

สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับชาติ เรื่อง การเข้ารับการประเมินตัวชี้วัดความซื่อตรงในภาครัฐ  
ของประเทศไทย (The Public Integrity Indicators National Workshop – Thailand)  
เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๙ เวลา ๑๕.๐๐ – ๑๖.๔๕ น. ผ่านระบบ Zoom Meeting

---

**ช่วงเวลา ๑๕.๐๐ – ๑๕.๑๕ น. การกล่าวต้อนรับ (Welcoming remarks)**

วิทยากร:

๑. Ms. Nejla Saula ตำแหน่ง หัวหน้าฝ่ายต่อต้านการทุจริตและความซื่อตรงในภาครัฐของ OECD

การประชุมเชิงปฏิบัติการระดับชาติของประเทศไทยว่าด้วยตัวชี้วัดด้านความซื่อตรงในภาครัฐของ OECD (OECD Public Integrity Indicators: PIIs) ในครั้งนี้สะท้อนถึงเจตนารมณ์อันแน่วแน่ของประเทศไทยในการเสริมสร้างระบบความซื่อตรงในภาครัฐและกลไกความรับผิดชอบต่อสาธารณะอย่างแข็งแกร่ง โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการฯ จัดขึ้นในช่วงเวลาที่ประเทศไทยกำลังดำเนินการยกระดับความร่วมมือกับ OECD ในฐานะประเทศผู้สมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิกและก่อนการเปิดตัวรายงาน “ด้านการพัฒนาความซื่อตรงในภาครัฐของประเทศไทย” (Advancing Public Integrity in Thailand) ภายในการประชุม “Global Anti-Corruption and Integrity Forum” ณ สำนักงาน OECD กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งมีกำหนดจัดขึ้นในวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๙ นี้ โดยทาง OECD มีความยินดีเป็นอย่างยิ่งที่ ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายกฎหมาย และเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ของประเทศไทยจะเป็นผู้แทนเข้าร่วมงานเปิดตัวรายงานดังกล่าวร่วมกับเลขาธิการ OECD ซึ่งภายหลังการเปิดตัวรายงานฯ จะมีการเผยแพร่รายงานฉบับนี้ทางออนไลน์ โดยการเปิดตัวรายงานฉบับใหม่นี้ นับเป็นหมุดหมายสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างต่อเนื่องของรัฐบาลไทยในการส่งเสริมความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และธรรมาภิบาลที่ดี ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศแรกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้ดำเนินการทบทวนความซื่อตรงในภาครัฐ (Integrity Review) อย่างครบถ้วน และได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาระบบความซื่อตรงภาครัฐให้สอดคล้องกับ ข้อเสนอแนะของ OECD ว่าด้วยความซื่อตรงในภาครัฐ (OECD Recommendation on Public Integrity) โดยข้อเสนอแนะดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการ ๑๓ ประการ และมุ่งเน้นที่การเปลี่ยนแปลงแนวทางจากการดำเนินนโยบายด้านความซื่อตรงแบบเฉพาะกิจไปสู่แนวทางการดำเนินการที่ครอบคลุมและยึดหลักด้านการบริหารความเสี่ยง พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการปลูกฝังวัฒนธรรมแห่งความซื่อตรงในสังคมโดยรวม

รายงานฉบับใหม่นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนความก้าวหน้าในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวและทาง OECD ได้พัฒนาตัวชี้วัดด้านความซื่อตรงในภาครัฐ (PIIs) เพื่อใช้วัดระดับความสอดคล้องของประเทศต่าง ๆ โดยอ้างอิงจากข้อเสนอแนะของ OECD ซึ่งตัวชี้วัดดังกล่าวจะช่วยให้สามารถประเมินความก้าวหน้าของประเทศไทยในการเสริมสร้างระบบความซื่อตรงระดับชาติได้อย่างน่าเชื่อถือ เป็นกลางและครอบคลุมประเด็นสำคัญ เช่น กลไกทางวินัยและมาตรการลงโทษ การบริหารความเสี่ยงในภาครัฐ และกรอบการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน ทั้งนี้ การประชุมเชิงปฏิบัติการฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลลัพธ์สำคัญจากข้อมูลของตัวชี้วัดด้านความซื่อตรงในภาครัฐของ OECD และร่วมกันหารือถึงจุดแข็งและประเด็นที่ยังต้องพัฒนาของระบบความซื่อตรงภาครัฐของประเทศไทย โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรฐานของ OECD และแนวปฏิบัติที่ดีในระดับสากล พร้อมทั้งระบุประเด็นที่สามารถพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไป ดังนั้น ตัวชี้วัดฯ จึงถือเป็นเครื่องมือเชิงวิเคราะห์ที่สำคัญ

ซึ่งสามารถช่วยกำหนดลำดับความสำคัญของการดำเนินนโยบายสาธารณะ และยังเป็นเครื่องมือด้านการสื่อสารที่ประเทศไทยสามารถแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการดำเนินนโยบายต่อต้านการทุจริตและการเสริมสร้างความซื่อตรง

โดยการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ OECD ของประเทศไทยตลอดระยะเวลาหนึ่งปีครึ่งที่ผ่านมา สำนักงาน ป.ป.ท. มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการประสานงาน รวบรวมข้อมูลประกอบตัวชี้วัดดังกล่าว รวมถึงการทบทวนการวิเคราะห์ข้อคำถามของ OECD ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ในระบบราชการของประเทศไทย โดยข้อมูลของประเทศไทยในประเด็นด้านยุทธศาสตร์และความรับผิดชอบของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Strategy and Accountability of Public Policymaking) จะถูกนำเสนอในรายงาน OECD Anti-Corruption and Integrity Outlook ซึ่งจะเปิดตัวในการประชุม OECD Global Anti-Corruption and Integrity Forum ต่อไป โดยรายงานฉบับดังกล่าว จะนำข้อมูลจากตัวชี้วัดฯ (PIIs) ที่นำเสนอภาพรวมของผลการดำเนินงานของประเทศต่าง ๆ ในด้านนโยบายและแนวปฏิบัติด้านการต่อต้านการทุจริตและการเสริมสร้างความซื่อตรง พร้อมทั้งระบุแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงเพิ่มเติม ซึ่งผู้อ่านจะสามารถเห็นการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของประเทศไทยกับประเทศสมาชิก OECD ประเทศพันธมิตร และค่าเฉลี่ยในระดับภูมิภาคได้นอกจากนี้ในบทวิเคราะห์เชิงประเด็น (Thematic chapters) ในรายงานยังได้สำรวจเครื่องมือและแนวทางในการรับมือกับความท้าทายที่กำลังพัฒนาอย่างต่อเนื่อง อาทิ การทุจริตฉ้อโกง การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และอาชญากรรมที่มีการจัดตั้งเป็นเครือข่าย และยังมีเอกสารสรุปข้อมูลเฉพาะประเทศ (Country Factsheet) ของประเทศไทย ซึ่งนำเสนอภาพรวมบริบทเชิงสถาบันของประเทศ พร้อมทั้งรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อค้นพบที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยโดยเฉพาะ และจะมีการเปิดตัวรายงานทบทวนข้อเสนอแนะเพื่อเสริมสร้างความซื่อตรงในการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทย (Follow-Up Integrity Review of Thailand) ณ สำนักงาน OECD กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานระดับนานาชาติเห็นถึงความพยายามอย่างต่อเนื่องของประเทศไทยในการเสริมสร้างความซื่อตรงภาครัฐอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่จะเผยแพร่ในช่วงปลายเดือนมีนาคมนี้ จะครอบคลุมเฉพาะชุดข้อมูลด้านยุทธศาสตร์และความรับผิดชอบเท่านั้น โดยทาง OECD มุ่งหวังที่จะได้ดำเนินการขยายการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลตัวชี้วัดด้านความซื่อตรงในภาครัฐสำหรับประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ครอบคลุมชุดข้อมูลสำคัญอีกสองด้าน ได้แก่ ด้านการควบคุมภายใน (Internal Controls) และด้านกระบวนการยุติธรรม (Justice) ต่อไป

**๒. นายภูมิวิศาล เกษมศุข** ตำแหน่ง เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ระหว่างกระบวนการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ OECD โดยที่ผ่านมาสสำนักงาน ป.ป.ท. ได้มีความร่วมมือกับ OECD ในหลายมิติ โดยเฉพาะในด้านการเสริมสร้างขีดความสามารถและการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามกรอบความซื่อตรงในภาครัฐ ซึ่งมีได้เป็นเพียงเครื่องมือในการต่อต้านการทุจริตเท่านั้น แต่ยังเป็นรากฐานสำคัญที่มีต่อความเชื่อมั่นของประชาชน ความน่าเชื่อถือของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การส่งเสริมความซื่อตรงดังกล่าวจึงจำเป็นต้องอาศัยแนวทางที่ครอบคลุมทั้งในด้านการอบกฎหมายที่เข้มแข็ง ความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ กลไกกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ และการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในทุกหน่วยงาน ดังนั้น ความร่วมมือกับ OECD จึงมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนความพยายามของประเทศไทยในการพัฒนากรอบความซื่อตรง โดยการนำตัวชี้วัดความซื่อตรง (PIIs)

มาใช้เป็นเครื่องมือให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและแนวปฏิบัติที่ดี ซึ่งความร่วมมือนี้จะช่วยให้ทุกหน่วยงานได้รับมุมมองที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบความซื่อตรงในภาครัฐของประเทศ

โดยนับตั้งแต่ OECD นำเสนอเรื่องตัวชี้วัดฯ (PIIs) ประเทศไทยได้ดำเนินการขับเคลื่อนการนำตัวชี้วัดดังกล่าวใน ๒ ประเด็นสำคัญ ได้แก่ ๑) ด้านคุณภาพของกรอบยุทธศาสตร์ด้านการต่อต้านการทุจริตและความซื่อตรง (ด้านที่ ๓) และ ๒) ด้านความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ด้านที่ ๑๓) และในระยะต่อไป ประเทศไทยมุ่งหวังที่จะผลักดันการดำเนินงานตามตัวชี้วัดเหล่านี้ให้มีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการจัดตั้งระบบการบริหารความเสี่ยง การเสริมสร้างกลไกการควบคุมภายใน และการเสริมสร้างความซื่อตรงในระบอบยุติธรรมและกระบวนการทางวินัย ซึ่งล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญในการเสริมสร้างการบังคับใช้กฎหมายท้ายที่สุดนี้ การส่งเสริมความซื่อตรงในภาครัฐดังกล่าวนี้ ไม่อาจขับเคลื่อนโดยหน่วยงานเพียงหน่วยเดียวได้ หากแต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และพันธมิตรระหว่างประเทศในการร่วมมือกันสนับสนุนและผลักดันให้การดำเนินการในกระบวนการเข้าร่วมเป็นสมาชิก OECD ของประเทศไทยบรรลุตามวัตถุประสงค์ต่อไป

### **ช่วงเวลา ๑๕.๑๕ - ๑๕.๓๐ น. การบรรยายหัวข้อ บทนำตัวชี้วัดด้านความซื่อตรงในภาครัฐของ OECD (Introduction to OECD Public Integrity Indicators)**

วิทยากร: Ms. Ingrid Hampe ตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายอาวุโส ด้านตัวชี้วัดความซื่อตรงในภาครัฐของ OECD

ตัวชี้วัดด้านความซื่อตรงในภาครัฐ (Public Integrity Indicators: PIIs) เป็นชุดตัวชี้วัดที่อาศัยข้อมูลอย่างเป็นทางการจากภาครัฐ เพื่อช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของระบบการต่อต้านการทุจริตและการส่งเสริมความซื่อตรงได้อย่างเป็นระบบ ตัวชี้วัดดังกล่าวให้หลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับระดับความสอดคล้องของมาตรการด้านความซื่อตรงและการต่อต้านการทุจริตของประเทศต่าง ๆ กับวัตถุประสงค์เชิงนโยบายและเกณฑ์การดำเนินงานที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยเกณฑ์การประเมินตัวชี้วัดฯ (PIIs) พัฒนาค้นพื้นฐานมาตรฐานของ OECD จำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่

๑. ข้อเสนอแนะของ OECD ว่าด้วยการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน (Recommendation on Conflict-of-Interest Management)
๒. ข้อเสนอแนะของ OECD ว่าด้วยความซื่อตรงในภาครัฐ (Recommendation on Public Integrity)
๓. ข้อเสนอแนะของ OECD ว่าด้วยการกำกับดูแลการวิ่งเต้นเชิงนโยบาย (Recommendation on Lobbying)

นอกจากมาตรฐานของ OECD แล้ว เกณฑ์การประเมินตัวชี้วัดฯ (PIIs) ยังพิจารณามาตรฐานที่เกี่ยวข้องจากองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ได้แก่ องค์กรสหประชาชาติ (UN) สหภาพยุโรป (EU) และคณะมนตรียุโรป (Council of Europe) อีกด้วย

โดยก่อนที่จะมีการพัฒนาตัวชี้วัดฯ (PIIs) รัฐบาลประเทศต่าง ๆ มักใช้ข้อมูลที่มาจากการรับรู้เป็นหลัก เช่น ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ หรือจากการสำรวจความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ แม้ว่าข้อมูลที่อิงจากการรับรู้หรือการสำรวจดังกล่าวจะมีคุณค่าในการช่วยยกระดับประเด็นปัญหาการทุจริตให้ได้รับความสนใจในระดับนโยบายสูงสุดของรัฐบาล แต่ข้อมูล

ประเภทนี้ยังไม่สามารถให้ข้อมูลเชิงปฏิบัติแก่ผู้กำหนดนโยบายได้อย่างเพียงพอ โดยเฉพาะการระบุจุดแข็ง จุดอ่อน หรือมาตรการเชิงนโยบายที่เฉพาะเจาะจงเพื่อปรับปรุงและพัฒนาระบบให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ เนื่องจากตัวชี้วัดที่มีอยู่ในปัจจุบันจำนวนมากพึ่งพาข้อมูลเชิงอัตวิสัย เช่น การรับรู้ของประชาชนหรือความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ จึงไม่สามารถสะท้อนความซับซ้อนของปัญหาการทุจริตภายในแต่ละประเทศได้อย่างครบถ้วน และไม่สามารถเชื่อมโยงไปสู่การกำหนดลำดับความสำคัญของการปฏิรูปเชิงนโยบายได้อย่างชัดเจน ประเทศสมาชิก OECD จึงได้เรียกร้องให้มีการพัฒนาชุดมาตรฐานตัวชี้วัดใหม่ เพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ OECD ว่าด้วยความซื่อตรงในภาครัฐ โดยสำนักเลขาธิการ OECD ได้ทำงานร่วมกับประเทศสมาชิกในการพัฒนาตัวชี้วัดฯ (PIIs) โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ๓ ประการ ได้แก่

๑. เพื่อให้ได้ข้อมูล หลักฐานที่มีความน่าเชื่อถือและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงนโยบายได้ โดยตัวชี้วัดฯ (PIIs) ได้รับการออกแบบโดยใช้ข้อมูลเชิงบริหารจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐผู้รับผิดชอบ และมีได้เป็นดัชนีที่เกิดจากการนำข้อมูลหลายแหล่งมาผสมกัน ไม่ได้อิงกับการรับรู้ และไม่ได้ตั้งอยู่บนการประเมินจากผู้เชี่ยวชาญเป็นหลัก

๒. เพื่อให้เป็นเครื่องมือแสดงผลข้อมูลสรุป (แดชบอร์ด) สำหรับการวิเคราะห์ ไม่ใช่การจัดอันดับประเทศ โดยผลการประเมินจากตัวชี้วัดฯ (PIIs) ช่วยให้รัฐบาลเห็นภาพรวมอย่างชัดเจนถึงจุดแข็งและจุดที่ยังต้องพัฒนาในระบบการต่อต้านการทุจริตและการเสริมสร้างความซื่อตรงในนโยบายแต่ละด้าน โดยแนวทางแบบ “แดชบอร์ด” นี้จะช่วยกำหนดแนวทางเพื่อยกระดับความสามารถของประเทศในการรับมือกับความเสี่ยงจากการทุจริต

๓. เพื่อให้เป็นการวัดผลที่พัฒนาโดยรัฐบาล เพื่อประโยชน์ของรัฐบาล โดยตัวชี้วัดฯ (PIIs) ได้รับการพัฒนาและปรับปรุงอย่างต่อเนื่องโดยคณะทำงานเฉพาะกิจ ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านการต่อต้านการทุจริตจากภาครัฐของประเทศต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ ข้อมูลที่ได้จึงถูกออกแบบตั้งแต่ต้นให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์โดยเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการเสริมสร้างกฎระเบียบและแนวปฏิบัติที่มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น ซึ่งตัวชี้วัดดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของมาตรฐานเชิงบรรทัดฐานที่ได้รับการยอมรับร่วมกันจาก OECD รวมถึงมาตรฐานของสหประชาชาติ (UN) สหภาพยุโรป (EU) และองค์กรระดับภูมิภาคต่าง ๆ

ตัวชี้วัดฯ (PIIs) ของ OECD จะใช้ประเมินความสามารถของรัฐบาลในการรับมือกับความเสี่ยงด้านการทุจริตใน ๖ ด้านหลัก โดยในปัจจุบันมี ๓ ชุดข้อมูลที่เผยแพร่ต่อสาธารณะเรียบร้อยแล้ว ได้แก่

๑. ด้านคุณภาพของกรอบยุทธศาสตร์ (Quality of Strategic Framework)

๒. ด้านความรับผิดชอบของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Accountability of Public Policy Making) และ

๓. ด้านประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง (Effectiveness of Internal Control and Risk Management)

โดยชุดข้อมูลที่สี่ จะทำการเผยแพร่ในเดือนมีนาคม ได้แก่ ด้านความซื่อตรงของระบบกระบวนการยุติธรรมและระบบทางวินัย (Integrity of the Justice and Disciplinary Systems) ในขณะเดียวกัน ชุดข้อมูลอีก ๒ ชุดที่กำลังอยู่ระหว่างการพัฒนา ได้แก่ ด้านความเข้มแข็งของระบบกำกับดูแลและการควบคุม (Strength of Oversight and Control) และด้านระบบคุณธรรมในภาครัฐ (Meritocracy of the Public Sector) โดยชุดข้อมูลตัวชี้วัดฯ (PIIs) และเกณฑ์การประเมินแสดงภาพรวมของตัวชี้วัดด้านความซื่อตรงในภาครัฐของ OECD ในแง่ของชุดข้อมูล (datasets) ตัวชี้วัด (indicators) จำนวนเกณฑ์การประเมิน (criteria) และประเด็น

เชิงเนื้อหาที่ครอบคลุม หากพิจารณาจะเห็นได้ว่าตัวชี้วัดฯ (PIIs) ประกอบด้วย ๖ ชุดข้อมูลหลัก ซึ่งปัจจุบันได้มีการรวบรวมข้อมูลแล้ว ๔ ชุด ได้แก่

๑. Strategy: คุณภาพของกรอบยุทธศาสตร์ (Quality of the Strategic Framework)
๒. Accountability: ความรับผิดชอบของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Accountability of Public Policy Making)
๓. Risk Management: การควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง (Internal Control and Risk Management)
๔. Justice: ความซื่อตรงของระบบกระบวนการยุติธรรมและระบบทางวินัย (Integrity of the Justice System and Disciplinary) ซึ่งข้อมูลจะเผยแพร่ในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๙

เมื่อพิจารณาในระดับถัดลงมา จะเห็นว่าแต่ละชุดข้อมูลประกอบด้วยตัวชี้วัด ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นตัวชี้วัดที่อิงเกณฑ์ (Criteria-based indicators) และตัวชี้วัดเชิงตัวเลข (Numerical indicators) ดังนี้

- ๑) **ตัวชี้วัดที่อิงเกณฑ์ (Criteria-based indicators)** จะใช้ประเมินระดับความสอดคล้องกับมาตรฐานของ OECD โดยพิจารณาจากเกณฑ์เฉพาะที่กำหนดไว้ เกณฑ์แต่ละข้อเป็นแบบทวิภาวะ (binary) คือ การผ่านเกณฑ์ (fulfilled) หรือไม่ผ่านเกณฑ์ (not fulfilled) เมื่อแสดงผลในรูปแบบร้อยละ ตัวชี้วัดจะคำนวณจาก สัดส่วนของจำนวนเกณฑ์ที่ผ่าน เทียบกับจำนวนเกณฑ์ทั้งหมดของตัวชี้วัดนั้น เกณฑ์การประเมินครอบคลุมทั้งด้านกฎระเบียบหรือบทบัญญัติทางกฎหมายหรือสิ่งที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น “กฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเปิดเผยข้อมูลผลประโยชน์หรือบัญชีทรัพย์สิน” และด้านการปฏิบัติจริงหรือการนำกรอบกฎหมายไปใช้ในทางปฏิบัติ เช่น “ในทางปฏิบัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนได้เปิดเผยข้อมูลผลประโยชน์หรือบัญชีทรัพย์สินภายในช่วงหกปีที่ผ่านมา”
- ๒) **ตัวชี้วัดเชิงตัวเลข (Numerical indicators)** จะแสดงผลในรูปแบบร้อยละ (%) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักที่ได้รับการปรับให้มีมาตรฐานเดียวกัน เพื่อสะท้อนประสิทธิภาพของประเทศในการลดหรือจัดการความเสี่ยงด้านการทุจริตในประเด็นต่าง ๆ

เมื่อเปรียบเทียบกับตัวชี้วัดที่อิงเกณฑ์ ตัวชี้วัดเชิงตัวเลขจะเน้นผลลัพธ์ของการดำเนินงานมากกว่า เช่น อัตราการดำเนินกิจกรรมตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้สำเร็จ

ปัจจุบันตัวชี้วัดฯ (PIIs) ครอบคลุมประเทศสมาชิก OECD ทั้ง ๓๘ ประเทศ รวมถึงประเทศที่อยู่ระหว่างกระบวนการเข้าร่วมเป็นสมาชิก (Accession countries) นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๗ เป็นต้นมา มีประเทศพันธมิตรของ OECD มากกว่า ๒๖ ประเทศเข้าร่วมในโครงการนี้เพิ่มเติม โดยครอบคลุมประเทศจากภูมิภาคลาตินอเมริกา และแคริบเบียน แอฟริกา ตะวันออกกลาง ยุโรปตะวันออก และเอเชียแปซิฟิก

โดยประเทศไทยปัจจุบันมีข้อมูลใน ๒ ชุดข้อมูลแรก ได้แก่

- ๑) **ด้านยุทธศาสตร์ (Strategy)** ซึ่งเป็นการวัดกรอบยุทธศาสตร์ของประเทศด้านการต่อต้านการทุจริต โดยพิจารณาครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ เช่น ขอบเขตของวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ ความยั่งยืนด้านการเงิน และอัตราการดำเนินกิจกรรมตามยุทธศาสตร์ให้แล้วเสร็จ โดยจากชุดข้อมูลนี้ OECD จะพิจารณาว่า รัฐบาลได้กำหนดวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวในระดับนโยบายสูงสุดของรัฐหรือไม่ และวัตถุประสงค์เหล่านั้นสะท้อนข้อเสนอแนะหรือความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ ชุดข้อมูลดังกล่าวจึงถือเป็น

ตัวชี้วัดเชิงตัวแทน (Proxy) ของเจตจำนงทางการเมืองในระดับสูงของรัฐบาล ในการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบและมียุทธศาสตร์ผ่านแนวทางแบบบูรณาการทั้งภาครัฐและภาคสังคมในระยะยาว

**๒) ด้านความรับผิดชอบ (Accountability)** ซึ่งครอบคลุมกฎระเบียบและการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน การกำกับดูแลการวิงวอนเชิงนโยบาย การเงินทางการเมือง และความโปร่งใสของข้อมูลภาครัฐ โดยในภาพรวมชุดข้อมูลนี้ใช้ประเมินว่ามีกลไกคุ้มครองที่เพียงพอหรือไม่ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายมีโอกาสเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างเท่าเทียม และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกระบวนการดังกล่าวถูกรวบงำโดยบุคคล กลุ่มธุรกิจ หรือกลุ่มผลประโยชน์เพียงไม่กี่รายที่มีความเชื่อมโยงหรือมีอิทธิพลสูง ผลการประเมินที่ดีในชุดข้อมูลนี้ยังช่วยสะท้อนถึงสภาพการแข่งขันที่เป็นธรรมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ภาพรวมผลการประเมินตัวชี้วัดฯ (PIIs) ของประเทศไทย แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีความก้าวหน้าอย่างเห็นได้ชัดในการปรับระบบความซื่อตรงให้สอดคล้องกับมาตรฐานของ OECD มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความก้าวหน้าที่สำคัญ ข้อมูลจากตัวชี้วัดฯ (PIIs) ของประเทศไทยยังชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการเสริมสร้างทั้งกรอบกฎระเบียบ สถาบัน และศักยภาพในการดำเนินงาน เพื่อให้สามารถนำกฎเกณฑ์ไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผลการประเมินตัวชี้วัดฯ (PIIs) สะท้อนภาพรวมที่มีทั้งจุดแข็งและจุดที่ต้องพัฒนา โดยพบช่องว่างระหว่างกฎระเบียบกับการนำไปปฏิบัติจริง ซึ่งช่องว่างด้านการดำเนินงานดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังเป็นความท้าทายที่พบในหลายประเทศสมาชิก OECD ด้วย ดังที่ปรากฏในรายงาน OECD Anti-Corruption and Integrity Outlook ๒๐๒๖ ที่จะเผยแพร่ในเร็ว ๆ นี้

ในชุดข้อมูล **“ด้านคุณภาพของกรอบยุทธศาสตร์ (Quality of the Strategic Framework)”** ซึ่งครอบคลุมวงจรรยุทธศาสตร์ด้านการต่อต้านการทุจริตและความซื่อตรงตั้งแต่การออกแบบไปจนถึงการประเมินผล โดยประเทศไทยมีผลการประเมินสูงกว่าค่าเฉลี่ยของ OECD เล็กน้อย ทั้งในด้านความเข้มแข็งของกรอบยุทธศาสตร์ (ร้อยละ ๔๐ เทียบกับค่าเฉลี่ย OECD ที่ร้อยละ ๓๘) และในด้านการปฏิบัติ (ร้อยละ ๓๗ เทียบกับค่าเฉลี่ย OECD ที่ร้อยละ ๓๒) ในขณะที่ชุดข้อมูล **“ด้านความรับผิดชอบของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Accountability of Public Policy Making)”** ซึ่งครอบคลุมประเด็นการวิงวอนเชิงนโยบาย ผลประโยชน์ทับซ้อน การเงินทางการเมือง และความโปร่งใสของข้อมูลภาครัฐ พบรูปแบบผลการประเมินที่มีความแตกต่างกันในแต่ละด้าน โดยในด้านการวิงวอนเชิงนโยบาย (Lobbying) กรอบกฎระเบียบของประเทศไทยมีความสอดคล้องกับเกณฑ์เพียงร้อยละ ๒๐ ขณะที่ค่าเฉลี่ยของ OECD อยู่ที่ร้อยละ ๔๔ ในด้านการนำกฎระเบียบไปใช้ในทางปฏิบัติ ประเทศไทยมีผลการประเมินร้อยละ ๐ เทียบกับค่าเฉลี่ย OECD ที่ร้อยละ ๓๗ ซึ่งสะท้อนว่าจำเป็นต้องมีการดำเนินการทั้งในด้านการเสริมสร้างกรอบกฎหมายและการนำมาตรการที่มีอยู่ไปปฏิบัติจริงอย่างมีประสิทธิภาพ **ด้านการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)** นั้น กรอบกฎระเบียบของประเทศไทยโดยรวมมีความสอดคล้องกับมาตรฐานของ OECD ค่อนข้างมาก (ร้อยละ ๗๘ ใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ย OECD ที่ ร้อยละ ๘๐) อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในทางปฏิบัติยังอยู่ในระดับจำกัด (ร้อยละ ๑๑ เทียบกับค่าเฉลี่ย OECD ที่ ร้อยละ ๓๙) ซึ่งส่งผลให้ประสิทธิภาพเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนลดลง ในส่วนของ**ด้านการเงินทางการเมือง (Political Finance)** พบรูปแบบที่ตรงกันข้าม กล่าวคือ กรอบกฎระเบียบยังมีการพัฒนาไม่มากนัก (ร้อยละ ๔๐ เทียบกับค่าเฉลี่ย OECD ที่ร้อยละ ๗๕) แต่การดำเนินการในทางปฏิบัติค่อนข้างเข้มแข็ง โดยอยู่ที่ร้อยละ ๕๗ ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของ OECD เล็กน้อยที่ร้อยละ

ละ ๕๖ โดยสถานการณ์นี้สะท้อนว่าแม้จะยังไม่มีกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมในบางประเด็น แต่ก็ยังสามารถจัดให้มีกลไกป้องกันความเสี่ยงด้านการเงินทางการเมืองในทางปฏิบัติได้ สุดท้ายในด้านความโปร่งใสของข้อมูลภาครัฐ (Transparency of Public Information) ประเทศไทยมีผลการประเมินด้านกฎระเบียบต่ำกว่าค่าเฉลี่ย OECD (ร้อยละ ๓๓ เทียบกับค่าเฉลี่ย OECD ที่ร้อยละ ๗๒) และแม้ว่าผลการดำเนินงานในทางปฏิบัติจะมีระดับที่ใกล้เคียงมากขึ้น (ร้อยละ ๔๒ เทียบกับค่าเฉลี่ย OECD ที่ร้อยละ ๖๒) แต่ยังคงมีช่องว่างที่ควรได้รับการพัฒนาเพิ่มเติมอย่างมีนัยสำคัญ

### **ช่วงเวลา ๑๕.๓๐ – ๑๕.๕๐ น. การบรรยาย หัวข้อ คุณภาพของกรอบยุทธศาสตร์: ผลการประเมินตามตัวชี้วัด PIIs (Quality of the Strategic Framework: PII results)**

วิทยากร: Mr. Juan Camilo Ceballos ตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายและผู้ประสานงานหลักสำหรับประเทศไทยของ OECD

การประเมินของประเทศไทยในชุดข้อมูลด้านคุณภาพของกรอบยุทธศาสตร์ (Quality of the Strategic Framework) หรือที่เรียกว่า “ด้านยุทธศาสตร์” (Strategy) เพื่อให้เข้าใจผลการประเมินได้ชัดเจนยิ่งขึ้น OECD จะนำผลของประเทศไทยไปเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของประเทศสมาชิก OECD และจะนำเสนอข้อมูลเชิงเปรียบเทียบในระดับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกด้วย โดยประเทศในภูมิภาคนี้ที่มีการรวบรวมข้อมูล ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย เกาหลี นิวซีแลนด์ อาร์เจนตินา อินโดนีเซีย คาซัคสถาน และไทย โดยขอเน้นย้ำถึงความสำคัญของการใช้แนวทางเชิงยุทธศาสตร์ในการต่อต้านการทุจริต คือ แนวทางดังกล่าวช่วยให้รัฐบาลสามารถระบุความท้าทายสำคัญในภาพรวม กำหนดลำดับความสำคัญและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ตลอดจนกำหนดมาตรการเชิงปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเพื่อบรรลุผลลัพธ์ตามที่ต้องการ นอกจากนี้ แนวทางเชิงยุทธศาสตร์ยังช่วยกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจนของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งยังส่งเสริมฉันทามติในระดับทั้งภาครัฐต่อเป้าหมายและกิจกรรมที่กำหนดไว้ และสนับสนุนการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพผ่านระบบการติดตามและประเมินผลที่เข้มแข็ง โดยใช้ตัวชี้วัดที่เฉพาะเจาะจงในการวัดผลสำเร็จ ดังนั้น ชุดข้อมูลชุดนี้จึงมีบทบาทในการสนับสนุนประเทศต่าง ๆ ให้สามารถพัฒนาและนำแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ในการต่อต้านการทุจริตและเสริมสร้างความซื่อตรงภาครัฐไปใช้ได้อย่างเป็นระบบ

ในด้านระเบียบวิธีการวิเคราะห์ OECD จะพิจารณาเฉพาะยุทธศาสตร์ที่ได้รับการรับรองในระดับรัฐบาลและวิเคราะห์กรอบยุทธศาสตร์โดยรวม โดยในหลายประเทศมียุทธศาสตร์ต่อต้านการทุจริตโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม OECD ยังพิจารณายุทธศาสตร์ระดับชาติด้านนโยบายสาธารณะอื่น ๆ ที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความซื่อตรงภาครัฐหรือการต่อต้านการทุจริตรวมอยู่ด้วย สำหรับประเทศไทยนั้น ผลการประเมินอ้างอิงจากยุทธศาสตร์สำคัญ ๒ ฉบับ ได้แก่

๑. ยุทธศาสตร์ด้านมาตรฐานทางจริยธรรมและการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐ (พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๗๐) ซึ่งกำกับดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)

๒. แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๘๐) ซึ่งกำกับดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

โดยรวมแล้วเครื่องมือเชิงนโยบายทั้งสองฉบับนี้ประกอบกันเป็นกรอบยุทธศาสตร์ของประเทศไทยในการต่อต้านการทุจริตและการเสริมสร้างความซื่อตรงภาครัฐ โดยภาพรวมของตัวชี้วัดด้านคุณภาพของ

กรอบยุทธศาสตร์ (Quality of the Strategic Framework) รวมถึงจุดแข็งและจุดที่ ยังต้องพัฒนาใน กรอบยุทธศาสตร์ด้านความซื่อตรงและการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย ได้แก่ กรอบยุทธศาสตร์ของประเทศไทยมีผลการประเมินที่ดีในด้านองค์ประกอบขั้นต่ำของยุทธศาสตร์ (Minimum Content) ซึ่งผ่านเกณฑ์ร้อยละ ๗๕ และด้านความเพียงพอของแผนการดำเนินงาน ซึ่งผ่านเกณฑ์ร้อยละ ๕๓

ขณะเดียวกันยังมีประเด็นที่สามารถพัฒนาเพิ่มเติมได้ เช่น ความครอบคลุมของยุทธศาสตร์ (Coverage) การใช้หลักฐานเชิงประจักษ์เป็นฐานในการกำหนดนโยบาย (Evidence-basing) การมีส่วนร่วมผ่านการปรึกษาหารือ (Consultation) และแนวปฏิบัติด้านการประเมินผล (Evaluation Practices) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของ OECD พบว่าประเทศไทยมีผลการดำเนินงานสูงกว่าค่าเฉลี่ยของ OECD ในด้านองค์ประกอบขั้นต่ำของยุทธศาสตร์ และในประเด็นด้านความเพียงพอของแผนการดำเนินงานนั้น ประเทศไทยมีผลการดำเนินงานต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของ OECD อย่างเห็นได้ชัดในด้านความครอบคลุมการปรึกษาหารือ อัตราการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ และความยั่งยืนทางการเงิน ประเทศไทยยังมีผลการดำเนินงาน ใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของ OECD ในด้านแนวปฏิบัติด้านการประเมินผล โดยสรุป ประเทศไทยมีความเข้มแข็งในด้านโครงสร้าง การดำเนินงาน เช่น การจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) และองค์ประกอบพื้นฐานของแผนดังกล่าว มากกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศในกลุ่ม OECD อย่างไรก็ดีตามประเทศไทยยังมีผลการประเมินต่ำกว่ามาตรฐานของ OECD ในระยะการออกแบบยุทธศาสตร์ (design phase) ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วประเทศสมาชิก OECD มีอัตราการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อยู่ที่ร้อยละ ๕๕ ในปี ค.ศ. ๒๐๒๔ ขณะที่ข้อมูลเกี่ยวกับอัตราการดำเนินงานของประเทศไทยยังไม่ปรากฏในช่วงเวลาที่มีการประเมิน

ขั้นตอนสำคัญของวงจรกิจยุทธศาสตร์ด้านความซื่อตรงและการต่อต้านการทุจริตที่ครอบคลุม ดังนี้

#### ๑. การออกแบบโดยอิงการวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk-based Design)

ขั้นตอนแรก คือ การวิเคราะห์ความเสี่ยง เพื่อระบุพื้นที่ความเสี่ยงที่สำคัญ ซึ่งสามารถนำไปกำหนดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ลำดับความสำคัญ การวิเคราะห์ความเสี่ยงถือเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนายุทธศาสตร์ เนื่องจากเป็นตัวกำหนดทิศทางและประเด็นที่ควรมุ่งเน้น

#### ๒. การกำหนดวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Objectives)

ขั้นตอนถัดมา คือ การกำหนดวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ ควบคู่กับการกำหนดตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome Indicators) ค่าฐาน (Baselines) เป้าหมายระยะกลาง (Milestones) และเป้าหมายระยะสุดท้าย (Targets) เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถติดตามความก้าวหน้า ระบุอุปสรรค และนำบทเรียนมาปรับปรุงการดำเนินงานได้

#### ๓. การจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan)

ขั้นตอนต่อมา คือ การจัดทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งควรครอบคลุมวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ พร้อมกำหนดกิจกรรมที่ชัดเจน รวมถึงบทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แผนปฏิบัติการควรมีลักษณะระยะสั้น เพื่อเอื้อต่อการดำเนินงาน การติดตามผล และการประเมินผล

#### ๔. การติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินยุทธศาสตร์ (Monitoring)

ขั้นตอนที่สี่ คือ การติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายและสามารถปรับปรุงได้ทันที่

#### ๕. การประเมินผล (Evaluation)

ขั้นตอนสุดท้าย คือ การประเมินผล ซึ่งมุ่งเน้นการระบุผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงและการสื่อสารผลการติดตามและประเมินผลต่อสาธารณะ การดำเนินการดังกล่าวช่วยสร้างความโปร่งใสต่อความพยายามในการต่อต้านการทุจริต เสริมสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และส่งเสริมการสนับสนุนจากประชาชนต่อมาตรการของรัฐ

การใช้หลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์เป็นฐานในการกำหนดนโยบาย (Evidence basing) โดยประเทศไทยสามารถยกระดับกรอบยุทธศาสตร์ได้โดยการจัดทำการประเมินความเสี่ยงด้านคุณธรรมความซื่อตรงในภาครัฐอย่างครอบคลุม ซึ่งรวมถึงประเด็นความเสี่ยงสำคัญ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ความเป็นไปได้ และผลกระทบของความเสี่ยง โดยมีหลักการและเหตุผลเป็นองค์ประกอบแรกที่ประเมิน คือฐานข้อมูล หลักฐานที่ใช้รองรับกรอบยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาความเข้มแข็งของการวิเคราะห์สถานการณ์ที่เป็นพื้นฐาน การวิเคราะห์ปัญหาและวิธีที่ข้อมูลเหล่านี้ถูกนำมาใช้ในการกำหนดและจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้ทั้งยุทธศาสตร์ด้านมาตรฐานทางจริยธรรมและการส่งเสริมจริยธรรมในภาครัฐ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ อาศัยข้อมูลจากดัชนีระหว่างประเทศ รวมถึงดัชนีตัวชี้วัดการทุจริต (CPI) ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ข้อมูลจาก World Economic Forum การสำรวจ งานวิจัยทางวิชาการ และงานวิจัยที่มีการอ้างอิงดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แผนแม่บทได้พิจารณาผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ด้วย อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้ยังถือเป็นประเด็นที่ประเทศไทยสามารถพัฒนาได้เพิ่มเติม เนื่องจากยุทธศาสตร์ทั้งสองไม่ได้ตั้งอยู่บนการประเมินความเสี่ยงอย่างครอบคลุม ซึ่งรวมถึงการละเมิดด้านคุณธรรมความซื่อตรง ผู้เกี่ยวข้อง ความเป็นไปได้ และผลกระทบ ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ด้านมาตรฐานทางจริยธรรมและการส่งเสริมจริยธรรมในภาครัฐ มีการวิเคราะห์ SWOT เกี่ยวกับการละเมิดด้านคุณธรรมความซื่อตรงที่สำคัญ ซึ่งช่วยจัดระบบประเภทของการละเมิดต่าง ๆ ไว้แล้วในระดับหนึ่ง ดังนั้น ประเทศไทยสามารถยกระดับกรอบยุทธศาสตร์ได้ โดยการจัดทำการประเมินความเสี่ยงด้านคุณธรรมความซื่อตรงในภาครัฐอย่างครอบคลุม ซึ่งรวมถึงการระบุประเด็นความเสี่ยงสำคัญ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ความเป็นไปได้ และผลกระทบ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังสามารถนำข้อมูลเชิงลึกจากการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) มาใช้บูรณาการในยุทธศาสตร์ด้านคุณธรรมความซื่อตรงในภาครัฐให้มากขึ้น แนวทางที่อิงหลักฐานเช่นนี้จะช่วยให้ประเทศไทยสามารถระบุความเสี่ยงด้านคุณธรรมความซื่อตรงได้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของหน่วยงานภาครัฐ อีกทั้งการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ยังสามารถเป็นกรอบการวัดผลที่เป็นรูปธรรมเพื่อติดตามความก้าวหน้าได้ด้วย จากผลการประเมินของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เมื่อนำผลการค้นพบนี้มาเปรียบเทียบในบริบทที่กว้างขึ้น จะเห็นได้ว่าประเทศในกลุ่มเอเชีย-แปซิฟิกก็เผชิญความท้าทายในเรื่องการพัฒนายุทธศาสตร์บนฐานความเสี่ยงเช่นกัน โดยยังไม่มีประเทศใดที่ใช้การประเมินความเสี่ยงได้อย่างครอบคลุม เพื่อเป็นฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์ต่อต้านการทุจริตหรือยุทธศาสตร์ด้านคุณธรรมความซื่อตรงในภาครัฐที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

การปรึกษาหารือระหว่างการจัดทำยุทธศาสตร์ (Consultation during development) ซึ่งประเทศไทยสามารถเสริมความเข้มแข็งของกรอบยุทธศาสตร์ได้ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือที่มีความโปร่งใส โดยมีหลักการและเหตุผลการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการพัฒนา ยุทธศาสตร์ ๒ ประการ ได้แก่

๑. การดึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา จะช่วยสร้างการยอมรับและการสนับสนุนจากประชาชน ภาคธุรกิจ สหภาพแรงงาน องค์กรระดับชุมชน เป็นต้น

๒. การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ดียิ่งขึ้น โดยเมื่อมีการปรึกษาหารือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งภายในและภายนอกภาครัฐ จะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนมุมมอง ประสบการณ์ และความท้าทาย ซึ่งช่วยเสริมความแข็งแกร่งให้กับแนวทางที่อิงความเสี่ยงเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่ดีขึ้น และสะท้อนสถานการณ์จริงในทางปฏิบัติ ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้คือ ยุทธศาสตร์ต่อต้านการทุจริตของประเทศไทยมีการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงาน ในส่วนของการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงาน องค์กรด้านคุณธรรมความซื่อตรงได้มีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้านมาตรฐานทางจริยธรรมและการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐ รวมถึงคณะอนุกรรมการด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารภาครัฐ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) อย่างไรก็ตาม การไม่มีการจัดกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณะ ซึ่งถือเป็นการพลาดโอกาสในการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชนต่อร่างยุทธศาสตร์ ทั้งผ่านช่องทางออนไลน์และรูปแบบการมีส่วนร่วมอื่น ๆ โดยประเทศไทยสามารถเสริมความเข้มแข็งของกรอบยุทธศาสตร์ได้ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือที่มีความโปร่งใส การเปิดรับมุมมองที่หลากหลายมากขึ้น (เช่น ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือที่ขยายวงกว้าง) เพื่อให้เกิดความครอบคลุมและสร้างความรู้สึกร่วมกัน ตัวอย่างเช่น การจัดเวทีปรึกษาหารือสาธารณะ (Town-hall meetings) การรณรงค์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ และการจัดประชุมเฉพาะกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งยังสามารถกำหนดระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการปรึกษาหารือ โดยกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำ เช่น ๒ สัปดาห์ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการรับฟัง วิเคราะห์ และนำความคิดเห็นของสาธารณะมาปรับใช้กับร่างเอกสารยุทธศาสตร์ในระยะเริ่มต้นได้

จากผลการประเมินของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific's performance) เมื่อพิจารณาในบริบทภูมิภาคประเทศในเอเชีย-แปซิฟิก แสดงให้เห็นว่ามีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ต่อต้านการทุจริตและคุณธรรมความซื่อตรงในภาครัฐค่อนข้างจำกัดเช่นกัน ซึ่งสะท้อนว่ายังมีประเด็นให้พัฒนาในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะการใช้รูปแบบที่หลากหลายในการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างยุทธศาสตร์ และการเปิดเผยว่าความคิดเห็นเหล่านั้นถูกนำไปใช้ในเอกสารฉบับสุดท้ายอย่างไร

ในส่วนของขอบเขตและลำดับความสำคัญ (Coverage and priorities) นั้น ประเทศไทยสามารถขยายลำดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ให้กว้างขึ้น โดยไม่จำกัดอยู่เพียงประเด็นดั้งเดิม เพื่อให้สามารถจัดการกับความเสี่ยงและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในหลายมิติ โดยผลลัพธ์ที่ได้เกี่ยวกับกรอบยุทธศาสตร์ของประเทศไทยมุ่งจัดการความเสี่ยงในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล และรูปแบบการทุจริตอื่น ๆ ในภาครัฐ ดังนั้น ยังสามารถดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อจัดการประเด็นสำคัญผ่านการกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน อาทิ ระบบการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ภาคนโยบายต่าง ๆ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข และที่อยู่อาศัย

จากผลการประเมินของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific performance) มีผลลัพธ์เช่นเดียวกับประเทศไทย โดยประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกโดยรวมมีการครอบคลุมประเด็นด้านคุณธรรม ความซื่อตรงค่อนข้างดีในบางด้าน เช่น การบริหารทรัพยากรบุคคล และการฉ้อโกง/การทุจริตในภาครัฐรูปแบบอื่น อย่างไรก็ตาม ยังมีบางประเด็นที่กรอบยุทธศาสตร์ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกยังครอบคลุมไม่เต็มที่ ได้แก่ ระบบการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง ภาคนโยบายเฉพาะด้าน ภาคเอกชน บริษัทมหาชน และความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน

นอกจากนี้ ในด้านการติดตามและการรายงานผล (Monitoring and Reporting) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความคืบหน้าในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยควรทำให้สามารถระบุความเสี่ยง ความท้าทายที่อาจเกิดขึ้น และโอกาสที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการดำเนินงานได้ นอกจากนี้ การติดตามผลควรสนับสนุนการตัดสินใจเชิงปฏิบัติการ เพื่อให้สามารถดำเนินมาตรการแก้ไขได้ เช่น การปรับการจัดสรรทรัพยากร การทบทวนกรอบระยะเวลา หรือการปรับขอบเขตกิจกรรม โดยผลลัพธ์ของผลการประเมินของ OECD ชี้ให้เห็นว่าด้านการติดตามและการรายงานผลยังจำเป็นต้องมีการพัฒนาเพิ่มเติม เพื่อเสริมความเข้มแข็งให้กับกรอบยุทธศาสตร์ของประเทศไทย ซึ่งยังไม่มีเผยแพร่รายงานการติดตามผลเป็นระยะทั้งในรูปแบบเอกสารหรือทางออนไลน์ โดยสถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างในการติดตามความก้าวหน้าเทียบกับผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่คาดหวัง รวมทั้งการระบุความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางดำเนินงานหรือไม่ การติดตามผลสามารถพัฒนาให้ดีขึ้นได้ผ่านการรายงานและการสื่อสารผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น จึงยังมีประเด็นที่ต้องปรับปรุง ได้แก่ ความสามารถในการเพิ่มเติมการดำเนินการเพื่อเสริมสร้างกลไกการติดตามและประเมินผลของแผนปฏิบัติการ โดยการสื่อสารผลการประเมินต่อสาธารณะ ภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก ตัวอย่างรูปแบบที่อาจใช้ได้ เช่น การจัดประชุมเฉพาะกลุ่ม (Targeted meetings) และการรณรงค์สร้างการรับรู้ต่อสาธารณะ แนวทางดังกล่าวจะช่วยในการบริหารความคาดหวังของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และเปิดโอกาสให้ได้รับข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงหรือแก้ไขแนวทางดำเนินงาน

จากผลการประเมินของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific performance) พบว่าสำหรับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ยังมีช่องว่างในประเด็นนี้เช่นกัน โดยเฉพาะในด้านความเข้มแข็งของรายงานการติดตามผล จากข้อมูลที่ปรากฏประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ไม่ได้วัดความก้าวหน้าตามตัวชี้วัดและเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ ๒๙ นำเสนออัตราความคืบหน้าของการดำเนินกิจกรรมในระดับกิจกรรม ร้อยละ ๒๙ มีการสรุปผลและเสนอข้อเสนอแนะ รวมทั้งมีการนำรายงานไปหารือกับสาธารณะหรือภาคประชาสังคม

ในส่วนของการประเมินผลและการสื่อสาร (Evaluation and Communication) ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากการประเมินผลให้มากขึ้นได้ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดแนวทางในอนาคต โดยการประเมินผลจะช่วยให้สามารถประเมินผลกระทบของมาตรการหรือยุทธศาสตร์ต่อด้านการทุจริตที่ดำเนินการไป โดยตัวชี้วัดของ OECD มุ่งเน้นไปที่ความโปร่งใสและความครอบคลุมของกระบวนการประเมินผล โดยผลลัพธ์จะมีการประเมินผลภายหลังการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการฉบับก่อนหน้าภายใต้แผนแม่บท ซึ่งสามารถเข้าถึงได้ทั้งในรูปแบบเอกสารและทางออนไลน์ รายงานการประเมินผลดังกล่าวถูกนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการฉบับปัจจุบันภายใต้แผนแม่บทด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากผลการประเมินให้มากขึ้น เพื่อนำมาใช้กำหนดแนวทางเชิงนโยบายในอนาคต

จากผลการประเมินของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific performance) พบว่าผลการค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่พบในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยเกือบร้อยละ ๖๐ ของประเทศในภูมิภาคมีการประเมินยุทธศาสตร์ก่อนหน้า และนำข้อค้นพบจากการประเมินมาใช้กำหนดแนวทางในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับประเทศไทย ประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกยังมีช่องว่างที่ต้องพัฒนาในด้านการประเมินผล โดยมีเพียงร้อยละ ๔๓ ของประเทศที่กำหนดให้มีการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผน

(End-of-term evaluation) ในแผนปฏิบัติการปัจจุบัน และนำผลการประเมินดังกล่าวมาใช้กำหนดลำดับความสำคัญและแนวทางดำเนินงานในปัจจุบัน

## ช่วงถาม – ตอบ

### คำถามจากผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ท.

“แม้ว่ากรอบกฎระเบียบของประเทศไทยในหลายด้านจะมีความสอดคล้องกับมาตรฐานของ OECD โดยรวม แต่ตัวชี้วัดด้านความซื่อตรงในภาครัฐ (PIIs) กลับสะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างที่สำคัญระหว่างตัวบทกฎหมายกับการนำไปปฏิบัติ ดังนั้น จากมุมมองของ OECD มาตรการเชิงปฏิบัติหรือกลไกเชิงสถาบันใดบ้างที่พิสูจน์แล้วว่า มีประสิทธิผลในประเทศสมาชิก OECD ในการช่วยให้กฎระเบียบด้านความซื่อตรงถูกนำไปปฏิบัติและบังคับใช้อย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้น”

### คำตอบจากผู้แทน OECD

ประเทศสมาชิก OECD มีแนวปฏิบัติที่สำคัญในการขับเคลื่อนมาตรการด้านความซื่อตรงในภาครัฐให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ดังนี้

#### ๑. การจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan)

โดยหน่วยงานควรกำหนดระยะเวลาการจัดทำแผนปฏิบัติการเป็นช่วงสั้นถึงปานกลาง (ประมาณ ๑-๒ ปี) เพื่อให้สามารถติดตามผลและเห็นความก้าวหน้าได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การกำหนดแผนดังกล่าวควรพิจารณาถึงทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน โดยเฉพาะทรัพยากรด้านงบประมาณ รวมถึงกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และมีการกำหนดบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความรับรู้และความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับกรอบการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความเห็นพ้องและสามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน

#### ๒. การส่งเสริมความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลการติดตามและการประเมินผลการดำเนินงาน (Monitoring and Evaluation)

การติดตามและการประเมินผลการดำเนินงาน ถือเป็นกลไกสำคัญในการติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงาน โดยหน่วยงานควรมีการเผยแพร่รายงานหรือข้อมูลความคืบหน้าเป็นระยะ เช่น ทุก ๆ ๖ เดือน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกได้รับทราบความก้าวหน้าของยุทธศาสตร์หรือมาตรการที่ดำเนินการอยู่ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเสนอข้อเสนอแนะหรือความคิดเห็น ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการนำมาตรการไปปฏิบัติ โดยสามารถปรับปรุงและพัฒนามาตรการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

## ช่วงเวลา ๑๕.๕๐ – ๑๖.๓๐ น. การบรรยาย หัวข้อ ความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ: ผลการประเมินตามตัวชี้วัด PIIs (Accountability in Public Policymaking: PII results)

วิทยากร:

### ๑. Ms. Ingrid Hampe ตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายอาวุโส ด้านตัวชี้วัดความซื่อตรงในภาครัฐ ของ OECD

ผลการประเมินของประเทศไทยสำหรับชุดข้อมูลที่สองเกี่ยวกับด้านความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Accountability of Public Policy Making) ซึ่งชุดตัวชี้วัดนี้จะประเมินว่ากระบวนการ

กำหนดนโยบายสาธารณะมีความเปิดเผย โปร่งใส และเป็นธรรมเพียงใด แทนที่จะถูกครอบงำโดยผลประโยชน์ เฉพาะกลุ่มหรือผลประโยชน์ที่ไม่เหมาะสม โดยตัวชี้วัดฯ จะครอบคลุมหลายประเด็น เช่น การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน การเงินทางการเมือง การวิ่งเต้น และความโปร่งใสของข้อมูลภาครัฐ ความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่รัฐกับหน้าที่สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็ความขัดกันที่เกิดขึ้นจริงหรือที่สังคมรับรู้ อาจนำไปสู่ การครอบงำนโยบายโดยกลุ่มผลประโยชน์ และบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย สาธารณะ แน่แน่นอนว่าผลประโยชน์ทับซ้อนไม่ได้เป็นหลักฐานของการทุจริตโดยตรง แต่จำเป็นต้องมีการจัดการ อย่างเหมาะสม เพื่อคุ้มครองชื่อเสียงของหน่วยงานภาครัฐและตัวเจ้าหน้าที่รัฐเอง

จากการนำเสนอผลการประเมินเกี่ยวกับกรอบกฎหมายหรือเกณฑ์เชิงกฎหมาย (de jure) ในการจัดการ ผลประโยชน์ทับซ้อน พบว่ากฎหมายหลักของประเทศไทยในเรื่องนี้คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ (Organic Act on Prevention and Suppression of Corruption) ซึ่งกำหนดว่า ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งในภาครัฐและภาคเอกชนพร้อมกัน และกำหนด หน้าที่ให้ต้องจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้สมาชิกคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งที่มีความเสี่ยงสูง ต้องยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินด้วย โดยต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน ทั้งในขณะที่เข้ารับตำแหน่ง เมื่อพ้นจาก ตำแหน่ง และต้องยื่นเป็นประจำทุกปี โดยกฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดรายละเอียดของข้อมูลที่ต้องเปิดเผยในบัญชี ทรัพย์สิน รวมถึงบทลงโทษในกรณีที่ไม่ยื่นหรือไม่เปิดเผยทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน

จากการเปรียบเทียบระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific comparison) โดยรวม แล้ว พบว่าผลการประเมินดังกล่าวสอดคล้องกับจุดแข็งที่พบในประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก จากข้อมูลที่ ปรากฏ ประเทศส่วนใหญ่ที่มีข้อมูลให้เปรียบเทียบมักมีคะแนนในด้านกฎระเบียบเกี่ยวกับความขัดกัน แห่งผลประโยชน์อยู่ในระดับสูง ซึ่งถือเป็นด้านที่มีความก้าวหน้าและควรได้รับการรักษาระดับผ่านการลงทุนและ การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนจะพิจารณาว่า กฎระเบียบเกี่ยวกับความขัดกัน แห่งผลประโยชน์ ถูกนำไปปฏิบัติจริงในประเทศไทยและในประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกอย่างไร ในส่วนนี้ ทาง OECD จะไม่ได้พิจารณาเพียงข้อกำหนดทางกฎหมาย แต่จะเน้นว่ากลไกการจัดการสามารถ ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดในทางปฏิบัติ โดยผลลัพธ์ที่ได้ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับสัดส่วนของสมาชิก คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้พิพากษาศาลสูงสุด และข้าราชการระดับสูง ที่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและ/หรือผลประโยชน์ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ซึ่งข้อมูลดังกล่าวมีความสำคัญต่อการระบุช่องว่าง ในการบังคับใช้ และอาจช่วยชี้ให้เห็นกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐที่จำเป็นต้องมีมาตรการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดการเปิดเผย และการจัดการผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างครบถ้วน นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติตามการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน ได้ใช้วิธีการคัดเลือกบัญชีทรัพย์สินเพื่อตรวจสอบตามแนวทางที่อิงความเสี่ยง (Risk-based methodology) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนบัญชีทรัพย์สินที่ได้รับการตรวจสอบหรือพิจารณาเชิงลึก แต่ไม่มี การรายงานจำนวนบัญชีทรัพย์สินทั้งหมดที่ต้องยื่น ซึ่งอาจจำกัดความสามารถของสำนักงาน ป.ป.ช. ในการกำกับ ดูแลการเปิดเผยผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ ระดับสูงที่มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเชิงนโยบาย เช่น การให้สัญญาจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน การจัดสรรสวัสดิการของรัฐ และการรักษา

กลไกความรับผิดชอบตามลำดับชั้น ในทำนองเดียวกัน ยังไม่มีข้อมูลระบุว่ามีการออกข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขสถานการณ์ความขัดกันแห่งผลประโยชน์ภายในระยะเวลา ๑๒ เดือนหรือไม่ แม้ว่าจะมีระบบยื่นบัญชีทรัพย์สินออนไลน์ให้บริการบนเว็บไซต์ของสำนักงาน ป.ป.ช. แต่การใช้ระบบดังกล่าวยังไม่ใช่ข้อบังคับ โดยยังสามารถยื่นเอกสารในรูปแบบกระดาษได้

จากผลการประเมินของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific performance) พบว่าช่องว่างระหว่างกฎระเบียบ (Regulation) และการนำไปปฏิบัติจริง (Practice) ยังปรากฏให้เห็นในประเทศทั่วภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกเช่นกัน ความแตกต่างนี้เห็นได้ชัดที่สุดในเรื่องการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการผลประโยชน์ ซึ่งมีเพียงร้อยละ ๔๓ ของประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ที่มีมาตรฐานสอดคล้องกับเกณฑ์ของ OECD นอกจากนี้ ในด้านการบังคับใช้บทลงโทษกรณีไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในการเปิดเผยข้อมูล มีเพียงร้อยละ ๒๙ ของประเทศ ที่มีระดับสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานของ OECD โดยศักยภาพในการของประเทศไทยอาจพิจารณาเสริมความเข้มแข็งในการบริหารจัดการความขัดกันแห่งผลประโยชน์และการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินในทางปฏิบัติ โดยการปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบ และการติดตามผลการจัดการสถานการณ์ความขัดกันแห่งผลประโยชน์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การพยายามโน้มน้าวหรือกดดันผู้กำหนดนโยบายหรือเจ้าหน้าที่รัฐ หรือการวิ่งเต้น โดยกฎหมายหรือข้อกำหนดที่ใช้ควบคุมการวิ่งเต้น ความเกี่ยวข้องเชิงนโยบาย โดยจุดยืนของ OECD คือ การวิ่งเต้นเป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตย เนื่องจากการนำเสนอข้อมูลเชิงปฏิบัติและประสบการณ์จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถช่วยสนับสนุนผู้กำหนดนโยบาย และนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่มีข้อมูลประกอบอย่างรอบด้านมากขึ้น อย่างไรก็ตาม หลักฐานจำนวนมากแสดงให้เห็นว่ากลุ่มที่มีทรัพยากรสูงมักมีอิทธิพลเหนือกระบวนการดังกล่าว ในขณะที่กลุ่มอื่น ๆ อาจไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการได้เท่าเทียมกัน ดังนั้น เพื่อลดความเสี่ยงของการที่นโยบายสาธารณะถูกรอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ประเทศต่าง ๆ ควรส่งเสริมความโปร่งใสของการวิ่งเต้นและการใช้อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ตัวชี้วัดด้านการวิ่งเต้นจึงมุ่งประเมินว่า กรอบกฎหมายและกฎระเบียบสามารถสร้างสนามแข่งขันที่เท่าเทียมกันให้กับกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้หรือไม่ โดยผลลัพธ์ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดนิยามของกิจกรรมการวิ่งเต้นและคำว่า “ผู้วิ่งเต้น” (Lobbyist) นอกจากนี้ ยังไม่มีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนสำหรับการฝ่าฝืนกฎเกี่ยวกับการวิ่งเต้น และยังไม่มีการกำหนดช่วงเวลาห้ามดำรงตำแหน่งในภาคเอกชน (Cooling-off period) สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐที่ย้ายไปทำงานในภาคเอกชน

ในบริบทของกิจกรรมการวิ่งเต้น สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือการทราบว่ามีใครอยู่เบื้องหลังกลุ่มธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ความโปร่งใสของข้อมูลผู้ถือประโยชน์แท้จริง (Beneficial Ownership) เป็นเครื่องมือสำคัญในการเปิดเผยว่าใครกำลังพยายามใช้อิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งช่วยลดความเสี่ยงของการใช้อิทธิพลอย่างแอบแฝงหรือไม่เหมาะสม และช่วยส่งเสริมความซื่อตรงและความเป็นธรรมในการตัดสินใจเชิงนโยบายในด้านความโปร่งใสเกี่ยวกับผู้เป็นเจ้าของผลประโยชน์ที่แท้จริง ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้ทุกบริษัทต้องเปิดเผยข้อมูลผู้ถือประโยชน์แท้จริง และยังไม่มีการกำหนดผู้ถือประโยชน์แท้จริงส่วนกลางที่เปิดให้สาธารณะเข้าถึงได้

เมื่อพิจารณาถึงทั้งความเสี่ยงและโอกาสที่เกี่ยวข้องกับการวิ่งเต้นนั้น ประเทศไทยอาจพิจารณาจัดทำกรอบกฎหมายเพื่อกำกับดูแลกิจกรรมการวิ่งเต้นในอนาคต โดยประเทศสมาชิก OECD ในภูมิภาค เช่น ประเทศ

ออสเตรเลีย มีระบบกำกับดูแลการวิ่งเต้นที่พัฒนาแล้วและมีผลการประเมินที่ดีตามตัวชี้วัดฯ (PIIs) ซึ่งประมวลจรรยาบรรณว่าด้วยข้อกำหนดเรื่องการวิ่งเต้นของออสเตรเลีย (Australian Government Lobbying Code of Conduct) ได้กำหนดนิยามของผู้ถือว่าเป็นนักวิ่งเต้น และกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว นอกจากนี้ กรอบกฎหมายยังกำหนดช่วงเวลาพักก่อนเข้ารับตำแหน่งหรือทำงานใหม่สำหรับอดีตเจ้าหน้าที่รัฐ (Cooling-off period) และกำหนดบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนมาตรฐานความโปร่งใสและความซื่อตรงในการวิ่งเต้น ซึ่งมีความเหมาะสมและได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำผิด ในส่วนของผู้ถือประโยชน์แท้จริงนั้น การจัดตั้งทะเบียนผู้ถือประโยชน์แท้จริง อาจช่วยเพิ่มความโปร่งใสให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย และก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมาก ไม่เพียงในด้านกรอกำกับดูแลการวิ่งเต้นเท่านั้น แต่ยังรวมถึงนโยบายด้านความซื่อตรงและการป้องกันการทุจริตในด้านอื่น ๆ ด้วย

การใช้ระบบทะเบียนผู้วิ่งเต้นในทางปฏิบัติจริง จะพิจารณาเกณฑ์ด้านการนำไปปฏิบัติจริงเกี่ยวกับการวิ่งเต้น ความเกี่ยวข้องเชิงนโยบาย มาตรการด้านความโปร่งใสเกี่ยวกับการวิ่งเต้น เช่น ทะเบียนผู้วิ่งเต้นออนไลน์ (Online lobbying register) ถูกออกแบบมาเพื่อให้เห็นได้ชัดเจนว่า ใครเป็นผู้วิ่งเต้น ใครเป็นผู้ถูกวิ่งเต้น มีการวิ่งเต้นอย่างไร และวิ่งเต้นเกี่ยวกับประเด็นใด จะเห็นได้ว่าความโปร่งใสในประเด็นนี้ช่วยส่งเสริมความซื่อตรงในภาครัฐและมาตรฐานจริยธรรมที่สูงขึ้น โดยทำให้รัฐบาลสามารถทราบได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ใดกำลังมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย และเปิดโอกาสให้สาธารณะตรวจสอบกิจกรรมของผู้วิ่งเต้นและผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะได้ ในกรณีที่กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการวิ่งเต้นทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการด้านความโปร่งใสยังช่วยสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าผลประโยชน์ของทุกฝ่ายได้รับการนำเสนออย่างเป็นธรรมในกระบวนการกำหนดนโยบาย เครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการเพิ่มความโปร่งใสของการวิ่งเต้นในทางปฏิบัติ คือทะเบียนผู้วิ่งเต้นสาธารณะ โดยผลลัพธ์ประเทศไทยยังไม่เป็นไปตามเกณฑ์ด้านการปฏิบัติจริงเกี่ยวกับการวิ่งเต้น ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยยังไม่มีทะเบียนผู้วิ่งเต้นที่เปิดให้เข้าถึงทางออนไลน์ ในขณะที่ร้อยละ ๖๔ ของประเทศสมาชิก OECD มีระบบดังกล่าวแล้ว และประมาณครึ่งหนึ่งของประเทศสมาชิก OECD มีทะเบียนผู้วิ่งเต้น และขณะนี้ OECD เห็นประเทศพันธมิตรหลายประเทศกำลังดำเนินการปฏิรูปในประเด็นนี้ โดยในกลุ่มประเทศเอเชีย-แปซิฟิก มีเพียงประเทศออสเตรเลียที่มีทะเบียนผู้วิ่งเต้นและเปิดให้เข้าถึงทางออนไลน์ เครื่องมือนี้มีความสำคัญเนื่องจากช่วยให้สามารถค้นหาและจัดเรียงข้อมูลได้ เช่น ตามชื่อผู้วิ่งเต้น ชื่อบริษัทหรือองค์กร ประเภทกิจกรรม กฎหมายหรือกฎระเบียบที่เป็นเป้าหมายของการวิ่งเต้น สิ่งเหล่านี้มีความสำคัญต่อการเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบ รวมทั้งเพิ่มประโยชน์ของข้อมูลสำหรับประชาชน องค์กรเฝ้าระวังอิสระ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ศักยภาพในการดำเนินการ ในอนาคตประเทศไทยอาจพิจารณาจัดทำกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการกรอกำกับดูแลการวิ่งเต้น พร้อมทั้งมาตรการเชิงปฏิบัติ เช่น การจัดตั้งทะเบียนผู้วิ่งเต้นสาธารณะในรูปแบบออนไลน์เพื่อกำกับดูแลกิจกรรมการวิ่งเต้นให้มีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

**๒. Mr. Juan Camilo Ceballos** ตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายและผู้ประสานงานหลักสำหรับประเทศไทยของ OECD

ประเด็นที่สามที่ครอบคลุมในชุดข้อมูลนี้ คือ **ประเด็นการเงินทางการเมือง** โดยเมื่อกล่าวถึงความเสี่ยงด้านการทุจริต การเงินทางการเมืองถือเป็นหนึ่งในประเด็นที่อ่อนไหวที่สุด การเลือกตั้งและพรรคการเมืองจำเป็นต้องใช้เงินในการดำเนินงาน แต่หากไม่มีกฎเกณฑ์ที่เข้มแข็ง ความโปร่งใส และกลไกกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ เงินดังกล่าวอาจกลายเป็นช่องทางของอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมและการครอบงำนโยบาย

ความโปร่งใสและการกำกับดูแลไม่ได้มีเป้าหมายเพียงเพื่อป้องกันการทุจริตเท่านั้น แต่ยังช่วยเสริมสร้างความซื่อตรงในภาครัฐ สร้างสนามแข่งขันที่เท่าเทียม และทำให้ประชาชนเชื่อมั่นว่าการตัดสินใจต่าง ๆ เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่ได้ถูกซื้อขายกันหลังฉาก โดยผลการประเมินของประเทศไทย พบว่ามีกรอบกฎหมายด้านการเงินทางการเงินในระดับจำกัด ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ แม้ว่าจะมีการห้ามการบริจาคจากรัฐต่างประเทศ รัฐวิสาหกิจต่างชาติ และรัฐวิสาหกิจของรัฐ แต่ยังคงอนุญาตให้มีการบริจาคแบบไม่เปิดเผยตัวตนได้ หากอยู่ต่ำกว่ามูลค่าที่กำหนด ซึ่งช่องโหว่นี้อาจถูกนำไปใช้โดยผู้ที่มีผลประโยชน์ส่วนตัว เพื่อบิดเบือนสนามการแข่งขันให้เอื้อประโยชน์ต่อผู้เล่นทางการเงินที่สนับสนุนผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนและมีสัดส่วนตามความรุนแรงของการกระทำความผิด อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาของ OECD ยังพบว่ายังมีช่องว่างด้านกฎระเบียบบางประการที่อาจจำกัดความรับผิดชอบและการกำกับดูแลด้านการเงินทางการเงินเมือง ได้แก่ ประเทศไทยยังไม่มีข้อห้ามการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านพรรคการเมืองหรือการรณรงค์หาเสียง โดยกรอบกฎหมายปัจจุบันห้ามเพียงการใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านผู้สมัครในบริบทของการเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมกิจกรรมทั่วไปของพรรคการเมือง กรอบกฎหมายไม่ได้กำหนดเพดานการบริจาคเงินส่วนบุคคลให้แก่การรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครหรือพรรคการเมือง แม้ว่าผู้สมัครจะต้องเปิดเผยรายงานทางการเงินเป็นประจำทุกปีและระหว่างการเลือกตั้ง แต่ไม่มีข้อกำหนดให้รายงานข้อมูลทางการเงินในช่วงการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดเพดานค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งสำหรับทั้งผู้สมัครและพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม กรอบกฎหมาย ไม่ได้กำหนดเพดานค่าใช้จ่ายสำหรับบุคคลที่สามที่ดำเนินกิจกรรมอย่างอิสระระหว่างการรณรงค์หาเสียง แม้ว่าความช่วยเหลือจากบุคคลที่สามซึ่งได้รับความยินยอมหรือไม่มีการคัดค้านจากผู้สมัครหรือพรรคการเมืองจะต้องนับรวมในเพดานค่าใช้จ่ายที่กำหนดของผู้สมัครหรือพรรคการเมือง แต่ยังไม่มีการจำกัดเพดานการใช้จ่ายของบุคคลที่สามที่ดำเนินการอย่างอิสระเอง นอกจากนี้ กฎระเบียบที่กำกับกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดบทลงโทษเกี่ยวกับการเงินในการหาเสียง

จากการเปรียบเทียบในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific comparison) พบว่าโดยภาพรวมประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกมีผลคะแนนค่อนข้างดีในหลายมิติของกรอบกฎหมายด้านการเงินทางการเงินเมือง อย่างไรก็ตาม หนึ่งในด้านที่ยังล้าหลัง คือการกำกับดูแลค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง โดยมีเพียงร้อยละ ๔๑ ของประเทศในภูมิภาคนี้ที่กำหนดเพดานค่าใช้จ่ายในการหาเสียงสำหรับพรรคการเมือง ผู้สมัคร และบุคคลที่สาม ซึ่งช่องว่างนี้เป็นประเด็นที่น่ากังวล เนื่องจากบุคคลที่สามที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กฎระเบียบที่มีอยู่ อาจถูกใช้เป็นช่องทางแฝงเพื่อใช้จ่ายเกินเพดานที่กำหนดสำหรับพรรคการเมืองและผู้สมัคร และทำให้สนามการแข่งขันเอนเอียงไปในทางที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้สมัครที่มีเงินทุนมากกว่า

แม้ว่ายังคงมีช่องว่างด้านกฎระเบียบเกี่ยวกับการเงินทางการเงินเมือง แต่ประเทศไทยแสดงให้เห็นถึงผลการดำเนินงานที่ค่อนข้างเข้มแข็งในการนำมาตรการคุ้มครองที่มีอยู่ไปปฏิบัติจริง ประการแรก ประเทศไทยได้จัดตั้งหน่วยงานอิสระที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการเงินของพรรคการเมืองและการหาเสียงเลือกตั้ง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจด้านการกำกับดูแลการเงินทางการเงินเมืองได้อย่างเต็มที่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) อาจได้รับประโยชน์จากการสรรหาผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับการรับรองวิชาชีพ แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จะได้เผยแพร่ข้อมูล

สถิติบางส่วนเกี่ยวกับข้อร้องเรียนและการกระทำผิดตามกฎหมายพรรคการเมืองผ่านช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ แต่ข้อมูลที่เผยแพร่ไม่ได้แสดงจำนวนการสอบสวนที่ดำเนินการอย่างชัดเจน และไม่ได้มีการจำแนกประเภทของบทลงโทษที่มีการบังคับใช้ นอกจากนี้ ข้อมูลดังกล่าวยังถูกเผยแพร่ในลักษณะไม่เป็นทางการ ผ่านช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ แทนที่จะเผยแพร่ผ่านเอกสารเผยแพร่อย่างเป็นทางการที่มีการรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ และมีการปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ รายงานทางการเงินประจำปีของพรรคการเมืองในรัฐสภา รวมทั้งรายงานค่าใช้จ่ายในการหาเสียง ถูกเผยแพร่ทางออนไลน์ผ่านแพลตฟอร์มที่ใช้งานง่าย อย่างไรก็ตาม ยังจำเป็นต้องมีความพยายามเพิ่มเติมเพื่อให้มั่นใจว่าพรรคการเมืองทั้งหมดในรัฐสภาจะส่งรายงานทางการเงินประจำปีและรายงานค่าใช้จ่ายในการหาเสียงภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แนวปฏิบัติของประเทศไทยในการเผยแพร่รายงานทางการเงินประจำปีและรายงานค่าใช้จ่ายในการหาเสียงของพรรคการเมืองผ่านช่องทางออนไลน์ที่ใช้งานง่ายถือเป็นแนวปฏิบัติที่โดดเด่นในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งมีน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของประเทศในภูมิภาคนี้ที่เผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวในรูปแบบเดียวที่เข้าถึงได้สะดวก

กล่าวโดยสรุป คือยังจำเป็นต้องมีการดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสด้านการเงินทางการเมือง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความก้าวหน้า ทั้งประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกควรมุ่งเน้นไม่เพียงแต่การเสริมสร้างศักยภาพของสถาบันและการยกระดับความเป็นมืออาชีพของการกำกับดูแลผ่านการใช้ผู้ตรวจสอบบัญชีที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในการตรวจสอบการเงินของพรรคการเมืองเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเผยแพร่รายงานต่อสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและครอบคลุม และการรักษาการเข้าถึงข้อมูลทางการเงินให้สะดวกสำหรับสาธารณะด้วย

ในส่วนของการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะนั้น หนึ่งในเครื่องมือที่ทรงพลังที่สุดในการต่อสู้กับการทุจริตและการเสริมสร้างความซื่อตรงในภาครัฐ คือความโปร่งใส หากข้อมูลสาธารณะสามารถเข้าถึงได้ มีความน่าเชื่อถือและเข้าใจได้ง่าย ประชาชน นักข่าว และหน่วยงานกำกับดูแลจะสามารถเห็นได้ว่าการตัดสินใจและนโยบายสาธารณะถูกกำหนดขึ้นอย่างไร และเงินสาธารณะถูกใช้ไปอย่างไร ซึ่งทำให้การทุจริตยากที่จะซ่อนตัวอยู่ในเงามืด โดย OECD ขอนเน้นย้ำว่า ความโปร่งใสไม่ได้มีความสำคัญเพียงพอเพื่อป้องกันการประพฤติมิชอบเท่านั้น แต่ยังช่วยสร้างความเชื่อมั่น เมื่อประชาชนรู้สึกว่าจะสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเปิดเผย ประชาชนมีแนวโน้มที่จะเชื่อมั่นมากขึ้นว่าสถาบันต่าง ๆ ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศไทย ระบุว่าทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่บุคคลทั้งหมดที่ใช้ทรัพยากรสาธารณะจะถูกถือว่าเป็น “ผู้ครอบครองข้อมูลสาธารณะ” โดยนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไม่รวมถึงบุคคลหรือหน่วยงานเอกชนที่ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะภายใต้การมอบหมายหรือสัญญา ทั้งนี้ “ข้อมูลทางราชการ” ถูกนิยามว่าเป็นข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ข้อมูลของภาครัฐถือว่าเป็นหลักโดยปริยาย และผู้ร้องขอข้อมูลมีสิทธิอุทธรณ์การปฏิเสธหรือการไม่ดำเนินการต่อหน่วยงานอิสระหรือศาล คำวินิจฉัยของหน่วยงานสาธารณะที่เชี่ยวชาญด้านข้อมูลสาธารณะไม่สามารถถูกเพิกถอนได้โดยหน่วยงานฝ่ายบริหารใด ๆ อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะของประเทศไทยไม่ได้กำหนดรายการชุดข้อมูลที่ต้องเปิดเผย ข้อกำหนดให้ต้องจัดให้มีข้อมูลในรูปแบบที่ผู้ร้องขอระบุ ข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาโทรมโซ่ (Tromso Convention) กำหนดระยะเวลาตามกฎหมายสำหรับการตอบสนองต่อคำขอข้อมูล การเข้าถึงข้อมูลสาธารณะโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่ยังสามารถดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดการเข้าถึงชุดข้อมูลที่มีคุณค่าสูงมากขึ้น

ได้แก่ มีการเปิดเผยชุดข้อมูลสำคัญต่อสาธารณะ เช่น งบประมาณของรัฐ ผลการเลือกตั้งระดับชาติครั้งล่าสุด ทะเบียนบริษัท ทะเบียนที่ดิน การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลกลาง ผลการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลกลาง แต่ยังมีชุดข้อมูลที่มีคุณค่าสูงบางส่วนที่ยังไม่ได้ถูกเผยแพร่หรือรวบรวมไว้ในเว็บไซต์ของรัฐบาล ได้แก่ กฎหมายหลักฉบับรวมล่าสุดทั้งหมด ระเบียบวาระการประชุมของรัฐบาล ร่างกฎหมายของรัฐบาลที่ส่งต่อไปยังรัฐสภา ระเบียบวาระการทำงานของรัฐมนตรี ข้อมูลสรุปภาพรวมเกี่ยวกับการวิ่งเต้น ได้แก่ ชื่อ ขอบเขตการดำเนินการ การไม่ให้เข้าถึง ระยะเวลาเฉลี่ยในการดำเนินการ เงินเดือนของข้าราชการระดับสูงเป็นรายบุคคลในทุกกระทรวง การแสดงบัญชีผลประโยชน์และทรัพย์สินของรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกกระดับสูงสุดของฝ่ายตุลาการ และผู้บริหารระดับสูงสองระดับแรกของฝ่ายบริหาร ซึ่งประเทศไทยอาจพิจารณาเพิ่มการเข้าถึงชุดข้อมูลเหล่านี้ เพื่อส่งเสริมความรับผิดชอบและการตรวจสอบจากสาธารณะต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

**๓. นางสาวปัทมา ประสิทธิ์วิธษ์** ตำแหน่ง นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการพิเศษ สำนักงาน ป.ป.ท.

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๗ เป็นต้นมา ประเทศไทยอยู่ระหว่างการผลักดันเพื่อเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ OECD โดยเป้าหมายของไทยในการเข้าเป็นสมาชิกเพื่อยกระดับมาตรฐานภาครัฐไทยให้โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับในระดับสากล อันจะนำมาซึ่งความเติบโตทางเศรษฐกิจและความเจริญก้าวหน้าในมิติต่าง ๆ

สำนักงาน ป.ป.ท. มีบทบาทที่เกี่ยวข้องตามมติคณะรัฐมนตรี โดยได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานภายใต้ “คณะกรรมการที่ ๙ คณะกรรมการธรรมาภิบาลภาครัฐ (Public Governance Committee: PGC)” โดยมีภารกิจสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำตัวชี้วัดความซื่อตรงในภาครัฐ (Public Integrity Indicators: PIIs) ซึ่งทำหน้าที่ช่วยกำหนดตัวชี้วัดมาตรฐานในการสร้างความพร้อมและความสามารถของระบบความซื่อตรงภาครัฐในระดับชาติ เพื่อป้องกันการทุจริต การบริหารจัดการที่ผิดพลาด และการสูญเสียงบประมาณภาครัฐ และเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดสามารถประเมินความเป็นไปได้ในการตรวจสอบและลดความเสี่ยงด้านการทุจริต

การประเมินชุดตัวชี้วัดความซื่อตรงในภาครัฐ ด้านความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศไทย (Accountability in Public Policymaking) หรือ ชุดตัวชี้วัด P๑๓ นั้นจะใช้เพื่อประเมินว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศไทยมีความโปร่งใส มีมาตรการป้องกันผลประโยชน์ส่วนตัวหรือกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาแทรกแซงมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะพิจารณาทั้งในด้านกรอบกฎหมายที่มีอยู่ และการนำกฎหมายไปใช้จริงในทางปฏิบัติ โดยการประเมินฯ จะครอบคลุมประเด็นสำคัญ ๔ ประการ ได้แก่ ๑. การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน ๒. การเงินทางการเมือง ๓. การวิ่งเต้นหรือการลอบบี้ และ ๔. การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ

โดยจากผลการประเมินพบว่าประเทศไทยมีกฎหมายและมาตรการบางส่วนที่ช่วยกำกับดูแลในประเด็นเหล่านี้เรียบร้อยแล้ว เช่น การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องเปิดเผยทรัพย์สินและผลประโยชน์ หรือการมีกฎหมายกำกับรับรายจ่ายของพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในรายละเอียด ยังพบว่ามีช่องว่างและความท้าทายอยู่ในหลายประเด็น ตัวอย่างเช่น

๑. การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน แม้ว่าจะมีมาตรการด้านจริยธรรมและการเปิดเผยทรัพย์สิน แต่การติดตามตรวจสอบว่ามีผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายหรือไม่นั้น ยังทำได้ค่อนข้างจำกัด

๒. การเงินทางการเมือง แม้จะมีระบบการรายงานรายรับรายจ่ายของพรรคการเมือง แต่ยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับความโปร่งใสของแหล่งเงินสนับสนุนและการเปิดเผยข้อมูลที่ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ง่าย

๓. การวิ่งเต้นหรือการลอบบี้ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่มาใช้กำกับด้านการวิ่งเต้นหรือการติดต่อระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับผู้กำหนดนโยบาย ทำให้อิทธิพลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายยังขาดความโปร่งใส

๔. การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ แม้ว่าจะมีกฎหมายรองรับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัตินั้น ข้อมูลบางส่วนโดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย ยังเปิดเผยต่อสาธารณะค่อนข้างจำกัด

จากผลการประเมินตัวชี้วัดดังกล่าว OECD มีข้อเสนอแนะที่สำคัญ เช่น การพัฒนามาตรการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนให้เข้มแข็งขึ้น การเพิ่มความโปร่งใสของการเงินทางการเมือง การพิจารณาจัดทำกฎหมายกำกับด้านการวิ่งเต้น รวมถึง การส่งเสริมการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในเชิงรุกมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป คือตัวชี้วัดด้านความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศไทย (P๑๓) ช่วยสะท้อนให้เห็นว่า หากต้องการให้การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริงนั้น ประเทศไทยจำเป็นต้องมีระบบที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และลดโอกาสของผลประโยชน์ทับซ้อนในกระบวนการตัดสินใจจากภาครัฐ นอกจากนี้ ยังสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยในฐานะประเทศพันธมิตรของ OECD ยังคงเผชิญกับความท้าทายสำคัญในลักษณะเดียวกับประเทศพันธมิตรอื่น ๆ โดยเฉพาะการลดช่องว่างระหว่างบทบัญญัติทางกฎหมายกับการนำไปปฏิบัติจริง นอกจากนี้ การพัฒนายุทธศาสตร์การต่อต้านการทุจริตควรมุ่งเน้นที่การประเมินผลลัพธ์เชิงรูปธรรม มากกว่าการมุ่งเน้นเพียงการดำเนินกิจกรรมตามแผนงานเท่านั้น

ประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญของการนำข้อเสนอแนะของ OECD มาปรับใช้เพื่อพัฒนาระบบความซื่อตรงภาครัฐ ให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ดังนั้น ในก้าวสำคัญของกระบวนการเข้าเป็นสมาชิก OECD ของประเทศไทย เราจึงมุ่งหวังที่จะสานต่อความร่วมมืออย่างใกล้ชิดและการได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจาก OECD ในการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และแนวปฏิบัติที่ดี เพื่อเสริมสร้างระบบความซื่อตรง ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศไทยให้มีความโปร่งใส เข้มแข็ง และยั่งยืนต่อไป

## **ช่วงเวลา ๑๖.๓๐ – ๑๖.๔๕ น. การกล่าวปิดงานและการดำเนินงานในระยะต่อไป**

### **(Closing remarks and next steps)**

วิทยากร: **Ms. Carissa Munro** ตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายอาวุโสและหัวหน้าทีม ด้านตัวชี้วัดความซื่อตรงในภาครัฐของ OECD

Ms. Carissa Munro นักวิเคราะห์นโยบายอาวุโสและหัวหน้าทีม ด้านตัวชี้วัดความซื่อตรงในภาครัฐของ OECD กล่าวขอบคุณผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ สำหรับการเข้าร่วมและการมีส่วนร่วมในการประชุมฯ และขอขอบคุณผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) สำหรับการแบ่งปัน การวิเคราะห์ และการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ใช้ประกอบการจัดทำตัวชี้วัดฯ (PIIs) ที่ผ่านมา พร้อมทั้งกล่าวขอบคุณสำนักงานกิจการยาเสพติดและการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ (INL) สำหรับการสนับสนุนการเผยแพร่การใช้ตัวชี้วัดฯ (PIIs) ไปยังประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกของ OECD เช่น ประเทศไทย

โดยเรื่องตัวชี้วัดด้านความซื่อตรงในภาครัฐของ OECD (PIIs) สำหรับประเทศไทยนั้นมีประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

- ตัวชี้วัดด้านคุณภาพของกรอบยุทธศาสตร์ของประเทศไทยด้านการต่อต้านการทุจริตและความซื่อตรงในภาครัฐ (ทั้งในด้านกฎระเบียบและการปฏิบัติ) อยู่ในเกณฑ์สูงกว่าค่าเฉลี่ยของ OECD
- กรอบกฎหมายของประเทศไทยด้านการจัดการความขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interest) มีผลการประเมินที่ดีมากในตัวชี้วัดฯ PIIs โดยสอดคล้องกับเกณฑ์เกือบร้อยละ ๘๐ ซึ่งโดยรวมอยู่ในระดับใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของ OECD อย่างไรก็ตาม ยังมีบางประเด็นสำหรับการพัฒนาด้านการปฏิบัติ โดยเฉพาะ การดำเนินการ การตรวจสอบ และการติดตามผลการยื่นแบบแสดงรายการความขัดกันแห่งผลประโยชน์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
- ในประเด็นเรื่องการวิ่งเต้น (Lobbying) ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกรอบกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้ หากการจัดให้มีกรอบกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งมาตรการเชิงปฏิบัติที่สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ OECD ว่าด้วยหลักการความโปร่งใสและความซื่อตรงในการวิ่งเต้น อาจช่วยเสริมสร้างความสามารถของประเทศไทยในการรับมือกับการครอบงำนโยบาย (Policy capture) ได้ดียิ่งขึ้น
- ในส่วนของคุณค่าทางยุทธศาสตร์ของตัวชี้วัดด้านความซื่อตรงในภาครัฐ (Strategic value of the PIIIs) เมื่อพิจารณาประเด็นสำคัญเหล่านี้ ทาง OECD ขอนเน้นย้ำว่า ตัวชี้วัดด้านความซื่อตรงในภาครัฐของ OECD เป็นมากกว่าการประเมินทางเทคนิค แต่ยังเป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ด้านธรรมาภิบาล ซึ่งไม่เพียงช่วยให้เห็นภาพรวมในลักษณะของเครื่องมือแสดงผลข้อมูลสรุป (แดชบอร์ด) เท่านั้น แต่ยังช่วยระบุช่องว่างและจุดแข็งในเชิงระบบที่สามารถนำไปใช้กำหนดการปฏิรูปเชิงเป้าหมายและเชิงปฏิบัติ เพื่อสนับสนุนลำดับความสำคัญด้านนโยบายของประเทศไทย เช่น การบรรลุสถานะประเทศรายได้สูงภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๗ หรือประสบความสำเร็จในการเข้าเป็นสมาชิกของ OECD
  - กระบวนการเก็บรวบรวมและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลสำหรับตัวชี้วัดฯ PIIIs ยังมีประโยชน์ต่อการเสริมสร้างการประสานงานและความร่วมมือภายในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ การจัดแนวและการประสานงานที่ดียิ่งขึ้นอาจช่วยให้ประเทศไทยสามารถดำเนินการในลักษณะการบูรณาการการทำงานร่วมกันทั้งภาครัฐ (Whole-of-government approach) ในการเสริมสร้างความซื่อตรงในภาครัฐได้ โดย OECD ขอสนับสนุนให้ทุกหน่วยงานดำเนินความร่วมมือในแนวทางนี้ต่อไป

Ms. Carissa Munro นักวิเคราะห์นโยบายอาวุโสและหัวหน้าทีม ด้านตัวชี้วัดความซื่อตรงในภาครัฐของ OECD ยังกล่าวถึงขั้นตอนและตัวชี้วัดฯ ที่จะดำเนินการในระยะถัดไป ว่าขั้นตอนถัดไปคือ การเปิดตัวชุดข้อมูลอีกสองชุด ได้แก่ ชุดข้อมูลในด้านกรอบการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง และด้านความซื่อตรงของระบบยุติธรรมและระบบวินัย โดยภายหลังการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งนี้ ทาง OECD คาดหวังที่จะได้เริ่มต้นกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับชุดข้อมูลด้านการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง ซึ่งใช้วัดประสิทธิผลของกรอบกฎหมายด้านการควบคุมภายใน การตรวจสอบภายใน และการบริหารความเสี่ยง รวมทั้งการนำกรอบตัวชี้วัดดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติ โดย OECD พร้อมให้การสนับสนุนและให้คำแนะนำอย่างเต็มที่และสำหรับชุดข้อมูลด้านความซื่อตรงของระบบยุติธรรมและระบบวินัย ซึ่งใช้วัดความซื่อตรงของฝ่ายตุลาการ อัยการ และระบบวินัยของข้าราชการพลเรือน ทาง OECD เห็นว่ามีความจำเป็นต้องกำหนดการจัดการประชุมเปิดโครงการ (Kick-off call) และดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป

นอกจากนี้ในส่วนของการเผยแพร่ผลลัพธ์และการดำเนินการต่อเนืองนั้น มีการเผยแพร่ผลการประเมินของประเทศไทยแล้วใน OECD PII Portal โดยผลการประเมินนี้จะถูกระบุอยู่ใน OECD Anti-Corruption and

Integrity Outlook ๒๐๒๖ ซึ่งเป็นเอกสารเผยแพร่หลักของ OECD ที่นำเสนอการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศสมาชิก OECD และประเทศพันธมิตร ควบคู่กับรายงาน Outlook โดยทาง OECD จะจัดทำและเผยแพร่เอกสารข้อเท็จจริงของประเทศ (Country factsheet) สำหรับประเทศไทย ซึ่งจัดทำร่วมกับหน่วยงานของประเทศ และจะนำเสนอสรุปข้อมูลเฉพาะประเทศเพื่อสนับสนุนการดำเนินการต่อไป

สุดท้ายนี้ เลขาธิการของ OECD และรองนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยฝ่ายกฎหมาย จะร่วมกันเปิดตัวรายงาน Advancing Public Integrity in Thailand ณ สำนักงาน OECD กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส ในวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๙ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการประชุม OECD Global Anti-Corruption and Integrity Forum โดยทาง OECD หวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อมูลเชิงลึกที่ได้แบ่งปัน จะช่วยสนับสนุนประเทศไทยในการเสริมสร้างระบบความซื่อตรงของประเทศ และในการแลกเปลี่ยนความท้าทายกับประเทศอื่น ๆ ร่วมกัน อีกทั้งเน้นย้ำว่า OECD พร้อมให้ความร่วมมือและยินดีอย่างยิ่งที่จะร่วมเดินทางไปกับประเทศไทยในระยะถัดไปของกระบวนการนี้ต่อไป