

กลุ่มที่ 2

ความโปร่งใสและการป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน
ในภาคราชการ

(เอกสารเรื่องที่ 2)

คอร์รัปชันในวงราชการ : มุมมองของข้าราชการ
และแผนปฏิบัติการสร้างสังคมปลอดคอร์รัปชัน*

โดย

ศุภชัย ยาวะประภาษ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่วมจัดโดย

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

วันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

* ความเห็นในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน และไม่จำเป็นต้องสะท้อนจุดยืนของสถาบันที่ร่วมกันจัดการสัมมนาในครั้งนี้

สารบัญ

	หน้า
1. ข้อค้นพบจากการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์	1
2. สรุปข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์ข้าราชการ	3
3. สรุปความเห็นจากการสัมมนากลุ่มย่อย.....	4
3.1 วิธีการศึกษาและข้อค้นพบ	4
3.2 แผนปฏิบัติการสร้างสังคมปลอดภัยระดับชั้น	5
4. กรอบแนวคิดในการสร้างแผนปฏิบัติการเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน	5
5. แผนปฏิบัติการสร้างสังคมปลอดภัยระดับชั้น.....	6

คอร์รัปชันในวงราชการ : มุมมองของข้าราชการ
แผนปฏิบัติการสร้างสังคมปลอดคอร์รัปชัน
(Corruption in the Public Sector: Perceptions of the
Civil Servants and Anti-Corruption Action Plan)

คอร์รัปชันเป็นโรคร้ายที่ทำลายสังคมและประเทศชาติ คอร์รัปชันเป็นปรากฏการณ์ที่พบได้ในทุกสังคม มากน้อยแตกต่างกันไป คอร์รัปชันเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมาเนิ่นนานแล้วในประวัติศาสตร์มนุษยชาติ และในหลายครั้งคอร์รัปชันเป็นต้นเหตุสำคัญนำไปสู่สงครามและความสิ้นชาติ ในประเทศไทยเองคอร์รัปชันก็อยู่คู่กับสังคมไทยมานานจนเคยมีคนกล่าวว่า คอร์รัปชันเป็นวิถีปฏิบัติปกติในประเทศไทย (Corruption is a common practice in Thailand) สำนักงาน ก.พ. ในฐานะเป็นหัวหอกในการปฏิรูประบบราชการ ได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาคอร์รัปชันและพยายามหาหนทางที่จะป้องกันและลดระดับของการคอร์รัปชันในระบบราชการให้ลดน้อยลง และเพื่อให้การศึกษามีความเที่ยงตรงมากที่สุด สำนักงาน ก.พ. จึงได้ขอให้สถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัยที่เป็นกลางรับเป็นผู้ทำการสำรวจ โดยขอการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารโลก นอกจากการสำรวจความเห็นหัวหน้าครุฑเรือน ผู้ประกอบการ และข้าราชการรวมทั้งการวิจัยเฉพาะกรณีจัดจ้างจัดซื้อแล้ว สำนักงาน ก.พ. ได้มอบหมายให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อสร้างสังคมปลอดคอร์รัปชันขึ้นโดยทำเป็น 2 ด้าน คือ ด้านรัฐศาสตร์และด้านเศรษฐศาสตร์ และได้จัดให้มีการสัมมนาระดมสมอง เรื่อง ยุทธศาสตร์การต่อต้าน มุมมองด้านรัฐศาสตร์ เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม และ 5 ตุลาคม 2543

การสำรวจความเห็นของข้าราชการที่มีต่อการคอร์รัปชันใช้วิธีการ 2 วิธี วิธีแรกได้แก่การสัมภาษณ์ ข้าราชการ จำนวน 597 รายทั้งในภูมิภาคและกรุงเทพฯ การสัมภาษณ์อยู่ในช่วงมิถุนายน - สิงหาคม 2543 วิธีที่สองใช้วิธีส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์จำนวน 6,345 ชุด ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2543 ผู้วิจัยได้รับแบบสอบถามกลับคืนมา 1,200 ชุด

1. ข้อค้นพบจากการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์

จากแบบสอบถามจำนวน 1,200 ชุด ซึ่งได้รับคืนจากข้าราชการทั้งในระดับอำเภอ จังหวัด และส่วนกลาง ในระดับหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอขึ้นไปสามารถสรุปลักษณะของพฤติกรรมคอร์รัปชันในวงราชการ ปัจจัยที่เอื้อต่อการคอร์รัปชัน และประสิทธิภาพในการต่อต้านคอร์รัปชันของกลไกต่างๆของรัฐบาลและสังคมได้ ดังนี้

- 1) ปัจจุบันพฤติกรรมการให้เงินรางวัลหรือเงินใต้โต๊ะยังมีอยู่แต่ลดลงจากที่เคยเป็นมาในอดีตเป็นลำดับ เงินดังกล่าวอาจให้เพื่อตอบแทนการบริการที่ได้รับ และ/หรือ เพื่อตอบแทนการได้รับใบอนุญาตประกอบการจากภาครัฐ

- 2) ลักษณะของการให้เงินรางวัลมีความสลับซับซ้อนมากกว่าการมีปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้รับบริการ แต่อาจดำเนินการในลักษณะอื่น อาทิ ผ่านคนกลาง ก็ได้
- 3) ข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่าหน่วยงานตนเอง ไม่ค่อยปรากฏว่ามีการคอร์รัปชัน แต่เห็นว่าการคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติในสังคม
- 4) ในด้านปัจจัยที่เอื้อต่อการเปิดช่องให้เกิดคอร์รัปชันนั้นพบว่า ทั้งตัวข้าราชการเอง ระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนโอกาสในการใช้ดุลยพินิจล้วนเปิดช่องว่างให้เกิดการคอร์รัปชันทั้งสิ้น ในด้านตัวข้าราชการเองมักเข้ารับราชการเนื่องจากต้องการความมั่นคงในงานและชีวิตหลังเกษียณ ต้องการสวัสดิการที่ครอบคลุมถึงครอบครัว และต้องการสถานภาพทางสังคม จึงเลือกรับราชการ แม้ว่าข้าราชการส่วนใหญ่ไม่ได้รับราชการเพื่อแสวงหาทางคอร์รัปชัน แต่การที่ข้าราชการหว่านตัวเอง ครอบครัว และอาชีพการงานมากกว่าผลประโยชน์ราชการ การจะต่อต้านพฤติกรรมคอร์รัปชันจะมีน้อยกว่าการรักษาสถานภาพของตนเอง ซึ่งเป็นผลให้พฤติกรรมคอร์รัปชันของข้าราชการบางกลุ่มสามารถสามารถก่อตัวและลุกลามเป็นโรคระบาดได้ง่าย
- 5) ในมิติด้านระเบียบข้อบังคับนั้น ข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่าหน่วยงานของตนยึดมั่นในการปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ แต่นักการเมืองมักใช้อิทธิพลทำให้เกิดการยกเว้นไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ยิ่งกว่านั้นระเบียบข้อบังคับมักเปิดช่องโหว่ให้ใช้ดุลยพินิจ ซึ่งดุลยพินิจนี้เองเป็นช่องทางให้เกิดการคอร์รัปชันได้ง่าย
- 6) ในมุมมองด้านประสิทธิภาพของกลไกต่างๆในการจัดการกับปัญหาการคอร์รัปชันในวงราชการพบว่าข้าราชการไม่มีความมั่นใจว่ารัฐบาลปัจจุบันจะเอาจริงเอาจังกับปัญหาการคอร์รัปชันในวงราชการแค่ไหน เพียงไร ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ข้าราชการมักไม่รายงานพฤติกรรมคอร์รัปชัน เนื่องจากความเกรงกลัวภัยอันตรายที่อาจเกิดกับตนเองและครอบครัว ดังนั้นระบบการรายงานเรื่องคอร์รัปชันจึงไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติ
- 7) สำหรับองค์การหรือสถาบันที่ข้าราชการให้ความเชื่อมั่นว่ามีประสิทธิภาพในการต่อต้านคอร์รัปชัน ได้แก่ สื่อมวลชน ป.ป.ป. และ ส.ต.ง. ในขณะที่สมาคมข้าราชการพลเรือนได้รับความเชื่อมั่นน้อยมาก องค์การหรือหน่วยงานที่ข้าราชการไม่เชื่อมั่นเลยว่าจะมีประสิทธิภาพในการต่อต้านการคอร์รัปชัน ได้แก่ พรรคการเมือง

จากข้อค้นพบทั้ง 7 ข้อหลักๆอาจเห็นภาพการคอร์รัปชันในวงราชการได้ชัดเจนขึ้น ภาพดังกล่าวเป็นภาพที่สะท้อนความเห็นของข้าราชการซึ่งมักตกเป็นจำเลยสังคมว่าเป็นผู้ที่ทุจริต ประพฤติมิชอบ และสร้างความเสียหายให้แก่ชาติบ้านเมือง ข้าราชการเหล่านี้แม้จะยอมรับว่าการคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติของสังคมไทย แต่ก็ชี้ว่าหน่วยงานของตนเองไม่ค่อยมีการคอร์รัปชัน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าเกรงกลัวอันตรายต่างๆที่อาจเกิดขึ้นกับตนเอง ครอบครัว และหน้าที่การงานก็ได้ นอกจากนี้ข้าราชการส่วนใหญ่ยังไม่แสดงความประสงค์ที่จะรายงานเรื่องคอร์รัปชันด้วยเหตุผลที่อาจเกิดจากความไม่มั่นใจว่ารัฐบาลจะเอาจริงเอาจังเรื่องนี้เลยเกิดความไม่มั่นใจใน

กลไก และกระบวนการที่เกี่ยวข้อง จนข้าราชการทั้งหลายเห็นว่าระบบรายงานเรื่องคอร์รัปชันนี้ขาดทั้งประสิทธิภาพ ความปลอดภัย และยังมีการเมืองเข้าแทรกอีกด้วย ความหวังของข้าราชการเองในการต่อต้านคอร์รัปชันไม่ได้ฝากไว้ที่สมาคมข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. แต่ส่วนใหญ่กลับฝากความหวังไว้ที่สื่อมวลชน

ดังนั้นกระบวนการในการจะทำให้การปราบปรามคอร์รัปชันได้ผลจึงน่าจะเริ่มจากการเอาจริงเอาจังของรัฐบาลทั้งในด้านการออกกฎหมาย และบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อให้ข้าราชการที่บริสุทธิ์ได้เกิดความมั่นใจที่จะลุกขึ้นมาต่อสู้เรื่องนี้อย่างจริงจัง ขณะเดียวกันสื่อมวลชนอาจต้องรณรงค์เรื่องการต่อต้านการคอร์รัปชันให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นไปอีก สำนักงาน ก.พ.เองอาจต้องพิจารณาระเบียบและวิธีปฏิบัติด้านบริหารงานบุคคลให้มีการนำระบบคุณธรรมไปใช้อย่างจริงจังกว่าที่เป็นอยู่ ขณะเดียวกันสมาคมข้าราชการพลเรือนน่าจะนำเรื่องนี้บรรจุไว้ในระเบียบวาระของสมาคมและประสานร่วมมือกับสื่อมวลชนเพื่อทำให้สมาคมได้รับการยอมรับจากแวดวงข้าราชการเพิ่มขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สำหรับ ป.ป.ช. และ ส.ต.จ. นั้นจะเห็นได้ว่าข้าราชการให้ความเชื่อมั่นมากกว่าส่วนราชการอื่น ดังนั้นทั้งสองหน่วยงาน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้รับบทบาทมากยิ่งขึ้นและเข้มแข็งขึ้น จึงควรใช้โอกาสนี้ดำเนินการต่างๆ เพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยอาจดำเนินการตามที่ ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ ได้แนะนำไว้ ขณะเดียวกันก็ควรแสวงหาความร่วมมือจากสื่อมวลชนทุกแขนงด้วย ผู้วิจัยเชื่อว่าการดำเนินการตามที่กล่าวมาทั้งหมดจะเป็นอย่างก้าวที่สำคัญที่จะช่วยให้ระบบราชการ "สะอาด" ขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ได้

2. สรุปข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์ข้าราชการ

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ กทม. จำนวน 597 รายระหว่างเดือนเมษายน – มิถุนายน 2543 โดย ดร. ศุภชัย ยาวะประภาสและคณะ พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่าการคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตในสังคม การรับสินบนเป็นเรื่องปกติที่พบได้ทั่วไป ขณะเดียวกันเมื่อสอบถามถึงหน่วยงานของตนเอง ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยว่ามีการคอร์รัปชัน และเห็นว่าสถานการณ์เรื่องคอร์รัปชันปัจจุบันดีกว่าเมื่อ 5 ปีที่ผ่านมา สำหรับการซื้อขายตำแหน่งอันเป็นบ่อเกิดของการคอร์รัปชันนั้น ข้าราชการครึ่งหนึ่งตอบว่าไม่มีการซื้อขายตำแหน่งในหน่วยงานของตนเอง ในขณะที่ประมาณร้อยละ 43 ตอบว่ามีการซื้อขายตำแหน่ง และประมาณเกือบร้อยละ 7 ไม่ตอบ ในกลุ่มที่ตอบว่ามีการซื้อขายตำแหน่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง โดยระบุว่าตำแหน่งที่มีการซื้อขายมากคือ อธิบดีและเลขาธิการ สำหรับข้าราชการ กทม. ซึ่งมีร้อยละ 20 ตอบว่ามีการซื้อขายตำแหน่ง และระบุว่าตำแหน่งที่ซื้อขายคือ ผู้อำนวยการสำนัก / เขต / ศูนย์ / โรงเรียน วิธีการซื้อขายตำแหน่งที่ใช้มากคือการให้สิ่งของตอบแทนทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินเป็นระยะเวลาต่อเนื่องกันและคอยรับใช้ส่วนตัวในแทบทุกเรื่อง ตัวกลางในเรื่องการซื้อขายตำแหน่งคือนักการเมืองและผู้ใกล้ชิด แต่สำหรับข้าราชการ กทม. การซื้อขายตำแหน่งทำกับผู้บังคับบัญชาโดยตรง สาเหตุที่มีการซื้อขายตำแหน่งเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของระบบบริหารงานบุคคลของไทยและหน่วยงานที่ถูกระบุว่า ได้รับความไว้วางใจมากที่สุดในการแก้ปัญหาการซื้อขายตำแหน่งคือ ป.ป.ช. สำนักงาน ก.พ. และสื่อมวลชนตามลำดับ สำหรับการแก้ปัญหาคอร์รัปชันนั้น ข้าราชการให้ความไว้วางใจในการแก้ปัญหาแก่ ป.ป.ช.

คตง. และสื่อมวลชนตามลำดับ ประเด็นที่น่าสนใจอีกประเด็นก็คือข้าราชการเพียงร้อยละ 24 เท่านั้นที่เห็นว่ารัฐบาลตั้งใจจริงที่จะต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชันในภาคราชการ

3. สรุปความเห็นจากการสัมมนากลุ่มย่อย

3.1 วิธีการศึกษาและข้อค้นพบ

ผู้เข้าร่วมสัมมนาบางท่านได้ตั้งประเด็นเรื่องความน่าเชื่อถือของข้อค้นพบที่เชื่อมโยงกับระเบียบวิธีการศึกษาใน 4 เรื่องคือ

ก) การสุ่มตัวอย่าง ข้อวิจารณ์ คือ ตัวอย่างที่เลือกมาอาจไม่สามารถเป็น ตัวแทนของประชากรทั้งหมดได้ ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างน้อยไป และยังไม่กระจายตัวครอบคลุมทุกตัวอย่างในประชากร ซึ่งอาจเป็นผลให้การนำข้อค้นพบจากกลุ่มตัวอย่างไปสรุปอ้างอิงเชิงสถิติ (statistical inference) อาจคลาดเคลื่อนได้ โดยเฉพาะตัวเลขเรื่องจำนวนเงิน สิบบน นอกจากนั้นยังมีผู้วิจารณ์ว่าในกรณีที่ผู้ตอบเป็นหัวหน้าครัวเรือนหรือผู้ประกอบการ บางครั้งผู้ตอบเองก็มีส่วนได้เสียกับข้าราชการเองด้วย ในส่วนผู้ตอบที่เป็นข้าราชการนั้น ผู้เข้าร่วมสัมมนาบางท่านเสนอให้ครอบคลุมข้าราชการระดับปฏิบัติ (ระดับต่ำกว่า 8) ด้วยเนื่องจากเห็นว่าอาจมีการซื้อขายตำแหน่งในระดับนี้ด้วย

ข) คำถามที่ใช้ ข้อวิจารณ์คือ คำถามไม่ได้ถามเจาะลึกลงไปว่าผู้ตอบมีประสบการณ์ในฐานะอะไร อาทิ การเคยขึ้นโรงขึ้นศาลไปในฐานะโจทก์หรือจำเลย ซึ่งบางครั้งประสบการณ์เช่นนี้อาจมีผลต่อคำตอบก็ได้

ค) ช่วงเวลาที่ถาม ในกรณีของการสำรวจความเห็นของผู้ประกอบการและหัวหน้าครัวเรือน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมศุลกากร มีข้อวิจารณ์ว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมากรมศุลกากรเองได้นำระบบ EDI มาใช้ในการตรวจผ่านพิธีทางศุลกากร ซึ่งลดดุลพินิจของข้าราชการไปได้มาก ดังนั้นหากถามก่อนนำระบบ EDI ไปใช้ คำตอบที่ได้ อาจต่างจากหลัง นำระบบ EDI ไปใช้ก็ได้

ง) ความหมายของคอร์รัปชัน ผู้เข้าร่วมสัมมนาบางท่านให้ความเห็นว่าการคอร์รัปชันมีมากมายหลายแบบมากกว่าข้อค้นพบที่ได้นำเสนอ และชี้ว่าข้อค้นพบส่วนใหญ่จะเป็นการคอร์รัปชันที่นำความสูญเสียให้แก่ประเทศชาติในรูปของการเรียก - รับสินบน ซึ่งเป็นการฉ้อราษฎร์ แต่การคอร์รัปชันที่นำความสูญเสียให้แก่ประเทศชาติมากมายไม่แพ้กันคือ การบังหลวง นั่นคือการฉ้อฉลในการใช้เงินของรัฐ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การเข้าไปช่วยเหลือโครงการจนถึงการนำโครงการไปปฏิบัติ

3.2 แผนปฏิบัติการสร้างสังคมปลอดภัยระดับชั้น

ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่มีความเห็นไปในทำนองเดียวกันว่า การต่อต้านคอร์รัปชันไม่ใช่เรื่องที่หน่วยงานหรือสถาบันเดียวจะทำได้ แต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ประเด็นร่วมที่อาจสรุปได้ คือ

ก) *ข้าราชการ* ควรเน้นที่ข้าราชการเนื่องจากข้าราชการเป็นตัวเชื่อม (linking pin) ของกระบวนการทั้งหมด การเน้นที่ข้าราชการอาจทำได้หลายวิธีแต่วิธีที่น่าจะได้ผลคือการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานโดยใช้เทคโนโลยีมาช่วย เพื่อจะได้ลดการติดต่อสัมพันธ์ระหว่าง คน ต่อ คน ให้น้อยที่สุด เพราะว่าปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวมักมีเรื่องของดุลพินิจของข้าราชการ และผลประโยชน์ของผู้ประกอบการ / ประชาชน (อาทิ ความรวดเร็วในการบริการ จำนวนภาษีที่ต้องเสีย ฯลฯ) เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ และมักนำไปสู่การประพฤติผิดที่อาจได้ประโยชน์กับผู้ปฏิบัติสัมพันธ์ด้วย นอกจากนั้นควรมีการแก้ไขระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างให้ใช้ดุลพินิจได้น้อยลง และควรห้ามข้าราชการประจำไปเป็นที่ปรึกษานักการเมืองและห้ามไม่ให้ไปเป็นกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจที่หน่วยงานตนเองกำกับ ดูแล

ข) *ประชาชน / สังคม* การต่อต้านการคอร์รัปชัน เป็นเรื่องยิ่งใหญ่ และจะไม่สำเร็จเลยถ้าประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนับสนุน เนื่องจากการคอร์รัปชันฝังรากในสังคมไทยมานานแล้ว ดังนั้นต้องใช้พลังจากมวลชน / พลังสังคม มาร่วมผลักดันอย่างรุนแรงและจริงจังเท่านั้นจึงจะประสบความสำเร็จ

ค) *สื่อมวลชน* สื่อมวลชนเป็นหน่วยงานในการตีแผ่เรื่องราวการคอร์รัปชันให้ประชาชนได้รับทราบ และต้องเป็นตัวกระตุ้น และคอยให้กำลังใจแก่ผู้ที่ลุกขึ้นมาต่อสู้กับคอร์รัปชันไม่让他ผู้นั้นโดดเดี่ยว และยอมแพ้ไปในที่สุด

ง) *วิธีการที่ใช้* ควรเป็นวิธีป้องกันเป็นหลัก เพื่อจะไม่สร้างแนวรบมากเกินไป ทั้งนี้ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ยกตัวอย่างของ ICAC ของฮ่องกง ที่สร้างละครโทรทัศน์ในทำนอง soft opera ให้ผู้ชมเห็นพิษภัยของการคอร์รัปชัน และผลลัพธ์ที่ผู้ทำการคอร์รัปชันจะได้รับในบั้นปลาย นอกจากนั้น ICAC ยังสร้างหนังสือการ์ตูนเพื่อการนี้ด้วย ผู้เข้าร่วมสัมมนาบางท่านเสนอให้ใช้วิธีการ "ทางบวก" มากกว่า "ทางลบ" โดยเสนอว่าแม้แต่ชื่อก็ควรใช้คำว่า "โครงการสร้างสังคมไทยให้โปร่งใสและสะอาด" มากกว่า "โครงการต่อต้านคอร์รัปชัน"

ประเด็นสำคัญอีกประเด็นก็คือ ควรเน้นการให้การศึกษาตั้งแต่ชั้นอนุบาล เนื่องจากเด็กเหล่านี้หากสามารถปลูกฝังแนวคิดที่ถูกต้องได้แล้วเมื่อเติบโตไปน่าจะทำให้สังคมค่อยๆ ดีขึ้นเอง

4. กรอบแนวคิดในการสร้างแผนปฏิบัติการเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน

ข้อค้นพบข้างต้นและจากผลการสัมมนาทั้ง 2 ครั้ง ชี้ว่าในปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน / ผู้ประกอบการ มีการคอร์รัปชันทั้งในลักษณะการเรียกเงินพิเศษและลักษณะอื่นเกิดขึ้นโดยเกิดมากเป็นพิเศษในบางหน่วยงานคือ ตำรวจ ที่ดิน สรรพากร และศุลกากร ขณะเดียวกันข้าราชการเกือบครึ่งหนึ่งก็ชี้ว่ามีการซื้อขาย

ตำแหน่งในหน่วยงานของตนเอง ซึ่งการซื้อขายตำแหน่งอาจเป็นเหตุที่นำไปสู่การคอร์รัปชันด้วยเช่นกัน จากข้อค้นพบนี้และจากการศึกษางานวิชาการที่ผ่านมาอาจสรุปแนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน ได้ดังนี้

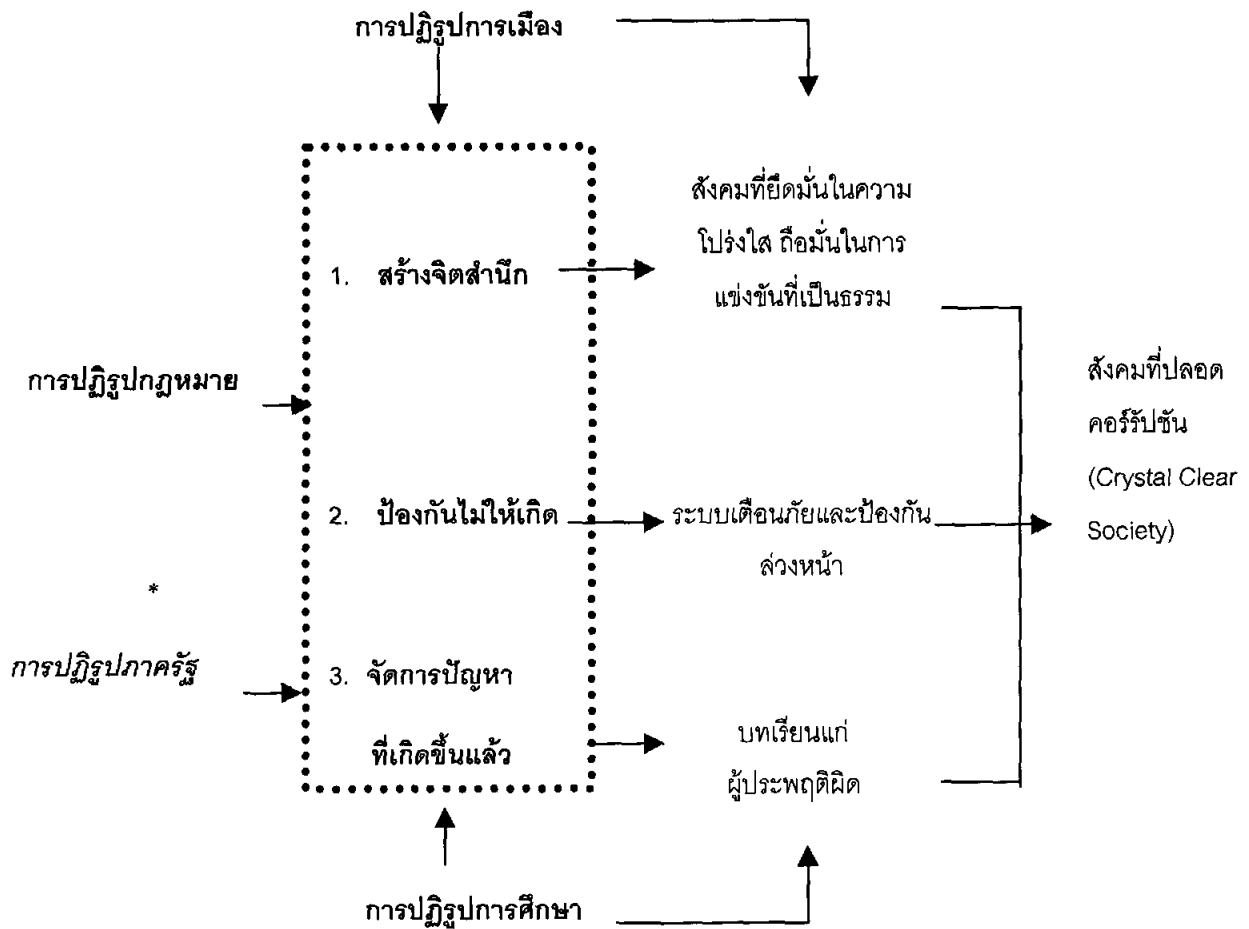
1. คอร์รัปชันเป็นปัญหาที่สลับซับซ้อนยากต่อการทำความเข้าใจและเกิดขึ้นมานานแล้ว ในสังคมหนึ่งๆ คอร์รัปชันกลายเป็นวัฒนธรรมย่อยของผู้เกี่ยวข้องซึ่งมักได้แก่เนกการเมือง ข้าราชการประจำ และนักธุรกิจ และเป็นแบบแผนที่ลงตัวของการทำงานอยู่และเติบโตของผู้เกี่ยวข้องนั้นๆ บุคคลภายนอกมีโอกาสล่วงรู้ต่อเมื่อการจัดสรรผลประโยชน์ไม่ลงตัวเท่านั้น
2. คอร์รัปชันเป็นคตินิยมที่ปรากฏผู้เสียหาย เพราะว่าผู้เสียหายที่แท้จริงคือ ประชาชนพลเมือง ซึ่งไม่มีโอกาสล่วงรู้เลยว่ามีคอร์รัปชัน ยิ่งกว่านั้นคอร์รัปชันยังเป็นคตินิยมที่หากถึงที่สุดผู้กระทำความผิดและผู้จับกุมไปลงโทษเป็นคนกลุ่มเดียวกัน การแก้ปัญหาจึงทำได้ยากมาก
3. การแก้ปัญหาคอร์รัปชันไม่สามารถอาศัยเพียง "พิธีกรรม" ทางราชการเท่านั้น แต่ต้องแก้ปัญหาเป็นองค์รวม ทั้งนี้งานวิชาการหลายชิ้นชี้ว่าการคอร์รัปชันจะลดน้อยถอยลงในกระบวนการของการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย การปฏิรูปกฎหมายและการใช้กฎหมายให้เข้มแข็ง เด็ดขาด เสมอภาคและเป็นธรรม การปฏิรูปเศรษฐกิจ ให้เกิดการแข่งขันอย่างเต็มที่และยุติธรรม การปรับบทบาทภาครัฐ ให้ลดลงเหลือแต่บทบาทที่สำคัญและจำเป็น การปฏิรูประบบราชการ การถ่ายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการปฏิรูปการศึกษา เพื่อมุ่งไปสู่สังคมแห่งความรู้และเรียนรู้ ดังนั้นการแก้ปัญหาคอร์รัปชันจึงต้องยึดแนวทางที่ถักทอให้ประสานเข้ากับกระบวนการที่กล่าวมาทั้งหมดและต้องทำเป็น กระบวนการ ในองค์รวม (holistic) มากกว่าการทำอย่างแยกส่วน และต้องทำอย่างต่อเนื่อง (continuous) มากกว่าทำเป็นครั้งคราว และที่สำคัญต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคม

5. แผนปฏิบัติการสร้างสังคมปลอดคอร์รัปชัน

การสร้างสังคมปลอดคอร์รัปชันต้องทำเป็นกระบวนการ ทำเป็นองค์รวมและต้องทำอย่างต่อเนื่อง นอกเหนือจากการปฏิรูปในด้านต่างๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในสังคมไทย แผนปฏิบัติการที่ควรกำหนดขึ้นในระบบราชการเพื่อช่วยเร่งกระบวนการให้รวดเร็วและสอดคล้องประสานกันได้มากขึ้น ได้แก่

- แผนงานที่ 1 การส่งเสริมจิตสำนึก "ประเทศไทยใสสะอาด"
- แผนงานที่ 2 การป้องกันเหตุการณ์และพฤติกรรมต่างๆ ที่อาจเป็นภัยต่อการก้าวไปสู่ "ประเทศไทยใสสะอาด"
- แผนงานที่ 3 การจัดการกรณีคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นแล้ว / กำลังเกิดขึ้น

กรอบแนวคิดในการสร้างสังคมที่ปลอดคอร์รัปชันสามารถแสดงเป็นรูปภาพได้ดังนี้



* เนื่องจากขณะนี้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการกำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการปรับปรุงระบบและวิธีการงบประมาณ การเบิกจ่ายงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารงานบุคคล รวมถึงลดจนการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ดังนั้น ข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับเรื่องงบประมาณ การเบิกจ่าย และการจัดซื้อจัดจ้าง จึงไม่ได้นำไปรวมไว้ในแผนปฏิบัติการสร้างสังคมปลอดคอร์รัปชัน