

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)
กรณีศึกษา สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

โดย

พลโท พันลึก สุวรรณทัต
ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร การป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๙
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐

บทคัดย่อ

เรื่อง “การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) กรณีศึกษา สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม”

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย พล.ท.พันสิริ สุวรรณทัต

หลักสูตร วปอ.

รุ่นที่ ๕๙

ด้วยเหตุที่กระทรวงกลาโหม (กห.) มีการดำเนินการตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) คำสั่งที่ ๖๙/๒๕๕๗ เรื่อง “มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยทุกส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐ” และมีการลงนามใน “บันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตระหว่าง กห. และสำนักงาน ป.ป.ช.” เมื่อวันที่ ๑๓ มิ.ย. ๒๕๕๙ ซึ่งการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๖๐) ของ กห. ประสบปัญหาอุปสรรคหลายประการ อีกทั้ง ยังถูกองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) จัดอันดับไทยอยู่ที่อันดับ ๑๐๑

เหตุผลข้างต้น ส่งผลทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะทำการวิจัย เรื่อง “แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของไทย วิเคราะห์ประเด็นปัญหาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติฯ ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ของสำนักปลัด กห. และค้นหาแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัด กห. อย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ

จากการวิจัย พบว่า สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของไทยในปัจจุบัน มีแนวโน้มทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากข้อมูลบ่งชี้ ในปี ๒๕๕๙ ซึ่งองค์กร Transparency International ได้จัดอันดับให้ไทยอยู่ในลำดับที่ ๑๐๑ ซึ่งต่ำกว่าปี ๒๕๕๘ ที่อยู่อันดับที่ ๗๖ ส่วนการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการทหารนั้น สามารถแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท คือ การส่งส่วย การกินตามน้ำ การจ่ายเงินสินบน และการทุจริตคอร์รัปชันการประมูลโครงการฯ

ส่วนปัญหาอุปสรรคในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติฯ ของสำนักปลัด กห. นั้น มาจากปัจจัยหลายประการ เช่น ไม่มีส่วนราชการได้รับเป็นเจ้าภาพหลัก ขาดการถ่ายทอดหลักการทำงานเชิงบูรณาการ บันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ มีลักษณะเป็นเพียงพันธสัญญา ความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน/ทับซ้อนกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติไม่ให้ความสำคัญ นอกจากนี้ ยังพบว่า งานทางด้านการบริหารกำลังพล มีความเสี่ยงสูงที่จะก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุด รองลงมาเป็นงานทางด้านการมอบหมายหน้าที่ให้แก่กำลังพล ส่วนงานทางด้านการปกครองบังคับบัญชากำลังพล การให้บริการแก่กำลังพล งานหนังสือราชการ และงานธุรการ มีความเสี่ยงน้อยที่จะก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ตามลำดับ

แนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัด กห. กล่าวคือ **เชิงนโยบาย :** จัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล และตรวจสอบการทำงานของข้าราชการทหารในสังกัด

อย่างจริงจัง โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ **ระดับองค์กร** : มีการสร้างระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และ **ระดับปฏิบัติ** : (๑) ควรมีการกำกับดูแลให้ข้าราชการทหารปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด (๒) สร้างทัศนคติและค่านิยมการทำงานที่โปร่งใส (๓) การนำหลักเกณฑ์ด้านคุณธรรมจริยธรรมมาใช้ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการฯ (๔) การปลูกฝังและยกย่องผู้ที่มีความประพฤติดี/ซื่อสัตย์สุจริต และ (๕) ควรมีการตรวจสอบทรัพย์สินของกำลังพลทุกระดับชั้นในสังกัด

คำนำ

รายงานวิจัยเรื่อง “การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) กรณีศึกษา สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม” เป็นส่วนหนึ่งของลักษณะวิชายุทธศาสตร์ ในหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๙ ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ เนื่องด้วยผู้วิจัยมีความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐ และปัญหาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในระยะต่างๆ ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม จึงได้จัดทำรายงานวิจัยฉบับนี้ขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย ศึกษาปัญหาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม และเพื่อศึกษาแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานวิจัยฉบับนี้ จะมีประโยชน์ต่อสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ในแง่ของการเป็นฐานข้อมูลประกอบการพิจารณาการจัดทำนโยบาย และยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐ โดยกระตุ้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับนโยบาย ระดับองค์กร และระดับปฏิบัติได้ตระหนักถึงปัญหาฯ และคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเป็นหลัก

(พลโท พันลิก สุวรรณทัต)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
คำนำ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ในการวิจัย	๓
ขอบเขตในการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ข้อจำกัดของการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๕
คำจำกัดความ	๕
บทที่ ๒ การทบทวนวรรณกรรม	๗
ทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน	๗
ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชัน	๑๒
สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน	๑๗
รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน	๒๔
ผลกระทบจากการทุจริตคอร์รัปชัน	๓๐
นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน	๓๕
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๕๐
กรอบแนวคิดในการวิจัย	๕๘
บทที่ ๓ สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน	๖๐
ดัชนีชี้วัดการทุจริตคอร์รัปชัน	๖๐
สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของโลก	๖๒
สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของภูมิภาค	๖๖
สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย	๖๗
ความเป็นมาและการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงกลาโหม	๗๓

	หน้า
การทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการทหาร	๘๐
การดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่ผ่านมา	๘๒
ปัญหาและอุปสรรคการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน	๘๕
สรุป	๘๗
บทที่ ๔ การวิเคราะห์ปัญหา และแนวทางการป้องกันและปราบปรามการ	๙๐
ทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม	
ปัญหาและแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันฯ	๙๐
แนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของ	๙๖
สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม	
สรุป	๙๘
บทที่ ๕ สรุป และข้อเสนอแนะ	๑๐๐
ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๑	๑๐๐
ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๒	๑๐๐
ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๓	๑๐๒
การวิจัยครั้งต่อไป	๑๐๓
บรรณานุกรม	๑๐๔
ภาคผนวก	๑๑๐
ประวัติผู้วิจัย	๑๑๓

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๓ - ๑	ดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันของกลุ่มประเทศอาเซียน ปี ๒๕๕๙	๖๖
๓ - ๒	ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๘ - ๒๕๕๙	๖๙
๔ - ๑	ภารกิจของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ที่มีความเสี่ยงในการเกิด ทุจริตคอร์รัปชัน	๙๓

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สถานการณ์การทุจริตของประเทศไทยมีแนวโน้มที่รุนแรงมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นพิจารณาจากดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตของประเทศไทยที่ทรงตัวอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าร้อยละ ๔.๐ มาโดยตลอด ขณะที่สถิติเรื่องร้องเรียนที่มีมายังสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ต่างก็มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การศึกษาวิจัยในหลายโครงการของ ป.ป.ช. ยังบ่งชี้ให้เห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันมีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบในหลายกลุ่ม เป็นเครือข่ายที่มีความสลับซับซ้อน และมีการกระจายตัวไปสู่ภูมิภาค รวมทั้งยังมีความเชื่อมโยงกันในระดับเครือข่ายทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ^๑

จากข้อมูลขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ซึ่งเป็นองค์กรในการต่อสู้กับการทุจริตทุกรูปแบบด้วยการแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ และสร้างความตระหนักรู้ถึงผลเสียของการทุจริต ได้จัดให้มีดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) เป็นดัชนีชี้วัดที่จัดทำขึ้นโดยการรวบรวมข้อมูลภาพลักษณ์คอร์รัปชันของแต่ละประเทศจากแหล่งข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือ จำนวน ๑๒ แหล่งข้อมูล แต่สำหรับประเทศไทย ถูกประเมินจาก ๘ แหล่งข้อมูล เมื่อพิจารณาผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น พบว่า ค่าคะแนนดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI ๒๐๑๕) ของประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ อยู่ในระดับร้อยละ ๓๘ ได้ลำดับที่ ๗๖ จาก ๑๖๘ ประเทศทั่วโลก และได้อันดับที่ ๓ เมื่อเทียบกับ ๙ ประเทศในกลุ่มอาเซียน^๒ ซึ่งเป็นระดับคะแนนที่ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ คือ ระดับร้อยละ ๔๐ โดยเฉพาะจำนวนหรือปริมาณการติดสินบน และการทุจริตที่มีอยู่จริง (International Institute of Management Development: IMD) ตัวชี้วัด ๔ กลุ่มหลัก ได้แก่ (๑) สถานะทางเศรษฐกิจ (๒) ประสิทธิภาพของภาครัฐ (๓) ประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ และ (๔) โครงสร้างพื้นฐาน พบว่า ประเทศไทยมีคะแนนเพิ่มขึ้นจากปีก่อน ๕ คะแนน เปรียบเทียบข้อมูลค่าคะแนนย้อนหลัง ๓ ปี

^๑สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “ปฏิบัติการร่วมต้านทุจริต...ความก้าวหน้า และทิศทางในระยะต่อไป”. (เอกสารประกอบการสัมมนา ผลการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๕). วันพุธที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ณ โรงแรม มิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๕). หน้า ๑.

^๒สำนักป้องกันการทุจริตภาคประชาสังคมและพัฒนาเครือข่าย. “ดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี ๒๕๕๘”. (จดหมายข่าวเครือข่าย ป.ป.ช. ปีที่ ๗ (ฉบับที่ ๒) ประจำเดือนมกราคม - มีนาคม ๒๕๕๘. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ๒๕๕๘). หน้า ๑.

สำหรับกระทรวงกลาโหมได้มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริต ตามคำสั่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) คำสั่งที่ ๖๙/๒๕๕๗ เรื่อง “มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหา การทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยทุกส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐ” กำหนดมาตรการหรือแนว ทางแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยมุ่งเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงาน และ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการตรวจสอบ เฝ้าระวัง เพื่อสกัดกั้นมิให้เกิดการทุจริตได้ และได้มีการจัดทำ “บันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตระหว่าง กระทรวงกลาโหมและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” โดยกรม ราชองครักษ์ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ กับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๖ หน่วยงาน โดยมีการลงนามไป เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๙ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการทุจริต ตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามนโยบาย ของรัฐบาล เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดิน ที่มีธรรมาภิบาล ป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ที่เกิดขึ้นในประเทศ อันจะส่งผลต่อการลดปัญหาการทุจริตของประเทศไทยให้น้อยลง และเกิดประโยชน์ ต่อประเทศชาติและประชาชน

เมื่อพิจารณาค่าคะแนนดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI) ของประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๖๐) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๒ บูรณาการ การทำงานของหน่วยงานในการต่อต้านการทุจริตและพัฒนาเครือข่ายในประเทศมีความสัมพันธ์ต่อค่า คะแนนดัชนีภาพลักษณ์ คอร์รัปชัน (CPI) ของแหล่งข้อมูล ๘ แหล่งข้อมูล ทำให้พบว่า “การจัดทำ บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระหว่างกระทรวงกลาโหมและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเครื่องมือ และกลไกหลักในการผลักดันการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ไปสู่การปฏิบัติ

แต่การดำเนินการที่ผ่านมา พบว่า บันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ ดังกล่าว ยังมีการ ขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติไม่มากเท่าที่ควร และในการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติก็ประสบปัญหาอุปสรรค และข้อขัดข้องในการบริหารงาน อาทิ ขาดการบูรณาการในหลายๆ ด้าน ทั้งด้านพื้นที่ งบประมาณ ขาดการบูรณาการการให้องค์ความรู้แก่บุคลากรด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ขาดการบูรณาการ การพัฒนาเครือข่ายและขยายแนวร่วมต่อต้านการทุจริต เป็นต้น ประกอบกับสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ กำหนดเป้าหมายค่าคะแนนดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ไว้ในระดับร้อยละ ๔๕ และปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ไว้ในระดับร้อยละ ๕๐ จึงเป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วนที่จำเป็นต้องรีบดำเนินการ แก้ไขโดยเร็วเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ร่วมกัน คือ เพื่อเพิ่มค่าคะแนนดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI) ของประเทศไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ และปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้สูงขึ้น^๓ เพื่อให้เกิดการป้องกันและปราบปราม

^๓ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์. ร่างยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔). (นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ, ฉบับปรับปรุง ณ วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๙.). หน้า ๑๙ - ๒๐.

การทุจริตไปสู่การปฏิบัติภายใต้หลักการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

ด้วยเหตุผลข้างต้น ผู้วิจัยจึงตระหนักถึงความสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) ไปสู่การปฏิบัติของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม จึงได้ทำการวิจัย เรื่อง “การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) กรณีศึกษา สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม” เพื่อศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย วิเคราะห์ประเด็นปัญหาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม และเพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย
๒. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม
๓. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

ขอบเขตในการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) กรณีศึกษา สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม” ผู้วิจัยได้มีการกำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

ขอบเขตด้านเนื้อหา : มุ่งเน้นศึกษาเนื้อหาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย ในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม และวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

ขอบเขตด้านประชากร : กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นข้าราชการทหารที่มีชั้นยศตั้งแต่พันเอกขึ้นไป (ทั้งชายและหญิง) และอยู่ในหน่วยงานสังกัดสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม จำนวน ๙ คน

ขอบเขตด้านระยะเวลา : การวิจัยครั้งนี้ ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการทั้งสิ้น ๙ เดือน โดยเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๙ – กรกฎาคม ๒๕๖๐

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยได้แบ่งประเภทหมวดหมู่ของการศึกษา ข้อมูลออกเป็น ๒ ลักษณะ กล่าวคือ **ส่วนแรก** ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ได้มาจากการลงพื้นที่ภาคสนาม เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากเจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม และ **ส่วนที่สอง** ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลที่ได้มาจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการต่างๆ ที่มีผู้ศึกษาค้นคว้าเอาไว้แล้ว หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการวิจัยเอกสาร (Papers Research) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

๑. การรวบรวมข้อมูล แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน กล่าวคือ ส่วนแรก เป็นการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ซึ่งเป็นการลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากข้าราชการทหารในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม จำนวน ๙ คน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักฯ รองผู้อำนวยการสำนักฯ ผู้อำนวยการกองฯ และผู้อำนวยการกองฯ ต่างๆ ในสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม และเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนให้สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) โดยการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จะทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลเชิงลึกอันนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้แก่หน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ส่วนที่สอง เป็นการเก็บข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นการวิจัยเอกสาร (Papers Research) ซึ่งเป็นวิธีการศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากตำรา หรือเอกสารวิจัยต่างๆ ที่มีผู้ที่ศึกษาเอาไว้แล้ว ได้แก่ วารสาร บทความ หนังสือพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หนังสือทั่วไป สารนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ และรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย ปัญหาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม และแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

๒. การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ เมื่อได้ข้อมูลมาแล้ว ผู้วิจัยจะนำข้อมูลทั้งหมดมาประมวลและสังเคราะห์ข้อมูล (Content Analysis) โดยอาศัยแนวคิดทฤษฎีจากการทบทวนวรรณกรรม จากนั้นจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดอย่างเป็นรูปธรรม จากนั้นจึงนำข้อมูลทั้งหมดมาจัดทำเป็นเอกสารวิจัยฉบับสมบูรณ์ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลให้แก่หน่วยงานที่สนใจนำไปใช้ประโยชน์ ต่อไป

ข้อจำกัดของการวิจัย

ข้อจำกัดในการวิจัยครั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มประชากรที่ใช้เป็นผู้บริการระดับสูงในสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันภายในสำนักปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นอย่างดี ดังนั้น ด้วยภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติงานประจำ อาจส่งผลทำให้มีเวลาในการให้สัมภาษณ์ด้วยระยะเวลาที่ค่อนข้างจำกัด ส่วนข้อจำกัดในเรื่องของเครื่องมือ (แบบสัมภาษณ์) และวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย เนื่องจากเป็นการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งมีการศึกษาตัวแปรที่มีเกณฑ์การวัดค่าที่ยาก เช่น ตัวแปรเกี่ยวกับการมีคุณธรรมและจริยธรรม

เป็นต้น ผู้ให้สัมภาษณ์ในประเด็นเกี่ยวกับคุณธรรม/จริยธรรมนั้น มีโอกาสหรือความเป็นไปได้ที่ผู้ตอบไม่สามารถตอบคำถามได้ตรงกับความเป็นจริง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทราบถึงสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย
๒. ทราบถึงประเด็นปัญหาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม
๓. มีแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหมอย่างเป็นรูปธรรม

คำจำกัดความ

ยุทธศาสตร์ชาติ	หมายถึง	การกำหนดเป้าหมาย และระยะเวลาในการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ อันมีจุดมุ่งหมายเพื่อการสร้างศักยภาพและขีดความสามารถของประเทศให้เกิดความพร้อมในทุกด้าน ทำให้ประเทศสามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้อย่างเต็มที่ โดยการลด/ขจัดจุดอ่อน หรือการสร้างเกราะป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศ ซึ่งจะทำให้ประเทศชาติเกิดความมั่นคงในมิติต่างๆ ทั้งความมั่นคงด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการป้องกันประเทศ
ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)	หมายถึง	การขับเคลื่อนขององค์กร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีการมุ่งเน้นไปที่การสร้างจิตสำนึกให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนทุกภาคส่วน ให้มีทัศนคติในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และมีการประสานความร่วมมือระหว่างเครือข่ายภาคีภายในประเทศ ตลอดจนการพัฒนาและสร้างกลไกทางกฎหมายที่มีความเข้มแข็งมากขึ้น
การทุจริต	หมายถึง	การกระทำใดๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือข้าราชการ ทั้งการปฏิบัติ หรือการละเว้นไม่ปฏิบัติตามตำแหน่งงาน หรือตามอำนาจหน้าที่ หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนเอง เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้รับโดยชอบทั้งสำหรับตนเอง พวกพ้อง และบุคคลอื่นๆ
การประพฤติมิชอบ ในวงราชการ	หมายถึง	การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการ มีการประพฤติปฏิบัติ หรือละเว้นไม่ปฏิบัติใดๆ อย่างหนึ่ง จากตำแหน่งหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ หรือการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของตน กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรีอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา และการใช้เงินหรือทรัพย์สินของทาง

การคอร์รัปชัน	หมายถึง	<p>ราชการ หรือของแผ่นดิน ซึ่งไม่ว่าจะด้วยการปฏิบัติหรือละเว้น ไม่ปฏิบัติตาม จะเป็นการทุจริตในวงราชการด้วยหรือไม่ก็ตาม และยังหมายรวมถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ด้วย</p> <p>การทุจริตในหน้าที่การงานของข้าราชการ การรีดนาทาเร้นประชาชน การกินสินบน ตลอดจนความอยุติธรรมในลักษณะต่างๆ ที่ข้าราชการ หรือบุคคลอื่นใดที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการลิดรอนความเป็นธรรม และความถูกต้องตามกฎหมายของบุคคล สังคม หรืออาจกล่าวถึงความหมายอย่างสั้นที่สุด คือ เป็นการทุจริต และการประพฤติที่มีขอบของข้าราชการ ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓</p>
การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน	หมายถึง	<p>การกำหนดแนวทาง หรือหลักเกณฑ์ และกระบวนการต่างๆ เพื่อเป็นตัวชี้วัด บ่งชี้ วิเคราะห์ ประเมิน จัดการ ติดตามกระบวนการทำงานในลักษณะต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ ที่มีโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชัน หรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และนำผลการวิเคราะห์มาใช้ในการทบทวนมาตรการ และวางแนวทางในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน การประพฤติปฏิบัติที่มีชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนการสร้างโปร่งใสในการบริหารบ้านเมือง การบริหารราชการ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เอง เพื่อช่วยให้หน่วยงานภาครัฐลดการเสียหายให้น้อยที่สุด</p>

บทที่ ๒

การทบทวนวรรณกรรม

การทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐ ถือเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของชาติรูปแบบหนึ่ง ซึ่งหลายท่านมองข้ามเพราะคิดว่าไม่สำคัญและไม่ใช่ปัญหาของตนเอง หรือบางครั้งมองว่าเป็นเรื่องไกลตัว ซึ่งแท้จริงแล้วปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวพัน และเชื่อมโยงกับการดำเนินชีวิตของคนในสังคมทุกคน โดยปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐนี้ อาจมีสาเหตุหลายปัจจัยด้วยกัน เช่น ความยากจนของข้าราชการชั้นผู้น้อย ความอยากได้อะไรก็ได้ การขัดกันของผลประโยชน์ การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ฯลฯ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องทำความเข้าใจ หรือศึกษาข้อมูลพื้นฐานที่มีความเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎี สถานการณ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อค้นหาแนวทางในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของ สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ให้มีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งการศึกษาในส่วนนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาตามหัวข้อต่อไปนี้

๑. ทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน
๒. ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชัน
๓. สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน
๔. รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน
๕. ผลกระทบจากการทุจริตคอร์รัปชัน
๖. นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน
๗. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
๘. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน

ทฤษฎีว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน จากการศึกษาที่ผ่านมา พบว่า ยังไม่มีทฤษฎีใดที่สามารถนำมาอธิบายถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง และสิ่งที่เราค้นพบ คือ มีแนวคิดทฤษฎีอื่นๆ ที่มีการเขียนอธิบายถึงการทุจริตคอร์รัปชันเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งการศึกษาปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันโดยทั่วไปแล้ว ส่วนใหญ่จะมีการศึกษาถึงลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีการพิจารณาถึงสาเหตุ หรือปรากฏการณ์การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งจะเป็นไปในลักษณะของการอธิบายกรณีศึกษา (Case Study) นั้นๆ และสรุปออกมาเป็นรูปแบบเฉพาะ อย่างไรก็ตามแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่นำมาเป็นต้นแบบในการอธิบายปรากฏการณ์การเกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในครั้งนี้ คือ

๑. ทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริตคอร์รัปชัน (Fraud Triangle Theory)

ทฤษฎีที่ได้รับความนิยม และมักถูกนำมาใช้เป็นต้นแบบในการศึกษาการทุจริตคอร์รัปชัน คือ ทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริตคอร์รัปชัน (Fraud Triangle Theory) ของ Donald R Cressey

(เขียนในช่วงปีทศวรรษ ๑๙๘๐) โดยทฤษฎีดังกล่าวมีสาระสำคัญ กล่าวคือ การทุจริตคอร์รัปชันมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นสูง หากมีเหตุการณ์ หรือปัจจัยเสี่ยง ที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริตคอร์รัปชันใน ๓ ด้าน ได้แก่

๑.๑ การมีความกดดัน หรือแรงจูงใจ (Pressure or Incentive) ซึ่งผู้ที่กระทำการทุจริตคอร์รัปชันจะมีความกดดัน หรือมีแรงจูงใจ ให้กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งแรงผลักดันนี้อาจเกิดจาก (๑) ความกดดันในการปฏิบัติงาน หรือการปฏิบัติหน้าที่ เช่น กิจการที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย โดยใช้ตัวชี้วัดผลลัพธ์ทางการเงินตามระยะเวลาที่กำหนดไว้สูงเกินไป เช่น รายได้ของยอดขายผลกำไรที่ได้รับ ฯลฯ ซึ่งหากผู้ปฏิบัติงานทำไม่ได้ตามที่กำหนดไว้จะถูกลงโทษ เงื่อนไขเหล่านี้มักเป็นความกดดันที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน โดยวิธีการแก้ไขรายละเอียดและตัวเลขบัญชีในรายงานที่เสนอต่อผู้บริหาร (๒) ความกดดันและแรงจูงใจส่วนตัว หรือส่วนบุคคล เช่น ความเดือนร้อนทางการเงิน เฉพาะหน้า หรือบางกรณีอาจเกิดขึ้นจากอุปนิสัยส่วนตัว เช่น ติดการพนัน การใช้จ่ายที่สุรุ่ยสุร่าย และเป็นคนที่มอุปนิสัยชอบความท้าทาย เป็นต้น

๑.๒ การมีโอกาสในการกระทำผิด (Opportunity) กล่าวคือ การมีโอกาสในการกระทำการทุจริตคอร์รัปชันนั้น โอกาสที่เอื้อต่อการจะปกปิดการกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน โอกาสที่จะแปลงสภาพของทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตคอร์รัปชัน โอกาสในการกระทำผิดที่เกิดจากจุดอ่อนของระบบการควบคุมภายในองค์กร หรือระบบการตรวจสอบป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่สามารถตอบสนองได้อย่างทันทีทันใด (ทันเวลา) เป็นต้น ซึ่งข้อบกพร่องของระบบการควบคุม หรือมาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น ขาดการแบ่งแยกหน้าที่ที่มีความเสี่ยงต่อการสร้างความเสียหายให้แก่องค์กร การละเมิด หรือการยกเว้นการควบคุม (ลักษณะงานบางอย่างไม่ต้องได้รับการตรวจสอบ) ขาดการควบคุมการเข้าถึงข้อมูล ทรัพย์สิน และระบบสารสนเทศที่มีความสำคัญ ส่วนระบบการควบคุมการทุจริตคอร์รัปชันแบบค้นพบ เช่น ไม่มีร่องรอยที่สามารถตรวจสอบได้ ทำให้สามารถกระทำความผิดได้โดยไร้ร่องรอย หรือระบบตรวจพบได้ยาก ไม่มีระบบการควบคุมแบบอัตโนมัติ การค้นพบการกระทำผิดได้ในระยะเวลาที่เกิดขึ้นจริง ไม่มีการตรวจนับทรัพย์สินและตรวจสอบบัญชีอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น

๑.๓ การมีข้ออ้าง หรือการใช้เหตุผล ที่ทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกดีขึ้น (Rationale) เช่น การอ้างถึงความจำเป็น ความเดือดร้อนส่วนตัว การอ้างว่าเป็นธรรมเนียม หรือเป็นประเพณีที่ต้องกระทำ การอ้างว่าไม่ทราบว่ามีสิ่งของตนเองกระทำนั้นเป็นความผิดเพราะเนื่องจากใครๆ ก็ทำกัน หรืออ้างว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ต่อส่วนร่วม เช่น การตกแต่งตัวเลขการเงินให้ดีกว่า เพื่อให้ผู้ถือหุ้นเกิดความพึงพอใจ หรือเพื่อต้องการได้รับเงินปันผล และราคาหุ้นเพิ่มสูงขึ้น หรืออ้างว่าทำเพื่อไม่ให้กิจการล้มละลาย เป็นต้น^๔

๒. ทฤษฎีหัวหน้า - ตัวแทน (Principal - Agent Problem Theory)

ทฤษฎีนี้ได้มีการอธิบายถึงโครงสร้างของแรงจูงใจ (Incentive Structure) ของผู้บงการ ซึ่งมีลักษณะการดำเนินการโดยการกำหนดให้ หรือการมอบให้ผู้อื่นไปดำเนินการแทนตนเอง โดยตามทฤษฎีแล้วโครงสร้างของแรงจูงใจที่ผู้บงการได้กำหนดขึ้นมานั้น จะมีลักษณะโครงสร้างที่มีความเหมาะสมในเชิงจิตวิทยา เพื่อทำให้บุคคลซึ่งเป็นตัวแทนไปดำเนินกิจกรรมนั้นๆ แทนตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

^๔อุษณา ภัทรมนตรี. การตรวจสอบภายในสมัยใหม่. พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จามจุรีโปรดักท์, ๒๕๕๒). หน้า ๙ - ๑๒.

และสามารถตอบสนองต่อความต้องการตามจุดมุ่งหมายของผู้ที่บ่งการได้เป็นอย่างดี โครงสร้างของแรงจูงใจของผู้บ่งการสามารถจำแนกได้ ๒ รูปแบบ กล่าวคือ (๑) โครงสร้างของแรงจูงใจที่เป็นไปในเชิงบวก หรือได้รับประโยชน์จากการกระทำ (Carrot) และ (๒) โครงสร้างของแรงจูงใจที่เป็นไปในเชิงลบ หรือเสียผลประโยชน์จากการกระทำ (Stick) ส่วน Rent Seeking ซึ่งเป็นทฤษฎีที่สามารถอธิบายถึงการกระทำ กิจกรรม และวิธีการต่างๆ ที่จะพยายามคงสภาพ สร้างขึ้น และโอนส่วนเกินที่เป็นผลตอบแทนที่สูงกว่าปกติในแต่ละประเภท นอกจากนี้ทฤษฎีดังกล่าว ยังบ่งบอกถึงการแสวงหาส่วนเกินที่อยู่ในรูปแบบที่ถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมายก็ได้ เช่น การให้สินบน และการลอบบี้ เป็นต้น ซึ่งการกระทำเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นการแย่งชิงโดยผู้ที่มีอำนาจหรือรัฐบาล เป็นการสร้าง หรือบิดเบือนราคา หรือบิดเบือนกลไกตลาด เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ทำให้ผู้ที่ได้รับผลตอบแทนจะพยายามรักษาสภาพดังกล่าวเอาไว้ให้นานที่สุดโดยวิธีการต่างๆ

การวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดการทุจริตคอร์รัปชันของทฤษฎีหลัก – ตัวแทน นั้น มีตัวแสดงอยู่ ๓ กลุ่ม คือ หัวหน้า ตัวแทน และผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ **หัวหน้า (Principal)** หมายถึง ตัวบุคคล องค์กร และประชาชนที่เข้าไปมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานระดับสูงในรัฐบาล **ตัวแทน (Agent)** เป็นข้าราชการที่ได้รับการมอบหมายให้ดำเนินการกิจในนามของหัวหน้า หรือการให้ดำเนินงานแทนหัวหน้า ตัวแทนต้องอาศัยอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ยิ่งปัญหานั้นมีขอบเขตกว้างขวางมากเท่าไร ตัวแทนก็ต้องใช้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่หัวหน้าสามารถควบคุมการทำงานของตัวแทนได้ และ **ผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ (Client)** ซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือองค์กรก็ได้ ได้เข้ามามีส่วนได้เสียจากการดำเนินงานของตัวแทน รูปแบบของการปฏิสัมพันธ์ของบุคคลกลุ่มนี้มีหลายรูปแบบ แต่ทฤษฎีของ Klitgaard ได้ให้ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันในแง่ที่แตกต่างกันระหว่างผลประโยชน์ของหัวหน้ากับผลประโยชน์ของตัวแทน Klitgaard กล่าวว่า “การทุจริตคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อตัวแทนไม่ซื่อสัตย์ต่อผลประโยชน์ของหัวหน้า” ซึ่งทฤษฎีนี้มุ่งเน้นในเรื่องผลประโยชน์และกลไกการตรวจสอบสถาบันทางการเมืองมากกว่า การกระทำของตัวบุคคลที่เกี่ยวข้อง (ทั้งข้าราชการและผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์) ข้อดี คือ ในแง่ของการวิเคราะห์บางครั้งดูเหมือนว่ายังไม่มีความชัดเจนว่าใคร คือ หัวหน้า และใคร คือ ผู้ที่ตัวแทนที่ต้องแสดงความรับผิดชอบจากการกระทำนั้นๆ^๕

ทฤษฎีนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงโครงสร้างของแรงจูงใจ (Incentive Structure) ที่หัวหน้า (ผู้บ่งการ) ได้มอบให้ตัวแทนไปดำเนินการ ซึ่งตามทฤษฎีแล้วโครงสร้างของแรงจูงใจที่หัวหน้ากำหนดขึ้นนั้น จะมีลักษณะของโครงสร้างที่เหมาะสม (Optimal) ในเชิงจิตวิทยา หรือรูปแบบของวัตถุ เพื่อที่จะให้ตัวแทนนั้นไปทำงานแทนตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการ หรือจุดมุ่งหมายของหัวหน้าได้เป็นอย่างดี โครงสร้างของแรงจูงใจของหัวหน้านั้น สามารถจำแนกได้เป็น ๒ รูปแบบ คือ (๑) โครงสร้างของแรงจูงใจที่เป็นบวก หรือได้ผลประโยชน์

^๕สังคิต พิริยะรังสรรค์. **ทฤษฎีคอร์รัปชัน**. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน, ๒๕๔๙). หน้า ๖๙ - ๗๑.

จากการกระทำ (Carrot) และ (๒) โครงสร้างของแรงจูงใจที่เป็นลบ หรือเสียผลประโยชน์จากการกระทำ (Stick)^๖

ทฤษฎีนี้สามารถนำมาใช้อธิบายปรากฏการณ์การทุจริตคอร์รัปชันได้ว่า เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการกระทำของผู้ปกครอง (Ruling Class) เครือญาติ และพวกพ้องของผู้ปกครอง ที่ต้องเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนเอง โดยเฉพาะผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ หรือการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่สามารถทำให้ธุรกิจของตนเองมีความได้เปรียบคู่แข่ง ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้เมื่อมีโอกาสเข้ามามีอำนาจแล้วก็จะใช้วิธีการต่างๆ เพื่อจะเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ หรือกำหนดกฎเกณฑ์อื่นๆ ขึ้นมาใหม่ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ตลอดจนอาจมีการผลักดันร่างกฎหมายที่ตนเองเป็นผู้ร่างขึ้นมาเพื่อทำให้เกิดส่วนเกินทางด้านเศรษฐกิจ (Rent Creating) จากนั้นจึงแสวงหาผลประโยชน์จากส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) เหล่านี้ในรูปแบบที่หลากหลาย^๗

๓. ทฤษฎีการขัดกันแห่งประโยชน์ (Conflict of Interests Theory)

ทฤษฎีนี้สามารถอธิบายถึงผลประโยชน์ทับซ้อน หรือความขัดแย้งกันในเรื่องของผลประโยชน์ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งตามทฤษฎีนี้คำว่า “การทุจริตคอร์รัปชัน” จะมีความหมายที่กว้าง ซึ่งลักษณะของความขัดแย้งมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่อยู่ในรูปแบบของสิ่งที่ไม่ผิดกฎหมาย อาจเป็นผลประโยชน์ที่มีมูลค่าทางการเงินหรือไม่ก็ได้ หรืออาจหมายถึงผู้บริหารที่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าสิ่งอื่นใด จนส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ตนเองรับผิดชอบอยู่ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ตัวอย่างเช่น ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เรามักพบเห็นกันอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ การที่ผู้มีอำนาจในรัฐบาลเป็นคู่สัญญากับบริษัทของตนเอง การทำงานพิเศษนอกเหนือจากงานประจำ การเข้าถึงและการรับรู้ข้อมูลภายใน การใช้ทรัพยากรของทางราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น ทฤษฎีที่มีความเกี่ยวข้องกับกับการทุจริตคอร์รัปชันสามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นตัวแบบในการอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันขึ้น ซึ่งตัวทฤษฎีสามารถนำมาใช้ตั้งเป็นคำถามว่า รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในแต่ละลักษณะนั้นเกิดขึ้นจากบุคคลกลุ่มใดในสังคม และมีลักษณะของการแสวงหาผลประโยชน์อย่างไรบ้าง

ทฤษฎีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดเรื่องหน้าที่ของหน่วยงานราชการสมัยใหม่ หรือองค์กรทางด้านการปกครองสมัยใหม่ และแนวคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะที่มีการมุ่งเน้นว่าหน่วยงานราชการสมัยใหม่มีภารกิจทำเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ส่วนบุคคลสาธารณะ ได้แก่ นักการเมืองและข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่จะต้องมีหลักจริยธรรมในการทำงาน กล่าวคือ ต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเท่านั้น มิใช่เพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ในขณะที่เดียวกันบุคคลสาธารณะต้องปลอดจากอิทธิพล หรือสิ่งล่อตัวล่อใจ เพื่อให้การ

^๖ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อนการคอร์รัปชัน : สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, ๒๕๔๙). หน้า ๑๓๙.

^๗ขวัญฤทัย ใจทัน. “การให้ความหมายและที่มาของความหมายการทุจริตของนักเรียนช่วงชั้นที่ ๔ โรงเรียนราชินีบูรณะ อำเภอมือง จังหวัดนครปฐม”. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๔). หน้า ๒๐ - ๒๑.

ตัดสินใจเป็นอิสระและเป็นกลาง ฉะนั้น หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในหน่วยงานราชการสมัยใหม่ จึงมีไว้เพื่อให้บุคคลสาธารณะสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ได้อย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็น การปกป้องผลประโยชน์ทั้งของประชาชนและของรัฐในเวลาเดียวกัน^{๘๘}

คำว่า “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” ในความหมายของ Kenneth Kernaghan หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนเองรับผิดชอบแสวงหา หรือมีผลประโยชน์ส่วนตนใน เรื่องนั้นๆ ด้วย ส่วน Sandra William ได้ให้ความหมายว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือ ข้าราชการได้เปิดโอกาสให้เงิน หรือผลประโยชน์ส่วนตัว เข้ามามีอิทธิพลต่อหน้าที่ความรับผิดชอบ ของตนซึ่งจะต้องมีต่อสาธารณะ และ Patrick Boyer ได้ให้ความหมายว่า ในสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ รัฐมีผลประโยชน์ส่วนตัว และใช้อิทธิพลของตำแหน่งหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว^{๘๙}

Suemas Miller เห็นว่าการขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นสถานการณ์ที่บุคคล มีความ ขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งบุคคลนั้นจะขัดกันผลประโยชน์ ถ้าหากเขาถูกขอร้องจากบุคคลอื่นให้ตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ของผู้ร้องขอ โดยที่ตัวเองก็มี ผลประโยชน์ที่แน่นอนจากการเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการได้อย่างเต็มที่ ส่วน William ให้ความหมายว่า เป็นสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปมีผลประโยชน์ส่วนตัว (ทางการเงิน) ที่กระทบต่อการใช้อำนาจรัฐ หรือเป็นสถานการณ์ที่ผลประโยชน์ทางการเงินมีอิทธิพลต่อการใช้อำนาจหน้าที่

สำหรับองค์ประกอบของความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) นั้น Michael McDonald เห็นว่ามีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ ๓ ประการ^{๙๐} คือ (๑) มีประเด็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนบุคคล (ทางการเงิน) (๒) เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจในการ ปฏิบัติหน้าที่ และ (๓) เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นการขาดจริยธรรม ในการปฏิบัติหน้าที่

Ken Kernaghan และ John Langford ได้ประมวลการกระทำที่เข้าข่ายความขัดกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) ได้แก่ การหาประโยชน์ ให้ตนเอง (Self Dealing) รับผลประโยชน์ (Accepting Benefits) ใช้อิทธิพล (Influence Padding) ใช้ทรัพย์สินของนายจ้างเพื่อประโยชน์ส่วนตน (Using Employer’s Property for Private Advantage) ใช้ข้อมูลลับของทางราชการ (Using Confidential Information) รับงานนอก (Outside Employment or Moonlighting) และทำงานหลังออกจากตำแหน่ง (Post - Employment) ฉะนั้น การแสวงหา ผลประโยชน์จากการมีผลประโยชน์ทับซ้อน อาจมีวิธีการจัดการกับปัญหาเหล่านี้ โดยการบังคับใช้ กฎหมายอย่างจริงจัง การกำหนดนโยบายของรัฐบาล การออกเป็นมติของคณะรัฐมนตรี การออก กฎหมายใหม่ การแก้ไขหรือการออกกฎระเบียบของทางราชการใหม่ ฯลฯ

^{๘๘} สังคีต พิริยะรังสรรค์. เรื่องเดิม. หน้า ๗๐.

^{๘๙} ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. เรื่องเดิม. หน้า ๑๐๘.

^{๙๐} สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.). “โครงการ ศึกษาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)”. (เอกสารประกอบการประชุมฯ, กรกฎาคม ๒๕๕๖). หน้า ๓๖๒.

การขัดกันแห่งผลประโยชน์สำหรับหน่วยงานภาครัฐ อาจไม่ใช่เรื่องผลประโยชน์ทางการเงินเสมอไป แต่อาจเป็นเรื่องของผลประโยชน์ทางการเมืองได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ การได้รับการสนับสนุนและได้รับความภาคภูมิใจจากผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งการใช้นโยบายของรัฐบาล อาจจะเป็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนได้ เช่น การใช้นโยบายการเมืองของกลุ่มเสียงข้างมาก คือนโยบายสาธารณะที่ให้ความหวังว่าจะอำนวยความสะดวกแก่คนหมู่มาก โดยที่ภาระค่าใช้จ่ายก็เป็นของคนส่วนใหญ่ เช่น นโยบายสวัสดิการสังคม เป็นต้น นโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ คือ นโยบายสาธารณะที่ให้ประโยชน์แก่คนกลุ่มเล็กๆ และบีบบังคับให้คนกลุ่มเล็กๆ อีกเช่นกันที่ต้องแบกค่าใช้จ่าย และการเมืองเพื่อผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ นโยบายให้ประโยชน์เรื่องใดเรื่องหนึ่งแก่คนกลุ่มเล็กๆ ในขณะที่สังคมจะต้องแบกรับภาระ^{๑๑}

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่ดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ ทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริตคอร์รัปชัน (Fraud Triangle Theory) ทฤษฎีหัวหน้า - ตัวแทน (Principal - Agent Problem Theory) และทฤษฎีการขัดกันแห่งประโยชน์ (Conflict of Interests Theory) ล้วนแล้วแต่เป็นพื้นฐานสำคัญของการวิเคราะห์ถึงปัญหา “การทุจริตคอร์รัปชัน” ในองค์กรภาครัฐ เพราะรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันของภาครัฐมีลักษณะที่มีความหลากหลายเพิ่มมากขึ้น

ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นประเด็นที่นักวิชาการในสาขาวิชาต่างๆ ให้ความสนใจ ทั้งสาขา รัฐศาสตร์ กฎหมาย เศรษฐศาสตร์ ปรัชญา สังคมวิทยา ฯลฯ ฉะนั้น ความหมายของ “การทุจริตคอร์รัปชัน” จึงมีคำนิยามที่หลากหลายและแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับมุมมองของนักวิชาการแต่ละท่าน ในเบื้องต้น ผู้วิจัยขอเสนอคำนิยามของ “การทุจริตคอร์รัปชัน” โดยสังเขป ดังนี้

คำว่า “คอร์รัปชัน” (Corruption) มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า Corruptio เป็นคำที่รู้จักกันดีมานานแล้ว แต่การให้คำนิยามมีหลากหลาย ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการนำไปใช้ ในมุมมองของพฤติกรรมศาสตร์นั้น “การทุจริตคอร์รัปชัน” อาจจัดเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่ง และในบางกรณี อาจถูกมองในความหมายที่แคบและต่างจากการโกง ยักยอก ริดไถ และการชู้ โดยมองว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นการกระทำของคนสองฝ่ายที่หาประโยชน์ร่วมกันจากฝ่ายที่สาม เช่น การติดสินบน^{๑๒}

การให้คำนิยามในระดับสากลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน มีการพิจารณาถึงการให้ความหมายไว้ในพจนานุกรมต่างๆ เช่น ความหมายใน Black Law Dictionary ที่ให้ความหมายของการคอร์รัปชันว่า หมายถึง การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำที่ชั่วช้า และการฉ้อโกง

^{๑๑} นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะฯ. “การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย (Research for Studying Forms of Policy Corruption)”. (รายงานวิจัย, คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), ๒๕๕๕). หน้า ๓๑ - ๓๔.

^{๑๒} จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์. “แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย (The Trend of Corruption in Thailand)”. (รายงานวิจัย, กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๖). หน้า ๒-๑.

โดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ และละเมิดสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่ข้าราชการบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ประชาชนไว้วางใจได้มีการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยมีการรับประโยชน์จากบุคคลอื่น ซึ่งการให้ความหมายข้างต้นมีความสอดคล้องกับ Funk and Wagnals New Standard Dictionary of the English Language ซึ่งได้ให้ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันไว้ว่า เป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชื่อตรงต่อหน้าที่ โดยเฉพาะการกินสินบน และ The Shorter Oxford English Dictionary ได้อธิบายว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นการกระทำที่ส่งผลทำให้เสื่อมความเชื่อตรง โดยการรับสินบน หรือช่วยเหลือกัน การใช้วิธีการปฏิบัติที่มิชอบ และยังรวมถึงการอนุมัติทำสัญญาของทางราชการกับบริษัทเอกชนที่ชอบพอกัน การที่ราชการยอมให้มีสิทธิพิเศษเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินซึ่งเคยเกิดขึ้นมาหลายครั้งในประวัติศาสตร์^{๑๓}

การให้คำนิยามในระบบราชการที่มองว่ามีความเกี่ยวข้องกับการใช้ตำแหน่งหน้าที่การงาน ซึ่ง Bayley ได้ให้ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันไว้ว่า เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด อันเกิดจากการเห็นประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นตัวเงินเสมอไป ซึ่งสอดคล้องกับ McMullen ที่ได้ให้คำอธิบายว่า เป็นเรื่องของการรับเงิน หรือสิ่งของที่มีค่าเพื่อกระทำการบางสิ่งบางอย่าง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีหน้าที่รับผิดชอบอยู่ หรือเจ้าหน้าที่มีการละเว้นการปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังรวมถึงการใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายมาด้วยเหตุผลอันไม่สมควร ซึ่งคำนิยามดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับ Nye ที่ได้ให้ความหมายไว้ว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามตำแหน่ง หรือเป็นการปฏิบัติงานในลักษณะที่คำนึงถึงเหตุผลส่วนตัว และผลประโยชน์ทางการเงิน รวมทั้งการกระทำที่ละเมิดกฎเกณฑ์ต่างๆ เช่น การรับสินบน การก้อหนุนเครื่องญาติ การโกงเงิน การจัดสรรทรัพยากรโดยมิชอบ ฯลฯ และอีกความหมายหนึ่งที่เป็นไปในทำนองเดียวกัน คือ คำนิยามของ Huntington ซึ่งได้ให้ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันไว้ว่า เป็นพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากกรอบที่สังคมมอบหมาย จึงถือเป็นการทุจริตคอร์รัปชันต่อตำแหน่งหน้าที่

การให้คำนิยามในบริบทของสังคมไทย ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ระบุไว้ว่าการทุจริตคอร์รัปชัน หมายถึง ความประพฤติชั่ว คดโกง ^{๑๔} ส่วนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ให้ความหมายว่า การทำลาย หรือละเมิดจริยธรรม หรือธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งรวมถึงพฤติกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การทำน้อยกว่าหรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายระบุไว้ หรือแม้แต่ทำตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมาย ^{๑๕} และอีกความหมายหนึ่งที่สถาบันพระปกเกล้าให้คำจำกัดความไว้ คือ การใช้ตำแหน่งงานหรือใช้อำนาจในทางมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หรือพวกพ้อง หรือกลุ่มที่ตนต้องสวมักกิติ ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชัน

^{๑๓} พรศักดิ์ ผ่องแพ้ว และคณะฯ อ้างถึงใน ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. เรื่องเดิม. หน้า ๑๑๗.

^{๑๔} เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะฯ. “โครงการประเมินสถานการณ์ด้านการทุจริตในประเทศไทย (An Assessment of the Corruption Situation in Thailand)”. (รายงานวิจัย, มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓). หน้า ๒-๑ - ๒-๕.

^{๑๕} เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะฯ. เรื่องเดิม. หน้า ๒ - ๔.

และประพจน์มิชอบจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเจ้าพนักงานรับ/ขอ/หรือกรรโชกเอาค่าตอบแทน หรือเมื่อบริษัทเอกชนเสนอให้ค่าตอบแทนเพื่อหลบเลี่ยงกฎหมาย เพื่อผลประโยชน์ในการแข่งขันทางด้านธุรกิจ

สำหรับการทุจริตคอร์รัปชันในมิติด้านสังคมวิทยาเห็นว่า เป็นพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเบี่ยงเบนไปจากวิธปฏิบัติที่ยอมรับกันเพื่อให้ได้ประโยชน์สำหรับตนเอง เป็นพฤติกรรมที่ฉ้อฉลต่อความไว้วางใจของสังคม ซึ่งแสดงออก ได้แก่ (๑) มักเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับบุคคลมากกว่าหนึ่งคน (๒) โดยภาพรวมเกี่ยวข้องกับความลับ (๓) มักเกี่ยวข้องกับพันธกรณีหรือประโยชน์ได้เสียร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง (๔) ผู้ที่กระทำโดยปกติมักจะพยายามอำพรางสิ่งที่ตนทำ (๕) การกระทำทั้งหลายมักเกี่ยวข้องกับการฉ้อฉล (๖) การกระทำไม่ว่ารูปแบบใดๆ เป็นการทรยศต่อความไว้วางใจ (๗) การกระทำนั้นมักจะเกี่ยวข้องกับหน้าที่ในสองด้านที่ขัดแย้งกันของผู้กระทำนั้น (๘) เป็นการกระทำที่ละเมิดแบบแผนพฤติกรรมการทำหน้าที่และความรับผิดชอบตามระเบียบของสังคม

ในด้านของกฎหมายไทยคำว่า “การทุจริตคอร์รัปชัน” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑ (๑) นั้น หมายถึง เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ในขณะที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ คำว่า “การทุจริตคอร์รัปชันต่อหน้าที่” หมายถึง การปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แปลความหมายของคำว่า “การทุจริตคอร์รัปชัน” นั้น เป็นการประพจน์มิชอบในวงราชการให้ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Corruption และเมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว พบว่ามีความหมายตรงกับคำว่า Corruption เช่นกัน กล่าวคือ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเจ้าพนักงานเป็นผู้กระทำ เช่น เรียก/รับสินบน หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต หรือเข้ามามีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง หรือการกระทำที่ผิดวินัย ซึ่งในทางกฎหมายถือว่า เป็นการทุจริตคอร์รัปชันต่อหน้าที่ ได้แก่ การกระทำความผิดแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย^{๑๖}

Johnson ได้ให้คำจำกัดความของ “การทุจริตคอร์รัปชัน” ไว้ว่า เป็นการกระทำของฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาล เกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการไหลเวียนของรายรับหรือรายได้ของรัฐบาลที่เป็นไปในทิศทางที่เพิ่มพูนส่วนบุคคล หรือสมาชิกของรัฐบาลชุดนั้น ซึ่งนับว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ในขณะที่ Scott ให้คำจำกัดความในทางกฎหมายว่า ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันที่ใช้กันโดยทั่วไป ไม่ได้ครอบคลุมถึงระบบการเมือง ซึ่งตามแนวความคิดของอริสโตเติล ที่อธิบายถึงการที่ระบบการเมืองอำนวยประโยชน์ให้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะด้วยระบอบการปกครองแบบหนึ่งอาจจะไม่ก่อให้เกิดความยุติธรรมสำหรับคนทุกกลุ่ม เช่น คนชั้นสูง นักธุรกิจ กลุ่มชนบางกลุ่ม หรือบางภูมิภาค เป็นต้น ซึ่งเป็นการลดทอนความต้องการของกลุ่มอื่นๆ หากแต่วิเคราะห์จากแง่ของ

^{๑๖} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ๒). พ.ศ. ๒๕๔๔. มาตรา ๔. หน้า ๕ - ๑๙.

กฎหมายนั้น การกระทำเหล่านี้จะไม่ถือว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชัน ถ้าไม่ได้เป็นการกระทำซึ่งฝ่าฝืนบรรทัดฐานที่เป็นทางการของสังคมนั้น Scott ต้องการที่จะชี้ให้เห็นถึงประเด็นของการทุจริตคอร์รัปชันที่ยังปรากฏอยู่ในระบบการเมืองปัจจุบัน^{๑๗}

สรุปง่ายๆ คือ “ฉ้อราษฎร์” เป็นการโกงเงินราษฎร “บังหลวง” คือ การโกงเงินหลวง ส่วนความหมายของ “การทุจริตคอร์รัปชัน” ไม่มีความหมายตายตัว หากแต่ขึ้นอยู่กับผู้กำหนดความหมายว่าต้องการสื่อคำว่า การทุจริตคอร์รัปชันในความหมายใด ซึ่งมักสอดคล้องกับผู้ที่ต้องการศึกษาในประเทศไทยเอง กฎหมายไทยมิได้ใช้คำว่า “คอร์รัปชัน” หากใช้คำว่า “การทุจริตต่อหน้าที่” ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้ตำแหน่งหน้าที่ หรือทำให้เข้าใจผิดว่ามีตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ หาผลประโยชน์อันมิควรได้ ทั้งยังมีคำที่แสดงถึงการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการอยู่แล้ว อันได้แก่ คำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” ซึ่งนักวิชาการหลายท่านก็มีความเห็นว่าทั้งสอง คือ สิ่งเดียวกัน^{๑๘}

อุดม รัฐอมฤต กล่าวถึง การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการว่า เป็นเรื่องของการใช้อำนาจ หรืออิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจกระทำการต่างๆ แทนรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นผู้รักษาประโยชน์ร่วมกันของมหาชน อำนาจเหล่านี้ไม่ได้ผูกติดกับตัวบุคคล แต่มาจากสภาพของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลในการดำเนินงานเพื่อส่วนรวม ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่รัฐมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไป เช่น การหาประโยชน์ใส่ตนเอง เครือญาติ พี่น้อง พรรคพวก หรือทำให้เกิดความเสียหายให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือราชการ ก็ถือว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันและการประพฤติมิชอบในวงราชการ^{๑๙}

วิทยากร เชียงกูร ได้อธิบายถึง “การทุจริตคอร์รัปชัน” ว่าเดิมทีใช้คำว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” หมายถึง การฉ้อโกงสิ่งที่เคยเป็น หรือสิ่งที่ควรเป็นของราษฎร และการฉ้อโกงงบประมาณของรัฐ คำนี้มีความหมายค่อนข้างจำกัด เมื่อเทียบกับการฉ้อโกงในสมัยปัจจุบันที่เจ้าหน้าที่รัฐ/นักการเมืองที่ไม่ได้โกงงบประมาณโดยตรง แต่ใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้ธุรกิจของตนเองและพวกพ้อง ทั้งทรัพยากรสาธารณะ เงิน (เช่นการออกพันธบัตรและการกู้เงินภาครัฐ) ด้วยเหตุที่การฉ้อราษฎร์บังหลวงในความหมายเดิมไม่อาจให้ความหมายได้อย่างครอบคลุม วิทยากร เชียงกูร จึงเลือกใช้คำว่า Political Corruption หรือ “การทุจริตคอร์รัปชันทางการเมือง” หมายถึง การฉ้อฉลของผู้ดำรงตำแหน่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว เพื่อชี้ให้เห็นว่าเป็นเรื่องฉ้อโกงของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือถ้าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันกันเฉยๆ จะรวมถึงการฉ้อโกงของผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ในภาคเอกชนหรือองค์กรพลเมืองที่ไม่ใช่องค์กรภาครัฐด้วย ซึ่งความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันทางการเมือง ตามสารานุกรม Wikipedia ซึ่งอธิบายไว้ว่า เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในทางที่ผิด เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การทุจริตคอร์รัปชันสามารถมีได้ไม่ว่าจะในรัฐบาลรูปแบบใดก็ตาม แต่ส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบของ

^{๑๗} ผาสุก พงษ์ไพจิตร. อ้างถึงใน สังคีต พิริยะรังสรรค์. เรื่องเดิม. หน้า ๑๕.

^{๑๘} ไกวิทย์ พวงงาม. “แนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐). หน้า ๑๗.

^{๑๙} อุดม รัฐอมฤต. การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๖). หน้า ๖๔ - ๖๗.

ระบบอุปถัมภ์ การติดสินบน กรรโชก ใช้อำนาจ คดโกง ยักยอก และใช้ระบบเส้นสายการทุจริตคอร์รัปชัน มักจะเกี่ยวโยงกับอาชญากรรมที่มีการจัดตั้งองค์กร (Organization Crime) ต่างๆ เช่น ค้ายาเสพติด ฟอกเงิน และธุรกิจผิดกฎหมาย^{๒๐}

ส่วนคำนิยามของ “การทุจริตคอร์รัปชัน” ของ นิพนธ์ พัวพงศกร ซึ่งเห็นว่าเป็นการใช้ อำนาจหน้าที่ของรัฐไปในทางที่ไม่ถูกต้องเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งรวมถึงการทุจริตคอร์รัปชัน ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยไม่มีฝ่ายอื่นเกี่ยวข้อง เช่น การยักยอกเงินของรัฐ การใช้ทรัพย์สินของรัฐนอก เวลาราชการ ซึ่งสอดคล้องกัน Goudie and Stasavage ที่วิพากษ์วิจารณ์ว่าการให้คำนิยามแคบเกินไป โดยเห็นว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว ไม่ควรจำกัดเฉพาะผลประโยชน์ ที่เป็นเม็ดเงิน หากควรรวมถึงผลประโยชน์รูปแบบอื่นๆ ด้วย เช่น ในกรณีที่นักการเมืองใช้อำนาจหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มบุคคลบางกลุ่มก่อนการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้รับเลือกกลับเข้ามาในตำแหน่งอีกครั้ง การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็สามารถจัดได้ว่าเป็นการ ทุจริตคอร์รัปชันเช่นกัน Goudie and Stasavage แบ่งการทุจริตคอร์รัปชันออกเป็น ๒ ประเภท คือ (๑) การทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการประจำในกระบวนการปกครอง โดยการใช้อำนาจรัฐเพื่อ ผลประโยชน์ทางการเงิน และ (๒) การทุจริตในแวดวงการเมืองจากการที่นักการเมืองใช้อำนาจและ หน้าที่ในตำแหน่งเพื่อผลประโยชน์ทางการเงิน หรือทางด้านการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับ Talisayon ที่มองว่าพฤติกรรมที่เรียกว่าการทุจริตคอร์รัปชันนั้น ควรหมายถึงพฤติกรรมที่ไม่ก่อผลประโยชน์แก่ ส่วนรวม โดยเป็นพฤติกรรมที่เอื้อประโยชน์ให้แก่คนกลุ่มน้อย แต่กลับสร้างภาระให้แก่คนกลุ่มใหญ่ จากคำจำกัดความของ Talisayon ทำให้เกิดประเด็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันจำเป็นต้องเป็นพฤติกรรม ที่ผิดกฎหมายหรือไม่ เพราะการใช้นโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้แก่คนบางกลุ่มก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ ทุจริตคอร์รัปชันได้ และพฤติกรรมบางอย่างก็อาจไม่ผิดกฎหมาย เช่น การบริจาคเงินช่วยเหลือในการ หาเสียงของพรรคการเมือง ซึ่งในประเด็นนี้ Rose Ackerman เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันขึ้นอยู่กับ ขนาดของผลประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถหยิบยื่นให้ได้ ไม่ว่าจะในรูปแบบของการให้สัมปทาน การควบคุมการออกใบอนุญาต ตลอดจนการประกันราคาสินค้า ทั้งนี้ แต่ละประเทศจะต้องตัดสินใจว่า การหยิบยื่นผลประโยชน์ของรัฐให้แก่คนบางกลุ่มนั้นถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย^{๒๑}

^{๒๐} วิทยากร เชียงกูร. แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, ๒๕๔๙). หน้า ๑๙ - ๒๐.

^{๒๑} นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ (Anti-Corruption Strategy in Thailand in the Year ๒๐๐๐). (กรุงเทพมหานคร : สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๔๓). หน้า ๓๐ - ๓๑.

สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน

ประเวศ วะสี^{๒๒} ได้กล่าวไว้ในงานสัมมนา “เราจะป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในยุคปฏิรูปกันอย่างไร” ว่าสาเหตุที่สังคมไทยมีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นนั้น เนื่องมาจากเหตุผล ๓ ประการ คือ

๑. โครงสร้างเชิงอำนาจ ลักษณะสังคมไทยเป็นสังคมเป็นความสัมพันธ์กันเชิงอำนาจ ระหว่างผู้มีอำนาจกับผู้ไม่มีอำนาจ เป็นความสัมพันธ์ทางตั้ง จะเกิดพฤติกรรมต่างๆ ที่ผู้มีอำนาจใช้อำนาจหาประโยชน์ มีความฉ้อฉลมาก ผู้ไม่มีอำนาจจะแสวงหาความอุปถัมภ์จากเจ้านายตน สังคมใดที่มีความสัมพันธ์ทางตั้ง ที่เรียกว่า Vertical Relationship เศรษฐกิจจะไม่ดี การเมืองจะไม่ดี และศีลธรรมจะไม่ดี

๒. แนวทางการพัฒนา ที่ผ่านมารัฐรับแนวทางการพัฒนาของตะวันตกเข้ามา ที่เน้นเงินเป็นตัวตั้ง ดังนั้นจึงเป็นการส่งเสริมให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน

๓. ความอ่อนแอในระบบ ทั้งระบบการเมือง ระบบราชการ ระบบการศึกษา ระบบศาสนา ระบบสื่อมวลชน

สุธี อากาศฤกษ์^{๒๓} กล่าวถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันว่า เกิดจากสาเหตุในตัวบุคคลผู้กระทำความผิด ซึ่งมีองค์ประกอบ ๔ ประการ ได้แก่ การมีโอกาส การมีสิ่งจูงใจ หรือสิ่งล่อใจ การเสี่ยงภัยโดยผลที่จะได้รับคุ้มค่าน่ามากกว่าการถูกจับกุมและประการสุดท้ายได้แก่ความเชื่อศรัทธาสุจริต

สัญญา สัญญาวิวัฒน์^{๒๔} กล่าวถึงสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันว่าเกิดจากความชั่วในจิตใจของบุคคล และการขาดระเบียบขาดบรรทัดฐานทางสังคม

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ^{๒๕} ได้นำเสนอผลการศึกษาวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยได้กล่าวถึงต้นตอ หรือสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการไทยว่าเกิดจากอำนาจหน้าที่ของรัฐ ๒ ด้านใหญ่ๆ ได้แก่ อำนาจการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบ เช่น การทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการจัดเก็บภาษีศุลกากร เป็นต้น สำหรับด้านที่สอง เกิดจากอำนาจการจัดสรรผลประโยชน์หรือสิทธิในการใช้ทรัพยากร เช่น การสัมปทานต่างๆ การจัดซื้อจัดจ้างหรือการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อการทำโครงการต่างๆ เป็นต้น

^{๒๒} สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย. เราจะป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในยุคปฏิรูปกันอย่างไร. (กรุงเทพมหานคร : สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย, ๒๕๔๗). หน้า ๔๓ - ๔๖.

^{๒๓} พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. “องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย”. (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, ๒๕๓๙). หน้า ๒๖.

^{๒๔} สัญญา สัญญาวิวัฒน์. ปัญหาสังคม. (หนังสือประกอบการสอนวิชาสังคมและวัฒนธรรม. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๐). หน้า ๑๓๙.

^{๒๕} นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. เรื่องเดิม. หน้าบทคัดย่อ.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์^{๒๖} เห็นว่าโครงสร้างรากฐานอันแข็งแกร่ง ซึ่งเป็นสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันที่มีอยู่เนื่องจาก

๑. ระบบการเมืองและระบบราชการมีเกราะกำบังที่แน่นหนา โดยอำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของกลุ่มคนเพียงไม่กี่กลุ่ม ส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น มีอำนาจเงิน คนกลุ่มนี้มีสัมพันธภาพที่แน่นหนากับประชาชนท้องถิ่นทั่วไป กลุ่มธุรกิจ และข้าราชการประจำ ส่วนระบบราชการประจำจะมีโครงสร้างปิด และมีสัมพันธภาพที่ยึดโยงอย่างแน่นหนาระหว่างข้าราชการระดับต่างๆ ระบบที่แน่นหนา จะส่งผลทำให้มีการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างคนในกลุ่มอย่างลงตัว มีการปกปิดการกระทำผิดอย่างแนบเนียน มีฐานอำนาจที่หากใครบังอาจเอื้อมมือเข้าไปแก้ไขอาจเดือดร้อนได้ ดังนั้น ประชาชนจึงมักไม่มีส่วนรู้เห็นหรือไม่กล้าเข้าไปแทรกแซงการกระทำผิดต่างๆ ของคนกลุ่มนี้ หรือสื่อมวลชนแม้จะล่วงรู้ถึงการกระทำผิดแต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้มาก เนื่องจากยังไม่มีระบบที่ประกันความปลอดภัยในชีวิตของเขาได้อย่างเพียงพอ รากลึกของฐานอำนาจที่ฝังอยู่ในระบบส่งผลให้คนกลุ่มนี้สามารถทุจริตคอร์รัปชันต่อไปได้ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมกันโกง การช่วยกันปกปิด การบิดเบือนเอกสาร การที่หัวหน้าปกป้องลูกน้อง การทำลายคู่แข่ง การหาช่องโหว่ของกฎหมาย การใช้เส้นสาย การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ และการล่อด้วยผลประโยชน์เพื่อเปิดช่องการทุจริตคอร์รัปชันการส่งถ่ายอำนาจผ่านระบบเครือข่าย หรือแม้กระทั่งการคุกคามขู่เข็ญทำลายผู้ที่ตั้งตนขึ้นเป็นคู่แข่งตน

๒. ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็งและขาดผู้นำในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันที่แข็งแกร่ง ภาคประชาชนยังขาดความตื่นตัวประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่รู้สึกเดือดร้อน หรือรับรู้ถึงผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชันในระบบเท่าที่ควรเป็น ภาคประชาสังคมซึ่งอันที่จริงควรจะมีบทบาทในการปกป้องผลประโยชน์ในกลุ่มของตนกลับทำได้อย่างจำกัด ประชาชนไม่เคยชินกับการรวมกลุ่มกัน อีกทั้งยังขาดผู้นำที่มีอุดมการณ์ และมีจำนวนไม่มากพอที่จะช่วยกันต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งประชาชนที่เคยได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวจากนักการเมืองหรือจากระบบราชการ เช่น ได้รับเงินทุกครั้งที่เลือกตั้งหรือติดสินบนข้าราชการจะทำให้ธุรกิจดำเนินไปได้เร็วกว่า ย่อมไม่เห็นว่าการคอร์รัปชันส่งผลเสียต่อเขา เขาย่อมมีความคิดว่าการรักษาความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของนักการเมือง และข้าราชการส่งผลดีต่อตนเอง ดังนั้น จึงเป็นการยากที่คนเหล่านี้จะเปลี่ยนใจหันมาต่อต้านคอร์รัปชันและยึดมั่นในความถูกต้อง เพราะเขาจะต้องเสียผลประโยชน์หากกระทำเช่นนั้น

๓. ค่านิยมที่เป็นอุปสรรคฝังรากลึกในสังคม ที่เป็นเหตุให้เกิดพฤติกรรมกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน อาทิ ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ เช่น คณานิยมน้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า และใช้ความกตัญญูในทางที่ผิด ฯลฯ ค่านิยมในสังคมธนานิยม เช่น ยกย่องเงินทอง ยกย่องวัตถุ ชื่อเสียงเกียรติยศ ฯลฯ ค่านิยมในสังคมรู้รักษาตัวรอดเป็นยอดดี เช่น เข้าเมืองตาหลิ่วต้องหลิ่วตาตาม อย่าแกว่งเท้าหาเสี้ยน ประนีประนอม ฯลฯ ค่านิยมเหล่านี้ส่งเสริมให้คนในสังคมไม่เฉพาะนักการเมืองหรือข้าราชการเท่านั้น แม้แต่ประชาชนธรรมดาทั่วไปยังมีแนวโน้มของความไม่ซื่อสัตย์สุจริต ไม่เคารพกฎหมายของบ้านเมือง ไม่มีระเบียบวินัย จนเรียกได้ว่าเป็นลักษณะทั่วไปของคนในสังคม

^{๒๖} เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. กลเม็ดเด็ดพิศคอร์รัปชัน. (กรุงเทพมหานคร : บริษัทซัคเซสมีเดีย จำกัด, ๒๕๔๗). หน้า ๒๒ - ๒๖.

๔. การขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ปัจจุบันคนในสังคมยังขาดอุดมการณ์ ขาดจิตสำนึก เพื่อส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองข้าราชการ นักธุรกิจและประชาชน เนื่องจากประเทศชาติไม่เคยมี อุดมการณ์ที่ยึดโยงให้คนแต่ละคนปรารถนาที่จะทำประโยชน์ให้ประเทศชาติ จึงมีจำนวนน้อยเท่านั้น ที่มุ่งหมายเข้ามาอยู่ในระบบต่างๆในสังคมเพื่อปกป้องประโยชน์ของประเทศชาติ ในขณะที่คนส่วนใหญ่ เข้ามาเพื่อประโยชน์ของตนเอง เพื่อประโยชน์ของพวกเขาฟุ้งและญาติมิตรในกลุ่มของตน นักการเมืองนั้น หากมีการสร้างระบบต่างๆ ขึ้นมา เพื่อต่อต้านผลประโยชน์ทั้งทางตรงทางอ้อม ส่วนชาวบ้านซึ่งเคย ได้รับเงินซื้อเสียง หากต่อไปเขาไม่ได้เงินนั้น เพราะการตรวจสอบดีขึ้น แทนที่เขาจะยินดีทำตามด้วย หัวใจที่ตระหนักว่าเป็นผลดีต่อภาพรวม เรากลับจะเห็นเขาพยายามหาทางหลบเลี่ยงกฎหมายต่างๆ เพื่อให้ตนเองได้รับเงินรางวัลหรือของกำนัล ทั้งนี้เกิดจากการอยากได้ผลประโยชน์เข้าตัวมากกว่า รักษาผลประโยชน์ของชาตินั้นเอง

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ^{๒๗} เห็นว่า สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้น เพราะช่องโหว่ ทางกฎหมาย เช่น การเปิดช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจได้อย่างมากมายในการวินิจฉัยสั่งการ ไม่ว่าจะเป็นไปในทางผ่อนผันหรือเข้มงวด ให้คุณให้โทษแก่บุคคลที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องได้ ในบางกรณี อาจปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็วหรือตะลุมตะกลองเรื่องให้ช้ำก็ได้ ซึ่งการที่กฎหมายเปิดช่องให้ดังกล่าวทำให้ ประชาชนต้องมอบผลประโยชน์บางอย่างเพื่อให้เรื่องของตนได้ผ่านการพิจารณาอย่างที่ต้องการ การที่ ข้าราชการดำเนินการได้ตามอำเภอใจดังกล่าวเป็นเพราะระบบราชการติดตามตรวจสอบของไทยไม่มี ประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ อุดม รัฐอมฤต^{๒๘} ยังได้จำแนกสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการ ออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ สาเหตุทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง กับสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ดังนี้

๑. สาเหตุทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง

เป็นปัจจัยสำคัญต่อการทุจริต ได้แก่ ค่านิยมของสังคม วัฒนธรรมและประเพณี โดยเฉพาะ สังคมที่นิยมการบริโภคนิยมที่นิยมยกย่องคนมั่งมีและผู้มีอำนาจ ทำให้การแข่งขันในการบริโภคนิยม และการแสวงหาตำแหน่งและอำนาจโดยมิชอบ มิได้คำนึงถึงวิถีทางว่าจะถูกจะผิดอย่างไรหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานะทางสังคมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรที่มีความแตกต่างกันมากในเรื่องระดับการศึกษา ประชาชนที่มีการศึกษาไม่สูงเมื่อเทียบกับข้าราชการ ทำให้ในการเข้ามาติดต่อกับราชการตกอยู่ในฐานะต้องพึ่งพิง อยู่ในฐานะผู้อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ปกครองที่ต้องเอาใจผู้ที่มีอำนาจ ในลักษณะขอร้องกราบกราน หรือประจบประแจง แทนที่จะเป็นการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้บริการตามสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับ

นอกจากนี้ ในค่านิยมของสังคมที่คิดว่าตำแหน่งในงานราชการเป็นสมบัติส่วนบุคคลและเป็นสิ่งที่เสริมฐานะทางสังคมของบุคคลให้เหนือกว่าราษฎรทั่วไป ก็เป็นสาเหตุที่สำคัญของการทุจริต ในระบบราชการ การตัดสินใจในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งมีส่วนช่วยเหลือบุคคลบางคน มักถูกมองว่าเป็นการ

^{๒๗} นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะฯ. เรื่องเดิม. หน้า ๑๘.

^{๒๘} อุดม รัฐอมฤต. การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย. (กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๔). หน้า ๑๗ - ๑๙.

ให้คุณส่วนตัว ไม่ใช่เป็นเพียงผลของความสัมพันธ์ที่กำหนดโดยกฎหมายทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่เดียวกันกับที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็เห็นว่าตนมีอำนาจดุลพินิจเหนือการตัดสินใจนั้นๆ ไปในทางเป็นคุณ หรือเป็นโทษกับใครที่ตนต้องการก็ได้ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมักถูกพิจารณาว่าเป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการ ธรรมเนียมในการให้ของขวัญกับการให้สินบน เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงจะเป็นสิ่งที่มีอยู่ในสังคมเช่นนี้เสมอ และในหลายกรณีแยกออกจากกันได้ยาก ในระบบงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีรายได้ต่ำ และต้องการรายได้เพิ่มเติมให้พอต่อการดำรงตนในสังคม ตำแหน่งหน้าที่จึงกลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ตามธรรมเนียมปฏิบัติ การให้สินน้ำใจ หรือสินบนจึงเป็นเสมือนค่าธรรมเนียมที่ช่วยให้งานบริการสาธารณะดำเนินไปได้

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ก็เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในระบบงานของรัฐ ในสถานการณ์ที่รัฐบาลมีบทบาทความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นอย่างมากในกลไกทางเศรษฐกิจ ภารกิจของรัฐทำให้รัฐเป็นแหล่งทรัพย์สินที่จะต้องมีการรวบรวมจัดเก็บและใช้จ่ายเพื่อการบริหารสาธารณะ รวมถึงเป็นแหล่งสิทธิพิเศษทั้งหลาย เพราะมีการใช้อำนาจรัฐในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเมือง และการบริการ ซึ่งมีผลกระทบต่อประโยชน์ของเอกชนที่มีประโยชน์ในเรื่องนั้นๆ แตกต่างกันไป อาทิ ผู้ประกอบธุรกิจอาจต้องเผชิญกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของรัฐที่มีความซับซ้อน หรือปัญหาความไม่แน่นอนในการรับประโยชน์จากรัฐตามที่ตนประสงค์ จึงย่อมเป็นเรื่องง่ายต่อการที่ผู้ประกอบธุรกิจจะใช้วิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวข้อง หรือใช้ทรัพย์สินเงินทองเป็นเครื่องมือเพื่อให้ผู้มีตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องตัดสินใจไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ให้ประโยชน์ หรือทรัพย์สินแก่ตนแทนที่จะปฏิบัติหน้าที่ไปตามกฎหมายบ้านเมือง โดยเฉพาะสิทธิพิเศษในธุรกิจที่มีผลประโยชน์มูลค่ามหาศาล การทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการย่อมมีโอกาสเกิดได้มากขึ้น

สาเหตุทางการเมืองก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งของการเกิดการทุจริตคอร์รัปชันในระบบงานของรัฐ James C. Scott ได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุนี้ด้วยการวิเคราะห์ โครงสร้างทางการเมืองในระบบ “พวก” (Clique) หรือระบบอุปถัมภ์ (Patron - Client Relationship) ที่เป็นอยู่ในความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชาระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของไทย ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้เอื้อต่อการทุจริตในระบบงานของรัฐเนื่องจากเป็นสิ่งที่อยู่และได้ถูกใช้เป็นฐานในการแข่งขันทางการเมืองเพื่อยึดเหนี่ยวอำนาจในการบริหารงานของรัฐไว้กับกลุ่มการเมืองของฝ่ายนั้นๆ

๒. สาเหตุที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย

ในการศึกษาระบบราชการในภูมิภาคเอเชีย Gunnar Myrdal^{๒๙} ได้พบว่าในประเทศที่เป็นสังคมพหุนิยม ผู้คนมีพื้นเพที่แตกต่างกัน มีความผูกพันต่อกลุ่ม และสถาบันแตกต่างกันและมีความรู้สึกเป็นคนร่วมสังคมเดียวกันน้อยมาก ในสภาวะดังกล่าวกฎหมายได้กลายเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้เกิดสำนึก

^{๒๙}Gunnar Myrdal อ้างถึงใน อุดม รัฐอมฤต. การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย. (กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๔). หน้า ๑๗ - ๑๙.

และความรับผิดชอบต่อส่วนรวม การทุจริตในระบบราชการที่แพร่ระบาดเป็นปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงรัฐบาลที่อ่อนแอ เพราะไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในรัฐสมัยใหม่มีที่มาจากบทบัญญัติของกฎหมาย และเมื่อเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายก็มีโอกาสที่จะใช้อำนาจไปในทางที่ผิด เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้องหลายกรณี ข้อกำหนดเหล่านั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาการกระทำต่างๆ ในอำนาจหน้าที่ไปตามที่เห็นว่าถูกต้อง และถ้ากฎหมายเหล่านั้นๆ ไม่รัดกุม ก็เป็นช่องทางให้มีการใช้ดุลพินิจไปในทางมิชอบได้อย่างง่ายขึ้น แต่ถึงแม้จะมีกฎหมายที่ดีเพียงใดก็ตาม ก็จะต้องมีระบบควบคุมการตรวจการใช้อำนาจที่เพียงพอและเหมาะสมกับงานของรัฐนั้น

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม^{๓๐} ยังได้ระบุถึงสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน ว่าสามารถจำแนกได้เป็น ๔ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ เกิดจากพฤติกรรมความโลภ เป็นสาเหตุที่มาจากพฤติกรรมส่วนบุคคล ที่มาจากความโลภ ความไม่เพียงพอ โดยเป็นพฤติกรรมส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่ขาดหลักยึดด้านคุณธรรม จนกลายเป็นคนที่เห็นแก่ได้ มีความอยากและความไม่รู้จักพอ การขาดปทัสฐาน (Norm) ของความเป็นบุคคลสาธารณะ (Public Persons) ที่ต้องยึดหลักความเป็นกลาง และความเป็นธรรมเป็นที่ตั้ง ซึ่งเป็นอุดมการณ์ของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐสมัยใหม่

กลุ่มที่ ๒ เกิดจากการมีโอกาส หรือการที่ระบบการทำงานมีช่องว่าง เป็นสาเหตุที่มาจากระบบการทำงานมีช่องว่างให้ทุจริต หรือการที่ขาดระบบการควบคุม ตรวจสอบที่ไม่รัดกุม โดยสรุปสาเหตุ ได้แก่ (๑) การขาดความรู้ ความเข้าใจผิด หรือถูกใช้ให้กระทำ (๒) ความเคยชินของเจ้าหน้าที่ที่คุ้นเคยกับการที่จะได้ “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” (๓) การถูกบังคับให้รับตามบรรทัดฐานของกลุ่ม (ตามน้ำ) (๔) การอาศัยช่องว่างของระเบียบและกฎหมาย (๕) ไม่ปฏิบัติตามกฎและระเบียบ (๖) การทุจริตตามระบบ (Systemic) ด้านงบประมาณ การเงิน การคลัง และการจัดซื้อจัดจ้าง (๗) เกิดจากการใช้อำนาจบารมี อิทธิพล หรือตำแหน่งหน้าที่ราชการที่มีอำนาจในการวินิจฉัย (๘) โครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองที่อ่อนแอ (๙) โครงสร้างทางเศรษฐกิจมีการผูกขาดของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ (๑๐) โครงสร้างทางด้านสังคมและวัฒนธรรมที่มีลักษณะเป็นแบบอุปถัมภ์ ค่านิยมยกย่องคนมีฐานะ ร่ำรวย (๑๑) โครงสร้างทางการเมืองที่ต้องอาศัยเงินเป็นใหญ่ การจ่ายเงินเพื่อซื้อเสียง ทำงานทางการเมือง (๑๒) กระแสทุนทางการเมือง อาทิ โครงการเมกะโปรเจกต์ ถือเป็นคอร์รัปชันเชิงบูรณาการที่ต้องใช้ทุนในการบริหารจัดการ จัดจ้างที่ปรึกษา วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีคนรอบรู้ในเรื่องเหล่านี้อยู่เพียงวงจำกัด ทำให้การทุจริตประพฤติมิชอบเป็นไปได้ง่าย (๑๓) ความไม่เข้มแข็งขององค์กรตรวจสอบปราบปรามของรัฐ (๑๔) เกิดจากการเปิดเสรีการค้าและการลงทุนที่มีการแข่งขันแย่งจ่ายส่วยหรือสินบน เพื่อให้ได้รับอนุมัติให้นำเข้า หรือได้มาซึ่งใบอนุญาตต่อการได้รับสิทธิต่อโครงการต่างๆ (๑๕) กฎหมายขาดความสมบูรณ์ในการดำเนินงาน (๑๖) การบังคับใช้กฎหมายไทยยังไม่เคร่งครัด

^{๓๐} สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. “หลักสูตรคู่มือและแนวทางการสร้างเครือข่ายภาครัฐต่อต้านการทุจริต”. (โครงการข้าราชการไทยไร้ทุจริต. กระทรวงยุติธรรม, ๒๕๕๘). หน้า ๒๐.

และมีช่องโหว่ให้ผู้ใช้อำนาจหมายดำเนินการแบบสอเบามาตรฐาน และการขาดความเชื่อมั่นต่อการเข้ารับร้องเรียน และฟ้องร้อง

กลุ่มที่ ๓ เกิดจากการขาดจริยธรรม เป็นสาเหตุที่มาจากขาดจริยธรรมส่วนบุคคล รวมถึงประมวลจริยธรรมขององค์กรไม่ได้มีการบังคับใช้ให้เกิดผล โดยสรุปสาเหตุได้จากการขาดคุณธรรม จริยธรรม และขาดเจตจำนงที่แน่วแน่ของฝ่ายการเมืองในการแก้ไขปัญหา และภาคการเมืองขาดความมั่นคงและต่อเนื่อง

กลุ่มที่ ๔ เกิดจากแรงจูงใจและความคุ้มค่าในการเสี่ยง เป็นสาเหตุที่เกิดจากแรงจูงใจให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และความคุ้มค่าในการเสี่ยงเพราะทุจริตแล้วได้รับผลประโยชน์มากเมื่อเทียบกับความเสี่ยง รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายปราบปราม หรือการลงโทษทางสังคมขาดประสิทธิภาพ โดยสรุปสาเหตุหลักๆ ได้ คือ (๑) การขาดระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง ขาดความหลากหลายในการตรวจสอบจากภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะภาคประชาชน รวมถึงการทำลายระบบตรวจสอบอำนาจรัฐ (๒) ขาดการประชาสัมพันธ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ (๓) ประชาชนส่วนใหญ่มักจะไม่เบียดเบียน วางเฉย ไม่มีปฏิกิริยาต่อพฤติกรรมการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ถูกต้อง ทำให้ผู้ทุจริตมีแรงจูงใจ และรู้เห็นว่าผลตอบแทนที่จะได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับความเสี่ยงนั้นคุ้มค่า จึงแสวงหาและพัฒนาแนวทางการทุจริตที่มีรูปแบบแปลกใหม่ (๔) ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจขั้นพื้นฐานด้านกฎหมาย และขั้นตอนการอำนวยความสะดวก รวมถึงความล่าช้าในการให้บริการและขาดความโปร่งใสของกระบวนการ ทำให้ประชาชนรู้สึกเบียดเบียนและขาดความศรัทธาต่อกระบวนการยุติธรรม และ (๕) ประชาชนขาดแรงจูงใจในการเข้ามามีส่วนในกระบวนการยุติธรรมวิธี

สังคีต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร^{๓๑} ได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่างๆ เกี่ยวกับเส้นแบ่งระหว่างสินน้ำใจกับคอร์รัปชัน เห็นว่าการที่ประชาชนส่วนหนึ่งยังไม่ชัดเจนในเรื่องหน้าที่ของข้าราชการในการให้บริการสาธารณะ ทำให้คนไทยและข้าราชการส่วนหนึ่งยอมรับการให้สินน้ำใจแก่ข้าราชการ กระบวนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันจากฝ่ายประชาชนจึงไม่เข้มแข็งส่งผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการและการเมืองไทยคงอยู่ต่อไปอย่างไม่สิ้นสุด นอกจากนี้ตัวระบบราชการเองก็เป็นต้นเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการ การตั้งเงินเดือนต่ำ แต่อำนาจให้ข้าราชการใช้อำนาจหรือเวลาไปหาผลประโยชน์หรือรายได้เพิ่มเติมได้ การสร้างระบบอุปถัมภ์โดยข้าราชการผู้ใหญ่ต้องแสวงหารายได้พิเศษด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงเพื่อเลี้ยงลูกน้อง และสร้างเกราะคุ้มกันการตรวจสอบพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันของตน การที่ระบบราชการมีขั้นตอนมากมาย มีกฎระเบียบที่เข้มงวดและข้าราชการสามารถปกปิดข้อมูลการตัดสินใจของตนต่อสาธารณะได้ ทำให้ธุรกิจจำต้องใช้เงินหรือผลประโยชน์ “ซื้อความสะดวก” กับข้าราชการ ทั้งนี้ สังคีตและผาสุก ยังได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การที่สังคมยกย่องวัตถุและนับถือคนร่ำรวย ประกอบกับความเห็นแก่ตัว ความโลภมาก การใช้ชีวิตที่ฟุ้งเฟ้อของข้าราชการเป็นแรงผลักดันที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันเช่นกัน แต่เชื่อว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาในเชิงระบบมากกว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับปัจเจกบุคคลดังกล่าว

^{๓๑}สังคีต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร อ้างถึงใน นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะฯ. เรื่องเดิม. หน้า ๓ - ๕.

ดังนั้นถ้าตัวระบบราชการได้รับการแก้ไขปรับปรุงก็จะทำให้ปัญหาช่องทางในการตอบสนองความต้องการของปัจเจกบุคคลดังกล่าวลดน้อยลงได้

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ^{๓๒} เห็นว่า นอกจากการทุจริตคอร์รัปชันมีมูลเหตุมาจากตัวข้าราชการและระบบราชการแล้ว สาเหตุอีกอย่างหนึ่งก็คือ การจ่ายเงินใต้โต๊ะซึ่งมาจากนักธุรกิจเองต้องการลดต้นทุน เช่น กรณีความล่าช้าในกระบวนการผ่านพิธีศุลกากรที่มีขั้นตอนมากมาย ทำให้ผู้นำเข้าต้องเสียค่าเช่าโกดังเพิ่มขึ้น เป็นเหตุจูงใจให้นักธุรกิจยอมจ่ายเงินเพื่อให้สินค้าผ่านกระบวนการออกไปอย่างรวดเร็วส่วนปัญหาในการจัดเก็บและคืนภาษีมูลค่าเพิ่มที่มีการหลีกเลี่ยง และโครงการคืนภาษีเกิดจากระบบภาษีที่มีช่องโหว่ ทั้งทางด้านการจัดเก็บและการคืนภาษี หรือปริมาณงานที่มากเกินไป เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบได้

ชำนาญ ปรินบาล^{๓๓} ได้ศึกษาถึงสาเหตุของการสมยอมของการเสนอราคา พบว่า มีสาเหตุที่ทำให้เกิดการฉ้อโกงรัฐ หรือการทุจริตคอร์รัปชันที่สำคัญ ๔ ประการ ได้แก่

๑. เกิดจากหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของทางราชการที่ไม่รัดกุมเพียงพอ
๒. เกิดจากผู้เสนอราคาพร้อมตกลงกันทำการทุจริตคอร์รัปชัน
๓. เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยหย่อนยานไม่จริงจังในการปฏิบัติงานและมีเจตนาทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานไม่เข้มงวดกวดขันหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดเสียเองในฐานะตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

๔. เกิดจากนักการเมืองทุกระดับเข้าแทรกแซง เพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

สำหรับปัจจัย หรือมูลเหตุอันนำไปสู่พฤติกรรมกรรมการทุจริตคอร์รัปชันแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่

๑. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ พฤติกรรมส่วนตัวของข้าราชการ ความเคยชินกับการที่จะได้รับ “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” การขาดอุดมการณ์ ขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม

๒. ปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย (๑) เศรษฐกิจ ได้แก่ รายได้ของข้าราชการน้อยหรือต่ำมาก ไม่ได้สัดส่วนกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ตำแหน่งสูงแต่รายได้น้อย ไม่สามารถรักษาสถานภาพทางสังคมของตนเองได้ การเติบโตของระบบทุนนิยมที่เน้นการบริโภค สร้างนิสัยการอยากได้ อยากมี (๒) สังคม ได้แก่ ค่านิยมของสังคมที่ยกย่องคนมีเงิน คนร่ำรวย การเปรียบเทียบฐานะความเป็นอยู่ของตนกับคนอาชีพอื่น ทำให้เกิดความทะเยอทะยานอยากมีอยากได้เหมือนคนอื่น การสร้างระบบอุปถัมภ์โดยข้าราชการผู้ใหญ่ต้องหารายได้พิเศษด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงเพื่อเลี้ยงลูกน้อง และสร้างเกราะคุ้มกันการตรวจสอบพฤติกรรมกรรมการทุจริตของตน ค่านิยมในสังคมรู้จักตัวรอดเป็นยอดดี (๓) วัฒนธรรม ได้แก่ ประเพณีที่ปฏิบัติของข้าราชการที่มีการแนะนำคำสั่งสอนกันอย่างไม่เป็นทางการ การตั้งเงินเดือนต่ำ แต่อนุญาตให้ข้าราชการใช้อำนาจ หรือเวลาไปหาผลประโยชน์หรือรายได้เพิ่มเติม การนิยมจ่ายเงินของนักธุรกิจให้กับข้าราชการที่ต้องการความสะดวกรวดเร็ว หรือการบริการที่ดีกว่า ด้วยการลดต้นทุนที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบ (๔) การเมือง ได้แก่ การคอร์รัปชันของข้าราชการแยก

^{๓๒} นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. เรื่องเดิม. หน้า ๑๙.

^{๓๓} ชำนาญ ปรินบาล. “ปัญหาการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ทุจริต : ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๖). หน้า ๑๐ - ๒๔.

ไม่ออกจากระบบการเมือง การร่วมมือของคนสองกลุ่ม อำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของกลุ่มคนเพียงไม่กี่กลุ่ม ส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น การยึดโยงอย่างแน่นหนาระหว่างข้าราชการระดับต่างๆ มีการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างคนในกลุ่มอย่างลงตัว มีการปกปิดการกระทำผิดอย่างแนบเนียน (๕) ระบบราชการ ได้แก่ การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ ความบกพร่องในการบริหารงานเปิดโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชัน การใช้ดุลพินิจมากและการผูกขาดอำนาจ ระบบที่มีกฎเกณฑ์มากเกินไป ขั้นตอนระเบียบราชการมีมากเกินไป การตกอยู่ใต้อาณาเขตล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริตมีทางเป็นไปได้ที่ผู้นั้นจะกระทำการทุจริตด้วย ข้าราชการใหม่ๆ ไม่สามารถรักษาความดีไว้ได้ เพราะถูกคนเก่าๆ ครอบงำรวมอำนาจ ระบบราชการมีลักษณะที่รวมศูนย์ ทำให้ไม่มีระบบตรวจสอบที่เป็นจริงและมีประสิทธิภาพ การที่ข้าราชการผู้ใหญ่คอร์รัปชันให้เห็นเป็นตัวอย่างแล้วไม่ถูกลงโทษ (๖) กฎหมายและระเบียบ ได้แก่ กฎหมายมี “ช่องโหว่” ที่ทำให้คอร์รัปชันแทรกตัวอยู่ได้ คดีทางวิธีพิจารณาความที่ว่า “บุคคลยังบริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดจริง” ราษฎรที่รู้เห็นคอร์รัปชันก็เป็นโจทย์ฟ้องร้องมิได้เนื่องจากไม่ใช่ผู้เสียหาย ยิ่งกว่านั้นกระบวนการพิจารณาพิพากษายังยุ่งยากซับซ้อน จนกลายเป็นผลดีแก่ผู้ทุจริตคอร์รัปชัน ขั้นตอนทางกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติยุ่งยาก ซับซ้อนมีขั้นตอนมาก ทำให้ระบบงานเทอะทะล่าช้าจนเกิดช่องทางให้ข้าราชการหาประโยชน์ได้ (๗) การตรวจสอบ ได้แก่ ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็ง ประชาชนส่วนหนึ่งยังไม่ชัดเจนในเรื่องหน้าที่ของข้าราชการในการบริการสาธารณะ กระบวนการต่อต้านคอร์รัปชันจากฝ่ายประชาชนจึงไม่เข้มแข็ง การขาดการควบคุมตรวจสอบของหน่วยงานที่ตรวจสอบหรือกำกับดูแลอย่างจริงจัง การเรียนรู้และเลียนแบบจากข้าราชการที่กระทำแล้วถือว่าไม่ผิดกฎหมาย คือ “จะจับก็ไม่ได้ สอบก็ไม่ได้” การเลียนแบบการกินตามน้ำ และ (๘) สาเหตุอื่นๆ ได้แก่ อิทธิพลของภรรยาหรือผู้หญิง เนื่องจากเป็นผู้ใกล้ชิดสามี อันเป็นตัวละครสำคัญที่สนับสนุนและส่งเสริมให้สามีของตนทำการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อความเป็นอยู่ของครอบครัว การพนัน ทำให้ข้าราชการที่เสียพนันมีแนวโน้มจะมีการทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้น

รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน

เพื่อรับทราบสภาพข้อเท็จจริงของการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรภาครัฐ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาทำความเข้าใจรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในองค์กรภาครัฐในแง่มุมต่างๆ ที่มีการกล่าวถึงในงานเขียนหรืองานวิชาการต่างๆ เพื่อให้เห็นภาพรวมของรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชัน ที่อาจเกิดขึ้นได้ในองค์กรภาครัฐ ซึ่งทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น และสามารถเล็งเห็นถึงแนวทางในการพัฒนามาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

การทุจริตคอร์รัปชันในอดีตมีการจำแนกออกเป็น ๓ รูปแบบ คือ (๑) การกระทำผิดกฎหมาย “เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการ” หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่กระทำใดๆ หรือการละเว้นการกระทำใดๆ การเรียก/การรับทรัพย์สิน และ “ความผิดต่อเจ้าพนักงาน” หมายถึง การที่บุคคลทั่วไปกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน (๒) การกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายแต่ผิดศีลธรรม หรือจรรยาบรรณ เช่น ข้าราชการทหารชั้นผู้นำนำเอาทหารชั้นผู้น้อยไปใช้ในกิจการส่วนตัว และ (๓) การได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยศีลธรรม ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ผิดทั้งกฎหมายและจรรยาบรรณ เช่น กรณีที่ข้าราชการได้รับค่าตอบแทนต่างๆ

ตามตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง แม้ว่าจะมีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดอัตราค่าตอบแทนเหล่านั้น เนื่องจากได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นประจำอยู่แล้ว

เมื่อพิจารณาลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันเราจะพบว่ามีความแตกต่างจากในอดีต ทั้งในแง่ของฐานความผิด ความซับซ้อนของรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชัน การสร้างเครือข่าย การทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นระบบ และความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยในปัจจุบัน สามารถแบ่งออกได้เป็น ๔ รูปแบบ ได้แก่ การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐด้านการเงินและการบัญชี การทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง การแสวงหาผลประโยชน์จากงานที่ให้บริการประชาชน งานตรวจสอบหรืองานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม และการจ่ายสินบน^{๓๔}

วิทยากร เชียงกุล ได้ทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูล และมีการแบ่งรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันออกเป็น ๘ รูปแบบ ดังนี้

๑. การยักยอก (Embezzlement) ซึ่งสามารถเป็นไปได้ ทั้งการแอบเอางบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐมาเป็นของตนเอง

๒. การที่เจ้าหน้าที่รัฐเรียกรับเงินจากภาคธุรกิจ (Extortion) หรือการที่ภาคธุรกิจให้สินบนหรือผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ภายหลังเสร็จสิ้นภาระงานนั้นๆ หรืองานประสบความสำเร็จ รวมทั้งการที่เจ้าหน้าที่ตัดสินใจให้ทำ หรือไม่ทำอะไรบางประการ ซึ่งทำให้ผู้ให้สินบนได้รับประโยชน์เหนือคู่แข่ง

๓. การเลือกจ้างบุคคล หรือการแต่งตั้งญาติพี่น้อง หรือพวกพ้องของตน (Nepotism)

๔. การทำสัญญาจ้างเหมา หรือการให้สัมปทาน เฉพาะกลุ่มนายทุน หรือพวกพ้องที่ให้การสนับสนุนตน (Cronyism)

๕. การใช้ข้อมูลภายในของรัฐที่เป็นความลับ เพื่อซื้อ - ขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Insider Trading) เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐรู้ข้อมูลล่วงหน้าว่า รัฐบาลประกาศลดค่าเงิน และนำข้อมูลเหล่านี้ไปบอกให้แก่นักธุรกิจ หรือนักลงทุน เพื่อดำเนินการซื้อขายเพื่อทำไร

๖. การฟอกเงิน (Money Laundering) เป็นการโยกย้าย ถ่ายเทเงินในบัญชีที่ได้จากการทุจริตคอร์รัปชัน ฉ้อฉล หรือมีที่มาโดยผิดกฎหมาย หรือผิดศีลธรรม (การพนัน การค้าของเถื่อน การเป็นนายหน้าค้าแรงงาน ฯลฯ) เข้าไปหมุนเวียนในธนาคาร เพื่อหลบเลี่ยงแหล่งที่มาอันไม่ถูกต้องทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

๗. การใช้อำนาจหรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ เอื้อประโยชน์ต่อบริษัทของตนเอง และพวกพ้อง ซึ่งเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)

๘. การเอื้อประโยชน์ (Trading Influence) เช่น การที่บริษัทให้ทำสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์แก่ตัวเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การให้ตำแหน่งในบริษัทเมื่อเจ้าหน้าที่

^{๓๔} นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะฯ. “คอร์รัปชันในวงราชการ : กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านการคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์. (รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย, สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๔). หน้า ๔๑ - ๔๕.

รัฐผู้ยื่นเกียณอายุ หรือพ้นจากตำแหน่ง การให้ตำแหน่งแก่เครือญาติ หรือการให้ผลประโยชน์ทางอ้อมอื่นๆ แก่เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อแลกกับการที่เจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทนั้นๆ^{๓๕}

สังคิต พิริยะรังสรรค์ ได้มีการแบ่งลักษณะของรูปแบบ “การทุจริตคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ” ออกเป็น ๘ แบบ คือ

๑. การทุจริตคอร์รัปชันแบบรวมศูนย์ ซึ่งจะเกิดขึ้นในกรณีที่มีการจัดตั้งรัฐบาลเพียงพรรคเดียว และมีการใช้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดระเบียบ และเปลี่ยนแปลงแผนการดำเนินงานขององค์กรนั้นๆ ส่งผลทำให้การทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะนี้มีความแนบเนียน

๒. การทุจริตคอร์รัปชันแบบพลังแห่งการสนธิ ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มกันของเครือข่ายธุรกิจเพื่อการผูกขาด

๓. การทุจริตคอร์รัปชันแบบประสานงาน ๓ ฝ่าย ซึ่งเป็นการรวมเอาการทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน การทุจริตคอร์รัปชันทางด้านเศรษฐกิจ และการทุจริตคอร์รัปชันทางการเมือง รวมเข้าด้วยกัน ทำให้ผู้มีอำนาจสามารถโยกย้ายบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ หรือบุคคลภายนอกเข้ารับตำแหน่งสำคัญๆ ได้โดยง่ายดาย เป็นการใช้อำนาจเข้าแทรกแซงระบบราชการ

๔. การทุจริตคอร์รัปชันทางการเมือง เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนและสังคมขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้นๆ ซึ่งกลายเป็นช่องทางที่ทำให้นักการเมืองสามารถกระทำการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างง่ายดาย

๕. การทุจริตคอร์รัปชันแบบมีอำนาจเบ็ดเสร็จ เป็นผลจากการที่นักธุรกิจ หรือกลุ่มทุนรายใหญ่ของประเทศลงเล่นการเมืองเอง ซึ่งเมื่อเข้าไปแล้วจะมีการออกกฎหมายต่างๆ ที่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจของตนเองและพวกพ้อง จนทำให้การกระทำอันทุจริตคอร์รัปชันของตนเองได้รับการรับรองจากกฎหมาย

๖. การทุจริตคอร์รัปชันโดยใช้อำนาจเข้าไปควบคุมองค์กรอิสระ ทำให้การทำงานของฝ่ายตรงกันข้าม (พรรคการเมืองฝ่ายค้าน) ตกอยู่ในสภาพโดดเดี่ยว และไม่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามการกระทำอันเป็นการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง

๗. การทุจริตคอร์รัปชันโดยใช้วิธีการลดทอนการตรวจสอบจากภาคประชาสังคม และการใช้อำนาจเข้าแทรกแซงสื่อจนทำให้ไม่สามารถทำงานได้อย่างอิสระ

๘. การทุจริตคอร์รัปชันที่อาศัยความผูกพันและระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นประเพณีทางสังคมแบบดั้งเดิม เป็นการระบบที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ต้องรอรับความช่วยเหลือจากรัฐเป็นหลัก^{๓๖}

จากการค้นคว้าข้อมูลทั้งในประเทศ และต่างประเทศ พบว่า รูปแบบพฤติกรรมที่ถือเป็นการทุจริตคอร์รัปชันสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ลักษณะ กล่าวคือ

^{๓๕} วิทยากร เขียรกุล. เรื่องเดิม. หน้า ๒๖ - ๒๗.

^{๓๖} สังคิต พิริยะรังสรรค์. การคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน, ๒๕๔๙). หน้า ๑๙ - ๒๐.

๑. การทุจริตคอร์รัปชันในหมู่เจ้าหน้าที่รัฐ โดยไม่มีฝ่ายอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง (Government to Government) ซึ่งโดยทั่วไป ได้แก่ การยกยอทรัพย์สินของทางราชการ การใช้อำนาจในการแต่งตั้งพวกพ้องให้ได้รับตำแหน่ง และสร้างเครือข่ายในการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นต้น

๒. การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากความร่วมมือ และการประสานประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐกับภาคเอกชน (Government to Private) เพื่ออาศัยอำนาจรัฐในการจัดสรรผลประโยชน์ หรือทรัพยากรให้แก่เอกชนบางกลุ่มบางราย เช่น สัญญาการจัดซื้อจัดจ้างจากของหน่วยงานภาครัฐ หรือการหลบเลี่ยงข้อบังคับตามกฎหมาย เช่น การหลบเลี่ยงการเก็บภาษีศุลกากร โดยเรียกหรือรับผลประโยชน์ ทรัพย์สิน หรือเงินทองเป็นการตอบแทน นอกจากนี้ ยังรวมถึงการที่นักการเมืองออกกฎหมายเพื่อนุมัติโครงการฯ เพื่อให้กลุ่มหรือพวกพ้องของตนได้รับประโยชน์จากโครงการของรัฐ เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและให้สัมปทานแก่เอกชนเข้ามาดำเนินธุรกิจในลักษณะผูกขาด

๓. การทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน (Private to Private) ได้แก่ การฉ้อโกง (Fraud) โดยปกปิดข้อมูลแท้จริงเกี่ยวกับสถานะทางการเงินที่แท้จริงของบริษัท การจัดซื้อสินค้า การให้สินบน (Bribe) แก่พนักงานของบริษัทคู่ค้า เพื่อช่วยเหลือให้ได้รับสิทธิในการทำสัญญาคู่ค้ากับบริษัท หรือเป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้า หรือการวางสินค้าบนชั้นแสดงสินค้า เนื่องจากตนอาจขาดคุณสมบัติ หรือแข่งขันสู้กับผู้ประกอบการรายอื่นไม่ได้ หรือการให้สินบนเพื่อได้รับดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราพิเศษที่ต่ำกว่าท้องตลาด โดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงในการลงทุน หรือแม้กระทั่งการรับสินบนเพื่อ “ล้มมวย” หรือ “ล้มบอล” ในวงการกีฬา

รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันที่กล่าวถึงนี้ ครอบคลุมเฉพาะการทุจริตคอร์รัปชันใน ๒ ลักษณะ ได้แก่ การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากความร่วมมือและการประสานประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับภาคเอกชน และการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน ซึ่งหน่วยงานหลักที่มีความเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) เป็นต้น^{๓๗}

ศุภชัย ยาวะประภาส และคณะฯ ได้มีการแบ่งคุณลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการออกเป็น ๗ รูปแบบ ได้แก่ (๑) การทุจริตคอร์รัปชันเป็นวัฒนธรรมย่อยของคนกลุ่มหนึ่ง (๒) การทุจริตคอร์รัปชันจะมีวิธีการดำรงอยู่และเติบโตอย่างลงตัว (๓) การทุจริตคอร์รัปชันไม่มีใบเสร็จรับเงิน (๔) การทุจริตคอร์รัปชันคนถูกจับและคนจับอาจมีความเกี่ยวพันกันทั้งทางตรงทางอ้อม (๕) การจัดการปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของราชการไม่เพียงพอต่อการเอาชนะ (๖) การทุจริตคอร์รัปชันมีมากมายหลายวิธีการ และ (๗) การทุจริตคอร์รัปชันมีความสลับซับซ้อนและยากต่อการเข้าใจในรายละเอียด

^{๓๗} TI Source Book. “The Private Corporate Sector”. (Chapter 16) in Confronting Corruption : The Elements of a National Integrity Systems, The TI Source Book 2000 by JEREMY POPE. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.transparency.org.nz/docs/2000/Elements-of-a-National-Integrity-System.pdf>. ๒๕๖๐.

การทุจริตคอร์รัปชันมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืน หลีกเลียง หรือบิดเบือน ระเบียบแบบแผน กฎระเบียบ หรือกฎหมาย เพื่อหาประโยชน์ใส่ตนหรือพวกพ้อง หรือเป็นการสมยอม รู้เห็นเป็นใจ เพิกเฉย หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่ตนเองรับผิดชอบ เป็นการยกยอกเบียดบังเพื่อประสงค์ต่อทรัพย์สินของทางราชการ การปลอมแปลง หรือกระทำการใดๆ อันเป็นเท็จ การมีผลประโยชน์ร่วมในกิจการบางประเภทที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนเพื่อประโยชน์ได้ ซึ่งจะมีความผิดทั้ง “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” กล่าวคือ การใช้อำนาจหน้าที่ของตนกระทำการใดๆ หรือละเว้นการกระทำใดๆ การข่มขืนใจ จูงใจ เรียกรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น และ “ความผิดต่อเจ้าพนักงาน” คือ การที่บุคคลธรรมดากระทำการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้ยังรวมถึง การกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายแต่ผิดศีลธรรมหรือจรรยาบรรณ เช่น การที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นำเอาข้าราชการชั้นผู้น้อยไปใช้ในกิจการส่วนตัว เป็นการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายแต่ผิดจรรยาบรรณ เป็นต้น

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีการแบ่งรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชัน ที่พบมากที่สุด ในสังคมไทย ได้แก่ (๑) การรับสินบน ของกำนัล หรือรางวัลต่างๆ (๒) การซื้อขายหรือวิ่งเต้นขอตำแหน่งในวงราชการ (๓) การรับส่วยและการรีดไถประชาชน (๔) การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย เช่น การทุจริตคอร์รัปชันงบประมาณแผ่นดิน การก่อสร้างโครงการต่างๆ ของภาครัฐ (๕) การแต่งตั้งโยกย้าย และ (๖) การทุจริตคอร์รัปชันในเรื่องของเวลา เช่น การทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม

จะเห็นได้รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันสำหรับคนไทยในปัจจุบันนั้น มักจะเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องอยู่เฉพาะกลุ่มข้าราชการประจำ และนักการเมืองเป็นสำคัญ ซึ่งหากจะพิจารณาว่าการกระทำใดที่จัดอยู่ในรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชัน อาจจะประมวลในเชิงแนวความคิดได้ กล่าวคือ **ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ** ซึ่งเจ้าพนักงานเป็นผู้กระทำ เช่น ยอมรับสินบนเรียกรับสินบน หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต หรือเข้ามามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนหรือผู้อื่น และ **ความผิดต่อวินัยราชการ** เช่น การใช้เวลาและทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ^{๓๘}

สำหรับรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยนั้น สังคิต พิริยะรังสรรค์ ได้มีการแบ่งรูปแบบไว้ ๑๕ รูปแบบ ได้แก่

๑. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เช่น การผูกขาดการให้สัมปทาน และการเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย โดยการสร้างสถานการณ์การขาดแคลนเทียม เช่น ปัญหาการขาดแคลนน้ำตาล
๒. เคริปโตครีซี (Kleptocracy) เป็นการฉกฉวยทรัพยากรของรัฐ มาเป็นของครอบครัว โดยการแปรรูปหน่วยงานภาครัฐเป็นรัฐวิสาหกิจ
๓. การมีผลประโยชน์ทับซ้อน เจ้าหน้าที่รัฐมีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ส่งผลต่อการตัดสินใจ หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม
๔. การใช้อิทธิพลทางการเมืองหาผลประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ (ปั่นราคาหุ้นของตัวเอง)

^{๓๘} สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “การทุจริตและประพฤติมิชอบของสังคมไทย”. (รายงานการสำรวจความคิดเห็นของเครือข่ายภาคประชาชน, เอกสารประกอบการสัมมนา). ๒๕๔๗. หน้า ๒ – ๓.

๕. การปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง การปิดบัง และการให้การเท็จ
๖. การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ อย่างมีอคติและลำเอียง
๗. การใช้อิทธิพลทางการค้า แสดงบทบาทการเป็นนายหน้า หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการค้าต่างตอบแทน การแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรกับประเทศคู่ค้า
๘. การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางที่มีข้อบกพร่อง การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉล การใช้กองทุนของรัฐเพื่อไปหาผลประโยชน์ทางการเมือง
๙. การไม่กระทำตามหน้าที่ แต่ใช้สิทธิพรรคพวกแทน เช่น การฮั้วประมูล
๑๐. การให้และการรับสินบน การขู่เข็ญบังคับ และการให้สิ่งล่อใจ
๑๑. การยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง เช่น เชื้อของขวัญมูลค่าสูง และสินบนมูลค่าสูง
๑๒. ผู้บริหารประเทศทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ โดยการใช้นโยบายประชานิยม
๑๓. ใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหาร และข้าราชการในทางที่ผิด
๑๔. การทุจริตการเลือกตั้ง ทั้งการซื้อเสียง และการทุจริตด้วยวิธีต่างๆ
๑๕. การบริจาคเพื่อช่วยเหลือ การณรงค์ที่ผิดกฎหมาย เช่น การบริจาคให้แก่นักการเมือง และพรรคการเมืองรัฐบาล เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล^{๓๙}

Heidenheimer อ้างถึงใน นิพนธ์ พัวพงศกร ได้มีการแบ่งรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชัน โดยใช้สัญลักษณ์ของโทนสีต่างๆ ในการแบ่งกลุ่ม ได้แก่

๑. การทุจริตคอร์รัปชันสีขาว (White Corruption) ซึ่งหมายถึงการกระทำอันเป็นการทุจริตคอร์รัปชัน ที่ประชาชนทั่วไปและผู้มาในสังคมยอมรับ และมองว่ารัฐไม่สมควรจะลงโทษผู้ที่กระทำความผิดนั้น เนื่องจากไม่ได้เป็นความผิดที่รุนแรง หรือเป็นเรื่องที่ไม่มีสาระสำคัญมากจนเกินไป สังคมสามารถให้อภัยได้

๒. การทุจริตคอร์รัปชันสีเทา (Grey Corruption) ซึ่งหมายถึงการกระทำอันเป็นการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลบางส่วนในสังคม โดยเฉพาะพวกผู้นำ สังคมเห็นว่าเป็นการกระทำความผิดที่สังคมยอมรับได้ หรือประชาชนทั่วไปยังสองจิตสองใจอยู่

๓. การทุจริตคอร์รัปชันดำ (Black Corruption) ซึ่งหมายถึงการกระทำอันเป็นการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งทุกฝ่ายในสังคมเห็นว่า เป็นการกระทำผิดที่ใหญ่หลวง และสมควรได้รับโทษตามกฎหมาย

ส่วนในมิติของบุคคลสาธารณะ ซึ่งอาจแบ่งรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน ออกเป็น ๓ มิติ คือ

๑. การทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน (Administrative corruption) เป็นการใช้อิทธิพลที่เกินขอบเขตอำนาจของกฎหมาย เพื่อกำหนดนโยบายและทำให้เกิดผล เช่น การซื้อขายตำแหน่ง การโยกย้ายตำแหน่งที่ไม่คำนึงถึงความสามารถและคุณธรรม โดยอาศัยความเป็นเครือญาติ หรือพรรคพวก

^{๓๙} สังคีต พิริยะรังสรรค์. อ้างถึงใน จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์ และคณะ. เรื่องเดิม. หน้า

๒. การทุจริตคอร์รัปชันทางด้านเศรษฐกิจ (Economic corruption) เป็นการแสวงหากำไรส่วนเกิน ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ค่าเช่า” (Rents) ซึ่งค่านี้นักธุรกิจสร้างขึ้นเมื่อรัฐเข้าไปจัดการกับระบบการทำงานของตลาด หรือกลไกตลาด เช่น กระบวนการที่มีการจำกัดปริมาณการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ การควบคุมการค้า และการให้สัมปทานที่ผูกขาดแก่พวกพ้อง

๓. การทุจริตคอร์รัปชันทางการเมือง (Political corruption) เป็นการใช้อำนาจรัฐที่ขาดคุณธรรม หรือผิดกฎหมาย เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งเป็นผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น การซื้อเสียงเลือกตั้ง การซื้อตัวกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง การปลอมบัตรเลือกตั้ง การกลั่นแกล้งพรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้าม การไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่หาเสียงเอาไว้ เป็นต้น^{๔๐}

ดังนั้น การศึกษารูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้เราทราบถึงวิวัฒนาการและลักษณะความสัมพันธ์ ความต้องการ ความอยากได้อย่างมีของมนุษย์ จนนำไปสู่การกระทำอันเป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่มีรูปแบบที่ซับซ้อน และมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย (การมีผลประโยชน์ร่วม) ซึ่งหากมีการพิจารณาถึงภาพรวมของรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่ามีความแตกต่างไป จากรูปแบบที่เห็นได้ชัดว่ารูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันแบบดั้งเดิม “การทุจริตคอร์รัปชันสีด้า” มีความซับซ้อนแต่ไม่มากนัก ส่วนการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “การทุจริตคอร์รัปชันสีเทา” และ “การทุจริตคอร์รัปชันสีขาว” นั้น มีรูปแบบที่หลากหลาย และมีความซับซ้อนกว่าแบบดั้งเดิม ซึ่งทำให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นการทุจริตคอร์รัปชันดำเนินการตรวจสอบได้ยากขึ้น ซึ่งจากการศึกษาทำให้สามารถแบ่งรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ การแบ่งรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันตามขนาด และการแบ่งรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันตามมิติ คือ *การแบ่งตามขนาด* ประกอบด้วย (๑) การทุจริตคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty Corruption) และ (๒) การทุจริตคอร์รัปชันขนาดกลาง (Grand Corruption) ส่วน *การแบ่งตามมิติ* ประกอบด้วย (๑) การทุจริตคอร์รัปชันในการบริการราชการแผ่นดิน (Administrative Corruption) (๒) การทุจริตคอร์รัปชันทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Corruption) และ (๓) การทุจริตคอร์รัปชันทางการเมือง (Political Corruption)

ผลกระทบจากการทุจริตคอร์รัปชัน

พรศักดิ์ ผ่องแผ้วและคณะ^{๔๑} กล่าวว่า การทุจริตคอร์รัปชันนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งผลกระทบทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ได้แก่

ผลกระทบทางการเมือง การทุจริตคอร์รัปชัน อาจทำให้กฎหมายที่ควรนำออกมาใช้ถูกบิดเบือน หรือต้องล้มเลิกไป และในทางตรงกันข้าม กฎหมายที่ไม่ควรนำออกมาใช้กลับถูกผลักดันจากผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง นอกจากนี้การทุจริตคอร์รัปชันยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การเมืองเสื่อมโทรม เนื่องจากบรรดาผู้บริหารบ้านเมืองในระดับต่างๆ ทั้งที่เป็นนักการเมือง และข้าราชการต่างล้วนเห็นแก่

^{๔๐} นิพนธ์ พัวพงศกร. *เรื่องเดิม*. หน้า ๑๒.

^{๔๑} พรศักดิ์ ผ่องแผ้วและคณะ. “องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย”. (รายงานการวิจัย, กรุงเทพมหานคร, สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๔). หน้า ๔๖.

ประโยชน์ส่วนตน และพวกพ้อง เกิดความเสื่อมโทรมทางศีลธรรมในทางการเมืองการปกครอง อันจะทำให้เกิดความระส่ำระสาย และขาดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่ราชการบริหารส่วนกลาง ไปจนถึงการบริหารส่วนท้องถิ่น เพราะใครที่ให้ประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ก็จะได้รับปฏิบัติตอบเป็นพิเศษกว่าคนอื่น การจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ ของทางราชการ ซึ่งใช้เงินงบประมาณแผ่นดินก็มักไม่ได้ของที่มีคุณภาพ นอกจากนี้การทุจริตคอร์รัปชันยังทำให้เกิดปัญหาสำคัญทางการเมือง ซึ่งเป็นปัญหาหลักที่ประเทศไทยเผชิญเรื่อยมาตั้งแต่ครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครองก็คือ การทุจริตคอร์รัปชันนั้นทำให้ระบบการเมืองไทยไม่เข้มแข็งไม่มั่นคง บั่นทอนความสามัคคี และบ่อยครั้งก็นำไปสู่การหยุดชะงักของการพัฒนาประชาธิปไตยและสถาบันการเมืองต่างๆ

ผลกระทบทางเศรษฐกิจ การทุจริตคอร์รัปชันก่อให้เกิดปัญหาสูญเสียทรัพยากรต่างๆ ทั้งทรัพยากรมนุษย์ และทรัพยากรทางเศรษฐกิจอื่นๆ ไปโดยเปล่าประโยชน์ เงินภาษีอากรถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม แต่กลับนำไปแบ่งปันให้กับนักการเมือง ข้าราชการ หรือผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ การบริหารงานพัฒนาประเทศจึงขาดประสิทธิภาพ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็ไร้ความหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจทำให้การปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติประสบความล้มเหลว เนื่องจากคอร์รัปชันก่อให้เกิดการขาดหลักเหตุผลทั้งในชั้นการวางแผน และในชั้นการปฏิบัติตามแผน นอกจากนี้การทุจริตคอร์รัปชันยังทำให้การหารายได้เข้ารัฐเป็นไปอย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ขณะเดียวกันรัฐต้องจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินมากกว่าที่จะต้องใช้จ่ายไปจริง

ผลกระทบทางสังคม การทุจริตคอร์รัปชันเปรียบเสมือนโรคร้ายทำให้สังคมเสื่อมโทรม อาจทำลายค่านิยมของสังคมให้เบี่ยงเบน หรือหันเหไปตามความต้องการของผู้หวังประโยชน์ นอกจากนี้การทุจริตคอร์รัปชันยังทำให้ผู้ที่ค่อนข้างยากจน กลายเป็นกลุ่มคนที่ไร้ความหมาย เป็นเพียงวัตถุในการถูกแสวงหา และในทางตรงกันข้าม คนรวยและผู้มีอภิสิทธิ์จะได้รับประโยชน์มากขึ้น ก่อให้เกิดความอยุติธรรมขึ้นในสังคมทั้งก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างข้าราชการและประชาชนอีกด้วย

นอกจากนี้ การทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดผลเสียหายต่อปัจจุบันและอนาคตของประเทศไทยอย่างน้อย ๔ ข้อ ดังนี้

๑. ทำให้คนกลุ่มน้อยคดโกงทรัพยากรของส่วนรวมไปเป็นของตนเองอย่างผิดกฎหมาย และจริยธรรมการเมืองไม่ได้พัฒนาเป็นประชาธิปไตยแบบที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคอย่างแท้จริง

๒. ทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรของประเทศ ที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์สูงสุด เช่น มีงบประมาณเพื่อพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุขน้อยลง การก่อสร้างถนนหรือถาวรวัตถุต่างๆ มีคุณภาพต่ำ ต้องซ่อมแซมบ่อย อายุใช้งานน้อยกว่าที่ควรเป็น ประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพต่ำ ฯลฯ

๓. ทำให้เกิดการผูกขาดโดยนักธุรกิจการเมืองขนาดใหญ่ ไม่ส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ นำไปสู่ความอ่อนแอ ความด้อยพัฒนาถ้าหลังขององค์กรทั้งภาครัฐและธุรกิจเอกชน

๔. ทำให้เยาวชนและประชาชนมีค่านิยมแบบยกย่องความร่ำรวย ความสำเร็จ โดยถือว่าการโกงเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ เช่น การโกงข้อสอบ การใช้อภิสิทธิ์ เล่นพวก โกงเล็กโกงน้อยต่างๆ เป็นเรื่องปกติที่ใครๆ ก็ทำกัน ทำให้ประชาชนขาดจริยธรรม ศีลธรรม คิดแต่ในเชิงแก่งแย่งแข่งขัน

เอาเปรียบกันอย่างไม่เคารพกติกา ไม่มีวินัย ไม่มีจิตสำนึกที่จะทำงานร่วมกันเพื่อหมู่คณะ กลายเป็นคนเห็นแก่ได้ที่อ่อนแอ ไร้ความภาคภูมิใจ ไร้ศักดิ์ศรี ดังนั้น การจะพัฒนาคน ชุมชนและประเทศชาติ เพื่อจะร่วมมือและแข่งขันกับประเทศอื่นๆ เป็นไปได้ยาก

วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์^{๔๒} ได้แบ่งระดับการทุจริตคอร์รัปชันในมิติตามผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวม ซึ่งสามารถแบ่งได้ ๓ ระดับด้วยกันดังนี้

ระดับที่ ๑ เป็นผลกระทบระหว่างเอกชนกับเอกชน ไม่มีผลที่เป็นสาระต่อรัฐบาล หรือสาธารณชน ตัวอย่างเช่น เมื่อมีคนมาประมูลขายของเหมือนกันให้รัฐบาลในราคาที่แตกต่างกัน โดยไม่มีการฮั้วไม่ว่าจะเลือกซื้อจากใคร รัฐบาลก็จ่ายเงินเท่าเดิม การทุจริตคอร์รัปชันแบบนี้ถือเป็นการทุจริตคอร์รัปชัน ระดับที่ ๑ เพราะไม่ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อรัฐบาล หรือสาธารณชน แม้ผลที่เกิดขึ้นในระดับเอกชน อาจจะมีมหาศาลก็ตาม กล่าวคืออาจทำให้บริษัทของญาติมิตรเพื่อนฝูงของทรราชร่ำรวยอย่างผิดหูผิดตา ในขณะที่บริษัทคู่แข่งล้มหายตายจากไป

ระดับที่ ๒ เป็นผลกระทบระหว่างเอกชนกับรัฐ การซื้อแพ่งขายถูก จนถึงการให้สัมปทานและอำนาจผูกขาด และนายทุนไทยและต่างชาติ เพื่อมาทุจริตประชาชนดังได้กล่าวข้างต้น ถือเป็นการทุจริตคอร์รัปชัน ระดับที่ ๒ ทั้งนี้เพราะการูดเงินของรัฐและประชาชนไปให้เอกชนรายใดรายหนึ่ง

ระดับที่ ๓ เป็นผลกระทบในระดับยุทธศาสตร์ของประเทศในกรณีที่รัฐบาลตัดสินใจดำเนินนโยบายสำคัญของประเทศชาติ อย่างผิดพลาดเพียงเพราะ หวังค่าหัวคิวจนทำให้ประเทศชาติเสียหายอย่างใหญ่หลวง

นอกจากนี้ Ban Ki-moon^{๔๓} เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ได้กล่าวถึงผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชันในวัน International Anti - Corruption Day (วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๒) โดยเน้นย้ำว่าโลกได้รับความทุกข์ยากร้ายแรงที่สุดจากปัญหาคอร์รัปชัน เพราะการคอร์รัปชันเป็นการขโมยเงินของสาธารณะไปเป็นของส่วนตัว ผลที่ได้รับคือประเทศมีงบประมาณลดลงที่จะนำไปลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล และถนน จึงถือว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นมะเร็งร้ายที่ทำลายความก้าวหน้าของสังคม ขยายความไม่เท่าเทียม และความอยุติธรรม

สำหรับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทุจริตคอร์รัปชันนั้น สังคิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร^{๔๔} ได้มองว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และยังส่งผลถึงเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ ๘ ประการ ได้แก่ (๑) เกิดความไม่ยุติธรรม (๒) ทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพของหน่วย (๓) ประชาชนขาดความไว้วางใจรัฐบาล (๔) เกิดความสูญเสียเปล่าในทรัพยากรของประเทศ (๕) ขาดการจูงใจในการลงทุนจากภาคเอกชนต่างประเทศ (๖) ขาดเสถียรภาพ

^{๔๒} วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์. คู่มือทรราช. (กรุงเทพมหานคร : สถาบันสหสวรรค, ๒๕๕๓). หน้า ๒๗ - ๒๙.

^{๔๓} จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์. เรื่องเดิม. หน้า ๒ - ๑๘.

^{๔๔} สังคิต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย. (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง, คณะเศรษฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๓๖). หน้า ๗ - ๑๙.

ทางการเมือง เนื่องจากปัญหาเงินสินบน (๓) ความไม่มีประสิทธิภาพของมาตรการควบคุมคอร์รัปชัน และ (๘) ข้อจำกัดจากการนำนโยบายไปใช้ เนื่องจากการทุจริตของข้าราชการ

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน^{๕๕} ได้กล่าวถึง ผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชันว่าการทุจริตคอร์รัปชัน ก่อให้เกิดความเสียหายในหลายๆ ด้าน ตัวอย่างเช่น ในเชิงเศรษฐกิจ การทุจริตคอร์รัปชันเป็นค่าใช้จ่ายส่วนเพิ่มที่ผู้มีรายได้น้อยต้องแบกรับภาระมากกว่าผู้มีรายได้มาก กล่าวคือ การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาคนจน ซึ่งจะทำให้ความเหลื่อมล้ำของรายได้ประชากรในประเทศสูงขึ้น ในลักษณะเดียวกันในภาคธุรกิจ บริษัทเล็กก็จะเป็นผู้แบกรับภาระค่าสินบนมากกว่าบริษัทใหญ่ ทำให้ธุรกิจขนาดย่อม ซึ่งเป็นบ่อเกิดของการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยในอนาคต และเป็นแหล่งสร้างงานของประเทศ ซึ่งควรได้รับการส่งเสริมกลับต้องมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้น สุดท้ายการทุจริตคอร์รัปชันก็นำไปสู่ความอ่อนแอของรัฐ

ตามแนวทางขององค์การสหประชาชาติ^{๕๖} ได้มองว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจประเภทหนึ่ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ประเทศไทยซึ่งได้ปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีต่อสหประชาชาติ และประเทศต่างๆ มาโดยตลอด เห็นว่าอาชญากรรมทางสายเศรษฐกิจ ยังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจเชิงมหภาค หากปล่อยให้มีการขยายตัวขึ้นเรื่อยๆ จะเป็นการบั่นทอนระบบสังคมประชาธิปไตย ความน่าเชื่อถือระหว่างประเทศ รวมทั้งความศักดิ์สิทธิ์ของระบบกฎหมาย นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางด้านสังคมวัฒนธรรม และการเมืองของประเทศไทยอีกด้วย กล่าวคือ

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและการเงิน ในด้านเศรษฐกิจของประเทศ ต่างประเทศขาดความมั่นใจในความสามารถในการชำระเงินของประเทศไทย ทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศตกต่ำลง ก่อให้เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องต่อภาคธุรกิจโดยปกติแล้วการฉ้อราษฎร์บังหลวงมักจะกระทำในรูปแบบของการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ผู้ให้สินบนได้รับสิทธิผูกขาดในการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรี และเป็นธรรมอย่างมากทำให้นักลงทุนทั้งต่างประเทศและในประเทศ ไม่อยากลงทุนในประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง ทำให้สังคมได้รับสินค้าและบริการที่ไม่มีคุณภาพ และราคาสูงเกินกว่าความเป็นจริง เนื่องจากเงินสินบนที่ผู้ประกอบการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเงินค่าบริการในการดำเนินธุรกิจจะนำไปรวมเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการด้วยเสมอ

^{๕๕} สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. “มาตรการตรวจสอบหน่วยงานที่มีแนวโน้มทุจริตคอร์รัปชัน”. (เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ ๓ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน. ศูนย์การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี. วันที่ ๒๒ - ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๘). หน้า ๑๕.

^{๕๖} กระทรวงยุติธรรม. “คอร์รัปชัน : ภัยคุกคามและแนวโน้มในศตวรรษที่ ๒๑”. (เอกสารประกอบการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรม และความยุติธรรมทางอาญา ครั้งที่ ๑๑. ศูนย์การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี. วันที่ ๑๘ - ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘). หน้า ๒๐๔ - ๒๐๖.

ผลกระทบทางด้านการเมือง ส่งผลถึงเสถียรภาพทางการเมือง และก่อให้เกิดปัญหาความไม่เชื่อมั่นในนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล เกิดการเปลี่ยนแปลงในภาคการเมือง และไม่อาจสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนได้ และอาจมีการออกกฎหมาย เพื่อเอื้ออำนวยหรือให้เป็นประโยชน์แก่ตนหรือกลุ่มของตนเอง

ผลกระทบต่อการลงทุนและการขาดความน่าเชื่อถือ วิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าว ซึ่งทำให้กิจการเงินทุนใหญ่ๆ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และการดำเนินงานของธนาคารต้องชะงัก และบางแห่งต้องปิดตัวลง อีกทั้งความไม่โปร่งใสของการบริหารงานของสถาบันการเงินบางแห่งต้องการทำลายความไว้วางใจในภาคธุรกิจ ศีลธรรมของสังคม และผลิตผลขององค์การต่างๆ ต่ำลง อันเป็นสาเหตุให้ลูกค้าหรือนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศเกิดความไม่มั่นใจในการลงทุน อีกทั้ง แสดงถึงการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษยชนด้วย

ผลกระทบทางด้านสังคมและวัฒนธรรม เกิดปัญหาการว่างงาน และปัญหาคุณภาพชีวิตหรือมาตรฐานการครองชีพต่ำลง กล่าวคือ เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าว เป็นเหตุให้ธุรกิจต้องปิดกิจการลง ประชาชนขาดรายได้ และตกงานทำให้มีการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ระมัดระวัง อีกทั้งก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสังคม และวัฒนธรรม เช่น ปัญหาเด็กเร่ร่อน ยาเสพติด ศีลธรรมและวัฒนธรรมเสื่อมลง และปัญหาอาชญากรรมอื่นๆ ที่ตามมา เนื่องจากประชาชนขาดรายได้ และอาจเปลี่ยนแปลง หรือทำร้ายค่านิยมของสังคมให้เป็นไปตามความต้องการของผู้ที่กระทำการทุจริตคอร์รัปชันได้

ส่วนผลกระทบทางด้านพัฒนาสังคม ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ และองอาจ เทียนหิรัญ^{๔๗} กล่าวว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวง ทำให้สังคมไม่เจริญเติบโตและพัฒนาเท่าที่ควร เนื่องจากมีการจัดสรรการใช้งบประมาณ และทรัพยากรในโครงการต่างๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างไม่เหมาะสม นอกจากนี้ การฉ้อราษฎร์บังหลวงทำให้ต่างประเทศหรือองค์กรต่างประเทศต่างๆ ไม่กล้าที่จะให้ความช่วยเหลือประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง เนื่องจากเกรงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะนำเงินช่วยเหลือไปใช้ในทางมิชอบ หรือไม่นำเงินไปใช้ตามเงื่อนไขที่กำหนด

กล่าวโดยสรุป ไม่ว่าพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันจะมีระดับความรุนแรงมากน้อยเพียงใด ต่างก็มีผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล และสังคมโดยรวมอย่างหลากหลาย และซับซ้อนมากกว่าที่คิด การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของมนุษย์ไม่แต่เฉพาะด้านเศรษฐกิจและการเมืองเท่านั้น หากแต่ยังกระทบถึงพัฒนาการเจริญเติบโตทางด้านจิตวิทยาและปรัชญาของมนุษย์ด้วย ในทางกลับกัน ค่านิยมเหล่านี้ก็เป็นสิ่งที่หล่อเลี้ยงชีวิตให้การทุจริตคอร์รัปชันดำรงอยู่ เติบโต และขยายตัวออกไปมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การทุจริตคอร์รัปชันยังเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาอื่นๆ จำนวนมาก เช่น ปัญหาสมองไหล ปัญหาด้านการกระจายรายได้ ปัญหาความชอบธรรมทางการเมือง และเมื่อนำการทุจริตคอร์รัปชันไปผสมผสานกับปัญหาอื่นๆ ทำให้ประเด็นเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศโดยตรง

^{๔๗} ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ และ องอาจ เทียนหิรัญ. “การฉ้อราษฎร์บังหลวง และมาตรการในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ”. (รายงานการวิจัย, การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ (ระยะที่ ๒), กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๗). หน้า ๑๓ - ๑๔

นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน

การศึกษาข้อมูลในส่วนนี้เพื่อให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจเพิ่มมากขึ้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการแบ่งเนื้อหาออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ นโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน มีรายละเอียด ดังนี้

๑. นโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

นโยบายของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา^{๔๔}

ด้านการส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤตินิชอบในภาครัฐ มีสาระสำคัญ ดังนี้

ข้อ ๑๐.๒ ในระยะแรก กระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้โดยรวดเร็ว ประหยัด และสะดวก ทั้งจะวางมาตรการทางกฎหมาย กำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ขั้นตอนที่แน่นอน ระยะเวลาดำเนินการที่รวดเร็ว และระบบอุทธรณ์ที่เป็นธรรม โปร่งใส มิให้เจ้าหน้าที่หลีกเลี่ยง ประวิงเวลา หรือใช้อำนาจโดยมิชอบก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันการสูญเสียโอกาส หรือสร้างความเสียหายแก่ประชาชนโดยเฉพาะนักลงทุน ในระยะเฉพาะหน้าจะเน้นการปรับปรุงหน่วยงานให้บริการด้านการทำธุรกิจ การลงทุน และด้านบริการสาธารณะในชีวิตประจำวัน เป็นสำคัญ

ข้อ ๑๐.๔ เสริมสร้างระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งและโยกย้ายบุคลากรภาครัฐ วางมาตรการป้องกันการแทรกแซงจากนักการเมือง และส่งเสริมให้มีการนำระบบพิทักษ์คุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ

ข้อ ๑๐.๕ ใช้มาตรการทางกฎหมาย การปลูกฝังค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม และจิตสำนึกในการรักษาคำสัตย์ของความเป็นข้าราชการและความซื่อสัตย์สุจริต ควบคู่กับการบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ อย่างเคร่งครัด ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่ไม่จำเป็น สร้างภาระแก่ประชาชนเกินควร หรือเปิดช่องโอกาสการทุจริต เช่น ระเบียบการจัดซื้อ จัดจ้าง การอนุญาต อนุมัติและการขอรับบริการจากรัฐ ซึ่งมีขั้นตอนยืดเยื้อ ใช้เวลานาน ซ้ำซ้อนและเสียค่าใช้จ่ายทั้งของภาครัฐและประชาชน

ข้อ ๑๐.๖ ปรับปรุงและจัดให้มีกฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันประพฤตินิชอบ และการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในภาครัฐทุกระดับ โดยถือว่าเรื่องนี้เป็นวาระสำคัญเร่งด่วนแห่งชาติและเป็นเรื่องที่ต้องแทรกอยู่ในการปฏิรูปทุกด้าน ทั้งจะเร่งรัดการดำเนินการต่อผู้กระทำการทุจริตและประพฤตินิชอบทั้งในด้านวินัยและคดี รวมทั้งให้ผู้ให้บริการมีโอกาสประเมินระดับความน่าเชื่อถือของหน่วยงานของรัฐ และเปิดเผยผลการประเมินต่อประชาชน ทั้งจะนำกรณีศึกษาที่เคยเป็นปัญหา เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การร่วมทุน การใช้จ่ายเงิน ภาครัฐ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติโดยมิชอบ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ การมีผลประโยชน์ขัดแย้งหรือทับซ้อน ซึ่งได้

^{๔๔} ประยุทธ์ จันทร์โอชา, นายกรัฐมนตรี. คำแถลง “นโยบายของคณะรัฐมนตรี”. แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, วันศุกร์ที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗.

มีคำวินิจฉัยขององค์กรต่างๆ เป็นบรรทัดฐานแล้วมาเป็นบทเรียนให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประมวลเป็นกฎระเบียบหรือคู่มือในการปฏิบัติราชการ

ข้อ ๑๐.๗ ส่งเสริมและสนับสนุนภาคีองค์กรภาคเอกชนและเครือข่ายต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสอดส่อง เฝ้าระวัง ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบ ทั้งจะวางมาตรการคุ้มครองพยานและผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินคดีทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ถูกแทรกแซงหรือขัดขวาง

คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๗/๒๕๕๗ เรื่อง มาตรการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบ^{๔๙}

เพื่อให้การบริหารราชการของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ในการดูแลความปลอดภัยให้แก่ประชาชน รวมทั้งเพื่อให้เกิดความสงบสุขแก่สังคมและผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบ คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ กำหนดมาตรการหรือแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ โดยมุ่งเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงาน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการตรวจสอบ เฝ้าระวัง เพื่อสกัดกั้นมิให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบได้

ข้อ ๒ ในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือพบเหตุอันควรสงสัยว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบ ทั้งในฐานะตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนให้หัวหน้าส่วนราชการ และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล โดยให้บังคับใช้มาตรการทางวินัย มาตรการทางปกครอง และมาตรการทางกฎหมายอย่างเฉียบขาดและรวดเร็ว

ข้อ ๓ ในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐให้หัวหน้าส่วนราชการ และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแล การดำเนินงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน พ.ศ. ๒๕๔๒ อย่างเคร่งครัด

ข้อ ๔ กรณีที่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้บังคับบัญชาปล่อยปละละเลย ไม่ดำเนินการตามข้อ ๒ และข้อ ๓ ให้ถือเป็นความผิดวินัยหรือความผิดทางอาญาแล้วแต่กรณี

ข้อ ๕ ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ดำเนินการแสวงหา รวบรวม และดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการที่จะทราบ

^{๔๙}ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๑๒๐ ง หน้า ๖ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๗. “คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๗/๒๕๕๗ เรื่อง “มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://library๒.parliament.go.th/giventake/ncpo.html>. ๒๕๖๐.

รายละเอียดและพิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ รวมทั้งติดตาม เร่งรัดผลการดำเนินงานตามข้อ ๑ ข้อ ๒ ข้อ ๓ และข้อ ๔ และรายงานผลการปฏิบัติพร้อมทั้งเสนอความเห็นให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔)^{๕๐}

วิสัยทัศน์ “ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้านทุจริต” (Zero Tolerance & Clean Thailand) หมายถึง ประเทศไทยในระยะ ๕ ปีข้างหน้า จะมุ่งสู่การเป็นประเทศที่มีมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรม เป็นสังคมใหม่ที่ประชาชนไม่เพิกเฉยต่อการทุจริตทุกรูปแบบ โดยได้รับความร่วมมือจากฝ่ายการเมือง หน่วยงานของรัฐ ตลอดจนประชาชน ในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของชาติและประชาชน เพื่อให้ประเทศไทยมีศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิในด้านความโปร่งใสทัดเทียมนานาอารยประเทศ

พันธกิจ “สร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริต ยกย่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทุกภาคส่วนแบบบูรณาการ และปฏิรูปกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งระบบให้มีมาตรฐานสากล” หมายถึง การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระยะ ๕ ปีข้างหน้า จะเป็นการปฏิรูปกระบวนการดำเนินงานจากเดิม ไปสู่กระบวนการทำงานแบบบูรณาการทั้งระบบ โดยเริ่มจากการวางรากฐานทางความคิดของประชาชนที่นอกจากตนเองจะไม่กระทำการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว จะต้องไม่อดทนต่อการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคมไทยอีกต่อไป ประชาชนไทยต้องก้าวข้ามค่านิยมอุปถัมภ์และความเพิกเฉยต่อการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบ เจตจำนงทางการเมืองของประชาชนที่ต้องการสร้างชาติที่ใสสะอาดปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน จะต้องได้รับการสานต่อจากฝ่ายการเมือง และเจ้าหน้าที่รัฐ การขับเคลื่อนนโยบายที่มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน ขณะเดียวกันกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันต้องเป็นที่ได้รับความไว้วางใจ และความเชื่อมั่นจากประชาชนว่าจะสามารถเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ของชาติและประชาชนได้อย่างรวดเร็ว เป็นธรรมและเท่าเทียม ทั้งนี้เพื่อยกระดับมาตรฐานจริยธรรม คุณธรรม และความโปร่งใสของประเทศไทยในทุกมิติให้มีมาตรฐานตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๔

ยุทธศาสตร์ ยุทธศาสตร์มีความครอบคลุมกระบวนการดำเนินงานด้านการป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบ โดยกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานหลักออกเป็น ๖ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ “สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริตคอร์รัปชัน” เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญในกระบวนการการปรับสภาพสังคมให้เกิดภาวะที่ “ไม่ทนต่อการทุจริตคอร์รัปชัน” โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการกล่อมเกลางานสังคมในทุกระดับช่วงวัยตั้งแต่ปฐมวัย เพื่อสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริต และปลูกฝังความพอเพียง มีวินัย ซื่อสัตย์ สุจริต เป็นการดำเนินการผ่านสถาบันหรือกลุ่มตัวแทนที่ทำหน้าที่ในการกล่อมเกลางานสังคมให้มีความเป็นพลเมืองที่ดี ที่มีจิตสาธารณะจิตอาสา

^{๕๐} สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.nacc.go.th/more_news.php?cid=๓๖.๒๕๖๐.

และความเสียหายเพื่อส่วนรวม และเสริมสร้างให้ทุกภาคส่วนมีพฤติกรรมที่ไม่ยอมรับและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในทุกรูปแบบ

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ “ยกระดับเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน” จากสถานการณ์ความขัดแย้งในสังคมไทยในห้วงระยะกว่าทศวรรษที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าประชาชนทุกกลุ่มทุกฝ่ายต่างมีข้อเรียกร้องที่สอดคล้องร่วมกันประการหนึ่งคือ การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐ การแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนทุกกลุ่มทุกฝ่ายที่ไม่ยอมรับและไม่อดทนต่อการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤตินิชอบไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลใดก็ตาม ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงทางการเมืองอันแน่วแน่ของประชาชนไทยทุกกลุ่มทุกฝ่ายที่ต้องการให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใสปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤตินิชอบ ดังนั้น เพื่อเป็นการสนองตอบต่อเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริตอันแน่วแน่ของประชาชน จึงได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์การนำเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องเป็นหนึ่งเดียวกัน โดยเป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นให้ประชาชนและรัฐบาลมีการนำเจตจำนงทางการเมืองในเรื่องการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องเป็นหนึ่งเดียวกัน

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ “สกัดกั้นการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Policy Corruption) เป็นปัญหาที่พบมากขึ้นในปัจจุบัน ก่อให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมหาศาล ซึ่งจากผลการวิจัยที่ผ่านมาพบว่าการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายมักเกิดจากการใช้ช่องว่างทางกฎหมายเข้าแสวงหาประโยชน์ส่วนตน โดยพบตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง การใช้อำนาจอย่างไม่โปร่งใส ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันระยะที่ ๓ จึงได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์ “สกัดกั้นการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งป้องกันการทุจริตตลอดกระบวนการนโยบาย ผ่านการกำหนดมาตรการกลไก เสริมสร้างธรรมาภิบาลตั้งแต่เริ่มขึ้นก่อตัวนโยบาย (Policy Formation) ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ขั้นตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision) ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ขั้นการประเมินนโยบาย (Policy Evaluation) และขั้นป้อนข้อมูลกลับ (Policy Feedback)

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ “พัฒนาระบบป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันเชิงรุก” ยุทธศาสตร์นี้มุ่งเน้นการพัฒนากลไกและกระบวนการด้านการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อลดโอกาสการทุจริตคอร์รัปชันหรือทำให้การทุจริตเกิดยากขึ้นหรือไม่เกิดขึ้นโดยอาศัยทั้งการกำหนดกลไกด้านกฎหมาย กลไกทางการบริหาร และกลไกอื่นๆ ตลอดจนเสริมสร้างการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งภาครัฐ และเอกชนให้มีธรรมาภิบาลมากยิ่งขึ้น

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ “ปฏิรูปกลไกและกระบวนการการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน” ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกลไกและกระบวนการการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการปรับปรุงและพัฒนากลไกและกระบวนการต่าง ๆ ของการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันทั้งระบบให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งในการปฏิรูปกลไกและกระบวนการการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันดังกล่าว จะมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการตราเป็นกฎหมาย (Legislation) การบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) การตัดสินคดีและลงโทษผู้กระทำผิด (Judiciary) การบูรณาการ

ร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและจะมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ทันสมัยในการพัฒนาการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งยุทธศาสตร์นี้จะทำให้การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น คดีการทุจริตคอร์รัปชันจะถูกดำเนินการอย่างรวดเร็ว และผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชันจะได้รับการลงโทษสาธารณชนและสังคมเกิดความตระหนักและเกรงกลัวที่จะกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน อันจะส่งผลให้คดีการทุจริตคอร์รัปชันมีอัตราการลดลงได้ในที่สุด

ยุทธศาสตร์ที่ ๖ “ยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index : CPI) ของประเทศไทย” เป็นการกำหนดยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการยกระดับมาตรฐานด้านความโปร่งใสและการจัดการการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย โดยการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นการประเมินและวิธีการสำรวจตามแต่ละแหล่งข้อมูล และเร่งรัด กำกับ ติดตามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหรือปรับปรุงการทำงาน รวมไปถึงการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมภาคเอกชน และต่างประเทศ

๒. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention against Corruption: UNCAC)^{๕๑}

เป็นอนุสัญญาฉบับแรกที่ทำให้ความสำคัญต่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการติดตามทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตคอร์รัปชันกลับคืน รวมทั้ง การให้ความร่วมมือทางกฎหมายเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด โดยเนื้อหาหลักในอนุสัญญาดังกล่าว มีทั้งสิ้น ๘ หมวด ได้แก่ บทบัญญัติทั่วไป มาตรการป้องกัน การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย ความร่วมมือระหว่างประเทศ การติดตามสินทรัพย์คืน ความช่วยเหลือทางวิชาการในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร กลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญา และบทบัญญัติสุดท้าย โดยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นรัฐภาคีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๔ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งถือเป็นสัญญาณเริ่มต้นของการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

หมวด ๑ บทบัญญัติทั่วไป ข้อ ๑ ความมุ่งประสงค์ กล่าวถึงความมุ่งประสงค์แห่งอนุสัญญาฉบับนี้ คือ (ก) ส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น (ข) ส่งเสริม อำนวยความสะดวก และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ และความช่วยเหลือทางวิชาการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันรวมทั้งการติดตามทรัพย์สินจากการกระทำผิดกลับคืน (ค) ส่งเสริมความมีคุณธรรม ตรวจสอบได้ และการบริหารกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม

^{๕๑} คณะกรรมการพิจารณาพันธกรณี อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓. “คำแปลอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓”. ไม่ระบุปีที่พิมพ์. หน้า ๔-๑๖. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.moj.go.th/th/๒๐๑๓-๐๓-๐๗-๐๗-๑๓-๔๗/๒๐๑๓-๐๓-๐๗-๑๒-๒๔-๓๙?view=item&id=๔๖๑๕> : อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต-คศ.-๒๐๐๓. ๒๕๖๐.

หมวด ๒ มาตรการป้องกัน ข้อ ๕ นโยบายและแนวปฏิบัติเชิงป้องกันเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (๑) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพัฒนาและปฏิบัติตาม หรือคงไว้ซึ่งนโยบายการประสานงานในการต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคมและสะท้อนหลักการของหลักนิติธรรม การบริหารจัดการกิจการบ้านเมือง และทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม มีความซื่อสัตย์ สุจริต ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน (๒) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามที่จะจัดให้มี และส่งเสริมแนวปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมุ่งป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (๓) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามที่จะประเมินเครื่องมือทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมาตรการทางการบริหารปกครองเป็นระยะ เพื่อพิจารณาว่าเพียงพอแก่การป้องกันและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่ (๔) รัฐภาคีต้องให้ความร่วมมือระหว่างกันและแก่งค์การระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมและพัฒนามาตรการต่างๆ ที่กล่าวถึงในข้อนี้ ทั้งนี้ ตามที่เหมาะสมและโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน ความร่วมมือดังกล่าวอาจรวมถึงการมีส่วนร่วมในแผนการดำเนินงานและโครงการระหว่างประเทศซึ่งมุ่งป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน

ข้อ ๗ ภาคีรัฐ (๑) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามที่จะรับเอา คงไว้ และเสริมสร้างระบบการสรรหา การจ้าง การรักษาไว้ การเลื่อนระดับ และการเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือน ตามความเหมาะสมและโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน ทั้งนี้ อาจรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งด้วยตามความเหมาะสม ดังนี้ (ก) ระบบดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความมีประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และหลักเกณฑ์ที่วัดได้ เช่น คุณธรรม ความเที่ยงธรรม และความถนัด เป็นต้น (ข) ระบบดังกล่าวรวมถึงการมีกระบวนการที่เพียงพอสำหรับการคัดเลือกและฝึกอบรมบุคคล เพื่อตำแหน่งหน้าที่ราชการที่พิจารณาว่ามีความอ่อนไหวต่อการกระทำทุจริตและในกรณีที่เหมาะสม สำหรับการหมุนเวียนบุคคลดังกล่าวไปยังตำแหน่งอื่น (ค) ระบบดังกล่าวเป็นการส่งเสริมการให้ค่าตอบแทนที่เพียงพอและอัตราค่าตอบแทนที่เป็นธรรม โดยคำนึงถึงระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐภาคนั้น (ง) ระบบดังกล่าวส่งเสริมแผนงานด้านการศึกษาและการฝึกอบรมเพื่อช่วยให้ข้าราชการพลเรือนสามารถบรรลุข้อกำหนดกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างถูกต้อง นำเคารพ และเหมาะสม และให้การฝึกอบรมเฉพาะด้านและอย่างเหมาะสมแก่ข้าราชการพลเรือนเพื่อเพิ่มพูนให้มีความตระหนักถึงความเสี่ยงต่าง ๆ ต่อการเกิดการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งมีอยู่เป็นปกติวิสัยในการปฏิบัติหน้าที่ของตนแผนงานดังกล่าวอาจอ้างอิงถึงจรรยาบรรณหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมในสาขาที่ใช้บังคับ (๒) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาอีกด้วยในการรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและการบริหารปกครองที่เหมาะสมในการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งบุคคลเข้ารับตำแหน่งราชการ ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในของตน (๓) รัฐภาคีแต่ละรัฐ ต้องพิจารณาอีกด้วยในการดำเนินมาตรการทางนิติบัญญัติและการบริหารปกครองที่เหมาะสม เพื่อเพิ่มพูนความโปร่งใสในการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้ารับตำแหน่งราชการและการสนับสนุนทางการเงินของพรรคการเมืองในกรณีที่ใช้บังคับได้ ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในของตน (๔) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามรับเอา คงไว้

และเสริมสร้างระบบที่ส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในของตน

หมวด ๓ การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย ข้อ ๑๕ การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้เป็นความผิดทางอาญา เมื่อกระทำโดยเจตนา (ก) การให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเองหรือสำหรับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน (ข) การเรียก หรือการรับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้ สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเองหรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน

ข้อ ๑๗ การยกยอก การเปียดบัง หรือการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็น เพื่อกำหนดเป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา ซึ่งการยกยอก การเปียดบัง หรือการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สิน โดยประการอื่นโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือของบุคคลหรือหน่วยงานอื่นในทรัพย์สินกองทุนหรือหลักทรัพย์ของรัฐหรือเอกชน หรือสิ่งที่มีค่าอื่นใด ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้รับมอบหมายให้ดูแล โดยเหตุแห่งตำแหน่งหน้าที่ของตน

ข้อ ๑๘ การใช้อิทธิพลเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์อันมิชอบ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณา รับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้ เป็นความผิดทางอาญา เมื่อกระทำโดยเจตนา (ก) การให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นใด โดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น หรือบุคคลนั้นใช้อิทธิพล ซึ่งมีอยู่จริงหรือที่กักกว่ามีไปในทางที่มีชอบ โดยมุ่งหมายให้ผู้ที่ก่อให้เกิดการใช้ อิทธิพลนั้นหรือบุคคลอื่นใดได้รับประโยชน์ที่สมควรได้จากหน่วยงานบริหารปกครอง หรือหน่วยงานรัฐ ของรัฐภาคีนั้น (ข) การเรียกหรือการรับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นใดไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับตนเองหรือบุคคลอื่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือบุคคลนั้นใช้อิทธิพล ซึ่งมีอยู่จริงหรือที่กักกว่ามีไปในทางที่มีชอบ โดยมุ่งหมายให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้จากหน่วยงาน บริหารปกครองหรือหน่วยงานรัฐของรัฐภาคี

ข้อ ๑๙ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทาง นิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งหมายถึงการกระทำหรือไม่กระทำการใดอัน เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเพื่อความมุ่งประสงค์ให้ได้มา ซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับตนเองหรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น

ข้อ ๒๐ การร่ำรวยโดยผิดกฎหมายภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญและหลักการพื้นฐาน ของระบบกฎหมายของตน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาเมื่อมีการกระทำโดยเจตนา สำหรับการร่ำรวย โดยผิดกฎหมาย ซึ่งหมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสินทรัพย์เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

ไม่สามารถอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลถึงความเกี่ยวข้องของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นกับรายได้โดยชอบด้วยกฎหมายของตน

ข้อ ๒๑ การให้สินบนในภาคเอกชน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการด้านนิติบัญญัติและมาตรการอื่นที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้ ในการประกอบกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ การเงิน หรือการพาณิชย์เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา (ก) การให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้โดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งประโยชน์ที่มีควร ได้แก่ บุคคลใดๆ ซึ่งกำกับการหรือทำงานในฐานะใดๆ แก่หน่วยงานภาคเอกชน แก่บุคคลนั้นเองหรือแก่บุคคลอื่น เพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ อันเป็นการผิดต่อหน้าที่ของบุคคลนั้น (ข) การเรียกหรือการรับโดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งประโยชน์ที่มีควรได้โดยบุคคลใดๆ ซึ่งกำกับการหรือทำงานในฐานะใดๆ แก่หน่วยงานภาคเอกชนแก่บุคคลนั้นเองหรือแก่บุคคลอื่น เพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ อันเป็นการผิดต่อหน้าที่ของบุคคลนั้น

ข้อ ๒๒ การยกยอกทรัพย์สินในภาคเอกชน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการด้านนิติบัญญัติและด้านอื่น ที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้การยกยอกโดยบุคคลซึ่งกำกับการหรือทำงานในฐานะใดๆ ในหน่วยงานภาคเอกชน ซึ่งทรัพย์สินกองทุนหรือหลักทรัพย์ภาคเอกชน หรือสิ่งมีค่าอื่น ซึ่งตนได้รับมอบหมายให้ดูแลทรัพย์สินนั้นโดยเหตุแห่งตำแหน่งหน้าที่ของตน เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจการเงิน หรือการพาณิชย์

และในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ภายหลังครบกำหนดห้าปีนับจากวันที่อนุสัญญานี้เริ่มมีผลใช้บังคับ รัฐภาคีอาจเสนอข้อแก้ไขเพิ่มเติม และส่งไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ หลังจากนั้นให้เลขาธิการสหประชาชาติแจ้งข้อเสนอลงข้อแก้ไขเพิ่มเติมให้รัฐภาคีและที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีอนุสัญญานี้ เพื่อความมุ่งประสงค์ในการพิจารณา และตัดสินใจเกี่ยวกับข้อเสนอนั้นให้ที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีใช้ความพยายามทุกวิถีทางเพื่อให้บรรลุฉันทมติในข้อแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละข้อ หากได้ใช้ความพยายามทั้งปวงเพื่อให้บรรลุฉันทมติจนหมดแล้ว แต่ยังไม่สามารถเห็นชอบร่วมกันได้ ให้ใช้คะแนนเสียงส่วนใหญ่สองในสามของรัฐภาคีที่เข้าประชุมและลงคะแนนเสียงในการประชุมของที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีเป็นหนทางสุดท้ายในการยอมรับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น และเมื่อข้อแก้ไขเพิ่มเติมมีผลใช้บังคับแล้ว ให้มีผลผูกพันเหล่ารัฐภาคีที่ได้แสดงความยินยอมที่จะผูกพันตามข้อแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ให้รัฐภาคีอื่นยังคงผูกพันตามบทบัญญัติของอนุสัญญานี้และข้อแก้ไขเพิ่มเติมใดก่อนหน้าที่ตนได้ให้สัตยาบัน ยอมรับหรือให้ความเห็นชอบแล้ว

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒^{๕๒}

รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันนั้นมีหลากหลายรูปแบบ แต่ในประเทศไทยมักจะพบในรูปแบบการคอร์รัปชันในภาครัฐ หรือที่เรียกว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” นั้นเอง ซึ่งตามกฎหมายไทยนอกจากจะมีประมวลกฎหมายอาญาเป็นมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงแล้ว ก็ยังมีพระราชบัญญัติ

^{๕๒} ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๘๑ ก ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๒. “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.nacc.go.th/more_news.php?cid=๓๙&filename=index. ๒๕๖๐.

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่จะใช้ป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทยอีกมาตรการหนึ่ง

เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการและหน่วยงานของรัฐ เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของประเทศไทย และประเทศต่างๆ ทำให้มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อการพัฒนาประเทศ และการลงทุนตั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๗ จึงได้กำหนดไว้ว่า รัฐมีหน้าที่ต้องส่งเสริม และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับและต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีกลไก องค์กร และมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้จัดตั้งองค์กรเพื่อเป็นไปตามกลไก และมาตรการต่างๆ ดังกล่าวขึ้นมา ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” และยังกำหนดรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ต่างๆ จึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษานियามศัพท์เฉพาะตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เช่น

ในมาตรา ๔ ได้กล่าวถึงบทนิยามศัพท์เฉพาะว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่ง หรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

“ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” หมายความว่า การที่ทรัพย์สิน หรือหนี้สินในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งมีการเปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งในลักษณะที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือหนี้สินลดลงผิดปกติ

“ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจใน ตำแหน่งหน้าที่

ส่วนขอบเขตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)^{๕๓} นั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดกลไก หรือองค์กรที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นกลไกหลักในการป้องกัน ตรวจสอบ และปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระขึ้นมาทำหน้าที่แทน “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” (ป.ป.ป.) รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าว ต่างไปจากคณะกรรมการอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรประกอบ อำนาจหน้าที่พิเศษ คุณสมบัติ วิธีการสรรหา และการคัดเลือก รวมถึงการดำรงตำแหน่งต่างๆ อีกด้วย

โดยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีดังนี้

๑) ด้านการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน มาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ นับว่าสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงาน เป็นผู้กำหนดนโยบาย และเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในการบริหารประเทศ จึงมีความเป็นไปได้สูงที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจรัฐแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้กำหนดมาตรการในทางกฎหมายไว้สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งระดับผู้ปฏิบัติงาน และระดับผู้บริหาร ซึ่งรวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ได้แก่ (๑) *การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน*^{๕๔} หน้าที่ในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับผู้บริหารคือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเท่านั้น โดยยื่นรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของตน และของคู่สมรส กับบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเมื่อเข้ารับตำแหน่งเมื่อพ้นจากตำแหน่งและ ๑ ปี หลังพ้นจากตำแหน่ง และสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับผู้บริหาร มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินทุก ๓ ปีที่อยู่ในตำแหน่ง เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบ ทั้งนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต่อสาธารณะชนเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าว ผู้ฝ่าฝืนมีโทษทางอาญา และอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา ๕ ปี และหากปรากฏว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติอาจถูกดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน (๒) *กระบวนการตรวจสอบกรณีร่ำรวยผิดปกติ* พระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร หรือสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เป็นการร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งเมื่อมีผู้กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรง

^{๕๓}สถาบันพระปกเกล้า. “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”.

สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ. ศ. ๒๕๔๐. (เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การสืบสวนสอบสวนและการดำเนินคดีอื้ออ้าวราชฎ์บังหลวง : มุมมองเชิงเปรียบเทียบของไทย – สหรัฐอเมริกา. สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด. วันที่ ๔ - ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗). หน้า ๑.

^{๕๔}ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๘๑ ก ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๒. *เรื่องเดิม*. มาตรา ๘๐ หมวด ๗ และมาตรา ๑๑๙ หมวด ๑๑.

ตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปว่าร้ายผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยผู้ถูกกล่าวหาอันมีภาระในการนำพยานหลักฐานมาหักล้างข้อกล่าวหาดังกล่าว ทั้งนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของตนต่อคณะกรรมการได้ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบพบว่า ทรัพย์สินรายการใดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการว่าร้ายผิดปกติและมีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าจะมีการโอนย้ายแปรสภาพหรือชุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวได้ (๓) การขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ^{๕๕} เป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูง หรือเจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติงานแสวงหาประโยชน์จากการดำรงตำแหน่งของตน และขณะเดียวกันจากการดำเนินกิจการส่วนตัว พระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตำแหน่งใดที่ต้องห้ามดำเนินกิจการที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียกับรัฐซึ่งปัจจุบันห้ามเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีดำเนินกิจการที่เป็นการขัดกับผลประโยชน์ของรัฐ โดยห้ามไม่ให้เป็นผู้สัญญาหรือมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญา เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ซึ่งเป็นคู่สัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี รวมทั้งห้ามเป็นกรรมการที่ปรึกษาตัวแทนพนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจเอกชน ซึ่งผู้อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ ของหน่วยงานที่สังกัด หรือปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้อาจเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัว ของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์ส่วนรวมหรือทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นอิสระ รวมทั้งกฎหมายยังกำหนดห้ามถึงคู่สมรสของบุคคลดังกล่าวด้วยและถึงแม้ว่าจะพ้นจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว บุคคลดังกล่าว และคู่สมรสยังถูกต้องห้ามต่อไปอีกเป็นเวลา ๒ ปี และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนข้อห้ามนี้จะได้รับโทษทางอาญา

๒) ด้านการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน^{๕๖} แม้ว่าจะมีมาตรการทางกฎหมายในด้านป้องกันการทุจริตดังกล่าวข้างต้นแล้ว ก็ยังไม่สามารถจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นได้ จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการในด้านการปราบปรามเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว และเพื่อยับยั้งการกระทำความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยรวม มาตรการด้านการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันดังกล่าวนี้ ได้แก่ (๑) การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติเรื่องการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไว้ในหมวด ๑๐ ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้บัญญัติรองรับในเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา ๕๘ ถึงมาตรา ๖๕ เรื่องการถอดถอนจากตำแหน่งโดยกำหนดผู้ดำรงตำแหน่งที่อาจถูกถอดถอน วิธีการ กระบวนการถอดถอน รวมถึงผลจากการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งไว้ด้วย (๒) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่ง

^{๕๕}ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๘๑ ก ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๒. เรื่องเดิม. มาตรา ๑๐๐ หมวด ๑๐๑ และมาตรา ๑๒๒.

^{๕๖}ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๘๑ ก ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๒. เรื่องเดิม. มาตรา ๗๐ หมวด ๖ และมาตรา ๑๐๑ และมาตรา ๙๗ หมวด ๘.

ทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การดำเนินคดีอาญากับบุคคลดังกล่าวเป็นผลมาจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐๑ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อเจ้าหน้าที่ เป็นการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ให้อำนาจพนักงานสอบสวนดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน และทำความเข้าใจควรสั่งฟ้อง หรือไม่สั่งฟ้องคดีส่งไปยังพนักงานอัยการมาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดทำการฟ้อง โดยหากผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จะต้องฟ้องคดียังศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘^{๕๗}

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘ มีสาระสำคัญในมาตรา ๑๓ เพิ่มบทบัญญัติการลงโทษอีก ๗ มาตราแก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิด คือ มาตรา ๑๒๓/๒ มาตรา ๑๒๓/๓ มาตรา ๑๒๓/๔ มาตรา ๑๒๓/๕ มาตรา ๑๒๓/๖ มาตรา ๑๒๓/๗ และมาตรา ๑๒๓/๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่

ประการแรก ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๔ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ อันก่อให้เกิดหน้าที่ในการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาดังกล่าวหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในของประเทศไทยเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญา ซึ่งเป็นมาตรฐานสากล อีกทั้งในขณะนี้ประเทศไทยอยู่ระหว่างการเป็นผู้ถูกประเมินและติดตามผลการปฏิบัติตามอนุสัญญา การที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่ออนุวัติการตามพันธกรณีอนุสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเรื่องความพยายามและความจริงจังในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายใน เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตรวมถึงการแก้ไขปัญหาการทุจริตภายในประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายเพื่ออนุวัติการตามพันธกรณีอนุสัญญาดังกล่าว โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดความผิดการให้หรือรับสินบนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ การกำหนดอายุความ ในกรณีหลบหนีและอายุความล่วงเลยการลงโทษการกำหนดการริบทรัพย์สินในคดีทุจริตคอร์รัปชันให้เป็นไปตามหลักการริบทรัพย์สินตามมูลค่า

ประการที่สอง เพื่อเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ในการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การป้องกัน

^{๕๗} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๖๐ ก ลงวันที่ ๙ ก.ค. ๒๕๕๘ . “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘”. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก : <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๕๕๘/A/๐๖๐/๑.PDF>. ๒๕๖๐.

และปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันมีกลไกในการจัดการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเนื่องจากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่ออนุวัติการตามพันธกรณีอนุสัญญาดังกล่าวถือเป็นอาชญากรรมที่มีลักษณะพิเศษ จึงควรบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและความเชี่ยวชาญของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และเป็นหลักประกันมิให้เกิดการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลมากเกินไปจนนอกเหนือ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินให้ถูกต้อง

โดยสาระสำคัญในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘ มีดังนี้

มาตรา ๑๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๒๓/๒ มาตรา ๑๒๓/๓ มาตรา ๑๒๓/๔ มาตรา ๑๒๓/๕ มาตรา ๑๒๓/๖ มาตรา ๑๒๓/๗ และมาตรา ๑๒๓/๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๑๒๓/๒ ผู้ใดเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท หรือประหารชีวิต

มาตรา ๑๒๓/๓ ผู้ใดเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียกรับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปี ถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท

มาตรา ๑๒๓/๔ ผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นการตอบแทนในการที่จะจงใจหรือได้จงใจ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ ขององค์การระหว่างประเทศ โดยวิธีอันทุจริตคอร์รัปชันหรือผิดกฎหมาย หรือโดยอิทธิพลของตน ให้กระทำการ หรือไม่กระทำการในหน้าที่อันเป็นคุณ หรือเป็นโทษแก่บุคคลใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๒๓/๕ ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อจงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลใด และกระทำไป เพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลนั้น โดยนิติบุคคลดังกล่าวไม่มีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดนั้น นิติบุคคลนั้นมีความผิดตามมาตรา นี้ และต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งเท่า แต่ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ

บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลตามวรรคสอง ให้หมายความถึง ลูกจ้าง ตัวแทนบริษัท ในเครือ หรือบุคคลใดซึ่งกระทำการเพื่อหรือในนามของนิติบุคคลนั้น ไม่ว่าจะมียอำนาจหน้าที่ในการนั้นหรือไม่ก็ตาม

มาตรา ๑๒๓/๖ ในการริบทรัพย์สินเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ นอกจากศาลจะมีอำนาจริบทรัพย์สินตามกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ด้วย เว้นแต่เป็นทรัพย์สินของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วย ในการกระทำความผิด (๑) ทรัพย์สินที่บุคคลได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด (๒) ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่บุคคลได้มาจากการกระทำความผิด หรือจากการเป็นผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้โฆษณาหรือประกาศให้ผู้อื่นกระทำความผิด (๓) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่บุคคลได้มาจากการจำหน่าย จ่าย โอนด้วยประการใดๆ ซึ่งทรัพย์สินหรือ ประโยชน์ตาม (๑) หรือ (๒) และ (๔) ประโยชน์อื่นใดอันเกิดจากทรัพย์สินหรือประโยชน์ตาม (๑) (๒) หรือ (๓) ในการที่ศาลจะมีคำสั่งริบทรัพย์สินตาม (๑) ของวรรคหนึ่ง ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์ และความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิด รวมทั้งโอกาสที่จะนำทรัพย์สินนั้นไปใช้ในการกระทำความผิดอีก ในกรณีที่ศาลเห็นว่ามิใช่วิธีการอื่นที่ทำให้บุคคลไม่สามารถใช้ทรัพย์สินตาม (๑) ของวรรคหนึ่ง ในการ กระทำความผิดได้อีกต่อไป ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการตามวิธีการดังกล่าวแทนการริบทรัพย์สิน หากการดำเนินการตามวรรคสามไม่เป็นผล ศาลจะมีคำสั่งริบทรัพย์สินนั้นในภายหลังก็ได้

มาตรา ๑๒๓/๗ บรรดาทรัพย์สินดังต่อไปนี้ให้ริบเสียทั้งสิ้น เว้นแต่เป็นทรัพย์สินของ ผู้อื่นซึ่งมิได้ รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด (๑) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็น ราคาเงินได้ที่บุคคลได้ให้ ขอให้ หรือรับว่า จะให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อจงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการ กระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ (๒) ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่เจ้าหน้าที่ ของรัฐได้มาจาก การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (๓) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศได้มาจากการกระทำความผิด ตามมาตรา ๑๒๓/๒ หรือมาตรา ๑๒๓/๓ หรือความผิดในลักษณะเดียวกันตามกฎหมายอื่น (๔) ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่ได้ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ เพื่อจงใจบุคคลให้กระทำ ความผิด หรือเพื่อเป็นรางวัลในการที่บุคคลได้กระทำความผิด (๕) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่บุคคลได้มาจากการจำหน่าย จ่าย โอนด้วยประการใดๆ ซึ่งทรัพย์สินหรือ ประโยชน์ตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) และ (๖) ประโยชน์อื่นใดอันเกิดจากทรัพย์สินหรือประโยชน์ตาม (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕)

มาตรา ๑๒๓/๘ เมื่อความปรากฏแก่ศาลเอง หรือความปรากฏตามคำขอของโจทก์ว่าสิ่ง ที่ศาลสั่งริบ ตามมาตรา ๑๒๓/๖ (๒) (๓) หรือ (๔) หรือมาตรา ๑๒๓/๗ เป็นสิ่งที่ไม่สามารถ ส่งมอบ ได้สูญหาย หรือไม่สามารถติดตามเอาคืนได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด หรือได้มีการนำสิ่งนั้นไปรวมเข้า กับทรัพย์สินอื่น หรือได้มีการจำหน่าย จ่าย โอนสิ่งนั้น หรือการติดตามเอาคืนจะกระทำได้โดยยากเกิน สมควร หรือมีเหตุ สมควรประการอื่น ศาลอาจกำหนดมูลค่าของสิ่งนั้นโดยค่านึงถึงราคาท้องตลาด

ของสิ่งนั้นในวันที่ศาลมี คำพิพากษาและสั่งให้ผู้ศาลสั่งให้ส่งสิ่งที่ริบชำระเงินหรือสั่งให้ริบทรัพย์สินอื่นของผู้กระทำความผิด ตามมูลค่าดังกล่าวภายในเวลาที่ศาลกำหนด

การกำหนดมูลค่าของสิ่งที่ศาลสั่งริบตามวรรคหนึ่งในการนำไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่น หรือการกำหนดมูลค่าของสิ่งนั้นในกรณีมูลค่าของทรัพย์สินที่ได้มาแทนต่ำกว่าการนำไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่น ในวันที่มีการจำหน่าย จ่าย โอนสิ่งนั้น ให้ศาลกำหนดโดยคำนึงถึงสัดส่วนของทรัพย์สินที่มีการรวม เข้าด้วยกันนั้น หรือมูลค่าของทรัพย์สินที่ได้มาแทนสิ่งนั้นแล้วแต่กรณี

ในการสั่งให้ผู้ศาลให้ส่งสิ่งที่ริบชำระเงินตามวรรคสอง ศาลจะกำหนดให้ผู้ริบชำระเงินทั้งหมดในคราวเดียว หรือจะให้ผ่อนชำระก็ได้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่กรณี

ผู้ศาลสั่งให้ส่งสิ่งที่ริบซึ่งไม่ชำระเงินหรือชำระไม่ครบถ้วนตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ต้องเสียดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดตามอัตราที่กฎหมายกำหนด

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งริบทรัพย์สินเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ แต่คำพิพากษายังไม่ถึงที่สุด ให้เลขาธิการมีอำนาจเก็บรักษาและจัดการทรัพย์สินดังกล่าวจนกว่าคดีถึงที่สุด หรือศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการเก็บรักษาและจัดการทรัพย์สินให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙^{๕๘}

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ กระบวนการและขั้นตอนเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันที่ต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. มีความรวดเร็วและเหมาะสมยิ่งขึ้นสมควรกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานไต่สวนและหัวหน้าพนักงานไต่สวนเพื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน อันเป็นการช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่ในขั้นก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานไต่สวนและหัวหน้าพนักงานไต่สวนให้มีความเหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ยิ่งขึ้น

โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กล่าวคือ

มาตรา ๔ การแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “พนักงานไต่สวน” โดยแก้ไขคุณสมบัติของพนักงานไต่สวน จากเดิมที่แต่งตั้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการหรือเทียบเท่าขึ้นไปเป็นแต่งตั้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ในสาขากระบวนการยุติธรรมที่ผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ดังนี้

^{๕๘}ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๑๑๔ ก หน้า ๑ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๙. “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://library๒.parliament.go.th/giventake/content_nla๒๕๕๗/law๑๑๔-๓๐๑๒๕๙-๑.pdf. ๒๕๖๐.

มาตรา ๔ ให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “หัวหน้าพนักงานไต่สวน” ระหว่างบทนิยามคำว่า “พนักงานไต่สวน” และคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

“หัวหน้าพนักงานไต่สวน” หมายความว่า พนักงานไต่สวนซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าพนักงานไต่สวนเพื่อกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานไต่สวนและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

และการแก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานไต่สวนเป็นผู้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง และกำหนดให้พนักงานไต่สวนที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจตามมาตรา ๒๕ (๑) (๒) และ (๓) เช่น มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง ขอให้ศาลออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นต้น และมีอำนาจลงนามในหนังสือเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยมีแนวโน้มที่รุนแรงมากขึ้น ไม่ว่าจะพิจารณาจากดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยที่ทรงตัวอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า ๔.๐ เปอร์เซนต์มาโดยตลอด ขณะที่สถิติเรื่องร้องเรียนที่มีมายังสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ต่างก็มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การศึกษาวิจัยในหลายโครงการของ ป.ป.ช. ยังบ่งชี้ให้เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันมีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบในหลายกลุ่มเป็นเครือข่ายที่มีความสลับซับซ้อน และมีการกระจายตัวไปสู่ภูมิภาค รวมทั้งยังมีความเชื่อมโยงกันในระดับเครือข่ายทั้งภายในประเทศ

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ^{๕๙} ทำการศึกษาเรื่อง “การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีวัตถุประสงค์เพื่อ (๑) แสวงหาความรู้เกี่ยวกับโครงสร้าง ภูมิหลัง และพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินงานด้านการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารงานบุคคล และการออกใบอนุญาตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทย (๒) แสวงหาความรู้จากประสบการณ์ใน

^{๕๙} สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. “การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. (เอกสารวิจัย, สนับสนุนโดยคณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, มีนาคม ๒๕๕๕). หน้า ๒ – ๓.

ต่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การประยุกต์ ปรับใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทย (๓) แสวงหาความรู้เกี่ยวกับสภาพปัญหาสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนรูปแบบ ประเภท และความถี่ของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทย และ (๔) เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาทำการวิเคราะห์เพื่อเสนอมาตรการในการป้องกันที่เหมาะสมและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทย

ผลการศึกษา พบว่า หากพิจารณาสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน สามารถจำแนกได้เป็น ๒ ส่วน คือ **ส่วนแรก** สาเหตุในภาพรวม ได้แก่ ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ความด้อยประสิทธิภาพในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานตรวจสอบ การถือปฏิบัติโดยยึดตามบรรทัดฐานจากส่วนกลาง และคุณภาพของคน **ส่วนที่สอง** สาเหตุเฉพาะประเภทการทุจริตคอร์รัปชัน ประกอบด้วย (๑) การทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อ จัดจ้าง และการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานมีสาเหตุมาจากกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้าง การกำหนดราคากลางที่สูงกว่าสภาพความเป็นจริง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเอง ระหว่างผู้ประกอบการกับบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างนักการเมืองระดับชาติ องค์กร เจ้าหน้าที่จากราชการส่วนกลางกับผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งปัจจัยทางด้านการเมือง ตลอดจนปัจจัยจากการขาดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้าง และเงื่อนไขจากการขาดกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ (๒) การทุจริตคอร์รัปชันในเรื่องการบริหารงานบุคคลมีสาเหตุมาจากกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากเกินไป รวมทั้งปัญหาในเชิงองค์กรบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากเกินไป อันนำมาซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันโดยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามมา (๓) การทุจริตคอร์รัปชันในเรื่องการออกใบอนุญาตมีสาเหตุมาจาก กฎหมายที่มีหลายฉบับซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตส่วนหนึ่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้ขออนุญาต รวมทั้งระบบในการบริหารราชการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งที่ไม่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต้องดำเนินการด้านการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารงานบุคคล และการออกใบอนุญาตภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหลายฉบับ ซึ่งมีลำดับชั้นที่แตกต่างกันไป โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่วางหลักการโดยภาพรวม จากนั้นมีการบัญญัติกำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองต่างๆ ที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทยหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบซึ่งมีอยู่หลายช่องทาง ได้แก่ การตรวจสอบโดยกลไกทางการเมือง การตรวจสอบโดยองค์กรผู้มีส่วนกำกับดูแล การตรวจสอบโดยองค์กรที่มีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ และการตรวจสอบจากภาคประชาชน

สำหรับสภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น พบว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน และถูกชี้มูลความผิดมากที่สุด ขณะเดียวกันการจัดซื้อ จัดจ้างและการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเป็นกิจกรรมที่พบว่ามีการกระทำการทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุด อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อพิจารณาในเชิงพื้นที่จะพบว่าในบางพื้นที่ เช่น สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น เป็นพื้นที่ที่ไม่พบการถูกชี้มูลความผิดในกรณีการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลย

สำหรับมาตรการในการแก้ไขปัญหาการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นมีหลายประการ อย่างไรก็ตามมาตรการเหล่านี้มีพื้นฐานภายใต้หลักการเดียวกัน ได้แก่ หลักความโปร่งใสหรือหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักความรับผิดชอบ หลักการห้ามบุคลากรเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน้าที่ของตน โดยนำเอาหลักการดังกล่าวมาเสริมสร้างกระบวนการในการดำเนินการของท้องถิ่นเพื่อเป็นการป้องกันหรือลดโอกาส แรงจูงใจ หรือความเสี่ยงในการทุจริตคอร์รัปชัน

จากรวรรณ สุขุมาลพงษ์^{๖๐} ทำการศึกษาเรื่อง “แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน ศึกษาสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย และเพื่อนำเอาความรู้จากผลการศึกษาวิจัยมาใช้ประโยชน์ เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย

ผลการศึกษา พบว่า ปัจจุบันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่ด้อยพัฒนา และการทุจริตคอร์รัปชันได้กลายมาเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของหลายประเทศ โดยปัญหานี้ยังไม่มีที่ท่าว่าจะหมดไป อีกทั้งยังทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ แม้ว่าหลายประเทศได้ก้าวเข้าสู่ความทันสมัย มีระบบการบริหารราชการสมัยใหม่ มีการรณรงค์จากองค์กรของรัฐหรือองค์กรอิสระต่างๆ อย่างเช่น องค์กรสหประชาชาติ ธนาคารโลกและภาคประชาชน ที่ต่างเห็นพ้องกันว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่นำไปสู่ความยากจน และเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ยังพบว่า ในแต่ละปีพ่อค้าและนักธุรกิจกว่า ๘๐ เปอร์เซ็นต์ ต้องสูญเสียเงินให้กับการทุจริตคอร์รัปชันเป็นจำนวนสูงถึงเกือบ ๓ แสนล้านบาท ซึ่งเงินจำนวนนี้สามารถถ่วงดุลประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ของประเทศได้ ทำให้รัฐต้องจ่ายเงินงบประมาณสูงกว่าที่เป็นจริง ทำให้ประชาชนต้องได้รับบริการสาธารณะที่ไม่มีคุณภาพ อีกทั้งยังทำให้นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นในระบบราชการไทยที่มักจะมีการใช้อำนาจโดยมิชอบ

สำหรับประเทศไทย ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นในสังคมไทยมาช้านานและมีแนวโน้มที่จะมีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ และพบปัญหาดังกล่าวเกือบทุกภาคส่วน ถึงแม้รัฐบาลมีความพยายามป้องกันและแก้ไขมาโดยตลอด แต่ดูเหมือนว่าปัญหาการคอร์รัปชันก็ไม่ได้ถูกแก้ไขได้เท่าใดนัก เนื่องจากการรายงานผลการจัดอันดับค่าดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยในอดีตตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ พบว่า ค่าดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันยังอยู่ในระดับต่ำนั่นคือ อยู่ที่ระดับ ๓๒ จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน มาโดยตลอด ซึ่งเป็นเครื่องชี้วัดที่สามารถสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระดับที่สูงและมี

^{๖๐}จากรวรรณ สุขุมาลพงษ์. เรื่องเดิม. หน้า II.

แนวโน้มที่จะสูงขึ้น ซึ่งน่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง และทำให้เห็นถึงการดำเนินงานในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนั้น ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะได้มีความพยายามในการกำหนด และใช้มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอยู่อย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ดังนั้น รัฐบาลควรจัดให้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั้น เป็นหนึ่งในวาระแห่งชาติที่ทุกภาคส่วนจะต้องช่วยกัน

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ.๒๕๕๘ ประเทศไทยจะก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ดังนั้นจึงต้องเตรียมความพร้อมในหลายด้านที่จะเป็นผู้นำในภูมิภาคนี้ แต่ในภาพรวมแล้วประเทศในกลุ่มอาเซียนส่วนใหญ่จำนวน ๘ ประเทศ มีคะแนนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันของโลก ดังนั้น ประเทศต่างๆ ในกลุ่มอาเซียนจะต้องร่วมมือ และใช้มาตรการขั้นเด็ดขาดที่จะมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว มิเช่นนั้นการรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในอนาคตคงไม่ประสบผลสำเร็จ เหมือนกลุ่มสหภาพยุโรปและยุโรปตะวันตกที่มีค่าเฉลี่ยดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันอยู่ในระดับที่สูง

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ^{๖๑} ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิจัยรูปแบบ กระบวนการ วิธีการ และกลยุทธ์ต่างๆ ที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย

ผลการศึกษา พบว่า การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย จะต้องพิจารณาในสองส่วน คือ (๑) การพิจารณาในแง่ขอบเขตของผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน และ (๒) การพิจารณาในแง่เนื้อหาของ การทุจริตคอร์รัปชัน กล่าวคือ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน การพิจารณาจะต้องพิจารณาอย่างแคบ โดยพิจารณาเฉพาะแต่การใช้อำนาจของรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี ในลักษณะของการใช้อำนาจทางบริหารตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยไม่รวมไปถึงการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยทั่วไป หรือการใช้อำนาจของรัฐมนตรีในกรณีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ เป็นผู้ที่มีอำนาจที่ตามพระราชบัญญัติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของ การทุจริตคอร์รัปชัน การพิจารณาจะต้องพิจารณาอย่างกว้าง กล่าวคือ การกระทำ (ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล) ที่ขัดต่อหลักคุณธรรม หรือจริยธรรมของบุคคลสาธารณะที่มุ่งแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือบุคคลอื่น โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ หรืออำนาจรัฐ หรืออำนาจที่ได้รับมอบหมายจากอำนาจรัฐ ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะเป็นการผิดกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะนำมาซึ่งประโยชน์ที่เป็นเงินหรือทรัพย์สินหรือไม่ก็ตาม หรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ของประชาชน โดยส่วนรวมของประเทศ

ทั้งนี้การทุจริตเชิงนโยบายมีลักษณะเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากการทุจริตคอร์รัปชันในกรณีทั่วไปใน ๓ ประการ ได้แก่ (๑) เป็นการกระทำทางนโยบายอันเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของรัฐบาล มิใช่การกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายทั่วไป (๒) องค์กรผู้ใช้อำนาจในการกระทำทางนโยบายเป็นองค์กรทางการเมือง ได้แก่ รัฐบาล คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรี

^{๖๑} นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ. “การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย”. (เอกสารวิจัย, สนับสนุนโดยคณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, พฤษภาคม ๒๕๕๕). หน้า ๙ – ๑๕.

ทั้งหลาย และ (๓) การกระทำทางนโยบายเป็นการกำหนดแต่เพียงหลักการอย่างกว้างๆ ที่จะนำไปสู่การกระทำอันเป็นการแสวงหาประโยชน์ในขั้นของการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย หรือโครงการนั้นต่อไป ซึ่งการนำมาตราทางกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับแก่การทุจริตคอร์รัปชันโดยทั่วไปมาใช้บังคับแก่การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายย่อมนำมา ซึ่งข้อจำกัดหลายประการ และไม่อาจใช้บังคับแก่การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายในต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศเกาหลีใต้ พบว่า *ประเทศสหรัฐอเมริกา* มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ รวมไปถึงการให้ความสำคัญคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กร นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่สอบสวน และดำเนินคดีเกี่ยวกับการการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประเทศสหรัฐฯ ได้กำหนดให้มืองค์กรที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานดังกล่าวไว้เป็นพิเศษแยกเป็นองค์กรต่างหากจากอัยการที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป เพื่อความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ของอัยการ ในการดำเนินการสอบสวนและฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือนักการเมือง *ประเทศอังกฤษ* ให้อำนาจอัยการ ในการฟ้องคดีหรือต่อร้องขอต่อศาล โดยเป็นอำนาจดุลพินิจ อย่างไรก็ตาม ประเทศอังกฤษไม่มีอัยการพิเศษดังเช่นประเทศสหรัฐฯ อัยการอังกฤษจึงมีบทบาทหน้าที่คล้ายกับอัยการไทย แต่นโยบายของรัฐบาลอังกฤษมุ่งปลูกฝังหลักจริยธรรมให้แก่ประชาชน ๗ ประการ ที่เน้นการปลูกฝังค่านิยมให้ประชาชนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม นอกจากนี้ ในส่วนของนักการเมืองยังมี Code of Conduct มากำกับดูแลการประพฤติปฏิบัติของนักการเมืองอีกด้วย *ประเทศเกาหลีใต้* ได้รับการสนับสนุน การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจังจากรัฐบาลและภาคประชาชน และมีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในทุกระดับชั้นอย่างจริงจัง เห็นได้จากการดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันกับอดีตประธานาธิบดี รัฐมนตรี ข้าราชการระดับสูง นักธุรกิจต่างๆ นอกจากนี้ประเทศเกาหลีใต้ให้ความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศกับหน่วยงานของประเทศต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ทำให้มีการพัฒนาระบบป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันให้เป็นสากลและเกิดความร่วมมือระหว่างประเทศ

สำหรับข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายมีดังนี้ *การป้องกัน การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย* (๑) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอโครงการในโครงการพัฒนา ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ จัดส่งรายละเอียดของโครงการที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อหาความเห็นประกอบการพิจารณา ซึ่งหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน จะต้องมีการทบทวนโครงการดังกล่าวตามความเห็นของสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยทันที (๒) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอให้ออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย จัดส่งคำชี้แจงประกอบการเสนอร่างกฎหมาย พร้อมจัดทำบทวิเคราะห์ ผู้ได้รับประโยชน์จากการออกกฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมายนั้นไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อหาความเห็นประกอบ ซึ่งหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต จะต้องมีการทบทวนการออกกฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวโดยทันที *การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย* (๑) การนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมาบังคับใช้ (๒) การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย และ (๓) การกำหนดความรับผิดชอบทางการเมืองเกี่ยวกับการทุจริต

คอร์รัปชันเชิงนโยบาย โดยกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนจริยธรรม หรือเป็นความผิดในทางบริหาร เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ตระหนักในเรื่องจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายจะยกระดับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ทวิเกียรติ มีนะกนิษฐ และคณะ^{๖๒} ทำการศึกษาเรื่อง “การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรสาธารณนอกระบบราชการ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ลักษณะรูปแบบ และความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรสาธารณนอกระบบราชการ และเพื่อเป็นองค์ความรู้ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันแห่งชาติ ในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในกรณีดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

โดย “องค์กรสาธารณนอกระบบราชการ” หมายถึง องค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเฉพาะ และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งต่างถือกำเนิดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐที่จะให้บริการสาธารณะได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยหน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ แต่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนดไว้ได้อย่างคล่องตัว และมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและการงบประมาณของตนเอง

ผลการศึกษา พบว่า แนวโน้มของการทุจริตในองค์กรสาธารณนอกระบบราชการที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ. ศ. ๒๕๔๒ หรือพระราชบัญญัติเฉพาะ หรือเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันที่คล้ายคลึงกันใน ๓ ประการ ดังนี้ *ประการแรก* การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย อาทิ การออกกฎระเบียบใหม่ ปรับปรุง หรือแก้ไขกฎระเบียบที่มีอยู่แล้วในลักษณะที่ไม่สมเหตุผล เพื่อรองรับ หรือเลือกประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่พวกพ้องของตนเอง *ประการที่สอง* การทุจริตเชิงโครงสร้าง อาทิ การแต่งตั้งคณะกรรมการโดยมีอัตราส่วนของตัวเองแทนจากฝ่ายการเมืองในสายต่างๆ เกินกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการบริหารทั้งหมด หรือการรับการคัดเลือก การสรรหาบุคลากรเพื่อเข้าทำงานโดยขาดคุณสมบัติที่เหมาะสม แต่อาศัยความเป็นพวกพ้อง และ *ประการสุดท้าย* การทุจริตคอร์รัปชันในงบประมาณและพัสดุ อาทิ การอาศัยช่องว่างจาก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ต้องการความคล่องตัวมาเป็นตัวแปรในการทุจริต หรือการเร่งใช้เงินตามแผนงาน แต่เป็นการใช้เงินที่แอบแฝงนัยยะในทางการเมือง เพื่อนำไปสนับสนุนองค์กรใดองค์กรหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ในหน่วยงานที่มีราคาแพงกว่าราคาท้องตลาดทั่วไป หรือมีคุณภาพที่ไม่สมราคา

นอกจากนี้ รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันมีความแตกต่างจากรูปแบบในอดีต ดังนี้ (๑) มีความซับซ้อนของกระบวนการและวิธีการในการทุจริตคอร์รัปชันมากกว่าในอดีต (๒) มีผลกระทบและความเสียหายในลักษณะเป็นมหภาค และ (๓) มีระดับความรุนแรงของการทุจริตคอร์รัปชันที่มีความหมิ่นเหม่ต่อศีลธรรมและความสำคัญอันดีของประชากรในประเทศมากขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ

^{๖๒} ทวิเกียรติ มีนะกนิษฐ และคณะ. “การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความเสี่ยงต่อการทุจริตในองค์กรสาธารณนอกระบบราชการ”. (เอกสารวิจัย, คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, เมษายน ๒๕๕๔). หน้า (๒) – (๔).

นอกจากนี้ยังพบว่า ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงค่านิยมทางวัตถุ พฤติกรรมการดำรงชีวิตที่ไม่ยึดกับ “ความพอเพียง” และการขาดจิตสำนึกในการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมก่อนประโยชน์ส่วนตน เป็นปัจจัยภายนอกองค์กรที่มีอิทธิพลต่อการทุจริตทั้งในอดีตและปัจจุบัน ในขณะที่ปัจจัยภายในองค์กรที่เกิดจาก กฎ ระเบียบ และข้อบังคับขององค์กรก็ มีความสำคัญในฐานะที่มีอิทธิพลต่อระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชันในแต่ละองค์กร ดังนี้ (๑) ปัจจัยเสี่ยงที่เกิดจากการจัดโครงสร้างองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ และขอบอำนาจไม่ชัดเจน หรือมีความซับซ้อนจนยากแก่การตรวจสอบถึงขอบอำนาจที่แท้จริง (๒) ปัจจัยเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากขั้นตอน และกระบวนการในการได้มา หรือแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร รวมถึงสัดส่วนของตัวแทนคณะกรรมการที่มาจกฝ่ายการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งหากมีจำนวนตัวแทนคณะกรรมการที่มาจกฝ่ายการเมืองเกินกึ่งหนึ่งแล้ว ก็ย่อมมีโอกาสสูงที่จะเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชันได้ (๓) ปัจจัยเสี่ยงที่เกิดจากการบริหารจัดการกิจการภายในองค์กร โดยตัวแปรสำคัญของปัจจัยเสี่ยงนี้ คือ ผู้อำนวยการ และขอบอำนาจของผู้อำนวยการ ซึ่งหากการได้มาการแต่งตั้ง หรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องมีช่องว่างให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองได้แล้ว ความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชันในประเด็นนี้ย่อมมีโอกาสเกิดขึ้นได้ และมีแนวโน้มของระดับความรุนแรงมาก เพราะเป็นการกระทำการทุจริตของผู้มีอำนาจในฝ่ายบริหาร (๔) ปัจจัยความเสี่ยงในด้านงบประมาณ และงานพัสดุ ซึ่งแม้ว่าจะไม่ใช่ปัจจัยเสี่ยงใหม่ หากแต่ลักษณะและรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากปัจจัยเสี่ยงนี้ก็กลับมีการพัฒนาและมีความซับซ้อนมากขึ้น

นอกจากนี้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจะเกิดจากพฤติกรรมเชิงลบของมนุษย์เองแล้ว “ระบบการจัดการ” ก็ถือเป็นกลไกหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเห็นได้ชัดเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็น (๑) การจัดระบบบริหารจัดการองค์กรทางจากบนลงล่าง หรือในแนวตั้ง และในแนวระนาบที่ขาดประสิทธิภาพและขาดความเป็นอิสระอย่างแท้จริง (๒) ระบบการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ภายในองค์กร ซึ่งมีขั้นตอนและผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายเป็นบุคคลคนเดียวเหมือนกับผู้มีอำนาจในฝ่ายบริหาร โดยขาดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน และ (๓) การจัดระบบควบคุมตรวจสอบทั้งจากภายในองค์กรเอง และการตรวจสอบจากภายนอกองค์กรที่ขาดความรัดกุม

มานะ นิมิตรมงคล^{๖๓} ได้ทำการศึกษาเรื่อง “คอร์รัปชัน : ศึกษากรณีรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันเชิงระบบในรัฐวิสาหกิจ เพื่อศึกษาพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันเชิงระบบในการเคหะแห่งชาติ และโรงงานยาสูบเพื่อใช้เป็นต้นแบบในการวิเคราะห์ตรวจสอบในรัฐวิสาหกิจอื่นๆ และเพื่อหาข้อเสนอแนะต่างๆ ที่จะประโยชน์ต่อการควบคุมการทุจริตคอร์รัปชันในเชิงระบบของรัฐวิสาหกิจ

ผลการศึกษาพบว่า การทุจริตคอร์รัปชันเชิงระบบและรัฐวิสาหกิจนั้นดำรงอยู่จริงจากการศึกษาผ่านตัวแสดงที่สำคัญ ๓ ตัวคือ (๑) คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย และควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และได้ใช้บทบาทนั้นไปสร้างเงื่อนไขให้เกิดความชอบธรรมในการทุจริตคอร์รัปชัน (๒) นักการเมืองผู้มีอำนาจในรัฐวิสาหกิจที่ต้องการแสวงหา

^{๖๓}มานะ นิมิตรมงคล. “คอร์รัปชัน : ศึกษากรณีรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย”. (ดุชฎินิพนธ์, การพัฒนาธรรมาภิบาล, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม, ๒๕๕๔). หน้า (๑) – (๒).

ผลประโยชน์เพื่อตนเอง และพวกพ้องทั้งจากการเมืองและทางเศรษฐกิจ และ (๓) นักธุรกิจเอกชนที่ต้องการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ^{๖๔} ทำการศึกษาเรื่อง “ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนไทยกับแนวทางแก้ไขและป้องกัน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบ และแรงจูงใจของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจเอกชนไทย รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการดำเนินการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชน

ผลการศึกษา การทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบเดิม เช่น การยกยอกทรัพย์สิน การตกแต่งบัญชี ยังเป็นรูปแบบที่แพร่หลายในการทุจริตคอร์รัปชันของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ในปัจจุบัน ส่วนพฤติกรรมการหลบเลี่ยงภาษียังมีอยู่อย่างแพร่หลาย โดยมักดำเนินการควบคู่ไปกับการถ่ายโอนกำไรหรือการโอนย้ายเงินเพื่อดำเนินธุรกิจแบบนอมินี กฎระเบียบที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งมีความเข้มงวดไม่สามารถป้องกันปัญหาได้เท่าที่ควร การแก้ไขปัญหาลงจึงควรมีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดอย่างรวดเร็วฉับไว และกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงขึ้น

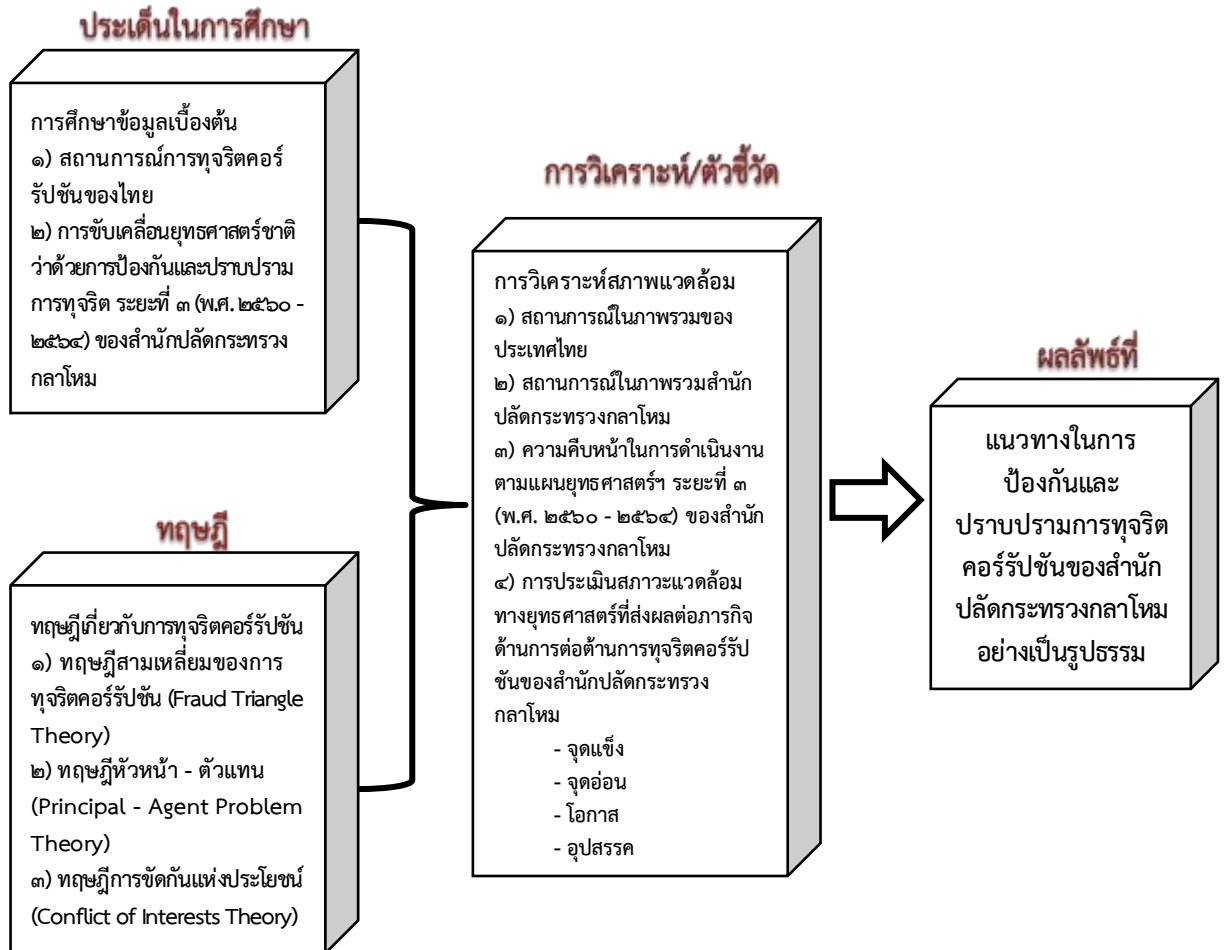
สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับแรงจูงใจในการทุจริตคอร์รัปชันในตลาดหลักทรัพย์ฯ ชี้ให้เห็นว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการทุจริตมีมูลค่าสูงกว่าบทลงโทษตามกฎหมายค่อนข้างมาก และในทางปฏิบัติผู้ที่ได้รับโทษตามกฎหมายมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ถูกกล่าวโทษทั้งหมด

และการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ไม่อาจที่แก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชนไทยได้เท่าใดนัก เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นโดยมากจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินคดีภายในประเทศไทยเองที่ไม่มีประสิทธิภาพ

ส่วนยุทธศาสตร์ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้น จำเป็นที่จะต้องใช้รูปแบบ “ล่างขึ้นบน” โดยภาคส่วนต่างๆ จะต้องร่วมกันสร้างแรงกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับหน่วยงานป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเน้นมาตรการในการ “ป้องกัน” มากกว่าการปราบปรามเพื่อลดแรงต้านจากฝ่ายบริหาร และภาคธุรกิจที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์

^{๖๔}เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. “ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนไทยกับแนวทางแก้ไขและป้องกัน”. (เอกสารวิจัย, สนับสนุนโดย คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ธันวาคม ๒๕๕๔). หน้า IV.

กรอบแนวคิดในการวิจัย



บทสรุป

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น ซึ่งผู้วิจัยได้มีการให้นิยามความหมาย สาเหตุ รูปแบบ และผลกระทบจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้ทราบถึงทัศนคติและค่านิยมของคนไทยที่ฝังรากลึก และเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และยังเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดพฤติกรรม การทุจริตคอร์รัปชัน อาทิ ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ ค่านิยมในสังคมธนานิยม ค่านิยมในสังคมรู้จักรักษาตัวรอด เป็นยอดดี ฯลฯ ค่านิยมเหล่านี้ส่งเสริมให้ทุกคนในสังคมไม่เฉพาะข้าราชการทหารเท่านั้น แม้แต่ประชาชนคนธรรมดาทั่วไป ก็ยังมีแนวโน้มที่ทำให้เกิดความไม่ซื่อสัตย์สุจริต ไม่เคารพกฎหมายของบ้านเมือง ไม่มีระเบียบวินัย จนเรียกได้ว่าเป็นลักษณะทั่วไปของคนในสังคม

ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้มีการศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลสถานการณ์ด้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย พร้อมทั้งติดตามความคืบหน้าเกี่ยวกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม โดย

การนำแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ ทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริตคอร์รัปชัน (Fraud Triangle Theory) ทฤษฎีหัวหน้า - ตัวแทน (Principal - Agent Problem Theory) และ ทฤษฎีการขัดกันแห่งประโยชน์ (Conflict of Interests Theory) มาใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์ สภาพแวดล้อมและข้อเท็จจริงของ “การทุจริตคอร์รัปชัน” ในสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งจากผล การศึกษาทำให้ผู้วิจัยเล็งเห็นถึงแนวทางในการพัฒนามาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ในสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

บทที่ ๓

สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตคอร์รัปชันได้ฝังรากลึกในสังคมไทยมาตั้งแต่อดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองในรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ที่สร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจสังคมแนวดิ่งระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง (Vertical Relations) มีการเอื้อเฟื้อ เอื้อประโยชน์ จุนเจือกันในวงญาติ (Nepotism) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย ดังนั้นการทุจริตคอร์รัปชันเปรียบเสมือนโรคเรื้อรังกักตุนการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด จะเห็นได้ว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหารุนแรงเรื้อรัง ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศไทยในปัจจุบันทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังนั้น ในบทนี้ผู้วิจัยจะขอเสนอเนื้อหา สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันที่องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ได้มีการจัดอันดับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยใช้ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ประเมินการทุจริตคอร์รัปชันของทั่วโลก โดยสามารถสะท้อนภาพการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติประเทศได้อย่างชัดเจน เพื่อให้รัฐบาลได้ตระหนัก และเล็งเห็นความสำคัญของปัญหา อันจะนำมาสู่การกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยได้มีการอธิบายถึงสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในบริบทต่างๆ ความเป็นมา และการแบ่งส่วนราชการของกระทรวง กลาโหม ดัชนีตัวชี้วัดการทุจริตคอร์รัปชัน และการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการทหาร มีรายละเอียด ดังนี้

ดัชนีชี้วัดการทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีรูปแบบกลวิธีที่หลากหลาย มีความสลับซับซ้อน และยากที่จะตรวจสอบได้ สถานการณ์ด้านการทุจริตคอร์รัปชันในแต่ละประเทศจึงมีระดับความรุนแรงแตกต่างกันออกไปตามบริบท และปัจจัยเกื้อหนุนของประเทศนั้นๆ อย่างไรก็ตามประเทศไทยและองค์กรต่างๆ ทั่วโลกได้ตระหนักถึงความสำคัญ และเล็งเห็นถึงผลกระทบของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ประชาชนทั่วโลกต้องเผชิญ

ดังนั้นองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ จึงมีความพยายามในการสร้างเครื่องมือวัดการทุจริตคอร์รัปชันในระดับสากล และมุ่งพัฒนาเครื่องมือวัดให้มีประสิทธิภาพ แสดงให้เห็นถึงภัยคุกคามของการกระทำการทุจริต เพื่อร่วมกันต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และส่งเสริมความซื่อสัตย์โปร่งใส ซึ่งในส่วนนี้จะกล่าวถึงเครื่องมือวัดการคอร์รัปชันในระดับสากล ดังนี้

๑. ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI)

องค์การความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ได้ทำการประเมินและสร้างดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ จัดทำเป็นครั้งแรกในปี ๒๕๓๘ โดยจัดเป็นคะแนน ๐ - ๑๐ คะแนน ประเทศที่ได้คะแนน ๐ หมายถึง มีการทุจริตคอร์รัปชันสูง ส่วนประเทศที่ได้

คะแนน ๑๐ หมายถึง มีความโปร่งใสปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน คะแนนต่างๆ เหล่านี้เป็นการวัดมุมมองหรือความรู้เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งประกอบด้วยประชาชนจากหลายกลุ่ม ได้แก่ นักธุรกิจ นักวิเคราะห์ สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป โดย CPI เป็นเครื่องมือที่เป็นที่รู้จักมากที่สุดและได้รับความเชื่อถือในวงกว้าง เนื่องจากมีการจัดลำดับประเทศมากกว่า ๑๕๐ ประเทศ จึงได้รับความสนใจในระดับนานาชาติ

๒. การประเมินความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและการเมืองในเชิงการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศในภูมิภาคเอเชีย บริษัทที่ปรึกษาด้านความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจ (Political & Economic Risk Consulting, Ltd.: PERC) ซึ่งมีสำนักงานอยู่ที่ฮ่องกง จัดทำเป็นครั้งแรกในปี ๒๕๓๘ โดยในช่วงปี ๒๕๓๘ - ๒๕๔๘ ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของนักธุรกิจต่างชาติที่ทำธุรกิจในประเทศต่างๆ ใน ๑๒ ประเทศในเอเชีย ปัจจุบันได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของนักธุรกิจต่างชาติที่ทำธุรกิจในประเทศต่างๆ ใน ๑๓ ประเทศในเอเชีย (เพิ่มมาเก๊า) โดยใช้คำถามในลักษณะที่ว่าหากท่านยื่นขออนุญาตเพื่อดำเนินการทางธุรกิจไปแล้วระยะหนึ่งยังไม่ได้รับอนุญาต เมื่อท่านให้เงินแก่เจ้าหน้าที่แล้วท่านจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินการเรื่องนั้นแน่นอน จากนั้นได้นำมาคิดค่าคะแนนความเสี่ยง (โอกาส) การทุจริตคอร์รัปชัน (เสี่ยงน้อย = ๐ คะแนน, เสี่ยงมาก = ๑๐ คะแนน) PERC มีวิธีการให้คะแนนที่แตกต่างไปจาก CPI โดยให้เป็นการวัดระดับการทุจริตคอร์รัปชัน หรือความไม่โปร่งใส ดังนั้น ถ้าคะแนนต่ำถือว่ามี การทุจริตคอร์รัปชันน้อย ถ้ามีคะแนนสูง หมายถึง มีระดับการทุจริตคอร์รัปชันสูง

๓. ดัชนีธรรมาภิบาลโลก (The Worldwide Governance Indicators: WGI) ธนาคารโลก ได้ทำการพัฒนา และสร้างฐานข้อมูลดัชนีชี้วัดคุณภาพของภาครัฐในประเทศต่างๆ ดัชนีชุดนี้ครอบคลุมประเทศและเขตปกครองพิเศษรวมทั้งสิ้น ๒๑๒ ประเทศ โดยใช้ดัชนีชี้สภาวะธรรมาภิบาล (Worldwide Governance Indicators: WGI) ๖ มิติ ได้แก่ (๑) การมีสิทธิมีเสียงและการตรวจสอบ (Voice & Accountability) (๒) เสถียรภาพทางการเมืองและการไม่มีสถานการณ์ความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) (๓) ประสิทธิภาพของภาครัฐ (Government Effectiveness) (๔) คุณภาพของกฎระเบียบต่างๆ (Regulatory Quality) (๕) การบังคับใช้กฎหมาย (Rule of Law) และ (๖) การควบคุมปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบ (Control of Corruption) แต่ละประเภทมีการให้ค่าคะแนนเป็นลำดับร้อยละ (percentile rank) ซึ่งมีค่าระหว่าง ๐ - ๑๐๐ ค่าเข้าใกล้ ๐ แสดงว่าระดับธรรมาภิบาลต่ำ แต่ถ้าใกล้ ๑๐๐ ระดับธรรมาภิบาลจะสูง

๔. เครื่องวัดการทุจริตคอร์รัปชันทั่วโลก (Global Corruption Barometer: GCB) Gallup International Association ได้จัดทำเครื่องวัดการทุจริตคอร์รัปชันทั่วโลก เป็นเครื่องมือหนึ่งขององค์กรความโปร่งใสนานาชาติ แม้ว่าเครื่องมือวัดจะมุ่งไปที่ความคิดเห็นของประชาชน แต่ก็เติมเต็มด้วย CPI และ BPI ซึ่งเป็นความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญและผู้นำทางธุรกิจ โดยมีการจัดทำครั้งแรกในปี ๒๕๔๖ ทำการสำรวจทั้งหมด ๔๕ ประเทศทั่วโลก และเพิ่มเป็น ๖๔ ประเทศในปี ๒๕๔๗ และเพิ่มมาเป็นเกือบ ๗๐ ประเทศในปี ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นปีที่ได้ทำการสำรวจครั้งแรกในประเทศไทย และประเทศอื่นๆ ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ชิลี เอธิโอเปีย ปารากวัย เซเนกัล เซอร์เบีย และยูเครน โดยเป็นการประเมินการรับรู้ และประสบการณ์ด้านการทุจริตคอร์รัปชันของประชาชนกับองค์กร/หน่วยงานราชการต่างๆ

๕. แนวโน้มการทุจริตคอร์รัปชันทั่วโลกของหน่วยงานความซื่อสัตย์โปร่งใสสากล (Global Integrity) หน่วยงานความซื่อสัตย์โปร่งใสสากล เป็นองค์กรอิสระ ไม่แสวงหากำไร ทำงานติดตามแนวโน้มการทุจริตคอร์รัปชันทั่วโลก โดยทำงานร่วมกับทีมท้องถิ่น โดยมีนักวิจัย นักข่าวหนังสือพิมพ์ ลงพื้นที่ติดตามการเปิดเผยและการตรวจสอบข้อมูล ซึ่งมีการทำงานร่วมกับทีมจำนวน ๑๐๐ คน ใน ๙๐ ประเทศทั่วโลก ผ่านเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตแบบทันทีที่ โดยมีนักวิจัยและผู้เชี่ยวชาญควบคุมการจัดทำข้อมูล รวมทั้งมีการจ่ายค่าตอบแทนทีมอย่างเท่าเทียมไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาแล้ว หรือด้อยพัฒนา

โครงการของศูนย์เพื่อความซื่อสัตย์โปร่งใสของรัฐ ได้เริ่มต้นตั้งขึ้นในปี ๒๕๔๒ ต่อมาได้จัดตั้งหน่วยงานความซื่อสัตย์โปร่งใสสากล (Global Integrity) ในปี ๒๕๔๘ เริ่มแรกมีการสำรวจข้อมูล ๓ ประเทศในปี ๒๕๔๕ แล้วเพิ่มเป็น ๒๕ ประเทศในปี ๒๕๔๘ เพิ่มเป็น ๔๓ ประเทศในปี ๒๕๔๙ และเพิ่มเป็น ๕๕ ประเทศในปี ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการศึกษาของประเทศไทย^{๖๕}

สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของโลก

ภายหลังจากช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นที่ปรากฏอย่างชัดเจน และปรากฏในทุกประเทศโดยเฉพาะในสังคมที่กำลังพัฒนา เนื่องจากมีปัจจัยต่างๆ จำนวนมากที่เอื้อต่อการเจริญเติบโตของการทุจริตคอร์รัปชัน จากการศึกษาส่วนมากเชื่อว่าการทุจริตคอร์รัปชันได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วตามภาวะสงคราม ตามการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราช ตามการขยายตัวของระบบราชการ ระบบเศรษฐกิจ และความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง และอีกจำนวนไม่น้อยที่มีความเชื่อว่าการทุจริตคอร์รัปชันมีต้นตอมาจากวัฒนธรรมของชาวเอเชียเอง เช่น จากขนบธรรมเนียมประเพณีเกี่ยวกับครอบครัว ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ระบบอุปถัมภ์เกี่ยวกับของฝากของขวัญ ของกำนัลและความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ เป็นต้น หลายประเทศได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นศึกษาหาแนวทางรับมือกับการขยายตัวเหล่านี้ แต่ก็ยังหาข้อยุติที่ตายตัวไม่ได้เพราะการทุจริตคอร์รัปชันเปรียบเสมือนโรคเอดส์หรือโรคร้ายแรงที่ป้องกันและปราบปรามได้ยาก ส่วนการเยียวยารักษานั้นก็ดูจะยากยิ่งกว่าเพราะเราไม่สามารถขจัดสาเหตุได้อย่างชัดเจน เพราะนอกจากจะไม่รู้สมมติฐานที่แท้จริงยังมีการแพร่ขยายในเชิงลับและปกปิด รวมทั้ง “โรคร้ายสังคม” ที่สามารถไปเปลี่ยนบุคคลอื่นๆ ในสังคมให้เกิดความเคยชินและยอมรับมากขึ้นได้ด้วย และเป็นสิ่งที่มีมาอย่างยาวนานพร้อมกับชีวิตมนุษย์ และแปรผันรูปแบบไปตามวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของมนุษย์ได้อย่างหลากหลาย อีกทั้ง การทุจริตคอร์รัปชันมีความเป็นอิสระในตัวเอง โครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ไม่ว่าจะมึรูปแบบอย่างไรก็ล้วนแต่เสี่ยงต่อการถูกแทรกแซงโดยการทุจริตคอร์รัปชันทั้งสิ้น เพราะการทุจริตคอร์รัปชันก็เหมือนกับปลวกที่จะกัดแทะโครงสร้างทุกประเภท และในแต่ละโครงสร้างจะมีความขัดแย้งปรากฏอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างคนซื่อสัตย์กับคนทุจริตและคดโกง โครงสร้างแต่ละ

^{๖๕}เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะฯ. “โครงการประเมินสถานการณ์ด้านการทุจริตในประเทศไทย”. (รายงานผลการวิจัย, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), เมษายน ๒๕๕๓). หน้า ๒ – ๑๓.

โครงสร้างสามารถจะอำนวยประโยชน์ให้แก่ทั้งสองฝ่าย สุดแต่ที่ว่าฝ่ายคนดีหรือคนเลวจะมีและสามารถใช้อำนาจบังคับได้เหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง^{๖๖}

ในสังคมของประเทศตะวันตกนั้น การให้สินจ้าง หรือรางวัลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ มีความละเอียดอ่อนกว่า กล่าวคือ ถึงแม้ว่าไม่ผิดต่อหน้าที่ราชการ ก็ยังถือว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชัน ส่วนสังคมของประเทศที่มีใช้ตะวันตก เช่น อินเดีย จีน กลับมองว่าเป็นธรรมเนียมที่จะขาดเสียมิได้ เพราะเป็นการแสดงน้ำใจหรือไม่ตรีจิดอย่างหนึ่งในสมัยก่อน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้ถือว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญที่บั่นทอนความเจริญเติบโตของทุกประเทศทั่วโลก เนื่องจากประเทศใดที่มีการทุจริตคอร์รัปชันจำนวนมากจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาของประเทศนั้นในทุกๆ ด้าน

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจึงถูกยกเป็นปัญหาสำคัญระดับโลกขึ้นอย่างจริงจัง และได้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ในประเทศเยอรมนี ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลก (World Bank) รัฐบาลประเทศต่างๆ และสังคมระดับโลก มีเครือข่ายกว่า ๑๒๐ ประเทศทั่วโลก วัตถุประสงค์หลักในการก่อตั้ง TI คือ (๑) ผลักดันการทุจริตคอร์รัปชันเป็นวาระของโลก (๒) แสดงบทบาทสำคัญในการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และ (๓) ยกระดับมาตรฐานความแข็งแกร่งภาครัฐ พร้อมทั้งจัดทำดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI) เพื่อเป็นตัวชี้วัดปรากฏการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศต่างๆ ทั่วโลก เป็นประจำทุกปีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นต้นมา ค่าคะแนนของ CPI เริ่มตั้งแต่ ๐ คะแนน ถึง ๑๐ คะแนน โดย ๐ คะแนน เป็นคะแนนต่ำสุด หมายถึง ภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันสูงสุด ส่วน ๑๐ คะแนนเป็นคะแนนสูงสุด หมายถึง มีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันน้อยสุดหรือมีความโปร่งใสสูงสุด

จากนั้นนำข้อมูลทั้งหมดที่ได้มาแปลงเป็นค่ามาตรฐานที่มีสเกลเท่ากัน คือ ๑๐ คะแนน แล้วจึงนำมาจัดอันดับ (ทั้งนี้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๒ ได้เปลี่ยนจากคะแนนเต็ม ๑๐ คะแนน ไปเป็นคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน) จากการสำรวจดังกล่าวทำให้ทราบถึงระดับการรับรู้ต่อปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศต่างๆ โดยรวบรวมข้อมูลจากการสำรวจหลายแหล่งร่วมกัน เช่น Economist Intelligence Unit สำนักเกอิลส์โพลล์ สถาบันเพื่อการพัฒนาการบริหารจัดการ IMD ที่ปรึกษาความเสี่ยงทางธุรกิจและทางการเมือง World Bank World Economic Forum หน่วยงานในองค์การสหประชาชาติ เป็นต้น ในปีแรกที่จัดอันดับนั้น ประเทศที่ถูกมองว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุดสืบอันดับแรก คือ ประเทศไนจีเรีย ปากีสถาน เคนยา บังคลาเทศ สาธารณรัฐประชาชนจีน คาเมรูน เวเนซุเอลา รัสเซีย อินเดีย และอินโดนีเซีย ส่วนประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชันน้อยที่สุดสืบประเทศคือ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ นิวซีแลนด์ สวีเดน คานาดา นอร์เว สิงคโปร์ สวิสเซอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ และออสเตรเลีย^{๖๗}

^{๖๖} พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. “ดัชนีคอร์รัปชันของไทย : การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้”. (รายงานผลการวิจัย, เสนอต่อมูลนิธิอาเซียนและเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), ๒๕๔๔). บทคัดย่อ.

^{๖๗} จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์. เรื่องเดิม. หน้า ๓ - ๑.

ปัจจุบันองค์การความโปร่งใสสากลมีเครื่องมือ หรือดัชนีที่สำคัญในการชี้วัดการทุจริตคอร์รัปชันในระดับโลก มีอยู่ ๕ ตัวด้วยกัน คือ ดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI) เครื่องชี้วัดการทุจริตคอร์รัปชันทั่วโลก (Global Corruption Barometer: GCB) ดัชนีการติดสินบน (Bribe Payers Index: BPI) ผลสำรวจการทุจริตคอร์รัปชันของโลก (Global Corruption Report: GCR) ผลสำรวจความโปร่งใสทางการเงิน (Promoting Revenue Transparency Project) และผลสำรวจการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Transparency in Reporting on Anti - Corruption: TRAC) โดยแหล่งที่มาของข้อมูลสามารถจำแนกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑. ข้อมูลที่มาจากผลสำรวจของภาคธุรกิจ มี ๔ แห่งประกอบด้วย

๑.๑ IMD World Competitiveness Year Book ๒๐๑๐ (IMD ๒๐๑๐)

๑.๒ IMD World Competitiveness Yearbook ๒๐๑๑ (IMD ๒๐๑๑)

๑.๓ World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS) ๒๐๑๐ (WEF ๒๐๑๐)

๑.๔ World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS) ๒๐๑๑ (WEF ๒๐๑๑)

๒. ข้อมูลที่มาจากนักวิเคราะห์ความเสี่ยงหรือผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรระหว่างประเทศเป็นผู้ประเมินผล ซึ่งมีแหล่งข้อมูล จำนวน ๑๓ แห่ง ประกอบด้วย

๒.๑ การจัดอันดับธรรมาภิบาลของธนาคารพัฒนาแอฟริกา (African Development Bank Governance Ratings ๒๐๑๐: AFDB)

๒.๒ การประเมินผลงานรายประเทศของธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank Country Performance Assessment ๒๐๑๐: ADB)

๒.๓ ดัชนีธรรมาภิบาลด้านความยั่งยืนของมูลนิธิเบอร์เทลสมันน์ (Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Indicators)

๒.๔ ดัชนีการปฏิรูปของมูลนิธิเบอร์เทลสมันน์ (Bertelsmann Foundation Transformation Index)

๒.๕ การประเมินความเสี่ยงรายประเทศของอีโคโนมิสต์ อินเทลลิเจนซ์ ยูนิต (Economist Intelligence Unit Country Risk Assessment)

๒.๖ รายงานการปฏิรูปประเทศไทยของฟรีดอม เฮ้าส์ (Freedom House Nations in Transit)

๒.๗ การจัดอันดับความเสี่ยงรายประเทศของโกลบอล อินไซต์ (Global Insight Country Risk Ratings)

๒.๘ รายงานความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและการเมืองประจำปี ๒๐๑๐ ของเอเชียัน อินเทลลิเจนซ์ (Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence ๒๐๑๐: PERC ๒๐๑๐)

๒.๙ รายงานความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและการเมืองประจำปี ๒๐๑๑ ของเอเชียัน อินเทลลิเจนซ์ (Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence ๒๐๑๑: PERC ๒๐๑๑)

๒.๑๐ รายงานทิศทางความเสี่ยงรายประเทศของโพลิตีคัล ริสค์ เซอร์วิสเชส (Political Risk Services International Country Risk Guide)

๒.๑๑ ผลการจัดอันดับสินบนขององค์กรเพื่อความโปร่งใสสากล (Transparency International Bribe Payers Survey)

๑.๑๒ การประเมินผลงานรายประเทศและศักยภาพของสถาบัน World Bank – Country Performance and Institutional Assessment

๒.๑๓ ดัชนีเปรียบเทียบหลักนิติรัฐของเวรด์ จัสติส โปรเจกต์ (World Justice Project Rule of Law Index)

ทั้งนี้ การประเมินของกลุ่มตัวอย่างในแต่ละองค์กรจะครอบคลุมเฉพาะประเทศที่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบและความถนัดขององค์กร เช่น ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) จะประเมินเฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชีย ดังนั้นในแต่ละประเทศจะมีจำนวนข้อมูลอ้างอิงที่ได้จากการประเมินไม่เท่ากัน ส่วนคำถามและการให้คะแนนนั้นก็มีความแตกต่างกันตามลักษณะขององค์กรที่เข้าไปสำรวจ เช่น องค์กรประเมินความเสี่ยงทางเศรษฐศาสตร์ (Economist Intelligence Unit Country Risk Assessment) จะมีคำถามเกี่ยวข้องกับความโปร่งใสของภาครัฐในการใช้จ่ายงบประมาณ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ หรือความสามารถในการตรวจสอบนักการเมืองระดับสูงของประเทศนั้นๆ โดยให้คะแนนตามความถี่ของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น หรือดัชนีการติดสินบน (Transparency International Bribe Payers Survey) จะมีคำถามต่อกลุ่มตัวอย่างว่า “ในความเห็นของคุณเป็นเรื่องปกติแค่ไหนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเรียกหรือรับสินบน” และมีการให้คะแนนตามความถี่ที่พบ

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่มีการเปิดเผยคะแนนดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันออกมาพบว่า ยังคงมีความไม่รู้ และไม่เข้าใจเกี่ยวกับดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งความเข้าใจผิดว่าดัชนีเป็นตัวชี้วัดการทุจริตคอร์รัปชันของทั้งภาครัฐและภาคเอกชน หรือความเข้าใจผิดว่าดัชนีเป็นตัวสะท้อนการทำงานของนักการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เพื่อให้สามารถนำผลต่างๆ ที่ได้ไปใช้ประโยชน์ในการรับมือแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยได้ การทำความเข้าใจเกี่ยวกับดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันจึงจำเป็นอย่างยิ่ง ดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชัน หรือ Corruption Perceptions Index: CPI เป็นดัชนีแสดงถึงการรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อการทุจริตคอร์รัปชันของ “ภาครัฐ (Public Sector)” ในประเทศ คำว่าภาครัฐในที่นี้มีความหมายรวมไปถึงหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหมด ทั้งนักการเมือง ข้าราชการ ทหาร ตำรวจต่างๆ โดยกลุ่มตัวอย่างมีฐานข้อมูลมาจากผู้เชี่ยวชาญและนักธุรกิจที่อาศัยอยู่ในประเทศที่ทำการสำรวจ รวมไปถึงสถาบัน หน่วยงานวิจัย และองค์กรอิสระที่ได้รับการยอมรับจากทั่วโลก

จากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ภาคเอกชนทั่วโลกจึงได้ก่อตั้งสมาคมต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันสากล (Association of Certified Fraud Examiners: ACFE) ซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพสากล (Professional organization) มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ Austin, Texas ทำงานครอบคลุม ๑๒๕ ประเทศทั่วโลก มีสมาชิกประมาณ ๕๕,๐๐๐ คน โดยทำหน้าที่ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง ทำการกำหนดหลักการ และเครื่องมือการบริหารความเสี่ยงในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน และมีการจัดทำคู่มือการตรวจสอบทุจริต Fraud Examiners Manual ที่กำหนดแนวทางการทำงานเรื่องต่างๆ เช่น รายการทางการเงินและการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะต่างๆ เป็นต้น

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ องค์การสหประชาชาติ ตระหนักว่าเครื่องมือทางกฎหมายต่อการทุจริตคอร์รัปชันเป็นสิ่งจำเป็น จึงได้จัดประชุมเพื่อหาเครื่องมือเหล่านี้ที่สำนักงานใหญ่ The United Nations Office on Drugs and Crime: UNODC และในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ประชุม General Assembly ได้ยอมรับผลข้อตกลงการประชุม United Nations Convention against Corruption: UNCAC พร้อมทั้งกำหนดให้สำนักงานสหประชาชาติด้าน UNODC เป็นเลขานุการการประชุม UNCAC และที่ประชุมได้กำหนดให้วันที่ ๙ ธันวาคมเป็นวันต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันสากล (International Anti-Corruption Day) เพื่อโลกเกิดความตระหนักในการต่อสู้และป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้ UNCAC กำหนดให้ประเทศสมาชิกบัญญัติกฎหมาย จัดระเบียบสถาบัน เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงการลงโทษ เพิ่มการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ และขอความร่วมมือของศาลให้มีกลไกตรวจสอบทรัพย์สินพร้อมทั้งให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป^{๖๘}

สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของภูมิภาค

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ^{๖๙} (Transparency International) ได้ประกาศค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต ปี ๒๐๑๖ พบว่า ๒ ใน ๓ จาก ๑๗๖ ประเทศทั่วโลก ได้คะแนนต่ำกว่า ๕๐ คะแนน สำหรับประเทศที่ได้อันดับหนึ่งยังคงเป็นประเทศเดนมาร์กและนิวซีแลนด์ ๙๐ คะแนนเท่ากัน

ส่วนดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ เปรียบเทียบในกลุ่มประเทศอาเซียน ๑๐ ประเทศ พบว่า ประเทศในภูมิภาคส่วนใหญ่มีคะแนนใกล้เคียงกับประเทศไทย ยกเว้นประเทศสิงคโปร์ บรูไน และมาเลเซีย ที่มีคะแนน และผลการจัดอันดับสูงที่สุดในภูมิภาค ดังตารางที่ ๓.๑

ตารางที่ ๓ - ๑ ดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันของกลุ่มประเทศอาเซียน ปี ๒๕๕๙

จำนวน	ประเทศ	คะแนน	อันดับ (โลก)	อันดับ (อาเซียน)
๑.	สิงคโปร์	๘.๔๐	๗	๑
๒.	บรูไน	๕.๘๐	๔๑	๒
๓.	มาเลเซีย	๔.๙๐	๕๕	๓
๔.	อินโดนีเซีย	๓.๗๐	๙๐	๔
๕.	ฟิลิปปินส์	๓.๕๐	๑๐๑	๕

^{๖๘} จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์. เรื่องเดิม. หน้า ๓ - ๖.

^{๖๙} มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. “ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันโลก ปี ๒๕๕๙”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. <http://www.transparency-thailand.org/thai/index.php/๒๐๑๔-๑๑-๒๔-๐๒-๕๖-๕๔.๒๕๖๐>.

ตารางที่ ๓ - ๑ ดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันของกลุ่มประเทศอาเซียน ปี ๒๕๕๙ (ต่อ)

จำนวน	ประเทศ	คะแนน	อันดับ (โลก)	อันดับ (อาเซียน)
๖.	ไทย	๓.๕๐	๑๐๑	๕
๗.	เวียดนาม	๓.๓๐	๑๑๓	๖
๘.	สปป.ลาว	๓.๐๐	๑๒๓	๗
๙.	เมียนมา	๒.๘๐	๑๓๖	๘
๑๐.	กัมพูชา	๒.๑๐	๑๕๖	๙

ที่มา : องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ. “ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ - ๒๕๕๙”, ออนไลน์, ๒๐๑๖.

โดยสรุป ประเทศในกลุ่มอาเซียนจำนวน ๗ ประเทศ มีคะแนนต่ำกว่าครึ่งหนึ่งจาก ๑๗๖ ประเทศทั่วโลก ดังนั้น ประเทศต่างๆ ในกลุ่มอาเซียนจะต้องร่วมมือ และใช้มาตรการขั้นเด็ดขาดที่จะมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว มิเช่นนั้นอาจประสบปัญหาทำให้กระบวนการพัฒนาการด้านต่างๆ ของประเทศขาดความสมดุลและก่อให้เกิดสภาพปัญหาที่ต่อเนื่องเกี่ยวพันหลายด้าน ได้ส่งผลกระทบต่อระบบสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งรวมถึงภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นต่อสายตาของประชาคมโลก

สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย

สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้น ได้ปรากฏหลักฐานมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นในระบบราชการ โดยการทุจริตคอร์รัปชันแบบไทยได้มีวิวัฒนาการมาตามลำดับกล่าวคือ เริ่มตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันโดยทั่วไปมักจะอยู่ในรูปของการเรียกรับสินบนในรูปของค่าน้ำร้อนน้ำชา เพื่อให้ได้รับบริการที่รวดเร็ว รวมทั้งการเบียดบังเงินภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เรียกเก็บ โดยผู้ก่อการมักเกิดขึ้นโดยทั่วไปในเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำที่สัมผัสโดยตรงกับประชาชน ต่อมาเมื่อการพัฒนาประเทศมีมากขึ้น คือตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ต่อเนื่องจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นต้นมา การใช้จ่ายเงินงบประมาณได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีทั้งโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา และระบบการชลประทาน รวมทั้งการพัฒนาชุมชนและอาชีพของราษฎร ผู้มีบทบาทในการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินโครงการดังกล่าว ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับกลางและระดับสูง การทุจริตคอร์รัปชันจึงมีมากขึ้นในโครงการจัดซื้อจัดจ้าง ตั้งแต่การออกแบบ การประกวดราคา การตรวจนับ รวมทั้งค่าคอมมิชชั่น ซึ่งในช่วงนี้การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นมักจะเกิดอยู่ในหมู่ข้าราชการระดับกลางและระดับสูง ส่วนค่าน้ำร้อนน้ำชาที่ยังคงมีปฏิบัติอยู่เป็นปกติ โดยคงมีอยู่ในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการระดับต่ำ

นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นต้นมา การทุจริตคอร์รัปชันเริ่มปรากฏในหมู่นักการเมืองและเริ่มแผ่ขยายมากขึ้น เมื่อมีการใช้เงินซื้อเสียงในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัวอย่างในสมัยนั้นที่สำคัญ ได้แก่ กรณีจังหวัดร้อยเอ็ดที่เกิดขึ้นในราวปี พ.ศ.๒๕๒๔ ซึ่งมีการกล่าวขานกันว่ามีการใช้เงินซื้อเป็นจำนวนมากโดยทุ่มเงินเพื่อการซื้อเสียงไปนับ ๑๐ ล้านบาท จากวันนั้นจนถึงปัจจุบันการซื้อเสียงในการเลือกตั้งก็ระบาดมากขึ้น และเกิดปรากฏการณ์นี้อย่างต่อเนื่องจนปัจจุบันประมาณกันว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นต้นมา มีการใช้จ่ายเงินในโครงการใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันอีกเป็นมูลค่านับหมื่นล้านบาทต่อปี โดยแรงจูงใจในการทุจริตคอร์รัปชันเกิดมากในส่วนของนักการเมืองท้องถิ่นทั่วไปจนถึงนักการเมืองระดับสูงที่เข้ามาบริหารประเทศ

ด้วยสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคมในโลกสมัยใหม่ทำให้การทุจริตคอร์รัปชันไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในส่วนของภาคราชการและนักการเมืองเท่านั้น ปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันยังได้พัฒนาและลูกกลมเข้าไปถึงภาคส่วนของเอกชนอีกด้วย^{๗๐} โดยเฉพาะในสถาบันการเงินต่างๆ ที่มีการร่วมมือกันการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นขบวนการ โดยเป็นการร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง และนักการเงิน การธนาคารที่ไร้จริยธรรม เช่น กรณีของการทุจริตคอร์รัปชันของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ซึ่งนักการเมือง พ่อค้า และผู้บริหารธนาคารพาณิชย์ได้มีการร่วมมือ และใช้อำนาจเพื่อแสวงประโยชน์ให้แก่ตนเองและพรรคพวก จนเกิดปัญหาทางการเงินไปทั้งระบบ ทำให้เกิดปัญหานี้เสีย ปัญหาสภาพคล่อง และต่อมาก็คือเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการล่มสลายของสถาบันการเงินถึง ๕๖ แห่ง รวมถึงธนาคารและบริษัทอย่างมากมายในช่วงปี ๒๕๓๙ ถึง ๒๕๔๒

ปัจจุบัน สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยมีแนวโน้มที่รุนแรงเพิ่มขึ้น และกลายเป็นปัญหาเรื้อรัง ดังจะเห็นได้จากผลงานวิจัยเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยของนักวิชาการที่สำคัญหลายคน ซึ่งมีข้อมูลยืนยันชัดเจนและมีความเห็นตรงกันในประเด็นนี้^{๗๑} และสะท้อนได้จากดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งคาบเกี่ยวกับรัฐบาลที่ผ่านมามากหลายชุดจะเห็นได้ว่าหนึ่งทศวรรษเศษๆ ที่ผ่านมานั้น ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยเพียงร้อยละ ๓.๓ เท่านั้น ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ระดับของการทุจริตคอร์รัปชันของไทยยังคงมีความรุนแรงอยู่ ทั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งๆ ที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงองคาพยพในด้านโครงสร้างสถาบันที่เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมากแล้วก็ตาม กล่าวคือ นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาจนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีการจัดตั้งองค์กรและหน่วยงานขึ้นมาหลายหน่วยงาน อาทิ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ตลอดจนมีการบัญญัติหรือปรับแก้ด้วยบทกฎหมายต่างๆ อีกจำนวนมากเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

^{๗๐}เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. อ้างถึงใน สังคีต พิริยะรังสรรค์และคณะ. “การควบคุมคอร์รัปชันในเอเชีย: สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไทย”. (โครงการวิจัยฯ สถาบันวิจัย, มหาวิทยาลัยรังสิต, ๒๕๕๕). หน้า ๑๐๑.

^{๗๑} ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนลน้อย ตรีรัตน์. “คอร์รัปชัน ค่าเช่า และพัฒนาการเศรษฐกิจ”, วารสารเศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๕๙. หน้า ๒๑ (๔).

ของประเทศไทยแล้วก็ตาม แต่ภาพสะท้อนของผลงานการทุจริตคอร์รัปชันกลับได้ผลลัพธ์ที่ยังไม่ดีขึ้น ซึ่งสะท้อนได้จากค่าเฉลี่ยของภาพลักษณ์ของไทย ดังตารางที่ ๓.๒

ตารางที่ ๓ - ๒ ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๘ - ๒๕๕๙

ปี พ.ศ.	คะแนน	อันดับที่	จำนวนประเทศ
๒๕๓๘	๒.๗๙	๓๔	๔๑
๒๕๓๙	๓.๓๓	๓๗	๕๔
๒๕๔๐	๓.๐๖	๓๙	๕๒
๒๕๔๑	๓.๐๐	๖๑	๘๕
๒๕๔๒	๓.๒๐	๖๘	๙๘
๒๕๔๓	๓.๒๐	๖๐	๙๐
๒๕๔๔	๓.๒๐	๖๑	๙๑
๒๕๔๕	๓.๒๐	๖๔	๑๐๒
๒๕๔๖	๓.๓๐	๗๐	๑๓๓
๒๕๔๗	๓.๖๐	๖๔	๑๔๖
๒๕๔๘	๓.๘๐	๕๙	๑๕๙
๒๕๔๙	๓.๖๐	๖๓	๑๖๓
๒๕๕๐	๓.๓๐	๖๓	๑๖๓
๒๕๕๑	๓.๕๐	๘๐	๑๘๐
๒๕๕๒	๓.๔๐	๗๘	๑๗๘
๒๕๕๓	๓.๕๐	๘๐	๑๘๓
๒๕๕๔	๓.๔๐	๘๐	๑๘๒
๒๕๕๕	๓.๗๐	๘๘	๑๗๖
๒๕๕๖	๓.๕๐	๑๐๒	๑๗๗
๒๕๕๗	๓.๘๐	๘๕	๑๗๕
๒๕๕๘	๓.๘๐	๗๖	๑๖๘
๒๕๕๙	๓.๕๐	๑๐๑	๑๗๖

ที่มา : องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ. เรื่องเดิม.

และล่าสุดองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ^{๗๒} (Transparency International) ได้ประกาศค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตคอร์รัปชัน ปี ๒๕๕๙ ในส่วนของประเทศไทยได้ ๓๕ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน ลดลง ๓ คะแนน ได้ลำดับที่ ๑๐๑ เมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๘ ได้ ๓๘ คะแนน อยู่อันดับ ๗๖ จาก ๑๖๘ ประเทศ ซึ่งการให้ค่าคะแนน CPI ปี ๒๕๕๙ นี้ องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ

^{๗๒} มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. เรื่องเดิม.

ให้คะแนนและจัดอันดับประเทศไทย โดยพิจารณาข้อมูลจากแหล่งข้อมูล ๙ แหล่งข้อมูล (ปี ๒๕๕๙ ใช้ ๘ แหล่งข้อมูล) โดยใน ๘ แหล่งข้อมูล ไทยได้คะแนนเพิ่มขึ้น ๓ แหล่งข้อมูล คะแนนเท่าเดิม ๑ แหล่งข้อมูล และคะแนนลดลง ๔ แหล่งข้อมูล ขณะที่แหล่งข้อมูลที่เกิดขึ้นใหม่ในปีนี้ ๑ แหล่งข้อมูลวัดเกี่ยวกับความหลากหลายของประชาธิปไตย ทั้งนี้ สามารถสรุปแต่ละแหล่งข้อมูลได้ ดังนี้

๑. แหล่งข้อมูลในประเทศไทย ได้คะแนนเพิ่มขึ้นจากปีก่อน มี ๓ แหล่งข้อมูล คือ

๑.๑ World Justice Project (WJP): Rule of Law Index ได้คะแนน ๓๗ คะแนน เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ๑๑ คะแนน โดย WJP ประเมินค่าความโปร่งใสโดยใช้หลักนิติรัฐ ซึ่งมีหลักการสำคัญ ๔ ประการ คือ (๑) รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและถูกตรวจสอบได้ (๒) กฎหมายต้องเปิดเผย ชัดเจน มั่นคง ปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน (๓) กระบวนการทางกฎหมาย มีความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ (๔) การตัดสินใจคดีต้องมีความเป็นธรรม มีจริยธรรม มีความเป็นกลาง ทั้งนี้ WJP มีการเก็บข้อมูลระหว่างเดือนพฤษภาคม - กันยายน ๒๐๑๖ ซึ่งการที่ประเทศไทยได้คะแนนสูงขึ้น น่าจะมีองค์ประกอบที่ช่วยเสริม ได้แก่ (๑) การมีประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ ๕๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๙ เรื่อง “การดำเนินการเกี่ยวกับคดีบางประเภทที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร” ซึ่งมีเนื้อหาโดยรวมคือ ให้ยกเลิกการดำเนินคดีพลเรือนในศาลทหารแล้วย้ายไปอยู่ในศาลยุติธรรมปกติ (๒) จุดยืนของนายกรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ในการดำเนินการตาม Roadmap เพื่อเดินหน้าสู่การเลือกตั้งและความเป็นประชาธิปไตย (๓) การมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีผลบังคับใช้ ซึ่งจะช่วยในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น (๔) การแก้ไขปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยได้รับการเลื่อนชั้นในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ของสหรัฐอเมริกา จาก “Tier ๓” คือ ประเทศที่ไม่มีความก้าวหน้า และความพยายามที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ ขึ้นไปอยู่ใน “Tier ๒” คือ บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามอง กระทรวงยุติธรรมแถลงผลการรายงานสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยภายใต้กลไก Universal Periodic Review (UPR) ซึ่งเป็นกลไกภายใต้คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Human Rights Council : HRC) รอบที่ ๒ ต่อที่ประชุมคณะทำงาน UPR สมัยที่ ๒๕ ซึ่งในภาพรวมประเทศไทยได้รับข้อเสนอแนะจากประเทศสมาชิก จำนวน ๒๔๙ ข้อ พร้อมตอบรับทันที จำนวน ๑๘๑ ข้อ รวมทั้งนำข้อเสนอแนะที่เหลืออีก ๖๘ ข้อ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๑.๒ International Institute Management Development (IMD): World Competitiveness Yearbook ได้ ๔๔ คะแนน เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ๖ คะแนน โดย IMD นำข้อมูลสถิติทุติยภูมิ และผลการสำรวจความคิดเห็นผู้บริหารระดับสูง ไปประมวลผลจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยและพิจารณาจาก ๔ องค์ประกอบ คือ (๑) สมรรถนะทางเศรษฐกิจ (๒) ประสิทธิภาพของภาครัฐ (๓) ประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ (๔) โครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้ IMD จะสำรวจข้อมูลประมาณเดือนมกราคม - เมษายนของทุกปี โดยการที่ได้คะแนนสูงขึ้น น่าจะมีองค์ประกอบที่ช่วยเสริม ได้แก่ ปัจจัยด้านสมรรถนะทางเศรษฐกิจ ด้านประสิทธิภาพของภาครัฐ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยภาพรวมมีการปรับตัวดีขึ้น โดยเฉพาะด้านประสิทธิภาพของภาครัฐ ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ มีการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง รวมทั้งมีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับเพื่อให้มีความทันสมัยและเป็นสากล มีมาตรการต่างๆ ที่รัฐดำเนินการเพื่อส่งเสริม

ด้านการลงทุน รวมถึงความคล่องตัวในแต่ละนโยบาย มีการบังคับใช้กฎหมายที่ส่งผลในด้านดีต่อประชาชน เช่น พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

๑.๓ International Country Risk Guide (ICRG): Political Risk Services ได้ ๓๒ คะแนน เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ๑ คะแนน โดย ICRG เป็นองค์กรแสวงหากำไร ให้บริการวิเคราะห์หวั้ภัย และจัดอันดับสถานะความเสี่ยงระดับประเทศ ประเมินความเสี่ยงด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเงิน ซึ่งองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ใช้ข้อมูลรายงานความเสี่ยงด้านการเมืองมาประกอบการพิจารณาให้ค่าคะแนน ทั้งนี้ การทุจริตคอร์รัปชันเป็นหนึ่งในปัจจัยเสี่ยงด้านการเมือง ICRG มุ่งประเมินการทุจริตคอร์รัปชันในระบบการเมือง โดยเฉพาะรูปแบบทุจริตที่นักธุรกิจมีประสบการณ์ตรงและพบมากที่สุด นั่นคือการเรียกรับสินบน การเรียกรับเงินเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้า/ส่งออก การประเมินภาษี รวมถึงระบอบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ใกล้ชิดทางธุรกิจกับการเมือง ทั้งนี้ ICRG มีการประเมินและเผยแพร่ผลทุก ๑ ปี ครั้งล่าสุดประเมินช่วงเดือนสิงหาคม ๒๕๕๘ - สิงหาคม ๒๕๕๙ การที่ได้คะแนนสูงขึ้น น่าจะมีองค์ประกอบที่ช่วยเสริม ได้แก่ (๑) กลุ่มตัวอย่างเห็นความตั้งใจจริงของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (๒) สถานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความสำคัญกับเรื่องระบอบอุปถัมภ์ โดยมีการศึกษาเรื่อง “การแก้ไขปัญหาการระบอบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม” ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการรับรู้ต่อกลุ่มตัวอย่างในทางที่ดี (๓) การออกกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา ๑๒๓/๕ ซึ่งทำให้ภาคเอกชนเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจจริงจังในเรื่องการรับสินบน และมีการออกมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว (๔) การดำเนินการตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา ๑๐๐ มาตรา ๑๐๓ ได้ผล สังคมได้ตระหนักรู้เรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้น

๒. แหล่งข้อมูลที่ประเทศไทย ได้คะแนนเท่ากับปีก่อน มี ๑ แหล่งข้อมูล คือ

Bertelsmann Foundation Transformation Index (BF-BTI) ได้ ๔๐ คะแนนเท่ากับปีก่อน โดย BF-BTI ใช้ผู้เชี่ยวชาญวิเคราะห์และประเมินกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี และดูความเปลี่ยนแปลง ๓ ด้าน คือ (๑) ด้านการเมือง (๒) ด้านเศรษฐกิจ (๓) ด้านการจัดการของรัฐบาล ทั้งนี้ BF-BTI จะมีการเผยแพร่ผลทุก ๒ ปี และข้อมูลที่เผยแพร่ครั้งล่าสุดคือ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ - ๓๑ มกราคม ๒๕๕๘ น่าจะใช้ข้อมูลเดิม

๓. แหล่งข้อมูลที่ประเทศไทย ได้คะแนนลดลงกว่าปีก่อนมี ๔ แหล่งข้อมูล คือ

๓.๑. Global Insight Country Risk Rating (GI) ได้ ๒๒ คะแนนลดลงจากปีที่ผ่านมา ๒๐ คะแนน โดย GI ประเมินปัจจัยเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจที่ต้องเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน การแทรกแซงของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินธุรกิจ การให้สินบนและสิ่งตอบแทนสำหรับพิจารณาสัญญา และการขอใบอนุญาต ทั้งนี้ TI ได้เปลี่ยนแปลงการใช้ข้อมูลในการประเมินจากเดิมที่ใช้ข้อมูลของ IHS Global Insight แต่ในปีนี้ใช้ข้อมูลของธนาคารโลก (World Governance Indicators: WGI) แทน ซึ่งอาจจะทำให้ค่าคะแนนเปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยนักลงทุน นักธุรกิจ และผู้ทำสัญญากับภาครัฐ อาจมองว่าการดำเนินงานของภาครัฐกิจ ยังมีอุปสรรคการแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินธุรกิจ การให้สินบนและสิ่งตอบแทนสำหรับการพิจารณาสัญญาและการขอใบอนุญาตต่างๆ ยังคงมีอยู่ ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้ภาคธุรกิจมีการรับรู้ในเชิงลบ

๓.๒. World Economic Forum (WEF): Executive Opinion Survey ได้ ๓๗ คะแนน ลดลงจากปีก่อน ๖ คะแนน โดย WEF สํารวจมุมมองของนักธุรกิจที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสูงสุดในการทำธุรกิจ ๕ ด้าน คือ (๑) การทุจริตคอร์รัปชัน (๒) ความไม่มั่นคงของรัฐบาล/ปฏิวัติ (๓) ความไม่แน่นอนด้านนโยบาย (๔) ระบบราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพ (๕) โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคที่ไม่เพียงพอว่าแต่ละปัจจัยเป็นอุปสรรคเพิ่มขึ้นหรือลดลง ทั้งนี้ WEF จะสํารวจข้อมูลประมาณเดือนมกราคม – มิถุนายนของทุกปี การที่ค่าคะแนนลดลง น่าจะเป็นผลมาจากข่าวสาร การทุจริต การรับ-จ่ายสินบนที่มีมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งข่าวดังกล่าวมีผลต่อนักลงทุนต่างชาติอย่างมาก

๓.๓. Economist intelligence Unit (EIU): Country Risk Rating ได้ ๓๗ คะแนน ลดลงจากปีก่อน ๑ คะแนน โดย EIU วิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับความเสี่ยงที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศต้องเผชิญ ได้แก่ ความโปร่งใสในการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณ การใช้ทรัพยากรของราชการ/ส่วนรวม การแต่งตั้งข้าราชการจากรัฐบาลโดยตรง มีหน่วยงานอิสระในการตรวจสอบการจําดการงบประมาณของหน่วยงานนั้นๆ มีหน่วยงานอิสระด้านยุติธรรมตรวจสอบผู้บริหาร/ผู้ใช้อํานาจ ธรรมเนียมการให้สินบน เพื่อให้ได้สัญญาสัมปทานจากหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ EIU มีการสํารวจเก็บข้อมูลเดือนกันยายน ๒๐๑๖ การที่ค่าคะแนนลดลง น่าจะเป็นผลมาจากแหล่งข้อมูลดังกล่าวให้ความสำคัญกับการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงที่ไม่เป็นธรรม การใช้จ่ายงบประมาณ ความเป็นอิสระของหน่วยงานตรวจสอบความโปร่งใส ซึ่งการใช้อํานาจดังกล่าวส่งผลต่อความเชื่อมั่นจากต่างประเทศ

๓.๔. Political and Economic Risk Consultancy: PERC ได้ ๓๘ คะแนนลดลงจากปีก่อน ๔ คะแนน โดย PERC สํารวจนักธุรกิจในท้องถิ่นและนักธุรกิจชาวต่างชาติในแต่ละประเทศ เพื่อให้คะแนนเกี่ยวกับระดับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศที่เข้าไปทำงานหรือประกอบธุรกิจว่าลดลง เพิ่มขึ้น หรือเท่าเดิม เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ PERC สํารวจข้อมูลช่วงเดือนมกราคม - มีนาคม ๒๕๕๙ และตีพิมพ์วารสารในเดือนมีนาคม ๒๕๕๙ การที่ค่าคะแนนลดลง น่าจะเป็นผลมาจากมุมมองการรับรู้ของผู้ตอบแบบสอบถามสะท้อนว่า การทุจริตยังมีอยู่อย่างแพร่หลายในหน่วยงานของรัฐ และองค์กรภาคประชาสังคมยังติดตาม และตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันได้ไม่ดีเท่าที่ควร การมีข่าวต่างๆ เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เปิดเผยออกมานั้นไม่ได้เป็นปัญหามากนัก เพราะปัญหาที่แท้จริงอยู่ที่กระบวนการในการจัดการกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น เนื่องจากบุคคลที่กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน ส่วนใหญ่กลับไม่ถูกลงโทษ สะท้อนถึงกระบวนการยุติธรรมของประเทศ การให้สินบนเป็นเรื่องที่ค่อนข้างแพร่หลาย และคนในประเทศยังมีทัศนคติต่อการให้สินบนว่าเป็นเรื่องปกติและยอมรับได้

สำหรับแหล่งข้อมูลที่เกิดขึ้นใหม่ในปีนี้เป็นปีแรก ๑ แหล่งข้อมูล คือ Varieties of Democracy Project วัดเกี่ยวกับความหลากหลายของประชาธิปไตย การเลือกตั้ง เสรีภาพ เปิดให้มีการแลกเปลี่ยน ความคิดเห็น ความเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่าย นอกจากนี้ ยังดูพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในระบบการเมืองในระดับฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการด้วย และในอาเซียนมีการวัดเพียง ๔ ประเทศ คือ เมียนมา ได้ ๕๐ คะแนน ฟิลิปปินส์ ๓๖ คะแนน ไทย ๒๔ คะแนน และกัมพูชา ๑๗ คะแนน

สำหรับกรณีที่น่าประหลาดเป็นข่าวทางสื่อมวลชนเกี่ยวกับการจ่ายสินบนให้หน่วยงานของรัฐในประเทศไทยในช่วงนี้ เป็นกรณีที่เกิดขึ้นมาก่อนรัฐบาลชุดปัจจุบัน แต่อย่างน้อยได้แสดงให้เห็นอย่าง

มีนัยสำคัญประการหนึ่งว่าสังคมมีความมั่นใจในองค์กรตรวจสอบและรัฐบาลมากขึ้น จึงได้มีการส่งข้อมูลมาให้ดำเนินการตรวจสอบมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการเพื่อเพิ่มค่าดัชนีการรับรู้การทุจริตคอร์รัปชันและการลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกภาคส่วนในสังคมต้องรวมพลังกันสร้างสังคมที่ไม่ทนกับการทุจริตคอร์รัปชัน ขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายเดียวกัน “ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้านทุจริต” จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีดัชนีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ จำนวน ๔ ดัชนี ได้แก่

๑. ดัชนี IMD World Competitiveness Yearbook ๒๐๑๖ วัดภาพลักษณ์เกี่ยวกับการตัดสินใจและการทุจริตคอร์รัปชัน คะแนนดีขึ้นจาก ๓๘ เป็น ๔๔ คะแนน

๒. ดัชนี Political and Economic Risk Consultancy ๒๐๑๖ วัดภาพลักษณ์เกี่ยวกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศ คะแนนลดลงจาก ๔๒ เป็น ๓๘ คะแนน

๓. ดัชนี World Economic Forum Executive Opinion Survey ๒๐๑๖ สสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการจ่ายสินบนในเรื่อง การส่งออกและนำเข้า สาธารณูปโภค ภาษี การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และคำตัดสินคดีของศาล รวมถึงการยกย้ายถ่ายเทเงินจากภาครัฐไปสู่เอกชน มีคะแนนลดลงจาก ๔๓ เป็น ๓๗ คะแนน

๔. ดัชนี World Justice Project Rule of Law Index ๒๐๑๖ วัดภาพลักษณ์เกี่ยวกับการใช้ตำแหน่งหน้าที่ของรัฐในการหาประโยชน์ส่วนตน คะแนนดีขึ้นจาก ๒๖ เป็น ๓๗ คะแนน

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมารัฐบาลไม่ได้นิ่งนอนใจ ยังคงเดินหน้าแก้ไขปรับปรุงจุดอ่อนที่มีอยู่ และพยายามพัฒนาทุกหนทางในการขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อสร้างความโปร่งใสให้มากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่าพฤติกรรมกรรมการทุจริตคอร์รัปชันจะมีระดับความรุนแรงมากน้อยเพียงใด ต่างก็มีผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล และสังคมโดยรวมอย่างหลากหลาย และซับซ้อนมากกว่าที่คิดการทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของมนุษย์ไม่แต่เฉพาะด้านเศรษฐกิจและการเมืองเท่านั้น หากแต่ยังกระทบถึงพัฒนาการเจริญเติบโตทางด้านจิตวิทยาและปรัชญาของมนุษย์ด้วย นอกจากนี้การทุจริตคอร์รัปชันยังเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาอื่นๆ จำนวนมาก เช่น ปัญหาสมองไหล ปัญหาด้านการกระจายรายได้ ปัญหาความชอบธรรมทางการเมือง และเมื่อนำการทุจริตคอร์รัปชันไปผสมผสานกับปัญหาอื่นๆ ทำให้ประเด็นเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศโดยตรง

ความเป็นมาและการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงกลาโหม

สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยขึ้นตรงสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลขานุการ การรับรอง การส่งกำลังบำรุง การกำลังพล การสารบรรณและธุรการ การเงิน การสวัสดิการ และการประสานการปฏิบัติงานด้านพิธีการให้กับปลัด รองปลัด และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย อีกทั้ง ยังเป็นหน่วยงานที่ต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้กับสำนักงานปลัดกระทรวงและกระทรวงกลาโหมในภาพรวม ซึ่งในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายถึงประวัติความเป็นมา หน่วยขึ้นตรง

และการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงกลาโหม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม และสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑. กระทรวงกลาโหม

อำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ คือ การพิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในราชอาณาจักร ปราบปรามการกบฏและการจลาจล โดยจัดให้มีและใช้กำลังทหารตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามที่มีกฎหมายกำหนด เพื่อพิทักษ์รักษา ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดจนสนับสนุนภารกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์ และปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน

นอกจากนี้ กระทรวงกลาโหมยังต้องทำหน้าที่ศึกษา วิจัย พัฒนา และดำเนินการด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ และด้านกิจการอวกาศเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนภารกิจของกระทรวงกลาโหมและความมั่นคงของประเทศ อีกทั้ง ยังต้องปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนด หรือตามมติคณะรัฐมนตรี

กระทรวงกลาโหมได้มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๔ ส่วน ตามมาตรา ๑๐ ของ พรบ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี, สำนักงานปลัดกระทรวง, กรมราชองครักษ์, และกองทัพไทย โดยแต่ละส่วนราชการจะมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

สำนักงานรัฐมนตรี มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง เพื่อสนับสนุนภารกิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม และการประสานนโยบายระหว่างกระทรวง มีเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบเว้นแต่สำนักงานจเรทหารทั่วไปในสำนักงานรัฐมนตรีให้อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง กลาโหม

สำนักงานปลัดกระทรวง มีหน้าที่เกี่ยวกับงานนโยบายและยุทธศาสตร์งานราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวงซึ่งมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการอื่นใด มีปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

กรมราชองครักษ์ มีหน้าที่รักษาความปลอดภัย สำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ รวมทั้งมีหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยราชองครักษ์ กฎหมายว่าด้วยนายตำรวจราชสำนัก กฎหมายว่าด้วยการรักษาความปลอดภัย สำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีสมุหราชองครักษ์เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

กองทัพไทย มีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพไทย การป้องกันราชอาณาจักรและดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม มีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ^{๗๓}

๒. สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม

กระทรวงกลาโหมได้มีการกำหนดให้มีสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๗๖ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการบัญญัติถึงบทบาทและหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กล่าวคือ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมมีหน้าที่เกี่ยวกับงานนโยบายและยุทธศาสตร์งานราชการทั่วไปของกระทรวง และราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวงซึ่งมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการอื่นใด มีปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบทำให้สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมเปรียบเสมือนเป็นหน่วยงานที่เป็นมโนสมองของกระทรวงกลาโหมอย่างแท้จริง โดยทำหน้าที่กำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนการดำเนินการที่เชื่อมโยงจากรัฐบาลไปยังหน่วยงานปฏิบัติ รวมถึงการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติราชการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง เกิดประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และเป็นไปตามนโยบายรัฐบาล เพื่อตอบสนองเจตนารมณ์ของประเทศ ประชาชน และสังคมไทย

นอกจากนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมได้มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๑๒ ส่วนตามมาตร ๗ ของ พรก.แบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการ สำนักงานรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๒ (๑) โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งประกอบด้วย สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม, สำนักนโยบายและแผนกลาโหม, กรมเสนาธิการ, สำนักงบประมาณกลาโหม, กรมพระธรรมนูญ, ศูนย์การอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร กรมการเงินกลาโหม, กรมการสรรพกำลังกลาโหม, กรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกลาโหม, กรมเทคโนโลยีสารสนเทศและอวกาศกลาโหม, สำนักงานสนับสนุน สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, และสำนักงานตรวจสอบภายในกลาโหม โดยแต่ละส่วนราชการจะมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม มีหน้าที่เกี่ยวกับการเลขานุการ การรับรองและการประสานการปฏิบัติงานด้านพิธีการให้กับปลัดกระทรวงกลาโหม รองปลัดกระทรวงกลาโหม และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย การประชาสัมพันธ์ให้กับสำนักงานปลัดกระทรวงและกระทรวงกลาโหมในภาพรวม และปฏิบัติราชการอื่นๆ ซึ่งมีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงโดยเฉพาะ มีปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

สำนักนโยบายและแผนกลาโหม มีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย อำนวยการประสานงาน และดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันประเทศ นโยบายและยุทธศาสตร์

^{๗๓}ราชกิจจานุเบกษา. “พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร. ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นปีที่ ๖๓”. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๖ ก. ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑. หน้า ๓๘ - ๔๐.

ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของกระทรวงกลาโหม ทั้งระบบการควบคุมบังคับบัญชา และระบบการบริหารราชการทั่วไป นโยบายและแผนด้านการทหาร การข่าว การส่งกำลังบำรุง การระดมสรรพกำลัง การต่างประเทศ การพัฒนาประเทศและการช่วยเหลือประชาชน และมีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติของส่วนราชการในกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์ที่กระทรวงกลาโหมกำหนด การจัดทำและปรับปรุงแก้ไขอัตราของส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม การฝึก การศึกษาอบรมในต่างประเทศ การวิเทศสัมพันธ์ กิจการของสภากลาโหม การรักษาความปลอดภัย และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย มีผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

กรมเสมียนตรา มีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย อำนาจการ ประสานงาน และดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายและแผนงานการกำลังพล ตลอดจนการดำเนินการกำลังพลที่อยู่ในอำนาจของปลัดกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม การควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติของส่วนราชการในกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามนโยบายด้านการกำลังพลที่กระทรวงกลาโหมกำหนด การศึกษาอบรมในประเทศ การสวัสดิการของข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวง การสารบรรณราชการประจำทั่วไปของกระทรวงกลาโหม และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย มีเจ้ากรมเสมียนตราเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

สำนักงบประมาณกลาโหม มีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย อำนาจการ ประสานงาน และดำเนินการเกี่ยวกับการงบประมาณ การบริหารทรัพยากรและงานในสายงานงบประมาณอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติของส่วนราชการในกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามนโยบายด้านงบประมาณที่กระทรวงกลาโหมกำหนด และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย มีผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

กรมพระธรรมนูญ มีหน้าที่เกี่ยวกับศาลทหาร อัยการทหาร ทนายทหาร นายทหารพระธรรมนูญ การคุ้มครองพยานในคดีอาญา ราชการในส่วนธุรการและวิชาการที่เกี่ยวกับกฎหมายและสังคมศาสตร์ และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย มีเจ้ากรมพระธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

ศูนย์การอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร มีหน้าที่ส่งเสริมและดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร วางแผน อำนาจการ ประสานงาน พิจารณา และเสนอความเห็นให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงกลาโหม และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย มีผู้อำนวยการศูนย์การอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหารเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

กรมการเงินกลาโหม มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน การบัญชี เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ และควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะการดำเนินงานด้านการเงินและการบัญชี และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายมีเจ้ากรมการเงินกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

กรมการสรรพกำลังกลาโหม มีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็น วางแผน อำนาจการ ประสานงาน กำกับดูแล และดำเนินการเกี่ยวกับการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร การกำลังสำรอง การสัสดีของกระทรวงกลาโหม ตลอดจนประสานความร่วมมือกับต่างประเทศ และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย มีเจ้ากรมการสรรพกำลังกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

กรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกลาโหม มีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นวางแผน อำนวยการ ประสานงาน กำกับการ และดำเนินการเกี่ยวกับกิจการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ป้องกันประเทศ ตลอดจนบริหารจัดการเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน โครงการ และงบประมาณให้เป็นไปตามนโยบายด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย มีเจ้ากรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

กรมเทคโนโลยีสารสนเทศและอวกาศกลาโหม มีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็น วางแผน อำนวยการ ประสานงาน กำกับดูแล และดำเนินการเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร เพื่อการบริหารราชการทั่วไป คลื่นความถี่ กิจการอวกาศและภาพถ่ายดาวเทียมเพื่อความมั่นคงของกระทรวงกลาโหม และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย มีเจ้ากรมเทคโนโลยีสารสนเทศและอวกาศกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

สำนักงานสนับสนุน สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม มีหน้าที่สนับสนุนทางการส่งกำลังและซ่อมบำรุง การขนส่ง การบริการทางการแพทย์ การบริการ การโยธาธิการ การควบคุมดูแล อสังหาริมทรัพย์ กิจการครุภัณฑ์ กิจการโรงพิมพ์ของสำนักงานปลัดกระทรวง ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับการที่ดินของกระทรวงกลาโหม และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย มีผู้อำนวยการสำนักงานสนับสนุน สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

สำนักงานตรวจสอบภายในกลาโหม มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในให้แก่ส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานรัฐมนตรีตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการตรวจสอบการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง พิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย มีผู้อำนวยการสำนักงานตรวจสอบภายในกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ^{๗๔}

๓. สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๑๐ กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวงกลาโหม โดยมีปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม มีส่วนราชการที่ดำเนินการให้ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ และกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้กำหนดให้มีส่วนราชการขึ้นตรง สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม จำนวน ๖ หน่วยได้แก่ กรมเสมียนตรา, กรมพระธรรมนูญ, กรมการเงินกลาโหม, กรมราชองครักษ์, กรมการพลังงานทหาร, และกรมการอุตสาหกรรมทหาร

สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม มีกองบังคับการสำนักงานฯ ปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านธุรการ และฝ่ายอำนวยการให้กับปลัดกระทรวงกลาโหม

^{๗๔}ราชกิจจานุเบกษา. “พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการสำนักงานรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๒ [๑]”. ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร. ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒. เป็นปีที่ ๖๔. เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๑๙ ก. ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒. หน้า ๒ - ๕.

ต่อมาเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๒๕ พลเอก ทวนทอง สุวรรณทัต อดีตปลัดกระทรวงกลาโหม พิจารณาเห็นว่า การดำเนินการของกองบังคับการสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ในด้านฝ่ายอำนวยการยังดำเนินการไม่ได้ตามความมุ่งหมาย จึงได้ออกคำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะ) ที่ ๕๒/๒๕๒๕ เรื่อง “จัดตั้งส่วนอำนวยการสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม” เพื่อให้การปฏิบัติราชการส่วนกลางของกองบังคับการสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเหมาะสมตามกาลสมัยจึงให้จัดตั้งส่วนอำนวยการสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานภายในของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม โดยใช้อัตราเพื่อพลางให้ส่วนอำนวยการสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในอัตรา และขึ้นตรงกับปลัดกระทรวงกลาโหมหน่วยขึ้นตรงสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมโดยตรงให้การสนับสนุนแก่ส่วนอำนวยการสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ทั้งในด้านกำลังพลและการปฏิบัติราชการ ซึ่งได้ดำเนินการตามคำสั่งนี้ตลอดมา

ต่อมาเมื่อ พลเอก ชำนาญ นิลวิเศษ ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ได้พิจารณาเห็นว่ากองบังคับการสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการธุรการและฝ่ายอำนวยการตลอดจนตั้งอัตราเพื่อพลางขึ้นมา ๒ หน่วยงาน คือ สำนักนโยบายและแผนกลาโหม และสำนักงบประมาณกลาโหม เพื่อปฏิบัติงานในด้านฝ่ายอำนวยการและด้านงบประมาณให้กับสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม มาแล้วนั้น ได้ผลดีจึงได้เสนอร่าง พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ขึ้น พร้อมทั้งได้กำหนดหน้าที่ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม และได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขหน้าที่กรมเสนาบดีตรา และกรมการเงินกลาโหมเสียใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งสำนักปลัดกระทรวงกลาโหมขึ้นมาใหม่นี้ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมมีความมุ่งหมายที่จะให้เป็นหน่วยที่ปฏิบัติงานอย่างแท้จริง มิใช่เป็นกองบัญชาการอย่างเดียว ซึ่งอาจเปรียบเทียบได้เช่นเดียวกับสำนักงานผู้บัญชาการทหารสูงสุดกองบัญชาการทหารสูงสุด

สำหรับการขอจัดตั้งสำนักปลัดกระทรวงกลาโหมมานี้ เนื่องจากการดำเนินการภารกิจของกรมการเงินกลาโหมได้รวมเอาระบบการงบประมาณมาบริหารร่วมกับการเงิน จึงได้รายงานขออนุมัติแยกงานงบประมาณออกเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก และกรมเสนาบดีตราได้ปฏิบัติหน้าที่ทางด้านสารบรรณและแบบธรรมเนียมเป็นจำนวนมาก แต่ปรากฏว่ายังมีงานด้านอื่นๆ นอกเหนือจากหน้าที่ที่กำหนดไว้ และกรมเสนาบดีตราไม่อาจดำเนินการอย่างเต็มที่และได้ผลเท่าที่ควร งานดังกล่าวนี้ ได้แก่ งานในหน้าที่ฝ่ายอำนวยการของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งยังไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง จึงได้รายงานขออนุมัติงานนโยบายและแผนขึ้นเพื่อให้เป็นสัดส่วนต่างหาก และช่วยศึกษา พิจารณาวิเคราะห์เสนอข้อตกลงใจให้กับผู้บังคับบัญชาระดับปลัดกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม งานดังกล่าวที่ได้แยกออกมาและเพิ่มเติมขึ้นใหม่ คือ งานด้านงบประมาณให้สำนักงบประมาณกลาโหม, งานด้านนโยบายและแผนให้สำนักนโยบายและแผนกลาโหม ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้อนุมัติหลักการและได้ปฏิบัติเป็นการทดลองจนปรากฏผลเป็นที่น่าพอใจจึงได้อนุมัติอัตราให้เป็น การปฏิบัติถาวรแล้ว แต่ในทางปฏิบัติจะต้องมีกฎหมายรองรับเพื่อให้การปฏิบัติมีผลสมบูรณ์ จึงได้เสนอขอแก้พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้สั่งให้นำเข้าพิจารณาในสภากลาโหมในการประชุมสภากลาโหม ครั้งที่ ๑/๒๕๒๗ เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๒๗

และมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเพื่อเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี โดยให้กรมพระธรรมนูญไปดำเนินการต่อไป

หลังจากการกรมพระธรรมนูญได้รับดำเนินการแล้วก็ได้มีประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ส่วนราชการ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยมีสำนักปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยขึ้นตรงสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม อีกส่วนราชการหนึ่ง

สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม มีหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายและแผนด้านการทหาร การระดมสรรพกำลัง การงบประมาณ กิจกรรมของสภากลาโหม การประชาสัมพันธ์ และการปฏิบัติราชการอื่นๆ ซึ่งมีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมโดยเฉพาะ มีปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชา ในการปฏิบัติภารกิจของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหมนั้น มีส่วนราชการ ๒ หน่วย เป็นหน่วยขึ้นตรงของสำนักปลัดกระทรวง คือ สำนักนโยบายและแผนกลาโหม และสำนักงบประมาณกลาโหม เพื่อดำเนินการตามภารกิจ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอีก ๒ หน่วยงาน เป็นหน่วยงานในสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม คือ สำนักงานประสานงานทางทหาร และสำนักงานเลขาธิการสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม โดยได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ พลเรือโท ทวี บุญเนื่อง ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. ช่วยเหลือปลัดกระทรวงกลาโหมในการปกครองบังคับบัญชากำลังพลในส่วนของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม และกำลังพลที่มีคำสั่งให้มาช่วยราชการที่สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

๒. ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการแก่กำลังพลในสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (ส่วนบังคับบัญชา) และสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม โดยประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม (อัตราเพื่อพลาง)

๓. หนังสือราชการที่หน่วยขึ้นตรงสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม รายงานต่อปลัดกระทรวง กลาโหม

๔. การบริหารกำลังพลในสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (ส่วนบังคับบัญชา) และสำนักปลัด กระทรวงกลาโหม ตลอดจนกำลังพลที่มีคำสั่งให้ช่วยปฏิบัติราชการที่สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม โดยประสานกับกรมเสมียนตรา

๕. การมอบหมายหน้าที่กำลังพลในสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม และกำลังพลที่มีคำสั่งให้ปฏิบัติราชการที่สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

๖. การธุรการตามที่ปลัดกระทรวงกลาโหมมอบหมายหลังจากที่ได้จัดตั้งสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยขึ้นตรงสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมแล้ว มีหน่วยงานที่เป็นหน่วยขึ้นตรงสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม คือ สำนักนโยบายและแผนกลาโหม, สำนักงบประมาณกลาโหม, สำนักงานเลขาธิการสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, สำนักงานตรวจบัญชีกลาโหม, สำนักโยธาธิการกลาโหม, ศูนย์การอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร, สำนักงานวิจัยและพัฒนาการทหารกลาโหม

ต่อมาสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม มีหน่วยงานที่เป็นหน่วยขึ้นตรง ๕ หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, สำนักงานงบประมาณกลาโหม, สำนักโยธาธิการกลาโหม, สำนักงานวิจัยและพัฒนาการทหารกลาโหม, และศูนย์พัฒนากิจการอวกาศกลาโหม^{๗๕}

การทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการทหาร

การทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการทหารถึงแม้ว่าจะเป็นปัญหาที่ไม่ร้ายแรงมากนัก แต่ก็ เป็นปัญหาที่เก่าแก่ของประเทศไทย ด้วยอำนาจการบังคับบัญชาและการปกครองภายใต้ระบอบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ เปิดทางให้ข้าราชการเหล่านี้เก็บบางส่วนไว้เป็นของตนเอง และบางส่วนส่งให้ ส่วนกลาง วัฒนธรรมการเก็บหัวคิวเช่นนี้นำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการทหาร ประกอบด้วย ๓ ประการ ดังนี้

ประการแรก ทศนคติเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของคนไทยต่ออาชีพข้าราชการทหาร นั้น มีลักษณะเฉพาะของตัวเอง กล่าวคือ การกระทำความผิดเป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่ยึดถือปฏิบัติตามๆ กันมา กลายเป็นประเพณีนิยมมาตั้งแต่สมัยอดีต ซึ่งยังคงมีอิทธิพลต่อกรอบแนวคิดของข้าราชการทหาร เกี่ยวกับการให้ความหมายของคำว่า “การทุจริตคอร์รัปชัน” ค่อนข้างมาก ฉะนั้น พฤติกรรมการปฏิบัติของข้าราชการทหารที่ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดของการเป็น “บุคคลสาธารณะ” หรือ “ข้าราชการสมัยใหม่” ซึ่งปรากฏให้เห็นอยู่โดยทั่วไป การทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการทหารด้วยความไม่รู้ หรือด้วยความบริสุทธิ์ใจจึงยังคงดำรงอยู่ในสังคม

ประการที่สอง สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการทหารนั้น อยู่ที่ตัวระบบมากกว่าอยู่ที่ตัวข้าราชการในฐานะปัจเจกบุคคล ฉะนั้น การแก้ไขปัญหาก็ต้องวางน้ำหนักไปที่การแก้ไขปัญหาดูด้วยการเปลี่ยนกรอบแนวคิดและความเชื่อของบุคคล และการเพิ่มประสิทธิภาพของตัวระบบเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหของตัวข้าราชการทหารในฐานะปัจเจกบุคคลด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของรายได้ สวัสดิการ จริยธรรมในการทำงาน ความคาดหวัง และโอกาสความก้าวหน้าในชีวิตของตัวข้าราชการทหารในระยะยาว

ประการที่สาม ประสิทธิภาพของตัวระบบราชการ หรือการบริหารราชการแผ่นดินของกระทรวงกลาโหมเอง เป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่เป็นต้นเหตุก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในวงการราชการทหาร อันนำไปสู่การสูญเสียงบประมาณแผ่นดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ความ ลักลั่นในการให้ดำเนินงานและโครงการต่างๆ ของรัฐบาลที่อยู่ในอำนาจของกระทรวงกลาโหม เช่น การยื่นขอประมุลงาน การจัดซื้อจัดจ้างอาวุธยุทโธปกรณ์ เบี้ยเลี้ยงพลทหาร^{๗๖}

ปัจจุบัน ประชาชนโดยทั่วไปมีความตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการทหารเพิ่มมากขึ้น และได้มีการพูดถึงความจำเป็นจะต้องมีจริยธรรมในการบริหารของระบบราชการ หรือ Good Governance in Bureaucracy เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินปลอดจาก

^{๗๕} สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม. “ประวัติความเป็นมาของสำนักปลัด”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://opsdhq.mod.go.th/introduce/vision.aspx>, ๒๕๖๐.

^{๗๖} ผาสุก พงษ์ไพจิตร. “การคอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย”. (งานวิจัย, ศูนย์ศึกษา เศรษฐศาสตร์การเมือง, คณะเศรษฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗). หน้า ๑ – ๖.

การทุจริตคอร์รัปชัน หรือมีการทุจริตคอร์รัปชันให้น้อยที่สุด ดังนั้น แผนการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการทหารของไทยจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง

จากการศึกษาข้อมูล พบว่า ที่ผ่านมารูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในวงการราชการทหารสามารถแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท คือ

๑. การส่งส่วย หรือระบบส่งส่วย (Syndicate Corruption) โดยวิธีการดำเนินการ กล่าวคือ ตัวของข้าราชการทหารชั้นผู้ใหญ่เอง หรือข้าราชการทหารชั้นผู้ใหญ่ใช้ให้ข้าราชการทหารชั้นผู้น้อยเก็บเงินค่าหัวคิว ค่านายหน้า ค่าส่วนต่าง และเก็บเงินเปอร์เซ็นต์ที่ไม่เป็นทางการ แล้วจึงรวบรวมส่งให้หน่วยงานกลาง หลังจากนั้นจึงดำเนินการแจกจ่ายเงินจำนวนนี้ไปยังข้าราชการทหารระดับสูงและล่างทั้งในระดับกระทรวง กรม กอง

๒. การกินตามน้ำในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Kickbacks) โดยวิธีการดำเนินการ กล่าวคือ ตัวของข้าราชการทหารมีการให้ หรือจ่ายเงินสินบนให้แก่บริษัทห้างร้านที่เป็นคู่สัญญา เพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ทั้งในระดับกระทรวง กรม กอง

๓. การที่ข้าราชการทหารจ่ายเงินสินบน เพื่อให้ได้มาซึ่งการผูกขาดกิจการบางประเภทที่หน่วยงานทหารเป็นผู้ให้สัมปทาน และเพื่อคงสภาพการผูกขาดนั้นไว้ โดยการจ่ายเงินสินบนในลักษณะต่างๆ เช่น เป็นการจ่ายเงินประจำให้แก่ข้าราชการทหารในระดับต่างๆ ที่เป็นผู้รับผิดชอบการให้สัมปทานนั้น หรือในบางกรณีมีการจ่ายเงินสินบนแบบเหมาทั้งกรม

๔. การทุจริตคอร์รัปชันการประมูลโครงการ โดยวิธีการที่หลากหลายในการดำเนินการ แต่ที่เราสามารถเห็นได้ชัด และโจ่งแจ้งที่สุด กล่าวคือ การฮั้วประมูลกันระหว่างกลุ่มผู้เสนอประมูลด้วยกันเอง เพื่อควบคุมการประมูลของหน่วยงานทหาร ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้จะมีข้อตกลงร่วมกัน เช่น การสลับหมุนเวียนกันเป็นผู้ชนะประมูลเป็นโครงการๆ ไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการข้าราชการทหารเปรียบเสมือนเป็นมะเร็งร้ายของระบบราชการไทย ซึ่งถ้าหากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ไม่เพียงแต่ประชาชนจะเสื่อมศรัทธาต่อข้าราชการทหารเท่านั้น แต่จะส่งผลทำให้ประชาชนไม่ยอมรับนับถือข้าราชการทหาร และระบบราชการเพิ่มมากยิ่งขึ้น เพราะเหตุว่าการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการทหารถูกมองว่ามีความเกี่ยวพันโดยตรงกับปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน และความไม่เป็นธรรมในการใช้จ่ายเงินภาษีของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของ พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ นายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ที่กล่าวในพิธีลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระหว่างกระทรวงกลาโหมและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในวันจันทร์ที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๙ ตอนหนึ่งว่า “ทุกคนตระหนักดีว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่สะสมมายาวนานที่ทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศเสียหายและขาดความน่าเชื่อถือ ซึ่งรัฐบาลและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหา แต่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการด้วยตนเองได้ต้องอาศัยความร่วมมือทุกภาคส่วนแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง โดยกระทรวงกลาโหมมีการกิจสร้างความมั่นคงให้ประเทศชาติ และสร้างความสงบสุขให้ประชาชน เพราะฉะนั้นต้องทำทุกทางเพื่อใช้เงินภาษีประโยชน์อย่างโปร่งใส” โดยการลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือดังกล่าว มีหน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหมที่ร่วมลงนามทั้งหมด ๗ หน่วยงาน ประกอบด้วย กรมราชองครักษ์ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก

กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) ซึ่งยุทธศาสตร์ฯ ดังกล่าว เป็นเครื่องมือและกลไกหลักในการผลักดันไปสู่การปฏิบัติ อันจะช่วยเพิ่มค่าคะแนนดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI) ของประเทศไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้สูงขึ้น เพื่อให้เกิดการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปสู่การปฏิบัติภายใต้หลักการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

การดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่ผ่านมา

ที่ผ่านมา สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยมีแนวโน้มที่รุนแรงเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากสถิติเรื่องร้องเรียนที่มีมายังสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมีความเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ เป็นเครือข่ายที่มีความสลับซับซ้อน มีการกระจายตัวไปสู่ภูมิภาค รวมทั้งยังมีความเชื่อมโยงทั้งภายในและภายนอกประเทศ

สำหรับปัจจัยที่ส่งผลทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน คือ การขาดประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่มีความอ่อนไหวและเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอย่างมาก ที่ผ่านมาระยะหนึ่งที่เราจะเห็นได้ว่าภาคการเมืองเป็นผู้ผูกขาดอำนาจในกำหนดและบังคับใช้นโยบายนั้นขาดความจริงใจ ทำให้ที่ผ่านมานโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันมิได้ถูกดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ในส่วนของหน่วยงานภาครัฐ ยังประสบปัญหาการทำงานที่ขาดการบูรณาการ เนื่องจากปัจจัยในด้านกรอบของกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน รวมถึงการขาดกลไกการติดตามและตรวจสอบการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ถึงแม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะมีความตื่นตัวในเรื่องของการทุจริตคอร์รัปชันก็ตาม ส่งผลทำให้การขับเคลื่อนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันขาดความต่อเนื่องและล่าช้า

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงนำมาสู่การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๕) และยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๖๐) โดยได้มีการทบทวนงานวิจัยและงานวิชาการที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งประเมินผลการดำเนินงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนี้

๑. การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๕) คือ

๑.๑ การร่วมเป็นภาคีเครือข่ายในการรณรงค์สร้างกระบวนการเรียนรู้ ปลุกฝังจิตสำนึก ค่านิยมตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีการจัดกิจกรรมและโครงการฯ ต่างๆ และยังมีการส่งเสริมความร่วมมือภายในหน่วยงาน การผลิตสื่อในการปลุกฝังจิตสำนึกให้แก่เด็กและเยาวชน รวมทั้ง ลูกหลานของข้าราชการในกระทรวงฯ ให้มีความ

ตระหนักและร่วมกันต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น โดยการจัดทำโครงการ “สร้างเยาวชนธรรมาภิบาลต่อต้านคอร์รัปชัน” ในโรงเรียนและชุมชน

๑.๒ การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย และสร้างนวัตกรรมด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการร่วมสทบพทุนในการจัดทำและเผยแพร่สื่อที่สร้างสรรค์ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อชี้้นำให้เกิดการเรียนรู้และวิเคราะห์หาแนวทางในการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับการดำเนินวิถีชีวิตของสังคมไทย

๑.๓ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเข้าถึงอำนาจการตัดสินใจ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบในทุกขั้นตอนควบคู่ไปกับการถ่วงดุล คานอำนาจรัฐอย่างโปร่งใสและสมเหตุสมผล ในรูปของคณะกรรมการร่วมกับภาครัฐ พร้อมทั้ง การให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างเท่าเทียมกัน

๑.๔ การกำหนดมาตรการจูงใจ และการลงโทษทางสังคม สำหรับผู้ที่กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการเพิ่มช่องทางการรับแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน และประชาสัมพันธ์ให้เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลาย

๑.๕ การพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ และมีความโปร่งใสมากขึ้น โดยการปรับบทบาทภารกิจให้เหมาะสมและคุ้มค่า มีการพัฒนาการให้บริการ และมีการดำเนินงานในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์

๒. การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๖๐) โดยกระทรวงกลาโหม ได้ทำข้อตกลงระดับการให้บริการ หรือ Service Level Agreement (SLA) เพื่อการสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการและการให้บริการประชาชน ได้แก่

๒.๑ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม มีการจัดทำนโยบายแผนและยุทธศาสตร์ และกระบวนการเทคโนโลยีสารสนเทศและกิจการอวกาศ

๒.๒ กรมราชองครักษ์ ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติหน้าที่ส่วนล่วงหน้าของเจ้าหน้าที่สำนักงานรักษาความปลอดภัย และการติดตามโครงการพระราชดำริ

๒.๓ กองทัพบก ได้ดำเนินการตามแผนสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการในงานตรวจเลือกทหารกองเกินเข้ารับราชการทหารกองประจำการ (การเกณฑ์ทหาร)

๒.๔ กองทัพเรือ ได้ดำเนินการตามแผนสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการในกระบวนการเตรียมกำลังพล (การคัดเลือก) และการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยให้กับประชาชน

๒.๕ กองทัพอากาศ ได้ดำเนินการตามแผนสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการในกระบวนการงานการรักษาพยาบาล

๒.๖ กองบัญชาการกองทัพไทย มีกระบวนการพัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคง

นอกจากนี้ กระทรวงกลาโหม ได้เสนอความเห็น คือ การปฏิรูประบบราชการและข้าราชการ ให้เป็นไปอย่างโปร่งใสปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก โดยเฉพาะฝ่ายการเมืองสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมการทำงานที่ดีให้ข้าราชการที่ให้ความสำคัญกับความซื่อสัตย์สุจริต มีระเบียบวินัย ตั้งมั่นอยู่ในจรรยาบรรณที่ดีไม่มุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตนที่อาจนำไปสู่การประพฤติมิชอบและทุจริตคอร์รัปชัน การปรับปรุงกฎหมายและปฏิรูประบบงานที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการทุจริต เช่น พ.ร.บ. มาตรการ

ของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑, พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, พ.ร.บ. ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา เป็นต้น

รวมทั้ง การใช้มาตรการทางภาษีอากร เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง ควรปฏิรูปการจัดเก็บภาษีอากร มีการตรวจสอบภาษีย้อนหลังนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้บริหาร มีการกำหนดบทลงโทษของบุคคลที่เป็นผู้บริหารของประเทศที่ชัดเจน และสามารถบังคับใช้ได้อย่างเคร่งครัด เปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารประเทศ ถือเป็น การตอบสนองต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๖๐) ให้เกิดเป็นรูปธรรมเพื่อให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ที่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความยั่งยืน

๓. การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ดังนี้

ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าหน่วยงานภาครัฐนับเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญและเป็นหลักของการขับเคลื่อน เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและเครือข่ายประชาสังคมต่อการขับเคลื่อนงานด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงพัฒนากลไกด้านกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) โดยใช้ความร่วมมือระหว่างองค์กรอิสระกับเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศ ซึ่งกระทรวงกลาโหม โดยสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ได้เข้าร่วมและลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding: MOU) ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันกับสำนักงาน ป.ป.ช. โดยที่ผ่านมามีการดำเนินการ กล่าวคือ

๓.๑ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ ป.ป.ช. กับกรมราชองครักษ์ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ รวมจำนวน ๖ หน่วยงาน ได้มีการลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding: MOU) ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ระหว่าง สำนักงาน ป.ป.ช. กับกระทรวงกลาโหม ตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นโยบายของรัฐบาล เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาล ป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในประเทศ อันจะส่งผลต่อการลดปัญหาการทุจริตของประเทศไทยให้น้อยลงและเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติ และประชาชน โดยกรอบและแนวทางการดำเนินการ คือ (๑) ให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ร่วมมือขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ฯ (๒) ให้การสนับสนุนด้านองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนการปลูกและปลูกจิตสำนึก

ค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต (๓) ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในประเทศ และ (๔) ดำเนินการอื่นใด ตามที่กระทรวงกลาโหม และสำนักงาน ป.ป.ช. เห็นสมควร

๓.๒ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๒๖/๒๕๕๗ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ กล่าวคือ กระทรวงกลาโหมได้มีการตั้งศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.) เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรอำนวยการระดับชาติ ภายใต้ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๕๗/๒๕๕๘ เรื่อง แก้ไขและเพิ่มเติมองค์ประกอบคณะกรรมการอำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๘๕/๒๕๕๙ เรื่อง เพิ่มเติมองค์ประกอบในคณะกรรมการอำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ โดย ศอตช. มีอำนาจหน้าที่ คือ (๑) กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและการประพฤติโดยมิชอบพร้อมทั้งขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ฯ สู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม (๒) การอำนวยการและประสานการปฏิบัติ เร่งรัด ติดตาม กำกับดูแล ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการทุจริตเป็นไปอย่างบูรณาการโดยมีเอกภาพชัดเจน (๓) รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่เกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยประสานงานหรือสั่งการให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐตรวจสอบข้อเท็จจริง และเร่งรัดผลการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนโดยเร็ว (๔) เรียกหรือสั่งการเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือให้งดเว้นการดำเนินการใดๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งนายกรัฐมนตรี อันก่อให้เกิดความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน (๕) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน หรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามคำสั่ง (๖) รายงานผลการปฏิบัติและสถานการณ์ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและการประพฤติมิชอบ ให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทราบทุกระยะ และ (๗) ดำเนินการอื่นใดตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ปัญหาและอุปสรรคการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

การศึกษาวិเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหมนั้น เป็นการศึกษาวิเคราะห์การขับเคลื่อนบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding: MOU) ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) กับกระทรวงกลาโหม โดยมีสำนักปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชา

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ ของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการริเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ เพราะเหตุที่ฝ่ายการเมืองไม่ให้ความสำคัญกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ในช่วงสถานการณ์เช่นนั้นสำนักงาน ป.ป.ช. จึงถูกมองว่าเป็นหน่วยงานที่มีความพยายามในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติฯ เพียงหน่วยงานเดียว โดยได้ดำเนินการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ กับหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอิสระ สถาบันการศึกษา องค์กร สมาคม และมูลนิธิด้านสื่อสารมวลชน เพื่อเป็นกลไกนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งแตกต่างจากสถานการณ์ปัจจุบันที่รัฐบาล คสช. มีนโยบายในการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและการประพฤติโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ มีการตั้งศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.) ทำหน้าที่เป็นองค์กรศูนย์อำนวยการระดับชาติ เพื่อให้การแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและการประพฤติโดยมิชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการติดตามสถานการณ์และตรวจสอบรายละเอียดในการดำเนินงาน พบว่า ผลการปฏิบัติงานของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังไม่มีผลในทางการปฏิบัติเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากเกิดข้อขัดข้องในกระบวนการขับเคลื่อนโครงการฯ แผนงาน และกิจกรรม ตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ หลายประการ ดังนี้

๑. การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติฯ ตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันนั้น ส่วนราชการต่างๆ ทั้งในระดับกระทรวง และภูมิภาค มีความซ้ำซ้อนกันทั้งในเรื่องของโครงการฯ แผนงาน และกิจกรรมต่างๆ เหตุเนื่องมาจากหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคขาดการบูรณาการระหว่างกัน ไม่มีส่วนราชการใดในกระทรวงกลาโหมเป็นเจ้าภาพหลักในการกลั่นกรองแผนงาน/โครงการฯ ที่จัดทำขึ้น ซึ่งความซ้ำซ้อนดังกล่าวนี้ นำไปสู่การดำเนินการขออนุมัติเรื่องงบประมาณที่ต้องใช้จ่ายมีความซ้ำซ้อนกัน ผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นมีผลผลิต ผลลัพธ์ในเรื่องเดียวกัน ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและการประพฤติโดยมิชอบ

๒. ตัวแทนของกระทรวงกลาโหมที่ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ ขาดการถ่ายทอดหลักการทำงานร่วมกัน หรือการทำงานในเชิงบูรณาการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ตัวแทนของกระทรวงฯ มิได้นำไปสู่การถ่ายทอดหลักการปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ในสังกัด ทั้งในส่วนกลางและระดับภูมิภาค

๓. สำคัญในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ มีลักษณะเป็นพันธะสัญญาว่ากระทรวงกลาโหม จะให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน แต่หากสำนักงาน ป.ป.ช. มิได้ร้องขอกระทรวงกลาโหมก็ไม่สามารถเริ่มต้นกิจกรรมได้

๔. สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้กลไกการขับเคลื่อนฯ การประสานความร่วมมือกับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) และศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.) ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ (ในระดับพื้นที่จังหวัด/อำเภอ) ซึ่งมีข้อจำกัด มีความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน และมีความทับซ้อนกันเรื่องอำนาจหน้าที่ เนื่องจากฝ่ายที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินยุทธศาสตร์ฯ ส่วนสำนักงาน ป.ป.ช. มีการใช้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ยังคงขาดกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อน ได้แก่ การขาดกลไกทางด้านบุคลากร และงบประมาณที่ถูกจัดสรรมาเป็นการเฉพาะ ทำให้กระทรวงกลาโหมต้องแบ่งงบประมาณจากส่วนอื่นๆ มาดำเนินกิจกรรมตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ ดังกล่าว

๕. ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการประสานความร่วมมือในการขับเคลื่อนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันกับหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบ โดยกระทรวงกลาโหมไม่ได้มีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง เป็นเพียงการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานประจำด้านอื่นๆ เข้ามารับผิดชอบ ซึ่งไม่มีความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ และทัศนคติเกี่ยวกับงานดังกล่าว และเมื่อให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้ดำเนินการขับเคลื่อนตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ ก็ไม่มีความเข้าใจในการปฏิบัติอย่างเพียงพอ ไม่มีคู่มือ ไม่มีมาตรฐาน ไม่มีแนวทางใน

การปฏิบัติที่ชัดเจน สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลให้การดำเนินการขับเคลื่อนบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ ไม่ประสบความสำเร็จตามที่กำหนดไว้ ทำให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาพรวมขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเช่นเดียวกัน

๖. ข้าราชการทหารในสังกัดกระทรวงกลาโหม ทั้งในระดับผู้บริหารและระดับผู้ปฏิบัติ ยังไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและการประพฤติโดยมิชอบเท่าที่ควร ด้วยเหตุผลที่ว่า การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและการประพฤติโดยมิชอบไม่ใช่ภารกิจหลักของกระทรวงกลาโหม แต่ควรเป็นเรื่องของสำนักงาน ป.ป.ช. มากกว่า นอกจากนี้ยังมองว่ายังมีหน่วยงานมีการปราบปรามฯ และพบเจอการทุจริตคอร์รัปชันภายในกระทรวงกลาโหมในปริมาณที่มาก ยิ่งทำให้องค์กรเสื่อมเสียชื่อเสียง จึงทำให้กระทรวงกลาโหมมิได้มีการขับเคลื่อน หรือดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมากนัก

สรุป

ผลการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ข้อที่ ๑ และ ข้อที่ ๒ สำคัญ ดังนี้

๑. ตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ข้อที่ ๑ สรุปได้ดังนี้

สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยในปัจจุบัน มีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากข้อมูลบ่งชี้ชัดเจน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้มีการจัดอันดับให้ประเทศไทย อยู่ในลำดับที่ ๑๐๑ ซึ่งต่ำกว่าปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่อยู่อันดับที่ ๗๖ ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่าการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยที่ผ่านมา ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อีกทั้งยังเป็นต้นเหตุนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ อีกจำนวนมาก เช่น ความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายรายได้ ความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

ส่วนการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการทหารนั้น ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาที่เก่าแก่ของประเทศไทย ด้วยเหตุที่การบังคับบัญชาและการปกครองภายใต้ระบอบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจเปิดทางให้ข้าราชการทหารบางส่วนมีความประพฤติมิชอบต่อหน้าที่ (เป็นการทุจริตคอร์รัปชัน) ซึ่งจากการศึกษาข้อมูล พบว่า รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในราชการทหารนั้น สามารถแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท คือ ระบบส่งส่วย การกินตามน้ำ การจ่ายเงินสินบน และการทุจริตคอร์รัปชันการประมูลโครงการ ซึ่งผู้วิจัยคิดว่าถ้าหากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการข้าราชการทหารยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังแล้ว ไม่เพียงแต่ประชาชนจะเสื่อมศรัทธาต่อข้าราชการทหารเป็นรายบุคคลเท่านั้น แต่จะส่งผลทำให้ประชาชนไม่ยอมรับนับถือในระบบข้าราชการทหารในภาพรวมด้วย

จากสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง บทเรียนที่ได้รับจากการแปลงยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้ง ๓ ฉบับ ที่ผ่านมาสู่การปฏิบัติ ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติฯ ดังกล่าว ได้มีการปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและสถานการณ์การดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน

ทั้งนี้ การดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่า ยังยุทธศาสตร์ชาติฯ ดังกล่าว สามารถตอบโจทย์ต่อปัญหาหรือสถานการณ์การทุจริตที่ประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ต้องเผชิญอยู่จริง และมีการ

คำนึงถึงบทบาทของทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ องค์กร
สาธารณชน สื่อมวลชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ ตั้งแต่กระบวนการ
จัดทำยุทธศาสตร์ชาติฯ การแปลงยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ การติดตามประเมินผล และรายงาน
ผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติฯ ทำให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการ
ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันทุกรูปแบบอย่างเข้มแข็ง เพื่อให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีมาตรฐาน
ความโปร่งใสเทียบเท่าสากล

๒. ตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ข้อที่ ๒ สรุปได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จใน
ทางการปฏิบัติเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากสำนักปลัดฯ มีข้อขัดข้องในกระบวนการขับเคลื่อนหลาย
ประการ กล่าวคือ

๑) หน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม ไม่มีส่วนราชการได้รับเป็นเจ้าของหลักในการ
กลั่นกรองแผนงาน/โครงการฯ ต่างๆ ที่หน่วยงานขึ้นตรงได้มีการเสนอขออนุมัติ อันส่งผลทำให้การขอ
อนุมัติงบประมาณในเรื่องต่างๆ เกิดความซ้ำซ้อนกัน

๒) ผู้แทนของกระทรวงกลาโหมที่ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ ขาดการ
ถ่ายทอดหลักการทำงานร่วมกัน (การทำงานในเชิงบูรณาการ) และหลักการปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ใน
สังกัดสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม อีกทั้ง บันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ มีลักษณะเป็นพันธะสัญญา
เท่านั้น มิได้มีกฎหมาย หรือระเบียบบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม

๓) เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ฯ หรือกำหนดนโยบายของสำนัก
ปลัดกระทรวงกลาโหม ขาดความรู้ความเข้าใจ และยังขาดกลไกสำคัญในการขับเคลื่อน กล่าวคือ
ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) สำนักงานปลัดฯ ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรง เป็นเพียง
เจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งจากส่วนงานอื่นๆ มาทำหน้าที่รับผิดชอบเท่านั้น ซึ่งไม่มีความรู้ ความชำนาญ
ประสบการณ์ และทัศนคติที่ดีต่องาน

๔) ข้าราชการทหารในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสำคัญ
กับเรื่องของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเท่าที่ควร ด้วยเหตุที่มองว่าไม่ใช่ภารกิจหลัก
ของหน่วยงาน

๕) และจากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ที่มีความเสี่ยง
ในการเกิดทุจริตคอร์รัปชัน พบว่า งานทางด้านการบริหารกำลังพล มีความเสี่ยงสูงที่จะก่อให้เกิดการ
ทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุด รองลงมาเป็นงานทางด้านกรมอภิมหาหน้ที่ให้แก่กำลังพลในสำนักปลัด
กระทรวงกลาโหม ส่วนงานทางด้านกรมอภิมหาหน้ที่ให้แก่กำลังพล การดำเนินการเกี่ยวกับการ
ให้บริการแก่กำลังพล งานหนังสือราชการ และงานธุรการ มีความเสี่ยงน้อยที่จะก่อให้เกิดการทุจริต
คอร์รัปชัน ตามลำดับ

๖) รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันมีความหลากหลาย และเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้ง
การกระทำอันเป็นการทุจริตคอร์รัปชันบางอย่างมีการยึดถือปฏิบัติตามๆ กันมาตั้งแต่อดีต จนกลายเป็น
ประเพณีนิยมจนถึงปัจจุบัน

๗) ภารกิจของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ที่ผ่านมา ส่วนใหญ่จะเป็นการปฏิบัติภารกิจที่มุ่งเน้นการดำเนินงานใน “เชิงรับ” มากกว่า “เชิงรุก” (หน่วยงานมีการปฏิบัติตามคำสั่งจากหน่วยบังคับบัญชามากกว่า)

จากข้อความข้างต้น จะเห็นได้ว่า การประกาศนโยบายจัดการทุจริตคอร์รัปชัน และการลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding: MOU) ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับกระทรวงกลาโหม ตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) นั้นล้วนเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาและปรับปรุงมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในสำนักปลัดฯ ทั้งสิ้น ซึ่งในอนาคตการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาให้มีผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรม ต่อไป

บทที่ ๔

การวิเคราะห์ปัญหา และแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

การศึกษาในบทที่ ๔ มีความมุ่งหมายเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ข้อที่ ๓ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม โดยมีลำดับการศึกษา ดังนี้

ปัญหาและแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันฯ

๑. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในภาพรวมของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

ในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในภาพรวมของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม กล่าวคือ การทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการทหารเป็นปัญหาที่เก่าแก่ของประเทศไทย ด้วยอำนาจการบังคับบัญชาและการปกครองภายใต้ระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจเปิดทางให้ข้าราชการเหล่านี้เก็บบางส่วนไว้เป็นของตนเอง บางส่วนส่งให้ส่วนกลาง หรือกระทำการเป็นการทุจริตคอร์รัปชันนั่นเอง ซึ่งปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการทหารประกอบด้วย ๓ ประการ ดังนี้

๑.๑ ทักษะคติของคนไทยต่อการการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการทหารนั้น มองว่ามีลักษณะเฉพาะตัว กล่าวคือ เป็นการยึดถือปฏิบัติตามๆ กันมาจนกลายเป็นประเพณี และเป็นค่านิยมมาตั้งแต่อดีต และยังคงมีอิทธิพลต่อกรอบแนวคิดของข้าราชการทหารค่อนข้างมาก ฉะนั้น การทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการทหารด้วยความไม่รู้ หรือด้วยความบริสุทธิ์ใจจึงยังคงดำรงอยู่ในสังคม

๑.๒ สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการทหารนั้น อยู่ที่ตัวระบบมากกว่าปัจเจกบุคคล ฉะนั้น การแก้ไขปัญหาก็ควรมุ่งเน้นไปที่การการเพิ่มประสิทธิภาพของตัวระบบเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหของตัวข้าราชการทหารในฐานะปัจเจกบุคคลด้วย ทั้งในเรื่องรายได้ สวัสดิการ จริยธรรม และโอกาสความก้าวหน้าในชีวิตข้าราชการ

๑.๓ ประสิทธิภาพของตัวระบบ หรือการบริหารราชการแผ่นดินของกระทรวงกลาโหมเองที่เป็นต้นเหตุก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการทหาร ซึ่งทำให้เกิดความล้าช่นในการให้ดำเนินงานและโครงการต่างๆ ของรัฐบาลที่อยู่ในอำนาจของกระทรวงกลาโหม เช่น การยื่นขอประมูลงานการจัดซื้อจัดจ้างอาวุธยุทโธปกรณ์ เบี้ยเลี้ยงพลทหาร

ปัจจุบัน ประชาชนมีความตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการทหารเพิ่มมากขึ้น และได้มีการพูดถึงการนำ Good Governance in Bureaucracy มาใช้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน หรือมีให้น้อยที่สุด ดังนั้น แผนการป้องกัน

และแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการทหารของไทย เช่น การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง

จากการศึกษาข้อมูลที่ผ่านมา ผู้วิจัยพบว่า รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในราชการทหารสามารถแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท คือ (๑) ระบบส่งส่วย โดยตัวของข้าราชการทหารชั้นผู้ใหญ่เอง หรือข้าราชการทหารชั้นผู้ใหญ่ ใช้ให้ข้าราชการทหารชั้นผู้น้อยเก็บเงินค่าหัวคิว ค่านายหน้า ค่าส่วนต่าง และเก็บเงินเปอร์เซ็นต์ที่ไม่เป็นทางการ แล้วจึงรวบรวมส่งให้หน่วยงานกลาง จากนั้นจึงแจกจ่ายเงินจำนวนนี้ไปยังข้าราชการทหารในระดับต่างๆ (๒) การกินตามน้ำ โดยตัวของข้าราชการทหาร มีการให้หรือจ่ายเงินสินบนให้แก่บริษัทห้างร้านที่เป็นคู่สัญญา เพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ (๓) การจ่ายเงินสินบน เพื่อให้ได้มาซึ่งการผูกขาดกิจการบางประเภทที่หน่วยงานทหารเป็นผู้ให้สัมปทาน โดยการจ่ายเงินสินบนในลักษณะต่างๆ เช่น เป็นการจ่ายเงินประจำให้แก่ข้าราชการทหารในระดับต่างๆ หรือในบางกรณีมีการจ่ายเงินสินบนแบบเหมาทั้งหมด และ (๔) การทุจริตคอร์รัปชันการประมูลโครงการ โดยการฮั้วประมูลระหว่างกลุ่มผู้เสนอประมูล เพื่อควบคุมการประมูลของหน่วยงานทหาร ซึ่งการดำเนินการ เช่น การสลับหมุนเวียนกันเป็นผู้ชนะประมูลเป็นโครงการๆ ไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการข้าราชการทหารเปรียบเสมือนเป็นมะเร็งร้ายของระบบราชการไทย ซึ่งถ้าหากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ไม่เพียงแต่ประชาชนจะเสื่อมศรัทธาต่อข้าราชการทหารเท่านั้น แต่จะส่งผลทำให้ประชาชนไม่ยอมรับนับถือข้าราชการทหาร และระบบราชการเพิ่มมากยิ่งขึ้น

การลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหม เข้าร่วมลงนาม ทั้งหมด ๖ หน่วยงาน ประกอบด้วย กรมราชองครักษ์ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) ซึ่งยุทธศาสตร์ฯ ดังกล่าว เป็นเครื่องมือและกลไกหลักในการผลักดันไปสู่การปฏิบัติ อันจะช่วยเพิ่มค่าคะแนนดัชนีภาพลักษณ์ทุจริตคอร์รัปชัน (CPI) ของประเทศไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้สูงขึ้น และเพื่อให้เกิดการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปสู่การปฏิบัติภายใต้หลักการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

๒. ปัญหาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) เกี่ยวกับปัญหาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติฯ ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งผู้วิจัยได้มีการรวบรวมข้อมูลมาจากเอกสารทางวิชาการต่างๆ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ และการสัมภาษณ์ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม สามารถสรุปผลตามทฤษฎีผู้วิจัยนำมาใช้วิเคราะห์ ดังนี้

จุดแข็ง

ผลการศึกษาสภาพแวดล้อมของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ในการดำเนินการกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน พบว่า มี “จุดแข็ง” กล่าวคือ

ด้านยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ (Strategy) สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ได้นำยุทธศาสตร์ชาติฯ มาใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนในระดับสำนักฯ ส่งผลทำให้การปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม มีการกำหนดเป้าหมายเพื่อให้บรรลุผลที่เป็นไปในทิศทางเดียวกับยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)

ด้านโครงสร้าง (Structure) สำนักปลัดกระทรวงกลาโหมมีการขยายโครงสร้างไปยังส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ร่วมกับกระทรวงกลาโหม ได้จัดโครงการฯ ให้ความรู้ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของกระทรวงกลาโหม ภายใต้ชื่อโครงการ “กลาโหมโปร่งใส ไร้คอร์รัปชัน” ให้แก่หน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหมทั่วประเทศ ทำให้การปฏิบัติภารกิจงานถูกกระจายไปยังพื้นที่ต่างๆ อย่างครอบคลุม และไม่กระจุกตัวอยู่แต่ส่วนกลาง ส่งผลทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในระดับพื้นที่เกิดผลสัมฤทธิ์มากยิ่งขึ้น

ด้านรูปแบบ (Style) สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม มีการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานภาคส่วนอื่นๆ ในรูปแบบของการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) โดยได้มีการจัดทำ “บันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันระหว่างกระทรวงกลาโหมและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” โดยกรมราชองครักษ์ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๖ หน่วยงาน โดยมีการลงนามไป เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๙ ซึ่ง MOU ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหมเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อส่งเสริมและประสานความร่วมมือในการร่วมดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติฯ นโยบายของรัฐบาล นโยบายกระทรวงกลาโหม และแนวทางการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในประเทศ

ด้านระบบ (System) สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม มีระบบการป้องกัน ปราบปราม และป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่มีความน่าเชื่อถือ โดยมีการจัดตั้ง “ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.)” ซึ่งทำให้ต้องปรับแก้ยุทธศาสตร์กำลังพล และกำหนดตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต อีกทั้ง ศปท. มีโครงสร้างที่รองรับภารกิจงาน และสามารถกระจายงานไปในระดับพื้นที่ ซึ่งส่งผลดีต่อการปฏิบัติภารกิจงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันมากยิ่งขึ้น

ด้านบุคลากร (Staff) สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม มีอัตรากำลังพลเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้จากการคัดเลือกกำลังพลที่ความรู้ความสามารถและเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน ส่งผลทำให้มีความพร้อมในการปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้น

ด้านทักษะ (Skill) บุคลากรของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง มีทักษะที่เป็นสหวิชาชีพ จึงส่งผลทำให้สามารถนำความรู้สหวิชาเหล่านั้น มาใช้ประโยชน์เพื่อปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ให้สามารถบรรลุตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติฯ ได้เป็นอย่างดี

ด้านค่านิยม (Shared Value) สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม มีค่านิยมความซื่อสัตย์ เป็นพื้นฐานที่สำคัญ ซึ่งส่งผลดีต่อการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติฯ

จุดอ่อน

ผลการศึกษาสภาพแวดล้อมของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ในการดำเนินภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน พบว่า มี “จุดอ่อน” กล่าวคือ

๑. การช่วยเหลือปลัดกระทรวงกลาโหมในการปกครองบังคับบัญชากำลังพลในส่วนของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม และกำลังพลที่มีคำสั่งให้มาช่วยราชการที่สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม
๒. ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการแก่กำลังพลในสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (ส่วนบังคับบัญชา) และสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม โดยประสานงานกับสำนักงานเลขานุการสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม (อัตราเพื่อพลาง)
๓. หนังสือราชการที่หน่วยขึ้นตรงสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม รายงานต่อปลัดกระทรวงกลาโหม
๔. การบริหารกำลังพลในสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (ส่วนบังคับบัญชา) และสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ตลอดจนกำลังพลที่มีคำสั่งให้ช่วยปฏิบัติราชการที่สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม โดยประสานกับกรมเสมียนตรา
๕. การมอบหมายหน้าที่กำลังพลในสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม และกำลังพลที่มีคำสั่งให้ปฏิบัติราชการที่สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม
๖. การธุรการตามที่ปลัดกระทรวงกลาโหมที่ได้รับมอบหมาย

ตารางที่ ๔ - ๑ ภารกิจของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ที่มีความเสี่ยงในการเกิดทุจริตคอร์รัปชัน

ภารกิจของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม	มีความเสี่ยงสูงในการเกิดทุจริตคอร์รัปชัน	มีความเสี่ยงปานกลางในการเกิดทุจริตคอร์รัปชัน	มีความเสี่ยงน้อยในการเกิดทุจริตคอร์รัปชัน
๑. การปกครองบังคับบัญชากำลังพล			/
๒. ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการแก่กำลังพล			/
๓. หนังสือราชการ			/
๔. การบริหารกำลังพล	/		
๕. การมอบหมายหน้าที่กำลังพล		/	
๖. การธุรการ			/

จากผลการศึกษาข้างต้น สามารถสรุป “จุดอ่อน” ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันจากภารกิจของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ได้ดังนี้

ด้านทักษะ (Skill) บุคลากรของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ยังขาดองค์ความรู้ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในเชิงลึก สำหรับการทำความเข้าใจกับรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะภารกิจด้านการบริหารกำลังพล ที่มีการกระทำอันเป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่ยึดถือปฏิบัติตามๆ กันมา กลายเป็นประเพณีนิยมมาตั้งแต่สมัยอดีต และยังคงมีอิทธิพลจนถึงปัจจุบันค่อนข้างมาก เช่น การจ่ายเงินสินบนในการปรับโยกย้ายกำลังพล หรือการจ่ายเงิน

ค่าน้ำร้อนน้ำชา เพื่อคงสภาพการผูกขาดการดำรงตำแหน่งเดิม ฉะนั้น พฤติกรรมการปฏิบัติของข้าราชการทหารที่ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดของการเป็น “บุคคลสาธารณะ” หรือ “ข้าราชการสมัยใหม่” ซึ่งปรากฏให้เห็นอยู่โดยทั่วไป การทุจริตคอร์รัปชันคอร์รัปชันของข้าราชการทหารด้วยความไม่รู้ หรือด้วยความบริสุทธิ์ใจจึงยังคงดำรงอยู่ในสังคม

ด้านค่านิยม (Shared Value) สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ได้มีการปฏิบัติภารกิจที่มุ่งเน้นการดำเนินงานใน “เชิงรับ” มากกว่า “เชิงรุก” ทำให้ผลการดำเนินงานไม่สามารถสร้างความเกรงกลัวให้ผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน อีกทั้ง ไม่สามารถดำเนินการตอบโต้ปัญหาได้อย่างทันถ่วงทีหรือไม่ทันต่อสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น ซึ่งมีความเป็นพลวัตสูง

โอกาส

ผลการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็น “โอกาส” ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น คือ

มิติทางการเมือง (Political) รัฐบาลมีเจตนาารมณในการใช้มาตรา ๔๔ และคำสั่ง คสช. ฉบับที่ ๖๙/๒๕๕๗ เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานราชการต่างๆ

มิติทางเศรษฐกิจ (Economic) การค้าและการลงทุนในภาคธุรกิจ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ต่างให้ความสำคัญกับการดำเนินธุรกิจบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล และให้ความสำคัญกับข้อมูลการจัดอันดับขีดความสามารถของการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งดัชนีการรับรู้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI) และการดำเนินการตามมาตรฐานสากลในรูปแบบต่างๆ อีกทั้ง แนวโน้มของการลงทุนข้ามชาติจะเป็นทศวรรษแห่งเอเชีย จะเน้นเรื่องความโปร่งใส และการแก้ไขปัญหาความล่าช้าต่างๆ (Red Tape)

มิติทางสังคม (Social) มีการส่งเสริม สนับสนุน ภาควิชาหรือข่ายในภาคส่วนต่างๆ ให้ร่วมกันต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นรูปธรรม เช่น เด็ก เยาวชน และสังคม ซึ่งกระแสสังคมสามารถแสดงออกถึงความต้องการที่จะเห็นภาพของการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นรูปธรรมและชัดเจน โดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙ มาเป็นหลักการสำคัญ หรือเป็นพื้นฐานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐ

มิติทางเทคโนโลยี (Technology) หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ มีการพัฒนาเทคโนโลยีที่ช่วยพัฒนาระบบการบริการสาธารณะ ลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ลด ซึ่งส่งผลทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐเกิดความโปร่งใส และประชาชนทุกภาคส่วนสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ ในปัจจุบันเทคโนโลยียังเป็นสิ่งสำคัญที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่องค์ความรู้ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันให้กระจายออกไปยังสังคมในวงกว้าง

มิติทางกฎหมาย (Legal) รัฐธรรมนูญสามารถสร้างดุลอำนาจทางการเมือง การบริหารนิติบัญญัติ และตุลาการได้ ถือเป็นโอกาสที่สำคัญในการกำหนดแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะการสร้างดุลอำนาจการเมืองมิให้สามารถแทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำได้ อีกทั้ง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีการกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ในการให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งปัจจุบันยังมีกระบวนการในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัย และการบังคับใช้กฎหมายให้สามารถตอบสนองต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และบังคับใช้ได้กฎหมายอย่างจริงจัง การใช้กลไกทางกฎหมายเป็นแนวทางในการปฏิรูปกลไกหลัก

ด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การเสนอจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษ และการเตรียมเสนอร่างกฎหมายการดำเนินการเกี่ยวกับคดีทุจริตคอร์รัปชันและการประพฤติมิชอบต่อหน้าที่ เป็นต้น

มิติทางด้านต่างประเทศ (International) มีการดำเนินงานตามพันธสัญญาระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ซึ่งนำไปสู่การพัฒนากระบวนการบริหารจัดการและการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิดความสอดคล้องในการปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมาย การมีบทเรียนจากการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ ที่สามารถนำมาปรับใช้ในการดำเนินงานของประเทศไทยได้ เช่น กลไกการตรวจสอบ การคานอำนาจ กลไกการพัฒนา และมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมแบบ Collaborative ซึ่งในประเทศที่ประสบความสำเร็จและสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้ คือ สิงคโปร์ ฮองกง เกาหลี

มิติทางด้านนโยบายรัฐบาล/ระบบราชการ (Government) นโยบายของรัฐบาลมีความต้องการส่งเสริมภาพลักษณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันให้เป็นที่ยอมรับทั้งในและนอกประเทศ การให้ความสำคัญต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยอาศัยการปฏิรูปและบูรณาการการทำงานในทุกภาคส่วน การปฏิบัติตามมาตรการและกลไกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่มีการพัฒนารูปแบบให้มีความสอดคล้องกับบริบทของสภาพปัญหาของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น

อุปสรรค

ผลการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็น “อุปสรรค” ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน คือ

มิติทางการเมือง (Political) มาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการเข้าสู่อำนาจ หรือการเข้าดำรงตำแหน่งในกระทรวงกลาโหม ยังขาดการบังคับใช้อย่างจริงจัง ส่งผลทำให้ผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงกลาโหมมุ่งหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง

มิติทางเศรษฐกิจ (Economic) ประเทศไทยเป็นประเทศเปิดเสรีทางการค้า ทำให้เผชิญกับปัญหาต่างๆ ที่ตามมากับธุรกิจข้ามชาติ ซึ่งบางครั้งเข้ามาได้ด้วยอิทธิพล ก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในส่วนต่างๆ เกิดปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ เกิดการฟอกเงิน ตามมาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ นโยบายการดำเนินงานทางการค้าที่ผูกขาดตลาดและกีดกันทางการค้า ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ส่งผลให้ภาคธุรกิจเอกชนมีค่านิยมในการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อมุ่งหวังให้อำนวยความสะดวกกับตนเอง และก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมปกขาวในภาคธุรกิจ เกิดการทุจริตคอร์รัปชันขนาดเล็กจนถึงขนาดใหญ่ เช่น ส่วยรายวัน กลายเป็นเรื่องแลกเปลี่ยนระหว่างผู้ให้กับผู้รับ

มิติทางสังคม (Social) บริบทสังคมไทยยังไม่เอื้อต่อการปฏิรูป พัฒนา และเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศนคติในการทำงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากสังคมไทยมีวัฒนธรรมการยอมรับ ระบบอุปถัมภ์ และประชาชนยังขาดค่านิยมร่วมในการร่วมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และยังเห็นประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม หรือสาธารณะ หรือผลประโยชน์แห่งชาติ

มิติทางเทคโนโลยี (Technology) การดำเนินธุรกรรมทางธุรกิจในปัจจุบัน ได้มีการพัฒนา โดยนำเทคโนโลยีเข้ามาเป็นเครื่องมือ เป็นรูปแบบไซเบอร์ เกิดการบิดเบือน และใช้ช่องทางในการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น ระบบ e-bidding และ e-market เป็นต้น

มติทางกฎหมาย (Legal) กระบวนการทางกฎหมาย มีขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนและมากเกินไป ความจำเป็น อันก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดี และขาดการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เด็ดขาด การทำงานยังคงยึดติดกับกับขั้นตอนทางกฎหมายที่ยากต่อการปฏิบัติ ส่วนการตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของการปราบปรามการทุจริต และการชี้มูลร่ำรวยผิดปกติ ต่างยังคงให้ความสำคัญกับมาตรา ๓๒, ๓๔, ๔๑ และ ๑๑๙ ที่มุ่งเน้นการตรวจสอบเชิงปริมาณ มากกว่าการตรวจสอบเชิงคุณภาพจนเป็นปัญหาในการดำเนินงานที่ล่าช้า และสร้างปัญหาสะสม

มติทางด้านต่างประเทศ (International) ต่างประเทศไม่เชื่อถือต่อความโปร่งใส และการบริหารงานภาครัฐบาลไทย ซึ่งภาครัฐขาดการดำเนินการตามพันธกรณีที่ตกลงตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention against Corruption: UNCAC 2003)

มติทางด้านนโยบายรัฐบาล/ระบบราชการ (Government) เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ในภาครัฐอย่างต่อเนื่อง จนประชาชนมีทัศนคติในแง่ลบกับเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความร่วมมือในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันกับประชาชน อีกทั้ง ประชาชนยังมองว่าหน่วยงานของรัฐไม่มีความจริงใจต่อการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน เป็นเพียงแต่ทำตามข้อตกลง ตัวชี้วัด ทำแบบลูปหน้าปะจมูก ขาดความต่อเนื่อง และยังพบว่าบางหน่วยงานสร้างเอกสารหลักฐานขึ้นมาเพื่อให้ผ่านตัวชี้วัดเท่านั้น

แนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

จากผลการศึกษาข้างต้น นำมาสู่แนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและการประทุพติมิชอบ ซึ่งจะเป็นกลไกและเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการกำหนดแนวทางและมาตรการในการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการปฏิบัติงานของข้าราชการทหารในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงกลาโหมได้อย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนี้

๑. ระดับนโยบาย

การจัดตั้งองค์กรอิสระทำหน้าที่กำกับดูแล โดยสำนักปลัดกระทรวงกลาโหมควรจัดตั้งองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ตรวจสอบระบบการทำงานของข้าราชการทหารอย่างจริงจัง และสอดคล้องกับสถานการณ์ โดยองค์กรดังกล่าวจะต้องไม่ทำงานซ้ำซ้อน หรือก้าวเก่ายการทำงาน ของกระทรวงกลาโหม เพราะจะทำให้เกิดความล่าช้าและไม่โปร่งใส

การทบทวนปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพ โดยสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ต้องทบทวนปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีความคล่องตัว ทันสมัย ตรวจสอบได้ โดยการลดขั้นตอนการทำงาน มีระบบการตรวจสอบโดยใช้เครื่องมือวัดที่มีคุณภาพ เชื่อถือได้ และมีความโปร่งใสในการตรวจสอบ พร้อมทั้งส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอย่างจริงจัง

การพัฒนาข้าราชการทหารให้เป็นมืออาชีพ โดยการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนในการไม่รับเงินสินบน หรือเงินใต้โต๊ะ และสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

และประพจน์มิชอบระหว่างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ส่งเสริมบทบาทของสื่อมวลชน โดยเฉพาะสื่อสารมวลชนภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงกลาโหม เช่น ททบ. ๕ ในการเผยแพร่ สร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และแบบอย่างให้แก่สังคมทุกระดับอย่างเสมอภาค รวมทั้งการส่งเสริมปลูกฝังค่านิยมและจิตสำนึกเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมให้กับข้าราชการทหาร และประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทุจริตคอร์รัปชันทั้งต่อสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม กองทัพไทย และประเทศชาติ

๒. ระดับองค์กร

กระบวนการทุจริตคอร์รัปชันในระบบหน่วยงานภาครัฐ หรือสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม เกิดจากโครงสร้างส่วนบนของระบบบริหาร ซึ่งมีเป็นผู้มีอำนาจสั่งการ หรือมีอิทธิพลในการสั่งการจากสายการบังคับบัญชาที่เหนือกว่าในองค์กรนั้นๆ ที่มีบทบาทในการกำหนดพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา ในหน่วยงานให้โยกย้ายไปสู่กระบวนการทุจริตคอร์รัปชัน การรณรงค์ให้บุคลากรในสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม มองว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่นำไปสู่ความยากจน และเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาองค์กรและประเทศชาติอย่างแท้จริง และถือว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอยู่ในระดับต้นๆ ที่จะต้องรีบดำเนินการแก้ไข โดยให้ถือเป็นนโยบายเร่งด่วนขององค์กร

สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ควรหาแนวทางและวิธีการในการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งพัฒนาระบบเฝ้าระวังและตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เพื่อลดแรงจูงใจมิให้กำลังพลกระทำการอันเป็นการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรอย่างยั่งยืน

๓. ระดับปฏิบัติ

ด้านกฎหมายและกฎระเบียบ ต้องมีการกำกับดูแลให้ข้าราชการทหารปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบตามประมวลจริยธรรมฯ อย่างเคร่งครัด รวมทั้งพัฒนาแนวทางและมาตรการที่ชัดเจนในการดำเนินการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้ยังต้องมีการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกในการพัฒนาแนวทางในการสร้างความโปร่งใส รวมถึงการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีผลการดำเนินการที่โดดเด่น

ด้านการพัฒนาข้าราชการทหาร ควรมุ่งเน้นการส่งเสริมให้ข้าราชการทหารในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงกลาโหมให้มีทัศนคติ ค่านิยมต่อการสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในองค์กร รวมถึงการคำนึงถึงบทลงโทษผู้กระทำผิด หรือทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้ยังต้องอบรมข้าราชการทหารในทุกระดับชั้นให้มีคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติงาน และให้ความรู้เกี่ยวกับบทลงโทษ ข้อพึงระวังที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานให้แก่ข้าราชการทหาร และให้ความรู้ในข้อบกพร่องที่ควรระมัดระวังอย่างมีประสิทธิภาพ

กระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการทหาร ต้องมีขั้นตอนการกลั่นกรอง โดยนำเกณฑ์คุณธรรมจริยธรรมมาพิจารณา ควบคู่กับความรู้ ความสามารถ ในการพิจารณาบุคคลเข้าทำงานในสำนักปลัดกระทรวงกลาโหมนั้น ต้องมีความโปร่งใสและเป็นธรรม ไม่ใช่ระบบอุปถัมภ์มาพิจารณา

ผู้บัญชาการทุกระดับควรสอดส่องดูแลเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน โดยควรยกย่องข้าราชการทหารที่มีความประพฤติดี มีความซื่อสัตย์สุจริต และควรปลูกฝังทัศนคติและอุดมการณ์ของข้าราชการทหารภายใต้สังกัดของตนให้มีความซื่อสัตย์สุจริต โดยการรักษาวินัยคุณธรรมและจริยธรรม

ควรปรับค่าตอบแทนและสวัสดิการของข้าราชการทหารให้เหมาะสม โดยมีการตรวจสอบทรัพย์สินของกำลังพลทุกระดับชั้น กำหนดมาตรการให้สำนักปลัดกระทรวงกลาโหมปรับปรุงค่าตอบแทน และสวัสดิการอื่นๆ ให้มีความเหมาะสม เพื่อป้องกันหรือกำจัดการผูกขาดและการใช้ระบบอุปถัมภ์

สรุป

การศึกษาในบทที่ ๔ เพื่อที่จะตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ข้อที่ ๓ นั้น ผลการศึกษาตอบวัตถุประสงค์การวิจัย สรุปได้ดังนี้

ปัญหาที่พบ

๑. หน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม ไม่มีส่วนราชการใดๆ รับเป็นเจ้าภาพหลักในการกลั่นกรองแผนงาน/โครงการฯ ต่างๆ ซึ่งส่งผลทำให้การขออนุมัติงบประมาณในเรื่องต่างๆ เกิดความซ้ำซ้อนกัน อีกทั้ง ผู้แทนของกระทรวงกลาโหมเอง ที่เข้าร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ ไม่ได้มีการนำองค์ความรู้ไปเกี่ยวกับหลักการปฏิบัติงานเชิงบูรณาการถ่ายทอดให้แก่เจ้าหน้าที่ทุกระดับชั้นในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

๒. สาระสำคัญในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ มีลักษณะเป็นพันธะสัญญาเท่านั้น และสำนักปลัดกระทรวงกลาโหมเอง ก็ยังมีข้อจำกัดในเรื่องขององค์ความรู้ มีความทับซ้อนกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ และฝ่ายที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ อีกทั้ง กลไกการขับเคลื่อนที่มีอยู่ (ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต) ยังขาดประสิทธิภาพในการทำงาน เนื่องจากการทำงานที่ขาดการติดต่อประสานกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่เองไม่มีความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ และไม่มีทัศนคติด้วนบวกต่อการปฏิบัติงาน

๓. ข้าราชการทหารในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ยังไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและการประพฤติโดยมิชอบเท่าที่ควร ด้วยเหตุที่มองว่าไม่ใช่ภารกิจหลักของหน่วยงาน จึงทำให้สำนักปลัดกระทรวงกลาโหมไม่ได้มีการขับเคลื่อนอย่างจริงจัง

๔. และจากการศึกษาข้อมูล พบว่า งานทางด้านการบริหารกำลังพล มีความเสี่ยงสูงที่จะก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุด รองลงมาเป็นงานทางด้านกรมออบหมายหน้าที่ให้แก่กำลังพลในสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ส่วนงานทางด้านการปกครองบังคับบัญชากำลังพล การดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการแก่กำลังพล งานหนังสือราชการ และงานธุรการ มีความเสี่ยงน้อยที่จะก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ตามลำดับ

๕. ส่วนประเด็นปัญหาอื่นๆ ที่พบ คือ บุคลากรในสังกัดขาดองค์ความรู้ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในเชิงลึก รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันมีความหลากหลายและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และมีการกระทำบางอย่างที่มีการยึดถือปฏิบัติตามๆ กันมาตั้งแต่อดีตจนกลายเป็นประเพณีนิยมจนถึงปัจจุบัน

๖. ภารกิจและอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม จะเป็นการปฏิบัติงานใน “เชิงรับ” มากกว่า “เชิงรุก” กล่าวคือ มีการปฏิบัติตามคำสั่งจากหน่วยบังคับบัญชา มากกว่า จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการตอบโต้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างทันถ่วงที

แนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวง กลาโหม

ผลการศึกษา พบว่า สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม มีจุดแข็งที่เอื้อต่อการดำเนินงานตาม ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) กล่าวคือ (๑) มีการนำยุทธศาสตร์ชาติฯ มาเป็นกรอบในการจัดทำแผนในระดับสำนักปลัดฯ (๒) กระทรวงกลาโหม มีการจัดทำโครงการ “กลาโหมโปร่งใส ไร้คอร์รัปชัน” โดยร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (๓) มีการทำ “บันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันระหว่างกระทรวงกลาโหมและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ” (๔) มีการจัดตั้ง “ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.)” และ (๕) มีอัตรากำลังพล ที่หลากหลายแบบสหวิชาชีพ ส่งผลทำให้มีโอกาสในการคัดเลือกกำลังพลที่ความรู้ความสามารถและ เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน

จากการวิเคราะห์ข้างต้น ผู้วิจัยสามารถเสนอแนวทางการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ๓ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ ๑ สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ควรจัดตั้งองค์กรภายในที่ทำหน้ากำกับดูแล และตรวจสอบการทำงานของข้าราชการทหารในสังกัดอย่างจริงจัง มีการทบทวนปรับปรุงกระบวนการ ทำงานให้มีความทันสมัย โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ มีการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังป้องกันการ ทุจริตคอร์รัปชันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมบทบาทของสื่อมวลชนในสังกัดให้สร้าง เสริมคุณธรรมจริยธรรมและความซื่อสัตย์สุจริตให้แก่ข้าราชการทหารทุกระดับชั้น

แนวทางที่ ๒ สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ควรมีการรณรงค์ให้กำลังพลมองว่าการทุจริต คอร์รัปชันเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาองค์กรอย่างแท้จริง โดยถือเป็นนโยบายเร่งด่วน และควรสร้างระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

แนวทางที่ ๓ สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ควรมีมาตรการกำกับดูแลให้ข้าราชการ ทหารปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด โดยส่งเสริมให้ข้าราชการทหารในสังกัดฯ มีทัศนคติ และค่านิยมที่ดีต่อการสร้างความโปร่งใส และนำหลักเกณฑ์ด้านคุณธรรมจริยธรรม ความรู้ ความสามารถ ความโปร่งใส และความเป็นธรรม มาเป็นหลักในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้ารับ ราชการในสำนักปลัดฯ อีกทั้ง ควรมีการตรวจสอบทรัพย์สินของกำลังพลในทุกระดับชั้น

บทที่ ๕

สรุป และข้อเสนอแนะ

ในการวิจัย เรื่อง “แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม” ผู้วิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์ในการวิจัยไว้จำนวน ๓ ข้อ ประกอบด้วย **ข้อที่ ๑** เพื่อศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย **ข้อที่ ๒** เพื่อศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม และ **ข้อที่ ๓** เพื่อศึกษาแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งผลการดำเนินการวิจัยสามารถสรุปได้ ดังนี้

ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๑ สรุปได้ ดังนี้

สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยในปัจจุบัน พบว่า มีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากผลการศึกษาวิจัย ที่มีข้อมูลลงชี้ชัดเจน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้มีการจัดอันดับให้ประเทศไทย อยู่ในลำดับที่ ๑๐๑ ซึ่งต่ำกว่าปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่อยู่อันดับที่ ๗๖ จากข้อมูลได้สะท้อนให้เห็นว่าการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยที่ผ่านมา ยังไม่ประสบความสำเร็จ อีกทั้ง ยังเป็นต้นเหตุที่นำไปสู่ปัญหาอื่นๆ อีกจำนวนมาก เช่น ความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายรายได้ ความชอบธรรมทางการเมือง เป็นต้น

ส่วนการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการทหารนั้น เป็นปัญหาที่เก่าแก่ของประเทศไทย ด้วยการบังคับบัญชาและการปกครองภายใต้ระบอบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ เปิดทางให้ข้าราชการทหารบางส่วนประพฤติมิชอบต่อหน้าที่ (เป็นการทุจริตคอร์รัปชัน) จากการศึกษา พบว่า รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในราชการทหาร สามารถแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท คือ (๑) ระบบส่งส่วย (๒) การกินตามน้ำ (๓) การจ่ายเงินสินบน และ (๔) การทุจริตคอร์รัปชันการประมูลโครงการ ซึ่งถ้าหากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการข้าราชการทหารยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังแล้ว ไม่เพียงแต่ประชาชนจะเสื่อมศรัทธาต่อข้าราชการทหารเท่านั้น แต่จะส่งผลทำให้ประชาชนไม่ยอมรับนับถือในระบบข้าราชการทหารในภาพรวมด้วย

ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๒ สรุปได้ ดังนี้

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกจากกลุ่มประชากรที่กำหนดไว้ (ผู้บริหารระดับสูงของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม) เกี่ยวกับความคืบหน้าและปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม มีรายละเอียด กล่าวคือ

ผลการปฏิบัติงานของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ยังไม่ประสบผลสำเร็จในทางการปฏิบัติเท่าที่ควร อันเนื่องมีข้อขัดข้องในกระบวนการขับเคลื่อน ทั้งในเรื่องโครงการฯ แผนงาน และกิจกรรม ดังนี้

๑. หน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม ไม่มีส่วนราชการได้รับเป็นเจ้าภาพหลักในการกลั่นกรองแผนงาน/โครงการฯ ต่างๆ ที่หน่วยงานขึ้นตรงได้มีการจัดทำขึ้น อันส่งผลทำให้การขออนุมัติงบประมาณในเรื่องต่างๆ เกิดความซ้ำซ้อนกัน

๒. ผู้แทนที่ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ ขาดการถ่ายทอดหลักการทำงานร่วมกัน (การทำงานในเชิงบูรณาการ) และหลักการปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

๓. สารระสำคัญในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ มีลักษณะเป็นพันธะสัญญาเท่านั้น ซึ่งหากสำนักงาน ป.ป.ช. มิได้ร้องขอ สำนักปลัดกระทรวงกลาโหมก็ไม่สามารถริเริ่มกิจกรรมได้

๔. สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม มีข้อจำกัดในเรื่องของความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน และมีความทับซ้อนกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ เนื่องจากฝ่ายที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินยุทธศาสตร์ฯ อีกทั้ง สำนักปลัดฯ เอง ก็ยังขาดกลไกสำคัญในการขับเคลื่อน ได้แก่ บุคลากรและงบประมาณ จึงส่งผลทำให้ต้องมีการแบ่งงบประมาณจากส่วนอื่นๆ มาขับเคลื่อนกิจกรรมตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ

๕. ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการประสานความร่วมมือในการขับเคลื่อนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันกับสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งมาเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานประจำด้านอื่นๆ เพื่อให้เข้ามารับผิดชอบ ส่งผลทำให้ตัวเจ้าหน้าที่เองไม่มีความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ และทัศนคติเกี่ยวกับงานดังกล่าว

๖. ข้าราชการทหารในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ทั้งในระดับผู้บริหารและระดับผู้ปฏิบัติ ยังไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและการประพฤติโดยมิชอบเท่าที่ควร ด้วยเหตุที่มองว่าไม่ใช่ภารกิจหลักของหน่วยงาน และมองว่ายิ่งหน่วยงานมีการปราบปรามฯ หรือพบเจอการทุจริตคอร์รัปชันภายในปริมาณที่มาก ยิ่งทำให้องค์กรเสื่อมเสียชื่อเสียง จึงทำให้สำนักปลัดกระทรวงกลาโหมมิได้มีการขับเคลื่อน หรือดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมากนัก

และจากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ที่มีความเสี่ยงในการเกิดทุจริตคอร์รัปชัน พบว่า งานทางด้านการบริหารกำลังพล มีความเสี่ยงสูงที่จะก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุด รองลงมาเป็นงานทางด้านกรมอบหมายหน้าที่ให้แก่กำลังพลในสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ส่วนงานทางด้านการปกครองบังคับบัญชากำลังพล การดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการแก่กำลังพล งานหนังสือราชการ และงานธุรการ มีความเสี่ยงน้อยที่จะก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ตามลำดับ

นอกจากนี้ สำนักปลัดกระทรวงกลาโหมยังมีประเด็นปัญหาอื่นๆ ที่เป็นต้นเหตุที่อาจจะนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน กล่าวคือ บุคลากรในสังกัดขาดองค์ความรู้ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในเชิงลึก รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันมีความหลากหลายและเปลี่ยนแปลงอยู่

ตลอดเวลา และมีการกระทำอันเป็นการทุจริตคอร์รัปชันบางอย่างที่มีการยึดถือปฏิบัติตามๆ กันมา ตั้งแต่อดีต จนกลายเป็นประเพณีนิยมจนถึงปัจจุบัน

ส่วนภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ที่ผ่านมานั้นส่วนใหญ่ การปฏิบัติภารกิจจะมุ่งเน้นการดำเนินงานใน “เชิงรับ” มากกว่า “เชิงรุก” (หน่วยงานมีการปฏิบัติตามคำสั่งจากหน่วยบังคับบัญชามากกว่า) จึงส่งผลทำให้ไม่สามารถดำเนินการตอบโต้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างทันถ่วงที และไม่สามารถสร้างความเกรงกลัวให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีพฤติกรรมอันเป็นการกระทำที่ทุจริตคอร์รัปชันได้

แต่อย่างไรก็ตาม สำนักปลัดกระทรวงกลาโหมยังมีปัจจัย (จุดแข็ง) ที่เอื้อต่อการดำเนินงาน ตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) กล่าวคือ (๑) สำนักปลัดฯ ได้นำยุทธศาสตร์ชาติฯ มาเป็นกรอบในการจัดทำแผนในระดับสำนักฯ (๒) กระทรวงกลาโหม ได้มีการจัดทำโครงการ “กลาโหมโปร่งใส ไร้ออร์รัปชัน” ให้แก่หน่วยขึ้นตรง โดยร่วมมือกับสำนักงาน ป.ป.ช. (๓) มีการทำ “บันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันระหว่างกระทรวงกลาโหมและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ” (๔) มีการจัดตั้ง “ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.)” และ (๕) มีอัตรากำลังพล เป็นจำนวนมาก และมีความหลากหลายแบบสหวิชาชีพ ส่งผลทำให้มีโอกาสในการคัดเลือกกำลังพลที่ ความรู้ความสามารถและเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน อีกทั้งกำลังพลส่วนใหญ่มีค่านิยมความซื่อสัตย์ เป็นพื้นฐานที่สำคัญ

ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๓ สรุปได้ ดังนี้

จากผลการดำเนินการวิจัย สามารถเสนอแนะแนวทางในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม โดยแบ่งออกเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะระดับองค์กร และข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ มีรายละเอียด ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑. สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ควรจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้ากำกับดูแล และตรวจสอบ การทำงานของข้าราชการทหารในสังกัดอย่างจริงจัง โดยองค์กรดังกล่าวจะต้องไม่ทำงานซ้ำซ้อนกับ กระทรวงกลาโหม

๒. ควรมีการทบทวนปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีความทันสมัย โปร่งใส และสามารถ ตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหมได้ อีกทั้ง ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม ในการตรวจสอบ

๓. สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ควรสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน และประพฤตินิยมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

๔. ควรส่งเสริมบทบาทของสื่อมวลชน ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงกลาโหม เช่น ททบ.๕ เพื่อสร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรมและความซื่อสัตย์สุจริตให้แก่ข้าราชการทหารทุกระดับชั้นใน สังกัดสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

ข้อเสนอแนะระดับองค์กร

๑. ควรมีการรณรงค์ให้กำลังพลในสังกัดมองว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาองค์กรและประเทศชาติอย่างแท้จริง โดยสำนักปลัดฯ ต้องให้ความสำคัญอยู่ในระดับต้นๆ และถือเป็นนโยบายเร่งด่วนที่จะต้องเร่งดำเนินการ
๒. สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ควรสร้างระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อลดแรงจูงใจที่จะนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กร

ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

๑. ควรมีการกำกับดูแลให้ข้าราชการทหารปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด รวมทั้งมีมาตรการที่ชัดเจนในการดำเนินการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน
๒. ควรมุ่งเน้นการส่งเสริมให้ข้าราชการทหารในสังกัดฯ มีทัศนคติ และค่านิยมต่อการสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นภายในองค์กร
๓. ควรนำหลักเกณฑ์ด้านคุณธรรมจริยธรรม ความรู้ ความสามารถ ความโปร่งใส และความเป็นธรรม มาเป็นหลักในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในสำนักปลัดฯ
๔. ผู้บังคับบัญชา ควรปลูกฝังทัศนคติและอุดมการณ์ให้แก่ข้าราชการทหารภายใต้สังกัด อีกทั้ง ยกย่องข้าราชการทหารที่มีความประพฤติดี และมีความซื่อสัตย์สุจริต
๕. ควรมีการตรวจสอบทรัพย์สินของกำลังพลทุกระดับชั้นในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

การวิจัยครั้งต่อไปควรวิจัยเรื่อง ดังต่อไปนี้

๑. เรื่อง “แนวทางในการพัฒนากรอบความร่วมมือด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของกระทรวงกลาโหม กรณีศึกษา กรมราชองครักษ์ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ กับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” โดยทั้ง ๖ หน่วยงานนี้ ได้มีการลงนามไป เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๙ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาล ป้องกัน และแก้ไขปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในประเทศ
๒. เรื่อง “แนวทางการเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริตต่อการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม กรณีศึกษา ข้าราชการทหารในสังกัดกองบัญชาการกองทัพไทย” โดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาข้าราชการทหารในสังกัดฯ ทุกระดับชั้น ให้มีจิตสำนึก ทัศนคติ ค่านิยมที่มีจริยธรรม และคุณธรรม
๓. เรื่อง “แนวทางการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กรณีศึกษา สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม” โดยการเสริมสร้างกลไกในการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันระหว่างหน่วยงานภาคี และเพื่อเป็นช่องทางในการประสานงาน สนับสนุนการดำเนินการ ตลอดจนการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานภายใต้สังกัดฯ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

เกียรติก้องดี เจริญวงศ์ศักดิ์. กลเม็ดเด็ดพิทคอร์รัปชั่น. กรุงเทพมหานคร : บริษัทซัคเซส มีเดีย จำกัด. ๒๕๕๗.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อนการคอร์รัปชั่น : สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข. กรุงเทพมหานคร : สายธาร. ๒๕๕๙.

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชั่นในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๓ (Anti-Corruption Strategy in Thailand in the Year ๒๐๑๐). กรุงเทพมหานคร : สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ๒๕๕๓.

วิทยากร เขียวกุล. แนวทางการปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล. กรุงเทพมหานคร : สานธาร. ๒๕๕๙.

วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์. คู่มือทรรราช. กรุงเทพมหานคร : สถาบันสหสวรรค์. ๒๕๕๓.

สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย. เราจะป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นในยุคปฏิรูปกันอย่างไร. กรุงเทพมหานคร : สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย. ๒๕๕๗.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. การคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน. ๒๕๕๙.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. ทฤษฎีคอร์รัปชั่น. กรุงเทพมหานคร : ร่วมด้วยช่วยกัน. ๒๕๕๙.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. หลักสูตร คู่มือ และแนวทางการสร้างเครือข่ายภาครัฐต่อการทุจริต. โครงการข้าราชการไทยไร้ทุจริต. กระทรวงยุติธรรม. ๒๕๕๘.

อุดม รัฐอมฤต. การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ๒๕๕๔.

อุดม รัฐอมฤต. การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในระบบการเมืองและวงราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ๒๕๔๖.

อุษณา ภัทรมนตรี. การตรวจสอบภายในสมัยใหม่. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร. โรงพิมพ์จามจุรีโปรดักท์. ๒๕๕๒.

วารสาร และหนังสือพิมพ์

สำนักป้องกันการทุจริตภาคประชาสังคมและพัฒนาเครือข่าย. “ดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี ๒๕๕๘”. จดหมายข่าวเครือข่าย ป.ป.ช. ปีที่ ๗ (ฉบับที่ ๒) ประจำเดือนมกราคม - มีนาคม ๒๕๕๘.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนลน้อย ตริรัตน์. “คอร์รัปชัน ค่าเช่า และพัฒนาการเศรษฐกิจ”. วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๕๙.

วิทยานิพนธ์ รายงานวิจัย เอกสารวิจัย

โกวิท พวงงาม. “แนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐.

ขวัญฤทัย ใจทัน. “การให้ความหมายและที่มาของความหมายการทุจริตของนักเรียนช่วงชั้นที่ ๔ โรงเรียนราชินีบูรณะ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม”. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๔.

จรรุวรรณ สุขุมาลพงษ์. “แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย (The Trend of Corruption in Thailand)”. รายงานวิจัย กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๖.

ชำนาญ ปริบาล. “ปัญหาการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ทุจริต : ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๖.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะฯ. “ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนไทยกับแนวทางแก้ไขและป้องกัน”. คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ๒๕๕๔.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ และคณะฯ. “การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความเสี่ยงต่อการทุจริตในองค์กร
สาธารณะนอกระบบราชการ”. คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ๒๕๕๔.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ และ องอาจ เทียนหิรัญ. “การฉ้อราษฎร์บังหลวง และมาตรการในการต่อต้าน
องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ”. รายงานการวิจัย การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปราม
อาชญากรรมข้ามชาติ (ระยะที่ ๒) กรุงเทพมหานคร, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย,
๒๕๔๗.

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะฯ. “คอร์รัปชันในวงราชการ : กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านการ
คอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์. รายงานการวิจัย คอร์รัปชันในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร :
สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๔.

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะฯ. “การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย”.
คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ, ๒๕๕๕.

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะฯ. “การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย (Research
for Studying Forms of Policy Corruption)” รายงานวิจัย คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), ๒๕๕๕.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. “การคอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย”. งานวิจัย ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง
คณะเศรษฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะฯ. “องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการไทย”.
รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
และประพฤตินิชอบในวงราชการ, ๒๕๓๙.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. “ดัชนีคอร์รัปชันของไทย : การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้”. รายงาน
ผลการวิจัย เสนอต่อมูลนิธิอาเซียและเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), ๒๕๔๔.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้วและคณะฯ. “องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการไทย”.
รายงานการวิจัย กรุงเทพมหานคร สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๔.

มานะ นิमितมงคล. “คอร์รัปชัน : ศึกษากรณีรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย”. ดุษฎีนิพนธ์ (การพัฒนาธรรมาภิบาล), บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม, ๒๕๕๔.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. “การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ๒๕๕๕.

สังคีต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. “คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย”. ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง, คณะเศรษฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖.

สังคีต พิริยะรังสรรค์และคณะ. “การควบคุมคอร์รัปชันในเอเชีย: สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไทย”. โครงการวิจัยฯ สถาบันวิจัยมหาวิทยาลัยรังสิต, ๒๕๕๕.

เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ. “โครงการประเมินสถานการณ์ด้านการทุจริตในประเทศไทย (An Assessment of the Corruption Situation in Thailand)”. รายงานวิจัย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), ๒๕๕๓.

เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ. “โครงการประเมินสถานการณ์ด้านการทุจริตในประเทศไทย”. รายงานผลการวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), ๒๕๕๓.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

กระทรวงยุติธรรม. “คอร์รัปชัน : ภัยคุกคามและแนวโน้มในศตวรรษที่ ๒๑”. เอกสารประกอบการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรม และความยุติธรรมทางอาญา ครั้งที่ ๑๑. ศูนย์การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี. วันที่ ๑๘ - ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘.

สถาบันพระปกเกล้า. “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการสืบสวนสอบสวนและการดำเนินคดีฉ้อราษฎร์บังหลวง : มุมมองเชิงเปรียบเทียบของไทย – สหรัฐอเมริกา สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด, วันที่ ๔ - ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗.

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “การทุจริตและประพฤติมิชอบของสังคมไทย”. รายงานการสำรวจความคิดเห็นของเครือข่ายภาคประชาชน เอกสารประกอบการสัมมนา. ๒๕๔๗.

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. ปัญหาสังคม. หนังสือประกอบการสอนวิชาสังคมและวัฒนธรรม. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๐.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.). “โครงการศึกษาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)”. เอกสารประกอบ. ๒๕๕๖.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “ปฏิบัติการร่วมต้านทุจริต... ความก้าวหน้า และทิศทางในระยะต่อไป”. เอกสารประกอบการสัมมนา ผลการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๕). วันพุธที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ณ โรงแรม มิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพมหานคร. ๒๕๕๕.

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. “มาตรการตรวจสอบหน่วยงานที่มีแนวโน้มทุจริตคอร์รัปชัน”. เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ ๓ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน. ศูนย์การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี. วันที่ ๒๒ - ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๘.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

คณะกรรมการพิจารณาพันธุกรรม อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓. “คำแปลอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.moj.go.th/th/๒๐๑๓-๐๓-๐๗-๐๗-๑๓-๔๗/๒๐๑๓-๐๓-๐๗-๑๒-๒๔-๓๙?view=item&id=๔๖๑๕> : อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต-คศ-๒๐๐๓, ๒๕๖๐.

ประยุทธ์ จันทร์โอชา (นายกรัฐมนตรี). “คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. วันศุกร์ที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.opdc.go.th/Law/File_download/law๑๙๙๕๗.pdf, ๒๕๖๐.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๑๒๐ ง หน้า ๖ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๗. “คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๙/๒๕๕๗ เรื่อง มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://library๒.parliament.go.th/giventake/ncpo.html>. ๒๕๖๐.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๘๑ ก ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๒. “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.nacc.go.th/more_news.php?cid=๓๙&filename=index,๒๕๖๐.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๖๐ ก ลงวันที่ ๙ ก.ค. ๒๕๕๘ . “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๕๕๘/A/๐๖๐/๑.PDF,๒๕๖๐>.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๑๑๔ ก หน้า ๑ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๙. “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://library๒.parliament.go.th/giventake/content_nla๒๕๕๗/law๑๑๔-๓๐๑๒๕๙-๑.pdf,๒๕๖๐.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.nacc.go.th/more_news.php?cid=๓๖,๒๕๖๐.

มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. “ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันโลก ปี ๒๕๕๙”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.transparency-thailand.org/thai/index.php/๒๐๑๔-๑๑-๒๔-๐๒-๕๖-๕๔,๒๕๖๐>.

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ. “ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ – ๒๕๕๙”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_๒๐๑๖,๒๕๖๐.

สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม. “ประวัติความเป็นมาของสำนักปลัด”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://opsdhq.mod.go.th/introduce/vision.aspx,๒๕๖๐>.

ภาษาต่างประเทศ

TI Source Book. “The Private Corporate Sector”. (Chapter 16) in *Confronting Corruption : The Elements of a National Integrity Systems*, The TI Source Book 2000 by JEREMY POPE. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.transparency.org.nz/docs/2000/Elements-of-a-National-Integrity-System.pdf.2560>.

ภาคผนวก

แบบสัมภาษณ์

โครงการวิจัย

เรื่อง “การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓
(พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) กรณีศึกษา สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม”

คำอธิบาย การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการวิเคราะห์ เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม โดยขอให้ท่านตอบคำถามดังต่อไปนี้

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้สัมภาษณ์

๑. ชื่อ-สกุล.....

๒. เพศ ชาย หญิง

๓. อายุ.....ปี

๔. ตำแหน่งปัจจุบัน

ผู้อำนวยการสำนักปลัดฯ รองผู้อำนวยการสำนักปลัดฯ

ผู้อำนวยการกองฯ รองผู้อำนวยการกองฯ

อื่นๆ.....

๕. ประสบการณ์การทำงานในตำแหน่ง.....ปี

๖. ระดับการศึกษา

ระดับปริญญาตรี ระดับปริญญาโท

ระดับปริญญาเอก อื่นๆ.....

๗. ที่ผ่านมามีท่านเคยพบ “การทุจริตคอร์รัปชัน” ในองค์กรทหารรูปแบบใดบ้าง (เรียงลำดับความสำคัญ)

การใช้ตำแหน่งหน้าที่ การยกยอก

การเลือกจ้างญาติพี่น้อง/พวกพ้อง การเอื้อประโยชน์

การปลอมแปลงเอกสาร การมีผลประโยชน์ทับซ้อน

การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย อื่นๆ.....

ส่วนที่ ๒ โปรดแสดงข้อคิดเห็น และทัศนคติเกี่ยวกับการขับเคลื่อนกรอบความร่วมมือฯ และปัญหา/แนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม เพื่อการประเมินสถานะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่ส่งผลต่อภารกิจด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

๑. หน่วยงานของท่านมี จุดแข็ง และ จุดอ่อน อย่างไร ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

.....

.....

.....

๒. ท่านคิดว่ามีสภาพแวดล้อมภายนอกอะไรบ้าง ที่ช่วยเสริมสร้าง โอกาส และเป็น อุปสรรค ในการขับเคลื่อนภารกิจด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

.....

.....

.....

๓. นโยบายของรัฐที่มุ่งต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล มีส่วนช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินภารกิจของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหมหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

๔. หน่วยงานของท่านมีความพร้อมในการดำเนินภารกิจในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันให้ประสบความสำเร็จได้อย่างไร

.....

.....

.....

๕. ท่านคิดว่าสำนักปลัดกระทรวงกลาโหมมีการดำเนินงานที่บรรลุผลตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ระยะเวลาที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) มากน้อยเพียงใด

.....

.....

.....

๖. ท่านมีแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหมอย่างไร

.....

.....

.....

๗. ข้อเสนออื่นๆ

.....

.....

ประวัตินักวิจัย

ชื่อ	พลโท พันลึก สุวรรณทัต
วัน เดือน ปีเกิด	เกิดเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2505
การศึกษา	สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนเตรียมทหาร นักเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ 21 สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า นักเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า รุ่นที่ 32 ปริญญาตรีหลักสูตรวิทยาศาสตร์บัณฑิต (วทบ.) จากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า (รร.จปร.)
ประวัติการทำงาน โดยย่อ	พ.ศ. ๒๕๒๘ ดำรงตำแหน่งเป็น ผบ.มว.ปืนเล็ก พ.ศ. ๒๕๓๐ ดำรงตำแหน่งเป็น รอง ผบ.ร้อย อวบ.ร.๑ พัน.๑ รอ.(อัตรา ร.ท.) พ.ศ. ๒๕๓๒ ดำรงตำแหน่งเป็น ผบ.ร้อย.อวบ. ร.๑ พัน.๑ รอ. (อัตรา ร.อ.) พ.ศ. ๒๕๓๓ ดำรงตำแหน่งเป็น รรท.ผบ.ร้อย.อวบ. ร.๑ พัน.๑ รอ. (อัตรา พ.ต.) พ.ศ. ๒๕๓๔ ดำรงตำแหน่งเป็น ผบ.ร้อย.อวบ.ร.๑ พัน.๑ รอ.(อัตรา พ.ต.) พ.ศ. ๒๕๓๕ ดำรงตำแหน่งเป็น ผบ.ร้อย ค.หนัก ร.๑ รอ. พ.ศ. ๒๕๓๖ ดำรงตำแหน่งเป็น ประจำ รร.สธ.ทบ.สบส. พ.ศ. ๒๕๓๗ ดำรงตำแหน่งเป็น ผช.หน.ฝ่ายส่งกำลังบำรุง พล.๑ รอ. พ.ศ. ๒๕๔๓ ดำรงตำแหน่งเป็น รอง ผบ.พัน.ร.มทบ.๑๑ พ.ศ. ๒๕๔๔ ดำรงตำแหน่งเป็น ผบ. ร.๑ พัน.๑ รอ. พ.ศ. ๒๕๔๖ ดำรงตำแหน่งเป็น ผบ.พัน.ร.มทบ.๑๑ พ.ศ. ๒๕๔๗ ดำรงตำแหน่งเป็น รอง เสธ พล.๑ รอ. พ.ศ. ๒๕๔๙ ดำรงตำแหน่งเป็น ผสธ.ประจำผู้บังคับบัญชา พ.ศ. ๒๕๕๓ ดำรงตำแหน่งเป็น นปก.ประจำ สลก.ทบ. พ.ศ. ๒๕๕๔ ดำรงตำแหน่งเป็น ทส.นายยกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๖ ดำรงตำแหน่งเป็น หัวหน้าสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๗ ดำรงตำแหน่งเป็น ผู้ช่วยหัวหน้าฝ่ายเสนาธิการประจำ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๙ ดำรงตำแหน่งเป็น ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ สำนักงานปลัดกระทรวง กลาโหม
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม

องค์ความรู้แก่บุคลากรด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ขาดการบูรณาการการพัฒนา เครือข่ายและขยายแนวร่วมต่อต้านการทุจริต เป็นต้น ประกอบกับสำนักงาน ป.ป.ช. ได้กำหนด เป้าหมายค่า CPI ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ไว้ในระดับร้อยละ ๔๕ และปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ไว้ในระดับร้อยละ ๕๐ จึงเป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วนที่จำเป็นต้องรีบดำเนินการแก้ไขโดยเร็วเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ ร่วมกัน คือ เพื่อเพิ่มค่า CPI ของประเทศไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้สูงขึ้น เพื่อให้ เกิดการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปสู่การปฏิบัติภายใต้หลักการทำงานร่วมกันแบบบูรณา การให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

ด้วยเหตุผลข้างต้น ผู้วิจัยจึงตระหนักถึงความสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) ไปสู่การปฏิบัติของสำนักปลัด กระทรวงกลาโหม จึงได้ทำการวิจัย เรื่อง “แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม” เพื่อวิเคราะห์ประเด็น ปัญหาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม และเพื่อนำเสนอแนวทางในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหมอย่างเป็นรูปธรรม

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย
๒. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม
๓. เพื่อศึกษาแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัด กระทรวงกลาโหมอย่างเป็นรูปธรรม

ขอบเขตในการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา : มุ่งเน้นศึกษาเนื้อหาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การ ทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย ในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม และแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

ขอบเขตด้านประชากร : กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษานี้ เป็นข้าราชการทหารที่ มีชั้นยศตั้งแต่พันเอกขึ้นไป และอยู่ในหน่วยงานสังกัดสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม จำนวน ๕ คน

ขอบเขตด้านระยะเวลา : การวิจัยครั้งนี้ ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการทั้งสิ้น ๕ เดือน โดยเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๕ – กรกฎาคม ๒๕๖๐

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยได้แบ่งประเภทหมวดหมู่ของการศึกษา ข้อมูลออกเป็น ๒ ลักษณะ กล่าวคือ **ส่วนแรก** ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ได้มาจากการลงพื้นที่ภาคสนาม เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากเจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม และ **ส่วนที่สอง** ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลที่ได้มาจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการต่างๆ ที่มีผู้ศึกษาค้นคว้าเอาไว้แล้ว หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการวิจัยเอกสาร (Papers Research)

ผลการวิจัย

๑. ทอวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๑ สรุปได้ ดังนี้

สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยในปัจจุบัน พบว่า มีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากผลการศึกษาวิจัย ที่มีข้อมูลบ่งชี้ชัดเจน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้มีการจัดอันดับให้ประเทศไทย อยู่ในลำดับที่ ๑๐๑ ซึ่งต่ำกว่าปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่อยู่อันดับที่ ๗๖ จากข้อมูลได้สะท้อนให้เห็นว่าการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จ อีกทั้ง ยังเป็นต้นเหตุที่นำไปสู่ปัญหาอื่นๆ อีกจำนวนมาก เช่น ความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายรายได้ ความชอบธรรมทางการเมือง เป็นต้น

ส่วนการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการทหารนั้น เป็นปัญหาที่เก่าแก่ของประเทศไทย ด้วยการบังคับบัญชาและการปกครองภายใต้ระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ เปิดทางให้ข้าราชการทหารบางส่วนประพฤติมิชอบต่อหน้าที่ (เป็นการทุจริตคอร์รัปชัน) จากการศึกษา พบว่า รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในราชการทหาร สามารถแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท คือ ระบบส่งส่วย การกินตามน้ำ การจ่ายเงินสินบน และการทุจริตคอร์รัปชันการประมูลโครงการ ซึ่งถ้าหากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการข้าราชการทหารยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังแล้ว ไม่เพียงแต่ประชาชนจะเสื่อมศรัทธาต่อข้าราชการทหารเท่านั้น แต่จะส่งผลทำให้ประชาชนไม่ยอมรับนับถือในระบบข้าราชการทหารในภาพรวมด้วย

๒. ทอวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๒ สรุปได้ ดังนี้

ผลการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ฯ ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ในทางการปฏิบัติเท่าที่ควร อันเนื่องมีข้อขัดข้องในกระบวนการขับเคลื่อน ทั้งในเรื่อง โครงการฯ แผนงาน และกิจกรรม ดังนี้

๑) หน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม ไม่มีส่วนราชการได้รับเป็นเจ้าภาพหลักในการกลั่นกรองแผนงาน/โครงการฯ ต่างๆ ที่หน่วยงานขึ้นตรงได้มีการจัดทำขึ้น อันส่งผลทำให้การขออนุมัติงบประมาณในเรื่องต่างๆ เกิดความซ้ำซ้อนกัน

๒) ผู้แทนที่ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ ขาดการถ่ายทอดหลักการทำงานร่วมกัน (การทำงานในเชิงบูรณาการ) และหลักการปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ในสังกัด

๓) สารระสำคัญในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ มีลักษณะเป็นพันธะสัญญาเท่านั้น ซึ่งหากสำนักงาน ป.ป.ช. มิได้ร้องขอ สำนักปลัดกระทรวงกลาโหมก็ไม่สามารถริเริ่มกิจกรรมได้

๔) สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม มีข้อจำกัดในเรื่องของความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน และมีความทับซ้อนกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ เนื่องจากฝ่ายที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินยุทธศาสตร์ฯ อีกทั้ง สำนักปลัดฯ เอง ก็ยังขาดกลไกสำคัญในการขับเคลื่อน ได้แก่ บุคลากร และงบประมาณ จึงส่งผลทำให้ต้องมีการแบ่งงบประมาณจากส่วนอื่นๆ มาขับเคลื่อนกิจกรรมตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ

๕) ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (สปท.) สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการประสานความร่วมมือในการขับเคลื่อนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันกับสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งมาเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานประจำด้านอื่นๆ เพื่อให้เข้ามารับผิดชอบ ส่งผลทำให้ตัวเจ้าหน้าที่เองไม่มีความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ และทัศนคติเกี่ยวกับงานดังกล่าว

๖) ข้าราชการทหารในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ทั้งในระดับผู้บริหารและระดับผู้ปฏิบัติ ยังไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน และการประพฤติโดยมิชอบเท่าที่ควร ด้วยเหตุที่มองว่าไม่ใช่ภารกิจหลักของหน่วยงาน และมองว่ายิ่งหน่วยงานมีการปราบปรามฯ หรือพบเจอการทุจริตคอร์รัปชันภายในปริมาณที่มาก ยิ่งทำให้องค์กรเสื่อมเสียชื่อเสียง จึงทำให้สำนักปลัดกระทรวงกลาโหมมิได้มีการขับเคลื่อน หรือดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมากนัก

และจากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ที่มีความเสี่ยงในการเกิดทุจริตคอร์รัปชัน พบว่า งานทางด้านการบริหารกำลังพล มีความเสี่ยงสูงที่จะก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุด รองลงมาเป็นงานทางด้านกรมอบหมายหน้าที่ให้แก่กำลังพลในสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ส่วนงานทางด้านการปกครองบังคับบัญชากำลังพล การดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการแก่กำลังพล งานหนังสือราชการ และงานธุรการ มีความเสี่ยงน้อยที่จะก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ตามลำดับ

นอกจากนี้ สำนักปลัดกระทรวงกลาโหมยังมีประเด็นปัญหาอื่นๆ ที่เป็นต้นเหตุที่อาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน กล่าวคือ บุคลากรในสังกัดขาดองค์ความรู้ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในเชิงลึก รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันมีความหลากหลายและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และมีการกระทำอันเป็นการทุจริตคอร์รัปชันบางอย่างที่มีการยึดถือปฏิบัติตามๆ กันมาตั้งแต่อดีต จนกลายเป็นประเพณีนิยมจนถึงปัจจุบัน

ส่วนภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ที่ผ่านมานั้นส่วนใหญ่ การปฏิบัติภารกิจจะมุ่งเน้นการดำเนินงานใน “เชิงรับ” มากกว่า “เชิงรุก” (หน่วยงานมีการปฏิบัติตามคำสั่งจากหน่วยบังคับบัญชามากกว่า) จึงส่งผลทำให้ไม่สามารถดำเนินการตอบโต้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างทันถ่วงที และไม่สามารถสร้างความเกรงกลัวให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีพฤติกรรมอันเป็นการกระทำที่ทุจริตคอร์รัปชันได้

๓. ทอวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๓ สรุปได้ ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย : สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ควรจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้ากำกับดูแล และตรวจสอบการทำงานของข้าราชการทหารในสังกัดอย่างจริงจัง มีการทบทวนปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีความทันสมัย โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ มีการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมบทบาทของสื่อมวลชน ภายใต้การกำกับดูแลของตน เพื่อสร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรมและความซื่อสัตย์สุจริตให้แก่ข้าราชการทหารทุกระดับชั้นในสังกัดฯ

ข้อเสนอแนะระดับองค์กร : สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ควรมีการรณรงค์ให้กำลังพลในสังกัดมองว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาศักยภาพและประเทศชาติอย่างแท้จริง โดยสำนักปลัดฯ ต้องถือเป็นนโยบายเร่งด่วน และควรสร้างระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อลดแรงจูงใจที่จะนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กร

ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ : สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ควรมีการดำเนินมาตรการ ได้แก่ (๑) ควรมีการกำกับดูแลให้ข้าราชการทหารปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด รวมทั้งมีมาตรการที่ชัดเจนในการดำเนินการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (๒) ควรส่งเสริมให้ข้าราชการทหารในสังกัดฯ มีทัศนคติ และค่านิยมต่อการสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นภายในองค์กร (๓) ควรนำหลักเกณฑ์ด้านคุณธรรมจริยธรรม ความรู้ ความสามารถ ความโปร่งใส และความเป็นธรรม มาเป็นหลักในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในสังกัดฯ (๔) ควรปลูกฝังทัศนคติและอุดมการณ์ให้แก่ข้าราชการทหารภายใต้สังกัด และยกย่องข้าราชการทหารที่มีความประพฤติดี/มีความซื่อสัตย์สุจริต และ (๕) ควรมีการตรวจสอบทรัพย์สินของกำลังพลทุกระดับชั้นในสังกัด

ข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งต่อไปควรวิจัยเรื่อง ดังต่อไปนี้

๑) เรื่อง “แนวทางในการพัฒนากรอบความร่วมมือด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของกระทรวงกลาโหม กรณีสีกษา กรมราชองครักษ์ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ กับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” โดยทั้ง ๖ หน่วยงานนี้ ได้มีการลงนามไป เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดิน ที่มีธรรมาภิบาล ป้องกัน และแก้ไขปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในประเทศ

๒) เรื่อง “แนวทางการเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริตต่อการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม กรณีสีกษา ข้าราชการทหารในสังกัดกองบัญชาการกองทัพไทย” โดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาข้าราชการทหารในสังกัดฯ ทุกระดับชั้น ให้มีจิตสำนึก ทัศนคติ ค่านิยมที่มีจริยธรรมและคุณธรรม

๓) เรื่อง “แนวทางการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กรณีสีกษา สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม” โดยการเสริมสร้างกลไกในการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันระหว่างหน่วยงานภาคี และเพื่อเป็นช่องทางในการประสานงาน สนับสนุนการดำเนินการ ตลอดจนการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานภายใต้สังกัดฯ