

การฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทย

*พลตรี มนูญกฤต รูปขจร

การฉ้อราษฎร์บังหลวง (Corruption) หรือ การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มีปรากฏให้เห็นอยู่ตลอดมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลและประชาชนทราบถึงภัยร้ายแรงที่เกิดจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นอย่างดีว่าเป็น การบ่อนทำลายความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและ วัฒนธรรมของชาติ ทุกรัฐบาลที่ผ่านมาได้พยายาม ออกมาตรการและจัดให้มีการป้องกันปราบปรามผู้ กระทำความผิดในรูปแบบต่างๆ ทั้งทางด้านวินัย ทางแพ่งและทางอาญา แต่ก็ไม้อาจจะปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบให้หมดสิ้นไปจาก ระบบราชการของประเทศไทยได้จากการศึกษาพบว่าสาเหตุที่ทำให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการ ทุจริตประพฤติมิชอบเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบันนั้น เนื่องมาจากนักการเมือง ข้าราชการการเมือง ข้าราชการ ลูกจ้าง ตลอดจนพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่คำนึงถึง ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับประเทศหรือโทษทัณฑ์ ที่ตนจะได้รับ เป็นเรื่องที่เราคนไทยทุกคนควรจะ สนใจ

ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน มีอยู่ด้วยกัน 4 ฝ่าย คือ

1. นักการเมือง ได้แก่ รัฐมนตรี, ข้าราชการการเมือง กำหนดนโยบาย, ควบคุม และกำกับดูแลการบริหารราชการของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

2. ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ จาก กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอิสระ นำนโยบาย ไปปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

3. นักธุรกิจ ผู้มีนิติสัมพันธ์กับส่วนราชการในรูปของสัญญาต่างๆ เช่น สัญญาจัดซื้อ จัดจ้าง สัญญาสัมปทาน ฯลฯ

4. ประชาชน เจ้าของอำนาจอธิปไตยและเจ้าของภาษีอากร

ในตอนแรกนี้จะขอกล่าวเกี่ยวกับความหมายคำที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ คำว่า “ทุจริต” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายความว่าความประพฤติชั่ว

เช่น กายทุจริต คือ ความประพฤติชั่วทางกาย ก. โกง เช่น ทุจริตในการสอบ คดโกง ฉ้อโกง เช่น ทุจริตต่อหน้าที่ ว. ไม่ซื่อตรง เช่น คนทุจริต

คำว่า “โดยทุจริต” ตามประมวลกฎหมายอาญา หมายความว่าเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

คำว่า “ฉ้อราษฎร์” เป็นอาการของข้าราชการกระทำแก่ “ประชาชน” ในการโกงเบียดบัง ช่มชู้ รีดไถ ฉกฉวยผลประโยชน์อันมิสมควรจากประชาชน เช่น ระบบจ่ายใต้โต๊ะเพื่อให้งานเดินหรือ การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นต้น การฉ้อราษฎร์นี้จะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ประชาชนจะสัมผัสได้ถึงความไร้คุณธรรมที่แฝงอยู่ในระบบราชการ

คำว่า “บังหลวง” เป็นอาการของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจกระทำแก่ประเทศชาติ โดยผ่านการใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ ด้วยวิธีการที่แยบยล เช่น การเบียดบังจากงบประมาณแผ่นดิน จากการประมวลโครงการใหญ่ๆ โดยที่ประชาชนหรือผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่สามารถรู้ได้ เป็นการคอร์รัปชันที่ประชาชนไม่รู้ถึงถึงความเดือดร้อนมากนัก ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วคนกลุ่มนี้ได้เงินอันมิชอบไปเป็นจำนวนมหาศาล

คำว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” (CORRUPTION) หมายถึง การคดโกงเพื่อเบียดบังทรัพย์สินของหลวงเป็นของตน หรืออาจหมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยมีหลายรูปแบบ คือ

1. การติดสินบน คือ การจ่ายเงินหรือให้สิ่งของแก่เจ้าหน้าที่เพื่อแลกเปลี่ยนกับการช่วยเหลือเป็นพิเศษ เช่น การได้ลดภาษี การขอใบอนุญาต การไม่ต้องถูกจับหรือดำเนินคดีในกรณีที่ได้กระทำผิดกฎหมาย เป็นต้น

2. ค่าคอมมิชชั่น เช่น การที่บริษัทธุรกิจเอกชนจ่ายค่าคอมมิชชั่นให้กับข้าราชการผู้มีอำนาจเมื่อมีการจัดซื้อจัดหาทรัพย์สินต่างๆ ของทางราชการ

3. เงินตามน้ำ หรือที่ในสมัยโบราณเรียกว่า “การจิ้มก้อง” ที่พวกพ่อค้าปฏิบัติต่อขุนนางก็ดี หรือที่ขุนนางหาประโยชน์จากธุรกิจของเอกชนที่เรียกว่า “100 ชัก 10” ก็ดี

4. การเล่นเส้นสาย หรือที่เรียกว่า “ระบบอุปถัมภ์” เช่น การเล่นพรรคเล่นพวกในระบบราชการเพื่อให้ได้ประโยชน์อันมิชอบอย่างใดอย่างหนึ่ง

5. นักการเมืองแจกเงินหรือสิ่งของ การซื้อสิทธิ์ขายเสียง เพื่อหาเสียงในเวลาที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

6. การเอาทรัพย์สินของราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว การหลบเลี่ยงภาษีอากรโดยเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างส่วนราชการมีส่วนรู้เห็นหรือคอยให้ความช่วยเหลือ

7. การให้ของขวัญหรือของกำนัลที่มีมูลค่าสูงเกินควร เช่น การให้ของขวัญแก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เนื่องในวาระโอกาสต่างๆ หากของขวัญหรือของกำนัลนั้นมีมูลค่าสูงเกินควรหรือมีราคาสูงผิดปกติแล้ว อาจเป็นผลทำให้มีการคอร์รัปชันได้

โดยเฉพาะการทำให้ผู้รับเกิดความเกรงอกเกรงใจกัน หรือเป็นการโน้มน้าวใจให้ผู้รับกระทำการหรือตเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้

8. สิ้นน้ำใจ คือ การที่ประชาชนไปใช้บริการของหน่วยราชการแล้ว บังเกิดความซาบซึ้งใจจากการได้รับบริการของข้าราชการมักจะแสดง

“น้ำใจ” ตอบแทนข้าราชการด้วยการแสดงความขอบคุณด้วย “คำพูด” “สิ่งของ” หรือ “เงิน” ซึ่งความหมายของคำว่า “สิ้นน้ำใจ” นี้ จะมีความเหมือนหรือแตกต่างกับคำว่า “คอร์รัปชัน” มากน้อยเพียงใดนั้นจะต้องพิจารณาที่เจตนาของผู้ให้และผู้รับเป็นหลัก โดยอาจจำแนกได้ดังนี้

สิ้นน้ำใจ	คอร์รัปชัน
1. มาจากความต้องการของผู้ให้ที่จะให้เองโดยไม่มีข้อตกลงหรือสัญญาล่วงหน้ามาก่อน	1. ถ้าข้าราชการเป็นฝ่าย “เอ่ยปากขอรับก่อน” ถือว่าเป็นการคอร์รัปชัน
2. เป็นเรื่องที่ได้ด้วยความเสนหา แต่ควรจะให้หลังทำงานเสร็จ	2. เป็นเรื่องที่ได้ด้วยมีวัตถุประสงค์เป็นประการอื่นมิใช่ให้ด้วยความเสนหา ทั้งนี้ ไม่ว่าจะให้ก่อนหรือหลังทำงานเสร็จ
3. ผู้ให้ให้ด้วยเจตนาบริสุทธิ์ ไม่มีเงื่อนไข และไม่ได้หวังผลในภายหลัง	3. ผู้ให้มีเจตนาแอบแฝงอยู่ไม่เปิดเผย
4. ผู้รับได้ทำหน้าที่ของตนตามระเบียบและหลักเกณฑ์ทุกอย่างโดยไม่มีอะไรผิดหรือปิดบังซ่อนเร้น	4. ผู้รับได้ทำหน้าที่ของตนโดยหลีกเลี่ยงระเบียบหรือหลักเกณฑ์โดยมีเจตนาเพื่อช่วยเหลือผู้ให้เป็นพิเศษ (การยืมหมยืมแมว)
5. ผู้รับไม่ได้คาดหวังว่าจะได้รับมาก่อน	5. ผู้รับมีความคาดหวังไว้แล้วล่วงหน้าว่าจะได้สิ่งตอบแทนจากผู้มาใช้บริการของตน

9. การเบียดบังเวลาราชการ เช่น การเอาเวลาราชการไปทำธุรกิจส่วนตัว

สำหรับรูปแบบของการคอร์รัปชันที่มีความสำคัญและมีการกล่าวถึงกันมากที่สุด ในปัจจุบันนี้คือ “ปัญหาการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” ของรัฐบาลที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับนโยบายของรัฐบาลและมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับภาคธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทในการวางนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน การร่างกฎหมายก็ดี กฎ

และระเบียบต่างๆ ของรัฐก็ดี การทำให้มีอำนาจในการควบคุม กำกับดูแลส่วนราชการกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐต่างๆ ไปในขณะเดียวกันเช่นนี้ ย่อมเป็นช่องทางให้มีการทุจริตในระดับนโยบายเพิ่มมากขึ้น และเป็นปัญหาใหญ่อยู่ในขณะนี้ เช่น การวางนโยบายหรือแผนงานโครงการพัฒนาต่างๆ การจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมให้เอื้อต่อภาคธุรกิจที่ตนมีความเกี่ยวข้องอยู่ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เป็นต้น

สาเหตุและปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาการทุจริต

สำหรับเงื่อนไขหรือปัจจัยที่เอื้อหรือก่อให้เกิดปัญหาการทุจริต จากการศึกษาบทเรียนของประเทศต่างๆ สามารถจำแนกได้ 5 ประการ ดังนี้

1. ปัจจัยทางการเมือง เช่น ประเทศที่เสรีภาพของพลเมืองถูกบีบบังคับหรือถูกจำกัดเนื่องจากความขัดแย้งนั้น อาจทำให้เกิดปัญหาการทุจริตได้เป็นพิเศษ ลักษณะการจัดระบบทางการเมือง และการเลือกตั้งอาจเป็นต้นเหตุสำคัญของการทุจริต พรรคการเมืองอาจกลายเป็นแหล่งสำคัญของการทุจริต หากมีพื้นฐานจากความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับผู้ฟังพา และการกระจายของระบบอุปถัมภ์

2. ปัจจัยทางกฎหมาย เช่น กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลเพียงใดในอันที่จะเอาตัวผู้ที่กระทำการทุจริตมาลงโทษ ทั้งนี้โดยรวมถึงบทบาทขององค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น ตำรวจ อัยการ ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

3. ปัจจัยด้านระบบราชการ เช่น การกระทำทุจริตจะมีแนวโน้มสูงขึ้นในที่ที่กฎ ระเบียบ และระบบราชการของรัฐเข้าไปแทรกแซงมากเกินไปควรหรือไม่จำเป็นและเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบได้ เช่น การใช้ดุลยพินิจในการอนุมัติหรืออนุญาตในเรื่องต่างๆ หรือการใช้ดุลพินิจในการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย เป็นต้น

4. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น การทุจริตมักจะแพร่กระจายในประเทศที่รัฐบาลสร้างกรอบแวดล้อมเศรษฐกิจแบบผูกขาด พลังอำนาจของรัฐ

ประกอบกับการทราบข้อมูลในฐานะคนภายใน (INSIDER) ได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนหรือพวกพ้องได้

5. ปัจจัยข้ามชาติ เช่น ประเทศที่กำลังเผชิญกับความยากลำบากจากการบริหาร การปกครองที่ไม่ดี อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการล่มสลายของการปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ ความช่วยเหลือต่างๆ ที่เข้ามาไม่มีการควบคุมดูแลหรือรับผิดชอบอย่างถูกต้อง จึงเปิดโอกาสให้มีการนำไปใช่นอกกลุ่มนอกทางในโครงการที่ไม่เหมาะสมและมีการยักยอก เช่น เพื่อประโยชน์ของตน ดังนั้น การตรวจสอบการทุจริตจึงต้องคำนึงถึงโครงการต่างๆ ของสถาบันการเงินต่างประเทศและหน่วยงานความช่วยเหลือระหว่างประเทศทั้งหลายด้วย

ผลกระทบที่ตามมาจากปัญหาการทุจริต
คอร์รัปชัน

การทุจริตเป็นปัญหาเรื้อรังที่มีผลกระทบในทางลบที่รุนแรงต่อคุณภาพของการบริหารการปกครองและต่อความพยายามให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน การบิดเบือนและการขาดประสิทธิภาพอาจขยายตัวจนกลายเป็น ระบบของการทุจริต ซึ่งในที่นี้ขอจำแนกผลกระทบในแต่ละด้าน ดังนี้

1. ทางการเมือง การทุจริตเป็นภัยที่ซ่อนเร้นอยู่ข้างใน คอยโจมตีคุณภาพของการบริหาร การปกครองและเสถียรภาพของชาติ โดยบั่นทอนความชอบธรรมของกระบวนการทางการเมือง พรรคการเมืองที่มีอยู่มิได้เป็นเครื่องแสดงออกของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่ใช้เป็นการร่วมสัมพันธมิตรที่มีอิทธิพลต่อบริการของรัฐบาลเพื่อแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียงและการ

จ่ายเงินให้กับผู้ที่ต้องมาอาศัยพึ่งพาพนักงานการเมือง กลายเป็นผู้อุปถัมภ์ที่มีสัญญาต้องมอบผลประโยชน์ โดยตรงให้แก่ผู้ที่เลือกตั้งหรือพันธมิตรของพรรคการเมือง ระบบราชการอาจกลายเป็นเครื่องมือรับใช้พรรคการเมืองในที่สุด

2. ทางเศรษฐกิจ การทุจริตมีผลทำให้ค่าใช้จ่ายทางธุรกิจเพิ่มขึ้น อันเป็นภาระของผู้ประกอบการขนาดเล็ก และทำให้การจัดสรรทรัพยากรมนุษย์และความสามารถไม่ถูกต้อง เกิดการแข่งขันในลักษณะที่มุ่งเน้นการติดสินบนสูงสุด ขาดการใส่ใจกับผลประโยชน์ที่สาธารณะจะพึงได้รับจากตลาดที่มีการแข่งขัน ในสถานการณ์เช่นนี้คนยากจนจึงต้องแบกรับภาระหนักที่สุด การทุจริตมีผลให้เกิดการหลบเลี่ยงภาษี และรัฐต้องสูญเสียรายได้อย่างมาก เมื่อผนวกกับค่าใช้จ่ายสาธารณะที่เปล่าประโยชน์

3. ทางด้านสังคม การทุจริตมีผลทำให้ประชาชนในประเทศเสียขวัญอันนำไปสู่การขาดความเชื่อถือและความไว้วางใจในรัฐและสถาบันของรัฐ และในสถานการณ์ที่ร้ายแรงที่สุด รัฐอาจพังทลายลงในที่สุด

มาตรการและแนวทางในการแก้ไข
ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ในสังคมไทยจำแนกได้ 3 ประการ ดังนี้

1. การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน
ในวงราชการนั้น มีความเกี่ยวพันกันทั้งในเรื่อง
ศีลธรรมของปัจเจกบุคคลและปัญหาของตัว
ระบบ

ระบบ ในที่นี้หมายถึง ระบบราชการ
และระบบสังคมโดยรวม การแก้ไขปัญหาการ
ทุจริตคอร์รัปชันที่จุดใดจุดหนึ่ง คือ แก้เฉพาะที่ตัว

บุคคลหรือแก้เฉพาะระบบจะไม่สามารถแก้ไข
ปัญหานี้ได้ การแก้ไขจะต้องดำเนินการในส่วนทั้ง
หมดของสังคม เพราะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน
เป็นปัญหาของสังคม เป็นโรคชนิดหนึ่งของสังคมที่
บุคคลผู้ใดคนหนึ่งจะแก้ปัญหานี้เองไม่ได้ จะแก้ได้
ต้องทำให้เกิดความเคลื่อนไหวทางความคิดของคน
ในสังคมให้คนจำนวนมากเกิดความคิด เกิดความ
สำนึก และความเข้าใจต่อปัญหานี้ร่วมกัน ความเข้าใจ
ร่วมกันนี้จะกลายเป็นพลังที่สำคัญของสังคมใน
การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการแก้ไข
ใน 2 ระดับด้วยกัน คือ

1.1 การแก้ไขปัญหาในระดับปัจเจก
บุคคล โดยใช้กระบวนการอบรมบ่มนิสัยให้มีความ
ซื่อสัตย์สุจริต มีเหตุมีผล มีคุณธรรม มีความรับผิดชอบ
ต่อหน้าที่ เป็นคนที่มีอุดมคติ

1.2 การแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรการ
ทางกฏาวิสัย สามารถกระทำได้โดยผ่าน “ตัวแปร”
3 ประการ คือ

- การควบคุมโดยมาตรการทาง
การเมือง โดยสร้างระบบการเมืองที่มีคุณธรรม
เป็นระบบที่มีการคานคั่นได้ และมีการตรวจสอบ
กันได้ แล้วใช้ระบบนี้ควบคุมข้าราชการการเมือง
โดยผ่านกลไกของรัฐสภาในการตรวจสอบ เช่น
ระบบคณะกรรมการของสภา การตั้งกระทู้ถาม
หรือการเสนอญัตติของสมาชิกรัฐสภา

- การใช้มาตรการการบริหาร
โดยผ่านกลไกทางกฎหมายและมาตรการด้าน
งบประมาณในการควบคุมข้าราชการ เช่น การแก้ไข
ปัญหาช่องโหว่ของกฎหมาย การกำหนดระยะเวลา
การปฏิบัติงานของข้าราชการ เป็นต้น

- การใช้มาตรการควบคุมจากสาธารณะ เช่น การให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนในการเสนอข่าวเพื่อเพิ่มความรู้ของสาธารณชน นอกจากนี้ การดำเนินงานตามโครงการที่สำคัญต่างๆ ของรัฐบาล ควรจัดให้มี “การประชาพิจารณ์” (Public hearing) หรือ “การไต่สวนสาธารณะ” (Public enquiry) รวมถึง “การกระจายอำนาจ” การบริหารไปสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น

2. มาตรการในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน (ที่เป็นรูปธรรม)

2.1 มาตรการระยะสั้น

2.1.1 ปัญหาพฤติกรรมส่วนตัวของข้าราชการ

- ควรมีกระบวนการปลูกฝัง หรือรณรงค์เรื่องความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ของข้าราชการ โดยชี้ให้เห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันมีผลเสียหายต่อระบบราชการและสังคมประเทศชาติอย่างไร ซึ่งกระบวนการนี้ต้องทำกับข้าราชการตั้งแต่ระดับบน (หัวแถว) ไปจนถึงระดับล่าง (หางแถว)

- การสร้างจิตสำนึกที่ไม่ยอมรับการทุจริตคอร์รัปชันและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

- ปรับปรุงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของข้าราชการให้เหมาะสมกับรายได้ และเน้นการใช้ชีวิตอย่างประหยัด มัธยัสถ์ มีศักดิ์ศรี มีศีลธรรม และหลีกเลี่ยงอบายมุขทั้งปวง

2.1.2 ปัญหาระบบราชการ

- ปรับรายได้และค่าตอบแทนของข้าราชการให้สอดคล้องกับค่าครองชีพ

- มีกฎหมาย กฎระเบียบ และกลไกต่างๆ สำหรับเป็นมาตรการในการควบคุม

การทุจริตคอร์รัปชัน โดยกฎหมายนั้นต้อง เข้าใจง่าย มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการใช้บังคับ

- ปรับระบบการให้บริการแก่ประชาชนให้มีความชัดเจนและมีกำหนดระยะเวลาที่แน่ชัด

- นำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ให้มากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการ

- ให้ความรู้แก่ข้าราชการเรื่องบทบาทและหน้าที่ของระบบข้าราชการว่าเป็นองค์กรที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ข้าราชการยุคใหม่ต้องทำหน้าที่เป็นบุคคลสาธารณะ มิใช่ผู้ปกครองประชาชนดังเช่นในอดีต

- เพิ่มความรู้และความเข้าใจทางด้านสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้กับประชาชนให้มากยิ่งขึ้น

- ลดอำนาจการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบบางอย่างของส่วนราชการ เพราะอำนาจการออกกฎหมายหรือระเบียบดังกล่าวเป็นช่องทางก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้

- ทำลายระบบการเข้ารับราชการที่ใช้เส้นสาย อภิสิทธิ์หรือเงินทองแล้วหันมาใช้ระบบคุณธรรมและความรู้ความสามารถแทน

- เพิ่มมาตรการที่เฉียบขาดในการลงโทษ ข้าราชการผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน และเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการอื่น ๆ

- การใช้กลไกทางภาคีอากรในการตรวจสอบผู้ที่อยู่ในข่ายว่ากระทำการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การตรวจสอบภักชีย้อนหลัง

- การแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยกำหนดให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินให้สาธารณชนทราบ ทั้งนี้ นอกเหนือจากการยื่นบัญชีทรัพย์สินที่ได้กระทำอยู่แล้ว

- ให้ความสำคัญแก่บทบาทของสื่อมวลชน โดยให้มีสิทธิและเสรีภาพในการแสวงหาข่าวสารต่างๆ ของทางราชการได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานของข้าราชการอีกทางหนึ่ง

- ควรกำหนดให้มีมาตรการไล่เบี่ย (Accountability) แก่ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ในกรณีที่พบว่าการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้น

- รัฐบาลจะต้องกระทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีในการบริหารราชการแผ่นดินให้กับข้าราชการและประชาชน

2.2 มาตรการระยะยาว

- ควรใช้สถาบันทางสังคม เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษาในการปลูกจิตสำนึกทางด้านจริยธรรมและคุณธรรมให้กับประชาชนโดยให้ความเกรงกลัวและละอายต่อการแสวงหาผลประโยชน์อันไม่ชอบธรรมต่างๆ

- เสริมสร้างระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบที่มีคุณธรรมหรือที่เรียกว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการรักษาให้มีความเจริญเติบโต มั่นคง และหยั่งรากลึกกลงไปในสังคมไทย

- ปรับโครงสร้างบริหารงานที่มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ โดยการกระจายอำนาจทางการบริหารและการปกครองไปสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

- ปรับระบบราชการให้มีขนาดเล็กลง แต่มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลในการให้บริการแก่ประชาชน และมีการใช้ระบบคุณธรรมในการให้ความดีความชอบหรือพิจารณาเลื่อนขั้นแก่ข้าราชการ

- ปรับเปลี่ยนอุดมการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน แบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือ จาก “ระบบกินเมือง” ให้เป็น “ระบบบริการประชาชน” หรือระบบที่มุ่งการรับใช้ประชาชนเป็นหลัก

- รัฐบาลจะต้องมุ่งในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน และมีมาตรการในการเพิ่มความเป็นธรรมในการกระจายรายได้โดยเน้น “เศรษฐกิจแบบพอเพียง” ตามทฤษฎีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ และนอกจากนี้จะต้องมุ่งจัดให้มีการกระจายโอกาสในการศึกษาแก่ประชาชนในทุกระดับ

3. การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในมุมมองของที่ประชุมสัมมนาสมาชิกวุฒิสภาประจำปี ๒๕๔๔ (สัมมนา ณ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) มีอยู่ 4 ข้อ คือ

3.1 ควรมีการเชื่อมโยงกับเครือข่ายประชาสังคม ซึ่งจะช่วยเป็นหูเป็นตา คอยจับจ้องการทุจริตทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ซึ่งเครือข่ายที่เข้มแข็งนี้จะเป็นแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3.2 การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันนั้น จะต้องกระทำทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น มีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาก่อนหลัง โดยเน้นการทุจริตคอร์รัปชันขนาดใหญ่หรือโครงการที่มีขนาดใหญ่เป็นลำดับแรกก่อน แล้วดำเนินการแก้ไขปัญหการทุจริตคอร์รัปชันในลำดับรองควบคู่กันไป

3.3 การแก้ไขปัญหการทุจริตคอร์รัปชันนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสร้างเครือข่ายการตรวจสอบในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และในระดับนานาชาติให้ได้ เช่น การสร้างเครือข่ายการตรวจสอบในระดับอาเซียน เป็นต้น

3.4 จะต้องส่งเสริมบทบาทของสื่อมวลชนให้เข้มแข็งในอันที่จะดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ได้ผลอย่างจริงจัง

สถานการณ์คอร์รัปชันของประเทศต่างๆ

ในปี 2545 ที่ผ่านมา องค์การความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้ทำการประเมินสถานการณ์การคอร์รัปชัน พร้อมกับ

สร้างดัชนีการคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ (Corruption Perceptions Index, CPI.) โดยจัดเป็นคะแนนระหว่าง 0-10 คะแนน ซึ่งคะแนน 0 หมายความว่าถึงประเทศที่ถูกมองว่ามีการคอร์รัปชันสูง ส่วนคะแนน 10 หมายความว่าถึง ประเทศที่ถูกมองว่ามีความโปร่งใส ปราศจากการคอร์รัปชัน

คะแนนต่างๆ เหล่านี้ เป็นการวัดมุมมองหรือความรับรู้ของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งประกอบด้วย ประชาชนจากหลายกลุ่มได้แก่ นักธุรกิจ นักวิเคราะห์ นักสื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป

สำหรับในกรณีของประเทศไทย พบว่า มีคะแนนอยู่ที่ประมาณ 3.2 ซึ่งเป็นระดับคะแนนที่ค่อนข้างต่ำ ดัชนีดังกล่าวนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยถูกมองว่าเป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันค่อนข้างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับอันดับของประเทศที่มีปัญหาคอร์รัปชันน้อยไปสู่มาก ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 64 จาก 102 ประเทศ ส่วนประเทศที่มีการทุจริตน้อยที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ ประเทศ ฟินแลนด์ เดนมาร์ก และนิวซีแลนด์

ดัชนีการคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ

2002 Corruption Perceptions Index

Rank	Country	2002 CPI score	Number of surveys used	Standard deviation	High-low range	90% confidence range
1	Finland	9.7	8	0.4	8.9-10.0	9.5-9.9
2	Denmark	9.5	8	0.3	8.9-9.9	9.3-9.7
	New Zealand	9.5	8	0.2	8.9-9.9	9.3-9.6
4	Iceland	9.4	6	0.4	8.8-10.0	9.2-9.7
5	Singapore	9.3	13	0.2	8.9-9.6	9.2-9.4
	Sweden	9.3	10	0.2	8.9-9.6	9.2-9.4
7	Canada	9.0	10	0.2	8.7-9.3	8.9-9.2
	Luxembourg	9.0	5	0.5	8.5-9.9	8.7-9.5
	Netherlands	9.0	9	0.3	8.5-9.3	8.8-9.1

Rank	Country	2002 CPI score	Number of surveys used	Standard deviation	High-low range	90% confidence range
10	United Kingdom	8.7	11	0.5	7.8-9.4	8.4-8.9
11	Australia	8.6	11	1.0	6.1-9.3	8.0-9.0
12	Norway	8.5	8	0.9	6.9-9.3	8.0-8.9
	Switzerland	8.5	9	0.9	6.8-9.4	7.9-8.9
14	Hong Kong	8.2	11	0.8	6.6-9.4	7.8-8.6
15	Austria	7.8	8	0.5	7.2-8.7	7.6-8.1
16	United States	7.7	12	0.8	5.5-8.7	7.2-8.0
17	Chile	7.5	10	0.9	5.6-8.8	7.0-7.9
18	Germany	7.3	10	1.0	5.0-8.1	6.7-7.7
	Israel	7.3	9	0.9	5.2-8.0	6.7-7.7
20	Belgium	7.1	8	0.9	5.5-8.7	6.6-7.6
	Japan	7.1	12	0.9	5.5-7.9	6.6-7.4
	Spain	7.1	10	1.0	5.2-8.9	6.5-7.6
23	Ireland	6.9	8	0.9	5.5-8.1	6.4-7.4
24	Botswana	6.4	5	1.5	5.3-8.9	5.6-7.6
25	France	6.3	10	0.9	4.8-7.8	5.9-6.8
	Portugal	6.3	9	1.0	5.5-8.0	5.8-6.9
27	Slovenia	6.0	9	1.4	4.7-8.9	5.3-6.9
28	Namibia	5.7	5	2.2	3.6-8.9	4.3-7.3
29	Estonia	5.6	8	0.6	5.2-6.6	5.4-6.0
	Taiwan	5.6	12	0.8	3.9-6.6	5.2-6.0
31	Italy	5.2	11	1.1	3.4-7.2	4.6-5.7
32	Uruguay	5.1	5	0.7	4.2-6.1	4.6-5.6
33	Hungary	4.9	11	0.5	4.0-5.6	4.6-5.2
	Malaysia	4.9	11	0.6	3.6-5.7	4.6-5.2
	Trinidad & Tobago	4.9	4	1.5	3.6-6.9	3.8-5.9
36	Belarus	4.8	3	1.3	3.3-5.8	3.3-5.4
	Lithuania	4.8	7	1.9	3.4-7.6	3.7-5.9
	South Africa	4.8	11	0.5	3.9-5.5	4.5-5.0
	Tunisia	4.8	5	0.8	3.6-5.6	4.1-5.3
40	Costa Rica	4.5	6	0.9	3.6-5.9	4.0-5.1
	Jordan	4.5	5	0.7	3.6-5.2	4.0-4.9
	Mauritius	4.5	6	0.8	3.5-5.5	4.0-4.9
	South Korea	4.5	12	1.3	2.1-7.1	3.9-5.1
44	Greece	4.2	8	0.7	3.7-5.5	3.8-4.6

Rank	Country	2002 CPI score	Number of surveys used	Standard deviation	High-low range	90% confidence range
45	Brazil	4.0	10	0.4	3.4-4.8	3.8-4.2
	Bulgaria	4.0	7	0.9	3.3-5.7	3.5-4.6
	Jamaica	4.0	3	0.4	3.6-4.3	3.6-4.2
	Peru	4.0	7	0.6	3.2-5.0	3.7-4.4
	Poland	4.0	11	1.1	2.6-5.5	3.4-4.5
50	Ghana	3.9	4	1.4	2.7-5.9	3.1-5.1
51	Croatia	3.8	4	0.2	3.6-4.0	3.6-3.9
52	Czech Republic	3.7	10	0.8	2.6-5.5	3.3-4.2
	Latvia	3.7	4	0.2	3.5-3.9	3.5-3.9
	Morocco	3.7	4	1.8	1.7-5.5	2.2-4.8
	Slovak Republic	3.7	8	0.6	3.0-4.6	3.3-4.0
	Sri Lanka	3.7	4	0.4	3.3-4.3	3.4-4.0
57	Colombia	3.6	10	0.7	2.6-4.6	3.3-4.0
	Mexico	3.6	10	0.6	2.5-4.9	3.3-3.9
59	China	3.5	11	1.0	2.0-5.6	3.1-4.1
	Dominican Rep.	3.5	4	0.4	3.0-3.9	3.2-3.7
	Ethiopia	3.5	3	0.5	3.0-4.0	3.0-3.8
62	Egypt	3.4	7	1.3	1.7-5.3	2.6-4.2
	El Salvador	3.4	6	0.8	2.0-4.2	2.8-3.8
64	Thailand	3.2	11	0.7	1.5-4.1	2.8-3.6
	Turkey	3.2	10	0.9	1.9-4.6	2.7-3.7
66	Senegal	3.1	4	1.7	1.7-5.5	2.0-4.5
67	Panama	3.0	5	0.8	1.7-3.6	2.3-3.4
68	Malawi	2.9	4	0.9	2.0-4.0	2.4-3.7
	Uzbekistan	2.9	4	1.0	2.0-4.1	2.0-3.5
70	Argentina	2.8	10	0.6	1.7-3.8	2.5-3.1
71	Cote d' Ivoire	2.7	4	0.8	2.0-3.4	2.0-3.1
	Honduras	2.7	5	0.6	2.0-3.4	2.3-3.2
	India	2.7	12	0.4	2.4-3.6	2.5-2.9
	Russia	2.7	12	1.0	1.5-5.0	2.3-3.3
	Tanzania	2.7	4	0.7	2.0-3.4	2.0-3.3
	Zimbabwe	2.7	6	0.5	2.0-3.3	2.4-3.0
77	Pakistan	2.6	3	1.2	1.7-4.0	1.7-3.3
	Philippines	2.6	11	0.6	1.7-3.6	2.4-2.9
	Romania	2.6	7	0.8	1.7-3.6	2.2-3.1
	Zambia	2.6	4	0.5	2.0-3.2	2.2-3.0

Rank	Country	2002 CPI score	Number of surveys used	Standard deviation	High-low range	90% confidence range
81	Albania	2.5	3	0.8	1.7-3.3	1.7-3.0
	Guatemala	2.5	6	0.6	1.7-3.5	2.1-2.9
	Nicaragua	2.5	5	0.7	1.7-3.4	2.0-3.0
	Venezuela	2.5	10	0.5	1.5-3.2	2.2-2.7
85	Georgia	2.4	3	0.7	1.7-2.9	1.7-2.8
	Ukraine	2.4	6	0.7	1.7-3.8	2.0-3.0
	Vietnam	2.4	7	0.8	1.5-3.6	2.0-2.9
88	Kazakhstan	2.3	4	1.1	1.7-3.9	1.7-2.9
89	Bolivia	2.2	6	0.4	1.7-2.9	1.9-2.5
	Cameroon	2.2	4	0.7	1.7-3.2	1.8-3.6
	Ecuador	2.2	7	0.3	1.7-2.6	2.0-2.4
	Haiti	2.2	3	1.7	0.8-4.0	0.8-3.3
93	Moldova	2.1	4	0.6	1.7-3.0	1.7-2.5
	Uganda	2.1	4	0.3	1.9-2.6	1.9-2.3
95	Azerbaijan	2.0	4	0.3	1.7-2.4	1.7-2.2
96	Indonesia	1.9	12	0.6	0.8-3.0	1.7-2.2
	Kenya	1.9	5	0.3	1.7-2.5	1.7-2.2
98	Angola	1.7	3	0.2	1.6-2.0	1.6-1.9
	Madagascar	1.7	3	0.7	1.3-2.5	1.3-2.1
	Paraguay	1.7	3	0.2	1.5-2.0	1.5-1.8
101	Nigeria	1.6	6	0.6	0.9-2.5	1.2-1.9
102	Bangladesh	1.2	5	0.7	0.3-2.0	0.7-1.6

Notes

- 1 The '2002 GPI score' ranges between 10 (highly clean) and 0 (highly corrupt).
- 2 'standard deviation' indicates differences in the values given by the sources. As indicated by shading, values below 0.5 indicate agreement (no shading), values between 0.5 and 0.9 indicate some agreement (pale shading), while values greater than or equal to 1 indicate disagreement (dark shading).
- 3 'High-low range' provides the highest and lowest values given by the different sources.
- 4 '90 percent confidence range' provides a range of possible values of the CPI score. This reflects how a country's score may vary. Depending on measurement precision. This interval, particularly when only three sources are available, should only be regarded as a rough guide.

อนึ่ง มีนักวิชาการบางท่านได้มีข้อสังเกต ไปอีก ทั้งนี้ เพราะได้พบพฤติกรรมการชักค่าหัว ว่า ดัชนีการคอร์รัปชันในปี 2546 หรือปีปัจจุบันนี้ คิวถึงร้อยละ 20 จากการประมูลงานของทางราชการ (ก่อนหน้านั้น อัตราชักค่าหัวควอยู่ประมาณร้อยละ

ละ 12 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายในแต่ละโครงการ เมื่อย้อนกลับไปเทียบกับในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี อัตราชักราคาหัวคิวอยู่ในอัตราแกร้อยละ 6 เท่านั้น) ซึ่งจะเป็นตัวจุดให้คะแนนตกต่ำลง

ก่อนหน้านี้ กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์การเมืองของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ชี้ว่า โครงการขนาดใหญ่ของรัฐทุกโครงการมักมีข่าวอื้อฉาวเกี่ยวกับการคอร์รัปชันเสมอ เนื่องจากโครงการขนาดใหญ่มีการจัดซื้อจัดจ้างมากมายหลายส่วนมีส่วนงบประมาณการลงทุนสูง อันเป็นแรงจูงใจให้นักธุรกิจแข่งขันกันเพื่อให้ได้เป็นผู้รับเหมาในการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ของภาครัฐ โอกาสทองของนักการเมืองก็คือการชักราคาหัวคิวจากการเอื้อประโยชน์ให้เอกชน

รายหนึ่งรายใดหรือกลุ่มธุรกิจเอกชน กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นผู้รับเหมาในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ เงินค่าชักราคาหัวคิวดังกล่าวนี้ สามารถคำนวณได้เป็นจำนวนมากมายมหาศาล ซึ่งพรรคการเมืองและนักการเมืองได้นำมาใช้จ่ายสนับสนุนกิจกรรมทางการเมืองที่ไม่สุจริต เช่น การซื้อเสียงในการเลือกตั้ง การซื้อตัวนักการเมืองที่มีชื่อเสียงมาเข้าสังกัดพรรค รวมทั้งการเคลื่อนไหวทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การซื้อตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ผ่านร่างกฎหมาย การให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องต่างๆ ตามที่พรรคการเมืองสังกัดรัฐบาลต้องการ เป็นต้น