

กลุ่มที่ 4

การเสริมสร้างสังคมโปร่งใสไร้ทุจริต

การเสริมสร้างสังคมโปร่งใสไร้ทุจริต

โดย จุรี วิจิตรวาทการ

การต่อต้านคอร์รัปชัน : จากการศึกษาการปฏิรูปทางการเมืองถึงขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

โดย นवलน้อย ศรีรัตน์

บทเรียนจากรัฐธรรมนูญใหม่และการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน

โดย พิภพ ธงไชย

บทเรียนจากการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม กรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์ กระทรวงสาธารณสุข

โดย รสนา โตสิตระกูล

ปัญหาในการใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ ตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ

โดย ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์

บทบาทของสื่อหนังสือพิมพ์ต่อการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน : การวิเคราะห์เนื้อหาจากข่าวประกวดของมูลนิธิอิศรา อมันตกุล

โดย ชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี

คอร์รัปชันและสื่อในประเทศไทย

โดย ดวงกมล ไชตะนา และ Frank Flatters

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่อง

สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต

กลุ่มที่ 4

การเสริมสร้างสังคมโปร่งใสไร้ทุจริต

**การต่อต้านคอร์รัปชัน : จากการปฏิรูปทางการเมือง
ถึงขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม***

โดย

นวนน้อย ตรีรัตน์

ร่วมจัดโดย

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

วันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

* ความเห็นในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน และไม่จำเป็นต้องสะท้อนจุดยืนของสถาบันที่ร่วมกันจัดการสัมมนาในครั้งนี้

การต่อต้านคอร์รัปชัน: จากการปฏิรูปทางการเมืองถึงขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

บทนำ

คำว่า “คอร์รัปชัน” อาจเป็นคำใหม่ที่สังคมไทยรับมาใช้จากต่างประเทศ แต่กล่าวได้ว่า พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันมิใช่เป็นเรื่องใหม่ของไทยแต่ประการใด “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” เป็นคำที่สังคมไทยใช้อธิบายพฤติกรรมการทุจริตหรือคดโกงประชาชนและรัฐ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

แม้ว่าพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงจะมีมานานแล้ว แต่พฤติกรรมดังกล่าวเป็นที่รับรู้เพิ่มมากขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2575 ทั้งนี้มิใช่ว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นควบคู่กับสังคมประชาธิปไตย แต่เป็นเพราะว่าระบบประชาธิปไตยเท่านั้นที่ให้อำนาจพลเมืองในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการฉ้อฉลของรัฐได้ ช่วงใดที่สังคมมีความเป็นเผด็จการสูง เสรีภาพของสื่อมวลชนถูกปิดกั้น ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็จะปิดบังซ่อนเร้นจากความรับรู้ของสังคม

การแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่แท้จริงจะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องผ่านการเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงที่พลเมืองมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและตรวจสอบอำนาจรัฐเท่านั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบอำนาจรัฐ มิได้อยู่เพียงการวางกลไกโดยอาศัยกลไกของรัฐในการตรวจสอบ แต่อยู่ที่การวางกลไกที่จะทำให้ประชาชนสามารถใช้กลไกในการตรวจสอบได้โดยตรง ดังนั้นความสำเร็จของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมขึ้นอยู่กับโอกาสทางการเมืองที่จะเอื้ออำนวย หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มีช่องทางหรือช่องโหว่ในกลไกของรัฐที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีบทบาทเป็นด้านหลักได้ โอกาสเกิดเหล่านี้อาจจะมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน เช่นเป็นเพราะความอ่อนแอทางการเมืองและอำนาจของภาครัฐ หรืออาจจะเป็นการวางกลไกหรือช่องทางที่ภาคประชาชนสามารถที่จะแสดงออกซึ่งความต้องการของตนเองอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นไปในวิถีทางที่เป็นที่ยอมรับของสังคมในวงกว้าง และในกฎ กติกาที่ยอมรับได้

อย่างไรก็ตามการวางกฎ กติกา หรือการสร้างองค์กรตรวจสอบที่อยู่ในภาครัฐนั้น อาจจะช่วยให้ในระดับหนึ่ง แต่ความสัมฤทธิ์ผลขึ้นอยู่กับบุคลากรและองค์กรที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ถ้าองค์กรเหล่านี้ไม่มีประสิทธิภาพ การตรวจสอบก็อาจจะไม่เกิดขึ้น จึงจำเป็นจะต้องมีกลไกที่องค์กรเหล่านี้จะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสาธารณชนเช่นเดียวกัน แต่การตรวจสอบของสาธารณชนจะทำได้มีประสิทธิภาพหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับว่าสาธารณชนมีความรับรู้ มีข้อมูล มีเครื่องมือ และมีความตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวมากน้อยเพียงใด การเข้าถึงและการมีกลไก

ในการเข้าถึงกฎหมาย ความพร้อมต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เพราะอาจจะกล่าวได้ว่าการตรวจสอบของสาธารณชนที่เป็นรูปธรรมและทรงพลังมากที่สุดนั้นควรมาจากกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงเป็นอันดับแรก

ถึงแม้ว่าพรรคการเมือง นักการเมือง และผู้บริหารระดับสูงในระบบราชการมักจะออกมาปฏิเสธ หรือแสดงท่าทีว่า "ถ้ามีคอร์รัปชันในหน่วยงานของตนจริง ก็จะทำเนิ่นการอย่างเด็ดขาด" อยู่เสมอ แต่เจตน์จำนงดังกล่าว มักจะไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติจริงด้วยข้อแก้ตัวที่ว่า "ไม่ได้มีการทุจริตแต่อย่างใด" หรือการลดกระแสการต่อต้านของประชาชนด้วยการยึดเยื่อเวลาออกไปเนื่องจาก "กำลังดำเนินการอยู่" เพื่อให้กระแสของประชาชนค่อยๆ ลดลง

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะสรุปบทเรียนการต่อต้านการคอร์รัปชันของประชาสังคมที่เกิดขึ้นในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา ซึ่งประเทศอยู่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม

- การปฏิรูปทางการเมือง

การรัฐประหารในปี 2534 ฝ่ายทหารเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยกล่าวหาว่ารัฐบาลในสมัยนั้นมีการทุจริตคอร์รัปชันในระดับสูง หลังการยึดอำนาจกลุ่มทหารที่ทำการยึดอำนาจได้แต่งตั้ง อานันท์ ปันยารชุน ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี และให้สัญญาว่าจะมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ทำการทบทวนและตรวจสอบสัญญาและโครงการต่างๆ ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณที่อนุมัติแล้วแต่ยังไม่ได้ดำเนินการใหม่หลายโครงการด้วยกัน เช่นโครงการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย โครงการโฮปเวล เป็นต้น โดยรัฐบาลอานันท์ให้เหตุผลว่า ในการดำเนินการโครงการของรัฐจะต้องมี ความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

ในส่วนของการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ปรากฏว่าได้มีความพยายามที่จะยึดครองอำนาจของกลุ่มทหารโดยผ่านรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นมาใหม่ ก่อให้เกิดเสียงคัดค้านจากสาธารณชน จนนำมาสู่เหตุการณ์นองเลือดในเดือนพฤษภาคม 2535 และหลังจากนั้นเป็นต้นมาได้มีความเคลื่อนไหวต่อเนื่องที่สำคัญ 3 ประการคือ (1) การเคลื่อนไหวให้มีการปฏิรูปทาง

การเมืองโดยผ่านการเคลื่อนไหวรัฐธรรมนูญ (2) การเคลื่อนไหวในเรื่องสิทธิในการรับรู้ข่าวสารข้อมูล¹ (3) การปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงของสื่อวิทยุและโทรทัศน์

(1) รัฐธรรมนูญ 2540

การเคลื่อนไหวรัฐธรรมนูญจนกระทั่งประเทศไทยได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ 2540 ซึ่งถูกขนานนามว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เป็นกระบวนการในการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญ โดยผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเกิดขึ้นนับตั้งแต่การสรรหาตัวแทนเข้าไปเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จำนวน 99 คน ซึ่งแยกเป็น 23 คนมาจากผู้มีความรู้และนักวิชาการในการร่างรัฐธรรมนูญจากหลายสาขา และอีก 76 คนมาจากตัวแทนของแต่ละจังหวัดทั่วประเทศ แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดที่มีผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกเรียกขานว่าเป็นฉบับประชาชน ก็คือกระบวนการทำประชาพิจารณ์ทั่วประเทศเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ก่อนที่จะนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร กระบวนการดังกล่าวนอกจากเป็นการสร้างความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนแล้วยังเป็นกึ่งประชามติของประชาชน การดำเนินการดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเคลื่อนไหวทางสังคมในตัวของมันเอง ทั้งนี้เพราะว่าการดำเนินการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญอยู่ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนได้ส่งสัญญาณไปสู่ภาครัฐโดยผ่านการเคลื่อนไหว ให้มีการติดตามเพื่อแสดงการสนับสนุนต่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การเคลื่อนไหวรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลให้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 แตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากรัฐธรรมนูญ 15 ฉบับที่ผ่านมา ทั้งในแง่ของเนื้อหาและวิธีการ ซึ่งขบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญไม่แพ้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญใหม่ที่เรามาได้มา ทั้งนี้เพราะว่าในขบวนการดังกล่าวได้สร้างความตื่นตัวกับพลเมืองไทย ที่จะตระหนักว่า รัฐธรรมนูญไม่ใช่กฎหมายสำหรับรัฐจะเป็นผู้นำมาใช้เท่านั้น แต่จะเป็นกฎหมายที่ภาคพลเมืองนำมาใช้ในการควบคุมรัฐได้

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ เพื่อที่จะส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน และการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้สร้างกลไก การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ โดยผ่านการกระจายอำนาจของ

¹ การชุมนุมครั้งใหญ่ที่นำไปสู่การนองเลือดนั้น ผู้ชุมนุมมีความไม่พอใจเป็นอย่างมากต่อการถูกปิดเบือนข้อมูลของการชุมนุมโดยรายการวิทยุ จส. 100 และขณะเดียวกันสื่ออื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ได้ถูกปิดกั้นการนำเสนอข่าวสารที่เป็นจริง ก่อให้เกิดความตึงเครียดขึ้นในสังคมไทย นอกจากนี้แล้วข้ออ้างที่มีการยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งคือปัญหาเรื่องคอร์รัปชัน ซึ่งดำเนินการอย่างง่ายดายโดยการปิดบังข่าวสารข้อมูลจากการรับรู้ของสาธารณชน

รัฐไปสู่องค์กรอิสระใหม่ เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นทางการเป็นอิสระ ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนในเรื่องนี้ก็คือ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้งวุฒิสมาชิก ซึ่งแตกต่างจากวุฒิสมาชิกในอดีตที่ได้มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายการเมือง ซึ่งจะมีการกล่าวหาโดยเสมอมาว่าการทำงานของวุฒิสมาชิกไม่ปลอดจากฝ่ายการเมือง เมื่อการได้มาของวุฒิสมาชิกเปลี่ยนไป แม้ว่าวุฒิสมาชิกจำนวนมากถูกกล่าวหาว่ามีความใกล้ชิดกับฝ่ายการเมือง แต่การมีวุฒิสมาชิกอิสระจำนวนหนึ่งก็มีผลให้การดำเนินงานของวุฒิสภามีความเป็นอิสระเพิ่มมากขึ้น และตรวจสอบหรือคานอำนาจสภาผู้แทนราษฎรได้มากขึ้น วุฒิสภาเป็นผู้เลือกคณะกรรมการอิสระจากรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอ

องค์กรอิสระเหล่านี้ประกอบด้วย

- **คณะกรรมการเลือกตั้ง** มีหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดและจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาการซื้อเสียงหรือปัญหา **นกิจการเมือง** ซึ่งเป็นรากเหง้าที่สำคัญของการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย
- **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อทดแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ป.) เดิม ซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ค่อนข้างจำกัด ป.ป.ป.ถูกจัดตั้งขึ้นในปี 2519 เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี การทำงานของป.ป.ป. ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นเหมือนเสือกระดาษเท่านั้น ทั้งนี้เพราะว่าอำนาจหน้าที่ที่ค่อนข้างจำกัดทำให้ป.ป.ป.สามารถประสบผลสำเร็จในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันขนาดเล็กเท่านั้น เนื่องจากการคอร์รัปชันในกรณีใหญ่มักเป็นการทุจริตที่ดำเนินการอย่างเป็นขบวนการและมีความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ แต่เมื่ออำนาจหน้าที่ของป.ป.ป.จำกัดอยู่ที่การตรวจสอบข้าราชการประจำ จึงทำให้การดำเนินการของป.ป.ป. ไม่สามารถเชื่อมโยงถึงฝ่ายการเมืองได้ สถานการณ์ดังกล่าวทำให้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในฝ่ายการเมืองขยายตัวเพิ่มมากขึ้น อิทธิพลของฝ่ายการเมืองในหน่วยราชการเพิ่มมากขึ้น โดยผ่านการซื้อขายตำแหน่ง ซึ่งมีผลให้ระบบราชการไทยถูกรอบงำด้วยปัญหาการคอร์รัปชันจากบนสู่ล่าง บทบาทและหน้าที่ของ ป.ป.ช ลดข้อจำกัดของ ป.ป.ป. เก้าที่มีภาระหน้าที่หลักในการตรวจสอบข้าราชการ และเป็นองค์กรที่ขึ้นกับระบบราชการและการเมืองโดยสิ้นเชิง

- **ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** มีหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชนต่อข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือส่วนราชการท้องถิ่น และจัดทำรายงานเสนอแนะต่อรัฐสภา
- **คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ** มีหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอแนะต่อรัฐสภาและรวมถึงการส่งเสริมการเผยแพร่ความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชน
- **ศาลปกครอง** มีหน้าที่ในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชน โดยหน่วยงานของรัฐประกอบด้วย หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ
- **ศาลรัฐธรรมนูญ** มีหน้าที่ในการพิจารณาข้อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญว่าขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นเด็ดขาด
- **คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน** เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อแทนที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเดิมขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อให้การตรวจสอบการดำเนินการและการใช้เงินของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้อง

นอกจากการกระจายอำนาจจะทำโดยผ่านองค์กรอิสระต่างได้ที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้รัฐส่วนกลางจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญ 2540 ได้เพิ่มบทบาทของประชาสังคมโดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้สามารถทำได้โดยผ่านการ

- **สิทธิในการรับรู้ของประชาชน** รัฐธรรมนูญมาตรา 58 ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารข้อมูลในการครอบครองของภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการเคลื่อนไหวในเรื่องสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชนได้ดำเนินใน

ช่วงเดียวกันกับการเคลื่อนไหวรัฐธรรมนูญ และพ.ร.บ. ข่าวสารข้อมูลก็ผ่านสภา ในช่วงเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ 2540

- สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญ 2540 กำหนดให้ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 รายชื่อ สามารถยื่นขอให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เนื่องด้วยพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่มณการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
- เสรีภาพของสื่อมวลชน รัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 39 กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมาย รัฐบาลไม่สามารถสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ได้ ทั้งพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชน ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานภาครัฐ หรือเจ้าของกิจการ แต่ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ นอกจากนี้ได้มีการกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่

โดยภาพรวมจะเห็นว่าการปฏิรูปการเมืองโดยผ่านขบวนการรัฐธรรมนูญนั้นนอกจากจะมีผลต่อการส่งเสริมประชาธิปไตยแล้ว ยังส่งเสริมการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการวางรากฐานหรือโครงสร้างในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(2) พระราชบัญญัติข่าวสารข้อมูล

การเคลื่อนไหวเพื่อให้มี พ.ร.บ. ข่าวสารข้อมูลได้ดำเนินการมาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 โดยเริ่มต้นตั้งแต่ในสมัยที่นายอานันท์ ปันยารชุนเป็นนายกรัฐมนตรีใน

สมัยแรก หลังการยึดอำนาจของกลุ่ม ร.ส.ช. ปัญหาสำคัญที่รัฐบาลนายอานันท์ต้องเผชิญในช่วงดังกล่าวที่สำคัญประการหนึ่งคือ การทบทวนสัญญาสัมปทานต่างๆที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งถูกเรียกขานว่าเป็น 'Buffet Cabinet' โดยในปี 2534 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้ และประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบดังกล่าวได้ ในเดือนธันวาคม 2534 ได้มีการนำเสนอ ร่างพ.ร.บ. ข่าวสารข้อมูลเพื่อการพิจารณาของสาธารณชน แม้ว่ารัฐบาลอานันท์จะได้พยายามผลักดัน พ.ร.บ. ฉบับนี้ อย่างเร่งด่วน แต่ก็เสร็จไม่ทันในสมัยรัฐบาลชุดนั้น การเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อให้เกิดพ.ร.บ. มีเป็นระยะๆจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และสื่อมวลชน จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ข่าวสารข้อมูล 2540 ในเดือนธันวาคมในวาระที่ 1 ของสภาสามัญชน กฎหมายได้กำหนดไว้ว่าประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลของภาครัฐ ตราบใดที่การเปิดเผยข้อมูลไม่ก่อให้เกิดปัญหากระทบกระเทือนต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เศรษฐกิจของชาติ และความมั่นคงของระบบการเงิน ภายหลังการประกาศใช้ได้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อพิจารณาการเปิดเผยข้อมูลตามที่ประชาชนและองค์กรต่างๆร้องขอ เจตนารมณ์ที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือการสร้างความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชน ความรับผิดชอบ และความเป็นธรรมกับประชาชน กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในวัฒนธรรมการทำงานของราชการ ที่ข้าราชการมักจะถือว่าเป็นหน้าที่ของตนที่จะต้องปกปิดข้อมูลของทางราชการ ด้วยกฎหมายใหม่ฉบับนี้ข้าราชการจะต้องเปลี่ยนทัศนคติ ที่จะต้องถือว่าการให้บริการข้อมูลและข่าวสารต่อสาธารณชนเป็นหน้าที่ของตน

อย่างไรก็ตามกว่าที่พระราชบัญญัติฉบับนี้จะเกิดผลในภาคปฏิบัติอย่างแท้จริง ก็ต้องใช้เวลาอีกเกือบ 1 ปี จนกระทั่งเกิดกรณีประวัติศาสตร์กรณีแรกขึ้นมาคือการร้องขอให้เปิดเผยผลสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในโรงเรียนสาธิตเกษตรศาสตร์ กรณีดังกล่าวก่อให้เกิดความตื่นตัวทั้งในด้านภาครัฐ และภาคประชาชน และการร้องขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลก็มีเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ สื่อมวลชนสามารถใช้กฎหมายนี้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาข้อมูล และเพิ่มบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมีกลไกที่จำกัดในการบังคับให้หน่วยงานที่อยู่ภายใต้ข่ายของกฎหมายนี้ปฏิบัติตาม จึงมักเกิดกรณียืดเยื้อในการให้ข้อมูลอยู่เสมอๆ นอกจากนี้แล้วสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารก็ยังเป็นกลไกที่อยู่ในระบบราชการขึ้นต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้นอาจถูกแทรกแซงจากนักการเมืองได้ง่ายเช่นกัน

(3) การปฏิรูปสื่อวิทยุและโทรทัศน์ และบทบาทของสื่อสารมวลชนในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ กระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสื่อวิทยุและโทรทัศน์มีสูงขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะการปิดกั้นข่าวสารข้อมูลตลอดจนถึงการบิดเบือนข่าวสารในช่วงเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ได้สร้างความไม่พอใจให้กับสาธารณชนเป็นอย่างมาก กระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสื่อได้ส่งผลต่อการเกิดขึ้นของสถานีโทรทัศน์อิสระแห่งแรกของประเทศไทย (ITV) ซึ่งเริ่มออกกระจายเสียง เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2539 บทบาทที่เด่นมากของไอทีวีก็คือการนำเสนอข่าวเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน เช่นส่วยควันดำ ส่วยรถบรรทุก เป็นต้น พลังของการมีสื่ออิสระที่ปราศจากการแทรกแซงของภาครัฐได้แสดงให้เห็นชัดเจนในกรณีของการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข การเกาะติดและการนำเสนอที่ต่อเนื่อง มีผลให้สถานีโทรทัศน์ช่องอื่นต้องนำเสนอข่าวเรื่องนี้ด้วย การนำเสนอดังกล่าวได้สร้างผลสะท้อนต่อสังคมเป็นอย่างมาก และเป็นการสื่อสารข้อเท็จจริงได้อย่างเป็นรูปธรรมและกว้างไกล นอกจากนี้แล้วสื่อทางวิทยุซึ่งเริ่มมีความเป็นอิสระมากขึ้น ก็มีส่วนสำคัญอย่างมากในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชน

บทบาทหน้าที่โดยรวมของสื่อมวลชน คือ การทำหน้าที่เสนอข้อมูล ข้อเท็จจริงปรากฏการณ์ต่างๆ ในสังคมให้สาธารณชนได้รับรู้ เสมือนทำหน้าที่เป็นกระจกสะท้อนความเป็นจริงของสังคม ขณะเดียวกันด้วยอิทธิพลของสื่อมวลชนทำให้มีบทบาทชี้นำทัศนคติ ค่านิยมและความคิดของบุคคลในสังคม บทบาทของสื่อมวลชนจึงเสมือนการเป็นตะเกียงของการดำเนินทิศทางสังคม ข่าวสารเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องที่กระทบประโยชน์และอยู่ในความสนใจของสาธารณชน กระทบต่อชื่อเสียงของบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้อง และรวมถึงกระทบต่อชีวิต ความปลอดภัย และปฏิภนจากสังคมรอบข้างของผู้เปิดเผยข้อมูล ขณะเดียวกันเรื่องการทุจริต สิ่งสำคัญคือ มูลความจริง ความน่าเชื่อถือและมีการเคลื่อนไหวของเรื่องราว พร้อมกันนั้น ปัจจัยสำคัญอีกประการคือ ทัศนคติ จุดยืนและนโยบายของสื่อมวลชนที่มีต่อการเสนอเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันว่าเป็นไปอย่างไร ดังนั้นการที่สื่อมวลชนจะสามารถทำหน้าที่เป็นกระจก หรือตะเกียงผ่านการทำงานสื่อสารมวลชนโดยตีพิมพ์เรื่องราว เสนอเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันและให้อยู่ในความสนใจ ติดตามของสาธารณชนจึงต้องอาศัยองค์ประกอบหลายด้าน ทั้งจากความพร้อมของข่าวสาร แหล่งข่าว ความรับผิดชอบ จริยธรรมและความสามารถของสื่อ

- การปฏิรูประบบราชการ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 9

แม้ว่าจะมีความพยายามในการปฏิรูประบบราชการมาโดยตลอดทั้งนี้เพื่อลดบทบาทของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจลง ขณะเดียวกันก็เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการของหน่วยราชการให้สูงขึ้น การดำเนินการดังกล่าวเกิดขึ้นเป็นระยะๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่รัฐบาลประสบปัญหาวิกฤตทางการเมือง คลัง อย่างไม่สามารถเผชิญกับแรงกดดันจากกระแสโลกาภิวัตน์ และวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ซึ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันถูกกล่าวหาว่าเป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งของวิกฤต ขณะเดียวกันเมื่อเกิดวิกฤตก็ไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา การปฏิรูประบบราชการจึงถูกยกขึ้นเป็นประเด็นที่มีความสำคัญเร่งด่วนที่ต้องมีการดำเนินการ

กระแสการเคลื่อนไหวเพื่อสร้างธรรมรัฐ หรือธรรมาภิบาล (Good governance) มีผลให้แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการในช่วง 2540-2544 เพื่อปฏิรูประบบการบริหารจัดการภาครัฐรวม 5 ด้านคือ (1) การปรับบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงาน (2) การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคล (3) การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณการเงินและการพัสดุ (4) การปรับปรุงกฎหมาย และ (5) การปรับปรุงวัฒนธรรมและค่านิยม

ขณะเดียวกันก็ได้มีความพยายามที่จะบรรจุเรื่อง ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อนำไปสู่ธรรมาภิบาล ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) โดยกำหนดแนวทางการสร้างธรรมาภิบาลไว้ 5 ประการด้วยกันคือ (1) เร่งรัดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเร่งรัดการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐให้เกิดผล (3) เสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชนและภาคประชาสังคมให้ทั่วถึง (4) พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลในสังคม และ (5) พัฒนาระบบและกลไกเพื่อนำสู่ความสุขสงบของสังคมไทย

โดยวัตถุประสงค์ร่วมที่สำคัญที่วางไว้ในการสร้างธรรมาภิบาลของทั้ง สำนักงานข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการผลักดันแผนปฏิรูประบบราชการ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือการเสริมสร้างประสิทธิภาพของภาครัฐเพื่อยกระดับการแข่งขันของประเทศ และการพัฒนากลไกการตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐให้โปร่งใสขึ้นลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

การปฏิรูประบบบริหารราชการเป็นเรื่องสำคัญเป็นอย่างมาก แต่เป็นเรื่องที่กระทำได้ไม่เร็ว และขึ้นกับผลการปฏิรูปทางการเมืองค่อนข้างมาก โดยเฉพาะทั้ง 2 หน่วยงานที่กล่าวถึงเป็นหน่วยงานที่ขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี อิทธิพลของนักการเมืองที่มีต่อการผลักดันการปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องที่ เจตน์เจินของนักการเมืองต่อการปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการผลักดันแผนการปฏิรูปเป็นอย่าง

- การเปิดเสรีภาคบริการ: แรงกดดันในเรื่องความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในเวทีการค้าโลก

ก่อนที่การเจรจาทางการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยจะจบลง ได้มีความตกลงให้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อที่จะร่างแผนว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐ (Government Procurement Agreement: GPA) โดยมีหลักการสำคัญของความตกลง คือการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์หึ่ง (MFN) การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) และความโปร่งใส ความตกลงนี้ถือเป็นความตกลงการค้าหลายฝ่าย (plurilateral agreement) ไม่ใช่ความตกลงพหุภาคี และไม่บังคับให้ประเทศสมาชิกองค์การค้าโลกต้องเป็นภาคี มีเพียงประเทศที่พร้อมจะรับพันธกรณีตามความตกลงนี้เท่านั้นที่สมัครเข้าเป็นภาคี ปัจจุบันมีประเทศที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกความตกลงนี้ทั้งสิ้น 26 ประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศพัฒนาแล้วเช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป แคนาดา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์ และประเทศกำลังพัฒนา 3 ประเทศ ได้แก่ เกาหลี สิงคโปร์ และจีน

คณะทำงานจะดำเนินการเพื่อศึกษาความโปร่งใสของการดำเนินการจัดซื้อโดยรัฐโดยคำนึงถึงนโยบายของแต่ละประเทศและให้ใช้ผลการศึกษามาจัดทำเป็นประเด็นรวมอยู่ในความตกลงที่เหมาะสมต่อไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐมีความโปร่งใสและให้สมาชิก WTO ทั้งหมดเข้าร่วมเป็นสมาชิกในโอกาสต่อไป และการผลักดันแผนความตกลงในเรื่องความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐดังกล่าวจะเป็นไปพร้อมกับการผลักดันในเรื่องการเปิดเสรีในภาคบริการ

ขณะนี้ประเทศต่างๆที่ร่วมในข้อตกลงทางการค้าหลายฝ่าย ได้พยายามผลักดันให้ร่างข้อตกลงครอบคลุมประเด็นต่างๆตั้งแต่ (1) การกำหนดขอบเขตของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับช่างมากกับการเปิดตลาดให้กับต่างประเทศ (2) วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง (3) ช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการจัดซื้อจัดจ้างของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและความแพร่หลายของข่าวสาร (4) ระยะเวลาในการดำเนินการ และ (5) ความโปร่งใสในการตัดสินใจของรัฐและการตรวจสอบ

มีความเป็นไปได้ที่จะมีการยกเรื่อง ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ ขึ้นมาสู่เวทีการเจรจาของ WTO ต่อไป โดยการเจรจาดังกล่าวจะควบคู่ไปกับการเปิดเสรีทางการค้าสินค้าและบริการ ซึ่งจะส่งผลต่อประเทศที่จะต้องถูกบีบบังคับให้มีการแก้ไขระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างบริการใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ความตกลงดัง

กล่าว ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้บริษัทต่างประเทศเข้ามาดำเนินการแข่งขันในตลาดไทยได้อย่างเสรี

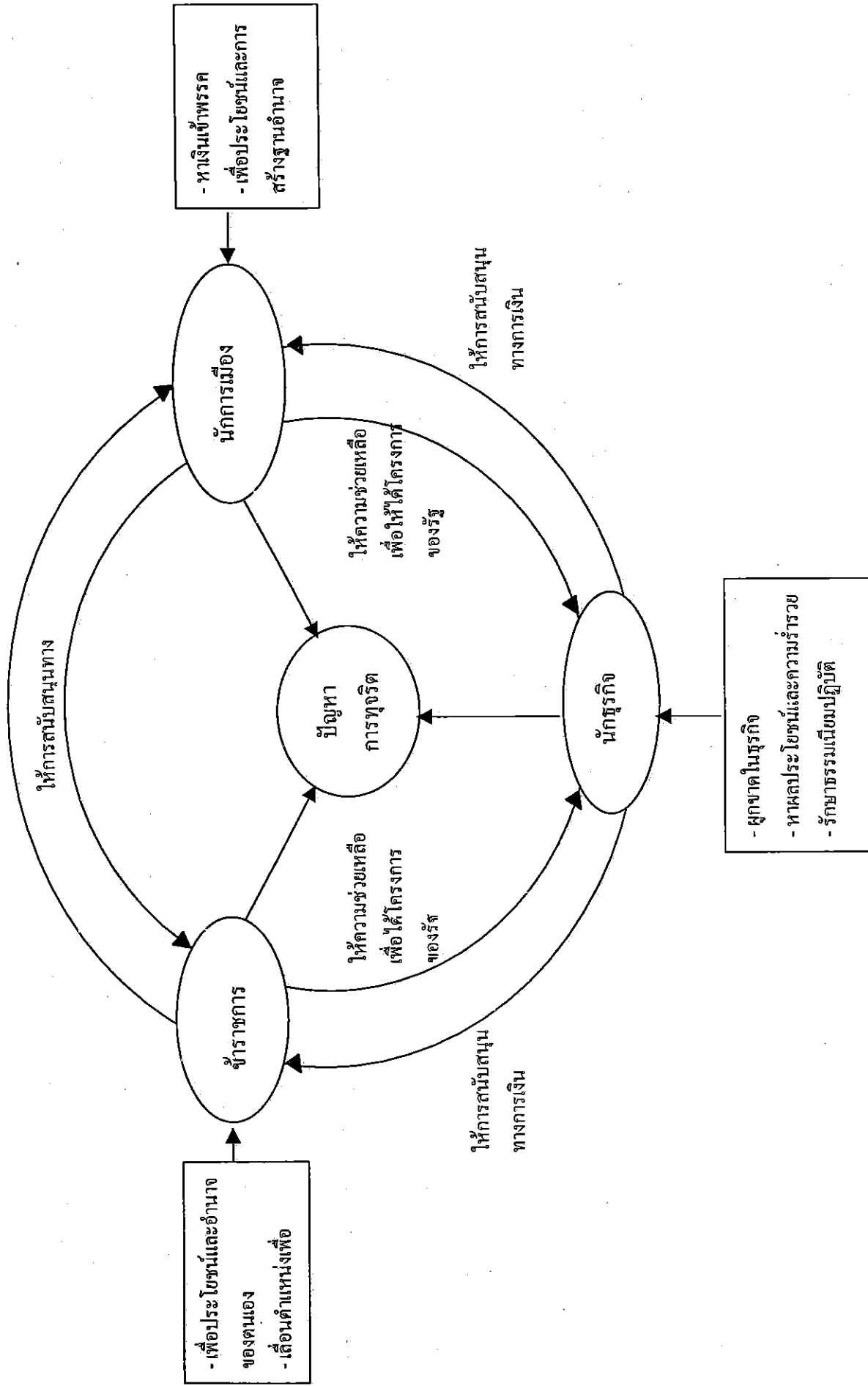
ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

ถึงแม้ว่าการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปการเมืองโดยผ่านรัฐธรรมนูญจะมีความยากลำบากและต้องใช้เวลาหลายปี แต่การเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นจริงตามรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่ยากลำบากไม่แพ้กันและก็ต้องใช้เวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีโครงสร้างทางสังคมอ่อนแอ การเกิดขึ้นของการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยผ่านกลไกรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างแท้จริงในระยะแรกต้องผ่านกระบวนการทางสังคม ในบางประเทศที่กลไกทางกฎหมายและระบบการตรวจสอบเข้มแข็ง ประสิทธิภาพและเสรีภาพของสื่อมวลชนจะเป็นกลไกทางภาคประชาชนที่สำคัญในการก่อให้เกิดการขับเคลื่อนและเป็นกลไกที่ตรวจสอบระบบการตรวจสอบของรัฐได้อย่างเข้มแข็ง หากทว่าเมื่อกลไกการตรวจสอบทางกฎหมายยังไม่เข้มแข็ง ประสิทธิภาพการตรวจสอบของสื่อมวลชนยังอ่อนแอ กลไกการตรวจสอบโดยอาศัยประชาสังคมเป็นเรื่องที่สำคัญ ดังจะเห็นได้จาก การเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านการทุจริตในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุขที่เกิดขึ้น ที่มีการสอดประสานความร่วมมือระหว่างประชาสังคมกลุ่มต่างๆและสื่อมวลชน ซึ่งมีผลให้การต่อต้านการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าผลที่ได้ออกมายังค่อนข้างจำกัด เนื่องจากยังมีแรงต่อต้านและแรงเจือยมากพอสมควรในกลไกการทำงานในการตรวจสอบของภาครัฐ แต่กรณีนี้เป็นกรณีที่ได้รับความสำเร็จมากกว่ากรณีการทุจริตคอร์รัปชันอื่นๆที่เกิดขึ้นในช่วงเดียวกัน โดยเงื่อนไขที่สำคัญอยู่ที่ความแตกต่างและการเข้าร่วมในการต่อต้านการทุจริตของประชาสังคม

- **คอร์รัปชัน: กลไกการเชื่อมโยงระหว่างนักการเมืองและราชการ**

กลไกการสร้างระบบอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการแล นักการเมือง และนักธุรกิจที่เอื้ออำนาจต่อกัน และส่งผลต่อการรวมหัวในการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน โดยนักการเมืองใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ ข้าราชการใช้อำนาจเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์และการเลื่อนตำแหน่ง และนักธุรกิจจ่ายผลประโยชน์ให้กับนักการเมืองและข้าราชการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์และการผูกขาดความสัมพันธ์ที่เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันสามารถอธิบายด้วยภาพความสัมพันธ์ต่อไปนี้

จ่ายเงินในการซื้อตำแหน่ง



- ศึกษากรณีตัวอย่างการเคลื่อนไหวของขบวนการต่อต้านทุจริตยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข

➤ ทำไมประชาคมสาธารณสุขต้องเคลื่อนไหวต่อต้านการทุจริต

1. วิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลให้งบประมาณของรัฐในระยะแรกหดตัวลง งบประมาณด้านการก่อสร้างถูกตัด แต่มีการเพิ่มงบประมาณเพื่อลดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจต่อคนจน ทำให้ผู้แสวงหาผลประโยชน์จากการทรงตัวต้องเปลี่ยนวิธีการ หาช่องทางใหม่ๆ ขณะเดียวกันฝ่ายประชาคมสาธารณสุขต้องทำงานด้วยความยากลำบากมากขึ้น เพราะคนไข้มีมากขึ้นแต่งบประมาณน้อยลง
2. ถูกบังคับให้ทำทุจริตซึ่งผิดทั้งจริยธรรมและกฎหมาย และจะกลายเป็นชนกิตติตัวที่ทำให้ต้องทำทุจริตต่อไปเรื่อยๆ
3. การทุจริตครั้งนี้ดำเนินการอย่างเป็นขบวนการ ตั้งแต่การยกเลิกราคากลางยาและการแปลงหมวดงบประมาณ และดำเนินการสั่งการอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ
4. เชื่อว่าการทุจริตนำไปสู่การซื้อขายตำแหน่ง ทำให้ได้ผู้บริหารที่ไม่มีคุณภาพที่คอยแต่จะแสวงหาผลประโยชน์เพิ่มมากขึ้น

➤ ปัจจัยของความสำเร็จ

✓ ปัจจัยภายใน

- ความเข้มแข็งของประชาคมสาธารณสุข ที่มีความสืบเนื่องทางอุดมการณ์ ในการเคลื่อนไหวปฏิรูประบบสุขภาพ ทั้งขบวนการหมอชนบท ขบวนการเภสัชชนบท และขบวนการ NGO สายสาธารณสุข

- ลักษณะเฉพาะขององค์กรราชการสาธารณสุขที่มีความเป็นอิสระและการกระจายอำนาจทั้งในเชิง งาน และเงิน ข้อกำหนดที่ให้แพทย์และเภสัชกรจะต้องใช้ทุน เมื่อเรียนสำเร็จแล้ว ถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่มีผลทำให้แพทย์และเภสัชกรจำนวนมากต้องไปทำงานในชนบท และค้นพบว่าความรู้ทางด้านวิชาชีพเฉพาะของตนไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะสามารถทำงานได้ด้วยดี ความราบรื่น แพทย์ที่ถูกส่งไปอยู่โรงพยาบาลชุมชนจะต้องพัฒนาทักษะในการบริหาร และการเข้าร่วมกับสังคมภายนอกหรือประชาชนมากขึ้นโดยผ่านแนวคิดของการทำงานสาธารณสุขมูลฐานในแนวป้องกัน ขณะเดียวกันการที่องค์กร/โรงพยาบาลมีเงินนอกงบประมาณซึ่งได้จากเงินบำรุงโรงพยาบาล มีผลต่อการสร้างความเป็นอิสระในการใช้เงิน ทำให้แพทย์ในโรงพยาบาลชุมชนมีอำนาจทางทรัพยากรในการบริหารงาน

โดยอิสระ ส่วนกลางไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้ ซึ่งแตกต่างจากหน่วยงานราชการทั่วไป

✓ ปัจจัยภายนอก

- วิกฤตเศรษฐกิจ มีผลทำให้เกิดความรู้สึกร่วมต่อการทุจริตในครั้งนี้นี้ เนื่องจาก ยาบเป็น 1 ในปัจจัย 4 ที่มีความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์
- การปฏิรูปการเมือง ที่ก่อให้เกิดช่องทางในการตรวจสอบอำนาจรัฐมากขึ้น มีผลทำให้การเคลื่อนไหวสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง และหลากหลายวิธีการ
- การปฏิรูปสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และความเป็นอิสระของสื่อสิ่งพิมพ์ ในการต่อต้านการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในครั้งนี สื่อต่างๆทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ มีบทบาทอย่างมากในการเปิดโปง และนำเสนอข้อมูลการทุจริตฯ ให้สาธารณชนได้รับทราบ ซึ่งมีผลให้เกิดแรงกดดันต่อฝ่ายการเมืองให้ต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดลงไป

➤ บทเรียนการเคลื่อนไหว

การเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน สามารถเป็นบทเรียนสำหรับการเคลื่อนไหวทางสังคมอื่นๆได้หลายประการด้วยกัน คือ

1. ขบวนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันที่เริ่มจากชมรมแพทย์ชนบท และได้รับการสนับสนุนจากสังคมในวงกว้าง ทั้งจากประชาคมในกระทรวงสาธารณสุข องค์กรพัฒนาเอกชน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสายสาธารณสุข) และประชาชนในวงกว้างทั่วประเทศ ได้ก่อให้เกิดแรงกดดันในการตรวจสอบโดยกลไกที่ดำรงอยู่ในระบบ ถึงแม้ว่าผลสำเร็จที่ได้รับยังคงค่อนข้างจำกัด ยังไม่สามารถตรวจสอบไปถึงฝ่ายการเมืองและผู้บริหารระดับสูงได้ก็ตาม แต่ในขบวนการเคลื่อนไหวดังกล่าว สังคมได้เรียนรู้การใช้กลไกใหม่ในการตรวจสอบภาครัฐ อย่างไรก็ตามการเคลื่อนไหวนี้ยังเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการเรียนรู้ และขบวนการในการสร้างสังคมที่โปร่งใสเท่านั้น
2. ความสำเร็จของการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นเกิดจากการสั่งสมและการพัฒนาเติบโตของการปฏิรูปการเมือง ซึ่งสามารถย้อนกลับไปได้ถึง สมัย 14 ตุลาคม 2516 ที่อุดมการณ์ในการทำงานเพื่อสังคมได้แพร่ขยายในกลุ่มนักศึกษาแพทย์เป็นอย่างมาก อุดมการณ์ดังกล่าวได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อนิสิตแพทย์เหล่านี้ได้กลายเป็นแพทย์ชนบท และมีการก่อตั้ง สหพันธ์แพทย์ชนบท และเปลี่ยนเป็นชมรมแพทย์ชนบท นับเป็นเวลากว่า 20 ปี ขบวนการแพทย์ชนบทได้เข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาสังคมและ

ระบบสาธารณสุขในชนบท และในปี 2541 ขบวนการดังกล่าวก็ก้าวเข้าสู่บทบาทใหม่ในการตรวจสอบการทำงานของกระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการเคลื่อนไหวคัดค้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งสังคมสามารถป้องกันการสูญเสียเงินงบประมาณ และลงโทษผู้ดำเนินการทุจริตคอร์รัปชันได้ในระดับหนึ่ง ความสำเร็จของการเคลื่อนไหวไม่สามารถแยกออกจากการเคลื่อนไหวทางสังคมที่มีการปฏิรูปทางการเมืองเพิ่มมากขึ้นและเป็นผลพวงจากการเคลื่อนไหวทางสังคมอันยาวนานนั่นเอง แต่พลวัตของขบวนการแพทย์ชนบทก็เป็นปัจจัยภายในที่สำคัญยิ่ง

3. ขบวนการแพทย์ชนบทเติบโตใหญ่ได้จากการสั่งสมประสบการณ์อันยาวนานในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงสังคม มีการวางรากฐานการพัฒนาคิดความคิดอุดมการณ์เพื่อพัฒนาสังคม และขบวนการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง สามารถสร้างเครือข่ายทั้งในแนวตั้งและแนวกว้างที่แข็งแกร่งของประชาคมสาธารณสุข เป็นการเติบโตจากล่างขึ้นสูง และสามารถรักษาความเป็นอิสระขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่ง
4. บทเรียนของการเคลื่อนไหวของประชาคมสาธารณสุขจึงเป็นบทเรียนที่ประชาคมอื่นไม่สามารถที่จะเอาเป็นแบบอย่างในการเคลื่อนไหวได้ในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากจะต้องมีการสะสมทุนทางสังคมของประชาคม มีแต่จะต้องผ่านการเคลื่อนไหว ปรับเปลี่ยน และสร้างประชาคมที่เข้มแข็งของตนเท่านั้น จึงจะสามารถสร้างการเมืองภาคประชาชนได้
5. อย่างไรก็ตาม กล่าวสำหรับประชาคมสาธารณสุขแล้ว ก็ยังอยู่ภายใต้ระบบราชการ ที่มีลักษณะของการรวมศูนย์การตัดสินใจ และสั่งการ บทบาทในการต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชัน เป็นบทบาทที่เป็นด้านรับ ชัยชนะที่ได้รับจากการเคลื่อนไหวในขณะนี้ยังไม่อยู่ในระดับที่สามารถสร้างแรงกดดันฝ่ายบริหารทั้งส่วนของข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองให้มีการปฏิรูปองค์กรได้ แต่ก็สามารถทำให้การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงในเวลาต่อมาต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ จะต้องมีการวางจิ้งหะกั้วที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปองค์กรหรือกระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น จึงจะเป็นบทบาทที่เป็นด้านรุก และเป็นการแก้ไขปัญหารากเหง้า และถึงจะเป็นชัยชนะที่แท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร, 2542 "วาทกรรมการพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณะ และความเป็นอื่น" ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก
- โชติชัย เจริญงาม 2543 "การสมยอมในการประมูลงานก่อสร้าง" คณะทำงานการแก้ไขปัญหา การสมยอมในการประมูลงานก่อสร้าง
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บก.) วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) "NGO 2000" ศูนย์ ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- นิตยา จันทภัสกร (2538) "ปัญหาในการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคขององค์กรพัฒนาเอกชน" รายงานการวิจัย โดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี
- นวน้อย ตริรัตน์ และชัยยศ จิรพฤกษ์ภินโญ 2543. "การเคลื่อนไหวทางสังคมกับการต่อต้านการ คอรัปชัน: ศึกษากรณีการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข" เสนอในโครงการเวทีวิจัยอาวุโส ศาสตราจารย์ ผาสุก พงษ์ไพจิตร "ขบวนการทางสังคม: พลวัตเศรษฐกิจการเมืองไทย พ.ศ. 2543"
- ประเวศ วะสี. "ขบวนการแพทย์ชนบทในประเทศไทย". หมอชาวบ้าน. ฉบับประจำเดือน มิถุนายน กรกฎาคม สิงหาคม กันยายน ตุลาคม พฤศจิกายน 2542.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2543 "ทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใช้กับสังคมไทยได้หรือไม่" ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บก.) วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) "ลุกขึ้นสู้" ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร "ทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคมใช้กับสังคมไทยได้หรือไม่" 12 ตุลาคม 2542.
- วิชัย ไชยวัฒน์. 2541. "เงื่อนไขการยกเลิกราคากลางยา". หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์. 4 กันยายน 2541:2.