

# การเปิดเผยข้อมูลเพื่อป้องกันปัญหาการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย

สิริสร กระแสร์สุนทร  
วิทยากรชำนาญการพิเศษ  
กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ

การทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการของประเทศไทยเป็นปัญหาสำคัญและร้ายแรงเพราะเป็นภัยที่ทำลายความมั่นคงของชาติอย่างรุนแรง ทุกรัฐบาลที่ผ่านมามีนโยบายในการสร้างมาตรฐานด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะการพัฒนาความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ให้เป็นที่น่าเชื่อถือและได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ร่วมกับมาตรการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตลอดจนสนับสนุนการสร้างค่านิยมของสังคมใหม่ให้ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริตและความถูกต้องชอบธรรม

“ทุจริต” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(1) หมายถึง “เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ให้คำจำกัดความของการทุจริตต่อหน้าที่ คือ “การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่ง หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

ศาสตราจารย์ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร อาจารย์และนักวิชาการผู้มีผลงานทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในประเทศไทยหลายฉบับ ได้ให้คำนิยามของการคอร์รัปชันภาคราชการ คือ การใช้ตำแหน่งหรืออำนาจทางราชการและการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้และ/หรือการฉ้อโกงเอาเงินสาธารณะมาเป็นของตนและพรรคพวกหรือหาประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งอาจมิใช่เป็นตัวเงิน วิธีการที่ใช้อาจจะผิดหรือไม่ผิดกฎหมาย แต่เป็นพฤติกรรมซึ่งสาธารณชนไม่พอใจ เนื่องจากเป็นการกระทำที่ขัดกับความคาดหวังของสาธารณชนในเรื่องของมาตรฐานความซื่อสัตย์และพฤติกรรมที่ดีของบุคคลสาธารณะ หรือข้าราชการและนักการเมือง ซึ่งคำจำกัดความดังกล่าวมีลักษณะเปิดกว้างเพื่อให้มีการตีความเกี่ยวกับพฤติกรรมคอร์รัปชันที่อาจแตกต่างกันในแต่ละสังคม หรือแม้แต่ในสังคมเดียวกัน ซึ่งอาจให้คำนิยามต่างกันขึ้นกับความคาดหวังต่อบุคคลสาธารณะในแต่ละช่วงระยะเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ของบ้านเมือง

การทุจริตคอร์รัปชันที่พบบ่อยในวงราชการของไทยและกลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. การเรียกเก็บภาษีคอร์รัปชัน ซึ่งรวมทั้งการเรียกเก็บสินบน/ส่วย/สินน้ำใจ ค่าตอบแทนในการคุ้มครองธุรกิจที่ผิดกฎหมายหรือการกระทำที่ผิดกฎหมาย ผิดระเบียบ หรือกฎเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนดไว้
2. การนำเงินงบประมาณมาเป็นของตนผ่านค่าคอมมิชชันในโครงการ เช่น การรับสินบนในการจัดซื้อ-จัดจ้าง รวมทั้งการเสนอโครงการเพื่อให้ได้งบประมาณไปคอร์รัปชัน โดยโครงการดังกล่าวอาจไม่เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงกับประชาชนหรือส่วนราชการ
3. การรับสินบนในขบวนการหลีกเลี่ยงภาษี หรือการโกงภาษี
4. การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้มาซึ่งการผูกขาดธุรกิจหรือการผูกขาดการประมูลในโครงการ
5. การเล่นพรรคเล่นพวก หรือการดำรงตำแหน่งหลายหน่วยงาน (conflicts of interests) เช่น อธิบดีของกรมหนึ่งไปเป็นกรรมการของบริษัทเอกชนที่ต้องมารับงานหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องกับกรมๆ นั้น ทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนหรือการเล่นพรรคเล่นพวก เป็นต้น

ที่ผ่านมา มีคณาจารย์และนักวิชาการจากหลากหลายวงการได้เสนอความคิดเห็นหรือแนวความคิดในการป้องกันปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งสามารถนำไปดำเนินการได้ไม่ยากและไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ กล่าวคือ รองศาสตราจารย์ ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต และอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้เสนอวิธีการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ คือ ให้ใช้วิธีการเปิดเผยข้อมูลหรือ “Open Data”

Open Data เป็นคำศัพท์ที่ค่อนข้างใหม่ในวงราชการไทย แต่มีประโยชน์อย่างยิ่งในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งเป็นวิธีการที่หลายประเทศในโลกนำมาใช้ โดย Open Data เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลอย่างเสรีให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและนำไปใช้ประโยชน์ได้ ทั้งในด้านการตีพิมพ์ผลการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลดังกล่าวโดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องลิขสิทธิ์หรือการควบคุมหรือโทษในลักษณะอื่น ๆ

เป้าหมายของ Open Data คล้ายกับ “open” ในเรื่องอื่นๆ ในยุคเสรีนิยมของโลกปัจจุบัน เช่น

- Open Sky หรือการเปิดน่านฟ้าอย่างเสรี คือ การที่ยอมให้มีบริษัท/สายการบินต่าง ๆ ดำเนินกิจการได้โดยไม่จำกัด และห้ามบริษัท/สายการบินใดผูกขาดกิจการ ทั้งต้องไม่มีการควบคุมราคาตั๋วเครื่องบิน
- Open Source หรือการไม่มีลิขสิทธิ์ในเรื่องของซอฟต์แวร์
- Open Access หรือการเปิดเสรีในการเข้าถึงบริการด้านต่าง ๆ เช่น การใช้อินเทอร์เน็ตได้อย่างเสรี เป็นต้น

แนวความคิดกรณี Open Data มีมานานพอสมควรแล้วในต่างประเทศ เพราะสาธารณชนต่างตระหนักดีต่อการเปิดเผยข้อมูลซึ่งเป็นเรื่องที่มีประโยชน์มากกว่าโทษ เช่น ความเป็นเสรีของเนื้อหาหรือองค์ความรู้ในด้านวิทยาศาสตร์ ซึ่งนักวิทยาศาสตร์จำนวนมากเชื่อว่าองค์ความรู้เป็นสมบัติของมนุษยชาติ ไม่ใช่สมบัติของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และจากความเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคอินเทอร์เน็ตทำให้ Open Data มีความหมายมากยิ่งขึ้น เพราะข้อมูลที่เปิดเผยนั้นมีประโยชน์และมีความสำคัญต่อผู้สนใจนำไปศึกษาหรือใช้ประโยชน์เพิ่มเติมได้อย่างมากมาย เช่นเดียวกับข้อมูลการทำงานในด้านต่าง ๆ ของภาครัฐที่ควรได้รับการเปิดเผยด้วย เพราะโดยหลักแล้วภาครัฐมีประชาชนเป็นนาย ประชาชนจึงควรต้องเข้าถึงข้อมูลหรือการทำงานของภาครัฐได้อย่างรวดเร็ว กว้างขวาง และสามารถนำข้อมูลนั้นมาวิเคราะห์หรือใช้ประโยชน์ได้

กลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป (European Union) มีข้อตกลงเกี่ยวกับการ Open Data ของภาครัฐ ซึ่งเรียกว่า “Open Government Data” กล่าวคือ ประเทศสมาชิกควรต้องเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐ เพื่อประโยชน์สำคัญ 2 ประการ คือ

1. เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินภาษีอากรที่จัดเก็บมาจากประชาชน
2. เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพในการทำงานของภาครัฐ

สิ่งสำคัญที่แฝงอยู่ในเหตุผล 2 ข้อข้างต้นคือการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้นการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐควรเป็นสิ่งที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ เพราะประชาชนคือเจ้าของเงินภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บ รวมถึงเงินงบประมาณแผ่นดินของชาติ จึงเป็นสิทธิที่ประชาชนควรได้รับรู้เรื่องที่รัฐนำเงินงบประมาณของชาติไปใช้จ่ายอะไรบ้างและอย่างไร

ประเทศอังกฤษซึ่งจัดเป็นประเทศที่ก้าวหน้าในเรื่องของ “Open Data” มากที่สุด เพราะในรอบ 3 - 4 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลอังกฤษได้เปิดเผยข้อมูลของภาครัฐในปริมาณมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณ กลุ่มประชาสังคมและประชาชนจึงสามารถเข้าถึงข้อมูลและนำข้อมูลเหล่านั้นมาวิเคราะห์ ประเมินผล และได้ข้อสรุปมากมายที่ทำให้เห็นว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลอังกฤษนั้นมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด อีกทั้งทำให้ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐบาลในสหราชอาณาจักรมีความระมัดระวังในการใช้จ่ายเงินงบประมาณมากขึ้นกว่าเดิม และต้องทุ่มเทการทำงานให้มากยิ่งขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้เพราะข้าราชการและพนักงานของรัฐบาลต่างรับรู้ได้ถึงผลกระทบที่ประชาชนจับตามองการทำงานของตนอยู่ นอกจากนี้การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวคือกลไกที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้เป็นอย่างดี เพราะประชาชนสามารถใช้ข้อมูลจากการ Open Data เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลการทำงานของรัฐได้

กลุ่มผู้สนับสนุนจำนวน 30 กลุ่มในประเทศสหรัฐอเมริกาที่สนับสนุนให้ภาครัฐดำเนินการ Open Government Data ได้ร่วมประชุมกันที่รัฐแคลิฟอร์เนีย และประกาศข้อตกลงร่วมกัน 8 ประการของการ Open Government Data อันประกอบด้วย

1. Complete: ข้อมูลสาธารณะทั้งหมดต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน ยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง หรือความเป็นส่วนตัว
2. Primary: ต้องเปิดเผยข้อมูลขั้นพื้นฐานที่ไม่ใช่ข้อมูลซึ่งผ่านการวิเคราะห์มาแล้ว ทั้งนี้เพื่อป้องกันการบิดเบือนข้อมูลหรือการทำให้เข้าใจผิด
3. Timely: ต้องเปิดเผยข้อมูลอย่างรวดเร็วที่สุดเท่าที่ทำได้ เพื่อรักษาคุณค่าของข้อมูล เพราะหากล่าช้าเกินไปอาจไม่ทันการณ์ เช่น ข้อมูลก่อนการประมูล หรือข้อมูลก่อนเริ่มโครงการภาครัฐ เป็นต้น
4. Accessible: ต้องเปิดเผยข้อมูลอย่างกว้างขวางที่สุดให้แก่ประชาชนได้ทราบ
5. Machine Processable: ต้องเป็นข้อมูลที่มีรูปแบบซึ่งสามารถนำไปวิเคราะห์ในเชิงอิเล็กทรอนิกส์ได้
6. Non-Discriminatory: เปิดเผยข้อมูลให้กับทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ
7. Non-Proprietary: ข้อมูลที่เปิดเผยต้องอยู่ในรูปแบบที่ไม่ทำให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีความเป็นเจ้าของหรือควบคุมได้แต่เพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว
8. License-Free: ข้อมูลต้องไม่มีข้อห้ามในเรื่องสิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ เครื่องหมายการค้า หรือข้อจำกัดในเชิงการค้า แต่อาจมีการผ่อนผันได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความลับทางการค้าหรือความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น หากในอนาคตภาครัฐของประเทศไทยมีความพร้อมด้านการเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับงบประมาณของชาติให้กับสาธารณชนได้รับรู้คงนำมาซึ่งสังคมไทยในยุคเสรีนิยมที่ทำให้เกิดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหลากหลายที่พร้อมให้ความสนใจต่อการนำข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณชาติมาจำแนกแยกแยะเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบว่าในแต่ละจังหวัด หรือในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงแต่ละกระทรวง กรม ได้รับเงินงบประมาณเท่าไร มากน้อยแค่ไหน มีการนำไปใช้ประโยชน์ในด้านใด โดยหากมีการเปิดเผยการใช้งบประมาณของปีที่ผ่านมาให้ประชาชนได้รับรู้ในประเด็นเกี่ยวกับว่าใครหรือบริษัทใดเป็นผู้ประมูลได้งานในโครงการไหนไปบ้าง ด้วยราคาเท่าไร หรือใช้งบประมาณไปทำอะไรแล้วบ้าง ยิ่งเป็นข้อมูลสำคัญที่สร้างความสนใจหรือความตื่นตัวต่อการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของชาติได้ นั่นหมายถึงมีการวิเคราะห์หาความคุ้มค่าในการบริหารจัดการโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐได้มากยิ่งขึ้นด้วย นอกจากนี้ควรให้มีการเปิดเผยหนี้สิน

และทรัพย์สินของข้าราชการตั้งแต่ระดับรองอธิบดีขึ้นไปของทุกกระทรวง ทั้งนี้เพื่อเป็นอีกหนึ่งมาตรการของการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการ

### **บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา**

จากข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นว่า “การเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐ” หรือ “Open Government Data” ถือเป็นทางเลือกที่สำคัญทางเลือกหนึ่งสำหรับการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการของประเทศไทย ทั้งนี้เพราะการดำเนินการดังกล่าวสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันทีและไม่มีค่าใช้จ่ายใด ๆ เพิ่มเติมจากการทำงานปกติ เพียงแต่รัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายเพื่อให้ทุกภาคส่วนนำแนวคิดเรื่อง “Open Data” ไปใช้ ซึ่งจะช่วยป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันมีการนำแนวคิดเรื่อง Open Government Data มาใช้กับระบบราชการไทยในระดับหนึ่งแล้ว แต่อาจมีความล่าช้าและไม่ครอบคลุมมากนักเมื่อเทียบกับต่างประเทศ ดังนั้น ในยุคของการปฏิรูปประเทศไทยเช่นปัจจุบันจึงควรให้ความสำคัญและเห็นประโยชน์ที่จะได้จากแนวความคิดเรื่อง Open Data เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นแนวความคิดที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่เปรียบเสมือนกับปลวกที่กัดกินบ้านเมืองของไทยมาอย่างยาวนานได้อีกทางหนึ่ง

\*\*\*\*\*

### บรรณานุกรม

กลุ่มเสริมสร้างวินัยและระบบคุณธรรม สำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข.

**ความรู้เกี่ยวกับการทุจริต.** สืบค้น 12 มกราคม 2558.

จาก <http://www.moph.go.th/ops/opct/content...>

**ประมวลกฎหมายอาญา 1 มาตรา 1 – 275.** สืบค้น 14 มกราคม 2558.

จาก <http://www.lawyerthai.com/law/articles.php?articleid=9&cat=522>.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. **ภาพการวิจัยเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย :**

**วิธีการ ตัวชี้วัด ผลกระทบ หรือข้อคิดสู่การแก้ไข.** สืบค้น 13 มกราคม 2558.

จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/pdf/goodgov06.pdf>.

**พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.** สืบค้น

14 มกราคม 2558. จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2542/A/114/1.PDF>.

วารากรณ์ สามโกเศศ. (18 ธันวาคม 2557). **ใช้ Open Data ปราบคอร์รัปชัน.** สืบค้น 12 มกราคม 2558 .

จาก <http://thaipublica.org/2014/12/varakorn-36/>.