

**การปรับตัวของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ  
(ป.ป.ช.)  
ต่อการคอร์รัปชันทางการเมือง  
The Adaptation of  
The National Counter Corruption Commission  
As It Relates To Political Corruption**

สมชัย ไทยสงวนวรกุล<sup>1</sup>  
Somchai Thaisanguanvorakul

**บทคัดย่อ**

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะการคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตามข้อกล่าวหาของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ (คตส.) ศึกษากระแสการตื่นตัวของสังคมไทย บทบาทและทิศทางในการปรับตัวของ ป.ป.ช. และปัจจัยความสำเร็จในการปรับตัวของ ป.ป.ช. ต่อการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันทางการเมือง การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยสัมภาษณ์เจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ 14 คน แนวทางการสัมภาษณ์มี 3 ประเด็น คือ (1) ปรากฏการณ์การคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (2) ปัจจัยทางสังคม และ (3) บทบาทในการปรับตัวของ ป.ป.ช. ต่อการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันทางการเมือง วิเคราะห์ข้อมูลโดยการถ่ายทอดคำสัมภาษณ์เป็นตัวบท (texts) และวิเคราะห์ตัวบทโดยการจัดกลุ่มคำสัมภาษณ์ตามกรอบแนวคิดของการวิจัย

<sup>1</sup> ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการบริหารกลุ่มบริษัท SNC (บริษัท เอส เอ็น ซี โฟร์เมอร์ จำกัด (มหาชน), บริษัท เอส เอ็น ซี โฟยองซาน อีโวลูชัน จำกัด และบริษัท เอส เอ็น ซี แชน เทค จำกัดฯ)

ผลการวิจัย พบว่า การคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีการกล่าวหามากกว่าสมัยก่อน ดังข้อมูลจาก คตส. การคอร์รัปชันทางการเมืองดังกล่าวเป็นการคอร์รัปชันแนวใหม่ ได้แก่ การคอร์รัปชันเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งมีมูลเหตุจากการควมรวมอำนาจของทุนขนาดใหญ่กับอำนาจทางการเมือง ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ (1) นักธุรกิจเข้ามามีอำนาจทางการเมืองและเป็นรัฐบาลด้วยตัวเอง (2) เป็นรัฐบาลที่เข้มแข็งและเป็นผู้นำที่เข้มแข็งโดยอาศัยเสียงข้างมากและอำนาจตามรัฐธรรมนูญปี 2540 (3) ขยายเครือข่ายการเมืองไปยังชนบทโดยอาศัยนโยบายประชานิยม (4) แทรกแซงระบบการตรวจสอบขององค์กรอิสระโดยอาศัยอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในการสรรหาคนเข้าสู่องค์กรอิสระ (5) อาศัยข้อมูลภายในคอร์รัปชัน กระทำอย่างหลากหลายและแยบยล

ทางด้าน การรับรู้และการตื่นตัวของสังคมต่อการคอร์รัปชันทางการเมือง แม้ยังมีน้อยและนักวิชาการส่วนหนึ่งรู้สึกผิดหวัง แต่ก็มี การตื่นตัวมากขึ้นเมื่อเทียบกับสมัยก่อน โดยเฉพาะการรับรู้ถึงการตรวจสอบคอร์รัปชันของ คตส. และบทบาทขององค์กรภาคประชาชนที่ต่อต้านคอร์รัปชัน ผลจากการตื่นตัวทำให้เกิดความพยายามปฏิรูปทางสังคมและกฎหมาย ได้แก่ การปลุกจิตสำนึกต่อต้านคอร์รัปชันและแก้ไขกฎหมายเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันทางการเมือง

สำหรับบทบาทและการปรับตัวของ ป.ป.ช. นั้น ได้ปรับตัวตามกระแสการตื่นตัวของสังคม ทิศทางการปรับตัวของ ป.ป.ช. มี 2 ด้านใหญ่ ๆ ได้แก่ ด้านสังคม ป.ป.ช. ต้องเร่งสร้างผลงานและแสดงบทบาทให้สอดคล้องกับแรงผลักดันจากการต่อต้านการคอร์รัปชันและด้านกฎหมาย ต้องแก้ไขกฎหมายกับรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อนมากขึ้น บัจจัยความสำเร็จของการปรับตัวของ ป.ป.ช. อยู่ที่การสร้างผลงานให้สังคมยอมรับ ต้องเข้มแข็ง จริงจังและขยายบทบาทการป้องกันคอร์รัปชันออกไปเพื่อให้เกิดการปฏิรูปการต่อต้านการคอร์รัปชันในสังคม

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากการวิจัยไปปรับใช้กับทฤษฎีการคอร์รัปชันทางการเมืองของวิคเตอร์ ที เลอไวน์ (Victor T. LeVine) สรุปว่าการคอร์รัปชันทางการเมืองของไทยมี 2 กระบวนการ คือ กระบวนการหลัก ซึ่งเป็นการควมรวมทุนขนาดใหญ่และการเมืองจนเกิดการคอร์รัปชันเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน ส่วนอีกกระบวนการหนึ่ง คือ

กระบวนการขยาย ได้แก่ พฤติกรรมของการคอร์รัปชันทางการเมืองและเครือข่ายทางการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนกระบวนการหลัก

ผู้วิจัยได้เสนอแนะให้สังคมช่วยกันจับตามองกระบวนการปฏิรูปในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และเห็นว่าต้องเปลี่ยนแปลงองค์กรป.ป.ช. ให้ดีขึ้น โดยเริ่มจากการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งการปฏิรูปต้องสร้างกระแสนการตื่นตัวและทำให้ขบวนการต่อต้านคอร์รัปชันภาคประชาชนเข้มแข็ง หาทางลดการกระจุกตัวของเครือข่ายทางการเมือง และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารสร้างวัฒนธรรมและอุดมการณ์ให้กับ ป.ป.ช. นอกจากนี้ เสนอให้วิจัยเรื่องความสัมพันธ์ของการออกแบบนโยบายกับการคอร์รัปชันทางการเมือง อำนาจของนโยบายประชานิยมต่อการครอบงำและการคอร์รัปชันทางการเมือง ความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อนักการเมืองที่คอร์รัปชัน การเปรียบเทียบการคอร์รัปชันเชิงนโยบายกับต่างประเทศ บทบาทของสื่อมวลชนในการต่อต้านการคอร์รัปชัน การเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนในการต่อต้านการคอร์รัปชัน และการศึกษาองค์ความรู้และแนวทางในการแยกหนักับการเมืองออกจากกันอย่างเป็นรูปธรรมและเหมาะสมสำหรับสังคมไทย

คำสำคัญ: การคอร์รัปชัน, การคอร์รัปชันทางการเมือง, การปรับตัวของ ป.ป.ช.

### Abstract

*The objective of this research is to study the characteristics of political corruption as provided by the Assets Examination Committee (AEC)'s investigation, during Pol. Lt. Col. Thaksin Shinawatra's administration; the awareness as viewed from Thai society in general and the role of the National Counter Corruption Committee (NCCC) and how it adapted during the course of the investigation and success factors of such adaptation against political corruption. This research is qualitative and was carried out by means of in-depth interviews with 14*

*significant sources. The questions placed emphasis on (1) Political Corruption occurrences during Pol. Lt. Col. Thaksin Shinawatra's administration, (2) Social factors and (3) The Role of NCCC Adaptation towards political corruption. The answers were analyzed by transcribing the interview answers to text, and then analyzing the text by grouping the answers, as per the research framework.*

*Based on the research, it is apparent that political corruption during Pol. Lt. Col. Thaksin Shinawatra's administration had increased more than in the past. Evidence of this was provided by the Assets Examination Committee (AEC)'s investigation. These cases indicate a policy corruption and conflicts of interest, which was a new and sophisticated form of political corruption, derived from the merging of capital power and political power. There are five distinguishing characteristics of this new form of corruption, which comprise of (1) business persons having influence over political groups or becoming government officers themselves (2) the government and its leaders being exceptionally strong due to a large election majority and its power under the Constitution B.E. 2540 (3) the expansion of political networks into rural areas using populist policies (4) intervention by Government in an independent organization's audit system, by using the power of senators to influence the recruitment committee. (5) The use of insider information to commit corruption discreetly by various methods.*

*Although the social perception and awareness of political corruption is still low and some academic persons are still disappointed at the current levels, it is better than in the past, especially the perception on AEC's investigation process and the roles of anti-corruption civic groups. Increased awareness has lead to noticeable social and legal reform and to the building of an anti-corruption mindset, along with the introduction of specific anti-corruption laws.*

*As for the role and the adaptation of the NCCC, it is aligning itself and better conforming to this renewed social awareness under the new constitution and improved NCCC law. There are couple major directions in NCCC's improvement; one is the social aspect and the other one is the legal aspect. Under the social aspect, NCCC has to speed up presenting its work and show to the public that its role is in line with society's anti-corruption mindset. Under the legal aspect, the relevant laws and constitution need to be revised so that the work of countering policy corruption and conflicts of interest can be better performed. In doing so, the success factors of the NCCC will be based upon its work performance, acceptance by society, strength and seriousness in carrying out its tasks and enhancement of its role in preventing corruption – all working together to generate an elevated anti-corruption social mindset.*

*The researcher has applied the information derived from the survey with the political corruption theory of Victor T. LeVine and can summarize that there are two steps in Thai political corruption; the main process and the expansion process. The main process is the merging of huge amounts of capital and political power which have lead to a policy corruption and conflict of interest. The expansion process is the behavior of political corruption and its networks, which supports the main process.*

*The researcher suggests society should continuously monitor the reform process in preventing and suppressing corruption, and is of the opinion that the NCCC needs to be further developed and enhanced, starting with selection process for its commissioners. The building of social awareness and the cultivation of a strong anti-corruption belief in society is a crucial component and, the reduction of political webs and administrative work improvement are also necessary. In addition, the researcher suggests conducting research to study the relationship of*

*policy setting against political corruption, the influence of populism prevailing upon corruption and the trust of people in corrupt politicians, foreign policy on corruption, the role of mass communication in preventing corruption, the role of anti-corruption among ordinary citizens, and finally to come up with way in which Capital can be removed from Politics in a way that will be acceptable to Thai society.*

*Keywords: Corruption, Political Corruption, Adaptation of The National Counter Corruption Commission*

### **ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา**

การคอร์รัปชันหรือการทุจริตประพฤติมิชอบ เป็นปัญหาของมนุษยชาติ เพราะเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ผิดศีลธรรม ผิดกฎหมายและเป็นการก่อกวนอาชญากรรม ข้อสำคัญ คือ การคอร์รัปชันมีผลกระทบต่อสังคมและประเทศชาติอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นอุปสรรคที่สำคัญของการพัฒนา นักเศรษฐศาสตร์ พบว่าการคอร์รัปชันมีความสัมพันธ์ทางลบกับผลลัพธ์ของการพัฒนาเศรษฐกิจ หมายความว่ายิ่งมีการคอร์รัปชันมาก การพัฒนาเศรษฐกิจก็ประสบความสำเร็จน้อย ยิ่งกว่านั้น คอร์รัปชันยังมีผลกระทบต่อนโยบายเศรษฐกิจ เพราะทำให้นโยบายเกิดการบิดเบือนและไม่ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย (Ledeman, Loayza and Soares, 2001: 3)

ยิ่งประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งกำลังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจ ยิ่งมีโอกาสเกิดคอร์รัปชันได้มาก เพราะยังขาดกฎหมายและสถาบันที่แน่นอน จึงมีโอกาสใช้อำนาจและนโยบายบิดเบือนทรัพยากรเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การซื้อนักการเมืองและข้าราชการเพื่อให้ออกนโยบายหรือใช้กฎหมายที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของกลุ่มไม่กี่กลุ่มที่มีอำนาจและอิทธิพล (The World Bank, 2000: xiii)

การคอร์รัปชันได้พัฒนาขยายใหญ่และแยบยลขึ้นเรื่อย ๆ ปัจจุบันมีการคอร์รัปชันรูปแบบใหม่เกิดขึ้นเป็นอันมาก เป็นต้นว่า การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ซึ่งหมายถึง การคอร์รัปชัน

ตั้งแต่ขึ้นคิดนโยบาย หรืออาจถึงขั้นเรียกรับหรือการจ่ายเงินทองให้กันก่อน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการลงทุนใหญ่ ๆ ของรัฐ เช่น การก่อสร้างสนามบิน ทางด่วน รถไฟฟ้าใต้ดิน เป็นต้น

การศึกษาคอร์รัปชันมีมานาน แต่ส่วนใหญ่ยังเป็นการศึกษาในเชิงทฤษฎี ไม่ค่อยมีหลักฐานที่เป็นจริง (Gould, 1983: 1) การศึกษาจึงตามไม่ทันกับการพัฒนาของคอร์รัปชัน ฉะนั้นเพื่อให้เข้าใจคอร์รัปชันที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องหาทางบูรณาการทฤษฎีและข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์เข้าด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อให้เห็นปรากฏการณ์ มุมมอง และระดับการวิเคราะห์ที่กว้างขวางขึ้น เพื่อนำไปสู่การหาทางออกและการแก้ปัญหาาร่วมกันต่อไป

สำหรับปัญหาการวิจัยนั้น ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่าปรากฏการณ์ทางการเมืองของไทยในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2540-2549 เป็นปรากฏการณ์ที่สัมพันธ์กับการคอร์รัปชันทางการเมือง ซึ่งสรุปได้ 3 ประการ คือ

(1) ช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ผ่านมามีการกล่าวหาเรื่องการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเมืองเป็นจำนวนมาก ดังหลักฐานที่ปรากฏในรายงานของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือ คตส. ตรวจสอบคดีคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเมืองหลายคดี

(2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. ได้พยายามปรับตัวต่อปัญหาการคอร์รัปชัน ได้แก่ การแถลงผลงานให้สาธารณชนรับรู้ และการเร่งรัดผลงานที่มีค้างมากมาย และการพยายามแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

(3) บริษัทที่ปรึกษาด้านความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและการเมือง (เพิร์ก) จัดให้ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 8 จาก 14 ประเทศในเอเชียในปี 2550 ซึ่งคะแนนต่ำลงกว่าปีก่อน เนื่องจากนักธุรกิจชาวต่างชาติมองว่าในรอบปีที่ผ่านมาปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทยมีสภาพเลวร้ายกว่าปีก่อน แม้มีการรัฐประหารในเดือนกันยายน 2549 แต่เพิร์กยังเห็นว่าไม่มีเหตุผลที่จะมั่นใจได้ว่าพฤติกรรมของคนไทยจะใสสะอาดยิ่งขึ้น (ไทยโพสต์, 2550: 14 มีนาคม, หน้า 1)

ปัญหาที่น่าสนใจคือ การคอร์รัปชันทางการเมืองในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพิ่มขึ้นหรือปรากฏชัดขึ้นอย่างไร เนื่องจากสาเหตุใด และการปรับตัวของ ป.ป.ช. จะมีทิศทางหรือรูปแบบเป็นอย่างไร การปรับตัวนี้จะมีส่วนทำให้การคอร์รัปชันทางการเมืองยุคหลังรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ลดลงหรือไม่ และความสำเร็จของการปรับตัวของ ป.ป.ช. ขึ้นอยู่กับปัจจัย

## 18 การจัดการภาครัฐแลภาคเอกชน

หรือเงื่อนไขอะไร ปัจจัยใดที่ทำให้มั่นใจได้ว่าการคอร์รัปชันทางการเมืองจะลดลง ซึ่งปรากฏการณ์ทั้งหมดอยู่ภายใต้บริบทและเงื่อนไขทางสังคม จึงต้องดูกระแสทางสังคมในขณะที่เกิดปัญหาประกอบด้วย โดยเฉพาะกระแสการตื่นตัวและความต้องการปฏิรูประบบต่อต้านการคอร์รัปชันของสังคมไทยในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จนถึงปัจจุบัน

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาลักษณะของการคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตามข้อกล่าวหาของ คตส.
- (2) เพื่อศึกษากระแสการตื่นตัวของสังคมไทยต่อปัญหาการคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
- (3) เพื่อศึกษาถึงบทบาทและทิศทางในการปรับตัวของ ป.ป.ช. ต่อการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันทางการเมือง
- (4) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยของความสำเร็จในการปรับตัวของ ป.ป.ช. ต่อการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันทางการเมือง

### วิธีวิจัย

วิธีวิจัยเป็นวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เนื่องจากเรื่องที่ศึกษามีลักษณะการศึกษาที่เจาะลึกและการบรรยายรายละเอียดของประเด็นที่ศึกษา

วิธีเลือกตัวอย่างในการวิจัยเป็นวิธีเจาะจง (purposive) เนื่องจากเรื่องคอร์รัปชันทางการเมืองที่ศึกษามีผู้รู้จำนวนจำกัด และประเด็นที่ศึกษาเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีเหตุผลและเกี่ยวโยงกันซึ่งสามารถอธิบายได้โดยไม่ต้องสุ่มตัวอย่าง และการสุ่มตัวอย่างอาจทำให้ข้อมูลแยกย่อยจนไม่สามารถแปลความได้ (Miles and Huberman, 1994: 27) ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (key informants) เป็นผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1: ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญในการวิจัย

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง
1. นายกล้าณรงค์ จันทิก	คณะกรรมการ ป.ป.ช., คณะกรรมการ คตส. และอดีตเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
2. นายแก้วสรร อติโพธิ	คณะกรรมการ คตส.
3. นายจรัล ภัคดีธนากุล	ปลัดกระทรวงยุติธรรม
4. คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา	ผู้ว่าการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
5. รศ.ดร.จรี วิจิตรวาทการ	ประธานศูนย์สาธารณสุขประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และอดีตอธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
6. นายธาริต เฟื่องดิษฐ์	รองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ
7. รศ.ดร.ธีรภัทร เสรีรังสรรค์	อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์
8. นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา	อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และอดีตรองหัวหน้าพรรคไทยรักไทย
9. นายเพชร ยุติธรรมดำรง	อดีตอัยการสูงสุด
10. นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ	ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช.
11. นายวีระ สมความคิด	เลขาธิการเครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (คปต.)
12. ศ.ดร.สมบัติ ช่างธงวงค์	อธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
13. นายเสรี สุวรรณภานนท์	รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ 2 และอดีตสมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร
14. นายอลงกรณ์ พลบุตร	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี และรองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์

## 20 การจัดการภาครัฐแลภาคเอกชน

เรื่องที่เป็นหัวใจ (theme) ของการวิจัยมี 3 ประเด็น คือ การศึกษาปรากฏการณ์ของการเกิดการคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กระแสสังคมในเวลานั้น และการปรับตัวของ ป.ป.ช. ต่อการคอร์รัปชันทางการเมือง สำหรับการสัมภาษณ์จะกระทำตามแก่นความคิดนี้โดยแบ่งประเด็นตามกรอบแนวคิดในการวิจัยซึ่งประกอบด้วยกลุ่มตัวแปร 3 กลุ่ม ได้แก่

- (1) ปรากฏการณ์ของการคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
- (2) ปัจจัยทางสังคม
- (3) บทบาทในการปรับตัวของ ป.ป.ช. ต่อการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันทางการเมือง

การเก็บรวบรวมข้อมูลกระทำโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) โดยสัมภาษณ์ตามแบบที่เตรียมไว้ โดยบันทึกเทป และนำมาถอดเทป

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ กระทำโดยการจัดข้อมูล ศึกษาข้อมูล จัดประเภท และกรอบความคิด และตีความ เสนอเป็นรายงานการวิจัยโดยใช้ตารางเป็นเครื่องมือและจัดตามคำถามวิจัย เริ่มจากการถ่ายทอดคำสัมภาษณ์เป็นตัวบท (texts) และตีความตัวบทตามกรอบแนวคิดในการวิจัย ส่วนการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลกระทำโดยการตรวจสอบสามเส้า (triangulate) โดยการนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาตรวจสอบกับข้อมูลจากเอกสารและการสังเกต นอกจากนี้ยังให้ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญได้อ่านรายงานการวิจัย (member-checking) เพื่อให้คำแนะนำและแก้ไข

### ผลการวิจัย

นำเสนอผลการวิจัย โดยจะนำเสนอผลการวิจัยตามกรอบแนวคิดในการวิจัย หลังจากนั้นจะนำข้อค้นพบมาอภิปรายผล และสรุปเป็นโมเดลของการคอร์รัปชันทางการเมืองของประเทศไทยตามลำดับหัวข้อที่สำคัญได้แก่

- (1) ปรากฏการณ์ของการคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร  
ผลการวิจัยพบว่าได้มีการกล่าวหาเรื่องการคอร์รัปชันทางการเมืองในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ มากขึ้นกว่ารัฐบาลชุดก่อน ๆ ส่วนข้อเท็จจริงต้องดูจากหลักฐานทางคดี

ลักษณะเด่นของปรากฏการณ์การคอร์รัปชันทางการเมืองสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ คือ มีทรัพยากรทางอำนาจ อันได้แก่ เงิน ธุรกิจและผลประโยชน์มากเป็นพิเศษชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนนำไปสู่การทุจริตและคอร์รัปชันเชิงนโยบาย และมีผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างแพร่หลายโดยมีลักษณะเด่นประการหนึ่งที่เอื้อต่อการเกิดคอร์รัปชันทางการเมือง คือ เครือข่ายการเมืองขยายตัวจากนโยบายประชานิยม การคอร์รัปชันทางการเมืองดังกล่าวมีลักษณะเป็นการคอร์รัปชันแนวใหม่ และสาเหตุที่ทำให้การคอร์รัปชันทางการเมืองมีมากกว่าเดิมนั้นเกิดจากปัจจัยต่าง ๆ ประกอบกัน 5 ประการ คือ

1. นักธุรกิจเข้ามามีอำนาจทางการเมืองและเป็นรัฐบาลด้วยตนเอง
2. เป็นรัฐบาลที่เข้มแข็งและเป็นผู้นำที่เข้มแข็งโดยการที่อาศัยเสียงข้างมากและอำนาจตามรัฐธรรมนูญปี 2540
3. ขยายเครือข่ายการเมืองไปยังชนบทโดยอาศัยนโยบายประชานิยม
4. แทรกแซงระบบการตรวจสอบขององค์กรอิสระโดยอาศัยอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ในการสรรหาบุคคลเข้าสู่องค์กรอิสระ
5. อาศัยข้อมูลภายในคอร์รัปชัน กระทำอย่างหลากหลายและแยบยล เช่น ใช้ข้อมูลภายในแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากตลาดหลักทรัพย์

ยิ่งกว่านั้น ยังมีผู้ตั้งสมมติฐานว่าลักษณะคอร์รัปชันเชิงนโยบายน่าจะเป็นรูปแบบสูงสุดของการคอร์รัปชันด้วย เหตุผลสนับสนุนเพราะว่าการคอร์รัปชันเชิงนโยบายเกิดจากการรวมศูนย์ของอำนาจขนาดใหญ่และอำนาจทางการเมือง คนที่มีอำนาจทางการเมืองเป็นผู้วางนโยบายและหาประโยชน์ให้กับทุน เพื่อการสะสมทุนและใช้ทุนเป็นรากฐานทางการเมืองต่อไป

## (2) ปัจจัยทางสังคม

ทางด้านกรรับรู้ของสาธารณะและการตื่นตัวของสังคมที่มีต่อการคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ในภาพรวมแล้วประชาชนทั่วไปยังไม่ค่อยสนใจ ยังมีน้อยอยู่เมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่กระนั้นการคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ก็เป็นเรื่องอื้อฉาวที่คนรับรู้กันทั่วไป โดยเฉพาะชนชั้นกลางในเมือง

อีกด้านหนึ่ง ทิศนคติต่อการคอร์รัปชันก็มีส่วนสนับสนุนให้เกิดการคอร์รัปชัน เพราะคนไทยมักมองว่าการคอร์รัปชันไม่ใช่ปัญหาใหญ่โตและอาจยอมรับได้ในระดับหนึ่ง

## 22 การจัดการภาครัฐแบบเอกชน

อย่างไรก็ตาม การตื่นตัวเริ่มปรากฏชัดขึ้น เพราะเริ่มมีบทบาทการตรวจสอบจากภาคประชาชนมากขึ้นและเริ่มมีผลงานปรากฏต่อสาธารณะ ความสำคัญจริง ๆ ของการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันอยู่ที่ความเข้มแข็งของภาคประชาชน เท่าที่ผ่านมามีบทบาทของภาคประชาชนเริ่มมีผลให้เกิดการปราบปรามคอร์รัปชันได้ ทั้งบทบาทของมูลนิธิธิดาสาธิตภาคเอกชน หรือ NGOs สื่อมวลชน

สรุปได้ว่า การคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ กระตุ้นให้ประชาชนเกิดการตื่นตัวในระดับหนึ่ง ก่อนหน้ารัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ก็มีการคอร์รัปชัน แต่เป็นการคอร์รัปชันที่มีข้าราชการเป็นผู้นำ มีนักการเมืองและฝ่ายอื่นเป็นตัวประกอบ ส่วนการคอร์รัปชันสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ มีลักษณะเด่นตรงที่ธุรกิจนำการเมือง และนักธุรกิจเข้ามาเป็นนักการเมือง การคอร์รัปชันจึงเกิดโดยมีนักการเมืองเป็นผู้นำ ข้าราชการและฝ่ายอื่นเป็นตัวประกอบ ซึ่งกลับกันกับสมัยก่อน

เมื่อมองถึงการผลักดันให้เกิดการปฏิรูป อาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันนี้การตื่นตัวนี้มีกระแสเพียงพอที่จะผลักดันให้เกิดการปฏิรูปได้ในระดับหนึ่ง การผลักดันนี้ทำให้เกิดความพยายามในการปฏิรูปอย่างเห็นได้ชัด 2 ด้าน ด้านหนึ่ง ได้แก่ การปฏิรูปกลไกทางกฎหมาย ซึ่งไล่มาตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญ จนถึงกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตแนวทางใหม่โดยตรง และการปฏิรูปกลไกทางสังคม ซึ่งมุ่งไปที่การปลูกฝังทัศนคติต่อต้านการคอร์รัปชัน และการรวมกลุ่มทางสังคมขับเคลื่อนการต่อต้านการคอร์รัปชัน เพื่อช่วยในการป้องกันซึ่งได้ผลดีกว่าการปราบปราม และการศึกษาทั้งในและนอกระบบเป็นสิ่งสำคัญมากในการปลูกฝังการต่อต้านคอร์รัปชัน

### (3) การปรับตัวของ ป.ป.ช. ต่อการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันทางการเมือง

ผลการวิจัย พบว่า ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับปี พ.ศ. 2540 และ 2550 มีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ยังคงสถานะ ป.ป.ช. ไว้เป็นองค์กรอิสระ และพยายามปรับปรุงอำนาจหน้าที่ในหลายด้าน เช่น การให้มี ป.ป.ช. จังหวัด การลดภาระงาน อย่างไรก็ตาม ด้านการปราบปราม ป.ป.ช. ต้องปรับปรุงตัวเองด้วย โดยเฉพาะระบบบริหารและระบบคำตอบแทน ส่วนเรื่องประสิทธิภาพพื่อนั้น ทุกวันนี้ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพอยู่แล้ว แต่ผู้ให้ข้อมูลบางท่านไม่มั่นใจในตัวบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ ป.ป.ช.

และไม่แน่ใจว่ารัฐบาลและนักการเมืองจะกลับปฏิรูประบบการตรวจสอบ เพราะอาจจะกระเทือนถึงตัวเอง แต่ความสำคัญอยู่ที่การสร้างระบบมากกว่าตัวบุคคล ซึ่งต้องกระทำโดยการกระจายอำนาจ ขณะที่ผู้ให้ข้อมูลบางท่านมองว่าถึงอย่างไร ป.ป.ช. ก็ตามคอร์รัปชันไม่ทัน และประเทศไทยแก้ปัญหาคอร์รัปชันไม่สำเร็จเพราะหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบไม่เก่ง ไม่กล้า และไม่จริงใจ นอกจากนี้ยังขาดการพัฒนาองค์ความรู้ บุคลากรและวิธีการทำงาน และสิ่งที่สำคัญกว่านั้น น่าจะเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่า ป.ป.ช. ต้องปรับเปลี่ยนตั้งแต่ความอิสระในการบริหารองค์กรและกระบวนการไต่สวน สำหรับปัญหาปัจจัยภายนอกที่มีการแทรกแซงทางการเมือง และปัจจัยภายใน เป็นปัจจัยทางด้านการบริหาร ได้แก่ ปัญหาขนาดองค์กรไม่สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบ และขาดงบประมาณ บุคลากร วัฒนธรรมองค์กรและการบริหารงานบุคคล ซึ่ง ป.ป.ช. ต้องปรับตัวใหม่

ทางด้านปัจจัยความสำเร็จของการปรับตัวต่อการคอร์รัปชันทางการเมืองมีหลายอย่าง เช่น คนของ ป.ป.ช. ต้องซื่อสัตย์สุจริต มีวิสัยทัศน์ สร้างกลไกจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพ ขอบเขตภาระหน้าที่ควรทำเฉพาะคดีใหญ่ ๆ และต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง รวมทั้งดูแลเรื่องคำตอบแทนของเจ้าหน้าที่ และต้องปรับทัศนคติของคนในสังคมด้วย

โดยสรุปเมื่อมองอย่างเป็นระบบแล้ว การแก้ไขคอร์รัปชันเชิงนโยบายต้องอาศัยการแก้ไขกฎหมายหลายด้านและความสำเร็จของ ป.ป.ช. ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง การมีส่วนร่วม การปฏิรูปค่านิยมและวัฒนธรรมทางการเมือง การยึดคุณค่าความดี การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรมและการปฏิรูประบบราชการ โดยมีปัจจัยความสำเร็จอยู่ที่ ป.ป.ช. ต้องสร้างผลงานออกมาให้ปรากฏและเป็นที่ยอมรับของสังคม โดยเฉพาะภาพของความเข้มแข็งและเอาจริงเอาจัง และขยายบทบาทการป้องกันการคอร์รัปชันออกไปสู่สังคม เพื่อสร้างกระแสการปฏิรูปการต่อต้านการคอร์รัปชันร่วมกัน

ภารกิจที่มุ่งเน้นในปัจจุบัน มีทั้งด้านการป้องกันและปราบปราม ได้แก่ การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม การสร้างจิตสำนึกต่อต้านการคอร์รัปชัน การกล่าวหาและไต่สวนผู้บริหารระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปัญหาของ ป.ป.ช. คือ ยังทำหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ เพราะขอบเขตอำนาจหน้าที่กว้างขวางเกินไป ถูกแทรกแซง มีปัญหาทางการเมือง วัฒนธรรมและอุดมการณ์ ส่วนการปรับตัวนั้น ป.ป.ช. ได้รับแรงผลักดันจากการรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน 2549 และการตั้ง คตส. ไต่สวนคดีคอร์รัปชันทางการเมือง รวมทั้งแรงผลักดันจากขบวนการ

ต่อต้านการคอร์รัปชันภาคประชาชน และความรู้สึกต่อต้านคอร์รัปชันจากประชาชนทั่วไป ทิศทางการปรับตัวของ ป.ป.ช. จึงมีทั้งทางด้านสังคมและกฎหมาย ด้านสังคมต้องสร้างผลงานและแสดงบทบาทให้สอดคล้องกับแรงผลักดันจากการต่อต้านการคอร์รัปชัน ส่วนด้านกฎหมายต้องแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการทุจริตให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อนมากขึ้น สำหรับปัจจัยความสำเร็จของการปรับตัวของ ป.ป.ช. ต่อการคอร์รัปชันทางการเมืองอยู่ที่ ป.ป.ช. ต้องสร้างผลงานออกมาให้สังคมยอมรับ ต้องเข้มแข็งและจริงจัง และขยายบทบาทการป้องกันคอร์รัปชันออกไปสู่สังคม เพื่อสร้างกระแสและการปฏิรูปการต่อต้านการคอร์รัปชันร่วมกัน

ประเด็นนี้อาจอธิบายได้ว่า ป.ป.ช. อยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลง และมีทั้งพลังที่ก้าวหน้าและล้าหลังปะปนกัน หมายความว่า ป.ป.ช. ตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง แต่การดำเนินงานที่ผ่านมาไม่ได้ทำหน้าที่เต็มที่ สาเหตุใหญ่เป็นเพราะถูกแทรกแซงจากการเมืองโดยกระบวนการสรรหา และการทำหน้าที่ของ ป.ป.ช. หยุดชะงักเพราะมีผู้ร้องเรียนศาลรัฐธรรมนูญจนคณะกรรมการชุดเดิมต้องพ้นจากตำแหน่ง นอกจากนั้นยังมีปัญหาเรื่องภาระหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้กว้างเกินไป ทำให้มีคดีค้างจำนวนมาก ไม่มีบทบาทในการจับนักการเมืองมาลงโทษได้ดังที่คนทั่วไปคาดหวัง ขณะที่ความคาดหวังของสังคมนั้นไปไกล และองค์กรภาคประชาชนกลับซบเซาลงจนเป็นผลให้สามารถเอาโทษกับนักการเมืองที่กระทำผิดได้ ยิ่งกว่านั้น เมื่อมีการคอร์รัปชันทางการเมืองที่อื้อฉาวในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ และ คตส. สามารถไต่สวนดำเนินคดีได้บางส่วนซึ่งเมื่อหมดอายุการทำงานของ คตส. แล้ว ต่อไปจะให้ ป.ป.ช. ทำแทน สังคมก็คาดหวังว่า ป.ป.ช. จะมีบทบาทสำคัญ รวมทั้งได้พยายามกรุยทางเพื่อให้ ป.ป.ช. ใช้อำนาจได้สะดวกและคล่องตัวมากขึ้น โดยเฉพาะการบัญญัติเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน การตรวจสอบและถอดถอนนักการเมืองไว้ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 แต่อย่างไรก็ตาม ป.ป.ช. ก็มีพลังเหนียวรั้งอยู่หลายส่วน ทั้งในแง่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ป.ป.ช. ที่ออกมาไม่สำเร็จ และความเข้มแข็งของการปราบคอร์รัปชันของ ป.ป.ช. ซึ่งผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญหลายคนยังไม่แน่ใจว่า ป.ป.ช. จะมีความเข้มแข็งและเอาจริงเอาจัง เพราะฉะนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจว่าเมื่อ คตส. โอนคดีการคอร์รัปชันทางการเมืองให้ ป.ป.ช. ดำเนินการแล้ว ผลจะเป็นเช่นใด โดยเฉพาะการแทรกแซงทางการเมืองที่มีต่อ ป.ป.ช. จะมียู่ต่อไปหรือไม่ เพราะหากมีการแทรกแซงได้ ก็ยิ่งเสริมให้การคอร์รัปชันทางการเมืองได้รับการปกป้อง และมีสถานะที่กลายเป็น

สามารถปรับตัวจนมีภูมิคุ้มกันต่อการตรวจสอบ ทำให้ยากต่อการปฏิรูปเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันยิ่งขึ้นไปอีก

## อภิปรายผล

จากข้อสรุปของผลการวิจัย มีประเด็นสำคัญเพื่อการอภิปรายผลดังนี้

1. ปรากฏการณ์ของการคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ผลการวิจัย พบว่า มีการกล่าวหาการคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ มากกว่าสมัยก่อน โดยพิจารณาจากคดีคอร์รัปชันที่ คตส. นำมาพิจารณาได้ส่วน การคอร์รัปชันทางการเมืองดังกล่าวมีลักษณะเป็นการคอร์รัปชันแนวใหม่ ได้แก่ การคอร์รัปชันเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชันดังกล่าวนี้เกิดจากการควมรวมอำนาจของทุนขนาดใหญ่กับอำนาจทางการเมือง ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ

- (1) นักธุรกิจเข้ามามีอำนาจทางการเมืองและเป็นรัฐบาลด้วยตนเอง
- (2) เป็นรัฐบาลที่เข้มแข็งและเป็นผู้นำที่เข้มแข็งโดยการที่อาศัยเสียงข้างมากและอำนาจตามรัฐธรรมนูญปี 2540
- (3) ขยายเครือข่ายการเมืองไปยังชนบทโดยอาศัยนโยบายประชานิยม
- (4) แทรกแซงระบบการตรวจสอบขององค์กรอิสระโดยอาศัยอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในการสรรหาบุคคลเข้าสู่องค์กรอิสระ
- (5) อาศัยข้อมูลภายในคอร์รัปชัน กระทำอย่างหลากหลายและแยบยล เช่น ใช้ข้อมูลภายในแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากตลาดหลักทรัพย์

ประเด็นนี้อาจอภิปรายได้ว่า การคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ทำให้ปรากฏการณ์ของการคอร์รัปชันของไทยเปลี่ยนไปอย่างน้อย 3 ประการ คือ ประการแรก เกิดการคอร์รัปชันในระดับสูงสุดในแง่ของความสามารถในการคอร์รัปชัน เพราะอาศัยอำนาจการเมืองซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของสังคม ประการที่สอง การคอร์รัปชันมีลักษณะเปลี่ยนไปอย่างเห็นได้ชัดกล่าวคือ จากพฤติกรรมการณ์อื้อฉาวรั้งหลวง กินสินบาทคาดสินบน กลายเป็นการทุจริตดลวงหน้า โดยมีการวางแผนอย่างดี และมีมูลค่ามหาศาล และ ประการที่สาม การคอร์รัปชันทางการเมืองมีวิธีการที่หลากหลาย พลิกเพลงและแยบยล ยากที่จะจับได้ไล่ทันง่าย ๆ อย่างไม่รู้ก็ตาม

## 26 การจัดการภาครัฐแบบเอกชน

การคอร์รัปชันเหล่านี้ยังเป็นเรื่องที่เกิดศีลธรรมและสร้างความเสียหายให้กับสังคม ไม่แพ้การทุจริตโดยทั่วไปที่ผ่านมา โดยเฉพาะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ การกระจายรายได้และความเสื่อมของมาตรฐานทางการเมืองและศีลธรรม โดยเฉพาะการละเมิดประชาธิปไตย เพราะความต้องการของประชาชน ความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันถูกบั่นทอนโดยคอร์รัปชัน เนื่องจากคนที่คอร์รัปชันได้สิทธิพิเศษสามารถใช้อำนาจรัฐสร้างนโยบายเพื่อตนเอง เป็นการแยกประชาชนทั่วไปจากกระบวนการนโยบาย การคอร์รัปชันจึงทำลายการมีส่วนร่วมทางการเมือง และความเชื่อถือของสถาบันโดยเฉพาะอุปสรรคต่อพรรคการเมือง เนื่องจากการรวมกลุ่มของ พรรคการเมืองกระทำเพื่อแสวงหาตำแหน่งทางเศรษฐกิจมากกว่าแนวคิดและอุดมการณ์ทางการเมือง

### 2. ปัจจัยทางสังคม

ทางด้านการรับรู้ของสาธารณะและการตื่นตัวของสังคมที่มีต่อการคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ นั้น ผลการวิจัย พบว่า ยังมีน้อยอยู่เมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว นักวิชาการส่วนหนึ่งรู้สึกผิดหวัง โดยเฉพาะการตื่นตัวของประชาชนในเขตชนบท แต่กระนั้น ก็น่าจะกล่าวได้ว่า ชนชั้นกลางและภาคประชาชนตื่นตัวต่อการคอร์รัปชันทางการเมืองมากขึ้น เช่น การรับรู้ต่อการตรวจสอบคอร์รัปชันของ คตส. และบทบาทขององค์กรภาคประชาชนที่ช่วยต่อต้านการคอร์รัปชัน ซึ่งในช่วงทศวรรษที่ผ่านมามีผลงานถึงขั้นที่สามารถนำตัวนักการเมืองที่กระทำผิดมาลงโทษได้บ้างแล้ว และยังขับเคลื่อนเป็นพลังตรวจสอบที่เป็นที่ยอมรับกันในระดับหนึ่งของสังคม ผลจากการตื่นตัวนี้ ทำให้เกิดความพยายามปฏิรูปทางสังคมและกฎหมาย โดยพยายามปลูกจิตสำนึกต่อต้านคอร์รัปชันและแก้ไขกฎหมายเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันทางการเมือง โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ว่าด้วยผลประโยชน์ทับซ้อน การตรวจสอบทรัพย์สินและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ประเด็นนี้อาจอภิปรายได้ว่า การตื่นตัวของสังคมที่มีต่อการคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ มีในระดับหนึ่ง ซึ่งไม่สูงถึงขั้นที่นักวิชาการคาดหวัง เป็นเพราะความแยบยลของการคอร์รัปชันทางการเมืองที่ยากจะชี้ชัดได้ ทำให้ต้องอาศัยความรู้และการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากการตรวจสอบรัฐบาลอยู่ไม่น้อย และคนที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นคนในเมืองที่มีการศึกษาสูง และรับรู้ข่าวสารกว้างขวาง ส่วนคนที่อยู่ในชนบทหรือบอกรับรู้ข่าวสารการคอร์รัปชันทางการเมืองยังไม่มาก ประกอบกับการสร้างอิทธิพลและเครือข่าย

ประชานิยมจากรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ทำให้คนในชนบทได้ประโยชน์จากนโยบายประชานิยมของรัฐบาลและมองรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ในแง่ดีอย่างเดียว นอกจากนี้ ยังมีประเด็นทางวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งมีงานวิจัยอธิบายว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศในภูมิภาคเอเชียมีโครงสร้างลำดับชั้นและประชาชนอ่อนน้อมต่อนักการเมือง การคอร์รัปชันไม่มีผลทำให้ความไว้วางใจลดลง เนื่องจากมองว่าการคอร์รัปชันเป็นวิธปฏิบัติที่ยอมรับได้ ด้วยเหตุนี้ นักการเมืองที่คอร์รัปชันจึงได้รับเลือกตั้งใหม่ในสัดส่วนที่สูง เพราะความสำเร็จมาจากการใช้เงินจำนวนมากและอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งกับผู้มีสิทธิลงคะแนน เมื่อปัญหาคอร์รัปชันทางการเมืองเกี่ยวข้องกับโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมด้วยเช่นนี้ การปลุกกระแสการตื่นตัวและสร้างจิตสำนึกต่อการต่อต้านการคอร์รัปชันจึงจำเป็น ต้องใช้เวลาและต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย เนื่องจากต้องกระทำพร้อมกันทั้งหมดทั้งสังคม

### 3. การปรับตัวของ ป.ป.ช. ต่อการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันทางการเมือง

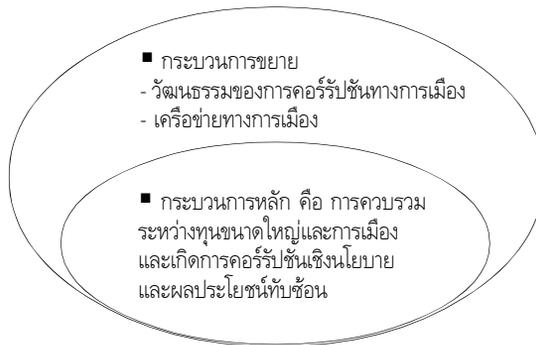
ผลการวิจัย พบว่า ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับปี พ.ศ. 2540 และ 2550 มีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน ภารกิจที่มุ่งเน้นในปัจจุบันมีทั้งด้านการป้องกันและปราบปราม ได้แก่ การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม การสร้างจิตสำนึกต่อต้านคอร์รัปชัน การกล่าวหาและไต่สวนผู้บริหารระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปัญหาของ ป.ป.ช. คือ ยังทำหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ เพราะขอบเขตอำนาจหน้าที่กว้างขวางเกินไป ถูกแทรกแซง มีปัญหาทางการบริหาร วัฒนธรรมและอุดมการณ์ ส่วนการปรับตัวนั้น ป.ป.ช. ได้รับแรงผลักดันจากการรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน 2549 และการตั้ง คตส. ไต่สวนคดีคอร์รัปชันทางการเมือง รวมทั้งแรงผลักดันจากขบวนการต่อต้านการคอร์รัปชันภาคประชาชนและความรู้สึกต่อต้านคอร์รัปชันจากประชาชนทั่วไป ส่วนทางด้านกฎหมาย ป.ป.ช. ได้รับแรงผลักดันจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งได้บัญญัติเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนไว้โดยตรงเพื่อแก้ปัญหาการคอร์รัปชันทางการเมือง ทำให้ ป.ป.ช. ต้องปรับปรุงกฎหมายของตัวเอง ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปราบปรามและการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.... แต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตกไปเพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าออกโดยมิชอบ ทิศทางการปรับตัวของ ป.ป.ช. จึงมีทั้งทางด้านสังคมและกฎหมาย ด้านสังคมต้องสร้างผลงานและแสดงบทบาทให้สอดคล้องกับแรงผลักดันจากการต่อต้านการคอร์รัปชัน ส่วนด้านกฎหมายต้องแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการทุจริตให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและทำหน้าที่

ปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อนมากขึ้น สำหรับปัจจัยความสำเร็จของการปรับตัวของ ป.ป.ช. ต่อการคอร์รัปชันทางการเมืองอยู่ที่ ป.ป.ช. ต้องสร้างผลงานออกมาให้สังคมยอมรับ ต้องเข้มแข็งและจริงจัง และขยายบทบาทการป้องกันคอร์รัปชันออกไปสู่สังคมเพื่อสร้างกระแสและการปฏิรูปการต่อต้านการคอร์รัปชันร่วมกัน

ประเด็นนี้อาจอธิบายได้ว่า ป.ป.ช. อยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลง และมีพลังที่ก้าวหน้าและล้ำหลังปะปนกัน หมายความว่า ป.ป.ช. ตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง แต่การดำเนินงานที่ผ่านมาไม่ได้ทำหน้าที่เต็มที่ สาเหตุใหญ่เป็นเพราะถูกแทรกแซงจากการเมืองโดยกระบวนการสรรหา และการทำหน้าที่ของ ป.ป.ช. หยุดชะงักเพราะมีผู้ร้องเรียนศาลรัฐธรรมนูญว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. กระทำการโดยมิชอบโดยการขึ้นเงินเดือนให้ตัวเอง จนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดเดิมต้องพ้นจากตำแหน่งไป นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องภาระหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้ตรวจสอบการทุจริตทุกระดับ จึงเป็นภาระหน้าที่ที่กว้างขวางเกินไป เป็นผลให้ปฏิบัติหน้าที่ไม่สำเร็จ เพราะมีงานคั่งค้างจำนวนมาก ผลงานที่ปรากฏจึงน้อยเกินไป โดยเฉพาะไม่มีบทบาทในการจับนักการเมืองมาลงโทษได้สมดังที่คนทั่วไปคาดหวัง ขณะที่ความคาดหวังของสังคมนั้นไปไกล เพราะมีการคาดการณ์คอร์รัปชันของนักการเมืองในอดีตเป็นตัวอย่างและองค์กรภาคประชาชนกลับขับเคื่อนจนเป็นผลให้สามารถเอาโทษกับนักการเมืองที่กระทำผิดได้ยิ่งกว่านั้น เมื่อมีการคอร์รัปชันทางการเมือง ที่อื้อฉาวในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ และคตส. สามารถไต่สวนดำเนินคดีได้บางส่วน ซึ่งเมื่อหมดอายุการทำงานของ คตส. แล้ว ต่อไปจะให้ ป.ป.ช. ทำแทน สังคมก็คาดหวังว่า ป.ป.ช. จะสืบบทบาทสำคัญ รวมทั้งได้พยายามกรุยทางเพื่อให้ ป.ป.ช. ใช้อำนาจได้สะดวกและคล่องตัวมากขึ้น โดยเฉพาะการบัญญัติเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน การตรวจสอบและถอดถอนนักการเมือง ไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 แต่อย่างไรก็ตาม ป.ป.ช. ก็มีพลังเหนียวรั้งอยู่หลายส่วน ทั้งในแง่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ป.ป.ช. ที่ออกมาไม่สำเร็จ และความเข้มแข็งของการปราบคอร์รัปชันของ ป.ป.ช. ซึ่งผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญหลายคนยังไม่แน่ใจว่า ป.ป.ช. จะมีความเข้มแข็งและเอาจริงเอาจัง เพราะฉะนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจว่าเมื่อ คตส. โอนคดีการคอร์รัปชันทางการเมืองให้ ป.ป.ช. ดำเนินการแล้ว ผลจะเป็นเช่นใด โดยเฉพาะการแทรกแซงทางการเมืองที่มีต่อ ป.ป.ช. จะมีอยู่ต่อไปหรือไม่ เพราะหากมีการแทรกแซงได้ ก็ยิ่งเสริมให้การคอร์รัปชันทางการเมืองได้รับการปกป้องและมีสถานะที่กลายเป็นที่ถ่วงดุลสามารถปรับตัวจนมีภูมิคุ้มกันยากต่อการตรวจสอบ ทำให้ยากต่อการปฏิรูปเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันยิ่งขึ้นไปอีก

## โมเดลของการคอร์รัปชันทางการเมืองของประเทศไทย

จากปรากฏการณ์การคอร์รัปชันทางการเมืองของประเทศไทยสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่แสดงออกในรูปของการคอร์รัปชันเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อนที่กล่าวมา เมื่อนำไปปรับกับทฤษฎีการคอร์รัปชันของวิกเตอร์ ที เลอไวน์ (Victor T. LeVine, อ้างถึงสิทธิพันธ์ พุทธahun 2531: 27-46) สามารถสร้างเป็นโมเดลการคอร์รัปชันทางการเมืองของประเทศไทย ได้ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 โมเดลการคอร์รัปชันทางการเมืองของไทย

ในภาพที่ 1 แสดงโมเดลการคอร์รัปชันทางการเมืองของไทย ประกอบด้วย กระบวนการหลักและกระบวนการขยาย กระบวนการหลัก หมายถึง พฤติกรรมหรือแบบแผนของการคอร์รัปชันทางการเมือง ส่วนกระบวนการขยาย หมายถึง ปัจจัยที่ส่งเสริมให้การคอร์รัปชันทางการเมืองขยายตัว

ในกระบวนการหลัก ประกอบด้วย (1) บุคคลที่อยู่ในตำแหน่งในระบบการเมือง เช่น พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และนักการเมืองในพรรครัฐบาล (2) สินค้าทางการเมือง ได้แก่ นโยบายและงบประมาณของรัฐ (3) ทรัพยากรทางการเมือง ได้แก่ ทุนทางการเมืองของพรรครัฐบาล (4) ความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนและเครือข่ายของการแลกเปลี่ยน ได้แก่ ความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนในแนวตั้งตั้งแต่ระดับรากหญ้าขึ้นมา จนถึงความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนในกลุ่มแกน

ของรัฐบาล ประกอบด้วย รัฐมนตรี ส.ส. ส.ว. นักธุรกิจ องค์กรอิสระ และวงนอก ได้แก่ เครือข่ายของวงในอีกทอดหนึ่ง เป็นความสัมพันธ์อย่างมีแบบแผน มีวงจรซ้ำ ๆ กัน และมีแนวโน้มขยายตัวออกไปเรื่อย ๆ

พฤติกรรมของการคอร์รัปชันทางการเมือง เริ่มจากการใช้เงินจำนวนมากสร้างรากฐานเพื่อหาความนิยม ด้วยวิธีการการตลาดสมัยใหม่และการซื้อเสียงเพื่อเข้าไปเป็นรัฐบาล เมื่อได้เป็นรัฐบาลแล้วก็กำหนดนโยบายประชานิยมเอาใจประชาชน เพื่อผูกใจไว้เป็นฐานเสียงในระยะยาว ต่อจากนั้นก็ใช้อำนาจในฐานะที่เป็นรัฐบาลและใช้ข้อมูลวงในหาประโยชน์แก่ตัวเอง และพวกพ้อง เพื่อสะสมความมั่งคั่งไว้เป็นทุนทางการเมืองและจัดสรรปันส่วนอย่างเป็นระบบต่อกลุ่มแกนของรัฐบาลและวงนอก หรือให้ผลตอบแทนอย่างอื่นเพื่อแลกกับความสนับสนุน รวมทั้งการแทรกแซงกระบวนการสรรหาขององค์กรอิสระและระบบราชการทุกระดับ เพื่อขยายเครือข่ายทางการเมืองสู่ระดับล่างและระดับบนอย่างถ้วนทั่ว

สรุปแล้ว กระบวนการหลัก คือ การเข้าควบคุมของอำนาจของขุนนางใหญ่และอำนาจทางการเมืองทำให้เกิดอำนาจแบบเบ็ดเสร็จขึ้น จนนำไปสู่การคอร์รัปชันเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน ที่ส่งผลร้ายแรงอย่างมากต่อสังคม การเมือง และการพัฒนาประเทศ แต่ยากที่จะเอาผิดได้ เพราะเป็นการใช้อำนาจมาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย และถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งส่งเสริมให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง และหวังว่าองค์กรอิสระจะสามารถถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้ แต่ฝ่ายบริหารกลับเข้มแข็งมากจนเข้าครอบงำองค์กรอิสระได้หมด

กระบวนการหลักดังกล่าวมีกระบวนการขยายเป็นปัจจัยสนับสนุน คือ วัฒนธรรมของการคอร์รัปชันทางการเมือง ได้แก่ พรรคการเมืองไทยในอดีตต่างรวมตัวกันเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าอุดมการณ์ ขณะที่ประชาชนผู้เลือกตั้งโดยเฉพาในระดับล่าง ไม่คำนึงถึงการคอร์รัปชันของนักการเมืองและจะเลือกนักการเมืองที่ให้เงินและมีความสัมพันธ์ส่วนตัว ปัจจัยสนับสนุนอีกปัจจัยหนึ่ง คือ เครือข่ายทางการเมือง ซึ่งขยายผ่านทางนโยบายประชานิยม เครือข่ายระบบราชการ และองค์กรอิสระ ทำให้กระบวนการหลักยิ่งแข็งแกร่งจนยากที่จะต้านทาน

การคอร์รัปชันทางการเมืองจึงเป็นสถานะที่สูงสุดของการคอร์รัปชัน เพราะเป็นระบบเบ็ดเสร็จของการคอร์รัปชัน ซึ่งมีอาณาเขตของการกระทำและอิทธิพลครอบคลุมกว้างขวางทุกระดับและทุกพื้นที่

ส่วนการแก้ปัญหาของไทยที่ผ่านมา มีการพยายามกระทำโดยภาครัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และตั้ง คตส. ขึ้นมาเพื่อดำเนินการพิจารณาใต้สวนและดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งผลักดันให้บัญญัติข้อห้ามเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. เพื่อให้ใช้อำนาจได้สะดวกและคล่องตัว สถานะในปัจจุบันของ ป.ป.ช. จึงอยู่ระหว่างการปรับตัวต่อการคอร์รัปชันทางการเมืองซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดการปฏิรูปเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันทางการเมืองอย่างต่อเนื่องหรือวกกลับไปสู่การถูกรอบงำทางเมือง ซึ่งจะยิ่งทำให้การปฏิรูปยากขึ้นอีกหลายเท่า

### ข้อเสนอแนะ

1. ผลการวิจัย พบว่า การปรับตัวของ ป.ป.ช. ต่อการคอร์รัปชันทางการเมือง ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกเป็นหลัก โดยเฉพาะการผลักดันให้ ป.ป.ช. ต้องรับมือกับการคอร์รัปชันเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน ดังเห็นได้จาก การตรวจสอบของ คตส. และบัญญัติข้อห้ามเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน หรือบัญญัติเรื่อง ป.ป.ช. จังหวัดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลทำให้ ป.ป.ช. ต้องปรับตัวเป็นอย่างมาก อาจถึงขั้นต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่ของตนใหม่ แต่เมื่อปัจจัยภายนอกเปลี่ยนไป โดยเฉพาะปัจจัยทางการเมือง รวมทั้งบรรยากาศในการต่อต้านการคอร์รัปชันเริ่มคลายลง จึงทำให้น่าเป็นห่วงว่าการปฏิรูปอาจชะลอตัว เพราะฉะนั้น สังคมต้องช่วยกันจับตามองกระบวนการปฏิรูปเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน เพื่อให้สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง เพราะถ้ากระแสการตื่นตัวของประชาชนอ่อนลง การปฏิรูปจะพลอยอ่อนกำลังไปด้วย ดังนั้น ภาคประชาชน นักวิชาการและสื่อมวลชนจึงต้องช่วยกันตรวจสอบ และสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายใหม่ ๆ ต่อรัฐบาลและตัวแทนของประชาชนซึ่งมีทั้งฝ่าย ส.ส. และ ส.ว. และองค์กรตรวจสอบอื่น ๆ

2. ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาของ ป.ป.ช. อยู่ที่มีผลงานปรากฏออกมาน้อยเกินไปและขาดความเข้มแข็ง เอาจริงเอาจัง ซึ่งเรื่องนี้ผู้ให้ข้อมูลหลายท่านมองว่าขึ้นอยู่กับเรื่องคนมากกว่าอย่างอื่น ปัญหาที่น่าคิดก็คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้องค์กร ป.ป.ช. มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น เช่น มีความเข้มแข็งและเอาจริงเอาจังมากขึ้น ทั้งนี้ต้องเริ่มตั้งแต่ระดับบน คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงมา จนกระทั่งถึงระดับสำนักงาน ป.ป.ช. คำตอบในข้อนี้คงหนีไม่พ้นกระบวนการสรรหาบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้ตระหนักในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะได้หาทางหลีกเลี่ยงการแทรกแซงและครอบงำจากฝ่ายการเมืองเอาไว้แล้ว อาทิ

กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช. มาจากฝ่ายศาลเป็นหลัก ให้นำการเมืองเป็นกรรมการ เฉพาะประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดอำนาจ วุฒิสภาไว้เพียงการให้ความเห็นชอบ โดยตัดสิทธิการเลือกออกไป ทำให้สังคมเริ่มมีความหวังว่า จะได้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เข้มแข็งและทำหน้าที่อย่างจริงจัง รวมทั้งผลักดันให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงในสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้สามารถทำงานเชิงรุกมากขึ้น และทำหน้าที่องค์กรอิสระ อย่างเต็มที่ สิ่งที่สังคมไทยควรกังวลมากกว่านั้น ก็คือ หากกระแสการตื่นตัวและการต่อต้าน การคอร์รัปชันมีมากถึงขนาดนี้แล้ว ฝ่ายการเมืองยังสามารถแทรกแซงองค์กรอิสระได้อีก การตรวจสอบก็จะยิ่งล้มเหลว และยังทำให้การปฏิรูปกระทำได้ยากขึ้นเท่านั้น

3. ผลการวิจัย พบว่า ความสำเร็จของการปฏิรูปการต่อต้านการคอร์รัปชัน เช่น กรณีयोगง เกิดจากกระแสการตื่นตัวของประชาชนก่อน ประชาชนเห็นว่าเกิดเรื่องอื้อฉาวและไม่เป็นธรรม จึงไม่พอใจ ออกมาเดินขบวนเรียกร้องและต่อต้าน จากนั้นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปราบปราม การทุจริตก็สนองรับ โดยเริ่มทำงานอย่างจริงจัง จนสามารถจับผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ หลังจากนั้นจึงติดตั้งระบบใหม่ลงไป เริ่มตั้งแต่การสร้างระบบการป้องกัน สร้างแบบอย่างของ ความประพฤติ และตัวอย่างของการกระทำผิดเอาไว้ป้องปราม รวมทั้งดัดแปลงการต่อสู้กับ การคอร์รัปชันเป็นนิยายหรือตำนานเพื่อยกย่องเชิดชูคนที่กล้าต่อสู้และปลุกฝังให้เป็นวัฒนธรรม ถาวรต่อไป สำหรับประเทศไทย หากย้อนไปดูเรื่องการคอร์รัปชันทางการเมือง จะเห็น ได้ว่าการคอร์รัปชันขยายออกมาถึงจุดที่ประชาชนเริ่มมองเห็นว่าเป็นอันตรายมากต่อส่วนรวม ดังที่ทฤษฎีการคอร์รัปชันทางการเมืองถือว่าเป็นจุดสูงสุด จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปการต่อต้าน การคอร์รัปชันมาจากการตื่นตัวของประชาชน จึงมีเจตย์ใหญ่ว่าจะปลุกให้ประชาชนตื่นตัว และลุกขึ้นมาต่อต้านการคอร์รัปชันได้อย่างไร ซึ่งในปัจจุบันมีขบวนการภาคประชาชนแล้ว เช่น เครือข่ายประชาชนต่อต้านการคอร์รัปชัน มูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค ศูนย์องค์กรเพื่อความ โปร่งใสประเทศไทย ยามฝ่าแผ่นดิน ขบวนการเหล่านี้มีผลงานการต่อต้านการคอร์รัปชัน มาแล้วในระดับหนึ่ง แต่ปัญหา คือ ทำอย่างไรจึงจะให้ขบวนการเหล่านี้เข้มแข็ง มีบทบาทยิ่งขึ้น และที่สำคัญกว่านั้น คือ จะขยายบทบาทออกไปอย่างกว้างขวางทั่วประเทศได้อย่างไร คำตอบอยู่ที่ความเข้มแข็งของการเมืองภาคประชาชน ทั้งนี้ต้องเริ่มโดยการปลดปล่อย สื่อมวลชนให้เป็นอิสระจากรัฐ และเพิ่มบทบาททางสังคม โดยเฉพาะการต่อต้านการคอร์รัปชันให้ มากขึ้น จะเห็นว่าสื่อมวลชนปัจจุบันทำหน้าที่ด้านนี้น้อย แต่เน้นธุรกิจบันเทิงมาก ยกย่องคน

หน้าตาดีและร่ำรวย มากกว่าความประพฤติ โดยเฉพาะความซื่อสัตย์สุจริต นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลหลายท่านในการวิจัยยังให้ความสำคัญกับการศึกษาและกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมทั้งสังคม โดยเฉพาะการปลูกฝังทัศนคติที่ทนไม่ได้ต่อการคอร์รัปชันตั้งแต่เด็ก และกล้าต่อสู้ อย่างไรก็ตาม บทบาทของภาคประชาชนแม้จะมีผลยั่งยืน แต่ต้องใช้เวลาสำหรับระยะสั้นที่จะปลูกกระแสสังคมได้นั้น ระบบการตรวจสอบต้องสามารถจับนักการเมืองทุจริตได้ก่อน เพื่อเป็นการขู่ให้นักการเมืองอื่น ๆ เกิดความเกรงกลัว และสามารถสร้างระบบการตรวจสอบที่สมบูรณ์ได้ในโอกาสต่อไป ดังนั้น ในแง่หนึ่งการปฏิรูปเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน จึงเป็นการต่อสู้ทางการเมืองด้วย เพราะหากระบบการเมืองได้นักการเมืองที่ดีเข้ามา ปัญหาการคอร์รัปชันก็ย่อมมีน้อยลง

4. ผลการวิจัย พบว่า การคอร์รัปชันทางการเมืองเป็นเครือข่ายทางการเมืองชนิดหนึ่งซึ่งผูกโยงกันด้วยผลประโยชน์ส่วนตัวที่อิงกับนโยบายและงบประมาณของรัฐ เมื่อเครือข่ายการเมืองนี้ใหญ่มากขึ้นเท่าใด การคอร์รัปชันทางการเมืองก็มีมากขึ้นเท่านั้น ขณะเดียวกัน การปราบปรามและตรวจสอบก็กระทำได้ยากขึ้น เพราะเครือข่ายเหล่านี้มีวิธีป้องกันตัวที่แยบยลยิ่งขึ้น เช่น มีความรู้ทางกฎหมายและระเบียบ มีคนแทรกอยู่ในระบบราชการ ธุรกิจ และองค์กรตรวจสอบ ฉะนั้น นอกเหนือจากการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันทางการเมืองโดยอาศัยกลไกทางกฎหมายและสังคมแล้ว การทำให้อำนาจทางการเมืองกระจาย ไม่ให้เกิดการกระจุกตัว จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่สามารถช่วยลดปัญหาคอร์รัปชันทางการเมืองได้ เช่น การจำกัดทุนของพรรคการเมืองไม่ให้ใหญ่เกินไป การห้ามจ่ายเงินเดือนส่วนตัวแก่ ส.ส. หรือ ส.ว. หรืออาจต้องพิจารณาว่าการกำหนดนโยบายของรัฐต้องมีเหตุผลทางเศรษฐกิจ เช่น มีการวิเคราะห์ทางเลือกตามทฤษฎี ทั้งนี้เพื่อลดนโยบายประชานิยม เป็นต้น

5. ผลการวิจัย พบว่า สำนักงาน.ป.ป.ช. ยังมีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะสาเหตุที่เกิดจากปัญหาทางการบริหาร วัฒนธรรมและอุดมการณ์ ส่วนปัญหาขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจนั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้จำกัดให้ ป.ป.ช. ทำเฉพาะคดีใหญ่ ๆ ซึ่งน่าจะแก้ไขไปได้แล้วเปลาะหนึ่ง ส่วนปัญหาการบริหาร วัฒนธรรมและอุดมการณ์ คณะกรรมการ.ป.ป.ช. ควรนำมาพิจารณาหาทางปรับปรุงด้วย โดยเฉพาะแก่นของความคิดที่ว่า ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่สังคมฝากความหวังไว้มากกว่าจะช่วยปราบปราม และรู้เท่าทันการคอร์รัปชันรูปแบบใหม่ ๆ แต่ถ้า ป.ป.ช. ยังทำงานตามแบบแผนราชการและขาดการริเริ่มแล้ว ก็จะไม่ใช่นักสู้ มีหน้าขี้ยังทำให้

### 34 การจัดการภาครัฐเอภาคเอกชน

การปฏิรูปการต่อต้านการคอร์รัปชันกระทำได้ยากลำบาก ด้วยเหตุนี้ ป.ป.ช. จึงควรปรับปรุง โดยนำความคิดทางการบริหารใหม่ ๆ มาใช้ เช่น การพัฒนาองค์การ การพลิกโฉมองค์การ การทำงานเชิงรุก การมีส่วนร่วมและการเข้าถึงประชาชน การพัฒนาหน่วยข่าวกรองและสายลับ เป็นต้น

**เอกสารอ้างอิง**

- กอบกาญจน์ คำเด่นเหล็ก. 2546. *การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันไปปฏิบัติ*. ภาคนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม), คณะพัฒนาสังคม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- โกวิทย์ กังสนันท์ และคณะ. 2544. *การพัฒนาองค์กรและเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- เกษียณ เตชะพีระ. 2545. *คำเฝ้ากับการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย*. *มติชน*, 26 มกราคม, หน้า 6.
- ชัตติยา กรณสูต และคณะ. *มปป. คุณธรรม พฤติกรรมความซื่อสัตย์ของคนไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ. 2550. *ฝากไว้ในแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ:
- คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบแห่งชาติ*. *มปป. ประวัติความเป็นมาและอำนาจหน้าที่*. <http://www.nccc.thaigov.net>. (สืบค้นวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2550)
- คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข. *มปป. ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 1*. <http://www.cad.go.th>. (สืบค้นวันที่ 1 กุมภาพันธ์, 2550)
- คำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550 วันที่ 5 พฤษภาคม 2550 “เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้มีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย”. *คำวินิจฉัย*. <http://www.concourt.or.th>. (สืบค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2550)

**เอกสารอ้างอิง**

- คำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2551 วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2551 “เรื่องประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...)พ.ศ. ... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141". คำวินิจฉัย. <http://www.concourt.or.th>. (สืบค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2550)
- ชัยเชต สุนทรพิพิธ. 2530. การจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เจมส์ ซี สก็อตต์, บรรณธิการ. 2531. คอร์รัปชัน. แปลโดย ลิทธิพันธุ์ พุทธหุน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- ชินพงษ์ บำรุงทรัพย์ และคณะ. 2546. การคอร์รัปชันในการซื้อขายตำแหน่งในระบบราชการ. กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- ธีรภัทร เสรีรังสรรค์. 2549. นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาปัญหา สาเหตุผลกระทบ แนวทางแก้ไข. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร. ไทยโพสต์. 2550. 14 มีนาคม, หน้า 1.
- นิพนธ์ พัวพงศกร. 2543. ยุทธศาสตร์การต่อต้านการคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. 2543. กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- บวร ประพฤติดี. 2549. “ข้าราชการ อำนาจและจริยธรรม” ใน เสรีภาพ อำนาจจริยธรรมกับการเมืองไทย. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 7 (พ.ศ. 2549) วันที่ 27-28-29 พฤศจิกายน 2549 ณ หอประชุมพ่อขุนรามคำแหงมหาราช มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพมหานคร.
- ปฏิพันธ์ สันติเมทนีดล. 2546. โครงสร้างและการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.). ภาคนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม), คณะพัฒนาสังคม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

**เอกสารอ้างอิง**

- ปัญญา สถิติฐิต. 2533. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกับการตรวจการทุจริตในหน่วยงานของรัฐบาล. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. 2541. การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร, นวลน้อย ตรีรัตน์, ยงยุทธ ไชยพงศ์, และคริส เบเคอร์. 2544. คอร์รัปชันในภาครัฐ: ความเห็นและประสบการณ์ของครวัเรื่อน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. 2546. ตุรกีจ ัฐ และคอร์รัปชัน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2551. รัฐบาลฮั่ว. มติชน, 27 กุมภาพันธ์, หน้า 6.
- พงษ์เทพ วรกิจโภคธา. 2547. การศึกษารูปแบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. 2539. องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ.
- มติชน. 2550. 15 กุมภาพันธ์, หน้า 12.
- มติชน. 2551. 4 กุมภาพันธ์, หน้า 16.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธ์. มปป. "ทักษิณโณมิกส์ เศรษฐศาสตร์แบบทักษิณ", <http://www.midnightuniv.org>. (สืบค้นวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2550)
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ. 2550. ภูมิคุ้มกันคอร์รัปชัน. กรุงเทพธุรกิจ, 29 มกราคม, หน้า 6.
- ศิรินทีพย์ อรุณาเรือ. 2545. การศึกษารูปแบบและกระบวนการคอร์รัปชันในการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ. ภาคนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม), คณะพัฒนาสังคม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

**เอกสารอ้างอิง**

- ศิริพร โรจนรังสรรค์. 2545. *ทัศนะและภูมิคุ้มกันทางสังคมขององค์กรประชาชนในการต่อต้านคอร์รัปชัน*. ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาลังคม), คณะพัฒนาลังคม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. 2543. "คอร์รัปชันในวงราชการ: มุมมองของข้าราชการและแผนปฏิบัติการการสร้างสังคมปลอดคอร์รัปชัน" ใน *เอกสารสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่อง สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต* โดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย วันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. 2544. *รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สุชาติ นนทวงศ์. *ทัศนะและรูปแบบการคอร์รัปชันในสำนักงานการศึกษาแห่งหนึ่งในจังหวัดอุบลราชธานี*. ภาคนิพนธ์ปริญญา ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาลังคม), คณะพัฒนาลังคม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สุพจน์ จุณอนันตธรรม, วิษณุ วงศ์สินศิริกุล, ณัฐนันท์ วิจิตรอักษร. 2547. *การทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยราชการไทย กรณีศึกษาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สถานีตำรวจนครบาล)*. กรุงเทพฯ: สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 1.
- สุพล สีนสมุทร. 2534. *บทบาทของผู้บังคับบัญชาในการจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- สังคิต พิริยะรังสรรค์. 2549. *ทฤษฎีคอร์รัปชัน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.
- อลงกรณ์ พลบุตร และคณะ. 2550. *สมุดปกดำแผนุคอร์รัปชันระบอบทักษิณ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมรัฐไทย.
- อามาตร์ จุฑาทเพพ. 2542. *บทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการวางมาตรการป้องกันการทุจริต*. ภาคนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาลังคม), คณะพัฒนาลังคม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

## เอกสารอ้างอิง

- อุดม รัฐอมฤต. 2542. *การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร.
- เอกกมล อ่อนศรี. 2544. *ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่ายองค์กรชุมชนภาคนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาลังคม), คณะพัฒนาลังคม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2549. *ทักษิณ-ประชานิยม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- Benson, George C. S., Marranen, Steven A., and Heslop. Alan. 1978. *Political corruption in America*. Massachusetts: Lexington Books.
- Bookrags. "Political Corruption Summary". *Political Corruption*  
[http://www.bookrags.com/wiki/Political\\_corruption](http://www.bookrags.com/wiki/Political_corruption).
- Brooks, Robert C. 1970. "The nature of political corruption" in *Political corruption: Readings in comparative analysis*, ed. Heidenheimer, Arnold J. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Change, Eric C. C. and Chu, Yun-han. 2006. "Corruption and Trust: Exceptionalism in Asian Democracies?," *The Journal of Politics* 68 (May): 259-271.
- Gould. David J. 1983. *The effects of corruption on administrative performance: Illustrations From developing countries*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Heidenheimer, Arnold J. 1990. *Political corruption: Readings in comparative analysis*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Lederman, Daniel, Loayza, Norman, and Rodrigo Reis, Soares. 2001. *Accountability and corruption: Political institutions matter*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Levi, Michael and Nelken, David, eds. 1996. *The corruption of politics and the politics of corruption*. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.

## References

- Nin, Alan Lai. 2000. *A Quiet Revolution The Hong Kong Experience*.  
[http://www.icac.org.hk/en/services\\_and\\_resources/sa/qrhke/index.html](http://www.icac.org.hk/en/services_and_resources/sa/qrhke/index.html).
- Pasuk Phongpaichit and Sungsidh Piriyaarangsarn. 1994. *Corruption and democracy in Thailand*. Bangkok: The Political Economy Centre, Faculty of Economics: Chulalongkorn University.
- Sanjay Pradhan, et al. 2000. *Anticorruption in transition: A contribution to the policy debate*. Washington, D. C.: The World Bank.
- Sirota, David. 2007. *The invisible culture of corruption*. [http:// www.creators.com](http://www.creators.com).
- Susan Rose-Ackerman. 1999. *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The World Bank. 2000. *Anticorruption in transition a contribution to the policy debate*. Washington, D.C.: The World Bank.
- The obald, Robin. 1990. *Corruption, development and underdevelopment*. London: The Macmillan Press.