



COLA
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ระบบการประเมินคุณธรรม ความโปร่งใส และธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนในเกาหลีใต้ มาเลเซีย และสิงคโปร์

Assessment Systems on Integrity, Transparency,
and Good Governance in Public and
Private Sectors in Malaysia, Singapore, and
the Republic of Korea,

ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ และ สุรียานนท์ พลสิม

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

College of Local Administration (COLA), Khon Kaen University, Thailand



ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวสุ และสุรียานนท์ พลลิม

ระบบการประเมินคุณธรรม ความโปร่งใส และธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนในเกาหลีใต้ มาเลเซีย และสิงคโปร์—Assessment Systems on Integrity, Transparency, and Good Governance in Public and Private Sectors in Malaysia, Singapore, and the Republic of Korea—ขอนแก่น: วิทยาลัยปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2562.

1. ไทย—ระบบการประเมินคุณธรรม. ชื่อเรื่อง

55 หน้า

ISBN 978-616-438-404-0

ระบบการประเมินคุณธรรม ความโปร่งใส และธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนในเกาหลีใต้ มาเลเซีย และสิงคโปร์

Assessment Systems on Integrity, Transparency, and Good Governance in Public and Private Sectors in Malaysia, Singapore, and the Republic of Korea

โดย

ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวสุ และสุรียานนท์ พลลิม

จัดทำโดย วิทยาลัยปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

123 ถนนมิตรภาพ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40002

โทรศัพท์ 043 203 124 โทรสาร 043 203 875 Website: www.cola.kku.ac.th

พิมพ์ที่ วิทยาลัยปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

123 ถนนมิตรภาพ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40002

โทรศัพท์ 043 203 124 โทรสาร 043 203 875 Website: www.cola.kku.ac.th

ผู้จัดจำหน่าย ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวสุ

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

123 ถนนมิตรภาพ

อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40002

โทรศัพท์ 043 203 124 โทรสาร 043 203 875 Website: www.cola.kku.ac.th

พิมพ์ครั้งที่ 1 ธันวาคม 2562

จำนวน 100 เล่ม

ราคา บาท

คำนำ

ปัจจุบันภาพลักษณ์และสถานการณ์ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยอยู่ในภาวะที่รุนแรง และมีระดับการทุจริตคอร์รัปชันค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเดียวกัน จากรายงานผลการสำรวจและประเมินของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเทศไทยนั้นกำลังเผชิญกับภาวการณ์ทุจริตคอร์รัปชันที่รุนแรงและเรื้อรัง นอกจากนี้ ในมิติของประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศไทยนั้น จากการสำรวจและประเมินประสิทธิภาพงานของภาครัฐทั่วโลก (Worldwide Governance Indicator: WGI) ซึ่งดำเนินการโดยธนาคารโลก (World Bank) ล่าสุดในปี 2016 ได้สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีระบบหรือกลไกในการควบคุมและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพมากพอที่จะสามารถจัดการกับปัญหาการทุจริตได้อย่างเต็มที่ ซึ่งแม้ว่าตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ (government effectiveness) จะอยู่ในระดับสูง แต่ในขณะเดียวกันจากผลการศึกษาและประเมินของธนาคารโลกกลับสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีระบบหรือกลไกเพื่อป้องกันและควบคุมปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ (World Bank, 2016; Kaufman & Kraay & Mastruzzi, 2010) ด้วยเหตุนี้ “การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA)” ซึ่งแม้จะเริ่มนำมาใช้ประเมินอย่างเป็นทางการได้ไม่นานนัก แต่ระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (ITA) ดังกล่าวนี้นั้นก็มีความสำคัญต่อประเทศไทยอย่างยิ่งในฐานะ “เครื่องมือ” และ “กลไกหลัก” ที่สามารถใช้ในการป้องกันและควบคุมปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยได้อย่างเต็มรูปแบบ อันจะทำให้ระบบบริหารงานและการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการในประเทศไทยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเกิดประโยชน์สูงสุดในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม การเรียนรู้แนวคิดและมุมมองใหม่ ๆ เกี่ยวกับระบบการประเมินคุณธรรม ความโปร่งใส และธรรมาภิบาลในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่มีอยู่ในต่างประเทศ รวมถึงระบบการประเมินความโปร่งใสและธรรมาภิบาลของหน่วยงานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาตินั้น จะมีส่วนช่วยพัฒนาประสิทธิภาพและมาตรฐานของระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ในประเทศไทยได้อย่างรอบด้าน ซึ่งผู้เขียนเชื่อมั่นเป็นอย่างยิ่งว่า “ระบบการประเมินคุณธรรม ความโปร่งใส และธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนในเกาหลีใต้ มาเลเซีย และสิงคโปร์” เล่มนี้ จะมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาตัวชี้วัดและการออกแบบระบบประเมินคุณธรรม ความโปร่งใส ธรรมาภิบาล รวมถึงแนวทางเพื่อป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

ศุภวัฒน์กร วงศ์ชนวสุ และสุริยานนท์ พลสิม
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทนำ	1
บทที่ 1 แนวคิดว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน	5
○ แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน	6
○ ประเภทของการทุจริตคอร์รัปชัน	7
○ สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน	12
บทที่ 2 แนวคิดว่าด้วยการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส	16
○ แนวคิดคุณธรรมและจริยธรรม	16
○ แนวคิดเรื่องความโปร่งใส	20
○ แนวคิดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส	22
บทที่ 3 ระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ ของประเทศเกาหลีใต้	28
(Integrity Assessment System in Public Sector: IA)	
○ ความเป็นมาของระบบประเมินความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐของ เกาหลีใต้	28
○ กรอบแนวคิดและตัวชี้วัดหลักของระบบการประเมินความโปร่งใสในการ ดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในประเทศเกาหลีใต้	30
○ การประเมินความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment: IA) และการประเมินความพยายามของหน่วยงานรัฐในการป้องกันการ ทุจริตคอร์รัปชันภายในองค์กร (Intiative Assessment: AIA): ระบบการ ประเมินแบบคู่ขนานในการป้องกันปัญหาการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ (Dual Assessment System)	34
○ ระบบการประเมินความโปร่งใส (IA) ของเกาหลีใต้ : ต้นแบบแนวคิดการ ประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย (ITA)	36
บทที่ 4 แนวคิดระบบการประเมินความโปร่งใสในภาคเอกชนของประเทศ มาเลเซีย (Corporate Integrity System in Malaysia: CISM)	38
○ ความเป็นมาของระบบการประเมินความโปร่งใสในภาคเอกชนของ มาเลเซีย	38
○ กรอบแนวคิดและกระบวนการประเมินความโปร่งใสในภาคเอกชนของ มาเลเซีย	40

บทที่ 5 แนวคิดการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงาน ภาครัฐของสิงคโปร์	46
(Singapore's National Anti-Corruption Concept)	
○ ความเป็นมาและสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในสิงคโปร์	46
○ แนวคิดการป้องกันและแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในสิงคโปร์	47
○ แนวคิดการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนแบบ PACT	55
บทที่ 6 กรอบแนวคิดการประเมินคุณธรรม ความโปร่งใส และธรรมาภิบาลในระดับนานาชาติ	60
○ กรอบแนวคิดการประเมินบรรษัทธรรมาภิบาลและความโปร่งใสใน ภาคเอกชนของสิงคโปร์ (Singapore Governance and Transparency Index : SGTI)	61
○ กรอบแนวคิดการประเมินการบริหารจัดการภาครัฐทั่วโลกของ ธนาคารโลก (Worldwide Governance Indicator: WGI)	67
○ กรอบแนวคิดการประเมินระบบคุณธรรมระดับชาติขององค์กรความโปร่งใ สากล (Transparency International) (National Integrity System Assessment : NIS)	71
○ กรอบแนวคิดการประเมินและตัวชี้วัดความโปร่งใสสาธารณะของ ศูนย์วิจัยแห่งสหภาพยุโรป (Index of Public Integrity : IPI)	75
อ้างอิง (Reference)	78

สารบัญแผนภาพ

เรื่อง	หน้า
แผนภาพที่ 1. แนวคิดการออกแบบระบบการประเมินคุณธรรม ในการดำเนินงานของ หน่วยงาน (institutional integrity assessment design) และ คุณลักษณะสำคัญของแบบประเมิน	27
แผนภาพที่ 2. กรอบแนวคิดและกลุ่มตัวชี้วัดการประเมินความโปร่งใสในหน่วยงาน ภาครัฐของเกาหลีใต้	33
แผนภาพที่ 3. กระบวนการและขั้นตอนในการประเมินความโปร่งใสในภาคเอกชนของ ประเทศมาเลเซีย	40
แผนภาพที่ 4. กรอบแนวคิดในแบบตรวจสอบสภาพความโปร่งใสภายในบริษัท เบื้องต้น	41
แผนภาพที่ 5. แนวคิดในแบบประเมินตนเองเกี่ยวกับสถานภาพความโปร่งใสของ บริษัท (Self-Evaluation Toolkit: SET)	44
แผนภาพที่ 6. แนวคิดและเงื่อนไขที่ทำให้การจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันใน สิงคโปร์ประสบความสำเร็จ	55
แผนภาพที่ 7. กระบวนการดำเนินงานตามแนวคิด PACT	58
แผนภาพที่ 8. แนวคิดในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในบริษัทเอกชนแบบ PACT	59
แผนภาพที่ 9. สัดส่วนคะแนนการประเมินในกลุ่มตัวชี้วัดพื้นฐาน (base scores)	62
แผนภาพที่ 10. กลุ่มตัวชี้วัดคะแนนพิเศษ	63
แผนภาพที่ 11. กลุ่มตัวชี้วัดพื้นฐานในระบบการประเมินบรรษัทธรรมภิบาลและความ โปร่งใสของสิงคโปร์ (SGTI)	66
แผนภาพที่ 12. กรอบแนวคิดการจำแนกกลุ่มตัวชี้วัดในระบบประเมิน WIG ของ ธนาคารโลก	70
แผนภาพที่ 13. กรอบแนวคิดในการประเมินทั้ง 13 เสาหลัก ของการประเมินระบบ คุณธรรมระดับชาติ (NIS) ขององค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International)	72

สารบัญตาราง

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ 1. เปรียบเทียบประเด็นความแตกต่างระหว่างระบบประเมินความโปร่งใส (IA) และ ระบบประเมินความพยายามของหน่วยงานรัฐในการป้องกันการทุจริต ในองค์กร (AIA)	35
ตารางที่ 2. กรอบแนวคิด ตัวชี้วัด และประเด็นหลักในระบบการประเมินคุณธรรม ระดับชาติ	74

บทนำ (Introduction)

ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ คุณธรรม และสถาบันทางสังคม ถือเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่สร้างผลลัพธ์ในการพัฒนาที่ต่อเนื่อง สังคม องค์กร และการดำรงตนของมนุษย์เองด้วย โดยตัวแปรหลักที่ช่วยก่อให้เกิดการสร้างผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาระหว่างมนุษย์กับการทำงานของสถาบันทางสังคมต่าง ๆ นั้นคือ “คุณธรรม” (morality/integrity) (Dobel, 1999: 21) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวคิดเรื่องคุณธรรม (morality concept) จะไม่มีคำอธิบายที่ตายตัวเป็นสากล แต่แก่นสารพื้นฐานอันเป็นสาระสำคัญของคุณธรรม นั้น ในท้ายที่สุดแล้วล้วนก่อให้เกิดผลลัพธ์ในทางที่ดีต่อการพัฒนา การดำเนินชีวิต และการทำงาน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการประยุกต์ใช้ว่าเราจะพิจารณาคุณธรรมในมิติใด ซึ่งสามารถพิจารณาได้ทั้งในเชิงศาสนา เชิงปรัชญา เชิงอุดมการณ์ เชิงสถาบัน และในเชิงการบริหาร เช่นเดียวกับแนวคิดทางการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management: NPM) ก็ได้ นำแนวคิดคุณธรรมนี้ มาประยุกต์ใช้ในฐานะเครื่องมือทางการบริหารอย่างหนึ่ง ที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการสร้างระบบและกลไกทางการบริหารของหน่วยงานภาครัฐในการเพิ่มประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานของหน่วยงานราชการประเภทต่าง ๆ กระทั่งนำมาสู่การพัฒนาแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) ขึ้น เพื่อประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือทางการบริหารและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับหลักการพื้นฐานต่าง ๆ อาทิ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักความเสมอภาค ฯลฯ นอกจากนี้ ในระยะหลังได้มีการนำแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมจริยธรรมไปประยุกต์ใช้กับการดำเนินงานของหน่วยงานภาคเอกชนอย่างเข้มข้นและจริงจังมากขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลหลายประเทศทั่วโลกได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้อย่างมีส่วนร่วม เพื่อป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันประเภทต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาในทุกรูปแบบและทุกกระบวนการ ดังจะเห็นได้จาก การพัฒนาระบบกลไกหรือมาตรการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันประเภทต่าง ๆ เช่น ระบบประเมินคุณธรรมของหน่วยงานภาครัฐ ระบบประเมินบรรษัทธรรมาภิบาลในภาคเอกชน ระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ ระบบประเมินความโปร่งใสสาธารณะ ฯลฯ โดยระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสประเภทต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนถูกพัฒนาขึ้นมาภายใต้ความคาดหวังของรัฐบาลในหลายประเทศว่าจะสามารถจัดการและแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ ได้ รวมถึงเพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานและภาพลักษณ์ของประเทศในด้านคุณธรรมและความโปร่งใสให้เป็นที่ชื่นชมในเวทีโลกที่เพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสต่าง ๆ เหล่านี้ นอกจากจะมีประโยชน์ในฐานะเครื่องมือทางการบริหาร และกลไกในการควบคุมและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันรูปแบบต่าง ๆ แล้ว ยังสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งมั่นและความตั้งใจของรัฐบาลหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศได้เป็นอย่างดีอีกด้วย สำหรับกรณีของประเทศไทย ได้เริ่มมีการศึกษาและพัฒนาระบบประเมินคุณธรรมในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐอย่างจริงจังมาตั้งแต่ปี 2552 ซึ่งนำโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งได้นำเอาแนวคิดกรอบแนวคิดและแนวทางในระบบประเมินคุณธรรม (Integrity Assessment :IA) ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐจากประเทศเกาหลีใต้มาเป็นต้นแบบ ภายใต้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ของประเทศไทย กับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและสิทธิพลเมืองของประเทศเกาหลีใต้ (Anti-Corruption and Civil Rights Commission: ACRC) ซึ่งนับแต่นั้นเป็นต้นมา ก็ได้เริ่มมีการพัฒนาตัวชี้วัด ออกแบบระบบและกลไกของการประเมิน และมีการนำระบบการประเมินไปทดลองใช้อย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งได้มีการนำระบบประเมินไปใช้อย่างเป็นทางการทั่วประเทศในปี 2558 ซึ่งใช้ชื่อโครงการว่า “การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ” (Integrity and Transparency Assessment หรือ ITA) โดยระบบการประเมินนี้ยังคงดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าประเทศไทยเริ่มพัฒนาระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเริ่มใช้มาอย่างจริงจังได้ไม่นานนัก อย่างไรก็ตาม จากสภาพปัญหาด้านความโปร่งใสและสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในระดับสูงของประเทศไทย ซึ่งถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีระดับความโปร่งใสต่ำและมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันสูงอยู่ในอันดับที่ 101 จาก 175 ประเทศทั่วโลก

โลก และอยู่สูงเป็นอันดับ 3 ของภูมิภาคอาเซียน (Transparency International, 2017) ถึงขนาดมีการเปรียบเทียบว่าประเทศไทยนั้นเป็นหลุมดำแห่งการทุจริตของอาเซียน (สุรินทร์ พิศสุวรรณ, 2556) ด้วย ซึ่งจากสถานการณ์ของปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่กำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ ยิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นของประเทศไทยที่จะต้องมีระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) เพื่อใช้เป็นกลไกและมาตรการในการควบคุมป้องกัน และเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม การศึกษาแนวคิดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส รวมถึงแนวคิดในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในต่างประเทศ จะก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงต่อการพัฒนาประสิทธิภาพและมาตรฐานในระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (ITA) ของประเทศไทยเป็นอย่างสูง ซึ่งจะทำให้ได้เรียนรู้แนวคิดที่หลากหลายและรอบด้านเกี่ยวกับสาระสำคัญหรือแนวคิดหลักในระบบการประเมินคุณธรรมของแต่ละประเทศ ซึ่งบทเรียนจากการดำเนินงานและแนวคิดจากระบบประเมินคุณธรรมในต่างประเทศเหล่านี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์เพื่อพัฒนาตัวชี้วัด ออกแบบระบบประเมิน รวมถึงพัฒนาแนวทางหรือวิธีการในการประเมินด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยได้เป็นอย่างดีอีกด้วย สำหรับรายละเอียดในหนังสือเล่มนี้ จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรก เป็นแนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน คุณธรรมและความโปร่งใส รวมถึงแนวคิดในการออกแบบระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสด้วย ส่วนที่สอง ผู้เขียนได้หยิบยกระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสทั้งในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน รวมถึงแนวคิดในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศเอเซียจำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ เกาหลีใต้ และมาเลเซีย ซึ่งทั้ง 3 ประเทศในเอเซียนี้ เป็นประเทศที่มีระดับความโปร่งใสสูงกว่าประเทศไทย รวมถึงมีระดับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันต่ำกว่าประเทศไทยด้วย โดยที่ประเทศสิงคโปร์นั้น ได้รับการยอมรับจากทั่วโลกว่าสิงคโปร์เป็น 1 ใน 10 ประเทศที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นมีระดับการทุจริตคอร์รัปชันต่ำมากที่สุดของโลก ซึ่งจากการจัดอันดับขององค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ถ้าในปี 2016 ประเทศสิงคโปร์ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 7 ในปี ของประเทศที่มีคอร์รัปชันต่ำมากที่สุดของโลกจากทั้งหมด 176 ประเทศ นอกจากนี้ในปี 2015 สิงคโปร์ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 8 ของโลกจากทั้งหมด 168 ประเทศ ในปี 2014 สิงคโปร์อยู่ในอันดับที่ 7 ของโลก จากทั้งหมด 175 ประเทศ ในปี 2011, 2012, และ 2013 ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 5 ของโลก จากทั้งหมด 177 ประเทศ และในปี 2010 ประเทศสิงคโปร์ถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีระดับการทุจริตน้อยที่สุดในโลก เนื่องจากถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ 1 ของโลก จากทั้งหมด 178 ประเทศ (Transparency International, 2017) สำหรับประเทศมาเลเซียนั้น ก็เป็นอีกประเทศหนึ่งในเอเซียและอาเซียนที่มีแนวคิดและกลไกในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่โดดเด่นเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ และแน่นอนว่ามาเลเซียก็เป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีระดับความโปร่งใสสูงกว่าประเทศไทยและมีระดับการทุจริตต่ำกว่าประเทศไทยด้วย โดยล่าสุดในปี 2016 ประเทศมาเลเซียถูกจัดให้อยู่ในอันดับประเทศที่มีความโปร่งใสในอันดับที่ 55 ของโลก จากทั้งหมด 176 ประเทศ อันดับ 10 ของทวีปเอเซียแปซิฟิก และอันดับ 3 ในกลุ่มประชาคมอาเซียน โดยเป็นรองจากประเทศสิงคโปร์และบรูไน (Transparency International, 2017) ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่ถูกจัดอยู่ในประเทศที่มีความโปร่งใสต่ำและมีระดับคอร์รัปชันสูง ในอันดับ 101 ของโลก อันดับที่ 19 ของภูมิภาคเอเซียแปซิฟิก และอันดับ 6 ของประชาคมอาเซียน สำหรับกรณีของประเทศเกาหลีใต้นั้น นอกจากจะมีระดับความโปร่งใสสูงกว่าประเทศไทย และระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่ต่ำกว่าประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยยังได้นำเอาระบบประเมินคุณธรรมของหน่วยงานภาครัฐในประเทศเกาหลีใต้ (Integrity Assessment: IA) มาเป็นต้นแบบในการพัฒนาระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ด้วย ซึ่งการศึกษาแนวคิดและรายละเอียดอย่างรอบด้านเกี่ยวกับระบบการประเมินคุณธรรมของเกาหลีใต้ จะมีผลโดยตรงต่อการสร้างความเข้าใจต่อผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยงานที่ปรึกษาในการประเมิน รวมถึงยังมีส่วนช่วยในการพัฒนาระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สำหรับส่วนที่สาม ของหนังสือเล่มนี้ เป็นการนำเสนอแนวคิด สาระสำคัญ และรายละเอียดด้านต่าง ๆ ของระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงาน ซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติจำนวน 4 หน่วยงาน ได้แก่ ระบบการประเมินบรรษัทภิบาลและความโปร่งใสของสิงคโปร์ (Singapore Governance and Transparency Index: SGTI) ที่พัฒนาขึ้นโดยมหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์

(NUS) ระบบการประเมินการบริหารจัดการภาครัฐทั่วโลก (Worldwide Governance Indicator: WGI) ของธนาคารโลก ระบบการประเมินคุณธรรมระดับชาติ (National Integrity System Assessment: NIS) ขององค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) และ ระบบการประเมินความโปร่งใสสาธารณะ (Index of Public Integrity) ของแผนกวิจัยและพัฒนาของสหภาพยุโรป (Research and Development of European Union) ศูนย์วิจัยแห่งสหภาพยุโรปเพื่อป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันและการสร้างรัฐ (European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building: ERCAS)

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเชื่อมั่นเป็นอย่างยิ่งว่ารายละเอียดที่ได้นำเสนอไว้ในหนังสือเล่มนี้ จะก่อให้เกิดการเปิดมุมมองและแนวคิดใหม่ ๆ ต่อการพัฒนาและยกระดับมาตรฐานการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงพัฒนากลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในมิติต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากเราสามารถพัฒนาระบบประเมินประสิทธิภาพทางการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐเหล่านี้ให้เป็นเครื่องมือหลักในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีผลสัมฤทธิ์ ย่อมจะส่งผลทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเกิดการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพอย่างแน่นอน

ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุฒ และ สุรียานนท์ พลสิม
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

บทที่ 1

แนวคิดว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน

(Concepts on the Corruption)

ปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชน สถาบันการศึกษา หรือองค์กรประเภทอื่น ๆ ได้หันมาให้ความสนใจกับงานศึกษาด้านการทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีการพัฒนาเครื่องมือ กลไก ระบบการทำงาน หรือแนวคิดด้านต่าง ๆ เพื่อป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันอย่างรอบด้าน เช่น แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเป็นที่รู้จักกันทั่วโลกนี้ ก็เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากการประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐแล้วยังมีเป้าหมายเพื่อใช้เป็นกลไกสำหรับป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐอีกด้วย (Jain, 2001; Kaufmann & Kraay & Zoido-Laboton, 1999) รวมถึงปัจจุบันมีการพัฒนาระบบประเมินความโปร่งใสและประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการภาครัฐของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการการจัดการกับปัญหาความโปร่งใส การทุจริตคอร์รัปชัน และประสิทธิภาพการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เช่น ระบบการประเมินความโปร่งใสและปัญหาทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ระบบการประเมินประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการภาครัฐ (Worldwide Governance Indicator) ของธนาคารโลก (World Bank) ระบบการประเมินสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ของ Free House รวมถึงระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการบริหารงานหน่วยงานภาครัฐในประเทศต่าง ๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากเราพิจารณาปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาพรวมแล้ว เราจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการทุจริตคอร์รัปชันนั้นไม่มีรูปแบบ ประเภท หรือคำนิยามที่ตายตัว แต่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมีลักษณะเฉพาะที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ เมื่อใดก็ตามที่มีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเกิดขึ้นในรูปแบบใด เมื่อนั้นผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมได้รับผลกระทบและเสียหายไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ในแง่ตัวเอง แม้ว่าความหมายหรือรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันจะไม่มีกฎเกณฑ์ที่ตายตัว แต่ลักษณะเฉพาะตัวของการทุจริตคอร์รัปชันนั้นล้วนนำมาซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นในแบบเดียวกัน คือ ความเสียหายหรือความสูญเสียของผลประโยชน์ส่วนรวม นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การศึกษาและทำความเข้าใจรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะได้นำเสนอและอธิบายรายละเอียดสำคัญที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดของการทุจริตคอร์รัปชันในมิติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้คำนิยาม ความหมาย หรือความเข้าใจเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ลักษณะเฉพาะหรือประเภทของการทุจริตคอร์รัปชัน สาเหตุและปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงระบบหรือกระบวนการของการทุจริตคอร์รัปชันด้วย โดยมีรายละเอียดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน

ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) นั้น ไม่มีคำนิยามหรือความหมายที่เป็นสากลตายตัว แต่ก็เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าลักษณะพื้นฐานของการทุจริตคอร์รัปชันนั้นนำมาซึ่ง "ความเสียหาย" ในมิติต่าง ๆ อย่างรอบด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งก็มีเหตุผลที่สอดคล้องกับความหมายหรือที่มาของตัวมันเอง เนื่องจากคำว่า "การทุจริตคอร์รัปชัน" หรือ "*Corruption*" เป็นคำที่มาจากภาษาละติน นั่นคือ *corruptus* ที่แปลว่า "ทำให้เสียหาย" และ *corrumpere* แปลว่า "ทำลาย ทำให้เสียหาย ทำให้แตกเป็นเสี่ยง ๆ หรือ แบ่งเป็นส่วน ๆ" ดังนั้น ในมุมมองของผู้เขียนเองจึงมองว่า ลักษณะเฉพาะที่เป็นสากลของ "การทุจริตคอร์รัปชัน (corruption)" ก็คือ "ความเสียหาย" ของผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับการศึกษาแนวคิดและความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันนี้ ผู้เขียนจึงได้ทำการทบทวนวรรณกรรม (review) และนำเสนอแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับงานศึกษาปัญหาทุจริตคอร์รัปชันทั้งภายในประเทศไทยและต่างประเทศในมิติต่าง ๆ อย่างรอบด้าน โดยมีรายละเอียดดังนี้

องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development - USAID) (2015 & 2004) อธิบายว่า การทุจริตคอร์รัปชันนั้น คือ *การใช้อำนาจในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว* ซึ่งแนวคิดของ USAID นี้สอดคล้องกับการอธิบายหรือให้ความหมายการทุจริตคอร์รัปชันของ ธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งได้ให้ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันไว้ว่า หมายถึง *การใช้อำนาจของภาครัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว* (Tanzi, 1995; Theobald, 1990) เช่นเดียวกับแนวคิดขององค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International-TI) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ระดับสากลที่ทำการประเมินระดับความโปร่งใสและปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ได้รับการยอมรับจากทั่วโลก ก็ได้ให้ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันที่สอดคล้องกับ USAID และธนาคารโลก โดยองค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) อธิบายว่า การทุจริตคอร์รัปชันนั้น เป็น *การใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว* ซึ่งสามารถแบ่งการทุจริตคอร์รัปชัน ได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ การทุจริตแบบเล็กน้อย การทุจริตแบบมหาศาล หรือการทุจริตในทางการเมือง ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนของเงินที่สูญหายไป (Transparency International, 2009)

อย่างไรก็ตาม แน่นนอนว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันย่อมมีผลโดยตรงในแง่มุมมองของศีลธรรม ดังเช่นที่ Gould (1991) ได้อธิบายความหมายและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทุจริตคอร์รัปชันในแง่ศีลธรรมว่า *การทุจริตคอร์รัปชันนั้นเป็นพฤติกรรมที่ผิดศีลธรรมและไร้จรรยาบรรณ* ซึ่งผลที่ตามมานั้นย่อมก่อให้เกิดความไร้ศรัทธาหรือหมดความเชื่อมั่นต่อผู้ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย นอกจากนี้ ในเชิงพฤติกรรมศาสตร์ งานศึกษาของ Nye (1997) ยังได้อธิบายความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันในการทำงานของข้าราชการว่า การทุจริตคอร์รัปชันนั้นเป็นเสมือนพฤติกรรมการทำงานที่เบี่ยงเบนหรือออกนอกกรอบมาตรฐานการทำงานที่เป็นทางการตามภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบของพนักงานเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว อย่างไรก็ตาม ในมุมมองของนักทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม (functionalist) มองว่า *การทุจริตคอร์รัปชันนั้นเป็นตัวแทนของระบบกลไกตลาด* เพราะการทุจริตคอร์รัปชันมี

กระบวนการที่เสนอหรือก่อให้เกิดทางเลือกที่ยอมรับร่วมกันได้ (Leff, 1979) ดังนั้น การทุจริตคอร์รัปชันจึงเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐกับระบบธุรกิจและความเป็นปัจเจกบุคคล อย่างไรก็ตาม งานศึกษาของ Vito Tanzi (1998) อธิบายว่า การทุจริตคอร์รัปชันนั้น ไม่เกิดหมายความว่าถึงเพียงแต่การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบเท่านั้น แต่การทุจริตคอร์รัปชันยังหมายความรวมถึงการเอื้อผลประโยชน์และแสวงหาผลประโยชน์เพื่อกลุ่ม พรรคพวก ชนเผ่า เพื่อนฝูง ครอบครัว หรือสมาชิกภายในสังคมหรือกลุ่มเฉพาะของตัวเองด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมองว่าการอธิบายความหมายของ Robert Klitgaard (1998) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาวิจัยปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน แม้จะเป็นความหมายที่กว้าง แต่ค่อนข้างอธิบายถึงลักษณะเฉพาะและกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันได้ครอบคลุมพอสมควร Robert Klitgaard อธิบายว่า การทุจริตคอร์รัปชันนั้น คือ การใช้อำนาจที่เป็นทางการในทางมิชอบเพื่อผลประโยชน์ที่ไม่เป็นทางการ

อย่างไรก็ตาม ในมุมมองของผู้เขียนแล้วอาจสรุปความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันได้ว่าเป็นการกระทำในทุกรูปแบบที่ขัดต่อกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ศีลธรรม หรือจรรยาบรรณของหน่วยงานเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มบุคคลอื่น โดยใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของตนเองโดยมิชอบเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัวในรูปแบบต่าง ๆ

ประเภทของการทุจริตคอร์รัปชัน

ดังที่ได้นำเสนอไปในข้างต้นว่า การทุจริตคอร์รัปชันนั้นไม่มีความหมายหรือคำนิยามที่ตายตัว เช่นเดียวกับประเภทหรือรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันก็ไม่มีรูปแบบหรือวิธีการที่ตายตัวเช่นเดียวกัน และยังนานวันรูปแบบหรือวิธีการในการทุจริตคอร์รัปชันยิ่งพัฒนาให้มีความแยบยลและแนบเนียนยากต่อการจัดการมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้ผู้เขียนจะได้นำเสนอมุมมองและแนวคิดที่หลากหลายซึ่งเกี่ยวข้องกับรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันประเภทต่าง ๆ ผ่านการวิเคราะห์ผลการศึกษารองานวิจัยของหน่วยงานระดับสากลและงานวิจัยของนักวิชาการในต่างประเทศ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

หน่วยงานระดับโลกอย่างองค์การสหประชาชาติ (United Nations) (2004) ได้ทำการศึกษาวิจัยปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจังและได้นำเสนอผลการศึกษาไว้ในหนังสือคู่มือด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators) ซึ่งได้มีการจำแนกประเภทของการทุจริตคอร์รัปชันออกเป็น 10 ประเภท ได้แก่

○ การทุจริตคอร์รัปชันระดับเล็กน้อย (Petty Corruption)

ส่วนใหญ่แล้วการทุจริตประเภทนี้เป็นการทุจริตทางการบริหาร (administrative corruption) ที่เกิดขึ้นจากข้าราชการระดับต่ำหรือกระบวนการปฏิบัติงานในระบบราชการ โดยที่มีมูลค่าความเสียหายหรือจำนวนเงินที่เกิดขึ้นในกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันอยู่เพียงเล็กน้อย แต่ก็สามารถก่อให้เกิดความเสียหายทางการบริหารและผลประโยชน์ของส่วนรวมได้มากเช่นเดียวกัน

○ **การทุจริตคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Grand Corruption)**

การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้เกิดขึ้นในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐเพื่อใช้อำนาจของตนเองในการทุจริตด้วยรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีมูลค่าที่สามารถคิดเป็นจำนวนที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้

○ **การทุจริตแบบเรียกรับหรือเจตนาให้ผลประโยชน์ (Active and Passive Corruption)**

โดยการทุจริตประเภทนี้เป็นพฤติกรรมหรือการกระทำที่มีการเสนอหรือสัญญาว่าจะให้เงินเพื่อดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง รวมถึงการเรียกรับหรือเรียกรับสินบนของพนักงานรัฐจากประชาชนหรือผู้มาติดต่อกับหน่วยงานด้วย

○ **การให้สินบน (Bribery)**

สินบนในที่นี้ไม่ได้หมายถึงเงินเพียงอย่างเดียว แต่ยังหมายถึงการพบปะพูดคุยเพื่อต่อรองผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งอาจมาในรูปแบบของเงิน ของขวัญ หุ้ น ข้อมูลข่าวสารของคู่แข่งทางธุรกิจ สิ่งของจรรยาโลงใจ การจ้างงาน หรือสิ่งของอื่น ๆ ที่มีมูลค่าสูง ซึ่งการให้สินบนนี้เป็นรูปแบบการทุจริตขั้นพื้นฐานของการทุจริตคอร์รัปชัน โดยหากมีการให้สินบนเกิดขึ้นแล้วย่อมนำมาซึ่งการเกิดขึ้นของการทุจริตคอร์รัปชันประเภทอื่น ๆ ตามมาในภายหลังด้วย

○ **การยักยอก การขโมย และการโกง (Embezzlement, Theft, and Fraud)**

การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยใช้อำนาจหรือบทบาทในตำแหน่งหน้าที่ของตนเองเพื่อเบียดบัง ใช้จ่าย ยักยอก ใช้ผลประโยชน์ หรือนำเอาทรัพยากรของหน่วยงาน อุปกรณ์สำนักงาน หรือเงินทุนขององค์กรไปใช้เพื่อกิจกรรมส่วนตัวของพนักงานโดยไม่เกี่ยวข้องกับงาน

○ **การใช้อำนาจบีบบังคับ (Extortion)**

เป็นพฤติกรรมการใช้อำนาจขู่เข็ญ กดดัน หรือบีบบังคับพนักงานเพื่อให้ความร่วมมือในการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยอาจเป็นการใช้ความรุนแรงบีบบังคับข่มขู่ด้วยวิธีการต่าง ๆ รวมถึงการใช้อำนาจว่าจะเปิดเผยข้อมูลความลับของพนักงานที่ไม่ยอมให้ความร่วมมือด้วย ฯลฯ

○ **การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ (Abuse of Function)**

เป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย หรือแม้กระทั่งทำผิดกฎระเบียบของหน่วยงาน ละเลย หรือยกเว้นไม่ปฏิบัติตามภาระหน้าที่ของตนเองเพื่อแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองหรือเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มบุคคลอื่น

○ **ความชอบพิเศษหรือการเลือกพรรคพวกของตนเอง (Favoritism and Nepotism)**

เป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นมาจากผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือใช้อำนาจดุลพินิจ (discretion) ในทางที่มิชอบ เพื่อเอื้อผลประโยชน์ไม่เพียงแต่เป็นผลประโยชน์

ส่วนตัวเท่านั้น แต่ยังเป็นการใช้อำนาจเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้กับคนที่ตนเองชื่นชอบ เครือญาติ มิตรสหาย กลุ่มสนับสนุนทางการเมือง หรือกลุ่มพรรคพวกที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับตนเอง

○ **ผลประโยชน์ทับซ้อน (Creating and Exploiting Conflicting Interest)**

การทุจริตประเภทนี้เกิดขึ้นในรูปแบบความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ระหว่างพนักงานที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานเดียวกับและผลประโยชน์ส่วนตัวของพนักงานที่ได้จากการปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ เช่น การให้สินบนเพื่อดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแก่พนักงานในองค์กรอาจจะไม่สามารถให้ผลตอบแทนส่วนตัวที่ครอบคลุมแก่พนักงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิบัติงานนั้น ๆ ได้หมดทุกคน จึงก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนหรือความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ในการดำเนินงานรูปแบบต่าง ๆ

○ **การบริจาคหรือการให้เงินช่วยเหลือทางการเมืองที่ไม่เหมาะสม (Improper Political Contribution)**

การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้เกิดขึ้นจากการให้เงินบริจาค (donation) หรือการให้เงินสนับสนุน (sponsorship) ของฝ่ายการเมืองเพื่อสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานในด้านต่าง ๆ นั้น โดยมีวาระซ่อนเร้นหรือเจตนาจูงใจทางการเมืองแอบแฝงไว้อยู่ ไม่ว่าจะเป็นการให้เงินสนับสนุนเพื่อหวังผลตอบแทนจากสัญญาจ้างงานหรือการดำเนินโครงการของหน่วยงานราชการ รวมถึงการให้เงินบริจาคของนักการเมืองแต่มีเจตนาแอบแฝงในลักษณะให้สินบนไปพร้อมกัน เป็นต้น

นอกเหนือจากการจำแนกประเภทและรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันตามที่องค์กรสหประชาชาติ (United Nations) ได้เสนอไว้ทั้ง 10 ประเภทนั้น องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development - USAID) ก็ถือเป็นหน่วยงานระดับนานาชาติอีกหน่วยงานหนึ่งที่ได้ทำการศึกษาปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในทั่วโลกอย่างจริงจังและได้รับการยอมรับในระดับโลก ซึ่งงานศึกษาวิจัยขององค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development) (2005) ได้จำแนกประเภทของการทุจริตคอร์รัปชันออกเป็น 7 รูปแบบ ได้แก่ การให้สินบน การใช้อำนาจบีบบังคับ การปฏิบัติงานที่ไม่เหมาะสม ความสัมพันธ์ส่วนตัว ระบบอุปถัมภ์ การเลื่องงาน และการทุจริตทางการเมืองและการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่เหมาะสมในโครงการทางการเมือง ซึ่งรายละเอียดในการทุจริตคอร์รัปชันแต่ละประเภทมีดังต่อไปนี้

○ **การทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบของการให้สินบน (Bribery)**

โดยการให้สินบนนี้อาจเกิดขึ้นในรูปแบบของการให้เงินที่ไม่เป็นทางการหรือของขวัญหรือสิ่งของตอบแทนที่มูลค่าสูงอื่น ๆ ดังนั้น "สินบน" ในที่นี้จึงหมายถึง เงินหรือสิ่งของอื่น ๆ ที่มีค่า ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการร้องขอของพนักงานรัฐหรืออาจเกิดขึ้นจากที่ประชาชนหรือภาคเอกชนจะเสนอให้สินบนแก่พนักงานเพื่อดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรืออำนวยความสะดวกให้ได้อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งงานศึกษาของ

USAID อธิบายว่าการให้สินบนนี้ถือเป็นรูปแบบหรือแนวคิดหลักของการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันประเภทอื่น ๆ จะเกิดขึ้นพร้อมกับการให้สินบนเสมอ เช่น การให้สินบนที่เกิดขึ้นพร้อมๆกับระบบอุปถัมภ์ การให้สินบนที่เกิดขึ้นพร้อมกับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม หรือการให้สินบนที่มาพร้อมกับการใช้อำนาจเชิงบังคับให้ดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นต้น

○ **การใช้อำนาจบีบบังคับ (Extortion)**

การใช้อำนาจบีบบังคับนี้ เป็นพฤติกรรมของพนักงานรัฐหรือผู้ออกกฎระเบียบในการดำเนินงานขององค์กร ที่ใช้อำนาจข่มขู่ บีบบังคับประชาชนให้มีการจ่ายเงินเพื่อดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งหากไม่มีการจ่ายเงินก็จะไม่มีการดำเนินงานใด ๆ ให้ แต่ถ้าหากมีการจ่ายเงิน พนักงานรัฐก็จะใช้อำนาจยกเลิกหรือทำลายมาตรฐานในการดำเนินงานบางอย่างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อดำเนินงานในเรื่องดังกล่าว

○ **การปฏิบัติงานที่ไม่เหมาะสม (Misappropriation)**

เป็นพฤติกรรมการทำงานของพนักงานรัฐ ซึ่งอาจเกิดขึ้นในรูปแบบของการขโมยอุปกรณ์สำนักงาน การใช้อุปกรณ์สำนักงานหรืองบประมาณขององค์กรเพื่อกิจการส่วนตัวโดยไม่เกี่ยวข้องกับการทำงานตามอำนาจหน้าที่ เช่น การใช้รถยนต์ของสำนักงานไปรับ-ส่งลูกที่โรงเรียน เป็นต้น รวมถึงการใช้ประมาณในการดำเนินโครงการเพื่อซื้อสิ่งของสำหรับใช้ประโยชน์ส่วนตัวประเภทต่าง ๆ

○ **ความสัมพันธ์ส่วนตัว (Self-Dealing)**

เป็นการแสวงหาประโยชน์จากความสนิทสนมหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การทำสัญญาจ้างกับบริษัทที่เป็นญาติหรือเป็นคนสนิทกับพนักงานรัฐเพื่อให้ดำเนินโครงการของรัฐในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

○ **การอุปถัมภ์ (Patronage)**

การจ้างงานโดยที่บุคคลที่เข้ามาทำงานดังกล่าวไม่ได้มีคุณสมบัติหรือความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานดังกล่าว แต่ได้รับการอนุมัติให้เข้าทำงานเพราะความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้อำนาจในหน่วยงานราชการ หรือมีการให้สินบนแก่ผู้มีอำนาจในหน่วยงานรัฐเพื่อให้มีการจ้าง เปลี่ยน หรือย้ายตำแหน่งในยังหน่วยงานต่าง ๆ

○ **การเลี่ยงงานหรือหนีงาน (Shirking)**

การเลี่ยงงานหรือหลีกเลี่ยงหน้าที่ความรับผิดชอบของพนักงานในหน่วยงานภาครัฐนี้เป็นพฤติกรรมการทำงานที่พนักงานรัฐไม่ใส่ใจกับภาระหน้าที่การทำงานของตนเอง มีพฤติกรรมหนีงาน เลี่ยงงาน หรือทำงานอย่างล่าช้าเกินเหตุบ่อยครั้ง ซึ่งเกิดขึ้นมากโดยเฉพาะในหน่วยงานรัฐของประเทศที่กำลังพัฒนา (developing countries) อย่างไรก็ตาม USAID อธิบายว่าพฤติกรรมการทำงานหรือการหนีงานของพนักงานรัฐนี้ มีความหมายกว้าง ซึ่งครอบคลุมถึงการมาทำงานสาย การออกงานหรือเลิกงานเร็วกว่ากำหนด การลางานหรือหายจากที่ทำงานประจำ

บ่อยครั้ง หรือรวมถึงการไม่เคยเข้ามาทำงานในบางช่วงเวลาเลยด้วย ตลอดจนการจ้าง หรือให้สินบนเพื่อให้พนักงานคนอื่นทำงานแทนภาระงานของตน

○ **การทุจริตทางการเมืองและการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่เหมาะสมในโครงการทางการเมือง (Political Corruption & Campaign Finance Improprieties)**

เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำหรือกลุ่มนายทุนกับนักการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตในเชิงนโยบายที่เอื้อผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับนายทุนในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐเพื่อดำเนินโครงการตามนโยบายของฝ่ายการเมือง รวมถึงการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างหรือแปรรูปรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ของรัฐด้วย

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการจำแนกประเภทของการทุจริตคอร์รัปชันภายใต้ผลการศึกษาขององค์กรระดับสากลอย่างองค์การสหประชาชาติ (United Nations) และองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (USAID) แล้ว ยังมีหน่วยงานระดับสากลอีกหนึ่งหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับจากทั่วโลกว่าเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินความโปร่งใสและปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในระดับชั้นนำของโลก นั่นคือ องค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ซึ่งได้ทำการศึกษาและประเมินปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในทั่วโลกมาอย่างยาวนาน ได้อธิบายและจำแนกประเภทของการทุจริตคอร์รัปชันออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ การทุจริตคอร์รัปชันในระดับเล็กน้อย (Petty Corruption) การทุจริตคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Grand Corruption) และการทุจริตคอร์รัปชันทางการเมือง (Political Corruption) (Transparency International, 2009) โดยมีรายละเอียดดังนี้

การทุจริตคอร์รัปชันระดับเล็กน้อย (Petty Corruption) เป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นได้ในทุกวัน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายในทางที่ผิดของข้าราชการระดับต่ำหรือระดับกลางในหน่วยงานภาครัฐเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ส่วนตัวจากประชาชนที่ต้องการได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ

การทุจริตคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Grand Corruption) เป็นการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐที่ใช้นโยบายหรืออำนาจหน้าที่ของตนเองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดินหรือการดำเนินโครงการด้านต่าง ๆ ของรัฐ

การทุจริตคอร์รัปชันทางการเมือง (Political Corruption) เป็นการใช้เล่ห์เหลี่ยมทางนโยบายหรือการทุจริตเชิงนโยบาย การออกกฎ ระเบียบ หรือการดำเนินงานเพื่อจัดสรรผลประโยชน์งบประมาณ หรือทรัพยากรต่าง ๆ โดยการใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมืองของนักการเมืองที่ต้องการรักษาตำแหน่ง อำนาจ หรือผลประโยชน์ทางการเมืองของตนเองไว้

นอกจากนี้ งานศึกษาของ Vito Tanzi (1998) ยังได้อธิบายประเภทของการทุจริตคอร์รัปชันในเชิงพฤติกรรมหรือการกระทำในเชิงทุจริต โดยแบ่งออกเป็น 7 รูปแบบ ได้แก่ 1.) การทุจริตในระบบราชการและการเมือง โดยกลุ่มข้าราชการระดับสูงและนักการเมือง 2.) การลดต้นทุนเพื่อดำเนินธุรกิจหรือโครงการต่าง ๆ (โดยการให้สินบนพนักงาน) รวมถึงการเพิ่มผลประโยชน์รูปแบบต่าง ๆ ให้เป็นพิเศษ 3.) การเสนอให้สินบน (briber-initiated) และการเรียกร้องรับสินบน (bribee-initiated) 4.) การใช้อำนาจบีบบังคับ ชูเชื้อน หรือการสมรู้ร่วมคิด 5.) การทุจริตแบบรวมอำนาจตัดสินใจและการทุจริตเชิง

กระจายอำนาจหรือกระจายผลประโยชน์ 6.) การใช้อำนาจดุลพินิจในการตัดสินใจ และ 7.) การทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินสดหรือสิ่งของตอบแทนอื่น

งานศึกษาแนวคิดการทุจริตคอร์รัปชันทางการเมืองของ Arnold Heidenheimer & Johnston Michael (2002) ได้อธิบายแนวคิดและจำแนกประเภทของการทุจริตคอร์รัปชันออกเป็น 3 ประเภท โดยพิจารณาถึงกลุ่มคนที่มีบทบาทหลักในกระบวนการทุจริตและการรับรู้ทางสังคม ได้แก่

การทุจริตคอร์รัปชันสีขาว (White Corruption) เป็นรูปแบบหรือกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคม แต่ประชาชนและสมาชิกในสังคมยอมรับกับการทุจริตคอร์รัปชันเหล่านั้นได้ เนื่องจากการทุจริตที่เกิดขึ้นหรือสร้างความเสียหายต่อส่วนรวมเพียงเล็กน้อย และสมาชิกในสังคมเห็นว่าการทุจริตในประเภทนี้ไม่ควรได้รับการลงโทษอย่างรุนแรงเพราะการทุจริตในลักษณะนี้เป็นการทุจริตในเรื่องที่ไม่ได้มีความสำคัญหรือสร้างความเดือดร้อนให้กับสังคมที่รุนแรง

การทุจริตคอร์รัปชันสีเทา (Gray Corruption) เป็นรูปแบบหรือกระบวนการทุจริตที่อยู่ในระดับกึ่งกลาง ซึ่งประชาชนหรือสมาชิกในสังคมถูกแบ่งออกเป็นสองฝ่ายระหว่างผู้ที่ยอมรับและไม่ยอมรับการกระทำผิดในประเภทนี้ ซึ่งเป็นรูปแบบการทุจริตที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมแต่ในขณะเดียวกันก็สร้างประโยชน์หรือผลกระทบในทางที่ดีอย่างใดอย่างหนึ่งต่อสังคมอยู่

การทุจริตคอร์รัปชันสีดำ (Black Corruption) เป็นรูปแบบหรือกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันที่สร้างความเสียหายและผลกระทบที่รุนแรง ซึ่งประชาชนและสมาชิกในสังคมทุกฝ่ายต่อต้าน ไม่ยอมรับกับการทุจริตดังกล่าว และสนับสนุนให้มีการลงโทษผู้ทำการทุจริตในประเภทนี้อย่างเต็มรูปแบบตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วการทุจริตประเภทนี้เป็นการทุจริตที่สร้างความเสียหายขนาดใหญ่ต่อส่วนรวม และเป็นการทุจริตที่สมาชิกในสังคมมองว่าเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมที่จะต้องต่อต้านและลงโทษผู้กระทำผิดในการทุจริตประเภทนี้อย่างรุนแรงเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตในลักษณะนี้ขึ้นอีกในสังคม

สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน

สำหรับมุมมองของผู้เขียนแล้ว มองว่าการศึกษาสาเหตุหรือปัจจัยที่มีผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันประเภทต่าง ๆ นั้น มีความน่าสนใจอย่างหนึ่ง คือ ปัจจัยที่มีผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันนั้นมีทั้ง "ปัจจัยทางกายภาพ" หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นปัจจัยที่มนุษย์สร้างหรือพัฒนาขึ้นมาเพื่อให้มนุษย์ใช้สำหรับแสวงหาผลประโยชน์ได้ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง เช่น กฎหมาย โครงสร้างองค์กร โครงสร้างเชิงสถาบัน ระบบการทำงาน เงินเดือน อัตราค่าตอบแทน ฯลฯ ส่วนอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลให้เกิดการทุจริตคือ "ปัจจัยทางชีวภาพ" หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นปัจจัยที่อยู่ภายในจิตใจใต้อำนาจของมนุษย์ที่พยายามแสวงหาผลประโยชน์ด้วยการทุจริตรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากแรงดึงดูดภายในจิตใจใต้อำนาจที่มนุษย์ได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมหรือสถานะความยากลำบากที่เป็นผลกระทบมาจากปัจจัยทางกายภาพ เช่น รายได้หรือเงินเดือนที่ต่ำ การรับรู้ความยากลำบากของชีวิต ความต้องการชื่อเสียงหรือการยอมรับจากคนรอบข้างต่อความสามารถในการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์โดยมิชอบ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันนี้ย่อมไม่ได้เกิดมาจากเพียงแต่ปัจจัยทางกายภาพและปัจจัยทาง

ชีวภาพของมนุษย์อย่างแน่นอน แต่ยังรวมถึงสภาพแวดล้อมและปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างหลากหลายด้วย เพราะกระบวนการเกิดขึ้นของปัญหาทุจริตคอร์รัปชันนั้นเกิดขึ้นอย่างไม่มีเงื่อนไข ดังนั้น สาเหตุของปัญหาทุจริตคอร์รัปชันจึงเกิดขึ้นได้จากปัจจัยหลายอย่าง และก่อตัวขึ้นมาผ่านกระบวนการในหลายรูปแบบ อย่างไรก็ตาม มีงานศึกษาวิจัยหลายชิ้นจากนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านการศึกษาวิจัยปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงหน่วยงานด้านการเงินระดับโลกอย่าง IMF ก็ได้ทำการศึกษาด้านปัญหาทุจริตคอร์รัปชันมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งงานศึกษาของ IMF (International Monetary Fund) โดย Vito Tanzi (1998) ได้ทำการศึกษาวิจัยกระบวนการเกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่ง Vito Tanzi ได้นำเสนอผลการศึกษา โดยพบว่าสาเหตุโดยตรงที่ก่อให้เกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกนั้น เป็นผลมาจากปัจจัยหลัก 4 ปัจจัย ได้แก่ 1.) กฎหมายและการใช้อำนาจ 2.) ระบบภาษี 3.) อำนาจตัดสินใจหรืออำนาจดุลพินิจเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ และ 4.) เงื่อนไขของการเสนอสินค้าและบริการที่มีราคาต่ำกว่าตลาดโดยทั่วไป นอกจากนี้ Vito Tanzi ยังได้อธิบายเพิ่มเติมว่านอกจากปัจจัยที่มีผลโดยตรงที่ก่อให้เกิดการทุจริตทั้ง 4 ปัจจัยแล้ว การทุจริตคอร์รัปชันยังเกิดขึ้นมาจากปัจจัยสนับสนุนที่มีผลหรือเอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐอีก 6 ปัจจัย ได้แก่ 1.) ธรรมเนียมปฏิบัติในระบบราชการ 2.) อัตราของค่าตอบแทนหรือเงินเดือนของพนักงาน 3.) ระบบการลงโทษ 4.) ระบบการควบคุมการทำงานภายในองค์กร รวมถึงความโปร่งใสของกฎหมาย ระเบียบและกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ 5.) การควบคุมตรวจสอบของสถาบัน และ 6.) ภาวะความเป็นผู้นำ

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาวิจัยของนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่าง Mauro (1996) ได้อธิบายถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศที่กำลังพัฒนา (developing country) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแถบเอเชียว่าประเทศเหล่านี้มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นมาจากปัจจัย 6 อย่าง ได้แก่ 1.) แรงจูงใจที่ก่อให้เกิดการทุจริต เช่น ปัญหาความยากจน ระดับเงินเดือนที่ต่ำและความเสี่ยงอื่น ๆ เช่น การว่างงาน เป็นต้น 2.) โอกาสที่จะก่อให้เกิดการเข้าไปมีส่วนร่วมในการทุจริตคอร์รัปชัน 3.) ระบบนิติบัญญัติและศาลที่ไม่เข้มแข็ง 4.) ระดับทางศีลธรรมและจรรยาบรรณที่ไม่พัฒนา 5.) ระดับการมีส่วนร่วมของประชากรในการจัดการทรัพยากร และ 6.) ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและเจตนากรมณ์ทางการเมืองที่ไม่มีความจริงจังในการแก้ปัญหาการทุจริต นอกจากนี้ งานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของ Robert Kiltgaard (1988) นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านปัญหาทุจริตคอร์รัปชันซึ่งทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันมาอย่างยาวนาน ได้สรุปสาเหตุและอธิบายปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ผ่านการอธิบายด้วย "สูตรการทุจริตคอร์รัปชัน" ว่าโดยพื้นฐานแล้วปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั้นเกิดขึ้นมากจากการใช้อำนาจผูกขาดและการใช้อำนาจดุลพินิจเพื่อตัดสินใจในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (Monopoly + Discretion) โดยปราศจากความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งสูตรของการทุจริตคอร์รัปชันของ Robert Kiltgaard สามารถอธิบายได้ว่า

Corruption = Monopoly + Discretion - Accountability

หรือ

ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน = อำนาจผูกขาด + อำนาจดุลพินิจ - ความรับผิดชอบ

ซึ่งหากพิจารณาจากสูตรการเกิดทุจริตคอร์รัปชัน ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันนั้นเกิดขึ้นมาได้จาก **“การใช้อำนาจ” โดยปราศจากความรับผิดชอบ** ซึ่งอำนาจในที่นี้ประกอบด้วย อำนาจที่เป็นทางการซึ่งเป็นอำนาจตัดสินใจตามกฎหมายที่มีอยู่เฉพาะตำแหน่งหรือสามารถใช้อำนาจได้เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น นั่นคือ การใช้อำนาจดุลพินิจตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ (Discretion) กับ อำนาจผูกขาดหรือสิทธิเด็ดขาดในการกระทำบางอย่างใดอย่างหนึ่ง (Monopoly) ซึ่งอาจเกิดขึ้นมาในรูปแบบของอำนาจที่เป็นทางการตามกฎหมาย หรืออาจมาในรูปแบบอำนาจที่ไม่เป็นทางการอันเป็นผลมาจากอิทธิพลทางการเมืองหรืออิทธิพลทางธุรกิจก็ได้ ซึ่งการใช้อำนาจต่าง ๆ ของ **“ผู้มีอำนาจ”** เหล่านี้ สามารถเกิดขึ้นได้ด้วยอิทธิพลจูงใจและการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยปราศจากเจตนาที่จะรับผิดชอบต่อสิ่งที่กระทำลงไป หรือพยายามแสวงหาวิธีการที่จะเลี่ยงหรือปฏิเสธที่จะรับผิดชอบต่อการกระทำที่ตนเองได้ตัดสินใจลงไป อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากสูตรปัญหาทุจริตคอร์รัปชันดังกล่าว ยังมีงานศึกษาวิจัยอีกชิ้นหนึ่งของ Alina Mungiu-Pippidi & Ramin Dadašov (2016) ซึ่งได้ทำการศึกษาแนวคิดในการควบคุมปัญหาทุจริตคอร์รัปชันผ่านการวิจัยตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสสาธารณะ (Index of Public Integrity) ซึ่งได้นำเสนอผลการศึกษาและอธิบายถึง “สูตรควบคุมและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน” ด้วย โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาและออกแบบปัจจัยที่จะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการทุจริตคอร์รัปชัน (constraints) ให้มีประสิทธิภาพ นั่นคือ ปัจจัยด้านกฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ (legal + normative) ซึ่งปัจจัยที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการทุจริตเหล่านี้จะต้องมีอิทธิพลหรือใช้เพื่อควบคุมและลดโอกาสที่จะก่อให้เกิดการทุจริต (opportunities) ประเภทต่าง ๆ โดยตรง นั่นคือ การใช้อำนาจดุลพินิจ และการบริหารจัดการทรัพยากรของหน่วยงานประเภทต่าง ๆ (discretion + resources) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสาระสำคัญข้างต้นแล้ว สามารถสรุปเป็นสูตรควบคุมและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ได้ดังรายละเอียดด้านล่าง

Corruption Control = Constraints (law + normative) - Opportunities (discretion + resource)

หรือ

การควบคุมและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน = ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค/ขัดขวาง (กฎหมาย + กฎระเบียบ ข้อบังคับ) - ปัจจัยที่เป็นโอกาสให้เกิดการทุจริต (อำนาจดุลพินิจ + ทรัพยากร)

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็งานศึกษาวิจัยที่อธิบายถึงสูตรการทุจริตคอร์รัปชัน หรือแม้กระทั่งสูตรควบคุมและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ล้วนให้ความสำคัญไปที่ **“การใช้อำนาจ”**

ประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจผูกขาด อำนาจดุลพินิจ (discretion) และอำนาจตามกฎหมาย (law/legal/authority) ประเภทต่าง ๆ ซึ่งอำนาจเหล่านี้ล้วนเป็นทั้งที่มาของปัญหาและเป็นทั้งเครื่องมือในการขัดขวางหรือแก้ไขปัญหาทุจริตด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมองว่าต้นเหตุของปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่แท้จริงนั้นอยู่ที่ “ผู้ใช้อำนาจ” ซึ่งใช้อำนาจต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ ดังนั้น “อำนาจ” ที่เป็นทางการตามกฎหมายและอำนาจที่ไม่เป็นทางการต่าง ๆ จึงเป็นเพียงปัจจัยสนับสนุนให้ “ผู้ใช้อำนาจ” ในฐานะต้นเหตุของปัญหาได้นำไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว โดยหลีกเลี่ยงที่จะรับผิดชอบกับการกระทำของตนเองด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการลบล้างและหลีกเลี่ยงความผิดด้วยเช่นกัน ดังนั้น “กฎหมาย” จึงเป็นทั้งปัจจัยเอื้อให้มีการทุจริตและยังเป็นปัจจัยที่ใช้เพื่อหลีกเลี่ยงหรือลบล้างความผิดจากการกระทำทุจริตของผู้ใช้อำนาจโดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากงานศึกษาศาสตร์ของปัญหาทุจริตคอร์รัปชันข้างต้นแล้ว องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development - OECD) ซึ่งนำโดย Goudie & Stasange (1979) ยังได้ทำการศึกษาวิจัยและอธิบายว่าสาเหตุการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นได้ใน 3 ระดับ ได้แก่ การทุจริตคอร์รัปชันระดับนานาชาติ ระดับชาติ และระดับสถาบันธุรกิจเอกชน โดยการทุจริตระดับนานาชาติ นั้น เป็นผลมาจากการแข่งขันตลาดธุรกิจระดับนานาชาติทำให้บริษัทเอกชนหรือนายทุนต่างชาติมีความพยายามที่จะเสนอให้สินบนเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจเหนือคู่แข่ง ส่วนการทุจริตระดับชาตินั้น เกิดขึ้นมาจากการดำเนินงานของรัฐบาลที่เปิดโอกาสหรือเป็นฝ่ายชักจูงให้มีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้น ภายใต้ระบบความสัมพันธ์ในการดำเนินงานของภาครัฐระหว่างรัฐบาลกับศาล รัฐบาลกับการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ และรัฐบาลกับภาคประชาชน ซึ่งความสัมพันธ์ทั้งสามรูปแบบนี้เอื้ออำนวยหรือมีโอกาสให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันอยู่ตลอด นอกจากนี้ การดำเนินงานของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งธรรมเนียมปฏิบัติในระบบราชการ อำนาจในการออกกฎระเบียบในการดำเนินธุรกิจของรัฐบาล รวมถึงการบริหารจัดการเงินช่วยเหลือจากหน่วยงานระดับนานาชาติจากภายนอกประเทศของรัฐบาล ยังเป็นแหล่งที่มาหรือต้นเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในกลุ่มสถาบันธุรกิจเอกชนต่าง ๆ ด้วย

บทที่ 2

แนวคิดที่ว่าด้วยการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส

(Integrity and Transparency Assessment Concept)

แนวคิดคุณธรรมและจริยธรรม (Integrity and Ethnicity Concepts)

คุณธรรม (morality/integrity) และ จริยธรรม (ethnicity) เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้เป็นกลไกและเครื่องมือทางการบริหารจัดการทั้งในองค์กรภาครัฐและเอกชน ซึ่งเป้าหมายหลักของคุณธรรมและจริยธรรมนี้ มีไว้เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานทางศีลธรรมในการดำเนินชีวิตและการทำงานของมนุษย์ให้อยู่ภายใต้หลักแห่งความถูกต้องและธรรมเนียมปฏิบัติที่เหมาะสมภายใต้กฎเกณฑ์ที่สังคมยอมรับร่วมกัน อย่างไรก็ตาม "คุณธรรม" และ "จริยธรรม" นี้มีความหมายที่แตกต่างกันไป โดย "คุณธรรม" (morality) จะมีความหมายในเชิงที่เป็นนามธรรมหรือมีความหมายในเชิงของหลักการมากกว่า "จริยธรรม" (ethnicity) เนื่องจากคุณธรรมจะเกี่ยวข้องกับจิตสำนึกและการรับรู้ผิดชอบชั่วดีของมนุษย์ ในขณะที่จริยธรรมจะเกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ แบบแผนธรรมเนียมปฏิบัติ หรือมาตรฐานทางศีลธรรมของมนุษย์ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับแนวคิดคุณธรรมและจริยธรรมนี้ ผู้เขียนจึงได้นำเสนอความหมายหรือคำนิยามของแนวคิดทั้งสองแนวคิดจากมุมมองของนักวิชาการที่หลากหลายทั้งภายในและต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ความหมายของคุณธรรม (Integrity)

สำหรับแนวคิดเรื่องคุณธรรม (Morality หรือ Integrity) นี้ มีนักวิชาได้ให้ความหมายและนำเสนอ มุมมองที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมไว้อย่างหลากหลาย ดังเช่น นักปรัชญาคนสำคัญของโลกอย่างโสเครตีส ได้อธิบายไว้ว่า "คุณธรรม" นั้น เป็นความดีที่จะทำให้ผู้ครอบครองความดีเหล่านี้กลายเป็นบุคคลที่สมบูรณ์ เช่นเดียวกับแนวคิดของ วิลสลัซซ์ ชวัลลี (2552) ที่ได้อธิบายว่า คุณธรรมจริยธรรมนั้น เป็นสิ่งดีงามที่คนในสังคมเข้าใจและยอมรับร่วมกัน ซึ่งการกระทำหรือพฤติกรรมใด ๆ สะท้อนให้เห็นถึงการมีคุณธรรมจริยธรรมในการดำเนินชีวิตย่อมจะทำให้สังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข รวมถึง ดวงเดือน พันธุมาวิน (2543) ที่มองความหมายของ "คุณธรรม" ในเชิงผลกระทบเชิงบวกที่จะเกิดขึ้นต่อสังคม โดย ดวงเดือน พันธุมาวิน อธิบายว่าคุณธรรมนั้นเป็นสิ่งที่คนในสังคมรับรู้และยอมรับโดยทั่วไปว่าสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ดีงาม มีคุณประโยชน์ต่อส่วนรวมและยังก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมน้อย อย่างไรก็ตาม ยังมีนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้นำเสนอ มุมมองของตนเองและอธิบายความหมายของคุณธรรมจริยธรรมในเชิงพฤติกรรมศาสตร์ เช่น ชีร์รัตน์ กิจจาร์ักษ์ (2542) ได้อธิบายความหมายของคุณธรรมว่า "คุณธรรม" นั้น เป็นสำนึกแห่งการรับรู้ผิดชอบชั่วดีที่อยู่ตัวของบุคคล ทั้งยังเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมและมาตรฐานในการดำเนินชีวิตของบุคคลในสังคม ซึ่งก่อให้เกิดการพัฒนาลักษณะในการประพฤติปฏิบัติของบุคคลในสังคม และคุณธรรมยังเป็นมาตรฐานในการตัดสินว่าการกระทำหรือพฤติกรรมใดเป็นสิ่งที่สังคมยอมรับได้หรือการกระทำใดเป็นสิ่งที่ไม่ควรประพฤติปฏิบัติ รวมถึง วศิน อินทสระ (2541) ยังได้นำเสนอ มุมมองและอธิบายความหมายของคุณธรรมในลักษณะที่สอดคล้องกันกับแนวคิดของ ชีร์รัตน์ กิจจาร์ักษ์

ว่า คุณธรรมนั้น คือ อุปนิสัยของมนุษย์ ซึ่งอุปนิสัยดังกล่าวนี้เป็นอุปนิสัยที่ดั่งงามอันเกิดมาจากการสั่งสม และประพฤติปฏิบัติเรื่อยมา

แน่นอนว่าแนวคิดเรื่องคุณธรรมนี้มีความเชื่อมโยงกับศาสนาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ผู้เขียน จึงได้พิจารณานักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งที่น่าเสนอมุมมองและความหมายของคุณธรรมในมิติของศาสนา ด้วย ดังเช่น ประภาศรี สีหอำไพ (2540) ได้อธิบายความหมายของคุณธรรมไว้ว่า คุณธรรมนั้น เป็น หลักธรรมที่สร้างความรู้สึกรู้จักหรือการรับรู้ในจิตใจที่สำคัญของบุคคลให้รู้จักผิดชอบชั่วดี และทำให้บุคคล ตระหนักถึงคุณงามความดีอยู่ตลอดเวลา เช่นเดียวกับ ลิขิต ธีรเวคิน (2548) ที่มองว่า คุณธรรมนั้น เป็น สิ่งที่อยู่ภายในจิตวิญญาณของบุคคล ศาสนา และอุดมการณ์ และยังเป็นดวงวิญญาณของบุคคลและ สังคมด้วย ซึ่งมีการปลูกฝังและกล่อมเกลามาตั้งแต่ระดับครอบครัว ศาสนา การศึกษา และองค์กรของรัฐ อย่างไรก็ตาม กล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้เขียนมองว่าความหมายของ “คุณธรรม” นั้น หมายถึง การแสดงออก ใด ๆ ก็ตามอันเป็นสิ่งที่ดีงาม ซึ่งบุคคลได้แสดงออกมาให้เห็นผ่านการกระทำ พฤติกรรม หรือสำนึกที่อยู่ ในจิตใจของบุคคล ซึ่งคนในสังคมรับรู้และยอมรับร่วมกันโดยทั่วไปว่าพฤติกรรมหรือการกระทำเหล่านั้น เป็นสิ่งที่ดีงาม ถูกต้อง และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมหรือส่วนรวม

ความหมายของจริยธรรม (Ethnicity)

สำหรับแนวคิดในเรื่อง “จริยธรรม” (ethnicity) มีนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติซึ่งเป็ นนักปรัชญาที่มีความเชี่ยวชาญในด้านจริยศาสตร์หรือจริยธรรมศึกษา ได้อธิบายความหมายของจริยธรรม ในมุมมองต่าง ๆ ไว้อย่างหลากหลายและน่าสนใจ ดังเช่น Kohberg (1976) ได้อธิบายความหมายของ จริยธรรมในเชิงของหลักคิดทางนิติศาสตร์ว่า “จริยธรรม” นั้น เป็นสิ่งพื้นฐานของความยุติธรรมทั้งปวง ซึ่งอยู่ภายใต้กฎของความเท่าเทียมเป็นสิ่งที่คนส่วนใหญ่ในสังคมรับรู้และตระหนักได้ในทุกสถานการณ์ เช่นเดียวกับแนวคิดของ Brown (1968) ก็ได้นำเสนอมุมมองและให้คำนิยามของจริยธรรมในมิติของ แนวคิดทางนิติศาสตร์ว่า จริยธรรม ก็คือกฎระเบียบหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ทุกคนในสังคมสามารถรับรู้ และสามารถนำไปใช้ในการแยกแยะระหว่างการทำอันเป็นสิ่งที่ผิดกับการกระทำที่ถูกต้องได้ อย่างไรก็ตาม ยังมีนักวิชาการที่ได้อธิบายความหมายของจริยธรรมในเชิงพฤติกรรมศาสตร์ ดังเช่น Bandura (1977) ได้อธิบายความหมายของจริยธรรมโดยพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎเกณฑ์กับพฤติกรรม ของมนุษย์เป็นหลัก ว่า ของจริยธรรมนั้น คือ “กฎเกณฑ์” ที่มีไว้สำหรับประเมินการกระทำหรือพฤติกรรม ที่เกิดจากการเรียนรู้ของบุคคลที่อยู่ในสังคม เช่นเดียวกับแนวคิดที่ใช้อธิบายความหมายของจริยธรรม ตามแนวคิดของ Good Carter (1974) ที่มองว่าจริยธรรมนั้น เป็นการประพฤติ ปฏิบัติของคนในสังคมที่ ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบหรือแนวทางการดำเนินชีวิตให้สอดคล้องกับระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือ มาตรฐานแห่งความประพฤติที่ถูกต้องและดีงามซึ่งสังคมยอมรับได้

อย่างไรก็ตาม สำหรับนักวิชาการชาวไทยอย่าง ทิศนา แคมมณี (2547) ได้อธิบายถึงความหมาย ของจริยธรรมว่า เป็นพฤติกรรมอันดีงามที่แสดงออกมาให้เห็น ไม่ว่าจะเป็นทางกาย วาจา หรือจิตใจ การกระทำดังกล่าวเป็นสิ่งที่สังคมยอมรับ รวมถึงจริยธรรมยังเป็นกฎเกณฑ์หรือระเบียบแบบแผนที่ กำหนดแนวทางปฏิบัติของคนในสังคมให้ปฏิบัติต่อผู้อื่นและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข เช่นเดียวกับงาน ศึกษาวิจัยการยกระดับคุณธรรม จริยธรรมของสังคมไทย ของ เพ็ญแข ประจวบปัจฉิม และคณะ (2551)

ที่ได้อธิบายความหมายของจริยธรรมไว้ว่า เป็นหลักแห่งความดีงามพื้นฐานที่อยู่ภายใต้จิตสำนึกของบุคคลซึ่งได้รับการปลูกฝังและประพฤติ ปฏิบัติสั่งสมมาภายใต้สำนึกแห่งความรู้ผิดชอบชั่วดีในแต่ละบุคคล และจริยธรรมนี้เองได้กลายมาเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมและแนวทางในการดำเนินชีวิตที่ถูกต้องให้แก่บุคคลในสังคมได้ประพฤติ ปฏิบัติ และสามารถยอมรับหรือรับรู้ได้ว่าการกระทำใดเป็นสิ่งที่ดีหรือการกระทำใดเป็นสิ่งที่ไม่ดีและไม่ควรปฏิบัติ นอกจากนี้ งานศึกษาของ จอห์น อี. อี. อี. และคณะ (2545) ยังได้อธิบายความหมายของจริยธรรมไว้อย่างน่าสนใจว่า จริยธรรมเป็นแนวทางการดำเนินชีวิตที่พึงปฏิบัติ อันเป็นกฎเกณฑ์ทางสังคมที่ดีงามซึ่งทำให้ผู้ที่ประพฤติปฏิบัติสามารถบรรลุเป้าหมายได้โดยไม่สร้างความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้แก่บุคคลอื่นที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกัน ซึ่งการปฏิบัติตามแนวทางแห่งจริยธรรมนี้บุคคลที่ปฏิบัติย่อมได้ชื่อว่าเป็น “คนดี”

อย่างไรก็ตาม จากที่ได้นำเสนอคำนิยามของ “จริยธรรม” ไว้อย่างคร่าวๆ เป็นการให้ความหมายโดยนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านจริยศาสตร์ทั้งที่เป็นนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างชาติ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงได้นำเสนอแนวคิดและการอธิบายความหมายของจริยธรรมจากผู้ที่มีความรู้อย่างลึกซึ้งในพระพุทธศาสนา ดังเช่น พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุ ตฺโต) (2546) ซึ่งท่านได้กล่าวถึงความหมายของ “จริยธรรม” ไว้อย่างน่าสนใจว่า จริยธรรมนั้นหมายถึงการดำเนินชีวิตของบุคคลใน 3 ด้าน ได้แก่ 1.) การดำเนินชีวิตของบุคคลโดยใช้พฤติกรรมทางกาย วาจา และอินทรีย์ของมนุษย์ ในการสร้างสัมพันธ์หรือมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมต่างๆ 2.) ด้านจิตใจของบุคคล ซึ่งอยู่ภายใต้จิตสำนึกและเจตจำนงที่กำหนดให้แต่ละคนมีพฤติกรรมที่สัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น ซึ่งแตกต่างกันไปตามภาวะ คุณสมบัติและคุณลักษณะแห่งจิตสำนึกของแต่ละบุคคล และ 3.) ด้านปัญญา ซึ่งเป็นตั้งแสงสว่างที่จะชี้หนทางให้แต่ละบุคคลได้รู้ว่าเราสามารถมีสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมต่างๆ เหล่านั้นได้มากน้อยเพียงใด เราควรมีสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเหล่านั้นในลักษณะไหนจึงจะบังเกิดผล หรือเราควรมีพฤติกรรมในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งได้มากแค่ไหน ซึ่งแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับขอบเขตของปัญญาในแต่ละบุคคล ซึ่งหากมีการขยายขอบเขตแห่งปัญญาของตนเองให้กว้างขวางมากขึ้นก็จะทำให้เรามีพฤติกรรมที่ซับซ้อน มีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมในสังคมได้ผลดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดของท่านพุทธทาสภิกขุ (2553) ที่ได้อธิบายถึงความหมายของจริยธรรมไว้อย่างน่าสนใจว่า จริยธรรมนั้น เป็นสิ่งที่อยู่ในสำนึกของบุคคลที่จะต้องตระหนักถึงอยู่ตลอดเวลาและเป็นสิ่งที่มนุษย์จะต้องพึงประพฤติปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้ทำการทบทวนแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมในแง่มุมต่าง ๆ อย่างหลากหลายแล้ว สามารถสรุปได้ว่า “จริยธรรม” (Ethnicity) นั้น หมายถึง กฎเกณฑ์ ระเบียบ แบบแผนแห่งการประพฤติ ปฏิบัติอันถูกต้องและดีงามที่คนในสังคมพึงปฏิบัติและต้องตระหนักถึงอยู่ตลอดเวลา รวมถึงจริยธรรมยังเป็นสำนึกแห่งความรู้สึกรู้ผิดชอบชั่วดีที่กำหนดแบบแผนการดำเนินชีวิตของแต่ละบุคคลให้ดำเนินไปตามกฎเกณฑ์ที่คนในสังคมยอมรับได้ว่าสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้อง อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อแนวคิดทั้ง “คุณธรรม” และ “จริยธรรม” ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น นั้น ผู้เขียนจึงได้ทำการสรุปคุณประโยชน์และความสำคัญของแนวคิดดังกล่าวที่มีต่อสังคม โดยแบ่งออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่

1.) คุณธรรมและจริยธรรมก่อให้เกิดความเรียบร้อยและความสงบสุขให้เกิดขึ้นในสังคม ผ่านการสร้างมาตรฐานและแบบแผนในการดำเนินชีวิตให้แก่คนในสังคมที่ทุกคนสามารถรับรู้และยอมรับร่วมกันได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เหมาะสม และดีงาม อันจะนำไปสู่การสร้าง ความเรียบร้อยและสงบสุขให้เกิดขึ้นในสังคม

2.) คุณธรรมและจริยธรรมเป็นเครื่องมือสำคัญที่ก่อให้เกิดการพัฒนาพลเมืองของประเทศทั้งในด้านการประพฤติปฏิบัติและพัฒนาจิตใจของบุคคลให้เป็นผู้ที่มีจิตใจที่ดีงาม ดำเนินชีวิตภายใต้หลักการแห่งความดีและความถูกต้อง อันจะทำให้ประชาชนในสังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข

3.) คุณธรรมและจริยธรรมก่อให้เกิดการพัฒนาสังคมและประเทศชาติในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง ฯลฯ ซึ่งการพัฒนาอันเป็นผลที่เกิดขึ้นมาจากคุณธรรมและจริยธรรมนี้จะเป็น “การพัฒนาที่ยั่งยืน” เนื่องจากคุณธรรมและจริยธรรมเป็นสิ่งที่อยู่ในสำนึกของบุคคลและเป็นกฎเกณฑ์ทางสังคมที่ทุกคนรับรู้และต้องตระหนักถึงอยู่ตลอดเวลา

5.) ในมิติของการบริหารจัดการองค์กร คุณธรรมจริยธรรมจะช่วยให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยกระดับความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กร ตลอดจนคุณธรรมจริยธรรมจะช่วยสร้างความตระหนักให้แก่บุคลากรให้เห็นความสำคัญของผลกระทบที่จะตามมาหากเจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตหรือปฏิบัติงานโดยมิชอบด้วย ซึ่งในแง่นี้เอง คุณธรรมจริยธรรมจะถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีหน้าที่และบทบาทสำคัญในการเป็นอุปสรรคขัดขวางไม่ให้พนักงานกระทำการทุจริตหรือปฏิบัติงานโดยมิชอบผ่านการสร้างความตระหนักและมาตรฐานคุณธรรมในการปฏิบัติงานภายในองค์กรด้วยวิธีการต่าง ๆ

4.) คุณธรรมและจริยธรรมเป็นกลไกที่มีความสำคัญต่อสังคมในการควบคุมบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่ดี มีพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้องหรือไม่อยู่ในกรอบของคุณธรรมและจริยธรรมให้ลดน้อยลงหรือเป็นมาตรการในการควบคุมคนไม่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมให้น้อยที่สุด

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าแนวคิดเรื่อง “คุณธรรม” และ “จริยธรรม” นี้ล้วนเป็นสิ่งที่ดีงามและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยตรง ตลอดจนเป็นแนวคิดที่ทุกสังคมจะต้องนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในสังคมของตนเอง ไม่เพียงแต่การประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิตเท่านั้น แต่แนวคิดคุณธรรมจริยธรรมยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องถูกนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการและเพิ่มมาตรฐานในการดำเนินงานของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประยุกต์ใช้ในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้น การบูรณาการแนวคิดคุณธรรมจริยธรรมไปปรับใช้ในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐนั้น จึงมีประโยชน์โดยตรงต่อการเพิ่มประสิทธิภาพและมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ให้สามารถปฏิบัติราชการและดำเนินงานด้านต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม เป็นธรรม และโปร่งใส ซึ่งท้ายที่สุดก็จะนำไปสู่การทำงานที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวม

แนวคิดเรื่องความโปร่งใส (Transparency Concept)

อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวคิดที่มีความสำคัญอีกแนวคิดหนึ่งที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันแนวคิดเรื่องความโปร่งใส (transparency) นี้ได้ถูกนำไปประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือหรือเทคนิคทางการบริหารจัดการทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนอย่างกว้างขวาง เนื่องจากสามารถเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์กรได้เป็นอย่างดี (Kaufmann, et al., 2002; Kurtzman, et al., 2004; UNODC, 2004) จนกระทั่งนำมาสู่แนวคิดธรรมาภิบาล (good governance) ที่ทั่วโลกได้ให้ความสำคัญและนำไปประยุกต์ใช้ในการทำงานอย่างรอบด้าน อย่างไรก็ตาม การให้ความหมายหรือคำนิยามที่ตายตัวของแนวคิดเรื่องความโปร่งใสนี้ ยังไม่ได้มีความหมายที่เฉพาะเจาะจง แต่โดยส่วนใหญ่แล้วแนวคิดความโปร่งใส (transparency) จะหมายรวมถึง แนวคิดทางการบริหารที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาล (good governance) (Bauhr & Grimes, 2012; Weiss & Steiner, 2006) อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการและหน่วยงานต่าง ๆ ในทั่วโลกได้ทำการศึกษาเรื่องความโปร่งใส (transparency) ในมิติต่าง ๆ ซึ่งได้นำเสนอและอธิบายความหมายและความสำคัญของแนวคิดเรื่องความโปร่งใสไว้อย่างน่าสนใจ เช่น Richard Oliver (2004) ได้อธิบายความหมายของ “ความโปร่งใส” (transparency) ไว้ว่า **เป็นความกระตือรือร้นของหน่วยงานในการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานขององค์กร (active disclosure)** ซึ่งในแง่นี้เอง เราจึงสามารถอธิบายลักษณะพื้นฐานของแนวคิดความโปร่งใสได้ว่าจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานอย่างรอบด้าน ซึ่งเมื่อพิจารณาความหมายที่องค์กรการค้าโลก (WTO) ได้อธิบายไว้ ยังจะทำให้เห็นเกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งองค์กรการค้าโลก (World Trade Organization) ได้อธิบายความหมายและความสำคัญของความโปร่งใสไว้ 3 ประเด็น (Bellver & Kaufmann, 2005) ได้แก่ 1.) เป็นการจัดทำข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย กฎระเบียบ หรือนโยบายการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์กรให้สามารถเข้าถึงได้ 2.) ความโปร่งใสจะก่อให้เกิดการแจ้งหรือสื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ใช้บริการที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรให้ได้ทราบ และ 3.) ความโปร่งใสจะสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่าหน่วยงานจะใช้กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ รวมถึงการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานจะเป็นไปอย่างยุติธรรม เหมาะสม ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ หากเราพิจารณาในบริบทของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในสังคมยุคโลกาภิวัตน์แล้วจะพบว่า ความหมายของแนวคิดเรื่อง “ความโปร่งใส” นี้ ยังหมายรวมถึง ความตั้งใจและความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการพัฒนาปรับปรุงระบบการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐ และการเปิดเผยข้อมูลด้านต่าง ๆ ในระบบออนไลน์ด้วย (The Sunlight Foundation, 2017) อย่างไรก็ตาม หากเราพิจารณาแนวคิดเรื่องความโปร่งใส (transparency) ในมิติของการบริหารจัดการแล้ว จะสามารถอธิบายได้ว่า ความโปร่งใส นั้น เป็นเครื่องมือ กลไก รวมถึงมาตรการทางการบริหารจัดการองค์กรที่มุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับนโยบายหรือการดำเนินงานเฉพาะด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันและควบคุมไม่ให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันรูปแบบต่าง ๆ ภายในองค์กร (Bauhr & Grimes, 2012)

แม้ว่าความหมายของแนวคิดเรื่องความโปร่งใส (transparency) นี้จะมีความหมายที่กว้างและไม่มีความตายตัว แต่ผู้เขียนมองว่าเราสามารถอธิบายความหมายของความโปร่งใส (transparency) ให้

มีความชัดเจนขึ้นได้ผ่านการพิจารณาหรืออธิบายใน 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางแรกเป็นการอธิบายความโปร่งใสโดยพิจารณาบนพื้นฐานของการติดต่อสื่อสารภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ส่งสาร กระบวนการส่งสาร และผู้รับสาร ซึ่งหากเราพิจารณาความโปร่งใสโดยใช้แนวคิดทฤษฎีการสื่อสารมาอธิบาย จะสามารถทำให้เราเข้าใจได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่า ความโปร่งใสไม่ได้มีความหมายเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ความโปร่งใสยังหมายความรวมถึง กระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานกับผู้ใช้บริการที่สามารถติดต่อสื่อสารระหว่างกันได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งในแง่นี้เอง หากเราพิจารณาความโปร่งใสในมุมมองของสิทธิพื้นฐานในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน ก็จะทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า “ความโปร่งใส” นี้ไม่เพียงแต่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของแนวคิดธรรมาภิบาล (good governance) เท่านั้น แต่ “ความโปร่งใส” ยังเป็นแนวคิดสำคัญที่สนับสนุนหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน (human right) ด้วย (Stiglitz, 1999) ดังนั้นการยกระดับความโปร่งใสในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ จึงเป็นการยกระดับการพัฒนาสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานด้วย อย่างไรก็ตาม แนวทางที่สองที่ใช้อธิบายความหมายของความโปร่งใสให้ชัดเจนมากขึ้น คือ การพิจารณาความโปร่งใสในมิติของเทคนิคทางจัดการองค์กร ซึ่งในแง่นี้เอง ความโปร่งใสนอกจากจะต้องให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลและกระบวนการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรกับผู้ใช้บริการแล้ว ยังหมายความรวมถึงการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานภายในองค์กรที่จะต้องมีการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ทั้งจากสมาชิกภายในองค์กรเองและจากหน่วยงานภายนอกด้วย

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าแนวคิดความโปร่งใส (transparency) นี้ สามารถพิจารณาและอธิบายความหมายได้อย่างหลากหลายแง่มุม ไม่ว่าจะเป็นความหมายในเชิงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ความหมายในเชิงการบริหารจัดการองค์กร รวมถึงความหมายในเชิงสิทธิมนุษยชนด้วย อย่างไรก็ตาม หากเราพิจารณาถึงมิติหลัก (dimension) ของแนวคิดเรื่องความโปร่งใสแล้ว เราสามารถแยกประเด็นการศึกษาความโปร่งใสได้เป็น 3 ด้าน (Moravcsik, 2014) ได้แก่ 1.) ความโปร่งใสของข้อมูล (data transparency) โดยเป็นการพิจารณาความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร และรายละเอียดในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานซึ่งอาจพิจารณาได้จากข้อเท็จจริง ข้อมูล และหลักฐานเชิงประจักษ์ของหน่วยงาน 2.) ความโปร่งใสเชิงการวิเคราะห์ (analytic transparency) ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงความสำคัญและคุณภาพของข้อมูลที่ได้มีการเปิดเผยมา รวมถึงการประเมินและทำความเข้าใจกับรายละเอียดของข้อมูลในมิติต่าง ๆ ความน่าเชื่อถือของข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ และ 3.) ความโปร่งใสของผลผลิตหรือผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน (production transparency) โดยเป็นการพิจารณาและประเมินกระบวนการดำเนินงานหรือวิธีปฏิบัติงานขององค์กรในแต่ละด้าน เพื่อประเมินถึงประสิทธิภาพและความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากทำงานของหน่วยงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการศึกษาแนวคิดความโปร่งใสใน 3 ด้านข้างต้นแล้ว งานศึกษาของ Bauhr & Grimes (2012) ยังได้อธิบายเพิ่มเติมว่าเราสามารถศึกษาแนวคิดเรื่องความโปร่งใส (transparency) นี้ได้ใน 2 มิติ ได้แก่ มิติภายในองค์กรและมิติภายนอกองค์กร โดยมิติภายในองค์กร (internal organization) จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินงาน การบริหารจัดการ และการปฏิบัติงาน

ด้านต่าง ๆ เพื่อเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน ส่วนมิติภายนอกองค์กร (external organization) นี้จะเกี่ยวข้องกับความร่วมมือของผู้ใช้บริการ หรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน ผู้ใช้บริการจากและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภายนอก อย่างไรก็ตาม การศึกษามิติ (dimension) ของความโปร่งใสในด้านต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาวิจัย (research) และการประเมินระดับความโปร่งใส (assessment) ในการทำงานขององค์กรประเภทต่าง ๆ ได้อย่างละเอียดและครอบคลุมสาระสำคัญทั้งหมดของแนวคิดความโปร่งใส (transparency)

แนวคิดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส

หลักการและความสำคัญของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส

อย่างที่ได้นำเสนอไปในข้างต้นว่า ทั้งแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมและความโปร่งใส นั้นสามารถนำมาพิจารณาได้ในหลายมิติและปัจจุบันชุดแนวคิดดังกล่าวก็ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อเป็นกลไกในการควบคุมและป้องกันการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในทางมิชอบ หรือใช้เพื่อแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่อาจเกิดขึ้นได้ในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีโอกาสหรือความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตคอร์รัปชันสูง อย่างไรก็ตาม จากสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งสร้างความเสียหายอย่างรอบด้าน ดังนั้น จึงมีหน่วยงานหลายหน่วยงานและรัฐบาลหลายประเทศที่พยายามพัฒนามาตรการหรือกลไกในการควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตดังกล่าวให้หมดไปหรือมีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อยที่สุด ด้วยการพัฒนาระบบประเมินคุณธรรมในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment) ขึ้น โดยนำแนวคิดด้านคุณธรรม ความโปร่งใส รวมถึงธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในระบบประเมินคุณธรรมดังกล่าว เช่น การประเมินคุณธรรมของหน่วยงานรัฐในประเทศมอลโดวา (Moldova) ประเทศเซอร์เบีย (Serbia) ประเทศสโลเวเนีย (Slovenia) (Taseva & Markovska & Georgiev & Subotic & Spasov, 2012) ประเทศเกาหลีใต้ (Republic of Korea) รวมถึงมาเลเซีย (Malaysia) ที่มีระบบประเมินคุณธรรมในการดำเนินงานในภาคเอกชนด้วย อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็เพิ่งพัฒนาระบบการประเมินคุณธรรมในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐมาประยุกต์ใช้เพื่อเป็นกลไกในการควบคุมและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐด้วย ซึ่งนำโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช) ซึ่งได้เริ่มมีการศึกษาและพัฒนาเครื่องมือหรือแบบประเมินมาตั้งแต่ปี 2552 และได้นำระบบประเมินมาใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี 2558 ซึ่งใช้ชื่ออย่างเป็นทางการว่า "การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ" (Integrity and Transparency Assessment: ITA) โดยได้นำแนวคิดจากระบบคุณธรรมในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment: IA) จากประเทศเกาหลีใต้มาพัฒนาและประยุกต์ใช้ให้เข้าบริบทและระบบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงหลักการและความสำคัญของระบบการประเมินคุณธรรม (integrity assessment) แล้ว ระบบการทดสอบคุณธรรมหรือการประเมินคุณธรรมในหน่วยงาน (integrity testing) นั้น มีความสำคัญหลักอยู่ 3 ประการ (United Nations, 2004) ได้แก่

1.) ระบบการประเมินคุณธรรมนั้นจะช่วยในการตัดสินใจว่าบุคลากรหรือพนักงานของรัฐ รวมถึงหน่วยงานของรัฐนั้น เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่

2.) ระบบการประเมินคุณธรรมเป็นการเพิ่มความเสี่ยงให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำการทุจริตหรือมีแนวโน้มว่าจะกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน ได้ตระหนักว่าเจ้าหน้าที่รัฐที่จะกระทำการทุจริตเหล่านี้จะต้องถูกตรวจสอบโดยใช้ระบบประเมินคุณธรรม รวมถึงเป็นการขัดขวางพฤติกรรมการทุจริตของพนักงานมิให้เกิดขึ้นด้วย

3.) ระบบประเมินคุณธรรมช่วยในการระบุหรือบ่งชี้ว่าพนักงานของรัฐคนใดสมควรที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่ง เงินเดือน หรือใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาความก้าวหน้าในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่รัฐคนใดผ่านการประเมินในระบบคุณธรรมแล้วอาจใช้คะแนนประเมินในการพิจารณาเกี่ยวกับความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของเจ้าหน้าที่คนนั้นด้วย แต่หากเจ้าหน้าที่คนใดมีคะแนนประเมินต่ำ มีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับพฤติกรรมทุจริต หรือมีข้อบกพร่องด้านคุณธรรมในการปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นแบบประเมินแล้วก็อาจทำให้การประเมินนั้นไม่ผ่านและมีผลกระทบต่อการศึกษาถึงความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของพนักงานรัฐในแต่ละราย

จะเห็นได้ว่าระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ นั้น นอกจากจะมีความสำคัญต่อการป้องกันและควบคุมปัญหาทุจริตคอร์รัปชันประเภทต่าง ๆ ไม่ให้เกิดภายในหน่วยงานแล้ว ผลลัพธ์ที่ได้จากการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละรายนั้น ยังเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์และสามารถประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานเป็นรายบุคคล อันจะมีผลโดยตรงต่อการยกระดับประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรให้เพิ่มสูงขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม นอกจากระบบการประเมินคุณธรรมในการดำเนินงานขององค์กร จะมีความสำคัญต่อการยกระดับประสิทธิภาพการทำงานและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันแล้ว เรายังสามารถพิจารณาประโยชน์และความสำคัญของระบบประเมินคุณธรรมได้ในอีก 5 ด้าน ได้แก่ 1.) ระบบประเมินคุณธรรมในหน่วยงานจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานในการปฏิบัติงานที่เป็นประโยชน์และสามารถนำข้อมูลเหล่านี้มาพัฒนาระบบการทำงานเพื่อป้องกันปัญหาและลดความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานได้ 2.) ระบบประเมินคุณธรรมในหน่วยงานจะสามารถบ่งชี้หรือระบุได้อย่างชัดเจนว่าแผนกงานใดหรือฝ่ายงานประเภทไหนในองค์กรมีโอกาสและความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้สูง ซึ่งจะทำให้หน่วยงานสามารถจัดการกับปัญหาและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในการดำเนินงานของฝ่ายงานต่าง ๆ ได้ 3.) ระบบประเมินคุณธรรมจะช่วยสร้างบรรยากาศในการทำงานภายในองค์กรที่กระตุ้นให้พนักงานได้ตระหนักถึงผลกระทบที่จะได้รับจากการทุจริตคอร์รัปชันและพฤติกรรมการทำงานโดยมิชอบของพนักงาน 4.) ระบบการประเมินคุณธรรมจะช่วยสร้างข้อตกลงในการทำงานร่วมกันของพนักงานทุกคนภายในองค์กร เพื่อร่วมกันพัฒนาปรับปรุงระบบการทำงานและยกระดับคุณธรรมของหน่วยงานให้ได้คะแนนหรือผลการประเมินเป็นที่ยอมรับในระบบการประเมินคุณธรรม อันจะทำให้พนักงานได้ร่วมกันทำงานอย่างจริงจังเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานควบคู่ไปกับการยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กร และ 5.) ระบบการประเมินคุณธรรมมีความสำคัญโดยตรงต่อการสร้างความตระหนักให้กับประชาชน ผู้ใช้บริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับ

หน่วยงาน ซึ่งจะทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ได้ตระหนักถึงบทบาทและความสำคัญของตนเองในการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบประเมินเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันขององค์กร นอกจากนี้ระบบประเมินคุณธรรมยังเป็นกลไกขัดขวางพฤติกรรมการทุจริตร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้มีส่วนได้เสียกับองค์กรด้วย

รูปแบบ วิธีการ และแนวคิดในการออกแบบระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส

หากพิจารณาถึง "การประเมิน" (assessment) แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการประเมินในด้านใดหรือในหน่วยงานประเภทไหนก็ตาม รูปแบบและวิธีการที่จะใช้ในการประเมินล้วนมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งหากเราไม่สามารถออกแบบระบบและวิธีการในประการประเมินที่สามารถครอบคลุมรายละเอียดที่ต้องการประเมินได้แล้ว ย่อมจะทำให้การประเมินเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพและไม่ประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตาม สำหรับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐนี้ มีนักวิชาการและหน่วยงานระดับนานาชาติต่าง ๆ ได้ทำการศึกษารูปแบบและวิธีการที่สามารถนำมาใช้ได้ในระบบการประเมินคุณธรรมในการดำเนินงานเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะไว้หลากหลายแนวทาง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเราอาจจำแนกวิธีการหรือรูปแบบที่สามารถนำมาใช้ในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสได้ใน 7 รูปแบบ (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004) ได้แก่

1. การประชุมทบทวนและประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ (desk review and expert evaluation)
2. การใช้แบบสอบถามหรือแบบสำรวจ (survey)
3. การอภิปรายหรือประชุมกลุ่มย่อย (focus group discussion)
4. การลงพื้นที่สำรวจและประเมิน (field observation)
5. การประเมินโดยหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในด้านข้อกำหนดหรือการปฏิบัติงานภายใต้หลักคุณธรรม (professional assessment of integrity provisions and practices)
6. แบบตรวจสอบคุณธรรมและการทุจริตคอร์รัปชัน (corruption and integrity checklists)
7. การประเมินความเสี่ยง (risk assessment)

จะเห็นได้ว่ารูปแบบและวิธีการที่สามารถใช้ในการประเมินคุณธรรมของหน่วยงานภาครัฐนั้นสามารถใช้วิธีการในการประเมินและเก็บรวบรวมข้อมูลได้อย่างหลากหลายรูปแบบ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ครอบคลุมและชัดเจนมากขึ้น ผู้เขียนมองว่าแนวคิดขององค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development - USAID, 2005) เป็นแนวคิดที่อธิบายวิธีการที่สามารถนำมาใช้ในการประเมินคุณธรรมได้ชัดเจนและน่าสนใจ ซึ่ง USAID อธิบายว่าสามารถแบ่งวิธีในการประเมินได้เป็น 2 วิธีหลัก ได้แก่ 1.) การประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ (expert evaluation) ซึ่งอาจใช้วิธีในการประเมินหรือรวบรวมข้อมูล อาทิ 1.1) การศึกษาด้วยรายงาน กฎหมาย เอกสารการวิจัย หรือเอกสารวิชาการอื่น ๆ 1.2) การประชุมกลุ่มย่อย (focus group) 1.3) การสำรวจโดยตรง (direct observation) 1.4) การตรวจสอบการทุจริตทางบัญชีและวิเคราะห์ทางสถิติ (forensic accounting and statistical analysis) และ 2.) การใช้แบบประเมินหรือ

แบบสำรวจเชิงปริมาณ (quantitative surveys) ซึ่งเป็นอาจเป็นการใช้แบบสอบถามหรือแบบประเมิน การปฏิบัติงานของหน่วยงานในด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม หากเราพิจารณากรอบแนวคิดการประเมิน คุณธรรมและความโปร่งใสในเชิงสถาบัน (institutional integrity assessment) แล้ว เราสามารถจำแนก วิธีการในการประเมินได้เป็น 2 ประเภท (Taseva & Markovska & Georgiev & Subotic & Spasov, 2012) ได้แก่ 1.) การประเมินภายใน (internally-driven) โดยอาจใช้แบบประเมินการปฏิบัติงาน ภายในองค์กรหรือแบบประเมินตนเองของพนักงาน (self-assessment) และ 2.) การประเมินภายนอก (externally-driven) โดยหน่วยงานอิสระที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ ซึ่งจะต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการ ดำเนินงานขององค์กร อย่างไรก็ตาม ภายใต้รูปแบบการประเมินทั้ง 2 ประเภทเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นการ ประเมินภายในหรือการประเมินภายนอก อาจมีวิธีการย่อยที่ใช้ประเมินและเก็บรวบรวมข้อมูลได้ 3 วิธีการ ได้แก่ 1.) การประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตคอร์รัปชันในการปฏิบัติงานของบุคคลากร ผ่านการใช้แบบสอบถาม 2.) การประเมินความเสี่ยงของการเกิดทุจริตคอร์รัปชันโดยคณะกรรมการ ประเมินความเสี่ยง (Risk Committee) ผ่านการสัมภาษณ์บุคคลกรและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และ 3.) การ ตรวจสอบประเด็นสำคัญ (cross checking) และการประเมินผ่านเอกสารรายงานการดำเนินงานของ องค์กร เช่นเดียวกับ งานศึกษาของ Bauhr & Grimes (2012) ก็ได้อธิบายว่าเราสามารถใช่วิธีการใน การศึกษาและประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในหน่วยงานได้โดยพิจารณาจาก 2 มิติ ได้แก่ 1.) มิติ การดำเนินงานภายในองค์กร ได้แก่ กระบวนการทำงาน การบริหารจัดการองค์กร ความสัมพันธ์ภายใน องค์กร กฎระเบียบและมาตรการในการดำเนินงานภายในองค์กรด้านต่าง ๆ และ 2.) มิติภายนอกองค์กร ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

อย่างไรก็ตาม จากที่นำเสนอไปในข้างต้นจะเห็นได้ว่ารูปแบบและวิธีการที่สามารถนำไปใช้ใน ระบบการประเมินคุณธรรมในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐนั้น มีวิธีการที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ใ นการประเมินได้อย่างหลากหลายขึ้นอยู่กับลักษณะ ความต้องการขององค์กร และเป้าหมายของการ ประเมิน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีวิธีการที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในระบบประเมินคุณธรรมได้อย่าง หลากหลายวิธี ดังนั้น การพิจารณาว่าวิธีการใดดีที่สุด มีความเหมาะสมที่สุด และจะส่งผลให้ระบบ ประเมินคุณธรรมมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น จึงขึ้นอยู่กับ "การออกแบบระบบประเมิน" (assessment design) ว่าได้มีการออกแบบระบบประเมินอย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพื่อให้การประเมิน ประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งงานศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดในการออกแบบระบบการ ประเมิน (assessment design) ขององค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development, 2005) ได้อธิบายแนวคิดที่น่าสนใจเกี่ยวกับการออกแบบ ระบบประเมินคุณธรรมในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ว่าจะต้องพิจารณาครอบคลุมถึง องค์กรประกอบและขั้นตอนในการออกแบบระบบประเมินใน 5 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

ขั้นที่ 1.) คือ การกำหนดจุดมุ่งหมายของการประเมินว่าเป้าหมายของการประเมินนั้นเพื่ออะไร (defining the purpose - **Why assess?**)

ขั้นที่ 2.) คือ การกำหนดหัวข้อหรือประเด็นหลักของการประเมินว่าจะประเมินอะไรบ้าง (selecting the subject- **What to assess?**)

ขั้นที่ 3.) คือการวางแผนและจัดระบบการประเมิน (planning and organizing the assessment - **Who will assess?**) ว่าใครควรจะได้รับประเมินหรือมีกลุ่มเป้าหมายในการประเมินในลักษณะใดบ้าง

ขั้นที่ 4.) กำหนดวิธีการในการประเมิน (agreeing on methodology - **How to assess?**)ว่าจะประเมินด้วยวิธีใดและมีแนวทางในการประเมินอย่างไร และ

ขั้นที่ 5.) พิจารณาผลกระทบหรือผลลัพธ์ที่จะได้จากการประเมิน (ensuring impact - **How to integrate assessment results into the policy cycle?**)ว่าจะใช้ผลลัพธ์ที่ได้จากการประเมินเพื่อพัฒนาโยบายหรือกระบวนการดำเนินงานได้อย่างไรบ้าง

อย่างไรก็ตาม กรอบแนวคิดสำคัญในการพัฒนาและออกแบบระบบประเมินคุณธรรมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการให้ความสำคัญกับการออกแบบตัวชี้วัด กฎเกณฑ์ และประเด็นสำคัญ เพื่อสร้างเป็นเครื่องมือหรือแบบประเมิน ซึ่งจะต้องมีการออกแบบเครื่องมือสำหรับใช้ในระบบประเมินคุณธรรม โดยคำนึงถึงตัวชี้วัด กฎเกณฑ์ และประเด็นหลักมีคุณลักษณะสำคัญ 5 ด้าน (Organization for Economic Co-operation and Development, 2005) ได้แก่

1.) แบบประเมินจะต้องให้ความสำคัญกับกลไกหรือมาตรการที่เป็นทางการของหน่วยงานที่ใช้สำหรับควบคุมการทำงานและป้องกันปัญหาการทุจริตภายในองค์กร (formal existence of measures) ว่าหน่วยงานนั้น ได้มีการสร้างมาตรการ กฎ ระเบียบ หรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมในการปฏิบัติงานขององค์กรหรือไม่ เช่น ข้อบังคับ จรรยาบรรณของพนักงาน ฯลฯ

2.) แบบประเมินจะต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ (feasibility) ของการนำนโยบายคุณธรรมในการปฏิบัติงานไปปฏิบัติ ว่ามีโอกาสหรือความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดที่นโยบายคุณธรรมในการปฏิบัติงานขององค์กร และมาตรการในการป้องกันปัญหาทุจริตขององค์กรจะประสบความสำเร็จและถูกนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

3.) แบบประเมินจะต้องให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ (effectiveness) ของระบบการทำงานภายในองค์กร รวมถึงความสำเร็จของกลไกการควบคุมและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือบรรลุเป้าหมายตามที่คาดหวังไว้หรือไม่

4.) แบบประเมินจะต้องให้ความสำคัญกับความสอดคล้องและเกี่ยวเนื่องกัน (relevance) ระหว่างประสิทธิภาพของการทำงานในองค์กรกับความคาดหวังจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการทำงานของหน่วยงานทั้งหมด

5.) แบบประเมินจะต้องให้ความสำคัญกับกลมกลืนเป็นหนึ่งเดียวกันของการทำงาน (coherence) เนื่องจากกระบวนการทำงานขององค์กรหนึ่ง ๆ นั้น ประกอบด้วยองค์ประกอบในการดำเนินงานที่มีความหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กฎระเบียบ ขั้นตอนในการดำเนินงาน การติดต่อประสานงาน ปัจจัยที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการอื่น ๆ ดังนั้นแบบประเมินที่ดีจะต้องพิจารณาถึงการประเมินที่ครอบคลุมทุกองค์ประกอบในการทำงาน

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดการออกแบบระบบประเมินคุณธรรมและการพัฒนาตัวชี้วัดในเครื่องมือที่ใช้สำหรับการประเมินคุณธรรมในการทำงานของหน่วยงาน ตามที่ได้

เสนอไปข้างต้นให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นนั้น สามารถศึกษาและทำความเข้าใจได้ดังแผนภาพที่ปรากฏด้านล่างนี้

แผนภาพที่ 1. แนวคิดการออกแบบระบบการประเมินคุณธรรมในการดำเนินงานของหน่วยงาน (institutional integrity assessment design) และคุณลักษณะสำคัญของแบบประเมิน



ปรับปรุงจาก: *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment* ใน Organization for Economic Co-operation and Development (2004; 2005)

บทที่ 3

ระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐของประเทศเกาหลีใต้

The Public Sector's Integrity Assessment in Republic of Korea

ความเป็นมาของระบบประเมินความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐในเกาหลีใต้

สำหรับความเป็นมาหรือพัฒนาการของระบบประเมินความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในประเทศเกาหลีใต้ได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจัง ในปี 1999 โดยรัฐบาลเกาหลีใต้ได้จัดตั้ง “คณะกรรมการพิเศษเพื่อการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Presidential Special Committee on Anti-Corruption: PSCA)” ขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศและให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีของเกาหลีใต้ในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งในปีเดียวกันนี้เอง คณะกรรมการพิเศษเพื่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (PSCA) ได้พัฒนาระบบการประเมินความโปร่งใส (Integrity Assessment) ในการทำงานของภาครัฐขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตรูปแบบต่าง ๆ โดยในขณะนั้นมีเพียงการใช้แบบประเมินความโปร่งใสภายนอก (External Integrity Assessment: EIA) ที่ใช้ประเมินกับประชาชนที่มาใช้บริการและข้าราชการที่ทำงานหน่วยงานภาครัฐเพียงเท่านั้น โดยแบบประเมินความโปร่งใสภายนอก (EIA) ในขณะนั้นมีเพียงสองส่วน คือ การสอบถามประสบการณ์เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน (experienced corruption) และ โอกาสในการเกิดคอร์รัปชัน (potential corruption) ซึ่งแบบประเมินความโปร่งใสภายนอก (EIA) นี้ ระหว่างปี 2000 - 2001 คณะกรรมการ ฯ ได้นำแบบประเมินไปทดสอบ 3 ครั้ง ก่อนมีการนำไปใช้อย่างจริงจังในปี 2002 ซึ่งได้มีการนำระบบการประเมินความโปร่งใสมาใช้ประเมินการทำงานของหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นทางการนับตั้งแต่ปี 2002 เป็นต้นมา (Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2015) อย่างไรก็ตาม แบบประเมินความโปร่งใสในภายนอก (EIA) ที่ได้มีการออกแบบมาตั้งแต่ปี 1999 นี้ ได้ถูกนำมาใช้จนกระทั่งถึงปี 2008 ซึ่งผลที่ได้จากการใช้แบบประเมินความโปร่งใสภายนอกมาตั้งแต่ปี 1999 นี้ ทำให้คณะกรรมการได้รับผลสะท้อนและเห็นข้อบกพร่องของประเด็นในแบบประเมินภายนอกฉบับนี้เนื่องจากมีเนื้อหาที่ครอบคลุมไม่เพียงพอที่จะประเมินการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างสมบูรณ์แบบ ดังนั้น คณะกรรมการ ฯ จึงได้เริ่มมีการพัฒนาแบบประเมินความโปร่งใสภายใน (Internal Integrity Assessment: IIA) ขึ้น ในปี 2007 ซึ่งพิจารณาในเรื่องการบริหารจัดการและการดำเนินงานภายในองค์กรของหน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากรหรือการบริหารจัดการงบประมาณ รวมถึงในขณะเดียวกันคณะกรรมการ ฯ ก็ได้พัฒนาแบบประเมินความโปร่งใสภายนอก (EIA) ไปพร้อมกันด้วย จนกระทั่ง ในปี 2008 คณะกรรมการ ฯ จึงได้พัฒนาระบบการประเมินความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในประเทศเกาหลีใต้ ที่ประกอบด้วยแบบประเมิน 2 แบบ คือ แบบประเมินความโปร่งใสภายใน (Internal Integrity Assessment: IIA) และ แบบประเมินความโปร่งใสภายนอก (External Integrity Assessment: EIA) (Seong Youn Kim, 2005) อย่างไรก็ตาม ในปี 2009 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขแบบประเมินภายใน (IIA) ให้มีคุณภาพมากขึ้น ตัดประเด็นคำถามที่ซ้ำกัน หรือปรับแก้ประเด็นให้ผู้ตอบแบบสอบถามเข้าใจได้ง่ายและชัดเจนมากขึ้น ต่อมาในปี 2010 จึงได้มี

พัฒนาหลักเกณฑ์การคำนวณคะแนนที่เป็นเกณฑ์มาตรฐานในแบบประเมินทั้งสองแบบ (standardized calculation) เพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องและโอกาสในการคำนวณคะแนนที่ผิดพลาดและเกินความเป็นจริง ซึ่งทำให้แบบประเมินมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในปี 2011 ได้มีการเพิ่มตัวชี้วัดวินัยข้าราชการด้านการทุจริต (Corrupt Public Official Disciplinary Index) เข้ามาในระบบการประเมินความโปร่งใส (integrity assessment system) ในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐด้วย โดยระบบนี้จะสะท้อนให้เห็นว่าในหน่วยงานภาครัฐเป้าหมายที่รับการประเมินนั้นมีสถิติจำนวนข้าราชการที่ทำผิดวินัยหรือมีการทุจริตกี่ครั้ง ตำแหน่งไหน หรือมีปัญหาการทุจริตด้านไหนอย่างไรบ้าง ซึ่งการนำเอาตัวชี้วัดวินัยข้าราชการด้านการทุจริตมาประยุกต์ใช้นี้จะแสดงข้อมูลเชิงสถิติให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าหน่วยงานภาครัฐนั้น ๆ มีปัญหาการดำเนินงานและการทุจริตรุนแรงมากเพียงใด เนื่องจากแบบประเมินความโปร่งใสทั้งภายในและภายนอกนั้นไม่อาจให้ข้อมูลในเชิงสถิติที่เป็นข้อเท็จจริงในลักษณะนี้ได้ คณะกรรมการ ฯ จึงได้พัฒนาตัวชี้วัดด้านวินัยข้าราชการมาประยุกต์ใช้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในปี 2012 ได้มีการนำแบบประเมินผู้ใช้บริการเชิงนโยบาย (Policy Customer Evaluation) เข้ามาประยุกต์ใช้ในระบบการประเมินความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐด้วย โดยได้ประเมินอย่างครอบคลุมในทุกกระบวนการของการจัดทำนโยบาย (policy making process) มีการประเมินผู้เชี่ยวชาญ ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐด้วย นอกจากนี้ยังได้มีการพัฒนาตัวชี้วัดกรณีเกิดเหตุทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Case Index) ขึ้นมาปรับใช้ร่วมกับตัวชี้วัดวินัยข้าราชการด้านการทุจริต (Corrupt Public Official Disciplinary Index) ด้วย (Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2015) เนื่องจากตัวชี้วัดวินัยข้าราชการด้านการทุจริตอาจทำให้ได้ข้อมูลด้านการทุจริตของหน่วยงานเป้าหมายที่ไม่เพียงพอ ดังนั้น คณะกรรมการ ฯ จึงได้พัฒนาตัวชี้วัดกรณีเกิดการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นมา โดยใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลผ่านสื่อประเภทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือเหตุการณ์อื้อฉาวของหน่วยงานภาครัฐเป้าหมายที่ได้รับการประเมิน ไม่ว่าจะเป็นผ่านสื่อสังคมออนไลน์ หรือสื่อสิ่งพิมพ์ จากแหล่งข้อมูลอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการบันทึกในระบบวินัยข้าราชการของประเทศ รวมถึง ในปี 2012 นี้เอง ยังได้มีการพัฒนาแบบประเมินความโปร่งใสภายนอก (EIA) ด้วย โดยตัวชี้วัดด้านความโปร่งใส (Transparency Index) และตัวชี้วัดด้านความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability Index) ถูกประยุกต์และรวมเข้าเป็นประเด็นเดียวกันในหมวดหมู่ตัวชี้วัดด้านความเสี่ยงที่จะเกิดคอร์รัปชัน (Corruption Risk Index) ด้วย

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าระบบการประเมินความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment System) ในประเทศเกาหลีใต้ ได้เริ่มนำมาใช้อย่างเป็นทางการในปี 2002 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน และมีการพัฒนาเครื่องมือหรือแบบประเมินความโปร่งใสให้มีคุณภาพมาอย่างต่อเนื่อง

กรอบแนวคิดและตัวชี้วัดหลักของระบบการประเมินความโปร่งใสในการดำเนินงานของ หน่วยงานภาครัฐในประเทศเกาหลีใต้

ระบบการประเมินความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment: IA) ในประเทศเกาหลีใต้ ประกอบด้วย การประเมินความโปร่งใสที่คำนวณคะแนนการประเมินจาก 5 แบบ ได้แก่ 1.) การประเมินความโปร่งใสด้วยแบบประเมินภายใน (Internal Integrity Assessment: IIA) 2.) การประเมินความโปร่งใสด้วยแบบประเมินภายนอก (External Integrity Assessment) 3.) การประเมินผู้รับบริการเชิงนโยบายจากหน่วยงานรัฐ (Policy Customer Evaluation: PCE) 4.) การประเมินเหตุการณ์คอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน (Occurrences of Corruption: OC) และ 5.) การประเมินพฤติกรรมหรือการกระทำของหน่วยงานรัฐที่ลดทอนความน่าเชื่อถือของการประเมิน (Acts Lowering Assessment Reliability: ALAR) (Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2015; Seong Youn Kim, 2005) โดยรายละเอียดในการประเมินแต่ละแบบมี ดังต่อไปนี้

1.) **การประเมินความโปร่งใสด้วยแบบประเมินภายใน (IIA)** เป็นแบบประเมินที่ใช้สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นพนักงานหรือข้าราชการที่ทำงานภายในหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วยกลุ่มตัวชี้วัดหลัก 2 กลุ่ม คือ กลุ่มตัวชี้วัดวัฒนธรรมความโปร่งใสภายในองค์กร (Integrity Culture Index) และ กลุ่มตัวชี้วัดความโปร่งใสในการทำงานภายในองค์กร (Work Integrity Index) ซึ่งการประเมินคะแนนจะคิดโดยนำกลุ่มตัวชี้วัดหลัก 2 กลุ่มนี้มาบวกกันลบด้วย คะแนนจากการประเมินเหตุการณ์การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นภายในองค์กร (Occurrences of Corruption) โดยการประเมินความโปร่งใสภายในองค์กรนี้จะพิจารณาครอบคลุมกระบวนการบริหาร การดำเนินงาน การบริหารงานบุคคล รวมถึงการบริหารจัดการงบประมาณภายในองค์กรด้วย

2.) **การประเมินความโปร่งใสด้วยแบบประเมินภายนอก (EIA)** เป็นแบบประเมินที่ใช้สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชาชนทั่วไปที่มาใช้บริการจากหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงกลุ่มองค์กร บริษัท หรือหน่วยงานที่ได้ทำสัญญาหรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับการทำงานของหน่วยงานภาครัฐด้วย ซึ่งแบบประเมินภายนอกนี้ประกอบด้วยกลุ่มตัวชี้วัดหลัก 2 กลุ่ม คือ กลุ่มตัวชี้วัดด้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Index) และ กลุ่มตัวชี้วัดด้านความเสี่ยงที่จะเกิดคอร์รัปชัน (Corruption Risk Index) ซึ่งการคิดคะแนนคิดจากกลุ่มตัวชี้วัดหลัก 2 กลุ่มนี้บวกกันและ นำมาลบด้วย การประเมินเหตุการณ์การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นภายในองค์กร (Occurrences of Corruption) อย่างไรก็ตาม การประเมินด้วยแบบประเมินภายนอกนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นทัศนคติ ความคิดเห็น และประสบการณ์ด้านต่าง ๆ ของประชาชนและหน่วยงานภายนอกในฐานะที่เป็นผู้ใช้บริการ ว่าการทำงานของหน่วยงานภาครัฐนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม โปร่งใส หรือให้บริการสาธารณะที่เกิดความพึงพอใจมากน้อยเพียงใด ตลอดจนเป็นการประเมินเพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับประสบการณ์ของประชาชนหรือเหตุการณ์เอื้อฉาวด้านการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐที่ทำการประเมินด้วย

3.) **การประเมินผู้รับบริการเชิงนโยบายจากหน่วยงานรัฐ (Policy Customer Evaluation: PCE)** เป็นการประเมินระดับความโปร่งใสของนโยบายและกระบวนการดำเนินงานทั้งหมดภายในองค์กร ซึ่งกลุ่มเป้าหมายที่รับประเมิน ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบาย แผนงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย

ประชาชนในท้องถิ่น และกลุ่มผู้ปกครอง โดยการประเมินผู้รับบริการเชิงนโยบายจากหน่วยงานรัฐนี้ ประกอบด้วยกลุ่มตัวชี้วัดหลัก 3 กลุ่ม ได้แก่ 1.) กลุ่มตัวชี้วัดการรับรู้เหตุการณ์ทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงาน (Perception of Corruption Index) เป็นการประเมินการรับรู้ของกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการประเมินเกี่ยวกับความโปร่งใสในการทำงานของพนักงาน การรับสินบนหรือของตอบแทนอื่น ๆ หรือการใช้งบประมาณที่ไม่เกิดประโยชน์ รวมถึงความโปร่งใสในการจัดทำนโยบายและการทำงานภายในองค์กรด้วย 2.) กลุ่มตัวชี้วัดการควบคุมและป้องกันเหตุการณ์คอร์รัปชัน (Control of Corruption Index) เป็นการประเมินว่าหน่วยงานใดหรือมาตรการภายในองค์กรที่สามารถป้องกันและควบคุมการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และ 3.) กลุ่มตัวชี้วัดประสบการณ์การคอร์รัปชัน (Experience of Corruption Index) เป็นการประเมินประสบการณ์ของผู้รับบริการและกลุ่มเป้าหมายทั้งประสบการณ์ทางตรงและทางอ้อมเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นการเรียกลินบนหรือสิ่งของตอบแทนอื่น ๆ

4.) การประเมินเหตุการณ์การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นขององค์กร (Occurrences of Corruption: OC) เป็นการประเมินเหตุการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจริงภายในองค์กรที่ได้รับการประเมิน ประกอบด้วยกลุ่มตัวชี้วัด 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ กลุ่มตัวชี้วัดวินัยข้าราชการด้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Corrupt Public Official Disciplinary Index) ซึ่งเป็นการประเมินการทำผิดวินัยของข้าราชการหรือผิดจรรยาบรรณของข้าราชการในด้านการทุจริตคอร์รัปชัน และ กลุ่มตัวชี้วัดเหตุการณ์การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในองค์กร (Corruption Case Index) ซึ่งเป็นการประเมินจากแหล่งข้อมูลอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นข่าวอื้อฉาวการทุจริตที่เกิดขึ้นในหนังสือพิมพ์ รายการโทรทัศน์ แหล่งข่าวท้องถิ่น หรือสื่อสังคมออนไลน์อื่น ๆ ซึ่งคะแนนที่ได้จากการประเมินเหตุการณ์การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นขององค์กร (Occurrences of Corruption Index) นี้จะถูกนำไปลบกับผลรวมคะแนนที่ได้ในกลุ่มตัวชี้วัดหลักของแบบประเมินความโปร่งใสภายใน (IIA) และแบบประเมินความโปร่งใสภายนอก (EIA)

5.) การประเมินพฤติกรรมหรือการกระทำของหน่วยงานภาครัฐที่ลดทอนความน่าเชื่อถือของการประเมิน (Acts Lowering Assessment Reliability: ALAR) เป็นการประเมินพฤติกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ที่ไม่เหมาะสมของหน่วยงานภาครัฐภายใต้การประเมินความโปร่งใส เพื่อมุ่งหวังให้หน่วยงานของตนเองได้รับคะแนนหรือมีผลลัพธ์ที่ได้จากการประเมินในระดับที่ดี ซึ่งการประเมินพฤติกรรมที่ลดทอนความน่าเชื่อถือของการประเมินนี้ จะทำการประเมินผ่านวิธีการ 2 แบบ คือ 1) การใช้แบบสอบถาม (questionnaire) เพื่อค้นหาความจริงว่าหน่วยงานรัฐที่ได้รับการประเมินได้ร้องขอให้ประชาชนหรือผู้ตอบแบบประเมินความโปร่งใส นั้น ให้คำตอบที่บิดเบือนจากความเป็นจริงหรือไม่ และ 2.) การตรวจสอบ (inspection) ซึ่งจะเป็นการสังเกตและตรวจสอบขณะลงพื้นที่ทำการประเมินหน่วยงานนั้น ๆ (on-site inspection) เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานรัฐที่ได้รับการประเมินมีการติดต่อกับประชาชนที่จะใช้เป็นกลุ่มเป้าหมายในการตอบแบบประเมินความโปร่งใสไว้ก่อนล่วงหน้าหรือไม่ ตลอดจนทำการทดสอบสุ่มรายชื่อประชาชนที่หน่วยงานภาครัฐได้เสนอมาเพื่อติดต่อ พิสูจน์เพื่อยืนยันตัวบุคคล และสอบถามข้อมูลว่าเป็นไปตามกลุ่มเป้าหมายหรือมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็น

กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการสุ่มมาอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ด้วยหรือไม่ ซึ่งหากมีการตรวจพบว่าหน่วยงานภาครัฐมีพฤติกรรมหรือการกระทำที่ลดทอนความน่าเชื่อถือของการประเมิน ก็จะถูกคิดเป็นคะแนนและนำไปหักลบกับคะแนนที่องค์กรได้มาทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับกรอบแนวคิดและตัวชี้วัดหลักต่าง ๆ ของระบบการประเมินความโปร่งใส (Integrity Assessment) ในหน่วยงานภาครัฐของประเทศเกาหลีใต้ ผู้เขียนจึงได้ทำการสรุปสาระสำคัญและนำเสนอในรูปแบบของแผนภาพ ดังรายละเอียดที่ปรากฏด้านล่างนี้

แผนภาพที่ 2. กรอบแนวคิดและกลุ่มตัวชี้วัดการประเมินความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐของเกาหลีใต้



การประเมินความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment: IA) และการประเมินความพยายามของหน่วยงานภาครัฐในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Initiative Assessment: AIA): ระบบการประเมินแบบคู่ขนานในการป้องกันการปัญหาการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ (Dual Assessment System)

นอกเหนือจากการประเมินความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment: IA) ของประเทศเกาหลีใต้แล้ว ยังมีระบบการประเมินอีกรูปแบบหนึ่งที่ควบคู่ไปกับระบบการประเมินความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (IA) นั่นคือ "การประเมินความพยายามของหน่วยงานภาครัฐในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันภายในองค์กร" (Anti-Corruption Initiative Assessment: AIA) โดยระบบการประเมินทั้ง 2 แบบนี้ ถูกพัฒนาขึ้นมาจากคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption and Civil Right Commission: ACRC) อย่างไรก็ตาม การประเมินความพยายามของหน่วยงานรัฐในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (AIA) นี้ เกิดขึ้นภายใต้บทบัญญัติในกฎหมายป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันและการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการต่อต้านการคอร์รัปชัน (Korea's Act on the Prevention of Corruption and the Establishment and Management of the Anti-Corruption and Civil Right Commission) ซึ่งในมาตรา 3 ของกฎหมายฉบับนี้ ระบุว่า หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานจะต้องมีความพยายามในการสร้างระบบหรือกลไกในการป้องกันการทุจริตภายในหน่วยงาน นอกจากนี้ มาตรา 12 (6) ยังได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ฯ ดังกล่าวนี ในการจัดทำแบบประเมินมาตรการหรือกลไกที่เป็นความพยายามของหน่วยงานรัฐในการป้องกันการทุจริตภายในองค์กรด้วย (Jun-min Lee & Ahjung Lee , 2016; Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2015) ภายใต้อำนาจตามกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ คณะกรรมการสิทธิพลเมืองและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (ACRC) จึงได้พัฒนาแบบประเมิน AIA ขึ้น โดยเริ่มมีการนำไปใช้ประเมินหน่วยงานภาครัฐอย่างจริงจังมาตั้งแต่ปี 2002 ซึ่งเป็นปีเดียวกันกับการเริ่มใช้ระบบประเมินความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ (IA)

อย่างไรก็ตาม สำหรับเป้าหมายของการประเมินความพยายามของหน่วยงานภาครัฐในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (AIA) กับ การประเมินความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ (IA) นั้น จะแตกต่างกันไป ซึ่งระบบการประเมินความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ (IA) นั้นจะมีความสมบูรณ์และครอบคลุมมากกว่าระบบประเมินความพยายามของหน่วยงานรัฐ ฯ (AIA) เนื่องจาก เป้าหมายของระบบการประเมินความพยายามของหน่วยงานภาครัฐในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (AIA) นี้ คือ การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินความคิดริเริ่มหรือความพยายามของหน่วยงานรัฐในการสร้างมาตรการกลไก หรือระบบการทำงานด้านต่าง ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตภายในองค์กร ส่วนเป้าหมายของระบบการประเมินความโปร่งใส (IA) ในหน่วยงานภาครัฐนั้น จะพิจารณาครอบคลุมทั้งระดับความโปร่งใสในกระบวนการทำงาน วัฒนธรรมความโปร่งใส การบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ภายในองค์กร (internal assessment) รวมถึงการประเมินผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากผู้ให้บริการและหน่วยงานภายนอกด้วย (external assessment) ตลอดจนกลุ่มตัวชี้วัดและรูปแบบในการประเมินความโปร่งใสก็มีความครอบคลุม หลากหลายประเด็นมากกว่าตัวชี้วัดในระบบการประเมินความพยายามของหน่วยงานภาครัฐ

ในการป้องกันการทุจริต (AIA) ด้วย อย่างไรก็ตาม ระบบการประเมินทั้ง 2 ระบบนี้ มีประโยชน์ต่อกัน และกัน รวมถึงช่วยอุดช่องว่างในการประเมินแต่ละแบบ และเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาระดับความโปร่งใสและการทุจริตคอร์รัปชันในการประเมินของแต่ละหน่วยงานด้วย (Jun-min Lee & Ahjung Lee , 2016) โดยคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption and Civil Right Commission) ได้นำแบบประเมินความพยายามของหน่วยงานรัฐในการป้องกันการทุจริตภายในองค์กร (AIA) ไปใช้ประเมินในกลุ่มหน่วยงานรัฐที่มีระดับความโปร่งใสน้อยหรือมีระดับคะแนนที่ได้รับจากการประเมินความโปร่งใส (IA) ในระดับที่ต่ำ และนำแบบประเมินความโปร่งใส (IA) ไปใช้ประเมินในกลุ่มหน่วยงานรัฐที่มีระดับคะแนนความพยายามในการป้องกันการปัญหาการทุจริตภายในองค์กรที่ต่ำหรือเป็นหน่วยงานที่ได้รับคะแนนในระดับต่ำจากการประเมินในระบบ AIA อย่างไรก็ตาม สำหรับความแตกต่างระหว่างระบบการประเมินความโปร่งใส (IA) กับระบบประเมินความพยายามของหน่วยงานรัฐในการป้องกันการทุจริตในองค์กร (AIA) นี้มีความแตกต่างกันในด้านเป้าหมาย รายละเอียด ขอบเขตการประเมิน วิธีดำเนินการ และประเด็นในการประเมิน โดยมีรายละเอียด ดังปรากฏในตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 1. เปรียบเทียบประเด็นความแตกต่างระหว่างระบบประเมินความโปร่งใส (IA) และ ระบบประเมินความพยายามของหน่วยงานรัฐในการป้องกันการทุจริตในองค์กร (AIA)

ประเด็น	ระบบ IA	ระบบ AIA
เป้าหมายหลัก	ประเมินระดับความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐ จากมุมมองของบุคคลภายนอกและภายในองค์กร	ประเมินความคิดริเริ่มและความพยายามของหน่วยงานรัฐในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันภายในองค์กร
ขอบเขตการประเมิน	1.) ประเมินระดับความโปร่งใสภายนอกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้รับบริการจากภายนอกองค์กร 2.) ประเมินระดับความโปร่งใสภายในจากบุคลากรที่ทำงานภายในองค์กร	ประเมินจากรูปแบบและความมุ่งมั่นของหน่วยงานภาครัฐในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันภายในองค์กร
จำนวนองค์กรที่รับการประเมิน	นับ ตั้งแต่ ปี 2002 จนถึง ปี 2015 มีหน่วยงานที่เข้ารับการประเมินทั้งหมด 759 หน่วยงาน	นับ ตั้งแต่ ปี 2002 จนถึง ปี 2015 มีหน่วยงานที่เข้ารับการประเมินทั้งหมด 268 หน่วยงาน
วิธีการประเมินหลัก	1.) การประเมินความโปร่งใสภายนอก ใช้วิธีสำรวจและสอบถามทางโทรศัพท์ 2.) ประเมินความโปร่งใสภายใน ใช้วิธีสำรวจผ่านเว็บไซต์	ประเมินโดยคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (ACRC) และคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก ซึ่งประเมินโดยใช้แบบประเมินตนเองขององค์กรและผลลัพธ์ในแบบประเมินอื่นที่สัมพันธ์กับเป้าหมายหลักของการประเมิน

ประเด็น	ระบบ IA	ระบบ AIA
ประเด็นหลักในการประเมิน	<p>1.) แบบประเมินความโปร่งใสภายนอก มุ่งเน้นไปที่ตัวชี้วัดด้านการทุจริตคอร์รัปชันและความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน</p> <p>2.) แบบประเมินความโปร่งใสภายใน มุ่งเน้นไปที่ตัวชี้วัดด้านวัฒนธรรมความโปร่งใสในองค์กร และตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสในการทำงาน</p>	<p>1.) มุ่งเน้นประเมินเจตนาธรรมาภิบาลและความพยายามของหน่วยงานรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันไม่ให้เกิดขึ้นในองค์กร เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชัน ฯ การปรับปรุงระบบงานหรือโครงสร้างองค์กร, การพัฒนาระบบงานที่สนับสนุนการสร้างคุณธรรม ทัศนคติและวัฒนธรรมการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน</p> <p>2.) การประเมินผลงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันภายในองค์กร เช่น ระดับความโปร่งใสในองค์กร เป็นต้น</p>

ปรับปรุงจาก: *Anti-Corruption and Civil Rights Commission (2015) และ Jun-min Lee & Ahjung (2016)*

ระบบการประเมินความโปร่งใส (IA) ของเกาหลีใต้: ต้นแบบแนวคิดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย (ITA)

ประเทศไทยได้เริ่มพัฒนาและศึกษากรอบแนวคิดในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (Integrity and Transparency Assessment: ITA) มาตั้งแต่ปี 2552 ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้มีการลงนาม ในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง สาธารณรัฐเกาหลี (Anti-Corruption and Civil Rights Commission: ACRC) เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2552 โดยบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อสร้างร่วมมือระหว่างคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต ฯ ของเกาหลีใต้ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อศึกษาและพัฒนาระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (ITA) ในหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย โดยนำเอาต้นแบบแนวคิดในระบบการประเมินความโปร่งใส (IA) ของหน่วยงานภาครัฐในประเทศเกาหลีมาประยุกต์ใช้ ซึ่งตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ดังกล่าวนี้อีกกำหนดระยะเวลาความร่วมมือในการพัฒนาระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสเป็นเวลา 3 ปี (Anti-Corruption & Civil Rights Commission, 2013) ซึ่งนับแต่นั้นเป็นต้นมา ในปี 2553 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ร่วมกับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต ฯ ของเกาหลีใต้ ได้เริ่มพัฒนาเครื่องมือประเมินความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง ในปี 2553 มีการนำแบบประเมินที่พัฒนาขึ้นในช่วงแรกนี้ไปทดสอบกับ 8 หน่วยงาน โดยในขณะนั้นเรียกเครื่องมือหรือแบบประเมินนี้ว่า “ดัชนีวัดความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Transparency Index of the Public Agencies)” แต่ในขณะนั้นเป็นเพียงการพิจารณาและประเมินข้อเท็จจริงจากการใช้แบบประเมินเอกสารและหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-based Assessment) เป็นเครื่องมือหลักเพียงอย่างเดียวเท่านั้น กระทั่งในปี 2554 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จึงได้มีการบูรณาการเอากรอบแนวคิดในระบบ

ประเมินความโปร่งใส (Integrity Assessment: IA) มาประยุกต์ใช้กับระบบการประเมินดัชนีวัดความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Transparency Index of the Public Agencies) และได้พัฒนาระบบการประเมินแบบใหม่ขึ้นที่เรียกว่า "การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment: ITA)" โดยในปี 2554 ได้นำไปใช้ทำการประเมินหน่วยงานภาครรัฐนาร่อง 45 หน่วยงาน ในปี พ.ศ. 2555 ได้ดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครรัฐอีกครั้ง โดยในครั้งนี้มีหน่วยงานภาครรัฐเข้าร่วมการประเมิน จำนวน 110 หน่วยงาน และนับจากนั้นเป็นต้นมา ในปี 2556 การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครรัฐได้ถูกกำหนดเป็นมาตรการเสริมเชิงบวกด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2556 – 2560) โดยในปี พ.ศ. 2557 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครรัฐเป็นการนาร่อง จำนวน 259 หน่วยงาน ในลักษณะขอความร่วมมือให้เข้าร่วมการประเมิน ซึ่งก็ปรากฏว่าหน่วยงานดังกล่าวมีคะแนนเฉลี่ย 72.84 คะแนน ซึ่งถือว่ามึระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในระดับสูง

อย่างไรก็ตาม ในเดือนกุมภาพันธ์ 2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานภาครรัฐแปลงแนวทางและมาตรการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2556 – 2560) ไปสู่การปฏิบัติ โดยให้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการราชการประจำปี ซึ่งมีผลทำให้ในปี พ.ศ. 2558 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครรัฐอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก โดยได้ขยายหน่วยงานภาครรัฐที่เป็นกลุ่มเป้าหมายสำหรับการประเมินให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้นทั้งองค์กรอิสระ ศาล หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมจำนวน 8,197 หน่วยงาน และล่าสุด ในเดือนมกราคม ปี 2559 ที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานภาครรัฐ "ทุกหน่วยงาน" เข้าร่วมรับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครรัฐ (ITA) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2560 ภายใต้ข้อเสนอจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ขับเคลื่อนหลักในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครรัฐ (ITA) ซึ่งปัจจุบันระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครรัฐ (ITA) ยังได้ถูกบรรจุให้เป็นยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564) ด้วย

บทที่ 4

แนวคิดระบบการประเมินความโปร่งใสในภาคเอกชนของประเทศมาเลเซีย

Corporate Integrity System in Malaysia (CISM)

ความเป็นมาของแนวคิดการประเมินความโปร่งใสในภาคเอกชนของมาเลเซีย

จากการจัดอันดับความโปร่งใสและระดับการทุจริตคอร์รัปชันโดยองค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ซึ่งเป็นองค์กรที่ทั่วโลกให้การยอมรับ และได้ทำการประเมินเพื่อจัดอันดับความโปร่งใสและระดับการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเป็นประจำทุกปี ล่าสุดในปี 2016 ประเทศมาเลเซียถูกจัดให้อยู่ในอันดับประเทศที่มีความโปร่งใสในอันดับที่ 55 ของโลก¹ จากทั้งหมด 176 ประเทศ อันดับ 10 ของทวีปเอเชียแปซิฟิก และอันดับ 3 ในกลุ่มประชาคมอาเซียน โดยเป็นรองจากประเทศสิงคโปร์และบรูไน (Transparency International, 2017) ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่ถูกจัดอยู่ในประเทศที่มีความโปร่งใสต่ำและมีระดับคอร์รัปชันสูง ในอันดับ 101 ของโลก อันดับ 19 ของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และอันดับ 6 ของประชาคมอาเซียน อย่างไรก็ตาม จากผลการสำรวจในด้านการให้สินบน (bribe payer survey) โดยองค์กรโปร่งใสสากล (Transparency International) พบว่าประเทศมาเลเซียนั้น ภาคธุรกิจเอกชนมีปัญหาด้านการให้สินบน (bribery) เกิดขึ้นภายในภาคเอกชนของประเทศมากถึงร้อยละ 50% นอกจากนี้ จากการสำรวจของ KPMG Malaysia Fraud, Bribery, and Corruption Survey ที่เป็นโครงการประเมินภายใต้ความร่วมมือระหว่างบริษัท KPMG และคณะกรรมการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันแห่งประเทศมาเลเซีย (Malaysian Anti-Corruption Commission: MACC) ยังพบว่า บริษัทเอกชนมากกว่า 61% จากบริษัททั้งหมดที่อยู่ในประเทศมาเลเซีย นั้น ไม่มีกลไกและระบบการทำงานภายในองค์กรที่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการให้สินบนและการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย (KPMG, 2014)

ด้วยเหตุนี้เอง แม้ว่าประเทศมาเลเซียจะได้รับการจัดอันดับเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสอยู่ในอันดับ 55 ของโลก แต่ก็ยังมีความพยายามในการพัฒนาและปรับปรุงกลไกในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นภายในประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันแห่งประเทศมาเลเซีย (MACC) จึงได้มีการพัฒนาระบบประเมินความโปร่งใสของบริษัทเอกชนในประเทศมาเลเซีย (**Corporate Integrity System in Malaysia: CISM**) ขึ้น โดยมุ่งหวังว่าจะแก้ไขปัญหาและเป็นกลไกในการป้องกันการทุจริต การให้สินบน หรือการคอร์รัปชันรูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในภาคบริษัทเอกชนได้ เพื่อยกระดับมาตรฐานความโปร่งใสและภาพลักษณ์การป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

¹ ปี 2011 ประเทศมาเลเซียอยู่ในอันดับ 60 ของโลกจากทั้งหมด 183 ประเทศ ปี 2012 ขึ้นมาอยู่ในอันดับที่ 54 จากทั้งหมด 176 ประเทศ ปี 2013 อันดับ 53 จากทั้งหมด 176 ประเทศทั่วโลก

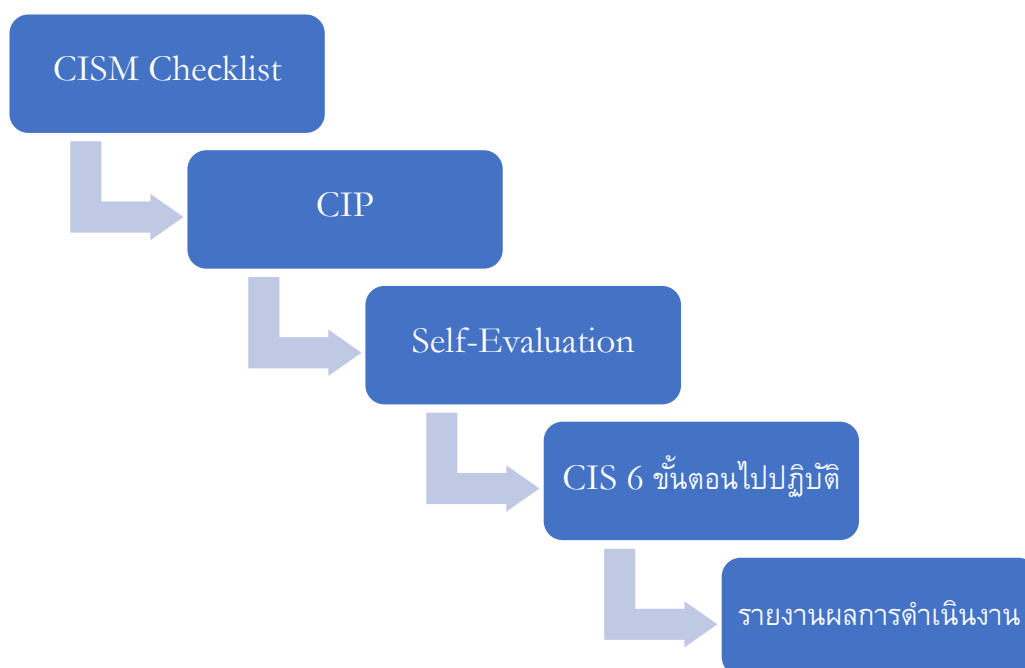
กระบวนการประเมินความโปร่งใสของบริษัทเอกชนในประเทศมาเลเซีย (Corporate Integrity System in Malesia: CISM)

ระบบการประเมินความโปร่งใสของบริษัทเอกชนในประเทศมาเลเซีย (Corporate Integrity System in Malesia: CISM) นี้ เกิดขึ้นภายใต้ยุทธศาสตร์ทิศทางการพัฒนาประเทศมาเลเซีย ใน 4 ด้าน ได้แก่ การพัฒนาต้นแบบทางเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ (New Economic Model: NEM) โครงการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Economic Transformation Programme: ETP) โครงการขับเคลื่อนการพัฒนาภาครัฐ (Government Transformation Programme: GTP) ในประเด็นการต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชัน และแผนพัฒนาความโปร่งใสแห่งชาติ (National Integrity Plan: NIP) ซึ่งมีหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ภายในประเทศมาเลเซียได้มาร่วมเป็นคณะทำงานเพื่อพัฒนาความโปร่งใสในภาคเอกชน (Corporate Integrity Roundtable Member) ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานหลัก 7 หน่วยงาน ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน (Malaysian Anti-Corruption Commission & Companies Commission of Malaysia, 2014) ได้แก่ 1.) คณะกรรมการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันแห่งประเทศมาเลเซีย (the Malaysian Anti-Corruption Commission: MACC) 2.) สถาบันความโปร่งใสแห่งมาเลเซีย (Malaysian Institution of Integrity: MII) 3.) องค์กรความโปร่งใสสากลประจำมาเลเซีย (Transparency International Malaysian: TI-M) 4.) คณะกรรมการภาคธุรกิจและเอกชนแห่งประเทศมาเลเซีย (the Companies Commission of Malaysia: SSM) 5.) หน่วยให้บริการและบริหารจัดการผลการปฏิบัติงาน (the Performance Management and Delivery Unit: PEMANDU) 6.) คณะกรรมการความมั่นคงแห่งประเทศมาเลเซีย (the Securities Commission of Malaysia: SC) และ 7.) หน่วยงานรักษามาตรฐาน ความยุติธรรมและความมั่นคงทางธุรกิจและการตลาดของประเทศมาเลเซีย (Bursa Malaysia: Bursa) อย่างไรก็ตาม บทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้ง 7 หน่วยงานเหล่านี้จะมีหน้าที่แตกต่างกันไปโดยสามารถแบ่งการทำงานได้เป็น 3 บทบาทหลัก ได้แก่ 1.) หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบหลัก คือ คณะกรรมการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันแห่งประเทศมาเลเซีย (the Malaysian Anti-Corruption Commission: MACC) 2.) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประเมินความโปร่งใสและขับเคลื่อนงานด้านความโปร่งใสภายในประเทศมาเลเซีย ได้แก่ สถาบันความโปร่งใสแห่งมาเลเซีย (Malaysian Institution of Integrity: MII) และ องค์กรความโปร่งใสสากลประจำมาเลเซีย (Transparency International Malaysian: TI-M) และ 3.) หน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการทำงาน ได้แก่ คณะกรรมการภาคธุรกิจและเอกชนแห่งประเทศมาเลเซีย (SSM) หน่วยให้บริการและบริหารจัดการผลการปฏิบัติงาน (PEMANDU) คณะกรรมการความมั่นคงแห่งประเทศมาเลเซีย (SC) และ หน่วยงานรักษามาตรฐาน ความยุติธรรมและความมั่นคงทางธุรกิจและการตลาดของประเทศมาเลเซีย (Bursa)

อย่างไรก็ตาม สำหรับกระบวนการประเมินความโปร่งใสของบริษัทเอกชนในประเทศมาเลเซีย (Corporate Integrity System in Malesia: CISM) นี้ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ 1.) การตรวจสอบประเด็นในการประเมิน CISM ของบริษัทเบื้องต้น (CISM Checklist) 2.) การลงนามในพันธะสัญญาความโปร่งใสภายในบริษัท (the Corporate Integrity Pledge: CIP) 3.) การประเมินตัวเองของบริษัท (Self-Evaluation Toolkit: SET) 4.) การนำระบบความโปร่งใสในบริษัท (CIS) 6 ขั้นตอนไปสู่การ

ปฏิบัติ และการพัฒนาปรับปรุงระบบความโปร่งใสดังกล่าวผ่านการเข้าร่วมโครงการของหน่วยงานรับผิดชอบหลักด้วย และ 5.) บริษัทเอกชนจัดทำรายงานการดำเนินงานตามระบบความโปร่งใสในบริษัท (CIS) เสนอไปยังคณะกรรมการความโปร่งใสภายในบริษัทหรือคณะกรรมการผู้บริหารของบริษัท รวมถึงนำเสนอไปยังคณะกรรมการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันแห่งประเทศไทย (MACC) ด้วย อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับกระบวนการประเมินระบบความโปร่งใสในภาคเอกชนของมาเลเซีย (CISM) สามารถศึกษาได้ในรายละเอียดที่ปรากฏในแผนภาพด้านล่างนี้

แผนภาพที่ 3. กระบวนการและขั้นตอนในการประเมินความโปร่งใสในภาคเอกชนของประเทศมาเลเซีย



กรอบแนวคิดและกระบวนการประเมินความโปร่งใสในภาคเอกชนของมาเลเซีย

สำหรับกรอบแนวคิดหลักในการประเมินความโปร่งใสของบริษัทเอกชนในประเทศมาเลเซียนี้ ประกอบด้วย กระบวนการหลักในการประเมินทั้งหมด 5 ขั้นตอน แต่กรอบแนวคิดพื้นฐานสำคัญในการประเมิน CISM นี้ ปรากฏอยู่ในแบบประเมินใน 3 ขั้นตอน จากทั้งหมด 5 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ 1.) กรอบแนวคิดในแบบตรวจสอบสภาพความโปร่งใสภายในบริษัทเบื้องต้นตามแบบที่คณะกรรมการได้กำหนดขึ้น (CISM Checklist) 2.) กรอบแนวคิดในแบบประเมินตนเองเกี่ยวกับสถานภาพความโปร่งใสของบริษัท (Self-Evaluation Toolkit: SET) และ 3.) กรอบแนวคิดในการประเมินระบบความโปร่งใสในการทำงานภายในบริษัท (Corporate Integrity System Assessment) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.) กรอบแนวคิดในแบบตรวจสอบสภาพความโปร่งใสภายในบริษัทเบื้องต้นตามแบบที่คณะกรรมการได้กำหนดขึ้น (CISM Checklist) ประกอบด้วย การประเมินใน 4 กลุ่มตัวชี้วัดหรือประเด็นหลัก ได้แก่ 1.) ประเด็นการยอมรับปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน 2.) นโยบายการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและการให้สินบนของบริษัท 3.) กระบวนการดำเนินงานและการบริหารงานภายในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและการให้สินบนของบริษัท และ 4.) กลไก

กระบวนการ หรือมาตรการเพื่อการติดตามและควบคุมการทำงานภายในบริษัทในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและการให้สินบน ซึ่งเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมาเกี่ยวกับกรอบแนวคิดในการประเมินในขั้นนี้มากยิ่งขึ้น สามารถศึกษาได้ในแผนภาพด้านล่าง

แผนภาพที่ 4. กรอบแนวคิดในแบบตรวจสอบสภาพความโปร่งใสภายในบริษัทเบื้องต้น



2.) กรอบแนวคิดในแบบประเมินตนเองเกี่ยวกับสภาพความโปร่งใสของบริษัท (Self-Evaluation Toolkit: SET) ประกอบด้วย 13 กลุ่มตัวชี้วัดหลัก และมีประเด็นย่อยในการพิจารณาตามแบบประเมิน จำนวน 100 ประเด็นย่อย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.) กลุ่มตัวชี้วัดที่เป็นหลักการหรือปรัชญาพื้นฐานของบริษัท ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อบังคับของบริษัทเกี่ยวกับสร้างสภาพโปร่งใสในการทำงาน จรรยาบรรณพนักงาน หรือนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการให้หรือรับสินบนทุกรูปแบบ ซึ่งกลุ่มตัวชี้วัดนี้ประกอบด้วย การพิจารณาใน 3 ประเด็นย่อย

2.) กลุ่มตัวชี้วัดด้านการพัฒนาโครงการต่าง ๆ เพื่อต่อต้านการให้และรับสินบน ซึ่งกลุ่มตัวชี้วัดนี้ประกอบด้วย การพิจารณาใน 2 ประเด็นย่อย ได้แก่ การออกแบบโครงการหรือกระบวนการทำงานต่าง ๆ ที่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการป้องกันการให้และรับสินบน รวมถึงการติดตามตรวจสอบกระบวนการทำงาน และการพัฒนากิจกรรมต้นแบบด้านการต่อต้านการให้และรับสินบนด้วย

3.) กลุ่มตัวชี้วัดสำหรับประเมินรูปแบบการให้และรับสินบนประเภทต่าง ๆ ขององค์กร ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การให้ความช่วยเหลือหรือเงินบริจาคอื่น ๆ การเป็นผู้ให้การสนับสนุน การจ่ายเงินเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานของบริษัท การให้และรับของขวัญหรือสิ่งตอบแทนอื่น ๆ ซึ่งกลุ่มตัวชี้วัดนี้ประกอบด้วย การพิจารณาใน 17 ประเด็นย่อย

4.) กลุ่มตัวชี้วัดด้านความรับผิดชอบและองค์กร ได้แก่ ความมุ่งมั่นตั้งใจในการการดำเนินงานตามความรับผิดชอบต่อที่รับมอบหมาย รวมถึงการแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการทำงาน และการบริหารจัดการภายใต้หลักความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการบริหาร ซึ่งกลุ่มตัวชี้วัดนี้ประกอบด้วย การพิจารณาใน 6 ประเด็นย่อย

5.) **กลุ่มตัวชี้วัดด้านระบบสนับสนุนการปฏิบัติงาน** ซึ่งประกอบด้วย การพิจารณาในประเด็นระบบการติดตามตรวจสอบความเสี่ยงที่จะเกิดการให้และรับสินบนในการทำงาน ซึ่งกลุ่มตัวชี้วัดนี้ประกอบด้วย การพิจารณาใน 3 ประเด็นย่อย

6.) **กลุ่มตัวชี้วัดด้านความสัมพันธ์ทางธุรกิจ** ซึ่งประกอบด้วย การพิจารณาในประเด็นการให้เงินช่วยเหลือเพื่อปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ การลงทุนที่สำคัญ หุ้นส่วนทางธุรกิจ กลยุทธ์ที่เหมาะสมในการดำเนินงาน การประมูลงาน การทำงานสัญญาทางธุรกิจต่าง ๆ ความสัมพันธ์ทางธุรกิจรูปแบบอื่น ๆ รวมถึงการพิจารณาหน่วยงานหรือองค์กรประสานงานระหว่างบริษัทกับหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย ซึ่งประเด็นทั้งหมดจะพิจารณาเกี่ยวข้องกับการให้และรับสินบนภายในบริษัท รวมถึงการปฏิบัติงานที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการทุจริตหรือการกระทำมิชอบเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจด้วย ซึ่งกลุ่มตัวชี้วัดนี้ประกอบด้วย การพิจารณาใน 36 ประเด็นย่อย

7.) **กลุ่มตัวชี้วัดด้านการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล** ได้แก่ กระบวนการสรรหาพัฒนาบุคลากร การประเมินผลการทำงาน การให้ค่าตอบแทน และการเลื่อนตำแหน่งที่มีความเป็นธรรม รวมถึงการพิจารณาในประเด็นความยินยอมในการปฏิบัติงานตามคำสั่งและการยอมรับบทลงโทษเมื่อเกิดเหตุการณ์ทำผิด ตลอดจนมีการพิจารณาในด้านการป้องกันพนักงานไม่ให้มีการจ่ายและรับสินบน ซึ่งกลุ่มตัวชี้วัดนี้ประกอบด้วย การพิจารณาใน 3 ประเด็นย่อย

8.) **กลุ่มตัวชี้วัดด้านการอบรมบุคลากร** ที่ทำงานภายในบริษัททุกระดับไม่ว่าจะเป็นผู้อำนวยการ ผู้จัดการ พนักงาน เพื่อพัฒนาให้บุคลากรในบริษัทเกิดความเข้าใจที่ชัดเจนร่วมกันเกี่ยวกับกระบวนการทำงานที่มีความโปร่งใสและการยอมรับบทลงโทษเมื่อตนเองกระทำมิชอบ ซึ่งกลุ่มตัวชี้วัดนี้ประกอบด้วย การพิจารณาใน 2 ประเด็นย่อย

9.) **กลุ่มตัวชี้วัดด้านการเพิ่มความรอบคอบในการทำงานและการให้คำปรึกษาแนะนำแก่พนักงาน** ซึ่งประกอบด้วย การพิจารณาในประเด็นช่องทางหรือการเพิ่มทางเลือกให้กับพนักงานและหุ้นส่วนทางธุรกิจเพื่อให้เกิดการติดต่อสื่อสารและการทำงานอย่างเหมาะสม ซึ่งกลุ่มตัวชี้วัดนี้ประกอบด้วย การพิจารณาใน 3 ประเด็นย่อย

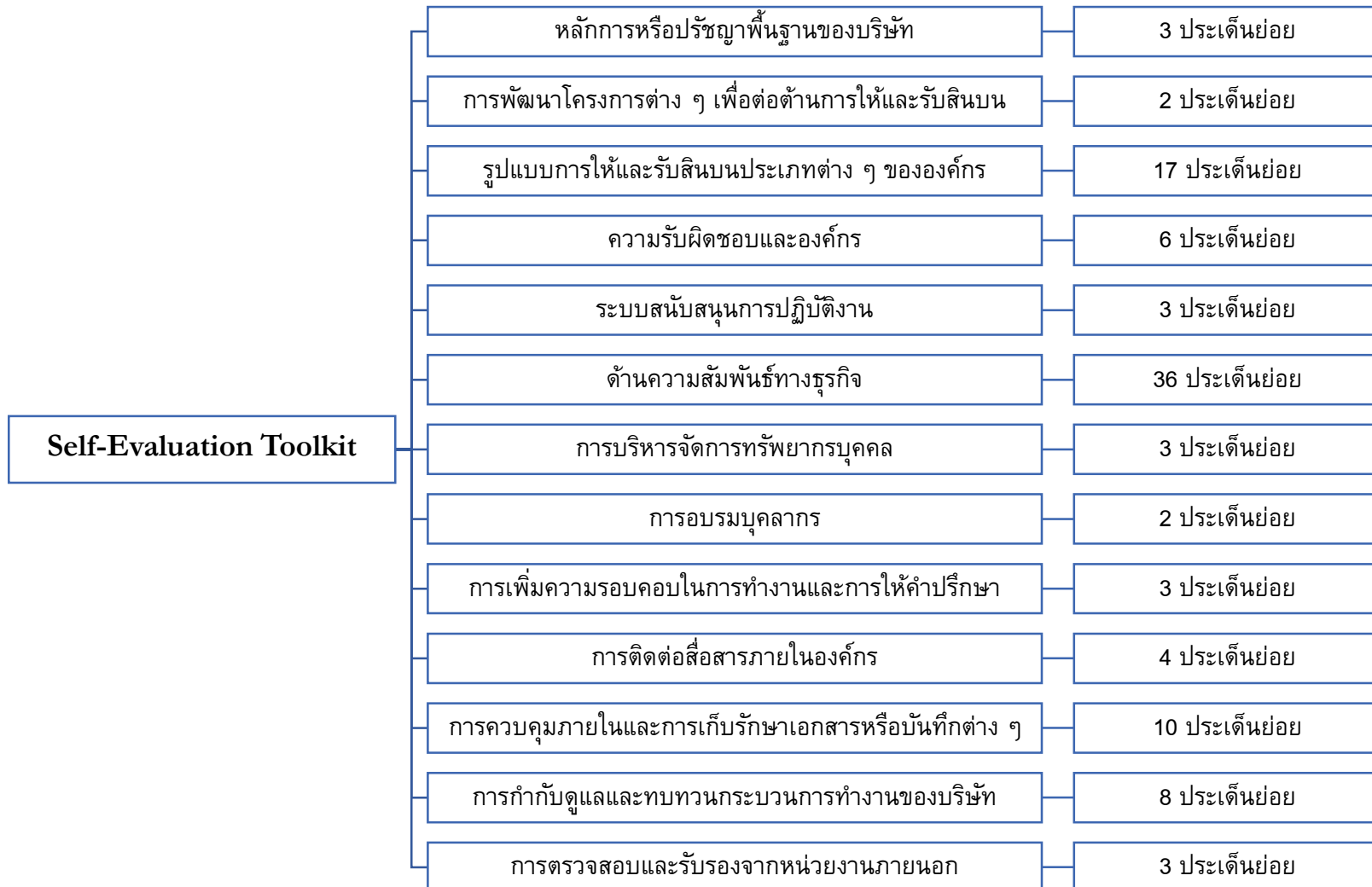
10.) **กลุ่มตัวชี้วัดด้านการติดต่อสื่อสาร** โดยการพิจารณาในประเด็น การติดต่อสื่อสารภายในองค์กร แนวทางในการดำเนินงานของพนักงานหรือคู่มือพนักงาน การติดต่อสื่อสารภายในองค์กร ซึ่งกลุ่มตัวชี้วัดนี้ประกอบด้วย การพิจารณาใน 4 ประเด็นย่อย

11.) **กลุ่มตัวชี้วัดด้านการควบคุมภายในและการเก็บรักษาเอกสารหรือการบันทึกต่าง ๆ** ซึ่งพิจารณาในประเด็น ระบบการควบคุมภายในองค์กร ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการตรวจสอบบัญชี ระบบการติดตาม ป้องกัน และตรวจสอบการประพฤติมิชอบของบุคลากรเกี่ยวกับการให้และรับสินบน แผนปฏิบัติการเพื่อจัดเก็บและรักษาเอกสาร รายงาน หนังสือ หรือบันทึกอื่น ๆ รวมถึงการพิจารณาทบทวนประสิทธิภาพของระบบควบคุม/ตรวจสอบการทำงานภายในองค์กรและการทบทวนประสิทธิภาพของมาตรการป้องกันการให้และรับสินบนของบริษัท ซึ่งกลุ่มตัวชี้วัดนี้ประกอบด้วย การพิจารณาใน 10 ประเด็นย่อย

12.) กลุ่มตัวชี้วัดด้านการกำกับดูแลและทบทวนกระบวนการทำงานของบริษัท ซึ่งพิจารณาในประเด็นการใช้แบบประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดการให้สินบนในการทำงานของบริษัท การนำข้อเสนอแนะหรือคำปรึกษาที่ได้จากการทำงานร่วมกันไปใช้ในการดำเนินงานของบริษัท การนำประสบการณ์ของพนักงานไปใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานด้านต่าง ๆ รวมถึงพิจารณาในประเด็นกระบวนการกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีภายในบริษัท ซึ่งกลุ่มตัวชี้วัดนี้ประกอบด้วย การพิจารณาใน 8 ประเด็นย่อย

13.) กลุ่มตัวชี้วัดด้านการตรวจสอบและรับรองจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งเป็นการพิจารณาในประเด็นหลักว่าบริษัทได้มีการตรวจสอบหรือให้การรับรองจากหน่วยงานภายนอกหรือไม่ และมีการนำข้อเสนอแนะรายงานที่ได้จากการตรวจสอบของหน่วยงานภายนอกมาปรับใช้และเสนอแนะต่อคณะกรรมการบริหารของบริษัทหรือไม่ด้วย ซึ่งกลุ่มตัวชี้วัดนี้ประกอบด้วย 3 ประเด็นย่อย

แผนภาพที่ 5. แนวคิดในแบบประเมินตนเองเกี่ยวกับสถานภาพความโปร่งใสของบริษัท (Self-Evaluation Toolkit: SET)



3.) กรอบแนวคิดในการประเมินระบบความโปร่งใสในการทำงานภายในบริษัท (Corporate Integrity System Assessment) ประกอบด้วยการประเมินใน 12 ด้าน ซึ่งประเมินโดยใช้แบบสอบถามในการประเมิน (assessment questionnaire) โดยมีรายละเอียด ดังนี้ 1.) การประเมินวิสัยทัศน์และเป้าหมายของบริษัท (vision and goals) โดยพิจารณาเกี่ยวข้องกับประเด็นคุณธรรม ความโปร่งใส และจรรยาบรรณในการดำเนินงานขององค์กร 2.) การประเมินภาวะความเป็นผู้นำภายในบริษัท (leadership) ซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาท ความเป็นผู้นำ และความรับผิดชอบของบริษัทเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การสนับสนุน และความคิตรีเริ่มเพื่อพัฒนาความโปร่งใสภายในองค์กร 3.) โครงสร้างพื้นฐานขององค์กร (organizational infrastructure) ซึ่งพิจารณาในประเด็นการจัดสรรทรัพยากร ความรับผิดชอบ ความสัมพันธ์ภายในองค์กร การบริหารจัดการบุคลากร เป็นต้น 4.) การประเมินกฎ นโยบาย และข้อบังคับของบริษัท (legal compliance, policies, and rules) 5.) การประเมินวัฒนธรรมองค์กร (organizational culture) ซึ่งพิจารณาในประเด็นการสนับสนุนให้เกิดวัฒนธรรมความโปร่งใสภายในองค์กร วิสัยทัศน์ พันธกิจ โครงสร้าง และกลยุทธ์ในการทำงานของบริษัท 6.) หลักเกณฑ์การประเมินเพื่อให้รางวัลและตัดสินวินัยของพนักงาน (disciplinary and reward measures) 7.) หลักเกณฑ์มาตรฐาน การประเมินเพื่อปรับปรุงงาน และการทำวิจัยเพื่อพัฒนากลยุทธ์ในการพัฒนาระดับความโปร่งใสขององค์กร (measurement, research, and assessment) 8.) การประเมินระบบสนับสนุนและการให้คำแนะนำในการทำงาน (confidential advice and support) 9.) การให้การศึกษาอบรม และพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของพนักงาน (ethics training and education) 10.) การสื่อสารและปฏิสัมพันธ์ภายในองค์กรที่สนับสนุนการพัฒนาจรรยาบรรณและระดับความโปร่งใสภายในองค์กร (ethics communications) 11.) การกระตุ้นให้พนักงานยึดผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว (whistleblowing) และ 12.) การประเมินความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท (corporate social responsibility)

บทที่ 5

แนวคิดการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐของสิงคโปร์

Singapore's National Anti-Corruption Concepts

ความเป็นมาและสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในสิงคโปร์

ปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันของประเทศสิงคโปร์ในอดีตนั้นระดับปัญหาการทุจริตในภาครัฐที่รุนแรงมากพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนที่ประเทศสิงคโปร์จะได้รับอิสรภาพจากการปกครองของอังกฤษในปี 1959 ซึ่งในช่วงที่ประเทศสิงคโปร์เป็นส่วนหนึ่งหรืออยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ (British Empire) นั้น ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานภาครัฐ ในกลุ่มข้าราชการอาวุโสในหน่วยงานระดับท้องถิ่น ตำรวจ เจ้าหน้าที่ภาษีศุลกากร พนักงานตรวจคนเข้าเมือง รวมถึงพนักงานในสำนักงานกงคัลซิงของประเทศ นอกจากนี้แล้ว ในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นสามารถบุกยึดและปกครองประเทศสิงคโปร์ได้ยิ่งก่อให้เกิดการทุจริตและการให้สินบนประเภทต่าง ๆ เกิดขึ้นเป็นอย่างมากในสังคมญี่ปุ่นไม่ว่าจะเป็นในภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคธุรกิจเอกชนที่มีการให้สินบนกันอย่างกว้างขวาง ถึงขนาดมีการเปรียบเทียบกันในขณะนั้นว่าเป็น "ธุรกิจตลาดมืด" ที่จำเป็นจะต้องมีเครือข่ายทางธุรกิจหรือการให้สินบนเพื่อประกอบธุรกิจประเภทต่าง ๆ (Lee Gek Boi, 2005) อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง (1945) การทุจริตคอร์รัปชันและการให้สินบนเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในระบบข้าราชการของประเทศสิงคโปร์ ในช่วงเวลานั้น ถึงขนาดมีการเปรียบเทียบว่า "การทุจริตคอร์รัปชันนั้นเป็นวิถีชีวิตหรือวัฒนธรรมของชาวสิงคโปร์" ไปแล้ว (Koh Teck Hin, 2017) สาเหตุที่เป็นเช่นนั้น ก็เนื่องมาจากกลุ่มข้าราชการที่ทำงานในภาครัฐขณะนั้นระดับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่ต่ำมาก ตลอดจนมาตรการในการป้องกันการทุจริตในขณะนั้นแทบจะไม่มีประสิทธิภาพมากพอที่จะป้องกันปัญหาการทุจริตในภาครัฐได้ ตลอดจนบทลงโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายในกรณีเกิดเหตุทุจริตในภาครัฐก็เป็นบทลงโทษที่เบาด้วย อย่างไรก็ตาม ภายหลังประเทศสิงคโปร์ได้รับอิสระสามารถเลือกตั้งเพื่อจัดตั้งรัฐบาลเป็นของตนเองได้ในเดือนมิถุนายน ปี 1959 เป็นต้นมานั้น รัฐบาลสิงคโปร์ก็ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขและจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศอย่างจริงจัง ซึ่งรัฐบาลที่นำโดยนายรัฐมนตรีลีควนยู (Lee Kuan Yew) ในขณะนั้น มองว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอุปสรรคร้ายแรงอย่างหนึ่งต่อการพัฒนาประเทศ และรัฐบาลมองว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นสิงคโปร์นั้นมีสาเหตุมาหลักมาจาก 2 ประการ ดังนั้นการจะแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องแก้ที่ต้นเหตุทั้งสองประการดังกล่าว ได้แก่ 1.) แรงจูงใจที่ก่อให้เกิดการทุจริต และ 2.) โอกาสที่บุคคลจะก่อให้เกิดการทุจริต (Quah, 2003) ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้จัดทำยุทธศาสตร์ของชาติเพื่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างยิ่งจึ่ง โดยการพัฒนาและออกกฎหมายที่มีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดและมีบทลงโทษที่รุนแรงแก่ข้าราชการหรือผู้กระทำการโดยมิชอบในการทุจริตคอร์รัปชันประเภทต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ลีควนยู (Lee Kuan Yew) นายกรัฐมนตรีของสิงคโปร์ ได้อธิบายไว้ในหนังสือ **From Third World to First: The Singapore Story** ว่า ในช่วงที่ตัวเองได้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของสิงคโปร์ ตั้งแต่ช่วงปี 1959

เป็นต้นมานั้น ประเทศสิงคโปร์และหลายประเทศในเอเชียอยู่ในสภาพที่ "ป่วยหนัก" เนื่องมาจากปัญหาความโลภและการทุจริตคอร์รัปชัน (Lee Kuan Yew, 2000) ด้วยเหตุนี้เอง ลีควนยูในฐานะนายกรัฐมนตรีของประเทศที่เข้ารับตำแหน่งในปี 1959 ซึ่งได้มองเห็นปัญหาสำคัญของประเทศสิงคโปร์ในขณะนั้นว่ากำลังประสบกับภาวะเสื่อมถอยอันเนื่องมาจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่รุนแรงภายในประเทศ ดังนั้นรัฐบาลที่นำโดยนายลีควนยูจึงได้กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง จนทำให้ปัจจุบัน ประเทศสิงคโปร์ได้รับการยอมรับว่าเป็น 1 ใน 10 ประเทศที่มีการทุจริตน้อยที่สุดของโลก กระทั่งในหมู่นักวิชาการและข้าราชการในประเทศสิงคโปร์เองยังให้การยอมรับและมองว่า หากจะถามว่าอะไรคือสิ่งที่ทำให้สิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาและจัดการกับการทุจริตของประเทศ คำตอบหนึ่งในนั้นก็คือ "ลีควนยู" (Koh Teck Hin, 2017)

อย่างไรก็ตาม ประเทศสิงคโปร์ได้ขับเคลื่อนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศอย่างจริงจังมาเป็นระยะเวลาเกือบ 60 ปี ซึ่งปรากฏว่าแนวคิดในการแก้ไขปัญหาและความจริงจังของรัฐบาลสิงคโปร์ในการกำจัดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศประสบความสำเร็จอย่างกว้างขวางและเป็นที่ยอมรับในระดับโลก ส่งผลทำให้ประเทศสิงคโปร์ได้รับการจัดอันดับติด 1 ใน 10 ประเทศที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นมีระดับการทุจริตคอร์รัปชันต่ำมากที่สุดของโลก โดยในปีล่าสุดจากการจัดอันดับขององค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ในปี 2016 ประเทศสิงคโปร์ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 7 ของประเทศที่มีคอร์รัปชันต่ำที่สุดของโลก จากทั้งหมด 176 ประเทศทั่วโลก นอกจากนี้ในปี 2015 สิงคโปร์ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 8 ของโลกจากทั้งหมด 168 ประเทศ ในปี 2014 สิงคโปร์อยู่ในอันดับที่ 7 ของโลก จากทั้งหมด 175 ประเทศ ในปี 2011, 2012, และ 2013 ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 5 ของโลก จากทั้งหมด 177 ประเทศ และในปี 2010 ประเทศสิงคโปร์ถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ 1 ของโลก จากทั้งหมด 178 ประเทศ (Transparency International, 2017) ซึ่งถือว่าสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีระดับความโปร่งใสสูงที่สุดประเทศหนึ่งของโลกและมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ต่ำมากที่สุดของโลก ในขณะที่เดียวกันก็สะท้อนให้เห็นว่าประเทศสิงคโปร์นั้นมีกลไกและระบบการจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลกด้วยเป็นรองแค่ไม่กี่ประเทศในโลกอย่างเดนมาร์ก นิวซีแลนด์ ฟินแลนด์ หรือสวีเดน เป็นต้น

แนวคิดการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสิงคโปร์

การดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศสิงคโปร์นั้น นอกจากจะเป็นยุทธศาสตร์หรือความรับผิดชอบตามเจตนารมณ์หลักของรัฐบาลแล้ว ยังมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตภายในประเทศด้วย นั่นคือ **สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (Corrupt Practices Investigation Bureau: CPIB)** ซึ่งได้มีการจัดตั้งขึ้นมาในปี 1952 โดยรัฐบาลจักรวรรดินิยมแห่งอังกฤษ ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันที่เก่าแก่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลกด้วย โดยในช่วงแรกที่มีการจัดตั้งขึ้นมานั้นสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน(CPIB) ยังประสบกับปัญหาและความท้าทายหลายด้าน ตลอดจนยังมีอำนาจหน้าที่ที่จำกัด แต่ภายหลังจากต่อมานับจากที่มีการประกาศใช้กฎหมายป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน

(Prevention of Corruption Act: POCA) ในปี 1960 มีผลทำให้อำนาจหน้าที่และบทบาทในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก (Corruption Practices Investigation Bureau, 2016; Quah, 2007; 2003) ซึ่งจะได้อธิบายอย่างละเอียดในส่วนท้ายของบทนี้ในประเด็นแนวคิดด้านการแก้ไขปัญหาการทุจริตในสิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในประเทศสิงคโปร์จะไม่มีระบบการประเมินความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (IA) อย่างประเทศเกาหลีใต้ หรือแม้แต่วิธีการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ (ITA) อย่างประเทศไทย แต่เป็นเรื่องที่น่าสนใจว่าประเทศสิงคโปร์กลับเป็นประเทศระดับแนวหน้า 1 ใน 10 ของโลก หรือแม้กระทั่งเคยติดอันดับ 1 ของโลกที่เป็นประเทศที่มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันน้อยที่สุดในโลก ซึ่งสาเหตุหลักที่ทำให้ประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศนั้น ก็เนื่องมาจากการการทำงานที่เป็นระบบและครอบคลุม ตลอดจนลดโอกาสหรือช่องว่างที่จะทำให้เกิดการทุจริตได้อย่างเต็มที่ โดยการดำเนินงานด้านการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในสิงคโปร์นั้นอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดใน 5 ด้าน (Corrupt Practices Investigation Bureau, 2016; Koh Teck Hin, 2017; Quah, 2007) ได้แก่ 1.) เจตนาของฝ่ายการเมืองที่ต้องการกำจัดปัญหาคอร์รัปชัน (Strong Political Will) 2.) กฎหมายป้องกันการทุจริตและคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ (Effective Laws) 3.) ระบบศาลและการดำเนินคดีที่มีความอิสระ (Independent Judiciary) 4.) การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด จริงจัง และเด็ดขาด (Effective Enforcement) และ 5.) การให้บริการสาธารณะหรือการดำเนินงานของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ (Responsive Public Service) ซึ่งรายละเอียดของการดำเนินงานตามแนวคิดการป้องกันและแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในแต่ละด้านมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.) เจตนาของฝ่ายการเมืองที่ต้องการกำจัดปัญหาคอร์รัปชัน (Strong Political Will)

เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันประเภทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีตนั้น คือ **เจตนาของฝ่ายการเมือง (political will)** ซึ่งได้มองเห็นถึงปัญหาและผลกระทบอันใหญ่หลวงของการทุจริตคอร์รัปชันที่จะสร้างความเสียหายให้กับประเทศอย่างมหาศาล ด้วยภาวะผู้นำทางการเมืองและความตระหนักต่อปัญหาสำคัญของชาติ ฝ่ายการเมืองของประเทศญี่ปุ่นไม่ว่าจะในอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน การแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศก็ยังคงได้รับการสนับสนุนและทำงานร่วมกันอย่างจริงจังระหว่างเหล่าข้าราชการและฝ่ายการเมืองเพื่อจัดการกับปัญหาทุจริตและยกระดับความโปร่งใสของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ญี่ปุ่นเพิ่งได้รับอิสระในการจัดตั้งรัฐบาลเป็นของตัวเองนั้น นายลีควานยู (Lee Kuan Yew) นายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศสิงคโปร์ได้กลายเป็น "สัญลักษณ์แห่งการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน" ของประเทศ รวมถึงเป็นบุคคลที่มีภาวะผู้นำทางการเมืองสูงจนทำให้ประชาชนชาวสิงคโปร์และข้าราชการโดยทั่วไปให้การยอมรับ ซึ่งในขณะนั้นลีควานยู (Lee Kuan Yew) ได้ประกาศทำสงครามเพื่อกำจัดการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นภายในประเทศอย่างจริงจัง เนื่องจากวัฒนธรรมการทุจริตคอร์รัปชันและการให้สินบนต่าง ๆ ในกลุ่มข้าราชการและภาคธุรกิจเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในสังคมญี่ปุ่นซึ่งเป็นผลพวงมาจากการอยู่ภายใต้อาณานิคมของจักรวรรดิอังกฤษและญี่ปุ่น ดังนั้น ภายหลังจากที่สิงคโปร์ได้รับอิสระให้สามารถ

จัดตั้งรัฐบาลในการบริหารประเทศของตนเองได้ จึงได้วางมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตในประเทศอย่างจริงจัง ตลอดจนมีการลงโทษผู้กระทำผิดหรือกระทำการทุจริตรูปแบบต่าง ๆ ภายในประเทศอย่างรุนแรงไม่ว่าจะเป็นข้าราชการระดับสูง นักธุรกิจ หรือนักการเมืองฝ่ายใดก็ตาม แม้กระทั่งข้าราชการระดับสูงอย่างรัฐมนตรีของประเทศสิงคโปร์เองยังถูกพิจารณาคดีและลงโทษอย่างรุนแรงในข้อหากระทำการทุจริต (Koh Teck Hin, 2017) ด้วย ซึ่งด้วยความเอาใจจริงเอาใจของฝ่ายการเมืองที่ต้องการจะแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างจริงจังผ่านการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศด้านการแก้ปัญหาคอร์รัปชันประเภทต่าง ๆ จึงมีผลทำให้ข้าราชการที่ทำงานในหน่วยงานต่าง ๆ สามารถทำงานได้อย่างมีอิสระและมีประสิทธิภาพเพื่อขับเคลื่อนเจตนารมณ์ของฝ่ายการเมืองที่ต้องการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศ

อาจกล่าวได้กล่าว เจตนารมณ์ของฝ่ายการเมือง (political will) ที่ต้องการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศนี้ เป็น "เงื่อนไขพื้นฐาน" ที่ทำให้การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศนั้นประสบความสำเร็จจนเป็นที่ยอมรับในระดับโลก นอกจากนี้ เจตนารมณ์ที่แน่วแน่และจริงจังของฝ่ายการเมือง ยังเป็นเงื่อนไขสำคัญของการนำไปสู่การขับเคลื่อนมาตรการและกลไกอื่น ๆ เพื่อสร้างระบบควบคุมและป้องกันการทุจริตทั้งในภาครัฐและเอกชนในประเทศสิงคโปร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย ซึ่งหากขาดเจตนารมณ์ของฝ่ายการเมืองอันเป็นเงื่อนไขพื้นฐานแห่งความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว แน่หนอนว่าย่อมไม่อาจทำให้การขับเคลื่อนกลไกการทำงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตรูปแบบต่าง ๆ เป็นไปอย่างประสบความสำเร็จแน่นอน

2.) กฎหมายป้องกันการทุจริตและคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ (Effective Laws)

เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน นั่นคือ กลไกทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งในประเทศสิงคโปร์นั้น มีกฎหมายที่สำคัญสำหรับใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกในการจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศ 2 ฉบับ (Corrupt Practices Investigation Bureau, 2016; Koh Teck Hin, 2017) ได้แก่ *กฎหมายป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (Prevention of Corruption Act: PCA)* และ *กฎหมายการทุจริตคอร์รัปชัน การค้ายาเสพติด และอาชญากรรมรุนแรงอื่น ๆ (Corruption, Drugs Trafficking and Other Serious Crimes: CDSA)* โดยกฎหมายป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (PCA) ประกาศใช้มาตั้งแต่ปี 1960 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักสำหรับการดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ปัญหาคอร์รัปชันภายในประเทศ กฎหมายฉบับนี้ได้วางหลักการและกำหนดบทลงโทษ ความผิดทางการทุจริตประเภทต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน รวมถึงกำหนดอำนาจหน้าที่และกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศด้วย นั่นคือ สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ส่วนกฎหมายการทุจริตคอร์รัปชัน การค้ายาเสพติด และอาชญากรรมรุนแรงอื่น ๆ (CDSA) นั้น ประกาศใช้มาตั้งแต่ปี 1999 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มอบอำนาจในการยึดทรัพย์หรือริบทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ ที่ไม่เพียงจากคดีการทุจริตคอร์รัปชันเท่านั้น แต่ยังรวมถึงทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ ที่มาจากการค้ายาเสพติดหรืออาชญากรรมรุนแรงอื่น ๆ ด้วย ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ให้การรับรองและรับประกันว่าผู้กระทำผิดกฎหมายจะไม่ได้รับผลประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้นจากการทุจริตคอร์รัปชัน

อย่างไรก็ตาม สำหรับสาระสำคัญของกฎหมายป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (Prevention of Corruption Act: PCA) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศสิงคโปร์นั้น เช่น กฎหมายฉบับนี้ได้มอบอำนาจให้สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ให้มีอำนาจในการสืบสวนการกระทำผิดทั้งในหน่วยงานภาครัฐและบริษัทเอกชนทุกบริษัทที่อยู่ในสิงคโปร์อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการให้และรับสินบน และการทุจริตทางการเงินประเภทต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมอบอำนาจการสันนิษฐานความผิดฐานทุจริตเบื้องต้น (presumption) ให้กับการใช้อำนาจของสำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ด้วย โดยผู้ที่ได้รับข้อกล่าวหาหรือถูกสันนิษฐานเบื้องต้นว่าอาจกระทำผิดในฐานทุจริตคอร์รัปชันจะต้องถูกนำตัวขึ้นศาลและจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าตนเองนั้นบริสุทธิ์จริงและไม่ได้เกี่ยวข้องกับการทุจริตแต่อย่างใด นอกจากนี้กฎหมายป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันฉบับนี้ (PCA) ยังได้พิจารณาครอบคลุมถึงการทุจริตคอร์รัปชันโดยใช้วัฒนธรรมของเชื้อชาติต่าง ๆ เป็นเครื่องมือด้วย เช่น การให้ซองอั่งเปาในช่วงตรุษจีนของชาวจีน ซึ่งแม้ว่าจะเป็นวัฒนธรรมและธรรมเนียมปฏิบัติเป็นปกติของชาวจีนที่อาศัยอยู่ในสิงคโปร์แต่ปัจจุบันการกระทำในลักษณะดังกล่าวถือเป็นความผิดในฐานทุจริตและการให้เงินสินบนด้วย นอกจากนี้ หากข้าราชการหรือบุคลากรทั้งในหน่วยงานภาครัฐและบริษัทเอกชนต่าง ๆ ถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานรับสินบนนั้น จะต้องจ่ายค่าปรับเป็นจำนวนเงินเท่ากับเงินที่รับสินบนมาด้วย เช่น หาก นาย ก. ข้าราชการในหน่วยงานรัฐแห่งหนึ่ง รับเงินสินบนจากประธานบริษัท ข. จำนวน 50 ล้านดอลลาร์ ก็จะต้องจ่ายเงินค่าปรับจำนวน 50 ล้านดอลลาร์ให้แก่รัฐ ซึ่งยังไม่นับรวมบทลงโทษอื่น ๆ อีก โดยเงิน 50 ล้านดอลลาร์ที่ได้จากกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันหรือการให้สินบนนี้จะตกเป็นเงินของแผ่นดินทันที นอกจากนี้บทลงโทษสำหรับผู้ที่กระทำการทุจริตคอร์รัปชันประเภทต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดว่าหากผู้กระทำผิดสารภาพว่าได้กระทำผิดฐานทุจริตคอร์รัปชันจริง จะถูกปรับไม่เกิน 100,000 USD. (หรือประมาณ 3.5 ล้านบาท) จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่าบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการกระทำความผิดฐานทุจริตจริง จะถูกปรับ 100,000 USD. หรือประมาณ 3.5 ล้านบาท และจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ (Corrupt Practices Investigation Bureau, 2017) ฯลฯ

3.) ระบบศาลและการดำเนินคดีที่มีความอิสระ (Independent Judiciary)

นอกจากกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพแล้ว เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันก็คือ ระบบศาลที่มีความอิสระและบังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์ตระหนักดีว่าหากมีบทกฎหมาย หรือหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายและปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพมากพอในการนำคนทำผิดมาขึ้นศาลแล้ว แต่หากมีระบบศาลที่ไร้ประสิทธิภาพถูกรองรับโดยกลุ่มอำนาจทางการเมืองหรือนายทุนที่ก่อให้เกิดการตัดสินคดีที่ไม่เป็นธรรมแล้ว ก็ย่อมทำให้การแก้ไขปัญหาทุจริตภายในประเทศไม่ประสบความสำเร็จอย่างแน่นอน ดังนั้น รัฐบาลสิงคโปร์จึงได้มีการวางกลไกในการถ่วงดุลอำนาจและการใช้อำนาจของศาลให้มีความอิสระและสามารถใช้อำนาจในการตัดสินคดีทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างเต็มที่โดยไม่มีข้อกีดกัน ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของสิงคโปร์ ได้มีการดำเนินคดีกับกลุ่มข้าราชการที่กระทำความผิดฐานทุจริตคอร์รัปชันด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น

ข้าราชการระดับสูงหรือแม้แต่รัฐมนตรีก็ยังถูกพิจารณาตัดสินให้จำคุกด้วย ซึ่งไม่เพียงแต่ในภาครัฐเท่านั้น ในภาคธุรกิจเอกชนก็เช่นเดียวกัน มีพนักงานในภาคเอกชนที่ถูกตัดสินในคดีให้สินบนและทุจริตคอร์รัปชันต่าง ๆ ถูกจำคุกไว้หลายคดีเช่นเดียวกัน

4.) การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด จริงจัง และเด็ดขาด (Effective Enforcement)

แนวคิดที่สำคัญอย่างหนึ่งในการจัดการกับปัญหาการทุจริตภายในประเทศสิงคโปร์ คือ แม้ว่าจะมีกฎหมายที่รุนแรงหรือมีบทลงโทษที่หนักแล้วเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าหากมีการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มงวดหรือจริงจังแล้วก็หมายถึงกล่าวก็แทบจะไม่มีค่าอะไรเลย (there is nothing if there are tough laws but lax enforcement) ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและเข้มงวดจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ผู้ป่วนสามารถจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านการดำเนินงานของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายการทุจริตคอร์รัปชันประเภทต่าง ๆ ที่มีความอิสระและมีอำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่ในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศสิงคโปร์ คือ สำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี และได้รับการรับรองการใช้อำนาจอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสิงคโปร์ และกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act) ซึ่งสำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ นี้ จะมีอำนาจอิสระตามกฎหมายในการตรวจสอบ สืบสวนการกระทำผิดในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานภาครัฐและบริษัทเอกชนทุกบริษัทในประเทศสิงคโปร์ รวมถึงข้าราชการและพนักงานเอกชนทุกคน ตลอดจนข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ หรือข้าราชการอาวุโสของหน่วยงานต่าง ๆ เพราะสำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ นี้ไม่ได้ขึ้นตรงต่อหน่วยงานใดของรัฐนอกจากสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งแม้นายกรัฐมนตรีก็ยังถูกตรวจสอบจากสำนักงานสืบสวนการทุจริต (CPIB) ได้ (Quah, 2007) ซึ่งในกรณีที่นายกรัฐมนตรีป้องกัน ปฏิเสธ หรือไม่เห็นชอบให้สำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ (CPIB) ทำการสืบสวนข้าราชการอาวุโส รัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ หรือตัวนายกรัฐมนตรีเอง รัฐธรรมนูญแห่งสิงคโปร์ได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการอนุมัติคำสั่งหรือใช้อำนาจแทนนายกรัฐมนตรีเพื่อให้สำนักสืบสวนการทุจริต ฯ (CPIB) ตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งจะเห็นว่าการทำงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CIPB) นั้น มีความเป็นอิสระ สามารถตรวจสอบ สืบสวน และสามารถใช้อำนาจได้อย่างอิสระตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม จากที่ได้นำเสนอไปในข้างต้นว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จนั้น ก็คือ **ระบบการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่มีความเป็นเอกภาพและมีกลไกในการทำงานที่สามารถป้องกันการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐและในภาคเอกชน** ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสิงคโปร์นั้น ประกอบด้วยหน่วยงานหลัก 5 หน่วยงาน (Yang & Wang, 2012) ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวนี้มีทั้งหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคเอกชน ได้แก่ สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (the Corrupt Practice Investigation Bureau: CIPB) สำนักงานอัยการ (Attorney-General's Chamber: AGC) แผนกกิจการการค้า (Commercial Affairs Department: CAD)

สำนักงานการเงินแห่งสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore: MAS) หน่วยงานด้านการแลกเปลี่ยนเงินทุนแห่งสิงคโปร์ (The Singapore Exchange Limited: SGX) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.) สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CIPB) เป็นหน่วยงานหลักของประเทศสิงคโปร์ในการจัดการกับปัญหาการทุจริตทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันนี้ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office) ซึ่งมีผลทำให้การดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ (CIPB) มีความเป็นอิสระสูง ไม่ขึ้นกับกระทรวงหรือหน่วยงานใดของรัฐบาล นอกจากสำนักนายกรัฐมนตรีหรือนากรัฐมนตรีแห่งสิงคโปร์ นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CIPB) ยังได้รับการรับรองอย่างเต็มที่จากรัฐธรรมนูญแห่งสิงคโปร์ ซึ่งหากเกิดกรณีที่นายกรัฐมนตรีของสิงคโปร์ไม่เห็นชอบหรือปฏิเสธไม่ให้การสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อสืบสวนหรือตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CIPB) รัฐธรรมนูญแห่งสิงคโปร์ก็ได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีของสิงคโปร์อำนาจในการสั่งการให้สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CIPB) ดำเนินงานดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันนี้ มีอำนาจทั้งในการค้นหา จับกุม ตรวจสอบ สืบสวน และดำเนินการฟ้องร้องคดีแก่ผู้กระทำความผิดในคดีทุจริตคอร์รัปชันหรือให้สินบนต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐและบริษัทเอกชนต่ออัยการด้วย

2.) แผนกกิจการการค้า (Commercial Affairs Department) เป็นหน่วยงานหลักในการเข้าไปทำหน้าที่ตรวจสอบและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการหรือพนักงานทั้งในภาครัฐและเอกชน ที่มีการให้สินบน การฟอกเงิน การก่ออาชญากรรมทางการเงิน หรือการกระทำมิชอบที่เป็นการทุจริตทางการเงินด้านอื่น ๆ ซึ่งหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้จะอยู่ในความรับผิดชอบหลักของ "กองสืบสวนทางการเงิน" (Financial Investigation Division) ที่อยู่ในแผนกกิจการการค้า ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการต่อสู้และจัดการกับปัญหาการฟอกเงินหรือการทุจริตทางการเงินรูปแบบต่าง ๆ ในประเทศสิงคโปร์ โดยกองสืบสวนทางการเงินนี้จะดำเนินงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานร่วมกับสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CIPB) ซึ่งเมื่อมีการดำเนินการสืบสวนหรือรวบรวมคดีด้านต่าง ๆ เสร็จแล้วก็จะส่งไปให้สำนักงานอัยการ (Attorney-General's Chamber: AGC) เป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไป

3.) สำนักงานอัยการ (Attorney-General's Chamber: AGC) เป็นอีกหนึ่งหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในสิงคโปร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง "กองงานด้านการบริหารจัดการภาครัฐและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ" (The Economic Crimes and Governance Division) ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับกลุ่มข้าราชการหรือพนักงานทั้งในภาครัฐและเอกชนที่กระทำความผิดในข้อหาการทุจริตทางการเงินและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ รวมถึงการตรวจสอบและประเมินเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่กองสืบสวนทางการเงินและสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CIPB) ได้ยื่นเรื่องมา ตลอดจนให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายให้กับสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CIPB) และหน่วยงานที่ทำงานด้านการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันอื่น ๆ นอกจากนี้ กองอำนวยการดำเนินงานทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Directorate) ใน

สำนักงานอัยการยังเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงที่ดำเนินงานด้านการฟ้องร้องดำเนินคดีทุจริตและคอร์รัปชันประเภทต่าง ๆ ซึ่งทำงานร่วมกันโดยตรงกับสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CIPB)

4.) สำนักงานการเงินแห่งสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore: MAS) เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบปัญหาการทุจริตทางการเงิน ซึ่งสำนักงานการเงินแห่งสิงคโปร์ (MAS) นี้ จะทำหน้าที่เป็นเสมือนธนาคารกลางของประเทศสิงคโปร์เนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายทางการเงิน ให้บริการทางการเงิน และมีอำนาจในการตรวจสอบหน่วยงานที่ให้บริการทางการเงินอื่น ๆ ด้วยทั้งในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาให้การสินและรับสินบนเพื่ออำนวยความสะดวกหรือเพื่อผลประโยชน์โดยมิชอบ

5.) หน่วยงานด้านการแลกเปลี่ยนเงินทุนแห่งสิงคโปร์ (The Singapore Exchange Limited: SGX) เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าในการตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทในภาคเอกชนในการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบการดำเนินธุรกิจโดยมิชอบหรือการให้สินบนของบริษัทเอกชนเพื่ออำนวยความสะดวกและหวังประโยชน์ประโยชน์ในทางธุรกิจโดยมิชอบ

5.) การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ (Responsive Public Service)

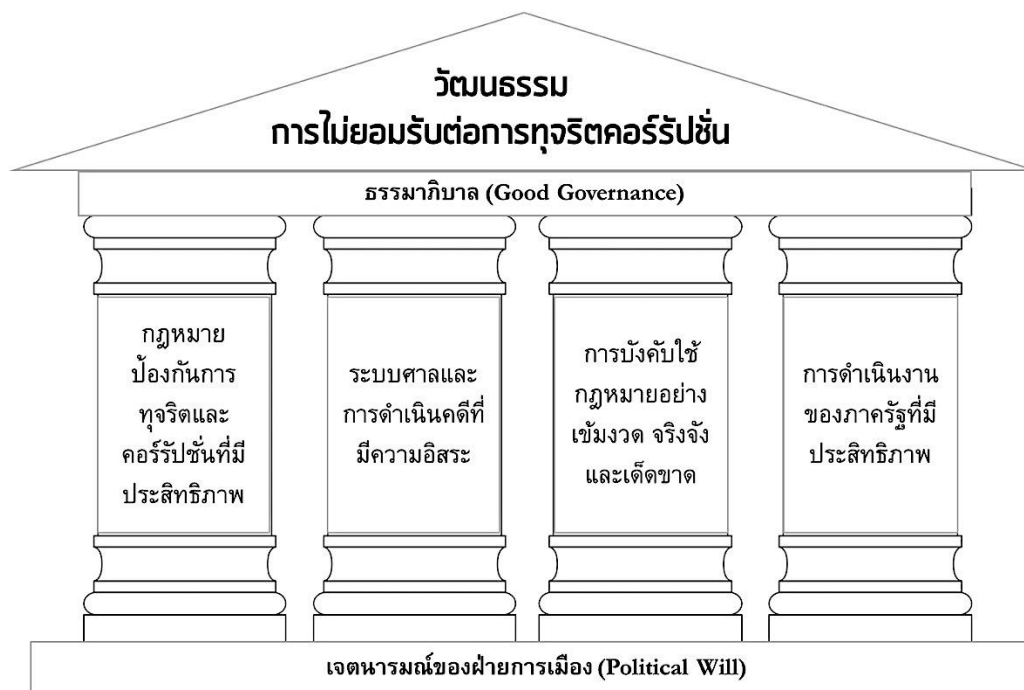
นอกจากกลไกทางกฎหมายและประสิทธิภาพของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในประเทศสิงคโปร์นั้นยังได้มีการกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการเพื่อใช้มาตรฐานในการปฏิบัติงานของข้าราชการด้วย โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการออกมาตรฐานกำหนดวินัยของข้าราชการในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันหรือการประพฤติมิชอบเพื่อผลประโยชน์อื่น ๆ ของข้าราชการ (Kog Teck Hin, 2017) อันได้แก่ 1.) ข้าราชการไม่สามารถกู้ยืมเงินจากบุคคลใดก็ตามที่ทำงานในหน่วยงานราชการ 2.) ข้าราชการไม่สามารถมีหนี้สินที่มากกว่า จำนวน 3 เท่าของเงินเดือนตนเองได้ 3.) ข้าราชการไม่สามารถเปิดเผยหรือใช้ข้อมูลทางราชการอื่น ๆ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว 4.) ข้าราชการทุกคนจะต้องเปิดเผยทรัพย์สินก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง รวมถึงเปิดเผยทรัพย์สินเป็นรายปีด้วย 5.) ข้าราชการไม่สามารถเข้าไปเป็นหุ้นส่วนทางธุรกิจการค้าหรือรับทำงานแบบไม่เต็มเวลา (part-time) ได้หากไม่ได้รับการอนุญาต และ 6.) ข้าราชการไม่สามารถรับสิ่งของจรรยาใจ ของขวัญ หรือสิ่งของตอบแทนอื่นใดจากข้าราชการและภาคเอกชนได้ นอกจากนี้ รัฐบาลของสิงคโปร์นั้นมีแนวคิดที่ว่าหากสามารถปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพและมีกลไกในการป้องกันการทุจริตภายในระบบราชการที่มีประสิทธิภาพแล้วจะสามารถลดการทุจริตคอร์รัปชันภายในภาครัฐได้ ดังนั้น นับตั้งแต่ปี 1995 รัฐบาลสิงคโปร์จึงได้ทำการปฏิรูประบบบริหารงานและการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในสอดคล้องกับยุคสมัยและความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 (Public Service in the 21st Century: PS21) โดยได้ทำการปฏิรูประบบการทำงานของภาครัฐและยกเลิกกระบวนการทำงานที่เปิดโอกาสหรือมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดการทุจริตในระบบราชการขึ้น ด้วยการลดกระบวนการดำเนินงานหรือลำดับขั้นบังคับบัญชาหรือโครงสร้างงานที่ไม่เกิดประโยชน์ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานของหน่วยงานราชการเกิดความล่าช้า (Red-tape) โดยรัฐบาลสิงคโปร์มองว่ายิ่งลำดับขั้นบังคับบัญชาและกระบวนการดำเนินงานในขั้นต่าง ๆ มีมาก

เท่าไร ยิ่งจะก่อให้เกิดโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้น ดังนั้น รัฐบาลสิงคโปร์จึงได้ประกาศนโยบายในการปฏิรูปกระบวนการทำงานต่าง ๆ ที่ทำให้การทำงานของหน่วยงานภาครัฐล่าช้า (red-tape) ให้ออกไปจากระบบราชการ ซึ่งนโยบายนี้เรียกว่า The POWER (Public Officers Working to Eliminate Red-tape) นอกจากนี้ยังมีนโยบายการปฏิรูปภาครัฐที่เรียกว่า Zero-In-Process (ZIP) ซึ่งแต่เดิมประชาชนจะต้องไปติดต่อกับหลายหน่วยงานเพื่อดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากและเกิดโอกาสในการให้สินบนและการทุจริตประเภทต่าง ๆ เกิดขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานง่ายและสะดวกมากขึ้น ดังนั้น การปฏิรูปแบบ ZIP นี้ จึงเป็นมาตรการสำคัญที่นอกจากจะปฏิรูปประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานภาครัฐแล้ว ยังเป็นการลดโอกาสที่จะก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันประเภทต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้ ยังได้มีการปฏิรูประบบบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐเพื่อลดขั้นตอนและต้นทุนในการดำเนินงาน โดยการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐเป็นหน่วยงานแบบ E-Office หรือ E-government อย่างจริงจังด้วย มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอแนะปัญหาที่เกิดขึ้นกับการให้บริการของหน่วยงานราชการต่าง ๆ รวมถึงวิธีการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการทำงานที่ล่าช้าของหน่วยงานราชการผ่านการให้คำแนะนำทางเว็บไซต์หรืออินเทอร์เน็ตด้วย ซึ่งในแง่นี้เอง นอกจากจะเป็นการสะท้อนปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐแล้ว ยังเป็นการเพิ่มระดับความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนในการให้ข้อเสนอแนะการทำงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐด้วย

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าแนวคิดในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของประเทศสิงคโปร์นั้น ประกอบด้วยเงื่อนไขหลักสำคัญ 5 ประการ ซึ่ง Koh Teck Hin (2017) ผู้อำนวยการสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (Corrupt Practice Investigation Bureau: CPIB) ได้อธิบายว่า ปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่ทำให้การจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศสิงคโปร์ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนประสบความสำเร็จจนเป็นที่ยอมรับในระดับโลก คือ เจตนาแรงกล้าของฝ่ายการเมืองที่มีความมุ่งมั่นและต้องการจะแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างจริงจัง (Political Will) ซึ่งเกิดขึ้นจากภาวะผู้นำทางการเมืองของเหล่านักการเมืองภายในประเทศ สอดคล้องกับปัญหาความรุนแรงของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในช่วงที่สิงคโปร์อยู่ภายใต้อาณานิคมของจักรวรรดิอังกฤษหรือญี่ปุ่นด้วย อย่างไรก็ตาม นอกจากเจตนาแรงกล้าและความมุ่งมั่นจากฝ่ายการเมืองแล้ว หากปราศจากเงื่อนไขสำคัญอีก 4 ด้าน ก็จะไม่สามารถทำให้การแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จได้ นั่นคือ 1.) การมีกฎหมายป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ 2.) การมีหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายหรือใช้อำนาจเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเข้มงวดและจริงจังทั้งในภาครัฐและเอกชน บังคับใช้กับทุกคน ทุกระดับ อย่างเสมอภาคและเด็ดขาด ไม่เลือกปฏิบัติ 3.) การมีระบบศาลที่มีความเป็นอิสระและสามารถใช้อำนาจในการตัดสินคดีที่เป็นธรรม และ 4.) การมีหน่วยงานภาครัฐที่มีระบบการดำเนินงานอย่างเป็นธรรมาภิบาล มีประสิทธิภาพ มีกลไกหรือมาตรการในการป้องกันและลดโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันภายในระบบราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งองค์ประกอบหรือเงื่อนไขทั้ง 4 อย่างนี้ เป็นระบบการทำงานหรือกลไกที่ส่งผลทำให้ประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศจนทำให้สิงคโปร์ได้รับการยอมรับในระดับโลกว่าเป็น 1 ใน 10 ประเทศที่มีระดับการทุจริตคอร์รัปชันต่ำที่สุดของโลก และเป็นประเทศที่มีระดับความโปร่งใสอยู่ในระดับต้น ๆ ของโลกด้วย อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับการศึกษาแนวทางและแนวคิดในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของประเทศสิงคโปร์สามารถศึกษารายละเอียดได้ในแผนภาพด้านล่าง

แผนภาพที่ 6. แนวคิดและเงื่อนไขที่ทำให้การจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในสิงคโปร์ประสบความสำเร็จ



ปรับปรุงจาก: Koh Teck Hin (2017), *Corrupt Practices Investigation Bureau* (2016) และ Quah (2007)

แนวคิดการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน แบบ PACT

นอกเหนือจากกลไกทางกฎหมายและระบบการทำงานในภาครัฐที่ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์แล้ว สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (Corrupt Practice Investigation Bureau: CPIB) ยังได้ให้ความสำคัญกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในบริษัทเอกชนที่อยู่ภายในประเทศสิงคโปร์ด้วย โดยสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ได้สนับสนุนให้บริษัทธุรกิจเอกชนในสิงคโปร์ได้ปฏิบัติตามแนวคิดในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ได้จัดทำขึ้น นั่นคือ แนวคิดการป้องกันการทุจริตในบริษัทแบบ PACT ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญในการดำเนินงาน 4 อย่าง (Corrupt Practice Investigation Bureau, 2017) ได้แก่ การสร้างพันธะสัญญาในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในบริษัท (Pledge-P) การประเมินผลการดำเนินงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตในองค์กร (Assess-A) การควบคุมการดำเนินงานและการสื่อสารภายในองค์กร (Control & Communication-C) และ

การติดตามแก้ไขปัญหา (Track-T) ซึ่งทั้งหมดนี้คือแนวความคิดการป้องกันปัญหาทุจริตในบริษัทเอกชนที่สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ได้วางเป็นแนวทางในการปฏิบัติให้แก่บริษัทที่อยู่ในประเทศสิงคโปร์ โดยมีรายละเอียดด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.) การสร้างพันธสัญญาในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในบริษัท (Pledge-P)

สำหรับการดำเนินงานในกระบวนการขั้นแรกนี้ เป็นการสร้างหรือพัฒนาโยบายในการดำเนินงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตที่จะเกิดขึ้นภายในองค์กรอันเป็นผลมาจากการปฏิบัติงานของบุคลากรภายในบริษัท ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องมีการกำหนดนโยบายป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ และสามารถสื่อสารให้พนักงานภายในบริษัทเข้าใจได้อย่างง่ายดาย ไม่มีความซับซ้อนหรือยุ่งยากในวิธีการปฏิบัติ (effective anti-corruption policy, visible and easy to understand) อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ จะต้องมีการกำหนดจรรยาบรรณ (code of conduct) ในการปฏิบัติงานของพนักงานด้วย เพื่อให้พนักงานภายในบริษัทได้ใช้เป็นแนวทางหลักในการปฏิบัติงานของตนเอง รวมถึงใช้เป็นกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในบริษัทด้วย ซึ่งจรรยาบรรณในการปฏิบัติงานจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ต่อต้านการทุจริตในทุกรูปแบบของพนักงาน ตลอดจนใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความโปร่งใสและมาตรฐานในการทำงานให้กับพนักงานได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

2.) การออกแบบและประเมินผลการดำเนินงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตในองค์กร (Assess-A)

แนวทางที่สำคัญในการดำเนินงานเพื่อป้องกันการทุจริตภายในบริษัทนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาเครื่องมือหรือระบบการประเมินผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ที่ใช้สำหรับป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่อาจเกิดขึ้นในขั้นตอนการทำงานของพนักงานด้วย โดยบริษัทจะต้องมีการประเมินความเสี่ยงขั้นพื้นฐานหรือความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นโดยทั่วไปภายในองค์กร (common corruption risk) ซึ่งประกอบด้วยความเสี่ยงสำคัญ 3 อย่าง ได้แก่ 1.) การให้ของขวัญหรือสิ่งจรรยาบรรณอื่น ๆ (gifts and entertainment) ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการให้เพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานภายในองค์กรหรือเพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจ แต่การให้ของขวัญหรือสิ่งจรรยาบรรณต่าง ๆ เหล่านี้อาจมีเป้าหมายซ่อนเร้นเพื่อเอื้อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ทางธุรกิจในทางมิชอบอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ เช่น การเลี้ยงอาหาร การให้ของขวัญต่าง ๆ การให้อั่งเปาตามธรรมเนียมของชาวจีน อาจนำมาสู่ปัญหาการให้และรับสินบนระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับเอกชนก็ได้ 2.) ผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) หรือความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างพนักงานด้วยกันหรือระหว่างพนักงานกับบริษัทอาจนำมาซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันหรือให้สินบนรูปแบบต่าง ๆ เกิดขึ้น ดังนั้นบริษัทจึงจำเป็นต้องมีการประเมินปัญหาในด้านนี้ด้วย และ 3.) การให้เงินบริจาคหรือเงินสนับสนุนเพื่อช่วยเหลือด้านอื่น ๆ (contribution and sponsorships) ซึ่งการให้เงินช่วยเหลือหรือเงินสนับสนุนเหล่านี้เป็นอีกรูปแบบและวิธีการหนึ่งของการทุจริตและการให้สินบนที่มีความแยบยลและอาจแฝงไปด้วยการเจตนาารมณ์การเอื้อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ในทางมิชอบอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี ดังนั้นวิธีการในการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในบริษัทตามแนวคิดแบบ PACT นี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่บริษัทจะต้องมีการระบุปัญหาหรือ

ความเสี่ยงที่อาจเอื้อให้เกิดการทุจริตขึ้นภายในบริษัทของตนเองก่อนเป็นอันดับแรก โดยการระบุความเสี่ยงของบริษัทนี้ก็จะทำการเรียกประชุมผู้บริหารฝ่ายงานต่าง ๆ หรือประชุมร่วมกันพนักงานในแต่ละแผนกงานได้ร่วมกันระบุปัญหาและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของตนเอง หรืออาจจะทำการจ้างที่ปรึกษาจากหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญจากภายนอกให้มาเป็นที่ปรึกษาในการระบุหรือประเมินความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นภายในบริษัทด้วย จากนั้นจึงอาจจะตั้งคณะกรรมการหรือระบบกลไกที่ใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินปัญหาและความเสี่ยงที่ได้ระบุมาเหล่านั้นอย่างรอบคอบ

3.) การควบคุมการดำเนินงานและการสื่อสารภายในองค์กร (Control & Communication-C)

กระบวนการดำเนินงานที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งภายใต้แนวคิดการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนแบบ PACT นี้ คือ การควบคุมและการสื่อสารภายในองค์กร (Control & Communication: C) ซึ่ง แนวคิดพื้นฐานของการดำเนินงานในด้านนี้มองว่า กระบวนการควบคุมภายในองค์กรที่มีประสิทธิภาพจะทำให้เกิดการป้องกันการทุจริตภายในองค์กรได้เป็นอย่างดีและสามารถระบุ สืบหา และเปิดเผยข้อมูลการกระทำผิดภายในองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการควบคุมภายในองค์กร (internal controls) ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างวัฒนธรรมการทำงานให้พนักงานได้ปฏิบัติตามนโยบายการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของบริษัท รวมถึงจรรยาบรรณในการปฏิบัติงานของพนักงานด้วย โดยกระบวนการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพนี้จะต้องพิจารณาให้ครอบคลุมใน 3 ประเด็น ได้แก่ 1.) การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารหรือบันทึกการทำงานต่าง ๆ ของบริษัท (accurate records) ไม่ว่าจะเป็นเอกสารทางการเงิน เอกสารสัญญาต่าง ๆ รวมถึงเอกสารทางการบริหารงานของบริษัทด้านต่าง ๆ ด้วย 2.) จะต้องมีการพิจารณาถึงมาตรฐานและกระบวนการดำเนินงานภายในบริษัทด้วยว่ามีความชัดเจนและพนักงานได้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่บริษัทได้กำหนดหรือไม่ มีการลดมาตรฐานการทำงานเพื่อเอื้อประโยชน์โดยมิชอบหรือไม่ และ 3.) การพิจารณาด้านการตรวจสอบบัญชีของบริษัท อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการประเมินด้านต่าง ๆ แล้วจะต้องมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ที่มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องมีการเผยแพร่ผลการดำเนินงานหรือรายงานด้านต่าง ๆ สื่อสารไปยังพนักงานทุกระดับภายในบริษัทให้รับทราบกันทุกคนด้วย ไม่ว่าจะเป็นรายงานประเมินความเสี่ยงของบริษัท รายงานประเมินผลการดำเนินงาน รายงานการปฏิบัติตามจรรยาบรรณของพนักงาน รวมถึงการสื่อสารนโยบายหลักในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันภายในบริษัทด้านต่าง ๆ ด้วย

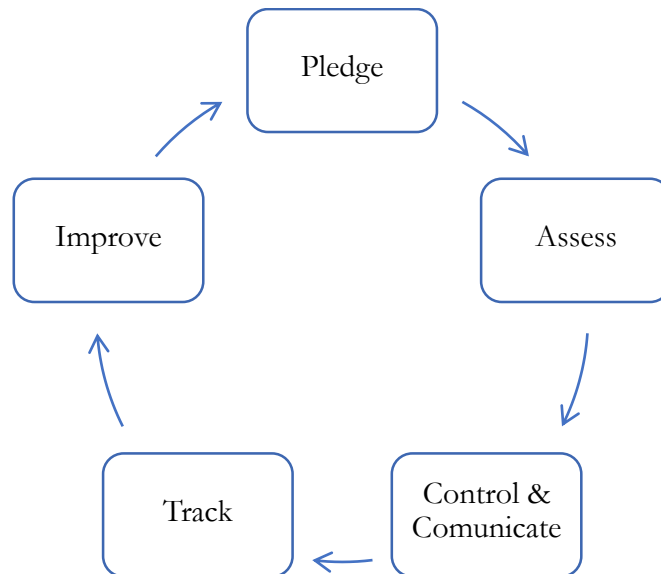
4.) การติดตามการดำเนินงานและปรับปรุงการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตภายในองค์กร (Track-T)

กระบวนการในการดำเนินงานที่สำคัญในขั้นสุดท้ายตามแนวคิดการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันแบบ PACT นี้ คือ การติดตามแก้ไขปัญหาอย่างใกล้ชิด (Track-T) โดยบริษัทจะต้องมีการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด ซึ่งการติดตามและประเมินผลนี้จะต้องประกอบด้วยการประเมินผลหรือการทำงานของระบบป้องกันการทุจริตภายในบริษัทว่า มีผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด สามารถป้องกันการทุจริตภายในบริษัทได้ตามที่คาดหวังไว้หรือไม่ รวมถึงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายป้องกันการทุจริตของบริษัท

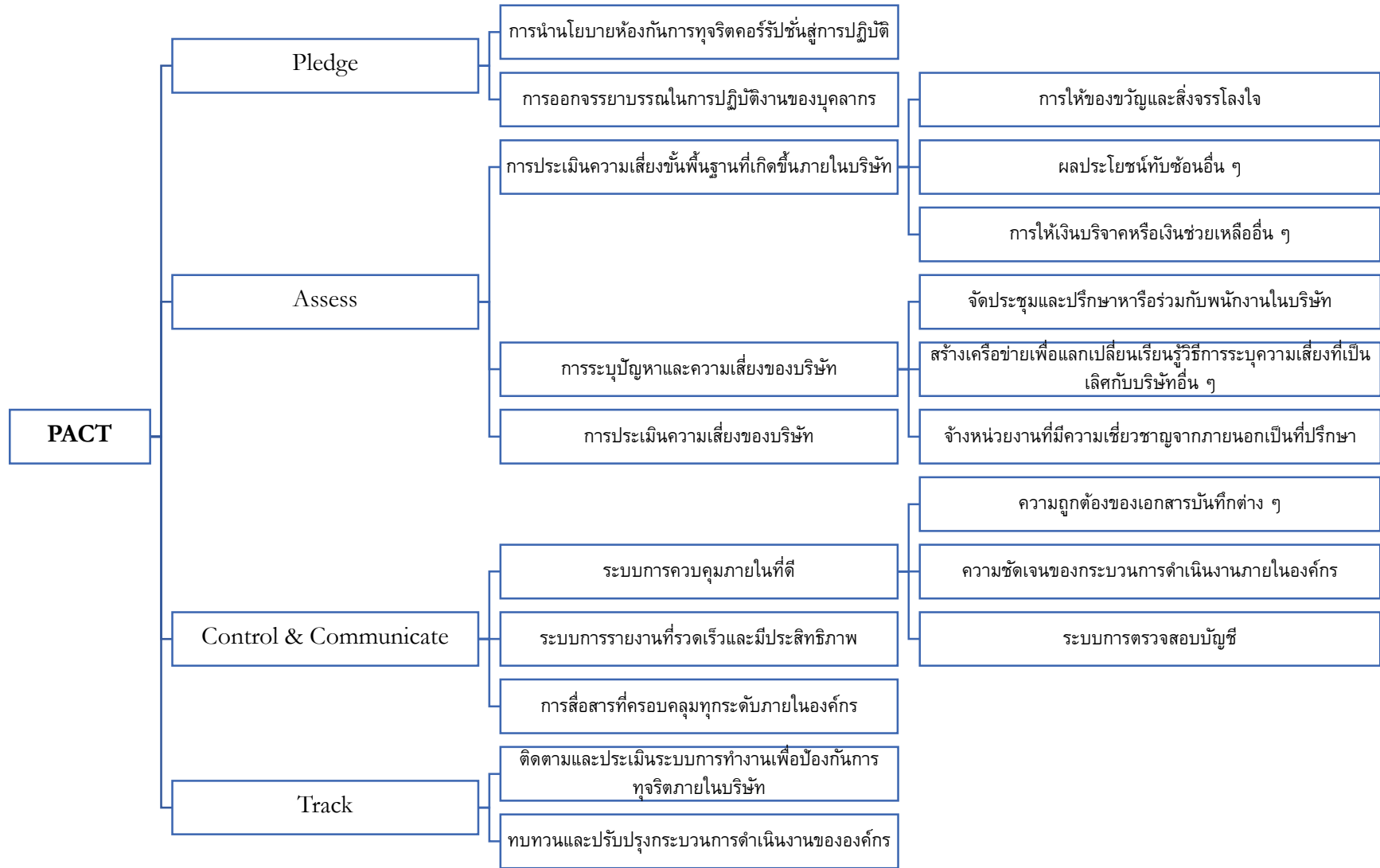
ด้วยว่าบรรลุตามเป้าหมายของนโยบายที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งภายหลังจากที่ได้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ แล้ว จะต้องมีการทบทวนผลที่ได้จากการประเมิน และนำไปใช้ในการพัฒนาหรือปรับปรุงระบบการทำงานเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของบริษัทในด้านต่าง ๆ ด้วย เช่น การปฏิรูปโครงสร้างและระบบการทำงานของบริษัทที่ลดโอกาสหรือความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดการทุจริต การออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับฉบับใหม่ เพื่อแก้ปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในองค์กร การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงบรรยากาศในการทำงานใหม่ ๆ เพื่อสร้างวัฒนธรรมองค์กรในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันภายในบริษัท เป็นต้น ซึ่งผลที่ได้จากการติดตามและประเมินผลนั้น บริษัทจะต้องนำไปใช้ประโยชน์เพื่อปรับปรุงระบบการทำงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจังและให้เกิดเป็นรูปธรรมมากที่สุด เพื่อให้บุคลากรหรือพนักงานภายในบริษัทได้เห็นถึงความเอาใจจริงเอาใจของ บริษัทในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันประเภทต่าง ๆ ภายในองค์กร

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับกระบวนการในการดำเนินงานตามแนวคิดป้องกันปัญหาการทุจริตในภาคเอกชนแบบ PACT นี้ สามารถศึกษาได้ในรายละเอียดตามแผนภาพที่ 7. และแผนภาพที่ 8. ด้านล่าง

แผนภาพที่ 7. กระบวนการดำเนินงานตามแนวคิด PACT



แผนภาพที่ 8. แนวคิดในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในบริษัทเอกชนแบบ PACT



บทที่ 6

กรอบแนวคิดการประเมินคุณธรรม ความโปร่งใส และธรรมาภิบาลในระดับนานาชาติ Conceptual Frameworks on the International Assessments of Integrity, Transparency, and Good Governance

สำหรับหน่วยงานระดับนานาชาติที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินคุณธรรม ความโปร่งใส ธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการทั้งในภาครัฐและเอกชนซึ่งได้รับการยอมรับในระดับโลกนั้น มีหลายหน่วยงาน ซึ่งในบทนี้ ผู้เขียนได้นำกรอบแนวคิดการออกแบบระบบประเมินคุณธรรม ความโปร่งใส และธรรมาภิบาลของหน่วยงานหลัก 4 หน่วยงาน ซึ่งได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ ได้แก่ **องค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International: TI)** **ธนาคารโลก (World Bank)** **ศูนย์วิจัยแห่งสหภาพยุโรปเพื่อป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันและการสร้างรัฐ (European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building: ERCAS)** และ **ตัวชี้วัดบรรษัทธรรมาภิบาลและความโปร่งใสของสิงคโปร์ของมหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ (National University of Singapore)** ซึ่งกรอบแนวคิดในการประเมินของ 3 หน่วยงานแรกนั้น เป็นองค์กรที่ทำการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในทั่วโลกเป็นประจำทุกปีและเป็นที่ยอมรับในระดับสากลด้วย ส่วนตัวชี้วัดบรรษัทธรรมาภิบาลและความโปร่งใสของสิงคโปร์นั้น ผู้เขียนได้หยิบยกมาแนะนำเนื่องจากว่าประเทศสิงคโปร์นั้น นอกจากจะมีระบบและกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐที่มีประสิทธิภาพแล้ว ยังมีระบบและกลไกที่ใช้ในการควบคุมปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนด้วย นอกจากนี้ ประเทศสิงคโปร์ยังถือเป็นประเทศในเอเชียและในอาเซียนเพียงประเทศเดียวที่มีระดับความโปร่งใสมากที่สุดในโลก และมีระดับการทุจริตคอร์รัปชันน้อยที่สุดของโลกประเทศหนึ่งด้วย ดังนั้น ในบทก่อนหน้าเราได้ทำการศึกษากรอบแนวคิดและกลไกป้องกันปัญหาทุจริตในภาครัฐไปอย่างละเอียดแล้ว ในส่วนนี้ผู้เขียนจึงได้นำเสนอให้เห็นอีกหนึ่งกลไกในการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนของสิงคโปร์ด้วย อย่างไรก็ตาม สำหรับกรอบแนวคิดการประเมินคุณธรรม ความโปร่งใส และธรรมาภิบาลในระดับนานาชาติที่จะนำเสนอในบทนี้ ประกอบด้วยกรอบแนวคิดในการประเมินและการกำหนดตัวชี้วัดในระบบประเมิน 4 รูปแบบ ได้แก่ **กรอบแนวคิดการประเมินบรรษัทธรรมาภิบาลและความโปร่งใสของสิงคโปร์ (Singapore Governance and Transparency Index: SGTI)** **กรอบแนวคิดการประเมินการบริหารจัดการภาครัฐทั่วโลกของธนาคารโลก (Worldwide Governance Indicator: WGI)** **กรอบแนวคิดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสระดับชาติขององค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) (National Integrity System Assessment: NISA)** และ **กรอบแนวคิดการประเมินและตัวชี้วัดความโปร่งใสสาธารณะของศูนย์วิจัยแห่งสหภาพยุโรป (Index of Public Integrity: IPI)** ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

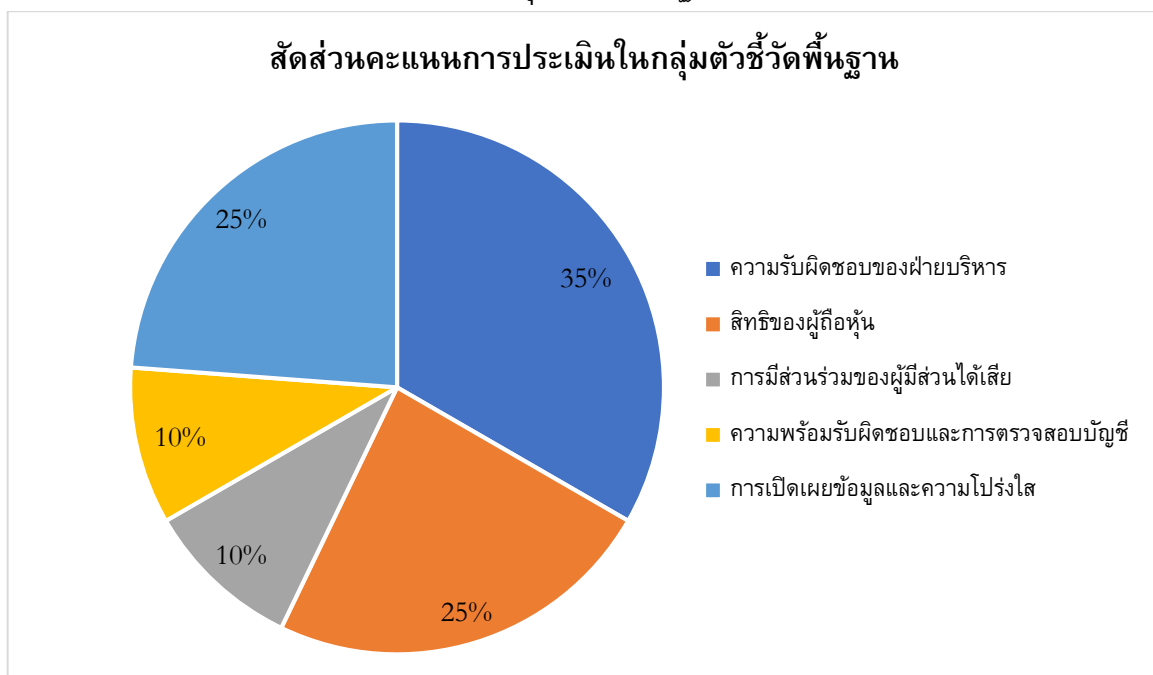
6.1) กรอบแนวคิดการประเมินบรรษัทธรรมภิบาลและความโปร่งใสของสิงคโปร์ (Singapore Governance and Transparency Index: SGTI)

นับตั้งแต่รัฐบาลสิงคโปร์ได้ประกาศใช้กฎหมายบรรษัทธรรมภิบาล (Cod of Corporate Governance) ในปี 2001 กระทั่งเริ่มมีการกำหนดตัวชี้วัดด้านบรรษัทธรรมภิบาลและความโปร่งใสขึ้นในปี 2009 มีการจัดตั้งสภาบรรษัทธรรมภิบาลขึ้นในปี 2010 ตลอดจนมีการปรับปรุงกฎหมายบรรษัทธรรมภิบาลครั้งล่าสุดในปี 2012 รวมถึงกลุ่มประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่ (G20) และองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD Principles of Corporate Governance) ได้มีการปรับปรุงและพัฒนาหลักการบรรษัทธรรมภิบาลให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในปี 2015 ดังนั้นในปี 2016 จึงได้เริ่มมีการพัฒนาระบบตัวชี้วัดด้านบรรษัทธรรมภิบาลและความโปร่งใสของสิงคโปร์ (Singapore Governance and Transparency Index - SGTI) ขึ้น เพื่อทำการประเมินบรรษัทธรรมภิบาลหรือการบริหารจัดการและกระบวนการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของบริษัทเอกชนภายในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งการพัฒนาตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและการบริหารจัดการ (SGTI) นี้เกิดขึ้นภายใต้ความร่วมมือระหว่าง 3 หน่วยงาน ได้แก่ CPA Australia ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญด้านบัญชีและเป็นที่ยอมรับในระดับโลก ร่วมกับศูนย์ศึกษาการบริหารจัดการ สถาบัน และองค์กร วิทยาลัยธุรกิจ มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ (NUS Business School's Centre for Governance, Institutions and Organizations (CGIO)) และสถาบันคณะกรรมการอำนวยการบริษัทแห่งสิงคโปร์ (Singapore Institute of Directors - SID) ซึ่งเป็นองค์กรระดับชาติที่มีความเชี่ยวชาญด้านบรรษัทธรรมภิบาล และมีสมาชิกเป็นคณะกรรมการอำนวยการของบริษัทต่าง ๆ ในสิงคโปร์ (Lawrence Loh, Muhammad Ibrahim, Linh Nguyen, Huong Nguyen, 2016) อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและการบริหารจัดการของสิงคโปร์ (Singapore Governance and Transparency Index - SGTI) นี้ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาโดยมีหลักการและประเด็นสำคัญที่สอดคล้องกับกฎหมายบรรษัทธรรมภิบาลของประเทศสิงคโปร์ (Singapore's Code of Corporate Governance) ฉบับแก้ไขล่าสุดโดยกระทรวงการเงินแห่งสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore) ในปี 2012 รวมถึงยังถูกพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักการบรรษัทธรรมภิบาล (Corporate Governance) ขององค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD Principles of Corporate Governance) และหลักการบรรษัทธรรมภิบาลของกลุ่มประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่ (G20) ด้วย

อย่างไรก็ตาม สำหรับการประเมินบรรษัทธรรมภิบาลและความโปร่งใสของสิงคโปร์ (Singapore Governance and Transparency Index - SGTI) นี้ ประกอบด้วยการประเมินที่พิจารณาการให้ค่าน้ำหนักหรือคะแนนเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1.) กลุ่มตัวชี้วัดที่เป็นคะแนนพื้นฐาน (base score) และ 2.) กลุ่มตัวชี้วัดที่เป็นคะแนนพิเศษซึ่งมีผลต่อการปรับเพิ่มหรือลดคะแนนการประเมินทั้งหมด (adjustment for bonuses and penalties หรือ positive and negative scores) ซึ่งเมื่อรวมคะแนนการประเมินทั้งหมดจากทั้งกลุ่มตัวชี้วัดคะแนนพื้นฐานและกลุ่มตัวชี้วัดคะแนนพิเศษแล้วจะมีคะแนนเต็มทั้งหมด 143 คะแนน โดยกลุ่มตัวชี้วัดคะแนนพื้นฐาน (base score) นี้ประกอบด้วย การประเมินในกลุ่มตัวชี้วัดหลัก 5 ด้าน ได้แก่ ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร (board responsibilities)

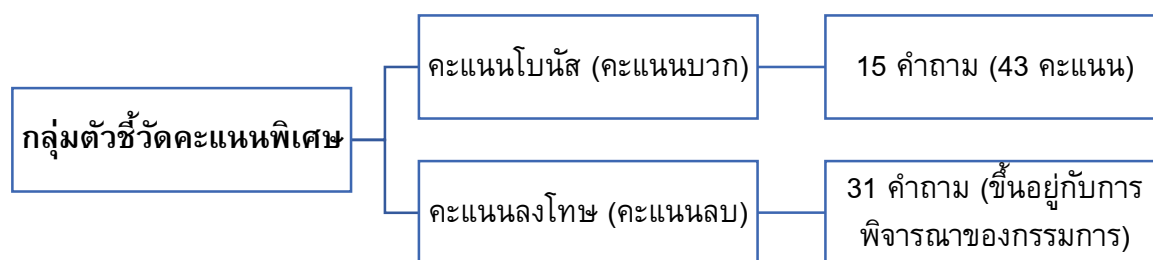
คิดเป็น 35 คะแนน สิทธิต่าง ๆ ของผู้ถือหุ้น (rights of shareholders) คิดเป็น 20 คะแนน การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงาน (engagement of stakeholders) คิดเป็น 10 คะแนน ความพร้อมรับผิดชอบและการตรวจสอบบัญชี (accountability and audit) คิดเป็น 10 คะแนน การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส (disclosure and transparency) คิดเป็น 25 คะแนน เมื่อคิดคะแนนรวมทั้งหมดแล้ว กลุ่มตัวชี้วัดคะแนนพื้นฐาน (base score) จะมีคะแนนรวมทั้งหมด 100 คะแนน ซึ่งเพื่อให้เกิดความเข้าใจและเห็นภาพสัดส่วนความสำคัญของค่าน้ำหนักการประเมินในแต่ละด้านให้ชัดเจนมากขึ้น สามารถพิจารณาได้จากแผนภาพด้านล่างนี้

แผนภาพที่ 9. สัดส่วนคะแนนการประเมินในกลุ่มตัวชี้วัดพื้นฐาน (base scores)



สำหรับกลุ่มตัวชี้วัดคะแนนพิเศษที่มีผลต่อการปรับลดหรือเพิ่มคะแนนการประเมิน (adjustment for bonuses and penalties) นั้น ประกอบด้วยกลุ่มตัวชี้วัดหลัก 2 กลุ่ม ได้แก่ 1.) กลุ่มตัวชี้วัดคะแนนเพิ่มหรือเป็นคะแนนโบนัส (bonus) (อาจเรียกกลุ่มตัวชี้วัดนี้ว่า คะแนนบวก) ซึ่งมีคะแนนทั้งหมด 43 คะแนน และ 2.) กลุ่มตัวชี้วัดคะแนนลงโทษ (penalties) หรือประเด็นสำหรับหักลดคะแนนที่องค์กรได้จากการประเมินทั้งหมดในกลุ่มคะแนนพื้นฐานและคะแนนโบนัส (อาจเรียกกลุ่มตัวชี้วัดนี้ว่า คะแนนลบ) โดยกลุ่มตัวชี้วัดคะแนนลบนี้จะเกี่ยวข้องกับปัญหาหรือกระบวนการทำงานต่าง ๆ ขององค์กรที่ไม่มีความโปร่งใส การทุจริต การบริหารงานที่ไม่เป็นธรรม ฯลฯ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับแนวคิดการประเมินในกลุ่มตัวชี้วัดคะแนนพิเศษ สามารถศึกษาได้ในรายละเอียดดังปรากฏในแผนภาพด้านล่าง

แผนภาพที่ 10. กลุ่มตัวชี้วัดคะแนนพิเศษ



6.1.1) ตัวชี้วัดหลักในการประเมิน

อย่างที่ได้นำเสนอไปในข้างต้นว่า การประเมินบรรษัทธรรมภิบาลและความโปร่งใสของสิงคโปร์ (SGTI) นี้ ประกอบด้วย การประเมินใน 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง เป็นกลุ่มตัวชี้วัดพื้นฐานหรือเป็นกลุ่มคะแนนพื้นฐาน (base score) ซึ่งประกอบด้วย ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร (Board responsibilities) สิทธิต่าง ๆ ของผู้ถือหุ้น (Rights of shareholders) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงาน (Engagement of stakeholders) ความพร้อมรับผิดชอบและการตรวจสอบบัญชี (Accountability and audit) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส (Disclosure and transparency) หรือมีการเรียกกลุ่มตัวชี้วัดทั้ง 5 ด้านนี้ว่าเป็นกลุ่ม “BREAD” (Lawrence Loh, 2016) สำหรับการประเมิน ส่วนที่สองนั้น เป็นการประเมินในกลุ่มตัวชี้วัดพิเศษ ที่ใช้พิจารณาในประเด็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการจัดการ ความเป็นธรรม ความโปร่งใสในมิติอื่น ๆ ซึ่งมีผลต่อการปรับเพิ่มหรือลดผลคะแนนขององค์กร ซึ่งไม่ได้แบ่งเป็นด้านหรือหมวดหมู่สำคัญแบบกลุ่มตัวชี้วัดพื้นฐาน แต่กลุ่มตัวชี้วัดพิเศษจะประกอบด้วยชุดคำถาม 2 ชุด ได้แก่ ชุดคำถามคะแนนโบนัสหรือเป็นคะแนนเพิ่ม จำนวน 15 คำถาม รวม 43 คะแนน กับชุดคำถามคะแนนลงโทษหรือเป็นคะแนนลบ จำนวน 31 คำถาม ขึ้นอยู่กับการพิจารณาคำนำหน้คะแนนของคณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับระบบประเมินบรรษัทธรรมภิบาลและความโปร่งใสของสิงคโปร์ (SGTI) นี้ ผู้เขียนจะได้นำเสนอตัวชี้วัดโดยละเอียดซึ่งจะแบ่งการนำเสนอเป็นสองส่วนตามหมวดหมู่การประเมิน ได้แก่ กลุ่มตัวชี้วัดพื้นฐานและกลุ่มตัวชี้วัดคะแนนพิเศษ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

กลุ่มตัวชี้วัดคะแนนพื้นฐาน (Base Score)

สำหรับกลุ่มตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินในกลุ่มนี้ประกอบด้วยกลุ่มตัวชี้วัดหลัก 5 ด้าน (BREAD) ได้แก่ ด้านความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร (Board responsibilities) ด้านสิทธิต่าง ๆ ของผู้ถือหุ้น (Rights of shareholders) ด้านการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงาน (Engagement of stakeholders) ด้านความพร้อมรับผิดชอบและการตรวจสอบบัญชี (Accountability and audit) และด้านการเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส (Disclosure and transparency) โดยรายละเอียดและสาระสำคัญของตัวชี้วัดในแต่ละด้านมีดังต่อไปนี้

1.) ด้านความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร (Board responsibilities) คิดเป็น 35% ของคะแนนประเมินทั้งหมดในกลุ่มตัวชี้วัดพื้นฐาน (base score) โดยประเมินในกลุ่มตัวชี้วัดหลัก 3 ด้าน

ได้แก่ การประเมินการทำงานของคณะกรรมการอำนวยการบริษัท การเลือกตั้งคณะกรรมการบริษัทใหม่ และความเป็นอิสระของประธานกรรมการบริหารบริษัท โดยสาระสำคัญในการประเมินในกลุ่มตัวชี้วัดเหล่านี้ ประกอบด้วยประเด็นสำคัญในการประเมิน ดังนี้ ขนาดหรือจำนวนของคณะกรรมการ ความเป็นอิสระของคณะกรรมการ การแบ่งแยกระหว่างประธานกรรมการบริหารสูงสุดกับประธานกรรมการบริหาร ศักยภาพของคณะกรรมการ ความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การเสนอชื่อคณะกรรมการ การเลือกตั้งคณะกรรมการ คณะกรรมการฝ่ายบริหาร อัตราค่าตอบแทนคณะกรรมการฝ่ายบริหารของบริษัท รวมถึงค่าธรรมเนียมของกลุ่มคนที่ไม่ใช่คณะกรรมการบริหารของบริษัท

2.) ด้านสิทธิต่าง ๆ ของผู้ถือหุ้น (Rights of shareholders) คิดเป็น 20% ของคะแนนประเมินทั้งหมดในกลุ่มตัวชี้วัดพื้นฐาน (base score) โดยประเมินในกลุ่มตัวชี้วัดหลัก 2 ด้าน ได้แก่ สิทธิในการลงคะแนนเลือกตั้ง และการเปิดผลรายละเอียดผลลัพธ์การเลือกตั้ง โดยมีประเด็นในการประเมิน ดังนี้ การประเมินในด้านสิทธิพื้นฐานของผู้ถือหุ้น สิทธิในการมีส่วนร่วมและการเลือกตั้ง รวมถึงการลงความเห็นในการประชุมทั่วไปขององค์กร การบริหารจัดการผลประโยชน์ส่วนบุคคลและการจัดการกับผลประโยชน์ทับซ้อน การลงทุนขององค์กร การจ่ายค่าตอบแทน รวมถึงการมีส่วนร่วมของผู้ถือหุ้นในด้านต่าง ๆ

3.) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงาน (Engagement of stakeholders) คิดเป็น 10% ของคะแนนทั้งหมดในกลุ่มตัวชี้วัดพื้นฐาน (base score) โดยประเมินในกลุ่มตัวชี้วัดหลัก 2 ด้าน ได้แก่ นโยบายการดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของบริษัท และการเปิดเผยรายละเอียดการดำเนินงานตามนโยบายยึดผลประโยชน์ส่วนรวมขององค์กรดังกล่าว ซึ่งมีประเด็นในการประเมิน ได้แก่ สิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามกฎหมายหรือข้อตกลงที่ได้ทำไว้ร่วมกัน การเผยแพร่นโยบายการดำเนินงานของบริษัทที่เกี่ยวข้องกับความพยายามในการสร้างความเชื่อมั่นในด้านความปลอดภัย สิ่งแวดล้อมที่เป็นมิตรกับสุขภาพให้กับลูกค้า การมีปฏิสัมพันธ์และการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชน สังคม กับบริษัท นโยบายและกระบวนการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในองค์กร การดำเนินงานเพื่อปกป้องข้อมูลและสิทธิของเจ้าหน้าที่ของบริษัท กระบวนการหรือวิธีการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยในกรณีที่มีการถูกบริษัทละเมิดสิทธิของผู้มีส่วนได้เสีย กระบวนการเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของพนักงานและลูกจ้าง นโยบายการทำงานที่เอื้อต่อสุขภาพ ความปลอดภัย และสวัสดิการของพนักงาน การจัดการอบรมหรือสนับสนุนการพัฒนาทักษะและศักยภาพของพนักงาน นโยบายการดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของบริษัทด้านต่าง ๆ

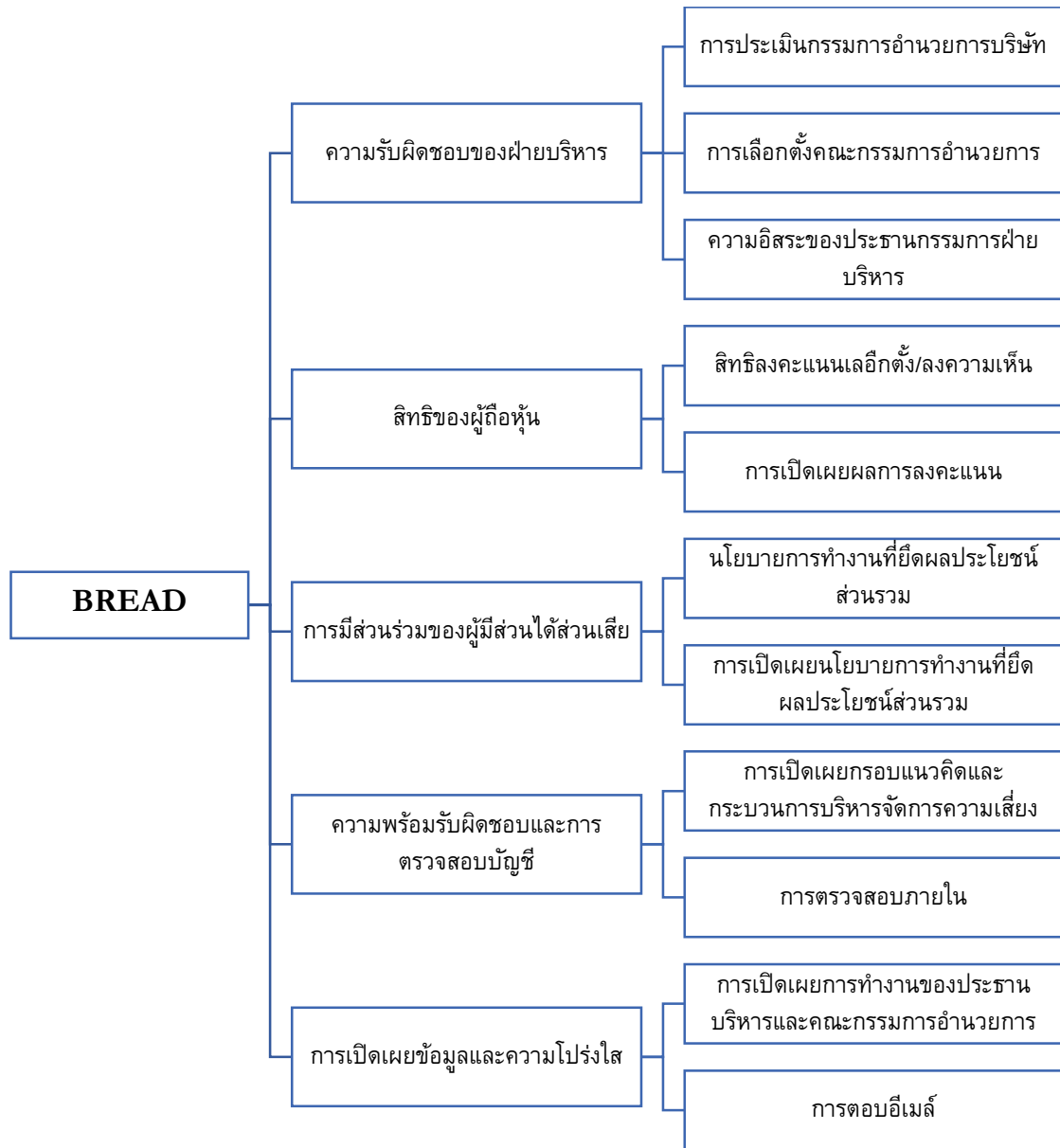
4.) ด้านความพร้อมรับผิดชอบและการตรวจสอบบัญชี (Accountability and audit) คิดเป็น 10% ของคะแนนประเมินทั้งหมดในกลุ่มตัวชี้วัดพื้นฐาน (base score) โดยประเมินในกลุ่มตัวชี้วัดหลัก 2 ด้าน ได้แก่ การเปิดเผยกรอบคิดและกระบวนการบริหารจัดการความเสี่ยง และการตรวจสอบภายในองค์กร โดยพิจารณาประเมินในประเด็นสำคัญต่าง ๆ ได้แก่ องค์กรประกอบของคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีและคณะกรรมการตรวจสอบภายใน ระบบการควบคุมภายในและการบริหารจัดการความเสี่ยงขององค์กร ผู้ตรวจสอบบัญชีจากภายนอกและรายงานบัญชีการเงิน

5.) ด้านการเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส (Disclosure and transparency) คิด

เป็น 25% ของคะแนนการประเมินทั้งหมดในกลุ่มตัวชี้วัดพื้นฐาน (base score) โดยประเมินในกลุ่มตัวชี้วัดหลัก 2 ด้าน ได้แก่ การเปิดเผยกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการบริษัทและคณะกรรมการ การตอบอีเมลล์ โดยพิจารณาประเมินในประเด็นสำคัญต่าง ๆ ได้แก่ ความโปร่งใสเชิงโครงสร้างของการบริหารองค์กร คุณภาพของรายงานการดำเนินงานประจำปีว่ามีการเปิดเผยเป้าหมายการดำเนินงานของบริษัท การเปิดเผยตัวชี้วัดทางการเงิน รวมถึงมีการเปิดเผยความเสี่ยงสำคัญที่จะเกิดขึ้นในการดำเนินงานและบริหารจัดการกับความเสี่ยงหรือไม่ การเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานของคณะทำงานกลุ่มต่าง ๆ การเปิดเผยข้อมูลและรายละเอียดในการดำเนินงานตามช่วงเวลาต่าง ๆ การเปิดเผยข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของบริษัทว่ามีข้อมูลที่เป็นปัจจุบันและมีการเปิดเผยวิสัยทัศน์หรือพันธกิจของบริษัทหรือไม่ รวมถึงการตอบสนองหรือให้ข้อมูลแก่นักลงทุนของบริษัทผ่านอีเมลล์มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากเพียงใด (เช่น ภายในหนึ่งวันหรือหนึ่งสัปดาห์) รวมถึงการสรุปผลการดำเนินงานของบริษัทในรูปแบบต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับกรอบคิดและกลุ่มตัวชี้วัดหลักทั้ง 5 ด้าน (BREAD) ของกลุ่มตัวชี้วัดพื้นฐาน (base score) ผู้เขียนจึงได้สรุปรายละเอียดและสาระสำคัญของตัวชี้วัดหลักในแต่ละด้าน ดังรายละเอียดที่ปรากฏในแผนภาพด้านล่าง

แผนภาพที่ 11. กลุ่มตัวชี้วัดพื้นฐาน (base score) ในระบบการประเมินบรรษัทธรรมภิบาลและความโปร่งใสของสิงคโปร์ (SGTI)



ปรับปรุงจาก: Lawrence Loh (2016)

กลุ่มตัวชี้วัดคะแนนพิเศษ (adjustment score)

สำหรับการประเมินในกลุ่มตัวชี้วัดคะแนนพิเศษนี้ประกอบด้วย 2 กลุ่มตัวชี้วัด ได้แก่ กลุ่มตัวชี้วัดคะแนนโบนัส (bonuses) หรือกลุ่มคำถามคะแนนบวก กับกลุ่มตัวชี้วัดคะแนนลงโทษ (penalties) หรือกลุ่มคำถามคะแนนหักลบ โดยมีรายละเอียดดังนี้

กลุ่มตัวชี้วัดคะแนนโบนัส (+) ประกอบด้วยคำถามทั้งหมด 15 คำถาม คิดเป็นคะแนนรวมทั้งหมด 43 คะแนน โดยประเด็นหลักของการประเมินในกลุ่มตัวชี้วัดนี้ ได้แก่ การมีหลักประกันหรือการยืนยันว่าบริษัทมีหลักการบรรษัทธรรมภิบาลที่ดีและมีประสิทธิภาพ การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการวาง

แผนการดำเนินงานของคณะกรรมการอำนาจการและผู้จัดการอาวุโส การมีคณะกรรมการจัดการความเสี่ยงของบริษัทในระดับคณะกรรมการบริหารของบริษัท การเปิดเผยวิธีการประเมินความเป็นอิสระของคณะกรรมการบริษัทกับผู้ถือหุ้นของบริษัท การเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานประจำปีของบริษัทอย่างต่อเนื่อง การลดคำสั่งแบ่งปันหุ้นส่วน การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการอบรมและพัฒนาทักษะของคณะกรรมการบริหารบริษัท การยืนยันและรับรองจากฝ่ายบริหารของบริษัทหรือคณะกรรมการจ่ายค่าตอบแทนของบริษัท (remuneration committee) ว่าอัตราและโครงสร้างของค่าตอบแทนหรือค่าจ้างมีความสอดคล้องกับผลประโยชน์ระยะยาวและนโยบายการจัดการความเสี่ยงของบริษัท ระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพกับผู้ถือหุ้น ฯลฯ

กลุ่มตัวชี้วัดคะแนนโทษ (-) เป็นกลุ่มตัวชี้วัดที่ไม่ได้มีการคิดคะแนน แต่เป็นคำถามทั้งหมด 31 คำถาม ที่ใช้ในการประเมินการบริหารจัดการบริษัท ความไม่เป็นธรรม ปัญหาหรือแนวโน้มของการทุจริต และปัญหาความไม่โปร่งใสของบริษัท ซึ่งประกอบด้วยคำถามประเมินในประเด็นสำคัญ ได้แก่ การไม่เปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานของคณะกรรมการบริษัท ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการบริษัท จำนวนของคณะกรรมการบริษัท จำนวนของคณะกรรมการบริษัทที่มาจากภายนอกที่อยู่ในตำแหน่งคณะกรรมการฝ่ายบริหาร การติดต่อประสานงานหรือความสัมพันธ์ของคณะกรรมการบริหารบริษัท การดำรงตำแหน่งควบของคณะกรรมการบริหารกับคณะกรรมการตรวจบัญชีหรือคณะกรรมการจ่ายค่าตอบแทน ตำแหน่งประธานบริหารบริษัท (CEO) กรรมการผู้จัดการ และกรรมการบริหาร ไม่ได้มีการเลือกตั้งใหม่ มีอัตราการลาออกบ่อยครั้งในตำแหน่งประธานบริหาร (CEO) และกรรมการบริหาร (executive directors) (มากกว่า 1 ครั้งภายใน 1 ปี) การลาออกของผู้จัดการอาวุโสโดยกะทันหันซึ่งไม่ได้มีการเตรียมพร้อมและชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการสรรหาผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งคนใหม่แทน การลาออกของคณะกรรมการบริษัทที่ปราศจากการเปิดเผยให้ชี้แจงเหตุผล การแต่งตั้งหรือลาออกของคณะกรรมการบริษัทอิสระที่มาจากความควบคุมของผู้ถือหุ้น ผู้ตรวจสอบบัญชีภายนอกไม่สามารถวิจารณ์หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับรายงานการทุจริต โกง หรือการค้าที่มีขอบต่อบริษัทได้ การไม่ปฏิบัติตามกฎหรือข้อบังคับของบริษัท ประเด็นด้านความสัมพันธ์ของนักลงทุน คณะกรรมการบริษัทและผู้จัดการอาวุโสมีความสัมพันธ์ที่ดีหรือเคยมีความสัมพันธ์เกี่ยวกับการจ้างงานกับผู้ตรวจสอบบัญชีภายนอกในระยะเวลา 2 ปี หลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ในองค์กรซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับผู้ถือหุ้น คณะกรรมการบริษัท หรือผู้จัดการอาวุโส รวมถึงการฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน การจ้างงาน ลูกจ้าง การล้มละลาย กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายการแข่งขันทางธุรกิจ หรือประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ฯลฯ

6.2.) กรอบแนวคิดการประเมินการบริหารจัดการภาครัฐของธนาคารโลก (World Bank's Worldwide Governance Indicator: WGI)

สำหรับระบบประเมินการบริหารจัดการภาครัฐทั่วโลก (Worldwide Governance Indicator: WGI) ของธนาคารโลกนี้ ได้เริ่มทำการประเมินอย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี 1996 โดยทำการประเมินมากกว่า 200 ประเทศทั่วโลก ซึ่งระบบการประเมินดังกล่าวนี้ก็ยังคงทำการสำรวจและประเมินอย่าง

ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยระบบประเมินการบริหารจัดการภาครัฐทั่วโลก (Worldwide Governance Indicator: WGI) ของธนาคารโลกนี้ ได้มีการออกแบบและพัฒนาประเด็นสำคัญหรือกลุ่มตัวชี้วัดหลักที่ใช้ในการประเมินทั้งหมด 6 ด้าน (Kaufmann & Kraay & Mastruzzi, 2007; 2008; 2009; 2010) ได้แก่ ด้านการแสดงความคิดเห็นและความพร้อมรับผิดชอบ (Voice and Accountability) ด้านเสถียรภาพทางการเมืองและสันติภาพ (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism) ด้านประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) ด้านคุณภาพของกฎหมาย (Regulatory Quality) ด้านนิติธรรม (Rule of Law) และด้านการควบคุมและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Control of Corruption) ซึ่งรายละเอียดของการประเมินทั้ง 6 ด้านมีดังต่อไปนี้

ด้านการแสดงความคิดเห็นและความพร้อมรับผิดชอบ (Voice and Accountability) เป็นการประเมินการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งรัฐบาล สิทธิและกระบวนการทางการเมือง สิทธิและเสรีภาพของประชาชน สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการรวมกลุ่มหรือชุมนุม รวมถึงความเป็นอิสระของสื่อมวลชนด้วย

ด้านเสถียรภาพทางการเมืองและสันติภาพ (Political Stability and Absence of Violence /Terrorism) เป็นการประเมินทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ หรือการชักจูงที่อาจก่อให้เกิดความรุนแรงทางการเมืองด้านต่าง ๆ ตลอดจนจนปัญหาอาชญากรรมภายในประเทศรูปแบบต่าง ๆ ด้วย

ด้านประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) จะประเมินในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ คุณภาพของการให้บริการสาธารณะ คุณภาพการทำงานของข้าราชการ และระดับความอิสระของภาคราชการที่เป็นอิสระจากอำนาจทางการเมือง คุณภาพของการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงความน่าเชื่อถือและความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ตามที่ได้แถลงไว้

ด้านคุณภาพของกฎหมาย (Regulatory Quality) จะทำการประเมินในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความสามารถของรัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐในการออกกฎหมาย นโยบาย และกฎระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่สนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและภาคเอกชน

ด้านนิติธรรม (Rule of Law) จะทำการประเมินในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่สร้างความเชื่อมั่นและปฏิบัติตามขนบธรรมเนียม ระเบียบแบบแผน หรือข้อบังคับของสังคม รวมถึงการประเมินในด้านคุณภาพของกระบวนการทำสัญญาจ้างงานหรือสัญญาการค้าดำเนินงานประเภทต่าง ๆ สิทธิในทรัพย์สิน รวมถึงประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านกิจการตำรวจ กระบวนการศาล และการป้องกันปัญหาอาชญากรรมและความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นในการดำเนินชีวิตของประชาชน

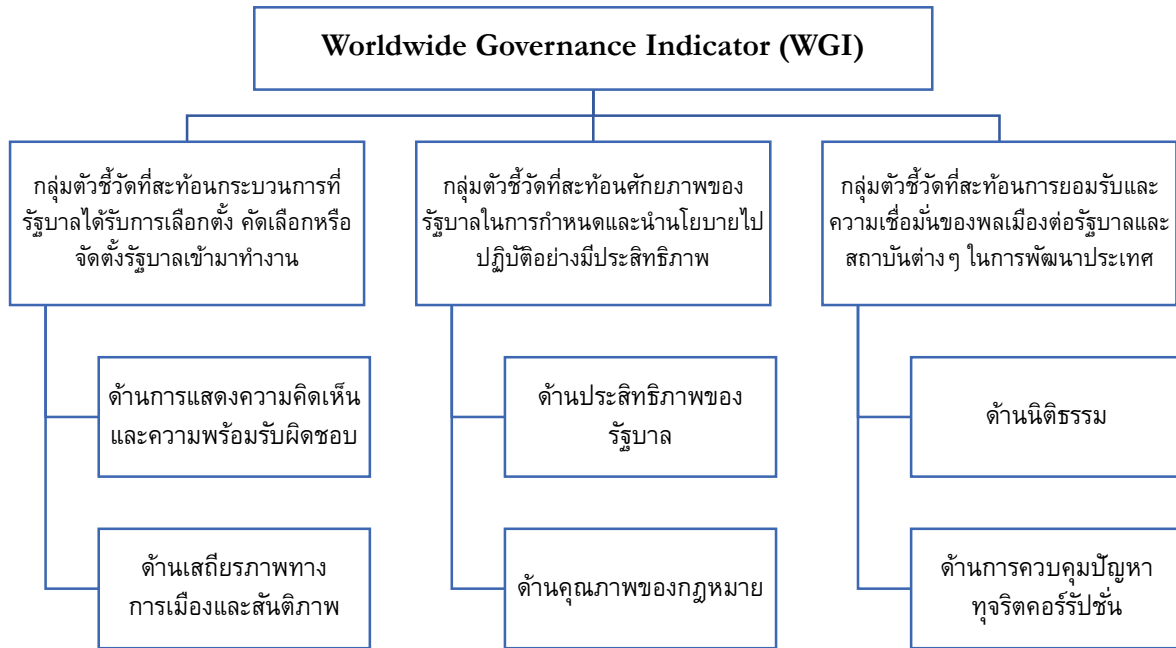
ด้านการควบคุมและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Control of Corruption) โดยทำการประเมินในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของภาครัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวด้วยการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตเพียงเล็กน้อย (petty corruption) หรือการ

ทุจริตขนาดใหญ่ (grand corruption)² รวมถึงการทุจริตระดับรัฐหรือระดับประเทศที่นำโดยกลุ่มชนชั้นนำของประเทศรวมถึงนักธุรกิจและนายทุนรายใหญ่

อย่างไรก็ตาม เมื่อเราพิจารณาจากกลุ่มตัวชี้วัดหรือเกณฑ์การประเมินหลักทั้ง 5 ด้านในระบบประเมินการบริหารจัดการภาครัฐทั่วโลก (WGI) ของธนาคารโลกแล้ว กลุ่มตัวชี้วัดทั้ง 5 ด้านเหล่านี้ ได้ถูกพิจารณาหรือจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม (Kaufmann & Kraay & Mastruzzi, 2010; Kaufmann & Kraay & Zoido-Lobaton, 2002) ได้แก่ 1.) กลุ่มตัวชี้วัดที่แสดงถึงกระบวนการที่รัฐบาลได้รับการเลือกตั้งหรือคัดเลือกเข้ามาทำงาน 2.) กลุ่มตัวชี้วัดที่แสดงถึงศักยภาพของรัฐบาลในการกำหนดหรือพัฒนานโยบายและกฎหมายที่มีประสิทธิภาพตลอดจนการนำนโยบายด้านต่าง ๆ ไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ และ 3.) กลุ่มตัวชี้วัดที่แสดงถึงความเคารพ การยอมรับ และความเชื่อมั่นของพลเมืองที่มีต่อรัฐบาลและสถาบันต่าง ๆ ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยกลุ่มตัวชี้วัดด้านการแสดงความคิดเห็นและความพร้อมรับผิดชอบ (Voice and Accountability) และกลุ่มตัวชี้วัดด้านเสถียรภาพทางการเมืองและสันติภาพ (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism) ถือเป็นกลุ่มตัวชี้วัดประเภทที่ 1.) ซึ่งแสดงถึงกระบวนการทางการเมืองที่รัฐบาลได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำงานหรือถูกคัดเลือกเข้ามาทำงานแทนที่รัฐบาลชุดก่อน ส่วนตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) และด้านคุณภาพของกฎหมาย (Regulatory Quality) ถือเป็นกลุ่มตัวชี้วัดประเภทที่ 2. ซึ่งเป็นกลุ่มตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายหรือกฎหมายที่มีประสิทธิภาพตลอดจนการนำนโยบายด้านต่าง ๆ ไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพด้วย สำหรับตัวชี้วัดด้านนิติธรรม (Rule of Law) และตัวชี้วัดด้านการควบคุมและป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Control of Corruption) ถือเป็นกลุ่มตัวชี้วัดประเภทที่ 3. ซึ่งเป็นกลุ่มตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงความเคารพ การยอมรับ และความเชื่อมั่นของพลเมืองที่มีต่อรัฐบาลและสถาบันต่าง ๆ ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับการศึกษากรอบแนวคิดการจำแนกกลุ่มตัวชี้วัดในระบบประเมินการบริหารจัดการภาครัฐทั่วโลก (WGI) ของธนาคารโลกนี้ สามารถศึกษาได้ในรายละเอียดดังปรากฏในแผนภาพด้านล่าง

² สำหรับรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันเพียงเล็กน้อย (petty corruption) และ การทุจริตคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (grand corruption) นี้สามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ในบทที่ 1 ซึ่งผู้เขียนได้ทำการอธิบายรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันประเภทต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียด

แผนภาพที่ 12. กรอบแนวคิดการจำแนกกลุ่มตัวชี้วัดในระบบประเมิน WIG ของธนาคารโลก



ปรับปรุงจาก: Kaufmann & Kraay & Mastruzzi (2010), Kaufmann & Kraay & Zoido-Lobaton (2002)

อย่างไรก็ตาม สำหรับวิธีในการเก็บรวบรวมข้อมูลและการประเมินตัวชี้วัดด้านต่าง ๆ ของธนาคารโลกนั้น จะใช้แหล่งข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมและประเมินโดยใช้แบบสำรวจขององค์กรที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติมากกว่า 30 หน่วยงานทั่วโลก โดยสามารถจำแนกแหล่งที่มาของข้อมูลที่ใช้ในการประเมินออกเป็น 4 ประเภท (Kaufmann & Kraay & Mastruzzi, 2010; Kaufmann & Kraay & Zoido-Lobaton, 1999) ได้แก่ 1.) แบบสำรวจรายครัวเรือนและหน่วยธุรกิจต่าง ๆ (Surveys of households and firms) ของหน่วยงานที่ทำการสำรวจและประเมินทั่วโลกเป็นประจำทุกปีไม่ว่าจะเป็นด้านธุรกิจ การทุจริตคอร์รัปชัน การเมือง ฯลฯ เช่น Afrobarometer surveys, Political Economic Risk Consultancy, Global Corruption Barometer, Gallup World Poll, Global Competitiveness Report survey ฯลฯ 2.) แหล่งข้อมูลทางธุรกิจและการค้าจากหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลทางธุรกิจและการค้าจากทั่วโลก (Commercial business information providers) เช่น the Economist Intelligence Unit, Global Insight, Business Environment Risk Intelligence, Political Risk Services ฯลฯ 3.) องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐ (Non-governmental organizations) ที่ได้รับการยอมรับจากทั่วโลกซึ่งทำการสำรวจและประเมินด้านความโปร่งใสในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ในทุกประเทศทั่วโลกเป็นประจำทุกปี เช่น Global Integrity, Global E-Governance Index, Freedom House, Heritage Foundation, Reporters Without Borders, Open Budget Index ฯลฯ และ 4.) หน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการสำรวจและประเมินประสิทธิภาพหรือศักยภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐในหลายประเทศทั่วโลก เช่น ระบบการประเมินนโยบายของประเทศและการประเมินเชิงสถาบัน (the CPIA

assessments) ของธนาคารโลก, ธนาคารเพื่อการพัฒนาในระดับภูมิภาคต่าง ๆ เช่น Asian Development Bank, African Development Bank, World Bank รวมถึง OECD Development Centre, the EBRD Transition Report, French Ministry of Finance Institutional Profiles Database ฯลฯ

6.3.) กรอบแนวคิดการประเมินระบบคุณธรรมระดับชาติขององค์กรความโปร่งใสสากล (National Integrity System Assessment: NIS)

ระบบการประเมินระบบคุณธรรมระดับชาติ (National Integrity Systems Assessment) หรือเป็นที่รู้จักกันทั่วโลกในนาม “NIS” นี้ เป็นผลงานศึกษาวิจัยที่ถูกพัฒนาขึ้นมาโดยองค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ซึ่งเริ่มทำการศึกษาและพัฒนาแนวคิดในการประเมินมาตั้งแต่ปี 1997 ภายใต้การนำของ Jeremy Pope ซึ่งระบบการประเมินคุณธรรมระดับชาติ (NIS) นี้เป็นการประเมินระบบการทำงานแบบองค์รวม (holistic system) ทั้งในเชิงสถาบัน กฎหมาย และกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในแต่ละประเทศเกี่ยวกับการขับเคลื่อนกลไกและมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมและป้องกันการเกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน อย่างไรก็ตาม การประเมินระบบคุณธรรมระดับชาตินี้ได้ถูกพัฒนาและปรับปรุงประเด็นในการประเมินอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 2007-2008 ได้มีการพัฒนารูปแบบและวิธีการในการเก็บข้อมูลรวมถึงวิธีการคำนวณและประเมินผลตัวชี้วัดด้านต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม สำหรับกรอบแนวคิดที่ใช้ในการประเมินระบบคุณธรรมระดับชาติ (National Integrity System: NIS) นี้ ประกอบด้วย การประเมินแบบองค์รวม (holistic assessment) ในเสาหลัก 13 ด้าน ซึ่งเป็นองค์กรและหน่วยงานหลักประเภทต่าง ๆ ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ซึ่งเป็น 13 สถาบันหลักที่มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศในมิติต่าง ๆ (Transparency International, 2012; Pope, 2000) ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ (legislature) ฝ่ายบริหาร (executive) องค์กรตุลาการหรือศาล (jurisdiction) หน่วยงานภาครัฐ (public sector) หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง (electoral management body) หน่วยงานตรวจการแผ่นดิน (ombudsman) สถาบันตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณและบัญชี (audit institution) หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (anti-corruption agencies) พรรคการเมือง (political parties) สื่อมวลชน (media) ภาคประชาสังคม (civil society) และภาคธุรกิจเอกชน (business) ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าขอบเขตในการประเมินระบบคุณธรรมระดับชาติ (NIS) นี้ เป็นการประเมินการดำเนินงานของหน่วยงานซึ่งเป็นสถาบันหลักของประเทศที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงต่อการส่งเสริม สนับสนุน ขับเคลื่อนคุณธรรม ความโปร่งใส และการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของประเทศอย่างรอบด้าน อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการประเมินใน 13 เสาหลักแล้ว การประเมินระบบคุณธรรมแห่งชาติ (NIS) นี้ ยังพิจารณาครอบคลุมถึงปัจจัยที่เป็นรากฐานของสถาบันทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง ค่านิยมในสังคม ความตระหนักของประชาชน และเศรษฐกิจของแต่ละประเทศด้วย (Pope, 2000; Brown, 2005) ซึ่งเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับกรอบ

แนวคิดหรือขอบเขตในการประเมินระบบคุณธรรมระดับชาติ (NIS) นี้ สามารถพิจารณาได้ตั้งรายละเอียดที่ปรากฏในแผนภาพด้านล่างนี้

แผนภาพที่ 13. กรอบแนวคิดในการประเมินทั้ง 13 เสาหลัก ของการประเมินระบบคุณธรรมระดับชาติ (NIS) ขององค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International)



ที่มาภาพ: Toward Transparency (<https://towardstransparency.vn/national-integrity-system-study>)

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าการประเมินคุณธรรมระดับชาติ (NIS) นี้ มีเป้าหมายโดยตรงต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานในด้านหลักนิติธรรม (Rule of Law) ของทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนภายในประเทศ รวมถึงยังมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ด้วย และที่สำคัญการประเมินระบบคุณธรรมระดับชาติ (NIS) นี้ ยังมีเป้าหมายเพื่อยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิต (quality of life) ของประชาชนในแต่ละประเทศให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นด้วย (Pope, 2000; Brown, 2005) อย่างไรก็ตาม การประเมินระบบคุณธรรมระดับชาติ (NIS) นี้ จะทำการพิจารณาประเมินการดำเนินงานของหน่วยงานประเภทต่าง ๆ ทั้ง 13 เสาหลักนี้ ภายใต้การประเมินในตัวชี้วัดหลักใน 3 ด้าน (Transparency International, 2012; Heinrich, 2017) ได้แก่

1.) การประเมินสมรรถนะ (capacity) หรือศักยภาพขององค์กรและหน่วยงานที่อยู่ในเสาหลักทั้ง 12 ด้าน ซึ่งพิจารณาจากองค์ประกอบสำคัญใน 2 มิติ ได้แก่ 1.) สมรรถนะของทรัพยากร (resources) ด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรบุคคล การใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการบริหารจัดการอุปกรณ์ในการทำงานและทรัพยากรด้านอื่น ๆ และ 2.) ความเป็นอิสระ (independence) ในการดำเนินงานของพนักงานในหน่วยงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานอยู่ในเสาหลักทั้ง 12 ด้าน

2.) การประเมินกระบวนการดำเนินงานและการบริหารจัดการภายในองค์กร (procedure & governance) ซึ่งไม่ใช่แค่การบริหารจัดการในหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่ยังพิจารณาครอบคลุมถึงหน่วยงานภาคเอกชนอื่น ๆ ด้วย โดยพิจารณาจากองค์ประกอบสำคัญใน 3 ด้าน ได้แก่ 1.) ความโปร่งใสในการดำเนินงาน (transparency) ขององค์กรประเภทต่าง ๆ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงข้อมูลการดำเนินงานของหน่วยงาน ฯลฯ 2.) ความพร้อมรับผิดชอบของบุคคลกรและองค์กร (accountability) ในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ และ 3.) การมีระบบหรือกลไกด้านคุณธรรมและความโปร่งใส (integrity mechanism) ของหน่วยงานในการปฏิบัติงานเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันประเภทต่าง ๆ

3.) การประเมินบทบาทหน้าที่ (roles) และการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ขององค์กรที่ปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ที่อยู่ในเสาหลักทั้ง 13 ด้าน ซึ่งเป็นการประเมินบทบาทหน้าที่ การทำงาน ความรับผิดชอบหลักในระดับชาติ

อย่างไรก็ตาม สำหรับกรอบแนวคิดทั้งหมดหรือภาพรวมของการประเมินระบบคุณธรรมระดับชาติ (National Integrity System: NIS) นี้ จะทำการประเมินเสาหลักทั้ง 13 เสาหลัก ภายใต้การประเมินตัวชี้วัดหลักใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านสมรรถนะ (capacity) ด้านการบริหารจัดการองค์กร (governance) และด้านบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน (role) โดยการประเมินตัวชี้วัดหลักทั้ง 3 ด้านนี้ จะพิจารณาภายใต้ตัวแปรพื้นฐาน 2 ประเด็น (Transparency International, 2012; Pope, 2002; Heinrich, 2017) ได้แก่ 1.) กรอบแนวคิดที่เป็นทางการ (formal framework) หรือแนวทางในการดำเนินงานที่เป็นทางการขององค์กรประเภทต่าง ๆ ทั้ง 13 เสาหลัก หรือเป็นการพิจารณาในมิติของ "อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (law)" ขององค์กรต่าง ๆ ที่อยู่ในเสาหลักทั้ง 13 ด้าน นั่นเอง 2.) ส่วนตัวแปรอย่างที่สองที่ใช้ในการประเมิน คือ การพิจารณาประเมิน "การปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงของหน่วยงานต่าง ๆ (actual practice)" ว่าได้ดำเนินงานสอดคล้องหรือเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมายอย่างไร ถูกต้องและจริงจังหรือไม่ ซึ่งเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับกรอบแนวคิดในการประเมินระบบคุณธรรมแห่งระดับชาตินี้ สามารถพิจารณาได้ดังรายละเอียดที่ปรากฏในตารางด้านล่าง

ตารางที่ 2. กรอบแนวคิด ตัวชี้วัด และประเด็นหลักในระบบการประเมินคุณธรรมระดับชาติ

เสาหลักทั้ง 13 ด้านในการประเมินความโปร่งใสระดับชาติ (National Integrity System: NIS)						
องค์กรนิติบัญญัติ	ฝ่ายบริหาร	ฝ่ายตุลาการ	หน่วยงานภาครัฐ	พรรคการเมือง	องค์กรบริหารจัดการเลือกตั้ง	หน่วยงานตรวจการแผ่นดิน
					หน่วยงานตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณและบัญชี	หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย
					หน่วยงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน	สื่อมวลชน
						ภาคประชาสังคม
						ภาคธุรกิจเอกชน
ตัวชี้วัดและประเด็นหลักของการประเมินในแต่ละเสาหลักทั้ง 13 ด้าน						
ตัวชี้วัด	ด้านสมรรถนะ (capacity)					
	ทรัพยากร (resources)			ความเป็นอิสระ (independence)		
ประเด็นหลัก	อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (law)	การปฏิบัติงานจริง (practice)		อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (law)	การปฏิบัติงานจริง (practice)	
ตัวชี้วัด	ด้านการบริหารจัดการ (governance)					
	ความโปร่งใส (transparency)		ความรับผิดชอบ (accountability)		คุณธรรม (integrity)	
ประเด็นหลัก	อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (law)	การปฏิบัติงานจริง (practice)	อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (law)	การปฏิบัติงานจริง (practice)	อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (law)	การปฏิบัติงานจริง (practice)
ตัวชี้วัด	ด้านบทบาทหน้าที่เฉพาะของแต่ละหน่วยงาน (Role)					
	หน่วยงานประเภทต่าง ๆ ที่จัดอยู่ใน 13 เสาหลัก					
ประเด็นหลัก	อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (law)			การปฏิบัติงานจริง (practice)		

ปรับปรุงจาก: Transparency International (2012)

อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวคิดที่เป็นรากฐานของการประเมินระบบคุณธรรมแห่งชาติ (NIS) นี้ มาจากการพิจารณาประเด็นสำคัญใน 4 ด้าน (Heinrich, 2017) ได้แก่ 1.) ด้านการเมือง (Politics) ซึ่งระบบประเมินคุณธรรม (NIS) นี้พยายามตอบคำถามว่า ระบบการเมืองของแต่ละประเทศนั้นสนับสนุนหรือมีประสิทธิภาพมากพอที่จะขับเคลื่อนการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบคุณธรรมและความโปร่งใสของประเทศหรือไม่ 2.) ด้านสังคม (Society) ซึ่งเป็นการพิจารณาว่าความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมกับระบบการเมืองของแต่ละประเทศนั้น ให้การสนับสนุนและส่งเสริมเพื่อพัฒนาระบบคุณธรรมของประเทศมากน้อยเพียงใด 3.) ด้านเศรษฐกิจ (Economy) ซึ่งเป็นการพิจารณาจากระบบเศรษฐกิจและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศว่าภาคธุรกิจ เอกชน หรือภาคอุตสาหกรรมนั้น ให้การสนับสนุนและพัฒนาระบบคุณธรรมของประเทศมากน้อยเพียงใด และ 4.) ด้านวัฒนธรรม (Culture) ซึ่งเป็นการพิจารณาว่า จริยธรรม จรรยาบรรณ แบบแผน จารีตประเพณี หรือค่านิยมทางสังคมในแต่ละประเทศนั้น ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบคุณธรรมของแต่ละประเทศมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะเห็นได้ว่า กรอบแนวคิดทั้งหมดในการประเมินระบบคุณธรรมแห่งชาติ (NIS) ขององค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) นี้ เป็นระบบการประเมินที่พิจารณาครอบคลุมทั้งปัจจัยเชิงสถาบัน กฎหมาย กระบวนการดำเนินงาน และปัจจัยทางด้านการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศด้วย ซึ่งจากการดำเนินงานขององค์กรความโปร่งใสสากล (TI) ที่ผ่านมาก็ถือว่าระบบการประเมินความโปร่งใสและปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index) ขององค์กรความโปร่งใสสากล (TI) นั้น ก็ได้รับการยอมรับจากทั่วโลกในด้านความเชี่ยวชาญและความน่าเชื่อถือของผลการประเมิน ดังนั้น การเรียนรู้และศึกษากรอบแนวคิดในการประเมินระบบคุณธรรมแห่งชาติ (National Integrity System Assessment) ขององค์กรความโปร่งใสสากล (TI) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นที่ยอมรับระดับโลกนี้ จึงมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนากรอบแนวคิดในการออกแบบระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ของประเทศไทย ที่จะต้องไม่พิจารณาแค่ปัจจัยเชิงสถาบัน (institutional assessment) เท่านั้น แต่ยังต้องพิจารณาถึงปัจจัยด้านค่านิยมทางสังคมด้านอื่น ๆ ประกอบด้วย

6.4.) กรอบแนวคิดการประเมินความโปร่งใสสาธารณะของศูนย์วิจัยแห่งสหภาพยุโรป (Index of Public Integrity: IPI)

นอกเหนือจากระบบการประเมินความโปร่งใสที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติอย่างระบบการประเมินประสิทธิภาพการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐของธนาคารโลก (World Bank's Worldwide Governance Indicator) รวมถึงระบบประเมินขององค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) แล้ว ระบบประเมินตัวชี้วัดความโปร่งใสสาธารณะ (Index of Public Integrity) ยังได้ถูกพัฒนาขึ้นเพื่ออุดช่องโหว่หรือข้อบกพร่องที่ระบบการประเมินทั้ง 2 ระบบไม่สามารถพัฒนาได้ นั่นคือการนำผลการประเมินไปใช้เพื่อพัฒนาระบบป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันสำหรับฝ่ายกำหนดนโยบายของรัฐนั่นเอง (European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building, 2016) ซึ่งระบบ

การประเมินความโปร่งใสสาธารณะ (Index of Public Integrity) นี้ เกิดขึ้นภายใต้ความร่วมมือระหว่าง แผนวิจัยและพัฒนาของสหภาพยุโรป (Research and Development of European Union) ศูนย์วิจัย แห่งสหภาพยุโรปเพื่อป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันและการสร้างรัฐ (European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building: ERCAS) ร่วมกับองค์กร ANTICORRP ของสหภาพยุโรป ซึ่งได้ ดำเนินการประเมินความโปร่งใสในประเทศต่าง ๆ มากกว่า 150 ประเทศทั่วโลก ภายใต้กรอบแนวคิดหลัก ในการประเมินที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 6 ด้าน ได้แก่ **ความเป็นอิสระของศาล (Judicial Independence)** **ภาระทางการบริหาร (Administrative Burden)** **ความเป็นอิสระทางการค้า (Trade Openness)** **ความโปร่งใสในการบริหารจัดการงบประมาณ (Budget Transparency)** **โอกาสในการเข้าถึงข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชนทางระบบออนไลน์ (E-Citizenship)** **อิสระของสื่อมวลชน (Freedom of the Press)** โดยรายละเอียดของตัวชี้วัดหลักในการประเมินทั้ง 6 ด้าน มีดังต่อไปนี้

1. **ความเป็นอิสระของศาล (Judicial Independence)** โดยประเมินจากตัวชี้วัดในแบบสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหาร (Executive Opinion Survey) ของสภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum) ซึ่งได้ทำการสำรวจภายใต้ตัวชี้วัดทางการแข่งขันระดับโลก (Global Competitiveness Index)³ โดยได้ใช้คำถามสัมภาษณ์นักธุรกิจ ผู้บริหารทั้งในภาครัฐและเอกชน ทั่วโลกว่า “ระบบศาลในประเทศของคุณนั้น มีอิสระจากอิทธิพลของภาคการเมือง ระบบราชการ หรือบริษัทเอกชนหรือไม่”
2. **ภาระทางการบริหาร (Administrative Burden)** โดยประเมินจากจำนวนของภาษีที่จ่ายในแต่ละปี จำนวนครั้งที่จ่ายภาษี อัตราของธุรกิจใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น ฯลฯ ซึ่งตัวชี้วัดหลักในการประเมินมาจากคลังข้อมูลด้านการประกอบธุรกิจ (Doing Business Data) ของธนาคารโลก
3. **ความเป็นอิสระทางการค้า (Trade Openness)** โดยประเมินจากค่าเฉลี่ยการนำเข้าและส่งออกสินค้า เงื่อนไขทางกระบวนการทางการค้า เงื่อนไขทางการดำเนินงานด้านเอกสารทางการค้า ฯลฯ ซึ่งตัวชี้วัดหลักในการประเมินมาจากคลังข้อมูลด้านการประกอบธุรกิจ (Doing Business Data) ของธนาคารโลก
4. **ความโปร่งใสในการบริหารจัดการงบประมาณ (Budget Transparency)** โดยทำการประเมินจากคำถามเฉพาะ 14 คำถาม จากแบบประเมินความโปร่งใสทางการเงิน (Open Budget Survey) ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเสนอทางการเงินของผู้บริหาร การมีส่วนร่วมในการบริหารการจัดการงบประมาณ และความแข็งของสถาบันที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทางการเงิน

³ ตัวชี้วัดทางการแข่งขันระดับโลก (Global Competitiveness Index) ประกอบด้วย 15 ด้าน ได้แก่ 1.) ข้อมูลเกี่ยวกับบริษัท/องค์กร 2.) ปัจจัยที่เป็นปัญหามากที่สุดในการดำเนินงานประกอบธุรกิจ 3.) โครงสร้างพื้นฐาน 4.) ด้านเทคโนโลยี 5.) บริบททางการเงิน 6.) การลงทุนและการค้าต่างชาติ 7.) การแข่งขันภายในประเทศ 8.) นวัตกรรมและการปฏิบัติงานทางธุรกิจ 9.) ด้านความมั่นคงและความปลอดภัย 10.) ด้านการบริหารจัดการ 11.) ด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคลและการศึกษา 12.) ด้านสุขภาพ 13.) ด้านการเดินทางและการท่องเที่ยว 14.) ด้านสิ่งแวดล้อม 15.) ด้านความเสี่ยง

5. **โอกาสในการเข้าถึงข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชนทางระบบออนไลน์ (E-Citizenship)** โดยทำการประเมินจากเสถียรภาพของระบบอินเทอร์เน็ต จำนวนผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ต จำนวนผู้ใช้งาน Facebook หรือสื่อสังคมออนไลน์อื่น ๆ ฯลฯ โดยใช้ฐานข้อมูลการใช้งานอินเทอร์เน็ตจากสหภาพโทรคมนาคมนานาชาติ (International Telecommunication Union) และสถิติการใช้อินเทอร์เน็ตโลก (Internet World Stat)
6. **ความเป็นอิสระของสื่อมวลชน (Freedom of the Press)** โดยทำการประเมินจากตัวชี้วัดขององค์กร Freedom House ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับระดับโลกเกี่ยวกับการจัดอันดับเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งพิจารณาตัวชี้วัดทั้งในด้านกฎหมายสื่อมวลชน ตัวแปรทางการเมือง และบริบททางเศรษฐกิจ ว่ามีการแทรกแซงคุกคาม ช่มชู้ ทำร้ายร่างกาย หรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนอย่างไรบ้าง

อ้างอิง (References)

ภาษาไทย

- จำนงค์ อติวัฒน์สิทธิ์ และคณะ. (2545). *สังคมวิทยา*. กรุงเทพฯ ฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ดวงเดือน พันธุมาวิน. (2543). *ทฤษฎีต้นไม้อจริยธรรม: การวิจัยและพัฒนาบุคคล*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทิสนา เขมมณี. (2547). *ศาสตร์การสอน องค์ความรู้เพื่อการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ*. ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธีรรัตน์ กิจจารักษ์. (2542). *คุณธรรมสำหรับผู้บริหาร*. เพชรบูรณ์: มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์.
- วศิน อินทระ. (2544). *จริยศาสตร์*. ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.
- ประกาศรี สีอำไพ. (2540). *พื้นฐานการศึกษาทางศาสนาและจริยธรรม*. ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระพรหมคุณาภรณ์. (2546). *พัฒนาการแบบองค์รวมของเด็กไทย*. โครงการตำราสำนักที่ปรึกษากรมอนามัย: กระทรวงสาธารณสุข.
- พุทธทาสภิกขุ. (2553). *พุทธทาส แนะนำจริยธรรมร่วมสมัย ชุดที่ 3 จุดหมายปลายทาง และตัวแท้ของจริยธรรม*. กรุงเทพฯ ฯ: สำนักพิมพ์ดวงตะวัน.
- เพ็ญแข ประจันปัจฉินัก และคณะ. (2551). *รายงานการวิจัย การยกระดับคุณธรรม จริยธรรมของสังคมไทยเพื่อการปฏิรูปสังคม: แนวทางและการปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ ฯ: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2548). *คนไทยในอุดมคติ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แม็ค.
- วิลาสลักษณ์ ชวัลลี. (2552). *จริยธรรมในเด็กและเยาวชน*. *วารสารพฤติกรรมศาสตร์*, 15(1), 16-27.
- สุรินทร์ พิศสุวรรณ. (2556). *“สุรินทร์” ชี้อไทยเป็นหลุมดำคอร์รัปชันในอาเซียน สูญกว่าแสนล้านต่อปี*. กรุงเทพฯ ฯ: สถาบันออกแบบอนาคตประเทศไทย (FIT).

ภาษาอังกฤษ

- Anti-Corruption & Civil Rights Commission. (2013). *ACRC transfers its Integrity Assessment to Thailand*. ACRC Report Journal, March 20, 2013.
- Anti-Corruption and Civil Rights Commission. (2015). *A Practical Guide to Integrity Assessment*. Sejong: ACRC.
- Bandura, A. (1977). Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral change. *Psychological Review*, 84 (2), 191-215.
- Bauhr, M. & Grimes, M. (2012). *What is Government Transparency: New Measures and Relevance for Quality of Government?* QoG Working Paper Series 2012(16). University of Gothenburg.

- Bellver, A & Kaufmann, D. (2005). *'Transparenting Transparency': Initial Empirics and Policy Applications*. The World Bank.
- Brown, A., J. (2005). *Chaos or Coherence?: Strengths, Opportunities and Challenges for Australia's Integrity Systems*. Australian Research Council. Victoria: Australia.
- Brown, R. (1968). *Social Psychology*. New York: The Free Press.
- Corruption Practices Investigation Bureau. (2016). *Mission, Vision & Core Values*. Singapore: the CPIB. <https://www.cpiib.gov.sg/about-cpiib/mission-vision-core-values> (6, May, 2017)
- Corrupt Practices Investigation Bureau. (2016). *Singapore's Corruption Control Framework*. Singapore: the CPIB. <https://www.cpiib.gov.sg/about-corruption/corruption-control-framework> (6, June, 2017)
- Corrupt Practice Investigation Bureau. (2017). *PACT: A Practical Anti-Corruption Guide for Businesses in Singapore*. Singapore: CPIB
- Corrupt Practices Investigation Bureau. (2017). *Prevention of Corruption Act*. Singapore: the CPIB. <https://www.cpiib.gov.sg/about-corruption/prevention-of-corruption-act> (June 9, 2017)
- Dobel, J. P. (1999). *Public Integrity*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building. (2016). *ANTICORRP Launches New Index of Public Integrity*. Berlin: ANTICORRP. http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2016/05/IPI_pressrelease.pdf
- Gould, D.J. (1991). Administrative Corruption: Incidence, Cause, and Remedial Strategies. in Farazmand, A. (ed). *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York: Marcel Dekker Inc.
- Goudie, A.W., & Stasange, D. (1979). *Corruption: The Issues*. OECD Development Center Technical Paper No.122. Paris: OECD
- Good, C., V. (1973). *Dictionary of Education*. 3rd Edition. New York: McGraw – Hill Book Company. ACRC.
- Heidenheimer, A., J. & Michael, J. (Eds). (2002). *Political Corruption: Concepts and Contexts*. 3rd Edition. New Jersey: Transaction Publisher.
- Heinrich, F. (2017). *TI's National Integrity System Assessment Approach: Where does it come from? How does it work? What is needed for the future?*. Berlin: Transparency International. https://www.griffith.edu.au/data/assets/pdf_file/0003/618753/Heinrich,-Finn-Brisbane-NIS-Intro.pdf (June 22, 2017)
- Jain, A., K. (2001). Corruption: A Review. *Journal of Economic Surveys*, 15(1)72-121

- Jun-min Lee & Ahjung Lee. (2016). *Introduction to Korea's Anti-Corruption Initiative Assessment*. Sejong: Transparency International. (2017). *Corruption Perceptions Index 2016*. Berlin: Transparency International Secretariat.
- Kaufmann, D. & Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2007). *Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2006*. Policy Research Working Paper: The World Bank.
- Kaufmann, D. & Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2008). *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007*. Policy Research Working Paper: The World Bank.
- Kaufmann, D. & Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2009). *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008*. Policy Research Working Paper: The World Bank.
- Kaufmann, D. & Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Policy Research Working Paper: The World Bank.
- Kaufmann, D., & Kraay, A., & Zoido-Labaton, P. (1999). *Aggregating Governance Indicator*. The World Bank.
- Kaufmann, D. & Kraay, A. & Zoido-Lobaton, P. (1999). *Governance Matters*. Policy Research Working Paper: The World Bank.
- Kaufmann, D. & Kraay, & Zoido-Lobaton, P. (2002). *Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01*. Policy Research Working Paper: The World Bank.
- Kaufmann, Daniel, Mehrez, Gil and Tugrul Gurgur. (2002). *Voice or Public Sector Management? An Empirical Investigation of the Determinants of Public Sector Performance Based on a Survey of Public Officials in Bolivia*. World Bank Institute.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Klitgaard, R. (1998). International Cooperation against Corruption. *Finance & Development, March (1998)*.
- Kohlberg, L. (1976). *Moral Stage and Moralization: The Cognitive Development Approach. Moral Development and Behavior*. New York: Holt Rinehart and Winston.
- Koh Teck Hin. (2017). *National Anti-Corruption Strategy: The Singapore Experience*. United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI). http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No86/No86_14VE_Hin1.pdf (6, June, 2017)
- KPMG. (2014). *KPMG Malaysia Fraud, Bribery, and Corruption Survey 2013*. Penang: KPMG International.

- Kurtzman, J. & Yago, G. & Triphon P. (2004). The global costs of opacity -Measuring business and investment risk worldwide. *MIT Sloan Management Review*, 46(1):38-44.
- Lee Gek Boi. (2005). *The Syonan Years: Singapore Under Japanese Rule 1942-1945*. Singapore: National Archives of Singapore and Epigram.
- Lee Kuan Yew. (2000). *From Third World to First: The Singapore Story, 1965-2000*. Singapore: Time Media Private. Ltd.
- Leff, H.N. (1979). Economic Development through Bureaucratic Corruption. Ekpo, M.U. (ed.). *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*. Washington D.C.: University Press of America.
- Loh, L & Ibrahim, M. & Nguyen, L. & Nguyen, H. (2016). Corporate Governance Highlights 2016: Enhancing Corporate Governance in Singapore. Singapore: CPA Australia & NUS & SID
- Loh, L. (2016). *Findings on the Singapore Governance & Transparency Index (SGTI)*. Singapore: CPA Australia & NUS(CGIO) & SID
- Malaysian Anti-Corruption Commission & Companies Commission of Malaysia. (2014). *A Guide to Implement the Corporate Integrity System Malaysia*. Kuala Lumpur: Suruhanjaya Syarikat Malaysia: SSM.
- Mauro, P. (1998). Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Future Research. *Finance and Development*, (March), 12-14.
- Moravcsik, A. (2014). Transparency: The Revolution in Qualitative Research. *American Political Science Association*, 2014
- Mungiu-Pippidi & Ramin Dadašov. (2016). Measuring Control of Corruption by a New Index of Public Integrity. *European Journal on Criminal Policy and Research* (July 2016).
- Nye, J.S. (1979). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. in Ekpo, M.U. (ed.). *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*. Washington D.C.: University Press of America.
- Oliver, R. W. (2004). *What is Transparency?*. New York: The McGraw-Hill Companies Inc.
- Organization for Economic Co-operation and Development - OECD. (2005). *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*. Paris: OECD Publishing.
- Pope, J. (2000). *Confronting Corruption: The Elements of National Integrity System*. Berlin & London: Transparency International.
- Quah, J., S.T. (2003). *Curbing Corruption in Asia: A Comparative Study of Six Countries*. Singapore: Eastern University Press.

- Quah, J., S.T. (2003). Paying for the Best and Brightest: Rewards for High Public Office in Singapore. in Hood, C. & Perters, B., G. & Lee, G., O.M. (Eds). *Rewards for High Public Office: Asian and Pacific Rim States*. London: Routledge.
- Quah, J., S.T. (2007). *Combating Corruption Singapore-Style: Lessons for Other Asian Countries*. Maryland: Maryland Series in Contemporary Asian Studies Inc.
- United Nations. (2004). *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*. Vienna: UN.
- United Nations Office on Drugs and Crime- UNODC. (2004). The United Nations Anti-
- UNODC. (2004). United Nations Convention against Corruption, Priorities for the provision of technical assistance. Global Programme against Corruption: UN.
- United States Agency for International Development - USAID. (2004). *USAID Anticorruption Strategy*. Washington D.C.: USAID.
- United States Agency for International Development - USAID. (2005). *Tools for Assessing Corruption & Integrity in Institutions: A Framework*. Maryland: USAID.
- United States Agency for International Development (USAID). (2005). *Tools for Assessing Corruption & Integrity in Institutions: A Handbook*. IRIS Center: University of Maryland.
- United States Agency for International Development - USAID. (2015). *Practitioner's Guide for Anticorruption Programming*. Washington D.C.: USAID.
- Seong Youn Kim. (2005). Review on Assessing Effectiveness of Integrity and Anti-corruption Measures in the Korean Public Service. in OECD. *Public Sector Integrity: A framework for Assessment*. Paris: OECD Publishing.
- Stiglitz, J. E. (1999), "On Liberty, the Right to Know and Public Disclosure: The Role of Transparency in Public Life". Oxford Amnesty Lecture.
- Tanzi. V, (1995). Corruption, Arm's Length Relationships, and Markets. in Fiorentini, G. & Peltzman, S. *The Economics of Organized Crimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tanzi, V. (1998). *Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scopes, and Cures*. Fiscal Affairs Department: International Monetary Fund.
- Taseva, S. & Markovska, D., D. & Georgiev, V. & Subotic, M. & Spasov, N. (2012). *Promoting Transparency and Accountability in Public Institutions*. Skopje: Polyesterday.
- Theobald, R. (1990). *Corruption, Development, and Underdevelopment*. Durham: Duke University Press.

- The Sunlight Foundation. (2017). "The Sunlight Foundation uses cutting-edge technology and ideas to make government transparent and accountable," <https://sunlightfoundation.com/about/> (June 15, 2017)
- Transparency International. (2009). *The Anti-Corruption Plain Language Guide*. Berlin: International Secretariat, Transparency International.
- Transparency International. (2012). *NIS Assessment Toolkit*. Berlin: Transparency International.
- Transparency International. (2017). *CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2016*. Berlin: Transparency International.
- Weiss, F. & Steiner, S. (2006). Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison. *Fordham International Law Journal*, 30(5).
- World Bank. (2016). *The Worldwide Governance Indicators 1996–2015*. The World Bank Group. <http://info.worldbank.org/governance/WGI/#home> (May 7, 2017).
- Yang, I., L. & Wang, T. (2012). Bribery & Corruption: Singapore. in Pickworth, J. & Williams, D. *Bribery & Corruption*. London: Global Legal Group Ltd.

ประวัติผู้เขียน

รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัฒน์ วงศ์วนสุ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกทางด้านพัฒนาศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยได้รับทุนการศึกษาในโครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.) ซึ่งใช้เวลาส่วนหนึ่งในการศึกษาและทำวิจัยในหลักสูตรปริญญาเอกที่ University of Michigan at Ann Arbor ประเทศสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกแล้ว รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัฒน์ วงศ์วนสุ ยังได้รับการคัดเลือกจากสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา ให้รับทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยหลังระดับปริญญาเอก (Postdoctoral Study) เพื่อทำการศึกษาวิจัยที่มหาวิทยาลัย University of Michigan at Ann Arbor ประเทศสหรัฐอเมริกาต่อเนื่องด้วย

ปัจจุบัน รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัฒน์ วงศ์วนสุ ดำรงตำแหน่งเป็นคณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น รวมถึงยังได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีให้ดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการ ด้านความมั่นคง ของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ตลอดจนเป็นอนุกรรมการในคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และด้วยความเชี่ยวชาญในด้านการจัดการภาครัฐ สถิติประยุกต์ และการประเมินประสิทธิภาพระบบการทำงานของหน่วยงานรัฐ จึงทำให้รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัฒน์ วงศ์วนสุ ได้รับการแต่งตั้งจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับตั้งแต่เริ่มระบบการประเมินอย่างเป็นทางการครั้งแรกของประเทศไทยในปี 2558 เป็นต้นมา



ประสบการณ์การทำงาน : รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภวัฒน์ วงศ์วนสุ เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทั้งด้านวิชาการและประสบการณ์ด้านงานบริหาร อาทิ เคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ช่วยคณบดีฝ่ายแผนและสารสนเทศ ประจำคณะพยาบาลศาสตร์ รองคณบดีฝ่ายวิชาการและรักษาการรองคณบดีฝ่ายบริหาร ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น ในปี 2549 – 2555 ต่อมาดำรงตำแหน่งคณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น วาระแรก (ปี 2555 – 2559) ปัจจุบันดำรงตำแหน่งคณบดีในวาระที่สอง นับตั้งแต่วันที่ 1 ก.พ. 2559 จนถึงปัจจุบัน ในระหว่างดำรงตำแหน่งคณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น ได้รับรางวัลด้านการบริหารดีเด่น สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี ติดต่อกัน 5 ปีซ้อน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2557-2561 นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2560 ได้รับเหรียญตรามิตรภาพจากรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ความเชี่ยวชาญ: การปกครองท้องถิ่น การจัดการภาครัฐ สถิติประยุกต์ การประเมินระบบบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ

ประวัติผู้เขียน (Author)

สุริยานนท์ พลสิม สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัยขอนแก่น หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง (เหรียญทอง) และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทในหลักสูตรนโยบายศาสตร์ (Master of Art in Policy Science) สาขานโยบายสาธารณะ ที่บัณฑิตวิทยาลัยนโยบายศาสตร์ (Graduate School of Policy Science) Ritsumeikan University ณ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้รับทุนการศึกษาระดับปริญญาโทจากรัฐบาลญี่ปุ่น (MEXT) ปัจจุบัน สุริยานนท์ พลสิม เป็นอาจารย์ประจำในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ ที่วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น



ผลงานสำคัญ

- รางวัลชนะเลิศอันดับ 1 ระดับประเทศ ในการแข่งขันตอบปัญหาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ระดับปริญญาตรี ครั้งที่ 2 ประจำปี 2558 ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนศาสตร์ (NIDA)
- ได้รับการประกาศเกียรติคุณ “นักศึกษารางวัลพระราชทาน”จากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ฯ ประจำปีการศึกษา 2558
- รางวัลพระราชทานเด็กและเยาวชนดีเด่นแห่งชาติ สาขาศึกษาและวิชาการ ประจำปี 2559 จากสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมาร
- รางวัลพระราชทานเยาวชนคนเก่งรุ่นที่ 7 ในพระบรมราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนสุดาสยามบรมราชกุมารี ฯ ประจำปี 2558
- เข้าเฝ้า ฯ รับพระราชทานรางวัล “ศรีกัลปพฤกษ์” แห่งมหาวิทยาลัยขอนแก่น ประจำปี 2558 จากสมเด็จพระเทพรัตนสุดาสยามบรมราชกุมารี ฯ
- ได้รับการประกาศเกียรติคุณจากกระทรวงศึกษาธิการเข้ารับ “รางวัลเด็กและเยาวชนดีเด่นที่นำชื่อเสียงมาสู่ประเทศชาติ” พร้อมเข้าเยี่ยมคารวะนายกรัฐมนตรี ณ ทำเนียบรัฐบาล
- ตัวแทนผู้นำเยาวชนประเทศไทยร่วมประชุมขับเคลื่อนธรรมาภิบาลและการพัฒนาสังคมด้านต่าง ๆ กับองค์กรนานาชาติ เช่น Harvard Project for Asian and International Relations (HPAIR), Asian Youth Council, United Nations, UNDP, USAID เป็นต้น

ความสนใจทางวิชาการ (Academic Interest)

อาจารย์สุริยานนท์ พลสิม มีความสนใจทางวิชาการในสาขาวิชานโยบายสาธารณะ การจัดการภาครัฐร่วมสมัย คอรัปชั่นศึกษาและธรรมาภิบาลภาครัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่น