

## การทุจริตเชิงนโยบาย

นางสาวอัญชลี จวงจันทร์  
วิทยากรชำนาญการ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา  
สำนักวิชาการ

ปัจจุบันปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงและเกิดขึ้นในหน่วยงานต่าง ๆ อย่างกว้างขวางสำหรับประเทศไทยปัญหาด้านการทุจริตเป็นปัญหาที่สั่งสมมานาน จนหยั่งรากลึกกลงในทุกภาคส่วนของสังคม การแก้ปัญหาไม่สามารถกระทำได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้มีอิทธิพลทางการเมือง และยิ่งพบว่า กลุ่มผู้มีอิทธิพลทางการเมืองต่างมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการดำเนินงานตามโครงการหรือนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ สภาพปัญหาความเป็นจริงด้านการทุจริตดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ผ่านมาของประเทศไทย ซึ่งถึงแม้มีความพยายามป้องกันและแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม แต่ปัญหาการทุจริตมิได้ถูกแก้ไขได้อย่างแท้จริง แม้มีการกำหนดและใช้มาตรการป้องกันปราบปรามอย่างต่อเนื่องก็ตาม ซึ่งปัญหาการทุจริตที่พบจะเป็นการทุจริตภายใต้แนวคิดที่ว่าด้วยการสร้างอำนาจหรือบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการทุจริต โดยการสร้างนโยบายหรือกฎหมายต่าง ๆ โดยอ้างถึงผลประโยชน์ของสาธารณะขึ้นมาผ่านการใช้กระบวนการสร้างความชอบธรรมและใช้นโยบายหรือกฎหมายนั้นกำหนดบทบาทหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาเพื่อให้กลุ่มบุคคลสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการทุจริตหรือแสวงหาผลประโยชน์ของตนจากการดำเนินงานตามนโยบายหรือกฎหมายนั้น ๆ การทุจริตนี้เรียกว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย”

การทุจริตเชิงนโยบาย จึงเป็นการทุจริตภายใต้การสร้างนโยบายหรือกฎหมายซึ่งอ้างถึงผลประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามนโยบายหรือกฎหมายที่ถูกกลุ่มบุคคลสร้างขึ้นผ่านการใช้กระบวนการสร้างความสมเหตุสมผลทางวิชาการ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มบุคคลเหล่านั้นสามารถนำนโยบายหรือกฎหมายไปใช้ประโยชน์และเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทุจริต หรือแสวงหาผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง การทุจริตเชิงนโยบายจึงเป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเครื่องมือในการทำงาน โดยผลการวิจัยของ นนทวิชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ เรื่อง การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย พบว่า การทุจริตเชิงนโยบายมี 5 รูปแบบคือ

1. การกำหนดนโยบาย เพื่อจัดทำโครงการขนาดใหญ่ เช่น โครงการสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ
2. การออกกฎหมาย หรือการแก้ไขกฎหมาย โดยการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด หรือการใช้อำนาจในการตรากฎหมายโดยผ่านสมาชิกวุฒิสภา
3. การดำเนินนโยบายหรือโครงการ โดยอาศัยความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เช่น กรณีปล่อยกู้ของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (EXIM Bank) แก่รัฐบาลสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์
4. การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์โดยกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นการเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง
5. การใช้อำนาจตามตำแหน่งในคณะกรรมการที่มีหน้าที่กำหนดมาตรการส่งเสริมการประกอบธุรกิจ

ทั้งนี้ ปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคือ มาตรการป้องกันและปราบปรามไม่สามารถถูกนำมาใช้ได้อย่างเกิดประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริต ซึ่ง

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่สอง (พ.ศ. 2556 – 2560) ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ปลูกจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริตเน้นการปรับเปลี่ยนฐานความคิดของคนในทุภาคส่วนในการรักษาประโยชน์สาธารณะ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 บูรณาการการทำงานของหน่วยงานในการต่อต้านการทุจริตและพัฒนาเครือข่ายในประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาความร่วมมือกับองค์กรต่อต้านการทุจริตและเครือข่ายระหว่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาระบบบริหารและเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ยุทธศาสตร์ที่ 5 เสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการต่อต้านการทุจริตให้กับบุคลากรทุภาคส่วน

อย่างไรก็ตาม การที่กลุ่มบุคคลจะทำการทุจริตให้เกิดความชอบด้วยกฎหมายเพื่อปิดเป็นไมให้สังคมรับรู้ถึงพฤติกรรมหรือเจตนาที่จะทำการทุจริตของตนได้นั้น จะต้องมีการกระทำการทุจริต ซึ่งจากการศึกษาวิจัยของประจักษ์ ก้องกีรติ เรื่อง ประชาธิปไตย คอร์รัปชัน และการปฏิรูปประเทศไทย : จะใช้ประชาธิปไตยแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างไร พบว่า ปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้เกิดการทุจริตเชิงนโยบายคือ ปัจจัยด้านการขาดความโปร่งใสและขาดการตรวจสอบ และปัจจัยด้านช่องว่างหรือข้อบกพร่องของกฎหมาย โดยสามารถอธิบายได้ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านการขาดความโปร่งใสและขาดการตรวจสอบ พบว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ทำให้ไม่ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดและไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตามตำแหน่งหน้าที่อย่างมากโดยขาดมาตรการตรวจสอบที่เพียงพอและขาดการถ่วงดุลอำนาจที่เหมาะสม

2. ปัจจัยด้านช่องว่างหรือข้อบกพร่องของกฎหมายพบว่า ปัจจัยที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีช่องทางในการทุจริตเกิดจากความล้าสมัยของกฎหมายที่ขาดความรัดกุมและชัดเจน ซึ่งส่งผลให้เกิดการทุจริตที่มีความผิดใน 2 ลักษณะคือ 1) ความผิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือผู้หนึ่งผู้ใด 2) เป็นความผิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปในการแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือพวกพ้อง

นอกจากนั้น จากผลการวิจัยดังกล่าวได้นำเสนอมาตรการที่ใช้ในการป้องกันการทุจริตคือ 1) มาตรการทางด้านวัตถุวิสัย ได้แก่ การควบคุมทางการเมือง เช่น การควบคุมผ่านกระบวนการตรวจสอบโดยรัฐสภา และการใช้อำนาจ หรือหน่วยงานภายใต้การกำกับของรัฐสภา เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานการบริหาร เช่น การปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ หรือบัญญัติกฎหมายใหม่ ๆ ขึ้นมาบังคับใช้เพื่อป้องกันมิให้กฎหมายเหล่านั้นถูกนำไปใช้เป็นช่องทางในการทุจริตได้ 2) มาตรการทางด้านอัตวิสัย ได้แก่ การใช้กระบวนการเรียนรู้ ถ่ายทอด และปลูกฝังค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม และแนวคิดในการเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตให้กับกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ทั้งในส่วนของนักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ และในส่วนของประชาชน และเพื่อเป็นการเพิ่มมาตรการในการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ประจักษ์ ก้องกีรติ ได้เสนอแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

1. กำหนดกลไกการกลั่นกรองเลือกสรรคนดีเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกลั่นกรองและสกัดกั้นนักการเมืองที่ทุจริต หรือใช้เงินเลือกตั้งโดยมิชอบ หรือมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ซึ่งจะนำมาสู่การทุจริต และการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองในอนาคต โดยมีวิธีการดำเนินงานที่สำคัญ 2

วิธีการด้วยกันคือ การกำหนดคุณสมบัติของข้าราชการการเมืองและนักการเมือง และการสกัดกั้นโดยกระบวนการเลือกตั้ง

2. กำหนดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานและการใช้อำนาจรัฐเป็นระยะ โดยมีวิธีการดำเนินงานที่สำคัญ 3 วิธีการด้วยกันคือ 1) การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินโดย ป.ป.ช. 2) การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของผู้มีอำนาจรัฐ และ 3) การตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

3. กำหนดบทลงโทษผู้กระทำผิด มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของกระบวนการและกลไกการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันให้เพิ่มมากขึ้น โดยมีวิธีการดำเนินงานที่สำคัญ 3 วิธีการคือ 1) การป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) 2) การสร้างบทลงโทษ การทุจริตการเสนอราคา และ 3) การเสนอราคาที่ไม่เป็นธรรม และการปราบปรามการฟอกเงิน

4. กำหนดกลไกและกระบวนการร้องเรียน ที่มีวัตถุประสงค์คือ สร้างกระบวนการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยประชาชน โดยมีวิธีการดำเนินงานที่สำคัญ 3 วิธี คือ 1) ผู้เสียหายฟ้องศาลปกครอง 2) การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา และ 3) สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อร้องเรียน ซึ่งกลไกต่าง ๆ เหล่านี้จะถูกนำไปปฏิบัติโดยการใช้กฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การทุจริตเชิงนโยบาย เป็นการแสวงหาประโยชน์หรือการเอื้อประโยชน์ให้กับตัวเองและพวกพ้อง โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายหรือการตีความโดยใช้กฎระเบียบต่าง ๆ จากผิดเป็นถูก ซึ่งการดำเนินการต่าง ๆ จะเกิดขึ้นภายใต้ช่องโหว่ของกฎหมาย และส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมและขัดต่อหลักธรรมาภิบาลที่ดี นอกจากนั้น การทุจริตเชิงนโยบายยังมีลักษณะซับซ้อนและแยบยล โดยผู้กระทำการทุจริตจะเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กลุ่มทุนธุรกิจซึ่งเป็นเครือญาติ และพวกพ้องของนักการเมืองและกลุ่มข้าราชการ โดยมีนักการเมืองซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นเป็นตัวละครสำคัญในการกำหนดนโยบายที่ให้ความเห็นชอบอนุมัติหรืออนุญาตเกี่ยวกับการดำเนินโครงการลงทุนของรัฐขนาดใหญ่ (Mega Project) และโครงการของรัฐบาลที่ใช้จ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก ทั้งนี้ โดยมีเจตนาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง

นอกจากนั้น เมื่อวิเคราะห์รูปแบบการทุจริตเชิงนโยบายจะพบว่า การทุจริตเชิงนโยบายมีลักษณะเฉพาะซึ่งแตกต่างจากการทุจริตในกรณีทั่วไป 3 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง เป็นการกระทำทางนโยบายหรือการกระทำใด ๆ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลหรือของรัฐมนตรี

ประการที่สอง การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อดำเนินการตามนโยบายที่มีลักษณะเป็นการแสวงหาประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ต่อบุคคล หรือมีลักษณะของการขัดกันของผลประโยชน์

ประการที่สาม ฝ่ายบริหารหรือญาติพี่น้องหรือพรรคพวกของฝ่ายบริหารได้รับประโยชน์จากการดำเนินการทุจริต แต่ผลของการกระทำจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การทุจริตเชิงนโยบายเป็นการทุจริตที่ถูกสร้างขึ้นมาให้เสมือนว่ามีความชอบธรรม ผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีความสมเหตุสมผล โดยการนำเอาข้อมูลหลักฐานหรือเหตุผลทางวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการสร้างความน่าเชื่อถือ หรือความชอบธรรมของนโยบาย โดยการสร้างกฎหมายขึ้นมารองรับเพื่อให้นโยบายนั้น ๆ มีความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมาย

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะจากผู้ศึกษาในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย มีดังนี้

1. การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อให้การปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายให้ได้ผลและมีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงควรกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเปิดเผยข้อมูลการทุจริตหรือการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ
2. ควรกำหนดหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละฉบับในเว็บไซต์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการพิจารณาร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละขั้นตอนได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง
3. ควรเพิ่มบทลงโทษกรณีการสมคบคิดกันทุจริต โดยกำหนดให้เป็นความผิดตามแนวทางของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้สามารถใช้กฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีการสมคบคิดกันทุจริตได้
4. ความผิดทางจริยธรรมของนักการเมือง ควรกำหนดให้มืองค์กรและหน่วยงานที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ หากอาศัยเกณฑ์เฉพาะความผิดในทางกฎหมายอาญาเพียงอย่างเดียวมาใช้จะทำให้กระบวนการในการพิจารณา และการรวบรวมพยานหลักฐานมีข้อจำกัดในการเอาผิดต่อฝ่ายการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้อง
5. ส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ เฝ้าระวัง รายงานผลสู่สาธารณะ รวมทั้งการร่วมสร้างค่านิยมและทัศนคติที่ดีในการต่อต้านการทุจริต

### เอกสารอ้างอิง

- ณภัทร เตโซ และคณะ. (2553). **แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนราชการไทย.** สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ. (2555). **การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย.** สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2557). **ประชาธิปไตย คอร์รัปชัน และการปฏิรูปประเทศไทย : จะใช้ประชาธิปไตย แก้ปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างไร.** สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI).
- วิชา มหาคุณ. (2555). **การทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน : คอร์รัปชันสี่เทา.** สำนักมาตรฐานการป้องกันการทุจริต. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2558). **ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.** สืบค้น 20 มกราคม 2558 จาก <http://www.nacc.go.th>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). **สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการบริหารราชการแผ่นดิน.** กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร