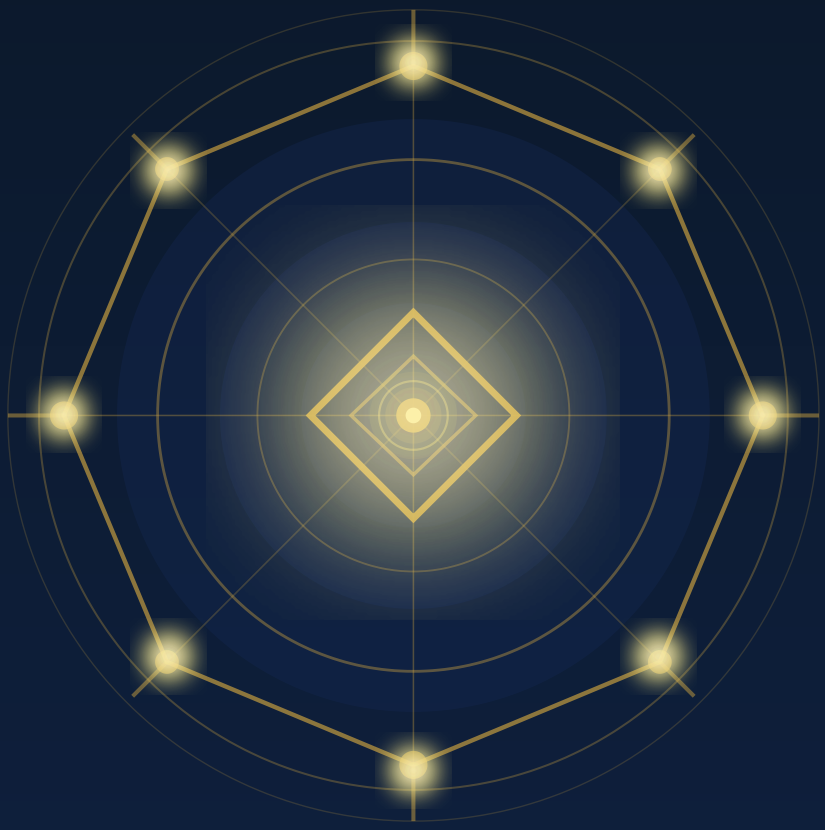
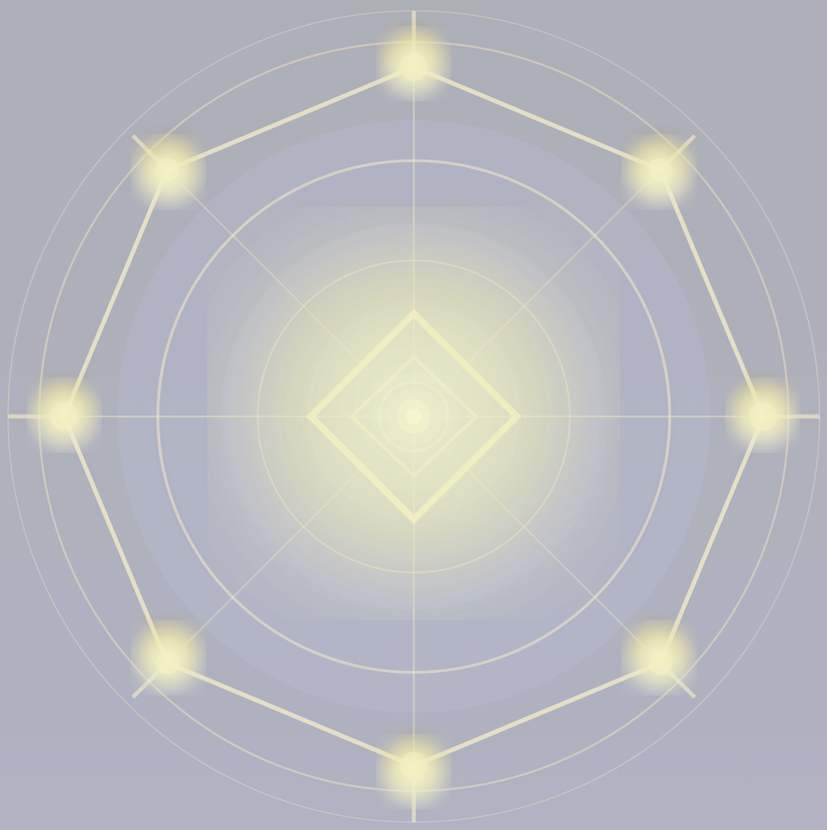


หลักธรรมาภิบาล และจริยธรรม ในการบริหารองค์กรให้โปร่งใส

Good Governance and Ethics in Transparent Organizational Management

รศ.ดร.ภูริวิจน์ ปุณยวุฒิปรีดา

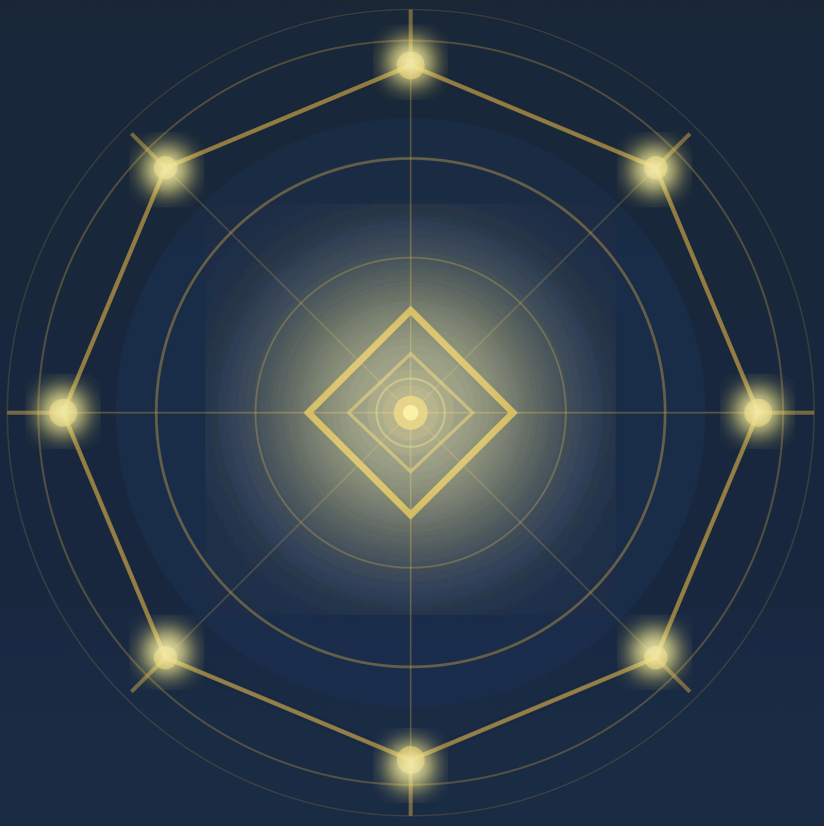


หลักธรรมาภิบาล และจริยธรรม

ในการบริหารองค์กรให้โปร่งใส

Good Governance and Ethics
in Transparent Organizational Management

รศ.ดร.ภูริวิจน์ ปุณยวุฒิปรีดา



ภาพปก : วงล้อธรรมาภิบาล 8 เหลี่ยม

แนวคิดการออกแบบปก :

- วงล้อธรรมาภิบาล 8 เหลี่ยม" :- สื่อถึง แทนหลัก UNDP 8 ประการ(ที่กล่าวถึงในบทที่1) - การมีส่วนร่วม, โปร่งใส, ตอบสนอง, รับผิดชอบ, ประสิทธิผล, ประสิทธิภาพ, ความเสมอภาค, นิติธรรม
- เพชรตรงกลาง :-แทนความโปร่งใส
- เส้นรัศมี 8 เส้น :- แทน หลักการที่แผ่ซ่านออกไปสู่การปฏิบัติทุกระดับ
- Tone สี navy ลึก พร้อมตัวอักษรทอง:- สื่อถึงความน่าเชื่อถือ , อำนาจรัฐ คุณค่า - สไตล์เรียบหรูแบบสิ่งพิมพ์วิชาการระดับสูง

ผศ.ดร. พรทิพย์ เตชะสมบูรณากิจ
ผู้ออกแบบปก

หลักธรรมาภิบาลและจริยธรรมในการบริหารองค์กรให้โปร่งใส

Good Governance and Ethics in Transparent Organizational Management

จัดทำโดย : **รศ.ดร.ภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา**

- พธ.ด.(รัฐประศาสนศาสตร์)
- ปร.ด.(รัฐศาสตร์)
- น.ด.(นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต)
- พธ.ด.(การพัฒนาสังคม)
- ศศ.ม (การบริหารการพัฒนาสังคม)
- วท.ม (สถาปัตย์สิ่งแวดล้อม)
- น.ม. (นิติศาสตรมหาบัณฑิต)
- ร.ม. (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต)
- น.บ. (นิติศาสตรบัณฑิต)

ที่ปรึกษา:

๑. ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

๒. รศ.ดร.สุรพล สุยะพรหม มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ผู้ทรงคุณวุฒิ:

๑. ศ.ดร.จำนงค์ อดิวัฒนสิทธิ์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

๒. ศ.ดร.สุมาลี วงษ์วิทิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

๓. ศ.ดร.ภูมินทร์ บุตรอินทร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ISBN : 978-616-636-082-0
พิมพครั้งที่ 1: 11 พฤษภาคม 2569
ราคา: 499.00 บาท

พิมพ์ที่: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
หมู่ 1 ตำบลลำไทร อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 13170
โทร 035-248-000 ต่อ 8773,8770 โทรสาร035-248-013

ออกแบบปก : ผศ.ดร.พรทิพย์ เตชะสมบูรณากิจ

คำนำ
(Preface)

หนังสือเล่มนี้กลั่นกรองจากความตระหนักว่า ธรรมาภิบาลคือคุณภาพของการตัดสินใจในทุกระดับ โดยได้รับแรงบันดาลใจสำคัญจากการบรรยายเรื่องหลักธรรมาภิบาลและการบริหารองค์กรให้โปร่งใสของ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ในหลักสูตร นักบริหารยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับสูง (นบย.) รุ่น 17 ปี 2569 ซึ่งท่านได้ชี้ให้เห็นอย่างแหลมคมว่า ปัญหาสำคัญของไทยไม่ใช่การขาดกฎหมายที่สมบูรณ์ แต่คือ "ช่องว่างระหว่างหลักการกับการปฏิบัติ" (Implementation Gap) ที่เกิดจากการขาดเจตจำนงในการบังคับใช้หลักจริยธรรมอย่างจริงจัง

ผู้เขียนจึงมุ่งนำเสนอทางออกเชิงโครงสร้างด้วยการเปลี่ยนผ่านจากการบริหารที่ยึดติดตัวบุคคล (Ethics by Personality) ไปสู่การสร้าง "โครงสร้างพื้นฐานเชิงระบบ" (Ethics by Design) เพื่อลดโอกาสและสิ่งจูงใจในการทำผิดอย่างยั่งยืน เนื้อหาภายในเล่มได้สังเคราะห์มาตรฐานสากลเข้ากับรากเหง้าวัฒนธรรมไทย เพื่อสร้าง "ระบบนิเวศแห่งความโปร่งใส" ที่ใช้งานได้จริง

ผู้แต่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็น "พิมพ์เขียวเชิงปฏิบัติ" สำหรับผู้นำและนักบริหารที่ปรารถนาจะเห็นสังคมไทยก้าวข้ามวิกฤตจริยธรรม เพราะเกียรติที่แท้จริงมิได้เกิดจากอำนาจในชั่วขณะ แต่เกิดจากความซื่อสัตย์สุจริตที่สั่งสมไว้ในระยะยาว

ด้วยความเชื่อมั่นในพลังแห่งความสุจริต
รศ.ดร.ภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา
13 พฤษภาคม 2569

สารบัญ

หน้า

ปกใน

คำนำ (PREFACE) ..... ก

สารบัญ ..... ข

สารบัญภาพ ..... ฎ

สารบัญตาราง ..... ด

บทที่ 1 มโนทัศน์และวิวัฒนาการของธรรมาภิบาล: จากบริบทสากลสู่ยุคดิจิทัล 2

1.1 วิวัฒนาการทางแนวคิด : จาก GOVERNANCE สู่ GOOD GOVERNANCE 2

1.2 บริบทไทย: รัฐธรรมนูญ 2540 และธรรมาภิบาลระบบกฎหมาย 6

1.3 ธรรมาภิบาลในยุคดิจิทัล: ความท้าทายและโอกาสใหม่ 9

1.4 การวิเคราะห์เชิงสาเหตุ: RULE OF LAW กับการลดทุจริตเชิงนโยบายในไทย 14

1.5 บทสรุป 20

รายการอ้างอิง 24

บทที่ 2 สี่เสาหลักธรรมาภิบาลและกรอบการต่อต้านทุจริต 30

2.1 กรอบทฤษฎีธรรมาภิบาลและ 4 เสาหลัก 31

2.1.1 วิวัฒนาการแนวคิดธรรมาภิบาล 31

2.1.2 ทำไมต้อง 4 เสาหลัก: เหตุผลทางทฤษฎีและหลักฐานเชิงประจักษ์ 32

2.1.3 Causal Loop: ความสัมพันธ์เชิงระบบของ 4 เสาหลัก 33

2.1.4 สรุป: เหตุผลเชิงวิชาการในการเลือก 4 เสาหลัก 35

2.2 เสาที่ 1 — RULE OF LAW (หลักนิติธรรม) 35

2.2.1 นิยามเชิงปฏิบัติการ: Rule of Law และ Rule by Law 35

2.2.2 หลักการสากล: จาก Dicey ถึง WJP 37
2.2.3 บริบทไทย: หลักนิติธรรมระหว่างอุดมการณ์และความเป็นจริง 39
2.2.4 แผนภาพเชิงสาเหตุ: หลักนิติธรรมกับการลดทุจริต 39
2.2.5 การสังเคราะห์: หลักนิติธรรมในบริบทการปฏิรูปไทย 41
2.3 เสาที่ 2 — TRANSPARENCY (ความโปร่งใส) 42
2.3.1 ฐานทางทฤษฎีและความโปร่งใสหลายชั้น 42
2.3.2 กลไกเชิงสาเหตุ: ความโปร่งใสนำไปสู่ความไว้วางใจหรือไม่? 43
2.3.3 Procedural Justice: รากฐานทฤษฎีความโปร่งใสเชิงกระบวนการ 45
2.3.4 สถานะความโปร่งใสของประเทศไทย: ITA, Open Budget, GIFT 46
2.4 หลักการจาการ์ตา (JAKARTA PRINCIPLES) กับบทบาทของ ป.ป.ช. ไทย 47
2.4.1 การเปรียบเทียบกับองค์กรต้านทุจริตในอาเซียน: CPIB, MACC, KPK 50
2.4.2 ช่องว่างและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับ ป.ป.ช. ไทย 52
2.5 การเปลี่ยนผ่านจากมาตรการเชิงลงโทษสู่เชิงป้องกัน 53
2.5.1 กรอบทฤษฎีสามกรอบ 53
2.5.2 การเปรียบเทียบแนวทางเชิงลงโทษกับเชิงป้องกัน 54
2.5.3 กรณีศึกษา: บทเรียนจากสิงคโปร์ ฮ่องกง และเกาหลีใต้ 55
2.5.4 แนวทาง Preventive Governance สำหรับประเทศไทย 57
2.6 SDG 16 ในฐานะกรอบธรรมาภิบาลเชิงป้องกัน 58
2.7 บทสังเคราะห์: โครงข่ายธรรมาภิบาลเชิงป้องกัน 61
2.8 สรุปภาพรวม: สี่เสาหลักธรรมาภิบาลเพื่อการต่อต้านทุจริตในประเทศไทย 62
เอกสารอ้างอิง 65

บทที่ 3 จริยธรรมและเจตจำนงทางการเมืองในฐานะพลังขับเคลื่อนธรรมาภิบาล 72

3.1 จริยธรรม: จากคุณค่าเชิงศีลธรรมสู่โครงสร้างพื้นฐานแห่งธรรมาภิบาล 73
3.1.1 ความเชื่อมโยงระหว่างจริยธรรมกับ 4 เสาหลักธรรมาภิบาล 73
3.1.2 ความแตกต่างระหว่างจริยธรรมกับกฎหมายในบริบทธรรมาภิบาล 75
3.1.3 จริยธรรมในฐานะเงื่อนไขเพียงพอสำหรับธรรมาภิบาล 76
3.1.4 จริยธรรมในฐานะโครงสร้างพื้นฐานเชิงป้องกัน 77

3.2 ฐานรากทางทฤษฎี : ในบริบทภาวะผู้นำที่มีจริยธรรม 78
3.2.1 ทฤษฎีความรู้คิดทางสังคมของ Bandura.....79
3.2.2 ทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคมในภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม 80
3.2.3 กลไกการปลดสวิตช์ทางจริยธรรมของ Bandura (1999).....81
3.2.4 การเชื่อมโยงทฤษฎีสากลกับบริบทวัฒนธรรมและการเมืองไทย.....83
3.3 จากผู้นำเชิงจริยธรรมสู่ระบบเชิงจริยธรรม: โครงสร้างพื้นฐานด้านจริยธรรม 83
3.3.1 องค์ประกอบของโครงสร้างพื้นฐานด้านจริยธรรมทั้ง6 ด้าน.....84
3.3.2 การปลดสวิตช์ทางจริยธรรม ในพื้นที่ปฏิบัติจริง.....86
3.4 เปรียบเทียบเจตจำนงทางการเมืองกับเจตจำนงเชิงบริหาร 86
3.4.1 ตารางวิเคราะห์เปรียบเทียบสถาบัน 87
3.4.2 สิงคโปร์: CPIB 89
3.4.3 ฮ่องกง: ICAC 90
3.4.4 ไทย: NACC และ Implementation Gap 91
3.5 กรอบปฏิบัติสำหรับบริบทไทย: แบบจำลอง ICAC 4 ระดับ.....92
3.5.1 วินิจฉัยจุดอ่อนเชิงสถาบัน 93
3.5.2 แบบจำลองปฏิบัติการ ICAC 4 ระดับ : บทเรียนจากฮ่องกง 95
3.5.3 แบบจำลองสามแนวป้องกันของ IIA ปี 2020 98
3.5.4 กรอบบูรณาการความซื่อสัตย์เชิงสถาบัน 101
3.6 กรอบบูรณาการจริยธรรมและธรรมาภิบาล 102
3.6.1 แผนที่นำทางการเปลี่ยนผ่านสู่สถาบันที่มีความซื่อสัตย์ 104
3.7 บทสังเคราะห์: จากภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมสู่สถาบันที่มีความซื่อสัตย์ 107
3.7.1 บทสังเคราะห์: จากทฤษฎีสู่สถาบัน 107
3.7.2 ตารางสังเคราะห์ (Matrix) 108
3.7.3 สรุปท้ายบท..... 110
รายการอ้างอิง..... 112
บทที่ 4 กลไกการสร้างความโปร่งใสและระบบการตรวจสอบ..... 117
4.1 กรอบวินิจฉัย: ทำไมระบบควบคุมจึงล้มเหลว?..... 117

4.1.1 Institutional Pathology และ De Jure vs. De Facto 117
4.1.2 สี่ประเภทของ Institutional Failure: กรอบวินิจฉัยโรคสถาบัน 120
4.2 ระบบการควบคุมภายใน: COSO เป็นเครื่องมือวินิจฉัย 124
4.2.1 COSO Integrated Framework: 124
4.2.2 INTOSAI GOV 9100 128
4.3 การบริหารความเสี่ยงและ CORRUPTION RISK 132
4.3.1 COSO ERM (2017) 132
4.3.2 ISO 31000:2018 กับกระบวนการบริหารความเสี่ยง 134
4.4 ดัชนี CPI และ WGI: การวัดผลและการวิเคราะห์สาเหตุ 137
4.4.1 CPI คืออะไร และวัดอย่างไร 138
4.4.2 CPI ของไทยและแนวโน้ม 5 ปี (2020–2024) 139
4.4.3 เบื้องหลังคะแนน CPI 141
4.5 E-GOVERNANCE และเทคโนโลยีในการตรวจสอบ 142
4.5.1 กรอบ E-Governance: Transparency by Design 142
4.5.2 กรณีศึกษา: Estonia, Georgia, เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ 146
4.5.3 Infrastructure, Capacity และ Will: สามเงื่อนไขที่เทคโนโลยีต้องการ 149
4.6 กรณีศึกษาความล้มเหลว: บทเรียนจากการวินิจฉัยโรคสถาบัน 152
4.6.1 กรณีอาคาร สตง. ทรุดตัว: Design Failure ในระบบจัดซื้อจัดจ้างไทย 152
4.6.2 กรณี 1 Malaysia Development Berhad (1MDB) 154
4.6.3 กรณีระบบประเมินธรรมาภิบาลไทย: Capacity Failure เชิงโครงสร้าง 155
4.7 บทสรุป: SELF-CORRECTING GOVERNANCE SYSTEM 159
4.7.1 กรอบบูรณาการ: Self-Correcting Governance System 159
4.7.2 สามเงื่อนไขในบริบทไทย: จากทฤษฎีสู่ภาคปฏิบัติ 162
4.7.3 ระบบต้องการกฎหมายรองรับ 166
รายการอ้างอิง 168
บทที่ 5 ประสิทธิภาพและการบริหารเชิงผลลัพธ์ในองค์กรภาครัฐ: 172
5.1 กรอบแนวคิด: จากการปฏิบัติงานสู่การสร้างคุณค่า 173

5.1.1 วิวัฒนาการแนวคิดการบริหารภาครัฐ (จาก TPA ถึง PVM) 173
5.1.2 เหตุใดประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ 175
5.1.3 การเชื่อมโยงประสิทธิภาพกับหลักธรรมาภิบาล 178
5.2 การบริหารเชิงผลลัพธ์ (RESULTS-BASED MANAGEMENT: RBM) 178
5.2.1 กรอบห่วงโซ่ผลลัพธ์ (Results Chain Framework) 180
5.2.2 การออกแบบตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (KPIs) 182
5.2.3 การบริหารเชิงผลลัพธ์กับความรับผิดชอบต่อต้านการทุจริต 184
5.3 ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรสาธารณะ (VALUE FOR MONEY: VFM) 185
5.3.1 กรอบการประเมินสี่มิติในทางปฏิบัติ (3Es + 1E) 187
5.3.2 ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (SROI) 188
5.3.3 ความคุ้มค่าในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไทย 190
5.4 การกระจายอำนาจ กลไกเพิ่มประสิทธิภาพหรือสร้างความซับซ้อน 191
5.4.1 ประเภทการกระจายอำนาจในบริบทไทย 191
5.4.2 บทเรียนเปรียบเทียบ: สิงคโปร์และสวิตเซอร์แลนด์ 194
5.4.3 ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย 196
5.5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ (PERFORMANCE EVALUATION): จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ 197
5.5.1 ระบบการประเมินผลภาครัฐไทย 198
5.5.2 การประเมินผลแบบสมดุล (Balanced Scorecard) ในภาครัฐไทย 199
5.5.3 ความท้าทายของการประเมินผล: เมื่อระบบวัดผลกลายเป็นปัญหา 202
5.6 บทเรียนจากภาคเอกชน: สิ่งที่ภาครัฐนำมาปรับใช้ได้ 205
5.6.1 การกำกับดูแลกิจการสู่การกำกับดูแลสาธารณะ 206
5.6.2 การจัดการแบบลีนและซิกซ์ ซิกมาในภาครัฐ 207
5.6.3 ราชการแบบยืดหยุ่น (Agile Government) 207
5.6.4 ข้อจำกัดพื้นฐาน: ภาครัฐไม่ใช่บริษัทเอกชน 208
5.7 บทสรุป: สู่องค์กรภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล 209
5.7.1 เงื่อนไขความสำเร็จสี่ประการ : 209
5.7.2 สิ่งที่ยังขาด: กรอบกฎหมายที่รองรับ: 210
5.7.3 เงื่อนไขความสำเร็จ 212

5.7.4 การเชื่อมโยงกับบทที่ผ่านมา 213
5.7.5 ท้ายบท 214
รายการอ้างอิง 216
บทที่ 6 ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ระบบแจ้งเบาะแส และนิเวศความสุจริต 220
6.1 COI ในฐานะ "รอยร้าว" ของธรรมาภิบาล 222
6.1.1 นิยามและที่มาของ Conflict of Interest 222
6.1.2 การจำแนกประเภท COI: Actual, Potential และ Perceived 224
6.1.3 ทำไม Perceived COI จึงอันตรายที่สุดต่อความไว้วางใจสาธารณะ 226
6.1.4 COI กับการทำลาย Accountability และ Transparency 228
6.2 บุญคุณและระบบอุปถัมภ์ 230
6.2.1 นิยามและกลไกของระบบอุปถัมภ์ในบริบทเอเชีย 230
6.2.2 ทำไมการอุปถัมภ์จึงขัดกับธรรมาภิบาลโดยพื้นฐาน 232
6.2.3 บทเรียนจากเกาหลีใต้: ความท้าทายของการปฏิรูป Chaebol 234
6.2.4 บทเรียนจากญี่ปุ่น: Amakudari และข้อจำกัดของการปฏิรูป 235
6.2.5 ความขัดแย้งทางผลประโยชน์เชิงสัมพันธ์ในบริบทไทย 235
6.3 มาตรการป้องกัน COI: จากกรอบสากลสู่กฎหมายไทย 237
6.3.1 OECD Toolkit: ห้ามาตรการหลักของการบริหาร COI 237
6.3.2 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม 239
6.3.3 Gap Analysis: กฎหมายไทยกับ OECD Toolkit 241
6.3.4 ภาพรวม Gap Analysis: OECD Toolkit เปรียบเทียบกฎหมายไทย 242
6.4 ทฤษฎีแรงจูงใจกับพฤติกรรมสุจริต: เหตุใดเครื่องมือ COI ต้องอาศัยจิตวิทยา 246
6.4.1 ทำไมการบริหาร COI ต้องเข้าใจแรงจูงใจของบุคคล 246
6.4.2 Self-Determination Theory: Intrinsic vs Extrinsic Motivation 247
6.4.3 Theory of Planned Behavior: เจตนาในการรายงาน COI 248
6.4.4 Whistleblowing Model ของ Near และ Miceli: เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง 249
6.4.5 การประยุกต์กับบริบทไทย: 'ไม่ยุ่งเรื่องชาวบ้าน' และ Subjective Norm 250
6.5 ระบบแจ้งเบาะแส: CIVIC INTEGRITY ADVOCATE FRAMEWORK 252

6.5.1 จากทฤษฎีสู่กรอบการออกแบบ: หลักการสี่ระดับ 252
6.5.2 ระดับที่หนึ่ง — Access: ทำให้การแจ้งเป็นไปได้สำหรับทุกคน 254
6.5.3 ระดับที่สอง — Protection: คุ้มครองผู้แจ้งอย่างเป็นรูปธรรม 255
6.5.4 ระดับที่สาม — Process: กระบวนการที่โปร่งใสและตอบสนอง 257
6.5.5 ระดับที่สี่ — Incentive: รางวัลที่ไม่บั่นทอนแรงจูงใจภายใน 258
6.5.6 ตารางเปรียบเทียบกฎหมายแจ้งเบาะแสสี่ประเทศ 259
6.6 นิเวศความสุจริต: การสร้างวัฒนธรรมในองค์กรขนาดใหญ่ 261
6.6.1 จากระบบสู่นิเวศ: เหตุใดเครื่องมือเพียงอย่างเดียวจึงไม่พอ 261
6.6.2 องค์ประกอบที่หนึ่ง — Tone at the Top: ผู้นำในฐานะแบบอย่าง 263
6.6.3 องค์ประกอบที่สอง — Peer Accountability: การตรวจสอบกันเอง 264
6.6.4 องค์ประกอบที่สาม — Structural Safeguards 265
6.6.5 องค์ประกอบที่สี่ — Psychological Safety 266
6.6.6 องค์ประกอบที่ห้า — Reward & Consequence Clarity 266
6.6.7 การจัดการวัฒนธรรมบุญคุณ: Reframe ไม่ใช่ต่อต้าน 267
6.6.8 ความสัมพันธ์ระหว่างห้าองค์ประกอบ: นิเวศไม่ใช่รายการตรวจสอบ 269
6.7 บทสรุป: จากระบบสู่วัฒนธรรม และต่อไปยังการตรวจสอบจากภายนอก 270
6.7.1 การสังเคราะห์: สามเหลี่ยมความสุจริตองค์กร 270
6.7.2 กฎหมายเป็น Floor ไม่ใช่ Ceiling 272
6.7.3 ข้อจำกัดของกรอบและทิศทางการวิจัยต่อ 273
6.7.4 จาก Internal สู่ External Accountability 273
รายการอ้างอิง 276

บทที่ 7 ธรรมาภิบาลกับความยั่งยืนระดับสากล: ความโปร่งใส ในองค์กรสมัยใหม่ (SDGS, ESG และ ISO 26000 ในบริบทไทย) 281

7.1 กรอบแนวคิด: ธรรมาภิบาล ความยั่งยืน และ SDGs 282
7.2 ISO 26000 กับธรรมาภิบาลองค์กร 286
7.3 บทบาทของ ESG ในการสร้างความโปร่งใสในองค์กร 290
7.4 ความสัมพันธ์ระหว่าง ESG Score กับความมั่นคงขององค์กร 294

7.5 IMPLEMENTATION GAP: จากมาตรฐานสากลสู่องค์กรไทย 298
7.6 แนวคิดและกรณีศึกษา: จาก TRIPLE BOTTOM LINE สู่ SUSTAINABILITY TRIANGLE 305
7.6.1 กรณีศึกษา: PTT Group จาก Symbolic สู่ Substantive Adoption 307
7.7 ข้อแนะนำของ OECD และโครงการสากล 308
7.8 บทสรุป: สามเหลี่ยมความยั่งยืน 311
รายการอ้างอิง 314
บทที่ 8 โครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย องค์กรอิสระ และดัชนีบ่งชี้ความสุจริต 317
8.1 กรอบแนวคิด: "กติกาหลัก" และความโปร่งใสขององค์กร 319
8.1.1 นิยามและองค์ประกอบของ "โครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย" 319
8.1.2 จากนิติธรรมเชิงรูปแบบสู่คุณภาพของรัฐ 321
8.1.3 สะพานเชื่อมระหว่างกติกาหลักของรัฐกับเครื่องมือระดับองค์กร 323
8.1.4 ช่องว่างการบังคับใช้ ระหว่างมาตรฐานสากลกับการปฏิบัติในไทย 325
8.2 การออกแบบรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ และดัชนีความน่าเชื่อถือระหว่างประเทศ 330
8.2.1 การออกแบบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 330
8.2.2 ดัชนีระหว่างประเทศในฐานะเลนส์เชิงประจักษ์ของคุณภาพสถาบัน 332
8.2.3 การออกแบบที่ลดช่องว่างการบังคับใช้: นอร์ดิกและสิงคโปร์ 337
8.2.4 นัยต่อระบบความขัดแย้งทางผลประโยชน์และผู้แจ้งเบาะแส 340
8.3 กรณีศึกษาเปรียบเทียบ: ระบบสแกนดิเนเวีย สิงคโปร์ และไทย 341
8.3.1 สวีเดนและเดนมาร์ก: นิติธรรมเชิงเนื้อหา 342
8.3.2 สิงคโปร์: บทเรียนจากความมุ่งมั่นทางการเมืองและการบังคับใช้ที่เข้มข้น 344
8.3.3 ไทย: กรณี Deere และ Wirtgen : ช่องว่างการบังคับใช้กฎหมาย 345
8.3.4 การสังเคราะห์เปรียบเทียบ 4 ประเทศ 348
8.4 วิกฤตจริยธรรมขององค์กรระหว่างประเทศ: บทเรียนข้ามระดับ 351
8.4.1 FIFA ปี ค.ศ. 2015: ความล้มเหลวของระบบการกำกับตนเอง 351
8.4.2 Wirecard ปี ค.ศ. 2020: ความชอบธรรมเชิงสัญลักษณ์ของ ESG 353
8.4.3 การวิเคราะห์ผ่านวรรณกรรมการกำกับองค์กรและความยั่งยืน 355
8.4.4 บทเรียนสำหรับโครงสร้างกฎหมายของไทย 357

8.5 ปัจจัยแห่งความสำเร็จและความล้มเหลว: การสังเคราะห์ตามหลักความสุจริต 358
8.6 ข้อเสนอเชิงนโยบายและการออกแบบสถาบันสำหรับประเทศไทย 361
8.7 บทสรุป 366
รายการอ้างอิง 368

บทที่ 9 อุปสรรค ยุทธศาสตร์การปฏิรูปและระบบนิเวศแห่งธรรมาภิบาล 377

9.1 จากบทเรียนสู่โจทย์ปฏิรูป 377
9.2 อุปสรรคเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมในศตวรรษที่ 21 383
9.2.1 ระบบอุปถัมภ์และการเมืองแบบลูกค้า-นายหน้า 384
9.2.2 ช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายและช่องว่างความยุติธรรม 390
9.2.3 เทคโนโลยีอุบัติใหม่และดาบสองคมของรัฐบาลดิจิทัล 396
9.2.4 ความคาดหวังของคนรุ่นใหม่และความยุติธรรมระหว่างรุ่น 402
9.3 วิสัยทัศน์และหลักการนำสำหรับการปฏิรูปธรรมาภิบาลไทย 409
9.4 แผนการปฏิรูปสี่มิติสู่มาตรฐานสากล 419
9.4.1 มิติสถาบันและกฎหมาย: การสร้างฟันให้กับระบบ 422
9.4.2 มิติความโปร่งใสและข้อมูล: การส่องสว่างให้กับการตัดสินใจสาธารณะ 424
9.4.3 มิติวัฒนธรรมความซื่อตรง: การปลูกฝังจริยธรรมในระบบและในใจ 427
9.4.4 มิติเทคโนโลยีเพื่อธรรมาภิบาล: การออกแบบเครื่องมือที่ขยายด้านสว่าง 430
9.4.5 การสังเคราะห์สี่มิติ 432
9.5 การสร้างระบบนิเวศแห่งความโปร่งใสและความรับผิดชอบ 435
9.5.1 องค์ประกอบของระบบนิเวศ 437
9.5.2 กลไกการทำงานของระบบนิเวศ 440
9.5.3 แบบจำลองระบบนิเวศ 441
9.6 บทส่งท้าย: รากเหง้าแห่งความสุจริตและการส่งต่อสู่อนาคต 447
9.6.1 ทบทวนการเดินทางของหนังสือทั้งเล่ม 449
9.6.2 บทเรียนเชิงยุทธศาสตร์ห้าประการ 450
9.6.3 คำถามที่แห่งศตวรรษที่ 21 สู่เส้นทางข้างหน้า 455
9.6.4 การส่งต่อสู่อนาคต 457

9.6.5 บทปิดท้าย 458
รายการอ้างอิง 461
บรรณานุกรม 467
ประวัติผู้เรียบเรียง ..... ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1- 1วิวัฒนาการแนวคิดธรรมาภิบาลสากล 5
ภาพที่ 1- 2สถาปัตยกรรมทางกฎหมาย: 7
ภาพที่ 1- 3 "ธรรมาภิบาล คือ วิธีการที่ดีในการตัดสินใจ" 8
ภาพที่ 1- 4 ธรรมาภิบาลแบบดั้งเดิมกับธรรมาภิบาลยุคดิจิทัล 10
ภาพที่ 1- 5 ความสำเร็จและข้อจำกัดของ E-GOVERNMENT ไทย 12

ภาพที่ 2- 1 ความสัมพันธ์เชิงระบบของ 4 เสาหลักธรรมาภิบาล 34
ภาพที่ 2- 2 หลักนิติธรรมกับการลดทุจริตเชิงนโยบาย 41
ภาพที่ 2- 3 ระดับความโปร่งใสเมื่อข้อมูลไม่สร้างความไว้วางใจ 44
ภาพที่ 2- 4 ปรากฏการณ์ความขัดแย้ง: ช่องว่างระหว่างการปฏิบัติ 47
ภาพที่ 2- 5 ประเมิน ป.ป.ช. ไทยเทียบกับองค์กรต้านทุจริตในภูมิภาค 51
ภาพที่ 2- 6 การเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์: จากธรรมาภิบาลเชิงลงโทษสู่เชิงป้องกัน 56
ภาพที่ 2- 7 แผนที่นำทาง 3 ระยะ: THE BIG BANG APPROACH 58
ภาพที่ 2- 8 การบูรณาการ 4 เสาหลักธรรมาภิบาลเข้ากับเป้าหมาย SDG 16 60
ภาพที่ 2- 9 บทสรุป: วงจรคุณธรรมเชิงสถาบันจาก 4 เสาหลักสู่ SDG 16 62
ภาพที่ 2- 10 สรุปสี่เสาหลักธรรมาภิบาลกับการต่อต้านทุจริตในบริบทไทย 63

ภาพที่ 3- 1 ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม 74
ภาพที่ 3- 2 ปัญหาธรรมาภิบาลไทย: ช่องว่างระหว่างหลักการและการปฏิบัติจริง 77
ภาพที่ 3- 3 3 กลไกปลดสวิตช์จริยธรรม: เมื่อวัฒนธรรมกลายเป็นข้ออ้าง 82
ภาพที่ 3- 4 ETHICS BY DESIGN: 6 องค์ประกอบของโครงสร้างพื้นฐานด้านจริยธรรม 85
ภาพที่ 3- 5 การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ: วิกลสถาบันด้านการทุจริต 89
ภาพที่ 3- 6 วินิจฉัยโรคสถาบัน (THE PATHOLOGY DIAGNOSTIC MATRIX) 94
ภาพที่ 3- 7 ถอดรหัส ICAC 4-LEVEL MODEL สู่บริบทไทย 97
ภาพที่ 3- 8 การจัดสรรความรับผิดชอบ (IIA THREE LINES MODEL) 100

ภาพที่ 3- 9 กรอบบูรณาการธรรมาภิบาล 101
ภาพที่ 3- 10 กรอบบูรณาการจริยธรรมและธรรมาภิบาล 104
ภาพที่ 3- 11 แผนผังการเปลี่ยนผ่านสู่สถาบันที่มีความซื่อสัตย์ 110

ภาพที่ 4- 1 ช่องว่าง De Jure vs. De Facto: กรอบวินิจฉัย Institutional Pathology..... 119
ภาพที่ 4- 2 กายวิภาคของ 4 ประเภท Institutional Failure:..... 122
ภาพที่ 4- 3 COSO Scanner: 5 ชั้นการวินิจฉัยระบบควบคุมภายใน 128
ภาพที่ 4- 4 ช่องว่างโครงสร้าง INTOSAI GOV 9100 กับการปฏิบัติจริงในไทย..... 131
ภาพที่ 4- 5 Fraud Triangle + ISO 31000 Loop: การวินิจฉัย Corruption Risk..... 136
ภาพที่ 4- 6 ผลแล็บ CPI/WGI: สิงคโปร์ vs ไทย 141
ภาพที่ 4- 7 E-Governance Before/After: 145
ภาพที่ 4- 8 Reform Theater vs. Real Reform: 151
ภาพที่ 4- 9 Clinical Case Studies: วินิจฉัย SAO / 1MDB / ระบบประเมินไทย 156
ภาพที่ 4- 10 Venn Diagram: การสังเคราะห์บทเรียนจาก 3 กรณีศึกษาสู่กรอบบูรณาการ.... 158
ภาพที่ 4- 11 Self-Correcting Governance System: 3 เสาหลักและ Feedback Loop..... 161
ภาพที่ 4- 12 Policy Roadmap: 2 ระยะสู่ Self-Correcting Governance 164

ภาพที่ 5- 1 วิวัฒนาการการบริหารภาครัฐ: จาก TPA สู่ NPM และ PVM 175
ภาพที่ 5- 2 จาก Efficiency สู่ Public Value 176
ภาพที่ 5- 3 มิติของการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ 177
ภาพที่ 5- 4 เสาหลักที่ 1: การบริหารเชิงผลลัพธ์ (RBM)ในฐานะกลไกต่อต้านทุจริต..... 179
ภาพที่ 5- 5 กรอบห่วงโซ่ผลลัพธ์: จากสิ่งที่ควบคุมได้สู่สิ่งที่สร้างคุณค่า 181
ภาพที่ 5- 6 ภาพสะท้อนตัวชี้วัด: ดแข็งและข้อควรระวัง 184
ภาพที่ 5- 7 เสาหลักที่ 2: ความคุ้มค่า กลไกเฟืองสี่มิติที่ต้องสมดุล 186
ภาพที่ 5- 8 ความคุ้มค่า:และการวัดคุณค่าที่ไม่ใช่ตัวเงิน..... 189
ภาพที่ 5- 9 เสาหลักที่ 3: เมทริกซ์การกระจายอำนาจ(Decentralization Matrix) 193
ภาพที่ 5- 10 การวัดความสำเร็จ: BSC 5 มุมมอง (ภาครัฐไทย)..... 202

ภาพที่ 5- 11 กับดักความล้มเหลวของการประเมินผล..... 203
ภาพที่ 5- 12 บทเรียนจากเอกชน: สิ่งที่ภาครัฐนำมาปรับใช้ได้และข้อจำกัดพื้นฐาน 206
ภาพที่ 5- 13 สู่องค์กรภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล..... 211
ภาพที่ 5- 14 ปัจจัยแห่งความสำเร็จ: 4 เงื่อนไขพื้นฐานสู่การสร้างคุณค่าสาธารณะที่ยั่งยืน ... 213

ภาพที่ 6- 1 รอยร้าวที่มองไม่เห็นในสถาปัตยกรรมธรรมาภิบาล 223
ภาพที่ 6-2 การจำแนกประเภทของความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในภาครัฐ 225
ภาพที่ 6- 3 ความเสี่ยงของ COI สามประเภท กับการทำลายสถาบัน 227
ภาพที่ 6- 4 วิศวกรรมของการต่อต้านการทุจริต 229
ภาพที่ 6- 5 การกลายพันธุ์เชิงวัฒนธรรม 233
ภาพที่ 6- 6 รอยรั่วของกฎหมาย: OECD TOOLKIT เทียบกับ พ.ร.ป.ป.ป.ช. 2561 243
ภาพที่ 6- 7คอขวดทางพฤติกรรม: เหตุใดเราจึงเพิกเฉยต่อรอยร้าว 251
ภาพที่ 6- 8 CIVIC INTEGRITY ADVOCATE FRAMEWORK 254
ภาพที่ 6- 9 มาตรฐานโลกเชิงเปรียบเทียบ: กลไกการแจ้งเบาะแส 259
ภาพที่ 6- 10 สถาปัตยกรรมแห่งนิเวศความสุจริต : ห้าเสาหลัก 263
ภาพที่ 6- 11 นวัตกรรมเชิงวัฒนธรรม: การเปลี่ยนนิยามคำว่า 'บุญคุณ 268
ภาพที่ 6- 12 สามเหลี่ยมความสุจริตองค์กร 271
ภาพที่ 6- 13 บทสรุป กฎหมายคือพื้นฐานความสุจริต 274

ภาพที่ 7- 1 ลำดับชั้นระบบธรรมาภิบาลความยั่งยืน..... 284
ภาพที่ 7- 2 แบบจำลองสามเหลี่ยมความยั่งยืน(SUSTAINABILITY TRIANGLE)..... 286
ภาพที่ 7- 3 STANDARDS ALIGNMENT MATRIX: 7 หลักการ ISO 26000 289
ภาพที่ 7- 4 กลไกเชื่อมโยงระบบแจ้งเบาะแสและการจัดการ COI สู่มิติ Gใน ESG SCORE 293
ภาพที่ 7- 5 MECHANISM OF STABILITY: แผนภาพวงจรเหตุปัจจัย (CAUSAL LOOP DIAGRAM) ... 298
ภาพที่ 7- 6 ช่องว่างระหว่างการประกาศเจตนารมณ์กับการปฏิบัติจริง..... 299
ภาพที่ 7- 7 การประเมินช่องว่างและระดับความพร้อมของประเทศไทยใน 5 มิติ..... 302
ภาพที่ 7- 8 การเปรียบเทียบความพร้อมด้าน ESG และการกำกับดูแล: 303

ภาพที่ 7- 9 HOLISTIC TRANSFORMATION STRATEGY: 304
ภาพที่ 7- 10แนวทาง OECD สำหรับการยกระดับธรรมาภิบาลและความยั่งยืน 310
ภาพที่ 7- 11 แบบจำลองสามเหลี่ยมความยั่งยืน 312
ภาพที่ 7- 12 ก้าวต่อไป: จากการวางระบบธรรมาภิบาล-ความยั่งยืน 313

ภาพที่ 8- 1 องค์ประกอบของโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย 320
ภาพที่ 8- 3 การเปรียบเทียบ THIN RULE OF LAW กับ THICK RULE OF LAW 322
ภาพที่ 8- 4 ทฤษฎีชั้นระดับ (NESTED LEVELS) ของโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย 325
ภาพที่ 8- 5 ช่องว่างการปฏิบัติ (IMPLEMENTATION GAP) ในประเทศกำลังพัฒนา..... 327
ภาพที่ 8- 6 การประเมิน ป.ป.ช. ตามหลักการจาการ์ตาว่าด้วยองค์กรต่อต้านการทุจริต 332
ภาพที่ 8- 7 แดชบอร์ดดัชนีธรรมาภิบาลไทย: CPI, WGI และ IMD ค.ศ. 2023-2024 333
ภาพที่ 8- 8 แนวโน้ม WGI ของประเทศไทย ค.ศ. 2020-2024: 6 มิติธรรมาภิบาล 334
ภาพที่ 8- 9 เส้นเวลาการปฏิรูปธรรมาภิบาลสแกนดิเนเวีย ค.ศ. 1800-2020 338
ภาพที่ 8- 10 แบบจำลองสามชั้นของสิงคโปร์: กฎหมาย สถาบัน และแรงจูงใจ 339
ภาพที่ 8- 11 สองเส้นทางสู่ธรรมาภิบาล: แบบจำลองสแกนดิเนเวียกับแบบจำลองสิงคโปร์ .. 342
ภาพที่ 8- 12 กรณี DEERE & COMPANY และ WIRTGEN GROUP 347
ภาพที่ 8- 13 สี่เสาหลักธรรมาภิบาลที่บกพร่องในกรณีไทย 348
ภาพที่ 8- 14 วิกฤตจริยธรรม FIFA ค.ศ. 2015: โครงข่ายการทุจริตข้ามชาติ 352
ภาพที่ 8- 15 การล่มสลายของ WIRECARD AG ความล้มเหลวของการกำกับดูแลหลายชั้น 354
ภาพที่ 8- 16 ตารางพยาธิวิทยาข้ามระดับ (CROSS-LEVEL PATHOLOGY)..... 356
ภาพที่ 8- 17 สามบทเรียนสำหรับประเทศไทยจากกรณีองค์กรข้ามชาติ 357
ภาพที่ 8- 18 ห้าเสาหลักแห่งความสำเร็จในการสร้างธรรมาภิบาลที่ยั่งยืน 359
ภาพที่ 8- 19 ข้อเสนอที่ 1: ก่อนและหลังการปฏิรูปองค์กรอิสระด้านต่อต้านการทุจริต..... 362
ภาพที่ 8- 20 ข้อเสนอที่ 2: ระบบคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่เข้มแข็งและบูรณาการ..... 363
ภาพที่ 8- 21 ข้อเสนอที่ 3: กลไกการประเมินเชิงเนื้อหาแบบบูรณาการ ESG และ ISO 364
ภาพที่ 8- 22 แผนที่การพึ่งพากันระหว่างสามข้อเสนอเชิงนโยบาย นโยบาย 365
ภาพที่ 8- 23 แบบจำลองธรรมาภิบาลแบบบูรณาการ 366

ภาพที่ 9- 1 กรอบการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลเชิงสถาบัน 382
ภาพที่ 9- 2 วงจรระบบอุปถัมภ์และกลไกการผลิตซ้ำ 388
ภาพที่ 9- 3 วงจรช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายสี่ขั้น 394
ภาพที่ 9- 4 ความคาดหวังของคนรุ่นใหม่และวิกฤตความชอบธรรม 403
ภาพที่ 9- 5 อุปสรรคทั้งสี่และความเชื่อมโยงเชิงโครงสร้าง 408
ภาพที่ 9- 6 วิสัยทัศน์สายกลาง: หลักสากลบรรจบหลักธรรมไทย 411
ภาพที่ 9- 7 ทศพิธิราชธรรมเชื่อมโยงหลักการสากล 412
ภาพที่ 9- 8 หลักการนำห้าประการสำหรับการปฏิรูปธรรมาภิบาลไทย 417
ภาพที่ 9- 9 แผนการปฏิรูปสี่มิติ 420
ภาพที่ 9- 10 หลักการสามข้อของการปฏิภาพที่ มีประสิทธิผล 422
ภาพที่ 9- 11 มิติที่หนึ่งและสอง: ปฏิรูปสถาบันและสร้างระบบความโปร่งใส 425
ภาพที่ 9- 12 มิติที่สามและสี่: วัฒนธรรมความซื่อตรงและธรรมาภิบาลดิจิทัล 428
ภาพที่ 9- 13 เงื่อนไขความสำเร็จและตัวขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง 434
ภาพที่ 9- 14 จากระบบลำดับชั้นสู่ระบบนิเวศแห่งธรรมาภิบาล 436
ภาพที่ 9- 15 ห้าตัวแสดงหลักในระบบนิเวศแห่งความโปร่งใสและความรับผิดชอบ 439
ภาพที่ 9- 16 แบบจำลองระบบนิเวศแห่งความโปร่งใสและความรับผิดชอบ 441
ภาพที่ 9- 17 ระบบนิเวศแห่งธรรมาภิบาล 445
ภาพที่ 9- 18 ธรรมาภิบาลไทยในศตวรรษที่ 21 447
ภาพที่ 9- 19 บทเรียนเชิงยุทธศาสตร์ห้าประการ 451
ภาพที่ 9- 20 รากเหง้าทางจริยธรรมของธรรมาภิบาลไทย 453
ภาพที่ 9- 21 ความท้ายทายในศตวรรษที่21 455

สารบัญตาราง

ตาราง 2- 1 เมทริกซ์เชื่อมโยงกรอบธรรมาภิบาลสากล 5 กรอบกับ 4 เสาหลัก 32
ตาราง 2- 2 ความแตกต่างระหว่าง RULE OF LAW และ RULE BY LAW 36
ตาราง 2- 3 เปรียบเทียบมาตรฐาน OECD/UNCAC กับสถานะไทย 38
ตาราง 2- 4 การวิเคราะห์หลักการจาการ์ตาเทียบกับสถานะ ป.ป.ช. ไทย (2024) 48
ตาราง 2- 5 การเปรียบเทียบแนวทางเชิงลงโทษกับเชิงป้องกัน.....54
ตาราง 2- 6 การเชื่อมโยง SDG 16 กับ 4 เสาหลักและสถานะประเทศไทย 59

ตาราง 3- 1 ETHICS INFRASTRUCTURE สำหรับการกำกับจริยธรรมในองค์กร.....84
ตาราง 3- 2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบสถาบันต่อต้านคอร์รัปชัน: CPIB, ICAC และ NACC.....87
ตาราง 3- 3 *ICAC 4-LEVEL OPERATIONAL MODEL และนัยต่อบริบทไทย* 95
ตาราง 3- 4 IIA THREE LINES MODEL (2020) และ GAP ANALYSIS ในบริบทไทย.....99
ตาราง 3- 5 ตารางสังเคราะห์เปรียบเทียบกรอบแนวคิด..... 109

ตาราง 4- 1 กรอบ INSTITUTIONAL FAILURE สี่ประเภท: การวินิจฉัยและแนวทางแก้ไข..... 120
ตาราง 4- 2 ห้าองค์ประกอบของ COSO (2013) กับบริบทธรรมาภิบาลไทย..... 126
ตาราง 4- 3 ISO 31000:2018 กับการประยุกต์ใช้สำหรับ CORRUPTION RISK 134
ตาราง 4- 4 เปรียบเทียบ CPI 2024 และ WGI CONTROL OF CORRUPTION 139
ตาราง 4- 5 การเปรียบเทียบ E-GOVERNANCE และ TRANSFERABILITY กับไทย 148
ตาราง 4- 6 กรอบ SELF-CORRECTING GOVERNANCE SYSTEM 160

ตาราง 5- 1 กรอบห่วงโซ่ผลลัพธ์ (RESULTS CHAIN FRAMEWORK) 180
ตาราง 5- 2 การเปรียบเทียบตัวชี้วัดผลผลิตและตัวชี้วัดผลลัพธ์ 183
ตาราง 5- 3 กรอบการประเมินความคุ้มค่า: สี่มิติ (3ES + 1E) 187
ตาราง 5- 4 ตัวชี้วัด VFM ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไทย: กรอบการประเมิน 4 มิติ 190
ตาราง 5- 5 ประเภทการกระจายอำนาจ 191

ตาราง 5- 6 การประเมินผลแบบสมดุล (BSC) : 5 มุมมอง 200

ตาราง 6- 1 OECD COI TYPOLOGY เปรียบเทียบกับ RELATIONAL COI 236
ตาราง 6- 2 การเปรียบเทียบ OECD TOOLKIT กับกฎหมายไทย 244
ตาราง 6- 3 การเปรียบเทียบกฎหมายแจ้งเบาะแสสี่ประเทศ 260

ตาราง 7- 1 การเชื่อมโยง ISO 26000 ,ธรรมาภิบาล, SDGS 288
ตาราง 7- 2 สรุปงานวิจัย SCOPUS Q1 ว่าด้วย ESG SCORE กับความมั่นคงขององค์กร 296
ตาราง 7- 3 เปรียบเทียบ IMPLEMENTATION GAP ด้านธรรมาภิบาล 301
ตาราง 7- 4 HOLISTIC TRANSFORMATION STRATEGY 305

ตาราง 8- 1คะแนน WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS (WGI) ของประเทศไทย 334
ตาราง 8- 2 การเปรียบเทียบโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมายและกลไกความสุจริต 348

ตาราง 9- 1 ดาบสองคมของเทคโนลีอุบัติใหม่ต่อธรรมาภิบาล 400
ตาราง 9- 2 หลักการธรรมาภิบาลสากลกับหลักธรรมในทศพิธราชธรรม 415
ตาราง 9- 3 การเชื่อมโยงระหว่างมิติแผนการปฏิรูป อุปสรรค และหลักการนำ 432

บทที่ 1

มโนทัศน์และวิวัฒนาการของธรรมาภิบาล:
จากบริบทสากลสู่ยุคดิจิทัล
สถาปัตยกรรมเชิงสถาบันเพื่อการตัดสินใจที่ดี
สังเคราะห์แนวคิดเชิงวิพากษ์จาก
วิกฤตเศรษฐกิจแอฟริกาใต้สะฮารา
สู่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540
และความท้าทายในยุคดิจิทัล

บทที่ 1
มโนทัศน์และวิวัฒนาการของธรรมาภิบาล:
จากบริบทสากลสู่ยุคดิจิทัล

The Concept and Evolution of Good Governance:
From Global Context to the Digital Era

การทำความเข้าใจหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) อย่างลึกซึ้งต้องเริ่มต้นจากการสืบสาวรากฐานทางประวัติศาสตร์และพัฒนาการทางความคิด เพื่อให้เห็นว่าแนวคิดนี้เกิดขึ้นมาได้อย่างไร ท่ามกลางบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงไป บทนี้จะนำเสนอวิวัฒนาการของแนวคิดธรรมาภิบาลจากจุดกำเนิดในรายงานธนาคารโลกปี ค.ศ. 1989 สู่การถูกรับรองในระบบกฎหมายไทยผ่านรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และการปรับตัวเข้าสู่บริบทยุคดิจิทัล (Digital Era) ที่ท้าทายกรอบการกำกับดูแลในรูปแบบใหม่ การวิเคราะห์ในบทนี้ยังครอบคลุมความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรม (Rule of Law) กับการลดทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย และปิดด้วยการสังเคราะห์กรอบแนวคิดที่เป็นพื้นฐานของการวิเคราะห์ในบทต่อๆ ไปทั้งหมด

1.1 วิวัฒนาการทางแนวคิด : จาก Governance สู่ Good Governance

แนวคิดเรื่อง Governance ในความหมายดั้งเดิมนั้น หมายถึงกระบวนการและโครงสร้างที่ผ่านซึ่งพลเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และสถาบันต่างๆ ทั้งภาครัฐ ตลาด และภาคประชาสังคม ใช้อำนาจและทรัพยากรร่วมกันเพื่อจัดการกิจการสาธารณะ (public affairs) และตอบสนองต่อความต้องการของสังคม (United

Nations Development Programme(UNDP, 1997, pp. 2–3) นิยามนี้ครอบคลุมทั้งมิติของสถาบันที่เป็นทางการ (formal institutions) เช่น รัฐสภา ศาล และระบบราชการ รวมถึงกระบวนการที่ไม่เป็นทางการ (informal processes) อย่างการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สถาบันการเงินระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) มุ่งเน้นการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจ (structural adjustment) เป็นหลัก โดยเชื่อว่าการเปิดเสรีตลาดและการปรับสมดุลมหภาคจะเพียงพอในการกระตุ้นการเติบโตและพัฒนาที่ยั่งยืน ความเชื่อนี้กำกับนโยบายความช่วยเหลือระหว่างประเทศตลอดช่วงทศวรรษ 1970 และ 1980

อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์อันเจ็บปวดในภูมิภาคแอฟริกาใต้สะฮารา (Sub-Saharan Africa) ได้ท้าทายข้อสมมติพื้นฐานดังกล่าวอย่างรุนแรง รายงาน "Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth" ของธนาคารโลก (World Bank, 1989, p. 60) ซึ่งถือเป็นหลักหมุดสำคัญในประวัติศาสตร์แนวคิดธรรมาภิบาล ได้นิยามปัญหาของภูมิภาคนี้ใหม่จากที่เคยมองว่าเป็น "วิกฤตเศรษฐกิจ" ให้กลายเป็น "วิกฤตธรรมาภิบาล" หรือ "crisis of governance"(World Bank, 1989, p. xii) ณ ขณะนั้น ทวีปแอฟริกาใต้สะฮาราซึ่งมีประชากรเกือบห้าร้อยล้านคนมีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศโดยรวมเทียบเท่ากับประเทศเบลเยียมที่มีประชากรเพียง 10 ล้านคน และการตกต่ำทางเศรษฐกิจนี้มิได้มีสาเหตุเพียงจากราคาสินค้าโภคภัณฑ์ที่ผันผวนหรือภาระหนี้ต่างประเทศที่สะสม แต่มีรากฐานลึกกว่านั้นในโครงสร้างสถาบันของรัฐเอง (Orayo & Mose, 2016)

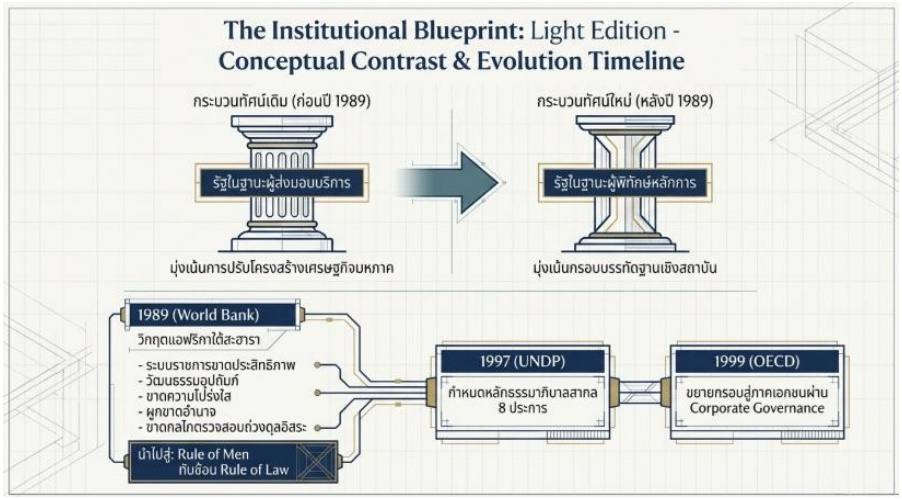
ธนาคารโลกวิเคราะห์ว่าความล้มเหลวเชิงสถาบัน (institutional failure) ในแอฟริกาใต้สะฮาราเกิดจากปัจจัยหลักห้าประการที่เชื่อมโยงกัน ประการแรก ระบบราชการที่ขาดประสิทธิภาพและความรับผิดชอบซึ่งเต็มไปด้วยการผูกขาดอำนาจและการอุปถัมภ์ทางการเมือง ประการที่สอง วัฒนธรรมอุปถัมภ์แบบ

Patrimonialism ที่ทำให้ทรัพยากรของรัฐถูกใช้เพื่อประโยชน์ของกลุ่มการเมืองเฉพาะมากกว่าสาธารณประโยชน์ ประการที่สาม การขาดความโปร่งใส (transparency) ในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณ ทำให้ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิผล ประการที่สี่ การผูกขาดอำนาจทางการเมืองไว้ในมือของพรรคเดียวหรือผู้นำคนเดียวโดยไม่มีการถ่วงดุล และประการที่ห้า การขาดกลไกตรวจสอบถ่วงดุลที่เป็นอิสระ (independent checks and balances) ที่สามารถจำกัดการใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ (Orayo & Mose, 2016; World Bank, 1989, pp. 54–55) ผลลัพธ์ที่ตามมาคือสถาบันของรัฐตั้งอยู่บนหลักอำนาจของบุคคล (rule of men) แทนที่จะเป็นหลักนิติธรรม (rule of law) ทำให้เอกชนไม่สามารถวางแผนธุรกิจโดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่แน่นอนได้ และทรัพยากรสาธารณะถูกใช้อย่างไร้ประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์แก่กลุ่มเฉพาะ

การเปิดเผยความล้มเหลวเชิงสถาบันของแอฟริกาใต้สะฮาราได้นำสู่การตระหนักอย่างชัดเจนว่าความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจโดยไม่ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจและสถาบันของรัฐ จะก่อให้เกิดสภาวะ "การพัฒนาแบบไร้ฐานรองสถาบัน" ที่ไม่ยั่งยืน(World Bank, 1989, p. 60-61) จากนั้นเป็นต้นมา แนวคิด Good Governance จึงเริ่มวิวัฒน์สู่กรอบที่ครอบคลุมยิ่งขึ้น โดย UNDP ได้กำหนดหลักธรรมาภิบาล 8 ประการในปี ค.ศ. 1997 ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วม (participation) ความโปร่งใส (transparency) การตอบสนอง (responsiveness) ความรับผิดชอบ (accountability) ประสิทธิผล (effectiveness) ประสิทธิภาพ (efficiency) ความเสมอภาคและการไม่ทิ้งใครไว้เบื้องหลัง (equity and inclusiveness) และหลักนิติธรรม (rule of law)(UNDP, 1997, p. 4) องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ(Corporate Governance | OECD, n.d., p. 3) ได้เสริมสร้างกรอบนี้ด้วยหลักการบรรษัทภิบาล (Corporate Governance Principles) ในปี ค.ศ. 1999 เพื่อนำหลักการเหล่านี้สู่ภาคธุรกิจเอกชนและสถาบันการเงิน เส้นทางวิวัฒนาการนี้จาก World Bank (1989) ผ่าน UNDP (1997) สู่ OECD (1999) สะท้อนให้เห็นว่า

ธรรมาภิบาลมิใช่เพียงนโยบายทางเทคนิค แต่เป็นกรอบบรรทัดฐาน (normative framework) ที่ครอบคลุมทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งมีความสำคัญต่อทุกภาคส่วนในสังคมสมัยใหม่

การก้าวสู่แนวคิด Good Governance จึงเปรียบเสมือนการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (paradigm shift) จากการมองรัฐว่าเป็นเพียง "ผู้ส่งมอบบริการ" ไปสู่การมองรัฐว่าเป็น "ผู้พิทักษ์หลักการ" ที่ต้องยึดถือในการตัดสินใจทุกระดับ ดังที่ประธานธนาคารโลก Barber Conable ระบุไว้ในคำนำรายงานปี ค.ศ. 1989 ว่า "ประเด็นของธรรมาภิบาลนั้นอยู่บนสุดของวาระเชิงยุทธศาสตร์ของแอฟริกาในทศวรรษ 1990 และในทัศนะของข้าพเจ้า อนาคตของแอฟริกาขึ้นอยู่กับวิธีที่แอฟริกาจัดการกับมัน"(World Bank, 1989, Foreword) ข้อความนี้ย้ำเตือนว่าธรรมาภิบาลมิใช่ทางเลือก แต่เป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งนำเราสู่การพิจารณาว่าประเทศไทยได้รับและปรับใช้หลักการดังกล่าวผ่านกลไกทางกฎหมายอย่างไร



ภาพที่ 1- 1วิวัฒนาการแนวคิดธรรมาภิบาลสากลจาก World Bank (1989) สู่ UNDP (1997) และ OECD (1999)

ที่มา: ผู้เขียนรวบรวมจาก *World Bank* (1989); *UNDP* (1997); *OECD* (1999)

หมายเหตุ: ลูกศรแสดงทิศทางการพัฒนาเชิงแนวคิดจากกรอบสถาบันดั้งเดิม (ก่อนปี *1989*) สู่มาตรฐานธรรมาภิบาลสากลสมัยใหม่ในสามช่วงเวลาสำคัญ

ดังที่แสดงในภาพที่ *1.1* วิวัฒนาการของแนวคิดธรรมาภิบาลสากลเริ่มต้นจากกรอบของ *World Bank* ในปี ค.ศ. *1989* ที่เน้น *Rule of Law* และความโปร่งใส ก่อนพัฒนาสู่หลักการ *8* ประการของ *UNDP (1997)* และองค์ประกอบ *Corporate Governance* ของ *OECD (1999)* ตามลำดับ

1.2 บริบทไทย: รัฐธรรมนูญ 2540 และธรรมาภิบาลระบบกฎหมาย

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ระบบการเมืองและการบริหารของไทยประสบกับปัญหาเชิงโครงสร้างที่คล้ายคลึงกับที่ธนาคารโลกระบุไว้ในบริบทแอฟริกาใต้สะฮารา นั่นคือการขาดกลไกตรวจสอบถ่วงดุลอิสระ การใช้อำนาจตามดุลพินิจโดยไม่ถูกควบคุม และการขาดความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณและจัดซื้อจัดจ้างเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าโครงสร้างรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้นไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องกันการแทรกแซงจากกองทัพและการรวบอำนาจโดยฝ่ายบริหาร เหตุการณ์นี้จุดชนวนให้ประชาชนเรียกร้องระบบกฎหมายที่มีความรับผิดชอบมากขึ้น จนนำไปสู่การจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน (Constitutional Drafting Assembly) เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ (OECD, 2024; สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), 2562)

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งถูกขนานนามว่า "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน" (People's Constitution) ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่สุดในการนำหลักธรรมาภิบาลเข้าสู่ระบบกฎหมายไทยอย่างเป็นทางการ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้เพียงประกาศสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ยังสร้างสถาปัตยกรรมสถาบัน (institutional architecture) ใหม่ที่ออกแบบมาเพื่อสร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยมีกลไกสำคัญที่ถูกจัดตั้งขึ้น ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

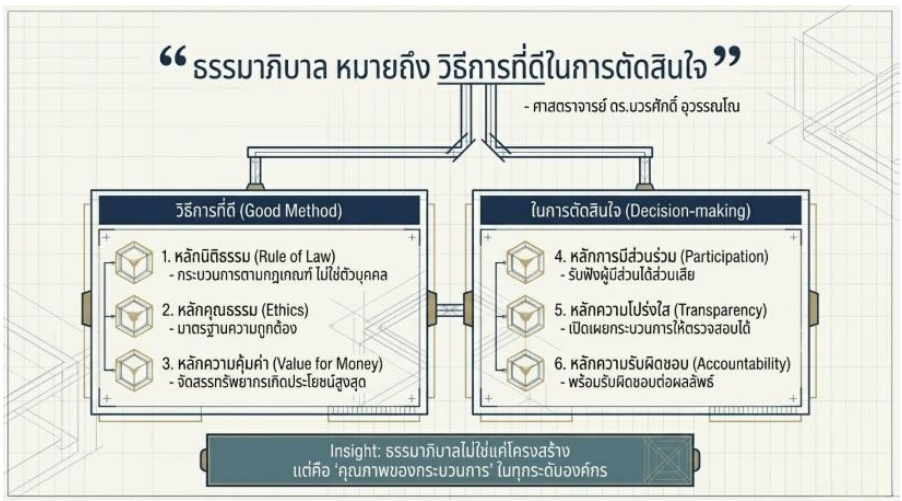
แห่งชาติ (National Counter Corruption Commission หรือ ป.ป.ช.) ในฐานะองค์กรอิสระที่มีอำนาจตรวจสอบนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ(สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 1997) ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญจากการนิติบัญญัติที่ขัดหลักการ ศาลปกครองสำหรับการตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) เพื่อรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (Office of the Auditor-General) เพื่อตรวจสอบการใช้งบประมาณของรัฐ(สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), 2562, paras. 4–6)

ภาพที่ 1- 2สถาปัตยกรรมทางกฎหมาย: ระบบตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (1997)

ภาพที่ 1.2 แสดงสถาปัตยกรรมทางกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. *2540* ซึ่งออกแบบให้องค์กรอิสระทั้ง *5* แห่ง ได้แก่ รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันผ่านกลไก *Checks & Balances* โดยมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. *2540* เป็นกรอบกลางที่กำหนดอำนาจและขอบเขตของแต่ละองค์ก*)*

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินของไทยออกเป็น 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม (rule of law) หลักคุณธรรม (ethics) หลักความโปร่งใส (transparency) หลักการมีส่วนร่วม (participation) หลักความรับผิดชอบ (accountability) และหลักความคุ้มค่า (value for money) (ราชกิจจานุเบกษา, 2542) การกำหนดหลักการ 6 ประการนี้สอดคล้องกับนิยามที่ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายมหาชนและหนึ่งในผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ได้อธิบายความหมายของธรรมาภิบาลว่า "ธรรมาภิบาล หมายถึง วิธีการที่ดีในการตัดสินใจ"((บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2544; สถาบันพระปกเกล้า, 2566)



ภาพที่ 1- 3 การวิเคราะห์นิยาม "ธรรมาภิบาล คือ วิธีการที่ดีในการตัดสินใจ" กับหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544); สถาบันพระปกเกล้า (2566)

ดังที่ภาพที่ 1.3 แสดงให้เห็น นิยามที่กระชับแต่ลึกซึ้งนี้ชวนให้ตระหนักว่าธรรมาภิบาลมิได้เป็นเพียงเรื่องของกฎระเบียบหรือโครงสร้างสถาบัน แต่เป็นเรื่องของ "กระบวนการ" และ "คุณภาพ" ของการตัดสินใจในทุกระดับขององค์กร นิยาม

ดังกล่าวสะท้อนหลักธรรมาภิบาลหลายประการพร้อมกัน กล่าวคือ "วิธีการที่ดี" นั้น หมายถึงกระบวนการที่เป็นระบบ ตรวจสอบได้ และไม่เลือกปฏิบัติ อันสอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่ต้องการให้การตัดสินใจดำเนินไปตามกฎเกณฑ์ ไม่ใช่ตามอำนาจของบุคคล ขณะที่ "การตัดสินใจ" สื่อถึงกระบวนการที่ต้องมีการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ซึ่งเชื่อมโยงกับหลักการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส การที่กระบวนการตัดสินใจต้องเป็น "วิธีการที่ดี" ยังนัยถึงการที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของการตัดสินใจนั้นด้วย ซึ่งเป็นสาระสำคัญของหลักความรับผิดชอบ (accountability) ดังนั้น นิยามของ ดร.บวรศักดิ์จึงรวบหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการของไทยและหลัก 8 ประการของ UNDP ไว้ในประโยคเดียวได้อย่างกระชับและลึกซึ้ง

ในทางปฏิบัติ สถาบันที่รัฐธรรมนูญ 2540 จัดตั้งขึ้นได้สร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่มีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ป.ป.ช. ซึ่งมีอำนาจในการไต่สวนและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างอิสระจากฝ่ายบริหาร(วิทยาลัยวิชาการกองทัพบก, 2568; ศาสตราจารย์พิเศษ นรนิติ เศรษฐบุตร, 2566) อย่างไรก็ตาม ความท้าทายสำคัญที่เกิดขึ้นในทศวรรษต่อมาสะท้อนให้เห็นว่าการสร้างสถาบันที่ดีเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ หากไม่มีวัฒนธรรมองค์กรและจริยธรรมของผู้นำที่สนับสนุนการทำงานของสถาบันเหล่านั้น ซึ่งนำเราสู่โจทย์ใหม่ในยุคดิจิทัลที่ทั้งโอกาสและความเสี่ยงต่างถูกขยายใหญ่ขึ้นด้วยเทคโนโลยี

1.3 ธรรมาภิบาลในยุคดิจิทัล: ความท้าทายและโอกาสใหม่

ยุคดิจิทัล (Digital Era) ได้เปลี่ยนโฉมหน้าของธรรมาภิบาลอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ทั้งในด้านเครื่องมือที่ใช้ กระบวนการที่ดำเนินการ และความเสี่ยงที่ต้องจัดการ การกำกับดูแลดิจิทัล (Digital Governance) แตกต่างจากธรรมาภิบาลแบบดั้งเดิม (Traditional Governance) ในหลายมิติสำคัญ ธรรมาภิบาลแบบ

ดั้งเดิมพึ่งพากระบวนการที่ใช้เอกสาร การตรวจสอบทางกายภาพ และปฏิสัมพันธ์แบบตัวต่อตัว ซึ่งมีข้อจำกัดในด้านความเร็ว ต้นทุน และขอบเขตการครอบคลุม ในขณะที่ธรรมาภิบาลดิจิทัลดำเนินการผ่านแพลตฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ ฐานข้อมูลที่ประมวลผลได้ และการสื่อสารข้ามพื้นที่แบบทันที ความแตกต่างนี้ไม่ได้เป็นเพียงเรื่องเทคนิค แต่มีผลต่อระดับความโปร่งใสที่เป็นไปได้ ความรวดเร็วในการตรวจสอบ และช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน(Caplanova & Szakadatova, 2025; OECD, 2022, pp. 17–22)

ภาพที่ 1- 4 การเปรียบเทียบธรรมาภิบาลแบบดั้งเดิมกับธรรมาภิบาลยุคดิจิทัล

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD (2022); Caplanova & Szakadatova (2025)

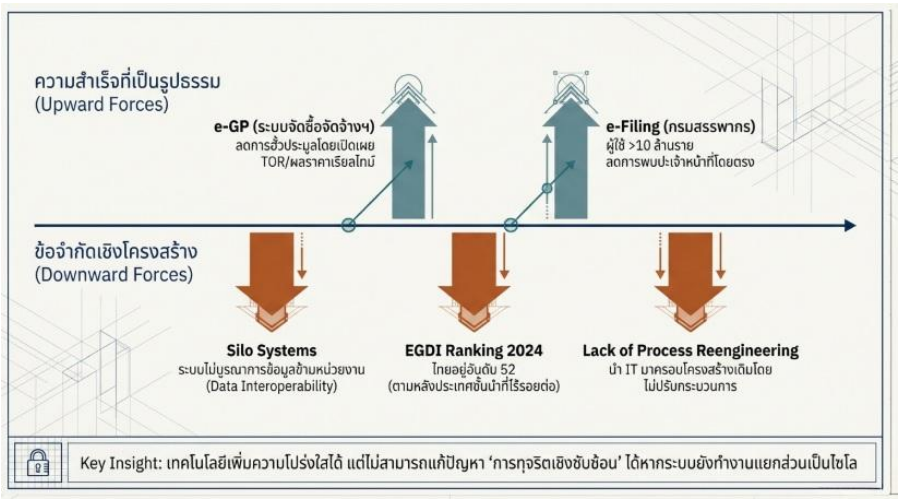
ภาพที่ 1.4 เปรียบเทียบธรรมาภิบาลในสองยุคสมัยผ่าน 4 มิติหลัก ได้แก่ รูปแบบการทำงาน ความเร็วและขอบเขต ระดับความโปร่งใส และการใช้ดุลพินิจ โดยธรรมาภิบาลดั้งเดิมอาศัยเอกสารราชการและระบบอนุมัติแบบ Passive ในขณะที่ธรรมาภิบาลดิจิทัลเปลี่ยนไปสู่การประมวลผลอัตโนมัติ ข้อมูล Open Data และการบริการแบบ Zero-touch ซึ่งลดการใช้ดุลพินิจรายบุคคลและเพิ่มความโปร่งใสเชิงระบบ

งานวิจัยจำนวนมากในช่วงปี ค.ศ. 2020-2025 ชี้ให้เห็นว่าเทคโนโลยีดิจิทัลมีศักยภาพในการเพิ่มความโปร่งใสและลดการทุจริตอย่างมีนัยสำคัญ(Caplanova & Szakadatova, 2025) Čaplánová และ Szakadátová (2025) ศึกษากลยุทธ์การนำดิจิทัลมาใช้ในภาคสาธารณะของไทยโดยสำรวจผู้แทน 288 คนจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและภูมิภาค พบว่าอุปสรรคสำคัญต่อการยกระดับธรรมาภิบาลดิจิทัลของไทย ได้แก่ ความขาดแคลนทักษะดิจิทัลของบุคลากร ปัญหาการบูรณาการข้อมูลข้ามหน่วยงาน และความกังวลด้านความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูล (Caplanova & Szakadatova, 2025, pp. 4–6)

เมื่อวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับกรณีศึกษาในระดับสากล พบความแตกต่างที่มีนัยสำคัญในระดับวุฒิภาวะของธรรมาภิบาลดิจิทัล ดัชนี E-Government Development Index (EGDI) ของสหประชาชาติปี ค.ศ. 2024 จัดอันดับเดนมาร์ก (อันดับที่ 1) เอสโตเนีย (อันดับที่ 2) และสิงคโปร์ (อันดับที่ 3) นำโดยสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ตามมาในอันดับที่ 4 สะท้อนการบูรณาการข้อมูลภาครัฐอย่างครบวงจรผ่านระบบ Digital Government Framework ที่มีประสิทธิภาพสูง (United Nations, 2024) ในทางคู่ขนาน สิงคโปร์ ประสบความสำเร็จในการลด “ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่” ผ่านระบบ CorpPass และ SingPass ที่ผูกพันบริการรัฐทั้งหมดไว้กับข้อมูลดิจิทัลของพลเมือง ทำให้แทบไม่มีจุดสัมผัสระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ในการรับบริการ จึงตัดโอกาสการเรียกรับผลประโยชน์ได้อย่างมีระบบ (GovTech Singapore, 2025) ประเทศไทย (อันดับที่ 52) แม้จะมีความก้าวหน้าอย่างมีนัยสำคัญ แต่ยังเผชิญกับความท้าทายด้านการบูรณาการข้อมูลข้ามหน่วยงาน (data interoperability) และความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัลระหว่างเขตเมืองและชนบท ซึ่ง Caplanova และ Szakadatova (2025) ระบุว่าเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่สุดในการยกระดับธรรมาภิบาลดิจิทัลของไทย

กรณีศึกษาของไทยที่เป็นรูปธรรมที่สุดในการนำเทคโนโลยีมาเสริมสร้างธรรมาภิบาล ได้แก่ ระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic

Government Procurement หรือ e-GP) ซึ่งดำเนินการโดยกรมบัญชีกลาง ระบบนี้กำหนดให้หน่วยงานรัฐทุกแห่งต้องประกาศ TOR ราคากลาง และผลการประกวดราคาผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลกลาง ซึ่งประชาชนและสื่อมวลชนสามารถติดตามได้แบบเรียลไทม์ สำนักงาน ป.ป.ช. รายงานว่าระบบ e-GP ช่วยลดการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากทำให้การฮั้วประมูลตรวจจับได้ง่ายขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), 2568) ในทำนองเดียวกัน ระบบการยื่นแบบภาษีออนไลน์ของกรมสรรพากร (Revenue Department e-Filing System) ที่มีผู้ใช้งานเกินสิบล้านรายต่อปี ได้ลดการพบปะระหว่างผู้เสียภาษีและเจ้าหน้าที่ลงอย่างมาก (กรมสรรพากร, 2567) อย่างไรก็ดี ความท้าทายที่ยังคงอยู่คือการที่ระบบเหล่านี้ยังทำงานในแบบ “ไซโล” (silo) โดยไม่เชื่อมต่อข้อมูลข้ามหน่วยงาน ทำให้การตรวจสอบการทุจริตเชิงซับซ้อนที่อาศัยช่องว่างระหว่างระบบยังคงเป็นความท้าทาย (Caplanova & Szakadatova, 2025, pp. 8–10; OECD, 2022, pp. 35–40)



ภาพที่ 1- 5 ความสำเร็จและข้อจำกัดของ e-Government ไทย: e-GP, e-Filing และปัญหาระบบไซโล

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก United Nations (2024); Caplanova & Szakadatova (2025)

ภาพที่ 1.5 วิเคราะห์พลวัตของ e-Government ไทยในเชิงสองทิศทาง โดยแรงผลักดันเชิงบวก (Upward Forces) ประกอบด้วยระบบ e-GP ที่ช่วยยกระดับความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง และระบบ e-Filing ที่ลดระยะเวลาคืนภาษีลงกว่า 50 วัน ในขณะที่แรงฉุดรั้งเชิงโครงสร้าง (Downward Forces) สะท้อนผ่านปัญหาระบบไซโล การขาด Data Interoperability และอันดับ EGDI ปี 2024 ที่ตกมาอยู่ที่ 52 ชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จเฉพาะจุดยังไม่เพียงพอหากขาดการปรับกระบวนการทำงานเชิงระบบ

งานวิจัยเชิงประจักษ์ล่าสุดเสริมให้ภาพนี้ชัดขึ้น Twizeyimana และ Andersson (2019) ทบทวนวรรณกรรมด้าน e-Government อย่างเป็นระบบและพบว่าคุณค่าสาธารณะหลักที่ e-Government สร้างขึ้นมีสามด้าน ได้แก่ ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ (transparency and accountability) ประสิทธิภาพในการให้บริการ (service efficiency) และการมีส่วนร่วมของพลเมือง (citizen participation) โดยเน้นว่าผลลัพธ์ทั้งสามด้านจะบรรลุได้เต็มที่ก็ต่อเมื่อมีการออกแบบ “เชิงธรรมาภิบาล” ตั้งแต่ต้น ไม่ใช่นำเทคโนโลยีมาครอบทับโครงสร้างการทำงานแบบเดิม (Twizeyimana & Andersson, 2019, pp. 174–176) บทเรียนนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับไทย เพราะการลงทุนในระบบ IT ภาครัฐที่ผ่านมาหลายโครงการประสบปัญหาการไม่ถูกใช้งานอย่างเต็มศักยภาพ เนื่องจากขาดการปรับกระบวนการทำงาน (process reengineering) ควบคู่ไปด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียวไม่ใช่คำตอบ หากไม่มีการปฏิรูปเชิงสถาบันที่สนับสนุน

บทบาทของผู้นำในฐานะตัวแปรชี้ขาดนั้นไม่อาจมองข้ามได้ โครงสร้างสถาบันที่ดีเป็นเพียงเงื่อนไขจำเป็น (necessary condition) แต่ไม่เพียงพอโดยตัวมันเอง งานวิจัยชี้ว่าในประเทศที่มีระดับการพัฒนาสถาบันปานกลางอย่างเช่นไทย บทบาทของผู้นำที่มีจริยธรรม (ethical leadership) มีผลกระทบที่มากกว่าผู้นำในประเทศที่มีสถาบันที่เข้มแข็งมากหรือน้อยมาก เนื่องจากผู้นำเป็นทั้งผู้ตีความกฎและผู้กำหนดวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในทุกระดับ ดังนั้น

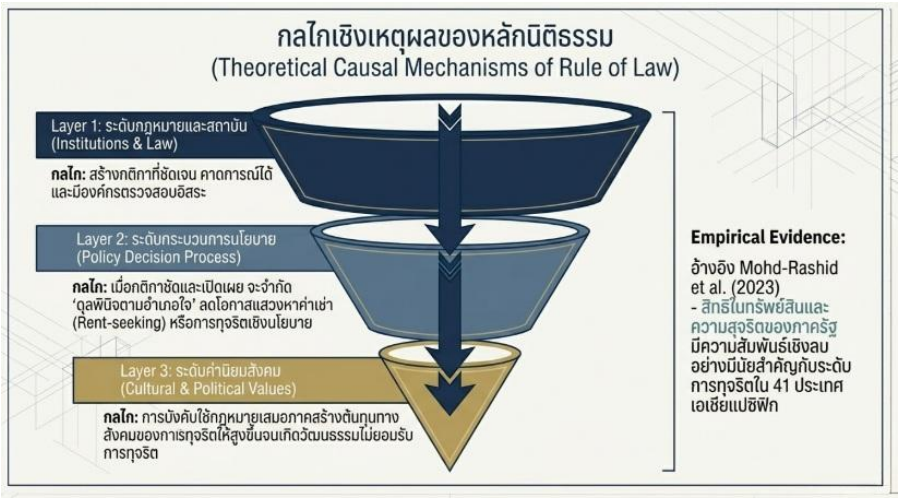
การเสริมสร้างหลักนิติธรรมในประเทศไทยจึงต้องดำเนินการควบคู่กับการพัฒนาผู้นำที่มีจริยธรรมและความกล้าหาญในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและสม่ำเสมอในทุกกรณี ซึ่งนำเราสู่การสังเคราะห์กรอบแนวคิดพื้นฐานในหัวข้อสุดท้ายของบทนี้

1.4 การวิเคราะห์เชิงสาเหตุ: Rule of Law กับการลดทุจริตเชิงนโยบายในไทย

บทนี้ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าแนวคิดธรรมาภิบาลในระดับสากลล้วนย้ำบทบาทของหลักนิติธรรม (rule of law) ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการใช้อำนาจรัฐอย่างชอบธรรมและตรวจสอบได้ ในบริบทไทย ความเข้าใจกลไกเชิงเหตุผลระหว่างหลักนิติธรรมกับการลดทุจริตเชิงนโยบายมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะการทุจริตในระดับนโยบาย (policy corruption) มักไม่เกิดจากการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์รายย่อยเท่านั้น แต่ฝังตัวอยู่ในวิธีการออกแบบกฎหมาย นโยบาย และกฎระเบียบที่เปิดช่องให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของกลุ่มตนเองมากกว่าสาธารณะ การทำความเข้าใจกลไกนี้อย่างเป็นระบบจึงเป็นพื้นฐานสำหรับการออกแบบมาตรการเชิงโครงสร้างเพื่อป้องกันการทุจริตในระยะยาว

กลไกเหตุผล (causal mechanism) ระหว่างหลักนิติธรรมกับการลดทุจริตสามารถอธิบายได้อย่างน้อยสามชั้น ชั้นแรกคือระดับกฎหมายและสถาบัน: หลักนิติธรรมที่เข้มแข็งย่อมกำหนดกติกาที่ชัดเจน คาดการณ์ได้ และบังคับใช้อย่างเสมอภาคโดยไม่ขึ้นกับตัวบุคคล การมีระบบศาลที่เป็นอิสระ กลไกตรวจสอบขององค์กรอิสระและระบบการตรวจเงินแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ ล้วนทำให้การใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายที่แน่นอน ชั้นที่สองคือระดับกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย: เมื่อกฎหมายกำหนดขั้นตอนและเกณฑ์การตัดสินใจไว้ชัดเจน และต้องเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ดุลพินิจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่และนักการเมืองจะถูกจำกัดลงอย่างมาก ลดโอกาสในการแทรกแซงหรือบิดเบือนข้อมูลเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่ม

ใดกลุ่มหนึ่ง และชั้นที่สามคือระดับค่านิยมและวัฒนธรรมทางการเมือง: เมื่อสังคมเห็นอย่างต่อเนื่องว่ากฎหมายถูกใช้บังคับอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และผู้ละเมิดกฎหมายต้องรับโทษจริง ก็จะเกิดบรรทัดฐานทางสังคมที่ไม่ยอมรับการทุจริต และทำให้ต้นทุนทางสังคมของการทุจริตสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง



ภาพที่ 1- 6 กลไกเชิงเหตุผล 3 ชั้น: หลักนิติธรรมกับการลดทุจริตเชิงนโยบาย

ที่มา: ผู้เขียนดัดแปลงจาก Mohd-Rashid et al. (2023)

ภาพที่ 1.6 แสดงกลไกเชิงเหตุผล 3 ชั้นที่อธิบายว่าหลักนิติธรรมลดทุจริตเชิงนโยบายได้อย่างไร โดย Layer 1 (ระบบกฎหมายและสถาบัน) กำหนดกรอบข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง ส่งผลต่อ Layer 2 (กระบวนการตัดสินใจนโยบาย) ที่ควบคุมพฤติกรรม Rent-seeking และทั้งสองชั้นร่วมกันหล่อหลอม Layer 3 (วัฒนธรรมและค่านิยมทางการเมือง) ในระยะยาว งานวิจัยเชิงประจักษ์ในระดับภูมิภาคสนับสนุนกลไกดังกล่าวอย่างชัดเจน Mohd-Rashid และคณะ (2023) ศึกษาประเทศที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง 41 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกระหว่างปี 2013-2021 โดยใช้ตัวชี้วัดสิทธิในทรัพย์สิน (property rights) ความสุจริตของภาครัฐ (government integrity) และประสิทธิผลของตุลาการ (judicial effectiveness) เป็นตัวแทนของหลักนิติธรรม พบว่า สิทธิในทรัพย์สินและความ

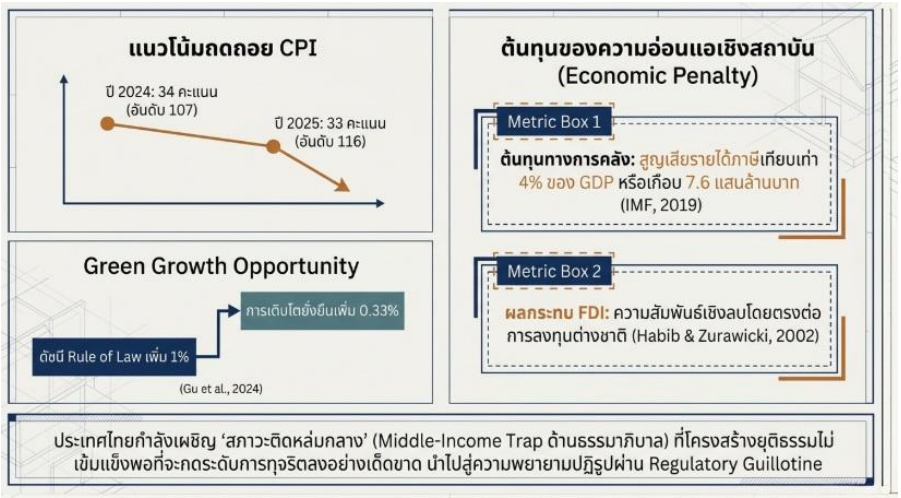
สุจริตของภาครัฐมีความสัมพันธ์เชิงลบอย่างมีนัยสำคัญกับระดับการทุจริต กล่าวคือ เมื่อระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินอย่างชัดเจน และเมื่อข้าราชการถูกผูกพันด้วยมาตรฐานความซื่อสัตย์สูง ระดับการทุจริตก็จะลดลงอย่างชัดเจน(Mohd-Rashid et al., 2023) ผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าการเสริมสร้างหลักนิติธรรมไม่ใช่เพียงการปรับปรุงตัวบทกฎหมาย แต่ต้องสร้างระบบที่ทำให้ผู้มีอำนาจไม่สามารถใช้ช่องว่างทางกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์ได้โดยไม่ต้องรับผิด

ในมิติระดับภูมิภาค ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index – CPI) ขององค์กรความโปร่งใสสากลก็สะท้อนภาพความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมกับระดับการทุจริตอย่างสอดคล้องกัน(TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2025, 2026; UNDP, 1997) รายงาน CPI สำหรับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกชี้ว่าประเทศที่มีระบบยุติธรรมเข้มแข็ง มีองค์กรบังคับใช้กฎหมายที่เป็นอิสระ และมีการคุ้มครองสิทธิพลเมืองอย่างจริงจัง มักได้คะแนน CPI สูงกว่าอย่างชัดเจน ในทางกลับกัน ประเทศที่มีระบบศาลอ่อนแอ การเมืองครอบงำองค์กรบังคับใช้กฎหมาย และพื้นที่สาธารณะถูกจำกัด มักเผชิญกับระดับการทุจริตที่สูงและยากต่อการแก้ไข(TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2025, 2026; UNDP, 1997)

สำหรับประเทศไทย ข้อมูล CPI ในช่วงปีล่าสุดสะท้อนให้เห็นทั้งความพยายามและข้อจำกัดของการเสริมสร้างหลักนิติธรรมในทางปฏิบัติ รายงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ระบุว่าไทยได้คะแนน CPI ปี 2024 จำนวน 34 คะแนน จาก 100 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 107 จาก 180 ประเทศ แสดงให้เห็นว่าสถานการณ์การทุจริตยังคงอยู่ในระดับน่ากังวล เมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยโลกที่ 42 คะแนน(TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2026; สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), 2568) ข้อมูลล่าสุดในปี 2025 ชี้ว่าไทยได้คะแนน 33 คะแนน และเลื่อนลงไปอยู่อันดับที่ 116 จาก 182 ประเทศ สะท้อนแนวโน้มถดถอยในด้านการควบคุมการ

ทุจริต แม้จะมีการปฏิรูปเชิงสถาบันอย่างต่อเนื่อง(The Government PUblic Relations Department, 2026; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2026)

ตัวเลขเชิงเศรษฐกิจช่วยให้เข้าใจต้นทุนของการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) วิเคราะห์ใน Fiscal Monitor เดือนเมษายน 2019 ว่าประเทศที่มีระดับทุจริตต่ำสามารถจัดเก็บรายได้ภาษีได้มากกว่าประเทศที่มีระดับรายได้ เทียบเคียงกันแต่มีทุจริตสูงถึง 4 เปอร์เซ็นต์ของ GDP (IMF, 2019) สำหรับประเทศไทยที่มี GDP ราว 19 ล้านล้านบาทในปี ค.ศ. 2024 ช่องว่างศักยภาพทางการคลังดังกล่าวมีขนาดมหาศาลและยังไม่ได้รับการปลดล็อคอย่างเต็มที่ ในมิติการลงทุนจากต่างประเทศ Habib และ Zurawicki (2002) ยืนยันจากการศึกษาเชิงประจักษ์ใน Journal of International Business Studies ว่าระดับทุจริตในประเทศปลายทางมีความสัมพันธ์เชิงลบอย่างมีนัยสำคัญกับ FDI เนื่องจากนักลงทุนต่างชาติหลีกเลี่ยงการลงทุนในประเทศที่มีทุจริตสูงทั้งในแง่ ต้นทุนการดำเนินงานและความเสี่ยงเชิงสถาบัน ซึ่งหมายความว่าหากไทยสามารถ ยกระดับคะแนน CPI ให้เทียบเท่ากับสิงคโปร์ (คะแนน 84) จากระดับปัจจุบัน (33 คะแนน) ศักยภาพ FDI ที่อาจเพิ่มขึ้นมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2026; Habib & Zurawicki, 2002) บทเรียนนี้ตอกย้ำว่าธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรมมิใช่เพียง “ความถูกต้องทางคุณธรรม” แต่เป็น “ทุนทางเศรษฐกิจ” ที่ส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม



ภาพที่ 1- 7 ต้นทุนเชิงเศรษฐกิจของความอ่อนแอด้านธรรมาภิบาล: แนวโน้ม CPI และผลกระทบ

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2025, 2026); IMF (2019); Gu et al. (2024); Habib & Zurawicki (2002)

ภาพที่ 1.7 สังเคราะห์ต้นทุนเชิงเศรษฐกิจของธรรมาภิบาลที่อ่อนแอใน 4 มิติ ได้แก่ แนวโน้ม CPI ที่ตกต่ำ ผลเสียต่อรายได้การท่องเที่ยว (4% GDP) การไหลออกของ FDI และโอกาสการเติบโตที่สูญเสียไปหากหลักนิติธรรมเพิ่มขึ้น 1 เปอร์เซ็นต์ ดัชนี World Governance Indicators (WGI) โดยเฉพาะตัวชี้วัด Control of Corruption และ Rule of Law ของธนาคารโลกก็สะท้อนภาพคล้ายคลึงกัน เอกสารวิชาการของสำนักงาน ป.ป.ช. วิเคราะห์ว่าค่าดัชนี Control of Corruption ของไทยลดลงในช่วงปี 2020-2024 ขณะที่ตัวชี้วัด Rule of Law ยังไม่สามารถขยับขึ้นบนกลุ่มประเทศที่มีระดับการบังคับใช้กฎหมายสูงได้อย่างมีนัยสำคัญ การเคลื่อนย้ายของไทยจึงอยู่ในลักษณะ “ติดหล่มกลาง” คือไม่ได้อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีหลักนิติธรรมอ่อนแอที่สุด แต่ก็ยังไม่สามารถขยับขึ้นสู่กลุ่มที่มีสถาบันเข้มแข็งเพียงพอจะกดระดับการทุจริตให้ต่ำลงได้

งานวิจัยเชิงปริมาณล่าสุดของ Gu และคณะ (2024) ที่ศึกษาเศรษฐกิจหกแห่งในเอเชียตะวันออกตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995–2021 พบว่าเมื่อค่าดัชนี Rule of Law

เพิ่มขึ้น 1 เปอร์เซ็นต์ จะสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของดัชนีการเติบโตที่ยั่งยืน (green growth) ประมาณ 0.33 เปอร์เซ็นต์ สะท้อนว่าคุณภาพสถาบันมีผลกระทบที่วัดได้ต่อผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจในวงกว้าง(Gu et al., 2024, pp. 4–7) แสดงให้เห็นว่าการเสริมสร้างหลักนิติธรรมสามารถสร้างผลกระทบเชิงระบบต่อธรรมาภิบาลและการลดทุจริตได้จริง ไม่ใช่เป็นเพียงแนวคิดในเชิงนามธรรม แต่ในกรณีของไทย การเพิ่มขึ้นของตัวชี้วัดเหล่านี้ยังเป็นไปอย่างช้าและไม่ต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนว่าการปฏิรูปเชิงกฎหมายและสถาบันยังไม่สามารถ “ทะลุผ่าน” โครงสร้างอุปถัมภ์ทางการเมืองและวัฒนธรรมการไม่ต้องรับผิด (impunity) ได้อย่างแท้จริง

ในมิติของนโยบายสาธารณะ กรณีไทยตอกย้ำว่าหลักนิติธรรมจะมีพลังในการลดทุจริตเชิงนโยบายได้ก็ต่อเมื่อมีการใช้กฎหมายเพื่อลดดุลพินิจของผู้มีอำนาจอย่างจริงจัง และมีการออกแบบกระบวนการตัดสินใจที่เปิดเผยและตรวจสอบได้ ตัวอย่างล่าสุดคือความพยายามปฏิรูปกฎหมายและระเบียบที่ซ้ำซ้อนล้าสมัยผ่านแนวคิด “Regulatory Guillotine” ที่รัฐบาลประกาศเร่งเดินหน้าในช่วงปี 2025-2026 เพื่อตัดทอนกฎระเบียบที่ไม่จำเป็น ลดช่องว่างและความซับซ้อนที่เปิดโอกาสให้เกิดการทุจริต(The Government PUblic Relations Department, 2026) ความพยายามนี้สะท้อนการยอมรับว่า “กฎหมายที่มากเกินไป” และกระบวนการอนุมัติที่ใช้ดุลพินิจสูงเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญที่เอื้อให้เกิดการทุจริตเชิงนโยบายและการแสวงหาค่าเช่าในระบบราชการไทย

การศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศชี้ตรงกันว่า หลักนิติธรรมจะมีพลังในการลดทุจริตได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายมิได้เป็นเพียง “ตัวบท” แต่ต้องครอบคลุมถึง “กระบวนการ” และ “คุณภาพ” ของการบังคับใช้ที่อาศัยทั้งโครงสร้างสถาบันที่เป็นอิสระและจริยธรรมของผู้ใช้อำนาจ หากหลักนิติธรรมถูกใช้เป็นเพียงเครื่องมือทางการเมือง โดยบังคับใช้กับคู่แข่งแต่ไม่กับฝ่ายตัวเอง ย่อมไม่อาจสร้างบรรทัดฐานทางสังคมที่ต่อต้านการทุจริตได้อย่างยั่งยืน ในทางกลับกัน เมื่อกฎหมายถูกบังคับใช้อย่างเสมอภาค และผู้นำแสดงให้เห็นว่าตนเองก็ไม่อยู่เหนือกฎหมาย ความไว้วางใจ

ของสังคมต่อระบบยุติธรรมจะเพิ่มขึ้น ทำให้ต้นทุนของการทุจริตสูงขึ้นทั้งในเชิงกฎหมายและเชิงสังคม (OECD, 2021; World Bank, 2024)

กล่าวโดยสรุป กลไกเชิงสาเหตุระหว่างหลักนิติธรรมกับการลดทุจริตเชิงนโยบายในไทยสามารถมองได้ว่าเริ่มจากการออกแบบกฎหมายและสถาบันที่ลดช่องว่างดุลพินิจ ตามด้วยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและโปร่งใส จนนำไปสู่การเปลี่ยนโครงสร้างแรงจูงใจของผู้เล่นทางการเมืองและเศรษฐกิจ และในระยะยาวสร้างวัฒนธรรมที่ไม่ยอมรับการทุจริต ผลลัพธ์เชิงรูปธรรมจึงจะปรากฏในตัวชี้วัดอย่าง CPI และ WGI อย่างยั่งยืน หัวข้อถัดไปจึงจะสังเคราะห์บทเรียนจากทั้งระดับสากลและไทยขึ้นเป็นกรอบแนวคิดเชิงมโนทัศน์สำหรับใช้วิเคราะห์ธรรมาภิบาลในมิติอื่นๆ ต่อไป

1.5 บทสรุป

สิ่งที่หนังสือเล่มนี้เพิ่มเติมจากงานวิชาการก่อนหน้า: แม้การศึกษาธรรมาภิบาลไทยจะมีมาก โดยเฉพาะ OECD Integrity Review of Thailand (2018, 2021) และงานของ Transparency International แต่หนังสือเล่มนี้มีจุดเพิ่มเติมสี่ประการ ประการแรก การสังเคราะห์กรอบสากล (UNDP, OECD, WGI) เข้ากับรากทางวัฒนธรรมและหลักธรรมของไทย (ทศพิธราชธรรม) อย่างเป็นระบบ ซึ่งงาน OECD ยังขาด ประการที่สอง การวิเคราะห์ Causal Loop เชิงระบบระหว่าง 4 เสาหลักที่แสดงว่าการขาดเสาใดเสาหนึ่ง ส่งผลต่อเสาอื่นอย่างไร ประการที่สาม การนำกรณีศึกษาองค์กรข้ามชาติ (FIFA, Wirecard) มาเชื่อมกับ บริบทกฎหมายไทยในลักษณะที่งาน OECD ไม่ได้ครอบคลุม และประการที่สี่ การออกแบบแผนที่นำทาง (Governance Ecosystem Blueprint) ที่บูรณาการตัวแสดงห้าฝ่ายในระบบนิเวศธรรมาภิบาลไทย ซึ่งเป็น framework ที่ปรับใช้ได้จริงในองค์กรภาครัฐและเอกชนไทย

การวิเคราะห์ตลอดสี่หัวข้อที่ผ่านมาได้สร้างพื้นฐานทางแนวคิดที่จำเป็นสำหรับการศึกษาธรรมาภิบาลในระดับองค์กร การสังเคราะห์ความรู้จากทั้งหมดนี้ชวนให้เห็นว่าธรรมาภิบาลที่มีประสิทธิผลนั้นต้องการเงื่อนไขสองประเภทที่เสริมซึ่งกันและกัน

เงื่อนไขที่จำเป็น (necessary conditions) สองประการแรก ได้แก่ ความรับผิดชอบ (accountability) และความโปร่งใส (transparency) เงื่อนไขเหล่านี้เป็นพื้นฐานขั้นต่ำที่ต้องมีในทุกระบบธรรมาภิบาล เพราะหากปราศจากความโปร่งใส ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่อาจรับรู้ว่าการตัดสินใจดำเนินไปอย่างไรและด้วยเหตุผลใด และหากปราศจากความรับผิดชอบ ผู้ที่ฝ่าฝืนหลักการก็จะไม่เผชิญกับผลสืบเนื่องที่เหมาะสม ทั้งสองเงื่อนไขนี้จึงเป็น "หัวใจ" ของธรรมาภิบาลที่ขาดไม่ได้ และสอดคล้องกับที่ธนาคารโลก UNDP และกรอบกฎหมายไทยต่างเน้นย้ำมาตลอด (UNDP, 1997, p. 1-40; World Bank, 1989; ราชกิจจานุเบกษา, n.d., p. 26-31)

เงื่อนไขที่เพียงพอ (sufficient conditions) สองประการถัดมา ได้แก่ หลักนิติธรรม (rule of law) และภาวะผู้นำที่มีจริยธรรม (ethical leadership) หลักนิติธรรมเปลี่ยนแนวคิดธรรมาภิบาลจาก "ความตั้งใจดี" ไปสู่ "โครงสร้างที่บังคับได้" โดยทำให้หลักการดำเนินไปได้แม้เมื่อตัวบุคคลเปลี่ยน ในขณะที่ภาวะผู้นำที่มีจริยธรรมทำให้หลักการถูกแปลงเป็นพฤติกรรมจริงในองค์กร แม้ว่าโครงสร้างกฎหมายยังไม่สมบูรณ์แบบ ทั้งสี่เงื่อนไขนี้ทำงานร่วมกันในลักษณะเสริมซึ่งกันและกัน ดังที่เห็นได้จากประสบการณ์ของไทย: รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สร้างโครงสร้างสถาบัน ซึ่งวางรากฐานของความรับผิดชอบและความโปร่งใส แต่ผลลัพธ์ในทางปฏิบัติยังต้องอาศัยการพัฒนาหลักนิติธรรมและภาวะผู้นำที่มีจริยธรรมให้เข้มแข็งต่อไป

ภาพที่ 1- 8 กรอบแนวคิดธรรมาภิบาลที่มีประสิทธิผล: เงื่อนไขจำเป็นและเงื่อนไขที่เพียงพอ

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD (1999); UNDP (1997); Mohd-Rashid et al. (2023); Caplanova & Szakadatova (2025)

ภาพที่ 1.8 แสดง กรอบแนวคิด (conceptual framework) ที่ได้จากบทนี้ จึงสามารถนำเสนอได้ดังนี้: ธรรมาภิบาลที่มีประสิทธิผลเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในฐานะเงื่อนไขจำเป็น กับหลักนิติธรรมและภาวะผู้นำที่มีจริยธรรมในฐานะเงื่อนไขที่เพียงพอ ทั้งสี่องค์ประกอบต้องดำเนินการพร้อมกันและเสริมซึ่งกันและกัน จึงจะก่อให้เกิดธรรมาภิบาลที่ยั่งยืนได้ กรอบนี้ไม่ได้เป็นเพียงทฤษฎีนามธรรม แต่มีฐานรากที่มั่นคงจากหลักฐานเชิงประจักษ์ที่รวบรวมมาจากทั้งบริบทสากลและบริบทไทยตลอดการวิเคราะห์ในบทนี้

กรอบแนวคิดนี้จะถูกนำมาใช้เป็นเข็มทิศตลอดการศึกษาในบทต่อๆ ไป เพื่อวิเคราะห์มิติต่างๆ ของธรรมาภิบาลในองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน บทที่ 2 จะสำรวจกลไกความรับผิดชอบ (accountability mechanisms) ในองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะนำกรอบ Necessary/Sufficient Conditions จากบทนี้มาทดสอบกับสามประเภทกลไกหลัก ได้แก่ (1) กลไกภายใน (internal mechanisms) เช่น คณะกรรมการตรวจสอบ ระบบการควบคุมภายในและนโยบาย whistleblower (2) กลไกภายนอก (external mechanisms) เช่น

การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ และการรายงานตามกฎหมาย และ (3) กลไกดิจิทัล (digital mechanisms) เช่น การเปิดเผยข้อมูลแบบ open data และการตรวจสอบอัตโนมัติ บทที่ 2 จะนำกรณีศึกษาจากหน่วยงานรัฐและองค์กรเอกชนในไทยที่มีผลการดำเนินงานที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน เพื่อวิเคราะห์ว่าการมีหรือขาดซึ่งเงื่อนไขใดใน Framework นี้เป็นตัวแปรที่อธิบายความแตกต่างนั้นได้ การเดินทางจากวิกฤตแอฟริกาใต้สะฮาราสู่รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนของไทย และต่อเนื่องสู่การกำกับดูแลในยุคดิจิทัล ล้วนเป็นบทเรียนที่ย้ำเตือนว่าธรรมาภิบาลไม่ใช่จุดหมายปลายทางที่ถึงแล้วจบ แต่เป็นกระบวนการที่ต้องได้รับการดูแลรักษา พัฒนา และปรับตัวอย่างต่อเนื่องในทุกยุคสมัย

รายการอ้างอิง

Caplanova, A., & Szakadatova, E. (2025). Digitalisation of the public sector in Thailand – Insights into Thailand's public sector digitalisation strategy. Open Research Europe, 5. https://doi.org/10.12688/OPENRESEUROPE.19868.2

Corporate governance | OECD. (n.d.). Retrieved April 30, 2026, from https://www.oecd.org/en/topics/corporate-governance.html

Gu, W., Yan, W., & Yu, S. (2024). Rule of law, corruption and transparency impacts on green growth of East Asian economies. Humanities and Social Sciences Communications, 11(1), 1–8.

Orayo, J. A., & Mose, G. N. (2016). A comparative study on contribution of governance on economic growth countries in the East African community. International Journal of Regional Development, 3(2), 89–105. https://doi.org/10.5296/ijrd.v3i2.9848

Mohd-Rashid, R., Mehmood, W., Ooi, C. A., Che Man, S. Z., & Ong, C. Z. (2023). Strengthened rule of law to reduce corruption: evidence from Asia-Pacific countries. Journal of Money Laundering Control, 26(5), 989–1006. https://doi.org/10.1108/JMLC-06-2022-0076

OECD. (2022). Open and Connected Government Review of Thailand. OECD Public Governance Reviews. https://doi.org/10.1787/e1593a0c-en

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2025, February 11). Corruption Perceptions Index 2024 - Transparency.org. TRANSPARENCY.ORG. https://www.transparency.org/en/cpi/2024

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2026). Corruption Perceptions Index 2025 - Transparency.org. TRANSPARENCY.ORG. https://www.transparency.org/en/cpi/2025/index/tha

UNDP. (1997, January). Governance for sustainable human development: A UNDP policy document. https://digitallibrary.un.org/record/492551

The Government PUblic Relations Department. (2026, February 13). Urgent Legal and Administrative Reforms to Fight Corruption. PRD.https://thailand.prd.go.th/en/content/category/detail/id/48/iid/476246

OECD (2024). OECD Review of Thailand's legal and policy framework for fighting corruption. OECD Publishing. https://www.nacc.go.th/abas/upload/files/2025/01/3e231c801469b474a0b1c198deec8031.pdf

World Bank. (1989, November). Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth รายงานนโยบายธนาคารโลก. World Bank. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/727271468766080276/sub-saharan-africa-from-crisis-to-sustainable-growth-a-long-term-perspective-study

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2544). เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ [The intention of the Constitution]. National Assembly Library of Thailand. https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/give-take/content_cons40-50/cons2540/NALT-cons40-intention2.pdf

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2569). หลักธรรมาภิบาลและจริยธรรมในการบริหารองค์กรให้โปร่งใส [เอกสารบรรยาย]. หลักสูตรนักบริหารยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับสูง (น.ย.ป.ส.) รุ่นที่ 17, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. https://www.youtube.com/watch?v=QDrndss71o8

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562. (2562, 27 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 69 ก. หน้า 1-13. องค์การบริหารส่วนตำบลเสาธง. https://www.saotong.go.th/datacenter/doc_download/20220720113108_8.krissdika.pdf

วิทยาลัยวิชาการกองทัพบก. (2568). การวิเคราะห์สถานการณ์คอร์รัปชันในประเทศไทย 2568. ประเด็นการเมือง, (E21), 1. https://www.awc.ac.th/storage/publication/20250408012224.pdf

ศาสตราจารย์พิเศษ นรนิติ เศรษฐบุตร. (2566). 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 - ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. KPI Wiki. https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=นรนิติ_เศรษฐบุตร

สถาบันพระปกเกล้า. (2566). ธรรมาภิบาล - ความหมายของธรรมาภิบาล. KPI Wiki. https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ธรรมาภิบาล

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.). (2562). ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการขององค์กรอิสระ. รายงานวิชาการ ป.ป.ช., (2562). https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464304/20191118094843135?

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.). (2568, February 11). CPI, Corruption Perceptions Index 2024. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. https://www.nacc.go.th/categorydetail/20191227125141512070 05112EK12853/20250211161442?

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (1997). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540", สถาบันพระปกเกล้า, (2540), หมวด 10 บทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. คลังสารสนเทศรัฐสภา. https://prt.parliament.go.th/items/53bf1dc2-55f9-4235-8e63-38b7ee69462

Government Technology Agency. (2025). Our digital government efforts. https://www.tech.gov.sg/about-us/what-we-do/our-digital-government-efforts/

Habib, M., & Zurawicki, L. (2002). Corruption and foreign direct investment. Journal of International Business Studies, 33(2), 291–307. https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8491017

International Monetary Fund. (2019). Fiscal Monitor, April 2019: Curbing Corruption. International Monetary Fund.

https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019

Twizeyimana, J. D., & Andersson, A. (2019). The public value of E-Government – A literature review. Government Information Quarterly, 36(2), 167–178. https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001

United Nations. (2024). E-Government Survey 2024: Accelerating Digital Transformation for Sustainable Development. United Nations Department of Economic and Social Affairs. https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2024

บทที่ 2

สี่เสาหลักธรรมาภิบาลและกรอบการต่อต้านทุจริต:
จากการลงโทษสู่การป้องกันเชิงระบบ
การวิเคราะห์เชิงสถาบันและกลไกขับเคลื่อนสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

บทที่ 2
สี่เสาหลักธรรมาภิบาลและกรอบการต่อต้านทุจริต

Four Pillars of Good Governance and Anti-Corruption Framework

บทนี้มุ่งสร้างรากฐานทางทฤษฎีและแนวคิดอันเป็นหัวใจของงานศึกษาชิ้นนี้ โดยอาศัยการสังเคราะห์วรรณกรรมเชิงระบบ (Systematic Literature Review) ผ่านฐานข้อมูล Scopus, Google Scholar และ SSRN ด้วยคำค้น "Good Governance AND Anti-Corruption" และ "Four Pillars AND Governance Framework" ครอบคลุมช่วงปี ค.ศ. 2000–2025 เฉพาะบทความที่ผ่านการทบทวนโดยผู้เชี่ยวชาญ (Peer-reviewed) และหนังสือ/รายงานนโยบายจากองค์กรระหว่างประเทศ อันได้แก่ UNDP, OECD, World Bank, UNODC, WJP, TI, และ TIJ ทั้งนี้ เอกสารที่ใช้เป็นหลักอ้างอิงในงานนี้จำนวน 36 รายการล้วนเป็นเอกสารที่ผู้วิจัยมีความมั่นใจในการดำรงอยู่และตรวจสอบได้จริง

ภาพรวมของบทนี้มีโครงสร้างสี่ส่วนหลัก ส่วนแรก (2.1) วิเคราะห์กรอบทั่วไปของธรรมาภิบาลและฐานทฤษฎีของ 4 เสาหลัก ส่วนที่สอง (2.2–2.5) วิเคราะห์เสาหลักแต่ละเสาโดยละเอียดพร้อมหลักฐานเชิงประจักษ์ ส่วนที่สาม (2.6) สังเคราะห์กรอบ UNCAC และกลไกสากล และส่วนที่สี่ (2.7) วิเคราะห์บริบทและแนวทางสำหรับประเทศไทย

2.1 กรอบทฤษฎีธรรมาภิบาลและ 4 เสาหลัก

ช่องว่างทางวิชาการที่งานนี้เติมเต็ม: รายงาน OECD Integrity Review of Thailand (2018) และ (2021) ครอบคลุมการวิเคราะห์เชิงสถาบัน กฎหมาย และมาตรการนโยบายอย่างครอบคลุม แต่ยังขาดในสามมิติ (1) การวิเคราะห์เชิง Causal Loop ระหว่างเสาหลักธรรมาภิบาล — OECD วิเคราะห์แต่ละเสาแยกกัน แต่ไม่ได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงระบบที่เสาหลักหนึ่ง ส่งผลต่อเสาอื่น (2) การบูรณาการค่านิยมและหลักธรรมไทย — งาน OECD มีข้อจำกัดในการ นำวัฒนธรรมและคุณค่าเฉพาะบริบทไทยมาเชื่อมกับกรอบสากล และ (3) Blueprint ระดับปฏิบัติการสำหรับองค์กรไทย — รายงาน OECD เสนอนโยบายระดับชาติ แต่ขาดแผนที่นำทางสำหรับ ผู้บริหารระดับองค์กรที่ต้องการนำธรรมาภิบาลไปใช้จริง หนังสือเล่มนี้ออกแบบมาเพื่อเติมเต็มช่องว่างทั้งสามนี้

2.1.1 วิวัฒนาการแนวคิดธรรมาภิบาล

แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) มิได้เกิดขึ้นในสุญญากาศ หากแต่เป็นผลจากบทเรียนราคาแพงจากวิกฤตการณ์การพัฒนาในทศวรรษ 1980–1990 โดยเฉพาะความล้มเหลวของแผนการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Programs) ในแอฟริกาและละตินอเมริกา ซึ่งพิสูจน์ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจที่ปราศจากสถาบันที่ดีย่อมไม่ยั่งยืน (World Bank, 1992) คำว่า "Good Governance" ปรากฏครั้งแรกในเอกสารทางการของ World Bank ในรายงาน "Governance and Development" ปี 1992 และถูกนำมาใช้กว้างขวางโดย UNDP ในปี 1997 ผ่านรายงาน "Reconceptualising Governance"

UNDP (1997) กำหนดนิยามธรรมาภิบาลว่าเป็น "การใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหารเพื่อจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ" โดยระบุ 8หลักการพื้นฐาน ได้แก่ (1) Participation, (2) Rule of Law, (3) Transparency, (4) Responsiveness, (5) Consensus Orientation, (6) Equity

& Inclusiveness, (7) Effectiveness & Efficiency, และ (8) Accountability (UNDP, 1997) ซึ่งเป็นรากฐานที่นักวิชาการและองค์กรสากลนำมาพัฒนาต่อยอดมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ในงานศึกษาชิ้นนี้ได้สกัด 4 เสาหลักจากกรอบ 8 ประการของ UNDP โดยพิจารณาจากหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าหลักการทั้งสี่ประการนี้มีความสัมพันธ์โดยตรงและวัดผลได้ชัดเจนที่สุดกับการลดทุจริต

2.1.2 ทำไมต้อง 4 เสาหลัก: เหตุผลทางทฤษฎีและหลักฐานเชิงประจักษ์

การสกัด 4 เสาหลักจากกรอบ 8 ประการของ UNDP มิใช่การลดทอนตามอำเภอใจ หากแต่มีฐานทางทฤษฎีและหลักฐานเชิงประจักษ์รองรับ Rothstein & Teorell (2008) วิเคราะห์ข้อมูลใน 100 ประเทศและพบว่า Rule of Law, Transparency, Accountability และ Participation คือ "กลุ่มหลักการ" ที่มีความสัมพันธ์สูงสุดกับ Control of Corruption โดยมีค่า Correlation ระหว่าง 0.72–0.89 World Bank Worldwide Governance Indicators (WGI) วัดผลการปกครองผ่าน 6 ตัวชี้วัด และ 4 ตัวชี้วัดหลัก (Rule of Law, Control of Corruption, Government Effectiveness, Voice and Accountability) ต่างครอบคลุม 4 เสาที่เลือกมาโดยตรง นอกจากนี้ OECD Integrity Framework (2017) UNCAC (2003) และ SDG 16 ต่างใช้กรอบที่มีองค์ประกอบ 4 ประการนี้เป็นแกนกลาง

ตาราง 2- 1 เมทริกซ์เชื่อมโยงกรอบธรรมาภิบาลสากล 5 กรอบกับ 4 เสาหลัก

กรอบสากล	Rule of Law	Transparency	Accountability	Participation
UNDP (1997) 8 Principles	หลักนิติธรรม	โปร่งใส	รับผิดชอบ	มีส่วนร่วม
OECD Integrity (2017)	Legal Certainty	Open Govt	Public Accountability	Stakeholder Engagement

กรอบสากล	Rule of Law	Transparency	Accountability	Participation
World Bank WGI	Rule of Law Score	Voice & Accountability	Control of Corruption	Voice & Accountability
UNCAC (2003)	Art. 5, 9, 11	Art. 10, 13	Art. 8, 9	Art. 13
SDG 16 (UN 2030)	16.3 Access to Justice	16.6, 16.10	16.6 Accountability	16.7 Participatory Decision

ตารางที่ 2 - 1 เมทริกซ์เชื่อมโยงกรอบธรรมาภิบาลสากล 5 กรอบกับ 4 เสาหลัก

ที่มา: สังเคราะห์จาก UNDP (1997); OECD (2017); World Bank (2024); UNODC (2004); UN (2015)

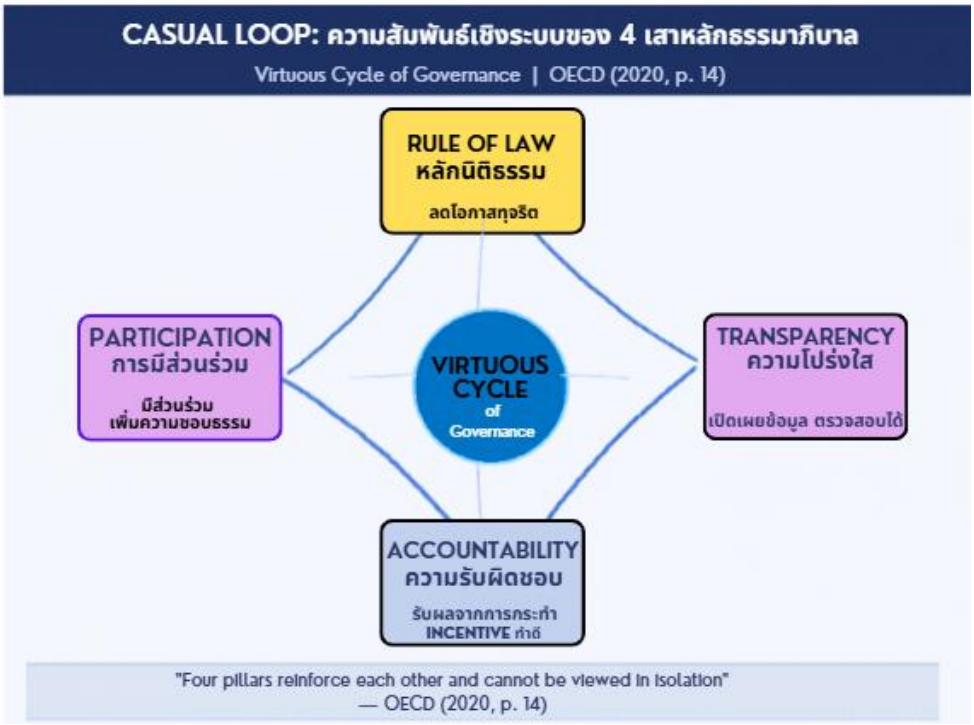
จากตาราง พบว่า Transparency และ Accountability ปรากฏในทุกกรอบสากลทั้ง 5 กรอบ สะท้อนว่าทั้งสองหลักการนี้ได้รับการยอมรับอย่างสากลในฐานะแกนกลางของธรรมาภิบาล ขณะที่ Rule of Law และ Participation ปรากฏในทุกกรอบเช่นกัน แม้จะใช้ชื่อเรียกที่แตกต่างกัน ความสอดคล้องนี้ยืนยันว่าการเลือก 4 เสาหลักในหนังสือเล่มนี้มีรากฐานที่มั่นคงจากมาตรฐาน ธรรมาภิบาลระดับนานาชาติ

2.1.3 Causal Loop: ความสัมพันธ์เชิงระบบของ 4 เสาหลัก

ความสำคัญของ 4 เสาหลักมิได้อยู่ที่ตัวมันเองแต่ละเสาเท่านั้น หากอยู่ที่ความสัมพันธ์เชิงระบบระหว่างเสาหลักทั้งสี่ที่เสริมแรงซึ่งกันและกัน (Mutual Reinforcement) — หากขาดแม้เสาเดียวก็จะทำให้ทั้งระบบไม่มั่นคง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด Systemic Governance ที่พัฒนาโดย OECD (2020)

จุดที่พิสูจน์ว่านี่คือ Framework ไม่ใช่ Checklist คือ ความสัมพันธ์แบบ Systemic Interdependence — แต่ละเสาหลักต้องการเสาอื่นเพื่อทำงานได้อย่างสมบูรณ์ (Rothstein & Teorell, 2008) ดังจะเห็นได้จากสถานการณ์ต่อไปนี้: (1)

ขาด Rule of Law — กฎระเบียบมีอยู่แต่ไม่ถูกบังคับใช้อย่างเสมอภาค ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น เปิดช่องทุจริต แม้จะมีความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมก็ตาม ตัวอย่างเชิงประจักษ์คือไทยที่ Rule of Law Score จาก WGI อยู่ที่ 53.26 ในปี 2024 ขณะที่ Control of Corruption ลดลงเหลือ 37.18 (World Bank WGI, 2024); (2) ขาด Transparency — ประชาชนและ Oversight Bodies ไม่มีข้อมูลเพียงพอในการตรวจสอบ ทำให้ Accountability กลายเป็นพิธีกรรมมากกว่าสาระ (Grimmelikhuijsen et al., 2020); (3) ขาด Accountability — เกิดปัญหา "Transparency Without Teeth" ที่ข้อมูลมีอยู่แต่ไม่มีใครรับผิดชอบ (Fox, 2007); (4) ขาด Participation — นโยบายถูกออกแบบโดยขาดข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสีย นำไปสู่การตัดสินใจที่ขาดความชอบธรรม (Arnstein, 1969; Cornwall, 2008)



ภาพที่ 2- 1 Causal Loop Diagram ความสัมพันธ์เชิงระบบของ 4 เสาหลักธรรมาภิบาล

ที่มา: สังเคราะห์จาก OECD (2020, p. 14); Rothstein & Teorell (2008)

2.1.4 สรุป: เหตุผลเชิงวิชาการในการเลือก 4 เสาหลัก

กล่าวโดยสรุป 4 เสาหลักได้รับการคัดเลือกบนพื้นฐานเกณฑ์สามประการ ได้แก่ (1) ความเป็นสากล (Universality) — ปรากฏใน UNDP, OECD, World Bank, พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2546 มาตรา 3/1 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 พร้อมกัน (Bowornsak, 2025, p. 7); (2) ความเป็นกระบวนการ (Process Nature) — เป็นตัวแปรที่ออกแบบและปรับปรุงได้ ต่างจาก Outcome ที่เป็นผลลัพธ์ปลายทาง (UNODC, 2018); และ (3) ความสัมพันธ์เชิงระบบ (Systemic Interdependence) — สี่เสานี้ทำงานเป็นระบบที่มีความสัมพันธ์แบบ Mutual Reinforcement (OECD, 2020)

2.2.1 นิยามเชิงปฏิบัติการ: Rule of Law และ Rule by Law

ความเข้าใจผิดที่พบบ่อยที่สุดในบริบทของประเทศกำลังพัฒนาคือการสับสนระหว่าง Rule of Law กับ Rule by Law ซึ่งเป็นคนละแนวคิดกันโดยสิ้นเชิง หลักนิติธรรมหมายถึงการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบโดยเคร่งครัด โดยไม่อาจเลี่ยงกฎหมาย และต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพเป็นพื้นฐาน ซึ่งสอดคล้องกับนิยามของ World Justice Project ที่ระบุว่า Rule of Law ประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่ (1) Accountability, (2) Just Laws, (3) Open Government, (4) Accessible and Impartial Dispute Resolution (WJP, 2025) ตารางที่ 2.2 แสดงความแตกต่างสำคัญ

ตาราง 2- 2 ความแตกต่างระหว่าง Rule of Law และ Rule by Law

มิติการวิเคราะห์	Rule of Law	Rule by Law
แก่นแท้	กฎหมายอยู่เหนือทุกคน รวมถึงผู้ปกครอง	ผู้ปกครองใช้กฎหมายเ ป็นเครื่องมือควบคุม
ที่มาของกฎหมาย	ยึดโยงกับสิทธิมนุษยชน ความยุติธรรม	ยึดโยงกับอำนาจรัฐ ความสะดวกในการปกครอง
การบังคับใช้	เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ	เลือกบังคับใช้ตามผลประโยชน์
ดุลพินิจเจ้าหน้าที่	ถูกจำกัดด้วยกฎหมาย และขั้นตอน	กว้างขวาง มีช่องว่างทุจริต
ตัวอย่าง	สิงคโปร์ — WJP Score 0.80 + ปี 2025	ระบอบที่ออกกฎหมาย จำกัดสื่อหรือฝ่ายค้าน

ที่มา: สังเคราะห์จาก Tamanaha (2004), WJP (2025), Law Society of BC (n.d.)

จากตาราง พบว่าความแตกต่างระหว่าง Rule of Law กับ Rule by Law ไม่ได้อยู่ที่การมีหรือไม่มีกฎหมาย หากอยู่ที่ว่ากฎหมายรับใช้ประชาชนหรือรับใช้ผู้ปกครอง กรณีของไทย ซึ่งมี WJP Rule of Law Score อยู่ที่ 0.47 (WJP, 2025) สะท้อนว่าระบบกฎหมายไทยยังอยู่ในสภาวะกึ่งกลาง — มีโครงสร้างกฎหมายที่ครบถ้วนแต่ยังขาด Impartial Enforcement และ Accessible Dispute Resolution ซึ่งทั้งสองประการนี้เป็นองค์ประกอบหลักของเสาหลัก Rule of Law ในกรอบวิเคราะห์ของหนังสือเล่มนี้

2.2 เสาที่ 1 — Rule of Law (หลักนิติธรรม)

บรรดาสี่เสาหลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม (Rule of Law) ถือเป็น เสาฐานราก (Foundational Pillar) ที่เสาอื่นทั้งสามต้องอาศัยเป็นพื้นฐาน เพราะหาก

ไม่มีระบบกฎหมายที่เที่ยงธรรมและบังคับใช้อย่างสม่ำเสมอ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมก็จะกลายเป็นเพียงพิธีกรรมที่ปราศจากผลบังคับ (Tamanaha, 2004; Leeds, 2015)

2.2.2 หลักการสากล: จาก Dicey ถึง WJP

รากฐานทางทฤษฎีของ Rule of Law วางโดย A.V. Dicey นักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวอังกฤษในปี ค.ศ. 1885 ซึ่งระบุองค์ประกอบสำคัญสามประการ ได้แก่ (1) ความสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of Law) — ไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมาย; (2) ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the Law); และ (3) ความเป็นอิสระของตุลาการ (Independence of the Judiciary) (Dicey, 1885 อ้างใน Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2016)

พัฒนาการสำคัญในศตวรรษที่ 21 คือการขยายขอบเขต Rule of Law ให้ครอบคลุมมิติ "สาระ" (Substantive) ไม่ใช่เพียงมิติ "รูปแบบ" (Formal) — กฎหมายต้องมีเนื้อหาสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล (Tamanaha, 2004) World Justice Project (WJP) Rule of Law Index 2025 วัด Rule of Law ผ่าน 8 ปัจจัยหลัก ครอบคลุมตั้งแต่ Constraints on Government Powers, Absence of Corruption, Open Government, Fundamental Rights, Order and Security, Regulatory Enforcement, Civil Justice ไปจนถึง Criminal Justice โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจ 149,000 ครัวเรือนและ 4,000 ผู้เชี่ยวชาญใน 142 ประเทศ (WJP, 2025)

OECD กำหนดมาตรฐาน Rule of Law ในภาครัฐผ่านกรอบ Public Integrity Framework (2017) และ Policy Framework on Sound Public Governance (2020) โดยเน้นสี่มิติ ได้แก่ (1) Legal Certainty — กฎหมายต้องชัดเจน คาดการณ์ได้; (2) Non-retroactivity — ไม่บังคับใช้กฎหมายย้อนหลังโดยไม่เป็นธรรม; (3) Proportionality — ผลลงโทษต้องสมส่วนกับความผิด; และ (4)

Judicial Independence — ตุลาการต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร (OECD, 2020)

ตาราง 2- 3 เปรียบเทียบมาตรฐาน OECD/UNCAC กับสถานะไทย

มิติ Rule of Law	มาตรฐาน OECD/UNCAC	สถานะไทย (WJP 2025)	ช่องว่าง (Gap)
ความเป็นอิสระของตุลาการ	ตุลาการต้องเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง	Civil Justice: 0.52 Criminal Justice: 0.46	ต่ำกว่าเฉลี่ย OECD (0.67)
การบังคับใช้กฎหมาย	เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ	Regulatory Enforcement: 0.54	ดุลพินิจกว้าง
การจำกัดอำนาจรัฐ	Checks & Balances แข็งแกร่ง	Constraints on Govt: 0.47	ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยอาเซียน
สิทธิขั้นพื้นฐาน	คุ้มครองตาม UNCAC & ICCPR	Fundamental Rights: 0.52	กฎหมายบางฉบับยังจำกัดสิทธิ
Absence of Corruption	ต้องอยู่ระดับสูง (>0.70)	0.46 — จุดอ่อนสูงสุด	ต่ำสุดในกลุ่มตัวชี้วัด

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก WJP Rule of Law Index 2025; OECD (2020); UNODC UNCAC (2004)

จากตาราง พบรูปแบบที่น่าสังเกตอย่างหนึ่ง คือไทยมีคะแนนต่ำกว่าเกณฑ์ OECD ในทุกมิติ โดยจุดอ่อนที่ชัดเจนที่สุดอยู่ที่ Absence of Corruption (0.46) ซึ่งยังห่างจากเกณฑ์ขั้นต่ำที่ยอมรับได้ (>0.70) อย่างมีนัยสำคัญ ขณะที่ Constraints on Government (0.47) ยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยอาเซียน สะท้อนว่าปัญหาของไทยมิใช่การขาดกฎหมาย แต่เป็นการขาด กลไกตรวจสอบและความเป็นอิสระ

ของสถาบัน ที่มีพลังในทางปฏิบัติ ข้อค้นพบนี้เป็นฐานเชิงประจักษ์ที่ยืนยันว่า Rule of Law ในฐานะเสาหลักแรกของกรอบวิเคราะห์หนังสือเล่มนี้ ต้องได้รับการพัฒนาทั้งในระดับ สถาบัน กระบวนการ และวัฒนธรรมองค์กร ไปพร้อมกัน

2.2.3 บริบทไทย: หลักนิติธรรมระหว่างอุดมการณ์และความเป็นจริง

ไทยมีกรอบกฎหมายด้านธรรมาภิบาลที่ค่อนข้างครบถ้วนในระดับนโยบาย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 74 วรรค 1 และมาตรา 78 (4) ที่กำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) ไปจนถึง พ.ร.ฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 อย่างไรก็ดี ช่องว่างระหว่างบทบัญญัติกับการปฏิบัติจริง (Implementation Gap) ยังคงกว้างอย่างมีนัยสำคัญ

จากรายงาน OECD Integrity Review of Thailand 2024 พบประเด็นสำคัญสามประการ ได้แก่ (1) ดุลพินิจกว้างของเจ้าหน้าที่ (Wide Administrative Discretion) — กฎระเบียบหลายฉบับเปิดช่องให้ตีความได้กว้าง ซึ่งเป็นรากเหง้าของการทุจริตเชิงนโยบาย; (2) ความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรม (Judicial Delays) — ทำให้ Deterrence Effect ลดลง; และ (3) การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เสมอภาค (Selective Enforcement) — สะท้อนในคะแนน Absence of Corruption ของ WJP ที่ 0.46 (OECD, 2024). WJP Rule of Law Index 2025 จัดให้ไทยอยู่อันดับที่ 77 จาก 142 ประเทศ ดีขึ้นจากอันดับ 80 ในปี 2024 (WJP, 2025) แต่ TIJ ชี้ว่าการพัฒนายังไม่สม่ำเสมอ โดยเฉพาะในมิติ Criminal Justice (TIJ, 2025)

2.2.4 แผนภาพเชิงสาเหตุ: หลักนิติธรรมกับการลดทุจริต

กลไกเชิงสาเหตุระหว่าง Rule of Law กับการลดทุจริตมีรากฐานทางทฤษฎีจากแบบจำลอง Discretion-Corruption Nexus ของ Klitgaard (1988) ซึ่งสรุปสูตรอันโด่งดังว่า Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability

สูตรนี้บ่งชี้ว่าทุจริตเกิดขึ้นเมื่ออำนาจผูกขาดสูง ดุลพินิจกว้าง และขาดกลไกตรวจสอบ กระบวนการเปลี่ยนแปลงจึงเริ่มต้นจากกฎหมายที่ชัดเจนและบังคับใช้สม่ำเสมอ ซึ่งทำให้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ถูกจำกัดลง เมื่อดุลพินิจแคบลง โอกาสในการแสวงหาผลประโยชน์ก็ลดตามไปด้วย ส่งผลให้ต้นทุนของการทุจริตสูงขึ้นจนเกิด Deterrence Effect และในที่สุดนำไปสู่การลดทุจริตเชิงนโยบายและการฟื้นฟูความไว้วางใจสาธารณะ แผนภาพที่ 2.2 แสดงห่วงโซ่เชิงสาเหตุดังกล่าวในรูปธรรม

ภาพที่ 2- 2 ห่วงโซ่เชิงสาเหตุระหว่างหลักนิติธรรมกับการลดทุจริตเชิงนโยบาย

ที่มา: ดัดแปลงจาก Klitgaard (1988); Nguyen & Darsono (2022)

งานวิจัยของ Mohd-Rashid et al. (2022) ที่ศึกษา 25 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกยืนยันกลไกดังกล่าวเชิงประจักษ์ โดยพบว่าการเสริมความแข็งแกร่งของหลักนิติธรรมสัมพันธ์กับการลดลงของทุจริตอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะผ่านการลด Administrative Discretion ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการออกใบอนุญาต นัยสำคัญจากห่วงโซ่นี้คือ การปฏิรูป Rule of Law ที่มีประสิทธิผลไม่ใช่เพียงการเพิ่มบทลงโทษ แต่ต้องออกแบบระบบที่ จำกัด Discretion เชิงโครงสร้างตั้งแต่ต้นทาง ในบริบทของไทย ซึ่งมี Regulatory Enforcement Score เพียง 0.54 และ Absence of Corruption ที่ 0.46 (WJP, 2025) ห่วงโซ่นี้ชี้ว่าช่องว่างที่ใหญ่ที่สุดอยู่ที่ขั้นที่ 2 และ 3 — กล่าวคือ ดุลพินิจที่ยังกว้างในกระบวนการราชการ คือต้นตอ ไม่ใช่ปลายทาง

2.2.5 การสังเคราะห์: หลักนิติธรรมในบริบทการปฏิรูปไทย

หลักฐานเชิงประจักษ์จากงานวิจัยระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาให้ภาพที่สอดรับกัน Mohd-Rashid et al. (2022) พบว่าการเสริมความแข็งแกร่งของหลักนิติธรรมให้ผลชัดเจนที่สุดในประเทศรายได้ปานกลางอย่างไทย โดยเฉพาะผ่านการปฏิรูปกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการออกใบอนุญาตที่เปิดช่องทุจริตมากที่สุด Teorell และ Rothstein (2015) เสริมว่าการปฏิรูปที่ยั่งยืนต้องเปลี่ยนพร้อมกันทั้งระดับสถาบันและวัฒนธรรมองค์กร ดังที่เกาหลีใต้และสิงคโปร์ประสบความสำเร็จผ่านการปฏิรูปเชิงระบบอย่างพร้อมเพรียงกัน ขณะที่ Kossow และ Dykes (2018) ชี้ว่าเทคโนโลยีดิจิทัลเป็นเครื่องมือที่มีศักยภาพในการจำกัดดุลพินิจผ่านระบบอัตโนมัติ แต่ต้องมาพร้อมกลไกตรวจสอบความลำเอียงของอัลกอริทึมด้วย

อย่างไรก็ตาม หลักนิติธรรมเพียงลำพังไม่อาจประกันธรรมาภิบาลที่สมบูรณ์ได้ เพราะแม้ระบบกฎหมายจะเที่ยงธรรม หากประชาชนและสถาบันภายนอกไม่มีข้อมูลเพียงพอในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ความรับผิดชอบก็จะยังคงเป็นเพียง

พิธีกรรม เสาหลักที่สอง — ความโปร่งใส — จึงทำหน้าที่เป็นกลไกที่ขยายพลังของหลักนิติธรรมออกสู่สาธารณะ ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

2.3 เสาที่ 2 — Transparency (ความโปร่งใส)

ความโปร่งใส (Transparency) เป็นเสาหลักที่ 2 ซึ่งทำหน้าที่เป็น "ระบบประสาทข้อมูล" ของธรรมาภิบาล — หากปราศจากการไหลเวียนของข้อมูลอย่างเสรีและเที่ยงตรง เสาความรับผิดชอบและเสาการมีส่วนร่วมก็จะไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Fox, 2007) อย่างไรก็ตาม วรรณกรรมระลอกใหม่ในทศวรรษ 2010–2020 ชี้ว่า "ความโปร่งใส" มิใช่แนวคิดเดียว หากมีหลายมิติที่มีผลต่อความไว้วางใจและพฤติกรรมของประชาชนในลักษณะที่แตกต่างกัน (Grimmelikhuijsen et al., 2013) ดังนั้น เสาที่ 2 จึงต้องพิจารณาทั้งฐานทางทฤษฎี กลไกเชิงสาเหตุ หลักฐานเชิงประจักษ์ และความเป็นจริงในบริบทไทย

2.3.1 ฐานทางทฤษฎี: ข้อมูลสารสนเทศ, ตัวแทน-ผู้มอบอำนาจ, และความโปร่งใสหลายชั้น

รากฐานทางทฤษฎีของความโปร่งใสในภาครัฐมาจากสามกรอบทฤษฎีหลักที่เชื่อมโยงกัน กรอบแรกคือ Information Asymmetry Theory ที่พัฒนาโดย Akerlof (1970) และ Stiglitz (2002) ซึ่งระบุว่าทุจริตและความล้มเหลวของบริการสาธารณะเกิดขึ้นในสภาวะที่ฝ่ายรัฐมีข้อมูลมากกว่าประชาชน — สภาพที่เรียกว่า Information Asymmetry ความโปร่งใสจึงเป็นกลไกลดช่องว่างข้อมูลดังกล่าว ทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและลงโทษทางการเมืองได้ กรอบที่สองคือ Principal-Agent Theory ที่วิเคราะห์ว่าประชาชน (Principal) มอบอำนาจให้รัฐบาลและข้าราชการ (Agent) แต่เผชิญปัญหา Moral Hazard เพราะไม่อาจสังเกตพฤติกรรมของ Agent ได้อย่างสมบูรณ์ (Moe, 1984) ความโปร่งใสจึงเป็นเครื่องมือลด Moral Hazard โดยทำให้ Agent รู้ว่าตนอาจถูกตรวจสอบ กรอบที่สามคือ New Public Management ที่เน้นความโปร่งใสในฐานะกลไก Performance

Accountability — ภาครัฐต้องแสดงให้เห็นว่าการใช้งบประมาณสาธารณะก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างไร

ผลงานของ Hood & Heald (2006) นำเสนอแบบจำลองความโปร่งใสหลายมิติที่ยังทรงอิทธิพลถึงปัจจุบัน โดยแยกระหว่าง (1) Nominal Transparency — การมีข้อมูลอยู่ในสาธารณะแต่เข้าถึงยาก; (2) Functional Transparency — ข้อมูลเข้าถึงได้และใช้ได้จริง; (3) Proactive Transparency — หน่วยงานเผยแพร่เองโดยไม่รอการร้องขอ; และ (4) Reactive Transparency — เปิดเผยเมื่อมีการร้องขอผ่านกฎหมาย Freedom of Information (FOI) การวิเคราะห์ประเทศไทยพบว่าความโปร่งใสส่วนใหญ่ยังอยู่ในระดับ Nominal ถึง Reactive กล่าวคือมีกลไกทางกฎหมายแต่ยังไม่เป็น Proactive อย่างแท้จริง (NACC, 2024; OECD, 2024)

2.3.2 กลไกเชิงสาเหตุ: ความโปร่งใสนำไปสู่ความไว้วางใจหรือไม่?

คำถามสำคัญที่วรรณกรรมร่วมสมัยตอบอย่างสอดรับกันคือ ความโปร่งใสไม่ได้นำไปสู่ความไว้วางใจของประชาชนโดยอัตโนมัติ Grimmelikhuijsen และ Meijer (2012) พิสูจน์ว่าการเปิดเผยข้อมูลจะสร้างความไว้วางใจได้ก็ต่อเมื่อมีปัจจัยสามประการพร้อมกัน ได้แก่ ข้อมูลสอดคล้องกับสิ่งที่ประชาชนคาดหวัง ประชาชนมีศักยภาพในการตีความข้อมูล และมีกลไก Accountability รองรับให้เห็นว่าข้อมูลจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงจริง หากขาดปัจจัยข้อสุดท้าย การเปิดเผยข้อมูลเชิงลบกลับอาจลดความไว้วางใจลงต่ำกว่าจุดเริ่มต้น ปรากฏการณ์นี้เรียกว่า "Transparency Paradox" และได้รับการบันทึกในบริบทของสหราชอาณาจักร เวียดนาม และประเทศในเอเชีย-แปซิฟิกหลายแห่ง ในบริบทไทย ช่องว่างระหว่าง ITA ระดับ A กับ CPI 33 สะท้อนปรากฏการณ์นี้ได้ชัดเจน ภาพที่ 2.3 แสดงสเกลพัฒนาการของความโปร่งใส 4 ระดับ ตั้งแต่การเปิดเผยข้อมูลเชิงรูปแบบไปจนถึงความโปร่งใสที่สร้างความไว้วางใจได้จริง

ภาพที่ 2- 3 ระดับความโปร่งใสและ Transparency Paradox: เมื่อข้อมูลไม่สร้างความไว้วางใจ

ที่มา: สังเคราะห์จาก Grimmelikhuijsen et al. (2013); Cucciniello et al. (2017); Grimmelikhuijsen & Meijer (2012)

ภาพที่ 2-3 แสดงให้เห็นว่าความโปร่งใสมิใช่แนวคิดเดียว หากมีพัฒนาการเป็นลำดับขั้นที่มีน้ำหนักต่างกันต่อความไว้วางใจ Level 1 (Nominal/Reactive) คือการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายขั้นต่ำ — อัปโหลดเอกสาร จัดทำรายงาน แต่ไม่มีกลไกให้ประชาชนเข้าถึงหรือตีความได้จริง Level 2 (Proactive) เพิ่มประสิทธิภาพด้านความไว้วางใจได้อย่างมีนัยสำคัญ (effect size d=0.41) ผ่านการเปิดเผยข้อมูลเชิงรุกโดยไม่ต้องร้องขอ Level 3 (Process Transparency) สร้างความไว้วางใจได้มากกว่า Outcome Transparency ถึง 1.8 เท่า เพราะเปิดให้ประชาชนเห็น "กระบวนการตัดสินใจ" ไม่ใช่เพียงผลลัพธ์ปลายทาง และ Level 4 (Feedback-sensitive) ซึ่งเชื่อมระบบความโปร่งใสเข้ากับกลไกตอบสนองและแสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงจริง มีพลังในการสร้างความไว้วางใจสูงกว่า Level 1 ถึง 2.3 เท่า

Key insight จากสเกลนี้คือ การที่ไทยอยู่ที่ Level 1 ขณะที่มีคะแนน ITA ระดับ A สะท้อนว่าการวัดความโปร่งใสเชิงปริมาณ — จำนวนเอกสารที่เปิดเผย ความครบถ้วนของรายงาน — ไม่ใช่ตัวชี้วัดที่ถูกต้อง ช่องว่างระหว่าง ITA ระดับ A

กับ CPI 33 เป็นหลักฐานที่ชัดเจนของ "Accountability Without Bite" (Fox, 2007) — ข้อมูลมีอยู่ แต่ไม่มีกลไกที่ทำให้ข้อมูลนั้นนำไปสู่ผลที่แตกต่าง ดังที่ Meijer et al. (2015) บันทึกไว้ในกรณี MP Expenses Scandal ของสหราชอาณาจักร ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลเชิงรุกในตอนแรกกลับลดความไว้วางใจลงอย่างมีนัยสำคัญ ก่อนที่จะฟื้นตัวขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการปฏิรูปเชิงสถาบันที่เป็นรูปธรรมตามมา

หลักฐานเพิ่มเติมจาก Tran และ La (2022) ในบริบทการปกครองท้องถิ่นของเวียดนามยืนยันว่าความโปร่งใสจะเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีความไว้วางใจต่อสถาบันรองรับอยู่ก่อน และ IBP (2023) ยืนยันว่าคะแนนความโปร่งใสงบประมาณสัมพันธ์กับดัชนีการทุจริต ($r = 0.58$) แต่การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณมีน้ำหนักเพิ่มเติมเหนือตัวเลขความโปร่งใสเพียงอย่างเดียว นัยสำคัญสำหรับไทยจึงชัดเจน: เป้าหมายไม่ใช่การยกระดับคะแนน ITA แต่คือการยกระดับจาก Level 1 สู่ความโปร่งใสเชิงคุณภาพที่ตอบสนองต่อการมีส่วนร่วมและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่วัดผลได้ ซึ่งต้องอาศัยทั้งเสา Accountability และเสา Participation ทำงานร่วมกัน — เป็นหัวข้อที่หัวข้อถัดไปจะกล่าวถึง

2.3.3 Procedural Justice: รากฐานทฤษฎีความโปร่งใสเชิงกระบวนการ

ข้อค้นพบเชิงประจักษ์ที่ว่า Process Transparency สร้างความไว้วางใจได้มากกว่า Outcome Transparency มีรากฐานทางทฤษฎีอธิบายจาก Procedural Justice Theory ของ Lind และ Tyler (1988) ซึ่งพิสูจน์ว่าประชาชนไม่ได้ประเมินความยุติธรรมจากผลลัพธ์ที่ได้รับเพียงอย่างเดียว หากประเมินจาก "กระบวนการ" ที่นำไปสู่ผลลัพธ์นั้นเป็นหลัก กล่าวคือ ประชาชนยอมรับผลลัพธ์ที่ตนเองไม่พอใจได้หากกระบวนการตัดสินใจมีความเที่ยงธรรม โปร่งใส และเปิดให้มีส่วนร่วม

นัยที่สำคัญจากกรอบนี้คือ ความโปร่งใสที่แท้จริงไม่ใช่การแสดงผลลัพธ์ปลายทาง — ตัวเลขงบประมาณ สถิติผลการดำเนินงาน หรือรายงานประจำปี —

แต่คือการเปิดให้ประชาชนมองเห็นว่าการตัดสินใจเกิดขึ้นอย่างไร ใครมีส่วนร่วม และเหตุใดจึงเลือกแนวทางนั้น การเปิดเผยในระดับกระบวนการจึงสร้างความรู้สึกว่า "ระบบฟังเรา" ซึ่งเป็นแกนกลางของความไว้วางใจต่อสถาบัน

ในบริบทของไทย กรอบนี้อธิบายได้ว่าเหตุใดคะแนน ITA ที่วัดความครบถ้วนของเอกสารและรายงานจึงไม่สัมพันธ์กับ CPI — เพราะ ITA วัด Outcome Transparency ในขณะที่ความไว้วางใจต้องการ Process Transparency การยกระดับสู่ระดับที่ Lind และ Tyler เรียกว่า "Procedurally Just Governance" จึงต้องปรับทั้งสิ่งที่เปิดเผยและวิธีที่เปิดเผย

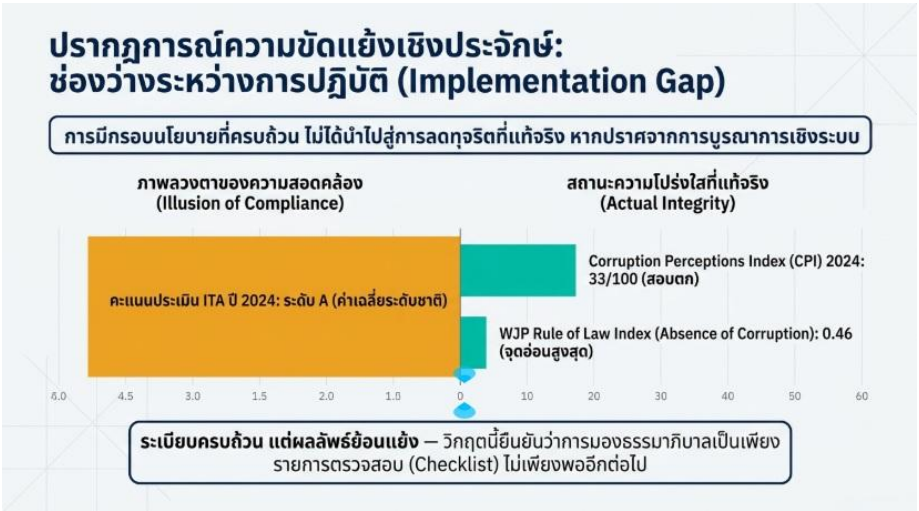
2.3.4 สถานะความโปร่งใสของประเทศไทย: ITA, Open Budget, GIFT

ประเทศไทยมีกรอบประเมินความโปร่งใสหลักสองกรอบ กรอบแรกคือ การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (ITA: Integrity and Transparency Assessment) ดำเนินการโดย ป.ป.ช. ครอบคลุมหน่วยงานรัฐมากกว่า 8,000 หน่วยงาน ผลปี 2024 พบว่าค่าเฉลี่ยระดับชาติอยู่ที่ระดับ A แต่หากวิเคราะห์ตัวชี้วัดแยกรายหมวด พบว่าตัวชี้วัดด้าน "Open Data" และ "Proactive Disclosure" ยังต่ำกว่าตัวชี้วัดด้าน "กระบวนการ" อย่างมีนัยสำคัญ (NACC, 2024) กรอบที่สองคือ Open Budget Survey ของ IBP ซึ่งประเมินความโปร่งใสด้านงบประมาณ — ไทยได้คะแนน 36/100 ในปี 2023 ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยเอเชียแปซิฟิก (42/100) และไม่มี Citizen Budget ที่สมบูรณ์ (IBP, 2023)

Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT) กำหนดมาตรฐาน 10 หลักการสำหรับ Open Government Fiscal Policy ซึ่งรวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ ไทยปฏิบัติตามได้สมบูรณ์เพียง 4 จาก 10 หลักการ โดยเฉพาะหลักการด้าน Timeliness, Public Participation และ Independent Evaluation ที่ยังต้องพัฒนา (GIFT, 2023) ภาพรวมชี้ว่าไทยมี

โครงสร้างพื้นฐานความโปร่งใสที่ดีในระดับนโยบาย แต่ยังขาดกลไกที่ทำให้ความโปร่งใสดังกล่าว "ส่งผล" ต่อพฤติกรรมและความไว้วางใจในทางปฏิบัติ

แม้วรรณกรรมจะสะสมมากขึ้น แต่บริบทไทยยังมีพื้นที่ที่การศึกษายังเบาบาง โดยเฉพาะผลของวัฒนธรรมอุปถัมภ์ต่อพฤติกรรมการแจ้งเบาะแส ความสัมพันธ์ระหว่างการออกแบบช่องทางโปร่งใสกับพฤติกรรมพลเมือง และผลกระทบจริงของ e-Procurement ต่อการลดทุจริตในระดับโครงการ



ภาพที่ 2- 4 ปรากฏการณ์ความขัดแย้งเชิงประจักษ์: ช่องว่างระหว่างการปฏิบัติ (Implementation Gap)

ที่มา: สังเคราะห์จาก NACC (2024); Transparency International (2025); WJP (2025)

2.4 หลักการจาการ์ตา (Jakarta Principles) กับบทบาทของ ป.ป.ช. ไทย

หลักการจาการ์ตา 16 ข้อ (Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies) ถูกรับรองในปี ค.ศ. 2012 ภายใต้การดำเนินงานของ UNODC โดยเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดสภาพแวดล้อมเชิงสถาบัน อำนาจหน้าที่ และกลไกรับผิดชอบที่องค์กรต้านทุจริตต้องมีเพื่อทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักการเหล่านี้ไม่ใช่เพียงมาตรฐานเชิงการบริหาร แต่เชื่อมโยงโดยตรงกับ UNCAC

บทที่ 6 (มาตรา 36) ที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดตั้งองค์กรหรือบุคลากรเฉพาะสำหรับการต่อต้านทุจริตที่มีความเป็นอิสระเพียงพอ (UNODC, 2004)

เนื้อหาของหลักการจาการ์ตาจัดกลุ่มเป็น 4 หมวดใหญ่ ได้แก่ หมวดที่ 1 ความเป็นอิสระและสถานะเชิงสถาบัน (หลักการที่ 1–4) ซึ่งครอบคลุมฐานะทางกฎหมาย การคุ้มครองจากการแทรกแซง และกระบวนการสรรหาที่โปร่งใส หมวดที่ 2 อำนาจหน้าที่และขอบเขตการทำงาน (หลักการที่ 5–8) ซึ่งครอบคลุมอำนาจในการไต่สวน สืบสวน และดำเนินคดีครบวงจร หมวดที่ 3 ทรัพยากรและการบริหารจัดการ (หลักการที่ 9–12) ซึ่งครอบคลุมงบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยี และหมวดที่ 4 ความรับผิดชอบต่อสาธารณะและการมีส่วนร่วม (หลักการที่ 13–16) ซึ่งครอบคลุมการรายงานต่อรัฐสภา การสื่อสารเชิงรุก และการส่งเสริมภาคประชาสังคม

ตาราง 2- 4 การวิเคราะห์หลักการจาการ์ตาเทียบกับสถานะ ป.ป.ช. ไทย (2024)

หมวด	หลักการสำคัญ (Jakarta Statement)	สถานะ ป.ป.ช. ไทย (2024)	การประเมิน
1	ความเป็นอิสระและสถานะเชิงสถาบัน (หลักการที่ 1–4)		
1.1	มีฐานะทางกฎหมายที่ชัดเจน ระดับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติพิเศษ	ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 234 มีพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. พ.ศ. 2561	สอดคล้อง
1.2	กรรมการต้องได้รับการคุ้มครองจากการถูกปลดโดยพลการ มีวาระชัดเจน	มีวาระ 9 ปี แต่กระบวนการถอดถอนยังมีช่องว่างที่อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง	สอดคล้องบางส่วน
1.3	กระบวนการสรรหาต้องโปร่งใส มีส่วนร่วม และไม่ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร	คณะกรรมการสรรหา 9 คน แต่องค์ประกอบยังมีตัวแทนฝ่ายรัฐในสัดส่วนสูง ขาดกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	สอดคล้องบางส่วน
1.4	มีอิสระในการดำเนินงานโดยไม่ต้องขออนุมัติจากฝ่ายบริหาร	ป.ป.ช. มีอิสระในการไต่สวนและดำเนินคดีโดยไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร	สอดคล้อง

หมวด	หลักการสำคัญ (Jakarta Statement)	สถานะ ป.ป.ช. ไทย (2024)	การประเมิน
2	อำนาจหน้าที่และขอบเขต (หลักการที่ 5–8)		
2.1	มีอำนาจไต่สวน สืบสวน ดำเนินคดีทุจริตครบวงจร รวมถึงทรัพย์สิน	ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวน ชี้มูลความผิด ส่งฟ้องศาลอาญาคดีทุจริตฯ และอายัดทรัพย์	สอดคล้อง
2.2	ครอบคลุมทั้งทุจริตในภาครัฐและเอกชน รวมถึงการให้สินบน	มีอำนาจภาครัฐครบ แต่อำนาจต่อภาคเอกชนยังจำกัดเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐ	สอดคล้องบางส่วน
2.3	มีมาตรการเชิงป้องกัน (Preventive) ควบคู่กับเชิงลงโทษ	มีระบบ ITA, การยื่นบัญชีทรัพย์สิน, Anti Corruption Education, e Bidding	สอดคล้อง
2.4	มีบทบาทด้านการให้การศึกษาและสร้างความตระหนักรู้เรื่องทุจริตแก่สาธารณะ รวมถึงพัฒนาวัฒนธรรมซื่อสัตย์ในสังคม	มีโครงการ STRONG, Anti Corruption Education, e Bidding Education แต่ยังขาดแผนยุทธศาสตร์เชิงรุกที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน	สอดคล้องบางส่วน
3	ทรัพยากรและการบริหาร (หลักการที่ 9–12)		
3.1	งบประมาณต้องเพียงพอ มีความยืดหยุ่น ไม่ถูกบีบผ่านกระบวนการงบประมาณเพื่อแทรกแซง	งบประมาณผ่านกระบวนการปกติ อาจถูกตัดหรือลดโดยฝ่ายบริหาร ไม่มีกลไกคุ้มครองงบประมาณเฉพาะ	ต้องปรับปรุง
3.2	บุคลากรต้องได้รับค่าตอบแทนแข่งขันได้ มีความมั่นคงในตำแหน่ง และได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง	มีโครงสร้างค่าตอบแทนพิเศษ ระบบ NACC Academy และโครงการพัฒนาพนักงาน	สอดคล้อง
3.3	มีระบบพัฒนาศักยภาพบุคลากรอย่างเป็นระบบ รวมถึงการฝึกอบรมเฉพาะทางด้านการสืบสวน นิติดิจิทัล และกฎหมายระหว่างประเทศ	มี NACC Academy สำหรับการฝึกอบรม แต่หลักสูตรด้านนิติดิจิทัลและการสืบสวนทางการเงินสมัยใหม่ยังขาดแคลน	สอดคล้องบางส่วน
3.4	มีแผนสืบทอดตำแหน่งผู้นำที่ชัดเจน และสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดมั่นในความซื่อสัตย์จากภายใน	ยังขาดแผนสืบทอดตำแหน่งผู้นำอย่างเป็นทางการ และวัฒนธรรมองค์กรเชิงซื่อสัตย์ยังต้องพัฒนาต่อเนื่อง	ต้องปรับปรุง
4	ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (หลักการที่ 13–16)		
4.1	รายงานต่อรัฐสภาอย่างสม่ำเสมอ มีกลไกตรวจสอบการทำงาน	มีรายงานประจำปีต่อรัฐสภา มีการแถลงผลการดำเนินงาน	สอดคล้อง
4.2	มีกลไกสื่อสารเชิงรุกต่อสาธารณะ ส่งเสริมภาคประชาสังคม และการรับแจ้งเบาะแสที่ปลอดภัย	มีช่องทางแจ้งเบาะแสและเว็บไซต์ แต่ขาดกลไก Whistleblower Protection ที่เข้มแข็งและการมีส่วนร่วมเชิงรุกกับภาคประชาสังคม	ต้องปรับปรุง
4.3	มีกลไกกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระภายนอกที่มีประสิทธิภาพ แยกจากสายบังคับบัญชาปกติ	มีการตรวจสอบบางส่วนโดยรัฐสภาและองค์กรระหว่างประเทศ แต่ยังขาดกลไกกำกับดูแลภายในประเทศที่เป็นอิสระ	ต้องปรับปรุง
4.4	ส่งเสริมความร่วมมือกับภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และองค์กรภาคประชาชน ในการเฝ้าระวังและรายงานทุจริต	มีช่องทางรับเรื่องร้องเรียน แต่ยังขาดพื้นที่ความร่วมมือเชิงรุกกับสื่อและภาคประชาสังคมอย่างเป็นระบบ	ต้องปรับปรุง

ที่มา: สังเคราะห์จาก UNODC (2012); OECD (2024); NACC (2024); U4 Anti-Corruption Resource Centre (2023)

การวิเคราะห์ผ่านตารางที่ 2.4 ชี้ให้เห็นว่า ป.ป.ช. ไทยปฏิบัติตามหลักการจากการ์ตาในระดับพอสมควรในด้านอำนาจหน้าที่และทรัพยากร แต่มีช่องว่างที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนใน 3 ด้านหลัก ได้แก่ ความเป็นอิสระในกระบวนการสรรหา ความโปร่งใสในการตัดสินใจ และกลไกรับผิดชอบต่อสาธารณะ ช่องว่างเหล่านี้มิได้เป็นเพียงข้อบกพร่องเชิงขั้นตอน หากแต่สะท้อนปัญหาเชิงระบบที่ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรในสายตาของประชาชนและประชาคมระหว่างประเทศ การเสริมความเข้มแข็งใน 3 ด้านนี้จึงเป็นเงื่อนไขจำเป็นก่อนที่ ป.ป.ช. ไทยจะสามารถยกระดับไปสู่มาตรฐานสากลอย่างแท้จริง

2.4.1 การเปรียบเทียบกับองค์กรต้านทุจริตในอาเซียน: CPIB, MACC, KPK

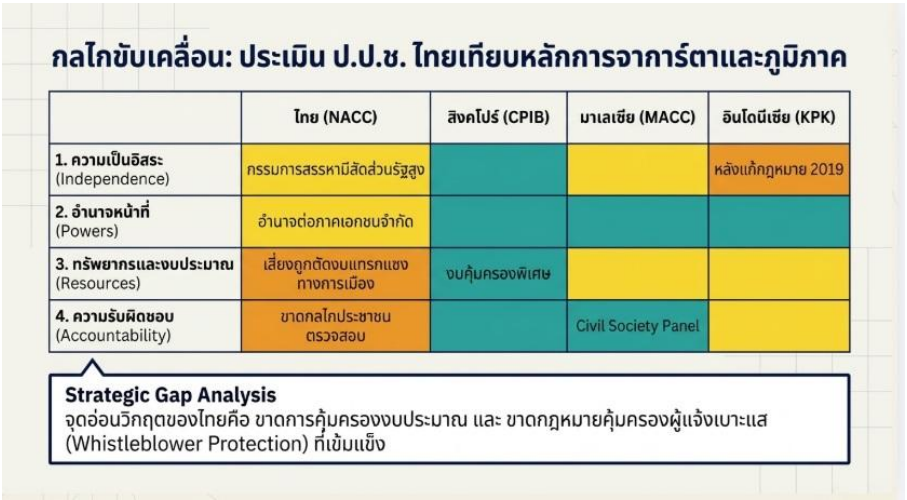
การวิเคราะห์เปรียบเทียบกับองค์กรต้านทุจริตสามแห่งในภูมิภาคช่วยให้เห็นจุดแข็งและช่องว่างของ ป.ป.ช. ไทยอย่างชัดเจน องค์กรแรกคือ Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) สิงคโปร์ ก่อตั้งในปี 1952 ถือเป็นต้นแบบขององค์กรต้านทุจริตที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในโลก จุดเด่นหลักคือ (1) รายงานตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยไม่ผ่านฝ่ายบริหาร (2) มีบุคลากรเพียง ~100 คน แต่ใช้ Data Analytics อย่างเข้มข้น (3) มีอำนาจจับกุมและสืบสวนโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า และ (4) สำคัญที่สุดคือดำรงอยู่ใน Ecosystem ที่ Salary ราชการแข่งขันได้กับเอกชน ซึ่งลด Incentive ทุจริตอย่างมีนัยสำคัญ (Quah, 2017)

องค์กรที่สองคือ Malaysian Anti-Corruption Commission (MACC) จัดตั้งในปี 2009 แทนที่ Anti-Corruption Agency ที่ถูกมองว่าขาดประสิทธิภาพ จุดแข็งของ MACC คือการสร้าง "Social Institution" โดยมีคณะที่ปรึกษาจากภาคประชาสังคม ธุรกิจ และสื่อมวลชน ที่เรียกว่า Operations Review Panel และ Corruption Consultative Committee เพื่อตรวจสอบการทำงานจากภายนอก ทำให้มีระดับ Accountability สูงกว่ากรณีไทย อย่างไรก็ตาม MACC ยังเผชิญความ

ท้าทายด้านความเป็นอิสระจากการเมืองในหลายกรณีที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ระดับสูง (U4, 2023)

องค์กรที่สามคือ Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) อินโดนีเซีย ซึ่งในช่วงปี 2003–2019 ถือเป็นองค์กรต้านทุจริตที่ประสบความสำเร็จสูงสุดในโลกกำลังพัฒนา โดยดำเนินคดีกับรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา และผู้ว่าราชการมากกว่า 100 คน จุดแข็งหลักคือการสื่อสารสาธารณะเชิงรุก (Active Public Communication) ที่สร้างฐานการสนับสนุนจากประชาชน ทำให้มีพลังกดดันทางการเมืองสูง อย่างไรก็ดี การแก้ไขกฎหมาย KPK ในปี 2019 ที่ลดอิสระและอำนาจลงเป็นกรณีศึกษาสำคัญว่าองค์กรต้านทุจริตที่มีประสิทธิภาพสูงเป็นภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ทางการเมืองและมักเผชิญแรงต้านทานเชิงสถาบัน

เพื่อเห็นภาพเปรียบเทียบที่ชัดเจนขึ้น ภาพที่ 2.5 แสดงการประเมิน ป.ป.ช. ไทยเทียบกับ CPIB สิงคโปร์ MACC มาเลเซีย และ KPK อินโดนีเซีย ใน 5 มิติหลัก ได้แก่ ความเป็นอิสระ อำนาจสืบสวน ทรัพยากร ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ



ภาพที่ 2- 5 กลไกขับเคลื่อน: ประเมิน ป.ป.ช. ไทยเทียบกับองค์กรต้านทุจริตในภูมิภาค

ที่มา: สังเคราะห์จาก UNODC (2012); NACC (2024); CPIB (2024); MACC (2024); KPK (2024)

ภาพที่ 2.5 สะท้อนว่า ป.ป.ช. ไทยมีอำนาจสืบสวนในระดับใกล้เคียงกับ KPK อินโดนีเซีย แต่ยังตามหลัง CPIB สิงคโปร์และ MACC มาเลเซียในด้านความเป็นอิสระและความโปร่งใส ซึ่งเป็น 2 มิติที่สัมพันธ์โดยตรงกับหลักการจาการ์ตาหมวดที่ 1 และ 4 นัยสำคัญคือการเสริมสร้างประสิทธิผลขององค์กรต้านทุจริตไม่อาจสำเร็จได้ด้วยการขยายอำนาจเพียงอย่างเดียว หากต้องควบคู่ไปกับการสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้จากภายนอกด้วย

2.4.2 ช่องว่างและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับ ป.ป.ช. ไทย

เมื่อเทียบกับหลักการจาการ์ตาและแนวปฏิบัติที่ดีจาก CPIB, MACC และ KPK ป.ป.ช. ไทยมีช่องว่างสำคัญสี่ประการที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน ประการแรก กระบวนการสรรหาต้องเปิดให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วม — ตามแบบอย่างของ MACC ที่มี Civil Society Consultative Panel โดยควรกำหนดให้มีการรับฟังความเห็นสาธารณะเกี่ยวกับผู้สมัครในกระบวนการคัดเลือก ประการที่สอง ต้องมีกลไกคุ้มครองงบประมาณที่ไม่สามารถถูกตัดลดเป็นการลงโทษเชิงการเมืองได้ — สิงคโปร์ใช้วิธีกำหนดงบประมาณ CPIB ผ่านกฎหมายพิเศษที่ต้องผ่านการอนุมัติจากประธานาธิบดีโดยตรง ประการที่สาม ต้องพัฒนา Whistleblower Protection Act ที่เป็นอิสระและครอบคลุม รวมถึงช่องทางรายงานที่ปกป้องตัวตนได้จริง ไม่ใช่เพียง "ช่องทางออนไลน์" ที่ประชาชนไม่มั่นใจในความปลอดภัย ประการที่สี่ ต้องขยายอำนาจในการสืบสวนทุจริตในภาคเอกชนโดยเฉพาะกรณีที่มีธุรกรรมกับภาครัฐ เพื่อให้ครบตาม UNCAC มาตรา 21 และหลักการจาการ์ตาข้อ 2.2

2.5 การเปลี่ยนผ่านจากมาตรการเชิงลงโทษสู่เชิงป้องกัน

2.5.1 กรอบทฤษฎีสามกรอบ

การอธิบายว่าทำไมมาตรการเชิงป้องกันจึงมีประสิทธิภาพสูงกว่าเชิงลงโทษในระยะยาวต้องอาศัยการบูรณาการสามกรอบทฤษฎี กรอบแรก Rational Choice Theory ซึ่งมีรากฐานจากงานของ Becker (1968) มองว่าเจ้าหน้าที่รัฐตัดสินใจทุจริตโดยเปรียบเทียบ "ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ" กับ "ต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้น" หากอัตราการจับได้ต่ำและโทษไม่แน่นอน มาตรการเชิงลงโทษจะมีผลน้อย เพราะ Expected Cost ต่ำ ในทางกลับกัน มาตรการเชิงป้องกันที่ออกแบบกระบวนการให้ทุจริตยากขึ้น ลดโอกาสและช่องทาง (Reducing Opportunities) จะมีผลมากกว่าเพราะไม่ขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมาย Klitgaard (1988) สรุปสูตร C = M + D - A ซึ่งระบุว่า Corruption (C) เป็นผลจาก Monopoly (M) และ Discretion (D) ลบด้วย Accountability (A) — มาตรการเชิงป้องกันทำงานผ่านการลด M และ D ขณะที่มาตรการเชิงลงโทษพยายามเพิ่ม A เพียงด้านเดียว

กรอบที่สอง Principal-Agent Theory ในบริบทภาครัฐ ประชาชน (Principal) มอบอำนาจให้ข้าราชการ (Agent) แต่ต้องเผชิญปัญหา Information Asymmetry และ Moral Hazard เพราะไม่อาจตรวจสอบพฤติกรรม Agent ได้ทุกขณะ มาตรการเชิงลงโทษใช้วิธีเพิ่ม Monitoring แต่มีต้นทุนสูง มาตรการเชิงป้องกันใช้วิธีออกแบบ Incentive Alignment เพื่อให้ผลประโยชน์ของ Agent สอดคล้องกับผลประโยชน์ของ Principal โดยไม่ต้องอาศัยการตรวจสอบตลอดเวลา เช่น ระบบ Performance-Based Pay ที่เชื่อมค่าตอบแทนกับผลลัพธ์ที่ประชาชนได้รับ หรือการ Rotate ตำแหน่งที่มีดุลพินิจสูงเพื่อไม่ให้เกิด "เครือข่ายทุจริต" ที่ฝังรากลึก

กรอบที่สาม Institutional Economics ของ North (1990) แยกแยะ "สถาบันแบบเป็นทางการ" (Formal Institutions) เช่น กฎหมายและระเบียบ กับ "สถาบันแบบไม่เป็นทางการ" (Informal Institutions) เช่น บรรทัดฐาน ค่านิยม

วัฒนธรรม กรอบนี้อธิบายว่าทำไมการปฏิรูปกฎหมายต้านทุจริตบางครั้งไม่ได้ผล เพราะ Informal Institutions เช่น วัฒนธรรมอุปถัมภ์ในไทยหรือ "ทำได้ก็ทำ" ยังคงส่งเสริมพฤติกรรมทุจริตแม้จะมีกฎหมายห้าม มาตรการเชิงป้องกันที่ยั่งยืนจึงต้องเปลี่ยน Informal Institutions ด้วย เช่น การศึกษาต้านทุจริตตั้งแต่ระดับประถม โครงการ STRONG ของ ป.ป.ช. และการสร้าง "วัฒนธรรมองค์กรสุจริต"

2.5.2 การเปรียบเทียบแนวทางเชิงลงโทษกับเชิงป้องกัน

ตารางที่ 2.5 เปรียบเทียบแนวทางเชิงลงโทษและเชิงป้องกันใน 6 มิติหลัก ได้แก่ แนวคิดหลัก กลไกหลัก ขอบเขตการป้องกัน ทฤษฎีรองรับ กรณีตัวอย่าง และผลระยะยาว เพื่อให้เห็นภาพความแตกต่างเชิงกระบวนทัศน์ระหว่างสองแนวทางอย่างชัดเจน

ตาราง 2- 5 การเปรียบเทียบแนวทางเชิงลงโทษกับเชิงป้องกัน

มิติการวิเคราะห์	Punitive Approach (เชิงลงโทษ)	Preventive Approach (เชิงป้องกัน)
แนวคิดหลัก	แก้ที่ "คน" — ลงโทษผู้กระทำผิดให้รุนแรง สร้าง Deterrence	แก้ที่ "ระบบ" — ออกแบบให้ทุจริตยากขึ้น ไม่คุ้มค่า
กลไกหลัก	การดำเนินคดี, เพิ่มโทษ, ศาลอาญาทุจริต, Asset Recovery	ลด Discretion, เพิ่ม Transparency, เสริม Participation, Incentive Design
ขอบเขตการป้องกัน	Ex-Post: แก้หลังเกิดเหตุ	Ex-Ante: ป้องกันก่อนเกิดเหตุ
ทฤษฎีรองรับ	Rational Choice: เพิ่ม Expected Cost (โทษ)	Rational Choice: ลด Expected Benefit + โอกาส; Institutional: เปลี่ยน Informal Norms
ต้นทุนดำเนินการ	สูง: ต้องใช้ทรัพยากรระบบยุติธรรม เวลายาวนาน คดีซับซ้อน	สูงในระยะแรก แต่ลดลงระยะยาวเมื่อโครงสร้างเปลี่ยน
ผลกระทบ	Deterrence Effect ลดลงหากอัตราจับได้ต่ำและโทษไม่แน่นอน	เปลี่ยน Incentive Structure + Informal Norms อย่างยั่งยืน
ตัวอย่างเครื่องมือ	ป.ป.ช. คดีใหญ่, ศาลอาญาทุจริต, ยึดทรัพย์	ITA, e-Procurement, Open Data, Financial Disclosure, Rotation Policy, Anti-Corruption Education
กรณีตัวอย่าง	ทุกประเทศ — จำเป็นต้องมีแต่ไม่เพียงพอ	สิงคโปร์ (1960s), ฮ่องกง (1970s), เกาหลีใต้ (1990s)

ที่มา: สังเคราะห์จาก Kligaard (1988); OECD (2020); Teorell *และ* Rothstein (*2015*)

ตารางที่ 2.5 ชี้ให้เห็นว่าแนวทางเชิงลงโทษและเชิงป้องกันไม่ใช่ทางเลือกที่ขัดแย้งกัน หากแต่เป็นสองระยะของกระบวนทัศน์เดียวกัน แนวทางเชิงลงโทษมีความจำเป็นในการสร้างความน่าเชื่อถือขั้นต้น แต่ไม่เพียงพอที่จะลดทุจริตได้ในระยะยาวหาก Informal Norms ยังสนับสนุนการทุจริตอยู่ แนวทางเชิงป้องกันซึ่งมุ่งออกแบบระบบที่ทำให้การทุจริตยากขึ้น ผ่าน Incentive Alignment, Transparency และ Participation จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะเปลี่ยน Informal Norms ในระยะยาว บทเรียนจากสิงคโปร์ ฮ่องกง และเกาหลีใต้ในหัวข้อถัดไปจะพิสูจน์แนวคิดนี้ในทางปฏิบัติ

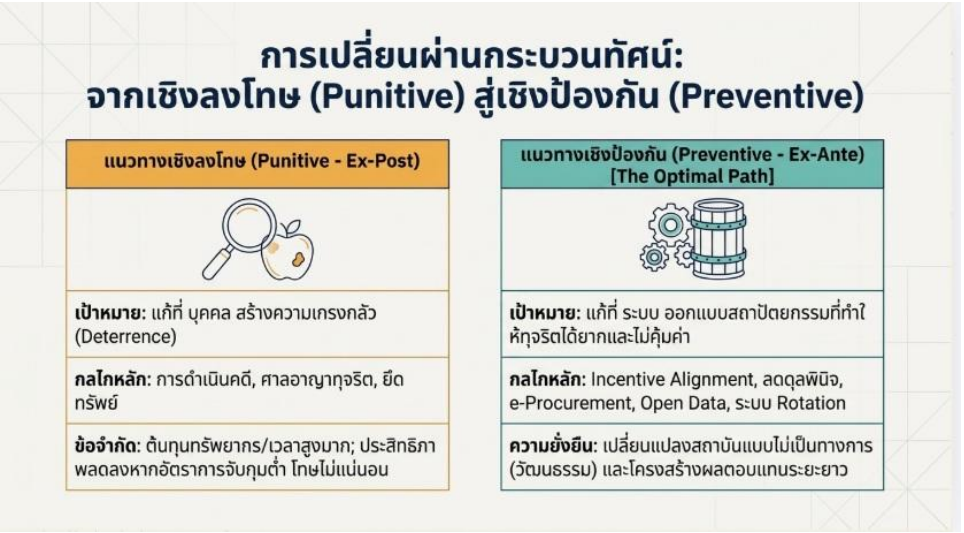
2.5.3 กรณีศึกษา: บทเรียนจากสิงคโปร์ ฮ่องกง และเกาหลีใต้

กรณีที่ 1 สิงคโปร์ เริ่มต้นจากองค์กร CPIB ที่มีงบประมาณและบุคลากรน้อยมากในทศวรรษ 1950 แต่รัฐบาล Lee Kuan Yew ตัดสินใจดำเนินสองมาตรการพร้อมกันในปี 1960 ได้แก่ การปรับเงินเดือนข้าราชการให้เทียบเท่าภาคเอกชนเพื่อลดแรงจูงใจในการทุจริต และการมอบอิสระสมบูรณ์แก่ CPIB ในการสืบสวนแม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ระดับสูง ผลที่ตามมาคือสิงคโปร์กลายเป็นประเทศที่มีดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) สูงที่สุดในเอเชียอย่างต่อเนื่องนับแต่นั้น

กรณีที่ 2 ฮ่องกง ประสบปัญหาการทุจริตเชิงระบบในกองตำรวจและบริการสาธารณะอย่างรุนแรงในทศวรรษ 1970 รัฐบาลอาณานิคมจึงจัดตั้ง Independent Commission Against Corruption (ICAC) ในปี 1974 โดยแยกออกจากสายบังคับบัญชาของตำรวจอย่างสมบูรณ์ ICAC ดำเนินงานผ่าน 3 แผนกควบคู่กัน คือ การสืบสวนดำเนินคดี การป้องกันเชิงระบบ และการสร้างวัฒนธรรมซื่อสัตย์ในสังคม ภายในทศวรรษเดียว ดัชนีการทุจริตของฮ่องกงปรับตัวดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และ ICAC กลายเป็นแบบอย่างที่หลายประเทศในภูมิภาคนำไปประยุกต์ใช้

กรณีที่ 3 เกาหลีใต้ ใช้วิธีที่เรียกว่า "Big Bang Approach" ในทศวรรษ 1990 โดยปฏิรูปพร้อมกันทั้งระบบ ได้แก่ การเปิดเผยทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ การ Rotate ตำแหน่งที่มีดุลพินิจสูงทุก 2 ปี การยกเลิกกฎระเบียบที่เปิดช่องทุจริต (Deregulation) และการพัฒนา e-Government ที่ลด Human Discretion ลงอย่างมีนัยสำคัญ Teorell และ Rothstein (2015) วิเคราะห์กรณีเกาหลีใต้และพบว่า Big Bang Approach มีประสิทธิภาพกว่าการปฏิรูปทีละขั้น เพราะป้องกันไม่ให้ผู้มีประโยชน์จากการทุจริตรวมตัวกันต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ภาพที่ 2.6 สรุปกระบวนทัศน์การเปลี่ยนผ่านที่ถอดบทเรียนจากทั้ง 3 กรณีศึกษา โดยแสดงให้เห็นว่าธรรมาภิบาลเชิงป้องกันไม่ใช่การยกเลิกมาตรการลงโทษ หากแต่เป็นการเปลี่ยนจุดหนักจากการตอบสนองต่อความผิดไปสู่การออกแบบระบบที่ทำให้การทุจริตเกิดขึ้นได้ยากขึ้นตั้งแต่ต้น



ภาพที่ 2- 6 การเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์: จากธรรมาภิบาลเชิงลงโทษสู่เชิงป้องกัน

ที่มา: สังเคราะห์จาก Klitgaard (1988); OECD (2020); Teorell และ Rothstein (2015)

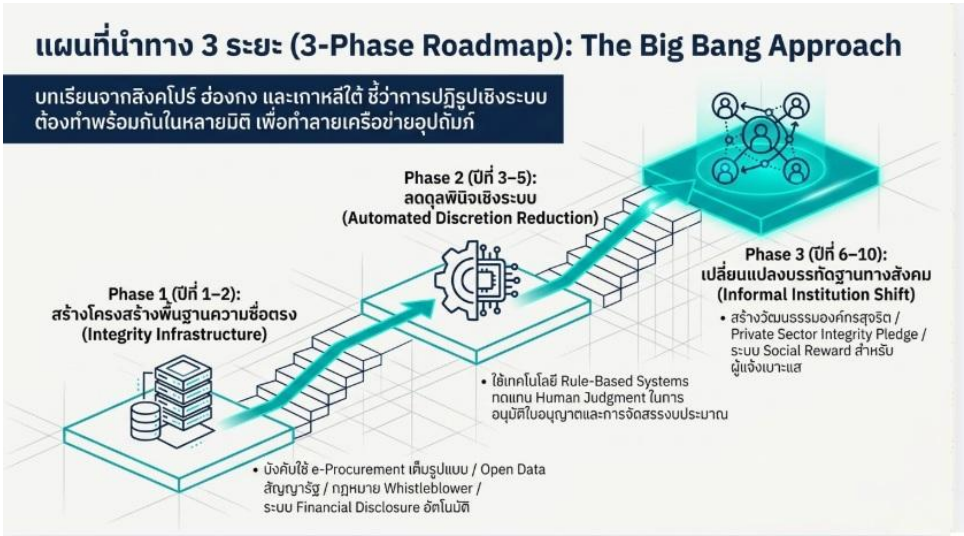
ทั้งสามกรณีศึกษาพิสูจน์รูปแบบที่คล้ายคลึงกัน คือการเปลี่ยนผ่านสำเร็จได้ต้องอาศัยเจตจำนงทางการเมืองที่ต่อเนื่อง ความเป็นอิสระขององค์กรที่เชื่อถือได้

และการบูรณาการมาตรการป้องกันเข้ากับวัฒนธรรมองค์กร สำหรับประเทศไทย โจทย์สำคัญคือการสร้างเจตจำนงทางการเมืองที่ยั่งยืนพอที่จะก้าวข้ามวงจรการปฏิรูปที่มักหยุดชะงักเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล

2.5.4 แนวทาง Preventive Governance สำหรับประเทศไทย

เมื่อนำบทเรียนจากสิงคโปร์ ฮ่องกง และเกาหลีใต้มาประยุกต์กับบริบทไทย สามารถเสนอ Road Map สามระยะ ระยะแรก (ปีที่ 1–2): เน้นการสร้าง "Integrity Infrastructure" ได้แก่ การออกแบบ e-Procurement ที่ครอบคลุมทุกโครงการเหนือเกณฑ์ที่กำหนด การขยาย Open Data ไปสู่ข้อมูลสัญญาราชการและการใช้จ่าย การออก Whistleblower Protection Act ที่มีประสิทธิผลจริง และการกำหนดระบบ Financial Disclosure ที่ตรวจสอบได้อัตโนมัติ ระยะสอง (ปีที่ 3–5): เน้นการ "ลด Discretion เชิงระบบ" ด้วยการ Automate กระบวนการตัดสินใจที่มีความเสี่ยงสูง เช่น การอนุมัติใบอนุญาต การจัดสรรงบประมาณ โดยใช้ Rule-Based Systems แทน Human Judgment ในกรณีที่เป็นไปได้ ระยะสาม (ปีที่ 6–10): เน้นการเปลี่ยน Informal Institutions ผ่านการศึกษาต้านทุจริตในหลักสูตรทุกระดับ การสร้างพันธมิตรกับภาคธุรกิจผ่าน Private Sector Integrity Pledge และการสร้างระบบ Social Reward สำหรับการรายงานทุจริต

สิ่งที่ประเทศไทยสามารถทำได้ในระยะสั้นโดยไม่ต้องรอการปฏิรูปเชิงสถาบันขนาดใหญ่คือการขยายระบบ ITA ให้เชื่อมโยงกับผลลัพธ์จริง (Outcome-based ITA) แทนที่จะประเมินเพียงกระบวนการ ตัวอย่างเช่น หน่วยงานที่มี ITA ระดับ A แต่พบทุจริตในโครงการควรได้รับการพิจารณาให้คะแนนต่ำลง และหน่วยงานที่คะแนน ITA สูงสัมพันธ์กับผลลัพธ์บริการสาธารณะที่ดีขึ้นจริงควรได้รับการยกย่องและนำเสนอเป็น Best Practice การเปลี่ยน ITA จากการประเมิน "กระบวนการ" เป็นการประเมิน "กระบวนการ + ผลลัพธ์" จะปิดช่องว่าง Implementation Gap ที่สะท้อนในตัวเลข ITA กับ CPI ที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ



ภาพที่ 2- 7 แผนที่นำทาง 3 ระยะ (3-Phase Roadmap): The Big Bang Approach สำหรับประเทศไทย

ที่มา: สังเคราะห์จาก Teorell และ Rothstein (2015); OECD (2024); TIJ (2025)

2.6 SDG 16 ในฐานะกรอบธรรมาภิบาลเชิงป้องกัน

SDG 16 ว่าด้วยสันติภาพ ความยุติธรรม และสถาบันที่เข้มแข็ง เป็นกรอบสากลที่เชื่อมโยงกับ 4 เสาหลักโดยตรง โดยมีเป้าหมายย่อยที่เกี่ยวข้อง 4 ประการสำคัญ ได้แก่ SDG 16.3 ว่าด้วยหลักนิติธรรมและการเข้าถึงความยุติธรรม, SDG 16.6 ว่าด้วยสถาบันรัฐที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบ, SDG 16.7 ว่าด้วยกระบวนการตัดสินใจที่มีส่วนร่วมและครอบคลุม และ SDG 16.10 ว่าด้วยสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลและการคุ้มครองเสรีภาพสื่อ (United Nations, 2015) การนำ SDG 16 มาใช้ร่วมกับ 4เสาช่วยให้สามารถกำหนดตัวชี้วัดเชิงป้องกันที่ชัดเจนและสอดคล้องกับพันธกรณีสากลของไทย

ตาราง 2- 6 การเชื่อมโยง SDG 16 กับ 4 เสาหลักและสถานะประเทศไทย

SDG 16 เป้าหมายย่อย	ความเชื่อมโยงกับ 4 เสาหลัก	สถานะไทย (2024–2025)	ช่องว่างที่ต้องแก้ไข
SDG 16.3 Rule of Law & Justice Access	เสาที่ 1: Rule of Law ลด Discretion, เสริม Judicial Independence	WJP Rank 77/142 Criminal Justice: 0.46	ระบบยุติธรรมล่าช้า ขาดความเสมอภาคในการเข้าถึง
SDG 16.6 Transparency & Accountability	เสาที่ 2–3: Transparency + Accountability Open Data, ITA, GFAR	ITA 2024: ค่าเฉลี่ยระดับ A แต่ CPI 33/100	ช่องว่างระหว่างคะแนน ITA กับ CPI (Implementation Gap)
SDG 16.7 Participatory Decision-Making	เสาที่ 4: Participation Public Consultation, Civil Society	มีกลไกรับฟังแต่ยังจำกัดเชิงคุณภาพ Tokenistic มากกว่า Genuine	ต้องพัฒนา Genuine Participation ที่มีผลต่อการตัดสินใจจริง
SDG 16.10 Information Access & Press Freedom	เสาที่ 1–2: Rule of Law + Transparency Freedom of Information, Whistleblower Protection	มี พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร แต่ขาด FOIA เข้มแข็ง Press Freedom Index 2025: อันดับ 85	ขาดกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่ครอบคลุม

ที่มา: United Nations (2015); SDSN (2025); NACC (2024); RSF Press Freedom Index (2025)

ตารางที่ 2.6 ยืนยันว่า SDG 16 มิใช่เพียงกรอบบรรยายนโยบายในเชิงนามธรรม หากแต่เป็นชุดตัวชี้วัดที่สามารถนำมาวัดความก้าวหน้าของ 4 เสาหลักได้โดยตรง การที่ไทยยังมีช่องว่างในทุกมิติของ SDG 16 สะท้อนว่าปัญหาธรรมาภิบาลของไทยมีลักษณะเชิงระบบ ไม่ใช่ความบกพร่องเฉพาะจุด นัยสำคัญต่อการออกแบบนโยบายคือการปฏิรูปที่ได้ผลต้องดำเนินการอย่างบูรณาการทั้ง 4 เสาพร้อมกัน ไม่ใช่แก้ไขทีละเสาแบบแยกส่วน

ภาพที่ 2- 8 หมุดหมายสากล: การบูรณาการ 4 เสาหลักธรรมาภิบาลเข้ากับเป้าหมาย SDG 16

ที่มา: United Nations (2015); SDSN (2025); NACC (2024); WJP (2025)

รายงาน Sustainable Development Report 2025 สำหรับประเทศไทยสะท้อนว่าไทยมีความก้าวหน้าในด้านกรอบกฎหมายและการจัดตั้งองค์กรอิสระ แต่ยังเผชิญความท้าทายในตัวชี้วัดด้านผลลัพธ์ (SDSN, 2025) ช่องว่างที่น่าเป็นห่วงที่สุดคือความไม่สอดคล้องระหว่างคะแนน ITA ระดับ A กับ CPI 33 ซึ่งยืนยันข้อสังเกตว่า "การมีสถาบัน" มิได้เท่ากับ "การมีธรรมาภิบาล" หากขาดการออกแบบกลไกให้เสาทั้ง 4 ทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการและวัดผลจาก Outcomes ไม่ใช่แค่ Process Compliance

ข้อเสนอเชิงนโยบายจากการวิเคราะห์ SDG 16 กับบริบทไทยมีสี่ประการ ประการแรก ควรนำ SDG 16 Indicators มาบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของ Thailand Voluntary National Review (VNR) พร้อมกำหนด National Targets เฉพาะ เช่น WJP Score เพิ่มจาก 0.47 เป็น 0.55 ภายในปี 2030 ประการที่สอง ควรปฏิรูป พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้เป็น Freedom of Information Act (FOIA) ที่มีกลไกบังคับใช้ เส้นตายการตอบสนอง และกลไกอุทธรณ์ที่เป็นอิสระ ประการที่สาม ควรออก Whistleblower Protection Act เฉพาะ โดยไม่ให้อยู่

ภายใต้ พ.ร.บ.คุ้มครองพยาน ที่มีขอบเขตแคบ ประการที่สี่ ควรยกระดับ Public Participation ใน SDG 16.7 จาก "การรับฟังความเห็น" สู่ "Participatory Budgeting" ในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีหลักฐานจาก Porto Alegre บราซิล และ Seoul เกาหลีใต้ว่าสามารถลดทุจริตในงบประมาณท้องถิ่นได้อย่างมีนัยสำคัญ

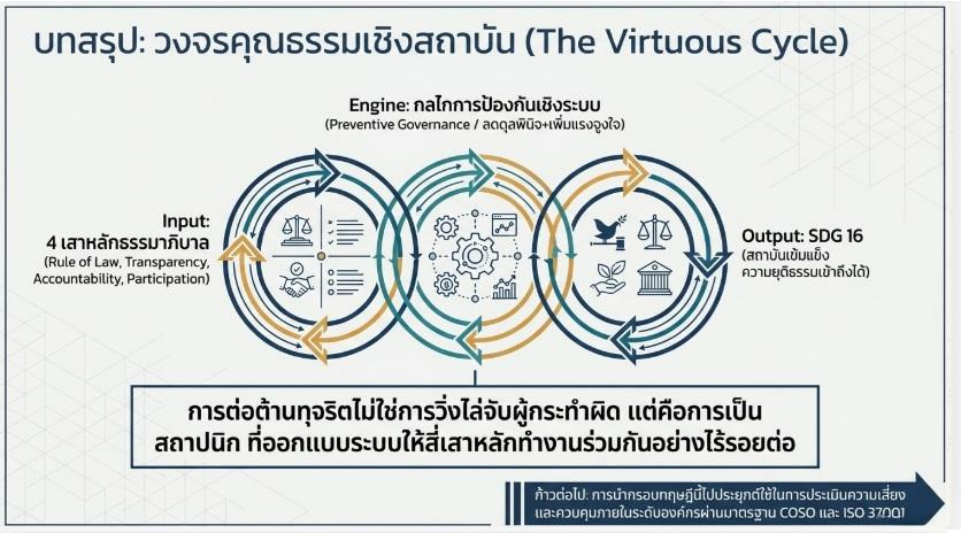
2.7 บทสังเคราะห์: โครงข่ายธรรมาภิบาลเชิงป้องกัน

เมื่อสังเคราะห์กรอบ 4 เสาหลัก หลักการจาการ์ตา กรอบ Preventive Governance และ SDG 16 เข้าด้วยกัน จะเห็นภาพ "โครงข่ายธรรมาภิบาลเชิงป้องกัน" ที่เชื่อมโยงตั้งแต่ระดับกฎหมายรัฐธรรมนูญและอนุสัญญาระหว่างประเทศ (UNCAC, SDG 16) ลงมาสู่ระดับมาตรฐานองค์กร (Jakarta Principles) และระดับเครื่องมือเชิงปฏิบัติ (ITA, e-Procurement, Open Data, Preventive Measures)

หลักฐานเชิงประจักษ์ที่รวบรวมตลอดบทที่ 2 ชี้ให้เห็นรูปแบบที่สอดคล้องกันในหลายมิติ เสาทั้ง 4 ทำงานเป็นระบบที่พึ่งพากัน ไม่ใช่รายการตรวจสอบแยกส่วน — ขาดเสาใดก็จะเกิดจุดอ่อนเปิดช่องทุจริต ดังที่ไทยสะท้อนให้เห็นจาก ITA ระดับ A แต่ CPI เพียง 33 การเปลี่ยนจาก Punitive สู่ Preventive ต้องใช้เวลาและเจตจำนงทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ดังกรณีศึกษาสิงคโปร์และฮ่องกงที่ใช้เวลา 10–15 ปีกว่าจะเห็นผล ความโปร่งใสที่มีคุณภาพสูงในรูปแบบ Proactive และ Feedback-sensitive ให้ผลกระทบต่อความไว้วางใจและการมีส่วนร่วมมากกว่าการเปิดเผยข้อมูลดิบเพียงอย่างเดียว และองค์กรต้านทุจริตที่มีประสิทธิภาพต้องเปลี่ยนบทบาทจาก "ผู้ดำเนินคดี" เป็น "สถาปนิกระบบป้องกัน" ซึ่งต้องการทั้งความเป็นอิสระ ทรัพยากรเพียงพอ และการสื่อสารสาธารณะเชิงรุก

บทที่ 3 จะนำกรอบทฤษฎีและหลักฐานเชิงประจักษ์ในบทที่ 2 ไปประยุกต์สู่การออกแบบกรอบควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยงทุจริตเชิงรูปธรรม โดยนำมาตรฐาน COSO Framework และ ISO 37001 มาจับคู่กับเสาทั้งสี่ในระดับ

เครื่องมือจริง ได้แก่ การวิเคราะห์กระบวนการที่เสี่ยงต่อการทุจริต การกำหนดจุดควบคุมสำคัญ การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลสนับสนุนการตรวจสอบ และการออกแบบช่องทางรายงานความเสี่ยงที่ปลอดภัยและมีประสิทธิผล

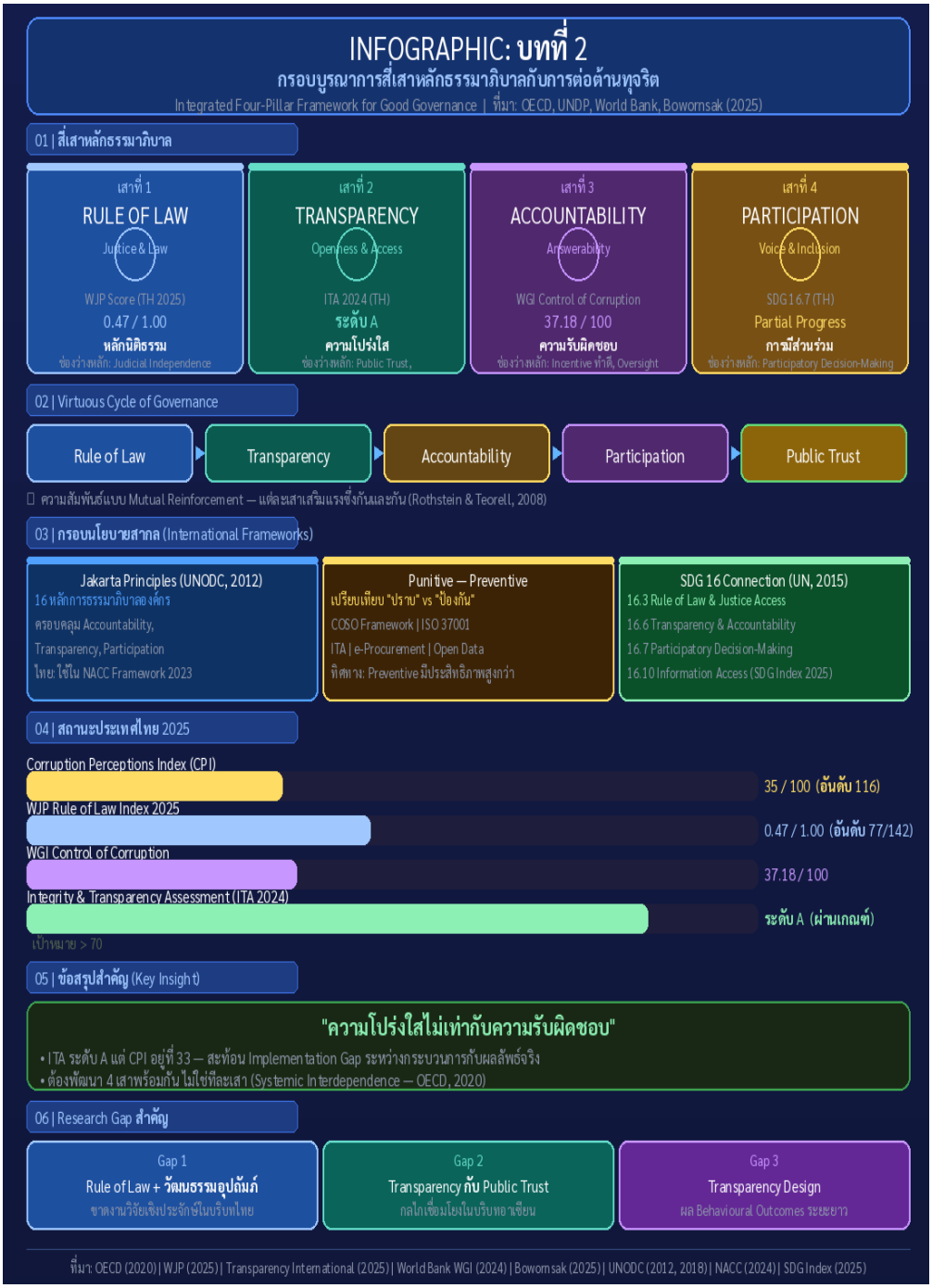


ภาพที่ 2- 9 บทสรุป: วงจรคุณธรรมเชิงสถาบัน(The Virtuous Cycle) จาก 4 เสาหลักสู่ SDG 16

ที่มา: สังเคราะห์จาก UNDP (1997); OECD (2020); Rothstein & Teorell (2008)

2.8 สรุปภาพรวม: สี่เสาหลักธรรมาภิบาลเพื่อการต่อต้านทุจริตในประเทศไทย

อินโฟกราฟิกด้านล่างสรุปสาระสำคัญของบทนี้อย่างบูรณาการ ครอบคลุม 4 เสาหลัก วงจรคุณธรรม (Virtuous Cycle) สถานะของไทย และกรอบนโยบายสากลเพื่อให้ผู้อ่านเห็นภาพรวมของความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบทั้งหมดในบทนี้อย่างรวดเร็ว



ภาพที่ 2- 10 อินโฟกราฟิกสรุปสี่เสาหลักธรรมาภิบาลกับการต่อต้านทุจริตในบริบทไทย

ที่มา: สังเคราะห์จาก UNDP (1997); OECD (2020); WJP (2025); World Bank WGI (2024); TI (2025); UNODC (2018)

อินโฟกราฟิกข้างต้นนำเสนอภาพรวมที่ซับซ้อนของบทที่ 2 ให้เป็นองค์ประกอบที่สัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ จะเห็นได้ว่า 4 เสาหลักมิได้ดำเนินงานแบบอิสระจากกัน หากแต่เสริมกำลังซึ่งกันและกันผ่านกลไกความรับผิดชอบและความโปร่งใสที่ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อม การเสริมสร้างเสาใดเสาหนึ่งโดยแยกออกจากอีก 3 เสาจึงมักได้ผลที่จำกัดและไม่ยั่งยืน บทที่ 3 จะนำกรอบโครงสร้างนี้ไปต่อยอดสู่การออกแบบระบบควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยงทุจริตในระดับองค์กรต่อไป

เอกสารอ้างอิง

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216–224. https://doi.org/10.1080/01944366908977225

Leeds, J. (2015, updated 2024). A summary of the Thai law and legal system. GlobaLex, NYU School of Law. https://www.nyulawglobal.org/Globalex/Thailand1.html

Cornwall, A. (2008). Unpacking "participation": Models, meanings and practices. Community Development Journal, 43(3), 269–283. https://doi.org/10.1093/cdj/bsn010

Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. Development in Practice, 17(4–5), 663–671. https://doi.org/10.1080/09614520701469955

Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B., & Im, T. (2013). The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. Public Administration Review, 73(4), 575–586. https://doi.org/10.1111/pars.12048

International Budget Partnership. (2023). Open budget survey 2023. IBP. https://internationalbudget.org/open-budget-survey/

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and analytical issues. Policy Research Working Paper No. 5430. World Bank. https://doi.org/10.1596/1813-9450-5430

Klitgaard, R. (1988). Controlling corruption. University of California Press.

Kossow, N., & Dykes, V. (2018). Embracing digitalisation: How to use ICT to strengthen anti-corruption. GIZ / Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

Law Society of British Columbia. (n.d.). What is the rule of law vs. rule by law? https://www.lawsociety.bc.ca/about-us/priorities/rule-of-law-and-lawyer-independence/rule-of-law-matters-podcast/what-is-the-rule-of-law-vs-rule-by-law/

Méon, P.-G., & Weill, L. (2010). Is corruption an efficient grease? World Development, 38(3), 244–259. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.06.004

Mohd-Rashid, R., Mehmood, W., Ooi, C. A., Che Man, N., & Ong, H. B. (2022). Strengthened rule of law to reduce corruption: Evidence from Asia-Pacific countries. Journal of Money

Laundering Control, 26(5), 989–1006. https://doi.org/10.1108/JMLC-06-2022-0076

OECD. (2017). OECD guidelines on measuring the quality of the regulatory environment. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264278240-en.

OECD. (2020). Policy framework on sound public governance: Baseline features of governments that work well. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en

Tran, T. B., & La, H. A. (2022). Participation, transparency and trust in local governance in transitional countries: The case of Vietnam. Post-Communist Economies, 34(4), 593–616. https://doi.org/10.1080/14631377.2021.2006493

Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 years of transparency research: Evidence and future directions. Public Administration Review, 77(1), 32–44. https://doi.org/10.1111/puar.12685

Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. Governance, 21(2), 165–190. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x

Teorell, Jan, & Rothstein, Bo. (2015). Getting to Sweden, Part I: War and Malfeasance, 1720–1850. Scandinavian Political Studies, 38(3), 217–237. https://doi.org/10.1111/1467-9477.12047

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 6 เมษายน 2560.

Tamanaha, B. Z. (2004). On the rule of law: History, politics, theory. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511812378

Thailand Institute of Justice. (2025). Thailand rule of law development report 2025. TIJ. https://www.tijthailand.org/

Transparency International. (2025). Corruption perceptions index 2025. TI. https://www.transparency.org/en/cpi/2025

UNDP. (1997). Reconceptualising governance. United Nations Development Programme, Management Development and Governance Division.

United Nations. (2015). Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development. UN General Assembly Resolution A/RES/70/1. https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld

United Nations Office on Drugs and Crime. (2004). United Nations convention against corruption. UNODC. https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/UN-convention-against-corruption.html

UNODC. (2018). Safeguarding against corruption in major public events. UNODC. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Safeguarding_against_Corruption_in_Major_Public_Events.pdf

Grimmelikhuijsen, S., & Meijer, A. J. (2012). Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment. Journal of Public Administration Research and Theory, 24(1), 137–157. https://doi.org/10.1111/puar.12047

World Bank. (1992). Governance and development. World Bank. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/604951468739447676/governance-and-development

World Bank. (2024). Worldwide governance indicators 2024. World Bank. https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators

World Justice Project. (2025). WJP rule of law index 2025. WJP. https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/

Zinnbauer, D. (2012). Ambient accountability – Fighting corruption when and where it happens. SSRN Working Paper. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2168063

บทที่ 3

พิมพ์เขียวแห่งธรรมาภิบาล:
สถาปัตยกรรมความซื่อสัตย์
ในภาค รัฐและเอกชน
การเปลี่ยนผ่านจาก 'จริยธรรมส่วนบุคคล'
สู่ 'โครงสร้างพื้นฐานเชิงระบบ'
การสังเคราะห์ทฤษฎีจริยธรรมและโมเดลสถาบันเพื่ออุดช่องว่างการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล
(Ethics and Morality in Management)

บทที่ 3
จริยธรรมและเจตจำนงทางการเมืองในฐานะพลังขับเคลื่อนธรรมาภิบาล

Ethics and Political Will as the Driving Force of Good Governance

ในบทที่ 2 ที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นว่าธรรมาภิบาลที่แท้จริงต้องตั้งอยู่บนเสาหลักสี่ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วม แต่ประสบการณ์จากองค์กรทั่วโลกสอนบทเรียนซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่า เสาหลักเหล่านี้ล้วนเป็นเพียงโครงสร้างที่ปราศจากชีวิต หากปราศจากซึ่งผู้นำที่พร้อมจะหยิบยืมคุณค่าเหล่านั้นมาปฏิบัติจริงทุกวัน คำถามจึงเลื่อนจาก "องค์กรมีกฎอะไรบ้าง" ไปสู่ "ผู้นำขององค์กรใช้ชีวิตกับกฎเหล่านั้นอย่างไร"

ในบทนี้สำรวจคำถามนั้นในเชิงลึก โดยเริ่มจากรากฐานทางทฤษฎีที่อธิบายว่าเหตุใดจริยธรรมของผู้นำจึงกระจายตัวไปทั่วองค์กรได้อย่างเป็นระบบ ผ่าน Social Cognitive Theory และ Ethical Leadership Theory ซึ่งชี้ว่าผู้ตามเรียนรู้จากการสังเกตผู้นำก่อนสิ่งอื่นใด จากนั้นบทนี้จะขยายสู่โครงสร้างพื้นฐานด้านจริยธรรมที่องค์กรต้องสร้างขึ้นรองรับ ก่อนจะทดสอบแนวคิดเหล่านั้นกับกรณีจริงของสิงคโปร์ ฮ่องกง และไทย ซึ่งต่างเดินเส้นทางที่แตกต่างกันอย่างน่าสนใจ

การเดินทางผ่านเจ็ดหัวข้อในบทนี้มีจุดหมายเดียวกัน คือสังเคราะห์กรอบบูรณาการที่เชื่อมจริยธรรม ภาวะผู้นำ และธรรมาภิบาลเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ เพื่อเป็นรากฐานให้บทที่ 4 สามารถวิเคราะห์กลไกกำกับดูแลและความรับผิดชอบเชิงนโยบายได้อย่างมีพลัง

3.1 จริยธรรม: จากคุณค่าเชิงศีลธรรมสู่โครงสร้างพื้นฐานแห่งธรรมาภิบาล

จริยธรรม (Ethics) ในบริบทของธรรมาภิบาลไม่ใช่เพียงแนวคิดเชิงปรัชญาหรือคุณค่าเชิงศีลธรรมที่นำเสนอในลักษณะนามธรรม แต่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ที่จำเป็นในการขับเคลื่อนองค์กรให้บรรลุเป้าหมายการบริหารจัดการที่โปร่งใสและรับผิดชอบ ดังที่บทที่ 1 ได้วางกรอบการวิเคราะห์ไว้ว่า ปัญหาธรรมาภิบาลของไทยมิได้เกิดจากการขาดกฎหมายหรือสถาบัน หากแต่เกิดจาก "ช่องว่างระหว่างหลักการกับการปฏิบัติ" (Implementation Gap) อันเป็นผลมาจากการขาดจริยธรรมและเจตจำนงของผู้นำในการบังคับใช้มาตรฐานที่มีอยู่

Brown, Treviño และ Harrison (2005) อธิบายว่า "การเป็นผู้นำที่มีจริยธรรม (Ethical Leadership) หมายถึงการแสดงออกถึงพฤติกรรมที่เหมาะสมตามบรรทัดฐานผ่านการกระทำส่วนบุคคลและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และส่งเสริมพฤติกรรมดังกล่าวให้แก่ผู้ตามผ่านการสื่อสารสองทาง การเสริมแรง และกระบวนการตัดสินใจ" (Brown et al., 2005, p. 120)

“ธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่องของกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของจริยธรรม วิธีการที่ดีในการตัดสินใจ และความมุ่งมั่นของผู้นำในการสร้างระบบที่ยั่งยืน” — บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2569)

3.1.1 ความเชื่อมโยงระหว่างจริยธรรมกับ 4 เสาหลักธรรมาภิบาล

ในขณะที่บทที่ 2ได้วิเคราะห์กรอบแนวคิด 4 เสาหลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Accountability) และการมีส่วนร่วม (Participation) จริยธรรมทำหน้าที่เป็น "รากฐาน" (Foundation) และ "เครื่องยนต์" (Engine) ที่ทำให้เสาทั้ง 4 ยืนหยัดและทำงานได้จริง กล่าวคือ หากปราศจากจริยธรรมของผู้นำและบุคลากร กฎหมายที่ดีก็อาจถูกบิดเบือน ความโปร่งใสก็อาจกลายเป็นเพียง "การเปิดเผยข้อมูลเพื่อแสดง"

(Performative Transparency) และความรับผิดชอบก็อาจเป็นเพียงการลงโทษภายหลังเหตุการณ์โดยไม่มีการป้องกัน

Brown et al. (2005) ชี้ให้เห็นว่า ผู้นำที่มีจริยธรรม "ทำหน้าที่เป็นทั้ง 'บุคคลที่มีศีลธรรม' (Moral Person) ที่แสดงพฤติกรรมที่ถูกต้อง และ 'ผู้จัดการที่มีศีลธรรม' (Moral Manager) ที่สร้างระบบเพื่อเสริมพฤติกรรมจริยธรรมในองค์กร" (Brown et al., 2005, p. 120) การเชื่อมโยงเชิงระบบระหว่างจริยธรรมกับ 4 เสาหลักสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้: ประการแรก จริยธรรมเสริมสร้างหลักนิติธรรมโดยทำให้ผู้นำบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม ประการที่สอง จริยธรรมส่งเสริมความโปร่งใสแบบ Proactive Disclosure ประการที่สาม จริยธรรมเป็นรากฐานของความรับผิดชอบแบบ Horizontal และ Diagonal Accountability และประการสุดท้าย จริยธรรมสร้างบรรยากาศที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรู้สึกปลอดภัยในการมีส่วนร่วม

ภาพที่ 3- 1 ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม: เครื่องยนต์ขับเคลื่อน 4 เสาหลักธรรมาภิบาล

ที่มา: วิเคราะห์และสังเคราะห์โดยผู้เขียน จาก Brown et al. (2005); Bandura (1991)

ภาพที่ 3.1 แสดงให้เห็นว่าจริยธรรมของผู้นำทำหน้าที่เป็น 'เครื่องยนต์' ที่ขับเคลื่อนเสาหลักธรรมาภิบาลทั้ง 4 ให้ทำงานได้จริง โดยผู้นำในฐานะ Moral

Person และ Moral Manager (Brown et al., 2005) เป็นแรงส่งที่ทำให้หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิผล ทั้งนี้ Social Learning Theory (Bandura, 1991) อธิบายว่าผู้ตามสังเกตและเรียนรู้พฤติกรรมจากผู้นำ ทำให้จริยธรรมแพร่กระจายไปทั่วองค์กรผ่านกระบวนการสังเกตและเลียนแบบ

3.1.2 ความแตกต่างระหว่างจริยธรรมกับกฎหมายในบริบทธรรมาภิบาล

กฎหมายเป็นบรรทัดฐานที่บังคับใช้ผ่านอำนาจรัฐและมีบทลงโทษที่ชัดเจน (Legal Sanctions) ในขณะที่จริยธรรมเป็นหลักการที่ชี้นำพฤติกรรมผ่านความเชื่อ ค่านิยม และการยอมรับทางสังคม (Social Norms) โดยอาศัยกลไกการควบคุมตนเอง (Self-regulation) และความรู้สึกผิดชอบชั่วดี (Moral Conscience) มากกว่าการลงโทษจากภายนอก Trevino และ Brown (2000) ชี้ว่า "การปฏิบัติตามกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะสร้างธรรมาภิบาลที่ยั่งยืน เพราะกฎหมายมักมีช่องว่าง (Legal Loopholes) และไม่สามารถครอบคลุมสถานการณ์ทั้งหมดได้" (Trevino & Brown, 2000, p. 130)

OECD Recommendation on Public Integrity (2017) เน้นว่า "ระบบความซื่อสัตย์สาธารณะ (Public Integrity System) ที่มีประสิทธิผลต้องอาศัยทั้งกลไกการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement Mechanisms) และการสร้างวัฒนธรรมความซื่อสัตย์ (Culture of Integrity) ผ่านการศึกษา การฝึกอบรม และการเป็นแบบอย่างของผู้นำ" (OECD, 2017) ระบบธรรมาภิบาลที่แข็งแกร่งต้องอาศัยทั้งกฎหมายและจริยธรรมทำงานสอดประสานกัน กล่าวคือ กฎหมายสร้างกรอบขั้นพื้นฐาน ขณะที่จริยธรรมสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ผลักดันให้ผู้ปฏิบัติงานดำเนินตนเหนือกว่าข้อกำหนดขั้นต่ำ (OECD, 2020;UNDP, 1997)

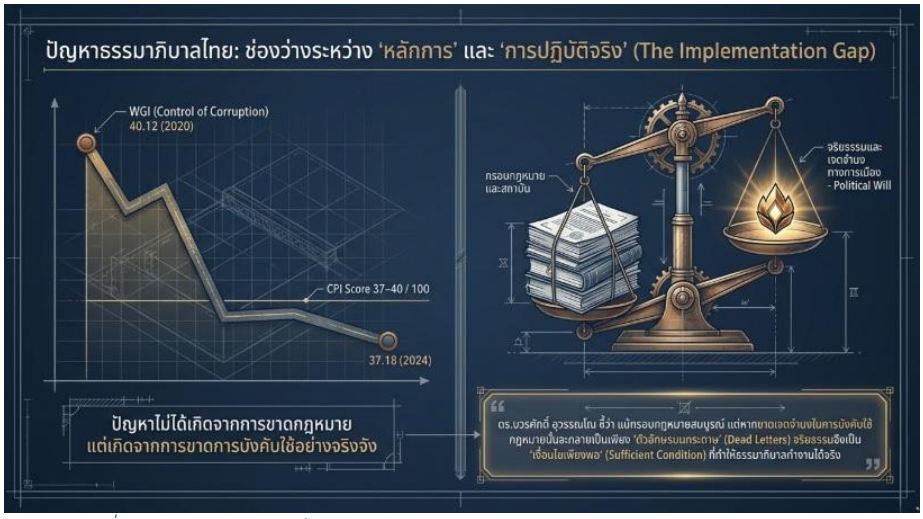
3.1.3 จริยธรรมในฐานะเงื่อนไขเพียงพอสำหรับธรรมาภิบาล

ในขณะที่บทที่ 2 ได้แสดงให้เห็นว่า ความรับผิดชอบและความโปร่งใสเป็นเงื่อนไขจำเป็น (Necessary Conditions) สำหรับธรรมาภิบาล บทนี้พิสูจน์ว่าจริยธรรมและเจตจำนง (Ethics and Political Will) เป็นเงื่อนไขเพียงพอ (Sufficient Conditions) ที่ทำให้ระบบธรรมาภิบาลดำเนินการได้จริงและยั่งยืน กล่าวคือ แม้จะมีกรอบกฎหมายและโครงสร้างที่สมบูรณ์ แต่หากผู้นำขาดจริยธรรมและเจตจำนงในการบังคับใช้ ระบบเหล่านั้นก็จะกลายเป็นเพียง "ตัวอักษรบนกระดาษ" (Dead Letters)

Brown et al. (2005) ยืนยันว่า "ผู้นำที่มีจริยธรรมไม่เพียงแต่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เท่านั้น แต่ยังสร้างแรงจูงใจให้ผู้ตามเห็นคุณค่าของการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งนำไปสู่การปฏิบัติที่ยั่งยืนและไม่ต้องพึ่งพาการบังคับใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียว" (Brown et al., 2005, p. 122) ข้อค้นพบนี้สะท้อนหลักการของ Social Learning Theory ของ Bandura (1991) ที่อธิบายว่า "บุคคลเรียนรู้พฤติกรรมทางสังคมผ่านการสังเกตและเลียนแบบแบบอย่าง (Role Models) โดยเฉพาะเมื่อแบบอย่างเหล่านั้นได้รับรางวัลหรือการยอมรับจากสังคม" (Bandura, 1991, p. 248) ในบริบทองค์กร ผู้นำที่มีจริยธรรมทำหน้าที่เป็น "แบบอย่างทางศีลธรรม" (Moral Exemplars) ที่ผู้ตามสังเกตและเลียนแบบ

ข้อมูลจาก Corruption Perceptions Index (CPI) ของไทยในช่วง 2020–2024 ที่อยู่ในระดับ 37–40 จาก 100 ซึ่งต่ำกว่าสิงคโปร์ (83–85) และฮ่องกง (76–77) ชี้ให้เห็นว่า แม้ไทยจะมีกรอบกฎหมายและสถาบันต่อต้านการทุจริต แต่ยังขาดการบังคับใช้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนปัญหาของการขาดเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) และจริยธรรมของผู้นำในบางกรณี ดังที่ Quah (2017) วิเคราะห์ว่า "สิงคโปร์และฮ่องกงประสบความสำเร็จในการลดการทุจริตเนื่องจากมี

เจตจำนงทางการเมืองที่แข็งแกร่งและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยไม่เลือกปฏิบัติ" (Quah, 2017, para. 5)



ภาพที่ 3- 2 ปัญหาธรรมาภิบาลไทย: ช่องว่างระหว่างหลักการและการปฏิบัติจริง (The Implementation Gap)

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้เขียน จาก Transparency International (2024); World Bank WGI (2024)

ภาพที่ 3.2 แสดงช่องว่างระหว่างหลักการและการปฏิบัติจริง (Implementation Gap) ของไทยผ่านข้อมูล WGI Control of Corruption ที่ลดลงจาก 40.12 ในปี 2020 เป็น 37.18 ในปี 2024 และ CPI Score ที่คงอยู่ระดับ 37–40 จาก 100 ซึ่งต่ำกว่าสิงคโปร์และฮ่องกงอย่างมีนัยสำคัญ ข้อมูลเชิงประจักษ์เหล่านี้สนับสนุนข้อถกเถียงของบทนี้ว่าแม้ไทยจะมีกรอบกฎหมายและสถาบันครบครัน แต่ยังขาดจริยธรรมและเจตจำนงทางการเมืองซึ่งเป็นเงื่อนไขเพียงพอในการทำให้ระบบธรรมาภิบาลดำเนินการได้จริง

3.1.4 จริยธรรมในฐานะโครงสร้างพื้นฐานเชิงป้องกัน: จากการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์สู่วัฒนธรรมองค์กร

การเปลี่ยนผ่านจากแนวทาง "ลงโทษ" (Punitive Approach) ไปสู่แนวทาง "ป้องกัน" (Preventive Approach) เป็นแนวโน้มสำคัญในวรรณกรรมธรรมาภิบาล

สมัยใหม่ SDG 16.6 เรียกร้องให้ "พัฒนาสถาบันที่มีประสิทธิผล รับผิดชอบ และโปร่งใสในทุกระดับ" (United Nations, n.d.) ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ OECD Public Integrity Handbook ที่ระบุว่า "องค์กรควรพัฒนานโยบายและการฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมความรับผิดชอบและความโปร่งใส และควรมีการตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ" (OECD, 2020, p. 45)

จริยธรรมในฐานะโครงสร้างพื้นฐานเชิงป้องกันจึงหมายถึงการสร้างระบบที่ทำให้การกระทำที่ขัดต่อจริยธรรมเป็นเรื่องยากและมีต้นทุนสูง องค์ประกอบสำคัญ 5 ประการได้แก่: (1) การสร้างวัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture) ที่ส่งเสริมความซื่อสัตย์; (2) การฝึกอบรมและการศึกษา (Ethics Training) อย่างต่อเนื่อง; (3) กลไกการรายงาน (Whistleblower Protection) ที่ปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ; (4) การตรวจสอบและประเมินผล (Monitoring and Evaluation) ที่เป็นอิสระ; และ (5) ระบบรางวัลและการยอมรับ (Recognition Systems) สำหรับพฤติกรรมที่สอดคล้องกับมาตรฐานทางจริยธรรม

3.2 ฐานรากทางทฤษฎี: ในบริบทภาวะผู้นำที่มีจริยธรรม

การทำความเข้าใจว่าจริยธรรมทำงานอย่างไรในฐานะโครงสร้างพื้นฐานของธรรมาภิบาลจำเป็นต้องอาศัยฐานรากทางทฤษฎีที่มั่นคง บทนี้วิเคราะห์กรอบทฤษฎีสำคัญสี่ชุด ได้แก่ (1) Social Cognitive Theory ของ Bandura (1986, 1991), (2) Ethical Leadership Theory ของ Brown et al. (2005), (3) Moral Disengagement Theory ของ Bandura (1999), และ (4) การเชื่อมโยงทฤษฎีสากลกับบริบทไทยตามกรอบแนวคิดสากล (OECD, 2020; UNDP, 2022)

การทบทวนวรรณกรรมเชิงบูรณาการล่าสุดที่วิเคราะห์ 124 บทความวิจัยจาก Scopus ในช่วง 2020–2024 ยืนยันว่า Social Learning Theory ยังคงเป็น

กรอบทฤษฎีที่ใช้มากที่สุดในการอธิบายผลกระทบของภาวะผู้นำที่มีจริยธรรม (n=53 จาก 124 บทความ) ตามด้วย Social Exchange Theory (n=34) ข้อมูลนี้สนับสนุนความเกี่ยวข้องและความสมบูรณ์ของกรอบทฤษฎีที่นำเสนอในบทนี้

3.2.1 ทฤษฎีความรู้คิดทางสังคมของ Bandura (Social Cognitive Theory): การกำกับตนเองและตัวแทนทางศีลธรรม

Albert Bandura (1986) พัฒนา Social Cognitive Theory ซึ่งเป็นการขยายแนวคิดจาก Social Learning Theory โดยเน้นบทบาทของกระบวนการทางปัญญา (Cognitive Processes) ในการควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ Bandura (1991) อธิบายว่า "ในทฤษฎีความรู้คิดทางสังคม พฤติกรรมของมนุษย์ได้รับแรงจูงใจและถูกควบคุมอย่างกว้างขวางโดยการใช้อิทธิพลต่อตนเอง (Self-Influence) อย่างต่อเนื่อง กลไกการควบคุมตนเอง (Self-Regulatory Mechanism) ทำงานผ่านกระบวนการย่อยสามประการ ได้แก่ การตรวจสอบตนเอง (Self-Monitoring) การตัดสินตนเอง (Judgmental Process) และการตอบสนองต่อตนเอง (Self-Reactive Influence)" (Bandura, 1991, p. 248)

แนวคิดสำคัญของ Bandura คือ Self-Efficacy ซึ่งหมายถึง "ความเชื่อของบุคคลเกี่ยวกับความสามารถของตนเองในการใช้การควบคุมเหนือระดับการทำงานของตนเองและเหนือเหตุการณ์ที่มีผลต่อชีวิต" (Bandura, 1991, p. 257) ในบริบทของจริยธรรม Moral Self-Efficacy หมายถึงความเชื่อมั่นของบุคคลว่าตนสามารถปฏิบัติตามมาตรฐานทางศีลธรรมได้แม้เมื่อเผชิญกับความกดดันหรือสิ่งล่อใจ บุคคลที่มี Moral Self-Efficacy สูงมีแนวโน้มที่จะต้านทานการทุจริตและแสดงพฤติกรรมจริยธรรมอย่างสม่ำเสมอมากกว่า

3.2.2 ทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคมในภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม : กรอบแนวคิดของ Brown, Treviño และ Harrison (2005)

Brown, Treviño และ Harrison (2005) พัฒนาเป็นกรอบทฤษฎีเฉพาะสำหรับภาวะผู้นำที่มีจริยธรรมโดยเสนอนิยามที่ชัดเจนว่า "ภาวะผู้นำที่มีจริยธรรมคือการแสดงออกถึงพฤติกรรมที่เหมาะสมตามบรรทัดฐานผ่านการกระทำส่วนบุคคลและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และการส่งเสริมพฤติกรรมดังกล่าวให้แก่ผู้ตามผ่านการสื่อสารสองทาง การเสริมแรง และกระบวนการตัดสินใจ" (Brown et al., 2005, p. 120) นิยามนี้ประกอบด้วยสององค์ประกอบหลัก:

องค์ประกอบที่ 1 — ผู้นำในฐานะ "**บุคคลที่มีศีลธรรม**" (Moral Person): ผู้นำที่มีจริยธรรมต้องแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมตามบรรทัดฐาน (Normatively Appropriate Conduct) โดยมีลักษณะเฉพาะคือ ความซื่อสัตย์สุจริต (Honesty and Integrity) ความยุติธรรม (Fairness) ความเอาใจใส่ (Caring) และการใช้หลักการในการตัดสินใจ (Principled Decision-Making)

องค์ประกอบที่ 2 — ผู้นำในฐานะ "**ผู้จัดการที่มีศีลธรรม**" (Moral Manager): ผู้นำที่มีจริยธรรมไม่เพียงแต่แสดงพฤติกรรมที่ถูกต้อง แต่ยังต้อง "จัดการ" จริยธรรมในองค์กรอย่างตั้งใจ ผ่านกลยุทธ์สามประการ ได้แก่ การสื่อสารสองทาง (Two-Way Communication) การเสริมแรง (Reinforcement) และการบูรณาการจริยธรรมในกระบวนการตัดสินใจ (Decision-Making Integration) Trevino และ Brown (2000) พบว่า "ผู้นำที่มีจริยธรรมทำให้ข้อความเกี่ยวกับจริยธรรม (Ethics Message) โดดเด่นพอที่จะสะดุดตาในบริบทองค์กร การชี้นำความสนใจของพนักงานไปที่มาตรฐานทางจริยธรรมผ่านการสื่อสารที่ชัดเจนถือเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อภาวะผู้นำที่มีจริยธรรมในฐานะกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม" (Trevino & Brown, 2000, p. 133)

งานวิจัยล่าสุดของ Ahmad, Nejati, Farr-Wharton และ Bentley (2024) ซึ่งเป็นการทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับผลกระทบของภาวะผู้นำต่อพฤติกรรมผิดจริยธรรมเชิงองค์กร ตีพิมพ์ใน Journal of Leadership and Organizational Studies ยืนยันว่า "รูปแบบของภาวะผู้นำที่มีจริยธรรมสัมพันธ์เชิงลบกับ Unethical Pro-Organizational Behavior (UPB) อย่างมีนัยสำคัญในเชิงสถิติ" (Ahmad et al., 2024, para. 4) ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับกรอบ Moral Manager ของ Brown et al. ที่เน้นว่าผู้นำต้องสร้างสภาพแวดล้อมที่ทำให้พฤติกรรมจริยธรรมเป็นเรื่องปกติ มิใช่ข้อยกเว้น

3.2.3 กลไกการปลดสวิตช์ทางจริยธรรมของ Bandura (1999): เมื่อจริยธรรมถูกปลด

Bandura (1999) พัฒนาทฤษฎี Moral Disengagement เพื่ออธิบายกระบวนการที่บุคคลสามารถ "ปลด" (Disengage) มาตรฐานทางศีลธรรมของตนเองชั่วคราวเพื่อกระทำพฤติกรรมที่ขัดกับมาตรฐานเหล่านั้นโดยไม่รู้สึกผิด Bandura (1999) ชี้ให้เห็นว่า "กลไกการควบคุมตนเองที่ควบคุมพฤติกรรมทางศีลธรรมไม่เข้ามามีส่วนร่วมเว้นแต่จะถูกเปิดใช้งาน และมีการจัดการทางจิตสังคมมากมายที่กลไกการควบคุมตนเองทางศีลธรรมถูกปลดอย่างเลือกสรรจากพฤติกรรมที่ไร้มนุษยธรรม" (Bandura, 1999, p. 193)

Bandura (1999) ระบุกลไก Moral Disengagement 8 ประการในสี่หมวด: (1) Cognitive Restructuring: Moral Justification, Euphemistic Labeling, Advantageous Comparison; (2) Minimizing Personal Responsibility: Displacement of Responsibility, Diffusion of Responsibility; (3) Distorting Consequences: Disregarding or Distorting Consequences; และ (4) Misrepresenting the Victim: Dehumanization, Attribution of Blame

งานวิจัยของ Lian, Huai, Farh, Huang, Lee และ Chao (2022) ที่ตีพิมพ์ใน Journal of Management พบว่า "พนักงานสามารถเรียนรู้หลักการ Moral Disengagement ได้จากการสังเกตพฤติกรรม Unethical Pro-Organizational Behavior ของผู้นำ และนำหลักการนี้ไปประยุกต์ใช้ในพฤติกรรมของตนเอง" (Lian et al., 2022, p. 351) ผลการศึกษานี้มีนัยสำคัญต่อธรรมาภิบาล เพราะชี้ว่า Moral Disengagement มีผลทวีคูณ (Multiplier Effect) ผ่านกระบวนการ Social Learning

ภาพที่ 3- 3 3 กลไกปลดสวิตช์จริยธรรม: เมื่อวัฒนธรรมกลายเป็นข้ออ้าง (Moral Disengagement)

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้เขียน จาก Bandura (1999); Lian et al. (2022)

ภาพที่ 3.3 แสดงกลไกการปลดสวิตช์ทางจริยธรรม (Moral Disengagement) 4 รูปแบบหลักที่ Bandura (1999) ระบุว่าทำให้บุคคลสามารถ 'ปลด' การควบคุมตนเองทางศีลธรรมชั่วคราวได้ ได้แก่ Euphemistic Labeling, Moral Justification, Displacement of Responsibility และ Diffusion of Responsibility กลไกเหล่านี้มักปรากฏในองค์กรภาครัฐไทยในรูปของการอ้างเหตุผลที่ดูสมเหตุสมผล เช่น 'ทำเพื่อองค์กร' หรือ 'ผู้ใหญ่สั่ง' โดย Lian et al.

(2022) ยืนยันว่ากลไกเหล่านี้แพร่กระจายผ่านกระบวนการ Social Learning ได้อย่างรวดเร็วเมื่อผู้นำแสดงพฤติกรรมที่ละเมิดจริยธรรม

3.2.4 การเชื่อมโยงทฤษฎีสากลกับบริบทวัฒนธรรมและการเมืองไทย

ในบริบทไทย ความท้าทายสำคัญมิใช่การขาดกรอบกฎหมายหรือทฤษฎี หากแต่เป็นการขาดการบังคับใช้อย่างต่อเนื่องและการขาดวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งเสริมจริยธรรม ผู้นำหลายคนเข้าใจหลักการธรรมาภิบาลแต่ไม่กล้าบังคับใช้เมื่อเผชิญกับแรงกดดันทางการเมืองหรือผลประโยชน์ส่วนตน (OECD, 2020; Quah, 2017)

วัฒนธรรมไทยที่เน้น "ความกรุณา" "การไม่ขัดใจ" และ "การรักษาหน้า" สามารถกลายเป็นช่องทางสำหรับกลไก Moral Disengagement ได้อย่างง่ายดาย เช่น Euphemistic Labeling: การเรียกสินบนว่า "ของกำนัล" หรือ "ค่าน้ำร้อนน้ำชา"; Displacement of Responsibility: การอ้างว่า "ไม่กล้าปฏิเสธหัวหน้า"; และ Attribution of Blame: การโยนความผิดให้ "ระบบที่ไม่ดี" ข้อมูล Worldwide Governance Indicators (WGI) แสดงให้เห็นว่าไทยมีคะแนนด้าน Control of Corruption ลดลงจาก 40.12 ในปี 2020 เป็น 37.18 ในปี 2024 ซึ่งสะท้อน "Implementation Gap" (World Bank, 2024)

3.3 จากผู้นำเชิงจริยธรรมสู่ระบบเชิงจริยธรรม: โครงสร้างพื้นฐานด้านจริยธรรม (Ethics Infrastructure)

สาระสำคัญของส่วน 3.3 คือการแปลงข้อเสนอเชิงทฤษฎีในส่วน 3.1–3.2 ให้กลายเป็นข้อเสนอเชิงสถาบัน (Institutional Proposition) ว่า การมีผู้นำที่มีจริยธรรมเพียงลำพังไม่เพียงพอ หากองค์กรไม่สร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านจริยธรรม (Ethics Infrastructure) ที่ทำให้พฤติกรรมถูกต้องเกิดขึ้นได้อย่างสม่ำเสมอและ

ตรวจสอบได้ การบริหารองค์กรอย่างโปร่งใสจึงต้องย้ายจาก "Ethics by Personality" ไปสู่ "Ethics by Design" แนวคิดนี้มีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อภาครัฐไทย ซึ่งปัญหาจำนวนมากมิได้เกิดจากการไม่มีหลักเกณฑ์ หากเกิดจากการที่หลักเกณฑ์ไม่ถูกแปลงเป็นพฤติกรรมองค์กร

3.3.1 องค์ประกอบของโครงสร้างพื้นฐานด้านจริยธรรมทั้ง6 ด้าน

จากการสังเคราะห์วรรณกรรมด้าน Governance, Anti-Corruption และ Ethical Leadership องค์กรที่ต้องการยกระดับความซื่อสัตย์เชิงสถาบันควรมี Ethics Infrastructure อย่างน้อย 6 องค์ประกอบ ดังตารางที่ 3.1

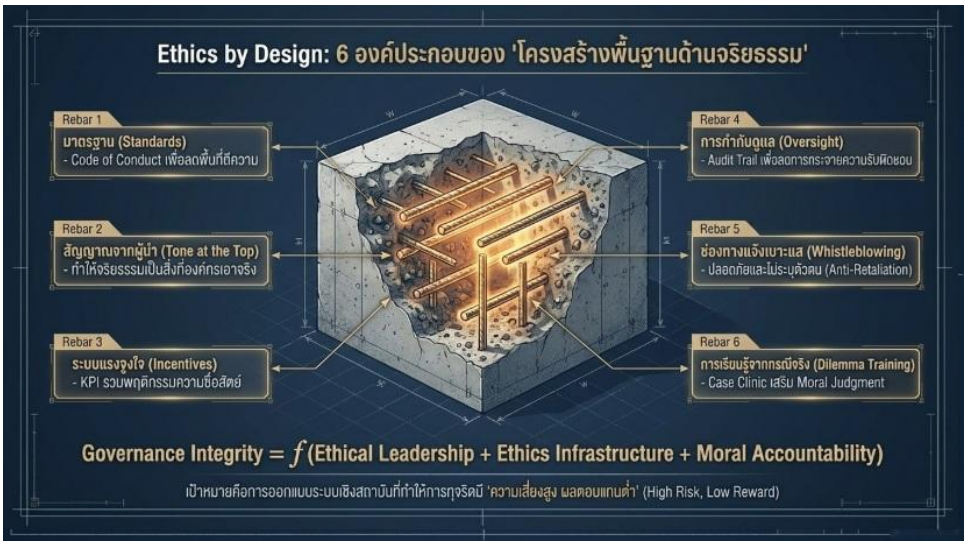
ตาราง 3- 1 องค์ประกอบของ Ethics Infrastructure สำหรับการกำกับจริยธรรมในองค์กร

องค์ประกอบ	เนื้อหาเชิงปฏิบัติ	ผลต่อการกำกับจริยธรรม
มาตรฐาน	Code of Conduct, Conflict of Interest Rules, Gift Policy	**ลดพื้นที่ตีความ ลด** Moral Justification
สัญญาณจากผู้นำ	Tone at the Top, **สื่อสารคุณค่าองค์กรอย่างสม่ำเสมอ**	**ทำให้จริยธรรมเป็นสิ่งที่ "องค์กรเอาจริง"**
ระบบแรงจูงใจ	KPI **รวมพฤติกรรมและความซื่อสัตย์**	**ลดแรงกดดันที่นำสู่** Unethical Pro-Org Behavior
การกำกับดูแล	Ethics Committee, Audit Trail, Review Mechanism	**เพิ่ม** Accountability **ลด** Diffusion of Responsibility
ช่องทางแจ้งเบาะแส	Protected Whistleblowing, Anonymity, Anti-Retaliation	**ทำให้** Silence **ลดลง เปิดพื้นที่ท้วงติง**
การเรียนรู้จากกรณีจริง	Dilemma Training, Case Clinic, After-Action Review	**เสริม** Moral Efficacy **และ** Moral Judgment

ที่มา: วิเคราะห์และสังเคราะห์โดยผู้เขียน จาก OECD (2017, 2020); Brown et al. (2005); Ahmad et al. (2024)

ตารางที่ 3.1 แสดงองค์ประกอบหลัก 6 ด้านของโครงสร้างพื้นฐานด้านจริยธรรม (Ethics Infrastructure) ที่องค์กรภาครัฐและเอกชนต้องพัฒนาพร้อมกัน เพื่อสร้างธรรมาภิบาลที่ยั่งยืน กล่าวคือ ไม่มีองค์ประกอบใดองค์ประกอบ เดียวที

สามารถรับประกันความซื่อสัตย์ขององค์กรได้ หากต้องอาศัยความสอดคล้องระหว่าง มาตรฐานและกฎระเบียบ สัญญาณจากผู้นำ ระบบแรงจูงใจ กลไกการกำกับดูแล ช่องทางแจ้งเบาะแส และการเรียนรู้จากกรณีจริงทำงานร่วมกัน สมการเชิงแนวคิด Governance Integrity = f(Ethical Leadership + Ethics Infrastructure + Moral Accountability) สะท้อนว่าความซื่อสัตย์เชิงสถาบันเป็นผลลัพธ์ของการออกแบบระบบ (Ethics by Design) ไม่ใช่เพียงเจตนาดีของบุคคล ซึ่งมีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิรูปภาครัฐไทยที่มักมุ่งเน้นการออกกฎใหม่มากกว่าการปรับโครงสร้างแรงจูงใจและวัฒนธรรมองค์กร



ภาพที่ 3- 4 Ethics by Design: 6 องค์ประกอบของโครงสร้างพื้นฐานด้านจริยธรรม

ที่มา: วิเคราะห์และสังเคราะห์โดยผู้เขียน จาก OECD (2017, 2020); Brown et al. (2005)

ภาพที่ 3-4 แสดง 6 องค์ประกอบของ Ethics Infrastructure ที่ต้องทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ ได้แก่ มาตรฐาน สัญญาณจากผู้นำ ระบบแรงจูงใจ การกำกับดูแล ช่องทางแจ้งเบาะแส และการเรียนรู้จาก กรณีจริง สมการ Governance Integrity = f(Ethical Leadership + Ethics Infrastructure + Moral Accountability)ที่ปรากฏด้านล่างสะท้อนแนวคิดสำคัญของบทนี้ว่าความ

ซื่อสัตย์เชิงสถาบันไม่ใช่ผลจากเจตนาดีของบุคคล แต่เป็นผลจากการออกแบบระบบ (Ethics by Design) ที่ทำให้พฤติกรรมถูกต้องเกิดขึ้น ได้ง่ายและมีต้นทุนของการละเมิดสูง

3.3.2 การปลดสวิตซ์ทางจริยธรรม ในพื้นที่ปฏิบัติจริง

จุดแข็งของทฤษฎี Moral Disengagement คือการอธิบายว่าเหตุใดคนที่รู้หลักจริยธรรมอยู่แล้วจึงยังสามารถกระทำสิ่งที่ผิดได้ ในบริบทองค์กร กลไกเหล่านี้มักปรากฏในรูปภาษาที่องค์กรใช้ เช่น "ทำเพื่อประโยชน์หน่วยงาน" (Moral Justification), "ทุกคนก็ทำ" (Diffusion of Responsibility), "เรื่องเล็กน้อย" (Distortion of Consequences) หรือ "ผู้ใหญ่สั่ง" (Displacement of Responsibility) งานวิจัยของ Ahmad et al. (2024) ยืนยันว่า "ภาวะผู้นำที่มีจริยธรรมเป็นปัจจัยสำคัญในการลด UPB และกลไก Moral Disengagement ในองค์กร" (Ahmad et al., 2024, para. 7)

แบบจำลองสังเคราะห์จากทั้งหมดสามารถแสดงเป็นสมการเชิงแนวคิดได้ว่า: Governance Integrity = f(Ethical Leadership, Ethics Infrastructure, Moral Accountability) สมการนี้ช่วยเน้นว่า Integrity ไม่ใช่ผลผลิตของ "เจตนาดี" แต่เป็นผลผลิตของการออกแบบเชิงสถาบันที่ลดสิ่งจูงใจให้ทำผิด ลดโอกาสในการอ้างเหตุผลแก้ตัว และเพิ่มต้นทุนของการละเมิดหลักจริยธรรม

3.4 การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบเจตจำนงทางการเมืองกับเจตจำนงเชิงบริหาร— สิงคโปร์ ฮ่องกง ไทย

เมื่อส่วน 3.1 - 3.3 ได้สร้างฐานทฤษฎีแล้ว ส่วนนี้จะทดสอบว่าทฤษฎีเหล่านั้นทำงานจริงอย่างไรภายใต้สถาบันที่แตกต่างกัน คำถามหลักไม่ใช่ "อะไรคือ

Ethical Leadership" หากเป็น "เหตุใดบางระบบสามารถแปลง Ethical Leadership เป็น Governance Outcomes ได้ดีกว่า ขณะที่บางระบบมีกรอบดีแต่ผลลัพธ์อ่อน" กรณีของสิงคโปร์และฮ่องกงมีคุณค่าเชิงเปรียบเทียบสูง เพราะทั้งสองใช้ยุทธศาสตร์สามด้าน (Three-Pronged Strategy) คือ Law Enforcement, Prevention และ Education อย่างมีระบบมานานกว่า 50 ปี ส่วนกรณีไทยมีคุณค่าในฐานะ "ระบบที่มีองค์ประกอบครบแต่ยังมี Implementation Gap สูง"

3.4.1 ตารางวิเคราะห์เปรียบเทียบสถาบัน (Comparative Matrix): CPIB, ICAC, NACC

ตารางที่ 3.2 นำเสนอการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบสถาบันต่อต้านคอร์รัปชันของสิงคโปร์ (CPIB) ฮ่องกง (ICAC) และไทย (ป.ป.ช./NACC) ใน 5 มิติสำคัญ ได้แก่ ความเป็นอิสระเชิงสถาบัน ยุทธศาสตร์สามด้าน (Enforce-Prevent-Educate) กลไกป้องกัน เจตจำนงทางการเมือง และคะแนน CPI ผู้อ่านสามารถใช้ตารางนี้เพื่อระบุจุดแข็ง-จุดอ่อนเชิงเปรียบเทียบ และประเมินว่าไทยต้องพัฒนาในด้านใดเป็นลำดับแรก

ตาราง 3- 2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบสถาบันต่อต้านคอร์รัปชัน: CPIB, ICAC และ NACC

มิติ	Singapore — CPIB	Hong Kong — ICAC	Thailand — NACC
Institutional Independence	ขึ้นตรงนายกฯ มีกฎหมายคุ้มครองการสอบสวน	ขึ้นตรงหัวหน้าบริหาร มี Advisory Committees	องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความตึงเครียดกับฝ่ายการเมืองในบางกรณี
Three-Pronged Strategy	Enforce + Prevent + Educate ตั้งแต่ปี 1952	3 แผนก แยกชัดเจน ตั้งแต่ปี 1974	มี Mandate ครบ แต่เน้น Investigation มากกว่า Prevention

มิติ	Singapore — CPIB	Hong Kong — ICAC	Thailand — NACC
Prevention Mechanism	ตรวจสอบระบบเชิงรุก ให้คำแนะนำหน่วยงาน	Corruption Prevention Dept วิเคราะห์ระบบบริหาร	มี ITA แต่การนำไปปรับปรุงจริง ยังไม่ต่อเนื่อง
Political Will	สนับสนุนต่อเนื่องตั้งแต่ยุค Lee Kuan Yew	Public Trust สูง ได้รับความเชื่อมั่นจากนักลงทุน	มีความตึงเครียด คะแนน Control of Corruption ลดลง
CPI Score (2020–2024)	83–85 / 100	76–77 / 100	37–40 / 100

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้เขียน จาก Corrupt Practices Investigation Bureau (n.d.); Independent Commission Against Corruption (2023); National Anti-Corruption Commission (2024); Quah (2017)

ข้อมูลในตารางที่ 3-2 ชี้ให้เห็นความแตกต่างเชิงโครงสร้างที่มีนัยสำคัญระหว่างทั้งสามระบบ สิงคโปร์และฮ่องกงมีคะแนน CPI สูงกว่าไทยกว่า 2 เท่า เนื่องจากทั้งสองประเทศดำเนินยุทธศาสตร์สามด้านอย่างบูรณาการมาอย่างต่อเนื่องกว่า 50 ปี โดยเฉพาะในด้านเจตจำนงทางการเมืองที่ไม่เลือกปฏิบัติ ในทางตรงกันข้าม ป.ป.ช. ของไทยมีโครงสร้างทางกฎหมายที่ครบครันแต่ยังเน้นการสอบสวนมากกว่าการป้องกัน และยังขาด Public Trust ที่แข็งแกร่งพอที่จะสร้างแรงกดดันจากภาคสังคม บทวิเคราะห์นี้สนับสนุนข้อเสนอของ Quah (2017) ที่ว่าสถาบันต่อต้านคอร์รัปชันจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีเจตจำนงทางการเมืองจากระดับสูงสุดที่สม่ำเสมอและไม่มีข้อยกเว้น

ภาพที่ 3- 5 การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ: วิกลสถาบันด้านการทุจริต

(Diagnostic Matrix) ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้เขียน จาก Quah (2017); Independent Commission Against Corruption (2023); NACC (2024)

ภาพที่ 3-5 แสดงตารางวินิจฉัยเปรียบเทียบ (Diagnostic Matrix)สถาบันต่อต้านคอร์รัปชันของสิงคโปร์ (CPIB) ฮ่องกง (ICAC) และไทย (NACC) ใน 4 มิติสำคัญ ได้แก่ CPI Score, Three-Pronged Strategy, Prevention Mechanism และ Political Will ช่องว่างที่เห็นได้ชัดในมิติ Prevention Mechanism และ Political Will ของไทยสะท้อน ปัญหา Implementation Gap ที่เป็นประเด็นหลักของบทนี้ โดยสิงคโปร์และฮ่องกงพิสูจน์ให้เห็นว่า เจตจำนงทางการเมือง ที่สม่ำเสมอและไม่เลือกปฏิบัติคือตัวแปรชี้ขาดความสำเร็จ

3.4.2 สิงคโปร์: CPIB และการออกแบบระบบป้องกันเชิงรุก

สำนักงานสืบสวนการทุจริต (Corrupt Practices Investigation Bureau — CPIB) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1952 ภายใต้กรอบกฎหมาย Prevention of Corruption Act ถือเป็นหน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชันที่เก่าแก่ที่สุดในเอเชีย CPIB มีอำนาจอิสระในการสืบสวน จับกุม และดำเนินคดีบุคคลทุกระดับตั้งแต่ข้าราชการชั้นผู้น้อยไปจนถึงรัฐมนตรี โดยไม่ต้องรอการอนุมัติจากฝ่ายบริหาร ภารกิจหลักของ

CPIB ครอบคลุมสามแนวทางควบคู่กัน ได้แก่ การสืบสวนและดำเนินคดี (Enforce) การป้องกันเชิงระบบ (Prevent) และการให้ความรู้แก่สาธารณชน (Educate) จนปัจจุบันสิงคโปร์ติดอันดับประเทศที่มีดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI) สูงที่สุดในเอเชีย ด้วยคะแนน 83–85 คะแนนอย่างต่อเนื่อง บทเรียนสำคัญที่หนังสือเล่มนี้นำมาใช้คือ ความสำเร็จของ CPIB มิได้เกิดจากการออกกฎหมายเข้มงวดเพียงอย่างเดียว หากแต่มาจากการออกแบบระบบที่ทำให้ "การทุจริตมีต้นทุนสูงและผลตอบแทนต่ำ" (High Risk, Low Reward) จนกลายเป็นทางเลือกที่ไม่คุ้มค่าอย่างแท้จริง

สิงคโปร์เริ่มต้นต่อสู้กับคอร์รัปชันอย่างจริงจังตั้งแต่ทศวรรษ 1950 ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนคือ "ทำให้คอร์รัปชันเป็นสิ่งที่มีความเสี่ยงสูงและผลตอบแทนต่ำ" (High Risk, Low Reward) Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) ได้รับการสนับสนุนจากผู้นำระดับสูงอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีข้อยกเว้นให้ใคร ไม่ว่าจะมีตำแหน่งสูงเพียงใด Quah (2017) วิเคราะห์ว่า "CPIB สามารถบรรลุความสำเร็จในการต่อต้านคอร์รัปชันเนื่องจากผู้นำทางการเมืองของสิงคโปร์แสดงเจตจำนงที่ชัดเจนในการสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขจำเป็นสำหรับประสิทธิผลของ Anti-Corruption Agency" (Quah, 2017, para. 12)

3.4.3 ฮ่องกง: ICAC และการเปลี่ยนวัฒนธรรมการทุจริตสู่วัฒนธรรม ความซื่อสัตย์ (Culture of Corruption to Culture of Integrity)

คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption — ICAC) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1974 ท่ามกลางวิกฤตคอร์รัปชันที่ฝังรากลึกในกองกำลังตำรวจและระบบราชการฮ่องกง รัฐบาลอาณานิคมในขณะนั้นเลือกใช้แนวทางที่แตกต่างจากการปฏิรูปทั่วไป ด้วยการจัดตั้งองค์กรใหม่ที่มีอำนาจอิสระเต็มรูปแบบ แยกออกจากสายบังคับบัญชาปกติ ICAC ดำเนินงานผ่าน

สามแผนกหลัก ได้แก่ Operations Department รับผิดชอบการสืบสวนคดี Corruption Prevention Department ทำงานร่วมกับหน่วยงานรัฐและเอกชนเพื่อปิดช่องโหว่เชิงระบบ และ Community Relations Department สร้างวัฒนธรรมความซื่อสัตย์ผ่านการศึกษาในโรงเรียนและชุมชน ใน 50 ปีที่ผ่านมา ICAC เปลี่ยนฮ่องกงจากเมืองที่ "คอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติ" สู่ดินแดนที่มีคะแนน CPI อยู่ในระดับ 76–77 บทเรียนที่หนังสือเล่มนี้หยิบยืมมาคือ โมเดลสามแผนกของ ICAC แสดงให้เห็นว่าการต่อต้านคอร์รัปชันที่ยั่งยืนต้องทำงานทั้งในระดับคดี ระดับระบบ และระดับวัฒนธรรมพร้อมกัน ไม่อาจแยกส่วนกันได้

ฮ่องกงในทศวรรษ 1960–1970 มีปัญหาคอร์รัปชันอย่างรุนแรงโดยเฉพาะในกองตำรวจ ICAC ถูกจัดตั้งในปี 1974 ภายใต้กฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจเต็มในการสอบสวน จับกุม และฟ้องร้อง โดยขึ้นตรงต่อหัวหน้าบริหาร และมีกลไกตรวจสอบจากประชาชนผ่าน Advisory Committees กลไกหลักของ ICAC ประกอบด้วย 3 แผนก: (1) Operations Department รับผิดชอบการสอบสวนคดีทั้งภาครัฐและเอกชน; (2) Corruption Prevention Department ทำงานร่วมกับหน่วยงานเพื่อตรวจสอบระบบบริหาร; (3) Community Relations Department สร้างความตระหนักรู้ผ่านโรงเรียน มหาวิทยาลัย และชุมชน (Independent Commission Against Corruption, 2023)

3.4.4 ไทย: NACC และ Implementation Gap

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (National Anti-Corruption Commission — NACC หรือ ป.ป.ช.) จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีภารกิจครอบคลุมทั้งการไต่สวน การป้องกัน และการส่งเสริมคุณธรรม ต่างจาก CPIB และ ICAC ที่เติบโตในบริบทอาณานิคมซึ่งมีโครงสร้างอำนาจชัดเจน ป.ป.ช. ต้องทำงานภายใต้บริบทการเมืองไทยที่มีความซับซ้อนสูง ทั้งการเปลี่ยนขั้วอำนาจบ่อยครั้ง อิทธิพลของทุนการเมืองระดับท้องถิ่น และวัฒนธรรมอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกในระบบ

ราชการ แม้ว่าในช่วงปี ค.ศ. 2022–2024 ป.ป.ช. ดำเนินคดีทุจริตกว่า 1,553 คดี มูลค่ารวมกว่า 140,000 ล้านบาท แต่คะแนน CPI ของไทยยังคงอยู่ในระดับ 37–40 เท่านั้น สะท้อนให้เห็น "Implementation Gap" ที่เป็นประเด็นหลักของการวิเคราะห์ในหัวข้อนี้ กล่าวคือ ช่องว่างระหว่างกฎหมายกับการบังคับใช้จริงที่ยังคงห่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม NACC เผชิญกับความท้าทาย 3 ประการสำคัญ ประการแรก ความเป็นอิสระที่ถูกทดสอบอยู่เสมอ; ประการที่สอง เน้น Investigation มากกว่า Prevention แม้จะประกาศตรวจพบกรณีคอร์รัปชันกว่า 1,553 คดี มูลค่ารวมกว่า 140,000 ล้านบาทระหว่างปี 2022–2024 (National Anti-Corruption Commission, 2024); และประการที่สาม Public Trust ยังไม่เข้มแข็งตามที่ข้อมูล WGI สะท้อน (Control of Corruption ลดลงจาก 40.12 ในปี 2020 เป็น 37.18 ในปี 2024)

ในเชิงทฤษฎี ปัญหาของไทยสะท้อน Implementation Gap ที่ ดร.บวรศักดิ์ชี้ไว้ว่า "ช่องว่างระหว่างกฎหมายกับการปฏิบัติ ระหว่างนโยบายกับผลลัพธ์ เกิดจาก Lack of Will ของผู้นำในการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมอย่างจริงจัง" (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2569) ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี Moral Disengagement ที่อธิบายว่า เมื่อผู้นำส่งสัญญาณที่ขัดแย้ง บุคลากรจะใช้ Rationalization ในการอ้างเหตุผลให้พฤติกรรมผิดดูรับได้

3.5 กรอบปฏิบัติสำหรับบริบทไทย: แบบจำลอง ICAC 4 ระดับ, IIA Three Lines Model (Practical Framework) และการประยุกต์ใช้

หัวข้อที่ 3.4 ได้วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างสถาบันต่อต้านการทุจริตของสิงคโปร์ (CPIB) ฮ่องกง (ICAC) และไทย (ป.ป.ช./NACC) และพบว่าความสำเร็จ

ในการลดคอร์รัปชันขึ้นอยู่กับสองปัจจัยหลัก ได้แก่ เจตจำนงทางการเมืองที่ต่อเนื่องและไม่เลือกปฏิบัติ และการบูรณาการยุทธศาสตร์สามด้าน (Enforce-Prevent-Educate) ไปพร้อมกัน จากผลการวิเคราะห์นั้น คำถามที่ต้องตอบต่อในเชิงวิชาการคือ อะไรคือ "กรอบปฏิบัติ" (Practical Framework) ที่ทำให้บางประเทศสามารถเปลี่ยนการต่อต้านการทุจริตจากมาตรการปลายเหตุไปสู่ระบบสถาบันที่สร้าง ความซื่อสัตย์อย่างยั่งยืนได้จริง

ในหัวข้อที่ 3.5 นี้จะวินิจฉัยจุดอ่อนเชิงสถาบัน และสังเคราะห์กรอบปฏิบัติสองชุด ได้แก่ ICAC 4-Level Operational Model ซึ่งสะท้อนบทเรียนจากฮ่องกงที่สามารถนำไปปรับใช้ได้ และ IIA Three Lines Model (2020) ซึ่งเป็นกรอบสากลสำหรับการควบคุมภายในและความรับผิดชอบ

3.5.1 วินิจฉัยจุดอ่อนเชิงสถาบัน: ตารางวินิจฉัยโรคสถาบัน

แพทย์ที่ดีต้องวินิจฉัยโรคก่อนสั่งยา — หลักการเดียวกันนี้ใช้ได้กับการปฏิรูปสถาบัน การหยิบยืมกรอบปฏิบัติสากลมาใช้โดยไม่เข้าใจก่อนว่าองค์กรกำลังป่วยด้วยโรคอะไร มักนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ผิดจุด เสียทรัพยากร และสร้างความผิดหวังซ้ำซาก บทนี้จึงเริ่มต้นด้วยเครื่องมือวินิจฉัยก่อนที่จะนำเสนอกรอบการรักษา

ตารางวินิจฉัยโรคสถาบัน (Pathology Diagnostic Matrix) ที่พัฒนาขึ้นจากการสังเคราะห์งานวิชาการของ INTOSAI, Quah (2017) และ OECD (2020) จำแนกความล้มเหลวเชิงสถาบันออกเป็นสี่ประเภทที่มีอาการ สาเหตุ และแนวทางรักษาแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ประเภทแรกคือ Design Failure หรือความล้มเหลวเชิงออกแบบ ซึ่งเกิดจากโครงสร้างองค์กรที่เปิดช่องให้การทุจริตดำรงอยู่ได้โดยธรรมชาติ เช่น การขาด Segregation of Duties ประเภทที่สองคือ Capacity Failure หรือความล้มเหลวด้านขีดความสามารถ ซึ่งเกิดจากบุคลากรขาดทักษะที่จำเป็น เช่น การตรวจสอบเชิงความเสี่ยงและการใช้ Data Analytics ประเภทที่สามคือ Will Failure หรือความล้มเหลวด้านเจตจำนง ซึ่งอันตรายที่สุดในบรรดาสี่

ประเภท เพราะระบบมีพร้อมแต่ผู้นำเลือกไม่บังคับใช้ และประเภทที่สี่คือ Capture Failure หรือความล้มเหลวจากการถูกครอบงำ เมื่อหน่วยงานกำกับดูแลตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้ที่ตนควรกำกับ

ตารางการวินิจฉัยโรคสถาบัน (The Pathology Diagnostic Matrix)

ประเภทความล้มเหลว	อาการวินิจฉัย (Symptoms)	การเปรียบเทียบทางการแพทย์	แนวทางการรักษา (Treatment)
1. Design Failure	โครงสร้างมีช่องว่าง ผู้ถูกตรวจมีอำนาจเหนือผู้ตรวจ ขาด Segregation of Duties	โรคพันธุกรรม: ผิดปกติระดับ DNA ตั้งแต่กำเนิด	Redesign: ปรับโครงสร้างใหม่ สร้างกรรมการตรวจสอบอิสระ
2. Capacity Failure	ขาดบุคลากรที่มีทักษะ Risk-Based Auditing ขาดเครื่องมือ Data Analytics	ภูมิคุ้มกันบกพร่อง: ระบบมีอยู่แต่อ่อนแอเกินกว่าจะต้านเชื้อ	Capacity Building: พัฒนาทักษะเฉพาะทางด้านประเมินความเสี่ยง
3. Will Failure	มีระบบพร้อมแต่ผู้นำละเลยหรือเลือกปฏิบัติแบบสองมาตรฐาน	ดื้อยา: รู้วิธีรักษาแต่จงใจปฏิเสธการใช้ยา	Ethical Leadership: สร้างภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมที่เข้มแข็ง
4. Capture Failure	หน่วยตรวจสอบถูกแทรกแซงกลายเป็นเกราะคุ้มกันผลประโยชน์พวกพ้อง	มะเร็งลุกลาม: เซลล์ภูมิคุ้มกันถูกทำลายและเปลี่ยนฝั่ง	Rule of Law: เสริมความเป็นอิสระตามมาตรฐาน INTOSAI

ภาพที่ 3- 6 วินิจฉัยโรคสถาบัน (The Pathology Diagnostic Matrix)

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้เขียน จาก INTOSAI; Quah (2017); OECD (2020)

ภาพที่ 3.6 แสดงตารางวินิจฉัยโรคสถาบัน 4 ประเภทพร้อมอาการตัวอย่างเปรียบเทียบ และแนวทางรักษา ได้แก่ Design Failure (ปัญหาที่โครงสร้างการออกแบบ), Capacity Failure (ปัญหาด้านขีดความสามารถ), Will Failure (ปัญหาด้านเจตจำนง) และ Capture Failure (ปัญหาด้านการถูกครอบงำ) กรณีของไทยสะท้อน Will Failure เป็นหลัก กล่าวคือมีกฎหมายและสถาบันที่ครบครันแล้ว แต่ขาดเจตจำนงในการบังคับใช้อย่างจริงจัง ซึ่งตรงกับข้อวิเคราะห์ของ Quah (2017) ที่ชี้ว่า Political Will คือเงื่อนไขจำเป็นที่ไม่สามารถทดแทนได้

สำหรับบริบทไทย การวิเคราะห์ข้อมูลจาก ป.ป.ช. และดัชนี WGI ชี้ว่าระบบราชการไทยแสดงอาการของ Will Failure เป็นหลัก กล่าวคือกฎหมายและสถาบันมีครบถ้วนแต่ขาดเจตจำนงในการบังคับใช้อย่างจริงจัง ซึ่งตรงกับข้อวิเคราะห์

ของ Quah (2017) ที่ชี้ว่า Political Will คือเงื่อนไขที่ไม่มีสูตรสำเร็จทดแทนได้ การทราบว่าไทยกำลังเผชิญกับโรคประเภทใดจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ขาดไม่ได้ ก่อนที่หัวข้อถัดไปจะนำเสนอกรอบปฏิบัติที่ออกแบบมาเพื่อแก้โรคเหล่านี้โดยตรง

3.5.2 แบบจำลองปฏิบัติการ ICAC 4 ระดับ : บทเรียนจากฮ่องกง

แบบจำลองปฏิบัติการ 4 ระดับ (ICAC 4-Level Operational Model) คือกรอบการทำงานที่ ICAC ฮ่องกงพัฒนาขึ้นจากประสบการณ์กว่าห้าทศวรรษ เพื่ออธิบายว่าองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันต้องแทรกแซงในระดับใดบ้างจึงจะเปลี่ยนพฤติกรรมได้อย่างยั่งยืน ระดับที่หนึ่งคือการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) ซึ่งสร้างความเสี่ยงทางกฎหมายที่จับต้องได้ ระดับที่สองคือการป้องกันเชิงระบบ (Prevention) ซึ่งปิดช่องว่างของกระบวนการที่เอื้อต่อการทุจริต ระดับที่สามคือการให้ความรู้ (Education) ซึ่งสร้างทัศนคติที่ปฏิเสธคอร์รัปชันตั้งแต่ต้น และระดับที่สี่คือการสร้างความร่วมมือกับชุมชน (Community Engagement) ซึ่งทำให้สังคมกลายเป็นผู้ตรวจสอบร่วม โมเดลนี้มีคุณค่าสำหรับหนังสือเล่มนี้ตรงที่แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนผ่านจากวัฒนธรรมคอร์รัปชันสู่วัฒนธรรมความซื่อสัตย์ต้องอาศัยการแทรกแซงพร้อมกันทั้งสี่ระดับ ไม่อาจอาศัยเพียงระดับใดระดับหนึ่ง

จากการวิเคราะห์โครงสร้างและการดำเนินงานของ ICAC ตลอดระยะเวลากว่า 50 ปี สามารถสังเคราะห์เป็น "ICAC 4-Level Operational Model" ที่อธิบายกลไกที่ทำให้ ICAC ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนวัฒนธรรมจากสังคมที่ยอมรับคอร์รัปชันไปสู่ Culture of Integrity (Independent Commission Against Corruption, 2023)

ตาราง 3- 3 *ICAC 4-Level Operational Model และนัยต่อบริบทไทย*

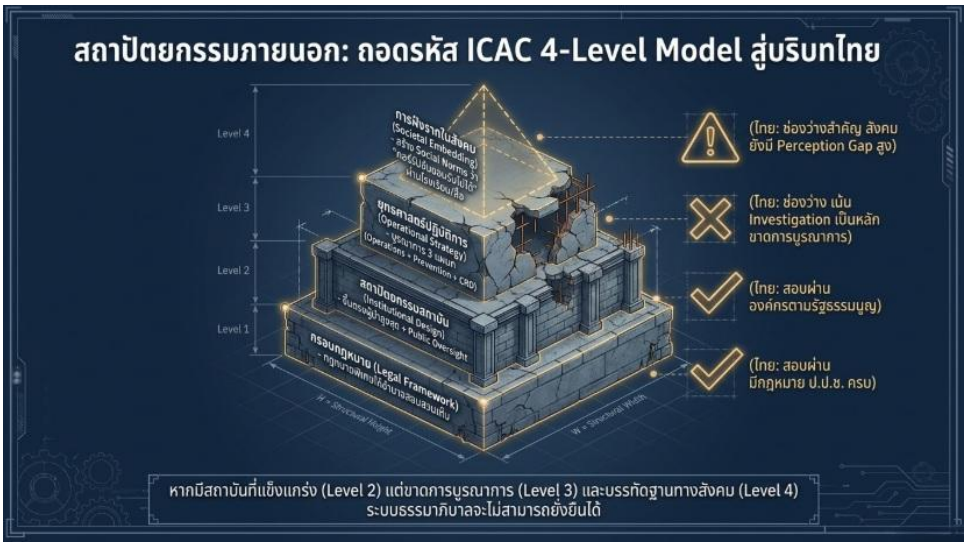
Level	ชื่อระดับ	กลไกหลัก	ผลกระทบต่อไทย
Level 1	Legal Framework (กรอบกฎหมาย)	กฎหมายพิเศษ ICAC ให้อำนาจเต็มในการสอบสวน คัน จับ และฟ้องโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการปกติ	ไทยมีกฎหมาย ป.ป.ช. ครบ แต่ขาด Enforcement Power เทียบเท่า
Level 2	Institutional Design (สถาปัตยกรรมสถาบัน)	ขึ้นตรงหัวหน้าบริหาร มี 4 Advisory Committees เป็น Public Oversight	NACC มีโครงสร้างคล้ายกัน แต่ Advisory Body ยังไม่แข็งแกร่งเพียงพอ
Level 3	Operational Strategy (ยุทธศาสตร์ปฏิบัติการ)	3 แผนกทำงานบูรณาการ: Operations (สอบสวน) + Prevention (วิเคราะห์ระบบ) + CRD (สร้างจิตสำนึก)	NACC เน้น Investigation เป็นหลัก ยังขาด Prevention-Education Integration
Level 4	Societal Embedding (การฝังรากในสังคม)	สร้าง Social Norms ว่า "คอร์รัปชันเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้" ผ่านโรงเรียน สื่อ และองค์กรภาคเอกชน	ไทยยังมี Perception Gap สูง สังคมบางส่วนยังยอมรับการคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติ

ที่มา: วิเคราะห์และสังเคราะห์โดยผู้เขียน จาก Independent Commission Against Corruption (2023); Quah (2017); OECD (2020)

ตารางที่3.3 แสดงแบบจำลองปฏิบัติการ ICAC 4 ระดับ ซึ่งประกอบด้วยระดับที่ 11 กรอบกฎหมายและอำนาจสืบสวน ระดับที่ 2 การป้องกันและตรวจสอบองค์กร ระดับที่ 3 การศึกษาและสร้างค่านิยมสาธารณะ และระดับที่4 การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม นัยสำคัญต่อไทยคือการที่ ICAC ไม่ใช่เพียงองค์กรสืบสวนและลงโทษ แต่ทำงานทั้ง 4 มิติพร้อมกันอย่างบูรณาการ ขณะที่ ป.ป.ช. ของไทยยังเน้นมิติการสืบสวนและลงโทษเป็นหลัก การนำแนวทาง ICAC มาปรับใช้จึงต้องอาศัยการปรับโครงสร้าง ภารกิจและการจัดสรรทรัพยากรใหม่ โดยเฉพาะการขยายหน่วยงานด้านการ ป้องกันและการศึกษาให้เทียบเท่าหน่วยงานสืบสวน (Quah, 2017; Independent Commission Against Corruption, 2023)

บทเรียนสำคัญจาก ICAC 4-Level Model คือ ความสำเร็จในการต่อต้านคอร์รัปชันไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากมาตรการเพียงระดับเดียว กล่าวคือ หากมีกฎหมายที่ดี (Level 1) และสถาบันที่แข็งแกร่ง (Level 2) แต่ขาดการบูรณาการ 3

แผนกในการดำเนินงาน (Level 3) และขาดการสร้าง Social Norms (Level 4) ระบบก็จะยังไม่สมบูรณ์ ไทยมีกรอบกฎหมายและสถาบันที่ครบครัน แต่ขาด Societal Embedding ที่ทำให้ประชาชนเป็นพลังร่วมในการต่อต้านคอร์รัปชัน (ICAC, 2023;OECD, 2020)



ภาพที่ 3- 7 สถาปัตยกรรมภายนอก: ถอดรหัส ICAC 4-Level Model สู่บริบทไทย

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้เขียน จาก Independent Commission Against Corruption (2023)

ภาพที่ 3.7 แสดงแบบจำลองปฏิบัติการ ICAC 4 ระดับ (ICAC 4-Level Operational Model) ในรูปพีระมิด ประกอบด้วยระดับที่ 1 กรอบกฎหมาย (Legal Framework) ระดับที่ 2 การออกแบบสถาบัน (Institutional Design) ระดับที่ 3 กลยุทธ์การปฏิบัติการ (Operational Strategy) และระดับที่ 4 การฝังรากในสังคม (Societal Embedding) พร้อมการประเมินว่าไทยอยู่ในระดับใดของแต่ละชั้น บทเรียนสำคัญจากฮ่องกงคือความสำเร็จเกิดจากการทำงานพร้อมกันทุกระดับ โดยเฉพาะระดับที่ 44 ที่สร้างบรรทัดฐานสังคม (Social Norms) ให้คอร์รัปชัน

กลายเป็นสิ่งที่สังคมยอมรับไม่ได้ ซึ่งไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้นของ การพัฒนาในระดับนี้

3.5.3 แบบจำลองสามแนวป้องกันของ IIA ปี 2020 (IIA Three Lines Model 2020): กรอบควบคุมภายในและการรับผิดชอบ

แบบจำลองสามแนวป้องกัน (IIA Three Lines Model) ของสถาบันผู้ตรวจสอบภายในสากล (Institute of Internal Auditors — IIA) ปรับปรุงครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 2020 เป็นกรอบกำกับดูแลความเสี่ยงและความรับผิดชอบในองค์กร แนวที่หนึ่งคือผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการซึ่งเผชิญความเสี่ยงโดยตรง แนวที่สองคือหน่วยงานกำกับดูแลความเสี่ยงและการปฏิบัติตามกฎ และแนวที่สามคือผู้ตรวจสอบภายในที่ให้ความเชื่อมั่นอิสระแก่คณะกรรมการบริหาร จุดเปลี่ยนสำคัญจากโมเดลเดิม (Three Lines of Defense) คือการเน้น "ความร่วมมือ" (Collaboration) มากกว่า "การป้องกัน" (Defense) กล่าวคือทั้งสามแนวต้องทำงานบนเป้าหมายเดียวกัน ไม่ใช่ตรวจสอบซึ่งกันและกันอย่างแยกส่วน

คุณค่าที่แท้จริงของโมเดลนี้ต่อธรรมาภิบาลไทยอยู่ที่การชี้ให้เห็นจุดอ่อนเชิงโครงสร้างที่ซ่อนอยู่ กล่าวคือ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็น External Oversight ที่อยู่นอกสามแนวทั้งหมด มิใช่แนวที่หนึ่งหรือสอง เมื่อหน่วยงานรัฐยังขาดแนวที่หนึ่งและสองที่เข้มแข็ง ภาระจึงตกอยู่กับ ป.ป.ช. เพียงองค์กรเดียว และเมื่อ ป.ป.ช. เน้นการสอบสวนเป็นหลักโดยไม่เสริมสร้างแนวป้องกันภายในของหน่วยงานต่างๆ วงจรนี้จึงหมุนซ้ำโดยไม่มีจุดสิ้นสุด IIA Three Lines Model จึงไม่ใช่เพียงกรอบการตรวจสอบ หากแต่เป็นเครื่องมือวินิจฉัยว่าระบบกำกับดูแลไทยกำลังพึ่งพาเส้นป้องกันเส้นสุดท้ายมากเกินไป เป็นข้อค้นพบที่สอดคล้องกับ *IIA (2020)* ที่เน้นว่าความรับผิดชอบต้องกระจายอย่างสมดุลใน *Three Lines* ไม่ใช่กระจุกอยู่ที่ *External Oversight* เพียงชั้นเดียว

ตาราง 3- 4 *IIA Three Lines Model (2020) และ Gap Analysis ในบริบทไทย*

ระดับ	ผู้รับผิดชอบ (ไทย)	บทบาทหลัก	Gap ปัจจุบันของไทย
First Line (Management Controls)	ผู้อำนวยการ/หัวหน้าฝ่ายในหน่วยงาน ผู้บังคับบัญชาทุกระดับ	รับผิดชอบโดยตรงต่อการตัดสินใจ ควบคุมความเสี่ยงในงานประจำวัน	ขาด Ethics Training เชิงปฏิบัติ, ไม่มี Integrity KPI
Second Line (Risk, Compliance & Ethics)	ฝ่ายนิติกร, เจ้าหน้าที่จริยธรรม, คณะกรรมการจริยธรรม, หน่วยบริหารความเสี่ยง	กำหนดมาตรฐาน ให้คำปรึกษา ประเมินความเสี่ยง ติดตามการปฏิบัติตาม	ฝ่ายจริยธรรมในหน่วยงานส่วนใหญ่ยังไม่มีอิสระเพียงพอ
Third Line (Internal Audit)	หน่วยตรวจสอบภายใน, สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)	ตรวจสอบอิสระ ให้ความเชื่อมั่น รายงานต่อผู้กำกับดูแล	ยังเน้น Compliance มากกว่า Risk-Based Audit
External Oversight (นอก Three Lines)	NACC, ป.ป.ช., รัฐสภา, ศาล, ประชาชน, สื่อ, ภาคประชาสังคม	กำกับดูแลอิสระ สร้าง Public Accountability ต่อสาธารณะ	NACC ต้องขยับจากการเป็นผู้จับผิดสู่ Integrity Standard-Setter

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้เขียน จาก Institute of Internal Auditors (2020); NACC (2024); OECD (2020)

ตารางที่ *3.4* แสดงการวิเคราะห์ช่องว่าง (*Gap Analysis)* ของ *IIA Three Lines Model* ในบริบทไทยผ่าน*4* ระดับ ได้แก่ *First Line* (การควบคุมโดยผู้บริหาร) *Second Line* (การบริหารความเสี่ยงและจริยธรรม) *Third Line* (การตรวจสอบภายใน) และ *External Oversight* (องค์กรกำกับดูแลภายนอก เช่น ป.ป.ช.) จุดอ่อนเชิงโครงสร้างที่ตารางชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนคือ ป.ป.ช. แบกรับภาระการกำกับดูแลด้านจริยธรรมทั้งหมดในฐานะ *External Oversight* โดยที่ *First Line* และ *Second Line* ของหน่วยงานต่างๆ ยังขาดความแข็งแกร่งและความเป็นอิสระที่เพียงพอ ส่งผลให้ระบบธรรมาภิบาลของไทยพึ่งพาการลงโทษจากภายนอกมากเกินไป แทนที่จะสร้างการกำกับตนเองจากภายใน ซึ่ง

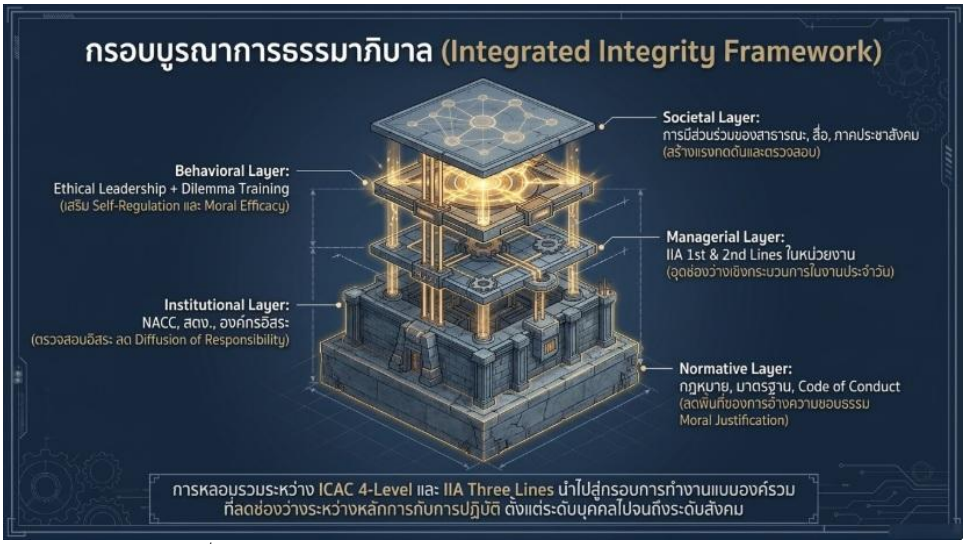
ภาพที่ 3- 8 สถาปัตยกรรมภายใน: การจัดสรรความรับผิดชอบ (IIA Three Lines Model)

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้เขียน จาก Institute of Internal Auditors (2020)

ภาพที่ 3-8 แสดงแบบจำลองสามแนวป้องกัน (IIA Three Lines Model) ปี 2020 ในรูปแบบที่เน้นความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือระหว่าง 3 ระดับ ได้แก่ แนวที่ 1การควบคุมโดยผู้บริหาร (Management Controls) แนวที่ 2 การบริหารความเสี่ยง การปฏิบัติตามกฎ และจริยธรรม (Risk, Compliance & Ethics) และแนวที่ 3 การตรวจสอบภายใน (Internal Audit) โดย NACC ทำหน้าที่เป็นการกำกับดูแลจากภายนอก (External Oversight) นอกสามแนวป้องกัน จุดอ่อนเชิงโครงสร้างของไทยที่ภาพนี้สะท้อนคือ NACC แบกรับภาระการกำกับดูแลทั้งหมด โดยที่แนวที่ 1 และแนวที่ 2 ของหน่วยงานต่างๆ ยังขาดความแข็งแกร่งและความเป็นอิสระที่เพียงพอ ส่งผลให้ระบบความรับผิดชอบขาดความสมดุลระหว่างการกำกับภายในและภายนอก (IIA, 2020; NACC, 2024)

3.5.4 กรอบบูรณาการความซื่อสัตย์เชิงสถาบัน : การบูรณาการแบบจำลอง ICAC 4 ระดับและ IIA Three Lines สำหรับไทย

เมื่อนำ ICAC 4-Level Model และ IIA Three Lines Model มาบูรณาการกัน จะได้ Integrated Integrity Framework ที่มี 5 ชั้น ดังนี้: ชั้นที่ 1 Normative Layer: กฎ มาตรฐาน Code of Conduct (ลด Moral Justification); ชั้นที่ 2 Institutional Layer: NACC, สตง., องค์กรอิสระ (ลด Diffusion of Responsibility); ชั้นที่ 3 Managerial Layer: IIA First+Second Line ในหน่วยงาน (ลดช่องว่างเชิงกระบวนการ); ชั้นที่ 4 Behavioral Layer: Ethical Leadership + Dilemma Training (เสริม Self-Regulation); และชั้นที่ 5 Societal Layer: การมีส่วนร่วมของสาธารณะ สื่อ ภาคประชาสังคม (สร้างแรงกดดันจากภายนอก)



ภาพที่ 3- 9 กรอบบูรณาการธรรมาภิบาล (Integrated Integrity Framework)

ที่มา: วิเคราะห์และสังเคราะห์โดยผู้เขียน จาก ICAC (2023); IIA (2020); OECD (2020)

ภาพที่ 3-9 แสดงกรอบบูรณาการจริยธรรม (Integrated Integrity Framework) 5 ชั้นที่บูรณาการ ICAC 4-Level Model และ IIA Three Lines Model เข้าด้วยกัน ตั้งแต่ Normative Layer (กฎ มาตรฐาน Code of Conduct)

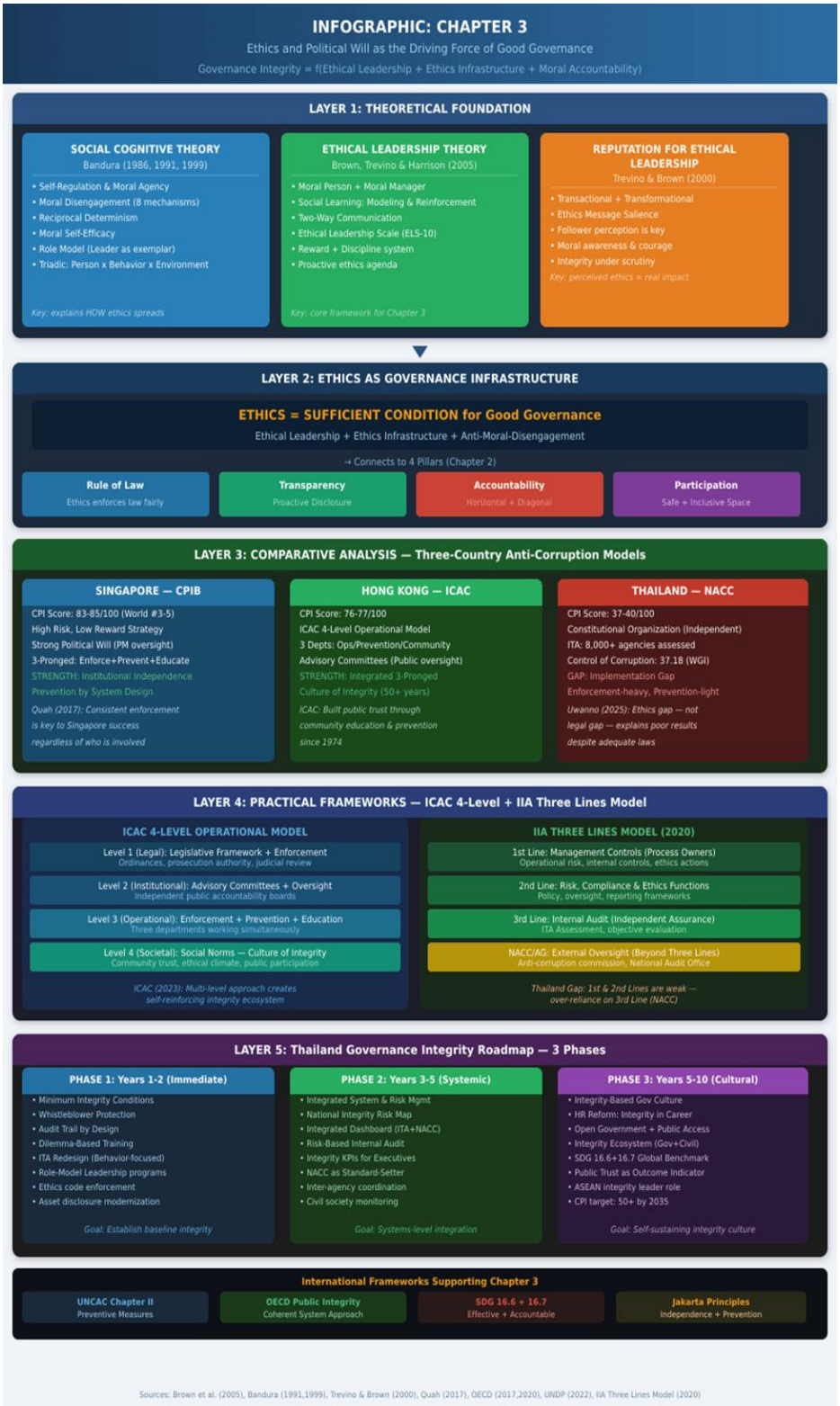
ขึ้นไปจน ถึง Societal Layer (สาธารณะ สื่อ ภาคประชาสังคม) กรอบนี้ชี้ให้เห็นว่าการปฏิรูปธรรมาภิบาลของไทยต้องเป็นแบบ หลายชั้น (Multi-Layer) และมีลำดับขั้นตอนที่ชัดเจน (Sequenced) กล่าวคือต้องเสริมสร้างทีละชั้นจากล่างขึ้นบน ไม่ใช่การออกกฎหมายใหม่หรือตั้งสถาบันใหม่เพียงอย่างเดียว

จุดเด่นเชิงทฤษฎีของกรอบบูรณาการจริยธรรม (Integrated Integrity Framework) อยู่ที่การแสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปธรรมาภิบาลต้องอาศัย "ความพร้อมพร้อมกัน" ใน 5 ชั้น กล่าวคือ หากชั้นบรรทัดฐาน (Normative Layer) ซึ่งเป็นชั้นล่างสุดยังอ่อนแอ ชั้นที่สูงขึ้นไปจะไม่สามารถยึดเหนี่ยวได้อย่างมั่นคง ในบริบทไทย ข้อค้นพบนี้สนับสนุนแนวคิดที่ว่าการออกกฎหมายใหม่โดยไม่เสริมสร้างชั้นบรรทัดฐานและชั้นองค์กรก่อน จะนำไปสู่ช่องว่างระหว่างนโยบายและการปฏิบัติ (Implementation Gap)

กรอบนี้จึงทำหน้าที่เป็นเครื่องมือวินิจฉัยเพื่อระบุว่าชั้นใดในระบบธรรมาภิบาลไทยที่ยังขาดความแข็งแกร่งและต้องได้รับการพัฒนาเป็นลำดับแรก สอดคล้องกับ IIA (2020) และ ICAC (2023) ที่เน้นว่าการปฏิรูปที่ยั่งยืนต้องเริ่มจากการสร้างรากฐานทางบรรทัดฐานและค่านิยมองค์กรก่อนเสมอ

3.6 กรอบบูรณาการจริยธรรมและธรรมาภิบาล

แผนภาพ Infographic ต่อไปนี้แสดงโครงสร้างองค์รวมของบทที่ 3 โดยวิเคราะห์และสังเคราะห์จากงานวิจัยของ Brown et al. (2005), Bandura (1991, 1999), Trevino และ Brown (2000), Quah (2017), OECD (2017, 2020), UNDP (2022) และ IIA Three Lines Model (2020)


INFOGRAPHIC: CHAPTER 3
Ethics and Political Will as the Driving Force of Good Governance
Governance Integrity = f(Ethical Leadership + Ethics Infrastructure + Moral Accountability)
LAYER 1: THEORETICAL FOUNDATION
SOCIAL COGNITIVE THEORY
Bandura (1986, 1991, 1999)
• Self-Regulation & Moral Agency
• Moral Disengagement (8 mechanisms)
• Reciprocal Determinism
• Moral Self-Efficacy
• Role Model (Leader as exemplar)
• Triadic: Person x Behavior x Environment
Key: explains HOW ethics spreads
ETHICAL LEADERSHIP THEORY
Brown, Trevino & Harrison (2005)
• Moral Person + Moral Manager
• Social Learning: Modeling & Reinforcement
• Two-Way Communication
• Ethical Leadership Scale (ELS-10)
• Reward + Discipline system
• Proactive ethics agenda
Key: core framework for Chapter 3
REPUTATION FOR ETHICAL LEADERSHIP
Trevino & Brown (2000)
• Transactional + Transformational
• Ethics Message Salience
• Follower perception is key
• Moral awareness & courage
• Integrity under scrutiny
Key: perceived ethics = real impact
LAYER 2: ETHICS AS GOVERNANCE INFRASTRUCTURE
ETHICS = SUFFICIENT CONDITION for Good Governance
Ethical Leadership + Ethics Infrastructure + Anti-Moral-Disengagement
→ Connects to 4 Pillars (Chapter 2)
Rule of Law
Ethics enforces law fairly
Transparency
Proactive Disclosure
Accountability
Horizontal + Diagonal
Participation
Safe + Inclusive Space
LAYER 3: COMPARATIVE ANALYSIS — Three-Country Anti-Corruption Models
SINGAPORE — CPIB
CPI Score: 83-85/100 (World #3-5)
High Risk, Low Reward Strategy
Strong Political Will (PM oversight)
3-Pronged: Enforce+Prevent+Educate
STRENGTH: Institutional Independence
Prevention by System Design
Quah (2017): Consistent enforcement is key to Singapore success regardless of who is involved
HONG KONG — ICAC
CPI Score: 76-77/100
ICAC 4-Level Operational Model
3 Depts: Ops/Prevention/Community
Advisory Committees (Public oversight)
STRENGTH: Integrated 3-Pronged
Culture of Integrity (50+ years)
ICAC: Built public trust through community education & prevention since 1974
THAILAND — NACC
CPI Score: 37-40/100
Constitutional Organization (Independent)
ITA: 8,000+ agencies assessed
Control of Corruption: 37.18 (WGI)
GAP: Implementation Gap
Enforcement-heavy, Prevention-light
Uwanno (2025): Ethics gap — not legal gap — explains poor results despite adequate laws
LAYER 4: PRACTICAL FRAMEWORKS — ICAC 4-Level + IIA Three Lines Model
ICAC 4-LEVEL OPERATIONAL MODEL
Level 1 (Legal): Legislative Framework + Enforcement
Ordinances, prosecution authority, judicial review
Level 2 (Institutional): Advisory Committees + Oversight
Independent public accountability boards
Level 3 (Operational): Enforcement + Prevention + Education
Three departments working simultaneously
Level 4 (Societal): Social Norms — Culture of Integrity
Community trust, ethical climate, public participation
ICAC (2023): Multi-level approach creates self-reinforcing integrity ecosystem
IIA THREE LINES MODEL (2020)
1st Line: Management Controls (Process Owners)
Operational risk, internal controls, ethics actions
2nd Line: Risk, Compliance & Ethics Functions
Policy, oversight, reporting frameworks
3rd Line: Internal Audit (Independent Assurance)
ITA Assessment, objective evaluation
NACC/AG: External Oversight (Beyond Three Lines)
Anti-corruption commission, National Audit Office
Thailand Gap: 1st & 2nd Lines are weak — over-reliance on 3rd Line (NACC)
LAYER 5: Thailand Governance Integrity Roadmap — 3 Phases
PHASE 1: Years 1-2 (Immediate)
• Minimum Integrity Conditions
• Whistleblower Protection
• Audit Trail by Design
• Dilemma-Based Training
• ITA Redesign (Behavior-focused)
• Role-Model Leadership programs
• Ethics code enforcement
• Asset disclosure modernization
Goal: Establish baseline integrity
PHASE 2: Years 3-5 (Systemic)
• Integrated System & Risk Mgmt
• National Integrity Risk Map
• Integrated Dashboard (ITA+NACC)
• Risk-Based Internal Audit
• Integrity KPIs for Executives
• NACC as Standard-Setter
• Inter-agency coordination
• Civil society monitoring
Goal: Systems-level integration
PHASE 3: Years 5-10 (Cultural)
• Integrity-Based Gov Culture
• HR Reform: Integrity in Career
• Open Government + Public Access
• Integrity Ecosystem (Gov+Civil)
• SDG 16.6+16.7 Global Benchmark
• Public Trust as Outcome Indicator
• ASEAN integrity leader role
• CPI target: 50+ by 2035
Goal: Self-sustaining integrity culture
International Frameworks Supporting Chapter 3
UNCAC Chapter II
Preventive Measures
OECD Public Integrity
Coherent System Approach
SDG 16.6 + 16.7
Effective + Accountable
Jakarta Principles
Independence + Prevention
Sources: Brown et al. (2005), Bandura (1991,1999), Trevino & Brown (2000), Quah (2017), OECD (2017,2020), UNDP (2022), IIA Three Lines Model (2020)

ภาพที่ 3- 10 กรอบบูรณาการจริยธรรมและธรรมาภิบาล (Integrated Ethics and Governance Framework)

ที่มา: วิเคราะห์และสังเคราะห์โดยผู้เขียน จากงานวิจัยของ Brown et al. (2005), Bandura (1991, 1999), Trevino & Brown (2000), Quah (2017), OECD (2017, 2020) [AI-Generated Synthesis Diagram]

ภาพที่ 3.10 ทำหน้าที่เป็น "แผนที่รวม" ของบทที่ 3 โดยสังเคราะห์ข้อมูลสำคัญ 5 มิติ ไว้ในภาพเดียวอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ชั้นที่1 นำเสนอฐานรากทางทฤษฎี3กรอบ ได้แก่ ทฤษฎีความรู้คิดทางสังคม (Social Cognitive Theory) ของ Bandura ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม (Ethical Leadership Theory) ของ Brown, Trevino และ Harrison และทฤษฎีชื่อเสียงทางจริยธรรม (Reputation for Ethical Leadership) ของ Trevino และ Brown ชั้นที่ 2 แสดงให้เห็นว่าจริยธรรมคือ "เงื่อนไขเพียงพอ" ที่เชื่อมกับ 4 เสาหลักธรรมาภิบาล ชั้นที่3 เปรียบเทียบสถาบันต่อต้านคอร์รัปชัน3 ประเทศ (สิงคโปร์ ฮ่องกง ไทย) พร้อมคะแนน CPI และจุดแข็ง-จุดอ่อนเชิงโครงสร้าง ชั้นที่4 บูรณาการกรอบปฏิบัติ 2 ชุด ได้แก่ แบบจำลอง ICAC4 ระดับ และแบบจำลอง IIA Three Lines สำหรับบริบทไทย และชั้นที่ 5 แสดงแผนที่นำทางธรรมาภิบาลไทย3 ระยะ ตั้งแต่ระยะ 1-2 ปี ถึงระยะ 5- 10ปี คุณค่าเชิงวิชาการของภาพนี้อยู่ที่การแสดงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล (Causal Chain) ตั้งแต่ระดับทฤษฎีไปจนถึงระดับนโยบาย กล่าวคือ ทฤษฎีในชั้นที่ 1 ให้กรอบอธิบายว่า "ทำไม" จริยธรรมของผู้นำจึงสำคัญ กรณีศึกษาในชั้นที่ 3 ยืนยันว่า "อะไร" คือปัจจัยความสำเร็จในทางปฏิบัติ และแผนที่นำทางในชั้นที่ 5 ตอบคำถามว่า "อย่างไร" ที่ไทยจะเดินไปสู่เป้าหมายนั้นได้อย่างเป็นขั้นตอน (Brown et al., 2005; ICAC, 2023; IIA, 2020)

3.6.1 แผนที่นำทางการเปลี่ยนผ่านสู่สถาบันที่มีความซื่อสัตย์

กรอบบูรณาการที่นำเสนอใน Layer 5 ของภาพที่ 3.10 มิได้มีไว้เพื่อการพรรณนาเท่านั้น หากแต่เป็นแผนที่นำทางที่มีลำดับขั้นตอนชัดเจน ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นซ้ำในการปฏิรูปธรรมาภิบาลไทยคือการพยายามข้ามขั้น — ออกกฎหมายใหม่โดยไม่บูรณาการสิ่งที่มีอยู่แล้ว หรือตั้งเป้าหมายระยะยาวโดยไม่สร้างรากฐาน

ระยะสั้นให้มั่นคงเสียก่อน แผนที่นำทางที่นำเสนอในหัวข้อนี้จึงแบ่งการเปลี่ยนผ่านออกเป็น 3 ระยะที่ต่อเนื่องและพึ่งพาซึ่งกันและกัน โดยอิงกรอบของ UNDP (2022), IIA (2020) และ ICAC (2023) เป็นหลัก

ระยะที่ 1 (1–2 ปี): การบูรณาการกลไกที่มีอยู่ (Integration of Existing Mechanisms)

ระยะแรกมีหลักการง่ายแต่มักถูกละเลย คือ "ทำสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ทำงานจริง" ก่อนที่จะสร้างสิ่งใหม่ ปัจจุบันประเทศไทยมีเครื่องมือธรรมาภิบาลกระจัดกระจายอยู่ในหลายระบบ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการจริยธรรมของ ป.ป.ช. ระบบจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) ของกรมบัญชีกลาง กลไกรับเรื่องร้องเรียนของสำนักงาน ก.พ. และมาตรฐานความโปร่งใสของ สตง. แต่เครื่องมือเหล่านี้ทำงานอย่างแยกส่วนโดยไม่มีสถาปัตยกรรมร่วม ภารกิจของระยะที่ 1 จึงคือการนำเครื่องมือทั้งหมดเข้าสู่ Integrity Architecture เดียวกัน มีฐานข้อมูลร่วม มีตัวชี้วัดที่สอดคล้องกัน และมีสายรายงานที่ชัดเจนระหว่างแนวป้องกันที่หนึ่งถึงสาม ตามแบบจำลอง IIA (2020) ผลที่คาดหวังของระยะนี้ไม่ใช่คะแนน CPI ที่สูงขึ้น แต่คือความสามารถในการ "วัด" ระบบได้จริง เพราะสิ่งที่วัดไม่ได้ก็ปฏิรูปไม่ได้

ระยะที่ 2 (3-5 ปี): การเปลี่ยนผ่านเชิงพฤติกรรม (Behavioral and Preventive Shift)

เมื่อโครงสร้างพื้นฐานมั่นคงแล้ว ความท้าทายที่แท้จริงจึงเริ่มต้น คือการเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของข้าราชการจากการปฏิบัติตามเอกสาร (Document-Based Compliance) สู่การกำกับดูแลเชิงความเสี่ยง (Risk-Based Governance) ความแตกต่างของสองแนวทางนี้ไม่ใช่เรื่องเทคนิค หากแต่เป็นเรื่องของ Mindset กล่าวคือแนวทางแรกถามว่า "เราทำถูกแบบฟอร์มไหม" ขณะที่แนวทางที่สองถามว่า "เราทำถูกต้องตามเจตนาของกฎหมายหรือเปล่า" การเปลี่ยน

ผ่านนี้ต้องอาศัยสองปัจจัยควบคู่กัน ปัจจัยแรกคือการฝึกอบรมที่เน้น Ethical Dilemma Training จริงๆ ไม่ใช่เพียงการท่องจำประมวลจริยธรรม และปัจจัยที่สองคือผู้นำองค์กรที่แสดงพฤติกรรมเป็นแบบอย่าง เพราะตามที่ Brown และคณะ (2005) ยืนยัน ผู้ตามเรียนรู้จากการสังเกตผู้นำก่อนสิ่งอื่นใด บทเรียนจากสิงคโปร์ในช่วงทศวรรษ 1970–1990 ชี้ว่าระยะนี้ใช้เวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งรุ่นของข้าราชการจึงไม่อาจเร่งรัดด้วยกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว

ระยะที่ 3 (5-10 ปี): ความรับผิดชอบต่อสาธารณะและการเชื่อมโยงกับ SDG (Public Accountability and SDG Alignment)

ระยะถัดไป คือการยกระดับธรรมาภิบาลไทยให้เชื่อมกับกรอบความรับผิดชอบระดับโลก โดยนำตัวชี้วัด SDG 16.6 (Effective, Accountable and Transparent Institutions) และ SDG 16.7 (Inclusive, Participatory and Representative Decision-Making) มาบูรณาการกับระบบประเมินผลหน่วยงานรัฐ (United Nations, n.d.; UNDP, 2022) ความสำคัญของการเชื่อมโยงนี้ไม่ใช่เพียงการรายงานต่อเวทีนานาชาติ หากแต่เป็นการสร้าง Accountability Loop ที่ปิดสมบูรณ์ กล่าวคือประชาชนไทยสามารถติดตามได้ว่าหน่วยงานรัฐแต่ละแห่งอยู่ที่จุดใดของเส้นทางธรรมาภิบาล และเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากลได้โดยตรง OECD (2020) เรียกกระบวนการนี้ว่า "Governance Benchmarking" และถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดในการสร้างแรงกดดันจากสาธารณะ (Societal Embedding) ซึ่งเป็นระดับที่สี่ในแบบจำลอง ICAC และเป็นเงื่อนไขเดียวที่จะทำให้การปฏิรูปธรรมาภิบาลไทยมีความยั่งยืนเกินกว่าวาระของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง

แผนที่นำทางสามระยะนี้ตั้งอยู่บนความเข้าใจที่ว่า ธรรมาภิบาลมิใช่จุดหมายปลายทางที่จะ "ถึง" ได้ในวันใดวันหนึ่ง หากแต่เป็นกระบวนการที่ต้องบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง (OECD, 2020) ชี้ว่า "ช่องว่างระหว่างกฎหมายกับการ

ปฏิบัติ เกิดจากการขาดผู้นำที่มีเจตจำนงจริง ไม่ใช่การขาดกฎหมายที่ดี" ทั้งสามระยะจึงมีสิ่งที่เหมือนกันเพียงหนึ่งอย่าง คือต้องการผู้นำที่เลือกจะทำ ไม่ใช่ผู้นำที่รอให้ระบบบังคับ

3.7 บทสังเคราะห์: จากภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมสู่สถาบันที่มีความซื่อสัตย์

ในบทที่ 3 ได้พัฒนาข้อถกเถียงสำคัญของหนังสือจากระดับแนวคิดสู่ระดับกลไก โดยพิสูจน์ว่า ธรรมาภิบาลที่มีประสิทธิผลไม่ได้เกิดจากการมีหลักการที่ถูกต้องเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากความสามารถของผู้นำและสถาบันในการทำให้หลักการเหล่านั้นกลายเป็นพฤติกรรมองค์กรที่ยั่งยืน หากบทที่ 1 ได้ระบุปัญหา Implementation Gap และบทที่ 2 วางกรอบว่า Accountability และ Transparency เป็นเงื่อนไขจำเป็นของธรรมาภิบาล บทที่ 3 ได้ขยายต่อว่าเงื่อนไขจำเป็นดังกล่าวจะไม่ก่อผลจริง หากขาด Ethical Leadership, Moral Courage และการออกแบบสถาบันที่ลดช่องว่างระหว่างหลักการกับการปฏิบัติ

3.7.1 บทสังเคราะห์: จากทฤษฎีสู่สถาบัน

ประการแรกคือ การอธิบาย Ethical Leadership ต้องไม่หยุดอยู่ที่คำอธิบายเชิงคุณลักษณะส่วนบุคคล แต่ต้องเข้าใจผ่านกรอบของ Moral Person และ Moral Manager พร้อมกัน ผู้นำที่มีจริยธรรมมิใช่เพียงผู้มีความซื่อสัตย์ในชีวิตส่วนตัว หากต้องเป็นผู้ที่สื่อสารมาตรฐาน สร้างแรงจูงใจ และกำกับให้จริยธรรมมีผลเชิงสถาบัน

ประการที่สองคือ ทฤษฎีของ Bandura (1999) ทำให้เห็นว่าความล้มเหลวทางจริยธรรมจำนวนมากมิได้เกิดจากการไม่มีมาตรฐานทางศีลธรรม แต่เกิดจากการที่บุคคลและองค์กรใช้กลไก Moral Disengagement เพื่อปลดการควบคุมตนเอง งานวิจัยของ Lian et al. (2022) ยืนยันผลกระทบเชิงลบของ Moral

Disengagement ต่อคุณภาพองค์กรในเชิงประจักษ์ ชี้ให้เห็นว่าการป้องกันต้องออกแบบเชิงระบบ

ข้อค้นพบประการที่สามคือ ICAC 4-Level Model และ IIA Three Lines Model เป็นกรอบปฏิบัติที่เสริมกัน โดย ICAC 4-Level ให้ภาพรวมของระบบความซื่อสัตย์ตั้งแต่กฎหมายถึงสังคม ส่วน IIA Three Lines ให้ภาพการจัดสรรความรับผิดชอบภายในองค์กรอย่างชัดเจน เมื่อนำมาบูรณาการกัน จะได้กรอบที่ครอบคลุมทั้งมิติภายในและภายนอกองค์กร

3.7.2 ตารางสังเคราะห์ (Matrix)

เพื่อสังเคราะห์ประเด็นสำคัญที่นำเสนอตลอดบทที่ 3 ตารางที่ 3.5 ด้านล่างนำเสนอตารางสังเคราะห์แบบเมทริกซ์ที่เปรียบเทียบกรอบแนวคิดและกรณีศึกษาสำคัญทั้งหมดในมิติสำคัญ 4 มิติ ได้แก่ แนวทางทฤษฎีหลัก กรณีศึกษา เปรียบเทียบการประยุกต์ใช้ในบริบทไทย และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ตารางนี้ ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสรุปและเชื่อมโยงข้อค้นพบจากทุกหัวข้อก่อนนำไปสู่บทสรุปและข้อเสนอแนะในส่วนถัดไป

ตาราง 3- 5 ตารางสังเคราะห์เปรียบเทียบกรอบแนวคิด

มิติ	ข้อค้นพบหลัก	กลไกสำคัญ	นัยเชิงวิชาการ
Ethical Leadership	Moral Person + Moral Manager ขาดไม่ได้	RoleModeling, Reinforcement, Communication	จริยธรรมของผู้นำเป็นตัวแปรเชิงสถาบัน
Moral Disengagement	ความผิดเกิดซ้ำเพราะมีกลไก Rationalization	Moral Justification, Diffusion, Displacement	ต้องอธิบายธรรมาภิบาลผ่าน Psychology of Unethical Conduct
ICAC 4-Level Model	ต้องมี 4 ระดับทำงานพร้อมกัน	Legal, Institutional, Operational, Societal	ไทยยังขาด Level 3 Integration + Level 4 Societal Embedding
IIAThree Lines	ความรับผิดชอบต้องกระจายใน 3 ระดับ	Management, Risk/Compliance, Internal Audit	NACC ต้องเสริม First+Second Line ไม่ใช่แบกรับคนเดียว
Thai Reform	ไทยมี Implementation Gap สูง	Sequencing, Ownership, Indicators, Monitoring	ปฏิรูปต้องเน้นบูรณาการไม่ใช่เพิ่มกฎ

ที่มา: วิเคราะห์และสังเคราะห์โดยผู้เขียน จากงานวิจัยที่อ้างอิงตลอดบทที่ 3 ได้แก่ Brown et al. (2005); Bandura (1991, 1999); ICAC (2023); IIA (2020); OECD (2020); Transparency International (2024)

ตารางสังเคราะห์ข้างต้นแสดงให้เห็นความสอดคล้องเชิงทฤษฎีระหว่างกรอบแนวคิดสากลและบริบทไทยอย่างเป็นระบบ ข้อค้นพบสำคัญ 3 ประการ จากตารางนี้ได้แก่: ประการแรก ทฤษฎีทั้งหมดที่นำเสนอในบทที่ 3ชี้ตรงกันว่าภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม (Ethical Leadership) เป็นปัจจัยชี้ขาดในการสร้างธรรมาภิบาลที่ยั่งยืน ประการที่สอง กรณีศึกษาของสิงคโปร์และฮ่องกงยืนยันว่าความสำเร็จต้อง

อาศัยทั้งมาตรการป้องกันและการสร้างวัฒนธรรมความซื่อสัตย์ ไปพร้อมกัน และประการที่สาม บริบทไทยมีช่องว่างสำคัญในมิติการนำหลักการไปปฏิบัติจริง ซึ่งต้องได้รับการแก้ไขผ่านการปรับโครงสร้างสถาบันและเสริมสร้างภาวะผู้นำที่เข้มแข็งอย่างบูรณาการ (OECD, 2020)

3.7.3 สรุปท้ายบท

เมื่อบทที่ 3 ได้แสดงแล้วว่าระบบธรรมาภิบาลจะเข้มแข็งได้ก็ต่อเมื่อมี Ethical Leadership ที่สามารถต้าน Moral Disengagement และแปลงหลักการเป็น Public Integrity System ได้จริง โดยผ่านทั้ง ICAC 4-Level Model และ IIA Three Lines Model คำถามเชิงวิชาการถัดไปจึงมิใช่เพียงว่า "ระบบที่ดีมีลักษณะอย่างไร" แต่คือ "ผู้นำแบบใดที่สามารถสร้างและคงรักษาระบบเช่นนี้ได้" ทั้งนี้ ความท้าทายของการปฏิรูปมิใช่การเปลี่ยนวัฒนธรรมไทยทั้งหมด หากแต่เป็นการแยกแยะระหว่างค่านิยมแท้จริงกับการบิดเบือนค่านิยมเพื่อให้การทุจริตดูเป็นที่ยอมรับ (OECD, 2020;Bandura, 1999) บทที่ 4 จึงควรเป็นบทที่ตอบว่าใครคือ Institutional Actor ที่ทำให้การเปลี่ยนผ่านจาก Compliance-Based Governance ไปสู่ Integrity-Based Governance เกิดขึ้นได้จริง

ภาพที่ 3- 11 แผนผังการเปลี่ยนผ่านสู่สถาบันที่มีความซื่อสัตย์

(Roadmap to Integrity Institutions) ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้เขียน จาก UNDP (2022); United Nations SDG 16 (n.d.); OECD (2020)

ภาพที่ 3.11 แสดงแผนผังการเปลี่ยนผ่าน 3 ระยะสู่สถาบันที่มีความซื่อสัตย์ ระยะที่ 1 (1-2 ปี) Integration of Existing Mechanisms เน้นการบูรณาการมาตรการที่มีอยู่ให้ทำงานร่วมกัน ระยะที่ 2 (3–5 ปี) Behavioral and Preventive Shift เน้นการเปลี่ยนจาก การปฏิบัติตามเอกสาร (Document-Based Compliance) สู่ การกำกับดูแลเชิงความเสี่ยง (Risk-Based Governance) และระยะที่ 3(5 - 10 ปี) Public Accountability and SDG Alignment เน้นการนำตัวชี้วัด SDG 16.6 และ 16.7 มาเชื่อมกับการประเมินผลหน่วยงานรัฐ แผนผังนี้เชื่อมข้อค้นพบของบทที่ 3กับบทถัดไปที่จะวิเคราะห์ผู้ขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านนี้

รายการอ้างอิง

Ahmad, R., Nejati, M., Farr-Wharton, B., & Bentley, T. (2024). Impact of leadership on unethical pro-organizational behavior: A systematic literature review and future research directions. Journal of Leadership & Organizational Studies, 31(3). https://doi.org/10.1177/15480518241265399

Bandura, A. (1991). Social cognitive theory of self-regulation. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 50(2), 248–287. https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90022-L

Bandura, A. (1999). Moral disengagement in the perpetration of inhumanities. Personality and Social Psychology Review, 3(3), 193–209. https://doi.org/10.1207/s15327957pspr0303_3

Brown, M. E., & Treviño, L. K. (2006). Ethical leadership: A review and future directions. The Leadership Quarterly, 17(6), 595–616. https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2006.10.004

Brown, M. E., Treviño, L. K., & Harrison, D. A. (2005). Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 97(2), 117–134. https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2005.03.002

Corrupt Practices Investigation Bureau. (n.d.). Singapore's corruption control framework. https://www.cpib.gov.sg/about-

corruption/prevention-and-corruption/singapores-corruption-control-framework/

Corrupt Practices Investigation Bureau. (n.d.). CPIB's Prevention and outreach strategies. http://www.asean-pac.org/wp-content/uploads/2016/04/11_Singapore_CPIB's_Prevention_and_Outreach_Strategies.pdf

Independent Commission Against Corruption. (2023). Mission and pledges. https://www.icac.org.hk/en/about/mission/index.html

Institute of Internal Auditors. (2020). The IIA's three lines model: An update of the three lines of defense [White Paper]. https://www.theiia.org/globalassets/documents/resources/the-iias-three-lines-model-an-update-of-the-three-lines-of-defense-july-2020/three-lines-model-updated.pdf

Lian, H., Huai, M., Farh, J.-L., Huang, J.-C., Lee, C., & Chao, M. M. (2022). Leader unethical pro-organizational behavior and employee unethical conduct: Social learning of moral disengagement as a behavioral principle. Journal of Management, 48(2), 350–379. https://doi.org/10.1177/0149206320959699

National Anti-Corruption Commission of Thailand [สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ]. (2024, August 7). NACC reveals ITA 2024 results.

https://www.nacc.go.th/english/categorydetail/20191227125141
51207005112EK12853/20240807162057

Neves, P., Silva, R., & Costa, S. (2022). Portuguese version of Brown, Treviño and Harrison's Ethical Leadership Scale: Study of its psychometric properties. Cogent Business & Management, 9(1). https://doi.org/10.1080/23311975.2022.2153437

OECD. (2017). Recommendation of the Council on Public Integrity. https://legalinstruments.oecd.org/api/print?ids=353&lang=en

OECD. (2020). OECD Public Integrity Handbook. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en

Quah, J. S. T. (2017). Singapore's success in combating corruption: Lessons for policy makers. Asian Education and Development Studies, 6(3), 297–306. https://doi.org/10.1108/AEDS-03-2017-0030

Trevino, L. K., & Brown, M. E. (2000). Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership. California Management Review, 42(4), 128–142. https://doi.org/10.2307/41166057

UNDP. (2022, October 31). UNDP support to reporting on the global SDG 16 indicators under targets 16.3, 16.6 and 16.7. https://www.undp.org/policy-centre/governance/undp-support-

reporting-global-sdg-16-indicators-under-targets-163-166-and-167

United Nations. (n.d.). Goal 16: Peace, justice and strong institutions. https://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/

United Nations Office on Drugs and Crime. (2023). UNCAC Chapter II – Preventive measures [Factsheet]. https://www.unodc.org/roseap/uploads/documents/Publications/2023/uncac/UNCAC_Factsheet_for_ASEAN_-Chapter_II._Preventive_measures.pdf

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2569). หลักธรรมาภิบาลและจริยธรรมในการบริหารองค์กรให้โปร่งใส [เอกสารบรรยาย]. หลักสูตรนักบริหารยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับสูง (น.ย.ป.ส.) รุ่นที่ 17, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. https://www.youtube.com/watch?v=QDrndss71o8

บทที่ 4

กลไกการสร้างความโปร่งใสและระบบการตรวจสอบ:
ห้องฉุกเฉินและพยาธิสภาพทางสถาบัน
(Transparency Mechanisms & Auditing Systems: The ER of Governance)
การวินิจฉัยความล้มเหลวเชิงโครงสร้าง และแนวทางรักษาด้วยระบบธรรมาภิบาลที่ปรับปรุงด้วยตนเอง

บทที่ 4
กลไกการสร้างความโปร่งใสและระบบการตรวจสอบ

Transparency Mechanisms and Auditing Systems

ในบทที่ 4 ศึกษากลไกการสร้างความโปร่งใสในฐานะ 'ห้องฉุกเฉิน' ของการกำกับดูแลองค์กร โดยใช้กรอบ Institutional Pathology วินิจฉัยว่าเหตุใดระบบควบคุมที่ดีบนกระดาษจึงล้มเหลวในทางปฏิบัติ บทนี้นำมาตรฐาน COSO (2013) และ ISO 31000 (2018) มาใช้เป็นเครื่องมือวินิจฉัย ใช้ดัชนี CPI และ WGI เป็น 'ผลแล็บ' สะท้อนคุณภาพธรรมาภิบาล และสรุปด้วยกรอบ Self-Correcting Governance System ซึ่งเป็นการ Operationalize สี่เสาหลักธรรมาภิบาลและ Ethical Leadership จากบทที่ 2–3 สู่ระบบปฏิบัติการจริง (Transparency International, 2024; COSO, 2013)

4.1 กรอบวินิจฉัย: ทำไมระบบควบคุมจึงล้มเหลว?

4.1.1 Institutional Pathology และ De Jure vs. De Facto

Institutional Pathology คือการศึกษาว่า "สถาบัน" ไม่ว่าจะเป็นองค์กร กฎหมาย หรือ กลไกกำกับดูแล "ป่วย" อย่างไร และเหตุใดกฎที่ดีบนกระดาษจึงนำไปสู่ผลลัพธ์เลว Hough (2013) อธิบายว่า institutional failure เกิดขึ้นเมื่อ "กฎเกณฑ์อย่างเป็น ทางการ" (formal rules) ไม่สอดคล้องกับ "กฎเกณฑ์ที่ใช้จริง" (informal norms) ในองค์กร ทำให้ระบบควบคุมทำงานได้แต่บนกระดาษ ในเชิง

การแพทย์ Institutional Pathology เปรียบได้กับการตรวจดูว่าโครงสร้างและระบบต่าง ๆ ของร่างกายทำงาน ผิดเพี้ยนตรงไหนจนเกิดโรคเรื้อรัง

ช่องว่างระหว่าง De Jure (ตามตัวบทกฎหมาย) กับ De Facto (ตามความเป็นจริง) เสมือนผลแล็บที่บ่งชี้ว่าระบบกำลังป่วย ตัวอย่างในบริบทไทย ได้แก่ กฎหมายกำหนดให้ มี internal control และ whistleblower protection แต่ในทางปฏิบัติกลไกเหล่านี้อาจ ถูกทำให้กลวงหรือถูกยึดไปใช้เพื่อคุ้มกันผู้มีอำนาจ ดังที่ Transparency International (2024) ชี้ว่าหลายประเทศมีกฎหมายต่อต้านการทุจริตที่ครบถ้วน แต่คะแนน CPI ยังต่ำ เพราะระบบ De Jure ไม่แปลงเป็นการบังคับใช้จริง

กระบวนการที่ทำให้เกิดช่องว่าง De Jure vs. De Facto มักเริ่มจากการที่ผู้ออกแบบ กฎหมายมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้ที่จะถูกกำกับดูแล ทำให้กฎหมายถูกออกแบบให้มี ช่องว่างโดยตั้งใจ หรือกระบวนการนำไปปฏิบัติถูกออกแบบให้มีดุลยพินิจมากพอที่จะ หลีกเลี่ยงการบังคับใช้จริงได้ ปรากฏการณ์นี้เรียกว่า institutional capture ซึ่งเชื่อมโยงกับทั้งสี่เสาหลักธรรมาภิบาลในบทที่ 2 โดยตรง (Zhao et al., 2021)

ในบริบทประเทศไทย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2569) สังเกตว่า "ระบบล้มเหลวไม่ใช่เพราะไม่มีกติกา แต่เพราะกติกาไม่ถูก internalize ลงในพฤติกรรมและวัฒนธรรมของผู้ใช้อำนาจรัฐ" (หัวข้อ 3) สอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ Bowornwathana (2004) ที่พบว่าความล้มเหลวของการปฏิรูป องค์กรภาครัฐไทยในหลายยุคมีสาเหตุหลักจากการที่การเมืองและการบริหารยังคงกำกับ ทิศทางการปฏิรูป ทำให้องค์กรที่ควรเป็น watchdog ถูกผูกสายป่านกับฝ่ายการเมือง ตั้งแต่เกิด

ภาพที่ 4- 1 ช่องว่าง De Jure vs. De Facto: กรอบวินิจฉัย Institutional Pathology

ที่มา: สังเคราะห์จาก *Hough (2013);* บวรศักดิ์ อุวรรณโณ *(2569) ; Transparency International (2024)*

แผนภาพที่ 4-1 แสดงช่องว่างระหว่างกฎที่เขียนไว้ (De Jure) กับสิ่งที่เกิดขึ้นจริง (De Facto) ซึ่งเป็นอาการหลักของ Institutional Pathology ยิ่งช่องว่างกว้าง ยิ่งสะท้อนความล้มเหลวเชิงสถาบัน และคะแนน CPI ที่ต่ำลง

รายงานการพัฒนาโลกของ World Bank (2017) วิเคราะห์ว่า ปัญหาธรรมาภิบาลในประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้อยู่ที่การขาดกฎหมายหรือนโยบาย แต่อยู่ที่กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ยังถูกครอบงำโดยผลประโยชน์ทางการเมืองและระบบอุปถัมภ์ ซึ่งทำให้เกิดช่องว่างระหว่างกฎหมายกับการปฏิบัติจริง หรือที่เรียกว่า De Facto Gap อันเนื่องมาจากการที่ผู้ปฏิบัติงานระดับกลางและระดับล่างรับรู้ว่าการปฏิบัติตามกฎอย่างเคร่งครัดอาจขัดกับความต้องการของผู้บังคับบัญชาและเครือข่ายอิทธิพล ซึ่งสร้างแรงจูงใจที่บิดเบือนตั้งแต่ระดับล่างสุดเป็นต้นไป

4.1.2 สี่ประเภทของ Institutional Failure: กรอบวินิจฉัยโรคสถาบัน

การวิเคราะห์เชิงสถาบันสามารถแบ่ง "โรคของสถาบัน" ออกเป็น 4 ประเภทหลัก โดยแต่ละประเภทมีอาการ สาเหตุ และแนวทางรักษาที่แตกต่างกัน กรอบนี้ไม่เพียงแต่ อธิบายปัญหา แต่ยังช่วยให้เราเลือกวิธีรักษาที่ตรงกับโรคได้ แทนที่จะใช้ "ยาสามัญ" เช่น การออกกฎหมายใหม่หรือการฝึกอบรม ซึ่งอาจไม่ตรงกับสาเหตุที่แท้จริง ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

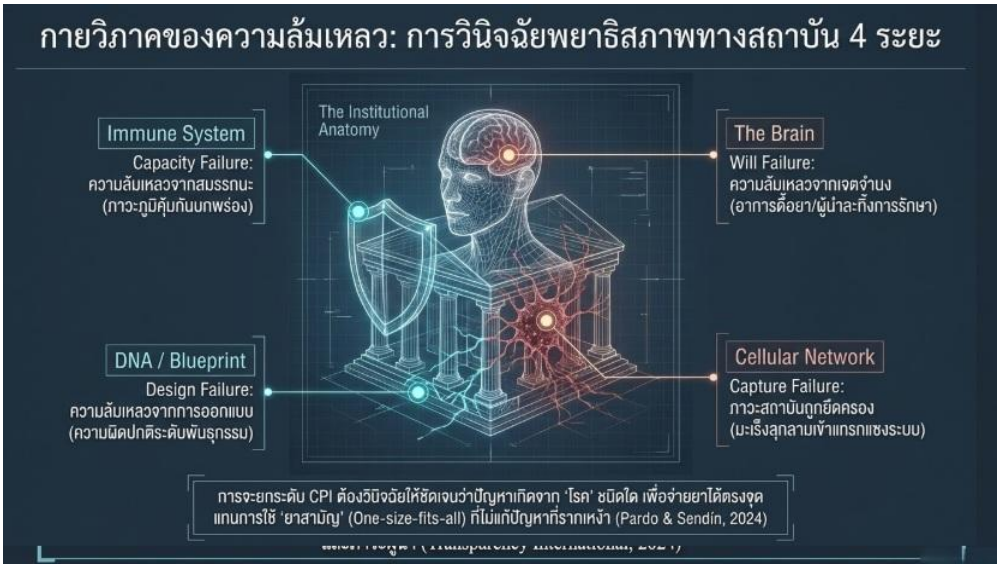
ตาราง 4- 1 กรอบ Institutional Failure สี่ประเภท: การวินิจฉัยและแนวทางแก้ไข

ประเภท Failure	อาการ (Symptoms)	Analogy การแพทย์	แนวทางรักษา
Design Failure (ออกแบบผิดตั้งแต่ต้น)	โครงสร้างมีช่องว่าง ผู้ถูกตรวจแต่งตั้งผู้ตรวจ ขาด Segregation of Duties	โรคพันธุกรรม: DNA ผิดตั้งแต่กำเนิด	Redesign โครงสร้าง สร้าง Independent Audit Committee
Capacity Failure (ขาดสมรรถนะ)	มีกฎครบแต่ขาดคน ขาดทักษะ Risk-Based Auditing และ Corruption Risk Analysis	ภูมิคุ้มกันบกพร่อง: ยาดีแต่กินไม่เป็น	Capacity Building พัฒนา Specialist ด้าน Corruption Risk
Will Failure (ขาดเจตจำนง)	มีระบบ-ทรัพยากรครบ แต่ผู้นำไม่ใช้หรือใช้เลือกปฏิบัติ	ดื้อยา: รู้ว่าต้องกินยา แต่เลือกไม่กิน	Ethical Leadership Political/Administrative Will
Capture Failure (ระบบถูกยึด)	ผู้ถูกตรวจสอบแทรกแซงหน่วยตรวจสอบ ระบบถูกใช้ปกป้องผลประโยชน์กลุ่ม	มะเร็งลุกลาม: เซลล์ภูมิคุ้มกันถูกยึดเป็นโล่	Rule of Law เสริม Independence ตาม INTOSAI

ที่มา: สังเคราะห์จาก Hough (2013); COSO (2013); INTOSAI (2004); Bowornwathana (2004)

ตารางที่ 4-1 เผยให้เห็นข้อสรุปที่สำคัญ: แม้ Institutional Failure ทั้งสี่ประเภทจะมีอาการที่ดูคล้ายกันจากภายนอก — ทุจริต ไร้ประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใส — แต่รากเหง้าและวิธีรักษาแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง Design Failure ต้องการการออกแบบโครงสร้างใหม่ตั้งแต่ต้น ไม่ใช่การฝึกอบรมเพิ่มเติม Capacity Failure ต้องการการลงทุนในคนและทักษะเฉพาะทาง ไม่ใช่กฎระเบียบใหม่ Will Failure ต้องการ Ethical Leadership และแรงกดดันจากภายนอก ไม่ใช่ระบบที่ซับซ้อนกว่าเดิม และ Capture Failure ต้องการการสร้างความเป็นอิสระเชิงสถาบันอย่างแท้จริง ไม่ใช่เพียงการประกาศนโยบาย การวินิจฉัยผิดประเภทจึงไม่ต่างจากการรักษาผิดโรค — ยิ่งรักษามาก ยิ่งสูญเสียทรัพยากร แต่ระบบยังคงล้มเหลวต่อไป (Hough, 2013; COSO, 2013; INTOSAI, 2004)

เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์เชิงพยาธิสภาพระหว่าง Failure ทั้งสี่ประเภทได้อย่างชัดเจน แผนภาพต่อไปนี้ใช้กรอบ "กายวิภาคสถาบัน" เปรียบ Failure แต่ละประเภทกับความผิดปกติของระบบร่างกายมนุษย์ — Design Failure เสมือน DNA ที่บกพร่องแต่กำเนิด Capacity Failure เสมือนระบบภูมิคุ้มกันที่อ่อนแอ Will Failure เสมือนสมองที่สั่งการผิดพลาด และ Capture Failure เสมือนเซลล์ที่ถูก



ไวรัสยึดครอง การมองผ่านกรอบนี้ช่วยให้เข้าใจว่าทำไมยาชนิดเดียวจึงไม่สามารถรักษาได้ทุกกรณี

ภาพที่ 4- 2 กายวิภาคของ 4 ประเภท Institutional Failure:

อาการ สาเหตุ และยารักษา

ที่มา: สังเคราะห์โดยผู้เขียนจาก Hough (2013); INTOSAI (2004); Bowornwathana (2004)

แผนภาพที่ 4-2 แสดงการเปรียบเทียบโรคสถาบัน 4 ประเภทกับโรคในร่างกายมนุษย์ เพื่อให้เข้าใจว่าแต่ละโรคมีที่มา อาการ และวิธีรักษาที่ต่างกัน และไม่สามารถใช้ยาเดียวกันรักษาได้ทุกกรณี

Design Failure คือการที่แบบแปลนสถาบันถูกออกแบบให้มีช่องว่างหรือแรงจูงใจที่บิดเบือน ตั้งแต่แรก เปรียบดังโรคพันธุกรรมที่ DNA ผิดตั้งแต่กำเนิด ตัวอย่างในบริบทไทย ได้แก่ หน่วยตรวจสอบภายในที่สายบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อผู้บริหารที่ตนเองต้องตรวจสอบ และกฎหมายจัดซื้อที่ให้ดุลยพินิจสูงโดยไม่มี Control Activities ตาม COSO ฝังไว้ ในโครงสร้าง (COSO, 2013; INTOSAI, 2004)

Capacity Failure เกิดขึ้นเมื่อองค์กรมีกฎหมาย ระเบียบ และตัวชี้วัดครบถ้วนแต่ขาด คน เครื่องมือ และทักษะที่จำเป็น เปรียบดังคนไข้ที่ถูกสั่งยาแต่ไม่มีความรู้พอจะกินยา ให้ถูกเวลาหรือถูกวิธี ในภาครัฐไทย Capacity Failure ปรากฏในหลายรูปแบบ ทั้งการขาด ผู้เชี่ยวชาญด้าน Risk-Based Auditing การไม่มี Data Analytics สำหรับตรวจจับรูปแบบ การทุจริต และการที่หน่วยตรวจสอบภายในใช้ internal control เป็นเพียง checklist งานวิจัยของ Zhao et al. (2021) ยืนยันว่า Capacity Failure เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ ประเทศรายได้ปานกลางไม่สามารถยกระดับคะแนน CPI ได้แม้จะมีกฎหมายที่ครบถ้วน

Will Failure เกิดเมื่อผู้นำและผู้บริหารระดับสูงไม่ใช้เครื่องมือที่มี หรือใช้เฉพาะเมื่อ เป็นประโยชน์ทางการเมือง Will Failure เชื่อมโยงโดยตรงกับ Ethical Leadership ในบทที่ 3 เพราะความเป็นผู้นำที่มีคุณธรรมเป็น "ตัวกำหนดชี้ขาด" ว่าระบบควบคุม จะ activate หรือไม่ ดังที่ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2569)กล่าวว่า "ถ้ากฎหมายถูกออกแบบให้ดี แต่คนใช้อำนาจไม่ยึดถือ กฎหมายก็เป็นเพียงตัวอักษรบนกระดาษ" (หัวข้อ 5)

Capture Failure เป็นโรคร้ายแรงที่สุดและรักษายากที่สุด เกิดขึ้นเมื่อผู้มีอำนาจสามารถ ควบคุมหรือแทรกแซงหน่วยตรวจสอบ ทำให้ระบบ internal control กลายเป็นเครื่องมือ ปกป้องผลประโยชน์กลุ่มตนเอง เปรียบดังมะเร็งที่แพร่ลามเข้าในระบบภูมิคุ้มกัน Capture Failure สะท้อนให้เห็นในกรณีที่หน่วยงานอิสระถูกออกแบบให้พึ่งพา งบประมาณหรือการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารที่ตนเองควรกำกับดูแล (Bowornwathana, 2004, pp. 247–263)

การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการลดคอร์รัปชัน และประเทศที่ยังติดอยู่ใน corruption trap แสดงให้เห็นรูปแบบที่ชัดเจน กล่าวคือ ประเทศที่สามารถยกระดับคะแนน CPI ได้อย่างก้าวกระโดด ล้วนเริ่มจากการแก้ไข Design Failure ก่อนเสมอ จอร์เจียเพิ่มคะแนน CPI จาก 18 เป็น 56 ในเวลาสิบปีโดยปฏิรูปตำรวจและระบบใบอนุญาตให้กระบวนการสั้นลงและโปร่งใสขึ้น (Transparency International, 2024; World Bank, 2024)

4.2 ระบบการควบคุมภายใน: COSO เป็นเครื่องมือวินิจฉัย

4.2.1 COSO Integrated Framework:

COSO หรือ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission ไม่ได้เกิดขึ้นจากห้องเรียน แต่เกิดจากวิกฤต ในช่วงทศวรรษ 1980 สหรัฐอเมริกาเผชิญกับการล้มละลายของบริษัทขนาดใหญ่หลายแห่ง พร้อมกับเรื่องอื้อฉาวด้านการตกแต่งบัญชีและการทุจริตภายในที่สั่นคลอนความเชื่อมั่นของตลาดทุน รัฐสภาสหรัฐฯ จึงมอบหมายให้ James C. Treadway Jr. นำคณะกรรมการอิสระศึกษาสาเหตุอย่างเป็นระบบ ผลการศึกษาในปี 1987 ชี้ชัดว่าสาเหตุหลักของทุกกรณีไม่ใช่ความบังเอิญ แต่คือ "การควบคุมภายในที่อ่อนแอและขาดโครงสร้างที่รัดกุม" ข้อค้นพบนี้นำไปสู่การรวมตัวของ 5 สมาคมวิชาชีพ ได้แก่ สมาคมนักบัญชีสาธารณะรับอนุญาต (AICPA) สมาคมการบัญชีอเมริกัน (AAA) สภาผู้บริหารการเงิน (FEI) สถาบันผู้ตรวจสอบภายใน (IIA) และสมาคมผู้บริหารบัญชีต้นทุน (IMA) เพื่อก่อตั้ง COSO ในปี 1985 และออก Internal Control — Integrated Framework ฉบับแรกในปี 1992 ก่อนจะปรับปรุงครั้งใหญ่ในปี 2013 เพื่อรองรับความซับซ้อนของเทคโนโลยีและความเสี่ยงยุคดิจิทัล (COSO, 2013)

ภารกิจหลักของ COSO คือการให้นิยามและกรอบที่ใช้ได้จริงสำหรับ Internal Control COSO (2013) นิยามว่า Internal Control คือ "กระบวนการที่ออกแบบและดำเนินการโดยคณะกรรมการ ฝ่ายบริหาร และบุคลากรทุกระดับ เพื่อให้เกิดความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์" ในสามมิติพร้อมกัน ได้แก่ ประสิทธิภาพของการดำเนินงาน (Operations) ความน่าเชื่อถือของการรายงาน (Reporting) และการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ (Compliance) คำที่สำคัญที่สุดในนิยามนี้คือ "อย่างสมเหตุสมผล" (reasonable assurance) ไม่ใช่ "อย่างแน่นอน" เพราะ COSO ยอมรับตั้งแต่ต้นว่าไม่มีระบบควบคุมใดในโลกที่

ป้องกันการทุจริตได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่ระบบที่ออกแบบดีจะลดโอกาส ลดแรงจูงใจ และเพิ่มต้นทุนในการทุจริตให้สูงจนไม่คุ้มค่า

โครงสร้างของ COSO (2013) ออกแบบเป็น "Cube Model" ที่มีสามมิติทำงานพร้อมกันอยู่เสมอ ได้แก่ 5 องค์ประกอบหลัก (Components) 3 วัตถุประสงค์ (Objectives) และระดับองค์กร (Organizational Units) ใน 5 องค์ประกอบนั้นรองรับด้วย 17 หลักการ กล่าวคือ Control Environment 5 หลักการ Risk Assessment 4 หลักการ Control Activities 3 หลักการ Information & Communication 3 หลักการ และ Monitoring Activities 2 หลักการ COSO (2013) ระบุว่า หากองค์กรบกพร่องแม้เพียงหลักการเดียวในองค์ประกอบใด ย่อมถือว่าองค์ประกอบนั้นขาดประสิทธิผลโดยสมบูรณ์ ไม่อาจหักลบกับหลักการอื่นที่ผ่านได้

องค์ประกอบที่ 1 **Control Environment** คือ "DNA รากฐาน" ของระบบควบคุมทั้งหมด ครอบคลุมวัฒนธรรมองค์กร ค่านิยม จรรยาบรรณ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ และบทบาทของคณะกรรมการกำกับดูแล ทั้ง 5 หลักการในองค์ประกอบนี้ตั้งคำถามร่วมกันว่า "ผู้นำเป็นตัวอย่างที่ดีหรือไม่?" เพราะหาก Control Environment อ่อนแอ เช่น ผู้บริหารใช้กฎแบบเลือกปฏิบัติหรือยอมให้มีวัฒนธรรมเกรงใจเหนือหลักการ องค์ประกอบที่เหลืออีก 4 ข้อก็ทำงานได้แค่บนกระดาษ Control Environment จึงเชื่อมโดยตรงกับ Will Failure ที่วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 4.1 และกับ Ethical Leadership ในบทที่ 3 เป็นหลักฐานว่าเทคโนโลยีและกฎเกณฑ์ไม่อาจทดแทนผู้นำที่มีคุณธรรมได้

องค์ประกอบที่ 2 **Risk Assessment** มี 4 หลักการที่บังคับให้องค์กรระบุและประเมินความเสี่ยงก่อนที่จะกลายเป็นปัญหา โดยเฉพาะหลักการที่ 8 ว่าด้วยการประเมินความเสี่ยงจากการทุจริต (Fraud Risk Assessment) ซึ่งกำหนดให้

ผู้บริหารพิจารณา Fraud Triangle ทั้ง 3 มุม ได้แก่ แรงจูงใจ (Incentive) โอกาส (Opportunity) และการหาเหตุผลสนับสนุนการกระทำ (Rationalization) ส่วน

องค์ประกอบที่ 3 **Control Activities** มี 3 หลักการครอบคลุมการคัดเลือกและนำกิจกรรมควบคุมไปปฏิบัติ รวมถึง Segregation of Duties การควบคุมการเข้าถึงระบบเทคโนโลยี และการกำหนด policies & procedures ที่ใช้งานได้จริงในทุกระดับ (COSO, 2013)

องค์ประกอบที่ 4 **Information & Communication** มี 3 หลักการว่าด้วยการใช้ข้อมูลที่มีคุณภาพ การสื่อสารภายในองค์กรอย่างโปร่งใส และการสื่อสารกับภาคีภายนอก ซึ่งเชื่อมโดยตรงกับหลัก Transparency ในบทที่ 2

องค์ประกอบที่ 5 **Monitoring Activities** มี 2 หลักการ ได้แก่ การประเมินผลอย่างต่อเนื่องและการรายงานข้อบกพร่องต่อผู้รับผิดชอบโดยทันที ทั้งสองหลักการนี้คือกลไกที่ทำให้ระบบ "วินิจฉัยตัวเองได้" อย่างต่อเนื่อง แทนที่จะรอให้ปัญหาปรากฏในสื่อหรือในรายงานการตรวจสอบภายนอก และเป็นรากฐานสำคัญของกรอบ Self-Correcting Governance System ที่จะวิเคราะห์ในหัวข้อ 4.7 (COSO, 2013)

ตาราง 4- 2 ห้าองค์ประกอบของ COSO (2013) กับบริบทธรรมาภิบาลไทย

องค์ประกอบ COSO	ความหมาย	บริบทไทย	Failure Type
1. Control Environment	วัฒนธรรม ค่านิยม โครงสร้างองค์กร	ตัวชี้วัด "ศักยภาพการปฏิบัติงาน" ยังขาดมิติ Ethical Leadership	Will Failure / Design Failure
2. Risk Assessment	ระบุและวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อวัตถุประสงค์	ระบบยังขาด Corruption Risk ที่ชัดเจน	Capacity Failure
3. Control Activities	การอนุมัติ Segregation of Duties การควบคุมการเข้าถึง	ระบบ e-GP แต่ยังขาด Pre-Tender Review อิสระ	Design Failure
4. Information & Communication	ข้อมูลเพียงพอ ทันเวลา เข้าถึงได้ สองทิศทาง	data.go.th ยัง coverage จำกัด	Capture Failure
5. Monitoring Activities	ติดตาม ทบทวน และปรับปรุงระบบควบคุมต่อเนื่อง	ยังขาดอิสระจากฝ่ายบริหาร	Capture Failure / Will Failure

ที่มา: COSO (2013); NACC Thailand (2024); สังเคราะห์โดยผู้เขียน

ตารางที่ 4-2 สรุปให้เห็นว่าแต่ละองค์ประกอบของ COSO สัมพันธ์กับประเภท Failure และบริบทไทยอย่างไร แต่ความสำคัญที่แท้จริงของ COSO ไม่ได้อยู่ที่การอ่านองค์ประกอบทั้ง 5 แบบแยกส่วน หากอยู่ที่การมองว่าทั้ง 5 ชั้นทำงานเป็นระบบเดียวกัน เสมือน "เครื่องสแกนทางการแพทย์" ที่ตรวจสอบสุขภาพขององค์กรจากชั้นในสู่ชั้นนอก แผนภาพที่ 4-3 แสดงการประยุกต์ใช้ COSO เป็น 5 ชั้นการวินิจฉัยดังกล่าว พร้อมระบุว่าหากชั้นใดบกพร่อง Failure Type ใดจะตามมา

ภาพที่ 4- 3 COSO Scanner: 5 ชั้นการวินิจฉัยระบบควบคุมภายใน

ที่มา: สังเคราะห์จาก COSO (2013); INTOSAI GOV 9100 (2004)

แผนภาพที่ 4.3 แสดงการประยุกต์ใช้กรอบ COSO เป็น "เครื่องสแกน" 5 ชั้น ที่ช่วยวินิจฉัยจุดอ่อนของระบบควบคุมภายในในองค์กรภาครัฐไทย โดยแต่ละชั้นสะท้อน Failure Type ที่แตกต่างกัน

การนำ COSO มาเชื่อมกับตัวชี้วัดในแบบประเมินหน้า 29–30 ของ ป.ป.ช. เผยให้เห็นว่า แบบประเมินไทยใช้ภาษาใกล้เคียงกับ COSO แต่ความเสี่ยงอยู่ที่การใช้เฉพาะในระดับ แบบฟอร์มโดยไม่เข้าใจความหมายเชิงระบบ ตัวอย่างเช่น หน่วยงานอาจกรอกว่ามี "ระบบควบคุมติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงาน" แต่ถ้า Control Environment ยังเต็มไปด้วยวัฒนธรรมเกรงใจอำนาจ ระบบนั้นก็เป็นเพียง control on paper

4.2.2 INTOSAI GOV 9100: จากมาตรฐานสากลสู่ช่องว่างในการปฏิบัติของไทย

INTOSAI หรือ International Organization of Supreme Audit Institutions เป็นองค์กรร่มของสถาบันตรวจสอบสูงสุด (Supreme Audit

Institutions — SAIs) จาก 194 ประเทศทั่วโลก ก่อตั้งในปี 1953 ที่กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา ด้วยเจตนารมณ์ที่ว่าการตรวจสอบภาครัฐที่มีประสิทธิภาพคือหลักประกันพื้นฐานของธรรมาภิบาลในทุกประเทศ ไม่ว่าจะพัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนา INTOSAI ไม่มีอำนาจบังคับใช้ทางกฎหมาย แต่มาตรฐานที่ออกภายใต้ชื่อ International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs) ได้รับการยอมรับเป็นกรอบอ้างอิงหลักของ SAI ทั่วโลก รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศอย่าง IMF และ World Bank ที่ใช้ประเมินคุณภาพการตรวจสอบของประเทศสมาชิก

ภารกิจหลักของ INTOSAI คือการสร้างมาตรฐานวิชาชีพและแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่าง SAI เพื่อให้การตรวจสอบภาครัฐทั่วโลกมีคุณภาพและความเป็นอิสระในระดับที่เทียบกันได้ ในด้านการควบคุมภายในโดยเฉพาะ INTOSAI ได้ออก GOV 9100 หรือ Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector ซึ่งปรับกรอบ COSO (2013) ให้เหมาะกับบริบทภาครัฐที่มีลักษณะเฉพาะต่างจากภาคเอกชน เช่น การที่วัตถุประสงค์ขององค์กรภาครัฐไม่ใช่กำไร แต่คือการให้บริการสาธารณะ การที่แหล่งทรัพยากรมาจากภาษีอากร และการที่ความรับผิดชอบต่อสาธารณะมีน้ำหนักสูงกว่าความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น (INTOSAI, 2004)

ในบริบทสากล ประเทศที่นำ INTOSAI GOV 9100 ไปปฏิบัติอย่างจริงจังมักมีโครงสร้างร่วมกัน 3 ประการ ได้แก่ หน่วยตรวจสอบภายในที่มีสายรายงานตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) ที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร การแยก Audit Committee ออกจากผู้บริหารที่ถูกตรวจสอบ และการกำหนดให้ Corruption Risk เป็นส่วนหนึ่งของ Risk Register หลักขององค์กร ตัวอย่างที่ชัดเจน เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของสวีเดน (Swedish NAO) และนิวซีแลนด์ (OAG) ที่รายงานตรงต่อรัฐสภาโดยไม่ผ่านฝ่ายบริหาร ทำให้ทั้งสองประเทศมีคะแนน CPI สูงกว่า 85 คะแนนอย่างต่อเนื่อง (Transparency International, 2024)

งานวิจัยของ Hough (2013) ยืนยันว่าความเป็นอิสระของ SAI เป็นตัวแปรที่มีนัยสำคัญทางสถิติต่อคะแนน CPI มากกว่าจำนวนกฎหมายต่อต้านคอร์รัปชันที่มีในประเทศนั้น

เมื่อนำ INTOSAI GOV 9100 มาเทียบกับโครงสร้างการตรวจสอบภายในของหน่วยงานภาครัฐไทยในปัจจุบัน พบช่องว่างสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ประการแรกคือปัญหาสายรายงาน หน่วยตรวจสอบภายในส่วนใหญ่ยังขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ซึ่งหมายความว่าผู้ที่ถูกตรวจสอบคือผู้ที่มีอำนาจประเมินผลงานและความก้าวหน้าในสายอาชีพของผู้ตรวจสอบ ทั้งที่ INTOSAI เน้นชัดว่าความเป็นอิสระเชิงองค์กร (organizational independence) เป็นเงื่อนไขขั้นต่ำที่ไม่อาจต่อรองได้ ประการที่สองคือการขาด Audit Committee อิสระ ในภาคเอกชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ การมี Audit Committee ที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารถือเป็นข้อบังคับตามกฎหมาย แต่ในองค์กรภาครัฐไทยโครงสร้างเช่นนี้ยังไม่ได้กำหนดเป็นมาตรฐานบังคับ ทำให้ขาดกลไกที่จะรับรายงานจากผู้ตรวจสอบภายในโดยตรงและดำเนินการอย่างเป็นอิสระ ประการที่สามคือขอบเขตการตรวจสอบที่แคบเกินไป การตรวจสอบภายในยังเน้นความถูกต้องทางการเงินและการปฏิบัติตามระเบียบเป็นหลัก โดยยังขาดการประเมิน Corruption Risk เชิงระบบที่ครอบคลุมทั้ง Incentive Opportunity และ Rationalization ตามกรอบ Fraud Triangle ของ COSO (Transparency International, 2024)

ช่องว่างทั้ง 3 ประการนี้ไม่ใช่ปัญหาที่แก้ได้ด้วยการฝึกอบรมหรือออกระเบียบเพิ่มเติม แต่จัดเป็น Design Failure ระดับโครงสร้างที่ต้องการการแก้ไขเชิงกฎหมายและเชิงสถาบัน ดังที่ INTOSAI (2004, p. 7) เตือนไว้ว่า "there will always be the risk that internal control will be poorly designed or fail to operate as intended" — ซึ่งหมายความว่าการออกแบบที่ดีตั้งแต่แรกเป็น

เงื่อนไขที่ขาดไม่ได้ ไม่ใช่สิ่งที่ค่อยปรับแก้ภายหลัง แนวทางแก้ไขในระยะยาวจึงต้องเป็นการปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแล ซึ่งจะวิเคราะห์เพิ่มเติมในบทที่ 5

ช่องว่างทั้ง 3 ประการที่วิเคราะห์ข้างต้นมีความเชื่อมโยงกันเชิงโครงสร้าง ไม่ใช่ปัญหาที่เกิดขึ้นแยกส่วนอิสระจากกัน เมื่อสายรายงานไม่เป็นอิสระ Audit Committee ก็ไม่มีข้อมูลที่เชื่อถือได้ และเมื่อขอบเขตการตรวจสอบแคบ Corruption Risk ก็ไม่ถูกมองเห็น ผลที่ตามมาคือระบบที่ดูเหมือนครบถ้วนในเชิงรูปแบบ แต่ขาดแก่นกลไกที่จะตรวจจับความผิดปกติได้จริง แผนภาพที่ 4.4 สรุปช่องว่างเชิงโครงสร้างทั้ง 3 ประการนี้เทียบกับมาตรฐาน INTOSAI GOV 9100 และระบุว่าแต่ละช่องว่างจัดเป็น Failure Type ใดตามกรอบวินิจฉัยในหัวข้อ 4.1

ภาพที่ 4- 4 ช่องว่างโครงสร้าง INTOSAI GOV 9100 กับการปฏิบัติจริงในไทย
ที่มา: สังเคราะห์จาก INTOSAI (2004); NACC Thailand (2024); Transparency International (2024)

แผนภาพที่ 4.4 แสดงช่องว่าง 3 ประการระหว่างมาตรฐาน INTOSAI GOV 9100 กับโครงสร้างการตรวจสอบภายในของหน่วยงานภาครัฐไทยในปัจจุบัน ซึ่งล้วนจัดเป็น Design Failure ที่ต้องการการแก้ไขเชิงกฎหมายและโครงสร้าง

ช่องว่างเหล่านี้ไม่ใช่เรื่องที่ขาดกฎหมาย แต่เป็นเรื่องที่กฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้ออกแบบ โครงสร้างการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับหลัก INTOSAI อย่างเพียงพอ ซึ่งจัดเป็น Design Failure ระดับ macro ที่ต้องการการแก้ไขเชิงนโยบายและกฎหมาย ดังที่จะวิเคราะห์เพิ่มเติมในบทที่ 5 ซึ่งจะเน้นกรอบกฎหมายและนโยบายที่จำเป็นต้องรองรับระบบควบคุมภายในที่แข็งแกร่ง (Bowornwathana, 2004, p. 148)

4.3 การบริหารความเสี่ยงและ Corruption Risk

หากบทที่ 2 วางรากฐานว่าธรรมาภิบาลต้องการ Accountability และ Transparency และบทที่ 3 ยืนยันว่า Ethical Leadership คือตัวแปรชี้ขาด บทนี้ถามคำถามต่อไปว่า "แล้วองค์กรจะรู้ได้อย่างไรว่าความเสี่ยงกำลังสะสมอยู่ภายใน?" คำตอบคือระบบบริหารความเสี่ยงที่ออกแบบมาเพื่อมองเห็นสิ่งที่ระบบควบคุมภายในอาจมองข้าม หัวข้อ 4.3 จึงนำเสนอสองกรอบที่ทำงานเสริมกัน ได้แก่ COSO ERM (2017) ซึ่งบูรณาการความเสี่ยงเข้ากับกลยุทธ์องค์กร และ ISO 31000:2018 ซึ่งให้กระบวนการบริหารความเสี่ยงที่ปรับใช้ได้ทุกบริบท โดยทั้งสองกรอบต้องมอง Corruption Risk เป็น enterprise risk ประเภทหนึ่ง ไม่ใช่เรื่องของหน่วยป้องกันการทุจริตเพียงฝ่ายเดียว

4.3.1 COSO ERM (2017): จากการควบคุมเชิงรับสู่การบริหารความเสี่ยงเชิงรุก

ระบบควบคุมภายในตาม COSO (2013) ที่วิเคราะห์ในหัวข้อ 4.2 ทำงานแบบ "เชิงรับ" กล่าวคือออกแบบมาเพื่อตรวจจับและป้องกันไม่ให้ความผิดพลาดหรือการทุจริตที่เกิดขึ้นแล้วลุกลามต่อไป แต่องค์กรที่มุ่งสู่ธรรมาภิบาลที่แท้จริงต้องการมากกว่านั้น ต้องสามารถมองเห็นความเสี่ยงก่อนที่จะกลายเป็นปัญหา และถามคำถามเชิงรุกว่า "ถ้าองค์กรตัดสินใจทำ X ความเสี่ยงอะไรจะตามมา และจะรับมือ

อย่างไร?" COSO จึงออก Enterprise Risk Management — Integrating with Strategy and Performance ในปี 2017 เพื่อเติมเต็มช่องว่างนี้ โดยยกระดับการบริหารความเสี่ยงจากงานเอกสารรายปีไปสู่กระบวนการตัดสินใจในทุกวัน

ความแตกต่างที่สำคัญที่สุดระหว่าง COSO 2013 กับ COSO ERM 2017 อยู่ที่จุดเวลาของการทำงาน COSO 2013 ถามว่า "สิ่งที่เกิดขึ้นแล้วถูกต้องหรือไม่?" ขณะที่ COSO ERM 2017 ถามว่า "สิ่งที่กำลังจะตัดสินใจนั้นมีความเสี่ยงอะไรที่จะทำให้ไปไม่ถึงเป้าหมาย?" ในทางปฏิบัติสำหรับภาครัฐไทย หมายความว่าเมื่อองค์กรวางแผนโครงการจัดซื้อขนาดใหญ่หรือออกนโยบายใหม่ การบริหารความเสี่ยงแบบ ERM ต้องประเมิน Corruption Risk ของโครงการนั้นควบคู่ไปกับการประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจตั้งแต่แรก ไม่ใช่รอให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือ ป.ป.ช. เข้ามาตรวจสอบภายหลัง

COSO (2017) นำเสนอ 20 หลักการใน 5 องค์ประกอบ ได้แก่ Governance and Culture ซึ่งกำหนดทิศทางและวัฒนธรรมความเสี่ยงขององค์กร Strategy and Objective-Setting ที่เชื่อมเป้าหมายองค์กรกับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ Performance ที่ระบุและประเมินความเสี่ยงในการดำเนินงาน Review and Revision ที่ทบทวนและปรับกลยุทธ์ตามความเสี่ยงที่เปลี่ยนไป และ Information Communication and Reporting ที่สื่อสารข้อมูลความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กร โครงสร้างนี้แสดงให้เห็นว่า ERM ไม่ใช่แผนกหนึ่งในองค์กร แต่คือกระบวนการที่ต้องฝังอยู่ในทุกระดับชั้นของการตัดสินใจ (COSO, 2017)

สิ่งที่ทำให้ ERM มีนัยสำคัญโดยตรงต่อการป้องกันคอร์รัปชันคือแนวคิด Risk Appetite และ Risk Tolerance ที่ต้องกำหนดอย่างเป็นทางการ Risk Appetite คือระดับความเสี่ยงโดยรวมที่องค์กรยินยอมรับเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ขณะที่ Risk Tolerance คือขอบเขตการเบี่ยงเบนที่ยอมรับได้ในแต่ละวัตถุประสงค์

ย่อย ในบริบทคอร์รัปชัน Risk Appetite ขององค์กรภาครัฐควรอยู่ที่ "ศูนย์" สำหรับการทุจริตโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติองค์กรภาครัฐไทยส่วนใหญ่ยังไม่เคยกำหนด Risk Appetite อย่างเป็นทางการ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่มีเส้นแบ่งที่ชัดเจนว่าความเสี่ยงระดับใดต้องรายงานทันที ผลที่ตามมาคือ Capacity Failure และ Will Failure ตามที่วิเคราะห์ในหัวข้อ 4.1 ยังคงสะสมอยู่ภายในโดยไม่มีกลไกดักจับ งานวิจัยของ Hough (2013) ยืนยันว่ารัฐบาลที่บูรณาการ ERM เข้ากับกระบวนการกำหนดนโยบายมีแนวโน้มควบคุมคอร์รัปชันได้ดีกว่ารัฐที่มอง risk เป็นงานประจำรายปีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

4.3.2 ISO 31000:2018 กับกระบวนการบริหารความเสี่ยงและ Corruption Risk

มาตรฐาน ISO 31000:2018 Risk Management — Guidelines ให้นิยาม risk ว่า "ผลของความไม่แน่นอนที่มีต่อวัตถุประสงค์" (International Organization for Standardization [ISO], 2018, Clause 3.1) และเสนอกรอบที่ปรับใช้ได้กับทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน กระบวนการบริหารความเสี่ยงตาม ISO (2018, Clause 6) ครอบคลุมการสื่อสารและปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกำหนดขอบเขตและบริบท การประเมินความเสี่ยงซึ่งรวมการระบุ วิเคราะห์ และประเมินค่า การตอบสนองต่อความเสี่ยง และการติดตามทบทวนและรายงานผล จุดเด่นที่สำคัญของ ISO 31000 คือการเน้น iterative process ที่ต้องทบทวนและปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ ไม่ใช่การประเมินครั้งเดียวแล้วเสร็จ (ISO, 2018, Clause 6.1)

ตาราง 4- 3 ISO 31000:2018 กับการประยุกต์ใช้สำหรับ Corruption Risk

ขั้นตอน ISO 31000	การประยุกต์กับ Corruption Risk	เครื่องมือที่แนะนำ
Risk Identification	ระบุจุดเสี่ยง: ขั้นตอนดุลยพินิจสูง จัดซื้อขนาดใหญ่ การออกใบอนุญาต	Corruption Risk Register, Red Flag Analysis
Risk Analysis	วิเคราะห์โอกาสเกิดและผลกระทบด้านการเงิน ชื่อเสียง และ CPI	Heat Map, Likelihood-Impact Matrix
Risk Evaluation	จัดระดับความเสี่ยงเทียบกับ Risk Appetite ขององค์กรภาครัฐ	Risk Scoring vs. WGI/CPI Benchmark
Risk Treatment	e-Procurement, Open Data, Rotation of Duties, Whistleblower System	COSO Control Activities, E-Governance Platform
Monitoring & Reporting	ติดตาม KPI ต่อต้านคอร์รัปชัน รายงานสาธารณะ ตรวจสอบซ้ำเป็นระบบ	AI Audit, Blockchain Ledger, Annual Public Report

ที่มา: ISO (2018); COSO (2017); สังเคราะห์โดยผู้เขียน

ตารางที่ 4.3 สะท้อนให้เห็นว่า ISO 31000:2018 ไม่ได้เสนอเพียง "ขั้นตอน" แต่เสนอ "วิธีคิด" ที่เปลี่ยนการมอง Corruption Risk จากเหตุการณ์ที่ต้องรับมือเฉพาะหน้าไปสู่ตัวแปรที่ต้องบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องในทุกระดับขององค์กร จุดที่น่าสนใจที่สุดในตารางคือขั้นตอน Risk Treatment ซึ่งเครื่องมือที่แนะนำล้วนเป็นเครื่องมือที่เชื่อมกับ E-Governance ในหัวข้อ 4.5 ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็น e-Procurement, Open Data หรือ Whistleblower System สิ่งนี้ยืนยันว่าเทคโนโลยีไม่ได้เป็นเป้าหมายในตัวเอง แต่เป็นเครื่องมือ Risk Treatment ที่มีประสิทธิภาพสูงที่สุดในการลด Opportunity ซึ่งเป็นหนึ่งใน Fraud Triangle ทว่า

หากองค์กรยังติด Capacity Failure หรือ Will Failure ตามที่วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 4.1 เครื่องมือเหล่านี้ก็ไม่อาจทำงานได้ตามศักยภาพ

การเชื่อม Fraud Triangle กับ ISO 31000 Loop ที่อธิบายข้างต้นอาจดูเป็นนามธรรม แผนภาพที่ 4.5 แปลงความสัมพันธ์นั้นให้เห็นเป็นภาพว่าในแต่ละจุดของ Fraud Triangle นั้น กระบวนการ ISO 31000 ทำงานอย่างไรเพื่อตัดวงจรความเสี่ยง และเมื่อใดที่กระบวนการนั้นหยุดทำงานเพราะ Capacity หรือ Will Failure

ภาพที่ 4- 5 Fraud Triangle + ISO 31000 Loop: การวินิจฉัย Corruption Risk เชิงระบบ

ที่มา: สังเคราะห์จาก COSO (2017); ISO (2018)

แผนภาพที่ 4.5 แสดงการเชื่อมโยง Fraud Triangle (Incentive, Opportunity, Rationalization) กับวงจรบริหารความเสี่ยงของ ISO 31000 เพื่อให้เห็นว่า Corruption Risk ต้องได้รับ การจัดการในทุกขั้นตอนของวงจร ไม่ใช่เพียงการระบุครั้งเดียว

การประยุกต์ใช้ ISO 31000 สำหรับ Corruption Risk ใน risk register ของหน่วยงานรัฐ ควรระบุและประเมินความเสี่ยงคอร์รัปชันอย่างชัดเจน Risk

Appetite และ Risk Tolerance เป็นแนวคิดสำคัญที่ยังขาดการนำไปใช้ในภาครัฐไทยอย่างจริงจัง Risk Appetite คือระดับความเสี่ยงโดยรวมที่องค์กรยินดียอมรับเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ขณะที่ Risk Tolerance คือช่วงที่ยอมรับได้รอบวัตถุประสงค์นั้น ในบริบทคอร์รัปชัน Risk Appetite ขององค์กรภาครัฐควรอยู่ที่ศูนย์สำหรับการทุจริตโดยตรง (COSO, 2017; ISO, 2018)

งานวิจัยของ Zhao et al. (2021, p. 1564) ซึ่งวิเคราะห์งานวิจัยด้านคอร์รัปชันและธรรมาภิบาล กว่า 3,500 ชิ้นผ่าน bibliometric analysis พบว่า cluster งานวิจัยที่เติบโตเร็วที่สุด ในช่วง 2015–2021 คืองานที่เชื่อม ERM กับการป้องกันคอร์รัปชันในประเทศรายได้ปานกลาง งานวิจัยกลุ่มนี้ยืนยันว่า Risk-Informed Governance ที่บูรณาการการบริหารความเสี่ยง เข้ากับกระบวนการตัดสินใจนโยบาย มีความสัมพันธ์ทางบวกกับดัชนี WGI Control of Corruption อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

4.4 ดัชนี CPI และ WGI: การวัดผลและการวิเคราะห์สาเหตุ

ในข้อ 4.2 และ 4.3 ได้วิเคราะห์ระบบจากภายใน ไม่ว่าจะเป็น COSO, INTOSAI หรือ ISO 31000 ล้วนเป็นกรอบที่องค์กรใช้ตรวจสอบตัวเอง แต่คำถามที่ตามมาคือ "แล้วสังคมและโลกภายนอกจะรู้ได้อย่างไรว่าระบบเหล่านั้นทำงานได้จริง?" คำตอบอยู่ที่ดัชนีวัดผลระดับประเทศที่สังเคราะห์ข้อมูลจากหลายแหล่งเพื่อสะท้อนคุณภาพธรรมาภิบาลในภาพรวม หัวข้อ 4.4 จึงเปลี่ยนมุมมองจาก "เครื่องมือควบคุมภายใน" มาสู่ "ผลแล็บ" ที่วัดจากภายนอก โดยนำ Corruption Perceptions Index (CPI) ของ Transparency International และ Worldwide Governance Indicators (WGI) ของ World Bank มาใช้เป็นตัวชี้วัดว่าระบบ COSO, ERM และ E-Governance ของแต่ละประเทศให้ผลลัพธ์ที่แตกต่างกันอย่างไรในความเป็นจริง สำคัญกว่านั้น

4.4.1 CPI คืออะไร และวัดอย่างไร

Corruption Perceptions Index (CPI) ของ Transparency International วัด "การรับรู้ การทุจริตในภาครัฐ" บนสเกล 0–100 คะแนนอ้างอิงจากการประเมินของผู้เชี่ยวชาญ และนักธุรกิจในระดับนานาชาติจากแหล่งข้อมูลอย่างน้อย 13 แหล่ง รวมถึง World Economic Forum, World Bank, African Development Bank และสถาบันวิจัยอิสระ CPI จึงเป็น composite index ที่มีความน่าเชื่อถือสูงในระดับนานาชาติ แม้ว่าจะมีข้อจำกัดในด้านการวัดการรับรู้มากกว่าความเป็นจริง (Transparency International, 2024)

ในการตีความ CPI ต้องเข้าใจว่า CPI วัดการรับรู้ ไม่ใช่จำนวนคดีจริง จึงสะท้อนความเชื่อมั่นในระบบควบคุมและหลักนิติธรรมมากกว่าตัวเลขคดี CPI เป็นผลสะสมระยะยาวจากการทำงานหรือไม่ทำงานของกลไกต่าง ๆ ได้แก่ internal control, risk management, rule of law และ leadership ดังนั้นการยกระดับคะแนน CPI จึงต้องเป็นการรักษาโรคสถาบันทั้งสี่มิติไปพร้อมกัน ไม่ใช่เพียงการออกมาตรการแสดงภาพลักษณ์ (National Anti-Corruption Commission [NACC], 2024)

ควบคู่กับ CPI องค์กรที่ให้ข้อมูลเชิงลึกกว่าในเชิงโครงสร้างคือ World Bank ผ่าน Worldwide Governance Indicators (WGI) ซึ่งวัด 6 มิติของธรรมาภิบาล ได้แก่ Voice and Accountability, Political Stability, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law และ Control of Corruption มิติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับบทนี้คือ Control of Corruption ซึ่งวัดในหน่วย percentile rank ตั้งแต่ 0 ถึง 100 โดย percentile สูงหมายความว่าประเทศนั้นควบคุมคอร์รัปชันได้ดีกว่าประเทศส่วนใหญ่ในโลก ข้อแตกต่างสำคัญระหว่าง CPI กับ WGI คือ CPI วัด "การรับรู้" ของผู้เชี่ยวชาญและนักธุรกิจ ขณะที่ WGI สังเคราะห์จากชุดข้อมูลที่หลากหลายกว่า รวมถึงการสำรวจครัวเรือนและ

ตัวชี้วัดเชิงสถาบัน ทำให้ทั้งสองดัชนีควรอ่านร่วมกันเสมอ ไม่ใช่แยกส่วน (World Bank, 2024)

4.4.2 CPI ของไทยและแนวโน้ม 5 ปี (2020–2024)

ข้อมูลจาก Transparency International (2024) ระบุว่าไทยได้คะแนน CPI ปี 2023 ที่ 35 คะแนนจาก 100 อยู่อันดับที่ 108 จาก 180 ประเทศ ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยโลกที่ 43 แนวโน้ม 5 ปีระหว่าง 2020–2024 แสดงให้เห็นว่าคะแนนไทยอยู่ในช่วง 35–38 โดยไม่มี breakthrough ที่มีนัยสำคัญ ในขณะที่สิงคโปร์รักษาคะแนนสูงกว่า 80 ต่อเนื่อง และมาเลเซียมีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้นหลังการปฏิรูปทางการเมือง

ตาราง 4- 4 เปรียบเทียบ CPI 2024 และ WGI Control of Corruption: ไทย อาเซียน และ OECD

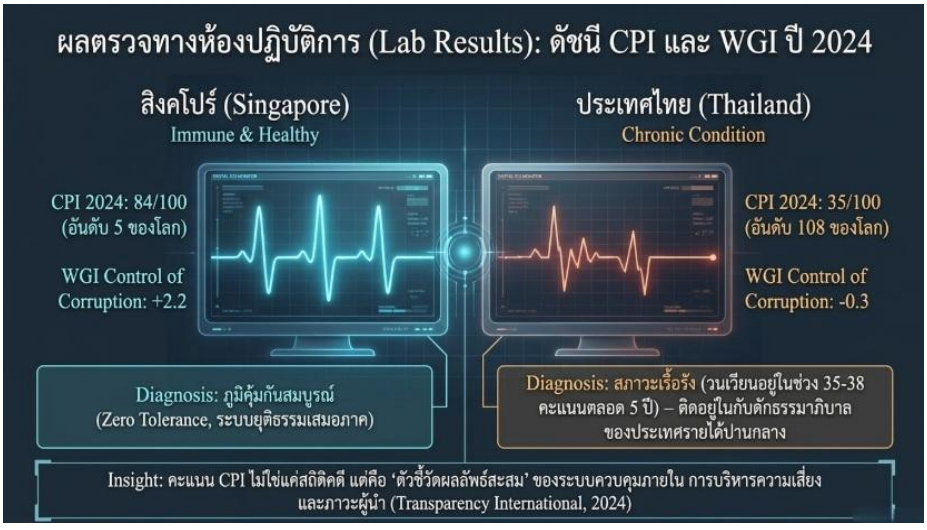
ประเทศ/กลุ่ม	CPI 2024 (0–100)	อันดับ CPI (จาก 180)	WGI Control of Corruption	กลุ่มอ้างอิง
สิงคโปร์	84	5	+2.2	ASEAN Best Practice
มาเลเซีย	50	57	+0.2	ASEAN Upper Middle
ไทย	35	108	–0.3	กลุ่มที่ต้องปฏิรูปเร่งด่วน
อินโดนีเซีย	34	115	–0.5	ASEAN Lower Middle
ค่าเฉลี่ย OECD	67	–	+1.1	เกณฑ์มาตรฐานสากล
ค่าเฉลี่ยโลก	43	–	0.0	Baseline

ที่มา: Transparency International (2024); World Bank (2024)

ตารางที่ 4 - 4 สะท้อนภาพที่ชัดเจนสามประการ ประการแรก ช่องว่างระหว่างไทย (CPI 35, อันดับ 108) กับค่าเฉลี่ย OECD (CPI 67) คือ 32 คะแนน ซึ่ง

ไม่ใช่ความแตกต่างเชิงปริมาณเพียงอย่างเดียว แต่สะท้อนความแตกต่างเชิงคุณภาพของระบบสถาบัน กล่าวคือประเทศ OECD ส่วนใหญ่ผ่านการปฏิรูป Rule of Law และความเป็นอิสระของ SAI มาแล้วหลายทศวรรษ ประการที่สอง WGI Control of Corruption ของไทยที่ติดลบ 0.3 หมายความว่าไทยอยู่ต่ำกว่าค่ากลางของโลก ขณะที่สิงคโปร์บวก 2.2 และมาเลเซียบวก 0.2 แสดงให้เห็นว่าในอาเซียนเองก็มีความแตกต่างของระบบสถาบันที่มีนัยสำคัญ ประการที่สาม แนวโน้ม 5 ปีของไทยที่ทรงตัวระหว่าง 35–36 คะแนนโดยไม่มี breakthrough บ่งชี้ว่าการปรับปรุงเชิงเทคนิคที่ผ่านมายังไม่เพียงพอ และจำเป็นต้องแก้ไขที่ระดับ Design Failure และ Will Failure ตามที่วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 4.1 (Transparency International, 2024; World Bank, 2024)

ตัวเลข CPI และ WGI ที่วิเคราะห์ข้างต้นบอกเราว่า "ใครอยู่ตรงไหน" แต่ยังไม่บอกว่า "ทำไมถึงต่างกัน" แผนภาพที่ 4.6 แปลงตัวเลขเหล่านั้นให้เห็นเป็นภาพเปรียบเทียบระหว่างสิงคโปร์และไทยตลอดช่วง 5 ปี เพื่อให้เห็นว่าความแตกต่างของคะแนนสะสมมาจากระบบสถาบันที่แตกต่างกันอย่างไร



ภาพที่ 4- 6 ผลแล็บ CPI/WGI: สิงคโปร์ vs ไทย และแนวโน้ม 5 ปี
ที่มา: Transparency International (2024); World Bank. (2024). Worldwide Governance Indicators

แผนภาพที่ 4-6 เปรียบเทียบคะแนน CPI และ WGI Control of Corruption ของไทยกับสิงคโปร์ และค่าเฉลี่ยอาเซียนในช่วง 2020–2024 เพื่อแสดงให้เห็น governance gap และบ่งชี้ว่าการแก้ไขต้องเป็นระบบ ไม่ใช่เพียงมาตรการแสดงภาพลักษณ์

4.4.3 เบื้องหลังคะแนน CPI: เชื่อมดัชนีกลับสู่ระบบสี่เสาหลักและภาวะผู้นำ

CPI และ WGI เป็นตัวชี้วัด "ผล" ของธรรมาภิบาล ไม่ใช่สาเหตุ เปรียบได้กับผลตรวจเลือดที่บอกว่าคนไข้มีน้ำตาลสูง แต่ไม่ได้บอกว่าเกิดจากพันธุกรรม อาหาร หรือการขาดการออกกำลังกาย การจะแก้ปัญหาที่ต้นเหตุจึงต้องย้อนกลับมาถามว่าอะไรคือตัวแปรที่ขับเคลื่อนคะแนน CPI ให้สูงหรือต่ำ

งานวิจัยของ Zhao et al. (2021, p. 1564) ที่วิเคราะห์ข้อมูลจากกว่า 150 ประเทศพบว่าตัวแปรที่มีนัยสำคัญทางสถิติต่อคะแนน CPI มากที่สุดสามตัวแรก ได้แก่ ความเป็นอิสระของระบบตุลาการ (Rule of Law) ความโปร่งใสของงบประมาณสาธารณะ (Transparency) และคุณภาพของภาวะผู้นำระดับสูง (Ethical Leadership) ซึ่งทั้งสามตัวแปรนี้ล้วนเป็นองค์ประกอบของสี่เสาหลักธรรมาภิบาลในบทที่ 2 และ Ethical Leadership ในบทที่ 3 โดยตรง กล่าวคือ CPI ไม่ได้วัดแค่ว่ามีการทุจริตมากหรือน้อย แต่วัดว่าระบบสถาบันของประเทศนั้น "แข็งแกร่งพอที่จะกดดันให้คนปฏิบัติตามกฎหรือไม่"

ในบริบทไทย การที่คะแนน CPI ทรงตัวที่ 35–36 คะแนนตลอด 5 ปี ทั้งที่มีการออกกฎหมายและนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันจำนวนมาก สอดคล้องกับกรอบวินิจฉัยในหัวข้อ 4.1 ที่ชี้ว่าปัญหาหลักของไทยไม่ได้อยู่ที่ Design Failure เพียงอย่างเดียว แต่อยู่ที่ Will Failure และ Capture Failure ที่ทำให้กลไกที่มีอยู่ไม่ถูก

activate อย่างเต็มศักยภาพ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2569) สรุปประเด็นนี้ไว้ตรงที่สุดว่า "คะแนน CPI ไม่ใช่ผลของการมีหรือไม่มีกฎหมาย แต่เป็นผลของการที่ผู้มีอำนาจเลือกจะใช้หรือไม่ใช้กฎหมายที่มีอยู่" (หัวข้อ 5) ข้อสังเกตนี้เชื่อมโยงดัชนีภายนอกกลับมาสู่คำถามภายในที่แท้จริง นั่นคือ Political and Administrative Will ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่เทคโนโลยีและกฎหมายไม่อาจทดแทนได้

4.5 E-Governance และเทคโนโลยีในการตรวจสอบ

ในข้อ 4.2 ถึง 4.4 ได้วิเคราะห์ระบบควบคุมภายในและดัชนีวัดผลที่ล้วนพึ่งพาคนเป็นศูนย์กลาง ไม่ว่าจะเป็นผู้ตรวจสอบที่ต้องมีความเป็นอิสระ ผู้บริหารที่ต้องมี Political Will หรือผู้ปฏิบัติงานที่ต้องไม่ยอมให้มีช่องโหว่ คำถามที่ตามมาคือ "มีกลไกใดที่ลดการพึ่งพาคนและเพิ่มความโปร่งใสโดยโครงสร้างได้บ้าง?" E-Governance คือคำตอบที่หลายประเทศเลือกใช้ โดยออกแบบกระบวนการให้ความโปร่งใสเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติตามระบบ ไม่ใช่ตามดุลยพินิจของบุคคล หัวข้อ 4.5 จึงวิเคราะห์ว่า E-Governance ถูกนำมาใช้เป็น Risk Treatment ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตัวหนึ่งได้อย่างไร และมีเงื่อนไขอะไรที่จำเป็นต้องมีก่อนที่เทคโนโลยีจะทำงานได้จริง

4.5.1 กรอบ E-Governance: Transparency by Design

E-Governance มีรากฐานมาจากกระแส e-Government ในช่วงทศวรรษ 1990 เมื่อรัฐบาลทั่วโลกเริ่มนำอินเทอร์เน็ตมาใช้ให้บริการประชาชนออนไลน์ ไม่ว่าจะเป็นการชำระภาษี การต่อทะเบียน หรือการยื่นคำร้องต่างๆ แต่ในช่วงแรก e-Government เป็นเพียงการ "แปลงกระดาษเป็นดิจิทัล" โดยไม่ได้เปลี่ยนกระบวนการทำงานหรือโครงสร้างอำนาจภายใน ผลที่ตามมาคือระบบใหม่ที่เร็วขึ้นแต่ยังมีช่องทุจริตเดิมอยู่ครบ United Nations (2020) ชี้ว่าประเทศส่วนใหญ่ใน

ระยะแรกได้รับ efficiency gain แต่ไม่ได้รับ transparency gain เพราะการออกแบบระบบไม่ได้มุ่งเป้าไปที่การลดดุลยพินิจหรือการเปิดเผยข้อมูล

E-Governance ในความหมายที่สมบูรณ์จึงพัฒนาขึ้นมาในทศวรรษ 2000 เพื่อตอบโจทย์ที่ e-Government ตอบไม่ได้ Wirtz et al. (2019) นิยาม E-Governance ว่าเป็น "การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อปฏิรูปกระบวนการกำกับดูแลและเพิ่มคุณภาพธรรมาภิบาล" ความแตกต่างจาก e-Government อยู่ที่เป้าหมาย กล่าวคือ e-Government มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพการบริการ ขณะที่ E-Governance มุ่งเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน โดยทำให้การตรวจสอบกลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการโดยอัตโนมัติ ไม่ใช่สิทธิ์พิเศษที่ต้องร้องขอ

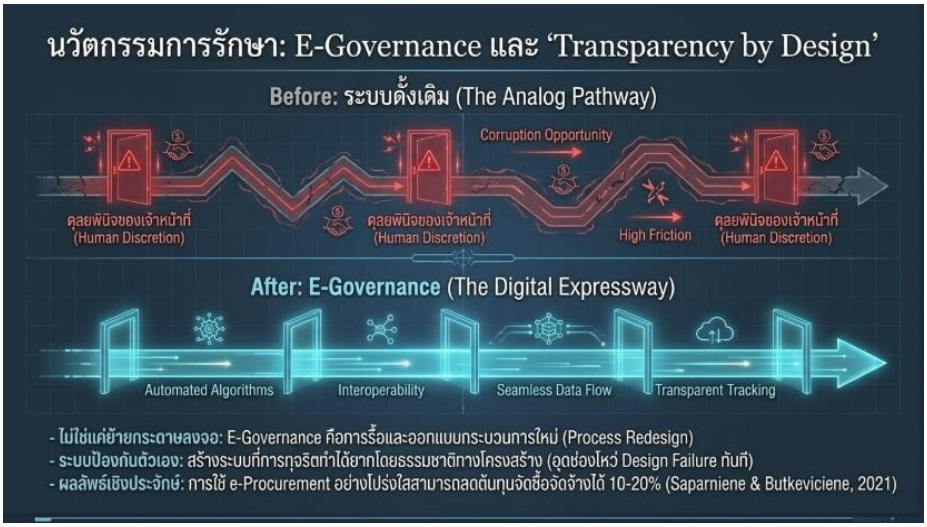
แก่นของ E-Governance ที่ทันสมัยที่สุดในปัจจุบันคือแนวคิด Transparency by Design ซึ่งหมายความว่าความโปร่งใสไม่ใช่สิ่งที่เพิ่มเข้ามาภายหลัง แต่ถูกฝังไว้ในสถาปัตยกรรมของระบบตั้งแต่ต้น เปรียบได้กับการสร้างบ้านที่ออกแบบให้แสงธรรมชาติเข้าถึงทุกมุมตั้งแต่แรก แทนที่จะสร้างบ้านทึบแล้วค่อยเจาะหน้าต่างเพิ่มทีหลัง ในทางปฏิบัติ Transparency by Design หมายความว่าทุกธุรกรรมถูกบันทึกโดยอัตโนมัติ ทุกการอนุมัติต้องผ่านขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระบบ และทุกข้อมูลสาธารณะถูกเปิดเผยเป็น default ไม่ใช่ปิดเป็น default (COSO, 2013; Hoffmann & Solarte-Vasquez, 2022)

ในระดับสากล E-Governance ถูกนำไปใช้ในหลายรูปแบบตามบริบทของแต่ละประเทศ เอสโตเนียเป็นกรณีที่ถูกอ้างถึงบ่อยที่สุด เพราะสร้างระบบ X-Road ที่เชื่อมข้อมูลของหน่วยงานรัฐกว่า 900 แห่งให้แลกเปลี่ยนกันได้อย่างปลอดภัยและตรวจสอบได้ ทำให้ประชาชนสามารถเห็นได้ว่าใครเข้าถึงข้อมูลของตนเองเมื่อใด จอร์เจียใช้ Blockchain สำหรับระบบทะเบียนที่ดิน เกาหลีใต้ใช้ AI ตรวจจับรูปแบบ

การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และสิงคโปร์ใช้ระบบ VITAL สำหรับตรวจสอบการเงินภาครัฐ ประเทศเหล่านี้มีจุดร่วมสำคัญประการหนึ่งคือนำ E-Governance มาใช้ควบคู่กับการปฏิรูปโครงสร้างสถาบัน ไม่ใช่แค่ติดตั้งซอฟต์แวร์ใหม่ (Hoffmann & Solarte-Vasquez, 2022)

ในบริบทไทย E-Governance มีพัฒนาการที่ชัดเจนในบางด้าน ระบบ e-GP สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นก้าวสำคัญที่เพิ่มความโปร่งใสในระดับกระบวนการ เว็บไซต์ data.go.th เป็นความพยายามสร้าง Open Data Platform และระบบภาษีออนไลน์ของกรมสรรพากรลดการพบปะระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้เสียภาษีได้อย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยของ Alamro (2024) ชี้ว่าไทยยังอยู่ในระยะ Digitization มากกว่า Transparency by Design กล่าวคือระบบดิจิทัลที่มีอยู่ยังคงให้ดุลยพินิจมนุษย์เข้ามาแทรกแซงได้ในหลายจุดวิกฤต โดยเฉพาะในขั้นตอนการกำหนด TOR การพิจารณาอุทธรณ์ และการตีความระเบียบ ซึ่งล้วนเป็นจุดที่ Fraud Triangle ระบุว่ามี Opportunity สูงที่สุด ความท้าทายของไทยจึงไม่ใช่การขาดเทคโนโลยี แต่คือการขาด Political Will ที่จะออกแบบระบบให้ลดดุลยพินิจของมนุษย์ลงอย่างแท้จริง ซึ่งกลับมาสู่คำถามเดิมของ Will Failure ในหัวข้อ 4.1

ความแตกต่างระหว่าง Digitization และ Transparency by Design ไม่ได้เกิดขึ้นในก้าวเดียว แต่มีเส้นทางวิวัฒนาการที่ชัดเจน ดังที่แผนภาพที่ 4-7 แสดงให้เห็นใน 3 ระดับ



ภาพที่ 4- 7 E-Governance Before/After: จาก Digitization สู่ Transparency by Design

ที่มา: สังเคราะห์จาก Hoffmann & Solarte-Vasquez (2022) ; COSO (2013)

แผนภาพที่ 4-7 เปรียบเทียบกระบวนการ "ก่อน" และ "หลัง" การนำ E-Governance มาใช้ โดยเน้นว่าความสำเร็จไม่ได้อยู่ที่การแปลงเอกสารเป็นดิจิทัล แต่อยู่ที่การ Redesign กระบวนการให้ความโปร่งใสฝังอยู่ในโครงสร้าง

งานวิจัยของ Hoffmann & Solarte-Vasquez (2022) พบว่าประเทศในยุโรปกลางและตะวันออก ที่ใช้ระบบ e-Procurement ที่โปร่งใสสามารถลดต้นทุนการจัดซื้อจัดจ้างได้ 10–20% และลดการทุจริตในการจัดซื้อได้อย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเน้นว่า เทคโนโลยีจะทำงานได้ก็ต่อเมื่อมี Political Will และโครงสร้างกฎหมายที่รองรับ ซึ่งเป็นการยืนยันหลัก Will Failure ว่าเทคโนโลยีไม่สามารถทดแทนเจตจำนงได้

กรอบ Transparency by Design ที่อธิบายในหัวข้อ 4.5.1 จะเป็นนามธรรมหากไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์รองรับ หัวข้อ 4.5.2 จึงนำเสนอกรณีศึกษาจาก 4 ประเทศที่เลือกเส้นทาง E-Governance ในบริบทที่แตกต่างกัน ได้แก่

เอสโตเนียที่ปฏิรูประบบข้อมูลทั้งประเทศ จอร์เจียที่แก้ทุจริตที่ดินด้วย Blockchain เกาหลีใต้ที่เปิดข้อมูลรัฐวิสาหกิจและใช้ AI ตรวจจับทุจริต และสิงคโปร์ที่นำ AI มาตรวจสอบการเงินภาครัฐ แต่ละกรณีจะวิเคราะห์ตามโครงสร้างเดียวกัน คือ ปัญหาเดิมคืออะไร ระบบแก้อย่างไร ผลลัพธ์เป็นอย่างไร และ Transferability กับไทยอยู่ในระดับใด

4.5.2 กรณีศึกษา: Estonia, Georgia, เกาหลีใต้ และสิงคโปร์

เอสโตเนียเผชิญกับปัญหาเดียวกับหลายประเทศหลังยุคโซเวียต คือระบบราชการที่แตกกระจาย ฐานข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ ไม่เชื่อมกัน ทำให้การตรวจสอบข้ามหน่วยงานเป็นไปไม่ได้จริงในทางปฏิบัติ การแก้ปัญหาด้วยระบบ X-Road ในปี 2001 จึงไม่ได้สร้างฐานข้อมูลกลาง แต่สร้าง "ถนนข้อมูล" ที่เชื่อมฐานข้อมูลของหน่วยงานรัฐกว่า 900 แห่งให้แลกเปลี่ยนข้อมูลกันได้อย่างปลอดภัยและตรวจสอบได้ทุกธุรกรรม จุดสำคัญที่สุดของ X-Road คือพลเมืองสามารถเข้าไปดูได้ทุกเมื่อว่าหน่วยงานใดเข้าถึงข้อมูลของตนเมื่อใด และเพื่อวัตถุประสงค์ใด ซึ่งเป็น Transparency by Design ในระดับที่สมบูรณ์ที่สุด ผลลัพธ์ที่วัดได้คือเอสโตเนียได้คะแนน CPI 76 ในปี 2024 และประหยัดต้นทุนด้านการบริหารได้เทียบเท่าร้อยละ 2 ของ GDP ต่อปี ในแง่ Transferability กับไทย ระบบ National Digital ID ของไทยมีฐานรากที่ใกล้เคียง แต่ยังขาด interoperability ระหว่างฐานข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งเป็นจุดที่ต้องลงทุนต่อไป (Transparency International, 2024)

จอร์เจียในปี 2012 มีคะแนน CPI เพียง 52 และทุจริตในกระบวนการทะเบียนที่ดินเป็นปัญหาเรื้อรังที่ทำให้ประชาชนสูญเสียสิทธิ์ในที่ดินผ่านการปลอมแปลงเอกสาร รัฐบาลจอร์เจียเลือกแก้ปัญหาด้วยการนำ Blockchain มาใช้ในระบบทะเบียนที่ดินตั้งแต่ปี 2017 ร่วมกับ Bitfury Group โดยบันทึกทุกธุรกรรมการโอนกรรมสิทธิ์บน Blockchain ที่ไม่สามารถแก้ไขย้อนหลังได้ (immutable ledger) ทำ

ให้การปลอมแปลงเอกสารเป็นไปไม่ได้ในทางเทคนิค ผลที่ตามมาคือคดีพิพาทที่ดินลดลงอย่างมีนัยสำคัญและคะแนน CPI ของจอร์เจียเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึง 53 ในปี 2024 บทเรียนสำคัญจากกรณีจอร์เจียไม่ใช่ตัวเทคโนโลยี Blockchain แต่คือ Political Will ที่ชัดเจนของรัฐบาลที่ยินดีให้ระบบลดอำนาจดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ลงจริงๆ สำหรับไทย กรมที่ดินมีศักยภาพที่จะนำแนวทางนี้มาใช้ แต่ต้องผ่านการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจภายในกรมก่อน ซึ่งจัดเป็น Design Failure ที่ต้องแก้ควบคู่กับการลงทุนด้านเทคโนโลยี (Transparency International, 2024)

เกาหลีใต้ดำเนินการ E-Governance สองระดับพร้อมกัน ระดับแรกคือ Open Data ผ่านระบบ ALIO (All Public Information In-One) ที่บังคับให้รัฐวิสาหกิจกว่า 300 แห่งเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน สัญญาจัดซื้อ ผลการดำเนินงาน และค่าตอบแทนผู้บริหารต่อสาธารณะแบบ real-time ระดับที่สองคือ AI Detection ผ่านระบบ KoACT ที่วิเคราะห์รูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐทั้งหมดเพื่อตรวจจับ anomaly ที่อาจบ่งชี้ถึงการทุจริต เช่น การแบ่งสัญญาเพื่อหลีกเลี่ยงเพดานวงเงิน หรือการส่งใบเสนอราคาที่ประสานกันระหว่างผู้เสนอ ผลลัพธ์คือเกาหลีใต้มีคะแนน CPI 63 ในปี 2024 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง สำหรับไทย data.go.th มีทิศทางที่ถูกต้องแต่ยัง coverage จำกัดและขาด Mandatory Disclosure ที่บังคับใช้จริง ซึ่งเป็น Design Failure ที่ต้องแก้ด้วยกฎหมาย ไม่ใช่ด้วยเทคโนโลยีเพิ่มเติม (World Bank, 2024)

สิงคโปร์เลือกเส้นทาง E-Governance ที่เน้น AI และ Machine Learning ผ่านระบบ VITAL ซึ่งเป็น AI-powered platform สำหรับตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินภาครัฐหลายล้านรายการต่อปีโดยอัตโนมัติ ระบบสามารถตรวจจับรูปแบบที่ผิดปกติในเวลาเกือบ real-time แทนที่จะรอการตรวจสอบประจำปี สิ่งที่ทำให้สิงคโปร์แตกต่างจากประเทศอื่นคือการที่ E-Governance ถูกฝังอยู่ใน

วัฒนธรรมองค์กรภาครัฐมาตั้งแต่ทศวรรษ 1990 ผ่านการพัฒนา Public Service ที่เน้นความเป็นมืออาชีพและความรับผิดชอบ ทำให้ระบบ AI ทำงานบนฐานข้อมูลที่มีคุณภาพและบุคลากรที่มีทักษะพอจะใช้ผลลัพธ์ได้จริง ผลลัพธ์คือ CPI 84 อันดับ 5 ของโลกในปี 2024 Transferability กับไทยอยู่ในระดับต่ำถึงปานกลางในระยะสั้น เพราะต้องการทั้ง Capacity Building ด้าน AI และการยกระดับคุณภาพข้อมูลพื้นฐานก่อน (Transparency International, 2024)

กรณีศึกษาทั้ง 4 ประเทศสะท้อนให้เห็นว่า E-Governance ไม่มีรูปแบบเดียวที่ใช้ได้กับทุกบริบท แต่มีปัจจัยร่วมที่ทำให้สำเร็จ ตารางที่ 4.5 สรุปเปรียบเทียบระบบ เทคโนโลยี ผลลัพธ์ และระดับ Transferability กับไทยของแต่ละกรณี

ตาราง 4- 5 การเปรียบเทียบ E-Governance และ Transferability กับไทย

ประเทศ	ระบบ	เทคโนโลยี	ผลลัพธ์	Transferability กับไทย
เอสโตเนีย	X-Road	API Interoperability, Digital ID	CPI 76 ลดต้นทุน 2% GDP	สูง: มี Digital ID แต่ขาด interoperability
จอร์เจีย	Blockchain Land Registry	Blockchain (Bitfury)	ลดทุจริตที่ดิน CPI เพิ่มต่อเนื่อง	ปานกลาง: ต้องมี Will ปฏิรูปกรมที่ดิน
เกาหลีใต้	ALIO + KoACT	Open Data + AI Detection	รัฐวิสาหกิจโปร่งใส ตรวจ Fraud เร็ว	ปานกลาง: data.go.th มีแต่ coverage จำกัด
สิงคโปร์	VITAL	AI + Machine Learning	ตรวจสอบการเงินอัตโนมัติ CPI 84	ต่ำ-ปานกลาง: ต้องลงทุน AI และ Capacity
ไทย	data.go.th + e-GP	Open Data + e-Procurement	ลดต้นทุนจัดซื้อ แต่ CPI ยังต่ำ	ต้องพัฒนา Data Quality และ Mandatory Disclosure

ที่มา: Transparency International (2024); World Bank (2024); Hoffmann & Solarte-Vasquez (2021)

ตารางที่ 4.5 เผยให้เห็นรูปแบบที่ชัดเจนสองประการ ประการแรก ประเทศที่มี Transferability สูงกับไทยล้วนเป็นประเทศที่เริ่มจากการแก้ Design Failure

ในกระบวนการก่อน แล้วจึงนำเทคโนโลยีมาเสริม ไม่ใช่ซื้อเทคโนโลยีมาแล้วหวังให้กระบวนการปรับตามเอง ประการที่สอง ทุกกรณีที่ประสบความสำเร็จมีจุดร่วมคือ Political Will ที่ยอมให้ระบบลดอำนาจดุลยพินิจของมนุษย์ลงจริงๆ ไม่ใช่แค่เพิ่มเครื่องมือโดยไม่เปลี่ยนโครงสร้างอำนาจ สำหรับไทย ความท้าทายจึงไม่ใช่การขาดเทคโนโลยี แต่คือการสร้าง Will ที่จะออกแบบระบบให้ลดดุลยพินิจของผู้มีอำนาจลงอย่างแท้จริง (Hough, 2013; Hoffmann & Solarte-Vasquez,2022)

4.5.3 Infrastructure, Capacity และ Will: สามเงื่อนไขที่เทคโนโลยีต้องการ

กรณีศึกษาในข้อ 4.5.2 สะท้อนความจริงที่ขัดกับความเชื่อทั่วไปประการหนึ่ง คือการซื้อเทคโนโลยีที่ดีไม่ได้รับประกันผลลัพธ์ที่ดี หลายประเทศลงทุนในระบบ e-Procurement, Blockchain หรือ AI ที่ทันสมัยเท่ากับเกาหลีใต้หรือสิงคโปร์ แต่ได้ผลลัพธ์ที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง คำอธิบายอยู่ที่ว่าเทคโนโลยีทำงานได้ดีก็ต่อเมื่อมีเงื่อนไขรองรับครบสามประการพร้อมกัน ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐานทางเทคนิค ขีดความสามารถของคน และเจตจำนงทางการเมืองและการบริหาร หากขาดเงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่ง ระบบที่ดีที่สุดก็กลายเป็นเพียง "Reform Theater" คือการปฏิรูปเพื่อภาพลักษณ์ที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอะไรจริง

เงื่อนไขแรกคือ Technical Infrastructure หรือโครงสร้างพื้นฐานทางเทคนิคที่พร้อม ครอบคลุมทั้งคุณภาพของข้อมูลที่ป้อนเข้าระบบ ความสามารถในการเชื่อมต่อระหว่างฐานข้อมูล (interoperability) และความมั่นคงปลอดภัยของระบบ ปัญหาที่พบบ่อยคือองค์กรลงทุนในซอฟต์แวร์ราคาแพงแต่ฐานข้อมูลที่ป้อนเข้าไปยังไม่ได้มาตรฐาน ผลที่ตามมาคือระบบ AI ที่ฉลาดแต่ตัดสินใจจากข้อมูลผิด (garbage in, garbage out) ในกรณีไทย data.go.th ยังอยู่ในระดับที่ 2 จาก 5 ตาม Open Data Maturity Model หมายความว่าข้อมูลถูกเผยแพร่แต่ยังขาด interoperability และคุณภาพที่เพียงพอสำหรับการวิเคราะห์เชิงลึก ซึ่งจัดเป็น

Capacity Failure ระดับโครงสร้างที่ต้องแก้ก่อนจะลงทุนในเทคโนโลยีชั้นสูง (Hough, 2013)

เงื่อนไขที่สองคือ Human Capacity หรือขีดความสามารถของบุคลากร ซึ่งครอบคลุมทั้งทักษะในการใช้ระบบ ทักษะในการตีความผลลัพธ์ และทักษะในการตัดสินใจจากข้อมูล ระบบ KoACT ของเกาหลีใต้ที่ตรวจจับรูปแบบทุจริตในการจัดซื้อได้นั้น ไม่ได้มีประสิทธิภาพเพราะ AI เพียงอย่างเดียว แต่เพราะมีเจ้าหน้าที่ที่เข้าใจว่า anomaly ที่ระบบตรวจพบหมายความว่าอะไร และมีอำนาจในการดำเนินการต่อ Capacity Failure ด้านนี้ในบริบทไทยปรากฏในรูปของหน่วยงานที่มีระบบ e-GP แต่เจ้าหน้าที่ยังใช้ไม่ครบฟีเจอร์ หรือใช้ระบบเพื่อผ่านขั้นตอนแต่ยังตัดสินใจจริงนอกระบบ งานวิจัยของ Zhao et al. (2021, p. 1564) ยืนยันว่า Human Capacity เป็นตัวแปรที่มีนัยสำคัญทางสถิติต่อประสิทธิผลของ E-Governance มากกว่างบประมาณที่ลงทุนในซอฟต์แวร์

เงื่อนไขที่สามและสำคัญที่สุดคือ Political and Administrative Will หรือเจตจำนงทางการเมืองและการบริหารที่จะยอมให้ระบบทำงานจริง กรณีที่ชัดเจนที่สุดคือจอร์เจียที่ Blockchain ทะเบียนที่ดินประสบความสำเร็จ ไม่ใช่เพราะเทคโนโลยีดีกว่าประเทศอื่น แต่เพราะรัฐบาลมี Will ที่จะยอมให้ระบบลดอำนาจดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินลงจริงๆ ในทางตรงกันข้าม ประเทศที่ซื้อระบบ Blockchain แบบเดียวกันแต่ผู้มีอำนาจไม่ยอมให้ระบบตรวจสอบการตัดสินใจของตน ระบบนั้นก็กลายเป็น Reform Theater ทันที บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2569) สรุปประเด็นนี้ไว้ว่า "เทคโนโลยีเป็นเพียงกระจกที่สะท้อนความจริง แต่ถ้าผู้มีอำนาจไม่ต้องการเห็นความจริง พวกเขาก็จะหันกระจกออก" (หัวข้อ 7) ซึ่งเชื่อมโดยตรงกับ Will Failure ในหัวข้อ 4.1 และ Ethical Leadership ในบทที่ 3

สามเงื่อนไขนี้ไม่ได้ทำงานแบบอิสระจากกัน แต่เสริมกันเป็นระบบ Technical Infrastructure ที่ดีช่วยให้ Human Capacity ทำงานได้มีประสิทธิภาพ Human Capacity ที่แข็งแกร่งทำให้ Will สามารถแปลงเป็นการกระทำได้จริง และ Will ที่ชัดเจนเป็นตัวขับเคลื่อนการลงทุนใน Infrastructure และ Capacity อย่างต่อเนื่อง ความสัมพันธ์นี้จะเป็นรากฐานของกรอบ Self-Correcting Governance System ในหัวข้อ 4.7 ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าสามเงื่อนไขนี้บูรณาการเข้ากับ Internal Control และ ERM ได้อย่างไรเพื่อสร้างระบบที่วินิจฉัยและรักษาตัวเองได้

เมื่อเทคโนโลยีถูกนำมาใช้โดยไม่มี Will และโครงสร้างที่รองรับ ผลที่เกิดขึ้นไม่ใช่ความล้มเหลวที่มองเห็นได้ชัด แต่คือ "Reform Theater" ระบบดูดีในเอกสาร แต่ไม่เปลี่ยนพฤติกรรมจริง แผนภาพที่ 4.8 แสดงเส้นแบ่งระหว่าง E-Governance ที่แท้จริงกับ Reform Theater และระบุว่า Will Failure คือตัวแปรที่กำหนดว่าเทคโนโลยีเดียวกันจะให้ผลลัพธ์ใด

ภาพที 4- 8 Reform Theater vs. Real Reform: สามเงื่อนไขที่ตัดสินชะตาเทคโนโลยี

ที่มา: สังเคราะห์จาก Hough (2013); Hoffmann & Solarte-Vasquez (2022)

ภาพที่ 4 - 8 สรุปบทเรียนสำคัญของหัวข้อ 4.5 ไว้ในภาพเดียว กล่าวคือ เทคโนโลยีเดียวกันอาจให้ผลลัพธ์ที่ตรงข้ามกันสิ้นเชิงขึ้นอยู่กับว่า Infrastructure พร้อมหรือไม่ Capacity เพียงพอหรือไม่ และ Will มีอยู่จริงหรือไม่ แต่การวิเคราะห์เชิงทฤษฎีเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ คำถามที่ตามมาคือในชีวิตจริงระบบล้มเหลวเพราะ Failure ประเภทใด และเมื่อล้มเหลวแล้วมีสัญญาณอะไรให้เห็นก่อนบ้าง หัวข้อ 4.6 จึงนำกรอบวินิจฉัยทั้งหมดมาทดสอบกับกรณีศึกษาจริง 3 กรณีที่แต่ละกรณีเป็นตัวแทนของ Failure คนละประเภท เพื่อพิสูจน์ว่ากรอบที่วิเคราะห์มาตลอดบทนี้ใช้งานได้จริงในฐานะเครื่องมือวินิจฉัยโรคสถาบัน

4.6 กรณีศึกษาความล้มเหลว: บทเรียนจากการวินิจฉัยโรคสถาบัน

หัวข้อนี้วิเคราะห์กรณีศึกษาความล้มเหลวของระบบควบคุมภายใน 3 กรณี ที่แต่ละกรณีสะท้อน Institutional Failure คนละประเภทอย่างชัดเจน โครงสร้างการวิเคราะห์ทุกกรณีประกอบด้วย 4 ส่วนเสมอ ได้แก่ (1) บริบทองค์กร: ใคร ที่ไหน เมื่อไหร่ (2) การวินิจฉัย: เป็น Failure ประเภทใดและเพราะอะไร (3) หลักฐาน: ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่รองรับการวินิจฉัย และ (4) บทเรียน: ควรออกแบบระบบใหม่อย่างไร รวมถึง Transferability กับบริบทไทย

4.6.1 กรณีอาคารสตง. ทรุดตัว: Design Failure ในระบบจัดซื้อจัดจ้างไทย

บริบท: กรณีอาคารสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (State Audit Office: SAO) ที่พบปัญหาคุณภาพการก่อสร้างและการทรุดตัวหลังสร้างเสร็จ มีนัยสำคัญพิเศษในเชิง Institutional Pathology เพราะนี่คือหน่วยงานที่มีภารกิจตรวจสอบการใช้งบประมาณของหน่วยงานรัฐอื่น การที่หน่วยงานตรวจสอบเองตกอยู่ในสภาวะที่ถูกตรวจสอบเรื่องเดียวกัน แสดงให้เห็นว่า Institutional Failure ไม่มีข้อยกเว้นแม้แต่กับหน่วยงานที่ควรเป็นผู้พิทักษ์ระบบ

การวินิจฉัย: กรณีนี้จัดเป็น Design Failure เพราะระบบ procurement ถูกออกแบบให้มีช่องว่างที่เอื้อต่อผลประโยชน์บางกลุ่มตั้งแต่แรก Mana Nimitmongkol (2025, para. 5) ระบุว่าเจ้าหน้าที่รัฐบางกลุ่ม "allow private entities to draft contract terms and conditions that disadvantage the state" ซึ่งนำไปสู่ "future financial liabilities" ที่ผู้เสียภาษีต้องแบกรับ จุดอ่อนเชิงโครงสร้างคือไม่มี Segregation of Duties ที่แยกผู้ร่าง TOR ออกจากผู้อนุมัติและผู้ตรวจรับงาน ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของ Control Activities ใน COSO (2013)

หลักฐาน: รายงานของ ป.ป.ช. และสื่อมวลชนไทยบันทึกว่าปัญหาคุณภาพการก่อสร้างถูกตรวจพบภายหลังการส่งมอบงาน ไม่ใช่ระหว่างกระบวนการ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า Monitoring Activities ตาม COSO (2013) ไม่ทำงานระหว่างดำเนินโครงการ ระบบ e-GP ที่มีอยู่ถูกใช้เพื่อผ่านขั้นตอนเอกสาร แต่ไม่มี red flags อัตโนมัติสำหรับตรวจจับความผิดปกติในสัญญาหรือราคา นอกจากนี้การที่กรณีนี้เกิดขึ้นกับ SAO เองบ่งชี้ว่า Capture Failure กำลังพัฒนาขึ้นควบคู่กับ Design Failure เพราะผู้ที่ควรตรวจสอบกลับเป็นผู้ถูกตรวจสอบ (NACC, 2024)

บทเรียนและ Transferability: ต้องออกแบบระบบ procurement ใหม่โดยบังคับ Pre-Tender Review โดยผู้เชี่ยวชาญอิสระ บังคับ e-Bidding ที่โปร่งใส สร้าง real-time monitoring ในขั้นตอนก่อสร้าง และแยกผู้ร่าง TOR ออกจากผู้อนุมัติอย่างเด็ดขาด สอดคล้องกับ Control Activities ของ COSO (2013) และ INTOSAI GOV 9100 (2004) สำหรับ Transferability กรณีนี้มีนัยตรงต่อหน่วยงานภาครัฐไทยทุกแห่งที่ยังให้ดุลยพินิจในการกำหนด TOR และพิจารณาผู้ชนะการประมูลอยู่กับบุคคลกลุ่มเดียวโดยไม่มีการคานอำนาจ

4.6.2 กรณี 1 Malaysia Development Berhad (1MDB): Capture Failure ในระดับรัฐ

บริบท: กรณี 1MDB ถือเป็นหนึ่งในกรณีทุจริตทางการเงินขนาดใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีเม็ดเงินสูญหายประมาณ 4,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เกี่ยวข้องกับกองทุนพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลมาเลเซียที่ก่อตั้งขึ้นในปี 2009 ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น

การวินิจฉัย: กรณี 1MDB เป็น Capture Failure ที่สมบูรณ์แบบ เพราะกลไกตรวจสอบทุกระดับถูกยับยั้งหรือถูกยึดพร้อมกัน ตั้งแต่คณะกรรมการตรวจสอบของบริษัท หน่วยงานปราบปรามการทุจริต ไปจนถึงสื่อมวลชนที่ถูกควบคุมในช่วงนั้น ระบบ internal control ถูกทำให้กลวงโดยการที่ผู้ถูกตรวจสอบมีอำนาจแต่งตั้งและปลดผู้ตรวจสอบ ซึ่งจัดเป็น Design Failure ระดับโครงสร้างที่เปิดทางให้ Capture Failure เกิดขึ้นได้ (World Bank, 2024)

หลักฐาน: รายงานของกระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกา (U.S. Department of Justice, 2016) ระบุว่าเงินถูกโอนผ่านบัญชีในหลายประเทศรวมถึงสิงคโปร์ สวิตเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา โดยใช้ shell companies เพื่อซ่อนร่องรอย ที่น่าสังเกตคือบริษัทตรวจสอบบัญชีระดับโลก Deloitte และ KPMG ต่างออกความเห็นผ่านงบการเงิน 1MDB ในช่วงที่ทุจริตกำลังดำเนินอยู่ ซึ่งเป็นหลักฐานว่า External Audit ก็ล้มเหลวได้เมื่อ Capture Failure ลุกลามถึงระดับผู้ตรวจสอบภายนอก มาเลเซียมีคะแนน CPI ร่วงจาก 49 ในปี 2012 ลงสู่ 44 ในปี 2018 ก่อนจะค่อยๆ ฟื้นตัวหลังรัฐบาลเปลี่ยน (Transparency International, 2024)

บทเรียนและ Transferability: ต้องสร้างความเป็นอิสระของหน่วยตรวจสอบโดยกฎหมายระดับสูง ต้องมีช่องทางรายงานระดับนานาชาติ และต้องสร้าง Whistleblower Protection ที่ให้ผลจริง สำหรับบริบทไทย บทเรียนจาก 1MDB มี Transferability สูง เพราะโครงสร้างที่ทำให้ 1MDB เกิดขึ้นได้ ได้แก่ การ

ที่หน่วยงานตรวจสอบขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหาร และการขาด Audit Committee อิสระ ยังพบในองค์กรภาครัฐไทยหลายแห่ง ดังที่วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 4.2.2

4.6.3 กรณีระบบประเมินธรรมาภิบาลไทย: Capacity Failure เชิงโครงสร้าง

บริบท: ระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ของ ป.ป.ช. ถูกออกแบบมาเพื่อวัดระดับธรรมาภิบาลของหน่วยงานรัฐกว่า 8,000 แห่งทั่วประเทศ โดยใช้ตัวชี้วัดมาตรฐานชุดเดียวกันทุกหน่วยงานเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐส่วนใหญ่มองระบบ ITA เป็น "งานเอกสารที่ต้องส่ง" มากกว่ากลไกป้องกันทุจริตที่ใช้งานได้จริง เพราะตัวชี้วัดถูกกำหนดจากส่วนกลางโดยไม่สะท้อนลักษณะความเสี่ยงเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน

หลักฐาน: แบบประเมิน ITA หน้า 29–30 ระบุหัวข้อ "การควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง" แต่กำหนดให้ตอบแบบ checkbox โดยไม่บังคับให้แสดง Qualitative Evidence ของ control design ที่ใช้งานได้จริง ผลที่ตามมาคือหน่วยงานสามารถได้คะแนนสูงโดยไม่ต้องมีระบบควบคุมที่มีประสิทธิผลจริง งานวิจัยของ Yimnak (2022) พบว่าคะแนน ITA ของหน่วยงานมีความสัมพันธ์ต่ำกับตัวชี้วัดเชิงพฤติกรรมการทุจริตจริงในหน่วยงานนั้น บ่งชี้ว่าระบบวัดความสอดคล้องเชิงรูปแบบ ไม่ใช่คุณภาพเชิงเนื้อหา (NACC, 2024)

บทเรียนและ Transferability: ต้องออกแบบตัวชี้วัดให้สะท้อน Corruption Risk เฉพาะของแต่ละหน่วยงาน โดยให้หน่วยปฏิบัติมีส่วนร่วมในการกำหนด และต้องเพิ่ม Qualitative Evidence requirement

การวินิจฉัย: กรณีนี้เป็น Capacity Failure ที่ลึกกว่าการขาดบุคลากร กล่าวคือระบบถูกออกแบบให้ไม่สร้าง sense of ownership ในหน่วยปฏิบัติ Yimnak (2022) พบจากการวิจัยเชิงคุณภาพว่า

ที่บังคับให้แสดงหลักฐานว่า control design ทำงานได้จริง สอดคล้องกับหลัก Risk Assessment ของ COSO (2013) ที่เน้นการประเมินความเสี่ยงตามบริบทเฉพาะ สำหรับ Transferability กรณีนี้มี Transferability สูงที่สุดในบริบทไทย เพราะ ITA เป็นระบบที่ใช้จริงอยู่ในปัจจุบัน การปฏิรูปจึงไม่ต้องสร้างระบบใหม่ แต่ต้องปรับ methodology ของระบบที่มีอยู่แล้ว

ความแตกต่างที่สำคัญของกรณี ITA จากสองกรณีก่อนหน้าอยู่ที่ลักษณะของความล้มเหลว: ในขณะที่ SAO และ 1MDB ล้มเหลวอย่างเห็นได้ชัดด้วยหลักฐานที่จับต้องได้ ความล้มเหลวของ ITA กลับ ซ่อนตัวอยู่ในตัวเลขความสำเร็จ — คะแนนสูง รายงานสวยงาม แต่ทุจริตไม่ลดลง Capacity Failure ประเภทนี้อันตรายกว่า Design Failure และ Capture Failure ในแง่หนึ่ง เพราะมันสร้างภาพลวงว่าระบบทำงานได้ดี ผู้มีอำนาจตัดสินใจจึงไม่รู้สึกว่าจำเป็นต้องแก้ไข ทั้งที่รากของปัญหายังคงสะสมอยู่เบื้องล่าง (Yimnak, 2022; NACC, 2024) บทเรียนจากทั้งสามกรณีจึงชี้ว่าประเภทของความล้มเหลวกำหนดวิธีการแก้ไข — และการวินิจฉัยที่ผิดพลาดนำไปสู่การรักษาที่สูญเปล่า

ภาพที่ 4- 9 Clinical Case Studies: วินิจฉัย SAO / 1MDB / ระบบประเมินไทย

ที่มา: สังเคราะห์จาก Mana Nimitmongkol (2025); World Bank (2024); Yimnak (2022)

เพื่อให้เห็นการวินิจฉัยทั้งสามกรณีเคียงข้างกันอย่างเป็นระบบ แผนภาพต่อไปนี้จัดกรอบแต่ละกรณีตามประเภทของ Institutional Failure ที่เกิดขึ้น พร้อมระบุพยาธิสภาพและบทเรียนเชิงโครงสร้างที่สามารถนำไปใช้ในการออกแบบระบบใหม่

แผนภาพ 4 - 9 เผยให้เห็นรูปแบบที่สำคัญ: ความล้มเหลวทั้งสามกรณีมีประเภทของโรคที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน กรณี SAO เกิด Design Failure ตั้งแต่ต้น — ระบบเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจเป็นทั้งผู้อนุมัติและผู้รับประโยชน์ในเวลาเดียวกัน กรณี 1MDB เกิด Capture Failure — ระบบตรวจสอบที่ดีพอถูกดึงเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของปฏิบัติการทุจริตโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือปิดปาก กรณี ITA เกิด Capacity Failure เชิงโครงสร้าง — คะแนนสูงแต่ CPI ไม่ขยับ เพราะวัดกระดาษไม่ใช่วัดความจริง

ความแตกต่างนี้มีนัยสำคัญในทางปฏิบัติ เพราะ "ยา" ที่ใช้รักษาแต่ละประเภทไม่เหมือนกัน Design Failure ต้องการการออกแบบระบบใหม่ Capture Failure ต้องการ Whistleblower Protection และ Independent Oversight ที่มีอำนาจจริง ส่วน Capacity Failure ต้องการการลงทุนในคนและวิธีการประเมินที่ลึกกว่าเอกสาร การวินิจฉัยผิดประเภทจึงไม่ต่างจากการรักษาผิดโรค — ลงทุนมากแต่ระบบยังล้มเหลวต่อไป (Mana Nimitmonakol, 2025; World Bank, 2024; Yimnak, 2022)

จากการวิเคราะห์ทั้งสามกรณี พบรูปแบบที่ชัดเจนสองประการ ประการแรก ทุกกรณีมีจุดเริ่มต้นจาก Design Failure ที่เปิดช่องให้ Failure ประเภทอื่นขยายตัวตามมา กรณี SAO เริ่มจาก Design Failure ในโครงสร้างการจัดซื้อ กรณี 1MDB เริ่มจาก Design Failure ในโครงสร้างการกำกับดูแล และกรณี ITA เริ่มจาก

Design Failure ในการออกแบบตัวชี้วัด ประการที่สอง Capture Failure มักเป็นผลขั้นปลายของ Failure ที่สะสมมา ไม่ใช่จุดเริ่มต้น กล่าวคือระบบไม่ได้ถูกยึดในวันแรก แต่ค่อยๆ ถูกยึดเมื่อ Design Failure และ Capacity Failure สะสมจนผู้มีอำนาจเห็นช่องทางที่จะใช้ประโยชน์ได้ บทเรียนนี้ชี้ว่าการป้องกัน Capture Failure ต้องเริ่มจากการออกแบบโครงสร้างตั้งแต่ต้น ไม่ใช่รอให้ระบบถูกยึดแล้วค่อยพยายามแก้ (World Bank, 2024; NACC, 2024)

ความสัมพันธ์ระหว่าง Failure ทั้งสามประเภทในสามกรณีศึกษาไม่ใช่เส้นตรง แต่เป็นวงจรที่ Failure แต่ละประเภทเสริมกำลังซึ่งกันและกัน แผนภาพที่ 4.10 สรุปจุดร่วมและจุดต่างของทั้งสามกรณีผ่าน Venn Diagram เพื่อให้เห็นว่า Design Failure คือ DNA ร่วมของทุกกรณี และการแก้ไขที่ยั่งยืนต้องเริ่มที่โครงสร้างเสมอ

ภาพที่ 4- 10 Venn Diagram: การสังเคราะห์บทเรียนจาก 3 กรณีศึกษาสู่กรอบบูรณาการ

ที่มา: สังเคราะห์โดยผู้เขียนจาก Mana Nimitmongkol (2025); World Bank (2024); Yimnak (2022)

ภาพที่ 4-10 แสดงจุดร่วมและจุดต่างของ 3 กรณีศึกษา และชี้ให้เห็นว่า Design Failure เป็นต้นทางของ Failure ทุกประเภท การแก้ไขจึงต้องเริ่มจากการออกแบบโครงสร้างสถาบันใหม่ให้เป็นอิสระและโปร่งใสโดยธรรมชาติ

4.7 บทสรุป: Self-Correcting Governance System

บทที่ 4 เดินทางมาไกล เริ่มจากการวินิจฉัยว่าระบบควบคุมล้มเหลวได้ 4 วิธี วิเคราะห์เครื่องมือวินิจฉัย 2 ชุดคือ COSO และ ISO 31000 ทดสอบด้วยดัชนี CPI และ WGI ตรวจสอบว่า E-Governance ช่วยได้แค่ไหน และพิสูจน์ผ่านกรณีศึกษา 3 กรณีว่าทฤษฎีสอดคล้องกับความจริงอย่างไร คำถามสุดท้ายที่เหลืออยู่คือ "แล้วจะออกแบบระบบที่ดีกว่านี้ได้อย่างไร?" หัวข้อ 4.7 ตอบคำถามนั้นด้วยการสังเคราะห์ทุกสิ่งที่วิเคราะห์มาเป็นกรอบบูรณาการชุดเดียว ที่เรียกว่า Self-Correcting Governance System — ระบบที่ไม่เพียงแต่ตรวจจับความผิดพลาดได้ แต่มีกลไกแก้ไขตัวเองได้โดยอัตโนมัติ

4.7.1 กรอบบูรณาการ: Self-Correcting Governance System

การสังเคราะห์จากบทวิเคราะห์ทั้งหมดในบทที่ 4 นำไปสู่ข้อเสนอกรอบบูรณาการ Self-Correcting Governance System ซึ่งผสมผสาน Internal Control ตาม COSO (2013), Enterprise Risk Management ตาม COSO (2017) และ ISO 31000 (2018), และ E-Governance เข้าด้วยกันเป็นระบบที่สามารถวินิจฉัยและแก้ไขตัวเองได้อย่างต่อเนื่อง หลักการสำคัญคือการสร้าง feedback loop ที่ทำให้ปัญหาสามารถถูกตรวจจับและ แก้ไขได้อย่างรวดเร็ว ไม่ใช่ปล่อยให้สะสมจนกลายเป็นวิกฤต

แก่นของกรอบนี้คือการมองว่า Internal Control, ERM และ E-Governance ไม่ใช่ระบบแยกส่วนที่ทำงานต่างคนต่างอยู่ แต่เป็นสามชั้นของกลไก

เดียวกัน COSO Internal Control (2013) วางรากฐานว่าองค์กรต้องมีโครงสร้างควบคุมอะไร COSO ERM (2017) ยกระดับขึ้นมาถามว่าความเสี่ยงอะไรจะทำให้องค์กรไปไม่ถึงเป้าหมาย และ E-Governance สร้างความโปร่งใสโดยโครงสร้างเพื่อให้ทั้งสองชั้นทำงานบนข้อมูลที่เชื่อถือได้ เมื่อสามชั้นนี้ทำงานพร้อมกันบนฐานของ Political Will ที่แท้จริง ระบบจะสามารถตรวจจับ Failure ได้ตั้งแต่ระยะแรกก่อนที่จะสะสมจนกลายเป็น Capture Failure ที่รักษายาก

ตารางที่ 4.6 สรุปโครงสร้างของ Self-Correcting Governance System ใน 3 เสาหลัก โดยแสดงให้เห็นว่าแต่ละเสารับผิดชอบแก้ไข Failure Type ใด ต้องการองค์ประกอบอะไร และอ้างอิงมาตรฐานใด ทำให้เห็นภาพรวมว่ากรอบนี้ไม่ได้สร้างขึ้นใหม่จากศูนย์ แต่สังเคราะห์จากมาตรฐานสากลที่มีอยู่แล้วมาจัดวางใหม่ให้ทำงานร่วมกันเป็นระบบ

ตาราง 4- 6 กรอบ Self-Correcting Governance System: สามเสาและเงื่อนไขที่ขาดไม่ได้

เสาที่	ชื่อเสา	องค์ประกอบหลัก	แก้ไข Failure Type	มาตรฐานอ้างอิง
1	Technical Infrastructure (โครงสร้างเทคนิค)	COSO 5 Components + ISO 31000 + E-Governance + Corruption Risk Register	Design Failure + Capacity Failure	COSO (2013, 2017); ISO (2018); INTOSAI (2004)
2	Human Capacity (ศักยภาพบุคลากร)	Risk-Based Auditing + Data Analytics + Corruption Risk Specialist + Training	Capacity Failure	COSO (2013); INTOSAI (2004); NACC (2024)
3	Political & Administrative Will (เจตจำนงทางการเมือง)	Ethical Leadership + Independent Audit Committee + Rule of Law + Whistleblower	Will Failure + Capture Failure	Uwanno (2025); บทที่ 3

ที่มา: สังเคราะห์จาก COSO (2013, 2017); ISO (2018บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2569); INTOSAI (2004)

ตารางที่ 4 - 6 เผยให้เห็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่มักถูกมองข้าม คือ Failure ทั้ง 4 ประเภทในหัวข้อ 4.1 นั้น 3 เสาหลักของ Self-Correcting Governance System ครอบคลุมได้ครบ กล่าวคือ Technical Infrastructure แก้ Design Failure และ Capacity Failure ในระดับระบบ Human Capacity แก้ Capacity Failure ในระดับคน และ Political & Administrative Will แก้ Will Failure และ Capture Failure ซึ่งเป็นโรคที่ร้ายแรงที่สุดและรักษายากที่สุด ความสัมพันธ์นี้แสดงให้เห็นว่ากรอบ Self-Correcting Governance System ไม่ใช่แนวคิดนามธรรม แต่เป็นการแปลง Institutional Pathology ให้กลายเป็นแผนการรักษาที่มีเป้าหมายชัดเจน

สามเสาที่อธิบายในตารางทำงานร่วมกันเป็น feedback loop ไม่ใช่เส้นตรง แผนภาพที่ 4 - 11 แสดงให้เห็นว่า Technical Infrastructure สร้างข้อมูล Human Capacity แปลงข้อมูลเป็นการวินิจฉัย และ Political Will นำการวินิจฉัยไปสู่การแก้ไข เมื่อวงจรนี้หมุนอย่างต่อเนื่อง ระบบจะตรวจจับ Failure ได้ก่อนที่จะสะสมจนวิกฤต

ภาพที่ 4- 11 Self-Correcting Governance System: 3 เสาหลักและ Feedback Loop

ที่มา: สังเคราะห์จาก COSO (2013, 2017); ISO (2018); Transparency International (2024)

แผนภาพที่ 4 - 11 แสดงโครงสร้าง Self-Correcting Governance System ที่ประกอบด้วย 3 เสาหลัก (Technical Infrastructure, Human Capacity, Political Will) ที่ทำงานเป็น feedback loop เพื่อตรวจจับและแก้ไข Institutional Failure ได้ตั้งแต่เนิ่น ๆ

ระบบ Self-Correcting Governance ทำงานโดยอาศัย feedback loop ที่ต่อเนื่อง 3 ระดับ ระดับแรก Technical Infrastructure สร้างข้อมูลที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ผ่านระบบ e-governance, corruption risk register และ monitoring activities ระดับที่สอง Human Capacity แปลงข้อมูลนั้นเป็นการวินิจฉัยและการแก้ไขที่มีประสิทธิผลผ่าน ทักษะ risk-based auditing และ data analytics ระดับที่สาม Political & Administrative Will ทำให้ข้อเสนอแนะจากการวินิจฉัยถูกนำไปปฏิบัติจริง เมื่อทั้งสามเสาทำงานประสานกัน ระบบจะสามารถตรวจจับ Failure ประเภทต่าง ๆ ได้ตั้งแต่เนิ่น ๆ (COSO, 2017; ISO, 2018)

4.7.2 สามเงื่อนไขในบริบทไทย: จากทฤษฎีสู่ภาคปฏิบัติ

สำหรับ Technical Infrastructure ของไทย สิ่งที่ต้องการไม่ใช่การซื้อซอฟต์แวร์ใหม่ แต่คือการเชื่อมต่อสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ทำงานร่วมกัน ระบบ e-GP มีอยู่แล้ว data.go.th มีอยู่แล้ว ระบบ ITA มีอยู่แล้ว แต่ทั้งสามระบบยังไม่เชื่อมกันจนสามารถตรวจจับรูปแบบผิดปกติข้ามหน่วยงานได้ การสร้าง interoperability ระหว่างระบบเหล่านี้คือ Design Failure ที่ต้องแก้ก่อน ควบคู่กับการบังคับใช้ Mandatory Disclosure ที่ทำให้ข้อมูลที่ป้อนเข้าระบบมีคุณภาพพอสำหรับการวิเคราะห์ การมี Corruption Risk Register ในทุกหน่วยงานภาครัฐเป็น minimum requirement ที่ยังขาดอยู่ในปัจจุบัน (COSO, 2013; INTOSAI, 2004)

สำหรับ Human Capacity ของไทย ช่องว่างที่สำคัญที่สุดไม่ได้อยู่ที่ระดับผู้เชี่ยวชาญส่วนกลาง แต่อยู่ที่ระดับผู้บริหารกลาง (middle management) ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจในงานประจำวัน งานวิจัยของ Zhao et al. (2021, p. 1564) ยืนยันว่า Corruption Risk Literacy ในระดับนี้คือตัวแปรที่ส่งผลต่อคะแนน CPI มากกว่าจำนวนผู้เชี่ยวชาญที่ส่วนกลาง การพัฒนา Human Capacity จึงต้องออกแบบหลักสูตรที่แตกต่างกันตาม Corruption Risk Profile ของแต่ละประเภทหน่วยงาน ไม่ใช่หลักสูตรกลางชุดเดียวสำหรับทุกคน ระบบวัดผลต้องถามว่าบุคลากรสามารถระบุ Red Flags ในงานตัวเองได้หรือไม่ ไม่ใช่แค่ผ่านการอบรม (NACC, 2024)

สำหรับ Political and Administrative Will ของไทย ความท้าทายไม่ใช่การหาผู้นำที่ดีคนเดียว แต่คือการสร้างระบบที่ทำให้ Will ไม่ขึ้นอยู่กับบุคคล บวร ศักดิ์ อุวรรณโณ (2569) กล่าวว่า "ถ้ากฎหมายถูกออกแบบให้ดี แต่คนใช้อำนาจไม่ยึดถือ กฎหมายก็เป็นเพียงตัวอักษรบนกระดาษ" (หัวข้อ 5) แต่ด้านกลับของประโยคนี้คือ ถ้าโครงสร้างถูกออกแบบให้ผู้มีอำนาจ "ทำทุจริตได้ยาก" แม้ไม่มี Will ก็ตาม ระบบก็ยังทำงานได้ในระดับหนึ่ง การสร้าง Independent Audit Committee ที่มีอำนาจจริงตามกฎหมาย การบังคับ Asset Declaration แบบ public และการสร้าง Whistleblower Protection ที่ใช้งานได้ คือการลดพื้นที่ที่ Will Failure สามารถเกิดขึ้นได้

การวัดว่า Self-Correcting Governance System ทำงานได้จริงหรือไม่ ต้องใช้ตัวชี้วัดสองระดับควบคู่กัน Leading indicators ที่วัดกระบวนการ ได้แก่ จำนวน Corruption Risk ที่ระบุใน Risk Register ของแต่ละหน่วยงาน ความเป็นอิสระของหน่วยตรวจสอบภายในที่วัดจากโครงสร้างสายรายงาน และจำนวนคดีที่ถูกตรวจจับผ่านระบบ Whistleblowing ก่อนที่จะกลายเป็นข่าว Lagging indicators ที่วัดผลลัพธ์ ได้แก่ คะแนน CPI และ WGI Control of Corruption ที่ต้องติดตาม

แนวโน้มหลายปี ไม่ใช่เพียงคะแนนรายปี (Transparency International, 2024; World Bank, 2024)

ความยั่งยืนของ Political Will ในระยะยาวไม่อาจพึ่งพาผู้นำเพียงคนเดียว แต่ต้องอาศัยการสร้าง วัฒนธรรมธรรมาภิบาล ที่ฝังรากลึกในทุกระดับของสถาบัน โดยที่บุคลากรทุกคนมองการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยงว่าเป็นสิ่งที่ทำให้งานดีขึ้น ไม่ใช่ภาระเพิ่มเติม การสร้างวัฒนธรรมเช่นนี้ต้องผสมผสานการศึกษาและฝึกอบรมระยะยาว ระบบบรางวัลสำหรับพฤติกรรมที่โปร่งใส และการบังคับใช้มาตรการทางวินัยอย่างเสมอภาค (Transparency International, 2024; NACC, 2024)

เพื่อให้เห็นภาพรวมของเส้นทางการพัฒนาที่เป็นรูปธรรม แผนภาพต่อไปนี้สรุปแผนปฏิบัติการเชิงนโยบาย (Policy Roadmap) สำหรับการสร้าง Self-Correcting Governance System ในบริบทไทย โดยแบ่งออกเป็นสองระยะตามลำดับความเร่งด่วนและความพร้อมของระบบ

ภาพที่ 4- 12 Policy Roadmap: 2 ระยะสู่ Self-Correcting Governance ในประเทศไทย

ที่มา: สังเคราะห์โดยผู้เขียนจาก NACC (*2024*); COSO (*2017*); ISO (*2018*); World Bank (*2024*)

แผนภาพ 4 -12 แสดงให้เห็นว่าการสร้างระบบที่รักษาตัวเองได้ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงครั้งเดียวจบ แต่เป็นกระบวนการสองระยะที่ต้องดำเนินการต่อเนื่อง ระยะที่ 1 (ระยะสั้น 1–3 ปี) มุ่งปิดช่อง Design Failure โดยสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ขาดไม่ได้ ได้แก่ การทำให้ Mandatory Disclosure เป็นมาตรฐานบังคับ การขยาย data.go.th ให้ถึงระดับ Open Data Maturity ระดับ 3 และการสร้าง Corruption Risk Register ในหน่วยงานที่มีความเสี่ยงสูง ระยะที่ 2 (ระยะกลาง 3–5 ปี) มุ่งพัฒนา Capacity และ Digital Platform เพื่อให้ระบบสามารถตรวจจับ Red Flags ได้โดยอัตโนมัติ สิ่งที่แผนภาพนี้ย้ำเตือนคือ ทั้งสองระยะต้องการ Political Will ที่ต่อเนื่องเป็นพลังขับเคลื่อน — เทคโนโลยีและกฎระเบียบเป็นเพียงเครื่องมือ (Transparency International, 2024; NACC, 2024)

กรอบ Self-Correcting Governance System ที่นำเสนอในบทนี้ต้องการฐานรองรับจาก กฎหมายและนโยบายที่เข้มแข็ง กฎหมายต้องกำหนดความเป็นอิสระของหน่วยตรวจสอบ ในระดับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหลัก บังคับ Mandatory Disclosure สำหรับข้อมูล งบประมาณและสัญญาจัดซื้อ และสร้าง Whistleblower Protection ที่มีประสิทธิผลจริง

หากขาดกฎหมายและนโยบายที่แข็งแกร่ง แม้จะมี COSO, ISO 31000 และ E-Governance ที่ดีเพียงใด ระบบก็จะยังคงป่วยด้วย Will Failure และ Capture Failure ต่อไป เพราะผู้มีอำนาจสามารถหลีกเลี่ยงหรือแทรกแซงระบบได้ตราบเท่าที่กฎหมาย ไม่บังคับใช้อย่างเสมอภาค ดังที่ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2569) สรุปว่า ธรรมาภิบาลที่ แท้จริงต้องเป็นวิถีชีวิต ไม่ใช่รายงานประจำปี (หัวข้อ 7) บทที่ 5 จึงจะวิเคราะห์กรอบกฎหมายและนโยบายที่จำเป็นต้องรองรับทั้งสามเสา ของ Self-Correcting Governance System ให้ทำงานได้อย่างสมบูรณ์และยั่งยืน

การวัดประสิทธิผลของ Self-Correcting Governance System ต้องใช้ตัวชี้วัดที่สมดุล ระหว่าง leading indicators ซึ่งชี้วัดกระบวนการ และ lagging indicators ซึ่งชี้วัด ผลลัพธ์ Leading indicators ได้แก่ จำนวน Corruption Risk ที่ระบุใน Risk Register ความเป็นอิสระของหน่วยตรวจสอบภายในที่วัดจากโครงสร้างการรายงาน และจำนวนคดีที่ถูกตรวจจับผ่านระบบ Whistleblowing ส่วน lagging indicators ที่สำคัญที่สุดคือคะแนน CPI และ WGI Control of Corruption (Transparency International, 2024; World Bank, 2024)

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนา Self-Correcting Governance System ในบริบทไทย ประกอบด้วยสามระดับ ระดับที่ 1 ระยะสั้น 1–3 ปี ควรเร่งปรับปรุงโครงสร้าง หน่วยตรวจสอบภายในให้มีสายรายงานอิสระ บังคับ Corruption Risk Assessment รายปีในหน่วยงานที่มีความเสี่ยงสูง และยกระดับ data.go.th ให้ถึงระดับ 3 ตาม Open Data Maturity Model ระดับที่ 2 ระยะกลาง 3–7 ปี ควรพัฒนา Digital Audit Platform เชื่อมข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และสร้าง Whistleblower Protection Agency ที่เป็นอิสระ (NACC, 2024; COSO, 2017; ISO, 2018)

4.7.3 ระบบต้องการกฎหมายรองรับ

ในบทที่ 4 เริ่มด้วยคำถามว่า "ทำไมระบบควบคุมที่ดีบนกระดาษจึงล้มเหลวในทางปฏิบัติ?" และสิ้นสุดด้วยคำตอบว่าความล้มเหลวไม่ได้เกิดจากการขาดกฎหมายหรือเทคโนโลยี แต่เกิดจากการที่ระบบสถาบันถูกออกแบบให้มีช่องว่าง ขาดคนที่มีทักษะพอจะใช้เครื่องมือที่มี หรือขาด Will ที่จะบังคับใช้กฎที่มีอยู่อย่างเสมอภาค Self-Correcting Governance System ไม่ใช่คำตอบสำเร็จรูป แต่เป็นกรอบวินิจฉัยที่ช่วยให้ผู้ออกแบบระบบรู้ว่ากำลังรักษาโรคประเภทใด ด้วยยาชนิดใด และต้องการเงื่อนไขอะไรเพื่อให้ยานั้นออกฤทธิ์ได้จริง

ระบบการควบคุมภายใน การบริหารความเสี่ยง และ E-Governance ที่บทที่ 4 วางรากฐานไว้ไม่อาจดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนในฐานะ "ระบบที่รักษาตัวเอง" หากปราศจากกรอบกฎหมายและนโยบายที่รองรับอย่างเหมาะสม ประสบการณ์จากกรณีศึกษาในบทที่ 4 ชี้ให้เห็นซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่า เทคโนโลยีที่ดีและระบบที่ออกแบบมาอย่างรอบคอบมักล้มเหลวเพราะขาด legal mandate ที่ชัดเจน — ไม่มีกฎหมายกำหนดว่าใครต้องรับผิดชอบ ใครมีอำนาจตรวจสอบ และอะไรคือบทลงโทษเมื่อระบบถูกละเว้น

ในบทที่ 5 จะตรวจสอบกรอบกฎหมายและนโยบายที่เป็นแกนหลักของธรรมาภิบาลไทย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ พ.ศ. 2560 ไปจนถึงกฎหมายข้อมูลส่วนบุคคลและ Open Data Policy โดยวิเคราะห์ว่ากฎหมายเหล่านี้สร้าง enabling conditions สำหรับระบบที่บทที่ 4 อธิบายได้อย่างไร และยังมีช่องว่างทางกฎหมายใดที่ต้องการการปิดช่องเพิ่มเติม คำถามสำคัญที่บทที่ 5 จะตอบคือ: กฎหมายที่ดีกว่านี้จะช่วยให้ระบบควบคุมไทย "รักษาตัวเอง" ได้จริงหรือไม่?

รายการอ้างอิง

Bowornwathana, B. (2004). Thaksin's model of government reform: Prime ministerialisation through "a country is my company" approach. Asian Journal of Political Science, 12(1), 135–153. https://doi.org/10.1080/02185370408434237

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission [COSO]. (2013). Internal control — Integrated framework. COSO. https://www.coso.org/Pages/ic.aspx

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission [COSO]. (2017). Enterprise risk management — Integrating with strategy and performance. COSO. https://www.coso.org/Pages/erm.aspx

International Organization for Standardization [ISO]. (2018). ISO 31000:2018 — Risk management: Guidelines. ISO. https://www.iso.org/standard/65694.html

International Organization of Supreme Audit Institutions [INTOSAI]. (2004). INTOSAI GOV 9100: Guidelines for internal control standards for the public sector. INTOSAI. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INTOSAI_GOV_9100.pdf

Mana Nimitmonakol. (2025, March 10). The collapse of the State Audit Office building — A reflection of corruption in government construction projects. Bangkok Tribune.

https://bkktribune.com/the-collapse-of-the-state-audit-office-sao-building-a-reflection-of-corruption-in-government-construction-projects/

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). เอกสารประกอบรายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567. https://www.nacc.go.th/categorydetail/20180831184643152025042515464 7

Hough, D. (2013). Corruption, anti-corruption and governance. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137268716

Rotchanakitumnuai, S. (2021). [ต้องตรวจสอบชื่อบทความและ DOI]

Teorell, Jan, & Rothstein, Bo. (2015). Getting to Sweden, Part I: War and Malfeasance, 1720–1850. Scandinavian Political Studies, 38(3), 217–237. https://doi.org/10.1111/1467-9477.12047

Hoffmann, T., & Solarte-Vasquez, M. C. (2022). The Estonian e-residency programme and its role beyond the country's digital public sector ecosystem. CES Derecho, 13(2), 184–204. https://doi.org/10.21615/cesder.6772

World Bank. (2017). World Development Report 2017: Governance and the Law. World Bank Group. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7

Transparency International. (2024). Corruption perceptions index 2024. https://www.transparency.org/en/cpi/2024

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2569). หลักธรรมาภิบาลและจริยธรรมในการบริหารองค์กรให้โปร่งใส [เอกสารบรรยาย]. หลักสูตรนักบริหารยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับสูง (น.ย.ป.ส.) รุ่นที่ 17, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. https://www.youtube.com/watch?v=QDrndss71o8

Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector — Applications and challenges. International Journal of Public Administration, 42(7), 596–615. https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103

World Bank. (1989). Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth - a long-term perspective study [Research Report]. World Bank Group. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/498241468742846138

World Bank. (2025). Worldwide Governance Indicators (2025 revision) [Data set]. World Bank Group. https://info.worldbank.org/governance/wgi/

บทที่ 5

ประสิทธิภาพและการ
บริหารเชิงผลลัพธ์
ในองค์กรภาครัฐ
จากทฤษฎีสู่การสร้างคุณค่าสาธารณะ

บทที่ 5
ประสิทธิภาพและการบริหารเชิงผลลัพธ์ในองค์กรภาครัฐ: จากทฤษฎีสู่การสร้างคุณค่าสาธารณะ

Efficiency and Results-Based Management in Public Organizations: From Theory to Public Value Creation

บทที่ 5 นี้มุ่งนำเสนอกรอบแนวคิดและเครื่องมือสำคัญสามประการที่ช่วยให้องค์กรภาครัฐ สามารถบรรลุหลักธรรมาภิบาลในทางปฏิบัติ ได้แก่ การบริหารเชิงผลลัพธ์ (1) การบริหารเชิงผลลัพธ์ (Results-Based Management: RBM) (2) ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรสาธารณะ (Value for Money: VfM) และ (3) การกระจายอำนาจ (Decentralization) ทั้งสามประการเชื่อมโยงกับหลักธรรมาภิบาล และ จริยธรรมที่ได้นำเสนอในบทก่อนหน้า โดยทำหน้าที่เป็นกลไกปฏิบัติการที่แปลงหลักการนามธรรม ให้กลายเป็นผลลัพธ์ที่จับต้องได้สำหรับประชาชน

การนำเสนอในบทนี้ยึดกรอบแนวคิด "คุณค่าสาธารณะ" (Public Value) ของ Symes (1999) เป็นแกนหลัก โดยเชื่อว่าความสำเร็จขององค์กรภาครัฐ ไม่ได้วัดจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือความประหยัดเพียงอย่างเดียว แต่วัดจากคุณค่าที่สร้างให้กับสังคมโดยรวมและกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย ทั้งในมิติระยะสั้นและผลกระทบระยะยาว

บทนี้แบ่งเป็น 7 หัวข้อหลัก เริ่มจากกรอบแนวคิดเชิงวิวัฒนาการของการบริหารภาครัฐ ตามด้วยการบริหารเชิงผลลัพธ์ ความคุ้มค่า การกระจายอำนาจ การ

ประเมินผลสัมฤทธิ์ บทเรียนจากภาคเอกชน และสรุปสังเคราะห์พร้อมสะพานเชื่อมสู่บทที่ 6 ที่จะสำรวจกรอบกฎหมายและนโยบายที่สนับสนุนการปฏิรูปธรรมาภิบาล

5.1 กรอบแนวคิด: จากการปฏิบัติงานสู่การสร้างคุณค่า

การบริหารภาครัฐในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมามีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง จากแนวคิดดั้งเดิมที่เน้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบและลำดับชั้น มายังแนวคิดที่ซับซ้อนและครอบคลุมมากขึ้น การเข้าใจวิวัฒนาการนี้เป็นพื้นฐานสำคัญในการออกแบบระบบบริหาร ที่มีทั้งประสิทธิภาพและยึดหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง

5.1.1 วิวัฒนาการแนวคิดการบริหารภาครัฐ (จาก TPA ถึง PVM)

การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration: TPA) มีรากฐานมาจากแนวคิดของ Max Weber และ Woodrow Wilson ที่เน้นระบบราชการ ที่มีประสิทธิภาพผ่านการแบ่งงานและลำดับชั้นที่ชัดเจน อย่างไรก็ตามระบบนี้สร้างความแข็งกระด้างและขาดการตอบสนองต่อความต้องการที่เปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดแรงผลักดันสู่การปฏิรูปในทศวรรษ 1980

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เกิดขึ้นในทศวรรษ 1980–1990 โดยนำเครื่องมือการบริหารจากภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐ Hood (1991) ระบุลักษณะสำคัญของ NPM ว่าประกอบด้วย การจัดการเชิงมืออาชีพ การกำหนดมาตรฐานและการวัดผล การให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ การสร้างการแข่งขัน และการเน้นประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร (Hood, 1991, pp. 4–5) กรอบนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการนำการบริหารเชิงผลลัพธ์ (RBM) มาใช้ในภาครัฐทั่วโลก

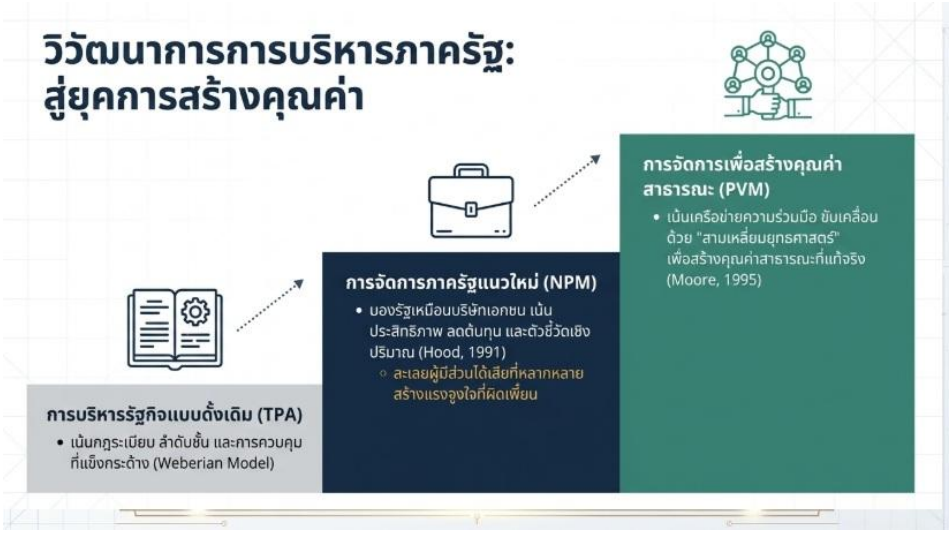
> *"[NPM involves] a style of public management emphasizing quantified targets, transparent accounting, arm's length agencies, and competition." — Hood (1991, p. 5)*

อย่างไรก็ตาม NPM ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามองภาครัฐราวกับบริษัทเอกชน ละเลยบทบาทของผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย และสร้างแรงจูงใจที่ผิดเพี้ยน (Perverse Incentives) Osborne (2010) จึงเสนอการกำกับดูแลสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) ที่เน้นเครือข่ายความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐ ตลาด และภาคประชาสังคม (Osborne, 2010, pp. 6–9)

Symes (1999) พัฒนาแนวคิดการจัดการเพื่อสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public Value Management: PVM) โดยเสนอว่าเป้าหมายของผู้บริหารภาครัฐ ไม่ใช่แค่การส่งมอบบริการอย่างมีประสิทธิภาพ แต่คือการสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public Value) ผ่าน "สามเหลี่ยมยุทธศาสตร์" (Strategic Triangle) ที่ประกอบด้วย คุณค่าสาธารณะ สภาพแวดล้อมที่ให้การอนุมัติ และขีดความสามารถในการปฏิบัติ (Symes, 1999)

> *"The job of public managers is not just to deliver public services efficiently and effectively, but to create public value." — Symes (1999)*

แผนภาพที่ 5-1 สรุปเส้นทางวิวัฒนาการทั้งสามยุคอย่างเป็นลำดับ จากการบริหารแบบกฎระเบียบ (TPA) ที่เน้นระเบียบวิธี ไปสู่การบริหารแบบตลาด (NPM) ที่เน้นประสิทธิภาพ และก้าวสู่ยุคการสร้างคุณค่า (PVM) ที่มองภาพรวมสังคม



ภาพที่ 5- 1 วิวัฒนาการการบริหารภาครัฐ: จาก TPA สู่ NPM และ PVM

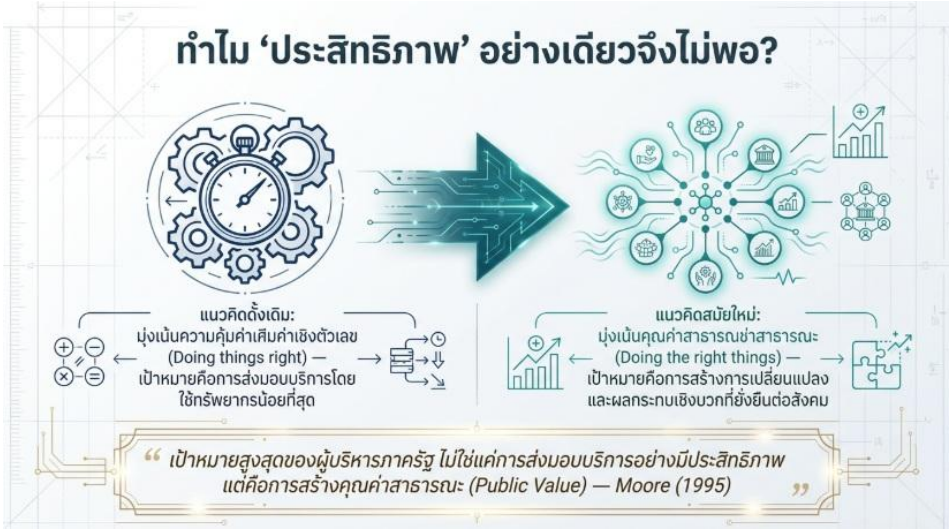
ที่มา: จัดทำโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก Hood (1991), Symes (1999) และ Osborne (2010)

แผนภาพที่ 5-1 แสดงให้เห็นว่าวิวัฒนาการดังกล่าวไม่ใช่การแทนที่กันโดยสิ้นเชิง แต่เป็นการสะสมและปรับแต่งเครื่องมือ ในบริบทไทย ระบบราชการยังคงมีลักษณะผสมผสาน ระหว่าง TPA (ความเป็นระเบียบวิธีและลำดับชั้น) กับ NPM (การกำหนดตัวชี้วัดและการประเมินผล) โดยที่ PVM ยังอยู่ในระยะแรกของการนำไปปฏิบัติ ความท้าทายสำคัญจึงเป็นการออกแบบระบบที่รักษาความเป็นระเบียบของ TPA ไว้ควบคู่กับความมุ่งเน้นผลลัพธ์ของ NPM และคุณค่าสาธารณะของ PVM

5.1.2 เหตุใดประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ

กรอบ NPM มุ่งเน้น "ประสิทธิภาพ" (Efficiency) เป็นหลัก นั่นคือการทำให้มากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรน้อยลง แต่แนวคิดนี้มีข้อจำกัดสำคัญในบริบทสาธารณะ เพราะองค์กรภาครัฐมีพันธกิจที่กว้างและซับซ้อนกว่าการแสวงหากำไร Pollitt และ Bouckaert (2017) ชี้ให้เห็นว่าการวัดแค่ผลผลิต (Output) โดยไม่พิจารณาผลลัพธ์ (Outcome) นำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายจำนวนมาก (Pollitt & Bouckaert, 2017, p. 15)

แผนภาพที่ 5-2 เปรียบเทียบแนวคิดดั้งเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมต้นทุน (Doing things right) กับแนวคิดสมัยใหม่ที่มุ่งสร้างคุณค่า (Doing the right things) โดยอ้างอิงคำกล่าวของ Symes (1999) เป็นเข็มทิศหลักในการกำหนดทิศทางองค์กร



ภาพที่ 5- 2 จาก Efficiency สู่ Public Value

ที่มา: จัดทำโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก Symes (1999) *และ* Pollitt & Bouckaert (2017, p. 15)

จากแผนภาพที่ 5-2 พบว่าเส้นแบ่งสำคัญคือความแตกต่างระหว่าง "การทำให้ถูกวิธี" กับ "การทำสิ่งที่ถูกต้อง" ในบริบทภาครัฐไทย ระบบราชการมักติดกับดักของเป้าหมายเชิงตัวชี้วัด เช่น จำนวนหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ ITA หรือจำนวนคู่มือประชาชนที่จัดทำ แทนที่จะมุ่งวัดว่าคุณภาพชีวิตประชาชนดีขึ้นจริงหรือไม่ การเปลี่ยนกรอบความคิดนี้ต้องการทั้งการออกแบบระบบวัดผลใหม่ และการพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

ระบบที่สมบูรณ์ต้องพิจารณาสี่มิติควบคู่กัน ได้แก่ ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึงการทำอย่างถูกวิธี ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึงการทำสิ่งที่ถูกต้อง ความคุ้มค่า (Value for Money) หมายถึงผลประโยชน์เกินกว่า

ต้นทุน และความเป็นธรรม (Equity) หมายถึงการกระจายประโยชน์ถึงผู้ที่ต้องการจริง สี่มิตินี้เชื่อมโยงโดยตรงกับเสาหลักธรรมาภิบาลที่กล่าวถึงในบทที่ 2

แผนภาพที่ 5-3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสี่มิติที่ล้อมรอบแกนกลาง ซึ่งคือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) อันเป็นจุดสมดุลที่ทำให้ ทั้งสี่มิติส่งเสริมกันแทนที่จะขัดแย้งกัน

ภาพที่ 5- 3 มิติของการบริหารภาครัฐสมัยใหม่
ที่มา: จัดทำโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก HM Treasury (2026) *และ* Symes (1999)

แผนภาพที่ 5-3 เน้นย้ำว่าสี่มิติไม่สามารถแยกกันได้ หน่วยงานที่เน้นเฉพาะ Efficiency โดยไม่คำนึงถึง Equity อาจเพิ่มผลผลิตในเขตเมืองแต่ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบทกว้างขึ้น ในทางกลับกัน หน่วยงานที่ให้ความสำคัญกับ Equity มากเกินไป อาจตกอยู่ในกับดักการกระจายทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ หลักธรรมาภิบาลในแกนกลางทำหน้าที่เป็นกลไกสมดุลที่ช่วยให้ ผู้บริหารตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรอย่างมีหลักการ

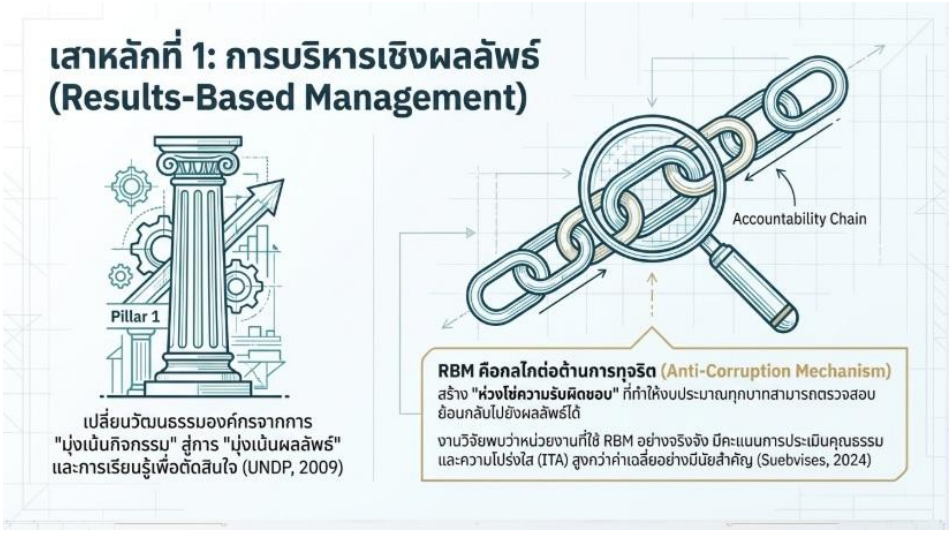
5.1.3 การเชื่อมโยงประสิทธิภาพกับหลักธรรมาภิบาล

ในบทที่ 2 ได้นำเสนอเสาหลักธรรมาภิบาลสี่ประการ ได้แก่ ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Accountability) นิติธรรม (Rule of Law) และการมีส่วนร่วม (Participation) ในบทนี้แสดงให้เห็นว่า "ประสิทธิภาพ" ในความหมายที่สมบูรณ์ คือการทำให้หลักการทั้งสี่นี้เกิดผลในทางปฏิบัติ กล่าวคือการบริหารเชิงผลลัพธ์ (RBM) คือกลไกในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ และความคุ้มค่า (VfM) คือมาตรวัดว่าหลักธรรมาภิบาลนั้น สร้างผลกระทบที่แท้จริงหรือไม่

5.2 การบริหารเชิงผลลัพธ์ (Results-Based Management: RBM)

การบริหารเชิงผลลัพธ์ หรือ RBM เป็นกรอบการบริหารและการจัดการที่เน้น "ผลลัพธ์" มากกว่า "กิจกรรม" โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) (2009, p. 8) นิยาม RBM ว่าเป็น "กลยุทธ์การจัดการที่มุ่งให้ผลการปฏิบัติงาน ข้อมูล และการเรียนรู้ถูกนำมาใช้ปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจ" RBM จึงไม่ใช่แค่เครื่องมือประเมินผล แต่เป็นปรัชญาการบริหารที่เปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร

แผนภาพที่ 5-4 นำเสนอ RBM ในฐานะ "เสาหลักที่ 1" ของระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล โดยเน้นบทบาทของ RBM ในฐานะกลไกต่อต้านทุจริตผ่านห่วงโซ่ความรับผิดชอบ (Accountability Chain) ที่ทำให้ทุกทรัพยากรสาธารณะตรวจสอบได้



ภาพที่ 5- 4 เสาหลักที่ 1: การบริหารเชิงผลลัพธ์ (RBM)ในฐานะกลไกต่อต้านทุจริต

ที่มา: จัดทำโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก UNDP (2009, p. 8) *และ พลอย สืบวิเศษ* (2565)

แผนภาพที่ 5-4 ชี้ให้เห็นมิติสำคัญที่มักถูกมองข้ามว่า RBM ไม่ได้เป็นเพียงเครื่องมือวัดผลงาน แต่เป็นกลไกที่สร้างความโปร่งใสในการใช้ทรัพยากรสาธารณะ เมื่อทุกกิจกรรมผูกกับผลผลิตและผลลัพธ์ที่ตรวจสอบได้ การเบียดบังทรัพยากรและการทุจริตเชิงนโยบายจะเกิดขึ้นได้ยากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ พลอย สืบวิเศษ (2565) ที่พบว่าหน่วยงานภาครัฐไทยที่นำ RBM มาใช้อย่างเป็นระบบ มีคะแนนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (ITA) สูงกว่าค่าเฉลี่ยอย่างมีนัยสำคัญ

สะท้อนให้เห็นว่าประสิทธิภาพและความซื่อสัตย์สุจริตสามารถส่งเสริมซึ่งกันและกันได้อย่างเป็นรูปธรรม

5.2.1 กรอบห่วงโซ่ผลลัพธ์ (Results Chain Framework)

แกนกลางของ RBM คือกรอบห่วงโซ่ผลลัพธ์ (Results Chain Framework) ที่แสดงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างทรัพยากรและผลกระทบที่เกิดขึ้นในสังคม ตามกรอบของ UNDP (2009) ห่วงโซ่นี้ประกอบด้วยห้าระดับดังแสดงในตารางที่ 5-1

ระดับ	ความหมาย	ตัวอย่าง (ภาครัฐไทย)	ตัวชี้วัดตัวอย่าง
ปัจจัยนำเข้า (Input)	ทรัพยากรที่ใช้ ได้แก่ งบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์ และเวลา	งบประมาณ 500 ล้านบาท เจ้าหน้าที่สาธารณสุข 200 คน ศูนย์บริการสุขภาพ 50 แห่ง	งบประมาณจัดสรร (บาท) จำนวนบุคลากร (คน)
กิจกรรม (Activity)	สิ่งที่หน่วยงานดำเนินการด้วยทรัพยากรที่มีอยู่	จัดอบรมอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ออกหน่วยตรวจสุขภาพเชิงรุก	จำนวนครั้งอบรม จำนวนชุมชนที่ให้บริการ
ผลผลิต	สิ่งที่ผลิตได้โดยตรงจากกิจกรรม นับได้และตรวจสอบได้	อสม. ผ่านการอบรม 2,000 คน ประชาชนได้รับการตรวจสุขภาพ 100,000 คน	จำนวน อสม. ที่ผ่านการรับรอง (คน) จำนวนผู้รับบริการ (คน)
ผลลัพธ์ (Outcome)	การเปลี่ยนแปลงในกลุ่มเป้าหมายในระยะกลาง (6–18 เดือน)	อัตราตรวจพบโรคเบาหวาน/ความดันโลหิตสูงระยะแรกเพิ่มขึ้นร้อยละ 30	อัตราตรวจพบโรคระยะแรก (%) อัตราผู้ป่วยเข้ารับการรักษา (%)
ผลกระทบ (Impact)	การเปลี่ยนแปลงระยะยาวในสังคมและเศรษฐกิจ (3–5 ปีขึ้นไป)	อัตราป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (NCDs) ลดลงร้อยละ 15 ในห้าปี	อัตราป่วย/เสียชีวิตจาก NCDs ค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลรวมของประเทศ

ตาราง 5- 1 กรอบห่วงโซ่ผลลัพธ์ (Results Chain Framework) พร้อมตัวอย่างองค์กรภาครัฐไทย

ที่มา: ดัดแปลงจาก UNDP (2009, p. 8) *และ* Pollitt & Bouckaert (2017, p. 15)

ตารางที่ 5-1 แสดงให้เห็นว่าห่วงโซ่ผลลัพธ์มีลักษณะก้าวหน้าเป็นลำดับขั้น โดยในระดับปัจจัยนำเข้าและกิจกรรมนั้นหน่วยงานสามารถควบคุมได้โดยตรง แต่ในระดับผลลัพธ์และผลกระทบนั้น ปัจจัยภายนอกมีอิทธิพลมาก นี่คือเหตุผลสำคัญที่ทำให้การประเมินนโยบายสาธารณะต้องใช้ระเบียบวิธีที่ซับซ้อนกว่าการนับผลผลิต

นอกจากนี้ ความแตกต่างระหว่างผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) มีนัยสำคัญต่อการออกแบบตัวชี้วัด ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อ 5.2.2

เพื่อให้เห็นภาพรวมของห่วงโซ่ผลลัพธ์อย่างชัดเจน แผนภาพที่ 5.5 แสดงการไหลของห่วงโซ่ตั้งแต่ปัจจัยนำเข้าที่หน่วยงาน "ควบคุมได้" ไปสู่ผลกระทบทางสังคมที่เป็น "เป้าหมายสูงสุด"

ภาพที่ 5- 5 กรอบห่วงโซ่ผลลัพธ์: จากสิ่งที่ควบคุมได้สู่สิ่งที่สร้างคุณค่า (Input ⟶ Activity ⟶ Output ⟶ Outcome ⟶ Impact) ที่มา: จัดทำโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก *UNDP (2009, p. 8)* และ *Pollitt & Bouckaert (2017, p. 15)*

แผนภาพที่ 5-5 เปิดเผยประเด็นสำคัญของการบริหารภาครัฐไทยว่าหน่วยงานส่วนใหญ่ยังติดอยู่ใน "โซนซ้าย" (Input และ Activity) ที่ควบคุมได้และวัดได้ง่าย ขณะที่ "โซนขวา" (Outcome และ Impact) ซึ่งสร้างคุณค่าจริง กลับได้รับความสนใจน้อย เพราะวัดยากและต้องใช้เวลานาน การเปลี่ยนแนวทางไปสู่การวัดผลลัพธ์ต้องการระบบข้อมูลที่แข็งแกร่ง กรอบเวลาการประเมินที่ยืดหยุ่น และเจตจำนงทางการเมืองในการยอมรับ ว่าบางผลลัพธ์อาจเห็นชัดเจนหลังจากพ้นวาระผู้บริหารแล้ว

5.2.2 การออกแบบตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicators: KPIs)

การออกแบบตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicators: KPIs) ที่ดีต้องยึดหลัก SMART ได้แก่ มีความจำเพาะเจาะจง (Specific) วัดได้ (Measurable) บรรลุได้ (Achievable) สอดคล้องกับพันธกิจ (Relevant) และมีกรอบเวลา (Time-bound) แต่ในบริบทภาครัฐ SMART ยังไม่เพียงพอ ต้องเพิ่มมิติความเป็นธรรม (Equitable) และความโปร่งใสในกระบวนการวัด (Transparent) เพื่อให้ตัวชี้วัดสะท้อนคุณค่าที่แท้จริง ไม่ใช่เครื่องมือสร้างภาพ

ตารางที่ 5-2 จะแสดงความแตกต่างระหว่างตัวชี้วัดผลผลิต (Output KPI) และตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome KPI) ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่นักบริหารสาธารณะไทยต้องเข้าใจ

ในทางปฏิบัติ องค์กรภาครัฐไทยมักสับสนระหว่าง "การทำงานเสร็จ" กับ "การสร้างผลลัพธ์จริง" ซึ่งเป็นความแตกต่างที่ดูเล็กน้อยแต่ส่งผลมหาศาลต่อความสำเร็จของนโยบาย เช่น การฝึกอบรมครู 10,000 คน (Output) ไม่ได้หมายความว่าผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนจะสูงขึ้น (Outcome) ความแตกต่างระหว่างตัวชี้วัดผลผลิต (Output KPI) และตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome KPI) จึงไม่ใช่เรื่องเทคนิค แต่เป็นหัวใจของการบริหารเชิงรับผิดชอบ ดังที่ตารางที่ 5.2 แสดงให้เห็นในแต่ละมิติ

มิติเปรียบเทียบ	ตัวชี้วัดผลผลิต (Output KPI)	ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome KPI)
ระดับผลลัพธ์	ผลผลิตโดยตรงจากกิจกรรม (สิ่งที่ทำ)	การเปลี่ยนแปลงของกลุ่มเป้าหมาย (สิ่งที่เกิดขึ้น)

ตัวอย่าง	จำนวนผู้เข้ารับการฝึกอบรม (คน)	อัตราการมีงานทำภายหลังอบรม (%)
ระยะเวลาวัดผล	ทันทีหรือระยะสั้น (0–3 เดือน)	ระยะกลางถึงระยะยาว (6–18 เดือนขึ้นไป)
ข้อดี	วัดได้ง่าย ควบคุมได้ มีความชัดเจน	สะท้อนคุณค่าที่แท้จริง สอดคล้องกับพันธกิจสาธารณะ
ข้อจำกัด	เสี่ยงต่อการเน้นตัวชี้วัด แทนผลลัพธ์ที่แท้จริง	ระบุเหตุ-ผลทำได้ยาก ปัจจัยภายนอกมีผลสูง
การใช้ในระบบ กพร.	ใช้เป็นตัวชี้วัดระดับผลผลิต (Output Indicator)	ใช้เป็นตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์ (Outcome Indicator)

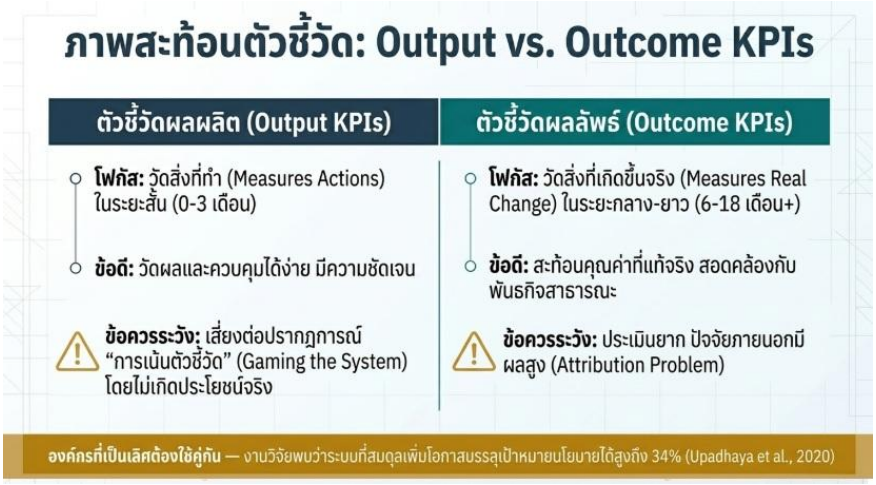
ตาราง 5- 2 การเปรียบเทียบตัวชี้วัดผลผลิตและตัวชี้วัดผลลัพธ์

ที่มา: ดัดแปลงจาก UNDP (2009) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2566)

ประเด็นสำคัญที่ได้จากตารางที่ 5-2 คือการบริหารเชิงผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ ต้องใช้ตัวชี้วัดทั้งสองประเภทควบคู่กัน โดยใช้ตัวชี้วัดผลผลิตเพื่อติดตามความก้าวหน้า ในระยะสั้น และตัวชี้วัดผลลัพธ์เพื่อประเมินความสำเร็จของนโยบายในระยะยาว การใช้ตัวชี้วัดผลผลิตเพียงอย่างเดียวทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่นักวิชาการเรียกว่า "การเน้นตัวชี้วัด" (Gaming the System) ซึ่งจะอธิบายเพิ่มเติมในหัวข้อ 5.5.3

จากตารางที่ 5-2 จะเห็นว่าตัวชี้วัดทั้งสองประเภทมีจุดแข็งและข้อจำกัดคนละด้าน Output KPI วัดง่ายและตรวจสอบได้เร็ว แต่เสี่ยงต่อการ "นับผลแทนการสร้างผล" ขณะที่ Outcome KPI สะท้อนคุณค่าจริงแต่ใช้เวลาและต้องการระบบวัด

ที่ซับซ้อนกว่า แผนภาพที่ 5-6 ขยายความเสี่ยงเหล่านี้ให้เห็นภาพชัดขึ้น เพื่อให้ผู้บริหารสาธารณะออกแบบระบบ KPI ได้อย่างสมดุล



ภาพที่ 5- 6 ภาพสะท้อนตัวชี้วัด: ดแข็งและข้อควรระวัง

ที่มา: จัดทำโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก Upadhaya et al. (2014) *และ* UNDP (2009)

แผนภาพที่ 5-6 สะท้อนวิกฤตสำคัญของระบบ KPI ในภาครัฐไทย ที่มักพึ่งพา Output KPIs มากเกินไปเพราะวัดง่ายและตรวจสอบได้ในระยะสั้น แต่เสี่ยงต่อปรากฏการณ์ "Gaming the System" ตามกฎของกูดฮาร์ต ที่ระบุว่า "เมื่อตัวชี้วัดกลายเป็นเป้าหมาย มันก็หยุดเป็นตัวชี้วัดที่ดี" การผสมผสานตัวชี้วัดทั้งสองประเภทอย่างสมดุลตามที่ Upadhaya et al. (2014) แนะนำ จะเพิ่มโอกาสบรรลุผลนโยบายได้ถึงร้อยละ 34

งานวิจัยของ Upadhaya et al. (2014) ศึกษาระบบการวัดผลในองค์กรภาครัฐ และพบว่าองค์กรที่มีระบบวัดผลซึ่งสมดุลระหว่างตัวชี้วัดผลผลิตและผลลัพธ์มีแนวโน้มบรรลุเป้าหมายนโยบายสูงกว่าองค์กรที่เน้นตัวชี้วัดผลผลิตอย่างเดียว ถึงร้อยละ 34 Upadhaya et al. (2014)

5.2.3 การบริหารเชิงผลลัพธ์กับความรับผิดชอบต่อต้านการทุจริต

หนึ่งในนัยยะสำคัญที่สุดของ RBM ในบริบทธรรมาภิบาลคือการเชื่อมโยงกับกลไกความรับผิดชอบต่อต้านการทุจริต (Anti-Corruption Accountability) ตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 ระบบ RBM ที่ออกแบบดีจะสร้าง "ห่วงโซ่ความรับผิดชอบ" (Accountability Chain) ที่ทำให้ทุกบาทของงบประมาณสาธารณะสามารถตรวจสอบผลลัพธ์ได้ ซึ่ง พลอย สืบวิเศษ (2565) ได้ศึกษากรณีประเทศไทยและพบว่า หน่วยงานที่นำ RBM มาใช้อย่างจริงจัง มีคะแนนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (ITA) ของสำนักงาน ป.ป.ช. สูงกว่าค่าเฉลี่ยอย่างมีนัยสำคัญ (พลอย สืบวิเศษ, 2565)

กล่าวอีกนัยหนึ่ง RBM ไม่ใช่แค่เครื่องมือเพิ่มประสิทธิภาพ แต่เป็นระบบป้องกันการทุจริตที่ทำให้ยากต่อการเบียดบังทรัพยากร เพราะทุกกิจกรรมต้องผูกกับผลผลิตและผลลัพธ์ที่ชัดเจนและตรวจสอบได้ โดยประสิทธิภาพสูงสุดของ RBM จะเกิดขึ้นเมื่อทำงานควบคู่และบูรณาการร่วมกับระบบควบคุมภายในที่ดี ซึ่งจะกล่าวถึงโดยละเอียดในบทที่ 4

5.3 ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรสาธารณะ (Value for Money: VfM)

แนวคิดความคุ้มค่า (Value for Money: VfM) เป็นกรอบการประเมิน ที่ครอบคลุมกว่าการวัดแค่ "ความประหยัด" หรือ "ราคาถูกที่สุด" กระทรวงการคลังแห่งสหราชอาณาจักร (HM Treasury, 2026) ซึ่งเป็นต้นแบบสำคัญของการบริหารงบประมาณสาธารณะนิยาม VfM ว่าเป็น "การใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม" โดยวัดผ่านกรอบสี่มิติ ดังแสดงในตารางที่ 5-3

ก่อนพิจารณาตารางรายละเอียด แผนภาพที่ 5-7 แสดงภาพรวมของ "เสาหลักที่ 2" ซึ่งก็คือ VfM ในรูปแบบกลไกเฟืองที่เชื่อมต่อกัน เพื่อแสดงว่าทั้งสี่มิติต้องทำงานสมดุลร่วมกัน ไม่ใช่เลือกเพียงหนึ่งมิติมาเน้น

ภาพที่ 5- 7 เสาหลักที่ 2: ความคุ้มค่า กลไกเฟืองสี่มิติที่ต้องสมดุล

ที่มา: จัดทำโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก HM Treasury (2026) *และ* OECD (2021, p. 45)

แผนภาพที่ **5-7** ใช้อุปมาอุปไมยเฟืองที่เชื่อมต่อกันเพื่อสะท้อน ความจริงที่ว่า **Economy, Efficiency, Effectiveness** และ **Equity** ไม่สามารถเพิ่มสูงสุดได้พร้อมกันทั้งหมด ความประหยัดสูงเกินไปอาจกระทบคุณภาพ ประสิทธิผลสูงสุดอาจลด **Equity** ผู้บริหารภาครัฐจึงต้องหาจุดสมดุลที่เหมาะสมกับบริบทและเป้าหมายองค์กร ในบริบทไทย การจัดซื้อจัดจ้างที่เน้นราคาต่ำสุดอย่างเดียว มักส่งผลให้คุณภาพต่ำและเกิดปัญหาในการส่งมอบ สะท้อนว่า **Economy** เพียงมิติเดียวไม่เพียงพอ

ตารางที่ 5-3 แจกแจงแต่ละมิติอย่างละเอียดผ่านสามคำถามที่ผู้บริหารต้องตอบได้ ได้แก่ คำนิยามของมิตินั้นคืออะไร ตัวชี้วัดตัวอย่างคืออะไร และบริบทของภาครัฐไทยเป็นอย่างไร ซึ่งจะช่วยให้นำกรอบ VfM ไปประยุกต์ใช้ได้จริงกับโครงการต่าง

ตาราง 5- 3 กรอบการประเมินความคุ้มค่า: สี่มิติ (3Es + 1E)

มิติ	คำถามหลัก	ตัวชี้วัดตัวอย่าง	บริบทภาครัฐไทย
ความประหยัด	ได้รับปัจจัยนำเข้าในราคาที่เหมาะสมหรือไม่	ราคาจัดซื้อเทียบกับราคา ตลาด อัตราส่วนต้นทุนต่อหน่วย	ระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) ช่วยลดต้นทุนต่อรองได้จริงหรือไม่
ประสิทธิภาพ	ปัจจัยนำเข้าแปลงเป็นผลผลิตได้ดีเพียงใด	ต้นทุนต่อหน่วยบริการ อัตราการใช้ทรัพยากร	โรงพยาบาลรัฐ: ต้นทุนต่อผู้ป่วยหนึ่งราย เทียบกับมาตรฐานสากล
ประสิทธิผล	ผลผลิตนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการหรือไม่	อัตราความสำเร็จตามเป้า หมายนโยบาย ความพึงพอใจผู้รับบริการ	โครงการบัตรทอง: ลดอัตราป่วย/เสียชีวิต และลดภาระค่าใช้จ่ายได้จริงหรือ ไม่
ความเป็นธรรม	ประโยชน์กระจายถึงผู้ที่ต้องการจริงหรือไม่	ดัชนีการกระจายบริการ สัดส่วนผู้รับบริการในพื้นที่ ห่างไกล	โครงการในพื้นที่ชายแดน: กลุ่มเปราะบางได้รับประโยชน์จริงหรือถูกละเลย

ที่มา: ดัดแปลงจาก *HM Treasury (2026)* และ *OECD (2021, p. 45)*

จากตารางที่ 5.3 สิ่งที่ควรสังเกตคือทั้งสี่มิติมีความสัมพันธ์เชิงพลวัต กล่าวคือ การมุ่งความประหยัดสูงสุดมักกระทบคุณภาพ (Effectiveness) และความเป็นธรรม (Equity) ในการกระจายบริการ ขณะเดียวกัน การเน้นประสิทธิผลสูงสุดโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนอาจทำให้งบประมาณสาธารณะไม่ยั่งยืน สำหรับบริบทไทย Trade-off ที่พบบ่อยที่สุดคือระหว่าง Economy กับ Effectiveness ดังที่เห็นได้จากโครงการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในระบบสาธารณสุขที่ราคาต่ำสุดมักไม่ใช่คุณภาพดีที่สุด นี่คือเหตุผลที่ VfM ต้องประเมินทั้งสี่มิติพร้อมกัน ไม่ใช่มิติใดมิติหนึ่ง

5.3.1 กรอบการประเมินสี่มิติในทางปฏิบัติ (3Es + 1E)

มิติที่หนึ่ง ความประหยัด (Economy) เป็นการตั้งคำถามว่าหน่วยงานจัดหาปัจจัยนำเข้า ในราคาที่เหมาะสมหรือไม่ ในบริบทการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไทย ระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) ที่เชื่อมโยงกับการปกครองอิเล็กทรอนิกส์ (e-Governance) ในบทที่ 4 เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเพิ่มการแข่งขัน

และลดต้นทุนการจัดซื้อ อย่างไรก็ตามการซื้อของถูกที่สุดไม่ได้หมายความว่าคุ้มค่าที่สุดเสมอไป (HM Treasury, 2026, p. 14)

มิติที่สอง ประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นการตั้งคำถามว่าปัจจัยนำเข้าถูกแปลงเป็น ผลผลิตอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด ตัวอย่างในระบบสุขภาพไทย คือ ต้นทุนต่อผู้ป่วยหนึ่งรายในโรงพยาบาลรัฐ เทียบกับมาตรฐานระดับสากล

มิติที่สาม ประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นการตั้งคำถามว่าผลผลิตนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการจริงหรือไม่ เช่น โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) ลดภาระค่ารักษาพยาบาลและปรับปรุงผลลัพธ์สุขภาพได้จริงหรือไม่

มิติที่สี่ ความเป็นธรรม (Equity) เป็นมิติที่กระทรวงการคลังอังกฤษเพิ่มเติมในปี 2022 เพื่อสะท้อนความต้องการของรัฐบาลสมัยใหม่ที่ต้องดูแลกลุ่มเปราะบาง ในบริบทไทย ความท้าทายสำคัญคือโครงการต่าง ๆ มักกระจุกตัวในเขตเมือง ขณะที่ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลและชายแดนได้รับประโยชน์น้อยกว่า ดัชนีความเป็นธรรมจึงต้องวัดทั้งการกระจายบริการและผลลัพธ์ตามกลุ่มประชากร

5.3.2 ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (Social Return on Investment : SROI)

SROI = มูลค่าปัจจุบันสุทธิของผลประโยชน์ทางสังคม ÷ มูลค่าการลงทุนทั้งหมด เช่น ลงทุน 10 ล้านบาท ⟶ ได้ผลประโยชน์สังคม 32 ล้านบาท ⟶ SROI = 3.2

ข้อจำกัดของการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) แบบดั้งเดิม คือการวัดได้เฉพาะผลประโยชน์ที่มีราคาตลาด ขณะที่ผลลัพธ์ทางสังคมหลายอย่าง เช่น คุณภาพชีวิต ความสุข หรือความเข้มแข็งของชุมชน ไม่มีราคาตลาดที่ชัดเจน ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (Social Return on Investment:

SROI) เป็นกรอบที่พัฒนาขึ้นเพื่อแก้ปัญหานี้ โดยแปลงผลลัพธ์ทางสังคมและสิ่งแวดล้อมเป็นมูลค่าเงินผ่านการประมาณการอย่างมีเหตุผล

รัฐบาลไทยใช้เงิน 4 หมื่นล้านบาทต่อปีกับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ — แต่ยังไม่เคยวัดว่าเงินนั้นสร้างคุณค่าจริงเท่าไหร่ แผนภาพที่ 5-8 แสดงวิธีที่ SROI ใช้ตอบคำถามนี้ได้

ภาพที่ 5- 8 ความคุ้มค่า:และการวัดคุณค่าที่ไม่ใช่ตัวเงิน

ที่มา: จัดทำโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก Banke-Thomas et al. (2015) *และ* HM Treasury (2026)

กรณีศึกษาที่แสดงในแผนภาพที่ 5-8 เป็นตัวอย่างจากระบบสุขภาพมารดาและทารกแรกเกิด ที่พบว่าผลตอบแทนทางสังคมสูงถึง 3.2 เท่าของต้นทุน เมื่อคำนวณรวมค่าใช้จ่ายที่หลีกเลี่ยงได้ ผลิตภาพที่เพิ่มขึ้น และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของครอบครัว ในบริบทไทย การนำ SROI มาประยุกต์ใช้กับโครงการสวัสดิการสังคม เช่น โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือโครงการพัฒนาชุมชน จะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายเห็นคุณค่าที่แท้จริงและจัดลำดับความสำคัญ การลงทุนสาธารณะได้อย่างมีหลักการมากขึ้น (Banke-Thomas et al., 2015) สรุปคือ SROI ไม่ได้แทนที่การประเมินแบบดั้งเดิม แต่เป็นเลนส์เพิ่มเติมที่ช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจได้โดยไม่ตัดทิ้งคุณค่าที่ตลาดไม่มีราคา

Banke-Thomas et al. (2015) ประยุกต์ SROI ในบริบทระบบสุขภาพมารดาและทารกแรกเกิด และพบว่าการลงทุนในการเข้าถึงบริการสุขภาพดังกล่าวให้ผลตอบแทนทางสังคม 3.2 เท่าของต้นทุนที่ลงทุนไป แนวทางนี้ให้ข้อมูลที่ครอบคลุมกว่าสำหรับการตัดสินใจลงทุนสาธารณะ

5.3.3 ความคุ้มค่าในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไทย

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 **และ**ระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) ที่พัฒนาโดยกรมบัญชีกลาง เป็นความพยายามสำคัญในการเพิ่มความประหยัดผ่านความโปร่งใสและการแข่งขันที่มากขึ้น องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา OECD (2021) ชี้ว่า การบรรลุความคุ้มค่าที่แท้จริงต้องไปไกลกว่าราคา ต้องพิจารณาต้นทุนตลอดวงจรชีวิตของสัญญา (OECD, 2021, p. 45)

บทเรียนจากการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ผ่าน e-GP พบว่าราคาที่ประกวดราคาได้ ต่ำกว่าราคากลางเฉลี่ยร้อยละ 12–18 แต่เมื่อติดตามผลพบปัญหาคุณภาพและการส่งมอบล่าช้าในบางกรณี สะท้อนว่าความประหยัดเพียงอย่างเดียว โดยขาดประสิทธิผลและความเป็นธรรม ไม่ใช่ความคุ้มค่าที่แท้จริง (สำนักงบประมาณ, 2566)

ตาราง 5- 4 ตัวชี้วัด VfM ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไทย: กรอบการประเมิน 4 มิติ

มิติ VfM	ตัวชี้วัดในการจัดซื้อจัดจ้าง	เกณฑ์อ้างอิง
Economy	อัตราส่วนราคากลาง vs ราคาที่ได้จริง	≤ 90% ถือว่าดี
Efficiency	จำนวนวันเฉลี่ยต่อกระบวนการจัดซื้อ	มาตรฐาน OECD: ≤ 45 วัน
Effectiveness	% โครงการที่ส่งมอบตรงเวลาและสเปค	> 80%
Equityเป้าหมาย ก.พ.ร.:	% ผู้ประกอบการ SME ที่ชนะการประมูล	≥ 30%

จากตารางที่ 5-4 จะเห็นว่าเกณฑ์ทั้งสี่มิติไม่ได้บังคับใช้แยกกัน หากองค์กรทำได้ดีด้าน Economy (ราคาต่ำ) แต่ Effectiveness ต่ำกว่าร้อยละ 80 นั่นหมายความว่าการประหยัดต้นทุนในระยะสั้นกำลังสร้างต้นทุนซ่อนเร้นในระยะยาว สำนักงบประมาณและ ก.พ.ร. จึงควรใช้ตารางนี้เป็น dashboard เบื้องต้นในการกำกับดูแลโครงการจัดซื้อจัดจ้างขนาดใหญ่

5.4 การกระจายอำนาจ กลไกเพิ่มประสิทธิภาพหรือสร้างความซับซ้อน

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญ ที่รัฐบาลทั่วโลกนำมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งมอบบริการสาธารณะ และเพิ่มความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ ธนาคารโลก (World Bank, 2020, p. 3) นิยามการกระจายอำนาจว่าเป็น "การโอนอำนาจ ความรับผิดชอบ และทรัพยากรจากรัฐบาลกลางไปยังหน่วยงานระดับล่าง" อย่างไรก็ตามประสบการณ์ทั่วโลกชี้ว่าการกระจายอำนาจไม่ได้นำไปสู่ประสิทธิภาพเสมอไป ผลขึ้นอยู่กับบริบท ขีดความสามารถของท้องถิ่น และระบบกำกับดูแลที่มาพร้อมกัน

5.4.1 ประเภทการกระจายอำนาจในบริบทไทย

นักวิชาการแบ่งประเภทการกระจายอำนาจออกเป็นสี่รูปแบบหลัก ซึ่งแต่ละรูปแบบมีระดับการโอนอำนาจและนัยยะสำหรับธรรมาภิบาลที่แตกต่างกัน รูปแบบเหล่านี้ดูคล้ายกัน แต่ความแตกต่างระหว่าง 'มอบอำนาจให้ทำ' กับ 'โอนอำนาจให้เป็น' คือเส้นแบ่งที่กำหนดว่าท้องถิ่นจะมีอิสระจริงหรือแค่รับคำสั่งในรูปแบบใหม่

ตาราง 5- 5 ประเภทการกระจายอำนาจ

ประเภท	ลักษณะสำคัญ	อำนาจที่โอน	ตัวอย่างในไทย	ความเสี่ยงหลัก
การแยกหน่วยงาน (Deconcentration)	โอนงานแต่ไม่โอนอำนาจตัดสินใจ ยังอยู่ภายในกระทรวงเดิม	การบริหารงาน	สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สังกัดกระทรวงสาธารณสุข	ไม่ลดความซ้ำซ้อน ส่วนกลางยังควบคุมงบประมาณ
การมอบอำนาจ (Delegation)	โอนอำนาจบางส่วนให้องค์กรกึ่งอิสระ รัฐยังกำกับดูแล	การบริหาร + งบประมาณบางส่วน	องค์การมหาชน สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	ความรับผิดชอบเบลอ เสี่ยงต่อการถูกแทรกแซง
การโอนอำนาจ (Devolution)	โอนอำนาจทางการเมือง งบประมาณ และบริหารให้องค์กรท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง	การเมือง + การบริหาร + การคลัง	อบต. อบจ. กทม. เมืองพัทยา	ต้องการขีดความสามารถท้องถิ่นสูง เสี่ยงทุจริตท้องถิ่น
การแปรรูป (Privatization)	โอนหน้าที่บางส่วนให้เอกชน รัฐยังกำกับและออกใบอนุญาต	การผลิต/ส่งมอบบริการ	การแปรรูปปตท. สัมปทานทางด่วน	เสี่ยงความล้มเหลวของตลาด ผลประโยชน์สาธารณะถูกละเลย

ที่มา: ดัดแปลงจาก *World Bank (2020, p. 3)* และ พลอย สืบวิเศษ (2565)

ตารางที่ 5-5 ชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจในบริบทไทยผสมผสานทั้งสี่รูปแบบ โดยมีลักษณะที่สำคัญคือส่วนใหญ่ยังคงเป็นการแยกหน่วยงานและการมอบอำนาจมากกว่าการโอนอำนาจที่แท้จริง ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคง พึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลางสูง และมีอิสระในการตัดสินใจเชิงนโยบายจำกัด ความท้าทายสำคัญจึงอยู่ที่การสร้างสมดุลระหว่างการกระจายอำนาจกับการรักษามาตรฐานและการป้องกันทุจริตในระดับท้องถิ่น

แผนภาพที่ 5-9 นำเสนอ "เมทริกซ์การกระจายอำนาจ" ที่จัดกลุ่มสี่รูปแบบตามสองมิติ ได้แก่ ระดับอิสระในการบริหาร (แกนตั้ง) และระดับอำนาจที่โอนให้ท้องถิ่น (แกนนอน) เพื่อให้เห็นตำแหน่งของแต่ละรูปแบบและบริบทไทยอย่างชัดเจน ถ้าวางบริบทไทยลงใน matrix นี้ คำตอบอาจไม่เป็นที่น่าพอใจ แผนภาพที่ 5-9 แสดงให้เห็นว่าไทยอยู่ที่มุมไหนของสเปกตรัม และยังต้องเดินอีกไกลแค่ไหน

ภาพที่ 5- 9 เสาหลักที่ 3: เมทริกซ์การกระจายอำนาจ(Decentralization Matrix) 4 รูปแบบในบริบทไทย
ที่มา: จัดทำโดยผู้เขียน ลังเคราะห์จาก World Bank (2020, p. 3) *และ พลอย สืบวิเศษ* (2565)

แผนภาพที่ 5-9 ชี้ให้เห็นว่าบริบทไทยส่วนใหญ่ยังกระจุกตัวอยู่ใน กลุ่ม "การแยกหน่วยงาน" (Deconcentration) และ "การมอบอำนาจ" (Delegation) ซึ่งหมายความว่าส่วนกลางยังคงมีอำนาจควบคุมหลักอยู่ ขณะที่ "การโอนอำนาจ" (Devolution) ที่แท้จริงให้กับท้องถิ่นยังมีขอบเขตจำกัด โดยเฉพาะในด้านงบประมาณและกำลังคน การเปรียบเทียบกับสวิตเซอร์แลนด์ที่ใช้ Devolution อย่างเต็มรูปแบบ ชี้ให้เห็นทิศทางที่ไทยยังต้องพัฒนาต่อไปหากต้องการเพิ่ม ทั้งประสิทธิภาพและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้เข้าใจว่าแต่ละจุดบน matrix มีนัยยะในทางปฏิบัติอย่างไร ต่อไปนี้จะอธิบายทั้งสี่รูปแบบในบริบทไทยโดยละเอียด

บริบทไทยผสมผสานทั้งสี่รูปแบบในโครงสร้างการปกครอง ดังนี้

(1) การแยกหน่วยงาน (Deconcentration) : สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และหน่วยงานส่วนภูมิภาคต่าง ๆ เป็นตัวอย่างของการแยกหน่วยงาน โดยที่อำนาจการตัดสินใจยังอยู่ที่ส่วนกลาง เพียงแต่มีหน่วยปฏิบัติในพื้นที่

(2) การมอบอำนาจ (Delegation) : องค์การมหาชน เช่น สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) และสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) เป็นตัวอย่างการมอบอำนาจ ให้องค์กรอิสระบริหารงานภายใต้การกำกับ

(3) การโอนอำนาจ (Devolution) : องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา เป็นตัวอย่างการโอนอำนาจ แม้จะยังมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร

(4) การแปรรูป (Privatization) : การแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วน เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และการให้สัมปทานทางด่วน เป็นตัวอย่างการแปรรูปโดยรัฐยังคงมีหน้าที่กำกับดูแลผลประโยชน์สาธารณะ

5.4.2 บทเรียนเปรียบเทียบ: สิงคโปร์และสวิตเซอร์แลนด์

การเปรียบเทียบสองโมเดลที่แตกต่างกันสุดขั้วช่วยให้เข้าใจว่า "**ไม่มีสูตรสำเร็จ**" การเปรียบเทียบโมเดลที่แตกต่างกันสุดขั้วช่วยให้เข้าใจว่า "ไม่มีสูตรสำเร็จ" ในการกระจายอำนาจ สิงคโปร์และสวิตเซอร์แลนด์ถูกเลือกเป็นกรณีศึกษาด้วยเหตุผลเฉพาะ กล่าวคือ สิงคโปร์ท้าทายสมมติฐานที่ว่า "ต้องกระจายอำนาจถึงจะมีประสิทธิภาพ" ขณะที่สวิตเซอร์แลนด์แสดงให้เห็นว่า Devolution เต็มรูปแบบสามารถทำงานได้จริงเมื่อมีเงื่อนไขที่เหมาะสม ทั้งสองจึงเป็นกรอบอ้างอิงที่ช่วยระบุว่าไทยอยู่ที่จุดใดของสเปกตรัม และควรเดินไปทิศทางใด ในการกระจายอำนาจ

สิงคโปร์และสวิตเซอร์แลนด์ต่างประสบความสำเร็จในแบบของตน แต่ด้วยเงื่อนไขบริบทที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

สิงคโปร์: ประสิทธิภาพจากศูนย์กลางที่ลงทุนในคน :

สิงคโปร์บริหารราชการจากส่วนกลางผ่านนโยบาย "ราชการสาธารณะสำหรับศตวรรษที่ 21" (Public Service for the 21st Century: PS21) ซึ่งไม่ได้กระจายอำนาจในเชิงโครงสร้าง แต่กระจาย "ความสามารถในการตัดสินใจ" ผ่านการพัฒนาบุคลากรอย่างเข้มข้น วัฒนธรรมนวัตกรรม และระบบวัดผลเชิงผลลัพธ์ที่โปร่งใส ในทางปฏิบัติ ข้าราชการสิงคโปร์มีอำนาจตัดสินใจระดับปฏิบัติการสูงกว่าไทยมาก แต่ต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์อย่างเคร่งครัด (Ministry of Finance Singapore, 2023)

ข้อดี: ตอบสนองต่อความต้องการประชาชนได้รวดเร็ว คุณภาพบริการสาธารณะสม่ำเสมอทั่วประเทศ ลดความเสี่ยงทุจริตในระดับท้องถิ่น

ข้อจำกัด: โมเดลนี้ใช้ได้เพราะสิงคโปร์เป็นนครรัฐขนาดเล็ก ประชากรเพียง 5.9 ล้านคน การ scale ขึ้นมาใช้กับประเทศที่มีความหลากหลายทางภูมิศาสตร์และวัฒนธรรมสูงอย่างไทยทำได้ยาก

สวิตเซอร์แลนด์: Devolution ที่แท้จริงบนฐาน Capacity ท้องถิ่น :

สวิตเซอร์แลนด์มีโครงสร้างรัฐบาลกลาง (Federal) ที่แท้จริง โดยแคนตัน 26 แห่งมีอำนาจอิสระด้านการศึกษา สาธารณสุข และการกำหนดอัตราภาษีในระดับสูง ประชาชนในแต่ละแคนตันโหวตตัดสินใจเรื่องงบประมาณท้องถิ่นโดยตรงผ่านระบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ความหลากหลายทางภาษา

และวัฒนธรรมสี่กลุ่มใหญ่คือสิ่งที่ทำให้ Devolution ไม่ใช่ทางเลือก แต่เป็นความจำเป็นเชิงโครงสร้าง

ข้อดี: นโยบายตรงกับความต้องการท้องถิ่นอย่างแท้จริง เกิดนวัตกรรมระดับชุมชน แคนตันที่ทดลองนโยบายสำเร็จกลายเป็นต้นแบบให้แคนตันอื่น

ข้อจำกัด: ต้องการ capacity ท้องถิ่นสูงมากทั้งด้านบุคลากรและระบบการเงิน เสี่ยงต่อความเหลื่อมล้ำระหว่างแคนตันที่เข้มแข็งและอ่อนแอ

สิ่งที่ไทยควรถอดแบบ :

แม้บริบทต่างกัน แต่ทั้งสองโมเดลให้บทเรียนร่วมที่ไทยนำไปใช้ได้ทันที ได้แก่ (1) จากสิงคโปร์: ลงทุนพัฒนาบุคลากรภาครัฐและระบบวัดผลเชิงผลลัพธ์ก่อนพูดถึงการโอนอำนาจ เพราะ Devolution โดยไม่มี capacity คือการโอนความล้มเหลวลงไปสู่ท้องถิ่น (2) จากสวิตเซอร์แลนด์: การกระจายอำนาจต้องมาพร้อมกับอำนาจจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ไม่ใช่แค่โอนภาระการใช้จ่ายลงไป โดยไม่โอนแหล่งรายได้ตามไปด้วย

5.4.3 ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

นับแต่การปฏิรูปการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กว่า 7,850 แห่ง รับผิดชอบงบประมาณรวมกันราวร้อยละ 29 ของงบประมาณแผ่นดิน (สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566) อย่างไรก็ตาม ตัวเลขนี้บอกเพียง "ขนาด" ของการกระจายอำนาจ ไม่ได้บอก "คุณภาพ"

ในทางปฏิบัติ ประสิทธิภาพของ อปท. ไทยมีความแตกต่างกันสูงมาก ซึ่ง Suebvises (2016) พบว่าระดับการศึกษาของผู้บริหารและศักยภาพของบุคลากรในพื้นที่มีความสัมพันธ์เชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญกับประสิทธิภาพการส่งมอบบริการสาธารณะ โดยกรุงเทพมหานครและ อบจ. ขนาดใหญ่มีงบประมาณและบุคลากรเพียงพอที่จะบริหารจัดการได้อย่างมืออาชีพ ขณะที่ อบต. ขนาดเล็กในพื้นที่ห่างไกลจำนวนมากยังพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลางสูงเกินร้อยละ 70 ของรายได้ทั้งหมด และมีบุคลากรที่ผ่านการฝึกอบรมด้านการวางแผนงบประมาณน้อยกว่ามาตรฐานที่ควรเป็น (Suebvises, 2016)

ความท้าทายเชิงโครงสร้างที่สำคัญคือการที่ไทยโอนภาระการให้บริการลงสู่ท้องถิ่น แต่ยังไม่โอนอำนาจการจัดเก็บรายได้ตามมาอย่างเพียงพอ ส่งผลให้ อปท. อยู่ในสถานะ "รับผิดชอบโดยไม่มีอำนาจ" ซึ่งขัดกับหลักการ Devolution ที่แท้จริง ดังที่เห็นในกรณีสวิตเซอร์แลนด์ ความไม่สมดุลนี้ยังเพิ่มความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล เพราะเมื่อ อปท. มีทรัพยากรจำกัดแต่ต้องรับผิดชอบสูง แรงกดดันให้หาทางออกนอกระบบจึงเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

5.5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ (Performance Evaluation): จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ

ระบบการบริหารเชิงผลลัพธ์ที่ดีต้องการ "กระจก" ที่สะท้อนความจริงว่าองค์กรทำได้ตามที่สัญญาไว้หรือไม่ กระจกนั้นคือระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ ซึ่งเป็นกลไกเชื่อมต่อระหว่าง RBM ในทางทฤษฎีกับความรับผิดชอบที่จับต้องได้ดังที่กล่าวถึงในบทที่ 2 หากขาดการประเมินผลที่เชื่อถือได้ การบริหารเชิงผลลัพธ์จะเป็นเพียงเจตนาดีบนกระดาษที่ไม่มีกลไกบังคับใช้จริง

ระบบการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพต้องตอบคำถามสำคัญสามข้อพร้อมกัน ได้แก่ (1) วัดอะไร — ตัวชี้วัดสะท้อน Outcome จริงหรือแค่ Output ที่ทำง่าย (2) ใครวัด — มีความเป็นอิสระและความน่าเชื่อถือเพียงพอหรือไม่ และ (3) ผลการวัดถูกใช้ตัดสินใจจริงหรือไม่ — หรือเป็นเพียงพิธีกรรมประจำปี ในบริบทไทย สำนักงาน ก.พ.ร. ได้พัฒนาระบบการประเมินผลที่พยายามตอบทั้งสามคำถามนี้ แต่ผลลัพธ์ในทางปฏิบัติยังมีช่องว่างที่ต้องอุดอยู่มาก

5.5.1 ระบบการประเมินผลภาครัฐไทย

ระบบตัวชี้วัดผลสำเร็จหลัก (Key Result Areas: KRS) หรือการประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ซึ่งพัฒนาโดยสำนักงาน ก.พ.ร. (2566) เป็นกลไกหลักในการวัดผลส่วนราชการ ระบบนี้กำหนดให้ทุกส่วนราชการกำหนดตัวชี้วัดทั้งด้านประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และการพัฒนาองค์กรที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13

การประเมินผลภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน ซึ่งเป็นกลไกความรับผิดชอบที่รัฐสภาและประชาชนสามารถใช้ตรวจสอบได้ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ รายงานเหล่านี้มักมีคุณค่าในเชิงสัญลักษณ์ มากกว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการตัดสินใจจริง สะท้อนปัญหาวัฒนธรรมการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Compliance Culture) ที่ต้องแก้ไขด้วยเจตจำนงทางการเมืองซึ่งเชื่อมโยงกับเนื้อหาในบทที่ 3สะท้อนปัญหาวัฒนธรรมการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Compliance Culture) ที่หน่วยงานเน้นทำให้ครบตัวชี้วัดบนกระดาษมากกว่าสร้างผลลัพธ์จริงสำหรับประชาชน ซึ่งเชื่อมโยงกับปัญหา Political Will ในบทที่ 3 และเป็นเหตุผลที่ BSC ถูกนำมาเสริมในหัวข้อถัดไป"

5.5.2 การประเมินผลแบบสมดุล (Balanced Scorecard) ในภาครัฐไทย

การประเมินผลแบบสมดุล (Balanced Scorecard: BSC) ที่พัฒนาโดย Kaplan และ Norton ได้รับการนำมาปรับใช้อย่างแพร่หลายในภาครัฐทั่วโลก จากสี่มุมมองดั้งเดิม ได้แก่ การคลัง ลูกค้า กระบวนการภายใน และการเรียนรู้และเติบโต หน่วยงานภาครัฐต้องปรับให้สอดคล้องกับพันธกิจสาธารณะ โดยเพิ่มมุมมองด้านผู้มีส่วนได้เสียและธรรมาภิบาล ดังแสดงในตารางที่ 5-6

ข้อจำกัดของ KRS คือวัดแบบ 'แนวดิ่ง' — แต่ละตัวชี้วัดวัดแยกกัน ไม่เห็นภาพองค์รวม BSC แก้จุดนี้ด้วยการมองผลสำเร็จในสี่มิติพร้อมกัน: Financial, Customer/Stakeholder, Internal Process, และ Learning & Growth จากนั้น ภาครัฐไทยเพิ่มมิติที่ห้าคือธรรมาภิบาล เพราะรัฐต้องตอบสนองต่อสาธารณะและต้านทุจริตซึ่งบริษัทเอกชนไม่มีพันธะนั้น

คำถามคือ: BSC ที่ออกแบบมาสำหรับบริษัทเอกชนจะวัด 'ความสำเร็จ' ของรัฐบาลได้อย่างไร? ตารางที่ 5-6 แสดงคำตอบผ่านการปรับทั้งห้ามุมมอง พร้อมตัวชี้วัดและเกณฑ์ที่ใช้จริงในบริบทไทย

การประเมินผลแบบสมดุลที่ปรับสำหรับภาครัฐไทยมีห้ามุมมองหลัก ซึ่งรวมมุมมองด้านธรรมาภิบาลและการต่อต้านทุจริตเป็นมุมมองที่ห้า ดังแสดงในตารางต่อไปนี้:

ตาราง 5- 6 การประเมินผลแบบสมดุล (BSC) : 5 มุมมอง

มุมมอง (Perspective)	คำถามหลักที่ต้องตอบ	ตัวชี้วัดหลัก (KPIs)	เกณฑ์มาตรฐานตัวอย่าง
1. ผู้มีส่วนได้เสีย	บริการสาธารณะตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจต่อประชาชนจริงหรือไม่?	• ดัชนีความพึงพอใจของประชาชน (CSAT) • อัตราการร้องเรียนต่อ 10,000 ราย • % การให้บริการเสร็จภายในเวลาที่กำหนด	CSAT ≥ 80% / ร้องเรียน ≤ 5 ราย / บริการตรงเวลา ≥ 90%
2. การใช้ทรัพยากรสาธารณะ (Financial)	งบประมาณแผ่นดินถูกใช้อย่างประหยัด คุ้มค่า และไม่รั่วไหลหรือไม่?	• อัตราการเบิกจ่ายงบประมาณ (%) • ต้นทุนต่อหน่วยบริการเทียบปีก่อน • ความเบี่ยงเบนจากงบประมาณที่ตั้งไว้	เบิกจ่าย ≥ 93% (เกณฑ์ สงป.) / ต้นทุน/หน่วยลดลง ≥ 3%/ปี / เบี่ยงเบน ≤ ±5%
3. กระบวนการภายใน (Internal Process)	ขั้นตอนราชการมีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อน และเปิดให้ตรวจสอบได้หรือไม่?	• ระยะเวลาเฉลี่ยต่อการให้บริการ 1 ครั้ง (วัน) • % บริการที่ดำเนินการได้บนระบบดิจิทัลเต็มรูปแบบ • อัตราความผิดพลาด/ข้อบกพร่องในกระบวนการ	เวลาบริการลดลง ≥ 30% / ดิจิทัล ≥ 80% ของบริการหลัก / ความผิดพลาด ≤ 2%
4. การเรียนรู้และพัฒนา (Learning & Growth)	บุคลากรมีสมรรถนะแรงจูงใจ และพร้อมนำเทคโนโลยีมาปรับใช้หรือไม่?	• ชั่วโมงพัฒนาสมรรถนะต่อคน/ปี + % นำไปประยุกต์ใช้จริง • ดัชนีความผูกพันองค์กร (Employee Engagement Index) • อัตราการรักษาบุคลากรศักยภาพสูง (Retention Rate)	≥ 100 ชั่วโมง/คน/ปี + ประยุกต์ใช้ ≥ 70% / Engagement ≥ 70% / Retention ≥ 85%
5. ธรรมาภิบาลและต่อต้านทุจริต (Governance & Anti-Corruption)	องค์กรดำเนินงานโปร่งใส รับผิดชอบ และต้านทุจริตได้จริงในทุกระดับหรือไม่?	• คะแนน ITA (Integrity and Transparency Assessment) • % การเปิดเผยข้อมูลตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร 2540 • จำนวนคดีทุจริตในองค์กร + อัตราการดำเนินการแล้วเสร็จ	• คะแนน ITA ITA ≥ 85 คะแนน (เกณฑ์ ป.ป.ช.) / เปิดเผยข้อมูล ≥ 95% / คดีค้าง ≤ 5%

ที่มา: ที่มา: สังเคราะห์จาก *Kaplan & Norton (1996), Symes (1999),* สำนักงาน ก.พ.ร. (2566) และ *OECD (2021, p.* 45)

ประเด็นสำคัญที่ได้จากตารางที่ 5.6 คือการปรับ BSC สำหรับภาครัฐไทยต้องเพิ่มมุมมองที่ห้า ด้านธรรมาภิบาลและการต่อต้านทุจริต ซึ่งสะท้อนพันธกิจสาธารณะที่ครอบคลุมกว่า BSC ดั้งเดิม สำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำ BSC มาประยุกต์ใช้ในการประเมินส่วนราชการ โดยเชื่อมโยงกับระบบตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (KRS) และการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (ITA) ของสำนักงาน ป.ป.ช. อย่างไรก็ตามความสำเร็จขึ้นอยู่กับคุณภาพของข้อมูลและจริยธรรมของผู้นำ ที่ต้องไม่บิดเบือนตัวชี้วัด ซึ่งเชื่อมโยงกับเนื้อหาในบทที่ 3

สรุปคือ BSC ฉบับภาครัฐไทยไม่ใช่แค่เครื่องมือวัดผล แต่เป็นสัญญาระหว่างรัฐกับประชาชนว่าจะบริหารอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และยุติธรรม — และหัวใจของสัญญานี้อยู่ที่มุมมองที่ห้าซึ่งภาคเอกชนไม่มี

ถ้า BSC ของเอกชนมีรูปร่างเป็น 'สี่เหลี่ยม' ที่ทุกมุมเท่ากัน BSC ของภาครัฐไทยควรมีรูปร่างอย่างไร? แผนภาพที่ 5-10 ตอบด้วยการวางธรรมาภิบาลไว้ที่ 'ศูนย์กลาง' ไม่ใช่เพียงมุมหนึ่ง — เพราะทุกการตัดสินใจของรัฐต้องผ่านการกรองจากหลักนี้ แผนภาพที่ 5-10 แสดง BSC ฉบับภาครัฐในรูปแบบแผนภาพเครือข่ายที่มีธรรมาภิบาล (Anti-Corruption/Governance) เป็นจุดศูนย์กลาง เชื่อมโยงกับมุมมองอีกสี่ด้านที่ล้อมรอบ สะท้อนบทบาทของธรรมาภิบาลในฐานะ "แกนกลาง" ของการวัดผลภาครัฐ

ภาพที่ 5- 10 การวัดความสำเร็จ: BSC 5 มุมมอง (ภาครัฐไทย)

ที่มา: จัดทำโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก Symes (1999) *และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2566)*

แผนภาพที่ 5-10 แสดงนวัตกรรมสำคัญในการปรับ BSC สำหรับภาครัฐไทย นั่นคือการยกระดับธรรมาภิบาลขึ้นเป็นมุมมองที่ห้าที่มีน้ำหนักเท่ากัน กับมุมมองอื่น ๆ แทนที่จะมองว่าเป็นเพียงตัวชี้วัดเพิ่มเติม การวัดผ่านคะแนน ITA ของสำนักงาน ป.ป.ช. ทำให้ธรรมาภิบาล กลายเป็นตัวชี้วัดที่วัดได้ เปรียบเทียบได้ และต่อเนื่องได้ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญตามหลัก SMART ที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อ 5.2.2 นัยสำคัญคือ หน่วยงานใดที่คะแนน ITA ต่ำ ทุกมุมมองอื่นใน BSC ย่อมถูกตั้งคำถามโดยอัตโนมัติ — เพราะถ้าไม่มีธรรมาภิบาล ตัวเลขประสิทธิภาพทั้งหมดอาจเป็นเพียงตัวเลขที่ถูกจัดการ

5.5.3 ความท้าทายของการประเมินผล: เมื่อระบบวัดผลกลายเป็นปัญหา

ระบบการประเมินผลที่ออกแบบมาดีเพียงใด ก็อาจถูกบิดเบือนได้หากขาดเจตจำนงทางการเมืองและวัฒนธรรมองค์กรที่สนับสนุน งานวิจัยของ Pollitt & Bouckaert (2017) ระบุว่าความล้มเหลวของระบบประเมินผลภาครัฐส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดจากการออกแบบที่ผิดพลาด แต่เกิดจากพฤติกรรมเชิงยุทธศาสตร์ของผู้ถูกประเมินที่ปรับตัวให้ "ผ่าน" ระบบโดยไม่ต้องปรับปรุงประสิทธิภาพจริง ก่อนวิเคราะห์แต่ละความท้าทายโดยละเอียด แผนภาพที่ 5-11 แสดงภาพรวมของสามปัญหาที่พบบ่อยที่สุดในระบบประเมินผลภาครัฐ พร้อมความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างกัน เพื่อให้เห็นว่าปัญหาเหล่านี้ไม่ได้เกิดแยกกัน แต่มักเสริมกันจนกลายเป็นวงจรที่ยากจะทำลาย ความท้าทายหลักมีสามประการดังต่อไปนี้

ภาพที่ 5- 11 กับดักความล้มเหลวของการประเมินผล: Gaming, Attribution, Short-termism
ที่มา: จัดทำโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก Pollitt & Bouckaert (2017, p. 89) *และ* Androniceanu (2023)

ความท้าทายทั้งสามประการนี้มีรากเหง้าร่วมกันคือการขาด Political Will ที่แท้จริงในการยอมรับผลการประเมินที่ไม่ดี และการนำผลนั้นไปสู่การเปลี่ยนแปลงจริง ซึ่งเชื่อมโยงกับเนื้อหาในบทที่ 3 ว่าระบบประเมินผลที่ดีที่สุดก็ไร้ประโยชน์หากผู้นำองค์กรเลือกที่จะไม่รับฟัง ด้วยเหตุนี้ BSC จึงถูกนำมาเสริมในฐานะกรอบที่ฝัง Accountability ไว้ในโครงสร้างองค์กร ไม่ใช่ทิ้งไว้ให้เป็นดุลยพินิจของผู้บริหารแต่ละคนแผนภาพที่ 5-11 สรุปความท้าทายทั้งสามประการในรูปแบบ "กับดัก" ที่นักบริหารสาธารณะต้องระวัง โดยแต่ละกับดักมีคำอธิบายและตัวอย่าง จากบริบทภาครัฐที่เข้าใจง่าย

แผนภาพที่ 5-11 เน้นให้เห็นว่าความท้าทายทั้งสามล้วนมีต้นตอจาก ปัญหาเชิงแรงจูงใจ (Incentive Problem) มากกว่าปัญหาเชิงเทคนิค กล่าวคือ ผู้บริหารและบุคลากรที่ถูกวัดผลด้วยตัวชี้วัดที่ไม่เหมาะสม จะตอบสนองตามที่ระบบกำหนด ไม่ใช่ตามที่สังคมต้องการ การแก้ปัญหาจึงต้องออกแบบระบบแรงจูงใจใหม่ที่สอดคล้องกับ เป้าหมายคุณค่าสาธารณะ ซึ่งต้องการทั้งเจตจำนงทางการเมือง และภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมที่กล่าวถึงในบทที่ 3

(1) **การเล่นเกมระบบ** (Gaming the System) : กฎของกูดฮาร์ต (Goodhart's Law) ระบุว่า "เมื่อตัวชี้วัดกลายเป็นเป้าหมาย มันก็หยุดเป็นตัวชี้วัดที่ดี" ในบริบทภาครัฐไทย พฤติกรรมนี้ปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น โรงพยาบาลรัฐที่เพิ่มจำนวน "ผู้รับบริการ" โดยนับซ้ำหรือแยกขั้นตอนบริการ เพื่อให้ตัวเลขผลผลิต (Output) สูงขึ้นโดยไม่ได้ปรับปรุงคุณภาพการรักษา หรือโรงเรียนที่เน้นสอนข้อสอบ O-NET แทนการพัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์ เพื่อให้คะแนนเฉลี่ยผ่านเกณฑ์ที่กำหนด (Pollitt & Bouckaert, 2017, p. 89)

แนวทางแก้ไขที่มีหลักฐานสนับสนุนคือการออกแบบ "ตัวชี้วัดคู่" ที่วัดทั้ง Output และ Outcome พร้อมกัน โดยให้น้ำหนัก Outcome ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 รวมทั้งการหมุนเวียนตัวชี้วัดทุก 2–3 ปี เพื่อป้องกันการสะสม "เทคนิคการเล่นเกม" และการใช้การประเมินจากภายนอก (External Audit) แทนการประเมินตนเองเพียงอย่างเดียว

(2) **ปัญหาการระบุสาเหตุ** (Attribution Problem) : หนึ่งในข้อจำกัดพื้นฐานที่สุดของการประเมินผลภาครัฐคือการพิสูจน์ว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมาจากนโยบายจริง ไม่ใช่ปัจจัยภายนอก การวิเคราะห์เชิงสถานการณ์สมมติ (Counterfactual Analysis) เป็นแนวทางที่นักวิชาการแนะนำ แต่ในทางปฏิบัติกลับทำได้ยากในบริบทภาครัฐไทยที่ขาดกลุ่มควบคุม

ตัวอย่างที่ชัดเจนคือโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ — เมื่อตัวเลขความยากจนลดลงในช่วงที่โครงการดำเนินการ จะสรุปได้หรือไม่ว่าลดลงเพราะโครงการ? หรือเพราะเศรษฐกิจฟื้นตัวพร้อมกัน? การแยกผลสองส่วนนี้ต้องการการออกแบบวิจัยที่ซับซ้อนซึ่งหน่วยงานส่วนใหญ่ไม่มีศักยภาพดำเนินการ แนวทางที่ OECD (2021) แนะนำคือการใช้ Difference-in-Differences Analysis เปรียบเทียบพื้นที่ที่ได้รับโครงการกับพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับ เพื่อประมาณผลกระทบที่เกิดจากนโยบายจริง (OECD, 2021, p. 45)

(3) **การมุ่งเน้นระยะสั้น** (Short-termism) : แรงกดดันให้แสดงผลสำเร็จภายในวาระการบริหาร 4 ปี ทำให้ผู้บริหารภาครัฐมักเลือกโครงการที่เห็นผลเร็วและตรวจสอบได้ง่าย มากกว่าการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้เวลา 10–20 ปีจึงเห็นผล Pollitt & Bouckaert (2017, p. 89) เรียกปรากฏการณ์นี้ว่า "รัฐกิจธุรกิจทางการเมือง" ที่ผู้บริหารเน้นสร้าง "ผลงานที่มองเห็น" มากกว่า "ผลลัพธ์ที่ยั่งยืน" ในบริบทไทย ปัญหานี้สะท้อนชัดในการจัดซื้อครุภัณฑ์และก่อสร้างที่มักถูกเร่งก่อนสิ้นปีงบประมาณ โดยไม่ประเมินว่าตอบโจทย์ผลลัพธ์ระยะยาวหรือไม่ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2566)

แนวทางแก้ไขที่มีประสิทธิผลคือการกำหนด KPI สองชั้นควบคู่กัน ได้แก่ ตัวชี้วัดระยะสั้น (1–2 ปี) สำหรับติดตามความก้าวหน้า และตัวชี้วัดระยะยาว (3–5 ปี) สำหรับวัดผลกระทบจริง โดย OECD แนะนำให้น้ำหนักตัวชี้วัดระยะยาวไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ในการประเมินประจำปี เพื่อให้ผู้บริหารมีแรงจูงใจลงทุนในสิ่งที่สำคัญกว่าสิ่งที่เร่งด่วน (OECD, 2021, p. 78)

5.6 บทเรียนจากภาคเอกชน: สิ่งที่ภาครัฐนำมาปรับใช้ได้

กระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เกิดจากความเชื่อว่าภาครัฐสามารถเรียนรู้จากภาคเอกชนในด้านประสิทธิภาพ แต่ประสบการณ์สามทศวรรษที่ผ่านมาสอนว่าไม่ใช่ทุกเครื่องมือของเอกชน ที่จะนำมาใช้ได้อย่างตรงไปตรงมา บางอย่างนำมาใช้ได้ดี บางอย่างต้องปรับแต่ง และบางอย่างไม่ควรนำมาใช้เลยเพราะขัดกับพันธกิจสาธารณะ

นักบริหารภาครัฐมักตกหลุมพรางสองทาง คือ 'ลอกทุกอย่างจากเอกชน' หรือ 'ปฏิเสธทุกอย่างเพราะรัฐไม่ใช่บริษัท' ทั้งสองทางผิด แผนภาพที่ 5.12 ให้คำตอบที่ละเอียดกว่านั้น — ว่าอะไร Transfer ได้ อะไรต้อง Adapt และอะไรที่ห้ามนำมาใช้โดยตรงในบริบทภาครัฐ

ภาพที่ 5- 12 บทเรียนจากเอกชน: สิ่งที่ภาครัฐนำมาปรับใช้ได้และข้อจำกัดพื้นฐาน

ที่มา: จัดทำโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก (Symes, 1999), Osborne (2010, pp. 15–17) *และ* Fryer et al. (2009)

แผนภาพที่ 5-12 แสดงให้เห็นว่าเครื่องมือในคอลัมน์ซ้าย (Lean Management, Six Sigma, Corporate Governance, Agile Government) สามารถนำมาปรับใช้ได้เพราะมุ่งเน้นกระบวนการและคุณภาพ ขณะที่คอลัมน์ขวาชี้ให้เห็นว่าแรงจูงใจแสวงหากำไร (Profit Motive) การแข่งขันสุดโต่ง และการบังคับใช้ตัวชี้วัดโดยไม่คำนึงถึงบริบท ล้วนเป็นอันตรายต่อพันธกิจสาธารณะ บทเรียนสำหรับไทยคือการนำเครื่องมือเอกชนมาใช้ต้องผ่านการ "กรอง" ด้วยหลักคุณค่าสาธารณะก่อนเสมอ นัยสำคัญคือ เครื่องมือทุกอย่างในคอลัมน์ซ้ายล้วน 'เป็นกลาง' — ดีหรือเลวขึ้นอยู่กับว่าผู้นำใช้เพื่อสร้างคุณค่าสาธารณะ หรือใช้เพื่อแสดงตัวเลขที่ดูดี Lean ที่ใช้ตัดบริการให้คนจน ไม่ใช่ Lean — มันคือการทอดทิ้ง

5.6.1 การกำกับดูแลกิจการสู่การกำกับดูแลสาธารณะ

หลักการกำกับดูแลกิจการ (Corporate Governance) ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ ในภาครัฐได้ดี ได้แก่ ความโปร่งใสในการรายงานผล ความรับผิดชอบของคณะกรรมการและผู้บริหาร ระบบตรวจสอบภายในและภายนอก และการ

บริหารความเสี่ยงองค์กร ซึ่งล้วนเชื่อมโยงกับการควบคุมภายในที่กล่าวถึงในบทที่ 4 สิ่งที่ต้องปรับก่อนนำมาใช้ในภาครัฐ ได้แก่ ระบบค่าตอบแทนตามผลงาน การจ้างภายนอก และการสร้างการแข่งขัน ซึ่งต้องมีกลไกรักษาผลประโยชน์สาธารณะ (Osborne, 2010, pp. 15–17)

ในบริบทไทย ความท้าทายไม่ใช่การขาดกลไก Corporate Governance แต่คือการที่กลไกมีอยู่แต่ไม่มีฟัน — Board มีแต่ไม่กล้าตรวจสอบ รายงานมีแต่ไม่ถูกนำไปใช้ตัดสินใจ"

5.6.2 การจัดการแบบลีนและซิกซ์ ซิกมาในภาครัฐ

การจัดการแบบลีน (Lean Management) มุ่งกำจัดความสูญเปล่าจากกระบวนการทำงาน ในขณะที่การจัดการแบบซิกซ์ ซิกมา (Six Sigma) มุ่งลดความผิดพลาด ในกระบวนการให้เหลือน้อยที่สุด กรณีศึกษาที่โดดเด่นคือสิงคโปร์ที่นำการปรับปรุงกระบวนการแบบลีน มาใช้ในการต่ออายุใบอนุญาต ลดเวลาดำเนินการได้ถึงร้อยละ 60 โดยไม่เพิ่มงบประมาณ (Ministry of Finance Singapore, 2023)

ในบริบทไทย สำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำแนวคิดการบริหารแบบลีน มาใช้ในโครงการลดขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินงาน โดยมีเป้าหมายลดขั้นตอนงานบริการไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 กรมที่ดินสามารถลดเวลาโอนกรรมสิทธิ์จากสองถึงสามวัน เหลือไม่เกินหนึ่งวันผ่านระบบบริการอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) (สำนักงาน ก.พ.ร., 2566)

5.6.3 ราชการแบบยืดหยุ่น (Agile Government)

ราชการแบบยืดหยุ่น (Agile Government) เป็นแนวคิดที่นำหลักการ การพัฒนาซอฟต์แวร์แบบยืดหยุ่น (Agile Software Development) มาประยุกต์ใช้กับการบริหารนโยบาย โดยเน้นการทดลองในขนาดเล็ก การรับข้อมูลป้อนกลับอย่างรวดเร็ว และการปรับตัวต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง OECD (2021) แนะนำให้

รัฐบาลนำหลักการนี้มาใช้ในการออกแบบนโยบายและบริการ โดยเฉพาะในยุคการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล (OECD, 2021, p. 78)

ข้อจำกัดสำคัญคือ Agile ต้องการวัฒนธรรมที่ยอมรับความผิดพลาดและเรียนรู้จากมัน ซึ่งตรงข้ามกับวัฒนธรรมราชการไทยที่การผิดพลาดมักนำมาซึ่งโทษทางวินัย ไม่ใช่การเรียนรู้

อย่างไรก็ตาม Androniceanu (2023) เตือนว่าราชการแบบยืดหยุ่นต้องการ วัฒนธรรมองค์กรที่ยอมรับความล้มเหลวในระดับเล็กเพื่อเรียนรู้ ซึ่งขัดกับวัฒนธรรมราชการแบบดั้งเดิมที่กลัวความผิดพลาด การนำแนวคิดนี้มาใช้ในภาครัฐไทยจึงต้องเริ่มจากการเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร ก่อนที่จะเปลี่ยนกระบวนการ (Androniceanu, 2023)

5.6.4 ข้อจำกัดพื้นฐาน: ภาครัฐไม่ใช่บริษัทเอกชน

ข้อจำกัดที่สำคัญที่สุดคือเป้าหมายแสวงหากำไร (Profit Motive) ไม่เท่ากับคุณค่าสาธารณะ (Public Value) บริษัทเอกชนมีเป้าหมายชัดเจนคือกำไรสูงสุด ขณะที่ภาครัฐมีเป้าหมายที่ซับซ้อนและบางครั้งขัดแย้งกัน เช่น ประสิทธิภาพ กับความเป็นธรรม หรือการเติบโตทางเศรษฐกิจ กับ ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม Symes (1999) ย้ำว่าผู้บริหารภาครัฐต้องจัดการกับความขัดแย้งเหล่านี้ ผ่านกระบวนการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม ไม่ใช่การตัดสินใจทางธุรกิจล้วน ๆ

Fryer et al. (2009) พบว่าการบังคับใช้ระบบการจัดการผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) ในภาครัฐโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดเชิงบริบท (Context Constraints) มักนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ตรงข้ามกับที่คาดหวัง Fryer et al. (2009)

5.7 บทสรุป: สู่องค์กรภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล

บทที่ 5 ได้นำเสนอสามเสาหลักที่เมื่อทำงานร่วมกันจะสร้างระบบบริหารภาครัฐที่สร้างคุณค่าสาธารณะอย่างยั่งยืน ได้แก่ การบริหารเชิงผลลัพธ์ (Results-Based Management: RBM) ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรสาธารณะ (Value for Money: VfM) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) ทั้งสามไม่ใช่แนวคิดที่แยกจากกัน แต่เป็นระบบนิเวศที่พึ่งพากัน — RBM กำหนดทิศทางว่ามุ่งสู่ผลลัพธ์ใด VfM ตรวจสอบว่าเส้นทางนั้นคุ้มค่าหรือไม่ และ Decentralization กระจายศักยภาพในการตอบสนองให้ใกล้ชิดกับความต้องการจริงของประชาชนมากที่สุด

Symes (1999) ซึ่งเป็นรากฐานทางทฤษฎีของบทนี้ระบุว่า *"The real job of public managers is not just to deliver services efficiently, but to create public value — things that citizens and their representatives value."* ประสิทธิภาพในความหมายของบทที่ 5 จึงไม่ใช่การลดต้นทุนให้ต่ำที่สุด แต่คือการใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างชาญฉลาดเพื่อสร้างผลลัพธ์ที่ประชาชนต้องการจริง

5.7.1 เงื่อนไขความสำเร็จสี่ประการ :

การสังเคราะห์หลักฐานเชิงประจักษ์จากกรณีศึกษาในบทนี้ชี้ให้เห็นว่าองค์กรภาครัฐที่ประสบความสำเร็จในการนำ RBM + VfM + Decentralization ไปใช้จริงต้องมีเงื่อนไขสี่ประการพร้อมกัน

ประการแรก **ระบบวัดผลที่เชื่อถือได้**และไม่ถูก "เล่น" — ตัวชี้วัดต้องสมดุลระหว่าง Output และ Outcome มีการประเมินจากภายนอก และหมุนเวียนเพื่อป้องกัน Gaming ดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อ 5.5.3 ระบบที่วัดได้แต่ถูกบิดเบือนไม่เพียงไร้ประโยชน์ แต่ยังสร้างความเสียหายโดยให้ภาพลวงของความสำเร็จ

ประการที่สอง **ความโปร่งใสในการรายงาน**ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงจริง — ซึ่งเชื่อมโยงกับเสาหลักด้านความรับผิดชอบในบทที่ 2 รายงานผลการดำเนินงานต้องเป็นมากกว่าพิธีกรรมประจำปี ต้องเป็นข้อมูลที่รัฐสภา สื่อมวลชน และประชาชนสามารถนำไปตรวจสอบและเรียกร้องความรับผิดชอบได้จริง OECD (2021) แนะนำให้เผยแพร่ผล KPI ระดับโครงการต่อสาธารณะอย่างน้อยปีละสองครั้ง เพื่อสร้างแรงกดดันจากภายนอกที่ทำให้ระบบทำงานได้

ประการที่สาม **ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม** (Ethical Leadership) ที่ไม่เลือกเล่นเกมระบบ — ดังที่บทที่ 3 ได้วิเคราะห์ไว้ว่าเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) คือตัวแปรที่สำคัญที่สุดในการปฏิรูประบบราชการ เครื่องมือที่ดีที่สุดก็ยังถูกบิดเบือนได้หากผู้นำเลือกที่จะเลือกรายงานแต่ผลลัพธ์ที่ดี และซ่อนสิ่งที่ล้มเหลว

ประการที่สี่ **การสร้างขีดความสามารถของท้องถิ่นก่อนโอนอำนาจ** — บทเรียนจากสิงคโปร์และสวิตเซอร์แลนด์ในหัวข้อ 5.4.2 ยืนยันชัดว่า Decentralization โดยไม่มี Capacity Building คือการโอนความล้มเหลวลงสู่ท้องถิ่น ไม่ใช่การเพิ่มประสิทธิภาพ ระบบควบคุมภายในที่ดีดังที่บทที่ 4 กล่าวถึงต้องถูกสร้างขึ้นในทุกระดับก่อนการกระจายอำนาจจะให้ผลที่ยั่งยืน

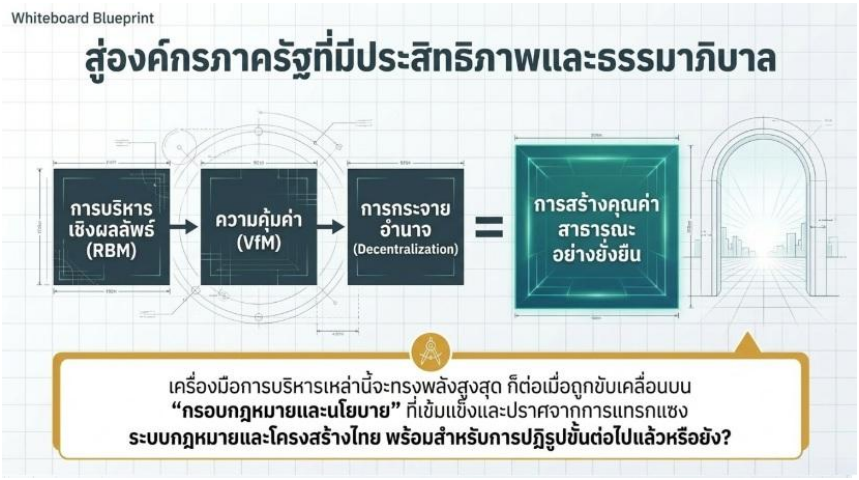
5.7.2 สิ่งที่ยังขาด: กรอบกฎหมายที่รองรับ:

แม้ว่าเครื่องมือและกรอบแนวคิดในบทที่ 5 จะมีหลักฐานเชิงประจักษ์สนับสนุนอย่างแข็งแกร่ง แต่การนำไปปฏิบัติในบริบทไทยยังติดขัดด้วยข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญ คือกรอบกฎหมายและกฎระเบียบที่ยังไม่เอื้อให้เกิดการบริหารเชิงผลลัพธ์อย่างแท้จริง ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณที่เน้นการปฏิบัติตามขั้นตอน (Input-based Budgeting) มากกว่าการบรรลุผลลัพธ์ กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างที่ผูกมัดด้วยราคาต่ำสุดโดยไม่พิจารณา VfM อย่างครบถ้วน และโครงสร้างการกระจายอำนาจทางการคลังที่ยังไม่สมดุล ล้วนเป็นอุปสรรคที่ไม่อาจแก้ได้ด้วยเจตจำนงของผู้บริหารเพียงคนเดียว

Pollitt & Bouckaert (2017, p. 10) เตือนว่า *"Administrative reform without legal reform is like building a new house on a crumbling foundation."* ประสิทธิภาพที่แท้จริงและยั่งยืนจึงต้องการมากกว่าเครื่องมือการบริหารที่ดี — ต้องการกฎหมายและนโยบายที่สร้างสภาพแวดล้อมให้ความดีงามในการบริหารสามารถเกิดขึ้นและคงอยู่ได้

ในบทที่ 6 จึงจะวิเคราะห์ว่ากรอบกฎหมายใดที่ยังขาดอยู่ อะไรควรปฏิรูป และบทเรียนจากนานาประเทศสามารถนำมาปรับใช้ในบริบทไทยได้อย่างไร เพื่อให้ทั้งสามเสาหลักของบทที่ 5 สามารถยืนได้อย่างมั่นคงบนฐานรากทางกฎหมายที่แข็งแรง

แผนภาพที่ 5-14 สรุปสาระสำคัญของบทนี้ในภาพเดียว โดยแสดงให้เห็นว่า RBM + VfM + Decentralization เมื่อนำมาผสานกันอย่างมีประสิทธิภาพ จะสร้างผลลัพธ์คือ "การสร้างคุณค่าสาธารณะอย่างยั่งยืน"



ภาพที่ 5- 13 สู่องค์กรภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลแผนภาพที่ : การสังเคราะห์สามเสาหลัก
ที่มา: จัดทำโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก Symes (1999), UNDP (2009) *และ* World Bank (2020, p. 3)

แผนภาพที่ 5-13 สะท้อนการสังเคราะห์ที่สำคัญ: เครื่องมือทั้งสาม (RBM, VfM, Decentralization) ไม่ใช่จุดหมายปลายทาง แต่เป็นเส้นทางที่นำไปสู่ "คุณค่า

สาธารณะ" ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุด อย่างไรก็ตาม แผนภาพยังชี้ให้เห็นข้อความสำคัญด้านล่างว่า เครื่องมือเหล่านี้จะทรงพลังสูงสุดก็ต่อเมื่อถูกขับเคลื่อนบน "กรอบกฎหมายและนโยบายที่เข้มแข็งและปราศจากการแทรกแซง" ซึ่งเป็นประเด็นหลักที่บทที่ 6 จะสำรวจต่อไป

5.7.3 เงื่อนไขความสำเร็จ

การสังเคราะห์จากทฤษฎีและกรณีศึกษาในบทนี้ชี้ให้เห็นเงื่อนไขสี่ประการสำหรับการสร้างองค์กรภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล:

- **เงื่อนไขที่หนึ่ง ระบบวัดผลที่เชื่อถือได้**: ต้องออกแบบตัวชี้วัดที่สมดุลระหว่างผลผลิตและผลลัพธ์ มีกลไกตรวจสอบอิสระ และเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ (เชื่อมกับความโปร่งใสในบทที่ 2)

- **เงื่อนไขที่สอง ความโปร่งใสในการรายงาน**: รายงานผลต้องเป็นจริง ครบถ้วน และเข้าใจได้ ไม่ใช่เอกสารสำหรับการปฏิบัติตามกฎระเบียบเท่านั้น (เชื่อมกับการปกครองอิเล็กทรอนิกส์ในบทที่ 4)

- **เงื่อนไขที่สาม ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม**: ผู้บริหารต้องมีจริยธรรม ที่ยึดถือผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าการรักษาภาพลักษณ์ (เชื่อมกับภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมในบทที่ 3)

- **เงื่อนไขที่สี่ เจตจำนงทางการเมืองในการปฏิรูป**: ระบบที่ดีที่สุด จะไม่ทำงานหากขาดเจตจำนงทางการเมืองที่แท้จริง ในการบังคับใช้อย่างสม่ำเสมอ (เชื่อมกับบทที่ 3)

แผนภาพที่ 5-14 แสดงเงื่อนไขทั้งสี่ประการในรูปแบบ "ฐานราก" ที่รองรับ "คุณค่าสาธารณะ" (Public Value) ให้ตั้งมั่นได้ สะท้อนว่าขาดเงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งก็อาจทำให้ระบบทั้งหมดล้มเหลวได้

ภาพที่ 5- 14 ปัจจัยแห่งความสำเร็จ: 4 เงื่อนไขพื้นฐานสู่การสร้างคุณค่าสาธารณะที่ยั่งยืน

ที่มา: จัดทำโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก *Symes (1999), Hood (1991)* และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ *(2569)*

แผนภาพที่ 5-14 นำเสนอแนวคิดสำคัญที่ว่าเงื่อนไขทั้งสี่ไม่ใช่ "ลำดับ" แต่เป็น "ฐานราก" ที่ต้องมีพร้อมกัน ในบริบทไทย ผลการประเมินคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ชี้ให้เห็นว่าเงื่อนไขด้านระบบวัดผลและความโปร่งใสในการรายงาน ได้รับการพัฒนาในระดับที่ดี แต่เงื่อนไขด้านภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมและเจตจำนงทางการเมือง ยังคงเป็นคอขวดที่สำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขในระยะต่อไป (สำนักงาน ก.พ.ร., 2566)

5.7.4 การเชื่อมโยงกับบทที่ผ่านมา

บทที่ 5 ทำหน้าที่เป็น "แกนปฏิบัติการ" ที่เชื่อม ธรรมาภิบาล จริยธรรม และเทคโนโลยี จากบทก่อนหน้ามายังระบบการบริหารที่สร้างผลลัพธ์จริง

เชื่อมกับบทที่ 1–2 (หลักธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบ): หากบทที่ 2 กำหนด "เสาหลักสี่ประการ" ของธรรมาภิบาล บทนี้แสดงให้เห็นว่า RBM คือกลไกที่ทำให้เสาเหล่านั้นมีความหมายในทางปฏิบัติ กล่าวคือ การวัดผลลัพธ์คือรูปธรรมของ

ความโปร่งใส ตัวชี้วัดสาธารณะคือรูปธรรมของความรับผิดชอบ และการประเมินผลอิสระคือรูปธรรมของการมีส่วนร่วม (UNDP, 2009; Hood, 1991)

เชื่อมกับบทที่ 3 (จริยธรรมและภาวะผู้นำ): หัวข้อ 5.5.3 ชี้ให้เห็นว่า "การเล่นเกมตัวชี้วัด" (Gaming the System) ไม่ใช่ปัญหาของระบบ แต่เป็นปัญหาของ Ethical Leadership บทที่ 3 อธิบายว่าผู้นำที่ขาดจริยธรรมจะใช้ระบบวัดผลเพื่อสร้างภาพ ไม่ใช่เพื่อสร้างผลลัพธ์ — บทนี้ยืนยันว่านี่คือ "ต้นทุนที่ซ่อนเร้น" ของธรรมาภิบาลที่อ่อนแอ (Pollitt & Bouckaert, 2017)

เชื่อมกับบทที่ 4 (ระบบควบคุมภายในและ E-Governance): VfM ที่แท้จริงจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีระบบ Internal Control ที่ทำงานได้จริง ระบบ e-GP ที่บทที่ 4 นำเสนอคือโครงสร้างพื้นฐานที่ทำให้ "Economy" ในกรอบ 4Es สามารถวัดและตรวจสอบได้ หากปราศจากระบบดังกล่าว ความคุ้มค่าจะเป็นเพียงคำประกาศ ไม่ใช่ข้อเท็จจริง (HM Treasury, 2026)

5.7.5 ท้ายบท

ประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลที่วางแผนไว้ดีเพียงใด จะไม่สามารถบรรลุผลได้หากปราศจากกรอบกฎหมายและนโยบายที่รองรับ บทที่ 6 จะสำรวจกรอบกฎหมาย (Legal Framework) ที่ยังขาดอยู่ ในระบบบริหารไทย ทั้งในด้านกฎหมายป้องกันทุจริต กฎหมายข้อมูลสาธารณะ และกฎหมายที่รองรับการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง คำถามสำคัญที่บทที่ 6 จะตอบคือ: ระบบกฎหมายไทยพร้อมสำหรับการปฏิรูปธรรมาภิบาลแล้วหรือยัง

กรอบ RBM + VfM + การกระจายอำนาจที่บทนี้นำเสนอ ชี้ให้เห็น "ช่องว่างเชิงระบบ" ที่ยังดำรงอยู่ในการบริหารภาครัฐไทย กล่าวคือ แม้เราจะมีเครื่องมือวัดผล แต่ยังขาดกรอบกฎหมายที่บังคับให้การวัดผลนั้นมีผลผูกพันทางกฎหมาย แม้มีกรอบ VfM แต่กฎหมายจัดซื้อจัดจ้างยังให้น้ำหนักกับ "ราคาต่ำสุด" มากกว่า "คุณค่าสูงสุด"

และแม้มีโครงสร้างการกระจายอำนาจในกระดาษ แต่ยังขาด พ.ร.บ. ที่โอนอำนาจทางการคลังให้ท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

บทที่ 6 จะสำรวจ Legal Framework สามด้านที่ยังขาดอยู่: (1) กฎหมายป้องกันทุจริตเชิงรุก ที่ไปไกลกว่าการลงโทษ สู่การป้องกันเชิงระบบ (2) กฎหมายข้อมูลสาธารณะ (Open Data Law) ที่บังคับเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานแก่ประชาชน และ (3) กฎหมายการกระจายอำนาจฉบับปรับปรุง ที่สอดรับกับแนวทางของ Devolution ที่แท้จริง

คำถามที่บทที่ 6 จะตอบ: "ในเมื่อเรารู้ว่าต้องทำอะไร — อะไรกันแน่ที่ทำให้ระบบกฎหมายไทยยังไม่พร้อมสำหรับการปฏิรูปธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง?"

รายการอ้างอิง

Androniceanu, A. (2023). The new trends of digital transformation and artificial intelligence in public administration. Administratie si Management Public, 40, 147–155. https://doi.org/10.24818/amp/2023.40-09

Banke-Thomas, A. O., Madaj, B., Charles, A., & van den Broek, N. (2015). Social Return on Investment (SROI) methodology to account for value for money of public health interventions: A systematic review. Health Policy and Planning, 30(6), 702–712. https://doi.org/10.1093/heapol/czu005

HM Treasury. (2026). The Green Book: Appraisal and evaluation in central government. His Majesty's Treasury. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/698dbcd17da91680ad7f4308/The_Green_Book_2026.pdf

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? Public Administration, 69(1), 3–19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Symes, A. (1999). Creating public value: Strategic management in government: (Cambridge, MA: Harvard University Press) by Mark Moore [Book review]. International Public Management Journal, 2(1), 158–167. https://doi.org/10.1016/S1096-7494(00)87438-3

OECD. (2021). Government at a glance 2021. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/1c258f55-en

Osborne, S. P. (2010). The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203861684

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). Public management reform: A comparative analysis (4th ed.). Oxford University Press.

Public Service Division, Prime Minister's Office Singapore. (2023). Public sector transformation. Government of Singapore. https://www.psd.gov.sg/transformation

พลอย สืบวิเศษ. (2565). โครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ).

Suebvises, P. (2016). The effects of decentralized organizational and environmental factors on local government performance in Thailand. NIDA Development Journal, 56(3), 1–25.

Fryer, K., Antony, J., & Ogden, S. (2009). Performance management in the public sector. International Journal of Public Sector Management, 22(6), 478–498. https://doi.org/10.1108/09513550910982850

UNDP. (2009). Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results. United Nations Development Programme.

https://www.undp.org/publications/handbook-planning-monitoring-and-evaluating-development-results

Upadhaya, B. Association between Performance Measurement Systems and Organisational Effectiveness. https://doi.org/10.1108/IJOPM-02-2013-0091

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2569). หลักธรรมาภิบาลและจริยธรรมในการบริหารองค์กรให้โปร่งใส [เอกสารบรรยาย]. หลักสูตรนักบริหารยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับสูง (น.ย.ป.ส.) รุ่นที่ 17, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. https://www.youtube.com/watch?v=QDrndss71o8

World Bank. (2020). World Bank group strategy for fragility, conflict, and violence 2020–2025. World Bank Publications. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/844591582815510521

สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ [สศช.]. (2566). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570). สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. https://www.nesdc.go.th https://www.nesdc.go.th/the-national-economic-and-social-development-plan/the-thirteenth-plan-2023-2027/

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ [สำนักงาน ก.พ.ร.]. (2566). รายงานผลการพัฒนาระบบราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566. สำนักงาน ก.พ.ร. https://www.opdc.go.th

บทที่ 6

การบริหารความขัดแย้งทางผลประโยชน์
และการสร้างนิเวศความสุจริตในองค์กร

บทที่ 6
ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ระบบแจ้งเบาะแส และนิเวศความสุจริต: สถาปัตยกรรมบูรณาการเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะ

Conflict of Interest, Whistleblowing, and Integrity Ecosystem: An Integrated Architecture for Safeguarding the Public Interest

บทที่ 1 ถึงบทที่ 5 ของหนังสือเล่มนี้ได้วางฐานคิดของธรรมาภิบาล (good governance) ไว้ในเชิงสถาบันแล้วว่า หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดรับชอบ และการมีส่วนร่วม ต้องทำงานร่วมกันเป็นระบบเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะ (public interest) มิใช่ดำรงอยู่ในฐานะค่านิยมแยกส่วน บทที่ 3 ชี้ให้เห็นว่าความเป็นผู้นำเชิงจริยธรรม (ethical leadership) และเจตจำนงทางการเมือง (political will) เป็นเงื่อนไขปิดช่องว่างระหว่างหลักการกับการปฏิบัติ บทที่ 4 อธิบายต่อว่าระบบการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยงเป็นกลไกตรวจจับและจัดการความล้มเหลวเชิงสถาบัน ส่วนบทที่ 5 แสดงว่าการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (results-based management) ต้องการโครงสร้างแรงจูงใจที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์สาธารณะจริง (OECD, 2017, 2020)

ในบทที่ 6 ขยับจากภาพรวมของระบบความสุจริต (integrity system) ไปสู่ "จุดรั่ว" ที่เป็นรูปธรรมที่สุด นั่นคือสถานการณ์ที่ผลประโยชน์ส่วนตนสามารถแทรกตัวเข้ามาบิดเบือนการใช้อำนาจสาธารณะได้อย่างแนบเนียน ในกรอบนี้ ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest หรือ COI) มิใช่เพียงประเด็นจริยธรรมส่วนบุคคล หากเป็นความเสี่ยงเชิงสถาบันที่สำคัญที่สุดของระบบธรรมาภิบาลร่วมสมัย

เพราะเป็นจุดตัดที่ทำให้ความสัมพันธ์ส่วนตน ครอบครัว เครือข่าย หรือระบบอุปถัมภ์ สามารถซ้อนทับและทำลายเหตุผลสาธารณะได้โดยที่อาจไม่ปรากฏเป็นการทุจริตอย่างชัดเจนในเชิงกฎหมาย (OECD, 2003)

บทนี้เสนอข้อโต้แย้งหลักว่า การบริหาร COI ที่มีประสิทธิผลในบริบทไทยต้องอาศัย "สามเหลี่ยมความสุจริตองค์กร" (organisational integrity triangle) ที่บูรณาการสามองค์ประกอบเข้าด้วยกัน ได้แก่ ระบบบริหาร COI ระบบแจ้งเบาะแส (whistleblowing) ที่ทำงานได้จริง และนิเวศความสุจริต (integrity ecosystem) ที่ปลูกฝังพฤติกรรมสุจริตให้เป็นบรรทัดฐาน องค์ประกอบทั้งสามนี้ไม่อาจทำงานแยกเดี่ยว เพราะกฎหมายโดยลำพังเป็นเพียง "พื้น" (floor) ของความสุจริต มิใช่ "เพดาน" (ceiling) ที่จะยกระดับสังคมไปสู่ธรรมาภิบาลที่แท้จริง (OECD, 2017; European Parliament and Council of the European Union, 2019)

ในเชิงโครงสร้าง บทนี้แบ่งเป็นเจ็ดส่วน ส่วน 6.1 นิยาม COI และอธิบายเหตุผลที่ COI เป็น "รอยร้าว" ของธรรมาภิบาล ส่วน 6.2 วิเคราะห์วัฒนธรรมบุญคุณและระบบอุปถัมภ์ในบริบทเอเชีย ส่วน 6.3 ตรวจสอบมาตรการป้องกัน COI ห้าประการของ OECD เทียบกับมาตรา 128 ถึง 135 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ส่วน 6.4 นำทฤษฎีแรงจูงใจสามทฤษฎีหลักมาประยุกต์กับบริบทไทย ส่วน 6.5 เสนอกรอบ Civic Integrity Advocate Framework สี่ระดับสำหรับออกแบบระบบแจ้งเบาะแส พร้อมเปรียบเทียบกฎหมายสี่ประเทศ ส่วน 6.6 พัฒนาแนวคิดนิเวศความสุจริตห้าองค์ประกอบสำหรับองค์กรไทย และส่วน 6.7 สังเคราะห์ข้อเสนอแนะและเชื่อมต่อไปยังบทที่ 7 ว่าด้วยการตรวจสอบจากภายนอก

6.1 COI ในฐานะ "รอยร้าว" ของธรรมาภิบาล

6.1.1 นิยามและที่มาของ Conflict of Interest

ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในภาครัฐ (Conflict of Interest หรือ COI) ได้รับการพัฒนาเป็นแนวคิดเชิงนโยบายที่เป็นระบบครั้งแรกผ่านงานขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) ใน ค.ศ. 2003 ภายใต้เอกสาร Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences ซึ่งวางมาตรฐานสากลฉบับแรกที่ช่วยให้รัฐบาลทบทวนและออกแบบนโยบายจัดการ COI อย่างเป็นระบบ (OECD, 2003) ต่อมาใน ค.ศ. 2017 OECD ได้บูรณาการกรอบดังกล่าวเข้าเป็นส่วนหนึ่งของ Recommendation of the Council on Public Integrity ซึ่งวางระบบความซื่อสัตย์สาธารณะแบบองค์รวมที่ครอบคลุมตั้งแต่มาตรฐาน กระบวนการ วัฒนธรรม จนถึงภาวะผู้นำ (OECD, 2017)

OECD นิยาม COI ว่าเป็น "ความขัดแย้งระหว่างหน้าที่สาธารณะกับผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัวที่เกี่ยวข้องในฐานะบุคคลธรรมดาอาจมีอิทธิพลโดยมิชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเป็นทางการของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น" (OECD, 2003, p. 13) จุดสำคัญของนิยามนี้มีอย่างน้อยสองประการ ประการแรก COI มิได้หมายถึงการทุจริตที่เกิดขึ้นแล้วโดยอัตโนมัติ แต่หมายถึง "สถานการณ์เสี่ยง" (risk situation) ที่อาจนำไปสู่การตัดสินใจลำเอียงหากไม่ได้รับการจัดการ ประการที่สอง OECD ไม่จำกัด "ผลประโยชน์ส่วนตัว" ไว้เฉพาะผลประโยชน์ทางการเงิน หากครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ความเกี่ยวพันกับองค์กรภายนอก ภาระผูกพันทางครอบครัว และการคาดหวังประโยชน์ภายหลังออกจากตำแหน่ง (post-เพื่อให้เห็นภาพของ COI ในฐานะปรากฏการณ์เชิง

สถาบัน ภาพที่ 6.1 ใช้สัญลักษณ์ของเสาหินที่มีรอยร้าวซ่อนอยู่ภายในเพื่อสื่อว่า COI คือ "รอยร้าวที่มองไม่เห็น" ซึ่งอาจไม่ปรากฏชัดในเชิงกฎหมาย แต่บั่นทอนเสถียรภาพของโครงสร้างธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่อง การมองเห็น COI ในมิตินี้สำคัญ เพราะมันเปลี่ยนคำถามจาก "ใครทำผิด" ไปสู่ "อะไรคือเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่ทำให้การตัดสินใจอาจถูกบิดเบือน" ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการออกแบบระบบป้องกัน employment expectations) ด้วย (OECD, 2003, pp. 13–14)

ภาพที่ 6- 1 รอยร้าวที่มองไม่เห็นในสถาปัตยกรรมธรรมาภิบาล

ที่มา: ผู้เขียนจัดทำ บนฐาน OECD (2003)

ภาพที่ 6-1 ชี้ให้เห็นความตึงเครียดสำคัญในการนิยาม COI ความเสี่ยงไม่จำเป็นต้องเกิดการทุจริตขึ้นจริงเสียก่อน ความเสี่ยงที่ยังไม่กลายเป็นความจริงก็ถือเป็นความขัดแย้งทางผลประโยชน์แล้วในเชิงสถาปัตยกรรม นัยเชิงนโยบายคือการบริหาร COI ต้องทำงานในระดับ "การออกแบบเสา" และ "การตรวจสอบรอยร้าว" ก่อนที่เสาจะถล่ม มิใช่รอจนเกิดความเสียหายแล้วไปลงโทษย้อนหลัง เพราะเมื่อเสาถล่ม สถาบันที่พึ่งพาเสาก็พังตามไปด้วย

ในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption หรือ UNCAC) ค.ศ. 2003 ได้บัญญัติประเด็น COI ไว้ในมาตรา 7 (4) และมาตรา 8 (5) ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีพยายามจัดให้มีระบบที่ส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และจัดให้มีระบบที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยื่นคำประกาศต่อหน่วยงานที่เหมาะสมเกี่ยวกับกิจกรรมภายนอก การจ้างงาน การลงทุน ทรัพย์สิน และของขวัญหรือประโยชน์ที่มีนัยสำคัญ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน (United Nations, 2003, arts. 7(4), 8(5)) สาระของบทบัญญัติเหล่านี้คือ การจัดการ COI มิใช่ทางเลือกทางจริยธรรม หากเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐภาคีรวมทั้งประเทศไทย

ในมุมมองธรรมาภิบาล COI กระทบต่อคุณสมบัติพื้นฐานของการใช้อำนาจสาธารณะสามประการ ได้แก่ ความเป็นกลาง (impartiality) ความยุติธรรม (fairness) และความสามารถของรัฐในการตัดสินใจบนฐานเหตุผลสาธารณะ มิใช่ฐานความสัมพันธ์เฉพาะตัว (OECD, 2020) บทที่ 1 และ 2 ของหนังสือเล่มนี้ได้ยืนยันแล้วว่าธรรมาภิบาลตั้งอยู่บนสี่เสาหลัก ได้แก่ rule of law, transparency, accountability และ participation ซึ่งทุกเสาพึ่งพาเงื่อนไขร่วมคือการที่การตัดสินใจของรัฐต้องไม่ถูกแทรกแซงด้วยผลประโยชน์ส่วนตนที่ซ่อนเร้น ดังนั้น COI จึงมิใช่แค่ปัญหาความประพฤติของรายบุคคล แต่เป็น "รอยร้าว" (fissure) ที่ทำให้สี่เสาหลักของธรรมาภิบาลแตกร้าวพร้อมกันจากภายใน

6.1.2 การจำแนกประเภท COI: Actual, Potential และ Perceived

OECD จำแนก COI ออกเป็นสามประเภทที่มีนัยเชิงนโยบายต่างกัน ก่อนพิจารณาเหตุผลของการจำแนกดังกล่าว ควรเข้าใจก่อนว่าทำไมการจำแนกประเภทจึงสำคัญต่อการออกแบบสถาปัตยกรรมป้องกัน การจำแนกช่วยให้ผู้บริหารและ

หน่วยกำกับดูแลไม่สับสนระหว่าง "ความผิดที่เกิดขึ้นแล้ว" กับ "ความเสี่ยงที่ต้องจัดการก่อนลุกลาม" และยังทำให้การกำหนดมาตรการ ไม่ว่าจะเป็นการเปิดเผยข้อมูล (disclosure) การถอนตัวจากการตัดสินใจ (recusal) การขายทรัพย์สินที่ขัดแย้ง (divestiture) หรือการโยกย้ายภาระงาน (reassignment) สามารถออกแบบให้ได้สัดส่วนกับระดับความเสี่ยง (OECD, 2003, 2020)

ตารางที่ 6-1 จัดวาง COI ทั้งสามประเภทในมิตินิยามเชิงปฏิบัติการ ลักษณะความเสี่ยงต่อธรรมาภิบาล ตัวอย่างเชิงสถาบัน และเครื่องมือจัดการเบื้องต้น เพื่อใช้เป็นฐานวิเคราะห์ในส่วนต่อไปของบทนี้ ผู้อ่านควรสังเกตประเด็นสำคัญสองประการ ประการแรก ความเสี่ยงของแต่ละประเภทมีลักษณะแตกต่างกันโดยพื้นฐาน Actual COI เสี่ยงต่อ "การตัดสินใจที่บิดเบือน" Potential COI เสี่ยงต่อ "การก่อตัวของแรงจูงใจที่ผิด" และ Perceived COI เสี่ยงต่อ "การพังทลายของความไว้วางใจสาธารณะ" ประการที่สอง เครื่องมือจัดการที่เหมาะสมจึงต่างกันเช่นกัน

ภาพที่ 6-2 การจำแนกประเภทของความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในภาครัฐ

ที่มา:สังเคราะห์จาก OECD (2003, pp. 24–28); OECD (2020, pp. 45–48); และ UNCAC art. 8 (United Nations, 2003)

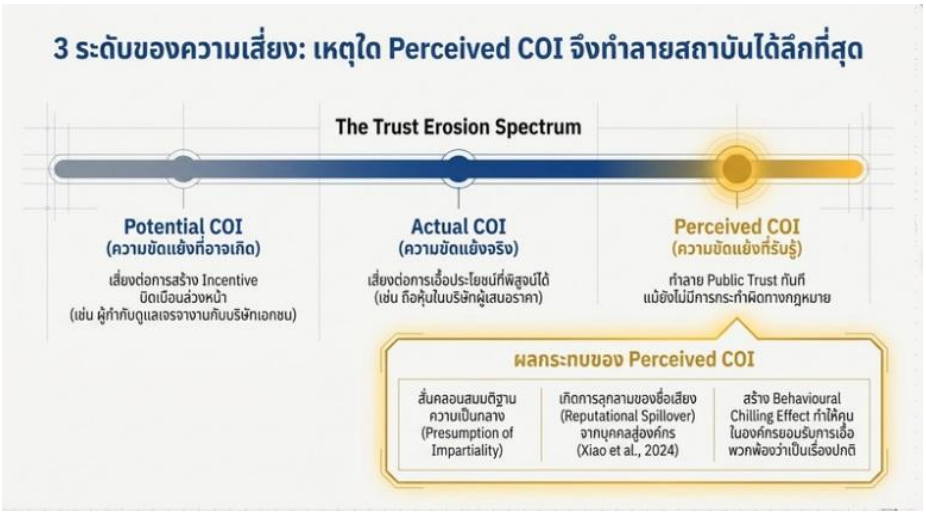
ตารางนี้ชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญประการแรกว่า COI ไม่ควรถูกทำให้แคบลงเหลือเพียงปัญหาการทุจริตที่พิสูจน์ได้แล้ว เพราะหากรอจนความขัดแย้งกลายเป็น misconduct หรือ corruption ระบบธรรมาภิบาลก็เสียหายไปแล้วในเชิงป้องกัน (OECD, 2003) แนวทางของ OECD จึงสำคัญตรงที่ผลักการกำกับดูแลจากปลายเหตุไปสู่การระบุความเสี่ยงเชิงคาดการณ์ และทำให้ disclosure กับ recusal กลายเป็นเครื่องมือของ "การออกแบบระบบ" (governance design) มิใช่เพียงพิธีกรรมทางเอกสาร

ประเด็นสำคัญประการที่สองคือ Perceived COI มีนัยต่อระบบธรรมาภิบาลไม่แพ้ Actual COI แม้ในเชิงกฎหมายอาจยังไม่เป็นความผิดที่สมบูรณ์ก็ตาม OECD ย้ำว่า apparent conflict-of-interest situation อาจสร้างความเสียหายต่อความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อตัวเจ้าหน้าที่หรือต่อหน่วยงานได้รุนแรงเทียบเท่ากับ actual conflict (OECD, 2003, p. 25) ด้วยเหตุนี้ การจัดการ Perceived COI จึงเป็นเรื่องของความชอบธรรม (legitimacy) และความไว้วางใจสาธารณะ (public trust) โดยตรง

6.1.3 ทำไม Perceived COI จึงอันตรายที่สุดต่อความไว้วางใจสาธารณะ

ก่อนวิเคราะห์กลไกความเสียหาย ควรนิยามคำสำคัญสองคำที่จะใช้ตลอดบทนี้ "ความไว้วางใจสาธารณะ" (public trust) หมายถึงความเชื่อของประชาชนว่าสถาบันของรัฐมีความน่าเชื่อถือ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ และตัดสินใจเพื่อประโยชน์สาธารณะ ส่วน "ความชอบธรรม" (legitimacy) หมายถึงการที่สถาบันได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีสิทธิใช้อำนาจ แนวคิดทั้งสองเชื่อมโยงกันเชิงตรรกะ รัฐที่ขาดความไว้วางใจสาธารณะย่อมสูญเสียความชอบธรรม และรัฐที่ขาดความชอบธรรมย่อมทำงานได้ยากแม้จะมีกฎหมายและกลไกตรวจสอบที่ครบถ้วน (OECD, 2017, pp. 11–13)

ภาพที่ 6.2 จัดวางความเสี่ยงของ COI ทั้งสามประเภทบนแกนเดียวกันที่เรียกว่า Trust Erosion Spectrum เพื่อแสดงว่าระดับการทำลายความไว้วางใจสาธารณะมิได้เพิ่มขึ้นตามลำดับจากซ้ายไปขวาอย่างที่อาจสันนิษฐาน หากกลับเป็น Perceived COI ที่ส่งผลต่อสาธารณะลึกที่สุดในเชิงสถาบัน เพราะมันทำงานก่อนที่ข้อเท็จจริงจะปรากฏและก่อนที่กลไกกฎหมายจะเข้าสู่กระบวนการ ผู้อ่านควรพิจารณาภาพนี้ในฐานะแผนผังที่ขยายความสามกลไกทำลายความไว้วางใจที่จะอภิปรายต่อไป



ภาพที่ 6- 3 ความเสี่ยงของ COI สามประเภท กับการทำลายสถาบัน The Trust Erosion Spectrum:
ที่มา: ผู้เขียนจัดทำ บนฐาน OECD (2003, 2017, 2020)

Perceived COI ทำลาย public trust ผ่านสามกลไกที่เชื่อมโยงกัน กลไกแรกคือ**การสั่นคลอนสมมติฐานความเป็นกลาง** (presumption of impartiality) ซึ่งคือสมมติฐานพื้นฐานว่าเจ้าหน้าที่รัฐตัดสินใจโดยปราศจากอคติและผลประโยชน์แอบแฝง เมื่อประชาชนสังเกตเห็นความเชื่อมโยงทางครอบครัว การเมือง หรือเครือข่ายธุรกิจอยู่รอบกระบวนการตัดสินใจ ความเชื่อว่ารัฐตัดสินใจบนฐานเหตุผลสาธารณะย่อมลดทอนลง แม้ภายในจะยังไม่มีหลักฐานชัดว่าเกิดการเอื้อประโยชน์จริง (OECD, 2003, p. 25) ในกรณีนี้ ความเสียหายเกิดขึ้นที่ระดับ "presumption" ก่อนที่ข้อเท็จจริงจะปรากฏ

กลไกที่สองคือ**การกระจายของชื่อเสียงเสียในทางสถาบัน** (reputational spillover) นั่นคือความคลางแคลงต่อบุคคลหนึ่งสามารถลามไปสู่หน่วยงาน กระบวนการ และรัฐบาลโดยรวมได้ เพราะสาธารณะมักประเมินความน่าเชื่อถือของสถาบันผ่านเหตุการณ์เชิงสัญลักษณ์ (symbolic events) มากกว่าการเข้าถึงข้อเท็จจริงทั้งหมด ผลคือเหตุการณ์เพียงเล็กน้อยที่บ่งชี้ Perceived COI สามารถ

บ่อนทำลายความเชื่อมั่นในระบบโดยรวม (OECD, 2017, 2020) ความเสียหายในระดับนี้ฟื้นฟูได้ยากเพราะกระทบต่อ "character-based trust" หรือความเชื่อในคุณลักษณะเชิงคุณค่าของสถาบัน

กลไกที่สามคือ**ผลกระทบกดดันต่อพฤติกรรม** (behavioural chilling effect) ซึ่งทำให้ทั้งผู้ปฏิบัติงานภายในและผู้มีส่วนได้เสียภายนอกเริ่มเชื่อว่าระบบไม่ยุติธรรม จนนำไปสู่การนิ่งเฉยต่อการรายงานความผิด การไม่ร่วมมือกับกลไกตรวจสอบ หรือการยอมรับวัฒนธรรมเอื้อพวกพ้องว่าเป็นเรื่องปกติ (OECD, 2017, p. 15) ผลรวมของสามกลไกคือธรรมาภิบาลถูกทำให้กลวงจากภายใน ระบบยังดูมีโครงสร้างครบถ้วน แต่สูญเสียฐานความเชื่อถือที่ทำให้มันทำงานได้จริง ดังนั้นการจัดการ Perceived COI จึงควรอยู่ในระดับเดียวกับการจัดการ Actual COI หรืออาจสำคัญกว่าในบางบริบท เพราะมีต้นทุนของการฟื้นฟูสูงกว่ามาก

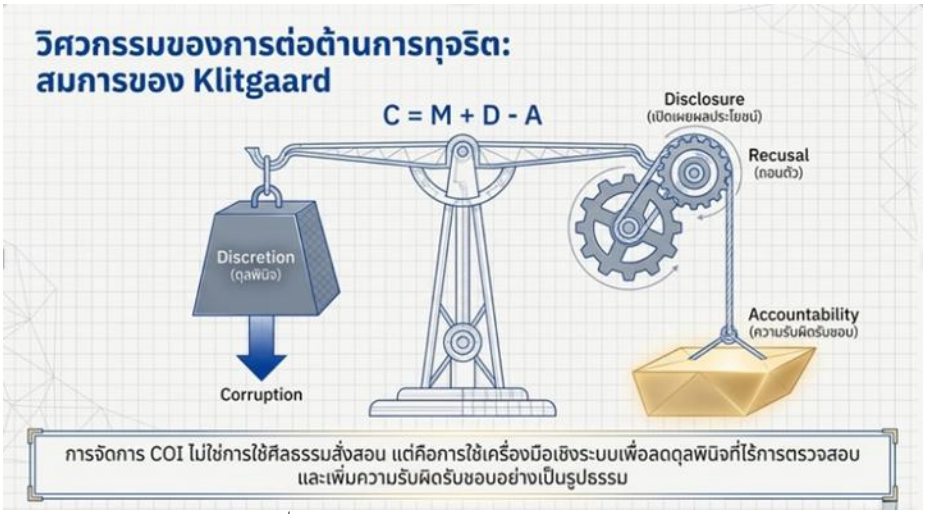
6.1.4 COI กับการทำลาย Accountability และ Transparency

การวิเคราะห์ว่า COI เป็น "รอยร้าว" จะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อแสดงให้เห็นได้ว่ามันบั่นทอนเสาหลักของธรรมาภิบาลพร้อมกันสองเสา ไม่ใช่ทีละเสา ในมิติของความรับผิดรับชอบ (accountability) การมี COI ที่ไม่ถูกเปิดเผยหรือไม่ได้รับการจัดการอย่างเหมาะสมทำให้ไม่อาจระบุความรับผิดได้ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ตัดสินใจเพื่อประโยชน์สาธารณะจริงหรือเพื่อเครือข่ายผลประโยชน์ของตน เพราะตัวเงื่อนไขแห่งอิทธิพล (conditions of influence) ถูกซ่อนไว้ตั้งแต่ต้น ผลคือกลไกตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกทำงานได้ยากขึ้น แม้จะมีอำนาจตามกฎหมายครบถ้วน (OECD, 2020)

ในมิติของความโปร่งใส (transparency) การไม่เปิดเผยผลประโยชน์ ความสัมพันธ์ หรือเหตุผลของการถอนตัวจากการตัดสินใจ ทำให้ประชาชนและหน่วยตรวจสอบไม่สามารถประเมินความเป็นกลางของกระบวนการได้ ผลคือความ

โปร่งใสกลายเป็นการเปิดเผยข้อมูลบางส่วน แต่มิได้เปิดเผย "เงื่อนไขแห่งอิทธิพล" ที่อยู่เบื้องหลังการตัดสินใจ Transparency ที่ไม่แตะ COI จึงเหลือเพียง "nominal transparency" ที่มีรูปแบบแต่ขาดสาระ ส่วน accountability ที่ไม่รับรู้ว่ามีผลประโยชน์ใดซ่อนอยู่ ก็เหลือเพียง "accountability without bite" หรือความรับผิดที่ไม่มีฟัน (OECD, 2017, 2020)

ภาพที่ 6-3 ใช้สัญลักษณ์ของตาชั่งและกลไกฟันเฟืองเพื่อแสดงสมการของ Klitgaard (1988) ซึ่งสรุป**การทุจริต** (Corruption) ในรูป**สมการ C = M + D – A** เพื่อสื่อว่าการต่อต้านการทุจริตในเชิงโครงสร้างสามารถดำเนินการได้สองทาง คือลด D (discretion) ที่ไม่ตรวจสอบได้ และเพิ่ม A (accountability) ในการตัดสินใจ ภาพนี้ทำหน้าที่เปลี่ยนกรอบคิดของผู้อ่านจากการมองการต่อต้านทุจริตในฐานะภารกิจทางศีลธรรม สู่การมองในฐานะภารกิจทางวิศวกรรมเชิงสถาบัน ภาพนี้ทำหน้าที่เปลี่ยนกรอบคิดของผู้อ่านจากการมองการต่อต้านทุจริตในฐานะภารกิจทางศีลธรรม สู่การมองในฐานะภารกิจทางวิศวกรรมเชิงสถาบัน



ภาพที่ 6- 4 วิศวกรรมของการต่อต้านการทุจริต : สมการของ Klitgaard

ที่มา: ผู้เขียนจัดทำ บนฐาน Klitgaard (1988); OECD (2003)

ภายใต้สูตรของ Klitgaard (1988) ที่หนังสือเล่มนี้ได้นำเสนอในบทที่ 2 ที่ว่า การทุจริต (Corruption) เท่ากับ การผูกขาด (Monopoly) บวก ดุลพินิจ (Discretion) ลบ ความรับผิดรับชอบ (Accountability) หรือ C = M + D – A การจัดการ COI อย่างเป็นระบบทำหน้าที่ในสองทาง ทางแรกคือลดดุลพินิจที่ไม่ตรวจสอบได้ (unchecked discretion) ผ่านกฎ recusal และการบันทึกเหตุผลการตัดสินใจ ทางที่สองคือเพิ่ม accountability ผ่านระบบเปิดเผยผลประโยชน์ (interest disclosure) และการทบทวนโดยบุคคลหรือคณะที่เป็นอิสระ ดังนั้น COI management จึงเป็นเครื่องมือที่ตรงและมีประสิทธิภาพที่สุดในการ "ขยับสมการ" ของ Klitgaard ไปในทิศทางที่ลดโอกาสเกิดการทุจริตในระดับโครงสร้าง (Klitgaard, 1988, pp. 75–79)

นัยเชิงนโยบายของกรอบนี้คือ การออกแบบระบบบริหาร COI จึงไม่ควรเริ่มจากคำถามว่า "เจ้าหน้าที่คนไหนทำผิด" แต่ควรเริ่มจากคำถามว่า "ตำแหน่งไหนมี monopoly และ discretion สูง และมีอะไรที่ลด accountability ในการตัดสินใจของตำแหน่งนั้น" คำถามแบบนี้นำไปสู่การจัดการเชิงโครงสร้างที่ไม่ขึ้นอยู่กับคุณธรรมส่วนบุคคลเพียงอย่างเดียว และเชื่อมต่อโดยตรงกับแนวคิด Risk Assessment ที่บทที่ 4 เสนอ

6.2 บุญคุณและระบบอุปถัมภ์: เมื่อความสัมพันธ์ทางสังคมกลายเป็นโครงสร้างผลิต COI

6.2.1 นิยามและกลไกของระบบอุปถัมภ์ในบริบทเอเชีย

ส่วน 6.1 ได้แสดงให้เห็นว่า COI เป็นรอยร้าวเชิงโครงสร้างของธรรมาภิบาล แต่การวิเคราะห์เพียงในกรอบ OECD ที่เน้นผลประโยชน์ทางการเงินอาจตีกรอบ

แคบเกินไปสำหรับบริบทเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในประเทศที่มีระบบลูกข่าย-นาย (clientelism) หรือระบบอุปถัมภ์ (patronage) ฝังรากลึก เส้นแบ่งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับพันธะทางสังคมและความสัมพันธ์ที่ดูเหมือนชอบธรรมในสายตาคนในวัฒนธรรมมักไม่ชัดเจน ทำให้การนำมาตรฐานสากลมาใช้ต้องอาศัยการวิเคราะห์เชิงบริบทอย่างระมัดระวัง

ในวรรณกรรมรัฐศาสตร์ Hicken (2011) นิยาม clientelism ว่าเป็นความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยน (exchange relationship) ที่มีลักษณะสำคัญสี่ประการ ได้แก่ (1) เป็นความสัมพันธ์เฉพาะตัว (dyadic) ระหว่างผู้อุปถัมภ์ (patron) กับผู้รับการอุปถัมภ์ (client) (2) มีลักษณะไม่สมมาตร (asymmetric) เพราะ patron มีทรัพยากรและอำนาจเหนือ client (3) เป็นการแลกเปลี่ยนตามเงื่อนไข (contingent) คือมีการตอบแทนกลับ และ (4) มีลักษณะต่อเนื่องระยะยาว (iterative) ผ่านพันธะที่สั่งสมจากการแลกเปลี่ยนซ้ำ (Hicken, 2011, pp. 290–292)

งานคลาสสิกของ Scott (1972) ที่ศึกษาการเมืองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ชี้ว่าระบบ patron-client ในสังคมไทยและฟิลิปปินส์ไม่ใช่เพียงปรากฏการณ์การเมืองท้องถิ่น หากเป็น "หน่วยพื้นฐาน" (basic unit) ของการจัดระเบียบทางการเมือง โดยเฉพาะในสังคมเกษตรกรรมที่ทรัพยากรและความปลอดภัยต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้มีอำนาจ มากกว่ากลไกเชิงสถาบันที่ไม่เป็นบุคคล (Scott, 1972, pp. 91–95) ในบริบทไทย Pasuk และ Baker (2002) ขยายต่อว่ารูปแบบ patronage ของไทยร่วมสมัยปรับตัวจากความสัมพันธ์ "ผู้ใหญ่-ผู้น้อย" ในระบอบศักดินา ไปสู่เครือข่าย "ระบบเส้นสาย" ในระบบราชการ การเมือง และธุรกิจที่ทับซ้อนกัน (Pasuk & Baker, 2002, pp. 5–8)

แนวคิดสำคัญที่เชื่อมระบบอุปถัมภ์เข้ากับการวิเคราะห์ COI คือ "บุญคุณ" ซึ่งในมานุษยวิทยาวัฒนธรรมไทยหมายถึงพันธะทางจริยธรรมที่เกิดจากการรับความช่วยเหลือ และก่อภาระตอบแทนที่ปฏิเสธได้ยากในเชิงสังคม บุญคุณแตกต่างจากการรับสินบนตรงที่ไม่มีการกำหนดราคาและไม่มีกำหนดเวลาชดใช้ที่ชัดเจน แต่มันทำงานในลักษณะเดียวกันคือสร้าง "เงื่อนไขแห่งอิทธิพล" (conditions of influence) ที่กระทบการตัดสินใจของผู้รับ เมื่อผู้รับบุญคุณก้าวเข้าสู่ตำแหน่งที่มีดุลพินิจสาธารณะ การตัดสินใจของเขาจึงไม่อาจปลอดจากภาระผูกพันที่สั่งสมไว้ก่อนหน้า แม้จะไม่มีการรับผลประโยชน์ทางการเงินโดยตรง ณ จุดที่ตัดสินใจก็ตาม

6.2.2 ทำไมการอุปถัมภ์จึงขัดกับธรรมาภิบาลโดยพื้นฐาน

ระบบอุปถัมภ์ขัดกับธรรมาภิบาลผ่านสามกลไกที่เชื่อมโยงกัน กลไกแรกคือ **การทำลายระบบคุณธรรม** (erosion of meritocracy) เมื่อการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การจัดสรรงบประมาณ หรือการให้สัญญาภาครัฐดำเนินไปบนฐานความสัมพันธ์มากกว่าคุณสมบัติและประสิทธิภาพ ผลคือทรัพยากรสาธารณะไหลไปยังผู้ที่ "อยู่ในเครือข่าย" แทนผู้ที่ "เหมาะสมที่สุด" Hutchcroft (1997) วิเคราะห์ในวารสาร Political Studies ว่า patrimonialism ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่เพียงทำให้ระบบราชการอ่อนแอ แต่ยังสร้าง "selection bias" ที่กรองคนเก่งออกจากภาครัฐในระยะยาว (Hutchcroft, 1997, pp. 645–648)

กลไกที่สองคือ**การแทนที่ Accountability ต่อสาธารณะด้วย Loyalty** ส่วนบุคคล ในระบบอุปถัมภ์ที่ทำงานสมบูรณ์ ความรับผิดของเจ้าหน้าที่หันเหจาก "หน้าที่ต่อประชาชน" ไปสู่ "หน้าที่ต่อผู้อุปถัมภ์" เพราะผู้อุปถัมภ์เป็นผู้ที่ส่งผลต่อโอกาสในตำแหน่งและอนาคตของเจ้าหน้าที่ Stokes (2007) ใน Oxford Handbook of Comparative Politics ชี้ว่ากลไกนี้ทำให้การตรวจสอบที่ออกแบบไว้ในเชิงทางการอ่อนล้า เพราะเจ้าหน้าที่จะตอบสนองต่อ "ผู้ที่มีอำนาจตัดสินอนาคตของตน" มากกว่า "ระเบียบที่เขียนไว้บนกระดาษ" (Stokes, 2007, pp. 615–618)

ภาพที่ 6-4 ใช้แผนภาพ Venn diagram ที่ Public Duty (ประโยชน์สาธารณะ) ทับซ้อนกับ Social Obligation (พันธะทางสังคมและเครือข่าย) เพื่อแสดงพื้นที่ทับซ้อนซึ่งทำให้ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ "กลายเป็นเรื่องปกติ" (Normalized COI) ในระบบอุปถัมภ์ ภาพนี้ขยายความกลไกที่สามที่จะอภิปรายต่อไปนี้ คือกลไกที่อันตรายที่สุดของ patronage ในเชิงวัฒนธรรม

ภาพที่ 6- 5 การกลายพันธุ์เชิงวัฒนธรรม : เมื่อความขัดแย้งกลายเป็นเรื่องปกติ
ที่มา: ผู้เขียนจัดทำ บนฐาน Hicken (2011); Pasuk & Baker (2002); Scott (1972)

กลไกที่สามและอันตรายที่สุดในเชิงวัฒนธรรมคือ**การทำให้ COI กลายเป็นเรื่องปกติ** (normalisation of COI) เมื่อสังคมยอมรับว่าการช่วยเหลือคนในเครือข่ายเป็นเรื่อง "ดูแลกัน" หรือ "เป็นน้ำใจ" ขอบเขตของสิ่งที่ถือเป็น COI ในสายตาคนในสังคมจะแคบลงจนเกือบไม่ปรากฏในการรับรู้ทั่วไป ผลคือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิเสธการช่วยเหลือเครือข่ายของตนมักถูกมองว่า "ไม่มีน้ำใจ" หรือ "เนรคุณ" ทำให้การปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการจัดการ COI กลายเป็นต้นทุนทางสังคมที่สูงสำหรับบุคคล สถานการณ์นี้อธิบายว่าทำไมการมี "กฎ De Jure" ที่ดูเข้มแข็งบนกระดาษจึงไม่แปลความเป็น "การปฏิบัติ De Facto" ที่มีประสิทธิผลโดยอัตโนมัติ

6.2.3 บทเรียนจากเกาหลีใต้: ความท้าทายของการปฏิรูป Chaebol

เกาหลีใต้เป็นกรณีศึกษาที่สำคัญเพราะแสดงทั้งความสำเร็จและข้อจำกัดของการปฏิรูประบบอุปถัมภ์ในเศรษฐกิจที่เคยพึ่งพาเครือข่ายธุรกิจครอบครัวหรือ chaebol อย่างหนัก Kang (2002) ในงาน Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines ของ Cambridge University Press อธิบายว่ารูปแบบ "crony capitalism" ของเกาหลีในยุค 1960–1980 มีลักษณะเฉพาะคือเป็นระบบที่ทั้งรัฐและเครือข่ายธุรกิจครอบครัวมีอำนาจเข้มแข็งพอๆ กัน จึงสร้างระเบียบ "การแลกเปลี่ยนที่บังคับใช้ได้" ระหว่างกัน ต่างจากฟิลิปปินส์ที่เครือข่ายธุรกิจครอบงำรัฐที่อ่อนแอ (Kang, 2002, pp. 11–18)

หลังวิกฤตการเงินเอเชีย ค.ศ. 1997 เกาหลีใต้ดำเนินการปฏิรูปธรรมาภิบาลขององค์กร (corporate governance reform) ครั้งใหญ่ และต่อมาในปี ค.ศ. 2016 ได้ผ่าน Improper Solicitation and Graft Act ที่รู้จักกันในชื่อ Kim Young-ran Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเพดานของขวัญ การเลี้ยงรับรอง และเงินให้เปล่าระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ นักข่าว และอาจารย์มหาวิทยาลัย เพื่อตัดวงจรของขวัญที่หล่อเลี้ยงระบบอุปถัมภ์ในระดับวัฒนธรรม [กฎหมายนี้บังคับใช้ใน ค.ศ. 2016 — รายละเอียดข้อบทเฉพาะ ต้องตรวจสอบจากต้นฉบับทางการของ Anti-Corruption and Civil Rights Commission ของเกาหลีใต้]

บทเรียนสำคัญสามประการจากเกาหลีคือ ประการแรก การปฏิรูปเชิงโครงสร้างต้องอาศัยวิกฤตการณ์ที่เปิดหน้าต่างทางการเมือง (political window) ให้แรงต้านทานของเครือข่ายอ่อนลงชั่วคราว ประการที่สอง การปฏิรูปต้องครอบคลุมหลายมิติพร้อมกัน ทั้งกฎหมายบริษัท กฎหมายตลาดทุน และกฎหมายต่อต้านทุจริต ประการที่สาม แม้การปฏิรูปจะลด COI ที่ชัดเจนได้ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำธุรกิจกับการเมืองยังคงเป็นประเด็นต่อเนื่อง สะท้อนว่าการปฏิรูป

กฎหมายอาจลด actual COI ได้ แต่การจัดการ relational COI ระหว่างชนชั้นนำต้องอาศัยการเปลี่ยนวัฒนธรรมเชิงโครงสร้างที่ใช้เวลาข้ามชั่วอายุคน

6.2.4 บทเรียนจากญี่ปุ่น: Amakudari และข้อจำกัดของการปฏิรูป

ญี่ปุ่นเป็นอีกกรณีที่แสดงให้เห็นว่า COI สามารถสถาปนาเป็นกลไกเชิงสถาบันที่ "ถูกกฎหมายแต่ผิดธรรมาภิบาล" ได้อย่างไร ระบบ amakudari ซึ่งแปลตรงตัวว่า "ลงมาจากสวรรค์" หมายถึงการที่ข้าราชการระดับสูงเกษียณแล้วเข้าสู่ตำแหน่งบริหารในบริษัทเอกชนหรือองค์กรกึ่งราชการที่ตนเคยกำกับดูแล Colignon และ Usui (2003) ในงาน Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy ที่ตีพิมพ์โดย Cornell University Press อธิบายว่าระบบนี้ได้รับการสถาปนาให้เป็นส่วนหนึ่งของ "iron triangle" ระหว่างกระทรวงราชการ พรรครัฐบาล และภาคเอกชน (Colignon & Usui, 2003, pp. 10–15)

ในมุมมอง COI ระบบ amakudari สร้างปัญหาอย่างน้อยสองชั้น ชั้นแรกคือ post-employment COI ที่ข้าราชการอาจปรับการตัดสินใจขณะดำรงตำแหน่งให้เอื้อต่อบริษัทที่หวังจะไปทำงานหลังเกษียณ ชั้นที่สองคือ regulatory capture เมื่ออดีตข้าราชการในตำแหน่งบริหารบริษัทเอกชนใช้เครือข่ายและความรู้ภายในของตนในการมีอิทธิพลต่อนโยบายของหน่วยงานเดิม (Colignon & Usui, 2003, pp. 75–82) บทเรียนหลักสำหรับการออกแบบมาตรการ COI คือ การกำหนด cooling-off rules โดยลำพังไม่เพียงพอ หากไม่มีการขยายขอบเขตให้ครอบคลุมตำแหน่งและองค์กรในวงโคจรของระบบราชการอย่างกว้างขวาง

6.2.5 ความขัดแย้งทางผลประโยชน์เชิงสัมพันธ์ในบริบทไทย

จากการวิเคราะห์ใน 6.2.1 ถึง 6.2.4 บทนี้เสนอว่าการจัดการ COI ในบริบทสังคมไทยจำเป็นต้องขยายกรอบของ OECD โดยเพิ่มมิติ "ความขัดแย้งทางผลประโยชน์เชิงสัมพันธ์" หรือ relational COI ซึ่งหมายถึงสถานการณ์ที่ผลประโยชน์ทับซ้อนฝังอยู่ในโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น

ระบบบุญคุณ ความเกรงใจ เครือข่ายรุ่นพี่รุ่นน้อง ความสัมพันธ์ทางการเมืองสายตรง หรือการเกื้อกูลในกลุ่ม สถานการณ์เหล่านี้สร้างภาระผูกพัน (obligation) ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจสาธารณะโดยไม่ต้องมีการรับผลประโยชน์ทางการเงินโดยตรง

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบ OECD typology มาตรฐานกับ relational COI เพื่อแสดงให้เห็นว่าการออกแบบกลไกป้องกันในบริบทไทยต้องครอบคลุมทั้งสองมิติ

ตาราง 6- 1 OECD COI Typology เปรียบเทียบกับ Relational COI

มิติ	OECD Typology	Relational COI (เสนอเพิ่ม)
ลักษณะผลประโยชน์	ทางการเงิน ทรัพย์สิน องค์กรภายนอก	ภาระผูกพันทางสังคม บุญคุณ ความเกรงใจ เครือข่ายอุปถัมภ์
การรับรู้ในสังคม	มักถูกมองว่าเป็นความผิดที่ชัดเจน	มักถูกนิยามว่าเป็น "ความสัมพันธ์ที่ดี" หรือ "การดูแลกัน"
กลไกที่ใช้ในการจัดการ	Financial disclosure, recusal, cooling-off	เพิ่มเติม: relationship mapping, network disclosure, behavioural indicators
ความยากในการจัดการ	ปานกลาง — มีเกณฑ์ชัดเจนและตรวจวัดได้	สูง — ต้องอาศัยวัฒนธรรมองค์กรและการฝึกอบรมเชิงจริยธรรม
ตัวอย่างในบริบทไทย	ผู้จัดซื้อมีหุ้นในบริษัทผู้ขาย	ผู้บริหารอนุมัติโครงการให้เครือข่ายรุ่นพี่ โดยไม่มีผลประโยชน์ทางการเงินโดยตรง

ที่มา: สังเคราะห์จาก OECD (2003); Hicken (2011); Pasuk & Baker (2002); Kang (2002); และ Coligнon & Usui (2003)

ตารางนี้ชี้ให้เห็นสามประเด็นสำคัญ ประเด็นแรก relational COI มิใช่ปรากฏการณ์เฉพาะของไทย หากเป็นปัญหาที่พบในบริบทเอเชียโดยรวม ประเด็นที่สอง ความท้าทายที่ใหญ่กว่าของ relational COI คือมันถูกห่อหุ้มด้วยคำอธิบายเชิงวัฒนธรรมที่ดูชอบธรรม ทำให้การพิสูจน์ในเชิงกฎหมายยากกว่าและการรายงานในเชิงสังคมยากกว่ามาก ประเด็นที่สาม การแก้ไข relational COI ต้องการเครื่องมือที่ผสมผสานทั้งกฎหมาย ระบบบริหาร และการเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งจะเป็นโครงเรื่องของส่วน 6.3 ถึง 6.6

6.3 มาตรการป้องกัน COI: จากกรอบสากลสู่กฎหมายไทย

6.3.1 OECD Toolkit: ห้ามาตรการหลักของการบริหาร COI

จากการวิเคราะห์ในตาราง 6-2 ที่ชี้ว่าบริบทไทยต้องการกรอบขยายเพื่อรับมือ relational COI แต่กรอบขยายดังกล่าวจะไม่มีฐานปฏิบัติได้หากปราศจากเครื่องมือพื้นฐานที่ทำงานในระดับ actual และ potential COI ก่อน OECD ได้พัฒนาชุดเครื่องมือมาตรฐานห้าประการที่ผู้ปฏิบัตินิยมเรียกว่า "OECD ห้าเครื่องมือ" ซึ่งครอบคลุมกระบวนการตั้งแต่ก่อนการเข้าสู่ตำแหน่ง ระหว่างการดำรงตำแหน่ง จนถึงหลังพ้นตำแหน่ง เครื่องมือทั้งห้านี้ปรากฏใน OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (OECD, 2003) และได้รับการยืนยันใน Recommendation of the Council on Public Integrity (OECD, 2017) และ OECD Public Integrity Handbook (OECD, 2020)

เครื่องมือที่หนึ่ง คือ**การเปิดเผยผลประโยชน์** (disclosure requirements) ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐในตำแหน่งที่มีดุลพินิจสูงต้องยื่นคำประกาศเกี่ยวกับทรัพย์สิน ผลประโยชน์ทางการเงิน กิจกรรมภายนอก และความสัมพันธ์ทางครอบครัวที่อาจก่อ COI ให้แก่หน่วยงานที่กำกับดูแล OECD เน้นว่าระบบเปิดเผยที่มีประสิทธิผลต้องประกอบด้วยสามองค์ประกอบ ได้แก่ ขอบเขตผู้ต้องยื่นที่

ครอบคลุม "at-risk officials" แบบฟอร์มที่ครอบคลุมข้อมูลเชิงสาระ และระบบตรวจสอบแบบ risk-based ที่สามารถระบุความขัดแย้งได้จริง มิใช่เพียงเก็บเอกสารไว้เป็นพิธี (OECD, 2020, pp. 56–58)

เครื่องมือที่สอง คือ**การถอนตัวจากการตัดสินใจ** (recusal) ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้เมื่อเกิดสถานการณ์ COI ในกรณีเฉพาะ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสียแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาและออกจากกระบวนการตัดสินใจในเรื่องนั้นโดยสมบูรณ์ ความท้าทายของ recusal คือต้องมีการบันทึกเหตุผลการถอนตัวและกลไกการมอบหมายงานให้บุคคลอื่นที่ไม่มี COI ในเรื่องเดียวกัน เพื่อให้กระบวนการดำเนินต่อไปได้โดยปลอดจากอิทธิพลที่ไม่เหมาะสม (OECD, 2003, pp. 27–29)

เครื่องมือที่สาม คือ**การขายทรัพย์สินที่ขัดแย้ง** (divestiture) ซึ่งใช้ในกรณีที่ผลประโยชน์ทางการเงินของเจ้าหน้าที่ขัดแย้งโดยตรงกับหน้าที่และไม่อาจแก้ไขด้วยการ recusal เป็นครั้งคราว ในกรณีเช่นนี้ OECD แนะนำให้เจ้าหน้าที่ขายหุ้นหรือโอนทรัพย์สินไปยังกองทุนแบบ blind trust ที่ตนไม่อาจแทรกแซงการบริหารได้ มาตรการนี้รุนแรงกว่า disclosure และ recusal เพราะกระทบต่อทรัพย์สินส่วนบุคคลโดยตรง จึงต้องมาพร้อมเกณฑ์ชัดเจนว่ากรณีใดบ้างที่ต้อง divestiture (OECD, 2003, pp. 30–32)

เครื่องมือที่สี่ คือ**ระยะเวลาห้ามทำงานหลังออกจากราชการ** (cooling-off period) ซึ่งกำหนดช่วงเวลาที่อดีตเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงต้องเว้นวรรคจากการเข้าทำงานในบริษัทหรืออุตสาหกรรมที่ตนเคยกำกับดูแลโดยตรง เป้าหมายของ cooling-off มีสองชั้น ชั้นแรกคือป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ปรับการตัดสินใจขณะดำรงตำแหน่งให้เอื้อประโยชน์ของบริษัทที่ตนหวังจะไปทำงานหลังเกษียณ ชั้นที่สองคือป้องกัน regulatory capture จากอดีตเจ้าหน้าที่ที่ใช้เครือข่ายและความรู้ภายในไปสร้างอิทธิพลกลับเข้าสู่ระบบราชการ ระยะเวลาที่ใช้กันในประเทศ OECD อยู่ที่ 1–5

ปี ขึ้นอยู่กับระดับตำแหน่งและความใกล้ชิดของอุตสาหกรรม (OECD, 2020, pp. 67–70)

เครื่องมือที่ห้า คือ**ข้อจำกัดหลังพ้นตำแหน่ง** (post-employment restrictions) ซึ่งครอบคลุมกว่า cooling-off เพราะอาจรวมข้อห้ามถาวรในบางกิจกรรม เช่น ห้ามอดีตเจ้าหน้าที่เป็น lobbyist กับหน่วยงานเดิมในเรื่องที่ตนเคยรับผิดชอบ ห้ามใช้ข้อมูลภายในของหน่วยงานในการให้คำปรึกษาเอกชน หรือห้ามรับสัญญาที่ตนเคยมีอำนาจอนุมัติ การออกแบบข้อจำกัดเหล่านี้ต้องสมดุลระหว่างการป้องกัน COI กับการเคารพสิทธิของอดีตเจ้าหน้าที่ในการประกอบอาชีพ จึงนิยมกำหนดเป็นข้อห้ามเฉพาะเรื่องและเฉพาะระยะเวลา (OECD, 2017, paras. 13–14)

เมื่อพิจารณาเครื่องมือทั้งห้าร่วมกัน จะเห็นว่ามันทำงานเป็น "วงจรเวลา" (temporal cycle) ของอำนาจสาธารณะ disclosure ทำงานก่อนและตลอดการดำรงตำแหน่ง recusal ทำงานในเหตุการณ์เฉพาะ divestiture ทำงานเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งหรือเมื่อความขัดแย้งถาวรเกิดขึ้น ส่วน cooling-off และ post-employment restrictions ทำงานหลังพ้นตำแหน่ง การออกแบบระบบบริหาร COI ที่สมบูรณ์จึงต้องมีเครื่องมือทั้งห้าครอบคลุมทุกช่วงเวลา การขาดเครื่องมือใดเครื่องมือหนึ่งย่อมเปิดช่องว่างที่ผลประโยชน์ทับซ้อนสามารถซ่อนตัวอยู่ได้ในช่วงเวลานั้น

6.3.2 บริบทไทย: หมวดว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (พ.ร.ป.ป.ป.ช. 2561) ที่ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดมาตรการป้องกัน COI ในภาครัฐไทย โดยมาตรา 128 ถึงมาตรา 135 ในหมวดว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม วางบทบัญญัติที่

ครอบคลุมข้อห้ามในการเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียกับหน่วยงานของรัฐ ข้อห้ามในการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นที่อาจมีลักษณะเป็นการให้สินบน ข้อห้ามที่ขยายไปยังคู่สมรสและบุตร และบทกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืน [รายละเอียดเฉพาะของแต่ละมาตราต้องตรวจสอบจาก ราชกิจจานุเบกษา ฉบับดังกล่าวโดยตรงก่อนนำไปอ้างเป็นข้อความเฉพาะเจาะจง]

ในเชิงโครงสร้าง บทบัญญัติเหล่านี้สะท้อนการตอบสนองต่อพันธกรณีของไทยภายใต้ UNCAC มาตรา 7(4) และ 8(5) ที่ได้ให้สัตยาบันใน ค.ศ. 2011 พ.ร.ป.ป.ป.ช. 2561 ได้ขยายและเสริมความเข้มข้นจากกฎหมายเดิม โดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) มีหน้าที่รับและตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความร่ำรวยผิดปกติและการทุจริต และเสนอมาตรการป้องกันต่อหน่วยงานต่างๆ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, 2561) [ปีที่แก้ไขและรายละเอียดของฉบับแก้ไขล่าสุด ต้องตรวจสอบจาก ราชกิจจานุเบกษา ก่อนอ้างปีที่แน่นอน]

ในระดับการบังคับใช้รอง พ.ร.ป.ป.ป.ช. 2561 ทำงานร่วมกับเครื่องมืออื่นในระบบกฎหมายไทย ได้แก่ ประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการประเภทอื่นที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดข้อห้ามไม่ให้กรรมการผู้พิจารณาจัดซื้อจัดจ้างมีส่วนได้เสียกับผู้เสนอราคาและระเบียบของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ออกตามอำนาจของ พ.ร.ป.ป.ป.ช. การประสานกันของกฎหมายเหล่านี้ในเชิงโครงสร้างจึงครอบคลุมเครื่องมือ disclosure และ recusal ของ OECD ในระดับ De Jure ค่อนข้างครบ

6.3.3 Gap Analysis: ช่องว่างกฎหมายไทยกับ OECD Toolkit

แม้ว่าโครงสร้างกฎหมายไทยจะตอบสนองเครื่องมือพื้นฐานของ OECD บางส่วน แต่เมื่อเปรียบเทียบในเชิงสาระและความครอบคลุมพบว่ายังมีช่องว่างที่สำคัญสามประการ ซึ่งเป็นจุดที่ระบบไทยควรพัฒนาเพื่อยกระดับจาก "compliance ขั้นต่ำ" ไปสู่ "ระบบ COI เชิงรุก"

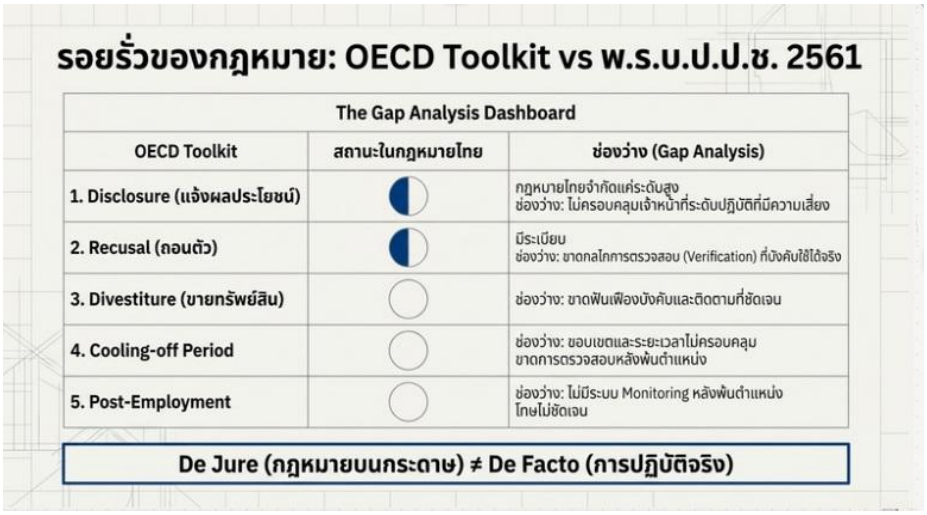
ช่องว่างที่หนึ่ง: **ขอบเขตผู้ต้องเปิดเผยยังไม่ครอบคลุม at-risk officials**. ระบบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของไทยตาม พ.ร.ป.ป.ช. 2561 มุ่งเน้นไปที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงเป็นหลัก ขณะที่ OECD แนะนำให้ขยายระบบเปิดเผยให้ครอบคลุมตำแหน่งที่มีดุลพินิจสูงและเสี่ยงต่อ COI เป็นพิเศษ เช่น เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง ผู้ออกใบอนุญาต ผู้กำหนด TOR ของโครงการขนาดใหญ่ ผู้ตรวจสอบภายใน และผู้บริหารหน่วยงานกำกับดูแลในอุตสาหกรรมเฉพาะ (OECD, 2020, p. 58) การที่ระบบไทยไม่ครอบคลุมตำแหน่งเหล่านี้อย่างเป็นระบบทำให้ COI ในระดับปฏิบัติการ ซึ่งเป็นที่ที่การทุจริตเชิงโครงสร้างมักเกิดขึ้นจริง สามารถซ่อนตัวอยู่นอกขอบเขตการตรวจสอบของ ป.ป.ช.

ช่องว่างที่สอง: **ระบบตรวจสอบ (verification) เชิงสาระยังอ่อนแอ.** การยื่นบัญชีทรัพย์สินจำนวนมหาศาลในแต่ละปีไม่อาจตรวจสอบได้ทั้งหมดด้วยกำลังคนของ ป.ป.ช. ในรูปแบบปัจจุบัน OECD แนะนำการใช้ verification แบบ risk-based ที่ให้คะแนนความเสี่ยงของแต่ละบัญชีตามตัวชี้วัด เช่น ตำแหน่งของผู้ยื่น มูลค่าและความผิดปกติของการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สิน และความเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลภายนอก เช่น กรมสรรพากร กรมพัฒนาธุรกิจการค้า และระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (OECD, 2020, pp. 60–62) หากไม่มีการตรวจสอบข้ามฐานข้อมูลในระดับที่เพียงพอ การประกาศทรัพย์สินจำนวนมากย่อมเหลือเป็น "เอกสารพิธีกรรม" ที่ไม่ได้ทำหน้าที่ตรวจจับ COI จริง

ช่องว่างที่สาม: **บทบัญญัติ cooling-off และ post-employment restrictions ยังจำกัด**. กฎหมายไทยมีข้อห้ามบางประการเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือเข้าเป็นคู่สัญญาหลังพ้นตำแหน่ง แต่ยังไม่มี cooling-off period ที่เป็นระบบและครอบคลุมตำแหน่งระดับสูงในหลายภาคส่วนตามมาตรฐาน OECD นอกจากนี้ การกำหนด post-employment restrictions แบบเฉพาะอุตสาหกรรม เช่น ห้ามอดีตผู้บริหารหน่วยงานกำกับดูแลด้านการเงินไปทำงานในธนาคารพาณิชย์ที่ตนเคยกำกับภายในระยะเวลาที่กำหนด ยังไม่ได้พัฒนาเป็นระบบในกฎหมายไทย (OECD, 2017, paras. 13–14) ข้อจำกัดนี้เปิดช่องให้ revolving doors ระหว่างราชการกับเอกชนเป็นไปได้โดยไม่มีกลไกป้องกันโดยตรง ดังที่บทเรียนของระบบ amakudari ในญี่ปุ่นที่ 6.2.4 ได้แสดงไว้

6.3.4 ภาพรวม Gap Analysis: OECD Toolkit เปรียบเทียบกฎหมายไทย

เพื่อให้เห็นภาพรวมของ Gap Analysis อย่างเป็นระบบ ภาพที่ 6-5 แสดง Gap Analysis Dashboard ในรูปแบบที่ผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบายเห็นภาพได้ทันที โดยใช้สัญลักษณ์วงจันทร์ครึ่งเสี้ยวแทนระดับการครอบคลุมของกฎหมายไทยในแต่ละเครื่องมือของ OECD พร้อมประโยคปิดท้ายว่า "De Jure (กฎหมายบนกระดาษ) ไม่เท่ากับ De Facto (การปฏิบัติจริง)" ซึ่งสรุปประเด็นสำคัญที่บทนี้นำเสนอ ผู้อ่านควรพิจารณาภาพนี้ในฐานะ executive summary ของการวิเคราะห์เปรียบเทียบที่จะตามมาในตารางที่ 6-3



ภาพที่ 6- 6 รอยรั่วของกฎหมาย: OECD Toolkit เทียบกับ พ.ร.ป.ป.ป.ช. 2561

ที่มา: ผู้เขียนจัดทำ บนฐาน OECD (2003, 2017, 2020); พ.ร.ป.ป.ป.ช. พ.ศ. 2561 (ราชกิจจานุเบกษา, 2561)

ภาพที่ 6-6 ทำหน้าที่เป็นภาพสรุปก่อนเข้าสู่ตารางที่ 6-2 ที่จะอภิปรายช่องว่างในรายละเอียดยิ่งขึ้น จุดที่ผู้อ่านควรให้ความสนใจคือสัญลักษณ์ของวงจันทร์เต็ม-ครึ่ง-ว่างในแต่ละเครื่องมือ ซึ่งสะท้อนระดับการครอบคลุมที่ลดหลั่นจาก disclosure และ recusal ที่ครอบคลุมมาก ไปจนถึง cooling-off และ post-employment ที่ครอบคลุมจำกัด รูปแบบนี้ตอกย้ำข้อสังเกตของบทนี้ว่ากฎหมายไทยทำงานได้ดีในช่วง "ระหว่างดำรงตำแหน่ง" แต่อ่อนแอในช่วง "ก่อนเข้า" และ "หลังพ้น" ตำแหน่ง

ตาราง 6- 2 การเปรียบเทียบ OECD Toolkit กับกฎหมายไทย

OECD Toolkit	สถานะในกฎหมายไทย	ช่องว่างหลัก
1. Disclosure Requirements	ครอบคลุม — บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตาม พ.ร.ป.ป.ช. 2561	ขอบเขตจำกัดเฉพาะตำแหน่งระดับสูง ไม่ครอบคลุม at-risk officials ระดับปฏิบัติการ
2. Recusal	ครอบคลุม — ประมวลจริยธรรม + พ.ร.บ.จัดซื้อจัดจ้างฯ 2560	ขาดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับ perceived COI ที่ไม่ใช่ความผิดชัดเจน
3.Divestiture	ครอบคลุมบางส่วน — มีข้อห้ามเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในบริษัทที่เป็นคู่สัญญา	ไม่มีกลไก blind trust เป็นทางเลือก ทำให้การปฏิบัติเป็นไปในรูป all-or-nothing
4. Cooling-off Period	ครอบคลุมจำกัด — มีข้อห้ามบางประการ แต่ไม่เป็นระบบ	ขาด cooling-off ที่กำหนดระยะเวลาชัดเจนและครอบคลุมตำแหน่งระดับสูงในหลายภาคส่วน
5. Post-Employment Restrictions	ครอบคลุมจำกัด — ข้อห้ามในเรื่องเฉพาะ	ขาด industry-specific restrictions และกลไกตรวจสอบ revolving doors
6. Verification (กลไกข้าม)	ระบบมีอยู่ แต่จำกัดด้วยทรัพยากร	ขาดการเชื่อมข้ามฐานข้อมูลแบบ risk-based

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD (2003); OECD (2017); OECD (2020); และ พ.ร.ป.ป.ช. พ.ศ. 2561 (ราชกิจจานุเบกษา, 2561)

ตารางนี้ชี้ให้เห็นรูปแบบเชิงระบบสามประการ ประการแรก **ช่องว่างของไทยกระจุกตัวอยู่ที่ปลายทั้งสองของวงจรอำนาจสาธารณะ** คือ "ก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง" และ "หลังพ้นตำแหน่ง" ขณะที่ช่วง "ระหว่างดำรงตำแหน่ง" ครอบคลุมค่อนข้างดีในระดับโครงสร้าง รูปแบบนี้บ่งชี้ว่ากฎหมายไทยถูกออกแบบโดยเน้นการจัดการเหตุการณ์ที่กำลังเกิดขึ้น มากกว่าการป้องกันเชิงคาดการณ์และการจัดการผลกระทบที่ทอดยาวข้ามเวลา

ประการที่สอง **ช่องว่างของไทยมิได้อยู่ที่การ "ไม่มีกฎหมาย" หากอยู่ที่การ "บังคับใช้ไม่เต็มที่" และ "ไม่ครอบคลุมเชิงสาระ"** ปัญหาเหล่านี้ตรงกับกรอบ De Jure vs. De Facto ที่บทที่ 4 เสนอ และยืนยันข้อสังเกตของ 6.2.3 ว่าการมีกฎหมายเข้มแข็งบนกระดาษไม่แปลความเป็นการปฏิบัติที่มีประสิทธิผลโดยอัตโนมัติ การลงทุนในระบบตรวจสอบ การพัฒนากำลังคนของ ป.ป.ช. และการขยายฐานข้อมูลเชื่อมโยงจึงเป็นเงื่อนไขจำเป็นในการยกระดับการบังคับใช้

ประการที่สาม **การจัดการ COI ที่ตอบสนอง relational COI** ในบริบทไทยตามที่ 6.2.5 เสนอ ไม่อาจเกิดขึ้นได้ด้วยการอุดช่องว่างทั้งสามนี้เพียงอย่างเดียว เพราะเครื่องมือ OECD ทั้งห้าออกแบบมาสำหรับ COI ทางการเงินและทรัพย์สินเป็นหลัก ในขณะที่ relational COI ทำงานผ่านโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม ดังนั้นการอุดช่องว่างในระดับเครื่องมือเป็นเพียง "เงื่อนไขจำเป็น" แต่ยังไม่ "เพียงพอ" ส่วน 6.4 จะแสดงว่าทำไมการเข้าใจเครื่องมือเหล่านี้ในเชิงพฤติกรรม ผ่านทฤษฎีแรงจูงใจ จึงเป็นเงื่อนไขเพิ่มเติมที่จำเป็น

6.4 ทฤษฎีแรงจูงใจกับพฤติกรรมสุจริต: เหตุใดเครื่องมือ COI ต้องอาศัยจิตวิทยา

6.4.1 ทำไมการบริหาร COI ต้องเข้าใจแรงจูงใจของบุคคล

ส่วน 6.3 จบลงด้วยข้อสังเกตว่าการอุดช่องว่างของเครื่องมือ COI เป็น "เงื่อนไขจำเป็นแต่ยังไม่เพียงพอ" สำหรับการสร้างระบบที่ทำงานได้จริงในระดับองค์กร เพราะเครื่องมือทุกประการในแนวทาง compliance ตั้งอยู่บนสมมติฐานเชิงพฤติกรรมร่วมกันชุดหนึ่ง นั่นคือ บุคคลในระบบจะปฏิบัติตามเครื่องมือเหล่านั้นเมื่อเข้าใจ ยอมรับ และมีแรงจูงใจในการปฏิบัติ หากสมมติฐานนี้ไม่เป็นจริงในบริบทใดบริบทหนึ่ง เครื่องมือที่ออกแบบมาดีในเชิงเทคนิคก็อาจล้มเหลวในเชิงปฏิบัติ การวิเคราะห์ COI ที่สมบูรณ์จึงต้องบูรณาการทฤษฎีโครงสร้างเข้ากับทฤษฎีแรงจูงใจที่อธิบายว่าบุคคลภายในองค์กรตัดสินใจปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนระเบียบ COI อย่างไรในเงื่อนไขจริง

ส่วนนี้จะนำเสนอทฤษฎีแรงจูงใจสามทฤษฎีที่ถูกใช้กันแพร่หลายในงานวิจัยพฤติกรรมจริยธรรมในองค์กร ได้แก่ Self-Determination Theory ของ Deci และ Ryan (1985) Theory of Planned Behavior ของ Ajzen (1991) และ Whistleblowing Model ของ Near และ Miceli (1985) แต่ละทฤษฎีจะตอบคำถามที่แตกต่างกัน ทฤษฎีแรกตอบคำถามว่า "อะไรทำให้คนยึดถือพฤติกรรมสุจริตอย่างต่อเนื่อง" ทฤษฎีที่สองตอบว่า "อะไรกำหนดเจตนาที่จะกระทำพฤติกรรมเฉพาะ เช่น การรายงาน COI" และทฤษฎีที่สามตอบว่า "เงื่อนไขเชิงโครงสร้างใดที่ทำให้พนักงานเลือกแจ้งหรือเงียบเฉย" เมื่อนำมาประกอบกัน ทั้งสามทฤษฎีให้ภาพที่ครอบคลุมตั้งแต่แรงจูงใจภายใน เจตนาเชิงพฤติกรรม จนถึงการตัดสินใจเชิงสถาบัน

6.4.2 Self-Determination Theory: Intrinsic vs Extrinsic Motivation

Self-Determination Theory (SDT) ของ Deci และ Ryan (1985) เป็นกรอบทฤษฎีจิตวิทยาแรงจูงใจที่ทรงอิทธิพลที่สุดในวงการพฤติกรรมองค์กร โดยจำแนกแรงจูงใจของมนุษย์ออกเป็นสองขั้วใหญ่ ขั้วแรกคือแรงจูงใจภายใน (intrinsic motivation) ซึ่งหมายถึงการกระทำเพราะเชื่อในคุณค่าหรือความหมายของกิจกรรมนั้นในตัวเอง โดยไม่ต้องมีรางวัลหรือโทษจากภายนอก ขั้วที่สองคือแรงจูงใจภายนอก (extrinsic motivation) ซึ่งหมายถึงการกระทำเพราะคาดหวังผลลัพธ์เชิงรางวัล หลีกเลี่ยงโทษ หรือตอบสนองต่อแรงกดดันภายนอก (Deci & Ryan, 1985, pp. 11–18) Ryan และ Deci (2000) ขยายต่อในบทความใน American Psychologist ว่าแรงจูงใจภายในเกิดขึ้นเมื่อความต้องการพื้นฐานทางจิตวิทยาสามประการได้รับการสนองตอบ ได้แก่ ความเป็นเจ้าของในการตัดสินใจ (autonomy) ความรู้สึกมีความสามารถ (competence) และความสัมพันธ์กับผู้อื่น (relatedness) (Ryan & Deci, 2000, pp. 70–71)

นัยของ SDT ต่อการบริหาร COI มีอย่างน้อยสองประการที่สำคัญในเชิงปฏิบัติ ประการแรก **ระบบ COI ที่ทำงานได้ในระยะยาวต้องอาศัย intrinsic motivation ของบุคลากร** นั่นคือเจ้าหน้าที่ต้องเชื่อว่าการปฏิเสธผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นการกระทำที่ถูกต้องในตัวเอง ไม่ใช่เพียงเพราะกลัวการลงโทษ องค์กรที่พึ่งพากลไกควบคุมภายนอกเพียงอย่างเดียวจะเผชิญต้นทุนการกำกับดูแลที่สูงและพฤติกรรมหลบเลี่ยงที่ซับซ้อนขึ้นเรื่อยๆ ขณะที่องค์กรที่บูรณาการคุณค่าด้านความสุจริตเข้าสู่อัตลักษณ์ทางวิชาชีพของบุคลากร จะมีต้นทุนการกำกับดูแลที่ต่ำกว่าและพฤติกรรมตรงตามเจตนารมณ์ของกฎเกณฑ์มากกว่า (Ryan & Deci, 2000)

ประการที่สอง **การออกแบบรางวัลและการลงโทษในระบบบริหาร COI ต้องระมัดระวัง "ผลกระทบเบียดบัง"** (crowding-out effect) ของแรงจูงใจภายใน

Frey และ Jegen (2001) ในการสังเคราะห์งานวิจัยใน Journal of Economic Surveys ชี้ว่าในหลายกรณีการเสนอรางวัลทางการเงินสำหรับพฤติกรรมที่บุคคลทำเพราะแรงจูงใจภายใน อาจลดทอนแรงจูงใจภายในนั้นลง เพราะบุคคลจะตีความใหม่ว่าตนกระทำเพราะรางวัล ไม่ใช่เพราะคุณค่าของการกระทำ (Frey & Jegen, 2001, pp. 591–595) ในบริบทของ COI หมายความว่าการให้รางวัลเงินจำนวนมากสำหรับการแจ้งเบาะแสอาจมีประสิทธิผลในระยะสั้น แต่ในระยะยาวอาจเปลี่ยนวัฒนธรรมขององค์กรจาก "การรายงานเพราะเป็นหน้าที่ทางจริยธรรม" ไปสู่ "การรายงานเพราะมีรางวัล" ประเด็นนี้จะเชื่อมต่อกับการอภิปรายในส่วน 6.5 ของบทนี้

6.4.3 Theory of Planned Behavior: เจตนาในการรายงาน COI

Theory of Planned Behavior (TPB) ของ Ajzen (1991) เสนอว่าพฤติกรรมเฉพาะของบุคคลถูกกำหนดโดย "เจตนาเชิงพฤติกรรม" (behavioural intention) ซึ่งเป็นผลของปัจจัยสามตัวที่ทำงานพร้อมกัน ปัจจัยแรกคือทัศนคติต่อพฤติกรรม (attitude toward the behaviour) ซึ่งหมายถึงการประเมินทางบวกหรือลบของบุคคลต่อการกระทำพฤติกรรมนั้น ปัจจัยที่สองคือบรรทัดฐานเชิงอัตวิสัย (subjective norm) ซึ่งหมายถึงการรับรู้ของบุคคลว่ากลุ่มอ้างอิงทางสังคมที่มีความสำคัญกับตน เช่น เพื่อนร่วมงาน หัวหน้า ครอบครัว เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการกระทำดังกล่าว ปัจจัยที่สามคือการรับรู้ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรม (perceived behavioural control) ซึ่งหมายถึงการรับรู้ของบุคคลว่าตนสามารถกระทำพฤติกรรมนั้นได้สำเร็จและปลอดภัยเพียงใด (Ajzen, 1991, pp. 188–197)

เมื่อประยุกต์ TPB กับการรายงาน COI ในองค์กร ผลลัพธ์เชิงทฤษฎีมีความสำคัญสำหรับการออกแบบนโยบาย เจตนาที่จะรายงาน COI ของพนักงานคนหนึ่งจะสูงเมื่อเงื่อนไขทั้งสามประการประสานกัน ได้แก่ (1) เขามีทัศนคติเชิงบวกต่อ

การรายงาน คือเชื่อว่าการรายงานเป็นการกระทำที่ถูกต้องและจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีต่อองค์กร (2) เขารับรู้ว่าเพื่อนร่วมงาน หัวหน้า และคนที่ตนเคารพในวิชาชีพ จะสนับสนุนการรายงาน หรืออย่างน้อยจะไม่ตำหนิ และ (3) เขามั่นใจว่าตนสามารถรายงานได้โดยไม่ถูกตอบโต้ ไม่ถูกกลั่นแกล้ง และระบบจะดำเนินการต่อข้อมูลที่ตนให้ไปอย่างเหมาะสม

ในทางกลับกัน ระบบบริหาร COI จะล้มเหลวในการเรียกร้องการรายงานหากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งในสามประการนี้ขาด และมักล้มเหลวเมื่อองค์กรเน้นปัจจัยที่หนึ่งเพียงปัจจัยเดียว นั่นคือพยายามสร้างทัศนคติที่ดีต่อการรายงานผ่านการรณรงค์และอบรมจริยธรรม โดยไม่ดำเนินการอย่างเป็นระบบเพื่อปรับ subjective norm และเพิ่ม perceived behavioural control

6.4.4 Whistleblowing Model ของ Near และ Miceli: เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง

หากทฤษฎีของ Ajzen เน้นปัจจัยภายในของบุคคล Whistleblowing Model ของ Near และ Miceli (1985) เสริมในมิติที่ TPB ไม่ครอบคลุมโดยตรง นั่นคือเงื่อนไขเชิงโครงสร้างขององค์กรและสถานการณ์ที่กำหนดการตัดสินใจรายงาน ในบทความ "Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing" ที่ตีพิมพ์ใน Journal of Business Ethics Near และ Miceli วางกรอบที่ระบุปัจจัยสำคัญสี่ชุด ที่กำหนดว่าพนักงานที่รับรู้ความผิดในองค์กรจะรายงานหรือไม่ ได้แก่ (1) คุณลักษณะของการกระทำผิด (2) คุณลักษณะของผู้รับรู้ (3) คุณลักษณะของผู้กระทำผิด โดยเฉพาะอำนาจและตำแหน่งของบุคคลนั้น และ (4) คุณลักษณะขององค์กร เช่น บรรยากาศการสื่อสาร การมีช่องทางรับเรื่อง และประสบการณ์ของผู้แจ้งคนก่อน (Near & Miceli, 1985, pp. 4–8)

จุดเด่นของกรอบ Near และ Miceli ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหาร COI คือการชี้ให้เห็นว่าการตัดสินใจรายงานไม่ใช่ผลของคุณธรรมส่วนบุคคลล้วน หากเป็น

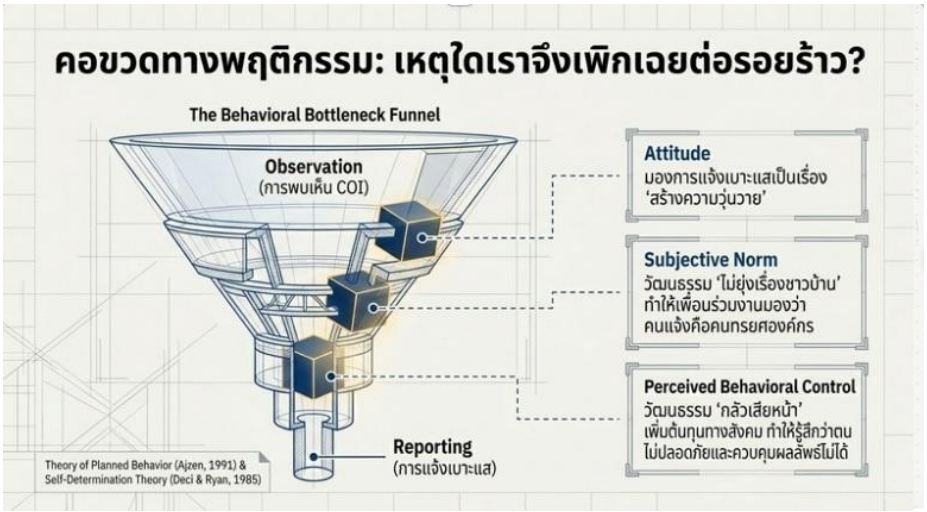
"การคำนวณเชิงสถานการณ์" (situational calculus) ที่บุคคลประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ของการรายงานในเงื่อนไขจริง ตัวอย่างเช่น พนักงานที่มีตำแหน่งต่ำกว่าผู้กระทำผิดจะมีแนวโน้มรายงานน้อยลง พนักงานที่เห็นเพื่อนคนก่อนถูกตอบโต้จะมีแนวโน้มรายงานน้อยลง และพนักงานที่ทำงานในองค์กรที่ขาดช่องทางรับเรื่องที่เป็นอิสระจะมีแนวโน้มรายงานน้อยลง รูปแบบเหล่านี้ไม่สะท้อนคุณภาพทางจริยธรรมของบุคคล หากสะท้อนคุณภาพทางสถาบันขององค์กร (Near & Miceli, 1985, pp. 9–12)

6.4.5 การประยุกต์กับบริบทไทย: 'ไม่ยุ่งเรื่องชาวบ้าน' และ Subjective Norm

เมื่อนำทฤษฎีทั้งสามมาประยุกต์กับวัฒนธรรมการทำงานของไทย ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจที่สุดคือบทบาทของบรรทัดฐานทางสังคมที่สรุปได้ในวลีว่า "ไม่ยุ่งเรื่องชาวบ้าน" ซึ่งสะท้อนค่านิยมความเกรงใจ การรักษาความสัมพันธ์ และการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งเปิดเผย ในกรอบ TPB วลีนี้ทำงานในระดับ subjective norm คือเป็นการรับรู้ของบุคคลว่ากลุ่มอ้างอิงทางสังคมจะตำหนิการกระทำที่ก้าวข้ามขอบเขตของตนไปยุ่งกับเรื่องของผู้อื่น แม้ว่า "เรื่องของผู้อื่น" นั้นจะเกี่ยวข้องกับความผิดทางสาธารณะก็ตาม ในกรอบ Near และ Miceli วลีนี้ทำงานในระดับ "คุณลักษณะองค์กร" คือเป็นบรรยากาศการสื่อสารที่ไม่เอื้อต่อการรายงาน และในกรอบ SDT มันสร้าง extrinsic pressure ที่อาจกดทับ intrinsic motivation ในการธำรงความสุจริต

ภาพที่ 6-7 ใช้ภาพอุปมาของ "คอขวดทางพฤติกรรม" (Behavioural Bottleneck Funnel) เพื่อแสดงว่าจากจุดเริ่มต้นที่บุคคลสังเกตเห็น COI ไปสู่ปลายทางคือการรายงาน มีจุดบีบรัดสามจุดตามทฤษฎี TPB ของ Ajzen (1991) ได้แก่ Attitude, Subjective Norm และ Perceived Behavioural Control ภาพ

นี้สำคัญเพราะแสดงให้เห็นว่าการรายงานมิใช่ผลตรงของคุณธรรมส่วนบุคคล หากต้องผ่านการกรองของบรรทัดฐานทางวัฒนธรรมและการรับรู้ความปลอดภัย



ภาพที่ 6- 7คอขวดทางพฤติกรรม: เหตุใดเราจึงเพิกเฉยต่อรอยร้าว

ที่มา: ผู้เขียนจัดทำ บนฐาน Ajzen (1991); Deci & Ryan (1985); Near & Miceli (1985)

ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง "ไม่ยุ่งเรื่องชาวบ้าน" กับวัฒนธรรมบุญคุณที่ในข้อ 6.2 วิเคราะห์ไว้ ทำให้สถานการณ์ของผู้รับรู้ COI ในองค์กรไทยมีความซับซ้อนเฉพาะ พนักงานที่รับรู้ COI ของผู้บังคับบัญชาหรือเครือข่ายของตนเผชิญแรงกดดันสามชั้นพร้อมกัน ชั้นแรกคือบรรทัดฐาน "ไม่ยุ่ง" ที่บอกว่าการรายงานเป็นการก้าวก่าย ชั้นที่สองคือบุญคุณที่ผูกพันกับผู้บังคับบัญชาหรือเครือข่ายซึ่งเคยช่วยเหลือตน ชั้นที่สามคือความกลัวการตอบโต้ในระบบที่ผู้แจ้งและผู้ถูกแจ้งมีความใกล้ชิดในเครือข่ายเดียวกัน ผลรวมคือเจตนาในการรายงาน COI ของพนักงานไทยมักต่ำกว่าที่อาจคาดหวังได้จากการอบรมจริยธรรมเพียงอย่างเดียว และระบบที่พึ่งพา intrinsic motivation อย่างเดียวก็ไม่อาจสู้กับแรงกดดันสามชั้นนี้ได้

จากการวิเคราะห์ข้างต้น การออกแบบระบบบริหาร COI ที่จะทำงานในบริบทไทยต้องดำเนินการในห้ามิติพร้อมกัน มิติแรกคือการสร้าง intrinsic motivation ผ่านการอบรมที่เน้นคุณค่าและอัตลักษณ์ทางวิชาชีพ มากกว่าการ

ท่องจำกฎเกณฑ์ มิติที่สองคือการเปลี่ยน subjective norm อย่างเป็นระบบ ผ่านการที่ผู้นำองค์กรพูดถึงการรายงาน COI ในเชิงบวกอย่างต่อเนื่อง มิติที่สามคือการเพิ่ม perceived behavioural control ผ่านช่องทางอิสระที่ปลอดภัย ใช้งานง่าย และมีประวัติของการตอบสนองที่เป็นธรรม มิติที่สี่คือการลดความไม่สมมาตรของอำนาจในระบบรายงาน และมิติที่ห้าคือการระมัดระวัง crowding-out effect ในการออกแบบรางวัล โดยใช้การยกย่องทางวิชาชีพควบคู่กับรางวัลทางการเงิน มิใช่พึ่งพารางวัลทางการเงินอย่างเดียว ทฤษฎีแรงจูงใจทั้งสามในส่วนนี้จึงให้กรอบการคิดที่จำเป็นสำหรับส่วน 6.5 ที่จะเสนอกรอบ Civic Integrity Advocate Framework สำหรับการออกแบบระบบแจ้งเบาะแสที่ใช้ได้จริง

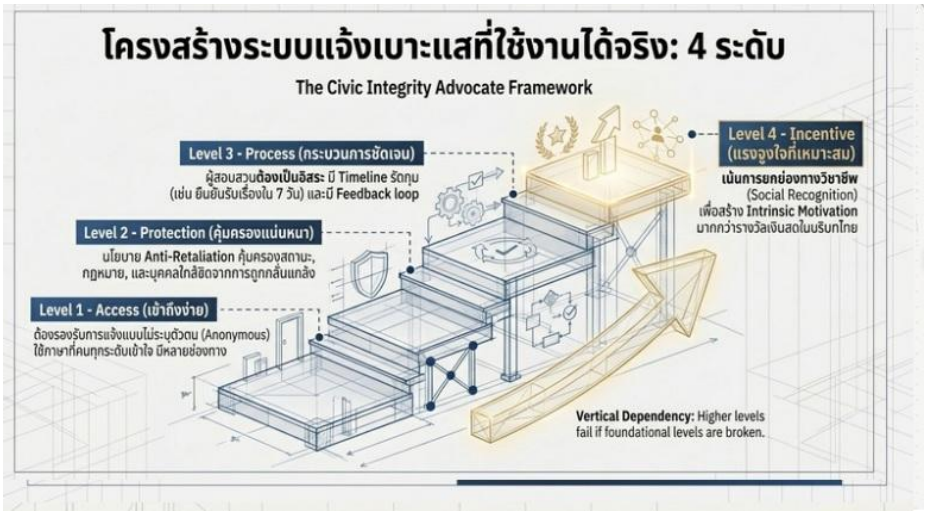
6.5 ระบบแจ้งเบาะแส: Civic Integrity Advocate Framework สำหรับการออกแบบที่ใช้ได้จริง

6.5.1 จากทฤษฎีสู่กรอบการออกแบบ: หลักการสี่ระดับ

ส่วน 6.4 จบลงด้วยข้อเสนอห้ามิติของการออกแบบระบบบริหาร COI ที่ตอบสนองทั้งทฤษฎีแรงจูงใจภายใน ทฤษฎีพฤติกรรม และทฤษฎีโครงสร้างองค์กร เมื่อนำหลักการเหล่านั้นมาแปลงเป็นกรอบการออกแบบระบบแจ้งเบาะแสที่ใช้ได้จริงในองค์กรไทย ผู้เขียนเสนอกรอบที่เรียกว่า Civic Integrity Advocate Framework ซึ่งจัดวางองค์ประกอบที่จำเป็นของระบบแจ้งเบาะแสที่มีประสิทธิผลออกเป็นสี่ระดับที่ต้องทำงานสอดคล้องกัน ได้แก่ Access, Protection, Process และ Incentive การที่ระบบแจ้งเบาะแสจะลดช่องว่างระหว่างกฎหมาย De Jure กับการปฏิบัติ De Facto ได้นั้น ทุกระดับต้องผ่านมาตรฐานขั้นต่ำ การขาดระดับใดระดับหนึ่งย่อมทำให้ระบบโดยรวมล้มเหลว แม้ระดับอื่นจะออกแบบดีเพียงใด

ชื่อกรอบที่ใช้คำว่า "Civic Integrity Advocate" สื่อถึงปรัชญาเชิงออกแบบที่เน้น "ผู้ใช้งานระดับล่างสุด" คือพนักงานทั่วไปและประชาชนผู้แจ้งเบาะแส มิใช่ผู้บริหารระดับสูงหรือนักกฎหมายเฉพาะทาง การออกแบบจึงต้องคำนึงถึงอุปสรรคจริงที่บุคคลทั่วไปเผชิญเมื่อต้องการรายงาน เช่น ภาษากฎหมายที่เข้าใจยาก ช่องทางที่หาไม่เจอ ความกลัวการตอบโต้ และความไม่แน่ใจว่าการรายงานของตนจะถูกดำเนินการต่อหรือไม่ Civic Integrity Advocate Framework จึงเป็นกรอบที่บูรณาการมาตรฐานสากลของ OECD UNODC และกฎหมายของประเทศชั้นนำ เข้ากับเงื่อนไขเชิงพฤติกรรมที่ทฤษฎีใน 6.4 เพิ่งวิเคราะห์ไป (OECD, 2017; UNODC, 2015)

ภาพที่ 6.8 จัดวางทั้งสี่ระดับเป็นโครงสร้างที่พึ่งพากันในแนวตั้ง โดยระดับ Access อยู่ด้านบนเป็นทางเข้าระบบ ระดับ Protection ทำหน้าที่ปกป้องผู้แจ้งทันทีหลังเข้าระบบ ระดับ Process ดำเนินการต่อข้อมูลที่ได้รับ และระดับ Incentive สร้างแรงจูงใจให้พฤติกรรมการแจ้งดำเนินต่อไปในระยะยาว ผู้อ่านควรพิจารณาภาพในฐานะ blueprint ที่อธิบายว่าทำไมการออกแบบที่เน้นเฉพาะระดับใดระดับหนึ่งจึงไม่เพียงพอ



ภาพที่ 6- 8 Civic Integrity Advocate Framework : สี่ระดับของระบบแจ้งเบาะแสที่ใช้ได้จริง
ที่มา: ผู้เขียนจัดทำ บนฐาน UNODC (2015); OECD (2017, 2020)

ภาพที่ 6.8 ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์เชิงพึ่งพาระหว่างสี่ระดับที่สำคัญ การลงทุนในระดับ Access โดยไม่มี Protection จะนำไปสู่การที่ผู้แจ้งคนแรกถูกตอบโต้และส่งสัญญาณให้ผู้แจ้งคนถัดไปไม่กล้ารายงาน ในทางกลับกัน Protection ที่ดีโดยไม่มี Process ที่โปร่งใสจะทำให้ผู้แจ้งรู้สึกว่าการรายงานของตนหายไปในระบบที่ไม่มีผลลัพธ์ ส่วน Incentive ที่ออกแบบไม่ดีอาจสร้าง crowding-out effect ตามที่ข้อ 6.4.2 เตือนไว้ การมองทั้งสี่ระดับในฐานะระบบที่บูรณาการจึงเป็นเงื่อนไขจำเป็นของการออกแบบที่จะทำงานได้จริง

6.5.2 ระดับที่หนึ่ง — Access: ทำให้การแจ้งเป็นไปได้สำหรับทุกคน

ระดับแรกของระบบแจ้งเบาะแสที่มีประสิทธิผลคือการเข้าถึงที่ปราศจากอุปสรรคทางปฏิบัติ ในกรอบ Theory of Planned Behavior ระดับนี้ทำงานในมิติของ perceived behavioural control นั่นคือ ผู้ที่จะรายงานต้องรับรู้ว่าตนสามารถดำเนินการรายงานได้จริงและสำเร็จ ในกรอบ Near และ Miceli ระดับนี้ตอบโจทย์ "คุณลักษณะองค์กร" ที่กำหนดว่าระบบเปิดช่องทางหรือปิดกั้น UNODC (2015) ใน Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons แนะนำว่าระบบแจ้งเบาะแสที่ดีต้องมีช่องทางที่หลากหลายอย่างน้อยสามรูปแบบ ได้แก่ ช่องทางออนไลน์ที่เข้าได้ทุกเวลา ช่องทางโทรศัพท์ที่บันทึกข้อมูลได้ และช่องทางบุคคลที่สามที่ผู้แจ้งเลือกได้ตามความสะดวก (UNODC, 2015, pp. 27–32)

นอกจากความหลากหลายของช่องทาง องค์ประกอบสำคัญที่สองคือการรองรับการแจ้งแบบไม่ระบุตัวตน (anonymous reporting) และการแจ้งแบบระบุตัวตนแต่รักษาความลับ (confidential reporting) ทั้งสองรูปแบบมีข้อดีข้อเสียที่

ต่างกันและควรมีให้เลือกได้ การแจ้งแบบไม่ระบุตัวตนช่วยลดอุปสรรคทางจิตวิทยาในการรายงาน โดยเฉพาะในวัฒนธรรมที่กลัวการตอบโต้สูง แต่มีข้อเสียคือยากต่อการสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมและการประเมินความน่าเชื่อถือของข้อมูล การแจ้งแบบระบุตัวตนแต่รักษาความลับช่วยให้ผู้รับเรื่องสามารถสื่อสารกับผู้แจ้งเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติม แต่ต้องอาศัยความไว้วางใจในระบบรักษาความลับขององค์กร (OECD, 2020, pp. 88–91)

องค์ประกอบที่สาม คือ ภาษาและรูปแบบที่เข้าใจง่ายสำหรับทุกระดับการศึกษา ระบบแจ้งเบาะแสที่เขียนเป็นภาษากฎหมายซับซ้อนมักทำให้ผู้แจ้งระดับล่างที่ไม่มีพื้นฐานทางกฎหมายไม่กล้าใช้งาน ทั้งที่บุคคลเหล่านี้คือผู้ที่มักเห็น COI และการทุจริตในระดับปฏิบัติการก่อนใคร UNODC แนะนำให้ระบบมีคู่มือที่อธิบายอย่างเรียบง่ายว่า อะไรควรแจ้ง แจ้งอย่างไร ต้องเตรียมอะไร และจะเกิดอะไรขึ้นหลังแจ้ง พร้อมตัวอย่างกรณีศึกษาเชิงสมมติเพื่อให้ผู้ใช้งานเข้าใจและประเมินสถานการณ์ของตนได้ (UNODC, 2015, pp. 15–22)

6.5.3 ระดับที่สอง — Protection: คุ้มครองผู้แจ้งอย่างเป็นรูปธรรม

ระดับที่สองคือการคุ้มครองที่มีฟันจริง (anti-retaliation policy with teeth) มิใช่เพียงคำประกาศเชิงนโยบาย Directive (EU) 2019/1937 ของสหภาพยุโรปซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ ค.ศ. 2021 เป็นกฎหมายระดับ supranational ที่กำหนดมาตรฐานการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่ครอบคลุมมากที่สุดในโลกฉบับหนึ่ง โดยกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องคุ้มครองผู้แจ้งจากการตอบโต้ทุกรูปแบบ รวมถึงการเลิกจ้าง การลดตำแหน่ง การโอนย้ายไปงานที่ไม่เหมาะสม การลดเงินเดือน การประเมินผลในเชิงลบที่ไม่เป็นธรรม การฟ้องร้องเชิงข่มขู่ และการกลั่นแกล้งทางจิตวิทยา (European Parliament and Council of the European Union, 2019, art. 19) นอกจากนี้ Directive ยังกำหนดให้ภาระการพิสูจน์ (burden of

proof) ตกอยู่กับนายจ้างที่ต้องพิสูจน์ว่าการกระทำต่อผู้แจ้งไม่ใช่การตอบโต้ ซึ่งเป็นการพลิกหลักทั่วไปของกฎหมายแรงงานที่เคยให้ภาระการพิสูจน์อยู่กับลูกจ้าง (European Parliament and Council of the European Union, 2019, art. 21(5))

ในสหรัฐอเมริกา Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act ค.ศ. 2010 ได้สร้าง SEC Whistleblower Program ที่ทั้งคุ้มครองผู้แจ้งจากการตอบโต้ในเชิงกฎหมาย และเสนอรางวัลทางการเงินที่สูงสำหรับผู้แจ้งที่ให้ข้อมูลที่นำไปสู่การปรับขั้นต้นที่กำหนดไว้ การออกแบบนี้รวมระดับ Protection กับระดับ Incentive เข้าด้วยกัน และมีหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าทำให้จำนวนการแจ้งเบาะแสและจำนวนคดีที่ ก.ล.ต. สหรัฐฯ ดำเนินการได้สำเร็จเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญหลังกฎหมายมีผลบังคับใช้ [สถิติเฉพาะของ SEC Whistleblower Program ต้องตรวจสอบจากรายงานประจำปีของ SEC ก่อนนำไปอ้างเป็นตัวเลขเฉพาะ]

ในออสเตรเลีย Public Interest Disclosure Act 2013 (PID Act) ของรัฐบาลกลางวางกรอบการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในภาครัฐ โดยกำหนดประเภทของ "public interest disclosure" ที่ได้รับการคุ้มครอง กลไกการรับเรื่องที่เป็นอิสระ และโทษทางอาญาสำหรับผู้ที่กระทำการตอบโต้ (Commonwealth of Australia, 2013) จุดเด่นของกฎหมายออสเตรเลียคือการกำหนดให้แต่ละหน่วยงานราชการต้องมี "authorised officer" ที่รับเรื่องและประสานงาน รวมทั้งกำหนดระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อให้กระบวนการไม่ค้างคา

ในประเทศไทย พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ที่ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เป็นกรอบกฎหมายหลักที่ใช้คุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยกำหนดมาตรการคุ้มครองความปลอดภัย การเปลี่ยนชื่อและที่อยู่ และการช่วยเหลือทางการเงิน (พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานใน

คดีอาญา พ.ศ. 2546, 2546) อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้ออกแบบมาสำหรับ "พยาน" ในคดีอาญา ไม่ใช่ "ผู้แจ้งเบาะแส" ในความหมายกว้างที่ครอบคลุมการรายงาน COI การละเมิดจริยธรรม และการกระทำที่ไม่เหมาะสมในเชิงการบริหารที่อาจยังไม่ถึงระดับอาญา ขอบเขตของการคุ้มครองจึงไม่ครอบคลุมสถานการณ์ COI ในองค์กรส่วนใหญ่ การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในเรื่อง COI จึงต้องอาศัยบทบัญญัติใน พ.ร.ป.ป.ช. 2561 และฉบับแก้ไข ที่ขยายการคุ้มครองให้ครอบคลุมการแจ้งต่อ ป.ป.ช. แต่ยังไม่ขยายถึงการแจ้งภายในองค์กรหรือต่อสื่อมวลชนตามมาตรฐานของ EU Directive (OECD, 2018)

6.5.4 ระดับที่สาม — Process: กระบวนการที่โปร่งใสและตอบสนอง

ระดับที่สามคือกระบวนการรับเรื่องและตรวจสอบที่มีคุณภาพและทันเวลา ระดับนี้ตอบโจทย์ปัจจัย "คุณลักษณะองค์กร" ในกรอบ Near และ Miceli โดยเฉพาะการสร้างความเชื่อมั่นของผู้แจ้งคนถัดไปผ่านประวัติการดำเนินการที่เป็นธรรมของผู้แจ้งคนก่อน UNODC และ OECD เห็นพ้องกันว่ากระบวนการที่ดีต้องประกอบด้วยอย่างน้อยสามองค์ประกอบ ได้แก่ timeline ที่ชัดเจน independence ของผู้รับเรื่อง และ feedback loop ต่อผู้แจ้ง (UNODC, 2015; OECD, 2020)

องค์ประกอบแรก คือ Timeline ที่ชัดเจน ตั้งแต่การยืนยันรับเรื่อง การสอบสวนเบื้องต้น การไต่สวนเชิงลึก จนถึงการแจ้งผลลัพธ์ ระยะเวลาที่กำหนดต้องเป็นจริงในเชิงปฏิบัติและสอดคล้องกับธรรมชาติของเรื่อง องค์ประกอบที่สอง คือ Independence ของผู้รับเรื่องและผู้สอบสวน หลักการพื้นฐานคือผู้รับเรื่องต้องไม่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ถูกแจ้ง และไม่มีส่วนได้เสียในผลลัพธ์ของการสอบสวน ในองค์กรขนาดใหญ่ ความเป็นอิสระอาจสร้างได้ผ่านคณะกรรมการอิสระ หรือผ่านการให้หน่วยงานภายนอก เช่น ผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระหรือ ป.ป.ช. รับเรื่องคู่ขนาน องค์ประกอบที่สาม คือ Feedback loop ที่แจ้งความคืบหน้าให้ผู้แจ้งทราบเป็น

ระยะ การได้รับการสื่อสารที่ชัดเจนและสม่ำเสมอช่วยลดความวิตกกังวลของผู้แจ้ง ซึ่งสำคัญทางจิตวิทยาในวัฒนธรรมที่ผู้แจ้งเผชิญแรงกดดันสามชั้นตามที่ 6.4.5 วิเคราะห์ไว้ (UNODC, 2015)

6.5.5 ระดับที่สี่ — Incentive: รางวัลที่ไม่บั่นทอนแรงจูงใจภายใน

ระดับที่สี่คือการออกแบบแรงจูงใจที่เหมาะสม ซึ่งเป็นระดับที่มีข้อถกเถียงทางวิชาการมากที่สุด และเชื่อมโดยตรงกับการอภิปรายเรื่อง crowding-out effect ใน 6.4.2 คำถามหลักคือ รางวัลทางการเงินสำหรับผู้แจ้งเบาะแสควรอยู่ในระบบแจ้งเบาะแสของไทยหรือไม่ และในระดับใด

ฝ่ายที่สนับสนุนรางวัลทางการเงินอ้างประสบการณ์ของ SEC Whistleblower Program ในสหรัฐอเมริกา ที่แสดงว่ารางวัลที่สูงพอสามารถดึงดูดผู้แจ้งที่มีหลักฐานสำคัญแต่ไม่กล้าเสี่ยงโดยปราศจากผลตอบแทน โดยเฉพาะในกรณี COI ที่เกี่ยวพันกับเครือข่ายอำนาจระดับสูง ที่ต้นทุนของการแจ้งสูงมาก ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยอ้างทฤษฎี SDT และงานของ Frey และ Jegen ว่ารางวัลทางการเงินอาจสร้าง extrinsic motivation ที่บั่นทอนวัฒนธรรมความสุจริตในระยะยาว และเปิดช่องให้เกิดการแจ้งเท็จเพื่อแสวงรางวัลในกรณีที่ระบบกลั่นกรองไม่เข้มแข็งพอ (Frey & Jegen, 2001)

ทางออกที่กรอบ Civic Integrity Advocate Framework เสนอคือการบูรณาการรางวัลสองรูปแบบที่ทำงานในพื้นที่ต่างกัน รูปแบบแรกคือ social recognition หรือการยกย่องทางสังคมในเชิงวิชาชีพ ซึ่งทำงานในมิติของ relatedness ตาม SDT และของ subjective norm ตาม TPB โดยส่งสัญญาณว่าพฤติกรรมการรายงาน COI เป็นที่เคารพนับถือในชุมชนวิชาชีพ ไม่ใช่การทรยศต่อเพื่อนร่วมงาน รูปแบบนี้มีต้นทุนทางการเงินต่ำแต่ต้องอาศัยการสื่อสารเชิงสถาบันที่สม่ำเสมอและเริ่มจากผู้นำสูงสุดขององค์กร รูปแบบที่สองคือ financial reward ใน

กรณีที่เรื่องการรายงานนำไปสู่การกู้คืนทรัพย์สินหรือการลดความเสียหายต่อรัฐในจำนวนสูง โดยกำหนดเป็นสัดส่วนของมูลค่าที่กู้คืน ไม่ใช่จำนวนคงที่ และมีกลไกตรวจสอบการแจ้งเท็จที่เข้มแข็งเพื่อป้องกันการแสวงประโยชน์จากระบบ การใช้รูปแบบที่สองในกรณีจำเพาะที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจชัดเจน ช่วยให้รางวัลทางการเงินไม่ลามเข้าไปกัดกร่อน intrinsic motivation ในการรายงานความผิดทั่วไป

6.5.6 ตารางเปรียบเทียบกฎหมายแจ้งเบาะแสสี่ประเทศ

เพื่อให้เห็นภาพรวมของวิธีที่ประเทศต่างๆ ออกแบบระบบแจ้งเบาะแสตามกรอบ Civic Integrity Advocate Framework ภาพที่ 6.9 และตารางที่ 6.3 เปรียบเทียบกฎหมายของสี่ประเทศในสี่ระดับ ผู้อ่านควรสังเกตว่ากฎหมายของแต่ละประเทศมีจุดแข็งในระดับที่ต่างกัน และไม่มีประเทศใดที่ครอบคลุมทุกระดับอย่างสมบูรณ์ ซึ่งสะท้อนว่าการออกแบบระบบที่เหมาะสมเป็นการแลกเปลี่ยน (trade-off) ที่ต้องคำนึงถึงบริบทเฉพาะของแต่ละประเทศ

ภาพที่ 6- 9 มาตรฐานโลกเชิงเปรียบเทียบ: กลไกการแจ้งเบาะแส

ที่มา: ผู้เขียนจัดทำ บนฐาน European Parliament and Council of the European Union (2019); Commonwealth of Australia (2013); พ.ร.บ.คุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 (ราชกิจจานุเบกษา, 2546)

ภาพที่ 6.9 ทำหน้าที่เป็นภาพสรุปก่อนเข้าสู่ตารางที่ 6.4 ที่จะอภิปรายในรายละเอียดยิ่งขึ้น จุดที่ผู้อ่านควรให้ความสนใจคือความแตกต่างของยุทธศาสตร์ในแต่ละประเทศ สหรัฐฯ เน้นแรงจูงใจทางการเงิน สหภาพยุโรปเน้นกรอบกฎหมายที่ครอบคลุม ออสเตรเลียเน้นโครงสร้างที่เป็นอิสระ และไทยมีขอบเขตที่จำกัดที่สุด

ตาราง 6- 3 การเปรียบเทียบกฎหมายแจ้งเบาะแสสี่ประเทศ

ประเทศ	Access	Protection	Process	Incentive
สหรัฐอเมริกา (Dodd-Frank 2010)	ช่องทางหลากหลาย รวม anonymous	คุ้มครองครอบคลุม + ฟื้นฟูตำแหน่ง	กำหนดเวลาดำเนินการ	รางวัลการเงิน 10–30%
สหภาพยุโรป (Directive 2019/1937)	ช่องทางสามชั้น: ภายใน ภายนอก สื่อ	ครอบคลุมที่สุด + ภาระพิสูจน์ที่นายจ้าง	กำหนดเวลาตอบกลับชัดเจน	ขึ้นอยู่กับรัฐสมาชิก
ออสเตรเลีย (PID Act 2013)	Authorised officer ในแต่ละหน่วยงาน	คุ้มครอง + ความผิดทางอาญา	Ombudsman + กำหนดเวลา	ไม่มีรางวัลการเงิน
ไทย (พ.ร.บ.คุ้มครองพยาน 2546)	ผ่าน ป.ป.ช. และศาล	คุ้มครองพยานในคดีอาญา	ตามกระบวนการของ ป.ป.ช.	ไม่มีรางวัลที่เป็นระบบ

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก European Parliament and Council of the European Union (2019); Commonwealth of Australia (2013); พ.ร.บ.คุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 (ราชกิจจานุเบกษา, 2546); และ พ.ร.ป.ป.ช. พ.ศ. 2561 (ราชกิจจานุเบกษา, 2561)

ตารางนี้ชี้ให้เห็นรูปแบบสามประการ ประการแรก กรอบของ EU มีจุดแข็งในระดับ Protection มากที่สุด โดยเฉพาะการพลิกภาระการพิสูจน์ ขณะที่กรอบ

ของสหรัฐอเมริกามีจุดแข็งในระดับ Incentive ผ่านรางวัลทางการเงิน ส่วนกรอบของออสเตรเลียมีจุดแข็งในระดับ Process ผ่านระบบ authorised officer และ Ombudsman ที่เป็นอิสระ ประการที่สอง ระบบของไทยยังตามหลังในเกือบทุกระดับ โดยเฉพาะระดับ Access ที่ยังพึ่งช่องทางผ่าน ป.ป.ช. เป็นหลักโดยไม่มีระบบรับเรื่องที่หลากหลายในแต่ละองค์กร และระดับ Process ที่ยังไม่มีกำหนดเวลาที่บังคับชัดเจน ประการที่สาม ไม่มีประเทศใดที่ออกแบบทั้งสี่ระดับให้สมบูรณ์ในตัวเดียว ดังนั้นการเรียนรู้ข้ามประเทศเพื่อบูรณาการจุดแข็งของแต่ละกรอบเข้าด้วยกันจึงเป็นแนวทางที่มีคุณค่าทางนโยบายสำหรับไทย

ในบริบทของบทนี้ การวิเคราะห์เปรียบเทียบข้างต้นนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายว่าระบบแจ้งเบาะแสของไทยที่จะตอบสนองความท้าทายของ relational COI ที่ข้อ 6.2 วิเคราะห์ไว้ ต้องดำเนินการปรับปรุงในทุกระดับของ Civic Integrity Advocate Framework โดยเริ่มจากการขยายช่องทาง Access ให้หลากหลายและมีในทุกองค์กร การเสริม Protection ผ่านการขยายขอบเขตของผู้แจ้งเบาะแสเกินกรอบพยานในคดีอาญา และการพิจารณานำหลักการพลิกภาระการพิสูจน์มาใช้ในกรณีการตอบโต้ การพัฒนา Process ผ่านการกำหนดเวลาที่บังคับและกลไกอิสระในแต่ละหน่วยงาน และการออกแบบ Incentive ที่บูรณาการการยกย่องทางสังคมเป็นหลัก

6.6 นิเวศความสุจริต: การสร้างวัฒนธรรมในองค์กรขนาดใหญ่

6.6.1 จากระบบสู่นิเวศ: เหตุใดเครื่องมือเพียงอย่างเดียวจึงไม่พอ

ส่วน 6.3 ถึง 6.5 ได้นำเสนอเครื่องมือและกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมการบริหาร COI และระบบแจ้งเบาะแสในเชิงเทคนิค อย่างไรก็ดี ทฤษฎีแรงจูงใจใน 6.4

ได้แสดงแล้วว่าเครื่องมือเหล่านี้จะทำงานได้จริงก็ต่อเมื่อบุคคลในองค์กรมีแรงจูงใจ มีทัศนคติ และรับรู้บรรทัดฐานทางสังคมที่สอดคล้องกัน เงื่อนไขเชิงพฤติกรรมเหล่านี้มิได้ลอยอยู่อย่างอิสระ แต่ฝังตัวในสิ่งที่ผู้เขียนเรียกว่า "นิเวศความสุจริต" (integrity ecosystem) ซึ่งเป็นชุดของเงื่อนไขเชิงสถาบันและวัฒนธรรมที่ทำให้พฤติกรรมสุจริตเป็น "เรื่องปกติ" (normal) และ "เรื่องง่าย" (easy) สำหรับสมาชิกขององค์กรมากกว่าจะเป็นการกระทำที่ต้องอาศัยความกล้าหาญเป็นพิเศษ

แนวคิดนิเวศความสุจริตมีรากฐานในข้อเสนอของ OECD (2017) ที่ว่า public integrity ต้องเป็น "an integrated approach" ที่บูรณาการ standards, processes, structures, conditions, and culture เข้าด้วยกัน ไม่ใช่ชุดกลไกแยกส่วน ในทำนองเดียวกัน OECD Public Integrity Handbook (2020) เน้นว่า "open organisational culture" เป็นหัวใจของระบบที่ป้องกัน COI ได้จริง โดยอธิบายว่าวัฒนธรรมที่เปิดประกอบด้วยภาวะผู้นำที่เป็นแบบอย่าง พื้นที่ปลอดภัยสำหรับการสนทนาเรื่องจริยธรรม และความสม่ำเสมอของการบังคับใช้ที่สร้างความคาดหวังที่ชัดเจน (OECD, 2020, pp. 30–35)

ภาพที่ 6-10 ใช้สัญลักษณ์สถาปัตยกรรมของวิหารกรีกที่มีห้าเสาหลักแทนห้าองค์ประกอบของนิเวศความสุจริต ซึ่งจะเป็นโครงเรื่องของส่วน 6.6 ทั้งหมด ภาพนี้สำคัญเพราะแสดงให้เห็นว่าองค์ประกอบทั้งห้ามิใช่รายการตรวจสอบที่ทำทีละข้อให้เสร็จ หากเป็นเสาที่ต้องตั้งพร้อมกันเพื่อรับน้ำหนักของ "หลังคา" คือพฤติกรรมสุจริตในองค์กร เสาเดียวที่หายไปทำให้โครงสร้างทั้งหมดอ่อนแอลง

ภาพที่ 6- 10 สถาปัตยกรรมแห่งนิเวศความสุจริต : ห้าเสาหลัก

ที่มา: ผู้เขียนจัดทำ บนฐาน OECD (2017, 2020)

ภาพที่ 6-10 ทำหน้าที่เป็นแผนผังเชิงโครงสร้างที่จะนำไปสู่การอภิปรายแต่ละเสาในรายละเอียดต่อไปนี้ ผู้อ่านควรพิจารณาภาพนี้ในฐานะ visual summary ของส่วน 6.6 ทั้งหมด และอาจกลับมาดูซ้ำเมื่อต้องการเห็นภาพรวมขององค์ประกอบและความเชื่อมโยงเชิงโครงสร้างของพวกมัน

6.6.2 องค์ประกอบที่หนึ่ง — Tone at the Top: ผู้นำในฐานะแบบอย่าง

องค์ประกอบแรกที่นักวิชาการธรรมาภิบาลและรายงานองค์กรระหว่างประเทศเห็นพ้องกันว่าจำเป็นที่สุดคือ "tone at the top" หรือเสียงของผู้นำสูงสุดขององค์กร ซึ่งสะท้อนผ่านสิ่งที่ผู้นำเลือกพูด เลือกเงียบ เลือกตอบแทน และเลือก

ลงโทษ ในกรอบของ Bandura (1986) ที่บทที่ 3 ของหนังสือเล่มนี้ได้นำเสนอ ผู้นำในองค์กรทำหน้าที่เป็น "model" ที่ผู้ตามเรียนรู้พฤติกรรมและคุณค่าผ่านการสังเกต ทั้งในเชิงสนับสนุนคุณค่าที่ผู้นำประกาศและเชิงเรียนรู้จากความไม่สอดคล้องระหว่างคำพูดกับการกระทำ เมื่อผู้นำเปิดเผย COI ของตนอย่างโปร่งใส ปฏิบัติตามกฎ recusal โดยไม่อ้างยกเว้น และยอมให้กระบวนการตรวจสอบทำงานกับตนเองในมาตรฐานเดียวกับผู้อื่น ผลลัพธ์ในเชิงสัญลักษณ์มีน้ำหนักกว่าการประกาศนโยบายใดๆ

ในบริบทของระบบอุปถัมภ์ที่ 6.2 วิเคราะห์ บทบาทของ tone at the top ยิ่งมีความสำคัญพิเศษ เพราะผู้นำในวัฒนธรรมที่เน้นความสัมพันธ์เชิงบุญคุณมีอำนาจในการ "เปลี่ยนนิยาม" ของพฤติกรรมที่ยอมรับได้ในเครือข่ายของตน หากผู้นำสื่อสารชัดเจนว่าการรายงาน COI เป็นการแสดงความจงรักภักดีต่อภารกิจสาธารณะ ไม่ใช่การทรยศต่อเพื่อนร่วมงาน เครือข่ายของผู้นำจะค่อยๆ ปรับเส้นแบ่งของ "บุญคุณที่ชอบธรรม" ใหม่ตาม การเปลี่ยนนิยามนี้เป็นกลไกหลักที่ทำให้การปฏิรูปวัฒนธรรมเกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องปะทะกับวัฒนธรรมโดยตรง

6.6.3 องค์ประกอบที่สอง — Peer Accountability: การตรวจสอบกันเอง

องค์ประกอบที่สองคือ peer accountability หรือการตรวจสอบกันเองระหว่างเพื่อนร่วมงาน ซึ่งเป็นรูปแบบของ "Diagonal Accountability" ที่บทที่ 2 ได้นำเสนอ องค์กรที่พึ่งพา hierarchical accountability เพียงอย่างเดียว คือการตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชาลงล่าง จะเปิดช่องว่างสำคัญในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเองเป็นผู้มี COI หรือเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายอุปถัมภ์ เพื่อนร่วมงานในระดับเดียวกันมักเป็นผู้ที่เห็นพฤติกรรมไม่เหมาะสมเป็นครั้งแรก เพราะอยู่ใกล้กระบวนการทำงานจริง และมีความเข้าใจในเงื่อนไขเฉพาะของงานที่ผู้บริหารระดับสูงไม่อาจเข้าถึงได้

ในกรอบ Theory of Planned Behavior peer accountability ทำงานในมิติของ subjective norm โดยตรง เมื่อเพื่อนร่วมงานสื่อสารกันอย่างเปิดเผยว่า

พฤติกรรมใดยอมรับได้และพฤติกรรมใดไม่ยอมรับ บรรทัดฐานเชิงอัตวิสัยที่กำหนดเจตนาเชิงพฤติกรรมของแต่ละคนจะถูกหล่อหลอมในทิศทางที่สนับสนุนความสุจริต อย่างไรก็ดี peer accountability ไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยอัตโนมัติ องค์กรต้องสร้างเงื่อนไขที่สนับสนุน เช่น การจัดประชุมทบทวนการตัดสินใจที่มีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร การหมุนเวียนผู้รับผิดชอบในกระบวนการที่มีดุลพินิจสูง และการสร้างวัฒนธรรมที่ "การถามอย่างสุภาพ" เกี่ยวกับเหตุผลของการตัดสินใจเป็นเรื่องที่คาดหวังได้ ไม่ใช่การล่วงล้ำ

6.6.4 องค์ประกอบที่สาม — Structural Safeguards: ระบบป้องกันเชิงโครงสร้าง

องค์ประกอบที่สามคือการป้องกันเชิงโครงสร้าง ซึ่งหมายถึงการออกแบบกระบวนการทำงานให้ลดโอกาสและแรงจูงใจที่เจ้าหน้าที่จะตัดสินใจอย่างมี COI ตั้งแต่ต้น มากกว่าการพึ่งพาคุณธรรมเฉพาะตัวของบุคคล หลักการพื้นฐานคือการแยกหน้าที่ที่ขัดแย้ง (segregation of duties) การหมุนเวียนตำแหน่งในงานที่มีดุลพินิจสูง การกำหนดให้การตัดสินใจสำคัญต้องมีลายเซ็นมากกว่าหนึ่งคน และการบันทึกเหตุผลของการใช้ดุลพินิจเป็นลายลักษณ์อักษรที่ตรวจสอบย้อนหลังได้

หลักการเหล่านี้ปรากฏใน internal control framework ของ COSO ที่บทที่ 4 ได้อภิปรายไว้ และเชื่อมกับ Klitgaard formula ที่ 6.1.4 นำเสนอ structural safeguards ลด D (discretion) ที่ไม่ตรวจสอบ และเพิ่ม A (accountability) ในการตัดสินใจ ในการประยุกต์กับ COI โดยเฉพาะ structural safeguards ครอบคลุมเครื่องมือทั้งห้าของ OECD ที่ 6.3 วิเคราะห์ และยังขยายไปถึงการออกแบบที่อยู่นอกขอบเขตของ OECD เช่น การแยกหน้าที่ระหว่างผู้กำหนดเงื่อนไข ผู้พิจารณาประมูล และผู้อนุมัติสัญญา การตั้งคณะกรรมการที่มีกรรมการอิสระจากภายนอก และการบังคับการเปิดเผยรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมและความสัมพันธ์ของแต่ละบุคคล

6.6.5 องค์ประกอบที่สี่ — Psychological Safety: ความปลอดภัยที่จะพูดความจริง

องค์ประกอบที่สี่คือ psychological safety หรือความรู้สึกปลอดภัยที่จะแสดงความเห็น ตั้งคำถาม หรือรายงานเรื่องที่ตนเห็นว่าไม่ถูกต้องโดยไม่ต้องกลัวการลงโทษทางสังคม การลดตำแหน่ง หรือการกีดกันทางอาชีพ แนวคิดนี้พัฒนาในวรรณกรรม organisational behaviour และกลายเป็นปัจจัยที่งานวิจัยเชิงประจักษ์พบว่ามีอิทธิพลสูงต่อการรายงานความผิดพลาดและการละเมิดจริยธรรมในองค์กร [การอ้างอิงเฉพาะของงานวิจัยร่วมสมัยเกี่ยวกับ psychological safety และ whistleblowing ต้องตรวจสอบจากต้นฉบับงานวิจัยก่อนนำไปอ้างเป็นข้อความเฉพาะ]

ในกรอบของ Near และ Miceli psychological safety เป็นปัจจัย "คุณลักษณะองค์กร" ที่กำหนดว่าพนักงานที่รับรู้ COI จะเลือกแจ้งหรือเงียบ ในกรอบของ Self-Determination Theory psychological safety สนองตอบความต้องการ relatedness ที่บุคคลรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนวิชาชีพที่ยอมรับและเคารพในสิ่งที่ตนทำ ในบริบทไทยที่ค่านิยม "ไม่ยุ่งเรื่องชาวบ้าน" สร้างแรงกดดันต่อต้านการรายงาน psychological safety จึงเป็นเงื่อนไขที่ขาดไม่ได้ในการเปลี่ยนพฤติกรรม การสร้าง psychological safety ในองค์กรไม่ใช่เพียงการประกาศนโยบายไม่ตอบโต้ผู้แจ้ง แต่ต้องอาศัยพฤติกรรมที่สอดคล้องของผู้นำในเหตุการณ์เฉพาะ เช่น การสนับสนุนสาธารณะต่อพนักงานที่ถามคำถามยาก การเปิดให้ทบทวนการตัดสินใจของผู้บริหารโดยปราศจากการตอบโต้ และการแสดงให้เห็นในกรณีจริงว่าการรายงานนำไปสู่การดำเนินการที่เป็นธรรมและไม่กระทบอนาคตของผู้แจ้ง

6.6.6 องค์ประกอบที่ห้า — Reward & Consequence Clarity

องค์ประกอบที่ห้าคือความชัดเจนและความสม่ำเสมอของรางวัลและบทลงโทษ ซึ่งทำให้สมาชิกขององค์กรรับรู้ได้ว่า "ทำดีได้อะไร ทำผิดเสียอะไร" ในระดับที่คาดเดาได้และเชื่อถือได้ องค์ประกอบนี้ดูคล้าย incentive design ในระดับ

เทคนิค แต่นัยเชิงนิเวศวัฒนธรรมลึกกว่านั้น เพราะมันกำหนดสมมติฐานพื้นฐานของบุคลากรว่าระบบเป็นธรรมหรือไม่

หากองค์กรมีนโยบายลงโทษ COI ที่เข้มงวดในเอกสาร แต่บังคับใช้เลือกปฏิบัติตามตำแหน่งหรือเครือข่าย ผลคือสมาชิกจะเรียนรู้ว่ากฎ "ใช้กับบางคน" และเรียนรู้ที่จะหาที่อยู่ในเครือข่ายที่ปลอดภัย แทนที่จะเรียนรู้พฤติกรรมที่สุจริต ในทำนองเดียวกัน หากองค์กรประกาศยกย่องผู้แจ้งเบาะแสในนโยบาย แต่ในทางปฏิบัติผู้แจ้งคนก่อนถูกโยกย้าย ถูกประเมินผลเชิงลบ หรือถูกผลักออกจากเส้นทางการเติบโต สมาชิกอื่นจะเรียนรู้ว่ารางวัล "ในเอกสาร" ไม่เป็นจริงในชีวิต ในทั้งสองกรณี ความไม่สอดคล้องระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติทำลายฐานความเชื่อถือของระบบโดยรวม การเสริมสร้าง reward and consequence clarity จึงต้องอาศัยทั้งการบังคับใช้ที่สม่ำเสมอ การสื่อสารผลของแต่ละกรณีในเชิงสาธารณะเท่าที่กฎหมายอนุญาต และการตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างนโยบายเขียนกับผลลัพธ์จริงในระยะยาว

6.6.7 การจัดการวัฒนธรรมบุญคุณ: Reframe ไม่ใช่ต่อต้าน

ห้าองค์ประกอบที่นำเสนอข้างต้นทำงานในระดับโครงสร้างและบรรยากาศองค์กร แต่ในบริบทไทย ความท้าทายเฉพาะคือการจัดการกับวัฒนธรรมบุญคุณที่ 6.2 วิเคราะห์ไว้ ผู้เขียนเสนอว่าการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนไม่ใช่การ "ต่อต้าน" วัฒนธรรมโดยตรง ซึ่งมักนำไปสู่แรงต่อต้านสะท้อนกลับและความรู้สึกว่ามาตรฐานสากลเป็นการบังคับจากภายนอก แต่เป็นการ "Reframe" หรือกำหนดกรอบใหม่ให้บุญคุณอยู่ในขอบเขตที่ไม่ขัดกับประโยชน์สาธารณะ การ reframe เริ่มจากการยอมรับว่าบุญคุณ ความเกรงใจ และเครือข่ายเอื้ออาทรเป็นทรัพยากรทางสังคมที่มีคุณค่า ไม่ใช่ความผิดในตัวมันเอง แต่เมื่อบุคคลเข้าสู่บทบาททางสาธารณะ เขามีพันธะที่ใหญ่กว่าต่อสาธารณชนทั้งหมด ไม่ใช่เฉพาะเครือข่ายของตน

ภาพที่ 6-11 ใช้สัญลักษณ์ของ "ก้อนหินยอด" (keystone) ในซุ้มประตูเพื่อแสดงว่าการ reframe บุญคุณคือก้อนหินสำคัญที่ทำให้สถาปัตยกรรมความสุจริตไทยตั้งอยู่ได้ ภาพนี้สรุปสามองค์ประกอบของการ reframe ได้แก่ การยอมรับคุณค่าของความสัมพันธ์ทางสังคม การกำหนดขอบเขตในพื้นที่อำนาจสาธารณะ และเครื่องมือเชิงปฏิบัติที่ทำงานได้จริงในวัฒนธรรมไทย

ภาพที่ 6- 11 นวัตกรรมเชิงวัฒนธรรม: การเปลี่ยนนิยามคำว่า 'บุญคุณ' ที่มา: ผู้เขียนจัดทำผู้เขียนสังเคราะห์จาก Tangsupvattana (2011); Thailand Development Research Institute (2013); Deci & Ryan (1985); Ajzen (1991); OECD (2003, 2017)

ในเชิงปฏิบัติ การ reframe ดำเนินการผ่านเครื่องมือสามประเภทที่ทำงานสอดคล้องกัน เครื่องมือแรกคือ ethics training ที่ใช้กรณีศึกษาจริงในบริบทไทยเพื่อให้ผู้เรียนเห็นเส้นแบ่งระหว่างความสัมพันธ์ที่ชอบธรรมกับการใช้อำนาจสาธารณะเอื้อเครือข่าย กรณีศึกษาที่ดีไม่ใช่ตัวอย่างสุดโต่งที่ทุกคนเห็นตรงกันว่าผิด แต่เป็นกรณีก้ำกึ่งที่ต้องอภิปรายและเปิดเผยตรรกะของการตัดสินใจ ซึ่งช่วยพัฒนาทักษะการวินิจฉัยทางจริยธรรมของผู้เรียน เครื่องมือที่สองคือ case-based learning ในเวทีของผู้บริหารระดับกลาง ที่ผู้เข้าร่วมนำกรณีจริงจากองค์กรของตนมาอภิปรายในกลุ่มย่อยภายใต้กฎของความลับและความปลอดภัย เพื่อพัฒนาทั้งทักษะส่วนบุคคลและการเรียนรู้เชิงสถาบันที่ถ่ายทอดข้ามองค์กร เครื่องมือที่สามคือ peer discussion groups ที่จัดเป็นกลุ่มย่อยของพนักงานในระดับเดียวกัน เพื่อ

พัฒนาภาษาและกรอบคิดร่วมในการพูดถึงเรื่อง COI ที่ละเอียดอ่อน เครื่องมือสุดท้ายนี้ตอบสนอง subjective norm ใน TPB ได้โดยตรง เพราะเปลี่ยนการรับรู้ของบุคคลว่ากลุ่มอ้างอิงทางสังคมในที่ทำงานคิดเช่นไรเกี่ยวกับการรายงาน COI

6.6.8 ความสัมพันธ์ระหว่างห้าองค์ประกอบ: นิเวศไม่ใช่รายการตรวจสอบ

ประเด็นสุดท้ายที่สำคัญในการเข้าใจนิเวศความสุจริตคือการตระหนักว่า ห้าองค์ประกอบที่นำเสนอไม่ใช่ "รายการตรวจสอบ" (checklist) ที่จะทำทีละข้อให้เสร็จ หากเป็นระบบเชิงปฏิสัมพันธ์ที่แต่ละองค์ประกอบสนับสนุนและพึ่งพากัน Tone at the top สนับสนุน psychological safety เพราะเมื่อผู้นำแสดงความเปิดกว้าง พนักงานก็รู้สึกปลอดภัยที่จะพูด Psychological safety สนับสนุน peer accountability เพราะเมื่อไม่กลัวผลกระทบทางสังคม เพื่อนร่วมงานก็กล้าตั้งคำถามต่อกัน Peer accountability เสริม structural safeguards เพราะการตรวจสอบเชิงโครงสร้างจะมีประสิทธิภาพต่อเมื่อบุคลากรร่วมมือ และ structural safeguards สนับสนุน reward and consequence clarity เพราะการบังคับใช้กฎที่สม่ำเสมอต้องอาศัยกระบวนการที่ออกแบบไว้ให้ปลอดจากอิทธิพลส่วนบุคคล

ผลของการมองนิเวศเป็นระบบเชิงปฏิสัมพันธ์คือ การปฏิรูปที่ทำเฉพาะองค์ประกอบเดียวมักล้มเหลว เพราะองค์ประกอบอื่นที่ไม่ได้รับการพัฒนาจะดึงระบบโดยรวมกลับสู่สมดุลเดิม ในทางตรงกันข้าม การเริ่มจากองค์ประกอบใดก็ตามที่มีหน้าต่างทางการเมืองเปิด แล้วค่อยสร้างแรงโน้มถ่วงไปยังองค์ประกอบอื่น มักเป็นยุทธศาสตร์ที่ใช้ได้จริงมากกว่าการรอความพร้อมของทุกองค์ประกอบในเวลาเดียวกัน

6.7 บทสรุป: จากระบบสู่วัฒนธรรม และต่อไปยังการตรวจสอบจากภายนอก

6.7.1 การสังเคราะห์: สามเหลี่ยมความสุจริตองค์กร

บทที่ 6 ได้ดำเนินการวิเคราะห์ตั้งแต่ระดับแนวคิด ระดับโครงสร้างกฎหมาย ระดับเครื่องมือเชิงเทคนิค ระดับทฤษฎีพฤติกรรม จนถึงระดับนิเวศวัฒนธรรมขององค์กร เมื่อนำข้อสรุปจากแต่ละส่วนมาประกอบกัน จะเห็นว่าการบริหาร COI ที่มีประสิทธิผลในบริบทไทยมิอาจอาศัยองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งเพียงอย่างเดียวได้ หากต้องบูรณาการสามองค์ประกอบเข้าด้วยกันเป็นสิ่งที่บทนี้เรียกว่า "สามเหลี่ยมความสุจริตองค์กร" (organisational integrity triangle)

ภาพที่ 6-12 ใช้รูปทรงสามเหลี่ยมเพื่อแสดงโครงสร้างการสังเคราะห์ของบทนี้ มุมแรกคือระบบบริหาร COI (Systems) มุมที่สองคือกลไกแจ้งเบาะแส (Mechanisms) และมุมที่สามคือนิเวศและวัฒนธรรม (Ecosystem) จุดเด่นของภาพนี้อยู่ที่ "Key Insight" ที่ปิดท้ายว่า ระบบที่ดีโดยปราศจากวัฒนธรรมจะถูกบ่อนทำลายจากภายใน ในขณะที่วัฒนธรรมที่ดีโดยปราศจากระบบจะอยู่กับดุลพินิจของปัจเจกบุคคลมากเกินไป ภาพนี้จึงสรุปข้อโต้แย้งหลักของบทเป็นแผนภาพเดียวที่ผู้อ่านจดจำได้ง่าย

ภาพที่ 6- 12 สามเหลี่ยมความสุจริตองค์กร : : การบูรณาการสามองค์ประกอบ
ที่มา: ผู้เขียนจัดทำ — สังเคราะห์เนื้อหาบทที่ 6

มุมแรกของสามเหลี่ยมคือ**ระบบบริหาร COI** ที่นำเสนอในข้อ 6.3 ซึ่งครอบคลุมเครื่องมือทั้งห้าของ OECD ได้แก่ disclosure, recusal, divestiture, cooling-off period และ post-employment restrictions โดยต้องอุดช่องว่างสามประการของกฎหมายไทยที่ระบุไว้ในการขยายขอบเขตของผู้ต้องเปิดเผย การพัฒนาระบบตรวจสอบเชิงสาระแบบ risk-based และการเสริมบทบัญญัติที่ทำงานหลังพ้นตำแหน่ง

มุมที่สองคือ**ระบบแจ้งเบาะแสตามกรอบ Civic Integrity Advocate Framework** ที่นำเสนอในข้อ 6.5 ซึ่งครอบคลุมสี่ระดับ ได้แก่ Access ที่ลดอุปสรรคทางปฏิบัติ Protection ที่คุ้มครองมีฟันจริง Process ที่โปร่งใสและทันเวลา และ Incentive ที่บูรณาการการยกย่องทางสังคมเป็นหลัก โดยใช้รางวัลทางการเงินในกรณีจำเพาะที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยง crowding-out effect ที่อาจบั่นทอนแรงจูงใจภายในของบุคลากร

มุมที่สามคือ**นิเวศความสุจริต**ที่นำเสนอในข้อ 6.6 ซึ่งประกอบด้วย Tone at the Top, Peer Accountability, Structural Safeguards, Psychological Safety และ Reward & Consequence Clarity โดยทั้งห้าองค์ประกอบทำงานเป็นระบบเชิงปฏิสัมพันธ์ที่ส่งเสริมและพึ่งพากัน และสร้างเงื่อนไขที่ทำให้ระบบบริหาร COI และระบบแจ้งเบาะแสทำงานได้จริงในวัฒนธรรมที่มีระบบบุญคุณและเครือข่ายอุปถัมภ์ฝังลึก ผ่านยุทธศาสตร์ Reframe ที่ยอมรับคุณค่าของความสัมพันธ์ทางสังคม แต่กำหนดขอบเขตที่ไม่ให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวบุกรุกพื้นที่ของอำนาจสาธารณะ

ข้อโต้แย้งหลักที่บทนี้นำเสนอคือ การที่สามมุมของสามเหลี่ยมต้องทำงานพร้อมกันมิใช่เพียงข้อเสนอเชิงโวหาร หากเป็นเงื่อนไขเชิงตรรกะที่สืบเนื่องจากการ

วิเคราะห์ในบทนี้ ระบบบริหาร COI โดยลำพังจะล้มเหลวเพราะเครื่องมือเทคนิคต้องการคนปฏิบัติที่มีแรงจูงใจ ระบบแจ้งเบาะแสโดยลำพังจะล้มเหลวเพราะการรายงานที่มีประสิทธิผลต้องการนิเวศที่คุ้มครองและให้ความหมายต่อการรายงาน และนิเวศความสุจริตโดยลำพังจะล้มเหลวเพราะวัฒนธรรมที่ดีต้องการเครื่องมือที่บังคับใช้ได้และช่องทางการรายงานที่เป็นจริง

6.7.2 กฎหมายเป็น Floor ไม่ใช่ Ceiling

ข้อสังเกตทางทฤษฎีที่สำคัญที่สุดของบทนี้คือ กฎหมายและระเบียบเป็น "พื้น" (floor) ของความสุจริตในองค์กร ไม่ใช่ "เพดาน" (ceiling) ที่จะยกระดับสังคมไปสู่ธรรมาภิบาลที่แท้จริง การตีความนี้สำคัญเพราะมีนัยเชิงนโยบายในสองทิศทาง

ในทิศทางแรก **กฎหมายเป็น "เงื่อนไขจำเป็น"** (necessary condition) ที่ขาดไม่ได้ การปฏิรูปวัฒนธรรมโดยปราศจากกรอบกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองและกำหนดผลของการละเมิด เป็นโครงการที่ไม่ยั่งยืน เพราะวัฒนธรรมที่ดีต้องอาศัย structural safeguards ที่บังคับใช้ได้จริง และการคุ้มครองผู้แจ้งที่ผูกพันในเชิงกฎหมาย ดังนั้นการลงทุนในการปรับปรุง พ.ร.ป.ป.ป.ช. ขยายขอบเขต disclosure การเสริม cooling-off rules และการขยายการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเกินกรอบ "พยานในคดีอาญา" จึงเป็นภารกิจที่ขาดไม่ได้

ในทิศทางที่สอง **กฎหมายเป็น "เงื่อนไขที่ไม่เพียงพอ"** (insufficient condition) เพราะการปฏิบัติตามขั้นต่ำของกฎหมายมิได้แปลความเป็นความสุจริตในเชิงสาระ องค์กรที่ตอบสนองเฉพาะ "ตัวอักษรของกฎหมาย" (letter of the law) โดยไม่พัฒนาวัฒนธรรมและทักษะการตัดสินใจทางจริยธรรม จะเปิดช่องว่างให้ relational COI ที่กฎหมายไม่ครอบคลุม และให้พฤติกรรมหลบเลี่ยงเชิงรูปแบบที่ผ่านเกณฑ์เทคนิคแต่ละเมิดเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้นการลงทุนในการพัฒนา ethics training, case-based learning, peer discussion groups และ tone at the top จึงเป็นภารกิจที่เสริมและขาดไม่ได้พอๆ กัน

6.7.3 ข้อจำกัดของกรอบและทิศทางการวิจัยต่อ

แม้กรอบการวิเคราะห์ที่บทนี้นำเสนอจะครอบคลุมหลายมิติ แต่ก็มีข้อจำกัดเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติที่ควรตระหนัก ในเชิงทฤษฎี การเสนอแนวคิด relational COI เป็นการขยายกรอบ OECD ในเชิง analytical แต่ยังต้องการการพัฒนาเครื่องมือวัดเชิงประจักษ์ที่จะระบุ relational COI ในกรณีจริงได้อย่างเป็นระบบ ในทำนองเดียวกัน Civic Integrity Advocate Framework ที่นำเสนอเป็นกรอบสังเคราะห์จากมาตรฐานสากลและทฤษฎีพฤติกรรม แต่ยังต้องการการทดสอบเชิงเปรียบเทียบในองค์กรไทยจริงเพื่อยืนยันความเหมาะสมและปรับปรุงตามผลลัพธ์ที่พบ ในเชิงปฏิบัติ ข้อเสนอเชิงนโยบายของบทนี้สมมติว่ามีเจตจำนงทางการเมืองและทรัพยากรเพียงพอสำหรับการปฏิรูปทั้งสามมุมพร้อมกัน ซึ่งในเงื่อนไขจริงอาจไม่เป็นเช่นนั้น การวิจัยต่อจึงควรขยายไปสู่คำถามว่าในเงื่อนไขทรัพยากรจำกัด การจัดลำดับความสำคัญของการปฏิรูปควรเป็นอย่างไร

6.7.4 จาก Internal สู่ External Accountability

ตลอดบทที่ 6 การวิเคราะห์ได้มุ่งเน้นที่ "ภายในองค์กร" คือการออกแบบระบบ กฎหมาย และวัฒนธรรมที่ทำให้องค์กรของรัฐปลอดจากการบิดเบือนของผลประโยชน์ทับซ้อน การมุ่งเน้นในระดับนี้สำคัญและจำเป็น แต่ก็มีข้อจำกัดสำคัญที่ต้องตระหนัก นั่นคือ ระบบ internal accountability ทุกระบบ ไม่ว่าจะออกแบบดีเพียงใด ก็ยังเป็นระบบที่องค์กร "ตรวจสอบตัวเอง" ในระดับหนึ่ง ผู้รับเรื่องผู้แจ้ง ผู้สอบสวน คณะกรรมการตรวจสอบ และผู้บังคับใช้กฎ ต่างเป็นบุคคลในระบบราชการที่อาจอยู่ภายใต้แรงกดดันเชิงสถาบันและเครือข่ายเดียวกันกับผู้ถูกตรวจสอบ ในกรอบของ Klitgaard formula ที่ 6.1.4 นำเสนอ ระบบ internal accountability โดยลำพังไม่อาจเพิ่ม A ในระดับที่เพียงพอจะถ่วงดุล M และ D ของอำนาจที่กระจุกตัวในชนชั้นนำได้ตลอดเวลา

ภาพที่ 6-13 ปิดท้ายบทนี้ด้วยอุปมาของบ้านที่ "พื้น" คือกฎหมาย และ "เพดาน" คือวัฒนธรรมความสุจริต พร้อมสะพานที่เชื่อมไปยังบทที่ 7 ว่าด้วย external accountability ภาพนี้ทำหน้าที่ทั้งสรุปข้อโต้แย้งหลักของบทและส่งต่อไปยังคำถามที่บทถัดไปจะตอบ ผู้อ่านสามารถใช้ภาพนี้เป็นจุดอ้างอิงเมื่อเริ่มอ่านบทที่ 7 เพื่อเข้าใจเส้นเรื่องที่เชื่อมต่อกัน

ภาพที่ 6- 13 บทสรุป กฎหมายคือพื้นฐานความสุจริต
ที่มา: ผู้เขียนจัดทำ — สังเคราะห์เนื้อหาบทที่ 6 และเชื่อมต่อบทที่ 7

ด้วยเหตุนี้ ระบบธรรมาภิบาลที่สมบูรณ์จึงต้องการสิ่งที่บทที่ 7 จะอภิปรายในนาม "external accountability" ซึ่งคือการตรวจสอบจากภายนอกองค์กรของรัฐผ่านสามกลไกหลัก ได้แก่ สื่อมวลชนเสรีที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการใช้อำนาจ องค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ติดตามและประเมินการดำเนินงานของรัฐในเรื่องเฉพาะ และการมีส่วนร่วมของพลเมืองในรูปแบบต่างๆ ที่นำไปสู่การกดดันเชิงนโยบายและการเลือกตั้งผู้นำใหม่เมื่อระบบล้มเหลว กลไกทั้งสามนี้สร้างแรงตรวจสอบที่อยู่นอกสายบังคับบัญชาของรัฐ และจึงสามารถทำหน้าที่เป็นเกราะสุดท้ายเมื่อ internal accountability ไม่ทำงาน

ความสัมพันธ์ระหว่าง internal และ external accountability ไม่ใช่การทดแทนกัน หากเป็นการเสริมกัน internal accountability ที่ทำงานได้ดีลดภาระของ external accountability ที่ต้องตอบสนองทุกเรื่องและ external accountability ที่ทำงานได้ดีให้แรงกดดันเชิงสถาบันที่ทำให้ผู้บริหารองค์กรของรัฐลงทุนใน internal accountability อย่างจริงจัง ในระบบธรรมาภิบาลที่สมบูรณ์ ทั้งสองระดับทำงานเป็นวงจรที่เสริมกันและกัน คำถามที่บทที่ 7 จะตอบคือ องค์ประกอบใดบ้างของ external accountability ที่จำเป็นในระบบธรรมาภิบาลร่วมสมัย เงื่อนไขทางสถาบัน กฎหมาย และวัฒนธรรมใดที่ทำให้สื่อมวลชน องค์กรภาคประชาสังคม และพลเมืองสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิผล และอุปสรรคใดที่ระบบธรรมาภิบาลไทยเผชิญในการพัฒนา external accountability ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

รายการอ้างอิง

Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 50(2), 179–211. https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90020-T

Bandura, A. (1986). Social foundations of thought and action: A social cognitive theory. Prentice-Hall.

Colignon, R. A., & Usui, C. (2003). Amakudari: The hidden fabric of Japan's economy. Cornell University Press.

Commonwealth of Australia. (2013). Public Interest Disclosure Act 2013. Federal Register of Legislation. https://www.legislation.gov.au/Details/C2013A00133

Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1985). Intrinsic motivation and self-determination in human behavior. Plenum Press. https://doi.org/10.1007/978-1-4899-2271-7

European Parliament and Council of the European Union. (2019). Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. Official Journal of the European Union, L305, 17–56. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019L1937

Frey, B. S., & Jegen, R. (2001). Motivation crowding theory. Journal of Economic Surveys, 15(5), 589–611. https://doi.org/10.1111/1467-6419.00150

Hicken, A. (2011). Clientelism. Annual Review of Political Science, 14, 289–310. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.031908.220508

Hutchcroft, P. D. (1997). The politics of privilege: Assessing the impact of rents, corruption, and clientelism on Third World development. Political Studies, 45(3), 639–658. https://doi.org/10.1111/1467-9248.00100

Kang, D. C. (2002). Crony capitalism: Corruption and development in South Korea and the Philippines. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511606175

Klitgaard, R. (1988). Controlling corruption. University of California Press.

Near, J. P., & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: The case of whistle-blowing. Journal of Business Ethics, 4(1), 1–16. https://doi.org/10.1007/BF00382668

OECD (2004), Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264104938-en.

OECD (2017). Recommendation of the Council on Public Integrity. OECD Legal Instruments. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435

OECD. (2018). OECD integrity review of Thailand: Towards coherent and effective integrity policies. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264291928-en

OECD (2020). OECD public integrity handbook. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en

Pasuk Phongpaichit, & Baker, C. (2002). Thailand: Economy and politics (2nd ed.). Oxford University Press.

Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. American Psychologist, 55(1), 68–78. https://doi.org/10.1037/0003-066X.55.1.68

Scott, J. C. (1972). Patron-client politics and political change in Southeast Asia. American Political Science Review, 66(1), 91–113. https://doi.org/10.2307/1959280

Stokes, S. C. (2007). Political clientelism. In C. Boix & S. C. Stokes (Eds.), The Oxford handbook of comparative politics (pp. 604–627).

Oxford University Press.
https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0025

United Nations. (2003). United Nations Convention against Corruption. United Nations.
https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html

United Nations Office on Drugs and Crime. (2015). Resource guide on good practices in the protection of reporting persons. United Nations.
https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf

พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546. (2546, 20 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120 ตอนที่ 58 ก.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. (2561, 21 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก.

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. (2560, 24 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 24 ก.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.

บทที่ 7

สถาปัตยกรรมแห่งความโปร่งใสในองค์กรสมัยใหม่
การบูรณาการธรรมาภิบาลกับความยั่งยืนระดับสากล: SDGs, ESG และ ISO 26000
รายงานสรุปเชิงวิเคราะห์เพื่อการยกระดับกลไกธรรมาภิบาล

บทที่ 7

ธรรมาภิบาลกับความยั่งยืนระดับสากล: ความโปร่งใสในองค์กรสมัยใหม่ (SDGs, ESG และ ISO 26000 ในบริบทไทย)

Governance and Global Sustainability: Transparency in the Modern Organization (SDGs, ESG and ISO 26000 in the Thai Context)

จากการวิเคราะห์กลไกธรรมาภิบาลระดับจุลภาคในบทที่ 6 อันได้แก่ ระบบจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน ช่องทางแจ้งเบาะแส และระบบนิเวศความซื่อสัตย์ จะเห็นได้ว่ากลไกเหล่านั้นทำหน้าที่สร้าง accountability และลด information asymmetry ภายในองค์กร อย่างไรก็ดี ธรรมาภิบาลในองค์กรสมัยใหม่มิได้ดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยว หากแต่ต้องเชื่อมต่อกับกรอบมาตรฐานสากลที่กำหนดทิศทางการพัฒนาในระดับมหภาค

ในบทนี้ จึงมุ่งสำรวจว่ากลไกระดับจุลภาคจากบทที่ 6 เชื่อมต่อกับกรอบสากลสี่ชุด ได้แก่ SDGs, ISO 26000, ESG และแนวทาง OECD อย่างไร และกรอบเหล่านี้เสริมสร้างความโปร่งใสและความยั่งยืนขององค์กรได้เพียงใดในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในบริบทไทยที่ยังคงมีช่องว่างระหว่างการรับมาตรฐานในระดับนโยบายกับการนำไปปฏิบัติจริง การวิเคราะห์ในบทนี้จะเป็นฐานสำหรับบทที่ 8 ที่จะแปลงกรอบแนวคิดเหล่านี้ให้กลายเป็นตัวชี้วัดและระบบการติดตามประเมินผลในเชิงปฏิบัติการต่อไป

7.1 กรอบแนวคิด: ธรรมาภิบาล ความยั่งยืน และ SDGs

จากการวิเคราะห์ในบทที่ 6 จะเห็นได้ว่า กลไกอย่างระบบจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนและการคุ้มครองผู้รายงานการทุจริตนั้น มิได้เป็นเพียงเครื่องมือป้องกันความเสี่ยงภายในองค์กร หากแต่ทำหน้าที่เป็นรากฐานของความน่าเชื่อถือที่องค์กรจำเป็นต้องมีก่อนจะก้าวสู่มาตรฐานความยั่งยืนในระดับสากลได้อย่างมีความหมาย บทนี้จึงขยายการพิจารณาออกไปสู่กรอบมหภาคสามชุด ได้แก่ *SDGs, ISO 26000* และ *ESG* ภายใต้แนวคิดหลักว่าธรรมาภิบาลที่ดีและความยั่งยืนมิใช่เป้าหมายที่แยกออกจากกัน เพื่อสำรวจว่าธรรมาภิบาลระดับจุลภาคที่สร้างไว้ในบทก่อนเชื่อมต่อและส่งเสริมมาตรฐานเหล่านั้นในบริบทขององค์กรไทยได้อย่างไรในทางปฏิบัติ

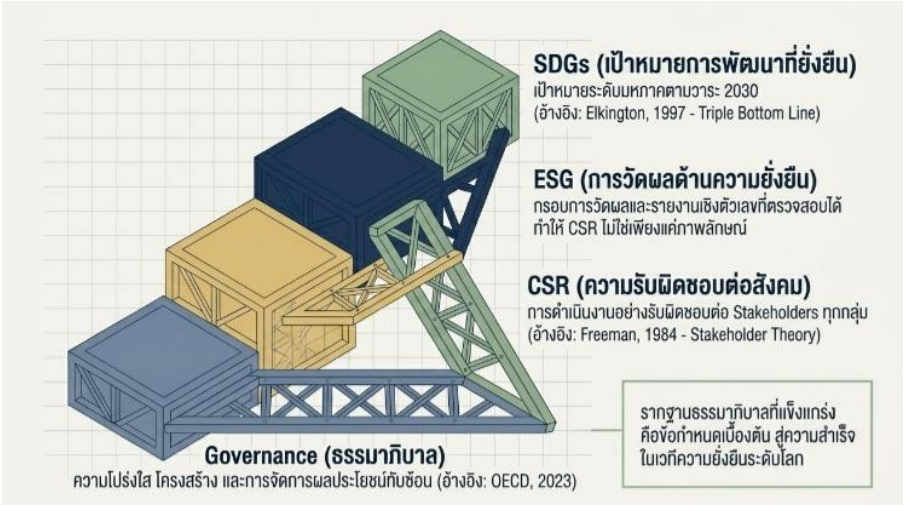
ธรรมาภิบาล (*governance)* ในบริบทขององค์กรสมัยใหม่หมายถึงระบบกฎ กระบวนการ และโครงสร้างที่กำกับการใช้อำนาจ การตัดสินใจ และการรับผิดชอบในองค์กร องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (*OECD)* นิยามธรรมาภิบาลองค์กรที่ดีว่าคือระบบที่รับรองความโปร่งใส (*transparency)* ความรับผิดชอบ (*accountability)* การปกป้องสิทธิผู้ถือหุ้น และการดำเนินงานที่คำนึงถึงประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกระดับ (*OECD, 2023, p.* 15) กรอบดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิด *Triple Bottom Line* ของ *Elkington (*1997) ซึ่งเสนอว่าองค์กรควรประเมินผลการดำเนินงานใน 3 มิติพร้อมกัน ได้แก่ มิติเศรษฐกิจ (*profit)* มิติสังคม (*people)* และมิติสิ่งแวดล้อม (*planet)* โดยทั้งสามมิติต่างพึ่งพาและเสริมซึ่งกันและกัน

Freeman & McVea (2001) เสนอ *Stakeholder Theory* ซึ่งชี้ให้เห็นว่าองค์กรมีภาระรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม (*stakeholders)* ไม่ใช่เพียงผู้ถือหุ้น (*shareholders)* เพียงเท่านั้น แนวคิดนี้เป็นรากฐานสำคัญของทั้ง *ESG* และ *SDGs* ในบริบทธรรมาภิบาลสมัยใหม่ เพราะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในปัจจุบันครอบคลุม

ทั้งพนักงาน ชุมชนท้องถิ่น ผู้บริโภค นักลงทุน หน่วยงานกำกับดูแล และสังคมโดยรวม การที่องค์กรจะตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีระบบธรรมาภิบาลที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และสามารถรายงานผลกระทบในมิติต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม

ความเชื่อมโยงระหว่างธรรมาภิบาล *CSR ESG SDGs* สามารถอธิบายได้ในลักษณะของลำดับชั้นของระบบ (*system hierarchy)* กล่าวคือ ธรรมาภิบาลที่ดีเป็นรากฐานที่ช่วยให้ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (*Corporate Social Responsibility — CSR)* สามารถถูกดำเนินงานได้อย่างจริงจัง มิใช่เพียงกิจกรรมเพื่อภาพลักษณ์ (*window dressing)* ในขณะที่ *ESG* คือกรอบวัดผลและรายงานที่ทำให้ *CSR* มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในเชิงตัวเลข และ *SDGs* คือเป้าหมายระดับโลกที่ทุกองค์กรควรมุ่งสนับสนุน *Gillan* และคณะ (2021) ยืนยันในการทบทวนงานวิจัยเชิงประจักษ์กว่า 200 ชิ้นว่า *ESG* มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับธรรมาภิบาลองค์กร โดยเฉพาะในมิติ *Governance* ที่เชื่อมโยงกับความโปร่งใสในการรายงานและการกำกับดูแลคณะกรรมการ (*Gillan et al.,* 2021, *pp.* 10–12)

ภาพที่ 7-1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาล *CSR ESG* และ *SDGs* ในรูปแบบลำดับชั้นของระบบ สิ่งที่ควรสังเกตเป็นพิเศษคือทิศทางของความสัมพันธ์ กล่าวคือ ธรรมาภิบาลทำหน้าที่เป็นฐานที่ส่งผ่านคุณลักษณะขึ้นไปยังชั้นที่สูงกว่า ไม่ใช่ในทางกลับกัน ซึ่งมีนัยสำคัญต่อการทำความเข้าใจว่าเหตุใดการรับ *ESG* หรือ *SDGs* โดยไม่มีธรรมาภิบาลที่แข็งแกร่งเป็นรากฐานจึงมักไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน



ภาพที่ 7- 1 ลำดับชั้นระบบธรรมาภิบาลความยั่งยืน: จาก Governance สู่ CSR — ESG — SDGs
ที่มา: สร้างโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก Elkington (1997); Freeman & McVea (2001); Gillan et al. (2021)

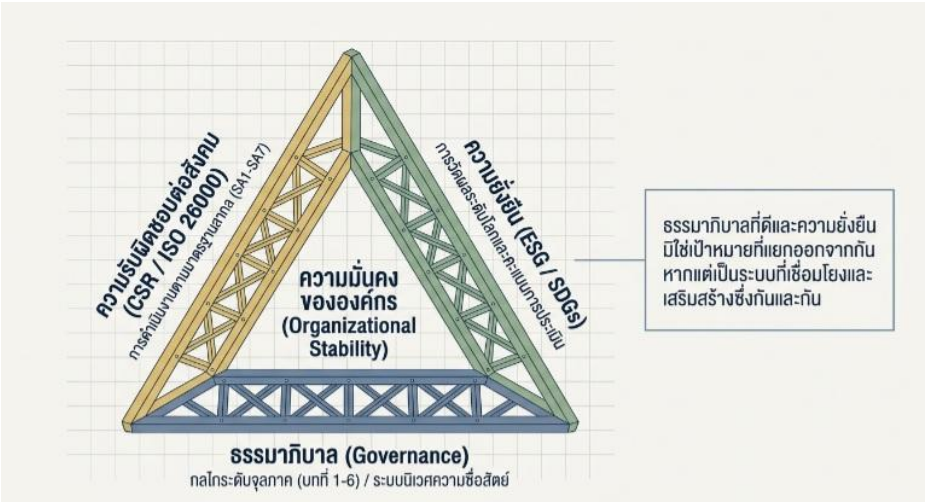
เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ซึ่งสหประชาชาติรับรองในปี ค.ศ. 2015 ผ่านวาระ 2030 (United Nations, 2015) ประกอบด้วย 17 เป้าหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลองค์กรโดยตรง โดยเฉพาะ SDG 16 ว่าด้วยสันติภาพ ความยุติธรรม และสถาบันที่เข้มแข็ง (Peace, Justice and Strong Institutions) ซึ่งกำหนดเป้าหมายย่อย 16.6 ว่าด้วยการพัฒนาสถาบันที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบได้ทุกระดับ และ 16.7 ว่าด้วยการตัดสินใจที่ตอบสนองความต้องการของสาธารณะ นอกจากนี้ SDG 12 ว่าด้วยการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน และ SDG 13 ว่าด้วยการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ต่างเชื่อมโยงโดยตรงกับมิติ E (Environmental) ใน ESG และกับพันธกิจการรายงานความยั่งยืนขององค์กร

ในบริบทของประเทศไทย การขับเคลื่อน SDGs เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570) ที่ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล การลดความเหลื่อมล้ำ และการพัฒนาที่ยั่งยืน ในขณะที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (SET) ได้ส่งเสริมให้บริษัทจดทะเบียน โดยเฉพาะกลุ่ม SET100 เปิดเผยข้อมูล ESG อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ Frontiers in Communication

(2025) ชี้ให้เห็นว่าการสื่อสาร ESG ในประเทศไทยยังเผชิญกับช่องว่างระหว่างการประกาศเจตนารมณ์กับการลงมือปฏิบัติจริง (commitment-action gap) ซึ่งสะท้อนถึงความจำเป็นในการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลที่เข้มแข็งก่อนเป็นอันดับแรก (Frontiers in Communication, 2025)

กรอบแนวคิดธรรมาภิบาล-ความยั่งยืนจึงไม่อาจเข้าใจได้อย่างสมบูรณ์หากปราศจากการพิจารณามาตรฐานสากลที่เป็นรูปธรรม บทต่อไปจะวิเคราะห์ ISO 26000 ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลที่แปลงหลักการธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคมให้กลายเป็นแนวทางปฏิบัติที่องค์กรทุกประเภทและทุกขนาดสามารถนำไปใช้ได้ โดยเชื่อมโยงกับระบบนิเวศความซื่อสัตย์ที่วิเคราะห์ในบทที่ 6 เพื่อให้เห็นภาพรวมของกลไกธรรมาภิบาลทั้งในระดับจุลภาคและมหภาคอย่างเป็นเอกภาพ

ภาพที่ 7-2 นำเสนอแบบจำลองสามเหลี่ยมความยั่งยืนในฐานะกรอบหลักที่บทนี้ใช้ตลอดการวิเคราะห์ ข้อแตกต่างสำคัญจากภาพที่ 7-1 อยู่ที่ตรรกะของความสัมพันธ์ กล่าวคือ แบบจำลองนี้มิได้มองสามองค์ประกอบในเชิงลำดับชั้นเพียงอย่างเดียว แต่เน้นว่าธรรมาภิบาล CSR/ISO 26000 และ ESG/SDGs ต้องพัฒนาในลักษณะที่เสริมกันเป็นระบบ ความอ่อนแอในมุมใดมุมหนึ่งย่อมส่งผลกระทบเชิงลบต่ออีกสองมุมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และรูปแบบนี้คือกลไกที่อธิบาย Implementation Gap ที่ปรากฏในองค์กรไทยตลอดบทนี้



ภาพที่ 7- 2 แบบจำลองสามเหลี่ยมความยั่งยืน(Sustainability Triangle): ธรรมาภิบาล — CSR/ISO 26000 — ความยั่งยืน (ESG/SDGs) ที่มา: สร้างโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก OECD (2023); ISO 26000:2010; Gillan et al. (2021)

7.2 ISO 26000 กับธรรมาภิบาลองค์กร

จากการวิเคราะห์ในบทที่ 6 จะเห็นว่ากระบวนการเปิดเผยข้อมูลผลประโยชน์ทับซ้อนและการคุ้มครองผู้รายงานการทุจริตนั้น แท้จริงแล้วคือการแสดงออกซึ่งหลักการ Transparency และ Ethical Behavior ของ ISO 26000 ในระดับปฏิบัติการขององค์กร กล่าวอีกนัยหนึ่ง สิ่งที่บทที่ 6 เรียกว่า "กลไกธรรมาภิบาลระดับจุลภาค" และสิ่งที่ ISO 26000 กำหนดไว้เป็นมาตรฐานสากลนั้น มิได้เป็นเรื่องที่อยู่คนละระนาบ หากแต่เป็นสองด้านของความพยายามเดียวกัน หัวข้อนี้จึงมุ่งสำรวจว่า ISO 26000 ทำหน้าที่เป็นกรอบเชื่อมระหว่างกลไกภายในองค์กรกับความรับผิดชอบต่อสังคมในวงกว้างได้อย่างไร

ISO 26000 คือมาตรฐานสากลว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม (Guidance on Social Responsibility) ซึ่งองค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน (ISO) ออกประกาศในปี ค.ศ. 2010 ด้วยการมีส่วนร่วมของผู้เชี่ยวชาญจากกว่า 90 ประเทศ มาตรฐานนี้ไม่ใช่มาตรฐานที่ใช้ในการรับรอง (certification) แต่เป็นแนวทางปฏิบัติ (guidance) ที่ออกแบบให้ครอบคลุมองค์กรทุกประเภท ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน โดยมีสาระสำคัญครอบคลุม 7 หลักการหลัก (seven core principles) และ 7 หัวข้อหลัก (seven core subjects) (ISO 26000:2010)

หลักการทั้ง 7 ของ ISO 26000 ได้แก่ SA1 — Accountability (ความรับผิดชอบตรวจสอบได้): องค์กรต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบของการดำเนินงานต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม และต้องยอมรับการตรวจสอบจากภายนอก; SA2 — Transparency (ความโปร่งใส): เปิดเผยข้อมูลการตัดสินใจและกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสังคมอย่างถูกต้อง สมบูรณ์ และเข้าถึงได้; SA3 — Ethical Behavior

(พฤติกรรมเชิงจริยธรรม): ดำเนินงานบนพื้นฐานของความซื่อสัตย์ ความเป็นธรรม และการคำนึงถึงคนและสิ่งมีชีวิตอื่น; SA4 — Respect for Stakeholder Interests: พิจารณาและตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย; SA5 — Respect for the Rule of Law: ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับทุกเขตอำนาจที่เกี่ยวข้อง; SA6 — Respect for International Norms of Behavior: เคารพมาตรฐานพฤติกรรมระหว่างประเทศเมื่อกฎหมายภายในประเทศอ่อนแอกว่า; และ SA7 — Respect for Human Rights: ยอมรับและเคารพสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ (ISO 26000:2010, Section 4)

Rahdari (2015) ศึกษาการแปลงหลักการ ISO 26000 เป็นตัวชี้วัดความยั่งยืน โดยใช้วิธีการตัดสินใจหลายเกณฑ์ (multi-criteria decision making) พบว่าหลักการ Accountability และ Transparency มีน้ำหนักความสำคัญสูงสุดในการกำหนดดัชนีความยั่งยืนขององค์กร และทั้งสองหลักการนี้เชื่อมโยงโดยตรงกับระบบธรรมาภิบาลองค์กรที่มีประสิทธิภาพ (Rahdari, 2015) ผลการศึกษานี้ยืนยันว่า ISO 26000 มิใช่เพียงกรอบแนวคิดเชิงนามธรรม แต่สามารถแปลงเป็นตัวชี้วัดเชิงปริมาณที่ประเมินได้จริงในระดับองค์กร

ในบริบทของประเทศไทย ISO 26000 ได้รับการส่งเสริมผ่านสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) และสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) อย่างไรก็ตาม การนำไปปฏิบัติยังคงเป็นแบบสมัครใจและจำกัดอยู่ในกลุ่มองค์กรขนาดใหญ่ รัฐวิสาหกิจบางแห่ง และมหาวิทยาลัยบางสถาบัน ในขณะที่ภาคราชการส่วนใหญ่และ SMEs ยังขาดความตระหนักและศักยภาพในการนำ ISO 26000 ไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

ความสำคัญของ ISO 26000 ในฐานะกรอบธรรมาภิบาลอยู่ที่การที่มาตรฐานนี้ไม่เพียงแต่กำหนดสิ่งที่องค์กรควรทำ แต่ยังระบุวิธีการดำเนินงาน (how-to) ที่เป็นรูปธรรม สำหรับการเชื่อมโยงกับระบบนิเวศความซื่อสัตย์ในบทที่ 6 พบว่า ISO 26000 สนับสนุน Integrity Ecosystem โดยตรงผ่านสามหลักการ ได้แก่ SA2

ที่กำหนดให้องค์กรต้องเปิดเผยข้อมูลที่อาจมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งรวมถึงการเปิดเผยสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อน; SA3 ที่กำหนดให้องค์กรดำเนินงานบนพื้นฐานจริยธรรม ซึ่งรวมถึงการมีนโยบายต่อต้านทุจริตที่เป็นรูปธรรม; และ SA4 ที่กำหนดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีช่องทางในการแจ้งข้อกังวล ซึ่งสอดคล้องกับระบบ Whistleblowing Protection ที่วิเคราะห์ในบทที่ 6

ตารางที่ 7.1 ด้านล่างนี้จัดทำขึ้นเพื่อให้ผู้อ่านเห็นภาพรวมของความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่าง 7 หลักการของ ISO 26000 กับกลไกธรรมาภิบาลและ SDGs ที่เกี่ยวข้อง ประเด็นที่ควรพิจารณาเป็นพิเศษคือ หลักการใดที่มีความเชื่อมโยงกับกลไกระดับจุลภาคในบทที่ 6 โดยตรง และหลักการใดที่ยังคงเป็นพันธกิจในระดับนโยบายมากกว่าการปฏิบัติจริงในองค์กรไทย

ตาราง 7- 1 การเชื่อมโยง ISO 26000 ,ธรรมาภิบาล, SDGs

หลักการ ISO 26000	ความเชื่อมโยงกับธรรมาภิบาล	SDG ที่เกี่ยวข้อง
SA1 — Accountability	ความรับผิดชอบต่อผลกระทบ ตรวจสอบได้จากภายนอก	**SDG 16.6, 16.7**
SA2 — Transparency	เปิดเผยข้อมูลครบถ้วน ถูกต้อง เข้าถึงได้	**SDG 16.10, 17.9**
SA3 — Ethical Behavior	ค่านิยมซื่อสัตย์ ต่อต้านทุจริต มีนโยบายจริยธรรม	**SDG 16.5**
SA4 — Stakeholder Interests	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม มีช่องทางสื่อสาร	**SDG 17**
SA5 — Rule of Law	ปฏิบัติตามกฎหมายทุกเขตอำนาจที่เกี่ยวข้อง	**SDG 16.3**
SA6 — International Norms	เคารพมาตรฐานพฤติกรรมระหว่างประเทศ	**SDG 17.10**
SA7 — Human Rights	สิทธิมนุษยชน แรงงาน	**SDG 8, SDG 10**

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก *ISO 26000:2010; OECD, 2023; United Nations, 2015*

จากตารางที่ 7-1 จะเห็นได้ว่าหลักการของ ISO 26000 มีความครอบคลุมอย่างเป็นระบบ โดยหลักการ SA1 และ SA2 เป็นรากฐานของธรรมาภิบาลองค์กรที่เชื่อมโยงโดยตรงกับ SDG 16 ซึ่งมุ่งสร้างสถาบันที่โปร่งใสและรับผิดชอบได้ ในขณะที่หลักการ SA3 เชื่อมโยงกับระบบนิเวศความซื่อสัตย์ในบทที่ 6 อย่างชัดเจน ISO 26000 จึงทำหน้าที่เป็น "สะพาน" ที่เชื่อมระหว่างกลไกธรรมาภิบาลภายในองค์กรกับมาตรฐานสากลและ SDGs ทำให้องค์กรสามารถวางแผนยุทธศาสตร์ความยั่งยืนที่สอดคล้องกับทั้งบริบทภายในและภายนอกองค์กรได้อย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ดี การสำรวจสถานะการนำ ISO 26000 ไปใช้ในองค์กรไทยชี้ให้เห็นรูปแบบที่น่าสนใจ กล่าวคือ องค์กรขนาดใหญ่ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ โดยเฉพาะกลุ่ม SET100 มีแนวโน้มนำหลักการ ISO 26000 ไปสื่อสารในรายงานความยั่งยืนอย่างเป็นระบบ แต่หลักฐานเชิงประจักษ์ยังไม่ชัดเจนว่าการรับมาตรฐานนั้นเป็น การนำไปใช้อย่างมีสาระ (substantive adoption) ที่เปลี่ยนแปลงกระบวนการตัดสินใจภายในจริง หรือเป็นเพียง การรับในระดับสัญลักษณ์ (symbolic adoption) เพื่อตอบสนองความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก ช่องว่างนี้เด่นชัดโดยเฉพาะในรัฐวิสาหกิจและมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งมักประกาศพันธกิจด้านความรับผิดชอบต่อสังคมโดยไม่มีกลไกตรวจสอบภายในที่สอดคล้องกับหลักการ SA1 และ SA2 อย่างเป็นรูปธรรม

ภาพที่ 7- 3 Standards Alignment Matrix: 7 หลักการ ISO 26000 กับกลไกธรรมาภิบาลระดับจุลภาค

และเป้าหมาย SDGs ระดับมหภาค ที่มา: สร้างโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก ISO 26000:2010; United Nations (2015)

จากการวิเคราะห์ข้างต้น สามารถตั้งข้อสังเกตเชิงสมมติฐานได้ว่า องค์กรไทยที่มีกลไก **micro-governance** จากบทที่ **6** ที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะระบบจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนและช่องทางแจ้งเบาะแสที่ใช้งานได้จริง น่าจะแสดงระดับการนำ **ISO 26000** ไปใช้แบบ **substantive** ที่สูงกว่าองค์กรที่ขาดกลไกเหล่านั้น เนื่องจากหลักการ **SA2** และ **SA3** ของ **ISO 26000** ต้องการฐานข้อมูลและวัฒนธรรมความโปร่งใสที่กลไก **micro-governance** เป็นผู้สร้างและบำรุงรักษา ข้อสังเกตนี้จะถูกนำกลับมาพิจารณาอีกครั้งในบทที่ **8** เมื่อวิเคราะห์ตัวชี้วัดที่สามารถแยกแยะ **substantive** จาก **symbolic adoption** ได้ในทางปฏิบัติ

7.3 บทบาทของ ESG ในการสร้างความโปร่งใสในองค์กร

เมื่อย้อนกลับไปพิจารณากลไกในบทที่ 6 จะเห็นว่าระบบแจ้งเบาะแสและการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนนั้น นอกจากจะทำหน้าที่ปกป้องค์กรจากความเสี่ยงภายในแล้ว ยังผลิต "ข้อมูลความซื่อสัตย์" ที่มีคุณค่าในตัวเอง คำถามที่หัวข้อนี้ต้องการสำรวจคือ เมื่อข้อมูลเหล่านั้นถูกนำเข้าสู่กระบวนการรายงาน ESG

โดยเฉพาะในมิติ G จะเกิดอะไรขึ้น และความโปร่งใสที่ปรากฏในสายตาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกนั้น สะท้อนสิ่งที่เกิดขึ้นจริงภายในองค์กรได้มากน้อยเพียงใด

ESG เป็นกรอบการประเมินและรายงานผลการดำเนินงานขององค์กรใน 3 มิติหลัก ได้แก่ มิติสิ่งแวดล้อม (Environmental — E) มิติสังคม (Social — S) และมิติธรรมาภิบาล (Governance — G) กรอบนี้เกิดขึ้นจากการที่นักลงทุนสถาบันและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องการข้อมูลที่เป็นระบบและเปรียบเทียบได้เกี่ยวกับความเสี่ยงและโอกาสที่ไม่อาจประเมินได้จากงบการเงินเพียงอย่างเดียว Friede และคณะ (2015) ทบทวนงานวิจัยเชิงประจักษ์กว่า 2,000 ชิ้น พบว่าประมาณ 90% ของงานวิจัยที่มีคุณภาพแสดงให้เห็นความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่าง ESG กับผลการดำเนินงานทางการเงินขององค์กร (Friede et al., 2015, p. 210)

มิติ G (Governance) ใน ESG ครอบคลุมประเด็นสำคัญที่เชื่อมโยงโดยตรงกับความโปร่งใสองค์กร ได้แก่ (1) โครงสร้างและความเป็นอิสระของคณะกรรมการบริษัท (board structure and independence) โดยเฉพาะสัดส่วนกรรมการอิสระและการแยกบทบาทระหว่างประธานกรรมการและประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (2) ความโปร่งใสในการรายงานและการเปิดเผยข้อมูล (reporting transparency and disclosure) รวมถึงการเปิดเผยค่าตอบแทนผู้บริหาร ธุรกรรมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อน (3) การจัดการความเสี่ยง (risk management) และระบบการควบคุมภายใน (internal control) และ (4) สิทธิและการปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้น (OECD, 2023, pp. 20–35)

กรอบการรายงาน ESG ที่สำคัญและได้รับการยอมรับในระดับสากล ได้แก่ Global Reporting Initiative (GRI) ซึ่งเป็นกรอบที่ครอบคลุมที่สุดสำหรับการรายงานความยั่งยืน Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD) ที่เน้นการรายงานความเสี่ยงและโอกาสจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ Sustainability Accounting Standards Board (SASB) ที่จัดทำมาตรฐานการรายงานเฉพาะอุตสาหกรรม และ International Sustainability

Standards Board (ISSB) ที่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2021 ในปี ค.ศ. 2023 สหภาพยุโรปออก Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) ซึ่งบังคับให้บริษัทขนาดใหญ่ในยุโรปรายงานข้อมูล ESG ตามมาตรฐาน European Sustainability Reporting Standards (ESRS) (European Commission, 2023)

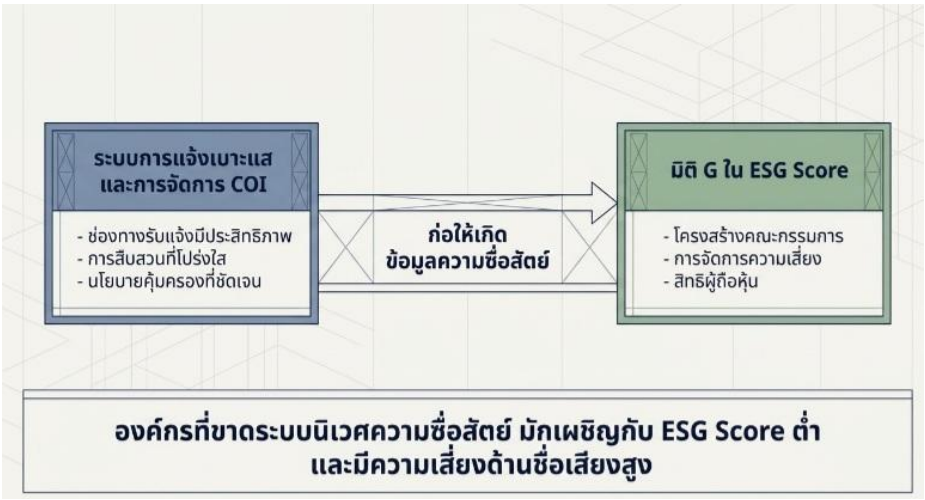
ในประเทศไทย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (SET) ได้จัดทำ ESG Ratings สำหรับบริษัทจดทะเบียนตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 ผ่าน Thailand Sustainability Investment (THSI) หรือ "หุ้นยั่งยืน" โดยประเมินใน 3 มิติตามกรอบ ESG สำนักงาน ก.ล.ต. ได้ออกแนวปฏิบัติสำหรับการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวกับความยั่งยืน (One Report) ที่บังคับให้บริษัทในตลาดหลักทรัพย์รายงานข้อมูล ESG ควบคู่กับงบการเงินประจำปี อย่างไรก็ตาม การรายงาน ESG ในประเทศไทยส่วนใหญ่ยังเป็นแบบสมัครใจสำหรับบริษัทที่ไม่อยู่ในกลุ่ม SET100 ซึ่งสร้างช่องว่างในมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูลระหว่างบริษัทขนาดใหญ่และขนาดกลาง-เล็ก

อย่างไรก็ดี การที่บริษัทไทยจำนวนมากเข้าสู่ THSI หรือจัดทำ One Report มิได้หมายความโดยอัตโนมัติว่าการรายงาน ESG นั้นสะท้อนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างภายในองค์กรอย่างแท้จริง งานวิจัยของ Frontiers in Communication (2025) ชี้ให้เห็นว่าองค์กรไทยส่วนใหญ่ยังอยู่ในระยะ symbolic adoption กล่าวคือ การเปิดเผยข้อมูล ESG เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองเกณฑ์การประเมินจากภายนอกมากกว่าที่จะเป็นผลจากระบบ governance ภายในที่เข้มแข็ง สัญญาณที่ชัดเจนที่สุดคือ บริษัทในกลุ่ม SET100 ที่ได้คะแนน ESG สูงในมิติ E และ S แต่ยังคงมีข้อร้องเรียนด้านผลประโยชน์ทับซ้อนและขาดช่องทางแจ้งเบาะแสที่ใช้งานได้จริง ซึ่งชี้ว่า G ยังเป็นมิติที่บางที่สุดในกรอบ ESG ของไทย

การเชื่อมโยงระหว่างระบบ Whistleblowing ในบทที่ 6 กับ ESG Score ในมิติ G สามารถอธิบายได้ว่า องค์กรที่มีช่องทางรับแจ้งเบาะแสการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ มีนโยบายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่ชัดเจน และมีกระบวนการสืบสวนที่

โปร่งใส จะได้รับคะแนน ESG สูงกว่าในหมวดธรรมาภิบาล เพราะระบบ Whistleblowing เป็นตัวชี้วัดโดยตรงของวัฒนธรรมความซื่อสัตย์และระดับความโปร่งใสขององค์กร ในทางกลับกัน องค์กรที่ขาดระบบ Whistleblowing มักเผชิญกับคะแนน ESG ต่ำในมิติ G และมีความเสี่ยงด้านชื่อเสียงและกฎหมายสูงกว่า สอดคล้องกับข้อค้นพบของ Gillan และคณะ (2021) ที่พบว่าองค์กรที่มีระบบ Internal Governance ที่เข้มแข็งมีแนวโน้มรายงาน ESG ที่มีคุณภาพสูงกว่า

ภาพที่ 7-4 แสดงกลไกเชิงเหตุผลที่เชื่อมระบบ Whistleblowing และ COI Management จากบทที่ 6 เข้าสู่ ESG Score ในมิติ G ผู้อ่านควรพิจารณาว่าในแต่ละขั้นตอนของกลไกนั้น มีเงื่อนไขใดที่หากขาดหายไปจะทำให้ห่วงโซ่เหตุผลขาดตอน และเงื่อนไขเหล่านั้นสะท้อนจุดอ่อนของบริบทไทยอย่างไร



ภาพที่ 7- 4 กลไกเชื่อมโยงระบบแจ้งเบาะแสและการจัดการ COI สู่มิติ G ใน ESG Score

ที่มา: สร้างโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก Gillan et al. (2021); OECD (2023)

จากการวิเคราะห์ข้างต้น สามารถตั้งข้อสังเกตเชิงสมมติฐานได้ว่า ในบริบทไทย **ESG Score** ในมิติ **G** จะสะท้อนความโปร่งใสที่แท้จริงได้ก็ต่อเมื่อองค์กรมีกลไก **micro-governance** จากบทที่ 6 ที่ทำงานอยู่จริง ไม่ใช่เพียงมีนโยบายลายลักษณ์อักษร หากสมมติฐานนี้ถูกต้อง ย่อมคาดได้ว่าองค์กรที่มี **ESG-G Score** สูงอย่างแท้จริงจะแสดงความมั่นคงและผลการดำเนินงานที่ดีกว่าในระยะยาว

7.4 ความสัมพันธ์ระหว่าง ESG Score กับความมั่นคงขององค์กร

จากที่บทที่ 6 ชี้ให้เห็นว่าระบบนิเวศความซื่อสัตย์ทำหน้าที่ป้องกัน ตรวจจับ และตอบสนองต่อการทุจริตภายในองค์กร คำถามที่เกิดขึ้นตามมาตามธรรมชาติคือ กลไกเหล่านั้นส่งผลออกไปภายนอกองค์กรอย่างไร และตลาดทุนตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกมองเห็นและตอบสนองต่อสัญญาณเหล่านั้นในรูปแบบใด ESG Score โดยเฉพาะในมิติ G จึงทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างสิ่งที่เกิดขึ้นภายในองค์กรกับการรับรู้จากภายนอก

ความสัมพันธ์ระหว่าง ESG Score กับความมั่นคงขององค์กรเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการและนักลงทุนสถาบันอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา งานวิจัยใน Scopus ระดับ Q1 จำนวนมากตรวจสอบความสัมพันธ์ดังกล่าวทั้งในมิติของผลการดำเนินงาน ความผันผวนของราคาหุ้น ต้นทุนทางการเงิน และความสามารถในการรับมือกับวิกฤต งานวิจัยเหล่านี้ให้หลักฐานเชิงประจักษ์ที่แข็งแกร่งว่า ESG Score มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความมั่นคงขององค์กรในหลายมิติ

Lins และคณะ (2017) ศึกษาบทบาทของทุนทางสังคม (social capital) ที่วัดผ่าน CSR/ESG ในช่วงวิกฤตการเงินโลก ค.ศ. 2008–2009 โดยใช้กลุ่มตัวอย่างจากบริษัทมหาชนในหลายประเทศ พบว่าบริษัทที่มีระดับ ESG สูงให้ผลตอบแทนหุ้นสูงกว่าบริษัทที่มีระดับ ESG ต่ำถึง 4–5% ต่อปีในช่วงวิกฤต โดยอธิบายว่าความเชื่อมั่นที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีต่อองค์กรที่มี ESG สูง ทำหน้าที่เป็น "กันชนทางสังคม" (social insurance) ที่ช่วยปกป้องค์กรในยามวิกฤต (Lins et al., 2017, pp. 1785–1788)

Friede และคณะ (2015) ทบทวนงานวิจัยกว่า 2,000 ชิ้นที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง ESG กับผลการดำเนินงานทางการเงิน พบว่าประมาณ 90% ของงานวิจัยที่มีคุณภาพแสดงความสัมพันธ์เชิงบวกหรือเป็นกลาง โดยความสัมพันธ์

เชิงบวกที่แข็งแกร่งที่สุดพบในมิติ G (Governance) มากกว่า E และ S และในระดับผลตอบแทนระยะยาว (long-term returns) มากกว่าระยะสั้น นอกจากนี้ ความสัมพันธ์เชิงบวกพบมากกว่าในตลาดเกิดใหม่ (emerging markets) เมื่อเทียบกับตลาดพัฒนาแล้ว ซึ่งมีนัยสำคัญสำหรับประเทศไทยในฐานะตลาดเกิดใหม่ (Friede et al., 2015, pp. 210–215)

Lee (2024) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง ESG Score กับความเสี่ยงของสถาบันการเงินในสหรัฐอเมริกา พบว่า ESG Score ที่สูงขึ้นมีความสัมพันธ์เชิงลบกับความผันผวนของผลตอบแทน (return volatility) และความเสี่ยงเชิงระบบ (systematic risk) โดยเฉพาะในช่วงที่ตลาดเผชิญกับความไม่แน่นอน ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ESG Score ทำหน้าที่เป็นตัวชี้วัดความเสี่ยงเชิงอนาคต (forward-looking risk indicator) ที่มีประสิทธิภาพมากกว่าตัวชี้วัดทางการเงินแบบดั้งเดิม (Lee, 2024)

Drempetic และคณะ (2020) ศึกษาผลของขนาดองค์กรต่อ ESG Score โดยใช้กลุ่มตัวอย่างจากบริษัทในยุโรปและสหรัฐอเมริกา พบว่าบริษัทขนาดใหญ่มีแนวโน้มได้รับ ESG Score สูงกว่าบริษัทขนาดเล็ก ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากทรัพยากรที่มากกว่าในการรายงานและการดำเนินกิจกรรม ESG ผลการศึกษานี้มีนัยสำคัญสำหรับองค์กรขนาดกลางและเล็กในประเทศไทยที่อาจถูกประเมิน ESG ต่ำกว่าความเป็นจริงเนื่องจากข้อจำกัดด้านทรัพยากรในการรายงาน (Drempetic et al., 2020, pp. 333–336)

กลไกที่อธิบายความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่าง ESG Score กับความมั่นคงขององค์กรสามารถจำแนกได้เป็น 4 กลไกหลัก ได้แก่ (1) กลไกการลดต้นทุนทางการเงิน (cost of capital reduction): องค์กรที่มี ESG สูงมักได้รับเงื่อนไขสินเชื่อที่ดีกว่าเนื่องจากนักลงทุนมองว่ามีความเสี่ยงต่ำกว่า (2) กลไกความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder trust): ความโปร่งใสในการรายงาน ESG สร้างความเชื่อมั่นในระยะยาว (3) กลไกการจัดการความเสี่ยง (risk management): องค์กรที่

มีระบบ ESG ที่ดีมักมีระบบบริหารความเสี่ยงที่ครอบคลุมกว่า และ (4) กลไกการลดความเสี่ยงด้านชื่อเสียง (reputational risk reduction): ความโปร่งใสใน G ช่วยลดความเสี่ยงจากเรื่องอื้อฉาวด้านการทุจริต

ตารางที่ 7-2 สรุปงานวิจัย Scopus Q1 สำคัญที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง ESG Score กับความมั่นคงขององค์กร เพื่อให้ผู้อ่านเห็นภาพรวมของหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนกรอบแนวคิดในบทนี้

ตาราง 7- 2 สรุปงานวิจัย Scopus Q1 ว่าด้วย ESG Score กับความมั่นคงขององค์กร

ผู้วิจัย (ปี)	ประเด็นศึกษา	ผลสำคัญ	วารสาร (Q1)
Friede et al. (2015)	Meta-analysis ESG กับผลการเงิน (>2,000 บทความ)	90% ผลเชิงบวก; G แข็งแกร่งที่สุด	J. Sustainable Finance & Investment
Lins et al. (2017)	ESG/CSR กับผลตอบแทนช่วงวิกฤต 2008–09	ESG สูง ทำให้ผลตอบแทน +4–5% ในวิกฤต	Journal of Finance
Gillan et al. (2021)	ทบทวน ESG/CSR ใน Corporate Finance	G เชื่อมโยงกับ transparency ชัดเจน	Journal of Corporate Finance
Lee (2024)	ESG Score กับความเสี่ยงสถาบันการเงิน	ESG สูง , volatility ต่ำ, risk ต่ำ	Review of Financial Economics

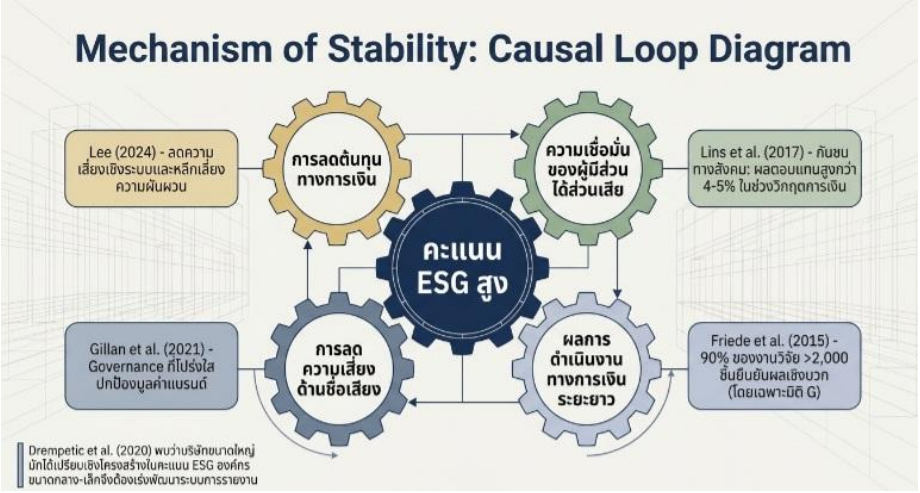
ผู้วิจัย (ปี)	ประเด็นศึกษา	ผลสำคัญ	วารสาร (Q1)
Drempetic et al. (2020)	ขนาดองค์กรกับ ESG Score	บริษัทใหญ่ได้ ESG สูงกว่าเชิงโครงสร้าง	Journal of Business Ethics

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก Friede, Busch & Bassen (2015); Lins, Servaes & Tamayo (2017); Gillan, Koch & Starks (2021); Lee (2024); Drempetic, Klein & Zwergel (2020)

จากตารางที่ 7-2 จะเห็นได้ว่างานวิจัยระดับ Q1 มีฉันทามติที่ชัดเจนว่า ESG Score โดยเฉพาะในมิติ G มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความมั่นคงขององค์กรในหลายมิติ หลักฐานเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าการลงทุนในระบบธรรมาภิบาล ซึ่งรวมถึงระบบนิเวศความซื่อสัตย์ที่วิเคราะห์ในบทที่ 6 มิใช่เพียง "ต้นทุนการปฏิบัติตามกฎ" (compliance cost) แต่เป็นการลงทุนที่สร้างมูลค่าระยะยาวให้แก่องค์กร สำหรับบริบทองค์กรไทย แนวโน้มการลงทุนตามหลัก ESG ที่เติบโตอย่างรวดเร็วในระดับโลก ส่งผลให้บริษัทไทยที่มี ESG Score สูงได้รับประโยชน์จากการเข้าถึงแหล่งทุนระหว่างประเทศที่ดีขึ้น

สำหรับบริบทไทย หลักฐานจากตารางที่ 7-2 มีนัยสำคัญที่ไม่อาจมองข้าม กล่าวคือ หากความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่าง ESG-G กับความมั่นคงมีความแข็งแกร่งในตลาดเกิดใหม่ตามที่ Friede และคณะ (2015) ชี้ให้เห็น องค์กรไทยที่ยังอยู่ในระยะ symbolic adoption ของ ESG ย่อมไม่สามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ด้านความมั่นคงเหล่านั้นได้อย่างเต็มที่ ข้อสังเกตนี้วางฐานให้บทที่ 8 ในการออกแบบตัวชี้วัดที่แยกแยะได้ว่า ESG Score ที่วัดได้นั้นสะท้อน governance จริงหรือเป็นเพียงการรายงานที่ดี

ภาพที่ 7-5 สังเคราะห์กลไกทั้ง 4 ที่อธิบายข้างต้นในรูปแบบ Causal Loop Diagram เพื่อให้เห็นว่ากลไกเหล่านั้นไม่ได้ทำงานเป็นเส้นตรง หากแต่เสริมและขยายผลกันเป็นวงจร ผู้อ่านควรสังเกตว่าจุดเริ่มต้นของวงจรนี้อยู่ที่มิติ G เสมอ และหากมิติ G อ่อนแอ วงจรทั้งหมดจะหยุดชะงักแม้มิติ E และ S จะแข็งแกร่ง

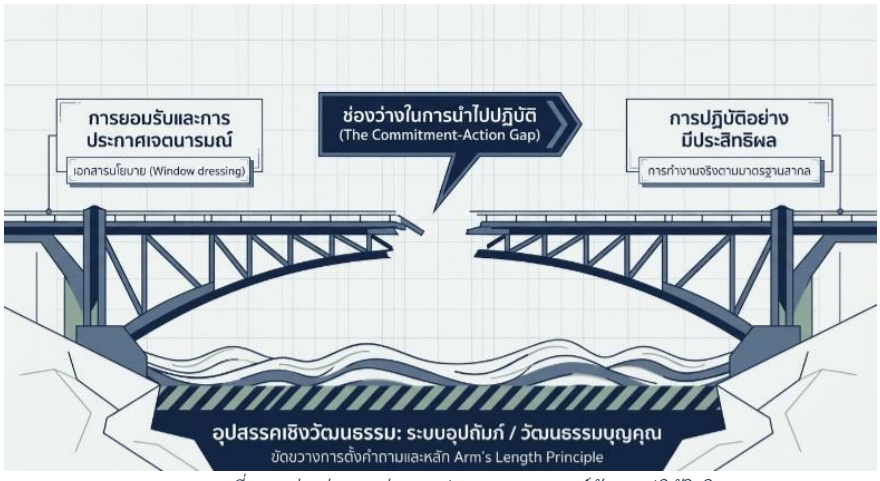


ภาพที่ 7- 5 Mechanism of Stability: แผนภาพวงจรเหตุปัจจัย (Causal Loop Diagram) แสดงกลไก 4 ด้านที่ ESG Score สูง นำไปสู่ความมั่นคงองค์กร ที่มา: สังเคราะห์จาก Friede et al. (2015); Lins et al. (2017); Gillan et al. (2021); Lee (2024); Drempetic et al

7.5 Implementation Gap: จากมาตรฐานสากลสู่องค์กรไทย

เมื่อพิจารณากลับไปยังบทที่ 6 จะพบว่าแม้ระบบจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนและการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสจะวางรากฐานของความซื่อสัตย์ภายในองค์กรได้ แต่กลไกเหล่านั้นก็ยังคงห่างไกลจากมาตรฐานที่ OECD และ UN กำหนดไว้อยู่ไม่น้อย ช่องว่างนี้เองที่ทำให้เราเริ่มเข้าใจได้ว่า เหตุใดองค์กรจำนวนมากจึงสามารถ "ประกาศรับ" มาตรฐานอย่าง ISO 26000, ESG หรือ SDGs ได้โดยไม่ยากนัก แต่กลับพบอุปสรรคเมื่อต้องแปลงสิ่งเหล่านั้นให้กลายเป็นการปฏิบัติจริงในชีวิตประจำวันขององค์กร หัวข้อนี้จึงมุ่งสำรวจว่า Implementation Gap ในบริบทไทยมีรูปร่างหน้าตาอย่างไร และรากของมันฝังลึกลงไปถึงระดับใด

"Implementation Gap" หมายถึงช่องว่างระหว่างการยอมรับมาตรฐานหรือหลักการ (adoption) กับการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิผล (effective implementation) ในบริบทของธรรมาภิบาลและความยั่งยืน Implementation Gap เกิดขึ้นเมื่อองค์กรหรือหน่วยงานประกาศเจตนารมณ์ในการปฏิบัติตามมาตรฐานสากล เช่น OECD Corporate Governance Principles, ISO 26000 หรือ SDGs แต่กลไกการดำเนินงานจริงยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานดังกล่าว ซึ่งสะท้อนผ่านตัวชี้วัดต่าง ๆ เช่น คะแนน ESG ที่ต่ำในมิติ G หรือดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index — CPI) ที่ไม่ดีขึ้น



ภาพที่ 7- 6 ช่องว่างระหว่างการประกาศเจตนารมณ์กับการปฏิบัติจริง

(The Commitment-Action Gap): อุปสรรคเชิงวัฒนธรรมและสถาบัน ที่มา: สร้างโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก OECD (2023); Frontiers in Communication (2025)

ในบริบทของประเทศไทย สามารถระบุ Implementation Gap สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ได้แก่ ประการแรก **ช่องว่างด้านการรายงาน** ESG (ESG Reporting Gap): การรายงาน ESG ในประเทศไทยยังเป็นแบบสมัครใจสำหรับบริษัทส่วนใหญ่ ต่างจากสหภาพยุโรปที่ออก CSRD บังคับให้บริษัทขนาดใหญ่รายงาน ESG ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2024 และญี่ปุ่นที่บังคับรายงาน TCFD สำหรับบริษัทจด

ทะเบียนตั้งแต่ปี ค.ศ. 2022 ผลคือข้อมูล ESG ของบริษัทไทยส่วนใหญ่ขาดความสมบูรณ์ ขาดมาตรฐาน และเปรียบเทียบข้ามองค์กรได้ยาก

ประการที่สอง **ช่องว่างด้านโครงสร้างคณะกรรมการ** (Board Structure Gap): หลักการ OECD กำหนดแนวทางว่าคณะกรรมการบริษัทควรมีกรรมการอิสระในสัดส่วนที่เพียงพอในการกำกับดูแลที่มีประสิทธิผล ในประเทศไทยแนวปฏิบัติของตลาดหลักทรัพย์แนะนำให้มีกรรมการอิสระอย่างน้อย 1 ใน 3 ซึ่งต่ำกว่าหลายประเทศในยุโรปที่แนะนำ 50% และยังพบว่าในทางปฏิบัติ กรรมการที่นิยามว่า "อิสระ" จำนวนหนึ่งมีความเชื่อมโยงกับผู้บริหารหรือผู้ถือหุ้นใหญ่ผ่านเครือข่ายธุรกิจ ทำให้ความเป็นอิสระที่แท้จริงน้อยกว่าที่ปรากฏในเอกสาร

ประการที่สาม **ช่องว่างด้านการนำ ISO 26000 ไปปฏิบัติ** (ISO 26000 Implementation Gap): แม้ว่า ISO 26000 จะไม่ใช่มาตรฐานการรับรอง แต่ในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่นและสแกนดิเนเวีย องค์กรจำนวนมากใช้ ISO 26000 เป็นกรอบในการพัฒนานโยบายความรับผิดชอบต่อสังคม ในประเทศไทยพบว่า ISO 26000 มักถูกใช้เป็น "เอกสารบนโต๊ะ" (shelf document) ที่ถูกอ้างอิงในรายงานประจำปีโดยไม่มีการแปลงสู่แนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในกระบวนการดำเนินงาน

ประการที่สี่ **ช่องว่างด้านระบบแจ้งเบาะแส** (Whistleblowing Gap): สหภาพยุโรปออก EU Whistleblowing Directive ในปี ค.ศ. 2021 ที่กำหนดมาตรฐานการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสอย่างครอบคลุม ญี่ปุ่นมี Whistleblower Protection Act ที่ปรับปรุงในปี ค.ศ. 2020 และเกาหลีใต้มีกฎหมายที่ครอบคลุมตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 ในขณะที่ประเทศไทยมีกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่บังคับใช้ในปี ค.ศ. 2565 แต่ยังจำกัดขอบเขตและขาดกลไกการบังคับใช้ที่เข้มแข็ง ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อ ESG Score ในมิติ G ดังที่วิเคราะห์ในบทที่ 6

ประการที่ห้า **ช่องว่างด้านวัฒนธรรมองค์กร** (Organizational Culture Gap): Implementation Gap ในประเทศไทยมีรากฐานส่วนหนึ่งมาจากปัจจัยเชิง

วัฒนธรรม โดยเฉพาะวัฒนธรรม "บุญคุณ" (patronage culture) และระบบ "น้ำใจ" ที่อาจขัดต่อหลักการ Arm's Length Principle ซึ่งเป็นพื้นฐานของธรรมาภิบาลตามมาตรฐาน OECD วัฒนธรรมดังกล่าวทำให้การรายงานปัญหาภายในองค์กร การตั้งคำถามต่อผู้บังคับบัญชา หรือการปฏิเสธคำขอที่ไม่เหมาะสม กลายเป็นเรื่องที่ยากและมีต้นทุนทางสังคมสูง

ตารางที่ 7.3 เปรียบเทียบสถานะการนำมาตรฐานธรรมาภิบาลและ ESG ไปปฏิบัติระหว่างประเทศไทย สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ เพื่อให้เห็นภาพรวมของ Implementation Gap ในเชิงเปรียบเทียบ และระบุจุดที่ประเทศไทยต้องพัฒนาเพิ่มเติมเพื่อยกระดับมาตรฐานธรรมาภิบาลสู่ระดับสากล

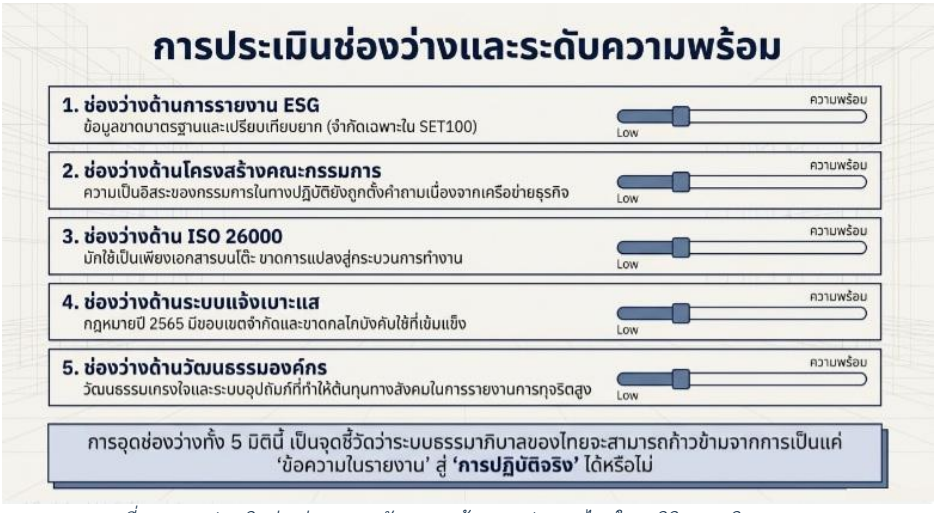
ตาราง 7- 3 เปรียบเทียบ Implementation Gap ด้านธรรมาภิบาลและ ESG ไทย vs ต่างประเทศ

มิติ	ไทย	สหภาพยุโรป	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้
ESG Reporting	สมัครใจ (ยกเว้น SET100)	CSRD บังคับ (2024)	TCFD บังคับ (2022)	บังคับ SET (2025)
กรรมการอิสระ	แนะนำ ≥ 1/3	หลายประเทศ ≥ 50%	นโยบาย ≥ 1/3	แนะนำ ≥ 1/4
ISO 26000	สมัครใจ (บางองค์กร)	บูรณาการใน CSRD	ดำเนินงานสูง	ปานกลาง
Whistleblowing	กฎหมาย 2565 (บางส่วน)	EU Directive 2021	Act 2020 (ปรับปรุง)	Act 2011
SDG Reporting	สมัครใจ ไม่มีมาตรฐาน	บูรณาการใน ESRS	รายงานสูง	ปานกลาง-สูง

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD, 2023; European Commission, 2023; Frontiers in Communication, 2025

จากตารางที่ 7-3 จะเห็นได้ชัดว่าประเทศไทยอยู่ในระดับที่ต้องพัฒนาอย่างมากในเกือบทุกมิติ โดยเฉพาะในด้านการรายงาน ESG และ SDG ที่ยังเป็นแบบสมัครใจและขาดมาตรฐานที่สม่ำเสมอ การเปรียบเทียบนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อระบุโรดแมปของการพัฒนาที่ชัดเจนโดยอาศัยประสบการณ์จากประเทศที่ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะญี่ปุ่นซึ่งมีบริบทวัฒนธรรมเอเชียที่ใกล้เคียงกับไทยแต่สามารถบูรณาการมาตรฐาน ESG และ ISO 26000 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ภาพที่ 7-7 และ 7-8 แสดงการประเมินช่องว่างในสองมิติที่เสริมกัน ภาพแรกชี้ระดับความพร้อมของไทยในแต่ละ gap ทั้ง 5 ด้าน ส่วนภาพที่สองวางไทยเปรียบเทียบกับ EU ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ในมาตรวัดเดียวกัน ข้อที่น่าสังเกตเป็นพิเศษคือ gap ใดที่ไทยห่างจากประเทศอ้างอิงมากที่สุด และ gap นั้นเชื่อมโยงกับจุดอ่อนของกลไก micro-governance ในบทที่ 6 อย่างไร



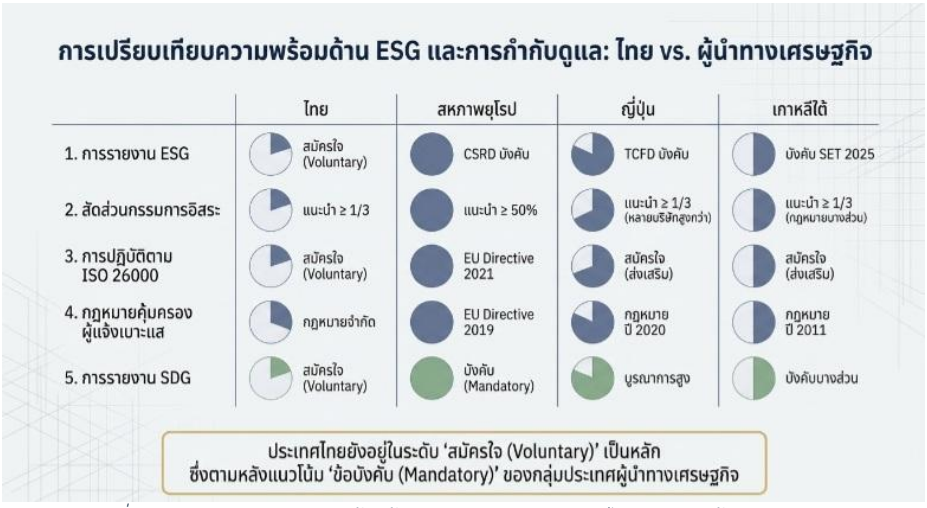
ภาพที่ 7- 7 การประเมินช่องว่างและระดับความพร้อมของประเทศไทยใน 5 มิติธรรมาภิบาลและ ESG

ที่มา: สร้างโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก OECD (2023); European Commission (2023); Frontiers in Communication (2025)

ภาพที่ 7-7 ชี้ให้เห็นรูปแบบที่น่าสนใจ กล่าวคือ ช่องว่างที่ประเทศไทยมีระดับความพร้อม "ต่ำ" มากที่สุดมิใช่ช่องว่างด้านเทคนิค หากแต่เป็นช่องว่างด้าน

ระบบแจ้งเบาะแสและวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งทั้งสองประการนี้เชื่อมโยงโดยตรงกับกลไก micro-governance ที่วิเคราะห์ในบทที่ 6 รูปแบบนี้สนับสนุนข้อสังเกตว่าการแก้ไข Implementation Gap ของไทยจำเป็นต้องเริ่มจากชั้นจุลภาคก่อน ไม่ใช่จากการปรับนโยบายหรือกฎหมายในระดับบน

เมื่อวางเทียบกับ EU ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ในภาพที่ 7.8 จะเห็นว่าระยะห่างที่ใหญ่ที่สุดของไทยอยู่ในมิติที่ประเทศเหล่านั้นใช้เวลาสร้างมานานกว่าทศวรรษ ไม่ว่าจะเป็นการบังคับใช้กฎหมายแจ้งเบาะแสหรือการรายงาน ESG แบบบังคับ ข้อนี้มีนัยสำคัญคือ ไทยไม่สามารถ "ข้าม" ขั้นตอนเหล่านั้นได้ด้วยการประกาศนโยบายเพียงอย่างเดียว แต่ต้องลงทุนในการสร้างกลไกพื้นฐานอย่างเป็นระบบ



ภาพที่ 7- 8 การเปรียบเทียบความพร้อมด้าน ESG และการกำกับดูแล: ไทย เทียบกับผู้นำทางเศรษฐกิจ

(สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น เกาหลีใต้) ที่มา: สร้างโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก OECD (2023); European Commission (2023); Frontiers in Communication (2025)

แนวทางการแก้ไข Implementation Gap ในบริบทไทยควรดำเนินการใน 3 ระดับพร้อมกัน ได้แก่ ระดับนโยบาย (policy level): พัฒนากฎหมายและระเบียบที่กำหนดมาตรฐาน ESG Reporting และ ISO 26000 ที่ชัดเจน พร้อมกลไกการบังคับใช้ที่มีประสิทธิผล; ระดับองค์กร (organizational level): สร้างศักยภาพด้านธรร

มาภิบาลผ่านการพัฒนาระบบ COI Management, Whistleblowing Protection และระบบรายงานความยั่งยืนที่สอดคล้องกับมาตรฐาน GRI หรือ ISSB; และระดับวัฒนธรรม (cultural level): ปลูกฝังวัฒนธรรมความซื่อสัตย์และความโปร่งใสผ่านกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างเป็นระบบ

ภาพที่ 7-9 นำเสนอยุทธศาสตร์การแก้ไข Implementation Gap แบบองค์รวม โดยจัดระดับการแทรกแซงเป็น 3 ชั้น ผู้อ่านควรพิจารณาว่าชั้นใดที่ต้องพัฒนาก่อนจึงจะทำให้อีกสองชั้นทำงานได้ผล และคำตอบนั้นสอดคล้องกับลำดับความสำคัญของกลไกในบทที่ 6 หรือไม่

ภาพที่ 7- 9 Holistic Transformation Strategy: ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลง 3 ระดับ สู่ธรรมาภิบาลและความยั่งยืนที่แท้จริง ที่มา: สังเคราะห์จาก OECD (2023); ISO 26000:2010; Frontiers in Communication (2025)

การวิเคราะห์ทั้งห้า **gap** ข้างต้นชี้ให้เห็นรูปแบบร่วมประการหนึ่ง กล่าวคือ **Implementation Gap** ในประเทศไทยมิได้เกิดจากการขาดความรู้เกี่ยวกับมาตรฐานสากล หากแต่เกิดจากการที่กลไกระดับจุลภาคในบทที่ 6 ยังไม่แข็งแกร่งพอที่จะรองรับน้ำหนักของการปฏิบัติตามมาตรฐานเหล่านั้น องค์กรที่ประกาศรับ **ISO** 26000 หรือ **SDGs** โดยไม่มีระบบจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนและช่องทางแจ้ง

เบาะแสที่ทำงานได้จริง จึงมีแนวโน้มสูงที่จะตกอยู่ใน **symbolic adoption** ต่อไปโดยไม่รู้ตัว ข้อสังเกตนี้มีนัยสำคัญต่อการออกแบบนโยบายในส่วนถัดไปของบทนี้

7.6 การเปรียบเทียบกรอบแนวคิดและกรณีศึกษา: จาก Triple Bottom Line สู่ Sustainability Triangle

แนวคิดว่าด้วยความยั่งยืนองค์กรมีพัฒนาการมาหลายทศวรรษ และในแต่ละยุคก็มีกรอบแนวคิดที่ได้รับการยอมรับแตกต่างกัน ก่อนที่จะนำเสนอแบบจำ ลองสามเหลี่ยมความยั่งยืนในฐานะกรอบสังเคราะห์ของบทนี้ จำเป็นต้องชี้ให้เห็นก่อนว่ากรอบนั้นวางตัวแตกต่างจากแนวคิดที่มีอยู่เดิมอย่างไร และความแตกต่างนั้นมีนัยสำคัญอะไรต่อบริบทไทย ตารางที่ 7-4 เปรียบเทียบกรอบแนวคิดทั้งสามในมิติหลักที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลและการนำไปปฏิบัติ

ตาราง 7- 4 Holistic Transformation Strategy: ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลง 3 ระดับ สู่ธรรมาภิบาลและความยั่งยืนที่แท้จริง

มิติเปรียบเทียบ	Triple Bottom Line (Elkington, 1997)	ESG Mainstream (GRI/TCFD/ISSB)	Sustainability Triangle
สมมติฐานหลัก	People–Planet–Profit สมดุลกันได้ในระยะยาว	การเปิดเผยข้อมูล ESG ลดความเสี่ยงและเพิ่มมูลค่า	G คือรากฐานที่ทำให้ E, S, และ SDGs มีความหมาย
บทบาทของ Governance	1 ใน 3 เสาที่เท่าเทียมกัน (People)	มิติหนึ่งใน 3 (G) ที่วัดและรายงานได้	รากฐานที่ต้องแข็งแกร่งก่อน จึงจะขับเคลื่อนอีกสองมุมได้
ลำดับความสำคัญ	ไม่มีลำดับ — สามเสาพัฒนาพร้อมกัน	ไม่มีลำดับชัดเจน — รายงานทุกมิติคู่ขนาน	G → CSR/ISO 26000 → ESG/SDGs (ลำดับเชิงเหตุปัจจัย)
กลไกmicro-level	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ (เน้น disclosure ระดับองค์กร)	COI Management + Whistleblowing เป็นส่วนประกอบสำคัญ
การอธิบาย Implementation Gap	อธิบายไม่ได้ว่าทำไม "สมดุล" ถึงล้มเหลว	อธิบายได้บางส่วนผ่าน disclosure quality	อธิบายได้ว่า gap เกิดเมื่อ G อ่อนแอ แม้รายงาน E และ S ดี
ความเหมาะสมกับบริบทไทย	สูง — เป็นที่รู้จักดี แต่นำไปปฏิบัติแบบ symbolic	ปานกลาง — ต้องการโครงสร้างสถาบันที่แข็งแกร่ง	สูง — ออกแบบมาเพื่ออธิบายและแก้ไข gap เชิงโครงสร้าง

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก *Elkington (1997); GRI Standards (2021); ISO 26000:2010; OECD (2023)*

จากตารางที่ 7-4 จะเห็นว่าจุดแตกต่างที่สำคัญที่สุดระหว่าง Sustainability Triangle กับกรอบเดิมทั้งสองอยู่ที่ ลำดับเชิงเหตุปัจจัย กล่าวคือ Triple Bottom Line และ ESG mainstream ต่างตั้งสมมติฐานโดยปริยายว่าองค์กรสามารถพัฒนาทุกมิติพร้อมกันได้ ในขณะที่ Sustainability Triangle ชี้ว่า G ต้องมาก่อน เพราะหากกลไก governance ระดับจุลภาคยังไม่เข้มแข็ง การรายงาน E และ S ก็มีแนวโน้มที่จะเป็นเพียง symbolic adoption ดังที่เห็นในบริบทไทย ความแตกต่างนี้ไม่ใช่แค่ทางทฤษฎี แต่มีผลโดยตรงต่อการออกแบบนโยบายและการจัดลำดับความสำคัญของการปฏิรูปองค์กร

7.6.1 กรณีศึกษา: PTT Group กับการเดินทางจาก Symbolic สู่ Substantive Adoption

เพื่อให้กรอบแนวคิดที่วิเคราะห์ข้างต้นมีความเป็นรูปธรรม หัวข้อนี้จะพิจารณากรณีของ **PTT Group** ในฐานะองค์กรไทยที่มีพัฒนาการด้าน **ESG** และธรรมาภิบาลที่สามารถสังเกตได้ในเชิงประจักษ์ผ่านข้อมูลสาธารณะ

PTT Group เริ่มจัดทำรายงานการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างเป็นระบบในช่วงกลางทศวรรษ 2000 และได้รับการจัดอันดับใน **THSI** อย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่มีการจัดตั้งดัชนีดังกล่าว ในมิติ **E** องค์กรประกาศเป้าหมาย **Carbon Neutrality** ภายในปี ค.ศ. 2040 และ **Net Zero** ภายในปี ค.ศ. 2050 ซึ่งสอดคล้องกับกรอบ **TCFD** ในมิติ **S** มีโครงการชุมชนและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่รายงานครบถ้วน อย่างไรก็ดี มิติ **G** คือจุดที่การเดินทางมีความน่าสนใจทางวิชาการมากที่สุด

ในช่วงต้นทศวรรษ 2010 **PTT** ถูกวิพากษ์วิจารณ์เรื่องความเป็นอิสระของคณะกรรมการและความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งสะท้อน **gap** ระหว่างการประกาศนโยบายธรรมาภิบาลกับกลไก **micro-level** จริง ต่อมา **PTT** ได้ปรับปรุงระบบ **COI Management** ให้สอดคล้องกับ **SET CG Code** และพัฒนาช่องทางรับแจ้งเบาะแสที่มีการติดตามผลอย่างเป็นระบบมากขึ้น ผลที่สังเกตได้คือ รายงานความยั่งยืนสาธารณะของ **PTT** ในช่วงปี ค.ศ. 2018–2022 สะท้อนให้เห็นพัฒนาการที่ชัดเจนในด้านการกำกับดูแลกิจการ ทั้งในแง่ความสมบูรณ์ของการเปิดเผยข้อมูลและความเป็นอิสระของคณะกรรมการตรวจสอบ (**PTT Sustainability Report,** 2018–2022)

กรณีของ **PTT Group** จึงเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า การยกระดับ **G** ผ่านกลไก **micro-governance** ที่จับต้องได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่วัดได้ใน **ESG Score** ซึ่งสอดคล้องกับข้อคาดการณ์ของ **Sustainability Triangle** และเป็นข้อสังเกตที่รอการตรวจสอบอย่างเป็นระบบในบทที่ 8

7.7 ข้อแนะนำของ OECD และโครงการสากล

การวิเคราะห์ Implementation Gap ในหัวข้อที่ผ่านมาเผยให้เห็นว่าปัญหาส่วนใหญ่มีรากอยู่ที่การขาดกลไกระดับจุลภาคที่เข้มแข็ง มากกว่าการขาดความตั้งใจในระดับนโยบาย คำถามที่เกิดขึ้นตามมาจึงไม่ใช่ "ควรรับมาตรฐานใด" แต่คือ "มีกรอบสากลใดที่ให้แนวทางเป็นรูปธรรมพอที่จะเชื่อมช่องว่างนั้นได้" OECD คือหนึ่งในองค์กรระหว่างประเทศที่พยายามตอบคำถามนี้อย่างจริงจังและต่อเนื่องมากที่สุด

OECD ในฐานะองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนามาตรฐานธรรมาภิบาลและการต่อต้านทุจริต ได้จัดทำกรอบแนวทางสำคัญหลายชุดที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการยกระดับธรรมาภิบาลและความยั่งยืนขององค์กรในประเทศไทย โดยกรอบที่สำคัญที่สุด 3 ชุด ได้แก่ G20/OECD Principles of Corporate Governance (2023), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2018) และ OECD Guidance on Responsible Business Conduct for Institutions of Public Governance (2020)

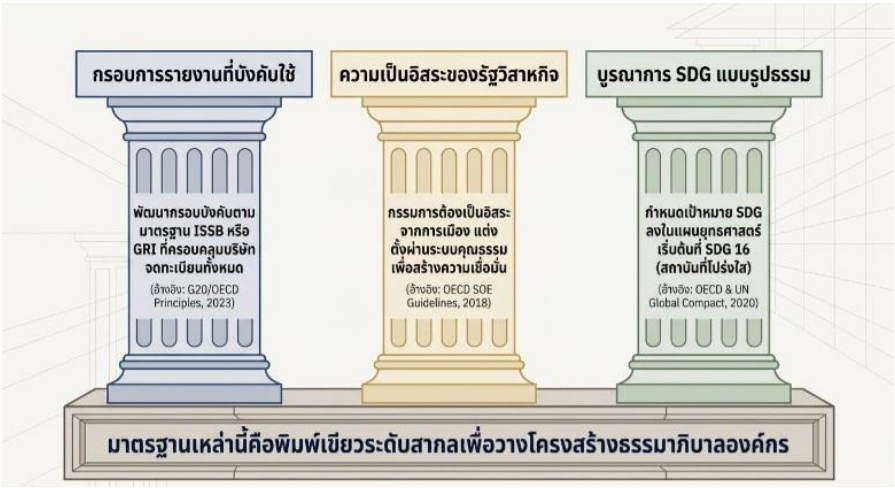
G20/OECD Principles of Corporate Governance ฉบับปรับปรุงปี ค.ศ. 2023 มีการเพิ่มเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับความยั่งยืนและ ESG โดยเฉพาะในบท VI ว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส ซึ่งขยายขอบเขตให้ครอบคลุมการเปิดเผยข้อมูลความเสี่ยงด้านความยั่งยืน (sustainability risk disclosure) รวมถึงความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและประเด็นสังคม OECD เรียกร้องให้ตลาดทุนและหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศสมาชิกและประเทศหุ้นส่วนพัฒนากรอบการรายงาน ESG ที่บังคับและสามารถเปรียบเทียบได้ในระดับสากล (OECD, 2023, pp. 50–65)

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญ 3 ประการสำหรับการยกระดับธรรมาภิบาลและ ESG ในประเทศไทย ได้แก่ ประการแรก **การพัฒนากรอบการรายงาน ESG ที่เป็นมาตรฐานและบังคับใช้**: OECD แนะนำให้ทางการไทยพัฒนากฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดให้บริษัทจดทะเบียนทุกแห่งต้องรายงานข้อมูล ESG ตามมาตรฐานที่กำหนด โดยเฉพาะในมิติ G ที่เกี่ยวกับโครงสร้างคณะกรรมการ นโยบายต่อต้านทุจริต และระบบการจัดการความเสี่ยง กรอบดังกล่าวควรสอดคล้องกับมาตรฐาน ISSB ที่ได้รับการยอมรับในระดับโลกมากขึ้น

ประการที่สอง **การเสริมสร้างความเป็นอิสระของคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานภาครัฐ**: OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2018) เน้นย้ำว่ารัฐวิสาหกิจต้องมีคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง รวมถึงมีกระบวนการแต่งตั้งที่โปร่งใสและอิงหลักคุณธรรม (merit-based appointment) สำหรับประเทศไทยที่มีรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก การยกระดับธรรมาภิบาลในรัฐวิสาหกิจตามแนวทาง OECD จะส่งผลเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญต่อ ESG Score รวมถึงความเชื่อมั่นของนักลงทุนและประชาชน (OECD, 2018, pp. 30–45)

ประการที่สาม **การบูรณาการ SDGs เข้าสู่แผนยุทธศาสตร์องค์กรอย่างเป็นรูปธรรม**: OECD และ UN Global Compact แนะนำให้องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนกำหนด SDG-linked KPIs ที่ชัดเจน มีการติดตามและรายงานผลเป็นประจำ และเชื่อมโยง SDG targets กับแผนธุรกิจและงบประมาณ (OECD, 2020) สำหรับบริบทไทย การบูรณาการ SDGs ควรเริ่มจากเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลโดยตรง ได้แก่ SDG 16 (สถาบันที่แข็งแกร่งและโปร่งใส) ก่อนขยายไปสู่ SDG 12 และ SDG 13 ตามลำดับ

ภาพที่ 7-10 สรุปแนวทาง OECD ทั้งสามชุดในรูปแบบเสาหลักที่เชื่อมโยงกัน ผู้อ่านควรพิจารณาว่าเสาใดที่ประเทศไทยมีฐานรากพร้อมแล้ว และเสาใดที่ยังต้องการการลงทุนเชิงสถาบันอย่างจริงจังก่อนที่เสาอื่นจะทำงานได้เต็มประสิทธิภาพ



ภาพที่ 7- 10เสาหลักแนวทาง OECD สำหรับการยกระดับธรรมาภิบาลและความยั่งยืนในประเทศไทย

ที่มา: สร้างโดยผู้เขียน สังเคราะห์จาก OECD (2018, 2020, 2023)

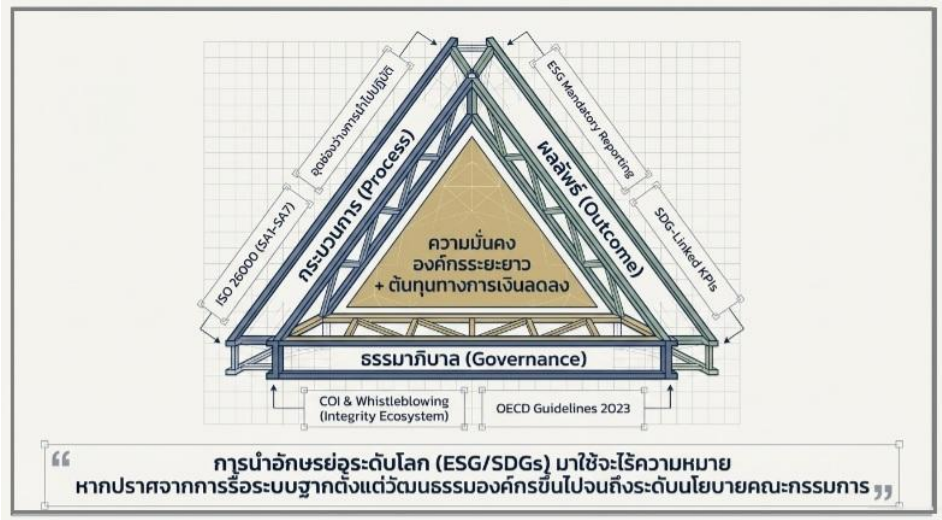
ภาพที่ 7-10 เผยให้เห็นสิ่งที่น่าสนใจเมื่ออ่านร่วมกับการวิเคราะห์ Implementation Gap ในหัวข้อ 7.5 กล่าวคือ แนวทาง OECD ทั้งสามชุดล้วนมีจุดร่วมที่ชัดเจน ได้แก่ การกำหนดให้ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่ "วัดได้และตรวจสอบได้" ไม่ใช่เพียงเรื่องของเจตนารมณ์หรือนโยบายที่ประกาศ สำหรับประเทศไทย นัยที่สำคัญที่สุดคือเสาที่สองว่าด้วยความเป็นอิสระของคณะกรรมการ เพราะเป็นจุดที่ gap ระหว่างมาตรฐาน OECD กับสภาพจริงในรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานรัฐยังกว้างมากที่สุด และเป็นจุดที่วัฒนธรรม "บุญคุณ" และระบบอุปถัมภ์ยังคงทำงานอยู่อย่างเงียบๆ ใต้นโยบายธรรมาภิบาลที่ประกาศออกมา ในแง่นี้ OECD มิได้เสนอแค่มาตรฐานใหม่ แต่กำลังชี้ให้เห็นว่าปัญหาของไทยมีรากลึกกว่าที่การปรับกฎระเบียบเพียงอย่างเดียวจะแก้ได้

7.8 บทสรุป: สามเหลี่ยมความยั่งยืน

การวิเคราะห์ตลอดบทนี้ชี้ให้เห็นรูปแบบที่สอดคล้องกันอย่างน่าสนใจ กล่าวคือ ไม่ว่าจะพิจารณาจากมุมของ ISO 26000 ที่เน้นกระบวนการ มุมของ ESG ที่เน้นการวัดและรายงาน หรือมุมของ SDGs ที่เน้นเป้าหมายระดับโลก ทั้งสามต่างชี้กลับมาที่จุดเดียวกันเสมอ นั่นคือคุณภาพของธรรมาภิบาลภายในองค์กรคือตัวแปรที่กำหนดว่ากรอบเหล่านั้นจะสร้างการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงหรือหยุดอยู่เพียงระดับการประกาศเจตนารมณ์ หลักฐานจาก Scopus Q1 ยืนยันความสัมพันธ์นี้ในเชิงประจักษ์ ในขณะที่บริบทไทยแสดงให้เห็นว่า Implementation Gap ที่เกิดขึ้นมิใช่ความล้มเหลวของมาตรฐาน หากแต่เป็นสัญญาณว่ากลไกระดับจุลภาคที่รองรับยังไม่แข็งแกร่งพอ

แบบจำลอง "สามเหลี่ยมความยั่งยืน" (Sustainability Triangle) ที่ผู้เขียนนำเสนอในบทนี้ ประกอบด้วย 3 มุมหลัก ได้แก่ (1) ธรรมาภิบาล (Governance) ซึ่งเป็นรากฐาน ประกอบด้วยกลไกในบทที่ 1–6 โดยเฉพาะระบบนิเวศความซื่อสัตย์; (2) ความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR/ISO 26000) ซึ่งเป็นกระบวนการ ประกอบด้วยการดำเนินงานตามหลักการ SA1–SA7; และ (3) ความยั่งยืน (ESG/SDGs) ซึ่งเป็นผลลัพธ์ ประกอบด้วย ESG Score ที่สูง ความมั่นคงองค์กรในระยะยาว และการมีส่วนสนับสนุน SDGs อย่างเป็นรูปธรรม สามมุมเหล่านี้ต้องพัฒนาไปพร้อมกันและเสริมสร้างซึ่งกันและกัน

ภาพที่ 7-11 นำเสนอแบบจำลองสามเหลี่ยมความยั่งยืนฉบับสมบูรณ์ที่บูรณาการองค์ประกอบทั้งหมดที่วิเคราะห์ตลอดบทนี้ไว้ด้วยกัน สิ่งที่ควรสังเกตคือตำแหน่งของ Governance ที่ฐาน ซึ่งสะท้อนลำดับเชิงเหตุปัจจัยที่แตกต่างจาก Triple Bottom Line และ ESG mainstream อย่างมีนัยสำคัญ



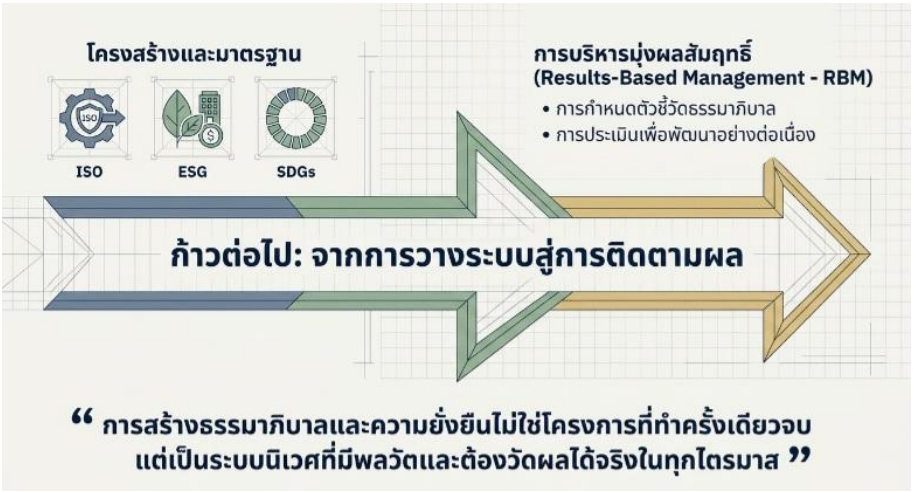
ภาพที่ 7- 11 แบบจำลองสามเหลี่ยมความยั่งยืน (Sustainability Triangle) ฉบับสมบูรณ์: ธรรมาภิบาล (รากฐาน) — CSR/ISO 26000 (กระบวนการ) — ESG/SDGs (ผลลัพธ์) ที่มา:สังเคราะห์จาก ISO 26000:2010; OECD (2023); United Nations (2015)

Implementation Gap ที่วิเคราะห์ในหัวข้อ 7.5 ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีระยะทางที่ต้องเดินทางอีกมากเพื่อยกระดับมาตรฐานธรรมาภิบาลและความยั่งยืนสู่ระดับสากล อย่างไรก็ตาม แนวโน้มที่เป็นบวกหลายประการ ทั้งการเติบโตของ THSI การปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในปี พ.ศ. 2565 และการที่บริษัทไทยจำนวนเพิ่มขึ้นเข้าร่วมรายงาน GRI แสดงให้เห็นว่าระบบนิเวศธรรมาภิบาลและความยั่งยืนในประเทศไทยกำลังพัฒนาไปในทิศทางที่ถูกต้อง แม้จะยังต้องการการผลักดันอย่างเป็นระบบในระดับนโยบายและวัฒนธรรมองค์กร

หากกรอบแนวคิดในบทนี้คือแผนที่ที่แสดงให้เห็นว่าธรรมาภิบาล ความรับผิดชอบต่อสังคม และความยั่งยืนเชื่อมต่อกันอย่างไร บทที่ 8 คือขั้นตอนที่ถามว่าองค์กรรู้ได้อย่างไรว่าตัวเองกำลังเดินถูกทิศ ระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์และ

ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลจะทำหน้าที่แปลงกลไกที่บทนี้อธิบายให้กลายเป็นสิ่งที่จับต้องและวัดได้จริง ไม่ใช่เพื่อตอบสนองการประเมินจากภายนอก แต่เพื่อให้องค์กรสามารถมองเห็นตัวเองได้อย่างตรงไปตรงมาในทุกมิติของสามเหลี่ยมความยั่งยืน

ภาพที่ 7-12 แสดงเส้นทางจากกรอบแนวคิดในบทนี้ไปสู่การปฏิบัติในบทถัดไป โดยชี้ให้เห็นว่าแต่ละมุมของสามเหลี่ยมความยั่งยืนต้องการเครื่องมือวัดและระบบติดตามที่แตกต่างกัน



ภาพที่ 7- 12 ก้าวต่อไป: จากการวางระบบธรรมาภิบาล-ความยั่งยืนสู่การติดตามผลด้วยระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Management) ที่มา: สังเคราะห์จาก OECD (2020); United Nations Global Compact and Deloitte (2020)

ภาพที่ 7.12 สะท้อนแก่นของบทนี้ได้ในรูปแบบที่กระชับที่สุด กล่าวคือ ธรรมาภิบาลและความยั่งยืนไม่อาจสร้างได้ด้วยโครงการที่ทำครั้งเดียวจบ แต่ต้องอาศัยระบบที่มีกลไกวัดผล ติดตาม และปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง บทที่ 8 จะนำกรอบสามเหลี่ยมความยั่งยืนในบทนี้ไปแปลงเป็นตัวชี้วัดและระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่องค์กรสามารถนำไปใช้ได้จริง

รายการอ้างอิง

Drempetic, S., Klein, C., & Zwergel, B. (2020). The influence of firm size on the ESG score: Corporate sustainability ratings under review. Journal of Business Ethics, 167(2), 333–360. https://doi.org/10.1007/s10551-019-04164-1

Elkington, J. (1997). Cannibals with forks: The triple bottom line of 21st century business. Capstone.

European Parliament & Council of the European Union. (2022). Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 as regards corporate sustainability reporting (CSRD). Official Journal of the European Union, L 322, 15–80. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2464/oj

Freeman, R. E., & McVea, J. F. (2001). A stakeholder approach to strategic management. SSRN Electronic Journal. https://doi.org/10.2139/ssrn.263511

Friede, G., Busch, T., & Bassen, A. (2015). ESG and financial performance: Aggregated evidence from more than 2000 empirical studies. Journal of Sustainable Finance & Investment, 5(4), 210–233. https://doi.org/10.1080/20430795.2015.1118917

Frontiers in Communication. (2025). Environmental, social, and governance communication and actions in Thailand: Opportunities and challenges. Frontiers in Communication, 10. https://doi.org/10.3389/fcomm.2025.1543893

Gillan, S. L., Koch, A., & Starks, L. T. (2021). Firms and social responsibility: A review of ESG and CSR research in corporate finance. Journal of

Corporate Finance, 66, 101889.
https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2021.101889

International Organization for Standardization. (2010). ISO 26000: Guidance on social responsibility (ISO 26000:2010). ISO.
https://www.iso.org/standard/42546.html

Lee, H. (2024). ESG performance and firm risk in the U.S. financial firms. Review of Financial Economics. https://doi.org/10.1002/rfe.1208

Lins, K. V., Servaes, H., & Tamayo, A. (2017). Social capital, trust, and firm performance: The value of corporate social responsibility during the financial crisis. Journal of Finance, 72(4), 1785–1824.
https://doi.org/10.1111/jofi.12505

OECD. (2020). Guidance on responsible business conduct for institutions of public governance. OECD Publishing.
https://www.oecd.org/corporate/responsible-business-conduct.htm

OECD. (2023). G20/OECD principles of corporate governance. OECD Publishing.
https://doi.org/10.1787/ed750b30-en

Rahdari, A. (2015). Designing a general set of sustainability indicators at the corporate level [Research Report]. ResearchGate.
https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2035.7280

United Nations. (2015). Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development. United Nations. https://sdgs.un.org/2030agenda

United Nations Global Compact & Deloitte. (2020). SDG compass: The guide for business action on the SDGs. UN Global Compact.
https://sdgcompass.org/

บทที่ 8

โครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย
องค์กรอิสระ
และดัชนีบ่งชี้ความสุจริต
ถอดรหัสช่องว่างการบังคับใช้
และการออกแบบสถาบันเพื่อความโปร่งใสที่ยั่งยืน
วิเคราะห์พยาธิสภาพทางสถาบันจากระดับมหภาคสู่ระดับองค์กร

บทที่ 8
โครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย องค์กรอิสระ และดัชนีบ่งชี้ความสุจริตระหว่างประเทศ

Legal Infrastructure, Independent Agencies, and International Integrity Indicators

ตลอดสองบทที่ผ่านมา หนังสือเล่มนี้ได้เคลื่อนการอภิปรายจากระดับพฤติกรรมของบุคคลขึ้นมาสู่ระดับองค์กร โดยบทที่ 6 ได้วิเคราะห์ระบบการจัดการความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest Management) กลไกคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblowing) และการประกอบสร้างระบบนิเวศแห่งความสุจริต (Integrity Ecosystem) ในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนของไทย ส่วนบทที่ 7 ได้ยกระดับกรอบวิเคราะห์ออกไปสู่มาตรฐานสากล โดยเฉพาะมาตรฐาน ISO 26000 ว่าด้วยแนวทางความรับผิดชอบทางสังคม (Guidance on Social Responsibility) แนวคิดความรับผิดชอบทางสังคมขององค์กร (Corporate Social Responsibility) และกรอบความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล (Environmental, Social, and Governance หรือ ESG) ซึ่งกำลังกลายเป็นเงื่อนไขใหม่ในการได้รับความไว้วางใจจากนักลงทุน คู่ค้า และสาธารณชน

อย่างไรก็ดี เครื่องมือและมาตรฐานในระดับองค์กรเหล่านั้นล้วนตั้งอยู่บนสมมติฐานเงียบประการหนึ่งที่หนังสือเล่มนี้ยังไม่ได้ตรวจสอบอย่างจริงจัง สมมติฐานที่ว่านั้นคือ กติกาหลัก (rules of the game) ในระดับรัฐ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนระบบการบังคับใช้กฎหมายและการตรวจสอบถ่วงดุล จะต้องทำงานได้อย่างต่อเนื่องและ

น่าเชื่อถือเพียงพอที่จะรองรับเครื่องมือระดับองค์กรเหล่านี้ หากกติกาหลักของรัฐล้มเหลวอย่างเป็นระบบ การกำหนดนโยบายภายในองค์กรว่าด้วยจรรยาบรรณ การแจ้งเบาะแส หรือ ESG ก็จะกลายเป็นเอกสารลอย ๆ ที่หาที่ยึดเกาะไม่ได้ในเชิงสถาบัน

หลักฐานเชิงประจักษ์จากการศึกษาระหว่างประเทศชี้ตรงกันว่าคุณภาพของกฎหมายและการบังคับใช้ในระดับชาติเป็นปัจจัยกำหนดที่เด่นชัดที่สุดของระดับการทุจริตและความโปร่งใสในระบบเศรษฐกิจ การวิเคราะห์ข้อมูลแบบแผงในกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิกพบว่าการเสริมสร้างนิติธรรมมีผลในการลดการทุจริตอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (Mohd-Rashid et al., 2022) ขณะที่งานวิจัยในกลุ่มเศรษฐกิจเอเชียตะวันออกยืนยันว่านิติธรรม การควบคุมการทุจริต และความโปร่งใสมีปฏิสัมพันธ์เชิงบวกต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจสีเขียว (Gu et al., 2024) ข้อค้นพบเหล่านี้สอดคล้องกับการประเมินของ OECD (2018, 2021) ซึ่งระบุว่าระบบความสุจริตของไทยยังขาดการประสานเชิงสถาบันอย่างเพียงพอ และยังคงเผชิญช่องว่างระหว่างกฎหมายในตำรากับการปฏิบัติจริง (implementation gap) อยู่อย่างสำคัญ

บทที่ 8 จึงเข้ามาเติมส่วนที่ขาดของกรอบวิเคราะห์ ด้วยการกลับมาที่ระดับโครงสร้างมหภาคทางสถาบัน (macro-institutional level) และตั้งคำถามหลักว่าโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และดัชนีบ่งชี้ความสุจริตระหว่างประเทศ ส่งผลต่อความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของรัฐและองค์กรในประเทศไทยอย่างไร และโครงสร้างเหล่านี้สามารถออกแบบใหม่ได้อย่างไร เพื่อให้เครื่องมือระดับองค์กรในบทที่ 6 และบทที่ 7 ทำงานได้อย่างมีพลัง

เนื้อหาหลักของบทนี้คือ ความโปร่งใสในระดับองค์กรไม่อาจดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนหากปราศจากกติกาหลักของรัฐที่ชัดเจน องค์กรอิสระที่มีอำนาจตรวจสอบจริง และระบบประเมินความสุจริตที่เปิดให้สังคมเข้าถึงได้ ดังนั้น การ

ปฏิรูประดับองค์กรและระดับชาติจึงไม่ใช่ทางเลือกที่แยกจากกัน แต่เป็นเงื่อนไขซึ่งกันและกัน

โครงสร้างของบทที่ 8 ออกแบบให้คลี่คลายข้อเสนอข้างต้นเป็นลำดับ หัวข้อ 8.1 วางกรอบแนวคิดเรื่องกติกาหลักและความโปร่งใส โดยเชื่อมโยงเข้ากับเสาทั้งสี่ของธรรมาภิบาลในบทที่ 2 และระบบนิเวศแห่งความสุจริตในบทที่ 6 และ 7 หัวข้อ 8.2 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการออกแบบรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ และคะแนน CPI/IMD/WGI/WJP ของไทยเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศที่มีคะแนนสูง หัวข้อ 8.3 นำเสนอกรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างระบบสแกนดิเนเวียกับไทย หัวข้อ 8.4 ขยายมุมมองไปยังวิกฤตจริยธรรมขององค์กรระดับโลก เพื่อแสดงว่าโครงสร้างทางกฎหมายและจริยธรรมเชื่อมโยงกันแม้ในระดับองค์กรข้ามชาติ หัวข้อ 8.5 สังเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จและความล้มเหลว หัวข้อ 8.6 เสนอข้อเสนอเชิงนโยบายและการออกแบบสถาบันสำหรับประเทศไทย และหัวข้อ 8.7 สรุปและสร้างสะพานเชื่อมไปยังบทที่ 9

8.1 กรอบแนวคิด: "กติกาหลัก" และความโปร่งใสขององค์กร

Conceptual Framework: Rules of the Game and Organizational Transparency

8.1.1 นิยามและองค์ประกอบของ "โครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย"

คำว่าโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย (legal infrastructure) ใช้ในความหมายเชิงสถาบันที่กว้างกว่าตัวบทกฎหมายเพียงอย่างเดียว โดยหมายรวมถึงองค์ประกอบที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันสี่ประการ ประการแรกคือ ตัวบทรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดโครงสร้างอำนาจรัฐและขอบเขตของสิทธิเสรีภาพ ประการที่สองคือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรกำกับดูแลที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประการที่สามคือ กฎหมายลำดับรองและระเบียบ

ที่ทำให้หลักการในรัฐธรรมนูญสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และประการที่สี่คือ ระบบการบังคับใช้และวัฒนธรรมการปฏิบัติของผู้ใช้อำนาจ ซึ่งรวมถึงศาล หน่วยงานสอบสวน สื่อมวลชน และภาคประชาสังคมที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ

ภาพที่ 8- 1 องค์ประกอบของโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย

ที่มา. ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD (2021); Transparency International (2025)

การพิจารณาทั้งสี่องค์ประกอบนี้ในฐานะ "โครงสร้างพื้นฐาน" สะท้อนข้อค้นพบของ OECD (2020) ที่เสนอว่า รัฐที่ทำงานได้ดีจำเป็นต้องมีลักษณะพื้นฐานหลายประการประกอบกัน ได้แก่ ความสามารถในการกำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ การมีโครงสร้างเชิงสถาบันที่ทนทาน และการเชื่อมโยงกฎหมายเข้ากับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ในกรณีของไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ออกแบบสถาปัตยกรรมขององค์กรอิสระไว้ค่อนข้างครอบคลุม โดยกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรที่มีสถานะอิสระจากรัฐบาล พร้อมทั้งระบุที่มา วาระ และกลไกการพ้นจากตำแหน่งไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียดเชิงปฏิบัติได้รับการบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พุทธศักราช 2561 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. การยื่นบัญชีทรัพย์สิน การจัดการความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

ความครอบคลุมในเชิงรูปแบบของกฎหมายไทยจึงมิใช่ปัญหาหลัก ปัญหาที่สำคัญกว่าคือคุณภาพของการบังคับใช้และความสอดคล้องระหว่างองค์ประกอบทั้งสี่ ดังที่ OECD (2018, 2021) ตั้งข้อสังเกตว่ากลไกของไทยจำนวนมากยังขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ขาดข้อมูลที่ใช้ตัดสินใจเชิงประจักษ์ และขาดการเปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีบทบาทอย่างมีความหมาย

8.1.2 จากนิติธรรมเชิงรูปแบบสู่คุณภาพของรัฐ

การศึกษาธรรมาภิบาลเชิงเปรียบเทียบในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมาได้เคลื่อนแกนการวิเคราะห์จากแนวคิดนิติธรรมเชิงรูปแบบ (thin rule of law) ที่เน้นเพียงว่ากฎหมายมีอยู่และผูกพันทุกฝ่าย ไปสู่นิติธรรมเชิงเนื้อหา (thick rule of law) ที่ให้ความสำคัญกับคุณภาพของกฎหมาย ความเป็นกลางในการบังคับใช้ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างเป็นจริง Tamanaha (2004) ชี้ว่าแนวคิดนิติธรรมในประวัติศาสตร์ตะวันตกมีอย่างน้อยหกสำนัก ตั้งแต่สำนักที่เน้นการปกครองโดยกฎหมายในเชิงรูปแบบไปจนถึงสำนักที่เน้นเนื้อหาเชิงสาระและคุณค่าทางการเมือง ความแตกต่างระหว่างสำนักเหล่านี้มีนัยสำคัญต่อการวิเคราะห์ระบบไทย เพราะรัฐที่มีตัวบทกฎหมายครบถ้วนอาจยังคงมีปัญหาทุจริตเชิงระบบหากการบังคับใช้ขาดความเป็นกลางและการตรวจสอบถ่วงดุลถูกบ่อนเซาะ

ภาพที่ 8- 2 การเปรียบเทียบ Thin Rule of Law กับ Thick Rule of Law ในบริบทธรรมาภิบาล

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก Tamanaha (2004); OECD (2021)

แนวคิดที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างนิติธรรมและความสุจริตคือแนวคิดคุณภาพของรัฐ (quality of government) ของ Rothstein and Teorell (2008) ซึ่งนิยามว่าคุณภาพของรัฐคือความเป็นกลางของสถาบันรัฐในการใช้อำนาจ (impartiality in the exercise of public authority) นั่นคือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อพลเมืองโดยไม่นำเอาความสัมพันธ์ส่วนตัว ผลประโยชน์ทางการเมือง หรืออคติส่วนบุคคลเข้ามาเป็นปัจจัยตัดสินใจ ในงานต่อมา Teorell และ Rothstein (2015) ได้ขยายความว่าการเดินทางของประเทศกลุ่มนอร์ดิกจากระบบราชการที่เต็มไปด้วยการอุปถัมภ์ในศตวรรษที่ 19 ไปสู่ระบบราชการที่เป็นกลางและมีประสิทธิภาพในศตวรรษที่ 20 ไม่ได้เกิดจากการปฏิรูปกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากการปรับชุดกติกาหลักทั้งระบบ รวมถึงการสรรหาข้าราชการบนฐานความสามารถ การจำกัดการแทรกแซงทางการเมืองในการบรรจุแต่งตั้ง และการสร้างกลไกตรวจสอบที่อิสระจากฝ่ายบริหาร ข้อค้นพบเหล่านี้สำคัญสำหรับบริบทไทย เพราะชี้ว่าการแก้ปัญหาทุจริตและความไม่โปร่งใสจำเป็นต้องเป็นการปฏิรูปแบบเชื่อมโยงทั้งระบบ มิใช่การออกกฎหมายเฉพาะเรื่องอย่างแยกส่วน

หลักฐานเชิงปริมาณสนับสนุนข้อสังเกตนี้ การวิเคราะห์ของ Mohd-Rashid et al. (2022) ในกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิกพบว่าการเสริมสร้างนิติธรรมมีความสัมพันธ์เชิงลบอย่างมีนัยสำคัญต่อระดับการทุจริต ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Gu et al. (2024) ที่ยืนยันว่าในกลุ่มเศรษฐกิจเอเชียตะวันออก นิติธรรม การควบคุมการทุจริต และความโปร่งใสมีผลเชิงบวกต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจสีเขียวอย่างมีปฏิสัมพันธ์ ข้อค้นพบทั้งสองชิ้นย้ำว่าการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมายและการตรวจสอบมิใช่ภาระทางการคลัง แต่เป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการเติบโตอย่างยั่งยืน

8.1.3 สะพานเชื่อมระหว่างกติกาหลักของรัฐกับเครื่องมือระดับองค์กร

กรอบแนวคิดของบทที่ 8 จึงเสนอให้พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างระดับมหภาคของรัฐกับระดับองค์กรในลักษณะที่เป็นชั้นซ้อนกัน (nested) มิใช่ขนานกัน เสาทั้งสี่ของธรรมาภิบาลที่บทที่ 2 ได้วางไว้ ได้แก่ นิติธรรม (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดรับชอบ (Accountability) และการมีส่วนร่วม (Participation) ทำหน้าที่เป็นเสาหลักทั้งในระดับรัฐและในระดับองค์กร แต่เสาเหล่านี้จะตั้งอยู่ได้ในระดับองค์กรก็ต่อเมื่อมีฐานรองรับในระดับรัฐที่มั่นคงเพียงพอ

ตัวอย่างที่ชัดเจนคือระบบจัดการความขัดแย้งทางผลประโยชน์และระบบคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในบทที่ 6 ระบบเหล่านี้จะมีพลังบังคับก็ต่อเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 ถูกบังคับใช้อย่างเป็นกลางและองค์กรอิสระที่รับผิดชอบมีอำนาจสอบสวนและคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสอย่างแท้จริง ในทำนองเดียวกัน หลักการเจ็ดประการของมาตรฐาน ISO 26000 ที่บทที่ 7 ได้วิเคราะห์ ได้แก่ ความรับผิดรับชอบ ความโปร่งใส พฤติกรรมที่ถูกจริยธรรม การเคารพผู้มีส่วนได้เสีย การเคารพหลักนิติธรรม การเคารพมาตรฐานสากล และการเคารพสิทธิมนุษยชน ล้วนสมมติว่าระบบกฎหมายของรัฐเองทำงานบนฐานเดียวกัน หากรัฐไม่ปฏิบัติตามนิติธรรมและสิทธิ

มนุษยชน องค์กรเอกชนที่ประกาศใช้ ISO 26000 ก็จะเผชิญกับความตึงเครียดเชิงสถาบันที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ระหว่างการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลกับการปฏิบัติตามแนวทางในประเทศ

ดัชนีบ่งชี้ระหว่างประเทศจึงเข้ามามีบทบาทเชื่อมระดับมหภาคและระดับองค์กรเข้าด้วยกันในเชิงประจักษ์ ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index หรือ CPI) ของ Transparency International ดัชนีธรรมาภิบาลโลก (Worldwide Governance Indicators หรือ WGI) ของธนาคารโลก ดัชนีนิติธรรม (Rule of Law Index) ของ World Justice Project และดัชนีความสามารถในการแข่งขันด้านธรรมาภิบาลของ IMD (Institute for Management Development) ทำหน้าที่แปลคุณภาพของกติกาหลักของรัฐออกเป็นตัวเลขเปรียบเทียบที่ผู้ลงทุน องค์กรระหว่างประเทศ และภาคประชาสังคมใช้ในการตัดสินใจ คะแนนเหล่านี้จึงเป็นทั้งผลลัพธ์ของโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมายและเป็นแรงกดดันย้อนกลับต่อการปฏิรูปสถาบัน เป็นเหตุผลที่บทนี้จะใช้ดัชนีดังกล่าวเป็นทั้งเลนส์วินิจฉัยและเครื่องมือเปรียบเทียบในหัวข้อ 8.2 ถึง 8.4

โดยสรุป กรอบแนวคิดของบทนี้ตั้งอยู่บนข้อเสนอสามข้อที่จะถูกตรวจสอบในหัวข้อต่อ ๆ ไป ข้อแรก โครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมายเป็นเงื่อนไขจำเป็นแม้ไม่เพียงพอของความโปร่งใสในระดับองค์กร ข้อสอง คุณภาพขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสะท้อนผ่านดัชนีบ่งชี้ระหว่างประเทศและส่งผลย้อนกลับต่อความน่าเชื่อถือของรัฐ ข้อสาม การปฏิรูปเครื่องมือระดับองค์กรในบทที่ 6 และ 7 จะเกิดผลในเชิงระบบได้ก็ต่อเมื่อกติกาหลักของรัฐถูกออกแบบและบังคับใช้ในทิศทางเดียวกัน

ภาพที่ 8- 3 ทฤษฎีชั้นระดับ (Nested Levels) ของโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย

ที่มา. ผู้เขียนสังเคราะห์จาก Ostrom (2005); North (1990)

8.1.4 ช่องว่างการบังคับใช้ (Implementation Gap) ระหว่างมาตรฐานสากลกับการปฏิบัติในไทย

แม้กรอบแนวคิดในสามหัวข้อย่อยที่ผ่านมาจะวางสะพานเชื่อมระหว่างกติกาหลักของรัฐกับเครื่องมือระดับองค์กรไว้ในเชิงทฤษฎีอย่างเป็นระบบแล้ว แต่หลักฐานเชิงประจักษ์ในรอบทศวรรษที่ผ่านมาชี้ว่าในทางปฏิบัติ สะพานนี้ยังไม่ได้ทำงานเต็มประสิทธิภาพ ปรากฏการณ์ที่หลักการและกฎหมายอยู่ในระดับสากลหรือ

ใกล้เคียงสากล แต่การปฏิบัติจริงยังตามไม่ทัน ถูกเรียกในวรรณกรรมการศึกษาธรรมาภิบาลและการต่อต้านทุจริตว่าช่องว่างการบังคับใช้ (implementation gap) ซึ่งหมายถึงความแตกต่างที่วัดได้ระหว่างคุณภาพของกฎหมายและนโยบายในตัวอักษร (law on the books) กับคุณภาพการบังคับใช้และการปฏิบัติจริง (law in action) การเข้าใจช่องว่างนี้เป็นเงื่อนไขจำเป็นต่อการวิเคราะห์ระบบไทยในหัวข้อ 8.2 ถึง 8.6 เพราะการมุ่งปฏิรูปเฉพาะตัวบทกฎหมายโดยไม่แก้ปัญหาการบังคับใช้จะให้ผลลัพธ์เพียงผิวเผิน

ดัชนีบ่งชี้ความสุจริตสาธารณะของ OECD (Public Integrity Indicators หรือ PIIs) เป็นเครื่องมือชุดแรกที่ออกแบบมาเพื่อวัดช่องว่างนี้อย่างเป็นระบบ โดยแยกการประเมินคุณภาพของกรอบกฎหมาย (regulations) ออกจากคุณภาพของการนำไปปฏิบัติ (practice) อย่างชัดเจน รายงาน Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024 ของ OECD พบว่าในประเทศสมาชิก OECD ค่าเฉลี่ยของการปฏิบัติตามเกณฑ์การจัดการความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในระดับกฎหมายอยู่ที่ร้อยละ 76 แต่ในระดับการปฏิบัติจริงเหลือเพียงร้อยละ 40 ในขณะที่การจัดการความเสี่ยงและการตรวจสอบมีคะแนนกฎหมายร้อยละ 67 แต่คะแนนการปฏิบัติเพียงร้อยละ 33 (OECD, 2024) ในภาพรวม ช่องว่างเฉลี่ยระหว่างความเข้มแข็งของกฎหมายกับการบังคับใช้ในประเทศ OECD อยู่ที่ 19 จุดร้อยละ ส่วนในประเทศพันธมิตรช่องว่างเพิ่มขึ้นเป็น 26 จุดร้อยละ (OECD, n.d.) ตัวเลขเหล่านี้บ่งชี้ว่า implementation gap มิใช่ลักษณะเฉพาะของประเทศกำลังพัฒนา แต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบธรรมาภิบาลโดยทั่วไป โดยมีระดับความรุนแรงต่างกัน

ภาพที่ 8- 4 ช่องว่างการปฏิบัติ (Implementation Gap) ในประเทศกำลังพัฒนา: หลักฐานจาก OECD
ที่มา. ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD (2020, p. 42); World Bank (2024)

เมื่อพิจารณากรณีของไทยโดยใช้ฐานข้อมูลเดียวกัน ภาพที่ปรากฏมีความรุนแรงกว่าค่าเฉลี่ย OECD อย่างเห็นได้ชัด การประเมินของ OECD Public Integrity Indicators ในชุดข้อมูลล่าสุดพบว่าในประเด็นความโปร่งใสของการล็อบบี้ไทยทำคะแนนได้ร้อยละ 20 ในระดับกฎหมาย และ ร้อยละ 0 ในระดับการปฏิบัติ เทียบกับค่าเฉลี่ย OECD ที่ร้อยละ 43 และ ร้อยละ 38 ตามลำดับ (OECD, 2026) ตัวเลขนี้สะท้อนสองปัญหาในเชิงซ้อน คือ ทั้งกรอบกฎหมายเองยังต่ำกว่ามาตรฐาน และไม่มีการบังคับใช้ในเชิงปฏิบัติเลย แม้ในประเด็นการเงินของพรรคการเมืองที่ไทยมีกฎหมายชัดเจนกว่า เช่น กำหนดให้พรรคการเมืองส่งงบการเงินที่รับรองโดยผู้สอบบัญชีรับอนุญาตและกำหนดบทลงโทษไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การปฏิบัติยังคงพบความล่าช้าและการไม่ส่งรายงานในช่วงปี 2563 ถึง 2566 แม้สถานการณ์จะดีขึ้นในปี 2567 ก็ตาม (OECD, 2026)

หลักฐานในระดับมหภาคจากดัชนีระหว่างประเทศชุดอื่นยืนยันแนวโน้มเดียวกัน คะแนน CPI ของไทยลดลงต่อเนื่องในช่วงที่กฎหมายและกลไกต่อต้านทุจริตเพิ่มขึ้นในเชิงรูปแบบ โดยปรับจาก 36 คะแนนในปี พ.ศ. 2565 เหลือ 35 คะแนนในปี พ.ศ. 2566 และ 34 คะแนนในปี พ.ศ. 2567 (สำนักงาน ป.ป.ช., 2568;

Transparency International, 2025) ขณะที่ดัชนีย่อยการควบคุมการทุจริตในชุด Worldwide Governance Indicators ของธนาคารโลกแสดงแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงปี พ.ศ. 2563 ถึง 2567 (World Bank, 2024) ความขัดแย้งระหว่างการเพิ่มขึ้นของกฎหมายกับการลดลงของผลลัพธ์เชิงปฏิบัติคือลักษณะเฉพาะที่นิยามช่องว่างการบังคับใช้ในกรณีไทยอย่างชัดเจน

ในเชิงสาเหตุ การวิเคราะห์ของ OECD (2018, 2021) ร่วมกับการประเมินติดตามใน Advancing Public Integrity in Thailand ของ OECD (2026) ชี้ปัจจัยเชิงโครงสร้างไว้สี่ประการ ประการแรกคือการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน องค์กรอิสระและหน่วยงานบังคับใช้ของไทยทำงานในลักษณะแยกส่วน ขาดศูนย์กลางในการประสานยุทธศาสตร์ความสุจริตระดับชาติ และเมื่อกลไกประสานงานเช่นคณะกรรมการอำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติถูกระงับภายหลังการเปลี่ยนรัฐบาลในปี พ.ศ. 2567 ความต่อเนื่องเชิงสถาบันก็ยิ่งเปราะบางขึ้น (OECD, 2026) ประการที่สองคือการประเมินที่เน้นรูปแบบมากกว่าสาระ ระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment หรือ ITA) ของไทยถูก OECD วิจารณ์ว่าวัดในเชิง compliance เป็นหลัก ทำให้คะแนนสูงสะท้อนการปฏิบัติตามกระบวนการมากกว่าการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเชิงสถาบัน (OECD, 2026)

ประการที่สามคือช่องว่างของกฎหมายลำดับรองในประเด็นใหม่ที่เกิดขึ้น เช่น การล็อบบี้ การเปิดเผยทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ระดับรอง และการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่ครอบคลุมภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในระดับสากล (OECD, 2018, 2026) และประการที่สี่คือวัฒนธรรมการปฏิบัติของผู้ใช้อำนาจ รายงานของ OECD ระบุว่ามีช่องว่างระหว่างค่านิยมที่ประกาศกับค่านิยมที่ปฏิบัติจริง ในทางปฏิบัติ ความเสี่ยงด้านการให้สินบนข้ามชาติเป็นสิ่งที่อาจมองข้ามได้เพื่อผลกำไร ซึ่งสะท้อนช่องว่างระหว่างค่านิยมที่ประกาศกับค่านิยมที่

ปฏิบัติจริง และเป็นเหตุให้รายงานของ OECD เน้นย้ำว่าเสาวัฒนธรรมความสุจริตต้องได้รับการสร้างขึ้นควบคู่กับเสากฎหมายและเสาสถาบัน (OECD, 2018, 2021)

ความหมายของ implementation gap ต่อกรอบ nested levels ในหัวข้อ 8.1.3 จึงมีสองชั้น ชั้นแรก ช่องว่างนี้คือสัญญาณว่าฐานในระดับรัฐยังไม่มั่นคงพอที่จะรองรับเครื่องมือระดับองค์กรในบทที่ 6 และบทที่ 7 ได้อย่างเต็มศักยภาพ การที่องค์กรไทยจำนวนหนึ่งประกาศใช้ ISO 26000 และเปิดเผยรายงานความยั่งยืนตามกรอบ ESG อย่างกว้างขวาง แต่คะแนนความสุจริตในระดับชาติยังถดถอย แสดงว่าความพยายามในระดับองค์กรอาจกลายเป็นการสร้างความชอบธรรมเชิงสัญลักษณ์ (symbolic legitimacy) มากกว่าการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ ชั้นที่สอง ช่องว่างนี้เปลี่ยนคำถามวิจัยของบทนี้ จากคำถามว่ารัฐไทยมีกฎหมายเพียงพอหรือไม่ ไปสู่คำถามว่ากลไกใดที่สามารถเปลี่ยนกฎหมายให้กลายเป็นการปฏิบัติได้ ซึ่งเป็นคำถามที่หัวข้อ 8.2 จะตอบโดยพิจารณาที่สถานะและอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และที่หัวข้อ 8.3 จะตอบโดยเปรียบเทียบกับระบบของกลุ่มประเทศนอร์ดิกและสิงคโปร์ ซึ่งสามารถลดช่องว่างนี้ได้สำเร็จในระดับที่แตกต่างกัน

การวินิจฉัยปัญหาในหัวข้อนี้ยังเสนอเงื่อนไขให้กับข้อเสนอเชิงนโยบายในหัวข้อ 8.6 คือ การปฏิรูปต้องไม่หยุดอยู่ที่การออกกฎหมายเพิ่ม แต่ต้องครอบคลุมการสร้างขีดความสามารถในการบังคับใช้ การประเมินที่อิงผลลัพธ์มากกว่ารูปแบบ การประสานเชิงสถาบันที่ทนทานต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการปฏิบัติของผู้ใช้อำนาจในระยะยาว เงื่อนไขเหล่านี้สอดคล้องกับเสาทั้งห้าของสภาพแวดล้อมธรรมาภิบาลที่บทที่ 6 ได้เสนอ คือ กฎหมายและระเบียบ จริยธรรม การปฏิบัติที่เป็นเลิศ การมีแบบอย่างที่ดี และวัฒนธรรม (สำนักงาน ป.ป.ช., ม.ป.ป.) ซึ่งจะถูกนำมาใช้เป็นเลนส์วิเคราะห์ตลอดส่วนที่เหลือของบทที่ 8

8.2 การออกแบบรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ และดัชนีความน่าเชื่อถือระหว่างประเทศ

หัวข้อนี้นำกรอบ nested levels และข้อสังเกตเรื่อง implementation gap จากหัวข้อ 8.1 มาเทียบกับหลักฐานเชิงสถาบันและเชิงประจักษ์อย่างเป็นรูปธรรม โดยเริ่มจากการออกแบบทางรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระไทย ก่อนยกระดับการวิเคราะห์ขึ้นไปยังดัชนีระหว่างประเทศที่แปลคุณภาพของการออกแบบเหล่านี้ออกมาเป็นตัวเลขเปรียบเทียบ และปิดท้ายด้วยการเทียบกับโมเดลที่ลดช่องว่างการบังคับใช้ได้สำเร็จในระดับที่แตกต่างกัน คือ กลุ่มประเทศนอร์ดิกและสิงคโปร์ ข้อเสนอหลักของหัวข้อนี้คือ การออกแบบทางรัฐธรรมนูญและสถาบันมีผลโดยตรงต่อระดับความเป็นอิสระ อำนาจ และความรับผิดขององค์กรตรวจสอบ ซึ่งส่งผ่านลงมายังเครื่องมือระดับองค์กรในบทที่ 6 และ 7 อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

8.2.1 การออกแบบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนที่ว่าด้วยองค์กรอิสระได้กำหนดสถานะทางกฎหมาย ที่มา องค์ประกอบ วาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดของห้าองค์กรหลัก คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พร้อมทั้งศาลรัฐธรรมนูญในสถานะองค์กรตุลาการเฉพาะที่มีอำนาจเหนือกฎหมายอื่น การกำหนดที่มาผ่านคณะกรรมการสรรหาและให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ การจำกัดวาระให้ดำรงตำแหน่งครั้งเดียว และการกำหนดให้การถอดถอนต้องผ่านกระบวนการพิเศษ เป็นกลไกที่ออกแบบเพื่อสร้างฉนวนระหว่างองค์กรอิสระกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พุทธศักราช 2561 ได้บัญญัติรายละเอียดของอำนาจ ป.ป.ช. ในการไต่สวน การยื่นบัญชีทรัพย์สิน การจัดการความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือพยาน

เพื่อประเมินคุณภาพของการออกแบบนี้อย่างเป็นระบบ Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies ที่ UNODC, UNDP และ KPK อินโดนีเซียร่วมรับรองในปี ค.ศ. 2012 และ Colombo Commentary ในปี ค.ศ. 2020 ให้กรอบประเมินในรูปของหลักการ 16 ข้อ ครอบคลุมเรื่องอาณัติหน้าที่ ความร่วมมือ ความถาวรของสถาบัน การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้นำองค์กร ความปลอดเฉพาะของวาระ จริยธรรมและความรับผิดของบุคลากร อำนาจในการบริหารงานบุคคล ทรัพยากรและงบประมาณที่เพียงพอ อำนาจสืบสวนสอบสวนที่เหมาะสม การรายงานต่อสาธารณะ และการสื่อสารกับประชาชน (UNODC, 2012, 2020) เมื่อใช้กรอบนี้ประเมินการออกแบบของไทย พบว่าหลักการที่เกี่ยวกับ permanence (ความถาวรผ่านบัญญัติในรัฐธรรมนูญ) mandate (อาณัติชัดเจนในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ) และ external accountability (รายงานต่อรัฐสภาและการตรวจสอบโดยศาล) ได้รับการรองรับในเชิงรูปแบบค่อนข้างเข้มแข็ง แต่หลักการที่เกี่ยวกับ appointment and removal (ความเป็นกลางของคณะกรรมการสรรหา) sufficient resources (งบประมาณและอัตรากำลัง) และ collaboration (การประสานกับภาคประชาสังคมและสื่อ) ยังเผชิญกับความท้าทายในเชิงปฏิบัติ ดังที่ OECD (2018, 2021, 2026) ตั้งข้อสังเกตซ้ำในรอบสามรอบของ Integrity Review ของไทย

ภาพที่ 8- 5 การประเมิน ป.ป.ช. ตามหลักการจาการ์ตาว่าด้วยองค์กรต่อต้านการทุจริต

ที่มา. ผู้เขียนจัดทำจากข้อมูล NACC (2023); Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies (2012)

8.2.2 ดัชนีระหว่างประเทศในฐานะเลนส์เชิงประจักษ์ของคุณภาพสถาบัน

หากการออกแบบทางรัฐธรรมนูญในเชิงรูปแบบของไทยอยู่ในระดับใกล้เคียงสากล คำถามต่อมาคือคุณภาพของการออกแบบนี้สะท้อนออกมาในผลลัพธ์เชิงเปรียบเทียบอย่างไร ดัชนีระหว่างประเทศสี่ชุดทำหน้าที่นี้ในมิติที่ต่างกัน ดัชนีนิติธรรมของ World Justice Project ปี ค.ศ. 2024 ประเมินประเทศใน 8 ปัจจัย ได้แก่ ข้อจำกัดของอำนาจรัฐ ความปราศจากการทุจริต ความเปิดเผยของรัฐ สิทธิขั้นพื้นฐาน ความสงบและความมั่นคง การบังคับใช้กฎเกณฑ์ ความยุติธรรมแพ่ง และความยุติธรรมอาญา ผลปรากฏว่ากลุ่มประเทศนอร์ดิกครองอันดับสูงสุดอย่างต่อเนื่อง โดยเดนมาร์กอยู่อันดับ 1 ด้วยคะแนน 0.90 นอร์เวย์อันดับ 2 ด้วย 0.89 ฟินแลนด์อันดับ 3 ด้วย 0.87 และสวีเดนอันดับ 4 ด้วย 0.86 ส่วนไทยอยู่ในอันดับ 78 จาก 142 ประเทศ ปรับขึ้นจากอันดับ 82 ในปีก่อนหน้า (World Justice Project, 2024) ในรายงานปี ค.ศ. 2025 ลำดับของกลุ่มนอร์ดิกยังคงเดิม ขณะที่ในระดับโลก 68 จาก 100 ประเทศมีคะแนนนิติธรรมลดลง สูงกว่าร้อยละ 57 ในปีก่อนหน้า (World Justice Project, 2025)

ดัชนี CPI ของ Transparency International สำหรับปี ค.ศ. 2024 ยืนยันลำดับเดียวกัน เดนมาร์กยังครองอันดับหนึ่งของโลกด้วยคะแนน 90 ฟินแลนด์ 88 สิงคโปร์ 84 และนิวซีแลนด์ 83 ขณะที่ไทยได้ 34 คะแนน อันดับ 107 จาก 180 ประเทศ ลดลงหนึ่งคะแนนจากปีก่อนหน้า (Transparency International, 2025; สำนักงาน ป.ป.ช., 2568)

ภาพที่ 8- 6 แดชบอร์ดดัชนีธรรมาภิบาลไทย: CPI, WGI และ IMD ค.ศ. 2023-2024

ที่มา. ผู้เขียนสังเคราะห์จาก Transparency International (2024); World Bank (2024); IMD (2024)

ขณะที่ดัชนี CPI สะท้อนการรับรู้ในภาพรวม ดัชนี Worldwide Governance Indicators (WGI) ของธนาคารโลกแยกการประเมินออกเป็น 6 มิติย่อย ครอบคลุมเสียงและความรับผิดชอบ เสถียรภาพทางการเมือง ประสิทธิผลของรัฐบาล คุณภาพการกำกับดูแล นิติธรรม และการควบคุมการทุจริต โดยใช้มาตรวัด percentile rank 0 ถึง 100 คะแนน ทำให้สามารถวินิจฉัยได้ว่าช่องว่างการบังคับใช้เกิดขึ้นในมิติใดของการกำกับดูแลและในทิศทางใด (Kaufmann & Kraay, 2024) เพื่อวิเคราะห์รูปแบบของช่องว่างการบังคับใช้ในกรณีของไทยอย่างเป็นรูปธรรม ตารางที่ 8.1 แสดงการเปลี่ยนแปลงคะแนน WGI ของไทยในรอบห้าปีที่ผ่านมา ผู้อ่านควรสังเกตทิศทางที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนระหว่างกลุ่มตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับโครงสร้างกฎหมายและการกำกับดูแล กับตัวชี้วัดที่สะท้อนผลลัพธ์ของการบังคับใช้

ภาพที่ 8- 7 แนวโน้ม WGI ของประเทศไทย ค.ศ. 2020-2024: 6 มิติธรรมาภิบาล

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก World Bank (2024)

ตาราง 8- 1คะแนน Worldwide Governance Indicators (WGI) ของประเทศไทย ค.ศ. 2020–2024 (Percentile Rank 0 ถึง 100)

มิติการกำกับดูแล	2020	2021	2022	2023	2024	การเปลี่ยนแปลง
เสียงและความรับผิดชอบ (Voice and Accountability)	41.55	42.34	42.94	45.40	47.05	+5.50
เสถียรภาพทางการเมือง (Political Stability)	53.37	54.00	56.21	58.38	54.22	+0.85
ประสิทธิผลของรัฐบาล (Government Effectiveness)	53.62	55.40	55.76	57.28	56.27	+2.65
คุณภาพการกำกับดูแล (Regulatory Quality)	56.22	56.49	56.65	56.74	56.54	+0.32

มิติการกำกับดูแล	2020	2021	2022	2023	2024	การเปลี่ยนแปลง
นิติธรรม (Rule of Law)	53.46	52.53	52.35	53.60	53.26	−0.20
การควบคุมการทุจริต (Control of Corruption)	40.12	39.97	39.68	38.96	37.18	−2.94

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก *World Bank* (2024) และ *Kaufmann and Kraay* (2024)

ผลในตารางที่ 8-1 เผยให้เห็นรูปแบบที่ขัดแย้งกันสามรูปแบบในระบบการกำกับดูแลของไทย รูปแบบแรกคือกลุ่มตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับโครงสร้างเชิงรูปแบบและประสิทธิผลของระบบราชการที่ทรงตัวหรือดีขึ้นเล็กน้อย ได้แก่ คุณภาพการกำกับดูแล นิติธรรม และประสิทธิผลของรัฐบาล ที่ขยับอยู่ในช่วง 52 ถึง 57 คะแนนตลอดห้าปี รูปแบบที่สองคือเสียงและความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง 5.5 คะแนน สะท้อนการขยายพื้นที่ของการมีส่วนร่วมและสิทธิทางการเมืองในเชิงรูปแบบ และรูปแบบที่สามซึ่งสำคัญที่สุดสำหรับการวิเคราะห์ในบทนี้ คือ การควบคุมการทุจริตที่ลดลงต่อเนื่องเกือบ 3 คะแนนในห้าปี และเสถียรภาพทางการเมืองที่ผันผวนสูง ความขัดแย้งระหว่างทิศทางขาขึ้นของกรอบกำกับดูแลกับทิศทางขาลงของผลลัพธ์ในการควบคุมทุจริตคือลายมือชื่อเชิงประจักษ์ของช่องว่างการบังคับใช้ที่หัวข้อ 8.1.4 ได้นิยามไว้

ในเชิงทฤษฎี รูปแบบนี้สอดคล้องกับข้อเสนอของ Rothstein and Teorell (2008) ที่ว่าคุณภาพของรัฐมิได้วัดที่จำนวนกฎหมายหรือการมีอยู่ของหน่วยงาน แต่วัดที่ความเป็นกลาง (impartiality) ในการบังคับใช้ การที่ไทยมีคะแนนคุณภาพการกำกับดูแลและนิติธรรมในระดับกลางค่อนข้างทรงตัว แต่คะแนนการควบคุมทุจริตถดถอย แสดงว่ากรอบกฎหมายในเชิงรูปแบบสามารถดำรงอยู่คู่กับการบังคับใช้ที่ไม่เป็นกลางได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ Tamanaha (2004) เรียกว่าระยะห่างระหว่างนิติธรรมเชิงรูปแบบกับนิติธรรมเชิงเนื้อหา (thin and thick rule of law) นอกจากนี้ ผลใน

ตารางยังให้หลักฐานเชิงประจักษ์ในระดับชาติแก่ข้อค้นพบของ Mohd-Rashid et al. (2022) ในระดับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่ว่าการเสริมสร้างนิติธรรมไม่นำไปสู่การลดทุจริตโดยอัตโนมัติ หากไม่มีการบังคับใช้ที่เปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ใช้อำนาจอย่างแท้จริง

ในบริบทของบทที่8นี้ ตารางที่ 8-1 ทำหน้าที่เป็นภาพถ่ายทางสถาบันที่ตรงตามข้อเสนอแรกของกรอบ nested levels คือ โครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมายของไทยอยู่ในระดับใกล้เคียงสากลในเชิงรูปแบบ แต่ฐานนี้ไม่เพียงพอจะทรงไว้ซึ่งผลลัพธ์ในการควบคุมทุจริต และรูปแบบนี้คือเงื่อนไขโครงสร้างที่ทำให้การประกาศใช้ ESG และ ISO 26000 ขององค์กรไทยในบทที่ 7 เผชิญความเสี่ยงเชิง symbolic legitimacy ที่หัวข้อ 8.1.4 ระบุไว้ ภาพนี้ยังเปิดทางสู่หัวข้อ 8.2.3 ที่จะวิเคราะห์ว่าทำไมโมเดลนอร์ดิกและสิงคโปร์จึงสามารถปิดช่องว่างนี้ได้ในระดับที่แตกต่างกัน

ในด้านความสามารถในการแข่งขัน ดัชนี IMD World Competitiveness Yearbook 2024 จัดอันดับไทยที่ 25 จาก 67 ประเทศ ปรับขึ้นห้าอันดับจาก 30 ในปีก่อนหน้า แต่เมื่อพิจารณาในระดับ sub-factor พบว่ากรอบสถาบัน (Institutional Framework) ของไทยลดลงห้าอันดับจาก 34 มาที่ 39 และตัวชี้วัดด้านกฎหมายธุรกิจ (Business Legislation) ลดลงแปดอันดับมาที่ 39 (IMD, 2024) ในขณะที่รายงานปี ค.ศ. 2025 พบว่าเสาประสิทธิภาพของรัฐบาลของไทยลดลงต่ออีกแปดอันดับจาก 24 มาที่ 32 และอันดับรวมตกลงห้าอันดับ (IMD, 2025) การที่ตัวชี้วัดเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสถาบันและกฎหมายลดลงในขณะที่อันดับรวมยังอยู่ในระดับกลาง ตอกย้ำรูปแบบเดียวกับที่ปรากฏใน WGI ตามตารางที่ 8.1 คือ คุณภาพของผลลัพธ์เชิงสถาบันถดถอยเร็วกว่าการเปลี่ยนแปลงในเชิงรูปแบบ

ตัวเลขชุดนี้นำไปสู่ข้อสังเกตสำคัญสามประการ ประการแรก กลุ่มประเทศที่ครองอันดับสูงสุดในทุกดัชนีไม่ใช่ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายปริมาณมากที่สุด แต่เป็นประเทศที่มีคุณภาพการบังคับใช้ที่ทนทานในระยะยาว ประการที่สอง

สำหรับไทย คะแนนในมิติคุณภาพของกฎเกณฑ์ทรงตัว แต่คะแนนในมิติการควบคุมทุจริตถดถอย ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะของช่องว่างการบังคับใช้ในหัวข้อ 8.1.4 ประการที่สาม ดัชนีระหว่างประเทศมีข้อจำกัดทางวิธีการที่ต้องระบุไว้ คือ ทั้ง CPI และ WGI ใช้แหล่งข้อมูลที่ส่วนใหญ่เป็นการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญและภาคธุรกิจ ซึ่งมีโอกาสได้รับอิทธิพลจากเหตุการณ์ระยะสั้นและความเอนเอียงของสำนักประเมิน ในขณะที่ดัชนีของ WJP ใช้การสำรวจครัวเรือนและผู้เชี่ยวชาญร่วมกัน และดัชนี OECD Public Integrity Indicators ที่กล่าวถึงในหัวข้อ 8.1.4 ใช้ข้อมูลปฐมภูมิจากเอกสารทางการของรัฐ การอ่านดัชนีหลายชุดประกอบกันจึงสำคัญต่อการวินิจฉัยที่แม่นยำ และเป็นแนวทางที่หัวข้อ 8.3 จะใช้ในการเปรียบเทียบเชิงสถาบันต่อไป

ตัวเลขชุดนี้นำไปสู่ข้อสังเกตสำคัญสามประการ ประการแรก กลุ่มประเทศที่ครองอันดับสูงสุดในทุกดัชนีไม่ใช่ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายปริมาณมากที่สุด แต่เป็นประเทศที่มีคุณภาพการบังคับใช้ที่ทนทานในระยะยาว ประการที่สอง สำหรับไทย คะแนนในมิติคุณภาพของกฎเกณฑ์ทรงตัว แต่คะแนนในมิติการควบคุมทุจริตถดถอย ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะของช่องว่างการบังคับใช้ในหัวข้อ 8.1.4 ประการที่สาม ดัชนีระหว่างประเทศมีข้อจำกัดทางวิธีการที่ต้องระบุไว้ คือ ทั้ง CPI และ WGI ใช้แหล่งข้อมูลที่ส่วนใหญ่เป็นการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญและภาคธุรกิจ ซึ่งมีโอกาสได้รับอิทธิพลจากเหตุการณ์ระยะสั้นและความเอนเอียงของสำนักประเมิน ในขณะที่ดัชนีของ WJP ใช้การสำรวจครัวเรือนและผู้เชี่ยวชาญร่วมกัน และดัชนี OECD Public Integrity Indicators ที่กล่าวถึงในหัวข้อ 8.1.4 ใช้ข้อมูลปฐมภูมิจากเอกสารทางการของรัฐ การอ่านดัชนีหลายชุดประกอบกันจึงสำคัญต่อการวินิจฉัยที่แม่นยำ และเป็นแนวทางที่หัวข้อ 8.3 จะใช้ในการเปรียบเทียบเชิงสถาบันต่อไป

8.2.3 การออกแบบที่ลดช่องว่างการบังคับใช้: นอร์ดิกและสิงคโปร์

การที่ประเทศนอร์ดิกครองอันดับสูงในทุกดัชนีมาตลอดทศวรรษมิใช่ผลของปัจจัยทางวัฒนธรรมหรือศาสนาที่ตายตัว แต่เป็นผลของการออกแบบสถาบันในระยะยาวที่ Teorell และ Rothstein (2015) เรียกว่าการเดินทางสู่สวีเดนซึ่งใช้เวลา

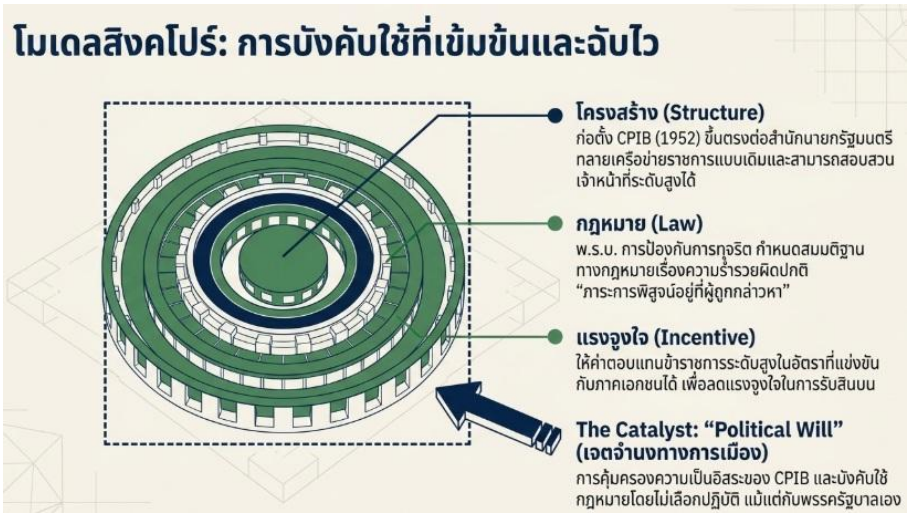
ยาวนานกว่าศตวรรษ การปฏิภาพที่สำคัญรวมถึงการเปลี่ยนระบบราชการจากการอุปถัมภ์เป็นการสรรหาบนฐานความสามารถ การจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบที่อิสระจากฝ่ายบริหารทั้งในเชิงงบประมาณและในเชิงการแต่งตั้ง การเปิดข้อมูลของรัฐต่อสาธารณะอย่างกว้างขวางผ่านหลักการ public access to documents ที่บัญญัติในกฎหมายมาตั้งแต่ ค.ศ. 1766 ในกรณีของสวีเดน และการปกป้องเสรีภาพสื่อมวลชนในการตรวจสอบรัฐ ปัจจัยเหล่านี้ทำงานร่วมกันในลักษณะที่ Tamanaha (2004) เสนอว่าเป็นนิติธรรมเชิงเนื้อหา ซึ่งต่างจากการมีตัวบทกฎหมายอย่างเดียวอย่างมีนัยสำคัญ

ภาพที่ 8- 8 เส้นเวลาการปฏิรูปธรรมาภิบาลสแกนดิเนเวีย ค.ศ. 1800-2020

ที่มา. ผู้เขียนสังเคราะห์จาก Rothstein & Teorell (2008); Transparency International (2025)

กรณีของสิงคโปร์ให้บทเรียนที่ต่างออกไปแต่เกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับบริบทไทย เมื่อสังเคราะห์การวิเคราะห์ของ Quah (2017) ร่วมกับเอกสารทางการของ CPIB และเอกสารทางกฎหมายในระบบ ผู้เขียนพบว่าความสำเร็จของสำนักงานสอบสวนการทุจริต (Corrupt Practices Investigation Bureau หรือ CPIB) ของสิงคโปร์มาจากการออกแบบสามชั้นที่เสริมกัน ชั้นแรกคือสถานะทางสถาบันที่อิสระจากฝ่ายตำรวจและขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้สามารถสอบสวนเจ้าหน้าที่ระดับสูงได้โดยไม่ติดเครือข่ายราชการแบบเดิม ชั้นที่สองคืออำนาจสืบสวนที่กว้างและรวดเร็ว

ผ่านพระราชบัญญัติการป้องกันการทุจริต ที่กำหนดสมมติฐานทางกฎหมายเรื่องทรัพย์สินที่หาคำอธิบายไม่ได้ ชั้นที่สามคือแรงจูงใจของบุคลากรภาครัฐ ผ่านการให้เงินเดือนข้าราชการระดับสูงในอัตราที่แข่งขันกับภาคเอกชน เพื่อลดแรงจูงใจในการรับสินบน Quah (2017) เน้นว่าความสำเร็จของสิงคโปร์ไม่อาจเกิดขึ้นได้หากปราศจากความมุ่งมั่นทางการเมืองของผู้นำในการคุ้มครองความเป็นอิสระของ CPIB อย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นปัจจัยที่จับต้องได้ยากในเชิงสถาบัน แต่ปรากฏผลในเชิงประจักษ์ผ่านคะแนน CPI ที่อยู่อันดับต้นของโลกมาเกือบสามทศวรรษ



ภาพที่ 8- 9 แบบจำลองสามชั้นของสิงคโปร์: กฎหมาย สถาบัน และแรงจูงใจ

ที่มา. ผู้เขียนสังเคราะห์จาก Quah (2017); Lim & Tan (2026)

เมื่อเทียบกับไทย ทั้งสามชั้นของสิงคโปร์ปรากฏในรูปแบบของ ป.ป.ช. ในระดับที่แตกต่างกัน ป.ป.ช. มีสถานะอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจสอบสวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และมีอัตรากำลังเฉพาะ แต่จุดที่แตกต่างคือกระบวนการสรรหาที่ต้องผ่านคณะกรรมการสรรหาซึ่งองค์ประกอบและที่มาเองได้รับการตั้งคำถามถึงความเป็นกลาง การไม่มีกฎหมายเฉพาะเรื่องล็อบบี้และการสนับสนุนทางการเมืองที่โปร่งใสในระดับสากล (OECD, 2026) และความท้าทายในการรักษาความต่อเนื่องของยุทธศาสตร์ความสุจริตข้ามรัฐบาล ดังกรณีการระงับคณะกรรมการอำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติในปี พ.ศ. 2567 (OECD, 2026)

ความแตกต่างเหล่านี้ทำให้ ป.ป.ช. ของไทยอยู่ในตำแหน่งกลางทาง คือ มีโครงสร้างทางรัฐธรรมนูญที่ดีกว่าหลายประเทศพันธมิตรของ OECD แต่ยังไม่ถึงระดับการบูรณาการเชิงสถาบันของกลุ่มนอร์ดิกหรือสิงคโปร์

8.2.4 นัยต่อระบบความขัดแย้งทางผลประโยชน์และผู้แจ้งเบาะแส

เมื่อวิเคราะห์สามหัวข้อย่อยข้างต้นพบว่า มีนัยตรงต่อเครื่องมือระดับองค์กรในบทที่ 6 และบทที่ 7 ในสามทาง ทางแรก ระบบจัดการความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในระดับองค์กรจะมีผลก็ต่อเมื่อระบบยื่นบัญชีทรัพย์สินและการตรวจสอบในระดับชาติทำงานน่าเชื่อถือ การมีฐานข้อมูลที่ครอบคลุมเฉพาะตำแหน่งระดับสูงโดยไม่ครอบคลุมตำแหน่งที่มีความเสี่ยงสูงในระดับล่างจะทำให้ระบบ COI ภายในองค์กรขาดข้อมูลพื้นฐานในการวินิจฉัย ทางที่สอง ระบบคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในองค์กรเอกชนและภาครัฐจะให้ผลก็ต่อเมื่อมีปลายทางสถาบันที่ผู้แจ้งสามารถยื่นเรื่องได้อย่างปลอดภัย ดังที่ Jakarta Principle เรื่อง mandate และ powers ของ ACAs เน้นว่า ACAs ต้องมีอำนาจคุ้มครองพยานและผู้ให้ข้อมูลโดยกฎหมาย (UNODC, 2012, 2020) หากปลายทางอ่อนแอ ช่องทางในองค์กรจะกลายเป็นทางตัน ทางที่สาม วัฒนธรรมการบังคับใช้ในระดับชาติจะส่งผ่านลงสู่ระดับองค์กรผ่านความคาดหวังของผู้บริหาร ผู้ตรวจสอบภายใน และพนักงาน หากผู้ใช้อำนาจระดับสูงในรัฐปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด การปฏิบัติในระดับองค์กรจะมีต้นแบบที่ชัดเจน ตรงข้ามกับสภาพที่ผู้ใช้อำนาจส่งสัญญาณว่ากฎหมายเป็นเรื่องยืดหยุ่นได้

โดยรวมแล้ว หัวข้อ 8.2 ได้ตรวจสอบข้อเสนอแรกของกรอบแนวคิด คือ โครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมายเป็นเงื่อนไขจำเป็นแม้ไม่เพียงพอของความโปร่งใสในระดับองค์กร โดยใช้ Jakarta Principles เป็นเลนส์ประเมินคุณภาพการออกแบบ และใช้ดัชนีระหว่างประเทศเป็นเลนส์ประเมินผลลัพธ์ ผลที่ได้คือ ไทยมีการออกแบบเชิงรูปแบบในระดับใกล้เคียงสากล แต่คะแนนผลลัพธ์ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวยังต่ำกว่าประเทศที่ลดช่องว่างการบังคับใช้ได้สำเร็จอย่างมีนัยสำคัญ หัวข้อ 8.3 จะลง

รายละเอียดของกระบวนการที่นอร์ดิกและไทยเดินทางมายังสถานะปัจจุบัน ผ่านกรณีศึกษาเปรียบเทียบเชิงสถาบันเฉพาะเรื่อง

8.3 กรณีศึกษาเปรียบเทียบ: ระบบสแกนดิเนเวีย สิงคโปร์ และไทย

หัวข้อ 8.2 แสดงผลลัพธ์ของการออกแบบสถาบันในรูปของคะแนนเปรียบเทียบ แต่คะแนนเหล่านั้นไม่ได้บอกกระบวนการที่นำไปสู่ผลลัพธ์ หัวข้อ 8.3 จึงลงรายละเอียดเชิงประวัติศาสตร์และเชิงสถาบันของสามกรณีตัวอย่างที่เลือกอย่างมีเหตุผล คือ สวีเดนและเดนมาร์กในฐานะตัวแทนของระบบสแกนดิเนเวียที่ลดช่องว่างการบังคับใช้ได้ผ่านการสะสมของสถาบันในระยะยาว สิงคโปร์ในฐานะตัวอย่างของรัฐนอกกลุ่มตะวันตกที่ลดช่องว่างได้ผ่านความมุ่งมั่นทางการเมืองและการบังคับใช้ที่เข้มข้น และไทยในฐานะกรณีที่ผ่านการตรวจสอบของ SEC สหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 2024 ซึ่งเปิดเผยรายละเอียดของช่องว่างการบังคับใช้ในเชิงประจักษ์อย่างที่หาได้ยากในเอกสารสาธารณะ ขอบเขตการเปรียบเทียบในหัวข้อนี้จำกัดอยู่ที่กระบวนการเชิงสถาบันและกลไกของการบังคับใช้ มิใช่การตัดสินทางวัฒนธรรมหรือการเสนอให้ลอกเลียนแบบใด ๆ ทั้งสิ้น ความแตกต่างเชิงโครงสร้างระหว่างประเทศ เช่น การเป็นรัฐเดี่ยวขนาดเล็กของสิงคโปร์เทียบกับรัฐประชาธิปไตยขนาดกลางของไทย จะถูก flag อย่างชัดเจนในแต่ละกรณีศึกษา เพื่อให้การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบเปิดเผยกลไกที่ส่งทอดได้ มิใช่เพื่อสร้างภาพแบบ "ดี-แย่"

ภาพที่ 8- 10 สองเส้นทางสู่ธรรมาภิบาล: แบบจำลองสแกนดิเนเวียกับแบบจำลองสิงคโปร์
ที่มา. ผู้เขียนสังเคราะห์จาก Rothstein & Teorell (2008); Quah (2017)

8.3.1 สวีเดนและเดนมาร์ก: นิติธรรมเชิงเนื้อหาผ่านการเปิดเผยข้อมูลและองค์กรตรวจสอบที่ทนทาน

ความสำเร็จของสวีเดนในการลดการทุจริตและรักษาคะแนน WJP อันดับสี่ของโลกไม่ใช่ปรากฏการณ์ของสองทศวรรษล่าสุด แต่เป็นผลของการสะสมของสถาบันยาวนานกว่าสองศตวรรษครึ่ง จุดเริ่มต้นเชิงสถาบันที่สำคัญที่สุดคือพระราชบัญญัติเสรีภาพสื่อ ค.ศ. 1766 (Tryckfrihetsförordningen) ซึ่งได้รับการบันทึกโดย UNESCO ในฐานะกฎหมายฉบับแรกของโลกที่บัญญัติเสรีภาพในการพิมพ์และหลักการเข้าถึงเอกสารราชการของพลเมืองในเวลาเดียวกัน (UNESCO Memory of the World, n.d.) มาตรา 10 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดสิทธิให้พลเมืองเข้าถึงเอกสารในหอจดหมายเหตุของรัฐทั้งหมดเพื่อคัดลอกหรือขอสำเนาที่รับรองโดยทางการได้ หลักการนี้ได้รับการบรรจุเข้าสู่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1809 และยังคงเป็นหนึ่งในสี่กฎหมายพื้นฐาน (Fundamental Laws of the Realm) จนถึงปัจจุบัน (Sveriges Riksdag, 1949)

จุดเปลี่ยนเชิงสถาบันที่สองคือการก่อตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Justitieombudsman) ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1809 ซึ่งเป็นผลของบทเรียนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของกษัตริย์กุสตาฟที่ 3 ผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตั้งอยู่บนแนวคิดของ Montesquieu เรื่องการแบ่งแยกอำนาจ และต้องการสร้างกลไกที่อยู่นอกฝ่ายบริหารเพื่อตรวจสอบเจ้าหน้าที่และผู้พิพากษาในการบังคับใช้กฎหมาย (Riksdagens Ombudsmän, n.d.) Justitieombudsman เป็นต้นแบบของระบบผู้ตรวจการแผ่นดินทั่วโลก ฟินแลนด์รับเอามาใน ค.ศ. 1919 เดนมาร์กใน ค.ศ. 1955 นอร์เวย์ใน ค.ศ. 1962 และต่อมาแพร่หลายไปกว่า 150 ประเทศในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 จุดสำคัญที่งานวิจัยเปรียบเทียบเน้นย้ำคือ การส่งออกของระบบ ombudsman นอกพื้นที่นอร์ดิกประสบผลลัพธ์ที่หลากหลาย เพราะระบบนี้พึ่งพาการปฏิบัติตามโดยสมัครใจของหน่วยงานที่ถูกตรวจ ซึ่งเป็นไปได้ในสังคมความไว้วางใจสูงเช่นสแกนดิเนเวีย แต่ยากกว่าในบริบทอื่น

เดนมาร์กซึ่งครองอันดับหนึ่งของโลกในดัชนี WJP อย่างต่อเนื่องและได้คะแนน CPI 90 คะแนนใน ค.ศ. 2024 ใช้แนวทางเดียวกันแต่ในรูปแบบที่ทันสมัยกว่า โดยรับเอา Folketingets Ombudsmand เข้าสู่รัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 1953 และจัดตั้งสำนักงานในปี ค.ศ. 1955 พร้อมกับระบบ Rigsrevisionen หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่รายงานต่อรัฐสภาโดยตรง ระบบเหล่านี้ทำงานบนฐานของวัฒนธรรมการเปิดเผยข้อมูลที่ Teorell และ Rothstein (2015) เรียกว่ารัฐที่เป็นกลาง (impartial state) ซึ่งใช้เวลากว่าศตวรรษในการสร้าง ผ่านการเปลี่ยนระบบราชการจากการอุปถัมภ์เป็นการสรรหาบนฐานความสามารถ การจำกัดการแทรกแซงทางการเมืองในการบรรจุแต่งตั้ง และการคุ้มครองเสรีภาพสื่อในการตรวจสอบรัฐ

เมื่ออ่านผ่านเลนส์เสาทั้งสี่ของธรรมาภิบาลในบทที่ 2 จะเห็นว่าระบบสแกนดิเนเวียประกอบเสาทั้งสี่เข้าด้วยกันอย่างมีบูรณาการ เสานิติธรรมยึดอยู่บนตัวบทรัฐธรรมนูญที่ทนทานต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตั้งแต่ ค.ศ. 1809 เสา

ความโปร่งใสมีฐานในหลักการเข้าถึงเอกสารตั้งแต่ ค.ศ. 1766 เสาความรับผิดรับชอบมีกลไกในผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่อิสระจากฝ่ายบริหาร และเสาการมีส่วนร่วมยึดบนเสรีภาพสื่อและภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง การที่เสาทั้งสี่ได้รับการสะสมในรอบสองศตวรรษคืออุปสรรคใหญ่ที่สุดสำหรับประเทศที่ต้องการลอกเลียนแบบในระยะสั้น และเป็นเหตุผลที่ 8.3.2 พิจารณาสิงคโปร์ในฐานะกรณีอีกแบบหนึ่งของการลดช่องว่างการบังคับใช้

8.3.2 สิงคโปร์: บทเรียนจากความมุ่งมั่นทางการเมืองและการบังคับใช้ที่เข้มข้น

สิงคโปร์ในฐานะรัฐที่ได้คะแนน CPI 84 คะแนนและครองอันดับสามของโลกใน ค.ศ. 2024 แสดงเส้นทางการสร้างความสุจริตที่ต่างจากนอร์ดิกอย่างมีนัยสำคัญ เพราะใช้เวลาเพียงประมาณห้าทศวรรษและเริ่มจากระบบที่ในยุคทศวรรษ 1950 ยังเผชิญกับการทุจริตอย่างกว้างขวาง การวิเคราะห์ของ Quah (2017) ร่วมกับวรรณกรรมเปรียบเทียบเรื่อง CPIB ของสิงคโปร์ชี้ปัจจัยที่เสริมกันสามประการ ซึ่งบทนี้สังเคราะห์เป็นชั้นเชิงสถาบันสามชั้น ชั้นแรกคือสถานะของ CPIB ที่ก่อตั้งใน ค.ศ. 1952 และอยู่ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีโดยตรง ทำให้มีอำนาจสอบสวนเจ้าหน้าที่ระดับสูงโดยไม่ติดเครือข่ายราชการแบบเดิม ชั้นที่สองคืออำนาจสืบสวนตามพระราชบัญญัติการป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act) ที่กำหนดสมมติฐานทางกฎหมายเรื่องทรัพย์สินที่หาคำอธิบายไม่ได้ของเจ้าหน้าที่รัฐว่ามาจากการทุจริต และให้ภาระการพิสูจน์อยู่กับผู้ถูกกล่าวหา ชั้นที่สามคือการให้เงินเดือนข้าราชการระดับสูงในอัตราที่แข่งขันกับภาคเอกชน เพื่อลดแรงจูงใจในการรับสินบน

จุดที่ Quah (2017) เน้นย้ำคือ ความสำเร็จของสิงคโปร์ไม่อาจเกิดขึ้นได้หากปราศจากความมุ่งมั่นทางการเมืองอย่างต่อเนื่องของผู้นำในการคุ้มครองความเป็นอิสระของ CPIB และในการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งกับสมาชิกของพรรครัฐบาลเอง องค์ประกอบนี้คือสิ่งที่วรรณกรรมว่าด้วยการต่อต้าน

การทุจริตเรียกว่าความตั้งใจทางการเมือง (political will) ซึ่งเป็นปัจจัยจับต้องยากในเชิงสถาบัน แต่ปรากฏผลในเชิงประจักษ์ผ่านคะแนน CPI ที่อยู่อันดับต้นของโลกมาเกือบสามทศวรรษ

อย่างไรก็ดี ขอบเขตการประยุกต์ใช้บทเรียนของสิงคโปร์ในบริบทไทยต้องระมัดระวัง เพราะมีความแตกต่างเชิงโครงสร้างที่สำคัญสามประการ ประการแรก สิงคโปร์เป็นรัฐเดี่ยวขนาดเล็กที่มีประชากรราวห้าล้านห้าแสนคน ขณะที่ไทยเป็นรัฐประชาธิปไตยขนาดกลางที่มีประชากรเกือบ 70 ล้านคน ขนาดและความซับซ้อนของระบบราชการต่างกันมาก ประการที่สอง CPIB เป็นหน่วยบริหารใต้สำนักนายกรัฐมนตรี ขณะที่ ป.ป.ช. ของไทยเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ความแตกต่างนี้ทำให้การเปรียบเทียบโดยตรงในเชิง functional equivalence ไม่ใช่การเทียบกับองค์กรประเภทเดียวกัน และประการที่สาม สิงคโปร์มีระบบพรรคการเมืองเดี่ยวเชิงครอบงำมาตลอด ขณะที่ไทยมีการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองหลายครั้งที่กระทบความต่อเนื่องของยุทธศาสตร์ความสุจริต บทเรียนที่ส่งทอดได้จึงไม่ใช่โครงสร้าง CPIB แต่เป็นหลักการเรื่อง functional independence ของหน่วยตรวจสอบ การออกแบบสมมติฐานทางกฎหมายที่เพิ่มภาระการพิสูจน์ของผู้ถูกกล่าวหา และการลงทุนในแรงจูงใจของบุคลากรเพื่อลดความเสี่ยงเชิงระบบ

8.3.3 Deere และ Wirtgen Thailand : ช่องว่างการบังคับใช้กฎหมาย

ในขณะที่หัวข้อ 8.2 ใช้คะแนน CPI/WGI/IMD เป็นเลนส์มหภาคในการวินิจฉัยช่องว่างการบังคับใช้ของไทย กรณีศึกษาที่ผ่านการตรวจสอบของหน่วยงานต่างประเทศที่มีความเป็นกลางสูงและมีอำนาจสอบสวนเชิงประจักษ์เปิดโอกาสให้เห็นรายละเอียดของช่องว่างนี้ในระดับการกระทำเฉพาะ คดีที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา (US Securities and Exchange Commission หรือ SEC) ตัดสินเมื่อวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 2024 ต่อบริษัท Deere & Company ผู้ผลิตเครื่องจักรกลการเกษตรและงานก่อสร้างของสหรัฐอเมริกา ในความผิดตามกฎหมาย Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) ที่เกิดจากการ

กระทำของบริษัทย่อย Wirtgen Thailand เป็นกรณีตัวอย่างที่เปิดเผยรายละเอียดดังกล่าว (US Securities and Exchange Commission, 2024)

ตามคำสั่งของ SEC Wirtgen Thailand จ่ายสินบนต่อเจ้าหน้าที่ของกองทัพอากาศไทย กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท ในช่วงปี ค.ศ. 2017 ถึง 2020 เพื่อให้ได้สัญญาในโครงการของรัฐหลายโครงการ รูปแบบของการจ่ายมีหลายแบบ ตั้งแต่เงินสด ค่าที่ปรึกษาที่ไม่มีบริการจริง ค่าเดินทางต่างประเทศ และความบันเทิง โดยบันทึกในบัญชีของบริษัทแม่เป็นค่าใช้จ่ายที่ถูกต้อง ผลคือ Deere &

Company ยินยอมจ่ายค่าปรับและคืนผลประโยชน์รวมประมาณ 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และยอมรับว่าได้ละเมิดบทบัญญัติเรื่องการบันทึกบัญชีและการควบคุมภายในของ FCPA (US Securities and Exchange Commission, 2024) ข้อสำคัญในเชิงประจักษ์คือการกระทำเหล่านี้เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันกับที่ไทยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 ที่บัญญัติบทลงโทษการให้สินบนและการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสไว้ครบถ้วน และในช่วงที่ระบบ ITA ของหน่วยงานราชการได้คะแนนสูงในเกณฑ์ความโปร่งใส

ภาพที่ 8- 11 กรณี Deere & Company และ Wirtgen Group: บทเรียนจากช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายข้ามชาติ
ที่มา. ผู้เขียนสังเคราะห์จาก SEC (2024); Nishimura & Asahi (2025)

เมื่ออ่านผ่านเลนส์เสาทั้งสี่ของธรรมาภิบาล กรณีนี้เผยให้เห็นช่องว่างที่หลากหลาย ในเสานิติธรรม ตัวบทกฎหมายที่ห้ามการให้สินบนมีอยู่ครบถ้วนทั้งใน พรป. ป.ป.ช. 2561 และในกฎหมายอาญา แต่การดำเนินคดีในประเทศไม่เกิดขึ้นจนกว่า SEC ของต่างประเทศจะเปิดเผยข้อมูลก่อน ในเสาความโปร่งใส กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานทั้งสามไม่ได้แสดงสัญญาณผิดปกติที่ระบบตรวจสอบภายในจับได้ ในเสาความรับผิดรับชอบ การที่บริษัทแม่ในสหรัฐอเมริกาต้องรับผิดผ่าน FCPA แสดงว่าระบบความรับผิดรับชอบในประเทศที่ส่งออกบริษัทมีพลังบังคับมากกว่าระบบในประเทศที่รับการลงทุน และในเสาการมีส่วนร่วม การที่กรณีถูกเปิดเผยผ่านกระบวนการของ SEC แทนที่จะถูกแจ้งโดยพนักงานหรือผู้รู้เห็นภายในประเทศ บ่งชี้ถึงความอ่อนแอของระบบคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในไทย ซึ่ง Nishimura และ Asahi (2025) ตั้งข้อสังเกตว่าการห้ามรายงานแบบไม่ระบุชื่อและการใช้คดีหมิ่นประมาททางอาญาเป็นเครื่องมือตอบโต้พนักงานที่เปิดเผยข้อมูล เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้แจ้งเลือกไปแจ้งกับหน่วยงานต่างประเทศแทน

ภาพที่ 8- 12 สี่เสาหลักธรรมาภิบาลที่บกพร่องในกรณีไทย: การวิเคราะห์จากกรณี Deere
ที่มา. ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD (2021); Transparency International (2025)

กรณี Deere และ Wirtgen Thailand จึงไม่ใช่เพียงเหตุการณ์เฉพาะ แต่เป็นลายมือชื่อเชิงประจักษ์ที่สอดคล้องกับรูปแบบของช่องว่างการบังคับใช้ที่ตารางที่ 8.1 แสดงไว้ในระดับมหภาค คือ ตัวบทกฎหมายอยู่ในระดับใกล้เคียงสากล แต่การบังคับใช้ในระดับเฉพาะกรณียังไม่ทันต่อการกระทำที่เกิดขึ้น และในเชิงเสริม กรณีนี้ยังเชื่อมตรงไปยังประเด็น symbolic legitimacy ที่หัวข้อ 8.1.4 และ 8.2.2 ยกขึ้น เพราะ Deere & Company เป็นบริษัทที่มีรายงานความยั่งยืนตามกรอบ ESG และมีนโยบายต่อต้านการทุจริตในระดับองค์กรอย่างครบถ้วน แต่นโยบายเหล่านั้นไม่สามารถยับยั้งการกระทำของบริษัทย่อยในประเทศที่กรอบกำกับดูแลภายในยังเปราะบาง บทเรียนที่ส่งต่อไปยัง 8.4 ในเรื่องวิกฤตจริยธรรมขององค์กรระหว่างประเทศจึงคือ ระบบ ESG และ ISO 26000 ในระดับองค์กรไม่ใช่การทดแทนกติกาหลักของรัฐ แต่ต้องทำงานคู่กันในลักษณะที่กรอบ nested levels ของบทนี้ได้เสนอไว้

8.3.4 การสังเคราะห์เปรียบเทียบ 4 ประเทศ

เพื่อสังเคราะห์ความแตกต่างเชิงสถาบันระหว่างสามกรณีศึกษาในรูปแบบที่เปรียบเทียบได้ ตารางที่ 8.2 ได้รวบรวมมิติสำคัญหกด้านที่สะท้อนเสาทั้งสี่ของธรรมาภิบาลและหลักการของ Jakarta Statement ที่หัวข้อ 8.2.1 ใช้เป็นเลนส์ประเมิน ผู้อ่านควรสังเกตสองรูปแบบในตารางนี้ รูปแบบแรกคือเส้นเวลาของการสร้างสถาบันที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนระหว่างสามกรณี รูปแบบที่สองคือลักษณะของกลไกการบังคับใช้ที่นำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต่างกัน

ตาราง 8- 2 การเปรียบเทียบโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมายและกลไกความสุจริตระหว่างสวีเดน เดนมาร์ก สิงคโปร์ และไทย

มิติเปรียบเทียบ	สวีเดน	เดนมาร์ก	สิงคโปร์	ไทย
หลักการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ	บัญญัติในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ ค.ศ. 1766	บัญญัติในกฎหมายและรัฐธรรมนูญสมัยใหม่	บัญญัติเฉพาะภายใต้กรอบความมั่นคงของรัฐ	พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
องค์กรตรวจสอบหลัก	Justitieombudsman (1809) + JK	Folketingets Ombudsmand (1955) + Rigsrevisionen	CPIB ใต้สำนักนายกรัฐมนตรี (1952)	ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ + สตง. + ผู้ตรวจการแผ่นดิน
ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร	อิสระจากรัฐบาล รายงานต่อ Riksdag	อิสระจากรัฐบาล รายงานต่อ Folketing	ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี	อิสระตามรัฐธรรมนูญ รายงานต่อรัฐสภา
ฐานความสำเร็จเชิงสถาบัน	สะสมยาวนาน 250 ปี + วัฒนธรรมความเป็นกลาง	สะสมเชิงสถาบัน + ความโปร่งใสด้านงบประมาณ	political will + พ.ร.บ. ป้องกันทุจริต + แรงจูงใจบุคลากร	กรอบกฎหมายใกล้เคียงสากล แต่การบังคับใช้และการประสานเชิงสถาบันยังจำกัด
คะแนน WJP (2024)	4 ของโลก (0.86)	1 ของโลก (0.90)	ในกลุ่มชั้นนำของเอเชีย	อันดับ 78 จาก 142
คะแนน CPI (2024)	80 (อันดับ 8)	90 (อันดับ 1)	84 (อันดับ 3)	34 (อันดับ 107)

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก *Sveriges Riksdag (1949), Riksdagens Ombudsmän (n.d.), UNESCO Memory of the World (n.d.), Quah (2017), World Justice Project (2024), Transparency International (2025),* สำนักงาน ป.ป.ช. (2568), และ *Kaufmann and Kraay (2024), CPIB (n.d.-a), National Library Board (n.d.), Lim and Tan (2026)*

ผลในตารางที่ 8-2 เผยให้เห็นรูปแบบที่ส่งทอดบทเรียนได้สามรูปแบบ รูปแบบแรกคือความหลากหลายของเส้นทางสู่ความสุจริต ซึ่งสะท้อนว่าไม่มีโมเดลเดี่ยวที่เป็นคำตอบ สวีเดนและเดนมาร์กใช้เส้นทางการสะสมของสถาบันยาวนาน ขณะที่สิงคโปร์ใช้เส้นทางของความมุ่งมั่นทางการเมืองและการบังคับใช้ที่เข้มข้นในระยะที่สั้นกว่ามาก รูปแบบที่สองคือความหลากหลายของรูปแบบทางกฎหมายของหน่วยงานตรวจสอบ คือ ทั้งหน่วยที่อิสระจากรัฐบาลและรายงานต่อรัฐสภา (สแกนดิเนเวีย ไทย) และหน่วยที่อยู่ในฝ่ายบริหารแต่มีอิสระเชิงปฏิบัติ (สิงคโปร์) ทั้งสองรูปแบบสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีได้ ตราบใดที่กลไกการคุ้มครองความเป็นอิสระทำงานจริง รูปแบบที่สามคือลักษณะของไทยที่เป็น "outlier" ในกลุ่มเปรียบเทียบ คือ มีการออกแบบเชิงรูปแบบใกล้เคียงนอร์ดิก (องค์กรอิสระตาม

รัฐธรรมนูญ + รายงานต่อรัฐสภา) แต่มีคะแนนผลลัพธ์ใกล้เคียงประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป

ในเชิงทฤษฎี รูปแบบเหล่านี้ยืนยันข้อเสนอของ Rothstein and Teorell (2008, 2015) ที่ว่าคุณภาพของรัฐขึ้นอยู่กับความเป็นกลางในการใช้อำนาจ ไม่ใช่รูปแบบทางสถาบันใดสถาบันหนึ่ง สิ่งที่ทำให้สวีเดน เดนมาร์ก และสิงคโปร์ลดช่องว่างการบังคับใช้ได้คือการสร้างระบบที่ทำให้การแทรกแซงทางการเมืองในการบังคับใช้กฎหมายมีต้นทุนสูงกว่าการยอมให้ระบบทำงานตามหน้าที่ ในขณะเดียวกัน Quah (2017) แสดงว่าสิ่งนี้สามารถเกิดได้ผ่านความมุ่งมั่นทางการเมืองที่ต่อเนื่อง ไม่จำเป็นต้องผ่านวัฒนธรรมที่สะสมยาวนาน บทเรียนที่ส่งต่อไปยัง 8.6 จึงคือ การปฏิรูปของไทยไม่ต้องเลือกระหว่างเส้นทางแบบสแกนดิเนเวียที่ใช้เวลานานกับเส้นทางแบบสิงคโปร์ที่อาศัย political will ตลอด แต่สามารถออกแบบ hybrid ที่เน้นการสร้างความเป็นอิสระเชิงปฏิบัติของ ป.ป.ช. การลงทุนในความต่อเนื่องของยุทธศาสตร์ความสุจริตข้ามรัฐบาล และการเสริมระบบคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่ครอบคลุมภาคเอกชนและสื่อ

ในเชิงบริบทของบทนี้ ตารางที่ 8.2 ทำหน้าที่เป็นภาพถ่ายเชิงเปรียบเทียบที่เชื่อมหัวข้อ 8.2 ที่วิเคราะห์ระดับมหภาค กับหัวข้อ 8.4 ที่จะวิเคราะห์ระดับองค์กรของวิกฤตจริยธรรมข้ามชาติ ภาพรวมที่ปรากฏในตารางคือ ระบบที่ลดช่องว่างได้ทุกระบบมีการทำงานประสานกันของกฎหมาย องค์กรอิสระ และวัฒนธรรมการบังคับใช้ ในขณะที่ระบบที่ยังเผชิญช่องว่างมีการพัฒนาในตัวบทกฎหมายล่วงหน้ากว่าการพัฒนาในการประสานเชิงสถาบันและวัฒนธรรมการบังคับใช้ ข้อค้นพบนี้คือฐานของหัวข้อ 8.6 ที่จะเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายว่าด้วยการเสริมเสาที่อ่อนแอของระบบไทยอย่างเฉพาะเจาะจง

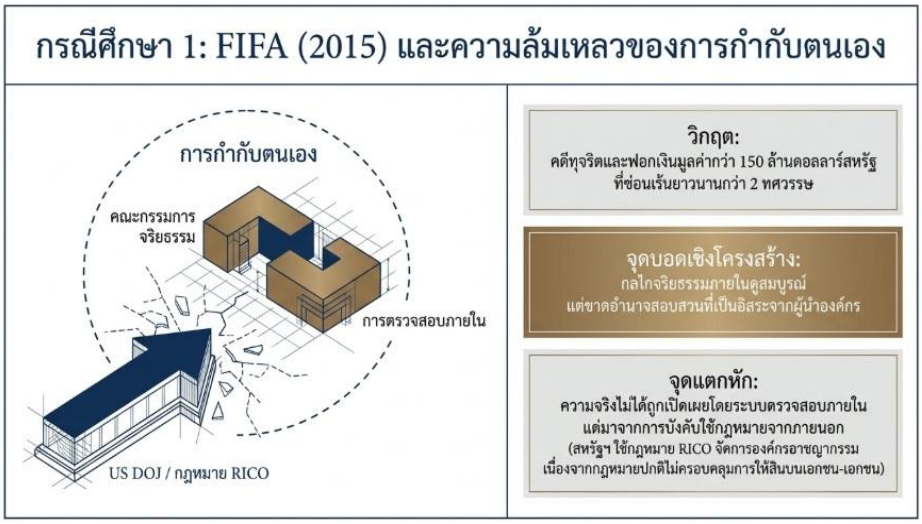
8.4 วิกฤตจริยธรรมขององค์กรระหว่างประเทศ: บทเรียนข้ามระดับ

หัวข้อ 8.2 และ 8.3 วิเคราะห์ระดับรัฐและระดับเปรียบเทียบระหว่างประเทศ แต่ข้อสังเกตในหัวข้อ 8.1.4 และ 8.3.3 ที่ว่าการประกาศใช้ ESG และ ISO 26000 ขององค์กรอาจกลายเป็นความชอบธรรมเชิงสัญลักษณ์ (symbolic legitimacy) เมื่อปราศจากฐานสถาบันที่มั่นคง จำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบในระดับองค์กรข้ามชาติด้วย เพราะวิกฤตในระดับนั้นเปิดเผยกลไกความล้มเหลวที่อาจปรากฏในรูปคล้ายกันทั้งในระดับรัฐและระดับองค์กรเอกชน หัวข้อ 8.4 เลือกกรณีศึกษาสองกรณีที่เกิดในประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีกรอบกฎหมายและกลไกตรวจสอบที่สมบูรณ์ในเชิงรูปแบบ คือ คดีทุจริตของสหพันธ์ฟุตบอลนานาชาติ (FIFA) ในปี ค.ศ. 2015 ในฐานะตัวแทนขององค์กรกำกับตนเองที่ระบบการกำกับล้มเหลว และการล่มสลายของบริษัท Wirecard AG ในปี ค.ศ. 2020 ในฐานะตัวแทนของบริษัทจดทะเบียนที่มีรายงานความยั่งยืนตามกรอบ ESG และผ่านการตรวจสอบของผู้สอบบัญชีระดับสากล แต่ปกปิดการฉ้อโกงในระดับโครงสร้างได้ยาวนานกว่าทศวรรษ ทั้งสองกรณีให้บทเรียนที่ส่งทอดได้ไปยังการออกแบบโครงสร้างกฎหมายระดับชาติของไทย

8.4.1 FIFA ปี ค.ศ. 2015: ความล้มเหลวของระบบการกำกับตนเอง

เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 2015 กระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกาประกาศคำฟ้องที่มี 47 ข้อหา ความยาว 164 หน้า ต่อเจ้าหน้าที่ FIFA จำนวน 9 คน และผู้บริหารบริษัทการตลาดด้านกีฬา 5 คน ในข้อหาสมคบทำกิจการต้องห้าม (racketeering conspiracy) การฟอกเงิน และการใช้สื่อสารฉ้อโกง (wire fraud) ครอบคลุมการกระทำที่ย้อนหลังไปถึงทศวรรษ 1990 มูลค่าสินบนและเงินทอนรวมกันกว่า 150 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (US Department of Justice, 2015) ตำรวจสวิสจับกุมเจ้าหน้าที่ 7 คนในโรงแรมที่ใช้จัดประชุม FIFA Congress ครั้งที่ 65 ที่ซูริก และในวันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ. 2015 DOJ เพิ่มคำฟ้องอีก 16 ราย ทำให้ฟ้องรวม

เป็น 92 ข้อหา (US Department of Justice, 2015b) เซ็พ บลัตเตอร์ ประธาน FIFA ในขณะนั้น ลาออกจากตำแหน่งภายในไม่กี่วันหลังการจับกุม



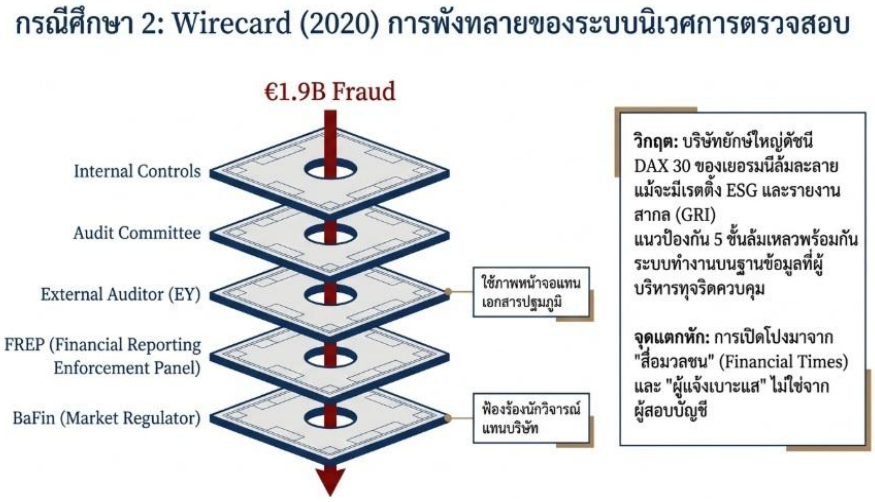
ภาพที่ 8- 13 วิกฤตจริยธรรม FIFA ค.ศ. 2015: โครงข่ายการทุจริตข้ามชาติ
ที่มา. ผู้เขียนสังเคราะห์จาก U.S. Department of Justice (2015); Davis (2015)

ประเด็นที่ทำให้กรณี FIFA สำคัญในเชิงทฤษฎีคือลักษณะของการตอบสนองทางกฎหมาย American Society of International Law วิเคราะห์ว่า DOJ ต้องใช้กฎหมาย Racketeer Influenced and Corrupt Organizations (RICO) Act ซึ่งเดิมออกแบบเพื่อใช้กับองค์กรอาชญากรรม แทนข้อหาการให้สินบนปกติ เพราะกฎหมายของสหรัฐอเมริกาไม่มีบทบัญญัติเฉพาะที่ครอบคลุมการให้สินบนระหว่างเอกชนกับเอกชน และ FIFA, CONCACAF, และ CONMEBOL ทุกแห่งมีสถานะเป็นองค์กรเอกชนภายใต้กฎหมายในประเทศ มิใช่องค์กรของรัฐหรือองค์กรระหว่างประเทศ (Davis, 2015) สถานะนี้ทำให้กลไกการตรวจสอบจากภายนอกจำกัดอยู่ที่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของรัฐที่มีเขตอำนาจครอบคลุม และทำให้ระบบจริยธรรมภายในของ FIFA เอง ซึ่งเป็นแกนกลางของการกำกับ กลายเป็นกลไกที่อ่อนแอที่สุด

เมื่อวิเคราะห์ผ่านเลนส์เสาทั้งสี่ของธรรมาภิบาล กรณี FIFA แสดงว่าระบบที่ดูสมบูรณ์ในเชิงรูปแบบ คือ มีคณะกรรมการจริยธรรม มีจรรยาบรรณเขียนไว้ในระเบียบ มีรอบการตรวจสอบภายในประจำปี สามารถดำรงอยู่คู่กับการทุจริตเชิงระบบนานกว่าสองทศวรรษได้ ตราบใดที่กลไกเหล่านั้นไม่มีอำนาจสอบสวนที่อิสระจากผู้นำองค์กร ปรากฏการณ์นี้ตรงกับสิ่งที่หัวข้อ 8.2.1 ระบุว่าเป็นช่องว่างของหลักการ Jakarta Statement เรื่อง mandate และ external accountability และยืนยันข้อเสนอของบทนี้ที่ว่าโครงสร้างเชิงรูปแบบเป็นเงื่อนไขจำเป็นแม้ไม่เพียงพอ ในเชิงเปรียบเทียบกับกรณีไทยใน 8.3.3 ทั้งสองกรณีเปิดเผยช่องว่างจากการสอบสวนของหน่วยงานต่างประเทศ มิใช่จากระบบตรวจสอบในประเทศหรือในองค์กรเอง

8.4.2 Wirecard ปี ค.ศ. 2020: ความชอบธรรมเชิงสัญลักษณ์ของ ESG และการสอบบัญชี

หากกรณี FIFA เปิดเผยความล้มเหลวของระบบการกำกับตนเอง กรณี Wirecard AG ในปี ค.ศ. 2020 เปิดเผยความเปราะบางของระบบตรวจสอบที่ดูเหมือนจะ "ครบถ้วน" ที่สุดในระบบทุนนิยมร่วมสมัย Wirecard เป็นบริษัทเทคโนโลยีการชำระเงินของเยอรมนีที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ Deutsche Börse ตั้งแต่ ค.ศ. 2005 และเข้าสู่ดัชนี DAX 30 ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2018 แทนที่ Commerzbank ในฐานะหนึ่งในบริษัทชั้นนำของเยอรมนี (Theissen & Theissen ,2020) ในวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 2020 บริษัทยื่นล้มละลายหลังเปิดเผยว่าเงินสด 1.9 พันล้านยูโรที่ระบุในงบดุลว่าฝากอยู่ในบัญชี trustee ที่ธนาคารในฟิลิปปินส์ "อาจไม่มีอยู่จริง" ส่งผลให้ราคาหุ้นร่วงจาก 104.50 ยูโรในวันที่ 17 มิถุนายน เหลือ 1.28 ยูโรในวันที่ 26 มิถุนายน และทำให้ Wirecard กลายเป็นสมาชิก DAX รายแรกในประวัติศาสตร์ที่ขอความคุ้มครองจากเจ้าหนี้ภายใต้กฎหมายล้มละลาย (Jo et al. ,2021)



ภาพที่ 8- 14 การล่มสลายของ Wirecard AG ค.ศ. 2020: ความล้มเหลวของการกำกับดูแลหลายชั้น

ที่มา. ผู้เขียนสังเคราะห์จาก Theissen & Theissen (2020); Jo et al. (2021)

จุดที่ทำให้ Wirecard เป็นกรณีศึกษาที่สำคัญในเชิงสถาบัน คือ การวิเคราะห์ของบล็อก Oxford Business Law (Theissen & Theissen, 2020) ระบุว่าแนวป้องกันการฉ้อโกงห้าชั้นที่ทฤษฎีว่าด้วยการกำกับองค์กรถือว่าเป็นมาตรฐานล้มเหลวพร้อมกันหมด ชั้นแรกคือระบบควบคุมภายในของบริษัท ชั้นที่สองคือคณะกรรมการตรวจสอบและคณะกรรมการกำกับดูแล ชั้นที่สามคือผู้สอบบัญชีภายนอก คือ Ernst & Young ที่รับรองงบการเงินอย่างไม่มีเงื่อนไขตั้งแต่ ค.ศ. 2009 ถึง 2018 ชั้นที่สี่คือหน่วยงานตรวจสอบรายงานทางการเงิน คือ Financial Reporting Enforcement Panel (FREP) ที่มีบุคลากรเพียง 15 คนและงบประมาณ 6 ล้านยูโรต่อปี และชั้นที่ห้าคือหน่วยกำกับดูแลตลาด คือ BaFin ซึ่งกลับฟ้องนักข่าวและผู้ขายชอร์ตที่วิจารณ์ Wirecard แทนที่จะตรวจสอบการกระทำของ Wirecard เอง ความล้มเหลวที่สำคัญที่สุดในเชิงเทคนิคคือ การที่ EY ใช้สำเนาภาพหน้าจอที่ลูกค้าจัดเตรียมแทนการยืนยันยอดเงินกับธนาคารโดยตรงตามมาตรฐาน ISA 505.7 ซึ่งต่อมาพบว่าใบรับรองธนาคารที่ใช้เป็นหลักฐานเป็นเอกสารปลอม (Theissen & Theissen, 2026)

ความสำคัญของกรณี Wirecard ต่อข้อเสนอ symbolic legitimacy ของบทนี้ปรากฏชัดในข้อเท็จจริงว่า Wirecard ก่อนการล่มสลายมีรายงานความยั่งยืนตามกรอบ Global Reporting Initiative และผ่านการประเมิน ESG ของหลายสำนักจัดอันดับ ขณะที่ EY เป็นหนึ่งในสี่บริษัทตรวจสอบบัญชีที่ใหญ่ที่สุดของโลกที่อยู่ใต้กรอบ International Standards on Auditing แต่กลไกเหล่านี้ทั้งหมดไม่สามารถยับยั้งหรือเปิดเผยการฉ้อโกงเชิงโครงสร้างของบริษัทได้ การเปิดเผยมาจากการรายงานสืบสวนของ Financial Times ตั้งแต่ ค.ศ. 2015 ที่ขับเคลื่อนโดย Dan McCrum และจากผู้แจ้งเบาะแสในทีมกฎหมายของ Wirecard Singapore ในปี ค.ศ. 2018 ผลของการล่มสลายนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมาย Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz (FISG) ของเยอรมนีในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2021 ที่ยกเลิกระบบสองชั้นของการบังคับใช้ทางการเงิน เพิ่มอำนาจของ BaFin ในการค้นและยึดเอกสาร เพิ่มเพดานความรับผิดของผู้สอบบัญชี และกำหนดระยะเวลาสูงสุดของผู้สอบบัญชีรายเดียว (Theissen & Theissen, 2026)

8.4.3 การวิเคราะห์ผ่านวรรณกรรมการกำกับองค์กรและความยั่งยืน

บทวิเคราะห์โครงสร้างความล้มเหลวข้ามสถาบัน (Cross-Level Pathology)

มิติการวิเคราะห์	FIFA (NGO กำกับตนเอง)	Wirecard (บริษัทมหาชน DAX 30)
กลไกเชิงรูปแบบที่ล้มเหลว	คณะกรรมการจริยธรรมและระเบียบภายใน	ผู้สอบบัญชีระดับสากล (EY) และเรตติ้ง ESG
จุดบอดเชิงสถาบัน	ขาดความเป็นอิสระจากผู้นำองค์กร	ผู้สอบบัญชีไม่ตรวจสอบแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary documents)
จุดแตกหักที่เปิดเผยความจริง	กระทรวงยุติธรรมต่างประเทศ (สหรัฐฯ)	สื่อมวลชนและผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblowers)

Synthesis Callout

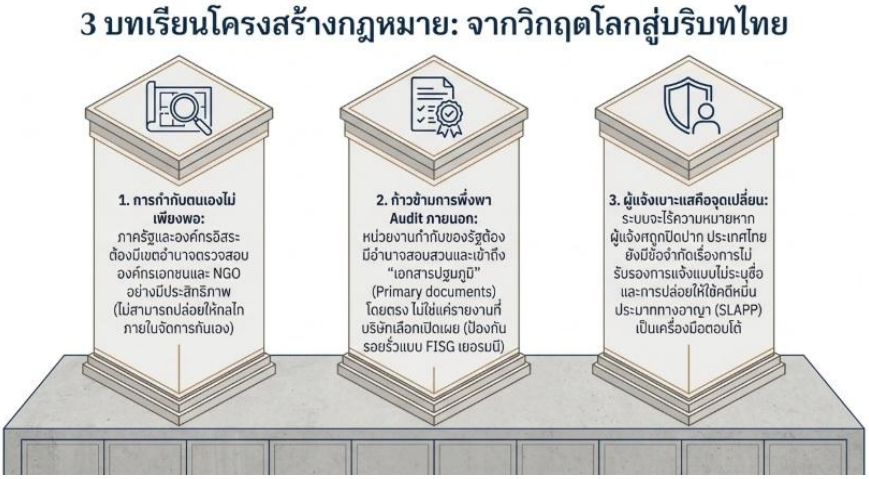
ระบบตรวจสอบเชิงรูปแบบไม่สามารถต้านทานการสมรู้ร่วมคิดระดับบริหารได้ หากปราศจากการแทรกแซงจาก 'ตัวแสดงภายนอก' ที่มีอำนาจและอิสระที่แท้จริง

ภาพที่ 8- 15 ตารางพยาธิวิทยาข้ามระดับ (Cross-Level Pathology): การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ FIFA และ Wirecard
ที่มา. ผู้เขียนสังเคราะห์จาก U.S. Department of Justice (2015); Theissen & Theissen (2020); Jo et al. (2021)

วรรณกรรมว่าด้วยการกำกับองค์กรและความยั่งยืนช่วยจัดวางสองกรณีนี้ในกรอบทฤษฎีที่กว้างกว่า งานวิจัยใน Journal of Business Ethics ในประเด็นวัฒนธรรมจริยธรรมในองค์กรและการทุจริต (van Zijl et al., 2021) ชี้ว่าโครงสร้างทางการของการกำกับ เช่น คณะกรรมการตรวจสอบ จรรยาบรรณ และระบบรายงาน เป็นเงื่อนไขจำเป็นแต่ไม่เพียงพอต่อการป้องกันการทุจริตเชิงระบบ เพราะวัฒนธรรมจริยธรรมในระดับการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงเป็นปัจจัยกลางที่ส่งผลต่อพฤติกรรมจริงของบุคลากรมากกว่ากฎเกณฑ์เขียน ในทำนองเดียวกัน บทความใน Sustainability Accounting, Management and Policy Journal เรื่องการกำกับด้านการต่อต้านทุจริตและความยั่งยืน (Sustainability Accounting, Management and Policy Journal, 2022) ตั้งข้อสังเกตว่ารายงาน ESG และการรับรองการตรวจสอบบัญชีในระดับสากลทำงานบนสมมติฐานของความเป็นกลางของผู้ตรวจสอบและความสมบูรณ์ของข้อมูลที่บริษัทให้ ซึ่งสมมติฐานทั้งสองเป็นจุดอ่อนสำคัญของระบบในกรณีที่ผู้บริหารร่วมมือกันในการบิดเบือนข้อมูล

ข้อสังเกตุเหล่านี้ตรงกับรูปแบบที่ปรากฏในกรณี FIFA และ Wirecard อย่างชัดเจน ทั้งสองกรณีมีองค์ประกอบของการกำกับครบถ้วนในเชิงรูปแบบ มีคณะกรรมการที่อิสระในแง่กฎหมาย มีการรายงานต่อผู้มีส่วนได้เสีย มีกลไกตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก แต่กลไกเหล่านั้นทำงานบนฐานของข้อมูลที่ผู้บริหารควบคุม และไม่มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงในระดับเอกสาร primary จนกว่าจะเกิดวิกฤต กรอบ ESG และ ISO 26000 ที่บทที่ 7 ของหนังสือเล่มนี้วิเคราะห์ ในมิตินี้จึงเป็นได้ทั้งเครื่องมือเสริมความสุจริต เมื่อมีฐานสถาบันรองรับ และเครื่องมือเสริมความชอบธรรมเชิงสัญลักษณ์ เมื่อฐานสถาบันอ่อนแอ การวิเคราะห์ในกรอบ nested levels ของบทที่ 8 จึงไม่ใช่การปฏิเสธคุณค่าของ ESG หรือ ISO 26000 แต่เป็นการระบุเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อให้เครื่องมือเหล่านี้สร้างผลในเชิงสาระ มิใช่ในเชิงรูปแบบเท่านั้น

8.4.4 บทเรียนสำหรับโครงสร้างกฎหมายของไทย



ภาพที่ 8- 16 สามบทเรียนสำหรับประเทศไทยจากกรณีองค์กรข้ามชาติ

ที่มา. ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD (2021); Transparency International (2025)

กรณี FIFA และ Wirecard มีนัยตรงต่อการออกแบบโครงสร้างกฎหมายและสถาบันของไทยในสามทาง ทางแรก การกำกับตนเองของภาคเอกชนและองค์กรไม่แสวงกำไรไม่ใช่ทางเลือกที่เพียงพอ แม้ในสภาพแวดล้อมที่มีกรอบกฎหมายเข้มข้น เพราะกลไกตรวจสอบภายในมีแนวโน้มที่จะอยู่ใต้อิทธิพลของผู้นำองค์กร ดังนั้นระบบกำกับของภาครัฐและองค์กรอิสระต้องมีอำนาจครอบคลุมการกระทำของภาคเอกชนและองค์กรไม่แสวงกำไรอย่างมีประสิทธิภาพ ทางที่สอง การพึ่งพาผู้ตรวจสอบบัญชีภายนอกในฐานะกลไกป้องกันหลักไม่เพียงพอ การปฏิรูป FISG ของเยอรมนีหลัง Wirecard แสดงว่าจำเป็นต้องมีการตรวจสอบโดยหน่วยงานกำกับของรัฐที่มีอำนาจสอบสวนเอกสาร primary โดยตรง มิใช่เพียงรายงานที่บริษัทเลือกเปิดเผย และทางที่สาม ระบบคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของทั้งสองกรณี ทั้ง FIFA และ Wirecard ถูกเปิดเผยจากผู้แจ้งเบาะแสและสื่อสืบสวน มิใช่จากระบบตรวจสอบภายใน หากระบบคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในไทยที่บทที่ 6 ได้วิเคราะห์ไว้ยังมีข้อจำกัดด้านการรายงานแบบไม่ระบุชื่อและถูกตอบโต้ด้วยคดีหมิ่น

ประมาททางอาญา (Nishimura & Asahi, 2025) ความเป็นไปได้ที่จะค้นพบช่องว่างในระดับองค์กรก่อนเกิดวิกฤตจะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

โดยรวมแล้ว หัวข้อ 8.4 ยืนยันข้อเสนอกลางของบทนี้ที่ว่าโครงสร้างกฎหมายและสถาบันในระดับชาติเป็นเงื่อนไขจำเป็นสำหรับการกำกับองค์กรในระดับเอกชนและองค์กรไม่แสวงกำไรด้วยเช่นกัน เครื่องมือระดับองค์กรในบทที่ 6 และ 7 ทั้งระบบ COI การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ระบบนิเวศแห่งความสุจริต ESG และ ISO 26000 จะให้ผลลัพธ์ในเชิงสาระได้ก็ต่อเมื่อมีฐานสถาบันรองรับ ข้อค้นพบนี้คือฐานของการสังเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จและความล้มเหลวในหัวข้อ 8.5 และของข้อเสนอเชิงนโยบายในหัวข้อ 8.6

8.5 ปัจจัยแห่งความสำเร็จและความล้มเหลว: การสังเคราะห์ตามหลักความสุจริต

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบในหัวข้อ 8.3 และวิกฤตขององค์กรข้ามชาติในหัวข้อ 8.4 บทนี้สังเคราะห์ปัจจัยที่แยกแยะระบบที่ลดช่องว่างการบังคับใช้ได้สำเร็จออกจากระบบที่ยังเผชิญช่องว่างเป็นห้าประการที่เสริมซึ่งกันและกัน ปัจจัยเหล่านี้สอดคล้องกับหลักการในชุด OECD Recommendation on Public Integrity ปี ค.ศ. 2017 และหลักการ Jakarta Statement (UNODC, 2012, 2020) และเชื่อมตรงกับเสาทั้งสี่ของธรรมาภิบาลในบทที่ 2 และเครื่องมือระดับองค์กรในบทที่ 6 และ 7

ภาพที่ 8- 17 ห้าเสาหลักแห่งความสำเร็จในการสร้างธรรมาภิบาลที่ยั่งยืน

ที่มา. ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD (2021); Transparency International (2025); Rothstein & Teorell (2008)

ปัจจัยแรกคือ**ความชัดเจนและความสอดคล้องของกรอบกฎหมาย** (clarity and coherence of legal framework) ซึ่งหมายถึงการที่กฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายลำดับรอง ทำงานสอดประสานกันโดยไม่มีช่องว่างเชิงเขตอำนาจ กรณีของสวีเดนและเดนมาร์กแสดงว่าความชัดเจนนี้สามารถสะสมในรอบสองศตวรรษได้ ขณะที่กรณีของไทยใน 8.2.1 แสดงว่ากรอบในระดับรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใกล้เคียงสากล แต่กฎหมายลำดับรองในประเด็นการล็อบบี้ การเปิดเผยทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ระดับรอง และการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในภาคเอกชน ยังขาดความครอบคลุม ปัจจัยนี้เชื่อมตรงกับเสานิติธรรมในบทที่ 2 และเป็นเงื่อนไขจำเป็นต่อการบังคับใช้ระบบ COI ในบทที่ 6

ปัจจัยที่สองคือ**ความเป็นอิสระเชิงปฏิบัติของหน่วยตรวจสอบ** (functional independence of oversight bodies) ซึ่งวัดที่ความสามารถในการสอบสวนและตัดสินใจโดยไม่ติดเครือข่ายอำนาจในแต่ละช่วงเวลา หลัก Jakarta Principles เน้นว่าความเป็นอิสระมิใช่สถานะทางกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องครอบคลุมการแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง งบประมาณ และอำนาจในการสรรหาบุคลากร

กรณีของสิงคโปร์แสดงว่าหน่วยที่อยู่ในฝ่ายบริหารยังคงทำงานได้อย่างอิสระ หากมีการคุ้มครองทางรัฐธรรมนูญและความมุ่งมั่นทางการเมือง ขณะที่กรณีของ FIFA และ Wirecard แสดงว่าหน่วยตรวจสอบภายในที่ขาดความเป็นอิสระทางปฏิบัติทำให้กลไกตรวจสอบที่ดูสมบูรณ์ในเชิงรูปแบบไม่ทำงาน ปัจจัยนี้สำคัญต่อระบบ whistleblowing และระบบนิเวศแห่งความสุจริตในบทที่ 6

ปัจจัยที่สามคือ**การถ่วงดุลและการประสานระหว่างหน่วย** (cross-checks and inter-institutional coordination) ที่ทำให้ความล้มเหลวของหน่วยใดหน่วยหนึ่งสามารถถูกตรวจจับโดยหน่วยอื่น กรณี Wirecard แสดงในเชิงผกผันว่าระบบที่มีหลายชั้นของการตรวจสอบ คือ ผู้สอบบัญชีภายใน คณะกรรมการตรวจสอบ ผู้สอบบัญชีภายนอก หน่วยตรวจรายงานทางการเงิน และหน่วยกำกับตลาด สามารถล้มเหลวพร้อมกันได้หากการประสานไม่มีระบบการแบ่งหน้าที่ที่ชัดเจน OECD (2018, 2026) ระบุว่าการประสานเชิงสถาบันของไทยยังมีจุดอ่อนเมื่อกลไกประสานหลักถูกระงับภายหลังการเปลี่ยนรัฐบาล ปัจจัยนี้เชื่อมเสาความรับผิดรับชอบในบทที่ 2 และข้อกำหนด ISO 26000 เรื่องความรับผิดรับชอบหลายมิติในบทที่ 7

ปัจจัยที่สี่คือ**การตรวจสอบของภาคประชาสังคมและสื่อ** (civic and press oversight) ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกถ่วงดุลที่อยู่นอกโครงสร้างทางการของรัฐ หลักการเข้าถึงเอกสารราชการของสวีเดนตั้งแต่ ค.ศ. 1766 คือฐานของระบบนี้ในรูปแบบที่ทนทานที่สุด ในขณะที่กรณีของ Wirecard และ FIFA ทั้งสองถูกเปิดเผยจากการรายงานสืบสวนของสื่อและจากผู้แจ้งเบาะแส มิใช่จากระบบตรวจสอบในประเทศ สำหรับไทย OECD (2021) ระบุว่าคุณภาพของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อยู่ในระดับใกล้เคียงค่าเฉลี่ยภูมิภาค แต่การปฏิบัติยังคงมีอุปสรรค ปัจจัยนี้เชื่อมตรงกับเสาความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในบทที่ 2

ปัจจัยที่ห้าคือ**วัฒนธรรมการบังคับใช้และความตั้งใจทางการเมือง** (enforcement culture and political will) ซึ่งเป็นปัจจัยที่จับต้องได้ยากที่สุดในเชิงสถาบัน แต่ปรากฏผลในเชิงประจักษ์ผ่านความต่อเนื่องของยุทธศาสตร์ความสุจริตข้ามรัฐบาล Quah (2017) วิเคราะห์ว่าสิ่งนี้คือปัจจัยกลางที่ทำให้สิงคโปร์ลดช่องว่างการบังคับใช้ได้ในเวลาที่สั้นกว่าสแกนดิเนเวียมาก ในกรณีของไทย การที่กลไกประสานยุทธศาสตร์ความสุจริตถูกระงับหลังการเปลี่ยนรัฐบาลในปี พ.ศ. 2567 (OECD, 2026) เป็นสัญญาณสำคัญว่าความต่อเนื่องเชิงสถาบันยังเปราะบาง ปัจจัยนี้คือฐานที่ทำให้เครื่องมือ ESG และ ISO 26000 ในบทที่ 7 สามารถสร้างผลในเชิงสาระแทนที่จะเป็นความชอบธรรมเชิงสัญลักษณ์เพียงอย่างเดียว

ปัจจัยทั้งห้านี้ทำงานในลักษณะที่ Rothstein and Teorell (2008) เสนอว่าเป็นองค์ประกอบของความเป็นกลางของรัฐ คือ ไม่มีปัจจัยใดเพียงพอด้วยตัวเอง การปฏิรูปที่เน้นเฉพาะปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งโดยไม่พิจารณาปัจจัยอื่นจะให้ผลลัพธ์จำกัด นี่คือสาเหตุที่ข้อเสนอเชิงนโยบายในหัวข้อ 8.6 ออกแบบในลักษณะที่เสริมกันหลายปัจจัยพร้อมกัน

8.6 ข้อเสนอเชิงนโยบายและการออกแบบสถาบันสำหรับประเทศไทย

จากการวินิจฉัยในห้าหัวข้อก่อนหน้า บทนี้เสนอข้อเสนอเชิงนโยบายและการออกแบบสถาบันสามข้อสำหรับประเทศไทย โดยเน้นการบูรณาการระหว่างกติกาหลักของรัฐกับเครื่องมือระดับองค์กรในบทที่ 6 และ 7 ข้อเสนอเหล่านี้ออกแบบในลักษณะ hybrid ที่ผสมจุดแข็งของโมเดลสแกนดิเนเวียและสิงคโปร์ที่ 8.3.4 ระบุไว้ และตอบสนองต่อช่องว่างเฉพาะของไทยที่ 8.2 และ 8.3.3 วินิจฉัย

ข้อเสนอแรกคือ**การเสริมความเป็นอิสระเชิงปฏิบัติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผ่านการปฏิรูปกระบวนการสรรหาและการคุ้มครองวาระ** การออกแบบของไทยปัจจุบันให้ ป.ป.ช. มีสถานะอิสระตาม

รัฐธรรมนูญ แต่กระบวนการสรรหาที่ผ่านคณะกรรมการสรรหาซึ่งองค์ประกอบเองได้รับการตั้งคำถาม และการที่อำนาจของ ป.ป.ช. กระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับทำให้ความเป็นอิสระเชิงปฏิบัติยังไม่ครอบคลุมตามมาตรฐานของ Jakarta Principles เรื่อง appointment, continuity, removal และ sufficient resources (UNODC, 2012, 2020) ข้อเสนอจึงครอบคลุมการทบทวนองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาเพื่อลดความเสี่ยงของการแทรกแซง การกำหนดงบประมาณขั้นต่ำของ ป.ป.ช. ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และการนำหลักการของมาตรา 22G ของรัฐธรรมนูญสิงคโปร์มาดัดแปลง โดยให้ ป.ป.ช. สามารถยื่นเรื่องต่อรัฐสภาหรือศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่ฝ่ายบริหารแทรกแซงการสอบสวน ข้อเสนอนี้สนับสนุนระบบ COI และ whistleblowing ในบทที่ 6 โดยตรง เพราะ ป.ป.ช. ที่อิสระและมีทรัพยากรเพียงพอเป็นปลายทางสถาบันที่ผู้แจ้งเบาะแส

ในระดับองค์กรต้องอาศัย

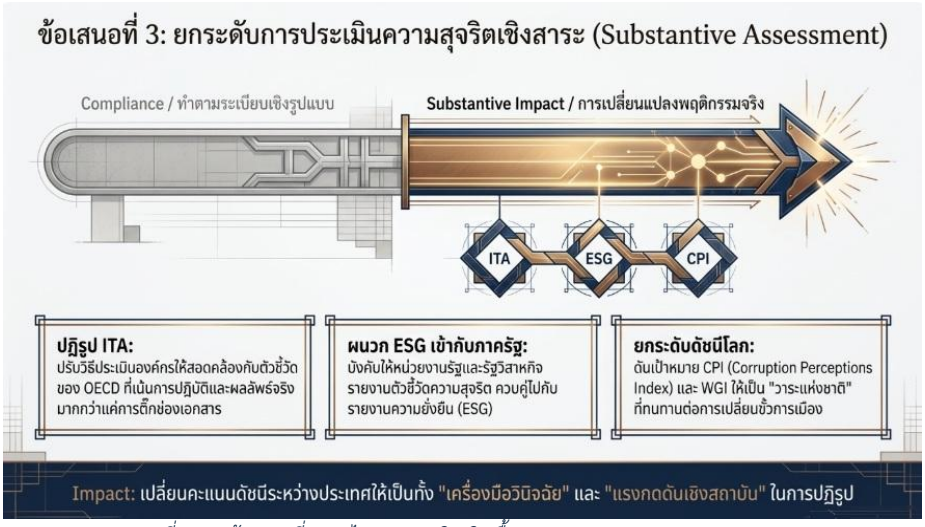
ภาพที่ 8- 18 ข้อเสนอที่ 1: ก่อนและหลังการปฏิรูปองค์กรอิสระด้านต่อต้านการทุจริต
ที่มา. ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD (2021); UNODC (2012)

ข้อเสนอที่สองคือ**การสร้างระบบคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสแบบบูรณาการที่ครอบคลุมทั้งภาครัฐและภาคเอกชน** โดยอนุญาตการแจ้งแบบไม่ระบุชื่อและจำกัดการใช้คดีหมิ่นประมาททางอาญาเป็นเครื่องมือตอบโต้ ปัจจุบันการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในไทยกระจายอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา และระเบียบเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน ทำให้ขาดความครอบคลุมและไม่เชื่อมโยงกับภาคเอกชนตามมาตรฐาน OECD (2024, 2026) Nishimura และ Asahi (2025) ระบุว่าการห้ามรายงานแบบไม่ระบุชื่อและการตอบโต้ผ่านคดีหมิ่นประมาททางอาญาเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้แจ้งเบาะแสในกรณีอย่าง Wirtgen Thailand เลือกแจ้งกับหน่วยงานต่างประเทศแทน ข้อเสนอจึงครอบคลุมการตรากฎหมายเฉพาะว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่ครอบคลุมภาคเอกชนและภาคประชาสังคม การปฏิรูปบทบัญญัติว่าด้วยการหมิ่นประมาททางอาญาเพื่อจำกัดการใช้กับการเปิดเผยเรื่องประโยชน์สาธารณะ และการจัดตั้งช่องทางรับเรื่องที่อิสระจากผู้บริหารองค์กร เพื่อให้ระบบในบทที่ 6 ทำงานได้อย่างมีประสิทธิผล และเสริมการประยุกต์ใช้ ISO 26000 ในบทที่ 7 ที่กำหนดเรื่องการเคารพสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้มีส่วนได้เสีย

ภาพที่ 8- 19 ข้อเสนอที่ 2: ระบบคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่เข้มแข็งและบูรณาการ

ที่มา. ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD (2021); Transparency International (2025)

ข้อเสนอที่สามคือ**การประเมินความสุจริตประจำปีที่เชื่อมโยงกับดัชนีระหว่างประเทศและกรอบ ESG ในระดับองค์กร** การประเมิน ITA ของไทยในรูปแบบปัจจุบันถูก OECD (2026) วิจารณ์ว่าวัดในเชิง compliance มากกว่าสาระ ทำให้คะแนนสูงไม่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเชิงสถาบัน ข้อเสนอจึงครอบคลุมการปรับวิธีประเมิน ITA ให้สอดคล้องกับดัชนี OECD Public Integrity Indicators ที่แยกการวัดกฎหมายออกจากการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ การกำหนดให้องค์กรภาครัฐและรัฐวิสาหกิจรายงานตัวชี้วัดความสุจริตควบคู่กับรายงานความยั่งยืนตามกรอบ ESG และการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาคะแนน CPI/WGI/WJP ของไทยเป็นวาระแห่งชาติที่ทนทานต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ข้อเสนอนี้เชื่อมเครื่องมือระดับองค์กรของบทที่ 7 เข้ากับกติกาหลักของรัฐในบทที่ 8 อย่างเป็นรูปธรรม โดยทำให้คะแนนของไทยในดัชนีระหว่างประเทศกลายเป็นทั้งเครื่องมือวินิจฉัยสำหรับฝ่ายนโยบายและแรงกดดันเชิงสถาบันต่อการปฏิรูป



ภาพที่ 8- 20 ข้อเสนอที่ 3: กลไกการประเมินเชิงเนื้อหาแบบบูรณาการ ESG และ ISO 26000

ที่มา. ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD (2026); Transparency International (2025)

ข้อเสนอทั้งสามนี้ออกแบบให้เสริมซึ่งกันและกัน การปฏิรูป ป.ป.ช. โดยลำพังจะเพิ่มความเป็นอิสระเชิงสถาบัน แต่ไม่ครอบคลุมระบบคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

ที่ป้อนข้อมูลให้ ป.ป.ช. ทำงาน การปฏิรูปการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสโดยลำพังจะเพิ่มข้อมูลที่เข้าสู่ระบบ แต่ไม่รับประกันว่าระบบประเมินจะวัดผลลัพธ์อย่างมีสาระ และการปรับระบบประเมินโดยลำพังจะเพิ่มความสามารถในการวินิจฉัย แต่ไม่แก้ปัญหาทางสถาบันที่อยู่เบื้องหลัง การออกแบบให้ทั้งสามข้อเสนอเดินคู่กันคือสิ่งที่หัวข้อ 8.5 เรียกว่าการแก้ไขปัจจัยที่เสริมกันพร้อมกัน และเป็นทางเดียวที่ทำให้การปฏิรูปสร้างผลในเชิงสาระมากกว่าเชิงรูปแบบ

ภาพที่ 8- 21 แผนที่การพึ่งพากันระหว่างสามข้อเสนอเชิงนโยบาย

นโยบาย ที่มา. ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD (2021); Rothstein & Teorell (2008)

แผนที่การพึ่งพากันในภาพที่ 8.21 สะท้อนข้อเสนอกลางของบทที่ 8 ที่ว่าธรรมาภิบาลเชิงสถาบันไม่อาจสร้างได้จากการปฏิรูปเพียงจุดเดียว แต่ต้องการระบบนิเวศที่องค์ประกอบทั้งสามเสริมซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่อง หลักการนี้สอดคล้องกับกรอบความสุจริตสาธารณะของ OECD (2021) ที่เน้นว่าความยั่งยืนของการปฏิรูปขึ้นอยู่กับความสอดคล้องเชิงระบบ (systemic coherence) ไม่ใช่เพียงความสมบูรณ์ของกฎหมายเพียงฉบับใดฉบับหนึ่ง

8.7 บทสรุป

บทที่ 8 ตั้งคำถามว่าโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย องค์กรอิสระ และดัชนีบ่งชี้ความสุจริตระหว่างประเทศ ส่งผลต่อความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของรัฐและองค์กรในประเทศไทยอย่างไร และเสนอข้อค้นพบหลักว่ากติกาหลักของรัฐเป็นเงื่อนไขจำเป็นแม้ไม่เพียงพอของความสุจริตในระดับองค์กร ข้อสรุปนี้ปรากฏชัดในสามชั้นของหลักฐาน ชั้นแรกคือหลักฐานเชิงปริมาณจากดัชนี WGI ของไทยในตารางที่ 8.1 ที่แสดงว่าคะแนนการควบคุมการทุจริตลดลงต่อเนื่องในขณะที่คะแนนคุณภาพการกำกับดูแลและนิติธรรมทรงตัว ปรากฏการณ์นี้เป็นลายมือชื่อเชิงประจักษ์ของช่องว่างการบังคับใช้ ชั้นที่สองคือหลักฐานเชิงเปรียบเทียบในตารางที่ 8.2 ที่แสดงว่าระบบที่ลดช่องว่างการบังคับใช้ได้สำเร็จ ทั้งสแกนดิเนเวียและสิงคโปร์มีการประสานกันของกฎหมาย องค์กรอิสระ และวัฒนธรรมการบังคับใช้ในรูปแบบที่แตกต่างกัน แต่ครบทั้งสามองค์ประกอบ และชั้นที่สามคือหลักฐานจากกรณีองค์กรข้ามชาติที่แสดงว่าแม้ในประเทศพัฒนาแล้วที่มีกรอบกำกับเข้มข้น ระบบที่ดูสมบูรณ์ในเชิงรูปแบบยังคงล้มเหลวได้หากปราศจากการทำงานจริงของกลไกตรวจสอบ

ภาพที่ 8- 22 แบบจำลองธรรมาภิบาลแบบบูรณาการ

ที่มา. ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD (2021); Transparency International (2025); World Bank (2024)

ข้อสรุปนี้มีนัยตรงต่อหนังสือเล่มนี้ในสามทาง ทางแรก ระบบจัดการความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ระบบคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และระบบนิเวศแห่งความสุจริตที่บทที่ 6 วิเคราะห์ ไม่อาจดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนหากปราศจากกติกาหลักของรัฐที่มั่นคง ทางที่สอง การประยุกต์ใช้มาตรฐาน ISO 26000 และกรอบ ESG ที่บทที่ 7 วิเคราะห์ มีศักยภาพเป็นทั้งเครื่องมือเสริมความสุจริตและเครื่องมือเสริมความชอบธรรมเชิงสัญลักษณ์ ขึ้นอยู่กับฐานสถาบันที่รองรับ ทางที่สาม การปฏิรูปในระดับองค์กรและการปฏิรูปในระดับชาติเป็นเงื่อนไขซึ่งกันและกัน มิใช่ทางเลือกที่แยกจากกัน

หัวข้อที่บทที่ 8 เปิดทิ้งไว้คือการออกแบบเชิงบูรณาการของการปฏิรูปทั้งระบบ บทที่ 8 ได้เสนอข้อเสนอสามข้อในระดับชาติใน 8.6 และเชื่อมกับเครื่องมือระดับองค์กรในบทที่ 6 และ 7 แต่ยังไม่ได้พัฒนาเป็นแบบจำลองธรรมาภิบาลที่ครอบคลุมทุกระดับของระบบราชการไทย ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม บทที่ 9 จะรับช่วงต่อจากจุดนี้ โดยสังเคราะห์ข้อค้นพบของบทที่ 2 ถึง 8 เป็นแบบจำลองธรรมาภิบาลแบบบูรณาการ (integrated governance blueprint) สำหรับประเทศไทย ที่กำหนดลำดับการปฏิรูป ผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับ และตัวชี้วัดที่ใช้วัดความก้าวหน้าทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ในกรอบนี้ บทที่ 8 ทำหน้าที่เป็นรากฐานเชิงโครงสร้างที่บอกว่าการปฏิรูปต้องเริ่มจากกติกาหลัก แต่ไม่อาจหยุดที่นั่น

รายการอ้างอิง

Mohd-Rashid, R., Mehmood, W., Ooi, C. A., Che Man, N., & Ong, C. Z. (2022). Strengthened rule of law to reduce corruption: Evidence from Asia-Pacific countries. Journal of Money Laundering Control, 26(5), 989–1006. https://doi.org/10.1108/JMLC-06-2022-0076

Gu, W., Yan, W., & Yu, S. (2024). Rule of law, corruption and transparency impacts on green growth of East Asian economies. Humanities and Social Sciences Communications, 11, Article 36. https://doi.org/10.1057/s41599-024-03659-1

OECD. (2018). OECD Integrity Review of Thailand: Towards Coherent and Effective Integrity Policies. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264291928-en

OECD. (2020). Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en

OECD. (2021). OECD Integrity Review of Thailand 2021: Achieving Effective Integrity Policies and Sustained Reform. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e8949f1b-en

Tamanaha, B. Z. (2004). On the Rule of Law: History, Politics, Theory. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511812378

Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. Governance, 21(2), 165–190. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x

Teorell, Jan, & Rothstein, Bo. (2015). Getting to Sweden, Part I: War and Malfeasance, 1720–1850. Scandinavian Political Studies, 38(3), 217–237. https://doi.org/10.1111/1467-9477.12047

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. ราชกิจจานุเบกษา. https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561. ราชกิจจานุเบกษา. https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/052/1.PDF

OECD. (2024). Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/968587cd-en

OECD. (2026). Advancing Public Integrity in Thailand (in OECD Public Governance Reviews). OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/advancing-public-integrity-in-thailand_91fa1cd8-en.html

OECD. (n.d.). Public integrity. https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/public-integrity.html

OECD. (2026). Anti-Corruption and Integrity Outlook 2026: Thailand. https://www.oecd.org/en/publications/anti-corruption-and-integrity-outlook-2026_0c8910f8-en/thailand_58fc515f-en.html

Transparency International. (2025). Corruption Perceptions Index 2024. https://www.transparency.org/en/cpi/2024

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2568, 11 กุมภาพันธ์). Thailand achieves a score of 34 and ranked 107th out of 180 countries in the Corruption Perceptions Index in 2024. https://nacc.go.th/categorydetail/20191227125141512070051 12EK12853/20250211161442

World Bank. (2024). Worldwide Governance Indicators. https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). การสร้างธรรมาภิบาล [เอกสารโครงการ]. [ใช้เป็นแหล่งภายในโครงการสำหรับเสาสภาพแวดล้อมธรรมาภิบาล 5 ด้าน]

UNODC. (2012). Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies. United Nations Office on Drugs and Crime. https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf

UNODC. (2020). Colombo Commentary on the Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies. United Nations Office on Drugs and Crime. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/20-00107_Colombo_Commentary_Ebook.pdf

World Justice Project. (2024). WJP Rule of Law Index 2024. https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2024

World Justice Project. (2025). WJP Rule of Law Index 2025. https://worldjusticeproject.org/news/wjp-rule-law-index-2025-global-press-release

Quah, J. S. T. (2017). Singapore's success in combating corruption: Lessons for policy makers. Asian Education and Development Studies, 6(3), 297–306. https://doi.org/10.1108/AEDS-03-2017-0030

Kaufmann, D., & Kraay, A. (2024). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and 2024 Update (Policy Research Working Paper). World Bank Group. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099005210162424110

IMD World Competitiveness Center. (2024). World Competitiveness Yearbook 2024. International Institute for Management Development. https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/

IMD World Competitiveness Center. (2025). World Competitiveness Ranking 2025. International Institute for Management Development. https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/

UNESCO Memory of the World. (n.d.). The Swedish Freedom of the Press Ordinance of 1766: The world's first legislation guaranteeing free communication of information. https://www.unesco.org/en/memory-world/swedish-freedom-press-ordinance-1766-worlds-first-legislation-guaranteeing-free-communication

Sveriges Riksdag. (1949). Tryckfrihetsförordningen (1949:105) [Freedom of the Press Act]. https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-freedom-of-the-press-act-2015.pdf

Riksdagens Ombudsmän [Parliamentary Ombudsmen of Sweden]. (n.d.). History of the Office of the Parliamentary Ombudsmen. https://www.jo.se/en/about-jo/history/

U.S. Securities and Exchange Commission. (2024, September 10). In the matter of Deere & Company, Exchange Act Release No. 34-100984. https://www.sec.gov/files/litigation/admin/2024/34-100984.pdf

Nishimura, T., & Asahi, K. (2025). FCPA risk in Thailand — an M&A issue for "issuers". Nishimura & Asahi. https://www.nishimura.com/en/knowledge/publications/20250220-110071

Corrupt Practices Investigation Bureau. (n.d.-a). Our heritage. Government of Singapore. https://www.cpib.gov.sg/who-we-are/our-heritage/

Corrupt Practices Investigation Bureau. (n.d.-b). Roles and functions. Government of Singapore. https://www.cpib.gov.sg/who-we-are/our-work/roles-functions/

National Library Board. (n.d.). Corrupt Practices Investigation Bureau is set up. Singapore Infopedia. https://eresources.nlb.gov.sg/history/events/09325feb-9611-4052-be91-6388123d1105

Lim, J., & Tan, J. (2026). Bribery and corruption laws and regulations 2026: Singapore (Global Legal Insights). https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/bribery-and-corruption-laws-and-regulations/singapore/

US Department of Justice. (2015, May 27). Nine FIFA officials and five corporate executives indicted for racketeering conspiracy and corruption [Press release]. Office of Public Affairs. https://www.justice.gov/archives/opa/pr/nine-fifa-officials-and-five-corporate-executives-indicted-racketeering-conspiracy-and

US Department of Justice. (2015b, December 3). Sixteen additional FIFA officials indicted for racketeering conspiracy and corruption [Press release]. Office of Public Affairs. https://www.justice.gov/archives/opa/pr/sixteen-additional-fifa-officials-indicted-racketeering-conspiracy-and-corruption

Davis, K. E. (2015). The FIFA corruption scandal from the perspective of public international law. ASIL Insights, 19(23).

https://www.asil.org/insights/volume/19/issue/23/fifa-corruption-scandal-perspective-public-international-law

Theissen, R., & Theissen, S. (2020, November 23). Wirecard scandal: When all lines of defense against corporate fraud fail. Oxford Business Law Blog. https://blogs.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2020/11/wirecard-scandal-when-all-lines-defense-against-corporate-fraud-fail

Jo, H., Hsu, A., Llanos-Popolizio, R., & Vergara-Vega, J. (2021). Corporate governance and financial fraud of Wirecard. European Journal of Business and Management Research, 6(2), 96–106. https://doi.org/10.24018/ejbmr.2021.6.2.708

Theissen, R., & Theissen, S. (2026, March 6). Wirecard scandal: When all lines of defense against corporate fraud fail. Oxford Business Law Blog. https://blogs.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2020/11/wirecard-scandal-when-all-lines-defense-against-corporate-fraud-fail

OECD. (2017). Recommendation of the Council on Public Integrity [OECD/LEGAL/0435]. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435

North, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678

Ostrom, E. (2005). Front Matter. In Understanding Institutional Diversity (pp. i–vi). Princeton University Press. https://doi.org/10.2307/j.ctt7s7wm.1

บทที่ 9

อุปสรรค ยุทธศาสตร์การปฏิรูป
และระบบนิเวศแห่งธรรมาภิบาลในศตวรรษที่ ๒๑
จากบทเรียนเชิงโครงสร้าง
สู่การออกแบบระบบความโปร่งใสที่ยั่งยืน
นิติธรรม
คุณธรรม
ธรรมาภิบาล
การมีส่วนร่วม

บทที่ 9
อุปสรรค ยุทธศาสตร์การปฏิรูปและระบบนิเวศแห่งธรรมาภิบาล ในศตวรรษที่ 21

Obstacles, Reform Strategies,and the Governance Ecosystem in the Twenty-First Century

9.1 จากบทเรียนสู่โจทย์ปฏิรูป

"Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men."

— Lord Acton, จดหมายถึงบิชอป Mandell Creighton, 5 เมษายน ค.ศ. 1887 (Acton, 1907)

ประโยคของ Lord Acton ที่ปรากฏข้างต้นมิได้เป็นเพียงวลีคลาสสิกที่ใช้เปิดบทความว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชันเท่านั้น แต่เป็นข้อเสนอเชิงทฤษฎีที่ทรงพลังและตั้งโจทย์สำคัญต่อการศึกษาธรรมาภิบาล กล่าวคือ หากอำนาจมีแนวโน้มที่จะบั่นทอนคุณธรรมของผู้ถืออำนาจ คำตอบของสังคมจึงไม่อาจหวังพึ่งคุณธรรมส่วนบุคคลของผู้นำเพียงลำพัง หากแต่ต้องอาศัยระบบของการตรวจสอบ ถ่วงดุล โปร่งใส และร่วมรับผิด ซึ่งเป็นแก่นของแนวคิดธรรมาภิบาล (good governance) ที่หนังสือเล่มนี้ได้นำเสนอตลอดแปดบทก่อนหน้า ข้อสรุปนี้สอดคล้องกับความคิดที่ Madison วางไว้ตั้งแต่ Federalist No. 51 ที่ว่า "หากมนุษย์เป็นเทพ การปกครองก็ไม่จำเป็น และหากเทพปกครองมนุษย์ การควบคุมรัฐบาลทั้งภายในและภายนอกก็ไม่จำเป็นเช่นกัน" (Madison, 1788)

หนังสือเล่มนี้เริ่มต้นด้วยการสำรวจพัฒนาการเชิงแนวคิดและเสาหลักสากลของธรรมาภิบาลในบทที่ 1 และ 2 โดยเชื่อมโยงคำว่าธรรมาภิบาล (governance) ที่ปรากฏครั้งแรกในเอกสารของธนาคารโลก (World Bank) เรื่อง Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth เมื่อ พ.ศ. 2532 เข้ากับเสาหลักสี่ประการที่โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และคณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (ESCAP) ขยายความต่อมา ได้แก่ หลักนิติธรรม (rule of law) หลักความโปร่งใส (transparency) หลักความรับผิดชอบ (accountability) และหลักการมีส่วนร่วม (participation) จากนั้นบทที่ 3 ถึง 6 ได้ลงรายละเอียดของกลไกที่ทำให้เสาหลักเหล่านี้ทำงานได้จริงในองค์กร ตั้งแต่จริยธรรมและความซื่อตรงในภาครัฐและเอกชน ระบบตรวจสอบและการเปิดเผยข้อมูล มาตรการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) ตลอดจนตัวชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหาร บทที่ 7 ขยายมุมมองสู่ความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) สิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล (ESG) และการสร้างคุณค่าร่วม (CSV) ซึ่งเชื่อมธรรมาภิบาลเข้ากับวาระความยั่งยืนระดับโลก ส่วนบทที่ 8 ปิดด้วยกรณีศึกษาเปรียบเทียบความสำเร็จและความล้มเหลวทั้งระดับสากลและในบริบทไทย ที่แสดงให้เห็นว่าการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในแต่ละสังคมย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเชิงสถาบัน เชิงวัฒนธรรม และเชิงผู้นำ

หากบทที่ 1 ถึง 8 ได้สร้างแผนที่ความคิดและหลักฐานของธรรมาภิบาลไว้แล้ว บทที่ 9 จึงทำหน้าที่เป็นบทปิดที่ก้าวจากการ “อธิบายว่าธรรมาภิบาลคืออะไร” ไปสู่การ “เผชิญหน้ากับคำถามว่าทำไมหลายสังคม รวมทั้งสังคมไทย จึงยังไปไม่ถึงจุดที่หลักการสากลคาดหวัง” ตลอดสามทศวรรษที่ผ่านมา องค์การระหว่างประเทศจำนวนมากได้ออกคู่มือ ดัชนี และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อยกระดับธรรมาภิบาลในประเทศกำลังพัฒนา แต่หลักฐานเชิงประจักษ์ชี้ชัดว่าช่องว่างระหว่าง “**ธรรมาภิบาลที่ประกาศไว้**” กับ “**ธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้นจริง**” กลับไม่ได้แคบลงตามที่คาดหวัง รายงาน Governance and Accountability in Reshaping Public

Services ของ Barbera และคณะ (2025) ระบุว่าศตวรรษที่ 21 ได้นำเสนอชุดของปัญหาซับซ้อน (wicked problems) ที่ระบบราชการแบบดั้งเดิมไม่สามารถจัดการได้ลำพัง ตั้งแต่ความซับซ้อนข้ามหน่วยงาน การเมืองแบบแบ่งขั้ว ไปจนถึงแรงกดดันด้านความรับผิดชอบที่ทวีความเข้มข้น

โจทย์ในศตวรรษที่ 21 จึงไม่ใช่การ “ทบทวนหลักการ” อีกต่อไป หากแต่เป็นการเผชิญหน้ากับ**สี่อุปสรรคโครงสร้าง**ที่กดทับการปฏิรูปอย่างพร้อมเพรียง **อุปสรรคแรกคือระบบอุปถัมภ์** (patronage system) และเครือข่ายผู้อุปถัมภ์-ผู้รับการอุปถัมภ์ (clientelism) ที่บั่นทอนการแข่งขันเชิงนโยบายและสร้างแรงจูงใจให้นักการเมืองและข้าราชการเลือกตอบแทนเครือข่ายแทนที่จะตอบสนองส่วนรวม **อุปสรรคที่สองคือช่องว่างการบังคับใช้กฎหมาย** (law enforcement gap) และช่องว่างความยุติธรรม (justice gap) ซึ่ง World Justice Project (2019) ประเมินว่าประชากรกว่าห้าพันล้านคนทั่วโลกประสบปัญหากฎหมายโดยไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเป็นธรรม **อุปสรรคที่สามคือเทคโนโลยีอุบัติใหม่** (emerging technologies) ทั้งปัญญาประดิษฐ์ บล็อกเชน ข้อมูลขนาดใหญ่ และรัฐบาลดิจิทัล ซึ่งมีศักยภาพทั้งในการเพิ่มและลดความโปร่งใสได้ในเวลาเดียวกัน **อุปสรรคที่สี่คือความคาดหวังของคนรุ่นใหม่** (youth expectations) ที่องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ในปี 2020 และงานทบทวนเชิงวิชาการล่าสุดในปี 2025 ระบุว่ามีเพียงร้อยละ 35 ของเยาวชนทั่วโลกที่ไว้วางใจรัฐบาล อันเป็นภาวะที่อาจกัดกร่อนความชอบธรรมของรัฐในระยะยาว

ข้อเสนอหลักของบทนี้จึงเป็นดังนี้ ธรรมาภิบาลในศตวรรษที่ 21 ไม่อาจสร้างได้ด้วยการสะสมมาตรการรายชิ้นแบบต่างคนต่างทำ หากแต่ต้องอาศัยการสร้าง**ระบบนิเวศแห่งความโปร่งใสและความรับผิดชอบ** (transparency and accountability ecosystem) ที่บูรณาการสี่มิติเข้าด้วยกัน คือ **การปฏิรูปสถาบันและกฎหมาย การสร้างระบบความโปร่งใสและข้อมูล การปลูกฝังวัฒนธรรม**

ความซื่อตรง และการใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือเสริมพลังของระบบทั้งหมด โดยมีตัวแสดงหลายภาคส่วนเป็นเครือข่ายตรวจสอบซึ่งกันและกัน

แนวคิดเรื่องระบบนิเวศนี้แตกต่างจากการมองธรรมาภิบาลแบบดั้งเดิมในข้อสำคัญข้อหนึ่ง การมองแบบดั้งเดิมตั้งความหวังไว้กับการที่ภาครัฐจะปฏิรูปตนเอง แต่ระบบนิเวศไม่ได้ขึ้นอยู่กับเจตจำนงของรัฐแต่ผู้เดียว หากแต่อาศัยปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และผู้ทำงานด้านเทคโนโลยี โดยที่ตัวแสดงทุกฝ่ายทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ตรวจสอบและผู้ถูกตรวจสอบไปพร้อมกัน ระบบนิเวศจึงมีคุณสมบัติของการอยู่รอดได้แม้ภาคใดภาคหนึ่งจะอ่อนแอลงในบางช่วงเวลา และมีศักยภาพในการฟื้นตัวจากแรงเสียดทานที่อุปสรรคทั้งสี่ประการในศตวรรษนี้สร้างขึ้น

เพื่อพิสูจน์ข้อเสนอข้างต้น บทนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็นห้าส่วนถัดไป ส่วนที่ 9.2 วินิจฉัยอุปสรรคโครงสร้างทั้งสี่ประการอย่างเป็นระบบ โดยใช้ทั้งหลักฐานเชิงเปรียบเทียบและบริบทไทยเป็นกรณีอ้างอิง ส่วนที่ 9.3 เสนอวิสัยทัศน์และหลักการนำของการปฏิรูปธรรมาภิบาลไทย โดยเชื่อมโยงเสาหลักสากลกับรากเหง้าทางวัฒนธรรมของสังคมไทย โดยเฉพาะหลักทศพิธราชธรรมที่จะใช้เป็นจุดยึดเชิงวิเคราะห์ในส่วนถัดมา ส่วนที่ 9.4 นำเสนอแผนการปฏิรูปสี่มิติสู่มาตรฐานสากล พร้อมตัวชี้วัดและเงื่อนไขความสำเร็จ ส่วนที่ 9.5 สังเคราะห์ทั้งหมดเข้าเป็นแบบจำลองระบบนิเวศแห่งความโปร่งใสและความรับผิดชอบ ที่นำเสนอเป็นภาพประกอบและคำอธิบายเชิงระบบ ส่วนที่ 9.6 ปิดบทและปิดเล่มด้วยบทเรียนเชิงยุทธศาสตร์ และการสะท้อนถึงรากเหง้าของความสุจริตในประวัติศาสตร์ไทยซึ่งเป็นสมบัติที่หนังสือเล่มนี้ปรารถนาจะส่งต่อให้คนรุ่นถัดไป

ก่อนเข้าสู่การวินิจฉัยอุปสรรคในส่วนถัดไป ผู้เขียนขอย้ำจุดยืนทางทฤษฎีของบทนี้สามประการที่จะกำกับการวิเคราะห์ตลอดบท ประการแรก บทนี้เลือกใช้ **มุมมองเชิงสถาบัน-วัฒนธรรม** (institutional-cultural perspective) แทนการใช้

มุมมองเชิงคุณธรรมรายบุคคลเพียงอย่างเดียว เพราะ Lindberg และคณะ (2022) แสดงผ่านข้อมูลแผงรวม 134 ประเทศว่าคุณภาพธรรมาภิบาลถูกกำหนดโดยโครงสร้างแรงจูงใจของระบบมากกว่าคุณธรรมของปัจเจก ประการที่สอง บทนี้ปฏิเสธทั้งอุดมคติเทคโนโลยี (techno-utopianism) ที่เห็นเทคโนโลยีเป็นยาครอบจักรวาล และความเย็นชาทางเทคโนโลยี (techno-pessimism) ที่เห็นเทคโนโลยีเป็นเพียงเครื่องมือเฝ้าระวังของรัฐ บทนี้เสนอจุดยืนกลางที่ว่าผลของเทคโนโลยีต่อธรรมาภิบาลขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางสถาบันที่ห่อหุ้มมันอยู่ ประการที่สาม บทนี้ถือว่าบริบทไทยไม่ใช่ข้อยกเว้นจากกรอบสากล แต่เป็นกรณีศึกษาที่สามารถสนทนากับวรรณกรรมเปรียบเทียบได้ตามแนวที่ Hicken (2011) เสนอเกี่ยวกับการเมืองอุปถัมภ์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การยอมรับว่าไทยมีลักษณะเฉพาะ มิได้หมายความว่าบทเรียนสากลใช้ไม่ได้กับไทย หากแต่เป็นโอกาสให้ปฏิรูปได้อย่างเหมาะสมกับเงื่อนไขที่เป็นจริง

เพื่อวางฐานทางทฤษฎีสำหรับการวินิจฉัยอุปสรรคในส่วนถัดไป ภาพที่ 9.1 สรุปกรอบการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลเชิงสถาบันที่บทนี้ใช้เป็นเครื่องมือตลอดทั้งบท กรอบนี้ตั้งอยู่บนแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ที่มองว่าพฤติกรรมของผู้ดำรงอำนาจไม่ได้เกิดจากเจตนาส่วนตัวเท่านั้น หากแต่ถูกกำหนดโดยแรงจูงใจที่โครงสร้างสถาบันสร้างขึ้น ผู้อ่านควรสังเกตความสัมพันธ์ระหว่างสี่เสาหลักธรรมาภิบาลสากล **อุปสรรคสี่ประการ**ในศตวรรษที่ 21 และเงื่อนไขเชิงสถาบันที่ทำให้การปฏิรูปสำเร็จหรือล้มเหลว

ภาพที่ 9- 1 กรอบการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลเชิงสถาบัน

ที่มา(ผู้เขียนสังเคราะห์จาก North, 1990; World Bank, 2007)

ภาพที่ 9-1 แสดงให้เห็นรูปแบบสำคัญสองประการ ประการแรก ธรรมาภิบาลไม่ใช่สภาวะที่มีหรือไม่มี แต่เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ขึ้นอยู่กับสมดุลระหว่างแรงจูงใจของผู้ดำรงอำนาจกับระบบตรวจสอบที่ล้อมรอบ ประการที่สอง ช่องว่างระหว่างหลักการสากลกับผลลัพธ์ในทางปฏิบัติมักเกิดจากความไม่ลงรอยกันของโครงสร้างสถาบันกับบริบทเชิงวัฒนธรรม ซึ่งเป็นโจทย์ที่การปฏิรูปต้องเผชิญเสมอ

กรอบนี้เชื่อมโยงกับทฤษฎีพื้นฐานของหนังสือเล่มนี้ที่วางไว้ตั้งแต่บทที่ 2 คือ ระบบธรรมาภิบาลที่ยั่งยืนต้องประกอบด้วยทั้งโครงสร้างสถาบันที่สร้างแรงจูงใจที่ถูกต้อง และวัฒนธรรมที่ปลูกฝังคุณค่าของความซื่อตรงในตัวผู้ดำรงอำนาจ กรอบที่นำเสนอในรูปนี้จะปรากฏซ้ำในทุกส่วนของบทนี้ เพื่อช่วยให้ผู้อ่านเชื่อมโยงการวินิจฉัยแต่ละอุปสรรคเข้าสู่ภาพรวมของการปฏิภาพที่ จะนำเสนอในส่วน 9.4 และ 9.5

9.2 อุปสรรคเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมในศตวรรษที่ 21

ตามจุดยืนทางทฤษฎีที่วางไว้ใน 9.1 บทนี้เลือกวินิจฉัยอุปสรรคของธรรมาภิบาลในระดับโครงสร้างมากกว่าระดับอาการ เพราะอาการที่ปรากฏในข่าวสารประจำวัน เช่น การจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่โปร่งใส การแต่งตั้งโยกย้ายที่ขาดความเป็นธรรม หรือคดีคอร์รัปชันที่จบลงด้วยความเงียบ ล้วนเป็นผลลัพธ์จากแรงกดดันของสถาบันและวัฒนธรรมที่หยั่งรากลึกกว่ามาก หากการปฏิรูปจำกัดอยู่เพียงระดับอาการ ผลที่ตามมามักเป็นวงจรของการออกกฎหมายใหม่ การตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ และการประกาศแผนยุทธศาสตร์ฉบับใหม่ ที่ไม่ได้แตะแรงจูงใจของผู้ดำรงอำนาจหรือเครือข่ายอำนาจที่ห่อหุ้มอยู่ การวินิจฉัยเชิงโครงสร้างจึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นก่อนการเสนอแผนการปฏิรูปใน 9.4

เหตุใดบทนี้จึงเลือกวิเคราะห์จากอุปสรรคสี่ประการนี้ และไม่ใช่ปัจจัยอื่น คำตอบมาจากการสังเกตสองชั้น

ชั้นแรกเป็นการสังเกตในระดับข้อเท็จจริง เมื่อพิจารณารายงานวินิจฉัยธรรมาภิบาลตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งจาก OECD ธนาคารโลก UNDP World Justice Project และ Transparency International จะพบว่าทั้งสี่ปัจจัยนี้ปรากฏซ้ำในรายงานเหล่านั้นอย่างสม่ำเสมอ ทั้งในระดับโลกและในประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การปรากฏซ้ำมิใช่ความบังเอิญ หากแต่บ่งบอกถึงรูปแบบของอุปสรรคที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานร่วมกันของหลายสังคม

ชั้นที่สองเป็นการสังเกตในระดับทฤษฎี ทั้งสี่ปัจจัยมิได้กระทบธรรมาภิบาลในจุดเดียวกัน หากแต่กระทบจุดต่างกันของระบบ และร่วมกันสร้างแรงกดดันรอบด้าน ระบบอุปถัมภ์บั่นทอนแรงจูงใจของผู้ดำรงอำนาจให้ตอบสนองส่วนรวม ช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายบั่นทอนความน่าเชื่อถือของกฎเกณฑ์ที่วางไว้ เทคโนโลยีอุบัติใหม่ปรับเปลี่ยนสมการของการตรวจสอบและการเฝ้าระวังพร้อมกัน และความคาดหวังของคนรุ่นใหม่ตั้งคำถามต่อความชอบธรรมของระบบในระยะยาว เมื่อ

อุปสรรคทั้งสี่ทำงานพร้อมกัน ระบบธรรมาภิบาลจึงต้องเผชิญแรงเสียดทานในสี่มิติเชิงโครงสร้างพร้อมกัน ซึ่งเป็นเหตุผลที่บทนี้เห็นว่าการปฏิรูปต้องบูรณาการสี่มิตินี้เข้าด้วยกัน มิใช่จัดการแยกชิ้น

การวิเคราะห์อุปสรรคเชิงโครงสร้างทั้ง 4 จึงเริ่มจากอุปสรรคที่หยั่งรากลึกที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทยและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (9.2.1 ระบบอุปถัมภ์) ไปสู่อุปสรรคที่สะท้อนช่องว่างระหว่างกฎหมายตามตัวบทกับการบังคับใช้จริง (9.2.2 ช่องว่างการบังคับใช้กฎหมาย) ต่อด้วยอุปสรรคที่เป็นทั้งโอกาสและภัยคุกคามในเวลาเดียวกัน (9.2.3 เทคโนโลยีอุบัติใหม่) และปิดด้วยอุปสรรคที่สะท้อนความตึงเครียดระหว่างรุ่น (9.2.4 ความคาดหวังของคนรุ่นใหม่) อุปสรรคทั้งสี่มิได้เป็นอิสระจากกัน แต่ปฏิสัมพันธ์ซ้อนทับเป็นตาข่ายของแรงเสียดทานที่หนังสือเล่มนี้เสนอให้ปฏิรูปอย่างเชื่อมโยงกัน

9.2.1 ระบบอุปถัมภ์และการเมืองแบบลูกค้า-นายหน้า

ระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ทางสังคมและการเมืองรูปแบบหนึ่ง ผู้มีทรัพยากร อำนาจ หรือสถานะ ซึ่งเรียกว่าผู้อุปถัมภ์ (patron) หยิบยื่นสิ่งของและบริการให้แก่ผู้น้อยในเครือข่าย เช่น ตำแหน่ง งบประมาณ การคุ้มครองทางกฎหมาย หรือบริการสาธารณะ และผู้น้อยที่เรียกว่าผู้รับการอุปถัมภ์ (client) ก็ตอบแทนด้วยความภักดีและการสนับสนุนทางการเมือง การแลกเปลี่ยนเช่นนี้ดำเนินไปอย่างสม่ำเสมอจนกลายเป็นแบบแผนที่หยั่งรากในสังคมไทยมายาวนาน

ในการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบของระบบอุปถัมภ์ในประเทศกำลังพัฒนา Berenschot และ Aspinall (2020) ได้ชี้ให้เห็นว่าระบบอุปถัมภ์กับการคอร์รัปชันมีความแตกต่างกันในแก่นแท้ การคอร์รัปชันเป็นการกระทำผิดเป็นครั้งคราว เป็นเรื่องเฉพาะเหตุการณ์ที่ผู้กระทำรู้ว่าผิดและพยายามปกปิด ในขณะที่ระบบอุปถัมภ์มิใช่การกระทำผิด หากเป็นวิถีชีวิตของเครือข่ายที่ทุกฝ่ายยอมรับเป็นปกติของสังคม การช่วยเหลือพรรคพวก การฝากฝังลูกหลานเข้ารับราชการ หรือการให้สัมปทานแก่

ผู้สนับสนุนทางการเมือง ล้วนเป็นพฤติกรรมที่ในสายตาของเครือข่ายมิใช่ความผิด แต่เป็นการตอบแทนบุญคุณตามครรลองของสังคม

ความแตกต่างนี้สำคัญอย่างยิ่งต่อทิศทางการปฏิรูป มาตรการต่อต้านคอร์รัปชันที่มุ่งจับผิดและลงโทษเป็นคดี ๆ ไป ย่อมไม่อาจสั่นคลอนเครือข่ายอุปถัมภ์ที่ฝังตัวอยู่ในวัฒนธรรมและขนบของสังคมได้ การปฏิรูปจึงต้องเดินสองทางขนานกัน ทางหนึ่งคือการใช้กฎหมายและกลไกตรวจสอบกับการกระทำผิดที่ชัดเจน อีกทางหนึ่งคือการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมและค่านิยมที่ทำให้สังคมยอมรับการอุปถัมภ์เป็นเรื่องปกติ

หลักฐานเชิงประจักษ์ที่ทรงพลังที่สุดในรอบทศวรรษคืองานของ Lindberg, Lo Bue, และ Sen (2022) ที่ตีพิมพ์ใน World Development ซึ่งใช้ข้อมูลแผงรวมจาก 134 ประเทศตลอดสองทศวรรษ พบความสัมพันธ์เชิงลบที่นัยสำคัญทางสถิติระหว่างระดับของระบบอุปถัมภ์กับคุณภาพของหลักนิติธรรมและคุณภาพของระบบราชการ ผลการศึกษาชิ้นนี้สนับสนุนข้อโต้แย้งเชิงทฤษฎีของ Bardhan (2021) ที่อธิบายว่าระบบอุปถัมภ์บั่นทอนธรรมาภิบาลผ่านกลไกอย่างน้อยสามทาง ทางแรกคือ**การเลือกบุคลากรเข้าสู่ตำแหน่งสาธารณะตามความภักดีต่อเครือข่าย**แทนที่จะตามสมรรถนะ ทางที่สองคือ**การจัดสรรทรัพยากรสาธารณะตามฐานเสียงทางการเมือง**แทนที่จะตามความจำเป็นเชิงนโยบาย และทางที่สามคือ**การสร้างแรงกดดันให้ระบบตรวจสอบ** ทั้งศาล อัยการ และหน่วยงานอิสระ ต้องคำนึงถึงเครือข่ายผู้อุปถัมภ์ของบุคคลที่ถูกตรวจสอบ ซึ่งนำไปสู่การเลือกบังคับใช้กฎหมายอันเป็นประเด็นที่จะวินิจฉัยต่อใน 9.2.2

ในบริบทของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ Hicken (2011) ในงาน review เรื่องระบบอุปถัมภ์ที่ตีพิมพ์ใน Annual Review of Political Science ได้สังเคราะห์รูปแบบที่พบในไทย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และประเทศอื่นในภูมิภาคและพบว่ามีลักษณะร่วมกันสามประการ ประการแรก ระบบอุปถัมภ์มีรากเชิงประวัติศาสตร์ตั้งแต่ก่อนยุคอาณานิคม และถูกผลิตซ้ำผ่านระบบบริหารราชการที่รวมศูนย์

ประการที่สอง การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยที่นำเข้ามาในศตวรรษที่ 20 มิได้ทำลายระบบอุปถัมภ์ แต่กลับปรับรูปให้กลายเป็นการแข่งขันระหว่างเครือข่ายอุปถัมภ์ผ่านการซื้อเสียงและการกระจายงบประมาณ ประการที่สาม การปฏิรูปการกระจายอำนาจในทศวรรษ 2540 และ 2550 มีผลกระทบสองทาง คือ ในด้านหนึ่งเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมท้องถิ่นเข้ามาตรวจสอบ แต่ในอีกด้านหนึ่งสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์ระดับท้องถิ่นชุดใหม่ที่ผูกกับนักการเมืองท้องถิ่นและผู้รับเหมาท้องถิ่น ผลการสังเคราะห์ของ Hicken ชี้ว่าระดับและรูปแบบของระบบอุปถัมภ์ในแต่ละประเทศแตกต่างกัน แต่กลไกพื้นฐานที่ปรับเปลี่ยนแรงจูงใจของผู้ดำรงอำนาจสาธารณะนั้นคล้ายคลึงกัน

หากใช้กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันและระบบแรงจูงใจของ Khan et al. (2018) ในการอธิบายว่าทำไมการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านคอร์รัปชันในบริการสาธารณะจึงยังไม่สำเร็จในประเทศกำลังพัฒนา จะพบว่าระบบอุปถัมภ์ทำงานในฐานะระบบแรงจูงใจคู่ขนานที่ขัดกับระบบแรงจูงใจที่กฎหมายธรรมาภิบาลพยายามวางไว้ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ กฎหมายและระเบียบของระบบราชการมักกำหนดให้ความก้าวหน้าในอาชีพขึ้นอยู่กับสมรรถนะและผลการปฏิบัติงาน แต่ในทางปฏิบัติของหลายระบบราชการในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความก้าวหน้ายังคงผูกกับการมีผู้อุปถัมภ์ในระดับบนที่ผลักดันการแต่งตั้ง ทำให้ข้าราชการที่ปฏิเสธจะเข้าเครือข่ายอุปถัมภ์ต้องเผชิญต้นทุนทางอาชีพที่สูง แม้ว่าจะปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ผลคือ **การปฏิรูปเชิงกฎหมายและเชิงเทคนิคจะไม่สามารถสร้างวัฒนธรรมความซื่อตรง** (integrity culture) ได้ หากไม่แตะระบบแรงจูงใจคู่ขนานนี้พร้อมกัน

จุดสำคัญที่ต้องเน้นในการวิเคราะห์เชิงวิชาการคือ ระบบอุปถัมภ์มิได้เป็นปัจจัยอิสระจากเสาหลักธรรมาภิบาลสี่ประการที่นำเสนอในบทที่ 2 ว่าด้วยเสาหลักสากลของธรรมาภิบาล แต่เป็นกลไกย้อนกลับที่บั่นทอนเสาหลักทั้งสี่อย่างเป็นระบบในมิติของหลักนิติธรรม ระบบอุปถัมภ์สร้างการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เท่าเทียม เพราะผู้อยู่ในเครือข่ายผู้มีอำนาจมักได้รับการคุ้มครองที่ผู้อยู่นอกเครือข่ายไม่ได้รับ

ในมิติของหลักความโปร่งใส ระบบอุปถัมภ์สนับสนุนการตัดสินใจในที่ลับและการรักษาความลับเชิงเครือข่ายมากกว่าการเปิดเผยข้อมูล ในมิติของหลักความรับผิดชอบ ระบบอุปถัมภ์เปลี่ยนทิศทางของความรับผิดชอบจากความรับผิดต่อสาธารณะแบบแนวตั้งไปสู่ความรับผิดต่อผู้อุปถัมภ์แบบส่วนตัว และในมิติของหลักการมีส่วนร่วม ระบบอุปถัมภ์ทำให้การมีส่วนร่วมของพลเมืองกลายเป็นการมีส่วนร่วมในฐานะลูกค้า ผ่านการเข้าถึงบริการสาธารณะแบบรายบุคคล แทนที่จะเป็นการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองที่ร่วมกำหนดทิศทางของส่วนรวม

ภาพรวมของกลไกการบั่นทอนนี้สามารถมองได้ว่าเป็นวงจรการผลิตซ้ำของอุปถัมภ์ที่ทำงานในสามขั้น ขั้นแรก ผู้อุปถัมภ์ใช้ทรัพยากรสาธารณะ เช่น งบประมาณ ตำแหน่ง สัมปทาน เพื่อสร้างความภักดีจากผู้รับการอุปถัมภ์ ขั้นที่สอง ผู้รับการอุปถัมภ์ส่งคืนการสนับสนุนทางการเมือง เช่น คะแนนเสียง การชี้นำการรับเหมา การคุ้มครองทางกฎหมาย ให้ผู้อุปถัมภ์ ขั้นที่สาม ผู้อุปถัมภ์ใช้การสนับสนุนนั้นเพื่อรักษาอำนาจและทรัพยากรในรอบถัดไป วงจรนี้ดำเนินต่อไปได้ตราบเท่าที่กลไกแยกระหว่าง “ทรัพยากรสาธารณะ” กับ “ทรัพยากรส่วนบุคคล” ยังอ่อนแอ ซึ่งคือเหตุผลว่าทำไมมาตรการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนที่นำเสนอในบทที่ 6 ว่าด้วยการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน จึงไม่อาจมีประสิทธิผลได้ หากไม่ทำลายเครือข่ายอุปถัมภ์พร้อมกันด้วยมาตรการเสริม เช่น การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (whistleblower protection) การเปิดข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน และการแยกการบริหารงานบุคคลออกจากการเมือง

เพื่อให้เห็นกลไกของระบบอุปถัมภ์อย่างเป็นรูปธรรม ภาพที่ 9.2 แสดงวงจรการผลิตซ้ำของระบบอุปถัมภ์ที่วิเคราะห์มาตลอดส่วน 9.2.1 วงจรนี้ไม่ใช่วงจรของบุคคล แต่เป็นวงจรของระบบแรงจูงใจที่สถาบันสร้างขึ้นและรักษาไว้ ผู้อ่านควรสังเกตจุดที่วงจรสามารถถูกตัดขาดได้ ซึ่งเป็นพื้นฐานของข้อเสนอปฏิรูปในส่วน 9.4.1

ภาพที่ 9- 2 วงจรระบบอุปถัมภ์และกลไกการผลิตซ้ำ

(ผู้เขียนสังเคราะห์จาก Hutchcroft, 1998; UNDP, 2015)

ภาพที่ 9-2 เผยให้เห็นว่าระบบอุปถัมภ์ไม่ใช่ความล้าหลังที่จะหายไปเองตามการพัฒนาเศรษฐกิจ หากแต่เป็นระบบที่มีตรรกะภายในของตัวเองและสามารถปรับตัวเข้ากับบริบทใหม่ได้ การที่การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยไม่ได้ทำลายระบบอุปถัมภ์ แต่กลับทำให้มันปรับรูปแบบไปเป็นการแข่งขันระหว่างเครือข่ายอุปถัมภ์ คือหลักฐานของความทนทานของระบบนี้

การวิเคราะห์วงจรนี้เชื่อมโยงกับบทที่ 4 ที่กล่าวถึงการควบคุมภายในและบทที่ 6 ที่วิเคราะห์ผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะทั้งสองประเด็นนั้นล้วนเป็นอาการของวงจรอุปถัมภ์ที่ยังทำงานอยู่ นัยของรูปนี้สำหรับการออกแบบนโยบายคือ การปฏิรูประบบอุปถัมภ์ต้องเข้าไปแทรกที่โครงสร้างแรงจูงใจ ไม่ใช่เพียงการออก

กฎหมายใหม่หรือแต่งตั้งคณะกรรมการใหม่ในประเทศไทย ลักษณะเฉพาะของระบบอุปถัมภ์ปรากฏในหลายระดับและหลายภาคส่วน ทั้งในระบบราชการที่การเลื่อนตำแหน่งระดับสูงผูกกับการเมือง ทั้งในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐที่ผู้รับเหมาประจำของเครือข่ายการเมืองมักได้รับงานซ้ำ และทั้งในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นที่ผู้สมัครจำนวนหนึ่งยังคงใช้กลยุทธ์การช่วยเหลือฐานเสียงแบบรายครัวเรือน ในการประเมินภาพรวมของระบบความซื่อตรงของไทย OECD (2021) ในรายงาน OECD Integrity Review of Thailand ได้ระบุว่าประเทศไทยมีกรอบกฎหมายต่อต้านคอร์รัปชันที่ครอบคลุมและทันสมัย แต่ช่องว่างหลักอยู่ที่การประสานงานระหว่างหน่วยงานต้านคอร์รัปชัน การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และการดำเนินการจริงในระบบบริหารบุคคล ซึ่งทั้งสามประเด็นนี้ล้วนเชื่อมโยงกับการดำรงอยู่ของเครือข่ายอุปถัมภ์ที่หยั่งรากในระบบราชการและการเมือง

ข้อสังเกตเชิงวิเคราะห์ที่สำคัญสำหรับการเชื่อมโยงกับส่วนต่อไปของบทนี้ คือ ระบบอุปถัมภ์มิได้เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองเพียงอย่างเดียว แต่เป็นตัวคูณที่ขยายผลของอุปสรรคอื่นทั้งสามประการที่จะวินิจฉัยถัดไป กล่าวคือ เมื่อระบบอุปถัมภ์เข้มแข็ง การบังคับใช้กฎหมายย่อมเลือกปฏิบัติตามเครือข่าย ทำให้ช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายขยายตัว (เชื่อมกับ 9.2.2) เมื่อระบบอุปถัมภ์เข้มแข็ง การใช้เทคโนโลยีในภาครัฐมีความเสี่ยงที่จะถูกออกแบบเพื่อตอบสนองเครือข่ายอุปถัมภ์มากกว่าที่จะเป็นเครื่องมือเพิ่มความโปร่งใส (เชื่อมกับ 9.2.3) และเมื่อระบบอุปถัมภ์เข้มแข็ง คนรุ่นใหม่ที่เติบโตในสังคมที่ข้อมูลไหลเวียนเสรีย่อมรู้สึกว่ารัฐและสถาบันที่ดูแลความซื่อตรงสาธารณะขาดความชอบธรรม ทำให้ความไว้วางใจเสื่อมถอยลง (เชื่อมกับ 9.2.4)

ดังนั้น การปฏิรูประบบอุปถัมภ์จึงต้องเป็นเงื่อนไขรากฐานของยุทธศาสตร์ใด ๆ ที่ตั้งเป้าจะยกระดับธรรมาภิบาลในสังคมไทยและสังคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างยั่งยืน ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ละเอียดจะปรากฏใน 9.4 แต่หลักการเบื้องต้นที่ปรากฏจากการสังเคราะห์วรรณกรรมในส่วนนี้คือ **การปฏิรูปต้องประกอบด้วยการ**

เปลี่ยนระบบแรงจูงใจของผู้ดำรงอำนาจ เช่น การจำกัดอำนาจเชิงดุลพินิจของผู้บริหารต่อการแต่งตั้ง การเปลี่ยนระบบข้อมูลเพื่อเพิ่มต้นทุนของการรักษาเครือข่ายลับ เช่น การเปิดข้อมูลทรัพย์สินและการเปิดเผยผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง และการสร้างทางเลือกของพลเมืองในการเข้าถึงบริการสาธารณะโดยไม่ต้องผ่านเครือข่ายอุปถัมภ์ เช่น การกระจายอำนาจที่มีระบบตรวจสอบทำงานคู่ขนาน

หัวข้อถัดไปจะวินิจฉัยอุปสรรคที่เป็นทั้งผลลัพธ์และตัวเสริมของระบบอุปถัมภ์ที่อภิปรายในส่วนนี้ นั่นคือช่องว่างระหว่างกฎหมายในตัวบทกับกฎหมายในทางปฏิบัติ หรือที่วรรณกรรมเรียกว่าช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายและช่องว่างความยุติธรรม ซึ่งช่องว่างนี้คือสิ่งที่ตัดสินว่าระบบความซื่อตรงสาธารณะจะ "ศักดิ์สิทธิ์" หรือ "ไม่มีความหมาย" ในทางปฏิบัติ

9.2.2 ช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายและช่องว่างความยุติธรรม

หากระบบอุปถัมภ์ที่วินิจฉัยไว้ในหัวข้อก่อนหน้าเป็นโครงสร้างที่ปรับเปลี่ยนแรงจูงใจของผู้ดำรงอำนาจ ช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายและช่องว่างความยุติธรรมก็เป็นโครงสร้างที่ปรับเปลี่ยนความน่าเชื่อถือของระบบกฎหมายเอง ทั้งสองแนวคิดนี้เกิดขึ้นในวรรณกรรมพัฒนาและธรรมาภิบาลในรอบทศวรรษที่ผ่านมา และทั้งสองมีนัยทางทฤษฎีที่ตรงกันคือ การมีกฎหมายอยู่ในตัวบทมิได้แปลว่าหลักนิติธรรมจะมีอยู่จริงในชีวิตประจำวันของพลเมือง **ความแตกต่างระหว่างกฎหมายตามตัวบทกับการบังคับใช้จริงจึงเป็นปัญหาเชิงสถาบัน**ที่หนังสือเล่มนี้ต้องเผชิญหน้าโดยตรง

ช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายเป็นกรอบที่ธนาคารโลกเสนอในรายงาน Addressing the Enforcement Gap to Counter Crime เมื่อ ค.ศ. 2016 เพื่ออธิบายว่าทำไมการมีกฎหมายอาญาที่เข้มงวดในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากไม่สามารถลดอาชญากรรมหรือคอร์รัปชันได้ตามที่ตั้งใจ รายงานชิ้นนี้ชี้ว่าช่องว่างเกิดจากปัจจัยเชิงโครงสร้างสามชุดที่ทับซ้อนกัน คือ ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย (ทรัพยากร บุคลากร และเทคโนโลยีไม่เพียงพอ) ปัจจัยด้าน

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน (การประสานงานระหว่างตำรวจ อัยการ ศาล และหน่วยงานปกครองที่ไม่ลงรอย) และปัจจัยด้านความสัมพันธ์กับชุมชน (ความไม่ไว้วางใจของพลเมืองต่อหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งทำให้พลเมืองไม่แจ้งเหตุและไม่ให้ความร่วมมือ) ปัจจัยทั้งสามชุดผลิตซ้ำซึ่งกันและกัน และทำให้ระบบกฎหมายของหลายประเทศกลายเป็นระบบเลือกบังคับใช้ที่ลงโทษอาชญากรรมเล็กของคนไม่มีอำนาจ แต่ปล่อยอาชญากรรมใหญ่ของผู้มีอำนาจให้ค้างคา อันเป็นปรากฏการณ์ที่กระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกา (2021) เรียกว่านโยบายไม่บังคับใช้ และระบุว่าเป็นภัยคุกคามที่ร้ายแรงต่อหลักนิติธรรมไม่น้อยกว่าการบังคับใช้กฎหมายแบบกดขี่

ช่องว่างความยุติธรรมเป็นกรอบที่เสนอโดย World Justice Project (2019) ในรายงาน Measuring the Justice Gap ซึ่งเปลี่ยนมุมมองจากกฎหมาย-ผู้บังคับใช้ ไปสู่กฎหมาย-พลเมือง กรอบนี้กำหนดว่าช่องว่างความยุติธรรมประกอบด้วยพลเมืองสามกลุ่ม กลุ่มแรกคือผู้ที่ประสบปัญหากฎหมายแต่ไม่สามารถเข้าถึงระบบยุติธรรมเพื่อเยียวยา กลุ่มที่สองคือผู้ที่อยู่ในภาวะอยุติธรรมรุนแรง เช่น ถูกกักขังโดยไม่มีการพิจารณาคดีหรือไม่ได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมาย และกลุ่มที่สามคือผู้ที่ถูกกีดกันจากโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมเพราะขาดหลักฐานทางกฎหมาย เช่น สิทธิที่ดิน หรือเอกสารแสดงตน รายงานชิ้นนี้ประมาณการว่าทั่วโลกมีพลเมืองในช่องว่างนี้รวมกันราว 5 พันล้านคน ตัวเลขนี้สะท้อนว่าวาระเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนข้อที่ 16 ที่เรียกร้องการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับทุกคน ยังห่างไกลจากความเป็นจริงมาก และที่สำคัญกว่านั้น ช่องว่างความยุติธรรมไม่ได้กระจายเท่ากันในสังคม แต่ตกอยู่กับกลุ่มเปราะบางและกลุ่มที่อยู่นอกเครือข่ายอำนาจอย่างไม่สมส่วน ซึ่งเป็นจุดที่กรอบนี้บรรจบกับกรอบระบบอุปถัมภ์ใน 9.2.1

การที่กฎหมายไม่สามารถเอื้อมไปถึงผู้มีอำนาจได้อย่างเต็มที่ มิใช่เรื่องที่เกิดจากเจตนาของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นหลัก หากแต่เป็นผลของช่องว่างเชิงสถาบันที่ปรากฏซ้ำในหลายประเทศ ที่น่าสนใจคือ มาตรการที่ประเทศต่าง ๆ เลือกใช้เพื่อปิดช่องว่างนี้กลับมีระดับความน่าเชื่อถือที่แตกต่างกันอย่างมาก การให้ความช่วยเหลือ

ทางกฎหมายและการขยายการเข้าถึงทนายเป็นมาตรการที่มีร่องรอยความสำเร็จชัดเจนที่สุดในประสบการณ์ระหว่างประเทศ ส่วนมาตรการอีกหลายชุดที่ภาครัฐในประเทศกำลังพัฒนานิยมลงทุน เช่น การปฏิรูประบบอัยการ การยกเครื่องกระบวนการตรวจสอบของฝ่ายบริหาร และการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ยังขาดความแน่นอนเชิงผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายควรจะวางใจได้ (3ie & USAID, 2022) ความเหลื่อมล้ำของหลักฐานนี้มีบทเรียนสองข้อสำหรับสังคมไทย บทเรียนแรกคือ การนำเข้าแบบจำลองสถาบันจากต่างประเทศโดยเชื่อว่าจะให้ผลเหมือนกันในทุกบริบทเป็นความคาดหวังที่อันตราย เพราะกลไกเดียวกันอาจให้ผลตรงกันข้ามในระบบที่มีระบบอุปถัมภ์เข้มแข็งอยู่ บทเรียนที่สองคือ ความไม่แน่นอนของหลักฐานมิใช่ข้อบกพร่อง หากแต่เป็นโอกาสให้สังคมไทยและสังคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พัฒนาแนวปฏิบัติของตนเองอย่างมั่นใจ โดยไม่ต้องรอแบบจำลองสำเร็จรูป และไม่ต้องยอมรับว่าตนเองเป็นเพียง “ผู้ตามหลัง” มาตรฐานสากล

ในด้านการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีว่ากระบวนการเสื่อมถอยของหลักนิติธรรมเกิดขึ้นได้อย่างไร รายงานของ JUSTICE (2023) ในสหราชอาณาจักรได้สังเคราะห์หลักการของหลักนิติธรรมในทางปฏิบัติออกเป็นแปดด้าน ตั้งแต่ความชัดเจนและการเข้าถึงของกฎหมาย ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ ไปจนถึงการมีส่วนร่วมของผู้ได้รับผลกระทบในกระบวนการสร้างกฎหมาย รายงานชิ้นนี้ชี้ว่าจุดเปราะบางที่ปรากฏร่วมกันในหลายประเทศ ทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา คือ การที่ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงกระบวนการร่างกฎหมายเพื่อให้ตอบสนองวาระเฉพาะของพรรคหรือกลุ่ม การที่ทรัพยากรของศาลและหน่วยงานยุติธรรมไม่เพียงพอจนเกิดคดีค้างเป็นจำนวนมาก และการที่กระบวนการตรวจสอบเชิงรัฐธรรมนูญถูกทำให้อ่อนแอลงโดยกฎหมายระดับรอง ซึ่งสะท้อนว่าช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายมิใช่เพียงปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่ทุกระบบประชาธิปไตยร่วมสมัยต้องเฝ้าระวัง

สำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ได้เสริมในมุมของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายโดยตรงว่า ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในหลายประเทศกำลังพัฒนา เช่น ปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอ งบประมาณต่ำ การฝึกอบรมไม่เพียงพอ และการขาดเทคโนโลยีในการตรวจสอบหลักฐาน เป็นรากฐานของช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายในระดับปฏิบัติการ ในประเทศที่ระบบยุติธรรมทางอาญามีคดีค้างจำนวนมาก ผลที่ตามมาคือคดีที่ซับซ้อนหรือกระทบผู้มีอำนาจมักถูกผัดผ่อนหรือยุติโดยข้อต่อรอง ในขณะที่คดีง่ายของพลเมืองทั่วไปถูกดำเนินการตามปกติ ผลรวมเชิงสถิติคือระบบยุติธรรมแสดงตัวเลขประสิทธิภาพในระดับที่ดูพอใช้ได้ แต่ในเชิงคุณภาพ ระบบล้มเหลวในการบังคับใช้ความรับผิดต่อผู้มีอำนาจซึ่งเป็นภารกิจหัวใจของหลักธรรมาภิบาล

เพื่อให้เห็นกลไกของการเสื่อมถอยอย่างเป็นระบบ บทนี้เสนอให้มองวงจรของช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายในสี่ขั้น ขั้นแรกคือการบังคับใช้แบบเลือกปฏิบัติ ที่กฎหมายเดียวกันให้ผลที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสถานะของผู้ถูกบังคับใช้ ขั้นที่สองคือการสื่อสารโดยปริยายต่อสังคมว่ากฎหมายมีไว้สำหรับกลุ่มหนึ่งและไม่มีไว้สำหรับอีกกลุ่มหนึ่ง ขั้นที่สามคือการเสื่อมถอยของความไว้วางใจของพลเมืองต่อระบบยุติธรรม ซึ่งนำไปสู่การไม่แจ้งเหตุ ไม่ให้ความร่วมมือ และในบางกรณีพึ่งกลไกนอกระบบ เช่น เครือข่ายผู้กว้างขวางหรือผู้มีอิทธิพล อันเป็นปรากฏการณ์ที่พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช ทรงตักเตือนไว้แล้วในพระบรมราโชวาท 24 มกราคม พ.ศ. 2522 ว่า เมื่อประชาชนไม่มีที่พึ่งจากทางราชการ ก็ย่อมหันไปพึ่งผู้กว้างขวางและผู้มีอิทธิพล ขั้นที่สี่คือการลดทอนแรงจูงใจของผู้ดำรงอำนาจที่จะปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพราะการบังคับใช้แบบเลือกปฏิบัติได้กลายเป็นมาตรฐานใหม่ของระบบ ซึ่งย้อนกลับไปขยายช่องว่างในขั้นแรกอย่างต่อเนื่อง วงจรนี้แสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปต้องเข้าไปแทรกที่ขั้นใดขั้นหนึ่งอย่างเด็ดขาด มิเช่นนั้นแต่ละขั้นจะเสริมกันและตอกย้ำสภาวะเดิม

เพื่อสรุปกลไกของช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายที่วิเคราะห์ไปในส่วนนี้ ภาพที่ 9.3 แสดงวงจรสี่ขั้นที่ผลิตและขยายช่องว่างดังกล่าว รูปนี้ช่วยให้ผู้อ่านเห็นว่าการปฏิรูปต้องเลือกจุดแทรกแซงที่ถูกต้อง ไม่เช่นนั้นการแทรกแซงในขั้นหนึ่งจะถูกวงจรที่เหลือชดเชยไว้ ผู้อ่านควรสังเกตว่าขั้นที่สี่วนกลับมาเสริมขั้นแรก ทำให้วงจรปิดตัวและดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง

ภาพที่ 9- 3 3 วงจรช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายสี่ขั้น

ผู้เขียนสังเคราะห์จาก World Bank, 2016; World Justice Project, 2023)

ภาพที่ 9-3 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายไม่ใช่ปัญหาของกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง หากเป็นปัญหาของระบบที่ผลิตซ้ำตัวเองผ่านวงจรที่ปิดสนิท การปฏิภาพที่ จัดการเฉพาะขั้นตอนเดียว เช่น การออกกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส โดยไม่จัดการขั้นตอนอื่น ๆ จะให้ผลที่จำกัดมากในระยะยาว

นัยเชิงทฤษฎีของวงจรนี้เชื่อมกับบทที่ 2 ที่กล่าวว่าหลักนิติธรรมต้องการทั้งกฎหมายที่ดีและการบังคับใช้ที่เสมอกัน และกับบทที่ 3 ที่วิเคราะห์บทบาทของผู้นำในการกำหนดวัฒนธรรมการปฏิบัติตามกฎหมาย ในส่วน 9.4.1 บทนี้จะนำเสนอข้อเสนอเชิงสถาบันที่ออกแบบมาเพื่อตัดวงจรนี้ในจุดที่มีประสิทธิผลสูงสุด

จุดเชื่อมระหว่างช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายกับเสาหลักธรรมาภิบาลสี่ประการที่นำเสนอในบทที่ 2 ปรากฏชัดในทุกเสาหลัก ในเสาของหลักนิติธรรม ช่องว่างนี้คือการละเมิดหัวใจของเสาโดยตรง เพราะหลักนิติธรรมไม่ใช่เพียงการมีกฎหมาย แต่คือการที่กฎหมายถูกบังคับใช้กับทุกคนอย่างเท่าเทียม ในเสาของความโปร่งใส ช่องว่างนี้ทำลายแรงจูงใจในการเปิดเผยข้อมูล เพราะหากการเปิดเผยไม่นำไปสู่การลงโทษผู้ผิด การเปิดเผยจะกลายเป็นเพียงพิธีกรรม ในเสาของความรับผิดชอบ ช่องว่างนี้คือการที่ความรับผิดไม่สามารถถูกบังคับให้เกิดขึ้นจริงผ่านกระบวนการทางกฎหมาย และในเสาของการมีส่วนร่วม ช่องว่างนี้บั่นทอนแรงจูงใจของพลเมืองในการเข้าร่วมตรวจสอบ เพราะพลเมืองที่กล้าออกมาแจ้งเบาะแสหรือคัดค้านการกระทำผิดต้องเผชิญความเสี่ยงโดยที่ระบบกฎหมายไม่อาจคุ้มครองได้เต็มที่

ในบริบทไทย ช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายแสดงตัวในหลายรูปแบบที่สำคัญสำหรับการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลในศตวรรษที่ 21 รูปแบบแรกคือคดีคอร์รัปชันระดับสูงที่ใช้เวลาดำเนินกระบวนการยาวนาน บางคดียืดเยื้อกว่าทศวรรษจนกระทั่งพยานหลักฐานเสื่อมสภาพ หรือผู้ต้องหาเสียชีวิตก่อนคดีถึงที่สุด รูปแบบที่สองคือการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านอิทธิพลและผู้กว้างขวางในระดับท้องถิ่นที่ยังขาดประสิทธิภาพในหลายจังหวัด แม้กฎหมายและหน่วยงานเฉพาะจะมีอยู่ รูปแบบที่สามคือการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่ยังขาดกลไกปฏิบัติที่เข้มแข็ง ซึ่ง OECD (2021) ระบุว่าเป็นจุดอ่อนสำคัญในงาน OECD Integrity Review of Thailand ทั้งสามรูปแบบนี้ผูกโยงกับระบบอุปถัมภ์ที่วินิจฉัยใน 9.2.1 และร่วมกันสร้างสภาวะที่กฎหมายในตัวบทของไทยมีคุณภาพในระดับที่ใกล้เคียงกับมาตรฐานสากล แต่กฎหมายในทางปฏิบัติยังห่างจากมาตรฐานนั้นมาก

ข้อสังเกตเชิงวิเคราะห์ที่สำคัญสำหรับการเชื่อมต่อไปยังหัวข้อถัดไปคือ ช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายมิใช่เพียงปัญหาของระบบยุติธรรม แต่เป็นปัญหาของระบบข้อมูลในความหมายกว้าง เพราะการบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผลต้องอาศัยข้อมูล

ที่ครบถ้วน ตรวจสอบได้ และเข้าถึงได้โดยทั้งผู้บังคับใช้และพลเมือง ในขณะที่ระบบข้อมูลในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากยังกระจัดกระจาย ขาดการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน และมักถูกเข้าถึงโดยเลือกได้เฉพาะผู้มีอำนาจ ข้อสังเกตนี้นำไปสู่หัวข้อถัดไปที่จะวินิจฉัยอุปสรรคและโอกาสของเทคโนโลยีอุบัติใหม่ในการปรับโครงสร้างของระบบข้อมูล ซึ่งหากออกแบบดี อาจช่วยปิดช่องว่างของหลักนิติธรรมและความยุติธรรมที่กล่าวมาในส่วนนี้ได้บางส่วน แต่หากออกแบบไม่ดี ก็อาจขยายช่องว่างเหล่านี้ให้กว้างขึ้นเช่นกัน

ภาพที่ 9-3 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายไม่ใช่ปัญหาของกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง หากเป็นปัญหาของระบบที่ผลิตซ้ำตัวเองผ่านวงจรที่ปิดสนิท การปฏิภาพที่ จัดการเฉพาะขั้นตอนเดียว เช่น การออกกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส โดยไม่จัดการขั้นตอนอื่น ๆ จะให้ผลที่จำกัดมากในระยะยาว

นัยเชิงทฤษฎีของวงจรนี้เชื่อมกับบทที่ 2 ที่กล่าวว่าหลักนิติธรรมต้องการทั้งกฎหมายที่ดีและการบังคับใช้ที่เสมอกัน และกับบทที่ 3 ที่วิเคราะห์บทบาทของผู้นำในการกำหนดวัฒนธรรมการปฏิบัติตามกฎหมาย ในส่วน 9.4.1 บทนี้จะนำเสนอข้อเสนอเชิงสถาบันที่ออกแบบมาเพื่อตัดวงจรนี้ในจุดที่มีประสิทธิผลสูงสุด

9.2.3 เทคโนโลยีอุบัติใหม่และดาบสองคมของรัฐบาลดิจิทัล

อุปสรรคที่ถัดไป คือเทคโนโลยีอุบัติใหม่ (emerging technology) ซึ่งมีความซับซ้อนมากกว่าสองอุปสรรคก่อนหน้า เพราะระบบอุปถัมภ์และช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายเป็นปัญหาที่รู้อยู่แล้วว่าเป็นสิ่งที่ต้องแก้ไข แต่เทคโนโลยีไม่ได้ดีหรือเลวในตัวเอง ทุกอย่างขึ้นอยู่กับว่านำมาใช้อย่างไรและใครเป็นคนควบคุม เทคโนโลยีชุดเดียวกันสามารถใช้เพื่อเพิ่มความโปร่งใส เปิดช่องทางให้ประชาชนตรวจสอบภาครัฐ และขยายการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสาธารณะ แต่ในเวลาเดียวกันก็อาจถูกใช้เพื่อสร้างกลไกที่รัดกุมขึ้น ปิดกั้นข้อมูล หรือรวมศูนย์อำนาจให้แน่นขึ้นกว่าเดิม ความท้าทายสำหรับไทยจึงไม่ใช่แค่การตามทันเทคโนโลยี แต่คือการกำหนดให้ชัดว่า

จะใช้เทคโนโลยีเพื่อรับใช้หลักธรรมาภิบาล ไม่ใช่ทดแทนหรือหลีกเลี่ยงมัน ประเด็นนี้จะวิเคราะห์ลึกขึ้นในหัวข้อ 9.1 ว่าด้วยอคติและความเย็นชาทางเทคโนโลยี (technological bias and technological neutrality)

ภาพรวมของการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลในรอบสองทศวรรษถูกสรุปได้ดีในรายงาน Exploring Digital Government Transformation in the EU ของศูนย์วิจัยร่วมแห่งสหภาพยุโรป (Edelmann et al., 2023) ซึ่งเสนอแนวคิดรัฐบาลดิจิทัลรุ่นที่สาม เพื่อจัดวงจรพัฒนาการของรัฐบาลดิจิทัลในสามคลื่นหลัก คลื่นที่หนึ่งเน้นการนำบริการสาธารณะมาให้บริการผ่านอินเทอร์เน็ตเพื่อเพิ่มความสะดวก คลื่นที่สองเน้นการบูรณาการระหว่างหน่วยงานและการเปิดข้อมูลภาครัฐ (open government data) เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม คลื่นที่สามผสานปัญญาประดิษฐ์ ข้อมูลขนาดใหญ่ บล็อกเชน อินเทอร์เน็ตของสรรพสิ่ง และคลาวด์เข้าด้วยกัน เพื่อสร้างรัฐบาลที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูลและสามารถออกแบบนโยบายแบบคาดการณ์ได้ ความสำคัญของกรอบนี้ต่อบทที่ 9 ไม่ได้อยู่ที่การจัดวงจรเชิงเส้น เพราะประเทศต่าง ๆ อยู่ในจุดต่างกันของวงจรนี้ในเวลาเดียวกัน แต่อยู่ที่การชี้ว่าเทคโนโลยีคลื่นใหม่กำลังเปลี่ยนโครงสร้างของอำนาจในการตัดสินใจสาธารณะอย่างมีนัยสำคัญ

ในด้านศักยภาพเชิงบวก งานเชิงประจักษ์ที่สำคัญคืองานของ Bertot, Jaeger, และ Grimes (2010) ที่ตีพิมพ์ใน Government Information Quarterly ซึ่งเสนอว่าเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสามารถสร้างวัฒนธรรมแห่งความโปร่งใสได้สามทาง ทางแรกคือการลดต้นทุนการเข้าถึงข้อมูลของรัฐ ทำให้พลเมือง สื่อ และนักวิจัยสามารถตรวจสอบได้ง่ายขึ้น ทางที่สองคือการสร้างหลักฐานอิเล็กทรอนิกส์ที่ยากต่อการบิดเบือนหลังเกิดเหตุ ทางที่สามคือการเปิดช่องทางให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังและรายงานปัญหา แม้กรอบนี้จะถูกเสนอเมื่อกว่าทศวรรษที่แล้ว แต่ยังเป็นจุดอ้างอิงสำคัญในวรรณกรรมร่วมสมัย ในด้านศักยภาพของเทคโนโลยีบล็อกเชนต่อภาครัฐ งงานศึกษาเชิงสำรวจและทบทวนวรรณกรรม

อย่างเป็นระบบของ Cagigas และคณะ (2021) ได้ระบุรูปแบบการประยุกต์ใช้บล็อกเชนที่ปรากฏในบริการสาธารณะของภาครัฐ ได้แก่ การบริหารบันทึกสุขภาพ (E-health) การลงคะแนนเสียง (E-voting) การจัดการห่วงโซ่อุปทานสาธารณะ การยืนยันตัวตนดิจิทัล และการรับรองเอกสารราชการอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งในแต่ละรูปแบบบล็อกเชนช่วยลดความสามารถของผู้ดำรงอำนาจในการแก้ไขบันทึกย้อนหลังโดยไม่ทิ้งร่องรอย ซึ่งเป็นคุณสมบัติเชิงสถาปัตยกรรมที่ช่วยเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบโดยตรงของภาครัฐ

บทวิเคราะห์เชิงปริมาณของวรรณกรรมด้านธรรมาภิบาลดิจิทัลในรอบทศวรรษที่ตีพิมพ์ใน Frontiers in Political Science (2024) ได้สังเคราะห์งานวิจัยจากฐาน Web of Science และพบรูปแบบสามประการที่สำคัญต่อการวินิจฉัยในบทนี้ ประการแรก จำนวนงานวิจัยด้านธรรมาภิบาลดิจิทัลเติบโตอย่างก้าวกระโดดหลัง พ.ศ. 2563 โดยมีปัญญาประดิษฐ์ บล็อกเชน และข้อมูลขนาดใหญ่เป็นสามเสาหลักของวรรณกรรม ประการที่สอง งานวิจัยเชิงประจักษ์ส่วนใหญ่ยืนยันว่าเทคโนโลยีดิจิทัลมีผลเชิงบวกต่อความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการให้บริการเมื่อใช้ภายใต้เงื่อนไขเชิงสถาบันที่เหมาะสม ประการที่สาม วรรณกรรมร่วมสมัยส่งเสียงเตือนเกี่ยวกับสามความเสี่ยงที่ตามมาด้วย ได้แก่ ความเสี่ยงด้านความเป็นส่วนตัว ความเสี่ยงด้านความไม่เท่าเทียมทางดิจิทัล (digital divide) และความเสี่ยงของรัฐเฝ้าระวัง (surveillance state) ที่ใช้เทคโนโลยีเพื่อควบคุมพลเมืองมากกว่าให้พลเมืองตรวจสอบรัฐ

ในด้านศักยภาพเชิงลบที่บทนี้ต้องเผชิญหน้าโดยตรง สามความเสี่ยงข้างต้นมีกลไกที่ชัดเจน ความเสี่ยงประการแรกคือการที่ระบบรัฐบาลดิจิทัลรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลของพลเมืองในระดับที่ไม่เคยเป็นมาก่อน เมื่อข้อมูลเหล่านี้ถูกบูรณาการข้ามหน่วยงานและถูกประมวลผลด้วยปัญญาประดิษฐ์ รัฐสามารถสร้างภาพรวมของพลเมืองแต่ละคนได้ในระดับที่ละเอียดมาก ซึ่งหากปราศจากการกำกับดูแลที่เข้มงวดย่อมเปิดทางให้เกิดการใช้ข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์เกินขอบเขตที่พลเมืองยินยอม

ความเสี่ยงประการที่สองคือความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเทคโนโลยีระหว่างประชากรกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งทำให้บริการสาธารณะที่ย้ายไปอยู่ในแพลตฟอร์มดิจิทัลกลายเป็นบริการที่กลุ่มสูงวัย กลุ่มยากจน และกลุ่มในพื้นที่ห่างไกลเข้าถึงได้ยากกว่าเดิม กลายเป็นรูปแบบใหม่ของการกีดกัน ที่อาจซ้อนทับและขยายช่องว่างความยุติธรรมที่วินิจฉัยใน 9.2.2 ความเสี่ยงประการที่สามคือการที่เทคโนโลยีเดียวกันที่ใช้เพื่อตรวจสอบรัฐ สามารถถูกพลิกกลับมาใช้เพื่อตรวจสอบพลเมืองได้ด้วย รัฐที่มีระบบอุปถัมภ์เข้มแข็งและช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายกว้าง มีแนวโน้มที่จะใช้เทคโนโลยีในทิศทางหลังมากกว่าทิศทางแรก เพราะตัวแสดงที่ควบคุมการออกแบบและการใช้งานคือผู้ดำรงอำนาจอยู่แล้ว

ปรากฏการณ์เพิ่มเติมที่ Alfarizi et al. (2024) ได้วิเคราะห์ในวารสาร Global Local Interactions คือ การที่เทคโนโลยีดิจิทัลกำลังเปลี่ยนภูมิทัศน์ของธรรมาภิบาลในระดับโลกผ่านการเข้ามาของตัวแสดงใหม่ที่ไม่ใช่รัฐ เช่น บริษัทแพลตฟอร์มข้ามชาติ องค์กรเทคโนโลยีไม่แสวงหากำไร และชุมชนนักพัฒนาโอเพนซอร์ส ตัวแสดงเหล่านี้กลายเป็นทั้งผู้ช่วยและคู่แข่งของรัฐในการกำกับดูแลพื้นที่ดิจิทัล โดยเฉพาะในประเด็นความมั่นคงทางไซเบอร์ การกำกับเนื้อหา และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ผลคือธรรมาภิบาลในศตวรรษที่ 21 ไม่อาจถูกออกแบบโดยรัฐแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป แต่ต้องคำนึงถึงข่ายของตัวแสดงที่ทับซ้อนกันในระดับชาติและระดับโลก ซึ่งเป็นจุดสำคัญที่จะนำไปใช้ในการออกแบบระบบนิเวศใน 9.5

เพื่อให้เห็นโครงสร้างของความคลุมเครือนี้อย่างเป็นระบบ บทนี้เสนอกรอบดาบสองคมของเทคโนโลยีต่อธรรมาภิบาล ที่แสดงว่าเทคโนโลยีอุบัติใหม่แต่ละประเภทมีผลเชิงบวกและเชิงลบที่ไม่สมมาตรกัน และผลสุดท้ายที่ปรากฏในแต่ละสังคมจะขึ้นอยู่กับว่าสถาบันที่ห่อหุ้มเทคโนโลยีเอนเอียงไปทางใด ตารางที่ 9.1 ที่จะนำเสนอต่อไปนี้สังเคราะห์ผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบของเทคโนโลยีสี่ประเภทที่สำคัญที่สุดสำหรับการวิเคราะห์ในบทนี้ โดยจัดวางเปรียบเทียบเคียงคู่กันเพื่อให้

ผู้อ่านเห็นความตึงเครียดเชิงสถาปัตยกรรมที่ผู้ออกแบบนโยบายในไทยและในประเทศกำลังพัฒนาอื่นต้องเผชิญพร้อมกัน ทั้งนี้ คอลัมน์สุดท้ายของตารางระบุเงื่อนไขเชิงสถาบันที่จะกำหนดว่าผลด้านใดจะเด่นชัด ซึ่งจะเชื่อมโดยตรงกับข้อเสนอแผนการปฏิรูปใน 9.4

ตาราง 9- 1 ดาบสองคมของเทคโนลีอุบัติใหม่ต่อธรรมาภิบาล

ประเภทเทคโนโลยี	ศักยภาพเชิงบวกต่อธรรมาภิบาล	ความเสี่ยงเชิงลบต่อธรรมาภิบาล
ปัญญาประดิษฐ์ (AI)	การตรวจจับความผิดปกติในการจัดซื้อจัดจ้าง การคัดกรองคำร้องที่ผิดปกติ การคาดการณ์ความเสี่ยงเชิงนโยบาย	อคติของอัลกอริทึม การตัดสินใจที่ไม่อาจอธิบายได้ การกระจุกตัวของอำนาจในผู้พัฒนาระบบ
บล็อกเชน (Blockchain)	บันทึกที่เปลี่ยนแปลงย้อนหลังไม่ได้ การยืนยันตัวตนแบบกระจาย การติดตามห่วงโซ่อุปทานสาธารณะ	การลือกอินเข้ารหัสที่หากสูญหายไม่อาจกู้คืน ต้นทุนพลังงาน การกีดกันผู้ไม่มีทักษะดิจิทัล
ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data)	การวิเคราะห์ข้ามแหล่งเพื่อค้นหารูปแบบคอร์รัปชัน การประเมินนโยบายตามหลักฐานเรียลไทม์การละเมิดความเป็นส่วนตัว	การสร้างโปรไฟล์พลเมืองโดยรัฐ การใช้ข้อมูลในวัตถุประสงค์ที่ไม่ได้ขอความยินยอม
รัฐบาลดิจิทัล (e-Government)	การเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างรวดเร็วและตรวจสอบได้ การลดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่หน้าเคาน์เตอร์	ความเหลื่อมล้ำดิจิทัล การพึ่งพาผู้ขายเอกชน การลดมิติของมนุษย์ในบริการสาธารณะ

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก *Edelmann et al. (2023); Bertot, Jaeger & Grimes (2010); Cagigas* และคณะ *(2021); Lin & Yaakop (2024); Alfarizi et al. (2024)*

ตารางที่ 9-1 แสดงรูปแบบสำคัญสามประการที่กำหนดทิศทางการวิเคราะห์ในส่วนถัดไป รูปแบบแรกคือ ในเทคโนโลยีทุกประเภท ศักยภาพเชิงบวกและความเสี่ยงเชิงลบมิได้แยกเป็นสองทางเลือกที่ผู้ออกแบบนโยบายเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ทั้งสองด้านมาพร้อมกันโดยอัตโนมัติเมื่อมีการนำเทคโนโลยีนั้นมาใช้ ดังนั้น โจทย์ของผู้ออกแบบนโยบายจึงไม่ใช่ “ใช้หรือไม่ใช้” แต่เป็น “ใช้อย่างไรเพื่อขยายด้านบวกและลดด้านลบ” รูปแบบที่สองคือ คอลัมน์สุดท้ายของตารางสำคัญที่สุด เพราะ

เงื่อนไขเชิงสถาบันเป็นปัจจัยที่กำหนดผลลัพธ์สุดท้าย โดยเฉพาะในประเทศที่ระบบอุปถัมภ์เข้มแข็งและช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายกว้าง การลงทุนในเทคโนโลยีโดยไม่ปฏิรูปสถาบันพร้อมกัน มีแนวโน้มที่จะขยายความเสี่ยงเชิงลบมากกว่าศักยภาพเชิงบวก รูปแบบที่สามคือ ความเสี่ยงเชิงลบทั้งหมดมีลักษณะร่วมกันคือส่งผลกระทบไม่เท่ากันต่อพลเมืองกลุ่มต่าง ๆ กลุ่มที่มีทุนทางสังคม ทุนทางการเงิน และทุนทางดิจิทัลสูง สามารถใช้ประโยชน์จากด้านบวกของเทคโนโลยีได้มากกว่า ในขณะที่กลุ่มเปราะบางต้องรับผลกระทบของด้านลบโดยตรง

ในเชิงทฤษฎี ผลสรุปของตารางที่ 9-1 ยืนยันจุดยืนของบทนี้ที่ปฏิเสธทั้งอุดมคติเทคโนโลยีและความเย็นชาทางเทคโนโลยี เทคโนโลยีอุบัติใหม่ไม่ใช่ตัวทำลายธรรมาภิบาลโดยตัวเอง แต่ไม่ใช่ตัวช่วยกู้ธรรมาภิบาลโดยอัตโนมัติเช่นกัน ความสำคัญของเทคโนโลยีในกรอบของบทนี้คือ เทคโนโลยีช่วยขยายบทบาทและแนวโน้มของสถาบันที่มีอยู่ หากสถาบันเอนเอียงไปทางความโปร่งใสและความรับผิดชอบ เทคโนโลยีจะขยายผลในทิศทางนั้น หากสถาบันเอนเอียงไปทางการกระจุกตัวของอำนาจและการขาดความรับผิด เทคโนโลยีก็จะขยายผลในทิศทางนั้นได้เร็วและไกลกว่าเดิม ข้อสรุปนี้สอดคล้องกับวรรณกรรมเปรียบเทียบที่แสดงว่าประเทศที่นำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในระบบรัฐมีผลลัพธ์ด้านธรรมาภิบาลที่แตกต่างกันอย่างมาก ขึ้นอยู่กับคุณภาพของสถาบันที่มีอยู่ก่อนการนำเทคโนโลยีมาใช้

ในเชิงบริบทไทย การเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลในรอบทศวรรษได้สร้างความก้าวหน้าหลายด้าน ตั้งแต่การพัฒนาแพลตฟอร์มระบบยืนยันตัวตนดิจิทัล (Digital ID) การเปิดข้อมูลภาครัฐผ่านพอร์ทัล data.go.th การพัฒนาระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) และการพัฒนาแพลตฟอร์มร้องเรียนของหน่วยงานต่าง ๆ พร้อมกันนั้น ความเสี่ยงทั้งสามประเภทที่กล่าวมาก็ปรากฏชัดในระดับต่างกัน ความเหลื่อมล้ำดิจิทัลระหว่างกรุงเทพมหานครและพื้นที่ห่างไกล ระหว่างกลุ่มอายุ และระหว่างกลุ่มรายได้ ยังคงเป็นปัญหาที่บริการสาธารณะรูปแบบใหม่ต้องคำนึงถึง การกำกับดูแลการใช้ข้อมูลโดยภาครัฐภายใต้พระราชบัญญัติ

คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ยังอยู่ในช่วงพัฒนาแนวปฏิบัติให้ครอบคลุมการใช้งานจริง และการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐยังขาดกรอบกำกับดูแลเฉพาะที่ระบุสิทธิการอุทธรณ์ของพลเมือง ดังนั้น โอกาสที่เทคโนโลยีจะกลายเป็นเครื่องมือยกระดับธรรมาภิบาลของไทยจึงผูกพันกับการพัฒนาเงื่อนไขเชิงสถาบันในคอลัมน์สุดท้ายของตารางที่ 9.1 ควบคู่ไปกับการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี

ข้อสังเกตเชิงวิเคราะห์ที่สำคัญเพื่อเชื่อมไปยังหัวข้อถัดไปคือ การถกเถียงเรื่องเทคโนโลยีและธรรมาภิบาลไม่ใช่การถกเถียงเชิงเทคนิคล้วน แต่เป็นการถกเถียงเชิงคุณค่าและเชิงอำนาจ คำถามที่ว่า “ใครเป็นเจ้าของข้อมูล” “ใครเป็นผู้ออกแบบอัลกอริทึม” “ใครมีสิทธิอุทธรณ์การตัดสินใจอัตโนมัติ” และ “ใครได้รับประโยชน์และใครเสี่ยงต่อความเสียหาย” ล้วนเป็นคำถามทางการเมืองและจริยธรรมที่ไม่อาจมอบให้ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคตัดสินเพียงฝ่ายเดียว ในศตวรรษที่ 21 ผู้ที่จะกำหนดทิศทางของคำถามเหล่านี้ไม่ใช่เฉพาะนักการเมืองและข้าราชการรุ่นปัจจุบัน แต่รวมถึงคนรุ่นใหม่ที่กำลังเติบโตในสภาพแวดล้อมดิจิทัลและมีความคาดหวังต่อรัฐที่แตกต่างจากคนรุ่นก่อนอย่างมีนัยสำคัญ ความคาดหวังนี้เป็นอุปสรรคประการที่สี่และประการสุดท้ายที่จะวินิจฉัยในหัวข้อถัดไป

9.2.4 ความคาดหวังของคนรุ่นใหม่และความยุติธรรมระหว่างรุ่น

ในบรรดาอุปสรรคทั้งสี่ที่บทนี้วินิจฉัย ความคาดหวังของคนรุ่นใหม่ดูเผิน ๆ อาจไม่ใช่อุปสรรคในความหมายเดียวกับสามประการก่อนหน้า เพราะระบบอุปถัมภ์ ช่องว่างการบังคับใช้กฎหมาย และเทคโนโลยีอุบัติใหม่ ล้วนเป็นเงื่อนไขที่กดดันธรรมาภิบาลจากภายในระบบ ในขณะที่ความคาดหวังของคนรุ่นใหม่เป็นแรงกดดันจากภายนอกระบบ ที่มาจากผู้ที่จะเป็นเจ้าของอนาคตของระบบนั้นเอง แต่หากมองให้ลึกลงไป จะเห็นว่านี่คืออุปสรรคที่ทรงพลังที่สุดในระยะยาว เพราะหากระบบธรรมาภิบาลไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังของคนที่กำลังจะรับช่วงระบบนั้น

ความชอบธรรมของระบบย่อมเสื่อมถอยจนถึงจุดที่การปฏิรูปเชิงเทคนิคใด ๆ ไม่อาจกอบกู้ได้

เพื่อให้เห็นบริบทของอุปสรรคที่สี่ ภาพที่ 9-5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความคาดหวังของคนรุ่นใหม่กับวิกฤตความชอบธรรมของสถาบันสาธารณะ รูปนี้ช่วยให้เห็นว่าอุปสรรคนี้ไม่เหมือนสามอุปสรรคแรก เพราะมันไม่ได้บั่นทอนธรรมาภิบาลในระยะสั้น แต่คุกคามความยั่งยืนของระบบในระยะยาว ผู้อ่านควรสังเกตช่องว่างระหว่างระดับความคาดหวังของคนรุ่นใหม่กับประสิทธิภาพที่ระบบส่งมอบได้จริง

ภาพที่ 9- 4 ความคาดหวังของคนรุ่นใหม่และวิกฤตความชอบธรรม

ผู้เขียนสังเคราะห์จาก UNDP, 2021; Norris & Inglehart, 2019

ภาพที่ 9-4 ยืนยันข้อค้นพบของ World Values Survey ที่พบว่าคนรุ่นใหม่ในประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งรวมถึงไทยมีระดับความคาดหวังต่อสถาบันสาธารณะสูงกว่าคนรุ่นก่อน แต่มีระดับความไว้วางใจต่อสถาบันต่ำกว่า ช่องว่างระหว่างความคาดหวังและความไว้วางใจนี้คือตัวชี้วัดของวิกฤตความชอบธรรมที่จะทวีความรุนแรงขึ้นหากไม่มีการปฏิภาพที่ จริงจัง

นัยเชิงนโยบายที่สำคัญจากรูปนี้คือ การปฏิรูปธรรมาภิบาลต้องมีมิติของการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่คนรุ่นใหม่รู้สึกเป็นเจ้าของ ไม่ใช่เพียงการปฏิรูปโครงสร้างที่ออกแบบโดยผู้มีอำนาจรุ่นเก่า ข้อเสนอในส่วน 9.4.3 เกี่ยวกับวัฒนธรรมความซื่อตรงในสถาบันการศึกษาจะตอบโจทย์นี้โดยตรง

ภาพรวมเชิงเปรียบเทียบที่ครอบคลุมที่สุดในรอบทศวรรษมาจากรายงาน Governance for Youth, Trust and Intergenerational Justice ของ OECD (2020) ซึ่งสำรวจ 42 ประเทศและสหภาพยุโรป รายงานชิ้นนี้ชี้ให้เห็นแนวโน้มที่น่ากังวลร่วมกันสามประการ ประการแรก ความไว้วางใจของเยาวชนต่อรัฐบาลและสถาบันสาธารณะอยู่ในระดับต่ำกว่าคนรุ่นพ่อแม่อย่างชัดเจน และในหลายและสถาบันสาธารณะอยู่ในระดับต่ำกว่าคนรุ่นพ่อแม่อย่างชัดเจน และในหลายประเทศระดับความไว้วางใจนี้ยังคงลดลงต่อเนื่อง ประการที่สอง เยาวชนรู้สึกว่าระบบนโยบายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้รับการออกแบบมาเพื่อประโยชน์ของคนรุ่นก่อน และเป็นภาระที่คนรุ่นพวกตนต้องแบกรับโดยไม่มีสิทธิ์ในการกำหนดทิศทาง ทั้งในด้านงบประมาณ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และโครงสร้างเศรษฐกิจ ประการที่สาม ช่องทางการมีส่วนร่วมที่รัฐจัดให้แก่เยาวชนในประเทศส่วนใหญ่ยังเป็นเพียงพิธีกรรม มิได้แปลงเป็นอิทธิพลจริงต่อการตัดสินใจสาธารณะ

หลักฐานเชิงประจักษ์ล่าสุดยืนยันความเร่งด่วนของปรากฏการณ์นี้ การทบทวนวรรณกรรมที่ตีพิมพ์ใน Children and Youth Services Review (2025) ระบุว่ามีเพียงราวร้อยละ 35 ของเยาวชนทั่วโลกที่ไว้วางใจรัฐบาลของประเทศตน ตัวเลขนี้ไม่ได้เป็นเพียงสถิติเชิงทัศนคติ แต่บ่งบอกถึงสภาวะที่คนสองในสามของคนรุ่นถัดไปกำลังเติบโตขึ้นมาโดยไม่รู้สึกว่าระบบที่พวกตนอยู่ในนั้นเป็นของตน หากสภาวะนี้ดำรงอยู่ไปอีกหนึ่งทศวรรษ ระบบประชาธิปไตยและระบบราชการในหลายประเทศจะเผชิญวิกฤตความชอบธรรมที่ไม่อาจแก้ได้ด้วยการปฏิรูปกฎหมายเพียงอย่างเดียว

กรอบแนวคิดที่ใช้ทำความเข้าใจปรากฏการณ์นี้ในวรรณกรรมปัจจุบันคือความยุติธรรมระหว่างรุ่น (intergenerational justice) ซึ่งรายงานของหน่วยงานสิ่งแวดล้อมยุโรปและศูนย์หัวข้อยุโรปด้านการเปลี่ยนผ่านสู่ความยั่งยืน (EEA & ETC/ST, 2025) ได้แตกออกเป็นสามมิติเพื่อให้นำไปสู่การออกแบบนโยบายได้ มิติแรกคือความยุติธรรมในการแบ่งปัน ว่าทรัพยากรและภาระระหว่างรุ่นถูกจัดสรรอย่างเป็นธรรมหรือไม่ มิติที่สองคือความยุติธรรมในกระบวนการ ว่าเยาวชนมีเสียงในกระบวนการตัดสินใจที่ส่งผลต่ออนาคตของตนหรือไม่ มิติที่สามคือความยุติธรรมในการรับรู้ ว่าระบบยอมรับคนรุ่นใหม่ในฐานะผู้มีส่วนร่วมเต็มตัวของประชาคมการเมือง หรือมองพวกเขาเพียงในฐานะผู้รับ กรอบนี้สำคัญต่อบทนี้เพราะแสดงว่าการเรียกร้องของคนรุ่นใหม่มิใช่เพียงเรื่องของการบริการสาธารณะที่ดีขึ้น แต่เป็นการเรียกร้องให้มีการจัดสรรอำนาจในการกำหนดอนาคตของส่วนรวมใหม่

ในวรรณกรรมที่เน้นความเชื่อมโยงกับวาระความยุติธรรมตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เอกสารของ World Justice Project (2022) เรื่อง Children and Youth at the Table เน้นว่า การให้เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของระบบยุติธรรมเป็นเงื่อนไขที่ขาดไม่ได้ของวาระ “ความยุติธรรมเพื่อทุกคน” เอกสารชิ้นนี้ชี้ว่าหลายประเทศได้เริ่มเปิดช่องให้เยาวชนเข้าร่วมในกระบวนการทบทวนระดับชาติโดยสมัครใจของสหประชาชาติ แต่การเข้าร่วมยังคงเป็นการเชิญเข้ามาฟัง มากกว่าการเชิญเข้ามาร่วมตัดสินใจ ความแตกต่างนี้สำคัญ เพราะการเปิดช่องให้เยาวชนเข้ามาฟังโดยไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ อาจส่งผลตรงข้ามกับที่ตั้งใจคือทำให้เยาวชนรู้สึกว่าระบบไม่จริงใจในการรับฟัง และยิ่งเสื่อมถอยความไว้วางใจมากกว่าเดิม

ความเชื่อมโยงระหว่างความคาดหวังของคนรุ่นใหม่กับอุปสรรคสามประการก่อนหน้ามีความสำคัญต่อการวินิจฉัยในบทนี้ ในด้านระบบอุปถัมภ์ คนรุ่นใหม่ที่เติบโตในสภาพแวดล้อมดิจิทัลและเข้าถึงข้อมูลจากต่างประเทศได้ง่าย มีแนวโน้มที่จะมองระบบอุปถัมภ์ในสายตาที่แตกต่างจากคนรุ่นก่อน คนรุ่นพ่อแม่อาจ

มองการช่วยเหลือพรรคพวกว่าเป็นเรื่องของน้ำใจและการตอบแทนบุญคุณ แต่คนรุ่นลูกหลานจำนวนมากมองสิ่งเดียวกันว่าเป็นความไม่เป็นธรรมที่ปิดโอกาสของคนนอกเครือข่าย การเปลี่ยนแปลงในการรับรู้นี้ไม่ใช่เพียงเรื่องของรุ่น แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงของบรรทัดฐานทางสังคมที่อาจเร่งให้การปฏิรูประบบอุปถัมภ์เกิดขึ้นได้ในรอบหนึ่งหรือสองทศวรรษข้างหน้า

ในด้านช่องว่างการบังคับใช้กฎหมาย คนรุ่นใหม่มีความอดทนน้อยกว่าต่อการเลือกบังคับใช้กฎหมาย เพราะข้อมูลที่ไหลเวียนผ่านสื่อสังคมออนไลน์ทำให้กรณีการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมถูกเปิดเผยและถูกเปรียบเทียบในระดับที่ไม่เคยเป็นมาก่อน ข้อมูลที่เคยเป็นเรื่องในวงจำกัด เช่น คดีที่ผู้มีอำนาจหลุดจากการดำเนินคดี กลายเป็นข้อมูลสาธารณะที่คนรุ่นใหม่ติดตามและจดจำ ปรากฏการณ์นี้สร้างแรงกดดันใหม่ต่อระบบยุติธรรมในการพิสูจน์ความสม่ำเสมอของการบังคับใช้กฎหมาย หากระบบยังคงเลือกปฏิบัติ คนรุ่นใหม่จะตอบโต้ด้วยการถอนความเชื่อถือออกจากระบบทั้งระบบ ไม่ใช่เฉพาะคดีใดคดีหนึ่ง

ในด้านเทคโนโลยีอุบัติใหม่ คนรุ่นใหม่เป็นทั้งผู้ใช้ที่เชี่ยวชาญและผู้ตั้งคำถามที่เข้มงวด พวกเขาเข้าใจศักยภาพและความเสี่ยงของเทคโนโลยีในระดับที่คนรุ่นก่อนหลายคนตามไม่ทัน คนรุ่นนี้จึงเป็นทั้งโอกาสและความท้าทายของรัฐบาลดิจิทัล โอกาสคือ พวกเขาสามารถผลักดันให้รัฐนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อเพิ่มความโปร่งใสได้อย่างเป็นรูปธรรม ความท้าทายคือ พวกเขาไวต่อสัญญาณของรัฐเฝ้าระวังและไม่ยอมรับการนำเทคโนโลยีมาใช้โดยปราศจากการอภิปรายเรื่องสิทธิและขอบเขต ดังนั้น การออกแบบรัฐบาลดิจิทัลในศตวรรษที่ 21 ที่ไม่นับคนรุ่นใหม่เข้ามาเป็นผู้ร่วมออกแบบ ย่อมเสี่ยงต่อการสร้างระบบที่คนรุ่นนี้ปฏิเสธในที่สุด

ในบริบทไทย ปรากฏการณ์ความคาดหวังของคนรุ่นใหม่ปรากฏชัดในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2560 และยังคงดำเนินต่อมา การเคลื่อนไหวทางการเมืองและทางสังคมของคนรุ่นใหม่จำนวนมากในประเทศไทยมีจุดร่วมที่สำคัญคือ การเรียกร้อง

มาตรฐานธรรมาภิบาลที่สูงขึ้น ทั้งในเรื่องความโปร่งใส ความรับผิดชอบของผู้ดำรงอำนาจ และความเสมอภาคของกฎหมาย ความคาดหวังเหล่านี้สอดคล้องกับแนวโน้มที่ปรากฏในงานสำรวจระหว่างประเทศ และมิใช่ปรากฏการณ์เฉพาะของไทย แต่สิ่งที่เป็นลักษณะของไทยคือ ช่องทางทางการที่จะรองรับเสียงของคนรุ่นใหม่ยังพัฒนาไม่ทันต่อแรงกดดัน สภาเยาวชน สภานักศึกษา และเวทีนโยบายสาธารณะที่เปิดให้คนรุ่นใหม่เข้าร่วมยังคงมีอำนาจในการตัดสินใจที่จำกัด ทำให้พลังของคนรุ่นนี้ส่วนใหญ่แสดงออกผ่านสื่อสังคมออนไลน์และการเคลื่อนไหวนอกระบบ ซึ่งเป็นช่องทางที่รัฐและสถาบันสาธารณะของไทยยังไม่มีประสบการณ์ในการสนทนาด้วย

ข้อสังเกตเชิงวิเคราะห์ที่สำคัญสำหรับการเชื่อมต่อกับส่วนถัดไปของบทนี้คือ ความคาดหวังของคนรุ่นใหม่ไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่จะหายไปเองตามเวลา และไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่จะแก้ไขได้ด้วยการประชาสัมพันธ์ที่ดีขึ้นของรัฐ แต่เป็นแรงกดดันเชิงโครงสร้างที่จะดำรงอยู่ต่อไปอย่างน้อยอีกสามทศวรรษ ตามวงจรของรุ่น และจะหนักขึ้นเมื่อคนรุ่นนี้เคลื่อนเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเสียงข้างมาก ผู้บริหารองค์กร และผู้กำหนดนโยบาย ระบบธรรมาภิบาลที่จะอยู่รอดในศตวรรษที่ 21 ต้องยอมรับว่าตัวแสดงรุ่นใหม่นี้คือผู้ร่วมออกแบบของระบบ ไม่ใช่ผู้รับบริการของระบบ

อุปสรรคทั้งสี่ที่วินิจฉัยมาตลอดส่วนนี้ คือ ระบบอุปถัมภ์ ช่องว่างการบังคับใช้กฎหมาย เทคโนโลยีอุบัติใหม่ และความคาดหวังของคนรุ่นใหม่ ไม่อาจแก้ไขด้วยมาตรการเดี่ยว ๆ ที่จัดการแต่ละอุปสรรคแยกกัน เพราะอุปสรรคเหล่านี้สอดประสานกันในลักษณะที่การจัดการอุปสรรคหนึ่งโดยไม่คำนึงถึงอีกสามอุปสรรคจะทำให้ผลของการปฏิรูปจำกัดมาก สิ่งที่จำเป็นคือวิสัยทัศน์ของการปฏิภาพที่ครอบคลุมทั้งสี่มิติพร้อมกัน และที่ยึดโยงกับรากเหง้าทางวัฒนธรรมของสังคมไทย เพื่อให้การปฏิรูปไม่ใช่เพียงการนำเข้ามาตรฐานสากล แต่เป็นการรื้อฟื้นและขยายหลักคิดเรื่องธรรมาภิบาลที่มีอยู่ในประวัติศาสตร์ไทยอยู่แล้ว วิสัยทัศน์เช่นนี้คือเนื้อหาของส่วน 9.3 ที่จะตามมา

ก่อนเข้าสู่ส่วน 9.3 ที่จะนำเสนอวิสัยทัศน์ของการปฏิรูป ภาพที่ 9.6 สรุปความสัมพันธ์ระหว่างอุปสรรคทั้งสี่ที่วินิจฉัยมาตลอดส่วนนี้ รูปนี้แสดงว่าอุปสรรคเหล่านี้ไม่ได้ทำงานเอกเทศ แต่เชื่อมโยงและเสริมกำลังกัน ทำให้การปฏิรูปต้องเป็นแบบบูรณาการ ผู้อ่านควรสังเกตว่าอุปสรรคใดทำหน้าที่เป็นตัวคูณที่ขยายผลของอุปสรรคอื่น

ภาพที่ 9- 5 อุปสรรคทั้งสี่และความเชื่อมโยงเชิงโครงสร้าง (ผู้เขียนสังเคราะห์จากการวิเคราะห์ในส่วน 9.2)

ภาพที่ 9-5 สะท้อนข้อสรุปที่สำคัญที่สุดของส่วน 9.2 คือ ความล้มเหลวของการปฏิรูปธรรมาภิบาลในหลายประเทศไม่ใช่เพราะขาดความรู้หรือทรัพยากร แต่เพราะการปฏิรูปจัดการอุปสรรคแยกชิ้นโดยไม่เห็นความสัมพันธ์เชิงระบบ รูปแบบนี้ตรงกับทฤษฎีระบบซับซ้อน (complex systems theory) ที่บอกว่าระบบที่มีการเชื่อมโยงสูงต้องการการแทรกแซงในหลายจุดพร้อมกัน

ความสัมพันธ์เชิงระบบที่รูปนี้แสดงจึงเป็นเหตุผลที่บทนี้เสนอแผนการปฏิรูปสี่มิติในส่วน 9.4 แทนที่จะเสนอการปฏิรูปมิติเดียว ทั้งนี้โดยยึดวิสัยทัศน์ที่ส่วน 9.3 จะอธิบายต่อไป ซึ่งเชื่อมหลักการสากลเข้ากับรากเหง้าทางวัฒนธรรมของสังคมไทย

9.3 วิสัยทัศน์และหลักการนำสำหรับการปฏิรูปธรรมาภิบาลไทย

หลังจากที่ส่วน 9.2 ได้วินิจฉัยอุปสรรคโครงสร้างทั้งสี่ประการของธรรมาภิบาลในศตวรรษที่ 21 แล้ว ส่วนนี้จะหันมาตอบคำถามที่ตามมาโดยธรรมชาติว่าสังคมไทยควรเดินไปในทิศทางใด ก่อนที่จะตอบในรายละเอียดเชิงมาตรการในส่วน 9.4 บทนี้เห็นว่าจำเป็นต้องวางวิสัยทัศน์และหลักการนำให้ชัดเจนเสียก่อน เพราะการปฏิภาพที่ ขาดวิสัยทัศน์มักจบลงด้วยการสะสมเครื่องมือทางเทคนิคโดยไม่มีเข็มทิศ และการปฏิภาพที่ ขาดหลักการนำมักผันแปรไปตามผู้ดำรงอำนาจในแต่ละช่วงเวลา

วิสัยทัศน์ที่บทนี้เสนอสรุปได้ในประโยคเดียว คือ ธรรมาภิบาลของไทยในศตวรรษที่ 21 ควรเป็นธรรมาภิบาลที่ได้มาตรฐานสากลโดยมีรากในวัฒนธรรมไทย ประโยคนี้ดูเรียบง่ายแต่ซ่อนการต่อรองทางความคิดสำคัญ เพราะปฏิเสธทั้งจุดยืนสุดขั้วสองด้านที่ปรากฏในการอภิปรายเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในสังคมไทยตลอดสามทศวรรษที่ผ่านมา จุดยืนแรกคือการมองว่าธรรมาภิบาลเป็นชุดของหลักการตะวันตกที่ต้องนำเข้ามาทั้งหมด และเชื่อว่าการปฏิรูปคือการเลียนแบบประเทศที่พัฒนาแล้วให้เร็วและตรงที่สุด จุดยืนนี้มีจุดอ่อนตรงที่มองข้ามเงื่อนไขเฉพาะของสังคมไทยและทำให้การปฏิรูปกลายเป็นโครงการที่ขาดความเป็นเจ้าของของคนในประเทศ จุดยืนที่สองคือการมองว่าธรรมาภิบาลแบบสากลใช้ไม่ได้กับไทย เพราะไทยมีบริบททางวัฒนธรรมและการเมืองที่แตกต่าง จุดยืนนี้ดูเหมือนเคารพความเฉพาะของไทย แต่ในทางปฏิบัติมักถูกใช้เป็นข้ออ้างในการคงระบบที่ขาดความรับผิดและความโปร่งใส

โดยอ้างว่าเป็น “วัฒนธรรมเฉพาะ” ทั้งที่ในความเป็นจริง เป็นเพียงผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจ

วิสัยทัศน์ที่บทนี้เสนอจึงเดินทางสายกลางระหว่างสองจุดยืนนี้ ด้วยการยอมรับว่าหลักการธรรมาภิบาลสากลที่หนังสือเล่มนี้นำเสนอตั้งแต่บทที่ 2 คือ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักการมีส่วนร่วม เป็นหลักการที่มีน้ำหนักทางจริยธรรมและทางปฏิบัติในระดับสากล แต่ไม่ใช่หลักการที่นำเข้ามาแบบไม่มีรากในวัฒนธรรมไทย ตรงข้าม หลักการเหล่านี้สอดคล้องอย่างลึกซึ้งกับหลักธรรมในประเพณีไทยที่กำกับการใช้อำนาจสาธารณะมาแต่โบราณ การปฏิรูปธรรมาภิบาลในไทยจึงไม่ใช่การ “นำเข้า” หากเป็นการ “รื้อฟื้น” และ “ขยาย” หลักการที่อยู่ในมรดกของไทยอยู่แล้ว ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขใหม่ของศตวรรษที่ 21

เพื่อให้เห็นวิสัยทัศน์ที่บทนี้เสนอสำหรับการปฏิรูปธรรมาภิบาลไทยอย่างเป็นรูปธรรม ภาพที่ 9-6 แสดงภาพของการสนทนาระหว่างหลักการธรรมาภิบาลสากลและหลักธรรมไทย รูปนี้ไม่ใช่การนำเสนอว่าทั้งสองฝ่ายเหมือนกัน แต่แสดงว่าทั้งสองบรรจบกันในแก่นแท้ของการกำกับการใช้อำนาจสาธารณะ ผู้อ่านควรสังเกตเส้นทางของสายกลางที่รูปนี้เสนอ ซึ่งหลีกเลี่ยงทั้งการลอกเลียนแบบมาตรฐานสากลแบบไม่มีรากและการใช้วัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นข้ออ้างปฏิเสธมาตรฐานสากล

ภาพที่ 9-6 แสดงให้เห็นว่าวิสัยทัศน์สายกลางไม่ใช่การประนีประนอมที่อ่อนแอ แต่เป็นการบูรณาการที่ให้ความแข็งแกร่งแก่ทั้งสองฝ่าย หลักสากลได้รับความเป็นเจ้าของจากสังคมไทย ในขณะที่หลักธรรมไทยได้รับการตรวจสอบและยืนยันด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์สากล รูปแบบนี้สอดคล้องกับทฤษฎีการกำกับดูแลเปรียบเทียบที่เน้นว่าการปฏิรูปที่สำเร็จต้องมีความเฉพาะเจาะจงตามบริบท

ภาพที่ 9- 6 วิสัยทัศน์สายกลาง: หลักสากลบรรจบหลักธรรมไทย

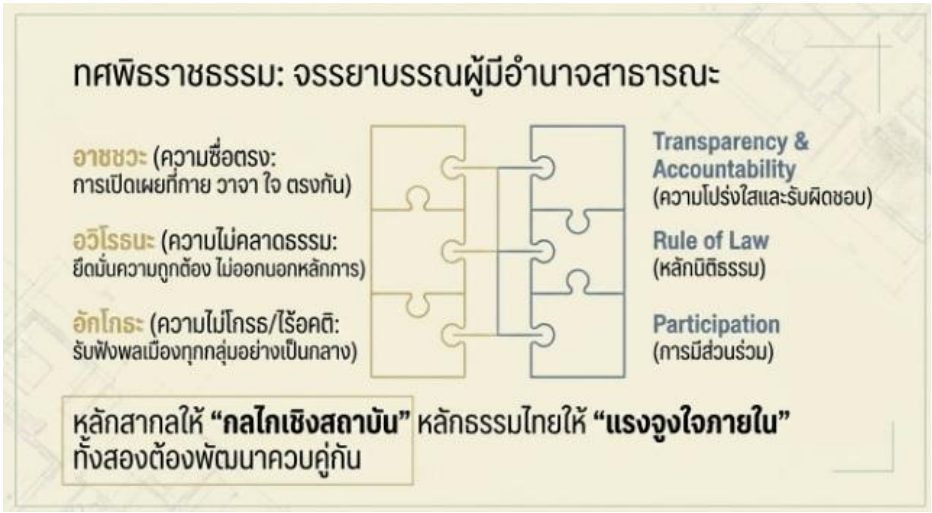
ที่มา : ผู้เขียนสังเคราะห์จาก UNDP, 2007; กรมการปกครอง, 2562)

สำหรับบริบทของหนังสือเล่มนี้ รูปนี้เชื่อมส่วน 9.3 เข้ากับส่วน 9.4 โดยแสดงว่าแผนการปฏิรูปสี่มิติไม่ใช่เพียงการนำเครื่องมือสากลมาใช้ แต่เป็นการออกแบบเครื่องมือที่ยึดโยงกับความเป็นไทยอย่างลึกซึ้ง

หลักธรรมในประเพณีไทยที่บทนี้เลือกใช้เป็นจุดยึดเชิงวิเคราะห์คือทศพิธราชธรรม ซึ่งเป็นชุดของหลักธรรมสำหรับผู้ปกครองและผู้ดำรงอำนาจที่ปรากฏในอรรถกถาชาดกของพระไตรปิฎก โดยเฉพาะในมหาหังสชาดก ทศพิธราชธรรมประกอบด้วยหลักสิบประการ ได้แก่ ทาน (การให้) ศีล (ความประพฤติเรียบร้อย) บริจาค (การเสียสละความสุขส่วนตน) อาชชวะ (ความซื่อตรง) มัททวะ (ความอ่อนโยน) ตปะ (ความเพียร) อักโกธ (ความไม่โกรธ) อวิหิงสา (ความไม่เบียดเบียน) ขันติ (ความอดทน) และอวิโรธนะ (ความไม่คลาดธรรม) ทศพิธราชธรรมไม่ใช่เพียงคุณธรรมส่วนบุคคล แต่เป็น จรรยาบรรณของผู้มีอำนาจสาธารณะ ที่ใช้เป็นเครื่องชี้แนะการปกครองในสังคมไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

เพื่อให้การนำทศพิธราชธรรมมาใช้เป็นจุดยึดเชิงวิเคราะห์มีความชัดเจนและตรวจสอบได้ ภาพที่ 9.8 แสดงทศธรรมทั้งสิบประการพร้อมการจัดหมวดหมู่ตามมิติ

ของการใช้อำนาจสาธารณะ รูปนี้ไม่ได้นำเสนอทศพิธราชธรรมในฐานะแนวคิดศาสนา แต่ในฐานะกรอบจริยธรรมของผู้ดำรงอำนาจที่ทำงานร่วมกับหลักการสากลได้ ผู้อ่านควรสังเกตสามข้อที่บทนี้เลือกใช้เป็นจุดยึดหลัก ได้แก่ อาชชวะ อวิโรธนะ และอักโกธะ



ภาพที่ 9- 7 ทศพิธิราชธรรมเชื่อมโยงหลักการสากล

ผู้เขียนสังเคราะห์จากมหาหังสชาดก อรรถกถาชาดก; Transparency International, 2025

ภาพที่ 9-7 แสดงให้เห็นว่าทศพิธราชธรรมไม่ใช่ระบบจริยธรรมที่แยกโดดเดี่ยวจากหลักการสากล หากแต่มีโครงสร้างที่สอดคล้องกับสี่เสาหลักธรรมาภิบาลที่หนังสือเล่มนี้ใช้ตลอดมา ความสอดคล้องนี้ไม่ใช่เรื่องบังเอิญ แต่สะท้อนข้อเท็จจริงที่ว่าหลักการปกครองที่ดีมีแก่นร่วมกันข้ามวัฒนธรรมและข้ามยุคสมัย

การที่หนังสือเล่มนี้เลือกใช้ทศพิธราชธรรมเป็นจุดยึดเชิงวิเคราะห์ไม่ใช่การประดับงานวิชาการ แต่เป็นการตอบโจทย์เชิงปฏิบัติว่าการปฏิรูปธรรมาภิบาลในสังคมไทยจะมีความเป็นเจ้าของได้อย่างไร หากผู้ปฏิรูปสามารถแสดงให้เห็นว่ามาตรฐานสากลที่เรียกร้องนั้นสอดคล้องกับหลักธรรมที่สังคมไทยรู้จักและเคารพอยู่

แล้ว การต่อต้านการปฏิรูปในนามของการพิทักษ์วัฒนธรรมจะสูญเสียพื้นฐานของตัวเอง

บทนี้ขอย้ำว่าการเชิญทศพิธราชธรรมเข้ามาในการวิเคราะห์ไม่ใช่การประดับงานวิชาการด้วยพุทธธรรม หากเป็นการใช้หลักธรรมเป็นเครื่องมือวิเคราะห์ที่ทำงานได้จริง เพื่อให้การเชื่อมโยงนี้ทำหน้าที่เชิงทฤษฎีและมิใช่เชิงประดับ บทนี้จะเลือกหยิบสามข้อจากทศพิธราชธรรมที่มีน้ำหนักเชิงวิเคราะห์ต่อโจทย์ของหนังสือเล่มนี้โดยตรง ได้แก่ อาชชวะ อวิโรธนะ และอักโกธะ สามข้อนี้ถูกเลือกเพราะแต่ละข้อมีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างกับเสาหลักธรรมาภิบาลสากลในระดับที่ลึกกว่าการเปรียบเทียบเชิงพื้นผิว และร่วมกันครอบคลุมการกระทำหลักสามด้านของผู้ดำรงอำนาจสาธารณะ คือ การมีความซื่อตรงในตัวเอง การยึดมั่นในหลักการอย่างไม่คลอนแคลน และการใช้อำนาจโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อคติส่วนตน

อาชชวะ หรือ**ความซื่อตรง** คือคุณสมบัติที่ผู้ดำรงอำนาจสาธารณะมีความตรงไปตรงมา ไม่คดในข้อ ไม่งอในกระดูก ทำสิ่งใดก็เปิดเผยและตรวจสอบได้ ความซื่อตรงในความหมายของพุทธธรรมไม่ใช่เพียงการไม่โกหก แต่เป็นการที่กาย วาจา และใจ ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน เมื่อมองคู่ขนานกับหลักการธรรมาภิบาลสากลจะเห็นว่าอาชชวะคือพื้นฐานทางจริยธรรมของหลักความโปร่งใสและหลักความรับผิดชอบ เพราะระบบที่ทำให้ผู้ดำรงอำนาจต้องเปิดเผยข้อมูลและพร้อมตอบคำถาม จะมีความหมายก็ต่อเมื่อผู้ดำรงอำนาจมีพื้นฐานของความซื่อตรงในตัว ระบบโดยปราศจากบุคคลที่มีอาชชวะจะกลายเป็นพิธีกรรมที่เปิดเผยข้อมูลแต่ปกปิดความจริง ในขณะที่บุคคลที่มีอาชชวะโดยปราศจากระบบจะถูกกลืนหายไปในวงจรของการประนีประนอม การปฏิรูปธรรมาภิบาลที่ทรงพลังจึงต้องสร้างทั้งคนที่มีอาชชวะและระบบที่บังคับให้อาชชวะกลายเป็นมาตรฐานทั่วทั้งองค์กร

อวิโรธนะ หรือ**ความไม่คลาดธรรม** คือคุณสมบัติที่ผู้ดำรงอำนาจสาธารณะยึดมั่นในความเป็นธรรมและไม่ออกนอกหลักการ แม้จะมีแรงกดดันจากเครือข่าย

อำนาจ จากความต้องการของพรรคพวก หรือจากผลประโยชน์ส่วนตน อวิโรธนะมีนัยที่ลึกกว่าความเที่ยงตรง เพราะหมายถึงการรักษาหลักการในทุกสภาวการณ์ แม้ในยามที่การยึดหลักการต้องแลกด้วยต้นทุนส่วนบุคคลที่สูง เมื่อมองคู่ขนานกับหลักการสากล อวิโรธนะคือรากของหลักนิติธรรม เพราะหลักนิติธรรมไม่ใช่เพียงการมีกฎหมาย แต่คือการที่ผู้บังคับใช้กฎหมายยึดมั่นในกฎหมายอย่างเสมอกันไม่ว่าผู้ถูกบังคับใช้จะเป็นใคร ในบริบทของอุปสรรคที่วินิจฉัยไว้ใน 9.2.2 ความคาดหวังเรื่องอวิโรธนะของผู้บังคับใช้กฎหมายคือเงื่อนไขสำคัญในการปิดช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายที่กำลังบั่นทอนความน่าเชื่อถือของระบบกฎหมายไทย

อักโกธะ หรือ**ความไม่โกรธ** คือคุณสมบัติที่ผู้ดำรงอำนาจสาธารณะไม่ใช้อำนาจภายใต้อิทธิพลของอารมณ์ อคติ หรือความเกลียดชังส่วนตน ในความหมายเชิงพุทธธรรม อักโกธะไม่ใช่เพียงการระงับโทสะ แต่เป็นการรักษาความเป็นกลางของจิตในการตัดสินเรื่องของผู้อื่น เมื่อมองคู่ขนานกับหลักการสากล อักโกธะคือรากของความเป็นกลางและความเป็นธรรมในการใช้อำนาจ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ขาดไม่ได้ของหลักการมีส่วนร่วม เพราะหากผู้ดำรงอำนาจใช้อำนาจตามอคติส่วนตัว การมีส่วนร่วมของพลเมืองจะกลายเป็นเรื่องของผู้ที่ได้รับความโปรดปรานเท่านั้น ในขณะที่ผู้ที่ถูกมองด้วยความไม่ไว้วางใจจะถูกกีดกันออกจากเวทีตัดสินใจสาธารณะ

เพื่อให้เห็นการสนทนาระหว่างหลักสากลและหลักธรรมไทยอย่างเป็นระบบ ตารางที่ 9.2 ที่จะนำเสนอต่อไปนี้จัดวางหลักการสี่เสาของธรรมาภิบาลสากลคู่กับหลักสามข้อจากทศพิธราชธรรมที่บทนี้เลือกใช้เป็นจุดยึดเชิงวิเคราะห์ การจัดวางเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าหลักการสากลและหลักธรรมไทยไม่ได้อยู่คนละขั้ว แต่บรรจบกันในแก่นแท้ของการกำกับการใช้อำนาจสาธารณะ ผู้อ่านควรสังเกตคอลัมน์สุดท้ายของตาราง ซึ่งระบุนัยเชิงปฏิภาพที่ เกิดจากการอ่านหลักสากลผ่านแว่นของหลักธรรมไทย

ตาราง 9- 2 หลักการธรรมาภิบาลสากลกับหลักธรรมในทศพิธราชธรรม

เสาหลักธรรมาภิบาลสากล	หลักธรรมที่สอดคล้อง	นัยเชิงปฏิรูปต่อบริบทไทย
หลักนิติธรรม	อวิโรธนะ (ความไม่คลาดธรรม) ภายใต้แรงกดดันของเครือข่ายอำนาจ	การบังคับใช้กฎหมายต้องเสมอกันสำหรับทุกคนทุกระดับ ไม่ออกนอกหลักการแม้
หลักความโปร่งใส	อาชชวะ (ความซื่อตรง)	การเปิดเผยข้อมูลของรัฐต้องเป็นการเปิดเผยที่กาย วาจา และใจ ตรงกัน ไม่ใช่พิธีกรรมที่ปกปิดความจริงเบื้องหลัง
หลักความรับผิดชอบ	อาชชวะ และ อวิโรธนะ	ผู้ดำรงอำนาจต้องพร้อมตอบคำถามและรับผลของการตัดสินใจ โดยไม่หลีกเลี่ยงด้วยการอ้างเครือข่ายหรือสถานะ
หลักการมีส่วนร่วม	อักโกธะ (ความไม่โกรธ)	การเปิดเวทีให้พลเมืองมีส่วนร่วมต้องไม่เลือกปฏิบัติตามความชอบส่วนตัวของผู้มีอำนาจ พลเมืองทุกกลุ่มควรได้รับการรับฟังโดยปราศจากอคติ

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จากเสาหลักธรรมาภิบาลสากลที่ปรากฏในเอกสารของ *UNDP, ESCAP, OECD* และทศพิธราชธรรมในอรรถกถาชาดก (มหาหังสชาดก, ขุททกนิกาย ชาดก) และพระพรหมคุณาภรณ์ (ประยุทธ์ ปยุตฺโต) (2559)

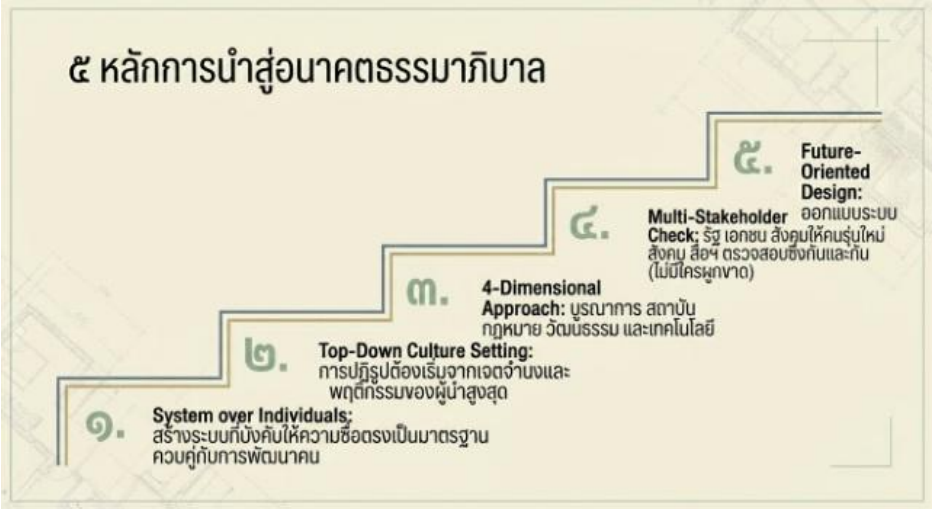
ตารางที่ 9-2 แสดงรูปแบบสามประการที่สำคัญต่อการวางหลักการนำของบทนี้ รูปแบบแรกคือ เสาหลักธรรมาภิบาลสากลทั้งสี่ประการมีคู่หลักธรรมไทยรองรับโดยตรง ไม่มีเสาใดที่ขัดกับหลักธรรมในประเพณีไทย หากแต่ทุกเสามีรากในจริยศาสตร์ของผู้ปกครองที่สังคมไทยรู้จักและเคารพมายาวนาน ข้อสังเกตนี้สำคัญเพราะหักล้างข้ออ้างที่ว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นค่านิยมตะวันตกที่ไม่เหมาะกับไทย

รูปแบบที่สองคือ ความสัมพันธ์ระหว่างหลักสากลกับหลักธรรมไทยมีลักษณะของการเสริมกันมากกว่าการแทนที่กัน หลักสากลให้กรอบทางสถาบันและกลไกในการบังคับให้คุณธรรมกลายเป็นพฤติกรรมที่ตรวจสอบได้ ในขณะที่หลักธรรมไทยให้ฐานทางจริยธรรมและแรงจูงใจภายในที่ทำให้ผู้ดำรงอำนาจเลือกที่จะปฏิบัติตามกรอบทางสถาบันแม้ในยามที่ไม่มีใครเฝ้ามอง การปฏิรูปธรรมาภิบาลที่ทรงพลังจึงต้องพัฒนาทั้งสองชั้นนี้ไปพร้อมกัน คือ ทั้งระบบภายนอกที่บังคับให้ความ

ซื่อตรงเป็นพฤติกรรมมาตรฐาน และวัฒนธรรมภายในที่หล่อหลอมความซื่อตรงให้กลายเป็นค่านิยมร่วม

รูปแบบที่สามคือ คอลัมน์สุดท้ายของตารางแสดงว่าการอ่านหลักสากลผ่านแว่นของหลักธรรมไทยให้นัยเชิงปฏิภาพที่ เฉพาะเจาะจงกับบริบทไทย ไม่ใช่เพียงการแปลหลักสากลเป็นภาษาไทย ตัวอย่างเช่น การมีส่วนร่วมในหลักสากลอาจเน้นไปที่กลไกเชิงสถาบัน เช่น การลงประชามติหรือการรับฟังความเห็น แต่เมื่ออ่านผ่านหลักอักโกธะ จะเน้นไปที่ความเป็นกลางของผู้รับฟัง คือผู้ดำรงอำนาจต้องรับฟังพลเมืองทุกกลุ่มโดยปราศจากอคติ ไม่ใช่เพียงรับฟังเฉพาะกลุ่มที่ตนเองชอบหรือกลุ่มที่สนับสนุนวาระของตน

หลักการนำที่ปรากฏจากการสังเคราะห์นี้สามารถสรุปได้เป็นห้าประการที่จะกำกับการออกแบบแผนการปฏิรูปในส่วน 9.4 ก่อนเข้าสู่ส่วน 9.4 ที่จะนำเสนอแผนการปฏิรูปสี่มิติ ภาพที่ 9.9 สรุปหลักการนำห้าประการที่สังเคราะห์จากส่วน 9.3 ทั้งหมด หลักการเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นเกณฑ์ตัดสินว่ามาตรการปฏิรูปใดสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่บทนี้เสนอ ผู้อ่านควรสังเกตว่าหลักการทั้งห้าไม่ได้เป็นรายการตรวจสอบ แต่เป็นระบบที่ทำงานพึ่งพากัน ทำหน้าที่เป็นเกณฑ์ตัดสินว่ามาตรการปฏิรูปใดสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่บทนี้เสนอ ผู้อ่านควรสังเกตว่าหลักการทั้งห้าไม่ได้เป็นรายการตรวจสอบ แต่เป็นระบบที่ทำงานพึ่งพากัน



ภาพที่ 9- 8 หลักการนำห้าประการสำหรับการปฏิรูปธรรมาภิบาลไทย

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD, 2020; UNDP, 2021; World Bank, 2020

ภาพที่ 9-8 แสดงให้เห็นลำดับชั้นของหลักการนำ ซึ่งเริ่มจากหลักการที่เป็นเงื่อนไขรากฐานไปสู่หลักการที่เป็นเงื่อนไขการขยายผล รูปแบบนี้สะท้อนทฤษฎีการพัฒนาเชิงสถาบันที่บอกว่าการปฏิรูปต้องมีลำดับ ไม่ใช่ทำทุกอย่างพร้อมกัน เพราะการขาดเงื่อนไขรากฐานจะทำให้มาตรการระดับบนไม่มีผล

หลักการห้าประการเหล่านี้จะปรากฏเป็นกรอบกำกับตลอดส่วน 9.4 และ 9.5 เพื่อให้ผู้อ่านสามารถประเมินได้ว่าข้อเสนอแต่ละข้อตอบสนองหลักการนำเหล่านี้อย่างไร การที่บทนี้ทำให้หลักการนำชัดเจนขึ้นมาก่อน ไม่ใช่หลังจากเสนอมาตรการ เป็นเจตนาของผู้เขียนในการเปิดให้ผู้อ่านตรวจสอบตรรกะของข้อเสนอ ไม่ใช่เพียงยอมรับข้อสรุป

ประการแรก **ระบบสำคัญกว่าบุคคล แต่บุคคลก็สำคัญต่อระบบ** การปฏิรูปต้องสร้างระบบที่ทำให้ความซื่อตรงเป็นมาตรฐาน ไม่ใช่เป็นเรื่องของวีรกรรมเฉพาะบุคคล แต่ก็ต้องลงทุนในการพัฒนาบุคคลที่จะดำรงอยู่ในระบบ เพราะระบบไม่อาจทำงานได้โดยปราศจากคนที่ยึดมั่นในหลักการ

ประการที่สอง **การปฏิรูปต้องเริ่มจากผู้นำสูงสุดและไหลลงสู่ทั้งองค์กร** เพราะธรรมาภิบาลในประเพณีไทยและในประสบการณ์สากลล้วนชี้ตรงกันว่าผู้นำคือตัวกำหนดวัฒนธรรมขององค์กร และไม่มีระบบใดที่จะรอดได้หากผู้นำขัดแย้งกับระบบนั้น

ประการที่สาม **การปฏิรูปต้องครอบคลุมทั้งสี่มิติของระบบนิเวศ** คือ สถาบันและกฎหมาย ความโปร่งใสและข้อมูล วัฒนธรรมความซื่อตรง และเทคโนโลยี โดยมิติทั้งสี่ทำงานสนับสนุนกัน ไม่ใช่แข่งขันกัน

ประการที่สี่ **การปฏิรูปต้องรวมตัวแสดงหลายฝ่าย** ทั้งรัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และผู้ทำงานด้านเทคโนโลยี โดยที่ไม่มีตัวแสดงใดเป็นเจ้าของการปฏิรูปแต่ผู้เดียว และทุกตัวแสดงทำหน้าที่ตรวจสอบซึ่งกันและกัน

ประการที่ห้า **การปฏิรูปต้องคิดถึงอนาคต** ไม่ใช่เพียงอดีตและปัจจุบัน เพราะปัญหาธรรมาภิบาลที่จะรอผู้นำรุ่นถัดไปจัดการมีโครงสร้างที่แตกต่างจากปัญหาในรุ่นปัจจุบัน คนรุ่นใหม่ที่จะเข้ามารับช่วงระบบต้องถูกนับเข้ามาเป็นผู้ร่วมออกแบบ ไม่ใช่ผู้รับผลของการตัดสินใจของรุ่นก่อน

วิสัยทัศน์และหลักการนำห้าประการนี้ไม่ใช่อุดมการณ์ที่ลอยอยู่ในอากาศ แต่ต้องแปรเป็นแผนการปฏิภาพที่ เป็นรูปธรรม สามารถดำเนินการได้ และวัดผลได้ ส่วน 9.4 ที่จะตามมาจึงทำหน้าที่แปรวิสัยทัศน์นี้เป็นแผนการปฏิรูปสี่มิติ พร้อมตัวชี้วัดและเงื่อนไขความสำเร็จ โดยที่แผนการปฏิรูปแต่ละมิติจะถูกออกแบบให้สอดคล้องกับหลักการนำห้าประการในส่วนนี้ และตอบโจทย์อุปสรรคทั้งสี่ประการที่วินิจฉัยไว้ในส่วน 9.2 ในเวลาเดียวกัน

9.4 แผนการปฏิรูปสี่มิติสู่มาตรฐานสากล

หลังจากที่ส่วน 9.2 ได้วินิจฉัยอุปสรรคโครงสร้างทั้งสี่ประการ และส่วน 9.3 ได้วางวิสัยทัศน์และหลักการนำห้าประการแล้ว ส่วนนี้จะหันมาเสนอแผนการปฏิภาพที่ เป็นรูปธรรม โครงสร้างของส่วนนี้แบ่งการปฏิรูปออกเป็นสี่มิติที่ทำงานสนับสนุนกัน ได้แก่ มิติสถาบันและกฎหมาย มิติความโปร่งใสและข้อมูล มิติวัฒนธรรมความซื่อตรง และมิติเทคโนโลยีเพื่อธรรมาภิบาล

เหตุใดจึงเลือกสี่มิตินี้ และไม่ใช่จำนวนอื่น คำตอบมาจากการสังเกตว่าเสาหลักธรรมาภิบาลสากลทั้งสี่ที่นำเสนอในบทที่ 2 ไม่สามารถบังคับให้เกิดขึ้นได้ด้วยมาตรการเดี่ยว แต่ต้องอาศัยการลงทุนในสี่ระดับที่ต่างกัน คือ ระดับโครงสร้างเชิงสถาบัน ระดับข้อมูลและการเปิดเผย ระดับวัฒนธรรมและบรรทัดฐาน และระดับเครื่องมือทางเทคนิค การปฏิภาพที่ จัดการเฉพาะมิติใดมิติหนึ่งย่อมไม่อาจสร้างการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน เพราะมิติที่ไม่ได้รับการจัดการจะกลายเป็นจุดอ่อนที่ทำให้การลงทุนในมิติอื่นสูญเปล่า ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ การปฏิรูปกฎหมายโดยไม่ปฏิรูปวัฒนธรรมมักจบลงด้วยการมีกฎหมายที่ไม่ถูกบังคับใช้จริง การลงทุนในเทคโนโลยีโดยไม่ปฏิรูปสถาบันมักจบลงด้วยเครื่องมือที่ตกอยู่ในมือของเครือข่ายอุปถัมภ์ และการเปิดข้อมูลโดยไม่มีวัฒนธรรมการตรวจสอบมักจบลงด้วยข้อมูลที่อยู่บนเว็บไซต์แต่ไม่มีใครใช้

เพื่อให้เห็นสถาปัตยกรรมโดยรวมของแผนการปฏิภาพที่ จะนำเสนอในส่วนนี้ ภาพที่ 9.-9 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสี่มิติของการปฏิรูปและอุปสรรคทั้งสี่ที่วินิจฉัยในส่วนข้อ 9.2 รูปนี้ช่วยให้เห็นว่าแต่ละมิติถูกออกแบบมาเพื่อตอบอุปสรรคเฉพาะประการใด แต่ในขณะเดียวกันก็ทำงานเชื่อมโยงกับมิติอื่น ผู้อ่านควรสังเกตว่าสี่มิตินี้ไม่ได้ถูกเลือกแบบสุ่ม แต่ถูกออกแบบให้ครอบคลุมทั้งมิติโครงสร้าง วัฒนธรรม ข้อมูล และเทคโนโลยี

ภาพที่ 9- 9 แผนการปฏิรูปสี่มิติ

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD, 2020; World Bank, 2020

ภาพที่ 9-9 แสดงให้เห็นว่าสถาปัตยกรรมของการปฏิรูปสี่มิตินี้ไม่ใช่การออกแบบเชิงแผนภูมิองค์กร แต่เป็นการออกแบบเชิงระบบที่คำนึงถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างมิติ มิติที่หนึ่ง (สถาบันและกฎหมาย) ทำหน้าที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่มิติอื่นยึดอยู่ มิติที่สอง (ความโปร่งใสและข้อมูล) ทำหน้าที่เป็นระบบป้อนกลับที่ทำให้ระบบเรียนรู้ได้ มิติที่สาม (วัฒนธรรม) ทำหน้าที่เป็นแรงขับเคลื่อนภายใน และมิติที่สี่ (เทคโนโลยี) ทำหน้าที่เป็นตัวขยายผลของทั้งสามมิติแรก

การอ่านรูปนี้ก่อนศึกษารายละเอียดของแต่ละมิติจะช่วยให้ผู้อ่านเห็นภาพรวมที่ชัดเจนขึ้น และช่วยป้องกันความเข้าใจผิดว่าบทนี้กำลังเสนอมาตรการสี่ชุดที่แยกจากกัน ในส่วน 9.5 ภาพนี้จะถูกขยายเป็นระบบนิเวศที่สมบูรณ์

ก่อนเข้าสู่รายละเอียดของแต่ละมิติ ขอย้ำกฎสามข้อในการอ่านแผนการปฏิรูปในส่วนนี้ กฎข้อแรกคือ ทั้งสี่มิติต้องเดินไปพร้อมกัน ไม่ใช่ทำทีละมิติเรียงตามลำดับ เพราะอุปสรรคทั้งสี่ที่วินิจฉัยใน 9.2 ก็ทำงานพร้อมกัน การปฏิภาพที่เลือกมิติใดมิติหนึ่งเป็นวาระลำดับแรกแล้วผัดผ่อนมิติอื่นไว้รุ่นถัดไป จะแพ้สงครามที่อุปสรรคทั้งสี่ทำพร้อมกัน กฎข้อที่สองคือ แต่ละมิติต้องมีตัวชี้วัดที่ตรวจสอบได้จากภายนอก ไม่ใช่ตัวชี้วัดที่หน่วยงานรัฐประเมินตนเอง เพราะการประเมินตนเองโดยปราศจากการตรวจสอบจากภาคประชาสังคมและองค์การระหว่างประเทศ มักให้ผลที่สวยงามกว่าสภาพจริง กฎข้อที่สามคือ แผนการปฏิรูปต้องคำนึงถึงข้อจำกัดทางการเมืองและสถาบันที่เป็นจริง ไม่ใช่ออกแบบบนสมมติฐานของรัฐที่มีเจตจำนงปฏิรูปสมบูรณ์ ตามที่ธนาคารโลก (2010) ในรายงาน Governance Reform Under Real-World Conditions ได้เตือนไว้ว่า การปฏิรูปธรรมาภิบาลที่ออกแบบโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดของโลกจริงมักจบลงด้วยการเป็นแผนบนกระดาษ

ก่อนลงรายละเอียดในแต่ละมิติ ภาพที่ 9-10 นำเสนอหลักการสามข้อที่กำกับการออกแบบมาตรการในทุกมิติของแผนการปฏิรูปนี้ หลักการเหล่านี้ได้มาจากการสังเคราะห์วรรณกรรมเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ล้มเหลวและสำเร็จในหลายประเทศ ผู้อ่านควรสังเกตว่าหลักการทั้งสามเน้นความเชื่อมโยงระหว่างแรงจูงใจ บริบท และการวัดผล ซึ่งเป็นสามองค์ประกอบที่การปฏิรูปมักละเลย

ภาพที่ 9- 10 หลักการสามข้อของการปฏิภาพที่ มีประสิทธิผล

ที่มา : ผู้เขียนสังเคราะห์จาก Andrews et al., 2017; OECD, 2020)

ภาพที่ 9-11 สะท้อนบทเรียนหลักจากวรรณกรรมการปฏิรูปสาธารณะ คือ มาตรการที่ดีบนกระดาษอาจล้มเหลวในทางปฏิบัติหากไม่คำนึงถึงระบบแรงจูงใจของผู้ที่ต้องนำไปใช้ ทั้งสามหลักการที่รูปนี้นำเสนอออกแบบมาเพื่อลดช่องว่างระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติที่เป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดของการปฏิรูปธรรมาภิบาลในประเทศกำลังพัฒนา

หลักการสามข้อนี้จะถูกอ้างอิงซ้ำในแต่ละมิติของการปฏิรูปเพื่อให้แน่ใจว่าข้อเสนอเชิงนโยบายไม่ได้เป็นเพียงอุดมการณ์ แต่เป็นมาตรการที่มีตรรกะของการดำเนินการที่ชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของ OECD ในการออกแบบนโยบายสาธารณะที่เน้นหลักฐานเชิงประจักษ์เป็นฐาน

9.4.1 มิติสถาบันและกฎหมาย: การสร้างฟันให้กับระบบ

มิติแรกของแผนการปฏิรูปคือการเสริมความเข้มแข็งของสถาบันและกฎหมาย เพื่อให้ระบบความซื่อตรงสาธารณะมี “ฟัน” ที่ใช้งานได้จริง มิตินี้ตอบโจทย์อุปสรรคที่วินิจฉัยไว้ใน 9.2.2 คือช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายและช่องว่าง

ความยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ OECD (2021) ระบุไว้ในงาน OECD Integrity Review of Thailand ว่าเป็นจุดอ่อนของไทย ได้แก่ การประสานงานระหว่างหน่วยงานต้านคอร์รัปชัน การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และการดำเนินการจริงในระบบบริหารบุคคล

ข้อเสนอ**แรกในมิตินี้คือการเสริมความเป็นอิสระและประสิทธิภาพของระบบความซื่อตรงแห่งชาติ** กรอบที่ Transparency International (2010) ได้พัฒนาขึ้นในชื่อ National Integrity System ระบุว่าระบบความซื่อตรงของประเทศหนึ่งประกอบด้วยเสาหลายต้น เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ องค์กรตรวจสอบอิสระ สื่อมวลชน ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน เสาแต่ละต้นทำหน้าที่ตรวจสอบตัวเองและตรวจสอบเสาอื่น และระบบจะแข็งแกร่งก็ต่อเมื่อเสาทุกต้นมีความเข้มแข็งใกล้เคียงกัน ในบริบทของไทย เสาหลักบางต้นมีความเข้มแข็งในระดับมาตรฐานสากล ในขณะที่บางต้นยังต้องการการลงทุนด้านสมรรถนะและความเป็นอิสระอย่างเร่งด่วน การปฏิรูปจึงต้องระบุเสาที่อ่อนแอที่สุดและจัดการก่อน ไม่ใช่กระจายทรัพยากรให้เสาที่แข็งแกร่งอยู่แล้ว

ข้อเสนอที่สองคือ**การพัฒนากลไกคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่ใช้งานได้จริง** แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายและระเบียบที่กล่าวถึงการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในบางส่วน แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ที่กล้าออกมาเปิดเผยการกระทำผิดในองค์กรรัฐมักเผชิญต้นทุนทางอาชีพและทางสังคมที่สูง ในขณะที่ผู้กระทำผิดในระดับสูงมักได้รับการคุ้มครองจากเครือข่ายอำนาจ การปฏิรูปจึงต้องไปไกลกว่าการมีกฎหมายในตัวบท ต้องสร้างกลไกที่บังคับให้การคุ้มครองเกิดขึ้นจริง เช่น การโยกย้ายผู้แจ้งเบาะแสไปยังหน่วยงานที่ปลอดภัย การห้ามดำเนินคดีตอบโต้ การชดเชยทางการเงินในกรณีที่ผู้แจ้งเบาะแสได้รับผลกระทบ และการเปิดช่องทางการแจ้งเบาะแสที่รับประกันความลับของผู้แจ้ง

ข้อเสนอที่สามคือ**การแยกการบริหารงานบุคคลของระบบราชการออกจากการเมือง** เพราะดังที่ 9.2.1 ได้วินิจฉัยไว้ การที่ความก้าวหน้าในระบบราชการผูกกับเครือข่ายอุปถัมภ์ของฝ่ายการเมืองเป็นรากของระบบแรงจูงใจคู่ขนานที่ขัดกับวัฒนธรรมความซื่อตรง การปฏิรูปต้องวางกลไกที่ทำให้การแต่งตั้งและการเลื่อนตำแหน่งระดับสูงในระบบราชการอยู่บนฐานของสมรรถนะที่วัดได้และตรวจสอบได้ ไม่ใช่บนดุลพินิจของผู้บริหารหรือฝ่ายการเมือง

ข้อเสนอที่สี่คือ**การเสริมความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการและองค์กรตรวจสอบ** ในกรณีของไทย องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องมีงบประมาณและบุคลากรที่เพียงพอ และต้องได้รับการคุ้มครองจากแรงกดดันของฝ่ายการเมือง เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบได้อย่างเป็นกลาง

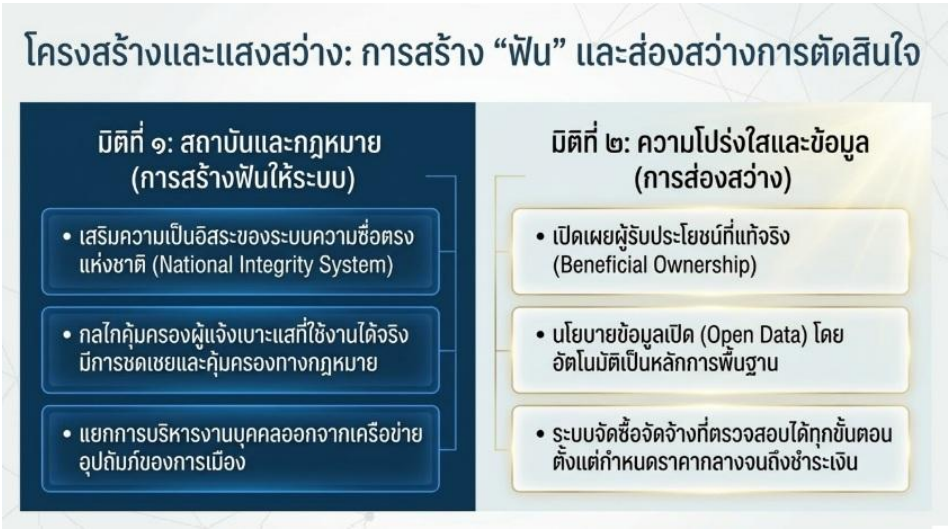
ข้อเสนอที่ห้าคือ**การพัฒนากรอบกฎหมายว่าด้วยผลประโยชน์ทับซ้อนให้ครอบคลุมและทันสมัย** โดยเฉพาะการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ การห้ามรับของขวัญและสินน้ำใจที่เกินขอบเขต และการกำหนดช่วงพัก (cooling-off period) สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐที่ออกไปทำงานในภาคเอกชนที่ตนเคยกำกับดูแล ตามที่ OECD (2026) ในงาน Anti-Corruption and Integrity Outlook ได้เน้นว่ามาตรการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนคือหัวใจของระบบความซื่อตรงสาธารณะที่ทำงานได้จริง

9.4.2 มิติความโปร่งใสและข้อมูล: การส่องสว่างให้กับการตัดสินใจสาธารณะ

มิติที่สองของแผนการปฏิรูปคือการสร้างระบบความโปร่งใสและข้อมูลที่ทำให้การตัดสินใจสาธารณะถูกส่องสว่างจนยากต่อการปกปิด มิตินี้ตอบโจทย์โดยตรงต่อหลักความโปร่งใสที่นำเสนอในบทที่ 2 ว่าด้วยเสาหลักธรรมาภิบาลสากล และต่อ

หลักอาชชวะ (ความซื่อตรง) ที่บทนี้นำเข้ามาเป็นจุดยึดเชิงวิเคราะห์ใน 9.3 ขณะเดียวกัน มิตินี้ยังเป็นเครื่องมือทำลายวงจรการผลิตซ้ำของอุปถัมภ์ที่วินิจฉัยใน 9.2.1 เพราะระบบอุปถัมภ์เจริญในที่มืดและถูกทำลายโดยแสงสว่างของข้อมูล

เพื่อสรุปความเชื่อมโยงระหว่างมิติที่หนึ่งและสองของแผนการปฏิรูป ภาพที่ 9.12 แสดงว่าการปฏิรูปเชิงสถาบันและกฎหมายและการสร้างระบบความโปร่งใสและข้อมูลทำงานร่วมกันอย่างไร มิติที่หนึ่งสร้างโครงสร้างที่บังคับให้ต้องเปิดเผยข้อมูล ในขณะที่มิติที่สองสร้างระบบที่ทำให้การเปิดเผยข้อมูลมีความหมายและนำไปสู่การตรวจสอบได้จริง ผู้อ่านควรสังเกตว่าทั้งสองมิตินี้ต้องพัฒนาควบคู่กัน การลงทุนในมิติหนึ่งโดยละเลยอีกมิติจะให้ผลที่จำกัด



ภาพที่ 9- 11 มิติที่หนึ่งและสอง: ปฏิรูปสถาบันและสร้างระบบความโปร่งใส

ที่มา : ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD, 2022; Transparency International, 2025

ภาพที่ 9-11 แสดงให้เห็นกลไกการเสริมกำลังซึ่งกันและกันระหว่างมิติสถาบันและมิติข้อมูล ซึ่งสะท้อนงานวิจัยของ Fung et al. (2007) เรื่อง targeted transparency ที่พบว่าการเปิดเผยข้อมูลจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมก็ต่อเมื่อมีโครงสร้างสถาบันที่รองรับการใช้ข้อมูลนั้น

สำหรับบริบทไทย รูปนี้ชี้ว่าการพัฒนาระบบ open data หรือ e-Government จะให้ผลจำกัดหากกฎหมายที่บังคับการเปิดเผยข้อมูลยังมีช่องว่างที่ผู้มีอำนาจสามารถใช้เป็นข้ออ้างในการปฏิเสธการเปิดเผย นัยของรูปนี้คือ การปฏิรูปทั้งสองมิตินี้ต้องดำเนินไปพร้อมกันโดยมีเส้นเวลาที่ประสานกัน

ข้อเสนอแรกในมิตินี้คือ**การเปิดเผยข้อมูลผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง** (beneficial ownership) **ของนิติบุคคลที่ทำธุรกรรมกับรัฐ** ในประเทศที่ระบบอุปถัมภ์เข้มแข็ง ผู้รับเหมาที่ผูกขาดสัญญาภาครัฐมักจดทะเบียนในนามนิติบุคคลที่ซับซ้อนเพื่อปกปิดความเกี่ยวข้องกับนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ การเปิดเผยผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงทำให้ความเกี่ยวข้องนี้ปรากฏชัด และทำให้การจัดสรรสัญญาภาครัฐผ่านเครือข่ายอุปถัมภ์มีต้นทุนที่สูงขึ้น

ข้อเสนอที่สองคือ**การขยายการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะให้ครอบคลุมและตรวจสอบได้** การเปิดเผยที่จำกัดเฉพาะเอกสารกระดาษที่ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่เพียงพอต่อการสร้างความโปร่งใสในศตวรรษที่ 21 ข้อมูลเหล่านี้ควรถูกเปิดเผยในรูปแบบที่ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และนักวิจัยสามารถเข้าถึงและวิเคราะห์ได้ พร้อมกับกลไกที่ทำให้การเปิดเผยข้อมูลที่เป็นเท็จมีต้นทุนทางกฎหมายและทางการเมืองที่หนัก

ข้อเสนอที่สามคือ**การพัฒนาระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เปิดและตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน** ระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐทางอิเล็กทรอนิกส์ของไทยเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญ แต่การเปิดเผยที่แท้จริงต้องไปไกลกว่าการเปิดเผยรายชื่อผู้ชนะการประมูล ต้องครอบคลุมการเปิดเผยข้อมูลตั้งแต่ขั้นการกำหนดความต้องการ การจัดทำราคากลาง การคัดเลือกผู้ประมูล ไปจนถึงการตรวจรับงานและการชำระเงิน เพื่อให้ผู้ตรวจสอบภายนอกสามารถระบุความผิดปกติได้ในทุกขั้นตอน

ข้อเสนอที่สี่คือ**การพัฒนานโยบายข้อมูลเปิดของภาครัฐให้ครอบคลุมและใช้งานได้จริง** ข้อมูลที่ภาครัฐครอบครองทั้งหมดควรเป็นข้อมูลที่เปิดเผยโดยอัตโนมัติ ยกเว้นข้อมูลที่มีเหตุผลเฉพาะที่กฎหมายระบุให้ปกปิด นโยบายนี้ตรงข้ามกับแนวทางเดิมของระบบราชการไทยที่ถือว่าข้อมูลของรัฐเป็นข้อมูลลับโดยปริยาย ยกเว้นข้อมูลที่กฎหมายระบุให้เปิดเผย การเปลี่ยนหลักการพื้นฐานนี้เป็นการปฏิรูปเชิงโครงสร้างที่จะส่งผลต่อวัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการในระยะยาว

ข้อเสนอที่ห้าคือ**การพัฒนาดัชนีและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่เผยแพร่ต่อสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ** ทั้งในระดับหน่วยงาน ระดับกระทรวง และระดับชาติ โดยใช้กรอบที่ OECD ได้พัฒนาขึ้นในรูปของ Public Integrity Indicators เป็นแบบจำลอง การมีตัวชี้วัดที่เผยแพร่ต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่องสร้างแรงกดดันให้หน่วยงานปรับปรุงตัวเอง และทำให้พลเมืองสามารถเปรียบเทียบหน่วยงานในมิติที่จับต้องได้

9.4.3 มิติวัฒนธรรมความซื่อตรง: การปลูกฝังจริยธรรมในระบบและในใจ

มิติที่สามของแผนการปฏิรูปคือการปลูกฝังวัฒนธรรมความซื่อตรง มิตินี้สำคัญที่สุดในระยะยาว เพราะกฎหมายและเทคโนโลยีที่ดีที่สุดก็จะถูกเลี่ยงได้ในระบบที่ขาดวัฒนธรรมความซื่อตรง และระบบที่อ่อนแอที่สุดก็ยังทำงานได้ในระดับหนึ่งหากผู้ดำรงอำนาจมีอาชชวะ (ความซื่อตรง) ในใจ มิตินี้ตอบโจทย์ความเชื่อมโยงระหว่างหลักการสากลกับหลักธรรมไทยที่บทนี้ได้วางไว้ใน 9.3 และทำงานในเงื่อนไขที่ระบบอุปถัมภ์ทำให้การเปลี่ยนแปลงเชิงเทคนิคไม่อาจสร้างผลที่ยั่งยืน

เพื่อแสดงความเชื่อมโยงระหว่างมิติที่สามและสี่ซึ่งเป็นมิติที่อาศัยเวลาและการลงทุนระยะยาว ภาพที่ 9.13 นำเสนอกลไกที่วัฒนธรรมความซื่อตรงและธรรมาภิบาลดิจิทัลเสริมกำลังกัน มิติวัฒนธรรมสร้างบุคคลที่มีอาชชวะและต้องการใช้เครื่องมือดิจิทัลในทางที่ซื่อสัตย์ ในขณะที่มิติดิจิทัลสร้างสภาพแวดล้อมที่ทำให้

พฤติกรรมซื่อสัตย์มีต้นทุนต่ำกว่าพฤติกรรมทุจริต ผู้อ่านควรสังเกตว่ามิติวัฒนธรรมต้องเริ่มก่อนเพราะมันเป็นเงื่อนไขของมิติดิจิทัล

ภาพที่ 9- 12 มิติที่สามและสี่: วัฒนธรรมความซื่อตรงและธรรมาภิบาลดิจิทัล

ที่มา : ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD, 2017; Bannister & Connolly, 2014

ภาพที่ 9.12 แสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปวัฒนธรรมและการปฏิรูปดิจิทัลไม่ใช่คู่แข่ง แต่เป็นคู่เสริม วัฒนธรรมความซื่อตรงที่แข็งแกร่งทำให้เทคโนโลยีถูกใช้เพื่อเพิ่มความโปร่งใส ในขณะที่เทคโนโลยีที่ออกแบบดีทำให้พฤติกรรมซื่อสัตย์เป็นค่านิยมปกติขององค์กร ไม่ใช่พฤติกรรมที่ฝืนกระแส

นัยของรูปนี้สำหรับลำดับความสำคัญของการลงทุนคือ แม้มิติวัฒนธรรมจะให้ผลช้ากว่า แต่ควรได้รับการลงทุนก่อนหรือพร้อมกับมิติดิจิทัล ไม่ใช่หลังจาก การที่หลายประเทศลงทุนในดิจิทัลก่อนโดยหวังว่าวัฒนธรรมจะตามมาเองเป็นความผิดพลาดที่ปรากฏซ้ำในประสบการณ์ระหว่างประเทศ

ข้อเสนอแรกในมิตินี้คือ**การพัฒนาประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ**ให้ทำงานได้จริง ประมวลจริยธรรมที่ทำงานได้จริงไม่ใช่เอกสารที่แขวนบนผนังหรือลงนามรับทราบในวันเข้ารับตำแหน่ง แต่เป็นกรอบที่ผู้ดำรงตำแหน่งใช้ใน

การตัดสินใจประจำวัน เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารใช้ในการประเมินผลงาน และเป็นฐานที่กลไกตรวจสอบใช้ในการพิจารณาความผิด ประมวลจริยธรรมในความหมายนี้ต้องเป็นเอกสารที่มีตัวอย่างเฉพาะของสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งมักเผชิญ ไม่ใช่ชุดของหลักการนามธรรมที่ไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ

ข้อเสนอที่สองคือ**การลงทุนในการศึกษาด้านธรรมาภิบาลและจริยธรรมในทุกระดับ** ตั้งแต่หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน หลักสูตรของสถาบันที่ผลิตข้าราชการ หลักสูตรการพัฒนาผู้บริหารระดับสูง และโปรแกรมการฝึกอบรมต่อเนื่องของหน่วยงานรัฐ การศึกษาด้านธรรมาภิบาลในความหมายนี้ไม่ใช่การท่องจำหลักการ แต่เป็นการฝึกการตัดสินใจในสถานการณ์ที่ซับซ้อนซึ่งหลักการสองข้อขัดแย้งกัน เช่น เมื่อความภักดีต่อผู้บังคับบัญชาขัดกับความรับผิดต่อสาธารณะ หรือเมื่อความเร็วในการตัดสินใจขัดกับความรอบคอบ การฝึกในสถานการณ์เช่นนี้สร้างผู้นำที่มีดุลพินิจทางจริยธรรม ไม่ใช่ผู้ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่คิด

ข้อเสนอที่สามคือ**การสร้างผู้นำเป็นแบบอย่าง** โดยให้ผู้นำระดับสูงของหน่วยงานรัฐและภาคเอกชนแสดงคุณสมบัติของอาชชวะและอวิโรธนะอย่างเปิดเผยและสม่ำเสมอ การที่ผู้นำเปิดเผยทรัพย์สินของตนเองมากกว่าที่กฎหมายกำหนด ปฏิเสธของขวัญที่อาจสร้างผลประโยชน์ทับซ้อน ดำเนินคดีกับลูกน้องที่ใกล้ชิดเมื่อกระทำผิด และยอมรับความรับผิดเมื่อมีข้อผิดพลาด ส่งสัญญาณที่ทรงพลังต่อทั้งองค์กรว่าวัฒนธรรมใดเป็นวัฒนธรรมที่ถูกคาดหวัง รายงานของธนาคารโลก (2020) ในเรื่อง Enhancing Government Effectiveness and Transparency ได้ยืนยันผ่านกรณีศึกษาหลายประเทศว่าผู้นำที่เป็นแบบอย่างคือปัจจัยสำคัญที่สุดในการเปลี่ยนวัฒนธรรมขององค์กรขนาดใหญ่

ข้อเสนอที่สี่คือก**ารสร้างพื้นที่ปลอดภัยสำหรับการอภิปรายเรื่องจริยธรรม**ในที่ทำงาน หน่วยงานรัฐและภาคเอกชนต้องมีกลไกที่เจ้าหน้าที่สามารถปรึกษากรณี

ที่คลุมเครือทางจริยธรรมได้โดยไม่ต้องกลัวการลงโทษ มีคณะกรรมการจริยธรรมที่ให้คำแนะนำเป็นรายกรณี และมีช่องทางการรายงานข้อสงสัยที่รับประกันความลับ พื้นที่ปลอดภัยเหล่านี้สำคัญเพราะการสร้างวัฒนธรรมความซื่อตรงไม่อาจเกิดได้ในสภาพแวดล้อมที่การตั้งคำถามเชิงจริยธรรมถูกมองว่าเป็นความไม่จงรักภักดี

ข้อเสนอที่ห้าคือ**การรับรู้และให้เกียรติผู้ที่ทำหน้าที่ด้วยความซื่อตรง** ระบบรางวัล ตำแหน่ง และการยกย่องในระบบราชการและภาคเอกชนต้องสะท้อนคุณค่าของความซื่อตรง ไม่ใช่เพียงคุณค่าของผลงานทางตัวเลขหรือความสามารถในการประสานเครือข่าย เมื่อผู้ที่ทำงานด้วยความซื่อตรงได้รับการยกย่องอย่างเปิดเผย และเมื่อผู้ที่ทำงานด้วยการเลี่ยงกฎไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง สัญญาณที่ส่งไปยังเจ้าหน้าที่รุ่นถัดไปย่อมเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่สนับสนุนวัฒนธรรมความซื่อตรง

9.4.4 มิติเทคโนโลยีเพื่อธรรมาภิบาล: การออกแบบเครื่องมือที่ขยายด้านสว่าง

มิติที่สี่ของแผนการปฏิรูปคือการใช้เทคโนโลยีอุบัติใหม่เป็นเครื่องมือเสริมพลังของสามมิติแรก มิตินี้ไม่ใช่มิติที่ทำงานเดี่ยว แต่เป็นมิติที่ขยายผลของมิติอื่นทั้งสาม ตามที่ 9.2.3 ได้วินิจฉัยไว้ว่าเทคโนโลยีช่วยขยายบทบาทและแนวโน้มของสถาบันที่มีอยู่ การออกแบบมิตินี้จึงต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ เพื่อไม่ให้การลงทุนในเทคโนโลยีกลายเป็นการขยายความเสี่ยงเชิงลบที่บทนี้ได้เตือนไว้ในตารางที่ 9.1

ข้อเสนอแรกในมิตินี้คือ**การใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการตรวจจับความผิดปกติในระบบจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงบประมาณ** อัลกอริทึมที่วิเคราะห์ข้อมูลธุรกรรมขนาดใหญ่สามารถระบุรูปแบบของการกระจุกตัวของสัญญาในกลุ่มผู้รับเหมาเฉพาะ การเสนอราคาที่ผิดปกติ และการเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับแผน การใช้เทคโนโลยีในทิศทางนี้สร้างกลไกตรวจสอบที่ทำงานต่อเนื่อง ไม่ใช่การตรวจสอบเป็นครั้งคราวที่ตรวจไม่ทันต่อปริมาณธุรกรรม อย่างไรก็

ตาม การใช้อัลกอริทึมในการตัดสินใจของภาครัฐต้องมาพร้อมกับการเปิดเผยตรรกะของอัลกอริทึม สิทธิในการอุทธรณ์ของผู้ที่ถูกระบุว่าผิดปกติ และการตรวจสอบความเป็นกลางของข้อมูลที่ใช้ฝึกอัลกอริทึม

ข้อเสนอที่สองคือ**การใช้บล็อกเชนในการบันทึกข้อมูลสาธารณะที่ต้องการความน่าเชื่อถือสูง** เช่น สิทธิในที่ดิน เอกสารแสดงตน ผลการลงคะแนน และเอกสารราชการที่สำคัญ คุณสมบัติของบล็อกเชนที่บันทึกถูกเปลี่ยนแปลงย้อนหลังไม่ได้โดยไม่ทิ้งร่องรอย ทำให้การปลอมแปลงเอกสารหรือการแก้ไขบันทึกย้อนหลังเพื่อปกปิดการกระทำผิดมีต้นทุนที่สูงขึ้นอย่างมาก ทั้งนี้ การนำบล็อกเชนมาใช้ต้องมีทางเลือกอนาล็อกคู่ขนาน เพื่อไม่กีดกันพลเมืองที่ขาดทักษะดิจิทัล

ข้อเสนอที่สามคือ**การพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลสำหรับการแจ้งเบาะแสที่รับประกันความลับของผู้แจ้ง** โดยใช้เทคโนโลยีการเข้ารหัสที่ทำให้แม้แต่ผู้ดูแลระบบก็ไม่อาจระบุตัวตนของผู้แจ้งได้ แพลตฟอร์มเช่นนี้ลดต้นทุนทางจิตวิทยาและทางสังคมของการแจ้งเบาะแส และทำให้เจ้าหน้าที่ที่พบการกระทำผิดในองค์กรของตนมีช่องทางที่ปลอดภัยในการรายงาน

ข้อเสนอที่สี่คือ**การพัฒนาแพลตฟอร์มสำหรับการมีส่วนร่วมของพลเมือง** ที่ทำงานบนเทคโนโลยีแต่ไม่ลดทอนคุณภาพของการสนทนา การปรึกษาหารือสาธารณะผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลต้องออกแบบให้รับฟังเสียงของพลเมืองทุกกลุ่มได้อย่างเป็นกลาง ไม่ใช่กลายเป็นพื้นที่ของผู้ที่มีเสียงดังหรือมีทรัพยากรทางดิจิทัลสูงเท่านั้น และผลของการมีส่วนร่วมต้องสะท้อนในการตัดสินใจของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม ไม่ใช่เป็นเพียงพิธีกรรมตามที่ 9.2.4 ได้เตือนไว้

ข้อเสนอที่ห้าคือ**การพัฒนาความรู้ดิจิทัลของพลเมืองและของเจ้าหน้าที่รัฐ** เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถใช้เครื่องมือดิจิทัลในการตรวจสอบและถูกตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความรู้ดิจิทัลในความหมายนี้ไม่ใช่เพียงทักษะการใช้

คอมพิวเตอร์ แต่รวมถึงความเข้าใจเรื่องสิทธิในข้อมูล วิธีการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลออนไลน์ และการรู้เท่าทันการบิดเบือนข้อมูลในยุคปัญญาประดิษฐ์

9.4.5 การสังเคราะห์สี่มิติ

หลังจากที่ได้นำเสนอข้อเสนอเฉพาะมิติทั้งสี่แล้ว ส่วนนี้จะปิดด้วยการสังเคราะห์ที่แสดงให้เห็นว่าทั้งสี่มิติทำงานสนับสนุนกันอย่างไร และตอบโจทย์อุปสรรคทั้งสี่ที่วินิจฉัยใน 9.2 อย่างไร ตารางที่ 9.3 ที่จะนำเสนอต่อไปนี้จัดวางสี่มิติของแผนการปฏิรูปคู่กับอุปสรรคสี่ประการและหลักการนำห้าประการ การจัดวางเช่นนี้แสดงให้เห็นความเชื่อมโยงเชิงโครงสร้างของแผนทั้งหมด และช่วยให้ผู้อ่านเห็นว่าการละเลยมิติใดมิติหนึ่งจะสร้างช่องว่างเชิงระบบที่ส่งผลต่อทั้งระบบ

ตาราง 9- 3 การเชื่อมโยงระหว่างมิติแผนการปฏิรูป อุปสรรค และหลักการนำ

มิติแผนการปฏิรูป	อุปสรรคหลักที่ตอบโจทย์	หลักการนำที่ยึด	หลักธรรมที่สอดคล้อง
สถาบันและกฎหมาย	ช่องว่างการบังคับใช้กฎหมาย (๙.๒.๒)	ระบบสำคัญกว่าบุคคล แต่บุคคลก็สำคัญต่อระบบ	อวิโรธนะ
ความโปร่งใสและข้อมูล	ระบบอุปถัมภ์ (๙.๒.๑)	การปฏิรูปต้องครอบคลุมสี่มิติและรวมหลายตัวแสดง	อาชชวะ
วัฒนธรรมความซื่อตรง	ระบบอุปถัมภ์ + ความคาดหวังของคนรุ่นใหม่ (๙.๒.๑, ๙.๒.๔)	การปฏิรูปต้องเริ่มจากผู้นำสูงสุดและไหลลงสู่ทั้งองค์กร	อาชชวะ และ อักโกธะ
เทคโนโลยีเพื่อธรรมาภิบาล	เทคโนโลยีอุบัติใหม่ (๙.๒.๓)	การปฏิรูปต้องคิดถึงอนาคต และรวมหลายตัวแสดง	อวิโรธนะ

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก 9.2, 9.3 และข้อเสนอใน 9.4.1 ถึง 9.4.4

ตารางที่ 9-3 แสดงรูปแบบสามประการที่สำคัญสำหรับการอ่านแผนการปฏิรูปทั้งหมดเป็นองค์รวม รูปแบบแรกคือ ไม่มีมิติใดเป็นมิติเดี่ยว ทุกมิติเชื่อมโยงกับอย่างน้อยหนึ่งอุปสรรค หนึ่งหลักการนำ และหนึ่งหลักธรรม การละเลยมิติใดมิติหนึ่งจึงไม่ใช่การละเลยเครื่องมือเดี่ยว แต่เป็นการละเลยกลุ่มของความเชื่อมโยงเชิงโครงสร้าง

รูปแบบที่สองคือ บางมิติทำงานข้ามอุปสรรคและข้ามหลักธรรม เช่น มิติวัฒนธรรมความซื่อตรงตอบโจทย์อุปสรรคทั้งระบบอุปถัมภ์และความคาดหวังของคนรุ่นใหม่ ในขณะที่สอดคล้องกับทั้งอาชชวะและอักโกธะ ความซับซ้อนเช่นนี้แสดงว่าการประเมินความสำเร็จของแผนการปฏิรูปไม่อาจทำได้ด้วยตัวชี้วัดเดียวต่อหนึ่งมิติ แต่ต้องใช้ชุดของตัวชี้วัดที่ครอบคลุมความเชื่อมโยงเชิงโครงสร้าง

รูปแบบที่สามคือ หลักการนำห้าประการของ 9.3 และหลักธรรมสามข้อจากทศพิธราชธรรมปรากฏซ้ำในทุกมิติของแผนการปฏิรูป ซึ่งยืนยันสมมติฐานของบทนี้ที่ว่าหลักสากลและหลักธรรมไทยไม่ขัดกัน แต่ทำงานเสริมกันในทุกระดับของการปฏิรูป ตั้งแต่ระดับโครงสร้างเชิงสถาบัน ไปจนถึงระดับวัฒนธรรมในใจของผู้ดำรงอำนาจ

ในเชิงทฤษฎี ตารางที่ 9-3 สนับสนุนข้อเสนอหลักของบทนี้ที่ว่าธรรมาภิบาลในศตวรรษที่ 21 ไม่อาจสร้างได้ด้วยการสะสมมาตรการรายชิ้น แต่ต้องอาศัยการบูรณาการสี่มิติเข้าด้วยกัน ในเชิงบริบทไทย ตารางนี้ชี้ว่าการปฏิรูปธรรมาภิบาลของไทยมีฐานทางจริยธรรมในประเพณีของตนเองอยู่แล้ว และความท้าทายไม่ได้อยู่ที่การสร้างหลักการขึ้นใหม่ แต่อยู่ที่การแปรหลักการที่มีอยู่ให้กลายเป็นระบบและพฤติกรรมที่ตรวจสอบได้

แผนการปฏิรูปสี่มิติที่นำเสนอในส่วนนี้ยังไม่ได้บอกว่าตัวแสดงในสังคมไทยจะร่วมกันขับเคลื่อนการปฏิรูปนี้ได้อย่างไร ไม่ว่าจะออกแบบแผนการที่ดีเพียงใด

หากไม่มีตัวแสดงที่หลากหลายเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบและสนับสนุนซึ่งกันและกัน แผนการก็ยังคงเป็นเพียงเอกสารบนกระดาษ คำถามนี้เป็นเนื้อหาของส่วน 9.5 ที่จะตามมา ซึ่งจะนำเสนอแบบจำลองระบบนิเวศแห่งความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่บูรณาการรัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และผู้ทำงานด้านเทคโนโลยี เข้าเป็นเครือข่ายตรวจสอบซึ่งกันและกัน

หลังจากนำเสนอแผนการปฏิรูปสี่มิติในรายละเอียดแล้ว ภาพที่ 9-14 สรุปเงื่อนไขความสำเร็จที่จำเป็นและตัวขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงที่จะทำให้แผนนี้ดำเนินได้จริง รูปนี้ตอบคำถามที่ผู้อ่านหลายท่านอาจมีว่า แผนการปฏิรูปนี้จะเริ่มต้นได้อย่างไรในบริบทที่อุปสรรคทั้งสี่ยังคงดำรงอยู่ ผู้อ่านควรสังเกตว่าตัวขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงที่รูปนี้นำเสนอมาจากทั้งภายในระบบและภายนอก ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของระบบนิเวศที่จะอธิบายในส่วนถัดไป

> **แม้แผนการปฏิรูปจะดีเพียงใด หากปราศจากตัวแสดงที่หลากหลาย เข้ามาตรวจสอบและสนับสนุนร่วมกัน แผนนั้นย่อมเป็นเพียงกระดาษ**

ภาพที่ 9- 13 เงื่อนไขความสำเร็จและตัวขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง

ที่มา : ผู้เขียนสังเคราะห์จาก Andrews et al., 2017; OECD, 2020

ภาพที่ 9-13 สะท้อนบทเรียนจากกรณีศึกษาการปฏิรูปที่ประสบความสำเร็จทั่วโลก ซึ่งพบว่าเงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญที่สุดไม่ใช่ทรัพยากรหรือเทคนิค แต่คือความเชื่อมั่นและเจตจำนงทางการเมืองที่ต่อเนื่อง เงื่อนไขนี้เชื่อมโยง

กับทฤษฎีผู้นำการเปลี่ยนแปลง (transformational leadership) ในบทที่ 3 ที่เน้นบทบาทของผู้นำในการสร้างบรรยากาศที่การปฏิรูปเป็นไปได้

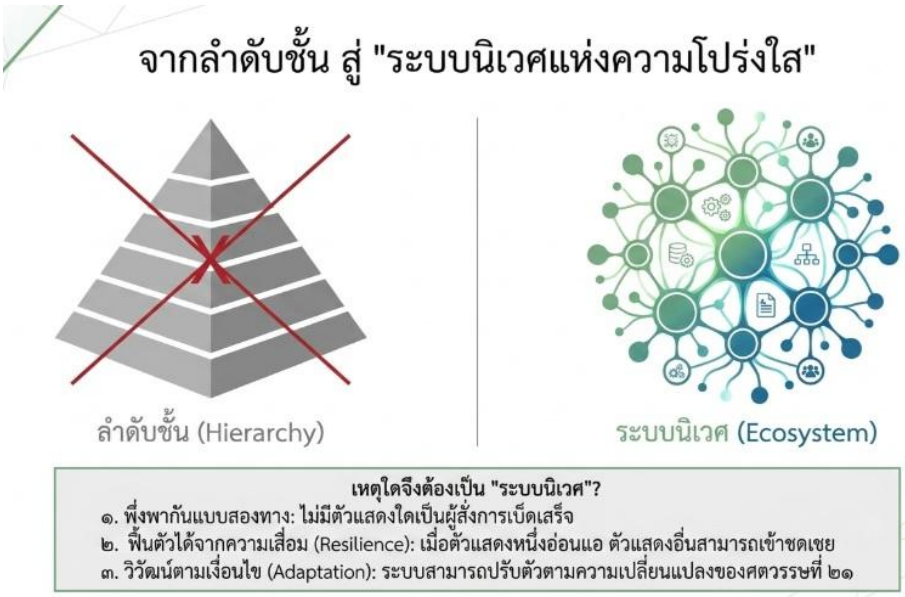
สำหรับประเทศไทย รูปนี้ชี้ว่าตัวขับเคลื่อนสำคัญที่สุดที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน คือ ความคาดหวังของคนรุ่นใหม่ที่เพิ่มขึ้น การขยายตัวของภาคประชาสังคม และความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัล ตัวขับเคลื่อนเหล่านี้จะเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศที่ส่วน 9.5 จะสังเคราะห์ต่อไป

9.5 การสร้างระบบนิเวศแห่งความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

หลังจากที่ส่วน 9.4 ได้นำเสนอแผนการปฏิรูปสี่มิติแล้ว ส่วนนี้จะหันมาตอบคำถามที่สำคัญที่สุดของบทคือ ใครจะเป็นผู้ขับเคลื่อนการปฏิรูป และระบบที่จะรับน้ำหนักของการปฏิรูปนี้ในระยะยาวควรมีหน้าตาอย่างไร คำตอบที่บทนี้เสนอคือ แนวคิดของระบบนิเวศแห่งความโปร่งใสและความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นกรอบที่ต่างจากการมองธรรมาภิบาลแบบดั้งเดิมในข้อสำคัญหลายข้อ

ทำไมจึงใช้คำว่าระบบนิเวศ ไม่ใช่ระบบ เครือข่าย หรือกลไก คำตอบอยู่ที่ความหมายเชิงทฤษฎีของระบบนิเวศที่นำมาจากชีววิทยา ระบบนิเวศมีคุณสมบัติสามประการที่ระบบหรือกลไกธรรมดาไม่มี ประการแรก ระบบนิเวศเป็นระบบที่ตัวแสดงพึ่งพากันแบบสองทาง ไม่ใช่แบบลำดับชั้น สิ่งมีชีวิตในระบบนิเวศต่างอาศัยและตรวจสอบกัน ไม่มีตัวใดเป็นผู้สั่งและตัวใดเป็นผู้รับคำสั่ง ประการที่สอง ระบบนิเวศมีคุณสมบัติของการฟื้นตัวจากความเสื่อมในระดับหนึ่ง เพราะการอ่อนแอของตัวแสดงหนึ่งสามารถถูกชดเชยโดยตัวแสดงอื่นในระยะสั้น และระบบจะเรียนรู้ที่จะปรับสมดุลในระยะยาว ประการที่สาม ระบบนิเวศมีคุณสมบัติของการวิวัฒน์ตามเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลง ไม่ใช่ระบบสำเร็จภาพที่ ออกแบบครั้งเดียวแล้วใช้ตลอดไป

เพื่อให้เห็นการเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนทัศน์ที่บทนี้นำเสนอในส่วน 9.5 ภาพที่ 9-14 แสดงความแตกต่างระหว่างการมองธรรมาภิบาลแบบระบบลำดับชั้นกับการมองแบบระบบนิเวศ รูปนี้ไม่ใช่การนำเสนอว่าระบบลำดับชั้นไม่มีประโยชน์ แต่แสดงว่าในบริบทที่อุปสรรคมีความซับซ้อนและเชื่อมโยงกัน การมองแบบระบบนิเวศให้เครื่องมือที่เหมาะสมกว่า ผู้อ่านควรสังเกตว่าการเปลี่ยนแปลงที่รูปนี้นำเสนอไม่ใช่การเปลี่ยนโครงสร้าง แต่การเปลี่ยนวิธีคิดเกี่ยวกับโครงสร้าง



ภาพที่ 9- 14 จากระบบลำดับชั้นสู่ระบบนิเวศแห่งธรรมาภิบาล

ที่มา : ผู้เขียนสังเคราะห์จาก Bevir, 2013; Ansell & Gash, 2008

ภาพที่ 9-14 แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนจากการคิดแบบลำดับชั้นไปสู่การคิดแบบระบบนิเวศมีนัยสำคัญต่อการออกแบบนโยบาย ในระบบลำดับชั้นความสำเร็จขึ้นอยู่กับเจตจำนงของผู้นำสูงสุด ในระบบนิเวศ ความสำเร็จขึ้นอยู่กับคุณภาพของปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทุกฝ่าย ซึ่งทำให้ระบบนิเวศทนทานกว่าและฟื้นตัวได้เร็วกว่าเมื่อตัวแสดงใดตัวหนึ่งอ่อนแอลง

แนวคิดระบบนิเวศนี้เชื่อมโยงกับทฤษฎีการกำกับดูแลแบบร่วมมือ (collaborative governance) ที่บทที่ 2 วางไว้เป็นรากฐาน และกับทฤษฎีระบบซับซ้อนที่ใช้อธิบายว่าทำไมการปฏิรูปแบบลำดับชั้นมักล้มเหลวในสังคมที่มีความหลากหลายสูง ในส่วนถัดไปบทนี้จะนำเสนอห้าตัวแสดงหลักของระบบนิเวศและบทบาทเฉพาะของแต่ละตัวแสดง

คุณสมบัติทั้งสามนี้ตรงกับโจทย์ของธรรมาภิบาลในศตวรรษที่ 21 พอดี เพราะอุปสรรคที่วินิจฉัยในข้อ 9.2 ทั้งสี่ประการเป็นอุปสรรคที่เปลี่ยนแปลงตามเวลา ระบบที่จะรับมือกับอุปสรรคเช่นนี้ได้ต้องเป็นระบบที่มีศักยภาพในการฟื้นตัว เรียนรู้และปรับตัว ระบบราชการแบบลำดับชั้นที่ออกแบบในศตวรรษที่ 20 ไม่อาจตอบสนองได้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของศตวรรษที่ 21 ในขณะที่ระบบนิเวศที่บูรณาการตัวแสดงหลายฝ่ายเข้าด้วยกันมีความยืดหยุ่นและความทนทานที่จำเป็น

9.5.1 องค์ประกอบของระบบนิเวศ

ระบบนิเวศที่บทนี้เสนอประกอบด้วยตัวแสดงหลักห้าฝ่าย แต่ละฝ่ายมีบทบาทคู่ในระบบ คือเป็นทั้งผู้ตรวจสอบและผู้ถูกตรวจสอบในเวลาเดียวกัน

ตัวแสดงที่หนึ่งคือ **ภาครัฐ** ซึ่งรวมทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ภาครัฐมีบทบาทดั้งเดิมในฐานะผู้ออกกฎและบังคับใช้กฎ แต่ในระบบนิเวศที่บทนี้เสนอ ภาครัฐยังเป็นผู้ถูกตรวจสอบโดยตัวแสดงอื่นด้วย ความเปลี่ยนแปลงสำคัญคือ การยอมรับว่าภาครัฐไม่ใช่ตัวแสดงที่อยู่เหนือระบบ แต่เป็นตัวแสดงในระบบที่ต้องรับผิดต่อตัวแสดงอื่นเช่นกัน

ตัวแสดงที่สองคือ **ภาคเอกชน** ซึ่งในศตวรรษที่ 21 มีบทบาทที่ขยายไปไกลกว่าการแสวงหากำไร ผ่านวาระความรับผิดชอบต่อสังคม สิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล (ESG) ที่นำเสนอในบทที่ 7 ว่าด้วย CSR ESG และการสร้างคุณค่าร่วม ภาคเอกชนกลายเป็นผู้ลงทุนในการสร้างมาตรฐานความซื่อตรงในห่วงโซ่อุปทาน

และเป็นตัวแสดงที่ภาคประชาสังคมและสื่อสามารถตรวจสอบได้ผ่านกลไกตลาดและกลไกชื่อเสียง พร้อมกันนั้น ภาคเอกชนยังเป็นผู้ตรวจสอบภาครัฐผ่านการเรียกร้องสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่โปร่งใสและคาดเดาได้

ตัวแสดงที่สามคือ **ภาคประชาสังคม** ซึ่งประกอบด้วยองค์กรพัฒนาเอกชน สมาคมวิชาชีพ กลุ่มผู้บริโภค กลุ่มสิทธิมนุษยชน และกลุ่มเฝ้าระวังการทุจริต ภาคประชาสังคมมีบทบาทพิเศษในระบบนิเวศนี้คือการเป็นเสียงของผู้ที่อยู่นอกเครือข่ายอำนาจ ซึ่งเป็นกลุ่มที่อุปสรรคทั้งสี่ใน 9.2 กระทบหนักที่สุด ความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมจึงเป็นตัวชี้วัดสำคัญของคุณภาพระบบนิเวศโดยรวม

ตัวแสดงที่สี่คือ **สื่อมวลชน** ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ส่งต่อข้อมูลและผู้สืบสวนการกระทำผิด สื่อในความหมายของระบบนิเวศนี้ไม่ใช่เพียงสื่อมวลชนกระแสหลัก แต่รวมถึงสื่อพลเมือง สื่อสังคมออนไลน์ และสื่อเฉพาะทางที่ทำหน้าที่เปิดโปงและวิเคราะห์การใช้อำนาจ บทบาทของสื่อในการตรวจสอบขึ้นอยู่กับความเป็นอิสระทางเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยที่หลายประเทศประสบความท้าทายในยุคที่โมเดลธุรกิจของสื่อกำลังเปลี่ยนแปลง

ตัวแสดงที่ห้าคือ ผู้**ทำงานด้านเทคโนโลยี** ซึ่งเป็นตัวแสดงใหม่ที่เข้ามามีบทบาทในศตวรรษที่ 21 ตามที่วินิจฉัยใน 9.2.3 กลุ่มนี้รวมทั้งบริษัทเทคโนโลยี ชุมชนนักพัฒนาโอเพนซอร์ส องค์กรเทคโนโลยีเพื่อสังคม และนักวิจัยด้านธรรมาภิบาลดิจิทัล บทบาทของผู้ทำงานด้านเทคโนโลยีคือการออกแบบเครื่องมือที่ทำให้ตัวแสดงอื่นในระบบนิเวศสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และในขณะเดียวกัน เป็นตัวแสดงที่ต้องถูกตรวจสอบโดยตัวแสดงอื่นในเรื่องความเป็นกลางของเทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้น

หลังจากนำเสนอตัวแสดงทั้งห้าแล้ว ภาพที่ 9-15 แสดงตำแหน่งและบทบาทของตัวแสดงแต่ละกลุ่มในระบบนิเวศ รวมถึงกระแสข้อมูลและอำนาจที่ไหล

ระหว่างพวกเขา รูปนี้ช่วยให้เห็นว่าระบบนิเวศไม่ใช่การวางผังองค์กร แต่เป็นแผนที่ของปฏิสัมพันธ์และความสัมพันธ์ที่สร้างพลังงานของการเปลี่ยนแปลง ผู้อ่านควรสังเกตว่ากระแสของการตรวจสอบในระบบนิเวศนี้ไหลในหลายทิศทาง ไม่ใช่จากบนลงล่างเพียงอย่างเดียว

ภาพที่ 9- 15 ห้าตัวแสดงหลักในระบบนิเวศแห่งความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

ที่มา : ผู้เขียนสังเคราะห์จาก Ansell & Gash, 2008; Castells, 1996

ภาพที่ 9-15 แสดงให้เห็นความซับซ้อนของระบบนิเวศและในขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นว่าความซับซ้อนนี้คือแหล่งที่มาของความทนทาน ไม่ใช่ความอ่อนแอ การที่ตัวแสดงแต่ละกลุ่มมีบทบาทที่ไม่ซ้ำกันและเชื่อมโยงกันผ่านกลไกที่แตกต่างกัน ทำให้ระบบนิเวศสามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงได้หลายทาง

ที่น่าสังเกตเป็นพิเศษคือบทบาทของผู้ทำงานด้านเทคโนโลยีในฐานะตัวแสดงที่ห้า ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่ระบบนิเวศธรรมาภิบาลแบบเก่าไม่มี แต่ในศตวรรษที่ 21 กลายเป็นตัวแสดงที่สำคัญเทียบเคียงกับรัฐและภาคประชาสังคม เพราะพวก

เขาควบคุมโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลที่ตัวแสดงอื่นทุกฝ่ายต้องพึ่งพาในการสื่อสาร รวบรวมข้อมูล และตรวจสอบซึ่งกันและกัน

9.5.2 กลไกการทำงานของระบบนิเวศ

นอกจากองค์ประกอบของตัวแสดงแล้ว ระบบนิเวศมีกลไกการทำงานสามประการที่ทำให้ระบบสามารถรักษาสมดุลและฟื้นตัวจากแรงเสียดทาน

กลไกประการแรกคือ **การตรวจสอบหลายทิศทาง** ในระบบนิเวศ การตรวจสอบไม่ได้ไหลจากบนลงล่างเหมือนในระบบราชการดั้งเดิม แต่ไหลไปในทุกทิศทางพร้อมกัน ภาครัฐตรวจสอบภาคเอกชน ภาคเอกชนตรวจสอบรัฐผ่านสมาคมการค้า ภาคประชาสังคมตรวจสอบทั้งรัฐและเอกชน สื่อมวลชนตรวจสอบทั้งสามฝ่ายและตรวจสอบตัวเอง และผู้ทำงานด้านเทคโนโลยีให้เครื่องมือแก่ทุกฝ่ายในการตรวจสอบกัน การตรวจสอบหลายทิศทางลดความเสี่ยงที่จะมีตัวแสดงใดตัวหนึ่งสะสมอำนาจจนพ้นการตรวจสอบ

กลไกประการที่สองคือ **ความสามารถในการฟื้นตัวเมื่อตัวแสดงใดอ่อนแอ** ในระบบนิเวศที่ทำงานดี การอ่อนแอชั่วคราวของตัวแสดงหนึ่งสามารถถูกชดเชยโดยตัวแสดงอื่น เช่น ในช่วงที่องค์กรตรวจสอบของรัฐขาดประสิทธิภาพ ภาคประชาสังคมและสื่ออาจเข้ามาทำหน้าที่เปิดโปงและเรียกร้องความรับผิด ในช่วงที่สื่อกระแสหลักถูกแทรกแซง สื่อพลเมืองและแพลตฟอร์มดิจิทัลอาจเข้ามาเติมช่องว่าง คุณสมบัติของการฟื้นตัวนี้ทำให้ระบบนิเวศมีความทนทานกว่าระบบที่พึ่งตัวแสดงเดียว

กลไกประการที่สามคือ **การเรียนรู้และปรับตัวร่วมกัน** ระบบนิเวศที่ดีไม่หยุดนิ่ง แต่เรียนรู้จากความล้มเหลวและความสำเร็จของตัวเอง และปรับปรุงวิธีการทำงานตามเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลง การเรียนรู้นี้เกิดขึ้นผ่านการแลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดง ผ่านการประเมินที่เปิดเผยต่อสาธารณะ และผ่านการทดลองนโยบายในระดับ

เล็กก่อนนำมาขยายในระดับใหญ่ คุณสมบัติของการเรียนรู้นี้ตรงกับแนวคิดการกำกับดูแลแบบปรับตัว (adaptive governance) ที่วรรณกรรมร่วมสมัยเสนอเป็นแบบจำลองสำหรับการจัดการประเด็นซับซ้อนของศตวรรษที่ 21

9.5.3 แบบจำลองระบบนิเวศ

เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทั้งห้าและกลไกการทำงานทั้งสามอย่างเป็นภาพรวม ภาพที่ 9.1 ที่จะนำเสนอต่อไปนี้แสดงแบบจำลองระบบนิเวศแห่งความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่บทนี้เสนอ ภาพประกอบนี้จัดวางตัวแสดงทั้งห้าเป็นวงรอบของกันและกัน ไม่ใช่เรียงเป็นลำดับชั้น เพื่อสื่อความหมายของการพึ่งพาและตรวจสอบที่ไหลในทุกทิศทาง ผู้อ่านควรสังเกตว่าตรงกลางของรูปคือคุณค่าหลักของระบบ ซึ่งได้แก่ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม และความซื่อตรง คุณค่าเหล่านี้ไม่ได้เป็นของตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่ง แต่เป็นผลลัพธ์ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทั้งห้า

ภาพที่ 9- 16 แบบจำลองระบบนิเวศแห่งความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

ที่มา: ผู้เขียนจัดทำ โดยสังเคราะห์จากกรอบ National Integrity System *ของ* Transparency International *(2010), แนวคิดธรรมาภิบาลแบบหลายตัวแสดงในเอกสารของ* OECD *(2020, 2025) และ* Edelmann et al. (2023) *ว่าด้วยตัวแสดงด้านเทคโนโลยีในระบบธรรมาภิบาลดิจิทัล*

ภาพที่ 9-16 แสดงรูปแบบสำคัญสามประการที่กำหนดทิศทางของการอภิปรายในส่วนถัดไป รูปแบบแรกคือ การที่ตัวแสดงทั้งห้าจัดวางในวงรอบของกันและกัน ไม่ใช่เรียงเป็นลำดับชั้น สะท้อนว่าระบบนิเวศปฏิเสธรูปแบบของการสั่งและการรับคำสั่ง และยึดถือหลักการของการพึ่งพากันแบบสองทาง รูปแบบนี้แตกต่างจากแบบจำลองดั้งเดิมที่วางภาครัฐไว้บนสุดและตัวแสดงอื่นเป็นรอง ความแตกต่างนี้สำคัญในเชิงนโยบาย เพราะการปฏิรูปธรรมาภิบาลที่ยังคงสมมติฐานของรัฐเป็นศูนย์กลาง จะไม่อาจสร้างกลไกตรวจสอบที่ทำงานได้จริงเมื่อรัฐเองคือผู้ถูกตรวจสอบ

รูปแบบที่สองคือ คุณค่าหลักของระบบอยู่ตรงกลาง ไม่ได้เป็นของตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่ง การจัดวางเช่นนี้สื่อว่าความโปร่งใส ความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม และความซื่อตรง ไม่ใช่คุณสมบัติที่รัฐมอบให้สังคม ไม่ใช่ผลของการบีบบังคับของภาคเอกชน และไม่ใช่ของขวัญจากภาคประชาสังคม คุณค่าเหล่านี้เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงทุกฝ่ายในระบบ การที่ตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งอ้างความเป็นเจ้าของของคุณค่าเหล่านี้แต่ผู้เดียวจึงเป็นการบิดเบือนธรรมชาติของระบบ

รูปแบบที่สามคือ เส้นเชื่อมโยงในรูปแสดงการตรวจสอบที่ไหลเชื่อมโยงทุกองค์กร สื่อว่าทุกคู่มีความสัมพันธ์ของการตรวจสอบและผลกระทบ ในเวลาเดียวกัน รูปแบบนี้สำคัญเพราะปฏิเสธสมมติฐานที่ผิดว่าการตรวจสอบสามารถไหลทางเดียว เช่น สมมติฐานที่ว่าภาคประชาสังคมตรวจสอบรัฐแต่ไม่ต้องถูกตรวจสอบ หรือสมมติฐานที่ว่าสื่อตรวจสอบทุกฝ่ายแต่ตัวเองไม่ต้องรับผิดต่อความถูกต้องและความเป็นกลาง ในระบบนิเวศที่ทำงานดี ทุกตัวแสดงต้องยอมรับว่าตนเองเป็นทั้งผู้ตรวจสอบและผู้ถูกตรวจสอบ

ในเชิงทฤษฎี แบบจำลองในภาพที่ 9-16 ต่อยอดจากกรอบ National Integrity System ของ Transparency International ที่นำเสนอใน 9.4.1 โดยขยายขอบเขตของตัวแสดงให้รวมผู้ทำงานด้านเทคโนโลยีเป็นเสาหลักที่ห้า และเปลี่ยนรูปแบบของการจัดวางจากแบบโครงสร้างเสาที่ค้ำหลังคา มาเป็นแบบวงรอบที่ตัวแสดงพึ่งพากัน การเปลี่ยนรูปแบบนี้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงของศตวรรษที่ 21 ที่ตัวแสดงด้านเทคโนโลยีกลายเป็นส่วนสำคัญของระบบธรรมาภิบาล และที่ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเปลี่ยนจากการสั่งและการรับคำสั่ง มาเป็นการพึ่งพาและตรวจสอบกัน

ในเชิงบริบทไทย แบบจำลองนี้ชี้ให้เห็นว่าระบบนิเวศของไทยในปัจจุบันมีตัวแสดงครบทุกฝ่าย แต่ความแข็งแรงของตัวแสดงไม่สมดุลกัน ภาครัฐมีสมรรถนะและทรัพยากรในระดับสูง แต่ความเป็นอิสระของกลไกตรวจสอบภายในระบบรัฐยังเป็นประเด็นที่ต้องเสริม ภาคเอกชนของไทยมีศักยภาพที่ขยายตัวผ่านวาระ ESG แต่ยังกระจุกตัวในธุรกิจขนาดใหญ่ ในขณะที่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กยังมีข้อจำกัดในการลงทุนในมาตรฐานความซื่อตรง ภาคประชาสังคมของไทยมีความหลากหลายและมีประสบการณ์ในการตรวจสอบ แต่ทรัพยากรและความเข้มแข็งของสถาบันยังต้องการการสนับสนุนทั้งจากในประเทศและจากเครือข่ายระหว่างประเทศ สื่อมวลชนของไทยเผชิญแรงกดดันทั้งจากการเปลี่ยนแปลงของโมเดลธุรกิจและจากเงื่อนไขทางกฎหมาย และผู้ทำงานด้านเทคโนโลยีของไทยกำลังเติบโต แต่ยังขาดกลไกที่ทำให้ผลงานของกลุ่มนี้ป้อนกลับเข้าสู่ระบบธรรมาภิบาลของรัฐอย่างเป็นระบบ

ดังนั้น การจะสร้างระบบนิเวศที่ทำงานได้จริงในไทยจึงต้องไม่จำกัดอยู่ที่การเสริมความเข้มแข็งของภาครัฐแต่เพียงผู้เดียว แต่ต้องลงทุนในการเสริมตัวแสดงอื่นทั้งสี่ฝ่ายไปพร้อมกัน โดยเฉพาะภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนที่ทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบนอกภาครัฐ และผู้ทำงานด้านเทคโนโลยีที่จะเป็นโครงสร้างพื้นฐาน

ของการตรวจสอบในยุคดิจิทัล การลงทุนเช่นนี้ไม่ใช่เรื่องของการให้เงินสนับสนุน แต่เป็นเรื่องของการสร้างเงื่อนไขทางกฎหมาย ทางเศรษฐกิจ และทางวัฒนธรรม ที่ทำให้ตัวแสดงทั้งห้าสามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่และเป็นอิสระจากกัน

ข้อเสนอเฉพาะสำหรับการเสริมระบบนิเวศในบริบทไทยมีสามประการ ประการแรกคือ **การพัฒนากรอบกฎหมายที่คุ้มครองพื้นที่ของภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนในการทำหน้าที่ตรวจสอบ** โดยเฉพาะการคุ้มครองผู้รายงานเหตุการณ์การทุจริต ผู้สืบสวนทางวารสารศาสตร์ และนักวิจัยที่ทำงานในประเด็นความซื่อตรงสาธารณะ ประการที่สองคือ **การพัฒนากลไกความร่วมมือระหว่างตัวแสดงทั้งห้า** เช่น เวทีระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และผู้ทำงานด้านเทคโนโลยีในการออกแบบนโยบายดิจิทัลของภาครัฐ ที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม ไม่ใช่เป็นเพียงการเชิญเข้ามารับฟัง ประการที่สามคือ การสนับสนุน**การพัฒนาผู้ทำงานด้านเทคโนโลยีเพื่อสาธารณะ** ผ่านทุนวิจัย ทุนพัฒนาเครื่องมือเปิด และเครือข่ายความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยและองค์กรไม่แสวงหากำไร

ข้อสังเกตเชิงวิเคราะห์ที่สำคัญสำหรับการเชื่อมต่อไปยังส่วนถัดไปคือ ระบบนิเวศที่บทนี้เสนอไม่ใช่อุดมการณ์ที่จะบรรลุได้ในรอบเดียว แต่เป็นทิศทางของการปฏิรูป ต้องเดินไปทีละขั้น และที่จะมีรูปร่างแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคมในขณะนั้น สิ่งที่บทนี้ยืนยันคือทิศทางและหลักการ ไม่ใช่แผนปฏิบัติเฉพาะที่จะใช้ได้ตลอดไป การยอมรับเช่นนี้ไม่ใช่การลดทอนความสำคัญของแผนการปฏิรูป แต่เป็นการเคารพความจริงที่ว่าธรรมาภิบาลในศตวรรษที่ 21 เป็นเป้าหมายที่เปลี่ยนแปลงตามเวลา ไม่ใช่จุดหมายปลายทางที่หยุดนิ่ง

เพื่อปิดส่วน 9.5 และเตรียมผู้อ่านสำหรับบทสรุปในส่วน 9.6 ภาพที่ 9.17 นำเสนอแบบจำลองบูรณาการของระบบนิเวศแห่งธรรมาภิบาลที่สังเคราะห์จากทุก

องค์ประกอบที่นำเสนอมาในส่วนนี้ รูปนี้คือภาพสุดท้ายของโมเดลที่บทนี้สร้างขึ้น และทำหน้าที่เป็นสรุปภาพรวมก่อนที่ส่วน 9.6 จะสกัดบทเรียนเชิงยุทธศาสตร์ ผู้อ่านควรสังเกตว่าคุณค่าหลักของระบบอยู่ตรงกลาง ไม่ใช่ของตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่ง

ภาพที่ 9- 17 ระบบนิเวศแห่งธรรมาภิบาล ที่มา : ผู้เขียนสังเคราะห์จากการวิเคราะห์ในส่วน 9.5

ภาพที่ 9-17 สรุปสาระสำคัญของส่วน 9.5 ในภาพเดียว คือ ธรรมาภิบาลในศตวรรษที่ 21 ไม่ใช่สมบัติของรัฐ ไม่ใช่ผลิตผลของตลาด และไม่ใช่การกุศลของภาคประชาสังคม แต่เป็นคุณค่าร่วมที่เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงทุกฝ่ายในระบบนิเวศที่ออกแบบมาเพื่อให้ตรวจสอบกันและกัน

แบบจำลองนี้เชื่อมโยงกับแนวคิด governance beyond the state ที่วรรณกรรมร่วมสมัยพัฒนาขึ้น และกับหลักการมีส่วนร่วมที่บทที่ 2 วางไว้เป็นหนึ่งในสี่เสาหลักธรรมาภิบาล ในส่วน 9.6 บทนี้จะสกัดบทเรียนเชิงยุทธศาสตร์จากแบบจำลองนี้เพื่อส่งต่อไปยังผู้ที่จะรับผิดชอบการปฏิรูปในระยะต่อไป

ส่วนสุดท้ายของบทคือ 9.6 ที่จะตามมา จะปิดทั้งบทและปิดทั้งหนังสือด้วยการสรุปบทเรียนเชิงยุทธศาสตร์ การสะท้อนถึงรากเหง้าของความสุจริตใน

ประวัติศาสตร์ไทย และการส่งต่อความหวังไปยังผู้อ่านรุ่นถัดไปที่จะรับช่วงการปฏิรูปนี้ในระยะยาว

ข้อจำกัดของกรอบระบบนิเวศและการวิพากษ์เชิงวิชาการ: แนวคิด "ระบบนิเวศแห่งธรรมาภิบาล" มีคุณสมบัติเชิงทฤษฎีที่น่าสนใจ แต่นักวิชาการหลายท่านตั้งข้อสังเกตถึงข้อจำกัดของ metaphor นี้ Bevir (2013) ชี้ว่าการใช้ภาษาชีววิทยา (ecosystem, resilience) อาจบดบังความเป็น political ของ ธรรมาภิบาล เพราะในระบบนิเวศจริงไม่มีผู้ครองอำนาจ แต่ในธรรมาภิบาลสาธารณะ อำนาจไม่ได้กระจาย อย่างเท่าเทียม Ansell & Gash (2008) เน้นว่า collaborative governance ต้องการเงื่อนไขเริ่มต้นที่ ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายมีสิทธิ์และศักยภาพในการเจรจาอย่างเสมอภาค ซึ่งในบริบทไทยที่มีความ ไม่เท่าเทียมเชิงอำนาจสูง เงื่อนไขนี้ยังไม่ครบถ้วน ดังนั้น ระบบนิเวศที่บทนี้เสนอควรเข้าใจใน ฐานะ normative ideal ที่ต้องการเงื่อนไขเสริม ไม่ใช่คำอธิบายสภาพจริงของธรรมาภิบาลไทย ในปัจจุบัน การระบุข้อจำกัดนี้ไม่ได้ลดคุณค่าของกรอบ แต่ทำให้การนำไปใช้มีความรอบคอบมากขึ้น

ตารางที่ 9-4 แผนที่นำทางการปฏิรูปธรรมาภิบาล 5 ปี (พ.ศ. 2569–2573): มิติสถาบัน-กฎหมาย (ผู้รับผิดชอบ: ป.ป.ช./รัฐสภา | ตัวชี้วัด: WJP Rule of Law Index ≥ 50th percentile ภายในปี 2571) — มิติความโปร่งใส-ข้อมูล (ผู้รับผิดชอบ: สำนักงาน ก.พ.ร./กรมบัญชีกลาง | ตัวชี้วัด: EGDI อันดับ ≤ 40 ภายในปี 2572) — มิติวัฒนธรรมความซื่อตรง (ผู้รับผิดชอบ: ป.ป.ช./ก.พ./กระทรวงศึกษา | ตัวชี้วัด: ITA คะแนน ≥ 85 ทุกหน่วยงาน ภายในปี 2572) — มิติเทคโนโลยีธรรมาภิบาล (ผู้รับผิดชอบ: สำนักงาน DGA/ETDA | ตัวชี้วัด: ระบบ e-GP ครอบคลุม 100% ภายในปี 2570) — เป้าหมายรวม: CPI ≥ 40 คะแนน และ WGI Control of Corruption ≥ 50th percentile ภายใน

ปี 2573 (อ้างอิง: OECD, 2021, 2026; Transparency International, 2025; สำนักงาน ป.ป.ช., 2568)

9.6 บทส่งท้าย: รากเหง้าแห่งความสุจริตและการส่งต่อสู่อนาคต

เพื่อปิดหนังสือเล่มนี้ด้วยภาพที่สะท้อนวิสัยทัศน์ที่เป็นรูปธรรม ภาพที่ 9.21 นำเสนอภาพของธรรมาภิบาลไทยในศตวรรษที่ 21 ที่หนังสือเล่มนี้ปรารถนาจะมีส่วนช่วยสร้าง รูปนี้ไม่ใช่การทำนายอนาคต แต่เป็นการตั้งเป้าหมายร่วมที่ผู้อ่านทุกท่านสามารถมีส่วนร่วมในการทำให้เป็นจริงได้ ผู้อ่านควรสังเกตว่าภภาพนี้ไม่ใช่ภาพที่รอให้รัฐสร้างให้ แต่เป็นภาพที่ทุกตัวแสดงในระบบนิเวศต้องร่วมสร้างไปพร้อมกัน

ภาพที่ 9- 18 ธรรมาภิบาลไทยในศตวรรษที่ 21

ภาพที่ 9.21 ปิดหนังสือเล่มนี้ด้วยภาพที่ฉายให้เห็นเส้นทางที่สังคมไทยสามารถเลือกเดิน ไม่ใช่เส้นทางที่กำหนดไว้แน่นอนล่วงหน้า ทางเลือกระหว่างธรรมาภิบาลที่ดีขึ้นกับธรรมาภิบาลที่เสื่อมถอยไม่ได้อยู่ที่โชคชะตาหรือที่กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง แต่อยู่ที่การตัดสินใจของคนจำนวนมากที่จะส่งต่อธรรมาภิบาลไทยสู่อนาคต

หนังสือเล่มนี้เขียนด้วยความเชื่อว่าความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาล หลักการ กลไก ตัวอย่างความสำเร็จ และความล้มเหลว สามารถช่วยให้การตัดสินใจเหล่านั้นเป็นการตัดสินใจที่ดีขึ้น นี่คือทั้งที่มาและเป้าหมายของหนังสือเล่มนี้ และคือสิ่งที่ผู้เขียนปรารถนาจะส่งต่อไปยังผู้อ่านทุกท่านที่จะเป็นกำลังสำคัญในการสร้างธรรมาภิบาลไทยในทศวรรษข้างหน้า

"...ข้าพเจ้าใคร่ขอให้ท่านทั้งหลายจงมั่นอยู่ในความซื่อสัตย์สุจริต ถือเอาประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง เพราะคุณธรรมอันนี้เป็นมูลฐานอันสำคัญที่ยังเจริญและความเป็นปึกแผ่นแก่สังคม เป็นบ่อเกิดแห่งความกลมเกลียว... สำหรับท่านที่ใช้วิชากฎหมายย่อมกินความถึงการรักษาความเป็นธรรม ไม่บิดเบือนความหมายของตัวบทกฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเอง... ดังบทพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ว่า 'สุจริตคือเกราะบังสาตรพ้อง'..."

— พระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2496

พระบรมราโชวาทที่ปรากฏข้างต้น พระราชทานเมื่อเจ็ดสิบสามปีที่ผ่านมาในยุคที่คำว่าธรรมาภิบาลยังไม่ปรากฏในวงวิชาการของไทย แต่สาระสำคัญของพระบรมราโชวาทกลับครอบคลุมแก่นแท้ของธรรมาภิบาลในศตวรรษที่ 21 ที่หนังสือเล่มนี้ได้คลี่ออกตลอดเก้าบท เพราะข้อความนี้บรรจุหลักการสามประการที่ตรงกับเสาหลักของธรรมาภิบาลสากลโดยตรง ประการแรกคือ ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นมูลฐาน

ของสังคมที่ยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับหลักความซื่อตรงในวรรณกรรมร่วมสมัย ประการที่สองคือ การถือเอาประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ซึ่งสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบของผู้ดำรงอำนาจสาธารณะ ประการที่สามคือ การไม่บิดเบือนตัวบทกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตน ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่หนังสือเล่มนี้ได้วินิจฉัยช่องว่างไว้ใน 9.2.2

ที่น่าสะท้อนใจคือ พระบรมราโชวาทนี้ทรงอ้างพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า **“สุจริตคือเกราะบังสาตรพ้อง”** ซึ่งหมายความว่ารากของหลักธรรมาภิบาลในประวัติศาสตร์ไทยมีความเก่าแก่ถึงสมัยรัชกาลที่ห้า การที่หลักการนี้สืบทอดข้ามรัชกาลถึงสามรัชกาล จากรัชกาลที่ห้าผ่านรัชกาลที่เก้ามาถึงปัจจุบัน แสดงว่าความซื่อสัตย์สุจริตและความเป็นธรรมในการใช้อำนาจไม่ใช่หลักการที่นำเข้ามาจากต่างประเทศหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แต่เป็นมรดกทางจริยธรรมของผู้ปกครองไทยที่ฝังลึกในประวัติศาสตร์ของชาติ การปฏิรูปธรรมาภิบาลในศตวรรษที่ 21 จึงไม่ใช่การเริ่มต้นจากศูนย์ แต่เป็นการรื้อฟื้นมรดกที่บรรพชนของเราได้ส่งต่อกันมาเป็นเวลากว่าศตวรรษ

9.6.1 ทบทวนการเดินทางของหนังสือทั้งเล่ม

ก่อนเข้าสู่บทเรียนเชิงยุทธศาสตร์ที่บทนี้จะเสนอ ขอทบทวนการเดินทางของหนังสือเล่มนี้โดยสังเขป หนังสือเริ่มต้นในบทที่ 1 และ 2 ด้วยการสำรวจกำเนิดและพัฒนาการของแนวคิดธรรมาภิบาล ตั้งแต่ปรากฏครั้งแรกในเอกสารของธนาคารโลก พ.ศ. 2532 จนถึงการขยายความเป็นเสาหลักสี่ประการในเอกสารของ UNDP และ ESCAP บทที่ 3 ถึง 5 ลงรายละเอียดของจริยธรรมและความซื่อตรงในภาครัฐและเอกชน ระบบตรวจสอบและการเปิดเผยข้อมูล และตัวชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหาร บทที่ 6 จัดการกับประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนซึ่งเป็นรอยร้าวที่สำคัญที่สุดของระบบความซื่อตรงสาธารณะ บทที่ 7 ขยายมุมมองสู่ความรับผิดชอบต่อสังคม สิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล และการสร้างคุณค่า

ร่วม บทที่ 8 ปิดด้วยกรณีศึกษาที่เปรียบเทียบความสำเร็จและความล้มเหลวในการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลทั้งในระดับสากลและในประเทศไทย และบทที่ 9 ซึ่งกำลังจะปิดในส่วนนี้ ได้นำเสนอภาพรวมของอุปสรรคในศตวรรษที่ 21 วิสัยทัศน์ของการปฏิรูป แผนการปฏิรูปสี่มิติ และระบบนิเวศที่จะรับน้ำหนักของการปฏิรูปในระยะยาว

ตลอดทั้งเล่ม หนังสือนี้ยึดถือสมมติฐานทางทฤษฎีที่ปรากฏชัดในประโยคของ Lord Acton ที่บทที่ 9 ใช้เปิดบท คือ อำนาจมีแนวโน้มที่จะบั่นทอนคุณธรรมของผู้ถืออำนาจ ดังนั้น การคาดหวังให้ผู้ดำรงอำนาจประพฤติตนด้วยคุณธรรมโดยปราศจากระบบที่บังคับให้คุณธรรมเป็นมาตรฐาน ย่อมเป็นการคาดหวังที่ไม่ตั้งอยู่บนความเข้าใจในธรรมชาติของอำนาจ ระบบของการตรวจสอบ ถ่วงดุล โปร่งใส และร่วมรับผิด จึงไม่ใช่อุปสรรคของผู้นำที่ดี แต่เป็นเครื่องมือที่ผู้นำที่ดีต้องการเพื่อให้ตัวเขาเองและผู้สืบทอดของเขาดำรงอยู่ในวิถีของความซื่อตรงในระยะยาว

9.6.2 บทเรียนเชิงยุทธศาสตร์ห้าประการ

เพื่อให้บทเรียนเชิงยุทธศาสตร์ที่จะนำเสนอต่อไปนี้มีความชัดเจนและจำได้ง่าย ภาพที่ 9.18 แสดงบทเรียนทั้งห้าในรูปแบบที่แสดงความสัมพันธ์เชิงลำดับ บทเรียนเหล่านี้ไม่ได้มาจากการสรุปทางทฤษฎีเพียงอย่างเดียว แต่สกัดจากหลักฐานเชิงประจักษ์ที่รวบรวมมาตลอดเก้าบทของหนังสือเล่มนี้ ผู้อ่านควรสังเกตว่าบทเรียนแต่ละข้อตอบประเด็นที่อุปสรรคในส่วน 9.2 ตั้งไว้อย่างไร

ภาพที่ 9- 19 บทเรียนเชิงยุทธศาสตร์ห้าประการ

ที่มา : ผู้เขียนสังเคราะห์จากการวิเคราะห์บทที่ 1-9

ภาพที่ 9-19 แสดงให้เห็นว่าบทเรียนทั้งห้านี้ไม่ใช่คำแนะนำแยกชิ้น แต่เป็นระบบที่มีตรรกะร่วมกัน บทเรียนข้อแรกเป็นเงื่อนไขรากฐานของบทเรียนข้อที่สอง และบทเรียนข้อที่ห้าคือเงื่อนไขของความยั่งยืนของบทเรียนข้อหนึ่งถึงสี่ ลำดับชั้นนี้เป็นสิ่งที่ผู้วางนโยบายควรคำนึงถึงในการกำหนดลำดับความสำคัญของการลงทุน

ที่น่าสังเกตเป็นพิเศษคือบทเรียนข้อสุดท้ายที่เน้นว่าความยั่งยืนของการปฏิรูปขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของคนรุ่นใหม่ในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ไม่ใช่เพียงผู้รับผลประโยชน์ บทเรียนนี้เชื่อมโยงกลับไปยังอุปสรรคที่สี่ในส่วน 9.2.4 และแสดงว่าสิ่งที่ดูเหมือนอุปสรรค คือความคาดหวังที่สูงของคนรุ่นใหม่ เป็นทรัพยากรที่ทรงคุณค่าที่สุดของการปฏิรูป

จากการสังเคราะห์เนื้อหาทั้งเก้าบทของหนังสือเล่มนี้ บทเรียนเชิงยุทธศาสตร์ที่ผู้เขียนปรารถนาจะส่งต่อไปยังผู้อ่านมีห้าประการ บทเรียนเหล่านี้มิใช่คำแนะนำเชิงนโยบายเฉพาะ แต่เป็นหลักการกว้างที่จะกำกับการตัดสินใจของผู้นำ

ผู้บริหาร นักวิชาการ และพลเมือง ในการมีส่วนร่วมขับเคลื่อนธรรมาภิบาลของไทยในระยะยาว

บทเรียนประการแรกคือ **ธรรมาภิบาลคือเรื่องของระบบ ไม่ใช่เรื่องของวีรกรรมส่วนบุคคล** สังคมที่หวังพึ่งคุณธรรมของผู้นำคนใดคนหนึ่งย่อมเปราะบาง เพราะคุณธรรมของบุคคลไม่อาจส่งต่อโดยอัตโนมัติไปยังผู้สืบทอด แต่สังคมที่สร้างระบบที่บังคับให้ความซื่อตรงเป็นมาตรฐาน จะมีความซื่อตรงที่ดำรงอยู่ได้ข้ามรุ่นและข้ามยุคการเมือง บทเรียนนี้ไม่ได้ลดทอนความสำคัญของคุณธรรมส่วนบุคคล แต่ชี้ว่าคุณธรรมส่วนบุคคลกับระบบที่ดีต้องเดินไปด้วยกัน คนที่มีอาชชวะในระบบที่อ่อนแอจะถูกกลืนหายไป และระบบที่เข้มแข็งโดยปราศจากคนที่มีอาชชวะจะกลายเป็นพิธีกรรมที่ปกปิดความจริง

บทเรียนประการที่สองคือ **การปฏิรูปต้องครอบคลุมหลายมิติพร้อมกัน ไม่ใช่จัดการทีละชิ้น** อุปสรรคทั้งสี่ที่บทนี้วินิจฉัยใน 9.2 ทำงานสนับสนุนกัน การปฏิภาพที่ จัดการอุปสรรคเดียวโดยปล่อยอีกสามอุปสรรคไว้จะไม่อาจสร้างความเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน เพราะอุปสรรคที่ไม่ได้รับการจัดการจะกัดกร่อนผลของการปฏิรูปในส่วนอื่น แผนการปฏิรูปสี่มิติที่นำเสนอใน 9.4 จึงเป็นชุดพื้นฐานของการปฏิภาพที่ จะส่งผลในระยะยาว ไม่ใช่ตัวเลือกที่ผู้กำหนดนโยบายสามารถเลือกใช้บางส่วน

บทเรียนประการที่สามคือ **ธรรมาภิบาลของไทยมีรากในวัฒนธรรมของตนเอง ไม่ใช่สินค้านำเข้า** การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลสากลในไทยจะมีพลังต่อเมื่อยึดโยงกับมรดกทางจริยศาสตร์ของผู้ปกครองไทยที่สืบทอดมาเป็นเวลานาน ทศพิธราชธรรมที่บทนี้ใช้เป็นจุดยึดเชิงวิเคราะห์ใน 9.3 มิใช่เพียงประดับ แต่เป็นหลักคิดที่สังคมไทยรู้จักและเคารพมายาวนาน การปฏิรูปธรรมาภิบาลในนามของหลักการสากลโดยตัดขาดจากรากในวัฒนธรรมจะขาดความเป็นเจ้าของของคนใน

ประเทศ ในขณะที่การยึดถือวัฒนธรรมโดยปฏิเสธมาตรฐานสากลจะเสี่ยงต่อการเป็นข้ออ้างในการคงระบบที่ขาดความรับผิด ทางที่หนังสือเล่มนี้เสนอจึงเป็นการสนทนาระหว่างสากลกับท้องถิ่น ที่ทั้งสองฝ่ายเสริมกัน

เพื่อให้เห็นรากเหง้าทางจริยธรรมที่การปฏิรูปธรรมาภิบาลไทยสามารถอาศัยได้ ภาพที่ 9.19 แสดงเส้นสืบทอดของหลักคิดเรื่องความซื่อตรงและธรรมาภิบาลจากประเพณีไทยสู่บริบทร่วมสมัย รูปนี้ไม่ใช่การโรแมนติไซซ์ประวัติศาสตร์ แต่เป็นการชี้ให้เห็นทุนทางวัฒนธรรมที่สังคมไทยมีอยู่และสามารถนำมาใช้ในการปฏิรูปได้ ผู้อ่านควรสังเกตว่าเส้นสืบทอดนี้ไม่ได้ขาดตอน แต่ถูกกดทับโดยโครงสร้างอำนาจที่ขัดขวางการแสดงออกของมัน

ภาพที่ 9- 20 รากเหง้าทางจริยธรรมของธรรมาภิบาลไทย

ที่มา : ผู้เขียนสังเคราะห์จากมหาหังสชาดก; Riggs, 1966; World Bank, 2020

ภาพที่ 9-20 สะท้อนข้อเสนอเชิงทฤษฎีที่สำคัญของบทนี้ว่า ปัญหาธรรมาภิบาลของไทยไม่ใช่การขาดรากเหง้าทางจริยธรรม แต่เป็นการที่โครงสร้างอำนาจกดทับไม่ให้รากเหง้านั้นออกดอกออกผล การปฏิรูปจึงต้องทำทั้งการสร้างโครงสร้างที่

เอื้อ และการรื้อฟื้นคุณค่าที่มีอยู่แล้วในประวัติศาสตร์ไทยให้กลายเป็นมาตรฐานทางพฤติกรรมที่คาดหวังและตรวจสอบได้

รูปนี้เชื่อมโยงกับบทที่ 3 ที่วิเคราะห์ผู้นำเชิงจริยธรรม และบทที่ 7 ที่กล่าวถึงคุณค่าร่วมและความรับผิดชอบต่อสังคม ในบริบทของการปิดหนังสือเล่มนี้ รูปนี้ทำหน้าที่เตือนความจำว่าการปฏิรูปธรรมาภิบาลไม่ใช่การสร้างสิ่งใหม่แต่เป็นการรื้อฟื้นสิ่งที่ดีที่สังคมไทยเคยมีและยังคงมีอยู่

บทเรียนประการที่สี่คือ การปฏิรูปต้องคำนึงถึงคนรุ่นถัดไป ไม่ใช่เพียงแก้ปัญหาในรุ่นปัจจุบัน ความคาดหวังของคนรุ่นใหม่ที่วินิจฉัยใน 9.2.4 ไม่ใช่อุปสรรคที่จะหายไปเอง แต่เป็นแรงกดดันเชิงโครงสร้างที่จะกำหนดทิศทางของระบบในสามทศวรรษข้างหน้า ผู้นำรุ่นปัจจุบันที่ออกแบบการปฏิรูปโดยไม่นับคนรุ่นใหม่เข้ามาเป็นผู้ร่วมออกแบบ จะสร้างระบบที่คนรุ่นต่อไปปฏิเสธในที่สุด ในทางตรงข้าม การปฏิภาพที่ เปิดให้คนรุ่นใหม่มีเสียงและมีอำนาจในการกำหนดทิศทางตั้งแต่วันนี้ จะมีโอกาสที่จะดำรงอยู่ในระยะยาว

บทเรียนประการที่ห้าคือ ธรรมาภิบาลเป็นความรับผิดชอบของทุกคน ไม่ใช่ของรัฐแต่ผู้เดียว ระบบนิเวศที่บทที่ 9.5 เสนอตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าทุกตัวแสดงในสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน หรือผู้ทำงานด้านเทคโนโลยี ต่างเป็นทั้งผู้ตรวจสอบและผู้ถูกตรวจสอบในเวลาเดียวกัน การคาดหวังให้รัฐปฏิรูปตนเองโดยปราศจากแรงกดดันจากภายนอกเป็นการคาดหวังที่ขัดกับธรรมชาติของอำนาจ ในขณะเดียวกัน การคาดหวังให้ภาคประชาสังคมและสื่อทำหน้าที่ตรวจสอบโดยปราศจากความรับผิดชอบในตัวเอง ก็เป็นการสร้างความไม่สมดุลที่ไม่ยั่งยืน สังคมที่ดีคือสังคมที่ทุกฝ่ายยอมรับว่าตนเองเป็นทั้งผู้รักษาธรรมาภิบาลและผู้ที่ต้องอยู่ใต้ธรรมาภิบาลในเวลาเดียวกัน

9.6.3 คำถามที่แห่งศตวรรษที่ 21 สู่เส้นทางข้างหน้า

เพื่อให้เห็นภาพรวมของสิ่งที่ยังต้องเรียนรู้ต่อ ภาพที่ 9.20 รวบรวมคำถามที่หนังสือเล่มนี้ยังไม่ได้ตอบทั้งหมด รูปนี้ไม่ใช่การบอกว่าหนังสือไม่สมบูรณ์ แต่เป็นแผนที่ของประเด็นที่ผู้อ่าน นักวิชาการ และผู้ปฏิบัติงานสามารถนำไปขบคิดและต่อยอดได้ต่อไป คำถามเหล่านี้ครอบคลุมทั้งด้านแนวคิดทฤษฎี ด้านหลักฐานและข้อมูล และด้านการนำหลักการไปใช้จริงในองค์กรและสังคม

ภาพที่ 9- 21 ความท้ายทายในศตวรรษที่21
ที่มา : ผู้เขียนสังเคราะห์จากการวิเคราะห์ตลอดหนังสือเล่มนี้

ภาพที่ 9-21 สะท้อนความตระหนักของผู้เขียนว่าธรรมาภิบาลเป็นสนามวิชาการที่ยังพัฒนาต่อเนื่อง ไม่มีคำตอบสำเร็จภาพที่ ใช้ได้กับทุกบริบท คำถามที่เปิดอยู่เหล่านี้มีความสำคัญสำหรับการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาและการวิจัยเชิงนโยบายในอนาคต โดยเฉพาะคำถามเกี่ยวกับผลของเทคโนโลยี AI ต่อดุลอำนาจระหว่างรัฐและพลเมืองในสังคมไทย

หนังสือเล่มนี้ตอบคำถามได้บางส่วน แต่ปล่อยคำถามอีกหลายข้อให้ผู้อ่านและคนรุ่นถัดไปขบคิดต่อ ผู้เขียนถือว่าการเปิดคำถามไว้ไม่ใช่ความบกพร่อง แต่เป็นการเคารพข้อเท็จจริงที่ว่าธรรมาภิบาลในศตวรรษที่ 21 เป็นเป้าหมายที่เปลี่ยนแปลงตามเวลา ไม่ใช่จุดหมายปลายทางที่หยุดนิ่ง

คำถามแรกที่ยังเปิดอยู่คือ **จะสร้างผู้นำที่มีอาชชวะในยุคที่แรงจูงใจของระบบยังเอนเอียงไปทางการสะสมอำนาจส่วนตนได้อย่างไร** นี่ไม่ใช่คำถามที่กฎหมายฉบับใดจะตอบได้ แต่เป็นคำถามที่ระบบการศึกษา ครอบครัว ศาสนา และวัฒนธรรมต้องร่วมกันตอบในระยะยาว

คำถามที่สองคือ **จะรักษาความเป็นอิสระของกลไกตรวจสอบในสภาพแวดล้อมที่การเมืองและธุรกิจมีความซับซ้อนและทับซ้อนกันมากขึ้นได้อย่างไร** นี่เป็นคำถามที่ต้องการการออกแบบเชิงสถาบันที่ละเอียดอ่อน ซึ่งบทนี้ได้เสนอทิศทางไว้ แต่ยังไม่ได้บอกในรายละเอียดว่าจะดำเนินการในทางการเมืองจริงได้อย่างไร

คำถามที่สามคือ **จะทำให้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือของพลเมืองในการตรวจสอบรัฐ ไม่ใช่เครื่องมือของรัฐในการเฝ้าระวังพลเมืองได้อย่างไร** นี่เป็นคำถามที่ต้องการความร่วมมือข้ามภาคส่วนที่บทนี้ได้นำเสนอแนวทางไว้ แต่ความสำเร็จขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ยังไม่อาจคาดเดาได้ในวันนี้

คำถามที่สี่คือ **จะสร้างพื้นที่สนทนาระหว่างคนรุ่นเก่ากับคนรุ่นใหม่ในเรื่องของธรรมาภิบาลได้อย่างไร** ในสังคมที่ความตึงเครียดระหว่างรุ่นเป็นความจริงในปัจจุบัน ความสำเร็จของการปฏิรูปธรรมาภิบาลจะขึ้นอยู่กับการที่สองรุ่นเรียนรู้ที่จะฟังกัน ไม่ใช่การที่รุ่นใดรุ่นหนึ่งบังคับให้อีกรุ่นยอมรับวิถีของตน

คำถามที่ห้าและคำถามสุดท้ายคือ **จะรักษาความหวังในการปฏิรูปในยามที่ความก้าวหน้าเดินทางช้ากว่าที่คาดหวังได้อย่างไร** นี่อาจเป็นคำถามที่ยากที่สุด เพราะการปฏิรูปธรรมาภิบาลไม่ได้ให้ผลในรอบเดียวเหมือนการเปลี่ยนกฎหมาย แต่ต้องสะสมการเปลี่ยนแปลงเล็กในระยะยาวจนกลายเป็นการเปลี่ยนแปลงใหญ่ ผู้ที่ทำงานในประเด็นนี้ต้องมีทั้งความอดทนของช่างฝีมือที่ค่อยๆ ลับเครื่องมือ และความเชื่อมั่นของชาวสวนที่ปลูกต้นไม้ที่ตนเองอาจไม่ได้เห็นวันที่ผลิดอกออกผล

9.6.4 การส่งต่อสู่อนาคต

หนังสือเล่มนี้เขียนขึ้นในช่วงเวลาที่สังคมไทยกำลังเปลี่ยนผ่านในหลายมิติพร้อมกัน ทั้งการเปลี่ยนผ่านดิจิทัล การเปลี่ยนผ่านระหว่างรุ่น การเปลี่ยนผ่านของระบบเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนผ่านของระเบียบโลก ในยามที่การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นพร้อมกันหลายชั้น ความเสี่ยงคือสังคมจะสูญเสียทิศทางและตกเป็นเหยื่อของแรงกดดันที่ทำให้หลักการพื้นฐานเสื่อมลง โอกาสคือสังคมจะใช้ช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงในการรื้อฟื้นและขยายหลักการที่หยั่งรากในมรดกของตน

ผู้เขียนเชื่อว่าทางเลือกระหว่างความเสี่ยงและโอกาสนี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับโชคชะตา แต่ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้คนในทุกระดับของสังคม ตั้งแต่ผู้นำสูงสุดที่กำหนดทิศทางของนโยบาย ผู้บริหารองค์กรที่กำหนดวัฒนธรรมขององค์กร พลเมืองที่ใช้สิทธิและทำหน้าที่ของตน ไปจนถึงครูที่ส่งต่อค่านิยมแก่นักเรียน และผู้ปกครองที่หล่อหลอมความเข้าใจของบุตรหลานในเรื่องความเป็นธรรม การตัดสินใจของแต่ละคนเล็กน้อย แต่การตัดสินใจของทุกคนรวมกันคือคำตอบของสังคมต่อโจทย์ในศตวรรษที่ 21

หนังสือเล่มนี้จึงไม่ได้เขียนสำหรับนักวิชาการเท่านั้น แต่เขียนสำหรับทุกคนที่มีส่วนในการสร้างธรรมาภิบาลของไทยในระยะยาว ทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารภาครัฐและเอกชน นักศึกษาที่จะเป็นผู้นำในรุ่นถัดไป นักข่าวที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ

นักกิจกรรมที่เคลื่อนไหวในประเด็นความเป็นธรรม นักเทคโนโลยีที่ออกแบบเครื่องมือของระบบนิเวศ และพลเมืองที่เพียงต้องการอยู่ในสังคมที่กฎหมายถูกบังคับใช้กับทุกคนอย่างเท่าเทียม ผู้อ่านทุกกลุ่มล้วนเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศที่บทนี้เสนอ และล้วนมีบทบาทในการกำหนดว่าธรรมาภิบาลของไทยในปี 2590 และต่อไปจะมีหน้าตาอย่างไร

หากบทเรียนของหนังสือเล่มนี้สามารถสรุปได้ในประโยคเดียว ประโยคนั้นคือ **ธรรมาภิบาลไม่ใช่สิ่งที่รัฐมอบให้ประชาชน และไม่ใช่สิ่งที่ประชาชนเรียกร้องจากรัฐ แต่เป็นผลของการที่รัฐและประชาชน รวมทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และผู้ทำงานด้านเทคโนโลยี ทุกฝ่ายยอมรับซึ่งกันและกันในฐานะผู้ร่วมรับผิดต่อความซื่อตรงของสังคม** การยอมรับเช่นนี้ไม่ใช่เพียงข้อตกลงทางการเมือง แต่เป็นพันธสัญญาทางจริยธรรมที่ส่งต่อกันมาตั้งแต่บรรพชน และที่จะส่งต่อต่อไปยังคนรุ่นถัดไป

9.6.5 บทปิดท้าย

เมื่อหกสิบเอ็ดปีก่อน ในวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2497 ที่หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ได้พระราชทานพระบรมราโชวาทแก่บัณฑิตที่กำลังจะออกไปทำงานในสังคม พระบรมราโชวาทนั้นมีใจความตอนหนึ่งว่า

“...ท่านทั้งหลายที่สำเร็จการศึกษาและจะได้ออกไปประกอบการงานเริ่มต้นชีวิตใหม่ของท่านนั้น ข้าพเจ้าขอฝากคติไว้เป็นเครื่องกำกับใจ มีคุณธรรมข้อหนึ่งที่สำคัญ ซึ่งท่านต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัดอยู่เสมอ คือ ความสัตย์สุจริต ประเทศบ้านเมืองจะวัฒนาถาวรอยู่ได้ ก็ย่อมอาศัยความสัตย์

สุจริตเป็นพื้นฐาน ท่านทั้งหลายจะออกไปรับราชการก็ดี หรือประกอบกิจการงานส่วนตัวก็ดี ขอให้มั่นอยู่ในธรรมทั้ง 3 ประการ คือ สุจริตต่อบ้านเมือง สุจริตต่อประชาชน และสุจริตต่อหน้าที่ ท่านจึงจะเป็นผู้ที่ควรแก่การสรรเสริญของมวลชนทั่วไป... ให้สมกับพุทธภาษิตว่า 'คนย่อมได้เกียรติคือชื่อเสียงเพราะความสัตย์'...''

พระบรมราโชวาทนี้สรุปแก่นแท้ของธรรมาภิบาลในศตวรรษที่ 21 ได้ในประโยคเดียว นั่นคือ ความรับผิดของผู้ดำรงอำนาจสาธารณะมีสามทิศทาง ได้แก่ สุจริตต่อบ้านเมือง สุจริตต่อประชาชน และสุจริตต่อหน้าที่ สามทิศทางนี้ตรงกับสามมิติของความรับผิดในวรรณกรรมร่วมสมัยอย่างน่าอัศจรรย์ คือ ความรับผิดในแนวตั้งต่อสถาบันการเมือง ความรับผิดในแนวนอนต่อสาธารณชน และความรับผิดเชิงวิชาชีพต่อภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ความสอดคล้องนี้ยืนยันว่าหลักธรรมาภิบาลในประเพณีไทยและในกรอบสากลบรรจบกันในแก่นแท้ของการกำกับการใช้อำนาจสาธารณะ

ผู้เขียนจึงขอปิดหนังสือเล่มนี้ด้วยการน้อมรับพระบรมราโชวาทข้างต้นเป็นเครื่องกำกับใจของทั้งผู้เขียนและผู้อ่าน ในยามที่สังคมไทยกำลังเดินทางผ่านศตวรรษที่ 21 ด้วยอุปสรรคที่ซับซ้อนและความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว ขอให้ความสัตย์สุจริตเป็นเกราะที่ป้องกันเราจากการบิดเบือนของอำนาจ ขอให้ความรับผิดสามทิศทาง คือ ต่อบ้านเมือง ต่อประชาชน และต่อหน้าที่ เป็นเข็มทิศที่ชี้นำการตัดสินใจของเราในทุกบทบาทที่เราดำรงอยู่ และขอให้บทเรียนจากบรรพชนเป็นต้นทุนที่เราส่งต่อให้คนรุ่นถัดไป ด้วยความเชื่อมั่นว่าหลักการที่สืบทอดมาสามรัชกาลและที่หล่อหลอมจากการเรียนรู้ของหลายชนรุ่น จะยังคงเป็นรากที่มั่นคงของธรรมาภิบาลไทยต่อไปอีกหลายร้อยปี

ดังพุทธภาษิตที่พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดช มหาราช บรมนาถบพิตร ทรงอ้างไว้ในพระบรมราโชวาทเดียวกัน “คนย่อมได้เกียรติคือชื่อเสียงเพราะความสัตย์” ซึ่งหมายความว่าเกียรติของบุคคล ขององค์กร และของชาติ มิได้เกิดจากความสำเร็จทางเศรษฐกิจหรืออำนาจทางการเมืองในชั่วขณะ แต่เกิดจากความซื่อสัตย์ที่สั่งสมไว้ในระยะยาว นี่คือสิ่งที่หนังสือเล่มนี้ปรารถนาจะส่งต่อให้ผู้อ่านทุกท่าน และนี่คือสิ่งที่ผู้เขียนเชื่อว่าจะเป็นมรดกที่ยั่งยืนที่สุดของสังคมไทยในศตวรรษที่ 21 และที่จะตามมา

รายการอ้างอิง

Acton, J. E. E. D. (1907). Letter to Bishop Mandell Creighton, 5 April 1887. In J. N. Figgis & R. V. Laurence (Eds.), Historical essays and studies (pp. 504–505). Macmillan.

Aspinall, E., & Berenschot, W. (2020). Democracy for sale: Elections, clientelism, and the state in Indonesia. Cornell University Press.

Bardhan, P. K. (2021). Clientelism and governance (WIDER Working Paper No. 2021/116). United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER). https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2021/056-6

Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. Government Information Quarterly, 27(3), 264–271. https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001

European Environment Agency. (2024). Delivering justice in sustainability transitions [Briefing]. https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/delivering-justice-in-sustainability-transitions

Lin, Z., & Yaakop, M. R. (2024). Research on digital governance based on Web of Science—a bibliometric analysis. Frontiers in Political Science, 6. https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1403404

Fung, A., Graham, M., & Weil, D. (2007). Full disclosure: The perils and promise of transparency. Cambridge University Press.

Hicken, A. (2011). Clientelism. Annual Review of Political Science, 14, 289–310. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.031908.220508

Lindberg, S. I., Lo Bue, M. C., & Sen, K. (2022). Patronage politics and the quality of governance: Panel evidence from 134 countries. World Development, 159, 106029. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.106029

Madison, J. (1788). Federalist No. 51: The structure of the government must furnish the proper checks and balances between the different departments. In A. Hamilton, J. Madison, & J. Jay, The Federalist Papers (No. 51).

Meijer, A., & Bolívar, M. P. R. (2016). Governing the smart city: A review of the literature on smart urban governance. International Review of Administrative Sciences, 82(2), 392–408. https://doi.org/10.1177/0020852314564308

Edelmann, N., Steiner, K., & Edelmann et al. (2023). The view from the inside: A case study on the perceptions of digital transformation phases in public administrations. Digital Government: Research and Practice, 4(2), 1–18. https://doi.org/10.1145/3589507

Alfarizi, B. Z., Silvyasari, D., & Heryadi, D. (2024). Global governance in the 21st century: A digital trends and transformation. Global

Local Interactions: Journal of International Relations, 4(1), 57–67. https://doi.org/10.22219/gli.v4i1.31682

OECD. (2020). Digital government index: 2019 results. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/digital-government-index_4de9f5bb-en.html

OECD. (2021). OECD integrity review of Thailand 2021: Achieving effective integrity policies and sustained reform. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e8949f1b-en

OECD (2025), Government at a Glance 2025, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en.

Khan, M., Andreoni, A., & Roy, P. (2019). Anti-corruption in adverse contexts: strategies for improving implementation. SOAS Anti-Corruption Evidence (ACE) Research Consortium. Working Paper, 13, 1-48. https://ace.soas.ac.uk/publication/anti-corruption-in-adverse-contexts-strategies-for-improving-implementation/

Cagigas, D., Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., & Fernández-Gutiérrez, M. (2021). Blockchain for public services: A systematic literature review. IEEE Access, 9, 13904–13921. https://doi.org/10.1109/ACCESS.2021.3052019

Transparency International. (2010). National integrity system assessment: A handbook. Transparency International.

United Nations Development Programme. (1997). Governance for sustainable human development: A UNDP policy document. UNDP.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2009). What is good governance? UNESCAP.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). Strengthening the capacity of law enforcement agencies: Technical guide. UNODC.

World Bank. (1989). Thailand: Economic management for sustained growth (Report No. 7454-TH). International Bank for Reconstruction and Development. https://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf

World Justice Project. (2019). Measuring the justice gap: A people-centred assessment of unmet justice needs around the world. World Justice Project.

World Justice Project. (2022). WJP rule of law index 2022. World Justice Project. https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/

World Values Survey Association. (2020). World values survey wave 7 (2017–2022) [Data set]. https://www.worldvaluessurvey.org/

Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). Building state capability: Evidence, analysis, action. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198747482.001.0001

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Bevir, M. (2013). A theory of governance. University of California Press.

Castells, M. (1996). The rise of the network society (Vol. 1). Blackwell Publishers.

แหล่งอ้างอิงภาษาไทยและแหล่งปฐมภูมิ

พระพรหมคุณาภรณ์ (ประยุทธ์ ปยุตฺโต). (2559). พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม (พิมพ์ครั้งที่ 34). สำนักงานสถาบันส่งเสริมและพัฒนากิจกรรมทางพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. https://www.watnyanaves.net/uploads/File/books/pdf/dictionary_of_buddhism_pra-muan-dhaama.pdf

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562. (2562, 27 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 69 ก.

มหามกุฏราชวิทยาลัย. (2525). พระสุตตันตปิฎก ขุททกนิกาย ชาดก เล่ม 4 ภาค 1 (เล่ม 62, หน้า 374-416). มหามกุฏราชวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์. https://84000.org/tipitaka/attha/attha.php?b=28.0&i=199&p=2

ภาคผนวก

สถาปัตยกรรมองค์กรโปร่งใส:
วิธีการที่ดีในการตัดสินใจ
ผู้นำที่เป็นต้นแบบ
การตรวจสอบในหมู่เพื่อน
กลไกเชิงระบบ
ความปลอดภัยทางจิตใจ
ความชัดเจนของรางวัลและบทลงโทษ
ถอนตัวเมื่อมีผลประโยชน์ทับซ้อน
วัฒนธรรมกล้าตักเตือน
แยกหน้าที่ชัดเจน Clear duty separation
กล้าพูดความจริงโดยไม่ต้องกลัว
ยกย่องพฤติกรรมสุจริต
ลงโทษผู้กระทำผิด
5 เสาหลักแห่งนิเวศความสุจริต
รากฐานและเงื่อนไข (The Foundation)
ตัวขับเคลื่อน (Catalyst)
ความโปร่งใส - Transparency
ความรับผิดชอบ - Accountability
ใครทำอะไร - Who does what
หลักนิติธรรม - Rule of Law
ภาวะผู้นำที่มีจริยธรรม - Ethical Leadership

บรรณานุกรม

Acton, J. E. E. D. (1907). Letter to Bishop Mandell Creighton, 5 April 1887. In J. N. Figgis & R. V. Laurence (Eds.), Historical essays and studies (pp. 504–505). Macmillan.

Ahmad, R., Nejati, M., Farr-Wharton, B., & Bentley, T. (2024). Impact of leadership on unethical pro-organizational behavior: A systematic literature review and future research directions. Journal of Leadership & Organizational Studies, 31(3). https://doi.org/10.1177/15480518241265399

Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 50(2), 179–211. https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90020-T

Androniceanu, A. (2023). The new trends of digital transformation and artificial intelligence in public administration. Administratie si Management Public, 40, 147–155. https://doi.org/10.24818/amp/2023.40-09

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216–224. https://doi.org/10.1080/01944366908977225

Aspinall, E., & Berenschot, W. (2020). Democracy for sale: Elections, clientelism, and the state in Indonesia. Cornell University Press.

Bandura, A. (1986). Social foundations of thought and action: A social cognitive theory. Prentice-Hall.

Bandura, A. (1991). Social cognitive theory of self-regulation. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 50(2), 248–287. https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90022-L

Bandura, A. (1999). Moral disengagement in the perpetration of inhumanities. Personality and Social Psychology Review, 3(3), 193–209. https://doi.org/10.1207/s15327957pspr0303_3

Banke-Thomas, A. O., Madaj, B., Charles, A., & van den Broek, N. (2015). Social Return on Investment (SROI) methodology to account for value for money of public health interventions: A systematic review. Health Policy and Planning, 30(6), 702–712. https://doi.org/10.1093/heapol/czu005

Barbera, C., Ferry, L., Hyndman, N. S., & Liguori, M. (2025). Governance and accountability in reshaping public services: Open challenges and wicked problems of the 21st century. Public Administration, 103(3), 677–692. https://doi.org/10.1111/padm.70012

Bardhan, P. K. (2021). Clientelism and governance (WIDER Working Paper No. 2021/116). United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER). https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2021/056-6

Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. Government Information Quarterly, 27(3), 264–271. https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001

Bowornwathana, B. (2004). Thaksin's model of government reform: Prime ministerialisation through "a country is my company" approach. Asian Journal of Political Science, 12(1), 135–153. https://doi.org/10.1080/02185370408434237

Brown, M. E., & Treviño, L. K. (2006). Ethical leadership: A review and future directions. The Leadership Quarterly, 17(6), 595–616. https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2006.10.004

Brown, M. E., Treviño, L. K., & Harrison, D. A. (2005). Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 97(2), 117–134. https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2005.03.002

Caplanova, A., & Szakadatova, E. (2025). Digitalisation of the public sector in Thailand – Insights into Thailand's public sector digitalisation strategy. Open Research Europe, 5. https://doi.org/10.12688/OPENRESEUROPE.19868.2

Theissen, R., & Theissen, S. (2020, November 23). Wirecard scandal: When all lines of defense against corporate fraud fail. Oxford Business Law Blog. https://blogs.law.ox.ac.uk/business-law-

blog/blog/2020/11/wirecard-scandal-when-all-lines-defense-against-corporate-fraud-fail

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission [COSO]. (2013). Internal control — Integrated framework. COSO. https://www.coso.org/Pages/ic.aspx

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission [COSO]. (2017). Enterprise risk management — Integrating with strategy and performance. COSO. https://www.coso.org/guidance-erm

Commonwealth of Australia. (2013). Public Interest Disclosure Act 2013. Federal Register of Legislation. https://www.legislation.gov.au/Details/C2013A00133

Cornwall, A. (2008). Unpacking "participation": Models, meanings and practices. Community Development Journal, 43(3), 269–283. https://doi.org/10.1093/cdj/bsn010

Corporate governance | OECD. (n.d.). Retrieved April 30, 2026, from https://www.oecd.org/en/topics/corporate-governance.html

Corrupt Practices Investigation Bureau. (n.d.). CPIB's Prevention and outreach strategies. http://www.asean-pac.org/wp-content/uploads/2016/04/11_Singapore_CPIB's_Prevention_and_Outreach_Strategies.pdf

Corrupt Practices Investigation Bureau. (n.d.). Singapore's corruption control framework. https://www.cpib.gov.sg/about-corruption/prevention-and-corruption/singapores-corruption-control-framework/

Corrupt Practices Investigation Bureau. (n.d.-a). Our heritage. Government of Singapore. https://www.cpib.gov.sg/who-we-are/our-heritage/

Corrupt Practices Investigation Bureau. (n.d.-b). Roles and functions. Government of Singapore. https://www.cpib.gov.sg/who-we-are/our-work/roles-functions/

Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 years of transparency research: Evidence and future directions. Public Administration Review, 77(1), 32–44. https://doi.org/10.1111/puar.12685

Davis, K. E. (2015). The FIFA corruption scandal from the perspective of public international law. ASIL Insights, 19(23). https://www.asil.org/insights/volume/19/issue/23/fifa-corruption-scandal-perspective-public-international-law

Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1985). Intrinsic motivation and self-determination in human behavior. Plenum Press. https://doi.org/10.1007/978-1-4899-2271-7

Drempetic, S., Klein, C., & Zwergel, B. (2020). The influence of firm size on the ESG score: Corporate sustainability ratings under review.

Journal of Business Ethics, 167(2), 333–360. https://doi.org/10.1007/s10551-019-04164-1

Elkington, J. (1997). Cannibals with forks: The triple bottom line of 21st century business. Capstone.

European Parliament & Council of the European Union. (2022). Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 as regards corporate sustainability reporting (CSRD). Official Journal of the European Union, L 322, 15–80. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2464/oj

European Environment Agency. (2024). Delivering justice in sustainability transitions [Briefing]. https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/delivering-justice-in-sustainability-transitions

European Parliament and Council of the European Union. (2019). Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. Official Journal of the European Union, L305, 17–56. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019L1937

Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. Development in Practice, 17(4–5), 663–671. https://doi.org/10.1080/09614520701469955

Freeman, R. E., & McVea, J. F. (2001). A stakeholder approach to strategic management. SSRN Electronic Journal. https://doi.org/10.2139/ssrn.263511

Frey, B. S., & Jegen, R. (2001). Motivation crowding theory. Journal of Economic Surveys, 15(5), 589–611. https://doi.org/10.1111/1467-6419.00150

Friede, G., Busch, T., & Bassen, A. (2015). ESG and financial performance: Aggregated evidence from more than 2000 empirical studies. Journal of Sustainable Finance & Investment, 5(4), 210–233. https://doi.org/10.1080/20430795.2015.1118917

Frontiers in Communication. (2025). Environmental, social, and governance communication and actions in Thailand: Opportunities and challenges. Frontiers in Communication, 10. https://doi.org/10.3389/fcomm.2025.1543893

Lin, Z., & Yaakop, M. R. (2024). Research on digital governance based on Web of Science—a bibliometric analysis. Frontiers in Political Science, 6. https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1403404

Fung, A., Graham, M., & Weil, D. (2007). Full disclosure: The perils and promise of transparency. Cambridge University Press.

Gillan, S. L., Koch, A., & Starks, L. T. (2021). Firms and social responsibility: A review of ESG and CSR research in corporate finance. Journal of Corporate Finance, 66, 101889. https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2021.101889

Government Technology Agency. (2025). Our digital government efforts. https://www.tech.gov.sg/about-us/what-we-do/our-digital-government-efforts/

Grimmelikhuijsen, S., & Meijer, A. J. (2012). Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment. Journal of Public Administration Research and Theory, 24(1), 137–157. https://doi.org/10.1093/jopart/mus048

Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B., & Im, T. (2013). The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. Public Administration Review, 73(4), 575–586. https://doi.org/10.1111/puar.12047

Gu, W., Yan, W., & Yu, S. (2024). Rule of law, corruption and transparency impacts on green growth of East Asian economies. Humanities and Social Sciences Communications, 11, Article 36. https://doi.org/10.1057/s41599-024-03659-1

Habib, M., & Zurawicki, L. (2002). Corruption and foreign direct investment. Journal of International Business Studies, 33(2), 291–307. https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8491017

Hicken, A. (2011). Clientelism. Annual Review of Political Science, 14, 289–310. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.031908.220508

HM Treasury. (2026). The Green Book: Appraisal and evaluation in central government. His Majesty's Treasury. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/698dbcd17da91680ad7f4308/The_Green_Book_2026.pdf

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? Public Administration, 69(1), 3–19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Hutchcroft, P. D. (1997). The politics of privilege: Assessing the impact of rents, corruption, and clientelism on Third World development. Political Studies, 45(3), 639–658. https://doi.org/10.1111/1467-9248.00100

IMD World Competitiveness Center. (2024). World Competitiveness Yearbook 2024. International Institute for Management Development. https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/

IMD World Competitiveness Center. (2025). World Competitiveness Ranking 2025. International Institute for Management Development. https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/

Independent Commission Against Corruption. (2023). Mission and pledges. https://www.icac.org.hk/en/about/mission/index.html

Institute of Internal Auditors. (2020). The IIA's three lines model: An update of the three lines of defense [White Paper]. https://www.theiia.org/en/content/position-papers/2020/the-iias-three-lines-model-an-update-of-the-three-lines-of-defense/

International Budget Partnership. (2023). Open budget survey 2023. IBP. https://internationalbudget.org/open-budget-survey/

International Monetary Fund. (2019). Fiscal Monitor, April 2019: Curbing Corruption. International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019

International Organization for Standardization [ISO]. (2018). ISO 31000:2018 — Risk management: Guidelines. ISO. https://www.iso.org/standard/65694.html

International Organization for Standardization. (2010). ISO 26000: Guidance on social responsibility (ISO 26000:2010). ISO. https://www.iso.org/standard/42546.html

International Organization of Supreme Audit Institutions [INTOSAI]. (2004). INTOSAI GOV 9100: Guidelines for internal control standards for the public sector. INTOSAI. https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai_gov_9100_e.pdf

Jo, H., Hsu, A., Llanos-Popolizio, R., & Vergara-Vega, J. (2021). Corporate governance and financial fraud of Wirecard. European Journal of Business and Management Research, 6(2), 96–106. https://doi.org/10.24018/ejbmr.2021.6.2.708

Kang, D. C. (2002). Crony capitalism: Corruption and development in South Korea and the Philippines. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511606175

Kaufmann, D., & Kraay, A. (2024). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and 2024 Update (Policy Research Working Paper). World Bank Group. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099005210162424110

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and analytical issues. Policy Research Working Paper No. 5430. World Bank. https://doi.org/10.1596/1813-9450-5430

Orayo, J. A., & Mose, G. N. (2016). A comparative study on contribution of governance on economic growth countries in the East African community. International Journal of Regional Development, 3(2), 89–105. https://doi.org/10.5296/ijrd.v3i2.9848

Klitgaard, R. (1988). Controlling corruption. University of California Press.

Kossow, N., & Dykes, V. (2018). Embracing digitalisation: How to use ICT to strengthen anti-corruption. GIZ / Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

Law Society of British Columbia. (n.d.). What is the rule of law vs. rule by law? https://www.lawsociety.bc.ca/about-us/priorities/rule-of-law-and-lawyer-independence/rule-of-law-matters-podcast/what-is-the-rule-of-law-vs-rule-by-law/

Lee, H. (2024). ESG performance and firm risk in the U.S. financial firms. Review of Financial Economics. https://doi.org/10.1002/rfe.1208

Lian, H., Huai, M., Farh, J.-L., Huang, J.-C., Lee, C., & Chao, M. M. (2022). Leader unethical pro-organizational behavior and employee unethical conduct: Social learning of moral disengagement as a behavioral principle. Journal of Management, 48(2), 350–379. https://doi.org/10.1177/0149206320959699

Lim, J., & Tan, J. (2026). Bribery and corruption laws and regulations 2026: Singapore (Global Legal Insights). https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/bribery-and-corruption-laws-and-regulations/singapore/

Lindberg, S. I., Lo Bue, M. C., & Sen, K. (2022). Clientelism, corruption and the rule of law. World Development, 158, Article 105989. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.105989

Lins, K. V., Servaes, H., & Tamayo, A. (2017). Social capital, trust, and firm performance: The value of corporate social responsibility during the financial crisis. Journal of Finance, 72(4), 1785–1824. https://doi.org/10.1111/jofi.12505

Madison, J. (1788). Federalist No. 51: The structure of the government must furnish the proper checks and balances between the different departments. In A. Hamilton, J. Madison, & J. Jay, The Federalist Papers. The American Presidency Project, University of California, Santa Barbara. https://www.presidency.ucsb.edu/documents/federalist-no-51-the-structure-the-government-must-furnish-the-proper-checks-and-balances

Mana Nimitmonakol. (2025, March 10). The collapse of the State Audit Office building — A reflection of corruption in government construction projects. Bangkok Tribune. https://bkktribune.com/the-collapse-of-the-state-audit-office-sao-building-a-reflection-of-corruption-in-government-construction-projects/

Meijer, A., & Bolívar, M. P. R. (2016). Governing the smart city: A review of the literature on smart urban governance. International Review of Administrative Sciences, 82(2), 392–408. https://doi.org/10.1177/0020852314564308

Edelmann, N., Steiner, K., & Misuraca, G. (2023). The view from the inside: A case study on the perceptions of digital transformation phases in public administrations. Digital Government: Research and Practice, 4(2), 1–18. https://doi.org/10.1145/3589507

Mohd-Rashid, R., Mehmood, W., Ooi, C. A., Che Man, N., & Ong, C. Z. (2022). Strengthened rule of law to reduce corruption: Evidence from Asia-Pacific countries. Journal of Money Laundering Control, 26(5), 989–1006. https://doi.org/10.1108/JMLC-06-2022-0076

Symes, A. (1999). Creating public value: Strategic management in government: (Cambridge, MA: Harvard University Press) by Mark Moore [Book review]. International Public Management Journal, 2(1), 158–167. https://doi.org/10.1016/S1096-7494(00)87438-3

Alfarizi, B. Z., Silvyasari, D., & Heryadi, D. (2024). Global governance in the 21st century: A digital trends and transformation. Global Local Interactions: Journal of International Relations, 4(1), 57–67. https://doi.org/10.22219/gli.v4i1.31682

Méon, P.-G., & Weill, L. (2010). Is corruption an efficient grease? World Development, 38(3), 244–259. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.06.004

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). เอกสารประกอบรายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567.

https://www.nacc.go.th/categorydetail/20180831184643 15/20250425154647

Office of the National Anti-Corruption Commission. (2024, August 8). NACC reveals ITA 2024 results: 7,696 agencies meet standards, praises increased anti-corruption efforts. https://www.nacc.go.th/english/categorydetail/20191227125141 51207005112EK12853/20240807162057

National Library Board. (n.d.). Corrupt Practices Investigation Bureau is set up. Singapore Infopedia. https://eresources.nlb.gov.sg/history/events/09325feb-9611-4052-be91-6388123d1105

Near, J. P., & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: The case of whistle-blowing. Journal of Business Ethics, 4(1), 1–16. https://doi.org/10.1007/BF00382668

Neves, P., Silva, R., & Costa, S. (2022). Portuguese version of Brown, Treviño and Harrison's Ethical Leadership Scale: Study of its psychometric properties. Cogent Business & Management, 9(1). https://doi.org/10.1080/23311975.2022.2153437

Nishimura, T., & Asahi, K. (2025). FCPA risk in Thailand — an M&A issue for "issuers". Nishimura & Asahi. https://www.nishimura.com/en/knowledge/publications/20250220-110071

North, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678

OECD (2017), OECD Guidelines on Measuring the Quality of the Working Environment, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264278240-en.

OECD. (2017). Recommendation of the Council on Public Integrity [OECD/LEGAL/0435]. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435

OECD. (2020). OECD Public Integrity Handbook. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en

OECD. (2020). Policy framework on sound public governance: Baseline features of governments that work well. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en

OECD. (2021). Government at a glance 2021. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/1c258f55-en

OECD. (2021). OECD Integrity Review of Thailand 2021: Achieving Effective Integrity Policies and Sustained Reform. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e8949f1b-en

OECD. (2022). Open and Connected Government Review of Thailand. OECD Public Governance Reviews. https://doi.org/10.1787/e1593a0c-en

OECD. (2024). Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/968587cd-en

OECD. (2026). Advancing Public Integrity in Thailand (in OECD Public Governance Reviews). OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/advancing-public-integrity-in-thailand_91fa1cd8-en.html

OECD. (2026). Anti-Corruption and Integrity Outlook 2026: Thailand. https://www.oecd.org/en/publications/anti-corruption-and-integrity-outlook-2026_0c8910f8-en/thailand_58fc515f-en.html

OECD (2004), Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264104938-en.

OECD. (2018). OECD integrity review of Thailand: Towards coherent and effective integrity policies. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264291928-en

OECD. (2020). Guidance on responsible business conduct for institutions of public governance. OECD Publishing. https://www.oecd.org/corporate/responsible-business-conduct.htm

OECD. (2020). Digital government index: 2019 results. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/digital-government-index_4de9f5bb-en.html

OECD. (2021). OECD integrity review of Thailand 2021: Achieving effective integrity policies and sustained reform. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e8949f1b-en

OECD. (2023). G20/OECD principles of corporate governance. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ed750b30-en

OECD (2025), Government at a Glance 2025, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en.

Osborne, S. P. (2010). The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203861684

Ostrom, E. (2005). Front Matter. In Understanding Institutional Diversity (pp. i–vi). Princeton University Press. https://doi.org/10.2307/j.ctt7s7wm.1

Hough, D. (2013). Corruption, anti-corruption and governance. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137268716

Pasuk Phongpaichit, & Baker, C. (2002). Thailand: Economy and politics (2nd ed.). Oxford University Press.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). Public management reform: A comparative analysis (4th ed.). Oxford University Press.

Public Service Division, Prime Minister's Office Singapore. (2023). Public sector transformation. Government of Singapore. https://www.psd.gov.sg/transformation/

Quah, J. S. T. (2017). Singapore's success in combating corruption: Lessons for policy makers. Asian Education and Development Studies, 6(3), 297–306. https://doi.org/10.1108/AEDS-03-2017-0030

Rahdari, A. (2015). Designing a general set of sustainability indicators at the corporate level [Research Report]. ResearchGate. https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2035.7280

Riksdagens Ombudsmän [Parliamentary Ombudsmen of Sweden]. (n.d.). History of the Office of the Parliamentary Ombudsmen. https://www.jo.se/en/about-jo/history/

Khan, M., Andreoni, A., & Roy, P. (2019). Anti-corruption in adverse contexts: strategies for improving implementation. SOAS Anti-Corruption Evidence (ACE) Research Consortium. Working Paper, 13, 1-48. https://ace.soas.ac.uk/publication/anti-corruption-in-adverse-contexts-strategies-for-improving-implementation/

Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. Governance, 21(2), 165–190. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x

Teorell, Jan, & Rothstein, Bo. (2015). Getting to Sweden, Part I: War and Malfeasance, 1720–1850. Scandinavian Political Studies, 38(3), 217–237. https://doi.org/10.1111/1467-9477.12047

Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. American Psychologist, 55(1), 68–78. https://doi.org/10.1037/0003-066X.55.1.68

Hoffmann, T., & Solarte-Vasquez, M. C. (2022). The Estonian e-residency programme and its role beyond the country's digital public sector ecosystem. CES Derecho, 13(2), 184–204. https://doi.org/10.21615/cesder.6772

Scott, J. C. (1972). Patron-client politics and political change in Southeast Asia. American Political Science Review, 66(1), 91–113. https://doi.org/10.2307/1959280

World Bank. (2017). World Development Report 2017: Governance and the Law. World Bank Group. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7

Stokes, S. C. (2007). Political clientelism. In C. Boix & S. C. Stokes (Eds.), The Oxford handbook of comparative politics (pp. 604–627). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0025

พลอย สืบวิเศษ. (2565). โครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ).

Suebvises, P. (2016). The effects of decentralized organizational and environmental factors on local government performance in Thailand. NIDA Development Journal, 56(3), 1–25.

Sveriges Riksdag. (1949). Tryckfrihetsförordningen (1949:105) [Freedom of the Press Act]. https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-freedom-of-the-press-act-2015.pdf

Tamanaha, B. Z. (2004). On the rule of law: History, politics, theory. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511812378

Cagigas, D., Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., & Fernández-Gutiérrez, M. (2021). Blockchain for public services: A systematic literature review. IEEE Access, 9, 13904–13921. https://doi.org/10.1109/ACCESS.2021.3052019

Fryer, K., Antony, J., & Ogden, S. (2009). Performance management in the public sector. International Journal of Public Sector Management, 22(6), 478–498. https://doi.org/10.1108/09513550910982850

Thailand Institute of Justice. (2025). Thailand rule of law development report 2025. https://www.tijthailand.org/en/publication/detail/the-rule-of-law-in-thailand-2025

The Government PUblic Relations Department. (2026, February 13). Urgent Legal and Administrative Reforms to Fight Corruption. PRD. https://thailand.prd.go.th/en/content/category/detail/id/48/iid/476246

Theissen, R., & Theissen, S. (2020, November 23). Wirecard scandal: When all lines of defense against corporate fraud fail. Oxford Business Law Blog. https://blogs.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2020/11/wirecard-scandal-when-all-lines-defense-against-corporate-fraud-fail

Tran, T. B., & La, H. A. (2022). Participation, transparency and trust in local governance in transitional countries: The case of Vietnam. Post-Communist Economies, 34(4), 593–616. https://doi.org/10.1080/14631377.2021.2006493

Transparency International. (2010). National integrity system assessment: A handbook. Transparency International. https://www.transparency.org/en/press/20110420-nis-release

Transparency International. (2025). Corruption Perceptions Index 2024. https://www.transparency.org/en/cpi/2024

Transparency International. (2025). Corruption perceptions index 2025. TI. https://www.transparency.org/en/cpi/2025

Trevino, L. K., & Brown, M. E. (2000). Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership. California Management Review, 42(4), 128–142. https://doi.org/10.2307/41166057

Twizeyimana, J. D., & Andersson, A. (2019). The public value of E-Government – A literature review. Government Information Quarterly, 36(2), 167–178. https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001

UNDP. (1997). Reconceptualising governance. United Nations Development Programme, Management Development and Governance Division.

UNDP. (2009). Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results. United Nations Development Programme. https://www.undp.org/publications/handbook-planning-monitoring-and-evaluating-development-results

UNDP. (2022, October 31). UNDP support to reporting on the global SDG 16 indicators under targets 16.3, 16.6 and 16.7. https://www.undp.org/policy-centre/governance/undp-support-reporting-global-sdg-16-indicators-under-targets-163-166-and-167

UNESCO Memory of the World. (n.d.). The Swedish Freedom of the Press Ordinance of 1766: The world's first legislation guaranteeing free communication of information. https://www.unesco.org/en/memory-world/swedish-freedom-press-ordinance-1766-worlds-first-legislation-guaranteeing-free-communication

United Nations Development Programme. (1997). Governance for sustainable human development: A UNDP policy document. UNDP.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2009). What is good governance? UNESCAP.

United Nations Global Compact & Deloitte. (2020). SDG compass: The guide for business action on the SDGs. UN Global Compact. https://www.undp.org/ukraine/publications/sdg-compass-guide-business-action-sdgs

United Nations Office on Drugs and Crime. (2004). United Nations convention against corruption. UNODC. https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/UN-convention-against-corruption.html

United Nations Office on Drugs and Crime. (2015). Resource guide on good practices in the protection of reporting persons. United Nations. https://track.unodc.org/track/en/track/resourcehub/2015/resour

ce_guide_on_good_practices_in_the_protection_of_reporting_persons.html

United Nations Office on Drugs and Crime. (2023). UNCAC Chapter II – Preventive measures [Factsheet]. https://www.unodc.org/roseap/uploads/documents/Publications/2023/uncac/UNCAC_Factsheet_for_ASEAN_-_Chapter_II._Preventive_measures.pdf

United Nations. (2015). Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development. UN General Assembly Resolution A/RES/70/1. https://sdgs.un.org/2030agenda

United Nations. (2024). E-Government Survey 2024: Accelerating Digital Transformation for Sustainable Development. United Nations Department of Economic and Social Affairs. https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2024

United Nations. (n.d.). Goal 16: Peace, justice and strong institutions. https://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/

UNODC. (2012). Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies. United Nations Office on Drugs and Crime. https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf

UNODC. (2018). Safeguarding against corruption in major public events. UNODC. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/Major_Public_Events_Training_Materials/Facilitators_Guide_Safeguarding_against_Corruption_in_MPE.pdf

UNODC. (2020). Colombo Commentary on the Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies. United Nations Office on Drugs and Crime. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/20-00107_Colombo_Commentary_Ebook.pdf

Upadhaya, B. Association between Performance Measurement Systems and Organisational Effectiveness. https://doi.org/10.1108/IJOPM-02-2013-0091

US Department of Justice. (2015, May 27). Nine FIFA officials and five corporate executives indicted for racketeering conspiracy and corruption [Press release]. Office of Public Affairs. https://www.justice.gov/archives/opa/pr/nine-fifa-officials-and-five-corporate-executives-indicted-racketeering-conspiracy-and

US Department of Justice. (2015b, December 3). Sixteen additional FIFA officials indicted for racketeering conspiracy and corruption [Press release]. Office of Public Affairs. https://www.justice.gov/archives/opa/pr/sixteen-additional-fifa-officials-indicted-racketeering-conspiracy-and-corruption

U.S. Securities and Exchange Commission. (2024, September 10). In the matter of Deere & Company, Exchange Act Release No. 34-100984. https://www.sec.gov/files/litigation/admin/2024/34-100984.pdf

Leeds, J. (2015, updated 2024). A summary of the Thai law and legal system. GlobaLex, NYU School of Law. https://www.nyulawglobal.org/Globalex/Thailand1.html

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2569). หลักธรรมาภิบาลและจริยธรรมในการบริหารองค์กรให้โปร่งใส [เอกสารบรรยาย]. หลักสูตรนักบริหารยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับสูง (น.ย.ป.ส.) รุ่นที่ 17, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. https://www.youtube.com/watch?v=QDrndss71o8

Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector — Applications and challenges. International Journal of Public Administration, 42(7), 596–615. https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103

OECD. (2024). OECD Review of Thailand's legal and policy framework for fighting corruption. OECD Publishing. https://www.nacc.go.th/abas/upload/files/2025/01/3e231c801469b474a0b1c198deec8031.pdf

World Bank. (1989). Thailand: Economic management for sustained growth (Report No. 7454-TH). International Bank for Reconstruction and Development.

https://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf

World Bank. (1992). Governance and development. World Bank. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/604951468739447676/governance-and-development

World Bank. (2020). World Bank group strategy for fragility, conflict, and violence 2020–2025. World Bank Publications. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/844591582815510521

World Bank. (2024). Worldwide governance indicators 2024. World Bank. https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators

World Justice Project. (2019). Measuring the justice gap: A people-centred assessment of unmet justice needs around the world. World Justice Project.

World Justice Project. (2022). WJP rule of law index 2022. World Justice Project. https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/

World Justice Project. (2024). WJP Rule of Law Index 2024. https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2024

World Justice Project. (2025). WJP Rule of Law Index 2025. https://worldjusticeproject.org/news/wjp-rule-law-index-2025-global-press-release

World Values Survey Association. (2020). World values survey wave 7 (2017–2022) [Data set]. https://www.worldvaluessurvey.org/

Zinnbauer, D. (2012). Ambient accountability – Fighting corruption when and where it happens. SSRN Working Paper. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2168063

แหล่งอ้างอิงภาษาไทย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2544). เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ [The intention of the Constitution]. National Assembly Library of Thailand. https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/give-take/content_cons40-50/cons2540/NALT-cons40-intention2.pdf

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2569). หลักธรรมาภิบาลและจริยธรรมในการบริหารองค์กรให้โปร่งใส [เอกสารบรรยาย]. หลักสูตรนักบริหารยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับสูง (น.ย.ป.ส.) รุ่นที่ 17, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. https://www.youtube.com/watch?v=QDrndss71o8

พระพรหมคุณาภรณ์ (ประยุทธ์ ปยุตฺโต). (2559). พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม (พิมพ์ครั้งที่ 34). สำนักงานสถาบันส่งเสริมและพัฒนา

กิจกรรมทางพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. https://www.watnyanaves.net/uploads/File/books/pdf/dictionary_of_buddhism_pra-muan-dhaama.pdf

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. (2560, 24 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 24 ก.

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562. (2562, 27 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 69 ก.

พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546. (2546, 20 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120 ตอนที่ 58 ก.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561. ราชกิจจานุเบกษา. https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/052/1.PDF

มหามกุฏราชวิทยาลัย. (2525). พระสุตตันตปิฎก ขุททกนิกาย ชาดก เล่ม 4 ภาค 1 (เล่ม 62, หน้า 374-416). มหามกุฏราชวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์. https://84000.org/tipitaka/attha/attha.php?b=28.0&i=199&p=2

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. ราชกิจจานุเบกษา. https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562. (2562, 27 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 69 ก. หน้า 1-13. องค์การบริหารส่วนตำบลเสาธง. https://www.saotong.go.th/datacenter/doc_download/20220720113108_8.krissdika.pdf

วิทยาลัยวิชาการกองทัพบก. (2568). การวิเคราะห์สถานการณ์คอร์รัปชันในประเทศไทย 2568. ประเด็นการเมือง, (E21), 1. https://www.awc.ac.th/storage/publication/20250408012224.pdf

ศาสตราจารย์พิเศษ นรนิติ เศรษฐบุตร. (2566). 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 - ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. KPI Wiki. https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=นรนิติ_เศรษฐบุตร

สถาบันพระปกเกล้า. (2566). ธรรมาภิบาล - ความหมายของธรรมาภิบาล. KPI Wiki. https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ธรรมาภิบาล

สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ [สศช.]. (2566). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570). สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. https://www.nesdc.go.th/the-national-economic-and-social-development-plan/the-thirteenth-plan-2023-2027/

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.). (2562). ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการขององค์กรอิสระ. รายงานวิชาการ ป.ป.ช., (2562).https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464304/20191118094843135?

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.). (2568, February 11). CPI, Corruption Perceptions Index 2024. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

https://www.nacc.go.th/categorydetail/20191227125141512070
05112EK12853/20250211161442?

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2568, 11 กุมภาพันธ์). Thailand achieves a score of 34 and ranked 107th out of 180 countries in the Corruption Perceptions Index in 2024.
https://nacc.go.th/categorydetail/20191227125141512070051 12EK12853/20250211161442

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ [สำนักงาน ก.พ.ร.]. (2566). รายงานผลการพัฒนาระบบราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566. สำนักงาน ก.พ.ร. https://www.opdc.go.th

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (1997). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540", สถาบันพระปกเกล้า, (2540), หมวด 10 บทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. คลังสารสนเทศรัฐสภา.
https://prt.parliament.go.th/items/53bf1dc2-55f9-4235-8e63-38b7ee69462

ประวัติผู้เขียน

รศ.ดร.ภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา

ตำแหน่งทางวิชาการ	รองศาสตราจารย์
สัญชาติ	ไทย
หมายเลขบัตรประชาชน	5 1005 00007 91 8
สถานที่ทำงาน	หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต ภาควิชารัฐศาสตร์คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ที่อยู่ 79 หมู่ที่ 1 ถ.พหลโยธิน กิโลเมตรที่ 55 ตำบลลำไทร อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 13170
หมายเลขโทรศัพท์มือถือ	098-799 5951
E-mail	Phu9555@gmail.com

1. ประวัติการศึกษา

วุฒิการศึกษา	สาขา	ชื่อสถานศึกษา
ปริญญาเอก	- ปร.ด.(รัฐศาสตร์) - พธ.ด.(การพัฒนาสังคม) - น.ด. (นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต) - พธ.ด.(รัฐประศาสนศาสตร์)	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยปทุมธานี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ปริญญาโท	- ศศ.ม (การบริหารการพัฒนาสังคม) - วท.ม (สถาปัตย์สิ่งแวดล้อม) - น.ม. (นิติศาสตรมหาบัณฑิต) - ร.ม. (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต)	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ปริญญาตรี	- น.บ. (นิติศาสตรบัณฑิต)	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ประกาศนียบัตรชั้นสูง	- การบริหารงานยุติธรรมระดับสูง - การบริหารงานภาครัฐและกฎหมาย มหาชน ชั้นสูงรุ่นที่ 7 (ปีพ.ศ. 2552) - การบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 7 (ปีพ.ศ. 2552)	กระทรวงยุติธรรม สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

วุฒิการศึกษา	สาขา	ชื่อสถานศึกษา
	- หลักสูตรการเสริมสร้างสังคมสันติสุข รุ่นที่ 3 (ปีพ.ศ. 2554) - หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 22 (ปีพ.ศ. 2562) - การพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้งระดับสูง รุ่นที่ 8 (ปีพ.ศ. 2565)	สถาบันพระปกเกล้า สถาบันพระปกเกล้า สถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง
ประกาศนียบัตร	- หลักสูตรพัฒนาความสัมพันธ์ระดับผู้บริหาร กองบัญชาการกองทัพไทย รุ่นที่ 2 (ปีพ.ศ. 2554) - กฎหมายมหาชน รุ่นที่ 36 (ปีพ.ศ. 2556) - หลักสูตรความรู้เบื้องต้นและเทคนิคการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (ปีพ.ศ. 2557) - หลักสูตรธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมสำหรับนัก บริหารระดับสูง (ปธส.)รุ่นที่ 1 (ปีพ.ศ. 2557) - หลักสูตรธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมสำหรับนัก บริหารระดับสูง รุ่นที่ 1 (ปีพ.ศ. 2557) - หลักสูตรผู้ประนีประนอมประจำศาลแพ่ง กรุงเทพใต้ รุ่นที่ 2 (ปีพ.ศ. 2558)	สถาบันจิตวิทยาความมั่นคง สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ,สถาบันพระปกเกล้า ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ สถาบันพระปกเกล้า

ประกาศนียบัตร	- หลักสูตรสิทธิมนุษยชนสำหรับนักบริหาร - การบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 11 (ปีพ.ศ2563) - หลักสูตรประเด็นจริยธรรมการวิจัยทาง สังคมศาสตร์ ครั้งที่ 7 (ปี พ.ศ. 2563) - ฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภาทนายความ ประจำปีพ.ศ.2563 - หลักสูตรการพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง ระดับภูมิภาค รุ่นที่ 1 (ปี พ.ศ. 2565) - หลักสูตรสื่อสุขภาพ (HEALTH AMBASSADOR) รุ่นที่ 3 (ปีพ.ศ. 2565) - หลักสูตร Executive Mini Master of Management in Digital Intelligence and Smart Systems (ปีพ.ศ. 2565) - หลักสูตรนวัตกรรมการบริหารในโลกยุคใหม่สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่3 (ปีพ.ศ. 2565) - หลักสูตรสิทธิมนุษยชนสำหรับนักบริหาร ระดับสูง (บสส.) รุ่นที่ 1 (ปีพ.ศ. 2566) - หลักสูตรเชิงปฏิบัติการทบทวนการทำสำนวน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ครั้งที่ 2 (ปีพ.ศ. 2566)	สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวง ยุติธรรม มหาวิทยาลัยมหิดล สภาทนายความ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ ชมรมผู้ไกล่เกลี่ยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวง ยุติธรรม

2. ประวัติการทำงาน

ปี พ.ศ. ตำแหน่ง

2555-2558 อนุกรรมการสอบสวน กกต. กลาง

2556-2559 ผู้ประนีประนอมศาลแรงงานกลาง

2557-2560 ผู้ประนีประนอมศาลแพ่งใต้

2561-2563 ผู้พิพากษาสมทบศาลแรงงานกลาง

2562-2565 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค(สคบ)ฝ่ายโฆษณา

2565-2568 ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

2566-ปัจจุบัน ทนายความ (ที่ปรึกษากฎหมาย)

2565-2566 ประธานหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนาสังคม วิทยาลัยสงฆ์พุทธ ปัญญาศรีทวารวดี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

2567-ปัจจุบัน ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

2568-ปัจจุบัน อนุกรรมการจัดประชุมเชิงวิขาการด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชั่นในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ครั้งที่ 4, สำนักงานป.ป.ช

2568-ปัจจุบัน อนุกรรมการสนับสนุนการดำเนินโครงการสำรวจความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการดำเนินงานของสำนักงานป.ป.ช ตามตัวชีวัดคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 , สำนักงานป.ป.ช

2568-ปัจจุบัน	อนุกรรมการการศึกษาตรวจสอบการใช้อาคารที่ผิดประเภท ชุดที่ 2 ,สภากรุงเทพมหานคร
2568-ปัจจุบัน	อนุกรรมการการโยธาและผังเมือง ชุดที่ 11 ,สภากรุงเทพมหานคร
2568-ปัจจุบัน	อนุกรรมการการรักษาความสะอาดและสิงแวดล้อม ชุดที่ 10 ,สภากรุงเทพมหานคร

3. ผลงานวิชาการ

3.1 เอกสารประกอบการสอน

ภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา,ดร., “พฤติกรรมองค์การ”.

ภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา,ผศ.ดร., “ระเบียบวิธีวิจัยเบื้องต้นทางสังคมศาสตร์”.

ภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา,ผศ.ดร., “ความรู้เบื้องต้นทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ”.

ภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา,ผศ.ดร., “นโยบายสาธารณะและการวางแผน”.

ภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา,ผศ.ดร., “รัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น”.

ภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา,ผศ.ดร., “กฎหมายทั่วไป”.

3.2 บทความวิจัย

ภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา, องใบฎีกาณภัทร เพื๊อกหิ่ว, อุบล วุฒิพรโสภณ “การพัฒนารูปแบบบรรจุผลิตภัณฑ์เพื่อ สร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าชุมชนยายชา อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม”. วารสาร มจร สังคมศาสตร์ ปริทรรศน์. ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (ตุลาคม - ธันวาคม 2562) : 156-166.

https://so03.tci-thaijo.org/index.php/jmbr/article/view/250774

ภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา, พระครูปฐมธีรวัฒน์ (บัญชา เทียนทอง), สัญญา สดประเสริฐ, “นโยบายและแนวปฏิบัติ ขององค์การชุมชนในการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ

อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม". วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์. ปีที่ 8 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม - ธันวาคม 2562) : 87-97.
https://so03.tci-thaijo.org/index.php/jssr/article/view/174570

ภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา, พระใบฎีกาวรินทร วีรชโย (มงคลรัตนกาล), มหาประกาศิต สิริเมโธ, "การมีส่วนร่วมใน การจัดการการท่องเที่ยวเชิงเกษตรอย่างยั่งยืนของเกาะลัดอีแท่น อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม". วารสารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ปีที่ 2 ฉบับที่ 5 (กันยายน-ตุลาคม2565): 49-61
https://so02.tci-thaijo.org/index.php/jpsmbu/article/view/258563

ภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา, พระภาคภูมิ สุขิโต (ช่างวัลย์), พระปลัดประพจน์ สุปภาโต, "ธรรมชะลอวัย: กระบวนการ ส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในชุมชนยายชา อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม". วารสารบัณฑิตแสงโคม คำ (กันยายน - ธันวาคม 2564) ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 (2564): 529-540
https://so02.tci-thaijo.org/index.php/jsbs/article/view/247785

ภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา, ดร.กำพล มหานุกูล และ ดร.พรทิพย์ เตชะสมบูรณากิจ. "กลยุทธ์การสื่อสารเพื่อสร้างการ มีส่วนร่วมในการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นของคณะกรรมการชุมชนในเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัด นนทบุรี". วารสารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2567)

3.3 บทความวิชาการ

ภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา, "กระบวนการจิตอาสาเฝ้าระวังและรักษาความปลอดภัยท้องถนน อำเภอแม่สรวย จังหวัด เชียงราย", มหาวิทยาลัยมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2561.

ภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา. (2557). "การพัฒนาเชิงพุทธเพื่อจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลในจังหวัดนนทบุรี". วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 16 เล่มที่ 47 พฤษภาคม-สิงหาคม 2557.

วิวัฒนาการและหัวใจสำคัญของธรรมาภิบาล: จากบริบทสากลสู่ยุคดิจิทัล

สรุปที่บาของหลักธรรมาภิบาลจากวิคฤตเศรษฐกิจระต้นโลก สู่การสร้างสุถาปัตยกรรมกางคฎหมายในประเทศไทย
และการปรับตัวเข้าสู่ยุคติจิทัลที่มุ่งเน้นการลดการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคลเพื่อสร้างความโปร่งใสเชิงระบบ

รากฐานและวิวัฒนาการสู่บริบทไทย

1989-1999: จุดเริ่มต้นของมาตรฐานสากล

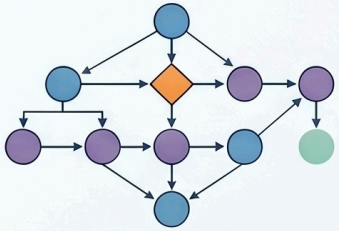
อำนาจบุคคล

หลักนิติธรรม

เปลี่ยนจาก "อำนาจบุคคล" สู่ "หลักนิติธรรม"
ตามมาตรฐาน World Bank, UNDP และ OECD

รัฐธรรมนูญ 2540: สถาปัตยกรรมแห่งความโปร่งใส

สร้างระบบตรวจสอบต่วงดุลผ่านองค์กรอิสระ เช่น ป.ป.ช. เพื่อจำกัดการใช้ดุลพินิจที่มิชอบ



ธรรมาภิบาลคือ "วิธีการที่ดีในการตัดสินใจ"

ไม่ใช่เพียงแค่โครงสร้าง แต่คือคุณภาพ
ของกระแวนการดัดสินใจ
ในทุกระดับขององค์กร

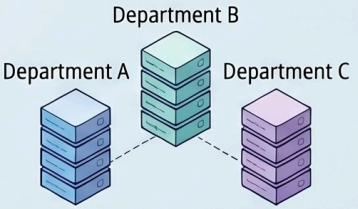
ธรรมาภิบาลยุคดิจิทัลและเงื่อนไขสู่ความสำเร็จ

จาก "การใช้ดุลพินิจ" สู่ระบบ "Zero-touch"

เปลี่ยนระบบเอกสารที่ล่าช้าสู่แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อลดการเรียครันผลประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชน

สูตรสำเร็จ: เงื่อนไขจำเป็น + เงื่อนไขเพียงพอ

ต้องมีทั้งความโปร่งใส ความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม
และภาวะผู้นำที่มีจริยธรรมควบคู่กัน



กับดัก "ระบบโซโล" และต้นทุนทางเศรษฐกิจ

การขาดการบูรณาการข้อมูลข้ามหน่วยงานเป็นอุปสรรค
สำคัญที่ทำให้ไทยติดหล่มปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย

ดัชนี CPI ไทย (2025): 33 คะแนน
(อันดับ 116 จาก 182 ประเทศ)

ต้นทุนทางการคลัง
ประเทศศุจิตต่ำจัดเก็นรายได้ภาษี
ได้มากกว่ากึง 4% ของ GDP

การเติบโตที่ยั่งยืน
หากดังน์ Rule of Law เพิ่มขึ้น 1%
การเดินโต (Green Growth) จะเพิ่มขึ้น 0.33%

ธรรมาภิบาล...

มิใช่เพียงกฎหมายที่สมบูรณ์
แต่คือคุณภาพของการตัดสินใจ
หนังสือเล่มนี้มุ่งปิด
"ช่องว่างการปฏิบัติ"
ด้วยการเปลี่ยนจริยธรรมส่วนบุคคล
สู่ "โครงสร้างพื้นฐานเชิงระบบ"
เพื่อสร้างนิเวศความโปร่งใสที่ยั่งยืนในยุคดิจิทัล
เพราะธรรมาภิบาลที่แท้จริง
ต้องเป็นวิถีชีวิตและพันธสัญญา
แห่งความซื่อตรงร่วมกัน
ของทุกคนในสังคม

จากใจผู้เขียน