

คอร์รัปชัน ธรรมาภิบาล และจริยธรรมในสังคมไทย *

โดย สัมฤทธิ์ ศสสมศักดิ์ **, Ph.D.

๑. กล่าวนำ

จากกรณีที่มีข่าวเกี่ยวกับการขายหุ้นบริษัทใหญ่แห่งหนึ่งในตลาดหลักทรัพย์ให้นักลงทุนต่างชาติเป็นจำนวนเงินหลายหมื่นล้านบาทโดยมีการวางแผนซับซ้อนหลายทอดหลายตอน และทำให้ไม่ต้องเสียภาษีแม้แต่บาทเดียว นั้น ด้านหนึ่งได้ทำให้ประชาชนสนใจใฝ่รู้เกี่ยวกับการวางแผนเลี่ยงภาษีอากรเพิ่มขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน เพราะมีเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของกรมสรรพากรบางคนได้ออกมากล่าวยืนยันความชอบด้วยกฎหมายอย่างออกหน้าออกตา ในอีกด้านหนึ่งคงไม่มีใครปฏิเสธว่าความรู้สึกข้องใจเกี่ยวกับจริยธรรมของนักการเมืองที่เกี่ยวข้องและพฤติกรรมการเลี่ยงภาษี เป็นมูลเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการยึดอำนาจรัฐประหาร โดยคณะปฏิรูป

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ปัญหาการวางแผนเลี่ยงภาษีอากรมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าต้องเสียภาษีหรือไม่ แม้ผู้ต้องสงสัยจะเป็นผู้มีอำนาจ กรมสรรพากรจะไม่ตอบยืนยันในทางเปิดช่องให้มีการเลี่ยงภาษีแต่อย่างใด แต่จะประเมินภาษีไปก่อน หากผู้ถูกประเมินภาษีไม่เห็นด้วยก็สามารถอุทธรณ์และดำเนินการทางศาลเพื่อให้ศาลตัดสินเป็นบรรทัดฐานต่อไป พฤติกรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐในครั้งนี้เป็นที่น่าสงสัยอย่างยิ่งว่าเหตุใดจึงทำผิดประเพณี ซึ่งไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดพฤติกรรมเลียนแบบ อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อการคลังของประเทศ ยังส่อไปในทางทุจริตฐานความผิดต่อตำแหน่ง

* ปรับปรุงจากบทความที่นำเสนอในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๗ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ; หัวหน้าภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

หน้าที่ราชการ การกระทำที่กล่าวมาข้างต้นนี้แม้จะไม่อาจฟันธงว่าเป็นการทุจริตประพฤติมิชอบต่อตำแหน่งหน้าที่ก็ตาม แต่ก็ก่อให้เกิดการกระทำอันไม่สุจริตและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจ โยงถึงปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทยอย่างเห็นได้ชัด (กลุ่มนักวิชาการภาวชิกร, ๒๕๔๕, หน้า ๓)

กล่าวเฉพาะในช่วงหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา มีเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดการอภิปรายอย่างกว้างขวางในสังคมไทยเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันหลายเรื่อง ได้แก่ การทุจริตที่ปราศจากใบเสร็จในยุคของรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ที่รู้จักกันดีต่อมาในชื่อของ บุปผาต์คาบิเนต การทุจริตยาในสมัยของรัฐบาลชวน หลีกภัย ที่ขึ้นมาบริหารประเทศช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ และกรณีชุกหุน ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หรืออีกชื่อหนึ่งคือ บกพร่องโดยสุจริต ในยุคสมัยที่เป็นผู้นำประเทศ รวมทั้งล่าสุดก็คือกรณีของทางด่วนบางนา โรงไฟฟ้าบ่อนอกและบ้านหินกรูด ตลอดจนการแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคม ฯลฯ ซึ่งส่วนหลังนี้อาจต้องมีการเสาะหาไถ่กันขนานใหญ่ ซึ่งอาจเรียกรวมกันได้ว่าเป็นการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (นวนน้อย ตรีรัตน์ และ กนกศักดิ์ แก้วเทพ, ๒๕๕๕, หน้า iv-v)

จากสภาพแวดล้อมของสังคมไทยที่เกิดปัญหาการคอร์รัปชันขึ้นอย่างมากหน้าหลายตาตามที่กล่าวมาข้างต้น ตลอดจนความคลุมเครือของคำว่า การทุจริตคอร์รัปชัน ส่งผลให้ผู้เขียนเกิดความสนใจปัญหาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในสังคมไทย จึงได้เรียบเรียงบทความนี้ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อทำความเข้าใจปัญหาเกี่ยว

กับการคอร์รัปชันในสังคมไทยว่าเป็นอย่างไร การทุจริตคอร์รัปชันจะส่งผลเสียหายต่อสังคมส่วนรวมอย่างไรบ้าง ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาแยกแยะจัดประเภทต่าง ๆ ของการกระทำที่ใกล้ชิดกับการทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนการเสนอแนะแนวทางการกระทำที่ใกล้ชิดกับการทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนการเสนอแนะแนวทางในการป้องกันปัญหาการคอร์รัปชันในส่วนท้ายของบทความ

๒. คอร์รัปชันกับความเสียหายที่เกิดขึ้นในสังคมไทย

ความรุนแรงของการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือคอร์รัปชันในประเทศไทยเป็นที่รับรู้กันไปทั่วโลกกล่าวคือ ประเทศไทยถูกจัดอันดับโดยกลุ่มนักธุรกิจต่างประเทศว่า เป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันสูงที่สุดอยู่ในอันดับต้น ๆ ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก หากเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ประเทศไทยมีการคอร์รัปชันค่อนข้างมาก โดยเห็นได้จากคะแนนภาพลักษณ์การคอร์รัปชันที่จัดโดยองค์กรโปร่งใสระหว่างประเทศ ไทยล่าสุดได้ ๓.๘ จาก ๑๐ และอยู่ลำดับที่ ๕๕ วัลจากประเทศที่โปร่งใสมากมาหาน้อย (วิทยากร เชียงกุล, ๒๕๕๕, หน้า ๖)

ข้อน่าสังเกตประการหนึ่งก็คือว่า ประเทศที่มีอัตราการคอร์รัปชันสูง มักอยู่ในแถบเอเชีย ซึ่งแสดงว่าพฤติกรรมคอร์รัปชันมีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมดั้งเดิมของแต่ละสังคมอยู่ไม่น้อยเลย ปรากฏการณ์ที่แสดงว่าการคอร์รัปชันรุนแรงมากอีกประการหนึ่งก็คือ การที่ทางฝ่ายราชการได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันขึ้นหลายหน่วย

อาทิ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ป.ป.ช.) เป็นต้น ทางฝ่ายเอกชนเองก็ได้มีการรวมตัวกันต่อต้านคอร์รัปชันเกิดขึ้นเช่นกัน อย่างเช่น เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (คตป.) กลุ่มแนวร่วมต่อต้านคอร์รัปชันภาคเหนือ โครงการสังคมโปร่งใส องค์การเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย เป็นต้น (ปกรณ์ มณีปกรณ์, ๒๕๕๕)

การล่มสลายของเศรษฐกิจไทยที่เริ่มต้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือที่เรียกว่า “โรคต้มยำกุ้ง” นั้น มีสาเหตุเกิดสะสมมาหลายปี จรัส สุวรรณเวลา (๒๕๔๖, หน้า ๒๑-๒๕) ได้แสดงความเห็นว่า เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจาก (๑) ความเลวร้ายทางการปกครองที่ประกอบด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง การเอาพรรคพวกเข้าสวมตำแหน่งงานต่างๆ การเล่นพรรคสร้างกลุ่มอิทธิพล และการเลือกปฏิบัติ (๒) การบริหารจัดการที่ผิดพลาด เช่น การลงทุนที่ไม่คุ้มค่า การประพตปฏิบัติที่สิ้นเปลือง และฟุ่มเฟือย ประสิทธิภาพของงานต่ำ และการผลัดวันประกันพรุ่ง และ (๓) ปัจจัยจำเป็นพื้นฐานไม่เพียงพอ ทั้งปัจจัยทางกายภาพและทรัพยากรบุคคล ทั้งหมดนี้เป็นผลจากการขาดการปกครองที่ดี หรือธรรมาภิบาล ทั้งในส่วนของรัฐ ของบริษัทธุรกิจเอกชน และขององค์การมหาชน

จรัส สุวรรณเวลา ได้กล่าวต่อไปว่า สิ่งที่น่ากลัวที่สุดคือ คอร์รัปชัน หรือ การฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งเกิดขึ้นทั่วไปสำหรับนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงของหน่วยราชการต่างๆ อำนาจของนักการเมืองมีมากโดยเฉพาะการปลดหรือย้ายข้าราชการระดับสูง จึงมีการใช้อำนาจบังคับทั้งทางตรงและทางอ้อม ให้ข้าราชการหา

ผลประโยชน์จากโครงการต่างๆ โดยเฉพาะการใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินโครงการต่างๆ ในระยะหลัง มีการกำหนดเปอร์เซ็นต์ที่ต้องได้รับด้วย หากข้าราชการชั้นรองลงมาไม่ร่วมมือก็อยู่ไม่ได้ ผู้ที่ร่วมมือก็ถือโอกาสหาผลประโยชน์ไปด้วย กระทั่งลงไปสู่ระดับล่างลงไปอีก จนเสื่อมถอยไปทั้งระบบ การใช้จ่ายเงินของแผ่นดินซึ่งก็คือเงินของประชาชน จึงไม่ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย โครงการที่ดีแต่ไม่ได้จ่ายเงินได้ไ้ซะ ก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ส่วนโครงการที่ได้รับอนุมัติและเกิดขึ้นก็มีไม่น้อยที่ไม่เหมาะสมหรือไม่คุ้มค่าหรือไม่ได้ผลตามต้องการ

ในความเห็นของจรัส สุวรรณเวลา คอร์รัปชันไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในระดับชาติที่มีนักการเมือง ผู้บริหารระดับสูงและราชการส่วนกลาง ที่ตรงกับคำว่าฉ้อราษฎร์บังหลวงเท่านั้น ในระดับท้องถิ่น ก็ได้มีการหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เพราะอำนาจไม่ได้เป็นของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ผลประโยชน์อาจเกิดขึ้นจากการใช้เงินของท้องถิ่น รวมไปถึงการเก็บภาษีเถื่อนที่ชาวบ้านหรือประชาชนไม่มีทางเลือกนอกจากต้องจ่ายให้ ในรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาด สาธารณูปโภคก็มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยการตั้งราคาค่าบริการสูงเกินควรและบังคับให้ประชาชนผู้ใช้ต้องจ่าย รายได้จากผลกำไรที่สูงแต่แทนที่จะไปสร้างความเจริญของบริการ แต่กลับนำไปตอบแทนให้กับผู้บริหารและพรรคพวกเกินควร นอกจากนี้ ในกิจการภาคเอกชนเองก็ตาม ผู้บริหารกิจการที่ดำเนินการฉ้อฉลให้เกิดผลประโยชน์แก่ตนเองหรือพรรคพวก มีผลให้บริษัทหรือกิจการอ่อนแอลง อาจถึงขาดทุนหรือ

ล้มละลายในที่สุด เรียกว่าล้มบนฟูกก็เป็นคอร์รัปชันแบบหนึ่ง ดังนั้น การปกครองที่เลวร้ายจึงไม่ใช่มีเฉพาะการปกครองระดับชาติหรือเกี่ยวข้องกับนักการเมืองหรือผู้มีอำนาจเท่านั้นยังเกิดขึ้นในการปกครองของกิจการหรือบริษัทด้วย รวมกันแล้วทำให้บ้านเมืองอ่อนแอลงมาก นอกจากนั้น นักธุรกิจที่ทุจริตใช้การเมืองเป็นเครื่องปกป้องตนเอง โดยเข้าไปลงทุนในธุรกิจการเมือง หาประโยชน์อีกทอดหนึ่ง

วิทยากร เชียงมูล (๒๕๔๕, หน้า ๗-๘) ได้กล่าวสรุปว่า การคอร์รัปชันของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดผลเสียหายต่อปัจจุบันและอนาคตของประเทศไทยอย่างน้อย ๔ ข้อ ดังนี้

๑) ทำให้คนกลุ่มน้อยคัดโกงทรัพยากรของส่วนรวมไปเป็นของตนเองอย่างผิดกฎหมายและจริยธรรม การเมืองไม่ได้พัฒนาเป็นประชาธิปไตยแบบที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างแท้จริง

๒) ทำให้เกิดการ บิดเบือนการใช้ทรัพยากรของประเทศที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์สูงสุด เช่น มีงบเพื่อพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุขน้อยลง การก่อสร้างถนนหรือถาวรวัตถุต่างๆ มีคุณภาพต่ำต้องซ่อมแซมบ่อย อายุใช้งานน้อยกว่าที่ควรเป็น ประชาชนได้บริการคุณภาพต่ำ ฯลฯ

๓) ทำให้เกิดการผูกขาดโดยนักธุรกิจการเมืองขนาดใหญ่ ไม่ส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพนำไปสู่ความอ่อนแอ ความด้อยพัฒนาล้าหลังขององค์กรทั้งภาครัฐและธุรกิจเอกชน

๔) ทำให้เยาวชนและประชาชนมีค่านิยมแบบยกย่องความร่ำรวยความสำเร็จ โดยถือว่าการโกงเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ เช่น การโกงข้อสอบ การใช้สิทธิฉ้อโกง โกงเล็กโกงน้อยต่าง ๆ เป็นเรื่องปกติที่ใคร ๆ ก็ทำกัน ทำให้ประชาชนขาดจริยธรรม ศีลธรรม คิดแต่ในเชิงแก่งแย่ง แข่งขัน เอาเปรียบกันอย่างไม่เคารพกติกา ไม่มีวินัย ไม่มีจิตสำนึกที่จะทำงานร่วมกันเพื่อหมู่คณะ กลายเป็นคนเห็นแก่ได้ที่อ่อนแอ ไร้ความภาคภูมิใจ ไร้ศักดิ์ศรี ดังนั้น การจะพัฒนาคน ชุมชน และประเทศชาติเพื่อจะร่วมมือและแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ เป็นไปได้ยาก

๓. การจัดแบ่งประเภทของการคอร์รัปชัน

คำว่า การทุจริตคอร์รัปชัน มีความหมายเดียวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรืออาจเรียกว่าคอร์รัปชัน หรือการคอร์รัปชัน ชัยวัฒน์ สุรวิชัย (๒๕๔๖, หน้า ๑๓-๑๕) กล่าวว่ารูปแบบของการคอร์รัปชันได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ด้วยอัตราเร่งของยุคทุนนิยมและยุคโลกาภิวัตน์ และที่สำคัญประชาชนเจ้าของประเทศตามไม่ทัน เพราะขาดความรู้ความเข้าใจและยิ่งกว่านั้น การที่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร จะจริงจังกำจัดและทำลายโรคนี้ให้หมดไป กลับทำเพียงรูปแบบและสร้างภาพ หรือทำกับประชาชน หรือคู่แข่งทางการเมืองเท่านั้น ในขณะที่ตัวเองกลับคิดและเสนอรูปแบบการคอร์รัปชันเชิงซ้อน คอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีขนาดใหญ่ ได้เงินหรือผลประโยชน์ก้อนใหญ่ อีกทั้งใช้กระบอกเสียงของรัฐบาลหรือสื่อเอกชนที่สามารถควบคุมได้ สร้างภาพให้ตนเอง และบิดเบือนข้อเท็จจริง

ให้ตนเอง และบิดเบือนข้อเท็จจริง

ในปัจจุบัน การทุจริตคอร์รัปชันมีหลายรูปแบบ ประกอบไปด้วยสิ่งต่อไปนี้ (วิทยากร เชียงกูล, ๒๕๔๕, หน้า ๒๖-๒๗)

๑) การยักยอก (Embezzlement) ได้แก่ การแอบเอางบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐไปเป็นของตน

๒) การที่เจ้าหน้าที่รัฐเรียกร้องเงินจากรุทกิจเอกชน (Extortion) หรือการที่รุทกิจเอกชนให้สินบน (Bribery) หรือผลประโยชน์ภายหลัง (Kickback) แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ให้ตัดสินใจทำ หรือไม่ทำอะไรบางอย่างที่ทำให้ผู้ให้สินบนได้รับผลประโยชน์เหนือคู่แข่งรายอื่น

๓) การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งญาติและพรรคพวกตน (Nepotism)

๔) การทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกผู้สนับสนุนตน (Cronyism)

๕) การใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อหรือขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Insider Trading) ซึ่งน่าจะหมายรวมถึงการใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อขายเงินตราต่างประเทศด้วยเช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลระดับสูงรู้ล่วงหน้าว่ารัฐบาลจะตัดสินใจประกาศลดค่าเงิน และมีการบอกข้อมูลนี้ให้นักรุทกิจและนักลงทุน สั่งซื้อขายเงินตราต่างประเทศเพื่อทำกำไรภายหลังจากที่มีการประกาศข่าวต่อสาธารณะ

๖) การฟอกเงิน (Money Laundering) ได้แก่ การโยกย้ายถ่ายเทเงินที่ได้จากการทุจริตฉ้อฉล หรือได้มาโดยผิดกฎหมายหรือศีลธรรม เช่น การพนัน การขายของเถื่อน กิจการโสเภณี การเป็นนายหน้าค้าแรงงาน ฯลฯ ไปเข้าธนาคาร

สถาบันการเงิน หรือรุทกิจที่ถูกกฎหมายเพื่อลบบรร่องรอยแหล่งที่มาที่ไม่ถูกต้องของเงิน มีทั้งการโยกย้ายไปต่างประเทศและภายในประเทศ

๗) การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้บริษัทตนเองและพรรคพวก ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นผลประโยชน์ขัดแย้งหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)

๘) การเอื้อประโยชน์ (Trading In Influence) ได้แก่ การที่บริษัทให้สัญญาจะให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐในทางอ้อมเช่น ให้ตำแหน่งในบริษัท เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นปลดเกษียณหรือพ้นจากตำแหน่ง ให้ตำแหน่งงานแก่ญาติ หรือให้ผลประโยชน์ทางอ้อมอื่นๆ แก่เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อแลกกับการที่เจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทรุทกิจ ในความเห็นของ ผาสุก พงศ์ไพจิตร (๒๕๔๖, หน้า ๑๖๑-๑๖๒) แม้ว่าการคอร์รัปชันจะมีหลายรูปแบบ แต่ที่สำคัญๆ มีอยู่ ๒ ประเภท ประเภทแรกคือ ภาณิคอร์รัปชัน ซึ่งนักการเมืองและข้าราชการเก็บจากพ่อค้า นักรุทกิจ และประชาชน ในรูปของค่าคอมมิชชั่นและส่วยต่างๆ นอกจากนี้ยังมีการรั่วไหลของเงินงบประมาณแบบอื่นๆ ภาณิคอร์รัปชันเหล่านี้ทุกคนรู้จักกันดี และ ประเภทที่สอง มีความซับซ้อนมากกว่าประเภทแรกเพราะว่าเป็นการคอร์รัปชันที่เกิดจากการทับซ้อนของผลประโยชน์ หรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ส่วนบุคคล ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Conflict of Interest ที่เห็นกันเสมอๆ คือรายได้ซึ่งนักการเมืองและพรรคพวกเพื่อนพ้อง ได้รับจากการตั้งราคาสินค้า หรือบริการซึ่งพวกเขาทำการผลิตอยู่ในราคาสูงเนื่องจากเป็นรุทกิจผูกขาดหรือ

ถึงผูกขาด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเช่น บริษัท ก. ได้สัมปทานจากรัฐทำธุรกิจโทรศัพท์มือถือ และรัฐให้สัมปทานบริษัทไม่ก็แห่งให้ทำธุรกิจนี้ ดังนั้นบริษัท ก. จึงสามารถคิดค่าบริการเป็นรายเดือน (Retaining Fees) นอกเหนือจากค่าใช้โทรศัพท์จริงๆ ในอัตราสูงกว่าที่เก็บกันในประเทศอื่น ๆ นี่หมายความว่า บริษัท ก. สามารถทำกำไรได้มากจนเจ้าของบริษัทเขยิบฐานะเป็นมหาเศรษฐีหมื่นล้านได้ในเวลาประมาณ ๕ ปี

ผาสุก พงศ์ไพจิตรได้อธิบายให้เข้าใจความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ว่าคือการทับซ้อนของผลประโยชน์ของบุคคลที่มี ๒ สถานะ หรือมากกว่าในเวลาเดียวกัน คือ ตำแหน่งสาธารณะ (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดี ฯลฯ) และตำแหน่งในบริษัทเอกชน ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจมีความโน้มเอียงใช้อำนาจและตำแหน่งสาธารณะหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือแสวงหาประโยชน์ให้แก่กลุ่มพวกพ้องของตนเอง ทั้งทางตรงและทางอ้อมได้อย่างง่ายดาย เช่น กรณีของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมีหุ้นหรือครอบครองใกล้ชิดเป็นเจ้าของกิจการ ซึ่งได้รับสัมปทานหรืออยู่ในฐานะจะได้รับสัมปทานธุรกิจจากรัฐ ขณะเดียวกันก็อยู่ในตำแหน่งสาธารณะที่เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการให้สัมปทานธุรกิจดังกล่าวด้วย ตัวอย่างที่พบ คือ การได้ชนะประมูลโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่จากภาครัฐ เพราะผู้ชนะประมูลมีพรรคพวกเป็นนักการเมือง หรือบริษัทที่ชนะประมูลมีนักการเมืองร่วมหุ้นอยู่เป็นหุ้นลม การชนะประมูลดังกล่าวด้วยอิทธิพลทางการเมืองจะส่งผลให้บริษัทผู้ชนะประมูลสามารถหาทำกำไรเกินควรได้ การคอร์รัปชันในโครงการ

ขนาดใหญ่ของภาครัฐ ได้กลายเป็นแหล่งหารายได้จากการคอร์รัปชันที่สำคัญของนักการเมืองและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง

ตัวอย่างของผลประโยชน์ทับซ้อนอื่นๆ ได้แก่ ธิปไตยกรรมแห่งหนึ่งเป็นหุ้นส่วนของบริษัทที่ปรึกษาโครงการซึ่งดูแลโครงการที่ชนะประมูลจากกรรมนั้นๆ หรือกรณีรัฐมนตรีตั้งบริษัทซื้อขายที่ดินร่วมกับนักธุรกิจอื่นๆ ขายที่ดินเพื่อเป็นที่ตั้งโครงการก่อสร้างที่อนุมัติโดยรัฐบาลที่รัฐมนตรีผู้นั้นร่วมเป็นรัฐบาลด้วย การทับซ้อนของผลประโยชน์ยังเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ข้าราชการที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญลาออกไปทำงานให้กับบริษัทซึ่งมีสัญญาทำธุรกิจกับรัฐ หรืออยู่ในฐานะจัดทำสัญญา หรือมีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการกับภาครัฐ ผลประโยชน์ทับซ้อนแม้จะไม่เป็นการกระทำความผิดกฎหมายโดยตรง แต่ถือเป็นการทุจริตคอร์รัปชัน อย่างหนึ่ง ซึ่งรู้จักกันทั่วไปว่า “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย”

จากการศึกษารูปแบบการคอร์รัปชันตามทัศนะของประชาชน โดยได้ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นภาคประชาชน โดยเครือข่ายประชาชน ๗,๖๐๐ คน จากทุกจังหวัดทั่วประเทศ จัดโดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ระหว่างวันที่ ๑-๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ได้ข้อสรุปว่า การทุจริตที่ประชาชนเห็นมากที่สุดเรียงตามลำดับคือ

๑) การรับสินบนและการรับของขวัญ (ร้อยละ ๔๓.๕๔)

๒) การวิ่งเต้นขอตำแหน่งในวงการราชการ (ร้อยละ ๔๓.๕๔)

๓) การรับส่วยริตไถ (ร้อยละ ๔๐.๕๔)

๔) คอรัปชั่นเงินโยบาย (ร้อยละ ๔๐.๕๔)

๕) การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ (ร้อยละ ๓๓.๕๕) (วิทยากร เชียงกูล, ๒๕๔๕, หน้า ๔๘)

การทุจริตคอร์รัปชันในหลายกรณี ผู้ทุจริตคอร์รัปชันอาจจะใช้วิธีการโกงหลายรูปแบบไปพร้อม ๆ กันอย่างสลับซับซ้อนได้ การจำแนกการทุจริตคอร์รัปชันออกเป็นรูปแบบต่าง ๆ ข้างต้น เพียงเพื่อช่วยอธิบายให้เห็นถึงปัญหาได้อย่างกว้างขวางและชัดเจนขึ้น ไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นแบบแยกจากกันโดยสิ้นเชิง ดังเช่นที่ จรัส สุวรรณเวลา (๒๕๔๖, หน้า ๒๑-๒๕) ได้อธิบายให้เข้าใจถึงความเลวร้ายในการปกครองบ้านเมือง ที่ประกอบไปด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง การเอาพรรคพวกเข้าสวมงานตำแหน่งต่าง ๆ การเล่นพรรคสร้างกลุ่มอิทธิพล และการเลือกปฏิบัติโดยมีความสัมพันธ์กันดังนี้

การเอาพรรคพวกเข้าสวมงานตำแหน่งการงาน (Nepotism) คนไทยเรียกว่าเด็กฝาก ได้แก่ผู้มีอำนาจและอิทธิพลใช้อำนาจหน้าที่และอิทธิพลนำคนที่ด้อยความสามารถเข้าไปรับตำแหน่งเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลแทนที่จะพิจารณาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งตามความสามารถและความเหมาะสม การซื้อตำแหน่งเป็นสภาพเลวร้ายที่สุดของรูปแบบนี้ ที่ใช้เงินเป็นเครื่องมือเข้าสู่ตำแหน่ง เมื่อบุคคลผู้รับผิดชอบหน้าที่การงานด้อยความสามารถการงานนั้นๆ ก็ถดถอยเจริญก้าวหน้าไม่ได้ ยิ่งประกอบกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงประสิทธิภาพของงานก็ถดถอยเสียหาย

ระบบโควตารัฐมนตรีน่าจะเป็นสุดยอด

ของความเลวร้ายนี้ โดยได้กลายเป็นประเพณี หรือวิธีปฏิบัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาหลายสมัย หรือเป็นผู้ทรงอิทธิพลที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ สนับสนุนมากพอแล้ว จะมีสิทธิในการอ้างที่จะเป็นรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในแต่ละด้านตามหน้าที่ของกระทรวงนั้น ๆ หากเหตุผลของการเป็นรัฐมนตรีเป็นไปเพื่อให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานเป็นผู้ที่รู้ปัญหาของประชาชนก็น่าจะดี แต่รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดและกำกับนโยบายและกิจการของกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่เป็นการเฉพาะ เมื่อผู้ที่ไม่รู้เรื่องเฉพาะด้านนั้นๆ มาเป็นรัฐมนตรี หากอาศัยข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือในการวางแผนนโยบายและดำเนินกิจกรรม โดยคอยดูให้ตรงกับความต้องการของประชาชนก็จะดี แต่ยังมีตัวอย่างรัฐมนตรีบางคนไม่สนใจในกิจการของกระทรวงที่ตนมีหน้าที่ควรรับตำแหน่งรัฐมนตรีเพียงเพื่อเป็นช่องทางในการหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพรรคพวก สิ่งที่น่าสนใจจึงมีเพียงจะมีการก่อสร้างหรือการจัดซื้ออะไรบางอย่างในกระทรวงที่จะมีทางหาผลประโยชน์

เมื่อมีรัฐมนตรีที่มีพฤติกรรมดังกล่าวนี้ และมีอำนาจในการแต่งตั้งปลัดกระทรวงก็มีการใช้อำนาจนี้ในการหาผลประโยชน์ เป็นที่สงสัยและเล่าลือกันว่าปลัดกระทรวงที่ตั้งใหม่บางคนต้องจ่ายเงินจำนวนมากเป็นล้าน ๆ บาทให้แก่รัฐมนตรี หรือสัญญาว่าจะจัดหาเงินจำนวนมากให้ เมื่อปลัดกระทรวงเป็นผู้ที่ถูกรัฐมนตรีครอบครองแล้ว การแต่งตั้งข้าราชการในระดับต่ำลงไป เช่น อธิบดี รองปลัดกระทรวง ผู้ตรวจราชการกระทรวง ก็เป็นช่องทางหาผลประโยชน์โดยตรง

และโดยอ้อม การล้วงลูกดังกล่าวนี้ อาจล้วงลึกลงไปในระบบราชการเป็นฐานของระบบการฝากคนเข้ารับตำแหน่ง กระจายทั่วไปทั้งระบบ ลงไปถึงหัวหน้าส่วนราชการหรือตำแหน่งอื่น ๆ ในภูมิภาคด้วยเป็นฐานรองรับการฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงราชการอยู่ทั่วไป

การเล่นพวกสร้างกลุ่มอิทธิพลใช้อำนาจบาตรใหญ่ ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายหรือกลไกสังคม เมื่อมีการเล่นพวกเอาบุคคลเข้าสวมตำแหน่งต่าง ๆ และทำการทุจริต ก็มีการรวมตัวเป็นกลุ่มใช้อิทธิพลในกิจการต่าง ๆ (Cronyism) การกดขี่ข่มเหงผู้มีกำลังน้อย การรักษากฎหมายก็อ่อนแอ เพราะผู้รักษากฎหมายเองเข้าไปอยู่ในกลุ่มอิทธิพล แม้แต่การออกกฎหมายก็อาจมีอิทธิพลเข้าไปกำกับรายละเอียดของกฎหมายเพื่อไม่ให้ตนเสียประโยชน์ สภาพของกลุ่มอิทธิพลมีทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ในบางกรณีก็ใช้อำนาจมืด กระทำการอุกอาจข่มขู่ผู้อื่นด้วย

การเลือกปฏิบัติ (Favortism) เป็นการช่วยเหลือพรรคพวกให้ได้รับประโยชน์หรือไม่ถูกลงโทษเป็นรูปแบบต่อเนื่องมาจาก nepotism และ cronyism ผู้ที่มีหน้าที่แทนที่จะกระทำตามหน้าที่อย่างตรงไปตรงมากับบุคคลและประชาชนโดยเสมอหน้ากัน อาจเลือกกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่พรรคพวกของตน เลือกใช้กฎหมายเฉพาะการลงโทษผู้ที่ไม่ใช่พรรคพวกของตน หากเป็นพรรคพวกของตนกระทำผิดกฎหมาย ก็หาทางกลบเกลื่อนหรือปิดบังเสีย การหวังผลประโยชน์นี้อาจเป็นการได้รับประโยชน์โดยตรงในขณะนั้นเลย หรือเป็นผลประโยชน์โดยอ้อมในระยะเวลาต่อไปด้วยกรณีทำนองเดียว

กันคือผู้ที่เป็นรัฐมนตรีมีหน้าที่ต่อคนทั้งประเทศ แต่กลับใช้วิธีการต่าง ๆ ดึงงบประมาณไปยังท้องถิ่นของตน เพื่อให้เป็นฐานเสียงในการเลือกตั้งของตน ก็เรียกได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติอันเป็นพฤติกรรมที่ทุจริตต่อหน้าที่ในการเป็นรัฐมนตรี

ในความเห็นของ จรัส สุวรรณเวลา พฤติกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ ประกอบกันเป็นการปกครองที่เลวร้าย ซึ่งเกิดขึ้นได้ทั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ระดับสถาบัน และระดับบริษัท นับเป็นโรคภัยเหมือนมะเร็งที่กัดกร่อนสังคมและเศรษฐกิจให้อ่อนแอลง เมื่อเป็นมากแล้วก็ยากที่จะเยียวยารักษา การผ่าตัดแก้ไขด้วยการปฏิรูปการเมืองก็มีความจำเป็น แต่ร่างกายก็อ่อนแอเสียหายไปทุกระบบ จนทนการผ่าตัดใหญ่ได้ลำบากแถมมะเร็งก็จะไม่ยอมต่อการรักษาได้ง่ายๆ

๔. ประเด็นปัญหาคอร์รัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อนในยุครัฐบาลทักษิณ

ประเทศไทยในยุคที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เกิดปรากฏการณ์ทางการเมืองที่น่าสนใจและน่าหวาดหวั่นในขณะเดียวกัน กล่าวคือ ประชาชนไทยได้มีการแบ่งกลุ่มจัดขั้วออกเป็น ๒ ฝ่าย ที่เห็นค่อนข้างชัดเจน คือฝ่ายที่สนับสนุนนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร และอีกฝ่ายหนึ่ง ได้แก่ฝ่ายที่ไม่เอาทักษิณหรือต้องการขับไล่ทักษิณออกจากการเป็นผู้บริหารประเทศ โดยมองว่ารัฐบาลทักษิณที่จัดตั้งขึ้นได้ใช้นโยบายประชานิยม ใช้งบประมาณแผ่นดินแสวงหาการสนับสนุนทางการเมืองจากประชาชนระดับล่าง ซึ่งเป็นผู้ที่ไม่มีความรู้ หรือความรู้น้อย โดยกลุ่มต่อต้านทักษิณ มองระบอบ

การปกครองในลักษณะนี้ว่า “ระบอบทักษิณ” ฌรณค์ โชควัฒนา (อ้างถึงในวิทยากร เชียงกุล, ๒๕๔๕, หน้า ๕๓-๕๗) ซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่อยู่ในฝ่ายแนวคิดที่ต่อต้านรัฐบาลทักษิณ ได้สรุปประเด็นการคอร์รัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อนในยุครัฐบาลทักษิณ ไว้รวม ๑๔ ประการ ดังนี้

๑) นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีบางคนได้มีการเลืงกฎหมายด้วยวิธีการโอนหุ้นในบริษัทธุรกิจของตนให้ลูกและญาติก่อนเข้ารับตำแหน่ง ไม่ได้โอนให้นิติบุคคลดูแลแทน และมีส่วนเกี่ยวข้องทางอ้อมในการใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจของตนหลายทาง

๒) มีการออกกฎหมายแก้ไขสัมปทานลดค่าสัมปทาน เปลี่ยนวิธีการเก็บภาษี การยกเว้นภาษีให้กับธุรกิจของตน

๓) ร่วมลงทุนกับธุรกิจเอกชน เช่น สายการบินแอร์เอเชีย ใช้อำนาจหน้าที่และการรับรู้ข้อมูลภายในช่วยเอื้อประโยชน์ให้สายการบินแอร์เอเชียเพิ่มเส้นทางการบินได้ ทำให้สายการบินของรัฐเสียประโยชน์

๔) สนับสนุนธนาคารรัฐให้เงินกู้กับต่างประเทศเช่น พม่าเพื่อหวังผลประโยชน์การขายธุรกิจของตนในระยะยาว

๕) ใช้งบประมาณแผ่นดิน ลงทุนในโครงการที่เอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจที่ตนและพรรคพวกได้รับสัมปทาน

๖) การจัดซื้อจัดจ้างและใช้งบประมาณแผ่นดินให้กับตัวเองและพรรคพวก โดยการล็อกสเปค ให้ข้อมูลภายในที่เป็นประโยชน์ต่อพรรคพวก การจัดซื้อจัดจ้างกรณีพิเศษ เป็นต้น

๗) สร้างโครงการลงทุนขนาดใหญ่ โดย

เอื้อธุรกิจของตนและพรรคพวกมากกว่าประชาชน

๘) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรให้กับเอกชน

๙) ใช้อำนาจรัฐ อำนาจเงินและการรู้ข้อมูลข่าวสารภายในขึ้นำตลาดหลักทรัพย์สร้างผลกำไรให้กับกลุ่มตนเองและพรรคพวก

๑๐) เจริญคดลงทำสัญญาเขตการค้าเสรีแบบทวิภาคี โดยเอื้อประโยชน์ทางธุรกิจสำหรับกิจการบางกิจการซึ่งเป็นของกลุ่มพรรคพวกตน

๑๑) ช่วยธุรกิจพรรคพวกหรือที่ตนจะเข้าไปครอบงำกิจการที่เป็นลูกหนี้ที่ขาดการชำระหนี้ (NPL) ให้สามารถปรับโครงสร้างหนี้ได้

๑๒) ใช้อำนาจหน้าที่เสนอข่าว จัดรายการทางโทรทัศน์เพื่อประชาสัมพันธ์ตนเองและถอดรายการวิทยุ โทรทัศน์ที่วิพากษ์วิจารณ์ตนเอง

๑๓) แทรกแซงการดำเนินงานขององค์การอิสระ

๑๔) ขยายกิจการของครอบครัวที่ใช้สิทธิของประเทศไทยให้กับต่างชาติ เช่น ดาวเทียมโทรคมนาคม โทรทัศน์และสายการบินและหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากร

๕. สาเหตุแห่งปัญหาของการคอร์รัปชันในมุมมองนักวิชาการ

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (๒๕๔๕, หน้า ๒๖๕-๒๖๗) ได้เรียบเรียงความหมายของการคอร์รัปชันตามแนวคิดของเดวิด โรเซนบลูมและเดอโบราห์ โกลด์แมน (David Rosenbloom and Deborah Goldman) ว่าการคอร์รัปชันเป็น

การทรยศต่อความไว้วางใจสาธารณะเพราะว่าเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว คอรัปชั่นในภาครัฐมีอยู่ทั่วโลกและเป็นตัวจำกัดความสามารถของระบบบริหาร ในหลาย ประเทศคอรัปชั่นโดยวิธีคิดสินบนและใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวซึ่งเป็นแบบแผนที่ทำกันทั่วไปและเป็นที่รู้กันว่าเป็นรูปแบบหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการทำงาน

เหตุผลสำคัญที่ทำให้เกิดการคอรัปชั่นในภาครัฐ เพราะภาครัฐมีอำนาจจัดสรรสิ่งที่คนอื่นต้องการ ความต้องการได้สิ่งตอบแทนจากรัฐมีมากกว่าสิ่งที่จะให้ได้และกระบวนการตัดสินใจภาครัฐใช้เวลาสิ้นเปลืองและผลลัพธ์ที่ออกมาก็ไม่แน่นอน กระบวนการเช่นนี้ทำให้เกิดสภาพไม่สมดุลระหว่างสิ่งที่ประชาชนอยากได้ กับสิ่งที่ประชาชนได้รับจริง จึงเกิดความพยายามเร่งสิ่งที่อยากได้ หรือทำให้ผลของการตัดสินใจเป็นไปตามที่ต้องการ การเอาชนะอุปสรรคนี้ จึงต้องอาศัยอิทธิพลการเมืองและการคอรัปชั่น ซึ่งเป็นการลัดขั้นตอนและทำลายความชอบธรรมของกระบวนการที่มีอยู่ (Political Exchange)

ทุกประเทศมีการแลกเปลี่ยนทางการเมือง แต่จะมีความชอบธรรมแค่ไหน เพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปทัสถานและค่านิยมของแต่ละสังคม การแลกเปลี่ยนทางการเมือง เช่น ผู้สมัคร ส.ส. หาเสียงว่า หากเลือกเขาแล้ว เขาจะไปออกกฎหมายเพื่อลดภาษีให้ หรือผู้ขบขี้ว๊องอนไม่ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเอาผิด หรือกรณีขายเสียงเพื่อแลกกับการสนับสนุนในสภา หรือในพรรคการเมือง หรือสนับสนุนการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทุกระบบต้องมีการแลกเปลี่ยนทางการเมือง แต่ก็ไม่ใช่ว่าทุกอย่างผิดไปหมด เช่น การหาเสียงว่า

เลือกแล้วจะไปออกกฎหมายลดภาษีให้นั้น ไม่เป็นความผิดแต่การหาเสียงว่าเมื่อเลือกแล้วจะให้เงินหรือจ่ายเงินซื้อเสียงนั้นถือว่าผิด หรือ กรณีที่ข้าราชการถูกฝ่ายการเมืองให้เร่งทำงานตามนโยบายของรัฐบาลยอมถือว่าไม่ผิด แต่ถ้าถูกเร่งให้ทำงานโดยมีผลประโยชน์เป็นตัวเงินตอบแทน ก็ถือว่าเป็นการทุจริต ดังนั้น การที่จะตัดสินใจว่าการแลกเปลี่ยนใดเป็นคอรัปชั่นหรือไม่จึงเป็นเรื่องยาก เพราะขึ้นกับประเพณีการเมืองของแต่ละบริบท

ในสหรัฐอเมริกาการคอรัปชั่นเป็นเรื่องปทัสถานและค่านิยมของวัฒนธรรม ๒ แบบ คือ วัฒนธรรมนายกับลูกน้อง (Boss-Follower) หรือกลไกการเมือง (Political-Machine Based Culture) กับวัฒนธรรมพลเมืองสมัยใหม่ (Modern Civic Culture)

วัฒนธรรมนายกับลูกน้อง เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันระหว่างผู้ออกเสียงเลือกตั้งกับผู้ที่ถูกเลือกซึ่งถือเป็นนาย หรือระหว่างพรรคการเมืองที่เป็นกลไกของตัวแทนกับธุรกิจที่ให้การสนับสนุน ประชาชนออกเสียงเพื่อแลกกับงานหรือความชอบ หรือฝ่ายธุรกิจใช้เงินเพื่อแลกกับใบอนุญาตหรือการเป็นตัวแทนหรือคู่สัญญากับรัฐ การแลกเปลี่ยนตามวัฒนธรรมแบบนี้ไม่ได้มองว่าเป็นสิ่งผิดและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การทำผิดกฎระเบียบ หรือกฎหมายเล็กน้อยนั้นเป็นประโยชน์เพื่อสนับสนุนกลไกตัวแทนหรือเพื่อนฝูง ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐอาจรับของขวัญหรือสิ่งอื่นจากผู้รับบริการเพื่อเป้าประสงค์ของการสร้างความนิยม เจ้าหน้าที่รัฐถูกคาดหวังว่าเป็นกลไกหรือต้องเชื่อฟังพรรคการเมืองที่มีอำนาจ

พอถึงวันเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รัฐต้องช่วยหาเสียง โดยแลกกับเงินทองที่ได้จากรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐยังสามารถหาประโยชน์จากการเป็นคนรู้ใน (Insider Knowledge) เช่น รู้ล่วงหน้าว่าจะตัดถนนหรือสร้างถนนใหม่ที่ใด เป้าหมายของการเมืองระบบนี้ไม่ได้ต้องการทำเพื่อนโยบายหรืออุดมการณ์ใด แต่ทำเพื่อประโยชน์โดยแลกความสนับสนุนกับการจ่ายเงินให้ ซึ่งเรียกว่า “สินบนที่ซื่อสัตย์” (Honest Graft)

ส่วนวัฒนธรรมพลเมือง (Civic Culture) มีวัฒนธรรมแตกต่างจาก วัฒนธรรม นายกับลูกน้องโดยสิ้นเชิง หลักสำคัญของวัฒนธรรมพลเมือง ได้แก่ การให้ความสนใจประโยชน์ชุมชน (Community Regarding) คือมุ่งส่งเสริมผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว รัฐบาลไม่ใช่เครื่องมือหาความนิยม แต่เป็นองค์การที่สร้างสวัสดิการให้ชุมชน รัฐบาลไม่ได้เป็นนายหรือผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลแต่มีบทบาทตามรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าการให้เงินเพื่อแลกกับการเป็นตัวแทนหรือคู่สัญญา นั้นเป็นการคอร์รัปชัน วัฒนธรรมพลเมืองไม่เอาเรื่องส่วนตัวมาเกี่ยวข้องกับการจัดสรรผลประโยชน์และความสนใจในชุมชน เช่น เลือกช่วยคนเสียเปรียบในชุมชน โดยจ้างผู้มีความสามารถต่ำที่สุด เจ้าหน้าที่รัฐถูกห้ามไม่ให้ใช้ข้อมูลวงใน เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ถูกห้ามไม่ให้เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหาเสียง การนำระเบียบไปใช้ต้องไม่ยึดตัวบุคคลและเป็นกลาง การรับสินบนเป็นสิ่งที่ไม่ได้อย่างเคร่งครัดแม้แต่การเสนอให้ก็ถือว่าเป็นความผิดแล้ว

ปัญหาการคอร์รัปชันเกิดขึ้นจากปทัสถาน

๒ ประการที่แตกต่างกันข้างต้น แต่แนวโน้มที่ผ่านมาปทัสถานนายกับลูกน้องลดลงเรื่อยๆ กลับกลายเป็นกลุ่มส่วนน้อยและปัจจุบันก็อ่อนแอลงมากกว่าศตวรรษก่อน แต่แนวคิดบางส่วนก็ยังคงมีอยู่ในทางการเมือง บางตำแหน่งยังคงจัดสรรโดยอาศัยความเป็นพรรคพวกเป็นหลักยังมีการให้สิ่งของงูใจในการลงคะแนน แต่ทำโดยโครงการเอาใจที่ใช้งบประมาณจากรัฐ

ซึ่งมุ่งได้เสียงสนับสนุนจากชุมชนหรือรัฐทั้งหมดมากกว่าผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลอย่างเดียว ส่วนการแจกจ่ายสิ่งของจากรัฐบาลได้รับแรงกดดันทางการเมืองเพื่อกระจายไปทั่วทุกพื้นที่ที่ปทัสถานของวัฒนธรรมพลเมืองเผยแพร่ไปทั่ว การเล่นพรรคเล่นพวกนั้นเป็นที่ถูกเหยียดหยาม และกล่าวหาว่าเป็นการกระทำที่ผิดแผกไปจากหลักประโยชน์ของชุมชนและหลักความไม่ลำเอียง วัฒนธรรมพลเมืองพยายามออกกฎหมายเพื่อหาทางลดอิทธิพลจากการเมือง เช่น การออกกฎหมายจัดตั้งระบบคุณธรรมและกำหนดให้ข้าราชการวางตัวเป็นกลางเป็นต้น

ข้าราชการมีส่วนจัดสรรประโยชน์สาธารณะ จึงอาจถูกดึงหรือดันไปในทิศทางตรงข้ามกันระหว่างวัฒนธรรมนายกับลูกน้อง กับวัฒนธรรมพลเมือง เห็นได้จากผู้บริหารภาครัฐบางคนลำบากใจว่าจะตอบสนองต่อฐานเสียงการเลือกตั้งของตนหรือประโยชน์ของชุมชน แต่ในความเป็นจริงข้าราชการสมัยใหม่มักยึดวัฒนธรรมพลเมือง ซึ่งแตกต่างระหว่างวัฒนธรรมนายกับลูกน้อง วัฒนธรรมพลเมืองในบางครั้งจึงแสดงออกมาในรูปของกฎหมายเช่น กฎหมายผลประโยชน์ทับซ้อน การห้ามข้าราชการลาออกไปทำงาน

เอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ผู้บริหารภาครัฐจึงอยู่ได้มาตรฐานที่เคร่งครัดซึ่งต้องการจัดสิ่งที่ไม่เหมาะสมออกไป

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยเกิดมาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองที่มีลักษณะผูกขาดอำนาจอยู่ในมือคนกลุ่มน้อยที่มีทั้งทุน ความรู้ อำนาจทางการเมืองอำนาจในการครอบงำข้อมูลข่าวสาร ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ยากจน การศึกษาต่ำ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่ำ จึงอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย มีการรวมตัวกันน้อย รวมทั้งประเทศไทยมีวัฒนธรรมแบบเล่นพรรคเล่นพวกเป็นผู้ชอบอยู่ได้ความอุปถัมภ์หวังพึ่งพาคนรวยกว่าและมีอำนาจมากกว่าให้มาช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นเรื่อง ๆ ให้กับตนได้มากกว่าเรื่องจะเข้าใจสิทธิหน้าที่ของพลเมืองและความเป็นธรรมในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การแสวงหาผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจหากรู้จักแบ่งให้กับผู้อยู่ในอุปถัมภ์ด้วยมักถูกถือว่าเป็นเรื่องปกติ จากการสำรวจทัศนคติของประชาชน โดยสถาบันพระปกเกล้า เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๘ พบว่า คนไทยมีความอดทนต่อการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้นกว่าปี ๒๕๔๔ โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ มีประชาชนที่ตอบแบบสอบถามร้อยละ ๓๒.๘ ตอบว่าสามารถทนต่อปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลได้ โดยอ้างว่าเพื่อให้งานลุล่วงต่อไป

๖. แนวทางในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

ในการแก้ไขปัญหา นอรรธธรรมาภิบาลจึงมีคำกล่าวว่า หัวกระดิก หางจึงส่าย หาก

รัฐมนตรีเป็นผู้ซื่อตรงสุจริต ไม่หาผลประโยชน์เข้าสู่ตนเอง พรรคพวกและพรรคการเมืองของตนเองแล้ว การแก้ปัญหา นอรรธธรรมาภิบาลในระบบราชการจึงจะพอมีทางเห็นผลได้ แต่ถ้ารัฐมนตรีเป็นผู้ทุจริตเสียเองแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะแก้ปัญหา หากมีการตรวจสอบฟ้องร้องกันขึ้นจนปรากฏแก่สาธารณะ ผู้รับผิดชอบก็จะเข้าราชการระดับต่าง ๆ ที่เป็นแพะ จะเอาผิดผู้อยู่ระดับสูงได้เพียงใดก็อยู่ที่อำนาจและอิทธิพล ในกรณีนั้น ๆ ย่อมเป็นการยากที่จะสอบสวนหาหลักฐานเอาผิดไปถึงนักการเมือง สภาพการ นอรรธธรรมาภิบาลและการเอาพรรคพวกเข้าสวมตำแหน่งต่าง ๆ จึงสวมกันเข้าต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ของความเลวร้าย

ดังนั้น การที่จะแก้ไข ปัญหา การคอร์รัปชัน ได้นั้นต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญ ๒ ส่วน คือ

ประการแรกคือการสร้างค่านิยมความมีจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ซึ่งอยู่ในระดับปัจเจกบุคคล และประการที่สอง คือ การส่งเสริมแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลให้เป็นที่ยอมรับในทุกภาคส่วนของสังคม เป็นกฎเกณฑ์กติกาของสังคมในการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กล่าวอีกนัยหนึ่ง การแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ต้องเน้นทั้งในเรื่องส่วนตัวและส่วนรวม โดยเริ่มจากส่วนตน ได้แก่เจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ ตั้งแต่นายกรัฐมนตรีจนถึงนักการเมืองท้องถิ่น นอกจากจะไม่ทำการคอร์รัปชัน หรือหาประโยชน์อันมิพึงได้จากตำแหน่งหน้าที่แล้ว ยังต้องมีจิตที่เกลียดคอร์รัปชันเหมือนกับโรคภัย ซึ่งจะมีผลต่อตัวเอง และเป็นตัวอย่างของสังคม ตั้งแต่ระดับครอบครัว

ชุมชนสังคม และประเทศชาติ เพราะมีงานวิจัย และข้อเท็จจริงออกมาว่า การที่ถูก ๆ รู้สึกเฉย ๆ และรู้สึกว่าไม่ผิดที่ทำการคอร์รัปชันเพราะได้เห็น ตัวอย่างของพ่อแม่ ขณะเดียวกัน เรื่องของส่วนรวม ยิ่งมีความจำเป็นเพราะทำให้เกิดสภาพที่ดี ควรทำหรือสภาพแวดล้อมที่ไม่ดี ไม่ควรทำเพราะ เป็นภาพสะท้อนที่เห็นได้ชัดเจนที่จะเป็นข้ออ้าง หรือบรรทัดฐานของสังคม เพราะสภาพสังคม ปัจจุบัน การที่คนมีความรู้สึกเฉย ๆ กับการ คอร์รัปชัน ดิดินบน เพราะผู้นำทางการเมือง และสังคมในระดับต่าง ๆ เป็นตัวอย่างไม่ดีในการ คอร์รัปชัน ดังประโยคที่ว่า “คอร์รัปชันทำได้ แต่ ขอให้ผลงานออกมาดี” ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะขอ นำเสนอการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ใน ๒ ระดับ ดังที่กล่าวมา

๖.๑ การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันโดย มุ่งเปลี่ยนแปลงค่านิยมในระดับปัจเจกบุคคล

ประเวศ วะสี (๒๕๔๖, หน้า ๒๑) ได้ อธิบายไว้ในหนังสือ ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชัน ในสังคมไทย เกี่ยวกับการปฏิรูปสังคมที่เน้น ๗ เรื่อง โดยเรื่องแรก คือการสร้างคุณค่าและ จิตสำนึกใหม่ คุณค่าและจิตสำนึกเป็นแกนหรือ จิตวิญญาณของสังคม คน องค์การ หรือสังคมที่ไม่ มีคุณค่าและจิตสำนึกย่อมไม่มีความหมายและขาด พลังสร้างสรรค์ คุณค่าและจิตสำนึกจะส่งให้การ พัฒนาอย่างอื่นได้ผล และการพัฒนาทุกอย่างต้อง มุ่งสร้างคุณค่าและจิตสำนึก

การสร้างคุณค่าและจิตสำนึกใหม่ไม่ได้ หมายความว่าให้ทิ้งของดี ๆ ที่มีมาแต่เก่าก่อน อะไรดีเราควรอนุรักษ์และสร้างเสริมเพิ่มพูน แต่ เราต้องสร้างคุณค่าและจิตสำนึกในการอยู่ร่วมกัน

ในสังคมใหญ่ ที่เชื่อมโยงสลับซับซ้อน เคลื่อน ไหวเปลี่ยนแปลงโดยรวดเร็วและวิกฤติได้ง่ายด้วย การกระทำของคนใดคนเดียว ทั้งในประเทศและ ต่างประเทศ

เราจะต้องสร้างความเข้าใจและจิตสำนึก ของความเป็นมนุษย์ทั้งของตนเองและผู้อื่น รวม ถึงสิทธิมนุษยชน การจัดระบบการอยู่ร่วมกันใน สังคมที่เปลี่ยนไป โดยเบื้องลึกที่สุดของแต่ละ คนนั้นมีพัฒนาการทางจิตวิญญาณที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งจะยังให้เกิดคุณภาพของ สรรพสิ่ง

ในที่นี้ ผู้เขียนเห็นว่า สิ่งสำคัญที่สังคม กำลังมองหาได้แก่เรื่องจริยธรรมของคนในสังคม จริยธรรม หมายถึง ความดีงาม (Virtue) ซึ่งตรงกับ คำภาษาอังกฤษว่า Ethics ซึ่งเดิมหมายถึงประเพณี (Customs) ธรรมเนียมปฏิบัติ และต่อมาได้กลายเป็นศีลธรรม ซึ่งตรงกับภาษาละตินว่า “Mores” แปลเป็นไทยหมายถึง จารีตประเพณี ส่วน จรรยาบรรณ หมายถึง กฎเกณฑ์แห่งความดีที่ สมาชิกของสังคมพึงปฏิบัติซึ่งเกิดขึ้นเมื่อสมาชิก ส่วนใหญ่ในสังคมนั้นเห็นว่าพฤติกรรมที่ดีงาม นั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดอย่างเป็นทางการเพื่อ สมาชิกทุกคนจะได้ถือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เป็น ทางการ เพราะสมาชิกแต่ละคนมิได้ผ่านกระบวนการ จัดเกลาทางสังคมมาเหมือน ๆ กัน ย่อมมีความ แตกต่างกันทางค่านิยม ทักษะคติ และพฤติกรรม การหมั่นศึกษาอบรมทางจริยธรรมย่อมส่งผลให้ คนในสังคมมีความรู้สึกด้านสิ่งที่สมควรทำ หรือ ไม่สมควรทำ รู้ผิดชอบชั่วดี ลดละความเห็นแก่ตัว และยกระดับความเป็นคนดีของสังคม

ในแวดวงวิชาชีพ การที่จะให้สมาชิกใหม่

และสมาชิกเก่าได้รับรู้ จริยธรรมร่วมกันเพื่อเกียรติยศ ศักดิ์ศรี ของวงการวิชาชีพ และเพื่อป้องกันการเสียหายที่เกิดขึ้นจากการประพฤติมิชอบของสมาชิกและความคุ้มครองประพฤติดังกล่าวของสมาชิกให้อยู่ในแนวทางที่เหมาะสม ก็ได้มีการบัญญัติ หรือออกข้อบังคับของวิชาชีพ เรียกว่า “จรรยาบรรณ” (Professional Ethics) หรือ Ethical ซึ่งได้แก่ รูปแบบหนึ่งของจริยธรรมในวงการวิชาชีพ เป็นข้อกำหนดคกฏเกณฑ์ให้ผู้ประกอบวิชาชีพยึดถือปฏิบัติมีการบังคับในระดับ “พึง” คือ พึงทำอย่างนั้น พึงทำอย่างนี้ ไม่ใช่เป็นการบังคับโดยเด็ดขาดแต่ผลสัมฤทธิ์หรือเป้าหมายของจรรยาบรรณและศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อคนและเพื่องานอาชีพนั้น

ในแต่ละวิชาชีพจึงได้กำหนดจรรยาบรรณมากำหนดบทบาทหน้าที่ และพฤติกรรมของสมาชิกในวงการวิชาชีพ ตัวอย่างเช่น จรรยาบรรณครู จรรยาบรรณวิชาชีพการพยาบาล จรรยาบรรณวิชาชีพเภสัชกรรม จรรยาบรรณวิชาชีพทันตกรรม เป็นต้น สำหรับความหมายของวิชาชีพแตกต่างจากอาชีพทั่วไป กล่าวคือหมายถึง อาชีพที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า Profession ซึ่งจากพจนานุกรมหลายฉบับจะมีความหมายใกล้เคียงกัน กล่าวคือ อาชีพหรืองานที่ต้องอาศัยวิชาความรู้ที่มีความก้าวหน้าหรือความชำนาญใน

ระดับสูง รวมทั้งการฝึกฝนที่มีความเฉพาะเจาะจง มีผู้ให้ความหมายของวิชาชีพเพิ่มเติมว่า วิชาชีพมีความหมายอยู่ในตัวว่าต้องใช้วิชาชีพเพื่อเลี้ยงชีพ

ดังนั้น จรรยาบรรณวิชาชีพ จึงหมายถึง ประมวลความประพฤติ ข้อบังคับ มรรยาท ที่ผู้ประกอบวิชาชีพแต่ละอย่างกำหนดขึ้นเพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณ ชื่อเสียง ฐานะของสมาชิก ความดีงาม รวมทั้งก่อให้เกิดความสงบสุขและความเจริญในตัวคน วิชาชีพ และสังคม

ข้อบังคับของข้าราชการพลเรือน ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๓๗ ได้มีการกำหนดจรรยาบรรณต่อตนเอง และจรรยาบรรณต่อหน่วยงาน ซึ่งล้วนมุ่งหมายให้ข้าราชการพลเรือนพึงเป็นผู้มีศีลธรรมอันดี และประพฤติตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์และไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ในกรณีที่วิชาชีพใดมีจรรยาบรรณวิชาชีพกำหนดไว้ ก็พึงปฏิบัติตามจรรยาวิชาชีพนั้นด้วย นอกจากนี้ ข้าราชการพลเรือนพึงมีทัศนคติที่ดี และพัฒนาตนเองให้มีคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ และทักษะในการทำงาน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลยิ่งขึ้น

* ผู้สนใจอาจศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก วริยา ชินวรรณ (บรรณาธิการ) (๒๕๕๖). จริยธรรมในวิชาชีพ และ กุหลาบ รัตนดิษฐ์ธรรม (๒๕๕๖). การศึกษาวิเคราะห์ สังเคราะห์ ภาพรวมจรรยาบรรณวิชาชีพในประเทศไทย ในรายการ อ้างอิงท้ายบท

๖.๒ การแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันโดยใช้หลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล แปลจากภาษาอังกฤษว่า Good Governance เป็นศัพท์ใหม่ในวงการวิชาการที่ใช้กันมาหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผู้ให้คำนิยามความหมายของ Good Governance เป็นศัพท์ใหม่ในวงการวิชาการที่ใช้กันมาหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผู้ให้คำนิยามความหมายของ Good Governance ไว้หลายประการ เช่นวิธีการปกครองที่ดี การบริหารจัดการที่ดี สุประศาสนการ ธรรมรัฐและธรรมราชูร์ ธรรมาภิบาล หรือบรรษัทภิบาล เป็นต้น บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (๒๕๕๕) ได้กล่าวไว้ในคำนิยามของหนังสือแปลชื่อ **ธรรมาภิบาล : การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม** ว่า ชีรยุทธ บุญมี ได้บัญญัติคำว่า “ธรรมรัฐ” ซึ่งแพร่หลายอยู่ในช่วงต้นก่อนที่ราชบัณฑิตยสถานจะบัญญัติศัพท์นี้ขึ้นใหม่ให้เรียกว่า “วิธีการปกครองที่ดี” ซึ่งก็ไม่นิยมแพร่หลายเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ประกาศใช้ในเรื่องนี้ ยังหันไปใช้คำว่า “วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” แต่คำหลังก็ไม่ติดปากวงการวิชาการอีกเช่นกัน คำที่ดูเหมือนจะใช้แพร่หลายในเวลานี้ คือ “ธรรมาภิบาล”

โดยสาระ ธรรมาภิบาลคือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้เพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นทุกภาคของสังคม อุดม มุ่งเกษม (๒๕๕๕) ได้กล่าวว่า จำเป็นต้องร่วมดำเนินการ

อย่างต่อเนื่อง ทั้งในระยะเฉพาหน้า ระยะปานกลาง และระยะยาว โดยต้องมีการปฏิรูป ๓ ส่วน โดย ๑) ภาครัฐจะต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของภาครัฐให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมให้โปร่งใส เชื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถภาพสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ถือประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงาน ๒) ภาคเอกชนต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้ภาคธุรกิจมีกติกากิจการงานที่โปร่งใสรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น เชื่อตรงเป็นธรรมต่อลูกค้า มีมาตรฐานในการให้บริการ และสามารถทำงานกับภาครัฐและภาคประชาชนอย่างราบรื่น ไว้วางใจกัน และ ๓) ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาคมในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพมีความรู้ความเข้าใจในหลักการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (สัมฤทธิ์ ชัยสมศักดิ์, ๒๕๕๕, หน้า ๒๕๕-๒๕๗)

ในบทความเรื่อง “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี : แนวคิดและประสบการณ์ในภาคราชการไทย” อรพินท์ สฟโชคชัย (๒๕๕๗) ได้นำกรอบความคิดและคำนิยามความหมายของธรรมาภิบาลในความหมายสากล ไปสู่ข้อสรุปในการจัดองค์ประกอบและคุณลักษณะในเชิงการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ๖ ประการ คือ ๑) การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation)

๒) ความสุจริตโปร่งใส (Honesty and Transparency) ๓) พันธะความพร้อมรับผิดชอบ ต่อสังคมและส่วนรวม (Accountability) ๔) ความชอบธรรมของกลไกทางการเมือง (Political Legitimacy) ๕) กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและ ความชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability) และ ๖) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) และได้นำเสนอการบูรณาการ ธรรมนูญภาคราชการ โดยกล่าวว่าในระยะ แรกคณะรัฐมนตรีได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้ว่าข้าราชการหลาย ส่วนเริ่มเข้าใจและคุ้นเคยกับหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีขึ้นบ้างแล้วแต่ผลในทางปฏิบัติที่เป็น รูปธรรมก็ยังอยู่ในวงจำกัด ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้ยกเลิกระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเสีย และได้นำหลัก การต่าง ๆ ของธรรมนูญไปบรรจุไว้ในมาตรา ๓/๑ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และได้มีการจัด ทำเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธี การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งได้ ประกาศใช้ในเวลาต่อมา

โดยสรุปแล้วความพยายามสร้างธรรมนูญ ในภาคราชการของไทย คือการกำหนดให้ส่วน ราชการต่างๆ ต้องปรับปรุงวิธีการบริหารราชการ และการให้บริการสาธารณะเป็นไปตามหลักการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งมีเป้าหมายหลักเพื่อให้ส่วนราชการพัฒนาระบบ รูปแบบ กระบวน การบริหารงานและการให้บริการสาธารณะให้มี

มาตรฐานเท่าเทียมสากลและมีคุณภาพสูงขึ้น

๓. สรุป

การทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งมีความหมาย เดียวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรืออาจเรียกง่าย ๆ ว่า คอร์รัปชัน นับเป็นปัญหาสังคมที่น่าหนักใจ มากที่สุดเรื่องหนึ่งของประเทศไทยเพราะยากแก่ การป้องกันและปราบปรามเนื่องจากหาข้อมูลที่จะ แท้จริงได้ค่อนข้างยาก เราอาจพบด้วยตนเองใน บางเรื่องและหลาย ๆ เรื่องก็มีการรายงานข่าวทาง สื่อมวลชน ความเสียหายโดยรวมที่เกิดขึ้นทั่ว ประเทศมีจำนวนแท้จริงเท่าไรย่อมไม่มีทางรู้ได้ อย่างถูกต้อง ผู้ห่วงใยในอนาคตของประเทศเป็น จำนวนมากต่างก็ตระหนักว่าเป็นปัญหาที่ใหญ่ หลวมมาก เปรียบเทียบเหมือนมะเร็งร้ายที่กำลัง ขยายตัวแผ่ซ่านเข้าไปในร่างกายของผู้ป่วย หาก จะรักษาชีวิตไว้จะต้องใช้วิธีการรักษาที่ตรงจุด รวดเร็วและรุนแรง หลายคนที่มีมองโลกในแง่ร้าย อาจคิดว่าคงไม่มีทางที่จะปราบคอร์รัปชันใน ประเทศไทยให้หมดสิ้นไปได้ เพราะคอร์รัปชัน ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมไทยไปแล้ว (ปกรณ์ มณีปกรณ์, ๒๕๔๘)

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งต่อมาได้ ครอบคลุมถึงเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ทำให้เกิด ความเสียหายทั้งต่อเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และ วัฒนธรรมอย่างรุนแรง คือ ทำให้มีการเร่งรัดใช้ จ่ายทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณสมบัติ งบประมาณ ฯลฯ เพื่อผลประโยชน์ระยะสั้นของ นักการเมืองและพรรคพวกซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อย มากไปกว่าผลประโยชน์ระยะยาวของประชาชน ส่วนใหญ่ การเร่งรัดทำลายทรัพยากรเพื่อผลิต

สินค้าและบริการแสวงหาผลกำไรสูงสุดของเอกชน ทำให้เกิดการทำลายสภาพแวดล้อม การขาดสมดุลในระบบนิเวศ การขาดสมดุลระหว่างเมืองกับชนบท การกระจายรายได้และทรัพย์สินที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาความยากจน และปัญหาทางสังคมและวัฒนธรรมอื่นๆ เช่น ค่านิยมที่เห็นแก่เงิน เห็นแก่การบริโภค และเห็นแก่ตัว เป็นต้น (วิทยากร เชียงกูล, ๒๕๔๕, หน้า ๓๔-๓๕)

ผู้เขียนได้แจกแจงประเภทต่าง ๆ ของการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งจะเห็นได้ว่า การคอร์รัปชันได้มีการพัฒนาให้มีกรรมวิธีที่สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น การทุจริตคอร์รัปชันในหลายกรณี ผู้ทุจริตคอร์รัปชันอาจจะใช้วิธีการโกงหลายรูปแบบไปพร้อม ๆ กัน และการคอร์รัปชันในรูปแบบหนึ่งมักส่งผลให้เกิดการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องเนื่องเป็นกระบวนการ เปรียบเสมือนมะเร็งร้ายที่มีการแพร่ขยายตัวอย่างรวดเร็วในร่างกายคนไข้

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สังคมส่วนรวมยังทำความเข้าใจได้ยาก คือ การที่จะพิจารณาว่าการกระทำใดที่ถือว่าการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ เนื่องจากพัฒนาการของการคอร์รัปชัน ได้ครอบคลุมเกี่ยวข้องกับเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน ดังนั้น การพิจารณาว่าการกระทำใดจะเป็นการคอร์รัปชันหรือไม่ จึงมีรากฐานมาจากค่านิยม บรรทัดฐาน และวัฒนธรรมของสังคมในแต่ละช่วงเวลา จนทำให้รู้สึกเหมือน

กับว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องธรรมดาในสังคมไทยเนื่องจากวัฒนธรรมของสังคมไทยเป็นเรื่องนายกับบ่าว ผู้ให้การอุปการะกับผู้รับการอุปการะ แต่นักวิชาการเชื่อว่า ในความเป็นจริงแล้ว การทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องของการจัดการทางสังคมที่คนในสังคมต่าง ๆ สามารถแก้ไข ป้องกันและปราบปรามได้ ในปัจจุบัน หลายประเทศแก้ไขปัญหานี้ได้ ประเทศไทยก็มีหนทางแก้ไขได้ ถ้าประชาชนตระหนักถึงปัญหาที่ว่า การที่นักการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐคอร์รัปชัน ทำให้ประเทศชาติเสียหายได้มากเพียงใด และประชาชนกล้าลุกขึ้นมาร่วมมือกันป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันและปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างจริงจัง (วิทยากร เชียงกูล, ๒๕๔๕, หน้า ๑๗๘)

บทความนี้ผู้เขียนได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันใน ๒ ระดับ คือระดับปัจเจกบุคคล คือการสร้างภูมิคุ้มกันทางด้านจริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ และระดับสังคมได้แก่ การประยุกต์ใช้แนวคิดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งแนวคิดต่างๆ ที่กล่าวล้วนปรากฏหรือมีอยู่ในสังคมไทยแล้วทั้งสิ้น ขึ้นอยู่กับว่าทุกฝ่ายต้องร่วมดำเนินการอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ตั้งแต่ระดับครอบครัว โรงเรียน องค์การ ประชาคม และสังคมภาพรวม เพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม

.....

รายการอ้างอิง

- กลุ่มนักวิชาการภาษาไทย. (๒๕๕๕). ภาษาไทยตามประมวลรัษฎากร ๒๕๕๕. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์, เรือนแก้วการพิมพ์
- กุหลาบ รัตนสังธรรม และคณะ. (๒๕๕๖). การศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ ภาพรวมจรรยาบรรณวิชาชีพในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.
- จรัส สุวรรณเวลา. (๒๕๕๖). จุดบอดบนทางสู่ธรรมาภิบาล : บทบาทของบอร์ดองค์การมหาชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยวัฒน์ สุรวิชัย. (๒๕๕๖). ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจิตรทัศน์.
- ธรรมเกียรติ กันธรี. (๒๕๕๖). ปุ่มหลังการกินสินบนกับสังคมไทย. ใน ชัยวัฒน์ สุรวิชัย, (บรรณาธิการ). ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจิตรทัศน์.
- นวนน้อย ตรีรัตน์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ. (๒๕๕๕). การต่อต้านทุจริตยาภาคประชาชน. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง.
- ปกรณ์ มณีปกรณ์. (๒๕๕๕). ปัญหาสังคมไทย. ใน สัมฤทธิ์ ศสสมศักดิ์ และ เอกวิทย์ มณีธร, (บรรณาธิการ). มุมมองสังคมไทยแบบบูรณาการ. กรุงเทพฯ: เวสต์เทรค ประเทศไทย.
- ประเวศ วะสี. (๒๕๕๖). ระเบียบวาระแห่งชาติปฏิรูปสังคมไทย. ใน ชัยวัฒน์ สุรวิชัย, (บรรณาธิการ). ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจิตรทัศน์.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (๒๕๕๖). คอร์รัปชันสองรูปแบบ. ใน ชัยวัฒน์ สุรวิชัย (บรรณาธิการ). ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจิตรทัศน์.
- เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. (๒๕๕๕). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์บพิธ การพิมพ์.
- วริยา ชินวรรณ. (บรรณาธิการ). (๒๕๕๖). จริยธรรมในวิชาชีพ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.
- วิภาดา อังสุมาลิน. (๒๕๕๖). จริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการ. ใน วริยา ชินวรรณ, (บรรณาธิการ). จริยธรรมในวิชาชีพ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.
- วิทยากร เชียงกุล. (๒๕๕๕). แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- สัมฤทธิ์ ศสสมศักดิ์. (๒๕๕๕). รัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและทฤษฎี. กรุงเทพฯ: ธรรมกมลการพิมพ์.
- อรพินท์ สฟโชคชัย. (๒๕๕๖). การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี : แนวคิดและประสบการณ์ในภาคราชการไทย. ใน คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. การเมืองการบริหารของไทยในยุคโลกาภิวัตน์ : การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๕๖). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

- อุดม มุ่งเกษม. (๒๕๕๕). *Governance* กับการพัฒนาข้าราชการ. กรุงเทพฯ: โอเดียนสแควร์.
- เอเจอร์, แซม. (๒๕๕๕). *ธรรมาภิบาล : การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม* (ไชยวัฒน์ คำชู
และคณะ, แปลและเรียบเรียง). กรุงเทพฯ: น้ำฝน.
-

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University