

การป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

โดย

ดร. วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์

โครงการอบรมหลักสูตรนักบริหารยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปราม

การทุจริตระดับสูง (นยปส.) รุ่นที่ ๑๓

สำนักงาน ป.ป.ช.

๘ เมษายน ๒๕๖๕

เอกสารแนะนำ

- การทุจริตเชิงนโยบาย: มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย โดย ศ. ดร. อุดม รัฐอมฤต และคณะ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ๒๕๖๐
- ‘Designing and implementing anti-corruption policy’ Council of Europe, ๑st edition March ๒๐๑๓. www.coe.int/economiccrime
- National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation, UNODC, ๒๗ May ๒๐๑๕

ปัญหาและผลกระทบของการทุจริตเชิงนโยบาย

- การทุจริตเชิงนโยบาย มักใช้เป็นเงื่อนไขทางการเมือง ที่เอื้อประโยชน์ต่างตอบแทนแก่ตนเองหรือพวกพ้องในลักษณะของประโยชน์ทับซ้อน จากการนำเสนอนโยบายและผลักดันให้นโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองนำเสนอไว้
- การทุจริตเชิงนโยบาย เป็นความร่วมมือของนักการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ นักธุรกิจ และกลุ่มทุนขนาดใหญ่หรือกลุ่มธุรกิจข้ามชาติ



ปัญหาและผลกระทบของการทุจริตเชิงนโยบาย

- การทุจริตเชิงนโยบาย แม้จะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ส่วนรวมตามที่เสนอไว้บ้างก็ตาม แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคม ได้ “บ่อนทำลาย” คุณค่าที่ดีงามของสังคมโดยรวมและกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่อาจประเมินค่าได้
- การทุจริตเชิงนโยบาย เป็น “กระบวนการ” ทุจริตอย่าง “เป็นระบบ” / “มีแบบแผน” ที่ดำเนินการโดยใช้องค์ความรู้ และบุคลากรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย โดยมีกระบวนการดำเนินงานในลักษณะสมคบและแบ่งงานกันทำที่ “ซับซ้อน” และยากที่จะตรวจพบหรือตรวจสอบได้ง่าย หรือไม่อาจตรวจพบได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับนโยบายของฝ่ายไหน อย่างไร

ปัญหาและผลกระทบของการทุจริตเชิงนโยบาย

- ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย มีความซับซ้อน เนื่องจากการสร้าง/ใช้ “ความชอบธรรม” ของนโยบายและกฎหมายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ และมีความแตกต่างจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (**Systemic corruption**) ที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (**abuse**)
- ลักษณะของการทุจริตเชิงนโยบาย มีขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญคือ กระบวนการทำให้เกิดความชอบธรรมในการคอร์รัปชันโดยการ “สร้าง” หรือ “ใช้องค์ความรู้ทางวิชาการ” เป็นเครื่องมืออย่างเป็นระบบในการ “สร้างความสมเหตุสมผล” ให้กับนโยบาย หรือกฎหมายต่างๆ ที่ล้วนเป็นเพียงเครื่องมือและข้ออ้างในการสร้างความชอบธรรม ความสมเหตุสมผล หรือประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการดำเนินงานตามนโยบายหรือการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น เพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือเปิดโอกาส หรือใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองและพวกพ้องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสร้างนโยบาย หรือกฎหมายนั้นๆ

ปัญหาและผลกระทบจากการทุจริตเชิงนโยบาย (ต่อ)

- ตัวอย่างผลเสีย ที่เกิดจากปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย เช่น กรณีที่รัฐบาลอาจจะต้องจ่ายค่าเสียหายชดเชยหรือที่ถูกเรียกชานโดยทั่วไปว่า “ค่าโง่” ให้กับเอกชนที่เป็นคู่สัญญาในการดำเนินงานโครงการพัฒนาต่างๆ ให้กับรัฐตามนโยบายที่กำหนด ซึ่งความเสียหายดังกล่าว เป็นผลที่เกิดขึ้นมาจากความบกพร่องของข้าราชการหรือหน่วยงานต่างๆของรัฐในการเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการกระทำนิติกรรมสัญญา ระหว่างรัฐกับเอกชน แต่กลับเป็นยากที่จะพิสูจน์ว่า ความบกพร่องในลักษณะเช่นนี้ เกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการต่างๆ นั้น มีพฤติกรรมหรือเจตนาที่ส่อไปในทางที่ไม่สุจริตหรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับความบกพร่องนั้นๆ ด้วยหรือไม่ หรือโดยแท้ที่จริงแล้ว ความบกพร่องเช่นนี้ เกิดขึ้นจาก “ความไม่มีเจตนาจะทุจริต หรือเป็นความบกพร่องโดยสุจริต”



- “ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย” เป็นปัญหาที่ยังไม่มีมาตรการใด ถูกออกแบบหรือกำหนดขึ้นมาเพื่อป้องกัน และปราบปรามโดยตรง เนื่องจากเป็นการคอร์ปชันที่ถูกตรวจสอบเอาผิดถึงคณะบุคคลผู้ทำการคอร์ปชันได้ยาก หรือถ้าหากจะสามารถสืบสาวไปจนถึงกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้แต่ก็มักไม่มีพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้เพราะว่าพฤติกรรม หรือเจตนาของการคอร์ปชันนั้น ได้ถูกสร้างให้เกิดความชอบธรรมและชอบด้วยกฎหมายไปแล้วนั่นเอง



สรุป

๑. ลักษณะของการทุจริตเชิงนโยบาย

- มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการสมัยใหม่: ใช้อิทธิพลที่เกินกว่าอำนาจของกฎหมายเพื่อกำหนดนโยบายและทำให้เกิดผล (เช่น ปกปิด/บิดเบือนข้อมูล บังคับใช้กฎหมายอย่างมีอคติ/ลำเอียง มีส่วนได้เสีย/ผลประโยชน์ทับซ้อน ฯลฯ)

- ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการระดับสูง มีอำนาจ (อิทธิพล) ในการสร้างและควบคุมค่าเช่า (rent) มักพบความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้แสวงหา” ค่าเช่ากับ “นักการเมือง” และการจัดสรรทรัพยากรระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัน

- มีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ (ในระดับนโยบาย) และการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง

สรุป (ต่อ)

๒. องค์ประกอบของการกระทำทุจริตเชิงนโยบาย

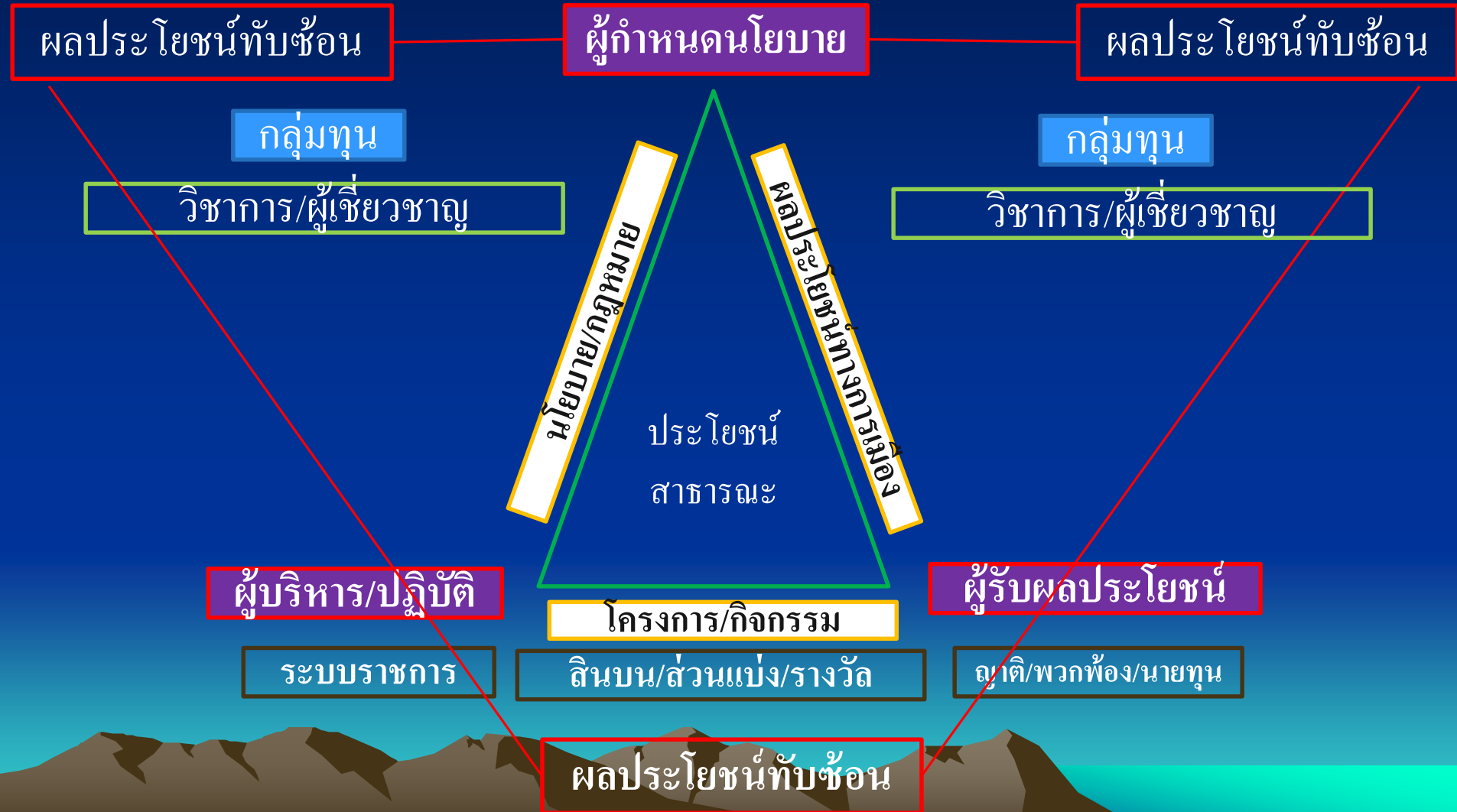
- มีการกระทำทางนโยบาย ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจของรัฐบาล (กรม.) หรือรัฐมนตรี/คณะกรรมการ โดยการสนับสนุนทางด้านวิชาการและองค์ความรู้ต่างๆ
- มีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อดำเนินการตามนโยบาย ที่มีลักษณะเป็นการแสวงหาประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์แก่บุคคล หรือเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ และ
- มีการเอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายบริหาร/ญาติพี่น้อง/พรรคพวก ได้รับผลประโยชน์ หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ

สรุป (ต่อ)

๓. กระบวนการในการกระทำทุจริตเชิงนโยบาย

- ศึกษา วิเคราะห์ (เนื้อหาและผู้เกี่ยวข้อง) รายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนนโยบาย ขั้นตอนการปฏิบัติ ขั้นตอนการตรวจสอบ รวมกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- กำหนดนโยบาย หรือแสวงหาโครงการเพื่อได้รับผลประโยชน์
- ประชาสัมพันธ์ และสร้างความชอบธรรม
- ผลักดันอย่างเป็นระบบและเป็นขบวนการ
- วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค ความเสี่ยง (ก่อน/ระหว่าง/หลัง) และสร้างกระบวนการขับเคลื่อน และแก้ไขปัญหาอุปสรรค
- ควบคุม ตรวจสอบกระบวนการ และมาตรการป้องกันการตรวจสอบ
- เริ่มกระบวนการเพื่อจัดสรรผลประโยชน์
- ปิดโครงการ/กิจกรรม และเริ่มแสวงหาใหม่

ความสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ในการทุจริตเชิงนโยบาย



สรุป (ต่อ)

๔. แนวคิดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย

- การแสวงหาประโยชน์จากการกำหนดนโยบายและการดำเนินโครงการขนาดใหญ่จะกระทำไม่ได้ หากไม่มีความร่วมมือของคณะกรรมการหรือผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานของรัฐ
- กฎหมายต้องชัดเจนและนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพ โดยกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นวัตถุวิสัย และอิสระ
- ต้องมี “ระบบ” การตรวจสอบและประเมิน นโยบาย/โครงการ ที่เป็นอิสระ และเข้มแข็ง

สรุป (ต่อ)

๕. ปัญหาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายในปัจจุบันมี
ปัญหาร่วมประการสำคัญ คือ

- ปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิด
- ปัญหาเกี่ยวกับระดับของการใช้อำนาจในการกระทำความผิด
- คำจำกัดความของ "การทุจริตเชิงนโยบาย"

ข้อเสนอแนะ

๑. ข้อเสนอในการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการตามนโยบายของรัฐบาล: ควรมีกฎหมายเฉพาะสำหรับคัดกรองตรวจสอบโครงการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่เริ่มโดยฝ่ายการเมือง
๒. ข้อเสนอแนะทางกฎหมายในการสร้างกลไกเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย: สร้างกลไกและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารราชการแผ่นดิน การคลังและงบประมาณ เพื่อป้องกันการทุจริตจากนโยบายรัฐบาล ตั้งแต่ขั้นตอนการหาเสียง การแถลงนโยบายของรัฐบาล
๓. ข้อเสนอให้ใช้หลักการสมคบกระทำความผิดเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย : แก้ไขปรับปรุงกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ขอบคุณ

Vsang2000@gmail.com

Tel. 08 1583 4303

