

คอร์รัปชันต้นน้ำการปฏิรูปภาครัฐสู่การพัฒนา

สถาพร สวาพิม¹

Received: November 18, 2024; Revised: December 20, 2024;

Accepted: December 20, 2024

บทคัดย่อ

บทความนี้วิเคราะห์ปัญหาการคอร์รัปชันในภาครัฐไทย โดยเน้นบทบาทของอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นต้นเหตุสำคัญของการทุจริต ระบบราชการที่ขาดความโปร่งใสและกลไกความรับผิดชอบ ทำให้เกิดการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และความน่าเชื่อถือของสถาบันรัฐอย่างร้ายแรง

ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปมุ่งเน้นการเสริมสร้างกลไกตรวจสอบและความร่วมมือกับภาคประชาสังคม รวมถึงการกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน และการปลูกฝังค่านิยมต่อต้านการทุจริต การปรับปรุงกฎหมายเพื่ออุดช่องโหว่ ตลอดจนการเพิ่มบทบาทของสื่อและองค์กรอิสระ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและความโปร่งใสอย่างต่อเนื่อง สู่การพัฒนาภาครัฐที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ

¹ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
email: Sathapornswp@gmail.com

คำสำคัญ: คอร์รัปชัน, เจ้าหน้าที่รัฐ, อำนาจดุลพินิจ, การปฏิรูปภาครัฐ, การพัฒนา

Upstream Corruption: Public Sector Reform Towards Development

Sathaporn Sawapim²

Abstract

This article examines corruption in the Thai public sector, focusing on the discretionary power of government officials as a root cause. The lack of transparency and accountability in bureaucratic structures facilitates personal gain, severely affecting the economy, society, and the credibility of state institutions.

Proposed reforms emphasize strengthening oversight mechanisms and fostering collaboration with civil society. This

² Public Administration, National Institute of Development Administration
email: Sathapornswp@gmail.com

includes enforcing clear penalties, promoting anti-corruption values, and amending laws to close existing loopholes. Additionally, we should expand the role of media and independent organizations to ensure continuous monitoring and transparency, resulting in a more effective and sustainable public administration system.

Keywords: Corruption, Government Officials, Discretionary Power, Public Sector Reform, Development

บทนำ: คอร์รัปชันต้นน้ำการปฏิรูปภาครัฐสู่การพัฒนา

“Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely : อำนาจนำไปสู่ความฉ้อฉล และอำนาจที่เบ็ดเสร็จจะยิ่งฉ้อฉลและเบ็ดเสร็จ ; Lord Acton, 1834-1902” วลีดังกล่าวคือเป็นการอภิปรายสภาพปัญหาภายในภาครัฐ ได้อย่างครอบคลุม เพราะเนื่องด้วยหน่วยงานภาครัฐไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐในชั้นผู้น้อยหรือชั้นผู้ใหญ่ล้วนแล้วแต่มีอำนาจในมือทั้งสิ้น ซึ่งก็อาจอุปมาได้ว่า “ทุกหน่วยงานราชการล้วนมีเขี้ยวเล็บในตัว” ซึ่งคำว่าเขี้ยวเล็บนี้ก็คืออำนาจดุลพินิจที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐได้ดำเนินการส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชนและสังคม ตามแนวคิด New public service: NPS อย่างไรก็ตามด้วยช่องว่างของดุลพินิจดังกล่าว ก็เปรียบเสมือนรูที่เป็นแหล่งบ่มเพาะการ

คอร์รัปชันจนเชาะกร่อน บ่อนทำลาย ระบบราชการและผลประโยชน์
สาธารณะอย่างมีนัยสำคัญ โดยข้อมูลจาก Corruption Perceptions
Index :CPI ประจำปี ค.ศ. 2022 ได้เสนอข้อมูลว่าประเทศไทยมีปัญหาที่เป็น
ปัจจัยแห่งการคอร์รัปชันที่พบได้มากคือ 1.) การรับสินบนของข้าราชการ
ในทุกระดับ 2.) การเอื้อประโยชน์ต่อเอกชนเพื่อเรียกรับค่าตอบแทนหรือ
เบียดบังเพื่อรับเงิน และ 3.) การอุปถัมภ์ค้ำชูพวกพ้องของข้าราชการ 3 สิ่ง
ที่ CPI ได้เสนอนี้เองถือเป็นภาพสะท้อนของภาครัฐไทยที่ครอบคลุมใน 4
ด้านได้แก่ 1.) เจ้าหน้าที่รัฐ 2.) ผู้บริหารภาครัฐระดับสูง 3.) ฝ่ายนิติ
บัญญัติ และ 4.) ฝ่ายตุลาการ (Transparency International, 2023) ซึ่ง
ถือเป็นการฉายปัญหาภาพรวมการคอร์รัปชันที่ครอบคลุมในทุกด้านของ
หน่วยงานภาครัฐไทย และเห็นว่าปัญหาการคอร์รัปชันนี้ไม่เพียงแต่กิน
อาณาบริเวณที่ครอบคลุมแต่ได้ฝังรากลึก ซึ่งบทความนี้ข้าพเจ้าจะนำพาทุก
ท่านสู่ สภาพปัญหา สาเหตุ และผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ที่ร้าย
กาของการ “คอร์รัปชัน” ในพื้นที่ภาครัฐไทย ตลอดจนเสนอแนวคิด
ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อออกแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาและ
ปรับเปลี่ยนพัฒนาขยับคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นต้นน้ำการปฏิรูปภาครัฐสู่การ
พัฒนา โดยจะร้อยเรียงผ่าน องค์ทั้ง 4 ต่อไปนี้

องค์ที่ 1 อำนาจดุลพินิจแหล่งบ่มเพาะแห่งคอร์รัปชัน

จากทฤษฎีการควบคุมระบบราชการ (Control of bureaucracy theories) ที่เสนอว่าระบบราชการหรือภาครัฐนั้นมีอำนาจอย่างมหาศาล ได้แก่ 1.) ระบบราชการสามารถกำหนดคุณค่าในสังคม 2.) ระบบราชการเป็นตัวแสดงที่สำคัญต่อการดำรงรักษาและพัฒนา เศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนระบอบการปกครอง 3.) ระบบราชการเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ต่อการจัดการและควบคุมประชาชน 4.) ระบบราชการสามารถควบคุมและกำกับอำนาจของตนเองให้เป็นไปตามกฎหมายได้ ทั้งการใช้ อำนาจและการให้ดุลพินิจ 5.) ระบบราชการมีบทบาทสำคัญในทาง การเมือง ซึ่งฝ่ายการเมืองจำเป็นจะต้องพึ่งพาอาศัย (Farazmand,2009) โดยจากลักษณะของระบบราชการที่มีอำนาจอันกระทำต่อประชาชนนี้เอง ก็สอดคล้องกับแนวคิดลักษณะอำนาจ 6 ประเภท (Mai,2016) ที่ได้ อย่างเห็นได้ชัด ซึ่งประกอบด้วย 1.) อำนาจบังคับ (Coercive power) 2.) อำนาจแห่งการให้รางวัล (Reward power) 3.) อำนาจที่ชอบธรรม (Legitimate Power) 4.) อำนาจอันเป็นแบบอย่าง (Referent power) 5.) อำนาจเชี่ยวชาญ (Expert power) 6.) อำนาจการถือครองข้อมูล (Information power) ซึ่งถือเป็นภาพสะท้อนได้อย่างชัดเจนว่าระบบ ราชการหรือภาครัฐนั้นเป็นตัวแสดงมีอำนาจเหนือประชาชนอย่างมหาศาล จนประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของรัฐ มิสามารถปฏิเสธอำนาจและร่มเงาของ ระบบราชการไปได้

จากสภาพอำนาจของระบบราชการที่แผ่ขยายวงกว้างแล้วนั้น ในอีกมิติอำนาจของระบบราชการก็ยิ่งลึกและแตกแขนงเปรียบดังรากของต้นไม้ที่ยืนต้นนานเช่นกัน โดยรูปแบบเช่นนี้ เปรียบดังอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งชั้นผู้น้อยและชั้นผู้ใหญ่ ที่มีอำนาจสั่งการ เพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนและพวกได้ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจของตนต่อการกำหนดคุณสมบัติการจัดซื้อจัดจ้างภายในหน่วยงาน เพื่อ “ลือกลสเปค” หรือ “ฮั้วประมูล” จนนำมาสู่การแบ่งผลประโยชน์ในท้ายที่สุด และหากเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงร่วมมือมากขึ้นเท่าใดย่อมทวีคูณผลของความเสียหายที่ประชาชนจะต้องแบกรับมากยิ่งขึ้นตามไปด้วยเช่นกัน

โดยความร้ายแรงของอำนาจดุลพินิจอันเป็นเหมือนบ่อโพล่งที่ขุนมัว ซึ่งเอื้อต่อการเรียกรับประโยชน์ตลอดจนกดขี่ ขูดรีด ประชาชนนั้น ก็สามารถอธิบายผ่านทฤษฎีสมการคอร์รัปชัน (Corruption equation) ที่ประกอบด้วย ทุจริต (Corruption) = ดุลพินิจ (Discretion) + การผูกขาด (Monopoly) - กลไกความรับผิดชอบ (Accountability) (Robert, 1988) โดยจะเห็นได้ว่าอำนาจดุลพินิจนั้นคือตัวแปรตั้งต้นของสมการคอร์รัปชันที่จะต้องหยิบยกขึ้นมาพิจารณาลำดับแรกและถือว่าทฤษฎีนี้สามารถอธิบายการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐได้ดี ซึ่งกรณีศึกษาที่สามารถบ่งชี้การใช้อำนาจดุลพินิจและนำมาสู่การทุจริตได้อย่างชัดเจนนั้น คือคดีการรับสินบนเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ ของอดีตผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและลูกของตน ที่ได้จัดหาผู้จัดงานเทศกาลภาพยนตร์ด้วยวิธีการพิเศษแทนที่จะเป็นการประกวดราคาตามกระบวนการโดยทั่วไป แต่

กลับได้ใช้อำนาจเปิดช่องให้มีการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจโดยผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จนนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ที่มีมูลค่ามหาศาลระหว่าง จุฑามาส ศิริวรรณ อดีตผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย อันได้รับส่วนแบ่งราวร้อยละ 10-20 ของมูลค่าสัญญาที่ถูกแบ่งออกเป็น 34 ฉบับ ในช่วงปี พ.ศ.2546-พ.ศ.2549 จากแพทรีเซียกรีน (Patricia Green) พร้อม เจอร์ลด์ เจอร์ลด์ กรีน (Gerald Green) ผู้บริหารบริษัทภาพยนตร์ชาวอเมริกา รวมมูลค่าของสินบนกว่า 60 ล้านบาทและเงินกว่า 746 ร้อยล้านบาทที่รัฐจะต้องจ่ายต่อการจัดจ้างบริษัทภาพยนตร์ (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ, 2014) ซึ่งส่งผลต่อภาพลักษณ์การคัดเลือกที่ไม่เป็นธรรมตลอดจนเสียโอกาสทั้งแก่ภาครัฐและเอกชนต่อการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์ ซึ่งท้ายที่สุดคุณภาพของการจัดงานก็ต่ำไม่คุ้มค่าแก่งบประมาณที่ต้องสูญเสีย

ภาพของอำนาจดุลพินิจโดยเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีการรับสินบนเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ ซึ่งผู้เขียนได้เสนอนี้คือภาพที่สะท้อนอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐมีผลต่อชีวิตและทรัพย์สิน ของประชาชนอย่างมิสามารถปฏิเสธได้ และเปรียบเสมือน “หลุมโหลงหรือบ่อโหลง” ที่เป็นพื้นที่ให้อิสระแต่มีความขุ่นมัวแก่เจ้าหน้าที่รัฐต่อการใช้ดุลพินิจของตนกระทำต่อประชาชนหรือเรียกรับผลประโยชน์ จากสิ่งนี้เองสามารถอธิบายถึงสภาพปัญหาเชิงโครงสร้างของภาครัฐไทยที่เป็นเหมือนต้นไม้ขนาดใหญ่แต่ในต้นมี “หลุมโหลงภายใน” ที่เสมือนแหล่งเพาะพันธุ์เชื้อร้ายที่เรียกว่า “คอร์รัปชัน” ที่มากัดกินทำให้ต้นไม้กลายเป็นไม้ตายซาก ไม่สามารถให้

ดอกผล ร่มเงาอะไรได้ จนสุดท้ายก็ล้มทับผู้พึ่งพิงอาศัย ฉะนั้นหากไม่กำจัด “คอร์รัปชัน” ซึ่งแฝงอยู่ในทุกมิติของภาครัฐไปให้สิ้น ประชาชนก็จะต้องแบกรับความเสี่ยงต่อชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนความมั่นคงต่อสถาบันหลักของชาติ ซึ่งในองค์ถัดจะไปก็นำเสนอถึงความร้ายแรงของการคอร์รัปชัน ว่าเชื้อร้ายนี้ทำร้ายทุกคนอย่างไรได้บ้างและหากมีผู้คอร์รัปชันเกิดขึ้น ผู้เสียหายคือประชาชนทุกคน...

องค์ที่ 2 คอร์รัปชัน การเช่ากร่อน บ่อนทำลาย รัฐ ที่แท้จริง

องค์ที่ 1 ได้เสนอสภาพปัญหาและเหตุแห่งการเกิดการคอร์รัปชันในเชิงโครงสร้างและระบบ ซึ่งบ่งชี้ถึงอำนาจของระบบและเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้กุมชีวิตของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพได้ สิ่งนี้เององค์ที่ 2 “คอร์รัปชัน การเช่ากร่อน บ่อนทำลาย รัฐ ที่แท้จริง” จะฉายถึงภาพความหายนะของการคอร์รัปชัน อันมีสาเหตุมาจากความคลั่งและการผูกขาดอำนาจที่เปี่ยมล้นด้วยสิทธิแห่งดุลพินิจโดยอำนาจ จนนำมาสู่หายนะของประเทศและประชาชนอย่างมหาศาล ซึ่งเหตุการณ์ที่จะฉายภาพความชั่วร้ายต่อการคอร์รัปชันที่กล่าวมานั้น คือ 1MDB

1Malaysia Development Berhad: 1MDB คือ กองทุนการพัฒนาทางยุทธศาสตร์ของมาเลเซีย ซึ่งมีรัฐบาลมาเลเซียเป็นเจ้าของ โดยนายนาจิบ ราซัค รองนายกรัฐมนตรีมาเลเซียใน ขณะนั้น ได้จัดตั้งกองทุนในปี ค.ศ.2008 เพื่อเอาเงินทุนสำรองของประเทศ โดยแทนที่จะเก็บไว้ใน

คลังแต่เข้าไปลงทุนในกิจการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเงินฝืด และเป็นการสร้างรายได้แก่รัฐในอีกทางก็ถือเป็นการพัฒนาให้มาเลเซียดึงดูดการลงทุนและเป็นการสอดแทรกแนวคิดการรวมมาเลเซียให้เป็นหนึ่งเนื่องด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรม โดย 1MDB ก็ได้รับไอดีเดียวมาจาก กองทุนเทมาเส็ก (Temasek Holdings) และกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติสิงคโปร์ (Government of Singapore Investment Corporation:GIC) ที่ เป็นกองทุนในลักษณะเดียวกันของประเทศสิงคโปร์ซึ่งประสบความสำเร็จ

โดยดูเหมือนว่าหลักคิดนี้จะสร้างความหวังให้แก่ชาวมาเลเซียให้เกิดขึ้น แต่ผลลัพธ์หลังจากการก่อตั้งกองทุน 1MDB กลับประสบสภาวะขาดทุนต่อเนื่อง ท่ามกลางกระแสความนิยมของรัฐบาลพรรคอัมโน ที่มีนาย ราจิบ ราซัค ขึ้นมาเป็นผู้นำ ตกต่ำลงจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และต่อมาก็ได้พบหลักฐานธุรกรรมจากบริษัทที่ถูกตั้งขึ้นมาหลอกล่อ ๆ และมีชื่อใกล้เคียงบริษัทชั้นนำของโลก ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการฟอกเงินในอาณาจักร 1MDB และจากการตรวจสอบข้อมูลการไหลเวียนทางการเงินพบว่า เงินทุนของ 1MDB ได้ไหลออกไปยังบริษัทการค้านอกประเทศ เพื่อประหยัดภาษี (Offshore Company) ก่อนจะโอนเงินต่อไปยังบริษัทปลอมอีกแห่งหนึ่ง แล้วโอนกลับเข้าบัญชีส่วนตัวของนายราจิบ นาซัค และคนใกล้ชิดเป็นจำนวนเงินกว่า 700 ล้านเหรียญสหรัฐ คิดเป็นเงินไทยกว่า 24,000 ล้านบาท หลังจากมีการเปิดเผยข้อมูลนี้ออกไปเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลอย่างหนัก แต่อัยการของมาเลเซียสรุปว่าเรื่องนี้ไม่พบความผิดปกติและเงินที่โอนเข้ามาแก่นายนาจิบ ราซัค เป็นเพียงการโอน

เงินของคนใกล้ชิดซึ่งคือเจ้าชายจากบรูไน และเชื้อพระวงศ์ของชาวอุตารปะเบีย และได้มีการโอนคินบางส่วนแล้ว อัยการมาเลเซีย ณ ขณะนั้น จึงไม่ได้มีการสั่งฟ้อง ซึ่งชี้ให้ถึงอำนาจดุลพินิจในมือของ นายนาจิบ ราซัค และพวกได้อย่างชัดเจน

แต่อย่างไรเสียข้อสรุปดังกล่าวไม่ได้นำมาซึ่งข้อยุติของสาธารณชน มีการขุดคุ้ยต่อเนื่องจนพบข้อพิรุธหลายประการ ในปลายประเทศที่เกี่ยวข้องได้มีการสืบสวน จนพบว่ามีการยักยอกเงินกองทุนซึ่งมีมูลค่ากว่า 3.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ คิดเป็นเงินไทยกว่าหนึ่งแสนสองหมื่นล้านบาท ด้วยวิธีไซฟอน ออกไปหลายช่องทาง เมื่อค้นลึกลงไปจนกระทั่งพบตัวละครสำคัญอีกคน คือ โล แท็ค โจ (Low Taek Jho) หรือ โจโล (Jho Lo) นักธุรกิจคนสนิทของนายราซัค (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ,2022)

โดยสำนักข่าวรอยเตอร์รายงานว่ โจโลได้ยักยอกเงินจำนวน 4.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ เป็นเงินไทยกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นล้านบาท ไปจากกองทุน 1MDB ซึ่งเรื่องราวก็ถึงจุดเดือดสูงสุด โดยกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐฯ ได้ออกคำสั่งอัยการสูงสุด(รมต.ยุติธรรมสหรัฐฯ) ในการยึดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับ 1MDB กว่า 1.8 พันล้านดอลลาร์ และได้สั่งให้รัฐบาลมาเลเซียชดใช้หนี้แทนกองทุนกว่า 7.5 พันล้านดอลลาร์ หรือสองแสนเจ็ดหมื่นล้านบาท ซึ่งเทียบเท่าร้อยละ 2.5 ของ GDP ในประเทศมาเลเซีย และจากผลของคำสั่งยึดทรัพย์ของอัยการสูงสุดสหรัฐฯ นี้ก็ส่งผลให้นักลงทุนชาวต่างชาติเทขายเงินริงกิตมาเลเซียทำให้มูลค่าเงินริงกิตมาเลเซียลดลงร้อยละ 30 เกิดเป็นอัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้น 1.5 เท่า แก่

ประชาชนชาวมาเลเซียและหนังสือสาธารณะเพิ่มขึ้นกว่า 2 แสนเจ็ดหมื่นล้าน (Salmon Podcast, 2024)

ผลลัพธ์ 1MDB คือภาพสะท้อนของเอกสิทธิ์ในอำนาจดุลพินิจ ?

1MDB ถือเป็นกองทุนที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยนายนาจิบ ราซัค อดีตนายกรัฐมนตรีของมาเลเซีย จากพรรคอัมโน ซึ่งถือเป็นพรรคที่ไม่เคยพ่ายแพ้ นับแต่การก่อตั้งสาธารณรัฐมาเลเซีย ผนวกกับนายนาจิบ ราซัค เป็นลูกของนาย อับดุล ราซัค นายกรัฐมนตรีมาเลเซียคนที่ 2 จากพรรคอัมโน จึงถือเป็นภูมิหลังที่สร้างความชอบธรรมว่าชายที่ชื่อ นาจิบ ราซัค คือผู้ที่เกิดมาเป็นผู้นำของประเทศ ซึ่งสิ่งนี้เองก็เป็นส่วนสำคัญที่ชี้ให้เห็นว่า นาจิบ และพรรคอัมโน คือผู้ที่ถือครองอำนาจสูงสุด และไม่มีผู้ใดสร้างแรงกดดันได้ โดยเมื่อจัดตั้ง 1MDB เขาก็ได้ใช้บริษัทปลอมโอนเงินเข้าบัญชีของตนได้อย่างเฉยเมย และแตกต่างว่าเป็นเงินจากเชื้อพระวงศ์ บุรไนคนสนิท จนต่อมาอัยการมาเลเซียก็ได้สั่งฟ้องนายนาจิบ แต่อย่างไรก็ดี ซึ่งประชาชนตั้งข้อสงสัยว่าอัยการสูงสุดในขณะนั้นก็ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับนายนาจิบ และพรรคอัมโน ด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งเมื่อนำเอาพฤติกรรมของนายนาจิบและพวก มาพิจารณาผ่าน ทฤษฎีสามเหลี่ยมการทุจริต: Fraud Triangle ที่ประกอบ 1.) แรงจูงใจ (Pressure) คือจำนวนเงินที่มหาศาลของกองทุน 1MDB 2.) โอกาส (Opportunity) ช่องโหว่แห่งสิทธิ์ในอำนาจดุลพินิจของตนในฐานะนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นผู้มีอำนาจบริหารสูงสุด 3.) สาเหตุสนับสนุนการกระทำ (Rationalization) คือภูมิหลังความเชื่อของตนที่มองว่าตนเองเกิดมาเพื่อเป็นผู้นำ ซึ่งเกิดจากการขัดเกลาทางสังคมโดย

ครอบครัวและคนรอบข้าง (Ronald , 1966) เหตุนี้จึงนำมาสู่การตัดสินใจที่ขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งคือการทุจริตยักยอกเงินภาษีของประชาชนที่มากจนสร้างความเสียหายแก่ประเทศในมิติทางเศรษฐกิจและได้รับผลกระทบถ้วนหน้า จนในท้ายที่สุดผู้แบกรับและจะต้องชดใช้ในสิ่งที่นายนาจิบและพวกได้กระทำไปก็คือประชาชนที่ไม่ได้รับรู้แต่อย่างใด จากเหตุการณ์ 1MDB นี้เองก็ได้สร้างบทเรียนที่ราคาแพงและสามารถยืนยันได้อย่างหนักแน่นว่า “คอร์รัปชันคือการเซาะกร่อน บ่อนทำลาย รัฐที่แท้จริง” ซึ่งสามารถอธิบายได้ผ่านวลี “Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely : อำนาจนำไปสู่ความฉ้อฉล และอำนาจที่เบ็ดเสร็จจะยิ่งฉ้อฉลและเบ็ดเสร็จ ; Lord Acton” อย่างสมบูรณ์เช่นกัน

องค์ที่ 3 คอร์รัปชันต้นน้ำการปฏิรูปภาครัฐสู่การพัฒนา

องค์ที่ 2 ได้เสนอถึงความร้ายแรงของการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งได้สร้างหายนะแก่ประชาชนและระบบเศรษฐกิจ ตลอดจนเป็นตัวการ เซาะกร่อน บ่อนทำลายรัฐ อย่างมหาศาล ซึ่ง “องค์ที่ 3 คอร์รัปชันต้นน้ำการปฏิรูปภาครัฐสู่การพัฒนา” คือองค์ที่จะเสนอถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันที่เป็นต้นน้ำและแหล่งบ่มเพาะปัญหาในภาครัฐผ่านแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Service:NPS) เพื่อเสริมสร้างให้ภาครัฐมีศักยภาพ ต่อการส่งมอบบริการสาธารณะและประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชน พร้อมก่อเป็นการมีเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนกับภาครัฐ จนกลายมาเป็นรากฐานต่อการสร้างสังคม

ประชาธิปไตย (Democratic Society) และเปลี่ยนผ่านสถาปนาประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง (Consolidated Democracy) ซึ่งนำมาสู่ผลลัพธ์ต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และยกระดับประเทศสู่การพัฒนาในที่สุด

โดยแนวคิดที่ผู้เขียนเป็นผู้เสนอนั้นมุ่งเน้นการแก้ไขเชิงระบบและโครงสร้างของระบบราชการที่ได้มอบอำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งอำนาจดังกล่าวสร้างช่องว่างที่เสมือนบ่อที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ หรือเป็นพื้นที่แห่งการเรียกรับผลประโยชน์ ตามที่ได้อภิปรายในส่วนขององค์ที่ 1 ที่ชี้ถึงสภาพปัญหาว่าด้วยอำนาจดุลพินิจ และมุ่งเน้นแนวทางการสร้างเสริมค่านิยมในการต่อต้านทุจริตควบคู่กันไป ฉะนั้นแนวทางที่ผู้เขียนเสนอจึงเป็นแนวทางที่จะสร้างให้พื้นที่หลุมมืดเหล่านี้ โปร่งใสขึ้นและสามารถเพิ่มตัวแสดงในพื้นที่นี้ในการดุลอำนาจระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งจะสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างกันหลายภาคส่วน และปลูกฝังค่านิยมการปฏิเสธการทุจริต

บนฐานคิดของ New public service: NPS โดยจากนิยามหลักการและเหตุผลดังกล่าวจึงสามารถแบ่งรูปแบบการแก้ไขเป็น 2 ลักษณะซึ่งมีชื่อโมเดลคือ หลิน-หยาง (YIN-YANG) ประกอบด้วย 1.) รูปแบบแข็ง (Yang) คือการแก้ปัญหาคือโครงสร้างและระบบอันเป็นต้นตอของปัญหาโดยตรง 2.) รูปแบบอ่อน (Yin) คือการมุ่งเสริมสร้างค่านิยมและจิตสำนึกร่วมกันซึ่งจะนำมาสู่การลดปัญหาที่เกิดจาก

1.) รูปแบบแข็ง Yang

1.1) นิยามที่ชัดเจนและรัดกุมของคำว่า “คอร์รัปชัน” ในหลายครั้งผู้ที่มีอำนาจดุลพินิจ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐเลือกที่จะทุจริตโดยไม่รู้ตัว เพราะมนุษย์มักจะเลือกที่จะหลอกตนเองหรือหาเหตุผลมาลงรับภาระทำของตนว่าไม่ใช่เลือกที่ผิด ซึ่งจากหนังสือเรื่อง “The (Honest) Truth About Dishonesty” ได้กล่าวว่า มนุษย์เรานั้นมักหาความชอบธรรมในตนเองเสมอต่อการโกง โดยจะมี 3 ลักษณะที่มักให้ความชอบธรรมได้แก่

1.) สิ่งที่คุณสมควร เช่น ระเบียบการเบิกจ่ายเขียนว่าสามารถเบิกค่าที่พักได้เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นจึงเบิกค่าที่พักสำหรับโรงแรมหรูที่เกินความจำเป็น สิ่งนี้ถ้ามองให้ดีคือการเบียดบังใช้ภาษีที่สิ้นเปลืองสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นสิ่งที่ผิดแต่ผู้กระทำมองว่ามันไม่ผิดเพราะได้ทำตามระเบียบเบิกจ่าย

2.) สิ่งที่คุณรู้สึกว่าไม่มีผลกระทบต่อกว้าง เช่นข้าราชการตำรวจที่รีดไถค่าคุ้มครองแก่คนมีฐานะ เพราะมองว่าคนจนไม่เดือดร้อนและคนรวยชนหน้าแข็งไม่กลัว แต่เมื่อคนรวยมีปัญหาตำรวจผู้นั้นก็เลือกปฏิบัติอย่าง 2 มาตรฐาน ซึ่งสุดท้ายก็ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของตำรวจและส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชน

3.) นำความดีมาหักลบกลบ เช่น ข้าราชการที่มองว่าตนทำงานเพื่อประชาชนและเสียสละเพื่อส่วนรวมตลอดหากแต่ขอเบียดบังประโยชน์เข้าตัวบ้างคงไม่เป็นไร ทั้ง 3 ประการที่กล่าวมานี้ล้วนมีสาเหตุที่มาจากความคลุมเครือของคำว่า “คอร์รัปชัน” และเป็นเหตุผลที่บุคคลเหล่านั้นเลือกที่จะหลอกตนเอง แต่หากว่าภาครัฐตลอดจนสังคมได้กำหนดว่าสิ่งใดคือ คอร์รัปชันและเป็นเรื่องต้องห้ามเด็ดขาดอย่างเข้มงวด ก็นำมาสู่

(Dan Ariely, 2012)

1.2) การกำหนดโทษที่ชัดเจนไม่ลดหย่อนและไม่งดเว้น กล่าวคือ เมื่อนิยามและการรับรู้ที่ชัดเจน สิ่งที่ควรมีความชัดเจนต่อมาก็คือโทษที่รุนแรง มิได้รับการยกเว้น ซึ่งถือเป็นการเขียนเสือให้วัวกลัว แต่การทำเช่นนั้นอาจได้ผลลัพธ์ที่ตามมาอีกด้านคือผู้ที่ทุจริตอาจพยายามและซุกซ่อนความผิดของตนให้แนบเนียนหรือสืบสวนยากขึ้น เพราะเช่นนี้เอง วิธีการต่อมาจะเสริมช่องโหว่ในส่วนนี้ได้

1.3) โครงสร้างที่สร้างการมีส่วนร่วม คือการนำหลักโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (Construction Sector Transparency: COST) มาปรับใช้ เพราะจากในข้อที่ 1.1-1.2 คือการสร้าง ความชัดเจนต่อหลุมโพล่งแห่งดุลพินิจทางอำนาจให้มีความชัดเจนไม่คลุมเครือ แต่ด้วยความรุนแรงและความชัดเจนของโทษอาจทำให้ผู้ทุจริตยิ่งปิดซ่อนตัวตนและการกระทำของตนให้แนบเนียนขึ้น ฉะนั้นจึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการตรวจสอบการกระทำของ

ภาครัฐ ดังหลัก COST ที่เวลารัฐจะจ้างผู้ใดรัฐจะเปิดให้ผู้สังเกตการณ์จากภายนอกเข้ามามีส่วนได้ในทุกขั้นตอน ซึ่งไทยได้นำวิธีการมีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน คือ ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) มาใช้สำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่มีกลุ่มผลประโยชน์หลากหลายภาครัฐจะเปิดให้ผู้สังเกตการณ์ ซึ่งมีองค์การต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทยเป็นคนหาอาสาไปสังเกตการณ์ และผลที่ได้คือ ราคาที่ได้จากการประมูลต่ำกว่าราคากลางเยอะขึ้น สะท้อนการไม่แทรกแซงระบบประมูล (ขวัญจุฑา, 2015) สิ่งนี้ฉายภาพใหญ่ที่ว่าไทยเราอาจนำวิธีการนี้กระจายไปใช้ไม่ใช้ในเฉพาะโครงการขนาดใหญ่และเสริมให้มี Non-Governmental: NGO เพิ่มขึ้นซึ่งก็จะสามารถเป็นแม่เหล็กและสะพานในการดึงดูดเชื่อมโยงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

1.4) Regulatory guillotine คือการทบทวนกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการเปิดเผยข้อมูลความโปร่งใส และหยิบกฎหมายจากนานาประเทศที่ใช้ได้ผลมาปฏิบัติตาม ตลอดจนเปิดช่องให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมทางการตัดสินใจของภาครัฐและการให้บริการสาธารณะ

1.5) กลยุทธ์ปราบคอร์รัปชันเชิงรุกโดยวิธี “ปราบเสือ-ตีแมลงวัน” คือ มุ่งปราบเสือ เพื่อสร้างความหวาดกลัวและสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน พร้อมกับจับแมลงวันเพื่อหล่อเลี้ยงความเชื่อมั่นของประชาชน

และเป็นแหล่งของการสืบสายหาต้นตอไปหาเชื้อในอนาคต (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ, 2017)

1.6) สร้างความร่วมมือจากต่างประเทศด้านการสอดส่องตรวจสอบทุจริต คือเสริมสร้างความร่วมมือ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเบาะแสการทุจริตขนาดใหญ่อย่างกรณี 1 MDB เพราะการทุจริต ยักยอกขนาดใหญ่ มักชุกซ่อนในต่างประเทศและต้องอาศัยประชาคมนานาชาติในการร่วมด้วย ดังคำกล่าวที่ว่า “ปลาตัวใหญ่มักจับในอ่าวไทยไม่ได้ แต่มักจับได้ที่นอกอ่าวไทย” ผู้ทุจริตรายใหญ่อ้างกรณี 1MDB เช่นกัน

2.) รูปแบบอ่อน Yin

2.1) สร้างค่านิยมต่อความเข้าใจการทุจริต เนื่องด้วยสังคมไทยเป็นสังคมที่ช่วยเหลือเกื้อกูลกันโดยเฉพาะพวกพ้องจนละเลยประโยชน์สาธารณะบนพื้นฐานของคำว่า บุญคุณ กตัญญูและอุปถัมภ์ค้ำชู ฉะนั้นสังคมควรมุ่งส่งเสริมความเข้าใจว่าการทุจริตคือทุจริต และนิยามให้ชัด พุดให้ชัด พร้อมสร้างบรรทัดฐานที่ชั่วร้ายของสังคม โดยวิธีนี้เราก็ไม่ควรใช้ส่งเสริมแค่กับเด็กหรือเยาวชน แต่ควรมุ่งที่ข้าราชการ ประชาชน ทั่วไป เพราะพวกเขาคือคนที่อยู่ระบบและปัจจุบัน ซึ่งจะกำลังจะส่งต่ออนาคต ฉะนั้นสร้างปัจจุบันที่ดี เพื่ออนาคตที่ยั่งยืน

2.2) ส่งเสริมให้มีภาคส่วนทางประชาสังคม เมื่อสร้างค่านิยมขึ้นมา ก็จะต้องมีพื้นที่ให้เกิดการมีส่วนร่วมขึ้น ฉะนั้นภาคส่วนทางประชาสังคมอย่าง NGO ซึ่งเป็นเหมือนแม่เหล็กในการดึงดูดการมีส่วนร่วมของประชาชน

เพื่อให้เกิดการตรวจสอบสอดส่องภาครัฐมากขึ้น และเกิดกระบวนการ
ต่อรองหรือเรียกร้องประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง จึงเป็นเหมือนส่วน
Yin ที่ต้องมุ่งส่งเสริมอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความหลากหลายและสังคม
อำนาจต่อรองแก่หน่วยงานภาครัฐในระยะต่อไป เพื่อสะท้อนเจตนารมณ์ของ
ออกมาให้ได้มากที่สุดตามไปด้วยเช่นกัน

องค์ที่ 4 ผลกระทบของผู้เขียน แต่ผู้อ่าน

จากสภาพปัญหาซึ่งผู้เขียนได้ส่งมอบผ่านองค์ที่ 1 อันบ่งชี้อำนาจ
ของระบบราชการที่ประชาชนไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ และเป็นบ่อเกิดแห่ง
การคอร์รัปชันซึ่งคือช่องโหว่แห่งอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ อันเป็น
พื้นที่แห่งความคลุมเครือและต้องอาศัยความโปร่งใส โดยลักษณะของพื้นที่
แห่งอำนาจดุลพินิจนี้ก็เอื้อต่อการเกิดการทุจริตตามทฤษฎีสามเหลี่ยมการ
ทุจริต: Fraud Triangle (Ronald , 1940) ในมิติเชิงโครงสร้างและทฤษฎี
สมการคอร์รัปชัน: Corruption equation (Robert, 1988) ต่อมิติแรงจูงใจ
ส่วนบุคคลที่นำมาสู่การทุจริต โดยในบางครั้งอำนาจดุลพินิจเหล่านั้นก็อาจ
ไม่ได้เบียดบังผลประโยชน์ แต่เป็นการเบียดบังชีวิตและทรัพย์สินของ
ประชาชนได้ด้วยเช่นกัน ผ่านกรณีศึกษาอำนาจดุลพินิจ: คดีการรับสินบน
เทศบาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ ของอดีตผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่ง
ประเทศไทย สิ่งนี้เองก็ได้อธิบายถึงอำนาจของภาครัฐนั้นมีความครอบคลุม
และหยั่งรากลึก ซึ่งสื่อถึงความแตกต่างทางอำนาจระหว่างประชาชน
ผู้รับบริการกับเจ้าหน้าที่รัฐ เมื่อเข้าใจถึงสภาพปัญหาในระบบราชการซึ่ง

คือการทุจริตอันเป็นปัญหาหลักของระบบแล้วในองค์ที่ 2 ผู้เขียนได้เสนอถึงความร้ายแรงของปัญหาการคอร์รัปชันว่าได้สร้างผลกระทบต่อประชาชนทุกคนเป็นวงกว้างและถือเป็นการตอกย้ำปัญหานี้ว่ามีความสำคัญและถ้าหากเพิกเฉยต่อปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็จะเป็นสิ่งที่เชาเชกร่อน บ่อนทำลาย รัฐ อย่างแท้จริงในท้ายที่สุด ดังที่ผู้เขียนได้ฉายภาพความเลวร้ายผ่านกรณีศึกษาเหตุการณ์ 1MDB

ซึ่งเมื่อเข้าใจถึงสภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันแล้วในองค์ที่ 3 ผู้เขียนได้เสนอแนวทางการแก้ไขซึ่งอาศัยการมองโมเดล หลิน-หยาง (YIN-YANG) ในแง่ของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Service: NPS) เพื่อแก้ไขปัญหาโดยอาศัยหลักความสมดุลต่อการมุ่งสร้างค่านิยมและส่งเสริมการมีส่วนร่วม ซึ่งแนวทางแก้ไขปัญหาที่ผู้เขียนได้เสนอนี้มุ่งแก้ไขเชิงโครงสร้างที่ทำให้พื้นที่แห่งอำนาจดุลพินิจระหว่างภาครัฐและประชาชนนั้นเกิดความชัดเจน โปร่งใส จากแต่เดิมเป็นพื้นที่ของความคลุมเครือและถูกปิดกั้น ผนวกกับการเสริมตัวแสดงในพื้นที่ เพื่อร่วมตรวจสอบสอดส่องการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการส่งมอบบริหารสาธารณะและผลประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชน โดยเนื่องด้วยการมุ่งเสริมสร้างที่แห่งการมีส่วนร่วมนี้เองถือเป็นการส่งเสริมให้เกิดความเป็นสังคมประชาธิปไตย (Democratic Society) และนำมาสู่เปลี่ยนผ่านสถาปนาประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง(Consolidated Democracy) ซึ่งถือเป็นผลลัพธ์ต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และยกระดับประเทศสู่การพัฒนาในที่สุด (Janet& Rober,2015) ดังชื่อของบทความ “คอร์รัปชันต้นน้ำการปฏิรูปภาครัฐสู่การพัฒนา”

เอกสารอ้างอิง (References)

ขวัญจุฑา วราดิศย์. (2558). การนำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) มาใช้เพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย.(วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ.(2565). คียดกกำลังสอง: คดีฉาว 1MDB มีบทเรียนอะไร ? .[วิดิทัศน์]. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ.(2560). คียดกกำลังสอง:ปราบเสือและตีแมลงวัน [วิดิทัศน์]. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ. (2557). เมนูคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์. กรุงเทพฯ: อักษรสัมพันธ์.

Salmon Podcast.(2567).1MDB โคตรอภิมหาภาพัยการฉ้อโกงโยงการเมืองครั้งใหญ่ของมาเลเซีย [วิดิทัศน์]. กรุงเทพฯ: Salmon OT Studio

Dan Ariely. (2012). The (Honest) Truth About Dishonesty. New York: HarperCollins.

Farazmand, Ali. (2009). Bureaucracy and Administration. New York: CRC Press.

- Howard J. Wiarda. (2000). Introduction To Comparative Politics: Concepts and Processes. Printed No.2. San Diego , California, U.S. : Harcourt (Publisher).
- Janet V. Denhardt & Rober B. Denhardt. (2015). The New Public Service Revisited. Journals of PAR: Public Administration Review,75(1), 1-7.
- Mai, Tam. (2016). The Power of Bureaucracy. Journal of US-China Public Administration 13:4,244-255.
- Robert Klitgaard. (1988). Controlandola Corrupcion. Los Angeles , California, U.S.: University of California Press.
- Ronald R. Cressey. (1966). Principles Of Criminology. Printed No.2. Philadelphia Pennsylvania: Lippincott Williams and Wilkins.
- Transparency International. (2023). Corruption Perceptions Index 2022. Berlin, Germany: Transparency International