

สรุปบทเรียน หลักสูตรอบรมเครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
ผ่านการพัฒนาทางไกลด้วยระบบการฝึกอบรมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (e – Training)

บรรยายโดย ผศ.ดร.เบญจพร พิงไชย
โรงเรียนกฎหมายและการเมือง
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
ดร.ถวิลวดี บุรีกุล
ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา
สถาบันพระปกเกล้า

การทุจริตในสังคมไทย



ปัญหาการทุจริต กล่าวได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญของประเทศทั่วโลกรวมถึงประเทศไทย ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นภัยร้ายแรงที่ส่งสมมาอย่างยาวนานในสังคม เนื่องจากการทุจริตทำให้เกิดผลเสียทั้งมิติของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาต่าง ๆ ของประเทศ รวมถึงภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นต่อสายตาของ ประชาคมโลก โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใส นานาชาติ (Transparency International : TI) ได้ประกาศคะแนน ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ประจำปี ค.ศ. 2021 จาก 180 ประเทศทั่วโลก พบว่าประเทศไทยได้ 35 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 110 ของโลก ซึ่งลดลงจากปี 2020 และระดับอาเซียนอยู่ใน อันดับที่ 6 ของกลุ่มประเทศอาเซียน จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนี้ สะท้อนให้เห็นว่า การทุจริตในประเทศไทยเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยอาศัยความร่วมมือจากทุก

ภาคส่วนทั้ง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อหาแนวทาง ต่อต้านการทุจริตที่ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยมาอย่าง ยาวนาน จึงท าให้ประชาชนชาวไทยทุกคนควรมีความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการทุจริต เพื่อเป็นหนึ่งใน ฟันเฟืองสำคัญที่เข้ามามี ส่วนร่วมต่อต้านการทุจริตต่อไป

ทุจริต

ทุจริต จะตรงกับภาษาอังกฤษคำว่า Corruption โดย การทุจริตนี้สามารถใช้ได้กับทุกหน่วยงานที่เกิดกรณี การยึดเอา ถือเอาประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม ซึ่งในแง่ของกฎหมายได้มีการกำหนดความหมายของ ‘การทุจริต’ ไว้ในกฎหมาย 2 ฉบับ คือ

➤ **ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (1)** โดยทุจริต หมายถึง เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

➤ **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4** คำว่าทุจริตต่อหน้าที่ หมายถึง ปฏิบัติหรือ ละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่ง หรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่ง หรือหน้าที่นั้นหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อ แสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเอง หรือ ผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

หากกล่าวโดยสรุป ‘การทุจริต’ จึงหมายถึงการคดโกง ไม่ซื่อสัตย์สุจริต การกระทำที่ผิดกฎหมาย เพื่อให้เกิดความ ได้เปรียบในการแข่งขัน การใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด เพื่อแสวงหาประโยชน์หรือให้ได้รับสิ่งตอบแทน การให้หรือ การรับสินบน การกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์แก่ตน หรือพวกพ้อง รวมถึงการทุจริตเชิงนโยบาย

ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interests)

หากกล่าวถึงคำว่า Conflict of Interests มีผู้ให้คำนิยามในภาษาไทยไว้อย่างหลากหลาย อาทิ การขัดกัน แห่งผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ ส่วนรวม หรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์สาธารณะ และผลประโยชน์ส่วนบุคคล หรือประโยชน์ทับซ้อน หรือ ผลประโยชน์ทับซ้อน ฯลฯ

รูปแบบของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

➤ **การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ (Accepting Benefits)** เช่น การรับของขวัญจากบริษัทธุรกิจ บริษัทขายยา หรือ อุปกรณ์การแพทย์สนับสนุนค่าเดินทางให้ผู้บริหาร และ เจ้าหน้าที่ไปประชุมเรื่องอาหารและยาที่ต่างประเทศ หรือ หน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงานจากธุรกิจ ที่เป็นลูกค้าของหน่วยงาน เป็นต้น

➤ **การทำธุรกิจกับตนเอง (Self - Dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (Contracts)** หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ทำให้หน่วยงานทำสัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตนเอง เป็นต้น

➤ **การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะหรือหลังเกษียณ (Post-employment)** หมายถึง การที่บุคคลลาออกจากหน่วยงานของรัฐและไป ทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน เช่น ผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาลาออกจากงานราชการและไปทำงานในบริษัทผลิตหรือขายยา เป็นต้น

🔗 การทำงานพิเศษ (Outside Employment or Moonlighting) เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงาน หรือองค์การ สาธารณะที่ตนสังกัด หรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการ เป็นต้น

🔗 การรู้ข้อมูลภายใน (Inside Information) หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้ประโยชน์จากการรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น หากทราบว่าจะมีการตัดถนนผ่านบริเวณใด ก็จะเข้าไปทำการซื้อที่ดินนั้นในนามของภรรยา หรือหากทราบว่าจะมีการซื้อ ขยายที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐ ก็จะเข้าไปทำการซื้อที่ดินนั้นเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น เป็นต้น

🔗 การใช้ทรัพย์สินของราชการเพื่อประโยชน์ธุรกิจส่วนตัว (Using Your Employer's Property For Private Advantage) เช่น การนำอุปกรณ์เครื่องเขียน และเครื่องใช้สำนักงานต่าง ๆ กลับไปใช้ที่บ้าน เป็นต้น

🔗 การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อ ประโยชน์ทางการเมือง (Pork-Barreling) เช่น การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการไปลงพื้นที่ หรือบ้านเกิดของตนเอง เป็นต้น

🔗 การใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์แก่เครือญาติหรือพวกพ้อง (Nepotism) หรืออาจเรียกว่า ระบบอุปถัมภ์พิเศษ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อิทธิพล หรือใช้อำนาจหน้าที่ทำให้หน่วยงานเข้าทำสัญญากับบริษัทของพี่น้องตนเอง เป็นต้น

🔗 การใช้อิทธิพลเข้าไปมีผลต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐอื่น (Influence) เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่ข่มขู่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้หยุดทำการตรวจสอบบริษัทของเครือญาติตนเอง เป็นต้น



รูปแบบการทุจริต

🔗 แบ่งตามผู้ที่เกี่ยวข้อง

เป็นการทุจริตในเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ แบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้ที่ให้การอุปถัมภ์ (ผู้ให้การช่วยเหลือ) กับผู้ถูกอุปถัมภ์ (ผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือ) โดยในกระบวนการการทุจริตจะมี 2 ประเภท คือ

❶ การทุจริตโดยข้าราชการ เป็นการกระทำที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติงานของหน่วยงาน มากกว่าประโยชน์ส่วนรวมของสังคม หรือประเทศ สามารถแบ่งออกเป็น **การคอร์รัปชันตามน้ำ (Corruption Without Theft)** ซึ่งเป็นการที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องการสินบน โดยให้มีการจ่ายตามช่องทางปกติ แต่ให้เพิ่มสินบน รวมเข้าไว้กับการจ่ายค่าบริการของหน่วยงานนั้น ๆ กับ **การคอร์รัปชันทวนน้ำ (Corruption With Theft)** ซึ่งเป็นการที่เจ้าหน้าที่รัฐเรียกร้องเงินจากผู้ขอรับบริการโดยตรง ซึ่งหน่วยงานนั้นไม่ได้มีการเรียกเก็บค่าบริการแต่อย่างใด

② **การทุจริตโดยนักการเมือง** เป็นการใช้นักการเมือง ทางราชการเพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ทางการเงิน มากกว่าประโยชน์ส่วนรวมของสังคมโดยนักการเมือง ซึ่งรูปแบบจะมีลักษณะเช่นเดียวกับการทุจริตโดยข้าราชการแต่จะเป็นการกระทำในระดับที่สูงกว่า

แบ่งตามกระบวนการที่ใช้

สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การทุจริตที่เกิดจากการใช้อำนาจในการกำหนดกฎกติกาพื้นฐาน เช่น การ ออกกฎหมาย และกฎระเบียบต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อ ประโยชน์ต่อตนเองหรือพวกพ้อง และการทุจริตที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากกฎ และระเบียบที่ดำรงอยู่ มักเกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎ และระเบียบที่ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ความคิดเห็นของตนเองได้ และอาจทำให้เกิดการใช้ความคิดเห็นไปในทางที่ผิดหรือไม่ยุติธรรมได้

แบ่งตามลักษณะรูปธรรม

ประกอบไปด้วย 4 รูปแบบ คือ

① **การคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดหา (Procurement Corruption)** เช่น การจัดซื้อสิ่งของในหน่วยงาน โดยมีการคิดราคาเพิ่มหรือลดคุณสมบัติแต่กำหนดราคาซื้อไว้เท่าเดิม เป็นต้น

② **การคอร์รัปชันจากการให้สัมปทานและสิทธิพิเศษ (Concessionaire Corruption)** เช่น การให้เอกชนรายใด รายหนึ่งเข้ามามีสิทธิในการจัดทำสัมปทานเป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น

③ **การคอร์รัปชันจากการขายสาธารณสมบัติ (Privatization Corruption)** เช่น การยกเอาที่ดิน ทรัพย์สิน ไปเป็นสิทธิการครอบครองของต่างชาติ เป็นต้น

④ **การคอร์รัปชันจากการกำกับดูแล (Regulatory Corruption)** เช่น การกำกับดูแลในหน่วยงาน แล้วทำการทุจริต เป็นต้น



สาเหตุของการทุจริต

 **ปัจจัยส่วนบุคคล** เกิดจากพฤติกรรมส่วนตัวของข้าราชการบางคนที่มีความโลภมาก เห็นแก่ได้ ไม่รู้จักพอ

 **ปัจจัยภายนอก** ทั้งด้านเศรษฐกิจที่รายได้ของ ข้าราชการน้อย ไม่ได้สัดส่วนกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น ด้านสังคมที่มีค่านิยมที่ยกย่องคนมีเงิน และไม่สนใจว่าเงินนั้นได้มาอย่างไร ด้านวัฒนธรรมที่นิยมจ่ายเงินให้กับข้าราชการเพื่อความสะดวกรวดเร็ว หรือการบริการที่ดีกว่า ด้านการเมืองที่การทุจริตของข้าราชการแยกไม่ออกจากนักการเมือง ด้านระบบราชการที่มีทั้งความบกพร่องในการ บริหารงาน ผูกขาดอำนาจ และมากด้วยระเบียบขั้นตอน ด้านกฎหมายและระเบียบที่ยังคงมีช่องโหว่ที่ทำให้เกิดการ ทุจริตได้ และด้านการตรวจสอบที่ภาคประชาชนยังขาด ความเข้มแข็ง ทำให้กระบวนการต่อต้านการทุจริตยังไม่ เข้มแข็งเท่าที่ควร การทุจริตนี้มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศทุกด้าน และเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งของคนในชาติจากการเห็นประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่จะได้รับการบริการ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ

มาตรการของรัฐ ในการป้องกันและแก้ไขการทุจริต

➤ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 4 หน้าที่ของประชาชนชาวไทยว่า “...บุคคลมีหน้าที่ไม่ร่วมมือ หรือสนับสนุนการทุจริต และ ประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ...” ถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญของไทยได้มีการ กำหนดให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นหน้าที่ ของประชาชนชาวไทยทุกคน นอกจากนี้ ยังได้กำหนดชัดเจนไว้ในหมวดที่ 5 หน้าที่ของรัฐว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชน ถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้ง ภาครัฐและ ภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มี ประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริต และประพฤติ มิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ ประชาชนรวมตัวกัน เพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ ให้ ความรู้ต่อต้านการทุจริต หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความ ค้ำจุนจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

➤ วาระการปฏิรูปที่ 1 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของสภาพัฒนาการ

➔ ยุทธศาสตร์การปลูกฝัง "คนไทย ไม่โกง" เพื่อปฏิรูปพลเมืองให้มีจิตสำนึก สร้างจิตสำนึกที่ตัว บุคคล ความรับผิดชอบชั่วดี และมองว่าการทุจริตเป็นเรื่องที่น่ารังเกียจ เป็นการเอาเปรียบสังคม และไม่ได้รับ การยอมรับทางสังคม

➔ ยุทธศาสตร์การป้องกันด้วยการเสริมสร้างสังคม ธรรมาภิบาล เพื่อเป็นระบบป้องกันการทุจริต เสมือนการ สร้างภูมิคุ้มกันด้านทุกภาคส่วนในสังคม

➔ ยุทธศาสตร์การปราบปราม เพื่อปฏิรูประบบและ กระบวนการจัดการต่อกรณีการทุจริตให้มี ประสิทธิภาพ สามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเกรงกลัวที่จะกระทำการทุจริตขึ้น อีกในอนาคต

➔ ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ภายใต้กรอบวิสัยทัศน์ประเทศไทยมีความ มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลัก ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และคติ พจน์ของชาติที่ว่า ‘มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน’ ในยุทธศาสตร์ที่ 6 ว่าด้วยการปรับสมดุล และพัฒนาการบริหารจัดการ ภาครัฐ โดยได้กำหนดกรอบแนวทางที่สำคัญ 7 แนวทาง คือ

- ❶ การปรับปรุงการบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ
- ❷ การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ
- ❸ การปรับปรุงบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดที่เหมาะสม
- ❹ การวางระบบบริหารงานราชการแบบบูรณาการ
- ❺ การพัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคน และพัฒนาบุคลากรภาครัฐในการปฏิบัติราชการ
- ❻ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ
- ❼ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และ ข้อบังคับให้มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม

และสอดคล้องกับข้อบังคับสากล

➤ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 58/2 เมื่อความปรากฏว่าหน่วยงานของ รัฐใดมีวิธีปฏิบัติ หรือการดำเนินงานที่มี ลักษณะอย่างหนึ่ง อย่างใดดังต่อไปนี้ ให้สำนักงานแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงาน ของรัฐทราบ เพื่อดำเนินการ ปรับปรุงแก้ไขต่อไป

➔ ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

➔ เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ใช้บริการ หรือ ประชาชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

➔ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง

ในกรณีตาม (1) หากสำนักงานเห็นว่ามีความสมควรให้สำนักงานแจ้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการทราบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

เมื่อได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ต้องสั่งการให้มีการตรวจสอบ และดำเนินการ แล้วแจ้งผลการดำเนินการให้สำนักงานทราบภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากจะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไข ต้องกำหนดระยะเวลาที่จะดำเนินการแล้วเสร็จให้สำนักงานทราบด้วย ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ไม่ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขภายในกำหนดเวลาดังกล่าว โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สำนักงานรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามมาตรา 17 (1) หรือ (2) ต่อไป ทั้งนี้ หากกรณีใดมีลักษณะส่อไปในทางทุจริต ในภาครัฐให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รายงานให้คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

หน่วยงานเป็นของรัฐใด มีวิธีการปฏิบัติหรือดำเนินงาน เป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้ใช้บริการ หรือประชาชน และส่อไปในทางทุจริต หรือเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง สำนักงาน ป.ป.ท. จะแจ้งหัวหน้า หน่วยงานนั้นทราบ และหัวหน้าหน่วยงานต้องสั่งการให้มีการตรวจสอบ และดำเนินการแจ้งผลการดำเนินการให้ สำนักงาน ป.ป.ท. ทราบภายใน 30 วัน นับจากหัวหน้าหน่วยงานไม่ดำเนินการให้รายงาน คณะรัฐมนตรีและสำนักงาน

🇹🇭 โมเดลประเทศไทยสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน (THAILAND 4.0) เป็นการนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวคิดหลักในการบริหารประเทศ ซึ่งสามารถถอดรหัสออกมาได้เป็น 2 ยุทธศาสตร์สำคัญ คือ

➔ การสร้างความเข้มแข็งจากภายใน (Strength From Within)

➔ การเชื่อมโยงกับประชาคมโลก

ในยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งจากภายในนั้น จะเน้นการปรับเปลี่ยน 4 ทิศทาง และเน้นการพัฒนาที่สมดุลใน 4 มิติ โดยมีมิติที่ได้มีการหยิบยก คือ การยกระดับ ศักยภาพ และคุณค่าของมนุษย์ (Human Wisdom) ด้วย การพัฒนาคนไทยให้เป็น ‘มนุษย์ที่สมบูรณ์’ ผ่านการ ปรับเปลี่ยนระบบนิเวศน์ทางการเรียนรู้ เพื่อเสริมสร้างแรงบันดาลใจ บ่มเพาะความคิดสร้างสรรค์ ปลุกฝังจิต สาธารณะ ยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง มีความซื่อสัตย์ สุจริต

🇹🇭 ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ที่กำหนดวิสัยทัศน์ "ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้านทุจริต" (Zero Tolerance & Clean Thailand) โดยกำหนดยุทธศาสตร์หลักออกเป็น 6 ยุทธศาสตร์ เพื่อสร้างสังคม ที่ไม่ทนต่อการทุจริต มุ่งเน้นกระบวนการปรับสภาพทางสังคมให้เกิดภาวะ “ไม่ทนต่อการทุจริต” โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการกล่อมเกลางานสังคม สร้างวัฒนธรรมต่อต้าน การทุจริต ปลุกฝังความพอเพียง มีวินัย ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสาธารณะ จิตอาสา และความเสียสละเพื่อส่วนรวม

การทุจริตเป็นปัญหาสะสมที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมายาวนาน การป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น จะต้องมีการปลุกฝังให้พลเมืองของประเทศมีการรับรู้ โดยสร้างความรู้ ความเข้าใจ และให้เกิดการตระหนัก มีการปลุกฝังจิตสำนึกวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริตตั้งแต่ระดับ เยาวชน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ และเกิดจิตสำนึกที่ดีของความเป็นพลเมืองที่จะต้องมีส่วนรับผิดชอบกับสังคม รวมถึงจะต้องมีการส่งเสริมและนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในทุกส่วนของสังคม ให้เกิดค่านิยม ‘ไม่ทนต่อการ ทุจริต’ ขึ้นในสังคมไทย



การมีส่วนร่วมภาคประชาสังคม ในการป้องกันการทุจริต

ประชาสังคม (Civil Society) หมายถึง การรวมตัวของประชาชนที่มีจิตสำนึกและจุดมุ่งหมายร่วมกัน ในการพัฒนาสังคมด้วยความเต็มใจ ไม่หวังผลตอบแทน และการรวมตัวกันนี้จะส่งผลให้เกิดความเข้มแข็งขึ้น ในสังคมต่อไป การต่อต้านทุจริตในภาครัฐนั้นเป็นอีกหนึ่งเป้าหมายสำคัญของภาคประชาสังคม จากคำปรารภ



ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ระบุถึง หน้าที่ของพลเมืองไทยในการวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวดเด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามาใช้อำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ

รวมถึงใน มาตรา 50 ได้มีการระบุหน้าที่ของพลเมืองไทยทุกคน

ให้มีหน้าที่ในการไม่ร่วมมือหรือ สนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ ดังนั้นการมีส่วนร่วมภาคประชาสังคมในการป้องกันการทุจริตจึง เป็นอีกหนึ่งประเด็นที่พลเมืองจะต้องมีความตระหนักรู้และความเข้าใจ เพื่อเป็นอีกหนึ่งกลไกสำคัญที่ขับเคลื่อน การปราศจากการทุจริตในภาครัฐไทย

การมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการเปิดโอกาสให้ ประชาชน หรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทาง สังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเป็นการเข้ามาร่วมรับรู้ ตรวจสอบ และตัดสินใจอย่างมีอิสระในสิ่งที่ส่งผลกระทบ ต่อตนเองหรือสังคม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนใน หลายหลายด้าน เช่น ด้านการริเริ่มนโยบาย หรือกฎหมาย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ด้านการรับรู้ข้อมูล ข่าวสารจากหน่วยงานของภาครัฐ ด้านการแสดงความ คิดเห็นในนโยบายต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน ด้านการพิจารณา ปรีกษาหารือ และตัดสินใจทางการเมือง ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน เป็นต้น การมีส่วนร่วมของ พลเมืองนั้นสามารถจำแนกได้ตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

➤ **ไม่มีส่วนร่วม (Non participation)** เป็นระดับ การมีส่วนร่วมที่มีมุมมองว่าโครงการต่าง ๆ จะบรรลุ เป้าหมายได้นั้น เกิดจากการสนับสนุนและวางแผนจัดการ (Manipulation) โดยเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ และเป็นเพียง การจัดกิจกรรมเพื่อบำบัดปัญหา (Therapy) ด้วยการให้ข้อมูลแบบแจ้งให้ทราบแก่ผู้มีส่วนร่วมเป็นครั้ง ๆ ไป

➤ **ระดับของการทำพอเป็นพิธี (Degree of tokenism)** เป็นระดับการมีส่วนร่วมแบบเริ่มต้น ทั้ง การ แจ้งข้อมูลโครงการพัฒนาที่ริเริ่มแล้วให้ทราบ (Informing) ทางเว็บไซต์หรือการปิดประกาศที่หน่วยงานรัฐ

การปรึกษาหารือ (Consultation) ระหว่างภาครัฐและประชาชนในการหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหา และการทำให้พอใจ (Placation) ที่เป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามา เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการโครงการนั้น ๆ

 **ระดับของอำนาจของพลเมือง (Degree of citizen power)** หรือที่เรียกว่าการเป็นประชาสังคม ทั้งการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ที่เป็นการกระจาย อำนาจผ่านการเจรจาต่อรองระหว่างชุมชนและผู้มีอำนาจ โดยประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบด้านการวางแผนและตัดสินใจในการดำเนินการโครงการร่วมกัน การ



มอบอำนาจให้ (Delegated Power) เป็นการที่ชุมชนเข้ามาเป็น คณะกรรมการหลัก มีสิทธิในการตัดสินใจเข้าร่วม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินโครงการ และการควบคุมโดยชุมชน (Citizen Control) เป็นการมีส่วนร่วม ขั้นสูงสุด โดยเป็นการที่ชุมชนดำเนินการด้วยตนเองทั้งหมด ส่วนเจ้าหน้าที่ของภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงาน เท่านั้น

การมีส่วนร่วมมีทั้งหมด 4 รูปแบบ คือ

① **Nominal participation** เป็นการมีส่วนร่วมทั่วไป ทำเพื่อเป็นความชอบธรรม เกิดการรับรู้ข้อมูลจากหน่วยงาน แต่ไม่เกิดความเข้าใจว่าผู้เข้าร่วมจะเกิดการปฏิบัติตามต่อไปหรือไม่

② **Instrumental participation** เป็นการมีส่วนร่วมรับรู้และเกิดความต้องการที่จะปฏิบัติตามมากขึ้น มองการมีส่วนร่วมว่าเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติ

③ **Representative participation** เป็นการมีส่วนร่วม ร่วมที่บุคคลมีความต้องการเป็นตัวแทนในการดำเนินการเป็นตัวแทนที่สามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้

④ **Transformative participation** เป็นการมีส่วนร่วม ร่วมขั้นสูง มีความต้องการที่จะขยายผลต่อในประเด็นที่มีส่วนร่วม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 ระบุว่า รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและ ประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของ ประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา ดำเนินการหรืออนุญาต ตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยา ความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชน ที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า ซึ่ง **ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)** หมายถึง บุคคลหรือ กลุ่มบุคคล องค์กร หรือชุมชน ที่ได้รับผลกระทบทางบวกหรือลบจากโครงการนั้น ๆ โดยแบ่งออกเป็น ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ผู้มีส่วนได้เสียโดยอ้อม และผู้สนใจและผู้เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนเสริมสร้างการมีส่วนร่วม อย่างมีประสิทธิภาพ

การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมให้มีประสิทธิภาพ สามารถดำเนินการด้วย 3 ขั้นตอน ดังนี้

 **ขั้นที่ 1 วางแผน** เป็นการเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง วางแผนการมีส่วนร่วม เช่น วัตถุประสงค์ สถานที่ วิธีการ กำหนดเวลาดำเนินการ เป็นต้น การเตรียมการด้านงบประมาณและบุคลากร ระบุและวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย เสริมสร้างพลังการรวมตัวกัน การรวมกลุ่มเฉพาะต่าง ๆ โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง และประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียและวางแผนโครงการ

🚧 ขั้นที่ 2 การสร้างการมีส่วนร่วมและความผูกพัน เป็นการสื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสียแบบ 2 ทาง ทั้งเป็นผู้ให้ ข้อมูล รับฟัง และการตัดสินใจ มีการติดตามทั้งในส่วนของการจัดสรรผลประโยชน์และการจัดการเรื่องความเดือดร้อน ร้องทุกข์ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาค

🚧 ขั้นที่ 3 การจัดทำรายงานและการติดตามและการประเมิน เป็นการติดตาม วิเคราะห์ข้อมูลและจัดทำรายงาน มีการประเมินผลและรายงานกลับ

หลักการมีส่วนร่วม

❶ หน่วยงานมีการให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชน ครบถ้วน ถูกต้อง เพียงพอ ทันการณ์ เข้าใจได้ง่าย ไม่มี ค่าใช้จ่ายมาเป็นอุปสรรค

❷ หน่วยงานมีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนอย่าง ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม ทุกพื้นที่ เป็นระบบ

❸ หน่วยงานมีการให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วม ในกระบวนการตัดสินใจ ในบางเรื่องประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเนื่องจากประชาชนได้รับผลกระทบอย่างมาก

❹ หน่วยงานมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการแปลภาษา การใช้ภาษา มือ การใช้สื่อที่มีความหลากหลายเพียงให้เหมาะสมกับช่วงวัย ซึ่งหน่วยงานจะต้องมีการเชิญชวนตั้งแต่ส่วนต้นของการ รับรู้จนถึงร่วมติดตามตรวจสอบ ไม่รอนจนสุดท้ายเกิดความเสียหายต่อรัฐ

❺ ผลสัมฤทธิ์เป็นไปตามที่กำหนด คือ ประชาชนมี ส่วนร่วมอย่างมีความหมาย ไม่ใช่เพียงแค่มวลชนสัมพันธ์



ทั้งนี้ จะต้องมีความเข้าใจว่า **‘ประชาชนไม่เหมือนกัน’** และคำว่า **‘เท่ากันและเท่าเทียมไม่เหมือนกัน’** จึงทำให้การ ทำกิจกรรมการมีส่วนร่วมจะต้องมีความเข้าใจว่าถึงแม้ เรา จะให้ประชาชนเหมือนกัน แต่ประชาชนบางกลุ่มอาจจับไว้ไม่ได้ เราจึงต้องมีความละเอียดอ่อนในการพิจารณา และต้องมีให้มีอุปสรรคมาขวางกั้นการเข้ามามีส่วนร่วมของ ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ ภาค ประชาสังคมที่เป็นการรวมตัวกันของกลุ่ม คนด้อยโอกาส คนพิการ จะต้องมีการเปิดโอกาสให้เข้าถึง ข้อมูลข่าวสาร การบริการที่เป็นธรรม

ระดับการมีส่วนร่วม

กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นมีทั้งหมด 5 ระดับ ดังนี้

🚧 ให้ข้อมูล (Inform) เป็นการมีส่วนร่วมที่มี เป้าหมายเพื่อการให้ข้อมูลข่าวสารประชาชน โดยภาครัฐ จะคอยให้ข้อมูลประชาชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดการรับรู้เกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ โดยมีเครื่องมือ เช่น สื่อเว็บไซต์ การติดป้ายประกาศ สื่อวิทยุโทรทัศน์ สื่อบุคคล การจัดกิจกรรม Open house เป็นต้น

🚧 ทหารือ (Consult) เป็นการมีส่วนร่วมที่มีเป้าหมาย เพื่อการรับฟังและปรึกษาประชาชน ซึ่งประชาชนจะเป็น ผู้ให้ข้อมูล ความเห็น ความห่วงกังวลในประเด็นนั้น ๆ เพื่อให้ภาครัฐตอบสนองปัญหาต่อไป โดยมีเครื่องมือ เช่น การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม (Focus Group) การตอบ แบบสอบถาม เป็นต้น

🔗 เกี่ยวข้อง (Involve) เป็นการมีส่วนร่วมที่มี เป้าหมายเพื่อให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้อง ร่วมกันหาทางเลือก โดยรัฐและประชาชนจะร่วมกันพิจารณาเลือก ทางที่เหมาะสมกับประเด็นนั้น ๆ มักใช้เครื่องมือเป็นกิจกรรมการจัด Workshop

🔗 ร่วมมือ (Collaborate) เป็นการมีส่วนร่วมที่มี เป้าหมายเพื่อร่วมกันตัดสินใจจากทางเลือกที่มี และร่วมกันดำเนินการ โดยประชาชนจะร่วมกันทำและภาครัฐจะนำเอาความเห็นของประชาชนมาเป็นส่วนในการตัดสินใจ มักใช้เครื่องมือเป็นการเสวนาหาทางออก หรือการตัดสินใจร่วม

🔗 มอบอำนาจ (Empower) เป็นการมีส่วนร่วมที่มี เป้าหมายเพื่อร่วมสร้างพลังให้ประชาชนลงมือปฏิบัติ โดย เป็นการที่ประชาชนตัดสินใจเองในประเด็นนั้น ๆ และ ภาครัฐจะทำตามการตัดสินใจของประชาชน โดยมี เครื่องมือ เช่น การทำประชามติ ลูกขุนพลเมือง การมอบอำนาจตัดสินใจ เป็นต้น

เป้าหมายการมีส่วนร่วม

- ➔ เพื่อให้ข้อมูลต่อสาธารณชน
- ➔ เพื่อรวบรวมข้อมูลจากสาธารณชนที่จะนำมาใช้ ใน การตัดสินใจอย่างมีความหมายมากยิ่งขึ้น
- ➔ เพื่อทราบความห่วงกังวลและค่านิยมของสาธารณชน ไม่ตัดสินใจโดยหลงลืมบริบทของคนในพื้นที่นั้น ๆ
- ➔ เพื่อได้รับความชอบธรรมในการดำเนินการ
- ➔ เพื่อได้ข้อตกลงร่วมกับประชาชนไปด้วยกัน เพื่อพัฒนาและรักษาความชอบธรรมและความน่าเชื่อถือ



การมีส่วนร่วมมีข้อดีในการทำ
ให้การตัดสินใจที่มีผลกระทบ
เชิงบวกหรือลดต่อผู้มีส่วนได้
เสียมีคุณภาพมากขึ้น สามารถ
คาดการณ์ความห่วงกังวลและ
ทัศนคติของสาธารณชนได้ดี
ขึ้น สามารถระบุปัญหาได้
ดีกว่า มีการพิจารณาทางเลือก
ต่าง ๆ อย่างเต็มที่ และมีความ
เข้าใจที่ดีขึ้น ดังนั้น การทำให้
ประเทศไทยเป็นประเทศที่
ปราศจากการทุจริต จึงไม่

สามารถทำได้โดยลำพังจากภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่ง แต่จะต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาสังคมที่เปรียบเสมือน **เสียงสะท้อนจากพลเมือง**

สรุปโดย

นายชัยวุฒิ สุนทรสารทูล

เจ้าหน้าที่เครื่องคอมพิวเตอร์

กลุ่มพัฒนาระบบงานและอัตรากำลัง กองการเจ้าหน้าที่

วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖



สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ขอมอบเกียรติบัตรฉบับนี้ไว้ เพื่อแสดงว่า

นายชัยวุฒิ สุนทรสารทูล

ได้ผ่านการอบรม "หลักสูตรอบรมเครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต"
(เฉพาะหลักสูตรพื้นฐาน : General)

ขอให้มีความสุขประสบความสำเร็จ และความเจริญก้าวหน้าต่อไป

ให้ ณ วันที่ ๑๖ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

(นายภูมิวิศาล เกษมสุข)

รองเลขาธิการ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ