



ISSN 1906-2087



วารสารวิชาการ ป.ป.ช.

NACC Journal

ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2558)

บทความพิเศษ
Special Articles

บทความทางวิชาการ
Anti-Corruption Articles

บทความปริทัศน์และบันทึก
Book Review and Notes



สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ



เจ้าของ

สำนักงาน ป.ป.ช.

เลขที่ 361 ถนนนนทบุรี ตำบลท่าทราย

อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 0 2528 4800 ต่อ 5814

โทรสาร 0 2528 4703

E-mail: research@nacc.go.th

Website: <http://www.nacc.go.th>

บรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.ธีรณ พงศ์มพัฒน์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กองบรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดาร์รัตน์ อานันชนะสูงค์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพรัตน์ วรรณเทพสกุล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดร.พัชรพรรณ นุชประยูร

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

นางศิริรัตน์ วสุวัต

สำนักงาน ป.ป.ช.

รองศาสตราจารย์ ดร.สิริลักษณ์ คอมนตร์

สำนักงาน ป.ป.ช.

รองศาสตราจารย์ ดร.อจนา ไวกวามดี

นักวิชาการอิสระ

กองการจัดการ

ฉันทชนก เจนณรงค์

พัชร มีนสุข

ศักดิ์นันทน์ คุณเอนก

เสาวณีย์ ทิพอด

อนัญญา แม้นโชติ

ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ

สำนักงาน ป.ป.ช.

ศาสตราจารย์ ดร.ภักดี โพธิศิริ

สำนักงาน ป.ป.ช.

ศาสตราจารย์ ดร.เมธี ครองแก้ว

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ผู้ขัดเกลาภาษาอังกฤษ

Dr. William Wyn Ellis

ESCAP

วัตถุประสงค์

- เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมความรู้และเผยแพร่ผลงานวิจัยและผลงานทางวิชาการอื่น ๆ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- เพื่อสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยผลงานวิชาการ และการสร้างความตระหนักร่วมกันในการต่อต้านการทุจริต
- เพื่อส่งเสริมเครือข่ายความร่วมมือและประสานงานในการบริหารจัดการข้อมูลงานวิจัยด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างหน่วยงานและสถาบันวิจัยต่าง ๆ
- เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและเอกสารสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ กับหน่วยงานและเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

กำหนดพิมพ์เผยแพร่

ปีละ 2 ครั้ง ดังนี้

ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน

ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม

เนื้อหา/ข้อความในวารสารนี้เป็นความคิดเห็นของผู้เขียน

มิใช่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ



NACC Journal

ISSN 1906 – 2087 Vol 8 No. 2

(July – December, 2015)

Publisher

Office of the National Anti-Corruption
Commission
361 Nonthaburi District
Amphur Muangnonthaburi Nonthaburi
Province 11000 Thailand
Tel: 66 2528 4800 Ext. 5814
Fax: 66 2528 4800 Ext. 4703
E-mail: research@nacc.go.th
Website: <http://www.nacc.go.th>

Editor

Teerana Bhongmakapat
Chulalongkorn University

Editorial Board

Atchana Waiquamdee
Independent Scholar
Bajrawan Nuchprayool
National Institute of Development
Administration
Dararatt Anantanasuwong
National Institute of Development
Administration
Noppanun Wannathepsakul
Chulalongkorn University
Sirilaksana Khoman
Office of the National Anti-Corruption
Commission
Sirirat Vasuvat
Office of the National Anti-Corruption
Commission

Managerial Board

Ananya Manchot
Chanchanoke Chennarong
Pacharee Meensuk
Sakdinan Khunanek
Saowanee Thip-ut

Advisory Board

Vicha Mahakun
Office of the National Anti-Corruption
Commission
Pakdee Pothisiri
Office of the National Anti-Corruption
Commission
Medhi Krongkaew
National Institute of Development
Administration

English Language Editor

William Wyn Ellis
ESCAP

Objectives

- To serve as a knowledge center for disseminating research findings and other academic works on corruption prevention and suppression.
- To encourage the use of the research finding and academic works and to enhance public awareness to collectively counter corruption.
- To promote networking and cooperation among academic and technical agencies on countering corruption among the agencies and research institutions.
- To promote the exchange of information and documents among relative agencies and networks.

Publication Frequency

Bi-annual:
No.1 January-June
No.2 July-December

Views expressed in the published articles in this Journal exclusively belong to the authors
and do not necessarily reflect the official position of the NACC

บทบรรณาธิการ

ตอนที่ 1: บทความพิเศษ

ความเสี่ยงทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ของนักวิจัยและนักวิชาการภาครัฐของไทย	2
เมธี ครองแก้ว	
ถามหาสุจริตธรรมในระบบที่ไร้ศีลธรรม: คำถามที่แย้งตัวเอง	15
ปรีชา ช่างขวัญยืน	
มิติทางจริยธรรมและการเมืองของการคอร์รัปชัน	23
โสรัจจ์ หงศ์ลดารมภ์	

ตอนที่ 2: บทความทางวิชาการ: การทุจริตและการต่อต้านการทุจริต

มาตรการและกลไกในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม: ศักยภาพสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ	30
พัชรวรรณ นุชประยูร	
การสังเคราะห์ข้อเสนอเพื่อเสริมสร้างการอภิบาลระบบยา	50
สกนธ์ วรรณวิวัฒนา	
คอร์รัปชันในประเทศไทย: กรณีศึกษาการคอร์รัปชันและสภาวะการณ์ ทางสังคม-การเมืองในวงการก่อสร้างไทย	76
ต่อภัสสร ยมนา	
การประเมินองค์การคุณธรรมคู่สัญญารัฐเสริมพลังต่อต้านทุจริตคอร์รัปชัน จัดซื้อจัดจ้าง	101
ณัฐวัฒน์ อริย์ธัชโกสิน	

ตอนที่ 3: บทความปริทัศน์และบันทึก

การโต้เถียงและการปฏิรูปคอร์รัปชัน: พลังของกระบวนการประชาธิปไตยเชิงลึก โดย ไมเคิล จอห์นสัน	134
โกวิท กังสนันท์	
ทุจริตไซเบอร์: กลวิธีเทคนิคและกระบวนการ โดย รีก โฮเวิร์ด	139
วสุธาตล นาควิโรจน์	
ข้อสังเกตต่อร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.	143
ศิริรัตน์ วสุวัต	

Contents

Part I: Special Articles

- Legal Risks of Misconduct in Office of Public Researchers and Academics in Thailand 2
Medhi Krongkaew
- Searching for Integrity in an Immoral System: A Paradoxical Question 15
Preecha Changkwanyuen
- Ethical and Political Dimensions of Corruption 23
Soraj Hongladarom

Part II: Articles on Anti-Corruption

- Measures and Enforcement Mechanisms of the Code of Conduct: A Case Study of the Royal Thai Police 30
Bajrawan Nuchprayool
- The Synthesis of Policy Recommendations for Promoting Good Pharmaceutical Governance 50
Sakon Varunyuwatana
- Corruption in Thailand: A Study of Corruption and the Socio-Political Environment in Thailand's Construction Sector 76
Torplus Yomnak
- Organizational Integrity Assessment for Anti-Corruption Empowerment in Procurement 101
Nattawat Aritatphokin

Part III: Book Review and Notes

- Corruption Contention and Reform: The Power of Deep Democratization by Michael Johnston 134
Kowit Kangsanan
- Cyber Fraud: Tactics, Techniques, and Procedures by Rick Howard 139
Wasutadon Nakawiroj
- Remarks on Draft of Government Procurement Act 143
Sirirat Vasuvat

วารสารวิชาการ ป.ป.ช. ฉบับนี้ครอบคลุมความรู้ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและ การปราบปรามการทุจริต โดยรวมไปถึงปัญหาคุณธรรมจริยธรรมซึ่งกำลังเป็นปัญหาที่สำคัญในแทบ ทุกวงการ บทความทั้งหมดเป็นบทความที่กองบรรณาธิการได้เรียนรู้จากผู้และผู้มีประสบการณ์สูงเผยแพร่ ความรู้ ทักษะและผลการศึกษาวิจัยที่เป็นประโยชน์

บทความแรก เกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตในสถาบันการศึกษา ซึ่งที่ผ่านมามีปัญหาอย่างมาก ทั้งทางด้านธรรมาภิบาลและการปฏิบัติระดับบุคคลที่ไม่ปฏิบัติโดยสุจริต ในบทความนี้ เมธี ครองแก้ว ได้ชี้ถึงความเสี่ยงทางกฎหมายต่าง ๆ ที่นักวิจัยและนักวิชาการอาจจะทำผิดต่อหน้าที่ บทความนี้จะสะท้อน ถึงปรากฏการณ์ที่มีอยู่แพร่หลายในมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาล ผู้วิจัยที่ก้าวข้ามเส้นจริยธรรมในมหาวิทยาลัยภายใต้การกำกับของรัฐบาลมักเข้าใจว่าตนเองมีอิสระ ในการกระทำการต่าง ๆ ที่เป็นพื้นที่สีเทาแต่บทความนี้ก็ให้คำเตือนถึงความเสี่ยงทางกฎหมายที่มีการลงโทษ ที่หนักไปด้วย

บทความต่อมาสองชิ้น เป็นบทความทางด้านจริยธรรมที่กองบรรณาธิการได้เรียนรู้จากผู้ที่มีความรู้สูงในระดับประเทศ ปรีชา ช่างขวัญยืน ได้ตั้งคำถามถึงปัญหาจริยธรรมภายใต้ระบบการศึกษาและ ระบบสังคมที่เป็นอุปสรรคในระดับรากฐาน ส่วนบทความหลัง ไสร็จ หงส์ดรามย์ ได้ให้ข้อคิดเกี่ยวกับมิติ ด้านจริยธรรมและการเมืองของการคอร์รัปชันซึ่งเป็นทั้งเรื่องจิตสำนึกและกฎหมาย

ในส่วนของบทความทางวิชาการ พัทธวรรณ นุชประยูร ได้วิเคราะห์และเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงประมวลจริยธรรมรวมทั้งกลไกการบังคับใช้ในกรณีศึกษาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สกนธ์ วรรณวัฒน์ ได้สังเคราะห์ข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในกรณีศึกษาระบบอภิบาลยา ต่อมัสส์ ยมนาถ ได้ศึกษาปัจจัยและกระบวนการคอร์รัปชันในกรณีศึกษาวงการก่อสร้าง และ ณัฐวัฒน์ อริย์ธัชโกศล ได้วิเคราะห์ดัชนีที่ใช้ในการประเมินองค์กรคุณธรรมในกรณีของคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ

ในบทความปริทัศน์และบันทึก โกวิท กังสนันท์ ได้ปริทัศน์หนังสือใหม่เอี่ยมของไมเคิล จอห์นสัน เกี่ยวกับการปฏิรูปและการควบคุมการคอร์รัปชันที่ต้องตระหนักถึงเงื่อนไขเฉพาะของสังคมนั้น ๆ รวมทั้ง การสร้างกระบวนการประชาธิปไตยระดับลึก วสุชาติ นาควิโรจน์ ได้สรุปงานศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตทาง ด้านไซเบอร์ที่เคยให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการและเทคนิคที่เกี่ยวข้องซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจปัญหา ที่กำลังมีมากขึ้นในปัจจุบัน บทความชิ้นสุดท้าย เป็นบันทึกข้อสังเกตของ ศิริรัตน์ วสุวัต เกี่ยวกับร่าง พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อ การแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐซึ่งอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากการอุปถัมภ์เอื้ออาทร ในทางสังคมไปสู่ระบบที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง



ตอนที่ **1**

บทความพิเศษ
Special Articles

ความเสี่ยงทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ของนักวิจัยและนักวิชาการภาครัฐของไทย

Legal Risks of Misconduct in Office of Public Researchers and Academicians in Thailand

เมธี ครองแก้ว¹

1. บทนำ

โดยสภาพทั่วไป งานวิจัยเป็นงานที่สร้างองค์ความรู้ทางวิชาการให้แก่สังคมและประเทศชาติ และเป็นงานที่น่ายกย่องนับถือ แต่ใครจะคิดว่านักวิจัยและนักวิชาการในภาครัฐของไทยต้องเผชิญความเสี่ยงทางกฎหมายอันเนื่องมาจากการทำงานด้านวิจัยถึงขนาดต้องโทษจำคุก ในที่นี้ไม่ได้กล่าวไปไกลถึงการทำวิจัยที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายมหาศาลโดยนักวิทยาศาสตร์วิปริต (mad scientists) แต่อย่างไรก็ตาม ไม่อาจปฏิเสธได้ว่ามีลักษณะหรือวิธีการทำวิจัยบางอย่างที่อาจเข้าข่ายทำให้เกิดความเสียหายแก่สังคมหรือบุคคลอื่น หรือเป็นการละเมิด หรือเอาเปรียบสิทธิหรือผลงานของผู้อื่น ทำให้เกิดความเสียหายในระดับปัจเจกบุคคลได้ ดังนั้น สังคมจึงต้องมีกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติที่คอยควบคุมไม่ให้การวิจัยก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น หรือเป็นการละเมิดสิทธิหรือผลงานของผู้อื่น

จุดมุ่งหมายสำคัญของกฎหมายนั้น ไม่ได้

มีไว้เพื่อลงโทษหรือทำร้ายผู้คน หากแต่มีไว้เพื่อให้ประชาชนรับรู้ว่ามีสิ่งใดทำได้หรือทำไม่ได้ สิ่งใดต้องทำ หากไม่ทำจะมีความผิด หรือสิ่งใดห้ามทำหากทำจะมีความผิด เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ทุกคนจึงต้องรับรู้ข้อบังคับหรือข้อห้ามเหล่านี้ ตามหลักสากลทั่วไป ประชาชนจะอ้างว่าไม่รู้กฎหมายแล้วฝ่าฝืนข้อบังคับหรือข้อห้ามโดยไม่มี ความผิดไม่ได้¹ (แต่ศาลหรือผู้พิพากษาอาจลดหย่อนโทษให้ได้) การเป็นนักวิจัยในภาครัฐของประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน มีกฎหมายข้อบังคับหรือข้อห้ามเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่นักวิจัยอาจไม่ทราบ แต่จะใช้ข้ออ้างดังกล่าวไม่ได้ จึงจำเป็นที่นักวิจัยไทยจะต้องรู้ถึงบทบาทหน้าที่ของตนภายใต้บริบทของกฎหมายไทยในปัจจุบัน เพื่อไม่ให้กลายเป็นผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นจำเลยในความผิดต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงานตามปกติได้

ในบทความนี้ ผู้เขียนซึ่งไม่ใช่ นักกฎหมาย โดยพื้นฐานการศึกษา แต่เป็นนักเศรษฐศาสตร์

¹ ศาสตราจารย์ประจำ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และอดีตรองอธิการบดี ป.ป.ช.

ปรับปรุงจากบทความประกอบการบรรยายพิเศษในการประชุม “นักวิจัยรุ่นใหม่..พบ..เมธีวิจัยอาวุโส สกว.” ครั้งที่ 15 จัดโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) วันที่ 6-8 มกราคม 2559 และที่นำเสนอต่อ ที่ประชุมเมธีวิจัยอาวุโส สกว. สาขาสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศิลปกรรม ที่สำนักงาน สกว. วันที่ 29 มกราคม 2559

¹ ส่วนแรกของมาตรา 64 แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่า “บุคคลจะแก้ตัวว่าไม่รู้กฎหมายเพื่อให้พ้นจากความรับผิดในทางอาญาไม่ได้”

ที่มีโอกาสใช้กฎหมายหลายประเภทในการพิจารณาความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในช่วงเกือบสิบปีที่ผ่านมา ทั้งในฐานะกรรมการในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในอดีต และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ในปัจจุบัน จะได้วิเคราะห์ถึงความเสี่ยงที่นักวิจัยในภาครัฐของไทยจะตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยจากการทำงานตามหน้าที่ตามที่กล่าวถึงข้างต้นได้

2. สถานภาพทางกฎหมายของนักวิจัยและนักวิชาการภาครัฐ

ในปัจจุบัน นักวิจัยในภาครัฐของไทยประกอบด้วยบุคคล 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ข้าราชการ

ในระบบดั้งเดิม พนักงานมหาวิทยาลัยหรือพนักงานราชการ และลูกจ้างของรัฐทั้งลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว จากตารางที่ 1 ซึ่งแสดงจำนวนบุคลากรทางด้านวิชาการและวิจัยของไทยในปัจจุบันพบว่า มีข้าราชการระบบดั้งเดิม ประมาณร้อยละ 20 พนักงานมหาวิทยาลัยและพนักงานราชการ ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการ แต่เป็นการจ้างตามสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอน ประมาณร้อยละ 40 ถือว่าเป็นบุคลากรส่วนใหญ่ของประเทศ และลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว อีกประมาณร้อยละ 30 ซึ่งก็เป็นการจ้างตามสัญญาจ้างเช่นเดียวกัน แต่เงื่อนไขรวมทั้งสวัสดิการในการทำงานจะดีกว่าพนักงาน

ตารางที่ 1: ข้อมูลบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาในปัจจุบัน

สถาบันอุดมศึกษา	ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา	พนักงานมหาวิทยาลัย	พนักงานราชการ	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว	อื่นๆ	รวม
1. มหาวิทยาลัยของรัฐ (16 แห่ง)	17,366	24,338	1,077	4,816	11,950	3,868	63,415
2. มหาวิทยาลัยในกำกับ (14 แห่ง)	6,244	25,559	47	7,652	10,804	9,542	59,848
3. มหาวิทยาลัยราชภัฏ (40 แห่ง)	5,427	13,077	873	950	8,081	184	28,592
4. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล (9 แห่ง)	4,612	3,018	407	822	4,560	67	13,486
รวม	33,649	65,992	2,404	14,240	35,395	13,661	165,341
จำนวนร้อยละ	20.35	39.91	1.45	8.16	21.41	8.26	100.00

ที่มา: “พนักงานมหาวิทยาลัย” วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี

ไม่ว่าบุคลากรทางวิชาการและวิจัยเหล่านี้จะอยู่ในสถานภาพใดก็ตาม สถานภาพทางกฎหมายจะเป็นได้สองลักษณะ คือ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และ/หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายอื่นอีกจำนวนมาก เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เป็นต้น การที่นักวิจัยและนักวิชาการเหล่านี้มีสถานภาพทางกฎหมายชัดเจน เนื่องจากมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามตำแหน่งทางวิจัยหรือวิชาการของตน ซึ่งหากไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวหรือปฏิบัติโดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหาย ก็ย่อมมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เรียกว่าความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยหลักปฏิบัติทั่วไป คือ หากเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ บทลงโทษจะสูงกว่าประชาชนทั่วไป เพราะรัฐถือว่าบุคคลเหล่านี้ใช้อำนาจแทนรัฐ หากใช้โดยไม่ระมัดระวังทำให้เกิดความเสียหาย ย่อมต้องได้รับโทษสูงกว่าประชาชนทั่วไป

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (16) ให้นิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” คือ บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ ดังนั้น ผู้ใดก็ตามที่เป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ มีตำแหน่งหน้าที่ชัดเจน ย่อมเป็นเจ้าพนักงานแน่นอน หรือหากมีตำแหน่งที่กฎหมายเฉพาะเรียกว่าเป็นเจ้าพนักงานก็ยิ่งชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติมักมีข้อถกเถียงว่า บุคลากรเหล่านั้นเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายในประมวลกฎหมาย

อาญาหรือไม่ หากไม่ใช่ก็ไม่อาจใช้กฎหมายอาญาบังคับได้ หรือแม้จะแน่ใจว่าบุคคลนั้นเป็นเจ้าพนักงาน แต่พฤติกรรมการกระทำความผิดอาจไม่เกี่ยวข้อง กับตำแหน่งหน้าที่ของผู้นั้น เช่น นักวิจัยในมหาวิทยาลัย ตกลงกับบุคคลภายนอกว่าจะหาตำแหน่งในองค์กรให้ และเรียกร้องค่าตอบแทนเพื่อตำแหน่งดังกล่าว แต่ในที่สุดไม่สามารถหาตำแหน่งได้ นักวิจัยนั้นไม่มีความผิดในฐานะนักวิจัยเพราะไม่เกี่ยวข้องกับการวิจัย จึงไม่ใช่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าพนักงาน แต่เป็นความผิดส่วนตัวโดยหลอกลวงผู้อื่นเพื่อการฉ้อโกง เป็นต้น

การตีความว่า ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มีการวิเคราะห์ถกเถียงในทางวิชาการเป็นอย่างมาก เช่น วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทของนางสาวธนอิสันต์ มหาพัฒนางกุล แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้วิเคราะห์ในประเด็นนี้อย่างละเอียด และให้ความเห็นว่า เจ้าพนักงานควรจะหมายถึงบุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงาน หรือได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ และให้หมายรวมถึงผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการซึ่งใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หรือให้บริการสาธารณะโดยได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

ในการทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กรณีการชี้มูลความผิดของผู้ที่เข้าข่ายว่าเป็นเจ้าพนักงาน ก็มีปัญหาการตีความว่าจะสามารถใช้กฎหมายอาญาพิจารณาความผิดกับบุคคลเหล่านี้ได้หรือไม่ โดยการพิจารณาจะเน้นไปที่บุคคลที่เรียกว่าเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มากกว่า ซึ่งตามคำนิยาม

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้หมายความถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงาน หรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ ซึ่งความหมายดังกล่าวจะรวมเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการตีความได้มีการแก้กฎหมายโดยให้เพิ่มมาตรา 123/1 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2554 โดยให้รวมฐานความผิดของเจ้าพนักงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ด้วยกัน

กล่าวโดยสรุป เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าเป็น ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง หากกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ที่มีสิทธิที่จะถูกไต่สวนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งระดับใด ดังนั้น นักวิจัยในภาครัฐของไทยจะต้องรู้ถึงความเสี่ยงต่อการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ และโทษที่จะได้รับคืออะไร รวมทั้งมีวิธีหลีกเลี่ยงอย่างไร

3. ลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

ก่อนที่จะกล่าวถึงว่ามีกฎหมายใดบ้างที่อาจนำมาใช้ลงโทษนักวิจัยหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ มีข้อเท็จจริงประการหนึ่ง ซึ่งได้กล่าวถึงข้างแล้วในส่วนที่ 2 คือความผิดของนักวิจัยหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกไต่สวนเพื่อชี้มูลความผิดทางอาญาและเสนอการลงโทษทางวินัยโดยองค์กร 2 องค์กร คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีอำนาจไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงและเจ้าพนักงานทางการเมือง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นองค์กรกึ่งอิสระภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรมตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มีอำนาจไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างตำแหน่งต่ำกว่าระดับผู้อำนวยการกองลงมา (หรือตั้งแต่ระดับซี 7 ลงมาในระบบข้าราชการพลเรือนระบบเก่า) แม้วิธีการไต่สวนของทั้งสององค์กรจะคล้ายคลึงกันแต่อำนาจของ ป.ป.ช. มีมากกว่า ป.ป.ท. โดยมีอำนาจในการสั่งฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้เองเมื่ออัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้อง นอกจากนี้ หาก ป.ป.ช. เห็นว่าคดีใดมีเจ้าหน้าที่ระดับล่างเชื่อมโยงกับเจ้าหน้าที่ระดับสูง จะนำคดีของเจ้าหน้าที่ระดับล่างจาก ป.ป.ท. มาดำเนินการเองก็ได้ ดังนั้น เพื่อความสะดวกต่อการสร้างความเข้าใจและไม่ให้เกิดความสับสน บทความนี้จะกล่าวถึงเฉพาะบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น

(1) ประมวลกฎหมายอาญา

กฎหมายที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้เป็นหลักในการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ ประมวลกฎหมายอาญา โดยเฉพาะภาคความผิด (ภาค 2) ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตั้งแต่ มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 แต่มาตราที่ใช้มากที่สุด ในการชี้มูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ มาตรา 157 ซึ่งใช้กับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่โดยทั่วไป

ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปี ถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” โดยมาตรานี้ระบุฐานความผิดไว้ สองฐาน ฐานแรก คือ การปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้หนึ่งผู้ใด ส่วนฐานที่สอง คือ การปฏิบัติหรือ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งกำหนดนิยาม ในมาตรา 1 (1) “โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

สำหรับฐานความผิดแรก คือ การปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิด

ความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด นักกฎหมายอาญา ของไทยมักอ้างเหตุแห่งความผิดว่าต้องเกิดจาก ผู้ถูกกล่าวหา มี “เจตนาพิเศษ” เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดจึงจะมีความผิด การตีความ โดยอ้างว่าต้องมี “เจตนาพิเศษ” นั้น ไม่ได้ปรากฏ เป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายใด แต่เป็นการ จดจำตั้งแต่เรียนกฎหมายในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งโดยสามัญสำนึกของบุคคลทั่วไปแล้ว ไม่น่า จะยอมรับได้ เพราะการมีเจตนาพิเศษ อาจหมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา “จงใจ” สร้างความเสียหายให้แก่ผู้อื่นจริง ซึ่งคงไม่มีผู้ถูกกล่าวหา รายใด ยอมรับว่าจงใจทำให้ผู้อื่นเสียหายและยินดียินดีรับโทษ ตามมาตรานี้ ในการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ยอมรับเสมอไปว่าผู้ถูก ชี้มูลความผิดจะต้องจงใจสร้างความเสียหายให้แก่ ผู้อื่น โดยเมื่อเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเข้าข่าย มีเจตนาในการกระทำของตน ตามความหมาย ที่กำหนดไว้ในมาตรา 59 วรรคสอง แห่งประมวล กฎหมายอาญาว่า กระทำโดยเจตนา ได้แก่ กระทำ โดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะที่เดียวกัน ผู้กระทำให้ประสพผล ต่อผล หรือยอมเสี่ยงเห็นผลของ การกระทำนั้น ก็เพียงพอแล้วที่จะชี้มูลความผิด ตามมาตรา 157 ได้²

ส่วนฐานความผิดที่สอง คือ การปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตนั้น หากนักวิจัย รับทำวิจัยที่ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นความจริงเพื่อแลกเปลี่ยน

² ยกตัวอย่าง เช่น การจะกล่าวหาผู้นำรัฐบาลในรัฐบาลชุดก่อนว่ามีเจตนาพิเศษที่จะทำร้ายชาวนาโดยการดำเนินนโยบาย รับจำนำข้าว คงได้รับการปฏิเสธแน่นอน เพราะรัฐบาลชุดดังกล่าวจะต้องยืนยันว่าดำเนินนโยบายนี้เพื่อช่วยให้ชาวนา มีรายได้และสวัสดิการสูงขึ้น แต่หาก ป.ป.ช. ชี้ให้เห็นว่า การดำเนินนโยบายดังกล่าวเสี่ยงต่อความเสียหายของเศรษฐกิจ ของประเทศ เนื่องจากรัฐบาลรับซื้อข้าวแต่ขายออกไม่ได้เพราะตั้งราคาสูงเกินไป และเป็นความผิดพลาดที่ต่อเนื่อง เป็นเวลาหลายปี โดยไม่ได้รับการแก้ไขจนความเสียหายปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน ซึ่งผู้นำรัฐบาลไม่อาจปฏิเสธการรับรู้ถึง ความเสียหายเช่นนี้ได้ เพราะได้รับการแจ้งเตือนมาโดยตลอด การรับรู้ปัญหาแล้วไม่เปลี่ยนแปลงแก้ไขจนเกิดความเสียหาย แก่ประเทศอย่างมหาศาลนี้เอง ที่ ป.ป.ช. ถือเป็นสาเหตุแห่งการชี้มูลความผิดตามมาตรา 157 แก่ผู้นำรัฐบาล

กับเงินสินบนหรือค่าจ้างโดยมิชอบ หรือนำผลการวิจัยไปซื้อขายเพื่อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องโดยมิชอบ ย่อมเข้าข่ายการกระทำความผิดต่อหน้าที่ของนักวิจัย แต่หากเป็นการทุจริตประเภทรับสินบนอย่างชัดเจน การชี้มูลความผิดจะใช้มาตรา 149 ซึ่งเป็นบทเฉพาะสำหรับความผิดที่เจ้าพนักงาน เรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ โดยมาตราดังกล่าวมีกำหนดโทษสูงสุดถึงประหารชีวิต

นอกจากมาตรา 149 และมาตรา 157 ซึ่งเป็นมาตราหลักที่ ป.ป.ช. ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่แล้วยังมีมาตรา 151 ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. นำมาใช้บ่อยเช่นกัน เนื่องจากเป็นมาตราที่เกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานหรือองค์กร เช่น ซื้อราคาสูงเกินควรหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชนโดยมิชอบ และเนื่องจากมาตรา 151 มีโทษสูงกว่ามาตรา 157 ทำให้อายุความของคดียาวกว่าด้วย โดยมาตรา 151 อายุความ 20 ปี แต่มาตรา 157 อายุความ 15 ปี)

(2) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

การใช้ประมวลกฎหมายอาญาบังคับกับเจ้าพนักงานที่เป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้นไม่มีปัญหา แต่เมื่อสถานภาพขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐเปลี่ยนไป โดยไม่ได้เป็นกระทรวง ทบวง กรม ตามการบริหารงานของรัฐตามปกติ หากแต่เปลี่ยนรูปแบบเป็นรัฐวิสาหกิจ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ทำให้การใช้ประมวลกฎหมายอาญาอาจถูกท้วงติงได้

รัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้ออกกฎหมายพิเศษฉบับหนึ่ง เรียกว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 เพื่อให้ครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่นอกหน่วยงานของรัฐตามปกติ โดยนำมาตราในประมวลกฎหมายอาญามาบัญญัติใหม่ในกฎหมายฉบับนี้ เช่น มาตรา 149 มาตรา 151 และมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญามาบัญญัติเป็นมาตรา 6 มาตรา 8 และมาตรา 11 ของกฎหมายฉบับนี้

(3) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

กฎหมายที่มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ด้านการต่อต้านการทุจริตอย่างมากอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 หรือเรียกกันทั่วไปว่า “พระราชบัญญัติฮั้ว” เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ห้ามมิให้มีการฮั้วหรือสมรู้ร่วมคิดกันเพื่อกำหนดราคาการประมูลและกีดกันมิให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม นำสังเกตว่ากฎหมายนี้ระบุผู้กระทำความผิดทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเอกชนด้วยตนเอง ซึ่งหาก ป.ป.ช. ได้สวนแล้วพบว่าเอกชนมีความผิดแต่ไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกระทำความผิดด้วย ป.ป.ช. ก็ไม่สามารถฟ้องเองได้ ต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดี แต่หากมีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดร่วมกับเอกชน เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะมีผิดในฐานะตัวการ ส่วนเอกชนก็จะมีผิดร่วมด้วยในฐานะผู้สนับสนุน

มาตราหลักที่จะบังคับลงโทษเอกชนที่ร่วมกันฮั้วประมูล คือ มาตรา 4 บัญญัติว่า “ผู้ใด

ตกลงร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ หรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า” และในวรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นธุระในการชักชวนให้ผู้อื่นร่วมตกลงกันในการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ผู้นั้นต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่ง”

ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากกระทำความผิดจะถูกลงโทษตามมาตรา 11 ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใด หรือผู้ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐผู้ใด โดยทุจริตทำการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน อันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคาโดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใดได้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรม หรือเพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายใดมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท” หากเป็นนักการเมืองจะบังคับใช้ตามมาตรา 13

(4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 หรือเรียกกันทั่วไปว่า “พระราชบัญญัติ ป.ป.ช.” เป็นเหมือนคู่มือในการทำงานของ ป.ป.ช. เพราะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการดำเนินงานด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริต ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานหลักแห่งเดียวที่มีอำนาจในการไต่สวนและชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับในความผิดตามกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่น แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ก็ยังมีบทที่ว่าด้วยความผิดเฉพาะที่ไม่ปรากฏในกฎหมายฉบับอื่น เช่น หมวด 9 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 100 และมาตรา 103

มาตรา 100 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการที่ตนเองเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ มีหุ้นส่วนในบริษัทที่มีสัญญากับรัฐ เป็นผู้รับสัมปทานจากรัฐในกิจการที่เป็นการผูกขาดตัดตอน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงาน หรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่ ส่วนมาตรา 103 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลนอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่เป็น

การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ซึ่งจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้ในขณะนี้ คือ ไม่เกิน 3,000 บาท³

ประเด็นสำคัญประการหนึ่งในการ บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ของ ป.ป.ช. ที่มีความเสี่ยงของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ แต่ไม่รวมถึงนักการเมือง หรือบุคคลตามมาตรา 66 คือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดแล้ว การชี้มูลความผิดดังกล่าว จะมีผลในทางวินัยทันที โดยผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานต้นสังกัดไม่สามารถปฏิเสธหรือหลีกเลี่ยงไม่ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้ กล่าวคือจะต้องถูกไล่ออกหรือปลดออกจากตำแหน่งทันที ตามมาตรา 92 แต่หากศาลมีคำพิพากษาในคดีอาญาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ไม่มีความผิดก็ย่อมจะได้ตำแหน่งคืนมา อย่างไรก็ตามความเสียหายต่อชีวิตส่วนตัวของผู้นั้นก็เกิดขึ้นแล้ว ดังนั้น ผลจากการ ใช้มาตรา 92 ทำให้การถูกไต่สวนในคดีอาญาจาก ป.ป.ช. เป็นความเสี่ยงอย่างมากในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจถูกไล่ออกหรือปลดออกจากงานได้

(5) กฎหมายอื่น

กรณีที่นักวิจัยภาครัฐของไทยเป็นข้าราชการในระบบเดิม ย่อมอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยมาตรา 85 (1) ได้ระบุความผิดวินัยร้ายแรง คือ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต ซึ่งความผิดตาม

มาตรานี้ใกล้เคียงกับมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา แต่หากนักวิจัยภาครัฐมีสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยก็จะอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 ที่กำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยวินัยของข้าราชการและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไว้เช่นเดียวกัน เช่น มาตรา 39 วรรคแรกกำหนดว่า ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เทียงธรรม ขยันหมั่นเพียร และดูแลเอาใจใส่รักษาผลประโยชน์ของทางราชการ วรรคสอง กำหนดว่า ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น และวรรคสาม กำหนดว่า การปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งหากนักวิจัยหรือข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษากระทำความผิดวินัยในข้อนี้ นอกจากจะถูกตรวจสอบความผิดจากหน่วยงานต้นสังกัดแล้ว ยังอาจถูกร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ไต่สวนความผิดทางอาญาได้ด้วย

ประเด็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ คือ นักวิจัยหรืออาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเหมือนกับนักวิจัยหรืออาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐหรือไม่ ประเด็นนี้เคยได้รับการวิเคราะห์จากนายอนุชาติ คงมาลัย อัยการอาวุโส ผู้มีประสบการณ์การทำงาน

³ ตลอดระยะเวลา 10 กว่าปี ที่ผ่านมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เคยใช้มาตรานี้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดเลย แต่มาตรานี้ก็สามารถใช้กับการรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่อยู่ในข่ายเป็นการให้ตามธรรมจรรยา เช่น ให้กันระหว่างญาติหรือเนื่องในโอกาสพิเศษตามประเพณี และมีจำนวนเกิน 3,000 บาท

เป็นกรรมการในมหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งว่า เมื่อมหาวิทยาลัยเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้จัดการศึกษาอบรมแก่ประชาชนในระดับอุดมศึกษาตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยยืนยันตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 880/2549 ว่ามหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน แม้จะมีกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ก็หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการบริการสาธารณะด้านการศึกษานั้นเป็นกิจการทางปกครอง และใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินการดังกล่าวตามกฎหมาย มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 102/2550 ว่ามหาวิทยาลัยคริสเตียน เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งมีผลบังคับใช้ขณะนั้น โดยมาตรา 60 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว บัญญัติให้การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะสถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การ

ควบคุมดูแลของรัฐ และในวรรคห้า บัญญัติให้การศึกษาอบรมขั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้โดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในขณะที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี กำหนดให้การจัดการศึกษาอบรมและการสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมแก่ประชาชนเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยเหตุนี้ การจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นโครงการศึกษา หลักสูตรการเรียนการสอน ตลอดจนการวัดผลการศึกษา จึงเป็นภารกิจที่รัฐมีหน้าที่ในทางปกครองต้องควบคุมดูแล เพื่อให้การจัดการศึกษาซึ่งถือว่าเป็นบริหารสาธารณะประเภทหนึ่ง บรรลุผลโดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเองหรืออาจมอบหมายให้องค์กรเอกชนดำเนินการแทน ดังนั้น มหาวิทยาลัยคริสเตียน ในฐานะหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครองด้านการจัดการศึกษา จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในเมื่อสถาบันอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานทางปกครอง ผู้ที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานเหล่านั้นก็จะเข้าข่ายเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ ตามคำนิยามในมาตรา 3 ที่ระบุว่า (1) เจ้าของหน้าที่ของรัฐหมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ดังนั้น นักวิจัยหรืออาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ย่อมมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เหมือนกับนักวิจัยหรืออาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ หากมีการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ก็จะถูกตรวจสอบข้อมูลโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นเดียวกัน

นอกจากความผิดทางอาญาและทางวินัยแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดอาจต้องชดใช้ความเสียหายทางแพ่งให้แก่ทางราชการด้วย แม้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะกำหนดเพื่อกำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานอย่างระมัดระวังมิให้ถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายก็ย่อมต้องรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

4. กรณีตัวอย่าง

ในระยะเวลาเกือบ 10 ปีที่ผ่านมา มีคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของนักวิจัย นักวิชาการ ผู้บริหารระดับสูงในมหาวิทยาลัยของรัฐ หรือองค์กรทางวิชาการอื่นของรัฐหลายคดีด้วยกัน ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงคดีต่าง ๆ ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผ่านการวินิจฉัยของศาลแล้ว หรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาขององค์กรด้านการอำนวยความสะดวกเพื่อให้แก่นักวิจัยและนักวิชาการได้เห็นประเด็นว่าการทำงานในองค์กรต่าง ๆ มีความเสี่ยงถูกดำเนินคดีในทางวินัย ทางอาญา และทางแพ่งอย่างไร

(1) กรณีลอกเลียนผลงานวิทยานิพนธ์

ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรทางวิชาการของรัฐแห่งหนึ่ง ถูกกล่าวหาโดยผู้ร่วมงานในองค์กรเดียวกันว่า ผู้บริหารลอกเลียนผลงานการวิจัยของตนไปเป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกโดยไม่ชอบ จนกระทั่งสภามหาวิทยาลัยที่อนุมัติปริญญาให้แก่ผู้บริหารดังกล่าวมีมติถอน

หรือเรียกคืนปริญญา ต่อมา มีผู้นำเรื่องนี้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ไต่สวนชี้มูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในทางอาญาด้วย ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีมติชี้มูลความผิดของอดีตผู้บริหารแล้ว และจะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีทางอาญาต่อไป

(2) กรณีผู้อำนวยการสถาบันวิจัยกลั่นแกล้งนักวิจัย

ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยแห่งหนึ่งของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถูกนักวิจัยในสถาบันนั้น (ผู้ได้บังคับบัญชา) ร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าถูกกลั่นแกล้งจากผู้อำนวยการไม่ให้มีโอกาสทำวิจัยและสร้างความก้าวหน้าทางวิชาการให้ตนเอง โดยความไม่ชอบของผู้บริหารเป็นการส่วนตัว คณะอนุกรรมการไต่สวนของ ป.ป.ช. เห็นว่าผู้อำนวยการประพฤติมิชอบ แต่ไม่ถึงกับเป็นการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หลังจากพิจารณาอำนาจในการบังคับบัญชาและการดำเนินการตามนโยบายของสถาบันซึ่งผู้อำนวยการเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดแล้ว คณะอนุกรรมการไต่สวนมีมติชี้มูลความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เห็นชอบด้วย

(3) กรณีอธิการบดีบริหารงบประมาณโครงการโดยไม่ชอบ

อธิการบดีของมหาวิทยาลัยรัฐแห่งหนึ่งได้รับงบประมาณและให้เป็นผู้บริหารโครงการจัดนิทรรศการและการแสดงทางการเกษตรที่จังหวัดเชียงใหม่ แต่แทนที่อธิการบดีจะให้หน่วยงานของมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการจัดทำโครงการเพียงผู้เดียว กลับนำงบประมาณส่วนหนึ่งให้บริษัทเอกชนภายนอกเป็นผู้จัดทำ ซึ่งผลก็สำเร็จด้วยดีรวมทั้งมีเงินสมนาคุณและเงินบริจาคคืนให้อธิการบดีและ

มหาวิทยาลัยด้วย กรณีนี้อธิการบดีถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ในตอนแรก คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นเช่นนั้นจริง แต่เมื่อได้รับการชี้แจงว่าการกระทำนี้อาจจะผิดระเบียบแต่ไม่เกิดผลเสียต่อภาพรวมของงาน และประโยชน์ที่ได้รับจากการบริจาคก็เข้าสู่ระบบของมหาวิทยาลัยอย่างครบถ้วน และส่วนแบ่งที่เป็นเงินสมนาคุณอธิการบดีก็เป็นเงินเพียงเล็กน้อย ใกล้เคียงกับเบี้ยประชุม ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติไม่ชี้มูลความผิดทางทางอาญา แต่ชี้มูลความผิดวินัยไม่ร้ายแรงเนื่องจากอธิการบดีไม่ปฏิบัติตามระเบียบ

(4) กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีผลประโยชน์ทับซ้อน

ในสมัยรัฐบาลของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ถูกร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระทำการอันเป็นการหาประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 100 (4) โดยขณะที่เป็นรัฐมนตรีอยู่นั้นยังได้เป็นนายกสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยเอกชนหลายแห่ง กรณีนี้ดูชัดเจนว่ามีผลประโยชน์ทับซ้อนกันจริง แต่ในช่วงนั้น มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว ที่มีบทเฉพาะกาลให้รัฐมนตรีทำเช่นนั้นได้ ข้อกล่าวหาจึงตกไป และหากมีการยอมรับว่าการปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนก็เหมือนกับการปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยของรัฐ รัฐมนตรีนี้ก็ไม่มีความผิด

(5) กรณีอธิการบดีใช้อำนาจแต่งตั้งบุคคลและใช้งบประมาณโดยไม่ชอบ

อธิการบดีของมหาวิทยาลัยรัฐแห่งหนึ่งอยู่ในตำแหน่งนานจนมีอิทธิพลในมหาวิทยาลัยอย่างกว้างขวาง โดยมีการร้องเรียนพฤติกรรม

การใช้อำนาจในทางไม่ชอบของอธิการบดีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในหลายเรื่อง เช่น การแต่งตั้งบุคคลเข้าทำงานในมหาวิทยาลัย หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการของมหาวิทยาลัยโดยผลการเป็นต้น ข้อกล่าวหาหลายข้อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นด้วยและมีมติชี้มูลความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย เป็นเหตุให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกอธิการบดีฟ้องกลับว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามมาตรา 157 ซึ่งข้อร้องเรียนอีกหลายข้อต่ออธิการบดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการไต่สวนของ ป.ป.ช.

(6) กรณีอาจารย์มหาวิทยาลัยถูกไล่ออกเพราะกระทำผิดพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

ในสมัย ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีความพยายามที่จะบริหารกิจการบ้านเมืองหรือประเทศเป็นแบบบริษัทเอกชน คือตัดสินใจรวดเร็ว และมุ่งผลประโยชน์ระยะสั้นเป็นหลัก นโยบายหนึ่งของรัฐบาล ดร. ทักษิณ คือการสร้างห้องปฏิบัติการเพื่อตรวจสอบสินค้าส่งออกทางการเกษตร ซึ่งเป็นการลงทุนโดยรัฐทั้งหมดแต่บริหารเหมือนกับบริษัทเอกชน กรณีนี้ อาจารย์มหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่งได้ถูกแต่งตั้งให้เป็นกรรมการร่างข้อกำหนดในการจัดซื้อจัดจ้างอุปกรณ์ทางวิทยาศาสตร์เพื่อห้องปฏิบัติการดังกล่าวโดยฝ่ายการเมืองให้ข้อมูลว่าเป็นโครงการเหมือนเอกชน ขอให้ร่างข้อกำหนดได้ตามความคิดเห็นปรากฏว่ามีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าคณะกรรมการร่างข้อกำหนดตั้งใจทำข้อกำหนดที่ผิดไปจากระเบียบ หรือเรียกว่า ล้อกลังเพิก ซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด

เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เป็นเหตุให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางอาญาแก่อาจารย์เหล่านี้ โดยนอกจากถูกไล่ออกหรือให้ออกจากงานแล้ว ยังถูกฟ้องในคดีอาญาด้วย

5. บทสรุป

ในบทความนี้ ผู้เขียนซึ่งมีประสบการณ์โดยตรงในการพิจารณาตัดสินความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายระดับ ได้นำกรณีตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับนักวิจัยหรือนักวิชาการและผู้บริหารในมหาวิทยาลัยของรัฐ มาแสดงให้เห็นว่าการทำงานในหน้าที่การวิจัยหรือบริการทางวิชาการ อาจจะเป็นการปฏิบัติงานที่ผิดกฎหมายหรือผิดระเบียบได้โดยอาจนำมาสู่การถูกดำเนินคดีทางอาญาและถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง จุดประสงค์หลักของผู้เขียน คือ การเตือนให้นักวิจัยและนักวิชาการในภาครัฐ คำนึงถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดจากการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งหากนักวิจัยและนักวิชาการปฏิบัติตามหน้าที่อย่างเคร่งครัด ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่ใช้ตำแหน่งในการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ใดโดยมิชอบ ระมัดระวังการใช้อำนาจไม่ให้เกิดเลย และคอยตรวจสอบความถูกต้องของการทำงานตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบอยู่ตลอด ก็จะทำให้สามารถหลุดพ้นความเสี่ยงที่จะเป็นผู้มีความผิดจากการทำงานโดยไม่ได้ตั้งใจได้

เอกสารอ้างอิง

- “พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499,” **ราชกิจจานุเบกษา** 73 (15 พฤศจิกายน 2499), หน้า 1.
- “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542,” **ราชกิจจานุเบกษา** 116 (10 ตุลาคม 2542), หน้า 1.
- “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542,” **ราชกิจจานุเบกษา** 116 (15 พฤศจิกายน 2542), หน้า 1.
- “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554,” **ราชกิจจานุเบกษา** 128 (18 เมษายน 2554), หน้า 1.
- “พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551,” **ราชกิจจานุเบกษา** 125 (24 มกราคม 2551), หน้า 1.
- “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551,” **ราชกิจจานุเบกษา** 125 (25 มกราคม 2551), หน้า 1.
- “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547,” **ราชกิจจานุเบกษา** 121 (12 พฤศจิกายน 2547), หน้า 33.
- “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 2),” **ราชกิจจานุเบกษา** 125 (5 กุมภาพันธ์ 2551), หน้า 36.

“พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอ
ราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542,”
ราชกิจจานุเบกษา 116 (29 พฤศจิกายน
2542), หน้า 70.

“พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงาน
ในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502,”
ราชกิจจานุเบกษา 76 (1 กันยายน 2502),
หน้า 356.

“พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539,” ราชกิจจานุเบกษา
113 (14 พฤศจิกายน 2539), หน้า 25.

ธนอิสินันท์ มหาพัฒนางกุล. (2555). **ความเป็น
เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา.**
วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อนุชาติ คงมาลัย. (2558). **เอกสารองค์ความรู้
เรื่อง มหาวิทยาลัย: กฎหมายและ
คำวินิจฉัยของศาล.** สำนักวิชาการ สำนักงาน
อัยการสูงสุด.

ถามหาสุจริตธรรมในระบบที่ไร้ศีลธรรม: คำถามที่แย้งตัวเอง

Searching for Integrity in an Immoral System: A Paradoxical Question

ปรีชา ช่างขวัญยืน¹

การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในเชิงระบบที่เป็นรากฐานที่สุด คือ การเปลี่ยนแปลงเนื้อหาความรู้ทางการศึกษาจากเดิม ที่วัฒนธรรมทางศีลธรรมที่สร้างคนดีเปลี่ยนมาเป็นวัฒนธรรมทางวิทยาศาสตร์ที่สร้างคนมีประสิทธิภาพในการทำงานให้สำเร็จ คือ สร้างความรู้แต่ไม่สร้างคนดี เพราะคิดว่าวิชาเกี่ยวกับการเป็นคนดีไม่ใช่วิชาหรือไม่ใช่ศาสตร์

การเน้นคำว่า “ศาสตร์” ว่าหมายถึงวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นเรื่องวัตถุ ทำให้การเน้นศีลธรรมซึ่งเป็นการศึกษาเรื่องจิตใจน้อยลง ดังนั้น วิชาในหลักสูตรจึงเน้นด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ภาษา ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ส่วนศีลธรรมเป็นเพียงวิชาหนึ่ง เมื่อเรียนวิชาเฉพาะต่อไปในชั้นอุดมศึกษา วิชาด้านวิทยาศาสตร์ก็มีการแยกรายละเอียดเป็นวิชาย่อยมากขึ้นไปอีก แต่ศีลธรรมก็แทบไม่ปรากฏในหลักสูตรอีกเลย และความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ก็กลายเป็นความรู้กระจ่างแต่อย่างเดียวนี้อาจเป็นความรู้เฉพาะที่ขาดมิติทางจิตใจ เมื่อไม่ได้เสริมความรู้ความเข้าใจและทางศีลธรรมดังกล่าวผู้เรียนก็ไม่ได้รับการหล่อหลอมเกล้าให้เป็น

ความสำนึกในวิถีชีวิตที่จะต้องเป็นคนมีศีลธรรม วิทยาศาสตร์นั้นสอนแต่เรื่อง “อะไรเป็นอะไร” แต่ไม่ได้สอนเรื่อง “อะไรควรอะไรไม่ควร” ซึ่งเป็นอีกมิติหนึ่งแห่งความเข้าใจของมนุษย์คือพฤติกรรมทางศีลธรรม

ระบบการศึกษาที่สร้างคนทำงานราชการในสาขาต่าง ๆ อย่างตะวันตกของไทย ที่เริ่มตั้งแต่รับความเจริญอย่างตะวันตก จึงเป็นการทำลายการศึกษาด้านศีลธรรมลง แม้โรงเรียนมัธยมจะตั้งอยู่ในวัดแทบทั้งสิ้นและเรียกกันว่า โรงเรียนวัด แต่วัดก็แทบไม่มีบทบาทอะไรในการจัดการศึกษาสมัยใหม่ ความรู้แบบวัด ๆ ที่เคยเป็นมาในสังคมไทยแต่ก่อนก็ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมบ่มนิสัยอีกต่อไป เป็นแต่เพียงการศึกษาที่อาศัยวัดเป็นที่ตั้งโรงเรียน โดยวัดกับโรงเรียนไม่ได้ผูกพันกันในเชิงระบบการศึกษา¹ ศีลธรรมเป็นเพียงวิชาหนึ่งที่ระบบการศึกษาแบบนิยมวิทยาศาสตร์ไม่ได้ให้ความสำคัญ แม้ครูสอนศีลธรรมก็ถือเป็นครูชั้นสองที่ถูกครูวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษดูหมิ่น และวิชาศีลธรรมก็ถือเป็นวิชาที่สอนคนให้ล้าหลังไม่ทำให้เจริญทันโลกเหมือนอีก 3 วิชา

¹ อาจารย์ประจำภาควิชาปรัชญา คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ปัจจุบันแม้แต่ชื่อวัดก็ถูกกระทรวงศึกษาธิการปลดออก โดยไม่เห็นคุณค่าของวัดที่อาศัยสอนนักเรียนจนมีความรู้มีอาชีพก้าวหน้าได้

ดังกล่าว แม้วิชาด้านศิลปะซึ่งไม่ใช่วิทยาศาสตร์ ก็ยังได้รับความยกย่องมากกว่าศาสนาและศีลธรรม เราได้เริ่มต้นพัฒนาวิทยาศาสตร์ของประเทศด้วย ระบบการศึกษาที่ทอดทิ้งและดูหมิ่นศีลธรรม ความเชื่อถ้อยยกย่องศีลธรรมและพุทธศาสนาจึงค่อย ๆ เสื่อมไปจากใจคนไทย โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในระบบการศึกษาตามแบบที่รัฐจัด ซึ่งเป็นการศึกษาเพื่อมวลชน การศึกษาดังกล่าวมีประสิทธิภาพในการทำลายศีลธรรมของมวลชนลงอย่างเป็นระบบ และด้วยนโยบายและการสนับสนุนของรัฐ เราจึงได้คนที่นิยมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแต่ไร้ศีลธรรมมากขึ้นตาม ไม่มีความกลัวบาป และไม่มี ความละอายต่อการทำบาปในจิตใจคนไทยสมัยใหม่ เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ วัดได้จากคนที่เรียนตามระบบสมัยใหม่ ไร้ศีลธรรมน้อยลงแม้คำเกี่ยวกับศีลธรรมคนไทย ก็รู้่น้อยลง คำว่าจริยศึกษาที่นักการศึกษาพูดถึง เป็นคำพูดไร้สาระที่ไม่ได้สนใจใช้อย่างจริงจัง

การทำลายศีลธรรมด้วยการจัดหลักสูตร ในระบบการศึกษาสมัยใหม่ที่เน้นการรู้ธรรมชาติ ของสิ่งต่าง ๆ ทั้งที่เป็นกายภาพ ชีวภาพ และสิ่งที่ เป็นไปในสังคม อันเป็นการศึกษาที่สอนแต่สิ่งที่ “เป็น” และไม่สอนสิ่งที่ “ควร” เนื่องจากความ เข้าใจว่าความรู้แบบวิทยาศาสตร์ดังกล่าวเป็น ความรู้ทั้งหมดที่มนุษย์พิสูจน์ได้และพึงมี ซึ่งเป็น ความเข้าใจสับสนว่าสิ่งที่เป็นคือสิ่งที่ควร หากเรา ถือหลักคิดดังกล่าว ถ้าการคดโกงเป็นสิ่งที่ทำกันอยู่ การคดโกงก็เป็นสิ่งที่ควรทำ เหมือนที่นักจิตวิทยา สนใจหาสาเหตุของการคดโกง แต่พยายามเลี่ยง ที่จะสอนว่าการคดโกงเป็นความชั่ว เพราะกลัวว่า หากสอนเช่นนั้นจะไม่เป็นวิทยาศาสตร์

ปัญหาเชิงระบบของการจัดการศึกษา สมัยใหม่ดังกล่าวอีกประการหนึ่งก็คือคุณวุฒิของครู

ครูวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ แม้แต่ครูภาษาไทยล้วนเป็นครูที่มีคุณวุฒิชัดเจน แต่ครูสอนศีลธรรมซึ่งควรมีความรู้ศีลธรรมอย่างดี ได้รับการอบรมความรู้และประพฤติปฏิบัติตน อย่างมีศีลธรรมดียิ่งกว่าครูด้านอื่น ๆ กลับขาด ความรู้ศีลธรรมเป็นส่วนใหญ่ บางคนความประพฤติ ยังไม่ดีอีกด้วย ครูสอนศีลธรรมซึ่งควรมีฐานะ ในสังคมเป็นที่นับถือเท่าเทียมกับพระสงฆ์ คือเป็น ผู้ที่ปฏิบัติดี และได้รับความยกย่องกว่าฆราวาสอื่น ๆ กลับเป็นตรงข้ามคือทั้งไม่รู้และไม่ดี และไม่เป็นที่ นับถือ หากความภูมิใจในความรู้และฐานะของตนไม่ได้ เนื่องจากไม่มีคุณวุฒิเฉพาะ ครูอื่น ๆ มีทั้งฐานะ สังคมและวิทยฐานะ แต่ครูสอนศีลธรรมปราศจาก ทั้งสองฐานะ นี่คือเครื่องแสดงให้เห็นว่าระบบการ ศึกษาสมัยใหม่จัดการศึกษาศีลธรรมอย่างเสียไม่ได้ คือ สอนคนให้เป็นคนรู้และคนเก่งได้ แต่ไม่ได้สอน ให้คนเป็นคนดีในฐานะเป็นคน อย่างมากก็เป็นคนดี ทางสังคม เช่น คนที่รู้จักสิทธิ คนที่ทำตามกฎหมาย แต่ไม่ใช่คนที่จิตใจดีงาม เมตตา ช่วยเหลือเพื่อน มนุษย์อย่างคนที่มีการศึกษาอบรมศีลธรรม มาอย่างดีเหมือนคนไทยในสังคมสุโขทัยหรืออยุธยา

ในปัจจุบัน นักศึกษาศาสตร์ให้ความสำคัญ แก่การศึกษา เพราะให้อีกาสทางอาชีพและทาง สังคม โอกาสทางอาชีพและทางสังคมนี้หมายถึง อาชีพและสังคมทางโลก เช่น คนที่ศึกษาวิชา ทางโลกซึ่งเกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ที่นำมาใช้สำหรับการทำงานอาชีพสมัยใหม่ ก็เพราะ ต้องการประกอบอาชีพตามความรู้นั้น เช่น เป็น แพทย์ วิศวกร นักวิทยาศาสตร์ เป็นนักบัญชี ทนายความ พ่อค้า ซึ่งจะเลื่อนชั้นทางสังคมได้ตาม ระดับความรู้ และความก้าวหน้าตามความรู้ความ สามารถที่สังคมกำหนด การเลื่อนชั้นทางสังคม

มาจากความก้าวหน้าในการศึกษาวิชาทางโลก วิชาทางธรรมซึ่งไม่มีความก้าวหน้าทางโลก ไม่อาจทำให้คนที่เรียนเจริญก้าวหน้าในอาชีพและฐานะทางสังคมที่ต้องการความรู้สมัยใหม่ได้ คนจึงไม่นิยมเรียน ความรู้ทางธรรมจึงไม่เป็นที่ยอมรับ ทำให้ทั้งผู้เรียนและผู้สอนศีลธรรมมีน้อยลง นักศึกษา ศาสตร์ก็เลเหลยหน้าที่สร้างคนดี

การจัดการศึกษาที่ทำให้คนไม่รู้จักศีลธรรม ทำให้คนไม่มีความรู้เกี่ยวกับศีลธรรม การให้การ ศึกษาทางวิทยาศาสตร์ทำให้คนรู้จักวิทยาศาสตร์ และเห็นประโยชน์ การที่ศีลธรรมไม่เชื่อมโยงกับ อาชีพและความก้าวหน้าทางฐานะสังคม ทำให้ ศีลธรรมไม่สัมพันธ์กับความก้าวหน้าในชีวิต และการที่วิชาทางโลกสัมพันธ์กับอาชีพก็ทำให้เห็นว่า สัมพันธ์กับชีวิต ทั้งนี้เป็นเหตุให้เห็นว่าวิทยาศาสตร์ สัมพันธ์กับสังคมและชีวิต แต่ศีลธรรมไม่สัมพันธ์ และศีลธรรมใช้ประกอบอาชีพในสังคมปัจจุบันไม่ได้ จึงทำให้ถูกตัดออกจากหลักสูตรและทำให้คน ไม่เห็นความสำคัญของศีลธรรมในฐานะส่งเสริม ความเจริญในอนาคตของตน ศีลธรรมจึงไม่สำคัญ สำหรับสังคมใหม่ที่เป็ นวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพราะในสังคมเช่นนี้ “ความเป็นคนดี ไม่มีเงินเดือน” ในที่สุดก็ไม่มีอะไรที่เป็นความรู้ ในการควบคุมความชั่วและการคดโกงของคน ในสังคม

ระบบเศรษฐกิจที่ขาดศีลธรรม

คนเป็นสัตว์ชนิดหนึ่งซึ่งทำตามสัญชาตญาณ เหมือนสัตว์ทั้งหลาย กิน นอน ถ่าย สืบพันธุ์ รักชีวิต ป้องกันตัว ไล่ล่า เลี้ยงลูก โกรธ และหาความสุข ทางกายหรือประสาทสัมผัส แต่คนมีปัญญาซึ่งสัตว์ มีน้อยมาก และปัญญานี้มีทั้งที่สนองสัญชาตญาณ

และควบคุมสัญชาตญาณ รวมทั้งการสามารถรู้ และเข้าใจชีวิตในอีกมิติหนึ่งที่ไม่ใช่สัญชาตญาณ ได้แก่ ศีลธรรมหรือธรรมะ สัตว์หิวก็ไล่ล่า โกรธก็ทำร้าย สัตว์ที่มีปัญญายู้งายอาจอาฆาตและรู้จักวางแผน เอาชนะหรือแก้แค้นศัตรู แต่ก็ไม่น่าลืกเท่าคน สิ่งที่สัตว์ไม่มีแต่คนมีคือความโลภและความต้องการ อำนาจสัตว์ไม่สะสมอาหารเกินจำเป็น แต่คนกินกิน สะสมเกิน ทั้งนี้มีใช้สัตว์รู้จักพอ แต่มันไม่รู้จัก ความไม่รู้จักพออย่างคน ซึ่งก็คือความโลภ สัตว์ล่าสัตว์ หรือคนเพราะหิวหรือโกรธ แต่คนล่าสัตว์และล่าคน ด้วยกันไม่เพียงเพราะหิวหรือโกรธ แต่เพราะ ความโลภเป็นใหญ่ สัตว์เป็นสัตว์เพราะไม่มีศีล มีสัตว์ แต่คนเลวได้มากกว่าสัตว์เมื่อไม่มีศีลมีสัตว์ สัตว์ไม่ล่าสัตว์ชนิดเดียวกัน แต่คนล่าคนด้วยกัน คนประเทศเดียวกันล่ากัน คนต่างประเทศกันก็ล่ากัน รวบรวมขึ้นเป็นเมือง เป็นประเทศได้ก็ด้วยการล่ากัน มาก่อน คือล่าทางการรบ ล่าเอาสมบัติ เอาเขลย เอาบ้านเมืองที่แนบเนียนกว่าคือล่าทางเศรษฐกิจ ที่สุบเลือดเนื้อและปอกลอกเอาด้วยวิธีการและ หลักคิดทางเศรษฐศาสตร์ผสมกับรัฐศาสตร์ดังที่ เป็นอยู่ทุกวันนี้ ในด้านเศรษฐกิจโลกกำลังเป็น ทุนนิยม คิดและทำอย่างทุนนิยมกันไปทั้งโลก แม้พวกที่เคยต่อต้านทุนนิยม บัดนี้จิตใจก็กำลัง กลายเป็นทุนนิยม ไม่ว่าจะเป็นสังคมนิยม คอมมิวนิสต์ หรือแม้แต่วงการศาสนาที่เคยต่อต้าน ล้วนกำลังพ่ายแพ้หลักของทุนนิยมคือผลิตเกิน สอนให้บริโภคเกิน เพื่อกำไรหรือผลประโยชน์ ที่เพิ่มขึ้น ทุนใหญ่ขึ้น แล้วย้อนกลับไปสู่การผลิตเกิน เป็นเกลียวที่ใหญ่ขึ้น มีพลังมากขึ้น และครอบงำ คน สังคม การเมือง และความคิดมนุษย์มากขึ้น ทั้งนี้ด้วยความฉลาดหรือปัญญากับความโลภที่มี ปัญญาสนองนิสัยเห็นแก่ตัวและเอาเปรียบเป็น

ลักษณะของสัตว์โลก คนก็ไม่ใช่ข้อยกเว้นคนจึงกตขี้และเอาเปรียบกัน คนจนด้วยกันก็เอาเปรียบกัน คนรวยกว่าเอาเปรียบคนจนกว่า นายจ้างเอาเปรียบลูกจ้าง นายเงินเอาเปรียบผู้ผลิตที่กู้เงิน คนมีอำนาจเอาเปรียบคนด้อยอำนาจ และประเทศที่เหนือกว่าเอาเปรียบประเทศที่ด้อยกว่าที่สำคัญคนเอาเปรียบสาธารณะและเอาเปรียบแม้แต่ประเทศของตน เอาเปรียบทางกายและทางวัตถุเพื่อผลประโยชน์ คือ กินหยาดเหงื่อแรงงาน กินสินบน กินทรัพย์สิน กินตามน้ำเมื่อมีโอกาส กินงบประมาณ กินอนาคต ลูกหลาน กินสติปัญญา ที่สำคัญที่สุดคือกินความเป็นคน ที่ทำให้เห็นคนไม่เป็นคน เห็นคนเป็นแรงงาน เห็นคนเป็นสินค้า เห็นคนเป็นเครื่องมือ และเห็นชีวิตคนเป็นผักเป็นปลา ทำร้ายกันได้ง่าย ๆ ฆ่ากันได้ง่าย ๆ ซื่อขายกันได้ง่าย ๆ ยุคทาสยังมีความเมตตาทาสอยู่ แต่ยุค ทุนนิยมนี้แม้ความเมตตาก็ไม่เหลือ เพราะมีดมัวด้วยผลประโยชน์และความเห็นแก่ตัว จนเห็นแก่ตัวก็ไม่เห็นแก่ใคร ผลประโยชน์กลายเป็นอำนาจจากผลประโยชน์ ผลประโยชน์ที่เป็นระบบกลายเป็นอำนาจทางเศรษฐกิจ อำนาจเศรษฐกิจรักษาและเพิ่มได้ด้วยอำนาจทางกำลัง ทั้งกำลังคน กำลังกองทัพ ที่สำคัญคือกำลังหรืออำนาจทางการเมือง ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองทุนนิยมประชาธิปไตยจึงเกิดขึ้น คุกการแต่งงานของชาตานหรือผีร้ายสองตน ตนหนึ่งมีความโลภและตะกละ อีกตนหนึ่งมีฤทธิ์เดชอำนาจ ผิดคนแรกกินไม่รู้จักพอ พร้อมจะกินโลกทั้งโลก กินไปทีละประเทศ แม้ที่สุดต้องกินตัวเองก็ยินดี โลกกำลังถูกกินทุกระดับ ตั้งแต่สิ่งที่ผลิตไปจนธรรมชาติที่แวดล้อมมนุษย์ ตั้งแต่คนไปจนประเทศ ผิดคนที่สองคือผีทางรัฐศาสตร์ตะวันตก เป็นผีที่หลอกคนไม่ให้เห็นความสัมพันธ์ของคนในฐานะ

เป็นคน แต่ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างคนทุกระดับ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเท่านั้น โดยเฉพาะในระดับความคิดทางการเมืองเขาเสนอความคิดทางการเมืองที่ว่างเปล่า ที่จริงแล้วการเมืองทุกทฤษฎี ทุกลัทธิไม่มีอะไรมากไปกว่าการชักเย่อระหว่างอำนาจกับเสรีภาพ อำนาจหมายถึงฝ่ายรัฐ เสรีภาพหมายถึงฝ่ายพลเมือง พลเมืองนี้เป็นการเรียกฝ่ายมิได้หมายถึงคนแต่ละคน หากฝ่ายรัฐมีอำนาจมาก ฝ่ายพลเมืองก็มีเสรีภาพน้อย หากฝ่ายรัฐมีอำนาจน้อย ฝ่ายพลเมืองก็มีเสรีภาพมาก นี่คือนิยามหรือทฤษฎีการเมืองทั้งหลาย ซึ่งต่างกันไปเพียงความคิดและวิธีจัดสรรอำนาจที่ต่างกัน ที่จริงแล้วในการเมืองไม่มีเสรีภาพมีแต่อำนาจเพราะเสรีภาพของพลเมืองก็คืออำนาจของพลเมืองที่เป็นเช่นนั้น ก็เพราะทั้งอำนาจและเสรีภาพล้วนมาจากอำนาจรวม คืออำนาจอธิปไตยอธิบายอย่างไรก็ไม่พ้นเรื่องอำนาจ เหมือนทุนนิยมที่อธิบายอย่างไรก็ไม่พ้นผลประโยชน์การซื้อและยัดเยียดครอบครอง อำนาจนั้นจะรักษาไว้ได้ด้วยอำนาจ ยิ่งเพิ่มอำนาจได้เพียงไรก็มั่นใจว่าจะรักษาอำนาจได้เพียงนั้น ฝ่ายปกครองก็พยายามเพิ่มอำนาจ ฝ่ายพลเมืองก็พยายามเพิ่มเสรีภาพ การเมืองจึงไม่พูดถึงสุขทุกข์ของผู้คน ไม่บ่าบัดทุกข์บำรุงสุข พูดกันแต่เรื่องอำนาจ การรักษาอำนาจ การเพิ่มอำนาจ การขึ้นสู่อำนาจ การช่วงชิงอำนาจ แม้จะพูดถึงประชาชนก็เป็นเพียงเพื่อการที่นักการเมืองจะได้อำนาจ ไม่มีการลงมือทำอะไรเพื่อประชาชน พลเมืองอย่างแท้จริง ล้วนทำเพื่ออำนาจและผลประโยชน์ ไม่เคยคิดและทำเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม มีแต่ทำด้วยคำพูด หากมีผลประโยชน์ของประชาชนก็เป็นเพียงผลพลอยได้หลังจากนักการเมืองตกลงแบ่งผลประโยชน์กันโต

ล่วงหน้ากันไปเรียบร้อยแล้ว

ลัทธิการเมืองทั้งหลายเป็นเพียงรูปแบบ เช่นเดียวกับฟังก์ชันหรือสมการทางคณิตศาสตร์ ตัวเลขที่แทนค่าอาจจริงหรือเท็จก็ได้ อำนาจไม่มีเนื้อหาแต่เป็นรูปแบบ อำนาจเบ็ดเสร็จอาจดีที่สุด ถ้าเนื้อหาคือประโยชน์และความดีงามแก่ประชาชน และอาจเลวที่สุดถ้าเนื้อหาคืออำนาจและการขูดรีดประชาชน เสรีภาพมากที่สุดก็อาจดีที่สุด ถ้าใช้อย่างเป็นธรรมและอาจเลวที่สุดถ้าใช้ตามอำเภอใจ เราใช้รัฐศาสตร์สมัยใหม่มาครบร้อยปีแล้ว แต่ประชาชนก็ไม่เคยมีความสุข บ้านเมืองก็เลวลง ทั้งทรัพยากร สภาพแวดล้อม สังคม ที่สำคัญที่สุด คือนิสัยคนที่เห็นแก่ตัวและคดโกง ทั้งนี้เพราะ ประชาธิปไตยทุนนิยมเอาผลประโยชน์หรือกำไร เป็นเนื้อหาหรือไส้ในของอำนาจ ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองนั้นไม่ว่าจะเป็นฝ่ายปกครองหรือใต้ปกครอง ล้วนมุ่งเรียกร้องเอา เพราะจุดหมายอยู่ที่ตัวคือ อำนาจตัวและผลประโยชน์ตัว จนทุกคนเห็นว่า “อำนาจคือธรรม” เป็นปรัชญาสนองความโลภ หรือปรัชญาแห่งการเอา ซึ่งปรากฏเป็นพฤติกรรม การเรียกร้องอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากไม่เรียกร้อง ก็ไม่เคยได้สิ่งที่ต้องการ

การเมืองแบบพระพุทธศาสนานั้นเน้นที่ การให้ในทุกระดับและเป็นธรรมในทุกฝ่าย ทุกความสัมพันธ์ ในครอบครัวพ่อแม่ให้ลูกตัวเอง ต้องอดออม ใช้น้อย ไม่เป็นหนี้ให้เป็นภาระแก่ลูก ในอนาคต ในหมู่บ้านหัวหน้าต้องเสียสละเพื่อคน ในหมู่บ้านและความเจริญของหมู่บ้าน ในระดับ จังหวัดก็ต้องดูแลอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ความเจริญของจังหวัดก็คือความเจริญของส่วนย่อย ๆ ลงไป เป็นลำดับอย่างทั่วถึง ไม่ใช่ความเจริญของ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในประเทศผู้นำก็ต้องเสียสละ

อุทิศตนยิ่งขึ้นไปอีก มิใช่ทำเพื่อให้ได้อำนาจแค้น แก่พรรค แก่พวกลงไปโดยลำดับ เพื่อสร้างฐาน อำนาจแล้วเอาประโยชน์จากประเทศแทนที่จะ อุทิศตนเพื่อประโยชน์ประเทศ ในทุกระดับธรรม เป็นหลักอำนาจมีไว้เพื่อให้ธรรมสำเร็จ นี่คือน หลักการ “ธรรมคืออำนาจ” เป็นปรัชญาที่มอง ออกนอกตัวเพื่อจะทิ้งตัวตนของตน เป็นปรัชญาที่จะ ดูแลผู้อื่นและส่วนรวม เป็นปรัชญาแห่งการให้ ปรัชญาของรัฐศาสตร์เชิงอำนาจและเศรษฐศาสตร์ ทุนนิยมเป็นปรัชญาแห่งการเอา ซึ่งจะต้องแข่งขัน แก่งแย่ง และทำสงครามในทุกระดับ ปรัชญาเช่นนี้ จะทำให้ประเทศมันคงไม่ได้เลย ในระดับประเทศ คนก็ทะเลาะกัน ในระหว่างประเทศก็หวาดระแวง และพยายามเอาเปรียบ แม้ไม่รบกันแต่ก็มีสงคราม แฝงในความสัมพันธ์ต่อกันเสถียรภาพหรือ ความมั่นคงจึงเป็นเพียงภาพลวงตา ความสุขก็เป็น ความสุขได้ความกดขี่เอารัดเอาเปรียบ สุขของ ทุนนิยมเป็นสุขที่ได้มาจากการขูดรีดและเอาเปรียบ เป็นสุขบนทุกข์ของผู้ถูกขูดรีด ปรัชญาแห่งการให้ ของพระพุทธศาสนานั้น ให้โดยไม่ต้องเรียกร้องก่อน เตือดร้อนก็พร้อมจะให้ ให้กันในทุกระดับตั้งแต่ ประเทศลงไปถึงระหว่างคน ไม่ต้องกลัวอด ไม่ต้อง กลัวจน ไม่ต้องกลัวโดดเดี่ยว ไม่ต้องกลัวไร้ที่พึ่ง ไม่ต้องกลัวความกลัวทั้งหลาย เพราะเมตตากรุณา แผ่ไปทั้งแผ่นดิน เป็นสุขที่มาจากกาให้โดยเต็มใจ และสมควร การได้รับโดยไม่ต้องเรียกร้อง สุขที่ไม่มี ใครต้องทนทุกข์ เอาธรรมเป็นตัวตั้งแทนอำนาจ และผลประโยชน์ดังนี้แล้วความไม่มั่นคงจะมีมา แต่ไหน

เรื่องที่น่าสังเกตก็คือเราปกครองด้วยระบบ การเมืองตะวันตกมาเกือบร้อยปีแล้ว ประเทศก็ยัง วนเวียนอยู่กับเรื่องการแย่งชิงอำนาจกันของ

นักการเมือง มีอะไรบ้างที่ได้ให้แก่ประชาชนมีใครบ้างที่เคยเหลียวแลประชาชน เว้นแต่ให้สัญญาว่าจะทำอย่างนั้นอย่างนี้เฉพาะช่วงที่หาเสียงแก่นแท้ของการปกครองแบบนี้คืออำนาจของนักการเมือง มิใช่ความสุขของประชาชน และธรรมก็ไม่จำเป็นในการมีอำนาจ เว้นแต่หลอกให้ประชาชนและสังคมเห็นว่าตนมีธรรมเพื่อจะได้อำนาจที่ต้องการ ทุนนิยมนั้นเล่ายังไม่สร้างความสุขให้ประชาชน เพราะมุ่งเอาจากประชาชนและประเทศ ยิ่งเวลาผ่านไปช่องว่างทางรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจนก็ยิ่งมากขึ้นคนรวยมีเพียงสิบเปอร์เซ็นต์ของประเทศ คนชั้นกลางประมาณยี่สิบถึงสามสิบเปอร์เซ็นต์ แต่คนจนมีถึงหกสิบเปอร์เซ็นต์คนรวยรวยจนล้น คนจนจนจนกรอบเหตุนี้ทุนนิยมจึงทำให้คนสมัยใหม่เป็นคนบูชาเงินมากกว่าบูชาความดี เห็นแก่ประโยชน์ตนนอกจากเงินทองยิ่งกว่าส่วนรวม เห็นแก่มูลค่ายิ่งกว่าคุณค่าและให้คิดว่าไม่มีหนทางใดจะทำให้คนมีความสุขนอกจากเงินทอง แม้ให้พ่อแม่ยกสมบัติให้แล้วยังนำพ่อแม่ไปทิ้งไว้ข้างถนนก็ทำได้เพราะบุญคุณของพ่อแม่ไม่สำคัญเท่าเงิน คนมีอำนาจนอกจากหาเงินด้วยการผูกขาดทางธุรกิจ ทำธุรกิจผิดกฎหมาย ยังหาเงินกับงบประมาณแผ่นดินเขาแปรรัฐวิสาหกิจและกิจการของรัฐไปเป็นผลประโยชน์ตนและพวกพ้อง เอาทรัพยากรและที่ดินของประเทศไปเป็นของส่วนตน ฉ้อฉลในทุกระดับ แทบทุกโต๊ะทำงานพากันทุจริตและบริการอย่างดีแก่การทุจริต เมื่อนักประชาธิปไตยพูดถึงการปกครองแบบที่ผู้ปกครองมีอำนาจเด็ดขาดพวกเขาจะพูดราวกับว่าเป็นการปกครองของปีศาจที่จะกดขี่ข่มเหงประชาชนด้วยอำนาจและไม่มีอะไรดีส่วนประชาธิปไตยเองแม้้นักการเมืองโกงกินกัน

จนจะสิ้นชาติเขาก็ยังตบอดสรรเสริญโดยไม่เห็นข้อบกพร่อง อำนาจปกครองก็เหมือนมิดจะใช้ไปในทางที่เป็นคุณหรือโทษก็ได้ ผู้เผด็จการที่เลวร้ายก็มี ผู้เผด็จการที่ทำให้ประเทศเจริญและประชาชนมีความสุขก็มี คนเวียดนามรักโฮจิมินห์กันทั้งประเทศก็ไม่ใช่เพราะโฮจิมินห์เป็นนักประชาธิปไตยประชาธิปไตยที่ดีก็มี แต่ก็มีรัฐบาลประชาธิปไตยที่คดโกงและทำให้ประเทศเต็มไปด้วยคอร์รัปชัน นักรัฐศาสตร์พากันเพ้อเจ้อในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจแบบประชาธิปไตยมากกว่าจะคิดว่าต้องใช้อำนาจอย่างไรและมีอะไรควบคุมอำนาจให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน พระเจ้าแผ่นดินไทยสมัยโบราณก็มีพระราชอำนาจเด็ดขาด แต่ก็มีได้ทรงใช้พระราชอำนาจเด็ดขาด ดังที่นักประชาธิปไตยวิจารณ์ว่าลัทธิอำนาจเด็ดขาดจะเป็นเช่นนั้น ๆ ทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตรราชสังคหวัตถุ และธรรมทั้งปวงอันอยู่ในราชาศาสตร์ นิติศาสตร์ เป็นสิ่งที่พระองค์ถือเป็นหลักเป็นสำนึกในการใช้อำนาจ ลัทธิประชาธิปไตยแม้ลดอำนาจ แต่ไม่มีธรรมก็พยายามหาทางสร้างและใช้อำนาจได้ เพราะในที่สุดก็ไม่มีอะไรในลัทธินี้ที่ห้ามอำนาจพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดแต่ก็ทรงเป็นที่รักของประชาชน ด้วยมิได้ทรงใช้พระราชอำนาจตามที่มิได้ทรงใช้ตามที่ควรคือมีธรรมกำกับ มีนักการเมืองไทยยุคประชาธิปไตยคนใดบ้างที่เมื่อสิ้นชีวิตมีคนร้องไห้อาลัยทั้งแผ่นดิน ทฤษฎีการเมืองสมัยใหม่ไม่เคยพูดถึงคุณธรรมของผู้ปกครอง จึงเต็มไปด้วยผู้ปกครองที่ไม่มีคุณธรรมและไม่สนใจคุณธรรมแต่ถ้าผู้ปกครองไม่มีคุณธรรมกว่าเรา เราจะให้เขาปกครองเราเพื่ออะไร สิทธิที่ไม่มีอะไรกันผู้ปกครองที่ไม่มีคุณธรรม จะมีคุณค่าอะไรก็เหมือนเอาโจร

หรือคนตลบตะแลง ปลิ้นปล้อนและใจคดมา ปกครองเราสู้ไม่มีเสียจะดีกว่า ผู้ปกครองไม่ใช่ว่าดี เพียงเพราะรักษากฎหมายหรือไม่เคยทำผิดกฎหมาย หากเช่นนั้นคนที่ไม่เคยทำอะไรเลยก็กลายเป็น ผู้ปกครองที่ดีได้ ผู้ปกครองไม่ใช่ว่าดีเพราะมีอิทธิพล อำนาจเถื่อน หรือร่ำรวยพอที่จะปิดบังและปิดปาก ไม่ให้ความชั่วของตนปรากฏ คนเช่นนั้นตีสองหน้า หน้าเนื้อใจเสือให้เขาปกครองก็เท่ากับให้โจรปกครอง แต่นักประชาธิปไตยก็ถือว่าคุณสมบัติเช่นนั้น พอแล้วในทางปฏิบัติ ทฤษฎีการเมืองตะวันออก ผู้ปกครองต้องทำความดีมาก่อน แล้วยังต้องมี คุณธรรมที่เป็นกรอบบังคับพิเศษสำหรับผู้ปกครอง จึงจะเป็นผู้ปกครองได้ สิ่งที่ควรเพิ่มเข้าในทฤษฎี การเมืองปัจจุบันเกี่ยวกับคุณสมบัติผู้ปกครองที่ดี นอกจากธรรมดังกล่าว เช่น ต้องมีการปฏิบัติให้เห็น เป็นที่ประจักษ์ว่าเสียสละเพื่อส่วนรวม ทำงาน ที่เป็นการช่วยประชาชนมาอย่างต่อเนื่องจนเป็นที่ รับรู้ในสังคม คุณสมบัติเช่นนี้แม้จะทำเพียงเพื่อ ต้องการเป็นผู้ปกครองบางทีก็ไม่เป็นไร เพราะเป็น ผู้ปกครองแล้วก็ยังต้องทำมากยิ่งขึ้น มิฉะนั้น จะเสียอำนาจได้ยิ่งแข่งขันกันเป็นผู้ปกครอง ก็ยิ่ง แข่งกันทำประโยชน์ ดังนั้น ประเทศโดยรวมก็ยังได้ ประโยชน์คุณธรรมเช่นความเสียสละดังกล่าว นอกจากเป็นตัวชี้วัดคุณสมบัติผู้ควรเป็นผู้ปกครอง แล้ว ยังเป็นเครื่องควบคุมผู้ปกครองให้มีโอกาสทำชั่ว น้อยลง ไม่ทำดีประชาชนจะมองเห็น นักการเมือง ด้วยกันก็ยังมองเห็น เพราะเขาอยากได้อำนาจ เช่นกัน ธรรมหรือคุณธรรมเป็นสิ่งที่เว้นไม่ได้ ในการปกครองทั้งปวงเราสามารถสกัดคุณธรรม จากพุทธธรรม และดูการปฏิบัติจริงของบุคคล ที่จะมาเป็นผู้ปกครองได้ทั้งที่เป็นคุณธรรมของ ผู้ปกครอง การปกครอง และผู้ใต้ปกครอง ทั้งของ

ปัจเจกชน ของสังคม และของประเทศ ปราศจาก สิ่งนี้คนก็เลว สังคมก็เลว ประเทศก็เลว เสียยิ่งต่อ ความhayนะตั้งแต่คนไปจนถึงประเทศและโลก

คนมีอำนาจไม่ใช่ผู้ปกครองที่ดี คนรวย ก็ไม่ใช่ผู้ปกครองที่ดี มีอำนาจหรือไม่มีอำนาจ รวยหรือไม่รวยไม่เกี่ยวกับการเป็นผู้ปกครองที่ดี มีอำนาจหรือไม่มีอำนาจ รวยหรือไม่รวยก็เป็น ผู้ปกครองที่ดีมีธรรมได้ แม้ไม่ใช่คนฉลาดมากนัก ถ้ามีธรรมอย่างน้อยก็ไม่ใช่อำนาจในทางมิชอบ ไม่หาความร่ำรวยในทางมิชอบ คนไม่มีธรรมคือ คนจิตใจไม่มีความดีอยู่ภายในย่อมตกเป็นทาส สัญชาติญาณอย่างสัตว์ได้ ไม่มีธรรมในใจไม่อาจคิด และทำในสิ่งที่ป็นธรรมได้ แม้ใช้ธรรมาภิบาลก็ใช้ เป็นเครื่องมือทำชั่วได้หมดทุกข้อ คนชั่วใช้เป็น เครื่องมือทำชั่วได้ทั้งสิ้นไม่ว่าธรรมาภิบาลหรือ กฎหมาย เพราะสองสิ่งนั้นไม่มีอำนาจเหนือปัญญา คนชั่วในการทำชั่ว คนไม่มีธรรมจะให้ความเป็นธรรม แก่ใครได้อย่างไร การให้สิ่งที่ไม่มียอมเป็นไปไม่ได้ ไม่มีธรรมจะทำให้คนมีธรรมได้อย่างไร ไม่รู้จักธรรม จะใช้อำนาจเพื่อธรรมได้อย่างไร อย่างมากก็ใช้ตาม กิเลสที่ควบคุมตน ความสำนึกในธรรมไม่มีจะมี สำนึกที่จะบำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชนได้อย่างไร ความเห็นแก่ตัวย่อมครอบงำ เอาอำนาจเป็นธรรม เอาผลประโยชน์เป็นธรรม เอาความโลภและ ความเห็นแก่ตัวเป็นที่ตั้งก็ไม่ว่าจะเป็นคนดี จะเป็น คนหรือไม่ยังน่าสงสัย มีธรรมในตนก็เป็นคนมีธรรม เป็นผู้ปกครองก็ปกครองโดยธรรม เพราะธรรมข่ม กิเลสและความชั่ว เป็นผู้ใต้ปกครองก็รักษาธรรม ใช้ ธรรมเพื่อเพื่อนมนุษย์ และเพื่อประเทศ เป็นเผด็จการก็ตาม เป็นประชาธิปไตยก็ตาม หากประกอบด้วยธรรมก็เป็นการปกครองที่เป็นธรรม ไม่ประกอบด้วยธรรมก็เป็นการปกครองที่เป็นอธรรม

แม้การปกครองสมัยใหม่จะเป็นเพียงรูปแบบ แต่ที่จะไม่ใส่อะไรเป็นเนื้อเลยในนั้นเป็นไปได้ หากเป็นเช่นนั้นก็ยังไม่ดีไม่เลว และยังไม่เป็นการปกครองอะไรเลย เมื่อคนใช้อำนาจกับคนอื่นเห็นว่าเป็นธรรม คนได้ผลประโยชน์จากคนอื่นก็เห็นว่าเป็นธรรม เมื่อคนอยู่ใต้อำนาจคนอื่นเห็นว่าเป็นธรรม คนเสียผลประโยชน์ก็เห็นว่าไม่เป็นธรรม เพราะทั้งอำนาจและผลประโยชน์หากใช้เพื่อตัวเองก็ไม่ใช่ว่าสิ่งที่ดี แม้ผู้ที่เคยใช้อำนาจและได้ผลประโยชน์ หากมาเป็นฝ่ายตรงข้ามก็ไม่เห็นว่าการใช้อำนาจเช่นนั้นดี แต่นักปกครองสมัยนี้ใส่ไส้ในที่เลวร้าย คืออำนาจกับผลประโยชน์ตนและพวกพ้อง ซึ่งเป็นผลจากรัฐศาสตร์ร่วมกับทุนนิยม คนถูกใช้อำนาจ คนเสียผลประโยชน์ย่อมไม่มั่นคง แม้ตัวผู้ใช้อำนาจเองและพวกพ้องก็ไม่มั่นคง ประเทศที่ถูกกัดกร่อนด้วยการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ตน ราชการและเอกชนทะเลาะกันประเทศอย่างไม่รู้จักพอด้วยความโลภ ด้วยกิเลสตัณหา กดขี่ขูดรีด กลั่นแกล้งและทำร้ายจะอยู่ร่วมหรือแข่งขันกับประเทศอื่นได้อย่างไร คนไทยก็เป็นที่น่ารังเกียจของคนต่างชาติ เขาเป็นมิตรเป็นมิตรด้วยก็ในฐานะเหยื่อของเขา แม้คำว่าประเทศไทยเขาก็พูดถึงแบบเยาะเย้ย ประเทศเช่นนี้ใคร ๆ ก็เห็นว่าเป็นไม่มั่นคง ไม่มีเกียรติ และศักดิ์ศรี ไม่ว่าเราจะเถียงอย่างไรก็ตาม ไม่กลับไปนำธรรมมาเป็นไส้ในของการปกครอง คนก็ไม่มั่นคง ประเทศก็คลอนแคลน การเมืองที่ประกอบด้วยธรรม เศรษฐกิจที่ประกอบด้วยธรรม คนที่ประกอบด้วยธรรม จึงจะทำให้เกิดการอบรมด้วยธรรม พัฒนาประเทศด้วยธรรมและคนได้รับความเป็นธรรมและเป็นสุขทั่วหน้า อำนาจคือธรรม จะระยำฉิบหายทั้งชาติ ธรรมคืออำนาจ ประเทศชาติจะรุ่งเรืองและน่านับถือ คนชอบอำนาจ

ไม่ทำให้ใคร คนโลกไม่คิดให้ใคร คนมีธรรมประจำใจ จึงคิดถึงใจของทุกคน จึงอุทิศตนเพื่อประชาชน

สุจริตธรรมมีในคน คนจึงสุจริต สุจริตธรรมมีในระบบไม่ว่าการศึกษา วัฒนธรรม การปกครอง เศรษฐกิจ จึงเป็นระบบสุจริตที่สร้างพฤติกรรมและคนที่สุจริต สุจริตธรรมใครว่ามาจากศาสนาที่มีอยู่หรือในความคิดยุคสมัยใด หากไม่เป็นเช่นนั้นก็ว่างเปล่า และเปล่าประโยชน์ การหาสุจริตธรรมในระบบที่ไร้เรื่องศีลธรรมคือคำถามที่แย้งตัวเอง

มิติทางจริยธรรมและการเมืองของการคอร์รัปชัน Ethical and Political Dimensions of Corruption

โสรัจจ์ หงศ์ลดารมภ์¹

ในหลายปีที่ผ่านมาสังคมรู้จักคำภาษาอังกฤษว่า “คอร์รัปชัน” (corruption) เป็นอย่างดี จนกล่าวได้ว่าคำนี้ได้กลายมาเป็นคำหนึ่งในภาษาไทยไปแล้ว คำนี้มีผู้พยายามแปลเป็นไทยอยู่หลายคำ เช่น “ทุจริตประพฤติมิชอบ” หรือ “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” แต่ไม่ถึงกับเป็นที่นิยมมากนัก เนื่องจากคำว่า “คอร์รัปชัน” มีการใช้กันมาก จนแทบจะไม่มีผู้พูดภาษาไทยคนใดไม่รู้จักคำนี้ ผู้เขียนจึงจะใช้คำนี้ในบทความนี้ ซึ่งเป็นการอธิบายเกี่ยวกับมิติทางจริยธรรมกับการเมืองของการคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยที่ผู้เขียนกำลังทำอยู่ อันมีวัตถุประสงค์ในการสืบสาวไปถึงต้นตอและคำอธิบายในระดับรากฐานของการคอร์รัปชัน โดยเฉพาะในสังคมไทย โดยมองไปที่สองมิติ ดังกล่าวนี้นี้เป็นหลัก บทความนี้เป็นการอธิบายในระดับเบื้องต้นเกี่ยวกับมิติทั้งสองนี้รวมไปถึงความสำคัญของการเน้นหนักที่มิติเหล่านี้ เพื่อนำไปสู่การเข้าใจปรากฏการณ์คอร์รัปชันที่ลุ่มลึก อันจะเป็นแนวทางสู่การแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน

ก่อนอื่นก็ต้องอธิบายความหมายของ “มิติทางจริยธรรม” กับ “มิติทางปรัชญาการเมือง” เสียก่อน โดยทั่วไป “จริยธรรม” มักใช้เป็นคำแปล

ของคำภาษาอังกฤษคือ “morality” ซึ่งหมายถึงระบบคุณค่าหรือระบบศีลธรรมของสังคมใดสังคมหนึ่ง เช่น ระบบศีลธรรมของสังคมไทยจะมีที่มาจากคำสอนของพุทธศาสนาเป็นหลัก ดังนั้น ระบบศีลธรรมของพุทธศาสนาที่รับมาเป็นระบบศีลธรรมของสังคมไทยด้วย คำ ๆ นี้ต่างจากคำว่า “ethics” ซึ่งแปลว่า “จริยศาสตร์” และหมายถึงวิชาที่เป็นสาขาหนึ่งของปรัชญาที่มุ่งศึกษาปัญหาเกี่ยวกับความดีความถูกต้องของการกระทำ เมื่อเป็นเช่นนั้น มิติทางจริยธรรมของคอร์รัปชันจึงหมายถึงว่าการคอร์รัปชันมีความสัมพันธ์อย่างไรกับระบบศีลธรรมหรือระบบคุณค่าที่สังคมยึดถืออยู่ หากมีการกระทำแบบหนึ่งที่สังคมโลกโดยทั่วไปถือว่าเป็นการคอร์รัปชัน แต่ระบบศีลธรรมหรือคุณค่าในสังคมท้องถิ่นยังถือว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้อง ปัญหาคือเราจะแก้ปัญหาความขัดแย้งตรงนี้ได้อย่างไร สมมติฐานหนึ่งของโครงการวิจัยที่กำลังทำอยู่นี้ก็คือว่า การแก้ปัญหาตรงนี้เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การแก้ปัญหาคอร์รัปชันเป็นไปได้จริง ตัวอย่างของความขัดแย้งดังกล่าวนี้ก็มีเช่น ข้าราชการผู้หนึ่งใช้อำนาจที่ตนมีอยู่แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของตนเอง

¹ อาจารย์ประจำภาควิชาปรัชญา คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ “รากฐานทางจริยธรรมและปรัชญาการเมืองของการคอร์รัปชัน: แนวทางในการเสริมสร้างจิตสำนึก ค่านิยมและการมีส่วนร่วม” ทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

โดยทำให้รัฐเสียประโยชน์ เราจะเห็นว่าเรื่องแบบนี้มีมาตลอดในสังคมไทย แล้วก็ดูเหมือนว่าจะเกิดในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านไปจนถึงระดับชาติ สมมติฐานประการหนึ่งคือว่า สาเหตุที่การคอร์รัปชันแบบนี้เกิดขึ้นแพร่หลายในทุกระดับของสังคมไทย ก็เป็นเพราะว่าสังคมไทยเป็นสังคมของพวกพ้อง เป็นสำคัญ หมายความว่า เครือข่ายความสัมพันธ์ของคนไทยคนหนึ่งนั้น ขึ้นกับว่าเขาเป็นเพื่อนของใคร เขาอยู่ในฐานะใดในชุมชนเล็ก ๆ ซึ่งเป็นเครือข่าย พวกพ้อง และ “การทำดี” ก็เข้าใจกันมายาวนานว่าเป็นการกระทำที่ให้ประโยชน์แก่พวกพ้อง เพื่อนฝูงวงศาคณาญาติของตนเอง มากกว่าที่จะเป็นการกระทำที่ยังประโยชน์ให้แก่ “รัฐ” ซึ่งในสายตาของคนไทยแต่ดั้งเดิม ก็คืออะไรก็ไม่รู้ เป็นนามธรรม ห่างไกลจากตนเองและกลุ่มพรรคพวกของตัวเองมาก ยิ่งเมื่อรัฐไทยมีความซับซ้อนมากขึ้นกลายเป็นรัฐสมัยใหม่ที่มีระบบบริหารจัดการที่ไม่เป็นเรื่องของบุคคล (impersonal) ก็ยิ่งห่างเหินจากความเข้าใจพื้นฐานของผู้ที่มาทำงานเป็นข้าราชการออกไปมาก เราจะเห็นรูปแบบการคอร์รัปชันแบบนี้ในหลากหลายวงการ เช่น การฝากลูกเข้าเรียนในโรงเรียน ก็อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้อำนวยการซึ่งมีอำนาจสั่งการ โดยมีการตอบแทนแลกเปลี่ยนกับการที่ผู้อำนวยการใช้อำนาจฝากนักเรียนคนนั้นเข้าเรียนในรูปแบบต่าง ๆ ตามหลักการของการบริหารจัดการรัฐแบบสมัยใหม่ การทำเช่นนี้ของผู้อำนวยการเป็นการคอร์รัปชันอย่างชัดเจน แต่ในสายตาของคนไทยทั่วไปผู้อำนวยการกำลังทำความดีให้แกพวกพ้องของตนเองที่น่าลูกมาฝาก และตัวอย่างอื่น ๆ ก็เป็นแบบเดียวกัน จะเห็นได้ว่ารากเหง้าของปัญหานี้อยู่ที่ทัศนคติที่ต่างกันเกี่ยวกับ “ความดี”

ความดีคือการทำประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของตนเอง ที่ตนเองรู้จักทั้งหมด หรือว่าทำประโยชน์ให้แก่ “รัฐ” ที่ประกอบด้วยใครก็ไม่รู้ ไม่รู้จักกันมาก่อน มิติทางจริยธรรมของการคอร์รัปชันจะวนเวียนอยู่กับปัญหานี้เป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากเป็นปัญหาสำคัญของสังคมไทย อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า มิติทางจริยธรรมของคอร์รัปชันประกอบด้วย ความเข้าใจที่แตกต่างกันเกี่ยวกับ “ความดี” หรือการเป็น “คนดี”

สาเหตุที่เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญที่ขาดไม่ได้ในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันในสังคมไทยก็คือว่า คนที่ทำคอร์รัปชันอาจจะไม่ได้คิดว่าตนเองกำลังทำความผิดอยู่ก็ได้ หรืออย่างน้อยเขาก็อาจคิดว่าสิ่งที่เขานั้น คนอื่นที่ไม่รู้จัก ที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ หรือคนห่างไกล อาจมองว่าเป็นความผิดแต่ในความเป็นจริงแล้วเขาเชื่อว่าสิ่งที่เขาทำเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เพราะเขาทำสิ่งดี ๆ ให้แก่คนใกล้ชิดและพวกพ้องของเขาเอง ซึ่งพวกพ้องก็จะตอบแทนการช่วยเหลือของเขาในภายหลัง และที่สำคัญก็คือจะยกย่องการกระทำของเขาเนื่องจากการกระทำนี้ยังประโยชน์ให้แก่พรรคพวก หากเป็นเช่นนี้ การแก้ปัญหาคอร์รัปชันก็จะไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการเพียงแคไปบอกผู้ใช้อำนาจคนนั้นว่า การกระทำของเขาไม่ถูกต้อง เขาอาจจะรู้อยู่แล้วว่าตัวแทนของ “รัฐ” ที่ห่างไกลต้องมาบอกเขาว่าการกระทำนี้ไม่ถูกต้อง แล้วเขาก็อาจจะมียุติการหลบเลี่ยงมาตรการลงโทษที่อาจจะตามมาด้วยวิธีการต่าง ๆ แต่การที่เขาทำเช่นนี้ก็ย่อมมาจากรากฐานคิดว่าเขาเชื่อว่าการกระทำของเขาในการช่วยเหลือพวกพ้องมาก่อน “รัฐ” นั้น ต้องเป็นการกระทำที่ถูกต้อง เพียงแต่ฝ่าย “รัฐ” บอกว่าไม่ถูกต้อง ซึ่งก็หมายความว่าในสายตาของเขานั้น ความถูก

ความผิดเป็นเพียงเรื่องของการต่อสู้กันเชิงอำนาจเท่านั้นเอง ไม่มีอะไรที่ถูกจริง ๆ หรือผิดจริง ๆ ซึ่งก็เป็นค่านิยมหรือความคิดของคนไทยจำนวนมาก เช่นเดียวกับการคิดว่าในโลกนี้ไม่มีอะไรที่ถูกจริง ๆ หรือผิดจริง ๆ นี่ก็เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งของการที่คอร์รัปชันยังไม่หมดสิ้นไปจากสังคมไทยอีกด้วย ตัวอย่างที่เห็นกันมากคือการทำผิดกฎหมายจราจร ซึ่งโครงการวิจัยนี้ก็จะบอกว่าเป็นการคอร์รัปชันอย่างหนึ่ง หลายคนคิดว่าเวลาทำผิดกฎหมายจราจร เช่น ไม่หยุดให้คนข้ามถนนตรงทางม้าลาย จะเป็นความผิดก็ต่อเมื่อมีตำรวจมาจับเท่านั้น แต่หากไม่มีตำรวจก็จะไม่ผิด หรือในการทำผิดกรณีอื่น ๆ หากถูกจับได้ก็ถือว่าผิดแต่หากจับไม่ได้ก็ไม่ผิด ความคิดแบบนี้ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทย และต้องใช้เวลานานในการแก้ไข สิ่งที่โครงการวิจัยนี้ตั้งใจจะทำคือ วิเคราะห์หาสาเหตุของความคิดแบบนี้ ซึ่งก็มาจากการไม่ลงรอยกันระหว่างระบบความคิดทางศีลธรรมสองแบบที่ได้กล่าวมาข้างต้น

มิติอีกประการหนึ่งได้แก่มิติทางด้านการเมือง การเมืองคือเรื่องของอำนาจ ดังนั้นจึงเกี่ยวกับคอร์รัปชันโดยตรง เนื่องจากคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นได้ต้องมีการใช้อำนาจ วาระสำคัญประการหนึ่งของสังคมไทยในระยะหลายปีที่ผ่านมาคือทำอย่างไรที่จะหากลไกที่จะป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของความวุ่นวายที่ประเทศไทยประสบมาเป็นเวลาเกือบสิบปีแล้ว สมมติฐานประการหนึ่งอยู่ที่ว่า การปกครองตามหลักของกฎหมายที่ถูกต้องชอบธรรม หรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า “rule of law” เป็นคู่ตรงข้ามกับการคอร์รัปชัน หมายความว่า หากมีการปกครองตามกฎหมาย หรือที่เรียกกันว่า “นิติธรรม” ก็จะเป็นกลไกที่มี

ประสิทธิภาพที่สุดในการป้องกันการคอร์รัปชัน ในมิติของการเมือง อย่างไรก็ตาม การตั้งสมมติฐานเช่นนี้ก็เป็นเพียงอุดมคติเท่านั้น และจะไม่มีทางทำให้เกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติหากไม่มีมาตรการที่เป็นเรื่องเฉพาะ และที่เป็นรูปธรรมที่จะทำให้เกิดผลได้จริง ดังนั้น โจทย์อีกข้อหนึ่งของโครงการวิจัยนี้จึงได้แก่การออกแบบมาตรการที่จะสร้างการปกครองตามกฎหมายให้เกิดขึ้นได้จริงในสังคมไทย และการหาวิธีการที่กฎหมายจะปกครองผู้คนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันมิให้การประพฤติดมิชอบเกิดขึ้นได้ในระดับต่าง ๆ

การทำเช่นนี้ได้ นั้น จำเป็นต้องศึกษาเพื่อให้เข้าใจถึงที่มาและหลักการเหตุผลของสังคมที่ปกครองตามหลักของกฎหมาย หรือสังคมที่กฎหมายเป็นใหญ่ (นิติรัฐ) และศึกษาถึงระบบและกลไกที่ทำให้สังคมแบบนี้ น่าจะเป็นสังคมที่ปลอดจากคอร์รัปชันมากกว่าสังคมแบบอื่น ๆ ลักษณะสำคัญของสังคมที่ปกครองแบบนิติรัฐคือ หลักการที่ใช้ในการปกครองเป็นที่รับรู้ของประชาชนทั่วไป ทั้งผู้ใช้อำนาจและผู้ที่ถูกติดตามต่างก็ต้องเดินตามหลักการหรือหลักกฎหมายที่มีการประกาศให้รับรู้กันทั่วไปทั้งหมด เมื่อเป็นเช่นนี้ การใช้อำนาจของผู้ถืออำนาจจึงต้องเป็นไปตามหลักการ ซึ่งประชาชนทั่วไปก็จะคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่าในสถานการณ์เช่นนี้ ผู้ใช้อำนาจจะใช้อย่างไร สถานการณ์เช่นนี้เท่ากับว่าผู้ใช้อำนาจเองนั้น ก็ไม่สามารถใช้อำนาจของตนเองไปตามอำเภอใจได้ แต่ต้องใช้อำนาจไปตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการปกครองบ้านเมือง เป็นการยังประโยชน์เพื่อส่วนรวมทั้งหมด หรือของรัฐ การใช้อำนาจไปเพื่อหาผลประโยชน์

เข้าหาตนเองหรือพวกพ้อง จึงไม่สามารถทำได้ เพราะจะขัดกับหลักการดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม เราเห็นกันอยู่ว่าแม้หลักการของการปกครองแบบนิติรัฐจะเป็นเช่นนี้ แต่ก็ยังมีช่องว่างระหว่างอุดมคติกับความเป็นจริงอยู่อย่างชัดเจน ซึ่งประเด็นนี้ได้กลายเป็นเรื่องสำคัญที่เป็นปัญหาในสังคมไทยมาเป็นเวลายาวนาน ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีระบบกฎหมายที่ดูเหมือนว่าจะเป็นไปตามหลักการของการปกครองตามแบบนิติรัฐ แต่ก็มีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้และการหาวิธีการต่าง ๆ นานาที่จะหลบเลี่ยงหรือหาช่องว่างของกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องใกล้ชิด สาเหตุของเรื่องนี้มีความซับซ้อนอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตามโครงการวิจัยนี้จะเริ่มสืบหาสาเหตุดังกล่าว เพื่อให้มาตรการแก้ไขปัญหามีสามารถทำได้ได้อย่างได้ผลจริง ๆ ตัวอย่างเกี่ยวกับผู้อำนวยการโรงเรียนที่ใช้อำนาจมิชอบฝากเด็กเข้าเรียนก็อาจจะทำให้เรื่องนี้เข้าใจได้ชัดเจนขึ้น โดยทั่วไปโรงเรียนของรัฐจะมีหลักปฏิบัติที่ประกาศให้รับทราบกันทั่วไปเกี่ยวกับการรับนักเรียนเข้าเรียนวิธีการที่เป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย คือ การสอบแข่งขัน อย่างไรก็ตาม หากผู้อำนวยการต้องการจะใช้อำนาจของตนเพื่อเอื้อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง ก็อาจจะใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อหลบเลี่ยงหรือตีความหลักปฏิบัติดังกล่าวเพื่อให้สามารถฝากเด็กที่คะแนนไม่ถึงให้เข้าไปเรียนได้ เช่น ผู้อำนวยการอาจบอกให้เพิ่มคะแนนของเด็กคนนี้เป็นพิเศษ หรือมีการบอกข้อสอบล่วงหน้า หรือไมเช่นนั้นก็อาจจะมีการแก้ไขกฎเกณฑ์เพื่อให้ลูกหลานของ “ผู้มีอุปการคุณ” แก่โรงเรียนสามารถเข้าเรียนได้เป็นกรณีพิเศษ โดยที่การพิจารณาว่า “อุปการคุณ” ดังกล่าวจะต้องมีปริมาณอย่างน้อยเพียงใด ก็อยู่ใน

ดุลพินิจของผู้อำนวยการ หรือคณะกรรมการที่เห็นไปในทางเดียวกันกับผู้อำนวยการทั้งหมด เราจะเห็นว่ากรณีเช่นนี้เป็นเรื่องของการคอร์รัปชันอย่างชัดเจน เนื่องจากเป็นการบิดเบือนหรือเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ของหลักปฏิบัติทั่วไปเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องโดยทำให้รัฐเสียหาย เหตุที่รัฐเสียหายคือ การที่รัฐตั้งโรงเรียนนี้ขึ้นมาก็เพื่อคัดเลือกรักเรียนที่มีความสามารถทางวิชาการเป็นพิเศษ (เพราะหากเป็นโรงเรียนธรรมดาที่รองรับนโยบายการศึกษาภาคบังคับ ก็จะต้องไม่มีการสอบคัดเลือกเพราะรัฐมีหน้าที่ให้การศึกษาแก่นักเรียนทุกคนโดยไม่มีการแบ่งแยกอยู่แล้ว) เพื่อประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ของรัฐเอง เช่นผลิตนักวิทยาศาสตร์ นักวิชาชีพในสาขาวิชาชั้นสูงต่าง ๆ แต่หากมีการรับนักเรียนที่ความสามารถไม่เข้าขั้น ก็จะทำให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวต้องเสียไป มิติทางการเมืองของการคอร์รัปชันในกรณีนี้ก็คือ การใช้อำนาจที่มิชอบทั้งในระดับของผู้อำนวยการโรงเรียน (เช่น บอกข้อสอบล่วงหน้า) หรือในระดับของผู้ออกกฎเกณฑ์เอง (เช่น เปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ที่ทำให้โรงเรียนรับบุตรหลานของ “ผู้มีอุปการคุณ” ได้ โดยขัดกับวัตถุประสงค์ของรัฐในการจัดตั้งโรงเรียนเช่นนี้มาตั้งแต่ต้น) จะเห็นได้ว่ามิติทางการเมืองจะไม่เหมือนกับมิติทางจริยธรรมตรงที่ว่า มิติทางการเมืองเป็นเรื่องของกฎหมายและการใช้อำนาจ ส่วนมิติทางจริยธรรมเป็นเรื่องของจิตสำนึกและการคิดว่าการกระทำใดการกระทำหนึ่งเป็นเรื่องถูกหรือผิดตามมโนสำนึกของตนเองมากกว่า แต่ไม่ว่าจะอย่างไร มิติทั้งสองนี้ก็เกี่ยวพันกันอย่างแยกไม่ออก

จะเห็นได้ว่าที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงมิติทั้งสองของการคอร์รัปชันจะพุดถึงรัฐมากเป็นพิเศษ

ในโครงการวิจัยก็จะต้องมีการให้คำจำกัดความหรือทฤษฎีมารองรับว่า “รัฐ” ในความหมายที่พูดถึงในงานวิจัยนี้เป็นอย่างไร การอภิปรายในบทความนี้มีนัยยะอยู่ที่ว่า พฤติกรรมที่เข้าข่ายคอร์รัปชันได้แก่พฤติกรรมที่ทำให้รัฐเสียประโยชน์ แต่รัฐคือใครหรือคืออะไรกันแน่ คำตอบง่าย ๆ คือรัฐได้แก่หน่วยการปกครองในระดับสูงสุดที่ใช้อำนาจอธิปไตย มีเขตแดนที่เป็นที่ยอมรับรับรองของรัฐอื่น ๆ แต่นั่นก็เป็นเพียงรูปแบบของรัฐตามที่ปรากฏเท่านั้น คนไทยหลายคนยังมีความคิดในทำนองว่า รัฐคือกลุ่มคนที่ห่างไกลจากตนเองที่เข้ามาใช้อำนาจเหนือกลุ่มของตนเองและที่ตนเองต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ตัวอย่างหนึ่ง คือ คนขับรถจักรยานยนต์หลายคนจะเลี้ยวรถกลับหลังหัน หากเห็นว่าข้างหน้ามีตำรวจมาตั้งด่านอยู่ ในสายตาของเขาตำรวจเป็นตัวแทนของ “รัฐ” ที่เป็นกลุ่มอำนาจที่ห่างไกลจากตัวของเขาเอง ที่คอยมาบังคับขู่เข็ญเขาในทางต่าง ๆ โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ (อย่าลืมว่าในสายตาของคนไทยหลายคน ไม่มีอะไรที่ถูกต้อง ๆ หรือผิดจริง ๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วทุกอย่างเป็นเรื่องของอำนาจดิบ ๆ ทั้งสิ้น) ดังนั้นเวลาเขาเห็นตำรวจตั้งด่าน เขาจึงกลับรถไปทางอื่นเป็นธรรมชาติไม่ว่าในขณะนั้นเขาจะกำลังทำถูกหรือผิดกฎหมายอยู่ก็ตาม สิ่งที่คนไทยเหล่านี้ไม่ค่อยได้คิดก็คือว่า รัฐนั่นเองก็คือตัวของเขาเอง รวมไปถึงกลุ่มพวกพ้องของเขาเอง พร้อม ๆ กับตัวตนของคนอื่น ๆ การที่ตำรวจมาตั้งด่านก็เพื่ออำนวยความสะดวกและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชนทุกคน ไม่ใช่มาตั้งด่านเพื่อมาหาผลประโยชน์ส่วนตัวของตำรวจเอง ความเข้าใจว่ารัฐคืออะไรนี้เป็นรากฐานประการหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะแทนที่เราจะคิดว่า

รัฐคือตัวเอง ผลประโยชน์ของรัฐก็คือผลประโยชน์ของเราเองเรากลับคิดว่าเป็นอย่างอื่น

เมื่อเราเห็นภาพรวมกว้าง ๆ ของมิติทางจริยธรรมและทางการเมืองของคอร์รัปชันแล้วต่อไปก็คือเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข เรื่องนี้เป็นเรื่องซับซ้อนมาก อย่างไรก็ตาม ต้องเริ่มจากการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม ความคิดความเชื่อตามมาด้วยมาตรการทางกฎหมาย หากแต่มาตรการทางกฎหมายอย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ เพราะผู้คนจะหาทางหลบเลี่ยงอยู่เสมอและอาจเกิดความขัดแย้งกลายเป็นความรุนแรงขึ้นได้หากมาตรการนั้นเข้มงวดมากเกินไป ดังนั้นการเปลี่ยนความคิดความเชื่อเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลา ต้องอาศัยความอดทน ตั้งใจรอกว่าจะเห็นผล และหากไม่เริ่มที่จุดนี้ การเห็นสังคมไทยเป็นสังคมที่ปลอดจากคอร์รัปชัน ก็ยากที่จะเกิดขึ้นได้จริง



ตอนที่ **2**

บทความทางวิชาการ:
การทุจริตและการต่อต้านการทุจริต
Articles on Anti-Corruption



มาตรการและกลไกในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม: ศึกษากรณีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

Measures and Enforcement mechanisms of the Code of Conduct: A Case Study of the Royal Thai Police

พัชรวรรณ นุชประยูร ¹

บทคัดย่อ

ประมวลจริยธรรม (code of conduct) เป็นรากฐานในการกำหนดความประพฤติของข้าราชการที่พึงประสงค์ และเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญยิ่งในการเป็นแนวทางให้ผู้ปฏิบัติงานใช้ในการกำกับพฤติกรรมของตนเองในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต จากความสำคัญของประมวลจริยธรรมนี้ทำให้องค์กรและหน่วยงานทั่วโลกต่างให้ความสำคัญในการกำหนด และนำประมวลจริยธรรมไปบังคับใช้เพื่อการป้องกันการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตได้กำหนดบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาว่าด้วยประมวลจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐภาคี และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 279 ได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นเป็นประมวลจริยธรรมเพื่อบังคับใช้ในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้กำหนดกลไกในการควบคุมมาตรฐานจริยธรรมตำรวจขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2551 แต่อย่างไรก็ดี ภายหลังการใช้บังคับประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของข้าราชการตำรวจ ยังปรากฏปัญหาในการกระทำความผิดทางวินัยและจริยธรรมหลายประการอันเกิดจากข้อบัญญัติในประมวลจริยธรรม กลไกในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม รวมถึงมาตรการในการส่งเสริมจริยธรรมจรรยาบรรณของข้าราชการตำรวจที่ยังขาดความชัดเจนเป็นระบบ และในบางมาตรการยังขาดสภาพบังคับ ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการปรับปรุงรายละเอียดในประมวลจริยธรรมข้าราชการตำรวจทั้งระบบเพื่อพัฒนามาตรการและกลไกในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

คำสำคัญ: ประมวลจริยธรรม จรรยาบรรณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

¹ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทความนี้คัดมาบางส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัยเรื่อง “โครงการส่งเสริมการปฏิบัติและบังคับใช้ประมวลจริยธรรม (code of conduct)” เฉพาะในส่วนกรณีศึกษาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ร่วมกับ TDRI) ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

Abstract

The Code of Conduct, the foundation for determining the conduct of government officials, is a desirable and important guide, directing practitioners in their own behaviors with regard to duty and honesty. The Code also aspires to prevent corruption among organizations and agencies around the world. In particular, the United Nations Convention against Corruption (2003) has established provisions of the Convention on the Code of Conduct of State Parties. Similar provisions appear in section 279 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, 2007, which establish ethical standards for persons holding political positions, such as government officials and State officials of all categories, in conformity with the established Code. Therefore, in 2008, the Royal Thai Police imposed measures and mechanisms to define ethical standards for police officers. Following enforcement of this code, several ethical and disciplinary offenses were found arising from its provisions, including insufficient enforcement mechanisms. Despite this progress, the measures needed to promote ethical conduct among police officers remain unclear. From this study, the researchers propose detailed improvements of the Police Code of Conduct and new measures and mechanisms to enforce such a Code of Conduct to ensure further efficiency and effectiveness.

Keywords: code of conduct, ethics, Royal Thai Police

บทนำ

ประมวลจริยธรรม (code of conduct) เป็นเครื่องมือในการกำหนดพฤติกรรมบุคคลให้มีลักษณะที่พึงประสงค์ ถูกต้อง และเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในการกำกับพฤติกรรมของตนเอง และการปฏิบัติหน้าที่ ส่งเสริมค่านิยมการมีคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบต่อองค์กร จากลักษณะของประมวลจริยธรรมดังกล่าว องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต

พ.ศ. 2546 (United Nations Convention against Corruption: UNCAC, 2003) ขึ้น และมีการกำหนดเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาว่าด้วยประมวลจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐภาคี ให้นำประมวลจริยธรรมไปบังคับใช้เพื่อการป้องกันการทุจริต ปรากฏอยู่ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยมาตรการป้องกันการทุจริต ข้อ 8: จรรยาบรรณสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹ ซึ่งมีสาระสำคัญ 6 ประการ กล่าวคือ 1) รัฐภาคีต้องส่งเสริมความมีคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐาน

¹ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตแบ่งออกเป็น 8 หมวดดังนี้ ; หมวด 1 บทบัญญัติทั่วไป หมวด 2 มาตรการป้องกัน หมวด 3 การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้ทางกฎหมาย หมวด 4 ความร่วมมือระหว่างประเทศ หมวด 5 การติดตามสินทรัพย์คืน หมวด 6 ความช่วยเหลือทางวิชาการในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร หมวด 7 กลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญา และหมวด 8 บทบัญญัติสุดท้าย

ของระบบกฎหมายของตนเพื่อต่อต้านการทุจริต

2) รัฐภาคีต้องพยายามให้มีการบังคับใช้จรรยาบรรณหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม การปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างถูกต้อง น่าเคารพ และเหมาะสม ทั้งนี้ ภายในระบบกฎหมายและสถาบันของตน

3) เพื่อความมุ่งประสงค์ในการปฏิบัติตามบทบัญญัติของข้อนี้ รัฐภาคีต้องพิจารณาถึงแนวคิดริเริ่มที่เกี่ยวข้องขององค์การระดับภูมิภาค องค์การระหว่างภูมิภาคและองค์การพหุภาคี เช่น จรรยาบรรณระหว่างประเทศสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งระบุในภาคผนวกของข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 51/59 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1996 ทั้งนี้ ในกรณีที่เหมาะสมและโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน

4) รัฐภาคีต้องพิจารณาจัดทำมาตรการและระบบที่อำนวยความสะดวกในการรายงานโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หากในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้รับทราบว่ามีกรกระทำเช่นว่า ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน

5) รัฐภาคีต้องพยายามจัดทำมาตรการและระบบที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ และแจ้งให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายใน เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำรงตนนอกเหนือจากการทำงาน การลงทุน สินทรัพย์ ของขวัญหรือผลประโยชน์ ซึ่งอาจทำให้เกิดการขัดกันซึ่งผลประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6) รัฐภาคีต้องพิจารณานำมาตรการทางวินัยหรือมาตรการอื่นใดมาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนจรรยาบรรณหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

การกำหนดจริยธรรมสากลข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าว พบว่า ข้อบัญญัติในประมวลจริยธรรมมักครอบคลุมประเด็นหรือหลักการในประมวลจริยธรรมสากลข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่รัฐ โดยได้แบ่งจริยธรรมข้าราชการพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่รัฐออกเป็น 5 หมวด ได้แก่ 1) การขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม (conflict of interest) 2) การเปิดเผยทรัพย์สิน (disclosure of assets) 3) การรับของขวัญหรือของกำนัลอื่นๆ (acceptance of gifts and other favors) 4) การรักษาข้อมูลข่าวสารลับของทางราชการ (confidential information) และ 5) การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง (political activity)

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญในการนำแนวคิดเรื่องประมวลจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยบัญญัติเป็นครั้งแรกในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ซึ่งกำหนดกรอบอย่างกว้างให้รัฐมีการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ได้บัญญัติรับรองความสำคัญของจริยธรรมในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวดที่ 13 มาตรา 279 และมาตรา 280 โดยกำหนดให้มีการวางกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อควบคุมมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท

ตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม รวมถึงการส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรมด้วย

อนึ่ง เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมและการจัดทำประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงร่วมกับหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องได้กำหนดค่านิยมหลัก (core value) สำหรับประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นมาตรฐานในการบัญญัติประมวลจริยธรรม 10 ประการ ประกอบด้วย 1) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 2) การยึดถือประโยชน์ของชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน 3) การเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติตามกฎหมาย 4) การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ 5) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วนถูกต้องและไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง 6) การยึดมั่นคุณธรรมจริยธรรมและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรม 7) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์สุจริต เสียสละ เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและประเทศชาติ 8) การละเว้นจากการแสวงหาผลประโยชน์โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และไม่กระทำการที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน 9) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน และมีคุณภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ 10) การรักษาชื่อเสียงและภาพลักษณ์

ขององค์กร อย่างไรก็ตาม แม้หน่วยงานภาครัฐได้มีการนำค่านิยมหลักทั้ง 10 ประการเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมในหน่วยงานก็ยังพบปัญหาและอุปสรรคในการนำประมวลจริยธรรมไปใช้ในการปฏิบัติ ประกอบกับความผิดด้านจริยธรรมเป็นเรื่องพฤติกรรมด้านจิตสำนึกที่อยู่นอกเหนือความผิดทางกฎหมาย จึงต้องมีกลไกการนำไปปฏิบัติและการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมที่เหมาะสม สอดคล้องกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ด้วย

ดังนั้น บทความนี้ได้นำเสนอหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง “โครงการส่งเสริมการปฏิบัติและบังคับใช้ประมวลจริยธรรม (code of conduct)” ในส่วนตัวอย่างกรณีศึกษาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มาจัดทำเป็นบทความวิจัย โดยมุ่งหมายให้ผู้อ่านได้ทราบถึงการกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมขององค์กรรวมถึงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังศึกษาประมวลจริยธรรมเจ้าหน้าที่ตำรวจในสหราชอาณาจักร สหพันธรัฐออสเตรเลีย และเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อให้ทราบถึงมุมมองในการบัญญัติประมวลจริยธรรมของต่างประเทศ และในส่วนท้ายของบทความวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์สภาพปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบันอันนำไปสู่ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและกำกับดูแลจริยธรรมและจรรยาบรรณขอเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างแท้จริง

1. มาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการตำรวจ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ การรักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์และพระราชอาคันตุกะ การรักษากฎหมาย การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม บริการชุมชนให้เกิดความร่มเย็น ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายและดำเนินการเพื่อนำผู้กระทำความผิดกฎหมายเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม² ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลรวมทั้งประชาชนมีความศรัทธาเชื่อมั่นจึงจำเป็นต้องกำหนดประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจเป็นกรอบในการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการตำรวจให้มีคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณที่ดีและเป็นมาตรฐาน³ และเพื่อให้เกิดผลในการดำเนินการตามประมวลจริยธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนดกลไกในการควบคุมมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพตำรวจขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2551⁴ แต่อย่างไรก็ดี ภายหลังการใช้บังคับประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณ

ของตำรวจยังปรากฏปัญหาในการกระทำความผิดทางวินัยและจริยธรรมอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งประมวลจริยธรรมที่ปรากฏต่อสาธารณะส่งผลต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในองค์กรวม และการดำเนินการในลักษณะป้องกันการกระทำความผิดทางวินัยและจริยธรรมที่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งสะท้อนถึงปัญหาการใช้บังคับประมวลจริยธรรม จึงมีความจำเป็นในการศึกษาการใช้บังคับตามประมวลจริยธรรมข้าราชการตำรวจทั้งระบบเพื่อพัฒนาปรับปรุงประมวลจริยธรรมให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป ซึ่งในส่วนนี้จะกล่าวถึงกรอบมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณของข้าราชการตำรวจที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

1.1 มาตรฐานคุณธรรมของข้าราชการตำรวจ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้น้อมนำหลักคุณธรรม 4 ประการ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงพระราชทานคุณธรรม 4 ประการ แก่ข้าราชการและประชาชนในคราวสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2525 ได้อัญเชิญพระบรมราโชวาทมาเป็นมาตรฐานคุณธรรมของข้าราชการตำรวจในการปฏิบัติงาน โดยได้มีการบัญญัติไว้ในประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. 2553

² มาตรา 6 พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

³ อารัมภบทในประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. 2551 (แนบท้ายกฎ ก.ตร.ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. 2551)

⁴ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. 2551 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551

ท้าย กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 เพื่อเป็นเครื่องเหนี่ยวนำให้ข้าราชการตำรวจอยู่ในกรอบของศีลธรรมและคุณธรรม ในขณะเดียวกัน ก็เป็นแนวทางชี้แนะให้ข้าราชการตำรวจบรรลุถึงปณิธานของการเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ 4 ประการ ดังนี้

“... ข้าราชการตำรวจพึงยึดถือคุณธรรมสี่ประการตามพระบรมราโชวาทเป็นเครื่องเหนี่ยวนำในการประพฤติตนและปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

(1) การรักษาความลับ ความจริงใจต่อตัวเองที่จะประพฤติปฏิบัติแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์ และเป็นธรรม

(2) การรู้จักข่มใจตนเอง ฝึกตนเองให้ประพฤติปฏิบัติอยู่ในความลับ ความดีเท่านั้น

(3) การอดทน อดกลั้น และอดออมที่จะไม่ประพฤติล่วงความลับสุจริต ไม่ว่าด้วยเหตุประการใด

(4) การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต และรู้จักสละประโยชน์ส่วนน้อยของตน เพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมือง...”

1.2 มาตรฐานจริยธรรมและจรรยาบรรณของข้าราชการตำรวจ

“จริยธรรมข้าราชการตำรวจ” เป็นหลักคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะต้องมีหลักเกณฑ์และมีความหมายสูงกว่าจริยธรรมทั่วไป ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในฐานะเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายนั้นมีความหมายกว้างขวางและมีความใกล้ชิดกับประชาชน ถ้าไม่มีหลัก

จริยธรรมในวิชาชีพแล้วโอกาสที่จะตกไปอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือภาวะต่อการตัดสินใจให้ความเป็นธรรมกับคนในสังคมย่อมมีมาก องค์การตำรวจในทุกระดับจึงต้องเน้นถึงความสำคัญของจริยธรรมในอาชีพ เพื่อเป็นกลไกส่งเสริมจิตใจให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ ปฏิบัติดี ปฏิบัติชอบ สอดคล้องกับค่านิยมและวัฒนธรรมและศีลธรรมอันดีงามต่อสังคม⁵ โดยได้กำหนดกรอบมาตรฐานทางจริยธรรมของตำรวจได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ อนุบัญญัติ และระเบียบหลายฉบับ อันมีสาระสำคัญดังนี้

1.2.1 พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ

พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ

พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติกรอบด้านวินัยและจรรยาบรรณไว้ในหมวด 5 วินัยและการรักษาวินัย ในมาตรา 77 บัญญัติให้ข้าราชการตำรวจต้องถือและปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และจรรยาบรรณของตำรวจตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. และต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติไว้โดยเคร่งครัด โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 77 ประกอบกับมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีอำนาจในการออกกฎ ก.ตร. ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือมีมติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ จึงได้ตรากฎ ก.ตร. ซึ่งมีสถานะเป็นอนุบัญญัติระดับกฎกระทรวง ในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการตำรวจต่อไป

⁵ ลำดวน ศรีมณี, จริยธรรมตำรวจ, กองบังคับการวิชาการ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ, 2538, หน้า 29.

1.2.2 ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน พ.ศ. 2544

การดำเนินกระบวนการสอบสวนคดีอาญาเป็นภารกิจหลักในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนโดยมีพนักงานสอบสวนเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่นี้ ซึ่งการดำเนินการจะต้องมีความโปร่งใส สุจริต รวดเร็ว เสมอภาคและเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง โดยยึดหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับการรักษาความสงบสุขของสังคมและพัฒนาพนักงานสอบสวนให้มีคุณธรรมจริยธรรม จรรยาบรรณที่เหมาะสมต่อการดำรงไว้ซึ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรต้นธารของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวนเป็นกรอบและแนวทางในการประพฤติปฏิบัติควบคู่ไปกับ "อุดมคติของตำรวจ" เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม⁶ จึงมีการแก้ไขประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี⁷ ในลักษณะ 8 การสอบสวน บทที่ 17 จรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน⁸ และประกาศให้มีผลใช้บังคับวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 นับเป็นการบัญญัติกรอบจริยธรรมในการปฏิบัติงาน

ของพนักงานสอบสวนไว้โดยเฉพาะเป็นครั้งแรกโดยกำหนดสาระสำคัญไว้ 9 ประการดังนี้⁹

- 1) เคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในการสอบสวน
- 2) ซื่อสัตย์ สุจริต และยึดมั่นในศีลธรรม
- 3) อำนวยความยุติธรรมด้วยความโปร่งใสเป็นกลาง เสมอภาคและเป็นธรรม
- 4) ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดมั่นในความถูกต้องตามหลักวิชาและจรรยาวิชาชีพ
- 5) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความวิริยะอุตสาหะ เสียสละและอดทน
- 6) มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี
- 7) หมั่นศึกษาหาความรู้ และพัฒนาตนเองตลอดเวลา
- 8) มีสำนึกและยึดมั่นในวิชาชีพการสอบสวน และ
- 9) ผู้บังคับบัญชาเอาใจใส่การปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม

1.2.3 กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553

มาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการตำรวจมีสาระสำคัญตามที่บัญญัติไว้ในประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2553 แนบท้าย กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 สรุปสาระสำคัญได้ 6 ประการดังต่อไปนี้ 1) เคารพ ศรัทธาและ

⁶ อารัมภบทของระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน พ.ศ. 2544

⁷ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 4/2499 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2499 เรื่อง วางระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี

⁸ แผนกแนบท้ายระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน พ.ศ. 2544 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2544

⁹ สรุปแนวทางในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน ตามจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน ลักษณะ 8 การสอบสวน (บทที่ 17 จรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน) แห่งระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน พ.ศ. 2544

ยึดมั่นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 2) เคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่นโดยเคร่งครัดโดยไม่เลือกปฏิบัติ 3) ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 4) มีจิตสำนึกของความเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์เพื่อให้ประชาชนศรัทธาและเชื่อมั่น 5) ซื่อสัตย์สุจริตและยึดมั่นในศีลธรรม 6) มีความภาคภูมิใจในวิชาชีพและกล้ายืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องดีงามเพื่อเกียรติศักดิ์และศักดิ์ศรีของความเป็นตำรวจ

นอกจากนี้ กฎ ก.ตร. ดังกล่าวได้กำหนดให้ข้าราชการตำรวจที่มีสถานภาพเป็นผู้บังคับบัญชามีข้อบัญญัติเรื่องจรรยาบรรณและจริยธรรมที่พึงปฏิบัติ¹⁰ ได้แก่การประพฤติปฏิบัติตนเป็นผู้นำและเป็นแบบอย่างที่ดี การอบรมให้ ผู้ใต้บังคับบัญชามีจริยธรรมจรรยาบรรณที่ดี รวมทั้งการปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยหลักการและเหตุผลที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม ยอมรับฟังความคิดเห็น ไม่ผลักความรับผิดชอบให้ผู้ใต้บังคับบัญชาและใช้หลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล และสำหรับจริยธรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานนั้น กฎ ก.ตร. กำหนดกรอบในการประพฤติปฏิบัติให้เคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชารักษาวินัย มีความสามัคคี รับฟังความคิดเห็นของเพื่อนร่วมงานและปฏิบัติหน้าที่โดยยึดความสำเร็จของงานและชื่อเสียงของหน่วยเป็นที่ตั้ง¹¹

2. กลไกและระบบการใช้บังคับประมวลจริยธรรม

ประมวลจริยธรรมกำหนดให้ข้าราชการตำรวจในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติทุกนายทุกระดับชั้นต้องปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจและรายงานการละเมิดต่อผู้บังคับบัญชาเหนือหน่วยงานที่ตนสังกัดได้อย่างน้อย 3 ลำดับชั้น หากผู้บังคับบัญชาที่ตนรายงานไม่ดำเนินการให้รายงานถึงเจรตำรวจแห่งชาติหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งเสนอปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติและเสนอความเห็นในการแก้ไขปรับปรุงประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจด้วย นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชาในทุกระดับต้องมีการบริหารงานบุคคลที่ยึดหลักการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ สอดส่อง ดูแล ไม่ให้มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมและหากมีการฝ่าฝืนต้องพิจารณาดำเนินการลงโทษตามหลักการและเหตุผลที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม

ในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมนี้ กฎ ก.ตร. ได้กำหนดให้เจรตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับประมวลจริยธรรม มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ จัดทำคู่มือและคำอธิบายแนวทางการปฏิบัติ จัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ และสอดส่องดูแลการรักษาประมวลจริยธรรมและ

¹⁰ ข้อ 21 แห่งกฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. 2551

¹¹ ข้อ 14 แห่งกฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. 2551

จรรยาบรรณของตำรวจในภาพรวม โดยกำหนดให้สำนักงานจเรตำรวจเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านจริยธรรม ทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยการด้านยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณ สอดส่องดูแลการรักษากฎการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการส่งเสริมการใช้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานจเรตำรวจตามที่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ จึงกำหนดให้มี “ศูนย์จริยธรรมและจรรยาบรรณ” ขึ้นเป็นหน่วยงานหนึ่งในกองบังคับการอำนวยการ สังกัดสำนักงานจเรตำรวจ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการให้คำปรึกษาแนะนำหน่วยต่าง ๆ สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณตามกฎหมาย ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ

อนึ่งเพื่อให้การบังคับการตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของข้าราชการตำรวจได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในการเสริมสร้างการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการบริการประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการส่งเสริมจริยธรรมและการพัฒนาคุณธรรมของตำรวจ” ประกอบด้วยผู้แทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม ผู้แทนจากสำนักงาน กพ. และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกจำนวน 21 คน ทำหน้าที่พิจารณาและเสนอความเห็นไปยัง ก.ตร. ในการ

กำหนดมาตรการ แนวทางปฏิบัติราชการและการพัฒนาข้าราชการตำรวจ และได้จัดกิจกรรมเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมและยกย่องข้าราชการตำรวจที่มีจริยธรรม เช่น โครงการ “คนดีมีที่ยืน” เป็นโครงการส่งเสริมจริยธรรมและคุณธรรมและเชิดชูเกียรติข้าราชการตำรวจเพื่อสังคมและส่วนรวม โดยให้ประชาชนส่งภาพถ่ายในการทำความดีของข้าราชการตำรวจเข้าร่วมประกวดอีกด้วย

อย่างไรก็ดี การส่งเสริมจริยธรรมจรรยาบรรณของข้าราชการตำรวจนี้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานตำรวจในทุกระดับ รวมทั้งกองบัญชาการ ศึกษาในฐานะศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมและพัฒนาคุณธรรมของข้าราชการตำรวจ ตาม กฎ ก.ตร. และสถาบันการฝึกอบรมต่าง ๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหน้าที่ในการจัดการเรียนการสอนและการฝึกอบรมข้าราชการตำรวจ โดยกำหนดให้มีประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจอยู่ในหลักสูตร และส่งข้อเสนอหรือส่งความเห็นเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมโดยเสนอไปยังจเรตำรวจแห่งชาติ

ในระดับนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของข้าราชการตำรวจในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลรวมทั้งกำกับดูแลตรวจสอบและแนะนำให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และมีอำนาจในการกำหนดประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ในสายงานได้ตามที่เห็นสมควรด้วย

3. ประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจในต่างประเทศ

องค์กรตำรวจในต่างประเทศมีการวางกรอบการปฏิบัติหน้าที่และกรอบทางจริยธรรมและจรรยาบรรณไว้โดยมีเนื้อหาในประมวลจริยธรรมที่ใกล้เคียงกัน ทั้งเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อำนาจความยุติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งในการศึกษาวิจัยนี้ได้ทำการศึกษาประมวลจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจในสหราชอาณาจักร สหพันธรัฐออสเตรเลีย และเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน มีรายละเอียดประมวลจริยธรรมดังต่อไปนี้

3.1 สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรได้บัญญัติข้อบังคับของตำรวจในปี ค.ศ. 2004 (The Police (Conduct) Regulations 2004)¹² โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมและจรรยาบรรณ 12 ประการ ดังนี้ 1) ความซื่อสัตย์สุจริต (honesty and integrity) เป็นที่ปรากฏต่อสาธารณะ 2) ความเป็นธรรมและความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ (fairness and impartiality) 3) ความสุภาพและความอดทน (politeness and tolerance) ปราศจากความลำเอียงแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลทุกรูปแบบ 4) การใช้อำนาจและการบิดเบือนการใช้อำนาจ (use of force and abuse of authority) ไม่ใช่ดุลยพินิจที่ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม 5) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความตั้งใจและมีศักยภาพในการปฏิบัติงาน (performance of duties) 6) ใช้อำนาจและออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(lawful orders) 7) รักษาความลับ (confidentiality) ของข้อมูลทั้งหมดซึ่งอยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ไม่ใช่และเปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองเพื่อประโยชน์ส่วนตน 8) ความผิดทางอาญา (criminal offences) ใช้ความระมัดระวังตามหลักวิชาชีพ ต่อพยานหลักฐาน และกระบวนวิธีพิจารณาที่ต้องเป็นไปตามกฎหมาย 9) รักษาทรัพย์สินของทางราชการ (property) 10) มีความสุขุมและมีสติในการปฏิบัติหน้าที่ (sobriety) 11) มีคุณลักษณะ ที่เหมาะสมในการเป็นตำรวจ (appearance) 12) การปฏิบัติตนทั่วไป (general conduct) ไม่ว่าจะอยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่หรือนอกจากการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องปฏิบัติตนให้เหมาะสม ไม่นำความเสื่อมเสียมาแก่องค์กรตำรวจ

3.2 สหพันธรัฐออสเตรเลีย

สหพันธรัฐออสเตรเลียนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณ ปรากฏในกฎหมายหลัก 2 ฉบับ รัฐบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานของเจ้าหน้าที่ตำรวจและความประพฤติ ค.ศ. 1990 (Police Force Officers and their standards of behavior are the Police Force Act, 1990) และรัฐบัญญัติเกี่ยวกับระเบียบของเจ้าหน้าที่ตำรวจและบริหารจัดการภาครัฐ ค.ศ. 1988 (Police Force Regulation and the Public Sector Management Act, 1988) ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณให้ตำรวจในแต่ละมลรัฐไปกำหนดกรอบในการปฏิบัติต่อไป

¹² สืบจาก http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2004/645/pdfs/ukxi_20040645_en.pdf

สำนักงานตำรวจแห่งสหพันธรัฐออสเตรเลีย (The Australian Federal Police (AFP)) ได้กำหนดกรอบมาตรฐานวิชาชีพตำรวจ (Professional Standards) โดยบัญญัติหลักการ ค่านิยมหลักและประมวลจริยธรรม (Core Values and the AFP Code of Conduct) มีรายละเอียดดังนี้¹³ 1) ซื่อสัตย์สุจริต (integrity) ทั้งในการปฏิบัติหน้าที่และในเรื่องส่วนตัวและแสดงออกถึงความน่าเชื่อถือ 2) มีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (commitment) 3) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ (excellence) ในการปฏิบัติงาน 4) มีความรับผิดชอบ (accountability) ต่องานที่ได้รับมอบหมายและรับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติงานนั้น 5) มีความยุติธรรม (fairness) 6) ความไว้วางใจ (trust) สร้างความศรัทธาและความเชื่อมั่นในการเป็นที่พึ่งพาของประชาชน นอกจากนี้สำนักงานตำรวจแห่งสหพันธรัฐออสเตรเลียได้บัญญัติประมวลจริยธรรม (AFP Code of Conduct)¹⁴ โดยนำหลักการในค่านิยมหลักมากำหนดรายละเอียดแนวทางปฏิบัติในทางวิชาชีพให้เป็นพื้นฐานในการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและมาตรฐานของตำรวจแห่งสหพันธรัฐออสเตรเลียด้วย

3.3 เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ข้อบัญญัติเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ตำรวจฮ่องกงอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบโดยบัญญัติไว้

ในกฎหมายอาญา (criminal law) ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจตามกฎหมายอาญาในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอาญาและใช้ดุลยพินิจซึ่งอาจมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน ดังนั้นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น ซึ่งบทที่ 232 กฎหมายอาญาฮ่องกงวางหลักการในการใช้อำนาจและการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามกฎหมายซึ่งจะต้องเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต กระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย และได้มีการกำหนดกรอบเป้าหมายในการสร้างมาตรฐานทางจริยธรรม จรรยาบรรณไว้ดังนี้ 1) มีความซื่อสัตย์สุจริต 2) เคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน 3) มีความเป็นธรรม ยุติธรรมและมีมนุษยสัมพันธ์กับผู้มาติดต่อราชการ 4) มีความรับผิดชอบและพร้อมตรวจสอบ 5) ความเป็นมืออาชีพ 6) อุทิศตนเพื่อการบริการที่มีคุณภาพ ต่อเนื่อง และปรับปรุงให้ดีขึ้นอย่างสม่ำเสมอ 7) เตรียมพร้อมและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง และ 8) ติดต่อสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ

4. วิเคราะห์สภาพปัญหาการใช้บังคับประมวลจริยธรรมของข้าราชการตำรวจ

ภายหลังการใช้บังคับประมวลจริยธรรมยังคงปรากฏปัญหาในการกระทำความผิดทางวินัยของข้าราชการตำรวจอันมีพื้นฐานจากการขาดจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ โดยสาเหตุประการหนึ่ง

¹³ สรุปจากค่านิยมหลัก (AFP Core Values) ของสำนักงานตำรวจแห่งสหพันธรัฐออสเตรเลีย สืบค้นจากเว็บไซต์ สำนักงานตำรวจแห่งสหพันธรัฐ ออสเตรเลีย <http://www.afp.gov.au/about-the-afp/our-organisation/values.aspx>

¹⁴ สรุปจากประมวลจริยธรรม (AFP Code of Conduct) ของสำนักงานตำรวจแห่งสหพันธรัฐออสเตรเลีย สืบค้นจากเว็บไซต์ของสำนักงานตำรวจแห่งสหพันธรัฐออสเตรเลีย <http://www.afp.gov.au/~media/afp/pdf/a/afp-code-of-conduct-2011-11.ashx>

เกิดจากการที่หน่วยงานไม่ได้ให้ความสำคัญในการควบคุมไม่ให้ข้าราชการกระทำความผิดทางจริยธรรมเท่าที่ควร ประกอบกับการบัญญัติความผิดทางประมวลจริยธรรมที่มีลักษณะเป็นนามธรรมทำให้เกิดช่องว่างในการตีความ และการควบคุมตรวจสอบการกระทำความผิดทางจริยธรรม ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายทางการบริหารที่มีผลในการเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง การเลื่อนขั้นตำแหน่งในระบบราชการ และกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานราชการที่ปรากฏการกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดทางจริยธรรม จากการศึกษาสภาพปัญหาในการใช้บังคับประมวลจริยธรรมของข้าราชการตำรวจนี้ ผู้วิจัยได้สรุปวิเคราะห์ผลการศึกษาสภาพปัญหาทั้งจากการศึกษากฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ การสัมภาษณ์ข้าราชการตำรวจในสำนักงานตำรวจแห่งชาติและการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย และได้วิเคราะห์ผลการศึกษาสภาพปัญหาการใช้บังคับประมวลจริยธรรมในปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 การทราบถึงการใช้บังคับประมวลจริยธรรมและการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประมวลจริยธรรม

ข้าราชการตำรวจโดยส่วนใหญ่ได้รับเอกสารประชาสัมพันธ์ประมวลจริยธรรม กฎ ก.ตร. และหนังสือเวียนภายในส่วนราชการและจากผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด และได้บรรจุเนื้อหาครอบคลุมเรื่องประมวลจริยธรรมไว้ในการสอบบรรจุเข้ารับราชการตำรวจ การอบรมในหลักสูตรเพื่อเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ดีสภาพปัญหาเรื่องการทราบถึงกรอบจริยธรรมและจรรยาบรรณของข้าราชการตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและ

จรรยาบรรณของตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 พบว่า ข้าราชการตำรวจที่รับราชการมาเป็นเวลานาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรจุเข้ารับราชการก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ใช้บังคับและไม่ได้ผ่านการอบรมในหลักสูตรเพื่อเลื่อนไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นก็จะไม่ทราบถึงเนื้อหาในประมวลจริยธรรม นอกจากนี้ ยังพบว่า แม้ข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่จะทราบถึงการใช้บังคับประมวลจริยธรรมแต่บางส่วนไม่ทราบถึงรายละเอียดที่ได้บัญญัติไว้ แต่จะทราบเมื่อมีการร้องเรียนหรือประสบปัญหาโดยได้มีการสอบถามไปยังส่วนงานวินัยและกฎหมาย จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาในการทราบถึงการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมส่วนหนึ่งเกิดจากการประชาสัมพันธ์ไปยังข้าราชการตำรวจไม่ทั่วถึง

จากปัญหาการเผยแพร่เนื้อหาในประมวลจริยธรรมดังกล่าวข้างต้น ศูนย์จริยธรรมและจรรยาบรรณ สำนักงานจเรตำรวจในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านจริยธรรมและจรรยาบรรณได้จัดพิมพ์ประมวลจริยธรรมฯ ซึ่งเป็นคู่มือเล่มเล็กฉบับพกพาขึ้นในปี พ.ศ. 2555 แจกจ่ายไปยังหน่วยต่าง ๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และจัดทำทดสอบความรู้เกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของตำรวจเมื่อมีการตรวจราชการในหน่วยต่าง ๆ ของจเรตำรวจ แต่เนื่องจากอัตรากำลังข้าราชการตำรวจสังกัดศูนย์จริยธรรมและจรรยาบรรณมีเพียง 6-7 อัตราจึงไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง ซึ่งสำนักงานจเรตำรวจได้จัดทำหนังสือแจ้งเวียนไปยังส่วนราชการต่าง ๆ ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และได้กำหนดให้การปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดของส่วนราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

อีกทางด้วย

ในการแก้ปัญหาดังกล่าวสำนักงานจเรตำรวจแห่งชาติควรประชาสัมพันธ์ในเนื้อหาของประมวลจริยธรรมรวมทั้งตัวอย่างในแต่ละข้อเพื่อให้เกิดความชัดเจน แกไขปัญหาการตีความประมวลจริยธรรมที่แตกต่างกันไปในแต่ละหน่วยงาน นอกจากนี้สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจัดสรรอัตรากำลังและงบประมาณให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ทั่วถึง และกำหนดสายงานในด้านจริยธรรมเป็นสายงานเฉพาะเพื่อให้มีผู้เชี่ยวชาญในด้านจริยธรรมอย่างต่อเนื่อง

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาในประมวลจริยธรรม

4.2.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างประมวลจริยธรรมกับข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย

จากการศึกษาพบว่า เนื้อหาในประมวลจริยธรรมมีความซ้ำซ้อนกับข้อบังคับว่าด้วยวินัยของข้าราชการตำรวจ ก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมว่ามีสภาพการใช้บังคับต่างกับข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยหรือไม่อย่างไร เช่น กฎ ก.ตร. พ.ศ. 2553 ข้อ 4 วรรค 4 บัญญัติว่า “การละเมิด ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ ในข้อประพฤติปฏิบัติที่เป็นข้อห้ามในการรักษาวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาดำเนินการทางวินัยภายในอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณาว่าการละเมิด ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม เป็นการฝ่าฝืนจริยธรรมร้ายแรงหรือไม่ ให้พิจารณาจากพฤติกรรมการฝ่าฝืน อายุประวัติประพฤติในอดีต สภาพแวดล้อม ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืน และเหตุอันสมควรนำมาประกอบการพิจารณา

โดยพิจารณาจากแนวทางข้างต้นเป็นราย ๆ ไป” นั่นคือ แม้ทางวินัยจะมีการระบุว่าการกระทำผิดจรรยาบรรณถือเป็นการกระทำผิดวินัย

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบัญญัติประมวลจริยธรรมควรแยกการกระทำบางลักษณะที่เป็นการกระทำผิดจริยธรรมแต่ไม่รุนแรงถึงการกระทำผิดวินัย โดยกำหนดให้การดำเนินการตามประมวลจริยธรรมเป็นมาตรการที่ยังไม่ถึงกระบวนทางวินัย และเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาเป็นผู้กล่าวตักเตือนหรือยับยั้งเพื่อมิให้เกิดการกระทำผิดวินัยขึ้นซึ่งอาจจำแนกโดยใช้กระบวนกรเมื่อเกิดการกระทำผิด (จริยธรรมวินัย และอาญา) ให้มีความชัดเจน และหากไม่ปรากฏชัดว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัยหรืออาญาให้ใช้กระบวนกรทางจริยธรรมและจรรยาบรรณ

4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติในประมวลจริยธรรมที่มีลักษณะเป็นนามธรรม

จากการศึกษาพบว่า เนื้อหาของประมวลจริยธรรมบางประการบัญญัติไว้เป็นนามธรรม ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความ ซึ่งในบางครั้งอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือกลั่นแกล้งในการแต่งตั้งโยกย้ายหรือการให้ความดีความชอบ เช่น บทบัญญัติเรื่องการมีส่วนเกี่ยวข้องทางการเมืองที่บัญญัติให้ข้าราชการตำรวจจะต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องทางการเมืองนั้น มีการตีความในหลายนัย อาทิ การห้ามเข้าร่วมการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ในประเด็นดังกล่าวการบัญญัติรายละเอียดทั้งหมดในประมวลจริยธรรมเป็นเรื่องที่อาจทำได้ยาก แต่อย่างไรก็ดี ประมวลจริยธรรมควรมีการวางกรอบในการพิจารณาไว้อย่างชัดเจน

โดยอาจทำคู่มือแนวทางในการปฏิบัติและแนวทางในการพิจารณาเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ที่มีหน้าที่ได้พิจารณาไปในกรอบพิจารณาเดียวกัน เป็นการป้องกันการใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยข้อร้องเรียนที่มีอคติ

4.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่

ด้วยลักษณะงานของตำรวจมีรายละเอียดของงานที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป เช่น งานป้องกันและปราบปราม งานสายสอบสวนสืบสวน งานจราจร งานธุรการ ซึ่งลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละสายงานมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติในประมวลจริยธรรมบางเรื่องไม่อาจนำไปใช้บังคับในทางปฏิบัติกับบางลักษณะงาน เช่น การปฏิบัติหน้าที่ในสายงานป้องกันและปราบปรามซึ่งต้องเข้าจับกุมผู้กระทำความผิดอาจมีโอกาสดังกล่าวซึ่งจะต้องใช้กำลังเข้าบังคับกับผู้ต้องหาและอาจใช้คำพูดที่มีลักษณะรุนแรง ซึ่งหากจะบังคับตามบทบัญญัติว่าด้วยการใช้กริยาวาจาสุภาพต่อผู้ที่มีติดต่อราชการก็อาจละเมิดบทบัญญัตินี้ได้โดยง่าย ดังนั้นจึงควรพิจารณาบัญญัติข้อกำหนดด้านจริยธรรมและจรรยาบรรณในบางประการไว้เป็นการเฉพาะในแต่ละสายงานให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะที่มีความแตกต่างกันด้วย

4.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับกลไกการตรวจสอบจริยธรรมและการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

จากการศึกษาสภาพปัญหาในปัจจุบันพบว่ามีการใช้ช่องทางในประมวลจริยธรรมเพื่อร้องเรียนที่มีลักษณะเป็นการกลั่นแกล้งหรือเพื่อให้เกิดผลในช่วงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ซึ่งเมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับเรื่องร้องเรียน

ต้องนำเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาและด้วยกระบวนการพิจารณาอาจใช้เวลานานส่งผลกระทบต่อข้าราชการในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย และเลื่อนขึ้นเงินเดือน ในประเด็นนี้ควรกำหนดให้กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนมีข้อกำหนดที่ชัดเจนและพิจารณาโดยรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายและการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีของข้าราชการตำรวจ นอกจากนี้ หากการร้องเรียนนั้นไม่มีมูลความจริงควรมีวิธีการในการลงโทษผู้ที่ยื่นเรื่องร้องเรียนในกรณีที่มีเจตนาทุจริตและดำเนินการลบมลทินที่เกิดขึ้นจากการตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้แก่ข้าราชการตำรวจที่ถูกร้องเรียนด้วย

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจใช้บังคับประมวลจริยธรรม

4.3.1 ปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรของงานด้านจริยธรรม

จากการศึกษาพบว่าแม้ปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้แบ่งส่วนงานเฉพาะเพื่อเป็นผู้ดูแลการใช้บังคับประมวลจริยธรรมแต่ภารกิจโดยส่วนใหญ่นั้นได้นำงานด้านจริยธรรมจรรยาบรรณผนวกไว้กับภารกิจของส่วนงานอื่น ๆ ของสำนักงานจเรตำรวจ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการกำกับความประพฤติทางจริยธรรมของข้าราชการตำรวจทั้งประเทศซึ่งรวมไปถึงงานด้านวินัยและการบริหารงานบุคคล จึงทำให้งานด้านการส่งเสริมและควบคุมการใช้บังคับประมวลจริยธรรมเป็นภารกิจลำดับรองในทางปฏิบัติ ดังนั้น จึงควรกำหนดส่วนงานที่มีหน้าที่ในการใช้บังคับประมวลจริยธรรมแยกออกจากส่วนงานที่มีหน้าที่ในการใช้บังคับเกี่ยวกับวินัย แต่อย่างไรก็ดีการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนงานทั้งสองนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะ

ต้องมีการประสานความร่วมมือกัน ทั้งในเรื่องข้อมูล สถิติการฝ่าฝืน รวมทั้งแนวทางในการส่งเสริม สนับสนุนให้ข้าราชการปฏิบัติตนตามกรอบจริยธรรม และจรรยาบรรณด้วย เพื่อให้กระบวนการในการ บังคับใช้ประมวลจริยธรรมและวินัยข้าราชการเป็น ไปในแนวทางที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน

4.3.2 ปัญหาการขาดแคลนผู้มีหน้าที่ รับผิดชอบประมวลจริยธรรมโดยตรง

จากการศึกษา พบว่า การปฏิบัติงานของหน่วยงานด้านจริยธรรมของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่มีการจัดอัตรา ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มเติมที่ทำหน้าที่ รับผิดชอบด้านประมวลจริยธรรมโดยตรงและไม่ได้ ให้ความสำคัญกับงานจริยธรรมจรรยาบรรณ เป็นงานที่มีความสำคัญลำดับต้น รวมทั้ง การจัดสรรงบประมาณในการส่งเสริมการปฏิบัติงาน ตามประมวลจริยธรรมก็ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจทำให้เกิด ข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัย เห็นว่างานด้านจริยธรรมเป็นงานหลักด้านหนึ่ง ในการพัฒนาองค์กรตำรวจและกระบวนการยุติธรรม ผู้บังคับบัญชาควรให้ความสำคัญกับงานด้าน จริยธรรมและจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อ การกิจในการส่งเสริมสนับสนุนและควบคุมการใช้ บังคับประมวลจริยธรรม โดยอาจมีการกำหนดสาย งานความเชี่ยวชาญด้านงานจริยธรรมจรรยาบรรณ โดยเฉพาะ เพื่อสร้างบุคลากรที่ความเชี่ยวชาญใน เรื่องจรรยาบรรณและควรกำหนดให้มีความสำคัญ เทียบเท่ากับส่วนงานอื่น ๆ และควรให้ข้าราชการ ตำรวจที่อยู่ในสายงานด้านจริยธรรมมีเส้นทางใน ความก้าวหน้าทางอาชีพ (career path) เช่นเดียวกับสายงานอื่น ๆ ด้วย

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสถานการณ์ในการใช้บังคับ ประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. 2551 รวมทั้งกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้อง กับการใช้บังคับประมวลจริยธรรมประกอบกับ ข้อเสนอแนะที่ได้จากการสัมภาษณ์และการจัด สัมมนาเชิงปฏิบัติการและการประชุมกลุ่มย่อย ผู้วิจัยจึงได้จัดทำบทสรุปและข้อเสนอแนะใน 2 ประเด็น กล่าวคือ 1) ประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณ ของตำรวจ และ 2) ประเด็นเกี่ยวกับมาตรการ ในการส่งเสริมการปฏิบัติและการใช้บังคับประมวล จริยธรรม

5.1 การปรับปรุงประมวลจริยธรรมและ จรรยาบรรณของตำรวจ

การปรับปรุงประมวลจริยธรรม และจรรยาบรรณของตำรวจนี้ มีข้อเสนอแนะรวม 2 ประการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1.1 กำหนดการดำเนินงาน ขั้นพื้นฐานในการส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการ ตำรวจให้มีความชัดเจน

ด้วยประมวลจริยธรรมและ จรรยาบรรณข้าราชการตำรวจมีวัตถุประสงค์หลัก ในการส่งเสริมให้ข้าราชการในเรื่องของการส่งเสริม จริยธรรมข้าราชการตำรวจ ในกฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของ ตำรวจนั้น ไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นพื้นฐานว่า หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องทำอย่างไรเพื่อเป็นการ ส่งเสริมจริยธรรมให้กับข้าราชการตำรวจในสังกัด มีแต่เพียงที่กำหนดให้กองบัญชาการศึกษาเป็น ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมและให้ผู้บังคับบัญชา หน่วยงานทุกระดับมีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุน

ส่งเสริมให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจอย่างเคร่งครัดเท่านั้น¹⁵

ดังนั้น จึงเห็นควรให้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้หัวหน้าส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นระดับกองบัญชาการ กองบังคับการหรือระดับสถานีตำรวจ จะต้องดำเนินการตามรายละเอียดที่กำหนดไว้เป็นอย่างน้อยหรือเป็นขั้นพื้นฐานในการส่งเสริมจริยธรรมและจรรยาบรรณให้กับข้าราชการตำรวจ เช่น ในการบรรจุแต่งตั้งเลื่อนเงินเดือน ย้ายหรือโอนข้าราชการตำรวจ ให้ใช้พฤติกรรมทางจริยธรรมของผู้นั้นพิจารณาควบคู่กับความรู้ความสามารถ ปฏิบัติจริยธรรมให้ข้าราชการตำรวจใหม่ จัดให้มีการลงลายมือชื่อรับทราบประมวลจริยธรรม จัดให้มีสมุดบันทึกประวัติในส่วนที่เกี่ยวกับจริยธรรมประจำตัวข้าราชการตำรวจ รวมทั้งจัดให้มีกิจกรรมส่งเสริมจริยธรรมผู้บริหารและข้าราชการอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งมาตรการด้านขวัญและกำลังใจแก่ข้าราชการตำรวจ ผู้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและจัดให้มีการประเมินการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม นอกจากนี้เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมจริยธรรมจรรยาบรรณ ควรเผยแพร่ประมวลจริยธรรมสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ประชาชน ผู้เป็นคู่สมรส ญาติพี่น้อง พรรคพวก เพื่อนฝูงของข้าราชการ ตลอดจนประชาชนผู้มาติดต่อราชการทราบ เพื่อไม่ทำการอันเป็นการส่งเสริมหรือก่อให้เกิดการฝ่าฝืนจริยธรรมและคอยสอดส่อง

การกระทำที่อาจมีการละเมิดต่อประมวลจริยธรรม และจัดให้มีช่องทางในการร้องเรียนด้านจริยธรรมเป็นต้น

5.1.2 กำหนดให้มีการอบรมส่งเสริมจริยธรรมและพัฒนาคุณธรรมเพิ่มขึ้น

โดยที่ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ ได้กำหนดให้กองบัญชาการศึกษาคือหน่วยงานหลักในการรณรงค์ ส่งเสริม ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ กำหนดหลักสูตร พัฒนาและฝึกอบรมข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับจริยธรรมและจรรยาบรรณ¹⁶ และยังกำหนดให้สถาบันฝึกอบรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาตินำประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจไปกำหนดเป็นหลักสูตรการเรียนการสอนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ และสนับสนุนการดำเนินการของกองบัญชาการศึกษาคือ¹⁷

แม้ว่า กฎ ก.ตร. ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดหลักสูตรและฝึกอบรม แต่จากการศึกษาทราบว่า ปัญหาที่พบคือข้าราชการตำรวจมีโอกาสที่ไม่ทั่วถึงในการเข้ารับการอบรมเพิ่มเติมตามหลักสูตรต่าง ๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เช่น ในระดับชั้นสัญญาบัตรมีหลักสูตรหลักที่เป็นหลักสูตรบังคับให้ข้าราชการตำรวจที่จะเข้ารับตำแหน่งที่สูงขึ้นต้องเข้ารับการอบรม ได้แก่ หลักสูตรสารวัตร หลักสูตรผู้กำกับการ หลักสูตรการบริหารงานตำรวจชั้นสูง ซึ่งมีช่วงเวลาในการเข้ารับการอบรมห่างกันหลายปี จนกว่าข้าราชการตำรวจจะมีคุณสมบัติครบถ้วน

¹⁵ ข้อ 8 และ 9 กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. 2551

¹⁶ ข้อ 5 กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. 2551

¹⁷ ข้อ 7 กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. 2551

ตามเงื่อนไขการเข้ารับการอบรม โอกาสในการเข้ารับการอบรม ประกอบกับจำนวนข้าราชการตำรวจมีจำนวนมากไม่สอดคล้องกับอัตรากำลังในกองบัญชาการศึกษาและหลักสูตรอบรม จึงเป็นเหตุให้การอบรมเกี่ยวกับจริยธรรมและจรรยาบรรณให้กับข้าราชการตำรวจไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับข้าราชการตำรวจชั้นประทวนซึ่งอาจขาดโอกาสในการเข้ารับการอบรมในหลักสูตรดังกล่าว จึงเห็นควรให้กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ เพิ่มเติมให้ “กองบัญชาการศึกษา หรือสถาบันฝึกอบรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” คำนึงถึงการศึกษาตลอดระยะเวลาในการรับราชการในเรื่องของจริยธรรมและจรรยาบรรณของข้าราชการตำรวจ โดยกำหนดให้มีการเข้ารับการอบรมเพิ่มเติมของข้าราชการตำรวจทุกระดับชั้นตามระยะเวลาที่กำหนด เช่น ทุก ๆ 2 ปี เพื่อให้ข้าราชการตำรวจได้มีโอกาสได้เข้ารับการอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ในด้านต่าง ๆ ที่ตนรับผิดชอบรวมทั้งความรู้ในเรื่องจริยธรรม แต่อย่างไรก็ดี การให้กองบัญชาการศึกษาทำหน้าที่หลักในการอบรมตามที่ได้เสนอแนะไปข้างต้น อาจส่งผลกระทบต่ออัตรากำลัง ที่จะต้องมีจำนวนเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานด้วย

นอกจากนี้ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 กำหนดให้จเรตำรวจแห่งชาติประสานกับกองบัญชาการต่าง ๆ เพื่อตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติเกี่ยวกับจริยธรรมและจรรยาบรรณของข้าราชการตำรวจ¹⁸

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาดังกล่าว เห็นควรให้กฎ ก.ตร. กำหนดให้กองบัญชาการ กองบังคับการ หรือสถานีตำรวจตั้งศูนย์ให้คำปรึกษา โดยกำหนดให้มีองค์ประกอบที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสม โดยทำงานเป็นเครื่องมือให้กับคณะกรรมการจริยธรรมตำรวจ

5.2 มาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติและการใช้บังคับประมวลจริยธรรม

มาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติและการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้วิจัยได้จำแนกเป็นมาตรการในการกำหนดแผนงานประชาสัมพันธ์และตัวชี้วัด มาตรการกำหนดหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบโดยตรง และมาตรการในการตรวจสอบและประเมินผลการใช้บังคับประมวลจริยธรรม ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

5.2.1 การกำหนดแผนงานประชาสัมพันธ์และตัวชี้วัด

ภายหลังจากการปรับปรุงประมวลจริยธรรมให้เป็นรูปธรรมแล้ว ควรมีการประชาสัมพันธ์ข้อบังคับในประมวลจริยธรรมอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยแจ้งให้ข้าราชการตำรวจทราบเมื่อเข้ารับราชการเป็นตำรวจใหม่เมื่อเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ควรมีมาตรการกระตุ้นเตือนอย่างสม่ำเสมอและกำหนดแผนการประชาสัมพันธ์โดยสื่ออื่น ๆ เช่น ในวารสารสำนักงานกฎหมาย แผ่นพับประชาสัมพันธ์ นอกจากนี้ ควรมีกำหนดแผนการส่งเสริมจริยธรรมโดยมีตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง

¹⁸ ข้อ 8 กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติมโดย กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 ข้อ 3

ถูกต้อง และต่อเนื่อง

อนึ่ง เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม จึงควรจัดให้มีการอบรมจริยธรรมในการดำรงตนทั้งในการปฏิบัติหน้าที่และนอกจากการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การจัดให้มีการอบรมธรรมะ หรือกิจกรรมทางศาสนาที่นับถือ เพื่อเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวกลุ่มเอกลาให้ข้าราชการตำรวจไม่ประพฤติผิดจริยธรรม และต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องด้วย

5.2.2 กำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับจริยธรรมโดยเฉพาะ

ปัจจุบันสำนักงานจเรตำรวจซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและปฏิบัติเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมตำรวจ โดยการจัดตั้งเป็นศูนย์ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติ¹⁹ แม้กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 จะกำหนดให้จเรตำรวจแห่งชาติประสานกับกองบัญชาการต่าง ๆ เพื่อตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติด้วยอีกส่วนหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติแล้วการขับเคลื่อนในเรื่องดังกล่าวยังไม่เห็นผลมากนัก โดยในระดับกองบัญชาการต่าง ๆ การทำหน้าที่ในเรื่องการสอดส่องดูแลให้ข้าราชการตำรวจปฏิบัติตัวอยู่ภายในกรอบของประมวลจริยธรรมเป็นงานวินัย เป็นหน่วยงานขนาดเล็กที่มีภารกิจหลักเกี่ยวกับเรื่องคดีวินัยโดยตรง ดังนั้นการไปเพิ่มงานในการสอดส่องดูแลให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมเพิ่มเติมจากงานด้านวินัยที่

รับผิดชอบอยู่เดิมจึงทำให้ไม่เกิดผลในการปฏิบัติเท่าที่ควร ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจัดสรรอัตรากำลังและงบประมาณเฉพาะภารกิจเกี่ยวกับประมวลจริยธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับหน่วยงานในระดับปฏิบัติ กองบัญชาการกองบังคับการ หรือระดับสถานีตำรวจ เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ทั่วถึง และกำหนดสายงานในด้านจริยธรรมเป็นสายงานเฉพาะ แยกจากหน่วยงานที่มีอยู่เดิมเพื่อให้มีผู้เชี่ยวชาญในด้านจริยธรรมอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ในแต่ละหน่วยงานควรจัดตั้ง “คณะกรรมการเพื่อศึกษาสภาพปัญหาในการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม” ของหน่วยงานของตน เพื่อให้มีการส่งเสริมและแก้ไขได้ตรงตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากแต่ละหน่วยงานอาจมีสภาพปัญหาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบจริยธรรม จึงควรได้รับการจัดสรรงบประมาณและอัตรากำลังให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ในการควบคุมและส่งเสริมประมวลจริยธรรมให้แก่ข้าราชการตำรวจในสังกัด เพราะหากผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรส่งเสริมและตรวจสอบมีจำนวนไม่เพียงพอแล้วก็จะส่งผลไปยังประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรวจสอบ นอกจากนี้ควรมีการตั้งคณะกรรมการย่อยของแต่ละส่วนงานในระดับสถานีตำรวจให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบจริยธรรมของส่วนงานตน และรายงานผู้บังคับบัญชาทราบอย่างต่อเนื่อง

แต่อย่างไรก็ดี ในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการอย่างจริงจังและถือเป็น

¹⁹ ข้อ 8 กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ.2551

ภารกิจหลัก และผู้ที่มาปฏิบัติงานในสายงานนี้ควรมีเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ (career path) ที่ไม่แตกต่างกับสายงานอื่น ๆ ด้วย

5.2.3 มาตรการในการดำเนินการตรวจสอบและประเมินผล

เนื่องจากใน กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ ไม่มีบทบังคับเรื่องการลงโทษไว้ มีเพียงบางหัวข้อที่หากกระทำผิดตามบทบัญญัติแล้วจะมีความผิดทางวินัย จึงทำให้สภาพการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมนั้นไม่เกิดผลเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจถือเป็นจรรยาบรรณตำรวจ ตาม มาตรา 77 พ.ร.บ. ตำรวจ พ.ศ. 2547 การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามย่อมมีความผิดทางวินัย ดังนั้น เพื่อการส่งเสริมการปฏิบัติและบังคับใช้ประมวลจริยธรรมควรมีความจริงจังในการตรวจสอบและวางกรอบในรายละเอียดของประมวลจริยธรรมในแต่ละข้อให้มีความชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความประมวลจริยธรรม และนำประมวลจริยธรรมไปใช้อย่างไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ และในกรณีที่หน่วยงานได้รับข้อร้องเรียนการกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมจะต้องรีบดำเนินการโดยไม่ชักช้าและมีวิธีพิจารณาที่รวดเร็ว

5.2.4 ส่งเสริมมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชน

เนื่องจากการตรวจสอบในเรื่องการกระทำฝ่าฝืนจริยธรรมของตำรวจ มีผลกระทบ

ต่อบุคคลหลายฝ่าย ดังนั้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใส กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 จึงได้เพิ่มเติมในเรื่องคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจภาคประชาชน²⁰ จัดให้คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสอดส่องดูแลด้วยอีกส่วนหนึ่ง เป็นการเพิ่มช่องทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามามีบทบาทเพื่อช่วยการตรวจสอบจริยธรรมของข้าราชการตำรวจ แต่อย่างไรก็ดี การตั้งคณะกรรมการควรมีขั้นตอนและกระบวนการที่ชัดเจน และผลการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการภาคประชาชนจะเป็นข้อเสนอแนะไปยังผู้บังคับบัญชา เพื่อดำเนินการตามระเบียบต่อไป

5.2.5 การส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม

ในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม ไม่ใช่เป็นเพียงการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนเท่านั้น ควรส่งเสริมด้านขวัญและกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยการเชิดชูเกียรติและให้รางวัลผู้ปฏิบัติตนตามประมวลจริยธรรม เป็นตัวอย่างที่ดีในการปฏิบัติให้กับเพื่อนข้าราชการ²¹ นอกจากนี้ ควรมีนโยบายในการเชิดชูและให้รางวัลกับผู้บริหารระดับสูงที่ส่งเสริมการใช้บังคับประมวลจริยธรรมและมีผลในการปฏิบัติที่ดี และประชาสัมพันธ์ไปยังทุกหน่วยงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งนำไปประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน นอกเหนือจากที่ส่วนกลางได้

²⁰ ข้อ 4 กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553

²¹ ข้อ 6 กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ.2551

ดำเนินการโดยคณะอนุกรรมการ ก.ตร.จริยธรรม แล้วนั้น เห็นควรให้มีการพัฒนาให้มีคณะทำงานในแต่ละกองบัญชาการ ในการจัดทำโครงการเสริมสร้างจริยธรรมตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ และเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมต่อไป นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นกรณีการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม จำเป็นที่จะต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการตำรวจได้รับทราบเพื่อที่จะไม่ให้นำไปเป็นแบบอย่าง และเป็นมาตรการในการป้องปรามประการหนึ่งด้วย

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการพิจารณาพันธุกรรม (2550). คำแปลอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003, สำนักงานกิจการยุติธรรม, กระทรวงยุติธรรม, http://www.oja.go.th/doc/Lists/doc1/Attachments/238/oja_report_UNCAC9491.pdf

ดุจเดือน พันธุอนัน (2550). รายงานการสังเคราะห์งานวิจัยเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมในประเทศไทยและต่างประเทศ, กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม.

ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์ และคณะ, บทความวิชาการชุดอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003: United Nations Convention Against Corruption 2003, <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?id=1689>

พัชรวรรณ นุชประยูร และคณะ (2555). รายการผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาสาเหตุของการกระทำผิดวินัยและการป้องกันการกระทำผิดวินัยและจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

ยุวดี ศรีธรรมรัฐ (2544). การบริหารงานบุคคลในภาครัฐ, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2552). โครงการศึกษาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม, นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

สังสิต พิริยธรรมา (2549). ทฤษฎีคอร์รัปชัน, กรุงเทพฯ: ร่วมด้วยช่วยกัน.

Anti-Corruption Commission, Royal Government of Bhutan (2008). **Ethical Code of Conduct**, <http://passthrough.fwnotify.net/download/812993/http://www.acc.org.bt/pdf/acccode/ethicalcode.pdf>

Code of Conduct template, <http://www.boardconnect.com.au/resources/articles/duties/253-code-conduct.html>

Gilman, S.C. (2005). "Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: comparative successes and lessons," Report prepared for the PREM, The World Bank.

Harrington, P. and T. Schumacher (2006). "Establishing an effective compliance program, compliance risk assessments and the role of general counsel," June 25-28.

การสังเคราะห์ข้อเสนอเพื่อเสริมสร้างการอภิบาลระบบยา Synthesis of Policy Recommendations for Promoting Good Pharmaceutical Governance

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา ¹

บทคัดย่อ

การสังเคราะห์ข้อเสนอเพื่อเสริมสร้างการอภิบาลระบบยา มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงที่มีต่อธรรมาภิบาลของระบบอภิบาลยาในประเทศไทย และจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลของระบบอภิบาลยาของประเทศ ผลการศึกษาพบความเสี่ยงที่มีต่อธรรมาภิบาลของระบบอภิบาลยาเกี่ยวกับ (1) กระบวนการขึ้นทะเบียนตำรับยา (2) กระบวนการคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติ และ (3) กระบวนการจัดซื้อยาเข้าสู่สถานพยาบาล

บทความนี้เสนอแนะให้ (1) เน้นความจำเป็นของทิศทางนโยบายแห่งชาติด้านยา (2) การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยและมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย (3) การพัฒนาองค์กรและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติด้านยา (4) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เชื่อมโยงกันและทันสมัย (5) การส่งเสริมความเป็นจริยธรรมของมืออาชีพแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และ (6) การพัฒนาและเสริมสร้างระบบการกำกับดูแลทั้งจากภายใน และจากภายนอก

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล การขึ้นทะเบียนตำรับยา การคัดเลือกยา

Abstract

This synthesis of policy recommendations for promoting good pharmaceutical governance has two objectives. First, the report analyzes the risk of good governance in Thailand's pharmaceutical sector and, second, proposes policy recommendations for strengthening good pharmaceutical governance. The study's results suggest the risks of good governance in pharmaceutical governance relate primarily to (1) drug registration; (2) drug selection; and (3) public procurement for medicines.

The recommendations of this paper are as follows: (1) a clear direction must be determined for the National Drug Policy; (2) all relevant Acts, regulations and policies concerned with pharmaceutical governance must be revised through a participatory process involving all stakeholders; (3) organizations and committees concerned with pharmaceutical governance must clarify their roles and ensure professionalism in accordance

¹ คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

with the National Drug Policy; (4) full use must be made of information and communications technology (ICT) in pharmaceutical governance in order to facilitate broad access to the latest information; (5) professional ethics of all stakeholders must be emphasized and promoted continuously; and (6) internal and external audit procedures must be developed and strengthened.

Keywords: good governance, pharmaceutical registration, drug selection, drug policy

1. คำนำ

ระบบอภิบาลยา (pharmaceutical system) เป็นระบบที่มีความสำคัญต่อการบริหารทรัพยากรด้านสาธารณสุข แต่ก็ยังเป็นระบบที่มีความสลับซับซ้อนและมีความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล ซึ่งในหลายประเทศความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลของระบบยาในมิติของความโปร่งใสได้กลายเป็นโจทย์สำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไข โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา โดยจากการประเมินความโปร่งใสในระบบอภิบาลยาขององค์การอนามัยโลก (WHO) ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เมื่อ พ.ศ.2549 ในประเทศโบลิเวีย กัมพูชา อินโดนีเซีย มองโกเลีย และปาปัวนิวกินี ต่อการขึ้นทะเบียนตำรับยา (registration) การส่งเสริมการขาย (promotion) ระบบตรวจสอบ (inspection) การคัดเลือกยาจำเป็น (selection) และการจัดซื้อยา (procurement) พบว่า มีระดับความโปร่งใสในระบบอภิบาลยาที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานและมีความเสี่ยงในเรื่องการมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่มาก

ในกรณีของประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน แม้ว่าผลการประเมินความโปร่งใสในระบบอภิบาลยาขององค์การอนามัยโลกของไทยจะได้คะแนนในระดับที่ดีและมีความเสี่ยงต่ำทั้งในขั้นตอนการขึ้นทะเบียนตำรับยาการคัดเลือกยาจำเป็นและการจัดซื้อยา แต่ยากี่เช่นเดียวกับการบริหาร

จัดการทรัพยากรของภาครัฐที่อาจเกิดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล เช่น การมีค่าใช้จ่ายด้านยาที่สูงขึ้น การส่งเสริมการขายที่ไม่สมเหตุสมผล การกระตุ้นให้เกิดการใช้ยาเกินความจำเป็น การทุจริตในการจัดซื้อยาของสถานพยาบาล เป็นต้น โดยเฉพาะขั้นตอนการจัดซื้อยาที่ปรากฏเป็นข่าวที่สะท้อนถึงความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลอยู่เสมอ เช่น กรณีข่าวทุจริตจัดซื้อยา 1,400 ล้านบาท กรณีข่าวทุจริตสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ กรณีข่าวเกี่ยวกับการรั่วไหลของยาซูโดอีเฟดรีน (Pseudoephedrine) เป็นต้น

อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาตามองค์ประกอบของระบบอภิบาลยา (pharmaceutical system) จะเห็นได้ว่า ระบบอภิบาลยามีขั้นตอนและประเด็นการศึกษาที่ซับซ้อน เนื่องจากมีขั้นตอนจำนวนมาก ตั้งแต่การผลิตจนมาถึงการใช้ยาที่เป็นสายโซ่ที่เชื่อมโยงกันของระบบ อาทิเช่น การวิจัยและพัฒนา ยาใหม่หรือยาที่เป็นสารเคมีใหม่ การทดลองยาในมนุษย์ การจัดการด้านสิทธิบัตรยา การผลิตยา การขึ้นทะเบียนตำรับยา การจัดทำราคายา การออกใบอนุญาตผู้ประกอบวิชาชีพและสถานประกอบการ การคัดเลือกบัญชียาหลัก การจัดหา ยา การกระจายยา การตรวจตราสถานประกอบ การการสั่งยา การจ่ายยา การติดตามเฝ้าระวังยา และการส่งเสริมการขายยา

ดังนั้นการพิจารณาถึงปัญหาธรรมาภิบาลจึงควรพิจารณาอย่างรอบด้านในทุกขั้นตอนของระบบอภิบาลยา โดยไม่ควรพิจารณาเฉพาะความเสี่ยงธรรมาภิบาลตามรายการที่ปรากฏเป็นข่าวและรับรู้กันอย่างชัดเจน เช่น ปัญหาการจัดซื้อยาและการทุจริตดังที่กล่าวไปตอนต้น

ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาความเสี่ยงของระบบอภิบาลยาในประเทศไทยมีความครอบคลุมมากขึ้น ในการศึกษาสังเคราะห์ข้อเสนอเพื่อเสริมสร้างการอภิบาลระบบยาจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงที่มีต่อธรรมาภิบาลของระบบอภิบาลยาในประเทศไทย (risk of good governance in pharmaceutical system) และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลของระบบอภิบาลยาของประเทศไทย เพื่อให้เกิดเป้าหมายในสามด้าน ได้แก่ (1) การมียาที่มีคุณภาพดีเพียงพอและครอบคลุมต่อการรักษาสุขภาพของประชาชน (2) มีการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐอย่างคุ้มค่า และ (3) ทำให้ระบบอภิบาลยาของรัฐปลอดจากการทุจริต ภายใต้กรอบการศึกษาธรรมาภิบาลที่ประกอบด้วยหลักนิติรัฐ (rule of law) ความโปร่งใส (transparency) ความรับผิดชอบ (accountability) การมีส่วนร่วม (participation) และประสิทธิภาพ (efficiency)

2. วิธีการศึกษา

การศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษาในระดับมหภาคของระบบอภิบาลยา ได้แก่ ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนตำรับยา (registration) ที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนตำรับยาของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในการคัดเลือกและตรวจสอบเพื่อออกใบอนุญาต

ในการนำยามาผลิตหรือจำหน่ายในประเทศไทย ขั้นตอนการคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติ (selection) ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญในการคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติ (National List of Essential Drug - NLEM) ของคณะกรรมการพัฒนาบัญชียาหลักแห่งชาติ และ ขั้นตอนการจัดซื้อยาเข้าสู่สถานพยาบาล (procurement) เกี่ยวข้องกับการคัดเลือก การจัดซื้อยาและการบริหารยาในระดับสถานพยาบาล โดยอาศัยวิธีการศึกษาแบบผสมผสานได้แก่

1) การศึกษาเชิงเอกสาร (documentary research) เพื่อสังเคราะห์กรอบการศึกษาดรรมาภิบาลของระบบอภิบาลยาจากการศึกษานิยามของธรรมาภิบาลในมิติต่าง ๆ และแนวทางการศึกษาธรรมาภิบาลขององค์การอนามัยโลก การศึกษาแนวทางการพัฒนากลไกระบบยาและตัวอย่างกรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์ รวมถึงศึกษาสภาพการณ์ของระบบอภิบาลยาจากข้อมูลหมายระเบียบ และข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการขึ้นทะเบียนตำรับยา การคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติ และการจัดซื้อยาเข้าสู่สถานพยาบาล เบื้องต้นเพื่อวิเคราะห์ถึงกระบวนการและปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องรวมถึงโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง (risk) ในแต่ละขั้นตอน

2) การสำรวจความคิดเห็นผ่านแบบสอบถาม (questionnaire) เพื่อสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบอภิบาลยาทั้งสามขั้นตอนจากกลุ่มเป้าหมายคือ ผู้เกี่ยวข้องในระดับนโยบายทั้งภาครัฐและเอกชน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และเจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาล

3) การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (in-depth interviews) เพื่อให้ข้อมูลและความเห็นเกี่ยวกับระบบอภิบาลยาทั้งสามขั้นตอนจากกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

4) การสนทนากลุ่มย่อย (focus group) เพื่อให้ความเห็นต่อผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงและแนะนำแนวทางในการจัดทำข้อเสนอแนะทางนโยบาย

3. ประเด็นความเสี่ยงของระบบยาในประเทศไทย

การศึกษานี้ ได้วิเคราะห์ขั้นตอนของระบบอภิบาลยาในสามขั้นตอน ดังนี้

1) ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนตำรับยา (registration)

ขั้นตอนนี้เกี่ยวข้องกับกระบวนการขึ้นทะเบียนตำรับยาของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาในการคัดเลือกและตรวจสอบเพื่อออกใบอนุญาตในการนำยามาผลิตหรือจำหน่ายในประเทศไทย โดยมีพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจทั้งคณะกรรมการยา ผู้ทำหน้าที่ขึ้นทะเบียน อำนาจในการขึ้นทะเบียนของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) อำนาจในการเก็บค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนตำรับยา และอำนาจในการยกเลิกทะเบียนตำรับยา ซึ่งมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะกรรมการยา และคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยากับบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญในการอ่านตำรับยา และผู้ยื่นคำร้องขอขึ้นทะเบียนตำรับยา

2) ขั้นตอนการคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติ (selection)

เป็นขั้นตอนสำคัญในการคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติ (National List of Essential Drug - NLEM) ของคณะอนุกรรมการพัฒนาบัญชียาหลักแห่งชาติตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2551 โดยบัญชียาหลักแห่งชาติถือเป็นบัญชียาสำคัญ (Essential Drug List - EDL) ของประเทศ ถูกสร้างขึ้นมาส่งเสริมให้เกิดระบบการใช้ยาของประเทศ ซึ่งมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยากับบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และผู้เสนอยาเพื่อคัดเลือกเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติ

3) ขั้นตอนการจัดซื้อยาเข้าสู่สถานพยาบาล (procurement)

เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกการจัดซื้อยาและการบริหารยาในระดับสถานพยาบาล ซึ่งสถานพยาบาลแต่ละแห่งมีสิทธิในการคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาของสถานพยาบาลและจัดซื้อได้ตามความต้องการของสถานพยาบาลนั้น ๆ ภายใต้ระเบียบการจัดซื้อยาและแนวนโยบายของกระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ 1) ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีใช้ยา พ.ศ.2543 2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุเป็นกรอบที่กำหนดให้ส่วนราชการสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ.2535 ด้านการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์และ 3) แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพระบบบริหารเวชภัณฑ์กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ.2542 ซึ่งมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ 1) คณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัด 2) แพทย์ผู้มีความประสงค์ใช้ยา และ 3) ผู้จัดการจำหน่ายยาและผู้แทนยา

การวิเคราะห์ความเสี่ยงที่มีต่อธรรมาภิบาลของระบบอภิบาลยาในประเทศไทย พบว่ามีประเด็นความเสี่ยงใน 3 ส่วนคือ 1) ประเด็นความเสี่ยงจากการขึ้นทะเบียนตำรับยา 2) การคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติ และ 3) ประเด็นความเสี่ยงในการจัดซื้อยาเข้าสู่สถานพยาบาลดังต่อไปนี้ คือ

1. ความเสี่ยงของกระบวนการขึ้นทะเบียนตำรับยา

มีจุดเสี่ยงสำคัญในกฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 และองค์กรที่ทำหน้าที่ขึ้นทะเบียนยา คือ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ดังนี้

(1) ความเสี่ยงอันเกิดจากความไม่ครบถ้วนและไม่ทันสมัยของกฎหมายขึ้นทะเบียนตำรับยา เนื่องจากพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 ไม่มีความทันสมัย ทำให้ไม่เอื้ออำนวยต่อสถานการณ์การขึ้นทะเบียนยาในปัจจุบัน อาทิ การกำหนดอัตราการเก็บค่าธรรมเนียมที่ตายตัว การไม่กำหนดกรอบเวลาทะเบียนตำรับยาที่ทำให้มียาเก่าและล้าสมัยที่ได้รับการขึ้นทะเบียนจำนวนมาก และไม่มีการกำหนดข้อห้ามเรื่องความขัดกันด้านผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

(2) ความเสี่ยงจากการได้มาและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการยา เนื่องจากคณะกรรมการยาที่มาจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งจำนวน 5-9 คน มีความเสี่ยงจากการถูกแทรกแซงผ่านการเมือง คณะกรรมการยาส่วนใหญ่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งที่มาจากส่วนราชการและมีสัดส่วนของผู้เชี่ยวชาญน้อย การทำงานของคณะกรรมการยาส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับ

การตัดสินใจของคณะอนุกรรมการและผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้พิจารณาмаก รวมถึงขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานของ อย. ที่เป็นผู้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการยาพิจารณาเป็นหลัก

(3) ความเสี่ยงอันเกิดจากการการมีส่วนได้ส่วนเสียของคณะกรรมการยาและผู้เชี่ยวชาญ (conflict of interest) แม้จะมีหลักเกณฑ์กำหนดเพื่อแสดงความไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่เนื่องจากการบังคับให้ประกาศความมีส่วนได้ส่วนเสียขึ้นอยู่กับตัวกรรมการและผู้เชี่ยวชาญที่ต้องแจ้งการมีส่วนได้ส่วนเสียของตน ความเข้มงวดของประธานคณะกรรมการชุดต่าง ๆ และการตรวจสอบความมีส่วนได้ส่วนเสียของกรรมการและผู้เชี่ยวชาญของ อย. ที่ยังไม่อาจทำได้ไม่เต็มที่ นอกจากนี้ยังไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจนและรุนแรงเพียงพอเมื่อพบการมีส่วนได้ส่วนเสียของกรรมการหรือผู้เชี่ยวชาญที่ไม่ได้แจ้งให้ทราบ

(4) ความเสี่ยงอันเกิดจากการขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญการอ่านตำรับยา เนื่องจากโครงสร้างและกระบวนการทำงานขององค์กรต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก แต่จำนวนอัตรากำลังมีน้อยและยังขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางในการพิจารณาตำรับยาที่มีความซับซ้อนและมีจำนวนมาก นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกไม่เต็มใจในการรับงานนี้เนื่องจากได้รับค่าตอบแทนต่ำ ผู้เชี่ยวชาญมีการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกัน ผู้เชี่ยวชาญภายนอกใช้เวลาในการพิจารณานานกว่ากรอบเวลาที่กำหนด และผลการพิจารณาของผู้เชี่ยวชาญมีแนวโน้มที่จะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดและขาดการตรวจสอบผลการพิจารณาจากผู้เชี่ยวชาญอื่น

(5) ความเสี่ยงอันเกิดจากการข้อจำกัดด้านงบประมาณและการจ่ายค่าตอบแทนที่ไม่จูงใจ

ให้เกิดการทำงาน เนื่องจากพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไว้ต่ำและไม่สามารถปรับอัตราค่าธรรมเนียมได้แม้ว่าฝ่ายผู้ยื่นทะเบียนตำรับยายินดีที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูง ขณะเดียวกันอัตราค่าตอบแทนและเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ อย. ที่ผูกติดกับเงินเดือนในระบบราชการและต้องอาศัยการจ้างเจ้าหน้าที่แบบจ้างเหมาบริการที่ได้ค่าตอบแทนต่ำและสถานภาพการทำงานไม่แน่นอน ทำให้ขาดแรงจูงใจในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

(6) ความเสี่ยงอันเกิดจากการขาดการทบทวนตำรับยาอย่างสม่ำเสมอ เนื่องจากพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 มิได้กำหนดกรอบเวลาการทบทวนทะเบียนตำรับยาให้ทำอย่างสม่ำเสมอและมักทบทวนเฉพาะเมื่อเกิดปัญหาขึ้น ทำให้ยาที่ขึ้นทะเบียนบางส่วนเป็นยาที่ล้าสมัยหรือมีข้อบ่งชี้ที่เป็นอันตราย

(7) ความเสี่ยงอันเกิดจากการขาดการส่งเสริมทางด้านเทคโนโลยีหรือห้องปฏิบัติการในการตรวจสอบยาที่ขอขึ้นทะเบียน เนื่องจาก อย. ต้องพึ่งพาเทคโนโลยีและผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกส่งผลต่อ อย. ไม่สามารถมีเทคโนโลยีและความชำนาญเฉพาะทางที่ทันสมัยและเท่าทันกับเอกชน ทั้งที่ตัวองค์กรหรือหน่วยงาน อย. มีหน้าที่ในการตรวจสอบคุณภาพยา

2. ความเสี่ยงของกระบวนการคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติ

มีจุดเสี่ยงในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ อาทิ การถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรของรัฐและบริษัทเอกชน นอกจากนี้ ยังพบประเด็นความเสี่ยงในเรื่องของเกณฑ์เปรียบเทียบประสิทธิผลยา

และต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ และการขาดการระบุถึงความรับผิดชอบ (accountability) โดยมีประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความเสี่ยง ดังนี้

(1) ความเสี่ยงอันเกิดจากการได้มาของคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ ที่มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการฯ สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีเห็นชอบได้ 10 คน ซึ่งอาจมิได้เป็นผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง นอกจากนี้ คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติมีอำนาจแต่งตั้งทำประธานคณะอนุกรรมการพัฒนาบัญชียาหลักแห่งชาติ ดังนั้น การทำงานของคณะอนุกรรมการฯ ขึ้นอยู่กับว่าประธานคณะอนุกรรมการฯ ที่แต่งตั้งมีคุณสมบัติเหมาะสมและเข้มแข็งหรือไม่

(2) ความเสี่ยงอันเกิดจากบทบาทและความขัดแย้งของคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางและคณะทำงานด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณสุข เนื่องจากมักเกิดความขัดแย้งระหว่างคณะทำงานที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ที่พิจารณาในมิติของประสิทธิผลของการรักษากับคณะทำงานด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณสุขที่พิจารณาในด้านต้นทุน แม้ว่าในปัจจุบันจะมีคณะทำงานประสานผลการพิจารณาในบัญชียาหลักแห่งชาติมาทำหน้าที่หาจุดรวม อย่างไรก็ตามความขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายยังปรากฏอยู่เสมอ

(3) ความเสี่ยงอันเกิดจากการมีส่วนได้ส่วนเสียของคณะกรรมการ (Conflict of Interest - COI) แม้จะมีการกำหนดหลักการ

และแนวปฏิบัติของคณะกรรมการภายใต้ คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ แต่ในทาง ปฏิบัติการตรวจสอบ COI ย้อนหลังเป็นเรื่องยาก และยังขาดมาตรการการลงโทษต่อกรรมการ ที่ไม่เปิดเผยการมีส่วนได้ส่วนเสีย

(4) ความเสี่ยงอันเกิดจากความสัมพันธ์ ระหว่างเอกชนกับคณะกรรมการชุดต่าง ๆ แม้ คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ คณะอนุกรรมการพัฒนาบัญชียาหลักแห่งชาติและ คณะทำงานชุดต่าง ๆ จะห้ามให้มีตัวแทนของ ฝ่ายเอกชนเข้ามาเพื่อป้องกันการทับซ้อนด้าน ผลประโยชน์ อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อโต้แย้งในการจัด ความสัมพันธ์กับการกำหนดบทบาทและขอบเขต ของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนต่อคณะกรรมการ ชุดต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนว่าในประเด็นใดที่ ภาคเอกชนสามารถเข้าร่วมได้ และสามารถเข้าร่วม ได้ในระดับใดนอกจากนี้ยังปรากฏข่าวการแทรกแซง ของภาคเอกชนบางส่วนผ่านคณะกรรมการบางท่าน ในการพิจารณาคัดเลือกยา

(5) ความเสี่ยงอันเกิดจากการขาด การระบุความรับผิดชอบ (accountability) ของคณะกรรมการฯ ในกรณีที่เกิดความผิดพลาด เนื่องจากยังไม่มีมาตรการใด ๆ ที่ระบุถึงความ รับผิดชอบหรือมาตรการลงโทษต่อคณะกรรมการฯ ชุดต่าง ๆ เมื่อเกิดปัญหาจากการคัดเลือกยาขึ้น ทำให้เมื่อเกิดความผิดพลาดของยาที่เกิดจาก การคัดเลือกยา คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับ การคัดเลือกกลับไม่ต้องรับผิดชอบแต่แพทย์ ผู้ใช้ยาต้องเป็นผู้รับผิดชอบเป็นกลุ่มแรก

(6) ความเสี่ยงอันเกิดจากการกำหนด กฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่ใช้เป็นเกณฑ์เปรียบเทียบ ประสิทธิภาพยาและต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์

เนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์และปรัชญา ในการคัดเลือกยาบางด้านยังมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับการ สร้างความสมดุลระหว่างการคัดเลือกยา ตามหลักประสิทธิภาพของยาและด้านราคากับ ต้นทุนตามหลักเศรษฐศาสตร์ ทำให้หลายกรณี เกิดความขัดแย้งระหว่างคณะทำงานที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ ในสาขาต่าง ๆ ที่พิจารณาในมิติของประสิทธิภาพ ของการรักษา กับคณะทำงานด้านเศรษฐศาสตร์ สาธารณสุขที่พิจารณาในด้านต้นทุน

3. ความเสี่ยงของกระบวนการจัดซื้อยา เข้าสู่สถานพยาบาล

มีจุดเสี่ยงในประเด็นที่เป็นผลต่อเนื่อง มาจากปัญหาในกระบวนการขึ้นทะเบียนยา อาทิ การไม่มีกฎหมายควบคุมการส่งเสริมการขาย การขาดเกณฑ์มาตรฐานที่แน่นอนในการเปรียบเทียบ ความคุ้มค่าของยาที่คัดเลือกเข้าสู่บัญชียา สถานพยาบาล เป็นต้น โดยมีประเด็นปัญหา ที่ส่งผลกระทบต่อความเสี่ยง ดังนี้

(1) ความเสี่ยงอันเกิดจากขาดสภาพ บังคับในการควบคุมการส่งเสริมการขาย เนื่องจาก ภาครัฐยังไม่มีกรอบกฎหมายในการควบคุม การส่งเสริมการขายโดยพระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510 ควบคุมเฉพาะการโฆษณา แม้ภาครัฐ และภาคเอกชนจะมีเกณฑ์ควบคุมการส่งเสริม การขายแต่ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างครอบคลุม และมีความเข้มงวดในการบังคับใช้แตกต่างกัน

(2) ความเสี่ยงอันเกิดจากการ ขาดสภาพบังคับในการควบคุมจริยธรรมต่อ คณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดและ บุคลากรทางการแพทย์ แม้ปัจจุบันจะมีการ ควบคุมบุคลากรทางการแพทย์ผ่านเกณฑ์ จริยธรรมของสมาคมวิชาชีพ และการควบคุม

จริยธรรมผ่านกรอบการบริหารจัดการงานของสถานพยาบาลและนโยบายของกระทรวงสาธารณสุข แต่ระดับความเข้มงวดของการบังคับใช้จะแตกต่างกันในแต่ละสถานพยาบาล

(3) ความเสี่ยงอันเกิดจากมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ที่ใช้ประเมินยาเข้าสู่สถานพยาบาล เนื่องจากแต่ละสถานพยาบาลมีการใช้เกณฑ์ประเมินความคุ้มค่าของยาที่จะใช้เป็นเกณฑ์ตัดสินเพื่อเปรียบเทียบว่ายาตัวใดควรได้รับการคัดเลือกเข้าสู่บัญชียาของสถานพยาบาลแตกต่างกันตามความจำเป็นของสถานพยาบาล แต่ยังคงมีความเข้มงวดในการกำหนดและบังคับใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวแตกต่างกันในแต่ละสถานพยาบาลหรือยังขึ้นอยู่กับดุลพินิจของแพทย์เป็นหลักเนื่องจากแพทย์สามารถระบุให้สถานพยาบาลนำยาใดมาไว้ในบัญชียาของสถานพยาบาลได้ หากมีการรับรองว่าจำเป็นและสมควรอย่างยิ่ง

(4) ความเสี่ยงอันเกิดจากข้อจำกัดในระเบียบการจัดซื้อยา เนื่องจากการซื้อยาตามราคากลางที่ไม่ยืดหยุ่นและพิจารณาจากราคาเป็นหลักโดยไม่ได้พิจารณาร่วมกับองค์ประกอบอื่นอย่างเพียงพอ การกำหนดสัดส่วนการซื้อยาสามัญและจำนวนบัญชียาของสถานพยาบาลที่ยังถกเถียงกันว่าได้จำกัดการใช้ยาของแพทย์ในสถานพยาบาลและรวมถึงการให้สิทธิพิเศษในการจัดซื้อยาขององค์การเภสัชกรรมที่ยังถกเถียงถึงระดับความเหมาะสม

(5) ความเสี่ยงอันเกิดจากการได้มาซึ่งราคากลางยา เนื่องจากในทางปฏิบัติวิธีการคำนวณมีแนวโน้มให้ราคากลางยาลดลงทุกปี โดยไม่ได้พิจารณาถึงสภาพการณ์การแข่งขันของอุตสาหกรรมยา คุณภาพและประสิทธิภาพของยาที่ผลิต กระบวนการผลิตยาในสถานประกอบการ

จนทำให้เกิดการแข่งขันที่รุนแรงในการตัดราคาจนทำให้ยามีราคาต่ำมากกว่าที่ควรจะเป็นแต่เป็นยาที่ไม่ได้คุณภาพและบั่นทอนศักยภาพของอุตสาหกรรมยาภายในประเทศ

อย่างไรก็ตามผลจากวิเคราะห์ความเสี่ยงที่มีต่อธรรมาภิบาลของระบบอภิบาลยาในประเทศไทยพบว่า การสร้างธรรมาภิบาลของระบบอภิบาลยาไม่สามารถกระทำหรือแก้ไขในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือจุดใดจุดหนึ่งของแต่ละขั้นตอนได้ เพราะกระบวนการทั้งหมดของระบบอภิบาลยามีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกัน แม้ว่าที่ผ่านมามักพบหลักฐานหรือเหตุการณ์กระทำความผิดที่ส่งผลต่อธรรมาภิบาลเฉพาะบางขั้นตอน เช่น ขั้นตอนการจัดซื้อยาของสถานพยาบาลที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอแต่ในความเป็นจริงแล้ว พบว่า ในขั้นตอนอื่นของระบบอภิบาลยาก็อาจมีความเสี่ยงที่มีต่อธรรมาภิบาลของระบบอภิบาลยาเช่นกัน อาทิเช่น กระบวนการขึ้นทะเบียนตำรับยาซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการอนุญาตให้สามารถนำเข้าหรือผลิตยาเพื่อขายในประเทศ ซึ่งกระบวนการขึ้นทะเบียนตำรับยานี้เองที่เปรียบเสมือน “กล่องดำ” ที่มีความเสี่ยงต่อธรรมาภิบาลเนื่องจากอาจเป็นขั้นตอนที่ไม่ได้รับความสนใจจากสาธารณะมากนัก ดังนั้นการแก้ไขปัญหาระบบอภิบาลยาที่ขั้นตอนการจัดซื้อยาเข้าสู่สถานพยาบาลเพียงขั้นตอนเดียวอาจไม่ใช่ทางออกของปัญหาราบเท้าที่ยังไม่มีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อลดความเสี่ยงต่อธรรมาภิบาลในขั้นตอนอื่น ๆ ของระบบอภิบาลยาควบคู่กันด้วย

4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย: หลักคิดข้อเสนอแนะพื้นฐาน และข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแบ่งออกเป็น

3 ส่วน ได้แก่

1) **หลักคิดของข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย** คือ ส่วนที่จะนำเสนอหลักคิดสำคัญในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ที่สังเคราะห์จากการวิเคราะห์ความเสี่ยงของระบบอภิบาลยาในประเทศไทยและการศึกษาจากแนวทางของต่างประเทศ

2) **ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายพื้นฐานต่อภาพรวมของระบบอภิบาลยา** คือ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เห็นว่าเป็นข้อเสนอแนะที่มีความสำคัญในทุกขั้นตอนของระบบอภิบาลยาในประเทศไทย เพื่อการพัฒนาและเสริมสร้างธรรมาภิบาลของระบบอภิบาลยาทั้งระบบ ซึ่งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายพื้นฐานฯ นี้มีความสำคัญ เนื่องจากจะช่วยในการกำหนดทิศทางการพัฒนานโยบาย

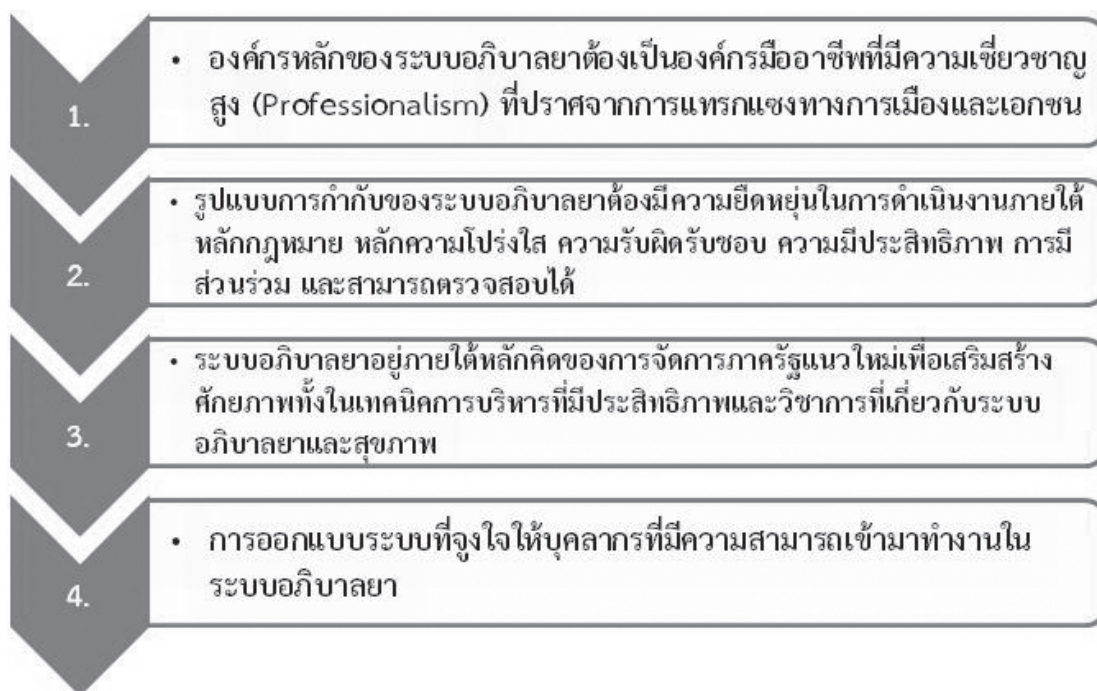
ด้านยาของประเทศให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

3) **ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระดับปฏิบัติการ** คือ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เสนอแนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างธรรมาภิบาลที่เป็นรายละเอียดของแต่ละขั้นตอนของระบบอภิบาลยาในเบื้องต้น เพื่อแก้ไขความเสี่ยงที่เกิดขึ้นและพัฒนาธรรมาภิบาลในแต่ละขั้นตอน

3.1 หลักคิดของข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่มีต่อธรรมาภิบาลของระบบอภิบาลยา และการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการของต่างประเทศ ได้ข้อสรุปเพื่อเป็นหลักคิดนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1: หลักคิดของข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย



ที่มา: โครงการสังเคราะห์ข้อเสนอเพื่อเสริมสร้างการอภิบาลระบบยา (2557).

1) องค์กรหลักของระบบอภิบาลยาต้องเป็นองค์กรมืออาชีพที่มีความเชี่ยวชาญสูง (professionalism) ที่ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองและเอกชน

เนื่องจากประเด็นปัญหาเรื่องยามีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งมีกระบวนการพิจารณาและตัดสินใจในทุกขั้นตอนของระบบอภิบาลยาที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบกับหลายภาคส่วนทั้งจากภาครัฐ ภาควิชาชีพด้านสุขภาพ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม นอกจากนี้ประเด็นเรื่องยายังเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่มีมูลค่ามหาศาลของการค้าและอุตสาหกรรมด้านยาทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงข้อตกลงทางการค้าและสิทธิบัตรในระดับนานาชาติที่ประเด็นปัญหาด้านยามีความสำคัญและได้รับความสนใจจากองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ทำให้การตัดสินใจขององค์กรที่เกี่ยวข้องกระทบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งสิ้น ทั้งในระดับประชาชน ระดับชาติ และระดับนานาชาติ ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วการตัดสินใจใด ๆ ย่อมเกี่ยวข้องกับชีวิตและสุขภาพของประชาชนทั้งสิ้น

ดังนั้น การตัดสินใจหรือดำเนินการใด ๆ ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับระบบอภิบาลยาทุกขั้นตอนต้องปราศจากการแทรกแซงทั้งจากการเมืองและจากภาคเอกชนในกระบวนการทำงานและการตัดสินใจเพื่อให้การพิจารณาเป็นไปตามหลักวิชาการทั้งทางด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพ เศรษฐศาสตร์สาธารณสุขและหลักการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้องค์กรเหล่านี้สามารถทำงานได้อย่างเป็นมืออาชีพ (Professionalism) ซึ่งการทำงานแบบมืออาชีพ

จะช่วยป้องกันมิให้เกิดการตัดสินใจใด ๆ ที่ปราศจากหลักวิชาการที่เอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายการเมืองและเอกชน

2) รูปแบบการกำกับของระบบอภิบาลยาต้องมีความยืดหยุ่นในการดำเนินงานภายใต้หลักกฎหมาย หลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วม และสามารถตรวจสอบได้

เนื่องจากการดำเนินงานขององค์กรหรือกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับระบบอภิบาลยาต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับยาและระบบสุขภาพทั้งในด้านเทคโนโลยีและปัญหาด้านสุขภาพของประชาชน ดังนั้นการทำงานขององค์กรอย่างมืออาชีพ (professionalism) จึงต้องทำงานได้อย่างยืดหยุ่นเพื่อปรับตัวและสามารถไล่ตามการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ถูกกำหนดจากกฎเกณฑ์ที่ตายตัว

อย่างไรก็ดี ภายใต้การทำงานแบบมืออาชีพที่มีความยืดหยุ่นนี้ต้องอยู่ภายใต้หลักการธรรมาภิบาลที่ต้องเน้น 1) ความโปร่งใส (transparency) ที่กระบวนการทำงานทุกขั้นตอนต้องมีความชัดเจนและไม่ปกปิด 2) ต้องมีความรับผิดชอบ (accountability) ที่สามารถชี้แจงหรือให้คำอธิบายต่อกระบวนการทำงานและการตัดสินใจได้ทั้งในเชิงกฎระเบียบ (legal accountability) และเชิงวิชาชีพ (professional accountability) นอกจากนี้ในทุกขั้นตอนของระบบอภิบาลยาต้องสามารถระบุผู้รับผิดชอบได้แต่ละขั้นตอนของทุกกระบวนการอย่างชัดเจนเพื่อให้ทราบถึงผู้รับผิดชอบของแต่ละขั้นตอนเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานของแต่ละขั้นตอนโดยเฉพาะเมื่อเกิดความเสียหาย

ขึ้น 3) ต้องมีประสิทธิภาพ (efficiency) โดยการดำเนินงานต้องเป็นไปตามหลักวิชาการและสอดคล้องกับกฎระเบียบ เพื่อลดการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคลทั้งในด้านวิชาการและการตีความกฎระเบียบ จึงควรมีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกหรือตัดสินใจที่มีความชัดเจน สามารถอธิบายได้โดยง่าย หรือมีหลักฐานเชิงประจักษ์สนับสนุนเพื่อลดการใช้ดุลพินิจประกอบการตัดสินใจให้มากที่สุดและป้องกันการผูกขาดจากการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจจากบุคคลหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

4) ต้องเน้นการมีส่วนร่วม (participation) ทั้งการมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือนโยบายที่เหมาะสม และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการทำงานและการตัดสินใจใด ๆ ได้ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่ายและรวดเร็ว โดยทุกขั้นตอนของระบบอภิบาลยาต้องมีช่องทางในการร้องเรียนที่สามารถเข้าถึงได้ง่ายและมีต้นทุนต่ำ

3) ระบบอภิบาลยาอยู่ภายใต้หลักคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่เพื่อเสริมสร้างศักยภาพทั้งในเทคนิคการบริหารที่มีประสิทธิภาพและวิชาการที่เกี่ยวกับระบบอภิบาลยาและสุขภาพ

เนื่องจากประเด็นปัญหาด้านยาเป็นเรื่องในเชิงเทคนิคที่มีความสลับซับซ้อนและมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ดังนั้น องค์กรหรือกระบวนการที่เกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนต้องมีศักยภาพในทางเทคนิคการบริหารเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และตอบโจทย์เป้าหมายทางนโยบายเช่น การบริหารเครือข่าย (network) การเป็นพันธมิตรระหว่างภาครัฐ-เอกชน (Public-Private Partnership) การจ้างให้องค์กรอื่นทำงานแทน (outsourcing) เป็นต้น

นอกจากนี้ศักยภาพทางวิชาการของหน่วยงานและกระบวนการก็มีความสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพทั้งในด้านบุคลากรและเครื่องมือเครื่องใช้ กล่าวคือ บุคลากรผู้ทำหน้าที่ในการตัดสินใจ พิจารณา หรือให้ความเห็นควรเป็นผู้ที่มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะทางและมีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการใช้ความเชี่ยวชาญได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงควรมีการวิจัยและพัฒนาให้มีเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีความพร้อมในการสนับสนุนการทำงานของบุคลากร นอกจากนี้หน่วยงานในทุกขั้นตอนของระบบอภิบาลยาควรได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถพัฒนาบุคลากรที่มีความสามารถให้มีความเชี่ยวชาญที่เพิ่มมากขึ้นจากการค้นคว้าวิจัย เป็นต้น

4) การออกแบบระบบที่มุ่งใจให้บุคลากรที่มีความสามารถเข้ามาทำงานในระบบอภิบาลยา

การออกแบบระบบที่มุ่งใจให้ผู้ที่มีความสามารถมาทำงานในระบบอภิบาลยา มีความสำคัญ เนื่องจากระบบอภิบาลยาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องในเชิงเทคนิคและอาศัยความเชี่ยวชาญสูง ดังนั้น การดำเนินงานหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับบุคคลจำนวนมากและผลประโยชน์มหาศาล บุคลากรที่เกี่ยวข้องควรได้รับค่าตอบแทนและผลประโยชน์ให้สอดคล้องกับทำงานให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น มีระบบการจ่ายค่าตอบแทนบุคลากรควรอาศัยแนวคิดการจ่ายค่าตอบแทนตามความสามารถและภาระงาน เนื่องจากการทำงานส่วนใหญ่เป็นการทำหน้าที่ตามความเชี่ยวชาญเป็นหลัก จึงควรมีเส้นทางการทำงาน (career path) ที่ชัดเจนและเติบโตได้ไม่แพ้กับวิชาชีพอื่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่จะสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรที่มีความสามารถเต็มใจที่

จะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การสร้างความภาคภูมิใจ และศักดิ์ศรีในวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับระบบอภิบาล ยาก็ช่วยให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีกำลังใจในการทำงาน

3.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายพื้นฐาน ต่อภาพรวมของระบบอภิบาลยา

1) ความจำเป็นของการกำหนด ทิศทางนโยบายแห่งชาติด้านยา

แม้ปัจจุบันประเทศไทยมีการประกาศใช้นโยบายแห่งชาติด้านยา พ.ศ. 2554 และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 แต่จากการศึกษา พบว่า ยังไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจนในแต่ละขั้นตอนของระบบยาและยังมีข้อโต้แย้งถึงแนวนโยบายดังกล่าวจากบางฝ่าย การมีทิศทางนโยบายแห่งชาติด้านยาที่ชัดเจนจะเป็นส่วนสำคัญที่กำหนดบทบาทขององค์กรและกระบวนการทำงานภายในระบบอภิบาลยาในทุกขั้นตอน ให้มีทิศทางชัดเจนตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เป็นสำคัญ โดยในที่นี้เห็นว่าหลักสำคัญในการวางเป้าหมาย และทิศทางของระบบอภิบาลยาคือคุณลักษณะ ความพร้อม และความต้องการด้านยาของประเทศ โดย Seiter (2010) เสนอหลักสำคัญของการวางเป้าหมายนโยบายในสามระดับคือ

- **เป้าหมายของประเทศที่มีรายได้สูง** มีเป้าหมายที่ให้ความสำคัญกับประชาชน ให้สามารถเข้าถึงยานวัตกรรม และการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพ ภายใต้ระบบประกันสุขภาพที่จะช่วยควบคุมค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ รวมไปถึง

รักษาแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้เกิดการวิจัยและพัฒนาใหม่ ๆ ต่ออุตสาหกรรมยาที่เน้นการวิจัยและพัฒนาของประเทศ

- **เป้าหมายของประเทศที่มีรายได้ปานกลาง** มีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนคนยากจนสามารถเข้าถึงยาได้ในโครงการสุขภาพขั้นพื้นฐานสำหรับคนยากจน อย่างไรก็ตามประเทศกำลังพัฒาก็ต้องให้ความสำคัญต่อความต้องการของประชาชนที่มีฐานะในเขตเมืองที่ต้องการเข้าถึงยาที่มีคุณภาพได้อย่างกว้างขวางและมากกว่ายาจำเป็นอีกด้วย ซึ่งความต้องการต่อยานวัตกรรมหรือยาที่มีราคาสูงจำเป็นต้องมีการจัดสมดุลและชั่งน้ำหนักกับข้อจำกัดทางการคลังและงบประมาณของประเทศหรือระบบประกันสุขภาพ รวมไปถึงต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมยาสามัญภายในประเทศและรับมือกับแรงกดดันจากบริษัทยาข้ามชาติ

- **เป้าหมายของประเทศที่มีรายได้ต่ำ** มีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนของประเทศสามารถเข้าถึงยาจำเป็นเพื่อบรรเทาเป้าหมายของการสาธารณสุขของประเทศเป็นสำคัญ เช่น การลดการตายในวัยเยาว์ การลดการเสียชีวิตจาก HIVs มาลาเรีย เป็นต้น¹

ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดทิศทางนโยบายจะเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่สุดต่อการพัฒนาระบบอภิบาลยาของประเทศว่าจะไปในทิศทางใดได้อย่างชัดเจนเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายทราบถึงทิศทางที่ควรจะเป็นในอนาคต โดยการกำหนดทิศทางของนโยบายจากคุณลักษณะ ความพร้อม และความต้องการด้านยาของประเทศ

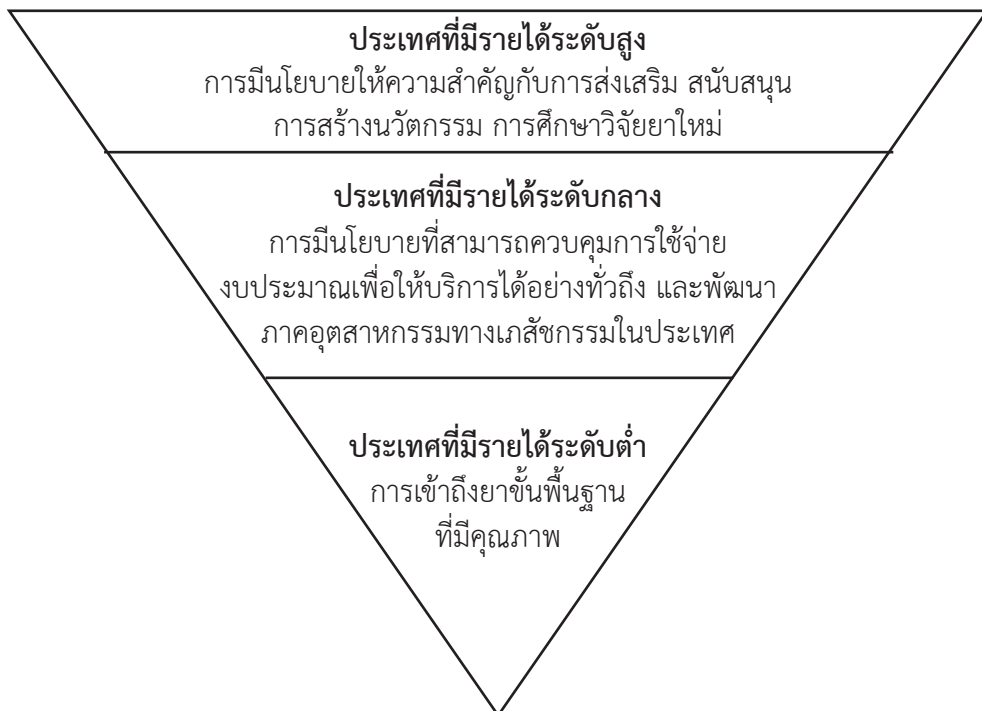
¹ Seiter, Andreas. (2010). A practical approach to pharmaceutical policy. Washington DC: World Bank, p. 1-3.

ซึ่งช่วยให้หน่วยงานหรือกระบวนการที่เกี่ยวข้องภายในระบบอภิบาลยาจะต้องตอบโจทย์ขององค์กรและกระบวนการดำเนินงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าว อันจะนำไปสู่การกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ และโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม ดังนั้นการกำหนดทิศทางนโยบายแห่งชาติด้านยาและทำให้หน่วยงานหรือกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องยึดเป็นหลักการจึงสำคัญ

ในกรณีของประเทศไทย การกำหนดทิศทางนโยบายแห่งชาติด้านยาควรมุ่งเน้นแบบ ประเทศที่มีรายได้ระดับกลาง ที่เน้นการให้ประชาชนคนยากจนเข้าถึงยาจำเป็นที่มีราคาถูก ในขณะที่เดียวกันก็เปิดโอกาสให้คนมีรายได้สามารถเข้าถึงยาที่มีราคาสูงได้ การมีนโยบายที่สามารถควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้บริการได้

อย่างทั่วถึง และพัฒนาภาคอุตสาหกรรมยาสามัญในประเทศเพื่อผลิตยาที่มีคุณภาพในราคาถูกจึงอาจทำให้ประเทศไทยต้องกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่สอดคล้องกับทิศทางดังกล่าว อาทิเช่น การมีหน่วยงานที่มีอำนาจในการต่อรองราคาและการควบคุมราคาขายในกรณีของยาจำเป็นที่มีราคาแพงควบคู่ไปกับการอาศัยกลไกตลาดในกรณีของยาที่มีผู้ผลิตมากและแข่งขันสูง หรือการออกแบบระบบประกันสุขภาพที่สอดคล้องกับความต้องการของคนยากจนและคนที่มีความเสี่ยง หรือการออกแบบการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาที่เน้นการสนับสนุนและพัฒนาอุตสาหกรรมยาสามัญในประเทศ เป็นต้น

แผนภาพที่ 2: หลักสำคัญในการวางเป้าหมายนโยบายระบบอภิบาลยา



ที่มา: Seiter, Andreas (2010). A practical approach to pharmaceutical policy. Washington DC: World Bank, p. 2.

2) การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับยาทั้งหมดให้ทันสมัย และมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย

จากการศึกษา พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบอภิบาลยามีความเสี่ยงจากความล้าสมัยของกฎหมายในด้านนี้ เช่น พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 ที่มีอายุการใช้งานนานถึง 47 ปี และมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนตำรับยาล้าสมัย เป็นต้น จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทุกคนเห็นตรงกันในเรื่องความล้าสมัยของพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 การความเสี่ยงที่มีต่อธรรมาภิบาลของระบบอภิบาลยาจะไม่สามารถทำได้ หากไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งการแก้ไขและทบทวนกฎหมายฉบับต่าง ๆ ควรเกิดจากการมีนโยบายแห่งชาติด้านยาที่กำหนดทิศทางระบบอภิบาลยาที่ชัดเจน เนื่องจากกฎหมายและระเบียบจะเป็นตัวกำหนดโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ และแนวทางปฏิบัติขององค์การและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับระบบยาว่าควรไปในทิศทางใด

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (Rule of Law) มีดังนี้

- **ควรกำหนดกรอบเวลาการทบทวนกฎหมายและระเบียบที่ชัดเจน** คือ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับยาส่วนใหญ่เป็นเรื่องทางเทคนิคและวิชาการ ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายและระเบียบมีความทันสมัยและสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง จึงสมควรกำหนดให้กฎหมายหรือระเบียบแต่ละฉบับมีระยะเวลาของการใช้งานเมื่อถึงเวลาหนึ่งแล้วควรนำมาทบทวนเพื่อแก้ไข

เปลี่ยนแปลงให้เหมาะสม รวมทั้งกำหนดให้มีการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินการตามกรอบระยะเวลาว่าสามารถดำเนินการได้จริงมากน้อยเท่าใดอีกด้วย ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี เช่น การกำหนดข้อความเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาการทบทวนกฎหมายหรือระเบียบภายในมาตราหรือข้อภายในกฎหมายหรือระเบียบแต่ละฉบับหรือกำหนดให้ตั้งคณะทำงานเพื่อทบทวนกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับยาที่เป็นคณะทำงานถาวรภายในคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติหรือหน่วยงานที่เป็นผู้ออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับยา เป็นต้น

- **ควรออกแบบระบบการมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ระเบียบ และนโยบาย** คือ การกำหนดช่องทางและระดับการมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายและระเบียบที่สอดคล้องกับประเด็นปัญหา โดยอนุญาตให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจากในหลายกรณีการออกกฎหมายและระเบียบเหล่านี้ยังขาดการมีส่วนร่วมและขาดการเปิดเผยถึงขั้นตอนกระบวนการ และหลักคิดสำคัญในการออกกฎหมายหรือระเบียบเหล่านั้น ทำให้กฎหมายและระเบียบที่ออกมาบังคับใช้ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เป็นจริงหรือเกิดข้อโต้แย้งได้เสมอ เช่น การให้สิทธิพิเศษแก่องค์การเภสัชกรรมในการจัดซื้อยาของสถานพยาบาลภาครัฐที่ถูกโต้แย้งจากภาคเอกชนหรือการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางปัญญาด้านยาที่ได้รับข้อแย้งจากภาคประชาสังคม เป็นต้น ดังนั้น การออกกฎหมายหรือระเบียบแต่ละระดับจึงควรเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมที่เปิดกว้าง โปร่งใส ตรวจสอบได้ และป้องกันการแทรกแซงหรือการให้น้ำหนักต่อข้อเรียกร้อง

จากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไป

อย่างไรก็ตาม การออกแบบระบบ และระดับการมีส่วนร่วมต้องคำนึงถึงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนและภาครัฐในแต่ละกรณีด้วย แม้ภาคเอกชนจะมีส่วนได้ส่วนเสียจากการออกกฎหมายและนโยบายในหลายด้านก็จริง แต่การออกกฎหมายและระเบียบบางอย่างอาจสามารถให้เอกชนมีระดับการมีส่วนร่วมได้มาก เช่น การกำหนดแนวนโยบายเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมยา การกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับมาตรฐานการผลิตที่ดี (GMP) ฯลฯ ที่ภาคเอกชนอาจสามารถเข้าร่วมเป็นคณะทำงานในการเสนอเรื่องและตัดสินใจได้ ในขณะที่บางประเด็นภาคเอกชนอาจไม่สมควรที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเช่น การพิจารณาคัดเลือกยาจำเป็นในบัญชียาหลักแห่งชาติ เป็นต้น

3) การพัฒนาองค์กรและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องให้มีบทบาทชัดเจน และเป็นมืออาชีพที่สอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติด้านยา

เนื่องจากการศึกษาความเสี่ยงของระบบอภิบาลยาพบว่า หลายองค์กรยังมีข้อจำกัดในการพัฒนาการทำงานให้เป็นมืออาชีพเพราะมีข้อจำกัดในทางกฎหมายที่ไม่ให้อำนาจ มีภาระงานที่มาก มีทรัพยากรทั้งงบประมาณและบุคลากรจำกัด และต้องทำหน้าที่ที่หลากหลายทั้งการบริหารงานประจำ การกำกับดูแล และการทำงานในเชิงวิชาการ เช่น ภาระงานที่มากของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ที่ต้องทำหน้าที่ทั้งการขึ้นทะเบียนตำรับยา การคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติ และการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพเกี่ยวกับยาและผลิตภัณฑ์อื่นจำนวนมาก เป็นต้น ซึ่งการพัฒนาองค์กรและคณะกรรมการ

ที่เกี่ยวข้องมีความสัมพันธ์กับการกำหนดทิศทางและนโยบายแห่งชาติด้านยา กล่าวคือ นโยบายแห่งชาติด้านยาควรวางบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบอภิบาลยาให้ชัดเจน ในบทบาทหน้าที่การทำงานและความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ที่จะดำเนินไปในทิศทางใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดทิศทางขององค์กรหรือคณะกรรมการว่าควรทำงานเน้นไปในลักษณะใด เช่น ด้านการบริหารงานทั่วไป (administration) หรือด้านการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย (regulation) หรือเป็นหน่วยงานด้านวิชาการ (academics) เป็นต้น

การกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่เหล่านี้จะช่วยพัฒนาทิศทางขององค์กรหรือคณะกรรมการในด้านความเป็นมืออาชีพเช่นกัน ให้พวกเขาพัฒนาศักยภาพของความเป็นมืออาชีพที่สอดคล้องกับบทบาทและภารกิจขององค์กรเพื่อตอบโจทย์ของนโยบายแห่งชาติด้านยา อาทิเช่น การวางบทบาทของหน่วยงานผู้ทำหน้าที่ด้านราคากลางยา ถ้าภาครัฐมีนโยบายในการควบคุมยาให้มีราคาถูกลงและสามารถเข้าถึงได้ง่าย อาจต้องให้หน่วยงานลักษณะนี้เข้ามาช่วยควบคุมหรือต่อรองราคา ยา รวมถึงพัฒนาศักยภาพขององค์กรและเจ้าหน้าที่ในการเจรจาต่อรองด้วย ในทางตรงข้ามถ้าภาครัฐต้องการให้ตลาดยาเน้นการแข่งขันเสรี อาจทำให้หน่วยงานนี้เป็นเพียงผู้กำหนดราคากลางที่สามารถใช้อ้างอิงได้เป็นหลัก หรือถ้าภาครัฐเห็นว่าควรกระทำทั้งสองอย่างก็ควรที่จะกำหนดขอบเขตและคุณลักษณะว่ายาประเภทใดที่ควรควบคุมราคาหรือควรเป็นไปตามการแข่งขันในตลาด หรือสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาควรทำงานการกำกับดูแล (regulator) หรือไม่/ในลักษณะใด

หรือจะเป็นเพียงหน่วยงานที่ทำงานด้านธุรการ และบริหาร (administration) แต่แบ่งงาน การกำกับดูแลให้หน่วยงานอื่น เป็นต้น

แต่โดยหลักการแล้วการกำหนด และแบ่งแยกภาระหน้าที่ที่ชัดเจนและเป็น มืออาชีพ มีข้อเสนอแนะให้ดำเนินการดังนี้

- **ควรกำหนดบทบาทหน้าที่ และอำนาจของหน่วยงานที่ชัดเจน** โดยการกำหนด บทบาทและหน้าที่นั้นควรให้ความสำคัญกับนโยบาย แห่งชาติด้านยาว่าต้องการให้หน่วยงานหรือ คณะกรรมการชุดต่าง ๆ มีบทบาทไปในลักษณะใด เพื่อตอบโจทย์ของตัวนโยบายหลัก โดยหน่วยงาน เหล่านี้ควรมีกฎหมายหรือกฎระเบียบรองรับ เพื่อให้สามารถระบุหน่วยงานผู้รับผิดชอบได้

- **ควรวางโครงสร้างการทำงาน ของแต่ละหน่วยงานที่ชัดเจนและแยกบทบาท หน้าที่** เนื่องจากการวางโครงสร้างการทำงานต้อง สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่และอำนาจขององค์กร ในข้อแรก เพื่อกำหนดโครงสร้างที่สามารถตอบโจทย์ และเป้าหมายของนโยบายแห่งชาติด้านยา เช่น ถ้านโยบายต้องการสร้างความเป็นมืออาชีพสำหรับ การทำงานเชิงเทคนิคที่ซับซ้อนในการขึ้นทะเบียน ตำรับยาของ ออย. อาจกำหนดให้มีการแยกงาน ตรวจสอบคุณภาพยาออกจากงานที่ทำหน้าที่ ขึ้นทะเบียนยา เพื่อให้สามารถกำหนดบุคลากร ที่ทำหน้าที่ได้โดยง่าย และมีผู้รับผิดชอบต่อการงาน ที่ชัดเจน สามารถกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่ เหมาะสมได้ง่าย รวมถึงสามารถกำกับดูแลได้ง่าย หรือถ้านโยบายแห่งชาติด้านยานั้นการส่งเสริม อุตสาหกรรมยาสามัญอาจจำเป็นต้องเพิ่มบทบาท และทรัพยากรในงานด้านนี้ เป็นต้น

- **ควรวางบุคลากรให้มีความ**

เหมาะสมตามภาระหน้าที่ โดยมุ่งเน้นความเป็น มืออาชีพของงานเพื่อตอบโจทย์ด้านนโยบายเป็นหลัก พร้อมทั้งระบุความรับผิดชอบของแต่ละบุคคล เพื่อให้สามารถติดตามและกำกับการทำงานได้ ซึ่งการระบุความรับผิดชอบนี้ควรระบุทั้งเอกสาร ขอบเขตหน้าที่งานของแต่ละบุคคล (Term of reference – TOR) และระบุถึงความรับผิดชอบ ของบุคคลภายในกระบวนการทำงานหนึ่ง ๆ ที่สามารถ เปิดเผยได้ อาทิเช่น ใครเป็นผู้รับผิดชอบด้าน การตรวจสอบเอกสารในกระบวนการขึ้นทะเบียน ตำรับยา เป็นต้น

4) การพัฒนาระบบเทคโนโลยี สารสนเทศที่เชื่อมโยงกันและทันสมัย

เนื่องจากการศึกษา พบว่า การอภิบาลระบบยามีความเชื่อมโยงกันในทุกขั้นตอน ทำให้แม้ว่าการปรับปรุงกฎหมายและองค์กร เพื่อตอบโจทย์เป้าหมายของนโยบายแห่งชาติด้านยา จะมีความสำคัญ แต่เป็นเพียงการกำหนดบทบาท การทำงานให้ชัดเจนต่อการดำเนินงานและ ความรับผิดชอบต่อภาระงาน แต่ในภาพรวมของ นโยบายแห่งชาติด้านยาจำเป็นต้องเห็นภาพรวม ของระบบให้ชัดเจนและมีข้อมูลเพื่อใช้ในการ ประกอบการพิจารณาและตัดสินใจในการดำเนิน นโยบายแห่งชาติด้านยา เช่นเดียวกับที่ในแต่ละ ขั้นตอนก็แม้จะแยกขั้นตอนการทำงานตามโครงสร้าง และภาระงานก็จริง แต่ก็ยังมีการเชื่อมโยงกับ ขั้นตอนอื่น ๆ ซึ่งมีอิทธิพลต่องาน อาทิเช่น การติดตามเฝ้าระวังยาที่ขึ้นทะเบียนตำรับยาแล้ว ว่ามีอันตรายหรือไม่ อาจต้องอาศัยข้อมูลการใช้ยา และผลการใช้ยาจากสถานพยาบาลแต่ละแห่ง หรือ การคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติอาจต้อง อาศัยข้อมูลปริมาณการใช้ยาและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

ในสถานพยาบาลทั่วประเทศ เป็นต้น

ดังนั้น การพัฒนาระบบสารสนเทศและเทคโนโลยีจะเป็นตัวเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพได้มากยิ่งขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องมีการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนบ่อยครั้ง แต่สิ่งสำคัญของระบบสารสนเทศคือ ข้อมูลที่แบ่งปันร่วมกันระหว่างหน่วยงานจะต้องมีความทันสมัยเพียงพอที่จะไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของอีกหน่วยงานหนึ่ง นอกจากนี้ การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศยังช่วยให้การกำหนดนโยบายแห่งชาติด้านยาสามารถติดตามและประเมินผลลัพธ์ของนโยบายได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำเพื่อนำไปทบทวนการกำหนดนโยบายได้อีกด้วย

5) การส่งเสริมความเป็นจริยธรรมของมืออาชีพแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน

จากการศึกษาความเสี่ยงของระบบอภิบาลยา พบว่า ยังมีความคลั่งในการกำกับดูแลทางจริยธรรมให้มีความเข้มงวดและครอบคลุม เช่น ยังไม่มีกฎหมายที่ใช้ควบคุมการส่งเสริมการขาย การไม่สามารถบังคับใช้เกณฑ์จริยธรรมได้ครอบคลุมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ความเข้มงวดในการบังคับใช้เกณฑ์จริยธรรมและการตรวจสอบที่แตกต่างกันของสถานพยาบาล เป็นต้น แต่เนื่องจากในทุกขั้นตอนของระบบอภิบาลยาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์จึงอาจมีความเสี่ยงต่อจริยธรรมที่ส่งผลต่อความเป็นมืออาชีพและการดำเนินงานมีปัญหาตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการของระบบอภิบาลยา จากต้นน้ำจนถึงปลายน้ำที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อจริยธรรมได้เสมอ เช่น การผิดจริยธรรมในการวิจัยและพัฒนา ยา การติดสินบน การส่งเสริมการขายที่ไม่เหมาะสม การเล่นพรรคเล่นพวก และการทุจริต เป็นต้น

ดังนั้น การกำกับดูแลและปลูกฝัง

ด้านจริยธรรมและค่านิยมที่ถูกต้องตลอดกระบวนการอภิบาลยาจึงสำคัญเช่น การปลูกฝังในการเรียนการสอนของบุคลากรทางการแพทย์ในสถานศึกษา การประกาศและบังคับใช้ประมวลจริยธรรมต่อบุคลากรในหน่วยงานอย่างเข้มงวด การออกเกณฑ์จริยธรรมและหลักปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักการธรรมาภิบาล การสร้างค่านิยมและวัตรปฏิบัติขององค์กรที่ถูกต้องและสอดคล้องกับธรรมาภิบาล เป็นต้น รวมถึงมีการวางมาตรการทั้งในเชิงกฎหมายและทางสังคมให้บังคับใช้และปฏิบัติตามเกณฑ์จริยธรรมอย่างเข้มงวด เช่น การออกกฎหมายเพื่อรองรับการใช้เกณฑ์จริยธรรม การอาศัยแรงกดดันและตรวจสอบถ่วงดุลกันภายในหน่วยงาน สมาคมวิชาการและสมาคมผู้ประกอบการอย่างเข้มแข็ง การตรวจสอบด้านจริยธรรมจากภาคประชาสังคม เป็นต้น

6) การพัฒนาและเสริมสร้างระบบการกำกับดูแลทั้งจากภายใน (internal audits) และจากภายนอก (external audit)

เนื่องจากการดำเนินงานขององค์กรในระบบอภิบาลยาเน้นความเป็นมืออาชีพ (Professionalism) เป็นหลัก ดังนั้น การกำกับดูแลระบบอภิบาลยาทุกขั้นตอนจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลทั้งในเชิงองค์กรและกระบวนการทำงานเพื่อให้ทุกขั้นตอนสามารถดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลที่ยึดหยุ่นและสอดคล้องกับการทำงานที่เป็นมืออาชีพ อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลต้องอาศัยทั้งการกำกับดูแลภายใน (internal audit) องค์กรหรือกระบวนการก่อนในลำดับแรก เนื่องจากเป็นการกำกับดูแลที่ใกล้ชิดที่สุด แต่การกำกับดูแลจากภายในต้องมีความเข้มแข็งและมีการถ่วงดุล/ตรวจสอบกันเองของทุกฝ่ายเพื่อให้ทุกฝ่ายปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อความโปร่งใสและ

สามารถตรวจสอบได้ และสร้างความน่าเชื่อถือให้กับองค์กรและกระบวนการทำงานเหล่านั้น เช่น การกำกับดูแลกันเองโดยสมาชิกของสมาคม ผู้ประกอบวิชาชีพหรือผู้ประกอบการด้านยาและสุขภาพ การมีหน่วยตรวจสอบภายในองค์กรที่เข้มแข็ง

ในขณะที่การกำกับดูแลจากภายนอก (external audit) จะมีส่วนช่วยในการตรวจสอบนอกเหนือจากการกำกับดูแลภายใน และป้องกันไม่ให้เกิดการกำกับดูแลภายในบกพร่อง อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลจากภายนอกต้องวางหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่าการกำกับดูแลจะไม่ส่งผลกระทบต่อองค์กรหรือกระบวนการทำงานจนกลายเป็นว่าการกำกับดูแลจากภายนอกขัดกับหลักธรรมาภิบาลเสียเอง ซึ่งการกำกับดูแลภายนอกที่มีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ต้องได้รับความร่วมมืออย่างใกล้ชิดจากองค์กรและกระบวนการทำงานต่าง ๆ ทุกขั้นตอนที่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกตรวจสอบเข้ามามีส่วนร่วมในการชี้แจงหรือให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสภาพการณ์ หลักการ และทิศทางการตรวจสอบองค์กรหรือกระบวนการนั้น ๆ เช่น การตรวจสอบด้านการจัดซื้อของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องได้รับความร่วมมือจากสถานพยาบาลอย่างใกล้ชิด การตรวจสอบแนวโน้มการจัดซื้อยาของสถานพยาบาลโดยกระทรวงสาธารณสุขต้องมีการวางหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนร่วมกับสถานพยาบาลต่าง ๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการกำกับดูแลภายในและการกำกับดูแลจากภายนอกต้องเปิดช่องทางในการร้องเรียนปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นต่อองค์กรหรือกระบวนการทุกขั้นตอนในระบบอภิบาลยา และปัญหาจากวิธีการกำกับดูแล ให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถร้องเรียนได้สะดวก

มีต้นทุนต่ำ และรักษาความลับของผู้ร้องเรียนได้

3.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระดับปฏิบัติการ

จากข้อเสนอแนะเชิงนโยบายพื้นฐานต่อภาพรวมของระบบอภิบาลยาข้างต้น ทำให้สามารถพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระดับปฏิบัติการของแต่ละขั้นตอนของระบบอภิบาลยาที่สอดคล้องและตอบโต้กับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายพื้นฐาน โดยแบ่งออกเป็นสามขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 การขึ้นทะเบียนตำรับยา (registration) ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติ (selection) และขั้นตอนที่ 3 การจัดซื้อยาเข้าสู่สถานพยาบาล (procurement) โดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ 1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ 2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กร และ 3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานและปฏิบัติการ

ในขณะที่ส่วนของข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการส่งเสริมการขาย (promotion) นั้น มิได้แบ่งข้อเสนอออกเป็น 3 ด้านเหมือนข้างต้น 3 ขั้นตอน แต่จะให้เป็นข้อเสนอและแนวทางเบื้องต้นเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายนี้เป็นเพียงข้อเสนอแนะเบื้องต้นที่เห็นว่าควรปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลของระบบอภิบาลยา ซึ่งอาจมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์ถึงรายละเอียดในอนาคตโดยคำนึงถึงทิศทางของนโยบายแห่งชาติด้านยาด้วย ดังนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ถ้ามีความเปลี่ยนแปลงทิศทางของนโยบาย ข้อเสนอในระดับปฏิบัติการย่อมต้องเปลี่ยนตามด้วย โดยข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสามารถสรุปตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1: สรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ขั้นตอนที่ 1 การขึ้นทะเบียนตำรับยา (registration)	
เป้าหมาย: การมีกฎหมายการขึ้นทะเบียนตำรับยาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลและมีการพัฒนาโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ที่สอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติด้านยา เพื่อเอื้อให้ดำเนินการขึ้นทะเบียนตำรับยามีความคล่องตัว มีความเป็นมืออาชีพ เป็นอิสระจากการแทรกแซงที่ไม่เหมาะสม สร้างประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส	
ข้อเสนอแนะ	
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ	- การแก้ไขพระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510 ในประเด็นดังนี้ - o ให้มีการประกาศการมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียของคณะกรรมการยา - o ให้ระบุแนวทางการรับผิดชอบ (accountability) ของคณะกรรมการยา และคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง - o การยกเลิกเพดานอัตราค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนตำรับยา - o การกำหนดระยะเวลาการทบทวนทะเบียนตำรับยา - การยกร่างพระราชบัญญัติยา พ.ศ..... ฉบับใหม่ ในประเด็นดังนี้ - o การกำหนดคุณสมบัติและแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการยาที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ - o การกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการขึ้นทะเบียนตำรับยาและการทบทวนทะเบียนตำรับยาให้ชัดเจน - o การกำหนดหมวดหมู่ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมได้ส่วนเสีย โดยให้นิยามความหมายและขอบเขตการมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียและบทลงโทษ
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กร	- การถ่ายโอนภารกิจด้านธุรการที่ใช้ความเชี่ยวชาญต่ำให้กับองค์กรอื่นในรูปการจ้างให้องค์กรอื่นทำงานแทน (outsourcing) - การสร้างหน่วยงานเชิงเทคนิคและวิชาการที่มีความคล่องตัวในการทำหน้าที่พิจารณาทะเบียนตำรับยา - การยกสถานะสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ให้เป็นองค์กรอิสระภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงสาธารณสุข
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานและปฏิบัติการ	- การปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อลดระยะเวลาการพิจารณาทะเบียนตำรับยาและการทบทวนทะเบียนตำรับยา - การปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการรายงานผลการดำเนินการขึ้นทะเบียนตำรับยาต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง - การเปิดเผยรายชื่อผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาตำรับยา ในรูปของ “ทำเนียบผู้เชี่ยวชาญการพิจารณาทะเบียนตำรับยา” ต่อสาธารณะ

	- การเปิดเผยรายงานประเมินตนเองหรือรายงานผลการปฏิบัติงาน (Self-Assessment Report - SAR) ตามตัวชี้วัดพร้อมข้อมูลประกอบต่อสาธารณะ - การเปิดเผยรายงานการประชุมและมติของที่ประชุมของคณะกรรมการยาและคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ต่อสาธารณะ - การบังคับใช้การมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียของคณะกรรมการยา คณะอนุกรรมการผู้เชี่ยวชาญ และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ - การสร้างศักยภาพและเพิ่มจำนวนบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาทะเบียนตำรับยา - การเพิ่มค่าตอบแทนแก่คณะอนุกรรมการและผู้เชี่ยวชาญที่พิจารณาผลการขึ้นทะเบียนตำรับยาให้สอดคล้องกับภาระงาน
ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติ (selection)	
เป้าหมาย: การมีกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลและพัฒนาหน่วยงานผู้ทำหน้าที่ด้านการคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติ ที่สอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติ ด้านยา เพื่อเอื้อให้การคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพสูง มีความโปร่งใส และสร้างความเชื่อมั่นในบัญชียาหลักแห่งชาติต่อผู้ไ้ยา ผู้บริโภคและกองทุนประกันสุขภาพของภาครัฐที่ใช้บัญชียาหลักในการกำหนดสิทธิประโยชน์	
ข้อเสนอแนะ	
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ	- การแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ดังนี้ - o ให้ระบุแนวทางการรับผิดชอบ (accountability) ของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง - การยกร่างพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ฉบับใหม่ ในประเด็นดังนี้ - o การเพิ่มหมวดว่าด้วย คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติและคณะอนุกรรมการ บัญชียาหลักแห่งชาติให้มีอำนาจหน้าที่ชัดเจน - o การกำหนดหมวดที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมได้ส่วนเสีย โดยให้นิยามความหมายและขอบเขตการมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียและบทลงโทษ
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กร	- การยกฐานะของงานระบบยาแห่งชาติและสารสนเทศ กลุ่มงานพัฒนาระบบ สำนักยา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา - การพัฒนากลไกเพื่อจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคเอกชนและคณะกรรมการฯ ชุดต่าง ๆ ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับเป้าหมายของการทำงานแต่ละด้าน

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานและปฏิบัติการ	- การเสริมศักยภาพการประเมินความคุ้มค่าของยาโดยการเปรียบเทียบประสิทธิผลยาและต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ของหน่วยงานผู้ทำหน้าที่คัดเลือกยา - การปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการรายงานผลการดำเนินงานการคัดเลือกยาต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง - การเปิดเผยข้อมูลการพิจารณาคัดเลือกยาที่ได้รับและไม่ได้รับการคัดเลือกเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติตามรายการยา - การสร้างความเชื่อมั่นต่อแนวทางและปรัชญาของบัญชียาหลักแห่งชาติต่อบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณะ - การเปิดเผยรายงานประเมินตนเองหรือรายงานผลการปฏิบัติงาน (Self-Assessment Report - SAR) ตามตัวชี้วัดพร้อมข้อมูลประกอบต่อสาธารณะ - การเปิดเผยรายงานการประชุมและมติของที่ประชุมของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานที่เกี่ยวข้องต่อสาธารณะ - การบังคับใช้การมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการและคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง และต้องเปิดเผยการมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียของผู้เกี่ยวข้องต่อสาธารณะ - การพัฒนากลไกการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ อนุกรรมการและผู้ทำงานที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกยา ให้คัดเลือกจาก “ทำเนียบผู้ทรงคุณวุฒิการพิจารณาคัดเลือกยา” ที่มาจากทุกภาคส่วนและทุกวิชาชีพ โดยทำเนียบนี้ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ
ขั้นตอนที่ 3 การจัดซื้อยาเข้าสู่สถานพยาบาล (procurement)	
เป้าหมาย: มุ่งเสริมสร้างและพัฒนากระบวนการทำงานให้มีการจัดซื้อยาที่มีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า และสอดคล้องกับความจำเป็นในการรักษา โดยมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เชื่อมโยงกันอย่างครอบคลุมและทันสมัย โดยการจัดซื้อต้องเป็นไปตามราคากลางที่มีการกำหนดอย่างเหมาะสมและมีหน่วยงานผู้ทำหน้าที่กำหนดราคากลางยาเพื่อสนับสนุนการกำหนดราคากลางให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความเป็นจริงของการจัดซื้อและตลาดยา	
ข้อเสนอแนะ	
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ	B. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับราคากลางยา - การออกระเบียบหรือการยกเว้นพระราชบัญญัติยา พ.ศ..... ฉบับใหม่ ในประเด็นดังนี้ - o ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานผู้ทำหน้าที่กำหนดราคากลางยาของประเทศ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กร	B. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับราคากลางยา - การพัฒนาและจัดตั้งหน่วยงานผู้ทำหน้าที่กำหนดราคากลางยาทุกประเภทเพื่อเป็นราคาอ้างอิงสำหรับการจัดซื้อของภาครัฐและสามารถใช้เป็นราคาอ้างอิงสำหรับการจัดซื้อนอกภาครัฐ
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานและปฏิบัติการ	A. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดซื้อยาของสถานพยาบาล - การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการติดตามความเคลื่อนไหวของการคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชีของสถานพยาบาลและการจัดซื้อยาของสถานพยาบาล ทุกแห่ง - การส่งเสริมให้ใช้การจัดซื้อยาร่วมทั้งในระดับจังหวัด เขต กรม หรือระหว่างสถานพยาบาลด้วยกันเองให้มากขึ้น - การพัฒนาตัวแบบเกณฑ์มาตรฐานในการประเมินยาเพื่อเป็นแนวทางการประเมินให้กับสถานพยาบาล - การเปิดเผยรายงานการประชุมและมติของที่ประชุมของคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดต่อสาธารณะ - การบังคับใช้การมีส่วนได้ส่วนเสียของคณะกรรมการ เภสัชกรรมและการบำบัด และต้องเปิดเผยการมีส่วนได้ส่วนเสียของผู้เกี่ยวข้องต่อสาธารณะ - การพัฒนาระบบการรายงานและการชี้แจงเหตุผลในการคัดเลือกและจัดซื้อยาทุกประเภทของสถานพยาบาล - การประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เพื่อจัดทำแนวทางการตรวจสอบการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีใบยาที่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของสถานพยาบาล B. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับราคากลางยา - การปรับปรุงแนวทางการกำหนดราคากลางยาที่เหมาะสมเพื่อให้ได้ยาที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ ความปลอดภัย และความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ - การเปิดเผยข้อมูลการพิจารณาราคากลางยาตามรายการยาพร้อมเหตุผลและหลักฐานสนับสนุน
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการส่งเสริมการขาย (promotion)	
เป้าหมาย: ส่งเสริมให้มีการพัฒนาและบังคับใช้เกณฑ์จริยธรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมการขายอย่างเข้มงวดและครอบคลุมทุกภาคส่วน ป้องกันการส่งเสริมการขายที่ไม่เหมาะสม เน้นการควบคุมภายในสมาคมวิชาชีพและผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งผลักดันและรณรงค์การเปิดเผยข้อมูลการส่งเสริมการขายเพื่อความโปร่งใส และส่งเสริมมีกฎหมายเพื่อควบคุมการส่งเสริมการขายและรองรับเกณฑ์จริยธรรมการส่งเสริมการขาย	

ข้อเสนอแนะ
1. การพัฒนา ส่งเสริม และยอมรับให้ใช้เกณฑ์จริยธรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมการขายที่ครอบคลุม
2. การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการส่งเสริมการขายและการสนับสนุนกิจกรรมด้านสุขภาพ
3. การอนุญาตให้ส่งเสริมการขายผ่านและสนับสนุนกิจกรรมด้านสุขภาพขององค์กรที่ไม่ใช่ตัวบุคคล
4. การควบคุมกันเองของสมาคมวิชาชีพและสมาคมผู้ประกอบการ
5. การออกกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจการควบคุมการส่งเสริมการขายให้แก่รัฐหรือรองรับการใช้เกณฑ์จริยธรรม
6. การพัฒนากองทุนเพื่อสนับสนุนกิจกรรมด้านสุขภาพที่หลีกเลี่ยงการส่งเสริมการขายโดยตรง

ที่มา: โครงการสังเคราะห์ข้อเสนอเพื่อเสริมสร้างการอภิบาลระบบยา (2557).

เอกสารอ้างอิง

ชะอรรณ สุธะศิริวงศ์ (2555). กลยุทธ์การกำหนดและควบคุมราคาก่อนขาย (หลังขึ้นทะเบียนยา) เมื่อคัดเลือกเข้าบัญชียาหลักแห่งชาติและโดยผู้จ่ายค่ายารายใหญ่, นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

บุษกร ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี (2550). **ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ยุพดี ศิริสินสุข และ อรวรรณ เกตุเจริญ (2553). รายงานสถานการณ์ระบบยาประจำปี 2552, กรุงเทพฯ: แผนงานสร้างกลไกเฝ้าระวังและพัฒนาระบบยา (กพย.) คณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขและมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (2537). **ระบบยาของประเทศไทย**, กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์.

สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ, วิชัย โชควิวัฒน์ และ ศรีเพ็ญ ตันติเวสส (2542). **ระบบยาของประเทศไทย**, นนทบุรี: สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ.

อัมพร อารังลักษณ์ (2553). “การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21,” ใน อัมพร อารังลักษณ์, บรรณาธิการ. **การบริหาร**

ปกครองสาธารณะ (Public Governance)

การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุษา ฉายเกล็ดแก้ว (2552). **คู่มือการประเมินเทคโนโลยีด้านสุขภาพสำหรับประเทศไทย**, กรุงเทพฯ: เดอะ กราฟิโก คิสเต็มส์.

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (2547). “การศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ: แนวทางการจัดการปกครอง,” ใน **ประมวลสาระชุดวิชา 83703 การเมืองการปกครองเปรียบเทียบ**, นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

Agere, Sam (2550). **Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspective**, London: Commonwealth Secretariat.

Bervia, Mark (2009). **Key Concepts in Governance**, London: SAGE Publications.

Bevir, Mark (2011). Governance as theory, practice, and dilemma, in Mark Bevir (Ed.), **The SAGE Handbook of Governance**, London: SAGE Publications.

Health Science Authority (2011). **Guidance on Medicinal Product Registration in Singapore**, Singapore: Health Science Authority.

Kaufmann, Daniel. Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2010). "The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues," Policy Research Working Paper 5430, The World Bank.

Kjaer, Anne Mette (2004). **Governance**, Cambridge: Polity Press.

Peter, Guy B. (2000). "Governance and comparative politics," in Jon Pierre (Ed.), **Debating Governance: Authority, Steering and Democracy**, New York: Oxford University Press.

Pierre, Jon (2000). "Introduction: understanding governance," in Jon Pierre (Ed.), **Debating Governance: Authority, Steering and Democracy**, New York: Oxford University Press.

Rhodes, R.A.W. (1997). **Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability**, Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R.A.W. (2000). "Governance and public administration," in Jon Pierre (Ed.), **Debating Governance: Authority, Steering and Democracy**, New York: Oxford University Press.

Seiter, A. (2010). **A Practical Approach to Pharmaceutical Policy**, Washington, D.C.: World Bank Publications. Singapore Pharmacy Council (2009). Code of Ethics, Singapore: Singapore Pharmacy Council.

Singapore Pharmacy Council (2009). **Code of Ethics**, Singapore: Singapore Pharmacy Council.

World Health Organization. (2006). **Measuring Transparency in Medicines**

Registration, Selection and Procurement: Four Country Assessment Studies, Geneva: World Health Organization.

เอกสารอ้างอิงอิเล็กทรอนิกส์

คณะกรรมการอาหารและยา, สำนักงาน. ประกาศ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกยาที่จะทบทวนทะเบียนตำรับยา [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2556 จาก http://drug.fda.moph.go.th/zone_admin/files/drug_116.pdf

เชิดชู อริยศรีวัฒนา. "รัฐบาลควรทบทวนรายการยาในบัญชียาหลักแห่งชาติโดยด่วน," ไทยพับลิก้า. 11 มีนาคม 2555. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2556 จาก <http://thaipublica.org/2012/03/government-should-review-national-essential-drugs-immediately/>

เดลินิวส์. จ่อปิดคดีชนชูโอไอเฟดรินออกจาก รพ. สธ. เล่นงานวินัย - ดีเอสไอลุยฟันอาญา! [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2556 จาก <http://www.dailynews.co.th/article/5832/191408>

ประชาไท. วุ่นไม่เลิก รมว. สาธารณสุข เพิ่มชื่อตัวแทนบริษัทยาข้ามชาติเป็นคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2552 จาก <http://prachatai.com/journal/2009/08/25424>
เพชรรัตน์ พงษ์เจริญสุข, อรลักษณ์ พัฒนาประทีป. รายงานการศึกษาเรื่องประเมินการใช้ยาก่อนและหลังการเบิกจ่ายตรงของสวัสดิการข้าราชการในโรงพยาบาลโรงเรียนแพทย์ในกรุงเทพมหานคร [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2556 จาก <http://kb.hsri.or.th/dspace/handle/123456789/2767>

ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (2551). **หน้าที่รับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา** [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2556 จาก <http://newsser.fda.moph.go.th/newsser/2008/duty.php>

ศูนย์บริการวิชาการธรรมาภิบาล [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2556 จาก <http://www.thaigoodgovernance.org/webpage/home.php>

หมอชาวบ้าน. **แอลไพริน อันตราย** [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2557 จาก <http://www.doctor.or.th/article/detail/1535>

เอชพีฟัส. **สภามหาคัดค้านจริยธรรมขายยาต้านจรรยาบรรณ นศ. แพทย์ 19 แห่ง** [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2556 จาก <http://www.hfocus.org/content/2012/11/1615>

Asian Development Bank. **Overview** [Online], Retrieved June 28, 2013 from <http://www.adb.org/themes/governance/overview>

ASTV ผู้จัดการออนไลน์. **เปิดศึกบัญชียาหลัก: ใครได้ประโยชน์** [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2556 จาก <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9550000150306>

ASTV ผู้จัดการออนไลน์. **เภสัชชนบท จี้ “วิทยา” ถอนทะเบียน 4 ตำรับ ยาไม่เหมาะสม** [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2556 จาก <http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9520000143239>

ASTV ผู้จัดการออนไลน์. **คลังถอย! สั่งชะลอถอน “กลูโคซามีน” จากระบบเบิก ชรก** [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2556 จาก <http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9550000136222>

ASTV ผู้จัดการออนไลน์. **คลังสั่งถอน “กลูโคซามีน ซัลเฟต” จากระบบเบิกค่ายา ชรก.** [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2556 จาก <http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9550000123762>

ASTV ผู้จัดการออนไลน์. **ผู้เปิดโปงทุจริตซื้อยา “ศิริพร” คว่ำเถ้าชกรตีเด่นเพื่อสังคม วอนออกนอกห้องยาทำงานเพื่อ ปชช. เพิ่ม** [ออนไลน์], 17 มกราคม. 2557. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2557 จาก <http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9570000003996>

Health Science Authority (2011). **Guidance on Medicinal Product Registration in Singapore**, Singapore: Health Science Authority.

U.S. Food and Drug Administration. **Office of New Drugs** [Online], Accessed on November 25, 2013 from <http://www.fda.gov/AboutFDA/ReportsManualsForms/StaffManualGuides/ucm151877.htm>

U.S. Food and Drug Administration. **Office of Pharmaceutical Science** [Online], Accessed on November 25, 2013 from <http://www.fda.gov/AboutFDA/ReportsManualsForms/StaffManualGuides/ucm151940.htm>

UNESCAP (2010). **What is Good Governance?** [Online], Accessed on Jan 2010 from <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf>

WHO (2008). **A Framework for Good Governance in the Public Pharmaceutical Sector. Working draft for field testing and revision October 2008 By Dr Eloy Anello (WHO consultant) [Online]**, Accessed on Dec 2009 from <http://www.who.int/medicines/areas/policy/goodgovernance/WHO-GGMframework.pdf>

World Bank (2009). **Indicators of Governance and Institutional Quality [Online]**, Accessed on Dec 2009 from [http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Indicators overnanceandInstitutional Quality.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Indicators%20GovernanceandInstitutional%20Quality.pdf)

ทุจริตในประเทศไทย: กรณีศึกษาการทุจริตและสภาพการณ์ ทางสังคม-การเมืองในวงการก่อสร้างไทย

Corruption in Thailand: A Study of Corruption and the Socio-Political Environment in Thailand's Construction Sector

ต่อภัสสร ยมภาค ¹

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษาการทุจริตในประเทศไทย เนื่องจากเป็นที่ประจักษ์จากดัชนีชี้วัดการทุจริตทั่วโลกและจากการสำรวจความคิดเห็นของคนในประเทศว่าประเทศไทยมีอัตราการทุจริตสูง บทความนี้ศึกษาปัจจัยอื่นที่มีผลต่ออัตราการทุจริตที่สูง โดยใช้วงการก่อสร้างไทยเป็นกรณีศึกษา เมื่อศึกษาและวิเคราะห์เชิงลึกในกฎระเบียบ ขั้นตอนการทำงานจริงและกระบวนการ การทุจริตที่เกิดขึ้นจริงในวงการนี้แล้ว บทความนี้จะสามารถนำเสนอความซับซ้อนของรูปแบบและสาเหตุการเกิดการทุจริตที่เกิดขึ้นจริงในสภาพแวดล้อมทางสังคม-การเมืองของวงการก่อสร้างไทยได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะมีความจำเป็นมากต่อการออกแบบนโยบายต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิผลต่อไป

คำสำคัญ: คอร์รัปชัน หน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชัน สถาบัน สภาพแวดล้อมทางสังคมและการเมือง

Abstract

This article investigates corruption and anti-corruption reforms in Thailand. Major international and regional corruption indicators point to high and pervasive levels of corruption in the country. The article takes Thailand's construction sector as a focus in order to provide an in-depth analysis of the realities of corruption in one of the sectors traditionally most vulnerable. By interrogating the details of construction work, the nature of contracts and the implementation of projects, the article reveals the complex nature of corruption and how it operates on the ground. This understanding is critical for the design and implementation of effective anti-corruption reforms targeting corruption in this particular sector.

Keywords: corruption, anti-corruption organisations, institutions, socio-political environment

¹ ที่ปรึกษาด้านธรรมาภิบาล มูลนิธิธรรมาภิบาล วิสาหกิจเพื่อสังคม

บทความวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิทยานิพนธ์ปริญญาเอก หัวข้อ คอร์รัปชันในประเทศไทย: กรณีศึกษาการคอร์รัปชันและนโยบายการต่อต้านคอร์รัปชันในวงการก่อสร้างไทย

1. การทุจริตในประเทศไทย

การทุจริตของไทยนั้นมียาวนานตั้งแต่ระบอบศักดินา ถ้าย้อนรูปแบบมาสู่ระบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ในลักษณะการทุจริตเอารายได้ของรัฐหรือใช้อำนาจรัฐหาประโยชน์เข้าตัว หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การทุจริตได้เพิ่มรูปแบบและช่องทางตามการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและการเกิดขึ้นของข้าวนาใหม่ทางการเมือง คือ กลุ่มพ่อค้าและทหาร ในลักษณะการทุจริตต่อโครงการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ รวมไปถึงการทุจริตใช้อำนาจบริหารเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง (Pasuk Phongpaichit and Sungsidh Piriyarangsan, 1996)

การทุจริตได้วิวัฒนาการไปอีกขั้นควบคู่ไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่รัฐเป็นผู้ริเริ่ม โดยกลไกสำคัญ คือ การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ในช่วงทศวรรษที่ 2520 เช่น ทางด่วน หรือ โครงข่ายโทรคมนาคม ซึ่งเป็นช่องทางใหม่ในการทุจริตที่เป็นด้านการใช้จ่าย (expenditure) จากยุคก่อนหน้านี้ที่เน้นการทุจริตด้านการจัดเก็บรายได้ (income) ภายใต้รูปแบบใหม่ของการทุจริตที่ได้เปลี่ยนมาแสวงหาผลประโยชน์ด้านรายจ่ายภาครัฐได้สร้างแรงจูงใจให้เกิดผู้เล่นใหม่ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแบ่งผลประโยชน์อันมิชอบ คือ กลุ่มพ่อค้านักธุรกิจ คนกลุ่มนี้เข้าสู่วงจรการทุจริตจากแรงดึงดูดของมูลค่าโครงการที่สูง ประกอบกับที่รัฐขาดแคลนทรัพยากรในการดำเนินโครงการเอง และระบบราชการเองก็มีวัฒนธรรมที่เปิดรับการทุจริตอยู่เป็นทุนเดิม ทำให้เกิดเป็นจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการและกลุ่มพ่อค้าในด้านการทุจริตต่อรัฐ โดยลักษณะของการทุจริต

กับโครงการนี้จะอยู่ในรูปแบบของการให้ค่าคอมมิชชั่นหรือการให้ค่าตอบแทนจากการได้มาซึ่งสัมปทานไม่ว่าจะในรูปตัวเงินหรือผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น การทุจริตที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มพ่อค้านี้ไม่ได้หยุดนิ่งอยู่เพียงเท่านั้น การเติบโตของกลุ่มพ่อค้าจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้ในช่วงที่ประเทศไทยว่างจากอำนาจทหาร เช่น ช่วงปี 2516-2519 หรือ ปี 2531 กลุ่มพ่อค้าได้เริ่มเข้ามาแสวงหาอำนาจทางการเมืองผ่านการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น (หรือที่เรียกกันว่ากลุ่มเจ้าพ่อ) หรือระดับประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจบริหารที่ได้รับความชอบธรรมจากการเลือกตั้งที่จะเพิ่มช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์มากขึ้นนอกจากการทุจริตโครงการรัฐ นั่นคือการออกนโยบายหรือการจัดสรรงบประมาณที่เอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจของตัวเอง หรือของสายสัมพันธ์ทางธุรกิจ ตัวอย่างกรณีการทุจริตโดยกลุ่มพ่อค้าที่เห็นได้ชัดคือรัฐบาลยุคพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐบาล นักธุรกิจ (ช่วงปี 2531) รัฐบาลดังกล่าวโดนโจมตีอย่างหนักเรื่องความร่ำรวยผิดปกติจากการทุจริตโดยการเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจหลายด้าน ทั้งโครงสร้างพื้นฐาน ธุรกิจค้าไม้ ภาคอุตสาหกรรมและตลาดหุ้น รัฐบาลจบสมัยลงด้วยการรัฐประหาร รวมไปถึงการถูกสอบสวนและตัดสินยึดทรัพย์คณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นเงินทั้งสิ้น 1.9 พันล้านบาท

กองทัพเป็นอีกอำนาจที่มีบทบาทต่อประเทศมาโดยตลอดหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นกลุ่มที่ถูกเชื่อว่าย่เกี่ยวข้องกับการทุจริตทั้งด้านการใช้จ่ายและด้านนโยบาย ด้านการใช้จ่ายภาครัฐตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ การจัดสรรงบประมาณในการซื้ออาวุธ ซึ่งแต่เดิมได้รับการสนับสนุน

บางส่วนจากกองทัพสหรัฐฯ แต่หลังจากสหรัฐฯ ถอนกำลังไปในปี 2518 งบประมาณทั้งหมดได้กลายเป็นภาระรับผิดชอบของรัฐบาล ทำให้เปิดช่องในการแสวงหาผลประโยชน์จากการกินค่าคอมมิชชั่นที่เชื่อกันว่ามีมูลค่าสูง เป็นทุนสนับสนุนให้นายทหารระดับสูงมีความร่ำรวยเกินกว่าที่ประเมินจากรายได้ตามตำแหน่ง อีกด้านหนึ่งคือ กองทัพในช่วงเวลายังได้ผลประโยชน์อันมิชอบจากด้านธุรกิจ กรณีของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ถูกสอบสวนหลังเสียชีวิตไปแล้วถึงความร่ำรวยผิดปกติ พบว่าในยุคที่จอมพลสฤษดิ์เรืองอำนาจ (ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีระหว่างปี 2500-2506 ผ่านการรัฐประหาร) ได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการเอื้อประโยชน์ทางธุรกิจของบริษัทถึง 45 แห่ง¹ หรือ กรณีถนอม-ประภาส-ณรงค์ ที่มีการทุจริตในลักษณะที่คล้ายกัน โดยทั้ง 2 กรณีตัวอย่างนี้ถือเป็นการทุจริตที่มีขนาดใหญ่กว่ามากเมื่อเทียบกับยุคพลเอกชาติชายที่ถูกกล่าวหาเป็นรัฐบาลชุดที่มีการทุจริตสูง อย่างไรก็ตาม กองทัพเองกลับใช้วาทกรรมทุจริตเป็นข้ออ้างในการเข้าสู่อำนาจผ่านการรัฐประหารอยู่บ่อยครั้งจนถึงปัจจุบัน (Pasuk Phongpaichit and Sungsidh Piriyanarangsarn, 1996; Pasuk Phongpaichit and Baker, 2002)

2. การวิเคราะห์ปัญหาทุจริตในประเทศไทยผ่านดัชนีชี้วัด

ในช่วงยุคก่อนปี 2533 นั้น การทุจริตยังไม่ถูกมองโดยทั่วกันว่าเป็นปัญหาสำคัญในการพัฒนาประเทศ ดังจะเห็นได้จากงานวิชาการหลายชิ้นที่กล่าวไปในทางสนับสนุนว่า ในบางกรณี

การทุจริตนำไปสู่การพัฒนาของเศรษฐกิจประเทศ (Beck and Maher, 1986; Leff, 2002; Lui, 1985) จึงไม่มีมาตรวัดใด ๆ สำหรับใช้เป็นมาตรฐานในการวัดระดับปัญหาทุจริตในแต่ละประเทศทั่วโลก อย่างไรก็ตาม หลังจากช่วงปี 2533 เป็นต้นมา แนวความคิดนี้ก็ถูกตีตกไปด้วยแนวความคิดที่ว่า ทุจริตเป็นปัญหาต่อการพัฒนาของประเทศและสร้างความไร้ประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจสังคมและการเมือง (Aidt, 2009; Buchanan and Tullock, 1965; Rose-Ackerman, 1999; Shleifer and Vishny, 1993)

ต่อมาในปี 2536 มีการจัดตั้ง องค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมระหว่างประเทศที่มีเป้าหมายในการสร้างความตื่นตัวในปัญหาการทุจริต และผลักดันให้ปัญหาทุจริตเป็นวาระสำคัญในระดับโลก และได้จัดทำเครื่องมือในการวัดระดับปัญหาทุจริตทั้งหมด 5 ดัชนี โดยที่ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายที่สุดคือ Corruption Perception Index (CPI) ซึ่งใช้ชี้วัดภาพลักษณ์ด้านทุจริตเป็นรายปี ในระยะแรกดัชนี CPI ครอบคลุมการวัดภาพลักษณ์ทุจริตใน 41 ประเทศ จนปัจจุบันได้ขยายจนครอบคลุมกว่า 170 ประเทศและเขตเศรษฐกิจ อีกดัชนีคือ Global Corruption Barometer (GCB) ซึ่งสำรวจความคิดเห็นและประสบการณ์ตรงของประชาชนในสังคมต่อปัญหาการทุจริตใน 11 ภาคส่วนสำคัญ ได้แก่ พรรคการเมือง รัฐสภา ตำรวจ ภาคธุรกิจ สื่อมวลชน ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ สถาบันศาล หน่วยงานเอ็นจีโอ สถาบันศาสนา ทหาร และระบบการศึกษา และ

¹ ศาลยุติทรัพย์ครอบครองจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ 604 ล้านบาทในท้ายที่สุด หลังตรวจสอบพบความผิดจริง

ดัชนี World Governance Index (WGI) ที่พัฒนาโดยธนาคารโลก (World Bank) ได้รายงานความคิดเห็นและมุมมองของประชาชน นักธุรกิจ และผู้เชี่ยวชาญ ทั้งจากภาครัฐ เอกชน และหน่วยงานเอ็นจีโอ ต่อคุณภาพของระบบอภิบาลของประเทศสำหรับองค์กรของไทยมีการจัดทำดัชนี ได้แก่

ดัชนีสถานการณ์ทุจริตไทย หรือ Corruption Situation Index (CSI)² โดยศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย และดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ³ ที่พัฒนาโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งดัชนีเหล่านี้ล้วนชี้ให้เห็นว่าทุจริตเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย

ตารางที่ 1: แสดงผลของดัชนีชี้วัดระดับการทุจริตต่าง ๆ

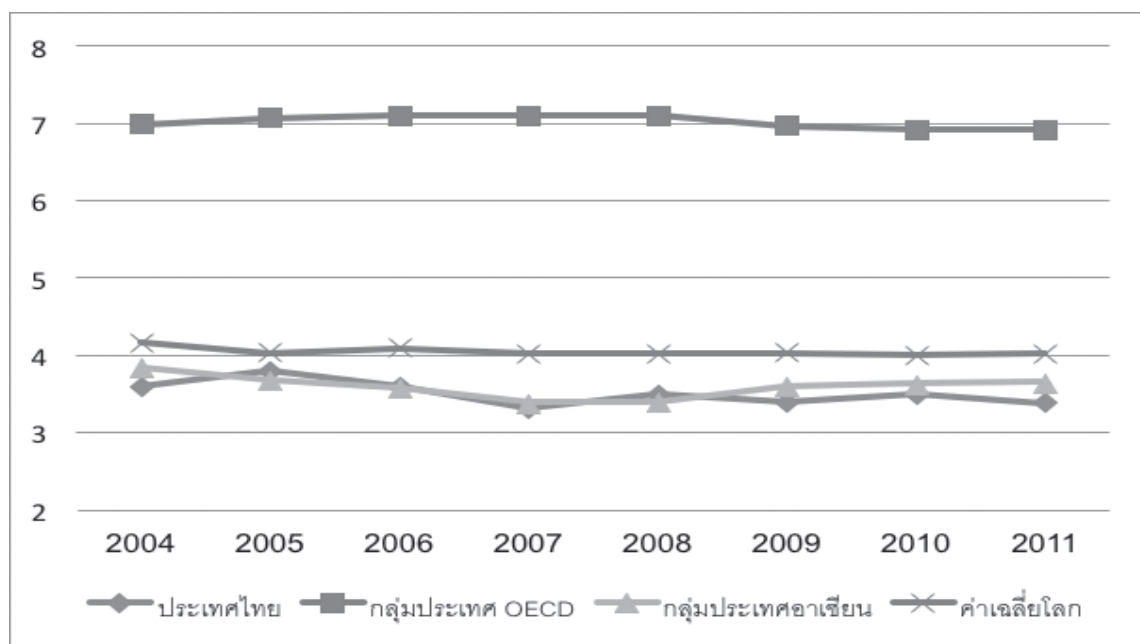
ดัชนี	ผลชี้วัด	วิเคราะห์
CPI	ในปี 2548 ประเทศไทยได้ 2.79 จาก 10 คะแนน เป็นลำดับที่ 34 จาก 41 ประเทศ ในปี 2557 ประเทศไทยได้ 38 จาก 100 คะแนน เป็นลำดับที่ 85 จาก 175 ประเทศ	ภาพรวมประเทศไทยได้คะแนนต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยทั่วโลกมาโดยตลอด และอยู่ระดับกลางถึงต่ำเมื่อเทียบกับประเทศในเอเชีย และกลุ่มประเทศอาเซียน (แผนภาพที่ 1) พิจารณาตามดัชนีย่อยในปี 2557 ประเทศไทยได้คะแนนต่ำสุดจากการสำรวจ ของ ICRG (Political Risk Services International Country Risk Guide) (31/100) ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การทุจริตที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง การเรียกหรือรับสินบน และการเล่นพรรคเล่นพวกที่เกิดขึ้นในระบบอุปถัมภ์

² CSI เป็นดัชนีที่ผสมผสานระหว่างการวัดผลจากความคิดเห็นหรือมุมมองของประชาชนและการวัดผลโดยอาศัยหลักฐานเชิงประจักษ์ โดยแยกประเด็นในการสำรวจออกเป็น 3 ประเด็นย่อย ได้แก่ ความรุนแรงของปัญหาการทุจริต ทศนคติและจิตสำนึกของคนในสังคมต่อการทุจริต และประสิทธิภาพการต่อต้านการทุจริต ดัชนีสถานการณ์ทุจริตไทย จะรายงานผลการสำรวจเป็นเกณฑ์คะแนน 1 ถึง 10 คะแนนที่สูงหมายถึงปัญหาทุจริตมีความรุนแรงน้อย

³ เพื่อวัดความโปร่งใสในการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในระดับกรมหรือเทียบเท่า โดยนำหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence Base) มาใช้ในการวัดผลแทนการวัดจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ นักวิเคราะห์ นักลงทุน หรือประชาชนทั่วไป ดังที่องค์กรระหว่างประเทศนิยมใช้ในการจัดทำดัชนีที่เกี่ยวข้องทุจริตหรือธรรมาภิบาลหลายๆ ดัชนี ทั้งนี้ ป.ป.ช. มุ่งหวังว่าการวัดผลในลักษณะดังกล่าวจะมีความเป็นรูปธรรมและสะท้อนข้อเท็จจริงได้ดียิ่งขึ้น ดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐได้รับการเผยแพร่เป็นครั้งแรกในปี 2554 มีหน่วยงานราชการเข้ารับการประเมินจำนวน 45 หน่วยงาน

ดัชนี	ผลชี้วัด	วิเคราะห์
GCB	ประชาชนไทยเห็นว่าประเทศไทยมีปัญหาทุจริตรุนแรงที่สุดในภาคข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (3.7 คะแนน) รองลงมาคือตำรวจ (3.6 คะแนน) พรรคการเมือง (3.6 คะแนน) และทหาร (3.5 คะแนน)	ภาพรวมการทุจริตในประเทศไทยยังอยู่ในระดับสูง
WGI	ผลการชี้วัดด้านการควบคุมการทุจริตแย่ลงเรื่อยมาตั้งแต่ปี 2549	ชี้ให้เห็นว่าการควบคุมการทุจริตของประเทศไทยอ่อนแอ และมีปัญหามาก
CSI	ดัชนีสถานการณ์การทุจริตไทยเดือนมิถุนายน 2558 ได้ 55/100 ดัชนีแนวโน้มสถานการณ์ทุจริตไทยเดือนมิถุนายน 2558 ได้ 58/100	แสดงว่าสถานการณ์ทุจริตในประเทศไทยมีความรุนแรงปานกลาง และแม้ตัวเลขดัชนีจะมีการขยับตัวดีขึ้นจากหลาย ๆ ปีที่ผ่านมา แต่ดัชนียังชี้ว่าการทุจริตยังไม่มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลง
ดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ	ในปี 2555 ผลการประเมินเฉลี่ยอยู่ที่ 6.6/10 คะแนน	มีหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานที่มีปัญหาเรื่องความโปร่งใส

แผนภาพที่ 1: คะแนน CPI ของประเทศไทยเทียบกับค่าเฉลี่ยโลก



ที่มา: Transparency International

3. กรอบทฤษฎี (Theoretical Framework)

บทความวิชาการนี้วิเคราะห์การทุจริตผ่านกรอบทฤษฎี 2 กรอบทฤษฎี คือ Collective Action และ State-in-Society โดยกรอบทฤษฎีแรกเสนอว่าคนในสังคมแต่ละสังคมล้วนเป็นผู้แสวงหาประโยชน์สูงสุดเพื่อตัวเอง และเสนอว่าพฤติกรรมของคนแต่ละคนในสังคมจะขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของคนอื่น ๆ ในสังคมเดียวกัน ดังนั้นผลประโยชน์และต้นทุนของการทุจริตจึงขึ้นอยู่กับพฤติกรรม การทุจริตและการยอมรับการทุจริตของคนอื่น ๆ ในสังคมนั้น ๆ (Acemoglu, 1995; Aidt, 2003; Lui, 1986; Mishra, 2006; Mungiu, 2006; Persson et al., 2010) กรอบทฤษฎีที่สอง คือ State-in-Society ซึ่งสามารถให้มุมมองเชิงพลวัต (dynamic) ในความเข้าใจต่อการออกแบบและปฏิบัติใช้นโยบายของรัฐโดยสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ และสังคม โดยทฤษฎีนี้มีมุมมองต่อสังคมว่าเป็นที่ที่องค์กรและหน่วยต่าง ๆ มารวมอยู่ด้วยกัน แต่ไม่ใช่เป็นองค์กรรวมหนึ่งเดียวกัน โดยหลักการแล้วทฤษฎีนี้มีแนวคิดที่เป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ของงานวิจัยนี้ 2 ข้อ คือ การมองว่ารัฐเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ดังนั้นการออกแบบกฎระเบียบใด ๆ ที่รัฐบาลบังคับใช้ในสังคมจำเป็นจะต้องพิจารณารวมสถานะแวดล้อมทางสังคม-การเมืองของสังคมนั้น ๆ ไว้ด้วย และข้อสองคือ มุมมองว่ารัฐไม่ใช่องค์กรรวมหนึ่งเดียว ดังนั้นความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ องค์กรของรัฐ และหน่วยต่าง ๆ ในสังคมจึงมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของมาตรการและนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งมาตรการต่อต้านทุจริตด้วย (Migdal, 1988; Migdal et al., 1994)

ด้วยมุมมองผ่านกรอบทฤษฎีที่อธิบายมานี้สรุปได้ว่าความเข้าใจในสถานะแวดล้อมทางสังคม-

การเมืองของสังคมนั้น ๆ หรือกระทั่งภายในวงการภาคอุตสาหกรรมหนึ่ง ๆ ซึ่งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนและลักษณะการทุจริต จึงมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์การทุจริต เพื่อออกแบบ มาตรการและนโยบายการต่อต้านทุจริตให้มีประสิทธิภาพ บทความวิชาการนี้มุ่งวิเคราะห์และอธิบายสถานะแวดล้อมทางสังคม-การเมืองของวงการก่อสร้างไทยผ่านกรอบทฤษฎีทั้งสอง

4. เหตุใดจึงศึกษาวงการการก่อสร้าง

งานศึกษาวิจัยเรื่องทุจริตมักจะศึกษาการทุจริตในภาพรวมของทั้งประเทศหรือเปรียบเทียบระหว่างประเทศและภูมิภาค มีเพียงจำนวนไม่มากที่จะศึกษาเชิงลึกในภาคส่วนหนึ่งใดโดยเฉพาะ ซึ่งการศึกษาแยกภาคส่วน (sectoral research) มีความสำคัญต่อการออกแบบมาตรการและนโยบายต่อต้านทุจริตมาก เนื่องจากลักษณะและระดับการทุจริตนั้นมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละภาคส่วน สาเหตุที่เลือกภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างมาเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากลักษณะพิเศษสามประการของอุตสาหกรรมนี้ คือ หนึ่ง มีขนาดใหญ่และสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม สอง มีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับการทุจริตที่สูง และสาม การทุจริตในภาคส่วนนี้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง

สำหรับลักษณะประการแรก ภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นภาคส่วนที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างมาก มีงานวิจัยหลายงานที่แสดงผลด้วยวิธีการคำนวณทางเศรษฐมิติว่าโครงการก่อสร้างสาธารณะมีผลกระทบต่อการแข่งขันการพัฒนาเศรษฐกิจส่งผลให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น

อย่างมีนัยยะสำคัญ เช่น กรณีศึกษาในประเทศอิตาลี และกลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกา (Del Monte and Papagni, 2001; Henisz, 2002) นอกจากนี้ยังมีการพิสูจน์ออกมาว่าสำหรับประเทศกำลังพัฒนา การเกิดขึ้นของโครงสร้างพื้นฐานอย่างถนน แสดงให้เห็นถึงความทันสมัย ทำลายภาพลักษณ์ความล้าหลังของประเทศหรือภูมิภาคนั้น ๆ ได้ (Roseman, 1996; Shao, 1997; Thomas, 2002) ถนนจึงก่อให้เกิดความภาคภูมิใจส่วนรวม (collective pride) ในประเทศหรือภูมิภาคนั้น ๆ การศึกษากรณีศึกษาการก่อสร้างถนนในจังหวัดสุพรรณบุรี ประเทศไทย แสดงให้เห็นว่าการมีถนนทำให้ชื่อเสียงของจังหวัดดีขึ้น และส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางด้านต่าง ๆ

ของจังหวัดในเวลาต่อมา (Nishizaki, 2008) ข้อมูลวิจัยเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญอย่างมากของงานก่อสร้างต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ด้านขนาดของอุตสาหกรรมก่อสร้าง ขนาดที่ใหญ่ขึ้นนั้นแสดงให้เห็นได้จากสัดส่วนรายจ่ายของรัฐในเรื่องโครงการก่อสร้าง โดยในแต่ละปี รัฐบาลไทยลงนามในสัญญาโครงการก่อสร้าง (เฉพาะในส่วนของมูลค่าสัญญาจ้างก่อสร้างที่เกิน 1 ล้านบาท) มูลค่าโดยรวมมากกว่า 100,000 ล้านบาท ซึ่งนับเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 10-30 ของงบประมาณรายจ่ายภาครัฐตั้งแต่ปี 2544-2552 ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 2

ตารางที่ 2: มูลค่าโดยรวมของโครงการก่อสร้างสาธารณะ ระหว่างปีงบประมาณ 2544-2553 (รวมรัฐวิสาหกิจและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น)

ปีงบประมาณ	จำนวนโครงการก่อสร้าง (สัญญา)	มูลค่าโดยรวมของโครงการก่อสร้าง (ล้านบาท)	งบประมาณรายจ่าย (ล้านบาท)	สัดส่วนต่องบประมาณรายจ่าย (ร้อยละ)
2544	17,726	98,055.97	910,000	10.78
2545	20,201	160,779.47	1,023,000	15.72
2546	16,959	115,028.55	999,900	11.50
2547	16,853	230,412.72	1,163,500	19.80
2548	25,165	200,599.59	1,250,000	16.05
2549	30,350	381,468.87	1,360,000	28.25
2550	24,547	196,863.12	1,566,200	12.57
2551	24,294	170,653	1,660,000	10.28
2552	30,779	200,665.61	1,835,000	10.94

ที่มา: Suntharanurak, (2012)

ประการที่สองคือความเกี่ยวข้องและความสัมพันธ์กับการทุจริต ประเด็นนี้ Global Corruption Report 2005 โดย Transparency International มีระบุไว้อย่างชัดเจนว่า งานก่อสร้างสาธารณะได้รับการชี้ชัดจากการสำรวจต่าง ๆ มากมายว่าเป็นภาคส่วนที่มีความสัมพันธ์และความเกี่ยวข้องกับการทุจริตมากที่สุดทั้งในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่พัฒนาแล้ว (Eigen, 2005) สำหรับประเทศไทยเช่นเดียวกัน ในปี 2000 องค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง 4 องค์กร ได้แก่ วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย สมาคมสถาปนิกสยาม สมาคมวิศวกรที่ปรึกษาแห่ง

ประเทศไทย และสมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย ได้จัดการสัมมนาเรื่อง “การแก้ไขปัญหาการทุจริตในวงการก่อสร้างไทย” แลกเปลี่ยนการทุจริตและอัตราการจ่ายสินบนที่รุนแรงและกว้างขวาง (CEAT, 2000) ผ่านมาแล้วถึง 13 ปี ปัญหานี้ก็ไม่ได้ลดลงแต่อย่างใด กลับทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น (Tortrakul Yomnak, personal communication, 1 Feb 2013) ทั้งนี้ การสัมมนาในครั้งนั้นได้มีการรวบรวมพฤติกรรมกรรมการทุจริตที่เกิดขึ้นจริงและอัตราที่ต้องจ่ายให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3: พฤติกรรมการทุจริต ผู้ที่เกี่ยวข้อง และอัตราที่ต้องจ่าย เมื่อปี 2543

พฤติกรรมกรรมการทุจริต	ผู้ที่เกี่ยวข้อง	อัตราที่ต้องจ่าย
ตั้งงบประมาณให้สูงเกินราคาจริง 30-50%	หัวหน้าหน่วยงาน	15%
เหมารวมให้ผู้มีอำนาจเพื่อให้ได้งาน	ผู้มีอำนาจ/หัวหน้าหน่วยงาน/ รัฐมนตรี	7%-30%
รับเช็คเบิกเงินงวด	เจ้าหน้าที่การเงิน	20,000 บาท ถึง 15% ของราคางาน
ให้ราคากลาง และรายละเอียด BOQ ก่อนประกาศ	ฝ่ายคิดราคา	40,000 บาท ถึง 0.1% ของราคางาน
ส่งข่าวสาร รูปแบบ และรายการ	ผู้เขียนแบบ	40,000 บาท/เดือน
รายได้พิเศษให้แก่ผู้ควบคุมงาน	ผู้ควบคุมงาน	5,000 – 40,000 บาท/เดือน
บังคับให้ผู้รับเหมาทำงาน OT	ผู้ควบคุมงาน	5,000 – 20,000 บาท/เดือน
วาง Spec วัสดุก่อสร้างให้ต้องซื้อ รายที่กำหนด	ผู้ออกแบบ	3% - 5%
เก็บซ่อน ประกาศประมูลให้รู้แต่ พวกพ้อง	เจ้าหน้าที่พัสดุ	5%

พฤติกรรมการทุจริต	ผู้ที่เกี่ยวข้อง	อัตราที่ต้องจ่าย
สรุปเปรียบเทียบคุณสมบัติให้ได้ 1	เลขานุการคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง	2%
ลงคะแนนสนับสนุนให้ได้ 1	กรรมการคัดเลือก/จัดซื้อจัดจ้าง	5% - 10%
ตรวจรับงานทุกงวด	- กรรมการ - ผู้ควบคุมงาน	- ค่าที่พัก ค่าเดินทาง ค่าเลี้ยงรับรอง - ค่าเลี้ยงรับรอง 1 คืน (5,000 - 10,000 บาท/คน)
อนุมัติเทียบเท่าวัสดุ อนุมัติงานที่ทำผิดแบบ (เล็กน้อย)	ผู้ควบคุมงาน กรรมการ	20,000-40,000 บาท/เดือน
ละเลยไม่เข้มงวด ช่วยอำนวยความสะดวกในการทำงานตามสัญญา	- ผู้ควบคุมงาน - กรรมการตรวจรับงาน	- จ้างงานพิเศษนอกเวลา - จ้างสามีหรือภรรยาของกรรมการให้ทำงานพิเศษของผู้รับเหมา - ให้สัญญางานอื่น ๆ ทำ - สัญญาว่าจ้างให้ทำงานในตำแหน่งใหญ่ของบริษัทหลังลาออกจากราชการ
เสนอต่อเวลาสัญญาก่อสร้าง เพื่อไม่ต้องเสียค่าปรับ	ผู้ควบคุมงาน/กรรมการตรวจรับงาน	10% ของค่าปรับ
ขอใบอนุญาตก่อสร้างให้ได้เร็วภายใน 60 วัน	เจ้าหน้าที่ กทม.	1-2 ล้านบาท (สำหรับอาคาร 1,000 ล้านบาท)

ที่มา: CEAT, (2000)

จะเห็นได้ว่ากว่า 13 ปีที่ผ่านมา การทุจริต มีความรุนแรงมาก สอดแทรกอยู่ในทุกขั้นตอนของงานก่อสร้าง จนถึงปัจจุบันยังมีความรุนแรงมากขึ้น และไม่มีแนวโน้มว่าจะลดลง หากนำตัวเลขงบประมาณรายจ่ายสำหรับงานก่อสร้างในตารางที่ 1 มาคำนวณกับอัตราทุจริตที่ต้องจ่ายเพื่อให้ได้งานเพียงพฤติกรรมเดียว ในอัตราต่ำสุดคือ 7% แล้ว ในปี พ.ศ. 2552 อาจมีงบประมาณถึง 14,000 ล้านบาทที่รั่วไหลออกไปจากระบบทีเดียว

ประการที่สาม สืบเนื่องจากเหตุผลข้อที่สอง ผลกระทบจากการทุจริตที่กล่าวมาข้างต้นเป็นผลกระทบทางตรง อันสามารถนำมาซึ่งผลกระทบทางอ้อมที่สำคัญ คือ ทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้งบประมาณไปทั้งสองทาง คือดึงงบประมาณออกไปจากงานก่อสร้างเพื่อลดความสูญเสียจากการทุจริต และที่น่ากลัวไปกว่านั้น หากผู้กำหนดนโยบายมีเจตนาที่เป็นทุจริต คือการเพิ่มงบประมาณเพื่องานก่อสร้างเข้าไปเกินความจำเป็นเพื่อหาผลประโยชน์จากงบประมาณที่เพิ่มเข้าไปนี้ โดยเฉพาะงานก่อสร้างที่มีขนาดใหญ่ อำนาจการตัดสินใจต่าง ๆ ถูกควบรวมไว้ที่ศูนย์กลาง เน้นการใช้ทุนมาก (capital intensive) และเป็นโครงการการลงทุนแบบสร้างใหม่ (greenfield project) เพิ่มโอกาสให้ผู้ที่มิอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งอาจเป็นนักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูง ในการหารายได้จากการเรียกรับสินบน และแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนจากขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินโครงการมากกว่าโครงการขนาดเล็ก หรือโครงการขยายต่อเติมงานก่อสร้างเดิม ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่า ผู้กำหนดนโยบายมักจะผลักดันโครงการขนาดใหญ่เช่นนี้มากกว่าโครงการลักษณะอื่น ๆ ที่อาจมีความเหมาะสมทางเศรษฐกิจมากกว่า

และ/หรือ มีผลกระทบทางลบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม น้อยกว่า (Bosshard, 2005)

ผลกระทบทางอ้อมที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ ผลการทดแทน (substitution effect) นั่นคือ เมื่องบประมาณไม่มีการเปลี่ยนแปลง เมื่อเกิดการทุจริตขึ้นจะทำให้สินค้าและบริการถูกซื้อในปริมาณที่น้อยลงกว่าเดิม หรือคุณภาพด้อยกว่าเดิม เพื่อเก็บผลประโยชน์จากส่วนต่างที่เกิดขึ้น ซึ่งผู้ออกแบบ คุมงาน รับเหมาก่อสร้าง กล้าที่จะกระทำเช่นนี้เพราะการทุจริตได้สร้างอำนาจผูกขาดให้แก่ตนเอง (monopoly) ทำให้การตรวจสอบเป็นไปได้ยาก ผลกระทบทั้งหลายก็ตกอยู่กับผู้รับบริการนั่นเอง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของผลกระทบนี้เกิดขึ้นในหลายประเทศในทวีปแอฟริกาที่มีการทุจริตในการผลิตไฟฟ้าในระดับที่สูงมาก จนกระทั่งบริษัทผู้ผลิตเอกชนขนาดเล็กต่าง ๆ ต้องใช้เงินทุนถึงสามในสี่ของเงินลงทุนทั้งหมดในการผลิตไฟฟ้าใช้เอง ส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อต้นทุนการผลิตและการแข่งขันในตลาดโลก เพื่อที่จะแสดงผลกระทบให้เห็นเป็นตัวเลขที่ชัดเจน หลายงานวิจัยใช้วิธีการทางเศรษฐมิติคำนวณต้นทุนของการทุจริตในงานก่อสร้างแล้วพบว่า การทุจริตในอุตสาหกรรมก่อสร้างมีผลกระทบเชิงลบอย่างมีนัยยะสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม Del Monte and Papagni (2001) พบว่า ขณะที่การลงทุนก่อสร้างในสาธารณูปโภคเพิ่ม อัตราการพัฒนาตัวของประเทศทางเศรษฐกิจ แต่ทุจริตลดอัตราการพัฒนาลง โดยในประเทศอิตาลี การเพิ่มขึ้นของการทุจริต 1 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) นำไปสู่การลดผลกระทบเชิงบวกของงานก่อสร้างสาธารณูปโภคต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจถึงร้อยละ 0.29 (Del Monte and

Papagni, 2001) สอดคล้องไปในทางเดียวกัน Henisz (2002) พบว่าการทุจริตในระดับที่สูงทำให้เกิดความล่าช้าในการเริ่มต้นลงทุนสาธารณูปโภคใหม่ ๆ และลดปริมาณการลงทุนเพื่อพัฒนาสาธารณูปโภคนั้น ๆ หลังจากการเริ่มก่อตั้งแล้วด้วย ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยพบว่าในทวีปแอฟริกาหากการทุจริตลดลงมากกว่าที่เคยเป็นเพียง 1 ส่วนเปี่ยงเบนมาตรฐานจะเพิ่มโอกาสที่จะมีระบบเครือข่ายโทรศัพท์ติดตั้งในภูมิภาคภายใน 50 ปีแรกของการริเริ่มการติดตั้งในโลกถึงร้อยละ 15-38 เพิ่มการลงทุนระบบเครือข่ายโทรศัพท์หลังจากนั้นร้อยละ 0.8 ต่อปี และการผลิตกระแสไฟฟ้าอีกร้อยละ 0.5 ต่อปี (Henisz, 2002)

นอกเหนือจากผลกระทบทางเศรษฐกิจซึ่งสามารถคิดคำนวณเป็นตัวเลขได้แล้ว การทุจริตในการก่อสร้างยังมีผลกระทบอีกมากมาย เช่น ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งสุดท้ายแล้วก็ตกอยู่กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้างที่ไม่มีความจำเป็นแต่ได้รับอนุมัติงบประมาณทั้ง ๆ ที่ไม่ได้ตอบโจทย์ปัญหาที่แท้จริงของปัญหานั้น ๆ ซึ่งผลกระทบเช่นนี้มีให้เห็นได้ทั่วโลก (Bosshard, 2005) เช่น โรงงานนิวเคลียร์บาทานในประเทศฟิลิปปินส์ที่สร้างเสร็จในช่วงทศวรรษ 1980 ในสมัยประธานาธิบดีเฟอร์ดินาน มาร์คอส ท่ามกลางกระแสวิพากษ์วิจารณ์ของสังคมต่อการรับสินบนจากบริษัทก่อสร้าง ในที่สุดจนปัจจุบันก็ไม่เคยได้ใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าแม้แต่ยูนิตเดียว โครงการสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าที่ใหญ่ที่สุดในทวีปลาตินอเมริกาบริเวณเส้นแดนประเทศอาร์เจนตินาและปารากวัย ต้องทำให้น้ำท่วมพื้นที่รอบข้าง ทำลายระบบนิเวศขนาดใหญ่ แต่สุดท้ายเมื่อสร้างเสร็จก็พบว่าค่าการผลิตไม่คุ้มต้นทุนหรือในประเทศไทย

เองก็มีเขื่อนบางประกที่ปัจจุบันเปิดประตูน้ำให้น้ำผ่านตลอดเวลา โดยไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้คุ้มค่าอย่างที่คาดการณ์ไว้

โดยสรุปแล้วผลกระทบของการทุจริตในภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น มีความรุนแรง และกว้างขวาง ส่งผลเสียต่อทั้งสังคมและเศรษฐกิจของประเทศเป็นวงกว้าง และที่สำคัญคือเป็นผลกระทบที่ทุกคนในชาติต่าง ๆ ได้รับผลกระทบไม่มากนักน้อยจึงควรแก่การศึกษาในเชิงลึกถึงกระบวนการทุจริตที่เกิดขึ้น เพื่อออกแบบมาตรการและนโยบายแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดอย่างเป็นระบบต่อไป

5. กระบวนการการทุจริตในขั้นตอนการดำเนินโครงการก่อสร้างในประเทศไทย

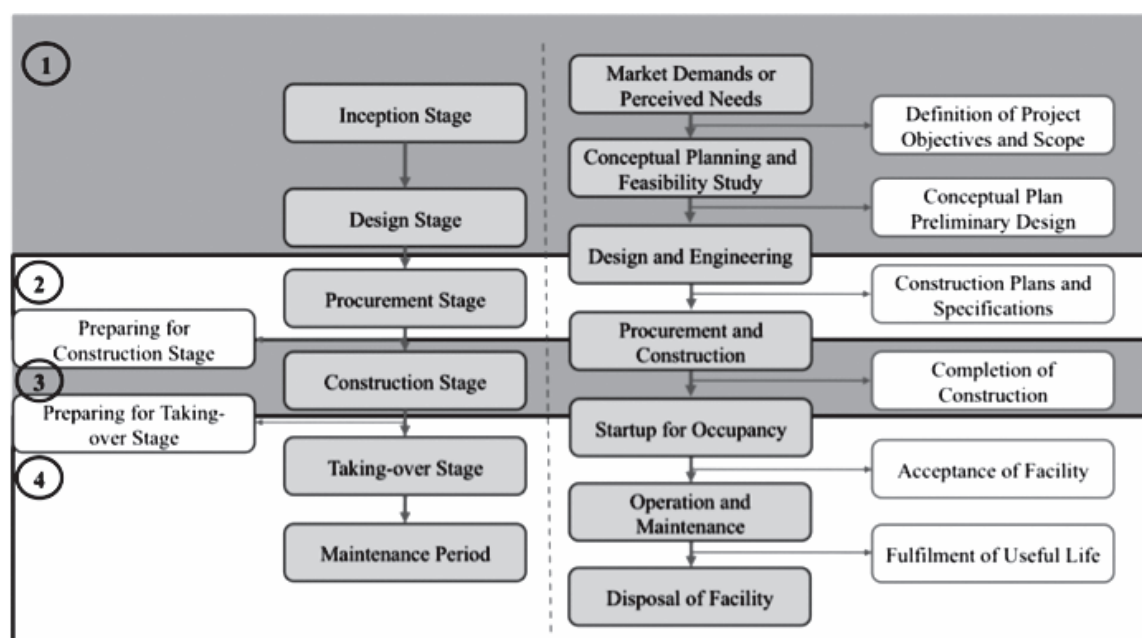
ตามกรอบทฤษฎีของบทความวิชาการนี้ที่ได้อธิบายในข้างต้น เมื่อได้ศึกษาลักษณะงานก่อสร้าง ความเกี่ยวพันระหว่างงานก่อสร้างกับการทุจริต และผลกระทบที่รุนแรงของความเกี่ยวพันนี้แล้ว จึงควรศึกษาลักษณะการทุจริตในแต่ละขั้นตอนการดำเนินโครงการก่อสร้างในประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลให้การทุจริตเกิดขึ้นได้โดยทั่วไปขั้นตอนการดำเนินงานของโครงการก่อสร้างมีระบบระเบียบที่ชัดเจนเพื่อให้โครงการก่อสร้างนั้น ๆ เสร็จสมบูรณ์ได้ตามความต้องการของเจ้าของโครงการ และมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคม โดยหลักการของการบริหารจัดการโครงการก่อสร้างโครงการแต่ละโครงการต้องได้รับการศึกษาในเบื้องต้นอย่างครอบคลุมและรอบคอบเพื่อให้เกิดความแน่ชัดว่าจะตอบสนองความต้องการของเจ้าของโครงการได้จริงในช่วงเวลาที่กำหนดหรือไม่ ความเป็นไปได้อื่น ๆ ต้องได้รับการพิจารณาด้วยในขั้นตอน

การวางแผนหลัก(master plan) หรือแผนแนวทางโครงการ (conceptual plan) หลังจากขอบเขตของโครงการ (scope) มีความชัดเจนแล้ว ก็จะเข้าสู่กระบวนการออกแบบทาง สถาปัตยกรรมและวิศวกรรม เพื่อหาราคากลางในการจัดประกวดราคาและสรรหาผู้รับเหมาก่อสร้าง ในช่วงการก่อสร้างต้องมีการควบคุมดูแลการดำเนินการอย่างใกล้ชิด จนถึง การส่งมอบงานแก่เจ้าของโครงการ และการดูแลรักษาหลังจากส่งมอบ

อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเพียงตามหลักการทั่วไป ไม่ใช่ระเบียบตายตัว ขึ้นอยู่กับลักษณะที่แตกต่างกันไปของแต่ละโครงการ บางขั้นตอนอาจดำเนินการควบคู่กันไปพร้อม ๆ กันได้ นอกจากนี้ สำหรับงานในบางขั้นตอนเจ้าของโครงการ อาจเลือกที่จะใช้หน่วยงานภายในองค์กรเป็นผู้รับผิดชอบ หรืออาจจ้างหน่วยงานวิชาชีพ

มาจัดการดูแลให้ ตามแต่ความเหมาะสมและความพร้อมของเจ้าของโครงการ เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่เจ้าของโครงการมากที่สุด เช่น กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท ซึ่งมีภารกิจหลักทางด้านวิศวกรรมสาธาณูปโภค มีส่วนที่ดูแลระบบวิศวกรรม และการจัดซื้อจัดจ้างภายในหน่วยงานซึ่งมีความเชี่ยวชาญในเรื่องการก่อสร้างระบบสาธาณูปโภค ทำให้ไม่ต้องจ้างเอกชนเข้ามาควบคุมการดำเนินงาน การทุจริตนั้นพบได้ในทุก ๆ ขั้นตอนของงานก่อสร้าง ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอนหลัก ๆ เพื่อศึกษาเจาะลึก ได้แก่ ขั้นตอนการวางแผนและออกแบบโครงการ ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ขั้นตอนการก่อสร้าง และขั้นตอนการส่งมอบงาน และซ่อมบำรุง ตามที่แสดงในแผนภาพที่ 2 (Stansbury, 2005)

แผนภาพที่ 2: ขั้นตอนการดำเนินงานอย่างทั่วไปในโครงการก่อสร้าง



ที่มา: ปรับมาจาก (EIT, 2010; Hendrickson and Au, 1989)

5.1 ขั้นตอนการวางแผนและออกแบบ (Planning and Design Phase)

ในขั้นตอนการวางแผนและออกแบบโครงการ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากคือที่ปรึกษาบริหารจัดการโครงการ (Project Management Consultant: PMC) ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งวิศวกร สถาปนิก หรือทั้งสองวิชาชีพ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการ เช่น หากเป็นงานก่อสร้างสะพาน PMC ก็ควรจะมีวิศวกรที่ปรึกษาหลัก เนื่องจากเนื้องานเป็นงานโครงสร้างเป็นหลัก แต่หากเป็นงานก่อสร้างอาคาร ก็จำเป็นต้องมีสถาปนิกด้วยเพื่อทำการออกแบบ ที่ปรึกษาบริหารจัดการโครงการ (PMC) ในที่นี้หมายความว่าครอบคลุมไปถึงวิศวกรที่ปรึกษาและสถาปนิก ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งหน่วยงานย่อยภายในองค์กร หรือหน่วยงานภายนอกที่จัดจ้างมา มีบทบาทตั้งแต่ในขั้นริเริ่มโครงการ คือ งานสำรวจ ศึกษา วางแผนหลัก (master plan) การศึกษาความเหมาะสม (feasibility study) ออกแบบเพื่อการก่อสร้าง (design) ครอบคลุมไปถึงการดูแลกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และบริหารควบคุมงานก่อสร้าง (construction management and supervision) (CEAT, 2000) ครอบคลุมมากขึ้นขึ้นอยู่กับลักษณะการดำเนินการก่อสร้างโครงการ จะเห็นได้ว่า PMC มีหน้าที่เกี่ยวข้องและสำคัญกับโครงการก่อสร้างตั้งแต่ต้นจนจบ ดังนั้น การคัดเลือก PMC ที่มีความเหมาะสม อย่างตรงไปตรงมาจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ขั้นตอนการวางแผนและออกแบบเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากในการกำหนดว่าโครงการหนึ่ง ๆ จะมีการทุจริตมากหรือน้อย เนื่องจากหากเริ่มต้นด้วยจุดประสงค์ที่ไม่ดีแล้ว หรือโครงการไม่ได้มีความจำเป็นก็จะนำไปสู่การทุจริตได้ง่าย ประเด็นแรก

ที่ต้องพิจารณาคือความจำเป็นของโครงการ ต้องมีการแยกแยะให้ถูกต้องระหว่างความต้องการและความจำเป็น (Krisda Chanjamrassang, personal communication, 19 Jan 2013) ดังนั้นการริเริ่มโครงการจะต้องมีการดำเนินการที่เป็นขั้นตอน โดยเริ่มจากการวางแผนหลัก (master plan) ด้วยการศึกษาศักยภาพและความต้องการที่แท้จริง และศึกษาความเหมาะสมของโครงการ (CEAT, 2000)

ขั้นตอนการวางแผนหลักนับเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดขั้นตอนหนึ่งที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าของโครงการด้วยตนเอง หรือภายใต้คำปรึกษาของ PMC (Knutson and Schexnayder, 2009) เนื่องจากความต้องการเพียงอย่างเดียวอาจนำมาซึ่งการเอื้อประโยชน์ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองหรือข้าราชการได้ การวางแผนหลักคือการตอบคำถามสำคัญหลัก ๆ ว่าสิ่งที่ต้องการจะสร้างนั้นมีขอบเขตอย่างไร หากเป็นโครงการขนาดใหญ่ มีการวางแผนในภาพรวมเพื่อประสานการทำงานระหว่างโครงการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ โครงการนั้นเหมาะสมหรือไม่อย่างไร เมื่อสร้างเสร็จแล้วจะคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือสังคมหรือไม่ ตัวอย่างหนึ่งที่แสดงการไม่มีการวางแผนหลักที่ดีอย่างชัดเจน คือ โครงการโรงบำบัดน้ำเสียคลองด่าน ที่ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดข้าราชการระดับอธิบดี และนักการเมืองระดับรัฐมนตรีหลายคน เนื่องจากความผิดทุจริตในหลาย ๆ ขั้นตอนของโครงการ โครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่านไม่มีการศึกษาประโยชน์ ต้นทุน ผลกระทบที่ครอบคลุมเมื่อแรกเริ่ม แม้จะได้รับเงินสนับสนุนจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) ให้ดำเนินการดังกล่าว

ก็ตาม และสามารถผ่านการอนุมัติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมาได้ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้มีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอย่างละเอียด และประเมินการใช้งานไว้มากเกินความจริง โดยตั้งเป้าไว้ว่าในปี พ.ศ. 2563 จะสามารถบำบัดน้ำเสียได้ถึงวันละกว่า 50,000 ลบ.ม. ทั้งที่ในความเป็นจริงจากการประเมิน เมื่อรวมปริมาณน้ำเสียทั้งสองฝั่งแม่น้ำแล้วมีเพียงประมาณ 20,000 ลบ.ม. เท่านั้น (Torplus Yomnak, 2015) ในท้ายที่สุดโรงบำบัดน้ำเสียคลองด่านก็กลายเป็นซากสิ่งก่อสร้างมูลค่ากว่า 20,000 ล้านบาท ที่ไม่เสร็จสมบูรณ์ และสร้างผลกระทบทั้งทางด้านสังคม และเศรษฐกิจมากมาย นอกจากนี้ตัวอย่างนี้ พฤติกรรมการทุจริตอื่น ๆ ที่พบได้ทั่วไปได้แก่ (CEAT, 2000)

1) การหยิบยกหรือสร้างโครงสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นประโยชน์แก่ตนเอง ทั้งในทางตรงและทางอ้อม เช่น เพื่อสร้างงานให้บริษัทรับเหมาก่อสร้างของตนเอง หรือพรรคพวก โดยโครงการนั้น ๆ ไม้มีความคุ้มค่า แต่มีความพยายามสร้างหลักฐานสนับสนุนที่ไม่เป็นไปตามความเป็นจริง

2) การลัดคิวนำโครงการขึ้นก่อนโครงการที่มีความต้องการและความจำเป็นมากกว่า มักพบกับโครงการที่เชื่อมโยงกับผลประโยชน์ทางการเมือง

3) การขยายขนาดโครงการให้ใหญ่โตเกินความจำเป็นเพื่อให้ได้งบก่อสร้างมาก

4) การดำเนินงานไม่เป็นไปตามขั้นตอน เช่น ไม่มีการศึกษาความเหมาะสม หรือจัดวางแผนโครงการก่อนเพื่อพิสูจน์ความต้องการ ความจำเป็น และความคุ้มค่า

หลังจากโครงการผ่านการศึกษาความเหมาะสมและความจำเป็นแล้ว เมื่อได้รับความเห็นชอบให้เริ่มดำเนินการได้โดยได้รับแนวความ

คิดหลักมาจากเจ้าของโครงการ หรือหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการแล้ว เจ้าของโครงการ หรือ PMC จะต้องนำแผนหลักนั้นมาศึกษาและวางแผนโดยละเอียดและครอบคลุมมากขึ้น เพื่อนำมาคัดเลือกผู้ออกแบบ วางขอบเขตเป้าหมายโครงการ วางแผนทางการเงิน และเลือกวิธีการดำเนินการโครงการ ซึ่งจะเป็นการกำหนดกระบวนการการจัดซื้อจัดจ้างในขั้นตอนต่อไป

จุดหนึ่งที่เอื้อให้เกิดช่องโหว่สำหรับการทุจริตในขั้นตอนการออกแบบ คือ การกำหนดเป้าหมายของโครงการ เนื่องจากโดยทั่วไปเป้าหมายของโครงการ ก่อสร้างคล้ายกันโดยต้องการสร้างงานที่มีคุณภาพที่ดีที่สุดภายใต้งบประมาณที่มีอยู่และระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งคำว่าคุณภาพที่ดีที่สุดนี้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน สำหรับบางคนคุณภาพที่ดีหมายถึงการปูพื้นห้องด้วยหินอ่อนอย่างสวยงาม แต่สำหรับอีกคนหนึ่งอาจหมายถึงการวางผังห้องที่เหมาะสมสำหรับการใช้งาน (Knutson and Schexnayder, 2009) คุณภาพที่ดีจึงขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของเจ้าของงานเอง อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีอำนาจการตัดสินใจในหน่วยงานหาประโยชน์เพื่อตนเองหรือพวกพ้องได้ด้วยการกำหนดรายการประกอบแบบ (specification) หรือที่เรียกกันอย่างกว้างขวางว่าการ “ล็อกสเปก” ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 รูปแบบ (CEAT, 2000) ได้แก่

1) การออกแบบที่เกินขนาดเกินความจำเป็น โก่งราคาให้สูง เพื่อให้ผู้รับเหมาได้งบค่าก่อสร้างที่สูงเกินความจำเป็นหรือความต้องการที่แท้จริง

2) การออกแบบที่มีรายละเอียดไม่เพียงพอนำไปสู่การแก้ไขในรายละเอียด ทำให้ต้องเสียงบประมาณเพิ่มเติมหรือได้ของคุณภาพด้อยลง

โครงการไม่เกิดประโยชน์เท่าที่คาดการณ์ไว้ในแผน

3) การกำหนดคุณสมบัติ (specification) ที่ระบุเจาะจงผลิตภัณฑ์หรือวัสดุก่อสร้างที่จัดคู่แข่งขึ้น เพิ่มโอกาสในการฮั้วประมูลในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง

4) การกำหนดคุณสมบัติ (specification) ที่หลวมเกินไป ทำให้มีการใช้ของราคาถูกที่คุณภาพด้อยกว่ามาแทน

5) การวางข้อกำหนดสำหรับงาน Turnkey หรือ Design-Built อย่างหยาบเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง

5.2 ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง

การจัดซื้อจัดจ้างจะคาบเกี่ยวไปที่ขั้นตอนการวางแผนและออกแบบด้วยในขั้นการจัดจ้างที่ปรึกษาบริหารโครงการ (PMC) ที่ได้กล่าวถึงแล้วในข้างต้นว่าเป็นผู้เล่นหนึ่งในโครงการก่อสร้างที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากที่ปรึกษามีบทบาทในการกำหนดความเหมาะสม ออกแบบ เกณฑ์การประมูล จัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินการก่อสร้าง และการตรวจรับงานในโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ดังนั้น หากได้ที่ปรึกษาโครงการที่ดี มีจรรยาบรรณก็จะทำให้ความไม่โปร่งใสในการก่อสร้างลดน้อยลง (CEAT, 2000) ในปี พ.ศ.2548 International Federation of Consulting Engineers (FIDIC) ประเมินว่าในแต่ละปีมีการจัดจ้างวิศวกรที่ปรึกษาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของที่ปรึกษาบริหารโครงการถึงกว่า 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (Padilla, 2005) ด้วยปริมาณเงินที่มาก จึงมีความจำเป็นที่ที่ปรึกษาเหล่านี้ได้รับการจัดจ้างบนพื้นฐานของความโปร่งใสเพื่อให้มั่นใจว่าการทำงานของที่ปรึกษาเหล่านี้จะปราศจากการทุจริต ด้วยเหตุนี้ FIDIC จึงวางพื้นฐานความซื่อสัตย์สำหรับที่ปรึกษาโครงการก่อสร้าง

ไว้เรียกว่า “Business Integrity Management System (BIMS)” เพื่อเป็นกระบวนการในการป้องปรามการทุจริตในการจัดจ้างและดำเนินงานของที่ปรึกษาโครงการ ภายใต้แนวทางการดำเนินงานของ BIMS นี้ FIDIC เชื่อมั่นว่าจะทำให้เจ้าของโครงการและที่ปรึกษาโครงการสามารถทำงานร่วมกันได้ในสภาพแวดล้อมที่ปราศจากการทุจริตเพื่อประโยชน์สูงสุดของเจ้าของโครงการ

สำหรับในประเทศไทย การจัดจ้างที่ปรึกษามีกำหนดอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ปัญหาการเลือกที่ปรึกษาโครงการอยู่ที่คณะกรรมการคัดเลือกที่ไม่มีความรู้ความชำนาญในงานโครงการกับผู้ชำนาญการในการว่าจ้างที่ปรึกษา ทำให้ไม่สามารถคัดเลือกบริษัทที่ปรึกษาที่เหมาะสมที่สุดได้ และในหลายกรณีกรรมการคัดเลือกมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับที่ปรึกษาเอง ทำให้จัดจ้างที่ปรึกษาที่อาจเอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือพวกพ้อง โดยไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญจริง แม้ปัจจุบันได้มีการจดทะเบียนบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาที่กระทรวงการคลังแล้ว โดยแยกคุณสมบัติของแต่ละบริษัทไว้อย่างละเอียดตามมาตรฐานสากล เพื่อจัดส่งให้หน่วยงานรัฐที่ต้องการว่าจ้างที่ปรึกษาไปพิจารณาจัดจ้าง แต่ก็พบว่าการผลักดันที่จะให้บริษัทที่ตนต้องการเข้าไปอยู่ในบัญชีรายชื่อดังกล่าว แม้จะไม่มีคุณสมบัติเพียงพอ

อีกส่วนหนึ่งที่มีการคาบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างคือการจัดจ้างผู้ออกแบบ จากที่ได้อธิบายไปโดยสังเขปว่าเมื่อเจ้าของโครงการ โดยความช่วยเหลือจากที่ปรึกษาโครงการ ได้แบบแนวทางการ (conceptual design) แล้ว จำเป็นต้องจัดจ้างผู้ออกแบบ เพื่อทำแบบโดยละเอียดพร้อม

กับรายการประกอบแบบ (specification) จึงต้องอาศัยการจัดจ้างที่รอบคอบและเหมาะสมเพื่อป้องกันผู้ออกแบบที่มีผลประโยชน์ซ้อนทับกับผู้รับเหมา หรือผู้จำหน่ายวัสดุก่อสร้างรายใดรายหนึ่ง เนื่องจาก specification ที่ผู้ออกแบบจะเป็นผู้กำหนดนั้น สามารถกำหนดเจาะจงผู้ที่จะมีมารับงานหรือจำหน่ายวัสดุก่อสร้างในขั้นตอนต่อไปได้ เมื่อได้แผนการดำเนินงาน และรายการประกอบแบบที่ชัดเจนแล้ว กระบวนการต่อไปคือการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นส่วนใหญ่ที่สุด เกี่ยวพันกับงบประมาณมากที่สุด คือการจัดจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างโครงการ ในกระบวนการนี้มีรูปแบบ พฤติกรรมการทุจริตมากมาย ทั้งที่ซับซ้อนและตรงไปตรงมา โดยหลักแล้วพฤติกรรมการทุจริตจะมีอยู่ 2 ประเภท คือ การให้สินบน และการฮั้ว (Stansbury, 2005)

การให้สินบนเพื่อให้ได้งานนั้นเป็นพฤติกรรม การทุจริตที่ชัดเจนที่สุดในพฤติกรรมการทุจริตทั้งหลายในงานก่อสร้าง การให้สินบนโดยทั่วไปจะเป็นไปในลักษณะที่ผู้รับเหมาก่อสร้างจ่ายสินบนให้แก่วางแทนเจ้าของโครงการเพื่อให้ได้งานนั้น ๆ สำหรับงานก่อสร้างสาธารณะ ตัวแทนเจ้าของโครงการก็คือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบโครงการที่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจคัดเลือก ในกรณีที่เจ้าของโครงการจัดจ้างที่ปรึกษาโครงการ ผู้รับเหมาก่อสร้างก็อาจจ่ายสินบนแก่ที่ปรึกษาโครงการเพื่อให้แนะนำเจ้าของโครงการในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตน ซึ่งพฤติกรรมเช่นนี้เป็นอันตรายต่อความสำเร็จของโครงการมาก เนื่องจากหากผู้รับเหมารู้ว่าสามารถจ่ายสินบนเพื่อปิดเบี่ยงความเห็นของตัวแทนเจ้าของโครงการหรือที่ปรึกษาโครงการได้แล้ว ก็ย่อมทำเช่นนั้นในขั้นตอนต่อไป ด้วย อย่างไรก็ตาม

เพื่อปิดบังการจ่ายสินบน โดยปกติจะมีตัวกลางเป็นผู้จัดการนำส่งสินบนให้ ซึ่งตัวกลางนี้เองเป็นจุดสำคัญจุดหนึ่งที่กระตุ้นให้เกิดการจ่ายสินบน เพราะทำหน้าที่สร้างอุปทานและอุปสงค์ให้กับตลาดการทุจริต ทั้งที่ในบางกรณีไม่ได้มีความต้องการรับ/จ่ายสินบนแต่อย่างใด

การฮั้วเกิดขึ้นหลายรูปแบบ โดยหลัก ๆ แล้วจะมี 3 ลักษณะ คือ *ลักษณะแรก* กลุ่มผู้รับเหมาที่เสนองานมีการตกลงราคากันอย่างลับ ๆ ให้รายใดรายหนึ่งได้รับสัญญานั้น ๆ ไป โดยรายอื่นที่ร่วมตกลงด้วยจะได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เงินตอบแทน หรืองานชิ้นต่อไป การฮั้วเช่นนี้ทำให้ผู้ที่ได้รับสัญญาไปสามารถเสนอราคาที่สูงได้ เนื่องจากไม่มีคู่แข่งมาตัดราคา *ลักษณะที่สอง* กลุ่มผู้รับเหมา มีการตกลงเพิ่มต้นทุนจำนวนหนึ่งในปริมาณที่ตกลงกันไว้เข้าไปในราคาที่เสนอ แล้วแข่งขันราคากันจริง สุดท้ายเมื่อได้ผู้ชนะ ก็จะนำต้นทุนที่เพิ่มเข้าไปนั้นมาหารเฉลี่ยแจกจ่ายให้กับผู้แพ้เป็นค่าปลอบใจ *ลักษณะที่สาม* กลุ่มผู้รับเหมามาตกลงร่วมกันที่จะคงอัตราวัสดุก่อสร้างให้ตายตัวในราคาที่สูง เพื่อไม่ว่าใครที่ชนะ ก็จะได้รับประโยชน์สูงกว่าการแข่งขันตัดราคากัน (Stansbury, 2005) ในวงการก่อสร้างของไทยถึงแม้จะมีพฤติกรรมการฮั้วที่ซับซ้อนมากขึ้น มีหลากหลายวิธี แต่โดยหลักแล้วก็จะอยู่ในลักษณะที่กล่าวมา

สาเหตุของการทุจริตในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างนั้นมีอยู่ 4 ประการ (Sirilaksana Khoman, 2012) ประการแรก ไม่มีระเบียบที่เป็นหลักอันเดียว ประเทศไทยไม่เคยมีหน่วยงานกลางที่ดูแลรับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้าง ทุกหน่วยงานทำการจัดซื้อจัดจ้างแยกกัน ในด้านระเบียบ หน่วยงานส่วนกลางของรัฐจะถูกควบคุมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ในขณะที่ยังคงการบริหารส่วนท้องถิ่นมีระเบียบจัดซื้อจัดจ้างของกระทรวงมหาดไทยควบคุม รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่สามารถกำหนดระเบียบจัดซื้อจัดจ้างของตนเองได้ กฎหมายเดียวที่ป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 ซึ่งในช่วงเวลา 12 ปี ภายหลัมีผลบังคับใช้ มีเพียง 15 คดีที่ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ส่วนหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการจัดซื้อจัดจ้างคือ กรมบัญชีกลาง โดยมีคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ มีหน้าที่ตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบ นอกจากนั้นทุกการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐต้องถูกตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จะเห็นได้ว่าไม่มีกฎระเบียบใดที่เป็นหนึ่งเดียวในการควบคุมดูแลการจัดซื้อจัดจ้างโดยรวม ประการที่สอง ระเบียบที่มีอยู่ไม่ส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพ เนื่องจากระเบียบมีความยุ่งยาก การใช้ฐานราคาต่ำที่สุดในการตัดสินใจเลือกสินค้าหรือบริการอาจทำให้ไม่ได้รับสินค้าและบริการที่มีคุณภาพที่ดี หากต้องการเลือกคุณภาพก็ต้องมีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะเจาะจง ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการทุจริต และด้วยระยะเวลาที่ช้าในการอนุมัติและจัดซื้อจัดจ้างทำให้ราชการไม่ได้รับสินค้าและบริการที่มีประสิทธิภาพหรือทันสมัยที่สุด ประการที่สาม กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเปิดทางสู่ความเสี่ยงต่อการทุจริต โดยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีวิธีซื้อและวิธีจ้าง 6 วิธี ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มวิธีที่ไม่ต้องมีการแข่งขัน ได้แก่ วิธีพิเศษ วิธีกรณีพิเศษ และการตกลงราคา และกลุ่มวิธีที่ต้องมีการแข่งขัน ได้แก่ วิธีสอบราคา

วิธีประกวดราคา และวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีเกณฑ์ที่แตกต่างกันไป แต่ก็มีข้อยกเว้นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการด้วยเช่นกัน ข้อสังเกตคือสัดส่วนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีที่ไม่มีการแข่งขันค่อนข้างสูงและมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และประการที่สี่ ระเบียบมีช่องว่างสำหรับพฤติกรรมที่ไม่โปร่งใสและสุ่มเสี่ยงต่อการทุจริต ในการวัดความโปร่งใสของการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละโครงการ Somkiat Tangkitvanich (2009) ได้พัฒนาดัชนีชี้วัดความโปร่งใสขึ้น โดยคำนวณจากหลายองค์ประกอบของการจัดซื้อจัดจ้าง โดยพบว่ามากกว่าร้อยละ 54 ของโครงการจัดซื้อจัดจ้างโดย e-Auction ทั้งหมดได้คะแนน 0 คะแนน ซึ่งหมายความว่าไม่มีการประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้าง และมีโครงการเพียงร้อยละ 3 ที่ได้คะแนนสูงสุด 1 คะแนน นอกจากนี้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ยังให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการพิจารณางดเว้นการใช้ระเบียบพัสดุได้เป็นกรณีไป ซึ่งงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภามีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Sirilaksana Khoman, 2012)

แนวทางหนึ่งของรัฐเพื่อป้องกันการทุจริต โดยเฉพาะการฮั้วประมูล คือการนำวิธีจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-Auction มาใช้ครั้งแรกในปี 2548 สำหรับโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีงบประมาณเกินกว่า 2 ล้านบาท ซึ่งร้อยละ 84.1 ของโครงการที่ใช้วิธีนี้เป็นโครงการก่อสร้าง นับเป็นมูลค่าสูงถึงกว่า 53,400,000,000 บาท หรือร้อยละ 85.95 ของงบประมาณที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการ e-Auction ในปีนั้น จาก 161 หน่วยงานที่เข้าร่วมใช้ e-Auction มี 5 หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างไปถึง

ร้อยละ 50.98 ของจำนวนโครงการที่ใช้ e-Auction ทั้งหมด ได้แก่ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยงานเหล่านี้นับเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการก่อสร้าง เนื่องจากในปีเดียวกันนี้ โครงการถึงร้อยละ 94.67 ของโครงการจากทั้ง 5 หน่วยงานเป็นโครงการก่อสร้าง ทั้งนี้เมื่อศึกษาผลการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธี e-Auction ของทั้ง 5 หน่วยงานแล้ว พบว่าในระยะ 6 ปีตั้งแต่เริ่มใช้ e-Auction มีผลการประมูลถึงร้อยละ 70 ของการประมูลด้วยวิธีนี้ที่ประหยัดเงินให้รัฐได้ไม่ถึงร้อยละ 1 และในหน่วยงานหลักดังกล่าวมีจำนวนโครงการที่มีผู้เข้าแข่งขันแต่ละครั้งไม่เกิน 3 รายถึงร้อยละ 46.39 ของโครงการทั้งหมด อีกทั้งพบว่า มีแนวโน้มที่ผลการประมูลจะเป็นไปในลักษณะที่มีการแข่งขันน้อยราย และประหยัดงบให้ภาครัฐได้น้อยมากขึ้นเรื่อยๆ ลักษณะเช่นนี้บ่งบอกถึงความเป็นไปได้สูงที่จะมีความเกี่ยวข้องกับการทุจริต เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) นั้นถูกออกแบบมาเพื่อเน้นการแข่งขันราคา จึงมีความเป็นไปได้น้อยที่ผู้เสนอราคาประกวดแตกต่างกับราคากลางเพียงร้อยละ 1 หรือต่ำกว่าจะชนะการประกวดราคา และการจัดซื้อจัดจ้างที่มีผู้เข้าร่วมประกวดราคาเพียง 3 รายหรือน้อยกว่านั้นเปิดโอกาสให้เกิดการฮั้วประมูลได้สะดวก เนื่องจากผู้เข้าร่วมประมูลสามารถเจรจาฮั้วกันได้ง่ายกว่ากรณีที่มีผู้เข้าร่วมหลายราย (Wanchai Suppasupanya, 2011)

5.3 ขั้นตอนการก่อสร้าง

การทุจริตไม่ได้จบเพียงแค่ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ได้งานเท่านั้น แต่การทุจริตในสองขั้นตอนแรกก็กล่าวมาจะส่งผลกระทบต่อ

การดำเนินงานของขั้นตอนการก่อสร้างอย่างชัดเจน หากเริ่มต้นโครงการด้วยจุดประสงค์ที่ไม่เหมาะสมแล้ว มีการคัดเลือกผู้ควบคุมงาน ผู้ออกแบบ และผู้รับเหมาที่ไม่มีความสามารถจริง มุ่งหาประโยชน์จากงานนั้น ๆ การทุจริตในขั้นตอนการก่อสร้างก็จะรุนแรงมาก และเกิดขึ้นได้ในหลากหลายรูปแบบ โดยต้นทางการทุจริตในขั้นตอนนี้สามารถมาจาก 4 ฝ่าย (CEAT, 2000) ดังนี้

1) **ผู้รับเหมา** โดยพฤติกรรมหนึ่งที่พบเห็นได้บ่อยครั้ง และถือเป็นการปฏิบัติกันอย่างปกติในขั้นตอนการก่อสร้าง คือการขอปรับเปลี่ยนแบบ เนื่องจาก การก่อสร้างคือการเปลี่ยนแปลงแบบจากในกระดาษออกมาเป็นโครงสร้างจริงที่จับต้องได้ ระหว่างการก่อสร้างโดยทั่วไปจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนแบบบ้าง เพื่อให้เหมาะสมกับความเป็นจริง นี่เป็นการเปิดโอกาสสำหรับการทุจริตโดยผู้รับเหมาด้วยการปรับเปลี่ยนแบบหรือรายการประกอบแบบเพื่อลดต้นทุนให้กับตนเอง (Stansbury, 2005) กรณีหนึ่งที่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทยคือการที่เจ้าของโครงการเสนอราคากลางต่ำมาก จนผู้รับเหมาทั่วไปไม่สามารถรับงานได้ แต่จะมีผู้รับเหมาที่มีผลประโยชน์ร่วมกันเข้าประมูลและรับงานไปในราคาที่ต่ำมาก เมื่อเริ่มก่อสร้างก็มีการขออนุมัติเปลี่ยนแปลงแบบลดคุณสมบัติวัสดุก่อสร้าง ลดเนื้องานลง ทำให้สามารถก่อสร้างโครงการได้สำเร็จและมีกำไรด้วย เช่นนี้เป็นการกีดกันการแข่งขันอย่างชัดเจนวิธีหนึ่ง (Krisda Chanjamrassang, personal communication, 29 January 2013)

2) **ผู้มีอำนาจ** โดยทั่วไปคือนักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานรัฐนั้น ๆ สามารถสั่งเจ้าของโครงการให้เพิ่ม/ลดงานโดยไม่จำเป็น เพื่อช่วยเหลือให้ผู้รับเหมา โดยมี

ผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้รับเหมา ทั้งนี้หากเจ้าของโครงการไม่ปฏิบัติตามก็จะใช้อำนาจในการกลั่นแกล้งผู้ที่รับผิดชอบได้

3) **เจ้าของโครงการ หรือข้าราชการ** ในหน่วยงานนั้นสามารถเรียกเก็บเงินจากผู้รับเหมาเพื่ออำนวยความสะดวกในเรื่องต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น นี่แสดงให้เห็นว่าความต้องการอาจไม่ได้มาจากผู้รับเหมาเสนอจ่าย แต่เป็นเจ้าของโครงการที่เรียกเก็บ

4) **ที่ปรึกษาบริหารโครงการ/ผู้ควบคุมงาน** เป็นตัวกลางระหว่างผู้รับเหมาและเจ้าของโครงการสมควรเป็นผู้ที่มีความรู้และข้อมูลในการก่อสร้างโครงการนั้น ๆ และดูแลผลประโยชน์แทนเจ้าของโครงการ หากต้องการหาประโยชน์แล้ว จะสามารถเรียกเก็บประโยชน์ได้จากทั้งสองฝ่าย

5.4 ขั้นตอนการส่งมอบงานและบำรุงรักษาหลังสิ้นสุดการก่อสร้างโครงการ

หลังจากที่การก่อสร้างโครงการเสร็จสิ้นแล้วก็เข้าสู่การส่งมอบงานให้แก่เจ้าของโครงการ พฤติกรรมการทุจริตในขั้นตอนนี้จึงใช้ประโยชน์จากอำนาจวินิจฉัยของผู้ตรวจรับงาน และลักษณะของงานก่อสร้างที่มีความซับซ้อนและปกปิดได้ง่าย โดยพฤติกรรมที่พบเห็นได้ทั่วไปในขั้นตอนส่งมอบงานนี้ได้แก่ (CEAT, 2000)

1) ผู้รับเหมาขอส่งงานล่าช้าโดยไม่มีโทษปรับ เป็นปกติอยู่แล้วที่งานก่อสร้างจะมีผลกระทบจากภายนอกต่าง ๆ ที่ส่งผลให้ไม่สามารถทำงานได้เสร็จภายในเวลาที่กำหนด โดยทั่วไปหากเป็นความผิดของผู้รับเหมา ผู้รับเหมาจะต้องจ่ายค่าปรับให้แก่เจ้าของโครงการ อย่างไรก็ตามระเบียบพัสดุนั้น หัวหน้าส่วนราชการสามารถ

พิจารณางดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญาได้หากความล่าช้าเกิดขึ้นเพราะ หนึ่ง ความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ สอง เหตุสุดวิสัย และสาม พฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย เมื่ออำนาจการพิจารณาอยู่ที่หัวหน้าส่วนราชการ จึงเกิดการจ่ายสินบนเพื่อลดหรืองดค่าปรับเป็นปกติ

2) การตรวจสอบคุณภาพงาน จากที่ได้กล่าวไปแล้วว่าคุณภาพงานนั้นหลายส่วนยากที่จะระบุให้ชัดเจนได้ในสัญญา จึงขึ้นอยู่กับความพอใจของเจ้าของโครงการหรือผู้แทนเป็นหลัก ถึงแม้มีที่ปรึกษาช่วยตรวจสอบคุณภาพแต่บางชิ้นงานก็ไม่สามารถตรวจสอบได้โดยง่าย เช่น เมื่อเทพื้นเสาคานไปแล้วก็จะไม่เห็นลักษณะของเหล็กเส้น หากต้องการตรวจสอบก็ต้องกะเทาะปูนออกมาทำให้งานล่าช้า

3) การตรวจรับงานแบบผิดขั้นตอน หรือสร้างความล่าช้าให้แก่การตรวจรับงาน ทำให้เป็นภาระแก่ผู้รับเหมา เอื้อประโยชน์ให้แก่เจ้าของโครงการในการเรียกเก็บค่าปรับ หรือสินบนเพื่อลดหรืองดค่าปรับ

4) ทำเอกสารเบิกเงินเท็จ ปริมาณงานมากหรือน้อยกว่าที่แท้จริง ด้วยความร่วมมือจากผู้ควบคุมงาน เอาเปรียบเจ้าของโครงการ ทั้งนี้ผู้ควบคุมงานอาจเรียกเก็บสินบนจากผู้รับเหมาเพื่อลดความเข้มข้นในการตรวจรับงานลงได้ เนื่องจากในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย แบบโครงการก่อสร้างสาธารณะจำนวนมากไม่มีมาตรฐานเป็นไปไม่ได้ที่ผู้รับเหมาจะทำให้ออกมาได้ตรงตามแบบทุกประการ พฤติกรรมเช่นนี้จึงเกิดขึ้นเป็นปกติ

5. สภาพการณ์ทางสังคม-การเมืองของวงการการก่อสร้างไทย

จากการศึกษาลักษณะงานก่อสร้าง และกระบวนการทุจริตในขั้นตอนการดำเนินงานก่อสร้างในประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าการที่งานก่อสร้างมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับการทุจริตสูง เนื่องจากลักษณะพิเศษสองลักษณะของงานก่อสร้างได้แก่ หนึ่ง ความมีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ แต่ละงานมีความพิเศษของตัวเอง (idiosyncratic) และถูกออกแบบเฉพาะมาเพื่อก่อสร้าง ณ จุดนั้น ๆ เท่านั้น ไม่ได้มีลักษณะที่เป็นทั่วไปเหมือนงานอื่น ๆ กล่าวคือ เมื่องานแต่ละงานมีลักษณะเฉพาะของตัวเองแล้ว ก็เป็นการยากที่จะตั้งมาตรฐานราคาและคุณภาพให้กับงานก่อสร้างแต่ละงาน วัสดุก่อสร้างบางอย่างยังไม่เคยถูกติดตั้งมาก่อน หรือใช้กันอย่างไม่แพร่หลาย อาคารบางอาคารมีความเฉพาะเจาะจงมาก ก็ไม่สามารถกำหนดได้ว่าค่าติดตั้งหรือค่าก่อสร้างควรจะเป็นเท่าไรตามมาตรฐานใดและสอง เป็นกิจกรรมที่มีความเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายที่กว้าง จำเป็นต้องมีระเบียบควบคุมโดยภาครัฐ (Collier and Hoeffler, 2005) เมื่ออำนาจการควบคุมการให้ใบอนุญาตการก่อสร้างต่าง ๆ อยู่ในมือของภาครัฐ ก็เป็นการเปิดโอกาสให้กับ การทุจริตจากทางการเมืองหรือราชการได้มาก นอกจากนี้การที่งานก่อสร้างมีเครือข่ายที่กว้าง ทำให้ทุกจุดเชื่อมโยงสร้างโอกาสให้เกิดการทุจริตได้จากการที่งานก่อสร้างมีลักษณะพิเศษสองประการนี้ทำให้การทุจริตลักษณะหนึ่งเกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ คือการที่ผู้ออกแบบ ผู้ควบคุมงาน และผู้รับเหมา ก่อสร้างมีความรู้เฉพาะทาง และข้อมูลของงาน ก่อสร้างนั้น ๆ มากกว่าเจ้าของโครงการ เช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาข้อมูลที่ขาดความสมมาตร (information

asymmetry) กล่าวคือ ผู้ที่มีความรู้และข้อมูล ที่มากกว่าเหล่านี้สามารถเพิ่มต้นทุนของงานก่อสร้าง นั้น ๆ ได้ โดยเจ้าของโครงการไม่รู้ หรืออาจรู้เห็นด้วยเพราะเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของโครงการ รับสินบนจากผู้ออกแบบ ผู้ควบคุมงาน และผู้รับเหมา เหล่านี้ (regulatory capture) ในรายละเอียด กระบวนการทุจริต แม้ว่าโครงการก่อสร้างในประเทศไทยจะมีแนวทาง ระเบียบ ข้อแนะนำ สำหรับการดำเนินการต่าง ๆ ในทุกขั้นตอนของโครงการก่อสร้าง ทั้งที่เป็นหลักสากลและข้อบังคับกฎหมายของประเทศไทยโดยเฉพาะ แต่วงการก่อสร้างไทยก็ยังมีภาพลักษณ์และหลักฐานเชิงประจักษ์เรื่องการทุจริตสูงอยู่มากดังที่แสดงไปข้างต้น ในส่วนนี้จะอธิบายสาเหตุของปรากฏการณ์ที่ขัดกันนี้ โดยประเด็นแรกที่เป็นปัญหาสำคัญคือ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของไทย โดยเฉพาะกฎหมายควบคุมการก่อสร้าง ในปี 2550 Global Integrity's corruption indicator ให้คะแนนกรอบกฎหมายไทยในระดับปานกลาง แต่ให้คะแนนการบริหารจัดการระบบราชการและการบังคับใช้กฎหมายของราชการไทยต่ำมาก แสดงให้เห็นว่า การมีกรอบกฎหมายที่ดีกับการบังคับใช้กฎหมาย ได้ดีนั้นเป็นคนละเรื่องกัน อย่างไรก็ตาม ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทยนั้น เป็นปัญหาเชิงลึกที่มีความซับซ้อนมาก และมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับหลายหน่วยงานภาครัฐ บทความวิชาการนี้จึงได้มีจุดประสงค์ในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหานี้โดยเฉพาะ

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาของตัวกฎระเบียบนั้น ๆ เอง ตัวอย่างที่เกี่ยวข้องชัดเจน คือ กฎระเบียบการกำหนดราคากลางงานก่อสร้าง ในหลาย ๆ ประเทศที่พัฒนาแล้วนั้นมีวิชาชีพ

ที่ทำงานเรื่องการคำนวณราคากลางโดยเฉพาะ เช่น ในสหรัฐอเมริกาเรียกว่า ‘cost engineers’ และสหราชอาณาจักรเรียกว่า ‘quantity surveyors’ (International Cost Engineering Council, 1996) แต่สำหรับในประเทศไทยอาชีพนี้ไม่ได้กำหนดในกฎระเบียบว่าด้วยการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างใด ทำให้วิชาชีพนี้ไม่ถูกพัฒนาอย่างเหมาะสม งานคำนวณราคากลางมักจะตกอยู่กับวิศวกรโยธา ซึ่งแม้จะมีความรู้เรื่องงานก่อสร้าง แต่ก็ไม่ได้ศึกษาอย่างลึกซึ้งเท่าวิชาชีพคำนวณราคากลางโดยเฉพาะ (Tortrakul Yomnak, personal communication, 7 May 2013) ไม่เพียงแต่กฎระเบียบของไทยมองข้ามความสำคัญของผู้คำนวณราคากลาง แต่ยังละเลยการสร้างความรู้ความรอบคอบและความแม่นยำของราคากลางด้วย เช่น ดัชนีราคาชิ้นส่วนอุปกรณ์ก่อสร้างไม่ครอบคลุมและไม่ตรงกับราคาตลาด และปัญหาความไม่สะท้อนความเป็นจริงของ Factor F หรือดัชนีคำนวณต้นทุน เหล่านี้เป็นปัญหาที่วิศวกรควบคุมงานและผู้รับเหมาก่อสร้างต้องพบเจออยู่เสมอ (Torpong Yomnak, personal communication, 29 April 2013; Yodyiem Teptaranon, personal communication, 6 March 2013) ปัญหาต่าง ๆ ในกฎระเบียบเหล่านี้จึงนำไปสู่โอกาสการทุจริตตามที่ได้อธิบายไว้ในส่วนก่อนหน้านี้

ปัญหาประการที่สาม ซึ่งเป็นปัญหาหลักของปรากฏการณ์ความขัดแย้งของสถานการณ์นี้ คือ การแทรกแซงของภาคการเมืองในวงการก่อสร้าง การที่งานก่อสร้างมักมีความเกี่ยวข้องกับเครือข่ายบุคคลและหน่วยงานจำนวนมากนั้น เป็นการสร้างโอกาสของการทุจริตได้ (Stansbury, 2005) และเครือข่ายที่มีอำนาจตัดสินใจมากคือ

กลุ่มการเมือง ดังที่แสดงในตารางที่ 3 การทุจริตสองอันดับแรกที่เกี่ยวข้องกับสัดส่วนงบประมาณมากที่สุดนั้นเกี่ยวข้องกับนักการเมืองทั้งสิ้น จึงไม่แปลกที่ในประเทศไทยนักการเมืองจำนวนมากมักจะแสวงหาประโยชน์จากงานก่อสร้าง

อธิบายโดยสังเขป ก่อนภาคธุรกิจจะขยายอิทธิพลในวงการเมืองไทยมากในช่วงปี 2531 ผู้รับเหมามักจะมีอีกหน้าที่หนึ่งคือหวัคะแนนให้นักการเมือง และได้รับการตอบแทนเป็นสัญญาก่อสร้างโครงการรัฐ ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้มีความแข็งแกร่งเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เห็นได้จากการที่นักการเมืองระดับภูมิภาคจำนวนมากเป็นเจ้าของหรือมีความเกี่ยวข้องกับบริษัทรับเหมาก่อสร้าง จนในยุคหนึ่งสภาพปกครองส่วนภูมิภาคมักถูกเรียกว่า ‘สภาผู้รับเหมา’ (Local Development Institute, 2004) ต่อมาเมื่อผู้รับเหมาก่อสร้างเริ่มเห็นประโยชน์มหาศาลจากฝ่ายการเมืองจึงเริ่มเข้าสู่การเมืองเอง แทนที่การรับประโยชน์ผ่านฝ่ายการเมืองอย่างเดิม ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ทำให้เกิดเครือข่ายธุรกิจการเมือง (business-politics nexus) ที่แข็งแกร่งมากในวงการก่อสร้างไทย ดังที่พนันท์ วรรณเทพสกุล พบว่าในปี 2549 มีถึง 75 ครอบครัวในรัฐสภาไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงและทางอ้อมกับบริษัทก่อสร้าง (Noppanun Wanathepsakul, 2006) ความสัมพันธ์ที่เข้มแข็งนี้นำไปสู่วัฒนธรรมการทุจริตในวงการก่อสร้างไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังเช่นที่แสดงในส่วนต้นว่ามีวิธีการทุจริตหลากหลายในทุกขั้นตอนของโครงการก่อสร้าง จากการสัมภาษณ์ผู้รับเหมาก่อสร้างทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ พบว่าการทุจริตนั้นเป็นบรรทัดฐาน (norm) ของวงการนี้ไปแล้ว บางรายถึงกับกล่าวว่าแทบจะเป็นไปไม่ได้ที่บริษัทก่อสร้างจะอยู่รอดได้หากปราศจาก

ความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง หรือ การจ่ายสินบน (Anonymous Contractor#1, personal communication, 21 January 2013; Anonymous Contractor #2, personal communication, 19 January 2013; Anonymous Contractor #3, personal communication, 11 January 2014) ภายใต้กรอบทฤษฎี Collective Action ในมุมมองเชิงสถิติ การที่ทุจริตในวงการก่อสร้างฝังตัวอยู่ลึก และกระจายไปทั่วจนกลายเป็นบรรทัดฐานนั้น ส่งผลให้ต้นทุนคาดการณ์ของการทุจริตลดลงและ ทำให้การทุจริตเป็นพฤติกรรมที่ให้ประโยชน์สูงสุดสำหรับแต่ละหน่วยในสังคมนี้ หากมองในมุมมองพลวัต (dynamic) ผลจากการที่ทุจริตเป็นบรรทัดฐาน ในภาคส่วนนี้มานาน จึงทำให้การทุจริตเป็นพฤติกรรม ให้ประโยชน์สูงสุดกับหน่วยต่าง ๆ ในสังคมทั้งใน

ปัจจุบันและอนาคต (Mishra, 2006; Persson et al., 2010) ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ส่งผลให้การใช้ประโยชน์ จากมาตรการต่อต้านทุจริตเพื่อรายงานพฤติกรรม การทุจริตของหน่วยต่าง ๆ ในสังคมนี้น้อยด้วย ข้อเสนอเช่นนี้ได้รับการยืนยันจากการสัมภาษณ์ ผู้ทำงานในภาคส่วนนี้และหลักฐานเชิงสถิติ (ตาราง ที่ 4) ที่สำคัญความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจ-การเมือง ในวงการการก่อสร้างนอกจากจะเป็นปัจจัยทำให้เกิดวัฒนธรรมการทุจริตแล้ว ยังเป็นตัวรักษาไว้ ซึ่งวัฒนธรรมนี้ด้วย โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์จาก สถานการณ์นี้จะพัฒนาเป็นผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพล และจะใช้อำนาจและอิทธิพลของตนในการชักจูง และบังคับให้หน่วยอื่น ๆ ในสังคมนี้อ่อนน้อม ตามความต้องการของตนและทำตามพฤติกรรม (Misangyi et al., 2008)

ตารางที่ 4: เปรียบเทียบจำนวนคดีที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับแจ้งระหว่าง พ.ศ. 2550 ถึง พ.ศ. 2553 และ จำนวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ที่มีความเป็นไปได้ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต

	พ.ศ.2550	พ.ศ.2551	พ.ศ.2552	พ.ศ.2553
จำนวนเรื่องที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับแจ้ง ⁴	2,829	3,029	2,779	2,271
จำนวนการจัดซื้อจัดจ้างรัฐที่ราคาชนะสัญญาแตกต่างกับราคากลางน้อยกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 1	7,711	7,814	7,792	6,334
จำนวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีผู้เข้าร่วมประกวดราคาเพียง 3 รายหรือน้อยกว่า	4,353	4,579	4,406	3,702

ที่มา: ปรับจาก (NACC, 2010, 2009; Wanchai Suppasupanya, 2011)

⁴ ข้อเสนอได้พิจารณาว่าสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ที่ก่อตั้ง ในปี พ.ศ. 2550 แล้ว แต่จากการประเมินจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ ป.ป.ท. ได้รับแจ้งในปี พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นปีแรกที่ ป.ป.ท.เปิดเผยข้อมูลเรื่องรับแจ้ง จำนวน 1,889 เรื่องแล้ว ประเมินว่าเรื่องร้องเรียนต่อ ป.ป.ท. ในปี พ.ศ.2550-2553 มีน้อยอย่างไม่มีความสำคัญในการพิจารณา

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบให้เห็นว่าระหว่างปี พ.ศ. 2550 และปี พ.ศ. 2553 มีการจัดซื้อจัดจ้างที่เข้าข่ายมีความเป็นไปได้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตกว่า 4,000 เรื่องต่อปีที่ไม่ได้ถูกแจ้งไปที่ป.ป.ช. เมื่อสุ่มเลือกตรวจสอบรายละเอียด ข้อมูลยิ่งแสดงความน่าสนใจมากขึ้น คือ ในหลายรายการการจัดซื้อจัดจ้าง ราคาที่ชนะการประกวดราคาแตกต่างกับราคากลางเพียง 0.01 และ 0.02 บาทเท่านั้น ถึงแม้การจัดซื้อจัดจ้างที่มีลักษณะเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่าต้องมีการทุจริตแน่นอน แต่ก็บ่งบอกถึงความเป็นไปได้สูงที่จะมีความเกี่ยวข้องกับการทุจริต ตามเหตุผลที่อธิบายไปในข้างต้นในส่วนเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง

6. บทสรุป

การทุจริตในประเทศไทย โดยเฉพาะในวงการก่อสร้างนั้นมีความรุนแรงและการกระจายตัวสูง จนกระทั่งถูกมองว่าเป็นบรรทัดฐานของสังคมเลยทีเดียว ข้อสรุปนี้สามารถพิสูจน์ได้จากหลักฐานเชิงประจักษ์และข้อมูลทางสถิติสถานการณ์เช่นนี้สร้างผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสังคมและเศรษฐกิจทั้งของภาคส่วนนี้และต่อประเทศไทยโดยรวม โดยมีงานวิจัยหลายชิ้นยืนยันถึงผลกระทบนี้ บทความวิชาการนี้เสนอจากการวิเคราะห์เชิงลึกในภาคส่วนหนึ่ง ซึ่งในคือวงการก่อสร้างไทย โดยใช้กรอบทฤษฎี Collective Action และ State-in-Society วิเคราะห์สถานการณ์ทางสังคม-การเมืองในวงการการก่อสร้างไทย และพบว่า สถานการณ์ทางสังคม-การเมืองในวงการการก่อสร้างนั้น ส่งเสริมให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้นได้ในหลายรูปแบบ และมีความซับซ้อนมาก ซึ่งสามารถส่งผลให้ลดทอนประสิทธิภาพของมาตรการและ

นโยบายต่อต้านการทุจริต ดังนั้นจึงสำคัญมากที่ผู้ออกแบบมาตรการและนโยบาย และผู้ที่นำมาตรการและนโยบายเหล่านี้ไปปฏิบัติใช้ จะต้องมีความเข้าใจในสถานการณ์ทางสังคม-การเมืองของสังคมหรือภาคส่วนนั้น ๆ อย่างลึกซึ้งภายใต้กรอบทฤษฎีเหล่านี้ เพื่อนำไปพิจารณาในการออกแบบและปฏิบัติใช้มาตรการและนโยบายต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิผล

เอกสารอ้างอิง

- Acemoglu, D. (1995). "Reward structures and the allocation of talent," **Eur. Econ. Rev.** 39: 17–33.
- Aidt, T.S. (2009). "Corruption, institutions, and economic development," **Oxf. Rev. Econ. Policy** 25: 271–291.
- Aidt, T.S. (2003). "Economic analysis of corruption: a survey," **Econ. J.** 113: 632–652.
- Beck, P.J. and M.W. Maher (1986). "A comparison of bribery and bidding in thin markets," **Economics Letters** 20: 1–5.
- Bosshard, P. (2005). "The environment at risk from monuments of corruption," **Glob. Corrupt. Rep.** 2005.
- Buchanan, J.M. and G. Tullock (1965). **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**, University of Michigan Press.
- CEAT (2000). "Solutions for the lack of transparency in Thai construction sector," Presented at the Solving Corruption Problem in Thai Construction Sector, The Consulting Engineers Association of Thailand, United Nation Building, Bangkok, Thailand (in Thai).

- Collier, P. and A. Hoeffler (2005). "The Economic Costs of Corruption in Infrastructure," **Global Corruption Report 2005**, Transparency International, London, UK.
- Del Monte, A. and E. Papagni (2001). "Public expenditure, corruption, and economic growth: the case of Italy," **Eur. J. Polit. Econ.** 17: 1–16.
- Eigen, P. (2005). **Global Corruption Report 2005: Special Focus on Corruption in Construction and Post-Conflict Reconstruction**, Transparency International, London, UK.
- EIT (2010). **Guidelines for Construction Management and Supervision**, Engineering Institute of Thailand (in Thai).
- Hendrickson, C. and T. Au (1989). "Project management for construction: Fundamental concepts for owners, engineers, architects, and builders," First Edition Originally printed by Prentice Hall.
- Henisz, W.J. (2002). "The institutional environment for infrastructure investment," **Ind. Corp. Change** 11: 355–389.
- Knutson, K. and C.J. Schexnayder (2009). **Construction Management Fundamentals**, Boston: McGraw-Hill Higher Education.
- Leff, N.H. (1964). "Economic development through bureaucratic corruption," **American Behavioral Scientist** 8(3): 8–14.
- Local Development Institute (2004). **Project Research for Corruption in a Government Organization: Case Study of The Ministry of Transportation**, The National Economic and Social Advisory Council (in Thai).
- Lui, F.T. (1986). "A dynamic model of corruption deterrence," **J. Public Econ.** 31: 215–236.
- Lui, F.T. (1985). "An equilibrium queuing model of bribery," **J. Polit. Econ.** 93: 760–781.
- Migdal, J.S. (1988). **Strong Societies and Weak States: State-society Relations and State Capabilities in the Third World**, New Jersey: Princeton University Press.
- Migdal, J.S., A. Kohli and V. Shue (1994). **State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World**, Cambridge, M.A.: Cambridge University Press.
- Misangyi, V.F., G.R. Weaver and H. Elms (2008). "Ending corruption: The interplay among institutional logics, resources, and institutional entrepreneurs," **Acad. Manage. Rev.** 33: 750–770.
- Mishra, A. (2006). "Persistence of corruption: some theoretical perspectives," **World Dev.** 34: 349–358.
- Mungiu, A. (2006). "Corruption: Diagnosis and treatment," **J. Democr.** 17: 86–99.
- NACC (2010). **The NACC Work Report (October 2009 – June 2010)**, National Anti-Corruption Commission, Bangkok, Thailand (in Thai).
- NACC (2009). **National Anti-Corruption Commission 2007-2009 Report**, Bangkok, Thailand (in Thai).
- Nishizaki, Y. (2008). "Suphanburi in the fast lane: Roads, prestige, and domination in provincial Thailand," **J. Asian Stud.** 433–467.
- Noppanun Wanathepsakul (2006). "Political Construction-Construction Politics: a road to devastation in Suvanabhumi," in Pasuk Phongpaichit (ed.), **The Fight of Thai Capitalism 2: Politics Culture for Survival**, Bangkok: Matichon Publisher, December (in Thai).

- Padilla, J.D. (2005). "A business perspective: Promoting integrity in consulting engineering," **Corrupt. Rep. 2005**: 40–43.
- Pasuk Phongpaichit and C.J. Baker (2002). **Thailand, Economy and Politics**, Oxford: Oxford University Press.
- Pasuk Phongpaichit and Sungsidh Piriya-rangsarn (1996). **Corruption and Democracy in Thailand**, Chiang Mai: Silkworm Books.
- Persson A., B. Rothstein and J. Teorell (2010). "The failure of anti-corruption policies: A theoretical mischaracterization of the problem," **QoG Work. Pap. Ser.** 19: 19.
- Rose-Ackerman, S. (1999). **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**, Cambridge, M.A.: Cambridge University Press.
- Roseman, S.R. (1996). "How we built the road: the politics of memory in rural Galicia," **Am. Ethnol.** 23: 836–860.
- Shao, Q. (1997). "Space, time, and politics in early twentieth century," **Nantong. Mod. China.** 23: 99–129.
- Shleifer, A. and R.W. Vishny (1993). "Corruption," **Q. J. Econ.** 108: 599–617.
- Sirilaksana Khoman (2012). "Corruption risks in Thailand's public procurement," in **Professor Medhi Krongkaew Retirement Commemoration**, Bangkok: Office of the National Anti-Corruption Commission (in Thai).
- Somkiat Tangkitvanich (2009). "Costs and benefits for Thailand of joining the GPA: Research report," Comptroller-General's Department, Ministry of Finance (in Thai).
- Stansbury, N. (2005). "Exposing the foundations of corruption," **Constr. Glob. Corrupt. Rep. 2005**, Corruption in Construction and Post-Conflict Reconstruction.
- Sutthi Suntharanurak (2012). "Screening for bid rigging in rural road procurement of Thailand," National Institute of Development Administration.
- Thomas, P. (2002). "The river, the road, and the rural–urban divide: a postcolonial moral geography from southeast Madagascar," **Am. Ethnol.** 29: 366–391.
- Torplus Yomnak (2015). "Corruption in Thailand: A study of corruption and anti-corruption reforms in Thailand's construction sector," PhD thesis, University of Cambridge, Cambridge, UK.
- Wanchai Suppasupanya (2011). **Effectiveness of e-Auction on Bidding of Government Construction Contracts**, Sripatum Univeristy, Bangkok, Thailand (in Thai).

การประเมินองค์กรคุณธรรมคู่สัญญารัฐเสริมพลัง ต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันจัดซื้อจัดจ้าง Organizational Integrity Assessment for Anti-Corruption Empowerment in Procurement

ณัฐวัฒน์ อริย์รัชโกสิน ¹

บทคัดย่อ

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เป็นจุดเสี่ยงที่สุดของการเกิดคอร์รัปชันสำหรับหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย รายงานการศึกษานี้นำเสนอเกี่ยวกับ “ดัชนีประเมินองค์กรคุณธรรมคู่สัญญาหน่วยงานรัฐ (Integrity Organization Assessment: IOA)” เครื่องมือด้านการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นนวัตกรรมในการพัฒนาคู่สัญญาหน่วยงานภาครัฐทั้งเอกชนและหน่วยงานรัฐให้เป็นองค์กรคุณธรรมเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งรายงานการศึกษาระบุว่า มีมูลค่าสินบนกว่าปีละ 2 แสนล้านบาทที่เอกชนต้องจ่ายแลกกับการได้เป็นคู่สัญญาภาครัฐ ในรายละเอียดประเด็นสำคัญต่าง ๆ ของเครื่องมือต่อต้านคอร์รัปชันดังกล่าว เช่น นิยามความหมายขององค์กรคุณธรรมและรายละเอียดตัวชี้วัดตลอดจนบทบาทภาครัฐ และธุรกิจเอกชนในการส่งเสริมองค์กรคุณธรรมเพื่อการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน

หัวใจสำคัญในการนำเครื่องมือดังกล่าวไปใช้ คือ การกำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่จะได้ร่วมกำหนดรายละเอียด เงื่อนไขที่จะใช้ในการทบทวน ปรับปรุง หรือปรับเปลี่ยนตัวชี้วัดระดับความเป็นองค์กรคุณธรรมแต่ละมิติ ในการทบทวนปรับปรุงเครื่องมือทุก ๆ 2 ปี โดยองค์กรคุณธรรมทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนที่เข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานรัฐ ตลอดจนจะมีการเผยแพร่ให้ข้อมูลข่าวสารแก่สื่อมวลชน ภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไป ผ่านช่องทางสื่อสังคมออนไลน์และสื่อใหม่ เพื่อสร้างความโปร่งใส ถ่วงดุลและเสริมพลังในการติดตามตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้มีความโปร่งใสปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน สามารถปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน นำไปสู่การพัฒนาสังคมคุณธรรมในระบอบประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนในที่สุด

คำสำคัญ: การป้องกัน คอร์รัปชัน การให้สินบน การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ความโปร่งใส

¹ กรรมการอำนวยการศูนย์พัฒนานวัตกรรมต่อต้านคอร์รัปชัน และคณะทำงานบูรณาการความร่วมมือระหว่างองค์กรอิสระและหน่วยงานต่อต้านการทุจริต สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

Abstract

Public procurement is the most risky area of public administration in Thailand. The paper explores an innovative as a positive approach to countering the threat of corruption in public procurement. It focuses both on public administration and the private sector as state contractors, which are estimated to account for an estimated 200 billion baht per year in bribery in procurement budgets.

The paper specifically deals with the following anti-corruption tools (IOA): criteria details, the role of government and the private sector in promoting organizational integrity for sustainable development.

Participation from all stakeholders and transparency are key to successful application of this instrument. Stakeholders are invited to participate in a review every 2 years. Meanwhile the media, civil society groups and individual citizens are increasingly making use of social media to monitor and empower anti-corruption activities to protect the public interest and develop Thailand towards a democratic, ethical society.

Keywords: prevention, corruption, bribery, public procurement, transparency

บทนำ

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เป็นจุดเสี่ยงที่สุดของการเกิดคอร์รัปชันสำหรับหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ซึ่งผลศึกษาที่ผ่านมาเคย พบว่าในส่วนนี้มีมูลค่าสินบนกว่าปีละ 2 แสนล้านบาท การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ จึงถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่ประเทศไทยดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อมิให้ปัญหาดังกล่าวทำลายความมั่นคงของชาติ ทั้งนี้แม้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และรัฐบาลที่มีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเด็ดขาดจริงจัง โดยกำหนดให้การปราบปรามการทุจริตเป็น “วาระแห่งชาติ” เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่น ตั้งใจจริงในการแก้ปัญหาของรัฐบาลร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องทั้ง

การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เป็นธรรม โดยขับเคลื่อนด้วยการปฏิรูปและมาตรการต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) การตั้งคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (คตร.) การโยกย้ายข้าราชการที่ได้รับการร้องเรียนหรือมีข้อมูลว่ามีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต เพื่อเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามกระบวนการยุติธรรม การประกาศใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ G-NEWS และการเปิดให้มีศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ ได้แก่ ศูนย์ดำรงธรรม ศูนย์รับเรื่องราวร้องเรียน เพื่อเพิ่มช่องทางการร้องเรียน แจ้งเบาะแส และเข้าถึงประชาชนอย่างใกล้ชิดขึ้น การกำหนดให้มี

การทำสัญญาคุณธรรม¹ (Integrity Pact) ว่าจะไม่มีการรับหรือให้สินบนในโครงการของหน่วยงานรัฐ การเพิ่มโอกาสเข้าตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อลดช่องทางการหาประโยชน์จากผู้มีอำนาจ หรือผู้แอบอ้าง และเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแล และการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง

ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง² อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติยังไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย สถิติเรื่องร้องเรียนคดีทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2529 ก็ยังมีเป็นจำนวนมากทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และระดับท้องถิ่น

ตารางที่ 1: สถิติเรื่องร้องเรียนคดีทุจริตคอร์รัปชัน ช่วงไตรมาสแรก พ.ศ. 2559

(จำนวนเรื่อง)

หน่วยงาน	เรื่องเข้าใหม่	เสร็จ	ยอดสะสม
สำนักงาน ป.ป.ช.	2,015	242	13,739
สำนักงาน ป.ป.ท.	965	713	8,332
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)	305	1363	6,484
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	292	1382	2,877
กรมสอบสวนคดีพิเศษ	130	111	102
สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง	40	31	2,023
สำนักงาน ป.ป.ง.	18	13	35
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	0	0	2

ที่มา: รวบรวมข้อมูลจากสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงาน ป.ป.ง. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คดีทุจริตคอร์รัปชันจำนวนไม่น้อย จัดจ้าง เช่น การสมยอมในการเสนอราคา หรือ เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดในการเข้าเป็น การฮั้วประมูล การจ่ายและรับสินบน การก่อสร้าง คู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะการจัดซื้อ ผิดแบบโดยมีเจ้าหน้าที่รัฐร่วมทุจริตคอร์รัปชัน

¹ ข้อตกลงคุณธรรมเป็นข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรร่วมกัน 3 ฝ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ เอกชนที่จะเข้าเสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และผู้สังเกตการณ์ ที่มาจากภาคประชาสังคมโดยให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมในการตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน และผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง กรณีที่ผู้สังเกตการณ์พบพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต หรืออาจนำไปสู่การทุจริตต้องรีบแจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการทราบ เพื่อให้มีการชี้แจงหรือแก้ไขในระยะเวลาที่กำหนดหากหน่วยงานดังกล่าวไม่ชี้แจง หรือแก้ไข อาจแจ้งหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการต่อไป

² สืบค้นจาก <http://www.thaigov.go.th/index.php/th/program1/item/101853-รายการคืนความสุขให้คนในชาติ-1-เมษายน-2559>

ร่วมกับเอกชนที่เข้าร่วมประมูลงาน หรือเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ ก่อความเสียหายในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินและทำลายโอกาสของประชาชนที่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศด้วยเงินงบประมาณจากภาษีของประชาชนเองอย่างน่าเสียดาย ประการสำคัญ คือ แม้แต่ในโครงการมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล วงเงินงบประมาณ 36,275 ล้านบาทที่เกิดขึ้นในยุครัฐบาลปัจจุบันก็ถูกตรวจพบว่า เกิดทุจริตคอร์รัปชันขึ้นด้วย

จากบทเรียนการดำเนินงานต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยที่ผ่านมา รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันพยายามพัฒนาเครื่องมือและกลไกสำหรับจัดการปัญหา แต่ส่วนใหญ่เครื่องมือและกลไกเหล่านั้นมักมุ่งเน้นหนักในแนวทางด้านการปราบปราม การสอดส่อง การติดตามตรวจสอบ และการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ โดยมีเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐเป็นเพียงหลักในการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมาย ร่วมกับความพยายามปลูกจิตสำนึก ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการป้องกันทุจริตคอร์รัปชัน

ตัวอย่างเช่น นับตั้งแต่มีการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 และประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 อันถือเป็นหลักในการปฏิบัตินิติราชการสำหรับหน่วยงานของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้การปฏิบัตินิติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและประชาชน แม้เป็นสิ่งที่แสดงความตั้งใจในการแก้ปัญหาของฝ่ายบริหาร และหน่วยงานของรัฐต่างให้ความสำคัญในการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ดำเนินงาน แต่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็ยัง

เกิดขึ้นต่อเนื่อง จนทำให้ประชาชนในประเทศ นักลงทุนต่างชาติ นักวิเคราะห์ ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญต่างๆ ผู้มีส่วนประเมินภาพลักษณ์ความโปร่งใสของประเทศไทย ยังคงมีทัศนคติเชิงลบต่อเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ส่งผลให้ประเทศไทยยังคงมีภาพลักษณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันในระดับสูง

ในส่วนองค์กระริสระที่มีหน้าที่ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีความพยายามแก้ปัญหาโดยได้เห็นชอบให้ดำเนินการจัดทำดัชนีวัดความโปร่งใส ขึ้นเป็นเครื่องมือในการวัดระดับความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นจริงตามอำนาจหน้าที่และพันธกิจของหน่วยงานภาครัฐโดยยึดแนวทางการอ้างอิงจากหลักฐานเชิงประจักษ์ (evidences base) อันสามารถตรวจสอบยืนยันได้ เพื่อช่วยลดและป้องกันอคติจากการวัดที่ยึดแนวทางการรับรู้ที่เกิดจากความคิดเห็นส่วนบุคคล (perception base) ซึ่งเริ่มพัฒนาเครื่องมือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 โดยมีการจัดทำเครื่องมือและทดสอบกับหน่วยงานนำร่อง 8 หน่วยงานในปี พ.ศ. 2553 และต่อมาได้นำมาเป็นเครื่องมือวัดหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง เพื่อให้ทราบระดับความโปร่งใสในการดำเนินงานตามภารกิจหลักของหน่วยงาน และนำผลที่ได้มาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาการปฏิบัตินิติราชการ ให้มีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ

นอกจากนี้ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้าควบคุมการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คสช. ก็ให้ความสำคัญกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีคำสั่ง คสช. ที่ 69/2557³ เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2557 เรื่อง มาตรการป้องกัน

และแก้ไขปัญหาการทุจริตประพตติมิชอบ เพื่อให้การบริหารราชการของ คสช. ในการดูแลความปลอดภัยให้แก่ประชาชน รวมทั้งเพื่อให้เกิดความสงบสุขแก่สังคมและผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยรวมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพตติมิชอบ โดย คสช. เน้นให้ทุกภาคส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ กำหนดมาตรการหรือแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพตติมิชอบ ในส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐโดยมุ่งเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงาน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการตรวจสอบเฝ้าระวัง เพื่อสกัดกั้นมิให้เกิดการทุจริตประพตติมิชอบได้ และต่อมาในปี พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2558 โดยมีประเด็นสำคัญประการหนึ่งคือการกำหนดฐานความผิดสำหรับนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐ⁴ โดยเฉพาะการกำหนดให้นิติบุคคลต้องมีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดสนับสนุนให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน อันเป็นเหตุจะทำให้นิติบุคคลนั้นถูกลงโทษด้วย

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติปกติ ผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับในการทุจริตคอร์รัปชันทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนา เมืองค์ประกอบที่เหมือนกัน คือ ประกอบด้วยข้าราชการ นักการเมือง

³ คำสั่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 69/2557 เรื่อง มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพตติมิชอบ เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2557

ข้อ 1 ให้ทุกภาคส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ กำหนดมาตรการหรือแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพตติมิชอบในส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐโดยมุ่งเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงาน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการตรวจสอบ เฝ้าระวัง เพื่อสกัดกั้นมิให้เกิดการทุจริตประพตติมิชอบได้

ข้อ 2 ในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือพบเหตุอันควรสงสัยว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการหรือเกี่ยวข้องกับการทุจริตประพตติมิชอบ ทั้งในฐานะตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ให้หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ประกอบกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล โดยให้บังคับใช้มาตรการทางวินัย มาตรการทางปกครอง และมาตรการทางกฎหมายอย่างเฉียบขาดและรวดเร็ว

ข้อ 3 ในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐให้หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแล การดำเนินงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 อย่างเคร่งครัด...

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

มาตรา 123/5 ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศ เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำและปรับ

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลใดและกระทำไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลนั้น โดยนิติบุคคลดังกล่าวไม่มีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดนั้น นิติบุคคลนั้นมีความผิดตามมาตรา นี้ และต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งเท่าแต่ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ

บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลตามวรรคสอง ให้หมายรวมถึง ลูกจ้าง ตัวแทน บริษัทในเครือ หรือบุคคลใดซึ่งกระทำการเพื่อหรือในนามของนิติบุคคลนั้น ไม่ว่าจะมีอำนาจหน้าที่ในการนั้นหรือไม่ก็ตาม

และนักธุรกิจ ทำให้ลำพังมาตรการต่อต้านคอร์รัปชันที่เน้นแก้ไขปัญหาในพื้นที่ภาครัฐซึ่งเป็นฝั่งผู้รับประโยชน์หรือสินบนจากการทุจริตคอร์รัปชัน จึงอาจไม่สามารถแสดงศักยภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้ผลการศึกษาจากองค์กรต่างๆ ยังชี้ว่าธุรกิจเอกชนยังมีการจ่ายเงินสินบน เพื่อแลกกับการได้เป็นคู่สัญญาของหน่วยงานรัฐ ส่วนการใช้ข้อตกลงคุณธรรมเป็นเครื่องมือป้องกันการทุจริตก็ยังสามารถทำได้จำกัด เพราะเน้นเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ โดยในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2559 มีจำนวนโครงการของรัฐในหน่วยราชการและหน่วยงานของรัฐต่างๆ เข้าร่วมดำเนินงานเพียง 24 โครงการเท่านั้น ในขณะที่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างเกิดขึ้นทุกขนาดโครงการ โดยเฉพาะโครงการขนาดเล็กถึงปานกลางในส่วนกลางและระดับท้องถิ่น

ทั้งนี้ จำเป็นต้องให้ความสำคัญในการเพิ่มมาตรการเชิงบวกสำหรับลดความเสี่ยงและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างในฝั่งผู้ให้สินบนหรือภาคธุรกิจเอกชนที่เข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยใช้กลยุทธ์ “เพิ่มพื้นที่คนดี” และส่งเสริมให้คู่สัญญาหน่วยงานของรัฐทั้งธุรกิจเอกชน และหน่วยงานรัฐให้เป็นองค์กรคุณธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน ตามหลักความโปร่งใส หลักความพร้อมรับผิดจากการถูกตรวจสอบ และหลักการมีส่วนร่วม โดยมีภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน เป็นเพื่อหลักในการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมาย ซึ่งเมื่อรวมกับมาตรการที่ภาครัฐดำเนินการ

อยู่จะช่วยเสริมพลังกลไกประชารัฐ ซึ่งเป็นกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐ และประชาชน ในการกำจัดทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีประสิทธิภาพขึ้น ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารประเทศ และเป็นประเด็นสำคัญหลักในการจัดทำรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศมาตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ดังนั้นเพื่อเป็นการเสริมพลังเครื่องมือส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐมีความโปร่งใสมยิ่งขึ้น สามารถช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันลง บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์หลักในการนำเสนอการพัฒนาจัดทำดัชนีประเมินองค์กรคุณธรรมสำหรับคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ⁵ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวัดประเมินระดับความเป็นองค์กรคุณธรรมของคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐขึ้นเพื่อเพิ่มเติมทางเลือกกลไกป้องกันการคอร์รัปชันในส่วนภาคธุรกิจเอกชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากองค์กรธุรกิจเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่มีส่วนร่วมทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน การช่วยพัฒนาธุรกิจเอกชนให้เป็นองค์กรคุณธรรมที่มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อลูกค้า/ผู้บริการ รวมถึงสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการเป็นองค์กรที่มีนโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนมีส่วนส่งเสริมองค์กรธุรกิจที่มีลักษณะเดียวกัน จะมีส่วนส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐได้มีโอกาสทำธุรกรรมได้อย่างโปร่งใส

⁵ หมายถึงบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2554

กับองค์กรธุรกิจที่มีคุณธรรมมากขึ้น และลดความเสี่ยงในการเกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้านจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐลงในที่สุด และจะเป็นนวัตกรรม หรือกลไกใหม่ ที่จะช่วยส่งเสริมและเสริมพลังอำนาจการตรวจสอบ ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคประชาชนและสื่อมวลชนกับหน่วยงานของรัฐให้มีพลังเพิ่มขึ้นอย่างแท้จริง

กรอบแนวคิด ทฤษฎี ในการพัฒนาเครื่องมือ

ในการพัฒนาจัดทำ เครื่องมือ “ดัชนีประเมินองค์กรคุณธรรมสำหรับคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ” ยึดแนวทางหลักประกอบด้วย หลักธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาล หลักสิทธิมนุษยชน หลักกฎหมาย หลักการสากล หลักการต่อต้านคอร์รัปชัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และบรรษัทภิบาล (Good Corporate Governance)

หอการค้าไทย นิยามความหมายของธรรมาภิบาล สำหรับการบริหารองค์กรในภาครัฐ และบรรษัทภิบาล สำหรับการบริหารองค์กรในภาคธุรกิจเอกชน หมายถึง กระบวนการควบคุมกำกับดูแล และขับเคลื่อนองค์กรไปสู่เป้าหมายผลประโยชน์ที่ดีที่สุดสำหรับเจ้าของและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อย่างถูกต้องและเป็นธรรม ในที่นี้จะเน้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรธุรกิจเอกชน ซึ่งยึดถือหลักการของบรรษัทภิบาล โดยเฉพาะกิจการในตลาดทุน ประกอบด้วย หลักการปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างถูกต้อง เท่าเทียม และสามารถใช้สิทธิได้ตามกฎหมาย หลักการคำนึงถึงประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อความยั่งยืน หลักการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในฐานะ

ผู้แทนผู้ถือหุ้นในการติดตาม ตรวจสอบ ท่วงติง คัดค้านการกระทำที่ขัดกฎหมายและไม่เป็นธรรม หลักการดำเนินงานภายใต้ประมวลจริยธรรม (code of conduct) ที่กำหนดขึ้น และหลักการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานด้วยความโปร่งใส ซึ่งความสำคัญของธรรมาภิบาลนี้ถือเป็นหัวใจหรือสิ่งสำคัญอย่างยิ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประเทศไทยยึดถืออยู่ ซึ่งบรรคักดิ์ อวรรณโณ (2542) เห็นพ้องกับแนวคิดของอรพินท์ สฟโซคซัย ที่ชี้ให้เห็นว่า Good Governance นั้น ก็คือ กลไกประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการทำงานร่วมระหว่างประชาชนกับรัฐเพื่อสร้างสังคมที่มีเสถียรภาพ เพราะกลไกประชาธิปไตยเป็นส่วนเชื่อมโยงองค์ประกอบทางสังคม คือ ภาคประชาสังคม (civil society) ภาคธุรกิจเอกชน (private sector) และภาครัฐ (public sector) เข้าด้วยกัน และควรรวมเอาภาคปัจเจกบุคคล และภาคต่างประเทศ เข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาธรรมาภิบาลด้วย

หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียถือเป็นองค์ประกอบสำคัญหนึ่งของธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาล ซึ่งปกติมักจะเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ของผู้ถือหุ้น ในลักษณะของกลไกติดตามตรวจสอบ การดำเนินงานขององค์กรภาครัฐหรือองค์กรธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะบริษัทมหาชน

กลไกใหม่ที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนคนในท้องถิ่นผู้ใกล้ชิดกับปัญหา และรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทั้งด้านเศรษฐกิจหรือสังคม แก่ตนเองอย่างแท้จริง ซึ่งตรงกับแนวคิดของ Jame L.Creighton ที่ชี้ว่าประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

ของประชาชนช่วยเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ ช่วยลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา นำไปสู่การสร้างฉันทามติ การช่วยเพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติ หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า พร้อมทั้งช่วยดำรงความน่าเชื่อถือและความเป็นธรรม (อ้างใน วันชัย วัฒนศัพท์, 2544)

ความหมายของการมีส่วนร่วมในพจนานุกรม Oxford Advanced Learner' Dictionary (2005) ให้คำนิยามว่าหมายถึง การกระทำที่ (คนหรือประชาชน) ได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งในกิจกรรม หรือเหตุการณ์ ส่วนนิยามของธนาคารโลกหมายถึง กระบวนการซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) มีอิทธิพล และร่วมควบคุมการพัฒนา การตัดสินใจ และการใช้ทรัพยากรซึ่งมีผลต่อพวกตน นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังสามารถใช้โดยรูปแบบที่มีความแตกต่าง ด้วยระดับการแบ่งปันข้อมูลสารสนเทศ วิธีการให้คำปรึกษา ต่อกลไกความร่วมมือ และการสร้างความเข้มแข็งที่มีให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มากกว่าแค่การมีอิทธิพลหรือการควบคุมอีกด้วย

สำหรับประเทศไทย การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ในการกำจัดการโกงในสังคมหรือการทุจริตคอร์รัปชันได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศสืบเนื่องมาจากหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั่นคือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจในการมีส่วนร่วมปกครองได้หลายรูปแบบ เช่น เดิมที่ผ่านประชาชนใช้อำนาจในระบบเลือกผู้แทนราษฎรมาทำหน้าที่ออกกฎหมายและเลือกผู้ปกครองหรือรัฐบาลแทนตน แต่เมื่อสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้นระบบการเลือกตั้งตัวแทนแบบเดิมไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะดูแลผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

เกิดการทุจริตคอร์รัปชันโดยนักการเมืองที่รับมอบอำนาจอธิปไตยจากประชาชนผ่านการเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศ ก่อความเสียหายแก่ประเทศชาติอย่างมหาศาล ดังนั้นบทบาทใหม่ในการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เลือกผู้แทนแล้วตนคอยรับผลประโยชน์จากการบริหารประเทศอย่างเดียว เป็นการขยายเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ในอันที่จะได้รับรู้ ร่วมกำหนดและตัดสินใจนโยบาย การเข้ามีส่วนร่วมปฏิบัติในการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ตลอดจนการติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่ประชาชนมอบหมายให้ผู้แทนราษฎรหรือรัฐบาล รับไปทำหน้าที่บริหารประเทศ และจัดสรรทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการมีส่วนร่วมนี้สามารถทำได้โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น การให้คำแนะนำ คำปรึกษา การร่วมวางแผน การร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน (อรทัย ก๊กผล ใน พัทรี สิโรต และ คณะ, 2546 ; ถวิลวดี บุรีกุล, 2548)

การมีส่วนร่วมยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง (เสนห์ จามริก, 2537) ซึ่งประชาชนในชุมชน ตัวแทนภาคเอกชน องค์กรท้องถิ่น และองค์กรประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้หลายรูปแบบ หลายกิจกรรมในระดับที่หลากหลาย ทั้งการวางแผน การประสานงาน การปฏิบัติ การสนับสนุน การรับผลประโยชน์ และ

การติดตามประเมินผล โดยเฉพาะในกระบวนการมีส่วนร่วมในการสื่อสารซึ่งหมายถึงการสื่อสารแบบสองทางที่มีปฏิสัมพันธ์แบบพลวัต (dynamic) ระหว่างผู้รับสารระดับรากหญ้ากับแหล่งข้อมูลข่าวสารนั้น จากจุดมุ่งหมายในการสร้างอำนาจความเท่าเทียมกันในการส่งสารที่เน้นความสำคัญของประชาชนที่เป็นคนในมากกว่าผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก จึงเป็นทางออกของความขัดแย้งอันมักจะเกิดจากแบบแผนเดิมๆของการสื่อสารเพื่อการพัฒนาที่มีลักษณะสั่งการจากบนลงล่าง (Nair & White, 1993)

ดังนั้น เรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ จึงได้ถูกยึดถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในยุคสมัยปัจจุบัน เพราะสังคมประชาธิปไตยยุคใหม่ยึดหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน แม้ประชาชนให้อำนาจผู้แทนไปทำหน้าที่นิติบัญญัติ และเลือกฝ่ายบริหารแทนแล้ว ประชาชนก็ยังมีสิทธิ และอำนาจในการติดตามตรวจสอบ รวมถึงเรียกคืนอำนาจที่มอบให้ผู้แทนไปได้ มิใช่ให้แล้วให้ขาดไปเลย

นอกจากนี้ปัจจุบันบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านคอร์รัปชัน ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น บทบาทองค์กรภาคประชาชน และสื่อมวลชน ถือเป็นกลไกที่ทรงพลังอย่างยิ่ง ซึ่งปัจจัยที่ทำให้ องค์กรภาคประชาสังคม เกิดความเข้มแข็งในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน คือ ความสามารถของสื่อในการรายงานข่าวทุจริต กระบวนการควบคุมและติดตามเพื่อสร้างความโปร่งใสในกระบวนการ

งบประมาณแผ่นดิน สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศ ความเข้มแข็งของการบังคับใช้กฎหมายในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเครื่องมือที่องค์กรภาคประชาสังคม มักใช้ในกิจกรรมต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) บัญชีรายการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Public Procurement Monitor Checking Lists) หรือ การสร้างความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับงานก่อสร้าง (Construction Sector Transparency - CoST)⁶

นิยามการทุจริตคอร์รัปชัน

คำว่า คอร์รัปชัน หรือการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) กลายเป็นคำนิยามที่ถูกนำมาใช้อธิบายถึง พฤติกรรมการโกง ในหลายบริบทหลายโอกาส เช่น การคอร์รัปชันในนโยบายหรือโครงการของรัฐ การคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง การคอร์รัปชันในการบริหารงานของทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน หรือแม้แต่การเอาไปใช้อธิบายพฤติกรรมย่อยๆในระดับบุคคล เช่น การคอร์รัปชันเวลาราชการ นอกจากนี้ ยังมีคำที่มีความหมายใกล้เคียงและมักจะใช้ปะปนกันอยู่เสมอๆ เช่น ทุจริต ประพฤติมิชอบ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทับซ้อน

คำว่า คอร์รัปชัน (Corruption) ในภาษาอังกฤษมีความหมายของเนื้อหาที่กว้างมากเมื่อเทียบกับภาษาไทย ธาณินทร์ กรัยวิเชียร (2510)

⁶ ปณณัฏฐ์ อนันตบุตร และสุทธิ สุนทรารักษ์ (2558). การพัฒนาบทบาทภาคประชาสังคมเพื่อต่อต้านการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, กรุงเทพฯ.

เห็นว่า คำว่าคอร์รัปชัน น่าจะมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า ฉ้อราษฎร์บังหลวง นักวิชาการบางคนแย้งว่า ความหมายข้างต้นก็อาจจะยังแคบไป เพราะน่าจะกินความไปถึงเรื่องการรับสินบน และการแสวงหาอำนาจโดยวิธีการอันผิดทำนองคลองธรรมโดยไม่จำกัดอยู่แค่เพียงแค่เรื่องการเบียดบังยกยอกทรัพย์สินของรัฐและของสาธารณะเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Gunnar Myrdal (1986) (อ้างในพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, 2539) และแม้ว่าการกระทำดังกล่าวอาจจะไม่ผิดต่อกฎหมายอาญา แต่ก็ถือว่าเป็นการคอร์รัปชันด้วย (อ้างใน มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์ และคณะ, 2554)⁷

พจนานุกรมของราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายว่า คอร์รัปชัน หมายถึง โกง เบียดบังทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวง รับสินบน และพจนานุกรมของราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 กำหนดความหมายคำว่า ทุจริต หมายถึง ความประพฤติชั่ว โกง เช่น การทุจริตในการสอบ คดโกง ฉ้อโกง ไม่ซื่อตรง ส่วนคำว่า ฉ้อราษฎร์บังหลวง หมายถึง การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากราษฎรแล้วไม่ส่งหลวงหรือ หรือการเบียดบังเงินหลวง ส่วน อุทัย หิรัญโต ได้ขยายความว่า การฉ้อราษฎร์ หมายถึงการกระทำใดๆ ของข้าราชการที่เรียกร้องจากราษฎร โดยทำให้อาษฎรเข้าใจผิดว่าต้องเสียค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมพิเศษจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของข้าราชการนั้นๆ สำหรับการบังหลวง หมายถึง การที่ข้าราชการนำเงินหรือประโยชน์ของทาง

การราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตน (อ้างใน มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์และคณะ, 2554) ขณะที่ เสนีย์ ปราโมช อธิบายว่า การฉ้อราษฎร์ เป็นการที่เจ้าพนักงานเรียกและรับสินบนจากราษฎร โดยอาจเป็นเงินหรืออามิสอย่างอื่นเพื่อปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เป็นการให้คุณแก่ผู้ให้สินบน ส่วนการบังหลวง เป็นการที่เจ้าพนักงานทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของแผ่นดินไม่ว่ากรณีดังกล่าวจะทำโดยการสมคบกับราษฎรเพื่อเบียดบังผลประโยชน์ของแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม (ณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์ และคณะ, 2553)⁸ ตรงกับที่ David H. Baylay ระบุว่า การทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับการรับสินบนมีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ (ของเจ้าหน้าที่รัฐ-ผู้เขียน) ไปในทางที่ผิดเพราะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง โดยผลประโยชน์ที่ว่านั้นไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปเงินตราเสมอไป (อ้างในพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, 2539)⁹

วิทยากร เชียงกุล ให้ความหมายการคอร์รัปชัน ที่สะท้อนให้เห็นภาพผลกระทบความเสียหายต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนจากการคอร์รัปชันไว้ในหนังสืออธิบายศัพท์สังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา (อ้างใน มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์และคณะ, 2554) ว่าหมายถึง การทุจริตฉ้อฉล โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรธุรกิจเอกชน ซึ่งไม่ได้ก่อผลเสีย

⁷ มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์ และคณะ (2554). การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความเสี่ยงต่อการทุจริตในองค์กรสาธารณะนอกระบบราชการ. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, กรุงเทพฯ.

⁸ ณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์ และคณะ (2553). การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรภาครัฐที่มุ่งเน้นการดำเนินการในเชิงธุรกิจ. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, กรุงเทพฯ.

⁹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ (2539). องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, กรุงเทพฯ.

แค่ในทางจริยธรรมเท่านั้น แต่ยังก่อผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ เพราะทำให้การบิดเบือนการใช้ทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรมและไม่มีประสิทธิภาพ การขาดการแข่งขันที่เป็นธรรม ทำให้องค์กรไม่มีแรงจูงใจที่จะพัฒนาประสิทธิภาพ ทำให้ภาครัฐมีทรัพยากรสำหรับการลงทุนด้านการศึกษาและกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศโดยรวมลดลง โดยผู้มีส่วนร่วมกระทำการทุจริตคอร์รัปชันครอบคลุมกว้างถึงนักการเมืองและเอกชน มิได้จำกัดแค่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ซึ่งผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนลน้อย ตรีรัตน์ ชีวว่า พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันอาจผิดหรือไม่ผิดกฎหมาย แต่ขัดกับหลักจริยธรรมหรือมาตรฐานความคาดหวังที่สาธารณชนมีต่อบทบาทของบุคคลสาธารณะ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการ ฯลฯ (อ้างใน ญัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์ และคณะ, 2553)

ประเภทของการทุจริตคอร์รัปชันนั้น มีการจำแนกไว้หลากหลายแล้วแต่มุมมองในการพิจารณา โดย ญัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์ และคณะ (2553) เห็นว่า สามารถพิจารณาได้จากประการแรกคือรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน (form) เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการหาผลประโยชน์ การทุจริตจัดซื้อจัดจ้างและการดำเนินงานโครงการ การเบียดบังเงินงบประมาณ หรือทรัพย์สินของทางราชการ ฯลฯ ประการที่สอง ขนาดของการทุจริตคอร์รัปชัน (size) เช่นการทุจริตคอร์รัปชันขนาดเล็ก (petty corruption) การทุจริตคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (grand corruption) ประการที่สามระดับการยอมรับของชุมชน (degree of tolerability) เช่น การทุจริตคอร์รัปชันสีดำ (black corruption) การทุจริตคอร์รัปชันสีเทา (gray corruption) การทุจริตคอร์รัปชันสีขาว

(white corruption) และประการสุดท้ายลักษณะ (Dimension) ของการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน (administrative corruption) การทุจริตคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ (economic corruption) การทุจริตคอร์รัปชันทางการเมือง (political corruption)

วิทยากร เชียงกุล (2549) เห็นว่า รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันประกอบด้วย การยักยอก (embezzlement) การที่เจ้าหน้าที่รัฐเรียกร้องเงินจากธุรกิจเอกชน (extortion) หรือการที่ธุรกิจเอกชนให้สินบน (bribery) หรือ ผลประโยชน์ภายหลัง (kickback) การใช้ข้อมูลภายใน (insider) เล็กจ้างหรือแต่งตั้งญาติของตน (nepotism) ทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกผู้สนับสนุนตน (cronyism) การฟอกเงิน (money laundering) ใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้บริษัทตนเองและพรรคพวก (conflict of interest) และการเอื้อประโยชน์ (trading influence) ขณะที่ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2546) สรุปว่าการคอร์รัปชันมีรูปแบบสำคัญๆ 2 ประเภท คือ ภาษีคอร์รัปชัน ที่นักการเมืองเรียกเก็บจากพ่อค้านักธุรกิจ ประชาชน ในรูปคอมมิชชั่นและส่วยต่างๆ กับการคอร์รัปชันที่เกิดจากการขัดกันระหว่างผลประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวมกับประโยชน์ส่วนบุคคล (conflict of interest) ของบุคคลที่มีความโน้มเอียงในการใช้อำนาจและตำแหน่งสาธารณะมาหาประโยชน์ส่วนตน

การทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

นิพนธ์ พัวพงศกร ทำการศึกษา พบว่า อาจมีการทุจริตในการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้

งบประมาณของรัฐ ดังนี้¹⁰

1. ขั้นตอนในการเริ่มจัดทำโครงการ ซึ่งอาจมีปัญหา ตั้งแต่ในแง่ความเหมาะสมหรือ เหตุผลของการมีโครงการเกิดขึ้น

2. ขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ ของโครงการ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มักถูกใช้สร้างความชอบธรรมให้กับโครงการว่าจะเป็นประโยชน์ ต่อสังคม ในหลายกรณีจึงพบว่า ข้อมูลต้นทุนและ ผลประโยชน์ของโครงการเป็นตัวเลขที่แต่งขึ้น โดยขาดหลักวิชาการ และหลักฐานรองรับ

3. ขั้นตอนการออกแบบรายละเอียด โครงการ ซึ่งเป็นขั้นตอนกำหนดต้นทุนโครงการ เปิดโอกาสให้มีการกำหนดคุณสมบัติของสินค้า หรือมูลค่าโครงการ ขั้นตอนนี้นำไปสู่การทุจริต คอร์รัปชันมากรองจากขั้นตอนการจัดทำโครงการ

4. ขั้นตอนการประเมินราคากลางตาม แบบรายละเอียด ขั้นตอนนี้มักเป็นการรองรับ กระบวนการทุจริตคอร์รัปชันที่ซ่อนในรายละเอียด ของแบบโครงการ

5. ขั้นตอนการประมูลการจัดซื้อจัดจ้าง ถ้าการทุจริตคอร์รัปชันทำกันเป็นขบวนการตั้งแต่ต้น การจ่ายสินบนในขั้นนี้จะมีไม่มาก ส่วนกรณีที่มีการจัดซื้อจัดจ้างทำทั่วประเทศและผู้ประกอบการ ธุรกิจต้องการรวบโครงการทั้งหมด จะมีการตั้ง บริษัทหุ่นเชิด และกีดกันคู่แข่งประมูลและ มีการจ่ายสินบนเป็นจำนวนมาก

6. ขั้นตอนดำเนินการก่อสร้างหรือโครงการ ผู้รับเหมาต้องจ่ายเงินค่าความคุ้มครองเมื่อเบิกเงินงวด เช่น ค่าความคุ้มครองจ่ายให้ส่วนกลางร้อยละ 10

ของราคาค่าก่อสร้าง จ่ายให้ผู้ควบคุมงานเป็น รายเดือนประมาณร้อยละ 1 ของค่าก่อสร้าง หรือ ค่าจ่ายพิเศษอื่น ๆ ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การเดินทางไปต่างประเทศ เป็นต้น

7. ขั้นตอนตรวจรับงาน เงินสินบนจะมาก หรือน้อย จะอยู่กับความเรียบร้อยของงาน

8. ขั้นตอนรับเงินค่าจ้างงาน ในแต่ละงวด ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายเงินสินบนเพื่อให้ผู้มีอำนาจ เร่งเซ็นเช็คจ่ายค่างวดงาน เจ้าหน้าที่บางคนที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณยังอาจใช้อำนาจ การจ่ายเงินงวดให้หน่วยราชการเป็นเครื่องมือ ในการทุจริตคอร์รัปชัน หรือนักธุรกิจบางคนอาศัย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณผู้ควบคุมเงินงวด ของหน่วยงานรัฐหาประโยชน์ส่วนตัวด้วย

การทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน

การประกอบกิจการส่วนใหญ่ของเอกชน ไทย มีพื้นฐานมาจากบริษัทหรือธุรกิจครอบครัว ที่ผู้ถือหุ้นมักเป็นสมาชิกในครอบครัว มักดำเนินการแบบเบ็ดเสร็จ มีความคล่องตัว การตัดสินใจ รวดเร็ว เน้นการแสวงหากำไร รูปแบบการทุจริตที่เกิดขึ้นระยะแรกๆ มักเป็นเรื่องความไม่ซื่อสัตย์ การฉ้อโกงยกยอกทรัพย์สินภายในนิติบุคคล การเอาเปรียบ ผู้บริโภค คำกล่าวเกินควร แต่ต่อมาได้ขยายจากการคอร์รัปชันที่ก่อผลกระทบในวงแคบหรือระดับ บุคคลหรือเฉพาะองค์กร ไปสู่ระหว่างองค์กร ภายนอกและสังคม เช่น การตกแต่งบัญชีเพื่อ หลีกเลี่ยงหรือโก่งภาษีการขัดกันระหว่างประโยชน์ ส่วนรวมกับประโยชน์ส่วนตัวของกรรมการกับ เครือญาติพวกพ้องในบริษัทมหาชน การใช้ข้อมูล

¹⁰ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, ยุทธศาสตร์การต่อต้านการคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. 2553, (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543), หน้า 43-44

ภายใน การปันราคาหุ้นของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ การปล่อยกู้ให้พรรคพวก การถ่ายโอนกำไรระหว่างบริษัท (siphoning of company fund) การอนุมัติผลตอบแทนแก่ผู้บริหาร กรรมการ สูงเกินควร การยกยอกเงินในบัญชีของลูกค้าธนาคาร อนุมัติสินเชื่อผิดกฎหมาย หรือให้หลักทรัพย์ค้ำประกันอันควร การจัดธุรกิจแชร์ลูกโซ่ การกักเงินที่ฉ้อโกงประชาชน ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนมีแนวโน้มการกระทำผิดด้วยวิธีที่สลับซับซ้อนมากขึ้น โดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมาย มีการใช้เทคโนโลยีระดับสูงในการกระทำผิด การจัดตั้งบริษัทบริษัทหรือนิติบุคคลอำพราง รวมทั้งมีการกระทำในลักษณะที่เป็นขบวนการ หรือร่วมมือกับองค์กรอาชญากรรม องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้น โดยเฉพาะการคอร์รัปชันทางการเงินและตลาดทุนซึ่งสร้างความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจอย่างมหาศาล

ดาร์เรตัน อานันท์นพวงศ์ (2557) ชี้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนมีหลายรูปแบบ เช่น การใช้ข้อมูลภายใน (insider trading scandals) การตีมูลค่าสินค้า บริการหรือทรัพย์สิน ซึ่งผู้ที่ตีราคาสามารถสร้างค่าเช่า โดยการตีราคาส่งของให้สูงกว่าที่ควรเป็น ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ซื้อหรือเจ้าของกิจการ เช่น การรับสินบนซื้อตัวนักกีฬา ในราคาแพงเกินจริง หรือนักวิเคราะห์หุ้นจะได้รับการเลี้ยงดูเป็นอย่างดีจากบริษัทที่คาดหวังว่านักวิเคราะห์จะตีพิมพ์การวิเคราะห์แนวโน้มของราคาหุ้นของบริษัทไปในทางบวก และประการสุดท้ายคือ การใช้อำนาจผูกขาดตลาด หรือบิดเบือนมิให้เกิดการแข่งขันที่แท้จริง ก็เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน เพราะตลาดที่มีการแข่งขันและ

มีข้อมูลข่าวสารที่เข้าถึงได้โดยสะดวก จะทำให้องค์กรในการกระทำการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นได้น้อย

สำหรับปัจจัยของการทุจริตคอร์รัปชันจะประกอบด้วย โอกาสในการกระทำผิด การได้รับค่าตอบแทนที่ไม่เหมาะสม ความโลภ ระดับจริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตของผู้เกี่ยวข้อง สิ่งจูงใจ ความเสี่ยงในการถูกจับได้ ความโปร่งใสและการตรวจสอบในองค์กร การผูกขาดในธุรกิจ เป็นต้น ซึ่งมาตรการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนของประเทศไทย กำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น การป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ส่วนตน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1038 มาตรา 1066 และมาตรา 1168 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มาตรา 86 สำหรับผู้บริหารวิสาหกิจ นอกจากนี้กรณีเป็นบริษัทมหาชนจำกัดและธนาคารพาณิชย์จะมีโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มาตรา 88 มาตรา 203 และมาตรา 204 พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 12 มาตรา 43 และมาตรา 46 การกำหนดให้มีการจัดทำบัญชีและรายงานอย่างเหมาะสม ตามพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด และมูลนิธิ พ.ศ. 2499 มาตรา 18 และมาตรา 25 พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 16 รวมการบังคับการตรวจสอบของผู้สอบบัญชีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 269 หรือการตรวจสอบโดยความต้องการของผู้ถือหุ้น ตามมาตรา 1215 หรือการถอดถอนกรรมการออกจากตำแหน่ง การลงโทษผู้บริหารที่ยกยอกทรัพย์สิน

การริบทรัพย์จากการทุจริตคอร์รัปชัน ฯลฯ เป็นต้น

เครื่องมือและมาตรฐานสากล

ในการศึกษาพัฒนาดัชนีวัดองค์กรคุณธรรม ให้ได้เครื่องมืออันเป็นที่ยอมรับ มีความน่าเชื่อถือ นั้น ได้กำหนดให้มีการนำหลักปฏิบัติ ข้อตกลง เครื่องมือและมาตรฐานสากล ที่ใช้ในการส่งเสริม ธรรมาภิบาล บรรษัทภิบาล หรือความเป็นองค์กร คุณธรรมทั้งของต่างประเทศ และประเทศไทย เพื่อให้เครื่องมือมีมาตรฐานการวัดประเมินซึ่งสามารถ ตอบโจทย์ได้ทั้งประเด็นที่เป็นกรอบใหญ่ของกติกาสากล สอดรับกับบริบทของสังคมไทย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ข้อตกลง-เครื่องมือวัดประเมินในต่างประเทศ

จรรยาบรรณด้านการต่อต้านคอร์รัปชัน ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้าน การทุจริต (United Nations Convention Against Corruption 2003)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้าน การทุจริต ค.ศ. 2003 เกิดขึ้นมาจากข้อกังวล เรื่องความรุนแรงของปัญหาและภัยคุกคามของ การทุจริตคอร์รัปชันที่มีต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคมซึ่งบ่อนทำลายสถาบันและคุณค่าแห่งประชาธิปไตย จริยธรรม ความยุติธรรม อันเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ขณะ เดียวกันก็มีความกังวลเกี่ยวกับความเชื่อมโยง ระหว่างการทุจริตคอร์รัปชันกับอาชญากรรม ในรูปแบบอื่นๆ โดยเฉพาะองค์กรอาชญากรรม และอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ การฟอกเงิน รวมถึงความกังวลที่มีต่อการทุจริตคอร์รัปชัน อันเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินมหาศาล อันอาจเป็น ทรัพยากรสำคัญ และก่อภัยคุกคามเสถียรภาพ

ทางการเมืองตลอดจนการพัฒนาอย่างยั่งยืนของรัฐ นั้นๆ โดยหลักของอนุสัญญาฯ เน้นถึงมาตรการ ป้องกัน การกำหนดให้เป็นความผิดอาญา การบังคับใช้กฎหมาย ความร่วมมือระหว่างประเทศ การติดตามทรัพย์สินคืน ความช่วยเหลือทาง วิชาการ ตลอดจนกลไกในทางปฏิบัติ

สาระของอนุสัญญาฯ ที่เกี่ยวข้องโดยตรง กับภาคธุรกิจเอกชน อยู่ในหมวด 2 ข้อ 12 ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการป้องกัน การทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจเอกชน เพิ่มมาตรฐานทางบัญชีและการตรวจสอบบัญชี ในภาคธุรกิจเอกชน จัดให้มีมาตรการลงโทษทางแพ่ง ทางโทษปกครอง หรือโทษทางอาญาที่มีประสิทธิภาพ ได้สัดส่วน ตามหลักการขั้นพื้นฐานกฎหมายของ ประเทศ และรัฐภาคีต้องมีมาตรการที่จะทำให้ วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ สมฤทธิ์ผล ซึ่งอาจ รวมถึงการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ที่บังคับใช้กฎหมายและองค์กรภาคธุรกิจเอกชน ที่เกี่ยวข้อง การส่งเสริมพัฒนามาตรฐานและ กระบวนการที่มีจุดประสงค์พิทักษ์รักษาคุณธรรม ขององค์กรภาคธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้อง จรรยาบรรณ ในการประกอบธุรกิจและวิชาชีพอย่างถูกต้อง เหมาะสม ป้องกันการขัดระหว่างประโยชน์ส่วน รวมและประโยชน์ส่วนตน ส่งเสริมแนวปฏิบัติ ทางการค้าที่ดีแก่ภาคธุรกิจเอกชนและความ เกี่ยวพันทางสัญญาด้านธุรกิจกับรัฐ ต้องส่งเสริม ความโปร่งใสในองค์กรภาคธุรกิจเอกชน ป้องกัน การใช้กระบวนการกำกับดูแลองค์กรภาคธุรกิจ เอกชนในทางที่ผิด รวมถึงการอุดหนุนและการออก ใบอนุญาตทางพาณิชย์โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีข้อกำหนดป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ ส่วนรวมและประโยชน์ส่วนตนของเจ้าหน้าที่รัฐ

ในการประกอบอาชีพหลังลาออกหรือเกษียณอายุ จากตำแหน่งเดิมที่เกี่ยวข้องกับอาชีพใหม่ และ ประกันว่าการดำเนินกิจการขององค์กรธุรกิจ เอกชนมีการควบคุมการสอบบัญชีการตรวจสอบ ภายในอย่างพอเพียงที่จะช่วยป้องกันและสืบหา การกระทำทุจริตคอร์รัปชัน มีการรายงานภายใต้ การตรวจสอบ การรับรองทางบัญชีอย่างเหมาะสม

นอกจากนี้รัฐภาคีต้องดำเนินการที่อาจมี ความจำเป็นตามกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษา สมุดบัญชี บันทึกรายการเปิดเผยรายงานการเงิน มาตรฐานและการสอบบัญชี เพื่อห้ามมิให้เกิด การกระทำที่มุ่งไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การกระทำที่ไม่ผ่านการบันทึกบัญชี การทำธุรกรรม ที่ไม่ผ่านการบันทึกไม่มีความชัดเจนเพียงพอ การบันทึกค่าใช้จ่ายเกินจริง การลงบัญชีหนี้สิน ที่ไม่ถูกต้อง การใช้เอกสารเท็จ และการทำลาย หลักฐานเอกสารทางบัญชีที่ขัดกับกฎหมายกำหนด รวมถึงต้องไม่อนุญาตให้นำค่าใช้จ่ายที่เป็นส่วนหนึ่ง ของสินบน ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการส่งเสริมให้ เกิดการทุจริตคอร์รัปชันไปหักลดหย่อนภาษี

หลัก 10 ประการของข้อตกลงโลกแห่ง สหประชาชาติ (UN Global Compact)

ข้อตกลงโลกแห่งสหประชาชาติ เริ่มนำ มาใช้ในปี ค.ศ. 2000 เพื่อให้ธุรกิจเอกชนให้ ความสำคัญในการดำเนินธุรกิจแบบยั่งยืนที่มี ความรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม โดยมีกรอบ หลักการ 10 ประการที่เกี่ยวกับด้านสิทธิมนุษยชน ด้านแรงงาน ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านการต่อต้าน การทุจริตคอร์รัปชัน สำหรับใช้ดำเนินธุรกิจ คือ หลักการให้บริษัทต่าง ๆ ควรส่งเสริมและเคารพ สิทธิมนุษยชนที่ประชาคมโลกประกาศไว้ และควร

กำกับดูแลมิให้กิจการของตนล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน ในด้านสิทธิมนุษยชน หลักการให้บริษัทต่าง ๆ ควรสนับสนุนเสรีภาพในการรวมกลุ่มและสิทธิใน การรวมกลุ่มกันเพื่อการต่อรอง ควรยุติการบังคับ ใช้แรงงานในทุกรูปแบบ ควรหาวิธียุติการใช้ แรงงานเด็กโดยสิ้นเชิง และควรละเว้นจาก การเลือกปฏิบัติและการจ้างงานอย่างไม่เป็นธรรม ในด้านแรงงาน หลักการที่บริษัทต่าง ๆ ควรดำเนิน กิจการในลักษณะที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ควรดำเนินโครงการที่ส่งเสริมด้านการสำนึกและ ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และควรส่งเสริม การพัฒนาและการใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อ สิ่งแวดล้อม ในด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงหลักการ ด้านต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ที่บริษัทต่าง ๆ ควรต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบ ซึ่งรวมถึง การกรรโชกทรัพย์และการให้สินบน

จรรยาบรรณภาคธุรกิจของกลุ่มเอเปก (APEC Code of Conduct for Business)

หลักจรรยาบรรณที่จัดทำขึ้นสำหรับภาค ธุรกิจของประเทศในกลุ่ม APEC นี้ประกอบด้วย หลักจรรยาบรรณเรื่องแรกคือ ข้อห้ามการให้สินบน (prohibition of bribery) โดยครอบคลุมสินบน ทุกรูปแบบ ทั้งการเสนอ การให้ คำนับสัญญา การเรียกร้อง การรับเงิน ผลประโยชน์อื่นใดไม่ว่า ทางตรงทางอ้อม เพื่อที่จะได้รับ ยังคงไว้ หรือ กำกับดูแล หรือรักษาผลประโยชน์อันมิชอบใน การประกอบธุรกิจ เรื่องที่สองคือ แผนต่อต้านการให้ และรับสินบน (program to counter bribery) โดยต้องมีความชัดเจน เพียงพอ สอดคล้อง กฎหมาย และเหมาะสมกับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น ในการประกอบธุรกิจเพื่อป้องกันมิให้เกิดการให้

หรือรับสินบนได้จริง เรื่องต่อมาคือ ขอบเขตและแนวทางปฏิบัติ (scope and guidelines) เพื่อเป็นคู่มือในการปฏิบัติ เช่น เกณฑ์การบริจาคสนับสนุนการกุศล สนับสนุนทางการเมือง การให้ของขวัญ การรับรอง เงินค่าอำนวยความสะดวก หรือค่าใช้จ่ายอื่นใด เรื่องสุดท้ายคือ ข้อกำหนดการบังคับใช้มาตรการทางจริยธรรม (program for implementation requirement) อาทิ ข้อห้ามเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางธุรกิจเพื่อมิให้เกิดการให้หรือรับสินบนจากบุคลากรในองค์กรหรือตัวแทนนายหน้า ต้องมีการจัดการสื่อสารให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มได้รับทราบมาตรการทางจริยธรรมรวมถึงการเปิดเผยให้สาธารณะทราบ ผู้บริหารขององค์กรควรมีความเป็นผู้นำริเริ่มและเป็นต้นแบบการกระทำให้ผู้อื่นเชื่อมั่นและปฏิบัติตาม ขณะเดียวกันต้องมีการบันทึกทางการเงินและบัญชีที่แม่นยำถูกต้อง พร้อมรับการตรวจสอบได้ และมีการพัฒนาทรัพยากรบุคคลตั้งแต่กระบวนการสรรหา คัดเลือก การให้รางวัล การลงโทษ การเลื่อนขั้นตำแหน่งอย่างเหมาะสม เพื่อให้บุคลากรมีคุณภาพไม่เกี่ยวข้องสนับสนุนการให้หรือรับสินบนแม้จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อกิจการก็ตาม โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสควรมีหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานตามแผนงานหรือมาตรการจริยธรรม นอกจากนี้ควรเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของพนักงานทุกระดับในองค์กรที่จะรายงาน หรือมีข้อเสนอแนะการปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับแผนงานหรือมาตรการจริยธรรม ควรมีการจัดฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้เข้าใจเกี่ยวกับแผนงานหรือมาตรการจริยธรรม ประการสุดท้ายคือ ผู้บริหารและองค์กรต้องมีความรับผิดชอบผลักดันให้มี

การนำแผนงานหรือมาตรการจริยธรรมไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

หลักจรรยาบรรณและข้อแนะนำการต่อต้านการกรรโชกและการให้สินบนของหอการค้าระหว่างประเทศ (International Chamber of Commerce: ICC)

หอการค้าระหว่างประเทศ เป็นองค์กรที่มุ่งมั่นผลักดันแนวทางการดำเนินธุรกิจที่ซื่อสัตย์ สุจริตปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะเชื่อว่าจะทำให้เกิดการแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นธรรมที่สุด โดยหลักจรรยาบรรณและข้อแนะนำการต่อต้านการกรรโชกและการให้สินบนฯ แก่วิสาหกิจอันหมายรวมถึง บุคคลหรือองค์กรใด ๆ และสาขาขององค์กร ที่ประกอบธุรกิจหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะหวังผลกำไรหรือไม่ หรือองค์กรที่ควบคุมโดยรัฐทุกระดับ ประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ส่วนคือ สาระหลักและขั้นตอนปฏิบัติสำหรับวิสาหกิจ คำอธิบายขั้นตอนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติโดยคณะกรรมการ ICC และกรอบงานความร่วมมือระหว่าง ICC และองค์กรระหว่างประเทศกับรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่เป็นสาระหลักและขั้นตอนการปฏิบัติตามคู่มือของ ICC ที่ได้จัดทำนั้น ประกอบด้วยคำแนะนำ 8 เรื่องหลัก คือ เรื่องการห้ามการให้สินบนและกรรโชก เรื่องตัวแทนและคนกลาง เรื่องกิจการร่วมค้าและการแบ่งงานให้ทำ เรื่องการสนับสนุนทางการเมือง การกุศลและการอุปถัมภ์ เรื่องของขวัญ การต้อนรับและค่าใช้จ่าย เรื่องการจ่ายเงินเพื่ออำนวยความสะดวก เรื่องการบันทึกทางการเงินและบัญชี และเรื่องความรับผิดชอบ

ดัชนีผู้จ่ายสินบน (Bribe Payers' Index - BPI)

ดัชนีผู้จ่ายสินบน (Bribe Payers' Index : BPI) เป็นเครื่องมือวัดการทุจริตคอร์รัปชันที่องค์กรโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) จัดทำขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 เพื่อใช้ประกอบกับดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ดัชนีนี้จะทำการสำรวจการทุจริตคอร์รัปชันระหว่างประเทศจากฝั่งผู้กระทำ (supply side of corruption) โดยการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงในภาคธุรกิจอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผู้ประกอบการผลิตสินค้าและบริการในประเทศอุตสาหกรรมของประเทศที่ร่ำรวยที่มีมักจะกระทำทุจริตโดยการจ่ายสินบนในต่างประเทศที่ตนลงทุนประกอบกิจการทุก ๆ 2 ปี ข้อคำถามจะเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของบริษัทต่างประเทศที่พวกเขามีความเกี่ยวข้องทางธุรกิจ ถึงความโน้มเอียงหรือความถี่ ที่บริษัทเหล่านี้จะกระทำทุจริตด้วยการจ่ายสินบนเมื่อดำเนินธุรกิจอยู่ในประเทศของพวกเขา การจัดอันดับจะใช้คะแนนระหว่าง 0 – 10 คะแนนสูงสุด ค่าคะแนน 10 หมายความว่า บริษัทจากประเทศดังกล่าว ไม่เคยกระทำการทุจริตด้วยการจ่ายสินบนในต่างประเทศเลย และค่าคะแนน 0 หมายความว่า บริษัทจากประเทศดังกล่าวจะจ่ายสินบนอยู่เป็นประจำ

องค์กรความโปร่งใสนานาชาติ รายงานผลการสำรวจภาพลักษณ์ของการจ่ายสินบนในต่างประเทศของบริษัทจากเขตเศรษฐกิจขนาดใหญ่ของโลก 28 ประเทศ/เขตในปี ค.ศ. 2011 ว่าการกระทำทุจริตคอร์รัปชันด้วยการจ่ายสินบนของผู้นำธุรกิจต่างประเทศมีอยู่อย่างแพร่หลาย บริษัท

ต่าง ๆ ได้จ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐในกรณีต่าง ๆ เช่น การให้ชนะการแข่งขันในการเข้าประมูลเป็นคู่สัญญาโครงการรัฐ การให้ละเลยกฎระเบียบการให้กระบวนการทำงานของรัฐบาลรวดเร็วขึ้น การใช้อิทธิพลที่ส่งผลต่อนโยบาย และรายงานถึงการทุจริตคอร์รัปชันระหว่างธุรกิจกับธุรกิจที่มีการจ่ายสินบนให้แก่กันด้วย นับเป็นครั้งแรกที่มีการสำรวจเกี่ยวกับทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนซึ่งเป็นเรื่องที่น่าห่วงกังวลมาก

เครื่องวัดการทุจริตคอร์รัปชันโลก (Global Corruption Barometer – GCB)

เครื่องวัดการทุจริตคอร์รัปชันโลก (Global Corruption Barometer – GCB) เป็นเครื่องมือวัดการทุจริตคอร์รัปชันที่องค์กรโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) จัดทำและประกาศผลตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 โดยทั้งสอบถามประสบการณ์ตรง และสำรวจความคิดเห็นประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับภาพลักษณ์และประสบการณ์เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของสถาบันหลักต่าง ๆ เช่น สถาบันด้านนิติบัญญัติ สถาบันตุลาการ สถาบันการศึกษา สถาบันตำรวจ สถาบันทหาร องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ฯลฯ รวมไปถึงความพร้อมสนับสนุนต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประชาชน ในกว่า 100 ประเทศ ประเด็นสำคัญที่มีการสอบถามและรายงาน คือ พฤติกรรมการจ่ายสินบนของผู้ตอบ สถาบันสาธารณะที่มีการรับสินบนมากที่สุด: ความจริงจังของรัฐบาลในด้านต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน สถาบันประชาธิปไตยหลักในสังคมที่มีการทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุด ฯลฯ เป็นต้น¹¹

¹¹ สืบค้นจาก http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_barometer_2013

มาตรฐาน ISO 26000

มาตรฐาน ISO 26000 เป็นมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรฐาน (International Organization for Standardization) เกี่ยวกับข้อเสนอแนะด้านความรับผิดชอบต่อสังคม (social responsibility) ในการดำเนินงานขององค์กรทุกประเภทที่จะสมัครใจนำไปใช้ปฏิบัติ เพื่อให้องค์กรของตนมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืนเกินกว่ามาตรฐานการดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนด โดยสาระสำคัญของมาตรฐานดังกล่าวประกอบด้วยเรื่องหลัก ๆ 7 ด้านคือ การกำกับดูแลองค์กร สิทธิมนุษยชน การปฏิบัติด้านแรงงาน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การดำเนินกิจการอย่างเป็นธรรม การดูแลลูกค้าหรือผู้บริโภค และการมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชน ซึ่งประเด็นที่เน้นความสำคัญ คือ บทบาทขององค์กรด้านความรับผิดชอบต่อสังคม และการร่วมดำเนินงานกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อันจะนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดขององค์กรพร้อมกับมีส่วนร่วมพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน ภายใต้บริบทเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม

ดัชนี Dow Jones Sustainable Indices (DJSI)

ดัชนี Dow Jones Sustainable Indices (DJSI) เป็นดัชนีที่ใช้ประเมินผลการดำเนินงานของกิจการชั้นนำที่มีการผสมผสานแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนร่วมกับการประกอบกิจการที่มุ่งประโยชน์สูงสุดขององค์กร โดยดัชนีนี้ได้รับความนิยมจากสถาบันการเงิน และกองทุนต่าง ๆ นำไปใช้เป็นเกณฑ์ประกอบการพิจารณาลงทุนในการประเมินนั้น ประกอบด้วยประเด็นหลัก 3 ด้านคือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม รวม 69 ตัวชี้วัด เพื่อประเมินธุรกิจ 57 ประเภท

ทั้งนี้ DJSI จะคัดเลือกบริษัทชั้นนำจากตลาดทุนทั่วโลกมาคัดเลือกให้ได้บริษัทที่มีการดำเนินงานเป็นเลิศและมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่แท้จริงในแต่ละภาคอุตสาหกรรม เช่น มีการลงทุนวิจัยพัฒนาด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน การขยายกระบวนการพัฒนาความยั่งยืนในการดำเนินกิจการไปสู่ Supply chain อาทิ คู่ค้า ลูกค้า หรือมีการดำเนินงานด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนต่อเนื่อง ซึ่งทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กรที่ได้รับการประเมินเกิดการยอมรับ มีความเชื่อมั่นในการเข้าลงทุน

ปกติแล้วบริษัทที่เข้าร่วมประเมินมักเตรียมความพร้อมของตนเอง ตั้งแต่การกำหนดประเด็นการดำเนินงานอย่างยั่งยืนของกิจการบนพื้นฐานการพิจารณาจากเรื่อง ผลกระทบต่อองค์กร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทิศทางการดำเนินงานกับความยั่งยืนของอุตสาหกรรมที่ดำเนินการอยู่ ฯลฯ หลังจากนั้นจะมีการจัดลำดับความสำคัญการทบทวนในกลไกภายในขององค์กรตนเอง เช่น คณะกรรมการกำกับความยั่งยืน (sustainable committee) เพื่อรับผิดชอบ และกำกับดูแลให้นโยบาย เป้าหมาย แนวทางการดำเนินการ และตัวชี้วัดความสำเร็จอย่างยั่งยืน มีความพร้อมที่จะนำไปดำเนินการ และเผยแพร่แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสาธารณชน รวมทั้งการกำหนดแนวทางการทบทวนปรับปรุงเพื่อความยั่งยืนอย่างต่อเนื่องด้วย

เครื่องมือวัดประเมินในประเทศไทย

หลักปฏิบัติ ข้อตกลง และเครื่องมือที่ใช้ในการส่งเสริม ธรรมาภิบาล บรรษัทภิบาล หรือความเป็นองค์กรคุณธรรมของต่างประเทศนั้นถือเป็นกรอบใหญ่ของกติกาสากล ทำให้การศึกษาทิศทางในการพัฒนาดัชนีวัดองค์กรคุณธรรมอย่างไรก็ตามเพื่อให้เครื่องมือที่พัฒนาสามารถ

เข้ากับบริบทและนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในสังคมไทย จึงจำเป็นต้องนำ เครื่องมือที่ใช้ในการส่งเสริม ธรรมาภิบาล บรรษัทภิบาล หรือ ความเป็นองค์กรคุณธรรม และกฎหมายด้านต่อต้าน การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยมาประกอบด้วย อาทิ

ดัชนีความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ โดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)

การที่ประเทศไทยถูกจัดอันดับในเรื่อง ภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน ตามดัชนีวัดการรับรู้ เรื่องคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index) หรือที่นิยมเรียกโดยทั่วไปว่า ดัชนีวัดความโปร่งใส¹² ขององค์กรโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International) ที่จัดทำจากการรวบรวมผลสำรวจ ความคิดเห็นที่ส่วนใหญ่มาจากการรับรู้ของผู้ประเมิน ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ นักวิเคราะห์ และ นักลงทุนต่างชาติผู้ให้ข้อมูลทั่วไปนั้น ข้อมูลเหล่านี้ เป็นความคิดเห็นจากทั้งผู้มีประสบการณ์ตรง เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย แต่บางกรณีผู้ให้ข้อมูลก็อาจเป็นแค่ผู้เปิดรับข่าวสาร ทางอ้อม หรือกระทั่งการแสดงความคิดเห็นบน ฐานข้อมูลที่ไม่เป็นปัจจุบัน ประเด็นเหล่านี้มีผล ทำให้ค่าความโปร่งใสที่ได้มีข้อจำกัด ไม่สามารถ สะท้อนความเป็นจริงทั้งหมดของประเทศ ผู้ถูกประเมินอย่างเป็นธรรม

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เห็นความสำคัญของการมีเครื่องมือวัดความ

โปร่งใสและการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงาน ภาครัฐที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม จึงได้พัฒนาเครื่องมือวัดความโปร่งใสโดยนำ หลักฐานเชิงประจักษ์ (evidence base) ที่เป็น เอกสิทธิ์โดยเฉพาะของประเทศไทย และเป็น นวัตกรรมใหม่ในการวัดความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงจากเอกสาร/หลักฐานต่าง ๆ มาใช้ในการวัดระดับความโปร่งใส ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2552 เครื่องมือที่พัฒนาขึ้นมานี้แตกต่างไปจากการวัด ความโปร่งใสในเชิงทัศนคติที่มีการดำเนินการอยู่ในลักษณะที่ตัวชี้วัดต่าง ๆ สามารถสะท้อนถึง ความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ อย่างเป็นรูปธรรมว่าเป็นความโปร่งใสในแต่ละด้าน ทำให้สามารถนำผลการวิเคราะห์ไปสู่การปรับปรุง แก้ไขวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐได้

วัตถุประสงค์การประเมินความโปร่งใส หน่วยงานภาครัฐไว้คือ เพื่อทราบระดับความ โปร่งใสในการดำเนินงานตามภารกิจหลักของ ส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่าด้วยเครื่องมือ ที่ยึดแนวทางการประเมินบนหลักฐานเชิงประจักษ์ และเพื่อนำผลที่ได้มาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อ แก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาการปฏิบัติราชการตาม ภารกิจหลักของหน่วยงานภาครัฐให้มีความโปร่งใส มากยิ่งขึ้น

วิธีการประเมิน ความโปร่งใสหน่วยงาน ภาครัฐระดับกรมนั้น จัดแบ่งออกเป็น 5 กลุ่มโดย ยึดตามภารกิจหลักที่ใกล้เคียงกัน ประกอบด้วย กลุ่มที่มีภารกิจด้านสาธารณสุขโรค กลุ่มที่มีภารกิจ

¹² บนพื้นฐานความคิดที่ว่า ความโปร่งใสผกผันกับการคอร์รัปชัน กล่าวคือ ประเทศที่มีค่าความโปร่งใสสูงจะมี ภาพลักษณ์การรับรู้ด้านการคอร์รัปชันต่ำ ขณะเดียวกันประเทศที่มีค่าความโปร่งใสต่ำจะมีสูงจะมีภาพลักษณ์การรับรู้ ด้านการคอร์รัปชันสูง

ด้านสังคม กลุ่มที่มีภารกิจด้านการยุติธรรมและความมั่นคง กลุ่มที่มีภารกิจด้านเศรษฐกิจ และกลุ่มที่มีภารกิจด้านนโยบายและวิชาการ โดยกำหนดตัวชี้วัดสำหรับการวัดในมิติต่าง ๆ 4 ด้าน ประกอบด้วย 9 ดัชนี 17 ตัวชี้วัด¹³ ดังนี้คือ

ด้านแรก ความโปร่งใสในการกำหนดยุทธศาสตร์ ทำการวัด 1 ดัชนี 2 ตัวชี้วัด คือ ดัชนีที่ 1 ที่มาของยุทธศาสตร์ของกรม หรือองค์กรระดับกรม โดยมีตัวชี้วัดที่เป็นองค์ประกอบคือ ตัวชี้วัดที่ 1 ที่มาของยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดที่ 2 ความเหมาะสมชัดเจนและตรงตามภารกิจของหน่วยงาน

ด้านที่สอง ความโปร่งใสในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ทำการวัด 4 ดัชนี 8 ตัวชี้วัด คือ ดัชนีที่ 2 ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีตัวชี้วัดที่เป็นองค์ประกอบคือ ตัวชี้วัดที่ 3 คุณลักษณะองค์ประกอบหรือกิจกรรมในการจัดทำแผนการจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้าง และตัวชี้วัดที่ 4 คุณลักษณะในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง, ดัชนีที่ 3 การเข้าถึงข้อมูลของประชาชนตามภารกิจของหน่วยงาน โดยมีตัวชี้วัดที่เป็นองค์ประกอบคือ ตัวชี้วัดที่ 5 ช่องทางการเข้าถึงข้อมูลตามภารกิจหลัก และตัวชี้วัดที่ 6 คุณลักษณะของข้อมูลที่ประชาชนเข้าดูได้ทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน, ดัชนีที่ 4 การมีส่วนร่วมตามภารกิจหลักของหน่วยงาน โดยมีตัวชี้วัดที่เป็นองค์ประกอบคือ ตัวชี้วัดที่ 7 ระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน, ดัชนีที่ 5 คุณภาพและความเป็นธรรมในการบริการ โดยมีตัวชี้วัดที่เป็นองค์ประกอบคือ ตัวชี้วัดที่ 8 ความเสมอภาคในการบริการตามภารกิจหลักของ

หน่วยงาน และตัวชี้วัดที่ 9 การประกาศเผยแพร่ขั้นตอนกระบวนการแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียน การดำเนินงานของหน่วยงาน, ดัชนีที่ 6 ความเชื่อมั่นในองค์กรของบุคลากรในหน่วยงาน โดยมีตัวชี้วัดที่เป็นองค์ประกอบคือ ตัวชี้วัดที่ 10 ระดับความโปร่งใส และธรรมาภิบาลของหน่วยงานทั้งในการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักและในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงาน

ด้านที่สาม ความโปร่งใสในการติดตามประเมินผล ทำการวัด 2 ดัชนี 3 ตัวชี้วัด คือ ดัชนีที่ 7 การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยมีตัวชี้วัดที่เป็นองค์ประกอบคือตัวชี้วัดที่ 11 การติดตามประเมินผลตามภารกิจหลักโดยหน่วยงานเอง และตัวชี้วัดที่ 12 การติดตามประเมินผลตามภารกิจหลัก โดยสถาบันหรือผู้เชี่ยวชาญอิสระภายนอกหน่วยงาน, ดัชนีที่ 8 ผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติราชการ โดยมีตัวชี้วัดที่เป็นองค์ประกอบคือตัวชี้วัดที่ 13 ระดับความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการของหน่วยงาน

ด้านสุดท้าย การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทำการวัด 1 ดัชนี 3 ตัวชี้วัด คือ ดัชนีที่ 9 การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีตัวชี้วัดที่เป็นองค์ประกอบคือ ตัวชี้วัดที่ 14 ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตัวชี้วัดที่ 15 จำนวนเรื่องร้องเรียนการดำเนินงานของหน่วยงาน และตัวชี้วัดที่ 16 อัตราส่วนจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการสิ้นสุดต่อจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมดในปีถัดมา

¹³ หมายเหตุ: ตัวชี้วัดที่ 17 การเปิดเผยข้อมูลตาม พรบ.ข้อมูลข่าวสาร : ยกเว้นการนำค่ามาคำนวณเพราะรอความพร้อมของข้อมูลจาก สสร.

ในการพัฒนาต่อมาได้มีการตัดตัวชี้วัดบางตัวออกตามความเหมาะสม และตามข้อเท็จจริงในการปฏิบัติราชการ เช่น ตัวชี้วัดในเรื่องการจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการกำหนดตามนโยบายรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาอยู่แล้ว ฯลฯ เป็นต้น จนเหลือเพียง 7 ดัชนี และตัวชี้วัด 16 ตัวสำหรับรายละเอียดนั้นประกอบด้วย

ดัชนีที่ 1 ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง ประกอบด้วยตัวชี้วัด 3 ตัว คือ ตัวชี้วัดที่ 1.1 คุณลักษณะ องค์ประกอบหรือกิจกรรมในการจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้าง ตัวชี้วัดที่ 1.2 คุณลักษณะในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างรายโครงการ ประจำปีงบประมาณ (ทั้งที่มีการประกาศบนเว็บไซต์หรือสื่ออื่น ๆ) และ ตัวชี้วัดที่ 1.3 กลไกการจัดการเรื่องร้องเรียนการจัดซื้อจัดจ้าง

ดัชนีที่ 2 การเข้าถึงข้อมูลของประชาชน ตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ตัว คือตัวชี้วัดที่ 2.1 ช่องทางการเข้าถึงข้อมูลตามภารกิจหลัก ตัวชี้วัดที่ 2.2 คุณลักษณะของข้อมูลที่ประชาชนเข้าดูได้ทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ 2.3 ระยะเวลาที่ใช้ในการเข้าถึงข้อมูลบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน และตัวชี้วัดที่ 2.4 ผลการประเมินการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาคประชาชน

ดัชนีที่ 3 การมีส่วนร่วมตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัด คือ ตัวชี้วัดที่ 3.1 ระดับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน

ดัชนีที่ 4 คุณภาพและความเป็นธรรมในการให้บริการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ตัว คือ ตัวชี้วัดที่ 4.1

ความเสมอภาคในการบริการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ 4.2 การประกาศเผยแพร่ขั้นตอนกระบวนการสำหรับการแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียนการดำเนินงานของหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ 4.3 ผลการตรวจเยี่ยมหน่วยงานที่ให้บริการประชาชนโดยตรง และตัวชี้วัดที่ 4.4 ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ

ดัชนีที่ 5 ความเชื่อมั่นในองค์กรของบุคลากรในหน่วยงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัด คือ ตัวชี้วัดที่ 5.1 ระดับความเชื่อมั่นในองค์กรของบุคลากรในหน่วยงาน

ดัชนีที่ 6 ผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติราชการ ประกอบด้วยตัวชี้วัด คือ ตัวชี้วัดที่ 6.1 ระดับความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการ/ภารกิจหลักของกรมหรือเทียบเท่า

ดัชนีที่ 7 การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบด้วยตัวชี้วัด 2 ตัว คือ ตัวชี้วัดที่ 7.1 มีระบบป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของหน่วยงาน และตัวชี้วัดที่ 7.2 ระดับความสำเร็จของการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งต่อมาได้มีการนำเครื่องมือไปต่อยอดพัฒนาเป็นดัชนีประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ

กฎหมายด้านต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ลงวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2554

มาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง

มาตรา 103/7 และมาตรา 103/8 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่าย

เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะราคากลาง และการคำนวณราคากลางในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการภายใน 180 วัน นับแต่ ครม. มีมติเห็นชอบ หากฝ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการให้ถือว่าผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องมีความผิดทางวินัยหรือเป็นเหตุถูกถอดถอน หรือพ้นจากตำแหน่ง และให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่แสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการต่อกรมสรรพากร กรณีที่คู่สัญญาหน่วยงานของรัฐไม่ยอมรายงานตามที่กฎหมายกำหนด มีมาตรการลงโทษขึ้นบัญชีห้ามหน่วยงานของรัฐทำธุรกรรมด้วย

มาตรการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน หรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)

มาตรา 100 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นตำแหน่งไม่เกิน 2 ปี รวมทั้ง คู่สมรส กระทำการดังนี้ 1) ห้ามเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่หรือกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี 2) ห้ามเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่หรือกำกับ ดูแล ตรวจสอบหรือดำเนินคดี 3) ห้ามรับสัมปทานหรือคงไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือที่เข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว และ 4) ห้ามเข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงาน ลูกจ้าง ในธุรกิจเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้กำกับ

ดูแล ตรวจสอบหรือดำเนินคดี โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประกาศกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องนี้ไว้ คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น และรองผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา 119 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือที่พ้นจากตำแหน่งไม่เกิน 2 ปี รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เว้นแต่ โดยธรรมจรรยา จากญาติ ตามฐานานุรูป หรือจากบุคคลอื่น ไม่เกิน 3,000 บาท โดยประโยชน์อื่นใด ได้แก่ การลดราคา การรับความบันเทิง การรับบริการ การรับการฝึกอบรม สิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน โดยธรรมจรรยา ได้แก่ โดยปกติ ตามธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม ตามมารยาทที่ปฏิบัติกันในสังคม การฝ่าฝืนดังกล่าว มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับ ไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับและให้ถือเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ลงวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2557

กฎหมายนี้มีการแก้ไขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันในหลายมิติ เช่น เรื่องอายุความคดีทุจริต เรื่องการกำหนดฐานความผิดสำหรับนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะมาตรา 125/3 การกำหนดหน้าที่ของนิติบุคคลที่ต้องมีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการกระทำทุจริตคอร์รัปชัน การให้สินบน มิเช่นนั้นจะมีความผิดทั้งโทษทางแพ่งที่จะถูกปรับไม่เกิน 2 เท่าของมูลค่าความเสียหายจากการทุจริตคอร์รัปชัน และทางอาญาที่ต้องโทษจำคุก เรื่องบทกำหนดโทษสำหรับความผิดกรณีการเรียกรับสินบน เรื่องฐานความผิดเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศเรียกรับสินบน เรื่องหลักการรับทรัพย์สินตามมูลค่า

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในการเสนอราคา ซึ่งหมายถึง การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่าย ทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใด ๆ ต่อหน่วยงานรัฐ ทั้งกระทรวง ทบวง กรม ราชการ ส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินกิจการของรัฐตามกฎหมายและได้รับเงินอุดหนุน หรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนของรัฐ หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “การฮั้วประมูล” ซึ่งทำให้รัฐต้องสูญเสียผลประโยชน์อย่างมหาศาล

รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในการเสนอราคามีความหลากหลาย เช่น รูปแบบแรก การสมยอมการเสนอราคา ซึ่งผู้เสนอราคาตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงกระทำการร่วมกันในการเสนอราคาต่อหน่วยของรัฐ เพื่อราคาอันเป็นการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐ หรือหลีกเลี่ยงการแข่งขันกันอย่างแท้จริงและเป็นธรรมอันเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคารายหนึ่งหรือหลายรายให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญา หรือเพื่อผลประโยชน์อย่างใดระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกัน รูปแบบที่สองการจัดฮั้วกัน¹⁴ ซึ่งมีลักษณะความผิดการให้ข้อให้หรือรับว่าจะให้หรือเรียกรับหรือยอม

จะรับเงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์ เพื่อจูงใจให้ร่วมดำเนินการให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญาโดยเสนอราคาสูงกว่าหรือต่ำกว่าลักษณะสินค้า บริการหรือสิทธิที่จะได้รับ หรือไม่เข้าร่วมเสนอราคาหรือถอนการเสนอราคา รูปแบบที่สาม การข่มขืนใจผู้อื่นให้จำยอม¹⁵ ซึ่งเป็นการข่มขืนใจผู้อื่นให้จำยอมร่วมดำเนินการในการเสนอราคา หรือไม่เข้าร่วมเสนอราคา หรือถอนการเสนอราคา หรือต้องเสนอราคาตามกำหนด โดยใช้กำลัง ประทุษร้าย หรือขู่เข็ญให้กลัว จนเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้ถูกขู่เข็ญ หรือบุคคลที่สามจนผู้ถูกข่มขืนใจยอม เช่นว่านั้น รูปแบบที่สี่ การใช้อุบายหลอกลวงกระทำโดยวิธีอื่นใด¹⁶ เป็นการใช้อุบายหลอกลวงหรือทำโดยวิธีอื่น เป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่มีโอกาสเสนออย่างเป็นธรรม หรือเสนอราคาโดยหลงผิด และรูปแบบสุดท้ายการเสนอราคาต่ำ หรือให้ผลประโยชน์สูงกว่าปกติเป็นเหตุให้ปฏิบัติสัญญาไม่ได้¹⁷ เป็นการเสนอราคาโดยรู้ว่าต่ำมากเกินไปปกติ หรือเสนอผลประโยชน์สูงกว่าความเป็นจริง เป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาโดยทุจริต

ด้านสาเหตุของการสมยอมราคาหรือการฮั้ว¹⁸ มักเกิดจากความคิดว่า การสมยอมกันเป็นวัฒนธรรมอย่างหนึ่งของการค้าผู้ที่สมยอมราคากัน จะไม่ได้รับการตำหนิ หรือถูกประจานและจะไม่ได้รับผลกระทบใด ๆ ทั้งสิ้น กลุ่มผู้เกี่ยวข้องซึ่งมีความต้องการเป็นผู้ผูกขาด หรือสร้างอิทธิพลในการก่อสร้าง

¹⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ.2542 มาตรา 4

¹⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ.2542 มาตรา 5

¹⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ.2542 มาตรา 6

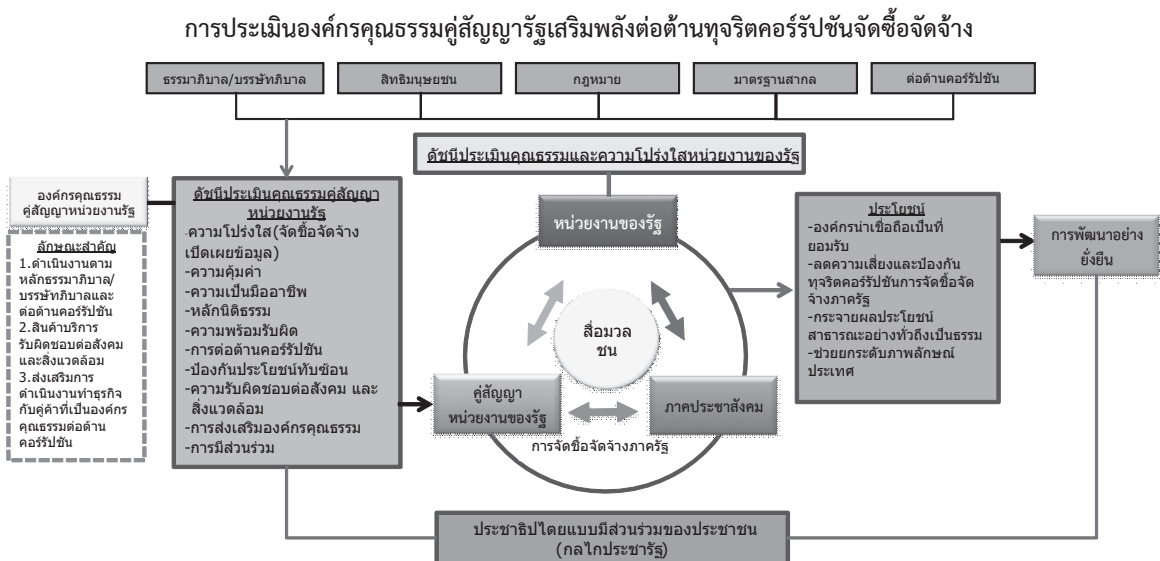
¹⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ.2542 มาตรา 9

หรือจัดซื้อจัดจ้าง เมื่อมีผู้แปลกหน้าเข้ามา เสนอราคาก็จะเข้ามาเจรจาเพื่อทำความตกลงกัน ส่วนใหญ่นักธุรกิจกระทำเพื่อความอยู่รอดของธุรกิจ ที่ต้องได้งานและผลประโยชน์ หรือกำไรสูงสุดเพื่อ จ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและ กิจการของตน บางครั้งเพื่อเป็นการแบ่งงานกันทำ แบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน ระหว่างบริษัทที่เข้ามา ร่วมประมูล มีความต้องการควบคุมไม่ให้ราคา แตกต่างกันมาก เพราะหากเข้าแข่งขันราคากัน ก็จะทำให้มีการตัดราคากัน หรือบางรายเข้าร่วม เพื่อขอคืนค่าแบบและค่าดำเนินการ กรณีที่คิดว่า โอกาสชนะประมูลของบริษัทตนจะได้งานมีน้อยมาก เมื่อมีผู้มาเสนอราคาจ่ายค่าแบบค่าดำเนินการให้ กี่ตกลงสมยอมราคากันในที่สุด หรือในการประมูลนั้น ๆ มีกลุ่มอิทธิพลเข้ามาร่วมในการเสนอราคา บางราย เข้าร่วมเพียงต้องการได้หนังสือรับรองจากทางราชการ ถ้าได้งานใหม่จะช่วยภาพลักษณ์บริษัทที่มีผลงาน

ต่อเนื่อง หรือช่วยยกระดับชิ้นงานให้กับบริษัท ให้สูงขึ้น บางกรณีเกิดจากการขาดสำนึกต่อ ผลประโยชน์ของชาติ การขัดกันระหว่างประโยชน์ ส่วนรวมและประโยชน์ส่วนตน ที่เจ้าหน้าที่รู้เห็น เป็นใจ กับญาติพี่น้องกัน พรรคพวก เพื่อน หรือ เป็นบริษัทที่ได้รับการจัดซื้อจัดจ้างอยู่เป็นประจำ จนเกิดความคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่

ตามกฎหมายความผิดเกี่ยวกับการเสนอ ราคา นั้น ถ้าบุคคลกระทำความผิด ผู้จัดการ ผู้บริหาร เป็นตัวการ¹⁹ กระทำความผิดเป็นไปเพื่อประโยชน์ นิติบุคคลใด ถือว่า หุ่นส่วน ผู้จัดการ กรรมการ ผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในกิจการของ นิติบุคคลนั้น หรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ ของนิติบุคคลในเรื่องนั้น เป็นตัวการร่วมในการกระ ทำผิด เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นใน การกระทำความผิดดังกล่าว

แผนภาพที่ 1: กรอบแนวคิดการจัดทำเครื่องมือดัชนีประเมินองค์กรคุณธรรม



ที่มา: ผู้เขียน

¹⁸ เอกสารประกอบการบรรยาย พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ.2542 สำนักคดี สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, หน้า 2-3

¹⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ.2542 มาตรา 10

วิธีการพัฒนาเครื่องมือ

ในการพัฒนาเครื่องมือจัดทำ “ดัชนีประเมินองค์คุณธรรมสำหรับคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ” ดังกล่าวข้างต้นนั้น วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนานวัตกรรมสำหรับต่อต้านคอร์รัปชันเชิงรุก และนำเครื่องมือที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในกิจกรรมต่อต้านคอร์รัปชัน โดยได้ยึดแนวคิดตามหลักธรรมาภิบาล และบรรษัทภิบาล ตลอดจนมาตรฐานด้านการประเมินคุณธรรมองค์กรที่ใช้กันในระดับสากล เป็นพื้นฐานการพัฒนาเครื่องมือให้เหมาะสมกับบริบททางสังคมของประเทศไทย ทั้งด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ และสังคม และยึดแนวทางการอ้างอิงจากหลักฐานเชิงประจักษ์ ทั้งนี้ คำว่าคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ หมายความว่า คู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ ทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล ส่วนหน่วยงานของรัฐ²⁰ หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การอิสระ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

ขั้นตอนในการพัฒนา ในขั้นแรก คือ ขั้นพัฒนาเครื่องมือ โดยพิจารณา ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ประกอบด้วย ข้อมูลเอกสาร การสัมภาษณ์ ผู้ประกอบการเอกชน คู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ และการประชุมผู้เชี่ยวชาญ เกี่ยวกับเครื่องมือการวัดประเมินและส่งเสริมการเป็นองค์กรคุณธรรม และอื่น ๆ ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ หลังจากนั้น จึงทำการสังเคราะห์ กำหนดนิยามความเป็นองค์กรคุณธรรม และเกณฑ์ในการประเมินของ “ดัชนี

ประเมินองค์คุณธรรมสำหรับคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ”

ในขั้นที่สอง คือ นำเครื่องมือ “ดัชนีประเมินองค์คุณธรรมสำหรับคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ” ไปใช้วัดประเมิน คู่สัญญาหน่วยงานของรัฐว่ามีระดับความเป็นองค์กรคุณธรรมหรือไม่อย่างไร โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินออกเป็น

1. เกณฑ์การประเมินเบื้องต้น ที่ผู้เข้าประเมินต้องมีกฎ ระเบียบ กิจกรรม ครบทั้ง 3 หมวดที่เป็นปัจจัยองค์กรประกอบขององค์กรคุณธรรม คือ หนึ่งมีการบริหารจัดการองค์กรที่ดี และต่อต้านทุจริตคอร์รัปชัน สองมีสินค้า หรือบริการที่ดีต่อลูกค้า สังคม และสิ่งแวดล้อม สามมีการดำเนินงานร่วมกับองค์กรคุณธรรมอื่น หรือส่งเสริมให้องค์กรอื่นมีโอกาสพัฒนาเป็นองค์กรคุณธรรม โดยในการประเมินต้องมีการเผยแพร่ข้อมูล และหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ใช้อ้างอิงขององค์กรนั้น ๆ บนเว็บไซต์ขององค์กรเอง ให้สาธารณชนตรวจสอบได้อย่างสะดวก ถ้าไม่พบข้อมูล หรือข้อมูลไม่ครบทั้งสามหมวด ถือว่าไม่ผ่านเกณฑ์เบื้องต้นการเป็นองค์กรคุณธรรม

2. เกณฑ์การประเมินค่าคะแนนรายองค์กร เป็นการวัดประเมินค่าคะแนนจากการตอบคำถามในแบบประเมิน ใน 3 หมวด 10 ตัวชี้วัด รวม 90 ข้อคำถาม และนำค่าคะแนนที่ได้มาใช้ประเมินระดับความเป็นองค์กรคุณธรรม โดยกำหนดเกณฑ์ค่าคะแนนในการประเมินดังนี้

²⁰ คู่มือการยื่นแสดงบัญชีรับจ่ายโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 103/7 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 อธิบายศัพท์ว่า หน่วยงานของรัฐหมายถึง 1. กระทรวง ทบวง กรม 2. ราชการส่วนภูมิภาค 3. ราชการส่วนท้องถิ่น 4. รัฐวิสาหกิจ 5. องค์การมหาชน 6. หน่วยงานธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และ 7. หน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ สถาบันส่งเสริมการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี สภาเกษตรกรแห่งชาติ สภาพัฒนาการเมือง สำนักงานปฏิรูปกฎหมาย สถาบันอุดมศึกษาและมหาวิทยาลัยในกำกับภาครัฐ ฯลฯ เป็นต้น

ตารางที่ 1: สรุปเกณฑ์การประเมินองค์กรคุณธรรม

ระดับคะแนน	ระดับองค์กรคุณธรรม
มากกว่า ร้อยละ 95	ดีเลิศ ☆ ☆ ☆ ☆ ☆
ร้อยละ 91-95	ดีเยี่ยม ☆ ☆ ☆ ☆
ร้อยละ 86-90	ดีมาก ☆ ☆ ☆
ร้อยละ 81-85	ดี ☆ ☆
น้อยกว่าร้อยละ 81	ปกติ ☆

รายละเอียดข้อคำถามในแบบประเมิน

เมื่อพิจารณาจากกรอบแนวคิด ทฤษฎี เครื่องมือและมาตรฐานสากล ทบหนวนกับความเห็นคิดของผู้ประกอบการ ผู้เชี่ยวชาญแล้ว จึงได้นำมาสรุปเป็นคุณลักษณะของ “องค์กรคุณธรรม” ได้ว่า ควรมีองค์ประกอบหลักใน 3 ด้าน คือ ประการแรกเป็นองค์กรที่มีการบริหารจัดการที่ดี (เป็นองค์กรธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรในภาครัฐ และองค์กรบรรษัทภิบาลสำหรับองค์กรธุรกิจเอกชน) ประการที่สอง มีการผลิตสินค้าหรือให้บริการด้วยความรับผิดชอบต่อลูกค้าหรือประชาชนและประโยชน์ส่วนรวมสังคม ประการสุดท้ายคือ ทำหน้าที่ส่งเสริมให้องค์กรอื่นมีโอกาสพัฒนาเป็นองค์กรคุณธรรมเช่นเดียวกัน เช่น เน้นให้การส่งเสริมหรือทำธุรกิจกับคู่ค้าที่มีการประเมินตนเองเป็นองค์กรคุณธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน ในลักษณะเดียวกับการส่งเสริมธุรกรรมกับบริษัทที่มีการจัดการทางธุรกิจหรือเป็นคู่ค้าที่ดีซึ่งในปัจจุบันพบได้มากขึ้นโดยเฉพาะกิจการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

หลักการสำคัญของการใช้เครื่องมือนี้ คือ การเน้นกลยุทธ์ด้านการเพิ่มพื้นที่คนทำดีหรือเพิ่มโอกาสให้แก่องค์กรที่กระทำดี ในลักษณะกัลยาณมิตร

ที่มีการส่งเสริมเกื้อกูลกัน หลักการดังกล่าวจะทำให้ต่อไปหน่วยงานของรัฐ และบริษัทคู่สัญญาที่มีคุณธรรม สามารถทำงานสร้างความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างไปด้วยกัน ถ้าหน่วยงานรัฐไหนมีส่วนในการทำธุรกรรมกับคู่สัญญาที่มีการประเมินคุณธรรมจำนวนมากก็จะเป็นผลดีต่อตัวเอง แต่ในทางกลับกันถ้ามีคู่สัญญาที่ไม่ยอมประเมินระดับคุณธรรมองค์กรตนเองในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นจำนวนมาก ก็อาจต้องถูกตรวจสอบโดยกลไกภาครัฐ หรือกลไกสาธารณะต่าง ๆ เช่น ป.ป.ช. หน่วยงานรัฐอื่น ภาคีเครือข่ายภาคเอกชน ภาคประชาสังคม หรือแม้แต่โดยกลไกประชาชนคนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง จุดนี้จึงถือเป็นเรื่องใหม่ หรือนวัตกรรมที่จะช่วยส่งเสริมอำนาจการตรวจสอบป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันจากทุกภาคส่วน ให้มีพลังเพิ่มขึ้นอย่างแท้จริง

ดังนั้นเมื่อนำกรอบแนวคิดและหลักการข้างต้นสำหรับการจัดทำ “ดัชนีประเมินองค์กรคุณธรรมของคู่สัญญาหน่วยงานภาครัฐ” จึงได้กำหนดตัวชี้วัดในมิติต่าง ๆ ใน 10 ด้านรวม 90 คำถาม²¹ ประกอบด้วย

²¹ รายละเอียดสืบค้นได้จาก www.iinspector.org

1. ด้านความโปร่งใสในการดำเนินงาน
 ประเด็นข้อคำถาม เช่น ในการดำเนินงานทั่วไป มีข้อกำหนดการประชุมของผู้ถือหุ้น คณะกรรมการ และฝ่ายบริหารไว้อย่างชัดเจน และได้ดำเนินการตามข้อกำหนดดังกล่าวนี้้อย่างเคร่งครัด หรือในการจัดซื้อจัดจ้าง มีข้อกำหนดให้ผู้บริหารระดับสูง และผู้บริหารที่มีอำนาจเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การเงิน การบัญชี ต้องไม่ถูกขึ้นบัญชีเป็นผู้มีประวัติเสียหายทางการเงิน หรือถูกดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน ฉ้อโกง หรือการกระทำทุจริตใด ๆ ในระยะเวลา 12 เดือนที่ผ่านมา หรือมีข้อกำหนดห้ามผู้รับผิดชอบในการจัดซื้อจัดจ้างมีความเกี่ยวข้อง หรืออาจมีความสัมพันธ์กับคู่ค้าทั้งในทางตรง หรือทางอ้อม หรือผ่านตัวแทนนายหน้าอิมินิใด ๆ อันอาจจะกระทบต่อความโปร่งใส และความสุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ฯลฯ เป็นต้น

2. ด้านการยึดมั่นหลักนิติธรรม ประเด็นข้อคำถาม เช่น มีการดำเนินงานตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด มีข้อบังคับ หรือคู่มือปฏิบัติ ที่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมผู้ถือหุ้น หรือคณะกรรมการบริหาร ห้ามมิให้บุคลากรทุกระดับเกี่ยวข้องกับการให้หรือรับสินบน รางวัล ของขวัญ สิ่งอำนวยความสะดวก ความบันเทิง การเลี้ยงรับรอง การบริจาคแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แก่คู่ค้า เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลอื่นใด ในลักษณะการแลกผลประโยชน์ ที่องค์กรหรือผู้รับผิดชอบจะได้รับ โดยไม่ถูกต้องชอบธรรม หรือ องค์กรมีการเสียหายอย่างถูกต้องครบถ้วนอย่างเคร่งครัด ไม่หลบเลี่ยงภาษี ฯลฯ เป็นต้น

3. ด้านความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ
 ประเด็นข้อคำถาม เช่น การบริหารเงินทุนและรายได้ มีการนำเงินทุนและรายได้จากการดำเนินงานไปใช้เฉพาะในกิจการของเท่านั้น หรือ การบริหาร

ต้นทุนขององค์กร มีข้อกำหนด หรือระบบตรวจสอบราคาสินค้า วัตถุดิบ หรือบริการที่จัดหา และระบบจัดทำราคาอ้างอิงหรือราคากลางในการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้ได้ราคาที่เหมาะสม และเป็นธรรม ฯลฯ เป็นต้น

4. ด้านการเคารพสิทธิมนุษยชน ประเด็นข้อคำถาม เช่น การจ้างงานมีข้อกำหนดเรื่องการให้ผู้ด้อยโอกาสเข้าร่วมงาน หรือมีการส่งเสริมสิทธิสังคม หรือการสนับสนุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่ผู้ด้อยโอกาส หรือมีข้อกำหนดเรื่องความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติในการบริหารงานองค์กร แก่บุคลากรทุกคน โดยไม่มีข้อจำกัดอันเนื่องมาจากปัจจัยด้านเพศ อายุ ศาสนา ฯลฯ เป็นต้น

5. ด้านความรับผิดชอบต่อลูกค้า/ผู้รับบริการ ประเด็นข้อคำถาม เช่น การให้บริการหรือผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ มีนโยบายและแผนงาน การให้บริการหรือผลิตสินค้า การสร้างสรรค์สารสนเทศ เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของกลุ่มลูกค้าประเทศชาติ และสังคมส่วนรวม ฯลฯ เป็นต้น

6. ด้านการรักษาประโยชน์ส่วนรวม
 ประเด็นข้อคำถาม เช่น การป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันเพื่อประโยชน์ส่วนรวม มีนโยบายและแผนงานการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และสังคมส่วนรวม ฯลฯ เป็นต้น

7. ด้านการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประเด็นข้อคำถาม เช่น การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ผู้ถือหุ้น พนักงาน ลูกค้าหรือผู้ใช้บริการ ได้ร่วมแสดงความคิดเห็น/ร่วมกำหนดแนวทาง หรือแสวงหาคำตอบหรือทางออก เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน ฯลฯ เป็นต้น

8. ด้านความพร้อมรับผิดจากการถูกตรวจสอบ ประเด็นข้อคำถาม เช่น องค์กรมีการกำหนดมาตรการและช่องทางที่ชัดเจนในการรับการร้องเรียน หรือรับการถูกตรวจสอบ หรือมีข้อกำหนดการลงโทษบุคลากรในองค์กรถูกหน่วยงานกำกับดูแลของรัฐ หรือองค์กรทางวิชาชีพ ตรวจสอบและรายงานว่ามีพฤติกรรม หรือการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ศีลธรรมอันดี หรือก่อให้เกิดการขัดแย้งทางความคิดของประชาชนในสังคม หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข หรือมีการกระทำหรือสนับสนุนการคอร์รัปชัน โดยห้ามไม่ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติทันทีในทุกกรณี ฯลฯ เป็นต้น

9. ด้านส่งเสริมคุณธรรม ประเด็นข้อคำถาม เช่น มีการจัดทำประมวลจริยธรรม หรือคู่มือการปฏิบัติงานตามหลักจรรยาบรรณ หรือแนวทางการบริหาร/การปฏิบัติงานตามหลักคุณธรรม สำหรับทั้งกรรมการและผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานในทุกส่วนงานและทุกระดับ หรือมีข้อกำหนดไม่ประกอบกิจการกับคู่ค้าใด ๆ ที่ดำเนินงานโดย/ร่วมดำเนินงาน กับบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กร ที่มีพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน หลบเลี่ยงภาษี หรือพฤติกรรมฉ้อโกงใด ๆ เช่น ผู้ที่ถูกขู่หรือดำเนินคดีในข้อหาทุจริต ฉ้อโกง ฯลฯ เป็นต้น

10. ด้านความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ประเด็นข้อคำถาม เช่น องค์กรมีแผนปฏิบัติงาน เพื่อลดการใช้พลังงานในการประกอบการ หรือ มีแผนปฏิบัติงาน เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องในการประกอบการอย่างคุ้มค่า เช่น มีแผนลดการใช้พลังงานทุกรูปแบบ ลดการใช้

กระดาษ หรือลดปริมาณขยะของเสียในการประกอบการ ฯลฯ เป็นต้น

วิธีประเมิน โปร่งใส และพร้อมรับผิดจากการตรวจสอบ

ในการประเมินเพื่อเป็นองค์กรคุณธรรมต่อต้านคอร์รัปชันของคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐนั้น ยึดหลักวิธีประเมินที่เรียบง่าย มีความโปร่งใส และองค์กรผู้ประเมินต้องพร้อมรับผิดจากการตรวจสอบ โดยองค์กรธุรกิจเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ จะเป็นผู้ทำการประเมินตนเองด้วยแบบสอบถามดัชนีประเมินองค์กรคุณธรรมที่สามารถเข้าถึงสะดวก เช่น ทางเว็บไซต์ www.iinspector.org หรือขอรับแบบทางอีเมล io1000project@gmail.com เพื่อนำไปทดสอบและส่งข้อมูลให้ศูนย์พัฒนานวัตกรรมต่อต้านคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นองค์กรนอกภาครัฐที่ดำเนินงานเพื่อประโยชน์สังคม ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการวัดประเมินตรวจสอบหลักฐาน และรายงานผลให้องค์กรคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ ที่ทำการประเมินทราบผลค่าคะแนน พร้อมการวิเคราะห์ประเด็นการพัฒนาหรือปรับปรุงองค์กรไปสู่การเป็นองค์กรคุณธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน ในขั้นตอนนี้ข้อมูลทั้งหมดเป็นความลับ จนกว่าองค์กรผู้รับประเมินจะสามารถพัฒนาองค์กรตนเองเป็นองค์กรคุณธรรมต่อต้านคอร์รัปชันที่มีมาตรฐานในระดับที่ตนเองพอใจและคิดว่าพร้อม องค์กรคู่สัญญาของหน่วยงานรัฐจะเป็นผู้ตัดสินใจประกาศผลการประเมินลงบนหน้าเว็บไซต์ตามความสมัครใจ พร้อมแสดงหลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับตัวชี้วัดที่ระบุว่าตนเองมีอยู่ได้ เช่น การแสดงระเบียบบริษัทว่ามโนนโยบาย ข้อกำหนด แนวทางปฏิบัติในด้านการต่อต้านคอร์รัปชัน การไม่ให้สินบนทั้งทางตรง หรือผ่านนายหน้าตัวแทน (นอมินี) ใด ๆ หรือ การแสดง

หลักฐานระเบียบบริษัทที่มีข้อกำหนดการส่งเสริม
คู่ค้าหรือทำธุรกิจกับคู่ค้าที่เป็นองค์กรคุณธรรม
ต่อต้านคอร์รัปชัน โดยไม่ส่งเสริม หรือทำธุรกิจกับ
คู่ค้าที่มีการกระทำ หรือส่งเสริมการกระทำทุจริต
คอร์รัปชัน ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐที่ผ่าน
การประเมินและสมัครใจเผยแพร่ผลการประเมิน
ให้สาธารณะทราบทางเว็บไซต์ขององค์กรตนเองนั้น
ศูนย์พัฒนานวัตกรรมต่อต้านคอร์รัปชัน จะนำ
รายชื่อดังกล่าวไปจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อองค์กร
คุณธรรม เผยแพร่ทางเว็บไซต์ www.iinspector.org
เพื่อเป็นฐานข้อมูลให้หน่วยงานของรัฐ เลือกใช้
ในการพิจารณาหาคู่สัญญาที่ดีในการจัดซื้อจัดจ้าง
โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างวิธีพิเศษ หรือวิธีใด ๆ
ที่มีข้อจำกัดในการจัดประกวดราคาปกติ อันเป็นการ
ช่วยเพิ่มมาตรการลดความเสี่ยงการเกิดทุจริต
คอร์รัปชันของหน่วยงานของรัฐลง ขณะเดียวกัน
ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชนด้วยตนเอง
ก็จะเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบความ
ถูกต้องเหมาะสม ในการเลือกคู่สัญญาที่ดีสำหรับ
การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน ของรัฐ

ส่วนหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ใช้จ่ายเงิน
งบประมาณแผ่นดิน จะถูกรายงานทางเว็บไซต์
www.iinspector.org ด้วยว่า ในแต่ละ
ปีงบประมาณมีจำนวนคู่สัญญาที่ทำการจัดซื้อ
จัดจ้างซึ่งเป็นองค์กรคุณธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน
จำนวนกี่ราย และคิดเป็นร้อยละเท่าใดจากจำนวน
คู่สัญญาทั้งหมด รวมทั้งรายงานด้วยว่าจำนวนคู่
สัญญาที่เป็นองค์กรคุณธรรมนั้น มีมูลค่าวงเงิน
สัญญาเท่าใด และคิดเป็นร้อยละเท่าใดของวงเงิน
งบประมาณจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมดของหน่วยงานรัฐ
นั้น ๆ ซึ่งภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน

ด้วยตนเอง ก็จะเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ
ความถูกต้องเหมาะสมเช่นกัน

กระบวนการประเมินองค์กรคุณธรรม
ต่อต้านคอร์รัปชัน ด้วยเครื่องมือดัชนีประเมินองค์กร
คุณธรรมฯ ดังกล่าว จะเป็นนวัตกรรมที่ช่วยให้ผู้มี
ส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะภาคประชาสังคม และ
ภาคธุรกิจเอกชน ได้มีเครื่องมือกลไกที่สนับสนุน
และเสริมพลังการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันได้อย่าง
มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

หนทางสู่ความสำเร็จ

สิ่งที่ผู้ประกอบการและผู้เชี่ยวชาญ เห็นว่า
เป็นปัจจัยความสำเร็จของการประเมินองค์กรคุณธรรม
ของคู่สัญญาหน่วยงานภาครัฐ ด้วยการใช้ดัชนี
ประเมินองค์กรคุณธรรมคือ การมีส่วนร่วม
ของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะองค์กรธุรกิจที่จะเป็น
ผู้อสาประเมินตนเอง และประกาศตนต่อสาธารณะ
ว่าองค์กรของตนดำเนินงานโดยยึดแนวทาง
แห่งการเป็นองค์กรคุณธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน
อย่างเข้มแข็งโดยมีรัฐบาลและหน่วยงานต่อต้าน
คอร์รัปชันของรัฐ กำหนดมาตรการสนับสนุน
ให้ธุรกิจน้ำดีเหล่านี้มีพื้นที่ มีโอกาสทางธุรกิจ
ในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐโดยปราศจากการ
จ่ายสินบน ตลอดจนควรกำหนดให้เกิดการมีส่วนร่วม
ในการทบทวนพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการวัดประเมิน
ตนเองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุก 2 ปีด้วย
ขณะเดียวกัน ภาคประชาสังคมและประชาชน
กับสื่อมวลชน จะเข้าถึงสะดวก มีส่วนร่วมในการ
รับทราบข้อมูลที่ต้องรู้คู่ผู้ประเมินตนต้องประกาศ
ผ่านช่องทางการสื่อสารให้สาธารณะรับทราบอย่าง
โปร่งใส เช่น เว็บไซต์ สื่อทางสังคม (social media)
และสื่อใหม่ (new media) อื่น ๆ การเปิดเผย
ข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์และโปร่งใส จะทำให้สังคม

รับทราบและมีข้อมูลเพียงพอในการช่วยทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบความถูกต้อง ความโปร่งใส และสนับสนุนการประเมินองค์การคุณธรรมคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐทั้งระบบ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มพลังอำนาจการตรวจสอบของประชาชนในการใช้เงินงบประมาณภาษี ตลอดจนการส่งเสริมการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างเป็นรูปธรรม กระบวนการทั้งหมดนี้มีเป้าหมายเพื่อทำให้ “การประเมินองค์การคุณธรรมคู่สัญญาของหน่วยงานรัฐ” สามารถเสริมพลังต่อต้านคอร์รัปชันโดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และนำไปสู่การพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืนในที่สุด

เอกสารอ้างอิง

กลุ่มน้ำตาลมิตรผล (2553). **คู่มือจรรยาบรรณทางธุรกิจ**, กรุงเทพฯ: บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด.
 กำชัย จงจักรพันธ์ (2556). **การขัดกันแห่งผลประโยชน์ และมาตรา 100**, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
 คณพล จันทร์หอม และศุภศิษฐ์ ทวีแจ่มทรัพย์ (2557). **โครงการศึกษาประเด็นทางกฎหมายที่เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตที่มีผลกระทบในภาพรวมโดยเฉพาะภาคเอกชน**, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
 คณะอนุกรรมการจัดทำดัชนีวัดความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ (2555). **คู่มือดัชนีวัดความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ ประจำปี พ.ศ. 2555**, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

คณะอนุกรรมการจัดทำดัชนีวัดความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ (2556). **คู่มือดัชนีวัดความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ ประจำปี พ.ศ.2556**, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

เครือข่ายคนไทย (2547). **จรรยาบรรณ เครือข่ายคนไทย**, กรุงเทพฯ.

ณัฐนันท์ อัสวเลิศศักดิ์ และคณะ (2553). **การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรภาครัฐที่มุ่งเน้นการดำเนินการในเชิงธุรกิจ**, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

ณัฐวัฒน์ อริย์ธัชโกสิน (2556). **สรุปรายงานผลการประเมินดัชนีวัดความโปร่งใส หน่วยงานภาครัฐ ประจำปี พ.ศ. 2555**, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

ณัฐวัฒน์ อริย์ธัชโกสิน (2558). **ดัชนีความโปร่งใสจากหลักฐานเชิงประจักษ์ใน สิริลักษณ์ คอมันตร์ และคณะ, คอร์รัปชันและกลไกกำจัดกลโกง**, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, หน้า 158-169.

ดาร์รัตน์ อานันท์นงศ์ (2558). **กายวิภาคกลไกการทุจริตคอร์รัปชันใน สิริลักษณ์ คอมันตร์ และคณะ, คอร์รัปชันและกลไกกำจัดกลโกง**, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, หน้า 1-41.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ (2554). **ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนไทยกับแนวทางแก้ไขและป้องกัน**, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2547). สถาบันพระปกเกล้า, **วัดระดับการบริหารจัดการที่ดี**, นนทบุรี: บริษัท พิมพ์ดี จำกัด.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร (2551). **คุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร**, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

บริษัท ปตท จำกัด (มหาชน) (2552). **คู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดีและจรรยาบรรณในการดำเนินธุรกิจ**, กรุงเทพฯ: บริษัท ปตท จำกัด (มหาชน).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542). **การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย**, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ปณณ อนันตภิบุตร และสุทธิ สุนทรานุรักษ์ (2558). **การพัฒนาบทบาทภาคประชาสังคมเพื่อต่อต้านการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ**, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2554, **ราชกิจจานุเบกษา** 128 ตอนที่ 64 ก (15 สิงหาคม 2554)

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ (2539). “รายงานผลการวิจัยเรื่อง องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย,” กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ.

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542, **ราชกิจจานุเบกษา** 116 ตอนที่ 120 ก (29 พฤศจิกายน 2542)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, **ราชกิจจานุเบกษา** 128 ตอนที่ 26 ก (18 เมษายน 2554)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558, **ราชกิจจานุเบกษา** 132 ตอนที่ 60 ก (9 กรกฎาคม 2558)

วันชัย วัฒนศัพท์ (2551). บรรณาธิการ, แปล เจมส์ แอล. เครย์ตัน, **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม**, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, โรงพิมพ์ ศิริภณห์ ออฟเซต.

สุรพงษ์ โสธนะเสถียร (2556). **ทฤษฎีการสื่อสาร**, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ระเบียงทอง.

สุรศักดิ์ ไชยชนากิจ และสาทร สรรค์พิพัฒน์ (2554).

การศึกษานำร่องเพื่อสร้างดรชนีทุจริต, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2551). **รวมมาตรฐานสากลว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต**, กรุงเทพฯ: สำนักการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2552). **คุณธรรม นำธุรกิจ**, กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันการทุจริตภาครัฐวิสาหกิจและธุรกิจเอกชน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2552). รายงานการประเมินผลคะแนนตัวชี้วัดระดับความสำเร็จของการนำดัชนีธรรมาภิบาลระดับจังหวัดมาใช้ในการประเมินผลจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552, กรุงเทพฯ: สำนักงานจริยธรรม สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2555). สารัตถะเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2555). เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการและประชุมเชิงปฏิบัติการจัดตั้งศูนย์ศึกษานิติเศรษฐศาสตร์, กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ป่วย อังภากรณ์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551). คู่มือเทคนิคการปรับปรุงและพัฒนาองค์กร เวอร์ชัน 1.0 โครงการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ, กรุงเทพฯ: บริษัท วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย จำกัด.

อรพินท์ สฟโซคชัย (2540). “สังคมเสถียรภาพและกลไก รัฐที่ดี,” รายงานทีดีอาร์ไอ 20 (ธันวาคม). <http://tdri.or.th/archives/download/quarterly/white-pp/wb20.htm>

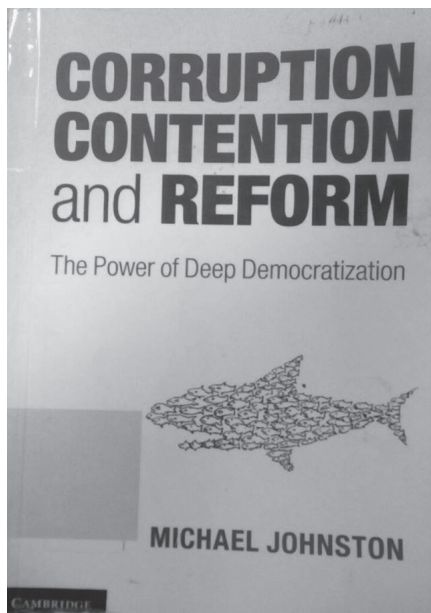
ตอนที่ **3**

บทความปริทัศน์และบันทึก
Book Review and Notes

บทปริทัศน์หนังสือ

การโต้เถียงและการปฏิรูปคอร์รัปชัน: พลังของกระบวนการประชาธิปไตยเชิงลึก Corruption Contention and Reform: The Power of Deep Democratization

โกวิทย์ กังสนันท์¹



Corruption Contention and Reform: The Power of Deep Democratization

Author

Michael Johnston

Total Pages: 296 p

Published 2014

หนังสือเล่มนี้เป็นผลงานวิชาการที่ผู้เขียนพัฒนาต่อเนื่องและต่อยอดมาจากมุมมอง แนวคิด และข้อเสนอเกี่ยวกับการวิเคราะห์ปัญหาและอาการของการคอร์รัปชันในสังคม จากผลงานเดิมของผู้เขียนคือหนังสือเรื่อง Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy (2005) โดยผู้เขียนมีความตั้งใจที่จะนำเสนอมุมมอง การศึกษาองค์รวมที่เชื่อมโยงการเปรียบเทียบ ความแตกต่างและความหลากหลายของพื้นฐาน

สภาวะเงื่อนไข และรูปแบบหรืออาการของ คอร์รัปชันลักษณะต่าง ๆ ในสังคมซึ่งสามารถจำแนก อาการคอร์รัปชันแบบกว้าง (corruption syndromes) ออกเป็น 1) แบบเผด็จการโดยบุคคล และกลุ่มบุคคล (Official Moguls syndromes) 2) แบบชนชั้นนำที่แย่งอำนาจและผลประโยชน์ โดยได้รับการสนับสนุนจากบุคคลหรือครอบครัว (Oligarchs and Clans) 3) แบบชนชั้นนำร่วมเป็น หุ้นส่วน (Elite Cartels) และ 4) แบบตลาดทรง

¹ อาจารย์ประจำสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อิทธิพล (Influence Markets) รูปแบบอาการคอร์รัปชันดังกล่าวแสดงให้เห็นความแตกต่างในด้านบริบทเงื่อนไข พัฒนาการ โครงสร้างและความสัมพันธ์ และพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันในแต่ละสังคมหรือกลุ่มสังคม

ผู้เขียนเริ่มต้นโดยการตั้งคำถามและแสดงข้อสังเกตเบื้องต้นที่สำคัญเกี่ยวกับการสร้างความรู้ความเข้าใจของการคอร์รัปชันโดยทั่วไป ก่อนที่จะเสนอแนวคิดและข้อโต้แย้งหลัก (arguments) ให้ผู้อ่านได้พิจารณา ประการแรก จอห์นสตันได้ชี้ให้เห็นปัญหาข้อจำกัดของการสร้างกรอบแนวคิดของการคอร์รัปชันที่เน้นการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองและเน้นพฤติกรรม (behavior-oriented) ในทัศนะของเขา นอกจากการคอร์รัปชันจะสะท้อนให้เห็นการใช้บทบาท อำนาจ และทรัพย์สินสมบัติสาธารณะอย่างผิดเพี้ยนแล้ว (abuses) ยังแสดงให้เห็นปัญหาเชิงระบบ (systemic problem) เกี่ยวกับขอบเขตการยอมรับ การใช้ และการเชื่อมโยงระหว่างอำนาจ (power) และทรัพย์สินความร่ำรวย (wealth) ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง การปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันจึงเกี่ยวโยงกับการเปลี่ยนแปลงระดับฐานรากทางการเมือง (fundamental political changes) ประการที่สอง เขาชี้ให้เห็นว่าเหตุผลที่การคอร์รัปชันเกิดขึ้นและกระจายอย่างต่อเนื่องและดื้อยา (stubborn) แม้จะมีขบวนการต่อต้านคอร์รัปชันที่เข้มแข็ง รวมถึงมีผู้นำและผู้สนับสนุนที่ทุ่มเท เพราะปัญหาคอร์รัปชันมักฝังรากลึก (deep-rooted) และมักมีลักษณะยุ่งยากที่ไม่สามารถจับต้องและทำความเข้าใจได้ง่าย (elusive) ประการถัดมา ผู้เขียนจึงนำเสนอมุมมองของการแก้ปัญหาและการควบคุมคอร์รัปชันที่ตั้งอยู่

บนพื้นฐานแนวความคิดกระบวนการประชาธิปไตยระดับลึก (deep democratization) ซึ่งเป็นกระบวนการที่เน้นความสำคัญของการที่พลเมืองมีความสามารถที่จะปกป้องตนเองและผลประโยชน์ของตนโดยใช้เครื่องมือทางการเมือง กระบวนการประชาธิปไตยในที่นี้ไม่ใช่การจัดตั้งสถาบันการเมืองตามรูปแบบ แต่เป็นความหมายในแนวกว้างที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาร่วมมีปากเสียงว่าแนวทางของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจและทรัพย์สินควรเป็นอย่างไร นั่นคือประชาชนสามารถควบคุมการคอร์รัปชันในหลักการของการอ้างสิทธิ์ในผลประโยชน์ของตนเองและปกป้องคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของตัวเองได้อย่างไร และเพื่อให้กระบวนการประชาธิปไตยระดับลึกนี้มีโอกาสฝังรากในสังคมและต่อต้านการคอร์รัปชันทั้ง 4 รูปแบบ จอห์นสตันจึงได้ระบุให้เห็นงานปฏิรูปขั้นพื้นฐาน (basic reform tasks) ซึ่งเป็นวาระทางการเมืองของกระบวนการประชาธิปไตยระดับลึกคือ 1) การเพิ่มระดับพหุนิยมทางการเมือง (increasing pluralism) คือการเพิ่มทั้งด้านจำนวนและความหลากหลายของกลุ่ม ผลประโยชน์ และโลกทัศน์ที่สามารถฝังรากในสังคม 2) การเปิดพื้นที่ปลอดภัยทางการเมืองและเศรษฐกิจ (safe political and economic space) คือ การสร้างพื้นที่เปิดและคุณค่าในพื้นที่สาธารณะที่ประชาชนสามารถกระทำการ แสดงออกความสนใจและผลประโยชน์ และร่วมผลักดันประเด็นต่าง ๆ กับผู้อื่น ซึ่งรวมถึงกับผู้ปกครองด้วย โดยไม่ต้องกังวลกับความปลอดภัยของตนเอง 3) กระทำการแนวปฏิรูป (reform activism) คือ การเพิ่มขีดความสามารถและการกระตุ้นให้ประชาชนมีการร่วมร้องทุกข์

ออกความคิดเห็น และแสดงอุปสงค์ต่าง ๆ อย่างปลอดภัยและมีความหวังที่จะเกิดผลลัพธ์จริง ๆ และ 4) การบำรุงรักษาความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (maintaining accountability) คือ การยืนยันให้ผู้มีอำนาจและองค์กรทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนให้ความเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพ กฎหมาย ข้อจำกัดในอำนาจของเขา การมีพันธะผูกพันกับสังคม รวมถึงการแก้ไขหรือปรับปรุงเมื่อสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ไม่เหมาะสม จอห์นสตันยังสะท้อนความเชื่อของเขาว่างานปฏิรูปขั้นพื้นฐานดังกล่าวนี้เป็นสิ่งท้าทายอย่างต่อเนื่องในสังคมทุกรูปแบบ แม้แต่ในสังคมที่มีการจัดตั้งระบบประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าแล้ว งานปฏิรูประดับพื้นฐานของแต่ละสังคมและกลุ่มสังคมจึงเกี่ยวข้องกับบริบทที่แตกต่างกันและมีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอสำคัญของเขาในหนังสือเล่มนี้คือจุดเน้นของงานปฏิรูปและแนวทางที่ส่งเสริมให้กระบวนการประชาธิปไตยระดับลึกสามารถมีพลังและพัฒนาการได้ จะมีความหลากหลายและขึ้นอยู่กับสภาพการณ์และอาการคอร์รัปชัน (syndromes of corruption) ที่ดำรงอยู่ในสังคม

ความเชื่อมโยงระหว่างบริบทเฉพาะของสังคมในรูปของอาการคอร์รัปชันและงานปฏิรูประดับพื้นฐานลักษณะกระบวนการประชาธิปไตยระดับลึกจึงกลายเป็นประเด็นคำถามหลักข้อหนึ่งในหนังสือเล่มนี้คือ อาการคอร์รัปชันในสังคมเป็นปัจจัยกำหนดงานกระบวนการประชาธิปไตยระดับลึกอย่างไร การวางกรอบแนวคิดการต่อสู้กับปัญหาและการควบคุมคอร์รัปชันเช่นนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า จอห์นสตันกำลังท้าทายแนวคิดการต่อต้านคอร์รัปชันในรูปแบบเดิม ๆ ที่มีจุดเน้นการพัฒนายุทธศาสตร์ปฏิรูปภาครัฐในแนวกว้าง (a grand

public reform strategy) หรือ การลอกเลียนแบบยุทธศาสตร์ต่อต้านคอร์รัปชันที่ประสบผลสำเร็จของประเทศและสังคมอื่นในรูปแบบปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practices) โดยเขาชี้ให้เห็นว่าแต่ละประเภทของอาการคอร์รัปชันมีความจำเป็นอย่างยิ่งเกี่ยวกับงานปฏิรูปอะไรบางอย่าง ทั้งในระดับหลักและระดับรอง (primary-secondary reforms) ข้อเสนอเบื้องต้นคือ 1) อาการคอร์รัปชันแบบเผด็จการโดยบุคคลและกลุ่มบุคคลต้องการงานปฏิรูปการเพิ่มระดับพหุนิยมทางการเมืองเป็นงานหลักและการเปิดพื้นที่ปลอดภัยทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็นงานรอง 2) อาการคอร์รัปชันแบบชนชั้นนำแย่งอำนาจและผลประโยชน์ต้องการการเปิดพื้นที่ปลอดภัยทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็นงานหลักและการกระทำแนวปฏิรูปเป็นงานรอง 3) อาการคอร์รัปชันแบบชนชั้นนำร่วมหุ้นส่วนต้องการการกระทำแนวปฏิรูปเป็นงานหลักและการบำรุงรักษาความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้เป็นงานรอง และ 4) อาการคอร์รัปชันแบบตลาดทรึงอิทธิพลต้องการการบำรุงรักษาความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้เป็นงานหลักและการกระทำแนวปฏิรูปเป็นงานรอง ผู้เขียนยังตั้งข้อสังเกตทั่วไปเพิ่มเติมจากประสบการณ์ของกรณีศึกษาของประเทศต่าง ๆ ที่ผ่านมามาว่า ประการแรก แผนการและแนวทางต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ อาจขยายออกนอกกรอบที่เสนอและไม่เป็นไปตามรูปแบบรากฐาน ซึ่งแสดงให้เห็นแนวโน้มของความล้มเหลว ความไม่คุ้มค่า และมีผลทำให้งานต่อต้านคอร์รัปชันเผชิญหน้ากับความเสี่ยง ประการที่สอง งานกระบวนการประชาธิปไตยระดับลึกนี้เป็นงานที่เป็นทั้งโอกาสและความท้าทาย ในการสร้างและการสร้างใหม่ของสถาบันสังคมหลัก (key institutions)

และความเชื่อมโยง (linkages) ที่เพิ่มความเป็นพหุนิยม การเปิดเผย และความรับผิดชอบของรัฐให้มีรากฐานมั่นคงและสามารถต่อสู้กับเครือข่ายคอร์รัปชันให้ได้ประสิทธิผลมากขึ้น ประการที่สาม ตัวแบบข้างต้นสะท้อนนัยสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการเลือกวิธีการควบคุมการคอร์รัปชันตามสถานการณ์ที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะควรเลือกแนวทางปฏิบัติที่สนับสนุนงานกระบวนการประชาธิปไตยที่อยู่ใกล้มือ

จากพื้นฐานตัวแบบทางทฤษฎี ผู้เขียนได้เชื่อมโยงกับโลกความเป็นจริงโดยผ่านกรณีศึกษาของประเทศต่าง ๆ ที่แยกออกตามกลุ่มอาการคอร์รัปชัน แบบเผด็จการโดยบุคคลและกลุ่มบุคคล มีประเทศตูนิเซียและอียิปต์เป็นตัวแทน ทิศทางและแนวทางปฏิรูปจึงให้ความสำคัญกับการเพิ่มระดับพหุนิยมและการสร้างพื้นที่ที่ปลอดภัยทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยการผลักดันให้ระบบการเมืองตั้งอยู่บนฐานที่ถูกต้องและมีลักษณะเปิด พร้อมกับการกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์และพัฒนาตัวบ่งชี้ความก้าวหน้า (progress indicators) ของการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยระดับลึกให้ชัดเจนแบบชนชั้นนำอย่างอำนาจและผลประโยชน์มีประเทศฟิลิปปินส์เป็นตัวแทน ทิศทางการปฏิรูปเน้นการเปิดพื้นที่ปลอดภัยทางการเมืองและเศรษฐกิจและกระทำการแนวปฏิรูปสิ่งสำคัญคือการเชื่อมโยงระหว่างการปฏิรูปและการควบคุมคอร์รัปชันที่เน้นการออกแบบและวางกรอบทิศทางเน้นการต่อสู้กับความยากจนและการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนแบบชนชั้นนำร่วมหุ้นส่วนมีประเทศอาเจนตินาเป็นกรณีศึกษา ซึ่งแสดงให้เห็นความสามารถปรับตัวที่ซับซ้อนของหุ้นส่วนในโครงสร้างอำนาจ

และผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำในประเทศนี้ แนวทางการปฏิรูปจึงเน้นความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้และการแข่งขันที่แท้จริงทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ สุดท้ายแบบตลาดทองอิทธิพลมีประเทศออสเตรเลีย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นตัวแทน ดังกล่าวข้างต้นว่าการคอร์รัปชันแบบนี้มักมีความยากที่จะจับต้องได้ (elusive) และมักเกิดขึ้นในประเทศที่มีระบบประชาธิปไตยและเศรษฐกิจแบบตลาดที่ประสบความสำเร็จแล้ว การตรวจสอบการคอร์รัปชันที่ผ่านอิทธิพลของตลาดจึงเป็นปัญหา เพราะเป็นรูปแบบการคอร์รัปชันที่พัฒนาอย่างซับซ้อนและมองเห็นไม่ค่อยชัดเจน โดยเฉพาะเป็นการขัดแย้งกันระหว่างอำนาจ ผลประโยชน์และความยุติธรรมในสังคม ประเด็นการคอร์รัปชันจึงไม่เหมือนกับรูปแบบอื่น แต่มักจะเชื่อมโยงกับความกำกวมและเคลือบแฝง การตีความทางกฎหมาย และสิ่งไม่พึงกระทำ เช่น การบริจาททางการเมือง การขึ้นและ การลอบบี้ และการสร้างเครือข่าย เป็นต้น นอกจากนี้ มิติของการคอร์รัปชันแบบอิทธิพลตลาดนี้ยังครอบคลุมขอบเขตระดับสากลและมีลักษณะพลวัตรสูง ซึ่งมีผลต่อการแก้ปัญหาและข้อจำกัดของการปฏิรูป ดังนั้น จุดเน้นการปฏิรูปกระบวนการประชาธิปไตยระดับลึกจึงมุ่งไปที่การส่งเสริมการกระทำแนวปฏิรูปและการรักษาความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ โดยเฉพาะการสร้างความตระหนัก (awareness) ในสังคมว่าตลาดอิทธิพลเป็นปัญหาการทุจริตเชิงระบบ (systemic) ไม่ใช่การกระทำของคนไม่กี่คน รวมถึงการมีผลเสียหายและค่าใช้จ่ายทางสังคม (social costs) การปฏิรูปไม่ควรมีจุดเน้นเฉพาะการปรับปรุงหรือพัฒนาสถาบันเท่านั้น แต่ควรครอบคลุมประเด็นอำนาจ ความ

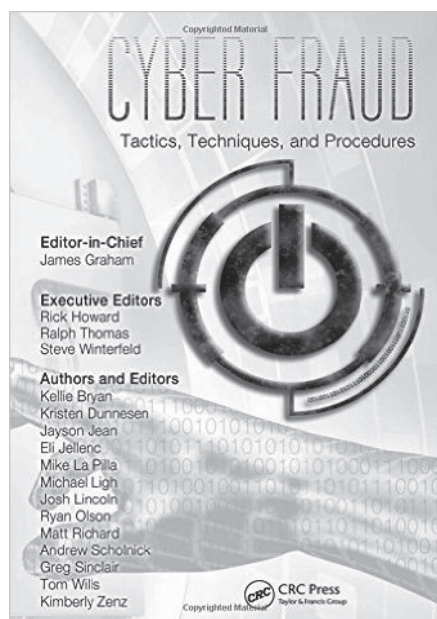
เป็นธรรมและความยุติธรรม และความรับผิดชอบ
ที่ตรวจสอบได้ในสังคมด้วย

ในภาพรวม สิ่งที่จอห์นสตันได้นำเสนอ
ในหนังสือเล่มนี้ซึ่งครอบคลุมทั้งในด้านมุมมอง
แนวคิดวิเคราะห์ และข้อโต้แย้งสำคัญเกี่ยวกับการ
การต่อสู้และควบคุมการคอร์รัปชันในสังคม
มีลักษณะท้าทายแนวคิดเดิม ๆ ที่เน้นยุทธศาสตร์
ต่อต้านคอร์รัปชันในสังคมที่มองข้ามปัญหาและ
ข้อจำกัดด้านบริบทและลอกเลียนรูปแบบจาก
สังคมอื่น จึงเป็นข้อเสนอที่น่าคิดและกระตุ้นให้
นักวิชาการที่สนใจปัญหาการคอร์รัปชันหันกลับมา
ทบทวนความคิดกันใหม่ เพื่อหาคำตอบที่เหมาะสม
กับเงื่อนไขที่เป็นอยู่จริงในสังคม แนวทางควบคุม
การคอร์รัปชันบนพื้นฐานของการสร้างกระบวนการ
ประชาธิปไตยระดับลึกชี้ให้เห็นนัยสำคัญหลายด้าน
อาทิ ความจำเป็นของการมองสังคมในองค์รวม
การพัฒนาคุณภาพของรัฐบาลให้ประชาชนมีความ
ไว้วางใจ การกำหนดวาระการปฏิรูปให้สอดคล้อง
กับความแตกต่างของสภาพรัฐบาล การเน้น
ด้านโครงสร้างทางการเมืองที่ประชาชนสามารถ
ตรวจสอบการใช้อำนาจและการได้ทรัพย์สินมา
ในทางที่ผิด และการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์
ต่อต้านคอร์รัปชันที่สอดคล้องกับอาการและ
สถานการณ์คอร์รัปชันอย่างเหมาะสม หนังสือ
เล่มนี้น่าจะสร้างแรงบันดาลใจให้กับนักปราชญ์
และนักวิชาการที่ให้ความสนใจด้านคอร์รัปชันและ
ต่อต้านคอร์รัปชันในการทำวิจัยสนาม เพื่อค้นหา
โอกาสและข้อจำกัดของการสร้างกระบวนการ
ประชาธิปไตยระดับลึก เพื่อลดปัญหาและควบคุม
การคอร์รัปชันในสังคมของตนให้มีประสิทธิภาพ
มากขึ้น

บทปริทัศน์หนังสือ

ทฤษฎีไซเบอร์: กลวิธีเทคนิคและกระบวนการ Cyber Fraud: Tactics, Techniques, and Procedures

วสุธาดล นาควิโรจน์¹



Cyber Fraud: Tactics, Techniques, and Procedures

Author
Rick Howard

Total Pages: 520 p

Published 2009

Cyber-fraud has evolved from a small-scale nuisance into a lucrative underground global activity. The book describes in detail the processes through which various forms of cyber-fraud activities take place. It outlines the parties involved in various fraudulent schemes at various stages, and how economic benefits are moved from one activity to another among criminal parties, unknowing victims and conventional players.

The book provides comprehensive discussion of the evolution of the underground economic sector associated with such activities and discusses key modalities for information theft such as phishing, pharming and Trojans. Case studies for Russia and Brazil are provided, along with a detailed list of harmful addresses, hacking methods, and technical warnings. The book underlines the position that online financial cybercrime is driven by economic motives rather than random or trivial actions.

¹ นักวิชาการอิสระ

Since fraudulent cyber activities are often the result of the lack of information on the part of the general public, this book provides useful insights for the general reader who makes online transactions and is thus vulnerable to cyber-crime.

For policymakers and regulators, precautionary and preventive measures can be implemented with greater knowledge regarding the channels through which fraudulent activities occur. In addition, such knowledge would also assist the authorities in tracking criminal activities, which can help prevent financial and safety losses to society.

The book is divided into 15 chapters, each dealing with a different facet of this complex and diversified problem, which covers a broad range of ethically questionable and illegal activities. The main arguments made in this book are based on empirical data supporting the assumption that cyber-crime is economically and financially motivated; lucrative and low-risk returns to such enterprises help explain the prevalence and persistence of this underground sector and its complex and semi-formal organizational structures.

Chapter 1 focuses on the application of economic models in attempts to explain the nature and properties of software vulnerability research. Here, the behaviour and characteristics of the different actors are examined (government, open markets, and the underground sector). Governments have an interest in obtaining vulnerability information, whether through internal, external, or transactional means. The open market is populated by companies operating on this vulnerability research activity, while the underground sector comprises male fide

agents wishing to utilize systemic or behavioural vulnerabilities in a harmful manner either to inflict damage or for financial benefit. This chapter argues that the “everyday” occurrences of well-known annoying web attacks, such as spam, spyware, or unwanted ads are, in fact, systematic and driven by monetary gain. They are orchestrated in a structured and well-planned manner, rather than being mere incidents of random nuisance as was once believed. The information needed to launch a cyber-attack is obtained systematically through financially lucrative enterprises in the underground sector.

Chapter 2 then proceeds to describe the details of how different players and actors in the cyber fraud industry interact with one another, through a highly complex set of systematic interactions. This chapter’s focus is directed towards an illegal online activity known as “carding”, which is the practice of stealing online-based credentials for the purpose of financial gain. It will not be long before readers become aware that many seemingly random nuisances encountered frequently, such as spam email, spam links or webboard spams and harmful redirection attempts which leads to infection by Trojans, keyloggers and phishing activities, ultimately form part of a much larger scheme to steal the victims’ online credentials and access to bank accounts.

Given the volume, frequency and effectiveness of commonly observed malware attacks, netizens need to understand the full implications of these hazards and the capabilities of those who launch cyber-attacks. describes the role of a group of players known as “money mules”, who serve as facilitators of cybercrime. Money mules

may often be unaware of their part in an illegal online activity; they risk serious legal by unknowingly serving the interests of the real criminals. Readers aware of the functioning of these complex scams will exercise more care when considering a “lucrative job opportunity” online, in order to avoid becoming an unwitting accomplice to crime. In addition, the chapter tells us how to spot warning signs such as recruitment techniques typically employed, so that they can identify fraudulent job recruitment scams. This is of special value for readers in developing countries such as Thailand, with high levels of online participation, but relatively low levels of online safety awareness.

In addition, the chapter provides an extensive explanation of phishing techniques, of which the average netizen will have little or no understanding. The chapter provides useful practical guidance and online ‘do’s-and-don’ts’ to protect the online security of net users.

Chapters 3 -5 provide case studies of online criminal environments and activities in Russia and Brazil, with detailed examples of illegal online activities operating from both countries.

Chapter 6 provides a summary of how banking Trojans are distributed and used. This chapter is particularly useful as it contains a thorough description on the various forms of commonly encountered information-stealing techniques, as well as a list of some of most harmful malware that may infect net-connected devices. In addition, ways to deal with such security threats are also discussed later in the chapter.

Chapter 7 revisits the characteristics of the “money mules” who perform transactions

of funds on behalf of the attackers. The chapter provides information on how money mules are recruited through seemingly legal job position names, as well as how to detect a potentially fraudulent job offer. The author notes the increasing sophistication of recruitment methods, and that spam filters may not always prevent such efforts. A number of detailed case studies are also provided.

The second part of the book emphasizes technical and informational aspects of web attacks and hacking methods, Chapters 8 and 9 are dedicated to IFrame and DDoS attacks, respectively, while 10 and 11 are focused on two prominent Trojans, Torpig and Laqma. Chapter 12 warns the readers about a technique known as “spear phishing” which involves the use of counterfeited documents from well-known and trusted organizations, with instructions that prompt the receiver to download files or click on links, triggering automatic installation of malicious code on their device. This method can quickly affect many people at global level. Chapter 13 describes the Silent Banker Trojan Horse, and Chapters 14 and 15 deal with the nature of malicious codes and ways to prevent and neutralize them.

While this book deals with case studies that from a Thai perspective may seem distant, the online world has become ever-increasingly connected, which means that the issues addressed in the book can no longer be considered as remote from Thailand’s reality. Malware attacks and other cybercrimes threaten everyone with an internet connection, and yet the level of awareness and understanding among the general population is very low; even the

regulatory authorities sometimes find themselves in difficulties when dealing with such threats. This book sheds light on a wide range of poorly understood topics. Although the case studies focus on cyber-fraud in Russia, Brazil and US, the insights offered in this book are of great value, both to the lay person and to authorities responsible for online regulation. The author has provided an extensive and detailed overview of cybercrime today, communicated in an easy to understand language.

ข้อสังเกตต่อร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและ การบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.

Remarks on Draft of Government Procurement Act

ศิริรัตน์ วสุวัต¹

สังคมไทยมีความเชื่อเพื่อแผ้วถางช่วยเหลือ
เกื้อกูล มีน้ำใจ อุปถัมภ์ค้ำจุนกันตั้งแต่อดีตเป็น
วัฒนธรรมไทยที่ดีงาม แต่จากอดีตสู่ปัจจุบัน
นวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในยุคโลกาภิวัตน์
ทำให้โลกไร้พรมแดน ขณะที่ทรัพยากรมีจำกัด
เกิดภาวะช่วงชิงทรัพยากร ปทัสถาน (Norm)
จึงเปลี่ยนไปจากวัฒนธรรมไทยที่ดีงามในการ
อุปถัมภ์ช่วยเหลือเกื้อกูลเป็นระบบอุปถัมภ์ที่ช่วง
ชิงเพื่อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง ขาดหลัก
กฎหมาย ศีลธรรม คุณธรรมจริยธรรม ทำให้
สาธารณะเสียหายเสียประโยชน์เป็นบ่อเกิดของ
การทุจริตคอร์รัปชัน

การจัดซื้อจัดจ้างนับเป็นปัญหาใหญ่ที่รัฐ
ต้องสูญเสียงบประมาณไปกับการทุจริตคอร์รัปชัน
จำนวนมาก แม้จะมีกฎหมายหรือระเบียบ
เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเป็นวินัยให้การจัดซื้อ
จัดจ้างภาครัฐ แต่ก็ยังมีการทุจริตเกิดขึ้นในหลาย
โครงการซึ่งมีงบประมาณสูง เช่น การทุจริต
โครงการก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย
เขตควบคุมมลพิษจังหวัดสมุทรปราการ ทำให้รัฐ
ต้องสูญเสียเงินกว่า 23,000 ล้านบาท โดยมีการ
ทุจริตร่วมกันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ข้าราชการในระดับสูงและเอกชน ในการจัดซื้อจัดจ้าง

มีทั้งสัญญาก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียและสัญญา
จัดซื้อที่ดินที่ใช้ในการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำ และ
อีกหลายโครงการที่ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณ
จำนวนมาก

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติเมื่อวันที่
14 มิถุนายน 2550 ชี้มูลความผิดทางอาญา
นายวัฒนา อัศวเหม อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการ
กระทรวงมหาดไทยกับพวกร่วมกันเป็นเจ้าพนักงาน
ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ บังคับข่มขืนใจ
หรือจูงใจให้ราษฎรขายที่ดินให้ และบิบบังคับให้
เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่สำนักงาน
ที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี ให้ออก
โฉนดที่ดิน 1,358 ไร่ ที่บึงคลองสาธารณะประโยชน์
และที่เทยยะ ซึ่งเป็นที่หวงห้ามในนามบริษัท ปาล์มบีช
ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด เพื่อนำไปขายให้กรมควบคุม
มลพิษ ตามมาตรา 148 และมาตรา 157 แห่ง
ประมวลกฎหมายอาญา

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมืองได้มีคำพิพากษาคดีดำที่ 2/2550
คดีแดงที่ 2/2551 วันที่ 18 สิงหาคม 2551 พิพากษา
ลงโทษจำคุกนายวัฒนา อัศวเหม กำหนด 10 ปี
ริบพระเครื่องมงกุฎแพรทองคำของกลาง
และพิพากษาให้เพิกถอนโฉนด 5 แปลง เนื้อที่

¹ ผู้เชี่ยวชาญด้านวิจัยสังคมศาสตร์ สำนักงาน ป.ป.ช.

1,358 ไร่ ที่กลุ่มกิจการร่วมค้า NVPSKG เสนอขาย ให้กรมควบคุมมลพิษ และให้ที่ดินกลับคืนสู่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิด นายปกิจ ภิระวานิช อดีตอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ กับพวก เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่จัดซื้อ ทำ ร่วมกัน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตาม มาตรา 151 และมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมาย อาญา

ศาลอาญาได้มีคำพิพากษามาเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2558 โดยพิเคราะห์ว่า อดีตอธิบดีกับพวก มีหน้าที่ดำเนินการและรับผิดชอบโครงการกลับ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ยินยอมให้บริษัท ปาล์มบิซ ดิเวลอปเม้นท์ จำกัด ให้บริษัท คลองด่าน มารีน แอนด์พิชเชอรี จำกัด ถือกรรมสิทธิ์แทน ซึ่งไม่มี คุณสมบัติในการยื่นขอประกวดราคา ได้ยื่นข้อเสนอ เพื่อให้เป็นที่ตั้งโรงบำบัดน้ำเสีย และอธิบดีกับพวก ยังปกปิดรูปแบบการประกวดราคาแบบเหมารวม โดยไม่ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. 2502 และระเบียบการก่อหนี้ ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 ส่อให้เห็นถึง การวางแผนและดำเนินการเพื่อเอื้อประโยชน์ นับตั้งแต่ให้ที่ดินของบริษัทคลองด่านฯ ได้รับเลือก นำมาใช้ในโครงการ ร่วมกันปกปิดและบิดเบือน สร้างราคาที่ได้ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ มีผลเกี่ยวเนื่องให้กิจการร่วมค้า NVPSKG เข้าเป็น คู่สัญญาก่อสร้างโครงการกับกรมควบคุมมลพิษ แสดงให้เห็นชัดเจนว่ากลุ่มเอกชนร่วมกันบิดเบือน และปกปิดข้อเท็จจริงการเสนอแต่ละขั้นตอน โดยทุจริต และมีอดีตอธิบดีกับพวกรวมอยู่ด้วย กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่รับผิดชอบ

เป็นการกระทำโดยทุจริต และเอื้อประโยชน์ ช่วยเหลือกัน ทำให้โครงการก่อสร้างระบบรวบรวม และบำบัดน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัด สมุทรปราการ ระหว่างกรมควบคุมมลพิษกับ กิจการร่วมค้า NVPSKG เป็นสัญญาที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย พิกษาจำคุกอดีตอธิบดีกับพวกคนละ 20 ปี ตามมาตรา 151 แห่งประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นบทหนักสุด

จากคดีตัวอย่างทำให้เห็นพฤติการณ์ การทุจริตจัดซื้อจัดจ้างว่ามีกระบวนการเริ่มตั้งแต่ กำหนดนโยบาย มีการทุจริตเชิงนโยบาย ระบบ อุปถัมภ์และผลประโยชน์ขัดกันระหว่างประโยชน์ ส่วนบุคคลและประโยชน์สาธารณะโดยร่วมกัน ระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเอกชน และในทุกขั้นตอนเพื่อให้ตนเองและ กลุ่มพวกพ้องได้เข้าเป็นคู่สัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับ กรมควบคุมมลพิษ ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณ มหาศาล

จากปัญหาการทุจริตในโครงการจัดซื้อ จัดจ้างของภาครัฐ จึงพยายามหามาตรการป้องกันการ ทุจริตและเป็นที่มาของร่างพระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. โดยกระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจ พิจารณาตามเรื่องเสร็จที่ 1734/2558 เพื่อใช้เป็น กฎหมายจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ แทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยการพัสดุด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 มีทั้งสิ้น 130 มาตรา 15 หมวด และบทเฉพาะกาล ด้วยเหตุผลหลัก คือให้มีกรอบปฏิบัติงานที่เป็น มาตรฐานเดียวกัน เช่น มาตรฐานราคากลาง

มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะให้มากที่สุด เพื่อความโปร่งใส มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

หลักการที่เปลี่ยนแปลงจากระเบียบในการจัดซื้อจัดจ้างเดิมมีหลายประการ โดยเฉพาะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาบริหารจัดการให้เป็นไปตามหลักการเหตุผลโดยการออกพระราชบัญญัติ และได้กำหนดข้อยกเว้นไม่อยู่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้หลายประการ โดยมีข้อสังเกตในเชิงวิชาการเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้

1. องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามหมวด 3 ทั้ง 5 ชุด คือ คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธาน และมีปลัดกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง รวมทั้ง ปลัดกระทรวงการคลังด้วย โดยเฉพาะกำหนดให้รัฐมนตรีฯ ยังมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 5-7 คน จึงเป็นข้อสังเกตว่าการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะมีหลักประกันในความเป็นอิสระหรือไม่ เพราะคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่สำคัญคือ กำหนดนโยบาย เสนอแนะ กำกับดูแล วินิจฉัยปัญหา วินิจฉัยความเป็นโมฆะของสัญญาหรือข้อตกลง ตีความวินิจฉัยปัญหาข้อหาหรือ กำหนดแนวทาง วิธีปฏิบัติแบบตัวอย่าง เกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบ

สำหรับคณะกรรมการอีก 4 ชุด ซึ่งมี ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานทุกคณะ ได้แก่

คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และข้อร้องเรียน โดยปลัดกระทรวงการคลังยังมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 5-7 คน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหา เช่นเดียวกับคณะกรรมการนโยบายหรือไม่ ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในหลักประกันความเป็นอิสระ และมีข้อสังเกตอีกประการคือ กระทรวงการคลังอยู่ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง การปฏิบัติหน้าที่ของปลัดกระทรวงการคลังย่อมอยู่ในการกำกับของรัฐมนตรี จึงไม่มีหลักประกันในความเป็นอิสระของปลัดกระทรวงการคลังในการปฏิบัติหน้าที่ที่อาจถูกแทรกแซงโดย “ฝ่ายบริหาร” ผ่านการใช้อำนาจกำกับ

เมื่อวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้ง 4 คณะ เป็นหน้าที่ที่สำคัญ เช่น การตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหาหรือ/ยกเว้น หรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงหรือระเบียบ/เสนอความเห็นให้ผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาเป็นผู้ทำงาน เพิกถอนรายชื่อผู้ทำงาน/พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษผู้ทำงาน/กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง/ตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหาหรือเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีกำหนดราคากลาง/ยกเว้นหรือผ่อนผันที่ไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือวิธีกำหนดราคากลาง/ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการที่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานรัฐ/คัดเลือกผู้สังเกตการณ์เพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือ

ป้องกันการทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง/พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ รวมถึงกรณีที่ยังไม่ได้ทำสัญญาสามารถระงับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนได้

กลไกกฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการใช้ดุลยพินิจที่กว้างมากเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่ แต่หากผู้ปฏิบัติไม่ใช้ดุลยพินิจในหลักธรรมาภิบาลแล้ว ก็จะเป็นโอกาสให้เกิดการทุจริตได้ โดยเฉพาะการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการที่มีสิทธิ์ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานรัฐในการจัดซื้อจัดจ้าง

ขณะเดียวกัน หัวหน้าส่วนราชการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ในบางตำแหน่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเงินแผ่นดิน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นกรรมการนโยบายจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ หรือกรณีผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการและกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต หากเกิดกรณีกล่าวหาคณะกรรมการต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบก็จะเกิดปัญหาประโยชน์ทับซ้อนได้ สำหรับอัยการสูงสุด เป็นกรรมการนโยบายจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ รวมทั้งกรณีผู้แทนอัยการสูงสุดเป็นกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กรรมการร่วมมือป้องกันการทุจริตและกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ซึ่งจะทำให้อัยการสูงสุดหรือผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามตำแหน่งอัยการสูงสุด หรืออัยการที่ทำหน้าที่เป็น

ผู้ฟ้องคดีของรัฐ

2. การกำหนดข้อ “ยกเว้น” การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่อยู่ในบังคับของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 7 การจัดซื้อจัดจ้างในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง หรือยุทธโธปกรณ์ และการบริการทางทหาร โดยวิธีรัฐบาลต่อรัฐบาล หรือตามที่มีกฎหมายต่างประเทศกำหนด หรือการวิจัยและพัฒนาการจ้างที่ปรึกษาที่ไม่สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติได้ และการใช้เงินกู้เงินช่วยเหลือ ที่สัญญาหรือมีข้อกำหนดไว้ ทั้งนี้หลักเกณฑ์การยกเว้นดังกล่าว คณะกรรมการนโยบายเป็นผู้กำหนด มีข้อสังเกตการยกเว้นมิให้อยู่ใต้บังคับของพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างเป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่มีงบประมาณสูงทั้งสิ้น รวมทั้งคณะกรรมการนโยบายเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน คณะกรรมการและไม่มีหลักประกันว่าหลักเกณฑ์การยกเว้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลอันเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต

3. บทบัญญัติในมาตรา 8 วรรคท้าย มาตรา 13 วรรคสอง มาตรา 14 วรรคแรก ระบุด้วยว่า “อย่างมีนัยสำคัญ” ทำให้ผู้มีอำนาจหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจและตีความได้กว้าง และไม่มีหลักประกันว่าการใช้ดุลยพินิจจะชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลอันเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต

4. การกำหนด “ยกเว้น” มิให้เปิดเผยข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ และเป็นข้อมูลทางเทคนิคของผู้ยื่นข้อเสนอตามมาตรา 10 โดยเหตุแห่งการได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ยื่นข้อเสนอ การยกเว้นมิให้เปิดเผยย่อมขัดต่อหลักการเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ

ที่มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน อย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ เป็นกรยกเว้น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2550 มีผลกระทบต่อ “สิทธิได้รู้” (right to know) ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

5. การกำหนดข้อ “ยกเว้น” การประกาศ เผยแพร่จัดซื้อจัดจ้าง ตามมาตรา 11 1) กรณีจำเป็นเร่งด่วนหรือเป็นพัสดุที่ใช้ในราชการลับ 2) กรณีจำเป็นต้องใช้พัสดุโดยฉุกเฉินหรือเป็นพัสดุจะขายทอดตลาด 3) กรณีงานจ้างที่ปรึกษาหรือความจำเป็นเร่งด่วนหรือเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ 4) งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่จำเป็นเร่งด่วนหรือความมั่นคงของชาติ การยกเว้นมิให้ประกาศ เผยแพร่แผนจัดซื้อจัดจ้าง มีทั้งกรณีจำเป็นเร่งด่วนฉุกเฉิน ราชการลับ และความมั่นคงของชาติ ย่อมขัดต่อหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติที่มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลเพื่อความโปร่งใส และทำให้เปิดโอกาสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ที่มีให้ประชาชนได้ตรวจสอบ

6. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต หมวด 2 มาตรา 15 “ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างในขั้นตอนใดก็ได้” และการจัดซื้อจัดจ้าง หมวด 6 มาตรา 59 “ก่อนดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น” บทบัญญัติดังกล่าว มิได้บังคับให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเป็น

มาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบ

7. การกำหนดข้อ “ยกเว้น” การจ้างแบบเหมารวมตามหมวด 6 การจัดซื้อจัดจ้าง มาตรา 60 ที่ไม่อาจจัดให้มีแบบบูรณาการงานก่อสร้างไม่ต้องประกาศราคากลางตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข มาตรา 103/7 ซึ่งมีผลให้ยกเว้นและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงเป็นการยกเว้นการกระทำที่เข้าข่ายส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย มีโทษถูกถอดถอนจากตำแหน่ง และห้ามดำรงตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการเป็นเวลา 5 ปี ตามมาตรา 58 และมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข

บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไว้ในหลายมาตราในการออกหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนระเบียบ โดยเฉพาะในกรณีที่เห็นสมควรสามารถกำหนดเป็นอย่างอื่นได้นั้น ไม่มีหลักประกันความชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลรวมทั้ง การถูกตรวจสอบจากภาคประชาชนเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารแทรกแซงโดยผ่านกระบวนการใช้อำนาจตามร่างพระราชบัญญัติได้นอกจากนั้น บทบัญญัติที่ยกเว้นไม่ต้องใช้ร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ และบางกรณี โดยมีการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการนโยบายจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน เช่น การพาณิชย์

โดยตรง หรือการจัดซื้ออาวุธ ส่งผลต่อการตีความอย่างกว้างขวาง ว่ากรณีใดอยู่ในบังคับของร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ และยังส่งผลให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนกำหนดยกเว้นในเรื่องการพัสดุที่เป็นเรื่องสำคัญ มีความเสี่ยงต่อการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายการเมืองที่อาจส่งผลให้มีการเอื้อประโยชน์อันนำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบาย

ข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว หากได้นำมาทบทวนและปรับปรุงบทบัญญัติที่สะท้อนถึงหลักประกันความเป็นอิสระ หลักประกันความชอบด้วยกฎหมาย หลักธรรมาภิบาล หลักการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ และหลักการส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริงแล้ว โดยมีให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซง หรือใช้อำนาจตามที่ร่างพระราชบัญญัติที่บัญญัติไว้ ซึ่งอาจต้องผ่านกระบวนการพิจารณาจากองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยหรือคณะกรรมการจากทุกภาคส่วน เพราะฝ่ายการเมืองเป็นต้นเหตุของการทุจริตร่วมกับข้าราชการและเอกชน รวมถึงกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างทุกประเภท มีให้ต้องได้รับการยกเว้นหรือไม่อยู่ในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้ จะเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับหลักการเหตุผลในร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ที่จะแก้ไขปัญหาทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และหวังว่าบทเรียนราคาแพงในโครงการก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ และอีกหลายโครงการ จะไม่เกิดขึ้นอีก

เอกสารอ้างอิง

- คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีแดงที่ 2/2551
วันที่ 18 สิงหาคม 2551
- คำพิพากษาศาลอาญาคดีแดงที่ 1682/2558
วันที่ 17 ธันวาคม 2558
- มติคณะกรรมการ ป.ป.ช., วันที่ 14 มิถุนายน 2550
- ร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาเรื่องเสร็จที่ 1734/2558

หลักเกณฑ์การส่งบทความลงพิมพ์ “วารสารวิชาการ ป.ป.ช.”

1. เป็นบทความวิจัยหรือบทความวิชาการ
ทั่วไปด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน
หรือไม่อยู่ระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในวารสาร/
สิ่งพิมพ์อื่น

3. เนื้อหาต้นฉบับภาษาไทย มีจำนวนหน้า
สูงสุดไม่เกิน 25 หน้าพิมพ์ (กระดาษ A4) ต้นฉบับ
ภาษาไทยพิมพ์ด้วยขนาดตัวอักษร 16 แบบอักษร
TH SarabunPSK ต้นฉบับภาษาอังกฤษพิมพ์ด้วย
ขนาดตัวอักษร 12 แบบอักษร TH SarabunPSK

4. ส่วนประกอบสำคัญของบทความ

4.1 ชื่อเรื่อง หรือ ชื่อหัวข้อ ภาษาไทย
และภาษาอังกฤษ

4.2 ชื่อผู้เขียน ภาษาไทยและภาษา
อังกฤษ (ระบุสถานที่ติดต่อ และ E-mail address,
โทรศัพท์/โทรสาร ไว้ท้ายบทความ)

4.3 บทคัดย่อภาษาไทยและภาษา
อังกฤษ ประมาณ 10-15 บรรทัด (ภาษาไทย) หรือ
ประมาณ 100-150 คำ (ภาษาอังกฤษ)

4.4 เนื้อหา (คำบรรยาย) ประมาณ
10-20 หน้า

4.5 รูปและตารางประกอบ เเท่าที่
จำเป็น พร้อมคำบรรยาย (อธิบายประกอบภาพ)
รวมแล้วไม่เกิน 4 หน้า

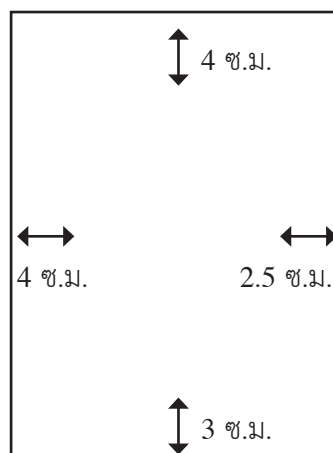
4.6 สรุปและข้อเสนอแนะจากผลการ
วิจัยประมาณ 10-15 บรรทัดหรือรวมข้อเสนอแนะ
แล้วไม่เกิน 20 บรรทัด

4.7 เชิงอรรถ เรียงลำดับหมายเลขใน
เนื้อหา และพิมพ์รวมไว้ส่วนท้ายของบทความ

4.8 หนังสืออ้างอิง หรือ บรรณานุกรม
หมวดภาษาไทยมาก่อนหมวดภาษาอังกฤษ และ
หนังสือที่มีชื่อผู้แต่งมาก่อนสิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ ระบุให้
ชัดเจนถึงชื่อผู้แต่ง (ถ้ามี) ปีพิมพ์ “ชื่อเรื่อง” (ถ้ามี)
ชื่อหนังสือ สำนักพิมพ์ เมือง/ประเทศที่พิมพ์ ระบุ
รหัส ISBN/ISSN (ถ้ามี) จำนวนหน้าและหน้าที่
อ้างอิง (ถ้าอ้างอิงเฉพาะส่วนย่อยหรือเรื่องย่อย
ในเล่ม)

4.9 การอ้างอิงเว็บไซต์ หรือสื่อ
อิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ หรืออื่น ๆ ให้เป็นหมวดต่อท้าย
หนังสือสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ตามข้อ (8)

5. ตัวอย่างการจัดหน้าพิมพ์



6. การพิจารณาการรับบทความ

6.1 บทความที่ได้รับการพิจารณาให้ลงพิมพ์ในวารสารวิชาการ ป.ป.ช. ต้องผ่านความเห็นชอบและหรือผู้เขียนได้ปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะของกองบรรณาธิการหรือผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาบทความ (ถ้ามี)

6.2 ผู้เขียนบทความที่ได้รับการคัดเลือกให้ลงพิมพ์ในวารสารวิชาการ ป.ป.ช. จะได้รับค่าตอบแทนผลงานละ 3,000 บาท

6.3 แจกผลการพิจารณาให้ผู้เขียนบทความทราบหลังจากกองบรรณาธิการได้พิจารณาบทความให้ลงพิมพ์ได้

6.4 การพิจารณาบทความถือเป็นสิทธิ์ของกองบรรณาธิการ

สถานที่ติดต่อ

ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต

ป่วย อิงภากรณ์

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เลขที่ 361 ถนนนนทบุรี

ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองนนทบุรี

จังหวัดนนทบุรี 11000

โทร. 0 2528 4800 ต่อ 5814

โทรสาร 0 2528 4800 ต่อ 4703

Call for Papers

National Anti-Corruption Commission Journal (NACC Journal)

The Office of National Anti-Corruption Commission (ONACC) publishes an academic journal on fighting corruption (the NACC Journal) in January each year. Articles should be submitted before September to be considered for publication in January.

The NACC Journal is a peer-reviewed journal of social science and humanities, providing a forum for researchers to present their research findings and viewpoints on anti-corruption activities and concepts.

Instructions to Authors

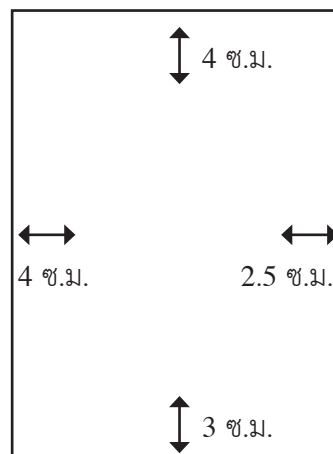
1. All manuscripts should be submitted with the understanding that they are original, unpublished works and are not being submitted for publication elsewhere.

2. Manuscripts must be submitted in double space with margins as shown, with references on separate pages and a maximum length of 25 pages including tables and figures. The fonts must be TH SarabunPSK 16 for articles written in Thai or TH SarabunPSK 16 for papers in English.

3. The authors should submit two hard copies of their papers and a diskette or an e-mail attachment.

4. The manuscript should have the following components:

4.1 Article title or topic in English and in Thai (if appropriate),



4.2 Author's name in English (and both Thai and English for Thai authors) with institutional affiliation and contact information: e-mail address, telephone, and facsimile,

4.3 Abstract in Thai and English of approximately 10-15 lines for Thai or 100-150 words for English,

4.4 Keywords (about 5 words) that describe the article's focus,

4.5 Content: about 10-20 pages,

4.6 Figures and Tables must be numbered and have titles and captions. An article should not contain more than 4 pages of figures and tables,

4.7 Conclusions and Recommendations based on the research findings or paper's discussion, not exceeding 20 lines,

4.8 Footnotes must be sequentially numbered,

4.9 The bibliography or reference list should appear at the end of the text. The references list should include every work cited in the text. Please ensure that the dates, spelling and title used in the text are consistent with those listed in the references. For articles written in Thai, works cited that are written in Thai should appear first. The Journal prefers the reference system of the American Psychological Association (APA) which can be found at <http://www.liu.edu/CWIS/CWP/library/workshop/citapa.htm>. Books appear before other kinds of materials and each reference should contain the author, year of publication, title, publisher's name and town/city in which the publisher is located. Please include the ISBN/ISSN, if any. For references mentioned specifically in the article, the page(s) from which the quotation was taken must be in the reference,

4.10 References to websites or other electronic forms should appear after the references to books and articles.

Manuscripts should be submitted to the Puey Ungphakorn Anti-Corruption Research Center, Office of the National Anti-Corruption Commission at the following address:

Puey Ungphakorn Anti-Corruption
Research Center,
Office of the National Anti-Corruption
Commission,
361 Nonthaburi Road, Thasaai District,
Amphur Muangnonthaburi,
Nonthaburi Province 11000 Thailand
Tel: 66 2528 4800 Ext. 5814
Fax: 66 2528 4800 Ext. 4703

แบบบอกรับเป็นสมาชิก “วารสารวิชาการ”

ชื่อ-สกุล.....

ตำแหน่งงาน.....

หน่วยงานที่สังกัด.....

ที่อยู่ที่จะติดต่อกับการติดต่อ.....

โทรศัพท์.....โทรศัพท์เคลื่อนที่.....โทรสาร.....

E-mail.....

ข้อเสนอแนะ

ท่านเห็นว่าเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตในวารสารวิชาการ ป.ป.ช. ควรจะให้ความสำคัญในเรื่องใด ประเด็นใดบ้าง โปรดระบุตามลำดับความสำคัญ

.....

.....

.....

.....

NACC Journal Subscription Form

Name-Last Name.....

Position.....

Affiliated with.....

Postal Address.....

Telephone.....Mobile Phone.....Fax.....

E – mail

Suggestions

In your opinion, what anti-corruption issues should be emphasized in the NACC Journal? Please list them in order of importance.

.....

.....

.....

.....

สถานที่ติดต่อ: กองบรรณาธิการวารสารวิชาการ ป.ป.ช.
ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ป่วย อังการณ
สำนักงาน ป.ป.ช.
เลขที่ 361 ถนนนนทบุรี ตำบลท่าทราย
อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000
โทรศัพท์: โทร. 0 2528 4800 ต่อ 5814

Address: Editor Board, NACC Journal
Puey Ungphakorn Anti-Corruption Research Center,
Office of the National Anti-Corruption Commission,
361 Nonthaburi Road, Thasaai District,
Amphur Muangnonthaburi, Nonthaburi 11000
Telephone: Tel. 66 2528 4800 Ext.5814
Email: research@nacc.go.th



สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
Office of the National Anti-Corruption Commission

361 ถนนนนทบุรี ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 0 2528 4800 ต่อ 5814

Website: <http://www.nacc.go.th>