ที่ นม ๐๐๒๓.๓ /ว ๔๐๖๒

ศาลากลางจังหวัดนครราชสีมา
ถนนมหาดไทย นม ๓๐๐๐๐

๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

เรื่อง แนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย

เรียน นายอำเภอ ทุกอำเภอ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา
นายกเทศมนตรีนครนครราชสีมา และนายกเทศมนตรีเมือง ทุกแห่ง

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๑๐.๗/ว ๓๔๐๘
ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๑ จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งว่าได้รับแจ้งจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าได้จัดทำแนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อประโยชน์ต่อการผลักดันหลักธรรมาภิบาลในองค์กร และร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการต่อต้านการทุจริต จึงได้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งได้ทราบแนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย และนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป และสามารถดาวน์โหลดข้อมูลได้ที่เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักมาตรการป้องกันการทุจริต) https://www.nacc.go.th/more_news.php?cid=1634&filename=index และเว็บไซต์สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา www.koratdla.go.th สำหรับอำเภอขอให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทราบและนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาดำเนินการ

ขอแสดงความนับถือ

(นายจรัสชัย โชคเรืองสกุล)
รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน
ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด
กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น
โทร/โทรสาร ๐ ๔๔๒๔ ๘๔๙๖ ต่อ ๓๓

ที่ มท ๐๘๑๐.๗/ ว ๓๔๐๘

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๑

เรื่อง แนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ ปช ๐๐๐๓/ว๐๑๒๙ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับแจ้งจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าได้จัดทำแนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อประโยชน์ต่อการผลักดันหลักธรรมาภิบาลในองค์กร และร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการต่อต้านการทุจริตต่อไป

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้ว จึงขอความร่วมมือจังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทราบแนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย และนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้ จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดาวน์โหลดข้อมูลได้ที่เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักมาตรการป้องกันการทุจริต) https://www.nacc.go.th/more_news.php?cid=1634&filename=index รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายทวี เสริมภักดีกุล)
รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น
ส่วนส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีท้องถิ่น
โทร ๐-๒๒๔๑-๙๐๐๐ ต่อ ๒๓๑๒ โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๖๙๕๖
ผู้ประสานงาน นายบุญฤทธิ์ เกตุจำนงค์ ๐๖-๓๔๕๙-๒๓๔๕

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
เลขรับ 50731
วันที่ - 3 ต.ค. 2561
เวลา

ที่ ปช ๐๐๐๓/ว ๐๑๒๙

สำนักงาน ป.ป.ช.
ถนนนนทบุรี อำเภอเมืองนนทบุรี
จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

๒๖ กันยายน ๒๕๖๑

เรื่อง แนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย

เรียน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สิ่งที่ส่งมาด้วย แนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย จำนวน ๒ ชุด

ด้วยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินโครงการจัดทำแนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย โดยได้มีการจัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ และจัดรับฟังความเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมริชมอนด์ ถนนรัตนาธิเบศร์ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ซึ่งได้รับความร่วมมือจากท่านและผู้แทนในการเข้าร่วมกิจกรรมและร่วมแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำแนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย

ในการนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้จัดทำแนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงขอส่งแนวทางฯ ดังกล่าว เพื่อประโยชน์ต่อการผลักดันหลักธรรมาภิบาลในองค์กรของท่าน และร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการต่อต้านการทุจริตต่อไป (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น
เลขรับ 12803
วันที่ ๐๘ ต.ค. ๒๕๖๑
เวลา 19.58 น.

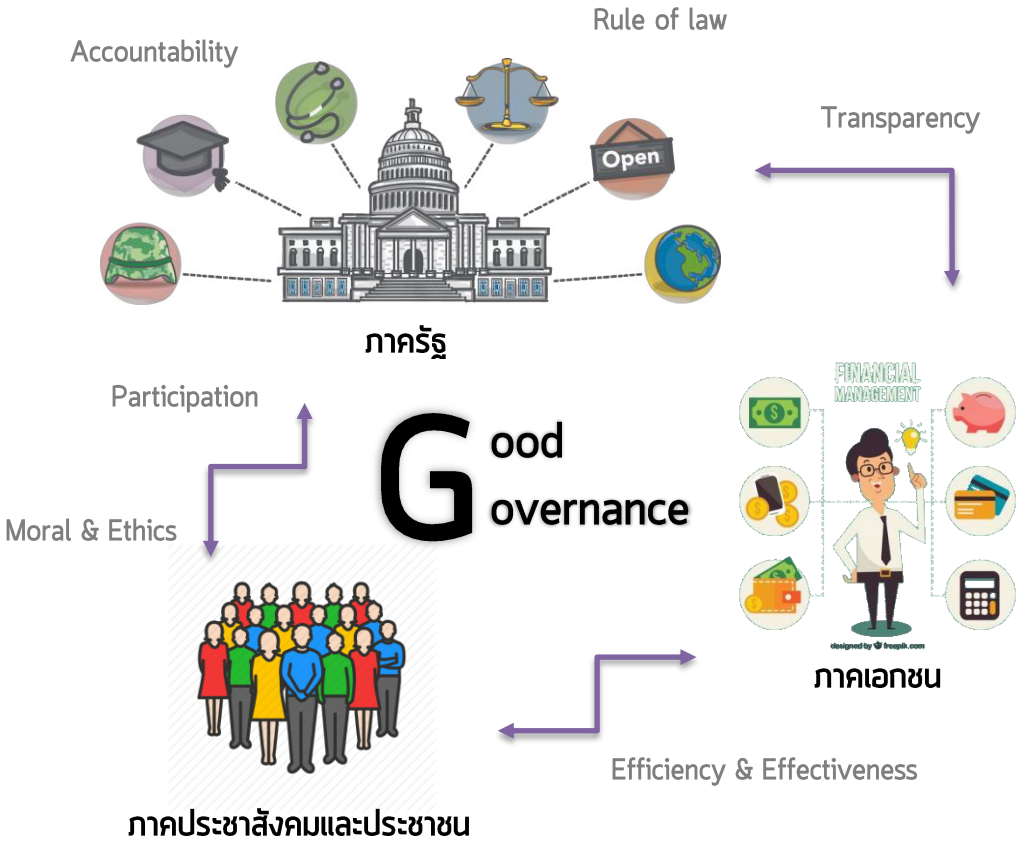
ขอแสดงความนับถือ

(นายอุทิศ บัวศรี)
ผู้ช่วยเลขาธิการฯ ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สบด.
เลขรับ 946
วันที่ ๑๑ ต.ค. ๒๕๖๑
เวลา

สำนักมาตรการป้องกันการทุจริต
โทร. ๐ ๒๕๒๘ ๔๘๐๐ ต่อ ๕๘๐๘
โทรสาร ๐ ๒๕๒๘ ๔๗๐๖
www.nacc.go.th

แนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาล เพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย



สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
Office of the National Anti - Corruption Commission

บทนำ

หลักธรรมาภิบาลหรือหลักบรรษัทภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการบริหารที่มีการนำมาประยุกต์ใช้ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศมาช้านาน ซึ่งทุกภาคส่วนในประเทศไทยได้นำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้อย่างแพร่หลายตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังปรากฏในกฎระเบียบต่าง ๆ แม้ว่าจะมีการนำหลักธรรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในทุกภาคส่วนแล้วก็ตาม ปัจจุบันยังคงพบว่า แต่ละหน่วยงานมีการกล่าวถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่แตกต่างกัน และในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลนั้น ยังเป็นในลักษณะของต่างฝ่ายต่างขับเคลื่อน ซึ่งไม่ได้มีการบูรณาการร่วมกัน รวมทั้ง ไม่ได้มีการขับเคลื่อนให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง ซึ่งสิ่งหนึ่งที่สะท้อนได้อย่างชัดเจน คือ ปัญหาการทุจริตที่ยังคงปรากฏในสังคมให้เห็นอยู่โดยตลอด ซึ่งการทุจริตรูปแบบหนึ่งที่พบมากขึ้นในปัจจุบัน คือ “การทุจริตเชิงนโยบาย”

การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) เป็นปัญหาการทุจริตรูปแบบหนึ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและประเทศชาติ อีกทั้งเป็นปัญหาการทุจริตที่พบมากขึ้นในปัจจุบัน โดยการทุจริตรูปแบบนี้สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการก่อตัวนโยบาย (Policy Formation) ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ขั้นตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision) ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ขั้นการประเมินนโยบาย (Policy Evaluation) และขั้นป้อนข้อมูลกลับ (Policy Feedback) ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) ได้เล็งเห็นถึงปัญหาและความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายดังกล่าวในทุกขั้นตอน จึงได้มีกำหนดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๓ “สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย”

จากที่กล่าวมานั้น สำนักงาน ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นควรจัดโครงการ “จัดทำแนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย” ขึ้น เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและคิดหาแนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับบทบาทของแต่ละภาคส่วน เพื่อช่วยในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากการดำเนินโครงการในครั้งนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้เสนอแนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย ดังปรากฏรายละเอียดตามเอกสารฉบับนี้

สำนักงาน ป.ป.ช. หวังเป็นอย่างยิ่งว่า แนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย จะเป็นประโยชน์ต่อทุกภาคส่วนในการนำไปเป็นแนวปฏิบัติและร่วมมือกันสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายในทุกระดับต่อไป

สำนักงาน ป.ป.ช.

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	
ส่วนที่ ๑ ธรรมาภิบาลกับการป้องกันการทุจริต	**๑ - ๓๒**
๑.๑ ความหมายและความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล	๑
๑.๒ การผลักดันธรรมาภิบาลในประเทศไทย	๑๑
๑.๓ การผลักดันธรรมาภิบาลในต่างประเทศ	๓๑
๑.๔ ธรรมาภิบาลกับการทุจริต	๓๔
๑.๕ สภาพปัญหาการผลักดันธรรมาภิบาลและแนวทางการแก้ไข	๓๕
ส่วนที่ ๒ การทุจริตเชิงนโยบาย	**๔๕ - ๖๐**
๒.๑ กระบวนการนโยบายสาธารณะ	๔๗
๒.๒ ตัวอย่างการทุจริตเชิงนโยบาย	๕๒
ส่วนที่ ๓ แนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย	**๖๑ - ๗๒**
๓.๑ บทบาทของภาครัฐ	๖๓
๓.๒ บทบาทของภาคเอกชน	๗๐
๓.๓ บทบาทของภาคประชาสังคมและประชาชน	๗๑
บรรณานุกรม	

ธรรมาภิบาล
กับการป้องกันการทุจริต

ส่วนที่ 1
ธรรมาภิบาลกับการป้องกันการทุจริต

๑.๑ ความหมายและความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือในภาคเอกชน เรียกว่า หลักบรรษัทภิบาล เป็นหลักการบริหารอย่างหนึ่งที่นิยมนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งทุกภาคส่วนได้มีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับหน่วยงานของตน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาครัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชน ซึ่งคำว่าธรรมาภิบาลนั้นยังมีคำเรียกอื่น ๆ ที่มีความหมายใกล้เคียงกัน เช่น ธรรมรัฐ สุประศาสนการ การกำกับที่ดี ธรรมราษฎร์ ประชารัฐ รัฐาภิบาล การปกครองที่ดี การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือ Good Governance เป็นต้น ทั้งนี้ คำว่าธรรมาภิบาล มีผู้ที่ให้นิยาม ความหมาย ตลอดจนองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลไว้อย่างหลากหลาย ทั้งที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันหรือแตกต่างกันในองค์ประกอบ ดังนี้

WORLD BANK GROUP

ธนาคารโลก (World Bank) เป็นองค์กรแรกที่ได้มีการหยิบยกประเด็นเรื่องของหลักธรรมาภิบาลขึ้น ในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างคาดไม่ถึง ทำให้มีการถกเถียงกันว่าทำอย่างไรรัฐถึงจะประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ จึงได้มีการกล่าวถึงหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ขึ้นมา[๑] อีกทั้งเล็งเห็นถึงความไม่ได้มาตรฐานสากลในการบริหารประเทศอันเนื่องมาจากความไร้ประสิทธิภาพและการคอร์รัปชันของรัฐบาล ธนาคารโลกได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “Good Governance” หมายถึง ลักษณะของการใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา[๑] การบริหารจัดการที่ดีซึ่งได้มีการคาดการณ์ไว้ มีการเปิดเผยกำหนดนโยบายด้วยความรู้ที่ชัดแจ้งคือมีกระบวนการที่มีความโปร่งใส มีระบบราชการที่เต็มไปด้วยกลุ่มคนที่มีความเชี่ยวชาญ เป็นมืออาชีพ ผู้นำรัฐบาลมีความรับผิดรับชอบ

---

[1] Nicole Maldonado, (2010) “THE WORLD BANK’S EVOLVING CONCEPT OF GOOD GOVERNANCE AND ITS IMPACT ON HUMAN RIGHTS,” https://www2.warwick.ac.uk/.../maldonado_nicole_paper-final_ii.doc (accessed October 9, 2017).

(Accountability) ต่อการกระทำ ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมต่อกิจการสาธารณะอย่างเข้มแข็ง และปฏิบัติตามหลักนิติธรรม (Rule of Law)[๑]

หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลักสำคัญ ๔ ประการ[๒] ได้แก่

(๑) การบริหารจัดการภาครัฐ (Public-Sector Management) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ใหม่ ๆ การบริหารงบประมาณที่ดีขึ้นกว่าเดิม การให้บริการประชาชนที่ดีขึ้นและการบรรจุผู้บริหารรัฐวิสาหกิจภายใต้สัญญาจ้าง

(๒) ความรับผิดรับชอบ (Accountability) หมายถึง รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะมีความรับผิดชอบต่อการกระทำหรือการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตน

(๓) กรอบทางกฎหมายเพื่อการพัฒนา (Legal Framework for Development) หมายถึง ระบบกฎหมายที่เหมาะสมควรจะถูกกำหนดขึ้นเพื่อสร้างความมั่นคงและการคาดการณ์ได้ ซึ่งองค์ประกอบนี้จะสร้างสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจมีการประเมินความเสี่ยงทางธุรกิจอย่างมีเหตุผล

(๔) ความโปร่งใสและข้อมูลข่าวสาร (Transparency and Information) หมายถึง ความโปร่งใส การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการส่งเสริมให้เกิดความรับผิดรับชอบ โดยคนทุกกลุ่มต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารซึ่งมีความจำเป็นต่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจ

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF)

เป็นหน่วยงานที่ได้กำหนดเงื่อนไขให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจะต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ในสัญญารับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัด ซึ่งจะช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหาสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้กลับสู่เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว และในระยะยาวสังคมที่มีธรรมาภิบาลจะเป็นสังคมที่มีความเข้มแข็ง มั่นคง มีความสมดุลในการบริหารบ้านเมือง และมีภูมิคุ้มกันวิกฤตที่จะเกิดขึ้นภายหลัง ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF และ ADB[๓]

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่ IMF ได้เคยกล่าวไว้ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักประสิทธิภาพและความรับผิดรับชอบของภาครัฐ (Efficiency and

---

[๒] IFAD, “GOOD GOVERNANCE: AN OVERVIEW,” (INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT Executive Board Sixty-Seventh Session, Rome, 8 - 9 September 1999), 2.

[๓] คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ธรรมาภิบาล สลค.,” http://www.socgg.soc.go.th/History๑.htm (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๑).

Accountability) และการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (Tackling Corruption) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดที่จะทำให้เศรษฐกิจสามารถเจริญเติบโตได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน[๔]

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank: AsDB) ให้ความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล สอดคล้องกับความหมายที่ธนาคารโลกได้ให้นิยามไว้ คือ ลักษณะของการใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยประกอบด้วย ๔ หลัก[๕] ได้แก่

(๑) ความรับผิดรับชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะสามารถตอบคำถามเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลหรือการใช้อำนาจรัฐได้ ซึ่งควรส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐมีความรับผิด รับชอบโดยการประเมินการดำเนินการทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การสร้างให้เกิดความรับผิดรับชอบในภาครัฐอาจจะสร้างขึ้นโดยการบริหารจัดการภาครัฐ การจัดการหรือการปฏิรูปองค์กรภาครัฐ การจัดการงบประมาณ และการปฏิรูปการให้บริการประชาชน

(๒) การมีส่วนร่วม (Participation) โครงสร้างของรัฐควรจะมีความยืดหยุ่นเพียงพอต่อการปรับปรุง ออกแบบ และนำแผนงานหรือโครงการของรัฐไปปฏิบัติ ซึ่งการพัฒนากระบวนการการมีส่วนร่วม อาจทำได้โดยการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ การติดต่อสื่อสารกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การกระจายอำนาจหรือการเสริมพลังให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น และการร่วมมือกับองค์กรที่มิใช่องค์กรของรัฐ (NGOs)

(๓) การคาดการณ์ได้ (Predictability) กฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ควรจะสามารถกำกับดูแลสังคมได้ มีการบังคับใช้ด้วยความยุติธรรมและคงเส้นคงวา โดยกฎหมายนั้นควรจะเป็นระบบเดียวกันที่ใช้ได้ครอบคลุมทั้งภาครัฐ หน่วยงานสนับสนุนต่าง ๆ ภาคเอกชนและผู้ประกอบการส่วนตัว

(๔) ความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลข่าวสารควรจะเปิดให้สาธารณชนเข้าถึงได้และควรมีความชัดเจนในเรื่องกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางเศรษฐกิจที่ทันสมัยจะสามารถช่วยให้ภาคเอกชนสามารถตัดสินใจทางเศรษฐกิจได้และช่วยยับยั้งการทุจริตได้อีกด้วย

---

[๔] International Monetary Fund, *“Good Governance The IMF’s Role,”* (U.S.A., August 1997).

[๕] IFAD, “GOOD GOVERNANCE: AN OVERVIEW,” (INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT Executive Board Sixty-Seventh Session, Rome, 8 - 9 September 1999), 4.

ทั้งนี้ ในแต่ละองค์ประกอบนั้นมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยง สนับสนุนและส่งเสริมซึ่งกันและกัน

คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific: UNESCAP) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล ประกอบด้วย ๘ หลัก[๖] ได้แก่

(๑) <u>การมีส่วนร่วม</u> (Participatory) หลักสำคัญของธรรมาภิบาล คือ การมีส่วนร่วมของสมาชิกทั้งหญิงและชายในการตัดสินใจที่สำคัญ ซึ่งการมีส่วนร่วมสามารถทำได้โดยอิสระ ไม่มีการบังคับ สมาชิกเต็มใจให้ความร่วมมือด้วยตนเอง หรือมีส่วนร่วมผ่านหน่วยงานสถาบันหรือผู้แทนตามระบอบประชาธิปไตย

(๒) <u>การมุ่งเน้นฉันทามติ</u> (Consensus Oriented) ในสังคมประกอบด้วยบุคคลจำนวนมากที่มีความหลากหลายทางความคิด หลักธรรมาภิบาลจึงมุ่งเน้นการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอม ในช่วงเวลาที่สังคมมีความต้องการที่แตกต่างกัน โดยการหาฉันทามติที่สามารถบรรลุความต้องการของสังคมโดยรวม รวมทั้งมุมมองระยะยาวเพื่อการพัฒนามนุษย์อย่างยั่งยืนและบรรลุเป้าหมายของการพัฒนา ทั้งนี้ การมุ่งเน้นฉันทามติจะต้องเข้าใจถึงประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และบริบททางสังคมนั้น ๆ

(๓) <u>ความร่วมรับผิดรับชอบ</u> (Accountable) ความร่วมรับผิดรับชอบเป็นหลักสำคัญของธรรมาภิบาล ซึ่งมิได้หมายความแค่ความรับผิดรับชอบของรัฐบาลเพียงเท่านั้น หากแต่รวมถึงภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคมที่จะต้องมีความรับผิดรับชอบต่อสาธารณะและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยต้องรับผิดรับชอบต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจและการกระทำของตน ซึ่งความรับผิดรับชอบนี้ ไม่สามารถบังคับใช้ได้หากไม่มีความโปร่งใสและหลักนิติธรรม

(๔) <u>ความโปร่งใส</u> (Transparent) หมายถึง การตัดสินใจและการบังคับใช้กฎหมายที่ถูกต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) หรือกฎระเบียบต่าง ๆ และยังหมายความรวมถึงการที่บุคคลซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจหรือการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยตรงและอิสระ รวมทั้งการมีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอและอยู่ในรูปแบบที่เข้าใจได้ง่าย

(๕) <u>การตอบสนอง</u> (Responsive) หมายถึง การที่สถาบันต่าง ๆ จะต้องตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในกรอบระยะเวลาที่เป็นเหตุเป็นผล

---

[๖] United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, What is Good Governance?,http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf (accessed October 6, 2017).

(๖) <u>ประสิทธิภาพและประสิทธิผล</u> (Effectiveness and Efficiency) หมายถึง การสร้างผลผลิตที่ตอบสนองความต้องการของสังคม ในขณะที่ต้องเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า รวมถึงเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและรักษาสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

(๗) <u>ความเสมอภาค</u> (Equity and Inclusiveness) ความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมนั้นขึ้นอยู่กับว่าสมาชิกในสังคมมีความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม และไม่รู้สึกว่าตนถูกตัดขาดออกจากกระแสหลักของสังคม โดยเฉพาะกลุ่มคนที่เปราะบางมากที่สุดในสังคม ต้องได้มีโอกาสที่จะปรับปรุงหรือรักษาไว้ซึ่งความเป็นอยู่ที่ดีของตน

(๘) <u>หลักนิติธรรม</u> (Rule of Law) ตามหลักธรรมาภิบาลนั้น ต้องการความถูกต้องของกฎหมายที่มีการบังคับใช้อย่างเป็นธรรม เท่าเทียม ปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยของสังคม การบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมจะเกิดขึ้นได้ต้องมีศาลหรือตุลาการที่เป็นธรรมและเป็นอิสระ รวมถึงมีตำรวจที่ซื่อตรง

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Development Programme: UNDP) ได้ทบทวนและให้นิยามใหม่ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติบ้านเมือง รวมทั้งยังได้กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลซึ่งได้นำเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์เข้ามารวมไว้ด้วย รวม ๙ ประการ[๗] ดังนี้

(๑) การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การที่ทั้งผู้หญิงและผู้ชายควรจะมีสิทธิออกเสียงในการกำหนดนโยบาย ทั้งโดยตรงหรือผ่านสถาบันที่ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งเป็นตัวแทนของตน การมีส่วนร่วมนั้นเป็นการสร้างเสรีภาพในการรวมกลุ่มและแสดงความคิดเห็น รวมทั้ง ความสามารถในการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์

(๒) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง กรอบของกฎหมายควรจะมีความยุติธรรมและมีการบังคับใช้อย่างเป็นกลาง เท่าเทียม โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

(๓) ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การดำเนินการ สถาบัน และข้อมูลข่าวสารซึ่งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรจะเข้าถึงได้ง่าย ทันที และมีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอเพื่อให้เข้าใจง่ายและสามารถตรวจสอบได้

(๔) การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง สถาบันและการดำเนินการต่าง ๆ ควรจะเตรียมพร้อมแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

---

[๗] IFAD, “GOOD GOVERNANCE: AN OVERVIEW,” (INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT Executive Board Sixty-Seventh Session, Rome, 8 - 9 September 1999), 6.

(๕) ความสอดคล้องกัน (Consensus Orientation) หมายถึง ตามหลักธรรมาภิบาลควรจะมีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมกันเมื่อมีความเห็นต่าง เพื่อให้เกิดฉันทามติบนความพึงพอใจแก่กลุ่มบุคคลนั้น หรือความเป็นไปได้ในทางนโยบายและขั้นตอนการปฏิบัติ

(๖) ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ทั้งเพศหญิงและชายควรจะมีโอกาสเท่าเทียมกันในการพัฒนาหรือดำรงไว้ซึ่งความเป็นอยู่ที่ดี

(๗) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) หมายถึง สถาบันและการดำเนินการต่าง ๆ ควรจะสร้างให้เกิดผลลัพธ์ที่ตอบสนองความต้องการและเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่ามากที่สุด

(๘) ความรับผิดรับชอบ (Accountability) หมายถึง ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมควรจะมีความรับผิดรับชอบต่อสาธารณะ และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย การรับผิดรับชอบนั้นแตกต่างกันขึ้นอยู่กับองค์กรและไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจภายในหรือภายนอกองค์กร

(๙) วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) หมายถึง ผู้นำและประชาชนควรจะมีมุมมองระยะยาวบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลและการพัฒนามนุษย์ ร่วมกันกับความรู้สึกว่าอะไรที่จำเป็นต่อการพัฒนา ซึ่งทุกคนควรจะเข้าใจประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและความซับซ้อนทางสังคมเพื่อเป็นรากฐาน

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-Operation and Development: OECD) ให้คำจำกัดความของคำว่า Good governance เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่และความร่วมมือระหว่างกันของคณะกรรมการฝ่ายจัดการและผู้มีส่วนได้เสียและยังเป็นกรอบของโครงสร้างแนวทางปฏิบัติและการติดตามการประเมินผลการดำเนินการขององค์กร เพื่อการบรรลุผลตามพันธกิจ[๘] ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ คือ การมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดรับชอบ (Accountability) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และความเสมอภาค (Equity) และอื่น ๆ[๙]

---

[๘] สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, **แนวทางธรรมาภิบาลของ ก.ล.ต. (Code of Governance)** พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ: ก.ล.ต., ๒๕๕๘), ๒.

[๙] OECD, “GOOD GOVERNANCE,” https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7237 (accessed October 10, 2017).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เป็นองค์กรภาครัฐของประเทศไทยที่ได้มีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในระบบราชการไทย โดยให้ความหมายของคำว่า “หลักธรรมาภิบาลของการบริหารบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework)” ประกอบด้วย ๔ หลักการสำคัญ และ ๑๐ หลักการย่อย ดังนี้[๑๐]

ภาพที่ ๑.๑ หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework)

๑) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย

(๑) ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น

(๒) ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยง

---

[๑๐] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี,” https://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=๕&content_id=๒๔๔๒ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๐).

และมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(๓) การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

๒) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

(๑) ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำาถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

(๒) เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

(๓) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

(๔) ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

๓) ประชารัฐ (Participatory State) ประกอบด้วย

(๑) การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

(๒) การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจ และการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

๔) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย

คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้ง ยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจน คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย ๘ ประการ (I AM READY) ได้แก่

I - Integrity ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง

A - Activeness ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ

M - Morality มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม

R - Responsiveness คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง

E - Efficiency มุ่งเน้นประสิทธิภาพ

A - Accountability ตรวจสอบได้

D - Democracy ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย

Y - Yield มุ่งผลสัมฤทธิ์

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ได้นำหลักธรรมาภิบาลของ OECD มาประยุกต์ใช้ ซึ่งให้นิยามว่า ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่ และความร่วมมือระหว่างกันของคณะกรรมการฝ่ายจัดการและผู้มีส่วนได้เสีย และยังเป็นกรอบของโครงสร้างแนวทางปฏิบัติ และการติดตามการประเมินผลการดำเนินการขององค์กรเพื่อการบรรลุผลตามพันธกิจ โดยได้กำหนดกรอบธรรมาภิบาลสำหรับกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงาน ประกอบด้วย

๑. ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ (Accountability)

๒.ความสำนึกในหน้าที่อย่างเต็มความสามารถและมีประสิทธิภาพ (Responsibility)

๓. ความเคารพในสิทธิและการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างสุจริตและเท่าเทียมกัน รวมถึงการให้โอกาสผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมอย่างเป็นธรรม (Equitable Treatment and Participation)

๔. การเปิดเผยข้อมูลและการดำเนินงานด้วยความโปร่งใสตรวจสอบได้ (Transparency)

๕. การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน (Internal Control and Internal Audit)

๖. การเพิ่มมูลค่าให้แก่ตลาดทุนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Value Creation) โดยการพัฒนา ปรับปรุง และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

๗. การวางกรอบจริยธรรมและจรรยาบรรณ (Code of Conduct and Code of Ethics)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) อธิบายว่า ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า “ธรรม” (แปลว่า คุณความดี) รวมกับคำว่า “อภิ” (แปลว่า ยิ่ง) และคำว่า “บาล” (แปลว่า ปกครองหรือเลี้ยงดู) ดังนั้น คำว่า “ธรรมาภิบาล” จึงหมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่มีความถูกต้อง มีความยุติธรรม และมีคุณความดีอย่างยิ่ง ซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Good Governance”[๑๑] และหมายถึงการปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หาได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึงศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น[๑๒]

จากนิยามความหมายของหลักธรรมาภิบาลที่แต่ละหน่วยงานได้กำหนดไว้ นั้นจะเห็นได้ว่ามีการให้นิยามที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน หากแต่แตกต่างกันที่จำนวนองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล และเป็นการปรับนิยามให้เหมาะสมกับบริบทการทำงานของหน่วยงานตน

---

[๑๑] Click NLA, “หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance),” http://click.senate.go.th/?p=๓๗๗๒ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๐).

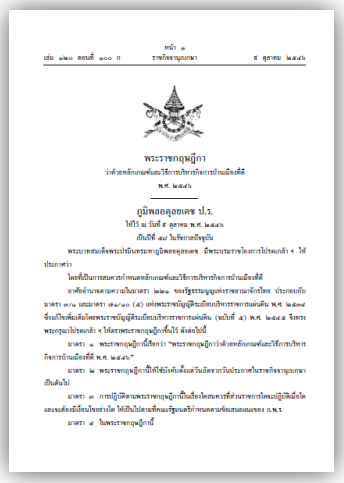
[๑๒] ปธาน สุวรรณมงคล, **การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล,** (กรุงเทพฯ: แก่นจันทร์การพิมพ์, ๒๕๕๘), ๔ – ๕.

๑.๒ การผลักดันธรรมาภิบาลในประเทศไทย

๑.๒.๑ การผลักดันธรรมาภิบาลทางกฎหมาย

ในทางด้านกฎหมาย รัฐบาลไทยเริ่มต้นผลักดันหลักธรรมาภิบาลจากการกำหนด ***ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒*** เพื่อเร่งสร้างธรรมาภิบาลในหน่วยงานภาครัฐ และให้เป็นแกนกลางในการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลในสังคมไทย และ ***พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕*** มาตรา ๓๑ บัญญัติให้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ต่อมาได้มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกฯ ดังกล่าว และตราเป็นกฎหมายใหม่ คือ ***พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖*** เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการนี้ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้ การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมี การประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ


หน้า ๔
เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑๐๐ ก ราชกิจจานุเบกษา ๙ สุลาคม ๒๕๔๖

พระราชกฤษฎีกา
ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
พ.ศ. ๒๕๔๖

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๙ สุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖
เป็นปีที่ ๕๙ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา ๓๗ และมาตรา ๑๑/๑๐ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า "พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖"

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ การปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้เป็นเรื่องโดยสมควรที่ส่วนราชการโดยเปรียปปีปัติเดียวโดยจะต้องมีเรื่องในใจอย่างใด ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามข้อเสนอแนะของ ก.พ.ร.

มาตรา ๔ ในพระราชกฤษฎีกานี้

ภาพที่ ๑.๒ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

นอกจากกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้นแล้ว ยังได้มีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้ในกฎหมายอื่น ๆ เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใส ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม และเป็นเครื่องมือหนึ่งในการช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต อาทิ

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นกฎหมายที่กำหนดให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐต้องดำเนินการเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ ดังปรากฏให้เห็นในมาตราต่อไปนี้

มาตรา ๔๒ หน่วยงานของรัฐซึ่งมิใช่ส่วนราชการต้องจัดให้มีการวางหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงิน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้ โดยต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้

มาตรา ๘๐ การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เที่ยงธรรม กล้าหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใส มีความรับผิดรับชอบ เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันเป็นองค์ประกอบหนึ่งตามหลักธรรมาภิบาล ดังปรากฏในมาตราดังต่อไปนี้

มาตรา ๗ ภายใต้บังคับวรรคสาม ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และเป็นกรณีที่ผู้ว่าการไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ ให้ผู้ว่าการแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อทราบและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของหน่วยงานอื่นนั้น แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ผู้ว่าการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้ผู้ว่าการแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้มีอำนาจดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด การไต่สวนเบื้องต้นดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในฐานะพนักงานไต่สวนหรือเข้าตรวจสำนวนการไต่สวนของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เมื่อผลการไต่สวนเบื้องต้นปรากฏเป็นประการใด ให้ส่งสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าการดำเนินการของผู้ว่าการจะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะแจ้งให้ผู้ว่าการยุติการดำเนินการและส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการต่อไป

มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย

ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดให้มีการประชุมร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อปรึกษาหารือร่วมกัน ในกรณีที่ประชุมร่วมมีมติเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่ลงคะแนน ให้ประธานกรรมการ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมกันลงนามในหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

ให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการการเลือกตั้ง และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกคน มีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมตามวรรคสอง ในกรณีที่กรรมการผู้ใดไม่มาประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือมาประชุมแล้วไม่ลงคะแนนเสียงหรืองดออกเสียง ให้ถือว่าเป็นการจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะลาออกจากตำแหน่งก่อนวันประชุมหรือก่อนลงมติ แล้วแต่กรณี

ในการประชุมตามวรรคสอง ให้ผู้ว่าการมีสิทธิเข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็นได้ด้วยแต่ไม่มีสิทธิลงคะแนน

การประชุมของที่ประชุมร่วมตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ที่ประชุมร่วมกำหนด

มาตรา ๘๘ ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือตรวจสอบพบว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีการกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง หรือพบว่ามีเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามีการดำเนินการดังกล่าว ให้ผู้ว่าการแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามวรรคหนึ่งให้ถือว่ารายงานและเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการจัดส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนหรือสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

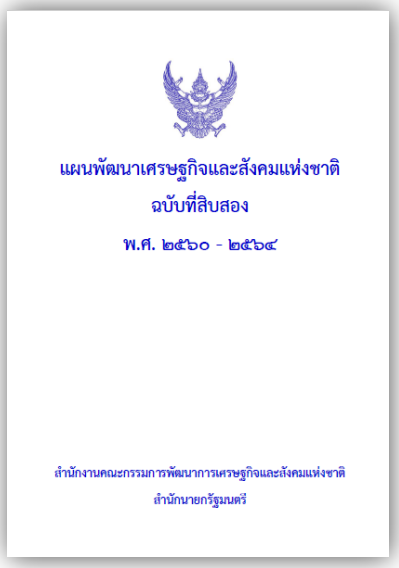
๑.๒.๒ การผลักดันธรรมาภิบาลทางยุทธศาสตร์หรือแผน

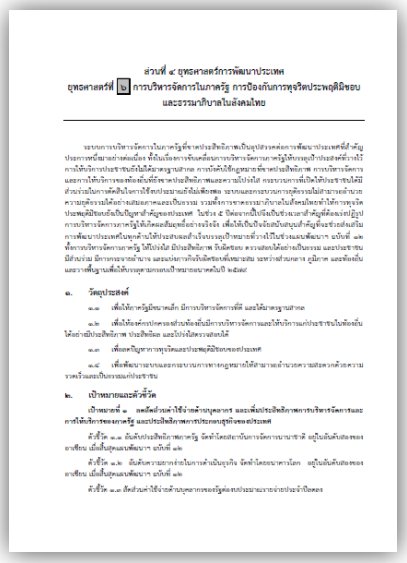
นอกเหนือจากการผลักดันธรรมาภิบาลผ่านทางข้อกฎหมายแล้ว ยังได้มีการกล่าวถึง ธรรมาภิบาล ใน**แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)** มีการกำหนดเรื่องธรรมาภิบาลไว้ในแผนฯ โดยมีจุดเน้นหนึ่ง คือ การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย ในระบบการบริหารจัดการภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในด้านระบบการบริหารงานและบุคลากร ในส่วนการบริหารจัดการภาครัฐ ให้โปร่งใส มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบ ตรวจสอบได้อย่างเป็นธรรม และประชาชนมีส่วนร่วม มีการกระจายอำนาจ และแบ่งภารกิจรับผิดชอบที่เหมาะสมระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น และธรรมาภิบาลในสังคมไทย รวมทั้งมีการกำหนดธรรมาภิบาลเป็นหนึ่งในประเด็นยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ที่ ๖ การบริหารจัดการในภาครัฐการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ

ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.๒๕๕๒ - ๒๕๕๕ มีการหยิบยกธรรมาภิบาลขึ้นเป็นยุทธศาสตร์หนึ่ง คือ ยุทธศาสตร์ที่ ๑ เสริมสร้างจิตสำนึก ค่านิยม ให้หน่วยงานภาครัฐบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งส่งเสริม เสริมสร้าง จิตสำนึกและค่านิยมให้แก่หน่วยงานภาครัฐบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยมีทัศนคติ วิสัยทัศน์ ในการร่วมกันแก้ไขและรับผิดชอบต่อปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบภาครัฐ รวมทั้งการรณรงค์ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ให้ทุกภาคส่วนมีวินัย เคารพกฎหมาย กฎ และระเบียบ ที่จะเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหา การพัฒนา ตลอดจนเป็นการวางรากฐานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีมาตรการแนวทางในการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับได้เรียนรู้และปฏิบัติงาน ตามหน้าที่ด้วยหลักธรรมาภิบาล

นอกจากนี้ **ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)** ได้เห็นความสำคัญของธรรมาภิบาลในการลดปัญหาการทุจริตและมีการหยิบยกประเด็นเรื่องธรรมาภิบาลมาไว้ในยุทธศาสตร์ด้วยเช่นกัน อาทิ ยุทธศาสตร์ที่ ๓ “สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย” กลยุทธ์ที่ ๓ การพัฒนานวัตกรรมสำหรับการรายงานและตรวจสอบธรรมาภิบาลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชน สื่อมวลชน และประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบนโยบายที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต เพื่อให้การดำเนินนโยบายของรัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใส และยุทธศาสตร์ที่ ๔ “พัฒนาระบบป้องกันการทุจริตเชิงรุก” กลยุทธ์ที่ ๖ สนับสนุนให้ภาคเอกชนดำเนินการตามหลักบรรษัทภิบาล ซึ่งมุ่งเน้นในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเห็นถึงความสำคัญของการดำเนินธุรกิจโดยยึดหลักธรรมาภิบาล โดยอาจกำหนดมาตรการสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนปฏิบัติตาม อาทิ มาตรการทางภาษี การยกย่องเชิดชูเกียรติ

ให้เป็นตัวอย่างภาคธุรกิจที่ใส่ใจในหลักธรรมาภิบาล รวมทั้ง มีการกำหนดบทลงโทษกับภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตอย่างเด็ดขาดและรุนแรงตามมาตรา ๑๒๓/๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘





ภาพที่ ๑.๓ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ยุทธศาสตร์ที่ ๖ การบริหารจัดการในภาครัฐการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ

๑.๒.๓ การผลักดันธรรมาภิบาลทางนโยบาย

ทางด้านนโยบายของรัฐ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายด้านการส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ ข้อ ๑๐.๕ ใช้มาตรการทางกฎหมาย การปลูกฝังค่านิยม คุณธรรม จริยธรรมและจิตสานึกในการรักษาศักดิ์ศรีของความเป็นข้าราชการและความซื่อสัตย์สุจริต ควบคู่กับการบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับอย่างเคร่งครัด ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็น สร้างภาระแก่ประชาชนเกินควรหรือเปิดช่องโอกาสการทุจริต เช่น ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง การอนุญาต อนุมัติ และการขอรับบริการจากรัฐ ซึ่งมีขั้นตอนยืดยาว ใช้เวลานาน ซ้าซ้อน และเสียค่าใช้จ่ายทั้งของภาครัฐและเอกชน

ในการดำเนินการตามข้อ ๑๐.๕ ได้มีการจัดโครงการรณรงค์ปลุกจิตสำนึกเสริมสร้างธรรมาภิบาลร่วมต้านทุจริต เพื่อสร้างความตระหนักปลูกฝังจิตสำนึก

และส่งเสริมธรรมาภิบาลสร้างทัศนคติหรือค่านิยมรักความถูกต้อง และร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการต่อต้านการทุจริตเพื่อสร้างธรรมาภิบาล ให้เกิดขึ้นในภาคราชการและในทุกภาคส่วน รวมทั้งเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนของภาครัฐ การปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) การดำเนินการตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับข้าราชการภาคเอกชนและภาคประชาชนในประเด็นต่าง ๆ

ภาพที่ ๑.๔ นโยบายข้อ ๑๐ การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ

นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีมติเห็นชอบให้ภาครัฐมีการดำเนินการเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของภาครัฐ อาทิ ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) และโครงการความโปร่งใสในงานก่อสร้างภาครัฐ (Construction Sector Transparency Initiative: CoST) สามารถสรุปพอสังเขปได้ดังนี้

ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact: IP)[๑๓] เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้นำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่พัฒนาโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ที่ใช้ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการจัดซื้อจัดจ้างมาใช้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ

---

[๑๓] กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, *คู่มือ การดำเนินงานตามข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact Guidline*, (กระทรวงการคลัง, ๒๕๕๙), ๔ – ๕.

ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact: IP) เป็นข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรร่วมกัน ๓ ฝ่ายระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนที่สนใจเข้ามาเป็นผู้เสนอราคาหรือเสนองานกับภาครัฐ และผู้สังเกตการณ์ (Observer) ว่าจะไม่กระทำการใด ๆ ที่ส่อไปในทางทุจริต เช่น ไม่เรียกรับเงินสินบนหรือผลประโยชน์อื่นใด และจะปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใสและเป็นธรรม โดยยอมรับให้มีบุคคลที่สามที่มาจากภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ (Observer) ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ ตั้งแต่การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (Terms of Reference: TOR) จนถึงสิ้นสุดสัญญาซึ่งผู้สังเกตการณ์จะต้องกำกับดูแลความเสี่ยงในการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และการดำเนินงานตามสัญญา ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการป้องกัน ตอบข้อกังวลและข้อร้องเรียนของผู้เสนอราคาหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ แจ้งให้สาธารณชนทราบเกี่ยวกับความโปร่งใสและความเป็นธรรมของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

โครงการความโปร่งใสในงานก่อสร้างภาครัฐ (Construction Sector Transparency Initiative: CoST)[๑๔] เป็นโครงการที่มีหลักการเพื่อสร้างความโปร่งใสในโครงการก่อสร้างภาครัฐ โดยการวางระบบให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างสู่สาธารณชนในทุก ๆ ระยะที่ดำเนินการ มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับมาจากการเปิดเผยข้อมูลโดยคณะทำงานตรวจสอบข้อมูล (Assurance Team) และแปลให้อยู่ในรูปของภาษาที่เข้าใจง่าย เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มสามารถเข้าใจได้ และใช้ข้อมูลเหล่านี้เพื่อเรียกร้องให้เกิดเอาผิดกับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบได้ในกรณีที่มีความผิดปกติเกิดขึ้นกับโครงการก่อสร้าง ทั้งนี้ ในแต่ละประเทศที่เข้าร่วมโครงการ CoST จะดำเนินการโดยกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Multi – Stakeholder Group: MSG) ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST Committee) โดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน และมีผู้แทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมร่วมเป็นกรรมการ และกรมบัญชีกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยกรอบแนวทางการดำเนินโครงการ คือ

---

[๑๔] ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง.

(๑) การพิจารณาคัดเลือกโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่จะเข้าร่วมโครงการ CoST โดยคณะกรรมการจะพิจารณาคัดเลือกโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานของรัฐเสนอเพื่อเข้าร่วมโครงการ CoST โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาโครงการที่เป็นโครงการก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐ และเป็นโครงการที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อสาธารณชน

(๒) เปิดเผยข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้าง โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องเปิดเผยข้อมูลตลอดระยะเวลาของโครงการ โดยแบ่งการเปิดเผยข้อมูลเป็น ๒ ลักษณะ คือ (๑) การเปิดเผยข้อมูลโครงการต่อสาธารณะหรือข้อมูลเชิงรุก (Proactive Disclosure) และ (๒) การเปิดเผยข้อมูลเมื่อมีการร้องขอหรือข้อมูลเชิงรับ (Reactive Disclosure)

(๓) ให้เปิดเผยข้อมูลเชิงรุก ผ่านทางระบบการเปิดเผยข้อมูลโครงการ CoST ซึ่งอยู่บนเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลาง

(๔) คณะทำงานตรวจสอบข้อมูลที่เปิดเผยโดยหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง

๑.๒.๔ การผลักดันธรรมาภิบาลของหน่วยงานรัฐ

๑) สำนักงาน ก.พ.ร. นับเป็นหน่วยงานภาครัฐซึ่งทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาระบบราชการและส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐ ดังปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๗๑/๑๐ (๑) บัญญัติให้ ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ซึ่งรวมถึงโครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทนและวิธีปฏิบัติราชการอื่นให้เป็นไปตามมาตรา ๓/๑ โดยจะเสนอแนะให้มีการกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการก็ได้ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ศึกษาและจัดทำเกณฑ์สำหรับใช้ในการสำรวจและประเมินระดับธรรมาภิบาลของส่วนราชการและจังหวัด ซึ่งได้กำหนดหลักธรรมาภิบาล ๑๐ ประการ

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีการสำรวจสถานะการปฏิบัติราชการตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในหน่วยงานของรัฐ โดยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่ากรม จำนวน ๔๖ หน่วยงาน ส่วนราชการระดับจังหวัดกระจายทั่วทุกภูมิภาค จำนวน ๑๙ จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา ๑๔ หน่วยงาน รวมทั้งสิ้น ๗๙ หน่วยงาน พบว่า สถานการณ์ปฏิบัติราชการตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในหน่วยงานของรัฐ ๑๐ หลัก สามารถแบ่งได้เป็น ๓ ระดับ คือ

การปฏิบัติราชการที่อยู่ในระดับค่อนข้างดี ประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักการตอบสนอง หลักภาระรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ และหลักความเสมอภาค ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าส่วนราชการได้ส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติราชการ

ทำหน้าที่โดยคำนึงถึงกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม มีการดำเนินการในการเรียนรู้และรับฟังความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการอำนวยความสะดวกต่อประชาชนที่รับบริการ รวมถึงจัดช่องการบริการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบอย่างสม่ำเสมอ มีระบบงานที่เอื้อต่อการทำงานตามแผนยุทธศาสตร์และนำไปสู่การปฏิบัติและนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ มีการดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ โดยมีการใช้เทคนิคและเครื่องมือในการบริหารจัดการสมัยใหม่ที่มีประสิทธิภาพ และการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติราชการให้บริการแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วยความเป็นธรรมและเท่าเทียม

การปฏิบัติราชการที่อยู่ในระดับปานกลาง ประกอบด้วยหลักการมีส่วนร่วม และหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าส่วนราชการยังไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควรในการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางร่วมแก้ปัญหาในกระบวนการตัดสินใจต่อการจัดบริการของรัฐ การตรวจสอบการทำงานของรัฐควรต้องมีการเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารราชการร่วมกับส่วนราชการอย่างครอบคลุมทั่วถึงมากยิ่งขึ้น ซึ่งถือว่าหลักการมีส่วนร่วมเป็นประเด็นสำคัญในสังคมไทย โดยส่วนราชการต้องให้ความสำคัญและดำเนินการอย่างจริงจังอันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาในสังคมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนด้วย

การปฏิบัติราชการที่อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ คือ หลักมุ่งเน้นฉันทามติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ส่วนราชการต้องให้ความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากจะเป็นแนวทางสำคัญในการสร้างความสมานฉันท์ของสังคมไทย

เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบข้อเสนอหลักการ มาตรการ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี[๑๕] เพิ่มเติม รวมทั้งแผนการดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐสู่การเป็นระบบราชการ ๔.๐ และการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เสนอ

สาระสำคัญของเรื่อง คือ ตามที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐที่มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐนั้น แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์และ

---

[๑๕] รัฐบาลไทย, “สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑,” http://www.thaigov.go.th/news/contents/details/๑๑๘๘๖ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๑).

วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ยังไม่ครอบคลุมประเด็นการพัฒนาระบบราชการบางประการ ดังนั้น จึงสมควรเพิ่มเติมมาตรการและวิธีการให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติ ซึ่งสรุปสาระสำคัญของข้อเสนอหลักการ มาตรการและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพิ่มเติม ดังนี้

๑. ข้อเสนอหลักการ มาตรการ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพิ่มเติม โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้เสนอมาตรการและวิธีการให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติเพิ่มเติมรวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ระบบราชการที่เปิดกว้างและเชื่อมโยงกัน

หลักการ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างเปิดกว้าง เชื่อมโยงกัน และเกิดความเชื่อถือไว้วางใจให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องเปิดเผย แบ่งปัน และเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารสนเทศระหว่างหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งต้องทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ข้อมูลข่าวสารสนเทศได้โดยง่าย นอกจากนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนากิจการบ้านเมืองหรือการปฏิบัติราชการให้บรรลุตามเป้าหมายที่ต้องการให้ส่วนราชการ ต้องดำเนินการสานพลังการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม หรือเปิดให้ภาคส่วนอื่น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน

ประเด็นที่ ๒ ระบบราชการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย

หลักการ ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ให้ส่วนราชการริเริ่มคิดค้นนวัตกรรมที่เกิดประโยชน์หรือสร้างคุณค่าในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านนโยบายสาธารณะ ด้านการให้บริการ ด้านกระบวนการ และด้านการบริหารจัดการองค์การ เป็นต้น โดยให้ความสำคัญต่อกระบวนการคิดเชิงออกแบบร่วมกับประชาชน ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งการนำเทคโนโลยีใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพอำนวยความสะดวก ลดค่าใช้จ่าย ระยะเวลา และขั้นตอน นอกจากนี้ ให้ถือเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องปรับกระบวนการทางความคิดและเพิ่มพูนสมรรถนะ ตลอดจนการสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรเกิดความผูกพันต่อองค์การเพื่อให้เกิดขวัญกำลังใจและความมุ่งมั่นทุ่มเทในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งเป็นหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานที่จะต้องพัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอ

๒. แผนการดำเนินการขับเคลื่อน เพื่อให้ส่วนราชการพัฒนาการบริหารจัดการไปสู่การเป็นระบบราชการ ๔.๐ ได้กำหนดแผนการดำเนินการขับเคลื่อน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพิ่มเติม เพื่อกำหนดแนวทางและปฏิบัติงานในการยกระดับสู่ระบบราชการ ๔.๐ และให้

สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมและติดตามหน่วยงานภาครัฐให้มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (เพิ่มเติม) โดยกำหนดแผนการดำเนินงานประกอบด้วย ๒ ระยะ ดังนี้

๒.๑ การดำเนินการระยะสั้น (มีนาคม – กันยายน ๒๕๖๑)

สำนักงาน ก.พ.ร. ดำเนินการสร้างการรับรู้ ความเข้าใจและเตรียมความพร้อมให้หน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (เพิ่มเติม) และแนวทางการพัฒนาสู่ระบบราชการ ๔.๐ รวมถึงให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการจัดทำแผน/แนวทางพัฒนาสู่ระบบราชการ ๔.๐ ที่สอดคล้องตามหลักเกณฑ์ฯ (เพิ่มเติม) การพัฒนาสู่ระบบราชการ ๔.๐

๒.๒ การดำเนินการระยะยาว (ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไป)

หน่วยงานภาครัฐดำเนินการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผน/แนวทางที่กำหนดเป็นประจำทุกปี เพื่อหาโอกาสในการปรับปรุงองค์การและดำเนินการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมี สำนักงาน ก.พ.ร. ตรวจรับรองสถานะการเป็นระบบราชการ ๔.๐

๒) สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบานเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร. (Institute for Good Governance Promotion: IGP) จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๗ ซึ่งต่อมาได้รับการแปลงสภาพจากหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) ในกำกับของสำนักงาน ก.พ.ร. เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๗ โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง คือ (๑) เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี (๒) เพื่อส่งเสริมและดำเนินการให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (๓) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับหน่วยงานภาคเอกชนและประชาชนเพื่อเสริมสร้างการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี และ (๔) ให้บริการวิจัย บริการทางวิชาการ หรือเป็นที่ปรึกษาเพื่อเสริมสร้างการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี ทั้งนี้ อาจสรุปได้ว่าหน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่ในการให้บริการทางวิชาการแก่สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นหลัก และให้บริการแก่ส่วนราชการอื่น หน่วยงานของรัฐและเอกชน เพื่อส่งเสริมการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี[๑๖]

---

[๑๖] สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร., “ความเป็นมา,” http://www.igpthai.org/contact.php?mod=๓ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐).

๓) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ได้มีการคัดเลือกและให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล เรียกว่า **"รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี"** โดยรางวัลนี้เกิดขึ้นจากนโยบายของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ในการใช้เงินอุดหนุนเป็นรางวัลเพื่อเป็นแรงกระตุ้นและจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้เข้าสู่การแข่งขันในการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอันจะส่งผลให้การให้บริการสาธารณะของ อปท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตอบสนองความต้องการของประชาชน และเพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญ ก้าวหน้าอย่างยั่งยืนตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. อย่างแท้จริง โดยริเริ่มให้มีการมอบรางวัลนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จนถึงปัจจุบัน

๔) สถาบันพระปกเกล้า เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ ภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภา มีพันธกิจในการส่งเสริมและพัฒนาความรู้และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงได้จัดให้มีการมอบรางวัลพระปกเกล้า และใบประกาศเกียรติคุณสถาบันพระปกเกล้าขึ้นเป็นประจำทุกปี ตั้งแต่ปี ๒๕๔๔ เป็นต้นมา ซึ่งให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความโดดเด่นด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ต่อมาในปี ๒๕๕๒ สถาบันได้ขยายรางวัลพระปกเกล้าให้ครอบคลุมการดำเนินงานของท้องถิ่น อาทิ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการท้องถิ่น การเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ในท้องถิ่น และการเสริมสร้างเครือข่ายจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น โดย **"รางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศ"** จำแนกออกเป็น ๓ ประเภท ได้แก่

ประเภทที่ ๑ ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
ประเภทที่ ๒ ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์
ประเภทที่ ๓ ด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม

นอกจากนี้ ยังมีการจัดอบรม **หลักสูตรประกาศนียบัตรธรรมาภิบาลของผู้บริหารระดับกลาง**[๑๗] ให้กับข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับชำนาญการหรือชำนาญงานขึ้นไป ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ – ๘

---

[๑๗] สถาบันพระปกเกล้า, "หลักสูตรประกาศนียบัตร ธรรมาภิบาลของผู้บริหารระดับกลาง," http://www.kpi.ac.th/ธรรมาภิบาลของผู้บริหารระดับกลาง/ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๑).

เจ้าหน้าที่ พนักงานในหน่วยงานของรัฐ องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการ เจ้าหน้าที่ พนักงานของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารภาคเอกชน ตลอดจนบุคคลทั่วไปที่สนใจ ซึ่ง “ผู้บริหารระดับกลาง” เป็นผู้ที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารองค์กรไปสู่ความสำเร็จเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นเสมือนคนกลางที่ต้องรับและนำนโยบายจากผู้บริหารระดับสูงไปปฏิบัติ ซึ่งในการปฏิบัติจำเป็นต้องประสานและกำกับดูแลนโยบายและงานที่ได้รับมอบหมายให้เป็นไปตามพันธกิจและเป้าหมายที่กำหนด

หลักสูตรดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ

๑) เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจบริบทการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและเป็นกลไกในการขับเคลื่อน สนับสนุน การพัฒนาประชาธิปไตยอย่างเป็นระบบ

๒) เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับแนวคิด ความสำคัญ และหลักการธรรมาภิบาล ตลอดจนการใช้หลักธรรมาภิบาลในบริบทต่าง ๆ และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานที่ยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตอบสนองความต้องการของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม

๓) เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการบริหารองค์กรในสภาวะการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนให้ทราบถึงเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ เพื่อใช้เป็นกลไกในการนำไปปรับใช้ให้เกิดการบริหารงานที่มีหลักธรรมภิบาลในองค์กรอย่างเหมาะสม

๑.๒.๕ การผลักดันธรรมาภิบาลของภาคเอกชน

เนื่องด้วย **สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)** เป็นองค์กรที่มีภารกิจในการส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลตลาดทุน การดำเนินการของ ก.ล.ต. จึงต้องโปร่งใส ได้รับความเชื่อถือ และให้ความเป็นธรรมแก่ทุกคนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะกรรมการ ก.ล.ต. ให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องการมีธรรมาภิบาล (Good Governance) ขององค์กร ก.ล.ต. จึงได้กำหนดแนวทางธรรมาภิบาลขึ้นเพื่อเป็นกรอบแนวปฏิบัติของคณะกรรมการ ก.ล.ต. คณะกรรมการกำกับตลาดทุน และสำนักงาน ก.ล.ต. ทั้งนี้ ก.ล.ต. ได้กำหนดกรอบธรรมาภิบาลสำหรับกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงาน ไว้ในเรื่องต่อไปนี้

๑. ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ (Accountability)

๒. ความสำนึกในหน้าที่อย่างเต็มความสามารถและมีประสิทธิภาพ (Responsibility)

๓. ความเคารพในสิทธิและการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างสุจริตและเท่าเทียมกัน รวมถึงการให้โอกาสผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมอย่างเป็นธรรม (Equitable Treatment and Participation)

๔. การเปิดเผยข้อมูลและการดำเนินงานด้วยความโปร่งใสตรวจสอบได้ (Transparency)

๕. การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน (Internal Control and Internal Audit)

๖. การเพิ่มมูลค่าให้แก่ตลาดทุนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Value Creation) โดยการพัฒนา ปรับปรุง และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

๗. การวางกรอบจริยธรรมและจรรยาบรรณ (Code of Conduct and Code of Ethics)

อีกทั้ง ตระหนักถึงความสำคัญที่ควรมีหลักธรรมาภิบาลการลงทุน (Investment Governance Code: I Code) เพื่อเป็นหลักปฏิบัติสำหรับการบริหารจัดการลงทุนของผู้ลงทุนสถาบันตามแนวทางสากล การมีหลักธรรมาภิบาลการลงทุนนี้จะนำมาซึ่งความน่าเชื่อถือของผู้ลงทุนสถาบันที่รับจัดการเงินลงทุนให้กับทั้งลูกค้า ในประเทศและต่างประเทศ และเป็นการสร้างสภาพแวดล้อมที่เกื้อหนุนให้เกิดการกำกับดูแลกิจการที่ดีและการประกอบธุรกิจอย่างรับผิดชอบของบริษัทและกิจการในตลาดทุนไทยด้วย ซึ่ง I Code ประกอบด้วยหลักปฏิบัติ ๗ ข้อ ได้แก่

(๑) กำหนดนโยบายธรรมาภิบาลการลงทุนที่ชัดเจน

(๒) มีการจัดการความขัดแย้งทางผลประโยชน์อย่างเพียงพอเพื่อประโยชน์ที่ดีที่สุดของลูกค้า

(๓) ตัดสินใจและติดตามบริษัทที่ลงทุนอย่างใกล้ชิดและทันเหตุการณ์ (Actively)

(๔) เพิ่มระดับในการติดตามบริษัทที่ลงทุน เมื่อเห็นว่าการติดตามในหลักปฏิบัติที่ ๓ ไม่เพียงพอ (Escalating Investee Companies)

(๕) เปิดเผยนโยบายการใช้สิทธิออกเสียงและผลการใช้สิทธิออกเสียง

(๖) ร่วมมือกับผู้ลงทุนอื่นตามความเหมาะสม (Collective Engagement)

(๗) เปิดเผยนโยบายธรรมาภิบาลการลงทุน และการปฏิบัติตามนโยบายต่อลูกค้าอย่างสม่ำเสมอ

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการนำ I Code ออกใช้ ต้องอาศัยความพร้อมเพรียงของผู้ลงทุนสถาบันในการรับและปฏิบัติตาม I Code ซึ่งความพร้อมเพรียงดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ดังนั้น ในการขับเคลื่อนเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ที่วางไว้ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้ลงทุนสถาบัน ๙ องค์กร จึงได้ร่วมกัน

แถลงความร่วมมือ ในการสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามหลักการธรรมาภิบาลการลงทุน เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ โดยจะร่วมมือกันใน ๕ เรื่อง ได้แก่

(๑) กำหนดแนวทางการขับเคลื่อนร่วมกันในการผลักดันให้เกิดการนำ I Code ไปปฏิบัติ

(๒) พัฒนาคู่มือ แนวปฏิบัติ ตลอดจนหลักสูตรต่าง ๆ ที่ส่งเสริมการปฏิบัติตาม I Code ให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนทบทวน I Code ให้มีพัฒนาการเป็นไปตามมาตรฐานสากล

(๓) ร่วมกันเพื่อผลักดันให้ผู้ลงทุนสถาบันที่อยู่ภายใต้การดูแล ประกาศรับการปฏิบัติตาม I Code และนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

(๔) สนับสนุนให้ผู้ลงทุนเลือกใช้บริการจากบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนและผู้ให้บริการที่ประกาศรับการปฏิบัติตาม I Code ในการบริหารจัดการเงินลงทุนหรือบริการที่เกี่ยวข้อง

(๕) พัฒนาการเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติตาม I Code ให้สะท้อนการมีธรรมาภิบาลการลงทุนของผู้ลงทุนสถาบันและมีช่องทางในการเข้าถึงได้ง่าย

นอกจากนี้ จะมีการร่วมกันจัดตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อให้การประสานความร่วมมือและขับเคลื่อนเป็นไปอย่างมีประสิทธิผล โดยคณะทำงานดังกล่าวประกอบด้วย ผู้แทนจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สำนักงานประกันสังคม สภาธุรกิจตลาดทุนไทย สมาคมบริษัทจัดการลงทุน สมาคมประกันชีวิตไทย สมาคมประกันวินาศภัยไทย สมาคมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยมีเลขาธิการสำนักงาน ก.ล.ต. เป็นประธาน ฝ่ายส่งเสริมบรรษัทภิบาล สำนักงาน ก.ล.ต. ทำหน้าที่เลขานุการ

การพัฒนาระบบธรรมาภิบาลของภาคเอกชนในประเทศไทย มีพัฒนาการที่ดีขึ้น นับตั้งแต่หลังวิกฤติ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งปัจจุบันภาคเอกชนโดยเฉพาะในตลาดหลักทรัพย์มีคะแนนเรื่องการมีธรรมาภิบาลอยู่ในอันดับต้นของอาเซียน และจากการสำรวจล่าสุดพบว่ามีกว่า ๓๕๔ บริษัทหรือประมาณ ๗๙% ของบริษัทจดทะเบียนที่มีนโยบายส่งเสริมธรรมาภิบาลและต่อต้านการคอร์รัปชัน[๑๘] ซึ่งการประเมินธรรมาภิบาลที่กล่าวถึงนั้น เรียกว่า **ASEAN CG Scorecard**[๑๙] เป็นโครงการที่ริเริ่มโดย ASEAN Capital Markets Forum ซึ่งเกิดจากการสนับสนุนของ ก.ล.ต. ในภูมิภาคอาเซียน เพื่อทำการประเมินการกำกับดูแลกิจการของ

---

[๑๘] บัณฑิต นิจถาวร, “ทีดีอาร์ไอ แนะ ๕ มาตรการเร่งด่วน รื้อใหญ่ระบบธรรมาภิบาลภาครัฐ,” https://tdri.or.th/๒๐๑๖/๐๘/๒๐๑๖-๐๘-๑๑/ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๐).

[๑๙] IOD, “ASEAN CG Scorecard ๒๐๑๕,”http://www.thai-iod.com/th/projects-๒-detail.asp?id=๓๑๖ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๐).

บริษัทจดทะเบียน๖ ประเทศในอาเซียน ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม โดยได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๕โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการยกระดับธรรมาภิบาลหรือการกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัทจดทะเบียนในภูมิภาคอาเซียนให้ทัดเทียมสากล เพื่อรองรับการเปิดเสรีของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและเพื่อส่งเสริมให้ตลาดทุนอาเซียนเป็นที่สนใจและยอมรับของผู้ลงทุนทั่วโลก

เกณฑ์ในการประเมินจะอิงกับหลักการขององค์กรเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development Centre: OECD) ธนาคารโลก International Corporate Governance Network Asian Corporate Governance Association และ Code of Corporate Governance ของบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย อังกฤษ เป็นต้น โดยผู้ประเมินคือ CG expert ของแต่ละประเทศ ซึ่งของไทย คือ สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) วิธีการที่ใช้ในการประเมิน คือ คัดเลือกบริษัทจดทะเบียน ๑๐๐ บริษัทแรกที่มีมูลค่าทางการตลาด (Market Capitalization) สูงสุด ณ วันที่ ๓๐ เมษายน ของทุกปี และเป็นบริษัทที่มีข้อมูลเป็นภาษาอังกฤษ ได้แก่ รายงานประจำปี หนังสือเชิญประชุมผู้ถือหุ้น รายงานการประชุม เว็บไซต์ของบริษัทฯ ซึ่งมีคะแนนรวม ๑๔๒ คะแนน ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ (๑) คะแนนปกติ ๑๐๐ คะแนน (๑๗๙ ข้อ) ดังนี้

ตารางที่ ๑.๑ เกณฑ์การประเมิน ASEAN CG Scorecard[๒๐]

หมวดการประเมิน	จำนวนข้อ	น้ำหนัก	คะแนน
๑) สิทธิของผู้ถือหุ้น	๒๕	๑๐%	๑๐
๒) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน	๑๗	๑๕%	๑๕
๓) การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสีย	๒๑	๑๐%	๑๐
๔) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส	๔๐	๒๕%	๒๕
๕) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ	๗๖	๔๐%	๔๐

[๒๐] IOD, “ASEAN CG Scorecard ๒๐๑๕,” http://www.thai-iod.com/th/projects-๒-detail.asp?id=๓๑๖ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๐).

(๒) คะแนน Bonus (๙ ข้อ) ๔๒ คะแนน และคะแนน Penalty (๒๑ ข้อ) ๕๓ คะแนน ทั้งนี้ คะแนน Bonus และ คะแนน Penalty แต่ละข้อคะแนนไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับความสำคัญของเรื่องนั้น ๆ

ผลการประเมิน ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ บริษัทจดทะเบียนไทย ๒๓ แห่ง ติดอันดับ ๕๐ บริษัทแรกที่ได้คะแนน ASEAN CG Scorecard สูงสุดมากที่สุด ตามด้วยบริษัทจดทะเบียนจากประเทศฟิลิปปินส์ ๑๑ บริษัท สิงคโปร์ ๘ บริษัท มาเลเซีย ๖ บริษัท และอินโดนีเซีย ๒ บริษัท นอกจากนี้ บริษัท จดทะเบียนไทยสองบริษัท ได้แก่ บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) และบริษัท สามารถ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้คะแนน CG สูงสุด ๕ อันดับแรกของอาเซียนอีกด้วย[๒๑]

ตัวอย่างบริษัทที่มีนโยบายส่งเสริมหรือดำเนินธุรกิจบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล

๑. บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) กำหนดแนวปฏิบัติและการกำกับดูแลกิจการที่ดีให้สอดคล้องกับหลักการสากลของ OECD รวมทั้งแนวปฏิบัติของสำนักงาน ก.ล.ต.และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งครอบคลุมหลักการสำคัญใน ๕ หมวด ได้แก่ สิทธิของผู้ถือหุ้น (Rights of Shareholders) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable Treatment of Shareholders) การคำนึงถึงบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Responsibilities to Stakeholders) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส (Disclosure of Information and Transparency) และความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริษัท (Responsibilities of the Board of Directors) อีกทั้งคณะกรรมการบริษัทได้กำหนดนโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี เพื่อให้ทุกคนยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ ดังนี้

(๑) คณะกรรมการบริษัทฯ จะยึดถือแนวปฏิบัติที่เป็นสากลและมุ่งมั่นพัฒนาการกำกับดูแลกิจการที่ดีตามหลักการมาตรฐานสากลให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันได้แก่ การคำนึงถึงสิทธิของผู้ถือหุ้น การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน การให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

(๒) คณะกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานทุกคน มุ่งมั่นที่จะนำหลักสำคัญในการกำกับดูแลกิจการที่ดี คือ Creation of long-term value, Responsibility, Equitable treatment, Accountability, Transparency และ Ethics (C-R-E-A-T-E)

---

[๒๑] สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, “ASEAN CG Scorecard,” http://www.cgthailand.org/TH/Assessment/WorldClass/Pages/interassessment.aspx (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๐).

มาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน ตลอดจนเคร่งครัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องในทุกประเทศที่เข้าไปลงทุน

(๓) คณะกรรมการบริษัทฯ จะจัดให้มีโครงสร้างการบริหารที่มีความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการ ผู้บริหาร และผู้ถือหุ้น อย่างเป็นธรรม รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ นโยบาย และแผนงานที่สำคัญ มีระบบการติดตาม/วัดผลการดำเนินงาน และบริหารความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นอิสระและรับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี

โดยคณะกรรมการบริษัทฯ และผู้บริหาร จะเป็นผู้นำในด้านจริยธรรมและเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติตามนโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี และจรรยาบรรณธุรกิจของกลุ่มบริษัทฯ ตลอดจนส่งเสริมวัฒนธรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดี ดูแลรับผิดชอบผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมให้มีการปฏิบัติและดำเนินธุรกิจโดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน สิทธิผู้บริโภค และการใช้แรงงานอย่างเป็นธรรม พร้อมทั้งจัดให้มีระบบการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และทบทวน เพื่อให้พนักงานทุกคนยึดถือและปฏิบัติตามนโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดีอย่างครบถ้วนและยั่งยืน[๒๒]

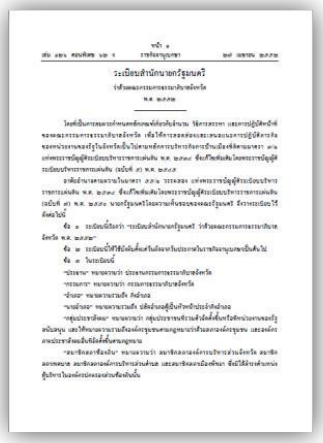
๒. บริษัท สามารถ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้ยึดถือการกำกับดูแลกิจการที่ดีเป็นแนวทางที่บริษัทฯ เชื่อมั่นและนำมาใช้เป็นนโยบายสำคัญในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งคณะกรรมการ มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการบริหารงานของบริษัทฯ โดยเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารกิจการ รวมทั้งระบบการกำกับดูแล เพื่อให้ดำเนินกิจการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการคอยสอดส่องดูแลให้พนักงานได้ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ซึ่งคณะกรรมการได้มีการทบทวนนโยบายดังกล่าวเป็นประจำทุกปี ทั้งนี้ นโยบายการกำกับดูแลกิจการฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันสอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนของตลาดหลักทรัพย์ฯ ซึ่งครอบคลุม ๕ ประเด็น ได้แก่ สิทธิของผู้ถือหุ้น การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ[๒๓]

---

[๒๒] บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน), “นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี,” http://www.pttgcgroup.com/th/corporate-governance/corporate-governance-policy (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๐).

[๒๓] บริษัท สามารถคอร์ปอเรชัน จำกัด (มหาชน), “นโยบายการกำกับดูแลกิจการ,” http://www.samartcorp.com/upload_files/CG/Policy%๒๐CG%๒๐๒๒-๐๒-๖๐.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๐).

๑.๒.๖ การผลักดันธรรมาภิบาลของภาคประชาสังคม



ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด
พ.ศ. ๒๕๕๐

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๕/๑ กำหนดให้ในจังหวัดหนึ่งนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการ ธรรมาภิบาลจังหวัดคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า ก.ธ.จ. ทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและเป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓/๑ โดย ก.ธ.จ. ประกอบด้วยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีเขตอำนาจในจังหวัดเป็นประธาน ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ในกรณีที่ ก.ธ.จ. พบว่ามีการละเลย ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับหรือมีกรณีที่เป็นการทุจริต ให้แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามอำนาจต่อไป

ทั้งนี้ นับตั้งแต่กฎหมายกำหนดให้มี ก.ธ.จ. ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ พบว่า ก.ธ.จ. ได้เป็นกลไกสำคัญในระดับพื้นที่ที่ทำหน้าที่สอดส่องและให้ข้อเสนอแนะหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐในจังหวัดให้ปฏิบัติภารกิจเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และมีบทบาทโดยตรงในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล สามารถช่วยผลักดันให้นโยบายของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส โดยเฉพาะการดำเนินการเกี่ยวกับแผนงาน/โครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ รวมทั้งการอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งปัจจุบัน ก.ธ.จ. ได้รับการสรรหาเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นชุดที่ ๓ แล้ว อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้จัดให้มีพิธีลงนามในบันทึกข้อตกลง (MOU) การปฏิบัติงานร่วมกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบระหว่าง ๕ หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ป.ป.ท. และกรมสอบสวนคดีพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จากบันทึกดังกล่าวนำไปสู่การปฏิบัติงานร่วมกันทั้งในการลงพื้นที่เพื่อสอดส่องหรือตรวจสอบแผนงาน/โครงการ หรือเรื่องร้องเรียน และการส่งเรื่องหากพบว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต

ตัวอย่างผลการดำเนินการสอดส่องแผนงาน/โครงการ ของ ก.ธ.จ. ที่สำคัญ ได้แก่ (๑) โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ทุ่งศรีเมือง เขตเทศบาลนครอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี (๒) การแก้ไขปัญหาบ่อบำบัดน้ำเสียบนเกาะเสม็ด จังหวัดระยอง และ (๓) โครงการ

สิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษจากฝุ่นในพื้นที่ทำเหมืองแร่และโรงโม่หิน กิจกรรมถนนไร้ฝุ่น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสระบุรี ซึ่งจากการดำเนินการของ ก.ธ.จ. ทำให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติงานเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลที่พึงปฏิบัติ[๒๔]

๑.๓ การผลักดันธรรมาภิบาลในต่างประเทศ

ต่างประเทศมีการตื่นตัวและประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มามากกว่า ๓๐ ปีแล้ว โดยมีการศึกษา เขียนบทความ นำไปปฏิบัติ ตลอดจนจัดทำตัวชี้วัดเกี่ยวกับ Good Governance ขึ้นมาโดยเฉพาะในการศึกษาครั้งนี้ ผู้จัดทำได้นำตัวอย่างองค์กรระหว่างประเทศที่มีความตื่นตัวและร่วมผลักดันธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นจริงในสังคม อาทิ

๑.๓.๑ ตัวชี้วัดหลักธรรมาภิบาล

ธนาคารโลก (World Bank) ได้มีการจัดทำตัวชี้วัดที่เรียกว่า **"The Worldwide Governance Indicators: WGI"** ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๖ ซึ่งเป็นการประเมินเกี่ยวกับคุณภาพของการบริหารจัดการบ้านเมือง (Governance) ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจำนวนมากกว่า ๒๐๐ ประเทศ โดยการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลมากมาย ไม่ว่าจะเป็นสถาบันต่าง ๆ คลังความคิด (Think Tank) องค์กรที่มิใช่องค์กรภาครัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และภาคเอกชน ซึ่งทำการเก็บข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามของผู้ประกอบการ ประชาชน และผู้เชี่ยวชาญ ในประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนา ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาล (WGI) ประกอบด้วยตัวชี้วัด ๖ ด้าน ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นและความรับผิดรับชอบ (Voice and Accountability) เสถียรภาพทางการเมืองและปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Lack of Violence) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) คุณภาพของการกำกับดูแล (Regulatory Quality) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และการควบคุมปัญหาการคอร์รัปชัน (Control of Corruption) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) *การรับฟังความคิดเห็นและความรับผิดรับชอบ (Voice and Accountability)* เป็นมุมมองการรับรู้ว่าประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเลือกรัฐบาล มีเสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการรวมกลุ่ม และเสรีภาพของสื่อมวลชนหรือไม่

---

[๒๔] คม ชัด ลึก, "โปร่งใส ไร้ทุจริต คือ ภารกิจ ก.ธ.จ.," *คม ชัด ลึก*, ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๙, http://www.opm.go.th/opmportal/multimedia/duangdnu/CLIPPING-NEWS/๒๙-๘-๕๙/๐๑.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๖๐).

(๒) *เสถียรภาพทางการเมืองและปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Lack of Violence)* เป็นการวัดการรับรู้ความเป็นไปได้ของความไม่แน่นอนทางการเมือง และ/หรือความรุนแรงทางการเมือง รวมไปถึงการก่อการร้าย

(๓) *ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness)* เป็นการวัดการรับรู้เกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการสาธารณะ คุณภาพของข้าราชการ และระดับความเป็นอิสระจากแรงกดดันทางการเมือง คุณภาพของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความน่าเชื่อถือของข้อตกลงของรัฐบาล เช่น นโยบาย เป็นต้น

(๔) *คุณภาพของการกำกับดูแล (Regulatory Quality)* เป็นการวัดการรับรู้เกี่ยวกับความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้ รวมถึงการกำหนดและปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติอนุญาตและการสนับสนุนการพัฒนาภาคเอกชน

(๕) *หลักนิติธรรม (Rule of Law)* เป็นการวัดการรับรู้เกี่ยวกับขอบเขตของหน่วยงานที่มีความเชื่อมั่นและปฏิบัติตามกฎระเบียบของสังคม โดยเฉพาะคุณภาพของการบังคับใช้ตามสัญญา กรรมสิทธิในทรัพย์สิน ตำรวจ และศาล รวมถึงความเป็นไปได้ของอาชญากรรมและความรุนแรง

(๖) *การควบคุมปัญหาการคอร์รัปชัน (Control of Corruption)* เป็นการวัดการรับรู้เกี่ยวกับขอบเขตของการใช้อำนาจรัฐเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง รวมทั้งการคอร์รัปชันขนาดเล็กและขนาดใหญ่ และการเข้าควบคุมรัฐโดยกลุ่มชนชั้นสูงและผลประโยชน์ส่วนบุคคล

ทั้งนี้ ผลการประเมิน WGI จำแนกเป็นรายด้าน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ มีรายละเอียด ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๑.๒ ผลการประเมิน WGI จำแนกเป็นรายด้าน ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙[๒๕]

WGI จำแนกรายด้าน	ลำดับโลก ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ (คะแนน)
๑. การรับฟังความคิดเห็นและความรับผิดรับชอบ (Voice and Accountability)	ลำดับที่ ๑ นอร์เวย์ (ร้อยละ ๑๐๐) ลำดับที่ ๒ สวีเดน (ร้อยละ ๙๙.๕๑) ลำดับที่ ๓ ฟินแลนด์ (ร้อยละ ๙๙.๐๑) * ประเทศไทย (ร้อยละ ๒๐.๖๙)

[๒๕] The World Bank Group, “Worldwide Governance Indicators,” http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๐).

WGI จำแนกรายด้าน	ลำดับโลก ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ (คะแนน)
๒. เสถียรภาพทางการเมืองและปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Lack of Violence)	ลำดับที่ ๑ กรีนแลนด์ (ร้อยละ ๑๐๐) ลำดับที่ ๒ สิงคโปร์ (ร้อยละ ๙๙.๕๒) ลำดับที่ ๓ นิวซีแลนด์ (ร้อยละ ๙๙.๐๕) * ประเทศไทย (ร้อยละ ๑๕.๐๑)
๓. ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness)	ลำดับที่ ๑ สิงคโปร์ (ร้อยละ ๑๐๐) ลำดับที่ ๒ สวิตเซอร์แลนด์ (ร้อยละ ๙๙.๕๒) ลำดับที่ ๓ เดนมาร์ก (ร้อยละ ๙๙.๐๔) * ประเทศไทย (ร้อยละ ๖๖.๓๕)
๔. คุณภาพของการกำกับดูแล (Regulatory Quality)	ลำดับที่ ๑ สิงคโปร์ (ร้อยละ ๑๐๐) ลำดับที่ ๒ ฮ่องกง (ร้อยละ ๙๙.๕๒) ลำดับที่ ๓ นิวซีแลนด์ (ร้อยละ ๙๙.๐๔) * ประเทศไทย (ร้อยละ ๖๐.๑๐)
๕. หลักนิติธรรม (Rule of Law)	ลำดับที่ ๑ สวีเดน (ร้อยละ ๑๐๐) ลำดับที่ ๒ นอร์เวย์ (ร้อยละ ๙๙.๕๒) ลำดับที่ ๓ ฟินแลนด์ (ร้อยละ ๙๙.๐๔) * ประเทศไทย (ร้อยละ ๕๕.๒๙)
๖. การควบคุมปัญหาการคอร์รัปชัน (Control of Corruption)	ลำดับที่ ๑ นิวซีแลนด์ (ร้อยละ ๑๐๐) ลำดับที่ ๒ ฟินแลนด์ (ร้อยละ ๙๙.๕๒) ลำดับที่ ๓ เดนมาร์ก (ร้อยละ ๙๙.๐๔) * ประเทศไทย (ร้อยละ ๔๐.๘๗)

จากข้อมูลดังกล่าวสรุปได้ว่า ประเทศไทยได้รับการประเมิน WGI จำแนกเป็นรายด้าน คือ ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) คุณภาพของการกำกับดูแล (Regulatory Quality) หลักนิติธรรม (Rule of Law) การควบคุมปัญหาการคอร์รัปชัน (Control of Corruption) การรับฟังความคิดเห็นและความรับผิดรับชอบ (Voice and Accountability) และเสถียรภาพทางการเมืองและปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Lack of Violence) เรียงตามลำดับคะแนน

นอกจากนี้ ยังมี**โครงการประเมินผลการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านบรรษัทภิบาล หรือโครงการ CG-ROSC (Report on the Observance of Standards and Codes: Corporate Governance Country Assessment)** เป็นโครงการที่ประเมินว่าตลาดทุนของประเทศนั้นมีกฎเกณฑ์และการปฏิบัติเป็นไปตามมาตรฐานสากลมากน้อยเพียงใด โดยผู้ประเมิน คือ ธนาคารโลก (World Bank) โดยการเข้าร่วมโครงการประเมินจะขึ้นกับความสมัครใจของแต่ละประเทศ ดังนั้น ความถี่ห่างของการประเมินจึงไม่เท่ากัน และเมื่อผลการประเมินเสร็จสิ้นแล้ว ก็ยังขึ้นอยู่กับความสมัครใจของประเทศนั้น ๆ อีกด้วยว่าจะยินยอมให้มีการเผยแพร่รายงานดังกล่าวหรือไม่ นอกจากนี้ การเข้ารับการประเมินตามโครงการไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เพียงแต่ต้องให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลและช่วยประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในประเทศ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของธนาคารโลกสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อประเมินผลได้ โดยประเทศไทยเข้าร่วมประเมินครั้งแรกปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เกณฑ์การประเมินนี้ เป็นไปตามหลักการขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development) หรือที่เรียกว่า OECD Principles ซึ่งประกอบด้วย ๖ หมวด ได้แก่ (๑) การบังคับใช้กฎหมายและกรอบการดำเนินการด้านบรรษัทภิบาล (๒) สิทธิของผู้ถือหุ้น (๓) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน (๔) บทบาทของผู้มีส่วนได้เสียของบริษัท (๕) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส และ (๖) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ[๒๖]

๑.๔ ธรรมาภิบาลกับการทุจริต

ธรรมาภิบาลมีความสัมพันธ์กับการทุจริตอย่างไร ? มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของการขาดหลักธรรมาภิบาลอันนำมาสู่ปัญหาการทุจริต ดังเช่น ผลการศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา ของ นณริฏ พิศลยบุตร พบว่า ยังมีปัญหาที่สำคัญหลายประการ โดยสังคมไทยยังขาดความรู้ความเข้าใจทางด้านธรรมาภิบาล ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนยังมีความเข้าใจและตระหนักในความสำคัญของธรรมาภิบาลแตกต่างกัน การบริหารจัดการภาครัฐที่ยังรวมศูนย์ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ ขณะที่การเปิดเผยข้อมูลในการบริหารงาน

---

๒๖ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, “CG-ROSC,” http://www.cgthailand.org/TH/Assessment/WorldClass/Pages/interassessment.aspx (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๐).

ภาครัฐยังไม่มีความโปร่งใสหลายมิติ จนบางครั้งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน[๒๗] ซึ่งสอดคล้องกับ บัณฑิต นิจถาวร กล่าวว่า ในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมา ปัญหาเรื่องธรรมาภิบาลที่อ่อนแอในประเทศไทยส่งผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำ จึงควรกำหนดมาตรฐานธรรมาภิบาล ที่ทำให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบของทั้งภาครัฐและเอกชน[๒๘]

จากข้อมูลในเบื้องต้นจึงสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลในสังคม ซึ่งสอดคล้องกับนักวิชาการหลายท่านที่ได้เสนอความคิดเห็นให้นำเอาหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต อาทิ **อานันท์ ปันยารชุน** กล่าวว่า การสร้างธรรมาภิบาลและการสร้างประชาธิปไตยสามารถลดโอกาสความไม่ยุติธรรมในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการทุจริตคอร์รัปชันได้[๒๙]

๑.๕ สภาพปัญหาการผลักดันธรรมาภิบาล และแนวทางการแก้ไข

ธรรมาภิบาล หรือบรรษัทภิบาล หรือ Good Governance เป็นเรื่องที่มีการกล่าวถึงและมีการพยายามผลักดันมาเป็นเวลานานทั้งในประเทศและต่างประเทศ แต่ดูเหมือนว่าหลักธรรมาภิบาลยังคงมีจุดอ่อนบางประการ ดังเช่น John Gerring[๓๐] ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในบทความ What Does “Good Governance” Mean? ไว้ว่า **<u>ประการแรก</u>** ธรรมาภิบาลยังขาดความถี่ถ้วนซึ่งไม่เหมือนกับกรอบแนวคิดของความดี โดยธรรมาภิบาลยังไม่มีนิยามที่แน่ชัด แม้ว่ากล่าวถึงเรื่องเดียวกันแต่ยังคงต้องการรายละเอียดเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน **<u>ประการที่สอง</u>** ธรรมาภิบาลยังขาดความแตกต่างในประเทศที่มีการปกครองที่ดีมักจะให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงคล้ายกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม และยังขาดความชัดเจนว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร **<u>ประการที่สาม</u>**

---

[๒๗] นณริฏ พิศลยบุตร, “ทีดีอาร์ไอ แนะ ๕ มาตรการเร่งด่วน รื้อใหญ่ระบบธรรมาภิบาลภาครัฐ,” https://tdri.or.th/๒๐๑๖/๐๘/๒๐๑๖-๐๘-๑๑/ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๐).

[๒๘] บัณฑิต นิจถาวร, “ทีดีอาร์ไอ แนะ ๕ มาตรการเร่งด่วน รื้อใหญ่ระบบธรรมาภิบาลภาครัฐ,” https://tdri.or.th/๒๐๑๖/๐๘/๒๐๑๖-๐๘-๑๑/ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๐).

[๒๙] อานันท์ ปันยารชุน, คำกล่าวบรรยายพิเศษ ในการประชุมวิชาการ เรื่อง ความสำเร็จและบทเรียนของประเทศต่าง ๆ ในการสร้างธรรมาภิบาลและการป้องปรามทุจริตคอร์รัปชัน, (ณ โรงแรมเดอะ แกรนด์ กรุงเทพฯ, ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓).

[๓๐] United Nations University, “What Does “Good Governance” Mean?” https://unu.edu/publications/articles/what-does-good-governance-mean.html (accessed October ๑๒, ๒๐๑๗).

ธรรมาภิบาลยังขาดความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน ซึ่งธรรมาภิบาลประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่มีความเป็นไปได้จำนวนมาก เช่น จากการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนไปยังกฎระเบียบของธนาคารที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งยังไม่ชัดเจนว่าทั้งสองอย่างเกี่ยวข้องกันอย่างไร และ **ประการสุดท้าย** ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด คือ ธรรมาภิบาลยังขาดทฤษฎีทำให้เกิดความสับสนมากกว่าที่จะเป็นการช่วยเหลือในการกำหนดทฤษฎีและโครงการที่เกี่ยวข้องกับการทดสอบสมมติฐาน เพราะกรอบแนวคิดยังมีความลื่นไหล ซึ่งนักวิเคราะห์สามารถกำหนดนิยามให้เข้ากับข้อมูลของตนได้ง่าย

หากกล่าวถึงเฉพาะบริบทของประเทศไทย แม้ว่าทุกภาคส่วนในสังคมไทยมีการผลักดันธรรมาภิบาลทั้งในรูปแบบของการดำเนินการผลักดันภายในของแต่ละภาคส่วนหรือบูรณาการการทำงานร่วมกัน ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นแล้วก็ตาม แต่ดูเหมือนว่ายังคงพบปัญหาอยู่บางประการและไม่มีการขับเคลื่อนให้เห็นผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากคะแนน WGI ของประเทศไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่ได้รับการประเมินจำแนกเป็นรายด้านไม่ถึงร้อยละ ๕๐ ในด้านการรับฟังความคิดเห็นและความรับผิดรับชอบ (Voice and Accountability) ด้านเสถียรภาพทางการเมืองและปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Lack of Violence) และด้านการควบคุมปัญหาการคอร์รัปชัน (Control of Corruption) โดยปัญหาในการผลักดันธรรมาภิบาลของประเทศไทย อาจเกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้

๑. คำจำกัดความของคำว่า ธรรมาภิบาล ไม่ชัดเจน

หลักธรรมาภิบาลไม่มีนิยามและองค์ประกอบที่ชัดเจนว่าประกอบด้วยหลักการใดบ้าง ทำให้ภาครัฐและภาคเอกชนมีการกำหนดคำจำกัดความของหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน เช่น สำนักงาน ก.พ.ร. ได้นิยามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ๑๐ หลัก ซึ่งใช้สำหรับหน่วยงานภาครัฐ แต่สำนักงาน ก.ล.ต. ซึ่งดำเนินงานกับภาคเอกชนได้นำหลักธรรมาภิบาลของ OECD มาประยุกต์ใช้ โดยกำหนดกรอบธรรมาภิบาลว่าประกอบด้วย ๗ หลัก เป็นต้น ส่งผลให้การผลักดันธรรมาภิบาลเป็นไปในลักษณะของต่างฝ่ายต่างดำเนินการ และขาดการบูรณาการร่วมกัน อีกทั้ง รายละเอียดขององค์ประกอบตามหลักธรรมาภิบาลแต่ละองค์ประกอบก็มีขอบเขตที่แตกต่างกันด้วย

๒. องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลบางองค์ประกอบมีความขัดแย้งกัน

การขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลทุกองค์ประกอบไปพร้อม ๆ กัน นับเป็นเรื่องที่ดี แต่ในความเป็นจริงแล้วบางองค์ประกอบมีความขัดแย้งกัน กล่าวคือ หากต้องการผลักดันเรื่องความโปร่งใสแต่อาจทำให้เกิดความล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพได้ เช่น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่มุ่งเน้นให้การจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปด้วยความโปร่งใสและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในทางกลับกัน

ก็ย่อมทำให้มีขั้นตอนในการดำเนินการเพิ่มขึ้นและเกิดความล่าช้า เป็นต้น ดังนั้น ในการขับเคลื่อนเรื่องใดให้เกิดธรรมาภิบาลนั้น ควรจัดลำดับความสำคัญของแต่ละองค์ประกอบว่าควรให้น้ำหนักองค์ประกอบเรื่องใดมากกว่ากัน[๓๑]

๓. ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

หัวใจของการผลักดันหลักธรรมาภิบาลต้องอาศัยทั้ง ๓ ภาคส่วน คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน แต่ประชาชนทั่วไปหากไม่ได้ทำงานในหน่วยงานภาครัฐหรือบริษัทเอกชนที่มุ่งเน้นการบริหารองค์กรบนฐานบรรษัทภิบาล จะไม่ทราบว่าแท้จริงแล้วหลักธรรมาภิบาลคืออะไร มีความสำคัญอย่างไร ถึงแม้ว่าอาจเคยได้ยินตามสื่อต่าง ๆ ก็ตาม ดังนั้น จึงควรสร้างความรู้ความเข้าใจ และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลเป็นลำดับแรกก่อน ผ่านการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ที่น่าสนใจในช่องทางต่าง ๆ จึงจะสร้างให้เกิดประเทศที่มีธรรมาภิบาลได้ เพราะการผลักดันในแต่ละองค์ประกอบ เช่น การผลักดันเรื่องการมีส่วนร่วม (Participation) มีตัวแปรสำคัญ คือ ประชาชน หากประชาชนไม่มีความรู้ ไม่เข้ามาร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐและภาคเอกชนแล้วนั้น การผลักดันธรรมาภิบาลให้ครบถ้วนสมบูรณ์ทุกองค์ประกอบจึงนับเป็นเรื่องยาก

ทั้งนี้ หากวิเคราะห์แยกแต่ละองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล โดยใช้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ๑๐ หลัก ของสำนักงาน ก.พ.ร. พบว่าปัญหาในการผลักดันธรรมาภิบาลแต่ละหลักมีดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาในการผลักดันการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

๑.๑ ประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นหลักการที่มุ่งเน้นการปฏิบัติราชการที่ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า ลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงาน แต่ในความเป็นจริงแล้ว การปฏิบัติราชการมีกฎระเบียบ ขั้นตอน และลำดับชั้นบังคับบัญชาจำนวนมาก ทำให้การปฏิบัติงานเรื่องหนึ่งต้องใช้ระยะเวลานาน และเป็นการเพิ่มต้นทุนในการดำเนินการตามมา

๑.๒ ประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้การปฏิบัติราชการต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ มีการจัดการความเสี่ยง มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น ซึ่งสภาปัญญา

---

[๓๑] ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล, สัมภาษณ์โดย นางสาวญาสินี อัจฉริยะเกียรติ, สถาบันพระปกเกล้า, ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๐.

สมาพันธ์ ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เพื่อจัดทำ “ดัชนีประสิทธิผลประเทศไทย (Thailand Effectiveness Index – TE Index)” ที่ประกอบด้วย ๓ ดัชนีย่อย ได้แก่ ดัชนีประสิทธิผลภาครัฐ ดัชนีประสิทธิผลภาคเอกชน และดัชนีประสิทธิผลภาคสังคม

ในส่วนของดัชนีประสิทธิผลภาครัฐ เป็นดัชนีที่ช่วยสะท้อนให้ความเห็นของประชาชนที่มีต่อภาครัฐโดยรวมว่า ภาครัฐได้ปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินการต่าง ๆ ได้ตามภารกิจและวัตถุประสงค์ในระดับใด เป็นไปตามความคาดหวังของประชาชนมากน้อยเพียงใด พบว่า ในภาพรวมทุกด้าน ทั้งประชาชนและผู้เชี่ยวชาญให้คะแนนภาครัฐระดับกลาง ในด้านนโยบาย ประชาชนเห็นว่าภาครัฐดำเนินการได้มีประสิทธิผลที่คะแนน ๕๑.๘% โดยภาครัฐทำได้ดีในเรื่องการตอบสนองต่อสถานการณ์ แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้ดี รวดเร็วทันเหตุการณ์แต่ในด้านของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวกับนโยบาย ประชาชนให้คะแนนน้อยที่สุด ขณะที่ผู้เชี่ยวชาญให้คะแนนปัจจัยความโปร่งใสต่ำสุด[๓๒]

๑.๓ การตอบสนอง (Responsiveness) เป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้การปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นและตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งแม้ว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อลดขั้นตอนในการขออนุมัติอนุญาตที่ไม่จำเป็นและลดโอกาสในการทุจริตแล้วก็ตาม แต่พบว่าภายหลังที่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ดังกล่าว ปรากฏว่าประชาชนยังมีภาระในการติดต่อขออนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตในหลายเรื่อง เช่น การที่ประชาชนต้องทำสำเนาเอกสารที่หน่วยราชการมีไว้ในความครอบครองมายื่นติดต่อราชการ หรือการเสียค่าใช้จ่ายในการแปลและรับรองเอกสารที่หน่วยราชการยังคงออกเป็นภาษาไทย ประกอบกับในขณะนี้ประเทศไทยมีระบบการอนุมัติอนุญาตให้ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก จึงส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกในการขออนุมัติอนุญาต และยังสร้างภาระให้แก่ประชาชนด้วย[๓๓]

---

[๓๒] เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, “ดัชนีประสิทธิผลภาครัฐ ก้าวแรกสู่ระบบขับเคลื่อนประเทศไทย,” http://drdancando.com/ดัชนีประสิทธิผลภาครัฐ-ก้าวแรกสู่ระบบขับเคลื่อนประเทศไทย/ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๑).

[๓๓] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “การรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตั้งแต่วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑,” https://www.opdc.go.th/uploads/files/๒๕๖๑/Doc๒๒๑๖๑_๒.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๑).

๒. ปัญหาในการผลักดันค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value)

๒.๑ ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) เป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้การปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย มีการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ และการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น แต่พบว่าในการประเมิน WGI ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ประเทศไทยได้รับคะแนนในด้านนี้เพียงร้อยละ ๒๐.๖๙ เท่านั้น สะท้อนให้เห็นว่าประเด็นในเรื่องความรับผิดชอบยังไม่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน เช่น ในบางประเทศหากข้าราชการกระทำความผิดก็จะมีบทลงโทษที่รุนแรง หรือหัวหน้าส่วนราชการประกาศขอลาออก แต่ประเทศไทยยังคงพบกรณีสั่งย้ายข้าราชการที่กระทำความผิดเข้าหน่วยงานส่วนกลาง ให้เห็นอยู่บ่อยครั้ง จึงทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าข้าราชการขาดความรับผิดชอบและไม่มีการลงโทษที่ชัดเจนมากพอ เป็นต้น

๒.๒ เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) เป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้การปฏิบัติราชการต้องเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างสม่ำเสมอ และให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย แม้ว่าภาครัฐจะเห็นความสำคัญของการสร้างความโปร่งใสผ่านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ขึ้น แต่พบว่าที่ผ่านมายังคงมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานอยู่หลายประการ[๓๔] ทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร อาทิ

(๑) ปัญหาหน่วยงานภาครัฐขาดความรู้ความเข้าใจและความใส่ใจในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ในการให้บริการประชาชนด้านข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะผู้บริหารของหน่วยงาน นอกจากนี้ก็มักจะปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยไม่ใช้ดุลยพินิจตามกฎหมาย และไม่แจ้งเหตุผลในการออกคำสั่ง ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(๒) ปัญหาประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิของตนเองตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ทำให้ไม่สนใจในการใช้สิทธิตามกฎหมายให้เป็นประโยชน์ หรือมีการใช้สิทธิไม่ถูกต้องและไม่สุจริต โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์หรือกลั่นแกล้งหน่วยงานรัฐ

---

[๓๔] สำนักข่าวอิศรา, “๑๐ ปี พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารราชการไม่เข้าเป้า ผุดร่างใหม่ เน้นอิงของเดิม แก้-เพิ่ม ...,” https://www.isranews.org/south-news/๓๒๙-investigative-๐๖.html?pop=๑&tmpl=component&start=๔๐ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๑).

(๓) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีบทบัญญัติของกฎหมายใหม่ ๆ ขัดกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารได้กับทุกหน่วยงาน

๒.๓ หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้การปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับใช้การปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งพบว่า สังคมไทยมีความพยายามสร้างหลักนิติธรรม (Rule of Law) ให้เกิดขึ้นมาโดยตลอด เห็นได้จากการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ว่าการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐทุกองค์กร เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลยุติธรรม และองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม แต่ก็ถูกมองว่าเป็นเรื่องนามธรรม เข้าใจยาก และไม่นำไปสู่การทำให้เกิดขึ้นได้สำเร็จ ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาและไม่แน่ใจว่าจะจัดระบบให้สามารถนำนโยบายที่ดีไปสู่การปฏิบัติได้อย่างไร ซึ่งรัฐบาลปัจจุบันก็กำลังพยายามทำเรื่องการปฏิรูปกฎหมาย ด้วยการทำ Regulatory Guillotine ขณะเดียวกัน ระบบยุติธรรมก็ยังไม่ได้มีการจัดการอย่างเป็นระบบที่ดี ทำให้พบว่ามีคดีล้นศาล เช่นเดียวกับยังมีความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย[๓๕]

๒.๔ ความเสมอภาค (Equity) เป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้การปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน และต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย โดยในความเป็นจริงแม้การพัฒนาประเทศในช่วงเวลาที่ผ่านมาอาจยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนบางกลุ่มให้ดีขึ้น แต่ประชาชนส่วนหนึ่งยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงบริหารสาธารณะ สาธารณูปโภค และสวัสดิการของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำอยู่[๓๖]

๓. ปัญหาในการผลักดันประชารัฐ (Participatory State)

๓.๑ การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/ Consensus Oriented) เป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้การปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ เสนอปัญหาและร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงาน

---

[๓๕] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, “TIJ Public Forum ว่าด้วยหลักนิติธรรม (๑) : “กิตติพงษ์ กิตยารักษ์” ระบุ Rule of Law ต้องสร้าง ecosystem ให้ “กฎหมายเป็นใหญ่กับทุกคน”,” ไทยพับลิกา, https://thaipublica.org/๒๐๑๘/๐๗/tij-forum-kittipong-rule-of-law/ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๑).

[๓๖] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ผลอันพึงประสงค์ที่ ๓ มีกลไกทางกฎหมายเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม,” http://www.thailawreform.go.th/reform/wp-content/uploads/๒๐๑๘/๐๓/๑๒_๖๐%E๐%B๘%๘๒%E๐%B๙%๘๙%E๐%B๘%AD-๓.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๑).

และร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ที่ผ่านมาภาครัฐได้พยายามให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของภาครัฐ อาทิ สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ดังจะเห็นได้จากการมีข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) หรือโครงการความโปร่งใสในงานก่อสร้างภาครัฐ (Construction Sector Transparency Initiative: CoST) ซึ่งให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของรัฐและเรียกร้องเอาผิดกับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบได้ เป็นต้น แต่ในบางครั้งกลับพบว่าการที่ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐนั้นเป็นเพียงพิธีกรรมเท่านั้น และประชาชนไม่ได้มีสิทธิในการร่วมตัดสินใจ

๓.๒ การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้การปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการถ่ายโอนบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยมีความพยายามกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาค ให้ท้องถิ่นมีงบประมาณเองจัดเก็บภาษีได้เอง ซึ่งแล้วแต่ว่าผู้ปกครองที่มาจากการเลือกตั้งจะบริหารจัดการไปอย่างไร หากได้ผู้บริหารที่ไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวง ไม่มีการทุจริตประชาชนในท้องถิ่นก็จะอยู่ดีมีสุข แต่ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นเป็นคนไม่ดี ประชาชนก็จะได้รับความเดือดร้อนและมีการร้องเรียนมาที่ส่วนกลาง ซึ่งรัฐบาลกลางต้องเข้าไปแก้ไขปัญหา[๓๗]

๔. ปัญหาในการผลักดันความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility)

คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) เป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้การปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้ง ยึดมั่นตามมาตรฐานจริยธรรมหรือประมวลจริยธรรม·ซึ่งเป็นหลักการที่มีความเป็นนามธรรม มีการให้คำจำกัดความของคุณธรรมและจริยธรรมแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม/วัฒนธรรม รวมทั้ง เป็นเรื่องของปัจจัยส่วนบุคคลจึงควบคุมได้ยาก แม้ว่าจะมีการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมหรือประมวลจริยธรรมแล้วก็ตาม แต่การผลักดันจะเกิดผลหากมีการบังคับใช้อย่างจริงจัง

---

[๓๗] แนวหน้า, “ปัญหาการกระจายอำนาจ,” *แนวหน้า*, ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑, ภายใต้ “บทบรรณาธิการ,” http://www.naewna.com/politic/columnist/๓๖๓๙๘ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๑).

จากประเด็นปัญหาทั้งหมดดังที่ได้กล่าวมานั้น มีนักวิชาการ ได้เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาธรรมาภิบาลในประเทศไทย อาทิ

นายพสิษฐ์ วงษ์งามดี นักวิจัยทีดีอาร์ไอ ได้เสนอแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลของประเทศไทยว่าจะต้องมีกลไกในการดำเนินการทั้งระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว โดยมาตรการที่ควรจะเร่งดำเนินการในระยะเร่งด่วนเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ ประกอบด้วย ๕ ส่วน ได้แก่

๑. การตัดลดข้อกฎหมายที่ล้าสมัยและไม่จำเป็น (Regulatory Guillotine) โดยชำระกฎหมายที่มีความล้าสมัย และเป็นต้นทุนที่ไม่จำเป็นในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน โดยในปัจจุบันขั้นตอนนี้มีความคืบหน้าและอยู่ในการทำงานร่วมกันระหว่างที่ปรึกษาต่างประเทศกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๒. การบังคับให้มีการเปิดเผยข้อมูลและเผยแพร่ประมวลจริยธรรมลงบนอินเทอร์เน็ต และกำหนดให้มีบทลงโทษที่ชัดเจนสำหรับข้าราชการที่ละเมิดจริยธรรม

๓. กำหนดให้หน่วยงานราชการ เปิดเผยข้อมูลที่กำหนดให้มีการเปิดเผยตามกฎหมาย และมีการประเมินผลการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการของภาครัฐ

๔. การเปิดเผยการดำเนินงานและผลงานขององค์กรอิสระ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีทุจริตที่ทำให้ภาครัฐเกิดความเสียหายเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเท่าเทียม

๕. ผลักดันร่าง พ.ร.บ.การเงินการคลังของรัฐ เพื่อรักษาวินัยการเงินการคลังภาครัฐ[๓๘]

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ เสนอว่า ภาครัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง การให้สัมปทานและสิทธิประโยชน์กับภาคเอกชนซึ่งถือว่าเป็นการให้ทรัพยากรของคนในประเทศไปเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของเอกชนซึ่งมาตรฐานสากลในหลายประเทศจะมีการเปิดเผยข้อมูลส่วนนี้ทั้งหมดเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ[๓๙]

---

[๓๘] พสิษฐ์ วงษ์งามดี, “ทีดีอาร์ไอ แนะ ๕ มาตรการเร่งด่วน รื้อใหญ่ระบบธรรมาภิบาลภาครัฐ,” https://tdri.or.th/๒๐๑๖/๐๘/๒๐๑๖-๐๘-๑๑/ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๐).

[๓๙] เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, “ทีดีอาร์ไอ แนะ ๕ มาตรการเร่งด่วน รื้อใหญ่ระบบธรรมาภิบาลภาครัฐ,” https://tdri.or.th/๒๐๑๖/๐๘/๒๐๑๖-๐๘-๑๑/ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๐).

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล นั้น เป็นการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยและต่างประเทศในภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงนิยามความหมายของหลักธรรมาภิบาลที่มีความหลากหลาย ความพยายามในการผลักดันธรรมาภิบาลของแต่ละภาคส่วนในอดีตที่ผ่านมา ตลอดจนสะท้อนถึงปัญหาในการผลักดันธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม หลักธรรมาภิบาลก็นับว่ามีบทบาทสำคัญในการป้องกันปัญหาการทุจริตได้ หากมีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง ดังนั้น ก่อนที่จะนำหลักธรรมาภิบาลไปประยุกต์ใช้ในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย จึงจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนนโยบายสาธารณะในประเทศไทย และลักษณะของการทุจริตเชิงนโยบายในเบื้องต้นก่อน ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนต่อไป

การทุจริตเชิงนโยบาย

ส่วนที่ 2
การทุจริตเชิงนโยบาย

การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) เป็นการทุจริตรูปแบบหนึ่งที่อาศัยรูปแบบของกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือมติของคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ และทำให้ประชาชนเห็นว่าเป็นการกระทำถูกต้องชอบธรรม โดยมีลักษณะ ดังนี้

๑. มีการกำหนดนโยบายจัดทำโครงการหรือกิจการใด โดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาลที่อ้างประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน

๒. มีการเตรียมการรองรับโครงการหรือกิจการนั้น ให้ชอบด้วยกฎหมายหรือกฎระเบียบ

๓. ผลประโยชน์อันมิควรได้เกิดแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล หรือพวกพ้องหรือญาติมิตรของผู้กำหนดนโยบาย ไม่ว่าจะในรูปของเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ หรือผลประโยชน์อย่างอื่นใด[๔๐]

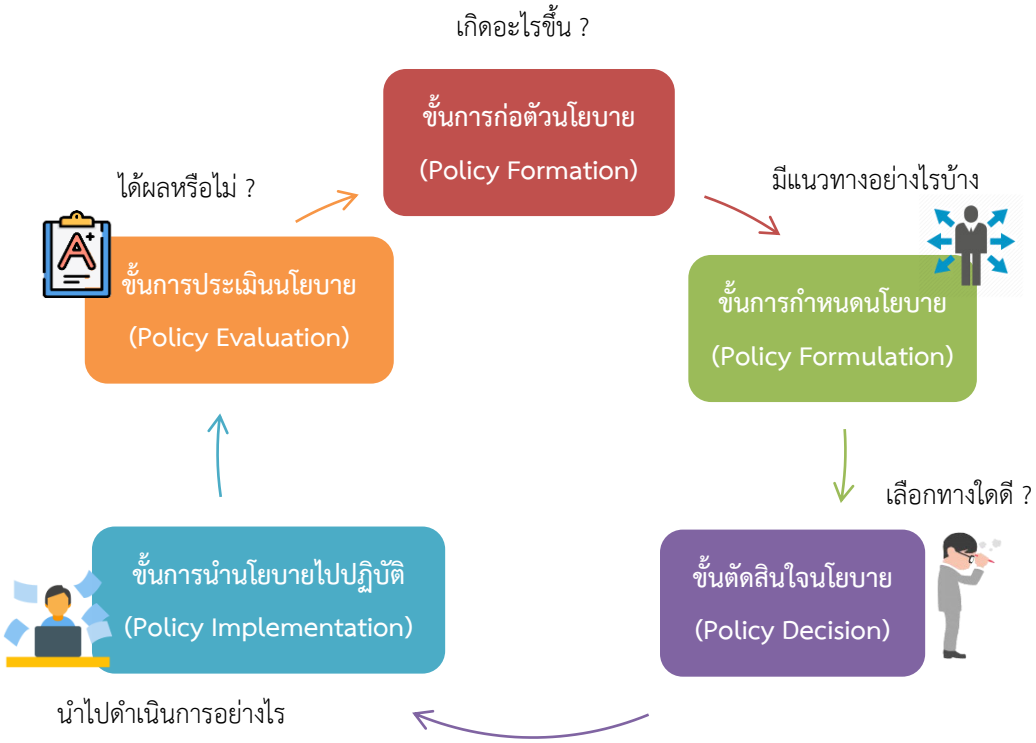
ดังนั้น หากทำความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนของนโยบาย หรือวงจรนโยบาย (Policy cycle) ในเบื้องต้น จะช่วยทำให้เข้าใจเรื่องการทุจริตเชิงนโยบายได้ดียิ่งขึ้น ว่าในแต่ละนโยบายนั้น มีช่องทางในขั้นตอนใดบ้างที่ก่อให้เกิดการทุจริตได้

๒.๑ กระบวนการนโยบาย (Policy Cycle)

มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงขั้นตอนของนโยบายสาธารณะไว้ในแนวทางที่คล้ายคลึงกัน เพียงแต่มีการแบ่งขั้นตอนที่มากน้อยแตกต่างกันเท่านั้น ในที่นี้จะขอนำเสนอกระบวนการนโยบายในนิยามของ James E. Anderson ซึ่งจำแนกกระบวนการของนโยบายสาธารณะ เป็นขั้นตอนใหญ่ ๆ ๕ ขั้นตอน ดังนี้

---

[๔๐] อ้างถึงใน เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ, ๒๕๓๓ หน้า ๒ -๑๑.



ภาพที่ ๒.๑ วงจรนโยบาย (Policy cycle)

๑. ขั้นการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบาย โดยเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์สภาพของปัญหาสาธารณะว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาอะไร เกิดขึ้นกับคนกลุ่มใด มีผลกระทบต่อสังคมอย่างไร จนเกิดเป็นประเด็นถกเถียงกันในสังคม (Public Issue) หรือเป็นปัญหาของสังคม (Public Problem) การระบุปัญหาที่ชัดเจน เป็นพื้นฐานในการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ซึ่งปัญหาสาธารณะจะกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบายและได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย ต้องมีคุณลักษณะ คือ เกิดขึ้นตามธรรมชาติ มีการแตกตัวและขยายวงกว้าง กระเทือนต่อความรู้สึกและเป็นที่สนใจของสื่อมวลชน มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ท้าทายต่ออำนาจและความชอบธรรมของรัฐ หรือเป็นเรื่องร่วมสมัย

ในขั้นตอนนี้ การทุจริตอาจเกิดขึ้นได้จาก การหยิบยกประเด็นของสังคมขึ้นมาพิจารณา โดยประเด็นนั้นไม่ใช่เป็นประเด็นปัญหาที่แท้จริงของสังคม หากแต่เป็นเพียงความต้องการของผู้กำหนดนโยบายเพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้องเท่านั้น

๒. ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นขั้นตอนที่ ๒ ของกระบวนการนโยบาย ซึ่งการกำหนดนโยบายถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้น ซึ่งจะก่อให้เกิดพฤติกรรมการเมืองและการบริหารอื่น ๆ ตามมา การกำหนดนโยบายสาธารณะในปัจจุบันมิใช่เป็นภารกิจผูกขาดที่เป็นของรัฐโดยเฉพาะ แต่ผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระต่าง ๆ

ในขั้นตอนนี้ การทุจริตจะเกิดขึ้นสืบเนื่องจากขั้นตอนแรก คือ เมื่อหยิบยกประเด็นของสังคมที่ไม่ใช่ประเด็นปัญหาที่แท้จริง แต่เป็นเพียงความต้องการหรือผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มคนหรือพวกพ้อง หรือจากกลุ่มฐานเสียงของนักการเมือง ทำให้การกำหนดรายละเอียดของนโยบายไม่ชัดเจน เป็นการกำหนดกรอบแบบกว้าง ๆ หรือมีการวิเคราะห์นโยบายหรือประเมินความคุ้มค่าที่ไม่ขึ้นอยู่กับข้อมูลจริง รวมทั้ง การกำหนดวาระปัญหานโยบายดังกล่าวอาจนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่มีลักษณะเป็น “นโยบายประชานิยม” ได้ในที่สุด ซึ่งเมื่อประเด็นนโยบายดังกล่าวได้รับความนิยมประชาชนแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมักจะนำมาเป็นข้อกล่าวอ้างในการกำหนดนโยบาย และนำไปดำเนินการอย่างชอบธรรม ซึ่งทำให้ยากต่อการโต้แย้งหรือตรวจสอบอย่างจริงจังจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง[๔๑]

๓. ขั้นการตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision) หมายถึง การเลือกวิถีทางหรือแนวนโยบายที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามต้องการ อาจรวมถึงนโยบายเทคนิคและกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี หลักจริยธรรมหรือคุณธรรมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อค่านิยมที่เป็นรากฐานสำคัญในการเลือกนโยบาย รูปแบบการตัดสินใจนโยบายอาจพิจารณาได้จากการต่อรองในกระบวนการตัดสินใจ การโน้มน้าวให้เชื่อมั่นในความถูกต้องต่อข้อเสนอนโยบายของตน หรืออาจจะเป็นคำสั่งเพื่อแสวงหาการสนับสนุนนโยบาย

ในขั้นตอนนี้ การทุจริตอาจเกิดขึ้นได้จาก ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจเลือกหยิบยกนโยบายที่เกิดประโยชน์กับตนหรือพวกพ้องมาใช้ในการหาเสียง แทนที่จะเป็นนโยบายที่มีประโยชน์กับประชาชนหรือสาธารณชนอย่างแท้จริง และในการตัดสินใจนั้นไม่ได้คำนึงถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติจริง ความคุ้มค่า หรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับงบประมาณของรัฐเพื่อใช้ในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว

---

[๔๑] ปรีชญาณ์ นักฟ้อน, “แนวทางการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบาย* The Investigation of Policy Corruption,” *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ* ปีที่ ๑๙, ฉบับเดือนมกราคม-ธันวาคม (๒๕๕๙) : ๑๑๑.

๔. ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) คือ เมื่อได้ตัดสินใจเลือกนโยบายที่เห็นว่าดีที่สุดแล้ว ก็นำนโยบายที่เลือกแล้วไปปฏิบัติให้บรรลุผลและมีอะไรเป็นผลกระทบต่อเนื้อหาของนโยบาย ขั้นตอนนี้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ จะมีบทบาทสำคัญมากในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ในขั้นตอนนี้ การทุจริตอาจเกิดขึ้นได้จาก การวางแผนโครงการตามนโยบายที่ไม่รัดกุม เป็นช่องว่างให้เกิดการกระทำการทุจริตได้ เช่น กระบวนการการจัดซื้อจัดจ้าง การทำสัญญา การประเมินความคุ้มค่า เป็นต้น รวมไปถึง การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการภายหลังที่กำหนดไว้แต่แรกเริ่ม เพื่อประโยชน์กับตนเองหรือพวกพ้อง นอกจากนี้ ข้าราชการประจำอาจมิได้มีอิสระอย่างแท้จริงในการดำเนินงานตามนโยบาย แต่ยังคงถูกกำกับหรือควบคุม ตลอดจนแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในหลายลักษณะ ทั้งการกำหนดตัวผู้ปฏิบัติงานหรือผู้มีอำนาจในการสั่งการ ซึ่งมักเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามที่ฝ่ายการเมืองต้องการ และหน่วยงานที่เป็นองค์กรตรวจสอบเองก็อาจถูกแทรกแซงด้วยเช่นกัน ทำให้การทำงานในการตรวจสอบการทุจริตถูกบิดเบือนไป[๔๒]

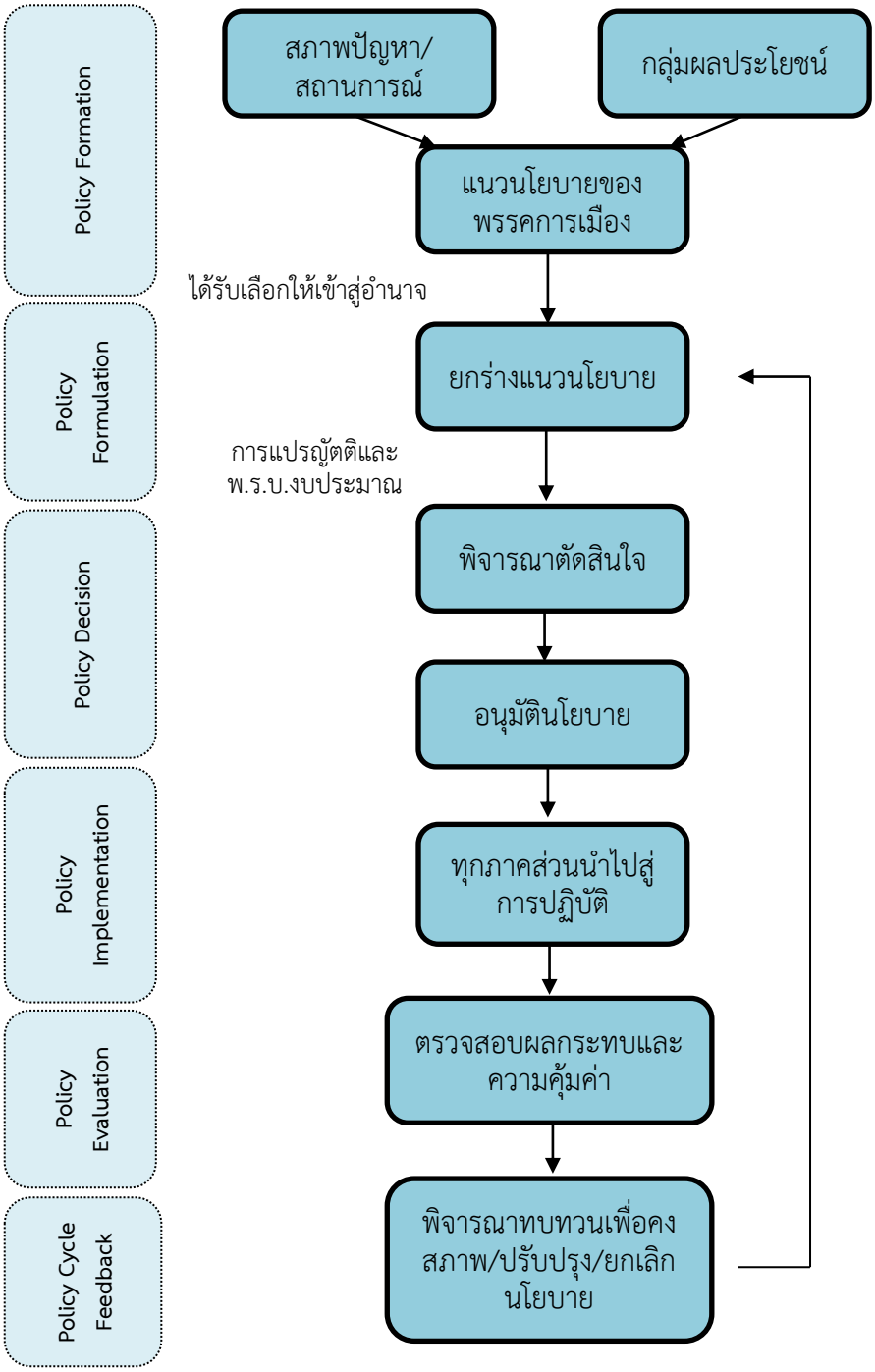
๕. ขั้นการประเมินนโยบาย (Policy Evaluation) เพื่อให้ทราบผลว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นไปตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์หรือไม่ ในกรณีที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายจะได้มีการปรับแผน/ แผนงาน/ โครงการ ให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์มากขึ้น เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้รู้ว่าแผน/ แผนงาน/โครงการนั้นควรจะดำเนินการต่อไปหรือยุติ ซึ่งจุดมุ่งหมายของการประเมินผลโครงการ คือ เพื่อสนับสนุนหรือยกเลิก เพื่อทราบถึงความก้าวหน้าของการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงงาน เพื่อศึกษาทางเลือกที่ดีที่สุดเพื่อลดความเสี่ยง และเพื่อขยายผล

จากกระบวนการนโยบายตามทฤษฎีที่ได้กล่าวมานั้น สำหรับประเทศไทยในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ก็จะมีลักษณะที่สอดคล้องกับทฤษฎีดังกล่าว ซึ่งสามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้

---

[๔๒] เรื่องเดียวกัน.

ภาพที่ ๒.๒ กระบวนการนโยบายสาธารณะของประเทศไทย[๔๓]



[๔๓] ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔), หน้า ๗๙.

๒.๒ ตัวอย่างการทุจริตเชิงนโยบาย

ประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา มีนโยบายของรัฐบาลที่มีลักษณะของการทุจริตเชิงนโยบายเกิดขึ้นหลายโครงการ ซึ่งก่อให้เกิดมูลค่าความเสียหายมหาศาล โดยจากการศึกษา เรื่อง “การทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย” ของอุดม รัฐอมฤต และคณะ[๔๔] ได้กล่าวถึงกรณีศึกษาของการทุจริตเชิงนโยบายที่สำคัญในประเทศไทย จำนวน ๔ กรณีศึกษา จึงได้หยิบยกและสรุปโดยสังเขป ๒ กรณีศึกษา ดังนี้

๒.๒.๑ กรณีโครงการรับจำนำข้าว

โครงการรับจำนำข้าวเป็นโครงการในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นนโยบายของพรรคเพื่อไทยที่ใช้ในการหาเสียงไว้ว่าจะรับจำนำข้าวทุกเมล็ดในราคาเกวียนละ ๑๕,๐๐๐ บาท โดยมีวัตถุประสงค์ คือ (๑) เพื่อยกระดับรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของชาวนา (๒) เพื่อสร้างความแข็งแกร่งและความมีเถียรภาพ และการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวการบริโภคภายใน เพราะเมื่อชาวนามีรายได้สูงขึ้นก็จะจับจ่ายมากขึ้น มีเงินหมุนเวียนภายในประเทศมากขึ้น (๓) เพื่อดึงอุปทานข้าวเข้ามาอยู่ในความควบคุม ทำให้สามารถสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวได้ และ (๔) เพื่อยกระดับราคาข้าวไทยให้สูงขึ้นทั้งระบบ เนื่องจากข้าวไทยเป็นที่นิยมและเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศ จึงควรจะขายได้ราคาสูงกว่าข้าวจากประเทศผู้ส่งออกรายอื่น

ซึ่งในช่วงที่เริ่มดำเนินโครงการนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. ได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ประกอบกับเฝ้าติดตามและเฝ้าระวังโครงการฯ ดังกล่าว แล้วมีข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต กรณีการดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลในการรับจำนำข้าวเปลือก โดยมีข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ๓ ประเด็น ได้แก่

๑) การดำเนินการตามนโยบายยกระดับราคาข้าว

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ควรได้พิจารณา ดังนี้

๑.๑) กำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือกแต่ละชนิดให้เหมาะสมสอดคล้องกับต้นทุนการผลิตที่เกษตรกรรับภาระอยู่ โดยอยู่บนพื้นฐานของความสมเหตุสมผลและไม่บิดเบือนกลไกตลาด

---

[๔๔] อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การุทจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : เดือนตุลา, ๒๕๖๐), ๑๖๒ – ๑๖๘.

๑.๒) ควรมุ่งเน้นช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวอย่างเป็นรูปธรรม โดยมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบพิจารณาหาแนวทางช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการลดต้นทุนการผลิตข้าว

๒) การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

๒.๑) การขึ้นทะเบียนและรับรองเกษตรกร

(๑) นอกเหนือจากการกำหนดให้มีกระบวนการทำประชาคม และให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับรองเกษตรกรแล้ว ให้กรมส่งเสริมการเกษตรนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ประโยชน์ในการขึ้นทะเบียนและรับรองเกษตรกรอีกทางหนึ่งด้วย เพื่อให้เฉพาะเกษตรกรซึ่งเพาะปลูกข้าวจริงและสุจริตเท่านั้น ที่จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินตามนโยบายของรัฐบาล

(๒) กำหนดให้มีมาตรการลงโทษที่เหมาะสมและจริงจังกับเกษตรกรที่ไม่สุจริต

๒.๒) การระบายข้าวสารจากคลังสินค้าของรัฐบาล

(๑) เพื่อมิให้ข้าวที่ได้มาจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปี ๒๕๕๔/๕๕ ก่อให้เกิดความสูญเสียงบประมาณของรัฐเป็นจำนวนมาก อันมีผลเนื่องมาจากการเก็บรักษาข้าวเป็นเวลานาน ส่งผลให้ข้าวเกิดความเสียหาย เสื่อมคุณภาพ สูญเสียน้ำหนัก และเป็นการป้องกันการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นได้ จึงสมควรมอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือที่เกี่ยวข้อง กำหนดแผนการบริหารจัดการ การระบายข้าวที่เก็บรักษาไว้ในโกดังอย่างเป็นระบบ การปิดบัญชีโครงการฯ พร้อมทั้งให้รายงานผลการดำเนินการหรือที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแผนดังกล่าวได้ ให้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) พิจารณาโดยเร็ว และต่อเนื่อง

(๒) หลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดในการดำเนินการระบายหรือจำหน่ายข้าวที่อยู่ในคลัง หรือโกดังกลางซึ่งอยู่ในความดูแล และรับผิดชอบขององค์การคลังสินค้า (อคส.) หรือองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ให้ประกาศโดยเปิดเผยเป็นที่ทราบแก่บุคคลทั่วไป และดำเนินการด้วยความโปร่งใส

๓) การติดตามและประเมินผลโครงการ

ให้รัฐบาลติดตามและประเมินผลโครงการฯ อย่างเป็นรูปธรรม โดยอาจให้องค์กรเอกชนศึกษาถึงผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินโครงการรับจำนำ แล้วนำมาพัฒนาปรับปรุง และแก้ไขให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ต่อมา ภายหลังการดำเนินโครงการฯ พบว่า มีการแสวงหาผลประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายในหลายลักษณะ ซึ่งกระทำโดยผู้ที่เกี่ยวข้องเกือบทุกฝ่าย และในเกือบทุกขั้นตอนของการดำเนินการ ได้แก่

(๑) การขึ้นทะเบียนเกษตรกร ในขั้นตอนนี้ พบว่า มีการแจ้งข้อมูลที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง ไม่ว่าจะเป็นการแจ้งจำนวนพื้นที่เกินกว่าที่ครอบครองอยู่จริง การแจ้งพื้นที่โดยรวมพื้นที่ใช้ประโยชน์อื่นนอกเหนือไปจากการปลูกข้าว การนำพื้นที่ที่ใช้เพาะปลูกพืชชนิดอื่นมาแจ้งขึ้นทะเบียน ฯลฯ ทำให้มีสิทธิที่จะนำข้าวเปลือกเข้าโครงการเพิ่มมากขึ้น เกษตรกรอาจนำข้าวเปลือกจากแหล่งอื่น หรือขายสิทธิส่วนเกินให้บุคคลอื่นเพื่อสวมสิทธินำข้าวเปลือกมาร่วมโครงการฯ อันมีลักษณะเป็นการฉ้อฉล เบียดบัง เอาประโยชน์จากรัฐโดยมิชอบ

(๒) การนำข้าวเปลือกเข้าร่วมจำนำโครงการ ในขั้นตอนนี้จะมีกระบวนการที่ไม่เหมาะสมถูกต้องตั้งแต่กระบวนการเลือกโรงสีเอกชนเข้าร่วมดำเนินการในโครงการ เพราะมีข้อเท็จจริงว่ามีโรงสีจำนวนหนึ่งที่เคยถูกขึ้นบัญชีดำมาในอดีตแต่กลับได้รับการคัดเลือก ซึ่งคงจะต้องมีการให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และเมื่อเข้ามาร่วมดำเนินการแล้วคงจะต้องหาประโยชน์ชดเชยกลับคืนมา ซึ่งการโกงในขั้นตอนนี้มีผลกระทบโดยตรงต่อเกษตรกร เช่น การโกงตาชั่งให้น้ำหนักน้อยกว่าที่เป็นจริง การบิดเบือนคุณภาพข้าว ทั้งในเรื่องความชื้น สิ่งเจือปน เป็นต้น ทำให้เกษตรได้เงินน้อยกว่าที่ควรจะเป็น และโรงสียังมีพฤติกรรมเอาข้าวเปลือกที่มีคุณภาพดีกว่าไปขายหรือแปรสภาพสีเป็นข้าวสารแล้วนำออกขาย แล้วนำเอาข้าวเปลือกของตนที่คุณภาพด้อยกว่าส่งเข้าโกดัง

(๓) การนำส่งข้าวเปลือกเข้าโกดังกลาง พบว่า มีการคัดเลือกผู้ไม่มีประสบการณ์เข้าทำหน้าที่ตรวจคัดกรองหรือเซอร์เวเยอร์ กับการจัดสร้างโกดังใหม่เข้ารับงาน เพราะโกดังที่มีอยู่ไม่เพียงพอกับการฝากข้าวสารจำนวนมากที่จะเกิดขึ้นจากโครงการดังกล่าว ซึ่งทั้งสองหน้าที่นี้มีความสำคัญ หากคัดข้าวสารที่ไม่ได้มาตรฐานหรือเก็บรักษาข้าวสารไม่ดี ทำให้การขายระบายข้าวนำเงินมาใช้คืนแก่ ธ.ก.ส. ประสบปัญหาตามมาด้วย เมื่อโรงสีได้รับคำสั่งให้แปรสภาพเป็นข้าวสารและนำส่งโกดังกลาง เซอร์เวเยอร์จะมีบทบาทเพราะเป็นคนชี้ว่าข้าวสารที่นำมาส่งนั้นได้คุณภาพหรือไม่ มีข้อเท็จจริงว่าเซอร์เวเยอร์ไม่ได้ทำหน้าที่คัดกรองคุณภาพแต่อย่างใด กลับกลายเป็นการเรียกรับผลประโยชน์จากโรงสีต่าง ๆ ที่นำข้าวมาส่ง

ขั้นตอนการเก็บรักษารอระบายนี้ มีปัญหามาตลอดไม่ว่าจะเป็นข้าวหาย หรือมีแต่ยอดไม่มีข้าวอยู่จริง (สต็อกลม) ข้าวไม่ได้คุณภาพ การล้อมกองข้าว (เอาข้าวดีไว้ด้านนอกและเอาข้าวไม่ดีไว้ด้านใน) การทำนั่งร้านข้าว (ทำกองข้าวล้อมรอบไว้ด้านนอก แต่ด้านในมีแต่นั่งร้านทำเป็นโครงขึ้นไว้แต่ไม่มีข้าวอยู่จริง) เพราะมีการนำข้าวสารไปเวียนเทียนขายให้แก่ผู้ค้าข้าว หรือแม้กระทั่งไปทำข้าวนึ่งขาย ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในระยะแรกของการดำเนินโครงการ เอกชนที่เข้าร่วมโครงการจะทำเป็นสัญญาให้เช่าโกดังไม่มีภาระหน้าที่ในการดูแลรักษาข้าวสาร เพียงแต่ให้รัฐเช่าใช้ประโยชน์ ต่อมาเมื่อมีการเปิดเผย

ปัญหาข้าวสูญหาย จึงมีการแก้ไขสัญญาจากการเช่าเป็นสัญญาจ้างให้รักษาข้าวสารเพื่อให้เอกชนมีหน้าที่ดูแลรักษาข้าวสารด้วย แต่ก็ยังคงเกิดปัญหาเดิม ๆ ขึ้น

(๔) การระบายข้าว ข้อเท็จจริง พบว่า มีปัญหา ๓ ช่องทาง คือ การระบายข้าวด้วยการขายแบบรัฐต่อรัฐ การขายผ่านผู้ประกอบการในประเทศ และการทำข้าวถุงขายในราคาถูก โดยการขายข้าวในแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) รัฐมนตรีถูกกล่าวหาฟ้องเป็นคดีว่าทุจริตเพราะไม่มีการขายเช่นนั้นอยู่จริง แต่กลายเป็นผู้มีอิทธิพลในวงการค้าข้าวและมีประวัติด่างพร้อยกับมีสายสัมพันธ์กับคนในรัฐบาล ใช้นอมินีตั้งบริษัทในต่างประเทศอ้างว่าเป็นผู้ได้รับอำนาจจากรัฐบาลต่างประเทศในการรับซื้อข้าว และดำเนินการเบิกข้าวสารในราคาถูกไปขายให้แก่โรงสี จากนั้นก็นำเงินผ่านบริษัทนอมินีให้เป็นผู้จ่ายเงินกลับสู่กระทรวงพาณิชย์ในรูปแบบที่ไม่ปกติ โดยข้าวสารเหล่านั้นไม่เคยออกจากประเทศไทยเลย

ในขณะที่การขายผ่านผู้ประกอบการในประเทศก็ประสบปัญหาความไม่โปร่งใสในการดำเนินการ มีการฮั้วประมูล ให้ประโยชน์แก่พวกพ้องที่ใกล้ชิดประมูลแล้วนำไปขายต่อ โดยมีข้าราชการการเมืองระดับเลขานุการรัฐมนตรีกำกับดูแลเรื่องนี้อย่างใกล้ชิด เช่นเดียวกับการทำข้าวถุงขายที่มีปัญหาในลักษณะเดียวกัน ดังนั้น ในการระบายข้าวอันจะนำมาซึ่งเงินที่ใช้ลดยอดขาดทุนการดำเนินงานก็มิอาจทำได้จริง เพราะมีแต่การทุจริตหาประโยชน์กันอย่างกว้างขวาง ไม่สามารถหาเงินมาจ่ายแก่เกษตรกรได้ในรอบการดำเนินการปีหลัง ๆ

นโยบายดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าไม่มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการดำเนินงาน มีลักษณะเป็นนโยบายที่จูงใจแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อประโยชน์จากคะแนนเสียงเท่านั้น ส่วนจะดำเนินการอย่างไร เป็นภาระผูกพันการเงินการคลังของรัฐหรือไม่ กำลังคน กลไกและระบบในการดำเนินการแทบไม่มีการกล่าวถึง อีกทั้ง นโยบายดังกล่าวเป็นการพยายามผูกขาดการค้าข้าว เพราะรับซื้อในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ส่งผลให้แนวโน้มการผลิตของเกษตรกรเน้นจำนวนผลผลิตมากกว่าคุณภาพ และทำให้โรงสีทั่วไปเข้ามาสู่โครงการของรัฐ กลายเป็นผู้รับจ้าง อีกทั้งก่อให้เกิดการตั้งโรงสีหรือโกดังขึ้นใหม่ อาจทำให้มีจำนวนมากเกินกำลังผลิตของประเทศ รวมทั้ง เป็นโครงการขนาดใหญ่แต่มีความหละหลวมปราศจากระบบกลไกในการดำเนินการและการควบคุมตรวจสอบที่ดี เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตได้ในแทบทุกขั้นตอนและทุกพื้นที่ ซึ่งเสมือนเป็นนโยบายที่เขียนเพียงคร่าว ๆ ปราศจากรายละเอียด

ภาพที่ ๒.๓ กระบวนการทุจริตรับจำนำข้าว[๔๕]

ในที่สุด เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๐ มีคำพิพากษาหมายเลขดำที่ อม.๑/๒๕๕๙ ระหว่างอัยการสูงสุด โจทก์ กรมการค้าต่างประเทศที่ ๑ กับพวกรวม ๕ คน ผู้ร้อง ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงสีกิจทวียโสธร ที่ ๑ กับพวกรวม ๗ คน จำเลย โดยให้จำคุกนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นเวลา ๔๒ ปี ไม่รอลงอาญา และจำคุกนายภูมิ สาระผล อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ๓๖ ปี ไม่รอลงอาญา เนื่องจากไม่เป็นการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ แต่เป็นการขายข้าวแบบรัฐกับเอกชน ซึ่งทำให้รัฐบาลเสียหาย ส่วนนายอภิชาติ จันทร์สกุลพร หรือ เสี่ยเปี๋ยง อดีตพ่อค้าข้าวชื่อดัง โดนโทษจำคุก ๔๘ ปี ส่วนจำเลยคนอื่น ๆ มีโทษลดหย่อนกันลงไป พร้อมให้ชดใช้ค่าเสียหายคืนแก่รัฐรวมกันเป็นจำนวน ๑๖,๐๐๐ ล้านบาท และมีจำเลย ๘ คนที่ศาลยกฟ้อง

และเมื่อวันพุธที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๐ มีคำพากษาคดีหมายเลขดำที่ อม. ๒๒/๒๕๕๘ คดีหมายเลขแดงที่ อม.๒๑๑/๒๕๖๐ ระหว่างอัยการสูงสุด โจทก์ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จำเลย เรื่อง ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอ่านคำพิพากษาลับหลังว่าการกระทำของจำเลยเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นความผิดตามประมวลกฎหมาย

[๔๕] ที่มา ไทยพับลิก้า

อาญามาตรา ๑๕๗ (เดิม) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๒๓/๑ โดยลงมติเป็นเอกฉันท์ ให้จำคุกนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี เป็นเวลา ๕ ปี ไม่รอลงอาญา และยังมีคำสั่งให้ออกหมายจับ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพื่อมาดำเนินคดี

๒.๒.๒ กรณีโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ (คลองด่าน) จังหวัดสมุทรปราการ[๔๖]

โครงการดังกล่าว เป็นโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมแห่งแรกของไทยซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุดในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ มูลค่าการก่อสร้างประมาณ ๒๓,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งจนถึงปัจจุบันไม่มีการก่อสร้างเกิดขึ้นจริง ทำให้เกิดความเสียหายของรัฐมากกว่า ๑,๙๐๐ ล้านบาท จากค่าที่ดิน จำนวน ๑,๙๕๖,๖๐๐,๐๐๐ บาท ค่าก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียและค่าจ้างบริษัทศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ๒๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) สนับสนุนเงินให้เปล่าแก่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติศึกษาและสำรวจสถานการณ์มลพิษในจังหวัดสมุทรปราการ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียในจังหวัดสมุทรปราการ และในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ สนุบสนุนเงินให้เปล่าอีกครั้งเพื่อศึกษาความเหมาะสมและการออกแบบเบื้องต้น โดยว่าจ้างบริษัท มอน โกเมอรี่ วัตสัน เอเชีย จำกัด ศึกษาและทำรายงานความเหมาะสมของที่ตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย และศึกษาทางเลือกของระบบรวบรวมน้ำเสียบำบัดน้ำเสีย ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ต้องก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียส่วนกลางในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการบนแต่ละฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยา ฝั่งละ ๑ แห่ง และต้องสร้างระบบรวบรวมน้ำเสียครอบคลุมพื้นที่เขตเมืองทั้งหมดด้วย ซึ่งเป็นวิธีที่ดีที่สุดในระยะยาว เพราะมีค่าใช้จ่ายต่ำสุดและมีความเสี่ยงต่ำ บริษัทดังกล่าวได้เลือกระบบบำบัดแบบศูนย์รวม โดยก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย ๒ ฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยา โดยฝั่งตะวันตกให้สร้างบริเวณบางปลากด อำเภอพระสมุทรเจดีย์ เพื่อรับน้ำเสียฝั่งตะวันตก ส่วนฝั่งตะวันออกให้สร้างบริเวณบางปูใหม่ หลักกิโลเมตรที่ ๓๘ อำเภอเมือง เพื่อรับน้ำเสียฝั่งตะวันออก เพราะค่าใช้จ่ายและค่าลงทุนระยะยาวถูกที่สุด และเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๘ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบให้ดำเนินโครงการตามรูปแบบที่บริษัทดังกล่าวได้ศึกษา ต่อมาคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๘ เห็นชอบในหลักการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เสนอว่าการก่อสร้างดังกล่าวเป็นการจ้างแบบเหมารวม กำหนด

---

[๔๖] อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การุทจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : เดือนตุลา, ๒๕๖๐), ๑๖๒ – ๑๖๘.

สถานที่ตั้งโครงการเป็นพื้นที่สองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาในเขตจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งไม่ปรากฏว่าพื้นที่ตำบลคลองด่านอยู่ในพื้นที่โครงการก่อสร้างแต่อย่างใด

พ.ศ. ๒๕๓๙ มีการประกวดราคาเพื่อหาผู้รับเหมา โดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ซึ่งพบว่ามีเพียง ๒ กลุ่มบริษัทยื่นซองข้อเสนอเทคนิค คือ กลุ่มกิจการร่วมค้า (NVPSKG) และกลุ่มบริษัท Marubeni – Hyundai – Sumitomo Consortium ต่อมาในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๓๙ กรมควบคุมมลพิษ ได้มีหนังสือถึงผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมที่มีสิทธิเข้าประกวดราคาโครงการฯ โดยให้รวมโครงการฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตกเข้าด้วยกัน และให้อยู่ฝั่งตะวันออกเพียงแห่งเดียว และแก้ไขสัญญาจากสองฉบับเป็นฉบับเดียว โดยใช้ชื่อว่า “สัญญาโครงการจัดการน้ำเสียสมุทรปราการฝั่งตะวันตกและฝั่งตะวันออก”

จากการเปลี่ยนแปลงโครงการทำให้มีบริษัทถอนตัว และเหลือผู้ประมูลเพียงรายเดียว คือ กลุ่มกิจการร่วมค้า (NVPSKG) และใช้วิธีต่อรองราคาแทน ซึ่งวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๐ นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้อนุมัติจ้างกลุ่มกิจการร่วมค้า (NVPSKG) เป็นผู้รับเหมาก่อสร้างโครงการ โดยใช้ที่ดินบริเวณตำบลคลองด่านก่อสร้างโครงการบ่อบำบัดน้ำเสีย และมีเงื่อนไขว่าผู้รับจ้างจะต้องจัดหาที่ดินและทำการโอนกรรมสิทธิ์ให้กับทางราชการไม่น้อยกว่า ๑,๙๐๐ ไร่ ตามสัญญาในวงเงิน ๑,๙๕๖,๖๐๐,๐๐๐ บาท ภายใน ๖ เดือน นับจากวันลงนามในสัญญา ทำให้ต้องปรับปรุงความยาวของท่อที่ใช่ส่งน้ำเสียมายังระบบบำบัดน้ำเสียที่คลองด่าน ทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็น ๒๓,๗๐๑ ล้านบาท

จุดเริ่มต้นของการทุจริต คือ การซื้อที่ดินในตำบลคลองด่าน ที่บริษัท คลองด่าน มารีนแอนด์ฟิชเชอรี่ จำกัด นำมาทำสัญญาซื้อขายกับกรมควบคุมมลพิษ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ทะเลโคน ดินเลน น้ำทะเลท่วมถึงและเป็นที่ดินสาธารณะ โดยคิดราคาไร่ละ ๑.๐๓ ล้านบาท ขณะที่สำนักงานที่ดินประเมินว่ามีราคาเพียงไร่ละ ๔๘๐,๐๐๐ บาท เส้นทางการทุจริตเกิดขึ้นจากนายวัฒนา อัศวเหม ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ใช้อำนาจในตำแหน่งบังคับซื้อที่ดินจากราษฎรหลายราย ในนามบริษัท ปาล์มบีช ดีเวลลอปเม้น จำกัด ที่มีบริษัท นอร์ทเทอร์น รีซอส จำกัด ที่นายวัฒนาฯ ถือหุ้นอยู่ รวมเนื้อที่ประมาณ ๑,๙๐๐ ไร่ ซึ่งที่ดินบางแปลงเป็นที่ดินของรัฐที่ประกาศหวงห้ามให้เป็นที่เทขยะมูลฝอยและเป็นที่สาธารณะ รวมทั้งบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกโฉนดที่ดินให้กับตนโดยไม่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย

นายวัฒนาฯ ซื้อที่ดินจากบริษัทราษฎร ไร่ละ ๒๐,๐๐๐ บาท และขายให้แก่บริษัท ปาล์มบีช ดีเวลลอปเม้น จำกัด ในราคาไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมาบริษัทดังกล่าวได้โอนย้ายให้บริษัท คลองด่าน มารีนแอนด์ฟิชเชอรี่ จำกัด ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลเดียวกับที่กว้านซื้อที่ดินในตำบลคลองด่าน ในนามบริษัทปาล์มบีชฯ และเมื่อวันที่ ๒๐

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ กรมควบคุมมลพิษ ได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินกับบริษัทคลองด่านฯ รวมเป็นเงิน ๑,๙๕๖,๖๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งสูงกว่าความเป็นจริง

เมื่อประชาชนรับทราบถึงโครงการบำบัดน้ำเสียที่คลองด่าน จึงได้รวมตัวกันคัดค้าน และยื่นร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าโครงการดังกล่าวจะส่งผลเสียต่อสภาพแวดล้อมของตำบลคลองด่าน และไม่มีความโปร่งใสในการดำเนินงาน จึงเรียกร้องให้ระงับโครงการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง แต่รัฐบาลยังคงอนุมัติเงินค่าก่อสร้าง จนกระทั่งก่อสร้างแล้วเสร็จไปประมาณร้อยละ ๙๐ มีการปิดล้อมการก่อสร้าง รวมทั้งนักวิชาการได้เปิดเผยข้อมูลการทุจริตเชิงนโยบายในที่สุด ในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงได้ระงับการก่อสร้างและตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด และยื่นเอกสารข้อมูลการทุจริตให้สำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ในที่สุด ศาลได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อม.๒/๒๕๕๑ จำคุกนายวัฒนา อัศวเหม จำนวน ๑๐ ปี เนื่องจากใช้อำนาจข่มขู่หรือจูงใจเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี ให้ออกโฉนดที่ดิน ๑,๙๐๐ ไร่ ทับที่คลองสาธารณะประโยชน์และที่เทขยะมูลฝอยซึ่งเป็นที่หวงห้าม เพื่อนำไปขายให้กรมควบคุมมลพิษ

โครงการนี้ แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนของการทุจริตของภาครัฐ ภาคเอกชน และนักการเมือง ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ตลอดจนเครือข่ายพวกพ้อง โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานตั้งแต่การปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงการ การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ ขั้นตอนการประกวดราคา การจัดหาที่ดิน และการทำสัญญาซื้อขาย

ภาพที่ ๒.๔ โครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ (คลองด่าน)[๔๗]

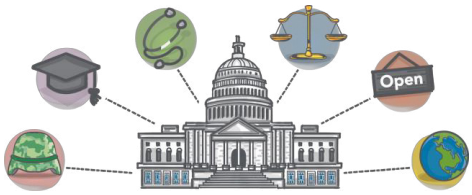
[๔๗] ที่มา คม ชัด ลึก

จากกรณีตัวอย่างนโยบายและโครงการของรัฐดังที่กล่าวมาข้างต้น นั้น จะเห็นได้ว่าทั้งสองโครงการเป็นโครงการขนาดใหญ่ ใช้งบประมาณของรัฐจำนวนมาก ในการดำเนินการ และเป็นนโยบายหรือโครงการที่เกิดการทุจริตในเกือบทุกขั้นตอน ตั้งแต่ กำหนดนโยบายไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณ มหาศาลและไม่สามารถตอบโจทย์วัตถุประสงค์ของนโยบายหรือโครงการเหล่านั้นได้อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายที่เป็นการทุจริต กันอย่างเป็นระบบ

จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า การทุจริตเชิงนโยบายเป็นรูปแบบการทุจริตที่พบมากขึ้นในปัจจุบัน โดยมีลักษณะเป็นการทุจริตอย่างเป็นระบบ และมีผู้ที่เกี่ยวข้องหลายภาคส่วน ซึ่งก่อให้เกิดมูลค่าความเสียหายต่อประเทศชาติ อย่างมหาศาล โดยสาเหตุที่ทำให้มีการทุจริตเชิงนโยบายเกิดขึ้น นั้น อาจเกิดจากการพัฒนา นโยบายโดยขาดความโปร่งใส ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบาย และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ ขาดความรับผิดรับชอบต่อนโยบายที่ได้ ดำเนินการไป สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาส่วนหนึ่งของการทุจริตเชิงนโยบาย เกิดขึ้นจาก การขาดธรรมาภิบาลตั้งแต่การพัฒนานโยบายไปจนถึงการนำนโยบายไปฏิบัติ ดังนั้น จึงควร หาวิธีในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย โดยนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้เป็น เครื่องมือในการแก้ปัญหา ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๓ สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย

แนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย

ผู้กำหนดนโยบาย



ผู้ดำเนินการตามนโยบาย

บทบาทภาครัฐ

ผู้กำกับ ดูแล และตรวจสอบ

เอกชนที่ทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ

บทบาทภาคเอกชน

เอกชนทั่วไป

บทบาทภาคประชาสังคม

ส่วนที่ 3
แนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของกฎหมาย แผนหรือยุทธศาสตร์ระดับชาติ งานวิจัย และการสัมภาษณ์ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลในองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมทั้ง การจัดโครงการจัดทำแนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้น การทุจริตเชิงนโยบาย กิจกรรมที่ ๑ "การสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย" เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของแต่ละภาคส่วนและระดมความเห็นเพื่อประยุกต์หลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย และดำเนินการจัดกิจกรรมที่ ๒ "การรับฟังความเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย" เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๑ เพื่อให้ผู้เข้าร่วมการรับฟังความเห็นฯ ได้แสดงความคิดเห็นต่อ (ร่าง) แนวทางฯ ดังกล่าว ซึ่งภายหลังการจัดกิจกรรมทั้ง ๒ ครั้ง ผู้รับผิดชอบโครงการได้รวบรวมข้อมูลและปรับปรุงแนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย โดยแบ่งเป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลฯ ของ ๓ ภาคส่วน ได้แก่ บทบาทภาครัฐ บทบาทภาคเอกชน และบทบาทภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไป ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๓.๑ บทบาทของภาครัฐ

๓.๑.๑ รัฐบาลที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย

ในส่วนของภาครัฐที่เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งนโยบายเหล่านั้นอาจมาจากนโยบายที่ได้ให้ไว้ในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งก่อนได้รับเลือก เข้ามาเป็นรัฐบาล หรือนโยบายที่เกิดขึ้นภายหลังได้รับเลือกมาเป็นรัฐบาลแล้ว ดังนั้น ในการกำหนดนโยบาย รัฐบาลควรดำเนินการ ดังนี้

(๑) วิเคราะห์ความคุ้มค่าของนโยบายและผลกระทบด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น เช่น

- วิเคราะห์ผลกระทบต่องบประมาณของรัฐ เนื่องจากงบประมาณของรัฐเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด การกำหนดนโยบายใด ๆ จึงควร

คำนึงถึงภาระผูกพันของงบประมาณและหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามนโยบายนั้น เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของประเทศอย่างยั่งยืน

- วิเคราะห์ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและกลไกตลาด เพื่อให้นโยบายที่กำหนดขึ้นไม่ใช่เป็นเพียงนโยบายขายฝัน หรือนโยบายประชานิยม อันเกิดจาก การแทรกแซงระบบเศรษฐกิจหรือกลไก ทางการตลาดทำให้เป็นการบั่นทอนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว
- วิเคราะห์ความเสี่ยงที่อาจเกิดการทุจริตจากการดำเนินการตามนโยบายในทุกขั้นตอน เช่น ความเสี่ยงที่จะเอื้อประโยชน์ให้ตนเองหรือพวกพ้องความเสี่ยงในการใช้อำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการ ความเสี่ยงที่จะจัดตั้งคนในกำกับของพรรคการเมืองเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญ เป็นต้น และควรหาแนวทางการบริหารจัดการความเสี่ยงเหล่านั้น เพื่อป้องกันการทุจริตหรือลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อดูว่านโยบายเหล่านั้นสามารถช่วยแก้ไขปัญหาสังคมหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนได้จริงหรือไม่ *(Rule of law, Effectiveness and Efficiency)*

(๒) แถลงรายละเอียดของนโยบาย อาทิ วัตถุประสงค์ ที่มาของงบประมาณในการดำเนินการตามนโยบายว่ามาจากแหล่งใด เช่น รายได้จากรัฐบาล เงินกู้ เงินช่วยเหลือหรือเงินสนับสนุนจากต่างประเทศ เป็นต้น กรณีเป็นเงินกู้ต้องระบุระยะเวลาผ่อนชำระด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบ และให้ทุกภาคส่วนได้ร่วมตรวจสอบหรือแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายเหล่านั้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปปรับปรุงนโยบายให้มีประสิทธิภาพและรอบคอบมากขึ้น *(Transparency, Efficiency & Effectiveness, Participation)*

(๓) ส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อนโยบาย และประชาชนทั่วไปได้ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายต่าง ๆ ในระหว่างการศึกษาก่อนกำหนดเป็นนโยบาย เช่น

- การทำประชาพิจารณ์สำหรับนโยบายที่ใช้วงเงินงบประมาณสูง หรือนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก เพื่อเป็นเวทีในการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน
- ใช้สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เป็นเครื่องมือโดยอาจจัดทำเป็นเว็บไซต์เฉพาะเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน

โดยหากเมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นแล้วพบว่ามีประชาชนไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น ผู้กำหนดนโยบายควรชี้แจงหรือตอบคำถามแก่ประชาชน และ

นำข้อเสนอแนะมาปรับปรุงแก้ไขนโยบายให้มีความรอบคอบ ครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้น แต่หากนโยบายใดมีผู้คัดค้านและไม่สามารถหาข้อยุติได้ ควรนำนโยบายพร้อมทั้งประเด็นคัดค้านเหล่านั้นแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาหาวิธีการดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป *(Rule of law, Participation)*

(๔) บัญญัติกฎหมายหรือกำหนดระเบียบข้อบังคับอย่างชัดเจนให้ผู้กำหนดนโยบายต้องมีความรับผิดชอบต่อนโยบายที่กำหนดขึ้น ซึ่งภายหลังหากพบว่ามีประเด็นการทุจริตอันเกิดจากเจตนาของผู้กำหนดนโยบายที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์จากนโยบายเหล่านั้น *(Rule of law, Accountability)*

(๕) ตอบคำถามหรือชี้แจงต่อสาธารณชนเกี่ยวกับประเด็นที่สังคมมีข้อสงสัยหรือมีความเคลือบแคลงใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายนั้น ๆ ผ่านทางสื่อต่าง ๆ เช่น รายการโทรทัศน์ เว็บไซต์ของรัฐบาล สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) หรือจัดให้มีบริการสายด่วน (Hotline) หรือ Application line ที่เป็นช่องทางสำหรับการให้บริการตอบคำถามกับประชาชนเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ เป็นต้น โดยจะต้องชี้แจงกับสาธารณชนอย่างรวดเร็วภายในระยะเวลาที่เหมาะสม *(Accountability, Transparency)*

(๖) ควรกำหนดให้มีการประกาศเจตจำนงในการต่อต้านการทุจริตเชิงนโยบายในขณะแถลงนโยบาย เพื่อสร้างให้เกิดความรับผิดรับชอบภายหลังที่มีการดำเนินการตามนโยบายแล้วพบว่าเกิดการทุจริตเกิดขึ้น อันเกิดจากนโยบายเหล่านั้น *(Accountability)*

๓.๑.๒ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ดำเนินการตามนโยบาย

หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ดำเนินการตามนโยบาย เช่น กระทรวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ควรดำเนินการดังนี้

<u>ขั้นตอนของการจัดทำโครงการตามนโยบายของรัฐ</u>

(๑) ควรวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการตามนโยบายของรัฐว่าผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับมีความคุ้มค่ากับงบประมาณที่เสียไปหรือไม่ โดยควรระบุประมาณการงบประมาณ แหล่งงบประมาณ ที่ใช้ในการดำเนินการ ประโยชน์ที่จะได้รับ และแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดภาระทางการคลังหรือการสูญเสียรายได้ของรัฐในอนาคต และจัดทำเป็นรายงานการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ขั้นตอนการขออนุมัติงบประมาณ ทั้งนี้ตลอดระยะเวลาดำเนินโครงการควรมีการรายงานความคืบหน้าของโครงการเปรียบเทียบกับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าที่เคยจัดทำไว้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและประชาชนให้รับทราบ *(Effectiveness and Efficiency)*

(๒) ประเมินความเสี่ยงและบริหารจัดการความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตจากการดำเนินโครงการตามนโยบาย ดังนี้

- วิเคราะห์ความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตว่าอาจเกิดขึ้นในขั้นตอนใด มีประเด็นใดบ้างที่เป็นความเสี่ยง พร้อมทั้งประเมินว่าความเสี่ยงเหล่านั้นมีความรุนแรงอยู่ในระดับใด (สูง/ปานกลาง/ต่ำ) และมีโอกาสหรือความน่าจะเป็นที่จะเกิดการทุจริตมากน้อยเพียงใด
- วิเคราะห์และจัดทำแนวทางในการบริหารจัดการความเสี่ยงหรือบรรเทา ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น เช่น ความเสี่ยงในการจัดตั้งคนในกำกับของพรรคการเมืองเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญ ความเสี่ยงในการถูกแทรกแซงการดำเนินโครงการจากพรรคการเมืองหรือผู้มีอิทธิพล เป็นต้น
- จัดทำรายงานการประเมินและบริหารจัดการความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตจากการดำเนินการตามนโยบาย เสนอต่อคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ขั้นตอนการขออนุมัติงบประมาณ และเผยแพร่ให้สาธารณชนรับทราบ *(Effectiveness and Efficiency)*๙

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทุจริต

ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการทุจริต		A	B	C	D	E
		เล็กน้อยมาก	เล็กน้อย	ปานกลาง	มาก	รุนแรง
E	เป็นไปได้มากที่สุด	ต่ำ	ปานกลาง	สูง	สูงมาก	สูงมาก
D	เป็นไปได้มาก	ต่ำมาก	ต่ำ	ปานกลาง	สูง	สูงมาก
C	เป็นไปได้	ต่ำมาก	ต่ำ	ปานกลาง	สูง	สูง
B	อาจเป็นไปได้	ต่ำมาก	ต่ำ	ต่ำ	ปานกลาง	สูง
A	อาจเป็นไปได้น้อย	ต่ำมาก	ต่ำมาก	ต่ำ	ปานกลาง	ปานกลาง

(๓) ควรกำหนดมาตรการในการควบคุมให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามวิธีการบริหารความเสี่ยงที่จัดทำขึ้น และกำหนดบทลงโทษหากมีการฝ่าฝืนโดยไม่มีเหตุผลที่เหมาะสม

(๔) ควรมีการทบทวนวิธีการบริหารจัดการความเสี่ยงจากโครงการตามนโยบายในอดีตที่ผ่านมา เพื่อประเมินว่าวิธีการเหล่านั้นสามารถช่วยป้องกันการทุจริตได้จริงหรือไม่ อันจะเป็นประโยชน์ต่อ การประเมินและบริหารความเสี่ยงในโครงการอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

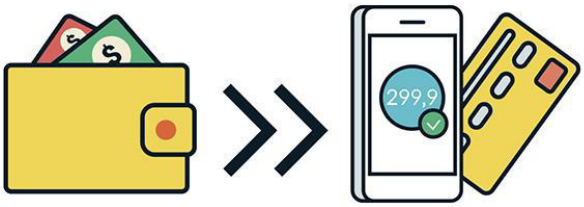
(๕) ควรมีการกำหนดแผนป้องกันการทุจริตจากการดำเนินการตามนโยบาย

<u>ขั้นตอนการดำเนินการตามนโยบาย</u>

(๑) ในการคัดเลือกบริษัทเอกชนที่ทำสัญญาในโครงการของรัฐ นอกเหนือจากการพิจารณาประวัติการดำเนินงานและการทิ้งงานของบริษัทแล้ว ควรพิจารณาประเด็นเหล่านี้เพิ่มเติม ได้แก่

- สถานะทางการเงินของบริษัท โดยอาจใช้ข้อมูลจากประวัติสินเชื่อ (Credit Bureau) เพื่อสะท้อนความสามารถในการบริหารจัดการของบริษัทนั้น
- ประวัติคดีการทุจริตของผู้บริหาร กรรมการ และผู้ถือหุ้นของบริษัท โดยหากพบว่าบริษัทใดมีบุคคลที่มีประวัติเกี่ยวกับการทุจริต นับว่ามีความเสี่ยงในการทุจริต

(๒) ควรนำเอาระบบเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงาน เช่น การเบิกจ่ายงบประมาณผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Cashless) เพื่อลดการใช้ดุลพินิจและสามารถตรวจสอบเส้นทางการใช้จ่ายงบประมาณได้



(๓) เปิดเผยความคืบหน้าของการดำเนินโครงการตามนโยบายในทุกขั้นตอนที่ได้ปฏิบัติ แก่บุคลากรในหน่วยงานและสาธารณชนรับทราบ เพื่อให้บุคลากรในหน่วยงานนั้น ๆ และประชาชนเข้ามามีส่วนช่วยเหลือในการแจ้งเบาะแสเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตในโครงการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการเฝ้าระวังการทุจริต และเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงโครงการให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น *(Transparency)*

(๔) จัดทำช่องทางในการตอบคำถามหรือชี้แจงต่อสาธารณชนเกี่ยวกับประเด็นที่สังคมมีข้อสงสัยหรือมีความเคลือบแคลงใจเกี่ยวกับโครงการตามนโยบายนั้น ๆ โดยจะต้องชี้แจงกับสาธารณชนอย่างรวดเร็วภายในระยะเวลาที่เหมาะสม *(Accountability, Transparency)*

(๕) กำหนดให้มีการประกาศเจตจำนงในการต่อต้านการทุจริตเชิงนโยบาย เมื่อมีการดำเนินการตามนโยบายหรือโครงการตามนโยบายนั้น ๆ เพื่อสร้างให้เกิดความรับผิดรับชอบต่อคำพูดของตน *(Accountability)*

<u>ขั้นตอนเมื่อดำเนินการตามนโยบายแล้วเสร็จ</u>

ควรกำหนดให้ผู้บริหารของหน่วยงานรัฐ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ปลัดกระทรวง/อธิบดี และหัวหน้าหน่วยงาน) ต้องรับผิดชอบต่อการทุจริตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการตามนโยบาย เพราะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติและกำกับดูแลโครงการ เพื่อสร้างให้เกิดความรับผิดรับชอบ และเฝ้าระวังการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการนั้น ๆ *(Accountability, Rule of law)*

๓.๑.๓ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้กำกับ ดูแล

หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และบริษัทเอกชน ควรดำเนินการดังนี้

(๑) ควรกระตุ้นให้หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบต้องตอบคำถามหรือชี้แจงสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และควรบูรณาการการทำงานร่วมกันกับทุกภาคส่วนในการกำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบาย *(Transparency)*

(๒) ควรมีการประกาศยกย่องหรือให้รางวัลหน่วยงานที่มีการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อเป็นการส่งเสริมหน่วยงานที่ทำดีและเป็นแบบอย่างให้กับหน่วยงานอื่น ๆ

(๓) ควรกำกับดูแลให้หน่วยงานภายใต้ความรับผิดชอบต้องเผยแพร่ข้อมูลการดำเนินโครงการตามนโยบายต่าง ๆ ของหน่วยงานลงบนเว็บไซต์ เพื่อเป็นช่องทางให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการดังกล่าว และหากพบความผิดปกติของโครงการ ควรรายงานต่อหน่วยงานตรวจสอบเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป *(Transparency, Participation)*

(๔) ควรให้ความรู้แก่หน่วยงานภายใต้ความรับผิดชอบในการบริหารองค์กรบนพื้นฐานหลักธรรมาภิบาล การประเมินความเสี่ยงและการบริหารความเสี่ยงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความระมัดระวังและความรับผิดชอบในการดำเนินโครงการ *(Accountability, Responsiveness)*

๓.๑.๔ หน่วยงานตรวจสอบ

หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. สตง. สำนักงาน กกต. ควรดำเนินการดังนี้

(๑) ควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการกับผู้กระทำความผิดในคดีการทุจริตเชิงนโยบายอย่างจริงจัง ดังนี้

- ปรับปรุงกฎหมายโดยกำหนดให้ผู้ที่ทุจริตเชิงนโยบายต้องมีความผิดในลักษณะของการสมคบคิด และเป็นคดีที่ไม่มีอายุความ เพื่อให้บทลงโทษ

มีความรุนแรงมากขึ้นและส่งผลให้ผู้ที่จะทำการทุจริตเกิดความเกรงกลัว *(Rule of law, Efficiency & Effectiveness)*

- ปรับปรุงกฎหมายหรือมาตรการในการคุ้มครองหรือป้องกันผู้แจ้งเบาะแสให้มีความชัดเจน เกิดประสิทธิภาพ และสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้ โดยควรกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจน มีระบบการแจ้งข้อมูลกลับมายังผู้แจ้งเบาะแสเพื่อให้ทราบความคืบหน้าของ การดำเนินการ และคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้แจ้งเบาะแสตลอดจนสมาชิกครอบครัว *(Rule of Law, Efficiency & Effectiveness, Participation)*

- ลงโทษผู้ที่ทุจริตเชิงนโยบายอย่างจริงจัง ภายในระยะเวลาที่เหมาะสมและต้องเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับทราบ *(Rule of law, Transparency)*

(๒) สร้างเสริมหรือส่งเสริมเครือข่ายภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบนโยบาย โดยอาจจัดทำช่องทางในสื่อสังคมออนไลน์ เช่น การจัดทำแผนที่นโยบายหรือโครงการของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ว่านโยบายต่าง ๆ เกิดขึ้นในพื้นที่ใด ใช้งบประมาณเท่าใด ความคืบหน้าในการดำเนินการ และเป็นพื้นที่สำหรับให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและวิพากวิจารณ์การดำเนินการตามนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ตลอดจนเป็นช่องทางในการแจ้งเบาะแส หรือเฝ้าติดตามพฤติการณ์อันน่าสงสัยว่าจะมีการทุจริตเกิดขึ้น *(Participation, Transparency)*

(๓) ควรมีกระบวนการหรือเครื่องมือในการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายที่สามารถปฏิบัติได้จริง เช่น เกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายที่อยู่ระหว่างการศึกษา เป็นต้น

(๔) ให้ความรู้แก่ทุกภาคส่วนเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย เช่น

- รณรงค์หรือจัดอบรมให้ข้าราชการในทุกหน่วยงานมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลและประโยชน์ของการยึดมั่นและปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้ง ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อสร้างให้เกิดความตระหนักถึงผลเสียและผลกระทบของการทุจริตเชิงนโยบาย *(Moral & Ethics)* เช่น กำหนดเป็น

เนื้อหาวิชาหนึ่งเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ในการอบรมข้าราชการใหม่ หรือจัดอบรมเกี่ยวกับการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงในการทุจริตเชิงนโยบาย เป็นต้น

- ให้ความรู้แก่ภาคประชาชนเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย และการวิเคราะห์นโยบายเพื่อประกอบการตัดสินใจในการเลือกตั้ง

(๕) ควรปรับปรุงกฎเกณฑ์ให้มีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายในหน่วยงานของรัฐ โดยอาจบรรจุไว้เป็นเกณฑ์ชี้วัดหนึ่งในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) และพัฒนาเกณฑ์ชี้วัดนี้ให้สามารถประเมินได้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

(๖) ควรจัดทำเว็บไซต์กลาง ซึ่งเป็นเว็บไซต์เฉพาะสำหรับเผยแพร่นโยบายและการดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ ของทุกหน่วยงาน เพื่อเป็นช่องทางในการแจ้งข้อมูลและตอบข้อซักถามแก่ประชาชน อีกทั้งเป็นช่องทางให้ประชาชนได้แสดง ความคิดเห็น รายงานประเด็นที่น่าสงสัยหรือแจ้งความผิดปกติที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตในนโยบาย/โครงการต่าง ๆ *(Transparency, Participation)*

(๗) ควรสนับสนุนทุนหรืองบประมาณให้แก่ภาควิชาการในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๓.๒ บทบาทของภาคเอกชน

๓.๒.๑ บริษัทเอกชนที่ทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ

(๑) ควรมีมาตรการควบคุมภายในมิให้พนักงานในบริษัทให้และรับสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ *(Rule of law)*

(๒) ควรมีการประกาศเจตจำนงในการต่อต้านการทุจริตเชิงนโยบาย โดยจะไม่กระทำการทุจริตใด ๆ ร่วมกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อสร้างให้เกิดความรับผิดรับชอบต่อคำพูดของตน *(Accountability, Moral & Ethics)*

(๓) ควรเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการต่าง ๆ ที่ได้ทำร่วมกับภาครัฐ เช่น สัญญาโครงการ ความคืบหน้าในการดำเนินโครงการ ปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้น ทุนจดทะเบียน ผู้ถือหุ้น วัตถุประสงค์ของกิจการ ประวัติการชำระภาษีของบริษัท

หรือประเด็นอื่น ๆ ที่มีความเหมาะสมจำเป็นผ่านทางเว็บไซต์ของบริษัท เพื่อสร้างให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐกับเอกชน *(Transparency)*

(๔) ควรแจ้งเบาะแสเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกรับหรือทุจริตในขณะที่ทำสัญญาร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ต่อหน่วยงานกำกับดูแลและตรวจสอบ

๓.๒.๒ บริษัทเอกชนทั่วไป

(๑) ควรร่วมเป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติ *(Participation)*

(๒) ควรร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายตั้งแต่ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย เช่น ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจ ความสุ่มเสี่ยงต่อการทุจริต เป็นต้น *(Participation)*

(๓) ควรมีการประกาศเจตจำนงในการต่อต้านการทุจริตเชิงนโยบาย โดยจะไม่กระทำการทุจริตใด ๆ ร่วมกับหน่วยงานของรัฐ แม้ว่าบริษัทดังกล่าวจะยังไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ร่วมกับภาครัฐก็ตาม แต่นับว่าบริษัทดังกล่าวแสดงเจตจำนงที่ชัดเจนในการต่อต้านการทุจริต *(Accountability, Moral & Ethics)*

๓.๓ บทบาทของภาคประชาสังคมและประชาชน

๓.๓.๑ นักวิชาการ

(๑) ควรเป็นคลังสมอง (Think Tank) นำเสนอผลงานที่เป็น Best Practice ของต่างประเทศ ซึ่งประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย รวมถึงถอดบทเรียนที่เกิดจากความสำเร็จและล้มเหลว และแนะนำแนวทางการแก้ไขในเชิงนโยบาย

(๒) สถาบันการศึกษา โดยเฉพาะสถาบันการศึกษาในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความใกล้ชิดประชาชน ควรกระตุ้นให้ประชาชนมีความตระหนักและรู้สึกเป็นเจ้าของงบประมาณของประเทศ เพื่อให้เกิดเครือข่ายในการเฝ้าระวังการทุจริตเชิงนโยบาย

๓.๓.๒ สื่อมวลชน

ควรนำเสนอข่าวเกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของรัฐในเชิงลึก และร่วมตรวจสอบการทุจริตโดยอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบข้อมูลอย่างทั่วถึง

๓.๓.๓ ประชาชนทั่วไป

(๑) ควรร่วมแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อนโยบายต่าง ๆ ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายไปจนถึงขั้นการดำเนินการตามนโยบาย *(Participation)*

(๒) ควรร่วมสอดส่องดูแลการดำเนินการของภาครัฐและภาคเอกชนเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ และแจ้งเบาะแสการทุจริตหรือความผิดปกติอันอาจนำมาสู่การทุจริตได้ ให้กับหน่วยงานตรวจสอบ *(Participation)*

(๓) ควรเป็นกลไกหนึ่งในการต่อต้านหรือแสงให้เห็นว่าตนเองไม่เห็นด้วยกับหน่วยงานของรัฐหรือบริษัทเอกชนที่กระทำการทุจริตเชิงนโยบาย และกระตุ้นเตือนคนอื่น ๆ ในสังคมให้ตระหนักถึงปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย เช่น เผยแพร่พฤติกรรมการทุจริตลงบนสื่อสังคมออนไลน์ หรือไม่สนับสนุนสินค้าของบริษัทที่กระทำการทุจริต เป็นต้น ทั้งนี้ต้องกระทำด้วยความเหมาะสมและภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

บรรณานุกรม

กฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑
พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

แผนหรือยุทธศาสตร์

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)
ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)
ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๕

บทความ

คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาล สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "ธรรมาภิบาล สลค.," http://www.socgg.soc.go.th/History๑.htm (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๑).

คม ชัด ลึก. "โปร่งใส ไร้ทุจริต คือ ภารกิจ ก.ธ.จ." คม ชัด ลึก, ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๙, http://www.opm.go.th/opmportal/multimedia/duangdnu/CLIPPING-NEWS/๒๙-๘-๕๙/๐๑.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๖๐).

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. "ทีดีอาร์ไอ แนะ ๕ มาตรการเร่งด่วน รื้อใหญ่ระบบธรรมาภิบาลภาครัฐ." https://tdri.or.th/๒๐๑๖/๐๘/๒๐๑๖-๐๘-๑๑/ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๐).

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ "ประมวลองค์ความรู้ด้านการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการลดคอรรัปชัน." กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๖๐.

นณริฏ พิศลยบุตร. "ทีดีอาร์ไอ แนะ ๕ มาตรการเร่งด่วน รื้อใหญ่ระบบธรรมาภิบาลภาครัฐ." https://tdri.or.th/๒๐๑๖/๐๘/๒๐๑๖-๐๘-๑๑/ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๐).

บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน). "นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี." http://www.pttgcgroup.com/th/corporate-governance/corporate-governance-policy (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๐).

บริษัท สามารถคอร์ปอเรชัน จำกัด (มหาชน). "นโยบายการกำกับดูแลกิจการ." http://www.samartcorp.com/upload_files/CG/Policy%๒๐CG%๒๐๒๒-๐๒-๖๐.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๐).

บัณฑิต นิจถาวร. "ทีดีอาร์ไอ แนะ ๕ มาตรการเร่งด่วน รื้อใหญ่ระบบธรรมาภิบาลภาครัฐ." https://tdri.or.th/๒๐๑๖/๐๘/๒๐๑๖-๐๘-๑๑/ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๐).

ปธาน สุวรรณมงคล. *การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล*, กรุงเทพฯ: แก่นจันทร์การพิมพ์, ๒๕๕๘.

ปรีชญาณ์ นักฟ้อน. "แนวทางการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบาย* The Investigation of Policy Corruption." *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ* ปีที่ ๑๙, ฉบับเดือนมกราคม-ธันวาคม, ๒๕๕๙.

พสิษฐ์ วงษ์งามดี. "ทีดีอาร์ไอ แนะ ๕ มาตรการเร่งด่วน รื้อใหญ่ระบบธรรมาภิบาลภาครัฐ." https://tdri.or.th/๒๐๑๖/๐๘/๒๐๑๖-๐๘-๑๑/ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๐).

รัฐบาลไทย. "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑." http://www.thaigov.go.th/news/contents/details/๑๑๘๘๖ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๑).

สถาบันพระปกเกล้า. "หลักสูตรประกาศนียบัตร ธรรมาภิบาลของผู้บริหารระดับกลาง," http://www.kpi.ac.th/ธรรมาภิบาลของผู้บริหารระดับกลาง/ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๑).

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). "ทีดีอาร์ไอ แนะ ๕ มาตรการเร่งด่วน รื้อใหญ่ระบบธรรมาภิบาลภาครัฐ." https://tdri.or.th/๒๐๑๖/๐๘/๒๐๑๖-๐๘-๑๑/ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๐).

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร.. "ความเป็นมา," http://www.igpthai.org/contact.php?mod=๓ (สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐).

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. *รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี* ปีที่ ๒ (๑๒ กันยายน ๒๕๕๘ - ๑๒ กันยายน ๒๕๕๙).

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. *แนวทางธรรมาภิบาลของ ก.ล.ต. (Code of Governance).* พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: ก.ล.ต., 2558.

_____ ."ASEAN CG Scorecard," http://www.cgthailand.org/TH/Assessment/WorldClass/Pages/interassessment.aspx (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2560).

_____ ."CG-ROSC," http://www.cgthailand.org/TH/Assessment/WorldClass/Pages/interassessment.aspx (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2560).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. “หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี,” opdc. https://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442 (สืบค้นเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2560).

อานันท์ ปันยารชุน. คำกล่าวบรรยายพิเศษ ในการประชุมวิชาการ เรื่อง ความสำเร็จและบทเรียนของประเทศต่าง ๆ ในการสร้างธรรมาภิบาลและการป้องปรามทุจริตคอร์รัปชัน. (ณ โรงแรม เดอะ แกรนด์ กรุงเทพฯ, 17 กุมภาพันธ์ 2543).

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. การทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา, 2560.

Click NLA. “หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance),” http://click.senate.go.th/?p=3772 (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2560).

IFAD. “GOOD GOVERNANCE: AN OVERVIEW.” INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT, Executive Board Sixty-Seventh Session, Rome, 8 - 9 September 1999.

IOD. “ASEAN CG Scorecard 2015.” http://www.thai-iod.com/th/projects-2-detail.asp?id=316 (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2560).

Nicole Maldonado. (2010) “THE WORLD BANK’S EVOLVING CONCEPT OF GOOD GOVERNANCE AND ITS IMPACT ON HUMAN RIGHTS.” https://www2 . warwick.ac.uk/.../maldonado_nicole_paper-final_ii.doc (accessed October 9, 2017).

OECD. “GOOD GOVERNANCE.” https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7237 (accessed October 10, 2017).

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. “What is Good Governance?”, United Nations ESCAP. http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf (accessed October 6, 2017).

United Nations University. “What Does “Good Governance” Mean?.” https://unu.edu/publications/articles/what-does-good-governance-mean.html (accessed October 12, 2017).

จัดทำโดย

สำนักมาตรการป้องกันการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.
๓๖๑ ถนนนนทบุรี ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองนนทบุรี
จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

พลตำรวจเอก วัชรพล ประสารราชกิจ	ประธานกรรมการ ป.ป.ช.
นายปรีชา เลิศกมลมาศ	กรรมการ ป.ป.ช.
พลตำรวจเอก สถาพร หลาวทอง	กรรมการ ป.ป.ช.
นายณรงค์ รัฐอมฤต	กรรมการ ป.ป.ช.
นางสาวสุภา ปิยะจิตติ	กรรมการ ป.ป.ช.
นายวิทยา อาคมพิทักษ์	กรรมการ ป.ป.ช.
นางสุวณา สุวรรณจูฑะ	กรรมการ ป.ป.ช.
นายสุรศักดิ์ คีรีวิเชียร	กรรมการ ป.ป.ช.
พลเอก บุณยวัจน์ เครือหงส์	กรรมการ ป.ป.ช.

ที่ปรึกษา

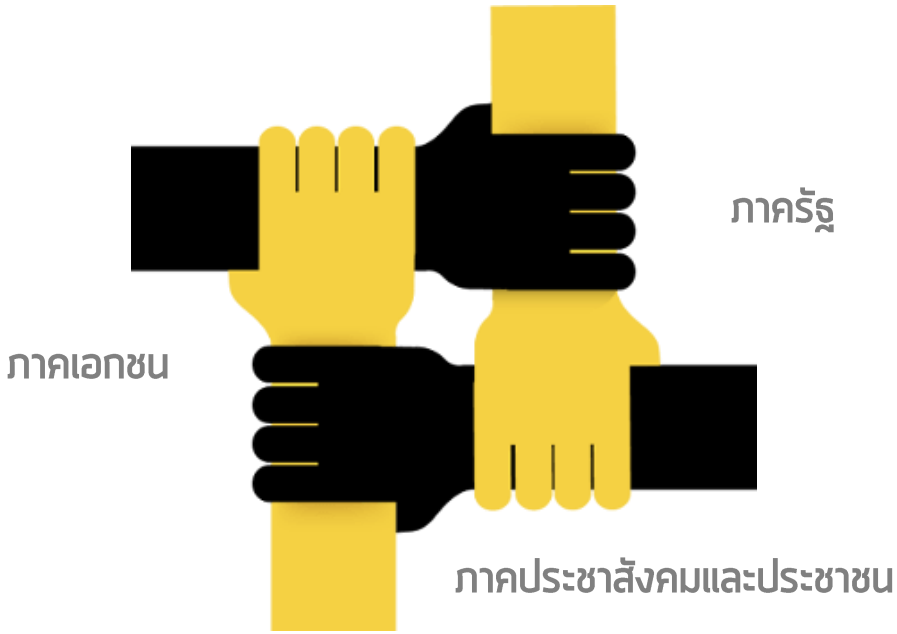
นายอุทิศ บัวศรี	ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
นายสุทธินันท์ สาริมาน	ผู้อำนวยการสำนักมาตรการป้องกันการทุจริต
นางฐิติวรดา ประดิษฐเพชร	เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตเชี่ยวชาญ

คณะผู้จัดทำ

นางสาวญาสินี อัจฉริยะเกียรติ
นางสาวธณิชชา วิภาดาเกษม
นายภัทรพล กิจประยูร
นายณัฐปกรณ์ ประเสริฐสุข
นายนราธิป ศรีพลกรัง

NOTE

Good Governance
For Anti - Policy Corruption



สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
เลขที่ 361 ถนนนนทบุรี ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000
โทร. 0 2528 4800