

ภาคที่ 19

แผนการแก้ปัญหาคอร์รัปชันในระบบราชการ*

* โดย รองศาสตราจารย์ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร

ความสำคัญของปัญหาการคอร์รัปชันในระบบราชการ

ผลงานการวิจัยเรื่อง การคอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย¹ ของศูนย์ศึกษา เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งดำเนินการในระหว่าง ปี พ.ศ. 2534-2536 ได้ค้นพบและมีข้อสรุปที่สำคัญอย่างน้อยที่สุด 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

ประการแรก ทศนคติของคนไทยกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ที่มีต่อการคอร์รัปชันนั้น มี ลักษณะเฉพาะของตัวเอง **สำหรับกลุ่มข้าราชการ ทหารและตำรวจนั้น** พบว่าประเพณีนิยม ปฏิบัติที่มีมาตั้งแต่สมัยดั้งเดิม ยังคงมีอิทธิพลต่อความคิด และการให้ความหมายของคำว่า คอร์รัปชันอยู่ค่อนข้างมาก ฉะนั้นพฤติกรรมการปฏิบัติของข้าราชการที่ไม่สอดคล้องกับ แนวความคิดของการเป็น “บุคคลสาธารณะ” หรือ “ข้าราชการสมัยใหม่” จึงปรากฏให้เห็นอยู่ โดยทั่วไป การฉ้อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการด้วยความไม่รู้ หรือด้วยความบริสุทธิ์ใจจึงยังคง ดำรงอยู่ค่อนข้างมาก

ประการที่สอง สาเหตุของการคอร์รัปชันของข้าราชการอยู่ที่ตัวระบบราชการ มากกว่าอยู่ที่ตัวข้าราชการในฐานะปัจเจกบุคคล ฉะนั้นการแก้ไขปัญหาจะต้องวางน้ำหนักไปที่ การแก้ไขปัญหาความคิด ความเชื่อของตัวระบบ ความไม่มีประสิทธิภาพของตัวระบบ ควบคู่ไป กับการแก้ไขปัญหของตัวข้าราชการในฐานะปัจเจกบุคคล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของรายได้ สวัสดิการ จริยธรรมในการทำงาน ความคาดหวังและโอกาสในชีวิตของตัวข้าราชการในระยะ ยาว ฯลฯ

ประการที่สาม ประสิทธิภาพของตัวระบบราชการ หรือการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการเกิดการคอร์รัปชันในวงราชการ อันนำไปสู่ การสูญเสียเงินรายได้ของรัฐบาลการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลอย่างไม่มีประสิทธิภาพ มีความลึกลับ ในการให้บริการของข้าราชการแก่ผู้มาติดต่อ ประชาชนผู้เสียภาษีไม่ได้รับบริการที่มีคุณภาพ นักธุรกิจต้องใช้จ่ายเงินในการติดต่อกับหน่วยราชการมากขึ้น และธุรกิจต้องมีทุนในการ ประกอบกิจการสูงขึ้น

การศึกษาพบว่าคอร์รัปชันได้กลายเป็นมะเร็งร้ายของระบบสังคมไทย ซึ่งถ้าหากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังแล้ว ไม่เพียงแต่ประชาชนจะเสื่อมศรัทธาต่อนักการเมือง พรรคการเมือง และระบบประชาธิปไตยเท่านั้น หากจะมีผลต่อการที่ประชาชนจะไม่ยอมรับนับถือข้าราชการ และระบบราชการมากยิ่งขึ้นด้วย เพราะเหตุว่าการคอร์รัปชันของราชการถูกมองว่ามีความเกี่ยวพันโดยตรงกับปัญหาการกระจายรายได้และความไม่เป็นธรรมในสังคมมากยิ่งขึ้น

ขณะนี้ความตื่นตัวของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาการคอร์รัปชันในระบบราชการมีมากขึ้น และได้มีการพูดถึงความจำเป็นจะต้องมีจริยธรรมในการบริหารของระบบราชการ หรือ **Good Governance in Bureaucracy** ถึงแม้จะยังหาคำไทยแทน **Good Governance** ไม่ได้กระชับ แต่เป็นที่ชัดเจนว่า ระบบราชการที่ปลอดจากการคอร์รัปชัน หรือมีการคอร์รัปชันน้อยที่สุด เป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งยอดประการหนึ่งของ **Good Governance** ดังนั้นแผนการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในระบบราชการไทยจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง

เอกสารนี้ประกอบด้วย 2 ส่วนด้วยกันคือ (1) แบบแผนการคอร์รัปชันหลัก ๆ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน² และ (2) ข้อเสนอแผนปฏิบัติการ ทั้งการป้องกันและปราบปรามหรือกำจัดการคอร์รัปชันทั้งระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว

1. รูปแบบการคอร์รัปชันหลัก แบ่งได้เป็น 4 ประเภทด้วยกันคือ

1.1 ระบบส่งส่วย (syndicate corruption)

วิธีการ : ข้าราชการชั้นผู้น้อยเก็บส่วย หรือภาษีไม่เป็นทางการแล้วรวบรวมที่กองกลาง หลังจากนั้นแจกจ่ายรายได้ส่วยไปยังข้าราชการทั้งระดับสูงและล่างในกรม กอง

แหล่งสำคัญ : เช่น ที่ดิน ตำรวจ ศุลกากร

1.2 กินตามน้ำ การจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement kickbacks)

วิธีการ : สนิบนการจัดซื้อจัดจ้าง

แหล่งสำคัญ : เช่น สาธารณสุข ศึกษาธิการ เกษตร องค์กรบริหารท้องถิ่นระดับต่างๆ และเทศบาล มหาวิทยาลัย

1.3 การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้การผูกขาดกิจการบางประเภทที่ต้องได้สัมปทานจากรัฐบาล และเพื่อคงสภาพการผูกขาดนั้นไว้ โดยการจ่ายสินบนเป็นการจ่ายประจำให้ข้าราชการหลายระดับ ในบางกรณีจ่ายทั้งกรม

แหล่งสำคัญ : เช่น กระทรวงการคลัง

1.4 การคอร์รัปชันการประมูลโครงการ

วิธีการ : หลายวิธีการ แต่โจ่งแจ้งที่สุดคือ การฮั้วกันระหว่างกลุ่ม
ผู้เสนอประมูล เพื่อควบคุมการประมูลแล้วมีข้อตกลงเวียน
กันเป็นผู้ชนะประมูลเป็นคราว ๆ ไป

แหล่งสำคัญ : เช่น คมนาคม กลาโหม มหาดไทย

2. ข้อเสนอแผนปฏิบัติการ³

2.1 แผนการป้องกัน

การป้องกันการคอร์รัปชันมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการลดระดับการคอร์รัปชัน
ในระยะยาว หลักการคือลดโอกาสหรือปิดช่องโหว่ที่นำไปสู่การคอร์รัปชันได้ง่าย ๆ มีการทดสอบ
ความซื่อสัตย์ของข้าราชการเป็นครั้งคราว และแสวงหาข้อมูลเรื่องการคอร์รัปชันภายใน
หน่วยงานต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

หน่วยงานที่มีปัญหาการคอร์รัปชัน เช่น กรมตำรวจ กรมที่ดิน กรมโยธาธิการ
บางหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการฯลฯ ให้ตั้งหน่วยงานเพื่อรับข้อร้องเรียนเรื่องการคอร์รัปชัน
ของตนเองขึ้นมา มีหน้าที่เพื่อรับฟังปัญหาและหาทางแก้ไข

แนวทางแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันภายในหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งแต่ละหน่วยงาน
ควรทำเองได้ ควรประกอบด้วยวิธีการป้องกันต่าง ๆ เช่น

1. ปรับปรุงระเบียบกฎหมายเกณฑ์ของการให้บริการประชาชนให้เรียบง่าย ลด
โอกาสที่ข้าราชการจะใช้อำนาจเพื่อการคอร์รัปชัน

2. การจับตาดูเพื่อประเมินพฤติกรรมคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในหน่วยงานที่
มีการร้องเรียนเรื่องการคอร์รัปชันหนาหู หรือมีเหตุการณ์เกิดขึ้น อาจใช้ทั้งระบบจัดตั้งกล้องถ่าย
วิดีโอ และการใช้สายลับภายในโดยมิบอกเล่าให้ข้าราชการทราบหัวหน้าสำนักงานจะต้องหุตาไว้
เกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ แสวงหาทางกระจายกลุ่มคนที่อาจรวมหัวกันตั้ง “แก๊ง” ดังกล่าว

3. ลดโอกาสการคอร์รัปชัน โดยการสับเปลี่ยนบุคคล หรือการโยกย้าย
หน่วยงานที่ทำบ่อยครั้ง เพื่อป้องกันการรวมกลุ่มจัดตั้ง “แก๊ง” หรือ **syndicate** ในการ
คอร์รัปชัน

4. จับตาดูพฤติกรรมของระดับหัวหน้างาน ซึ่งจากประสบการณ์ของประเทศ
ต่าง ๆ พบว่า ข้าราชการระดับหัวหน้ามีแนวโน้มจะคอร์รัปชันสูง แล้วจึงหาวิธีการอันเดียวกัน
จับตาดูพฤติกรรมของข้าราชการระดับรองลงมา

5. ผู้ที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องการเงินทุกระดับต้องได้รับการพิจารณาคัดเลือกเป็น
พิเศษ และควรต้องแจ้งมูลค่าทรัพย์สินของตนเองและครอบครัวแก่ทางการพร้อมหลักฐานทุกปี
เพื่อป้องกันมิให้ร้ายวยผิดปรกติจากการคอร์รัปชัน

6. ทุกหน่วยงานที่มีปัญหาการคอร์รัปชันต้องมีหน่วยงานวิจัยสู่ทางการคอร์รัปชัน
ในสำนักงาน รวมทั้งศึกษาลักษณะประเภทบุคคลที่มีแนวโน้มจะทำการคอร์รัปชันจากกรณีที่เกิดขึ้นแล้ว

7. มีการทำ integrity test หรือการทดสอบเรื่องความซื่อตรงของ
ข้าราชการในหน่วยงานเป็นครั้งเป็นคราว

8. จัดตั้งศูนย์ทำการสำรวจทัศนคติของสาธารณชนเพื่อประเมินผลการทำงาน
และการคอร์รัปชันของข้าราชการในสำนักงาน

2.2 แผนการปราบคอร์รัปชัน

ก. แผนระยะสั้นถึงปานกลาง

(1) ระบบช่วยและระบบสนับสนุนเพื่อการผูกขาดกิจการบางอย่าง หรือ
เพื่อหลีกเลี่ยงภาษี

วิธีการ :

- ยุทธศาสตร์เจียบพลัน มีการวางแผนอย่างรัดกุมล่วงหน้า
- เปิดโปงพฤติกรรมแล้วให้ผู้กระทำความผิดระดับสูงจำนวน
หนึ่งลา หรือเกษียณออกจากราชการ
- นิรโทษกรรมข้าราชการระดับล่าง และผู้ให้สินบน
- ประกาศโทษร้ายแรงสำหรับผู้กระทำความผิดอีก (รวมทั้งผู้
ให้สินบน) ในอนาคต

สิ่งที่ต้องทำก่อน :

- สืบสวนสอบสวนเป็นการลับ เพื่อหาแหล่งที่มาของเงิน
กระบวนกรรับเงิน การฝากเงิน (ธนาคารทั้งในและนอก
ประเทศ) บุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้องเป็นหัวใจสิ่งที่จะต้องทำ
ระยะยาว
- การปฏิรูประบบการคัดเลือก และการฝึกอบรม

(2) กินตามน้ำ การจัดซื้อจัดจ้างและการควบคุมการประมูลโครงการ

วิธีการ :

- สร้างระบบข้อมูลการประมูลและกฎเกณฑ์ให้โปร่งใส
ที่สุด ที่ประเทศเม็กซิโก ส.ต.ง. เป็นผู้จัดการเรื่องนี้
และนำข้อมูลเรื่องการประมูลโครงการรัฐ (Federal
government) ใส่อินเทอร์เน็ตอย่างเปิดเผย ใคร ๆ ก็
เปิดดูได้ และจะแสดงรายชื่อบริษัทที่ชนะประมูล หรือแพ้

- การประมวลรวม ทั้งเหตุผล
- มีระบบตรวจเช็ค (Check and balances) ในกระบวนการกำหนดนโยบาย
 - ออกพ.ร.บ. ป้องกันและมีบทลงโทษผู้ว่าการประมวล (เช่นการห้ามมิให้ประมวลอีกในอนาคต)

ข. แผนระยะปานกลางและระยะยาว

(1) ให้มีพ.ร.บ. เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษ เพื่อสืบสวนสอบสวนกรณีอื้อฉาวสำคัญที่สาธารณชนให้ความสนใจมาก เป็นกรณีสำคัญที่มีผลสิ้นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล หรือกระทบประสิทธิภาพการทำงานของระบบราชการอย่างมาก (เช่น กรณีปีปี้ซี กรณีสินบน 5 ล้านบาทป่าสาละวิน ฯลฯ)

คณะกรรมการพิเศษนี้ (คล้าย ๆ กับ Royal Commission ของ ออสเตรเลีย) มีอำนาจหน้าที่หลักคือ (ก) สามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อสืบสวนสอบสวน แสวงหา ข้อเท็จจริง (ข) เสนอแนะการดำเนินคดีตามกฎหมาย (ค) เสนอแนะการเปลี่ยนแปลงก.ม. หรือกฎระเบียบ หรือหลักปฏิบัติ (codes of conduct) เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ซ้ำอีก (ง) เปิดเผยผลการสืบสวนสอบสวนให้สาธารณชนได้รับทราบ

(2) ปรับปรุงการทำงานของป.ป.ป. ให้มีการเจาะเน้นเฉพาะเรื่องการคอร์รัปชันสำคัญมากขึ้น เช่น เรื่องรูปแบบการคอร์รัปชัน 4 ประเภทที่กล่าวข้างต้น โดยจัดทำเป็นแผน 5 ปี เน้นเจาะเป็นเรื่อง ๆ ไป งานสำคัญประการหนึ่งของป.ป.ป. คือ การรณรงค์ให้ข้าราชการและสาธารณชนได้ตื่นตัวร่วมต่อต้านการคอร์รัปชัน รวมทั้งการให้การศึกษอบรมเรื่องปัญหาการคอร์รัปชันเพื่อสร้างทัศนคติและวัฒนธรรมใหม่ อาจขอความร่วมมือจากบริษัทโฆษณา สื่อทีวี หนังสือพิมพ์ (ดังในกรณี “ตาวีเศษ”)

การรณรงค์ในบรรดาข้าราชการให้เจาะเน้นไปที่ข้าราชการรุ่นใหม่ รุ่นเยาว์ ใช้วิธีการทันสมัยที่โยงกับระบบแรงจูงใจ ซึ่งอาจจะต้องประสานงานกับสำนักงานก.พ. และกระทรวงการคลัง

(3) งานต่อต้านการคอร์รัปชันมิใช่เป็นเรื่องของป.ป.ป. เท่านั้น หน่วยงานอื่น ๆ ต้องเข้ามามีบทบาทด้วย เช่น ขยายขอบข่ายงานของ ส.ต.ง. เพื่อช่วยอุดช่องโหว่ของระบบการควบคุม และระบบบริหารราชการในปัจจุบัน

ในเรื่องนี้ใคร่ขอเสนอให้ยกเลิกกฎเกณฑ์ที่จำกัดการทำงานของส.ต.ง. ร.ช.น. ใหม่ให้อำนาจส.ต.ง. มากขึ้นและให้ความอิสระ แต่ต้องให้แน่ใจว่าก.ม. ลูกจะสอดคล้องกับหลักการที่เสนอไว้ในร.ช.น.

เห็นควรให้ขยายขอบข่ายงานของส.ต.ง.ให้ครอบคลุมการประมวล
โครงการและการจัดซื้อจัดจ้าง

(4) สร้างขบวนการปรับปรุงและลดกฎเกณฑ์ภายในกรมกองต่าง ๆ
ของข้าราชการอย่างต่อเนื่อง แล้วเปิดเผยกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างโปร่งใส ถ้าเป็นไปได้ให้ลง
อินเทอร์เน็ตให้ผู้คนเข้าถึงได้ (เม็กซิโกทำแบบนี้) วิธีการนี้เรียกว่า **Internal
Deregulation**

มีขบวนการปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานราชการที่มีโอกาสมี
ปัญหาการคอร์รัปชันร้ายแรงได้อย่างต่อเนื่อง อาจต้องมีการทำการวิจัยก่อนที่จะเสนอการ
ปรับปรุง โดยเฉพาะในกรณีของ

- ปัญหาคอร์รัปชันเรื่องที่ดิน
- ตำรวจ
- ศุลกากร
- มหาวิทยาลัย
- กระทรวงศึกษา สาธารณสุข และอื่น ๆ

(7) พิจารณายกเลิกระบบผูกขาดโดยรัฐบาล และเสนอให้มีพ.ร.บ.ต่อต้าน
การผูกขาด (**Anti-Monopoly Laws**)

บทส่งท้าย คอร์รัปชันมิใช่เอกลักษณ์ของประเทศไทย

ทุก ๆ ประเทศมีปัญหาการคอร์รัปชัน เพราะข้าราชการก็คือ
มนุษย์ที่มีกิเลส คล้าย ๆ กันทั้งสิ้น แต่หลายประเทศพยายามแก้ปัญหา โดย
กระบวนการหลายขั้นตอนที่ต่อเนื่อง สร้างวัฒนธรรมของความโปร่งใส
ซื่อสัตย์ และการแยกระหว่าง ‘ส่วนตัว’ กับ ‘สาธารณะ’ รวมทั้งการสร้างระบบ
ตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และลดแรงจูงใจให้ทำการคอร์รัปชัน **ความ
แตกต่างในประเทศไทย คือยังไม่มีรัฐบาลใดมีความตั้งใจที่จะแก้ไข
ปัญหาการคอร์รัปชันอย่างแท้จริง**

เชิงอรรถ

- 1 ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2537.
- 2 ได้จากผลงานการทำวิจัยเรื่อง คอรัปชันกับประชาธิปไตยไทย เศรษฐกิจนอกกฎหมาย และนโยบายสาธารณะในประเทศไทย และการคอรัปชันในระบบราชการไทย โดยทีมคณะวิจัย ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ดร.สังสิต พิริยะรังสรรค์ และดร.นวลน้อย ตีร์รัตน์ แห่งศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 3 จากการศึกษาประสบการณ์แก้ปัญหาการคอรัปชันในประเทศต่าง ๆ ดูผาสุก พงษ์ไพจิตร “ข้อเสนอแนะด้านแนวทางต่อต้านการคอรัปชันของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ : วิเคราะห์จากประสบการณ์ประเทศต่าง ๆ” ในรายงานผลการวิจัย การคอรัปชันในระบบราชการ โดยผาสุก พงษ์ไพจิตร สังสิต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตีร์รัตน์ สักกรินทร์ นิยมศิลป์ เสนอต่อสำนักงานป.ป.ป.สำนักนายกรัฐมนตรี 1 มิถุนายน พ.ศ. 2541.