



2W 1H

รหัส (ไม่) ลับ ...

สำหรับกรรมการ balloons ภาครัฐ



รองศาสตราจารย์ ดร. ัญญลักษณ์ วีระสมบัติ

2564



2W 1H

รหัส (ไม่) ลับ ...

สำหรับกรรมการศาลองค์กรภาครัฐ



รองศาสตราจารย์ ดร. ัญญลักษณ์ วีระสมบัติ

2564

2W 1H รหัส (ไม่) ลับ ... สำหรับบรรณานุกรมของห้องสมุด

รองศาสตราจารย์ ดร.ฉัญลักษณ์ วีระสมบัติ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ฉัญลักษณ์ วีระสมบัติ.

2W 1H รหัส (ไม่) ลับ ... สำหรับบรรณานุกรมของห้องสมุด.— กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2564.
133 หน้า.

1. ธรรมรัฐ. I. ชื่อเรื่อง.

320.9593

ISBN 978-616-476-171-1

สงวนลิขสิทธิ์ © สถาบันพระปกเกล้า

ISBN 978-616-476-171-1

รหัสสิ่งพิมพ์สถาบัน 64-05-600.50

พิมพ์ครั้งที่ 1 มีนาคม 2564 จำนวน 600 เล่ม

ราคา 125 บาท

โดย สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ อาคารรัฐประศาสนภักดี

ชั้น 5 โซนทิศใต้ เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

โทรศัพท์ 0-2141-9600 โทรสาร 0-2143-8181

พิมพ์ที่ บริษัท เอ.พี. กราฟิก ดีไซน์ และการพิมพ์จำกัด

1/8 หมู่ 4 ถนนราชพฤกษ์ ตำบลบางขุน

อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี 11130

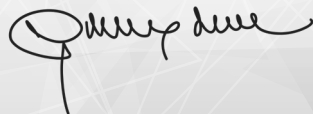
โทรศัพท์ 0-2497-6840 โทรสาร 0-2497-6844

คำนำสถาบัน

ความหมายที่ตรงไปตรงมามากที่สุดของ “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) คือ หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นที่ทราบกันในสังคมอยู่แล้วว่าหลักการของธรรมาภิบาลมีรายละเอียดอะไรบ้าง แต่ถ้าถามว่าแล้วต้องปฏิบัติอย่างไรจึงจะเรียกได้ว่ามีธรรมาภิบาล อาจตอบได้ยาก จะมีวิธีใดบ้างที่ช่วยทำให้เกิดความชัดเจนในแง่ของการนำธรรมาภิบาลไปประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับองค์กรภาครัฐ

หนังสือเรื่อง “2W 1H รหัส (ไม่) ลับ ... สำหรับธรรมาภิบาลองค์กรภาครัฐ” นำเสนอมุมมองที่แตกต่างในการอธิบายเพื่อให้การประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาลสำหรับการบริหารองค์กรภาครัฐมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ลักษณะเด่นที่ทำให้หนังสือเล่มนี้น่าต่างจากหนังสือเกี่ยวกับธรรมาภิบาลเล่มอื่น ๆ มีอยู่ 3 ประการ ประการแรก คือ ความพยายามในการสร้างความเข้าใจโดยเน้นการประยุกต์ใช้ ประการที่สอง คือ การนำเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่เข้ามาใช้เพื่อยกระดับสัมฤทธิ์ผลของธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรภาครัฐ ส่วนประการที่สาม คือ การใช้โครงสร้างการเขียนที่เป็นระบบและใช้ภาษาที่อ่านเข้าใจง่าย ทำให้ข้อเด่นของหนังสือสองประการแรกมีความชัดเจนมากขึ้น

รองศาสตราจารย์ ดร. ธัญญลักษณ์ วีระสมบัติ ผู้เขียน เป็นวิทยากรผู้บรรยายในหมวดเครื่องมือการบริหารของหลักสูตรธรรมาภิบาลที่มีสัมฤทธิ์ผลด้านการสอนสูง สามารถถ่ายทอดความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่และเชื่อมโยงกับธรรมาภิบาลผ่านการจัดการเรียนการสอนแบบ Active Learning ใช้กระบวนการคิดและลงมือปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเข้าใจในสิ่งที่เรียนจนผู้เรียนเกิดความเข้าใจและเห็นประโยชน์ของความรู้ที่จดจำได้ ทำให้การนำไปใช้งานได้ง่ายขึ้น สถาบันฯ เชื่อมั่นว่าหนังสือเล่มนี้จะสามารถทำหน้าที่นี้ให้แก่ผู้อ่านได้เช่นกัน และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการนำไปปรับใช้สำหรับธรรมาภิบาลองค์กรภาครัฐต่อไป



ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

คำนำผู้เขียน

เป็นระยะเวลาว่าสองทศวรรษที่แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับการเผยแพร่ในประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรภาครัฐ และเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนำมาซึ่งความโปร่งใส เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และตรวจสอบได้ แม้เราจะคุ้นเคยกับธรรมาภิบาลมานาน แต่ยังคงพบการคอร์รัปชันในสังคมไทย ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index) ปี 2562 พบว่า ประเทศไทย ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 101 จากจำนวนทั้งหมด 180 ประเทศ และได้ค่าเฉลี่ยดัชนีที่ 36 (จากคะแนนเต็ม 100) ซึ่งเท่ากับค่าดัชนีในปี 2561 แต่อันดับลดลง (ปี 2561 ไทยอยู่ในอันดับที่ 99 จาก 180 ประเทศ) เรามักพบว่าชาวทุจริตในหน่วยงานภาครัฐมีแนวโน้มหายเงียบไปตามกาลเวลา ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น? ถึงแม้ว่าเรารู้และจำหลักธรรมาภิบาลได้ แต่การลงมือปฏิบัติตามหลักเหล่านั้นให้เกิดผลอย่างยั่งยืน จะเป็นคนละเรื่องกัน หรือปัญหาอยู่ที่ความ (ไม่) เข้าใจในสิ่งที่รู้และจำได้

การเขียนหนังสือเรื่อง ธรรมาภิบาลถือเป็นความท้าทาย เนื่องจากมีหนังสือเกี่ยวกับธรรมาภิบาลเผยแพร่อยู่จำนวนมาก หนังสือ *“2W 1H รหัส (ไม่) ลับ ... สำหรับธรรมาภิบาลองค์กรภาครัฐ”* เลือกที่จะนำเสนอการอธิบายธรรมาภิบาลโดยให้ความสำคัญกับกระบวนการมากกว่าเป้าหมาย ใช้ทั้งเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่อันได้แก่ วิธีการตั้งเป้าหมายเพื่อวัดความสำเร็จ (Objective and Key Results: OKRs), หลัก Competency, และกระบวนการออกแบบความคิดที่เรียกว่า Design Thinking เพื่อพัฒนาที่ ระบบ คน และ กลไก โดยเน้นที่การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในมิติของการประยุกต์ใช้ ตลอดจนเน้นการสร้างและใช้ความเข้าใจเป็นรากฐานสำคัญซึ่งน่าจะช่วยเพิ่มรูปธรรมให้การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรภาครัฐ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณสถาบันพระปกเกล้าที่จัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้ ขอบคุณคุณธีรพรหม ใจมั่น ผู้ประสานงาน และคุณชุตติเดช เมธิษุติกุล ผู้ช่วยวิจัยของผู้เขียนที่ช่วยให้หนังสือเสร็จสมบูรณ์และมีรูปเล่มที่น่าอ่าน หวังว่าหนังสือเล่มนี้จะช่วยเสริมสร้างให้การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรภาครัฐเป็นไปอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารบ้านเมืองมีความโปร่งใส เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และตรวจสอบได้ อันถือเป็นการบรรลุซึ่งหลักสำคัญของธรรมาภิบาล

รองศาสตราจารย์ ดร. ัญญลักษณ์ วีระสมบัติ

สารบัญ

	หน้า
คำนำสถาบันพระปกเกล้า	ก
คำนำผู้เขียน	ข
บทนำ	ทำไม อะไร และอย่างไร เมื่อต้องใช้ธรรมาภิบาลกับองค์กรภาครัฐ
	1
บทที่ 1	Why : ทำไมต้องธรรมาภิบาล ?
	4
1.1	สถานะความโปร่งใสและภาพรวมการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย
	4
1.2	กรอบกำกับการทำงานภาครัฐ
	14
1.3	ข้อท้าทายของธรรมาภิบาลกับการทำงานภาครัฐ
	33
1.4	สรุปท้ายบท
	41
บทที่ 2	What : ธรรมาภิบาลคืออะไร ?
	43
2.1	ที่มาและข้อถกเถียงเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
	43
2.2	หลักและองค์ประกอบธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรภาครัฐ
	48
2.3	การสังเคราะห์ประเด็นคอร์รัปชันภาครัฐและธรรมาภิบาลที่สำคัญ
	61
2.4	สรุปท้ายบท
	69
บทที่ 3	How : บริหาร “กระบวนการ” อย่างไรให้มีธรรมาภิบาล ?
	71
3.1	ธรรมาภิบาลต้องอยู่ในกระบวนการ ไม่ใช่ (เพียง) เป้าหมายสุดท้าย
	72
3.2	เครื่องมือบริหารสร้างธรรมาภิบาลด้วย “ระบบ” “คน” และ “กลไก”
	78
3.3	ถอดบทเรียนจากรางวัลธรรมาภิบาลภาครัฐ
	106
3.4	สรุปท้ายบท
	106
บทส่งท้าย	2W 1H เมื่อธรรมาภิบาลใช้กระบวนการกำกับเป้าหมาย
	117
ดัชนีคำ	120
บรรณานุกรม	123
ประวัติผู้เขียน	133

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1.1	CPI ในอาเซียน (ปี 2562)	7
ตารางที่ 1.2	รูปธรรมของการทำงานของหลักธรรมาภิบาล PMQA 4.0	32
ตารางที่ 1.3	สรุปการถอดบทเรียนปัจจัยความสำเร็จในการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลพร้อมแหล่งที่มาของงานวิจัย	35
ตารางที่ 1.4	สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตาม 6 หลักการย่อยของธรรมาภิบาล	38
ตารางที่ 2.1	สรุปหลักการและองค์ประกอบย่อยของธรรมาภิบาลตามคำจำกัดความขององค์การระหว่างประเทศต่างๆ	50
ตารางที่ 2.2	ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล	53
ตารางที่ 2.3	สรุป 4 หลักการที่สำคัญ และ 10 หลักการย่อยของธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรภาครัฐ	57
ตารางที่ 2.4	สรุปประเด็นการคอร์รัปชันของภาครัฐใน 4 ช่วงเวลา	65
ตารางที่ 3.1	สรุป ตัวอย่างทรรศนะของนักรัฐประศาสนศาสตร์ต่อกระบวนการบริหารภาครัฐ	76
ตารางที่ 3.2	คำถามสำหรับ P for P (Practice for Perfect) เพื่อให้ธรรมาภิบาลอยู่ในทุกขั้นตอนของการบริหารภาครัฐ	77
ตารางที่ 3.3	คุณลักษณะ ORKs ที่ดี	85
ตารางที่ 3.4	รายการกำกับเขียนผลลัพธ์ (key result) ที่ตระหนักถึงหลักนิติธรรมและหลักความคุ้มค่า	87
ตารางที่ 3.5	ตัวอย่าง การกำหนดสมรรถนะในงาน (Functional Competency) “ความถูกต้องในงาน” โดยมีหลักความรับผิดชอบและหลักคุณธรรม (แบบที่ 1)	95
ตารางที่ 3.6	ตัวอย่าง การกำหนดสมรรถนะในงาน (Functional Competency) “ความถูกต้องในงาน” โดยมีหลักความรับผิดชอบและหลักคุณธรรม (แบบที่ 2)	97
ตารางที่ 3.7	สรุปการถอดบทเรียนปัจจัยแห่งความสำเร็จจากรางวัลเลิศรัฐ (ระดับดีเด่น) ปี 2562	114

สารบัญภาพ

		หน้า
ภาพที่ 1.1	ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index หรือ CPI) ปี 2562	5
ภาพที่ 1.2	CPI ของประเทศไทยเทียบกับอันดับโลก เอเชียแปซิฟิก และอาเซียน (ค.ศ. 2015-2019)	6
ภาพที่ 1.3	องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติอื่นๆ ที่ให้คะแนนและจัดอันดับประเทศไทย (ปี 2558-2562)	8
ภาพที่ 1.4	ค่าคะแนนเปอร์เซ็นต์ไทล์ WGI 6 ด้านของประเทศไทย แบ่งตามช่วงเวลา (ปี 2551-2561)	13
ภาพที่ 1.5	ธรรมาภิบาลภาครัฐเพื่อสร้างชีวิตที่ดีขึ้นแก่ประชาชน 4 แนวคิด 10 หลักการ	21
ภาพที่ 1.6	ภาพรวมรายละเอียดที่สำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (ปี 2561- 2580)	25
ภาพที่ 1.7	สรุปภาพรวมความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12	26
ภาพที่ 1.8	ธรรมาภิบาลและความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12	27
ภาพที่ 1.9	บูรณาการความสำเร็จ 3 ด้านของระบบราชการ 4.0 ที่ PMQA ให้ความสำคัญ	29
ภาพที่ 1.10	7 หมวดที่ PMQA 4.0 ใช้ประเมินองค์การภาครัฐ	30
ภาพที่ 2.1	ภาพจำเพื่อความเข้าใจหลักพื้นฐาน 6 ประการของธรรมาภิบาลภาครัฐ	60
ภาพที่ 3.1	ธรรมาภิบาลในกระบวนการบริหารภาครัฐ	77
ภาพที่ 3.2	ระบบ คน และกลไก 3 พลังขับเคลื่อนกระบวนการธรรมาภิบาล	79
ภาพที่ 3.3	แนวทางการเลือกผลลัพธ์ (key result) สำหรับหน่วยงานภาครัฐ	86
ภาพที่ 3.4	ความสอดคล้อง (alignment) ระหว่างวิสัยทัศน์กับการกิจ วัตถุประสงค์ และผลลัพธ์	88
ภาพที่ 3.5	Iceberg Model	90
ภาพที่ 3.6	สรุป Competency ประเภทต่างๆ ที่องค์การสามารถเลือกใช้ได้	92
ภาพที่ 3.7	5 ขั้นตอนสำคัญของกระบวนการออกแบบความคิดที่เรียกว่า Design Thinking	102
ภาพที่ 3.8	ความสำคัญและความสัมพันธ์ของ 3 พลังขับเคลื่อนเครื่องมือในกระบวนการบริหารเพื่อเสริมความเข้มแข็งในการประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาล	104

บทนำ

ทำไม อะไร และอย่างไร เมื่อต้องใช้ธรรมาภิบาลกับองค์กรภาครัฐ

หนังสือเล่มนี้เลือกอธิบายธรรมาภิบาลโดยการขึ้นต้นจาก *Why* (ทำไม) ตามด้วย *What* (อะไร) และ *How* (อย่างไร) ด้วยมีวัตถุประสงค์จะนำเสนอธรรมาภิบาลในมุมมองที่ต่างจากหนังสือเล่มอื่นที่อธิบายเกี่ยวกับธรรมาภิบาล จะเน้นการให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจก่อนการให้ความรู้ เพราะความรู้และความเข้าใจมีความต่างกัน ความเข้าใจเป็นการเพิ่มมูลค่าให้แก่องค์กร หากเข้าใจแล้ว ก็สามารถนำไปปฏิบัติได้ หากรู้แต่ไม่เข้าใจก็ยากที่จะนำไปสู่การปฏิบัติจริง ในการประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาลก็เช่นเดียวกัน การเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจจึงมีความสำคัญยิ่ง

หนังสือเล่มนี้แบ่งออกเป็น 3 บท บทแรกตั้งเป็นคำถามว่า *Why : ทำไมต้องธรรมาภิบาล?* สารสำคัญนำเสนอสถานะธรรมาภิบาลของประเทศไทยผ่านตัวชี้วัดสากลต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index หรือ CPI) และดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลโลก หรือ (World Governance Index หรือ WGI) ซึ่งพบว่าค่าคะแนนและอันดับของประเทศไทยแม้ว่าจะดีขึ้นบ้าง แต่มักมีลักษณะขึ้นๆ ลงๆ สลับกันในแต่ละปี ซึ่งสะท้อนว่าการนำหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทยน่าจะมีปัญหาบางอย่างที่ต้องได้รับคำอธิบาย จากลักษณะการคอร์รัปชันของประเทศไทยพบว่า รากของปัญหาอยู่ที่การผูกขาดอำนาจการเมืองและธุรกิจ อีกทั้งการใช้อำนาจแห่งดุลพินิจมีมาก ในขณะที่การตรวจสอบยังมีปัญหา ทำให้หัตถการการคอร์รัปชันได้ยาก การประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาลให้ได้ผลอย่างจริงจังจึงมีความสำคัญ กรอบการทำงานของภาครัฐในปัจจุบันให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มาก ไม่ว่าจะเป็นกรอบสากลที่รัฐบาลไทยยึดเป็นแนวทาง คือเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals หรือ SDGs) รวมไปถึงกรอบการบริหารจัดการภายในประเทศ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ 2) ปี 2562, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 กับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี, รวมไปถึงการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐสู่ระบบราชการ 4.0 (PMQA 4.0) ต่างให้ความสำคัญกับการทำงานของภาครัฐภายใต้กรอบธรรมาภิบาล เนื้อหาในบทแรกจะขยายความให้ลักษณะที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (convergence) ของกรอบการทำงานของภาครัฐ

เหล่านั้น นอกจากนั้นเนื้อหาในบทยังวิเคราะห์เกี่ยวกับประเด็นที่ท้าทายของธรรมาภิบาลกับการทำงานภาครัฐ ปัญหาในการใช้งานองค์ประกอบ/หลักการย่อยต่างๆ ของธรรมาภิบาลรวมถึงอธิบายปัจจัยที่องค์กรภาครัฐมักนิยมใช้เพื่อขับเคลื่อนธรรมาภิบาลเอาไว้ด้วย

บทที่ 2 มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจต่อรายละเอียดของธรรมาภิบาล เพื่อปูทางไปสู่การประยุกต์ใช้ นอกเหนือไปจากการอธิบายองค์ประกอบ/หลักการย่อยของธรรมาภิบาลเพื่อเป็นการตอบคำถาม *What : ธรรมาภิบาลคืออะไร?* แล้วสาระสำคัญของบทที่ 2 ยังครอบคลุมมิติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล อาทิ ข้อถกเถียงที่พบเกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล ช่องว่างในแง่ของการทำความเข้าใจและกระบวนการการนำไปใช้ ตลอดจนสังเคราะห์ผลสรุปจากงานวิจัยที่มีคุณค่าเกี่ยวกับธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่มากยิ่งขึ้นต่อแนวความคิดนี้ ประเด็นสำคัญที่บทนี้นำเสนอ อาทิ ธรรมาภิบาลจะเกิดผลได้ตามที่หวังต้องมีกลไกในการขับเคลื่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และที่สำคัญคือภาครัฐ นอกจากนั้นการตีความธรรมาภิบาลยังสามารถทำได้แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับบริบทเมื่อนำไปประยุกต์ใช้ แม้จะเป็นคุณค่าสากล (universal value) ก็ตาม สำหรับองค์กรภาครัฐไทยแนวคิดธรรมาภิบาลเริ่มใช้ตั้งแต่ทศวรรษที่ 2540 จนถึงปัจจุบันพบว่ามีการ rearranged concept หรือจัดแนวความคิดใหม่ในแง่ของการนำเสนอ แต่ยังคงครอบคลุมหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และหลักคุณธรรม บทที่ 2 จะขยายความเข้าใจต่อหลักการย่อยเหล่านี้ นอกจากนั้นเนื้อหาของบทยังนำเสนอผลการสังเคราะห์ข้อมูลประเด็นคอร์รัปชันที่ผ่านมาและธรรมาภิบาลของภาครัฐไทยเอาไว้ด้วย

บทที่ 3 เน้นสำคัญที่บทนี้จะชวนให้ผู้อ่านติดตาม คือ การให้ความสำคัญต่อการประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาลต้องอยู่ในกระบวนการไม่ใช่ (เพียง) เป้าหมายสุดท้าย คำถามที่บทนี้ตั้งไว้ก็คือ *How : บริหาร “กระบวนการ” อย่างไรให้มีธรรมาภิบาล?* โดยส่วนมากเรามักจะพบการวัดธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐที่ผลลัพธ์เมื่อปลายทาง ซึ่งก็ไม่ใช่สิ่งผิด เพียงแต่ว่าหากผู้ปฏิบัติงานไม่ได้ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการธรรมาภิบาลในลักษณะการผสมผสาน (tie in) ไว้ในกระบวนการบริหารงาน เราจะคาดหวังให้ธรรมาภิบาลเกิดขึ้นอย่างยั่งยืนคงเป็นไปได้ยาก P for P หรือ practice for perfect เป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญสิ่งที่บทนี้นับบุคลากรภาครัฐต้องหมั่นฝึกถามตัวเองจนเป็นนิสัยว่า ในกระบวนการทำงานที่ตนรับผิดชอบนั้น มีธรรมาภิบาลในกระบวนการอย่างไร ซึ่งมีคำถามย่อยๆ อื่นอีก การตอบคำถามเหล่านี้เมื่อใช้ร่วมกับ 3 เครื่องมือทางการบริหาร ได้แก่ วิธีการตั้งเป้าหมายเพื่อวัดความสำเร็จ

(Objective and Key Results หรือ OKRs) หลักสมรรถนะ (หรือ Competency) และ กระบวนการออกแบบความคิด (Design Thinking) จะทำให้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหารภาครัฐดำเนินการอย่างมีธรรมาภิบาลอยู่ตลอดผ่านพลังการขับเคลื่อน 3 ประการ คือ ระบบ คน และกลไก นอกจากนี้ในบทยังนำเสนอการถอดบทเรียนจากหน่วยงานภาครัฐที่ได้รับรางวัลเลิศรัฐ (ระดับดีเด่น) ทั้งจาก 3 สาขา ในปี 2562 คือ สาขาบริการภาครัฐ สาขาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และสาขาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งพบว่าต่างให้ “มูลค่า” กับอย่างไร (How) ของการพัฒนาปรับปรุงที่กระบวนการและมินัยที่สะท้อนการนำเอาธรรมาภิบาลมาใช้ใน “กระบวนการ” ทั้งสิ้น

เมื่อเริ่มอ่านหนังสือเล่มนี้ขอให้ผู้อ่านตั้งคำถามไว้ในใจก่อนว่า เราจะประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาล “อย่างไร” ให้ได้ผล? และเมื่ออ่านหนังสือเล่มนี้จบลงแล้วนั้น ผู้เขียนคาดหวังว่าผู้อ่านจะได้คำตอบให้แก่คำถามที่ตั้งไว้ โดยมีพื้นฐานความเข้าใจจากเหตุผลและปัญหาที่ทำให้ต้องประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาล เพื่อนำไปใช้ไปประยุกต์ใช้อย่างเข้าใจ ไม่ใช่ใช้ความจำนำหน้าความเข้าใจ ดังที่กล่าวแล้วในย่อหน้าแรกว่า ความเข้าใจเป็นการเพิ่มมูลค่าให้แก่ความรู้ หากเข้าใจแล้ว พอร์ก็ก็สามารถนำไปปฏิบัติได้

บทที่ 1

Why : ทำไมต้องธรรมาภิบาล ?

ประเทศไทยได้รับเอาแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (good governance) เข้ามาใช้ในการช่วงหลังปี 2540 ธรรมาภิบาลถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งในการขอรับเงินช่วยเหลือจากธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund, IMF) เพื่อฟื้นฟูวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ขณะนั้นประเทศไทยถูกวิจารณ์ว่าความล้มเหลวทางการเมืองและการบริหารที่เกิดขึ้นมาจากการคอร์รัปชันของนักการเมือง ทำให้การบริหารบ้านเมืองขาดความโปร่งใสและไร้ประสิทธิภาพ แม้ว่าประเทศไทยจะรับเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ตั้งแต่บัดนั้น และมีการเผยแพร่อย่างต่อเนื่อง สถานการณ์คอร์รัปชันในประเทศไทยกลับไม่ได้ดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ การกล่าวเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่าธรรมาภิบาลไม่สามารถจัดการคอร์รัปชัน หากแต่หมายถึง การต้องทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้ต่อคำถามที่ว่า “ทำไมต้องธรรมาภิบาล” เหตุผลส่วนหนึ่งที่ทำให้ธรรมาภิบาลด้อยประสิทธิภาพกว่าที่ควรจะเป็นคือความเข้าใจที่ว่า การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐ โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพราะได้ใช้สิทธิเลือกตั้งมอบอำนาจการตัดสินใจทั้งหมดให้แก่รัฐบาลไปแล้ว อันที่จริงการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลจะส่งผลแท้จริงก็ต่อเมื่อทุกคนร่วมแรงร่วมใจกันทำให้เกิดขึ้น เนื้อหาของบทนี้นำเสนอการวิเคราะห์ข้อมูลและภาพรวมเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในประเทศไทย เพื่อสะท้อนผลของธรรมาภิบาลจากสถานะของประเทศ รวมถึงกรอบการทำงานของภาครัฐในปัจจุบันที่ใช้ธรรมาภิบาลกำกับอยู่ โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วนด้วยกัน *ส่วนแรก* นำเสนอสถานะความโปร่งใสและการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยเพื่อให้รายละเอียดเกี่ยวกับการอธิบายสถานการณ์และสาเหตุของปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศไทยในปัจจุบัน *ส่วนที่สอง* นำเสนอกรอบการกำกับการทำงานภาครัฐ ซึ่งปัจจุบันล้วนถูกกำกับด้วยธรรมาภิบาลทั้งสิ้น *ส่วนที่สาม* นำเสนอข้อท้าทายของธรรมาภิบาลกับการทำงานภาครัฐเพื่อชี้ให้เห็นว่าภาครัฐพอจะมีแนวทางอะไรบ้างที่จะบริหารความท้าทายเหล่านั้น *ส่วนสุดท้าย* เป็นการสรุปท้ายบท

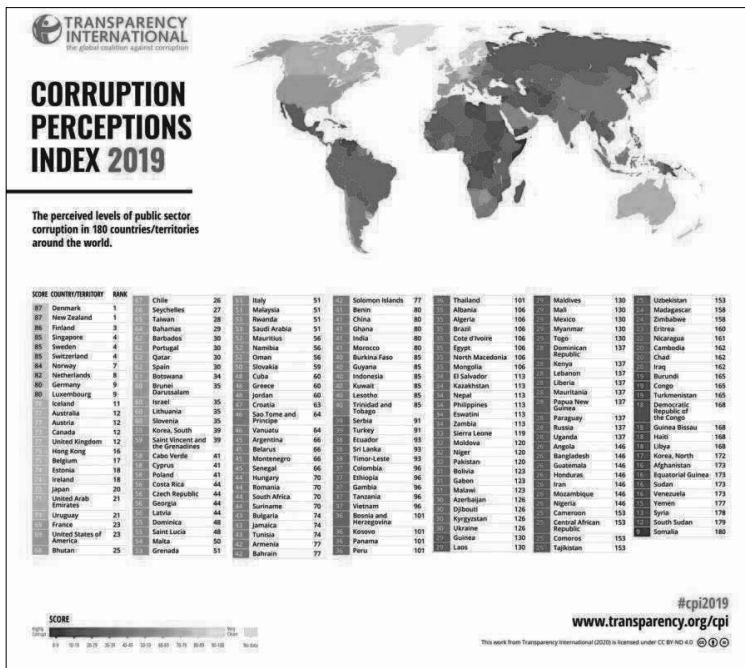
1.1 สถานะความโปร่งใสและภาพรวมการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย

ความโปร่งใสและการทุจริตคอร์รัปชันเปรียบเสมือนกระจกสะท้อนสัมฤทธิ์ผลของการใช้ธรรมาภิบาล ในแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทย การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญที่เหนี่ยวรั้งการพัฒนาสังคมไทยมาโดยตลอด หลายปีที่ผ่านมา สถานการณ์คอร์รัปชันในประเทศไทยไม่ได้มีแนวโน้มดีขึ้นเท่าใดนัก เห็นได้จากผลการจัดอันดับของไทยจากหลาย

ดัชนี โดยเฉพาะอย่างยิ่งดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index หรือ CPI) โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ที่รายงานอันดับ CPI ของประเทศต่างๆ ในโลก โดย CPI มีค่าคะแนนตั้งแต่ 0 (คอร์รัปชันมากที่สุด) ถึง 100 (คอร์รัปชันน้อยที่สุด) ยิ่งค่า CPI ของประเทศใดสูง แสดงว่าประเทศนั้นมีความโปร่งใสมาก (คอร์รัปชันต่ำ) แต่ยิ่งค่า CPI ต่ำ แปลว่าประเทศนั้นยังมีความโปร่งใสน้อย และมีการคอร์รัปชันสูง โดยคะแนนล่าสุดของปีที่ผ่านมา (ปี 2562) พบว่า ประเทศไทย ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 101 จากจำนวนทั้งหมด 180 ประเทศ และได้ค่าเฉลี่ยดัชนีที่ 36 (จากคะแนนเต็ม 100) ซึ่งเท่ากับค่าดัชนีในปี 2561 แต่อันดับลดลง ปี 2561 ไทยอยู่ในอันดับที่ 99 จาก 180 ประเทศ (ประเทศที่อันดับตัวเลขยิ่งสูงหมายถึงยิ่งมีการคอร์รัปชันมาก) ส่วนประเทศที่ถูกจัดอยู่ในอันดับ 1 ในปี 2562 มี 2 ประเทศได้อันดับ 1 ร่วมกันในฐานะประเทศที่มีการคอร์รัปชันน้อยที่สุด คือ นิวซีแลนด์และเดนมาร์ก (ได้ 87 คะแนนจาก 100 คะแนน) ขณะที่ประเทศที่ได้ชื่อว่าคอร์รัปชันมากที่สุดคือประเทศโซมาเลีย อยู่ในอันดับสุดท้ายของ 180 ประเทศ และได้ค่าดัชนี CPI เพียง 9 คะแนน (จากเต็ม 100) (ดูภาพที่ 1.1)

ภาพที่ 1.1

ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index หรือ CPI) ปี 2562



ที่มา: Transparency International, 2019

เมื่อนำ CPI ของไทยเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยต่างๆ ในปี 2562 พบว่า ค่าเฉลี่ยดัชนี CPI ที่ 36 ของไทยต่ำกว่ากับค่าเฉลี่ยดัชนีของโลก (ที่ 43 คะแนน) และต่ำกว่าค่าเฉลี่ยดัชนีของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (ที่ 45 คะแนน) และเมื่อย้อนไปดูปีให้หลังตั้งแต่ปี 2558 พบว่า คะแนนดัชนีของไทยมีลักษณะสลับกันระหว่างคะแนนเพิ่มขึ้นและลดลง แต่ข้อสังเกตสำคัญคือ อันดับที่ประเทศไทยได้เมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ย CPI โลก เอเชียแปซิฟิก และอาเซียน อันดับของประเทศไทยแย่ลงเป็นส่วนใหญ่ (ดูภาพที่ 1.2) โดยปีล่าสุดไทยอยู่ในอันดับที่ 6 จาก 10 ของประเทศอาเซียน (ดูตารางที่ 1.1) สถิติเหล่านี้สื่อได้ว่าภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยอาจจะพัฒนาดีขึ้นบ้างแต่ทำได้ขึ้นน้อยกว่าประเทศอื่นๆ เมื่อเปรียบเทียบกัน

ภาพที่ 1.2

CPI ของประเทศไทยเทียบกับอันดับโลก เอเชียแปซิฟิก และอาเซียน (ค.ศ. 2015-2019)



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
(อ้างอิงใน สมาคมสื่อช่อสะอาด, 2563)

ตารางที่ 1.1
CPI ในอาเซียน (ปี 2562)

อันดับ	ประเทศ	คะแนน	อันดับของโลก
1	 สิงคโปร์	85	4
2	 บรูไน	60	35
3	 มาเลเซีย	53	51
4	 อินโดนีเซีย	40	85
5	 เวียดนาม	37	96
6	 ไทย	36	101
7	 ฟิlippินส์	34	113
8	 เมียนมา	29	130
9	 ลาว	29	130
10	 กัมพูชา	20	162

ที่มา: ปีพชไทย, 2563

นอกจาก CPI แล้ว ยังมีองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติอื่นๆ ที่ให้คะแนนและจัดอันดับประเทศไทย ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่าคะแนนของประเทศไทยมีลักษณะคล้ายกับคะแนนที่ได้จาก CPI ซึ่งสะท้อนในทิศทางเดียวกันว่าภาพลักษณ์การคอร์รัปชันในประเทศไทยไม่ได้มีดีขึ้นมากนัก มีลักษณะขึ้นๆ ลงๆ สลับกับเท่าเดิม จนดูเหมือนว่าแทบจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นที่เห็นได้อย่างชัดเจน ตั้งแต่ปี 2558-2562 (ดูรายละเอียดจากภาพที่ 1.3) เมื่อเปรียบเทียบเฉพาะ ปี 2562 กับปีก่อนหน้า พบว่า มี 3 แหล่งที่ให้คะแนนไทยเพิ่มขึ้น คือ IMD: World Competitiveness Yearbook (ไทยได้คะแนน 45 คะแนน เพิ่มขึ้นจาก 37 คะแนนในปี 2561), PERC: Political and Economic Risk Consultation (ไทยได้คะแนน 38 เพิ่มขึ้นจาก 37 คะแนนในปี 2561), และ WEF: World Economic Forum Executive Opinion Survey 2017 (ไทยได้คะแนน 43 เพิ่มขึ้นจาก 42 คะแนนในปี 2561)

แหล่งข้อมูลที่ประเทศไทยได้คะแนนลดลงกว่าปีก่อนมี 2 แหล่ง คือ WJP: World Justice Project Rule of Law Index (ไทยได้คะแนน 40 เพิ่มขึ้นจาก 38 คะแนนในปี 2561) และ V-Dem Varieties of Democracy Project (ไทยได้คะแนน 21 เพิ่มขึ้นจาก 20 คะแนนในปี 2561) ในขณะที่อีก 4 แหล่งข้อมูลที่ให้ประเทศไทยได้คะแนนเท่ากับปีก่อน คือ BF-BTI: Bertelsmann Foundation Transformation Index (ไทยได้คะแนน

ในปี 2562 และ 2561 เท่ากันคือ 37 คะแนน), PRS Political Risk Services International Country Risk Guide (ไทยได้คะแนน ในปี 2562 และ 2561 เท่ากันคือ 32 คะแนน), EIU: Economist intelligence Unit Country Risk Rating (ไทยได้คะแนน ในปี 2562 และ 2561 เท่ากันคือ 37 คะแนน), และ GI: Global Insight Country Risk Rating (ไทยได้คะแนน ในปี 2562 และ 2561 เท่ากันคือ 35 คะแนน)

ภาพที่ 1.3
องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติอื่นๆ ที่ให้คะแนนและจัดอันดับประเทศไทย
(ปี 2558-2562)

ผลการเปรียบเทียบคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของไทย ปี 2019 (เพิ่มขึ้น 3 แห่ง จากเดิม 4 แห่ง ลดลง 2 แห่ง)						
แหล่งข้อมูล	2015	2016	2017	2018	2019	เปลี่ยนแปลง (2018-2019)
1. IMD World Competitiveness Yearbook การจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ	38	44	43	41	45	↑ +4
2. WJP World Justice Project Rule of Law Index ดัชนีชี้วัดนิติธรรมและการใช้กฎหมายทั่วโลก	26	37	40	40	38	↓ -2
3. BFTI Bertelsmann Foundation Transformation Index การประเมินระบบการทุจริตระดับนานาชาติ	40	40	37	37	37	↔
4. PERC Political and Economic Risk Consultancy ดัชนีการรับรู้การทุจริตระดับนานาชาติ	42	38	41	37	38	↑ +1
5. WEF World Economic Forum Executive Opinion Survey การสำรวจความคิดเห็นผู้บริหารระดับสูงทั่วโลก	43	37	42	42	43	↑ +1
6. PRS Political Risk Services International Country Risk Guide ดัชนีการวัดความเสี่ยงทางการเมืองและการทุจริต	31	32	32	32	32	↔
7. EIU Economist Intelligence Unit Country Risk Rating ความน่าเชื่อถือของประเทศไทย	38	37	37	37	37	↔
8. GI Global Insight Country Risk Rating การประเมินความเสี่ยงทางธุรกิจ	42	22	35	35	35	↔
9. V-Dem Varieties of Democracy Project ดัชนีการวัดประชาธิปไตย	-	24	23	21	20	↓ -1

www.nacc.go.th ที่มา: - แหล่งที่มา: CPI มาจากค่าเฉลี่ยของแหล่งข้อมูล
- 2 ใน 3 จาก 180 ประเทศทั่วโลก ได้คะแนนต่ำกว่า 50 คะแนน โดยคะแนนเฉลี่ยทั่วโลกอยู่ที่ 43 คะแนน TRANSPARENCY INTERNATIONAL

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
(อ้างอิงใน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2563)

คำดัชนีจากหลายแหล่งแสดงสถานะการคอร์รัปชันที่ไม่ค่อยดีขึ้นนักในประเทศไทย สะท้อนว่ามีรากเหง้าบางอย่างที่ต้องได้รับคำอธิบาย จากการค้นคว้าผู้เขียนพบงานวิจัยชิ้นสำคัญของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย ชื่อ โครงการวิจัย “ประมวลองค์ความรู้ด้านการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชัน” (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, 2560) งานวิจัยนี้สังเคราะห์งานวิจัยจำนวน 40 ชิ้นของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นการทุจริตคอร์รัปชันและการขาดธรรมาภิบาล โดยใช้กรอบแนวคิด “สมการคอร์รัปชัน” ของศาสตราจารย์ Robert Klitgaard ซึ่งนิยามว่า Corruption = Monopoly (การผูกขาดอำนาจการเมืองและธุรกิจ) + Discretion

(การใช้อำนาจแห่งดุลยพินิจ) – Accountability (การตรวจสอบ) หมายความว่า การคอร์รัปชันจะมีระดับหรือความมากน้อยของการคอร์รัปชันขึ้นอยู่กับองค์ประกอบอยู่ 3 หมวด หมวดแรก คือ การผูกขาดอำนาจการเมืองและธุรกิจ หมวดที่ 2 คือ การใช้อำนาจแห่งดุลยพินิจ ยิ่งสองหมวดนี้มีมาก การคอร์รัปชันก็จะมาก ยกเว้นว่าจะมีหมวดที่ 3 มากก็จะตัดทอนการคอร์รัปชันได้ หมวดที่ 3 คือ การตรวจสอบ ข้อค้นพบที่สำคัญสำหรับสถานะของกรณีการคอร์รัปชันของประเทศไทยด้วยการวิเคราะห์องค์ประกอบ 3 หมวดจากสมการนี้ ได้ถูกอธิบายไว้ดังนี้

สำหรับหมวดที่ 1 การผูกขาด การสังเคราะห์งานวิจัยชี้ให้เห็นปัญหาการผูกขาดสองเรื่องที่สำคัญ คือ การผูกขาดอำนาจการเมือง โดยอาศัยระบบพวกพ้องและการแสวงหาผลประโยชน์ และการผูกขาดทางเศรษฐกิจ ในกรณีรัฐวิสาหกิจและการให้สัมปทานเอกชน ซึ่งเดือนเด่น และคณะ (2560) วิเคราะห์เอาไว้ว่าปัญหาการผูกขาดนี้เป็นผลมาจากโครงสร้างทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹ เปิดช่องให้เกิดเครือข่ายอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมือง นักธุรกิจ และข้าราชการที่เอื้อให้เกิดการกำหนดนโยบายและโครงการต่างๆ ที่สร้างผลประโยชน์ส่วนเกิน รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาก็มักปรากฏเหตุการณ์ในลักษณะเดียวกัน

สำหรับหมวดที่ 2 การใช้อำนาจการแห่งดุลยพินิจ งานวิจัยชิ้นนี้ค้นพบว่า 3 เรื่องสำคัญที่สะท้อนว่าประเทศไทยมีการทุจริตอันเกิดขึ้นจากใช้อำนาจดุลยพินิจ ได้แก่ การใช้ดุลยพินิจขององค์กรกำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์ และตลาดโทรคมนาคมแห่งชาติซึ่งเกิดจากการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์ การใช้ดุลยพินิจในการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับงบประมาณมูลค่าหลายล้านล้านบาทต่อปี และดุลยพินิจในกระบวนการยุติธรรมอันได้แก่ ตำรวจ และ ศาลยุติธรรม เป็นต้น (เพ็งอ้าง)

สำหรับหมวดที่ 3 การตรวจสอบรัฐ พบกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของภาครัฐ 4 ระดับ คือ (1) ระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง (2) การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมี 3 หน่วยงานหลัก คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (3) การตรวจสอบถ่วงดุลโดยรัฐสภา และ (4) การตรวจสอบโดยสื่อมวลชนและภาคประชาชน โดยรายงานวิจัยชี้ว่าทั้ง 4 ระดับยังมีปัญหาโดยได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มความโปร่งใสไว้ สำหรับระดับแรก มีรายละเอียดข้อเสนอ ดังนี้

¹ ณ ปีที่งานวิจัยฉบับนี้ตีพิมพ์ ประเทศไทยยังใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

... สำหรับการตรวจสอบภายในขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง เสนอให้มีการตั้งสำนักงานตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการของกระทรวงและกรม (รวมผู้ตรวจราชการและผู้ตรวจภายในกระทรวง) หรือ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐบาล (Government Accountability Act) รวมถึงการปรับปรุง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และ พ.ร.บ. งบประมาณให้มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ต่อการบริหารงานราชการ (accountability for results) มากขึ้น นอกจากนั้นยังมีข้อเสนอแก่กฎระเบียบเพื่อป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน 6 ข้อ ได้แก่ (1) แก้ไข “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเครื่องราชอิสริยาภรณ์ พ.ศ. 2543” ให้มีเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และมีบทลงโทษ และมีคณะกรรมการวินิจฉัยที่นำเชื่อถือ (2) แก้ไข พ.ร.บ. การจัดการหุ้นและหุ้นส่วนของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 โดยห้าม รมต. และบุคคลในครอบครัวถือหุ้นบริษัทเอกชนเกินร้อยละ 5 (3) ให้มีการเปิดเผยข้อมูลของ รมต. ที่เดินทางไปต่างประเทศด้วยงบประมาณจากภาครัฐ (4) แก้ไข พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ห้ามผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมการออกกฎของฝ่ายปกครอง (5) ปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ โดย ให้ระบุจำนวนและรายชื่อบริษัทที่รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการอุดหนุนหรือส่งเสริมธุรกิจเอกชน และมีการติดตามผลกระทบ เพื่อป้องกันการอนุมัติงบประมาณที่เอื้อประโยชน์ต่อเครือข่ายธุรกิจที่ โกลัศิตของผู้บริหารประเทศ และ (6) ปรับปรุงโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ โดยให้มีการแสดงข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับธุรกิจที่ประกอบธุรกิจกับรัฐวิสาหกิจ และแนวทางการคัดสรรกรรมการให้ชัดเจน ตลอดจนเสนอเพิ่มระดับการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม การคลัง เสนอให้มีการออก “ธรรมนูญการคลัง” (Financial Responsibility Act) ซึ่งบัญญัติให้รายได้ทั้งหมดต้องเข้าเงินคลัง และต้องมีการจัดทำงบการเงินรวม (fiscal consolidation) โดยเอางบประมาณของรัฐวิสาหกิจ อปท. และเงินกู้ต่างประเทศมารวมกับงบประมาณประจำปีด้วย พร้อมกับการใช้งบประมาณด้วย พ.ร.บ. เงินคลัง นอกจากนี้แล้ว ยังต้องแยกสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) ซึ่งหมายถึงธนาคารของรัฐออกจาก พ.ร.บ. ธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากสถาบันการเงินเหล่านี้ถูกใช้เป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายที่ไม่รับผิดชอบต่อคลังของประเทศ และตรวจสอบได้ยาก.... (เดือน เด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, 2560, น. viii-x)

สำหรับระดับที่ สอง การตรวจสอบถ่วงดุลโดยรัฐสภาเพื่อให้การตรวจสอบของรัฐสภาให้เข้มแข็งมากขึ้น เดือนเด่น และคณะ (2560) เสนอให้มีการวิเคราะห์ความเหมาะสมของนโยบายงบประมาณและจัดสรรวงเงินงบประมาณจำแนกเป็นรายสาขา จัดตั้งสำนักงานประมาณของรัฐสภา และให้มีหน่วยงานวิจัยของรัฐสภา เช่น สถาบันพระปกเกล้า เพื่อช่วยสนับสนุนภารกิจพิจารณากฎหมายและงบประมาณ นอกจากนั้นยังเสนอให้มีการเปิดเผยบันทึกประชุมรัฐสภาต่อสาธารณะจัดทำฐานข้อมูล และประการที่สาม วุฒิสภาต้องสามารถเห็นชอบร่างกฎหมายและเปิดอภิปราย ครม. เพื่อให้แถลงข้อเท็จจริงได้ แต่ไม่จำเป็นต้องลงมติไม่ไว้วางใจ

ต่อระดับที่ สาม องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ 3 แห่ง คือ ป.ป.ช. สตง. และ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ยังคงมีอุปสรรคอย่างน้อย 5 ประการในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ การขาดอิสระทางงบประมาณ บุคลากรไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับภาระงานตรวจสอบทุจริต การประสานงานกันไม่ราบรื่นระหว่างหน่วยงานตรวจสอบทุจริตด้วยกันเอง หรือกับหน่วยงานอื่น ความบกพร่องในการบริหารจัดการภายในองค์กร การไม่ค่อยเปิดเผยข้อมูลการตรวจสอบต่อสาธารณะ (เพ็งอ้าง)

ในส่วนของระดับที่ 4 การตรวจสอบโดยสื่อมวลชนและภาคประชาชน เสนอให้เพิ่มการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ ประชาชนติจากประชาชนต้องมีผลผูกพันกับการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี และควรให้มีการทำประชามติในระดับท้องถิ่นด้วย นอกจากนั้นงานวิจัยนี้ยังให้ข้อสังเกตต่อการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายและการร้องเรียนแบบกลุ่ม (รวบรวบชื่อ 50,000 คนเสนอสภาผู้แทนราษฎร) และการฟ้องร้องแบบกลุ่ม (class action law) ว่าในทางปฏิบัติยังมีอุปสรรค เช่น สภาผู้แทนราษฎรมักตั้งเรื่องให้ล่าช้า ในขณะที่การรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอให้ออกกฎหมายมีต้นทุนเกิดขึ้นที่ประชาชนต้องแบกรับภาระปัญหาต่างๆ ดังนั้น การเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาควรกำหนดให้ต้องมีการรับข้อเสนอกฎหมายภายใน 3 เดือน และอาจพิจารณาลดจำนวนรายชื่อลงเพื่อให้การรวบรวมรายชื่อทำได้ง่ายขึ้น พร้อมให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบรายชื่อดังกล่าวว่า เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งด้วยหรือไม่ (เพ็งอ้าง)

จากข้อมูลข้างต้น งานวิจัยดังกล่าววิเคราะห์ใช้กรอบแนวคิด “สมการคอร์รัปชัน” ของศาสตราจารย์ Robert Klitgaard ซึ่งนิยามว่า คอร์รัปชัน = การผูกขาดอำนาจการเมืองและธุรกิจ + การใช้อำนาจแห่งดุลพินิจ - การตรวจสอบ ทำให้พบว่ากรณีประเทศไทยนั้นสำหรับสองตัวแปรแรก คือ การผูกขาดอำนาจการเมืองและธุรกิจ + การใช้อำนาจแห่งดุลพินิจมีมากทั้งคู่ ในขณะที่การตรวจสอบก็ยังมีปัญหามาก นั้นทำให้การทักทวนคอร์รัปชันอันเกิดมีมูลเหตุมาจากผลบวกของตัวแปรแรกทำได้ยาก การคอร์รัปชันจึงมีมาก

ด้วยมูลเหตุของการคอร์รัปชันเหล่านี้ที่ยังคงรอคอยการแก้ไข ทำให้ผลของธรรมาภิบาลในบ้านเรายังไม่ค่อยออกมาเท่าที่ควร ข้อมูลของประเทศไทยเกี่ยวกับดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลโลก หรือ (World Governance Index, WGI) ซึ่งประกอบด้วยการวัด 6 องค์ประกอบ (WGI, 2019a) คือ

1) สิทธิและเสียงของประชาชนและการระดมความคิดเห็น (Voice and Accountability) หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติต่างๆ ทั้งการจัดตั้งรัฐบาล

ด้วยตนเอง รวมถึงการมีเสรีภาพในการแสดงความเห็น ของบุคคล สื่อมวลชน ตลอดจนใน การชุมนุมและสมาคมต่างๆ

2) เสรีภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) หมายถึง โอกาสความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะเกิดสภาวะไร้เสถียรภาพ หรือโดยอาศัยวิธีการต่างๆ ที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

3) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Governance Effectiveness) หมายถึง คุณภาพ การให้บริการและความสามารถของข้าราชการและ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความเป็นอิสระจาก การแทรกแซงทางการเมือง และคุณภาพการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลต่อนโยบาย

4) คุณภาพของมาตรการควบคุม (Regulatory Quality) หมายถึง ความสามารถ ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและออกมาตรการควบคุม รวมถึงการบังคับใช้นโยบาย และมาตรการให้เหมาะสมและเอื้อต่อการส่งเสริมพัฒนาของภาคเอกชน

5) นิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การยอมรับที่จะปฏิบัติตามกติกาในการ อยู่ร่วมกันของบุคคล ในสังคม คุณภาพของการบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม

6) การควบคุมปัญหาทุจริตประพฤติมิชอบ (Control of Corruption) หมายถึง การใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ทั้งการทุจริตประพฤติมิชอบเล็กน้อยหรือขนาดใหญ่ รวมถึงการเข้าครอบครองรัฐโดยชนชั้นนำทางการเมืองและนักธุรกิจเอกชนเพื่อแสวงหา ผลประโยชน์

ผลการวัด 6 องค์ประกอบของประเทศไทยย้อนหลังไป 10 ปี ในระหว่าง ปี 2551-2561 พบว่า มีเพียงองค์ประกอบที่ 3 ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Governance Effectiveness) และ 4 ที่คุณภาพของมาตรการควบคุม (Regulatory Quality) เพิ่มสูงขึ้น ต่อเนื่องแม้จะไม่มากนัก ในขณะที่องค์ประกอบที่ลดลงต่อเนื่องอย่างมากคือ องค์ประกอบ ที่ 1 สิทธิและเสียงของประชาชนและภาระความรับผิดชอบ (Voice and Accountability) และ 2 เสรีภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) ในขณะที่องค์ประกอบที่ 5 นิติธรรม (Rule of Law) และ 6 การควบคุมปัญหาทุจริตประพฤติมิชอบ (Control of Corruption) โดยเฉพาะองค์ประกอบ