



บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริต

โดย

นายสกลเกียรติ ศานตินิรันดร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขากฎหมายมหาชน  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2560  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริต

โดย

นายสกลเกียรติ ศานตินิรันดร



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขากฎหมายมหาชน  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2560  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ROLE AND PARTICIPATION OF PRIVATE SECTOR FOR  
ANTI-CORRUPTION

BY

MR. SAKONKIAT SANTINIRANDORN



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS

FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

PUBLIC LAW

FACULTY OF LAW

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2017

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

10.11.21 36

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นายสกลเกียรติ ศานตินิรันดร

เรื่อง

บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2561

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(อาจารย์ ทองสุด กลิ่นประภัสร์)

คณบดี

(ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ชื่อผู้เขียน	นายสกลเกียรติ ศานตินิรันดร
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายมหาชน นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์
ปีการศึกษา	2560

### บทคัดย่อ

การทุจริตเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกประเทศทั่วโลก ส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาศาล นานาประเทศเห็นพ้องตรงกันว่า การทุจริตเป็นปัญหาที่มีความสำคัญ จึงได้ร่วมลงนามให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เพื่อส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมถึงการสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งมาตรการหนึ่งที่นานาชาติให้ความสำคัญ คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลและกลุ่มต่างๆ นอกจากภาครัฐ เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และองค์กรต่างๆ

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการทุจริต ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย โดยการทำหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เป็นแหล่งผลประโยชน์มหาศาลของบรรดาผู้ทุจริต โดยกฎหมายทั้งสองฉบับนั้นได้มีหลักการและบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอยู่ด้วยกันหลายประการ

วิทยานิพนธ์นี้ จึงทำการศึกษาบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือปัจเจกบุคคล นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

และองค์กรเอกชน ผ่านการศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ประกอบกับการศึกษาบทบาทของภาคเอกชนในประเทศไทยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยพบว่า การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนไทยมีลักษณะเป็นการป้องกันการทุจริตมากกว่าการปราบปรามการทุจริต โดยมีรูปแบบในการมีส่วนร่วมด้วยกันหลายลักษณะ ทั้งการมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้เกี่ยวกับการทุจริต การมีส่วนร่วมโดยการมีมาตรการป้องกันการทุจริตในองค์กร การมีส่วนร่วมในการชี้เบาะแสการทุจริต การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการภาครัฐ การมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นคณะกรรมการความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน และการมีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดกฎหมายหรือมาตรการในการป้องกันการทุจริต อีกทั้ง ผู้เขียนได้พบปัญหาบางประการเกี่ยวกับความชัดเจนของกฎหมายที่อาจส่งผลให้ไม่สามารถเกิดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งการสนับสนุนงบประมาณให้กับภาคเอกชน การรับฟังความเห็นหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชน การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต และการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายหรือแนวทางป้องกันการทุจริตของผู้ประกอบการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อคิดเห็นและเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยการสนับสนุนงบประมาณ การดำเนินกิจกรรมของภาคเอกชน และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องแสดงเหตุผลประกอบในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามมติความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อคุ้มครองภาคเอกชนที่แจ้งเบาะแสการต่อต้านการทุจริต ได้แก่ และการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสจากการฟ้องร้องตอบโต้จากคู่กรณี และการนำแนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมภายในของนิติบุคคลในการป้องกันการให้สินบนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาใช้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายหรือแนวทางป้องกันการทุจริตของผู้ประกอบการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

**คำสำคัญ:** บทบาท, การมีส่วนร่วม, ภาคเอกชน, การทุจริต

Thesis Title	ROLE AND PARTICIPATION OF PRIVATE SECTOR FOR ANTI-CORRUPTION
Author	Mr. Sakonkiat Santinirandorn
Degree	Master of Laws
Major Field/Faculty/University	Public Law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Surapon Nitikripot, Ph.D.
Academic Years	2017

### ABSTRACT

Corruption is a serious and deep-rooted problem which negatively affects many countries in various dimensions, namely society, economy, as well as the public administration. Among various corrupt practices, corruption in the public procurement has been considered an important problem since it is relevant to the entire nation's benefits. Many countries, therefore, have signed in the United Nations Convention against Corruption 2003 to promote the effective anti-corruption policy, especially the policy that will encourage the collaboration of various sectors such as the private sectors, civil society, and organizations to fight against corruption.

In Thailand, two main anti-corruption laws have been issued. The most prominent one is the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2561 which mainly aims to prevent and uproot corrupt practices in the country under the responsibility of the National Anti-Corruption Commission. The second one is the Government Procurement and Supplies Management Act B.E. 2560 which is directly related to the public procurement, the origin of the nation's corrupt practices. These two laws share common principles intending to promote the collaboration of the private sectors in the anti-corruption practices.

This study is, therefore, aimed at investigating roles and participation of the private sectors which include individuals, juristic persons under the private law,

and public organizations in the anti-corruption practices through the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2561 and the Government Procurement and Supplies Management Act B.E. 2560. From the study, it has been found that the collaboration of the public sectors can be seen vividly in the aspect of corruption prevention rather than suppression. These public sectors have presented their roles through various practices such as equipping employees with essential knowledge related to corruption, promoting the prevention of corruption in the organization, reporting clues of corruption, participating in the investigation of government projects, taking a role of public-private collaborative committee, and supporting the anti-corruption laws and regulations, etc. Furthermore, the researcher also found some problems related to the clarity of the law content which could possibly influence the effectiveness of the private sector's collaboration. This includes the issues about the funding for the private sectors, hearing suggestions or opinions from the public-private collaborative committee, protecting witnesses, and setting minimum standards for the anti-corruption policy or regulations among the business operators involved in the public procurement.

The researcher, therefore, wants to propose a guideline for the promotion of private sector's participation in the prevention and suppression of corruption. For example, there should be extra funding for anti-corruption activities held by private sector. In case of the law amendment, reasons and necessary details must be stated if the content of the law does not follow the resolutions of the public-private collaborative committee. Furthermore, there should be additional law amendment so that the any individual reporting clues of corruption will be protected and saved from unfairly dismissal and litigation. In addition, the Guidelines on Appropriate Control Measures for Juristic Persons to Prevent Bribery issued by the Office of the National Anti-Corruption Commission should be implemented as a minimum standard for the policy against corruption among business operators in public procurement.

**Keywords:** Role, Participation, Private sector, Corruption



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้ คงมีอาจสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีหากปราศจากคำแนะนำ ข้อเสนอแนะ และกำลังใจจากหลายๆ ท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ ที่ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ให้ความรู้ คำแนะนำและความช่วยเหลือที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่ได้กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต และอาจารย์ทองสุด กลิ่นประภัสร์ ที่ให้เกียรติรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อีกทั้ง ยังได้ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์และเพิ่มมุมมองของผู้เขียนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้

ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อธนาตุล คุณแม่ลัดดาวัลย์ คุณยายสมใจ และคุณวัลลภา ครอบครัวของผู้เขียน ที่คอยให้กำลังใจ ส่งเสริม และเป็นแรงผลักดันให้ผู้เขียนเรื่อยมาในทุกๆ เรื่อง ตั้งแต่เด็กจนโต และขอขอบพระคุณครู อาจารย์ทุกท่านที่มอบวิชาความรู้ให้กับผู้เขียนในทุกๆ ด้าน

ผู้เขียนขอบคุณ นายนันทกร เกียรติศิริ และเพื่อนๆ กลุ่มกลมก้อน ที่คอยช่วยเหลือและเป็นมิตรที่ดีเสมอมา ขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ สาขากฎหมายมหาชน ที่คอยให้คำปรึกษาและช่วยเหลือระหว่างการศึกษา ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ ซึ่งทุกท่านได้อำนวยความสะดวกในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเรียน ขอขอบคุณพี่ๆ จากสำนักป้องกันการทุจริตภาครัฐวิสาหกิจและธุรกิจเอกชน ที่ให้กำลังใจและช่วยเหลือในเรื่องหน้าที่การงานและเรื่องส่วนตัว ระหว่างที่ผู้เขียนศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนขอขอบคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านในการศึกษาระดับชั้นปริญญาโทของผู้เขียนครั้งนี้

ท้ายที่สุดนี้ หากผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้และขออภัยเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

นายสกลเกียรติ ศานตินิรันดร

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	5
1.4 วิธีการศึกษา	6
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	7
2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท	7
2.1.1 ความหมายของบทบาท	7
2.1.2 ลักษณะของบทบาท	8
2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม	9
2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม	9
2.2.2 รูปแบบของการมีส่วนร่วม	11
2.2.2.1 การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร	11
2.2.2.2 การปรึกษาหารือ	12
2.2.2.3 การประชุมรับฟังความคิดเห็น	12
2.2.2.4 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	12

2.2.2.5 การใช้กลไกทางกฎหมาย	12
2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาคเอกชน	13
2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับภาคเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	13
2.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับภาคเอกชนตามวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร	14
2.3.2.1 ภาคธุรกิจเอกชน	14
2.3.2.2 ภาคประชาสังคม	14
2.4 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต	16
2.4.1 ความหมายของการทุจริต	16
2.4.2 สาเหตุของการทุจริต	21
2.4.3 รูปแบบของการทุจริต	27
2.4.3.1 รูปแบบการทุจริตขนาดเล็กและขนาดใหญ่	28
2.4.3.2 รูปแบบการทุจริตโดยพิจารณาจากเกณฑ์สี่สะท้อนระดับ ความอดทนของชุมชน	28
2.4.3.3 รูปแบบการทุจริตโดยพิจารณาจากการทุจริต ของบุคคลสาธารณะ	28
2.4.3.4 รูปแบบการทุจริตโดยพิจารณาจากคู่มือในการกระทำ การทุจริต	29
2.4.3.5 รูปแบบของการทุจริตโดยจำแนกขององค์กรในระดับสากล	30
2.4.4 ผลกระทบของการทุจริต	32
2.4.4.1 ผลกระทบด้านการเมือง	32
2.4.4.2 ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ	33
2.4.4.3 ผลกระทบด้านสังคม	33
2.4.4.4 ผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ	33
2.4.5 การประเมินสถานการณ์การทุจริต	33
2.4.5.1 ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index)	33
2.4.5.2 ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย (Corruption Situation Index)	34
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	35
2.5.1 พัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย	35

2.5.1.1 พัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. 2540	35
2.5.1.2 พัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในประเทศไทยหลังปี พ.ศ. 2540	40
2.5.2 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.	45
2.5.2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกัน การทุจริต	46
2.5.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปราบปราม การทุจริต	51
2.5.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบ ทรัพย์สิน	51
2.5.2.4 อำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช.	51
2.5.2.5 การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564)	55
2.5.2.6 ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการสนับสนุน โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST) เพื่อส่งเสริมบทบาทของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน	56
2.5.2.7 ข้อเสนอแนะในการส่งเสริมให้ภาคเอกชนจัดทำมาตรการ ควบคุมภายในที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการทุจริต ในกระบวนการเบิกจ่ายตามสิทธิสวัสดิการรักษายาบาล ข้าราชการ	58
 บทที่ 3 การส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ	 62
 3.1 มาตรการส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในระดับสากล	 62
3.1.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003	62
3.1.2 เครื่องมือป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน	66

3.1.2.1	ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact)	66
3.1.2.2	Construction Sector Transparency Initiative (CoST)	68
3.1.3	หลักสากลในการบริหารจัดการองค์กรของภาคเอกชน	71
3.1.3.1	หลักบรรษัทภิบาลในการประกอบกิจการ	71
3.1.3.2	มาตรฐานระบบการจัดการต่อต้านการติดสินบน (ISO37001)	73
3.2	มาตรการส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ	74
3.2.1	มาตรการของสหรัฐอเมริกา	74
3.2.1.1	มาตรการเพื่อแสดงความโปร่งใสในการทำงานของภาครัฐ	74
3.2.1.2	มาตรการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล	76
3.2.1.3	มาตรการป้องกันการดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วม ในกิจการสาธารณะ	78
3.2.2	มาตรการของสหราชอาณาจักร	79
3.2.2.1	มาตรการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีมาตรการป้องกันสินบน ในองค์กร	79
3.2.2.2	มาตรการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล	83
3.2.3	มาตรการของสาธารณรัฐเกาหลี	85
3.2.3.1	มาตรการคุ้มครองและให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต	87
3.2.3.2	มาตรการสร้างเครือข่ายในการต่อต้านการทุจริต	88
บทที่ 4	บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในประเทศไทย	90
4.1	บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	91
4.1.1	การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบภาครัฐโดยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	92
4.1.2	การมีส่วนร่วมในการรวมตัวกันรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสการทุจริต	93
4.1.3	การมีส่วนร่วมในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น	94

4.1.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ ต่อด้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ	95
4.2 บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	95
4.2.1 การมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสหรือร้องเรียนปัญหาการทุจริต	96
4.2.1.1 การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสหรือร้องเรียนปัญหาการทุจริต	97
4.2.1.2 การให้รางวัลแก่ผู้ชี้เบาะแสดการทุจริต	99
4.2.2 การมีส่วนร่วมในการจัดทำมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสม ในการป้องกันการให้สินบน	100
4.2.3 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่กระทบ ต่อประโยชน์สาธารณะ	104
4.2.4 การมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ ร่วมมือดำเนินการกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.	105
4.2.5 การมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ และต่อด้านการทุจริต	106
4.2.6 การมีส่วนร่วมในการมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช.	106
4.2.7 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ	106
4.2.8 การสนับสนุนบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน โดยกองทุน ป.ป.ช.	107
4.3 บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ภาครัฐ พ.ศ. 2560	108
4.3.1 บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในข้อตกลงคุณธรรม	110
4.3.1.1 การมีส่วนร่วมในการตกลงไม่กระทำการทุจริต	113
4.3.1.2 การมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์	113
4.3.1.3 การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการตรวจสอบข้อมูล เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามข้อตกลงคุณธรรม	114
4.3.1.4 การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการเข้าร่วม เป็นผู้สังเกตการณ์	114

4.3.1.5 การมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการความร่วมมือป้องกัน การทุจริต	115
4.3.2 บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในโครงการความโปร่งใส ในการก่อสร้างภาครัฐ (Construction Sector Transparency Initiative: CoST)	117
4.3.2.1 การมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการเพื่อส่งเสริม ความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST Committee)	118
4.3.2.2 การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการเข้าร่วมเป็นคณะทำงาน ตรวจสอบข้อมูล (Assurance Team)	119
4.3.2.3 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อมูลโครงการก่อสร้างภาครัฐ	120
4.3.3 บทบาทและการมีส่วนร่วมอื่นๆ	121
4.3.3.1 การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนที่ เป็นผู้ประกอบการในการ จัดให้มีนโยบายและแนวทางในการป้องกันการทุจริตในการ จัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม	121
4.3.3.2 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์	122
4.4 บทบาทของภาคเอกชนไทยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	122
4.4.1 องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย	122
4.4.2 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)	124
4.4.2.1 บทบาทในการรณรงค์ให้ความรู้และปลูกฝังค่านิยม ความซื่อสัตย์สุจริต	125
4.4.2.2 บทบาทในการตรวจสอบการดำเนินงานภาครัฐ	128
4.4.2.3 บทบาทในการผลักดันให้เกิดมาตรการในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต	130
4.4.2.4 บทบาทในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตามข้อตกลงคุณธรรม	131
4.4.3 สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย	132
4.4.4 สถาบันอิศรา	135

บทที่ 5 วิเคราะห์บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย	139
5.1 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในประเทศไทย	140
5.1.1 การมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริต	140
5.1.2 การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการในการมีนโยบาย และมาตรการป้องกันการทุจริตภายในองค์กร	142
5.1.3 การมีส่วนร่วมในการรวมตัวบรรณาคให้ควมรู้เกี่ยวกับการทุจริต	144
5.1.4 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐ	145
5.1.5 การมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน	148
5.1.6 การมีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดกฎหมายหรือมาตรการต่างๆ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	149
5.2 ปัญหาบางประการเกี่ยวกับบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	151
5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดงบประมาณและการมีส่วนร่วมในการปลูกฝัง ค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต	151
5.2.2 ปัญหาการปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ คำแนะนำ ช่วยเหลือ และร่วมมือกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.	153
5.2.3 ปัญหาการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตจากการฟ้องร้องตอบโต้ จากคู่กรณี	154
5.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายและแนวทาง ป้องกันการทุจริตของภาคเอกชนที่จะเข้าเป็นคู่สัญญากับภาครัฐ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง	155
5.2.5 ปัญหาการปฏิบัติตามรายงานของผู้สังเกตการณ์ในข้อตกลงคุณธรรม	157
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	160
6.1 บทสรุป	160
6.2 ข้อเสนอแนะ	166



(13)

บรรณานุกรม

168

ประวัติผู้เขียน

172



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริต เป็นปัญหาที่มีมาอย่างยาวนานและเกิดขึ้นในทุกประเทศทั่วโลก ซึ่งการทุจริตนั้นส่งผลกระทบต่อสภาพสังคม สภาพเศรษฐกิจ และการแข่งขันทางการค้า เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาศาลซึ่งปัจจุบันยังไม่มีที่ท่าว่าจะบรรเทาลง นานาอารยประเทศได้เห็นพ้องตรงกันว่า ปัญหาการทุจริตนั้นเป็นปัญหาที่มีความสำคัญในระดับสากล จึงได้ร่วมลงนามให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) อันเป็นการให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญาดังกล่าว ในลำดับที่ 149 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2554

เมื่อประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ประเทศไทยได้อนุมัติการกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาดังกล่าว เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในประเทศด้วยกันอีกหลายฉบับ แต่อย่างไรก็ดี สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยยังคงไม่ดีขึ้น ดังจะเห็นได้จาก ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ที่จัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ซึ่งมีคะแนนเต็ม 100 คะแนน ซึ่งในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา คะแนนของประเทศไทยไม่มีความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นเท่าใดนัก โดยในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยได้ 38 คะแนน และในปี พ.ศ. 2559 ลดลงเหลือเพียง 35 คะแนน โดยอยู่ในอันดับที่ 101 จาก 176 ประเทศ และแม้ในปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยจะได้คะแนนเพิ่มขึ้นมา 2 คะแนนเป็น 37 คะแนน โดยอยู่ในอันดับที่ 96 ใน 180 ประเทศ แต่ก็ไม่ได้ทำให้ปัญหาการทุจริตมีแนวโน้มลดน้อยลงไปกว่าสังคมไทย ด้วยเหตุดังกล่าว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงได้กำหนดเป้าหมายที่จะยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริตให้ถึง 50 คะแนน โดยกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – พ.ศ. 2564)

ปัจจุบันแนวทางในป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกระแสโลก ไม่เพียงแต่ให้ความสำคัญกับบทบาทของภาครัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น การแก้ไขปัญหาการทุจริตที่นานาประเทศต่างให้ความสำคัญประการหนึ่งนั้น คือ การสร้างการมีส่วนร่วมของ

ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และองค์กรต่างๆ ดังเห็นได้จาก อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ที่ได้รับรองประเดิมดังกล่าวไว้ในหมวดที่ 2 เรื่องมาตรการป้องกันการทุจริต ในข้อบทที่ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม โดยได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลและกลุ่มต่างๆ นอกจากภาครัฐ เช่น ประชาสังคม องค์กรเอกชน และองค์กรระดับชุมชนท้องถิ่นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และนอกจากนี้ ภาคเอกชนเองก็มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตอยู่บ่อยครั้ง เพราะภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในภาคเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในนิติสัมพันธ์หรือการดำเนินการใดๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐ ที่ก่อให้เกิดการทุจริตซึ่งภาคเอกชนกระทำต่อภาครัฐ ทั้งที่เป็นการทุจริตเพื่อซื้อหาความไม่ผิด การทุจริตเพื่อซื้อหาความสะดวก และการทุจริตเพื่อซื้อหาความได้เปรียบในการแข่งขัน อาทิ การทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการขอใบอนุญาตประกอบกิจการ ล้วนแต่ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติอย่างมหาศาล จึงมีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนที่เป็นบรรดาผู้ประกอบการที่มีความเกี่ยวข้องกับภาครัฐ ต้องมีนโยบายหรือกลไกในดำเนินการอย่างโปร่งใสและมีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กร อาทิ การมีหลักบรรษัทภิบาลในการดำเนินกิจการของภาคเอกชน และการมีมาตรฐานระบบการจัดการต่อต้านการติดสินบน ดังนั้น การส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงเป็นแนวทางที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาการทุจริต

สำหรับการแก้ไขปัญหาการทุจริตในประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักและมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาการทุจริตของประเทศ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน ที่ต้องตรวจสอบบัญชีหนี้สินและทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการตรวจสอบความมีอยู่จริงและความเปลี่ยนแปลงของรายการทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าว ด้านการปราบปรามการทุจริต ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ในการไต่สวนคดีทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ การแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐาน และด้านป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ความรู้และอันตรายของการทุจริต การปลูกฝังทัศนคติและค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ตลอดจนการสร้างกลไกและเครือข่ายในการเฝ้าระวังและชี้เบาะแสการทุจริต การปราบปรามการทุจริต ที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเข้าถึงคนทุกคน

การดำเนินการตามแนวทางของมาตรการสากลของประเทศไทยเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับเพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปราม

การทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ได้มีการเพิ่มเติมหลักการที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้ในมาตรา 63 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดปัญหาการทุจริต รวมถึงกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อต่อต้านการทุจริต

หลักการดังกล่าว ได้ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องกำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้านหรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งการจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐานสำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยช่องทางการแจ้งข้อมูลเบาะแสดังกล่าว ต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งข้อมูลดังกล่าว รวมถึงการดำเนินการต่างๆ เพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนการเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต อีกทั้ง ยังได้มีการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมให้การให้คำเสนอแนะ ช่วยเหลือ และร่วมมือกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการต่างๆ ด้วย

นอกจากนี้ ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยมีวัตถุประสงค์ให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุดเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม อีกทั้งยังมีการนำเครื่องมือสำหรับป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยอาศัยกลไกการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติ มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ได้แก่ ข้อตกลงคุณธรรม และโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ ทั้งนี้ ในส่วนของข้อตกลงคุณธรรมนั้น ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าประเทศไทยจะมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาอย่างต่อเนื่อง แต่ด้วยภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากทั้งการป้องกันการทุจริต การปราบปรามการทุจริตและการตรวจสอบทรัพย์สิน ทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหาการทุจริตให้หมดไปได้แต่เพียงลำพัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้านการป้องกันการทุจริตที่ต้องอาศัยการดำเนินการที่เชื่อมโยงกับทุกภาคส่วนเพื่อสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังการทุจริต และการปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต อันเป็นการแก้ไขปัญหาการทุจริตที่ต้นทาง จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และแม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการประกาศใช้กฎหมายในส่วนที่

เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แต่บทบัญญัติของกฎหมายบางประการ ยังไม่ส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากกฎหมายหรือมาตรการเหล่านั้นยังขาดความชัดเจนในการส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น การสนับสนุนงบประมาณให้กับภาคเอกชนในการดำเนินกิจกรรมป้องกันและปราบปรามการทุจริต การรับฟังความเห็นหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชนที่ได้เสนอคำเสนอแนะแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่มีหลักประกันว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะปฏิบัติตามมติหรือผูกพันตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการดังกล่าว ปัญหาบางประการเกี่ยวกับคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต และความชัดเจนของการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายหรือแนวทางป้องกันการทุจริตของผู้ประกอบการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผ่านการศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อันเป็นกฎหมายหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันเป็นแหล่งผลประโยชน์มหาศาลของบรรดาบุคคลผู้มีเจตนาในการทุจริต ประกอบกับการศึกษาบทบาทของภาคเอกชนไทยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย และสถาบันอิสรา เพื่อศึกษารูปแบบของบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนไทยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนไทย เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนไทยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต
2. เพื่อศึกษาบทบาทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
3. เพื่อศึกษาบทบาทและการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาคเอกชนไทย
4. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนไทยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
5. เพื่อศึกษาแนวทางหรือมาตรการในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะทำการศึกษาการส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับสากลและในต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐเกาหลี และมาตรการส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 รวมถึงศึกษาบทบาทของภาคเอกชนไทยในการดำเนินกิจกรรมป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย และสถาบันอิศรา ตลอดจนการวิเคราะห์รูปแบบของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนไทยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและปัญหาของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนามาตรการดังกล่าวต่อไป

#### 1.4 วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร โดยการค้นคว้า รวบรวมข้อมูล จากงานวิจัย หนังสือ ตำรับกฎหมาย วารสารทางวิชาการ บทความทางวิชาการ รวมถึงข้อมูลจาก เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนการนำข้อมูลต่างๆ ที่ค้นคว้ามาวิเคราะห์เนื้อหา

#### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงข้อความคิดและสาเหตุของการทุจริต
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการต่างๆ ในส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ทั้งในประเทศไทยและในระดับสากล
3. ทำให้ตระหนักถึงปัญหาและความสำคัญของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการพัฒนาบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ปัญหาการทุจริต เป็นปัญหาที่ฝังรากลึกอยู่ในทุกสังคมทั่วโลก การทุจริตนั้นสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกภาคส่วน ทั้งภาคการเมือง รัฐบาล และเอกชน การขจัดปัญหาการทุจริตให้หมดไปนั้น จึงทำได้ยาก เนื่องจากผู้กระทำการทุจริตมักจะพัฒนารูปแบบของการทุจริตให้มีความสลับซับซ้อน มากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดผลกระทบที่รุนแรง ก่อให้เกิดความเสียหายและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา เศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็ประสบปัญหาและได้รับผลกระทบจาก การทุจริตเช่นเดียวกัน และได้มีความพยายามที่จะต่อสู้กับปัญหาการทุจริตมาโดยตลอด ซึ่งในบทนี้ จะเป็นการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน แนวคิดและ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ตลอดจนพัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในประเทศไทย

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

ทฤษฎีบทบาทเป็นทฤษฎีที่บ่งบอกถึงการแสดงพฤติกรรมหรือการกระทำของมนุษย์ที่มี ต่อกัน โดยมนุษย์จะแสดงบทบาทตามความรู้สึก ความเห็น หรือทัศนคติที่ได้รับมาจากการคาดหวัง ทางสังคมตามสถานภาพของบุคคลนั้นๆ

##### 2.1.1 ความหมายของบทบาท

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้อธิบายความหมายของคำว่า “บทบาท” หมายถึง การทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู

ลินตัน (Linton) มีความเห็นเกี่ยวกับสถานภาพและบทบาทว่า ฐานะหรือ ตำแหน่งจะเป็นเครื่องกำหนดบทบาทของตำแหน่งนั้นๆ ว่ามีภารกิจหรือหน้าที่อย่างไร ในทุกตำแหน่ง จะมีบทบาทกำกับ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> รุ่งโรจน์ เพชรบุรีณิน, “เครือข่ายภาคประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการ ทุจริตคอร์รัปชัน : กรณีศึกษา เครือข่ายประชาชนต่อต้านคอร์รัปชัน (คปต.),” (วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต สำนักบัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น.28.



ลิวินชัน สรุปความหมายของบทบาทไว้ด้วยกัน 3 ประการ ได้แก่<sup>2</sup>

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความรับผิดชอบ ข้อห้าม ความมุ่งหวัง และสิ่งที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน โดยจะผูกพันกับตำแหน่งทางสังคม ซึ่งบทบาทตามความหมายนี้เป็นการให้ความหมายโดยไม่เน้นคำนึงถึงตัวบุคคล แต่มุ่งไปถึงหน้าที่อันควรกระทำ

2. ความเป็นไปของบุคคลผู้ซึ่งดำรงตำแหน่ง ที่คิดและกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น

3. การกระทำของบุคคลที่กระทำโดยสัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรือกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางอันพึงกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้นๆ

จางง์ อติวัฒน์สิทธิ์ และคณะ ได้อธิบายว่า เมื่อบุคคลมีสถานภาพใด ย่อมเป็นที่คาดหวังจากบุคคลอื่น ว่าจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ควบคู่กับสถานภาพนั้น การที่บุคคลทำหน้าที่ตามสถานภาพของตน เรียกว่า การแสดงบทบาท

อุทัย หิรัญโต ได้ให้ความหมายของบทบาทว่า บทบาท คือ หน้าที่และพฤติกรรมอันพึงคาดหวังของบุคคลแต่ละคนในกลุ่มหรือในสังคมหนึ่งๆ โดยหน้าที่หรือพฤติกรรมดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่กลุ่ม สังคม วัฒนธรรมนั้นๆ กำหนดขึ้นเพื่อความเป็นระเบียบของสังคม

สมใจ ลักษณะ ให้นิยามของบทบาทว่า พฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่หรือสถานะใดๆ ในกลุ่ม ซึ่งจะมีลักษณะแตกต่างกันไปตามตำแหน่งและหน้าที่ โดยอาจมีลักษณะเป็นทางการตามระเบียบของกลุ่ม และอาจมีลักษณะไม่เป็นทางการที่เป็นความคาดหวังของสมาชิกในกลุ่มที่ต้องการให้ผู้มีหน้าที่หนึ่งๆ ต้องมีพฤติกรรมใดบ้าง

### 2.1.2 ลักษณะของบทบาท

Broom และ Selznick ได้อธิบายว่า บทบาท ประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการ ดังต่อไปนี้<sup>3</sup>

1. บทบาทในอุดมคติ (The Ideal Role) เป็นบทบาทในอุดมคติที่มีการกำหนดสิทธิหน้าที่ ระบุเป็นลายลักษณ์อักษรหรือมีบทกฎหมาย ระเบียบ กำหนดให้กระทำกิจกรรมในตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ

<sup>2</sup> เเพ็งอั้ง, น.28.

<sup>3</sup> วราภรณ์ บัวเฟื่อน, “บทบาทและการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.12.

2. บทบาทที่ควรกระทำ (The Perceiver Role) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลเชื่อว่าควรกระทำตามตำแหน่งที่ได้รับ ซึ่งอาจจะไม่เหมือนบทบาทในอุดมคติ และอาจแตกต่างกันในแต่ละบุคคลหรือองค์กร ประสบการณ์ การรับรู้ และความคิดนึกของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งแต่ละคน

3. บทบาทที่กระทำจริง (The Performed Role) เป็นบทบาทที่บุคคลได้กระทำไปจริง ซึ่งจะเกิดขึ้นอยู่กับความเชื่อ ความคาดหวัง และการรับรู้ของแต่ละบุคคลตลอดจนความกดดันและโอกาสในแต่ละสังคมในระยะเวลาหนึ่งๆ

ดิเรก พลเลิศ อธิบายถึงลักษณะของบทบาทด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ

1. บทบาทที่จำเป็นตอนกระทำหรือบทบาทตามกฎหมาย เป็นบทบาทที่เขียนไว้เป็นลักษณะอักษร ปรากฏตามระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่างๆ ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ ต้องกระทำการหรืองดเว้นการ

2. บทบาทอันควรกระทำ หรือบทบาทอันควรจะเป็น เป็นบทบาทที่มีได้กำหนดไว้ตามกฎหมาย แต่องค์กรหรือสังคมมุ่งหวังให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ ควรปฏิบัติหรือควรกระทำ

จากความหมายและลักษณะของบทบาทดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปได้ว่า บทบาทหมายถึง การกระทำหรือพฤติกรรมที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่หรือสถานภาพ โดยอาจเป็นหน้าที่ตามกฎหมายหรือที่ได้รับมอบหมาย หรือหน้าที่ที่ได้รับการคาดหวังหรือการยอมรับจากสังคม

## 2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมทางสังคม เป็นกรอบความคิดที่เกิดขึ้นในระบอบประชาธิปไตย โดยการมีส่วนร่วมทางสังคมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งจะช่วยให้การตัดสินใจของภาครัฐมีความรอบคอบและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น เป็นการควบคุมการบริหารงานของภาครัฐให้มีความโปร่งใสอีกทางหนึ่ง

### 2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

Franklyn Lisk ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การเข้าไปร่วมอย่างจริงจังของประชาชนในการดำเนินการตัดสินใจในทุกๆระดับ และทุกรูปแบบของกิจกรรมต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะในการวางแผนที่มีการกำหนดรูปแบบแนวคิดการมีส่วนร่วม

สัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวางในการเลือก การบริหารและการประเมินผลของ แผนงานและโครงการต่างๆ ซึ่งจะยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น<sup>4</sup>

เฮนรี่ จามริก ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ว่าหมายถึง การให้ ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้นำทุกอย่างซึ่งไม่ใช่การกำหนดจากภายนอกแล้วให้ประชาชนเข้าร่วม ต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนคิดเอง โดยเป็นการเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้นและมีพลังของประชาชนใน กระบวนการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคม จัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่างๆ ด้วยความสมัครใจ<sup>5</sup>

เจมส์ คีตตี ปิ่นทอง เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องใดๆ โดยหลักแล้ว ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นโครงการ กล่าวคือ ประชาชนควรมี ส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ทั้งการร่วมคิดปัญหาและสาเหตุของปัญหา ร่วมวางแผนการดำเนินการ มีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน และมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล<sup>6</sup>

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า กระบวนการที่ รัฐบาลทำการส่งเสริมชักนำและสร้างโอกาสให้ประชาชนทั้งส่วนบุคคล กลุ่มชน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัคร เข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง โดยมี ลักษณะ ดังนี้

1. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวม ตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบ วิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน เพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่มีประโยชน์ต่อชุมชนและสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางนโยบาย วางแผนโครงการ กิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขปัญหาความ ต้องการของชุมชน

<sup>4</sup> วรพงษ์ สาระรัตน์, “ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกกฎขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจ บัณฑิตย, 2557), น.37-38.

<sup>5</sup> โกวิท พวงงาม, ธรรมาภิบาลท้องถิ่น : ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : มิสเตอร์ก๊อบบี้, 2553), น.57.

<sup>6</sup> ณิชปาวิณ ศิริโสภา, “สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.22.

4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมลงทุนกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงานโครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมาย
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการหรือกิจกรรมที่ได้ทำไว้โดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมที่เน้นกระบวนการ ส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนทั้งในที่เป็นบุคคลและกลุ่มต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ

นเรศ สงเคราะห์สุข ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะที่เป็นกระบวนการพัฒนาตั้งแต่ต้นจนสิ้นสุดกระบวนการ ได้แก่ การวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน การบริหารจัดการ การติดตามและประเมินผล ตลอดจนการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น

ธวัช เบญจาทิกุล ได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมว่า เป็นการที่ประชาชนเข้าเกี่ยวข้องโดยการใช้ความพยายามหรือใช้ทรัพยากรบางอย่างส่วนตนในกิจกรรมที่มุ่งสู่การพัฒนา กล่าวคือ ประชาชนต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในกิจกรรมการพัฒนา และประชาชนผู้เข้าร่วมได้ใช้ทรัพยากรบางอย่างส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน เงินทุน วัสดุ ในกิจกรรมการพัฒนานั้น

จากความหมายและคำนิยามของการมีส่วนร่วมดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมนั้น เป็นการตัดสินใจด้วยตนเองของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล หรือองค์กร ในการเข้าร่วมกระบวนการอย่างใดอย่างหนึ่งในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์ให้เกิดการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหา ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยร่วมกันคิด วางแผนและดำเนินการ

## 2.2.2 รูปแบบของการมีส่วนร่วม

มนัส สุวรรณ และคณะ ได้จำแนกรูปแบบของการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาหารือ การประชุมรับฟังความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการใช้กลไกทางกฎหมาย ดังมีรายละเอียด ดังนี้

### 2.2.2.1 การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เป็นการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งจะต้องเป็นการได้รับรู้ข่าวสารก่อนที่มีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

### 2.2.2.2 การปรึกษาหารือ

การปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างผู้ดำเนินโครงการกับประชาชนผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจากการดำเนินโครงการนั้น เพื่อเป็นการรับฟังความคิดเห็นและการตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม อีกทั้ง เป็นการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการให้ประชาชนได้รับทราบ และรับข้อเสนอแนะ เพื่อประกอบการตัดสินใจ

### 2.2.2.3 การประชุมรับฟังความคิดเห็น

การประชุมรับฟังความคิดเห็นระหว่างประชาชนผู้มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานผู้ดำเนินโครงการ โดยสามารถกระทำได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่

1. การประชุมในระดับชุมชน โดยการจัดประชุมในชุมชนที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ
2. การประชุมรับฟังความเห็นทางวิชาการ เป็นการประชุมเพื่อรับฟังความเห็นสำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่มีเรื่องทางเทคนิคและวิชาการเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยต้องเป็นการประชุมที่เปิดกว้างสำหรับสาธารณะ

### 2.2.2.4 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ นับว่าเป็นจุดสูงสุดของการมีส่วนร่วม โดยวิธีการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้น มักจะกระทำโดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน

### 2.2.2.5 การใช้กลไกทางกฎหมาย

การใช้กลไกทางกฎหมาย เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมโดยการเรียกร้องสิทธิหรือการใช้สิทธิของประชาชน เมื่อเห็นว่ามีความไม่เป็นธรรมหรือความไม่โปร่งใสเกิดขึ้นในการดำเนินโครงการของภาครัฐ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบทั้งจากภาครัฐและภาคประชาชน

นอกจากนี้ ถวิลวดี บุรีกุล ได้จำแนกรูปแบบของการมีส่วนร่วมออกเป็น 7 ระดับ และให้ข้อสังเกตของว่า หากรูปแบบการมีส่วนร่วมใดอยู่ในระดับการมีส่วนร่วมที่ต่ำ ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมได้เป็นจำนวนมาก และรูปแบบใดอยู่ในระดับของการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้น จำนวนประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงไปตามลำดับ เรียงตามลำดับจากต่ำไปสูง ดังนี้<sup>7</sup>

1. การให้ข้อมูล เป็นวิธีการที่ง่ายที่สุด และอยู่ในระดับที่ต่ำที่สุด เป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อประกอบการตัดสินใจ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมในระดับนี้จะยังไม่ถึงขั้นที่

<sup>7</sup> ไกวิทย์ พวงงาม, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น.57.

เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น เช่น การแจกข่าว การแถลงข่าว การจัดนิทรรศการ เป็นต้น

2. การเปิดรับฟังความคิดเห็น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ โดยส่วนใหญ่เป็นวิธีการบรรยายให้ความรู้และเปิดโอกาสให้ซักถามหรือการสำรวจความคิดเห็น

3. การให้คำปรึกษาหารือ เป็นการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และมีการเจรจาอย่างเป็นทางการ เพื่อประเมินความก้าวหน้า และระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่างๆ โดยวิธีการเช่น การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การจัดประชุม

4. การวางแผนร่วมกัน เป็นการร่วมกันวางแผนการดำเนินงานและการรับผิดชอบผลการดำเนินงานร่วมกัน เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งร่วมกัน

5. การร่วมปฏิบัติ เป็นการดำเนินงานร่วมกับประชาชนในโครงการต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

6. การร่วมติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล โดยมีแนวทางการดำเนินการ คือ การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลที่มาจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

7. การควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วม โดยเป็นวิธีการในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ เป็นต้น

## 2.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับภาคเอกชน

### 2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับภาคเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การพิจารณาความหมายหรือลักษณะของภาคเอกชน อาจพิจารณาได้จากลักษณะบุคคลตามกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล

นิติบุคคล หมายถึง การรวมกลุ่มของบุคคล องค์กร หรือทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุน เพื่อดำเนินกิจการใดๆ ซึ่งเป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นเกิดจากการรับรองของกฎหมาย เพื่อให้กลุ่มบุคคลนั้นเป็นผู้อยู่ในบังคับของกฎหมาย และให้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะมีเฉพาะแต่บุคคลธรรมดาเท่านั้น ทั้งนี้ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน สามารถจำแนกเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ได้แก่ ห้างหุ้นส่วนสามัญ ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ รวมถึงนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ได้แก่ บริษัทมหาชนจำกัด

### 2.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับภาคเอกชนตามวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร

สมพร เทพสิทธา ได้พิจารณาจำแนกภาคเอกชนใน 2 ลักษณะ โดยใช้เกณฑ์การพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่มุ่งแสวงหากำไร คือ ภาคเอกชนที่เป็นภาคธุรกิจเอกชน (Private Business Sector) และภาคเอกชนที่เป็นภาคประชาชน ซึ่งประกอบด้วย องค์กรเอกชน หรือองค์กรประชาสังคม (Non-Governmental Organization หรือ Civil Society Organization Sector) ดังนี้<sup>8</sup>

#### 2.3.2.1 ภาคธุรกิจเอกชน

ภาคธุรกิจเอกชน เป็นภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร ประกอบด้วย องค์กรธุรกิจและผู้ประกอบธุรกิจในด้านต่างๆ ทั้งด้านการผลิต การค้า การตลาด การบริการ

Joseph T. Strand และ Paymond F. Attner ได้ให้ความหมายของธุรกิจเอกชนไว้ว่า องค์กรที่ดำเนินงานในการผลิตสินค้าและให้บริการโดยมุ่งหวังผลกำไร

รัชยา ภักดีจิตต์ ได้ขยายความหมายของธุรกิจเอกชนออกไปอีกว่า ธุรกิจเอกชนหมายถึงกระบวนการของธุรกิจนับตั้งแต่การผลิต การจำหน่ายสินค้าและบริการตามความต้องการของผู้บริโภคโดยได้รับกำไรเป็นผลตอบแทน<sup>9</sup>

ภาคธุรกิจเอกชน อาจมีลักษณะการดำเนินกิจการโดยทั่วไปโดยพิจารณาในแง่ของความเป็นเจ้าของ โดยจำแนกรูปแบบได้ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ รูปแบบการดำเนินธุรกิจเอกชนโดยคนๆ เดียวเป็นเจ้าของในกรรมสิทธิ์ธุรกิจนั้นๆ (The Sole Proprietorship) รูปแบบการดำเนินธุรกิจลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนหรือร่วมทุนตั้งแต่สองคนขึ้นไป (The Partnership) และรูปแบบในการดำเนินธุรกิจรูปแบบบริษัท (The Corporation)

#### 2.3.2.2 ภาคประชาสังคม

ภาคประชาสังคม เป็นภาคเอกชนซึ่งมีการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน สังคม และประเทศชาติ มุ่งกระทำการใดๆ เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสาธารณกุศล

<sup>8</sup> สมพร เทพสิทธา, บทบาทของภาครัฐและภาคเอกชนในการเสริมสร้างจริยธรรมทางธุรกิจ, (กรุงเทพมหานคร : สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์, 2544), น.53.

<sup>9</sup> รัชยา ภักดีจิตต์, ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), น.122.



โดยไม่แสวงหากำไร ประกอบด้วย องค์กรเอกชนที่ทำงานเพื่อสาธารณประโยชน์และสาธารณกุศล เช่น สมาคม มูลนิธิ ชมรมและกลุ่มต่างๆ ซึ่งได้มีการเรียกองค์กรเหล่านี้ว่า องค์กรเอกชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organization หรือ NGO) หรือองค์กรประชาสังคม

องค์กรเอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organization หรือ NGO) หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยเอกชนหรือประชาชน และบริหารโดยบุคคลที่เป็นอาสาสมัคร เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสาธารณกุศลโดยไม่แสวงหากำไร<sup>10</sup>

ภูมิธรรม เวชยชัย ได้ให้ความหมายของ องค์กรพัฒนาเอกชน หมายถึง องค์กรหรือมูลนิธิหรือสมาคมหรือหน่วยงานที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น ซึ่งเป็นสถาบันนอกระบบราชการ รวมตัวกันขึ้นตามกลุ่มวิชาชีพ กลุ่มที่ศึกษา กลุ่มที่สนใจ หรือกลุ่มที่มีเป้าหมายร่วมกัน เพื่อที่จะดำเนินบทบาทในการช่วยเหลือและคลี่คลายปัญหาในสังคม รวมทั้งพัฒนาสังคมโดยมิได้แสวงหากำไรหรือผลประโยชน์ใดๆ<sup>11</sup>

นฤมล สระทองพลอย ได้สรุปความหมายขององค์กรเอกชนว่าหมายถึง องค์กรนอกระบบราชการ ซึ่งจัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวด้วยใจสมัครของประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่มีเป้าหมายร่วมกันในการจัดทำกิจกรรมเพื่อการช่วยเหลือและการพัฒนาสังคม มีการดำเนินงานอย่างเป็นอิสระด้วยใจอาสาสมัครของผู้ปฏิบัติงาน ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร และไม่นำรายได้มาแบ่งกันเอง องค์กรเอกชนเหล่านี้ อาจมีสถานภาพทางกฎหมายโดยการจดทะเบียนเป็นมูลนิธิ สมาคม หรืออาจเป็นการรวมตัวกันโดยไม่จดทะเบียนก็ได้<sup>12</sup>

ทั้งนี้ ในการศึกษาบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการมุ่งศึกษาบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ทั้งในมิติของภาคเอกชนที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือในฐานะปัจเจกบุคคล และนิติบุคคล ตามกฎหมายเอกชน รวมถึงนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่มีลักษณะเป็นองค์กรเอกชน (Non-Governmental Organization หรือ NGO)

<sup>10</sup> นฤมล สระทองพลอย, “บทบาทขององค์กรเอกชนกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของจังหวัดนครปฐม”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, 2549), น.37.

<sup>11</sup> เฟิงอ้วง, น.37.

<sup>12</sup> เฟิงอ้วง, น.38.



## 2.4 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต

### 2.4.1 ความหมายของการทุจริต

พจนานุกรมต่างประเทศ ได้ให้ความหมายของการทุจริตสรุปได้ว่า พฤติกรรมของมนุษย์ในทางที่ชั่วช้าและฉ้อโกง ผิดศีลธรรม ผิดกฎหมายหรือมีเจตนาหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น โดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าผู้กระทำจะเป็นบุคคลประเภทใดๆ ทั้งนักธุรกิจ นักการเมือง หรือข้าราชการ<sup>13</sup>

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของคำว่า ทุจริต หมายถึง ความประพฤติชั่ว คดโกง ไม่ซื่อตรง

ประมวลกฎหมายอาญา ได้บัญญัติคำว่า โดยทุจริต ไว้ในมาตรา 1 (1) โดยให้ความหมายว่า การกระทำของบุคคลที่มีมูลเหตุจูงใจเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้ โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้นิยามความหมายของคำว่า ทุจริตต่อหน้าที่ ว่าหมายถึง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้ให้ความหมายของคำว่า ทุจริตต่อหน้าที่ หมายถึง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

นอกจากนี้ยังได้ให้คำนิยามของคำว่า ประพฤติมิชอบ ว่าหมายถึง ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับการรักษา หรือการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน

<sup>13</sup> สิริลักษณ์ คอมันตร์ และคณะ, คอร์รัปชันและกลไกกำจัดกลโกง, (เชียงใหม่ : สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2557), น.8.

คำว่า ทุจริต มักจะถูกใช้ควบคู่กับคำว่า คอร์รัปชัน (Corruption) ที่มีรากศัพท์มาจากภาษาลาตินว่า Corruptio ที่มีความหมายว่า ทำให้เสื่อมลง ทำให้มีมลทิน ใช้ในทางที่ผิด หรือ ทำลายลง

แต่เดิมนั้น คำว่า คอร์รัปชัน มักจะใช้ในความหมายของคำว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งหมายถึง การฉ้อโกงสิ่งที่เคยเป็นหรือสิ่งที่ควรเป็นของราษฎร และการฉ้อโกงงบประมาณของรัฐ หรือการเบียดบังยกยอกทรัพย์สินของรัฐและของสาธารณะ ซึ่งจากการนิยามดังกล่าวนี้ ทำให้คอร์รัปชัน มีความหมายที่แคบ แต่ในปัจจุบันพฤติกรรมคอร์รัปชันมีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบและกระทำด้วยวิธีการที่หลากหลาย คอร์รัปชันจึงรวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้ธุรกิจของตนเองและพวกพ้อง การให้และรับสินบน และการแสวงหาอำนาจโดยวิธีการอันทำผิดทำนองคลองธรรมด้วย ดังนั้น ในระยะหลังจึงนิยมใช้คำว่า การทุจริตคอร์รัปชัน มากกว่าคำว่าฉ้อราษฎร์บังหลวง แม้จะเป็นการใช้คำทับศัพท์กับคำภาษาต่างประเทศ ทั้งนี้คำว่า คอร์รัปชัน มักเป็นคำที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย ทั่วไป ส่วนคำว่า การทุจริตนั้น จะใช้ในภาษาราชการเป็นส่วนใหญ่<sup>14</sup>

ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้นิยามความหมายของการทุจริตไว้ว่า การทุจริต คือ การใช้อำนาจหรืออิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ที่ตนเองมีอยู่เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง ญาติพี่น้องและพวกพ้อง<sup>15</sup>

สภาประชาคมยุโรป ได้ให้คำจำกัดความของการทุจริตว่า การทุจริตเป็นการใช้อำนาจสาธารณะที่มิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน หรือการให้สินบน และความประพฤติทั้งหลายของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบในภาครัฐหรือภาคเอกชน ประพฤติฝ่าฝืนหน้าที่ของตนโดยไม่สมควรกับตำแหน่งหน้าที่ของตนทั้งในฐานะเจ้าพนักงานแห่งรัฐ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเอกชน ตัวแทนหรือฐานะความสัมพันธ์อื่นๆ โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับประโยชน์ใดๆ โดยมีชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น<sup>16</sup>

Klitgaard และ Pope นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการทุจริตคอร์รัปชัน ได้ให้ความหมายของการทุจริตว่า เป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจหรือทรัพยากรของ

<sup>14</sup> วิทยากร เชียงกุล, แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล : เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, 2549), น.20 - 21.

<sup>15</sup> ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2556-2560).

<sup>16</sup> จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์, “แนวโน้มคอร์รัปชันในประเทศไทย”, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2560, จาก <https://www.parliament.go.th>

ส่วนรวมเพื่อประโยชน์ส่วนตน โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและที่ไม่ใช่ภาครัฐ รวมทั้งการบิดเบือนเพื่อผลประโยชน์ในทางธุรกิจด้วย การบิดเบือนการใช้อำนาจหรือทรัพยากรดังกล่าวครอบคลุมถึงพฤติกรรมมากมายหลายแบบ ตั้งแต่การยักยอก (Embezzlement) การฉ้อโกง (Fraud) การให้สินบน (Bribes) การเล่นพวก (Croyism) และการเอื้อประโยชน์ให้แก่ญาติมิตร (Nepotism) เป็นต้น<sup>17</sup>

อาร์โนลด์ ไฮเดินไฮเมอร์ (Arnold Heidenheimer) นักวิชาการคอร์รัปชันเชิงเปรียบเทียบ มีแนวคิดว่าการทุจริตนั้น สามารถให้คำนิยามได้โดยอาศัยตัวแปรที่แตกต่างกันโดยสามารถจำแนกได้เป็นสามประการ คือ การให้ความหมายของการทุจริตโดยใช้นิยามของหน่วยงานราชการสมัยใหม่เป็นศูนย์กลาง (public office-centred) การให้ความหมายของการทุจริตโดยใช้นิยามของตลาดเป็นศูนย์กลาง (market-centred) และการให้ความหมายของการทุจริตโดยใช้นิยามของผลประโยชน์สาธารณะเป็นศูนย์กลาง (public interest-centred)<sup>18</sup>

ประการแรก คือ การให้ความหมายของการทุจริตโดยใช้นิยามของหน่วยงานราชการสมัยใหม่เป็นศูนย์กลาง เป็นการให้คำนิยามของการทุจริตโดยโยงกับแนวความคิดเรื่องหน้าที่ของหน่วยงานราชการสมัยใหม่ โดยแนวคิดนี้เห็นว่า การทุจริตเป็นการแสดงออกของการใช้อำนาจในทางที่ผิดเพื่อหวังผลประโยชน์ส่วนตัวโดยเกี่ยวข้องกับการให้สินบน ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นทรัพย์สินเงินทองเสมอไป กล่าวคือ การทุจริตเป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากสิ่งที่คาดหวังจากผู้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการทุจริตเกิดจากความต้องการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวอันไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่นั่นเอง<sup>19</sup>

Nye นักวิชาการที่เห็นพ้องกับการนิยามความหมายของการทุจริตตามแนวทางนี้ได้ให้ความหมายของการทุจริตไว้ว่า การทุจริตเป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนจากหน้าที่ตามปกติของราชการอันเนื่องมาจากความสนใจส่วนตัว การได้ผลประโยชน์ทางด้านทรัพย์สินหรือสถานภาพหรือการละเมิดกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยใช้อิทธิพลเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การทุจริตยังครอบคลุมถึงการติดสินบน (การให้สิ่งตอบแทนเพื่อเบี่ยงเบนการตัดสินใจของบุคคลที่อยู่ในสถานะปกครอง) การเล่นพรรคเล่นพวก (การให้การอุปถัมภ์ค้ำจุนด้วยเหตุผลของความสัมพันธ์ใกล้ชิดมากกว่าการ

<sup>17</sup> สิริลักษณ์ คอมนันท์ และคณะ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.8.

<sup>18</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์, *ทฤษฎีคอร์รัปชัน*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน, 2549), น.16.

<sup>19</sup> เลสลีย์ โฮล์มส์, *คอร์รัปชัน: ความรู้ฉบับพกพา*, แปลโดย พิเศษ สะอาดเย็น และชงทอง จันทรางศุ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเพ่นเวิลด์ส, 2559), น.38.

คำนึงถึงความถูกต้อง) และการจัดสรรทรัพยากรของทางราชการโดยมิชอบ (การจัดสรรทรัพยากรของทางราชการอย่างผิดกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว)<sup>20</sup>

แนวความคิดต่อมา คือ การให้ความหมายของการทุจริตโดยใช้นิยามของตลาดเป็นศูนย์กลาง เป็นการให้ความหมายของการทุจริตโดยผูกโยงกับทฤษฎีทางการตลาด แนวคิดเรื่องอุปสงค์ อุปทาน และการแลกเปลี่ยน โดยมองว่า ข้าราชการที่ฉ้อฉลนั้น เห็นว่าหน่วยงานราชการของตนเป็นเสมือนแหล่งทำธุรกิจที่สามารถแสวงหารายได้ให้ได้มากที่สุด โดยรายได้นั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของตลาดและความสามารถส่วนตัวที่จะหาจุดที่ได้ผลประโยชน์สูงสุดจากความต้องการของประชาชน

แนวความคิดประการสุดท้าย คือ การให้ความหมายของการทุจริตโดยใช้นิยามของผลประโยชน์สาธารณะเป็นศูนย์กลาง เป็นการศึกษาเรื่องการทุจริตโดยมุ่งสนใจความเสียหายที่เกิดกับส่วนรวม อันเป็นผลมาจากพฤติกรรมที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน โดยไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่รัฐ

อย่างไรก็ดี แองเจลา กอร์ธา และซูซี ฟอเรล (Angela Gorta and Suzie Forell) ได้มีความเห็นที่แตกต่างจาก อาร์โนลด์ ไฮเดินไฮเมอร์ (Arnold Heidenheimer) โดยทั้งสองได้แบ่งกลุ่มนักวิชาการที่ให้คำนิยามของการทุจริตออกเป็นสามกลุ่ม ได้แก่ การให้คำนิยามของการทุจริตตามตัวบทกฎหมาย การให้คำนิยามของการทุจริตโดยใช้ผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง และการให้คำนิยามของการทุจริตโดยใช้ความเห็นหรือทัศนคติของประชาชนเป็นที่ตั้ง

การให้คำนิยามของการทุจริตตามตัวบทกฎหมาย แนวคิดนี้เป็นการอธิบายว่า พฤติกรรมการทุจริตเกิดขึ้นเมื่อมีการละเมิดพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นบรรทัดฐาน หรือกฎเกณฑ์ที่กำหนดมาจากระบบการเมือง

การให้คำนิยามของการทุจริตโดยใช้ผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง โดยแนวความคิดนี้ เห็นว่า การให้คำนิยามของการทุจริตตามแนวความคิดนี้จะเกิดขึ้นเมื่อผลประโยชน์สาธารณะถูกฉกฉวยไป หรือความเชื่อในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตถูกทำลายลงไปโดยบุคคลสาธารณะ ไม่ว่าจะกระทำนั้นจะผิดกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

การให้คำนิยามของการทุจริตโดยใช้ความเห็นของประชาชนเป็นที่ตั้ง เป็นการนิยามความหมายของการทุจริตโดยสังคม แม้ว่าจะไม่ได้รับการยอมรับจากกฎหมายที่มีอยู่ก็ตาม

เกอร์ลิง (Girling) ได้ให้ความเห็นที่น่าสนใจว่า การนิยามความหมายของการทุจริตนั้น สามารถแบ่งออกเป็นสองแบบ คือ นิยามแบบแคบ และนิยามแบบกว้าง<sup>21</sup> โดยการให้

<sup>20</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 18*, น.16-17.

ค่านิยมแบบแคบ จะถูกพิจารณาอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย กล่าวคือ พิจารณาพฤติกรรมที่มีชอบด้วยกฎหมายของบุคคลสาธารณะ การทุจริตจะไม่เกี่ยวข้องกับสาเหตุหรือปัจจัยทางสังคมหรือเป็นผลมาจากสังคม แต่จะเป็นผลมาจากการกระทำความผิดของตัวปัจเจกบุคคลเอง

ขณะที่การนิยามความหมายของการทุจริตแบบกว้างนั้น จะพิจารณาจากการกระทำเป็นหลัก แม้ว่าการกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมาย แต่อาจไม่ได้รับความชอบธรรมหรือไม่ได้รับความเห็นพ้องด้วยจากสาธารณชนจึงกล่าวได้ว่า การนิยามความหมายของการทุจริตแบบกว้างนี้เป็นผลมาจากสังคมนั่นเอง

นอกจากนี้ การกำหนดความหมายของการทุจริตอาจใช้มุมมองจากแบบที่ควรจะเป็น (Normative) และแบบที่เป็นจริง (Positive)<sup>22</sup> นักวิชาการกลุ่มที่ใช้การนิยามความหมายของการทุจริตตามมุมมองแบบที่ควรจะเป็น มีทั้งที่ใช้ทฤษฎีการเบี่ยงเบนไปจากปทัสถานทางด้านจริยธรรม (Deviations from ethical norms) ที่ศึกษาการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ และทฤษฎีวิธีการศึกษาตามแนวคิดของนักศีลธรรม (Moralist approach) ซึ่งเป็นการศึกษาจากพฤติกรรมของแต่ละบุคคลเป็นหลัก โดยนักศีลธรรมมองว่า การทุจริตเป็นผลโดยตรงจากการเสื่อมลงของหลักศีลธรรมของแต่ละบุคคล โดยวิธีที่ทำให้ปัญหาการทุจริตหมดไปได้ก็คือ การปลูกฝังศีลธรรมอันดีให้กับผู้กระทำความผิด เช่น ปลูกฝังศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรมให้กับนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการให้ค่านิยมของการทุจริตโดยใช้มุมมองแบบที่เป็นจริงนั้น เป็นการให้ค่านิยมโดยการใช้อำนาจของปทัสถานทางด้านกฎหมายมาเป็นตัวกำหนดเรื่องความเบี่ยงเบนที่เกิดขึ้น

สังคีต พิริยะรังสรรค์ เห็นว่าการให้ค่านิยมของการทุจริตนั้น ควรต้องพิจารณาโดยใช้มุมมองใน 3 มิติ<sup>23</sup> ดังนี้

1) มิติทางด้านการใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายของบุคคลสาธารณะ คือ พิจารณาว่าบุคคลสาธารณะมีการกระทำที่มุ่งไปในทางละเมิดกฎเกณฑ์ต่างๆ หรือแสวงหาผลประโยชน์ใดๆ ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง โดยอาศัยตำแหน่ง หน้าที่หรืออำนาจตามกฎหมายที่ได้รับมอบหมายเป็นเครื่องมือ

2) มิติทางด้านคุณธรรม หรือจริยธรรมจากการกระทำของบุคคลสาธารณะ กล่าวคือ การกระทำของบุคคลสาธารณะอาจไม่ผิดกฎหมายหรือไม่เข้าข่ายการกระทำความผิด

<sup>21</sup> เฟิงอ๋าง, น.22-23.

<sup>22</sup> เฟิงอ๋าง, น.24.

<sup>23</sup> เฟิงอ๋าง, น.78-80.

ตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ แต่การกระทำนั้นขัดกับคุณธรรม จริยธรรม หรือขัดกับความคาดหวังที่สาธารณชนมีต่อบทบาทของบุคคลสาธารณะนั้น ถือว่าเป็นการกระทำทุจริตด้วย

3) มิติทางการกระทำ หรือการตัดสินใจของบุคคลสาธารณะว่าได้ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสังคมหรือประชาชนหรือไม่ กล่าวคือ การกระทำหรือการตัดสินใจทางด้านนโยบายของบุคคลสาธารณะในบางครั้งอาจไม่ผิดกฎหมาย แต่อาจเป็นการใช้ทรัพยากรของรัฐโดยมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือเป็นไปอย่างไม่เหมาะสมหรือโดยขาดความสมเหตุสมผลทางด้านเศรษฐกิจ หรือเป็นการใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างหมดไปโดยเปล่าประโยชน์ หรือโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่จะตามมา ซึ่งการกระทำนั้นทำให้สังคมต้องเป็นฝ่ายเสียประโยชน์เพราะต้องแบกรับภาษีและต้นทุนในการดำเนินชีวิตที่สูงขึ้นโดยไม่จำเป็น

นอกจากนี้ สังคีต พิริยะรังสรรค์ ยังได้ให้คำนิยามของการทุจริตไว้ว่า กระบวนการที่บุคคลสาธารณะมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง ครอบครัว วงศาคณาญาติ พวกพ้องและคนใกล้ชิด โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ กฎหมาย อำนาจที่ได้รับมอบหมาย สถานะในระบบราชการหรืออิทธิพลในทางส่วนตัวเป็นเครื่องมือ ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะผิดกฎหมายหรือไม่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางด้านเงินทองหรือสิ่งตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ถ้าหากการกระทำดังกล่าวขัดกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลสาธารณะ (ที่จะต้องตัดสินใจปัญหาหรือการกำหนดนโยบายด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม) ขัดกับมาตรฐานความคาดหวังของสาธารณชนที่มีต่อบุคคลสาธารณะ ขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก และขัดกับหลักการแห่งการมีผลประโยชน์ทับซ้อน ก็ถือเป็นการทุจริตทั้งสิ้น

การให้คำนิยามหรือความหมายของการทุจริต สามารถพิจารณาได้จากหลากหลายแง่มุม ทั้งในแง่พฤติกรรม ศีลธรรมและคุณธรรม หรือในแง่ของตัวบทกฎหมาย โดยจากที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การทุจริต เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ อาจกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่หรือผู้ต้องการให้ใช้อำนาจหน้าที่นั้น เป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนหรือบิดเบือนไปจากความถูกต้องชอบธรรมจากทั้งความชอบด้วยกฎหมายหรือความชอบด้วยศีลธรรมอันดี เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ตนหรือบุคคลอื่นก็ดี สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

#### 2.4.2 สาเหตุของการทุจริต

บรรดานักคิด นักทฤษฎีในอดีต ได้แก่ เพลโต อริสโตเติล แมเคียเวลลี และรุสโซ ต่างเห็นตรงกันว่า การทุจริตมีสาเหตุมาจากแบบแผนของความไม่เท่าเทียมกันในสังคม ทั้งในแง่ของทรัพย์สิน อำนาจ และสถานภาพ ซึ่งนักวิชาการในสมัยต่อมาก็ได้ให้ความเห็นว่าการทุจริตมีสาเหตุมาจากปัจจัยด้านคุณธรรมของผู้ปกครอง ซึ่งเป็นการมุ่งศึกษาถึงพฤติกรรมที่



เบี่ยงเบนไปจากหน้าที่ที่รับผิดชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองและข้าราชการประจำ

ต่อมา ในทศวรรษที่ 1970s นักวิชาการหลายคน เห็นว่า การแทรกแซงตลาดของรัฐสามารถก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตได้

เอ็ดเวิร์ด ซี. แบนฟิลด์ (Edward C. Banfield) กล่าวว่า การทุจริตนั้นจะเกิดขึ้นได้ด้วยปัจจัยสามประการ โดยประการแรก คือ การขาดแรงจูงใจที่จะดำเนินงานอย่างสุจริต เนื่องจากความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้ผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ของรัฐตัดสินใจเลือกกระทำการทุจริต เพื่อสร้างความแน่นอนให้เกิดขึ้นจากการแข่งขันในการดำเนินกิจกรรมหรือการประกอบธุรกิจ

ประการต่อมา คือ การที่อำนาจรัฐได้ขยายขอบเขตเข้าครอบคลุมการดำเนินกิจกรรมของระบบตลาดมากเกินไป กล่าวคือ รัฐบาลยังมีอำนาจมากเท่าใด โอกาสที่จะกระทำการทุจริตยังมีเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อให้เกิดโอกาสในการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างต่างๆ ไปในทางที่จะนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบเพิ่มมากขึ้น

ประการสุดท้ายคือ การที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมของภาคเอกชน<sup>24</sup>

ศาสตราจารย์โรเบิร์ต คลิตการ์ด (Robert Klitgaard) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกันซึ่งมีผลงานเกี่ยวกับเรื่องการทุจริตซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ได้เสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการเกิดพฤติกรรมการทุจริตในรูปแบบของสมการที่เรียกว่า สมการคอร์รัปชัน โดยเสนอว่า การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) จะเกิดขึ้นหรือเพิ่มมากขึ้น หากระบบเศรษฐกิจมีการผูกขาด (Monopoly) และการใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ในอัตราที่สูง และในทางตรงกันข้ามหากสังคมมีกลไกความรับผิดชอบต่อ (Accountability) ที่ดีและมีประสิทธิภาพแล้วนั้น การทุจริตคอร์รัปชันก็จะลดน้อยลงหรือไม่อาจเกิดขึ้นได้<sup>25</sup>

จากสมการคอร์รัปชันดังกล่าว สะท้อนให้เห็นสาเหตุของการทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน คือ ในระบบเศรษฐกิจที่มีการผูกขาดมาก มีธุรกิจที่มีการผูกขาดอยู่เป็นจำนวนมาก

<sup>24</sup> เฟิงฮ้าง, น.35.

<sup>25</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สมการคอร์รัปชัน แก่โจทย์ บวก ลบ คุณ หายในสังคมไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : กู๊ดเฮด พรินติ้ง แอนด์ แพคเกจจิ้ง กรุ๊ป, 2560), น.11.

ซึ่งธุรกิจเหล่านี้สามารถทำกำไรส่วนเกิน<sup>26</sup> (Economic Rent) ได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งจะจูงใจให้มีการทุจริตจากเจ้าหน้าที่รัฐที่จะเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องโดยขอแบ่งกำไรส่วนเกินดังกล่าวมาเป็นของตน และขณะเดียวกันภาคธุรกิจนั้นก็ยินดีที่จะจ่ายเงินเพื่อรักษาอำนาจการผูกขาดของตนนั้นไว้

เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ของรัฐ ทั้งทรัพยากรธรรมชาติหรืองบประมาณ และมีอำนาจในการกำกับดูแลความสงบเรียบร้อยและสร้างความเป็นธรรมด้วย การใช้อำนาจรัฐที่ขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน หรือการที่กฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลยพินิจในการดำเนินกิจการใดๆ ก็เป็นช่องทางหนึ่งที่จะก่อให้เกิดการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลใดๆ อันเป็นการทุจริตได้

สำหรับกลไกความรับผิดชอบนั้น มีความเกี่ยวข้องกับสังคมทุกภาคส่วน ทั้งภาคประชาชน ภาคธุรกิจ สื่อมวลชน โดยกลไกความรับผิดชอบจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่มีรูปแบบหลากหลาย เช่น การตรากฎหมาย การมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริต การเปิดเผยข้อมูลของรัฐต่อสาธารณชน การมีหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น

สังคิต พิริยะรังสรรค์ ได้สรุปสาเหตุของการทุจริตโดยพิจารณาจากทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ด้วยกัน 5 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีทางด้านศีลธรรม (Moral approach) ทฤษฎีทางด้านโครงสร้างนิยม (Structural approach) ทฤษฎีทางด้านหน้าที่นิยม (Functional approach) ทฤษฎีทางด้านสถาบันนิยม (Institutional approach) และทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political economy approach)<sup>27</sup>

ทฤษฎีด้านศีลธรรม เป็นการอธิบายสาเหตุของการทุจริตจากการที่นักการเมืองและข้าราชการมีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากปทัสถานของระบบราชการหรือจากความคาดหวังของคนในสังคม การทุจริตเป็นเรื่องของความไม่ซื่อสัตย์ที่อยู่ภายในตัวบุคคลของผู้มีตำแหน่งหน้าที่

ทฤษฎีด้านโครงสร้างนิยม อธิบายสาเหตุของการทุจริตจากเงื่อนไขและอิทธิพลของรัฐสังคมและชุมชน ได้แก่ การที่รัฐเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจมากเกินไป การที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการควบคุม กำกับดูแลการดำเนินกิจการของภาคเอกชนมากเกินไป การผูกขาดสินค้าและบริการโดยภาครัฐ ความไม่เท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การที่รัฐมีอำนาจเหนือภาคประชาสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคสื่อมวลชน การร่วมมือกันระหว่าง

<sup>26</sup> หมายถึง กำไรที่ผู้ให้บริการหรือผู้ขายสินค้าได้มาจากการที่ผู้ซื้อไม่มีทางเลือกและจำเป็นต้องซื้อสินค้าหรือบริการนั้นในราคาที่สูง แทนที่จะได้กำไรจากการปรับปรุงบริการหรือสินค้าให้มีคุณภาพสูงขึ้น หรือลดราคาลงเพื่อจูงใจให้ผู้บริโภคมาซื้อสินค้ามากขึ้น

<sup>27</sup> สังคิต พิริยะรังสรรค์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 18*, น.41-42.



นักการเมือง ข้าราชการและภาคธุรกิจเอกชน ความเข้มแข็งของกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจ การที่ผู้นำทางการเมืองไม่สนใจปัญหาการทุจริต การที่ระบบการตรวจสอบควบคุมการทุจริต ไม่เข้มแข็งเพียงพอ ความอ่อนแอของระบบกฎหมาย รายได้ของข้าราชการและนักการเมืองไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น สาธารณชนและชนชั้นนำขาดความรู้และความเข้าใจในปัญหาการ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

ทฤษฎีด้านหน้าที่นิยม อธิบายว่า สาเหตุของการทุจริตเกิดจากความสัมพันธ์ ระหว่างการพัฒนา กับการสร้างสังคมที่ทันสมัย และความสัมพันธ์ระหว่างระบบทุนนิยมกับระบบ ประชาธิปไตย การปรับตัวขององค์กรของรัฐที่ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของภาคธุรกิจ ทำให้นักการเมืองและข้าราชการสามารถหาผลประโยชน์ได้โดยง่าย

ทฤษฎีด้านสถาบัน อธิบายสาเหตุของการทุจริตในแง่มุมมองด้านกฎหมาย เช่น การที่รัฐไม่แบ่งแยกอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการออกจากกันให้เด็ดขาดชัดเจน จะส่งผลให้ ระบบการตรวจสอบฝ่ายบริหารไม่มีประสิทธิภาพ

และทฤษฎีด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง ที่เห็นว่าประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงของ ระบบเศรษฐกิจไปสู่ความเป็นเสรีนิยมมากยิ่งขึ้น โดยไม่ได้มีการปฏิรูประบบการเมืองและการ ใช้อำนาจของรัฐควบคู่กันไปด้วยนั้น จะก่อให้เกิดความเสี่ยงในการทุจริตที่นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ ของรัฐจะแสวงหาผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากภาคธุรกิจเอกชนได้

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ได้สรุปถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริตไว้สองประการ คือ สาเหตุจากปัจจัยภายในของผู้กระทำผิด โดยจะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบต่างๆ อันได้แก่ โอกาส ที่ไม่ถูกจับเมื่อตนได้กระทำการทุจริตนั้น สิ่งจูงใจหรือผลประโยชน์ที่จะได้รับมีความคุ้มค่ากับความ เสี่ยงภัยเมื่อตนได้กระทำการทุจริต ความซื่อสัตย์ภายในจิตใจของผู้กระทำผิด ซึ่งจะเป็นสิ่งที่ ขัดขวางไม่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น

และประการที่สอง คือ สาเหตุจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ มูลเหตุจากการ ตรากฎหมายหรือระเบียบที่มีช่องว่างหรือข้อบกพร่อง

มูลเหตุด้านเศรษฐกิจ การมีรายได้ไม่สอดคล้องกับค่าของชีพ ความแตกต่างใน เรื่องฐานะของบุคคลหรือความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ทั้งในฝ่ายของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีรายได้น้อย และ ในฝ่ายของนักธุรกิจที่ต้องการความสะดวกสบายจากการติดต่อจากเจ้าหน้าที่รัฐ

มูลเหตุด้านการเมือง การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทำให้นักการเมือง หลายคนใช้อำนาจโดยแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบก่อกำเนิดการทุจริตอย่างกว้างขวางระบบ พรรคการเมืองทำให้เกิดการรวมกลุ่มการแสวงหาผลประโยชน์ การไม่มีเงินช่วยเหลือสนับสนุนการ

เลือกตั้งทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแสวงหาความช่วยเหลือจากนักธุรกิจเพื่อหาเงินมาเป็นทุนในการเลือกตั้ง

มูลเหตุจากสภาพแวดล้อมทางสังคม เช่น การอยู่ในสภาพแวดล้อมที่พบเห็นการทุจริตเป็นเรื่องปกติ จึงเห็นว่าการทุจริตเรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน

มูลเหตุจากการบริหารงานของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ คือ การปกครองหรือการบังคับบัญชาที่ไม่มีระเบียบวินัย ผู้บังคับบัญชาปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างหละหลวม

มูลเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่ที่อำนวยความสะดวกการกระทำผิด กรณีนี้การทุจริตจะขึ้นอยู่กับกำบังนัยในหลักจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้อำนาจหรือที่ดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการอนุมัติ อนุญาต การให้สัมปทานหรือใบอนุญาตต่างๆ

มูลเหตุจากการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสถานการณ์ คือ การตกอยู่ในภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริต ย่อมมีโอกาสสูงที่บุคคลที่อยู่ในสภาวะนั้น จะทุจริตตามไปด้วย

มูลเหตุอื่นๆ เช่น อิทธิพลของภรรยาของเจ้าหน้าที่รัฐ บรรดาผู้ที่ต้องการผลประโยชน์จากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ อาจอาศัยความสนิทสนมกับภรรยาของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ได้<sup>28</sup>

มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์ กล่าวว่าสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดการทุจริตในสังคมไทยได้แก่การใช้วัฒนธรรมแบบไทยๆ ในทางที่ผิด และปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ กล่าวคือระบบอาวุโสและระบบอุปถัมภ์นำไปสู่การเอื้อประโยชน์ในทางมิชอบให้แก่ญาติมิตรและพวกพ้องรวมทั้งการตรวจสอบความโปร่งใสขาดประสิทธิภาพ ทำให้สังคมเห็นว่าการทุจริตเป็นเรื่องปกติอย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมดังกล่าวเป็นเพียงตัวเสริมให้เกิดโอกาสในการทุจริตเท่านั้น ปัญหาสำคัญที่สุดอยู่ที่การขาดจิตสำนึกและความซื่อตรงของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละโมภในอำนาจและทรัพย์สิน อยู่เหนือความรับผิดชอบและศักดิ์ศรีในการปฏิบัติหน้าที่จนนำไปสู่การทุจริตด้วยวิธีการซับซ้อนยิ่งขึ้น

สาเหตุและปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การทุจริตมีอีกหลายประการ ตั้งแต่เรื่องโอกาสในการทำทุจริตที่เกิดจากช่องว่างของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มแข็ง การขาดกลไกในการตรวจสอบความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพ การผูกขาดผลประโยชน์ทางธุรกิจกับการดำเนินงานของภาครัฐ ค่าตอบแทนที่ไม่เหมาะสมของข้าราชการ การขาดจริยธรรมและคุณธรรม การถือเอาประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้งมากกว่าที่จะยึดประโยชน์ส่วนรวม ค่านิยมที่ยกย่องคนที่มีเงิน ทศนคติที่ว่าทุจริตเป็นเรื่องปกติความไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายของบ้านเมือง

<sup>28</sup> จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 16*, น.21-24.

นอกจากนี้ ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมก็มีส่วนทำให้คนมุ่งมั่นสร้างความร่ำรวย การยึดติดกับวัตถุเป็นแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่รัฐมีแนวโน้มที่จะกระทำการทุจริต รวมถึงโครงสร้างทางสังคมที่บิดเบี้ยว มีความเหลื่อมล้ำ มีช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวย คนมีอำนาจกับคนไร้อำนาจ ทำให้เกิดการแสวงหาหนทางที่จะลดช่องว่างดังกล่าวด้วยการทุจริตมากยิ่งขึ้น

ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้อธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้การทุจริตยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมไทยว่า สาเหตุของการทุจริตประกอบด้วยปัจจัยทางด้านพื้นฐานโครงสร้างสังคมไทย ซึ่งเป็นสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์แนวดิ่ง หรือพื้นฐานของสังคมอุปถัมภ์ ทำให้สังคมไทยยึดติดกับการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยเฉพาะในหมู่ญาติพี่น้องและพวกพ้อง นอกจากนี้ยังมีปัจจัยด้านกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ทำให้สังคมไทยยึดติดกับกระแสบริโภคนิยม วัตถุนิยม รักความสะดวกสบาย ยกย่องผู้คนที่มั่งมีเงินและมีอำนาจ ซึ่งค่านิยมดังกล่าวเป็นปัจจัยที่ผลักดันให้บุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลกระทำการทุจริต

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ได้ให้ความเห็นว่า สาเหตุที่ทำให้การทุจริตยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ ระบบการเมืองและระบบราชการที่มีเกะกำล้งแน่นหนา ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็งและขาดผู้นำในการต่อต้านการทุจริต ค่านิยมของคนในสังคมที่ฝังรากลึกมาอย่างยาวนาน เช่น ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ และการขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม

อย่างไรก็ดี ทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์สาเหตุของการทุจริตที่นักวิชาการส่วนใหญ่ให้การยอมรับนั้น มีอยู่ด้วยกัน 3 ทฤษฎี<sup>29</sup> คือ ทฤษฎีค่าเช่าและการแสวงหาค่าเช่า (Rents and Rents-seeking theory) ทฤษฎีหัวหน้า-ตัวแทน (Principle-agent theory) และทฤษฎีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interest theory)

1) ทฤษฎีค่าเช่าและการแสวงหาค่าเช่า ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หมายถึง จำนวนเงินที่จ่ายเป็นพิเศษให้แก่บุคคลบางคนเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์บางประการ หรืออีกความหมายหนึ่ง คือ รายได้ที่สูงกว่ารายได้ขั้นต่ำของบุคคลหรือบริษัทจะสามารถหาได้จากทางเลือกอื่น บุคคลผู้มีตำแหน่งหน้าที่หรือมีอำนาจ มักจะวางแผนให้ตนเข้าไปอยู่ในตำแหน่งที่สามารถผูกจากบางสิ่งบางอย่างได้ เพราะจากตำแหน่งดังกล่าวจะทำให้ได้รับสินบนจากการให้สัมปทาน การให้ความเห็นชอบในงบประมาณค่าใช้จ่ายหรือการอนุญาตให้มีการขนส่งสินค้า ข้ามชายแดน การแสวงหาค่าเช่าจึงเป็นสาเหตุหนึ่งของการใช้อำนาจไปในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล

<sup>29</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 18*, น.63.

2) ทฤษฎีหัวหน้า-ตัวแทน<sup>30</sup> เป็นแนวคิดที่อธิบายถึงการมอบหมายอำนาจหรือสิทธิในการตัดสินใจของผู้เป็นเจ้าของอำนาจหรือสิทธิให้แก่ตัวแทนหรือผู้แทนในการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของผู้เป็นเจ้าของ เช่น ในการบริหารงานของบริษัทธุรกิจ ผู้จัดการได้รับมอบหมายงานบริหารจัดการแทนเจ้าของกิจการ เพื่อสร้างผลกำไรให้แก่เจ้าของ หรือในการบริหารงานของภาครัฐ นักการเมืองได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้เป็นผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในสภาเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน และข้าราชการ ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการจากภาษีของประชาชน เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน การมอบอำนาจให้ผู้แทนตัดสินใจนั้น มักมีความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาขึ้น ทำให้ผู้แทนสามารถใช้อำนาจนั้นในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ของผู้เป็นเจ้าของได้

3) ทฤษฎีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การทุจริตอาจเกิดจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยหน่วยงานราชการสมัยใหม่มีภารกิจที่ต้องปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมซึ่งบุคคลสาธารณะ อันได้แก่ นักการเมืองและข้าราชการ ต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเช่นเดียวกัน มิใช่เพื่อมุ่งแสวงหาความร่ำรวยหรือผลประโยชน์ส่วนตัว อีกทั้งบุคคลสาธารณะเหล่านั้นจะต้องมีสถานะอิสระและเป็นกลาง ปลอดภัยจากอิทธิพลใดๆ อันจะส่งผลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น อาจสรุปได้ว่า การทุจริตเกิดขึ้นจากสาเหตุหรือปัจจัยหลายประการด้วยกัน ทั้งในเรื่องของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ค่านิยมในระบบบริโภคนิยมที่มุ่งแสวงหารายได้หรือผลกำไรเพื่อการดำรงชีวิตหรือดำเนินกิจการ ตลอดจนลักษณะของสังคมอุปถัมภ์ที่ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ทำให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือเกิดความประพฤติที่ผิดแผกแปลกไปจากปกติของผู้มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องทั้งในแง่ของศีลธรรมและกฎหมาย นอกจากนี้ ระบบตรวจสอบ กระบวนการยุติธรรม การใช้บังคับกฎหมายและบทบัญญัติของกฎหมายที่ไร้ประสิทธิภาพไม่เท่าทันต่อเหตุแห่งการทุจริต ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตได้เช่นเดียวกัน

### 2.4.3 รูปแบบของการทุจริต

ในอดีตนั้นรูปแบบของการทุจริตมีอยู่เพียงไม่กี่รูปแบบ ระยะแรกเป็นการทุจริตโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง เช่น การรับสินบน เพื่ออำนวยความสะดวกในการรับบริการสาธารณะจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ การส่งส่วยเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่รัฐ ระยะต่อมา การทุจริตเกิดขึ้นจากการร่วมมือกันของนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ ส่งผลให้การทุจริตถูกพัฒนาให้เกิดความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการของรัฐ หรือการดำเนินการใดๆ

<sup>30</sup> สิริลักษณ์ คอมันตร์ และคณะ, *อั้งแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.9.

เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิผูกขาดในสัมปทานของรัฐเพื่อนำไปแสวงหาผลประโยชน์หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจต่อไป จากนั้นได้มีการพัฒนารูปแบบของการทุจริตให้มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นไปจากเดิม โดยการสร้างเงื่อนไขต่างๆ ที่ทำให้บรรดานักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ มีความชอบธรรมในการแสวงหาผลประโยชน์ต่างๆ จากนโยบายสาธารณะหรือกฎหมายต่างๆ ที่มีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับในสังคม หรือที่เรียกว่าการทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) โดยนโยบายหรือกฎหมายต่างๆ นั้น ได้เอื้อประโยชน์ต่อการนำไปใช้เป็นเครื่องมือในแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง

#### 2.4.3.1 รูปแบบการทุจริตขนาดเล็ก และขนาดใหญ่

Susan-Ackerman ได้แบ่งรูปแบบของการทุจริตโดยพิจารณาจากขนาด (Size) ของการทุจริต คือ การทุจริตขนาดเล็ก (Pretty corruption) ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับล่าง ได้แก่ การติดสินบน และการทุจริตขนาดใหญ่ (Grand corruption) ที่กระทำโดยนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง

#### 2.4.3.2 รูปแบบการทุจริตโดยพิจารณาจากเกณฑ์ที่สะท้อนระดับความอดทนของชุมชน

Heidenheimer ได้จำแนกรูปแบบของการทุจริตตามหลักเกณฑ์ของสี่ที่สะท้อนระดับความอดทนของชุมชน (Community's tolerance) โดยแบ่งเป็น การทุจริตสีดำ (Black Corruption) หมายถึง ความเห็นพ้องต้องตรงกันเป็นส่วนใหญ่ของชนชั้นนำและสาธารณชนที่เห็นว่าการกระทำนั้นๆ สมควรจะต้องถูกตำหนิและเห็นว่าจะต้องถูกลงโทษ การทุจริตสีเทา (Grey Corruption) เป็นการกระทำที่ชนชั้นนำส่วนหนึ่งเห็นว่าสมควรถูกลงโทษ แต่ชนชั้นนำอีกส่วนหนึ่งเห็นแตกต่างออกไป ในขณะที่เสียงส่วนใหญ่ของสาธารณชนมีความเห็นคลุมเครือ และการทุจริตสีขาว (White Corruption) เป็นการกระทำที่ชนชั้นนำยอมรับ และเห็นว่าพอจะยอมรับได้หรือไม่เลวร้ายนักซึ่งชนชั้นนำและสาธารณชนไม่มีความกระตือรือร้นที่จะลงโทษผู้กระทำความผิด

#### 2.4.3.3 รูปแบบการทุจริตโดยพิจารณาจากการทุจริตของบุคคลสาธารณะ

รูปแบบของการทุจริต โดยพิจารณาจากมิติการทุจริตของบรรดาบุคคลสาธารณะ อันได้แก่ การทุจริตในการบริหารราชการแผ่นดิน (Administrative Corruption) เป็นการใช้อิทธิพลที่เกินกว่าอำนาจของกฎหมาย เพื่อไปกำหนดนโยบายและทำให้เกิดผล เช่น การทำโครงการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่พวกพ้องของตน การซื้อขายตำแหน่งและการโยกย้ายตำแหน่งโดยไม่คำนึงถึงความสามารถและคุณธรรม

การทุจริตทางเศรษฐกิจ (Economic Corruption) เป็นการแสวงหากำไรส่วนเกินหรือในทางเศรษฐศาสตร์ เรียกว่า ค่าเช่า ตัวอย่างเช่น การจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่สูงเกินจริง

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้กลายมาเป็นทรัพย์สินของตนเองหรือพวกพ้อง การควบคุมการค้าและการให้สัมปทานผูกขาดแก่พวกพ้องของตน

การทุจริตทางการเมือง (Political Corruption) เป็นการใช้อำนาจรัฐโดยขาดคุณธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น การซื้อเสียงในการเลือกตั้ง การกีดกันพรรคคู่แข่งของรัฐบาลโดยใช้อำนาจทางกฎหมายและหน่วยงานของรัฐ การประกาศนโยบายหาเสียงที่เกิดจริงและไม่สามารถปฏิบัติได้<sup>31</sup>

#### 2.4.3.4 รูปแบบการทุจริตโดยพิจารณาจากคู่กรณีในการกระทำการทุจริต

บรรยง พงษ์พานิช และ ธนกร จ้วงพานิช ได้จำแนกรูปแบบของการทุจริตออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1) การทุจริตในภาคเอกชน เป็นการทุจริตในภาคเอกชนที่เป็นการกระทำทุจริตระหว่างภาคธุรกิจเอกชนด้วยกันเอง (Private to Private) เช่น การฉ้อฉลคดโกงระหว่างคู่ค้า คู่สัญญาพนักงานหรือผู้บริหารโรงบริษัท หรือผู้บริหารหรือผู้ถือหุ้นใหญ่ฉ้อฉลเอาเปรียบผู้ถือหุ้นรายอื่น การให้สินบนแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของบริษัทคู่ค้าเพื่อช่วยให้ตนได้รับสิทธิเพื่อเข้าทำสัญญาในฐานะคู่ค้าของบริษัท เป็นต้น

2) การทุจริตในภาครัฐ (Government to Government) ซึ่งเป็นการเบียดบังทรัพย์สินของรัฐโดยตรง โดยผู้กระทำคือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรู้และชำนาญกฎระเบียบโดยอาศัยเป็นช่องทางให้ตนได้รับผลประโยชน์ต่างๆ ที่เป็นของรัฐมาเป็นของตน เช่น การใช้ใบเสร็จเท็จเบิกเงินจากหน่วยงานของรัฐ การออกไปรับรองสิทธิหรือโฉนดที่ดินสาธารณะให้แก่ตนเองและพรรคพวกอย่างไม่ถูกต้อง การยกยอกทรัพย์สินของทางราชการ การใช้อำนาจในการแต่งตั้งตำแหน่งให้แก่พวกพ้อง และการสร้างเครือข่ายในการคอร์รัปชัน เป็นต้น

3) การทุจริตที่ภาคเอกชนกระทำต่อภาครัฐ (Government to Private) เป็นการทุจริตที่เกิดจากความร่วมมือและการประสานประโยชน์ระหว่างนักการเมืองและ/หรือเจ้าหน้าที่รัฐกับภาคเอกชน เพื่ออาศัยอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดสรรผลประโยชน์หรือทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้กับภาคเอกชนบางราย<sup>32</sup> เช่น สัญญาจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ หรือการหลบเลี่ยงข้อบังคับตามกฎหมาย เช่น การหลบเลี่ยงการเก็บภาษีศุลกากร การให้และรับสินบน และยังรวมถึงการที่นักการเมืองออกกฎหมายเพื่ออนุมัติโครงการเพื่อให้กลุ่มหรือพวกพ้องของตนได้รับ

<sup>31</sup> สิงคีต พิริยะรังสรรค์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7*, น.28-29.

<sup>32</sup> เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนไทยกับแนวทางแก้ไขและป้องกัน, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา, 2554), น.9.



ประโยชน์จากโครงการของรัฐ เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและให้สัมปทานแก่เอกชนเข้ามาดำเนินธุรกิจในลักษณะผูกขาด โดยการทุจริตในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งการทุจริตในลักษณะนี้มีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

3.1) การทุจริตซึ่งภาคธุรกิจเอกชนกระทำกับภาครัฐเพื่อซื้อหาความไม่ผิด กล่าวคือ เป็นการกระทำการทุจริตเพื่อบิดเบือนกระบวนการยุติธรรม

3.2) การทุจริตซึ่งภาคธุรกิจเอกชนกระทำกับภาครัฐเพื่อซื้อหาความสะดวก กล่าวคือ เป็นการกระทำการทุจริตเพื่อลดอุปสรรคอันเกิดจากระเบียบพิธีการและขั้นตอนทางราชการ

3.3) การทุจริตซึ่งภาคธุรกิจเอกชนกระทำกับภาครัฐเพื่อซื้อหาความได้เปรียบในการแข่งขัน กล่าวคือ เป็นการกระทำการทุจริตเพื่อให้ตนได้เปรียบเหนือคู่แข่งทางธุรกิจ โดยไม่ต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพในกิจการของตัวเอง

#### 2.4.3.5 รูปแบบของการทุจริตโดยการจำแนกขององค์กรในระดับสากล

องค์การสหประชาชาติ ได้สรุปว่า รูปแบบของการทุจริตมิได้ตั้งแต่การรับเงินหรือได้รับสิ่งตอบแทน ซึ่งเป็นเสมือนรางวัลจากข้อตกลง การละเมิดระเบียบราชการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนที่ครอบคลุมถึงเงินส่วนแบ่งที่ได้มาจากโครงการพัฒนาหรือจากบริษัทข้ามชาติ การจ่ายเงินสนับสนุนให้แก่ผู้ที่มีหน้าที่ออกกฎหมาย การเบี่ยงเบนทรัพยากรของรัฐให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การเพิกเฉยต่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายหรือเข้าแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม การเล่นพรรคเล่นพวก การบังหลวง การกำหนดราคาการจัดซื้อจัดจ้างให้สูงกว่าความเป็นจริง การสร้างตัวเลขค่าใช้จ่ายที่เป็นเท็จ และการทุจริตในการเก็บภาษีและการประเมินภาษี เป็นต้น

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ได้กำหนดรูปแบบของการทุจริตเป็น 7 ประเภท ได้แก่

1) การทุจริตขนาดใหญ่ เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงเพื่อบิดเบือนนโยบายหรือการใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบ เพื่อให้ผู้นำหรือผู้บริหารประเทศได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรทั้งชาติ

2) การทุจริตขนาดเล็ก เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับกลางระดับล่างต่อประชาชนทั่วไป โดยการใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในทางมิชอบ

3) การติดสินบนเป็นการเสนอให้หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ ทั้งในรูปแบบของเงิน สิ่งของและสิ่งตอบแทนต่างๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรม

4) การยักยอก คือ การที่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำเงินหรือสิ่งของที่ได้รับมอบหมายให้ใช้ในหน้าที่ราชการมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง

5) การอุปถัมภ์ เป็นรูปแบบหนึ่งของการเล่นพรรคเล่นพวกด้วยการคัดเลือกบุคคลจากสายสัมพันธ์ทางการเมืองหรือเครือข่าย เพื่อเข้ามาทำงานหรือเพื่อได้รับผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม

6) การเลือกที่รักมักที่ชัง เป็นรูปแบบหนึ่งของการเล่นพรรคเล่นพวก โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจที่มีในการให้ผลประโยชน์หรือให้ตำแหน่งหน้าที่การงานแก่เพื่อน ครอบครัว หรือบุคคลใกล้ชิด โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม

7) ผลประโยชน์ทับซ้อน คือ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากการที่บุคคลต้องมีหน้าที่หรือสถานะมากกว่าหนึ่งสถานะ

จากที่ได้กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่า การทุจริตไม่ได้มีรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเป็นการเฉพาะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบต่างๆ ที่มาเกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของผู้กระทำ วิธีการ สภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์ วัฒนธรรม และโครงสร้างสังคม การทุจริตจึงมีแต่มีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบหลายลักษณะ มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจสรุปรูปแบบของการทุจริตได้พอสังเขป ดังต่อไปนี้

1) การยักยอก (Embezzlement) เป็นการนำงบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐไปเป็นของตน

2) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้อยเงินจากภาคธุรกิจเอกชน (Extortion) หรือการที่ภาคธุรกิจเอกชนให้สินบน (Bribery) หรือผลประโยชน์ภายหลังแก่เจ้าหน้าที่รัฐให้ตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ผู้ให้สินบนได้ประโยชน์เหนือคู่แข่งทางการค้ารายอื่น

3) การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งญาติและพรรคพวกของตน (Nepotism)

4) การทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกผู้สนับสนุนตน (Cronyism)

5) การใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Insider Trading) โดยหมายรวมถึงการใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อขายเงินตราต่างประเทศด้วย เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐล่วงรู้ว่รัฐบาลจะประกาศลดค่าเงิน แล้วนำข้อมูลดังกล่าวไปแจ้งแก่พวกพ้องของตน

6) การฟอกเงิน (Money Laundering) การโยกย้ายถ่ายเทเงินที่ได้จากการทุจริตหรือได้มาโดยผิดกฎหมายหรือผิดศีลธรรมไปเข้าธนาคารหรือสถาบันทางการเงิน หรือทำธุรกิจที่ถูกกฎหมายเพื่อลบลอรอยของแหล่งที่มาที่ไม่ถูกต้องของเงินนั้น รวมถึงการโยกย้ายเงินไปต่างประเทศด้วย

7) การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ เอื้อประโยชน์ให้บริษัทของตน และพวกพ้อง หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)



8) การเอื้อประโยชน์ (Trading Influence) เป็นการที่บริษัทให้สัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐในทางอ้อม เช่น ให้ตำแหน่งในบริษัทหลังจากที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นเกษียณอายุราชการหรือพ้นจากตำแหน่ง เพื่อแลกกับการที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นเอื้อประโยชน์ให้กับการดำเนินธุรกิจของบริษัทตน

9) การฉกฉวยและการแปรรูปทุนของรัฐ (Kleptocracy)

10) การยอมรับของขัวญมูลค่าสูง

11) การปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง รวมถึงการปิดบังและการให้การเท็จ

12) การใช้อำนาจในทางที่ผิดโดยการข่มขู่ คุกคามและทำร้ายให้เกิดความเกรงกลัว

13) การใช้กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ อย่างมีอคติ ไม่เป็นกลางและไม่เป็นธรรม

14) การทุจริตการเลือกตั้ง การซื้อเสียงและการทุจริตด้วยวิธีต่างๆ

15) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ การเรียกเก็บส่วนต่างอย่างผิดกฎหมาย

16) การสร้างระบบผู้อุปถัมภ์กับประชานิยม การที่นักการเมืองให้ทรัพย์สินเงินทองหรือสิ่งของ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

17) การบริจจาคเพื่อช่วยเหลือการณรงค์ที่ผิดกฎหมาย และการให้บริจจาคเพื่อที่จะได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมาย

รูปแบบของการทุจริตมีอยู่หลายรูปแบบและหลายประเภทด้วยกัน ตั้งแต่รูปแบบการทุจริตที่สามารถพบเห็นได้ทั่วไปในสังคม และการทุจริตที่มีความซับซ้อน ตลอดจนลักษณะการกระทำบางประการที่แม้ไม่ใช่การทุจริตโดยตรงแต่ก็เป็นรูปแบบที่มีโอกาสที่จะนำไปสู่ปัญหาการทุจริตต่อไป ซึ่งล้วนก่อให้เกิดความเสียหายและผลกระทบมากมายมหาศาล

#### 2.4.4 ผลกระทบของการทุจริต

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการทุจริตเป็นสิ่งเลวร้ายที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับทุกประเทศและทุกสังคม ซึ่งการทุจริตมีผลกระทบมากมายหลายประการดังต่อไปนี้

##### 2.4.4.1 ผลกระทบทางด้านการเมือง

การทุจริตทำลายหลักความเป็นประชาธิปไตย ทำให้ประเทศชาติไม่สามารถเจริญก้าวหน้าและไม่มีเสถียรภาพ เนื่องจากการทุจริตทำให้นักการเมืองที่ไม่มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารประเทศ และยังมีโอกาสที่จะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ รวมถึงอาจมีการสนับสนุนให้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เอื้อผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง ซึ่งส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อการบริหารและการปกครองประเทศ การทุจริตจึงเป็น

สิ่งที่บ่อนทำลายความชอบธรรมของรัฐบาลและค่านิยมแบบประชาธิปไตย ทำลายความไว้วางใจของประชาชน

#### 2.4.4.2 ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

การทุจริตนับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การทุจริตทำให้ค่าใช้จ่ายในการทำธุรกิจสูงขึ้นเนื่องจากการต้องจ่ายเงินใต้โต๊ะ ค่าน้ำร้อนน้ำชาหรือเงินสินบน ก่อให้เกิดการแข่งขันทางการค้าโดยไม่เป็นธรรม ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือจากนักลงทุนต่างประเทศ ทั้งยังส่งผลให้สังคมได้รับสินค้าและบริการที่มีราคาสูงเกินจริง เนื่องจากเงินค่าสินบนหรือเงินที่ใช้จ่ายไปในการเจรจาธุรกิจนั้นจะถูกรวมเข้าไปในสินค้าและบริการการทุจริตนำไปสู่การผูกขาดและทำให้เกิดการกระจายรายได้อย่างไม่เป็นธรรม

#### 2.4.4.3 ผลกระทบด้านสังคม

การทุจริตทำให้สังคมขาดการพัฒนาและไม่เจริญเติบโต เนื่องจากการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณในโครงการต่างๆ ที่นำมาพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของ คนในสังคมเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม โดยทรัพยากรและงบประมาณเหล่านั้นถูกเบียดบังไปโดยการทุจริตนั่นเอง ทำให้เกิดช่องว่างและความเหลื่อมล้ำทั้งในเรื่องรายได้และคุณภาพชีวิตของประชากรที่เพิ่มมากขึ้น

#### 2.4.4.4 ผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ

การทุจริตทำให้ประชาชนขาดความไว้วางใจในเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ขาดความเชื่อมั่นในการบริหารประเทศ ขาดความเชื่อมั่นในกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ขาดแรงจูงใจในการต่อต้านการทุจริต และเห็นว่าการทุจริตเป็นเรื่องปกติธรรมดาทั่วไป

### 2.4.5 การประเมินสถานการณ์การทุจริต

#### 2.4.5.1 ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index)

ดัชนีการรับรู้การทุจริต หรือในบางแหล่งเรียกว่า ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index) หรือ CPI เป็นเครื่องมือในการวัดความโปร่งใสและการทุจริตในระดับโลกและระดับประเทศ ซึ่งจัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 เป็นการวัดลำดับภาพลักษณ์ของการทุจริตของประเทศทั่วโลกจากการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญและการสำรวจความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง นับว่าดัชนีการรับรู้การทุจริตเป็นตัวบ่งชี้การทุจริตที่ถูกลำนำมาใช้อย่างแพร่หลายทั่วโลก ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อสู้กับปัญหาการทุจริตทุกรูปแบบด้วยการแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ และสร้างความตระหนักรู้ถึงผลเสีย

ของการทุจริต โดยการเก็บข้อมูลสถานการณ์การทุจริตของแต่ละประเทศจากแหล่งข้อมูล 13 แหล่งข้อมูลและแต่ละประเทศจะถูกประเมินอย่างน้อย 3 แหล่งข้อมูลที่แตกต่างกันไป<sup>33</sup>

อย่างไรก็ดี ผลการประเมินดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 - 2560 พบว่า ประเทศไทยได้คะแนนสูงสุดที่ 38 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน โดยคะแนนมีการเพิ่มขึ้นและลดลงเล็กน้อยในแต่ละปี ซึ่งประเทศไทยยังไม่สามารถได้คะแนนถึงครึ่งหนึ่งแม้แต่ครั้งเดียว จากผลการประเมินนี้สะท้อนถึงภาพลักษณ์ของประเทศไทยด้านสถานการณ์การทุจริตในสายตาของนานาชาติ ทุกภาคส่วนในสังคมไทยต้องให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อพัฒนาประเทศไทยให้มีความโปร่งใสและปราศจากการทุจริต

ในปี พ.ศ. 2560 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) โดยกำหนดเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ คือ ระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index หรือ CPI) สูงกว่าร้อยละ 50 โดยกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 6 เรื่อง ยุกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย มุ่งเน้นการยกระดับมาตรฐานด้านความโปร่งใสและการจัดการการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย โดยการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นการประเมินและวิธีการสำรวจตามแหล่งข้อมูล และเร่งรัด กำกับ ติดตามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหรือปรับปรุงการทำงาน รวมไปถึงบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ภาคเอกชน และต่างประเทศ

#### 2.4.5.2 ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย (Corruption Situation Index)

ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย (Corruption Situation Index : CSI) จัดทำขึ้นโดยมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยในฐานะองค์กรภาคีเครือข่ายภายใต้องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เป็นการสำรวจและประมวลผลทางสถิติเกี่ยวกับระดับความรุนแรงของปัญหาการทุจริตทัศนคติและจิตสำนึกของคนในสังคมต่อการทุจริต และประสิทธิภาพในการต่อต้านการทุจริต ทั้งในด้านการป้องกันการทุจริต การปราบปรามการทุจริต และการปลูกฝังจิตสำนึกของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสะท้อนทัศนคติความเห็นต่อการทุจริตจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อสร้างความตระหนักต่อปัญหาการทุจริต และเพื่อสะท้อนการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์การทุจริตของไทย

การสำรวจสถานการณ์คอร์รัปชันไทย ได้เริ่มดำเนินการสำรวจครั้งแรกในช่วงเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน ในปี พ.ศ. 2553 และได้จัดทำการศึกษาเป็นประจำทุก 6 เดือน

<sup>33</sup> ญาสินี อัจฉริยะเกียรติ, “แนวทางการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต,” วารสารวิชาการ ป.ป.ช., ฉบับที่ 1, ปีที่ 10, น.102-103 (มกราคม - มิถุนายน 2560).

โดยเป็นการสำรวจจากกลุ่มประชาชน ผู้ประกอบการ/ภาคเอกชน และข้าราชการ/ภาครัฐ ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ รวมทั้งสิ้น 2,400 ตัวอย่าง โดยดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันมีค่าคะแนน 0 - 100 คะแนน หากประเทศไทยได้ 0 คะแนน หมายถึง มีการทุจริตรุนแรงที่สุด และหากได้ 100 คะแนน หมายถึง การไม่มีปัญหาการทุจริตเลย

## 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

### 2.5.1 พัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน มีทั้งการบัญญัติเป็นกฎหมายมุ่งนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ประกาศใช้กฎหมายเพื่อกำหนดลักษณะและโทษของการทุจริต มีการประกาศใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมและปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม และการจัดตั้งองค์กรต่างๆ ขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริต อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีพัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาอย่างยาวนาน แต่การป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีลักษณะจริงจัง เป็นรูปธรรม และมีหลักประกันความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่อต้านการทุจริตนั้น เพิ่งได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญในปี 2540 ที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงเห็นควรที่จะแบ่งการศึกษาพัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทยออกเป็น 2 ช่วง โดยใช้เกณฑ์ระยะเวลา คือ ปี พ.ศ. 2540 ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นช่วงเวลาที่ใช้แบ่งในการศึกษา

#### 2.5.1.1 พัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย ก่อนปี พ.ศ. 2540<sup>34</sup>

ดังที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า การทุจริตเป็นปัญหาที่มีอยู่ในสังคมไทยและสังคมโลกมาอย่างยาวนาน ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ได้มอบอำนาจให้เจ้าเมืองขุนนาง ไปเก็บภาษีและส่วย จากราษฎร ทำให้มีช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นจะเก็บภาษีหรือส่วยบางส่วนไว้เป็นของตนเองก่อนส่งให้กับพระมหากษัตริย์ ซึ่งในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้

<sup>34</sup> กชพัฒน์ บำรุงศรี, “คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับการป้องกันการทุจริต”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น.18.

ได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อาทิ กฎหมายลักษณะอาญาร.ศ. 127 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471

เมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมได้เข้ามามีบทบาท ทำให้ข้าราชการและนักการเมืองมีอำนาจมากขึ้น และประชาชนมีค่านิยมในการบริโภคมากยิ่งขึ้น ข้าราชการและนักการเมืองมีอำนาจและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่ายกว่าประชาชนทั่วไป จึงทำให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ประเทศไทยขาดแคลนสินค้าที่จำเป็น ทำให้เกิดตลาดมืด จึงส่งผลให้การทุจริตเกิดขึ้นมาก

ในปี พ.ศ. 2488 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการทุจริตสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นรูปธรรมในประเทศไทย ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490<sup>35</sup>

ต่อมาในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาลที่กระทำการนอกเหนือหน้าที่หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ<sup>36</sup>

ในปี พ.ศ. 2494 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) มีหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนและดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้าราชการหรือพนักงานของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งต่อมาได้พัฒนากลายเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2496

<sup>35</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2556), น.6-7.

<sup>36</sup> อุทม รัฐอมฤต, “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), น.45.

จากนั้น ในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการจัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดินขึ้น โดยเป็นหน่วยงานของรัฐที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี สังกัดทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง เพื่อดำเนินการแก้ไขวิวิจริตการคดีของข้าราชการที่มีพฤติการณ์ทุจริตให้รวดเร็วยิ่งขึ้น มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลสอดส่องให้การปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐต่างๆเป็นไปตามกรอบรัฐธรรมนูญกฎหมายระเบียบแบบแผน นโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนคำสั่งนายกรัฐมนตรี โดยเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อให้ภารกิจสำเร็จลุล่วงไปด้วยความรวดเร็วประหยัดปราศจากการทุจริตและประพฤติมิชอบอันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนตามความมุ่งหมายของรัฐบาล ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเพิ่มเติมให้กรมตรวจราชการแผ่นดินมีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การและบริษัทที่อยู่ในความควบคุมของรัฐบาล และรวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วย<sup>37</sup>

ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ในปี พ.ศ. 2503 โดยมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากรและรับเรื่องราวร้องเรียนในการกล่าวหาเจ้าพนักงานจัดเก็บภาษีอากรโดยมิชอบ

ต่อมาภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการขึ้น โดยมีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติราชการ รวมทั้งการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ

แม้ว่าในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยจะได้มีการจัดตั้งองค์กรต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริต แต่อย่างไรก็ดี การทุจริตในประเทศไทยในช่วงดังกล่าวได้มีการขยายตัวมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการเมืองของไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490 ต้องตกอยู่ภายใต้รัฐบาลเผด็จการทหารที่รัฐบาลมีอำนาจมาก จึงไม่อาจตรวจสอบอำนาจรัฐได้ หรือหากเป็นในช่วงที่มีการเลือกตั้งก็มักจะมีการซื้อสิทธิ์ขายเสียงเกิดขึ้น การทุจริตในยุครัฐบาลเผด็จการทหารนี้ มักจะเป็นการทุจริตจากงบประมาณของกระทรวงและรัฐวิสาหกิจต่างๆ โดยเฉพาะงบราชการลับ และการเบียดบังจากรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรสูง รวมถึงการทุจริตโดยการหาผลประโยชน์จากการให้โครงการสัมปทานแก่บริษัทเอกชนที่รับเหมาก่อสร้างหรือขายสินค้าและบริการให้กับรัฐบาล การฟ้องร้องคดีแก่เหล่าบรรดาผู้นำรัฐบาลทหารนี้ มักจะกระทำได้เมื่อบุคคลเหล่านั้นหมดอำนาจลง เช่น เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพันโทณรงค์ กิตติขจร หมดอำนาจลงภายหลังเหตุการณ์เรียกร้อง

<sup>37</sup> สมเกียรติ คงสวัสดิ์, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.96.



ประชาธิปไตย 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มีการเปิดโปงและฟ้องร้องยึดทรัพย์สินสมบัติจำนวนมหาศาลของทั้งสามได้บางส่วน เป็นต้น

หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยมีนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นนโยบายสำคัญ โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอมาตรการเชิงนโยบาย หรือความเห็นในการปรับปรุงการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่างๆ เพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต่อคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนกรณีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีการปรับปรุงระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่ออุดช่องว่างที่จะทำให้เกิดการทุจริตขึ้น ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535<sup>38</sup>

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ได้มีการกำหนดรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญ เช่น โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่ามากกว่า 1,000 ล้านบาท ต้องใช้วิธีประมูล การยกเลิกการประกวดราคาหากเหลือผู้ประมูลรายเดียว การซื้อหรือการจ้างแบบเหมารวมให้ขอมติคณะรัฐมนตรีจึงจะสามารถดำเนินการได้ หรือการให้มีศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง และให้หน่วยราชการที่จะว่าจ้างที่ปรึกษามาขอตรวจรายชื่อบริษัทที่ปรึกษาที่มาจดทะเบียนไว้กับศูนย์นี้ เป็นต้น

ในส่วนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญคือ การให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชนลงทุนหรือร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน การดำเนินงาน การกำกับดูแล และติดตามผล ต้องอยู่ภายใต้คณะกรรมการที่มาจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และกระทรวงการคลัง ต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์โครงการก่อนเสนอโครงการผ่านคณะรัฐมนตรี และหลังจากเห็นชอบแล้วก็ต้องผ่านการพิจารณาร่วมกันของคณะกรรมการ จาก สศช. และกระทรวงการคลังเรื่องร่างประกาศเชิญชวน ร่างขอบเขตของโครงการ

<sup>38</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตรีรัตน์ และนพรัตน์ วรรณเทพสกุล, คอร์รัปชันข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ, (กรุงเทพมหานคร : พี.เพรส, 2547) , น.17-18.

และเงื่อนไขสำคัญในสัญญา กำหนดหลักประกันของและหลักประกันสัญญา พิจารณาเลือกเอกชนเข้าร่วมงานโดยวิธีประมูลหรือวิธีอื่นที่สองหน่วยงานเห็นพ้องกัน แต่ห้ามมิให้โครงการที่มีผู้เสนอเพียงรายเดียวได้รับการคัดเลือก และจะต้องส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อนลงนาม

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีการแก้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างแล้วก็ตาม บรรดานักการเมืองและข้าราชการก็ยังสามารถหาวิธีการหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ เช่น การกำหนดโครงการเป็นโครงการย่อยไม่เกินหนึ่งพันล้านบาท การจ้างเหมาก่อสร้างแทนการให้สัมปทานแบบเหมารวมโดยไม่ต้องผ่านคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ในช่วงนี้ปัญหาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น แม้จะมีการฟ้องร้องเกิดขึ้น ก็นำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้แต่ผู้มีตำแหน่งในระดับล่าง เนื่องจากมีการวิ่งเต้นช่วยเหลือกัน และมีการตัดตอนไม่ให้โยงไปถึงบุคคลระดับสูง เช่น กรณีการทุจริตจากโครงการก่อสร้างบำบัดน้ำเสียที่คลองด่านที่เป็นโครงการที่มีมูลค่าการทุจริตสูงในหลักหลายหมื่นล้านบาท

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 หน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีเพียงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการประพฤติมิชอบในวงราชการเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หน่วยงานดังกล่าวยังไม่มีคามอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งอาจถูกครอบงำ การปฏิบัติหน้าที่จากผู้บังคับบัญชาที่อาจมีพฤติกรรมทุจริตได้ ตลอดจนปัญหาการทุจริตในมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการประพฤติมิชอบในวงราชการ มีอาจเพียงพอและทันการณ์ต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริต ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีเจตนารมณ์อันเป็นสาระสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยกันหลายองค์กร และหนึ่งในนั้นคือองค์กรที่ทำหน้าที่โดยตรงในการต่อสู้และแก้ไขปัญหาการทุจริต คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อันเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยในปัจจุบัน



### 2.5.1.2 พัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย หลังปี พ.ศ. 2540<sup>39</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระขึ้น จำนวน 8 องค์กร โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จากนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกยกเลิกไป

ในช่วง พ.ศ. 2540 ถึง พ.ศ. 2543 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่สำคัญในการใช้เป็นเครื่องมือเพื่อแก้ปัญหาในการทุจริต เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่สนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานและการปฏิบัติราชการ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่คุ้มครองให้สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ในปี พ.ศ. 2541 ได้เกิดกรณีทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ราคาผิดปกติในกระทรวงสาธารณสุข เป็นวงเงินกว่า 1,400 ล้านบาท ซึ่งมีข่าวเชื่อมโยงว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในเวลานั้นรับสินบน ทำให้แพทย์และเภสัชกรรุ่นใหม่ที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลชุมชนทั่วประเทศ ร่วมกันเคลื่อนไหวต่อต้านในนามของชมรมแพทย์ชนบทและชมรมเภสัชชนบท ได้มีการรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอมายังผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้ดำเนินการแก้ปัญหา แต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร ต่อมาได้มีการเปิดเผยข้อมูลการทุจริตในรายพื้นที่ต่อสื่อมวลชนมากขึ้นเรื่อยๆ มีทั้งการยืนยันและการสนับสนุนจากแพทย์อาวุโส รวมถึงเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสาธารณสุข 30 องค์กรที่รวมตัวกันออกมาเคลื่อนไหวสนับสนุนแพทย์ชนบท ได้สร้างแรงกดดันให้ผู้บริหารกระทรวงต้องตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงขึ้น ในระหว่างนั้นเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนได้ใช้กลไกตรวจสอบนักการเมืองซึ่งถือเป็นเครื่องมือใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญในขณะนั้น โดยการรณรงค์ล่ารายชื่อประชาชนจำนวน 50,000 รายชื่อ เพื่อขอให้ถอดถอนนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตยา กลายเป็นแรงกดดันทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

<sup>39</sup> กชพัฒน์ บำรุงศรี, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 34*, น.20.

สาธารณสุขและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขในสมัยนั้นต้องลาออกจากตำแหน่ง<sup>40</sup> การเคลื่อนไหวของชมรมแพทย์ชนบทดังกล่าวนับเป็นการรวมกลุ่มในรูปแบบภาคประชาสังคมในยุคแรกๆ ที่ดำเนินกิจกรรมต่อต้านการทุจริตอีกด้วย

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตหลายฉบับด้วยกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบและธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เนื่องจากการทุจริตเป็นหนึ่งในความผิดมูลฐานของการฟอกเงินด้วย และยังได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 หรือที่รู้จักกันในนามกฎหมายฮั้วประมูลอีกด้วย

ในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรีซึ่งเป็นกลไกควบคุมนักการเมืองที่เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน และในปีเดียวกันนี้ องค์การสหประชาชาติตระหนักว่าในการแก้ไขปัญหาการทุจริตจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือทางกฎหมาย จึงได้จัดประชุมเพื่อหารือเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ที่ประชุม General Assembly ได้มีการยอมรับผลข้อตกลงการประชุม United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) และได้กำหนดให้วันที่ 9 ธันวาคมของทุกปี เป็นวันต่อต้านคอร์รัปชันสากลเพื่อให้ทั่วโลกได้เกิดความตระหนักในปัญหาการทุจริตและร่วมกันต่อสู้และป้องกันปัญหาการทุจริต นอกจากนี้ UNCAC ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกบัญญัติกฎหมายและจัดระเบียบองค์กรภายในของตนเพื่อป้องกันการทุจริต รวมถึงการกำหนดบทลงโทษ เพิ่มการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศและดำเนินการให้เกิดกลไกตรวจสอบทรัพย์สิน พร้อมทั้งมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิกด้วย<sup>41</sup> ซึ่งในปี 2546 ประเทศไทยเองก็ได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตนี้ด้วย

อีกทั้งในปีดังกล่าว ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารราชการของภาครัฐอันเป็นมาตรการที่สามารถช่วยป้องกันการทุจริตได้อีกช่องทางหนึ่ง

<sup>40</sup> ประเทศไทย, “รายงานพิเศษ : ย้อนรอยคดีทุจริตยา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2561 จาก <https://prachatai.com/journal/2004/10/977>

<sup>41</sup> จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 16*, น.8.

ในปี พ.ศ. 2549 กระแสการทุจริตเชิงนโยบายโดยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ได้เป็นข้อกังวลใจให้กับประชาชนจำนวนมาก มีการตั้งคำถามเกิดขึ้นในสังคมในเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน ทำให้เกิดการรัฐประหารรัฐบาลพรรคไทยรักไทยขึ้น โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ซึ่งได้ให้เหตุผลประการหนึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ว่า การรัฐประหารครั้งนี้เกิดขึ้นเนื่องจากความไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาลในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้ทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยหลังจากยึดอำนาจแล้ว คมช. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ขึ้นมา โดยทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐจากการดำเนินงานหรือโครงการต่างๆ โดยรัฐบาลพรรคไทยรักไทยนั้น

ต่อมา ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้มีการเพิ่มบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกทั้งยังกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตต่อหน้าที่หรือรัวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารระดับสูง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยได้กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ทำหน้าที่ดูแลคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจากการกระทำของข้าราชการระดับผู้ปฏิบัติการ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในช่วงเวลาดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ผลักดันยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2551 - 2555) โดยประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ปูปลูกฝังจิตสำนึก รวมพลังแผ่นดินป้องกันการทุจริต เสริมสร้างความแข็งแกร่งของหน่วยงานต่อต้านการทุจริต และสร้างบุคลากรมืออาชีพป้องกันการและปราบปรามการทุจริต

ในปี พ.ศ. 2554 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 โดยได้มีการปรับปรุงกลไกและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน จากเดิมที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ด้วยกันหลายประการ ได้แก่ การส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น การคุ้มครองพยานหรือผู้ให้ถ้อยคำ การจัดให้มีสินบน รางวัลตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใดกับผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดๆ ที่เกี่ยวกับการทุจริต เพื่อเป็นการเพิ่มแรงจูงใจในการร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริต การยกย่องและคุ้มครอง

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต การกันผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่เกี่ยวข้องไว้เป็นพยาน การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องประกาศราคากลางการจัดซื้อจัดจ้างและการคำนวณราคากลางไว้ในระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้ การเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งปรับปรุงการตรวจสอบข้อเท็จจริง และกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เกิดความชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด เพื่อสรรหาคนดีมีคุณธรรมและจริยธรรมในแต่ละจังหวัดเพื่อดำเนินภารกิจงานด้านการต่อต้านการทุจริต ประสานความร่วมมือกับประชาชนและสร้างภาคีเครือข่ายในจังหวัด และมีการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด เพื่อให้การตอบสนองต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นไปได้อย่างครอบคลุม ทัวถึงและรวดเร็วยิ่งขึ้น

ในปี 2554 ภาคเอกชนได้ร่วมกันจัดตั้งภาคีเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชันขึ้นมา เนื่องจากเห็นว่าประเทศชาติได้สูญเสียผลประโยชน์ไปอย่างมหาศาลจากการทุจริตในโครงการต่างๆ ของภาครัฐที่มีความซับซ้อนและมีมูลค่ามากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งต่อมาในปี 2555 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชนที่มีบทบาทอย่างยิ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2556 ได้มีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2556 - 2560) โดยมียุทธศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่ ปลูกและปลูกจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริต เน้นการปรับเปลี่ยนฐานความคิดของคนในทุกภาคส่วนในการรักษาประโยชน์สาธารณะ บูรณาการทำงานของหน่วยงานในการต่อต้านการทุจริตและพัฒนาเครือข่ายในประเทศ พัฒนาร่วมมือกับองค์กรต่อต้านการทุจริตและเครือข่ายระหว่างประเทศ พัฒนาระบบบริหารและเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการต่อต้านการทุจริตให้กับบุคลากรทุกภาคส่วน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2557 เกิดการรัฐประหารขึ้นอีกครั้งหนึ่ง และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยได้กำหนดให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งกลไกในการกำกับและควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน และกำหนดให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่าง

เด็ดขาด นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งศูนย์อำนาจการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.) ซึ่งเป็นการรวมหน่วยงานต่อต้านการทุจริตให้เกิดการร่วมกันทำงานแบบบูรณาการอีกด้วย

ในปี พ.ศ. 2558 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเพิ่มบทลงโทษให้รุนแรงขึ้น โดยมาตรา 123/2 เพิ่มโทษการทุจริตสูงสุด คือ การประหารชีวิต มาตรา 123/5 ที่มีการกำหนดบทลงโทษกับนิติบุคคลที่ได้ประโยชน์จากการที่บุคคลในสังกัดของตนไปกระทำการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงมาตรา 123/6 ที่เพิ่มบทบัญญัติเรื่องการริบทรัพย์ และมาตรา 74/1 ที่เป็นการเพิ่มเรื่องอายุความสะดุดตุลดงกรณีที่ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนี

รวมถึงในปีดังกล่าวได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 อันเป็นกฎหมายกลางที่จะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต รวมถึงมีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อรับคำร้องและศูนย์รับคำขออนุญาต ณ จุดเดียว เพื่อให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการขออนุญาตซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน อีกทั้งยังมีการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบอีกด้วย

ในปี พ.ศ. 2559 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 โดยได้แก้ไขปรับปรุงเนื้อหาจากกฎหมายเดิมด้วยกันหลายประการ ซึ่งเป็นการปรับปรุงกลไกและเพิ่มประสิทธิภาพในการไต่สวนข้อเท็จจริงให้มีความรวดเร็ว มีคุณภาพและเป็นธรรม อีกทั้งยังมีการปรับปรุงวิธีการได้มาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และโครงสร้างของสำนักงาน ป.ป.ท. ให้เป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้มีความอิสระในการปฏิบัติงาน

ปี พ.ศ. 2560 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวดเด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยได้มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหลายบทบัญญัติด้วยกัน

นอกจากนี้ ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยประสงค์ให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุดเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม



อีกทั้ง มีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ภายใต้วิสัยทัศน์ ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้านทุจริต (Zero Tolerance & Clean Thailand) โดยมียุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต ยกกระดับเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริต สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย พัฒนาระบบป้องกันการทุจริตเชิงรุก ปฏิรูปกลไกและกระบวนการการปราบปรามการทุจริต และยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2561 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริตและเที่ยงธรรม อีกทั้งตามที่ได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญ รวมถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 ที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า พัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทยหลังปี 2540 นั้น มีความแน่นอนชัดเจน และเป็นรูปธรรมจากการมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีอิสระในการดำเนินงาน นั่นคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นอกจากนี้ ภาคประชาชน ภาคเอกชน ตลอดจนสื่อมวลชน ได้เข้ามามีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตควบคู่ไปกับปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ อีกทั้งการลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทยนั้น ได้ส่งผลให้เกิดความผูกพันที่จะต้องดำเนินการต่างๆ ตามพันธกรณี ทำให้กฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้รับการปรับปรุงและพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น

### 2.5.2 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ อันเป็นสาระสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ

ปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประกอบกับความรุนแรงของปัญหาการทุจริตที่เป็นภัยร้ายและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ จึงได้มีบทบัญญัติจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาทุจริต คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการอิสระขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. จนถึงปัจจุบันซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงบัญญัติไว้รับรองสถานะของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในหมวดที่ 12 ว่าด้วยองค์กรอิสระ และได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2561

#### 2.5.2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันการทุจริต

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตไว้ดังนี้

##### 1. การเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อภาครัฐ

มาตรา 32 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(2) จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัด การทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด

(3) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ มาตรการใดที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อราชการได้

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เสนอมาตรการ ความเห็น และ ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ ตามมาตรา 32 หากเป็นเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

สาธารณะก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และเมื่อองค์กรต่างๆ ที่ได้รับแจ้งมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว หากเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ ให้แจ้งปัญหาและอุปสรรคต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบต่อไป ทั้งนี้ ไม่เกิน 90 วัน นับแต่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

## 2. กำหนดมาตรการและกลไกเพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา 33 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องกำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นในเรื่องดังต่อไปนี้ เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งสรุปได้ดังนี้

2.1 กำหนดมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง

2.2 จัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐาน สำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยช่องทางดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าว

2.3 ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต

2.4 เสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต

2.5 ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไกการแจ้งเตือน กรณีพบว่ามีความผิดที่ถือว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงานของตน

2.6 ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริต รวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตและประพฤตินิชอบอย่างกว้างขวาง

2.7 รับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.8 ในการดำเนินการตามข้อ 2.1 - 2.7 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งซึ่งเป็นการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้คำเสนอแนะ ช่วยเหลือ ร่วมมือกันในการดำเนินการ

## 3. การตรวจสอบการดำเนินการของรัฐอันอาจนำไปสู่การทุจริตหรือสื่อว่ามีการทุจริต

มาตรา 35 กำหนดให้ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการดำเนินการอย่างใดในหน่วยงานของรัฐอันอาจนำไปสู่การทุจริตหรือสื่อว่าอาจมี



การทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบโดยเร็ว ถ้าผลการตรวจสอบปรากฏว่ากรณี มีเหตุอันควรระมัดระวัง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของ กรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวและคณะรัฐมนตรีทราบ พร้อมด้วยข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไข

นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ ต้องดำเนินการตามควรแก่กรณีเพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตหรือเกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของ รัฐหรือประชาชนโดยเร็วและถ้าไม่เกี่ยวกับความลับของทางราชการให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบเป็น การทั่วไป

อย่างไรก็ดี เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้ประกาศใช้ในระหว่างที่ผู้เขียนจัดทำวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้ จึงทำให้ไม่ปรากฏผลการดำเนินการด้านการป้องกันการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นการดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่ในการป้องกันการทุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ในการนี้ผู้เขียนจึงขอศึกษาผลงานด้านการป้องกันการทุจริตของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนด อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในด้านการป้องกันการทุจริตไว้ดังนี้

- 1) กำกับดูแลคุณธรรมละจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- 2) เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต
- 3) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยม เกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

จากมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการ ป้องกันการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ทั้งในเรื่องการเสนอ มาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ การเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมความ ซื่อสัตย์สุจริต และการส่งเสริมให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ทั้งนี้ ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม

การทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลงานด้านการป้องกันการทุจริต ดังตัวอย่างต่อไปนี้<sup>42</sup>

1) การทำบันทึกความร่วมมือ หรือ MOU กับหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ เพื่อร่วมมือกันในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการปลูกจิตสำนึก ในการต่อต้านการทุจริต และสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต

2) การป้องกันการทุจริตโดยอาศัยกลไกภาครัฐ โดยการส่งเสริมและสนับสนุนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ให้คำปรึกษา แก่หน่วยงานที่เข้ารับการประเมิน

3) การป้องกันการทุจริตโดยอาศัยกลไกศาสนาทุกศาสนา ได้แก่ ความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยมหาจุฬารามราชวิทยาลัย ผลิตคู่มือหลักสูตรในการป้องกันการทุจริต ตามแนวทางของพระพุทธศาสนา ผลิตกัณฑ์เทศน์ป้องกันการทุจริต ความร่วมมือกับมหาวิทยาลัย มหามกุฏราชวิทยาลัยในการจัดทำหลักสูตรป้องกันการทุจริต สำหรับพระผู้สอนและพระนักเรียน พระนิสิต นักเรียน นิสิตของมหาวิทยาลัย ความร่วมมือกับจุฬาราชมนตรีในการผลิตเอกสารหนังสือ เรื่อง สิบบน การทุจริตและประพฤติมิชอบกับข้อชี้ขาดทางศาสนาอิสลาม และจัดทำแผ่นพับ เรื่อง การทุจริต คอร์รัปชัน วิกฤตชาติที่มุสลิมไทยต้องร่วมต้าน

4) การป้องกันการทุจริตโดยอาศัยกลไกภาคการศึกษา โดยความร่วมมือ กับกระทรวงศึกษาธิการ จัดทำตำราเรียนเรื่องการป้องกันการทุจริตและนำไปบรรจุในหลักสูตรการเรียนการสอนแก่นักเรียน นักศึกษาในระดับชั้นต่างๆ

5) การป้องกันการทุจริตโดยอาศัยกลไกภาคเอกชน โดยการจัดทำคู่มือ แนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคลในการป้องกันการให้สินบน แก่เจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศ และเผยแพร่ให้กับ ภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง และให้การสนับสนุนโครงการแนวร่วมปฏิบัติภาคเอกชนไทยในการ ต่อต้านการทุจริต (Thailand's Private Sector Collective Action Coalition Against Corruption: CAC) ซึ่งเป็นโครงการที่ส่งเสริมให้บริษัทเอกชนไทยประกาศนโยบายต่อต้านการทุจริต ทุกรูปแบบ และสร้างระบบป้องกันการจ่ายสินบนทุกรูปแบบ โดยการทำแบบประเมินตนเองและยื่น ขอคำรับรองต่อคณะกรรมการแนวร่วมปฏิบัติเพื่อรับรองการมีอยู่จริงและการนำนโยบายไปปฏิบัติ และรวมตัวกับบริษัทในภาคธุรกิจให้ความร่วมมือกับภาครัฐ ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และองค์กร ระหว่างประเทศ เพื่อขับเคลื่อนการใช้มาตรการต่อต้านการทุจริต การเปิดเผยข้อมูล และกำหนด

<sup>42</sup> กชพัฒน์ บำรุงศรี, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 34*, น.105.

มาตรฐานการประกอบธุรกิจที่สะอาด เน้นการแข่งขันด้วยระบบกลไกตลาด โดยปัจจุบันมีบริษัทที่เข้าร่วมโครงการ CAC จำนวน 914 บริษัท และมีบริษัทที่ได้ผ่านการรับรองโดย CAC จำนวน 325 บริษัท (ข้อมูล ณ วันที่ 6 สิงหาคม 2561)

นอกจากนี้ ยังได้มีการรับสมัครองค์กรต่างๆ เพื่อเข้ารับการคัดเลือกรับรางวัลองค์กรโปร่งใส (NACC Integrity Awards) ซึ่งเป็นการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริต เพื่อเป็นการสร้างขวัญกำลังใจ และยกย่องเชิดชูหน่วยงาน องค์กร หรือสถาบัน ภาครัฐ ภาค รัฐวิสาหกิจ ภาคธุรกิจเอกชน และนิติบุคคลอื่นๆ ให้เป็นแบบอย่างที่ดีและเป็นการสร้างกระแสให้สังคมเกิดค่านิยมในการส่งเสริมการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาล บรรษัทภิบาล มีจริยธรรมทางการค้า และรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม โดยเชื่อมั่นว่าจะเป็นแนวทางหนึ่งในการป้องกันปัญหาการทุจริตในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6) การป้องกันการทุจริตโดยอาศัยกลไกภาคประชาสังคม โดยร่วมกับเครือข่ายภาคประชาสังคมกรุงเทพมหานคร เฝ้าระวังการทุจริตในชุมชนและสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในรูปแบบการประชุมร่วมกับสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ความรู้ สนับสนุน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตให้กับประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร

7) การเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะการป้องกันการทุจริตต่อหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตในการดำเนิน ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ปลูกยางพารา และได้มีข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ ข้อเสนอแนะในการสนับสนุนโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST) เพื่อส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน และข้อเสนอแนะในการส่งเสริมให้ภาคเอกชนจัดทำมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการทุจริตในกระบวนการเบิกจ่ายตามสิทธิสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ

จากการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ภารกิจด้านการป้องกันการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอยู่เป็นจำนวนมากและมีอยู่ด้วยกันหลายลักษณะทั้งการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม การเผยแพร่ความรู้ ปลูกฝังจิตสำนึกและค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต และการสร้างเครือข่ายในการเฝ้าระวังการทุจริต อีกทั้ง การดำเนินการป้องกันการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับภาคส่วนต่างๆ เป็นจำนวนมาก ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาคศาสนา และภาคการศึกษา

### 2.5.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปราบปรามการทุจริต

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ดังนี้

มาตรา 28 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริต ดังต่อไปนี้

1) ใต้วงและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2) ใต้วงและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

3) ใต้วงเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจหน้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้แก่ ความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

ทั้งนี้ ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2560 จนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2560 พบว่า สถิติของการร้องเรียนปัญหาการทุจริตในประเทศไทย ซึ่งเป็นเรื่องกล่าวหาหรือร้องเรียนที่อยู่ระหว่างดำเนินการใต้วงข้อเท็จจริง มีจำนวนมากถึง 2,757 รายการ โดยเรื่องที่มีการร้องเรียนมากที่สุด คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบ การจ่ายเงินงบประมาณอย่างมีนัยแอบแฝง เรื่องรับสินบน และเรื่องบุกรุกป่า ตามลำดับ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตรวจสอบใต้วง และได้ข้อสรุปแล้วประมาณร้อยละ 50 ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด<sup>43</sup>

### 2.5.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบทรัพย์สิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 (3) ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้อง

<sup>43</sup> Nation TV, “ป.ป.ช. เผย ปี60 มีเรื่องร้องเรียน 2,757 เรื่อง พบ จนท.รัฐถูกร้องใช้อำนาจมิชอบมากที่สุด แต่มั่นใจ ไทย จะปลอดคอร์รัปชัน ได้แน่,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2561, จาก [www.nationtv.tv/main/content/378587521](http://www.nationtv.tv/main/content/378587521)

กับการตรวจสอบทรัพย์สินไว้ โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าว มาตรา 102 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินของตน คู่สมรสและผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

- (1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
  - (2) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
  - (3) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ
  - (4) ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรมซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีผู้พิพากษาขึ้นไป
  - (5) ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป
  - (6) ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป
  - (7) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
  - (8) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด
- การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ยื่นพร้อมหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งหลักฐานการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วย โดยรวมถึงทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ และรวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่น ตามมาตรา 105

กรณีผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 102 (1) (2) (3) และ (9) ให้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 102 (4) (5) (6) (7) (8) และตำแหน่งอื่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด นอกจาก (1) ให้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทุก 3 ปี ตลอดเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ

มาตรา 106 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 102 (1) เฉพาะนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลตามมาตรา

102 (2) (3) (7) และ (9) รวมทั้งของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลดังกล่าว ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว โดยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ตั้งอสังหาริมทรัพย์ และเอกสารประกอบ ต้องไม่ระบุถึงรายละเอียดทางทะเบียนของทรัพย์สิน และภาพถ่ายทรัพย์สินหรือข้อมูลส่วนบุคคล โดยไม่จำเป็นหรือที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเจ้าของข้อมูลได้ โดยการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าว ให้กำหนดช่วงระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเจ้าของข้อมูล ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลนั้นก่อนการเปิดเผยให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปได้ โดยแจ้งให้ผู้ยื่นทราบถึงการดำเนินการดังกล่าว

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน โดยการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีทรัพย์สินที่ยื่นไว้ ครั้งแรก และเมื่อมีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครั้งต่อไป ให้ตรวจสอบถึงความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ตามมาตรา 110 และมาตรา 111 ได้กำหนดต่อไปว่า ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยแพร่ผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป โดยเป็นการเปิดเผยว่าทรัพย์สินและหนี้สินนั้นมีความผิดปกติหรือไม่

กรณีที่ผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน พบว่า มีพฤติการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวงผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป และหากเป็นกรณีที่ผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ยื่นทราบ และกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ยื่นจะมาชี้แจงข้อกล่าวหา และหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน หากเป็นกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง



ทางการเมือง และหากเป็นกรณีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เสนอเรื่องต่อศาลอาญาคดีทุจริตละประพฤติมิชอบเพื่อวินิจฉัย

#### 2.5.2.4 อำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้มีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานและรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมาตรา 142 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ดังนี้

(1) รับผิดชอบงานธุรการ และดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายอื่น

(2) อำนวยความสะดวก ประสานงาน ให้ความร่วมมือ ส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ

(3) ประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรวบรวม วิเคราะห์ ศึกษาวิจัย และเผยแพร่ข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบและอันตรายของการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส ตามกลไกที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตามมาตรา 33

(6) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือภาคเอกชน เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(7) จัดทำระบบสารสนเทศของข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งอย่างน้อยต้องระบุผู้รับผิดชอบและความคืบหน้าของการดำเนินการของแต่ละเรื่อง เพื่อกรรมการ ป.ป.ช. จะได้ตรวจสอบได้ตลอดเวลา

(8) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

### 2.5.2.5 การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564)

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีบทบาทในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างความตระหนัก สร้างภาคีเครือข่าย และบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยได้ดำเนินการมาแล้ว 2 ระยะ และในขณะนี้อยู่ในระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 -2564) โดยมีวิสัยทัศน์ว่า ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้านทุจริต (Zero Tolerance & Clean Thailand) โดยมุ่งหมายให้ประเทศไทยในระยะ 5 ปีข้างหน้า มุ่งสู่การเป็นประเทศที่มีมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรม เป็นสังคมใหม่ที่ประชาชนไม่เพิกเฉยต่อการทุจริตทุกรูปแบบ โดยได้รับความร่วมมือจากฝ่ายการเมือง หน่วยงานของรัฐ ตลอดจนประชาชน ในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของชาติและประชาชน เพื่อให้ประเทศไทยมีศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิในด้านความโปร่งใสทัดเทียมนานาชาติ โดยมีพันธกิจ “สร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริต ยกย่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทุกภาคส่วนแบบบูรณาการ และปฏิรูปกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งระบบให้มีมาตรฐานสากล” และกำหนดเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ คือ ระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index หรือ CPI) สูงกว่าร้อยละ 50 โดยยุทธศาสตร์ชาติฯ ระยะที่ 3 นี้ กำหนดครอบคลุมกระบวนการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานหลัก 6 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 “สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต” มุ่งเน้นในกระบวนการปรับสภาพสังคมให้เกิดภาวะที่ไม่ทนต่อการทุจริต โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการกล่อมเกลางานสังคมในทุกระดับช่วงวัยตั้งแต่ปฐมวัย เพื่อสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริต และปลูกฝังความพอเพียง มีวินัย ซื่อสัตย์ สุจริต เป็นการดำเนินการผ่านสถาบันหรือกลุ่มตัวแทนที่ทำหน้าที่ในการกล่อมเกลางานสังคม ให้มีความเป็นพลเมืองที่ดี ที่มีจิตสาธารณะ จิตอาสา และความเสียสละเพื่อส่วนรวม และเสริมสร้างให้ทุกภาคส่วนมีพฤติกรรมที่ไม่ยอมรับและต่อต้านการทุจริตในทุกรูปแบบ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 “ยกระดับเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริต” เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นให้ประชาชนและรัฐบาลนำเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริตไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และสอดคล้องเป็นหนึ่งเดียวกัน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 “สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย” มุ่งป้องกันการทุจริตตลอดกระบวนการนโยบายผ่านการกำหนดมาตรการกลไก เสริมสร้างธรรมาภิบาล ตั้งแต่เริ่มขึ้นก่อนตัวนโยบาย ขึ้นการกำหนดนโยบาย ขึ้นตัดสินใจนโยบาย ขึ้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นการประเมินนโยบาย และขึ้นป้อนข้อมูลกลับ



ยุทธศาสตร์ที่ 4 “พัฒนาระบบป้องกันเชิงรุก” มุ่งเน้นการพัฒนากลไกและกระบวนการด้านการป้องกันการทุจริตของประเทศไทยให้มีความแข็งแกร่งและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อลดโอกาสการทุจริตหรือทำให้การทุจริตเกิดขึ้นได้ยากหรือไม่เกิดขึ้น โดยอาศัยทั้งการกำหนดกลไกด้านกฎหมาย กลไกทางการบริหารและกลไกอื่นๆ ตลอดจนเสริมสร้างการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้มีธรรมาภิบาลมากยิ่งขึ้น

ยุทธศาสตร์ที่ 5 “ปฏิรูปกลไกและกระบวนการการปราบปรามการทุจริต” มุ่งเน้นการปรับปรุงพัฒนากลไกและกระบวนการต่างๆ ของการปราบปรามการทุจริตทั้งระบบให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว โดยเพิ่มประสิทธิภาพในการตราเป็นกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การตัดสินคดีและลงโทษผู้กระทำผิด การบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการปราบปรามการทุจริต และมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ทันสมัยในการพัฒนาการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้คดีทุจริตมีอัตราการลดลงได้ในที่สุด

ยุทธศาสตร์ที่ 6 “ยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย” มุ่งเน้นการยกระดับมาตรฐานด้านความโปร่งใสและการจัดการการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย โดยการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นการประเมินและวิธีการสำรวจตามแหล่งข้อมูลและเร่งรัด กำกับ ติดตามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของปฏิบัติหรือปรับปรุงการทำงาน รวมไปถึงบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ภาคเอกชน และต่างประเทศ

#### 2.5.2.6 ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการสนับสนุนโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST) เพื่อส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือขอให้สำนักงาน ป.ป.ช. เสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST) ซึ่งเป็นหลักการเพื่อสร้างความโปร่งใสในโครงการก่อสร้างภาครัฐโดยการวางระบบให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Project) สู่สาธารณชนในทุกๆ ระยะที่ดำเนินการ มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับมาจากการเปิดเผยข้อมูลโดยคณะทำงานตรวจสอบข้อมูล (Assurance Team) เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม สามารถเข้าใจได้โดยง่ายและใช้ข้อมูลเหล่านี้เพื่อเรียกร้องให้เกิดการเอาผิดกับผู้มีส่วนที่รับผิดชอบได้ในกรณีที่มีความผิดปกติเกิดขึ้นกับโครงการก่อสร้าง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติเห็นชอบให้เสนอข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST) ต่อคณะรัฐมนตรีเป็นข้อเสนอแนะ

เพิ่มเติม เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 19 (11) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ดังนี้

1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นด้วยและสนับสนุนการดำเนินงานโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST) เนื่องจากเป็นประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและส่งผลต่อการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย ตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) นอกจากนี้ รัฐบาลควรกำกับและติดตามให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้าง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 103/7 วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะราคากลางและการคำนวณราคากลางไว้ในระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้อย่างเคร่งครัด

2) เพื่อให้การดำเนินงานโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST) เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเห็นควรให้มีผู้แทนของสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยเป็นกรรมการในคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST Committee) ด้วย

3) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและสามารถป้องกันการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพบรรลุผลอย่างยั่งยืนและในวงกว้าง จึงเห็นควรปรับวิธีการพิจารณาคัดเลือกหน่วยงานเพื่อเข้าร่วมโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST) ซึ่งปัจจุบันเริ่มจากความสมัครใจของหน่วยงานในการเข้าร่วมโครงการโดยการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการ ในช่วงเริ่มต้นอาจกำหนดกรอบระยะเวลา 3 ปี เพื่อจัดการระบบตามโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST) ให้มีความพร้อม และหลังจากนั้นเป็นช่วงระยะเวลาดำเนินโครงการแบบเต็มรูปแบบ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีโครงการจัดซื้อจัดจ้างเข้าหลักเกณฑ์ตามโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST) บังคับให้ต้องมีหน้าที่เสนอโครงการจัดซื้อจัดจ้างต่อคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST Committee) พิจารณาคัดเลือกโครงการเพื่อเข้าร่วมโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST) ต่อไป

4) เพื่อให้โครงการที่เข้าเงื่อนไขตามหลักเกณฑ์โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST) ครอบคลุมเงินงบประมาณทุกประเภท จึงเห็นควรให้ การดำเนินงาน

โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST) หมายความว่ารวมถึงโครงการที่ใช้งบประมาณจากเงินนอกงบประมาณด้วย

### 2.5.2.7 ข้อเสนอแนะในการส่งเสริมให้ภาคเอกชนจัดทำมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการทุจริตในกระบวนการเบิกจ่ายยาตามสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ

ในปี พ.ศ. 2553 สำนักงาน ป.ป.ท. ได้ติดตามเรื่องการทุจริตเบิกจ่ายค่ารักษายาบาล ค่ายาของข้าราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่าในปีงบประมาณ 2552 งบประมาณที่ใช้จ่ายสำหรับค่ารักษายาบาลข้าราชการและเครือข่ายเพิ่มสูงขึ้นกว่า 3 เท่าจาก 26,000 ล้านบาท เป็น 61,000 บาท โดยมีการจับกุมข้าราชการ 8 ราย ที่ทุจริตเบิกจ่ายมูลค่าความเสียหายกว่า 4.6 ล้านบาทและได้ดำเนินคดีแล้ว จากการสอบสวนของสำนักงาน ป.ป.ท. พบว่ามูลเหตุจูงใจหลักที่ทำให้เกิดการทุจริต มีดังนี้

1) การสมคบกันระหว่างโรงพยาบาล แพทย์ กับบริษัทผู้ผลิตจำหน่ายยาในรูปแบบของค่าคอมมิชชั่น เนื่องจากโรงพยาบาลและแพทย์มีความสัมพันธ์กับยอดจำหน่ายยาของแต่ละบริษัทที่จำหน่ายให้กับโรงพยาบาล และแพทย์มีความเห็นสนับสนุนยานั้นๆ ซึ่งมีหลายรูปแบบ เช่น ยาที่เป็นของแถม ตัวเงิน หรืออาจเป็นการท่องเที่ยวต่างประเทศในรูปแบบการสัมมนาในงานในต่างประเทศ

2) เกิดจากช่องโหว่ของระบบการเบิกจ่ายค่ารักษายาบาลในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นระบบการจ่ายตรงจากกรมบัญชีกลาง โดยผู้ใช้สิทธิรักษายาบาลไม่ต้องสำรองจ่ายเงินค่ารักษายาบาลเองเหมือนในอดีต ผู้ใช้สิทธิจึงไม่รู้ว่าตนเองใช้สิทธิไปเท่าใด ขณะที่โรงพยาบาลแจ้งค่ารักษายาบาลกรมบัญชีกลางเท่าใด กรมบัญชีกลางก็จ่ายงบประมาณชุดใช้คืนเท่านั้น

3) ระบบคอมพิวเตอร์ของแต่ละโรงพยาบาล ไม่สามารถเชื่อมโยงกันได้ เนื่องจากโรงพยาบาลมีสังกัดหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบการพฤติกรรมการซื้อปียาได้

จากการตรวจสอบเชิงลึกพบว่า พฤติกรรมการทุจริตดังกล่าว มีลักษณะเป็นกระบวนการโยงโยเป็นเครือข่าย แบ่งเป็นกลุ่มได้ 3 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 ผู้ใช้สิทธิและเครือข่าย ตรวจสอบว่า มีพฤติกรรมซื้อปียาในทุกๆ 1-3 สัปดาห์ จะตระเวนใช้สิทธิในโรงพยาบาลต่างๆ หลายแห่ง บางรายมีพฤติกรรมซื้อปียาเฉลี่ย 1 ปี มีค่ารักษายาบาล สูงถึง 1.2 ล้านบาท

กลุ่มที่ 2 บุคลากรในโรงพยาบาล เป็นกลุ่มใหญ่ที่มีช่องโหว่ที่จะเข้าข่ายทุจริตเบิกจ่ายค่ารักษายาบาลได้มากที่สุด โดยพบว่าแพทย์มีพฤติกรรมสั่งยาให้ตัวเองสัปดาห์ละประมาณ 20,000 - 30,000 บาท และสั่งยาเกินความจำเป็นในรายที่ผู้ป่วยไม่ค่อยได้มาใช้สิทธิที่

โรงพยาบาล ซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้มีการนำเวชระเบียนของผู้ป่วยมาเบิกยาโดยผู้ป่วยไม่ทราบเรื่อง รวมถึงยังพบพฤติกรรมการบันทึกข้อมูลจำนวนยาสูงกว่าที่แพทย์สั่งจ่าย เช่น หมอสั่งจ่ายยาจำนวน 300 เม็ด แต่เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลจ่ายยา 1,000 เม็ด

กรณีแพทย์สั่งจ่ายยาเกินความจำเป็นให้แก่ผู้ป่วย และสั่งจ่ายยาที่ไม่เกี่ยวกับโรคที่วินิจฉัย เช่น ผู้ป่วยที่แพทย์วินิจฉัยว่าเป็นโรคเบาหวาน แพทย์สั่งจ่ายยารักษาโรคเบาหวาน ในขณะที่เดียวกันแพทย์ก็สั่งจ่ายน้ำตาเทียมไปด้วย แพทย์บางรายมีเป้าหมายจ่ายยาออกมามากๆ เพื่อทำยอดให้กับบริษัทยาแลกกับผลประโยชน์ด้านอื่นๆ แพทย์บางรายสั่งจ่ายยาให้ตนเองและบุคคลในครอบครัวด้วยตัวยาเดียวกัน โดยไม่มีการวินิจฉัยโรคและพบว่าแพทย์ผู้นั้นมีคลินิกส่วนตัว แพทย์สั่งจ่ายยานอกบัญชียาหลัก ซึ่งเป็นยาที่มีราคาแพงมาก เมื่อเทียบกับราคายาในบัญชีหลัก

อีกกรณีหนึ่งพบว่า โรงพยาบาลจะเบิกเงินค่ารักษาพยาบาลผู้ป่วยในได้ โดยใช้วิธีการ กำหนดเพดานงบประมาณและจัดสรรตามหลักเกณฑ์กลุ่มวินิจฉัยโรคร่วม (DRG) ซึ่งระบบ DRG นั้น เมื่อแพทย์วินิจฉัยโรคแล้วจะต้องให้รหัสโรคเพื่อคำนวณน้ำหนักโรค ซึ่งกรมบัญชีกลางจะจ่ายเงินตรงให้โรงพยาบาลตามน้ำหนักโรคเป็นการเหมา ซึ่งพบว่าโค้ดหรือรหัสลงน้ำหนักโรคไม่ตรงตามความจริง ทำให้กรมบัญชีกลางจ่ายเงินให้โรงพยาบาลสูงกว่าความเป็นจริง

กลุ่มที่ 3 กลุ่มบริษัทจำหน่ายยา มีความเกี่ยวข้องกับโรงพยาบาล มีการจ่ายค่าคอมมิชชั่น ให้กับโรงพยาบาลและแพทย์ในรูปแบบต่างๆ เทียบจากงบประมาณค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาลปี 2552 ประมาณ 61,000 ล้านบาท จะเป็นค่ายาประมาณ 50,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นเม็ดเงินก้อนโต

ทั้งนี้ การจับผู้ต้องหา 8 รายที่กรมบัญชีกลางแจ้งความดำเนินคดีข้อหาทุจริต พบว่าส่วนใหญ่ อัยการจะไม่ส่งฟ้องเนื่องจากเห็นว่าผู้ต้องหาไม่มีสิทธิที่จะเบิกจ่ายและแพทย์เป็นผู้สั่งให้ รวมถึงพฤติกรรมการซื้อปียาผู้ต้องหาอ้างว่าไม่มั่นใจการรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลแห่งเดียวทำให้ต้องตระเวนไปรักษาหลายๆ โรงพยาบาล ก็ไม่ใช่ความผิดโดยตรง หรือบางรายอัยการก็เห็นว่าเป็นแค่คดีฉ้อโกงธรรมดาไม่ถึงคดีทุจริต

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตในการเบิกจ่ายยาตามสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจเอกชน คือ บริษัทจำหน่ายยา ดังนี้

- 1) เสนอแนะให้หน่วยงานที่ทำการจัดซื้อยากำหนดคุณสมบัติของคู่ค้าในร่างขอบเขตของงาน TOR (Terms of Reference) ให้บริษัทคู่ค้าต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 103/7 และมาตรา 123/5 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมีระบบอบรมเกณฑ์จริยธรรมแก่พนักงาน โดยให้เป็นคะแนนบวกในหลักเกณฑ์การประเมินค่าประสิทธิภาพต่อราคา (Price Performance)<sup>44</sup>

2) เสนอแนะให้มีการสร้างมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมของภาคเอกชน เพื่อป้องกันการส่งเสริมการขายยาที่ไม่เหมาะสม โดยให้กระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมมือกับสำนักงาน ป.ป.ช. ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมตามมาตรา 123/5 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 รวมถึงกฎหมายอื่นที่มีความเกี่ยวข้องให้แก่บริษัทผู้จำหน่ายยาให้เกิดความรู้ความเข้าใจและนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่า การทุจริตนั้นมีรูปแบบที่หลากหลาย เป็นปัญหาที่ร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในด้านต่างๆ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการบริหารราชการแผ่นดิน และแม้ประเทศไทยจะได้มีการพัฒนาเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างต่อเนื่อง และได้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีส่วนสำคัญในการทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภาระหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งในเรื่องการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การดำเนินการด้านการปราบปรามการทุจริต การแสวงหาข้อเท็จจริงไต่สวนคดีทุจริต และรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งในแต่ละปีมีเรื่องร้องเรียนเป็นจำนวนมากและมีความซับซ้อนและยากต่อการดำเนินการ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันการทุจริตที่จำเป็นต้องดำเนินการ เนื่องจากการป้องกันการทุจริตนั้น เป็นการแก้ไขปัญหาการทุจริตที่ต้นเหตุ คือ เป็นการดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการทุจริตเกิดขึ้น ซึ่งการป้องกันการทุจริตต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเชื่อมโยงกับคนในทุกช่วงวัย ทุกระดับ ทุกสังคม ทั้งประชาชนและชุมชน ทั้งเด็กและเยาวชน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้มีความรู้เกี่ยวกับอันตรายของการทุจริต ส่งเสริมให้เกิดทัศนคติและค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ส่งเสริมให้มี

<sup>44</sup> กรมบัญชีกลางได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์การประเมินค่าประสิทธิภาพต่อราคา (Price Performance) มาใช้กับยาและเวชภัณฑ์ที่ไม่ใช่ยา ซึ่งถือว่าเป็นพัสดุที่มีความซับซ้อนหรือมีเทคนิคเฉพาะ โดยให้คำนึงถึงประสิทธิภาพของพัสดุประกอบกับราคา อย่างไรก็ตาม การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของเภสัชภัณฑ์ที่จะทำการจัดซื้อ หน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อต้องคำนึงถึง ประสิทธิภาพ ความปลอดภัย และคุณภาพพร้อมกับความคุ้มค่า โดยมีให้กำหนดลักษณะเฉพาะของยาให้ใกล้เคียงกับยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่ง

ธรรมาภิบาลในการดำเนินงาน รวมถึงการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวัง แจ้งเบาะแส และต่อต้านการทุจริต แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้ดำเนินการขับเคลื่อนภารกิจต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาการทุจริตยังคงไม่หมดไปจากสังคมไทย ช้ำร้ายยังมีความรุนแรงและมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายในการขจัดปัญหาการทุจริตให้หมดไปได้แต่เพียงลำพัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริตที่จำเป็นต้องดำเนินการให้ครอบคลุมในทุกภาคส่วน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชน โดยรัฐต้องทำหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริมให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเต็มที่ เพื่อร่วมกันขจัดปัญหาการทุจริตให้หมดไปจากประเทศไทย





### บทที่ 3

## การส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

ปัญหาการทุจริตเกิดขึ้นอยู่ในทั่วทุกมุมโลก นานาอารยประเทศต่างตระหนักถึงความร้ายแรงของปัญหาการทุจริต จึงเกิดความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการแก้ไขปัญหาการทุจริตที่นานาประเทศต่างให้ความสำคัญประการหนึ่งนั้น คือ การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และองค์กรต่างๆ ได้มีการพัฒนาเครื่องมือและมาตรการต่างๆ ให้ได้มาตรฐานสากล เพื่อส่งเสริมการบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนการส่งเสริมให้การดำเนินกิจกรรมในการต่อต้านการทุจริตของภาคเอกชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในบทที่ 3 นี้ จะได้กล่าวถึงมาตรการในระดับสากล และมาตรการของประเทศต่างๆ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐเกาหลี ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

### 3.1 มาตรการส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับสากล

#### 3.1.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

การต่อต้านการทุจริตเป็นเรื่องที่หลายๆ ประเทศให้ความสนใจ ถือเป็นวาระแห่งชาติและประเด็นสำคัญในระดับโลก โดยแต่เดิมนั้นองค์กรและกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศได้ริเริ่มในการจัดทำกฎหมายและความตกลงเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศในหลายเรื่อง แต่กฎหมายหรือความตกลงเหล่านั้นมีอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทางเนื้อหา และมีผลบังคับใช้ในระดับภูมิภาคเท่านั้น จึงไม่อาจสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตข้ามชาติที่อาศัยระบบทุนนิยมเสรีในการโอนย้ายทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ อีกทั้งรูปแบบการทุจริตมีความซับซ้อนมากกว่าในอดีต ทั้งการทุจริตเชิงนโยบายที่ฝ่ายบริหารเข้าไปกำหนดนโยบาย ออกมติ คณะรัฐมนตรี หรือผลักดันให้มีการออกกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ในทางมิชอบต่อกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม ดังนั้น ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้ตระหนักถึงปัญหาการทุจริตที่กระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม และเล็งเห็นถึงความสำคัญของความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริต จึงได้จัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption: UNCAC, 2003) ขึ้น โดยมี



วัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ส่งเสริม อำนวยความสะดวก และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศและความช่วยเหลือทางวิชาการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต รวมทั้งการติดตามทรัพย์สินจากการกระทำความผิดกลับคืน และส่งเสริมความมีคุณธรรม ตรวจสอบได้ และการบริหารกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม โดยวางกรอบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศต่างๆ ทั่วโลกให้มีมาตรฐานและเกิดความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม<sup>1</sup> ทั้งนี้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2548 โดยประเทศไทยได้ร่วมลงนามเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2546 และได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นรัฐภาคี เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 เป็นสมาชิกลำดับที่ 149 โดยในอนุสัญญาฯ มีเนื้อหาอยู่ด้วยกัน 8 หมวด ดังนี้ หมวด 1 ว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไป โดยเป็นเรื่องของวัตถุประสงค์ คำนิยามและขอบเขตการบังคับใช้ หมวด 2 ว่าด้วยมาตรการป้องกัน หมวด 3 ว่าด้วยการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย หมวด 4 ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศ หมวด 5 ว่าด้วยการติดตามทรัพย์สินคืน หมวด 6 ว่าด้วยความช่วยเหลือทางวิชาการในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร หมวด 7 ว่าด้วยกลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญา และหมวด 8 ว่าด้วยบทบัญญัติสุดท้าย โดยเป็นเรื่องของการปฏิบัติตามอนุสัญญา การระงับข้อพิพาท การลงนาม การให้สัตยาบัน การแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญา

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสังคมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยได้กำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อให้รัฐภาคีต้องดำเนินการ ดังนี้

ประการแรก หมวดที่ 2 ว่าด้วยมาตรการป้องกัน ในข้อบทที่ 12 เรื่องภาคเอกชน โดยกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐภาคีที่จะต้องดำเนินมาตรการในการป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน เพิ่มพูนมาตรฐานทางบัญชีและการสอบบัญชีในภาคเอกชนและในกรณีที่เหมาะสม จัดให้มีการลงทะเบียนทางแพ่ง ทางปกครอง หรือทางอาญา ที่มีประสิทธิภาพ ได้สัดส่วน และเป็นการห้ามปรามหรือยับยั้งการไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรการเช่นว่านั้น โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมาย

<sup>1</sup> แสวง บุญเฉลิมวิลาส และคณะ, การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003, (นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2551), น.1.

ภายในประเทศของตน ทั้งนี้ มาตรการที่จะทำให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลนั้น อาจรวมถึงเรื่องดังต่อไปนี้

1) การส่งเสริมความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่บังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

2) การส่งเสริมการพัฒนามาตรฐานและกระบวนการที่มีจุดประสงค์ในการรักษาคุณธรรมของหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจรรยาบรรณในการประกอบกิจการงานทางธุรกิจและวิชาชีพที่เกี่ยวข้องทั้งปวงอย่างถูกต้อง น่าเคารพ และเหมาะสม และการป้องกันความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมและในการส่งเสริมการใช้แนวปฏิบัติทางการค้าที่ดีในหมู่ธุรกิจและความเกี่ยวพันทางสัญญาด้านธุรกิจกับรัฐนั้นๆ

3) การส่งเสริมความโปร่งใสในหมู่หน่วยงานภาคเอกชน รวมทั้งมาตรการเกี่ยวกับการแสดงตนของนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการจัดการบริหารธุรกิจ

4) การป้องกันการใช้กระบวนการในการกำกับดูแลหน่วยงานภาคเอกชนโดยหน่วยงานของรัฐในทางที่ผิด รวมถึงกระบวนการเกี่ยวกับการอุดหนุนและการออกใบอนุญาตโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อผลประโยชน์เชิงพาณิชย์

5) การป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม โดยการกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับกิจการงานทางวิชาชีพของอดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเกี่ยวกับการว่าจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยภาคเอกชนภายหลังการลาออกหรือการเกษียณอายุราชการ ในกรณีที่กิจการงานหรือการว่าจ้างเช่นว่าเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหรืออยู่ในความควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นในระหว่างวาระการดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมและภายในระยะเวลาอันควร

6) การกำกับดูแลกิจการของเอกชนให้มีระบบการตรวจสอบภายในอย่างเพียงพอที่จะช่วยในการป้องกันและสืบหาการกระทำทุจริตและให้มีกระบวนการขั้นตอนในการตรวจสอบและรับรองรายงานทางการเงินที่มีความถูกต้องที่เหมาะสม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงโครงสร้างและขนาดของบริษัทนั้นๆ

นอกจากนี้ รัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องดำเนินมาตรการตามความจำเป็นและโดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในและข้อบังคับเกี่ยวกับการดูแลรักษาสมุดบัญชี บันทึก การเปิดเผยรายงานการเงินและมาตรฐานทางบัญชี และการสอบบัญชีของบริษัทเอกชน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดใดๆ ที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญานี้ ได้แก่ การทำให้รายการโดยไม่ผ่านการบันทึกบัญชี การทำธุรกรรมที่ไม่ผ่านการบันทึกหรือไม่มีการระบุรายละเอียดชี้ชัดอย่างเพียงพอ การบันทึกค่าใช้จ่าย

ที่ไม่ได้เกิดขึ้นจริงหรือเป็นเท็จ การลงบัญชีหนี้สินไม่ถูกต้อง การปลอมแปลงเอกสารหรือใช้เอกสารเท็จ และการทำลายเอกสารทางบัญชีโดยเจตนาก่อนที่จะมีการตรวจสอบ

อีกทั้งอนุสัญญาฯ ยังกำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องไม่อนุญาตให้นำค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินบนหรือค่าใช้จ่ายอื่นที่เกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้มีการกระทำทุจริตมาหักลดหย่อนภาษี

ประการต่อมา ข้อบทที่ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมภายในขอบเขตวิธีการของตนและโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของบุคคลและกลุ่มต่างๆ นอกจากภาครัฐ เช่น ประชาสังคม องค์กรเอกชน และองค์กรระดับชุมชนท้องถิ่น ในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต เพื่อให้สาธารณชนเพิ่มความตระหนักเกี่ยวกับความมีอยู่ สาเหตุและความร้ายแรง และภัยคุกคามซึ่งเกิดจากการทุจริต ทั้งนี้ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมควรดำเนินการโดยมาตรการเช่นดังต่อไปนี้

- 1) การเพิ่มพูนความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในกระบวนการตัดสินใจ
- 2) การประกันว่าสาธารณชนมีทางเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) การดำเนินกิจกรรมการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนเพื่อสนับสนุนการไม่ยอมอดทนต่อการทุจริตตลอดจนแผนการศึกษาของรัฐบาลซึ่งรวมถึงหลักสูตรของโรงเรียนและมหาวิทยาลัย
- 4) การเคารพ ส่งเสริม คุ้มครองเสรีภาพในการแสวงหาได้มา และตีพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริต โดยเสรีภาพนั้นอาจอยู่ภายใต้ข้อจำกัดบางประการ แต่ข้อจำกัดเหล่านี้ต้องมีเพียงเช่นที่กฎหมายกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น เพื่อการเคารพในสิทธิและชื่อเสียงของบุคคลอื่น และเพื่อการคุ้มครองความมั่นคงแห่งชาติหรือความสงบเรียบร้อยของสาธารณชนหรือสุขอนามัยหรือศีลธรรมอันดีของสาธารณชน

นอกจากนี้ รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อประกันให้หน่วยงานต่อต้านการทุจริตที่เกี่ยวข้องซึ่งมีการกล่าวถึงในอนุสัญญานี้เป็นที่รู้จักของสาธารณชน และในกรณีที่เหมาะสม ให้ประชาชนมีทางเข้าถึงหน่วยงานเช่นว่าได้ในกรรณการงานซึ่งรวมถึงการรายงานโดยไม่เปิดเผยชื่อผู้รายงานเกี่ยวกับเหตุการณ์ ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าก่อให้เกิดความผิดที่กำหนดขึ้นตามอนุสัญญานี้

### 3.1.2 เครื่องมือป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน

การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนับเป็นปัญหาที่มีความสำคัญ เนื่องจากโครงการจัดซื้อจัดจ้างส่วนใหญ่มีมูลค่าที่สูง และมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยกันหลายฝ่าย ทำให้เป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ของบุคคลต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่เริ่มโครงการ วิธีการจะแก้ไขปัญหการทุจริตดังกล่าวนี้ ต้องอาศัยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการเปิดเผยข้อมูล รวมถึงการมีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบของประชาชน เป็นเหตุให้มีการพัฒนาเครื่องมือสำหรับใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างโดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ได้แก่ ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) และ Construction Sector Transparency Initiative (CoST)

#### 3.1.2.1 ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact)

##### 1. ความเป็นมาของข้อตกลงคุณธรรม

ในปี พ.ศ. 2553 องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ได้พัฒนาเครื่องมือสำหรับภาคประชาชนเพื่อใช้ในการต่อต้านการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมุ่งหมายให้เกิดความโปร่งใสในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ลดต้นทุนและค่าใช้จ่ายจากการทุจริต และสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันของภาคเอกชน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ภาคเอกชนที่เสนอราคาหรือเสนองานกับภาครัฐ เครื่องมื่อดังกล่าวนั้น คือ ข้อตกลงคุณธรรม หรือ Integrity Pact โดยในระดับสากลนั้นมีการนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้กว่า 20 ประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร เยอรมนี เม็กซิโก อาร์เจนตินา อิตาลี ญี่ปุ่น โคลัมเบีย และมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนประสบความสำเร็จเป็นมาตรฐานระดับสากล<sup>2</sup>

##### 2. ลักษณะของข้อตกลงคุณธรรม<sup>3</sup>

ข้อตกลงคุณธรรม เป็นข้อตกลงร่วมกันที่ให้หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนมีส่วนร่วมช่วยกันสร้างความโปร่งใส โดยภาคเอกชนที่เป็นผู้เสนอราคาจะต้องจัดทำ

<sup>2</sup> พิธูวรรณ กิติคุณ, “ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact: IP) กับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2561, จาก <http://www.parliament.go.th/library>

<sup>3</sup> ปณณณ์ อนันนภิบุตร และสุทธิ สุนทรานุรักษ์, การพัฒนาบทบาทภาคประชาสังคมเพื่อการต่อต้านการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ, (นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558), น.172.

ข้อตกลงว่า จะไม่ให้สินบนหรือของกำนัลกับหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด และหน่วยงานของรัฐก็ต้องทำข้อตกลงด้วยว่า จะต้องดูแลไม่ให้เจ้าหน้าที่เรียกหรือรับสินบนและของกำนัลใดๆ หรือให้ข้อมูลเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคารายหนึ่งรายใดเป็นการเฉพาะ และยินยอมให้บุคคลที่สามเข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้

นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐต้องวางระบบการควบคุมภายใน ป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเรื่องผลประโยชน์ขัดกัน และเปิดเผยทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้สาธารณชนเข้าถึงได้โดยง่าย

อีกทั้ง ภาคเอกชนจะต้องทำข้อตกลงห้ามฮั้วประมูลกันโดยเด็ดขาด และยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ ในการต่อต้านการทุจริต ได้แก่ กำหนดให้การต่อต้านการทุจริตเป็นนโยบายของบริษัท ประกาศใช้ข้อกำหนดและแนวปฏิบัติ รวมทั้งประมวลจริยธรรมเพื่อต่อต้านการทุจริต วางระบบป้องกันการทุจริตโดยนำไปบังคับใช้ให้เกิดผลจริง เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับค่าคอมมิชชั่นและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด และยอมรับการลงโทษรูปแบบต่างๆ เช่น หากได้มีการกระทำการทุจริตขึ้นจะยินยอมยกเลิกสัญญาและถูกขึ้นบัญชีเป็นผู้ทำงาน หรือยินยอมชดใช้ค่าเสียหาย

ข้อตกลงคุณธรรม ได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยการออกแบบระบบการตรวจสอบสาธารณะ เพื่อให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลฝ่ายต่างๆ และยินยอมให้มีผู้ตรวจสอบอิสระจากภายนอกหรือผู้สังเกตการณ์ (Independent External Monitor) ที่ผ่านการฝึกอบรมและได้รับการรับรองให้สามารถดำเนินการกำกับ สอดส่องดูแล และสอบทานกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ โดยจะต้องยินยอมให้ผู้สังเกตการณ์เข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เช่น การเข้าร่วมประชุมทางการและไม่ทางการ การเรียกดูเอกสารสำคัญของโครงการโดยที่ผู้สังเกตการณ์ไม่สามารถนำไปเผยแพร่ต่อไป

### 3. แนวทางปฏิบัติของข้อตกลงคุณธรรม

ข้อตกลงคุณธรรมมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

3.1) การคัดเลือกผู้เสนอราคา ต้องกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่า จะต้องเป็นผู้ลงนามในข้อตกลงคุณธรรมแล้วเท่านั้น จึงจะมีสิทธิ์เข้าร่วมในการเสนอราคาในครั้งนั้นได้

3.2) กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้เสนอราคาจะต้องแสดงให้เห็นว่า ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ ของข้อตกลงอย่างครบถ้วนแล้ว

3.3) การดำเนินการระหว่างกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จะต้องเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกสามารถมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นผู้สังเกตการณ์ (Observer) ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามขั้นตอนต่างๆ เช่น ติดตามการร่างขอบเขตงานที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง สังเกตการณ์การคัดเลือกผู้เสนอราคา และสังเกตการณ์การตรวจรับพัสดุ เป็นต้น

3.4) การดำเนินการเมื่อสิ้นสุดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เปิดโอกาสให้ผู้ตรวจสอบอิสระจากภายนอกเข้ามาสอบถามความถูกต้องครบถ้วนของการปฏิบัติตามสัญญา รวมทั้งเปิดรับฟังความคิดเห็นจากบุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะประเด็นความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และหากพบความผิดปกติที่เกิดขึ้น จะดำเนินการแจ้งเบาะแสไปยังหน่วยงานต่อต้านการทุจริตภาครัฐดำเนินการต่อไป

3.5) การติดตามและประเมินผล กำหนดให้มีผู้ตรวจสอบอิสระจากภายนอกที่อาจเข้ามาติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรม เพื่อศึกษาและแก้ไขข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้นและพิจารณาขอประกาศนียบัตรรับรองการปราศจากทุจริตให้แก่หน่วยงานที่ดำเนินการตามเงื่อนไขของข้อตกลงคุณธรรมอย่างถูกต้องครบถ้วน

### 3.1.2.2 Construction Sector Transparency Initiative (CoST)

#### 1. ความเป็นมาของ CoST

CoST เป็นเครื่องมือในการสร้างความโปร่งใสและมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานก่อสร้างภาครัฐ โดย CoST ถูกพัฒนาขึ้นโดย Department for International Development ของประเทศอังกฤษ และได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลก โดยมีสาระสำคัญ คือ การสร้างความโปร่งใสในโครงการก่อสร้างภาครัฐ โดยให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างสู่สาธารณชนในทุกๆ ระยะสำคัญ โดยระยะเริ่มต้นได้ถูกนำไปทดลองในกลุ่มประเทศต่างๆ ทั้งกลุ่มประเทศรายได้ต่ำ เช่น แคมเบีย มาลาวี แทนซาเนีย ประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น เยอรมัน อังกฤษ ประเทศที่เพิ่งผ่านพ้นความขัดแย้งทางสังคม เช่น กัวเตมาลา เอธิโอเปีย ประเทศที่ภาคประชาสังคมมีบทบาทอย่างมาก เช่น ฟิลิปปินส์ และประเทศที่ภาคประชาสังคมมีบทบาทน้อย เช่น เวียดนาม และจากการทดลองดังกล่าว พบว่า CoST เป็นมาตรการที่สามารถนำไปปรับใช้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่หลากหลายของประเทศต่างๆ ได้เป็นอย่างดี จึงได้มีการพัฒนาและยกระดับบทบาทของ CoST เป็นองค์กรสากลที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ ที่ต้องการนำกลไกและมาตรฐานของ CoST ไปใช้ในการสร้างความโปร่งใสในภาคการก่อสร้างของประเทศนั้นๆ กล่าวคือ CoST มีเป้าหมายในการวางระบบที่สามารถใช้งานได้ เหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศที่เข้าร่วมโครงการ รวมทั้ง



สามารถดำเนินต่อไปได้ทั้งในระยะกลางและระยะยาวในฐานะที่ CoST เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความโปร่งใสและมาตรฐานของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในงานก่อสร้างภาครัฐ<sup>4</sup>

## 2. บทบาทหน้าที่ของ CoST ในฐานะองค์กรระดับสากล<sup>5</sup>

Construction Sector Transparency : CoST ในฐานะองค์กรระดับสากลในการให้ความช่วยเหลือประเทศต่างๆ มีหน้าที่ดังนี้

1.1) ให้ความสนับสนุนและความช่วยเหลือทางเทคนิคและประสบการณ์จากผู้เชี่ยวชาญแก่ประเทศต่างๆ

1.2) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินในบางกรณี แก่ประเทศต่างๆ ในการวางหลักการ กลไก และมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูล

1.3) ให้คำแนะนำว่าด้วยการสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการก่อสร้าง

1.4) วางกรอบมาตรฐานสากลที่ใช้สำหรับประเมินและวัดผล

1.5) แลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างประเทศ

Construction Sector Transparency : CoST จะทำหน้าที่ไปจนกว่าหลักการ กลไก และมาตรฐานของ CoST จะถูกแปรเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบ โครงสร้างทางสถาบัน กฎหมาย และวัฒนธรรมของประเทศนั้นๆ และสามารถดำเนินต่อไปได้เองอย่างยั่งยืน

## 3. วิธีการดำเนินงานของ CoST

CoST เป็นเครื่องมือที่เพิ่มความมั่นใจในการสร้างความโปร่งใสให้กับงานก่อสร้างภาครัฐ รวมถึงการทำให้ข้อมูลที่ถูกเปิดเผยนั้นอยู่ในรูปภาษาที่เข้าใจง่าย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มสามารถเข้าใจตรงกัน โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะใช้ข้อมูลเหล่านี้เรียกร้องให้เกิดความรับผิดชอบต่อผู้มีหน้าที่รับผิดชอบได้ในกรณีที่เกิดความผิดปกติขึ้นในโครงการก่อสร้าง กลไกสำคัญในการทำงานของ CoST คือ การเปิดเผยข้อมูลที่น่าไปสู่ความโปร่งใสและสร้างให้เกิดความรับผิดชอบต่อสาธารณะ โดยวิธีการดำเนินงานของ CoST มีกระบวนการดำเนินงาน ดังนี้

3.1) กระบวนการจัดตั้งกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย โดยจะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลโครงการก่อสร้างภาครัฐ (Multi-Stakeholder Group : MSG)

<sup>4</sup> เพ็งอ้อ, น.176.

<sup>5</sup> พิรุวรรณ กิติคุณ, “เครื่องมือป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ: โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (Construction Sector Transparency: CoST),” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2561, จาก <http://www.parliament.go.th/library>



ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มจะทำงานร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ ภายใต้หลักการมีส่วนร่วม ความเท่าเทียม และความเคารพซึ่งกันและกัน ตามวัตถุประสงค์ที่แต่ละฝ่ายมุ่งหวัง กล่าวคือ ภาครัฐมุ่งหวังที่จะให้ได้งานก่อสร้างที่มีคุณภาพ ตรงตามความต้องการและเสร็จตามเวลาที่กำหนด ภาคเอกชนต้องการให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม ไม่มีการเอื้อประโยชน์หรือการช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่รัฐกับเอกชนรายใดรายหนึ่ง และภาคประชาสังคมคาดหวังให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การทำสัญญาและการบริหารสัญญาเป็นไปอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้

3.2) กระบวนการจัดทำรายงานการศึกษาขอบเขตรายละเอียด (Scoping Study) ตามแนวทางของ CoST ซึ่งแต่ละประเทศสมาชิกต้องมีการจัดทำรายงานการศึกษาขอบเขตรายละเอียด เพื่อให้ทราบถึงภาพรวมและระดับของการเปิดเผยข้อมูลในแต่ละประเทศสมาชิกในปัจจุบัน รายงานนี้จะประกอบด้วยข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นในการปรับใช้ CoST กับบริบทของแต่ละประเทศสมาชิก และจะทำให้ทราบถึงระดับความโปร่งใสในโครงการก่อสร้างภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการดำเนินการตาม CoST ในการก่อสร้างภาครัฐ

3.3) กระบวนการเปิดเผยข้อมูล (Disclosing Process) เป็นการเปิดเผยข้อมูลตามแนวทางของ CoST ที่ปรับใช้กับบริบทของแต่ละประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ข้อมูลที่เปิดเผยตามกำหนด และข้อมูลที่เปิดเผยเมื่อมีการร้องขอ โดยมีคณะทำงานตรวจสอบข้อมูลที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากคณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลโครงการก่อสร้างภาครัฐเป็นผู้ตรวจสอบ โดยคณะทำงานดังกล่าวจะจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและแปรให้อยู่ในรูปของภาษาที่เข้าใจได้ โดยง่าย จากนั้นให้รายงานผลการตรวจสอบให้แก่สาธารณชนทราบ

3.4) กระบวนการจัดตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อมูล (Assurance Team: AT) ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีความรู้ความสามารถที่จำเป็นในแต่ละโครงการก่อสร้างภาครัฐที่ใช้มาตรการ CoST คณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลโครงการก่อสร้างภาครัฐจะแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อมูลประจำโครงการ ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการก่อสร้างภาครัฐนั้นๆ เช่น วิศวกร สถาปนิก นักบัญชี ซึ่งจะต้องมีความอิสระ มีความเป็นกลาง และไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการนั้นๆ เพื่อทำหน้าที่ศึกษา ติดตาม วิเคราะห์ และประเมินข้อมูลที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานของโครงการ ตลอดจนติดตาม รวบรวม และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับมาจากการเปิดเผย แล้วจัดทำเป็นหมวดหมู่ในรูปแบบที่เข้าใจง่าย จากนั้นให้ส่งให้คณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลโครงการก่อสร้างภาครัฐและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ทราบก่อนที่จะเผยแพร่สู่สาธารณะ เพื่อได้ใช้ข้อมูลนั้นเอาผิดกับผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบในกรณีที่มีการทุจริตเกิดขึ้นกับโครงการก่อสร้างภาครัฐ และในกรณีที่พบการกระทำใดๆ ที่ละเมิดข้อตกลงหรือเงื่อนไขของโครงการ

จะมีการรายงานเหตุให้สาธารณชนทราบเพื่อมาร่วมระดมความรู้ในการติดตาม ตรวจสอบเพิ่มเติม หรือให้ข้อเสนอแนะ หรือร่วมกันกดดันแทรกแซงตามกรณี

การดำเนินการของ CoST จะดำเนินการในสองระดับ คือ ระดับที่หนึ่ง เป็นการดำเนินการในระดับสากล โดยเป็นการวางหลักการและคำแนะนำว่าด้วยการสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในภาคก่อสร้าง ตลอดจนวางกรอบมาตรฐานสากลที่ใช้สำหรับประเมินและวัดผล CoST ที่ถูกนำไปใช้ในระดับประเทศ โดยในระดับสากลจะสนับสนุนการปฏิบัติการของ CoST ในระดับประเทศ โดยให้คำแนะนำ สนับสนุนด้านเทคนิค แลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างประเทศ และระดับที่ 2 คือ การดำเนินการในระดับประเทศ ที่จะต้องกำหนดเงื่อนไขให้ เป็นไปตามสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ โดยจะต้องกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่า ประกอบด้วยกลุ่มใดบ้าง จากนั้นจึงนำเอาแนวทางการดำเนินการในระดับสากลมาปรับใช้กับ สภาพแวดล้อมต่างๆ ในประเทศ ทั้งในด้านกฎหมาย โครงสร้างสถาบัน หรือสภาพอุตสาหกรรม ก่อสร้างในประเทศ

### 3.1.3 หลักสากลในการจัดการองค์กรของภาคเอกชน

ในอดีตภาคเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการหรือองค์กรธุรกิจ มักจะคำนึงถึงผลกำไร หรือผลประโยชน์ขององค์กรเป็นลำดับแรก เพื่อให้กิจการของตนสามารถดำรงคงอยู่ได้ ถึงแม้ว่า จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ตาม อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของการบริหารจัดการองค์กรของ ภาคเอกชนตามกระแสโลก ได้หันมาให้ความสำคัญกับหลักการบริหารจัดการองค์กรที่ดี รวมถึงการมี มาตรการในการต่อต้านการทุจริตด้วย การมีหลักการหรือมาตรการในการบริหารจัดการองค์กรที่ดีของ ภาคเอกชน นับบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ด้วยวิธีหนึ่ง โดยจะขอกกล่าวถึงหลักการสองประการ คือ หลักบรรษัทภิบาล ซึ่งเป็นหลักการสากลที่เป็นที่ยอมรับมาอย่างยาวนาน และมาตรฐานระบบการจัดการต่อต้านการทุจริต (ISO 37001) ซึ่งเป็นหลักการใหม่ที่ประกาศใช้เมื่อไม่นานมานี้

#### 3.1.3.1 หลักบรรษัทภิบาลในการประกอบกิจการ

การบริหารจัดการที่ดี หรือ Good Governance เป็นแนวคิดที่มีการอ้างถึงกันอย่างแพร่หลาย หลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจการเงินครั้งใหญ่ของประเทศไทยและลุกลามไปหลายประเทศในเอเชียเมื่อปี พ.ศ. 2540 โดยธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เห็นว่า มูลเหตุสำคัญของวิกฤตการณ์ดังกล่าวเกิดจากการขาดการกำกับดูแลที่ดี ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้นานาชาติประเทศให้ความสำคัญกับเรื่องการกำกับดูแลกิจการ โดยในประเทศไทย ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งในภาคธุรกิจเอกชนใช้คำว่า บรรษัทภิบาล

(Corporate Governance) อันเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่การดำเนินงานของภาคธุรกิจเอกชน

บริษัทภิบาล เป็นการบริหารจัดการในภาคเอกชนที่มีทิศทางและการควบคุมที่ดี มีความโปร่งใส คำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย และมีระบบการตรวจสอบที่ได้มาตรฐาน รวมทั้งเกิดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเอง และเป็นเงื่อนไขหลักของการพิจารณาการลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ ส่งเสริมประสิทธิภาพ สร้างความสามารถในการแข่งขันและเพิ่มมูลค่าแก่กิจการ ซึ่งจะสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย<sup>6</sup> โดยหลักการสำคัญในเรื่องบริษัทภิบาล อาจสรุปได้ ดังนี้<sup>7</sup>

1) ความรับผิดชอบต่อหน้าที่และสังคม (Responsibility) องค์กรภาคธุรกิจจะต้องกำหนดภารกิจของแต่ละฝ่ายให้มีความชัดเจน ทุกคนทุกฝ่ายรู้หน้าที่ของตนว่าจะต้องทำอะไร และเข้าใจหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน ยึดหลักความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงาน ตลอดจนความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม

2) ความรับผิดชอบต่อการกระทำ (Accountability) องค์กรภาคธุรกิจต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรู้สึกรับผิดชอบในการกระทำทุกฝ่าย ทุกหน่วยงาน รวมทั้งทราบขอบเขตหน้าที่ ความรับผิดชอบและลักษณะงาน ตลอดจนวิธีการทำงาน

3) ความยุติธรรม (Fairness) การสร้างความยุติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานในการทำธุรกิจ ควรเริ่มตั้งแต่ในระดับนโยบาย กฎระเบียบต่างๆ จะต้องมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีหลักการที่ชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้

4) ความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลข่าวสารทางธุรกิจต่างๆ โดยเฉพาะผลการดำเนินงานและข้อมูลทางการเงินที่บริษัทเปิดเผยจะต้องโปร่งใส เชื่อถือได้เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่บุคคลหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ถือหุ้น สถาบันการเงิน หน่วยงานราชการ เป็นต้น

<sup>6</sup> บุญทักษ์ หวังเจริญ, “บริษัทภิบาลกับการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน,” ใน หนังสือคุณธรรมนำธุรกิจ เล่ม 3, จัดพิมพ์โดยสำนักงาน ป.ป.ช. (นนทบุรี : สยามคัลเลอร์พริ้น, 2558), น. 58.

<sup>7</sup> สถาพร โคธีรานุรักษ์, “การเสริมสร้างบริษัทภิบาลในภาคธุรกิจเอกชน,” ใน หนังสือคุณธรรมนำธุรกิจ, จัดพิมพ์โดยสำนักป้องกันการทุจริตภาครัฐวิสาหกิจและธุรกิจเอกชน สำนักงาน ป.ป.ช. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช., 2552), น. 36-37.

5) คุณค่าระยะยาว (Long-term Value) หลักบรรษัทภิบาลให้ความสำคัญกับการสร้างคุณค่าในระยะยาวแก่กิจการมากกว่าระยะสั้น ผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์จะมุ่งมั่นทำธุรกิจเพื่อสร้างคุณค่าในระยะยาวเพื่อความมั่นคงและยั่งยืนของกิจการ

6) การปฏิบัติการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ (Best Practices) ภาคธุรกิจเอกชนต้องมุ่งส่งเสริมให้ทุกหน่วยงานปฏิบัติงานมุ่งสู่ความเป็นเลิศ มุ่งสู่ความสมบูรณ์แบบ โดยมีนโยบายที่ชัดเจนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกิจการโดยผลักดันและสนับสนุนให้ทุกฝ่ายมีการพัฒนาตนเองตลอดเวลา

ทั้งนี้ การใช้หลักบรรษัทภิบาลในการดำเนินกิจการนั้น จะต้องอาศัยตัวการที่สำคัญทั้ง 3 ฝ่าย อันได้แก่ คณะกรรมการบริษัท ผู้บริหาร และพนักงานบริษัท

คณะกรรมการบริษัท มีความสำคัญในการกำหนดเป้าหมาย นโยบายและทิศทางการดำเนินงานของกิจการ มีหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานให้เป็นไปอย่างยุติธรรมต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มและได้รับผลประโยชน์สูงสุด

ผู้บริหาร มีความสำคัญในการนำนโยบายจากคณะกรรมการมาสู่ภาคปฏิบัติ โดยต้องประสานงานกับทุกภาคส่วน รวมถึงพนักงานระดับต่างๆ ให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

พนักงานบริษัท ซึ่งเป็นบุคลากรที่สำคัญขององค์กรที่จะทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกิจการ ดังนั้น ระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งตามหลักบรรษัทภิบาล โดยเริ่มตั้งแต่การคัดเลือกพนักงานเข้าทำงาน ควรใช้ระบบคุณธรรม ไม่ควรใช้ระบบอุปถัมภ์ เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้และความสามารถเหมาะสมกับงานที่ทำ นอกจากนี้ ควรจัดให้มีการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรอย่างต่อเนื่องและจัดสวัสดิการให้เหมาะสม

### 3.1.3.2 มาตรฐานระบบการจัดการต่อต้านการติดสินบน (ISO 37001)<sup>8</sup>

มาตรฐานระบบการจัดการต่อต้านการติดสินบน (Anti-Bribery Management Systems) หรือ ISO 37001 เป็นมาตรฐานสากลที่ได้นำมาใช้เพื่อประโยชน์ต่อองค์กรต่างๆ ไม่ให้ต้องจ่ายสินบนและเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจเอกชน และได้มีการประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2559 โดย ISO 37001 เป็นมาตรฐานที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการการต่อต้านการติดสินบนที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ดี เพื่อต่อต้านการทุจริตที่สามารถนำไป

<sup>8</sup> วงศกร ตระกูลหิรัญผดุง, “ISO 37001 มาตรฐานระบบการจัดการต่อต้านการติดสินบน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2561, จาก <http://www.tpa.or.th>

ประยุกต์ใช้ได้กับทุกองค์กร มีสาระสำคัญครอบคลุม เช่น องค์กรต้องมีนโยบายการต่อต้านการติดสินบน มีการสื่อสารให้แก่บุคลากรและสาธารณะรับทราบ มีการควบคุม การให้ความรู้ การฝึกอบรม มีความรับผิดชอบและให้การสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ ที่เป็นการต่อต้านการติดสินบนอย่างจริงจัง มีการวางแผน การประเมินความเสี่ยง การตรวจสอบประเมินภายใน และมีการปรับปรุงเพื่อการพัฒนา เป็นต้น โดยการต่อต้านการให้สินบนนี้ครอบคลุมกับการให้และรับสินบนกับบุคคลทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการของภาคเอกชน ทั้งการให้และรับสินในภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร การให้และรับสินบนโดยองค์กร บุคลากรขององค์กรที่กระทำในนามองค์กรหรือเพื่อผลประโยชน์ขององค์กร การให้และรับสินบนโดยคู่ค้าทางธุรกิจ การให้และรับสินบนทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ ISO 37001 เป็นมาตรฐานที่ได้รับการต่อยอดหรือมีบางส่วนที่สอดคล้องกับมาตรฐาน BS 10500 ซึ่งเป็นมาตรฐานว่าด้วยการจัดการต่อต้านการคอร์รัปชันของสหราชอาณาจักร ที่พัฒนาขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนของสหราชอาณาจักร (The UK Bribery Act 2010)

ในประเทศไทย ก็ได้มีการประกาศใช้ ISO 37001 โดยได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 5032 (พ.ศ. 2561) เรื่อง กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ระบบการจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบน-ข้อกำหนดและข้อเสนอแนะการใช้ เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2561 โดยมีเนื้อหาครอบคลุมถึงเรื่องต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นตามมาตรฐานสากล

### 3.2 มาตรการส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

#### 3.2.1 มาตรการของสหรัฐอเมริกา

##### 3.2.1.1 มาตรการเพื่อแสดงความโปร่งใสในการทำงานของภาครัฐ

สหรัฐอเมริกาได้มีการตรากฎหมายเพื่อแสดงความโปร่งใสในการทำงานของภาครัฐ หรือ Sunshine Act ค.ศ.1977 ซึ่งบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ.1977 โดยมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ประชาชนตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมกำหนดนโยบายและดำเนินการในกิจการของรัฐมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การดำเนินกิจการของรัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใส อันเป็นแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแนวทางหนึ่ง โดย Sunshine Act ได้กำหนดให้การดำเนินกิจการขององค์กร<sup>9</sup> ตามที่กฎหมายกำหนด ต้องดำเนินการโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ และเปิดกว้างให้

<sup>9</sup> องค์กร หมายถึงองค์กรใดๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งมี Collegial body ที่ประกอบด้วยสมาชิกเป็นบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง

ประชาชนสามารถเข้าสังเกตการณ์ในการประชุมดังกล่าวได้ โดยการประชุมขององค์กรของรัฐนั้นแต่ ละครั้งต้องเปิดเผยวัน เวลา สถานที่และหัวข้อการประชุมให้สาธารณชนทราบ อย่างไรก็ตาม องค์กรอาจ ดำเนินการประชุมโดยไม่เปิดเผยก็ได้หากเป็นการรักษาประโยชน์สาธารณะ หรือด้วยเหตุดังต่อไปนี้<sup>10</sup>

- 1) เป็นการเปิดเผยข้อมูลที่มีคำสั่งของฝ่ายบริหารกำหนดให้ต้องรักษา ความลับเพื่อประโยชน์ในการป้องกันประเทศหรือนโยบายต่างประเทศ
- 2) เป็นการที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์และทางปฏิบัติเกี่ยวกับบุคลากร ภายในองค์กร
- 3) เป็นการเปิดเผยข้อมูลที่ถูกยกเว้นไว้โดยกฎหมายเฉพาะมิให้มีการ เปิดเผย ซึ่งเป็นการกีดกันข้อมูลออกจากสาธารณชนอย่างเด็ดขาด หรือกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะที่ใช้ สำหรับกีดกันเนื้อหาข้อมูลบางอย่างที่ต้องถูกกีดกันก็ได้
- 4) เป็นการเปิดเผยความลับทางการค้า และข้อมูลทางการพาณิชย์หรือ ทางการเงินที่ได้รับมาจากบุคคลและผู้มีสิทธิพิเศษหรือเป็นความลับ
- 5) เป็นการเปิดเผยเกี่ยวกับการกล่าวหาว่าบุคคลกระทำความผิดอาญา หรือกล่าวหาบุคคลในทางที่เสียหาย
- 6) เป็นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยสภาพ เมื่อการเปิดเผยนั้นจะ รุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลดังกล่าวอย่างชัดเจน โดยไม่มีการแจ้งล่วงหน้า
- 7) เป็นการเปิดเผยบันทึกการสอบสวนเพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้ กฎหมาย เฉพาะในกรณีที่ว่าผลของการบันทึกหรือข้อมูลดังกล่าวจะเป็นการแทรกแซงกระบวนการ บังคับใช้กฎหมาย ลิดรอนสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมหรือการได้รับการพิพากษาคดี อย่างเที่ยงธรรมของบุคคล รุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่มีการแจ้งเตือนก่อนล่วงหน้า เปิดเผยตัวตนของ แหล่งที่มาที่เป็นความลับ และกรณีที่มีการบันทึกโดยเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายอาญาในการ สอบสวนคดีอาญาหรือโดยเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการสอบสวนของหน่วยสืบราชการลับเกี่ยวกับความ มั่นคงของชาติตามกฎหมาย เปิดเผยเทคนิคและกระบวนการสอบสวน หรือกรณีที่เปิดเผยแล้วจะเป็น อันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยทางกายภาพของเจ้าพนักงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมาย

โดยประธานาธิบดีโดยได้รับคำแนะนำและความยินยอมของสภาซีเนตเป็นผู้นำองค์กรอยู่ และรวมถึง หน่วยงานย่อยใดๆ ขององค์กรดังกล่าวที่ได้รับมอบอำนาจให้กระทำการในนามองค์กรดังกล่าวได้

<sup>10</sup> คณพล จันท์ธอม และศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, โครงการศึกษาประเด็นทางกฎหมายที่เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตที่มีผลกระทบในภาพรวมโดยเฉพาะภาคเอกชน, (นนทบุรี :สำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2557), น.142.



8) เป็นการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาดำเนินการ องค์กรที่รับผิดชอบในการวางกฎระเบียบหรือตรวจตราสถาบันทางการเงินต่างๆ

9) เป็นการเปิดเผยข้อมูลที่จะทำให้เกิดการเก็งกำไรเงินตรา หลักประกันการซื้อขายผลิตภัณฑ์ล่วงหน้า หรือเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของสถาบันการเงินใดๆ หรือเป็นการที่น่าจะส่งผลร้ายต่อการดำเนินการขององค์กรที่กำหนด

10) การออกหมายเรียกขององค์กรหรือการมีส่วนร่วมในการดำเนินการหรือพิจารณาคดีแพ่ง การดำเนินคดีในศาลต่างประเทศหรือศาลระหว่างประเทศ หรืออนุญาโตตุลาการหรือการดำเนินการหรือการตัดสินใจโดยองค์กรซึ่งขาดตัดสินเฉพาะตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม แม้จะมีเหตุตามกรณีดังกล่าวข้างต้น แต่กฎหมายก็กำหนดให้สมาชิกขององค์กรทั้งหมดต้องลงคะแนนเสียงกัน และเมื่อได้เสียงข้างเป็นมติ จึงจะสามารถดำเนินการประชุมโดยไม่เปิดเผยได้ ทั้งนี้ ต้องมีการบันทึกการลงคะแนนเสียงของสมาชิกองค์กรแต่ละคนที่เข้าร่วมในการลงคะแนนเสียงดังกล่าวไว้ และเปิดเผยผลการลงคะแนนเสียงนั้นต่อสาธารณะ

ในกรณีที่องค์กรของรัฐมิได้ดำเนินการประชุมใดๆ ให้ถูกต้องตามที่กำหนด บุคคลอาจฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาลแขวงแห่งสหรัฐที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่มีการประชุมหรือเป็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ขององค์กรดังกล่าวได้ เพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือคำสั่งใดๆ ที่เหมาะสมเพื่อบังคับตามกฎหมาย รวมทั้งในกรณีที่ได้คำนึงถึงระเบียบการบริหารจัดการประเทศกับประโยชน์สาธารณะแล้ว ศาลอาจมีคำสั่งอนุญาตให้ปลดเปลื้องความขัดข้องตามหลักความยุติธรรมได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม และอาจมีมาตรการในการป้องกันการละเมิดกฎหมายนี้ในอนาคตได้อีกด้วย

ทั้งนี้ การฟ้องร้องคดีนั้น มีอายุความ 60 วัน นับจากการประชุมที่มีการละเมิดกฎหมาย และหากเป็นในกรณีฟ้องคดีได้ประกาศเผยแพร่การประชุมดังกล่าวต่อสาธารณะ บุคคลอาจฟ้องร้องคดีดังกล่าวได้ ณ เวลาใดๆ แต่ไม่เกิน 60 วัน หลังจากที่ได้ประกาศเผยแพร่การประชุมนั้นต่อสาธารณะ และเมื่อนำคดีขึ้นสู่ศาลแล้วจำเลยมีภาระการพิสูจน์ยืนยันการดำเนินการของตนเอง โดยยื่นคำให้การต่อศาลภายใน 30 วัน หลังจากที่มีการฟ้องร้องคดีต่อศาล

### 3.2.1.2 มาตรการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล

สหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลของสหรัฐอเมริกา หรือ Whistleblower Act 1989 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1989 มีสาระสำคัญในการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ผู้สมัครเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐบาล และบุคคลที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางมาก่อน ที่อาจได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากการให้ข้อมูลหรือเปิดเผยข้อมูลโดยสุจริตเกี่ยวกับการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือการไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือการกระทำที่เป็นอันตรายต่อ



สุขอนามัยและความปลอดภัยของส่วนรวม ซึ่งฝ่าฝืนกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือบังคับใดๆ ในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวไม่คุ้มครองรวมถึงเจ้าหน้าที่ด้านข่าวกรอง เช่น FBI ผู้ปฏิบัติงานให้กับรัฐสภา หรือเจ้าหน้าที่ของศาล ซึ่งจะได้รับคุ้มครองตามกฎหมายฉบับอื่นๆ<sup>11</sup>

การเปิดเผยข้อมูลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ จะต้องเป็นการเปิดเผยที่เกิดจากความเชื่อตามสมควรว่ามีการกระทำเช่นนั้นจริง เป็นการเปิดเผยที่มีหลักฐานว่ามีการละเมิดกฎหมาย กฎ หรือระเบียบ หรือมีการจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพอย่างมาก มีการสูญเสียเงินจำนวนมากโดยเปล่าประโยชน์ มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ มีภัยอันตรายต่อการสาธารณสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน เป็นการเปิดเผยโดยไม่มีกฎหมายห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลนั้น และไม่ใช้การเปิดเผยข้อมูลที่มีคำสั่งให้ปิดเป็นความลับเพื่อประโยชน์ในการป้องกันประเทศหรือการต่างประเทศ

ผู้เปิดเผยข้อมูลจะได้รับการคุ้มครองตาม Whistleblower Act เมื่อได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (The Merit Systems Protection Board) ว่าหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ได้มีการกระทำเชิงลบต่อการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือโดยผ่านการดำเนินการโดยสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (Office of Special Counsel) หรือโดยใช้สิทธิขอให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทบทวนคำวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลนั้นสามารถเลือกใช้ช่องทางการขอความคุ้มครองได้เพียงช่องทางเดียวเท่านั้น

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จะดำเนินการช่วยเหลือโดยการเยียวยาความเสียหายเบื้องต้นให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยที่สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ ไม่สามารถเข้าแทรกแซงการอุทธรณ์ได้หากไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้อุทธรณ์

สำหรับ สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ อาจดำเนินการโดยการเรียกร้องให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการสอบสวนและจัดทำรายงานข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางที่หน่วยงานนั้นจะจัดการกับข้อกล่าวหาที่เกิดขึ้น หรืออาจทำคำร้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อให้ออกคำสั่งให้หน่วยงานที่ถูกกล่าวหาดำเนินการแก้ไข หรืออาจทำคำร้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อให้ออกคำสั่งทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่างซึ่งส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้เปิดเผยข้อมูล หรืออาจร้องขอให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมออกคำสั่งทุเลาการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในระหว่างที่ยังดำเนินการสอบสวนอยู่

<sup>11</sup> ศศิณา เญยวิจิตร, “การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น.22.

### 3.2.1.3 มาตรการป้องกันการดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในกิจการ สาธารณะ<sup>12</sup>

การดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ (Strategic Lawsuits Against Public Participation หรือ SLAPP) หมายถึง การดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรีหรือการโต้เถียงโดยมีจุดหมายเพื่อต่อสู้กับบุคคลที่พูดหรือแสดงความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือเรื่องประโยชน์สาธารณะ การดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะถูกนำมาใช้เพื่อปิดปากและข่มขู่การวิพากษ์วิจารณ์โดยการบังคับให้คนที่พูดหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องสาธารณะจะต้องใช้สิ้นเปลืองทรัพย์สินในการต่อสู้กับข้อกล่าวหา

ต่อปัญหาดังกล่าว ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้มีมาตรการป้องกันการดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ (California's Anti-SLAPP LAW) โดยกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของแคลิฟอร์เนีย มาตรา 425.16 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

(1) ฝ่ายนิติบัญญัติพบว่ามีความวุ่นวายมากขึ้นจากการฟ้องคดีเพื่อระงับการใช้เสรีภาพในการพูด และฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าเป็นเรื่องของประโยชน์สาธารณะที่จะสนับสนุนการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ โดยการมีส่วนร่วมดังกล่าวไม่ควรถูกระงับโดยการดำเนินคดีทางศาลแบบปิดเปื้อน

(2) ผู้ถูกฟ้องคดีเพราะสาเหตุจากการใช้เสรีภาพในการพูดตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาหรือรัฐธรรมนูญแห่งรัฐแคลิฟอร์เนียสามารถยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดีเพื่อให้ศาลพิจารณา

หากศาลเห็นว่าคำฟ้องของโจทก์เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการพูดของจำเลยตามรัฐธรรมนูญ และไม่มีความเป็นไปได้ที่จะชนะคดี ศาลจะสั่งยกฟ้องโจทก์และสั่งให้โจทก์จ่ายค่าใช้จ่ายและค่าทนายความให้กับจำเลย แต่หากศาลเห็นว่าคำฟ้องโจทก์มีความเป็นไปได้ที่จะชนะคดี ศาลจะสั่งดำเนินคดีต่อไปโดยคู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งศาลที่สั่งคำขอพิเศษเพื่อยุติคดี

(3) ในกรณีที่ศาลเห็นว่าการที่จำเลยยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดีเป็นไปเพียงเพื่อถ่วงเวลาการพิจารณาคดี ศาลอาจสั่งให้จำเลยจ่ายค่าใช้จ่ายและค่าทนายความที่เหมาะสมให้กับโจทก์

การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของภาคเอกชนเพื่อต่อต้านการทุจริต อาจส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียที่กระทำการทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยอาจส่งผลให้เกิด

<sup>12</sup> ปกป้อง ศรีสนิท, “กฎหมายต่อต้านการดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ (Anti-SLAPP Law),” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2561, จาก <http://thailawwatch.org>

การดำเนินคดีอาญากับภาคเอกชนที่มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในข้อหาหมิ่นประมาท หรือฐานแจ้งความเท็จ เพื่อเป็นการยับยั้งการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาคเอกชนอันเป็นการเคลื่อนไหวในกิจการสาธารณะ การมีมาตรการป้องกันการดำเนินคดีดังกล่าวนี้ จะทำให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินกิจกรรมและมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยสุจริตได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องหวาดกลัวต่อการถูกดำเนินคดีหรืออิทธิพลของผู้ใด

### 3.2.2 มาตรการของสหราชอาณาจักร

#### 3.2.2.1 มาตรการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีมาตรการป้องกันให้สินบนในองค์กร

สหราชอาณาจักรได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการให้สินบน ค.ศ.2010 (The Bribery Act 2010) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2554 โดยเห็นว่าการให้สินบนเป็นภัยร้ายที่บ่อนทำลายประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม และเป็นภัยคุกคามอย่างร้ายแรงต่อความเจริญก้าวหน้าของเศรษฐกิจของประเทศโดยกำหนดให้การให้สินบนเป็นความผิดอาญาอุกฉกรรจ์ โดยกฎหมายดังกล่าวครอบคลุมถึงการเสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือให้สินบน และการร้องขอ ตกลงที่จะรับหรือยอมรับสินบน รวมถึงการกำหนดความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศเพื่อให้ได้รับหรือคงไว้ซึ่งธุรกิจหรือประโยชน์อื่นใดในการทำธุรกิจ และยังมีกำหนดความรับผิดของบริษัทภาคธุรกิจเอกชนที่ไม่มีระบบการป้องกันการให้สินบนในนามขององค์กรธุรกิจ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวมีความแตกต่างจากกฎหมายต่อต้านการทุจริตอื่นๆ โดยที่มุ่งแก้ไขปัญหาการทุจริตและเสนอแนวทางป้องกันการทุจริตจากมุมมองของภาคธุรกิจเอกชนที่เป็นผู้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากนิติสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐในฐานะฝ่ายผู้ให้สินบน แทนที่จะมุ่งปราบปรามปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นฝ่ายรับสินบน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

##### 1) ความผิดฐานให้สินบนแก่ผู้อื่น

มาตรา 1 แห่งกฎหมายว่าด้วยการการให้สินบน ค.ศ. 2010 ได้กำหนดให้บัญญัติเป็นความผิดสำหรับผู้ที่เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือให้ผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดแก่ผู้อื่นที่มีเจตนาให้ผลประโยชน์ที่นำมาซึ่งการปฏิบัติอันไม่เหมาะสมโดยผู้อื่นที่มีหน้าที่หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง หรือเพื่อเป็นการตอบแทนการปฏิบัติอันไม่เหมาะสมดังกล่าว โดยการปฏิบัติอันไม่เหมาะสมนี้ หมายถึงการปฏิบัติที่รวมกันเป็นการทำลายความคาดหวังที่ผู้ใดจะกระทำการโดยสุจริต เป็นกลางหรือสอดคล้องกับหน้าที่ตามตำแหน่งที่ได้รับความไว้วางใจ โดยความผิดนี้ให้นำมาใช้กับการให้สินบนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่เพื่อสาธารณะ หน้าที่ที่สัมพันธ์กับธุรกิจ ดังนั้น ความผิดนี้จึงครอบคลุมทั้งการให้สินบนทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และความผิดนี้ยังนำมาใช้กับผู้รู้หรือเชื่อว่าการยอมรับผลประโยชน์ที่เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือให้โดยเป็นการปฏิบัติอันไม่เหมาะสมของหน้าที่หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องนั้น

## 2) ความผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศ

มาตรา 6 กำหนดให้บุคคลใดที่เสนอ ให้ค้ำประกันสัญญา หรือให้เงินหรือผลประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศโดยมีเจตนาให้มีผลต่อเจ้าหน้าที่นั้นในการปฏิบัติตามหน้าที่ เพื่อให้ได้มาหรือคงไว้ซึ่งธุรกิจหรือผลประโยชน์อื่นใดในการดำเนินธุรกิจจากการกระทำเช่นนั้น มีความผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศ

โดยเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศ หมายรวมถึง เจ้าหน้าที่ทั้งที่ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง ไม่ว่าจะปฏิบัติงานดำรงตำแหน่งในด้านนิติบัญญัติ บริหาร ปกครอง หรือตุลาการของรัฐต่างประเทศ หรือนอกสหราชอาณาจักร และรวมถึงบุคคลใดๆ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับหน้าที่ราชการในฝ่ายใดๆ ในรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึง บุคคลใดๆ ที่ดำเนินกิจการของรัฐต่างชาติ เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านการสาธารณสุขในสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น และยังหมายรวมถึงพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ ธนาคารโลก อีกด้วย ดังนั้น บุคคลหรือนิติบุคคลใดที่ให้สินบน สัญญาว่าจะให้เงิน ค่าตอบแทนหรือเสนอเงินสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ ถือว่ามีความผิดตามมาตรา 6 แห่งกฎหมายว่าด้วยการให้สินบน ค.ศ. 2010 นี้

ทั้งนี้ การรับรองเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศ และการส่งเสริมองค์กร หรือค่าใช้จ่ายทางธุรกิจอื่นๆ ซึ่งใช้ไปเพื่อเป็นการปรับปรุงภาพลักษณ์ขององค์กรธุรกิจ ไม่ถือเป็นความผิดตามกฎหมายนี้ แต่อย่างไรก็ดี หากการรับรอง ส่งเสริมองค์กร และค่าใช้จ่ายทางธุรกิจอื่นๆ ที่คล้ายกันนั้นมีเจตนาสำหรับผลประโยชน์ทางการเงินและผลประโยชน์อื่นๆ เพื่อจูงใจให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใช้อำนาจเพื่อให้ตนได้ผลประโยชน์ทางธุรกิจ จะถือว่าเป็นการให้สินบน อีกทั้ง การพิสูจน์ความผิดตามมาตรานี้ พนักงานสอบสวนและอัยการต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าบริษัทหรือองค์กรภาคธุรกิจเอกชนหวังผลประโยชน์อย่างไม่ถูกต้องจากการใช้อำนาจหรือจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศ

## 3) ความรับผิดของนิติบุคคลในกรณีที่บุคลากรของนิติบุคคลกระทำความผิด

มาตรา 7 แห่งกฎหมายว่าด้วยการให้สินบน ค.ศ. 2010 ได้กำหนดให้องค์กรภาคธุรกิจเอกชนมีความรับผิด หากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรธุรกิจนั้นได้ให้สินบนโดยมีเจตนาเพื่อได้รับหรือคงไว้ซึ่งธุรกิจหรือผลประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจ อย่างไรก็ตาม องค์กรภาคธุรกิจเอกชนอาจไม่ต้องรับผิด หากพิสูจน์ได้ว่าองค์กรได้มีวิธีการขั้นตอนอย่างเพียงพอที่จะป้องกันบุคคลที่เกี่ยวข้องไม่ให้มีการให้สินบน

มาตรา 7(5) ได้ให้ความหมายขององค์กรธุรกิจที่อาจมีความรับผิดตามกฎหมายดังกล่าวไว้ว่า องค์กรหรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียนในสหราชอาณาจักรไม่ว่าจะ

ดำเนินธุรกิจอยู่ที่ใด หรือองค์กรหรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนซึ่งดำเนินธุรกิจหรือส่วนหนึ่งของธุรกิจอยู่ในสหราชอาณาจักรไม่ว่าจะจดทะเบียนหรือจัดตั้งที่ใดก็ตาม

ทั้งนี้ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรธุรกิจนั้น ในมาตรา 8(4) ได้มีการให้ความหมายไว้ว่า ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่หรือให้บริการใดๆ แก่ผู้อื่นในนามของบริษัท โดยพิจารณาจากบริษัทและสถานการณ์แวดล้อมทั้งหมดและไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะมีนิติสัมพันธ์กับบริษัทอย่างไร อีกนัยหนึ่งคือผู้รับเหมาหรือผู้รับสัญญาของบริษัท ก็ถือว่าเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรธุรกิจ หากพิสูจน์ได้ว่าผู้รับเหมาหรือผู้รับสัญญานั้นให้บริการต่างๆ แก่บุคคลภายนอกในนามของขององค์กรธุรกิจนั้น

สำหรับมาตรการที่องค์กรธุรกิจสามารถดำเนินการได้เพื่อเป็นการควบคุมหรือป้องกันบุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรธุรกิจไม่ให้เกิดการให้สินบน คือ การกำหนดให้มีกระบวนการภายในเพื่อตรวจสอบการกระทำของพนักงานของนิติบุคคลหรือตัวแทนอื่นใดที่ปฏิบัติหน้าที่ในนามของนิติบุคคล เช่น การจัดให้มีการตรวจสอบเชิงความเสี่ยงต่อการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐของนิติบุคคลและการจัดทำสัญญาจ้างที่นิติบุคคลมีข้อสัญญาเกี่ยวกับการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าพนักงาน

นอกจากนี้ การจ่ายค่าอำนวยความสะดวก (Facilitation payments) ที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติในหลายๆ ประเทศ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการหรือพิจารณาคำขออนุญาตต่างๆ โดยเร็ว นั้น กฎหมายฉบับนี้ถือว่าบุคคลหรือนิติบุคคลที่จ่ายเงินค่าอำนวยความสะดวกมีความผิดตามมาตรา 1 และอาจมีความผิดตามมาตรา 6 และ 7 ด้วยแล้วแต่กรณี บทบัญญัตินี้ถือเป็นพัฒนาการทางกฎหมายของสหราชอาณาจักร เนื่องจากในกฎหมาย Bribery Act ฉบับเก่า (Public Bodies Corrupt Practices Act 1889) ได้ยกเว้นความผิดของการจ่ายเงินค่าสินบนไว้เป็นกรณีเฉพาะ เพื่อรองรับความต้องการของเอกชนที่ดำเนินธุรกิจในประเทศที่มีธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม คำแนะนำขององค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ได้เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกตระหนักถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อความน่าเชื่อถือของการบริหารงาน และระบบกฎหมายของประเทศที่มีธรรมเนียมปฏิบัติในการจ่ายเงินค่าอำนวยความสะดวกอีกด้วย<sup>13</sup>

อนึ่ง สหราชอาณาจักรได้มีการประกาศคำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการขึ้นตอนซึ่งองค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้องสามารถจัดทำขึ้นเพื่อป้องกันผู้เกี่ยวข้องกับองค์กรไม่ให้เกิดการให้สินบนโดยประกอบด้วยหลักการ 6 ข้อ ดังต่อไปนี้

<sup>13</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2 ฝ่ายพัฒนากฎหมาย, “The UK’s Bribery Act 2010 มิติใหม่แห่งการต่อต้านคอร์รัปชัน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2561, จาก <http://www.opm.go.th>

หลักการที่ 1 วิธีการขั้นตอนที่ได้สัดส่วน โดยวิธีการขั้นตอนขององค์กรธุรกิจเพื่อป้องกันการให้สินบนต้องได้สัดส่วนกับความเสี่ยงที่จะเกิดการให้สินบน ลักษณะ ขนาดและความซับซ้อนของกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรธุรกิจ โดยวิธีการขั้นตอนนั้นครอบคลุมทั้งนโยบายป้องกันการให้สินบนและวิธีการขั้นตอนในการดำเนินการตามนโยบาย

หลักการที่ 2 ความมุ่งมั่นของผู้บริหารระดับสูงสุด ไม่ว่าจะป็นเจ้าของคณะกรรมการ หรือบุคคลอื่นใดที่เทียบเท่ากับผู้บริหารสูงสุด ต้องมีความมุ่งมั่นในการป้องกันการให้สินบนโดยผู้เกี่ยวข้องขององค์กร และสนับสนุนวัฒนธรรมภายในองค์กรที่ไม่ยอมรับการให้สินบน

หลักการที่ 3 การประเมินความเสี่ยง องค์กรธุรกิจต้องมีการประเมินลักษณะและขอบเขตของโอกาสที่จะมีความเสี่ยงที่จะเกิดการให้สินบนในนามขององค์กรทั้งภายในและภายนอกโดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กร โดยการประเมินความเสี่ยงดังกล่าวจะต้องมีการดำเนินการเป็นระยะๆ

หลักการที่ 4 การตรวจสอบ องค์กรธุรกิจต้องจัดให้มีวิธีการ ขั้นตอนการตรวจสอบที่ได้สัดส่วนและตามระดับความเสี่ยงของบุคคลที่ดำเนินการในนามองค์กร เพื่อบรรเทาความเสี่ยงในการให้สินบนที่ได้รับได้

หลักการที่ 5 การสื่อสารและการฝึกอบรม องค์กรธุรกิจต้องสร้างความมั่นใจว่านโยบายและวิธีการขั้นตอนในการป้องกันการให้สินบนได้เป็นที่เข้าใจกันทั่วทั้งองค์กรโดยการสื่อสารภายในและภายนอก รวมถึงการฝึกอบรมที่ได้สัดส่วนกับความเสี่ยงที่องค์กรธุรกิจเผชิญอยู่ การสื่อสารและการฝึกอบรมเพื่อป้องกันการให้สินบนเป็นการเพิ่มความตระหนักรู้และเข้าใจวิธีการขั้นตอนขององค์กรธุรกิจ และความมุ่งมั่นขององค์กรที่จะใช้วิธีการขั้นตอนอย่างเหมาะสม การให้ข้อมูลช่วยให้การติดตามตรวจสอบ การประเมินผล การทบทวนวิธีการขั้นตอนในการป้องกันการให้สินบนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การฝึกอบรมให้ความรู้และทักษะที่จำเป็นในการใช้วิธีการขั้นตอนขององค์กรและการรับมือกับปัญหาหรือประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการให้สินบนที่อาจเกิดขึ้น

และหลักการที่ 6 การติดตาม ตรวจสอบ และการทบทวน องค์กรธุรกิจต้องมีการติดตาม ตรวจสอบ และทบทวนวิธีการขั้นตอนที่จัดทำขึ้นเพื่อป้องกันการให้สินบน และทำการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เป็นระยะ เนื่องจากความเสี่ยงของการให้สินบนที่องค์กรธุรกิจเผชิญอยู่นั้นอาจเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งขนาดและลักษณะของการดำเนินงานขององค์กรธุรกิจ ทำให้วิธีการขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อลดความเสี่ยงเหล่านั้นก็มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังนั้น องค์กรธุรกิจจะต้องพิจารณาว่าจะติดตาม ตรวจสอบและประเมินความมีประสิทธิภาพของวิธีการกระบวนการขั้นตอนในการป้องกันการให้สินบนขององค์กรอย่างไรและปรับปรุงให้เหมาะสมในกรณีที่เป็น



อีกทั้ง องค์กรธุรกิจอาจต้องทบทวนกระบวนการของตนในการตอบสนองต่อสิ่งเร้าอื่นๆ ด้วย เช่น การเปลี่ยนแปลงทางการปกครองในประเทศที่องค์กรธุรกิจได้ดำเนินกิจการอยู่

ทั้งนี้ หลักการเหล่านี้ไม่ได้เป็นกฎเกณฑ์ที่ตายตัว แต่มีความยืดหยุ่นและเน้นที่ผลลัพธ์ที่องค์กรธุรกิจสามารถนำไปปรับใช้ได้ ในสภาพการณ์แวดล้อมที่หลากหลาย และวิธีการขั้นตอนในการป้องกันการให้สินบนจะต้องได้สัดส่วนกับความเสี่ยงของการให้สินบน ตัวอย่างเช่น องค์กรธุรกิจขนาดย่อมจะพบกับปัญหาต่างๆ ที่แตกต่างจากปัญหาของบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ ดังนั้น รายละเอียดวิธีการที่องค์กรธุรกิจจะนำหลักการต่างๆ เหล่านี้ไปใช้ในภาพรวมอาจแตกต่างกัน แต่ผลลัพธ์ที่ได้ต้องเป็นวิธีการขั้นตอนที่มุ่งมั่นและมีประสิทธิผลในการต่อต้านการให้สินบน

### 3.2.2.2 มาตรการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล

ประเทศอังกฤษมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้เปิดเผยข้อมูล คือ Public Interest Disclosure Act 1998 ที่มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของ Employment Right Act 1996 โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้บุคคลเปิดเผยการกระทำที่ไม่ชอบในสถานที่ทำงาน เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยกฎหมายฉบับนี้บังคับใช้กับบุคคลหรือลูกจ้างในหน่วยงานต่างๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งที่เป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามสัญญาประเภทอื่นๆ เช่น ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของกองทัพ ผู้รับจ้างทำงานบ้าน แต่ไม่ครอบคลุมถึงตำรวจ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวบังคับใช้กับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง รวมถึงการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของสิ่งแวดล้อมและสาธารณะ และคุ้มครองถึงการถูกโต้ตอบเนื่องจากเปิดเผยข้อมูล ได้แก่ การถูกลงโทษ การถูกไล่ออก จากหัวหน้าหรือนายจ้างเพราะเหตุที่ได้เปิดเผยข้อมูล<sup>14</sup>

ลักษณะของข้อมูลที่ได้รับ ความคุ้มครองตามกฎหมายจะต้องเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางอาญา การไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด การตัดสินใจที่ไม่เป็นธรรม และข้อมูลเกี่ยวกับอันตรายที่จะเกิดแก่สุขภาพ อนามัย และความปลอดภัยของบุคคล และความเสียหายที่จะเกิดแก่สิ่งแวดล้อม

ผู้เปิดเผยข้อมูลอาจเปิดเผยข้อมูลได้ โดยการเปิดเผยข้อมูลภายในองค์กร โดยการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบตาม Public Interest Disclosure Act ต่อ นายจ้างของ ผู้ให้ข้อมูล หรือบุคคลที่นายจ้างมอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบต่อการเปิดเผยข้อมูล หรือการเปิดเผยข้อมูลต่อที่ปรึกษากฎหมายเพื่อขอคำแนะนำทางกฎหมาย ซึ่งในกรณีนี้ลูกจ้างไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลโดยสุจริต หรือการเปิดเผยข้อมูลต่อรัฐมนตรีโดยจะต้องเป็นกรณีที่ลูกจ้างที่แต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายได้

<sup>14</sup> ศศิณา เงยวิจิตร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 11*, น.59.



เปิดเผยข้อมูลโดยสุจริต หรือการเปิดเผยข้อมูลต่อบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เช่น Director General of the Serious Fraud Office หรือ Health and Safe Executive และการเปิดเผยข้อมูลต่อสื่อมวลชน ซึ่งผู้เปิดเผยข้อมูลจะได้เปิดเผยข้อมูลโดยสุจริตและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าข้อมูลที่เปิดเผยนั้นเป็นความจริง และไม่ได้กระทำเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล นอกจากนี้ หากเป็นการเปิดเผยข้อมูลในกรณีอื่นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้เปิดเผยข้อมูลยังสามารถเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานอื่น ได้แก่ องค์การวิชาชีพ ตำรวจ นายกรัฐมนตรี เป็นต้น โดยผู้เปิดเผยข้อมูลจะได้รับความคุ้มครองเมื่อได้เปิดเผยข้อมูลโดยสุจริต มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าข้อมูลที่เปิดเผยนั้นเป็นความจริง และไม่ได้กระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และหากว่าได้เปิดเผยข้อมูลนั้นจะได้รับการกลั่นแกล้งจากนายจ้าง หรือนายจ้างจะทำลายหลักฐานใดๆ ที่เกี่ยวกับข้อมูลที่เปิดเผยนั้น

ทั้งนี้ มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูลของประเทศอังกฤษ ถูกกำหนดไว้ใน Employment Right Act 1996 อันเป็นการคุ้มครองลูกจ้างการกระทำของนายจ้างซึ่งทำให้ลูกจ้างได้รับความเสียหาย มีรายละเอียดดังนี้

- 1) การเป็นโมฆะของข้อตกลงหรือข้อกำหนดในสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เป็นการกีดกันหรือยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลของลูกจ้าง และลูกจ้างจะต้องได้รับความคุ้มครองและต้องไม่ได้รับความเสียหายใดๆ จากนายจ้างเพราะเหตุที่ได้เปิดเผยข้อมูลนั้น
- 2) การคุ้มครองลูกจ้างจากการยกเลิกสัญญาจ้างแรงงาน หรือการไล่ออก อันเป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูลของลูกจ้าง ซึ่งการเลิกจ้างในกรณีดังกล่าว นับเป็นเหตุในเรื่องของการเลิกจ้างไม่เป็นธรรม
- 3) การฟ้องนายจ้างต่อศาลแรงงานโดยลูกจ้างที่ได้รับความเสียหายจากการเปิดเผยข้อมูล โดยมีกำหนดอายุความ 3 เดือน นับจากวันที่นายจ้างทำให้เกิดความเสียหาย หรือวันที่ลูกจ้างได้รู้ว่าตนได้รับความเสียหาย
- 4) การกำหนดให้เป็นการเลิกจ้างไม่เป็นธรรม หากได้มีการเลิกจ้างลูกจ้างเพราะเหตุที่ได้เปิดเผยข้อมูล กรณีดังกล่าวหากมีคดีขึ้นสู่ศาล ศาลจะไม่พิจารณาข้อกล่าวอ้างของนายจ้างว่าเลิกจ้างโดยเหตุอันสมควรหรือไม่
- 5) การเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการที่นายจ้างกระทำละเมิดตามกฎหมาย ทำให้ลูกจ้างได้รับความเสียหาย โดยลูกจ้างจะต้องกำหนดในคำฟ้องและพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนมีสิทธิได้รับเงินชดเชยหรือค่าสินไหมทดแทน โดยทั้งนี้ ศาลจะพิจารณาจากพฤติการณ์แห่งการกระทำละเมิดดังกล่าว

6) การขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวเพื่อยับยั้งการกระทำของนายจ้าง เช่น หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าคำร้องของลูกจ้างมีเหตุผลอันสมควร ศาลอาจมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวให้ลูกจ้างกลับเข้าทำงานได้

### 3.2.3 มาตรการของสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลี หรือประเทศเกาหลีใต้ นับเป็นประเทศหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีการก่อตั้งหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและได้มีการดำเนินการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจัง มีการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงและผู้บริหารหน่วยงานธุรกิจรายใหญ่ การทุจริตในประเทศเกาหลีใต้เกิดขึ้นนับตั้งแต่ก่อตั้งประเทศหลังจากได้รับเอกราชจากญี่ปุ่น มีการยึดทรัพย์สินและโรงงานของญี่ปุ่นมาเป็นที่ของรัฐ ซึ่งมีเพียงนักธุรกิจที่มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองเท่านั้นที่สามารถซื้อบรรดาทรัพย์สินดังกล่าวได้ในราคาถูกและก่อสร้างตัวจนกลายเป็นนักธุรกิจรายใหญ่ ความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจเอกชนกับเจ้าหน้าที่รัฐในเกาหลีใต้เป็นไปในลักษณะเชิงอุปถัมภ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้การปกครองแบบเผด็จการทหารที่รัฐบาลได้ผูกขาดการเข้าถึงทรัพยากรทั้งหมด ทำให้ภาคธุรกิจเอกชนจำต้องมุ่งเข้าหาเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อขอความช่วยเหลือให้ตนสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ การทุจริตในเกาหลีใต้จึงมีอัตราเติบโตในระดับที่สูง ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งในปี พ.ศ. 2540 ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ เกาหลีใต้ได้ดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารจัดการภาครัฐโดยมีปัญหาการทุจริตเป็นเป้าหมายหนึ่งในการปฏิรูป โดยได้ประกาศใช้กฎหมายต่อต้านการทุจริตในปี พ.ศ. 2544 โดยกฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชันในเกาหลีใต้ได้กำหนดแนวทางในการต่อต้านการทุจริตดังนี้

1) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำบัญญัติว่าด้วยจริยธรรม (Code of Conduct) เพื่อเป็นแนวทางให้ข้าราชการปฏิบัติตาม

2) กำหนดให้ข้าราชการสามารถแจ้งการกระทำทุจริตที่เข้าข่ายการทุจริตโดยข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ได้

3) กำหนดให้ประชาชนสามารถเรียกร้องให้มีการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐได้ในกรณีที่หน่วยงานดังกล่าวอาจดำเนินการที่กระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Korea Independent Commission Against Corruption: KICAC) เป็นองค์กรหลักในการต่อสู้กับปัญหาการทุจริต ซึ่งต่อมาได้ปรับรวมกับผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsman) และคณะกรรมการรับเรื่องอุทธรณ์การบริหารงาน (Administrative Appeals Commission) แล้วเปลี่ยนชื่อมาเป็น Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea หรือ ACRC โดยมีหน้าที่หลักด้วยกัน

3 ประการ ได้แก่ การตอบสนองต่อการร้องทุกข์และปรับปรุงระบบงานที่ไม่เหมาะสม การสร้างสังคมที่ปราศจากการทุจริตโดยการป้องกันและการควบคุมการทุจริตในภาครัฐ การปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการบริหารงานที่ไม่เป็นธรรมของหน่วยงานของรัฐโดยผ่านระบบการอุทธรณ์การบริหารงาน และมีการดำเนินการ 3 แนวทาง ได้แก่ แนวทางการพัฒนาระบบที่มีประสิทธิภาพและมีการบูรณาการในการเสริมสร้างสิทธิของพลเมือง แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและกฎเกณฑ์เพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน และแนวทางในการยกระดับความเป็นธรรมในชาติและสร้างให้เกิดเป็นวัฒนธรรมที่ดีในสังคม ทั้งนี้ ACRC มีกรอบการดำเนินงานในการต่อต้านการทุจริต ดังนี้

1) ประสานนโยบายต่อต้านการทุจริตในระดับประเทศ โดยการริเริ่มนโยบายและนำเอานโยบายต่อต้านการทุจริตไปปฏิบัติ โดยการประสานงานการริเริ่มการต่อต้านการทุจริตในระดับประเทศ ประเมินความเที่ยงธรรมขององค์กรภาครัฐ อดช่องโหว่ของกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ และทำการประเมินผลกระทบจากการทุจริต

2) ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตโดยสมัครใจ ด้วยการกระตุ้นให้สังคมตระหนักถึงประเด็นปัญหาของการทุจริต สร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการต่อต้านการทุจริต มีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตในระดับโลก

3) สอดส่องและตรวจสอบการทุจริต โดยการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริต และดำเนินการทางกฎหมายต่อผู้กระทำการทุจริต โดยเมื่อผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตได้แจ้งเรื่องต่อ ACRC จะทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น เมื่อตรวจสอบพบว่ามีมูลการทุจริตเกิดขึ้นแล้วจึงเสนอเรื่องให้อัยการทำการสอบสวนและแจ้งผลมายัง ACRC เพื่อแจ้งต่อผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต และดำเนินการให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม

4) การคุ้มครองและให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต โดยการสร้างหลักประกันให้บุคคลผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตได้รับการจ้างงานต่อและทำให้ไม่เกิดการกีดกันในการทำงาน มีกระบวนการเก็บข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสเป็นความลับ สร้างความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้แจ้งเบาะแสและบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งอาจให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสหากการดำเนินการปราบปรามการทุจริตนั้นส่งผลให้รายได้ของรัฐเพิ่มขึ้นหรือเป็นการลดการสูญเสียรายได้ของรัฐ

ทั้งนี้ ในประเทศเกาหลีใต้ได้มีการสร้างมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐกิจเอกชนด้วยกันหลายประการ ได้แก่ มาตรการในการคุ้มครองและให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส มาตรการป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และมาตรการในการสร้างเครือข่ายในการต่อต้านการทุจริต

### 3.2.3.1 มาตรการคุ้มครองและให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต<sup>15</sup>

มาตรการคุ้มครองและให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower Protection and Reward) เป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคธุรกิจเอกชน ในการคุ้มครองไม่ให้ผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลการทุจริตต้องถูกกดดันหรือคุกคามหรือได้รับผลร้ายจากการแจ้งเบาะแสหรือเปิดเผยข้อมูลการทุจริตนั้น ทั้งจากหน่วยงานและจากเพื่อนร่วมงาน และสำหรับการให้รางวัลนั้น เป็นมาตรการสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนในการเปิดเผยข้อมูลการทุจริต โดยจะได้รับการความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน โดยในปี ค.ศ. 2007 มีการรับรองคุ้มครองการแจ้งเบาะแสของภาคเอกชนที่กำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลของเจ้าหน้าที่ในบริษัทไม่เป็นการละเมิดต่อข้อบังคับในการรักษาความลับของบริษัท โดยมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตมีรายละเอียด ดังนี้

- 1) ต้องมีมาตรการในการคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลการทุจริตไม่ให้ได้รับการแก้แค้น ข่มขู่ คุกคาม หรือกลั่นแกล้ง รวมถึงคุ้มครองสถานการณ์ทำงานของผู้แจ้งเบาะแสนั้นด้วย
- 2) ต้องจัดให้มีมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตนั้น โดยไม่จำเป็นต้องให้มีการกระทำการโต้ตอบใดๆ แก่ผู้แจ้งเบาะแสเกิดขึ้น กล่าวคือ เพียงแค่ผู้แจ้งเบาะแสดคิดว่าตนจะถูกโต้ตอบจากการเปิดเผยนั้นก็มีความสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองแล้ว
- 3) กำหนดมาตรการลงโทษแก่องค์กรที่ไม่ให้ความร่วมมือในการส่งเอกสารในการสอบสวน โดยกำหนดเป็นโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ และหากมีการโต้ตอบแก้แค้นต่อผู้เปิดเผยข้อมูลเกิดขึ้น จะถือว่าหัวหน้าขององค์กรนั้นมีความผิดและต้องรับโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐด้วย ผลจากการบังคับใช้มาตรการนี้ ทำให้บริษัทในภาคเอกชนได้จัดตั้งระบบการแจ้งเบาะแสภายในองค์กรขึ้นมาอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ ผู้แจ้งเบาะแสยังได้จัดตั้ง Gathering of Whistleblowers ขึ้นมา เพื่อให้ข้อเสนอแนะในการแจ้งข้อมูลการทุจริตและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการโต้ตอบแก้แค้น

ในส่วนของการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตเพื่อจูงใจนั้น หากการให้ข้อมูลการทุจริตดังกล่าวเป็นการลดความเสียหายให้แก่ระบบราชการ หรือทำให้ภาครัฐสามารถป้องกันการสูญเสียที่จะเกิดขึ้น หรือทำให้ภาครัฐมีรายได้เพิ่มมากขึ้น ผู้แจ้งเบาะแสอาจได้รับ

<sup>15</sup> เอก ตังทรัพย์วัฒนา และอรอร ภูเจริญ, แนวทางการประยุกต์มาตรการสากลเพื่อการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย, (นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2553), น.16.

รางวัลเป็นมูลค่าไม่เกิน 2 ล้านดอลล่าร์สหรัฐ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับกรณีและมูลค่าความเสียหาย เนื่องจากเห็นว่าผู้แจ้งเบาะแสมีส่วนช่วยในการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ

### 3.2.3.2 มาตรการสร้างเครือข่ายในการต่อต้านการทุจริต<sup>16</sup>

การสร้างเครือข่ายระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆ ในประเทศเกาหลีใต้ ได้มีการจัดทำโครงการ K-PACT (the Korea Pact on Anti-Corruption and Transparency) ซึ่งเป็นโครงการที่เสริมสร้างความโปร่งใสในเกาหลีใต้โดยภาคประชาสังคม โดยคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันมีบทบาทในการสนับสนุนให้ภาคประชาชนได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์การต่อต้านการทุจริต (Anti-Corruption Center) ในแต่ละท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างให้เกิดการป้องกันการทุจริต เช่น การตรวจสอบ การอบรม การประชาสัมพันธ์ส่งเสริมความเป็นธรรม และให้ความสนับสนุนแก่ภาคธุรกิจเอกชนในเรื่องของการบริหารจัดการองค์กรอย่างมีจริยธรรม โดย K-PACT มีเนื้อหาในแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) ภาครัฐ ต้องบริหารราชการแผ่นดินอย่างโปร่งใสและมีการกำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ยั่งยืน โดยมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต การสร้างความเป็นธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ

2) ภาคการเมือง จะต้องตระหนักถึงการรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งจะมีกระบวนการต่างๆ เช่น การปรับปรุงให้เกิดการป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดจากการใช้เอกสิทธิ์จากการถูกจับกุมของนักการเมือง การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการ เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสในการให้เงินอุดหนุนทางการเมือง รวมทั้งการดำเนินการกับการลอบบี้ที่ผิดกฎหมายด้วย

3) ภาคธุรกิจ ต้องมีการสร้างการบริหารจัดการองค์กรที่มีจริยธรรมและมีการเสริมสร้างการบริหารงานที่โปร่งใสให้เกิดขึ้น โดยมีมาตรการต่างๆ เช่น การสร้างความโปร่งใสในระบบบัญชีโดยการเสริมสร้างให้เกิดความชำนาญในการตรวจสอบที่เป็นอิสระ สร้างหลักประกันในการมีกรรมการบริหารอิสระจากภายนอก การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรเพื่อป้องกันการค้าภายในอย่างไม่เป็นธรรม โดยมีผลในทางปฏิบัติ คือ สมาพันธ์อุตสาหกรรมแห่งเกาหลี (Federation of Korean Industry - FKI) และสถาบันของภาคเอกชนอื่น ๆ ได้มีบทบาทในการเสริมสร้างบรรษัทภิบาล (corporate governance) และส่งเสริมให้เกิดประมวผลจริยธรรมของบริษัทและทำให้เกิดการบริหารงานแบบมีจริยธรรม รวมถึงเกิดการรวมกลุ่มสร้างความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตจากภาคธุรกิจเอกชน

<sup>16</sup> เพิ่งอ้าง, น.19-21.

4) ภาคประชาสังคม มุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตจากภาคประชาชน โดยมีมาตรการต่าง ๆ เช่น การออกกฎบัตรสำหรับภาคประชาชนเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติในการต่อต้านการทุจริต และมีการเรียกร้องให้ออกกฎหมายที่ออกแบบให้เกิดระบบการมีส่วนร่วมจากประชาชน โดยภาคประชาสังคมเป็นผู้มีบทบาทในการสร้างแรงกดดันทำให้การดำเนินการของ K-PACT เป็นไปอย่างเป็นรูปธรรม

ในการดำเนินงานของ K-PACT นั้นจะมีการสร้างองค์กรรองรับการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม โดยการจัดตั้งองค์กรอย่างเป็นทางการเรียกว่า สภา K-PACT เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบในสิ่งที่ภาคส่วนต่างๆ ตกลงและได้ร่วมกันดำเนินการ โดยสภา K-PACT มีโครงสร้างประกอบด้วย ที่ประชุมใหญ่สามัญและมีคณะกรรมการกำกับดูแล ซึ่งจะมีคณะกรรมการบริหารรองรับอีกที่หนึ่ง โดยมีสำนักงานเลขาธิการคอยให้ความช่วยเหลือ และในแต่ละภาคส่วนจะมีคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการของตนเอง โดยจะมีครบทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคการเมือง ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม ซึ่งคณะอนุกรรมการในแต่ละภาคส่วนจะเป็นกลไกในการดำเนินงานของในแต่ละภาคส่วน โดยคณะอนุกรรมการภาครัฐจะดูแลเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและองค์การที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ คณะอนุกรรมการภาคการเมืองจะดูแลเกี่ยวกับจริยธรรมของสมาชิกสภา การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง และการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ K-PACT คณะอนุกรรมการภาคเอกชนจะมีบทบาทเกี่ยวกับการบริหารงานที่มีจริยธรรม การมีระบบบัญชีที่โปร่งใส หลักบรรษัทภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท คณะอนุกรรมการภาคประชาสังคมจะมีบทบาทด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และหรือคณะอนุกรรมการด้านอื่นๆ จะดูแลเกี่ยวกับเรื่องการศึกษา แรงงาน การเงิน และการปรึกษาทางกฎหมาย ทั้งนี้ ในส่วนของเงินทุนในการสนับสนุนการดำเนินการของ K-PACT นั้นมาจากรัฐบาล รัฐสภา และภาคธุรกิจเอกชน โดยภาคประชาสังคมไม่ต้องสนับสนุนเงินทุนดังกล่าว ซึ่งมาตรการทั้งหลายดังกล่าวล้วนเป็นการส่งเสริมให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างแท้จริง



## บทที่ 4

### บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในประเทศไทย

ประเทศไทยประสบกับปัญหาการทุจริตมาอย่างยาวนานและสถานการณ์การทุจริตของประเทศไทยยังไม่มีแนวโน้มที่ดีขึ้นมากเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากผลสำรวจดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index) หรือค่าคะแนน CPI ที่มีค่าคะแนนไม่เปลี่ยนแปลงมากนักในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา กระแสโลกาภิวัตน์ที่สังคมไทยได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมต่างชาติที่ได้รับเทคโนโลยีและวิทยาการต่างๆ เข้ามาใช้ในการดำรงชีวิต รวมทั้งการผลิตสินค้าและบริการ ก่อให้เกิดระบบการแข่งขันทางค้าและการตลาดอย่างสูง ทำให้สังคมมีค่านิยมที่ฟุ่มเฟือยมากยิ่งขึ้นและยึดติดกับวัตถุนิยมและบริโภคนิยม เกิดการแข่งขัน เอาจัดเอาเปรียบกัน จึงเป็นบ่อเกิดของการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการโดยไร้ความตระหนักรู้ จึงทำให้เกิดปัญหาการทุจริตขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทุจริตในการโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณแผ่นดิน

การแก้ไขปัญหาการทุจริตที่นานาชาติให้ความสำคัญ คือ การส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งได้มีการรับรองไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ประเทศไทยที่ได้เป็นสมาชิกในอนุสัญญาสหประชาชาติจึงต้องมีพันธกรณีที่ต้องผูกพันตามอนุสัญญา ต้องส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งประเทศไทยก็ได้มีการเพิ่มเติมหลักการและประกาศใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอยู่เรื่อยมา

ดังนั้น ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย โดยพิจารณาจากกฎหมายที่สำคัญของไทยด้วยกัน 3 ฉบับ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอันเป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์จากการทุจริต รวมถึงศึกษาบทบาทของภาคเอกชนไทยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย และสถาบันอิศรา



#### 4.1 บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างชัดเจน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมให้ข้อมูล การปรึกษาหารือ การตัดสินใจ การติดตามตรวจสอบ และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยได้รับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ตามมาตรา 303 ซึ่งกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้มีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวซึ่งมีพฤติการณ์ ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ราชการ เช่นเดียวกับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20,000 คน สามารถเข้าชื่อเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ตาม มาตรา 270

อีกทั้ง ยังได้มีการรับรองการมีส่วนร่วมของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงในการเสนอชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 286 เช่นเดียวกับมาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับยังได้รับรองสิทธิของบุคคลในการได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ในมาตรา 58 เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้รับรองไว้ในมาตรา 56

ต่อมาในปี พ.ศ. 2560 ได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้มีการวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เต็มขนาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามาใช้อำนาจ

ในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยได้มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหลายบทบัญญัติด้วยกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือที่เรียกกันว่า รัฐธรรมนูญฉบับต้านโกง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตได้กำหนดกลไกป้องกัน ตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างเข้มงวด เพื่อมิให้ผู้บริการที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ อีกทั้งยังได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยในมาตรา 50 (10) ไว้ว่า บุคคลมีหน้าที่ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลไกส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาการทุจริตนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาคธุรกิจเอกชน ดังนี้

#### 4.1.1 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบภาครัฐโดยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองการเปิดเผยข้อมูลและการจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในมาตรา 59 ว่า รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก

ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์กร ได้แก่ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ รวมทั้งกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรอันได้แก่ ผลคำวินิจฉัยหรือคำสั่งการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน แผนโครงการและงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสัญญาสัมปทานหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชน หรือสัญญาให้สิทธิเอกชนผูกขาดในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในปัจจุบันและในอดีต เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบผ่านทางราชกิจจานุเบกษาและเว็บไซต์ของหน่วยงานนั้นๆ ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร้องขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐนอกจากข้อมูลที่กล่าวมานั้นได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดหาข้อมูล แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าประเทศไทยจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 แต่ก็ยังมีหน่วยงานของรัฐจำนวนมากที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ

ดังกล่าว โดยเฉพาะหน่วยงานส่วนท้องถิ่น เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีการกำหนด บทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่รัฐในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่เปิดเผยข้อมูลที่ต้องเปิดเผยตามกฎหมาย

มาตรการเปิดเผยข้อมูลและจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลนั้น เป็นมาตรการหนึ่งที่มีความสำคัญในการส่งเสริมการบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น เนื่องจากการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวอย่างจริงจังนั้น จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลโครงการต่างๆ ของรัฐ ตลอดจนข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและสอดส่องพฤติกรรมที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตได้ ทั้งนี้ จะต้องให้ภาคเอกชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยง่ายด้วย

#### 4.1.2 การมีส่วนร่วมในการรวมตัวกันรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสการทุจริต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐไว้ใน มาตรา 63 ว่า รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าว มีเจตนารมณ์ที่กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยการทำให้ประชาชนทุกคนรู้เท่าทันปัญหาและผลร้ายของการทุจริตที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าวยังกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีกลไกที่ทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงออกและสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อเคลื่อนไหวต่อต้านการทุจริตโดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐ รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนตื่นตัว เข้าใจสิทธิและหน้าที่ของตน มีความเป็นอิสระและเข้มแข็งด้วยตัวเอง สามารถร่วมมือกับรัฐอย่างเท่าเทียมและมีศักดิ์ศรี โดยคำว่า ประชาชน ครอบคลุมถึงปัจเจกบุคคล กลุ่มคน ภาคประชาสังคม เอ็นจีโอ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะที่เป็นประชาชน<sup>1</sup>

<sup>1</sup> มานะ นิมิตรมงคล, “คอรัปชั่น คิดเป็นเห็นต่าง: กฎหมายต่อต้านคอร์รัปชัน”, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, จาก [www.thai-iod.com](http://www.thai-iod.com)

#### 4.1.3 การมีส่วนร่วมในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา 254 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 286 โดยกำหนดให้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นคนใด ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป สามารถเข้าชื่อเป็นจำนวน 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเพื่อลงคะแนนถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นนั้นได้ เช่นเดียวกับการรับรองหลักการดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 285 โดยกำหนดหลักเกณฑ์การถอดถอนไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตราขึ้นเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นได้ โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีที่ถูกเสนอถอดถอนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา ในกรณีของกรุงเทพมหานครให้ประชาชนเข้าชื่อร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายในระยะเวลา 7 วัน หลังจากได้รับคำร้องถอดถอน ผู้รับคำร้องดังกล่าวจะต้องส่งคำร้องต่อไปยังผู้ถูกร้อง เพื่อให้ผู้ถูกร้องจัดทำคำชี้แจงให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณีภายในระยะเวลา 30 วัน และหลังจากที่ผู้รับคำร้องได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกร้องแล้ว ให้ส่งเอกสารต่างๆ ดังกล่าวต่อไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือบุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนและดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน ภายในระยะเวลาไม่เกิน 90 วันหลังจากได้รับแจ้ง โดยการถอดถอนจะทำได้สำเร็จก็ต่อเมื่อมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนทั้งหมด และคะแนนเสียงจำนวนอย่างน้อย 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน เห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ที่พวกตนต้องการถอดถอนนั้นไม่สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ บุคคลดังกล่าวจะพ้นจากตำแหน่งไปนับตั้งแต่วันลงคะแนนเสียง<sup>2</sup>

#### 4.1.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่อด้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

มาตรา 78 ได้กำหนดให้ไว้ในหมวดนโยบายแห่งรัฐ ให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงการตัดสินใจในทางการเมือง และการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

#### 4.2 บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ตราขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญ ที่ได้มีเจตนารมณ์ที่กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยการทำให้ประชาชนทุกคนรู้เท่าทันปัญหาและผลร้ายของการทุจริตที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน นอกจากนี้ มาตราดังกล่าวยังกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีกลไกที่ทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงออกและสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อเคลื่อนไหวต่อต้านการทุจริตโดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐ รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนตื่นตัว เข้าใจสิทธิและหน้าที่ของตน มีความเป็นอิสระและเข้มแข็งด้วยตัวเอง สามารถร่วมมือกับรัฐอย่างเท่าเทียมและมีศักดิ์ศรี

<sup>2</sup> เอกพลณัฐ ญัฐพัชร์นันท์, “การเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น,” สืบค้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2561, จาก <http://wiki.kpi.ac.th>

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้มีการส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้ดำเนินการในลักษณะต่างๆ ซึ่งอาจพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้ดังนี้

#### 4.2.1 การมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสหรือร้องเรียนปัญหาการทุจริต

ภาคเอกชนสามารถมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยการชี้เบาะแสดการทุจริตหรือร้องเรียนปัญหาการทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้โดยมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐาน โดยช่องทางดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งเบาะแส<sup>3</sup> ทั้งนี้ มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้การร้องเรียนหรือคำกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดต้องมีรายละเอียดอย่างน้อย ดังนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา
- (2) ชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกร้อง
- (3) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดตามข้อกล่าวหา พร้อม

พยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน

ผู้กล่าวหาจะเป็นผู้เสียหายหรือมิใช่ผู้เสียหายก็ได้ และการกล่าวหาจะทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ และจะส่งด้วยวิธีการใดๆ ที่จะทำให้คำกล่าวหาขึ้นถึงสำนักงาน

<sup>3</sup> ปัจจุบันวิธีการแจ้งเบาะแสและร้องเรียนปัญหาการทุจริตนั้น สามารถร้องเรียนผ่านสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แก่ 1) ชี้เบาะแสหรือร้องเรียนเป็นหนังสือหรือวาจาด้วยตนเองโดยตรง ณ สำนักงาน ป.ป.ช. (ถนนสนามบินน้ำ) จังหวัดนนทบุรี หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด 2) ชี้เบาะแสหรือร้องเรียนโดยจัดส่งทางไปรษณีย์มาที่ สำนักงาน ป.ป.ช. เลขที่ 361 ถนนสนามบินน้ำ ตำบลท่าทราย อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000 หรือตู้ ปณ.100 เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300 3) จัดส่งบัตรสนเท่ห์ไม่ระบุชื่อหรือไม่ระบุที่อยู่ขอร้องเรียนผู้กล่าวหา 4) เข้าร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ณ สถานีตำรวจในเขตอำนาจสอบสวน 5) ยื่นแบบร้องเรียนผ่านระบบออนไลน์ของสำนักงาน ป.ป.ช. [https://www.nacc.go.th/nacc\\_accuse.php](https://www.nacc.go.th/nacc_accuse.php) 6) แจ้งเบาะแสดการทุจริตทางโทรศัพท์ สายด่วน ป.ป.ช. โทร 1205



ป.ป.ช. ก็ได้ โดยสำนักงาน ป.ป.ช. จะจัดแจ้งชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาไว้ในทะเบียนที่รักษาไว้เป็นความลับ และจะไม่เปิดเผยทะเบียนดังกล่าว และจะทำการลบชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาออกจากหนังสือกล่าวหา นั้น อย่างไรก็ดี หนังสือกล่าวหาที่ไม่ปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา ถ้ามีรายละเอียดข้อกล่าวหาและพฤติการณ์การกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐานแล้วนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องรับไว้พิจารณาโดยไม่สามารถปฏิเสธได้

#### 4.2.1.1 การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสหรือร้องเรียนปัญหาการทุจริต

การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการแจ้งเบาะแสหรือร้องเรียนปัญหาการทุจริตนั้น มักจะพบกับปัญหาที่ตามมาคือการถูกผู้กล่าวหาหรือคู่กรณีข่มขู่หรือคุกคาม ซึ่งมาตรการที่สำคัญที่จะช่วยในการปกป้องภัยจากการให้ความร่วมมือของภาคเอกชนในการชี้เบาะแสการทุจริตนั้น คือ มาตรการในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลการทุจริต (Whistleblower Protection) อีกทั้ง มาตรา 33 ก็ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องกำหนดมาตรการและกลไกในการส่งเสริมให้ภาคเอกชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการชี้เบาะแสโดยได้รับความคุ้มครองอีกด้วย ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสหรือร้องเรียนการทุจริตไว้ดังนี้

1. การห้ามเปิดเผยข้อมูลข้อมูลที่เป็นรายละเอียดของผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแส และผู้ซึ่งเป็นพยาน

มาตรา 36 ได้กำหนดห้ามเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลเฉพาะของบุคคลทั้งหลายที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่ และบุคคลซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใด ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่รวมทั้ง ในการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ละขั้นตอน ห้ามเปิดเผยข้อมูลที่เป็นรายละเอียดของผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแส และผู้ซึ่งเป็นพยาน หรือกระทำการใดอันจะทำให้ ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลอื่นใดเพื่อให้สาธารณชนได้ทราบ ให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) ในขั้นตอนการไต่สวน ห้ามเปิดเผยชื่อผู้ถูกร้อง เว้นแต่มีเหตุอันจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น และได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว

(2) เมื่อได้ดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นแล้วมีพยานหลักฐานพอสมควรก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลให้เป็นไปตามวิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(3) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นหรือวินิจฉัยว่าผู้กล่าวหา มีพฤติการณ์การกระทำความผิด ให้เปิดเผยความเห็นหรือคำวินิจฉัยได้ เว้นแต่จะเปิดเผยชื่อผู้กล่าวหาผู้แจ้งเบาะแสและ ผู้ซึ่งเป็นพยานมิได้ และต้องไม่กระทบต่อรูปคดีหรือความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ได้กำหนดห้ามมิให้มีการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลรายงานและสำนวนการตรวจสอบ การสอบสวน การไต่สวน หรือการไต่สวนเบื้องต้น รวมทั้งบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ สอบสวน ไต่สวน หรือไต่สวนเบื้องต้นที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้พิจารณาและมีมติในเรื่องดังกล่าวแล้ว เว้นแต่จะเป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น ทั้งนี้ ให้ถือว่าเป็นความลับของทางราชการ

## 2. การจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต

มาตรา 131 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคดีใดสมควรให้จัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่บุคคลดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้อำนาจของรัฐมนตรีตามกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดมาตรการอื่นใดที่สมควรเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ที่จะต้องได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือ และมีอำนาจสั่งให้พนักงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นช่วยดำเนินการตามที่จำเป็นได้ ทั้งนี้ การดำเนินการคุ้มครองช่วยเหลือนั้น ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่ได้รับความคุ้มครองหรือช่วยเหลือก่อน

ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งของบุคคล หรือคู่สมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำความผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้บุคคลนั้น หรือทายาทมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา

เมื่อได้พิจารณามาตรการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 พบว่า ลักษณะการคุ้มครองนั้น เป็นการ

คุ้มครองพยานให้ได้รับความปลอดภัย ในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งของพยาน การจัดให้พยานอยู่ในสถานที่ที่ปลอดภัย ตามมาตรา 6 และ มาตรา 7 รวมถึงมาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานในคดีที่มีความร้ายแรงหรือรุนแรง ตามมาตรา 8 อาทิ คดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดเกี่ยวกับเพศบางประการ ความผิดเกี่ยวกับองค์รอาชญากรรม รวมถึงความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วย โดยมีวิธีการคุ้มครองพยานตามมาตรา 10 ดังนี้

- 1) การย้ายที่อยู่หรือจัดหาที่พักอันเหมาะสม
- 2) จ่ายค่าเลี้ยงชีพตามสมควรแก่พยานหรือบุคคลที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของพยานเป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอาจขอขยายระยะเวลาครั้งละไม่เกิน 3 เดือน แต่ไม่เกิน 2 ปี
- 3) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการเปลี่ยนชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุตัวพยานได้
- 4) ดำเนินการเพื่อให้พยานมีอาชีพหรือให้มีการศึกษาอบรม เพื่อให้พยานสามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามเหมาะสม
- 5) ช่วยเหลือในการเรียกร้องสิทธิที่พยานพึงได้รับ
- 6) ดำเนินการให้มีเจ้าหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยในระยะเวลาที่จำเป็น
- 7) ดำเนินการอื่นใดให้พยานได้รับความช่วยเหลือหรือได้รับความคุ้มครองตามที่เห็นสมควร

#### 4.2.1.2 การให้รางวัลแก่ผู้ชี้เบาะแสการทุจริต

การให้รางวัลแก่ผู้ชี้เบาะแสการทุจริตนับเป็นมาตรการจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมให้ความร่วมมือในการแจ้งเบาะแสการทุจริตแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งหากผู้ใดชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐร้ายว่ผิดปกติ และการชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงนั้นเป็นผลทำให้ทรัพย์สินที่ร้ายว่ผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน โดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว ผู้ชี้เบาะแสนั้นอาจได้เงินรางวัลจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ได้ ซึ่งมาตรการให้รางวัลดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 137

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะได้มีช่องทางหรือมาตรการในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการชี้เบาะแสการทุจริต ทั้งการปกปิดข้อมูลของผู้ชี้เบาะแสการทุจริตเป็นความลับหรือการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการทุจริต ซึ่งทั้งสองมาตรการดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้ตั้งแต่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จนถึงกฎหมายฉบับปัจจุบันที่ยังคงมีมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตอยู่ก็ตาม แต่ปรากฏว่าได้มีข้อเท็จจริงเป็นการฟ้องร้องผู้ชี้เบาะแสการทุจริตเป็นคดีหมิ่นประมาทเกิดขึ้นในประเทศไทย ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่ภาคเอกชนในจังหวัดกาฬสินธุ์ อ้างว่าผู้บริหารและปลัด อบต.สามัคคี ร่วมกันทุจริตโครงการซ่อมแซมถนนลูกรังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 ถึง พ.ศ. 2559 งบประมาณกว่า 20 ล้านบาท ซึ่งสภา อบต.สามัคคีได้ตรวจสอบปัญหาโครงการดังกล่าวแล้วพบว่ามีการส่อทุจริตในหลายโครงการ จึงได้ร้องเรียนไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ แต่กลับถูกปลัด อบต. ฟ้องในข้อหาหมิ่นเจ้าพนักงาน และหมิ่นประมาทโดยการโฆษณา<sup>4</sup>

#### 4.2.2 การมีส่วนร่วมในการจัดทำมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมในการป้องกันการให้สินบน

การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดทำมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมในการป้องกันการให้สินบนนั้น เป็นการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนที่เป็นนิติบุคคล โดยเฉพาะภาคเอกชนที่เป็นภาคธุรกิจที่มีความเกี่ยวกับในการมีนิติสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐ อาทิ นิติบุคคลภาคเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการที่เข้าประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ นิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการขอใบอนุญาตต่างๆ จากหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

มาตรา 176 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดความรับผิดสำหรับบุคคลที่ให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งกำหนดความรับผิดเฉพาะสำหรับนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้สินบนดังกล่าว โดยได้มีการกำหนดโทษปรับที่มีมูลค่าที่สูงคือ ตั้งแต่หนึ่งเท่าแต่ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลและกระทำไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลนั้น และหากนิติบุคคลไม่มีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการกระทำผิดฐานให้สินบน นิติบุคคลจะต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งเท่าแต่ไม่เกินสองเท่าของค่า

<sup>4</sup> มติชน, “ชาวบ้านโวย ร้องสอบทุจริต กลับถูกฟ้องหมิ่นเจ้าพนักงาน ลั่นยอมติดคุกหากปราบทุจริตได้,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2561, จาก <https://www.matichon.co.th>

ความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ โดยหมายความรวมทั้งนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยและนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจในประเทศไทย

การกำหนดความรับผิดดังกล่าว เป็นการกำหนดเพื่อให้รัฐได้รับการเยียวยาความเสียหาย เพื่อเอาประโยชน์ที่นิติบุคคลได้ไปโดยมิควรได้คืน และเพื่อเป็นการป้องปรามการกระทำความผิด ซึ่งการกำหนดฐานความผิดดังกล่าวได้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลซึ่งมีบัญญัติไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) และอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในการทำธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ค.ศ. 1997 (OECD Convention on Combating Foreign Bribery in International Business Transactions) ซึ่งหลักการดังกล่าวได้ปรากฏครั้งแรกในบทบัญญัติมาตรา 123/5 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

ด้วยเหตุดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้จัดทำคู่มือแนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมของนิติบุคคล เพื่อป้องกันการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่องค์กรระหว่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางให้กับนิติบุคคลในการกำหนดมาตรการป้องกันการให้สินบนอย่างเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายของ ป.ป.ช. และมาตรฐานสากล โดยเนื้อหาของคู่มือจะประกอบด้วย หลักการพื้นฐานในการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคลในการป้องกันการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่นิติบุคคลควรนำไปปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางให้กับนิติบุคคลในการกำหนดมาตรการของตนเพื่อป้องกันการให้สินบนอันประกอบด้วยหลักการ 8 ประการ ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติตามมาตรฐานสากลซึ่งครอบคลุมมิติต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับนิติบุคคลในการมีและบังคับใช้มาตรการในการป้องกันการให้สินบน โดยจะเป็นหลักการที่สามารถประยุกต์ใช้ได้กับนิติบุคคลทุกประเภทและทุกขนาดตามความเหมาะสม ทั้งนี้ในการพิจารณาว่านิติบุคคลมีมาตรการที่เพียงพอหรือเหมาะสมหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับสภาพของนิติบุคคลนั้น เช่น ลักษณะการประกอบธุรกิจและความเสี่ยงต่อการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่อย่างไรก็ดี แม้วานิติบุคคลจะมีมาตรการป้องกันการให้สินบนที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวแล้ว ก็ไม่ได้เป็นเครื่องรับรองว่านิติบุคคลนั้นจะไม่ต้องรับผิดหากมีการให้สินบนเกิดขึ้น เนื่องจากในการพิจารณาความรับผิดนั้น จำเป็นต้องอาศัยข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานประกอบอื่นๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องพิสูจน์ต่อไปในชั้นศาล

หลักการพื้นฐาน 8 ประการ ในการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคลในการป้องกันการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ ตามมาตรา 176 มีรายละเอียด ดังนี้

1) การป้องกันการให้สินบนต้องเป็นนโยบายสำคัญจากระดับบริหารสูงสุด

ผู้ที่อยู่ในระดับบริหารสูงสุดของนิติบุคคลมีบทบาทสำคัญที่จะก่อให้เกิดวัฒนธรรมภายในองค์กรในการต่อต้านการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐ หรือเรียกว่า Tone from the Top ซึ่งการแสดงออกถึงเจตนาของผู้ที่อยู่ในระดับบริหารสูงสุดในการต่อต้านการให้สินบนอาจกระทำได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ การสื่อสารที่แสดงออกถึงเจตนาในการการไม่ยอมรับอย่างสิ้นเชิงต่อการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐ และการมีส่วนร่วมของผู้ที่อยู่ในระดับบริหารสูงสุดในการสนับสนุนและขับเคลื่อนให้จัดทำมาตรการควบคุมภายในเพื่อการป้องกันการให้สินบนภายในองค์กร

2) นิติบุคคลต้องมีการประเมินความเสี่ยงในการให้สินบน

การประเมินความเสี่ยงในการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่จะช่วยให้นิติบุคคลสามารถออกแบบมาตรการควบคุมภายในเพื่อป้องกันการให้สินบนที่เหมาะสมสำหรับธุรกิจของตน เนื่องจากนิติบุคคลแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นขนาด โครงสร้าง ประเภท สถานที่ประกอบธุรกิจ และลักษณะการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้มาตรการควบคุมภายในเพื่อป้องกันการให้สินบนไม่สามารถกำหนดให้เป็นแบบใดแบบหนึ่งเพื่อนำไปปรับใช้กับทุกนิติบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ข้อมูลที่ได้จากการประเมินความเสี่ยงในการให้สินบนของนิติบุคคลจะเป็นปัจจัยที่ช่วยกำหนดว่านิติบุคคลนั้นจะกำหนดมาตรการควบคุมภายในอย่างไร รวมทั้งจะจัดสรรทรัพยากรมากน้อยเพียงใดให้เหมาะสม ได้สัดส่วน และมีประสิทธิภาพโดยอยู่บนพื้นฐานของความเสี่ยงในการให้สินบนดังกล่าว

3) มาตรการเกี่ยวกับกรณีมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นการให้สินบนต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจน

ค่าใช้จ่ายในกิจกรรมบางประเภท เช่น ค่าอำนวยความสะดวก ค่ารับรอง ค่าของขวัญ การบริจาคเพื่อการกุศล และการบริจาคเพื่อพรรคการเมือง เป็นกรณีที่น่าจะมีความเสี่ยงสูงที่จะนำไปสู่การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากกิจกรรมเหล่านั้นเมื่อพิจารณาประกอบกับวัฒนธรรม มารยาททางสังคม หรือแนวทางการดำเนินธุรกิจ อาจก่อให้เกิดความยากลำบากต่อพนักงานภายในองค์กรหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลว่าค่าใช้จ่ายใดสามารถใช้จ่ายได้โดยชอบด้วยกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่รัฐโดยไม่ถือว่าเป็นการให้สินบน ดังนั้น นิติบุคคลควรมีมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับกรณีค่าใช้จ่ายเหล่านั้น ทั้งขั้นตอนการขออนุมัติ การตรวจสอบ และการสื่อสารเกี่ยวกับมาตรการดังกล่าว



4) นิติบุคคลต้องนำมามาตรการป้องกันการให้สินบนไปปรับใช้กับผู้ที่มีความเกี่ยวข้องทางธุรกิจกับนิติบุคคล

ในปัจจุบันที่การดำเนินธุรกิจมีความซับซ้อน นิติบุคคลอาจมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจในลักษณะต่างๆ เช่น บริษัทในเครือ กิจการร่วมค้า ตัวแทน นายหน้า ที่ปรึกษา ผู้รับจ้าง ผู้จัดหาสินค้าหรือวัตถุดิบ และตัวกลางอื่นที่นิติบุคคลมีอำนาจควบคุม นิติบุคคลจึงอาจมีความเสี่ยงที่จะต้องรับผิดชอบจากการให้สินบนของบุคคลเหล่านี้ หากเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคล ดังนั้น มาตรการควบคุมภายในเพื่อป้องกันการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐควรปรับใช้ให้ครอบคลุมกับการดำเนินการของผู้ที่มีความเกี่ยวข้องทางธุรกิจกับนิติบุคคลทั้งหมด ตัวอย่างแนวทางการปฏิบัติ เช่น การตรวจสอบสถานะ (Due diligence) การขอคำมั่นในการต่อต้านการให้สินบนก่อนเข้าร่วมธุรกิจ หรือการตรวจสอบการดำเนินการของบุคคลเหล่านั้นอย่างสม่ำเสมอ

5) นิติบุคคลต้องมีระบบบัญชีที่ดี

ระบบทางการบัญชีที่ซับซ้อนนั้นมีความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการทุจริตหรือปกปิดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการให้สินบน การจัดให้มีหรือพัฒนาระบบบัญชีที่มีความแม่นยำและมีความโปร่งใส รวมถึงจัดให้มีกลไกการตรวจสอบเพื่อควบคุมระบบการรายงานทางการเงินซึ่งอาจอ้างอิงมาตรฐานการบัญชีสากลนั้นย่อมเป็นปัจจัยสำคัญของมาตรการควบคุมภายในของนิติบุคคลที่มีประสิทธิภาพ โดยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการทำธุรกรรมต่างๆ ควรต้องมีการบันทึกทางบัญชีอย่างถูกต้อง และได้รับการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้แน่ใจว่าได้มีการดำเนินรายการนอกบัญชีใดๆ ที่น่าสงสัย ตลอดจนการจัดให้มีระบบการตรวจสอบบัญชีที่เป็นอิสระไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบภายในนิติบุคคลเองหรือตรวจสอบโดยผู้สอบบัญชีอิสระ

6) นิติบุคคลต้องมีแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สอดคล้องกับมาตรการป้องกันการให้สินบน

ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลที่ดีเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันบุคลากรภายในองค์กรให้มีความตระหนักรู้และให้ความร่วมมือในการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้มาตรการถูกนำไปปรับใช้ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การบริหารทรัพยากรบุคคลในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การจ้างงาน การเลื่อนตำแหน่ง การประเมินผลงาน การให้ค่าตอบแทน และการฝึกอบรม ควรสะท้อนถึงความมุ่งมั่นของนิติบุคคลต่อมาตรการต่อต้านการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐ

7) นิติบุคคลต้องมีมาตรการสนับสนุนให้มีการรายงานการกระทำผิดหรือกรณีมีเหตุที่น่าสงสัย

ในการดำเนินธุรกิจนั้น กรณีที่มีการให้สินบนเกิดขึ้น อุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้บุคคลภายในที่รู้เห็นการกระทำผิดไม่กล้าออกมาเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวนั้น ได้แก่ความเกรงกลัวต่ออิทธิพลของคนในองค์กร เช่น การถูกกลั่นแกล้งคุกคาม การถูกให้ออกจากงาน การถูกกีดกันจากบุคลากรในองค์กร ดังนั้น นิติบุคคลจึงต้องมีมาตรการสนับสนุนให้มีการรายงานการกระทำ ความผิดหรือกรณีมีเหตุน่าสงสัย เช่น การจัดให้มีช่องทางการรายงานที่เข้าถึงได้ง่าย การสร้างค่านิยมว่าการกระทำดังกล่าวเป็นเรื่องที่ตี และการให้ความคุ้มครองบุคคลที่ให้ข้อมูล

8) นิติบุคคลต้องทบทวนตรวจสอบและประเมินผลมาตรการป้องกันการให้สินบนเป็นระยะ

ในการประกอบธุรกิจ นิติบุคคลอาจประสบกับความเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ ทั้งภายนอกและภายในอยู่เสมอ ทำให้สถานการณ์และความเสี่ยงต่อการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐนั้นเปลี่ยนแปลงไป เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในและรูปแบบการประกอบธุรกิจ การเปลี่ยนแปลงผู้ร่วมประกอบธุรกิจ การเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ผู้บริหารของนิติบุคคลควรจัดให้มีการตรวจสอบและประเมินผลเป็นระยะเกี่ยวกับความเหมาะสม ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของมาตรการป้องกันการให้สินบน เพื่อพิจารณาว่า จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาตรการป้องกันการให้สินบนที่มีอยู่หรือไม่ อย่างไร ให้สอดคล้องกับความเสี่ยงในการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐของธุรกิจของตน

จะเห็นได้ว่า การจัดทำมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมในการป้องกันการให้สินบนการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวของภาคเอกชน นับเป็นวิธีการมีส่วนร่วมที่ภาคเอกชนพึงกระทำ เนื่องจากจะเป็นประโยชน์สำหรับภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยการมีมาตรการควบคุมภายในเพื่อป้องกันการให้สินบนที่ใช่ได้จริงและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล อันจะส่งผลดีต่อการดำเนินธุรกิจอย่างยั่งยืนของของภาคเอกชนนั่นเอง

#### 4.2.3 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์

##### สาธารณะ

ภาคเอกชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ เพื่อประกอบการจัดทำมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะมีต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ ตามมาตรา 32 ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(2) จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริต และประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด

(3) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใด ที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ ให้เกิดผลดีต่อราชการได้

อีกทั้ง มาตรการดังกล่าว ยังได้กำหนดให้องค์กรต่างๆ ที่ได้รับแจ้งมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการตามมาตรการนั้น และหากเป็น กรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ ให้แจ้งปัญหาและอุปสรรคต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบต่อไปโดยไม่เกิน 90 วันนับแต่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

#### 4.2.4 การมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ และร่วมมือ ดำเนินการกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ภาคเอกชนอาจมีส่วนร่วมในการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ ร่วมมือกันดำเนินการกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็น ต่อการดำเนินการในเรื่องตามมาตรา 33 ดังต่อไปนี้

1) การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือ พยานหลักฐานสำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดย ช่องทางดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าว รวมทั้งดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต

2) ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไกการแจ้ง เดือนกรณีพบว่ามิพพฤติการณ์ว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงานของตน

3) ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตราย ของการทุจริต รวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริต และประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง

คณะกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วย

- 1) ประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธาน
- 2) กรรมการ ป.ป.ช. ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย 1 คน
- 3) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
- 4) ประธานกรรมการอุดมศึกษา

- 5) ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ
  - 6) ผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่เกิน 4 คน
  - 7) ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 คน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งเป็นกรรมการ
  - 8) เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่น้อยกว่า 2 คน
- การแต่งตั้งผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการนั้น เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี

#### 4.2.5 การมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ และต่อต้านการทุจริต

ภาคเอกชนสามารถรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้และต่อต้านการทุจริตได้ โดยได้รับความคุ้มครอง ซึ่งในการมีส่วนร่วมดังกล่าวนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะทำหน้าที่ส่งเสริมการรวมตัวกันดังกล่าวนี้ของภาคเอกชน ตามมาตรา 33 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

นอกจากนี้ ลักษณะการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนอีกประการหนึ่งที่มีความใกล้เคียงกับการรวมตัวกันเพื่อรณรงค์ให้ความรู้หรือต่อต้านการทุจริตนั้น คือ การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริต รวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง ตามมาตรา 33 (3)

#### 4.2.6 การมีส่วนร่วมในการมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช.

ภาคเอกชนอาจมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อีกวิธีการหนึ่ง โดยการมีข้อเสนอแนะไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้ปรับปรุงการทำงานให้ด้านต่างๆ ให้ดียิ่งขึ้นได้ ตามมาตรา 33 (4) ที่ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องกำหนดให้มีมาตรการและกลไกในการรับฟังข้อเสนอแนะจากภาคเอกชน เพื่อนำไปปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### 4.2.7 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ

ภาคเอกชนสามารถสอดส่อง ตรวจสอบ ติดตาม บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐได้ตามมาตรา 106 เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งรวมทั้งคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลดังกล่าว ดังนี้

- 1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เฉพาะนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา
- 2) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- 3) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ
- 4) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
- 5) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว โดยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ที่ตั้งอสังหาริมทรัพย์ และเอกสารประกอบต้องไม่ระบุถึงรายละเอียดทางทะเบียนของทรัพย์สิน และภาพถ่ายทรัพย์สินหรือข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่จำเป็นหรือที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเจ้าของข้อมูลได้ โดยการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวให้กำหนดช่วงระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเจ้าของข้อมูล ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลนั้นก่อนการเปิดเผยให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปได้ โดยแจ้งให้ผู้นั้นทราบถึงการดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้ มาตรา 111 ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยแพร่ผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป โดยเป็นการเปิดเผยว่าทรัพย์สินและหนี้สินนั้นมีความผิดปกติหรือไม่

การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวนี้ นับเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะทำให้ภาคเอกชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและสอดส่องพฤติการณ์ความร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นว่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างผิดปกติหรือมีนัยสำคัญหรือไม่ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงของทรัพย์สินตามรายการที่ได้ยื่นนั้น

#### 4.2.8 การสนับสนุนบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนโดยกองทุน ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นในสำนักงาน ป.ป.ช. เรียกโดยย่อว่า กองทุน ป.ป.ช. ตามมาตรา 162 โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

- (1) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และสนับสนุนภาคเอกชนในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ หรืออรรถรงค์ในการป้องกันการทุจริต

(2) เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือและค่าทดแทน และเงินรางวัลแก่ผู้ชี้เบาะแส หรือผู้กล่าวหาหรือเรียนการทุจริต

(3) ใช้จ่ายในการคุ้มครองการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ ป.ป.ช. หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ กรณีการถูกฟ้องร้องอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่

(4) ค่าใช้จ่ายอื่นใดที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในการบริหารจัดการกองทุนนั้น ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยระเบียบดังกล่าวต้องกำหนดให้มีคณะกรรมการ กองทุน ป.ป.ช. เพื่อทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในการรับและจ่ายเงินกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และคณะกรรมการ กองทุน ป.ป.ช. ต้องมีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้สำนักงาน ป.ป.ช. จำนวนหนึ่งคน และผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จำนวนหนึ่งคน

จากมาตราดังกล่าว ทำให้ภาคเอกชนมีสิทธิได้รับการสนับสนุนจากกองทุน ป.ป.ช. ในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ หรือรณรงค์ในการป้องกันการทุจริตได้ ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรของภาคเอกชนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ อีกทั้งยังได้มีการรับรองค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองช่วยเหลือและให้รางวัลแก่ผู้ชี้เบาะแสการทุจริตด้วย ซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นใจและเป็นการจูงใจให้แก่ภาคเอกชนในการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช.

#### 4.3 บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2560 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างมีกรอบการปฏิบัติงานเป็นมาตรฐานเดียวกัน ทุกหน่วยงานภายใต้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต้องดำเนินการเหมือนกันทั้งหมด โดยมีความสอดคล้องตามมาตรฐานสากล มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลเพื่อความโปร่งใสและมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีระบบอิเล็กทรอนิกส์ช่วยให้มีช่องทางเปิดเผยข้อมูลทุกขั้นตอนโดยเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน และคำนึงถึงวัตถุประสงค์การใช้งานเป็นสำคัญเพื่อให้เกิดความคุ้มค่า



พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติถึงบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้อย่างชัดเจน ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต โดยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คณะกรรมการ ค.ป.ท.) ซึ่งมีผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการทุจริตหรือส่งเสริมด้านคุณธรรมและจริยธรรม และเป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยที่มีผลงานเป็นที่ยอมรับและได้ดำเนินงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน โดยการแต่งตั้งของปลัดกระทรวงการคลัง เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย

คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การกำหนดแบบของข้อตกลงคุณธรรม รวมถึงการคัดเลือกโครงการจัดซื้อจัดจ้างและผู้สังเกตการณ์ เพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งการส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสตามมาตรา 16 นั้น คณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐก็ได้ และประการสำคัญ คือ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตามมาตรา 16 ซึ่งการส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสดังกล่าวนี้ คณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐก็ได้

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้มีการบัญญัติรับรองให้นำเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับสากลที่เป็นเครื่องมือที่ส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ ข้อตกลงคุณธรรม มาใช้เพื่อส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

นอกจากที่ประเทศไทยจะได้รับแนวคิดจากต่างประเทศในการนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแล้วนั้น ยังได้มีการนำเครื่องมือที่ส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอีกประการหนึ่งมาใช้ในประเทศไทยแล้วด้วย นั่นคือ โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST)

ดังนั้นในหัวข้อนี้ จะทำการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการใช้เครื่องมือในระดับสากลที่ส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันได้แก่ ข้อตกลงคุณธรรม และโครงการ

ความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ รวมถึงบทบาทและการมีส่วนร่วมอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยพิจารณาได้ ดังนี้

#### 4.3.1 บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในข้อตกลงคุณธรรม

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้มุ่งเน้นให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จึงได้กำหนดแนวทางให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ โดยการจัดให้มีการใช้ข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ข้อตกลงคุณธรรมมีลักษณะเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ โดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการที่ยื่นข้อเสนอต้องตกลงกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ และต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างของเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การกำหนดแบบของข้อตกลงคุณธรรม รวมถึงการคัดเลือกโครงการจัดซื้อจัดจ้างและผู้สังเกตการณ์ เพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แต่ในขณะที่ผู้เขียนได้เขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการบังคับใช้ประกาศหรือหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยการใช้ข้อตกลงคุณธรรมตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี ก่อนที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พบว่าความเป็นมาของข้อตกลงคุณธรรมในประเทศไทยนั้น เริ่มจากการประชุมร่วมกันระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมบัญชีกลาง ธนาคารโลก United Nation Office on Drugs and Crime (UNODC) สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) และ Siemens Thailand ได้มีการหารือถึงการนำแนวทางการนำโครงการแนวร่วมปฏิบัติ (Collective Action) มาใช้ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและเป็นการ

พิจารณาแนวทางให้ผู้มีส่วนได้เสียในการจัดซื้อจัดจ้างทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ได้มีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีกลไกผลักดันแนวร่วมปฏิบัติ 4 วิธีการ ได้แก่<sup>5</sup>

1) Anti-Corruption Declarations เป็นความตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างว่าจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการทุจริต โดยหากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจะมีการใช้การกีดกันทางสังคม แต่จะไม่มีโทษโดยผลของความตกลงดังกล่าว

2) Principle-based Initiatives เป็นมาตรการที่กำหนดให้มีการทำข้อตกลงเพื่อรักษาระยาบรรณในการดำเนินธุรกิจ โดยไม่มีการลงโทษจากผลของข้อตกลงดังกล่าว

3) Certifying Business Coalitions เป็นการร่วมมือกันระหว่างภาคธุรกิจ ซึ่งจะต้องผ่านการรับรองในเบื้องต้นว่าได้มีการดำเนินงานโดยปราศจากการทุจริต

4) Integrity Pacts เป็นการทำสัญญาแบบลายลักษณ์อักษรระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนผู้เข้าร่วมแข่งขันเสนอราคาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างว่าจะไม่กระทำการทุจริต โดยมีบุคคลภายนอกที่เป็นกลางทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินการตามสัญญา

เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2553 กระทรวงการคลังได้แต่งตั้งคณะกรรมการแนวร่วมปฏิบัติ เพื่อดำเนินการพิจารณากรอบแนวคิดของแนวร่วมปฏิบัติมาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยเห็นชอบให้ดำเนินการใน 2 ระยะ คือ การดำเนินการในรูปแบบ Transparency Pact โดยการเน้นการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และการดำเนินการรูปแบบ Integrity Pact ที่เน้นการตรวจสอบโดยบุคคลภายนอก

จากนั้น เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558 ได้มีมติเห็นชอบให้นำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact หรือ IP) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่พัฒนาโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI) มาใช้ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต ส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและสร้างความเชื่อมั่นให้กับภาคเอกชน โดยในระยะแรกเป็นการดำเนินการในโครงการนำร่อง 2 โครงการ ได้แก่ โครงการจัดซื้อรถโดยสารปรับอากาศใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ (NGV) จำนวน 489 คัน ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยายของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) และคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้

<sup>5</sup> พิสุวรรณ กิติคุณ, “ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact: IP) กับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2561, จาก <http://www.parliament.go.th/library>

กระทรวงการคลังกำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางในการนำระบบข้อตกลงคุณธรรมไปใช้ในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งต่อมากระทรวงการคลังได้นำเสนอเป็นโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ในการดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวทางและวิธีการในการดำเนินการโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กำหนดรูปแบบและปรับปรุงเนื้อหาของข้อตกลงคุณธรรม คัดเลือกโครงการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ คัดเลือกผู้สังเกตการณ์ เป็นต้น ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ. 2560 มีโครงการที่เข้าร่วมจัดทำข้อตกลงคุณธรรม รวมจำนวน 53 โครงการ และช่วยให้รัฐประหยัดงบประมาณไปได้ทั้งสิ้น 7,645.62 ล้านบาท

กรมบัญชีกลางและองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ได้ร่วมกันจัดทำคู่มือการดำเนินงานตามข้อตกลงคุณธรรมขึ้นมาเพื่อเผยแพร่ให้เป็นแนวทางการดำเนินงานสำหรับหน่วยงานของรัฐ ผู้สังเกตการณ์และผู้เข้าร่วมการเสนอราคากับภาครัฐให้สามารถดำเนินงานตามขั้นตอนได้อย่างถูกต้องเพื่อป้องกัน ป้องปรามและลดการทุจริตโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

คู่มือการดำเนินงานตามข้อตกลงคุณธรรม ได้อธิบายว่า ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact หรือ IP) เป็นข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรร่วมกัน 3 ฝ่าย ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนที่สนใจเข้ามาเป็นผู้เสนอราคาหรือเสนองานกับภาครัฐ และผู้สังเกตการณ์ (Observer) ที่จะไม่กระทำการใดๆ ที่ส่อไปในทางทุจริต เช่น ไม่เรียกรับเงินสินบนหรือผลประโยชน์อื่นใด และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใสและเป็นธรรม โดยยอมรับให้มีบุคคลที่สามที่มาจากภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ

การได้พิจารณาคัดเลือกโครงการที่จะจัดทำข้อตกลงคุณธรรมโดยมีหลักเกณฑ์พิจารณา ดังต่อไปนี้<sup>6</sup>

- 1) หน่วยงานภาครัฐพิจารณาเสนอโครงการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีลักษณะดังนี้
  - 1.1) โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นภารกิจหลักของหน่วยงาน
  - 1.2) โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าสูงอยู่ในระดับต้นๆ ของหน่วยงาน
  - 1.3) โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือเป็นที่สนใจของประชาชน

ประชาชน

<sup>6</sup> คู่มือการดำเนินงานตามข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact Guideline) กรมบัญชีกลาง

2) รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ องค์กรมหาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาเสนอโครงการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเข้าร่วมการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม โดยพิจารณาจากโครงการที่มีมูลค่าสูงและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

3) ภาคเอกชนเสนอโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่สาธารณชนสนใจ เช่น โครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน

การลงนามในข้อตกลงคุณธรรม สามารถทำได้ 2 วิธี ดังนี้

1) หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการเชิญผู้ประกอบการที่คาดว่าจะเข้าร่วมเสนอราคาโครงการจัดซื้อจัดจ้าง และผู้สังเกตการณ์มาลงนามในข้อตกลงคุณธรรมร่วมกัน

2) หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการและผู้สังเกตการณ์ลงนามในข้อตกลงร่วมกันก่อน เพื่อให้ผู้สังเกตการณ์สามารถเริ่มเข้าร่วมสังเกตการณ์ได้ตั้งแต่การร่างขอบเขตของงาน (TOR) และเมื่อมีการประกาศจัดซื้อจัดจ้างก็ให้ผู้เข้าร่วมเสนอราคาลงนามในข้อตกลงคุณธรรมต่อไป

ในกรณีที่มีการจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ให้เจ้าหน้าที่ที่ส่งดูนำข้อตกลงคุณธรรมที่หัวหน้าหน่วยงานเจ้าของโครงการลงนามร่วมกับผู้สังเกตการณ์อัปโหลดไว้ในระบบ เพื่อให้ผู้เข้าร่วมเสนอราคาพิมพ์และลงนามและสแกนกลับเข้าไปในระบบเพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบการเสนอราคา นอกจากนี้ ในข้อตกลงคุณธรรมจะมีการกำหนดบทลงโทษเอาไว้ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ร่วมลงนามฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้หากปรากฏว่าผู้ร่วมลงนามฝ่ายนั้นไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรม

จากลักษณะและวิธีการดำเนินการของข้อตกลงคุณธรรม อาจพิจารณาถึงบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งในแง่ภาคเอกชนที่เข้าผู้ร่วมเสนอราคา ภาคเอกชนที่เป็นผู้สังเกตการณ์ในข้อตกลงคุณธรรม ได้ดังนี้

#### 4.3.1.1 การมีส่วนร่วมในการตกลงไม่กระทำการทุจริต

ภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องลงนามในข้อตกลงคุณธรรมว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง จะไม่ให้ เสนอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันเป็นประโยชน์ในการเสนอราคา รวมทั้งการยินยอมและอำนวยความสะดวกให้ผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรม เข้าร่วมสังเกตการณ์และตรวจสอบโครงการได้ในขั้นตอนต่างๆ เช่นเดียวกับหน่วยงานเจ้าของโครงการ รวมถึง การตรวจรับงานและการจัดทำบัญชีแสดงรายการรับจ่ายของโครงการ

#### 4.3.1.2 การมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์

การคัดเลือกบุคคลเพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อเป็นผู้สังเกตการณ์นั้น ได้กำหนดให้องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ร่วมกับคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน

(กกร.) ซึ่งประกอบด้วย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกบุคคลภายนอกจากสมาคมวิชาชีพ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน และภาคประชาสังคม เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นผู้สังเกตการณ์ โดยบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญ มีความรู้ และประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ และต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการจัดซื้อจัดจ้าง

ทั้งนี้ กรมบัญชีกลางได้ร่วมกับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) และสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) จัดอบรมหลักสูตร Independent Observer Program (IOP) ให้กับผู้สังเกตการณ์ เพื่อเสริมสร้างทักษะและความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้สังเกตการณ์ รวมทั้งร่วมกับธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) จัดอบรมหลักสูตรผู้สังเกตการณ์ขั้นสูง (Advanced Training Independent Observer) ให้กับผู้สังเกตการณ์ที่ผ่านหลักสูตร IOP แล้ว เพื่อเพิ่มทักษะขั้นสูงมากขึ้น โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้สังเกตการณ์แล้วจำนวน 273 คน

#### 4.3.1.3 การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามข้อตกลงคุณธรรม

ข้อตกลงคุณธรรมกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น แผนการจัดซื้อจัดจ้าง ร่างขอบเขตของงาน (Terms of Reference : TOR) ที่เว็บไซต์ของหน่วยงานและเว็บไซต์ e-GP ของกรมบัญชีกลาง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือประชาชนทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างตามข้อตกลงคุณธรรมนั้นได้

#### 4.3.1.4 การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการเข้าร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์

ภาคเอกชนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียในโครงการจัดซื้อจัดจ้าง อาจสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้สังเกตการณ์ เพื่อมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ โดยผู้สังเกตการณ์มีแนวทางในการปฏิบัติงานดังต่อไปนี้

1) ประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อจัดทำแผนการปฏิบัติงานของผู้สังเกตการณ์



2) รวบรวมและศึกษาข้อมูลรายละเอียดโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้รับมอบหมายโดยผู้สังเกตการณ์สามารถขอข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องได้และต้องรักษาความลับของข้อมูลดังกล่าวด้วย

3) เข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนการปฏิบัติงานที่ได้กำหนดไว้

4) รายงานผลการสังเกตการณ์ ดังนี้

4.1) ในกรณีที่ไม่พบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรืออาจนำไปสู่การทุจริตให้รายงานผลการปฏิบัติงานประจำเดือน ต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตผ่านองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

4.2) ในกรณีที่พบว่าหน่วยงานภาครัฐหรือผู้เข้าร่วมเสนอราคาหรือผู้ทำสัญญา มิได้ปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรม หรือกระทำการใดๆ ที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงคุณธรรมกำหนดหรือพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต ผู้สังเกตการณ์จะต้องรีบแจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการทราบ เพื่อให้มีการชี้แจงหรือแก้ไขในระยะเวลาที่กำหนด หากหน่วยงานนั้นไม่ชี้แจงหรือไม่แก้ไขให้ผู้สังเกตการณ์แจ้งต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตผ่านองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เพื่อพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง และหากพบว่ามีพฤติกรรมดังกล่าวจริง ให้คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตรายงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อดำเนินการต่อไป

5) ประเมินผลโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม โดยผู้สังเกตการณ์ต้องดำเนินการดังนี้

5.1) กรณีโครงการจัดซื้อจัดจ้างมีระยะเวลาดำเนินการไม่เกิน 1 ปี ให้จัดทำรายงานการประเมินผลโครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตผ่านองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือน หลังจากสิ้นสุดโครงการ

5.2) กรณีโครงการจัดซื้อจัดจ้างมีระยะเวลาดำเนินการเกินกว่า 1 ปี ให้จัดทำรายงานการประเมินผลโครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตผ่านองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ทุก 6 เดือน และทุกสิ้นปีงบประมาณ จนกว่าจะสิ้นสุดโครงการ

#### 4.3.1.5 การมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต

ภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการทุจริตหรือส่งเสริมด้านคุณธรรมและจริยธรรมและเป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยที่มีผลงานเป็นที่ยอมรับและได้ดำเนินงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี อาจมี

ส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คณะกรรมการ ค.ป.ท.) ได้โดยการแต่งตั้งของปลัดกระทรวงการคลัง ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน

คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 39 ดังนี้

(1) กำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(2) การกำหนดแบบของข้อตกลงคุณธรรมและแบบรายงานของผู้สังเกตการณ์

(3) คัดเลือกโครงการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(4) คัดเลือกผู้สังเกตการณ์โครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(5) ติความและวินิจฉัยปัญหาข้อหาหรือเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(6) ยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามรายละเอียดของแนวทางและวิธีการในการดำเนินโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(7) พิจารณาข้อร้องเรียนกรณีเห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(8) จัดทำรายงานผลการประเมินโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เสนอคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยปีละครั้ง

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ในอดีตที่ผ่านมา ปัญหาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเกิดจากรายละเอียดที่ถูกเก็บเป็นความลับระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนที่เข้าเป็นคู่สัญญา เช่น การกำหนดร่างขอบเขตของงาน (Term of Reference: TOR) แบบลือกลสเปก กำหนดเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยให้ผู้รับงานภาคเอกชนสามารถเอาเปรียบภาครัฐหรือได้ประโยชน์จากสัญญาจัดซื้อจัดจ้างแบบเกินสมควร โดยไม่มีบุคคลที่สามจากภายนอกมาู้เห็นหรือตรวจสอบ เมื่อได้มีการนำข้อตกลงคุณธรรมมา

ใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ทำให้ทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างอยู่ในสายตาของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรม ซึ่งจะทำการรายงานต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้โอกาสที่จะเกิดการทุจริตนั้นลดลง อย่างไรก็ตาม มีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นประการหนึ่ง ซึ่งอาจทำให้กลไกการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการตรวจสอบการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยข้อตกลงคุณธรรมนั้นขาดประสิทธิภาพในการสร้างความโปร่งใส กล่าวคือ โครงการระบบดาวเทียมสำรวจเพื่อการพัฒนา (THEOS-2) วงเงิน 7,800 ล้านบาท ของสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA) ซึ่งผู้สังเกตการณ์ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบโครงการนี้ได้ชี้ถึงความไม่โปร่งใสของโครงการ แต่ภาครัฐยังคงผลักดันให้มีการดำเนินโครงการนี้อย่างเต็มที่ ซึ่งโดยปกติแล้วหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบจะต้องทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างละเอียดรอบคอบและทำให้เกิดความชัดเจนในประเด็นต่างๆ ที่ผู้สังเกตการณ์ได้มีข้อสังเกตขึ้น ก่อนที่จะดำเนินโครงการต่อไป ส่งผลให้เกิดการลาออกทั้งคณะของผู้สังเกตการณ์ 6 ราย ที่องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ได้ส่งเข้าไปร่วมสังเกตการณ์โครงการดังกล่าวตามข้อตกลงคุณธรรม โดยระบุเหตุผลในการลาออกว่า ตั้งแต่การเข้าทำหน้าที่ผู้สังเกตการณ์ เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2560 หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ได้ให้ความสนใจและไม่ตอบสนองต่อรายงานแจ้งเตือน จำนวน 4 ฉบับของผู้สังเกตการณ์แต่อย่างใด รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ที่พบเห็นการกระทำที่ก่อให้เกิดข้อกังขาเกี่ยวกับความโปร่งใส ไม่เป็นธรรม ผิดขั้นตอนของกฎหมาย รวมถึงความคุ้มค่าที่ประเทศสมควรได้รับ หากปฏิบัติหน้าที่ต่อไปก็ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์และเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ การลาออกของคณะผู้สังเกตการณ์ดังกล่าวเป็นสัญญาณที่ชัดเจนถึงความจำเป็นต้องตรวจสอบโครงการนี้อย่างละเอียดรอบคอบก่อนการดำเนินการต่อไป หากรัฐบาลยังเพิกเฉยและไม่ให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าว อาจทำให้ข้อตกลงคุณธรรมกลายเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้<sup>7</sup>

#### 4.3.2 บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (Construction Sector Transparency Initiative: CoST)

โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ มีวัตถุประสงค์ในการสร้างความโปร่งใสในโครงการก่อสร้างภาครัฐ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบข้อมูลโครงการก่อสร้างภาครัฐที่มีการเปิดเผยโดยหน่วยงานเจ้าของโครงการ

<sup>7</sup> พิษณุ พรหมจรรยา, “สัญญาณอันตรายของข้อตกลงคุณธรรม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2561, จาก <http://www.anticorruption.in.th>

ความเป็นมาของโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐในประเทศไทย ได้ริเริ่มจากการที่คณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ริเริ่มนำ Construction Sector Transparency: CoST มาใช้ โดยได้หารือร่วมกับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) แล้วได้แสดงความจำนงสมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิก CoST ซึ่งต่อมาคณะกรรมการของ CoST ได้มีมติอนุมัติให้ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2557 ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจร่วมกับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ศึกษาแนวทางในการเปิดเผยข้อมูลของโครงการก่อสร้างว่าจะจัดทำในรูปแบบใด มีขั้นตอนอย่างไรให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร และจัดทำรายงานเพื่อให้ทราบถึงภาพรวมและระดับการเปิดเผยข้อมูลในประเทศไทย<sup>8</sup>

เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2557 คณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจได้มีมติให้โครงการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ระยะที่ 2 ของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโครงการนำร่องโครงการแรกในโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ โดยคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) ได้รับทราบการพัฒนาเครื่องมือป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและได้กำหนดให้โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวันที่ 14 มกราคม 2558

ต่อมาในวันที่ 10 มกราคม 2560 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติและเห็นชอบแนวทางการดำเนินงานโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ โดยมีหลักการสร้างความโปร่งใสโดยวางระบบให้มีการเปิดเผยข้อมูล และมีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลในโครงการ ซึ่งอาจพิจารณาถึงบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนได้ ดังนี้

#### 4.3.2.1 การมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST Committee)

ภาคเอกชนอาจมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST Committee) ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วน จากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จำนวน 15 คน ทำหน้าที่เป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียของประเทศไทย (Multi Stakeholder Group : MSG) สำหรับการดำเนินโครงการ CoST ในประเทศไทย โดยมีกรรมการที่เป็นผู้แทนจากภาคเอกชน ประกอบด้วย ผู้แทนคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3

<sup>8</sup> พิรุวรรณ กิติคุณ, “เครื่องมือป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ: โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (Construction Sector Transparency: CoST),” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2561, จาก <http://www.parliament.go.th/library>

สถาบัน ผู้แทนองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ผู้แทนองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย ผู้แทนสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ผู้แทนสมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์ ผู้แทนสมาคมอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศไทย โดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน และมีผู้แทนจากกรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) พิจารณากำหนดแนวปฏิบัติและ/หรือระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูล
- 2) พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลและกลไกอื่นในการเสริมสร้างความโปร่งใสในการก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐ
- 3) นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเกี่ยวกับการเสริมสร้างความโปร่งใสในการก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐ และเรื่องที่เกี่ยวข้อง
- 4) เชิญเจ้าหน้าที่ บุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือเรียกเอกสารจากเจ้าหน้าที่ บุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น

ในการคัดการคัดเลือกโครงการ กรมบัญชีกลางในฐานะเลขานุการคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ จัดทำหนังสือเชิญชวนส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อจัดส่งโครงการจัดซื้อจัดจ้างเข้าร่วมโครงการ CoST เพื่อนำเสนอคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ พิจารณาคัดเลือก โดยต้องเป็นโครงการที่มีลักษณะดังนี้

- 1) เป็นโครงการก่อสร้างที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อสาธารณสุขในวงกว้าง
  - 2) เป็นโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ
  - 3) เป็นโครงการก่อสร้างที่มีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาท
- จากนั้น กรมบัญชีกลางจะแจ้งผลการคัดเลือกโครงการให้หน่วยงานเจ้าของโครงการทราบ พร้อมแจ้งรายละเอียดการเปิดเผยข้อมูลตามแนวทางของ CoST

#### 4.3.2.2 การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการเข้าร่วมเป็นคณะทำงานตรวจสอบข้อมูล (Assurance Team)

ภาคเอกชนสามารถมีส่วนร่วมในการเป็นคณะทำงานตรวจสอบข้อมูล (Assurance Team) จากการคัดเลือกของผู้มีส่วนได้เสียจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยคณะทำงานดังกล่าว ต้องประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ มีความรู้และประสบการณ์ที่จำเป็น

ต่อโครงการก่อสร้างภาครัฐอื่นๆ เช่น สถาปนิก วิศวกร นักบัญชี และด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ

คณะทำงานตรวจสอบข้อมูล (Assurance Team) มีหน้าที่ ดังนี้

- 1) ตรวจสอบข้อมูลที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเปิดเผย
- 2) แปลข้อมูลที่ตรวจสอบให้อยู่ในรูปของภาษาที่เข้าใจง่าย เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มสามารถเข้าใจได้
- 3) จัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอต่อผู้มีส่วนได้เสียจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบ
- 4) ประชาชนสามารถใช้ข้อมูลผลการตรวจสอบของคณะทำงานตรวจสอบข้อมูลเพื่อเรียกร้องให้เกิดการเอาผิดกับผู้มีส่วนที่รับผิดชอบได้ในกรณีที่มีความผิดปกติเกิดขึ้นกับโครงการ
- 5) ข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบจะใช้เป็นประโยชน์ในการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินการและปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข

ปัจจุบันมีโครงการที่ดำเนินการตามโครงการสร้างความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ มีจำนวน 5 โครงการ ได้แก่ โครงการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ระยะที่ 2 โครงการบรรเทาอุทกภัย อ.หาดใหญ่ ของกรมชลประทาน โครงการก่อสร้างทางวิ่งทางขับท่าอากาศยานเบตง โครงการก่อสร้างอาคารสถาบันโรคผิวหนังพร้อมเรือถอน ของกรมการแพทย์ และโครงการทางพิเศษสายพระราม 3 - ดาวคะนอง - วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานครด้านตะวันตก ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

#### 4.3.2.3 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อมูลโครงการก่อสร้างภาครัฐ

ภาคเอกชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อมูลโครงการก่อสร้างภาครัฐได้ผ่านเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลางในกรณีโครงการก่อสร้างของส่วนราชการ และสำหรับรัฐวิสาหกิจจะมีเปิดเผยผ่านเว็บไซต์ของแต่ละหน่วยงาน เนื่องจาก CoST ได้กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ต้องเปิดเผยข้อมูลตลอดระยะเวลาของโครงการก่อสร้าง ตั้งแต่กระบวนการจัดทำและนำเสนอโครงการ การเตรียมความพร้อมของโครงการ การจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินการก่อสร้าง และเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ ทั้งที่เป็นการเปิดเผยข้อมูลเชิงรุก (Proactive Disclosure) และการเปิดเผยข้อมูลเชิงรับ (Reactive Disclosure)

การเปิดเผยข้อมูลเชิงรุก (Proactive Disclosure) เป็นข้อมูลที่ต้องเปิดเผยโดยไม่ต้องให้มีการร้องขอในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินโครงการ ประกอบด้วย 5 ระยะ



ตั้งแต่ การจัดทำและนำเสนอโครงการ การเตรียมพร้อมของโครงการ การจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินโครงการ และเมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จ

การเปิดเผยข้อมูลเชิงรับ (Reactive Disclosure) ข้อมูลเชิงรับที่จะเปิดเผยเมื่อมีการร้องขอจากภาคเอกชนหรือประชาชน ได้แก่ รายละเอียดของโครงการ และรายละเอียดของสัญญา

#### 1) รายละเอียดของโครงการ

1.1) รายละเอียดของโครงการที่จะต้องเปิดเผยในขั้นตอนกระบวนการจัดทำและนำเสนอโครงการและการเตรียมการ

1.2) รายละเอียดของโครงการที่จะต้องเปิดเผยเมื่อสิ้นสุดโครงการ

#### 2) รายละเอียดของสัญญา

2.1) รายละเอียดของสัญญาที่จะต้องเปิดเผยในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง

2.2) รายละเอียดของสัญญาที่จะต้องเปิดเผยในขั้นตอนการทำสัญญา

2.3) รายละเอียดของสัญญาที่จะต้องเปิดเผยในขั้นตอนการ

ดำเนินการ

ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลทั้งข้อมูลเชิงรุกและข้อมูลเชิงรับของหน่วยงานภาครัฐนั้น จะผ่านการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบข้อมูลก่อน แล้วจะทำการส่งให้ผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ได้พิจารณาก่อนจะเผยแพร่สู่สาธารณะ

### 4.3.3 บทบาทและการมีส่วนร่วมอื่นๆ

บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 นอกจากข้อตกลงคุณธรรมและโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ ยังมีบทบาทและการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอื่นๆ ดังนี้

#### 4.3.3.1 การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการในการจัดให้มีนโยบายและแนวทางในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 19 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการที่อยู่ในประเภทหรือมีวงเงินจัดซื้อจัดจ้างตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนด และมีความประสงค์จะเข้ายื่นข้อเสนอกับหน่วยงานของรัฐในการจัดซื้อจัดจ้างต้องจัดให้มีนโยบายในการป้องกันการทุจริตและมีแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม โดยมาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายและแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนด

การกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องมีนโยบายป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เหมาะสม เป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการได้มีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในการบริหารจัดการองค์กร และส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินกิจการแต่อย่างไรก็ดี ในขณะที่ได้เขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการบังคับใช้ประกาศหรือหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับแนวทางที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แต่อย่างใด

#### 4.3.3.2 การมีส่วนร่วมในตรวจสอบข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้มีการบัญญัติรับรองเรื่องหลักความโปร่งใสเอาไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 8 ซึ่งกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผยเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกันมีระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการยื่นข้อเสนอ มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจน และประการสำคัญคือ มีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน โดยกำหนดให้กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ในการดูแลระบบและพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ และประกาศเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางเพื่อให้สาธารณชนสามารถเข้าตรวจสอบได้ ตามมาตรา 46 และให้กรมบัญชีกลางจัดทำฐานข้อมูลราคาอ้างอิงของพัสดุเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น และเผยแพร่ข้อมูลในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางตามมาตรา 47 นอกจากการหลักจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องกระทำโดยเปิดเผยแล้วการจัดซื้อจัดจ้างยังต้องคำนึงถึง อันเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้

### 4.4 บทบาทของภาคเอกชนไทยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

#### 4.4.1 องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย

องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2543 โดยความคิดริเริ่มของนายอานันท์ ปันยารชุน โดยการจดทะเบียนจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคลในรูปแบบมูลนิธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีความมุ่งมั่นที่จะเป็นศูนย์รวมพลังของประชาชนที่ต้องการสร้างความโปร่งใสให้กับสังคมไทย โดยมีการกิจคือ การเสริมสร้างความโปร่งใส

และความน่าเชื่อถือให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยการฉีกกำลังของปัจเจกบุคคลทั้งภาครัฐและภาคเอกชน สื่อมวลชน ตลอดจนองค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ เพื่อให้การต่อต้านการทุจริตประสบผลสำเร็จ

ผลงานขององค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย ได้แก่ โครงการค่ายอบรมผู้นำเยาวชน การจัดการวิทยุเรารักประเทศไทยโปร่งใส ประกวดข่าวทุจริตเชิงสืบสวน สสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการทุจริต และการผลักดันโครงการโรงเรียนสีขาว หลักสูตรโตไปไม่โกง

โครงการหลักสูตรสีขาว โตไปไม่โกง เป็นโครงการที่ร่วมกันขับเคลื่อนโดยกรุงเทพมหานคร ร่วมกับ ศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และองค์กรเพื่อความโปร่งใส ได้ร่วมมือกันจัดทำหลักสูตรโตไปไม่โกง เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาทุจริตสำหรับใช้ในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยมีหลักการสำคัญในการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้นักเรียน เริ่มดำเนินการครั้งแรกในปี พ.ศ. 2553 โดยการจัดทำหลักสูตรและอบรมครูผู้สอนเพื่อนำไปใช้จัดการเรียนการสอนในระดับชั้นอนุบาล 1 จนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 และดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนครบในทุกระดับชั้นในลำดับต่อมา

เนื้อหาของหลักสูตรโตไปไม่โกง ครอบคลุมความดี 5 ประการที่ช่วยสร้างชาติและต่อต้านการทุจริต ได้แก่

- 1) ความซื่อสัตย์สุจริต คือ การยึดมั่นในความสัตย์จริงและสิ่งที่ถูกต้องดีงาม รู้จักแยกแยะถูกผิด ปฏิบัติต่อตนเองและผู้อื่นโดยชอบ ไม่คดโกง
- 2) การมีจิตสาธารณะ คือ การมีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ตระหนักรู้และคำนึงถึงสังคมส่วนรวม มีความรับผิดชอบต่อตัวเองในการกระทำใดๆ เพื่อไม่ให้เกิดผลเสียหายต่อส่วนรวม และพร้อมที่จะเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม
- 3) ความเป็นธรรมทางสังคม คือ การปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันอย่างมีเหตุผล โดยไม่เลือกปฏิบัติต่อเพศ เชื้อชาติ ชนชั้น สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม
- 4) กระทำอย่างรับผิดชอบ คือ การมีจิตสำนึกในบทบาทและหน้าที่ของตัวเอง และปฏิบัติหน้าที่ให้ดีที่สุด เคารพกฎเกณฑ์กติกา พร้อมให้ตรวจสอบการกระทำได้เสมอหากมีการกระทำผิดก็พร้อมที่จะยอมรับและแก้ไข
- 5) เป็นอยู่อย่างพอเพียง คือ การดำเนินชีวิตโดยยึดหลักความพอประมาณ ซื่อตรง ไม่ละโมภโลภมาก รู้จักยับยั้งชั่งใจ และไม่เอาเปรียบหรือเบียดเบียนตัวเองและผู้อื่น

การจัดการเรียนการสอนของหลักสูตรโตไปไม่โกง มุ่งเน้นที่ตัวผู้เรียนเป็นสำคัญ เพราะการเรียนรู้ในหลักสูตรนี้ไม่ได้เน้นการท่องจำ แต่เน้นความสามารถในการคิดวิเคราะห์ของ

ผู้เรียน จนกระทั่งเกิดความเข้าใจและความตระหนักรู้ของผู้เรียน ให้สามารถแยกแยะถูก-ผิด ดี-ชั่ว โดยกิจกรรมที่ใช้ในหลักสูตรเป็นกิจกรรมที่ให้ทั้งความสนุกสนานและสร้างสรรค์ ผ่านการเล่นิทาน เกมการละเล่นต่างๆ การร้องเพลง กิจกรรมศิลปะ บทกวีและคำคล้องจอง การใช้เรื่องสั้นและวรรณกรรมสำหรับเด็ก รวมทั้งกรณีศึกษาและกิจกรรมสร้างประสบการณ์อื่นๆ เพื่อกระตุ้นให้เด็กคิดอย่างมีเหตุผลและซึมซับคุณค่าแห่งความเป็นธรรมชาติ และสร้างความรู้สึกผิดชอบชั่วดี ภูมิใจในการทำความดี รังเกียจคนโกงและคนเก่งแต่โกง

การดำเนินการขององค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขับเคลื่อนโครงการโรงเรียนสีขาว หลักสูตรโตไปไม่โกง มีลักษณะเป็นการมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ และเป็นการปลูกฝังจิตสำนึก ทักษะคิดและเสริมสร้างค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตให้แก่เด็กและเยาวชน ซึ่งสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริต รวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพา ระบบอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง ตามมาตรา 33 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

#### 4.4.2 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) หรือ Anti-corruption Organization of Thailand (ACT) ก่อตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2554 โดยใช้ชื่อ “ภาคีเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชัน” บนแนวคิดริเริ่มของนายดุสิต นนทะนาคร ประธานหอการค้าไทยในสมัยนั้นที่เล็งเห็นว่าประเทศไทยได้สูญเสียผลประโยชน์ไปอย่างมหาศาลจากการทุจริตในโครงการต่างๆ ของภาครัฐ จึงเกิดการรวมตัวกันของภาคเอกชนเพื่อสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการทุจริตต่อมาในปี พ.ศ. 2555 จึงได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) และได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิในปี พ.ศ. 2557 ซึ่งปัจจุบันมีภาคีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 53 องค์กร จากรายงานประจำปีเกี่ยวกับงบการเงิน (Annual Report) ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2557 - 2559 ของมูลนิธิองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) พบว่ารายได้หลักขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) มาจากเงินบริจาค ทั้งเงินบริจาคเพื่อการสนับสนุนการดำเนินงาน เงินรับบริจาคจากกิจกรรมวันต่อต้านคอร์รัปชันประจำปี เงินรายได้จากการจำหน่ายเสื้อและของชำร่วยวันต่อต้านคอร์รัปชัน และดอกเบี้ย ขณะเดียวกันรายจ่ายขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนกิจกรรมเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน ค่าประชาสัมพันธ์ และค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการของพนักงาน

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) มีพันธกิจหลัก ดังนี้

1) สร้างความน่าเชื่อถือให้องค์กรเป็นที่ยอมรับในฐานะศูนย์กลางของการขับเคลื่อนพลังสังคมเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันที่มีศักยภาพมากที่สุด

2) สร้างเครือข่ายการทำงาน ทั้งในระดับประเทศและระดับสากลผ่านการกระจายงานการพัฒนาเครื่องมือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้ทุกภาพส่วนที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

3) สนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระดับนโยบาย ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้แนวทางการต่อต้านคอร์รัปชันดำเนินไปอย่างเป็นรูปธรรมและบังเกิดผลอย่างรวดเร็ว

4) ส่งเสริมการสร้างต้นแบบที่ดีในสังคม ทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ขับเคลื่อนพันธกิจขององค์กรด้วยยุทธศาสตร์ 3 ป. ได้แก่

ประการแรก คือ ปลุกฝังค่านิยมใหม่ในสังคมไทยโดยเฉพาะกลุ่มเด็กและเยาวชน สนับสนุนให้เกิดการยกย่องคนดีมีศีลธรรม

ประการต่อมา คือ ป้องกันโดยการทำหน้าที่เสมือนหมาเฝ้าบ้านสอดส่องดูแลให้เกิดการคอร์รัปชันน้อยที่สุด รวมทั้งพัฒนาเครื่องมือหรือกระบวนการที่จะลดโอกาสของการโกงกิน

ประการสุดท้าย คือ การเปิดโปงโดยการสนับสนุนและผลักดันให้เปิดโปงการโกงกินทุกรูปแบบเพื่อกระตุ้นให้ภาครัฐเร่งปราบปรามคอร์รัปชันอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ได้ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยกันหลายกิจกรรม ดังนี้

#### 4.4.2.1 บทบาทในการรณรงค์ให้ความรู้และปลุกฝังค่านิยมซื่อสัตย์สุจริต

##### 1. กิจกรรมค่ายเยาวชนไทยไร้คอร์รัปชัน Youth 2020

กิจกรรมค่ายเยาวชนไทยไร้คอร์รัปชัน Youth 2020 เป็นการร่วมมือกับองค์กรด้านเยาวชน ศูนย์คุณธรรมและภาคีอื่นๆ 13 องค์กร จัดอบรมนักศึกษาทั่วประเทศในรูปแบบของค่ายเยาวชน เพื่อให้คนรุ่นใหม่รู้เท่าทันการทุจริตในรูปแบบต่างๆ มองเห็นผลกระทบและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมและเน้นการปลุกฝังจิตสำนึกที่ดีให้เยาวชนเรียนรู้ภาวะผู้นำที่กล้าหาญ รวมถึงฝึกหัดพัฒนาโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

<sup>9</sup> เอกสารประกอบการประชุมร่วมสามัญสมาชิกองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ครั้งที่ 2/2560 วันที่ 17 สิงหาคม 2560

## 2. โครงการ New Gen New Media

โครงการ New Gen New Media เป็นการจัดประกวดผลงานสื่อสารคดีและอินโฟกราฟิกสำหรับนักศึกษานิเทศศาสตร์ในหัวข้อ ผลกระทบของการโกง เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ถึงปัญหาการทุจริตที่สร้างความเสียหายให้กับประเทศไทย และมุ่งหวังให้วิชาชีพสื่อมวลชนช่วยกันสร้างความเปลี่ยนแปลงในอนาคตข้างหน้า

## 3. โฆษณาชุด “อย่าปล่อยคนโกงให้มีที่ยืนในสังคม”

การเผยแพร่โฆษณาชุด “อย่าปล่อยให้คนโกงมีที่ยืนในสังคม” เป็นการรณรงค์ให้ช่วยกันเผยแพร่ผลร้ายของการทุจริตและกระตุ้นให้สังคมร่วมกันกดดันต่อต้านคนโกง ตลอดจนการส่งเสริมรากฐานที่ดีของสังคมในการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตของประเทศ ประกอบด้วยโฆษณาทั้งหมด 6 ตอน ได้แก่ ขอทาน นักธุรกิจเจ้าของอาหารหรู งานเลี้ยง ลูกคนโกง และรับสินบน

อย่างไรก็ดี ได้เกิดประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ในสังคมเกี่ยวกับโฆษณาชุดดังกล่าวในตอนี่ 5 “ลูกคนโกง” เนื้อหาในโฆษณาดังกล่าว เป็นเรื่องราวของเด็กนักเรียนคนหนึ่งนั่งอยู่บนชิงช้าในโรงเรียนด้วยอาการเศร้า เมื่อแม่ของเด็กถามว่าทำไมไม่ไปเล่นกับเพื่อนๆ คำตอบที่ได้รับก็คือ เพื่อนๆ บอกว่าไม่อยากเล่นกับลูกคนโกง แล้วเด็กคนนี้ก็ถามแม่ตัวเองว่าบ้านเรานั้นโกงจริงหรือ จากนั้นปรากฏภาพของคุณแม่ที่มีตัวอักษรคำว่า รวยเพราะโกง อยู่บนหน้าผาก พร้อมด้วยผู้ปกครองของเด็กคนอื่นๆ ที่ยื่นชีมาที่ครอบครัวดังกล่าว พร้อมตะโกนคำว่าชู้โกง อีกทั้งยังมีแม่คนหนึ่งที่ตะโกนถามมาว่า สงสารลูกบ้างหรือไม่ โดยหลายฝ่ายมองว่าการนำเสนอด้วยการนำเด็กมาเป็นเครื่องมือโฆษณาการโกงนั้นเป็นการไม่สมควรซึ่งมีลักษณะเป็นการจับเด็กให้เป็นตัวประกันทางศีลธรรม<sup>10</sup>

## 4. การจัดงานเสวนา “อย่าให้คนโกงมีที่ยืนในการบินไทย ปตท. และประเทศไทย กรณีสินบน Rolls Royce”

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ได้จัดงานเสวนา “อย่าให้คนโกงมีที่ยืนในการบินไทย ปตท. และประเทศไทย กรณีสินบน Rolls Royce” เมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2560 ณ ห้องประชุม 2 ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ โดยเป็นการเสวนาเพื่อติดตามกระแสกรณี บริษัท โรลส์-รอยซ์ เอ็นเนอร์จี ซิสเต็ม อิงค์ จ่ายสินบนเพื่อเอื้อผลประโยชน์ในการทำธุรกิจในประเทศต่างๆ รวมถึงรัฐวิสาหกิจชั้นนำสองแห่งของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในครั้งนี้ คือ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) มูลค่า 1,300 ล้านบาท และบริษัท ปตท.

<sup>10</sup> ญัฐเมธิ์ สัยเวช, “อย่าให้(ลูก)คนโกงมีที่ยืนในสังคม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2561, จาก <https://thaipublica.org>



จำกัด (มหาชน) มูลค่า 365 ล้านบาท โดยผลการเสวนาดังกล่าว ได้เสนอแนะภาครัฐให้ใช้มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาแก้ไขปัญหา และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานหลักทำหน้าที่ตรวจสอบ ด้วยการออกมาตรการที่ชัดเจนเพื่อป้องกันและปราบปรามไม่ให้เกิดกรณีเช่นดังกล่าวอีก รวมถึง องค์กรและหน่วยงานต่างๆ ควรมีระบบการบริหารจัดการที่มีธรรมาภิบาลและความโปร่งใส สร้างค่านิยมองค์กร และรณรงค์ให้บุคลากรตระหนักถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้น และช่วยกันเฝ้าระวังไม่ให้เกิดการทุจริตขึ้นอีกในอนาคต

##### 5. การจัดงานเสวนา “ตำรวจไทย มีไว้ทำอะไร” กรณีศึกษา ขนาดตำแหน่งนายสิบยังโงง

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (แห่งประเทศไทย) ได้จัดงานเสวนา “ตำรวจไทย มีไว้ทำอะไร” กรณีศึกษา ขนาดตำแหน่งนายสิบยังโงง เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2560 ณ ห้องประชุม 4 ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ โดยการเสวนาครั้งนี้ให้ความสำคัญกับวงการตำรวจของไทย ที่พบว่ามีปัญหาด้านการใช้อำนาจในการปฏิบัติและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อันส่งผลต่อการเกิดทุจริตขึ้นในทุกระดับตั้งแต่ระดับนายพลถึงนายสิบ และกรณีที่เป็นประเด็นของสังคมในขณะนั้น คือ การสอบคัดเลือกเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พบผู้ทุจริตการสอบเป็นจำนวนมาก เพียงเพื่อให้สามารถเข้าไปอยู่ในตำแหน่งเริ่มต้นเล็กๆ เนื่องจากปัญหาการทุจริตได้บ่อนทำลายทัศนคติของตำรวจที่ควรยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรมให้บกพร่องไป และกลายเป็นปัญหาสำคัญในการบริหารจัดการ จึงได้จัดงานเสวนาดังกล่าว เพื่อชวนให้สังคมได้ร่วมกันคิดว่า ตำรวจไทยมีไว้ทำอะไร และสมควรให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของวงการตำรวจให้เหมาะสมกับคำว่าผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ รวมถึงการมีทิศทางในการปฏิรูปตำรวจไทยอย่างรอบด้านในอนาคต เพื่อทำหน้าที่รับใช้ประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งในงานเสวนาดังกล่าว ได้มีข้อเสนอแนะให้ภาครัฐต้องเปลี่ยนแปลงวงการตำรวจ ให้สร้างความยุติธรรมให้กับประชาชน เป็นต้นน้ำของกระบวนการสอบสวนที่ดี ลดปัญหาการใช้อำนาจในการปฏิบัติงานและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อันก่อให้เกิดการทุจริตในทุกระดับตั้งแต่ระดับนายสิบถึงนายพล

หลังจากงานเสวนา “ตำรวจไทย มีไว้ทำอะไร” กรณีศึกษา ขนาดตำแหน่งนายสิบยังโงง พล.ต.อ.จักรทิพย์ ชัยจินดา ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ทำหนังสือมอบอำนาจให้ พ.ต.อ. วรวิทย์ ญาณจินดา รักษาราชการแทนผู้กำกับฝ่ายอำนวยการกองบัญชาการตำรวจนครบาล เข้าพบ พ.ต.ท.ยุต ทองอยู่ รองผู้กำกับการสอบสวนตำรวจนครบาลลุมพินี ให้แจ้งความดำเนินคดีกับ รศ.สังคีต พิริยะรังสรรค์ คณบดีวิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต เสวนาในงานเสวนา และ พ.ต.อ.วิรุทธิ์ ศิริสวัสดิบุตร อดีตรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดชัยนาท ซึ่งทั้งสองเป็นผู้ร่วมเสวนาในงานวันดังกล่าวด้วย ในข้อหาหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา เมื่อวันที่

14 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2560 โดยระบุว่า เนื้อหาของการเสวนาในหัวข้อดังกล่าว ทำให้ประชาชนทั่วไป เกิดความรู้สึกเกลียดชังตำรวจ รวมทั้งภาพลักษณ์และชื่อเสียงสำนักงานตำรวจแห่งชาติเสียหาย อย่างไรก็ตาม รศ.สังศิต พิริยะรังสรรค์ ได้ยืนยันว่า การพูดคุยในวงเสวนาดังกล่าว เป็นการแสดงความเห็นโดยสุจริตและเพื่อประโยชน์ต่อประชาชน โดยเป็นการให้คำแนะนำเกี่ยวกับงานบริการประชาชน หากตำรวจดูแลประชาชนที่มาติดต่อและบริการเป็นอย่างดีก็จะทำให้ประชาชนมีความสบายใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ<sup>11</sup>

#### 4.4.2.2 บทบาทในการตรวจสอบการดำเนินงานภาครัฐ

##### 1. โครงการปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ได้มีโครงการในการสร้างการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการภาครัฐ ทั้งโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และโครงการอื่นๆ คือ โครงการปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน เป็นการดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์ 3 ปี. ในเรื่องการป้องกันการทุจริต เป็นการร่วมมือกับสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. ในการจัดอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วประเทศถึงการตรวจสอบและเฝ้าระวังการทำงานและการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เป็นส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการเฝ้าระวังการทุจริตและส่งเสริมเมื่อพบสัญญาณความผิดปกติเกิดขึ้น โดยมองว่า การต่อต้านการทุจริต เปรียบเสมือนหมาเฝ้าบ้าน ที่ทำหน้าที่ดมกลิ่น ชูดุ้ย เหา และกัดคนโกง โดยได้จำแนกประเภทของหมาเฝ้าบ้านไว้ 2 ประเภท ได้แก่ หมาเฝ้า ซึ่งเป็นประชาชนทั่วไปที่มีจิตสำนึกในการดูแลสังคม และหมากัด (ไม่ปล่อย) ซึ่งหมายถึง สื่อมวลชน กลุ่มวิชาชีพที่มีความรู้ ความเข้าใจเฉพาะด้านที่สามารถเจาะลึกลงประเด็นปัญหาการทุจริตในเรื่องต่างๆ ได้ หมาเฝ้าบ้านจะดำเนินการแจ้งเบาะแสข้อมูลการทุจริตพร้อมกับรูปภาพประกอบข้อเท็จจริงที่ได้มีการตรวจสอบในเบื้องต้นแล้ว ผ่านทางสื่อออนไลน์ Facebook ชื่อปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน รวมถึงการรับเรื่องร้องเรียนหรือเบาะแสด้านการทุจริตและนำเรื่องส่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

โครงการปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน เป็นการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังและอาสาสมัคร โดยผ่านการอบรม 2 รูปแบบ ได้แก่ อบรมหมาเฝ้าบ้าน ซึ่งเป็นการอบรมระยะสั้นเพียงหนึ่งวัน ที่เป็นการมุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังระดับท้องถิ่น ให้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและความสำคัญของภาคประชาชนในการต่อต้านการทุจริต หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องเบื้องต้น การร้องเรียนปัญหาการทุจริต การสื่อสารผ่านช่องทางออนไลน์ และอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การอบรมเชิง

<sup>11</sup> “ผบ.ตร.สั่งแจ้งความ รศ.สังศิต จัดเสวนา “ตำรวจไทยมีไว้ทำอะไร” ชี้สร้างความเกลียดชัง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2561 จาก, <https://news.thaipbs.or.th>

ปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน ซึ่งมีลักษณะเป็นการลงพื้นที่จริงในการตรวจสอบการทุจริตและการทำรายงาน รวมถึงการอบรมเกี่ยวกับเทคนิคการตั้งประเด็น การนำเสนอข้อมูลการทุจริตผ่านสื่อสังคมออนไลน์ การหาข้อมูลและการสอบทานข้อมูล

ตัวอย่างผลงานของโครงการปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน เช่น

การเปิดข้อมูลการศึกษาดูงานของวิทยาลัยเสนาธิการทหาร (วสท.) สถาบันการศึกษาชั้นสูงทางทหารขึ้นตรงกับสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ กองบัญชาการกองทัพไทย จัดการดูงานนำนักศึกษาและคณาจารย์ในหลักสูตรเสนาธิการร่วม รุ่น 57 รวม 107 คน ไปดูงานต่างประเทศ โดยแบ่งเส้นทางเป็น 3 สาย แต่ละสายใช้เวลาประมาณครึ่งเดือนในช่วงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2559 โดยอ้างข้อมูลจากหนังสือขอเดินทางไปราชการต่างประเทศว่า การดูงานดังกล่าวเป็นการเดินทางดูกิจกรรมและศึกษาภูมิประเทศ ณ ต่างประเทศ สถานที่ที่จะไปเป็นหน่วยงานทางทหาร โรงงานผลิตยุทธภัณฑ์ สถาบันการศึกษาทางทหาร และสถานเอกอัครราชทูต โดยอ้างว่าคณะเดินทางจะได้ประสบการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การทหาร วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงาน และสิ่งแวดล้อม เพื่อนำมาตรวจสอบและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและทางทหาร รายงานปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน ระบุว่า ข้อมูลชุดแรกนี้เป็นสายที่ 1 อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์และเยอรมนี ระหว่างวันที่ 5-18 มีนาคม 2559 ผู้ร่วมคณะ 33 คน โดยมีรายละเอียดการเดินทาง เป็นการเดินทางไปยังสถานที่ท่องเที่ยวต่างๆ เช่น 5 มี.ค. เริ่มออกเดินทาง ถึงลอนดอน ประเทศอังกฤษเช้าตรู่วันที่ 6 มี.ค. ประเดิมด้วยการไปสโตนเฮนจ์ แล้วตามด้วยชมแลนด์มาร์คดังของลอนดอน ไม่ว่าจะเป็นโบสถ์เซ็นต์ปอลล์ หอนาฬิกาบิ๊กเบน พระราชวังบักกิงแฮม และมหาวิหารเวสต์มินสเตอร์ ค้างคืนที่โรงแรม Crowne Plaza Ealing

หลังจากที่ได้มีการเผยแพร่ภาพและข้อมูลดังกล่าวออกไป ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง แม้ว่าต่อมากองบัญชาการกองทัพไทย จะได้ชี้แจงว่าเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนานแล้ว และได้ประกาศอย่างชัดเจนว่าในปี พ.ศ. 2560 ไม่มีนโยบายเดินทางไปทวีปยุโรป ตามเจตนารมณ์ของนายกรัฐมนตรีนโยบายให้ทุกหน่วยงานใช้งบประมาณอย่างประหยัด

## 2. การแถลงข่าวเพื่อติดตามความคืบหน้าของคดีสำคัญ

การแถลงข่าวคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นการดำเนินการในยุทธศาสตร์ 3 ป. ด้านการเปิดโปง โดยร่วมมือกับภาคีภาคประชาชนและสื่อมวลชนเพื่อทวงถามและติดตามความคืบหน้าของคดีสำคัญจากองค์กรภาครัฐ เพราะจากการเฝ้าติดตามพบว่า คดีสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักใช้เวลาในชั้นตอนต่างๆ ยาวนาน เป็นความล่าช้าที่ทำให้คนโกงไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย

### 3. การสนับสนุนการทำข้าวเชิงสืบสวน

การสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพการทำข้าวเชิงสืบสวน เป็นการดำเนินงานภายใต้ ยุทธศาสตร์ 3 ปี. ด้านการเปิดโปง โดยการให้การสนับสนุนสถาบันอิสระ เพื่อพัฒนาศักยภาพของนักข้าวเชิงสืบสวนสอบสวน ทั้งในด้านการอบรม การประกวดข้าว โดยมุ่งหวัง ให้การทำข้าวเชิงสืบสวนสอบสวนมีคุณภาพสูงขึ้น เป็นที่นิยมมากขึ้น และเป็นวิชาชีพที่สามารถยืนหยัดในสังคมได้อย่างสง่างาม

#### 4.4.2.3 บทบาทในการผลักดันให้เกิดมาตรการในการป้องกันและปราบปราม

##### การทุจริต

##### 1. การผลักดันมาตรการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินโครงการของ

##### ภาครัฐ

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ได้ผลักดันมาตรการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินโครงการของภาครัฐ โดยการขับเคลื่อนการนำมาตรการป้องกันการทุจริตที่ปฏิบัติแล้วเป็นผลสำเร็จในต่างประเทศ มาใช้ในการดำเนินโครงการของรัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความโปร่งใสบนความสมัครใจของทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ที่ได้มีการนำมาใช้ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทยแล้ว ได้แก่

1) โครงการข้อตกลงคุณธรรม

2) โครงการเพื่อความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ หรือ Construction Sector Transparency Initiative (CoST) เป็นโครงการที่ริเริ่มโดย World Bank สำหรับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ โดยมีแบบแผนของการเปิดเผยข้อมูลที่กระชับ เข้าใจง่ายเป็นประโยชน์และครอบคลุม เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมตรวจสอบของภาคประชาชนอย่างโปร่งใส

##### 2. การผลักดันให้เกิดการประกาศใช้พระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558

บทบาทในการต่อต้านการทุจริตประการต่อมาขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) คือ การผลักดันให้เกิดการประกาศใช้พระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ที่เป็นเสมือนกฎหมายกลางในการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาใบอนุญาตของทางราชการ โดยเริ่มจากการจัดให้มีช่องทางรับคำขอ ณ จุดเดียว กำหนดวิธีการให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการขออนุญาตต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวกรวดเร็ว รู้ชัดถึงขั้นตอนและระยะเวลาในการขอรับบริการ ลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ ส่งผลให้ประชาชนสามารถวางแผนการดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความโปร่งใสใน

การติดต่อกับหน่วยงานราชการต่างๆ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นส่วนสำคัญในการแก้ปัญหาการเรียกรับสินบนในระบบราชการไทย

#### 4.4.2.4 บทบาทในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามข้อตกลงคุณธรรม

##### 1. การจัดทำคู่มือการดำเนินงานตามข้อตกลงคุณธรรม

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) มีบทบาทที่สำคัญในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามข้อตกลงคุณธรรม ตั้งแต่การจัดทำคู่มือการดำเนินงานตามข้อตกลงคุณธรรมขึ้นมาเพื่อเผยแพร่ให้เป็นแนวทางการดำเนินงานสำหรับหน่วยงานของรัฐ ผู้สังเกตการณ์และผู้เข้าร่วมการเสนอราคากับภาครัฐให้สามารถดำเนินงานตามขั้นตอนได้อย่างถูกต้อง เพื่อป้องกัน ป้องปรามและลดการทุจริตโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยดำเนินการร่วมกับกรมบัญชีกลาง

##### 2. การคัดเลือกบุคคลเพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อเป็นผู้สังเกตการณ์

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ร่วมกับคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) ซึ่งประกอบด้วย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทยการ ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลเพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อเป็นผู้สังเกตการณ์ โดยผู้พิจารณาคัดเลือกบุคคลภายนอกจากสมาคมวิชาชีพ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน และภาคประชาสังคม เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นผู้สังเกตการณ์ โดยบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญ มีความรู้ และประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ และต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการจัดซื้อจัดจ้าง

##### 3. การจัดอบรมความรู้ให้กับผู้สังเกตการณ์

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ร่วมกับกรมบัญชีกลาง และสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) จัดอบรมหลักสูตร Independent Observer Program (IOP) ให้กับผู้สังเกตการณ์ เพื่อเสริมสร้างทักษะและความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้สังเกตการณ์ รวมทั้งร่วมกับธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) จัดอบรมหลักสูตรผู้สังเกตการณ์ขั้นสูง (Advanced Training Independent Observer) ให้กับผู้สังเกตการณ์ที่ผ่านหลักสูตร IOP แล้ว เพื่อเพิ่มทักษะขั้นสูงมากขึ้น

การมีส่วนร่วมขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหลายมิติ ทั้งการมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ปลุกฝังจิตสำนึกและค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต เช่น การประชาสัมพันธ์สื่อโฆษณาชุดอย่าปล่อยคนโกงให้มีที่ยืนในสังคม การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการ

ดำเนินงานภาครัฐ เช่น โครงการปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน และการมีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น การใช้ข้อตกลงคุณธรรม

#### 4.4.3 สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย

สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (Thai Institute of Directors: IOD) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2542 มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการกำกับดูแลกิจการที่ดีในบริษัทไทย กิจกรรมต่างๆ ที่สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทยดำเนินการนั้น ได้มีส่วนช่วยยกระดับมาตรฐานการเป็นกรรมการ รวมทั้งก่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับมาตรฐานสากล<sup>12</sup> สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทยเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร ก่อตั้งขึ้นโดยการสนับสนุนของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับตลาดทุน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทย มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank)

สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ ดังนี้

- 1) การพัฒนาความรู้ และทักษะต่างๆ เพื่อช่วยเพิ่มขีดความสามารถของกรรมการ
- 2) กระตุ้นความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของกรรมการผ่านการปรึกษาหารือ และแลกเปลี่ยนความคิด ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้จริง
- 3) ส่งเสริมสัมพันธภาพ และเครือข่ายระหว่างสมาชิกในการแลกเปลี่ยนทักษะความรู้ และประสบการณ์
- 4) สืบค้น และค้นคว้าประเด็นและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเป็นกรรมการบริษัทภิบาล และเผยแพร่ผลสู่สมาชิกเพื่อเป็นการแนะแนวทางในการพัฒนาการประกอบกิจการที่ดีในองค์กรอย่างต่อเนื่อง

สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทยนั้น มีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังนี้

<sup>12</sup> สาริณี เรื่องคงเกียรติ, “ความรู้ ทักษะคนคิด และพฤติกรรม เรื่องการต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชันของพนักงานบริษัทเอกชนกลุ่มธุรกิจการเงินในโครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต (CAC),” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.4.



### 1. การอบรมและพัฒนากรรมการบริษัทไทยเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการที่ดี

สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย มีหลักสูตรเพื่อเผยแพร่ทักษะความรู้ เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับกรรมการบริษัทที่จะนำไปปรับปรุงและพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง เช่น หลักสูตร Director Certification Program (DCP) ซึ่งเป็นหลักสูตรพัฒนาบทบาทโดยรวมของกรรมการบริษัท และหลักสูตร Chairman 2000 ซึ่งเป็นการอบรมกรรมการบริษัทในเรื่องของการดำรงตำแหน่งอย่างเหมาะสมในฐานะประธานคณะกรรมการ โดยทั้งสองหลักสูตรดังกล่าว อยู่ภายใต้การควบคุมการรับรองจาก Australian Institute of Company Directors (AICD) ซึ่งเป็นสมาคมที่เป็นที่ยอมรับทั่วโลก นอกจากนี้ ยังมีหลักสูตรการอบรมสำหรับคณะกรรมการตรวจสอบด้วย เพื่อพัฒนาคุณภาพการควบคุมดูแล ตรวจสอบ การจัดการความเสี่ยง เพื่อก่อให้เกิดความถูกต้องและความโปร่งใสในรายงานทางการเงิน

### 2. โครงการประกาศเกียรติคุณ “คณะกรรมการแห่งปี”

สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย ได้ร่วมกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย สมาคมบริษัทจดทะเบียนไทยและสภาธุรกิจตลาดทุนไทย จัดโครงการประกาศเกียรติคุณ “คณะกรรมการแห่งปี” เพื่อเป็นการยกย่องและส่งเสริมคณะกรรมการที่มีคุณภาพและประสิทธิผล เนื่องจากเห็นว่า คณะกรรมการเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้เป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้น ในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น โดยการกำกับดูแลการบริหารงานของบริษัทให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิผล

### 3. โครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต (Thailand’s Private Sector Collective Action Coalition Against Corruption: CAC)

โครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต เป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนการจัดตั้งโดยรัฐบาลและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 และดำเนินการจัดตั้งโดยความร่วมมือขององค์กรภาคเอกชนไทย ได้แก่ สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย หอการค้าไทย หอการค้าต่างประเทศ สมาคมบริษัทจดทะเบียนไทย สภาธุรกิจตลาดทุนไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย โดยได้มอบหมายให้สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย ทำหน้าที่เป็นเลขานุการโครงการ โดยโครงการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจาก Center for International Private Enterprise (CIPE)

โครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1) เปลี่ยนทัศนคติผู้นำภาคธุรกิจเอกชนปฏิเสธการมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตทุกรูปแบบโดยชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการต่อต้านการทุจริตและร่วมมือกันเพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตในวงกว้าง

2) ผลักดันให้ภาครัฐปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างโปร่งใส ยอมรับการมีส่วนร่วมและตรวจสอบได้จากภาคเอกชนและประชาสังคม เพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะจากการทุจริต

3) ส่งเสริมและขยายเครือข่ายการประกอบธุรกิจที่สะอาดปราศจากการผูกขาดหรือซื้อความได้เปรียบจากสินบน โดยเน้นไปที่การใช้ระบบกลไกตลาดและการแข่งขันด้วยราคาและคุณภาพของสินค้าและบริการ

ภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าว ต้องประกาศความตั้งใจที่จะเป็นแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต โดยจะต้องดำเนินการ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก คือ การกระทำตนให้เป็นแบบอย่างด้วยการประกาศนโยบายต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบ และสร้างระบบป้องกันการจ่ายสินบนและการทุจริตทุกรูปแบบ โดยบริษัทที่สนใจจะสมัครเข้าร่วมโครงการฯ จะต้องให้ประธานกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดลงนามในใบคำประกาศเจตนารมณ์ต่อต้านการทุจริต และบริษัทต้องทำแบบประเมินตนเองที่ผ่านการสอบทานจากบุคคลที่สามและยื่นขอรับรองจากคณะกรรมการแนวร่วมปฏิบัติเพื่อรับรองการมีอยู่จริงและการนำไปนโยบายไปปฏิบัติ บริษัทที่ผ่านการรับรองจึงจะเป็นสมาชิกโครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริตโดยสมบูรณ์ และมีหน้าที่ในการขยายแนวปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตไปยังคู่ค้าและบริษัทตัวแทนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจของตนต่อไป

ประการต่อมา คือ การรวมตัวกับบริษัทในภาคธุรกิจให้ความร่วมมือกับภาครัฐ ภาคประชาสังคม สื่อมวลชนและองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อขับเคลื่อนการใช้มาตรการต่อต้านการทุจริต การเปิดเผยข้อมูล และกำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจที่สะอาด เน้นการแข่งขันด้วยระบบกลไกตลาด

ในปัจจุบัน โครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต ได้มีภาคธุรกิจเอกชนเข้าร่วมแล้วจำนวน 917 องค์กร และมีบริษัทที่ได้รับการรับรองแล้วจำนวน 325 องค์กร

นอกจากนี้ ได้มีการต่อยอดโครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต เป็นโครงการ CAC SME Certification เพื่อเสริมสร้างแนวร่วมต่อต้านการให้และ

รับสินบนในภาคเอกชนให้แก่บริษัทขนาดกลางและขนาดเล็ก หรือ SMEs โดยเห็นว่ากลุ่มธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก เป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการคอร์รัปชันและการให้สินบน เพราะเป็นด่านแรกที่ต้องมีการติดต่อกับภาครัฐ อีกทั้ง ด้วยแรงกดดันในการแข่งขันทางการค้า ความเคยชิน และการขาดความรู้หรือแนวทางในการป้องกันการให้สินบน ดังนั้น การช่วยให้ธุรกิจ SMEs มีเครื่องมือในการต่อต้านและป้องกันการให้สินบน จึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก ในการสร้างระบบนิเวศของธุรกิจ เพื่อให้ธุรกิจสามารถเติบโตได้อย่างยั่งยืน และปราศจากการให้สินบนต่อไปในภายภาคหน้า ซึ่งกลุ่มธุรกิจ SME ที่สามารถเข้าร่วมโครงการได้คือ บริษัทที่ไม่ได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือบริษัทที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และเป็นบริษัทที่มีรายได้ไม่เกิน 1,000 ล้านบาทต่อปี โดยโครงการนี้ได้รับการสนับสนุนจาก Center for International Private Enterprise และกองทุนรวมธรรมาภิบาลไทย

#### 4.4.4 สถาบันอิศรา

สถาบันอิศรา แต่เดิมนั้นใช้ชื่อว่า สถาบันพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย หรือ Press Development Institute of Thailand (PDIT) ก่อตั้งเมื่อปี 2547 โดยสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทยได้ยื่นจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิสถาบันพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย และแต่งตั้งคณะกรรมการสถาบันพัฒนาวิชาชีพหนังสือพิมพ์ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานจัดการฝึกอบรมทักษะด้านวิชาชีพสื่อมวลชนโดยเฉพาะ ต่อมาในปี พ.ศ. 2550 ได้รวมสถาบันพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย ซึ่งทำหน้าที่ในการพัฒนาทักษะทางด้านวิชาชีพ ส่งเสริมการทำข่าวเชิงสืบสวนสอบสวนและการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสื่อสารมวลชน และศูนย์ข่าวอิศราที่จัดตั้งโดยสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยเข้าด้วยกันโดยใช้ชื่อใหม่ว่า สถาบันอิศรา ได้เปลี่ยนแปลงชื่อนิธิเป็น มูลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย และในปี พ.ศ. 2554 ได้มีการจัดตั้งสำนักข่าวอิศราขึ้นดำเนินงานภายใต้สถาบันอิศรา

การดำเนินการของสถาบันอิศรา เป็นการจัดโครงการอบรมด้านวิชาชีพสื่อมวลชน เพื่อพัฒนาศักยภาพของนักข่าวและสื่อมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข่าวเชิงสืบสวนสอบสวน ซึ่งมีสำนักข่าวอิศราทำหน้าที่ในการนำเสนอข่าวในเชิงลึก มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลข้อเท็จจริงที่มีผลในด้านการตรวจสอบ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตรวมถึงการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผลงานข่าวเชิงสืบสวนสอบสวนที่โดดเด่น ได้แก่

1. นำเสนอข่าวเปิดโปงคดีทุจริตสนามฟุตบอลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำนักข่าวอิศรา ได้นำเสนอข้อมูลการทุจริตสนามฟุตบอล โดยคดีดังกล่าวเกิดจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

อดีตนายกรัฐมนตรี ได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555 กว่า 600 ล้านบาท ให้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ในจังหวัดต่างๆ ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ รวม 17 จังหวัดโดยงบประมาณดังกล่าวได้มาจากการแปรรูปที่ดินของสภาผู้แทนราษฎร ที่ระบุเป็นค่าก่อสร้าง-ปรับปรุง ซ่อมแซม อาคารเรียน อาคารประกอบ และสิ่งก่อสร้างที่ชำรุดทรุดโทรมที่ประสบอุบัติเหตุ แต่กลับนำไปก่อสร้าง สนามฟุตบอล โดยเจาะจงส่งงบประมาณไปในจังหวัดข้างต้นที่กลุ่มการเมืองต้องการ โดยกลุ่มการเมืองไปติดต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา หรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ให้นำงบประมาณไปก่อสร้างตามโรงเรียนที่กำหนด โดยกำหนดให้ดำเนินการตามแนวทางการจัดซื้อจัดจ้าง การประกวดราคา การกำหนดราคากลาง รวมทั้งร่างบันทึกการกำหนดขอบเขตงาน (TOR) เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อต้องการให้บริษัทและห้างร้านของกลุ่มการเมืองดังกล่าวเป็นผู้ได้รับงาน

จากการดำเนินการดังกล่าว ได้พบลักษณะของการทุจริตในหลายรูปแบบ ทั้งการก่อสร้างที่ไม่ได้มาตรฐาน โดยพื้นคอนกรีตไม่ถูกต้องตามคุณลักษณะเฉพาะ นำวัสดุแผ่นยางสังเคราะห์สำหรับสนามในร่มมาใช้ในสนามกลางแจ้งทำให้ไม่สามารถใช้งานได้ และไม่มีความทนทาน เป็นการใช้วัสดุผิดประเภท เพื่อเป็นการลดต้นทุนในการก่อสร้าง เป็นการก่อสร้างที่มีราคาสูงเกินจริง และมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมืองในพื้นที่ต่างๆ นั้น อีกทั้งยังปรากฏว่ามีนักการเมืองเป็นผู้รับเหมา รวมถึงเกี่ยวข้องกับบริษัทของเครือญาติ สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐพบว่า มีข้าราชการครูเกี่ยวข้องกว่า 800 คน รวมถึง ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและมัธยมศึกษา และผู้อำนวยการโรงเรียนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยบางรายปรากฏชื่อเป็นคณะกรรมการตรวจสอบงานก่อสร้างหลายโรงเรียน ซึ่งต่อมาส่งผลให้หน่วยงานตรวจสอบทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการตรวจสอบและไต่สวนคดีดังกล่าว<sup>13</sup>

## 2. นำเสนอข่าวการทุจริตโครงการจัดซื้อเครื่องออกกำลังกายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี

สำนักข่าวอิศรา ได้นำเสนอข่าวการตรวจสอบข้อมูลเชิงลึกของโครงการจัดซื้อเครื่องออกกำลังกาย จำนวน 12 สัญญา ในช่วงปีงบประมาณ 2555-2556 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี วงเงิน 74 ล้านบาท ต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบและพบว่ามี การตั้งราคาจัดซื้อเครื่องออกกำลังกายสูงเกินกว่าความเป็นจริงถึงกว่า 40 ล้านบาท ระบุสาระสำคัญ

<sup>13</sup> Isranews, “ย้อนรอยคดีทุจริตสนามฟุตบอล สพฐ. ก่อน ป.ป.ช. รุดม่านปิดสำนวน เชือด “ส.ส.-บิ๊กชรก.-ครูนับร้อย”,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2561, จาก [www.isranews.org](http://www.isranews.org)

ว่า ในปีงบประมาณ 2555-2556 องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี ได้จัดซื้อเครื่องออกกำลังกาย จำนวน 12 สัญญา รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 74,118,500 บาท แบ่งเป็น ปี พ.ศ. 2555 จำนวน 3 สัญญา วงเงิน 28,038,000 บาท และปี 2556 จำนวน 9 สัญญา วงเงิน 46,080,500 บาท อย่างไรก็ตาม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ระบุว่า ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่กองแผนและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานีว่า ข้อมูลเอกสารหลักฐานการดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปี 2553-2554 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี รวมถึงเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการจัดซื้อเครื่องออกกำลังกายบางรายการไม่มีให้ตรวจสอบ และบางรายการได้รับความเสียหายจากเหตุ อุทกภัยเมื่อปลายปี พ.ศ. 2554 และเหตุเพลิงไหม้อาคารสำนักงาน องค์การบริหารส่วนจังหวัด ปทุมธานี เมื่อเดือน ก.พ.2557 ทำให้ไม่สามารถดูรายละเอียดได้

นอกจากนี้ ในขั้นตอนการจัดซื้อเครื่องออกกำลังกายขององค์การบริหารส่วน จังหวัดปทุมธานี จำนวน 12 สัญญา ในช่วงปี 2555-2556 ดังกล่าว ในขั้นตอนการขออนุมัติจัดซื้อ ไม่ได้สืบราคาของเครื่องออกกำลังกายจากบริษัทที่จำหน่ายตามท้องตลาดและท้องถิ่นอื่นตามรายงาน ขอซื้อแต่อย่างใด ขณะที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานีได้ทำสัญญาซื้อขายเครื่องออกกำลังกาย จากผู้ขาย 2 ราย คือ บริษัท สไลเดอร์เวิลด์ซิสเต็มส์ จำกัด จำนวน 4 สัญญา และบริษัท สมุปบาท จำกัด จำนวน 8 สัญญา และได้มีการเบิกจ่ายเงินให้กับผู้ขายไปแล้วทั้ง 12 สัญญา และจากการสุ่ม ตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พบว่า ในปีงบประมาณปี 2555-2556 มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานี จัดซื้อเครื่องออกกำลังกายหลายหน่วยงาน แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี กลับไม่ได้ดำเนินการสืบราคาจากหน่วยงานท้องถิ่นอื่น ในจังหวัด อีกทั้ง ในรายงานของที่จัดซื้อ ก็ไม่ได้มีการระบุราคาที่เคยซื้อหรือจ้างครั้งหลังสุดภายใน ระยะเวลา 2 ปีงบประมาณที่ผ่านมา

ดังนั้น การจัดซื้อเครื่องออกกำลังกายของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ปทุมธานี จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 20 (3) นอกจากนี้ สำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดิน ยังได้สืบราคาเครื่องออกกำลังกายที่ระบุคุณภาพใกล้เคียงกับขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปทุมธานี โดยเครื่องออกกำลังกาย 1 ชุด มีอุปกรณ์ 8 ประเภท และเมื่อนำราคาระหว่างราคาสูงสุด กับต่ำสุดมาเฉลี่ยในช่วงกลาง จากการสืบราคาพบว่า มีราคาชุดละ 195,658.86 บาท แต่องค์การ บริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี ตั้งงบประมาณเพื่อจัดซื้อในราคาชุดละ 500,000 บาท ซึ่งสูงกว่าการ สืบราคาชุดละ 304,341.14 บาท และเมื่อนำราคาของเครื่องออกกำลังกายที่จัดซื้อในปี 2555-2556 ทั้ง 12 สัญญา ซึ่งมีเครื่องออกกำลังกาย 151 ชุด ที่มีวงเงินกว่า 74 ล้านบาท มาเปรียบเทียบกับราคา ที่ได้จากการสืบราคาคิดเป็นเงิน 29,544,487.86 บาท องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานีจัดซื้อ

เครื่องออกกำลังกายปี 2555-2556 ในราคาสูงเกินกว่าความเป็นจริง เป็นเงิน 44,574,012.14 บาท ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการตั้งงบประมาณ รวมถึงผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดซื้อเครื่องออกกำลังกายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี ย่อมรู้หรือควรจะรู้ว่าจะต้องดำเนินการตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย และระเบียบกระทรวงฯ ว่าด้วยการพัสดุฯ ปี 2535 แต่ความเป็นจริงแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องไม่ได้มีการดำเนินการตามหนังสือสั่งการ และระเบียบดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม พฤติการณ์ดังกล่าวจึงเชื่อได้ว่าเป็นการทุจริตทำให้ราชการได้รับความเสียหาย และได้มีการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับเรื่องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป<sup>14</sup>

จากการดำเนินต่างๆ ของภาคเอกชนไทยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น จะเห็นว่า ภาคเอกชนไทยมีบทบาทที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยกันหลายประการ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวของภาคเอกชนนั้น ก็เพื่อต้องการเป็นส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการทุจริตของประเทศ ผ่านทางการรวมตัวกันเพื่อดำเนินการต่างๆ อันเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผ่านการมองเห็นปัญหาการทุจริตในมุมมองต่างๆ ที่ควรได้รับการแก้ไข เท่าที่ตนมีความสามารถในการดำเนินการตามความรู้ ความถนัด และตามงบประมาณที่ภาคเอกชนนั้นมีอยู่ ซึ่งการดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาคเอกชนนั้น มีรูปแบบเป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยจดทะเบียนเป็นสมาคม และมูลนิธิ ซึ่งมีรายได้หลักมาจากการรับบริจาค ซึ่งภาคเอกชนไทยก็ได้มีการดำเนินกิจกรรมต่อต้านการทุจริต มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาอย่างต่อเนื่อง

<sup>14</sup> Isranews, “ขมวดปม! โฉวตัวเลขสืบราคา สตง. มัด “อบจ.ปทุมฯ” จัดซื้อเครื่องออกกำลังกายแพงเกินจริง 44 ล.,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2561, จาก [www.isranews.org](http://www.isranews.org)



## บทที่ 5

### วิเคราะห์บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นับเป็นวิธีการหนึ่งที่นานาชาติต่างให้ความสำคัญ และมุ่งหมายในประเทศต่างๆ ดำเนินการส่งเสริม การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังที่ปรากฏในหลักการของ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption: UNCAC, 2003) ข้อบทที่ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม ที่ได้กำหนดให้รัฐ ภาคีต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของบุคคลและกลุ่มต่างๆ ในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต นอกจากภาครัฐ เช่น ประชาสังคม องค์กรเอกชน และองค์กร ระดับชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดเพิ่มความตระหนักเกี่ยวกับสาเหตุและผลกระทบของปัญหาการทุจริต โดยได้กำหนดแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต โดยวิธีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจร่วมกับภาครัฐ การดำเนินการให้ภาคเอกชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย และการดำเนินกิจกรรมเผยแพร่ความรู้ เกี่ยวกับการทุจริต จัดทำหลักสูตรสำหรับภาคการศึกษา เพื่อส่งเสริมให้เกิดสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต

จากหลักการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยได้มีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ที่ต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับ ของทางราชการ และรัฐต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมถึง มาตรา 63 ที่ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐ โดยให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึง อันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการ และกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐ อีกทั้ง ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่สำคัญ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยกันสองฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการป้องกันการทุจริตที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการ

แก้ไขปัญหาการทุจริต และกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอันเป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของทั้งบรรดานักการเมือง ข้าราชการ และภาคเอกชนต่างๆ ในการกระทำการทุจริต ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวนี้ ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยกันหลายประการ

จากการศึกษาบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยพิจารณาผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ประกอบกับการพิจารณาบทบาทของภาคเอกชนไทยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อันได้แก่ องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย และสถาบันอิศรา พบว่า การดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาคเอกชนไทยมีรูปแบบของการมีส่วนร่วมและมีปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวกับบทบาทและการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังต่อไปนี้

## 5.1 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

### 5.1.1 การมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริต

การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการแจ้งเบาะแสการทุจริตนั้น นับว่าเป็นกลไกที่สำคัญที่จะช่วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากในการแก้ไขปัญหาการทุจริตนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนในการสอดส่องและติดตามพฤติกรรมต่างๆ หรือการดำเนินการของภาครัฐต่างๆ โดยภาคเอกชนสามารถมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริตหรือร้องเรียนการทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งในกรณีที่พบเหตุแห่งการทุจริตหรือกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการดำเนินการที่อาจนำไปสู่การทุจริตหรือสื่อว่าอาจมีการทุจริต โดยมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการส่งเสริมให้ภาคเอกชนรวมตัวกันเพื่อชี้เบาะแสของการทุจริต โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐาน โดยช่องทางดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต

วิธีการแจ้งเบาะแสการทุจริตหรือการร้องเรียนการทุจริตนั้น ภาคเอกชนสามารถร้องเรียนการทุจริตโดยการกล่าวหาด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ และจะส่งด้วยวิธีการใดๆ ที่จะทำให้คำกล่าวหานั้นถึงสำนักงาน ป.ป.ช. ก็ได้ โดยสำนักงาน ป.ป.ช. จะจดแจ้งชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาไว้ในทะเบียนที่รักษาไว้เป็นความลับ และจะไม่เปิดเผยทะเบียนดังกล่าว และจะทำการลบชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาออกจากหนังสือกล่าวหานั้น และแม้หนังสือร้องเรียนการทุจริตหรือคำกล่าวหาไม่ปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา แต่ได้มีรายละเอียดของข้อกล่าวหาและพฤติการณ์การกระทำ ความผิดตามข้อกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างอิงพยานหลักฐานแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องรับไว้พิจารณาโดยไม่สามารถปฏิเสธได้ ตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

หากเป็นกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยในการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐที่อาจนำไปสู่การทุจริตหรือสื่อว่าอาจมีการทุจริตนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องตรวจสอบโดยเร็ว และหากผลการตรวจสอบนั้นปรากฏว่ามีเหตุอันควรระมัดระวัง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐและคณะรัฐมนตรีทราบ พร้อมด้วยข้อเสนอแนะและแนวทาง ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการแจ้งเบาะแสการทุจริตนั้น จำเป็นต้องมีมาตรการในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต เพื่อป้องกันการถูกผู้ถูกกล่าวหาหรือคู่กรณีข่มขู่หรือคุกคาม ซึ่งมาตรการที่สำคัญที่จะช่วยในการคุ้มครองภาคเอกชนผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตนั้น ได้แก่ การกำหนดให้ห้ามเปิดเผยข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. และการจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตโดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการอื่นใดที่สมควรเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ที่จะต้องได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือ และมีอำนาจสั่งให้พนักงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นช่วยดำเนินการตามที่จำเป็นได้ และหากในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งของบุคคล หรือคู่สมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอรับค่าตอบแทนเพราะความเสียหายนั้นได้ ตามมาตรา 131 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

นอกจากมาตรการในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตแล้ว ยังได้มีมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริตอีกประการหนึ่ง ที่เป็นการจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมให้ความร่วมมือในการแจ้งเบาะแสการทุจริตแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยผู้แจ้งเบาะแส

อาจได้เงินรางวัลจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากการแจ้งเบาะแสการทุจริตนั้นเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐว่าร้ายผิดปกติ และแจ้งเบาะแสนั้นเป็นผลทำให้ทรัพย์สินที่ร้ายผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน ตามมาตรา 137 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

### 5.1.2 การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการในการมีนโยบายและมาตรการป้องกันการทุจริตในองค์กร

ภาคเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนิติสัมพันธ์กับภาครัฐ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเอกชนที่เข้าเสนอราคาในโครงการที่มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม สามารถมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ โดยการไม่กระทำการการทุจริต และบริหารจัดการองค์กรของตนโดยมีนโยบายในการป้องกันการทุจริตและมีแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นข้อกำหนดให้ภาคเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการที่ประสงค์จะยื่นข้อเสนอกับหน่วยงานของรัฐในการจัดซื้อจัดจ้างต้องดำเนินการ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

นอกจากนี้ ได้มีการกำหนดความรับผิดของภาคเอกชนที่เป็นนิติบุคคล ในกรณีที่มีบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภาคเอกชนที่เป็นนิติบุคคลได้กระทำความผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศ โดยที่ภาคเอกชนที่เป็นนิติบุคคลนั้นไม่มีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการกระทำความผิดฐานให้สินบน ภาคเอกชนที่เป็นนิติบุคคลนั้นจะต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งเท่าแต่ไม่เกินสองเท่าของค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ โดยนิติบุคคลที่มีความรับผิดตามกฎหมายนี้รวมทั้งนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยและนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจในประเทศไทย ตามมาตรา 176 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนที่เป็นนิติบุคคลมีมาตรการป้องกันการให้สินบน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้จัดทำคู่มือแนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมของนิติบุคคล เพื่อป้องกันการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่องค์กรระหว่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางให้กับนิติบุคคลในการกำหนดมาตรการป้องกันการให้สินบนอย่างเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายของ ป.ป.ช. และมาตรฐานสากล โดยเนื้อหาของคู่มือจะประกอบด้วย หลักการพื้นฐานในการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคลในการป้องกันการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่นิติบุคคลควรนำไปปฏิบัติ

เพื่อเป็นแนวทางให้กับนิติบุคคลในการกำหนดมาตรการของตนเพื่อป้องกันการให้สินบน อันประกอบด้วยหลักการ 8 ประการ ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติตามมาตรฐานสากลซึ่งครอบคลุมมิติต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับนิติบุคคลในการมีและบังคับใช้มาตรการในการป้องกันการให้สินบน โดยจะเป็น หลักการที่สามารถประยุกต์ใช้ได้กับนิติบุคคลทุกประเภทและทุกขนาดตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ในการพิจารณาว่านิติบุคคลมีมาตรการที่เพียงพอหรือเหมาะสมหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับสภาพของ นิติบุคคลนั้น เช่น ลักษณะการประกอบธุรกิจและความเสี่ยงต่อการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยหลักการพื้นฐาน 8 ประการ ในการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล ในการป้องกันการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ ตามมาตรา 176 นั้นได้แก่

- 1) การป้องกันการให้สินบนต้องเป็นนโยบายสำคัญจากระดับบริหารสูงสุด
- 2) นิติบุคคลต้องมีการประเมินความเสี่ยงในการให้สินบน
- 3) มาตรการเกี่ยวกับกรณีมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นการให้สินบนต้องมีรายละเอียด ที่ชัดเจน
- 4) นิติบุคคลต้องนำมาตรการป้องกันการให้สินบนไปปรับใช้กับผู้ที่มีความ เกี่ยวข้องทางธุรกิจกับนิติบุคคล
- 5) นิติบุคคลต้องมีระบบบัญชีที่ดี
- 6) นิติบุคคลต้องมีแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สอดคล้องกับมาตรการ ป้องกันการให้สินบน
- 7) นิติบุคคลต้องมีมาตรการสนับสนุนให้มีการรายงานการกระทำผิดหรือ กรณีมีเหตุน่าสงสัย
- 8) นิติบุคคลต้องทบทวนตรวจสอบและประเมินผลมาตรการป้องกันการให้ สินบนเป็นระยะ

การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการมีมาตรการป้องกันการทุจริตในองค์กรนั้น ยังได้รับการส่งเสริมจากการมีส่วนร่วมของสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย ที่ได้มีบทบาท ในการดำเนินโครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต (Thailand's Private Sector Collective Action Coalition Against Corruption: CAC) ที่ได้ส่งเสริมให้ ภาคเอกชนที่จะเข้าร่วมโครงการดังกล่าว ต้องมีการประกาศเจตนารมณ์และนโยบายในการต่อต้าน การทุจริตทุกรูปแบบ รวมทั้งให้ภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการต้องสร้างระบบป้องกันการจ่ายสินบน และการทุจริตทุกรูปแบบ และทำแบบประเมินตนเองที่ผ่านการสอบทานจากบุคคลที่สามเพื่อขอการ รับรองจากคณะกรรมการแนวร่วมปฏิบัติเพื่อเข้าเป็นสมาชิกโครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชน ไทยในการต่อต้านการทุจริตโดยสมบูรณ์ และมีหน้าที่ในการขยายแนวปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตไป

ยังคู่ค้าและบริษัทตัวแทนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจของตนต่อไป อีกทั้งภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต จะต้องการรวมตัวกับบริษัทในภาคธุรกิจให้ความร่วมมือกับภาครัฐ ภาคประชาสังคม สื่อมวลชนและองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อขับเคลื่อนการใช้มาตรการต่อต้านการทุจริต การเปิดเผยข้อมูล และกำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจที่สะอาด เน้นการแข่งขันด้วยระบบกลไกตลาด

### 5.1.3 การมีส่วนร่วมในการรวมตัวบรรณรงค์ให้ควมรู้เกี่ยวกับการทุจริต

การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการรวมตัวกันบรรณรงค์ให้ควมรู้เกี่ยวกับการทุจริต และปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริตนั้น เป็นการดำเนินการของภาคเอกชนไทยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่พบเห็นได้เป็นจำนวนมาก ทั้งจากบทบาทขององค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยที่ได้มีการดำเนินกิจกรรมโครงการหลักสูตรสีขาว โตไปไม่โกง ที่เป็นโครงการที่มีหลักการสำคัญในการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้แก่นักเรียน และมีการจัดทำหลักสูตรและอบรมครูผู้สอนเพื่อนำไปใช้ในการเรียนการสอนในทุกระดับชั้น หลักสูตรดังกล่าวมีเนื้อหาครอบคลุมความดี 5 ประการที่ช่วยสร้างชาติและต่อต้านการทุจริต ได้แก่ความซื่อสัตย์สุจริต การมีจิตสาธารณะ ความเป็นธรรมทางสังคม กระทำอย่างรับผิดชอบ และความเป็นอยู่อย่างพอเพียง โดยการจัดการเรียนการสอนของหลักสูตรโตไปไม่โกงนั้น จะมุ่งเน้นที่ตัวผู้เรียนเป็นสำคัญ เน้นความสามารถในการคิดวิเคราะห์ของผู้เรียน จนกระทั่งเกิดความเข้าใจและความตระหนักรู้ของผู้เรียนให้สามารถแยกแยะความผิดชอบชั่วดีได้

สำหรับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ได้มีบทบาทในการบรรณรงค์ให้ควมรู้ และปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ผ่านการดำเนินกิจกรรมค่ายเยาวชนไทยไร้คอร์รัปชัน Youth 2020 โดยจัดอบรมนักศึกษาทั่วประเทศในรูปแบบของค่ายเยาวชน เพื่อให้คนรุ่นใหม่รู้เท่าทันการทุจริตในรูปแบบต่างๆ มองเห็นผลกระทบและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมและเน้นการปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีให้เยาวชนเรียนรู้ภาวะผู้นำที่กล้าหาญ รวมถึงฝึกหัดพัฒนาโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต การดำเนินโครงการ New Gen New Media ที่เป็นการจัดประกวดผลงานสื่อสารคดีและอินโฟกราฟิกสำหรับนักศึกษานิเทศศาสตร์ในหัวข้อ ผลกระทบของการโกง เพื่อส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ถึงปัญหาการทุจริตที่และมุ่งหวังให้นักศึกษาที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพสื่อมวลชนจะช่วยกันสร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับประเทศในอนาคตข้างหน้า นอกจากนี้ยังได้มีการดำเนินการเผยแพร่โฆษณา ชุดอย่าปล่อยให้คนโกงมีที่ยืนในสังคม ซึ่งเป็นการบรรณรงค์เผยแพร่ผลร้ายของการทุจริตและกระตุ้นให้สังคมร่วมกันกดดันต่อต้านคนที่ทุจริตคดโกง ตลอดจนการส่งเสริมรากฐานที่ดีของสังคมในการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตของประเทศ



ในส่วนบทบาทของสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทยในการรณรงค์เผยแพร่ความรู้และปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริตนั้น ได้มีจัดกิจกรรมอบรมและพัฒนากรรมการบริษัทไทยเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการที่ดี เพื่อนำไปปรับปรุง ควบคุมดูแลตรวจสอบและพัฒนาองค์กร รวมถึงการจัดการความเสี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสี่ยงที่จะเกี่ยวข้องกับการทุจริต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 63 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีเจตนารมณ์เพื่อสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีความรู้เกี่ยวกับการทุจริตและผลกระทบของการทุจริต

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33 ยังได้กำหนดให้ภาคเอกชนสามารถรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ และต่อต้านการทุจริตได้ โดยได้รับความคุ้มครอง โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ในการส่งเสริมการรวมตัวกันดังกล่าวของภาคเอกชน อีกทั้งมาตราดังกล่าวยังได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริต รวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง

#### 5.1.4 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐ

การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการตรวจสอบข้อมูลการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ จำเป็นต้องอาศัยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ภายใต้หลักการว่า ภาครัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นการทั่วไป และการไม่เปิดเผยข้อมูลนั้นเป็นข้อยกเว้น เพื่อให้เกิดการตรวจสอบข้อมูลและติดตามการดำเนินงานของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก

อีกทั้ง พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้มีการรับรองหลักความโปร่งใสเอาไว้ โดยกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

ต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน มีระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการยื่นข้อเสนอมูลค่า มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจน ตามมาตรา 8 และประการสำคัญคือ ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน โดยกำหนดให้กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ในการดูแลระบบและพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ และประกาศเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางเพื่อให้สาธารณชนสามารถเข้าตรวจสอบได้ตามมาตรา 46 และให้กรมบัญชีกลางจัดทำฐานข้อมูลราคาอ้างอิงของพัสดุเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น และเผยแพร่ข้อมูลในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง ตามมาตรา 47 นอกจากการหลักจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องกระทำโดยเปิดเผยแล้วการจัดซื้อจัดจ้างยังต้องคำนึงถึง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้

สำหรับโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการทำข้อตกลงคุณธรรมนั้น ภาคเอกชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างได้ เนื่องจาก หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น แผนการจัดซื้อจัดจ้างร่างขอบเขตของงาน (Terms of Reference : TOR) ที่เว็บไซต์ของหน่วยงานและเว็บไซต์ e-GP ของกรมบัญชีกลาง อันเป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายและการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างตามข้อตกลงคุณธรรมนั้นได้ นอกจากนี้ ภาคเอกชนสามารถเข้าเป็นผู้สังเกตการณ์ในข้อตกลงคุณธรรม เพื่อมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐตามข้อตกลงคุณธรรม โดยการขอข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องและการจัดทำรายงานผลการสังเกตการณ์ในกรณีที่พบว่าหน่วยงานภาครัฐหรือผู้เข้าร่วมเสนอราคาหรือผู้ทำสัญญา มิได้ปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรม หรือกระทำการใดๆ ที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงคุณธรรมกำหนดหรือพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต ซึ่งผู้สังเกตการณ์สามารถแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของโครงการทราบ เพื่อให้มีการชี้แจงหรือแก้ไขในระยะเวลาที่กำหนด หากหน่วยงานนั้นไม่ชี้แจงหรือไม่แก้ไขให้ผู้สังเกตการณ์แจ้งต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตผ่านองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เพื่อพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง และหากพบว่ามีความผิดจริง ให้คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตรายงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อดำเนินการต่อไป

ในส่วนของโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐนั้น ภาคเอกชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อมูลการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐได้ ผ่านเว็บไซต์ของ

กรมบัญชีกลางในกรณีโครงการก่อสร้างของส่วนราชการ และสำหรับรัฐวิสาหกิจจะมีเปิดเผยผ่านเว็บไซต์ของแต่ละหน่วยงาน เนื่องจาก โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐได้กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องเปิดเผยข้อมูลตลอดระยะเวลาของโครงการก่อสร้าง ตั้งแต่กระบวนการจัดทำและนำเสนอโครงการ การเตรียมความพร้อมของโครงการ การจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินการก่อสร้าง และเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ ทั้งที่เป็นการเปิดเผยข้อมูลเชิงรุก ซึ่งเป็นข้อมูลที่ต้องเปิดเผยโดยไม่ต้องให้มีการร้องขอในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินโครงการ ประกอบด้วย 5 ระยะ ตั้งแต่การจัดทำและนำเสนอโครงการ การเตรียมพร้อมของโครงการ การจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินโครงการ และเมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จ และการเปิดเผยข้อมูลเชิงรับ (Reactive Disclosure) ข้อมูลเชิงรับที่จะเปิดเผยเมื่อมีการร้องขอจากภาคเอกชนหรือประชาชน ได้แก่ รายละเอียดของโครงการ และรายละเอียดของสัญญา โดยการเปิดเผยข้อมูลทั้งสองประเภทดังกล่าว นั้น จะผ่านการตรวจสอบของคณะทำงานตรวจสอบข้อมูล (Assurance Team) ก่อน แล้วส่งให้ผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ได้พิจารณา ก่อนจะเผยแพร่สู่สาธารณะ

นอกจากนี้ มาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคล โดยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ตั้งอสังหาริมทรัพย์ และเอกสารประกอบต้องไม่ระบุถึงรายละเอียดทางทะเบียนของทรัพย์สิน และภาพถ่ายทรัพย์สินหรือข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่จำเป็นหรือที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเจ้าของข้อมูลได้ โดยการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวให้กำหนดช่วงเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเจ้าของข้อมูลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลนั้นก่อนการเปิดเผยให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป โดยแจ้งให้ผู้ยื่นทราบถึงการดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้ มาตรา 111 ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป โดยเป็นการเปิดเผยว่าทรัพย์สินและหนี้สินนั้นมีความผิดปกติหรือไม่ เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและสอดส่องพฤติการณ์ความร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นว่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างผิดปกติหรือมีนัยสำคัญหรือไม่ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงของทรัพย์สินตามรายการที่ได้ยื่นนั้น ตลอดจนการตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินด้วย

สำหรับบทบาทของภาคเอกชนในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐนั้น ได้แก่ บทบาทขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ในโครงการปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน ที่ได้มีบทบาทในการสร้างการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการภาครัฐ ทั้งโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และโครงการอื่นๆ โดยดำเนินการจัดอบรมให้ความรู้แก่ประชาชน ภาคเอกชนทั่วประเทศในการตรวจสอบและเฝ้าระวังการทำงานและการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ และส่งเสียงเตือนเมื่อพบสัญญาณความผิดปกติเกิดขึ้น รวมถึงบทบาทของสถาบันอิศราในการจัดโครงการอบรมด้านวิชาชีพสื่อมวลชน เพื่อพัฒนาศักยภาพของนักข่าวและสื่อมวลชนในการจัดทำข่าวเชิงสืบสวนสอบสวน ซึ่งมีสำนักข่าวอิศราทำหน้าที่ในการนำเสนอข่าวสืบสวนสอบสวนในเชิงลึก มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลข้อเท็จจริงที่มีผลในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้แก่สาธารณชนได้รับทราบข้อมูลและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

#### 5.1.5 การมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน

การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการเข้าเป็นคณะกรรมการร่วมกับภาครัฐ นับเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่อยู่ในระดับที่สูง เนื่องจากเป็นการมีส่วนร่วมในภาคเอกชนสามารถมีส่วนในการตัดสินใจร่วมกับภาครัฐได้ โดยกฎหมายไทยได้มีการกำหนดให้ภาคเอกชนสามารถเข้าเป็นคณะกรรมการร่วมกับภาครัฐในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยกันหลายกรณี

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33 ได้บัญญัติให้ภาคเอกชนสามารถมีส่วนร่วมเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ ร่วมมือกันดำเนินการกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินการในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐานสำหรับการกระทำความผิด รวมทั้งดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต และการเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไกการแจ้งเตือนกรณีพบว่ามีพฤติการณ์ว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงานของตน ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริต รวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบอบอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังได้บัญญัติให้ภาคเอกชนสามารถมีข้อเสนอแนะไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้ปรับปรุงการทำงานในด้านต่างๆ ให้ดียิ่งขึ้นได้ ตามมาตรา 33 (4)

สำหรับในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้น ได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการทุจริตหรือส่งเสริมด้าน

คุณธรรมและจริยธรรม สามารถเข้าเป็นคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ได้โดยการแต่งตั้งของปลัดกระทรวงการคลัง ในการมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตดังกล่าว ทำให้ภาคเอกชนสามารถตัดสินใจร่วมกับภาครัฐในการกำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐหรือข้อตกลงคุณธรรม รวมถึงการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องข้อตกลงคุณธรรม ตลอดจนการพิจารณาข้อร้องเรียนกรณีหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางและวิธีการของข้อตกลงคุณธรรม ตามมาตรา 37 ประกอบมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข

ในส่วนของโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐนั้น ภาคเอกชนอาจมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นคณะกรรมการส่งเสริมความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST Committee) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทำหน้าที่เป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียของประเทศไทย (Multi Stakeholder Group : MSG) สำหรับการดำเนินโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐในประเทศไทย รวมถึงการมีส่วนร่วมในการเป็นคณะทำงานตรวจสอบข้อมูล (Assurance Team) ซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบข้อมูลที่หน่วยงานภาครัฐเปิดเผยในโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ

#### 5.1.6 การมีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดกฎหมายหรือมาตรการต่างๆ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการผลักดันให้เกิดกฎหมายหรือมาตรการต่างๆ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น เป็นบทบาทที่โดดเด่นขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ดังจะเห็นได้จากการผลักดันมาตรการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินโครงการของภาครัฐ โดยการนำเครื่องมือหรือมาตรการป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพในต่างประเทศมาใช้ในการดำเนินโครงการภาครัฐของไทย เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ โครงการข้อตกลงคุณธรรม และโครงการเพื่อความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ หรือ Construction Sector Transparency Initiative (CoST) นอกจากนี้ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ได้มีการผลักดันให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ที่เป็นกฎหมายในการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาใบอนุญาตของทางราชการ โดยเริ่มจากการจัดให้มีช่องทางรับคำขอ ณ จุดเดียว กำหนดวิธีการให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการขออนุญาตต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวกรวดเร็ว รู้ชัดถึงขั้นตอนและระยะเวลาในการขอรับบริการ ลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ ส่งผลให้ประชาชนสามารถวางแผนการดำเนินธุรกิจ



ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความโปร่งใสในการติดต่อกับหน่วยงานราชการต่างๆ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นส่วนสำคัญในการแก้ปัญหาการเรียกรับสินบนในระบบราชการไทย

จากการศึกษาบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย พบว่า การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนไทยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยกฎหมายไทย ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และบทบาทของภาคเอกชนไทยในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ นั้น มีลักษณะเป็นการป้องกันการทุจริต ซึ่งเป็นวิธีการป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้น ทั้งการเป็นสอดส่องพฤติกรรมและเป็นหูเป็นตาในการแจ้งเบาะแสการทุจริต การจัดให้มีนโยบายหรือมาตรการในการป้องกันการทุจริตในองค์กร การรวมตัวกันรณรงค์ให้ความรู้และปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต การตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐโดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การเข้าเป็นคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนในการดำเนินการต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นการป้องกันการทุจริต และการผลักดันให้เกิดกฎหมายหรือกลไกมาตรการต่างๆ ซึ่งมาตรการทั้งหลายล้วนเป็นมาตรการในการป้องกันการทุจริต

คณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรภาครัฐที่มีหน้าที่หลักในการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย ก็มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันการทุจริตเช่นเดียวกัน บทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันการทุจริตนั้น มีอยู่ด้วยกันหลายประการ ทั้งการส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งการเสนอมาตรการและข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของภาครัฐ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันการทุจริตโดยการเผยแพร่ความรู้และการปลูกฝังค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต

การดำเนินการดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น เป็นการดำเนินการผ่านกลไกหรือเครือข่ายภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ กลไกด้านศาสนา ที่ได้ร่วมมือกับมหาวิทยาลัยมหาจุฬารามราชวิทยาลัย ผลิตคู่มือหลักสูตรในการป้องกันการทุจริตตามแนวทางของพระพุทธศาสนา ผลิตภัณฑ์เทศน์ป้องกันการทุจริต ความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยในการจัดทำหลักสูตรป้องกันการทุจริต สำหรับพระผู้สอนและพระนักเรียน พระนิสิต นักเรียน นิสิตของมหาวิทยาลัย ความร่วมมือกับจุฬาราชมนตรีในการผลิตเอกสารหนังสือ เรื่อง สินบน การทุจริตและประพจน์มิชอบกับข้อชี้ขาดทางศาสนาอิสลาม และจัดทำแผ่นพับ เรื่อง การทุจริต คอร์รัปชัน วิกฤตชาติที่มุสลิมไทยต้องร่วมต้านกลไกภาคการศึกษา โดยความร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการ จัดทำตำราเรียนเรื่องการป้องกันการทุจริตและนำไปบรรจุในหลักสูตรการเรียนการสอนแก่นักเรียน นักศึกษาในระดับชั้นต่างๆ การป้องกัน



การทุจริตโดยอาศัยกลไกภาคเอกชน โดยการจัดทำคู่มือแนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคลในการป้องกันการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศ และเผยแพร่ให้กับภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องโดยได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานภาคเอกชนในการให้ความช่วยเหลือในการประชาสัมพันธ์คู่มือดังกล่าว และกลไกภาคประชาสังคม โดยร่วมกับเครือข่ายภาคประชาสังคมกรุงเทพมหานคร ฝัาระวังการทุจริตในชุมชนและสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในรูปแบบการประชุมร่วมกับสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร เพื่อให้ความรู้ สนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตให้กับประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การดำเนินมาตรการด้านการป้องกันการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเชื่อมโยงกับประชาชนทุกคน เพื่อไม่ให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้นในสังคมทุกระดับ ทั้งในเรื่องของการรณรงค์ให้ความรู้และการปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ที่ต้องอาศัยเครือข่ายเพื่อเผยแพร่ความรู้ในการป้องกันการทุจริตในทุกภาคส่วน ซึ่งมีความสำคัญในการช่วยเผยแพร่ความรู้และผลกระทบของการทุจริต ตลอดจนการฝัาระวัง ติดตาม และการแจ้งเบาะแสการทุจริตในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งการดำเนินการกิจด้านป้องกันการทุจริตนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจดำเนินการได้แต่เพียงลำพัง ดังนั้น การป้องกันการทุจริตจึงมีความจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันการทุจริตที่เป็นส่วนที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาการทุจริต

## 5.2 ปัญหาบางประการเกี่ยวกับบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

### 5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดงบประมาณและการมีส่วนร่วมในรณรงค์ให้ความรู้เกี่ยวกับการทุจริต

บทบาทของภาคเอกชนไทยในการป้องกันการทุจริตประการหนึ่ง คือ การรณรงค์ให้ความรู้ เสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต ดังจะเห็นได้ บทบาทขององค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยในการดำเนินโครงการโรงเรียนสีขาว หลักสูตรโตไปไม่โกง เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาทุจริตสำหรับใช้ในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยมีหลักการสำคัญในการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้แก่นักเรียน หรือบทบาทขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ที่ได้มีการจัดกิจกรรมค่ายเยาวชนไทยไร้คอร์รัปชัน Youth 2020 โดยจัดอบรมนักศึกษาทั่วประเทศในรูปแบบของค่ายเยาวชน เพื่อให้คนรุ่นใหม่รู้เท่าทันการทุจริตในรูปแบบต่างๆ มองเห็นผลกระทบและความ

เสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมและเน้นการปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีให้เยาวชนเรียนรู้ภาวะผู้นำที่กล้าหาญ รวมถึงฝึกหัดพัฒนาโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต<sup>1</sup>

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีบทบาทในการดำเนินการ เผยแพร่ความรู้ การเสริมสร้างทัศนคติและการสร้างค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการในภาคการศึกษาที่มีการจัดทำหลักสูตรในการป้องกันการทุจริต ซึ่งการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริตโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเผยแพร่ความรู้ เสริมสร้างทัศนคติและการสร้างค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตนั้น อาจมีส่วนที่ซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานของภาคเอกชนได้ ในแง่ของกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมกิจกรรม อีกทั้ง ผู้เขียนเห็นว่า ด้วยภาระงานของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งงานด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการปราบปรามการทุจริตที่มีเรื่องร้องเรียนการทุจริตอยู่เป็นจำนวนมาก และด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเห็นควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการหลักในการเผยแพร่ความรู้ เสริมสร้างทัศนคติและการสร้างค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังมีความเห็นว่า ในการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเผยแพร่ความรู้และปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริตของภาคเอกชน จำเป็นต้องใช้งบประมาณและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เช่น ค่าจัดทำเอกสารและสื่อในการเผยแพร่ความรู้ เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ภาคเอกชนไทยที่มีบทบาทในการป้องกันการทุจริตนั้น ดำเนินการโดยการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในรูปแบบของ มูลนิธิ และสมาคม เช่น องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) และสถาบันอิศรา ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคลในรูปแบบมูลนิธิ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ และสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย ซึ่งได้จดทะเบียนเป็นสมาคม โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้กรรมการบริษัทไทยบริหารจัดการองค์กรด้วยหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยมีแหล่งที่มาของเงินทุนในการดำเนินกิจกรรมป้องกันและปราบปรามการทุจริต จากเงินบริจาคของประชาชนหรือภาคธุรกิจเอกชนที่ได้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาการทุจริต และเงินบริจาคจากรัฐบาล

ต่อปัญหาดังกล่าว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นในสำนักงาน ป.ป.ช. เรียกโดยย่อว่า กองทุน ป.ป.ช. ตามมาตรา 162 โดยมีวัตถุประสงค์

<sup>1</sup> เอกสารประกอบการประชุมร่วมสามัญสมาชิกองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ครั้งที่ 2/2560 วันที่ 17 สิงหาคม 2560

ในสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และสนับสนุนภาคเอกชนในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ หรือรณรงค์ในการป้องกันการทุจริต ซึ่งอาจเป็นช่องทางหนึ่งในการสนับสนุนงบประมาณให้กับภาคเอกชนในการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ได้

ในการสนับสนุนงบประมาณดังกล่าวจากกองทุน ป.ป.ช. นั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติแต่เพียงว่าในการบริหารจัดการกองทุนนั้น ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และต้องกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุน ป.ป.ช. เป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในการรับและจ่ายเงินกองทุน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน อีกทั้ง องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุน ป.ป.ช. ต้องมีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้สำนักงาน ป.ป.ช. จำนวนหนึ่งคน และผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จำนวนหนึ่งคน อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏถึงขั้นตอนหรือวิธีการพิจารณาในการจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนภาคเอกชนในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ หรือรณรงค์ในการป้องกันการทุจริตแต่อย่างใด

### 5.2.2 ปัญหาการปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้คำแนะนำช่วยเหลือ และร่วมมือกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนประการหนึ่งที่เป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ภาคเอกชนสามารถร่วมตัดสินใจในเรื่องต่างๆ กับหน่วยงานของรัฐได้นั้น คือ การมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นคณะกรรมการร่วมกับภาครัฐ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33 ได้กำหนดให้ภาคเอกชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตร่วมกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ โดยการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้คำแนะนำช่วยเหลือ ร่วมมือกันดำเนินการกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินการในเรื่อง ดังต่อไปนี้

1) การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐานสำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยช่องทางดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าวรวมทั้งดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต

2) ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไกการแจ้งเตือนกรณีพบว่ามีพฤติการณ์ว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงานของตน

3) ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริต รวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพระบารมีอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริต และประพฤตินิยมอย่างกว้างขวาง

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จะได้กำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ และร่วมดำเนินการกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาครัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ตาม แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ก็ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องผูกพันและปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งที่มติของคณะกรรมการดังกล่าวเกิดจากการความคิดเห็นของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและภาคเอกชน อีกทั้ง ในการเสนอแนะความเห็นทั้งในกรณีของภาคเอกชนที่เป็นคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชนดังกล่าว หรือกรณีการเสนอแนะความเห็นของภาคเอกชนเพื่อปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องชี้แจงเหตุผลหากไม่เห็นด้วยหรือไม่ดำเนินการตามมติหรือข้อเสนอแนะจากทั้งสองกรณีดังกล่าว

### 5.2.3 ปัญหาการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตจากการฟ้องร้องตอบโต้จากคู่กรณี

มาตรการในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการแจ้งเบาะแสการทุจริต ที่จะทำให้ภาคเอกชนมีความมั่นใจว่าตนจะไม่ได้รับผลกระทบหรือการคุกคามจากการแจ้งเบาะแสการทุจริต ได้แก่ การปกปิดข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตเป็นความลับ และการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต ซึ่งทั้งสองมาตรการดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้ตั้งแต่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงกฎหมายฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อย่างไรก็ตาม ได้ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นการฟ้องร้องต่อผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตเป็นคดีหมิ่นประมาทเกิดขึ้นในประเทศไทย ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่ภาคเอกชนในจังหวัดกาฬสินธุ์ อ้างว่าผู้บริหารและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี ร่วมกันทุจริตโครงการซ่อมแซมถนนลูกรังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 ถึง พ.ศ. 2559 งบประมาณกว่า 20 ล้านบาท ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี ได้ตรวจสอบปัญหาโครงการดังกล่าวแล้วพบว่ามี การส่อทุจริตในหลายโครงการ จึงได้ร้องเรียนไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ แต่กลับถูกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องในข้อหาหมิ่นเจ้าพนักงาน และหมิ่นประมาทโดยการโฆษณา

การดำเนินการฟ้องร้องภาคเอกชนที่ได้แจ้งเบาะแสการทุจริตดังกล่าว ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี จังหวัดกาฬสินธุ์นั้น เป็นการดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ (Strategic Lawsuits Against Public Participation หรือ SLAPP) คือ การดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรีหรือการโต้เถียงโดยมีจุดหมายเพื่อต่อสู้กับบุคคลที่พูดหรือแสดงความคิดเห็นต่อรัฐหรือเรื่องประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นการปิดปากและข่มขู่การวิพากษ์วิจารณ์โดยการบังคับให้คนที่พูดหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องสาธารณะจะต้องใช้เงินจำนวนมากในการต่อสู้กับข้อกล่าวหา โดยผู้ที่ดำเนินคดีไม่ได้มีเจตนาที่จะร้องขอความยุติธรรม แต่ดำเนินคดีเพียงเพื่อข่มขู่บุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับตนหรือกิจการที่ตนได้กระทำ เนื่องจากการต่อสู้คดีต้องใช้เวลาและสูญเสียเงินเป็นจำนวนมาก ทำให้คนที่ถูกดำเนินคดีที่แสดงความคิดเห็นในเรื่องสาธารณะหรือตรวจสอบการดำเนินกิจการสาธารณะ มักจะล้มเลิกการติดตามตรวจสอบไป

ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียของสหรัฐอเมริกา ได้มีมาตรการป้องกันการดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ (California's Anti-SLAPP LAW) โดยกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของแคลิฟอร์เนีย มาตรา 425.16 (2) ที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพราะสาเหตุจากการใช้เสรีภาพในการพูดตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาหรือรัฐธรรมนูญแห่งรัฐแคลิฟอร์เนียสามารถยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดี ทั้งนี้ มาตรการป้องกันการดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะของแคลิฟอร์เนีย ไม่ได้เป็นการห้ามโจทก์ฟ้องคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ หากแต่กฎหมายได้กำหนดมาตรฐานพิเศษเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ โดยการเปิดช่องให้จำเลยขอยุติการดำเนินคดีโดยเร็ว และการกำหนดภาระให้โจทก์ต้องจ่ายค่าใช้จ่ายและค่าทนายความให้กับจำเลย

#### 5.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายและแนวทางป้องกันการทุจริตของภาคเอกชนที่จะเข้าเป็นคู่สัญญากับภาครัฐในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 19 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการที่อยู่ในประเภทหรือมีวงเงินจัดซื้อจัดจ้างตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนด และมีความประสงค์จะเข้ายื่นข้อเสนอกับหน่วยงานของรัฐในการจัดซื้อจัดจ้างต้องจัดให้มีนโยบายในการป้องกันการทุจริตและมีแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม โดยมาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายและแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนด

การกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องมีนโยบายป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เหมาะสม เป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการได้มีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในการบริหารจัดการองค์กร และส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินกิจการ แต่อย่างไรก็ดี



ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการบังคับใช้ประกาศหรือหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับแนวทางที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แต่อย่างไร

การกำหนดมาตรฐานของนโยบายและแนวทางป้องกันการทุจริตในประเทศไทย ได้มีการดำเนินการและประกาศใช้มาตรการต่างๆ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยกันหลากหลายมาตรการ ทั้งหลักการบริหารจัดการที่ดีในการกำกับดูแลกิจการ หรือหลักบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) อันเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่การดำเนินกิจการของภาคธุรกิจเอกชน โดยเป็นการบริหารจัดการในภาคเอกชนที่มีทิศทางและการควบคุมที่ดี มีความโปร่งใส คำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย และมีระบบการตรวจสอบที่ได้มาตรฐานรวมทั้งเกิดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเอง โดยมีหลักการสำคัญของหลักบรรษัทภิบาล ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อนหน้าที่และสังคม (Responsibility) ความรับผิดชอบต่อการกระทำ (Accountability) ความยุติธรรม (Fairness) ความโปร่งใส (Transparency) คุณค่าระยะยาว (Long-term Value) และการปฏิบัติที่ดีมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (Best Practices) หรือประการต่อมาคือ มาตรฐานระบบการจัดการต่อต้านการติดสินบน (Anti-Bribery Management Systems) หรือ ISO 37001 ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลที่ได้นำมาใช้เพื่อประโยชน์ต่อองค์กรต่างๆ ไม่ให้ต้องจ่ายสินบนและเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจเอกชน และได้มีการประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2559 โดย ISO 37001 เป็นมาตรฐานที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการการต่อต้านการติดสินบนที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ดี เพื่อต่อต้านการทุจริตที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับทุกองค์กร มีสาระสำคัญครอบคลุม เช่น องค์กรต้องมีนโยบายการต่อต้านการติดสินบน มีการสื่อสารให้แก่บุคลากร และสาธารณชนรับทราบ มีการควบคุม การให้ความรู้ การฝึกอบรม มีความรับผิดชอบและให้การสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ ที่เป็นการต่อต้านการติดสินบนอย่างจริงจัง มีการวางแผน การประเมินความเสี่ยง การตรวจสอบประเมินภายใน และมีการปรับปรุงเพื่อการพัฒนา เป็นต้น โดยการต่อต้านการให้สินบนนี้ครอบคลุมกับการให้และรับสินบนกับบุคคลทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการของภาคเอกชน ทั้งการให้และรับสินในภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร การให้และรับสินบนโดยองค์กร บุคลากรขององค์กรที่กระทำในนามองค์กรหรือเพื่อผลประโยชน์ขององค์กร การให้และรับสินบนโดยคู่ค้าทางธุรกิจ การให้และรับสินบนทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งในประเทศไทย ก็ได้มีการประกาศใช้ ISO 37001 โดยได้มีการประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 5032 (พ.ศ. 2561) เรื่อง กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ระบบการจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบน-ข้อกำหนดและข้อเสนอแนะการใช้ เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2561 โดยมีเนื้อหาครอบคลุมถึงเรื่องต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นตามมาตรฐานสากล



ประการต่อมาคือ แนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมของนิติบุคคล เพื่อป้องกันการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่องค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นแนวทางที่ประกาศใช้โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเป็นแนวทางให้กับนิติบุคคลในการกำหนดมาตรการป้องกันการให้สินบนอย่างเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายของ ป.ป.ช. และมาตรฐานสากล โดยแนวทางดังกล่าว ประกอบด้วย หลักการ 8 ประการ ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติตามมาตรฐานสากลซึ่งครอบคลุมมิติต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับนิติบุคคลในการมีและบังคับใช้มาตรการในการป้องกันการให้สินบน โดยเป็นหลักการที่สามารถประยุกต์ใช้ได้กับนิติบุคคลทุกประเภทและทุกขนาดตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ในการพิจารณาว่านิติบุคคลมีมาตรการที่เพียงพอหรือเหมาะสมหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับสภาพของนิติบุคคลนั่นเอง เช่น ลักษณะการประกอบธุรกิจและความเสี่ยงต่อการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าว ได้แก่ การป้องกันการให้สินบนต้องเป็นนโยบายสำคัญจากระดับบริหารสูงสุด นิติบุคคลต้องมีการประเมินความเสี่ยงในการให้สินบน มาตรการเกี่ยวกับกรณีมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นการให้สินบนต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจน นิติบุคคลต้องนำมาตรการป้องกันการให้สินบนไปปรับใช้กับผู้ที่มีความเกี่ยวข้องทางธุรกิจกับนิติบุคคล นิติบุคคลต้องมีระบบบัญชีที่ดี นิติบุคคลต้องมีแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สอดคล้องกับมาตรการป้องกันการให้สินบน นิติบุคคลต้องมีมาตรการสนับสนุนให้มีการรายงานการกระทำความผิดหรือกรณีมีเหตุน่าสงสัย นิติบุคคลต้องทบทวนตรวจสอบและประเมินผลมาตรการป้องกันการให้สินบนเป็นระยะ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะยื่นข้อเสนอขอเสนอขายของ รัฐในการจัดซื้อจัดจ้าง ต้องจัดให้มีนโยบายในการป้องกันการทุจริตและมีแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม แต่เนื่องจาก คณะกรรมการ ค.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ยังไม่ได้ประกาศใช้มาตรฐานขั้นต่ำในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการป้องกันการทุจริตดังกล่าว จึงมีปัญหาวามาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายและแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่ผู้ประกอบการต้องจัดให้มันั้นควรมีลักษณะอย่างไร

### 5.2.5 ปัญหาการปฏิบัติตามรายงานของผู้สังเกตการณ์ในข้อตกลงคุณธรรม

ข้อตกลงคุณธรรม เป็นเครื่องมือสำหรับภาคประชาชนเพื่อใช้ในการต่อต้านการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกพัฒนาขึ้นมาโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ โดยมีมุ่งหมายให้เกิดความโปร่งใสในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ลดต้นทุนและค่าใช้จ่ายจากการทุจริต และสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันของภาคเอกชน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ภาคเอกชนที่เสนอราคาหรือเสนองานกับภาครัฐ โดยข้อตกลงคุณธรรม มีลักษณะเป็นข้อตกลงร่วมกัน

ระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ โดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการที่ยื่นข้อเสนอต้องตกลงกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ และต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างของเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ

ข้อตกลงคุณธรรมได้กำหนดให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งเป็นภาคเอกชนที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียในโครงการจัดซื้อจัดจ้าง สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้สังเกตการณ์ เพื่อมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ โดยแนวทางในการปฏิบัติงานของผู้สังเกตการณ์ มีดังต่อไปนี้

- 1) ประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อจัดทำแผนการปฏิบัติงานของผู้สังเกตการณ์
- 2) รวบรวมและศึกษาข้อมูลรายละเอียดโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้รับมอบหมาย โดยผู้สังเกตการณ์สามารถขอข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องได้และต้องรักษาความลับของข้อมูลดังกล่าวด้วย
- 3) เข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนการปฏิบัติงานที่ได้กำหนดไว้
- 4) รายงานผลการสังเกตการณ์ ในกรณีที่ไม่พบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรืออาจนำไปสู่การทุจริตให้รายงานผลการปฏิบัติงานประจำเดือน ต่อคณะกรรมการร่วมมือป้องกันการทุจริตผ่านองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) หากเป็นกรณีที่พบว่าหน่วยงานภาครัฐหรือผู้เข้าร่วมเสนอราคาหรือผู้ทำสัญญา มิได้ปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรม หรือกระทำการใดๆ ที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงคุณธรรมกำหนดหรือพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต ผู้สังเกตการณ์จะต้องรีบแจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการทราบ เพื่อให้มีการชี้แจงหรือแก้ไขในระยะเวลาที่กำหนด หากหน่วยงานนั้นไม่ชี้แจงหรือไม่แก้ไขให้ผู้สังเกตการณ์แจ้งต่อคณะกรรมการร่วมมือป้องกันการทุจริตผ่านองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เพื่อพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง และหากพบว่ามีพฤติกรรมดังกล่าวจริง ให้คณะกรรมการร่วมมือป้องกันการทุจริตรายงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการต่อไป

#### 5) ประเมินผลโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

ข้อตกลงคุณธรรม เป็นเครื่องมือในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มุ่งเน้นให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงาน โดยหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการและภาคเอกชนผู้เข้าเสนอราคาตกลง

กันว่าจะไม่กระทำการทุจริต โดยเปิดโอกาสให้มีการสังเกตการณ์และตรวจสอบการดำเนินการของ ภาครัฐโดยประชาชน และให้ผู้สังเกตการณ์สามารถแจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการทราบ หากพบว่า หน่วยงานภาครัฐหรือผู้เข้าร่วมเสนอราคาหรือผู้ทำสัญญา มิได้ปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรม หรือกระทำ การใดๆ ที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงคุณธรรมกำหนดหรือพบเห็นพฤติกรรมที่สื่อไปในทางทุจริต อย่างไรก็ตาม ได้ปรากฏข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น คือ การสังเกตการณ์โครงการระบบดาวเทียมสำรวจเพื่อการพัฒนา (THEOS-2) วงเงิน 7,800 ล้านบาท ของสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA) ซึ่งผู้สังเกตการณ์ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบโครงการนี้ได้ชี้ถึงความไม่โปร่งใสของโครงการ แต่ภาครัฐยังคงผลักดันให้มีการดำเนินโครงการนี้อย่างเต็มที่ ซึ่งโดยปกติแล้วหน่วยงานภาครัฐที่ รับผิดชอบจะต้องทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างละเอียดรอบคอบและทำให้เกิดความชัดเจนใน ประเด็นต่างๆ ที่ผู้สังเกตการณ์ได้มีข้อสังเกตขึ้น ก่อนที่จะดำเนินโครงการต่อไป ส่งผลให้เกิดการ ล่าออกทั้งคณะของผู้สังเกตการณ์ 6 ราย ที่องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ได้ส่งเข้าไปร่วม สังเกตการณ์โครงการดังกล่าวตามข้อตกลงคุณธรรม โดยระบุเหตุผลในการล่าออกว่า ตั้งแต่การเข้าทำ หน้าที่ผู้สังเกตการณ์ เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2560 หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ได้ให้ความสนใจและไม่ ตอบสนองต่อรายงานแจ้งเตือน จำนวน 4 ฉบับของผู้สังเกตการณ์แต่อย่างใด รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ ของผู้สังเกตการณ์ที่พบเห็นการกระทำที่ก่อให้เกิดข้อกังขาเกี่ยวกับความโปร่งใส ไม่เป็นธรรม ผิด ขันตอนของกฎหมาย รวมถึงความคุ้มค่าที่ประเทศสมควรได้รับ หากปฏิบัติหน้าที่ต่อไปก็ไม่ก่อให้เกิด ประโยชน์และเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ การล่าออกของคณะผู้สังเกตการณ์ดังกล่าวเป็นสัญญาณ ที่ชัดเจนถึงความจำเป็นต้องตรวจสอบโครงการนี้อย่างละเอียดรอบคอบก่อนการดำเนินการต่อไป การ ที่สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA) นิ่งเฉยไม่ชี้แจงหรือไม่ตอบรายงาน การแจ้งเตือนของผู้สังเกตการณ์ดังกล่าวนั้น เป็นการที่หน่วยงานภาครัฐผิดข้อตกลงหรือไม่ปฏิบัติตาม หลักการข้อตกลงคุณธรรมที่ยินยอมให้มีการปฏิบัติหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ ซึ่งส่งผลให้เกิดความ ไม่โปร่งใสขึ้นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และเป็นการทำลายหลักการของข้อตกลงคุณธรรม อย่างร้ายแรง ทำให้การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการตรวจสอบภาครัฐตามหลักการในข้อตกลง คุณธรรมไร้ประสิทธิผล ไม่อาจดำเนินการตรวจสอบและก่อให้เกิดการมีส่งเสริมการมีส่วนร่วม ได้อย่างแท้จริง

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 บทสรุป

การทุจริต เป็นปัญหาที่มีความร้ายแรงที่เกิดขึ้นกับทุกประเทศทั่วโลก การให้คำนิยามหรือความหมายของการทุจริต สามารถพิจารณาได้จากหลากหลายแง่มุม ทั้งในแง่พฤติกรรม ศีลธรรม และคุณธรรม หรือในแง่ของตัวบทกฎหมาย โดยอาจกล่าวได้ว่า การทุจริตเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ อาจกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่หรือผู้ต้องการให้ใช้อำนาจหน้าที่นั้น เป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนหรือบิดเบือนไปจากความถูกต้องชอบธรรมจากทั้งความชอบด้วยกฎหมายหรือความชอบด้วยศีลธรรมอันดี เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ตนหรือบุคคลอื่นก็ดี สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งการทุจริตมีผลกระทบมากมายหลายด้าน ทั้งด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งล้วนมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ

ปัญหาการทุจริตนั้นเป็นปัญหาที่มีความสำคัญในระดับสากล นานาอารยประเทศจึงได้ร่วมลงนามให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) อันเป็นการให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญาดังกล่าว ในลำดับที่ 149 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2554 โดยแนวทางในป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับสากล ไม่เพียงแต่ให้ความสำคัญกับบทบาทของภาครัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น การแก้ไขปัญหาการทุจริตที่นานาประเทศต่างให้ความสำคัญประการหนึ่งนั้น คือ การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และองค์กรต่างๆ ดังเห็นได้จาก อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ที่ได้รับรองประเด็นดังกล่าวไว้ในหมวดที่ 2 เรื่องมาตรการป้องกันการทุจริต ในข้อบทที่ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม โดยได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลและกลุ่มต่างๆ นอกจากภาครัฐ เช่น ประชาสังคม องค์กรเอกชน และองค์กรระดับชุมชนท้องถิ่นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นานาอารยประเทศจึงได้คิดค้นและพัฒนาเครื่องมือหรือมาตรการต่างๆ ขึ้นเพื่อใช้ต่อสู้กับปัญหาการทุจริต โดยเครื่องมือที่นานาชาติให้ความสำคัญนั้น จะมีการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วย ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวนี้ คือ ข้อตกลงคุณธรรม และ Construction Sector Transparency (CoST) นอกจากนี้

ยังมีมาตรการต่างๆ ในการส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ มาตรการคุ้มครองและให้รางวัลแก่ผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริต และการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีมาตรการในการป้องกันการให้สินบน อาทิ การมีหลักบรรษัทภิบาลในการดำเนินกิจการ และการมีมาตรฐานระบบการจัดการต่อต้านการติดสินบน (ISO 37001)

เมื่อประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ประเทศไทยได้อนุมัติการกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาดังกล่าว เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในประเทศด้วยกันอีกหลายฉบับ แต่อย่างไรก็ดี สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยยังคงไม่ดีขึ้น ดังจะเห็นได้จาก ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ที่จัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ซึ่งมีคะแนนเต็ม 100 คะแนน ซึ่งในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา คะแนนของประเทศไทยแทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นเลย โดยในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยได้ 38 คะแนน และลดลงเหลือเพียง 35 คะแนน ในปี 2559 โดยอยู่ในอันดับที่ 101 จาก 176 ประเทศ และแม้ในปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยจะได้คะแนนเพิ่มขึ้น 2 คะแนนเป็น 37 คะแนน โดยอยู่ในอันดับที่ 96 ใน 180 ประเทศ แต่ก็ไม่ได้ทำให้ปัญหาการทุจริตหมดไปจากสังคมไทย ด้วยเหตุดังกล่าว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงได้กำหนดเป้าหมายที่จะยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริตให้ถึง 50 คะแนน โดยกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – พ.ศ. 2564)

สำหรับการแก้ไขปัญหาการทุจริตในประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักและมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาการทุจริตของประเทศ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน ที่ต้องตรวจสอบบัญชีหนี้สินและทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการตรวจสอบความมีอยู่จริงและความเปลี่ยนแปลงของรายการทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าว ด้านการปราบปรามการทุจริต ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ในการไต่สวนคดีทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ การแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐาน และด้านป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ความรู้และอันตรายของการทุจริต การปลูกฝังทัศนคติและค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ตลอดจนการสร้างกลไกและเครือข่ายในการเฝ้าระวังและชี้เบาะแสการทุจริต การปราบปรามการทุจริต ที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเข้าถึงคนทุกคน

ในส่วนของการดำเนินการตามแนวทางของมาตรการสากลของประเทศไทยเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น ประเทศไทยได้มีการ



ประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับเพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ได้มีการเพิ่มเติมหลักการที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้ในมาตรา 63 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดปัญหาการทุจริต รวมถึงกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อต่อต้านการทุจริต

หลักการดังกล่าว ได้ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องกำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้านหรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งการจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐานสำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยช่องทางการแจ้งข้อมูลเบาะแสดังกล่าว ต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งข้อมูลดังกล่าว รวมถึงการดำเนินการต่างๆ เพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนการเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต อีกทั้ง ยังได้มีการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมให้การให้คำเสนอแนะ ช่วยเหลือ และร่วมมือกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการต่างๆ ด้วย

นอกจากนี้ ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยมีวัตถุประสงค์ให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุดเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม อีกทั้งยังมีการนำเครื่องมือสำหรับป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยอาศัยกลไกการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติ มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ได้แก่ ข้อตกลงคุณธรรม และโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ ทั้งนี้ ในส่วนของข้อตกลงคุณธรรมนั้น ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าประเทศไทยจะมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาอย่างต่อเนื่อง แต่ด้วยภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากทั้งการป้องกันการทุจริต การปราบปรามการทุจริตและการตรวจสอบทรัพย์สิน ทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหาการทุจริตให้หมดไปได้แต่เพียงลำพัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้านการป้องกันการทุจริตที่ต้องอาศัยการดำเนินการที่เชื่อมโยงกับทุกภาคส่วนเพื่อสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังการทุจริต และการปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต อันเป็นการแก้ไข



ปัญหาการทุจริตที่ต้นทาง จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

องค์กรภาคเอกชนไทยที่มีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีอยู่ด้วยกันเป็นจำนวนมาก ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้ศึกษาบทบาทขององค์กรภาคเอกชนไทย ได้แก่ องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย และสถาบันอิศรา ซึ่งจากการศึกษา พบว่า รูปแบบของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนไทยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้นสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริต เป็นกลไกที่สำคัญที่จะช่วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการแจ้งเบาะแสการทุจริตนั้น ได้มีมาตรการเพื่อป้องกันการถูกผู้ถูกล่าวหาหรือคู่กรณีข่มขู่หรือคุกคาม ได้แก่ การกำหนดให้ห้ามเปิดเผยข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต และการจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตโดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการที่สมควรเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้แจ้งเบาะแส

2. การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการในการมีนโยบายและมาตรการป้องกันการทุจริตในองค์กร โดยการจัดให้มีนโยบายและแนวทางในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และการมีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมของนิติบุคคลเพื่อป้องกันการให้สินบน ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึง การเข้าร่วมโครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต ของสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทยที่ต้องมีการประกาศเจตนารมณ์และนโยบายในการต่อต้านการทุจริตและสร้างระบบป้องกันการจ่ายสินบนทุกรูปแบบ

3. การมีส่วนร่วมในการรวมตัวบรรจงใจให้ความรู้ ปลูกฝังค่านิยมซื่อสัตย์สุจริต เป็นการดำเนินการของภาคเอกชนไทยที่พบเห็นได้จำนวนมาก เช่น โครงการหลักสูตรสีขาว โตไปไม่โกง ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย การจัดค่ายเยาวชนไทยไร้คอร์รัปชัน Youth 2020 ขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) และการจัดกิจกรรมอบรมและพัฒนากิจกรรมบริษัทไทยเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการที่ดี ของสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัท

4. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงหรือข่าวสารได้โดยสะดวก นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ต้องกระทำโดยเปิดเผย และต้องมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน

โดยกำหนดให้มีการประกาศเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางเพื่อให้สาธารณชนสามารถเข้าตรวจสอบได้ ในข้อตกลงคุณธรรมได้กำหนดให้มีผู้สังเกตการณ์ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างตามข้อตกลงคุณธรรม และโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐได้กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องเปิดเผยข้อมูลตลอดระยะเวลาของโครงการก่อสร้าง ทั้งที่เป็นการเปิดเผยข้อมูลเชิงรุก และการเปิดเผยข้อมูลเชิงรับ รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ สำหรับบทบาทของภาคเอกชนในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐนั้น ได้แก่ โครงการปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้านขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) โครงการอบรมด้านวิชาชีพสื่อมวลชน เพื่อพัฒนาศักยภาพของนักข่าวและสื่อมวลชนในการจัดทำข่าวเชิงสืบสวนสอบสวนของสำนักข่าวอิศรา

5. การมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน ภาคเอกชนสามารถเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อให้คำเสนอแนะ ช่วยเหลือ ร่วมมือกันดำเนินการในการป้องกันการทุจริตกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้น ได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการทุจริตหรือส่งเสริมด้านคุณธรรมและจริยธรรม สามารถเข้าเป็นคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต โดยมีหน้าที่กำหนดแนวทางและวิธีการต่างๆ เกี่ยวกับข้อตกลงคุณธรรม และในส่วนของโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐนั้น ภาคเอกชนอาจมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นคณะกรรมการส่งเสริมความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST Committee) ทำหน้าที่เป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียของประเทศไทย (Multi Stakeholder Group : MSG) รวมถึงการมีส่วนร่วมในการเป็นคณะทำงานตรวจสอบข้อมูล (Assurance Team) ซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบข้อมูลที่หน่วยงานภาครัฐเปิดเผยในโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐได้

6. การมีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดกฎหมายหรือมาตรการต่างๆ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นบทบาทที่โดดเด่นขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ที่ได้ผลักดันมาตรการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินโครงการของภาครัฐ ได้แก่ โครงการข้อตกลงคุณธรรม และโครงการเพื่อความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ นอกจากนี้ ได้มีการผลักดันให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ที่เป็นกฎหมายในการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาใบอนุญาตของทางราชการอีกด้วย

จากการศึกษา พบว่า การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนไทยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยกฎหมายไทย และบทบาทของภาคเอกชนไทยในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ มีลักษณะเป็นการป้องกันการทุจริต ซึ่งเป็นวิธีการป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้น เช่นเดียวกับการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และเชื่อมโยงกับประชาชนทุกคน เพื่อไม่ให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้น ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจดำเนินการได้แต่เพียงลำพัง ดังนั้น การป้องกันการทุจริตจึงมีความจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังปรากฏข้อบกพร่องบางประการในการส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังนี้

1. การขาดงบประมาณในการดำเนินการรณรงค์ให้ความรู้และปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริตของภาคเอกชน พบว่าการดำเนินการรณรงค์ให้ความรู้และปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริตของภาคเอกชน อาจมีความซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกทั้งภาคเอกชนยังขาดงบประมาณในการดำเนินการป้องกันการทุจริต

2. ไม่มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องผูกพันต่อมติของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ และร่วมมือกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกทั้ง ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้การไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องแสดงเหตุแห่งการไม่ปฏิบัติตามมติหรือคำแนะนำของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชนดังกล่าว ซึ่งไม่อาจทำให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. การไม่มีมาตรการในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตจากการดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ ทำให้ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตถูกคู่กรณีฟ้องร้องในข้อหาหมิ่นประมาท

4. ไม่มีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายและแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่ผู้ประกอบการต้องจัดให้มี ซึ่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีความประสงค์จะเข้ายื่นข้อเสนอกับหน่วยงานของรัฐในการจัดซื้อจัดจ้างต้องจัดให้มีนโยบายในการป้องกันการทุจริตและมีแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม โดยมาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายและแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนด

แต่ในปัจจุบันยังไม่ปรากฏประกาศของคณะกรรมการ ค.ป.ท. ที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายหรือแนวทางป้องกันการทุจริตดังกล่าวแต่อย่างใด

5. หน่วยงานของรัฐไม่ให้ความสนใจและไม่ตอบสนองต่อรายงานการแจ้งเตือนของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรม ทำให้เกิดความไม่โปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และ ทำให้การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการตรวจสอบภาครัฐตามหลักการในข้อตกลงคุณธรรมไร้ประสิทธิภาพ ไม่อาจดำเนินการตรวจสอบและก่อให้เกิดการมีส่งเสริมการมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

จากประเด็นปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการหลักในการเผยแพร่ความรู้ เสริมสร้างทัศนคติและการสร้างค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อแบ่งเบาภารกิจด้านการป้องกันการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถของบประมาณในการดำเนินกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการเผยแพร่ความรู้ เสริมสร้างทัศนคติและการสร้างค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตได้จากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยให้คณะกรรมการกองทุน ป.ป.ช. เป็นผู้พิจารณาวัตถุประสงค์ ความเหมาะสม และเนื้อหาของโครงการ รวมถึงความเหมาะสมของงบประมาณ ตลอดจนการตรวจสอบการใช้งบประมาณของการดำเนินโครงการดังกล่าว โดยอาจกำหนดให้มีการรายงานการใช้งบประมาณในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในเรื่องการเผยแพร่ความรู้ เสริมสร้างทัศนคติและการสร้างค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต เป็นรายเดือนหรือรายไตรมาส

2. ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 33 เป็นวรรค 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำแนะนำในการส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาครัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจากคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว ต้องพิจารณาเพื่อดำเนินการต่อไปภายใน 30 วัน หรือหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่เห็นด้วยกับคำแนะนำ การช่วยเหลือ หรือการร่วมดำเนินการดังกล่าว จะต้องชี้เหตุผลประกอบการไม่เห็นด้วยนั้น รวมถึงกรณีที่ภาคเอกชนที่เป็นปัจเจกชนให้คำแนะนำต่อการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้ปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ ตามมาตรา 33 (4) ด้วย

3. ควรมีการคุ้มครองไม่ให้เอกชนผู้มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยสุจริต ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีใดๆ จากการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการฟ้องร้องต่อผู้มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในข้อหาหมิ่นประมาท

4. ควรกำหนดให้มีการนำแนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมของนิติบุคคลในการป้องกันการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายและแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่ผู้ประกอบการที่จะยื่นข้อเสนอให้กับหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มี เนื่องจากมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ประยุกต์มาจากหลักการสากลตามคำแนะนำตามกฎหมายป้องกันสินบนของสหราชอาณาจักร และมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่สามารถนำไปปรับใช้ได้กับนิติบุคคลทุกประเภทและทุกขนาด ซึ่งจะไม่ทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายแก่ผู้ประกอบการรายย่อยในการจัดให้มีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสม อีกทั้ง เพื่อให้การป้องกันการทุจริตในภาคธุรกิจเอกชนของไทยเป็นไปในมาตรฐานและทิศทางเดียวกัน

5. หน่วยงานภาครัฐต้องยึดถือหลักความโปร่งใส และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนอย่างเคร่งครัด เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐหรือข้อตกลงคุณธรรม ควรดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องครบถ้วนและชี้แจงตอบรายงานข้อสังเกตของผู้สังเกตการณ์โดยเร็ว เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสขึ้นในการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ผู้เขียนเห็นว่า การป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น จำเป็นต้องใช้มาตรการหลายๆ อย่างประกอบกัน จะดำเนินการแต่เพียงการส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนอย่างเดียวไม่ได้ กล่าวคือ ต้องดำเนินการควบคู่กันไปทั้งบทบาทของภาครัฐและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน โดยภาครัฐเองต้องให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และหลักธรรมาภิบาลของบุคคลในภาครัฐ เสริมสร้างอุดมการณ์ และปลูกฝังจิตสำนึกค่านิยมให้กับข้าราชการ นักการเมือง มีคุณธรรม จริยธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต มุ่งปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยที่หน่วยงานราชการควรจะเป็นผู้นำในการมีค่านิยมต่อต้านการทุจริต ดำเนินการสร้างองค์กรต้นแบบคุณธรรมในแต่ละภาคส่วน ตลอดจนการสร้างระบบเฝ้าระวังการแจ้งเตือนและป้องกันการทุจริตล่วงหน้าที่จะเกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ อันเป็นการ บูรณาการความร่วมมือทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยให้เห็นผลเป็นรูปธรรม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างสังคมที่ปราศจากการทุจริตต่อไป

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- โกวิทย์ พวงงาม. ธรรมาภิบาลท้องถิ่น : ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส. กรุงเทพมหานคร : มิสเตอร์ก๊อปปี, 2553.
- คณพล จันทร์หอม และศุภศิษย์ ทวีแจ่มทรัพย์, โครงการศึกษาประเด็นทางกฎหมายที่เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตที่มีผลกระทบในภาพรวมโดยเฉพาะภาคเอกชน. นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2557.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนไทยกับแนวทางแก้ไขและป้องกัน. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา, 2554.
- บรรยง พงษ์พานิช. ทางกระดิกหมา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โอเพ่นเวิลด์ส, 2557.  
\_\_\_\_\_. ทางกระดิกหมา2. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โอเพ่นเวิลด์ส, 2558.
- บัณฑิต นิจถาวร. ฝ่าวิกฤติคอร์รัปชันไทย. กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2560.  
\_\_\_\_\_. ฝ่าวิกฤติธรรมาภิบาลไทย. กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2560.
- บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- ปณณ อนันอภิบุตร และสุทธิ สุนทรานุรักษ์, การพัฒนาบทบาทภาคประชาสังคมเพื่อการต่อต้านการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558.
- รัชยา ภัคดีจิตต์. ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.
- วิทย์กร เชียงกุล. แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล : เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, 2549.
- วีระ สมความคิด และคณะ. การต้านคอร์รัปชันของภาคประชาชนอย่างบูรณาการและยั่งยืนกับการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2552.
- สมพร เทพสิทธิ์า. บทบาทของภาครัฐและภาคเอกชนในการเสริมสร้างจริยธรรมทางธุรกิจ. กรุงเทพมหานคร : สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์, 2544.



สังคีต พิริยะรังสรรค์. คอร์รัปชัน : นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร : สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547.

สิริลักษณ์ คอมันตร์. นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยมาตรการและกฎหมายต่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริตและผลกระทบต่อประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2560.

สิริลักษณ์ คอมันตร์. นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยมาตรการและกฎหมายต่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริตและผลกระทบต่อประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2560.

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. โลกาภิวัตน์ บรรษัทข้ามชาติ บรรษัทภิบาล และความรับผิดชอบต่อสังคมของบรรษัท. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

## บทความ

ญาสินี อัจฉริยะเกียรติ. “แนวทางการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต.” วารสารวิชาการ ป.ป.ช. เล่ม 1. ปีที่ 10. (มกราคม-มิถุนายน 2560) : 101.

บุญทักษ์ หวังเจริญ. “บรรษัทภิบาลกับการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน.” ในหนังสือ คุณธรรมนำธุรกิจ เล่ม 3. จัดพิมพ์โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 58-59. กรุงเทพมหานคร : สยามคัลเลอร์พริ้น, 2558.

ภิญโญยศ ม่วงสมสุข. “แนวทางและมาตรฐานสากลในการป้องกันการทุจริต.” วารสารวิชาการ ป.ป.ช. เล่ม 2 ปีที่ 10. (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560) : 41.

มาณี ไชยธีรานูวัฒนศิริ. “ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564).” วารสารวิชาการ ป.ป.ช. เล่ม 1. ปีที่ 10. (มกราคม - มิถุนายน 2560) : 2.

สถาพร โคธีรานูรักษ์. “การเสริมสร้างบรรษัทภิบาลในภาคธุรกิจเอกชน” ในหนังสือ คุณธรรมนำธุรกิจ. จัดพิมพ์โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 36-37. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2552.

สถาพร หลาวทอง. “3 มิติ แห่งการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช..” วารสารวิชาการ ป.ป.ช. เล่ม 1. ปีที่ 6. (มกราคม 2556) : 6.

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และอรอร ภูเจริญ. “แนวทางการประยุกต์มาตรการสากลเพื่อการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย.” วารสารวิชาการ ป.ป.ช. เล่ม 1. ปีที่ 4. (มกราคม 2554) : 72.

## วิทยานิพนธ์

นฤมล สระทองพลอย. “บทบาทขององค์กรเอกชนกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของจังหวัดนครปฐม.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, 2549.

ฝนทิพย์ คำพลอย. “มาตรการทางภาษีเงินได้เพื่อป้องกันองค์กรธุรกิจให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รุ่งโรจน์ เพชรชบุรณิน. “เครือข่ายภาคประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน : กรณีศึกษา เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (คปต.).”

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สำนักบัณฑิตอาสา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

วราภรณ์ บัวเผื่อน. “บทบาทและการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

ศศิณา เงยวิจิตร. “การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

สมเกียรติ คงสวัสดิ์. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

สาริณี เรื่องคงเกียรติ. “ความรู้ ทักษะคติ และพฤติกรรม เรื่องการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของพนักงานบริษัทเอกชนกลุ่มธุรกิจการเงินในโครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต (CAC).” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะวารสารศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

อรุณ หนี่นวงศ์. “มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตภาครัฐ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557.

อัจฉิมา ฉัตรแก้ว. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

อุดม รัฐอมฤต. “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

## สื่ออิเล็กทรอนิกส์

จรรูวรรณ สุขุมาลพงษ์. “แนวโน้มนของคอร์รัปชันในประเทศไทย.” [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1484](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1484), 6 ธันวาคม 2560.

โชคสุข กรกิตติชัย. “มาเลเซียกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.”

[http://library2.parliament.go.th/ejournal/content\\_af/2560/nov2560-2.pdf](http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2560/nov2560-2.pdf),

15 กรกฎาคม 2561.

\_\_\_\_\_ . “สาธารณรัฐสิงคโปร์กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

[http://library2.parliament.go.th/ejournal/content\\_af/2559/may2559-4.pdf](http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/may2559-4.pdf),

15 กรกฎาคม 2561.

ปกป้อง ศรีสนิท. “กฎหมายต่อต้านการดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ.”

<http://thailawwatch.org/research-papers/antislapp/>, 11 มิถุนายน 2561.

พิรุวรรณ กิติคุณ. “ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact: IP) กับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ.” [http://library2.parliament.go.th/ejournal/content\\_af/2560/feb2560-4.pdf](http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2560/feb2560-4.pdf), 11 มิถุนายน 2561.

\_\_\_\_\_ . “เครื่องมือป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ : โครงการความโปร่งใส

ในการก่อสร้างภาครัฐ (Construction Sector Transparency: CoST).”

[http://library2.parliament.go.th/ejournal/content\\_af/2560/jun2560-1.pdf](http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2560/jun2560-1.pdf),

11 มิถุนายน 2561.

สุรัชย์ เลียงบุญเลิศชัย. “การมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักประชาธิปไตยในสังคมไทย.”

[http://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1476](http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1476),

11 มิถุนายน 2561.

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายสกลเกียรติ ศานตินิรันดร
วันเดือนปีเกิด	2 พฤษภาคม พ.ศ. 2534
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2555: นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ตำแหน่ง	เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตปฏิบัติการ สำนักงาน ป.ป.ช.
ผลงานทางวิชาการ	สกลเกียรติ ศานตินิรันดร. “บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.
ประสบการณ์ทำงาน	2558 - ปัจจุบัน เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตปฏิบัติการ สำนักงาน ป.ป.ช.