางที่ 2

**Table 2** Analyzes the opinions of key informants on the OECD framework  
วิเคราะห์ความเห็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามกรอบแนวคิดของ OECD

หลักการ/ความเห็น	G1	G2	G3	G4	G5
1. ความซื่อสัตย์และความรับผิดชอบในการพัฒนาวัคซีน	√	√	√	√	√
2. นโยบายวัคซีนที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุม ส่งเสริมความไว้วางใจ ในความสามารถของรัฐบาล	√	√	√	√	√
3. ส่งเสริมมาตรฐานความซื่อสัตย์ที่เข้มแข็งในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่าง เจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	√	√	√	√	√
4. ดูแลความโปร่งใสและความซื่อสัตย์ของหน่วยงานที่ปรึกษา	√	√	√	√	√
5. ความไว้วางใจในสถาบันที่ต้องการเปิดกว้างและการมีส่วนร่วมของ ชุมชน	√	√	√	√	√
6. ส่งเสริมความโปร่งใสและความซื่อสัตย์ในการวิจัยทางการแพทย์	√	√	√	√	√

หมายเหตุ : G1: กลุ่มผู้ผลักดันแก้ไขพระบัญญัติจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560, G2: กลุ่มหน่วยงานราชการ และ อปท.,

G3: กลุ่มโรงพยาบาลภาคเอกชน, G4: กลุ่มนักวิชาการ, G5: กลุ่มผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุข

ที่มา : ประมวลโดยผู้วิจัย

หากนำกรอบแนวคิด NPM มาวิเคราะห์ พบว่า ทั้ง 6 ประเด็น ภาครัฐมีความสามารถอย่างเพียงพอ การบริหารจัดการ จึงไม่จำเป็นต้องการจัดสรรให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน (Privatization) ส่วนประเด็นที่ 3-5 ว่าด้วยเรื่อง ทำให้รัฐมีขนาดเล็กเน้นการมีส่วนร่วมของสังคม การลดความเป็นระบบราชการลง และกระจายอำนาจ รวมทั้งการให้บริการภาครัฐบนฐานตลาดนั้น กลุ่มผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพเห็นว่า ภาครัฐยังเป็นทางเลือกที่ดีและสามารถดำเนินการได้เพราะความเสี่ยงด้านสุขภาพของประชาชนจำนวนมาก ภาครัฐจะสามารถรับมือได้ดีกว่าภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งเงื่อนไขของบริษัผู้ผลิตวัคซีนและเวชภัณฑ์ จะขายให้กับภาครัฐโดยตรงเท่านั้น ส่วนประเด็นที่ 1-2 ทุกกลุ่มมีความเห็นตรงกันว่า สำคัญที่สุดที่ทุกประเทศ จำเป็นต้องมีเป็นพื้นฐาน ดังเช่น กรณีนายกรัฐมนตรีไม่ได้มีอำนาจจากพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจจากพระราชบัญญัติอีกกว่า 30 ฉบับที่รวบอำนาจมาจากรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกระทรวงสาธารณสุข แต่ยังสามารถอย่างจำกัด สรุปได้ดังตารางที่ 3



**Table 3** Analyzes the opinions of key informants on the NPM framework  
วิเคราะห์ความเห็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามกรอบแนวคิด NPM

หลักการ/ความเห็น	G1	G2	G3	G4	G5
1. การบริหารบนฐานของความยืดหยุ่น	√	√	√	√	√
2. ความโปร่งใส	√	√	√	√	√
3. ทำให้รัฐมีขนาดเล็กเน้นการมีส่วนร่วมของสังคม	√	√	√	√	-
4. ลดความเป็นระบบราชการลง และกระจายอำนาจ	√	√	√	√	-
5. การให้บริการภาครัฐบนฐานตลาด	√	√	√	√	-
6. การจัดสรรให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน	-	-	-	-	-

หมายเหตุ : G1: กลุ่มผู้ผลักดันแก้ไขพระบัญญัติจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ.2560, G2: กลุ่มหน่วยงานราชการ และ อปท ,  
G3: กลุ่มโรงพยาบาลเอกชน, G4: กลุ่มนักวิชาการ, G5: กลุ่มผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุข  
ที่มา : ประมวลโดยผู้วิจัย

อย่างไรก็ตามในมุมมองของผู้วิจัย มองว่า การดำเนินการของรัฐบาลเพื่อสร้างความไว้วางใจจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการรณรงค์รับวัคซีน และการฟื้นฟูสภาพสังคมให้กลับเข้าสู่สถานการณ์ปกติ ทั้งนี้ความสามารถของรัฐบาลต่าง ๆ ในการสื่อสารกับประชาชน และเพื่อให้การฉีดวัคซีนประสบความสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการวัคซีนอีกด้วย กล่าวคือ

1. นโยบายวัคซีนที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุม เป็นความสามารถของรัฐบาลในการสร้างกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลในการบริหารเกี่ยวกับวัคซีน นับตั้งแต่การจัดซื้อ การกระจาย การจัดลำดับความสำคัญ ประสิทธิภาพและความปลอดภัยของวัคซีน เพื่อรักษาความเชื่อมั่นของประชาชนต่อวัคซีนที่รัฐจัดหา ทั้งนี้การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ มีหลักเกณฑ์สำคัญ คือ 1) ข้อมูลเปิดเผยเป็นหลักการเบื้องต้น (Open by Default) 2) เปิดเผยข้อมูลอย่างทันท่วงทีและมีความครอบคลุมครบถ้วนโดยไม่ผ่านการแก้ไข 3) ข้อมูลต้องเข้าถึงได้ง่าย และสามารถใช้งานได้ (Accessible and Usable) ข้อมูลที่เปิดเผยต้องอยู่ในรูปแบบที่สามารถประมวลผลได้ด้วยคอมพิวเตอร์ 4) ข้อมูลที่เปิดเผยจะต้องมีคุณภาพและมีมาตรฐานสามารถทำงานร่วมกับข้อมูลชุดอื่นได้ 5) ข้อมูลทำหน้าที่ส่งเสริมธรรมาภิบาลและสร้างการมีส่วนร่วมของพลเมือง 6) ข้อมูลเปิดก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และนวัตกรรม

2. ความน่าเชื่อถือ โปร่งใส ตรวจสอบได้ของหน่วยงานที่เป็นตัวหลักในการบริหารจัดการวัคซีน ส่งเสริมมาตรฐานความซื่อสัตย์ที่เข้มแข็งในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หากเปรียบเทียบแล้ว ภาครัฐยังขาดการเปิดเผยข้อมูลสำคัญในการบริหารจัดการวัคซีนและเวชภัณฑ์เพื่อป้องกันโควิด-19 อย่างเพียงพอต่อสาธารณะชน ซึ่งผิดหลักการการเปิดเผยนโยบายและข้อมูลภาครัฐ (Open Government & Open Data) ซึ่งองค์การความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้นำเสนอวิธีการแก้ปัญหาคอร์รัปชันผ่านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง สร้างการมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ และเปิดโปง ปัญหาคอร์รัปชัน โดยมีรัฐบาลให้การสนับสนุนให้คนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงกระบวนการ

ทางนโยบายเพื่อลดปัญหาการต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และเป็นกลไกร่วมในตรวจสอบ การดำเนินงานของภาครัฐและการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพ

3. ความสามารถและประสิทธิผลของหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลวัคซีน มีการจัดการปัญหา อย่างทันท่วงทีและสื่อสารข้อมูลสู่สาธารณชนอย่างสม่ำเสมอเมื่อเกิดเหตุการณ์ต่าง ๆ รักษาความเชื่อมั่น ของสาธารณชน โดยมีการทบทวนประสิทธิผลของวัคซีน ประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และเสริมสร้างการมี ส่วนร่วมของประชาชน

4. รัฐบาลต้องเน้นย้ำเพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่าไม่มีการรวบรัดตัดตอน หรือปรับแก้กฎระเบียบ ในกระบวนการพัฒนาวัคซีน เพื่อให้เห็นว่าวัคซีนที่นำมาฉีดแก่ประชาชนนั้นเป็นวัคซีนที่มีคุณภาพ

5. การพัฒนาวัคซีนโควิด-19 เป็นความร่วมมือในหมู่นักวิจัยระหว่างประเทศที่ไม่เคยมีมาก่อน อีกทั้ง เป็นการลงทุนของภาครัฐจำนวนมากในการส่งเสริมการวิจัยและเพิ่มกำลังการผลิต กระบวนการอนุมัติถูกใช้ ย่นระยะเวลาให้เร็วขึ้น ภายใต้ผลการศึกษางานวิจัยเบื้องต้นในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้ประชากรทั่วโลกได้รับ วัคซีนเพื่อลดความรุนแรงจากการแพร่ระบาดให้มากที่สุด ความรับผิดชอบในการพัฒนาวัคซีน การส่งเสริม ความโปร่งใสและความซื่อสัตย์ในการวิจัยทางการแพทย์จึงเป็นสิ่งสำคัญ

6. การประสบความสำเร็จในการรณรงค์ให้ประชาชนฉีดวัคซีน นอกจากการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ยังต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาชน เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างราบรื่น เนื่องจาก ต้องมีการทำความเข้าใจในระดับชุมชน ซึ่งแต่ละพื้นที่มีความเชื่อที่แตกต่างกัน ทั้งในแง่ความเชื่อด้านศาสนา การเมือง สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม การยอมรับวัคซีนจึงอาจมีรายละเอียดปลีกย่อยที่ต่างกันไป สิ่งสำคัญคือ การดำเนินงานของภาครัฐต้องโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้โดยภาคประชาชน

7. การเผยแพร่ข้อมูลเชิงรุกเกี่ยวกับกลยุทธ์การฉีดวัคซีน และปรับแก้ความเข้าใจในข้อมูลข่าวสาร ที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน เป็นการส่งเสริมการสื่อสารสาธารณะที่โปร่งใส สร้างความเชื่อมั่นแก่รัฐบาล การเปิดเผย ข้อมูลภาครัฐในประเทศไทย ดำเนินการร่วมกับกฎหมายหลายฉบับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่รับรองให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ โดยกำหนดให้ภาครัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสาร สาธารณะที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานรัฐให้ประชาชนเข้าถึงได้สะดวก ประกอบกับพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 มีแนวคิดเพื่อส่งเสริมให้ระบบราชการมีความโปร่งใส ให้ประชาชนได้ติดตาม ตรวจสอบและใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลมากขึ้น โดยปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการบริหารงานและให้บริการ ภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 กำหนดให้สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานกลาง ของระบบรัฐบาลดิจิทัลมีหน้าที่ครอบคลุมการสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล และเป็น ศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนทะเบียนข้อมูลดิจิทัลภาครัฐเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชนและ ในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ

## สรุป (Conclusion)

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นมาตรการเชิงป้องกันการ ททุจริตขององค์กรและหน่วยงานรัฐต่าง ๆ เป็นหลักการที่ดีอยู่แล้วเพราะ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบริบท ความเป็นมาเพื่อปิดจุดอ่อนและเพิ่มกลไกการตรวจสอบในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐให้เกิดความโปร่งใส คุ่มค่า และมีประสิทธิภาพตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ ซึ่งได้กำหนด เป้าหมายไว้ว่า ภายในปี 2565 ประเทศไทยจะยกระดับดัชนีความโปร่งใส (Corruption perception index by Transparency International) ขึ้นอยู่ในระดับ 50 คะแนนจาก 100 คะแนน อย่างไรก็ตามในสถานการณ์ฉุกเฉิน

จากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19 กฎหมายดังกล่าว จะเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญในการกระบวนการจัดซื้อจัดหาวัคซีนและเวชภัณฑ์ ด้วยการที่มีระเบียบปฏิบัติมีขั้นตอนมากมายความเป็นธรรมเป็นสิ่งที่ยังส่งเสริมความสามัคคีและก่อให้เกิดความไว้วางใจในสังคม รัฐบาลจึงต้องบริหารจัดการความคาดหวังของสาธารณชนและอธิบายให้ได้ ว่าเหตุใดจึงมีการจัดลำดับความสำคัญของผู้ที่ได้รับวัคซีน เกณฑ์การกระจายวัคซีนตามแผนงานและยุทธศาสตร์ที่วางไว้เป็นอย่างไร เพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชนในการฉีดวัคซีนโควิด-19 ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (Open Government Data) เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลเปิด (Open Government) ที่ส่งเสริมความโปร่งใส (Transparency) ด้วยการมีช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและข่าวสาร (Access to Information) ส่งเสริมการมีส่วนร่วม (Participation) ด้วยการมีพื้นที่ (Civic Space) ในการรับฟังความคิดเห็นและเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน (Civic Participation) ในทุกขั้นตอน รวมทั้งเพิ่มความรับผิดชอบอย่างไว้วางใจได้ (Accountability) ผ่านการมีกฎหมายและกลไกที่สร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน เช่น กฎหมายรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีกระบวนการตรวจสอบที่โปร่งใส การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ข้อมูลภาครัฐในประเทศไทยเปิดเผยผ่านเว็บไซต์ data.go.th เพื่อเป็นช่องทางเผยแพร่หลักรวบรวม 15 หมวดหมู่ชุดข้อมูล ครอบคลุมประเด็นกฎหมาย ศาล และอาชญากรรม การเมืองและการปกครองงบประมาณและการใช้จ่ายของภาครัฐเท่านั้น ไม่ได้เผยแพร่ครบทั้ง 25 ชุดข้อมูล โดยมีข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้เพียง 17 ชุด ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานเจ้าของข้อมูลทั้งสิ้น 18 เว็บไซต์ และไม่พบแหล่งรวบรวมข้อมูลจากการค้นหาผ่าน Google Search Engine

## ข้อเสนอแนะ (Recommendation)

การปรับปรุงนโยบายและการบริหารจัดการวัคซีนและเวชภัณฑ์ของภาครัฐ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์การระบาดของโรคอุบัติใหม่ในอนาคต

1. พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้เกิดความคล่องตัว เมื่อเกิดวิกฤติจากโรคอุบัติใหม่ที่ทางการแพทย์และสาธารณสุขยังขาดองค์ความรู้ ขาดวิธีป้องกันและรักษาได้ จนองค์การอนามัยโลกประกาศให้เป็นโรคติดต่อร้ายแรงแล้ว โดยอาจปรับจากสาระสำคัญตามหนังสือคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) 0405.2/ว 115 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2563 แล้วปรับให้เป็นมาตราใดมาตราหนึ่งหรือมาตราเฉพาะเพิ่มเติม เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่น ทำให้การจัดซื้อเป็นไปด้วยความคล่องตัว ผู้ปฏิบัติงานคลายความกังวลว่าจะทำผิดโดยไม่เจตนา รวมทั้งดำเนินการโดยมีกฎหมายรับรองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้

2. การปรับตัวขององค์กรด้านการแพทย์และสาธารณสุขเพื่อรองรับภาวะฉุกเฉิน องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดการความรู้ (Knowledge Management) ผ่านบทเรียนและประสบการณ์จากวิกฤติ COVID-19 ครั้งนี้ เพื่อการปรับตัวรองรับโรคอุบัติใหม่ในอนาคต ให้สอดคล้องตามประกาศศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด -19) เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการวัคซีนป้องกันโรค COVID-19 เพื่อความชัดเจนของหน่วยงานเกี่ยวข้องกับการจัดหาวัคซีนในประกาศ จึงกำหนดแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

“คณะกรรมการอาหารและยา” ทำหน้าที่ขึ้นทะเบียนวัคซีน รวมทั้งประสานและสนับสนุนผู้ผลิตวัคซีนป้องกันโควิด-19 ให้ลงทะเบียนวัคซีนอย่างคล่องตัว

“กรมควบคุมโรค” “องค์การเภสัชกรรม” “สถาบันวัคซีนแห่งชาติ” “สภาวิชาชีพ” “ราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์” และ “หน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่บริการการแพทย์แก่ประชาชน” ทำหน้าที่จัดหา สิ่ง หรือนำเข้าวัคซีน

3. รัฐบาลควรให้ความสำคัญต่อสถาบันวัคซีนแห่งชาติในฐานะเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงด้านวัคซีนของประเทศ และสนับสนุนการวิจัยพัฒนาในภาพรวมของวงจรวัคซีน ทำหน้าที่

ประสานงาน รวมทั้งแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงาน องค์กรระหว่างประเทศ เพื่อสร้างความมั่นคงทางวัคซีนของไทย ให้มีศักยภาพเพียงพอต่อการพัฒนาวัคซีนต้นแบบไว้ใช้ในกรณีโรคอุบัติใหม่ในอนาคต

4. รัฐบาลควรแก้ปัญหาในภาวะวิกฤติเมื่อเกิดโรคอุบัติใหม่ ที่ทางการแพทย์ยังขาดองค์ความรู้ ขาดวิธีป้องกันและรักษาได้ โดยยึดความปลอดภัยและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง บนฐานคิด “ให้ความรู้ทางวิชาการ นำการเมือง” และยกระดับความโปร่งใส ความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผ่านแนวคิด Open data, Open Government

## กิตติกรรมประกาศ (Acknowledgements)

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณ ดร.สาธิต ปิตุเตชะ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข/ นพ.นคร เปรมศรี ผู้อำนวยการสถาบันวัคซีนแห่งชาติ/ ผู้บริหารกองบริหารการสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข/ ผู้บริหารกองคลังและกระจายผลิตภัณฑ์ ฝ่ายบริหารพัสดุและผลิตภัณฑ์ องค์การเภสัชกรรม/ ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองโรคติดต่อทั่วไป หัวหน้ากลุ่มบริหารเวชภัณฑ์และโลจิสติกส์ เภสัชกรชำนาญการ เภสัชกรปฏิบัติการกลุ่มบริหารเวชภัณฑ์และโลจิสติกส์ กรมควบคุมโรค/ ศาสตราจารย์ นพ. นิธิ มหานนท์ เลขาธิการราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์/ ศาสตราจารย์ นพ.ธีรวัฒน์ เหมะจุธา ผอ.ศูนย์วิทยาศาสตร์สุขภาพโรคอุบัติใหม่ คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย/ ศาสตราจารย์ภักดี โพธิศิริ อธิการบดี การ.ป.ช./ รศ.ดร.ต่อตระกูล ยมนาค อธิการบดี อนุกรรมการตรวจสอบการทุจริตคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ (คตส.)/ รศ.ดร.อนุสรณ์ ธรรมใจ อธิการบดีศูนย์ส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ/ ผศ.ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล ผู้จัดการโรงพยาบาลสนามและศูนย์รับวัคซีนธรรมศาสตร์/ ผศ.ดร.วิษณุ วงศ์สินศิริกุล อดีตคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า/ ดร.มานะ นิมิตรมงคล เลขาธิการองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)/ พล.ต.ท.คำรณวิทย์ ธูปกระจ่าง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี คณะผู้บริหาร เจ้าหน้าที่กองยุทธศาสตร์และงบประมาณ เจ้าหน้าที่กองสาธารณสุข องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี/ อาจารย์สุณี ไชยรส อดีตคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ/ ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาธุรกิจ ผู้บริหารโรงพยาบาลเวสต์เมดิคอลเซ็นเตอร์ ผู้บริหารโรงพยาบาลเกษมราษฎร์ ผู้บริหารโรงพยาบาลเอกชล เลขาธิการสมาคมโรงพยาบาลเอกชนแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการสมาชิกองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย-ACT) ตลอดจนอีกหลายท่านที่สละเวลาให้สัมภาษณ์เกินที่จะกล่าวได้ทุกรายชื่อ สำหรับข้อมูล ข้อเสนอแนะ ประเด็นต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่องานวิจัยเป็นอย่างยิ่ง

สุดท้ายผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณนายแพทย์ นพพร ชื่นกลิ่น ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ผศ.ดร.จรรยาพร ศรีศศลักษณ์ รองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข อีกทั้งคุณฉัตรทิพย์ วงษ์ปิ่นแก้ว นักบริหารโครงการอาวุโส สำหรับการอำนวยความสะดวกในการประสานรายละเอียดงานวิจัย รวมถึงขอขอบคุณสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) สำหรับการสนับสนุนทุนวิจัยในครั้งนี้

## เอกสารอ้างอิง (References)

- Airfinity. (2020). ยอดจองวัคซีนประเทศต่างๆ ปี 2020. <https://www.airfinity.com/reports/covid-19-vaccine-market-revenue-forecast-2022>
- Thailand Development Research Institute. (2021). *บทวิเคราะห์ทางสาธารณสุข เศรษฐกิจและสังคม* สืบค้นเมื่อ 10 กันยายน 2564 จาก <https://www.covidpolicywatch.com/recommendation/>
- Asian Development Bank (2020). The Economic Impact of the COVID-19: Outbreak on Developing Asia. Retrieved on 12 September 2021 from <https://www.adb.org/publications/economic-impact-covid19-developing-asia>

- Boston, J. et al. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Oxford University Press.
- International Labor Organization (2020). *COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses*. Retrieved on 12 September 2021 from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_738753.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf) 18 March 2020.
- Kohler, J. and Wright, T. (2020). *The Urgent Need for Transparent and Accountable Procurement of Medicine and Medical Supplies in Times of COVID-19 Pandemic*. *Journal of Pharmaceutical Policy and Practice* 13 (1):58.
- Mahasirimongkol, S. (2020). *A study to develop quarantine measures for healthcare workers Who have been exposed to COVID-19 patients*. *Health Intervention and Technology Assessment Program*. Ministry of Public Health.
- OECD (2021). *CORONAVIRUS (COVID-19) VACCINES FOR DEVELOPING COUNTRIES: AN EQUAL SHOT AT RECOVERY*. Retrieved on 10 September 2021 from <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-vaccines-for-developing-countries-an-equal-shot-at-recovery-6b0771e6/>
- Pornprapun, C. (2020). *Risk businesses and measures to take care under the impact of COVID-19*. Retrieved on 20 August 2021 from [https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib\\_/Article\\_30Apr2020.pdf](https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib_/Article_30Apr2020.pdf)
- Savedoff, W. & Grépin, K.A. (2012). *“Health Sector Corruption in Ethiopia.”* Chapter 2 in Janelle Plummer, ed. *Diagnosing Corruption in Ethiopia: Perceptions, Realities, and the Way Forward for Key Sectors*. Washington, DC: World Bank.
- Sciacchitano, S. and Bartolazzi, A. (2021). *Transparency in Negotiation of European Union with Big Pharma on COVID-19 Vaccines*. Retrieved on 17 September 2021 from (PDF) *Transparency in Negotiation of European Union with Big Pharma on COVID-19 Vaccines* (researchgate.net) <https://europepmc.org/article/MED/33681138>
- Scott L. Greer, Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca and André Peralta-Santos (2021). *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*. Michigan Publishing University of Michigan Library. University of Michigan.
- The Office of the Council of State. *PUBLIC PROCUREMENT AND SUPPLIES ADMINISTRATION ACT, B.E.2560 (2017)*. Published in Government Gazette, Vol. 134, Part 24a, Page 13, dated 24<sup>th</sup> February 2017.
- World Health Organization. *Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard*. Retrieved on 21 January 2021 from <https://covid19.who.int/>

## Development of the Role of Civil Society as Whistleblowers

การพัฒนาบทบาทภาคประชาชนในการเป็นผู้แจ้งเบาะแส

*Suriyon Wongsudjarid*

*Office of the National Anti-Corruption Commission*

สุรียณ วงศ์สุจริต

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

*hrcoen06@gmail.com*

### Abstract

The objectives of this research were 1) to study the characteristics of civil society's participation of in whistleblowing, 2) to study the factors that promote the success of corruption whistleblowing by studying the experience of foreign countries, and 3) to study and analyze the role of civil society in the participation of corruption whistleblowing, suggesting guidelines for reporting corruption clues to ONACC that are appropriate for Thai society. This research applied qualitative methods to collect data.

The results showed that during the fiscal year 2020–2021, most complaints/corruption clues reports had been sent to ONACC as complaint letters, official letters, and anonymous letters, respectively. The factors contributing to the success of whistleblowing from the experience of foreign countries consist of 7 factors as follows, having public consciousness, trust in the whistleblowing system, having the law to support whistleblowing on corruption, obtaining government/organization support, having effective anti-corruption laws, responding to complaints, and providing economic benefits. However, the roles of the participation of Thai civil society, including the Anti-Corruption Organization (Thailand), ISRA Institute, and STRONG Thailand Anti-Corruption Club, are similar, which is reporting the news to expose corruption or risky actions leading to corruption by government officials to promote society's awareness and attentiveness on corruption problem in society.

This research has a proposed policy that ONACC should educate the people, as well as publicize or provide materials through various channels, regarding the powers and duties of the NACC, as well as accessing complaint/whistleblowing channels, providing information about complete and accurate whistleblowing procedures, and emphasizing more on the publicity of corruption whistleblowing channels through the ONACC's corruption whistleblowing system, and educate and build the public trust in measures for whistleblowers protection.

**Keywords:** whistleblower, role development, civil society participation

---

ได้รับบทความ 28 พฤศจิกายน 2565 แก้ไขปรับปรุง 20 พฤษภาคม 2566 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 15 มิถุนายน 2566

## บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแส 2) ศึกษาปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสการทุจริต โดยศึกษาจากประสบการณ์ของต่างประเทศ และ 3) ศึกษาและวิเคราะห์บทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสการทุจริต อันจะนำมาสู่การจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางทางการแจ้งเบาะแสการทุจริตต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผลการวิจัยพบว่า ช่องทางการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสการทุจริตที่เข้ามาถึงสำนักงาน ป.ป.ช. ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2564 ส่วนใหญ่มาจากหนังสือร้องเรียน รองลงมาคือ หนังสือราชการ บัตรสนเท่ห์ ตามลำดับ ในส่วนของปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสจากประสบการณ์ของต่างประเทศ ประกอบด้วย 7 ปัจจัย ได้แก่ การมีจิตสาธารณะ ความเชื่อมั่นต่อระบบการแจ้งเบาะแส การมีกฎหมายรองรับการแจ้งเบาะแสการทุจริต การได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล/หน่วยงาน การมีกฎหมายต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ การตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียน การให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สำหรับบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไทย ได้แก่ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สถาบันอิศรา ชมรม STRONG ด้านทุจริตประเทศไทย จะมีบทบาทที่คล้ายคลึงกันคือ การนำเสนอเนื้อหาข่าวสารเพื่อเปิดโปงการกระทำทุจริต หรือการกระทำที่มีความเสี่ยงจะนำไปสู่การทุจริตของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้สังคมเกิดการรับรู้และตื่นตัวต่อปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคม

การวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายคือ สำนักงาน ป.ป.ช. ควรส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชนรวมทั้งประชาสัมพันธ์หรือจัดทำสื่อผ่านช่องทางต่าง ๆ ถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนการเข้าถึงช่องทางการร้องเรียน/แจ้งเบาะแส วิธีการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสที่ครบถ้วนและถูกต้อง และเน้นประชาสัมพันธ์ถึงช่องทางการแจ้งเบาะแสการทุจริตผ่านช่องทางที่เป็นระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้มากขึ้น ตลอดจนการสื่อสารให้ความรู้และความเชื่อมั่นต่อประชาชนถึงมาตรการในการคุ้มครองความปลอดภัยต่อผู้แจ้งเบาะแสร่วมด้วย

**คำสำคัญ:** ผู้แจ้งเบาะแส, การพัฒนาบทบาท, การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

## บทนำ (Introduction)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33 (1) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินการในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐาน โดยช่องทางดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งเบาะแส ซึ่งปัจจุบันวิธีการแจ้งเบาะแสการทุจริตมายังสำนักงาน ป.ป.ช. มีหลายช่องทาง ได้แก่ 1) ทำเป็นหนังสือ 2) ด้วยวาจาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ 3) เว็บไซต์ 4) บัตรสนเท่ห์ และ 5) ทางโทรศัพท์ ทั้งนี้ จากผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวกับสิทธิการรับรู้ข่าวสารการรับรู้การทุจริต ผลกระทบและความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตต่อประชาชนของเสาวณีย์ ทิพอุต และคณะ (2562) พบว่า หากประชาชนพบเห็นพฤติกรรมไม่เหมาะสมหรือส่อไปในทางทุจริต ประชาชนจะมีการแจ้งหน่วยงานราชการ และวางเฉยในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คือ ร้อยละ 30.24 โดยเหตุผล 3 อันดับแรกที่ประชาชนวางเฉย/ไม่แจ้งเบาะแสต่อหน่วยงานรัฐคือ 1) การแจ้งเบาะแสและร้องเรียนไปก็ไม่ได้รับการตรวจสอบหรือปรับปรุง/แก้ไขอย่างจริงจัง 2) เกรงกลัวผลกระทบต่อความไม่ปลอดภัย หรือการถูกกลั่นแกล้งจากผู้มีอำนาจ และ 3) ไม่ทราบช่องทางว่าจะต้องร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสที่ไหน/อย่างไร สอดคล้องกับผลการสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการแจ้งเบาะแส

การทุจริตของวิษณุพงษ์ โพธิพิรุฬห์ และ อังศุธร ศรีสุทธิสอาด (2563) พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ในส่วนกลาง จากจำนวนผู้ที่เคยพบเห็นทุจริตในหน่วยงานทั้งหมด 1,441 ราย มีเพียง 200 ราย หรือร้อยละ 13.88 ที่แจ้งว่าได้ออกมาแจ้งเบาะแส ขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น จากจำนวนผู้ที่เคยพบเห็นทุจริตใน หน่วยงานทั้งหมด 94 ราย มีเพียง 9 ราย หรือร้อยละ 9.57 เท่านั้นที่แจ้งว่าได้ออกมาแจ้งเบาะแส ซึ่งนับว่าเป็นตัวเลขที่น้อยมากเมื่อเทียบกับสถานการณ์การทุจริตที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ จากผลการศึกษาดังกล่าว ยังสะท้อนให้เห็นว่าปัจจัยส่วนบุคคล เช่น การเป็นข้าราชการที่ดี จิตสาธารณะที่ต้องการปกป้องผลประโยชน์ ของประชาชน และความรู้ในการแจ้งเบาะแสเป็นปัจจัยที่ช่วยจุดประกายให้บุคคลเริ่มมีความคิดที่จะออกมา แจ้งเบาะแส (Intentions) ซึ่งจะส่งผลต่อไปยังพฤติกรรมการออกมาแจ้งเบาะแส (Actual behaviors)

ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยเรื่อง “การพัฒนาบทบาทภาคประชาชนในการเป็นผู้แจ้งเบาะแส” จึงพยายามขยาย พรมแดนความรู้ในด้านการป้องกันการทุจริต โดยเน้นบทบาทไปที่การส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการแจ้งเบาะแสดการทุจริต และเพื่อตรวจสอบว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จของภาคประชาชน ในการแจ้งเบาะแสดการทุจริต โดยศึกษาจากประสบการณ์ของต่างประเทศและวิเคราะห์ปัจจัยดังกล่าวเปรียบเทียบกับภาคประชาชนของไทย

### วัตถุประสงค์ (Objective)

1. เพื่อศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแส
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสดการทุจริต โดยศึกษาจากประสบการณ์ ของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสดการทุจริต
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแจ้งเบาะแสดการทุจริตต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย

### นิยามปฏิบัติการ (Operational definition)

1. การพัฒนาบทบาท หมายถึง การยกระดับจากภาคประชาชนที่มีความสนใจต่อปัญหาการทุจริตและ มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอยู่เดิม ให้มีศักยภาพในการเป็นผู้แจ้งเบาะแสดที่สมบูรณ์ เช่น การแจ้งข้อมูล/เบาะแสดที่ครบถ้วนตามองค์ประกอบของกฎหมาย เป็นต้น รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งเสริม ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสดการทุจริตตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

2. ภาคประชาชน หมายถึง ประชาชนที่มีความสนใจต่อประเด็นปัญหาการทุจริต และได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทางใดทางหนึ่งด้วยความสมัครใจ โดยแบ่งภาคประชาชนออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่

2.1 ประชาชนที่อยู่ในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งโดยสถานะมีโอกาสใกล้ชิดกับข้อมูลที่อาจเป็น เบาะแสดการทุจริตได้มากที่สุด และข้อมูลที่ได้มาหรือครอบครองมักเป็นข้อมูลที่ค่อนข้างมีมูลเชื่อถือได้

2.2 ประชาชนที่อยู่ในฐานะประชาชนทั่วไป ที่มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น ชมรม STRONG – จิตพอเพียงต้านทุจริต ประชาชนในหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด โดยการเข้ามามีส่วนร่วม เช่น เป็นผู้แจ้งเบาะแสดหรือให้ข้อมูลการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น

3. ผู้แจ้งเบาะแส หมายถึง ผู้ที่ได้ใกล้ชิดกับข้อมูลด้วยสถานะต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ของเจ้าพนักงานของรัฐในการทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีพฤติกรรมร้ายร้ายผิดปกติ และทำการแจ้งเบาะแสดหรือให้ข้อมูล การกระทำความผิดไปยังผู้ที่มีอำนาจหรือผู้ที่เกี่ยวข้องด้วยเจตนาสุจริตและความสมัครใจ เพื่อให้ดำเนินการ



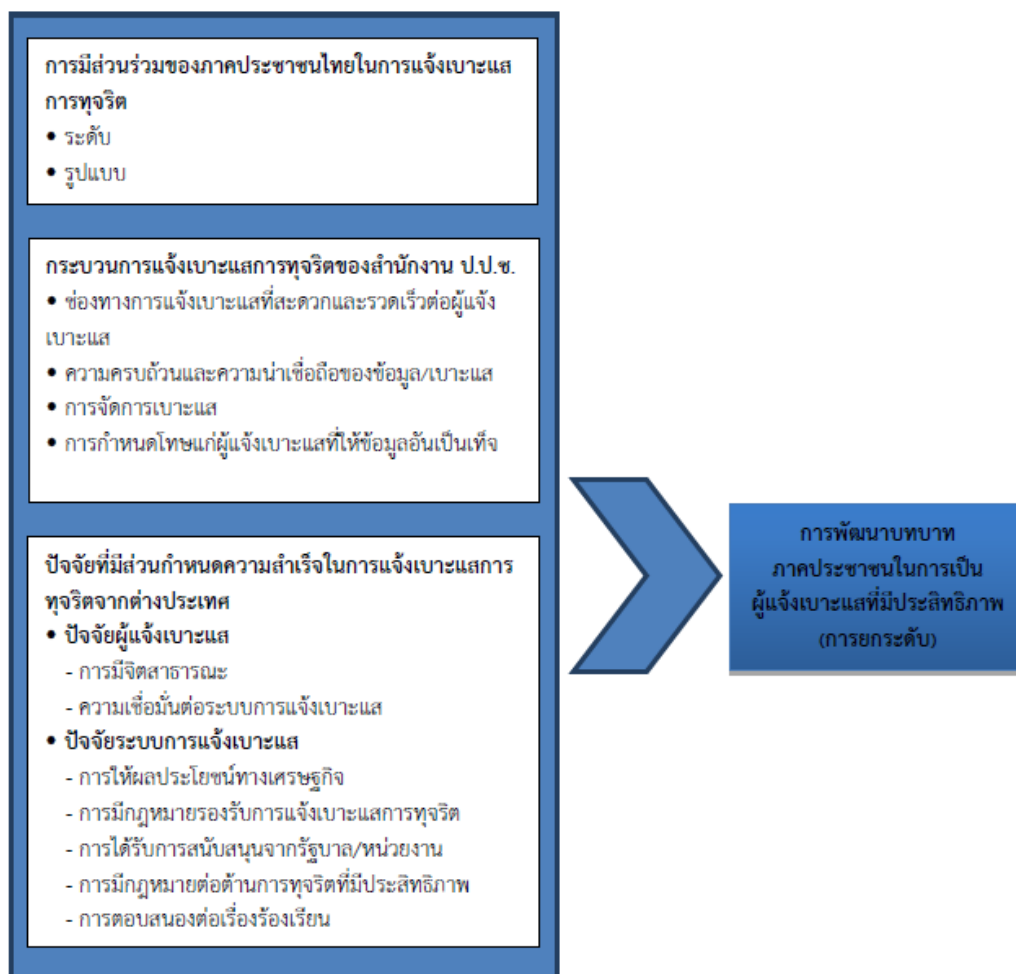
สอบสวนหาข้อเท็จจริง โดยนำข้อมูลที่ได้รับมาใช้เป็นหลักฐานในการลงโทษผู้กระทำผิด ซึ่งสามารถจำแนกผู้แจ้งเบาะแสออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

3.1 บุคคลภายในองค์กร หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนในสถานะที่แตกต่างกันตามชื่อเรียก เช่น ลูกจ้าง พนักงาน ข้าราชการ เป็นต้น ซึ่งเป็นผู้ที่โดยสถานภาพและสถานะมีโอกาสใกล้ชิดกับข้อมูลอันเป็นเบาะแส

3.2 บุคคลภายนอกองค์กร หมายถึง ผู้ที่ไม่มีสถานะเป็นลูกจ้างหรือบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กร แต่มีโอกาสได้รับหรือสัมผัสทราบข้อมูลอันเป็นเบาะแสมาด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ประชาชนทั่วไป คู่แข่งทางธุรกิจ

### กรอบแนวคิด (Conceptual framework)

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเพื่อพัฒนาบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไทยในการแจ้งเบาะแสการทุจริต โดยเริ่มต้นจากการศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสการทุจริต รวมถึงกระบวนการแจ้งเบาะแสการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. นอกจากนี้ ศึกษาบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไทยในปัจจุบัน ขณะเดียวกันได้ศึกษาปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสการทุจริตจากต่างประเทศ จากนั้นทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไทยกับปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จจากต่างประเทศ โดยเลือกเฉพาะปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของภาคประชาชน และท้ายที่สุดนำมาสู่การจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการแจ้งเบาะแสการทุจริตต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย



## วิธีดำเนินการ (Methodology)

การวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants)

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) รวมทั้งสิ้นจำนวน 21 คน ได้แก่

1.1 ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ในกระบวนการแจ้งเบาะแสการทุจริต รวมจำนวน 8 คน ประกอบด้วย

1.1.1 ส่วนกลาง รวมจำนวน 2 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการแจ้งเบาะแสการทุจริต และเจ้าหน้าที่กลุ่มรับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน โดยมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการรับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนอย่างน้อย 2 ปี

1.1.2 ส่วนภูมิภาค รวมจำนวน 6 คน ประกอบด้วย พนักงานไตสวน ระดับกลางขึ้นไป จำนวน 3 คน และเจ้าพนักงานป้องกันการทุจริต ระดับชำนาญการขึ้นไป จำนวน 3 คน โดยคณะผู้วิจัยทำการคัดเลือกจากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่มีค่ากล่าวหา ร้องเรียนมากที่สุดจำนวน 3 จังหวัด ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2564

1.2 ภาคประชาชน/สื่อมวลชนที่มีบทบาทในการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับเบาะแสการทุจริต รวมจำนวน 10 คน ประกอบด้วย

1.2.1 ผู้แทนองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) จำนวน 1 คน

1.2.2 ผู้แทนสถาบันอิศรา จำนวน 1 คน

1.2.3 ผู้แทนชมรม STRONG – จิตพอเพียงต้านทุจริต จำนวน 8 คน โดยคัดเลือกจากชมรม STRONGฯ ประจำจังหวัดที่มีผลงานโดดเด่นในการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับเบาะแสการทุจริต และมีความพร้อมที่จะให้ข้อมูล จำนวน 4 ชมรม ๆ ละ 2 คน

1.3 ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ โดยคณะผู้วิจัยทำการคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการการแจ้งเบาะแสการทุจริต และมีความพร้อมที่จะให้ข้อมูล รวมจำนวน 3 คน

ทั้งนี้ ข้อจำกัดงานวิจัย (Limitation Research) เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 36 กำหนดให้ห้ามเปิดเผยข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาจากภาคประชาชน/ภาคประชาสังคม/สื่อมวลชนที่มีบทบาทในการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับเบาะแสการทุจริตแทน

### 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในเชิงคุณภาพ ใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จำนวน 3 ชุด ประกอบด้วย 1) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. 2) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับภาคประชาชน/สื่อมวลชน และ 3) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ

### 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Study) และข้อมูลจากสถิติการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสเข้ามาถึงสำนักงาน ป.ป.ช. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2564 โดยเป็นการเก็บข้อมูลในลักษณะข้อมูลทุติยภูมิ และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ภาคประชาชน/สื่อมวลชนที่มีบทบาทในการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับเบาะแสการทุจริต ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ

#### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเนื้อหา (Content Analysis) และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction)

#### ผลการศึกษา (Results)

##### 1. ลักษณะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสการทุจริต

###### 1.1 ช่องทางการแจ้งเบาะแส

ช่องทางการแจ้งเบาะแสการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แบ่งกลุ่มของช่องทางการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสการทุจริตออกเป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ

**กลุ่มที่ 1** เป็นกลุ่มที่ส่วนใหญ่มีรายละเอียดคำกล่าวหาครบถ้วนตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 คือ อย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังนี้ 1) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา 2) ชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกร้อง และ 3) ข้อกล่าวหาและพฤติกรรมแห่งการกระทำผิดตามข้อกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน ได้แก่ หนังสือร้องเรียน หนังสือราชการ ร้องเรียนด้วยวาจา

**กลุ่มที่ 2** เป็นกลุ่มที่มีรายละเอียดคำกล่าวหาไม่ครบถ้วนตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 คือ ไม่มีชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา หรือไม่มีชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกร้อง หรือไม่ระบุข้อกล่าวหาและพฤติกรรมแห่งการกระทำผิด ตามข้อกล่าวหา หรือไม่มีพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน ได้แก่ บัตรสนเท่ห์ ร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ การแจ้งเบาะแส

โดยช่องทางการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสการทุจริตที่เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2564 พบว่า ส่วนใหญ่มาจากหนังสือร้องเรียน จำนวน 8,906 เรื่อง (ร้อยละ 54.01) รองลงมาคือ หนังสือราชการ จำนวน 3,685 เรื่อง (ร้อยละ 22.35) บัตรสนเท่ห์ จำนวน 3,296 เรื่อง (ร้อยละ 19.99) ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาตามพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลาง มีเรื่องร้องเรียน/แจ้งเบาะแสการทุจริตมากที่สุด จำนวน 3,716 เรื่อง รองลงมาคือ สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 4 จำนวน 2,265 เรื่อง สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 3 จำนวน 2,099 เรื่อง ตามลำดับ

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ในประเด็นความครบถ้วนของข้อมูล/เบาะแสที่ได้รับแจ้งมีความครบถ้วนตามองค์ประกอบของกฎหมาย พบว่า ส่วนใหญ่หากมีการมาร้องเรียน/แจ้งเบาะแสด้วยตนเอง สำนักงาน จะมีรายละเอียดคำกล่าวหาครบถ้วนตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เนื่องจากจะมีเจ้าหน้าที่คอยให้คำแนะนำ รวมทั้งเครือข่ายภาคประชาชนอย่างชมรม STRONG+ ที่ได้รับการอบรมหรือให้ความรู้เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสไปแล้วจะมีรายละเอียดครบถ้วนเช่นกัน แต่ขณะเดียวกันก็มีบางส่วนที่ไม่ครบถ้วนโดยเฉพาะการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสผ่านทางหนังสือ เว็บไซต์ หรือบัตรสนเท่ห์ เช่น ไม่ได้ระบุชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกร้อง หรือพฤติกรรมแห่งการกระทำผิดไม่ชัดเจน เนื่องจากประชาชนไม่ทราบว่าเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องมีใครบ้างทำให้ไม่สามารถอธิบายออกมาได้ว่าต้องการที่จะกล่าวหาใคร

สำหรับประเด็นความน่าเชื่อถือของข้อมูล/เบาะแสที่ได้รับ พบว่า เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่า ข้อมูล/เบาะแสที่มีการระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องไว้ชัดเจน เช่น ร้องเรียนด้วยตนเอง ส่งไปรษณีย์ (กรณีที่ระบุชื่อผู้กล่าวหา) จะมีความน่าเชื่อถือมากกว่าข้อมูลที่ไม่ได้มีการระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง โดยเฉพาะจากช่องทางบัตรสนเท่ห์และผ่านทางเว็บไซต์ เนื่องจากข้อมูล/เบาะแสที่ได้รับมีรายละเอียดและพฤติกรรมไม่ชัดเจน อีกทั้งไม่สามารถติดต่อหรือขอทราบข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ร้องได้ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ได้สะท้อนถึงสาเหตุที่ทำให้ข้อมูล/เบาะแสยังไม่น่าเชื่อถือเพียงพอ เนื่องจากอาจจะเกิดจากความเข้าใจผิดของผู้ร้อง หรืออาจจะเป็น

การกลั่นแกล้งกันเสียมากกว่า แต่อย่างไรก็ตามมีเจ้าหน้าที่บางส่วนเห็นว่า ข้อมูล/เบาะแสที่ได้รับมามีความน่าเชื่อถือไม่มีลักษณะของการร้องเท็จหรือกลั่นแกล้งกัน เนื่องจากเจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตมีการบรรยายให้ความรู้สมาชิกชมรม STRONG<sup>๓</sup> และประชาชนทั่วไปถึงแนวทางการแจ้งเบาะแสการทุจริตที่ถูกต้อง รวมทั้งบทลงโทษตามมาตรา 184 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>๓</sup>

## 1.2 ประเภทคำกล่าวหา

จากการศึกษาประเภทคำกล่าวหาที่มีการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสการทุจริตเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า เมื่อแบ่งตามรายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2564 พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเรื่องปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จำนวน 4,583 เรื่อง (ร้อยละ 39.35) รองลงมาเป็นเรื่องจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 2,513 เรื่อง (ร้อยละ 21.57) ยักยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ จำนวน 1,531 เรื่อง (ร้อยละ 13.14) ตามลำดับ

## 1.3 กระบวนการแจ้งเบาะแสการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช.

จากการศึกษาสามารถสรุปเป็นขั้นตอนหลักได้ 5 ขั้นตอน ประกอบด้วย 1) การยื่นเรื่องร้องเรียน/เบาะแส 2) การบันทึกข้อมูลในระบบอิเล็กทรอนิกส์ 3) การมอบหมายเจ้าหน้าที่ตรวจรับเรื่องร้องเรียน 4) การพิจารณาตรวจรับเรื่องร้องเรียน และ 5) การเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณา โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 1.3.1 การยื่นเรื่องร้องเรียน/เบาะแส

การยื่นเรื่องร้องเรียน/เบาะแสเป็นขั้นตอนที่ประชาชนได้มีการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านช่องทางต่าง ๆ เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น ทำเป็นหนังสือ กล่าวหาด้วยวาจาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ บัตรสนเท่ห์ ทางโทรศัพท์ หรือผ่านทางโซเชียลมีเดียต่าง ๆ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ถึงปัญหาอุปสรรคในขั้นตอนการยื่นเรื่องร้องเรียน/เบาะแส สามารถแบ่งปัญหาอุปสรรค ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกเป็นปัญหาอุปสรรคของประชาชน พบว่า ประชาชนบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้ ประชาชนบางส่วนที่ได้มีการยื่นเรื่องร้องเรียนเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. แล้ว มีความกังวลว่า ข้อมูล/เบาะแสที่แจ้งหากมีการมอบหมายให้หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการจะทำให้ข้อมูลเกิดการรั่วไหลหรือมีการช่วยเหลือกันในหน่วยงานนั้น สำหรับปัญหาอุปสรรคในส่วนของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า สืบเนื่องจากการที่ประชาชนบางส่วนที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้เรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ถูกส่งเข้ามาจำนวนมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องเสียเวลาในการพิจารณาตามกระบวนการ นอกจากนี้ ในเรื่องของความครบถ้วนของข้อมูล/เบาะแส โดยเฉพาะหากมีรายละเอียดไม่เพียงพอจะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ต้องทำงานเพิ่มขึ้น

### 1.3.2 การบันทึกข้อมูลในระบบอิเล็กทรอนิกส์

ภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้รับเรื่องร้องเรียน/เบาะแส จะมีการคัดแยกคำกล่าวหา หากเห็นว่าคำกล่าวหาดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบตามการจัดแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้ดำเนินการตรวจรับคำกล่าวหาต่อไป หากเห็นว่าคำกล่าวหาดังกล่าวไม่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบให้ส่งคำกล่าวหาไปยังสำนักบริหารงานกลาง หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่เป็นผู้รับผิดชอบแล้วแต่กรณี จากนั้น เมื่อได้รับคำกล่าวหาแล้ว เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบว่าเป็นคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้แล้วหรือไม่ หากเป็นเรื่องเดียวกันจะส่งไปรวมกับเรื่องกล่าวหาเดิม แต่หากเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ระหว่างดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลคำกล่าวหาในระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA)

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ในประเด็นปัญหา อุปสรรค ในขั้นตอนการบันทึกข้อมูลในระบบอิเล็กทรอนิกส์ พบว่า ส่วนใหญ่มองว่า ระบบดังกล่าวมีความสมบูรณ์อยู่แล้ว อีกทั้งรายละเอียดที่จะต้องบันทึกมีความครบถ้วนและเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตาม มีเจ้าหน้าที่บางส่วนได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคที่พบในการบันทึกข้อมูลลงในระบบ PESCA คือ ตัวระบบยังไม่มี การปรับปรุงให้ทันสมัยเป็นปัจจุบันและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ปรับเปลี่ยน

### 1.3.3 การมอบหมายเจ้าหน้าที่ตรวจรับเรื่องร้องเรียน

ภายหลังจากเห็นว่าคำกล่าวหาดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบ ผู้อำนวยการจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งในสังกัดทำการตรวจรับคำกล่าวหาและให้ความเห็นต่อคำกล่าวหาดังกล่าว ว่าควรดำเนินการอย่างไรต่อไป

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ในประเด็นปัญหา อุปสรรค ในขั้นตอนการมอบหมายงานเจ้าหน้าที่ตรวจรับเรื่องร้องเรียน พบว่า ในขั้นตอนดังกล่าวไม่พบปัญหาอุปสรรคใด แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่บางรายได้สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการมอบหมายงานตรวจรับคำกล่าวหาของส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคที่มองว่า ไม่มีความเป็นธรรม เนื่องจากพนักงานไต่สวนในส่วนภูมิภาคจะต้องดำเนินการตรวจรับคำกล่าวหา ตรวจสอบเบื้องต้น และไต่สวน โดยที่การตรวจรับคำกล่าวหาไม่ถูกกำหนดเป็นผลงานในตัวชี้วัด ประเมินผลการปฏิบัติราชการระดับบุคคล

### 1.3.4 การพิจารณาตรวจรับเรื่องร้องเรียน

ภายหลังจากที่ได้รับมอบหมายแล้ว พนักงานไต่สวนจะพิจารณาตรวจรับคำกล่าวหาและให้ความเห็นตามแนวทาง ได้แก่ รับไว้ดำเนินการ เห็นควรมอบหมายให้หน่วยงานอื่น เห็นควรไม่รับพิจารณา

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ในประเด็นปัญหา อุปสรรค ในขั้นตอนการตรวจรับเรื่องร้องเรียน พบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบางส่วนยังมีความเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายของ ป.ป.ช. หรือมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ครบถ้วน ทำให้การตรวจรับคำกล่าวหาหลาย ๆ เรื่องยังให้ความเห็นไม่ตรงตามแนวทางที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไว้ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ได้สะท้อนอีกหนึ่งปัญหา คือ กรณีที่ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่มาจากสายงานอื่น ที่ไม่ได้มาจากสายงานด้านการไต่สวนอาจไม่มีความเข้าใจในกระบวนการตรวจรับคำกล่าวหา ทำให้เวลาที่เจ้าหน้าที่เสนอเรื่องให้ผู้ว่าราชการยพิจารณาผลการตรวจรับคำกล่าวหา ผู้อำนวยการจะอนุมัติผลการตรวจรับคำกล่าวหาตามเจ้าหน้าที่เสนอ

### 1.3.5 การเสนอผู้บังคับบัญชา/คณะอนุกรรมการกลั่นกรองพิจารณา

ขั้นตอนนี้ หลังจากที่พนักงานไต่สวนได้พิจารณาตรวจรับคำกล่าวหาและให้ความเห็นแล้ว จะเสนอให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ในประเด็นปัญหา อุปสรรค ในขั้นตอนการเสนอผู้บังคับบัญชา/คณะอนุกรรมการกลั่นกรองพิจารณา พบว่า ส่วนใหญ่พบปัญหาในขั้นตอนของการนำเสนอต่อคณะอนุกรรมการกลั่นกรองที่จะถูกตีกลับมาให้แก้ไขใหม่ เนื่องจากรายละเอียดพฤติกรรมไม่ชัดเจนหรือเป็นการเพิ่มเติมพยานหลักฐาน นอกจากนี้ การรวมมติจากคณะอนุกรรมการฯ หากมติดังกล่าวใช้ระยะเวลาจะส่งผลกระทบต่อ การนำเรื่องเข้าคณะกรรมการ ป.ป.ช.

## 2. ปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสการทุจริตจากประสบการณ์ของต่างประเทศ

จากการศึกษาการแจ้งเบาะแสการทุจริตจากประสบการณ์ของต่างประเทศทั้ง 3 ประเทศ ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สิงคโปร์ ในประเด็นกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแสการทุจริต กระบวนการแจ้งเบาะแสการทุจริต บทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแส

คณะผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์เพื่อสกัดปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสการทุจริตจากประสบการณ์ของต่างประเทศ ประกอบกับการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ โดยค้นพบปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสดังกล่าว 7 ปัจจัย และเมื่อนำมาจัดเป็นกลุ่มใหญ่แล้วจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย

- ปัจจัยผู้แจ้งเบาะแสด ได้แก่ การมีจิตสาธารณะ ความเชื่อมั่นต่อระบบการแจ้งเบาะแสด
- ปัจจัยระบบการแจ้งเบาะแสด ได้แก่ การมีกฎหมายรองรับการแจ้งเบาะแสการทุจริต การได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล/หน่วยงาน การมีกฎหมายต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ การตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียน การให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

## 2.1 ปัจจัยผู้แจ้งเบาะแสด

### 2.1.1 การมีจิตสาธารณะ

การสร้างจิตสาธารณะที่เกิดจากการหล่อหลอมผ่านการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งเน้นถึงความมีจริยธรรม ตระหนักรู้ เข้าใจสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของตนและสังคมที่จะดูแลและบำรุงรักษา ร่วมกัน อันจะเป็นแรงปรารถนาที่จะแก้ไขปัญหา หรือกระทำการอื่นใดที่ก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวม ปัจจัยนี้เป็นส่วนสำคัญที่กระตุ้นและจูงใจให้ทุกคนกล้าที่จะออกมาเปิดโปงการกระทำความผิด หรือการทุจริตที่เกิดขึ้นภายในองค์กร โดยมองเห็นประโยชน์ส่วนรวมหรือสังคมเป็นสำคัญ เพื่อให้ทุกคนได้รับการดูแลอย่างเสมอภาค โปร่งใส และเท่าเทียม สอดคล้องกับการศึกษาของ Kaptein (2011) กล่าวว่า การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งเน้นในเรื่องการมีจริยธรรม มีอิทธิพลต่อการตอบสนองต่อการแจ้งเบาะแสการทุจริตที่เกิดขึ้น เพื่อสร้างประโยชน์ต่อสาธารณะ และการศึกษาของ Murphy and Free (2016) กล่าวว่า กระบวนการคิดอย่างที่มีจิตสาธารณะนั้น ปัจจัยสำคัญที่สร้างความกล้าที่จะออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริตเพื่อให้เกิดการลงโทษผู้ที่กระทำความผิด ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการถึงระดับความสำเร็จของปัจจัยดังกล่าว ส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจัยการมีจิตสาธารณะเป็นปัจจัยที่ส่งผลระดับมาก ในการส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต

### 2.1.2 ความเชื่อมั่นต่อระบบการแจ้งเบาะแสด

การบัญญัติกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตดังเช่นสหราชอาณาจักร ซึ่งประกอบด้วย ความคุ้มครองจากการกระทำอันตราย เช่น การกระทำอันไม่เป็นธรรมโดยผู้ถูกแจ้ง และการกำหนดมาตรการเยียวยาความเสียหายโดยองค์กรตุลาการ เช่น การออกมาตรการหรือคำสั่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้แจ้งเบาะแสด ซึ่งประเด็นเหล่านี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต ที่จะได้รับ ความคุ้มครองจากการแจ้งเบาะแสดที่มี “ความผิดทางอาญา” หรือ “ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน” ทั้งเป็นความผิดที่ได้กระทำผิดสำเร็จแล้ว กำลังกระทำความผิด หรือกำลังจะกระทำความผิดในอนาคตได้ สอดคล้องกับการศึกษาของ Holtzhuesen (2009) กล่าวว่า การให้ความคุ้มครองต่อผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตนั้น เป็นส่วนที่ช่วยสร้างความมั่นใจ และความเชื่อมั่นให้กับผู้แจ้งเบาะแสด และกล้าที่จะเสี่ยงต่อผลกระทบที่จะเกิดจากการแจ้งเบาะแสการทุจริต ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการถึงระดับความสำเร็จของปัจจัยดังกล่าว ทั้งหมดเห็นว่าปัจจัยความเชื่อมั่นต่อระบบการแจ้งเบาะแสดเป็นปัจจัยที่ส่งผล ระดับมาก ในการส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต

## 2.2 ปัจจัยระบบการแจ้งเบาะแสด

### 2.2.1 การให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

จากการที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกามีการบังคับใช้กฎหมาย The False Claim Act ซึ่งเป็นข้อกฎหมายที่เป็นกลไกสำคัญที่สนับสนุนการแจ้งเบาะแสการทุจริตเป็นอย่างมาก เนื่องด้วยกฎหมายมีลักษณะของการให้เงินรางวัลแก่ผู้ที่แจ้งเบาะแสการทุจริตในนามของรัฐบาลกลาง โดยผู้แจ้งเบาะแสดจะได้รับเงิน

รางวัลส่วนแบ่งจากค่าเสียหายที่รัฐบาลจะได้รับ สอดคล้องกับการศึกษาของ Schultz and Harutyunyan (2015) พบว่า การแจ้งเบาะแสการทุจริตของตลาดหลักทรัพย์มีอัตราการร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสการทุจริตที่ประสบความสำเร็จเนื่องจากกฎหมาย The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010 ที่มีบทบัญญัติในการให้รางวัลกับผู้แจ้งเบาะแสร้อยละ 10 จากบทลงโทษของความผิดที่เกิดขึ้นจากการฉ้อโกงทรัพย์ เมื่อการแจ้งเบาะแสนั้นได้รับการพิจารณาวินิจฉัยว่าเป็นจริงและได้รับการร้องเรียนสำเร็จ ซึ่งส่งผลให้อัตราการทุจริตที่เกิดขึ้นในตลาดหลักทรัพย์มีอัตราที่ลดลง ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการถึงระดับความสำเร็จของปัจจัยดังกล่าว ส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจัยการให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบมากที่สุด ในการส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต

### 2.2.2 การมีกฎหมายรองรับการแจ้งเบาะแสการทุจริต

การมีกฎหมายที่ชัดเจนในการแจ้งเบาะแสการทุจริตนั้น ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การแจ้งเบาะแสการทุจริตนั้นประสบความสำเร็จ เนื่องจากการมีกฎหมายที่ครอบคลุมและแข็งแกร่ง จะเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความเชื่อมั่นและความมั่นใจให้กับผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตเมื่อช้อกล่าวหาว่าได้รับการพิจารณาและดำเนินคดี และตัวผู้แจ้งเบาะแสเองได้รับความปลอดภัยจากการแจ้งเบาะแสการทุจริต เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้มีการพัฒนาข้อกฎหมายให้ความเข้มแข็งและครอบคลุมต่อการปกป้องคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตอย่างชัดเจน สอดคล้องกับการศึกษาของ Chang, Wilding & Shin (2017) พบว่า การมีกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต ส่งผลต่อการรับรู้ของบุคคลในด้านของความปลอดภัย กระบวนการในการแจ้งเบาะแสการทุจริต อันเป็นแรงสนับสนุนให้เกิดการแจ้งเบาะแสการทุจริตภายในองค์กรที่มีอัตราที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการถึงระดับความสำเร็จของปัจจัยดังกล่าว ทั้งหมดเห็นว่าปัจจัยการมีกฎหมายรองรับการแจ้งเบาะแสการทุจริตเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบมากที่สุด ในการส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต

### 2.2.3 การได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล/หน่วยงาน

การสนับสนุนโดยภาครัฐในการแจ้งเบาะแสการทุจริตนั้น ถือเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้อำนาจหน้าที่ แรงงาน บุคคลทั่วไป รวมไปถึงภาคประชาสังคมเกิดความมั่นใจในการออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต และสร้างความเชื่อมั่นว่าช้อกล่าวหาว่าจะถูกได้รับการพิจารณาหากช้อกล่าวหาว่าไม่มีมูลเหตุ และมีความน่าเชื่อถือของข้อมูลนั้นจริง ๆ โดยไม่ต้องถูกภาครัฐเข้ามาใช้อำนาจในการขัดขวางการดำเนินงานดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีการพัฒนาให้เหมาะสมและมีความทันสมัย เพื่อให้ประชาชนผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตได้รับความเป็นธรรม และได้รับการปกป้องจากผู้กระทำความผิด สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Vandekerckhove et al. (2016) ที่สนับสนุนว่าการสนับสนุนการแจ้งเบาะแสของรัฐบาลหรือองค์กรเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของบุคคลที่จะกล้าออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการถึงระดับความสำเร็จของปัจจัยดังกล่าว ทั้งหมดเห็นว่าปัจจัยการได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล/หน่วยงานเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบปานกลาง ในการส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต

### 2.2.4 การมีกฎหมายต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ

การมีกฎหมายต่อต้านการทุจริตที่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความกล้า มีความมั่นใจ มีความเชื่อมั่นต่อความปลอดภัยของตนจากการออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลการทุจริตหรือการกระทำความผิดนั้นผู้แจ้งเบาะแสจะเกิดความเสี่ยงจากการกลั่นแกล้ง การไล่ออกจากงาน หรือการปฏิบัติอื่นใดที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้น กฎหมายที่คุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตจึงเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้อุ้แจ้งเบาะแสกล้าที่จะเปิดเผย เพื่อช่วยให้องค์กรเกิดความโปร่งใส และเกิดประโยชน์สูงสุด สอดคล้องกับการศึกษาของศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และคณะ (2560)

กล่าวว่า การมีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการต่อต้านการทุจริตที่มีความครอบคลุมถึงผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต มีข้อกำหนดต่อความผิดเกิดจากการกระทำอันทุจริตโดยชัดเจน เป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนกล้าที่จะออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริตเพื่อเรียกร้องความยุติธรรมในสังคม ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการถึงระดับความสำเร็จของปัจจัยดังกล่าว ส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจัยการมีกฎหมายต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับปานกลาง ในการส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต

### 2.2.5 การตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียน

การพัฒนากระบวนการแจ้งเบาะแสการทุจริตที่รวดเร็วและน่าเชื่อถือ ซึ่งเกิดจากการสนับสนุนและเห็นความสำคัญของภาครัฐในด้านการแจ้งเบาะแสการทุจริต เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนที่พบเห็นการกระทำความผิดหรือการทุจริต และเห็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักนั้น กล้าที่จะออกมาเรียกร้องและเปิดโปงความผิดเพื่อให้มีความถูกต้องและโปร่งใส สอดคล้องกับการศึกษาของ Holtzhuasen (2009) กล่าวว่า ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตควรมีการดำเนินการด้วยความรวดเร็วและมีช่องทางที่หลากหลาย ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญส่งเสริมต่อความเชื่อมั่น ความไว้วางใจของผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต อีกทั้งแสดงให้เห็นความสำเร็จของการดำเนินการเพื่อต่อต้านการทุจริตในองค์กร ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการถึงระดับความสำเร็จของปัจจัยดังกล่าว ส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจัยการตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียนเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อมาก ในการส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต

จากปัจจัยดังกล่าว เมื่อนำมาให้ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการประเมินระดับปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสการเบาะแสการทุจริต สามารถสรุปได้ดังนี้

- ระดับมาก ได้แก่ ปัจจัยการมีจิตสาธารณะ ปัจจัยความเชื่อมั่นต่อระบบการแจ้งเบาะแสปัจจัยการให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ปัจจัยการมีกฎหมายรองรับการแจ้งเบาะแสการทุจริต ปัจจัยการตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียน
- ระดับปานกลาง ได้แก่ ปัจจัยการได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล/หน่วยงาน ปัจจัยการมีกฎหมายต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ

### 3. บทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสการทุจริต

จากการศึกษาบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไทยในปัจจุบันที่มีบทบาทในการนำเสนอเนื้อหาที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสการทุจริต ได้แก่ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สถาบันอิศรา ชมรม STRONG ด้านทุจริตประเทศไทย ในประเด็นการดำเนินงาน และปัญหาอุปสรรค เมื่อวิเคราะห์บทบาทของภาคประชาชนทั้ง 3 หน่วยงาน จะเห็นว่า มีบทบาทที่คล้ายคลึงกันคือ การนำเสนอเนื้อหาข่าวสารเพื่อเปิดโปงการกระทำทุจริต หรือการกระทำที่มีความเสี่ยงจะนำไปสู่การทุจริตของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้สังคมเกิดการรับรู้และตื่นตัวต่อปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคม โดยแหล่งข้อมูลส่วนใหญ่จะมาประชาชนในพื้นที่ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงจากการทุจริต ตลอดจนการสืบค้นเองจากแหล่งข้อมูลของหน่วยงานรัฐ เช่น ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (e-GP) ระบบการใช้จ่ายข้อมูลภาครัฐ (ภาษีไปไหน?) เป็นต้น โดยปัญหาส่วนใหญ่ที่พบจากการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารคือ ถ้าแหล่งข้อมูลที่มาจากระชาชนจะขาดเอกสารหลักฐานประกอบ ทำให้ยากต่อการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูล นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเรื่องของการเข้าถึงแหล่งข้อมูลของหน่วยงานรัฐที่เป็นข้อจำกัดในการตรวจสอบ เช่น ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (e-GP) ที่ไม่สามารถสืบค้นข้อมูลย้อนหลังได้เกิน 1 ปี หรือการลงข้อมูลที่มีรายละเอียดไม่เพียงพอ เป็นต้น ทั้งนี้ในส่วนของการบูรณาการร่วมกันทั้ง 3 หน่วยงานมีการบูรณาการร่วมกันทั้งในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนการอบรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้เทคนิคต่าง ๆ อันจะเป็นการเสริมประสิทธิภาพในการทำงาน สำหรับในส่วนบทบาทที่แตกต่างกันคือจะเห็นได้ว่าสำนักข่าวอิศรานอกเหนือจากการนำเสนอข่าวเชิงลึกเน้นการเปิดเผยข้อมูลข้อเท็จจริงที่มีผลในการตรวจสอบ



ป้องกันและปราบปรามการทุจริตรวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว ยังมีการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะและปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมด้วย ในส่วนขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทยนั้น มีการดำเนินการในการป้องกันการทุจริตร่วมกับหน่วยงานรัฐ เช่น ข้อตกลงคุณธรรม (IP) ความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST) ตลอดจนการพัฒนาเครื่องมือในการป้องกันการทุจริต เช่น ACT Ai ขณะที่ชมรม STRONG – จิตพอเพียงต้านทุจริตจะมีการดำเนินกิจกรรมจับตามองและแจ้งเบาะแส (Watch & Voice) และการอบรมให้ความรู้ในเรื่องของการป้องกันการทุจริตแก่ประชาชนในพื้นที่

## อภิปรายผลและบทสรุป (Discussion and Conclusion)

จากผลการศึกษาถึงลักษณะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแส ปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสการทุจริตจากประสบการณ์ของต่างประเทศ และบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสการทุจริต มีประเด็นที่สามารถนำมาอภิปรายได้ดังนี้

1. ปัจจุบันภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริตกับสำนักงาน ป.ป.ช. ผ่านช่องทางต่าง ๆ ทั้งในส่วนช่องทางที่เป็นทางการ เช่น ทำเป็นหนังสือ/บัตรสนเท่ห์ส่งมายังสำนักงาน ป.ป.ช. หรือร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือเดินทางไปที่สำนักงาน ป.ป.ช. หรือโทรศัพท์สายด่วน 1205 และช่องทางที่ไม่เป็นทางการ ผ่านช่องทางโซเชียลมีเดียต่าง ๆ เช่น แอปพลิเคชันเฟซบุ๊ก (Facebook) หรือไลน์ (Line) หรือการแจ้งเบาะแสการทุจริตผ่านเครือข่ายภาคประชาชนอย่าง “ชมรม STRONG - จิตพอเพียงต้านทุจริตจังหวัด” ซึ่งนับว่าปัจจุบันช่องทางแจ้งเบาะแสการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. มีความหลากหลายขึ้น อีกทั้งมีความสะดวกและรวดเร็วต่อผู้แจ้งเบาะแส โดยช่องทางกรรเรียน/แจ้งเบาะแสการทุจริตที่เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2564 พบว่า ส่วนใหญ่มาจากหนังสือร้องเรียน รองลงมาคือ หนังสือราชการ บัตรสนเท่ห์ ตามลำดับ และช่องทางที่มีการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสเข้ามาน้อยที่สุดคือ แจ้งเบาะแส สำหรับในส่วนช่องทางที่เรียกว่า แจ้งเบาะแส นั้น คำว่า “แจ้งเบาะแส” ตามบริบทนี้ เป็นคำที่ใช้ในระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) หมายถึง การแจ้งเบาะแสเข้ามายังช่องทาง Facebook E-mail และระบบการแจ้งเบาะแสของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยเรื่องร้องเรียน/เบาะแสที่เข้ามายังช่องทางนี้ ถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่มีรายละเอียดคำกล่าวหาไม่ครบถ้วนตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 คือ ไม่มีชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา หรือไม่มีชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกร้อง หรือไม่ระบุข้อกล่าวหาและพฤติกรรมแห่งการกระทำผิด ตามข้อกล่าวหา หรือไม่มีพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน ซึ่งในส่วนช่องทาง Facebook และ E-mail คณะผู้วิจัยเห็นว่า มีความเป็นไปได้ยากที่จะมีรายละเอียดครบถ้วนของข้อกล่าวหา แต่ในส่วนช่องทางที่เป็นระบบการแจ้งเบาะแสของสำนักงาน ป.ป.ช. นั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า ช่องทางดังกล่าวเป็นช่องทางที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้พยายามออกแบบเพื่อให้ประชาชนมีความสะดวกในการแจ้งเบาะแสการทุจริต รวมทั้งรายละเอียดที่ให้กับก็มีความครอบคลุมเพียงพอที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการทางกฎหมายได้ อีกทั้งในปัจจุบันได้มีการพัฒนาปรับปรุงระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริต ซึ่งเริ่มใช้เมื่อต้นเดือนกันยายน 2565 ระบบดังกล่าวสามารถเข้าถึงได้ทางเว็บไซต์ <https://wbs.nacc.go.th> และ แอปพลิเคชัน NACC MOBILE โดยระบบดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ แจ้งเบาะแส และติดตามสถานะ ส่วนที่เป็นการแจ้งเบาะแสสามารถเลือกได้ว่าจะปกปิดตัวตน หรือเปิดเผยตัวตน สำหรับในส่วนติดตามสถานะมี 3 ฟังก์ชันที่สำคัญ คือ การติดตามสถานะของเบาะแส การทุจริตที่เคยแจ้งรับ-ส่งข้อความถึงเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเบาะแส และขอรับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ดังนั้นสำนักงาน ป.ป.ช. ควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบถึงช่องทางการแจ้งเบาะแสการทุจริตผ่านระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้มากขึ้น เพื่อให้ข้อมูล/เบาะแสที่ได้รับมีความครบถ้วนและสำนักงาน ป.ป.ช. สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการทางกฎหมายต่อไปได้

2. เมื่อพิจารณาถึงสถิติเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ในแต่ละปีจะเห็นว่า มีเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเข้ามาเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จำนวน 10,382 เรื่อง ปี 2563 จำนวน 9,130 เรื่อง ปี 2564 จำนวน 8,381 เรื่อง ถึงแม้จะมีแนวโน้มลดลง แต่ลดลงเพียงร้อยละ 9.86 หากเปรียบเทียบกับจำนวนค่าเฉลี่ย 3 ปีงบประมาณจะอยู่ที่ 9,297 เรื่อง (สำนักงาน ป.ป.ช., 2565) ถือว่ายังมีปริมาณมาก อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนยังมีจิตสำนึกที่ดีที่เมื่อพบเห็นการทุจริตแล้วมีการแจ้งเบาะแสบกกับหน่วยงานรัฐแทนที่จะเลือกนิ่งเฉยหรือไม่ดำเนินการใด ๆ เลย ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ของการแจ้งเบาะแสบอาจจะเป็นเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือเพื่อส่วนตัวก็ตาม ซึ่งจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมดังกล่าวเมื่อเทียบกับรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ United Nation (1981) กำหนดแล้ว จะเป็นการผสมผสานระหว่างการมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง (spontaneous) และการมีส่วนร่วมแบบชักนำ (induced) กล่าวคือ การที่ประชาชนตัดสินใจออกมาแจ้งเบาะแสบ การทุจริตเกิดจากสมัครใจของประชาชนเองที่ต้องการเห็นสังคมดีขึ้นและการทุจริตลดน้อยลง แต่ขณะเดียวกันประชาชนบางส่วนอาจมีความวิตกกังวลถึงความปลอดภัยจากการไปแจ้งเบาะแสบ เช่น กลัวข้อมูลรั่วไหลและจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยทั้งทางด้านร่างกายและทรัพย์สิน เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสบจำเป็นต้องมีการสื่อสารให้ความรู้และความเชื่อมั่นต่อประชาชนถึงมาตรการในการคุ้มครองความปลอดภัยต่อผู้แจ้งเบาะแสบ เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจและกล้าที่จะออกมาแจ้งเบาะแสบการทุจริตมากขึ้น

3. เมื่อพิจารณาถึงความน่าเชื่อถือของข้อมูล/เบาะแสบที่ได้รับ จากสถิติปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ผลการตรวจรับคำกล่าวหาและมิมติแล้วของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มที่ส่วนใหญ่มีรายละเอียดคำกล่าวหาครบถ้วนตามมาตรา 60 ได้แก่ หนังสือร้องเรียน หนังสือราชการ ร้องเรียนด้วยวาจา และกลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มที่มีรายละเอียดคำกล่าวหาไม่ครบถ้วนตามมาตรา 60 ได้แก่ บัตรสนเท่ห์ ร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ แจ้งเบาะแสบ จะเห็นว่าข้อมูล/เบาะแสบที่ได้รับจากกลุ่มที่ 2 ได้แก่ บัตรสนเท่ห์ ร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ แจ้งเบาะแสบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับไว้พิจารณาถึงประมาณร้อยละ 46.94 ขณะที่กลุ่มที่ 1 ได้แก่ หนังสือร้องเรียน หนังสือราชการ ร้องเรียนด้วยวาจา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับไว้พิจารณาเพียงประมาณร้อยละ 4.44 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ความน่าเชื่อถือของข้อมูล/เบาะแสบในกลุ่มที่ 2 มีน้อยกว่ากลุ่มแรก ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. ควรจะต้องมีการส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชน รวมถึงประชาสัมพันธ์หรือจัดทำสื่อผ่านช่องทางต่าง ๆ ถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนวิธีการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสบที่ครบถ้วนและถูกต้อง เพื่อให้ข้อมูล/เบาะแสบที่ได้รับสามารถนำไปใช้ในการดำเนินการทางกฎหมายต่อไปได้

4. ปัญหาอุปสรรคในกระบวนการแจ้งเบาะแสบการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ในขั้นตอนการบันทึกข้อมูลในระบบ PESCA พบว่า ตัวระบบยังไม่มีมีการปรับปรุงให้ทันสมัยเป็นปัจจุบันและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ปรับเปลี่ยนในปัจจุบัน นอกจากนี้ การที่มีเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเข้ามาจำนวนมากพร้อมกันก็เป็นปัญหาอย่างหนึ่งแก่เจ้าหน้าที่ทำให้การบันทึกข้อมูลลงระบบเกิดความล่าช้าตามไปด้วย ซึ่งบางครั้งอาจมองว่าการบันทึกข้อมูลลงระบบเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ สอดคล้องกับผลการศึกษาของคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา (2565) ที่พบว่า เจ้าหน้าที่บางส่วนที่มีหน้าที่รวบรวมข้อมูล และบันทึกข้อมูลลงระบบมีความรู้สึกว่าการกรอกข้อมูลลงในระบบเป็นภาระเนื่องจากมีเอกสารและเอกสารที่ต้องใช้อยู่แล้ว ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการพัฒนาปรับปรุงระบบ PESCA ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ปัจจุบัน และพัฒนาปรับปรุงคู่มือการใช้งานระบบให้ทันสมัย รวมถึงการจัดอบรมให้ความรู้การใช้งานระบบเป็นระยะแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถใช้งานระบบ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขั้นตอนการมอบหมายเจ้าหน้าที่ตรวจรับเรื่องร้องเรียน พบว่า การกำหนดตัวชี้วัดในการตรวจรับคำกล่าวหาของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความแตกต่างกัน ซึ่งพนักงานไตสวนในส่วนภูมิภาคจะต้องดำเนินการตรวจรับคำกล่าวหา ตรวจสอบเบื้องต้น และไตสวน โดยที่การตรวจรับคำกล่าวหาไม่ถูกกำหนดเป็นผลงานในตัวชี้วัดประเมินผลการปฏิบัติราชการระดับบุคคล ขณะที่ส่วนกลางมีสำนักที่รับผิดชอบการตรวจรับคำกล่าวหาเฉพาะ โดยสามารถนำผลงานการตรวจรับคำกล่าวหามากำหนดเป็นตัวชี้วัดประเมินผลการปฏิบัติราชการระดับบุคคลได้ คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตถึงการมอบหมายงานในการตรวจรับคำกล่าวหา ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการออกประกาศเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการมอบหมายเรื่องกล่าวหา และการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. สาขากระบวนการยุติธรรม ที่ปฏิบัติงานด้านการไตสวน พ.ศ. 2562 โดยการมอบหมายเรื่องกล่าวหาให้แก่พนักงานไตสวนให้คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความชำนาญและประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ซึ่งประกาศดังกล่าวได้กำหนดไว้เพียงการมอบหมายงานเรื่องกล่าวหาเพื่อดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้น และไตสวนหรือไตสวนเบื้องต้น ที่เป็นการระบุระดับตำแหน่งกับขนาดของเรื่องกล่าวหา และเกณฑ์การให้คะแนน เช่น พนักงานไตสวนระดับต้นให้รับผิดชอบเรื่องกล่าวหาขนาดเล็ก (S) และขนาดกลาง (M) เป็นต้น แต่ไม่ได้กำหนดการมอบหมายงานในขั้นตอนการตรวจรับคำกล่าวหาและเกณฑ์การให้คะแนน ทำให้ขั้นตอนดังกล่าวไม่มีหลักเกณฑ์การให้คะแนน จึงทำให้ไม่ถูกนำมากำหนดเป็นตัวชี้วัดประเมินผลการปฏิบัติราชการระดับบุคคล โดยคณะผู้วิจัยเห็นว่า การตรวจรับคำกล่าวหาเป็นกระบวนการด่านแรกที่สำคัญที่จะคัดกรองข้อมูล/เบาะแสการทุจริตที่เข้ามาถึงสำนักงาน ป.ป.ช. อีกทั้งกระบวนการตรวจรับคำกล่าวหาเองก็มีรายละเอียดที่ต้องดำเนินการเช่นกัน

ขั้นตอนการพิจารณาตรวจรับเรื่องร้องเรียน พบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบางส่วนยังมีความเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายของ ป.ป.ช. หรือมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ครบถ้วน ทำให้การตรวจรับคำกล่าวหาหลาย ๆ เรื่องยังให้ความเห็นไม่ตรงตามแนวทางที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไว้ จากการวิเคราะห์ถึงกระบวนการพิจารณาตรวจรับเรื่องร้องเรียน คณะผู้วิจัยเห็นว่าในขั้นตอนดังกล่าว ถือว่าเป็นขั้นตอนสำคัญที่สุดในกระบวนการตรวจรับคำกล่าวหา เนื่องจากพนักงานไตสวนที่ได้รับมอบหมายจะพิจารณาและให้ความเห็นว่าเรื่องกล่าวหาจะรับหรือไม่รับไว้พิจารณา และหากรับไว้พิจารณาแล้วจะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ ซึ่งหลักเกณฑ์การพิจารณาต่าง ๆ ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและไตสวน พ.ศ. 2561 คำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ จากการค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า สำนักงาน ป.ป.ช. โดยสำนักกฎหมายได้มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานด้านการไตสวนที่รวบรวมแนวทางการดำเนินการมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. และแนวคำพิพากษาศาลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ตลอดจนแนวทางการพิจารณามอบหมายเรื่องกล่าวหาให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติไว้ ซึ่งในกระบวนการพิจารณาตรวจรับเรื่องร้องเรียนนี้เป็นกระบวนการที่พนักงานไตสวนบางส่วนยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนไม่เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไว้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของศิริพันธ์ วัฒนศิริธรรม (2564) ที่พบว่า ประเด็นการขาดความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการตรวจรับคำกล่าวหา ทำให้การดำเนินการในแต่ละพื้นที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ก็เป็นหนึ่งในปัญหาอุปสรรคในขั้นตอนการตรวจรับคำกล่าวหาเช่นกัน ซึ่งในทางปฏิบัติพบปัญหาว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้อำนวยความสะดวกความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการตรวจรับคำกล่าวหา ทำให้การดำเนินการในแต่ละพื้นที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

สำหรับขั้นตอนการเสนอผู้บังคับบัญชา/คณะอนุกรรมการกลั่นกรองพิจารณา พบว่า ส่วนใหญ่พบปัญหาในขั้นตอนของการนำเสนอต่อคณะอนุกรรมการกลั่นกรองที่จะถูกตีกลับมาให้แก้ไขใหม่ เนื่องจากรายละเอียดพฤติกรรมไม่ชัดเจน หรือเป็นการเพิ่มเติมพยานหลักฐาน นอกจากนี้ การรอมติจากคณะอนุกรรมการฯ หากมติ

ดังกล่าวใช้ระยะเวลาอันยาวนานจะส่งผลต่อการนำเรื่องเข้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากกรณีวิเคราะห์ถึงกระบวนการเสนอผู้บังคับบัญชา/คณะอนุกรรมการกลั่นกรอง พบว่า การที่มีคณะอนุกรรมการกลั่นกรองนับว่าเป็นข้อดีอย่างหนึ่ง ที่ช่วยในการคัดกรองการทำงานของพนักงานไตสวนให้มีความถูกต้องก่อนที่จะมีการนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา อีกทั้งเป็นการช่วยลดภาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาเรื่องกล่าวหาหรือเรียนที่มีจำนวนมากในชั้นแรกก่อน ขณะเดียวกันก็มีปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาตรวจรับคำกล่าวหาเช่นกัน เช่น การถูกคณะอนุกรรมการกลั่นกรองตีกลับมาให้แก้ไขใหม่ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ศิริพันธ์ วัฒนศิริธรรม (2564) และคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา (2565) ที่พบว่า การมีปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ ทำให้ต้องใช้เวลาในการดำเนินการ/ดำเนินการล่าช้าออกไป ก็เป็นหนึ่งในปัญหาอุปสรรคในขั้นตอนการตรวจรับคำกล่าวหาเช่นกัน ซึ่งในการตรวจรับคำกล่าวหาที่มีขั้นตอนที่ต้องเสนอเรื่องให้คณะอนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องกล่าวหา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาในกรณีที่เป็นการเสนอไม่รับคำกล่าวหาไว้พิจารณา และการส่ง/มอบหมายหน่วยงานอื่นดำเนินการตามมาตรา 61 – 64 ทำให้มีระยะเวลาที่ต้องรอเข้าประชุมคณะอนุกรรมการ/คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา รวมทั้งบางกรณีคณะอนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องกล่าวหา มีมติให้ดำเนินการเพิ่มเติม ทำให้กระบวนการตรวจรับคำกล่าวหาตั้งแต่ต้นจนถึงการผ่านการพิจารณาวินิจฉัยของคณะอนุกรรมการ/คณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นต้องใช้ระยะเวลา ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้มีการปรับปรุงขั้นตอนการตรวจรับคำกล่าวหา เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2565 เพื่อความให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินงาน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) การตรวจรับคำกล่าวหาที่มีชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นควรไม่รับคำกล่าวหาไว้พิจารณาให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแลสำนักที่ผู้ถูกร้องสังกัดพิจารณาโดยไม่ต้องเสนอคณะอนุกรรมการกลั่นกรอง

2) การตรวจรับคำกล่าวหาที่เป็นบัตรสนเท่ห์ การแจ้งเบาะแส และการร้องเรียนทางเว็บไซต์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจรับคำกล่าวหาแล้วเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น จนถึงกรรมการ ป.ป.ช. กำกับดูแลพิจารณาโดยไม่ต้องเสนอคณะอนุกรรมการกลั่นกรอง

ซึ่งจากการปรับปรุงกระบวนการตรวจรับคำกล่าวหาที่มีการลดขั้นตอนในบางเรื่องที่ไม่ต้องเสนอคณะอนุกรรมการกลั่นกรอง คณะผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะมีส่วนช่วยให้การตรวจรับคำกล่าวหาเร็วขึ้น แต่ในบางขั้นตอนนี้ก็ยังจำเป็นต้องมีคณะอนุกรรมการกลั่นกรองเพื่อทำหน้าที่ในการคัดกรองเรื่องก่อนที่จะเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ หลังจากที่มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการปรับปรุงขั้นตอนการตรวจรับคำกล่าวหาที่มีการลดขั้นตอนในบางเรื่องที่ไม่ต้องเสนอคณะอนุกรรมการกลั่นกรอง เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2565 เพื่อความให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินงาน ซึ่งหลังจากที่มีการดำเนินงานตามกระบวนการที่ได้มีการปรับปรุงไปแล้วระยะหนึ่ง สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการใหม่เปรียบเทียบกับกระบวนการเดิมว่าสามารถทำให้การตรวจรับคำกล่าวหาที่มีความรวดเร็วขึ้นหรือไม่ หรือดำเนินการแล้วเสร็จตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ภายใน 30 วันหรือไม่ เพื่อนำมาปรับปรุงขั้นตอนการตรวจรับคำกล่าวหาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5. ปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสการทุจริตจากประสบการณ์ของต่างประเทศ เมื่อนำมาวิเคราะห์ถึงการนำไปปรับใช้กับประเทศไทย ในช่วงแรกที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ทันทีคือ ปัจจัยการมีจิตสาธารณะ จะเห็นได้ว่าปัจจุบันสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็มีการดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่เป็นการสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต เช่น การบรรยายให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่รัฐภาคเอกชน เยาวชน ตลอดจนประชาชนทั่วไป แต่สิ่งสำคัญและเป็นสิ่งที่สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องนำมาขบคิดคือ จะมีวิธีการสื่อสารอย่างไรให้เนื้อหา (Content) ที่สื่อสารไปตรงใจกับความรู้สึกและความเชื่อของผู้รับสาร

จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทัศนคติและค่านิยม และกลายเป็นผู้มีจิตสาธารณะที่เมื่อพบเห็นการทุจริตในสังคมแล้ว จะไม่นิ่งเฉยแต่จะมีการแจ้งเบาะแสการทุจริตให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการ

ปัจจัยความเชื่อมั่นต่อระบบการแจ้งเบาะแส และปัจจัยการตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียน ทั้งสองปัจจัย มีความเกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ จากสถิติจำนวนเรื่องร้องเรียนที่เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ในแต่ละปีที่มีจำนวนมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนยังมีความเชื่อมั่นต่อระบบการแจ้งเบาะแสของสำนักงาน ป.ป.ช. อยู่ในระดับสูง สอดคล้องกับผลการสำรวจความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้เสียต่อการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ด้านการปราบปรามการทุจริต พบว่า เฉลี่ยอยู่ที่ 3.85 จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน เมื่อแปลผลมีความเชื่อมั่นอยู่ในระดับค่อนข้างมาก (สำนักงาน ป.ป.ช., 2564) แต่อย่างไรก็ตาม การที่ประชาชนจะมีความเชื่อมั่นต่อระบบการแจ้งเบาะแสนั้น ส่วนหนึ่งย่อมเป็นผลสะท้อนมาจากปัจจัยการตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียน เพราะถ้าเมื่อประชาชนมีการแจ้งเบาะแสแล้ว แต่ไม่ได้รับการตอบสนองต่อเรื่องที่มีการร้องเรียนดังกล่าว ในอนาคตเมื่อพบเห็นการทุจริต ก็ไม่อยากจะแจ้งเบาะแสการทุจริตต่อหน่วยงานของรัฐอีก

ปัจจัยการให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 137 กำหนดให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตในคดีร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งปัจจุบันเงินรางวัลอยู่ที่ร้อยละ 15 ของมูลค่าทรัพย์สินที่นำส่งกระทรวงการคลังแต่ไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท จากมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสนำมาใช้เฉพาะการดำเนินการในคดีร่ำรวยผิดปกติเท่านั้น ไม่รวมถึงคดีทุจริตอื่น ๆ ซึ่งจากการศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศและความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ โดยสหรัฐอเมริกาประชาชนจะได้รับเงินรางวัลจากการแจ้งเบาะแสการทุจริต 15 - 25 เท่าจากค่าความเสียหายทั้งหมด ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า หากประเทศไทยจะนำแนวคิดนี้มาปรับใช้โดยมีการให้เงินรางวัลแก่ประชาชนผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตอื่น ๆ จำเป็นจะต้องมีการปรับแก้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เสียก่อน รวมถึงต้องมีการกำหนดรายละเอียดและเงื่อนไขการจ่ายเงินให้ชัดเจน โดยอาจใช้หลักเกณฑ์การจ่ายเงินรางวัลกรณีร่ำรวยผิดปกติมาเป็นแนวทางได้

สำหรับประเด็นการให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสเพื่อแลกกับความกล้าในการออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริตนั้น ประเด็นดังกล่าวยังเป็นที่ถกเถียงและไม่มีข้อสรุป โดยแบ่งออกเป็น 2 แนวคิด แนวคิดแรกของเมธี ครองแก้ว (เมธี ครองแก้ว อ้างถึงใน วิษณุพงษ์ โพธิพิรุฬห์ และคณะ, 2561) กล่าวว่า การให้สินบนนั้น ไม่ว่าจะประชาชนจะให้เจ้าหน้าที่รัฐ หรือรัฐให้ประชาชน ต้องถือว่าเป็นการขัดต่อคุณลักษณะทางศีลธรรมจรรยา (Moral Character) ของทั้งสองฝ่าย การจะอ้างว่ารัฐจะให้สินบนประชาชนเพื่อเป็นการตอบแทนคุณความดีที่แจ้งเบาะแสแก่รัฐ ทำให้รัฐและประชาชนทั่วไปได้รับประโยชน์ก็อาจไม่ถูกต้องนัก เพราะคุณความดีของคนไม่ใช่สินค้าซื้อขาย อันที่จริงควรหันมาพัฒนาประเทศและสังคมเพื่อให้ประชาชนมีความสำนึกในความถูกต้องและทำหน้าที่ของพลเมืองที่ดีที่คอยปกป้องหรือรักษาผลประโยชน์ของสังคมโดยไม่เห็นแก่อำิสสินจ้างหรือเงินรางวัล และแนวคิดที่สองของประธาน วัฒนวาณิชย์ และคณะ (2555) กล่าวว่า โดยเงินสินบนซึ่งเป็นเงินที่รัฐบาลจ่ายให้ประชาชนเห็นสมควรให้มีต่อไปเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดมากขึ้น โดยคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ปัจจุบันประเทศไทยได้นำแนวคิดการให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตมาใช้ในกฎหมายอื่นนอกจากกฎหมายของ ป.ป.ช. เช่น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 53 และมาตรา 55 ซึ่งในการที่ประชาชนจะออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต ผู้ที่ออกมาแจ้งเบาะแสมักมีความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในเรื่องของความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หากมีกรณีที่ข้อมูลรั่วไหลออกไป ดังนั้น การให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสก็เป็นผลประโยชน์อย่างหนึ่งที่ผู้แจ้งเบาะแสควรได้รับเพื่อแลกกับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น อีกทั้งการให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสก็เป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่ส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริตเพิ่มขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า การมีมาตรการให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสเป็นสิ่งที่ดีและควรมีไว้ แต่ไม่ควรนำมาประชาสัมพันธ์เป็นมาตรการหลักและนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการต่อรองเพื่อแลกกับผลประโยชน์ที่ได้จากการออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต แต่การให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสควรเป็นสิ่งที่ได้รับเมื่อประชาชนมีความกล้าในการทำสิ่งที่ถูกต้องมากกว่า

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ในท้ายที่สุดสำนักงาน ป.ป.ช. จะไม่ได้มีการกำหนดในกฎหมาย ป.ป.ช. ในการให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสคดีทุจริตอื่น ๆ ยกเว้นในคดีร่ำรวยผิดปกติเท่านั้น แต่สำนักงาน ป.ป.ช. ก็ยังสามารถให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสในรูปแบบของผลประโยชน์อื่น ๆ ได้เช่น เกียรติบัตร เข็มกิตติคุณ เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากการที่สำนักงาน ป.ป.ช. ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยเข็มกิตติคุณของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2564 เพื่อเชิดชูเกียรติบุคคลที่ช่วยเหลือ สนับสนุนทำคุณประโยชน์ หรือดำเนินการอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน อันมีลักษณะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วม และให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้เป็นแบบอย่างและเกียรติประวัติอันดีควรแก่การยกย่องให้ปรากฏสืบไป

### ข้อเสนอแนะ (Recommendation)

จากการศึกษาข้างต้น คณะผู้วิจัยมีการจัดทำข้อเสนอแนะ โดยพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องและจัดทำข้อเสนอแนะใน 2 ประเด็นคือ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป ดังนี้

#### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรจะต้องมีการส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชนรวมทั้งประชาสัมพันธ์หรือจัดทำสื่อผ่านช่องทางต่าง ๆ ถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนการเข้าถึงช่องทางการร้องเรียน/แจ้งเบาะแส วิธีการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสที่ครบถ้วนและถูกต้อง เพื่อให้ข้อมูล/เบาะแสที่ได้รับสามารถนำไปใช้ในการดำเนินการทางกฎหมายต่อไปได้

1.2 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบถึงช่องทางการแจ้งเบาะแสการทุจริตผ่านช่องทางที่เป็นระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้มากขึ้น ซึ่งสามารถดำเนินการได้ผ่านทางเว็บไซต์และแอปพลิเคชัน NACC MOBILE เพื่อให้ข้อมูล/เบาะแสที่ได้รับมีความครบถ้วนและสำนักงาน ป.ป.ช. สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการทางกฎหมายต่อไปได้

1.3 สำนักงาน ป.ป.ช. อาจพิจารณานำการตรวจรับค่ากล่าวหาที่ดำเนินการแล้วเสร็จมากำหนดเป็นตัวชี้วัดประเมินผลการปฏิบัติราชการระดับบุคคลเช่นเดียวกับดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้น และไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นด้วย เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการทำงานให้แก่พนักงานไต่สวนในส่วนภูมิภาค

1.4 ปัจจุบันสำนักงาน ป.ป.ช. มีการรณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริตอยู่แล้ว ควรให้ความสำคัญกับการสื่อสารให้ความรู้และความเชื่อมั่นต่อประชาชนถึงมาตรการในการคุ้มครองความปลอดภัยต่อผู้แจ้งเบาะแสร่วมด้วย เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจและกล้าที่จะออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริตมากขึ้น

1.5 ปัจจุบันสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็มีการดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่เป็นการสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต แต่สิ่งสำคัญและเป็นสิ่งที่สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องนำมาขบคิดคือ จะมีวิธีการสื่อสารอย่างไรให้เนื้อหา (Content) ที่สื่อสารไปตรงใจกับความรู้สึกและความเชื่อของผู้รับสาร จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทัศนคติและค่านิยม และกลายเป็นผู้มีจิตสาธารณะที่เมื่อพบเห็นการทุจริตในสังคมแล้วจะไม่นิ่งเฉย แต่จะมีการแจ้งเบาะแสการทุจริตให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบ

1.6 การให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ผู้แจ้งเบาะแส เช่น เงินรางวัล ซึ่งเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสการทุจริตของต่างประเทศ ทั้งนี้ หากประเทศไทยจะนำแนวคิดนี้มาใช้ โดยมีการให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตอื่นนอกเหนือจากกรณีร่ำรวยผิดปกติ นั้น สิ่งสำคัญที่ควรคำนึงถึง คือ การให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสไม่ควรนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการต่อรองเพื่อแลกกับผลประโยชน์ที่ได้จากการออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต แต่การให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสควรเป็นสิ่งที่ได้รับเมื่อประชาชนมีความกล้ากระทำในสิ่งที่ถูกต้องมากกว่า

1.7 การให้ผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นแก่ผู้แจ้งเบาะแส เช่น เกียรติบัตร เข็มกิตติคุณ เป็นต้น ถึงแม้ในท้ายที่สุดสำนักงาน ป.ป.ช. จะไม่ได้มีการกำหนดในกฎหมาย ป.ป.ช. ในการให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสคดีทุจริตอื่น ๆ ยกเว้นในคดีร่ำรวยผิดปกติเท่านั้น แต่สำนักงาน ป.ป.ช. ก็ยังสามารถให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสในรูปแบบของผลประโยชน์อื่น ๆ ได้ ผ่านระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยเข็มกิตติคุณของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2564 เพื่อเชิดชูเกียรติบุคคลที่ช่วยเหลือ สนับสนุน ทำคุณประโยชน์ หรือดำเนินการอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช.

1.8 คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจพิจารณานำแนวคิด “เพิ่มแมวจับหนู” มาประยุกต์ใช้ในการปราบปรามการทุจริต กล่าวคือ เปรียบหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตเป็นแมว เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นต้น ซึ่งมีบุคลากรจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับคนที่ จะทำการทุจริตที่เปรียบเสมือนเป็นหนู ดังนั้น จะต้องเพิ่มแมวในการปราบปรามการทุจริต ซึ่งแมวอีกตัวหนึ่งที่มีความสำคัญก็คือ ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เมื่อผู้บังคับบัญชาทราบว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริต จะต้องไม่นิ่งเฉยและต้องรีบดำเนินการทางวินัยโดยเร็ว มิเช่นนั้นผู้บังคับบัญชาจะมีความผิดทางวินัยด้วย

1.9 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานให้กับเครือข่ายภาคประชาชนชมรม STRONG – จิตพอเพียงต้านทุจริต ในทุกจังหวัด นอกเหนือจากงบประมาณที่จัดสรรให้ดำเนินโครงการในแต่ละปีงบประมาณ หรือการเขียนโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนเงินจากกองทุน ป.ป.ช. เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานเชิงรุกในการเฝ้าระวังและแจ้งเบาะแสการทุจริต (Watch & Voice) ให้แก่ชมรมฯ

## 2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

2.1 หากสำนักงาน ป.ป.ช. จะนำแนวคิดการให้เงินรางวัลแก่ประชาชนผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตอื่น ๆ มาปรับใช้กับประเทศไทย เบื้องต้นควรมีการศึกษาถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการให้เงินรางวัลในคดีร่ำรวยการทุจริตเสียก่อน รวมทั้งศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสกับความกล้าในการออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจแนวคิดดังกล่าว

2.2 หากสำนักงาน ป.ป.ช. จะมีการปรับปรุง/พัฒนาระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริต ควรมีการศึกษาระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตจากประเทศต้นแบบ เช่น สหรัฐอเมริกา เพื่อให้มีความชัดเจนเพิ่มขึ้น

## เอกสารอ้างอิง (References)

คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา. (2565). *รายงานการพิเคราะห์ศึกษา เรื่อง*

*“กระบวนการรับคำกล่าวหาและการดำเนินการตามหน้าที่อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”*. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

ประธาน วัฒนวานิชย์ และคณะ. (2555). *วิเคราะห์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่*. สำนักงาน ป.ป.ช.

- วิษณุพงษ์ โปธิพิรุฬห์ และคณะ. (2561). *โครงการเสริมสร้างประสิทธิผลของระบบการให้เบาะแสในประเทศไทย และการส่งเสริมความร่วมมือในระดับพื้นที่ภาคใต้ เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วิษณุพงษ์ โปธิพิรุฬห์ และ อังศุธร ศรีสุทธิสะอาด. (2563). *รายงานวิจัยสถาบันฉบับสมบูรณ์ ราชการไทยไร้คอร์รัปชัน: การสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการแจ้งเบาะแสการทุจริต*. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม และคณะ. (2564). *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินกระบวนการและผล การปฏิบัติงานตามภารกิจด้านการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช.*
- ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และคณะ. (2560). *โครงการวิจัย เรื่อง “การศึกษาวิจัยประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้ง เบาะแส (Whistleblower)”*. สำนักงาน ป.ป.ช.
- สำนักงาน ป.ป.ช. (2564). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้เสียต่อการดำเนินงาน ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564*. สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2565 จาก <https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/2687562e9c6e579cde362c1a4a8ff05a3ae91b9.pdf>
- สำนักงาน ป.ป.ช.. (2565). *สถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564*. สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2566. จาก <https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/2695767268d61df99f363a129083f47a2c06c9f.pdf>
- เสาวณีย์ ทิพอุต และคณะ. (2562). *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่ เกี่ยวข้องกับสิทธิการรับรู้ข่าวสารการรับรู้การทุจริต ผลกระทบและความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตต่อ ประชาชน*. สำนักงาน ป.ป.ช.
- Chang, Y., Wilding, MA. & Shin, M. (2017). Determinants of whistleblowing intention: evidence from the South Korea government. *Public Performance & Management Review*, 40(4), 1-25.
- Holtzhuasen, N. (2009). Organization trust as a prerequisite for whistleblowing. *Journal of Public Administration*, 44(1), 234-246.
- Kaptein, M. (2011). From inaction to external whistleblowing: The influence of the ethical culture of organizations are employee responses to observed wrongdoing. *Journal of Business Ethics*, 98(3), 513-530.
- Murphy, P.R. and Free, C. (2016). Broadening the Fraud Triangle: Instrumental Climate and Fraud. *Behavioral Research in Accounting*, 28(1), 41-56.
- Schultz, D. and Harutyunyan, K. (2015). Combating corruption: The development of whistleblowing laws in the United States, Europe, and Armenia. *International Comparative Jurisprudence*, 1(2), 87-97.
- United Nations. (1981). *Management Theory and Total Quality: Improving Research and Practice Through Theory Development*. Academy of Management Review.
- Vandekerckhove, W., Fotaki, M. & Kenny, K. (2016). *Effective speak-up arrangements for whistleblower: A multi-case study on the role of responsiveness, trust and culture*. Retrieved on 23 June 2022 from <https://www.accaglobal.com/whistleblower>



Legal Measures to Prevent Policy Corruption  
from Person Holding Political Position  
มาตรการด้านกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย  
จากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

Jumphol Chuenjitsiri<sup>1</sup>, Idsaratt Rinthaisong<sup>2\*</sup>, Mitchai Chongcheqwachamnan<sup>3</sup>,  
Niwet Arunberkfa<sup>4</sup>, and Siriwit issaro<sup>5</sup>

<sup>1</sup>Faculty of Law, Prince of Songkla University, Songkhla, Thailand

<sup>2,5</sup>Faculty of Management Sciences, Prince of Songkla University, Songkhla, Thailand

<sup>3</sup>Faculty of Engineering, Prince of Songkla University, Songkhla, Thailand

<sup>4</sup>Faculty of Human and Social Sciences, Prince of Songkla University, Pattani, Thailand

จุมพล ชื่นจิตต์ศิริ<sup>1</sup>, อิศรัฎฐ์ รินไรสง<sup>2\*</sup>, มิตรชัย จงเขียวชำนาญ<sup>3</sup>, นิเวศน์ อรุณเบิกฟ้า<sup>4</sup> และสิริวิท อัสโร<sup>5</sup>

<sup>1</sup>คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

<sup>2,5</sup>คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

<sup>3</sup>คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

<sup>4</sup>คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี จังหวัดปัตตานี

\*idsaratt.r@psu.ac.th

## Abstract

The problem that Thai society is currently dealing with is policy corruption, defined as using political conditions to benefit oneself or one's associates. This research paper aims to suggest legal measures to prevent policy corruption. This study was a hybrid of document and field research. Data was gathered through interviews and stages to discuss the research results.

According to the findings of this study, policy corruption is corruption caused by persons holding political positions exercising their powers in public policy regulation with the intention of corruption for the benefit of themselves, business capital groups, relatives, and partisans by committing corruption before and after the election. The Prime Minister and Minister are essential figures in policy corruption. Prevention of policy corruption must begin before and after a person assumes the prime minister or minister position. Consequently, it is always equivalent to three categories of legal measures: 1) A group of measures to prevent the collaboration of government officials and business capital parties from corruption in elections, eliminate unethical politicians from political positions, and prevent policies from contributing to policy corruption. 2) A group of measures to prevent ministerial positions from benefiting themselves. 3) A group of measures to protect the Prime Minister and ministers with low ethical standards from interfering and overpowering.

**Keywords:** policy corruption, legal measures, fraud prevention, politician

ได้รับบทความ 24 มกราคม 2566 แก้ไขปรับปรุง 22 พฤษภาคม 2566 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 15 มิถุนายน 2566

## บทคัดย่อ

ปัญหาการทุจริตที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ขณะนี้คือการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งมักใช้เงื่อนไขทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอมาตรการด้านกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยมีการวิจัยเอกสารและการวิจัยสนามที่เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์และการจัดเวทีวิพากษ์ผลการวิจัย

ผลการศึกษาในครั้งนี้ทำให้ได้ความหมายของการทุจริตเชิงนโยบายได้ว่าเป็นการทุจริตที่เกิดจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะ โดยมีเจตนาทุจริตเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจ เครือญาติ และพวกพ้อง โดยมีการทุจริตตั้งแต่ก่อนเลือกตั้งจนกระทั่งหลังการเลือกตั้ง ตัวแสดงสำคัญในกระบวนการทุจริตเชิงนโยบายคือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี แนวทางการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนก่อนที่นักการเมืองเข้าสู่ตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีและหลังการเลือกตั้ง จึงเสนอมาตรการด้านกฎหมาย 3 กลุ่มมาตรการ ได้แก่ 1) กลุ่มมาตรการป้องกันการร่วมมือของข้าราชการ และกลุ่มทุนธุรกิจมิให้ร่วมมือกับนักการเมืองเพื่อทุจริตการเลือกตั้ง การกำจัดนักการเมืองที่ไม่ดีเข้าสู่ตำแหน่ง และการป้องกันนโยบายที่นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบาย 2) กลุ่มมาตรการป้องกันการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้มีการเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจและพวกพ้อง และ 3) กลุ่มมาตรการป้องกันนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีคุณธรรม จริยธรรมต่ำกว่ามาตรฐาน เพื่อป้องกันการแทรกแซงและครอบงำระบบตรวจสอบ

**คำสำคัญ:** การทุจริตเชิงนโยบาย, มาตรการด้านกฎหมาย, การป้องกันการทุจริต, นักการเมือง

## บทนำ (Introduction)

เป็นที่ทราบกันดีว่าการทุจริตเป็นอุปสรรคต่อการลงทุน เนื่องจากสามารถส่งผลเชิงลบต่อการประเมินความเสี่ยงและผลตอบแทนของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน (Svensson, 2005) การลงทุนจะมีอคติต่อกรณีการทุจริตทางการเมือง การทุจริตอาจให้แรงจูงใจในการลดรายจ่ายสาธารณะ (Pani, 2009) และอาจส่งเสริมการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ที่ไม่มีประสิทธิภาพ ที่มีกระแสเงินสดเข้มข้น เจ้าหน้าที่ที่ทุจริตจะนำการลงทุนของรัฐและเอกชนไปยังพื้นที่ที่ให้ผลตอบแทนสูงสุด แต่เกิดประโยชน์ต่อสังคมน้อย (Alesina & Angeletos, 2005)

การทุจริตถือเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญที่ขัดขวางกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งวัดโดยความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของคนในสังคม (Chansarn, 2013) ทำให้ต้นทุนในการทำธุรกิจสูงขึ้นเนื่องจากสินบน และการเจรจาต่อรองทำให้ต้นทุนเพิ่มในการทำธุรกรรมทางธุรกิจ รายงานการติดตามสินบนจากต่างประเทศของ OECD แสดงให้เห็นว่าโดยเฉลี่ยแล้วการให้สินบนเท่ากับ 10.9% ของมูลค่าธุรกรรม และ 34.5% ของผลกำไร (OECD, 2014) การทุจริตยังสร้างความไม่แน่นอน เนื่องจากอาจมีบริษัทคู่แข่งที่เต็มใจเสนอสินบนที่สูงขึ้นเพื่อโน้มน้าวผลประโยชน์ทางธุรกิจทำให้ความน่าดึงดูดใจของผู้ประกอบการลดลง โดยเปลี่ยนความสามารถของผู้ประกอบการไปสู่กิจกรรมที่ให้ผลผลิตน้อยลงผลที่ได้คือราคาที่สูงขึ้นและผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพลดลง (OECD, 2015) มีทรัพยากรน้อยลงสำหรับการลงทุนที่มีประสิทธิภาพในทุนทางกายภาพหรือตามความรู้ ดังนั้นการทุจริตจึงเป็นอุปสรรคต่อนวัตกรรม (OECD, 2016) ผลกระทบนี้จะยิ่งแย่ลงไปอีกเมื่อการทุจริตลดระดับความเชื่อมั่นในหลักนิติธรรม ทำให้ธุรกิจเลิกพัฒนานวัตกรรม การวิจัยชี้ให้เห็นว่าความน่าจะเป็นของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศลดลง 15 เปอร์เซ็นต์ในประเทศที่มีการทุจริตอย่างมาก เมื่อเทียบกับประเทศที่ค่อนข้างปลอดจากการทุจริต (Javorcik & Wei, 2009)

จากรายงานดัชนีภาพลักษณ์การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ปี 2021 โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ที่สำรวจและจัดอันดับการทุจริตใน 180 ประเทศ พบว่าไทย รั้งอันดับที่ 110 จาก 180 ประเทศและดินแดน มีดัชนี CPI อยู่ที่ 35 คะแนน อยู่อันดับที่ 5 ของอาเซียน (ITA, 2021) และหากย้อนกลับไป 3 ปีย้อนหลัง ช่วง พ.ศ. 2019 -2021 จะพบว่าไทยมีคะแนน CPI อันดับที่ 101 104 และ 110 จะเห็น 2020 พบไทยตกมา 3 อันดับอยู่ที่ 104 ได้ 36 คะแนนเท่าปี 2019 ส่วนปี 2021 ได้ 35 คะแนน ล่วงลงมา 6 อันดับจากปี 2020 จากสภาพความเป็นจริงของการทุจริตดังกล่าวสามารถสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินงานป้องกัน และปราบปรามการทุจริตที่ผ่านมาของประเทศไทยได้ดีระดับหนึ่งถึงแม้การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยจะมีความพยายามป้องกัน และแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ดีตามทว่าในความเป็นจริงแล้ว ปัญหาการทุจริตก็มิได้ถูกแก้ไขได้อย่างแท้จริง (อัครพงศ์ มาปรีดา และบุญสม เกษะประดิษฐ์, 2562)

ปัญหาการทุจริตที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ขณะนี้คือ การทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งมักใช้เงื่อนไขทางการเมือง เอื้อประโยชน์แก่ตนเอง หรือพวกพ้อง ในลักษณะของประโยชน์ทับซ้อน ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายนอกจากจะเป็นความร่วมมือของนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจแล้ว บ่อยครั้งยังมีกลุ่มขนาดใหญ่ หรือกลุ่มธุรกิจข้ามชาติร่วมอยู่ด้วย เนื่องจากต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันในลักษณะต่างตอบแทน ผลการศึกษาทางวิชาการที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่พบว่า ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย หรือการใช้ความชอบธรรมของนโยบาย และกฎหมาย เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ มีความแตกต่างจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (abuse) ที่อาศัยการร่วมมือกันของนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ ในการใช้เครื่องมือหรือกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เพื่อการทุจริต (อุดม รัฐอมฤต และคณะ, 2559)

การศึกษาป้องกันการทุจริตโดยมุ่งความสนใจไปที่โครงสร้างกลไก และแนวทางการบริหารงานที่เน้นความถูกต้องสุจริตโปร่งใส และความมีประสิทธิภาพในการจัดทำนโยบายการกำหนดแนวทางและมาตรการที่หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ใช้เพื่อป้องกันการทุจริตจากการดำเนินนโยบาย หรือโครงการตามนโยบายของรัฐที่ผ่านมา มาทำการศึกษาแนวทางการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย โดยให้มีการเสนอแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามกลับพบว่า การทุจริตเชิงนโยบายได้มีการปรับรูปแบบเพื่อใช้ช่องว่างทางกฎหมายในการทุจริต บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการการศึกษารูปแบบเฝ้าระวังและป้องกันการทุจริตจากนโยบาย และโครงการของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอมาตรการด้านกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ในขณะเดียวกันได้ศึกษาคำจำกัดความและรูปแบบของการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อกำหนดมาตรการด้านกฎหมายได้อย่างเหมาะสม โดยหวังว่ามาตรการดังกล่าวจะเป็นส่วนหนึ่งร่วมกับมาตรการอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายต่อไป

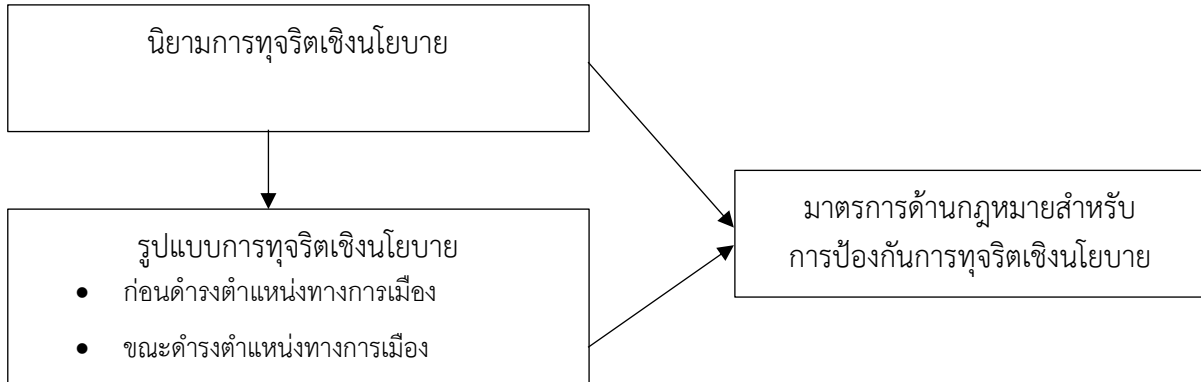
### วัตถุประสงค์ (Objective)

การศึกษานี้ประกอบด้วยวัตถุประสงค์การวิจัย 3 ข้อ ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษานิยามการทุจริตเชิงนโยบายเพื่อกำหนดตัวแสดงสำคัญ
- 2) เพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย
- 3) เพื่อพัฒนาข้อเสนอมาตรการด้านกฎหมายสำหรับการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

## กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual framework)

**Figure 1** Conceptual framework for policy surveillance and prevention of corruption  
กรอบแนวคิดนโยบายเฝ้าระวังและป้องกันการทุจริต

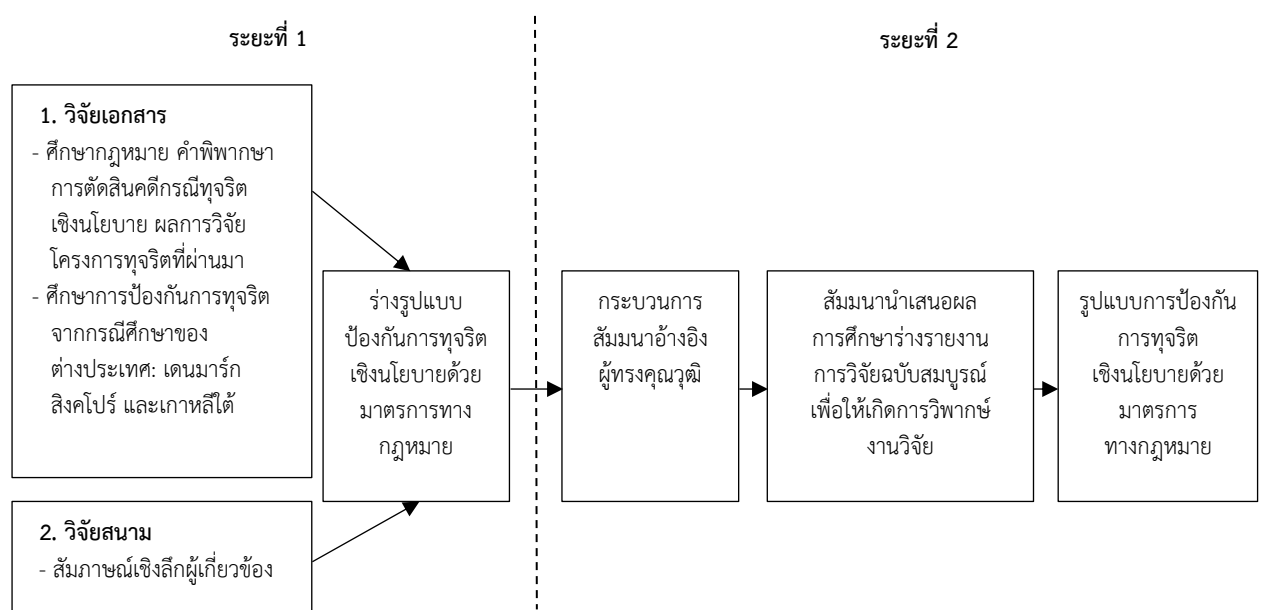


กรอบแนวคิดนี้ผู้วิจัยพยายามทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของการทุจริตเชิงนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้เห็นตัวแสดงสำคัญในบริบทของการทุจริตเชิงนโยบาย จากการทำตามเข้าใจนโยบายจะทำให้สามารถระบุรูปแบบการทุจริตเชิงนโยบายได้อย่างถูกต้อง และทั้งสองประการนี้จะนำไปสู่ข้อเสนอมาตรการด้านกฎหมายสำหรับการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายในที่สุด

## วิธีดำเนินการวิจัย (Methodology)

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยดำเนินการเป็น 2 ระยะ ซึ่งประกอบด้วยการวิจัยเอกสารและการวิจัยสนาม ดังนี้

**Figure 2** Research methodology for policy surveillance and prevention of corruption  
ระเบียบวิธีวิจัยนโยบายเฝ้าระวังและป้องกันการทุจริต



## ระยะที่ 1

ประกอบด้วย การวิจัยเอกสารและการวิจัยสนาม

### 1.1 การวิจัยเอกสาร

เอกสารที่ใช้สำหรับการวิจัยครั้งนี้เป็นเอกสารสาธารณะ (public document) โดยเป็นเอกสารที่เขียนและตีพิมพ์เผยแพร่ โดยหน่วยงานสาธารณะทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้เพื่อนำเสนอข้อมูล นโยบาย แนวทาง หรือข้อความรู้ต่าง ๆ โดยเอกสารที่ใช้จะเป็นเอกสารทุติยภูมิ (secondary documents) ได้แก่

1) เอกสารวิเคราะห์นโยบาย และรูปแบบและกระบวนการทุจริต ได้แก่ เอกสารนโยบาย มาตรการ หรือโครงการของรัฐบาลในสมัยรัฐบาลปัจจุบันและรัฐบาลที่ผ่านมา รวมทั้งเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายในรูปพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง รายงานประจำปี คำพิพากษา หรือเอกสารที่แสดงค่าสถิติต่าง ๆ ที่ได้มีการวิเคราะห์ไว้ บทความ บทวิเคราะห์ บทความวิจัย รายงานวิจัยเกี่ยวกับการศึกษา การทุจริตจากการดำเนินนโยบาย มาตรการ หรือโครงการในช่วงเวลาดังกล่าว

2) ตัวอย่างต่างประเทศที่ใช้เป็นกรณีศึกษาซึ่งได้มาโดยการเจาะจง (purposive sampling) โดยศึกษาและวิเคราะห์ประเทศที่ได้รับการยอมรับศักยภาพในการป้องกันการทุจริตโดยพิจารณาจาก ค่า CPI (Corruption Perception Index) ขนาดประชากร ทวีปหรือภูมิภาคของประเทศ จากค่า CPI 2019 คณะผู้วิจัยเลือกประเทศเดนมาร์ก (อันดับ 1) ซึ่งเป็นประเทศจากทวีปยุโรป ประเทศสิงคโปร์ (อันดับ 4) จากกลุ่มอาเซียน และเกาหลีใต้ (อันดับ 39) ซึ่งเป็นประเทศอยู่ในทวีปเอเชีย มีประชากรที่ต่างกับไทยไม่มาก (เกาหลีใต้ 51.4 ล้านคน ประเทศไทย 69.4 ล้านคน) มีอันดับที่สูงกว่าไทย (เกาหลีใต้ อันดับ 39 ไทยอันดับ 101) เพื่อให้เห็นถึงบริบทที่ต่างกัน แต่มีระบบการป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ เอกสารกรณีศึกษา 3 ประเทศ ประกอบด้วย เอกสารวิจัย บทความวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศเดนมาร์ก ประเทศสิงคโปร์ และประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งได้จากการสืบค้นจากแหล่งข้อมูลทั้ง offline และ online

### 1.2 การวิจัยสนาม

ผู้วิจัยเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) เพื่อให้ทราบแนวคิด มุมมอง เกี่ยวกับการทุจริตในการดำเนินนโยบาย มาตรการ หรือโครงการจากแต่ละภาคส่วนเพื่อนำไปกำหนดรูปแบบ การเฝ้าระวังและการป้องกันการทุจริตการดำเนินนโยบาย มาตรการ หรือโครงการ โดยเก็บข้อมูลจากผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือกำกับการใช้งบประมาณ จำนวน 3 คน และ ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน สื่อมวลชน ที่มีประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญด้านการทุจริต ด้านนโยบายและการดำเนินงานโครงการภาครัฐ จำนวน 11 คน

## ระยะที่ 2

การวิจัยสนาม (field study) เป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องจากระยะที่ 1 โดยผู้วิจัยจะนำร่างรูปแบบการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายด้วยมาตรการทางกฎหมายเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์เพื่อแก้ไขปรับปรุงและนำไปเขียนรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ต่อไป ประกอบด้วย 2 ขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 จัดประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็น (brain storming) โดยกระบวนการ สัมมนาอ้างอิงผู้ทรงคุณวุฒิ (connoisseurship) เพื่อระดมความคิดเห็น โดยผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วย นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาการทุจริต และด้านนโยบายสาธารณะ มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในด้านการทุจริตด้านนโยบาย หรือการทุจริตการดำเนินงานตามมาตรการหรือโครงการของรัฐ รวมทั้งผู้ที่มีส่วนได้ ส่วนเสียด้านการทุจริตเชิงนโยบาย จำนวน 4 คน ซึ่งได้มาโดยการเลือกตามวัตถุประสงค์ (purposive sampling)

ขั้นตอนที่ 2 สัมมนาเชิงการวิจัย โดยจะนำผลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1 มาขอความเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยผู้เข้าร่วมเป็นตัวแทนจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม/ประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งได้มาโดยการเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) จำนวน 32 คน โดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิพากษ์ ให้ความเห็นและเสนอแนะเพื่อแก้ไขปรับปรุง

เมื่อดำเนินการตามขั้นตอนที่ 2 ในระยะที่สอง ผู้วิจัยจะทำการปรับปรุงและแก้ไขเพื่อเสนอรูปแบบการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายด้วยมาตรการทางกฎหมายในรายงานการวิจัยต่อไป

## ผลการศึกษา (Results)

### 1. การนิยามการทุจริตเชิงนโยบายเพื่อกำหนดตัวแสดงสำคัญ

จากการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่า ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ทุจริตเชิงนโยบาย” ไว้ว่าเป็นการทุจริตที่เกิดจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะ โดยมีเจตนาทุจริตเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจ เครือญาติ และพวกพ้อง หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสวงหาประโยชน์ การเอื้อประโยชน์ หรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐบาลหรือรัฐมนตรี ซึ่งมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่นั้นขั้นตอนการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง โดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมาย และช่องทางการตัดสินใจดำเนินนโยบาย ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านการจัดทำโครงการสาธารณะที่เอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง ทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2554; นนทวิษฐ์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, 2555; ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2556; พัชรวรรณ นุชประยูร และคณะ, 2563) การทุจริตเชิงนโยบายมีความซับซ้อนและเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ด้วยการสร้างความชอบธรรมอย่างเป็นระบบขึ้นมาเพื่อการทุจริต โดยอาศัยอำนาจรัฐเป็นเครื่องมือ ตลอดจนอาศัยความร่วมมือจากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ รวมทั้งกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญ เช่น นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญ ทั้งจากภายในและภายนอกหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น (อุดม รัฐอมฤต และคณะ, 2559)

จากนิยามดังกล่าวดูเหมือนทฤษฎีการขัดกันแห่งประโยชน์ (Conflict of Interests Theory) จะเป็นทฤษฎีที่สามารถอธิบายลักษณะการทุจริตเชิงนโยบายได้ดี เนื่องจากผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นการทุจริตประเภทหนึ่งซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง (White, 1993) ผลประโยชน์ทับซ้อนอยู่ในพื้นที่สีเทาของการทุจริต (Anechiarico & Jacobs, 1996) กล่าวคือ เป็นการกระทำที่ชนชั้นนำส่วนหนึ่งเห็นว่า สมควรถูกลงโทษ แต่ชนชั้นนำอีกส่วนหนึ่งเห็นแตกต่างออกไป ในขณะที่เสียงส่วนใหญ่มีความเห็นคลุมเครือ อย่างไรก็ตามมีความชัดเจนว่า การทุจริตเชิงนโยบายทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2554; พัชรวรรณ นุชประยูร และคณะ, 2563) และสร้างปัญหาความเท่าเทียมทางสังคม (White, 1993)

จะเห็นว่า การทุจริตเชิงนโยบายเป็นกระบวนการสร้าง “ความชอบธรรม” โดยใช้ “นโยบาย” เป็นเครื่องมือกลไกสำคัญคือ “อำนาจทางบริหารของรัฐบาลหรือรัฐมนตรี” ตัวแสดงสำคัญประกอบด้วยนักการเมือง โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี นักธุรกิจหรือนายทุน ข้าราชการ กลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญ แต่ตัวแสดงสำคัญที่นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายได้แก่ นักการเมืองที่อยู่ฝ่ายบริหารและเป็นตำแหน่งที่สามารถนำนโยบายเข้าสู่การพิจารณาเพื่อตัดสินใจเป็นนโยบายสาธารณะ และนักการเมืองที่เป็นตัวแสดงสำคัญคือ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

## 2. รูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย

### 2.1 ก่อนการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การทุจริตเชิงนโยบายเริ่มตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้งจนถึงการเลือกตั้ง ปราบปรามการสำคัญคือ การทุจริตเลือกตั้ง (Electoral Corruption) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการทุจริตเชิงนโยบาย การทุจริตในอำนาจหน้าที่เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง โดยมีรายละเอียดดังนี้: 1) การที่นักการเมือง นักธุรกิจ และข้าราชการร่วมมือกันส่งตัวแทนของกลุ่มเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง แล้วกระทำการทุจริตโดยการซื้อเสียงเลือกตั้ง โดยนักธุรกิจแจกจ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองและผู้สมัครโดยหวังผลตอบแทน 2) นายทุนพรรคการเมืองซื้อตัวผู้สมัครจากพรรคการเมืองอื่น 3) มีการนำเงินผิดกฎหมายสนับสนุนพรรคการเมือง และ 4) ผลักดันตัวแทนพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2554) ในประเด็นนี้ในการศึกษาของ ฉันทชนก เชนณรงค์ (2563) เกี่ยวกับกรณีการทุจริตการเลือกตั้งในการเมืองไทย มีการฉายภาพเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการทุจริตชัดเจนมากขึ้น โดยพบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางส่วนกระทำการทุจริตเลือกตั้งในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐ เช่น การใช้หัวคะแนน การซื้อสิทธิ์ขายเสียง การใช้บัตรผี การให้สิ่งตอบแทนหลังจากการได้รับเลือกตั้งแล้ว การสร้างกระแส หรือสร้างเอกสารเท็จโจมตีฝ่ายตรงข้าม เป็นต้น(คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2554; นนทวิชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, 2555; ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2556; พัชรวรรณ นุชประยูร และคณะ, 2563) จะเห็นว่า ปัญหาก่อนการเลือกตั้งหรือระหว่างการเลือกตั้งเป็นการสมคบคิดระหว่างนักการเมือง กลุ่มทุนธุรกิจ และข้าราชการ ที่ร่วมมือกันส่งตัวแทนของกลุ่มเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง หากมองตามทฤษฎีการสมคบคิด (Conspiracy Theory) ทฤษฎีนี้ได้เป็นไปตามหลักกฎหมายความผิดพื้นฐานของการสมคบกันกระทำความผิดทางอาญาที่ว่า บุคคลที่ร่วมในการสมคบคิดกันจะต้องมีความรับผิดชอบเช่นเดียวกับตัวการ ในทางกฎหมายอาจฟ้องในข้อหาสมคบคิดกระทำความผิด ตลอดจนการสมคบคิดไม่ต้องการการกระทำถึงขั้นสำเร็จ แต่ต้องเป็นการกระทำการอันเป็นความผิด (Dai & Handley-Schachler, 2015; Grimes, 2016; McKenzie-McHarg, 2018; Walker, 2018) การทุจริตเชิงนโยบายที่มีความสลับซับซ้อนและมีเกราะป้องกันการโจมตี โดยอ้างว่าเป็นการดำเนินงานตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน จึงมีความชอบธรรมที่จะดำเนินการ ส่งผลให้มาตรการป้องกันและตรวจสอบต่าง ๆ ที่กฎหมายวางไว้ไม่สามารถป้องกันหรือแก้ไขได้ทันทั่วถึง การนำแนวคิดการสมคบคิดมาใช้ออกกฎหมายป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายจึงยังมีช่องว่าง เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ยากที่จะเอาความผิด (อุดม รัฐอมฤต และคณะ, 2559)

### 2.2 ขณะดำรงตำแหน่งทางการเมือง (นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี)

มีพฤติการณ์นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายได้ 2 ลักษณะคือ 1) เอื้อประโยชน์ต่อตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจ เครือญาติ และพวกพ้อง โดย 1.1) บริหารราชการแผ่นดินขัดกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 1.2) ตรากฎหมาย ออกกฎหมาย ข้องบังคับ มติคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม และ 1.3) แทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งทั้ง 3 ลักษณะ เป็นรูปแบบของผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) และ 2) นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีคุณธรรมจริยธรรมต่ำกว่ามาตรฐาน ซึ่งคุณลักษณะดังกล่าวนำไปสู่ 2.1) การครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ และ 2.2) การแทรกแซงและครอบงำองค์กรตรวจสอบทางการเมืองซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวเป็นรูปแบบการแทรกแซงระบบการตรวจสอบ (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2554; พัชรวรรณ นุชประยูร และคณะ, 2563; นนทวิชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, 2555)

จากรูปแบบการทุจริตพบว่า การทุจริตเชิงนโยบายเป็นไปตามทฤษฎีการขัดกันแห่งประโยชน์ (Conflict of Interests Theory) ซึ่งทฤษฎีนี้มองว่า เป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (White, 1993) ผลประโยชน์ทับซ้อนอยู่ในพื้นที่สีเทาของการทุจริต (Anechiarico & Jacobs, 1996) กล่าวคือ

มีความกำกวมระหว่างการผิดและถูกกฎหมาย แต่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางจริยธรรมและค่านิยมทางสังคม ซึ่งแต่ละสังคมตัดสินการกระทำของมนุษย์ด้วยระบบค่านิยมที่แตกต่างกัน บางคนอาจไม่เห็นผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นการประพฤตินิชอบ แต่สังคมอารยะไม่สามารถทนต่อการฝ่าฝืนพฤติกรรมทางศีลธรรมและจริยธรรมได้ นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญมองว่า ผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม ในขณะที่การทุจริตเชิงนโยบายเป็นการทับซ้อนกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม มีผลกระทบร้ายแรงต่อสวัสดิการของประชาชนและผลประโยชน์ของชาติ ตามทฤษฎีนี้ได้อธิบายถึงรูปแบบหรือลักษณะของการทุจริต และค่อนข้างมีความสอดคล้องกับความหมายของการทุจริตเชิงนโยบายที่ได้กล่าวไปแล้ว รวมถึงสามารถอธิบายถึงผลประโยชน์ทับซ้อนหรือความขัดแย้งกันในเรื่องของผลประโยชน์ ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผลประโยชน์ส่วนตนนี้ หมายถึงถึงผลประโยชน์ของพวกเขาพร้อมด้วย ทฤษฎีนี้จึงทำให้สามารถทำความเข้าใจได้ว่าการทุจริตได้อย่างไร

ในขณะที่ในมุมมองของทฤษฎีปัญหาตัวการ-ตัวแทน (Principal - Agent Problem Theory (Ross, 1973; Harris & Raviv, 1979) การทุจริตมักถูกอธิบายตามที่ปรากฏในสังคมว่า ประการแรก เป็นปัญหาตัวการ-ตัวแทน ผู้นำทางการเมืองจะถูกเลือกให้เป็น “ตัวการ” พวกเขาได้รับมอบหมายให้เฝ้าติดตามการกระทำของข้าราชการซึ่งก็คือ “ตัวแทน” อย่างไรก็ตาม หากไม่มีความสามารถในการตรวจสอบการกระทำของพวกเขาอย่างสมบูรณ์ ข้าราชการที่มีเหตุมีผลก็ใช้ดุลพินิจของตนที่นำไปสู่การทุจริต ประการที่สอง ปัญหาตัวการ-ตัวแทนเกิดขึ้นเมื่อข้าราชการหรือนักการเมือง ถูกมองว่าเป็น “ตัวแทน” และประชาชนโดยทั่วไปในฐานะ “ตัวการ” ซึ่งในฐานะตัวแทน เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ตำแหน่งและดุลพินิจในทางที่ผิดได้เพื่อการทุจริต และประชาชนไม่สามารถตรวจสอบหรือควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างสมบูรณ์ (Ugur & Dasgupta, 2011; Bardhan, 1997; Klitgaard, 1988; Rose-Ackerman, 1978) ผลจากการศึกษารูปแบบของการทุจริตเชิงนโยบาย รวมทั้งนิยามเพื่อกำหนดตัวแสดงสำคัญ จะพบว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะอยู่ในฐานะตัวแทน ในขณะที่ประชาชนจะอยู่ในฐานะตัวการ เนื่องจากตัวการ (ประชาชน) ไม่สามารถตรวจสอบการกระทำของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี (ตัวแทน) ได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น ตัวแทนจึงมีดุลพินิจที่จะแสวงหาผลประโยชน์ของตนเอง อันตรายทางศีลธรรมและความเสียหายจึงเกิดแก่ประชาชนหรือต่อรัฐขึ้น เมื่อผลประโยชน์ของตัวการและตัวแทนไม่สอดคล้องกัน และนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในฐานะตัวแทนแสวงหาผลประโยชน์ของตนเอง แต่ทำให้ประชาชนในฐานะตัวการเสียผลประโยชน์จึงเป็นปัญหา (Ross, 1973; Harris & Raviv, 1979) การแก้ปัญหาจะต้องให้ตัวแทนทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของตัวการ และตัวการสามารถตรวจสอบได้อย่างสมบูรณ์

### 3. มาตรการด้านกฎหมายสำหรับการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

ผู้วิจัยเสนอมาตรการด้านกฎหมาย โดยมีขอบเขตที่สัมพันธ์กับจุดเริ่มต้นของการทุจริตเชิงนโยบาย ตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้งจนกระทั่งหลังเลือกตั้งที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเน้นที่ตำแหน่งรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ ดังนี้

3.1 กลุ่มมาตรการป้องกันการร่วมมือของข้าราชการและกลุ่มทุนธุรกิจ มิให้ร่วมมือกับนักการเมืองทุจริตการเลือกตั้ง การก่อกวนนักการเมืองที่ไม่ดีเข้าสู่ตำแหน่ง และการป้องกันนโยบายที่นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบาย

3.1.1 มาตรการป้องกันการร่วมมือของข้าราชการและกลุ่มทุนธุรกิจ มิให้ร่วมมือกับนักการเมืองทุจริตการเลือกตั้ง

ในกฎหมาย ป.ป.ช. มีการแก้ไขปัญหาการสมคบคิด แต่ใช้คำว่า ผู้สนับสนุน ซึ่งยังไม่ปรากฏในกฎหมายเลือกตั้ง ควรนำกฎหมายของ ป.ป.ช. มาปรับใช้โดยกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนร่วมในการสมรู้ร่วมคิดในการทุจริตต้องถูกลงโทษด้วย ขณะเดียวกันควรมีการจำกัดขอบเขตอำนาจการบริหารบุคคล



จากฝ่ายการเมืองมิให้เข้ามาแทรกแซงของฝ่ายข้าราชการประจำเกินความจำเป็น ซึ่งในปัจจุบันกำลังดำเนินการออกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ข้อเสนอแนะสำหรับมาตรการ ได้แก่ 1) ควรนำกฎหมายหมาย ป.ป.ช. ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการสมคบคิดที่กล่าวถึงในฐานะ ผู้สนับสนุน แต่เป็นกฎหมายที่มีบทลงโทษกรณีร่วมกระทำผิด ซึ่งเป็นขั้นตอนการเข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีของนักการเมือง จึงมาปรับใช้กับกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นการสกัดกั้นและลงโทษการสมคบคิดของนักการเมือง กลุ่มทุนธุรกิจและนักการเมือง 2) ควรมีการแก้ไขปรับใช้กฎหมาย (ปัจจุบันมีกฎหมายอัยย์ ช่องโหว่/หรือประมวลกฎหมายอาญา หมวด 6 ว่าด้วยตัวและผู้สนับสนุน มาตรา 83-89) หรือตราเป็นกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการร่วมมือของนักการเมือง กลุ่มทุนธุรกิจและข้าราชการ เป็นการเฉพาะ และ 3) เร่ง/ผลักดันให้ออกกฎหมายงานบริหารงานบุคคลที่จำกัดขอบเขตฝ่ายการเมืองในการเข้าไปมีส่วนในการบริหารงานบุคคลของฝ่ายราชการประจำ

3.1.2 มาตรการการเพิ่มการลงโทษทางการเมืองและทางแพ่งแก่บุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้จ้างวานผู้สมัครรับเลือกตั้ง กระทำการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หัวหน้าพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องป้องกันมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้สนับสนุนไปกระทำความผิดต่อกฎหมายเลือกตั้ง ประกาศ หรือคำสั่งของคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) หากหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองรู้แล้วเพิกเฉย ถือว่ารู้เห็นเป็นใจ ในการกระทำความผิดด้วย ดังนั้น เพื่อให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองได้ตระหนักในประเด็นดังกล่าวควรมีการเพิ่มการลงโทษทางการเมืองและทางแพ่งแก่บุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้จ้างวานผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ และพรรคการเมืองที่นักการเมืองนั้นสังกัด จำต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

3.1.3 มาตรการป้องกันรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีและสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง มิให้กลับมาดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คุณสมบัติการเป็นรัฐมนตรีที่ระบุไว้ในมาตรา 160 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยมาตรา 160 (4) ระบุถึงการมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมาตรา 160 (5) ระบุว่าต้องไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง นอกจากนี้มาตรฐานจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ซึ่งจัดทำโดยศาลรัฐธรรมนูญ โดยมาตรฐานจริยธรรมดังกล่าวให้บังคับใช้กับ ส.ส., ส.ว. และ ครม. ด้วย มีเนื้อหารวม 28 ข้อ โดยมีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมเป็น 3 ระดับคือ มาตรฐานจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ ค่านิยมหลักและจริยธรรมทั่วไป เนื้อหาบางส่วนระบุไว้ในข้อ 7 ระบุว่า ต้องถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน ข้อ 8 ระบุว่า ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบเพื่อตนเองหรือผู้อื่น หรือมีพฤติการณ์ที่รู้เห็นหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ข้อ 12 ระบุว่า ยึดมั่นหลักนิติธรรมและประพฤตินอยู่ในกรอบศีลธรรมอันดีของประชาชน ข้อ 17 ระบุว่า ไม่กระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่ง และข้อ 19 ระบุว่า ไม่คบค้าสมาคมกับคู่กรณี ผู้ประพฤติผิดกฎหมาย ผู้มีอิทธิพล หรือผู้มีความประพฤติ หรือผู้มีชื่อเสียงในทางเสื่อมเสีย อันอาจกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่

นอกจากนี้ตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2563 ระบุว่า หากผู้ใดเห็นว่า ส.ส.คนใดมีพฤติกรรมฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมก็ให้ยื่นเรื่องต่อประธานสภาในฐานะประธานคณะกรรมการจริยธรรมสภา อย่างไรก็ตามการร้องเรียนเรื่องการทำผิดจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องเป็นการกระทำผิดระหว่างปฏิบัติหน้าที่เป็น ส.ส. หรือรัฐมนตรี ถ้าเป็นพฤติการณ์กระทำผิดก่อนหน้ามารับตำแหน่งทางการเมือง จะไม่เข้าข่ายการทำผิดจริยธรรม

แนวทางมาตรการที่เสนอเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ได้แก่ 1) แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 97 (คุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) มาตรา 98 (บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) กำหนดคุณสมบัติและข้อห้ามของผู้ประสงค์จะสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็น ส.ส. นั้น รวมทั้งแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งกำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรีตามมาตรา 160 ให้สอดคล้องกัน และ 2) ปรับปรุงมาตรฐานจริยธรรมของนักการเมืองตามประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2564 โดยแทรกเพิ่มข้อ 11 เป็นคุณสมบัติต้องห้ามของรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี (ฉบับปัจจุบันมีจำนวน 11 ข้อ ส่วนข้อ 11 เดิมแก้ไขเป็นข้อ 12) ให้ปรากฏข้อความที่เป็นคุณสมบัติต้องห้ามของรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีให้ครอบคลุมการกระทำผิดทั้งในและต่างประเทศก่อนและขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

### 3.1.4 มาตรการควบคุมและตรวจสอบการบริจาคเงินสนับสนุนพรรคการเมือง

ปัญหาการตีความหมายในการกู้เงินของพรรคการเมือง เนื่องจากในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการต่าง ๆ ในเรื่องการกู้เงินของพรรคการเมืองไว้โดยชัดเจน โดยเรื่องเงินกู้ยืมเนื่องจากพรรคการเมืองเป็นองค์กรของภาคประชาชน ซึ่งถ้าไม่ได้เขียนห้ามการกู้เงินนั้น สามารถทำได้โดยลักษณะของพรรคการเมืองนั้น ถือว่าเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 แต่ทั้งนี้ได้มีการตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องของการยุบพรรคการเมืองในคดีกู้เงินของพรรคการเมืองไว้ เป็นกรณีตัวอย่างตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มา โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งในมาตรา 72 นี้ระบุการกระทำที่จะเป็นความผิดคือ เงินหรือทรัพย์สิน ปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้สั่ง ให้มีการยุบพรรคการเมืองหนึ่ง โดยตีความว่า เงินกู้ที่พรรคการเมืองได้กู้จากหัวหน้าพรรคเป็นการกระทำผิดตามมาตรา 72 ที่การกระทำผิดตามมาตรานี้ต้องเป็นสิ่งที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ศาลรัฐธรรมนูญกลับไม่ได้ไต่สวนก็เลยไม่ทราบว่าจะข้อเท็จจริงและเส้นทางการเงินของเงินกู้ยืมนั้นแท้จริงเป็นอย่างไร

ข้อเสนอสำหรับมาตรการควบคุมและตรวจสอบการบริจาคเงินสนับสนุนพรรคการเมือง ได้แก่ 1) พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ภายใต้กฎหมายปกติ ในฐานะพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล โดยอัตราดอกเบี้ยเป็นไปตามสถาบันการเงิน การกู้ยืมเงินต้องกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินที่เป็นอิสระจากพรรคการเมือง การกู้จากบุคคลทำให้บุคคลมีอำนาจในพรรคการเมือง จึงไม่ให้ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้บริจาคสิ่งสำคัญคือ การให้เงินทางการเมือง ต้องมีการแสดงบัญชีต่อสาธารณะ การยื่นบัญชีทรัพย์สินและบัญชีหนี้สินมีที่มาจากมาตรฐานจริยธรรมของสหประชาชาติ ถ้ามีการทำธุรกิจต้องมีการสำแดง (declare) โดยอาจต้องมีการพัฒนาการระเบียบการควบคุมทางการเงินให้ชัดเจน 2) มีเขตแดนของการกู้ตามสัดส่วนเพื่อความยุติธรรม โดยพิจารณาจากเงินรายได้ของพรรคการเมืองในการส่งคืนเงินกู้ยืมพร้อมดอกเบี้ย และเงินที่กู้ต้องโปร่งใส เปิดเผยต่อสาธารณะให้เป็นที่รับรู้กัน เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่เข้ามาเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงต้องมี

การเปิดเผย และ 3) ควรมีการกำหนดกระบวนการพิจารณาความ โดยควรมีการไต่สวนเพื่อให้เกิดความชัดเจนของกระบวนการพิจารณาคดี

### 3.1.5 มาตรการคัดกรองคุณสมบัติก่อนเข้าสู่เส้นทางทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวคุณสมบัติลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพิ่มเติมเข้มงวดมากขึ้น เช่น ต้องไม่เคยต้องคำพิพากษา ฐานทุจริต หรือเคยพ้นตำแหน่งเพราะฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างใดก็ตามที่เป็นประเด็นในการถกเถียงในปัจจุบันคือ “ต้องไม่เป็นเจ้าของผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชน” เนื่องจากได้มีข้อโต้แย้งต่อการตีความประเด็นดังกล่าวเป็นอย่างมาก จึงควรให้คำนิยามที่ชัดเจนว่ามีขอบเขตในทางกฎหมายอย่างไร รวมทั้ง มาตรา 160 บัญญัติให้ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติ หรือไม่มีลักษณะต้องห้ามใกล้เคียงกับคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคุณสมบัติที่แตกต่าง คือ “ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” นั้น จะตรวจสอบได้อย่างไรว่า “เป็นที่ประจักษ์” ทั้งสองประเด็นควรมีการนิยามปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อการเฝ้าระวังจากภาคส่วนอื่น เช่น ภาคประชาชน เป็นต้น

ข้อเสนอสำหรับมาตรการคัดกรองคุณสมบัติก่อนเข้าสู่เส้นทางทางการเมือง คือ 1) นิยามทางกฎหมายให้ชัดเจนของข้อความ “ต้องไม่เป็นเจ้าของผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชน” ว่ามีขอบเขตในทางกฎหมายอย่างไร 2) บัญญัติในข้อกำหนดคุณสมบัติของการผู้ที่จะรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าให้แสดงหลักฐานการจ่ายภาษีย้อนหลังไม่น้อยกว่าห้าปี กรณีที่ไม่ถึงห้าปีให้แสดงหลักฐานหรือฉบับตั้งแต่มีรายได้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ได้มีการกำหนดไว้ประกอบหลักฐานการสมัครรับเลือกตั้ง และ 3) มีหลักการว่าผู้ใช้อำนาจรัฐต้องเป็นคนเชื่อถือไว้วางใจได้ ในส่วนนี้พรรคการเมืองจะต้องมาดูว่าคนที่ส่งมาให้เป็นตัวเลือกรับมีคุณภาพขนาดไหน มีความเชื่อถือศรัทธาได้เพียงใด ในต่างประเทศหัวหน้าพรรคการเมืองจะเป็นคนเลือก สำหรับในประเทศไทยวุฒิสภาจะเป็นผู้กลั่นกรอง แต่ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีไม่ได้รับการตรวจสอบ คนที่เสนอชื่อต้องรับผิดชอบต่อความประพฤติของผู้ที่ถูกส่งมา โดยต้องมีความรับผิดชอบทางการเมือง (accountability) ข้อเสนอสำหรับมาตรการคือ ให้มีประชาชน หรืออย่างน้อยสมาชิกพรรคการเมืองมีสิทธิในการออกเสียงเพื่อจัดลำดับ ส.ส. บัญชีรายชื่อ จากที่พรรคได้จัดลำดับแล้วเสนอต่อสาธารณะโดยมีรายละเอียดที่มากพอต่อการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกพรรคการเมือง

## 3.2 กลุ่มมาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้มีการเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจ และพวกพ้อง

3.2.1 มาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินขัดกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล

มาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินขัดกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (UNODC, 2016) รวมทั้งมาตรา 160 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บัญญัติให้ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติ หรือไม่มีลักษณะต้องห้ามใกล้เคียงกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคุณสมบัติที่แตกต่าง คือ “ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” นั้น จะทำการตรวจสอบได้อย่างไรว่า “เป็นที่ประจักษ์” ทั้งสองประเด็นควรมีการนิยามปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์การป้องกันแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อการเฝ้าระวังจากภาคส่วนอื่น เช่น ภาคประชาชน เป็นต้น นอกจากนี้ในมาตรา 160 ควรระบุคุณสมบัติของรัฐมนตรีให้มีความเข้มข้นเพิ่มขึ้น เช่น บุคคลที่เคยกระทำความผิด ศาลตัดสินว่ามีความผิด แม้คดี

นั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอกการลงโทษ ไม่ว่าจะถูกลงโทษหรือไม่ ได้รับการล้างมลทินหรือไม่ ในคดีพอกเงิน ค้ายาเสพติด การทุจริต รวมถึงฉ้อโกงประชาชน ให้คนเหล่านั้นควรจากขาดความเป็นรัฐมนตรี

ข้อเสนอสำหรับมาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหาร ราชการแผ่นดินขัดกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ได้แก่ 1) ควรมีค่านิยมของคำว่า “ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ให้ชัดเจนในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อลดการใช้ดุลพินิจของ เจ้าหน้าที่หรือศาล รวมทั้งเพื่อประโยชน์ต่อการตรวจสอบและเฝ้าระวังของภาคประชาชนและ 2) บัญญัติในกฎหมายหรือประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมืองให้บุคคลที่เคยกระทำความผิด ศาลตัดสินว่ามีความผิด แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอกการลงโทษ ไม่ว่าจะถูกลงโทษหรือไม่ ได้รับการล้างมลทินหรือไม่ ในคดีพอกเงิน ค้ายาเสพติด การทุจริต รวมถึงฉ้อโกงประชาชน ให้คนเหล่านั้นควรขาดจากความเป็นรัฐมนตรี

### 3.2.2 มาตรการเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี

เป็นที่ยอมรับกันว่าหลักธรรมาภิบาลที่ช่วยในการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย หรือการทุจริตภาครัฐคือ ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ประเด็นนี้มีความเกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูล (open data) จากการศึกษากรณี 3 ประเทศ พบว่า ได้ให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูล และรัฐบาล ได้เปิดเผยข้อมูลของภาครัฐอย่างโปร่งใส โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินงบประมาณ กลุ่มประชาสังคมและประชาชน จึงสามารถเข้าถึงข้อมูลและนำข้อมูลเหล่านั้นมาวิเคราะห์ ประเมินผล และทำให้เห็นว่า การใช้จ่ายเงินงบประมาณ ของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด อีกทั้งทำให้รัฐบาลมีความระมัดระวังในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ มากขึ้นกว่าเดิมเนื่องจากรับรู้ได้ถึงกรถูกประชาชนเฝ้ามองการบริหารงบประมาณอย่างใกล้ชิด

ข้อเสนอสำหรับมาตรการ ได้แก่ 1) แก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. 2540 โดยการแก้ไข พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารต้องแก้ไขให้เป็นรูปธรรม ลักษณะใดเป็นข้อมูล ลับ เช่น ความมั่นคง ต้องระบุประเภท นอกเหนือจากนั้นการเปิดเผยต้องสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้ ลดการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่รัฐ 2) ปรับปรุงกฎหมายให้มีลักษณะรัฐบาลเปิด (Open Government) ผ่านกฎหมาย พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารหรือตราเป็นกฎหมายใหม่ โดยข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะควรมีลักษณะรัฐเปิดเผย 3) แก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้ข้อมูลข่าวสาร ที่รัฐเปิดเผยต่อสาธารณะควรปรากฏในข้อความในทางกฎหมายเพื่อแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสตรวจสอบได้ โดยให้มีความสอดคล้องกับหลักปฏิบัติที่ดีในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐที่เป็นสากล เช่น แนวปฏิบัติของ OECD ธนาकारโลก องค์การสหประชาชาติ ซึ่งสอดคล้องกับสิ่งที่ระบุในกฎหมายสำคัญของประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2547, 2540 พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และ 4) ปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการป.ป.ช. ซึ่งกำหนดให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินสองกรณีคือ เข้ารับตำแหน่งและกรณีพ้น ตำแหน่ง โดยควรมีบทบัญญัติในกรณีขณะที่ดำรงตำแหน่งให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทุกปี พร้อมแสดง ให้เห็นว่า ทรัพย์สินที่แสดงนั้นเพิ่มขึ้นหรือลดลง พร้อมหลักฐานที่แสดงถึงที่มาของทรัพย์สิน หากไม่สามารถ แสดงที่มาของทรัพย์สินนั้นได้ ให้อายัด พร้อมตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ หากไม่สามารถแสดงที่มาของ ทรัพย์สินได้ ให้ยึดเป็นของรัฐ พร้อมดำเนินคดีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

3.2.3 มาตรการการพัฒนาาระบบกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุของรัฐให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลตามบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ แต่รูปแบบการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวนี้กลับกำหนดไว้ในมาตราต่าง ๆ ที่ไม่ได้มีการวางฐานความคิดของหลักธรรมาภิบาลในลักษณะโดยรวมและเป็นระบบคิดอันเดียวกัน ซึ่งการกำหนดบทบัญญัติในลักษณะนี้อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากฎหมายในประเด็นการสร้างหลักธรรมาภิบาล ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ยังขาดบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการส่งเสริม พัฒนา และปรับปรุงในเรื่องหลักธรรมาภิบาลของการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุเพื่อให้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมและการบริหารงานภาครัฐ

ข้อเสนอสำหรับมาตรการ ได้แก่ 1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติในเรื่องหลักธรรมาภิบาล โดยรวบรวมแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลเข้าไว้ด้วยกัน และกำหนดเป็นเรื่องเฉพาะของหลักธรรมาภิบาลไว้ในบทบัญญัติมาตราเดียวกัน 2) ออกระเบียบการจัดการและส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (รัฐมนตรีสามารถออกระเบียบได้) เพื่อกำหนดรายละเอียดของการดำเนินการดังกล่าวได้ เพื่อให้เกิดการตอบสนองต่อความต้องการของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ 3) บัญญัติในกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างให้มีกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการที่มาจากตัวแทนภาคประชาชน

3.2.4 มาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้มีการตรากฎหมาย ยกเลิก หรือแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมาย ออกกฎ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

1) การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการเสนอหรือตรวจสอบกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเร่งให้มี “พ.ร.บ.การส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ...” โดยเร็ว ด้วยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม โดยให้มีสาระสำคัญที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 63 โดยสาระสำคัญควรประกอบด้วย “รัฐต้องสนับสนุน” ให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขป้องกันและปราบปรามการทุจริต นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฯ ยังบัญญัติหลักการที่เกี่ยวข้องไว้ในมาตรา 41(1)(3) และมาตรา 51 ให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงสามารถติดตามเร่งรัดให้รัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ และสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ การเสนอกฎหมายนี้อาจให้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เป็นหน่วยงานเสนอกฎหมายนี้

2) เสริมสร้างความโปร่งใสและความเป็นอิสระในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรอิสระ (ป.ป.ช.) เกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง (กรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์) ดังนั้นควรมีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโครงสร้างของ ป.ป.ช. ให้มีอิสระในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดขององค์กรควรได้มาโดยปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง

3) การสร้างเจตจำนงสุจริตโดยเปิดเผยทรัพย์สินของนักการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ. ป.ป.ช.) กับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการอาจจะไม่ตรงกัน สำหรับกฎหมาย ป.ป.ช. การระบุให้ยื่นเป็นหลักฐานคือ ให้ยื่นเป็นหลักฐาน

แต่จะไปตรวจยังทำไม่ได้ เพราะเมื่อยื่นเป็นหลักฐาน จึงมีหน้าที่เก็บ ยกเว้นการใช้อ้างจึงจะเข้าไปตรวจได้ ที่ผ่านมามีการยื่นเป็นหลักฐานจำนวนมากโดยเจ้าหน้าที่เก็บไว้ แต่ไม่สามารถเปิดเผยได้ นอกจากนี้ การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินบนเว็บไซต์ ป.ป.ช. เพียง 180 วันนั้น ด้วยเหตุผลว่ารัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ป.ป.ช. จึงไม่สามารถเปิดเผยได้ตลอดเวลา การเปิดเผยจึงมีกรอบระยะเวลา ขณะที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ข้อมูลทรัพย์สินถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งประเด็นนี้หากมองว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นบุคคลสาธารณะสมควรได้รับการตรวจสอบและต้องตรวจสอบได้ หากมีข้อจำกัดจึงสมควรแก้ไขกฎหมายให้สามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลาเพื่อแสดงเจตจำนงสุจริต

3.2.5 มาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มิให้เข้าไปครอบงำการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการประจำ

ปัจจุบันรัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในระดับปลัดกระทรวง และในระดับต่ำลงมาเป็นอำนาจของปลัดกระทรวง อย่างไรก็ตามการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง เช่น ระดับอธิบดี มักจะถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง หรือมักถูกอ้างอำนาจซึ่งเป็นอำนาจอ้างอิง (reference power) ของฝ่ายการเมืองที่นำไปใช้ในการโยกย้าย หรือแทรกแซงหาประโยชน์อื่นใดเพื่อตนเองหรือพวกพ้อง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 76 วรรคสาม กำหนดให้ "รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว" ที่นำไปสู่ประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2564 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 วรรคสอง (1) แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรมพ.ศ. 2562 (พระราชบัญญัติฉบับนี้อาศัยอำนาจตามมาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560) โดยปรากฏในข้อ 5 (2) ความว่า "ไม่ใช่หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นข้าราชการการเมืองไปแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าจะ เป็นประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือไม่ก็ตาม" แต่การตัดสินใจของฝ่ายราชการที่อาศัยอำนาจบุคคลในตำแหน่งเพียงคนเดียว มักจะขาดความอิสระและถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ข้อเสนอสำหรับมาตรการ ได้แก่ เพื่อสร้างกลไกการแทรกแซงหรือลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ให้มีองค์กรหรือคณะกรรมการกลางของข้าราชการพลเรือนสามัญทำหน้าที่ในการพิจารณาบรรจุ แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของส่วนราชการในระดับกระทรวง ทบวง กรม เพื่อป้องกันข้าราชการประจำผู้มีอิทธิพลอาศัยอำนาจทางการเมืองเข้าไปครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายราชการประจำ

3.3 กลุ่มมาตรการป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีคุณธรรม จริยธรรมต่ำกว่ามาตรฐาน เพื่อป้องกันการแทรกแซงและครอบงำระบบตรวจสอบ

3.3.1 มาตรการมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นหนึ่งในปัญหาของประเทศไทย ก่อนรัฐประหารปี 2557 คือ ปัญหาการขาดจริยธรรมจนเป็นเหตุให้มีผู้ "ไม่นับถือยำเกรงกฎเกณฑ์การปกครองบ้านเมือง ทุจริตฉ้อฉล หรือบิดเบือนอำนาจ หรือขาดความตระหนักรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชน จนทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผล" ซึ่งจำเป็นต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรมและจริยธรรม โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดใน มาตรา 76 ว่า ให้รัฐพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินทุกส่วนเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และ "รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว"

นอกจากนี้ในมาตรา 219 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ กับองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้น ในการจัดทำต้องมีฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) และคณะรัฐมนตรี (ครม.) ซึ่งทำได้พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 โดยเนื้อหาได้ระบุดังด้วยว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง

ข้อเสนอสำหรับมาตรการได้แก่ ต้องกำหนดการกระทำที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างร้ายแรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรี

### 3.3.2 มาตรการป้องกันการแทรกแซงการตรวจสอบและครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ

หลักทั่วไป การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา รัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้ง ด้วยคะแนนเสียงข้างมากย่อมมีความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตามนโยบายที่หาเสียงไว้ กับประชาชน ซึ่งหากรัฐบาลมีคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลย่อมสามารถครอบงำ การตรวจสอบและถ่วงดุล อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้รัฐบาลสามารถใช้อำนาจรัฐได้อย่างเข้มแข็ง ในขณะที่ ระบบการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจในระบบรัฐสภาอ่อนแอ ซึ่งเป็นช่องทางให้รัฐบาลบิดผันการใช้อำนาจรัฐ (Abuse of Power) บริหารราชการแผ่นดินโดยไม่ยึดหลักนิติธรรม และนำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายได้

ข้อเสนอสำหรับมาตรการ ได้แก่ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ ด้วยการสนับสนุนให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรตรวจสอบทางการเมืองภาคประชาชน ร่วมมือกันอย่างจริงจัง เพื่อป้องกันและควบคุมมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจรัฐตัดสินนโยบาย โดย ป.ป.ช. ควรมีแผน ในการพัฒนากลไกเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยอาศัยมาตรา 32 (2) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่บัญญัติไว้ว่า “จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชนอย่างเข้มงวด” โดยมาตรา 33 ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานของรัฐ มีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการ และกลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต

### 3.3.3 มาตรการป้องกันการแทรกแซง และครอบงำองค์กรตรวจสอบทางการเมือง

ปัจจุบันมีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติ มิชอบ จำนวน 4 หน่วยงาน ได้แก่ 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง 2) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 3) ผู้ตรวจ การแผ่นดิน และ 4) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่การดำเนินงานของหน่วยงาน ข้างต้นยังประสบปัญหาในการจัดการกับปัญหาการทุจริตในเชิงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงจำเป็นต้อง ทำการปฏิรูปองค์กรดังกล่าวให้มีความเข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาการทุจริต ทั้งในด้านโครงสร้างองค์กร การเข้าสู่ตำแหน่งของกรรมการองค์กรอิสระ ความมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การมีทรัพยากรการบริหารที่เพียงพอและไม่ถูกครอบงำโดยรัฐบาล มีอิสระในการปฏิบัติงานและมีบุคลากร ที่มีความสามารถเพียงพอ ควรมีการปรับปรุงการทำงานอย่างบูรณาการหรือต่อเนื่องกันอย่างไร้รอยต่อ โดยเพิ่มอำนาจให้กับ ป.ป.ช. (กรณีศึกษาของสิงคโปร์) ขึ้นที่นตรงกับนายกรัฐมนตรีและจับกุมผู้กระทำผิด ทั้งภาครัฐและเอกชนได้เองไม่ต้องใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจ

ข้อเสนอสำหรับมาตรการ ได้แก่ ปฏิรูปองค์กรอิสระให้มีความเข้มแข็งและมี ประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาการทุจริต ทั้งในด้านโครงสร้าง องค์กร การเข้าสู่ตำแหน่งของกรรมการ องค์กรอิสระมีอิสระในการกำหนดนโยบาย มีทรัพยากรการบริหารที่เพียงพอและไม่ถูกครอบงำโดยรัฐบาล มีอิสระ ในการปฏิบัติงานและมีบุคลากรที่มีความสามารถเพียงพอ

การแทรกแซงหรือครอบงำจากฝ่ายการเมือง แสดงให้เห็นว่าฝ่ายการเมืองมีอำนาจและสถานะที่สูงกว่าองค์กรตรวจสอบ และองค์กรตรวจสอบมีในลักษณะเผชิญหน้ากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงขององค์กรอื่นของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีกลไกการสนับสนุนที่แข็งแกร่ง มีความเป็นสถาบันสูงเท่ากับกับองค์กรที่ถูกตรวจสอบและมีความเป็นอิสระที่แท้จริง หากพิจารณาจากตัวแบบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้เลขธิการขององค์กรอิสระนั้น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชา โดยให้เลขธิการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานองค์กรอิสระแต่ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา ที่มาของผู้บริหารระดับสูงขององค์กรอิสระจะต้องไม่ยึดโยงกับฝ่ายบริหารไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม แต่ควรยึดโยงกับประชาชนในทางใดทางหนึ่ง นอกจากนี้การตรวจสอบการเลือกตั้งและตรวจสอบควบคุมพรรคการเมืองให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนการเลือกตั้งให้ดำเนินการโดยเลขธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งทำให้แยกกันการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นลักษณะฝ่ายหนึ่งปฏิบัติฝ่ายหนึ่งตรวจสอบและกำกับ

### 3.3.4 มาตรการการเพิ่มอำนาจประชาชนในการถอดถอนนักการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรสามารถถอดถอนนักการเมืองที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 82 การถอดถอนนักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ตามมาตรา 144 และมีการลงมติไม่ไว้วางใจจากสภาผู้แทนฯ ตามมาตรา 151 เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ แต่ต้องได้เสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง ทั้งนี้ หากได้เสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง ให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งไป อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ตัดพลังอำนาจ (ได้ตัดบทบัญญัติเดิมออก) ของประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอน นับว่าเป็นเรื่องที่ย้อนแย้งกับรัฐธรรมนูญที่ถูกขนานนามว่า “ปราบโกง” แต่กลับเอาอำนาจที่เคยมีอยู่อย่างการเข้าชื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่ถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งฉบับปี 40 และ 50 ออกไป ทั้งนี้ แต่ก่อนรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ ดังนั้น ควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ประชาชนมีสิทธิถอดถอนนักการเมืองได้

ข้อเสนอสำหรับมาตรการ ได้แก่ แก้ไขรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ ดังนั้น ควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ประชาชนมีสิทธิถอดถอนนักการเมืองได้ขึ้นมา

มาตรการด้านกฎหมายที่ผู้วิจัยได้เสนอนี้ ครอบคลุมทั้งก่อนดำรงตำแหน่งทางการเมืองจนกระทั่งถึงช่วงดำรงตำแหน่งทางการเมือง ด้วยความมุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายอย่างเป็นระบบและครอบคลุมการกระทำผิด ตัวแสดงสำคัญในการทุจริตเชิงนโยบายประกอบด้วย นักการเมือง นักธุรกิจ หรือนายทุน และข้าราชการ แต่ตัวแสดงสำคัญที่นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายได้แก่ นักการเมืองที่อยู่ฝ่ายบริหาร และเป็นตำแหน่งที่สามารถนำนโยบายเข้าสู่การพิจารณาเพื่อตัดสินใจเป็นนโยบายสาธารณะ โดยนักการเมืองที่เป็นตัวแสดงสำคัญคือ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี มาตรการทางกฎหมายที่ได้จากการศึกษาทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และการวิพากษ์จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สอดคล้องกับสำนักงาน ป.ป.ช. (2554) ที่เห็นว่า การทุจริตเชิงนโยบายเป็นการทุจริตที่เกิดจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ที่ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นการแสวงหาประโยชน์ หรือการเอื้อประโยชน์ หรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม (นันทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, 2555) การทุจริตเชิงนโยบายเป็นการที่ฝ่ายการเมืองอาจตัดสินใจโครงการ หรือดำเนินมาตรการใด แล้วต่อมาส่งผลให้ตนเองหรือพวกพ้องได้รับประโยชน์ โดยไม่อาจเอาผิดทางกฎหมายได้หรือที่เรียกว่าการทุจริตเชิงโครงสร้าง (Structural Corruption) การทุจริตเชิงนโยบายของประเทศไทยกล่าวได้ว่าเป็นการทุจริตในระยะที่สาม กล่าวคือนอกจากเป็นความร่วมมือระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจแล้วยังมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นอีก โดยการนำเอากลุ่มข้าราชการที่มีบทบาทสำคัญ



ในทางวิชาการในหน่วยงานราชการของรัฐ (Technocrat) หรือนักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการทุจริตเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โดยกลุ่มนี้จะเข้ามาสร้างเงื่อนไขเพื่อให้บุคคลกลุ่มเดิม (นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ) มีความชอบธรรม (Legitimate) เป็นข้ออ้างในการสร้างเครื่องมือและขั้นตอนในการดำเนินงาน โดยเฉพาะนโยบายสาธารณะและกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นที่ยอมรับในสังคม (จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, 2556)

ทั้งสามกลุ่มมาตรการสอดคล้องกับการศึกษาของ ป.ป.ช. (2554) ซึ่งในการศึกษาครั้งนั้นระบุว่าผู้กระทำคือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งประกอบด้วย คณะรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี และเป็นการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐตามรัฐธรรมนูญในการบริหารราชการแผ่นดินและการตรากฎหมาย ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย นอกจากนี้มาตรการเหล่านี้ยังเป็นการสกัดการทุจริตเชิงนโยบาย ที่มาจากมาจากกระบวนการนโยบายในขั้นตอนต่าง ๆ (พัชรพรรณ นุชประยูร และคณะ, 2563) ซึ่งในมุมมองตามทฤษฎีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interests Theory) (White, 1993) อาจเป็นเรื่องของผลประโยชน์ทางด้านการเมืองได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ การได้รับการสนับสนุน และได้รับความภักดีจากผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งการใช้นโยบายของรัฐบาล อาจจะเป็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนได้ เช่น การใช้นโยบายการเมืองของกลุ่มเสียงข้างมาก คือ นโยบายสาธารณะที่ให้ความหวังว่าจะอำนวยความสะดวกแก่คนหมู่มาก โดยที่ภาระค่าใช้จ่ายก็เป็นของคนส่วนใหญ่ รวมทั้งนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ คือ นโยบายสาธารณะที่ให้ประโยชน์แก่คนกลุ่มเล็ก ๆ และบีบให้คนกลุ่มเล็ก ๆ อีกเช่นกัน ที่ต้องแบกค่าใช้จ่าย และการเมืองภายใต้ระบบอุปถัมภ์ การกำหนดนโยบายมักจะให้ประโยชน์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแก่คนกลุ่มเล็ก ๆ ในขณะที่สังคมส่วนใหญ่จะต้องแบกรับภาระ นอกจากนี้มาตรการที่เสนอยังครอบคลุมให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม เนื่องจากการขาดหลักนิติธรรมเป็นตัวแปรสำคัญในระดับรัฐที่นำมาสู่การทุจริต (Dong and Tongler, 2011)

## บทสรุป (Conclusion)

มาตรการด้านกฎหมายที่คณะผู้วิจัยเสนอ ครอบคลุมกลุ่มนักการเมืองที่เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการทุจริตเชิงนโยบายตั้งแต่ก่อนดำรงตำแหน่งทางการเมืองจนถึงช่วงดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเสนอ 1) มาตรการป้องกันการร่วมมือของข้าราชการ กลุ่มทุนธุรกิจ มิให้ร่วมมือกับนักการเมืองทุจริตการเลือกตั้ง การกำจัดนักการเมืองที่ไม่ดีเข้าสู่ตำแหน่ง และการป้องกันนโยบายที่นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบาย ครอบคลุมการป้องกันไม่ให้คนที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมเข้าสู่กระบวนการเมือง การตรวจสอบการเงินของพรรคการเมือง และการลงโทษตัวบุคคล และพรรคการเมือง 2) มาตรการด้านกฎหมายในช่วงดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเสนอมาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้มีการเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจและพวกพ้อง ซึ่งเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันกระบวนการที่จะนำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบาย เช่น การบริหารโดยหลักธรรมาภิบาล การเสริมสร้างความโปร่งใสการพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การป้องกันการครอบงำการตัดสินใจของฝ่ายราชการ เป็นต้น และ 3) มาตรการป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีคุณธรรม จริยธรรมต่ำกว่ามาตรฐาน เพื่อป้องกันการแทรกแซง และครอบงำระบบตรวจสอบ ซึ่งครอบคลุมมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การป้องกันการแทรกแซงการตรวจสอบและครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ การป้องกันการแทรกแซงและครอบงำองค์กรตรวจสอบทางการเมือง และการเพิ่มอำนาจประชาชนในการถอดถอนนักการเมือง ซึ่งได้หายไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรการเหล่านี้หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ปรากฏในหัวข้อเสนอแนะนำไปพิจารณาแก้ไขปรับปรุงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จึงน่าจะมีส่วนในการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นในบริบทสังคมไทยได้

## ข้อเสนอแนะ (Recommendation)

เพื่อให้ผลการวิจัยนำไปสู่การปฏิบัติได้ หน่วยงานที่เป็นกลไกสำคัญคือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการเสนอมาตรการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 32 ระบุว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจเสนอมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะ ด้วยหน้าที่และอำนาจดังกล่าว จึงเสนอแนะต่อสำนักงาน ป.ป.ช.ให้นำมาตรการการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายเสนอต่อหน่วยงานและคณะบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังแสดงใน Table 1

**Table 1** Proposals to the NACC as a measures for improving, amending or issuing new laws ข้อเสนอต่อ ป.ป.ช. เพื่อเป็นมาตรการในการปรับปรุง แก้ไข หรือออกกฎหมายใหม่

เสนอแนะต่อ หน่วยงาน/องค์กร	กฎหมาย
ป.ป.ช.	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 แก้ไขมาตรา 36, 105, 167 และ 180 ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สิน พ.ศ. 2561 แก้ไขข้อ 6 วรรคหนึ่ง ร่างผลิตภัณฑ์ให้มีกฎหมายงานบริหารงานบุคคลที่จำกัดขอบเขตฝ่ายการเมืองเข้าไปมีส่วนในการบริหารงานบุคคลของฝ่ายราชการประจำ
รัฐสภา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แก้ไข มาตรา 97, 98, 160 (4) (7) พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แก้ไขมาตรา 4 และ 24 ให้สอดคล้อง มาตรา 234 (3) แห่ง รธน. พ.ศ. 2560 และให้สอดคล้อง มาตรา 28 (3) และ มาตรา 102 (1) แห่ง พรบ.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
คณะรัฐมนตรี	พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยใช้แนวคิดรัฐบาลเปิดเผย (Open Government) ผ่านกฎหมาย พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารหรือตราเป็นกฎหมายใหม่ โดยข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะควรมีลักษณะรัฐบาลเปิดเผย บัญญัติในกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างให้มีกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม และหลักธรรมาภิบาล
กกต.	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 แก้ไขมาตรา 62 (8) และ 121 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 แก้ไขมาตรา 41 เพิ่ม (จ) แสดงหลักฐานการจ่ายภาษีย้อนหลังไม่น้อยกว่าห้าปี มาตรา 42(3) มาตรา 56 (3) และ มาตรา 160 เป็นการเพิ่มโทษ ประมวลกฎหมายอาญา แก้ไขหมวด 6 มาตรา 83-89 ให้สามารถเอาผิดการสมคบคิดของนักการเมือง กลุ่มทุนธุรกิจ และข้าราชการ
ปปท.	เสนอให้ตรากฎหมาย พ.ร.บ. การส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริต และประพฤติมิชอบ พ.ศ. ... โดยให้มีสาระสำคัญที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 63 มาตรา 41 (1)(3) และ มาตรา 51
ศาลรัฐธรรมนูญกับ องค์กรอิสระ	มาตรฐานจริยธรรมของนักการเมืองตามประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2564 โดยเพิ่ม ข้อ 11 ไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท ไม่ว่าจะได้รับการล้างมลทินหรือไม่ในคดีพอกเงิน คำยาเสพติด การทุจริต รวมถึงฉ้อโกงประชาชนทั้งในและต่างประเทศ ก่อนและขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

## กิตติกรรมประกาศ (Acknowledgements)

บทความนี้วิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “โครงการเฝ้าระวังและป้องกันการทุจริตจากนโยบายและโครงการของรัฐ” ได้รับทุนสนับสนุนวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำปีงบประมาณ 2564 โดยมีการปรับเนื้อหาให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของบทความวิจัย

## เอกสารอ้างอิง (References)

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2554). *มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย*. สืบค้นเมื่อ 5 ตุลาคม 2565 จาก <https://www.moac.go.th/anticorruption-dwl-files-401091791950>
- จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์. (2556). *แนวโน้มการคอร์รัปชันในประเทศไทย*. รัฐสภา. กรุงเทพฯ
- ฉันทชนก เชนณรงค์. (2563). การทุจริตเลือกตั้งกับการเมืองไทย. *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 13(1), 42-57.
- นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ. (2555). *การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. กรุงเทพฯ
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2556). *สู่สังคมไทยเสมอภาคการศึกษาโครงสร้างความมั่นคงและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์*. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
- พัชรวรรณ นุชประยูร และคณะ. (2563). การสังเคราะห์การทุจริตเชิงนโยบายเพื่อออกแบบระบบและพัฒนา กลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายของไทย. *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 13(2), 91-117.
- อัครพงศ์ มาปรีดา และ บุญสม เกษะประดิษฐ์. (2562). คอร์รัปชันเชิงนโยบาย: กรณีศึกษาการบริหารจัดการ กิจการพลังงานแห่งชาติในโครงการโซล่าฟาร์ม. *วารสารรังสิตบัณฑิตศึกษาในกลุ่มธุรกิจ และสังคมศาสตร์*. 5(1), 197-213.
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2559). *การทุจริตเชิงนโยบาย: มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุม และป้องกัน ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย*. รายงานการวิจัย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.): กรุงเทพฯ
- Abdullahi, R. and Mansor, N. (2015). Concomitant Debacle of Fraud Incidences in the Nigeria Public Sector: Understanding the Power of Fraud Triangle Theory. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*. 5(5), 312-326.
- Albrecht, W. S., Albrecht, C., & Albrecht, C. C. (2008). Current trends in fraud and its detection. *Information Security Journal: a global perspective*, 17(1), 2-12.
- Alesina, A., and Angeletos, G. M. (2005). Corruption, inequality, and fairness. *Journal of Monetary Economics*, 52(7), 1227-1244.
- Anechiarico, F., and Jacobs, J. B. (1996). *The pursuit of absolute integrity: How corruption control makes government ineffective*. University of Chicago Press.
- Bardhan, P. (1997). Corruption and development: a review of issues. *Journal of Economic Literature*, 35(3), 1320.
- Chansarn, S. (2013). Assessing the sustainable development of Thailand. *Procedia Environmental Sciences*, 17, 611-619.
- Cressey, D. R. (1953). *Other people's money; a study of the social psychology of embezzlement*. Retrieved on 4 October, 2022 from <https://psycnet.apa.org/record/1954-06293-000>

- Dai, Y., and Handley-Schachler, M. (2015). A fundamental weakness in auditing: The need for a conspiracy theory. *Procedia Economics and Finance*, 28, 1– 6.
- Dong, Bin, and Benno Torgler (2011). *Democracy, Property Rights, Income Equality, and Corruption*. FEEM Working Paper.
- Grimes, D. R. (2016). On the viability of conspiratorial beliefs. *PloS one*, 11(1), e0147905.
- Harris, M., and Raviv, A. (1979). Optimal incentive contracts with imperfect information. *Journal of economic theory*, 20(2), 231-259.
- Heilbrunn, J. R. (2006). Anti-corruption commissions. *The role of parliament in curbing corruption*, 135-148.
- ITA (2021). *Corruption perception index 2021*. Retrieved on 4 October, 2022 from <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
- Javorcik, B. S., and Wei, S. J. (2009). Corruption and cross-border investment in emerging markets: Firm-level evidence. *Journal of International Money and Finance*, 28(4), 605-624.
- Kelly, P. and Hartley, C. A. (2010). Casino gambling and workplace fraud: a cautionary tale for managers. *Management Research Review*. 33(3), 224-239.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Krueger, A. O. (1993). Virtuous and vicious circles in economic development. *The American Economic Review*, 83(2), 351-355.
- McKenzie-McHarg, A. (2018). Conspiracy theory: The nineteenth-century prehistory of a twentieth-century concept. *Conspiracy theories and the people who believe them*, 62-81.
- OECD (2014), *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*.
- \_\_\_\_\_ (2015), *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*.
- \_\_\_\_\_ (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*.
- Okezie, A. (2012). An analysis of fraud in Nigerian banks. *American Charter of Economics and Finance*, 1(2), 60-73.
- Pani, M. (2009). Hold Your Nose and Vote: Why Do Some Democracies Tolerate Corruption?. *IMF Working Paper*, 83.
- Rae, K., and Subramaniam, N. (2008). Quality of internal control procedures: Antecedents and moderating effect on organizational justice and employee fraud. *Managerial Auditing Journal*. 23(2),104-124. Retrieved on Sunday September 2022 from <https://doi.org/10.1108/02686900810839820>
- Ross, S. A. (1973). The economic theory of agency: The principal's problem. *The American economic review*, 63(2), 134-139.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Stapenhurst, R., Johnston, N., and Pelizzo, R. (Eds.). (2006). *The role of parliament in curbing corruption*. World Bank Publications.

- Svensson, J. (2005). Eight questions about corruption. *Journal of economic perspectives*, 19(3), 19-42.
- Ugur M, Dasgupta, N. (2011). *Evidence on the economic growth impacts of corruption in low-income countries and beyond: a systematic review*. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.
- UNDP. (2022). The United Nations Convention Against Corruption. Retrieved on 5 September, 2022 from <https://www.undp.org/lebanon/projects/united-nations-convention-against-corruption>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2016). *World wildlife crime report: Trafficking in protected species*. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).
- Walker, J. (2018). What we mean when we say, “conspiracy theory.” In J. E. Uscinski (Ed.), *Conspiracy theories and the people who believe them* (pp. 53–61). Oxford University Press: New York, New York.
- White, T. I. (1993). *Business Ethics: A Philosophical Reader*. MacMillan Publishing Company, New York.
- Wilks, T. J., and Zimbelman, M. F. (2004). Decomposition of fraud-risk assessments and auditors’ sensitivity to fraud cues. *Contemporary Accounting Research*, 21(3), 719-745.

## หลักเกณฑ์การส่งบทความลงตีพิมพ์ใน “วารสารวิชาการ ป.ป.ช.”

1. เป็นบทความวิจัยหรือบทความวิชาการทั่วไปด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
2. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน หรือไม่อยู่ระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในวารสาร/สิ่งพิมพ์อื่น
3. เนื้อหาต้นฉบับภาษาไทย มีจำนวนหน้าสูงสุดไม่เกิน 25 หน้าพิมพ์ (กระดาษ A4) ต้นฉบับภาษาไทยพิมพ์ด้วยขนาดตัวอักษร 16 แบบอักษร TH SarabunPSK ต้นฉบับภาษาอังกฤษพิมพ์ด้วยขนาดตัวอักษร 16 แบบอักษร TH SarabunPSK
4. ส่วนประกอบสำคัญของบทความ
  - 4.1 ชื่อเรื่อง หรือ ชื่อหัวข้อ ภาษาไทย และภาษาอังกฤษ
  - 4.2 ชื่อและสังกัดผู้เขียน ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ระบุสถานที่ติดต่อ และ E-mail address, โทรศัพท์/โทรสาร ไว้ท้ายบทความ)
  - 4.3 บทคัดย่อภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ประมาณ 10-15 บรรทัด (ภาษาไทย) หรือประมาณ 100-150 คำ (ภาษาอังกฤษ)
  - 4.4 เนื้อหา (คำบรรยาย) ประมาณ 10-20 หน้า
  - 4.5 รูปและตารางประกอบ เท่าที่จำเป็น พร้อมคำบรรยาย (อธิบายประกอบภาพ) รวมแล้วไม่เกิน 4 หน้า
  - 4.6 สรุปและข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยประมาณ 10-15 บรรทัดหรือรวมข้อเสนอแนะแล้วไม่เกิน 20 บรรทัด
  - 4.7 เชิงอรรถเรียงลำดับหมายเลขในเนื้อหา และพิมพ์รวมไว้ส่วนท้ายของบทความ
  - 4.8 หนังสืออ้างอิงหรือบรรณานุกรม ใช้รูปแบบ APA 7 th edition (American Psychological Association)
  - 4.9 การอ้างอิงเว็บไซต์ หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ให้เป็นหมวดต่อท้ายหนังสือสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ตามข้อ 4.8
5. การพิจารณาการรับบทความ
  - 5.1 บทความที่ได้รับการพิจารณาให้ลงพิมพ์ในวารสารวิชาการ ป.ป.ช. ต้องผ่านความเห็นชอบและ/หรือผู้เขียน ได้ปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะของกองบรรณาธิการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ (peer reviews) ที่ได้รับมอบหมายให้เป็น ผู้พิจารณาบทความ จำนวน 3 ท่าน โดยผู้ประเมินไม่ทราบชื่อผู้แต่งและผู้แต่งไม่ทราบชื่อผู้ประเมิน (Double-blind peer review)
  - 5.2 ไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์ใด ๆ ในทุกขั้นตอน โดยผู้เขียนบทความที่ได้รับการคัดเลือกให้พิมพ์ในวารสารวิชาการ ป.ป.ช. จะได้รับค่าตอบแทน ผลงานละ 3,000 บาท
  - 5.3 แจกผลการพิจารณาให้ผู้เขียนบทความทราบหลังจากกองบรรณาธิการได้พิจารณาให้บทความลงพิมพ์ได้
  - 5.4 การพิจารณาบทความโดยกองบรรณาธิการถือเป็นเด็ดขาด
  - 5.5 กรณีผู้เขียนบทความต้องการนำบทความไปตีพิมพ์เผยแพร่ซ้ำจะต้องแจ้งให้กองบรรณาธิการทราบเป็นลายลักษณ์อักษรก่อน

### สถานที่ติดต่อ

สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ  
เลขที่ 361 ถนนนนทบุรี ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000  
โทร. 0 2528 4800 ต่อ 5818 โทรสาร 0 2528 4703



สำนักงาน ป.ป.ช.

ช่องทางการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสการทุจริตที่เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2564 ส่วนใหญ่มาจากหนังสือร้องเรียน รองลงมา คือ หนังสือราชการ บัตรสนเท่ห์ ตามลำดับ ในส่วนของปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสจากประสบการณ์ของต่างประเทศ ประกอบด้วย 7 ปัจจัย ได้แก่ การมีจิตสาธารณะ ความเชื่อมั่นต่อระบบการแจ้งเบาะแส การมีกฎหมายรองรับการแจ้งเบาะแสการทุจริต การได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล/หน่วยงาน การมีกฎหมายต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ การตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียน การให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สำหรับบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไทย ได้แก่ องค์การต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สถาบันอิศรา ชมรม STRONG ต้านทุจริตประเทศไทย จะมีบทบาทที่คล้ายคลึงกันคือ การนำเสนอเนื้อหาข่าวสารเพื่อเปิดโปงการกระทำทุจริต หรือการกระทำที่มีความเสี่ยงจะนำไปสู่การทุจริตของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้สังคมเกิดการรับรู้และตื่นตัวต่อปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคม

### การพัฒนาบทบาทภาคประชาชนในการเป็นผู้แจ้งเบาะแส

การทุจริตเชิงนโยบาย เป็นการทุจริตที่เกิดจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในฝ่ายบริหารใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะ โดยมีเจตนาทุจริตเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจ เครือญาติ และพวกพ้อง โดยมีการทุจริตตั้งแต่ก่อนเลือกตั้งจนกระทั่งหลังการเลือกตั้ง ตัวแสดงสำคัญในกระบวนการทุจริตเชิงนโยบายคือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี แนวทางการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนก่อนที่นักการเมืองเข้าสู่ตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีและหลังการเลือกตั้ง จึงเสนอมาตรการด้านกฎหมาย 3 กลุ่มมาตรการ ได้แก่ 1) กลุ่มมาตรการป้องกันการร่วมมือของข้าราชการ และกลุ่มทุนธุรกิจมิให้ร่วมมือกับนักการเมืองเพื่อทุจริตการเลือกตั้ง การกำจัดนักการเมืองที่ไม่ดีเข้าสู่ตำแหน่ง และการป้องกันนโยบายที่นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบาย 2) กลุ่มมาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้มีการเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจและพวกพ้อง และ 3) กลุ่มมาตรการป้องกันนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีคุณธรรม จริยธรรมต่ำกว่ามาตรฐาน เพื่อป้องกันการแทรกแซงและครอบงำระบบตรวจสอบ

### มาตรการด้านกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย จากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง