

กลุ่มที่ 2

ความโปร่งใสและการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน  
ในภาคราชการ

(เอกสารเรื่องที่ 5)

ยุทธศาสตร์การสร้างราชการโปร่งใส ไร้ทุจริต\*

โดย

คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์

เลขาธิการ ก.พ.

สำนักงาน ก.พ.

ร่วมจัดโดย

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

วันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

\* ความเห็นในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน และไม่จำเป็นต้องสะท้อนจุดยืนของสถาบันที่ร่วมกันจัดการสัมมนาในครั้งนี้

# สารบัญ

	หน้า
Abstract .....	v
1. บทนำ.....	1
2. ผลการวิจัย.....	1
2.1 คอรัปชันในภาครัฐ: ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน โดย ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ .....	1
2.2 สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและทัศนคติของผู้ประกอบการต่อการให้บริการของภาครัฐ โดย ดร.เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ .....	2
2.3 คอรัปชันในวงราชการ: มุมมองจากข้าราชการ โดย รศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส และคณะ.....	3
2.4 การวิจัยเจาะลึก เรื่อง ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอรัปชันในประเทศไทย: แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยตลาดคอรัปชัน โดย ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ.....	4
3. สาเหตุคอรัปชัน .....	6
3.1 ปัญหาด้านคุณธรรมของบุคคล .....	6
3.2 สภาพความเป็นอยู่และสิ่งแวดล้อมในการทำงานบกพร่อง.....	9
3.3 ขาดระบบป้องกันที่มีประสิทธิภาพและบทลงโทษผู้กระทำผิดที่เข้มงวด.....	12
4. การดำเนินงานที่ได้ทำมาแล้ว และต้องทำต่อไป .....	13
4.1 สร้างความโปร่งใสบนพื้นฐานรัฐธรรมนูญและกฎ ระเบียบที่มีอยู่ และ แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ.....	13
4.2 แผนการสร้างราชการใสสะอาด.....	16
5. แนวทางการแก้ไข .....	18
5.1 ความร่วมมือจากทุกฝ่าย .....	18
5.2 ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคอรัปชัน .....	19
6. บทสรุป .....	21
บรรณานุกรม.....	22
ภาคผนวก แนวคิดในการจัดทำระบบการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ (Whistle Blowing).....	23

# Strategy for Building Transparent and Clean Public Service

*Khunying Dhipavadee Meksawan*

## ABSTRACT

Corruption is the ailment that is destroying the country. It gradually disguises in people's ways of life and imbedding in the culture and people are not aware of its damage. Corruption in the public sector will lead the decrease not only the effectiveness of service delivery but the public trust for equity and fairness in the society. Corruption has jeopardized the business and investment of the country.

The Office of the Civil Service Commission commissioned three surveys and one research study on corruption in Thailand. These studies have revealed useful tangible information that people can understand the causes and conditions of the corruption. The seminar conducted to present results of the survey has caught much attention from the media. It was an attempt to provide a forum for academics and those who are interested to exchange ideas and experiences to tackle corruption. Moreover, it provokes public awareness for anti-corruption.

The efforts to tackle corruption requires cooperation from all sectors involved and a clear action plan. The planned activities should cover identifying core values and the codes of conduct of the public officers, alerting public officials of expected behavior the supervisors to oversee the conduct of the officials under their supervision. In addition, mechanism to fighting corruption is equally important. There must be a campaign to disseminate knowledge on corruption as well as increase public's awareness of the threats from corruption. As a consequences the public will be vigilant to corrupted behavior in the public sector. Furthermore, creating suitable support systems such as making the public service transparent, improving the effective punishment system and setting up the whistleblower protection system, will ensure the success of anti-corruption efforts.

Corruption damages economic growth and social development; and cause a great lost to the country. It is well aware that if corruption is controlled, the country will save a fortune sum of money that can be used to support the prosperity of the country. The government can also gain trust from the public and maintain sustainable economic and social development.

# ยุทธศาสตร์การสร้างราชการโปร่งใส ไร้ทุจริต

## 1. บทนำ

สำนักงาน ก.พ. ได้จัดให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน 3 เรื่อง เพื่อเรียนรู้สภาพปัญหาของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคมไทย และรับทราบการรับรู้ปัญหาของกลุ่มบุคคล 3 กลุ่ม คือ กลุ่มครัวเรือน ผู้ประกอบการ และข้าราชการ ว่าได้รับผลกระทบจากการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบไหน จากหน่วยงานใด เสียค่าใช้จ่ายเท่าไร และให้มีการวิจัยในลักษณะเจาะลึกกรณีโครงการขนาดใหญ่ที่ใช้งบประมาณมาก 1 งานวิจัย ซึ่งจะนำข้อมูลที่ได้ไปวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุ เงื่อนไขของปัญหา เพื่อกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันต่อไป ดังนี้

- คอร์รัปชันในภาครัฐ: ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน โดย ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ
- สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและทัศนคติของผู้ประกอบการต่อการให้บริการของภาครัฐ โดย ดร.เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ
- คอร์รัปชันในวงราชการ: มุมมองจากข้าราชการ โดย รศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส และคณะ
- การวิจัยเจาะลึก เรื่อง ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย: แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยตลาดคอร์รัปชัน โดย ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ

สำนักงาน ก.พ. ได้จัดสัมมนาเพื่อเผยแพร่ผลการวิจัยและรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน 2 ครั้ง ในวันที่ 28 สิงหาคม 2543 และ 5 ตุลาคม 2543

## 2. ผลการวิจัย

### 2.1 คอร์รัปชันในภาครัฐ: ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน

โดย ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ

สรุปผลการวิจัยจากการสำรวจความเห็นของกลุ่มหัวหน้าครัวเรือนจากการสัมภาษณ์หัวหน้าครัวเรือนทั่วประเทศ ในเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน 2542 โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิหลายขั้นตอน จำนวน 4,013 ตัวอย่าง พบว่า

- คอร์รัปชันเป็นปัญหาระดับชาติที่สำคัญเป็นอันดับสามรองจากปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาค่าครองชีพสูง
- คอร์รัปชันพบในหมู่นักการเมืองมากกว่าในหมู่ข้าราชการ
- หน่วยงานที่ไม่ซื่อสัตย์มากที่สุด ได้แก่ ตำรวจ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- ในปีที่ผ่านมาร้อยละ 10 ของครัวเรือนถูกเรียกร้องสินบนเป็นจำนวนเงินต่ำกว่า 1,000 บาท และมีครัวเรือนเพียงร้อยละ 0.2 ที่ถูกเรียกร้องมากกว่า 100,000 บาท และในกลุ่มนี้เมื่อรวมกันคิดเป็นวงเงินประมาณ 2 ใน 3 ของวงเงินที่ถูกเรียกร้องทั้งหมดรวม 15,400 ล้านบาท วงเงินเรียกร้องนี้กระจุกอยู่ในหน่วยงาน 3 แห่ง คือ ที่ดิน ตำรวจ และสรรพากร
- ในเรื่องการรายงานกรณีคอร์รัปชัน ส่วนใหญ่ตอบว่าไม่เคยรายงานเพราะไม่ทราบว่าจะรายงานที่ใด และอาจนำผลลบมาถึงตนเองอีก
- สถาบันที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการต่อต้านคอร์รัปชันได้แก่ สื่อมวลชน ป.ป.ช. นักวิชาการและครู ตามลำดับ

## 2.2 สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและทัศนคติของผู้ประกอบการต่อการให้บริการของภาครัฐ โดย ดร.เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ

สรุปผลการวิจัย จากการสำรวจความเห็นของผู้ประกอบการในระหว่างเดือนกรกฎาคม – สิงหาคม 2542 จากผู้ประกอบการธุรกิจในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลและต่างจังหวัดรวม 422 ราย พบว่า

- คอร์รัปชันและการสร้างอุปสรรคการแข่งขันทางธุรกิจโดยรัฐและเอกชนเป็นปัจจัยสำคัญ 2 ประการที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินงานและการเจริญเติบโตของภาคธุรกิจ ซึ่งไม่ใช่ปัจจัยที่มีผลกระทบมาจากวิกฤตเศรษฐกิจ
- การจ่ายเงินพิเศษหรือค่าสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การติดต่อราชการได้รับการอำนวยความสะดวก ได้กลายเป็นประเพณีปฏิบัติสำหรับภาคธุรกิจ โดย 79% ของผู้ประกอบการยอมรับว่าเป็นเรื่องธรรมดาที่ธุรกิจต้องจ่ายเงินพิเศษดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยส่วนใหญ่เมื่อจ่ายเงินพิเศษแล้วกิจการธุรกิจที่จ่ายเงินจะได้รับการอำนวยความสะดวกตามที่ตกลงกันได้
- เงินสินบนหรือเงินพิเศษที่ภาคธุรกิจจ่ายให้แก่หน่วยงานต่างๆ ภาครัฐ หน่วยงานที่ธุรกิจจ่ายเงินพิเศษเฉลี่ยต่อปีสูงสุด ได้แก่ กรมศุลกากร (60,793 บาท) รองลงมาคือหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ (29,445 บาท) กรมสรรพากร (19,757 บาท) การไฟฟ้า (11,121 บาท) นักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ (6,247 บาท) ตำรวจ (4,400 บาท) เป็นต้น
- จำนวนเงินพิเศษที่ธุรกิจจ่ายจะสอดคล้องกับความถี่ของการติดต่อใช้บริการ ธุรกิจจะจ่ายเงินจำนวนมากให้แก่หน่วยงานที่ติดต่อบ่อย ยกเว้นตำรวจจราจรและตำรวจอื่นๆ ซึ่งภาคธุรกิจติดต่อด้วยบ่อยแต่เสียค่าใช้จ่ายไม่สูงมาก (เฉลี่ย 4,399.6 บาทต่อปี) เมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่นๆ หน่วยงานที่เรียกเก็บเงินพิเศษบ่อยที่สุดเมื่อมีการติดต่อกับธุรกิจคือ หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ โดยมี

การเรียกเก็บเงินพิเศษ (57% ของจำนวนครั้งของการติดต่อ) นักการเมืองที่เกี่ยวข้อง (44% ของจำนวนครั้งของการติดต่อ) ตำรวจจราจรและตำรวจอื่นๆ (39% ของจำนวนครั้งของการติดต่อ) เจ้าหน้าที่ศุลกากร (19% ของจำนวนครั้งของการติดต่อ) เจ้าหน้าที่การไฟฟ้า (18% ของจำนวนครั้งของการติดต่อ) เจ้าหน้าที่สรรพากร (13% ของจำนวนครั้งของการติดต่อ) เป็นต้น

- ในการดำเนินธุรกิจกับภาครัฐ ภาคธุรกิจประสบปัญหามากในเรื่องของการแข่งขันในการประมูลและการจ่ายเงินพิเศษ มีปัญหาปานกลางในเรื่องของการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการเปิดประมูลงานของรัฐ คุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ยื่นประมูลงาน ขนาดของสัญญาเมื่อเทียบกับขีดความสามารถของกิจการ การดูแลของภาครัฐให้เป็นไปตามสัญญา ความตรงต่อเวลาและความครบถ้วนของการชำระเงินค่าสินค้าหรือบริการ
- เพื่อให้มั่นใจว่าจะได้รับสัญญาจ้างนั้น ผู้ประกอบการ 18% ต้องจ่ายเงินพิเศษ 1-5% ของมูลค่าของสัญญา ผู้ประกอบการ 11% ต้องจ่ายเงินพิเศษ 6-10% ของมูลค่าสัญญา ผู้ประกอบการ 4.8% ต้องจ่ายเงินพิเศษ 11-15% ของมูลค่าสัญญา
- การคอร์รัปชันในวงราชการเป็นการเพิ่มต้นทุนให้แก่ภาคธุรกิจ เมื่อถามถึงความยินดีเสียภาษีเพิ่มเพื่อให้มีการกำจัดคอร์รัปชัน หน่วยธุรกิจยินดีจ่ายภาษีเพิ่ม 12.5% เพื่อให้คอร์รัปชันถูกกำจัดไปคิดเป็นร้อยละสูงสุดเมื่อเทียบกับการยินดีจ่ายภาษีเพิ่มเพื่อกำจัดกฎระเบียบปฏิบัติที่ยุ่งยาก (ยินดีจ่ายเพิ่ม 11.3 %) และการกำจัดอาชญากรรม (ยินดีจ่ายเพิ่ม 10%)

## 2.3 คอร์รัปชันในวงราชการ: มุมมองจากข้าราชการ โดย รศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส และคณะ

สรุปความเห็นจากการสัมภาษณ์ข้าราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ กทม. จำนวน 597 ราย ระหว่างเดือนเมษายน - มิถุนายน 2543 พบว่า

- ส่วนใหญ่เห็นว่าการคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตในสังคม การรับสินบนเป็นเรื่องปกติที่พบได้ทั่วไป ขณะเดียวกันเมื่อสอบถามถึงหน่วยงานของตนเอง ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยว่ามีการคอร์รัปชัน และเห็นว่าสถานการณ์เรื่องคอร์รัปชันปัจจุบันดีกว่าเมื่อ 5 ปีที่ผ่านมา
- เรื่องการซื้อขายตำแหน่งอันเป็นบ่อเกิดของการคอร์รัปชันนั้น ข้าราชการครึ่งหนึ่งตอบว่าไม่มีการซื้อขายตำแหน่งในหน่วยงานของตนเอง ในขณะที่ประมาณร้อยละ 43 ตอบว่ามีการซื้อขายตำแหน่งและประมาณเกือบร้อยละ 7 ไม่ตอบ ในกลุ่มที่ตอบว่ามีการซื้อขายตำแหน่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง โดยระบุว่าตำแหน่งที่มีการซื้อขายมากคือ อธิบดีและเลขาธิการ สำหรับข้าราชการ กทม. ซึ่งมีร้อยละ 20 ตอบว่ามีการซื้อขายตำแหน่ง และระบุว่าตำแหน่งที่ซื้อขายคือผู้อำนวยการสำนัก/เขต/ศูนย์/โรงเรียน
- วิธีการซื้อขายตำแหน่งที่ใช้มากคือการให้สิ่งของตอบแทนทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินเป็นระยะเวลาต่อเนื่องกันและคอยรับใช้ส่วนตัวในแทบทุกเรื่อง ตัวกลางในเรื่องการซื้อขายตำแหน่งคือ

นักการเมืองและผู้ใกล้ชิด แต่สำหรับข้าราชการ กทม. การซื้อขาย ตำแหน่งทำกับผู้บังคับบัญชาโดยตรง

- สาเหตุที่มีการซื้อขายตำแหน่งเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของระบบบริหารงานบุคคลของไทย
- หน่วยงานที่ถูกระบุว่าได้รับความไว้วางใจมากที่สุดในการแก้ปัญหาการซื้อขายตำแหน่งคือ ป.ป.ช. สำนักงาน ก.พ. และสื่อมวลชนตามลำดับ
- การแก้ปัญหาคอร์รัปชันนั้น ข้าราชการให้ความไว้วางใจในการแก้ปัญหาแก่ ป.ป.ช. คตง. และสื่อมวลชนตามลำดับ
- ข้าราชการเพียงร้อยละ 24 เท่านั้นที่เห็นว่ารัฐบาลตั้งใจจริงที่จะต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชันในภาคราชการ

## 2.4 การวิจัยเจาะลึก เรื่อง ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย: แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยตลาดคอร์รัปชัน โดย ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ

สรุปผลการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจกระบวนการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาคราชการ โดยอาศัยแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ วิธีการศึกษาอาศัยการสัมภาษณ์นักธุรกิจที่มีประสบการณ์ด้านการจัดซื้อจัดจ้างมานานรวม 5 ราย และการสัมภาษณ์กลุ่มนักธุรกิจอีก 2 ครั้ง รวมทั้งการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการกับข้าราชการ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างจำนวน 4 ราย พบว่า

- ต้นตอของการคอร์รัปชันในวงราชการเกิดจากอำนาจหน้าที่ของรัฐ 2 ด้านใหญ่ๆ ด้านแรกคือ อำนาจการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบ เช่น การหนีภาษี ด้านที่สองคือ อำนาจการจัดสรรผลประโยชน์ หรือสิทธิในการใช้ทรัพยากร เช่น สัมปทานต่างๆ และการจัดซื้อจัดจ้าง
- การทุจริตในวงการจัดจ้างและในบางกรณีการจัดซื้อ มิได้เริ่มต้นในขั้นการประมูลหรือการสืบราคา แต่เริ่มต้นตั้งแต่ขั้นริเริ่มโครงการ นักธุรกิจยืนยันว่าโครงการจำนวนมากที่ได้รับงบประมาณประจำปี เป็นโครงการที่มี "เจ้าของ" เพราะเป็นโครงการที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับนักธุรกิจ ซึ่งได้สร้างสายสัมพันธ์กันมานานโดยอาศัยกระบวนการแบ่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือ
- ตลาดการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นตลาดที่เต็มไปด้วยอุปสรรคกีดขวางคู่แข่งหน้าใหม่ เพื่อรักษาส่วนแบ่ง "ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ" ของคนของรัฐกับนักธุรกิจให้อยู่ในระดับสูงสุด วิธีการที่กลุ่มผู้ทุจริตใช้ในการกีดกันคู่แข่งมีหลายวิธี เช่น การร่วมมือระหว่างข้าราชการกับนักธุรกิจกำหนดลักษณะหรือแบบของสินค้าหรือบริการที่รัฐจะซื้อ การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะประมูลหรือเข้ามาขายสินค้า หากมีการประกวดราคา ก็จะมีการกลั่นแกล้งมิให้คู่แข่งเข้าประกวดราคาต่างๆ นานา และเมื่อกีดกันไม่ได้ ต้องประกวดราคา ก็จะใช้วิธีสมคบกับคู่แข่ง (ฮั้ว) เพื่อโก่งราคาประมูลให้สูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

หรือถ้าหากคู่แข่งชนะการประมูล ก็ให้เจ้าหน้าที่หาหนทางกลั่นแกล้งในขั้นตอนต่างๆ โดยเฉพาะการตรวจรับงาน ฯลฯ

- อัตราสินบนที่นักธุรกิจต้องจ่ายให้แก่พนักงานและข้าราชการสำหรับโครงการจัดจ้างจะอยู่ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10-20 ของวงเงินงบประมาณจัดจ้าง ส่วนโครงการจัดซื้อจะต้องจ่ายประมาณร้อยละ 5-10 ของงบประมาณจัดซื้อ การมีอัตราสินบนที่ค่อนข้างแน่นอน นอกจากแสดงว่ากระบวนการทุจริตนั้น "ลงตัว" แล้ว ยังส่งผลให้นักธุรกิจทราบต้นทุนของการทำธุรกิจที่แน่นอน นั่นหมายความว่าราคาสินค้าและบริการที่จะขายให้ราชการจะมีราคาสูงขึ้นเป็นจำนวนที่ค่อนข้างแน่นอน นอกจากนั้นสินค้าและบริการที่ส่งมอบก็จะมีคุณภาพที่แน่ชัด
- เริ่มมีแนวโน้มว่าการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการของหน่วยงานบางแห่งเริ่มมีอัตราสินบนที่ไม่แน่นอน และที่น่าตกใจคืออัตราสินบนสูงกว่าร้อยละ 20 เช่น หน่วยงานระดับท้องถิ่น ตลอดจนงบ ส.ส. การที่อัตราสินบนมีตัวเลขสูงขึ้นและไม่มีอัตราที่ตายตัวมีผลกระทบต่อคุณภาพของสินค้าและบริการที่รัฐจะหาซื้อได้ นอกจากนั้นยังจะเป็นแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสมคบกับนักธุรกิจบางคน ในการคิดจัดทำโครงการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคม สาเหตุที่เงินสินบนมีอัตราสูงขึ้น ได้แก่ นักการเมืองท้องถิ่นบางคนอยู่ในตำแหน่งสั้น การวิ่งเต้นซื้อตำแหน่งรุนแรง สินค้าที่ซื้อขาดมาตรฐาน อ้างอิงในตลาด ขั้นตอนการอนุมัติการจัดจ้างจัดซื้อยาวกว่าปรกติ เป็นต้น
- ส่วนแบ่งเงินสินบนระหว่างข้าราชการกับพนักงานมีการเปลี่ยนแปลง โดยข้าราชการจะได้รับส่วนแบ่งน้อยลง เพราะพนักงานสามารถล้วงลูกมาได้ถึงระดับกอง นอกจากนั้นโครงการที่มีงบประมาณมากกว่า 50-100 ล้านบาทจะเป็นโครงการที่ถูกแทรกแซงโดยพนักงานในชั้นการจัดซื้อจัดจ้าง เกณฑ์ดังกล่าวถือเป็นการแบ่งอาณาเขตระหว่างพนักงานกับข้าราชการ แต่ก็มีการเมืองบางคนล้ำเส้นแบ่งเขต ทำให้เกิดความไม่พอใจสูงในหมู่ข้าราชการ ถ้าหากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ขอยโครงการจำนวนมากลง ก็อาจมีผลกระทบต่อตำแหน่ง
- การทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้างเป็นกระบวนการที่ต้องมีเครือข่ายที่ไว้วางใจได้ระหว่างกลุ่มบุคคลที่อยู่ในเครือข่าย จึงมีระบบที่แบ่งสรรผลประโยชน์อย่างลงตัว การซื้อขายตำแหน่งหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งของการแบ่งสรรผลประโยชน์
- เมื่อมีการซื้อขายตำแหน่ง ผู้ซื้อก็ต้องแสดงผลงาน การวิจัยพบว่าหากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไม่สามารถดำเนินการจัดจ้างจัดซื้อโครงการขนาดใหญ่ได้สำเร็จ จะมีโอกาสถูกย้ายสูง ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งใหม่ต้องมีผลงานตรงตามเป้าหมายที่พนักงานบางคนกำหนดให้
- เครือข่ายการทุจริตมิได้จำกัดอยู่เฉพาะภายในหน่วยราชการ แต่มีการขยายเครือข่ายไปยังข้าราชการบางคนในหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติโครงการ เช่น สำนักงานงบประมาณ ฯลฯ ประโยชน์คือ การได้รับอนุมัติโครงการ รวมทั้งการได้รับอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมในโครงการ
- การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการเมืองในหลายกรณีจะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงการขนาดใหญ่บางโครงการ เช่น การย้ายสถานที่เปลี่ยนแปลงลักษณะของโครงการ ตลอดจนการเพิ่มวงเงินงบประมาณ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จำเป็นต้องมีเครือข่ายสนับสนุน



- กระบวนการทุจริตในวงจรจัดซื้อจัดจ้างจะมีการสร้างภูมิคุ้มกันคนในกลุ่มอย่างเข้มแข็ง โดยเฉพาะหัวหน้ากลุ่ม ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทุจริตในการจัดจ้างจัดซื้อ จะดำเนินการจัดจ้างจัดซื้อถูกต้องตามระเบียบพัสดุอย่างเคร่งครัด การเรียกร่องผลประโยชน์จากนักธุรกิจจะไม่มีหลักฐาน ปัจจุบันมีการใช้บริษัทเอกชนเป็นตัวกลางในการส่งผ่านเงินค่าสินบนแทนการใช้ข้าราชการ นอกจากนั้นในบางเครือข่ายมีการขยายเครือข่ายให้ครอบคลุมไปถึงคนบางคนในองค์กรที่มีหน้าที่ด้านการควบคุมและปราบปรามการทุจริต กระบวนการทุจริตจึงมีการสร้างเกราะป้องกันตนเองอย่างแน่นหนา การสร้างเกราะป้องกันตัวเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปรับตัวเพื่อให้สามารถเอาชนะกลไกการปราบปรามการทุจริต การคอร์รัปชันจึงเป็นเชื้อโรคที่มีขีดความสามารถในการปรับตัวที่เก่งกาจมากที่สุด
- กรณีการเปิดโปงการทุจริตต่างๆ เช่น ทุจริตการจัดซื้อยา กรณีก่อสร้างอาคารกีฬาภาณุอนาภิเชก ฯลฯ ล้วนเกิดจากอุบัติเหตุ หรือเกิดจากนักธุรกิจคู่แข่งตกลงแบ่งผลประโยชน์กันไม่ลงตัว หรือความโลภในการขยายอาณาเขตคอร์รัปชันออกนอกเครือข่ายของตนเอง และแม้ว่าจะมีการสืบสวนการทุจริต แต่จำนวนคดีที่พบว่ามียุทธคดีมีเพียงร้อยละ 1 ผู้ถูกลงโทษส่วนใหญ่ก็มักเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย
- ความพยายามปฏิรูประบบการเมืองโดยการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหลายฉบับ และมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระต่างๆ แต่การศึกษาพบว่าข้อกฎหมายบางข้อยังเป็นอุปสรรคขัดขวางการที่ประชาชนและองค์กรประชาชนจะเข้ามามีบทบาทร่วมกันต่อต้านคอร์รัปชัน การตีความข้อกฎหมายยังมีปัญหาบางประการ หน่วยงานบางแห่งโดยเฉพาะ ป.ป.ช. มีภาระรับผิดชอบมากเกินไปว่าทรัพยากรที่มีอยู่ นอกจากนี้ ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้ ตลอดจนข้าราชการที่ซื้อสัตย์สุจริตจะไม่กล้าให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริต เพราะขาดความปลอดภัยด้านชีวิตและความมั่นคงในหน้าที่การงาน ปรากฏการณ์เหล่านี้แสดงว่ากระบวนการคอร์รัปชันมีการดัดแปลงรูปแบบในลักษณะ "กลายพันธุ์" เพื่อให้อยู่รอดและสามารถเติบโตได้ในสิ่งแวดล้อมใหม่

### 3. สาเหตุคอร์รัปชัน

สาเหตุสำคัญของปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน อาจแบ่งได้เป็น 3 เรื่องใหญ่ๆ คือ ปัญหาด้านคุณธรรมของบุคคล สภาพความเป็นอยู่และสิ่งแวดล้อมในการทำงานบกพร่อง และขาดระบบป้องกันที่มีประสิทธิภาพและบทลงโทษผู้กระทำผิดที่เข้มงวด

#### 3.1 ปัญหาด้านคุณธรรมของบุคคล

ความพยายามที่จะสร้างสังคมที่น่าอยู่เป็นความฝันของมนุษย์มาตั้งแต่โบราณกาล การสร้างชุมชนอยู่กันอย่างอบอุ่น มีวัฒนธรรม มีความเอื้ออาทรต่อกันนั้นได้นั้น แต่ละคนจะต้องพัฒนาตัวเองให้สามารถคิดถึง

ประโยชน์ส่วนรวม และเพียรพยายามที่จะทำความดี เรื่องการทำความดีไม่ใช่เรื่องที่จะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ต้องมีการอบรมขัดเกลาสั่งสอนกันมาตั้งแต่เด็ก เพราะว่าปกติ จิตใจคนเราจะมีความอ่อนแอ ไม่กล้า ไม่อดทน และมักง่าย หาทางลัดที่จะให้ได้ผลสะดวกรวดเร็ว ซึ่งสภาพการณ์ของสังคมในปัจจุบันเป็นสังคมบริโภคและวัตถุนิยม คนให้ความสำคัญกับเงินตราและวัตถุ ละเลย ไม่ใส่ใจในเรื่องศีลธรรม คุณธรรม มองว่าเป็นเรื่องโบราณ ไม่สนใจในประโยชน์ของส่วนรวม มุ่งแต่ประโยชน์ของตนเป็นหลัก เปรียบเทียบกับสมัยบรรพบุรุษของพวกเขาไม่ได้ ท่านอาจารย์พุทธทาส (พุทธทาส, 2538) กล่าวว่า

“... เมื่ออาดมาเด็ก ๆ พ่อแม่เขาสอนคาถา เมื่อจะปลูกต้นไม้มีผล ก็ต้องว่าคาถาว่า “นกกินเป็นบุญ คนกินเป็นทาน, นกกินเป็นบุญ คนกินเป็นทาน” ว่าคาถา 3 ครั้งเสียก่อนจึงจะเอาหน่อกล้วย หรือหน่อสับปะรดใส่ลงในหลุมแล้วกลบดิน นี่แสดงความหมายอย่างใดบ้าง? เขาเมื่อไว้เสร็จแล้ว ว่าถ้าผลไม้นี้เป็นผลขึ้นมา สัตว์กินก็ได้ เราก็ได้บุญ คนมาเก็บเอาไปกิน ไม่บอกก็ได้ เรียกว่าเราให้ทาน คือทำให้เสร็จแล้ว ฉะนั้น จึงไม่มีปัญหา เมื่อมีสัตว์มากินหรือมีคนมาเก็บไปกิน

แต่เดี๋ยวนี้มันไม่ใช่อย่างนั้น ไม่มีใครคิดอย่างนั้น ด้านนกมากินก็เอาปืนมา ถ้าคนมากินก็เอาปืนมา หรือว่าจับไปส่งตำรวจ แสดงความแตกต่างกันมากในทางจิตใจ สมัยโน้นเขาทำอะไร เขาเมื่อผู้อื่นไว้เสร็จแล้ว เมื่อสัตว์อื่นไว้เสร็จแล้ว เดี๋ยวนี้ไม่มีใครคิดว่า จะเมื่อผู้อื่นหรือสัตว์อื่น เพราะความเห็นแก่ตัว นี่ในระยะไม่กี่ปี มันยังต่างกันอย่างนี้ ...”

ท่านอาจารย์พระธรรมปิฎกได้กล่าวถึงความตกต่ำของสังคมไทยที่ไม่สนใจศีลธรรม คุณธรรม (พระธรรมปิฎก, 2537) ไว้ว่า

“... เวลานี้เรารู้กันอยู่แล้วว่า สังคมมนุษย์ทั้งหมด รวมทั้งสังคมไทยของเราด้วย มีปัญหามากมายเพียงไร โลกได้พัฒนาไปอย่างก้าวไกล แต่เจริญเพียงในทางวัตถุ และเมื่อเจริญกันไปมากมายอย่างนี้แล้ว ความเสื่อมโทรมก็ได้ปรากฏขึ้นอย่างมากมายกว้างขวางทั่วทั้งโลก ประเทศที่พัฒนาแล้ว แทนที่จะพ้นจากปัญหาก็กลับมีปัญหามากขึ้นอีกด้านหนึ่งเพิ่มขึ้นมากมาย และปัญหานี้ก็มีทั้งด้านชีวิตของมนุษย์เอง ด้านสังคม และด้านธรรมชาติแวดล้อม ... คนที่อยู่ในสภาพสังคมอย่างนี้ ก็ปรากฏว่ามีจิตใจที่คับแคบ มีปัญหาจิตใจ มีโรคจิตมาก มีการฆ่าตัวตายมาก คนจำนวนมากหาทางออกทางจิตใจให้ตัวเองไม่ได้ก็ไประบายทุกข์แก่สังคม ไปออกในทางยาเสพติด ก่ออาชญากรรม มีการฆ่ากันตายมาก ปัญหาสังคมต่างๆ เหล่านี้รุมล้อมหมู่มนุษย์ทั่วไปหมด ทั่วทั้งโลก ขณะนี้กำลังประสบกับปัญหาอย่างนี้ จนถึงกับพูดกันว่า มนุษยชาตินี้จะต้องพินาศหรือไม่ อารยธรรมของมนุษย์จะถึงจุดอวสานหรืออย่างไร

ท่ามกลางความเสื่อมโทรมต่างๆ และปัญหาที่ระดมรุมล้อมทั่วโลกนั้น ก็ปรากฏว่า สังคมไทยของเรานี้กลับมาเด่นเป็นพิเศษในเรื่องความเสื่อมโทรมเหล่านี้ มีปัญหาขึ้นหน้าขึ้นตากว่าประเทศทั้งหลายในโลก ไม่ว่าจะพูดถึงปัญหาอะไรก็ตามในโลกยุคปัจจุบันนี้ ที่ถือว่าเป็นความเลวร้าย ประเทศไทยจะมีชื่อเด่นมากในเรื่องที่เลวร้ายเหล่านั้น เวลาเขาประกาศข่าววิทยุหรือมีบทความในวิทยุต่างประเทศ พอพูดถึงโรคเอดส์ ก็จะมีชื่อประเทศไทยขึ้นมา และมักจะขึ้นนำเขาด้วย เวลาพูดถึงปัญหาโสเภณี ชื่อประเทศไทยก็ขึ้นมาเด่น จนกระทั่งเขายกเขาเป็นตัวอย่างสำหรับบรรยายปัญหา หรือในเรื่องยาเสพติด ประเทศไทยก็มีชื่อดัง ทั้งในเรื่องที่เป็นแหล่ง

ผลิต ทั้งในแง่ที่เป็นผู้ลักลอบนำยาเสพติดเข้าประเทศอื่น มีขบวนการค้ายาเสพติด การฆ่ากันตายก็มีสถิติสูง จราจรก็ติดขัดมากที่สุดในประเทศหนึ่ง อากาศเสียก็มากกว่าประเทศอื่นส่วนมาก ปากก็จะมีหมอก ทั้งหมอกนี้ไทยก็เข้าไปอยู่ในรายชื่อในฐานะเป็นประเทศที่มักจะเป็นผู้นำ จนกระทั่งแม้แต่ในครอบครัว พ่อแม่ก็ขายลูกสาวไปเป็นโสเภณี ซึ่งเป็นความเสื่อมโทรมชนิดที่ประเทศไทยไม่น่าจะเป็นไป แต่ก็ได้ไปเป็นผู้นำอันดับสูงๆ ในเรื่องของความเลวร้าย และปัญหาที่ไม่ดีเหล่านั้น ..."

การทุจริต ฉ้อโกง หลอกลวงเป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากกฎเกณฑ์ กติกาที่สังคมวางไว้ เกิดจากรากฐานที่อ่อนแอทางคุณธรรมของประชาชน และเมื่อเกิดความอ่อนแอทางคุณธรรมขึ้นในภาครัฐ ผลกระทบจะร้ายแรงขึ้นเป็นทวีคูณ เพราะเป็นผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย เป็นที่น่าสนใจว่า ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้ให้ความสำคัญมากในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ "วินัย" คือมีถึง 4 หมวด คือ หมวด 4 วินัยและการรักษาวินัย หมวด 5 การดำเนินการทางวินัย หมวด 6 การออกจากราชการ หมวด 7 การอุทธรณ์ รวมทั้งสิ้น 49 มาตรา ขณะที่ หมวด 3 การเพิ่มพูนประสิทธิภาพ และเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ มีเพียง 9 มาตรา ในพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 82 ระบุไว้ชัดเจนว่า

"ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม

ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง"

นอกจากนั้น มาตรา 91 ระบุว่า

"ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับที่ ก.พ. กำหนด"

ข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2537 เพื่อรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรีและส่งเสริมเกียรติคุณของข้าราชการพลเรือน ซึ่งจะยังผลให้ผู้ปฏิบัติเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาและยกย่องของบุคคลทั่วไป ข้อบังคับนี้ประกอบด้วยจรรยาบรรณ 4 กลุ่ม คือ จรรยาบรรณต่อตนเอง จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงาน และจรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคม รวม 15 ข้อ เช่น ข้อ 4 ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความสุจริตเสมอภาคและปราศจากอคติ ข้อ 6 ข้าราชการพลเรือนพึงประพฤติตน เป็นผู้ตรงต่อเวลา และใช้เวลาราชการให้เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ข้อ 14 ข้าราชการพลเรือนพึงประพฤติตนให้เป็นที่เชื่อถือของบุคคลทั่วไป เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากความพยายามอย่างเป็นทางการของภาคราชการ จะเห็นได้ว่า มีเครื่องมืออยู่มากพอสมควรที่จะควบคุมความประพฤติและพฤติกรรมของข้าราชการ แต่คำถามที่เกิดขึ้นก็คือ ทำไมการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการยังคงมีให้เห็นอย่างดาษดื่น คำตอบก็น่าจะอยู่ที่ปัญหาความเอาจริงเอาจังของ

ผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับ และการขาดความต่อเนื่องในระบบติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจนั่นเอง

### 3.2 สภาพความเป็นอยู่และสิ่งแวดล้อมในการทำงานบกพร่อง

ในสังคมไทยนั้น เป็นประเทศที่ผู้น้อยจะเคารพและยำเกรงผู้ใหญ่ ไม่ค่อยกล้าที่จะขัดแย้งโต้เถียง และนิยมยึดถือความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเป็นเรื่องใหญ่ และเมื่อนำค่านิยมของระบบครอบครัว ระบบอาวุโสมาใช้ในระบบราชการจนเป็นธรรมเนียมปฏิบัติไปแล้วก็ยิ่งทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคำนึงถึงพวกพ้องมากกว่าประโยชน์สาธารณะ ข้าราชการเป็นจำนวนไม่น้อยไม่สามารถแยกแยะเรื่องส่วนตัวออกจากกรงาน หลักการของประโยชน์ที่ขัดกันเป็นสิ่งที่พูดหรือเข้าใจกันน้อยมากในวงราชการ ผู้น้อยจึงมีความเกรงใจ เกรงกลัว แม้เห็นผู้อาวุโสในหน่วยงานทำอะไรไม่ถูกต้องก็ไม่กล้าทักท้วง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตได้ใช้เงื่อนขาทางวัฒนธรรมเหล่านี้เป็นโอกาสในการทำสิ่งที่ไม่สุจริต ประกอบกับการที่ระบบราชการเป็นระบบปิด อำนาจรวมศูนย์ ถ้าผู้มีอำนาจไม่มีคุณธรรม ก็จะสามารถใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของตนและพวกพ้องได้โดยไม่ยาก เพราะระบบถ่วงดุลย์อำนาจยังอ่อนแอ สังคมโดยทั่วไปยังคงนิยมยกย่องเกรงใจคนที่มีอำนาจ คนมีเงินทอง แม้จะรู้หรืออาจสงสัยว่าบุคคลเหล่านั้นได้อำนาจมาอย่างไรไม่เป็นธรรมหรือคนรวยได้ความร่ำรวยมาอย่างไม่สุจริต คนไทยส่วนมากก็มักจะไม่กล้าต่อต้านเพราะเกรงกลัวอำนาจ และหลายกรณีก็เฉยเมย โดยไม่สนใจว่าผู้นั้นจะได้อำนาจ หรือเงินทองมาด้วยวิธีใด

#### 3.2.1 วัฒนธรรมที่เอื้อต่อคอร์รัปชัน

อาจารย์นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้อธิบาย “ความเกรงใจ” ที่คนไทยให้ความสำคัญกับคนใกล้ชิด (นิธิ, 2541) ไว้ว่า

“... ผมคิดว่าคนไทยขี้เกรงใจเฉพาะในความสัมพันธ์โดยตรง หรือความสัมพันธ์ส่วนบุคคล เช่น เพื่อนบ้านเปิดวิทยุดัง ก็ต้องทนไม่แจ้งตำรวจให้มาปราม ก็เกรงใจเขา อย่างน้อยก็เพื่อนบ้านกัน ทั้งนี้ ยังไม่พูดถึงเกรงใจญาติ เกรงใจเพื่อน เกรงใจนาย เกรงใจลูกหนี้ และเกรงใจเฮีย ซึ่งล้วนอยู่ในความสัมพันธ์โดยตรงหรือความสัมพันธ์ส่วนบุคคลทั้งนั้น แต่เราไม่ค่อยเกรงใจสังคม ซึ่งเป็นความสัมพันธ์กับสิ่งที่มองไม่เห็นและจับต้องไม่ได้ ...”

นอกจากนี้อาจารย์นิธิยังได้พูดถึง “วัฒนธรรมคอร์รัปชัน” (นิธิ, 2543) ไว้ว่า

“... คนไทยนั้นเชื่อว่าใครๆ ก็คอร์รัปชันทั้งนั้น ยกเว้น ตัวกูและหน่วยงานของกู ซึ่งลึกลงไปจริงๆ แล้ว ผมก็ออกจะสงสัยว่าคนไทยโดยเฉพาะที่เป็นข้าราชการ (และมีโอกาสคอร์รัปชัน) ไม่ได้เชื่อจริงๆ ว่า คนในหน่วยงานของตัวไม่คอร์รัปชัน แต่ขอปกป้องหน่วยงานไว้ก่อน เพื่อไม่ให้سابของคอร์รัปชันมาอยู่ใกล้ตัว ปกป้องโดยการบอกว่า เป็นเรื่องเฉพาะคน และคนที่ทำอย่างนั้นก็ถูกโทษไปแล้ว หรือมีจะนั้นก็พูดตรงกันข้ามว่า ตลอดทั้งปีที่ผ่านมา ไม่มีใครในหน่วยงานของตัวถูกจับได้ว่าคอร์รัปชันสักคนเดียว (ซึ่งคิดให้ดีแล้ว จะดูน่ากลัว

กว่าเสียอีก) พูดอีกอย่างหนึ่งก็คือ คนไทยรู้ดีว่าการคอร์รัปชันแพร่ระบาดไปทุกวงการ เรามีวัฒนธรรมที่จะแสดงอาการรังเกียจไม่ยอมให้มาพ้องพานใกล้ตัว แต่ก็ไม่รังเกียจจริง ไม่คิดจะแก้ไขจริง หรือหน้าไหว้หลังหลอกกับคอร์รัปชัน รู้ทั้งรู้ แต่ไม่ยอมให้ใครพูดถึง

เมื่อมองคอร์รัปชันจากวัฒนธรรมคอร์รัปชันอย่างนี้ ผมออกจะหนักใจแทนคนที่อยากจะจัดการคอร์รัปชันออกไปจากสังคม เพราะไม่ว่าจะปฏิรูประบบราชการ สร้างกระบวนการให้เกิดความโปร่งใส สร้างธรรมาภิบาล หรืออะไรขึ้นมาสักแค่ไหนก็ตาม ถ้ายังมีวัฒนธรรมหน้าไหว้หลังหลอกกับคอร์รัปชันอย่างนี้ ผมก็เชื่อว่าไม่มีทางจะจัดการคอร์รัปชันออกไปได้เป็นอันขาด คอร์รัปชันมันซึมลึกเข้าไปในวิถีชีวิตของเราเสียเกือบจะกลายเป็นส่วนหนึ่งที่แยกออกไม่ได้ไปเสียแล้ว ...”

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายการที่ข้าราชการไม่เข้าใจการแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งภายใต้ระบบราชการแนวใหม่ (บวรศักดิ์, 2542) ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวไว้ว่า

“... เมื่อปรับระบบขุนนางเป็นข้าราชการและปรับระบบจตุสดมภ์เป็นกระทรวงทบวงกรมสมัยใหม่ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยต้องออกประกาศห้ามข้าราชการนำพาสมาชิกพรรคพวกและบุตรหลานมาเลี้ยงในสถานที่ราชการ อันแสดงให้เห็นว่าข้าราชการไม่อาจแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่ง ไม่อาจแยกบ้านออกจากสถานที่ราชการ สภาพเช่นนี้ยังคงสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการที่ข้าราชการยังใช้รถราชการก็ดี โทรศัพท์ราชการก็ดี แม้กระทั่งข้าราชการได้บังคับบัญชาไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว บางครั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนที่พักตำแหน่งแล้วยังคงใช้บ้านพักราชการอยู่ต่อไป ข้อสำคัญที่สุดก็คือ การเข้าใจผิดว่าหน้าที่ในตำแหน่งที่ดี อำนาจที่มีก็ดี เป็น “เอกสิทธิ์” (privilege) ส่วนตัวซึ่งสามารถใช้หรือไม่ใช้อย่างไร ต่อใครก็ได้ ...”

### 3.2.2 ระบบการทำงาน

ผลการวิจัยสภาพปัญหาของภาคราชการปัจจุบัน (โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์, 2541) ระบุปัญหาสำคัญของระบบราชการไว้ 4 ประการดังนี้

#### “...ปัญหาของระบบราชการ

- อำนาจในการบริหารและตัดสินใจของระบบราชการที่เป็นมาในอดีตมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์เข้าที่ส่วนกลาง โดยมีนักการเมืองในฐานะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจสูงสุดในเกือบทุกเรื่อง
- ระบบราชการได้ขยายตัวรวดเร็วในยุคเร่งรัดพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ พ.ศ. 2504 จนถึงกลางทศวรรษ 2520 เป็นเหตุให้มีหน่วยงานและบุคลากรเป็นจำนวนมาก ทำหน้าที่ซ้ำซ้อนเกิดเป็นปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพในการทำงานและมีผลโดยตรงต่อขีดความสามารถในการปรับเงินเดือน
- โครงสร้างของระบบราชการส่วนใหญ่ไม่คล่องตัว และไม่สามารถสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอนาคต

- ระบบธุรกิจการเมืองที่พัฒนามาถึงปัจจุบัน ประกอบกับผลตอบแทนที่ได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เมื่อเปรียบเทียบกับผลตอบแทนในภาคธุรกิจเอกชนได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง แนวโน้มดังกล่าวเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นเมื่อประเทศประสบปัญหาวิกฤติในทางเศรษฐกิจ ... เท่าที่ผ่านมาในอดีตลักษณะดังกล่าวสร้างความย่อหย่อนทางคุณธรรมแก่ตัวข้าราชการ เป็นสิ่งนำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ การสร้างกฎระเบียบที่ยุ่ยาก สลับซับซ้อนเป็นอุปสรรคต่อภาคเอกชนและประชาชน และการสร้างการผูกขาดทางธุรกิจ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือแม้กระทั่งการเข้าไปมีส่วนพัวพันกับธุรกิจนอกกฎหมาย ซึ่งทั้งหมดนี้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานของระบบราชการ ...”

ช่องว่างระหว่างวิถีดำรงชีวิตของข้าราชการกับสิ่งแวดล้อมรอบตัวห่างออกจกกันมากขึ้น กล่าวคือ ในขณะที่ฐานะทางการเงินของข้าราชการตั้งแต่ก่อนสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาได้เปลี่ยนจากชนชั้นสูงมาเป็นผู้รับเงินเดือนเพื่อเลี้ยงชีพในระดับชนชั้นกลาง จากการศึกษา (โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์, 2541) พบว่าความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐในตำแหน่งบริหารหรือตำแหน่งที่มีประสบการณ์ได้เพิ่มขึ้นมากในระหว่างปี 2528-2538 ทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่มีรายได้น้อยลงเมื่อเทียบกับผู้มีความสามารถระดับเดียวกันในภาคอื่น ๆ ข้าราชการจำนวนมากประสบภาวะเป็นหนี้สิน ต้องแสวงหารายได้อื่นนอกเหนืองานราชการที่ทำ ที่ปรากฏเป็นข่าวบ่อยครั้งคือการมีภาระหนี้สินจำนวนมากของข้าราชการครู นอกจากนั้นจากรายงานการสำรวจภาวะการครองชีพของข้าราชการพลเรือนสามัญที่สำนักงาน ก.พ. ร่วมดำเนินการกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2538 และ 2542) และผลการศึกษาอัตราตลาดแต่ละกลุ่มอาชีพ (สำนักงาน ก.พ., 2543) พบว่า

- รายได้ที่แท้จริงของข้าราชการลดลงทุกระดับนับตั้งแต่ปี 2537 ซึ่งเป็นปีที่มีการปรับบัญชีเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งครั้งล่าสุด เนื่องจากดัชนีราคาผู้บริโภคได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 28.2 ในช่วงปี 2537-2542
- จำนวนข้าราชการพลเรือนผู้มีหนี้สินตลอดจนมูลค่าหนี้สินเพิ่มขึ้น สัดส่วนครอบครัวของข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีหนี้สินเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 70.2 ในปี 2538 เป็นร้อยละ 77.5 ในปี 2542 และมูลค่าหนี้เฉลี่ยต่อครอบครัวในช่วงเวลาเดียวกันก็เพิ่มจาก 225,844 บาท เป็น 358,064 บาท
- อัตราเงินเดือนแรกบรรจุภาคราชการต่ำกว่าภาคเอกชนมาก โดยเฉพาะ วุฒิปริญญาโทน้อยกว่า 128% วุฒิปริญญาตรีน้อยกว่า 73% วุฒิ ปวส. น้อยกว่า 22% และวุฒิ ปวช. น้อยกว่า 28%
- อัตราค่าตอบแทนภาคราชการต่ำกว่าภาคเอกชนในทุกระดับ ค่าตอบแทนภาคราชการตำแหน่งผู้อำนวยการสำนัก ระดับ 9 น้อยกว่าค่าตอบแทนภาคเอกชนตำแหน่งผู้จัดการโรงงาน 69% ตำแหน่งผู้อำนวยการกอง ระดับ 8 น้อยกว่าภาคเอกชน 97% ตำแหน่งระดับ 7 ระดับ 6 ระดับ 5 และระดับ 4 น้อยกว่าภาคเอกชน 138% 179% 195% และ 128% ตามลำดับ

แต่ในขณะเดียวกัน ฐานะทางสังคมของข้าราชการทำให้ต้องดำรงชีวิตแบบชนชั้นสูงอยู่ ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการระดับบริหาร จะได้รับเกียรติให้เป็นประธานในงานพิธีต่างๆ ได้รับการยกย่อง

ในฐานะผู้นำหรือผู้ใหญ่ในวงสังคมนั้นๆ ในการดำรงชีวิตต้องพบปะสังสรรค์กับผู้บริหารชั้นนำในภาคธุรกิจและภาคเอกชน ความขัดแย้งจากรายได้ที่ได้รับจากเงินเดือน กับฐานะเป็นชนชั้นสูงในการดำรงชีวิตทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่ประสบปัญหามาก

แม้ว่าการปรับเงินเดือนข้าราชการให้สูงขึ้น จะไม่ได้แก้ปัญหาคอร์รัปชันได้ทั้งหมด แต่จะเป็นการผ่อนคลายปัญหาการครองชีพตามฐานะ และลดแรงจูงใจในการทุจริตประพฤติกมิชอบได้พอสมควร โดยเฉพาะตำแหน่งระดับสูงที่มีอำนาจกำกับดูแลธุรกิจ ควรจะได้รับเงินเดือนค่าตอบแทนโดยตรงจากรัฐในอัตราที่สูงเพียงพอที่จะทำให้ความจำเป็นที่ต้องสยบต่ออำนาจเงินบรรเทาเบาบางไปได้ การกำหนดให้เงินเดือนข้าราชการอยู่ในอัตราสูงจะช่วยให้มีความสมดุลระหว่างอำนาจและค่าตอบแทนที่ได้รับสำหรับการมีวิถีชีวิตที่เหมาะสม

### 3.3 ขาดระบบป้องกันที่มีประสิทธิภาพและบทลงโทษผู้กระทำผิดที่เข้มงวด

ระบบการควบคุม ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐไม่สามารถดำเนินการได้อย่างจริงจัง เนื่องจากวัฒนธรรมไทยยังไม่คุ้นเคยกับการตรวจสอบ เกรงใจที่จะรายงานผลกรรมที่เกิดเรื่องเสียหาย ประกอบกับผู้บังคับบัญชาไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจัง การพิจารณาลงโทษผู้กระทำผิดไม่มีการดำเนินการอย่างเข้มงวด ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ยำเกรงกฎหมายและบทลงโทษ และเสี่ยงที่จะทำความผิดต่อไป

อาจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้กล่าวถึงการปรับปรุงกฎหมายในการปราบปรามคอร์รัปชัน (ชัยอนันต์, 2543) ไว้ดังนี้

“... ระบบราชการเรามีระบบตลาดมืด คือการซื้อขายตำแหน่งเป็นการซื้อขายในตลาดมืด ที่เป็นเรื่องก็คือ ตำแหน่งเหล่านี้ไม่ว่าในหน่วยใด สิ่งสำคัญคืออำนาจในการให้คุณให้โทษ ซึ่งกฎหมายไปให้อำนาจกับคนๆ เดียวค่อนข้างมาก แม้จะให้กรรมการต่างๆ ก็เป็นการให้อำนาจในชั้นกลั่นกรองเท่านั้น แต่อำนาจเด็ดๆ นี้ อำนาจเด็ดขาดอยู่ในตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนั้น

ดังนั้น กฎหมายสมัยใหม่บอกว่าเป็นการปกครองโดยกฎหมายจริงๆ แล้วเป็นการปกครองโดยผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตัวมากกว่า วิธีการในขณะนี้คือ กฎหมาย ป.ป.ช. ก็เป็นการแก้หนึ่ง เป็นหลักกฎหมาย คือ กฎหมายปกติบอกว่า ถ้าคุณจะทำผิด คุณจะต้องเป็นโจทก์เป็นผู้นำสืบ พิสูจน์ว่าคนนั้นทำผิดจริง ดังนั้นเขาจะยังไม่เป็นผู้ผิดจริงตราบเท่าที่คุณยังไม่สามารถพิสูจน์ว่าเขากระทำความผิด เขาจะเป็นผู้บริสุทธิ์เสมอ แต่กฎหมาย ป.ป.ช. กลับกัน ซึ่งผมก็คิดว่าเป็นหลักกฎหมายที่หลากหลาย ประเทศเยอรมัน ก็คือผู้ที่ถูกกล่าวหาต้องเป็นผู้นำสืบความบริสุทธิ์ของตนเอง ...”

ในราชการของประเทศสิงคโปร์และฮ่องกงที่นับได้ว่าประสบความสำเร็จในการปราบปรามคอร์รัปชันอย่างมาก มีการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างรุนแรง ไม่เว้นแม้แต่ผู้บริหารระดับรัฐมนตรี ทำให้คอร์รัปชันเป็นเรื่องที่มีความเสี่ยงสูงแต่ได้ประโยชน์ต่ำ คือไม่คุ้มกับโทษทัณฑ์ที่จะได้รับ คนจึงเกิดความเกรงกลัวและอับอายเพราะมีการประกาศความผิดของผู้กระทำคอร์รัปชันต่อสาธารณชนเพื่อไม่ให้บุคคลอื่นถือเป็นเยี่ยงอย่างด้วย

สำนักงาน ก.พ. ได้พยายามปรับปรุงกลไกควบคุมดูแลให้ข้าราชการพลเรือนประพฤติตนให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ โดยมีการศึกษาระบบวินัยทั้งในอดีตและปัจจุบัน พบว่าในทางปฏิบัติมีช่องโหว่หลายประการ โดยเฉพาะกระบวนการสอบสวนที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องช่วยเหลือพวกพ้องได้ไม่ยาก โดยการแต่งตั้งพวกเดียวกันเป็นกรรมการสอบสวน มีลักษณะเล่นละครตบตาคนดู รวมทั้งขั้นตอนที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน ใช้เวลานาน จนเอกสารสูญหาย หาหลักฐานลำบาก ตลอดจนการให้ปากคำของพยานที่สามารถเปลี่ยนแปลงไปมาได้โดยง่าย ในขณะที่สำนักงาน ก.พ. กำลังดำเนินการปรับปรุงแก้ไขใหม่โดยได้เสนอต่อคณะกรรมการปรับปรุงวัฒนธรรมและค่านิยมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (สำนักงาน ก.พ., 2543) ซึ่งเป็นการดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ แผน 3.7 เพื่อปรับปรุงระบบวินัยให้ระบบสอบสวนวินัย อุตธรรม ร้องทุกข์มีความรวดเร็วและเป็นธรรม รวมทั้งให้มีคณะเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความชำนาญการเรื่องการสอบสวนวินัยโดยเฉพาะในแต่ละส่วนราชการพร้อมมีมาตรการปกป้องคุ้มครองพยาน กำหนดวิธีการสอบสวนเรื่องกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้รัดกุม มีระบบพัฒนาให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญ กำหนดเวลาสอบสวนให้สั้นลงและโปร่งใส และกำหนดในกฎหมายให้มีการเยียวยากรณีผู้ถูกสอบสวนหรือถูกลงโทษที่ไม่ได้ทำความผิดจริงด้วย

#### 4. การดำเนินงานที่ได้ทำมาแล้ว และต้องทำต่อไป

ในปัจจุบัน ภาคราชการมีความพร้อมหลายประการในการสร้างระบบราชการที่ใสสะอาด เนื่องจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญได้สร้างองค์อธิสระหลายองค์กร และแผนปฏิรูประบบราชการก็กำหนดให้สร้างกลไกสำคัญๆ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในภาคราชการ ได้แก่

##### 4.1 สร้างความโปร่งใสบนพื้นฐานรัฐธรรมนูญและกฎ ระเบียบที่มีอยู่ และแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

###### 4.1.1 ความโปร่งใสในการกำหนดนโยบาย

(1) แนวคิดที่จะสร้างความโปร่งใสในราชการ ปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องประกาศนโยบายต่อรัฐสภา และต้องรายงานผลการปฏิบัติงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทุกปี และให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้และรับข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 58) และสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 59)



(2) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หลักการที่สำคัญของพระราชบัญญัตินี้ มี 2 ประการคือ การให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ "ข้อมูลข่าวสารของราชการ" โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน และการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของทางราชการ

(3) มีการจัดตั้งศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยสามารถออกคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ผิดได้

#### 4.1.2 ความโปร่งใสของระบบงาน

(1) มีองค์กรตรวจสอบอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบทั้งการเมืองและประจำให้ราชการมีการทำงานที่โปร่งใส ใช้อำนาจอย่างชอบธรรม รวมตลอดถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร และสมาชิกที่ประกอบเป็นองค์กรเหล่านี้มีความเป็นอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงหรือการบังคับบัญชาจากหน่วยงานอื่น มีอิสระในการดำเนินการเอง องค์กรตรวจสอบนี้ แต่งตั้งโดยเชื่อมโยงกับวุฒิสภา แต่มีลักษณะเป็นฝ่ายทางการเมืองน้อย (มีการกลั่นกรองตัวบุคคลโดยคณะกรรมการสรรหาที่องค์ประกอบข้างมากไม่ใช่ฝ่ายการเมือง เสนอให้วุฒิสภาลงมติเลือก) มีความมั่นคงเพื่อสามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่อง เช่น วาระของกรรมการ ป.ป.ช. ยาวนานถึง 9 ปี เป็นต้น

(2) มีองค์การมหาชนเพื่อให้การดำเนินงานตามโครงการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของรัฐ หรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะในบางกรณี ให้มีความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนเพื่อบูรณาการให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้ารวมกันทำงานอย่างมีเอกภาพ รวดเร็ว ตาม พ.ร.บ. องค์กรมหาชน พ.ศ. 2542

(3) มีการกระจายอำนาจหน้าที่และงบประมาณลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อช่วยลดความซ้ำซ้อนและลดขนาด ความซับซ้อนของการทำงานในส่วนกลางลง และเพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการสำคัญๆ ของรัฐ และมีส่วนให้การทำงานมีความสอดคล้องกับความต้องการในพื้นที่ ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(4) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 ช่วยให้ประชาชนได้ทราบข่าวสารเกี่ยวกับรูปแบบ ขั้นตอน ระยะเวลาการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งขณะนี้มีหน่วยงานภาครัฐได้ออกระเบียบเพื่อกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบแล้ว จำนวน 139 หน่วยงาน

- 31 มีนาคม 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้ปี 2542-2544 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนอย่างต่อเนื่องจากที่ได้กำหนดในปี 2540-2541 มาแล้ว
- มีการให้รางวัลหน่วยงานของรัฐดีเด่นในการบริการประชาชน ดำเนินการต่อเนื่องเป็นปีที่ 3 โดยในปี 2542 มีจังหวัดที่ได้รับรางวัลดีเด่นในการบริการประชาชน จำนวน 7 จังหวัด
- คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2542 ให้มีการวางระบบให้รางวัลแก่ผู้ให้คำแนะนำในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2543 ซึ่งขณะนี้ผู้ส่งคำแนะนำมาแล้วจำนวน 1,310 เรื่อง

(5) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ระเบียบนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐปรับปรุงการทำงานให้สอดคล้องกับหลักพื้นฐาน 6 ประการได้แก่หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ในขณะเดียวกัน ก็จะทำงานร่วมกับภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนเพื่อให้งานของส่วนรวมประสบความสำเร็จ

(6) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับรองมาตรฐานด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (PSO) พ.ศ. 2543 กำหนดนโยบายการดำเนินการพัฒนาระบบมาตรฐานสากลในหน่วยงานของรัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานให้อยู่ในระดับสูงขึ้นไป เป็นระบบมากขึ้น และมีจรรยาวิชาชีพ

(7) ให้หน่วยงานของรัฐปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการปฏิบัติงานตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ และให้ทุกหน่วยงานจัดทำแผนกลยุทธ์ที่ประกอบด้วยเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ ปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จ ตัวชี้วัดผลสำเร็จ มาตรฐานผลงาน แผนการทำงาน และทรัพยากรที่ต้องการใช้ แผนกลยุทธ์นี้จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ สำนักงาน ก.พ. กำลังให้ความรู้กับหน่วยงานของรัฐต่างๆ ในเรื่องการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) เพื่อให้ทุกหน่วยงานมีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจนต่อไป

#### 4.1.3 ความโปร่งใสของระบบข้าราชการ

(1) มีการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการในระบบเปิด คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 อนุมัติในหลักการให้ส่วนราชการ ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ โดยเริ่มต้นตั้งแต่การเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมและไม่โปร่งใสในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการ

(2) มีการรับเรื่องร้องทุกข์และคับข้องใจ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 22 (พ.ศ. 2543) ว่าด้วยกรณีที่อาจร้องทุกข์ การร้องทุกข์ และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ความคับข้องใจ ซึ่งมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2543 เพื่อให้ราชการมีกลไกและหลักเกณฑ์ในการคลี่คลายความขัดแย้งกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา และมีกลไกในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาจะมีผลให้การดำเนินงานด้านบริหารงานบุคคลมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม

#### 4.1.4 การพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมของข้าราชการ

(1) โครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เป็นโครงการหนึ่งที่จะพัฒนาข้าราชการโดยการเรียนรู้ สังเกตวิถีทรงงานของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงมีพระวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล ทรงงานอย่างจริงจังต่อเนื่อง และ ทรงปฏิบัติพระองค์ให้เป็นตัวอย่างในการแก้ไขปัญหาความทุกข์ร้อนของประชาชน โครงการนี้เริ่มมาตั้งแต่กลาง ปี 2541 และได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง มีการจัดทำและเผยแพร่หลักสูตร แผนการสอน ชุดฝึกอบรม วิดีทัศน์ แผ่นใสและสื่อประกอบ แล้วดำเนินการฝึกอบรมวิทยากรโครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม นับจนถึงปัจจุบันมีผู้เข้ารับการอบรมตามหลักสูตร "การเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทเพื่อเป็น ข้าราชการที่ดีและพลังของแผ่นดิน" จำนวนประมาณ 3 แสนคน

(2) สำนักงาน ก.พ. ได้จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางประสานกิจกรรมส่งเสริม จริยธรรมในหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันอื่นๆ ทั้งในและต่างประเทศ

- ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมได้ดำเนินการส่งเสริมสนับสนุน และให้คำปรึกษาแนะนำแก่ส่วนราชการใน การจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของแต่ละส่วนราชการ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 ที่บัญญัติให้รัฐต้องจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อ ป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่
- ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมมีโครงการจะรณรงค์ค่านิยมสร้างสรรค์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบด้วย 1) กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง 2) ซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบ 3) โปร่งใส ตรวจสอบได้ 4) ไม่เลือกปฏิบัติ และ 5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

## 4.2 แผนการสร้างราชการใสสะอาด

ก.พ. มีมติให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศแผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาดเป็นนโยบายและ แผนระดับชาติในรูปของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

แผนการสร้างราชการใสสะอาด ประกอบด้วยแผนหลัก 3 แผน ดังนี้

### 4.2.1 แผนส่งเสริมจิตสำนึก "ราชการใสสะอาด" ซึ่งเป็นส่วนย่อยของ "โครงการประเทศไทยใสสะอาด"

วัตถุประสงค์ เพื่อสร้างแนวร่วมให้ค่อๆ ก่อตัวและงอกงามขึ้นในหมู่ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่ง เป็นกลุ่มผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยสร้างแนวร่วม "ใสสะอาด" สร้างเครือข่ายแนวร่วมทางวิชาการ รณรงค์ผ่านสื่อการ เรียนรู้ต่างๆ การเผยแพร่ความรู้ผ่านสื่อมวลชน สอดแทรกความรู้ในโครงการฝึกอบรม รวมถึงกลุ่มพนักงาน รัฐวิสาหกิจ นักธุรกิจ นักเรียน นิสิตนักศึกษา และประชาชนทั่วไปด้วย

#### 4.2.2 แผนการป้องกันเหตุการณ์และพฤติกรรมต่างๆ ที่อาจเป็นภัยต่อการก้าวไปสู่ "ประเทศไทย ใสสะอาด"

วัตถุประสงค์ เพื่อสร้างระบบเตือนภัยและป้องกันภัยล่วงหน้าต่อเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับประเทศ โดยเน้นที่องค์การเป็นสำคัญ โดยกระทรวง ทบวง กรม ต้องสร้างระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่จะป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่อาจเกิดขึ้น โดยจัดทำเป็นแผนระดับชาติเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยให้ทุกหน่วยงานจัดทำแผนกลยุทธ์ "หน่วยงานใสสะอาด" และประกาศให้ทราบเพื่อจะได้ตรวจสอบทั้งจากบุคลากรของหน่วยงานเอง หน่วยงานอื่น และสาธารณชนทั่วไป และเร่งดำเนินการปฏิรูประบบราชการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ให้มีระบบการทำงานที่สั้น โปร่งใส วัดผลสำเร็จของงานได้อย่างเป็นรูปธรรม และจัดให้มีระบบการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ (Whistle Blowing) [ดู ภาคผนวก]

#### 4.2.3 แผนการจัดการกรณีคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นแล้ว /กำลังเกิดขึ้น

วัตถุประสงค์ เพื่อแสดงถึงความเอาใจจริงเอาใจของรัฐบาลและสังคมต่อกรณีการทุจริตคอร์รัปชัน อันจะเรียกศรัทธาและความมั่นใจให้กลับคืนมาสู่ความรู้สึกของชาวไทย โดยปรับปรุงระบบวินัยให้รวดเร็ว เปิดเผย แก้ปัญหาความล่าช้าและการช่วยเหลือเกื้อกูลให้ทันผิด ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเร่งรัดให้มีการพิจารณา และกรณีวินัยและคดีคอร์รัปชันต่างๆ ให้ทราบผลโทษโดยเร็ว เพื่อเผยแพร่ให้สื่อมวลชนติดตาม และรายงานให้สาธารณชนทราบได้ด้วย

โดยจะมีแผนการดำเนินงาน ดังนี้

วัน/เดือน/ปี	กิจกรรม
1. ภายใน 15 ธันวาคม 2543	เสนอแผนปฏิบัติการต่อคณะรัฐมนตรี
2. 15-31 ธันวาคม 2543	จัดทำคู่มือปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการ
3. ภายใน 15 มกราคม 2544	ประชุมชี้แจงส่วนราชการทุกแห่ง
4. ภายใน 31 มกราคม 2544	ดำเนินการอบรมส่วนราชการที่เข้าร่วมโครงการนำร่องจัดทำแผนกลยุทธ์ "หน่วยงานใสสะอาด"
5. 1 กุมภาพันธ์ 2544	ส่วนราชการที่เข้าร่วมโครงการนำร่องจัดทำ แผนกลยุทธ์ "หน่วยงานใสสะอาด"
6. ภายในปี 2544	ส่วนราชการประกาศแผนกลยุทธ์ต่อสาธารณชน

## 5. แนวทางการแก้ไข

จากการศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศ พบว่าการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องจริงจังและมีหลายส่วนร่วมรับผิดชอบ การเน้นที่บทบาทของหน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชันเพียงหน่วยเดียว ไม่เพียงพอที่จะชนะปัญหาคอร์รัปชันได้ เพราะจำนวนกรณีคอร์รัปชันจะมีมากเกินไปกำลังหน่วยงานเดียวจะทำได้ ต้องร่วมมือกันทุกฝ่ายในสังคม และจะต้องดำเนินมาตรการปฏิรูปด้านอื่นพร้อมกันด้วย เช่น การปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม การปฏิรูประบบการเมือง และต้องมีการสนับสนุนให้ส่วนราชการที่มีปัญหา หาวิธีป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันในหน่วยงานของตนด้วย (ผาสูกและคณะ, 2541)

### 5.1 ความร่วมมือจากทุกฝ่าย

เนื่องจากสังคมปัจจุบันเป็นสังคมบริโภคนิยมและวัตถุนิยม ระบบการศึกษาและศาสนาอ่อนแอไม่สามารถต้านทานกระแสความคิดของคนที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและไม่ใส่ใจประโยชน์ส่วนรวม เพราะมีการปล่อยปละละเลยมาเป็นเวลานาน ดังนั้นการจะแก้ไขปัญหาก็จะกระจายอยู่ทุกระดับในสังคมและหมักหมมมานานกว่า 30 ปี จึงต้องอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่ายในสังคมจึงจะสำเร็จ ซึ่งผู้เกี่ยวข้องที่จะมีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ได้แก่

#### 5.1.1 ผู้นำประเทศ รัฐบาล และฝ่ายการเมือง

รัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีจะต้องให้ความสำคัญและแสดงออกอย่างเปิดเผยว่าไม่พอใจต่อปัญหาคอร์รัปชัน และต้องการแก้ไขเรื่องนี้อย่างจริงจัง นอกจากนี้จะต้องประกาศเจตนารมณ์ที่ชัดเจนแล้ว จำต้องแสดงความมุ่งมั่นที่จะขจัดคอร์รัปชันให้เห็นเป็นรูปธรรม โดยต้องเล่นเรื่องนี้ด้วยตนเอง ไม่เห็นแก่หน้าของใคร ซึ่งจากประสบการณ์ของต่างประเทศพบว่า สังคมจะต้องช่วยกดดันจากภายนอกด้วยจึงจะสำเร็จ

#### 5.1.2 ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นตัวเชื่อมของกระบวนการทั้งหมด หากตัวข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐตระหนักถึงผลเสียของคอร์รัปชัน ไม่รวมมือกับผู้ต้องการแสวงหาประโยชน์สาธารณะเข้าตัว คอร์รัปชันย่อมเกิดไม่ได้ ผลการวิจัยระบุชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐคือผู้ดำเนินการหลัก การแก้ปัญหาจึงต้องมุ่งไปที่ตัวข้าราชการ เพื่อให้กลายเป็นผู้ร่วมมือในการแจ้งเบาะแสและขัดขวางเครือข่ายคอร์รัปชัน โดยปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อตรง โปร่งใสและให้บริการประชาชนอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้แล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องคอยระวังถ่วงดุลย์การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

### 5.1.3 ประชาชน

การต่อต้านคอร์รัปชันเป็นเรื่องใหญ่และเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน หากได้พลังมวลชนที่ตระหนักถึงผลเสียของการปล่อยปละละเลยให้คอร์รัปชันเกิดขึ้นเรื่อยๆ พุดคุยกันในเรื่องความเลวร้ายของคอร์รัปชัน คอยจับตาสอดส่องดูแลเหตุการณ์น่าสงสัยว่ามีคอร์รัปชัน และสนับสนุนผลักดันการรณรงค์ต่อต้านคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่องก็จะสามารถกำจัดคอร์รัปชันได้

### 5.1.4 สื่อมวลชน

สื่อมวลชนเป็นผู้ตีแผ่เรื่องคอร์รัปชันให้ประชาชนทราบ เป็นผู้กระตุ้น ให้กำลังใจผู้ตั้งใจสู้คอร์รัปชัน เพราะขบวนการคอร์รัปชันมักจะถูกบดบังด้วยกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจมาก สื่อมวลชนต้องให้ความรู้กับประชาชนในการป้องกันคอร์รัปชันด้วย

### 5.1.5 หน่วยงานตรวจสอบ

ความจริงทางราชการมีทรัพยากรทั้งคนและงบประมาณ เพียงพอที่จะปฏิบัติภารกิจตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าหากมีความร่วมมือกันทำงาน มิใช่ต่างหน่วยต่างทำ เช่น ในปัจจุบัน เรามีหน่วยตรวจสอบมากมาย ไม่ว่าจะเป็น ป.ป.ช. ป.ป.ง. ค.ต.ง. คณะกรรมการตรวจสอบประจำกระทรวง/กรม ผู้ตรวจราชการกระทรวงและกรม ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา เป็นต้น

## 5.2 ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

ปัญหาคอร์รัปชันเป็นเรื่องใหญ่ จึงต้องใช้เวลาและความอดทนในการแก้ไข จำเป็นต้องปรับวัฒนธรรมและค่านิยมกันใหม่ ดังนั้นจะมีมาตรการทั้งระยะเร่งด่วนและระยะยาว รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องควบคู่ไปด้วย

### 5.2.1 มาตรการเร่งด่วน

(1) ปลุกกระแสสังคมให้เห็นภัยพิบัติจากปัญหาคอร์รัปชัน ต้องไม่เพิกเฉยต่อคนเลว และต้องแสดงออก ความพอใจและชื่นชมคนดีเพื่อให้กำลังใจและจูงใจให้คนอยากเป็นคนดี ยกย่องคนดี สร้างจุดประสานร่วมกัน ระหว่างภาครัฐ เอกชน ประชาชน สถาบันการศึกษาและสื่อมวลชน โดยดึงพลังของประชาชนให้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ให้ทุกส่วนของสังคมเป็นแนวร่วมใหม่ในการต่อต้านการคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง ให้รู้สึกว่าคุณคนต้องแก้ไขปัญหาร่วมกัน มิใช่เป็นปัญหาเฉพาะขององค์กรใดหรือกลุ่มบุคคลใดแต่เพียงลำพัง รวมทั้งต้องรวมกลุ่มสนับสนุนคนดีที่มีความกล้าหาญที่จะเผชิญและกระทำการสิ่งที่เป็น การต่อต้านกระแสการคอร์รัปชันในทุกรูปแบบ

(2) แก้ปัญหาที่ระบบราชการเป็นหลักก่อน เนื่องจากคอร์รัปชันเกิดจากเงินงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็น ขนมหคอร์รัปชันก้อนใหญ่ เป็นองค์กรที่มีการทำงานเป็นระบบจึงง่ายและรวดเร็วต่อการปรับเปลี่ยน โดยควรประกาศเป็นนโยบายหลักของภาคราชการในมาตรการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ได้แก่

- กำหนดให้ทุกส่วนราชการมีโครงการราชการใสสะอาด ซึ่งประกอบด้วยแผนป้องกันคอร์รัปชัน แผนดำเนินการปราบปรามคอร์รัปชัน แผนให้การคุ้มครองพยาน แผนประชาสัมพันธ์ในเรื่องนี้ โดยมีเงื่อนไขและการประเมินผลอย่างจริงจัง
- ปรับปรุงแก้ไขระบบการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงของส่วนราชการต่างๆ ให้โปร่งใสเป็นธรรมเพื่อให้ผู้นำที่เก่ง เป็นคนดี มุ่งมั่นและซื่อสัตย์ ได้ตำแหน่งด้วยความสามารถ
- แก่ระบบการเลือกสรรและสรรหาข้าราชการทุกระดับให้เป็นธรรม จัดการวิ่งเต้นโดยมีความโปร่งใสเป็นอิสระ
- เสริมสร้างกระบวนการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่และส่วนราชการและเปิดเผยผลต่อสาธารณะ

(3) กำหนดค่านิยมใหม่ของข้าราชการ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน พร้อมบทลงโทษและการให้รางวัลสูงใจให้คนดี

(4) ลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจังและรวดเร็ว

#### 5.2.2 มาตรการป้องกันการคอร์รัปชัน โดย

(1) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบราชการต่างๆ ให้มีความตรงไปตรงมา เข้าใจง่ายและบังคับใช้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง งานพัสดุ และระบบงบประมาณ

(2) ปรับปรุงระบบบริหารให้หัวหน้างานมีเครื่องมือวัดผลงานอย่างเป็นรูปธรรม รับผิดชอบต่อผลงานและความพหุติของตนเองและลูกน้อง

(3) กำหนดมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมที่สอดคล้องกับค่านิยมสร้างสรรคของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กำหนดขึ้นใหม่

(4) รณรงค์ค่านิยมใหม่ให้ทั้งข้าราชการและประชาชนเข้าใจ และมีการอบรมเพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมให้เกิดขึ้นในตัวข้าราชการ

(5) มีการวิจัยศึกษาปัญหาและเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่องเพื่อทราบแผนการคอร์รัปชัน จะได้นำไปใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างจริงจัง

(6) ปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานให้มีความสะอาด สะดวก โปร่งใส โดยสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เข้าถึงได้ง่าย รวดเร็ว

(7) ปรับปรุงระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรให้มีอิสระ สามารถรายงานการกระทำผิดให้ผู้บริหารทราบอย่างตรงไปตรงมา และให้มีระบบการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

(8) ปรับปรุงระบบวินัยข้าราชการให้มีคณะกรรมการสอบสวนมีอาชีพ มีความเข้มแข็ง จริงจัง และรวดเร็วขึ้น

(9) ให้มีการสร้างเครือข่ายของ ป.ป.ช. ในส่วนราชการต่าง ๆ

### 5.2.3 มาตรการระยะยาว โดย

การสร้างจิตสำนึกซึ่งต้องเริ่มตั้งแต่ในครอบครัว โรงเรียนในทุกระดับการศึกษา และในสังคมที่จะสร้างค่านิยมใหม่ การสนับสนุนและยกย่องคนดี โดยอาจสอดแทรกในบทความ สื่อการ์ตูนต่างๆ เพื่อให้ง่ายแก่การเรียนรู้

เงื่อนไขความสำเร็จ

(1) ผู้บริหารในทุกส่วนราชการให้ความสำคัญและมีการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง เพื่อขยายผลมาสู่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับ

(2) การระดมพลังของทุกส่วนในสังคม รวมทั้งพลังสื่อมวลชนในการที่จะผลักดันและปลุกกระแสและปรับเปลี่ยนค่านิยมของสังคม

## 6. บทสรุป

ปัญหาคอร์รัปชันเป็นปัญหาระดับชาติ ที่มีการพูดกันมากที่สุด แต่ได้รับการแก้ไขน้อยที่สุด ดูประหนึ่งว่าไม่มีใครถือเป็นปัญหาที่ต้องเฝ้าระวังรักษาอย่างจริงจัง ทั้งที่ปัญหานี้เป็นสาเหตุหลักประการหนึ่งของการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจที่ผ่านมา เป็นตัวบ่อนทำลายศีลธรรมของคนในสังคม ทำลายชื่อเสียง เกียรติคุณของประเทศไทยในสายตาชาวโลก ทั้งที่มีการวิจัยออกมาหลายครั้งที่ยืนยันความรุนแรงของสภาพปัญหาคอร์รัปชันที่ขยายวงกว้างออกไปทั่วประเทศ

การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเป็นเรื่องใหญ่มาก ต้องการความร่วมมือจากทุกฝ่ายในสังคม โดยการดำเนินการจะเริ่มจากการสร้างความตระหนักถึงผลเสียหายอันใหญ่หลวงของคอร์รัปชัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเข้าใจและยึดมั่นตามค่านิยมใหม่ในการทำงานที่ซื่อสัตย์ โปร่งใส รับผิดชอบต่อผลงาน และบริการประชาชนอย่างเสมอภาค เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ผู้บริหารทุกระดับต้องประพฤติปฏิบัติให้เป็นตัวอย่างและหมั่นตรวจสอบ ตักเตือน ชี้แนะผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสม โดยจะลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง

ประเทศไทยปัจจุบันนี้ นอกจากจะอยู่ในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจแล้ว ยังอยู่ในภาวะวิกฤติศรัทธาด้วยองค์ระหว่างประเทศจัดลำดับประเทศไทยว่าเป็นประเทศที่มีคอร์รัปชันค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศของไทยในระยะยาว พวกเราคนไทยตอนนี้ไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากร่วมมือกันแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันอย่างเต็มกำลังความสามารถ เพื่อความอยู่รอดทางเศรษฐกิจ ความสงบสุขปลอดภัยของสังคม และเพื่อเกียรติภูมิของชาติ



## บรรณานุกรม

- ชัยบงคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537.
- โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์. "ภาคราชการกับการปรับเปลี่ยนที่จำเป็นเพื่ออนาคต." สำนักงาน ก.พ., 2541.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. "วัฒนธรรมการคอร์รัปชันฝังรากลึกในสังคมไทย," ผู้จัดการรายวัน 14 ก.ค. 2543.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. "ความเกรงใจ," มติชนสุดสัปดาห์ 24 พ.ย. 2541.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. "วัฒนธรรมคอร์รัปชัน," มติชนสุดสัปดาห์ 11 ก.ย. 2543.
- นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ. "การวิจัยเจาะลึก เรื่อง ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย : แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยตลาดคอร์รัปชัน," 2543.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย," สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. "รายงานผลการวิจัย: การคอร์รัปชันในราชการไทย," 2541.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ. "คอร์รัปชันในภาครัฐ : ความเห็นและประสบการณ์ของคหบดีเรือน," 2543.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต). "อุดมธรรมนำจิตสำนึกของสังคมไทย," มูลนิธิพุทธธรรม พิมพ์ครั้งที่ 2, 2537.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535.
- พุทธทาสภิกขุ. "อริยศีลธรรม," มูลนิธิธรรมทาน พิมพ์ครั้งที่ 2, 2538.
- ศุภชัย ยาวะประภาษและคณะ. "คอร์รัปชันในวงราชการ : มุมมองจากข้าราชการ," 2543.
- สำนักงาน ก.พ. "รายงานการประชุม อนุกรรมการปรับปรุงวัฒนธรรมและค่านิยมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ," 2543.
- สำนักงาน ก.พ. "ผลการศึกษาอัตราตลาดแต่ละกลุ่มอาชีพ," 2543.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. "รายงานการสำรวจภาวะการครองชีพของข้าราชการพลเรือนสามัญ," 2538 และ 2542.
- เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์และคณะ. "สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและทัศนคติของผู้ประกอบการต่อการให้บริการของภาครัฐ," 2543.

## ภาคผนวก

### แนวคิดในการจัดทำระบบการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ (Whistle Blowing)

คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2542 เรื่องมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ข้าราชการเกิดจิตสำนึกว่าเป็นหน้าที่ที่จะให้ข้อมูลหรือถ้อยคำตามความเป็นจริงต่อคณะกรรมการสอบสวน อันเป็นการรักษาประโยชน์ของทางราชการ เพื่อป้องกันการทุจริตและสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ โดยจะมีการดำเนินการต่อไป ดังนี้

#### การปรับปรุงกฎหมาย

- ร่างกฎหมายใหม่เพื่อคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ โดยคุ้มครองเจ้าหน้าที่ภาครัฐก่อน
- ปรับปรุง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน

#### โครงสร้างใหม่

- ตั้งบุคคลทำหน้าที่รับข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ในทุกกระทรวง กรม หรือจังหวัด
- ตั้งหน่วยงานแนะนำและประสานรับเรื่องข้อมูลที่เป็นประโยชน์ที่สำนักงาน ก.พ.

#### การอบรมเจ้าหน้าที่

- ผนวกเรื่องการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ในหลักสูตรฝึกอบรมทุกระดับ

#### คู่มือผู้บังคับบัญชาเรื่องการเตรียมแผนป้องกันการทุจริตในหน่วยงาน

- อธิบายเรื่องหน้าที่และความรับผิดชอบ
- มีขั้นตอนการดำเนินการ
- แผนปฏิบัติการในการป้องกันการทุจริต
- แผนปฏิบัติการสำรองกรณีสงสัยว่ามีการทุจริต
- ให้เจ้าหน้าที่ทุกระดับมีส่วนร่วม
- อธิบายมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์

## สถานการณ์จำลอง เมื่อระบบการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เริ่มใช้งาน

สถานการณ์จำลอง 3 เรื่องต่อไปนี้จะจัดทำขึ้นมาเพื่อช่วยให้ผู้สนใจเข้าใจถึงระบบการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นใหม่ว่ามีกลไกการทำงานอย่างไร ซึ่งผู้เขียนบทสถานการณ์นี้คิดว่าหากประเทศไทยสร้างระบบนี้ได้สำเร็จจะเป็นประโยชน์แก่สังคมและประชาชนมาก

### • สถานการณ์จำลองที่ 1 : ทุกอย่างเป็นไปได้ดี

1) ผมชอบหัวหน้างานของผม เขาดูแลผมดี เขาชื่นชมการทำงานของผม แต่ผมมีเรื่องเป็นห่วง หัวหน้าได้สั่งซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์จำนวนมากที่ไม่เหมาะสมกับงานของเรา เมื่อผมถามหัวหน้าว่า "ทำไมเราต้องซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์เหล่านั้นด้วย? สเปคของเครื่องเหล่านั้นเหมาะสมกับงานของกรมของเราหรือไม่?" ทำให้หัวหน้าโกรธขึ้นมา เขาถามว่าผมรู้เรื่องอะไรเกี่ยวกับเครื่องคอมพิวเตอร์เหล่านั้นบ้าง ผมไม่ได้บอกหัวหน้าว่า ผมเคยไปถามผู้เชี่ยวชาญคอมพิวเตอร์ของกรมหลายคน ซึ่งทุกคนก็มีข้อกังวลเช่นเดียวกับผม ทำให้ผมมีความสงสัยมากขึ้น

2) ผมเห็นหัวหน้าออกไปข้างนอกกับตัวแทนจำหน่ายของบริษัทคอมพิวเตอร์นั้น และหลังจากนั้นไม่กี่วัน หัวหน้าก็มาทำงานด้วยรถคันใหม่ ซึ่งเขาไม่เคยมีรถใหม่ก่อนหน้านั้นเลย ผมไม่มีหลักฐานว่าหัวหน้าผมรับสินบน แต่เครื่องคอมพิวเตอร์เหล่านั้นมีสเปคที่สูงเกินจำเป็น ทำให้เปลืองเงินงบประมาณมาก ซึ่งเป็นเรื่องไม่ดีต่อกรม ไม่ดีต่อราชการ และไม่ดีต่อทุกคน ผมคิดอยู่ว่า ผมควรจะทำอย่างไรต่อไป

3) มีระเบียบออกมาใหม่ว่า เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่ต้องรายงาน "เรื่องที่น่าสงสัยที่มีเหตุผลว่ามีคอร์รัปชัน" หรือ "การตัดสินใจและการปฏิบัติที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อทรัพย์สินทางราชการ" ผมรู้ว่าเป็นหน้าที่ของผมที่จะต้องรายงานเรื่องของหัวหน้าผมต่อ หัวหน้าเจ้าหน้าที่วินัย (Chief Disciplinary Officer) ของกรม หรือ ศูนย์คุ้มครองผู้แจ้งเรื่องการทุจริต (Protected Disclosure Centre) สำนักงาน ก.พ.

4) ผมโทรไปปรึกษากับบริการสายด่วนของศูนย์คุ้มครองผู้แจ้งเรื่องการทุจริต สำนักงาน ก.พ. เจ้าหน้าที่ที่นั่นแนะนำผมให้ติดต่อกับ หัวหน้าเจ้าหน้าที่วินัยของกรมโดยบอกเบอร์โทรศัพท์ติดต่อให้ผมด้วย (กรมไม่ได้เปิดเผยเบอร์โทรศัพท์นี้ให้ทุกคนรู้ ทั้งที่ต้องทำ) และยังคงบอกต่อไปว่า รายงานของผมจะไม่มีผลกระทบ และหากผมใช้ชื่อจริงก็จะปกปิดชื่อผมเป็นความลับ และหากหัวหน้าผมเกิดสงสัยว่าผมเป็นต้นเหตุของการนำเรื่องทุจริตนี้ไปเปิดเผย เจ้าหน้าที่ได้สัญญาว่าผมจะได้รับการคุ้มครอง ผมพูดว่า ผมเคยได้ยินเรื่องที่ว่าเจ้าหน้าที่บางคนไปทะเลาะกับหัวหน้าแล้วถูกย้ายไปอยู่ต่างจังหวัด และหากผมต้องถูกย้ายก็จะเป็นการสร้างความยุ่งยากให้แก่ตัวผมและลูกเมีย เจ้าหน้าที่ศูนย์บอกว่า หัวหน้าของผมไม่สามารถย้ายผม หรือกลั่นแกล้งผมด้วยวิธีอื่นได้ ผมถามต่อว่าถ้าเกิดอันตรายกับชีวิตผมขึ้นมาจะทำอย่างไร เขาก็ตอบว่า ผมจะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองพยาน เนื่องจากผมมีสถานภาพใกล้เคียงกับพยานในคดีอาญา (Potential Witness) และเขาได้อ่านมาตราที่เกี่ยวข้องในกฎหมายให้ฟัง ซึ่งผมก็พอใจ

5) ผมโทรศัพท์ไปหาหัวหน้าเจ้าหน้าที่วินัยโดยใช้โทรศัพท์สาธารณะ เขาขอให้ผมไปพบเขาที่ห้องทำงาน เขา ซึ่งผมบอกว่าไม่กล้าเสี่ยงให้คนอื่นเห็นผมที่ห้องเขา เขาก็ขอนัดให้ผมไปเล่าเรื่องให้เขาฟังที่ร้านอาหารแห่ง

หนึ่งตอนเย็น และผมได้บอกชื่อจริงกับเขา หลังจากเขาให้สัญญาที่จะไม่บอกคนอื่น และจะมีการคุ้มครองผมจากการถูกกลั่นแกล้งกรณีที่ว่าหน้าผมสงสัยว่าผมอยู่เบื้องหลังการสืบสวนเรื่องทุจริตที่จะเกิดขึ้น

6) 2-3 วันถัดมา ผมตื่นตื่นที่ได้ทราบว่ากระทรวงมีคำสั่งให้ตรวจสอบการซื้อคอมพิวเตอร์ทั้งหมดในช่วง 12 เดือนที่ผ่านมา ทีมสืบสวนเรียกเจ้าหน้าที่หลายคนไปให้ข้อมูล ซึ่งรวมถึงตัวผมด้วย ผมได้บอกเหตุผลที่ผมคิดว่าเกิดความไม่เหมาะสมในการซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ของกรม ทีมสืบสวนนี้จึงแจ้งไปยัง ป.ป.ช. เพื่อมาตรวจสอบบัญชีธนาคารของหัวหน้าผม ซึ่งหัวหน้าไม่สามารถอธิบายรายการบัญชีในบางเรื่องได้ หัวหน้าจึงถูกดำเนินคดีอาญาและศาลมีคำพิพากษาให้จำคุก 3 เดือน ผมรู้สึกเสียใจเพราะหัวหน้าเป็นเจ้านายที่ดีกับผม แต่พวกเราที่รู้สึกไม่ชอบมากที่หัวหน้าหลอกกลวงคนอื่น ๆ และทำให้ชื่อเสียงของกรมเรามัวหมอง

7) ผมได้รับจดหมายขอบคุณในความร่วมมือแจ้งเรื่องทุจริต จากหัวหน้าเจ้าหน้าที่วินัย เขาชมเชยความกล้าหาญและการให้ความร่วมมือของผม และจะบันทึกเรื่องนี้ลงในแฟ้มประวัติของผม เขาบอกว่า การกระทำของผมช่วยให้กรมประหยัดเงินได้มากกว่า 5 ล้านบาท เนื่องจากพบว่าขณะนี้จะมีการซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์เพิ่มอีกตามสเปกเดิม ดังนั้นผมจะได้รับรางวัลเป็นเงิน 100,000 บาท ผมรู้สึกดีใจมากที่ได้รายงานเรื่องนี้

#### • สถานการณ์จำลองที่ 2 : หัวหน้าผมจับได้

1) หัวหน้าของผมได้สั่งซื้อเครื่องแบบจำนวนมากจากบริษัทขนาดเล็กแห่งหนึ่งเพียงแห่งเดียว ซึ่งผมรู้ว่าภรรยาของหัวหน้าเป็นเจ้าของ เราซื้อในราคาที่สูงกว่าปกติ ผมคิดว่าเรื่องนี้ไม่เป็นธรรม และได้รายงานเรื่องนี้ให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่วินัยของกรมทราบ

2) ผมคิดว่าหัวหน้าทราบเรื่องรายงานของผม ผมได้รับคำสั่งให้ย้ายไปทำงานที่สาขาในต่างจังหวัดภายใน 10 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นกว่าการย้ายปกติ ผมโทรศัพท์ไปหาหัวหน้าเจ้าหน้าที่วินัย ซึ่งเขาได้จัดการอย่างรวดเร็วเช่นกัน คือมีคำสั่งย้ายหัวหน้าของผมไปอยู่ที่ตำแหน่งอื่นก่อนเพื่อไม่ให้มีการทำลายหลักฐานการกระทำผิด และสั่งยกเลิกคำสั่งย้ายตัวผม

3) ต่อมา ผมได้รับหนังสือจากหัวหน้าเจ้าหน้าที่วินัยแจ้งว่า พวกเขาไม่สามารถหาหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินคดีกับหัวหน้าของผม (หมายถึงหัวหน้าคนเก่า) ในข้อหาคอร์รัปชันได้ แต่ได้เตือนหัวหน้าว่าจะมีการติดตามจับตาดูการกระทำอย่างใกล้ชิด เพื่อให้หัวหน้าไม่ใช้จ่ายเงินของรัฐอย่างสิ้นเปลือง และได้บันทึกคำชมเชยเรื่องนี้ในแฟ้มประวัติของผม

4) ผมรู้สึกอึดอัดและลำบากใจมาก แต่ผมตั้งใจที่ได้แจ้งเรื่องนี้กับหัวหน้าเจ้าหน้าที่วินัย

#### • สถานการณ์จำลองที่ 3 : ปัญหาเลวร้ายลง: ผมได้แจ้งสื่อมวลชน

1) ผมทำงานในกรมที่เกี่ยวกับงานภาษีแห่งหนึ่ง มีเจ้าหน้าที่กลุ่มใหญ่ทำงานเป็นเครือข่ายทุกระดับที่ร่วมกันรับสินบนและแบ่งผลประโยชน์กัน พวกเขาบอกให้ผมร่วมมือด้วย แต่ผมปฏิเสธ ซึ่งทำให้ทุกคนในห้องทำงานนั้นไม่ชอบผม พวกเขาไม่พูดกับผมเลย ผมวันแกรงไปถึงขนาดว่าภรรยาของผมอาจได้รับอันตรายไปด้วย ผมไม่เชื่อมั่นในตัวหัวหน้าเจ้าหน้าที่วินัยของกรมพอที่จะรายงานเรื่องคอร์รัปชันนี้ และเมื่อผมได้ข่าวว่าจะมีเรือ

สินค้าของบริษัทที่เคยให้สินบนจำนวนมากกำลังจะเทียบท่า ผมคิดว่าศูนย์คุ้มครองผู้แจ้งเรื่องการทุจริต สำนักงาน ก.พ. อาจไม่สามารถประสานงานให้มีการจับทุจริตของเพื่อนของผมได้ทันเวลา ผมจึงแจ้งให้ ป.ป.ช. ทราบและแนะนำให้มีการแอบบันทึกเสียงในเหตุการณ์ไว้

2) ปรากฏว่าไม่มีอะไรเกิดขึ้น เวื่อสินค้าเทียบท่าตามกำหนด และผมคิดว่าเขาจ่ายสินบนกันแล้วด้วย

3) ผมตัดสินใจแจ้งต่อสื่อมวลชน จนเกิดเป็นเรื่องใหญ่โต วุ่นวายขึ้น อธิบดีเรียกผมไปพบที่ห้องทำงาน ผมรู้สึกกลัว แต่ก็คิดว่าพวกเขาคงไม่กล้าฆ่าผม เพราะที่สื่อมวลชนกำลังตามเรื่องนี้อยู่ หัวหน้าของผมอยู่ที่นั่นด้วย พวกเขาโกรธมาก ส่วนผมก็โกรธไม่แพ้กันและขอให้พวกเขาอธิบายว่าเขาวิจัยขึ้นได้อย่างไร พวกเขาสั่งพักราชการ ให้ผมอยู่บ้านโดยไม่ได้รับเงินเดือน

4) ผมโทรปรึกษาไปยังศูนย์คุ้มครองผู้แจ้งเรื่องการทุจริต สำนักงาน ก.พ. พวกเขาเห็นด้วยว่าการไปรายงานต่อสื่อมวลชนเพราะไม่สามารถรายงานที่อื่นเป็นการกระทำที่ถูกแล้ว และผมทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

5) ต่อมา ผมได้รับคำสั่งให้มารับตำแหน่งเดิม และให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นในเมืองเดียวกัน ป.ป.ช. มีหนังสือมาขอโทษผม พวกเขาบอกว่าได้พยายามสืบสวนกรณีนี้แล้ว แต่ไม่พบหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องใครได้ แต่ก็ได้ตื่นตัวในปัญหาที่เกิดขึ้นและเฝ้าดูเหตุการณ์ที่จะเกิดในอนาคต โดยเฉพาะหัวหน้าของเก่าของผมจะถูกจับตาเป็นพิเศษ ผมรู้สึกดีใจกับสิ่งที่ได้ทำมาทั้งหมด