

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คอร์รัปชันเป็นเสมือนเนื้อร้ายที่บั่นทอนความอยู่รอดของสังคมเป็นอาการของโรคที่ไม่อาจจะรักษาให้หายอย่างเด็ดขาด ไม่ว่าจะประเทศที่เจริญแล้วหรือไม่เจริญก็ตาม การคอร์รัปชันซึ่งเป็นที่พ่วงเคียงและกระทบกระเทือนบุคคลส่วนใหญ่และเป็นทีกล่าวขวัญกันมาก คือการคอร์รัปชันในวงราชการแต่พฤติกรรมนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วไปในระบบธุรกิจเอกชนและระบบการเมืองเช่น ในประเทศไทย ลาว เขมร (สุพัตรา สุภาพ. 2542 : 97) และปัญหาที่ร้ายแรงที่สุดคือ “การคอร์รัปชันแบบบูรณาการ” ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันครบวงจร คือ กลุ่มธุรกิจนักการเมือง ข้าราชการร่วมกันปฏิบัติมี อนุญาโตตุลาการคอยสนับสนุน การคอร์รัปชันลักษณะให้สินบนลงไปถึงชาวบ้านด้วย เช่น กรณีจับบ่อน สต็อกลมในกลุ่มสหกรณ์ รวมทั้งคอร์รัปชันเชิงนโยบาย เป็นการคอร์รัปชันที่ซับซ้อนซ่อนเงื่อน เช่น นโยบายต่างประเทศมีเบื้องหลังผลประโยชน์ธุรกิจสื่อสาร อุตสาหกรรมรถยนต์ (ธีรยุทธ บุญมี. 2546 : 1)

ในประเทศพัฒนาแล้ว เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมนี เป็นต้น ก็มีปัญหาคอร์รัปชันซึ่งแม้ไม่มากก็ตามแต่ก็สร้างปัญหาในด้านความเชื่อมั่นของนักลงทุนดังนั้นประเทศพัฒนาแล้วมีการตั้งกลุ่มเพื่อติดตามการคอร์รัปชัน เช่น ในประเทศขององค์การเพื่อร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation and Development - OECD) ได้ประสานความพยายามในการออกกฎหมายแห่งชาติ ซึ่งมีลักษณะเหนือกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมาย ว่าด้วยการปฏิบัติฉ้อฉลในต่างประเทศ (U.S.Foreign Corrupt Practices Act) ซึ่งทำให้การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐ ของสหรัฐอเมริกาหรือต่างประเทศมีความผิดพลาดอาญาและมีโทษหนัก และในปี 2539 องค์การรัฐอเมริกัน (Organization of American State) ได้ให้ความเห็นชอบในอนุสัญญาแห่งทวีปอเมริกาว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชันและเสนอมาตรการการทำงานเดียวกันให้แก่รัฐบาล (นายโดนัลด์ สตออบอม 2545 : 6) ในปัจจุบันองค์การนานาชาติเพื่อความโปร่งใส (Transparency Internation) เป็นเพียงจักรที่สำคัญในการสร้างจิตสำนึกให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาโดยมีการจัดอันดับประเทศที่คอร์รัปชันเรียงจากน้อยไปหามาก ซึ่งประเทศไทยอยู่อันดับท้าย ๆ เสมอมา (www.asiarisk.com, www.transparencency.org) ดังปรากฏในตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1
อันดับคอร์รัปชันในบางประเทศปี 2545

อันดับ	ประเทศ	อันดับ	ประเทศ	อันดับ	ประเทศ
1	ฟินแลนด์	40	คอซตาริกา	70	อาร์เจนตินา
2	เดนมาร์ก	43	เกาหลีใต้	71	อินเดีย
3	นิวซีแลนด์	45	บราซิล	74	รัสเซีย
5	สิงคโปร์	48	เปรู	77	ปากีสถาน
10	อังกฤษ	50	กานา	78	ฟิลิปปินส์
11	ออสเตรเลีย	54	โมร็อกโก	87	เวียดนาม
14	ฮ่องกง	56	ศรีลังกา	96	อินโดนีเซีย
16	สหรัฐอเมริกา	57	โคลัมเบีย	97	เคนยา
18	เยอรมนี	58	เม็กซิโก	99	มาดากัสการ์
21	ญี่ปุ่น	59	จีน	100	ปารากวัย
25	ฝรั่งเศส	61	เอธิโอเปีย	101	ไนจีเรีย
28	นามิเบีย	62	อียิปต์	102	บังกลาเทศ
30	ไต้หวัน	63	เอลซัลวาดอร์		
34	มาเลเซีย	64	ไทย		

แหล่งข้อมูล : การจัดอันดับดัชนีชี้วัด ปี 2545 ของ Transparency International

จากตารางที่ 1.1 พบว่า กลุ่มประเทศที่อยู่ในอันดับต้น คือลำดับที่ 1,2 เป็นกลุ่มประเทศที่อยู่ในสแกนดิเนเวีย ซึ่งระบบการจัดสวัสดิการที่ดี ส่วนประเทศไทยอยู่อันดับที่ 64 ซึ่งหล่นจากอันดับที่ 60 ในปี 2543 และหล่นจากที่ 61 ในปี 2544 และยังพบอีกว่า ประเทศไทยมีการคอร์รัปชันรุนแรงกว่า นามิเบีย เปรู กานา โมร็อกโก ศรีลังกา ฯลฯ

และเมื่อนำข้อมูลตัวเลขการคอร์รัปชันในระยะเวลา 5 ปี (2538 – 2542) เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประเทศในกลุ่มทวีปเอเชีย จำนวน 12 ประเทศ ตามตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.2

แสดงค่าคะแนนความเสี่ยงในการคอร์รัปชันของ 12 ประเทศในเอเชีย ในรอบเวลา 5 ปี
และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในแต่ละปี

ประเทศ	ปี 2538	ปี 2539	ปี 2540	ปี 2541	ปี 2542	แนวโน้ม % การเพิ่ม-ลด
จีน	7.30	8.00	8.06	6.97	9.00	1.91
ฮ่องกง	2.80	2.79	3.03	2.74	4.06	3.52
อินเดีย	7.00	6.86	8.20	7.40	9.17	6.13
อินโดนีเซีย	7.30	7.69	8.67	8.95	9.91	6.94
ญี่ปุ่น	2.00	1.93	4.60	5.00	4.25	7.36
มาเลเซีย	4.60	5.00	5.80	5.38	7.50	7.08
ฟิลิปปินส์	6.60	6.95	6.50	7.17	6.71	-0.05
สิงคโปร์	1.20	1.09	1.05	1.43	1.55	1.76
เกาหลีใต้	4.00	5.16	7.71	7.12	8.20	8.53
ไต้หวัน	4.20	5.53	5.96	5.20	6.92	3.41
ไทย	5.90	6.55	7.49	8.29	7.57	3.86
เวียดนาม	-	7.78	8.00	8.25	8.50	2.41
เฉลี่ยรวม 12 ประเทศ	4.81	5.44	6.26	6.16	6.95	4.41

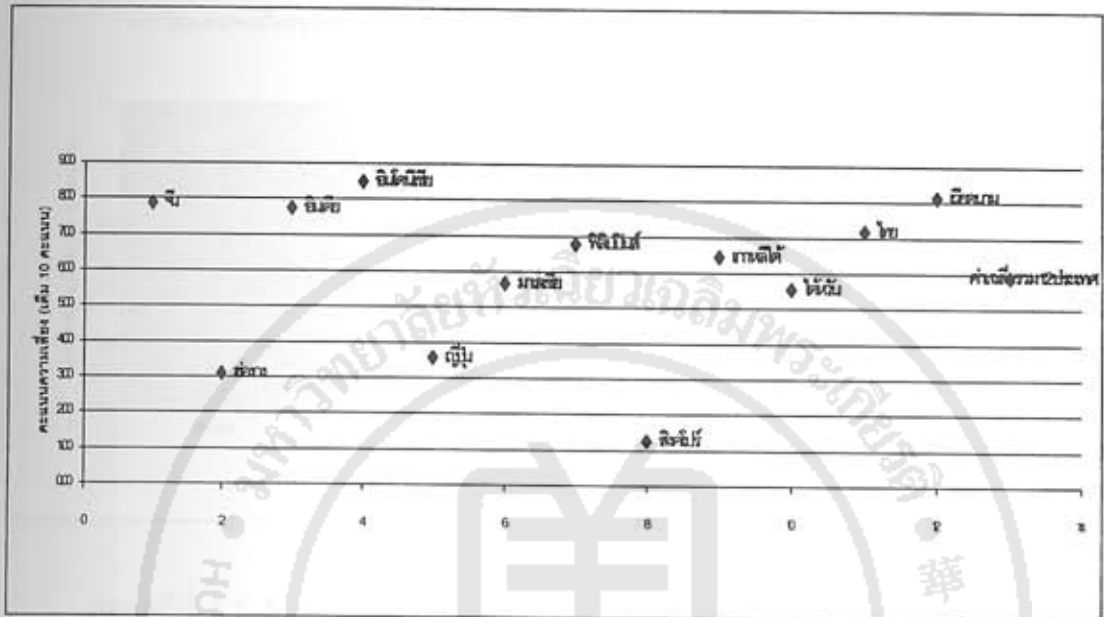
แหล่งข้อมูล : การจัดอันดับดัชนีชี้วัด ปี 2545 ของ Transparency International

จากตารางที่ 2 พบว่า คะแนนความเสี่ยงในการคอร์รัปชันของ 12 ประเทศในเอเชีย ในรอบระยะเวลา 5 ปี พบว่าคะแนนเฉลี่ยความเสี่ยงในการคอร์รัปชันร้อยละ 4.41 ประเทศที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นถึง 11 ประเทศ สูงกว่าค่าเฉลี่ย จำนวน 5 ประเทศ คือ เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น เป็นต้น ประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศเดียวที่มีแนวโน้มการคอร์รัปชันลดลง คือ -0.05 ประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น คือ 3.86 ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นที่รุนแรงใกล้เคียงค่าเฉลี่ยคอร์รัปชัน (เทวินทร์ ขอเหนี่ยวกลาง. 2545 :29)

PERC ได้นำข้อมูลจากตารางที่ 2 วิเคราะห์หาคะแนนความเสี่ยงจากการคอร์รัปชันเปรียบเทียบระหว่างไทยกับ 12 ประเทศในเอเชีย ดังแผนภูมิข้างล่างนี้

แผนภูมิที่ 1.1

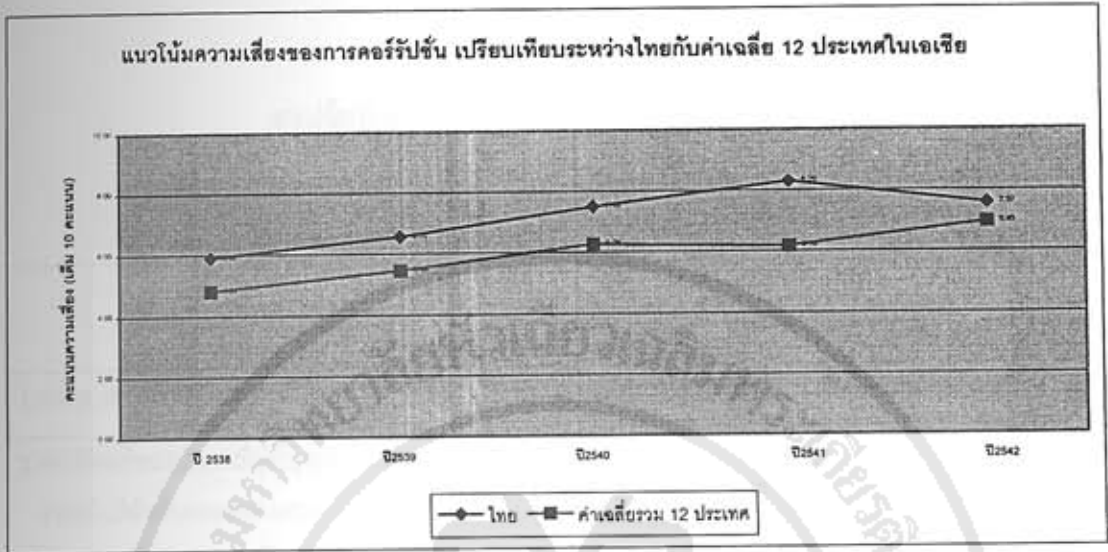
คะแนนความเสี่ยงจากการคอร์รัปชันเปรียบเทียบ 12 ประเทศ



แหล่งข้อมูล : การจัดอันดับดัชนีชี้วัด ปี 2545 ของ Transparency International

อันดับหนึ่ง คือประเทศอินโดนีเซีย ค่าคะแนนความเสี่ยงเท่ากับ 8.50 คะแนน อันดับที่สอง เวียดนาม 8.13 คะแนน อันดับที่สาม จีน 7.78 คะแนน อันดับที่สี่ อินโดนีเซีย 7.73 คะแนน อันดับที่ห้า คือไทย 7.16 คะแนน (เทวินทร์ ขอนเหนี่ยวกลาง, 2545 : 24) พบว่าปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ที่เพิ่มขึ้นทุกปี

แผนภูมิที่ 1.2 ค่าเฉลี่ยความเสี่ยงการคอร์รัปชันของทั้ง 12 ประเทศ ในเอเชีย



แผนภูมิที่ 1.2 จะพบว่าค่าเฉลี่ยรวม 12 ความเสี่ยงการคอร์รัปชันของทั้งประเทศในเอเชีย ในระยะเวลารอบ 5 ปี พบว่ามีคะแนนความเสี่ยงเท่ากับ 5.92 ประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ความเสี่ยง 5.90, 6.50, 7.49, 8.29 และ 7.57 และมีคะแนนสูงกว่าค่าเฉลี่ย

รูปแบบของการคอร์รัปชัน

ปัญหาการคอร์รัปชันที่รุนแรง เริ่มถูกเปิดโปงให้ประชาชนได้รับรู้อย่างต่อเนื่อง เช่น การจัดซื้อปุ๋ยอินทรีย์ การโงนงมโรงเรียน การทุจริตค้าขายอบแห้ง ฯลฯ (www.roiet.go.th) และในปี 2540 เกิดกรณีจัดซื้อจัดจ้างยาและเวชภัณฑ์กระทรวงสาธารณสุข ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี เจ้ากระทรวงถูกตัดสินจำคุก 6 ปี ด้วยความผิดการคอร์รัปชันขณะที่อดีตรัฐมนตรียังอยู่ระหว่างพิจารณาคดี ซึ่งอดีตรัฐมนตรีถูกสำนักงาน ป.ป.ช. ตัดสินว่าร้ายวญผิดปกติและกำลังถูกดำเนินคดีในชั้นศาลฎีกา โดยอดีตรัฐมนตรีอ้างว่าได้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นจำนวน 230 ล้าน จากบ่อนการพนันในต่างประเทศ ขณะเป็นรัฐมนตรี (ผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2544 : 1) ซึ่งสามารถแยกแยะการคอร์รัปชันเป็น 3 รูปแบบคือ คอร์รัปชันเงินโยบาย คอร์รัปชันเชิงระบบ และคอร์รัปชันเชิงสังคม

1. คอร์รัปชันเงินโยบาย เป็นคอร์รัปชันที่เกิดจากโครงการจัดซื้อ จัดจ้าง ซึ่งมีงบประมาณจำนวนมากที่เริ่มจากฝ่ายการเมืองและต้องมีความร่วมมือจากฝ่ายข้าราชการประจำด้วย เช่น กรณีค่าโง่ทางด่วน แปรสัญญาสัมปทานสื่อสาร กรณี สปก. 4 - 01 มีการตีความว่าคนที่

ครอบครัวที่คืนถึงแม้ว่ารายก็สามารถได้รับที่ดิน สปก. ด้วย กรณีโคออป กรณีปุยอินทรีย์ เป็นต้น ซึ่งสามารถสรุปเป็นตารางความเสียหายได้ดังนี้ (ตารางที่ 1.3)

ตารางที่ 1.3

สรุปข้อพิพาทโครงการทางด่วนบางนา – ชลบุรี
ระหว่างการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) กับกิจการร่วมค้า BBCD

ปัญหา	มูลค่าเสียหาย (ล้านบาท)	ขั้นตอน
1. ส่งมอบพื้นที่ให้คู่สัญญาไม่ทัน	6,200	คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดแล้วให้ กทพ. แพ้
2. ค่าใช้จ่ายย้อนหลังกรณีคู่สัญญา จ่ายให้บริษัทรับเหมาของกรม ทางหลวงไปก่อน	44	คณะอนุญาโตตุลาการกำลังพิจารณา
3. คู่สัญญาต้องติดตั้งไฟฟ้าส่องสว่าง เพิ่ม ก.ม.20 - ก.ม. 55	300	คณะอนุญาโตตุลาการกำลังพิจารณา
4. ผลกระทบจากค่าน้ำมันบาทลอยตัว	NA*	เตรียมจะฟ้องและเข้าสู่การพิจารณาของคณะ ผู้พิจารณา (PANEL)
5. ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากการเปิดให้ บริการล่าช้า	2,000	เตรียมจะฟ้องและเข้าสู่การพิจารณาของคณะ ผู้พิจารณา (PANEL)

แหล่งข้อมูล : บทความพิเศษ มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับที่ 1112 ระหว่างวันที่ 10 – 16 ธันวาคม 2544

จากตารางที่ 1.3 ปรากฏว่าในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2544 คณะอนุญาโตตุลาการ ซึ่งมี นายเชิร เจริญวัฒนา อดีตเลขาธิการ ปปป. และ อดีตผู้พิพากษาศาลฎีกา เป็นประธาน ได้ตัดสินชี้ขาดให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) แพ้คดีโครงการทางด่วนบางนา - ชลบุรี ระยะทาง 55 กม. มูลค่า 25,000 ล้านบาท (ศาลา ประชาชาติ. 2545 : 12) ต่อมา การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ได้ทำหนังสือถึงกระทรวงการคลังเพื่อขอความเห็นตามระเบียบสำนักนายกฯ จึงทำให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ยังไม่ยอมจ่ายค่าชดเชยซึ่งมูลค่ามาก ความเสียหายของโครงการนี้เป็นเรื่องที่อยู่ในชั้นศาล ถ้าหากแพ้ ผู้รับจ้าง รัฐบาลจะต้องตั้งงบประมาณชดเชย ซึ่งก็คือนำเงินภาษีของประชาชนไปจ่าย

และการคอร์รัปชันเชิงนโยบายบางอย่างมีกรณีที่ยังไม่ดำเนินการ แต่ถูกต่อต้านอย่างหนัก และหากผู้รับผิดชอบยังเดินหน้าสร้างโครงการต่อไป ผลเสียหายเป็นมูลค่านับแสนล้านบาท ซึ่งได้นำการแปรสัญญาตาม โทรมนาคมาแสดงให้ตระหนักในคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (ตารางที่ 1.4)

ตารางที่ 1.4

การแปรสัญญาสัมประทานกิจการโทรคมนาคม คอร์รัปชันรูปแบบใหม่

ส่วนแบ่งรายได้	ถ้าต้องชดเชยตามสัญญาจ่าย	ถ้าชดเชยถึง 2549 ต้องจ่าย	ส่วนต่างที่เอกชนได้รับ
บริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่นจำกัด (มหาชน)	39,264	13,107	26,157
บริษัท ไทยเทเลโฟนแอนด์ เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด	32,613	12,948	19,665
บริษัท แอ็ดวานส์อินโฟร เซอร์วิส จำกัด (มหาชน)	161,967	55,304	106,663
บริษัท โทเทิลแอกเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน)	176,704	39,105	137,599
รวม	410,547	120,463	290,084

แหล่งข้อมูล : บทความพิเศษ มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับที่ 1116 ระหว่างวันที่ 7-13 มกราคม 2545

2. คอร์รัปชันเชิงระบบ เป็นคอร์รัปชันที่เกิดจากข้าราชการประจำเป็นหลักและกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องคือ นักธุรกิจ โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมาย และระบบการทำงาน การควบคุมภายในหย่อนสมรรถภาพ เช่น การยกยอกเงินค่าผ่านทางควมอเตอร์เวย์ โดยการเวียนเทียนใบเสร็จค่าผ่านทาง โดยมีเจตนาทำให้เครื่องคอมพิวเตอร์ที่เป็นเครื่องมือตรวจนับรถยนต์เสีย ทำให้สามารถนำเงินรายได้ไปใช้ส่วนตัว จำนวนนับล้านบาทและ การทุจริตของข้าราชการกรมแรงงาน ร่วมกับบริษัทจัดหางาน จัดส่งคนงานไปต่างประเทศ และเรียกเก็บค่าหัว แต่เมื่อไปถึงแล้วไม่มีงานตามที่ประกาศให้ทราบ ดังตารางที่ 1.5

ตารางที่ 1.5

เปรียบเทียบการรับสมัครคนงานไปทำงานต่างประเทศกับการจัดส่งไปได้จริง

เดือน	รับสมัครงานไปต่างประเทศ (จ.ค.2)	จัดส่งคนงานไปได้จริง (จ.ค.3)	ส่วนต่างคงเหลือ (คน)
มี.ค. 44	14,940	9,455	5,485
เม.ย. 44	8,613	5,808	2,805
พ.ค. 44	9,746	5,543	4,203
มิ.ย. 44	10,806	6,990	3,816
ก.ค. 44	10,417	4,839	5,578
ส.ค. 44	8,268	4,956	3,312
ก.ย. 44	11,526	5,887	5,639
ต.ค. 44	9,155	4,096	5,059
พ.ย. 44	8,833	4,303	4,530
ธ.ค. 44	12,367	4,369	7,998
ม.ค. 45	11,323	3,435	7,888
ก.พ. 45	5,547	2,475	3,072
มี.ค. 45	1,806	193	1,613
รวม	123,347	62,349	60,998

แหล่งข้อมูล : บทความพิเศษ มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับที่ 1131 ประจำวันที่ 22-28 เมษายน 2545

3. คอร์รัปชันเชิงสังคม เป็นการคอร์รัปชันระดับรากหญ้า ซึ่งเป็นการร่วมมือระหว่างข้าราชการประจำกับประชาชน หรือข้าราชการประจำกับพ่อค้า โดยปัญหาจากระบบกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคม เช่น การไม่สวมหมวกกันน็อกแล้วถูกปรับ ก็เสนอรายได้ให้ตำรวจ หรือการเล่นหวยใต้ดิน และการเล่นการพนัน ผู้เล่นก็ต้องจ่าย “ช่วย” ให้ตำรวจ คังผลงานวิจัยเรื่อง “เศรษฐกิจการพนัน : ทางเลือกเชิงนโยบาย” ของ รศ. ดร. สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ (ทิพย์ ฟิ่งละออ. 2546 : 20) (ตารางที่ 1.6)

ตารางที่ 1.6

รายได้จากกิจกรรมห่วยไต้ดินของสถานีตำรวจทั่วประเทศ ปี พ.ศ. 2544- 2545

ชั้นของสถานีตำรวจ	จำนวนสถานี ตำรวจ (แห่ง)	รายได้ของสถานี ตำรวจต่อเดือน (แห่ง)	รายได้รวมของสถานี ตำรวจต่อเดือน (ล้านบาท)	รายได้รวมต่อปี (ล้านบาท)
สถานีตำรวจนครบาล				
ชั้น 1 (ชั้นใน)	20	5,000,000	100	1,200
ชั้น 2 (ชั้นกลาง)	40	250,000	10	120
ชั้น 3 (ชั้นนอก)	28	50,000	1.4	16.8
รวม	88	5,300,000	111.4	1,336.8
สถานีตำรวจภูธร				
ระดับอำเภอเมือง	76	5,000,000	380	4,560
ระดับอำเภออื่น ๆ	715	500,000	357.5	4,290
ระดับกิ่งอำเภอ	86	250,000	21.5	258
ระดับตำบล	480	30,000	14.4	172.8
รวม	1,357	5,780,000	773.4	9,280.8
รวมทั้งหมด			884.8	10,617.6

แหล่งข้อมูล : รายงานเปิดผลวิจัย “เศรษฐกิจการพนัน “ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ฉบับที่ 36
 ประจำวันที่ 31 มกราคม – 6 กุมภาพันธ์ 2546

สรุป ปี 2545-2546 มีการเปิดโปงการทุจริตมากขึ้น ทั้งจากรัฐบาลในอดีต และรัฐบาล
 ชุดปัจจุบัน ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่เริ่มให้ความสำคัญกับองค์กรอิสระมากขึ้น เช่น คณะกรรมการ
 ปปช. ซึ่งจากรายงานประจำปีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
 พ.ศ. 2545 พบว่า การทุจริตในประเทศไทย มีดังนี้

ตารางที่ 1.7

สถิติผลการตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี 2545

ประเภทเรื่อง	รับ	เสร็จ				คงเหลือ
		ตกไป	ไม่รับ/ยก	จับผิด	รวม	
1. เรื่องรับโอนความมาตรา 128	1,113	431	18	15	464	649
2. เรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมา (ขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งความมาตรา 58)	1	1	0	0	1	0
3. เรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่	30	2	9	1	12	18
4. เรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวณผิดปกติ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวณผิดปกติ	45	0	7	0	7	38
5. เรื่องกล่าวหา หรือเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่	1,996	17	384	0	401	1,595
6. เรื่องที่พนักงานสอบสวนร้องให้ตามมาตรา 89	1,411	45	92	28	165	1,246
7. เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามพรบ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542	342	3	46	0	49	293
รวม	4,938	*499	556	**44	1,099	3,839

แหล่งข้อมูล : รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2544 ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

หมายเหตุ : คณะกรรมการ ป.ป.ช มีมติให้ข้อกล่าวหาตกไป จำนวน 499 เรื่อง ได้แก่กรณีดังนี้

1. ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้ส่งลงโทษแล้ว จำนวน 73 เรื่อง
2. คณะกรรมการ ป.ป.ช ได้สวนแล้วไม่มีมูลความผิด จำนวน 426 เรื่อง
 - คณะกรรมการ ป.ป.ช ได้สวนแล้วมีมูลความผิด จำนวน 44 เรื่อง ได้แก่กรณีดังนี้
 - 2.1 ส่งอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จำนวน 1 เรื่อง
 - 2.2 ส่งอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ จำนวน 18 เรื่อง
 - 2.3 ส่งผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยจำนวน 7 เรื่อง
 - 2.4 ส่งผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยส่งอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ จำนวน 7 เรื่อง

ตารางที่ 1.8
เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ (หน่วย : เรื่อง)

เรื่องกล่าวหา	ผลการดำเนินการ		เปลี่ยนแปลง
	2543	2545	
1. เรื่องรับโอนตามมาตรา 128	2,084	1,113	(-971)
2. เรื่องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58	4	0	(-4)
3. เรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่	26	13	(-13)
4. เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ	12	33	21
5. เรื่องกล่าวหา เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่	970	1,110	140
6. เรื่องที่พนักงานสอบสวนเรื่องให้ตามมาตรา 89	603	841	238
7. เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามพรบ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา	176	182	6

แหล่งข้อมูล : รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2544 ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากสาเหตุเชิงประจักษ์ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การทุจริตคอร์รัปชันเกิดได้จากหลายประการและประการหนึ่งที่สำคัญคือด้านกฎหมาย กฎหมายมีช่องโหว่ที่สนับสนุนให้เกิดคอร์รัปชันได้และเมื่อได้ทบทวนเอกสารประกอบข้อเสนอหัวข้องานวิจัยเร่งด่วน ภายใต้กรอบ “วาระการวิจัยเพื่อฟื้นฟูชาติ” พบว่า การปฏิรูปกฎหมายเป็นหัวข้อสำคัญข้อหนึ่งโดยบทบาทของกฎหมายในการเมืองและการปกครอง สามารถแบ่งได้ 2 แง่คือ ในแง่ของผู้มีอำนาจปกครองประเทศกับในแง่ของประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองดังนี้ (บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ. 2537 : 422-431)

1. บทบาทของกฎหมายในแง่ของผู้มีอำนาจปกครองประเทศแบ่งได้เป็น 2 ประการคือ ประการแรก กฎหมายเป็นเครื่องกำกับการใช้อำนาจปกครองให้อยู่ในความชอบด้วยกฎหมาย โดยกฎหมายจะกำหนดองค์กร อำนาจหน้าที่ขององค์กร กระบวนการที่องค์กรต้องดำเนินการ

ประการที่สอง กฎหมายเป็นเครื่องสนับสนุนการใช้อำนาจปกครองที่สะดวกและมีประสิทธิภาพ เพราะกฎหมายเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับที่เป็นมาตรฐานความประพฤติของคนในสังคมที่ใช้ได้ทั่วไปในกรณีนี้เรียกว่า “นโยบายน”

2. บทบาทของกฎหมายในแง่ของประชาชนผู้อยู่ได้ปกครองนั้นมีอยู่ 3 ประการคือ ประการแรก กฎหมายเป็นเครื่องควบคุมสังคมและความประพฤติของคนในสังคมให้ปฏิบัติ โดยเกณฑ์มาตรฐานเดียวกัน

ประการที่สอง กฎหมายเป็นเครื่องชี้ขาดข้อพิพาทของสมาชิกในสังคมที่แน่นอน

ประการที่สาม กฎหมายเป็นเครื่องส่งเสริมสังคมทั้งในแง่เศรษฐกิจและด้านอื่น ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นแกนหลักในการวางกรอบกติกาสร้างกฎหมายและกลไกสำคัญเพื่อสกัดกั้นบุคคลที่ไม่โปร่งใสจากการใช้อำนาจรัฐได้บ้าง รัฐธรรมนูญได้วางกลไกที่เป็นสาระสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการใช้อำนาจโดยมิชอบไว้อย่างมีระบบและทันสมัยกับรูปแบบและเครือข่ายการทุจริตในยุคโลกาภิวัตน์ โดยมีการประกาศพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จำนวน 13 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตและมีการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารโดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐสภาและประชาชน เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) เป็นต้น โดยเป็นกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรและวางเงื่อนไขการเลือกสรรผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอย่างโปร่งใส และเพิ่มอำนาจหน้าที่ และเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรต่าง ๆ ที่เคยมีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ ๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ ควบคู่ไปกับการกำหนดกติกาเงื่อนไขใหม่ ๆ เพื่อให้เกิดวงจรในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของผู้มีอำนาจรัฐที่มีความรัดกุมยิ่งกว่าเดิม กติกาและกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีความรัดกุมยิ่งกว่าเดิม กติกาและกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ตลอดจนกฎหมายใหม่จำนวน 13 ฉบับที่ประกาศใช้ในช่วงปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบันซึ่งสามารถจัดได้เป็น 4 กลุ่ม (อภิญา แก้วกำเนิด. 2544 : 230) ได้แก่

1. การวางหลักประกันและการรับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชนและการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองมากยิ่งขึ้นประกอบด้วยพระราชบัญญัติ 5 ฉบับคือ

1.1 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

1.2 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1.3 พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542

1.4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.

1.5 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

2. การทำให้ระบบการเมืองมีความสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจโดยการปรับปรุงระบบการเลือกตั้งและระบบประชากรเมืองให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งมากยิ่งขึ้นประกอบด้วยพระราชบัญญัติ จำนวน 2 ฉบับ

2.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

3. การทำให้องค์กรบริหารของรัฐสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพประกอบด้วย พระราชบัญญัติจำนวน 1 ฉบับคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

4. การสร้างกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมดูแลและถ่วงดุลในการใช้อำนาจรัฐขององค์กรการเมืองเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริงด้วยการออกกฎหมายสำคัญคือ

4.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

4.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

4.3 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

4.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

4.5 พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรีก่อน พ.ศ. 2543

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อจัดกลุ่มกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กฎเกณฑ์อื่น ๆ ให้สอดคล้องกันโดยจัดเป็นหมวดหมู่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำหรับประโยชน์ต่อการค้นคว้าและอ้างอิง

2. เพื่อสรุปและวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายในลักษณะเชื่อมโยงกันพร้อมทั้งแสดงความคิดเห็นและแตกต่างกันของเนื้อหาสำคัญที่องค์กร/สถาบัน สามารถใช้ประโยชน์จากการเชื่อมโยงกันเพื่อป้องกันการทุจริตอย่างได้ผล

3. ค้นหาค้นหาคำสำคัญของกฎหมายฉบับต่าง ๆ

4. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในองค์กร/สถาบันในช่วงปี 2542 - 2545
5. เพื่อเสนอแนะการปรับปรุงบทบัญญัติ กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกำกับการป้องกันกา

ทุจริต

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษากฎหมายทั้ง โดยตรงและกฎหมายสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีทั้งสิ้น 13 ฉบับ แต่การศึกษาคั้งนี้จะเจาะลึกเพียง 5 ฉบับ คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ส่วนอีก 8 ฉบับที่เหลือมิได้นำมาศึกษาในครั้งนี้

การศึกษาวเคราะห์ครั้งนี้ เน้นการเชื่อมโยงของกฎหมายที่จะสามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ได้ผล และกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการศึกษาวเคราะห์ได้แก่กลุ่มที่ 4 การสร้างกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมดูแลและถ่วงดุลในการใช้อำนาจรัฐขององค์กรการเมืองเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริงซึ่งประกอบด้วยพระราชบัญญัติจำนวน 5 ฉบับ คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 และการประมวลกฎหมายนั้นได้นำ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตั้งแต่ปี 2540 - 2545 มาเป็นแนวในการจัดทำวิทยานิพนธ์

1.4 คำถามวิจัย

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันกาทุจริตมีความสอดคล้องต้องกันและเชื่อมโยงกันทั้งหมดหรือไม่
2. การประมวลกฎหมายที่เหมาะสมต่อการใช้ร่วมกันจะสามารถนำเสนอออกมาได้อย่างไร
3. กฎหมายฉบับใดมีการปรับปรุงแก้ไขมากน้อยกว่ากันและแก้ไขในเรื่องใด
4. การเกิดปัญหาในการบังคับใช้มีในเรื่องใดบ้างและสมควรแก้ไขอย่างไร

1.5 นิยามศัพท์

“การประมวลกฎหมาย” คือ ประมวลกฎหมายในเรื่องใหญ่ ๆ ทั่วไปมาไว้ที่เดียวกัน และจัดหมวดหมู่ให้เป็นระเบียบ มีข้อความคล้องจองกันทั่วความซึ่งกันและกัน และการอ่านต้องอ่านอย่างเป็นระบบ ต้องอย่างอย่างทั่วความเชื่อมโยงกันให้ได้ความที่ถูกต้อง

“การวิเคราะห์เปรียบเทียบ” คือ การนำเสนอข้อมูลในตารางวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อพิจารณาว่าพระราชบัญญัติแต่ละฉบับมีบทบัญญัติที่สำคัญที่จะได้นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบอยู่ในมาตราใด โดยลักษณะเชื่อมโยงกันหรือแตกต่างกันเป็นหลักการใหญ่

“กฎหมาย” คือ บทบัญญัติซึ่งผู้มีอำนาจสูงสุดในประเทศได้ตราขึ้นไว้เพื่อใช้ในการบริหารบ้านเมืองและบังคับบุคคลในความสัมพันธ์ระหว่างกัน ผู้ใดฝ่าฝืนต้องได้รับโทษหรือต้องถูกบังคับให้ปฏิบัติตาม

“บทบัญญัติ” คือ ข้อความที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมาย

“กฎหมายรัฐธรรมนูญ” คือกฎหมายหลักในการปกครองประเทศ ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

“ช่องว่างแห่งกฎหมาย” (Gap in the Law, Legal Gap) หมายถึง กฎหมายไม่ต่อเนื่อง กฎหมายขาดตอน กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายใช้สำหรับกรณีหนึ่งกรณีใด เมื่อเกิดเหตุการณ์อย่างหนึ่งขึ้นแล้วไม่อาจนำบทบัญญัติของกฎหมายมาใช้เป็นข้อยุติได้

“การประพฤติน่าชอบ” หมายถึง เจ้าหน้าที่ใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการที่ไม่ถูกต้อง แต่ไม่ใช้คอร์รัปชันขนาดหนัก เช่น การเลื่อนตำแหน่งโดยให้เส้นสาย การนำรถหลวงไปใช้ในงานส่วนตัว หรือทำงานไม่เต็มเวลา

“การทุจริตต่อหน้าที่” หมายถึง กรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่ไม่ถูกต้อง แต่ไม่เกี่ยวกับการเรียกร่องเงิน

“สินบน” หมายถึง การจ่ายเงินตามข้อตกลง (ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันระหว่างผู้ให้และผู้รับ) และเป็นเงินจำนวนมาก เช่น การซื้อตำแหน่ง การจ่ายเงินเพื่อแลกกับผลประโยชน์สูง ๆ เช่น สัมปทานใบอนุญาตก่อสร้าง และกรณีที่เจ้าหน้าที่เรียกร่องเงินโดยตรง บางครั้งก็ใช้ในกรณีการจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ตำรวจแทนการเสียค่าปรับฐานทำผิดกฎจราจร

“เงินใต้โต๊ะ” หมายถึง การจ่ายเงินให้รัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อแลกกับใบอนุญาต สัญญาหรือสัมปทาน

“คอร์รัปชัน” หมายถึง การหาผลประโยชน์จำนวนมาก ๆ เช่น เปรอร์เซ็นต์จากสัญญาซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ สัญญาก่อสร้าง สัมปทาน และเป็นคำที่มักใช้กับรัฐมนตรีและนักการเมือง

คอร์รัปชันมีความหมายคล้ายกับสินบน แต่ความรุนแรงกว่าและปกปิดจะไม่ใช่น้อย ๆ คำนี้ไม่ใช่กับการจ่ายเงินเล็ก ๆ น้อย ๆ แก่เจ้าหน้าที่ หรือความประพฤติที่ไม่ถูกต้อง เช่น ทำงานไม่เต็มเวลา การเล่นเส้นสาย หรือ การซื้อตำแหน่งจึงสามารถสรุปการทุจริตคอร์รัปชันออกเป็น 4 กรณี คือ

1. การจ่ายเงินเล็ก ๆ น้อย ให้กับเจ้าหน้าที่ (สินน้ำใจ ค่าน้ำร้อนน้ำชา สินบน (บางครั้ง))
2. การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวที่ไม่ได้เกี่ยวกับเงินจำนวนมาก (ประพฤตินิยมชอบทุจริตในหน้าที่)
3. การจ่ายเงินเพื่อแลกกับผลประโยชน์มูลค่าสูง ๆ (สินบน เงินใต้โต๊ะ คอร์รัปชัน (บางครั้ง))
4. การจ่ายเงินเพื่อแลกกับผลประโยชน์มูลค่าสูง ๆ แต่ผู้เกี่ยวข้องเป็นนักการเมือง (คอร์รัปชัน)

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. การจัดกลุ่มกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกัน โดยจัดเป็นหมวดหมู่เฉพาะองค์ความรู้ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการประมวลข้อมูลเป็นข้อมูลกลางรวมทั้ง มีการรวบรวมอย่างเป็นระบบ ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนสะดวกในการค้นหา
2. หน่วยหรือเจ้าหน้าที่รัฐสามารถให้บริการกับผู้ต้องการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลที่มีความแม่นยำเที่ยงตรง สามารถนำมาใช้โดยถูกต้องและประหยัดเวลา
3. สรุปและเปรียบเทียบเนื้อหาสาระที่สำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จำนวน 5 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
4. ค้นหาค้นคว้าคำสำคัญของกฎหมายฉบับต่าง ๆ
5. เสนอแนะการปรับปรุงบทบัญญัติ กฎหมายและระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องด้านการป้องกันการทุจริต