

การทุจริตคอร์รัปชันกับสังคมไทย: ทบทวนเพื่อหาทางออกที่ยั่งยืน Corruption in Thai Society: A Review for Sustainable Solutions

อติรุจ ดือเระ¹
Atirut Duereh¹

บทคัดย่อ

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ก่อผลในลักษณะโดมิโน คือ กระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม ตั้งแต่ระดับประเทศ องค์กร ชุมชน ครัวเรือน และปัจเจกบุคคล ในการประชุมขององค์การสหประชาชาติ ครั้งที่ 11 จึงกำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันเป็นหนึ่งในอาชญากรรมที่ประชาคมโลกต้องให้ความร่วมมือกันปราบปราม สำหรับสังคมไทยสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันนั้นว่ามีความรุนแรงมาอย่างต่อเนื่อง มีพัฒนาการจากเดิมที่เป็นเพียงเฉพาะการทุจริตทางตรงอย่างการรับสินบนมาเป็นการทุจริตในเชิงนโยบายที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีความพยายามจากภาครัฐอย่างต่อเนื่องในการแก้ปัญหาดังกล่าว ทั้งใช้แนวทางเชิงนโยบาย สถาบัน และกฎหมาย ทว่าก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างยั่งยืน

บทความนี้ได้ทำการศึกษาเอกสาร ได้แก่ งานวิจัย บทความวิชาการ นโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล กฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริต และดัชนีชี้วัดการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ผลการศึกษาพบว่า 1) สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในไทยยังคงอยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วง กล่าวคือเมื่อพิจารณาจากดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยย้อนหลังตั้งแต่ปี 2559 -2563 มีค่าคะแนนที่ต่ำกว่าร้อยละ 50 มาโดยตลอด และพิจารณาจากการกล่าวหา ร้องเรียน การทุจริตมายังสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ในปี 2563 ปรากฏว่ามีมากถึง 9,130 เรื่อง 2) แนวทางการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ดำเนินมาตั้งแต่อดีต ยังไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน เนื่องจากโดยส่วนมากยังเป็นแนวทางที่แก้ปัญหาจากส่วนบนลงสู่ส่วนล่าง กล่าวคือ ประชาชนยังไม่สามารถเข้าสู่การเป็นส่วนหนึ่งของพลวัตของกระบวนการการแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ ในขั้นของการปลูกฝังจึงจำเป็นต้องปรับปรุงเนื้อหา และช่องทางที่เป็นรูปธรรมซึ่งประชาชนเข้าถึงได้มากขึ้น ในขั้นของการป้องกันจำเป็นต้องปรับปรุงระบบด้วยการสร้างความเข้มแข็งแก่สถาบันที่เกี่ยวข้องและเปิดช่องให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้มากที่สุด ส่วนในขั้นของการเปลี่ยนแปลงนั้น จำเป็นต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในหมู่ประชาชน จากเดิมที่ยึดติดกับการเพิกเฉยไปสู่วัฒนธรรมการตื่นตัวให้มากขึ้น

¹ นักศึกษา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อีเมล: atirut504@gmail.com

¹ Student, Faculty Political Science Thammasat University, E-mail: atirut504@gmail.com

คำสำคัญ: การทุจริต สังคมไทย ทางออกที่ยั่งยืน

Abstract

Corruption is considered a problem that caused a domino effect which impacts every aspects of our society in every scale, from the country, companies, communities, families, and individuals. At the 11th United Nations Conference, the UN declared corruption is one among other crimes that every government must fight against it. In Thai society, corruption situation has been considered critical continually, shifting from direct corruption like bribery to policy corruption which is more complicated. In the past, there were many public sectors' attempts to solve the problem by issuing domesticated policies, establishing of institutions, and enacting legislations but had not yet overcome the corruption which such a sustainable solutions.

This article examined the studies, the academic publications, the Government's strategies and policies, any laws related to the corruption issue, and Corruption Perceptions Index of Thailand published by Transparency International. The study found that 1) Thailand's corruption situation is still in a concerned level as the CPI scores from 2015 to 2020 shown its point is always below 50, as well as the submitted allegations and complaints of 9,130 to the Office of the National Anti-Corruption Commission in 2020. 2) Previous guidelines used in fight against corruption were not sustainable because those policies were distributed from top to down. It can be said that people could not fully get involve to taking part of the problem solving procedure.

Therefore, in cultivation process, the contents and channels should be more subjective and accessible to people in the country. Moreover, in the prevention procedure, the system needs to be improved by enhancing and strengthening relevant institutions, and people can participate in monitoring at ease. Lastly, in transition process, it is necessary to urge the population norm as an ignorant lifestyle to be an active one.

Keywords: Corruption, Thai society, Sustainable Solutions

1. บทนำ

การทุจริตเป็นปัญหาเรื้อรังคล้ายกับรากแก้วที่ยังคงลงไปทั่วสังคมไทย ก่อผลกระทบมากมายต่อการพัฒนาประเทศทั้งในแง่สังคม เศรษฐกิจ และเป็นสาเหตุหนึ่งของความเหลื่อมล้ำที่กดทับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้แย่ลง เพราะงบประมาณของแผ่นดินที่ถูกจัดสรรเพื่อโครงการหรือกิจกรรมพัฒนาสังคมส่วนรวมต่าง ๆ ถูกใช้ไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถือครองอำนาจ

มากกว่า ดังจะเห็นความเสียหายจากกรณีตัวอย่างคดีทุจริตที่มีค่าพิพาทภาษีถึงที่สุด อาทิ คดีทุจริตราคากลางยา กระทรวงสาธารณสุขที่ทำให้ประเทศสูญเสียเงินมากกว่า 181 ล้านบาท หรือในคดีทุจริตโครงการจัดการน้ำเสีย อำเภอลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ ที่ประเทศต้องสูญเสียเงินจำนวน 23,701 ล้านบาท เพื่อนำไปสร้างโรงบำบัดน้ำเสียจนก่อให้เกิดปัญหาต่อชาวบ้านในพื้นที่ (งานพรรณ เวชชาชีวะ, 2558, หน้า 18) และหากพิจารณาเรื่องร้องเรียนการทุจริตที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับผิดชอบดำเนินการเองในปี 2563 จำนวน 2,824 เรื่อง พบว่า วงงบประมาณโครงการและจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามคำกล่าวหา มีมูลค่ารวมถึง 90,716,049,894 บาท (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2564)

ดังกล่าวข้างต้น สะท้อนว่าการทุจริตเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายอย่างมากต่อประเทศชาติ และไม่อาจปล่อยปละละเลยให้ดำรงอยู่ในสังคมได้ แต่เมื่อปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเรื้อรังที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมของผู้คน การแก้ไขให้สำเร็จได้จึงต้องยอมรับว่าเป็นเรื่องที่ไม่ใช่จะใช้งบประมาณแก้ไขได้เหมือนแก้ปัญหาถนนดินลูกรัง หรือใช้เวลาเพียงสั้น ๆ เหมือนแก้โจทย์ในเกมมือถือที่ผ่านมามีความพยายามทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมซึ่งผนึกกำลังร่วมด้วยช่วยแก้ตามแนวทางและความถนัดของตน แต่ก็ยังคงไม่ยั่งยืน

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยของการทุจริตคอร์รัปชัน ทบทวนและเสนอแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการวิเคราะห์ผ่านกรอบทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริตคอร์รัปชัน (Fraud Triangle Theory) ของ Cressey (1970) โดยพบว่าสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยเกิดจากปัจจัยสามประการ คือ แรงจูงใจหรือแรงกดดัน โอกาสในการทุจริต และการมีข้ออ้าง ข้อเสนอลึงแนวทางเพื่อแก้ปัญหาการทุจริตที่ยั่งยืน ในบทความนี้จึงยึดโยงอยู่กับปัจจัยทั้งสามเป็นสำคัญ

2. ความเข้าใจว่าด้วยคำว่า “ทุจริตคอร์รัปชัน”

การทุจริตคอร์รัปชันมีนิยามที่สามารถทำความเข้าใจได้ใน 2 บริบท หนึ่งคือ ในบริบทสากล โดยพิจารณาความหมายที่ระบุไว้ใน Black Law Dictionary คอร์รัปชัน หมายถึง การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อโกงโดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่สิทธิของผู้อื่น ขณะที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ให้ความหมายทุจริตคอร์รัปชันว่าหมายถึงการใช้อำนาจที่ได้รับมอบไว้วางใจในทางที่ผิด (Abuse of Entrusted Power) เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งครอบคลุมทั้งภาครัฐและเอกชน (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, ม.ป.ป.)

สองคือ ในบริบทสังคมไทย โดยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หน้า 543 ระบุว่า การทุจริต หมายถึง ความประพฤติชั่ว คดโกง ฉ้อโกง ขณะที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ระบุว่า “คอร์รัปชัน” มาจากภาษาละตินคือ Corruptere ซึ่งมาจาก 2 คำ คือ To Ruin-Com (together) + Rumpere (to break) เมื่อรวมกันแล้วหมายถึง “การทำลายหรือการละเมิดจริยธรรม

หรือธรรมเนียมในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งรวมถึงพฤติกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทำน้อยกว่า หรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายระบุไว้ หรือแม้แต่ทำตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการผิดกฎหมาย” (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ม.ป.ป.)

3. ทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริตคอร์รัปชัน (Fraud Tringle Theory)

ทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริตคอร์รัปชัน (Fraud Tringle Theory) ของ Cressey (1970) เสนอว่าการทุจริตคอร์รัปชันจะเกิดได้สูงในภาวะที่มีปัจจัยเสี่ยง 3 ด้าน ดังนี้

1) แรงกดดันหรือแรงจูงใจ (Pressure or Incentive) กล่าวคือ แรงกดดันอันเกิดจากการปฏิบัติงาน การกำหนดเป้าหมายหรือบทลงโทษ เป็นเงื่อนไขให้ผู้ที่ถูกกดดันพยายามหาวิธีที่จะให้ตัวเองไปถึงเป้าหมายเพื่อพ้นจากการถูกลงโทษผ่านการทุจริตคอร์รัปชัน ขณะเดียวกันแรงจูงใจส่วนตัว อาทิ ความต้องการทางการเงิน ความปรารถนาในตำแหน่ง หรืออุปนิสัยที่สุรุ่ยสุร่ายจนเป็นเหตุให้ใช้จ่ายเกินกำลังความสามารถก็เป็นเหตุให้ใช้การทุจริตคอร์รัปชันเพื่อเติมเต็มสิ่งที่ต้องการเหล่านั้น

2) การมีโอกาสในการกระทำผิด กล่าวคือ ในมุมแรกนั้นผู้ทุจริตมีโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชัน อันอาจเกิดจากระบบการตรวจสอบการทุจริตภายในองค์กรที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถตอบสนองได้ทันเวลา หรือระเบียบกฎหมายที่มีรอยรั่ว ไม่เด็ดขาด เป็นผลให้ผู้ทุจริตฉวยโอกาสในการกระทำทุจริตอย่างไม่เกรงกลัว และอีกมุมหนึ่งคือผู้ทุจริตมีโอกาสที่เอื้อต่อการปกปิดการทุจริต อันอาจเกิดจากความสามารถในการลบร่องรอยการทุจริตคอร์รัปชัน

3) การมีข้ออ้าง หรือการใช้เหตุผล (Rationale) ที่ทำให้ผู้ทุจริตคอร์รัปชันรู้สึกดีขึ้น เช่น การอ้างถึงความจำเป็น การอ้างว่าเป็นธรรมเนียมหรือประเพณีที่ต้องกระทำ เห็นว่าใคร ๆ ก็ทำกัน หรืออ้างว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เช่น ตกแต่งตัวเลขการเงินให้มึนกำไรเพื่อไม่ให้กิจการล้มละลาย เป็นต้น (พันลึก สุวรรณทัต, ม.ป.ป., หน้า 7 - 8)

4. สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทย

สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยนับว่ายังเป็นห่วงอย่างมาก โดยหากพิจารณาข้อมูลจากองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) แล้ว จะพบว่า 5 ปีซ้อนหลังจากปัจจุบัน ดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยอยู่ในระดับกลาง ดังข้อมูลในตารางที่ 1 (ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต, 2564)

ตารางที่ 1 คะแนนและอันดับดัชนีการรับรู้การทุจริตของไทยเปรียบเทียบกับอันดับโลกและอาเซียน

ค.ศ.	2016	2017	2018	2019	2020
คะแนน	35	37	36	36	36
อันดับโลก	101	96	99	101	104
อันดับอาเซียน	5	4	5	6	5

ข้อมูลจากตารางข้างต้นสะท้อนว่าสังคมไทยยังติดหล่มการขาดการรับรู้การทุจริตและตามหลังประเทศอื่น ๆ อยู่มาก เนื่องจากดัชนีดังกล่าวเปรียบเทียบกับจากประเทศทั้งสิ้น 180 ประเทศทั่วโลก แต่อันดับของไทยอยู่ระหว่างอันดับที่ 96 - 104 ซึ่งเป็นอันดับกลาง โดยการวัดค่าคะแนนนั้นหมายความว่า หากได้คะแนนน้อยก็หมายถึงมีการทุจริตที่สูง แต่หากได้คะแนนมากก็เท่ากับว่ายังมีโปร่งใส ซึ่งเมื่อพิจารณาคะแนนจากหนึ่งร้อยคะแนนเต็มย้อนหลังทั้ง 5 ปีแล้ว พบว่าไทยมีคะแนนที่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของคะแนนเต็มทุกปี

ทั้งนี้ดัชนีดังกล่าววัดจากปัจจัย 9 ประการ จาก 9 แหล่ง ได้แก่ 1) ประสิทธิภาพของการปราบปรามการทุจริตและบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิด 2) ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ 3) ความเกี่ยวข้องของการดำเนินการทางธุรกิจกับการทุจริต 4) ระดับการรับรู้ว่าการทุจริตเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสถาบันต่าง ๆ ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง 5) การมีอำนาจและตำแหน่งทางการเมืองผ่านการทุจริตโดยใช้ระบบอุปถัมภ์และระบบเครือญาติ และความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจกับภาคการเมือง 6) ภาคธุรกิจจ่ายเงินสินบนในกระบวนการต่าง ๆ 7) พฤติกรรมเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้ตำแหน่งในทางมิชอบ 8) การทุจริตในภาครัฐ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และตุลาการเกี่ยวกับสินบน การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับส่วนรวม และ 9) การติดสินบนและการทุจริตมีอยู่มกน้อยเพียงใด เฉพาะปี 2563 ไทยได้คะแนน ข้อที่ 6 มากที่สุดได้ 43 คะแนน ตามมาด้วยข้อที่ 9 ได้ 41 คะแนน ข้อที่ 4 และ 7 ได้ 38 คะแนน ข้อที่ 1 และ 2 ได้ 37 คะแนน ข้อที่ 3 ได้ 35 คะแนน ข้อที่ 5 ได้ 32 คะแนน ส่วนข้อที่ 8 ได้น้อยที่สุดคือ 20 คะแนน

ขณะที่ กฤษฎา มณีนชัย, กิตติวัฒน์ จำเริญสัจย์, พีระ พันธงาม, สัมฤทธิ์ น่วมสิริ และอภิวัฒน์ พลสยาม, (2561) สรุปปัญหาการทุจริตในสังคมไทยไว้ว่า มีลักษณะที่ผู้ทุจริตฉกฉวยทรัพยากรธรรมชาติ แสวงหามูลค่าทางเศรษฐกิจ เช่น ผูกขาดให้สัมปทาน การเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย เป็นต้น ผ่านวิธีการดังนี้ 1) การใช้อิทธิพลทางตำแหน่งหน้าที่ในทางการค้าเพื่อผลประโยชน์ต่างตอบแทน 2) การปกปิดการบริหารงานราชการ 3) การใช้นโยบาย กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ในการบริหารงานอย่างมีอคติและลำเอียง และ 4) การละเว้น ไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ซึ่งทุกวิธีเป็นไปเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองหรือพวกพ้อง

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลสถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2564) พบว่ามีกรกล่าวหาหรือเรียนมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวนมากถึง 9,130 คดี โดยกลุ่มคำกล่าวหาที่มีรายละเอียดครบถ้วน ตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้แก่ หนังสือร้องเรียน หนังสือราชการ การร้องเรียนด้วยวาจา และเหตุอันควรสงสัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีจำนวน 7,005 เรื่องของคำกล่าวหาทั้งหมด และเฉพาะที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการเอง จำนวน 2,824 เรื่อง นั้น สามารถจำแนกวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามประเภทคำกล่าวหาดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามคำกล่าวหาที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับผิดชอบดำเนินการเอง จำแนกตามประเภทคำกล่าวหา

ประเภทคำกล่าวหา	วงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต (บาท)
ทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการ/เบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ	67,026,753,867
จัดซื้อจัดจ้าง	19,362,924,487
ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ	2,987,647,252
การบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย/ลงโทษวินัย)	644,808,595
ออกเอกสารสิทธิที่ดิน	285,272,796
รั่วรัยผิดปกติ	272,957,736
การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม	100,923,850
ยกยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของราชการ	69,859,909
เรียกรับสินบน	54,901,402
ฝ่าฝืนจริยธรรม	-
ผลรวม	90,716,049,894

ที่มา: จาก ระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) โดย สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช., ม.ป.ป., ม.ป.ท.: สำนักงาน ป.ป.ช.

จากข้อมูลข้างต้นสะท้อนว่าสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในไทยยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องสำหรับทัศนคติของผู้เขียนแล้ว เห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันเหล่านั้นมีปัจจัยร่วมที่สำคัญประการหนึ่งนั่นคือ ระบบการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เข้มแข็งเพียงพอ จึงกลายเป็นช่องโหว่ให้เกิดการทุจริตในการจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การยกยอก หรือการเรียกรับสินบนขึ้นได้ ซึ่งจะได้กล่าวอย่างลงลึกผ่านการใช้ทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริตคอร์รัปชันมาช่วยวิเคราะห์ในส่วนถัดไป

5. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในประเทศไทย

การทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นได้อย่างไร มีปัจจัยใดเกื้อหนุนบ้าง เป็นคำถามที่อาจตอบได้หลากหลาย สำหรับบทความนี้ผู้เขียนมุ่งหมายจะตอบคำถามดังกล่าวด้วยทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งได้กล่าวถึงไปแล้วในเบื้องต้น

ประการแรก พิจารณาแรงกดดันหรือแรงจูงใจ (Pressure or Incentive) กล่าวคือในแง่แรงกดดัน ระบบราชการไทยซึ่งถูกครอบงำด้วยระบบอาวุโสและมีสายลำดับชั้นที่ชัดเจนได้ก่อผล

ให้เกิดแรงบังคับจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ต่อข้าราชการชั้นผู้น้อย ให้ทำตามคำสั่งเพื่อบรรลุเป้าหมาย จนบางครั้งก็นำมาสู่สภาวะการล้มเลิกทุจริตคอร์รัปชันเพื่อให้ตนบรรลุเป้าหมายและพ้นโทษจาก ผู้บังคับบัญชา ขณะที่ในแง่ของแรงจูงใจนั้นอาจจะมีได้หลากหลาย แต่หากพิจารณาแรงจูงใจเรื่องเงิน กล่าวได้ว่าค่าแรงที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับค่าครองชีพทำให้เกิดความต้องการเงินมากขึ้น หรือ ตำแหน่งที่ดีขึ้น เช่นนั้นการทุจริตคอร์รัปชันจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่คนจำนวนมากไม่น้อยเลือกใช้เพื่อนำพา ตนเองให้สำเร็จในสิ่งที่ปรารถนา ซึ่งทั้งแรงกดดันและแรงจูงใจนี้อาจจะเห็นได้จากหน่วยงานที่เป็นองค์กร ภาคสังคมและภาคธุรกิจ ได้มีการร่วมมือกันทุจริตคอร์รัปชันและมีความประพฤติมิชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ ของภาครัฐ เนื่องจากเกรงกลัวต่ออำนาจและการสูญเสียผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับในอนาคต (กิตติ สัตร์ธน์, ดวงสมร โสภณธาดา และ ฤเดช เกิดวิชัย, 2564, หน้า 300, 307)

ประการที่สอง พิจารณาการมีโอกาสในการกระทำผิด กล่าวคือระบบบริหารจัดการ โดยเฉพาะ การบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิภาพ กระบวนการยุติธรรมไม่มีมาตรฐาน ระบบธรรมาภิบาลของ องค์กรภาครัฐอ่อนแอ และกระบวนการตรวจสอบไม่โปร่งใส ส่วนกฎระเบียบและข้อบังคับของ ข้าราชการพลเรือนก็ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานจริง รวมทั้งการละเว้น ละเลย และเพิกเฉยต่อการกระทำ ความผิด ทั้งนี้เนื่องจากการพิจารณาเข้าข้างประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องมากกว่าการคำนึงถึงการ แก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนที่ประชาชนและสังคมได้รับ (กิตติ สัตร์ธน์ และคณะ, 2564) เหล่านี้ล้วนเป็นรอยร้าวของระบบอันเป็นโอกาสให้คนในระบบเองใช้เป็นช่องทางในการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้การที่สังคมไทยติดอยู่กับแนวคิดเน้นฟันคนตีมาปกครอง โดยประชาชนวงกว้างไม่ต้องมี บทบาท คำถามเกิดขึ้นตามมาว่าใครเป็นผู้กำหนดว่าคนแบบไหนคือคนดี ใครไม่ดี ดีเพื่อใคร และใคร จะตรวจสอบกำกับคนดี ก็เป็นเหตุให้อำนาจผูกขาดสามารถคอร์รัปชันได้อย่างสุด ๆ หากการเมืองของ คนดี ไม่มีระบบตรวจสอบ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมอย่างจริงจังก็ไม่มี ความหมายอะไร (ประชาไท, 17 สิงหาคม 2558)

ประการสุดท้าย การมีข้ออ้าง หรือการใช้เหตุผล (Rationale) ที่ทำให้ผู้ทุจริตคอร์รัปชันรู้สึก ดีขึ้น กล่าวคือ การทุจริตซึ่งถูกทำให้กลายเป็นวัฒนธรรมด้านมืดของสังคมไทยผ่านการเลียนแบบ หรือ ส่งทอดกันในระบบได้ก่อผลให้ผู้ทุจริตคอร์รัปชันอ้างว่าสิ่งที่ตนทำนั้นคนรุ่นก่อน ๆ หรือคนอื่น ๆ ในสังคมก็ทำกัน ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของผาสุก พงษ์ไพจิตร ที่ระบุว่าผู้คนในสังคมสับสนระหว่างคุณค่า ใหม่และคุณค่าเก่า บางคนเห็นว่าคอร์รัปชันไม่เป็นปัญหา บางคนเห็นว่าเป็นปัญหาเพราะสร้างความเสียหายต่อสาธารณะ เส้นแบ่งระหว่างสินน้ำใจกับสินบนเลื่อนมากขึ้น ความสับสนนี้เองเป็นเหตุให้ยาก ที่จะปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน (ประชาไท, 17 สิงหาคม 2558)

6. เหลียวหลังดูวิธีแก้ปัญหาคอร์รัปชันที่ผ่านมา

ที่ผ่านมาสังคมไทยพยายามอย่างต่อเนื่องในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชัน สำหรับ ภาครัฐมีความพยายามขับเคลื่อนและพัฒนากลไกปราบปรามต่าง ๆ ทั้งในเชิงนโยบาย เชิงสถาบัน และ

เชิงกฎหมาย โดยกฎหมายแห่งการขยับในเรื่องนี้เห็นได้ชัดจากการให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน พ.ศ. 2546 ซึ่งมีข้อบทแบ่งเป็นทั้งสิ้น 8 หมวดสาระสำคัญโดยสรุปมุ่งไปที่มาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน โดยรัฐภาคีต้องจัดทำนโยบายที่มีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม และความโปร่งใสที่ตรวจสอบได้ พร้อมกันนั้นก็ให้รัฐภาคีกำหนดกฎหมายทางอาญาที่สามารถบังคับใช้ในประเทศได้ นอกจากนี้ยังระบุดังถึงความร่วมมือและความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ทั้งในลักษณะของความร่วมมือทางกฎหมายในการรวบรวมและนำส่งพยานหลักฐานและการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และในลักษณะของความร่วมมือทางวิชาการผ่านการวิจัย ฝึกอบรม ไปจนถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์

พิจารณาการแก้ปัญหาในเชิงนโยบาย มีการจัดทำยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2551 - 2555) อย่างไรก็ตามปัญหาการทุจริตในสังคมไทยยังคงมีระดับความรุนแรงที่เพิ่มมากขึ้น จึงนำมาสู่การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 2 (2556 - 2560) โดยนำงานวิจัย งานวิชาการ และผลการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 1 มาทบทวน (ปรียวรรณ สุวรรณสุนัย, 2557, หน้า 1 - 3) กระนั้นก็ดียุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 1 และ 2 ก็ยังไม่สามารถลดการทุจริตคอร์รัปชันได้ ประเทศไทยจึงยังคงจำเป็นต้องเดินหน้านำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าวต่อไปในระยะเวลาที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) โดยมีเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ คือระดับคะแนนของดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) สูงกว่าร้อยละ 50 ผ่านการมุ่งเน้นไปที่การบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ในการสร้างวัฒนธรรมการต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบอย่างเข้มแข็งทั่วทั้งสังคมไทย เพื่อให้เป็นประเทศที่มีมาตรฐานความโปร่งใสเทียบเท่าระดับสากล ภายใต้ยุทธศาสตร์ 6 ข้อ ได้แก่ 1) สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต 2) ยกกระดับเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริต 3) สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย 4) พัฒนาระบบป้องกันการทุจริตเชิงรุก 5) ปฏิรูปกลไกและกระบวนการการปราบปรามการทุจริต และ 6) ยกกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) ของประเทศไทย (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2560, หน้า 56)

อย่างไรก็ดี แม้ยังไม่มีการสรุปผลการดำเนินงานยุทธศาสตร์ในระยะเวลาที่ 3 ออกมา แต่หากพิจารณาดัชนีการรับรู้การทุจริตย้อนหลังจากปีแรกของระยะนี้จนถึงปี 2563 จะพบว่า มีระดับคะแนนคงที่ที่ 35 - 37 คะแนน โดยไม่มีปีใดเลยที่สูงกว่าร้อยละ 50 จึงกล่าวได้ว่าการดำเนินการเรื่องยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 ยังไม่บรรลุเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ที่วางไว้อย่างแท้จริง

พิจารณาในเชิงสถาบัน ที่ผ่านมามีการแก้ปัญหาในเชิงสถาบัน โดยเริ่มจากการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์กรด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้แยกตัวออกจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้

สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากขึ้น ทั้งได้มีการจัดตั้งองค์กรมาทำงานด้านการป้องปรามการทุจริตโดยเฉพาะขึ้นหลายองค์กร อาทิ 1) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีหน้าที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลของทางราชการ 2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปียวรณ ปานโต, 2558, หน้า 1)

พิจารณาการแก้ปัญหาผ่านกฎหมาย ที่ผ่านมามีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 77 ที่ว่า “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่” เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินโดยการ “พัฒนาระบบงานภาครัฐ มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้บริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ” (ปียวรณ ปานโต, 2558) และล่าสุดคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งมีสาระสำคัญในมาตราต่าง ๆ อาทิ มาตรา 28 ว่าด้วยเรื่องหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่การไต่สวน วินิจฉัย ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา 30 มีอำนาจไต่สวนผู้ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจะมีได้รับหรือตกลงรับสินบน มาตรา 34 กำหนดโทษที่ชัดเจนสำหรับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรือหัวหน้าพนักงานไต่สวน และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถออกคำสั่งให้เอกชนชี้แจงข้อเท็จจริง อำนวยความสะดวก หรือให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น (ประจวบ สวัสดิ์ประสงค์, ม.ป.ป.)

ทั้งนี้กล่าวได้ว่าการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันผ่านสถาบันและกฎหมายนั้นมีปัญหาบางประการที่เกี่ยวข้องกันซึ่งก่อให้เกิดการชะงักงันและขาดประสิทธิภาพ สรุปได้เป็น 2 ประการ ดังนี้ ประการแรก คือ คำนิยามของบุคคลผู้กระทำความผิดทางอาญา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 โดยจำแนกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ เจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ และบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ปัญหาคือ ดังกล่าวเป็นการกำหนดนิยามไว้อย่างกว้าง ไม่มีการแบ่งระดับตำแหน่งที่ชัดเจน ส่งผลให้มีคดีเข้าสู่การดำเนินการของสำนักงาน ป.ป.ช. เพิ่มมากขึ้น การบริหารจัดการคดียิ่งล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ ประการต่อมา การบัญญัติกฎหมายที่ทับซ้อน กล่าวคือ มาตรา 28

ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น กำหนดความผิดทางอาญาที่อยู่ในอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม และความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด ขณะที่มาตรา 28 (4) ยังมีกำหนดฐานความผิดทางอาญาเพิ่มเติม อาทิ ความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน ความผิดฐานขัดหมายเรียก เป็นต้น ก่อผลให้เกิดปัญหาความทับซ้อนในทางปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (วาสนา ล่ำมแขก, 2562, หน้า 2)

อาจสรุปได้ว่าความพยายามที่จะแก้ปัญหาทั้งผ่านนโยบาย สถาบัน และกฎหมายนั้น ยังมีจุดอ่อนซึ่งจำเป็นต้องนำมาพิจารณาเพื่อไปสู่การเสนอทางออกหรือแนวทางการแก้ปัญหาให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

7. ทางออกที่ยั่งยืน

การเสนอทางออกที่ยั่งยืนในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันจำเป็นต้องมองย้อนกลับไปในส่วนสอง คือปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการทุจริตและแนวทางการแก้ปัญหาที่ผ่านมา เนื่องจากในส่วนแรกจะทำให้เข้าใจรากของปัญหาได้อย่างถูกต้อง ขณะที่ส่วนที่สองจะช่วยให้นำบทเรียนจากความพยายามแก้ปัญหาในอดีตมาใช้สร้างตัวแบบของทางออกที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากทั้งสองส่วนดังกล่าวสามารถเสนอเป็นทางออกในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันที่ยั่งยืนได้ดังนี้

หนึ่ง ขจัดแรงกดดันและแรงจูงใจในการทุจริตตั้งแต่ต้นน้ำ ผ่านการปฏิรูประบบการทำงานในทุกภาคส่วนให้มีความโปร่งใส ลดทอนขั้นตอนที่อาจเอื้อให้เกิดแรงกดดัน โดยเฉพาะระบบราชการนั้น อาจต้องพยายามขจัดเรื่องระบบอาวุโสที่เปิดทางให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยถูกบีบบังคับให้กระทำหรือละเว้นการกระทำจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ในแง่ของแรงจูงใจก็เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการสอบคัดเลือก การเลื่อนตำแหน่ง อัตราเงินเดือน หรือความสำเร็จอื่น ๆ ก็ควรจัดวางระเบียบให้ยึดโยงอยู่กับความสามารถของตัวบุคคล และอุดรอยรั่วไม่ให้เกิดกระบวนการไปสู่ความสำเร็จด้วยหนทางในลักษณะคนของใคร หรือทำประโยชน์ให้ใครเป็นการเฉพาะ

ในประการนี้หน่วยงานที่จะรับผิดชอบไปดำเนินการควรจะเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบ ดูแล หรือพัฒนาระบบงานขององค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ โดยตรง อาทิ สำนักงานข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในด้านมาตรฐานค่าตอบแทน ปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับข้าราชการฝ่ายพลเรือน อาจปรับแก้ นโยบายหรือยุทธศาสตร์ในด้านดังกล่าวให้ยึดโยงกับความสามารถและเหมาะสมเพียงพอต่อความจำเป็นในการดำรงชีวิตของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อไม่ให้เกิดแรงกดดันทั้งจากหัวหน้างานหรือเหตุผลส่วนตัว

สอง ขจัดโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชัน ผ่านการปรับปรุงระบบการป้องกันและตรวจสอบ การทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อไม่เปิดช่องทางให้ผู้ทุจริตใช้เป็นช่องทางในการทุจริตคอร์รัปชัน โดยระบบที่ดีจำเป็นต้องยึดโยงอยู่กับระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ต้องเป็นระบบที่ 1) สถาบัน ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีอำนาจและอิสระในการตรวจสอบภาครัฐอย่างเต็มที่ ไม่ถูกกดทับ ด้วยอำนาจอื่นใด ทั้งในทางพฤตินัยและนิตินัย 2) กฎหมายหรือกฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ ต้องอุดช่องโหว่ ในการกระทำการทุจริตให้ได้มากที่สุด หรือหากมีการทุจริตเกิดขึ้นก็ต้องสามารถตรวจสอบและนำ คนผิดมาลงโทษได้อย่างเท่าเทียมโดยไม่มีข้อยกเว้นในเรื่องฐานะ หน้าที่ หรืออื่น ๆ 3) ประชาชนต้องสามารถ เข้ามามีส่วนร่วมในระบบ ในการเรียกร้อง ทวงถาม หรือตรวจสอบภาครัฐ หากสามารถสร้างระบบที่ดี เช่นนี้ได้ ก็แทบไม่ต้องกังวลว่าคนที่เข้ามาสู่อำนาจนั้นเป็นใคร เพราะระบบที่ดีจะไม่เปิดทางให้ พวกเขาเหล่านั้นกระทำการทุจริต หรือหากหลุดลอดเกิดทุจริตขึ้น พวกเขาที่จะต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย แน่นนอน

ในประการนี้หน่วยงานที่จะรับผิดชอบไปดำเนินการควรจะเป็นหน่วยงานด้านกฎหมาย อาทิ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ อาจร่วมกันทบทวนว่า กฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันควรจะแก้ไขหรือเสนอเพิ่มในส่วนใดบ้าง เพื่ออุดรอยรั่ว อันเป็นโอกาสให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ครอบคลุมมากขึ้น และหน่วยงานจากองค์กรที่ดำเนินงาน ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อาทิ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวน วินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดการทุจริต ตลอดจนการตรวจสอบ ทรัพย์สินและหนี้ของเจ้าหน้าที่รัฐ อาจทบทวนและปรับปรุงระบบงานทั้งหลายเหล่านั้นให้รัดกุมและ ครอบคลุมการทุจริตทั้งทางตรงและทางอ้อมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม หน่วยงานต่าง ๆ ควรเน้นทำงานร่วมกัน ทั้งในแง่การแลกเปลี่ยนข้อมูล ปรึกษาหารือ หรือกิจกรรมเชิงวิชาการเพื่อพัฒนาสถาบันและกฎหมาย ป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

สาม ขจัดข้ออ้างในการทุจริตคอร์รัปชัน ผ่านการส่งเสริมค่านิยมให้ผู้คนในสังคมตระหนักว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่ผิดและสร้างผลกระทบร้ายแรงอย่างไร โดยการปลูกฝังด้วยค่านิยมที่ ถูกต้องแก่เยาวชนและประชาชนทั่วไปนั้นสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาเนื้อหาและช่องทางการสื่อสาร ประการแรก ด้านเนื้อหา ซึ่งแน่นอนว่าต้องมุ่งไปที่การปลูกฝังความซื่อสัตย์สุจริต แต่หากให้เห็นภาพ ที่เป็นรูปธรรมไปกว่านั้นก็ควรฉายภาพผลเสียของการทุจริตคอร์รัปชันที่มีต่อประเทศชาติ ชุมชน ครอบครัว และชีวิตของผู้คนว่าคืออะไร โดยอาจหยิบยกคดีการทุจริตที่ปรากฏก่อนหน้ามาเป็นกรณี ศึกษา ซึ่งจะ使人ที่ถูกปลูกฝังรู้สึกว่าการทุจริตเป็นเรื่องใกล้ตัวมากขึ้น นอกจากนี้คำสอนศาสนาของ แต่ละศาสนาก็มีแนวคิดเรื่องต่อต้านการทุจริตอยู่ สามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อผูกโยงวิถีคิดเข้ากับ หลักศีลธรรมได้ ประการที่สองด้านช่องทาง นอกจากเดิมที่ใช้หลักสูตรเรียนเป็นตัวช่วยแล้ว ปัจจุบันสื่อบันเทิง และสื่อออนไลน์ก็นับว่าเป็นช่องทางที่สามารถส่งสารการต่อต้านการทุจริตได้อย่างฉับไวและเข้าถึงง่าย อาทิ การสร้างวรรณกรรมหรือละครที่ให้แง่มุมด้านความซื่อสัตย์และต่อต้านการทุจริตเพิ่มมากขึ้น

ซึ่งตรงนี้ภาพยนตร์ในระดับสากลของหลาย ๆ ประเทศก็พยายามนำเสนอ หรือหากใช้ช่องทางสื่อออนไลน์ ก็มีรูปแบบมากมายที่จะดึงดูดคนให้สนใจได้ อาทิ การทำคลิปวิดีโอสั้น การไลฟ์พูดคุยในเฟซบุ๊ก การเล่าเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือความซื่อสัตย์ผ่าน Podcast หรือแม้กระทั่งการจัดกิจกรรมรณรงค์ การต่อต้านการทุจริตในวาระต่าง ๆ ผ่านแฮชแท็กที่น่าสนใจ

ในประการนี้หน่วยงานที่จะรับผิดชอบไปดำเนินการอาจมีได้หลายภาคส่วน เช่น กระทรวงศึกษาธิการ

ในลักษณะของการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันให้ร่วมสมัยและลงลึกถึงปัญหามากขึ้น หรือสำนักพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม กรมศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรม และส่งเสริมการนำหลักธรรมไปพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อสร้างให้นักเรียน ประชาชน เกิดความรู้จักคุณธรรม อาจทำงานประสานกับหน่วยงาน ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันอื่น ๆ เพื่อนำหลักการทางศาสนามาเป็นเครื่องมือในการสร้างความตระหนักรู้เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันแก่ศาสนิกชน รวมถึงกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ ซึ่งมีบทบาทในการสนับสนุนทุนสำหรับการวิจัยและผลิตสื่อในมิติต่าง ๆ ซึ่งที่ผ่านมาการให้ทุนประเภทเชิงยุทธศาสตร์ยังไม่ปรากฏประเด็นการส่งเสริมการสร้างความตระหนักรู้เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันโดยตรง หากเพิ่มเติมประเด็นนี้ในปีถัด ๆ ไป ก็จะก่อให้เกิดสื่อที่สร้างสำนึกตระหนักรู้เรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น ภาพยนตร์ งานศิลปะ วิดีโอสั้น ที่ผลิตโดยประชาชนและสื่อสารกับประชาชนในสังคมด้วยตัวเอง ให้เข้าใจถึงผลกระทบจากการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่ายมากยิ่งขึ้น

ตัวแบบการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันข้างต้น มีส่วนสอดคล้องกับข้อเสนอแนะการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ซึ่งระบุให้ภาครัฐลดแรงกดดันและแรงจูงใจอันเป็นเหตุแห่งการทุจริตคอร์รัปชันผ่านการปรับเงินเดือนแก่เจ้าหน้าที่รัฐสูงขึ้น เพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้คนเก่งเข้ามาสมัครและอยู่ในแต่ละอาชีพอย่างเพียงพอ การเลื่อนตำแหน่งเจ้าหน้าที่ที่ต้องมีวิธีประเมินผลและตรวจสอบอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการเล่นพรรคเล่นพวก มีการออกกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่พยานผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคดีการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับรองลงมา ซึ่งมีความกลัวว่าจะถูกกดดันหรือกลั่นแกล้งจากหัวหน้างานหากเปิดเผยข้อมูลพร้อมกันนั้นก็แนะนำให้ปิดกั้นโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันผ่านการออกกฎจรรยาบรรณ (Code of Conduct) ให้เจ้าหน้าที่รัฐยึดปฏิบัติ อาทิ ห้ามรับของขวัญหรือการเลี้ยงดูจากคนอื่น รวมทั้งการออกกฎหมายห้ามเจ้าหน้าที่รัฐไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการเมือง ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียยังระบุด้วยว่ามีตัวอย่างการจัดการระบบป้องกันการทุจริตของบางประเทศที่ใช้วิธีการรวมศูนย์การตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางและใช้ระบบสารสนเทศมาช่วยในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน ส่วนการขจัดข้ออ้างในการทุจริตอาจสรุปได้จากการแนะนำให้ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน สื่อมวลชน นักวิชาการและองค์กรอื่น ๆ เป็นกำลังในการตรวจสอบ ให้ข้อมูล และสนับสนุนการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน นับว่าเป็นแนวทางที่สะท้อนถึงการปลูกฝังให้คนในสังคมตื่นตัวเพื่อทำให้

การทุจริตคอร์รัปชันกลายเป็นเรื่องผิดปกติ และไม่มีใครอ้างได้อีกว่าใครก็ทำกัน (จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์, 2556, หน้า 2 - 22 อ้างถึงใน วิทยากร เชียงกุล, 2551)

8. บทสรุป

กล่าวโดยสรุปได้ว่าสถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยยังคงเป็นโจทย์ท้าทายในการแก้ปัญหา เป้าหมายที่เห็นเป็นรูปธรรมซึ่งต้องการจะไปถึง ดังเช่นปรากฏในยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 คือ ประเทศไทยมีคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ซึ่งจะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และควรต้องครอบคลุมในทุกด้าน กล่าวคือ การออกแบบนโยบายนั้นนอกจากจะใช้ฐานข้อมูลจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้ว จำเป็นต้องรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชนซึ่งมีความหลากหลายทั้งในแง่ประสบการณ์และวิถีคิด อันจะเป็นประโยชน์ให้นโยบายหรือยุทธศาสตร์ที่จะออกมาแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันวางอยู่บนฐานความเป็นจริงและครอบคลุมลักษณะปัญหาได้มากที่สุด ขณะที่การแก้ปัญหาผ่านสถาบันก็จำเป็นต้องเริ่มจากการให้ที่ทางในการจัดการปัญหาอย่างเต็มที่ และสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นอย่างไม่ให้ขาดตกบกพร่อง พร้อมกันนั้น ควรมีการสร้างเกราะป้องกันสถาบันจากอิทธิพลหรืออำนาจในทุกระดับ ส่วนการใช้กฎหมายนั้น ในแง่สาร์ตละของตัวบทไม่ได้มีอุปสรรคมากนัก หากแต่อยู่ที่การบังคับใช้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องคำนึงให้เกิดขึ้นอยู่เสมอ เพราะหากเกิดภาวะสองมาตรฐานก็จะเปิดโอกาสให้การทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นซ้ำ ๆ

หากสามารถปรับใช้แนวทางทั้งสามได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีนโยบายที่ครอบคลุมและมุ่งสร้างความตระหนักรู้ มีสถาบันที่เข้มแข็ง มีระบบกฎหมายที่ดี ก็ย่อมนำมาซึ่งการขจัดปัจจัยเรื่องแรงกดดัน แรงจูงใจ โอกาสในการกระทำทุจริตคอร์รัปชัน และการอ้างถึงเหตุผลอันจำเป็นได้ ท้ายที่สุดผู้เขียนเห็นว่าการแก้ปัญหาการทุจริตยังคงมีความหวังว่าจะลดความรุนแรงลง แม้จะไม่เห็นผลในเร็ววัน แต่การเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปแต่ยั่งยืนก็สามารถเกิดได้ ซึ่งนอกจากจะเป็นผลดีต่อสังคมส่วนรวมแล้ว ยังเป็นความพยายามที่จะยังผลต่ออนาคตของอนุชนและประเทศในวันข้างหน้าอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

- กฤษฎา มณีชัย, กิตติวัฒน์ จำเริญสุตย์, พีระ พันธงาม, สัมฤทธิ์ น่วมสิริ และ อภิวัฒน์ พลสยาม. (2561). การทุจริตกับสังคมไทย. *วารสารบัณฑิตศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย*, 16(2), 273 - 282.
- กิตติ สัตร์ตัน, ดวงสมร โสภณธาดา และ ฤเดช เกิดวิชัย. (2564). รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันและปัจจัยที่ส่งผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรภาครัฐ. *วารสารสังคมศาสตร์และมานุษยวิทยาเชิงพุทธ*, 6(1), 300 - 314.

- งามพรรณ เวชชาชีวะ. (2558). *เปิดแฟ้ม 10 คดีทุจริต บทเรียนราคาแพงของคนไทย*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.
- จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์. (2556). *แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1484
- ประจวบ สวัสดิ์ประสงค์. (ม.ป.ป.). *สาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (ด้านการปราบปรามการทุจริต)*. *เอกสารประกอบการบรรยาย*. https://www.alro.go.th/legal_aff/article_attach/article_attach_201902181550477067.pdf
- ประชาไท. (17 สิงหาคม 2558). *ผาสุก พงษ์ไพจิตร ปาฐกถาศีคอร์รัปชันต้องแก้ในระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่เผด็จการ*. ประชาไท. <https://prachatai.com/journal/2015/08/60863>
- ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์. (2557). *ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 2*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/previewer.php>
- ปิยะวรรณ ปานโต. (2558). *สังคมไทยกับการแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=28748
- พันลึก สุวรรณทัต. (ม.ป.ป.). *การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) กรณีศึกษา สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม*. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc_pr/ndc_2559-2560/PDF/wpa_8191/ALL.pdf
- วิทยากร เชียงกุล. (2551). *แนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน จากข้อเสนอแนะของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB)*. <http://witayakornclub.wordpress.com/2008/04/27>.
- วาสนา ล่ามแขก. (2562). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาคดีอาญา*. สำนักงานบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. <http://www.lawgrad.ru.ac.th/Abstracts/574>
- ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต. (2564). *ประกาศคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ประจำปี 2020*. ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. <https://multi.dopa.go.th/acoc/news/cate1/view17>

- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (ม.ป.ป.) *การทุจริตคอร์รัปชัน (Anti - Corruption)*. ก.ล.ต.: สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์.
<https://www.sec.or.th/cgthailand/TH/Pages/corruption.aspx>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2564). *สถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ 2563*. <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER6/DRAWER041/GENERAL/DATA0000/00000681.PDF>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). *ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน*.
https://www.ddd.go.th/Anticorruption/PDF/Article_01.pdf
- สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.. (ม.ป.ป.). *ระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS)*. ม.ป.ท.: สำนักงาน ป.ป.ช..
- Cressey, R. D. (1970). *Other People's Money*. Illinois: The Free Press.