

กลุ่มที่ 2

ความโปร่งใสและการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาคราชการ

- 1 **คอร์รัปชันในวงราชการไทย : กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์**  
(Corruption in the Thai Public Sector: Case Study and Anti-Corruption Strategy from an Economic Perspective)  
โดย นิพนธ์ พัวพงศกร, เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ สุวรรณดา ตุลยวศินพงศ์
- 2 **คอร์รัปชันในวงราชการ : มุมมองของข้าราชการและแผนปฏิบัติการสร้างสังคมปลอดคอร์รัปชัน**  
โดย ศุภชัย ยาวะประภาษ
- 3 **ผลการสำรวจ คอร์รัปชันในภาครัฐ : ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน**  
โดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร, นवलน้อย ตริรัตน์, ยงยุทธ ไชยพงศ์, และ คริส เบเคอร์
- 4 **รายงานผลการสำรวจ สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและทัศนคติของผู้ประกอบการต่อการให้บริการของภาครัฐ**  
โดย เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์, พรพงศ์ สุมานันท์, ธนวรรณ พลวิชัย, รุ่งโรจน์ เบญจมาศสุทิน, และ นิฐิตา เบญจมาศสุทิน
- 5 **ยุทธศาสตร์การสร้างราชการโปร่งใส ไร้ทุจริต**  
โดย คุณหญิงทิพาวดี เมฆสุวรรณ
- 6 **การสร้างกลไกป้องกันการทุจริตในกระทรวงสาธารณสุข: กรณีศึกษาการปฏิรูประบบการเงินการคลัง**  
**โครงการสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาลสำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ยังคงต้องช่วยเหลือ**  
**เกื้อกูล (สปร.)**  
โดย อัญชณา ณ ระนอง และ วิโรจน์ ณ ระนอง
- 7 **การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในวงการค้าก่อสร้างไทย**  
โดย ต่อตระกูล ยมนา
- 8 **การแก้ปัญหาการคอร์รัปชันในวงราชการ : มุมมองจากภาคประชาชน**  
โดย สมชาย หอมลออ

กลุ่มที่ 2

ความโปร่งใสและการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน  
ในภาคราชการ

(เอกสารเรื่องที่ 1)

คอร์รัปชันในวงราชการไทย : กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์  
การต่อต้านคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์

Corruption in the Thai Public Sector: Case Study and  
Anti-Corruption Strategy from an Economic Perspective

โดย

นิพนธ์ พัวพงศกร  
เดือนเด่น นิคมบริรักษ์  
สุวรรณา ตุลยวสินพงศ์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ร่วมจัดโดย

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

วันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมอัมบาซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

## คอร์รัปชันในวงราชการไทย : กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์ การต่อต้านคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์

วัตถุประสงค์ของกรณีศึกษานี้ เพื่อศึกษาทำความเข้าใจกระบวนการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาคราชการ โดยอาศัยแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ กล่าวคือ เรามองการคอร์รัปชันเป็นเหมือนการซื้อขายในตลาดสินค้าหรือบริการทั่วไป การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์อาจให้นัยเชิงนโยบายในการลดปัญหาการคอร์รัปชันได้ดีกว่าการวิเคราะห์ในลักษณะของการมองปัญหาในทางลบเพียงด้านเดียว วิธีการศึกษาอาศัยการสัมภาษณ์นักธุรกิจที่มีประสบการณ์ด้านการจัดซื้อจัดจ้างมานานรวม 8 ราย การสัมภาษณ์เฉพาะกลุ่มเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง 2 กลุ่ม การสัมภาษณ์เฉพาะกลุ่มกรณีทุจริตยา 1 กลุ่ม และกรณีการหนีภาษีอีก 1 กลุ่ม รวมทั้งการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการกับข้าราชการ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างจำนวน 4 ราย

วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งคือ การจัดทำแผนปฏิบัติการต่อต้านการคอร์รัปชันในมุมมองเชิงเศรษฐศาสตร์ การกำหนดยุทธศาสตร์อาศัยผลการศึกษาเรื่องคอร์รัปชันในอดีต ผลการสำรวจทัศนคติของกลุ่มบุคคล 3 กลุ่ม ได้แก่ หัวหน้าครัวเรือน นักธุรกิจ และข้าราชการ รวมทั้งผลการสัมมนาเรื่องยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชัน ซึ่งจัดโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2 ครั้ง

ต้นตอของการคอร์รัปชันในวงราชการเกิดจากอำนาจหน้าที่ของรัฐ 2 ด้านใหญ่ๆ ด้านแรกคือ อำนาจการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบ เช่น การทุจริตในกระบวนการจัดเก็บภาษีศุลกากร ด้านที่สองคือ อำนาจการจัดสรรผลประโยชน์ หรือสิทธิในการใช้ทรัพยากร เช่น สัมปทานต่างๆ และการจัดซื้อจัดจ้างจากการประมาณการของผู้วิจัยพบว่ามูลค่าการทุจริตจากการจัดจ้างจัดซื้อของภาครัฐมีจำนวนมากกว่าการทุจริตในการจัดเก็บภาษีศุลกากร นี่คือเหตุผลหนึ่งที่เราเลือกเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างเป็นกรณีศึกษา เหตุผลอีกประการหนึ่งคือ หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ปัญหาคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างทวีความรุนแรงขึ้นจนเริ่มส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อผู้ประกอบการธุรกิจที่ต้องการประกอบธุรกิจอย่างสุจริต

ตลาดการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นตลาดที่เต็มไปด้วยอุปสรรคกีดขวางคู่แข่งหน้าใหม่ เพื่อรักษาส่วนแบ่ง “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” ของคนของรัฐกับนักธุรกิจให้อยู่ในระดับสูงสุด วิธีการที่กลุ่มผู้ทุจริตใช้ในการกีดกันคู่แข่งมีหลายวิธี ลักษณะสำคัญของตลาดคอร์รัปชันในการจัดจ้างจัดซื้อมีดังนี้

การทุจริตในวงการจัดจ้างและในบางกรณีการจัดซื้อ มิได้เริ่มต้นในขั้นการประมูลหรือการสืบราคา แต่เริ่มต้นตั้งแต่ขั้นริเริ่มโครงการ นักธุรกิจยืนยันว่าโครงการจำนวนมากที่ได้รับงบประมาณประจำปีเป็นโครงการที่มี “เจ้าของ” เพราะเป็นโครงการที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับนักธุรกิจ ซึ่งได้สร้างสายสัมพันธ์กันมานานโดยอาศัยกระบวนการแบ่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือ

วิธีการที่ใช้ในการกีดกันคู่แข่งมีหลากหลายวิธี อาทิเช่น การร่วมมือระหว่างข้าราชการกับนักธุรกิจ กำหนดลักษณะหรือแบบของสินค้าหรือบริการที่รัฐจะซื้อ การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะประมูลหรือเข้ามาขายสินค้า หากมีการประกวดราคาก็จะมีการกลั่นแกล้งมิให้คู่แข่งเข้าประกวดราคาต่างๆ นานา และเมื่อกีดกันไม่ได้ ต้องประกวดราคา ก็จะใช้วิธีสมคบกับคู่แข่ง (ฮั้ว) เพื่อโกงราคาประมูลให้สูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หรือถ้าหากคู่แข่งชนะการประมูล ก็ให้เจ้าหน้าที่หาหนทาง กลั่นแกล้งในขั้นตอนต่างๆ โดยเฉพาะการตรวจรับงาน ฯลฯ

การศึกษาพบว่าอัตราสินบนที่นักธุรกิจต้องจ่ายให้แก่ข้าราชการและข้าราชการสำหรับโครงการจัดจ้าง จะอยู่ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10-20 ของวงเงินงบประมาณจัดจ้าง ส่วนโครงการจัดซื้อจะต้องจ่ายประมาณร้อยละ 5-10 ของงบประมาณจัดซื้อ การมีอัตราสินบนที่ค่อนข้างแน่นอน นอกจากแสดงว่ากระบวนการทุจริตนั้น "ลงตัว" แล้ว ยังส่งผลให้นักธุรกิจทราบต้นทุนของการทำธุรกิจที่แน่นอน นั่นหมายความว่าราคาสินค้าและบริการที่จะขายให้ราชการจะมีราคาสูงขึ้นเป็นจำนวนที่ค่อนข้างแน่นอน นอกจากนั้น สินค้าและบริการที่ส่งมอบก็จะมีคุณภาพที่แน่ชัด

แต่ขณะนี้เริ่มมีแนวโน้มว่าการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการของหน่วยงานบางแห่งเริ่มมีอัตราสินบนที่ไม่แน่นอน และที่น่าตกใจคือในหน่วยราชการระดับท้องถิ่น และโครงการตามงบประมาณของ สส. มีอัตราสินบนสูงกว่าร้อยละ 20 การที่อัตราสินบนมีตัวเลขสูงขึ้นและไม่มีอัตราที่ตายตัวมีผลกระทบต่อคุณภาพของสินค้าและบริการที่รัฐจะหาซื้อได้ นอกจากนั้นยังจะเป็นแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสมคบกับนักธุรกิจบางคนในการคิดจัดทำโครงการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคม สาเหตุที่เงินสินบนมีอัตราสูงขึ้น ได้แก่ นักการเมืองท้องถิ่นบางคนอยู่ในตำแหน่งสั้น การวิ่งเต้นซื้อตำแหน่งรุนแรง สินค้าที่ซื้อขาดมาตรฐานอ้างอิงในตลาด ขั้นตอนการอนุมัติการจัดจ้างจัดซื้อยาวกว่าปกติ เป็นต้น

การศึกษาพบว่าส่วนแบ่งเงินสินบนระหว่างข้าราชการกับนักการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ข้าราชการจะได้รับส่วนแบ่งน้อยลง เพราะนักการเมืองสามารถล้วงลูกมาได้ถึงระดับกอง นอกจากนั้นโครงการที่มีงบประมาณมากกว่า 50-100 ล้านบาทจะเป็นโครงการที่ถูกแทรกแซงโดยนักการเมืองในขั้นการจัดซื้อจัดจ้าง เกณฑ์ดังกล่าวถือเป็นการแบ่งอาณาเขตระหว่างนักการเมืองกับ ข้าราชการ แต่ก็มีนักการเมืองบางคนล้ำเส้นแบ่งเขต ทำให้เกิดความไม่พอใจสูงในหมู่ข้าราชการ ถ้าหากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ขอยโครงการจำนวนมาก ก็อาจมีผลกระทบต่อตำแหน่ง

การทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้างเป็นกระบวนการที่ต้องมีเครือข่ายที่ไว้วางใจได้ระหว่างกลุ่มบุคคลที่อยู่ในเครือข่ายจึงมีระบบที่แบ่งสรรผลประโยชน์อย่างลงตัว การซื้อขายตำแหน่งหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งของการแบ่งสรรประโยชน์

เมื่อมีการซื้อขายตำแหน่ง ผู้ซื้อตำแหน่งก็ต้องแสดงผลงาน การวิจัยพบว่าหากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไม่สามารถดำเนินการจัดจ้างจัดซื้อโครงการขนาดใหญ่ได้สำเร็จจะมีโอกาสถูกย้ายสูง ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งใหม่ต้องมีผลงานตรงตามเป้าหมายที่นักการเมืองบางคนกำหนดให้

การศึกษาพบว่าเครือข่ายการทุจริตมิได้จำกัดอยู่เฉพาะภายในหน่วยราชการ แต่มีการขยายเครือข่ายไปยังข้าราชการบางคนในหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติโครงการ เช่น สำนัก งบประมาณ เป็นต้น ประโยชน์ คือ การได้รับอนุมัติโครงการ รวมทั้งการได้รับอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมในโครงการ

นอกจากนั้นการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการเมืองในหลายกรณีจะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงการขนาดใหญ่บางโครงการ เช่น การย้ายสถานที่ เปลี่ยนแปลงลักษณะของโครงการตลอดจนการเพิ่มวงเงินงบประมาณ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จำเป็นต้องมีเครือข่ายสนับสนุน

กระบวนการทุจริตในวงการจัดซื้อจัดจ้างจะมีการสร้างภูมิคุ้มกันคนในกลุ่มอย่างเข้มแข็ง โดยเฉพาะหัวหน้ากลุ่ม ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทุจริตในการจัดจ้างจัดซื้อจะดำเนินการจัดจ้างจัดซื้อถูกต้องตามระเบียบพัสดุอย่างเคร่งครัด การเรียกร้องผลประโยชน์จากนักธุรกิจจะไม่มีหลักฐาน ปัจจุบันมีการใช้บริษัทเอกชนเป็นตัวกลางในการส่งผ่านเงินค่าสินบน แทนการใช้ข้าราชการ นอกจากนี้ในบางเครือข่ายมีการขยายเครือข่ายให้ครอบคลุมไปถึงคนบางคนในองค์กรที่มีหน้าที่ด้านการควบคุมและปราบปรามการทุจริต กระบวนการทุจริตจึงมีการสร้างเกราะป้องกันตนเองอย่างแน่นหนา การสร้างเกราะป้องกันตัวเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปรับตัวเพื่อให้สามารถเอาชนะกลไกการปราบปรามการทุจริต การคอร์รัปชันจึงเป็นเชื้อโรคที่มีขีดความสามารถในการปรับตัวที่เก่งกาจมากที่สุด

กรณีการเปิดโปงการทุจริตต่างๆ เช่น ทุจริตการจัดซื้อยา กรณีก่อสร้างอาคารกีฬากาญจนาภิเษก ฯลฯ มักเกิดจากอุบัติเหตุ หรือเกิดจากนักธุรกิจคู่แข่งตกลงแบ่งผลประโยชน์กันไม่ลงตัว หรือความโลภในการขยายอาณาเขตคอร์รัปชันออกนอกเครือข่ายของตนเอง อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีการสืบสวนการทุจริต แต่จำนวนคดีที่พบว่ามีมูลความผิดมีเพียงร้อยละ 1 ผู้ถูกลงโทษส่วนใหญ่ก็มักเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย

แม้ว่าจะมีความพยายามปฏิรูประบบการเมืองโดยการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหลายฉบับ และมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระต่างๆ แต่การศึกษาพบว่าข้อกฎหมายบางข้อยังเป็นอุปสรรคขัดขวางการที่ประชาชนและองค์กรประชาชนจะเข้ามามีบทบาทร่วมกันต่อต้านคอร์รัปชัน การตีความข้อกฎหมายยังมีปัญหาบางประการ หน่วยงานบางแห่งโดยเฉพาะ ป.ป.ช. มีการรับผิดชอบมากเกินไปกว่าทรัพยากรที่มีอยู่ นอกจากนี้ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้ ตลอดจนข้าราชการที่ซื่อสัตย์สุจริตจะไม่กล้าให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริต เพราะขาดความปลอดภัยด้านชีวิต และความมั่นคงในหน้าที่การงาน ปราบปรามการเหล่านี้ แสดงว่ากระบวนการคอร์รัปชันมีการดัดแปลงรูปแบบในลักษณะ “กลายพันธุ์” เพื่อให้อยู่รอดและสามารถเติบโตได้ในสิ่งแวดล้อมใหม่

แนวทางการแก้ปัญหาที่มีดังนี้

- มาตรการต่อต้านจาก “ล่างสู่บน” แทนการรวมศูนย์การแก้ปัญหาโดยหน่วยราชการ โดยการสร้างกระแส สร้างสถาบันและสนับสนุนกลุ่มองค์กรประชาชนที่มีบทบาทการต่อต้านการทุจริต ตลอดจนการสร้างเชื่อมั่นของสังคมต่อข้าราชการนักการเมืองและหน่วยงานที่มีความซื่อสัตย์สุจริต

ให้สังคมคิดว่าจำนวนคนที่สุจริตมีมากกว่าคนทุจริต คนที่คิดจะทำทุจริตจะคิดว่าโอกาสที่จะถูกจับได้จะสูงขึ้น ดังนั้นโอกาสที่เขาจะตัดสินใจทุจริตจะลดลง

- จำกัดโอกาสในการทุจริต เช่น ป้องกันมิให้เกิดโครงการที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อสังคม ใช้กลไกตลาดในการจัดซื้อสินค้าบางประเภทแทนการใช้ดุลยพินิจ ฯลฯ
- การปรับปรุงมาตรการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพโดยจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ การมีระบบคุ้มครองพยาน เป็นต้น
- เพิ่มต้นทุนต่อผู้ทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การเพิ่มเงินเดือนข้าราชการชั้นผู้น้อย การเพิ่มโทษ และเพิ่มโอกาสที่ผู้ทุจริตในภาคเอกชนจะถูกจับลงโทษการขึ้นบัญชีดำนักธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต เป็นต้น

## Corruption in the Thai Public Sector: Case Study and Anti-Corruption Strategy from an Economic Perspective

*Nipon Poapongsakorn  
Deunden Nikomborirak, and  
Suwanna Tulyawasinphong*

This study examines two broad categories of corruption, namely, corruption to obtain government benefits, such as procurement, quota allocation and subsidies, and corruption to avoid costs arising from compliance to potentially costly government rules and regulations, such as those related to tax, customs, environment and safety. Special attention is paid to the issue of procurement, as corruption in this area normally involves large sums of money and a complicated network of politicians, bureaucrats and private parties.

The objectives of the study are to analyse the corrupt behavior in the government procurement and to propose a draft action plan to combat corruption from an economic perspective. The analysis will be based not only on the findings of our research, but also the results of three surveys on the perception of corruption among Thai households, civil servants and businesspersons conducted by Dr. Pasuk Phongpaichit, Dr. Supachai Yaowaprapas, both at Chulalongkorn University, and Dr. Sauwanee Thairungroj, the University of the Thai Chamber of Commerce, respectively. Opinions and comments solicited from two seminars on anti-corruption strategy organized by the Office of the Civil Service Commission on 25 August and 5 October 2000 are also incorporated into this study.

The government procurement market is characterized by a high degree of barriers to entry, enabling the corrupt officials and the crooked businessmen to appropriate large amounts of economic rent. Many artificial barriers can be created to limit the number of potential bidders, ranging from locking the specification of the products to be procured and the qualification of the contractors that can bid, to outright dirty tactics such as physically hauling away competitors that happened to show up. Even when not all competitors are excluded, the qualified bidders often collude.

It is important to recognize that bribes takes place not only during the bidding process, but occur at every stage in the procurement process, even from the very beginning. Often, politicians and businessmen, with the cooperation of civil servants, initiate pork-barrel projects at the stage of departmental budget preparation.

The average size of the bribe is about 5-10 percent of the value of the purchase, while that for hiring services such as construction, is approximately 10-20 percent. But more recently, the figures have increased to 25-40 percent in some projects. The demand for larger bribes stems partly from the decline in government expenditure because of the crisis, and partly from the decentralisation of the government budget. Procurement at the local government levels are particularly prone to corruption since proper systems of check and balance and project management have not yet been installed.

Corruption in government procurements normally involves a network consisting of a politician who supervises the department, high-ranking bureaucrats in the department, as well as lower-ranking officials in charge of the project. The network normally includes also key government officers in other government agencies that are involved with the approval of the project, particularly

those in the budget bureau. The departmental head is the key player, however. If he fails to deliver the project, he is likely to be transferred to an in active post by the politician in charge. The network helps facilitate the corruption process. Through the network, it is possible to inflate the budget allocated for the project. When a new minister is appointed, he or she can easily change the nature of the project with the help of his/her network to ensure that the project will benefit his/her cronies.

Most importantly, those involved in corruption practices, particularly the politicians, have built up a strong protective system for the members of their groups. They normally carry out the procurements strictly according to specified rules and regulations, leaving no evidence to implicate the strongman of the network.

The new constitution, which mandates the establishment of many independent watch-dog organizations to combat corruption, represents a major step towards a less corrupt society. However, there are still some weaknesses in the laws and the enforcement and the available financial and human resources in some independent agencies are grossly insufficient, in particular in the case of the National Counter Corruption Committee. Also, the corruption racket is quick to adapt to the new environment. There have already been attempts by some politicians to place their men in those offices.

The ineffectiveness of government anti-corruption schemes and institutions is obvious from past records. The disclosure of major cases of corruption in the government procurements has been made only by accident. The drug scandal was exposed because the procurements were not controlled by a centralized agency and the politicians went beyond their network in an attempt to appropriate the public money. Besides, it was the network of local medical doctors that initially unearthed and pursued the case. Similarly, the scandal surrounding the construction of the sports complex was exposed because of certain internal disputes. For each of the case of corruption that became public, there are hundreds more that went unheeded.

The economic implications for the anti-corruption strategy are that there should be policy measures to eliminate corruption-prone programs. An effective screening of useless projects can save all the trouble of combating corruption practices that will follow. It is also important to impose higher expected costs of committing corruption to improve the system of law enforcement. Severe penalties imposed not only on public officials, but also private parties involved in corruption will be an effective deterrent. Last but not least, a decentralisation of anti-corruption efforts to include civil society groups will prove more effective than what has been the case in the past.