

4

การต่อต้านคอร์รัปชันกับการทำงานความร่วมมือทางสังคม แบบหลายมิติ

Anti – corruption and Multi-level of Social Collaboration

สุนทร คุณชัยมั่ง
Soontorn Koonchaimang





การต่อต้านคอร์รัปชันกับการทำงานความร่วมมือทางสังคมแบบหลายมิติ

Anti - corruption and Multi-level of Social Collaboration

Received: March 1, 2019

Revised: April 5, 2019

Accepted: April 18, 2019

สุนทร คุณชัยมั่ง¹

Soontorn Koonchaimang

บทคัดย่อ

การต่อต้านคอร์รัปชัน เป็นงานที่มีลักษณะทั้งงานองค์กรพิเศษเฉพาะกรณี แต่เป็นงานที่จะต้องทำงานสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการของสังคมอย่างแนบแน่น บทความนี้ ให้ความสนใจต่อการค้นหาปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของการทำงานหลายด้านพร้อมๆ กัน ไม่ว่าจะเป็น “ข้อตกลงแห่งสหประชาชาติ” (UN Global Compact) และยุทธศาสตร์การจัดการที่เดินไปพร้อมกันทั้ง 3 ด้านของการต่อต้านคอร์รัปชันที่มีการริเริ่มขึ้นโดยคณะกรรมการอิสระเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันของฮ่องกง การศึกษาของบทความนี้ พบว่า ความสำเร็จขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ล้วนแต่ดำเนินงานไปตามยุทธศาสตร์การจัดการที่เดินไปพร้อมกันทั้ง 3 ด้าน ประกอบด้วย การบังคับใช้กฎหมาย การป้องกันและการสร้างความตระหนักร่วมของสาธารณะ เป็นความสำเร็จที่มีการทำงานแบบสร้างความร่วมมือทั้งระดับนโยบายและการปฏิบัติ จัดความสัมพันธ์ระหว่างหลักการและการปฏิบัติจริง การจัดการที่มีประสิทธิภาพทั้งขององค์กรตนเองและงานที่ร่วมกับองค์กรอื่น รวมทั้งสร้างการเรียนรู้ท่ามกลางความเป็นจริงของสังคม

คำสำคัญ : ยุทธศาสตร์การจัดการที่เดินไปพร้อมกันทั้ง 3 ด้าน; การทำงานสร้างความร่วมมือ; การเรียนรู้ทางสังคม

Abstract

Anti-corruption task is characterized both as a special task for a specific case and a task that needs to collaborate closely with other social sectors. This article pays attention to finding the factors that lead to the success of multiple tasks simultaneously either under UN Global Impact or the Three Pronged Strategy of the anti-corruption organization initiated by the Independent Commission Against Corruption of Hong Kong. The results found that the success of anti-corruption agency both in the developed and the developing countries operate according to the Three Pronged Strategy which consists of law enforcement, prevention, and promoting public consciousness. The success was the results of the collaboration at the policy and the operation level, arranging the relationship between principle and practice, arranging the effective management both within the organization and with others organization, including creating learning amid the social reality.

Keywords : Three Pronged Strategy; Collaboration; Social Learning

¹วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต 472 Ewpond ชั้น 6 ซอยรัชดาภิเษก 28 แขวงสามเสนนอก เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10310

โทรฯ : 081-848-4495 Email : Soontorn@imageplus.co.th

ความสำคัญ

นับตั้งแต่ โคฟี อันนัน (Kofi Annan) ได้เสนอความเห็นต่อที่ประชุม World Economic Forum ว่าธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ของโลกควรที่จะปรับทิศทางของกิจการเพื่อร่วมรณรงค์เพื่อนำสร้างความเป็นพลเมืองที่ดีโดยกิจการบริษัท (Corporate citizenship initiative) และต่อมาองค์การสหประชาชาติได้ประกาศแนวปฏิบัติสำหรับการดำเนินธุรกิจที่เรียกว่า “ข้อตกลงแห่งประชาชาติ” (UN Global Compact) โดยมีหลักสำคัญที่ธุรกิจจะต้องคำนึงถึง 4 ด้าน คือ สิทธิมนุษยชน สิทธิแรงงาน สิ่งแวดล้อม และการต่อต้านคอร์รัปชัน และมีประเด็นย่อย รวม 10 เรื่อง ในวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 2000 UN Global Compact เป็น “เวทีร่วมปฏิบัติการ” (Platform) ของการดำเนินงานจากหลายภาคส่วน โดยมีบริษัทชั้นนำของโลกเข้าร่วมในวันประกาศ จำนวน 40 บริษัท ปัจจุบัน มีบริษัทต่างๆ ร่วมรณรงค์ 9,500 บริษัทนอกจากนั้น องค์การสหประชาชาติ ยังได้ริเริ่มสร้างเครือข่ายเพื่อสร้างความร่วมมือกับธุรกิจที่จะเปลี่ยนผ่านสู่ศตวรรษที่ 21 เช่น “การจัดการแบบธรรมาภิบาล” (Global compact governance) การจัดการประชุมใหญ่ทั่วโลก (Global compact summit) การสร้างเครือข่ายท้องถิ่น (Local GCG network) การจัดการประชุมแบบแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในระดับท้องถิ่น (Local network forum) รวมทั้งจัดตั้งสำนักงานประสานในระดับประเทศและสำนักงานประสานงานระหว่างประเทศ (Gonzalez-Perez & Leonard, 2017)

“การต่อต้านคอร์รัปชัน” (Anti - corruption) ที่เป็นหนึ่งในเรื่องของ UN Global Compact เป็นสาระสำคัญของการจัดการบริษัทภิบาล” (Corporate governance : CG) และเป็นประเด็นร่วมในความรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ” (Corporate social responsibility : CSR) ซึ่งเป็นกระแสหลักของการตื่นตัวของโลกาภิวัตน์เป็นบทเรียนและประสบการณ์ของศตวรรษที่ 20 ที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งของเศรษฐกิจและสังคมอันเนื่องมาจากความเฟื่องฟูของ “ระบบเสรีนิยมใหม่” (Neoliberalism) แล้วหันไปสร้าง “ความใหม่” (Newness) โดยเปลี่ยนจากการบริหารที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ และสร้างกำไรของกิจการไปสู่ “ความสำคัญตามความเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสีย” (Stakeholder oriented framework) ไม่ว่าจะเป็นพนักงาน ผู้ถือหุ้น ชุมชน ผู้บริโภค รัฐบาลท้องถิ่น และองค์กรภาคประชาสังคม รวมทั้งให้ความสนใจต่อการเคลื่อนไหวทางสังคม หรือการเมืองภาคพลเมืองในขณะเดียวกันการต่อต้านคอร์รัปชันที่ประสบความสำเร็จเป็นผลมาจากการกระตุ้นให้สังคมตระหนักร่วมตรวจสอบการทำงานที่ไม่เป็นไปตามระบบที่ควรจะเป็น (Dysfunctions in the system) ไม่ยึดติดกับกลไกการทำงาน วิธีการใดวิธีการหนึ่งเพียงวิธีการเดียว (Klitgaard, 1988) เช่น การดำเนินงานของ “คณะกรรมการอิสระเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน” (Independent Commission Against Corruption : ICAC) ซึ่งเป็นองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของฮ่องกงที่จัดตั้งขึ้นในปีค.ศ. 1974 ซึ่งสามารถลดและควบคุมการคอร์รัปชันได้ ทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ ฮ่องกง เป็นสังคมที่เต็มไปด้วยการคอร์รัปชัน (Scott, 2017) ICAC ดำเนินงานตาม “ยุทธศาสตร์การจัดการที่เดินไปพร้อมกันทั้ง 3 ด้าน” (Three-pronged strategy) ประกอบด้วย (1) การบังคับใช้กฎหมาย โดยจัดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่สืบสวนและเป็นอัยการยื่นฟ้องคดี (2) การจัดการป้องกัน โดยการจำกัดมาตรการกำกับให้เป็นระบบเชิงป้องกันของการปฏิบัติงานของส่วนราชการและจัดให้มีหน่วยตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง (3) การสร้างความตระหนักร่วมของสาธารณะ โดยให้การความรู้กับชุมชนและเปิดโอกาสให้ชุมชนขอรับทุนสนับสนุนเพื่อการนี้ (Mok, n.d.) ความสำเร็จของยุทธศาสตร์ข้างต้น มีหลายประเทศได้นำไปปรับใช้และสร้างความสัมฤทธิ์ผลได้ เช่น สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ใต้หวันและไทย

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. ความต้องการและการสนองตอบของคอร์รัปชัน (Demand / Supply Corruption)

แนวคิดว่าด้วยความต้องการ (Demand) และการสนองตอบ (Supply) ของการคอร์รัปชันเป็นการนำทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มาอธิบายพฤติกรรมคอร์รัปชันประเภทการรับ/ให้สินบน (Bribery) เพื่อแลกกับการอำนวยความสะดวก หรือสิทธิพิเศษโดยมีแนวทางการอธิบายเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่าความต้องการสินบน จะเป็นพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่รักษากฎ กติกา ในขณะที่การสนองตอบที่เป็นจ่ายสินบน จะเป็นคนของบริษัทเอกชนที่ต้องการประโยชน์จากบริการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Stapenhurst, Karakas, Sarigöllü, Jo, & Draman, 2017) แนวทางที่สอง อธิบายในทางกลับกัน ว่าการสนองตอบจะมีทั้งผู้จ่ายเงินสินบน ผู้สัญญาว่าจะให้ และ/หรือใช้อำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ



ข้าราชการยุติธรรม และข้าราชการการเมือง ในกรณีนี้ ความต้องการจะเป็นเรื่องของบุคคล และบริษัทเอกชนเพื่อให้มาซึ่งสิทธิประโยชน์ ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Low, Lamoree, & London, 2015)

ปฏิสัมพันธ์ของการอธิบายโดยอิงเรื่องความต้องการและการสนองตอบนั้น แบบแรก ผู้จ่ายเงินซึ่งต้องการสิทธิประโยชน์จากบริการเป็นฝ่ายสนองตอบ เหมาะสมต่อการอธิบายพฤติกรรมการคอร์รัปชันแบบเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่ (Bribery) แบบที่สอง เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นฝ่ายสนองตอบเหมาะสำหรับการอธิบายพฤติกรรมการคอร์รัปชัน แบบการบิดเบือนการใช้อำนาจของรัฐ (Abuse of power) พฤติกรรมการคอร์รัปชัน ทั้ง 2 แบบ สะท้อนถึง คอร์รัปชันจะเกิดขึ้นได้จากทุกฝ่ายของปฏิสัมพันธ์ ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชน เป็นผู้ริเริ่มเสนอความต้องการหรือเป็นฝ่ายสนองตอบ ดังนั้น การลดและควบคุมการคอร์รัปชัน จึงจำเป็นที่ต้องรณรงค์ทั้งในพื้นที่ของรัฐ พื้นที่เอกชนและพื้นที่สาธารณะ ซึ่งเป็นพื้นที่ร่วม

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะอธิบายถึงพฤติกรรมคอร์รัปชัน ตามแบบแรกหรือแบบที่สอง ตามการเรียกรับสินบนหรือการบิดเบือนการใช้อำนาจ การคอร์รัปชัน ต่างตั้งอยู่บนพื้นฐานของความขัดแย้งระหว่างการคำนึงผลประโยชน์ส่วนตัวกับส่วนรวม ผิดไปจากวัตถุประสงค์ร่วมของสังคม ขัดต่อกฎหมายปทัสถาน จริยธรรม และความเชื่อตรงของสังคม (Banfield, 1985)

2. มาตรการเชิงบวกและลบของการลงโทษของสังคม (Positive/Negative Social Sanctions)

การให้ความหมายต่อคำว่า การลงโทษของสังคม (Social sanctions) ในทางวิชาการด้านกฎหมายและสังคมศาสตร์ จะมี 2 แบบคือ (1) แบบกว้าง ซึ่งจะให้ความหมายตามกระบวนการควบคุมทางสังคม (Social control) ตามวิธีวิทยาของสังคมวิทยาโดยจะรวมความทั้งมาตรการเชิงบวก (Positive sanctions) เช่น การให้รางวัล (Rewards) สำหรับผู้ที่จะเป็นตัวอย่างของการจัดระเบียบและการอยู่ร่วมกันของสังคม และมาตรการเชิงลบ (Negative sanctions) เช่น การลงโทษ (Punishment) ซึ่งเป็นตัวอย่างของการหยุด ขัดขวางหรือห้ามปรามผู้ที่ฝ่าฝืนกติกาพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันของสังคม เพื่อให้สังคมดำเนินไปตามครรลองของสังคมหรือปทัสถานทางสังคม (Social norms) (2) แบบเจาะจง ซึ่งมุ่งเน้นเฉพาะมาตรการลงโทษผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนปทัสถานทางสังคมให้เป็นกลไกของสังคม มาตรการลงโทษของสังคมเป็นปฏิกริยาตอบสนองอย่างหนึ่งของสังคม ที่แสดงออกถึงการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อการกระทำของสมาชิกในสังคม การลงโทษของสังคม เป็นเรื่องของการกระทำทางสังคมซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งมาตรการเชิงบวกหรือลบแต่โดยทั่วไปจะให้ความสำคัญต่อมาตรการเชิงลบมากกว่ามาตรการเชิงบวก (Radcliffe - Brown, 1952 ; Whitmeter, 2002)

อย่างไรก็ตาม การลงโทษผู้กระทำความผิด ยังรวมความถึงเจตนาธรรมของการเลือกใช้วิธีการหรือทางเลือกที่เหมาะสมที่จะลงโทษตามกระบวนการของสังคมแทนบทบัญญัติของกฎหมายอาญาหรือแพ่ง เช่น การทำให้อาย (Shaming penalty) (Netter, 2005) การเลิกให้ความเชื่อถือ การแสดงความรังเกียจ การขับไล่ออกจากการเป็นสมาชิกของกลุ่ม การแสดงออกเป็นฝ่ายตรงกันข้ามและการแสดงออกแบบเป็นคู่ปรปักษ์ (Gopalan, 2007) โดยถือว่าการลงโทษเป็นการชดเชยความเสียหายและรักษาไว้ซึ่งระดับมาตรฐานของสังคม (Verboon and Marius, 2010)

3. การทำงานแบบเน้นการสร้างผลลัพธ์ร่วม (Collective Impact)

จอห์น คาเนียร์ (John Kania) และมาร์ก เครมเมอร์ (Mark Kramer) ได้ศึกษาถึงการจัดการปัญหาที่มีความซับซ้อนสะสมมาเป็นเวลายาวนาน และถูกละเลยจาก ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาสังคมกรณีแรก เป็นปัญหาของการละทิ้งการเรียนของเด็กมัธยมที่เมืองซินซินเนติ (Cincinnati) มลรัฐเคนตักกี (Kentucky) ของสหรัฐอเมริกา Strive ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรได้ริเริ่มการแก้ไขปัญหาด้วยการสร้างความร่วมมือกับท้องถิ่น ระดมทุนและสร้างความร่วมมือองค์กรต่างๆ มากกว่า 300 แห่ง ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้แทนโรงเรียน มหาวิทยาลัย วิทยาลัยชุมชน ผู้บริหารองค์กรเอกชน กลุ่มบริษัทที่ปรึกษาและองค์กรไม่แสวงหากำไร แม้กระทั่งดีไวเตอร์ โดยเสนอว่า การละทิ้งการเรียนของเยาวชน เป็นปัญหาร่วมของทุกฝ่ายของเมือง และเป็นปัญหาเดียวกันกับประเด็นความสามารถด้านคุณภาพการศึกษาของอเมริกาที่ตกต่ำลงเรื่อยๆ จนอยู่ในลำดับที่ 18 ในจำนวนประเทศที่พัฒนาแล้ว 24 ประเทศ

Strive ได้จัดทำโครงการ “จากอุโมงค์เปลไปจนถึงประตูโรงงาน” โดยจัดตั้ง “เครือข่ายเพื่อความสำเร็จของนักเรียน” (Student Success Networks : SSN) เป็นองค์กรขับเคลื่อนไหวเรื่องนี้ จัดให้มีการประชุมพี่เลี้ยงและผู้ประสานกิจกรรมใน

ทุกๆ 2 สัปดาห์ คิดค้นร่วมกัน และจัดการแก้ไขปัญหาพร้อมกัน การดำเนินงานติดต่อกัน 3 ปี ปรากฏว่า ผลการเรียนของเด็กดีขึ้น การละทิ้งการเรียนของเด็กลดลง และเป็นที่สนใจต่อการขยายพื้นที่รณรงค์ออกไปในเขตอื่นๆ

อีกกรณีหนึ่ง เป็นการรณรงค์เพื่อการฟื้นฟูความน่าเชื่อถือของแม่น้ำอลิซาเบธ (Elizabeth) มลรัฐเวอร์จิเนีย (Virginia) ซึ่งได้รับผลกระทบจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมและสถานประกอบการต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคบริการ และที่อยู่อาศัยโดยมี เมเจอร์ เมย์ฟิลด์ แจ็กสัน (Marjorie Mayfield Jackson) ซึ่งเคยเป็นสื่อมวลชนมาก่อนแล้วผันตัวเองมาเป็นนักพัฒนาองค์กรเอกชนเป็นผู้นำของโครงการนี้ได้สร้างร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ มากกว่า 100 องค์กร มีทั้ง นักธุรกิจท้องถิ่น ชุมชน โรงเรียน องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัย รัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลางโดยหน่วยงานด้านปกป้องสิ่งแวดล้อม และกองทัพเรือ แบ่งโครงการเป็นโครงการย่อยตามจุดที่ตั้งของโรงงาน/สถานประกอบการ จำนวน 18 โครงการ โดยมีเป้าหมายร่วมกันว่า ความสำเร็จของงานคือการให้คนลงไปว่ายน้ำเล่นได้ สามารถบริโภคปลา สัตว์น้ำและพืชผักต่างๆ ได้ มีการนำงานรางวัลด้านสิ่งแวดล้อม มาสนองต่อผลลัพธ์ที่จะร่วมฟื้นฟูยอดการสร้างคุณค่าของงานให้มากไปจากการทำงานให้เป็นมาตรฐาน และการปฏิบัติตามกฎหมาย ผลของโครงการที่ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง 15 ปี พบว่า สามารถฟื้นฟูสภาพแวดล้อม พื้นดินพื้นที่ที่เป็นพื้นที่อนุรักษ์ชุ่มน้ำของแม่น้ำกลับคืนมาได้ 1,000 เอเคอร์ ลดสารแขวนลอยลงไปกว่า 215 ล้านปอนด์ ลดสารก่อมะเร็งลงไปได้ 6 เท่าตัว ปลาและหอยที่เคยสูญหายไป กลับคืนสภาพเดิม 27 สายพันธุ์ ฯลฯ

คานีเยร์และเครมเมอร์ นำความสำเร็จจากการแก้ไขปัญหาพร้อมกันของเมืองซินซินเนติโครงการฟื้นฟูแม่น้ำอลิซาเบธ และกรณีอื่นๆ อีกจำนวนหนึ่งที่มีการสร้างกระบวนการความร่วมมือกันแก้ไขปัญหา ประมวลเป็นทฤษฎีที่เรียกว่า “การทำงานแบบเน้นการสร้างผลลัพธ์ร่วม” (Collective Impact) ใช้เป็นเครื่องมือที่เหมาะสมต่อการจัดการปัญหาที่มีความซับซ้อน เชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ที่หลากหลายและยืดหยุ่นของสังคม โดยสรุปว่า ปัจจัยเชิงกระบวนการความร่วมมือที่จะนำไปสู่ความสำเร็จมีอยู่ 5 เรื่อง คือ (1) การกำหนดเป็นวาระร่วมกัน (2) การทำงานความร่วมมือ ซึ่งเป็นจัดการร่วมกันของหลายหน่วยงาน ไม่ใช่แบบองค์กรเดี่ยว (Single organization) จำเป็นที่จะต้องจัดระบบการประสานงานที่ดี (3) จัดให้มีมาตรการสนับสนุนซึ่งกันและกัน (4) ต่อเติมเป็นพลังการทำงานซึ่งกันและกัน และ (5) มีการสื่อสารทำความเข้าใจให้มีความต่อเนื่องทั้งในองค์กรและระหว่างองค์กร (Kania, & Kramer, 2011)

จากแนวคิดและทฤษฎีข้างต้น จะเห็นได้ว่า คุณลักษณะสำคัญพฤติกรรมของกรมคอร์รัปชันสามารถเกิดขึ้นได้จากการริเริ่มของทั้งฝ่ายที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในระดับทำหน้าที่รักษากฎหมายในระดับเบื้องต้น เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งระดับสูง และนักการเมืองที่เป็นผู้บริหาร กำกับและกำหนดนโยบาย และฝ่ายผู้ใช้บริการที่ต้องการสิทธิพิเศษทั้งประชาชนผู้ใช้บริการทั่วไปหรือเจ้าของธุรกิจทั้งสองฝ่ายต่างสามารถเป็นผู้เสนอและสนองตอบได้ ดังนั้นหากการบริการของหน่วยงานภาครัฐ ไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอโอกาสที่เกิดการคอร์รัปชัน จึงเป็นไปได้เสมอ ในขณะที่การต่อต้านคอร์รัปชันที่ประสบความสำเร็จ และยุทธศาสตร์ขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti - Corruption Agency : ACA) ที่สามารถลดและกำกับการคอร์รัปชันได้นั้น ไม่ใช่เรื่องมาตรการบังคับใช้กฎหมายเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดแต่เรื่องเดียว ยังมีการนำเอาความเป็นสังคม (Society) เข้าไปมีบทบาทและส่วนร่วมอย่างเหมาะสมด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับแนวคิดว่าด้วย มาตรการลงโทษของสังคมและมาตรการเชิงบวกของ แรดคลิฟ - บราวน์ (Radcliffe - Brown) ที่เห็นว่า การแสดงออกถึงการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อการกระทำของสมาชิกในสังคม เป็นเรื่องของการกระทำทางสังคมซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งมาตรการเชิงบวก หรือลบการต่อต้านการคอร์รัปชัน ก็ย่อมจะไปในทำนองเดียวกัน ควรจะได้มีการดำเนินการทั้งสร้างความตระหนักร่วมของสังคม การป้องกันและลงโทษผู้กระทำความผิดไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งเป็นการดำเนินที่มีมิติสอดคล้องกับพฤติกรรมของสังคมที่มีความหลากหลายและซับซ้อน ซึ่งในที่นี่ได้นำเอาทฤษฎีว่าด้วยการทำงานแบบเน้นการสร้างผลลัพธ์ร่วมซึ่งประมวลมาจากความสำเร็จ จากการทำงานแก้ไขปัญหาสังคมที่เกี่ยวข้องกับความแบบหลากหลายและซับซ้อนมาใช้เป็นกรอบในการค้นหามิติความร่วมมือทางสังคม ที่จะนำไปสู่การพัฒนาและยกระดับประสิทธิภาพของการต่อต้านคอร์รัปชันโดยเฉพาะในไทย



กรณีศึกษาของอินโดนีเซีย

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของอินโดนีเซีย มีชื่อเต็มว่า “คณะกรรมการจัดการคอร์รัปชัน” (Corruption Eradication Commission) หรือเรียกในชื่อย่อว่า KPK เป็นองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่ได้ยอมรับในประสิทธิภาพของการทำงานในระดับสากลแห่งหนึ่งของโลก เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในยุคหลังของการก้าวลงจากอำนาจทางการเมืองของซูฮาร์โต การคอร์รัปชันของอินโดนีเซียในยุคของซูฮาร์โต สามารถพบเห็นได้ทั่วไปไม่ว่าจะเป็นการเรียกรับสินบนเล็กๆ น้อยๆ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การขอใบอนุญาตต่างๆ ทางธุรกิจ การทำบัตรประจำตัวประชาชน เอกสารที่เกี่ยวข้องกับราชการและการรักษาพยาบาล แม้ว่าจะสิ้นยุคของซูฮาร์โตไปแล้วประชาชนก็ยังเชื่อว่าการคอร์รัปชันในรัฐสภา ตุลาการ และส่วนราชการพลเรือนทั่วไป (Levy, n.d.)

KPK จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเลขที่ 30/2002 ว่าด้วยคณะกรรมการจัดการคอร์รัปชัน ประกอบด้วยสมาชิกมนตรีจำนวน 5 คน ดำรงตำแหน่งวาระ 5 ปี มีอำนาจและหน้าที่ในคดีคอร์รัปชัน ทั้งการรับแจ้งเบาะแส รวบรวมข้อมูล สืบสวนสอบสวนสรุปสำนวนคดีและส่งฟ้องต่อศาล เฉพาะคดีคอร์รัปชันของข้าราชการพลเรือน ตุลาการ และรัฐมนตรี ยกเว้นทหารและรับผิดชอบเฉพาะในคดีที่มีมูลค่ามากกว่า 100,000 ดอลลาร์สหรัฐขึ้นไป คดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชันจะพิจารณาโดยศาลพิเศษ (Anti-Corruption Court) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเลขที่ 30/2002 เช่นเดียวกัน องค์ประกอบของผู้พิพากษาในศาลนี้จะประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มีตำแหน่งประจำ 2 คน และผู้พิพากษาชั่วคราว 3 คน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่เคยเป็นผู้พิพากษามาก่อนหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย (ฐากูร, ม.ป.ป.) KPK ดำเนินไปตามยุทธศาสตร์การจัดการที่เดินหน้าไปพร้อมกัน 3 ด้าน เช่นเดียวกับ ICAC ของฮ่องกง แต่จะปรับปรุงรายละเอียดให้สอดคล้องกับบริบทของอินโดนีเซีย ประกอบด้วย (1) การบังคับใช้กฎหมาย (2) การป้องปรามและการป้องกัน (การปรับปรุงให้มีการทำงานเชิงระบบ) และ (3) การประชาสัมพันธ์ โดยเน้นการให้ข้อมูลต่อสาธารณะและสร้างคุณค่าทางสังคม (Jin-wook, 2011)

KPK ดำเนินการคดีคอร์รัปชันที่เป็นความผิดของข้าราชการระดับสูง นักการเมืองและข้าราชการตุลาการอย่างจริงจัง เช่น กรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดอาเจห์ ที่ซื้อเฮลิคอปเตอร์โดยมีราคาแพงเกินจริงไปถึง 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยลงโทษจำคุก 10 ปี (ค.ศ.2005) คดีของอดีตรองผู้ว่าการธนาคารกลางของอินโดนีเซีย ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับ ซูซีโลบัมบัง ยุคโตโยโน (SBY) ประธานาธิบดีของอินโดนีเซีย (ลูกสาวของจำเลยแต่งงานกับลูกชายของ SBY) คดีนี้มีการลงโทษจำคุก 4 ปีครึ่ง และปรับเป็นเงิน 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ค.ศ.2009) ในปีเดียวกันนั้น ยังมีคดีของมिरันดา กัลป์ทอม (Miranda Gultom) ซึ่งเป็นคู่แข่งขันในตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารกลาง ถูกกล่าวหาในการติดสินบนแก่สมาชิกรัฐสภาด้วย Traveler's checks ในวงเงินรวม 2.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อแลกกับการลงคะแนนสนับสนุนให้ได้มาซึ่งตำแหน่งของเธอ คดีนี้กัลป์ทอม ถูกตัดสินจำคุก 3 ปี คดีของการรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงในกิจการขายน้ำมันและก๊าซ มีการลงโทษผู้กระทำความผิดในระดับหัวหน้าหน่วยงาน 7 ปี คดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศาสนาถูกกล่าวหาหักหัวคิวงบประมาณการเดินทางไปแสวงบุญ คดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรรับสินบนกรณีการซื้อเนื้อแกะ และการจับกุมประธานศาลรัฐธรรมนูญ ในคดีรับสินบนการซื้อเสียงเลือกตั้ง และเป็นการจับกุมแบบเหตุเกิดซึ่งหน้า นอกจากนี้ ยังมีคดีใบอนุญาตใบขับซึ่งฝ่ายการจราจรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (the National Police traffic division) ที่อนุญาตให้มีการต่ออายุแบบไม่ต้องแสดงตน ซึ่งคิดมูลค่าของวงสินบนทั้งสิ้น 1.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (Levy, n.d.)

การบังคับใช้กฎหมายของ KPK ที่ทำให้มีการลงโทษต่อบุคคลในระดับสูงของรัฐเป็นปรากฏการณ์ใหม่ทางสังคม ซึ่งมีความเป็นไปได้ไม่น้อยมากในช่วงการปกครองของซูฮาร์โตซึ่งเป็นมาตรการที่ดำเนินการไปพร้อม ๆ กับการลดเงื่อนไขการคอร์รัปชัน เช่น โครงการพัฒนางานบริการของกรุงจาการ์ตาของโจโก วิโดโด (Joko Widodo) ที่ได้นำบริการการใช้จ่ายสวัสดิการสังคมของประชาชนผ่านบริการของบัตรอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งทำให้ลดเงื่อนไขการจ่ายเป็นเบี้ยไ้รายทางให้กับเจ้าหน้าที่ และตัดวงจรความสัมพันธ์แบบพึ่งพาตัวกลางนอกระบบและการพึ่งพาระบบพวกพ้อง (Cronyism) ออกจากระบบการบริหารมีการนำความสำเร็จของการจัดการคอร์รัปชันในเรื่องต่างๆ มาสร้างสรรค์เป็นประเด็นใหม่ๆ ทางสังคม เช่น การสร้างความตระหนักที่ควรระอายต่อการคอร์รัปชัน เพื่อให้ข้าราชการได้ตระหนักถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นอยู่เสมอๆ เพราะคนของภาครัฐจะมีโอกาสที่ไปเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันอยู่ตลอดเวลา (Levy, n.d.) ผลจากการทำหน้าที่ของ KPK ข้างต้น เป็นผลให้สังคมได้แสดงออกถึงความรังเกียจต่อการคอร์รัปชันสูงมาก ร่วมสนับสนุนงานของ KPK มีการรวมตัวกันในสังคมออนไลน์เพื่อเป็นกำลังใจในการ

ทำงานของเจ้าหน้าที่ KPK ที่ถูกผู้กล่าวหาโจมตีในพื้นที่ที่สื่อมวลชน โดยสามารถรวมประชาชนได้มากถึง 1.4 ล้านคน ซึ่งเท่ากับว่าสังคมของอินโดนีเซีย ได้พัฒนาทัศนคติที่มีต่อคอร์รัปชัน (Corruption norms) ผ่านกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมและการขัดเกลาทางสังคม (Panth, 2011)

กรณีศึกษาของไต้หวัน

สถานการณ์ของการต่อต้านคอร์รัปชันของไต้หวันตามการจัดอันดับขององค์กรระหว่างประเทศว่าด้วยความโปร่งใส (Transparency International : TI) ดัชนีชี้วัดการรับรู้เรื่องการคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index : CPI) จะอยู่ในลำดับไม่ดิ่งก็ยิ่งไปกว่านั้น ตัวชี้วัดว่าด้วยธรรมาภิบาลจากธนาคารโลก (World Bank’s World Governance Indicators) ยังบอกว่าประสิทธิภาพของการต่อต้านคอร์รัปชันของไต้หวัน จะเปลี่ยนแปลงไปตามความเกี่ยวข้องกับธุรกรรมขององค์กรอาชญากรรม การใช้จ่ายทางการเมืองของพรรคการเมือง การคอร์รัปชันในภาคเอกชน อิทธิพลของกลุ่มทางการเมืองท้องถิ่นและเครือข่ายความสัมพันธ์แบบครอบครัว (Family-based clientelist networks) แต่หากพิจารณาตามตัวชี้วัดว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านของเบอร์เทลส์แมน (Bertelsman Transformation Index : BTI) กลับพบว่า ไต้หวัน มีอันดับของการป้องกันการประพฤติมิชอบของข้าราชการ (Protection of office abuse) ดีกว่าประเทศในยุโรป

ไต้หวัน มีระยะเปลี่ยนผ่านการพัฒนาประชาธิปไตยต่อเนื่องจากปี ค.ศ. 1992 ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งและจัดตั้งพรรคการเมืองแบบหลายพรรคแทนการเลือกตั้งโดยพรรคการเมืองพรรคเดียวคือพรรคก๊กมินตั๋ง (KMT) ที่จัดตั้งขึ้นโดยเจียง ไค-เช็ค (Chiang Kai-shek) ซึ่งเป็นคนจีนแผ่นดินใหญ่ (Mainlanders) ที่อพยพไปตั้งหลักบนเกาะฟอร์โมซา หลังพ่ายแพ้ทางการเมืองต่อพรรคคอมมิวนิสต์จีน ในช่วงปี ค.ศ. 2000s ไต้หวัน มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน การใช้อำนาจมิชอบการต่อต้านเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จและมีการเปลี่ยนผ่านระบบอำนาจทางการเมือง เป็นผลให้พรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า (Democratic Progressive Party : DPP) ซึ่งพรรคการเมืองของคนที่ย้ายมาจากคนดั้งเดิมของเกาะไต้หวันในขณะที่ KMT ครองอำนาจทางการเมือง ศูนย์กลางอำนาจตั้งมั่นในกรุงเทพฯ และมีการจัดระบบความสัมพันธ์กับอำนาจต่างหวัด (คนท้องถิ่นหรือคนไต้หวันเดิม) ผ่านระบบหัวคะแนนและจัดสรรประโยชน์ตอบแทนไปตามแบบแผนของระบบความสัมพันธ์แบบลูกค้ำ (Clientelism) DPP นำประเด็นนี้มาชูประเด็นต่อสู้ทางการเมือง โดยเรียกร้องให้กระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นและต่อการคอร์รัปชัน (Gobel, 2015; Shih, 2007)

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันไต้หวัน (Taiwan’s Agency Against Corruption : AAC) เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งใหม่พร้อมกับกระทรวงยุติธรรมเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน (Ministry of Justice Agency Against Corruption) เมื่อ 20 กรกฎาคม ค.ศ. 2011 โดยประธานาธิบดีมา อิง - จิว (Ma Ying-jeou) เพื่ออนุมัติให้เป็นไปตามความตกลงที่มีไว้กับ “ข้อตกลงแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน”(United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) หลังจากมีความพยายามอย่างต่อเนื่องมาถึง 30 ปี AAC เป็นองค์กรพิเศษของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการจัดทำแผนว่าด้วยคุณธรรม ความซื่อสัตย์ของประเทศ จัดการต่อต้านการคอร์รัปชัน ป้องกันและสืบสวนคดีการคอร์รัปชัน โดยรวมอำนาจของอัยการสูงสุด มารวมไว้ด้วย AAC มีการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการที่เดินหน้าไปพร้อมกันทั้ง 3 ด้าน ประกอบด้วย (1) การบังคับใช้กฎหมาย (2) การป้องกัน และ (3) การสร้างความรู้ต่อสาธารณะ มีการเชื่อมโยงกับงานอาชญากรรมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ลักษณะที่โดดเด่นของ AAC อย่างหนึ่ง ก็คือ การรวมอำนาจของอัยการ การสืบสวนสอบสวนคดี และการสร้างสำนึกเกี่ยวกับคุณธรรมความซื่อสัตย์สำหรับข้าราชการ พร้อมกับการเชื่อมโยงกับความสำเร็จของการต่อต้านคอร์รัปชัน เพื่อสร้างเป็นความสามารถทางการแข่งขัน สร้างความมั่นคงกับประเทศ ยกระดับคุณภาพชีวิต และมุ่งสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนของสังคมโดยรวม

นอกจาก AAC แล้ว ยังมีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องการต่อต้านคอร์รัปชันอีก เช่น (1) สำนักงานเพื่อการสืบสวนความยุติธรรม (Ministry of Justice Investigation Bureau : MJIB) (2) กรมจริยธรรมของพนักงาน (Department of Government Employee Ethics) (3) สำนักงานอัยการเพื่อสาธารณะ (Public Prosecutors Offices) (4) ศูนย์สืบสวนคดีที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองและผู้มีอำนาจ (Black Gold Investigation Center : BGIC) หลังจากชนะการเลือกตั้งพรรค DPP ได้คดีที่เกี่ยวข้องกับ



การเมืองผู้มีอำนาจ (Black - Gold) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ของกลุ่มทุนทางการเมืองของพรรค KMT ที่ประสานกลุ่มท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจและการซื้อเสียงควบคู่ไปกับการรณรงค์เรื่องการพัฒนาประชาธิปไตย กระทรวงยุติธรรม ได้จัดทำแผนปฏิบัติการลดคอร์รัปชันและองค์กรอาชญากรรม (Action Plan for the Elimination of Corruption and Organized Crime) MJIB ได้ต่อรองกับกลุ่มอำนาจท้องถิ่น (Local factions) โดยมีข้อเสนอให้เลือกระหว่างประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าส่วนตัว ในขณะที่ BGIC ก็จะทำางานแนวร่วมกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งและการคอร์รัปชันในท้องถิ่น สืบสวนสอบสวนในคดีนักการเมืองระดับสูงและรายงานตรงกับศาลสูง มีการผนวกรวมงานด้านจริยธรรมเป็นเครื่องมือในการลดอิทธิพลทางการเมืองและระบบวัฒนธรรมแบบข้าราชการ (Bureaucratic culture) เปลี่ยนจุดมุ่งเน้นจากการลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยการให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานเชิงป้องกันมากขึ้น (Gobel, 2015)

การต่อต้านคอร์รัปชันในไต้หวัน เป็นประเด็นทางการเมืองและขบวนการเคลื่อนไหวแบบมวลชน (Mobilizing collective action) มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน จัดตั้งทีมงานเฉพาะเพื่อการจัดการปัญหาคอร์รัปชัน จัดประชุมร่วมเพื่อการกำกับงานระดับสูง เรียกร้องการให้อิสระแก่สื่อมวลชน และสิทธิของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ เช่น สมาคมพนักงานอัยการเพื่อการปฏิรูป (The Prosecutors Reform Association : PRA) ซึ่งพัฒนามาจากนักศึกษาวิชากฎหมายจากมหาวิทยาลัยแห่งชาติไต้หวัน (National Taiwan University : NTU) และผลพวงของการเป็นนักกฎหมายที่จบการศึกษาของ NTU ซึ่งเป็นที่นิยมเรียนของคนไต้หวันและเป็นสถาบันทางสังคมของคนไต้หวัน (คนดั้งเดิมของเกาะไต้หวัน) ที่อาศัยการศึกษาในวิชากฎหมายเป็นช่องทางของการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง รวมทั้งคัดค้านกับระบบสังคมที่ KMT สถาปนาขึ้น เช่นเดียวกับการจัดตั้งเครือข่ายตงววยที่มีความหมายว่า การเป็นกลุ่มคนนอกเครือข่าย KMT ซึ่งเป็นจุดสำคัญของการเปลี่ยนผ่านทางสังคมของไต้หวันไปจากโลกของกลุ่มอำนาจเก่า เข้าสู่ “โลกแห่งจริยธรรม” (Ethics universalism) ซึ่งเป็นการท้าทายต่อระบบอำนาจและความชอบธรรมทางสังคมเดิมต่อต้านอำนาจจากศูนย์กลาง และการคอร์รัปชันจึงนับได้ว่าไต้หวันได้มาตรฐานคุณธรรม (Moral standards) ซึ่งเป็นวิถีทางสังคมร่วมกับเจตนารมณ์ทางการเมือง (Political will) (Gobel, 2015)

กรณีศึกษาของเกาหลีใต้

เกาหลีใต้ เป็นประเทศที่เติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วจนมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นลำดับที่ 12 ของโลก และได้รับสมญานามว่า “มหัศจรรย์แห่งแม่น้ำฮาน” แต่การเติบโตดังกล่าวได้สร้างปัญหาการทุจริต และการคอร์รัปชันตามมาด้วย จนถึงช่วงปี ค.ศ. 1990s เกาหลีใต้จึงกลับมาทบทวนว่าจะไม่สามารถพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนได้ หากไม่มีการนำเรื่องของการต่อต้านคอร์รัปชันมารวมเป็นวาระสำคัญ จึงมีการตรากฎหมายว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน (The Anti Corruption Act) ขึ้นในปี ค.ศ. 2001 และจัดตั้ง “คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันเกาหลี” (Korea Independent Commission Against Corruption : KICAC) ขึ้นในปี ค.ศ. 2002 KICAC ได้ส่งเสริมให้มีการรวมตัวขบวนการภาคประชาสังคมขึ้น จนนำไปสู่การจัดตั้ง “กลุ่มความร่วมมือเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันเกาหลี” (The Korean Pact on Anti-Corruption and Transparency : K-PACT) ขึ้นในปี ค.ศ. 2005 เพื่อรณรงค์ต่อต้านคอร์รัปชัน ให้เป็นจริงในทางปฏิบัติและแพร่หลายไปทั่วประเทศ มีการนำวิธีการและเป้าหมายของความสำเร็จแบบการร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public-Private Partnership : PPP) ไปปรับใช้ KICAC ได้ให้ข้อเสนอแนะมาตรการต่างๆ ที่จะนำมาใช้กับองค์กรภาครัฐ ให้ข้อปรึกษาต่อการพัฒนาเชิงสถาบัน สร้างแนวปฏิบัติ นำร่องด้านคุณธรรมกำกับการทำงานของภาครัฐ ให้รางวัล จัดระบบป้องกันผู้แจ้งเบาะแส สร้างอาสาสมัคร สร้างการมีส่วนร่วมและความร่วมมือ เพื่อผลักดันให้การปฏิรูปองค์กรจากระดับนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งรณรงค์เรื่องจริยธรรมของบุคลากรของรัฐ เช่น เรื่องการรับของขวัญ (Song, 2007 ; Park, n.d.)

KICAC ได้ร่วมจัดตั้ง “สภานโยบายสำหรับประชาคมว่าด้วยความโปร่งใส” (The Policy Council for Transparency Society) ขึ้นในปี ค.ศ. 2009 เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ สร้างความตื่นตัวให้กับสาธารณะและสร้างความแข็งแกร่งขององค์กรเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันจัดตั้ง “คณะกรรมการว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชันและสิทธิมนุษยชน” (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission : ACRC) เพื่อดำเนินงานในระดับนโยบายระดับชาติ ประสานความร่วมมือ

อย่างใกล้ชิดกับสำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมการร้องเรียนเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารโดยมี คณะมนตรีดูแลงานนี้เป็นกรณีเฉพาะ นอกจากนี้ ยังรวมเรื่องการตรวจสอบและสร้างเงื่อนไขที่กีดขวางเรื่องที่จะนำไปสู่ การชดกันแห่งผลประโยชน์ของข้าราชการ (Park, 2019) ที่เกาหลีใต้ มีความโดดเด่นในมาตรการที่จัดการต่อการชดกันแห่ง ผลประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน และกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมของการบริการสาธารณะ (The Public Service Ethics Act) มีข้อความบัญญัติว่า หากมีประชาชนยื่นความจำนงที่จะได้สิทธิพิเศษจากบริการแสดงว่าการบริการโดยรวม ขององค์กรนั้นด้วยประสิทธิภาพ มีข้อบัญญัติว่าด้วยจริยธรรมของข้าราชการเกษียณไม่ให้ไปดำรงตำแหน่งในองค์กรเอกชนที่ แสวงหากำไรที่มีความสัมพันธ์กับงานที่ทำอยู่ใน 3 ปีสุดท้ายของชีวิตราชการ เป็นเวลา 2 ปีหลังจากเกษียณ หากข้าราชการผู้ใด ถูกลงโทษด้วยคดีคอร์รัปชันจะไม่สามารถทำงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรภาครัฐ องค์กรเอกชนหรืองานส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับงาน ที่ทำอยู่ใน 3 ปีสุดท้าย เป็นเวลา 5 ปี (Park, n.d.)

นับตั้งแต่จัดตั้ง ACRC ขึ้น องค์กรนี้ ได้สร้างความร่วมมือด้านความซื่อสัตย์และคุณธรรม ร่วมกับองค์กรมหาชน (Public organizations) ต่างๆ ไปแล้ว มากกว่า 700 แห่งในจำนวนนี้ มีผู้บริหารระดับสูงขององค์กรเข้าร่วม 156 แห่ง จากจำนวน องค์กรที่มีอยู่ทั่วประเทศ 6,400 องค์กร อบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่เข้าสู่ตำแหน่งใหม่แล้ว 7,615 ราย และพัฒนาเป็น หลักสูตรสำหรับพนักงานใหม่ขององค์กร ขณะเดียวกัน K-PACT ก็ได้รณรงค์การจัดการธรรมาภิบาลแบบใหม่การให้ความ สมัคใจที่จะร่วมงานต่อต้านคอร์รัปชัน โดยเน้นนำไปตามรายกลุ่มธุรกิจภาคส่วนของอุตสาหกรรม (Business sector) และ ตามพื้นที่ ที่มีความเสี่ยงต่อการคอร์รัปชันสูงจัดให้มีการประชุมร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านคอร์รัปชันที่มีอยู่ทั้งสิ้น 15 หน่วย (รวมทั้งกระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานภาษีแห่งชาติ) เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันต่อ ยุทธศาสตร์ การพัฒนานโยบายการต่อต้านคอร์รัปชัน การกำกับติดตามและการสนับสนุนการดำเนินงาน (Song, 2007)

มิติของการผนวกรวมความร่วมมือของสังคม

จากความสัมพันธ์ผลของการต่อต้านคอร์รัปชันของอินโดนีเซีย ไต้หวันและเกาหลีใต้ เป็นตัวอย่างของการดำเนินงานที่ ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การจัดการที่เดินไปพร้อมกันทั้ง 3 ด้าน ทั้งการบังคับใช้กฎหมาย การป้องกัน และการสร้างความ ตระหนักร่วมของสาธารณะไม่ได้เกิดจากผลของการลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากความ สำเร็จ ของเชื่อมโยงเรื่องของการต่อต้านคอร์รัปชันกับวาระของสังคมที่อินโดนีเซียเป็นผลสะท้อนของการยอมรับของสังคมที่มีต่อ การลงโทษผู้กระทำความผิดจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ตรงไปตรงมา มีการลงโทษข้าราชการระดับสูงทั้งฝ่ายบริหาร ที่มีความความสัมพันธ์โดยส่วนตัวกับผู้นำสูงสุดของประเทศ ทั้งส่วนกลาง ท้องถิ่น และทั้งศาลรวมทั้งลดเงื่อนไขการคอร์รัปชัน เช่น โครงการพัฒนางานบริการของกรุงจาการ์ตาของโจโก วิโดโด เป็นผลทำให้สังคมได้ตระหนักถึงความร่วมมือที่มีต่อการ ต่อต้านคอร์รัปชันที่สูงตามขึ้นไปอีก เป็นผลที่ส่งต่อหรือต่อยอดเป็นวาระของสังคมที่ต้องการก้าวข้ามพ้นไปจากยุคสมัยของ ซูฮาร์โต พ้นไปจากการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ เครือญาติและพวกพ้องและเป็นห้องเรียนขนาดใหญ่ที่สังคมได้เรียนรู้ร่วมกัน นับ ได้ว่าเป็นก้าวสำคัญของการยกระดับ “ความสามารถของสังคม” (Social capability) ของอินโดนีเซีย

ความสำเร็จของ ACA ของไต้หวันมีพื้นฐานร่วมมาจากการรวมประเด็นการต่อต้านคอร์รัปชัน กับการพัฒนาประชาธิปไตย การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งมีความสอดคล้องกับความต้องการของคนไต้หวันท้องถิ่น ที่ไม่ใช่เครือข่ายของ KMT สอดคล้อง กับเจตนารมณ์ของสมาคมพนักงานอัยการเพื่อการปฏิรูป นักกฎหมาย และนักศึกษาของมหาวิทยาลัยแห่งชาติไต้หวัน จะเห็น ได้ว่า การต่อต้านคอร์รัปชันที่ไต้หวัน เป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนผ่านทางสังคม ที่เกาหลีใต้ ก็เป็นตัวอย่างของความสำเร็จที่ ต้องการผลลัพธ์จากการแปรผลแนวทางต่างๆ ไปสู่การปฏิบัติจากผลของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือกับภาคเอกชนและประชาสังคม ไม่ว่าจะเป็น K-PACT และ ACRC ที่มุ่งเน้นการดำเนินงานตามมาตรการป้องกัน และสร้างความตระหนักร่วมของสาธารณะ ของ KICAC ที่ด้านหนึ่งสร้างความร่วมมือกับภาคธุรกิจ ในขณะเดียวกันก็ยกระดับความเข้มข้นในจริยธรรมการทำงานและ การครองตนของข้าราชการ ทั้งนี้ ก็เพื่อต้องการให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ขยายตัวไปพร้อมกับความสามารถควบคุม การคอร์รัปชันได้



จากการศึกษานี้ พบว่า การสร้างความร่วมมือขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันกับองค์กรภาคส่วนอื่น มี 4 มิติ คือ (1) ความร่วมมือกับองค์กรที่สนับสนุนการต่อต้านคอร์รัปชัน เช่น MJIB กรมจริยธรรมของพนักงาน สำนักงานอัยการเพื่อสาธารณะ และศูนย์สืบสวนคดีที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองและผู้มีอำนาจของไต้หวัน (2) การจัดตั้งองค์กรร่วมกัน เช่น K - PACT และ ACRC ของเกาหลีใต้ (3) การเปิดโอกาสการเข้าร่วมงานของชุมชน ในกรณีของ ICAC ของฮ่องกง (4) การสร้างความตระหนักร่วมของสังคมในระดับสำนึก (Social consciousness) ซึ่งจะเห็นได้จากผลการดำเนินงานของ KPK ของอินโดนีเซีย ที่รวมการต่อต้านการคอร์รัปชันกับการก้าวข้ามพ้นไปจากระบบสังคมอุปถัมภ์แบบซูฮาร์โต กรณี AAC ของไต้หวัน เป็นการผนวกรวมเข้ากับการต่อสู้เพื่อสร้างโอกาสของคนไต้หวันท้องถิ่น และ KICAC ของเกาหลีใต้ที่รวมเข้ากับการการสร้างความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ (National competitiveness)

การตระหนักร่วมของสังคมในระดับสำนึกไม่ใช่เรื่องที่แต่ละคนในสังคมเพียงแต่รู้ว่าเรื่องความหมายของเรื่องต่างๆ แต่เป็นการรับรู้ที่เป็นผลของกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม ซึ่งมีการร่วมปฏิบัติการของผู้คนกับสังคมแล้วค่อยๆ สะสมตัวกันจนสร้างเป็นศักยภาพใหม่ และพร้อมที่จะโต้ตอบกับสิ่งเร้าต่างๆ ทั้งด้านบวกและลบที่จะเกิดขึ้นในสังคม

การสร้างความร่วมมือทั้ง 4 มิติข้างต้น จะเป็นไปทั้งแบบความร่วมมือของกระบวนการทำงานขององค์กร (มิติที่ 1 และ 2) กับกระบวนการของสังคม (Social process) (มิติที่ 3 และ 4) โดยความร่วมมือดังกล่าว จะมีทั้งการสร้างเป็นเครื่องมือ เช่น การสร้างเป็นข้อห้าม การสร้างแนวปฏิบัติที่มีธรรมาภิบาลของกิจการเอกชน การสร้างเป็นจริยธรรมของการปฏิบัติงานของข้าราชการซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การป้องกันของเกาหลีใต้ และการนำเอาตัวอย่างเชิงประจักษ์จากลงโทษผู้กระทำความผิด มาสร้างสรรคเป็นประเด็นการสร้างความตระหนักที่ควรระมัดระวังต่อการคอร์รัปชันของอินโดนีเซีย ในกรณีหลังนี้ จะเป็นการตอกย้ำให้สังคมได้ตระหนักถึงการลำดับความสำคัญที่ไม่ขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตัวกับส่วนรวม และการคำนึงถึงประโยชน์ในระยะยาวมากกว่าเฉพาะหน้า ซึ่งเป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของสังคมในพื้นที่สาธารณะ

การสร้างความตระหนักร่วมของสังคมในการต่อต้านคอร์รัปชันเป็นองค์ประกอบสำคัญของการสร้างความสำเร็จของอินโดนีเซีย ไต้หวันและเกาหลีใต้เป็นเรื่องเดียวกันของการสร้างความตระหนักร่วมของสังคมที่มีต่อปัญหาการละทิ้งการเรียนของเด็กนักเรียนมัธยมที่เมืองซินซินเนติและคุณภาพของการศึกษาของสหรัฐอเมริกา ที่ทำให้มีองค์กรต่าง ๆ มาร่วมงานกับ Strive มากถึง 300 องค์กร และเป็นเรื่องเช่นเดียวกับการลำดับความสำคัญที่ไม่ขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตัวกับส่วนรวม จนสามารถสร้างเป็นวาระร่วมกันของหน่วยงานทั้งภาครัฐ ท้องถิ่น เอกชน และชุมชน จำนวนมากกว่า 100 องค์กรในการฟื้นฟูแม่น้ำอลิซาเบธ และยังคงเห็นได้อีกว่า ความสำเร็จข้างต้นเกิดขึ้นจากการทำงานแบบความร่วมมือ ทั้งความร่วมมือระหว่างองค์กรที่มีความหลากหลายและการตระหนักร่วมของสาธารณะในระดับสำนึก

ข้อเสนอแนะต่อองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของไทย

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของไทย มีหน่วยงานโดยตรง 2 องค์กร คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ป.ป.ท.) จะต้องปรับการทำงานให้สอดคล้องกับสภาวะความซับซ้อนของปัญหา จัดให้มีการสร้างความร่วมมือกับองค์กรที่ทำงานที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนการต่อต้านคอร์รัปชัน ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสำนักงานอัยการสูงสุด ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลคดีอาญาคดีทุจริตประพฤติมิชอบ ฯลฯ เช่นเดียวกับการทำงานของ AAC ของไต้หวันที่ดำเนินงานอย่างใกล้ชิดร่วมกับ MJIB กรมจริยธรรมของพนักงาน สำนักงานอัยการเพื่อสาธารณะและศูนย์สืบสวนคดีที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองและผู้มีอำนาจการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อธรรงค์บริษัทภิบาล เช่นเดียวกับการดำเนินงานของ K-PACT และ ACRC ของเกาหลีใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการธรรงค์ในภาคธุรกิจที่มีความเสี่ยงในการคอร์รัปชัน ซึ่งควรจะได้ธรรงค์ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและสมาคมธนาคารแห่งประเทศไทย ฯลฯ การจัดให้มีการร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคมในระดับชุมชนหรือท้องถิ่น เช่นเดียวกับกรณีของ ICAC ของฮ่องกง ทั้งนี้ เพราะความสำเร็จของการองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของแต่ละประเทศในการศึกษานี้ ล้วนแล้วแต่มีความร่วมมือระหว่างองค์กรทั้งสิ้น หรือจะกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า การแปรผล

ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันตามยุทธศาสตร์การจัดการที่เดินไปพร้อมกันทั้ง 3 ด้าน (Three - pronged strategy) จะสำเร็จได้ด้วยความร่วมมือระหว่างองค์กรและหลายรูปแบบ

ความร่วมมือข้างต้น เป็นเรื่องที่ต้องคัดค้านคอร์รัปชันของไทย ทั้ง 2 องค์กร ดำเนินการอยู่แล้ว เช่น การทำข้อตกลงเบื้องต้นสำหรับการทำงานร่วมกัน (MOU) ยิ่งไปกว่านั้น องค์กรภาคธุรกิจเอกชน ยังได้ริเริ่มจัดตั้งองค์กรเพื่อการนี้โดยตรงในชื่อ “องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)” เพื่อทำหน้าที่เป็นหัวขบวนของภาคประชาสังคม ทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน กระตุ้น ส่งเสริม จัดทำข้อเสนอแนะและร่วมกับภาครัฐในการสร้างแนวปฏิบัติและนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชัน แต่เป็นที่น่าประหลาดใจในเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องว่ามีหรือไม่มี แต่เป็นข้อเสนอว่าด้วยการแปรผลแนวทางการดำเนินงานต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่ประสงค์มากกว่า ทั้งนี้เพราะองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของไทยและหน่วยงานพันธมิตร ยังดำเนินการไปไม่ถึงและไม่มีตัวอย่างของความสำเร็จเหมือนกับการต่อต้านคอร์รัปชันของอินโดนีเซีย ใต้หวัน และเกาหลีใต้ ที่สร้างความตระหนักร่วมของสังคมในระดับสำนึกและเป็นองค์ประกอบสำคัญในระดับอุดมการณ์ของการสร้างวาระร่วมกันของสังคม ในขณะที่อินโดนีเซียสามารถนำเอาผลลัพธ์ของดำเนินคดีและการลงโทษผู้กระทำความผิดมาร่วมสร้างเป็นการเรียนรู้ร่วมกันของสังคมและความมุ่งมั่นที่จะก้าวข้ามพ้นไปจากการครอบงำของซูฮาร์โต แต่ในกรณีของไทย นอกจากจะไม่สามารถจะพัฒนาไปตามกระบวนการนี้ได้กลับมีตัวอย่างของการหลบหนีคดีไปต่างประเทศ และสังคมยังมีความแคลงใจการพิจารณาดำเนินคดีคอร์รัปชันแบบปกป้องพวกพ้องและช่วยเหลืออุปถัมภ์ที่ยังดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน ในขณะที่ใต้หวัน มีพรรคการเมืองนำประเด็นคอร์รัปชันเสนอเป็นวาระทางการเมืองที่เกาหลีใต้ ผสมผสานการต่อต้านคอร์รัปชันกับการสร้างความสามารถทางการแข่งขันทางเศรษฐกิจแต่เรื่องสำคัญเหล่านี้ ยังไม่มีในประเทศไทย

ประเด็นสำคัญที่ต้องคัดค้านคอร์รัปชันของไทยจะต้องทบทวนอย่างเร่งด่วน คือ ความสัมพันธ์และการส่งผลต่อกันอย่างใกล้ชิดของมาตรการทั้ง 3 ด้านของยุทธศาสตร์การจัดการที่เดินไปพร้อมกันเพราะหากไม่มีการบังคับใช้กฎหมายให้เห็นเป็นประจักษ์ การดำเนินงานตามมาตรการป้องกัน และการสร้างความตระหนักร่วมของสาธารณะ ก็จะไม่สามารถสร้างการยอมรับของสังคมและการตระหนักร่วมของสังคมในระดับสำนึก การกำหนดเป็นวาระของสังคม (และวาระแห่งชาติ) ไม่อาจเกิดขึ้นได้เพราะไม่มีการสร้างความร่วมมือทางสังคมนั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

- ฐากร จุลินทร (ม.ป.ป.). *การแก้ไขปัญหาการทุจริตผ่านบทเรียนของอินโดนีเซีย*. (25 มกราคม 2562) สืบค้นจาก <http://www.parliament.go.th>.
- Banfield, E. (1985). *Corruption as a feature of governmental organization Here the people rule* selected essays. Washington D.C : The AEI Press.
- Gobel, C. (2015). *Anticorruption in Taiwan : process - tracing report* German Institute of Global and Area Studies. . (February 7, 2019). Retrieved from <https://www.researchgate.net>.
- Gonzalez-Perez, M.& Leonard, L. (2017). The UN Global Compact. In Jonge, A.&Tomasic, R.(Ed.), *Research handbook on transnational corporations*. pp.117-138. (February 15, 2019). Retrieved from <https://www.researchgate.net>.
- Gopalan, S. (2007). Shame sanctions and excessive CEO pay. (February 20, 2019). Retrieved from <https://papers.ssrn.com>.
- Jin-wook, C. (2011). Measuring the performance of an anticorruption agency : The case of the KPK in Indonesia. *International Review of Public Administration*, 16 (3), 45-63.
- Kania, J. & Kramer, M. (2011). Collective impact. Retrieved from <https://ssir.org>.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Berkley CA : University of California Press.



- Levy, B. (n.d.). How Indonesia's anti-corruption agency challenged the establishment and lived to tell the tale. *Jacob Thomases Comparative Public Management*. (March 1, 2019). Retrieved from <https://workingwiththegrain.files.wordpress.com>.
- Low, L., Lamoree, S., & London, J. (2015). *The demand side of transnational bribery and corruption : Why leveling the playing field on supply side isn't enough*. Retrieved from <https://ir.lawnet.fordham.edu>.
- Mok, W.H. (n.d.). *Corruption prevention in public organizations – The Hong Kong experience*. (February 24, 2019). Retrieved from <http://unpan1>.
- Netter, B. (2005). Avoiding the shameful backlash : social repercussions for the increased use of alternative sanctions. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 96 (1), 188 - 189.
- Panth, S. (2011). Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption. (March 1, 2019). Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org>.
- Park, G. (n.d.). *Korea's policies and instruments to manage conflicts of interest*. (February 8, 2019) Retrieved from <https://www.oecd.org>.
- Radcliffe-Brown, A.R. (1952). *Structure and function in primitive society*. Illinois : The Free Press.
- Scot, I. (2017). The challenge of preserving Hong Kong's successful anti-corruption system. *Asian Education and Development Studies*, 6 (3), 227-237.
- Shih, F. (2007). The red tide anti-corruption protest : What does it mean for democracy in Taiwan?. *Taiwan in Comparative*, 1, 87-98.
- Song, H. (2007). Anti-corruption policy implementation in Korea. (February 14, 2019). Retrieved from <https://www.nacf.org.za>.
- Stapenhurst, F., Karakas, F., Sarigöllü, E, Jo, M., & Draman, R. (2017). The supply and demand sides of corruption : Canadian extractive companies in Africa. *Canadian Foreign Policy Journal*, 23(1), 60-76. (DOI : 10.1080/11926422.2016.1250655)
- Verboon, P. & Marius D. (2010). When de severe sanctions enhance compliance? The role of procedural fairness. *Journal of Economic Psychology*, 32(1), 120 -130.
- Whitmeyer, J. M. (2002). Elites and popular nationalism. *Journal of Society*, 53, 639-632.