

สรุปบทเรียนจากการพัฒนาความรู้

หลักสูตร

อบรมเครือข่ายภาคประชาสังคมในการ ต่อต้านการทุจริต

โดย เกษร สวนศรี



๑. วัตถุประสงค์การพัฒนาความรู้

- ๑.๑ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทุจริตในสังคมไทย และสภาพปัญหาการทุจริต
- ๓.๓ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบเครือข่ายและการบริหารเครือข่าย
- ๒.๒ เพื่อศึกษาการสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาสังคมในการป้องกันการทุจริต

๒. การทุจริตในสังคมไทย

การทุจริต ก่อให้เกิดผลเสียทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศจากผลคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index :CPI) ในปี ค.ศ. ๒๐๒๑ จาก ๑๘๐ ประเทศทั่วโลก พบว่า ประเทศไทยได้ ๓๕ คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ ๑๑๐ ของโลกโดยการประกาศจากองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) ดังนั้น การทุจริตในประเทศไทยยังต้องได้รับการแก้ไข โดยการร่วมมือของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

๒.๑ การทุจริต (Corruption) หมายถึง การคดโกง ไม่ซื่อสัตย์สุจริต การกระทำที่ผิดกฎหมายเพื่อให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขัน การใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดเพื่อแสวงหาประโยชน์หรือให้ได้รับสิ่งตอบแทน การให้หรือการรับสินบน การกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์แก่ตนหรือพวกพ้อง รวมถึงการทุจริตเชิงนโยบาย

๒.๒ ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) หมายถึง การขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวม หรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ส่วนบุคคล หรือประโยชน์ทับซ้อน หรือผลประโยชน์ทับซ้อน

การใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ของตนเองและพวก โดยมีรูปแบบ ดังนี้

๒.๒.๑ การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ (Accepting Benefits) เช่น การรับของขวัญหรือภาครัฐรับเงินบริจาค เป็นต้น



๒.๒.๒ การทำธุรกิจกับตนเอง (Self -Dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (Contracts) มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด เช่น ทำสัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตนเอง เป็นต้น



๒.๒.๓ การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ (Post-Employment) แล้วไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน เช่น เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาลาออกจากงานราชการและไปทำงานในบริษัทผลิตหรือขายยา เป็นต้น

๒.๒.๔ การทำงานพิเศษ (Outside Employment or Moonlighting) เช่น ตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจแข่งขันกับหน่วยงานสาธารณะที่ตนสังกัด รับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการ เป็นต้น

๒.๒.๕ การรู้ข้อมูลภายใน (Inside Information) การใช้ประโยชน์จากการรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ทราบว่าจะมีการซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐ ก็จะเข้าไปซื้อที่ดินนั้นเพื่อเก็งกำไรขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น เป็นต้น

๒.๒.๖ การใช้ทรัพย์สินของราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (Using Your Employer's Property For Private Advantage) เช่น การนำอุปกรณ์ เครื่องใช้สำนักงานต่าง ๆ กลับไปใช้ที่บ้าน เป็นต้น

๒.๒.๗ การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง (Pork-Barreling) เช่น การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการไปลงพื้นที่ หรือบ้านเกิดของตนเอง เป็นต้น

๒.๒.๘ การใช้ตำแหน่งแสวงหาประโยชน์แก่เครือญาติหรือพวกพ้อง (Nepotism) หรือระบบอุปถัมภ์พิเศษ เช่น การใช้อำนาจหน้าที่ทำให้หน่วยงานเข้าทำสัญญากับบริษัทของพี่น้องตนเอง เป็นต้น

๒.๒.๙ การใช้อิทธิพลในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐ (Influence) เพื่อประโยชน์ตน/พวกพ้อง เช่น ช่มชู้ผู้ได้บังคับบัญชาให้หยุดตรวจสอบบริษัทของเครือญาติตนเอง เป็นต้น

๒.๓ รูปแบบการทุจริต สามารถแบ่งได้ ๓ ลักษณะ คือ

๒.๓.๑ แบ่งตามผู้เกี่ยวข้อง อำนาจและความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้ที่ให้การอุปถัมภ์ กับผู้ถูกอุปถัมภ์ โดยในกระบวนการการทุจริตจะมี ๒ ประเภท คือ การทุจริตโดยข้าราชการ และการทุจริตโดยนักการเมือง

๒.๓.๒ แบ่งตามกระบวนการที่ใช้ สามารถแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ การใช้อำนาจกำหนดกฎกติกา เพื่อประโยชน์ต่อตนเองหรือพวกพ้อง และการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากกฎ และระเบียบที่ดำรงอยู่

๒.๓.๓ แบ่งตามลักษณะรูปธรรม ประกอบไปด้วย ๔ รูปแบบ คือ

- การจัดซื้อจัดหา เช่น การจัดซื้อสิ่งของในหน่วยงาน โดยมีการคิดราคาเพิ่มหรือลดคุณสมบัติ แต่กำหนดราคาซื้อไว้เท่าเดิม เป็นต้น
- การให้สัมปทานและสิทธิพิเศษ เช่น การให้เอกชนรายใดรายหนึ่งเข้ามามีสิทธิในการจัดทำสัมปทานเป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น
- การขายสาธารณสมบัติ เช่น การยกเอาที่ดินทรัพย์สินไปเป็นสิทธิการครอบครองของต่างชาติ เป็นต้น
- การกำกับดูแล เช่น การกำกับดูแลในหน่วยงานแล้วทำการทุจริต เป็นต้น

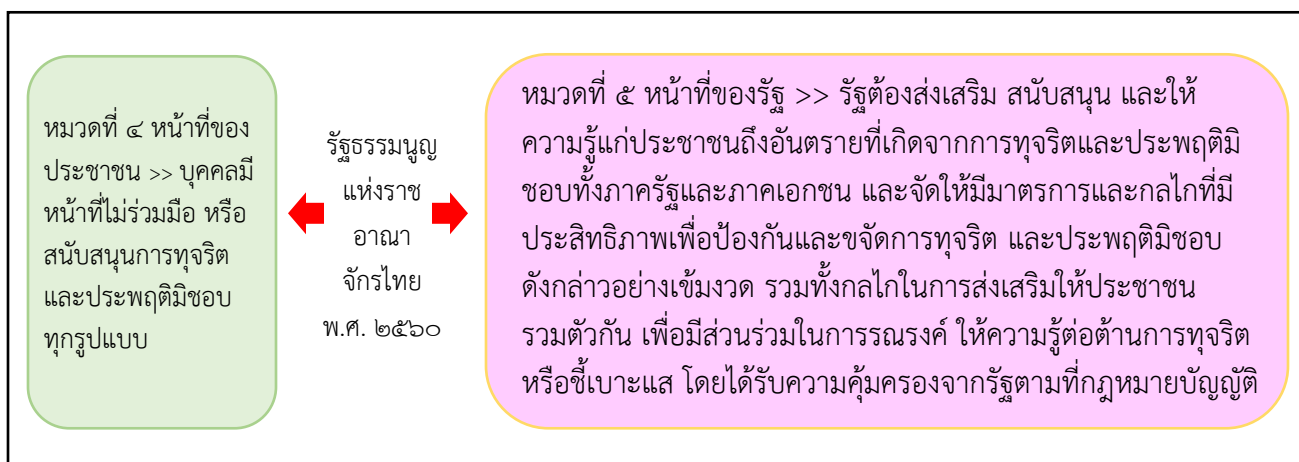
๒.๔ สาเหตุของการทุจริต การทุจริตนี้มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศทุกด้าน และเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งของคน ในชาติจากการเห็นประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่จะได้รับการบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ ดังนั้นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตมี ๒ ปัจจัย ดังนี้คือ

๒.๔.๑ ปัจจัยส่วนบุคคล เกิดจากพฤติกรรมส่วนตัวของข้าราชการบางคนที่มีความโลภมากเห็นแก่ได้ ไม่รู้จักพอ ขาดหลักคุณธรรม ไม่ยึดหลักเป็นกลาง

๒.๔.๒ ปัจจัยภายนอก ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง

๒.๕ มาตรการของรัฐในการป้องกันและแก้ไขการทุจริต

๒.๕.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐



๒.๕.๒ วาระการปฏิรูปที่ ๑ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของสถาปนิกรูปแห่งชาติ : การปลูกฝัง “คนไทย ไม่โกง” เสริมสร้างสังคมธรรมาภิบาล

๒.๕.๓ ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ -๒๕๗๙) : ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ด้วยการพัฒนามาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐ

๒.๕.๔ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๘/๒ : หากหน่วยงานไม่ดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทำให้ผู้ขอรับบริการเดือดร้อน เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ต้องแจ้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อสั่งการตรวจสอบพร้อมกับแจ้งผลการดำเนินการภายใน ๖๐ วัน

๒.๖.๕ โมเดลประเทศไทยสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน (THAILAND๔.๐) : ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งจากภายใน เสริมสร้างแรงบันดาลใจ บ่มเพาะความคิดสร้างสรรค์ ปลุกฝังจิตสาธารณะ ยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง มีความซื่อสัตย์สุจริต

๒.๖.๖ ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) : กำหนดวิสัยทัศน์ "ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้านทุจริต" เกิดภาวะ “ไม่ทนต่อการทุจริต”

๓. การมีส่วนร่วมภาคประชาสังคมในการป้องกันการทุจริต

การมีส่วนร่วม (Participation) การเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเข้ามามีส่วนรับรู้ ตรวจสอบ และตัดสินใจอย่างมีอิสระในสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อตนเองหรือสังคม สิทธิการมีส่วนร่วมในหลายด้าน เช่น ด้านการริเริ่มนโยบาย หรือกฎหมาย ทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ

๓.๑ ขั้นตอนเสริมสร้างการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ ดำเนินการด้วย ๓ ขั้นตอน ดังนี้

๓.๑.๑ **ขั้นวางแผน** เป็นการเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น วัตถุประสงค์ เวลาสถานที่ วิธีการงบประมาณ เป็นต้น วิเคราะห์ประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสีย

๓.๑.๒ **ขั้นการสร้างการมีส่วนร่วมและความผูกพัน** เป็นการสื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสียแบบ ๒ ทาง ทั้งเป็นผู้ให้ข้อมูล รับฟัง และการตัดสินใจ มีการติดตามจัดสรรผลประโยชน์ และการจัดการเรื่องความเดือดร้อน ร้องทุกข์ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่าง เสมอภาค

๓.๑.๓ **ขั้นการจัดทำรายงาน และการติดตามประเมินผล** วิเคราะห์ข้อมูล และจัดทำรายงาน

๓.๒ หลักการมีส่วนร่วม จะต้องทำแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยจะต้องประกอบไปด้วยหลักการ ดังนี้

๓.๒.๑ **หน่วยงานมีการให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนครบถ้วน** ถูกต้อง เพียงพอ ทันการณ์ เข้าใจได้ง่าย ไม่มีค่าใช้จ่าย

๓.๒.๒ **หน่วยงานมีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนอย่างครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม ทุกพื้นที่** เป็นระบบ

๓.๒.๓ **หน่วยงานมีการให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วม** ในกระบวนการตัดสินใจ ในบางเรื่องประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเนื่องจากประชาชนได้รับผลกระทบอย่างมาก

๓.๒.๔ **หน่วยงานมีการพัฒนาความสามารถ** ของประชาชน การใช้ภาษา การใช้สื่อที่หลากหลายให้เหมาะกับช่วงวัย ซึ่งหน่วยงานจะต้องมีการเชิญชวนตั้งแต่ส่วนต้นของการรับรู้จนถึงร่วมติดตามตรวจสอบ ไม่รอจนสุดท้ายเกิดความเสียหายต่อรัฐ

๓.๒.๕ **ผลสัมฤทธิ์เป็นไปตามที่กำหนด** คือ ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย ไม่ใช่เพียงแค่มวลชนสัมพันธ์

๓.๓ ระดับการมีส่วนร่วม สามารถแบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ออกเป็น ๕ ระดับ ดังนี้

๓.๓.๑ **ให้ข้อมูล (Inform)** เป้าหมายเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน โดยภาครัฐจะต้องให้ข้อมูลแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดการรับรู้เกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ โดยมีเครื่องมือ เช่น สื่อเว็บไซต์ การติดป้ายประกาศ สื่อวิทยุโทรทัศน์ สื่อบุคคล การจัดกิจกรรม เป็นต้น

๓.๓.๒ **หารือ (Consult)** เป้าหมายเพื่อการรับฟังและปรึกษาประชาชน ซึ่งประชาชนจะเป็นผู้ให้ข้อมูล ความเห็น ความห่วงกังวลในประเด็นนั้น ๆ เพื่อให้ภาครัฐตอบสนองปัญหาต่อไป โดยมีเครื่องมือ เช่น การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม การตอบแบบสอบถาม เป็นต้น

๓.๓.๓ **เกี่ยวข้อง (Involve)** เป้าหมายเพื่อให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้อง ร่วมกันหา ทางเลือก โดยรัฐและประชาชนจะร่วมกันพิจารณาเลือกทางที่เหมาะสมกับประเด็นนั้น ๆ มักใช้เครื่องมือเป็นกิจกรรมการจัด Workshop

๓.๓.๔ **ร่วมมือ (Collaborate)** เป้าหมายเพื่อร่วมกันตัดสินใจจากทางเลือกที่มีและร่วมกันดำเนินการ โดยประชาชนจะร่วมกันทำและภาครัฐจะนำเอาความเห็นของประชาชนมาเป็นส่วนในการตัดสินใจ มักใช้เครื่องมือเป็นการเสวนาหาทางออก หรือการตัดสินใจร่วม

๓.๓.๕ **มอบอำนาจ (Empower)** เป้าหมายเพื่อร่วมสร้างพลังให้ประชาชนลงมือปฏิบัติ โดยที่ประชาชนตัดสินใจเองในประเด็นนั้น ๆ และภาครัฐจะทำตามการตัดสินใจของประชาชน โดยมีเครื่องมือ เช่น การทำประชาคม การมอบอำนาจตัดสินใจ เป็นต้น

๓.๔ เป้าหมายของการมีส่วนร่วม การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมให้มีประสิทธิภาพจะต้องบรรลุเป้าหมายดังนี้

๓.๔.๑ เพื่อให้ข้อมูลต่อสาธารณชน

๓.๔.๒ เพื่อรวบรวมข้อมูลจากสาธารณชนที่จะนำมาใช้ในการตัดสินใจอย่างมีความหมายมากยิ่งขึ้น

๓.๔.๓ เพื่อทราบความห่วงกังวลและค่านิยมของสาธารณชน ไม่ตัดสินใจโดยหลงลืมบริบทของคนในพื้นที่นั้น ๆ

๓.๔.๔ เพื่อให้ได้รับความชอบธรรมในการดำเนินการ

๓.๔.๕ เพื่อได้ข้อตกลงร่วมกับประชาชนไปด้วยกัน

๓.๔.๖ เพื่อพัฒนาและรักษาความชอบธรรมและความน่าเชื่อถือ

๔. ประโยชน์ที่ได้รับจากการเรียนรู้

๔.๑ มีความรู้ความเข้าใจการทุจริตในสังคมไทย และสภาพปัญหาที่ก่อให้เกิดการทุจริตในปัจจุบัน

๔.๒ มีความรู้ในเรื่องการสร้างระบบเครือข่าย และการบริหารเครือข่ายการป้องกันการทุจริต

๔.๓ นำความรู้มาใช้ประโยชน์ในการสร้างการมีส่วนภาคประชาสังคมในการป้องกันการทุจริต

๔.๔ มีส่วนร่วมปลูกจิตสำนึก และสร้างค่านิยมในการต่อต้านการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ

แหล่งที่มา

สรุปบทเรียนจากการเรียนรู้ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (e-Learning)

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท)

หลักสูตร : อบรมเครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต

บรรยายโดย : ผศ. ดร. เบญจพร พิงไชย โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

ดร. ถวิลวดี บุรีกุล ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า