

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง การแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติจากสหภาพพม่าในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยได้รวบรวมและค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎีจากเอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นกรอบในการวิจัยซึ่งได้นำเสนอตามลำดับดังนี้

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้แนวคิดและทฤษฎีเป็นกรอบในการวิจัยดังนี้

- 2.1 แนวคิดคอร์รัปชันกับความเสียหายที่เกิดขึ้นในสังคมไทย
- 2.2 ทฤษฎีผลประโยชน์ทับซ้อน
- 2.3 ทฤษฎีระบบราชการ
- 2.4 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดคอร์รัปชันกับความเสียหายที่เกิดขึ้นในสังคมไทย

ความรุนแรงของการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือคอร์รัปชันในประเทศไทยเป็นที่รับรู้กันไปทั่วโลก กล่าวคือ ประเทศไทยถูกจัดอันดับโดยกลุ่มนักธุรกิจต่างประเทศว่า เป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันสูงสุดอยู่ในอันดับต้นๆ ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก หากเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ประเทศไทยมีการคอร์รัปชันค่อนข้างมาก โดยเห็นได้จาก คะแนนภาพลักษณ์การคอร์รัปชันที่จัดโดยองค์กรโปร่งใสระหว่างประเทศ ไทยล่าสุด ได้ 3.8 จาก 10 และอยู่ลำดับที่ 59 วัดจากประเทศที่โปร่งใสมากมาหาน้อย (วิทยากร เชียงกูล, 2549 : 6)

ข้อน่าสังเกตประการหนึ่งก็คือว่า ประเทศที่มีอัตราการคอร์รัปชันสูง มักอยู่ในแถบเอเชีย ซึ่งแสดงว่าพฤติกรรมการคอร์รัปชันมีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมดั้งเดิมของแต่ละสังคมอยู่ไม่น้อยเลย ปรากฏการณ์ที่แสดงว่าการคอร์รัปชันรุนแรงมากอีกประการหนึ่งก็คือ การที่ทางฝ่ายราชการได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันขึ้นหลายหน่วย อาทิ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นต้น ทางฝ่ายเอกชนเองก็ได้มีการรวมตัวกันต่อต้านคอร์รัปชันเกิดขึ้นเช่นกัน อย่างเช่น เครือข่ายประชาชนด้านคอร์รัปชัน (คตป.)

กลุ่มแนวร่วมต่อต้านคอร์รัปชันภาคเหนือ โครงการสังคมโปร่งใส องค์การเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย เป็นต้น (ปกรณ์ มณีปกรณ์, 2549)

การล่มสลายของเศรษฐกิจไทยที่เริ่มต้นเมื่อ พ.ศ.2539 หรือที่เรียกว่า “โรคต้มยำกุ้ง” นั้นมีสาเหตุเกิดสะสมมาหลายปี จรัส สุวรรณเวลา (2546 : 21-29) ได้แสดงความเห็นว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจาก (1) ความเลวร้ายทางการปกครองที่ประกอบด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง การเอาพรรคพวกเข้าสวมตำแหน่งงานต่าง ๆ การเล่นพรรคพวกสร้างกลุ่มอิทธิพล และการเลือกปฏิบัติ (2) การบริหารจัดการที่ผิดพลาด เช่นการลงทุนที่ไม่คุ้มค่า การประพฤติปฏิบัติที่สิ้นเปลืองและฟุ่มเฟือย ประสิทธิภาพของงานต่ำ และการผลิตวันประกันพรุ่ง และ (3) ปัจจัยจำเป็นพื้นฐานไม่เพียงพอ ทั้งปัจจัยทางกายภาพและทรัพยากรบุคคล ทั้งหมดนี้เป็นผลจากการขาดการปกครองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ทั้งในส่วนของรัฐ ของบริษัทธุรกิจเอกชน และขององค์การมหาชน

จรัส สุวรรณเวลา ได้กล่าวต่อไปว่า สิ่งที่ร้ายแรงที่สุดคือ คอร์รัปชันหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งเกิดขึ้นทั่วไปสำหรับนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงของหน่วยราชการต่างๆ อำนาจของนักการเมืองมีมากโดยเฉพาะการปลดหรือย้ายข้าราชการระดับสูง จึงมีการใช้อำนาจบังคับทั้งทางตรงและทางอ้อม ให้ข้าราชการหาผลประโยชน์จากโครงการต่างๆ โดยเฉพาะการใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินโครงการต่างๆ ในระยะหลัง มีการกำหนดเปอร์เซ็นต์ที่ต้องได้รับด้วย หากข้าราชการชั้นรองลงมาไม่ร่วมมือก็อยู่ไม่ได้ ผู้ที่ร่วมมือก็ถือโอกาสหาผลประโยชน์ไปด้วย กระทั่งลงไปสู่ระดับล่างลงไปอีก จนเสื่อมถอยไปทั้งระบบ การใช้จ่ายเงินของแผ่นดินซึ่งก็คือเงินของประชาชน จึงไม่ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย โครงการที่ดีแต่ไม่ได้จ่ายเงินได้ไต่ะ ก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ส่วนโครงการที่ได้รับอนุมัติและเกิดขึ้นก็มีไม่น้อยที่ไม่เหมาะสมหรือไม่คุ้มค่าหรือไม่ได้ผลตามต้องการ

ในความเห็นของจรัส สุวรรณเวลา คอร์รัปชันไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในระดับชาติที่มิ้นักการเมือง ผู้บริหารระดับสูงและราชการส่วนกลาง ที่ตรงกับคำว่าฉ้อราษฎร์บังหลวงเท่านั้น ในระดับท้องถิ่น ก็ได้ มีการหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เพราะอำนาจไม่ได้เป็นของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ผลประโยชน์อาจเกิดขึ้นจากการใช้เงินของท้องถิ่น รวมไปถึงการเก็บภาษีเดือนที่ชาวบ้านหรือประชาชนไม่มีทางเลือกนอกจากต้องจ่ายให้ ในรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดสาธารณูปโภคก็มีการฉ้อราษฎร์ โดยการตั้งราคาค่าบริการสูงเกินควรและบังคับให้ประชาชนผู้ใช้ต้องจ่าย รายได้จากผลกำไรที่สูงแต่แทนที่จะไปสร้างความเจริญของบริการ แต่กลับนำไปตอบแทนให้กับผู้บริหารและพรรคพวกเกินควร นอกจากนี้ ในกิจการภาคเอกชนเองก็ตาม ผู้บริหารกิจการที่ดำเนินการฉ้อฉลให้เกิดผลประโยชน์แก่ตนเองหรือพรรคพวก มีผลให้บริษัทหรือกิจการอ่อนแอลง อาจถึงขาดทุนหรือล้มละลายในที่สุด เรียกว่าล้มบนฟูกก็เป็นคอร์รัปชันแบบหนึ่ง ดังนั้น การปกครองที่เลวร้ายจึง

ไม่ใช่มีเฉพาะการปกครองระดับชาติหรือเกี่ยวข้องกับนักการเมืองหรือผู้มีอำนาจเท่านั้น ยังเกิดขึ้นในการปกครองของกิจการหรือบริษัทด้วย รวมกันแล้วทำให้บ้านเมืองอ่อนแออย่างมาก นอกจากนั้นนักธุรกิจที่ทุจริตใช้การเมืองเป็นเครื่องปกป้องตนเอง โดยเข้าไปลงทุนในธุรกิจการเมือง หาประโยชน์อีกทอดหนึ่ง

วิทยากร เชียงกูล (2549 : 7-8) ได้กล่าวสรุปว่า การคอร์รัปชันของนักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดผลเสียหายนับปัจจุบันและอนาคตของประเทศไทยอย่างน้อย 4 ข้อ ดังนี้

1. ทำให้คนกลุ่มน้อยคดโกงทรัพยากรของส่วนรวมไปเป็นของตนเองอย่างผิดกฎหมาย และ จริยธรรม การเมืองไม่ได้พัฒนาเป็นประชาธิปไตยแบบที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคอย่างแท้จริง
2. ทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรของประเทศที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์สูงสุด เช่น มุ่งบงการเพื่อพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุขน้อยลง การก่อสร้างถนนหรือถาวรวัตถุต่างๆ มีคุณภาพต่ำ ต้องซ่อมแซมบ่อย อายุใช้งานน้อยกว่าที่ควรเป็น ประชาชนได้บริการคุณภาพต่ำ ฯลฯ
3. ทำให้เกิดการผูกขาดโดยนักธุรกิจการเมืองขนาดใหญ่ ไม่ส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ นำไปสู่ความอ่อนแอ ความด้อยพัฒนาล้าหลังขององค์กรทั้งภาครัฐและธุรกิจเอกชน
4. ทำให้เยาวชนและประชาชนมีค่านิยมแบบยกย่องความร่ำรวย ความสำเร็จ โดยถือว่าการโกงเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ เช่น การโกงข้อสอบ การใช้สิทธิพิเศษ เล่นพวก โกงเล็กโกงน้อยต่างๆ เป็นเรื่องปกติที่ใครๆ ก็ทำกัน ทำให้ประชาชนขาดจริยธรรม ศีลธรรม คิดแต่ในเชิงแก่งแย่งแข่งขัน เอาเปรียบกันอย่างไม่เคารพกติกา ไม่มีวินัย ไม่มีจิตสำนึกที่จะทำงานร่วมกันเพื่อหมู่คณะ กลายเป็นคนเห็นแก่ได้ที่อ่อนแอ ไร้ความภาคภูมิใจ ไร้ศักดิ์ศรี ดังนั้น การจะพัฒนาคน ชุมชน และประเทศชาติ เพื่อจะร่วมมือและแข่งขันกับประเทศอื่นๆ เป็นไปได้ยาก

2.1.1 การจัดแบ่งประเภทของการคอร์รัปชัน

คำว่า การทุจริตคอร์รัปชัน มีความหมายเดียวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรืออาจเรียกง่ายๆ ว่า คอร์รัปชัน หรือการคอร์รัปชัน ชัยวัฒน์ สุรวิชัย (2546 : 13-15) กล่าวว่า รูปแบบของคอร์รัปชันได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ด้วยอัตราเร่งของยุคทุนนิยม และยุคโลกาภิวัตน์ และที่สำคัญประชาชนเจ้าของประเทศตามไม่ทัน เพราะขาดความรู้ ความเข้าใจ และยิ่งกว่านั้น การที่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร จะจริงจังกำจัดและทำลายโรคนี้ให้หมดไป กลับทำเพียงรูปแบบ และสร้างภาพ หรือทำกับประชาชน หรือคู่แข่งทางการเมืองเท่านั้น ในขณะที่ตัวเองกลับคิดและเสนอรูปแบบการ

คอร์รัปชันเชิงซ้อน คอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีขนาดใหญ่ ได้เงินหรือผลประโยชน์ก้อนใหญ่ อีกทั้งใช้กระบอกเสียงของรัฐบาล หรือสื่อเอกชนที่สามารถควบคุมได้ สร้างภาพให้ตนเอง และบิดเบือนข้อเท็จจริง

ในปัจจุบัน การทุจริตคอร์รัปชันมีหลายรูปแบบ ประกอบไปด้วยดังต่อไปนี้ (วิทยากร เชิงกุล, 2549 : 26-27)

1. การฉกฉวย (Embezzlement) ได้แก่ การแอบเอางบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐไปเป็นของตน
2. การที่เจ้าหน้าที่รัฐเรียกร้อยเงินจากรุทกิจเอกชน (Extortion) หรือการที่รุทกิจเอกชนให้สินบน (bribery) หรือผลประโยชน์ภายหลัง (Kickback) แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ให้ตัดสินใจทำ หรือไม่ทำอะไรบางอย่างที่ทำให้ผู้ให้สินบนได้รับผลประโยชน์เหนือคู่แข่งรายอื่น
3. การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งญาติและพรรคพวกตน (Nepotism)
4. การทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกผู้สนับสนุนตน (Cronyism)
5. การใช้ข้อมูลภายใน เพื่อซื้อหรือขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Insider trading) ซึ่งน่าจะหมายรวมถึงการใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อขายเงินตราต่างประเทศด้วย เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลระดับสูงรู้ล่วงหน้าว่ารัฐบาลจะตัดสินใจประกาศลดค่าเงิน และมีการบอกข้อมูลนี้ให้นักธุรกิจและนักลงทุน สั่งซื้อขายเงินตราต่างประเทศ เพื่อทำกำไรภายหลังจากที่มีการประกาศข่าวต่อสาธารณะ
6. การฟอกเงิน (Money laundering) ได้แก่ การโยกย้ายถ่ายเทเงินที่ได้จากการทุจริต นื้อฉล หรือได้มาโดยผิดกฎหมายหรือศีลธรรม เช่น การพนัน การขายของเถื่อน กิจการโสเภณี การเป็นนายหน้าค้าแรงงาน ฯลฯ ไปเข้าธนาคาร สถาบันการเงิน หรือรุทกิจที่ถูกกฎหมาย เพื่อลบร่องรอยแหล่งที่มาที่ไม่ถูกต้องของเงิน มีทั้งการโยกย้ายไปต่างประเทศและภายในประเทศ
7. การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้บริษัทตนเองและพรรคพวก ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นผลประโยชน์ขัดแย้งหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)
8. การเอื้อประโยชน์ (Trading Influence) ได้แก่ การที่บริษัทให้สัญญาจะให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐในทางอ้อม เช่น ให้ตำแหน่งในบริษัท เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นปลดเกษียณหรือพ้นจากตำแหน่ง ให้ตำแหน่งงานแก่ญาติ หรือให้ผลประโยชน์ทางอ้อมอื่นๆ แก่เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อแลกกับการที่เจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทรุทกิจ

ในความเห็นของ ผาสุก พงศ์ไพจิตร (2546 : 161-162) แม้ว่าการคอร์รัปชันจะมีหลายรูปแบบ แต่ที่สำคัญๆ มีอยู่ 2 ประเภท ประเภทแรก คือ ภาณิคอร์รัปชัน ซึ่งนักการเมืองและข้าราชการเก็บจากพ่อค้า นักธุรกิจ และประชาชน ในรูปของค่าคอมมิชชั่น และส่วยต่างๆ

นอกจากนี้ ยังมีการรั่วไหลของเงินงบประมาณแบบอื่นๆ ภายใต้ออร์ปชั้นเหล่านี้ทุกคนรู้จักกันดี และประเภทที่สอง มีความซับซ้อนมากกว่าประเภทแรก เพราะว่าเป็นการคอร์รัปชันที่เกิดจากการทับซ้อนของผลประโยชน์ หรือการจัดกันระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Conflict of Interest ที่เห็นกันเสมอๆ คือรายได้ซึ่งนักการเมืองและพรรคพวกเพื่อนพ้อง ได้รับจากการตั้งราคาสินค้า หรือบริการซึ่งพวกเขาทำการผลิตอยู่ในราคาสูง เนื่องจากเป็นธุรกิจผูกขาดหรือกึ่งผูกขาด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเช่น บริษัท ก. ได้สัมปทานจากรัฐทำธุรกิจโทรศัพท์มือถือ และรัฐให้สัมปทานบริษัทไม่กั้แห่งให้ทำธุรกิจนี้ ดังนั้น บริษัท ก. จึงสามารถคิดค่าบริการเป็นรายเดือน (Retaining fees) นอกเหนือจากค่าใช้โทรศัพท์จริงๆ ในอัตราสูงกว่าที่เก็บกันในประเทศอื่นๆ นี่หมายความว่า บริษัท ก. สามารถทำกำไรได้มากจนเจ้าของบริษัทเชยิบฐานะเป็นมหาเศรษฐีหมื่นล้านได้ในเวลาประมาณ 5 ปี

ผาสุก พงศ์ไพจิตร ได้อธิบายให้เข้าใจความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ว่าคือการทับซ้อนของผลประโยชน์ของบุคคลที่มี 2 สถานะ หรือมากกว่าในเวลาเดียวกัน คือ ตำแหน่งสาธารณะ (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดี ฯลฯ) และตำแหน่งในบริษัทเอกชน ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจมีความโน้มเอียงใช้อำนาจและตำแหน่งสาธารณะหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือแสวงหาประโยชน์ให้แก่กลุ่มพวกพ้องของตนเอง ทั้งทางตรงและทางอ้อมได้อย่างง่ายดาย เช่น กรณีของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมีหุ้น หรือครอบครัวใกล้ชิดเป็นเจ้าของกิจการ ซึ่งได้รับสัมปทานหรืออยู่ในฐานะจะ ได้รับสัมปทานธุรกิจจากรัฐ ขณะเดียวกันก็อยู่ในตำแหน่งสาธารณะที่เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการให้สัมปทานธุรกิจดังกล่าวด้วย ตัวอย่างที่พบ คือ การได้ชนะประมูลโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่จากภาครัฐ เพราะผู้ชนะประมูลมีพรรคพวกเป็นนักการเมือง หรือบริษัทที่ชนะประมูลมีนักการเมืองร่วมหุ้นอยู่เป็นหุ้นลม การชนะประมูลดังกล่าวด้วยอิทธิพลทางการเมืองจะส่งผลให้บริษัทผู้ชนะประมูลสามารถหากำไรเกินควรได้ การคอร์รัปชันในโครงการขนาดใหญ่ภาครัฐ ได้กลายเป็นแหล่งหารายได้จากการคอร์รัปชันที่สำคัญของนักการเมือง และข้าราชการที่เกี่ยวข้อง

ตัวอย่างของผลประโยชน์ทับซ้อนอื่นๆ ได้แก่กรณีบริษัหนึ่งเป็นหุ้นส่วนของบริษัทที่ปรึกษาโครงการซึ่งดูแลโครงการที่ชนะประมูลจากกรมอื่นๆ หรือ กรณีรัฐมนตรีตั้งบริษัทซื้อขายที่ดินร่วมกับนักธุรกิจอื่นๆ ขายที่ดิน เพื่อเป็นที่ตั้งโครงการก่อสร้างที่อนุมัติโดยรัฐบาลที่รัฐมนตรีผู้นั้นร่วมเป็นรัฐบาลด้วย การทับซ้อนของผลประโยชน์ยังเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ข้าราชการที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญลาออกไปทำงานให้กับบริษัทซึ่งมีสัญญาทำธุรกิจกับรัฐ หรืออยู่ในฐานะจัดทำสัญญา หรือมีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการกับภาครัฐ ผลประโยชน์ทับซ้อนแม้จะไม่เป็นการกระทำ

ความผิดกฎหมายโดยตรง แต่ถือเป็นการทุจริตคอร์รัปชัน อย่างหนึ่ง ซึ่งรู้จักกันทั่วไปว่า “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย”

จากการศึกษารูปแบบการคอร์รัปชันตามทัศนะของประชาชน โดยได้ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นภาคประชาชนโดยเครือข่ายประชาชน 7,600 คน จากทุกจังหวัดทั่วประเทศ จัดโดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ระหว่างวันที่ 1-31 พฤษภาคม 2547 ได้ข้อสรุปว่า การทุจริตที่ประชาชนเห็นมากที่สุด 6 รูปแบบที่สำคัญ เรียงตามลำดับคือ

1. การรับสินบนและการรับของขวัญ (40.94%)
2. การวิ่งเต้นขอตำแหน่งในวงการราชการ (43.94%)
3. การรับส่วย รีดไถ (40.94%)
4. คอร์รัปชันเชิงนโยบาย (40.43%)
5. การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ (37.99%) (วิทยากร เชียงกูล, 2549 : 48)

การทุจริตคอร์รัปชันในหลายกรณี ผู้ทุจริตคอร์รัปชันอาจจะใช้วิธีการโก่งหลายรูปแบบไปพร้อมๆ กันอย่างสลับซับซ้อนได้ การจำแนกการทุจริตคอร์รัปชันออกเป็นรูปแบบต่างๆ ข้างต้นเพียงเพื่อช่วยอธิบายให้เห็นถึงปัญหาได้อย่างกว้างขวางและชัดเจนขึ้น ไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นแบบแยกจากกันโดยสิ้นเชิง ดังเช่นที่ จรัส สุวรรณเวลา (2546 : 21-29) ได้อธิบายให้เข้าใจถึงความเลวร้ายในการปกครองบ้านเมือง ที่ประกอบไปด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง การเอาพรรคพวกเข้าสวมงานตำแหน่งต่างๆ การเล่นพรรคพวกสร้างกลุ่มอิทธิพล และการเลือกปฏิบัติ โดยมีความสัมพันธ์กันดังนี้

การเอาพรรคพวกเข้าสวมตำแหน่งการงาน (Nepotism) คนไทยเรียกว่า เด็กฝาก ได้แก่ผู้มีอำนาจและอิทธิพลใช้อำนาจหน้าที่และอิทธิพลนำคนที่ด้อยความสามารถเข้าไปรับตำแหน่งเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล แทนที่จะพิจารณาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งตามความสามารถและความเหมาะสม การซื้อตำแหน่งเป็นสภาพเลวร้ายที่สุดของรูปแบบนี้ ที่ใช้เงินเป็นเครื่องมือเข้าสู่ตำแหน่ง เมื่อบุคคลผู้รับผิดชอบหน้าที่การงานด้อยความสามารถ การงานนั้นๆ ก็ถดถอย เจริญก้าวหน้าไม่ได้ ยิ่งประกอบกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง ประสิทธิภาพของงานก็ถดถอยเสียหาย

ระบบโควตารัฐมนตรีน่าจะเป็นส่วยอดของความเลวร้ายนี้ โดยได้กลายเป็นประเพณีหรือวิธีปฏิบัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาหลายสมัย หรือเป็นผู้ทรงอิทธิพลที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นๆ สนับสนุนมากพอแล้ว จะมีสิทธิในการอ้างที่จะเป็นรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในแต่ละด้านตามหน้าที่ของกระทรวงนั้นๆ หากเหตุผลของการเป็นรัฐมนตรีเป็นไปเพื่อให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานเป็นผู้ที่รู้ปัญหาของประชาชนก็น่าจะดี แต่รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดและกำกับนโยบายและกิจการของกระทรวงต่างๆ ซึ่งมีหน้าที่เป็นการ

เฉพาะ เมื่อผู้ที่ไม่รู้เรื่องเฉพาะด้านนั้น ๆ มาเป็นรัฐมนตรี หากอาศัยข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือในการวางแผนนโยบายและดำเนินกิจกรรม โดยคอยดูให้ตรงกับความต้องการของประชาชนก็จะดี แต่ยังมีตัวอย่างรัฐมนตรีบางคนไม่สนใจในกิจการของกระทรวงที่ตนมีหน้าที่ คงรับตำแหน่งรัฐมนตรีเพียงเพื่อเป็นช่องทางในการหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพรรคพวก สิ่งที่น่าสนใจจึงมีเพียงจะมีการก่อสร้างหรือการจัดซื้ออะไรบางอย่างในกระทรวงที่จะมีทางหาผลประโยชน์

เมื่อมีรัฐมนตรีที่มีพฤติกรรมดังกล่าวนี้ และมีอำนาจในการแต่งตั้งปลัดกระทรวงก็มีการใช้อำนาจนี้ในการหาผลประโยชน์ เป็นที่สงสัยและเล้าลือกันว่าปลัดกระทรวงที่ตั้งใหม่บางคนต้องจ่ายเงินจำนวนมากเป็นล้านๆ บาท ให้แก่รัฐมนตรี หรือสัญญาว่าจะจัดหาเงินจำนวนมากให้ เมื่อปลัดกระทรวงเป็นผู้ที่ถูกรัฐมนตรีครอบงำแล้ว การแต่งตั้งข้าราชการในระดับต่ำลงไป เช่น อธิบดี รองปลัดกระทรวง ผู้ตรวจราชการกระทรวง ก็เป็นช่องทางหาผลประโยชน์ โดยตรงและโดยอ้อม การล้วงลูกดังกล่าวนี้ อาจล้วงลึกลงไปในระบบราชการเป็นฐานของระบบการฝากคนเข้ารับตำแหน่ง กระจายทั่วไปทั้งระบบ ลงไปถึงหัวหน้าส่วนราชการหรือตำแหน่งอื่นๆ ในภูมิภาคด้วย เป็นฐานรองรับการฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงราชการอยู่ทั่วไป

การเล่นพวกสร้างกลุ่มอิทธิพลใช้อำนาจไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายหรือกลไกสังคม เมื่อมีการเล่นพวกเอาบุคคลเข้าสวมตำแหน่งต่างๆ และทำการทุจริต ก็มีการรวมตัวเป็นกลุ่มใช้อิทธิพลในกิจการต่างๆ (Cronyism) การกดขี่ข่มเหงผู้มีกำลังน้อย การรักษากฎหมายก็อ่อนแอ เพราะผู้รักษากฎหมายเองเข้าไปอยู่ในกลุ่มอิทธิพล แม้แต่การออกกฎหมายก็อาจมีอิทธิพลเข้าไปกำกับรายละเอียดของกฎหมาย เพื่อไม่ให้ตนเสียประโยชน์ สภาพของกลุ่มอิทธิพลมีทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ในบางกรณีก็ใช้อำนาจมืด กระทำการอุกอาจข่มขู่ผู้อื่นด้วย

การเลือกปฏิบัติ (Favoritism) เป็นการช่วยเหลือพรรคพวกให้ได้รับประโยชน์หรือไม่ถูกลงโทษ เป็นรูปแบบต่อเนื่องมาจาก nepotism และ cronyism ผู้ที่มีหน้าที่แทนที่จะกระทำตามหน้าที่อย่างตรงไปตรงมากับบุคคลและประชาชน โดยเสมอหน้ากัน อาจเลือกกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่พรรคพวกของตน เลือกใช้กฎหมายเฉพาะการลงโทษผู้ที่ไม่ใช่พรรคพวกของตน หากเป็นพรรคพวกของตนกระทำผิดกฎหมาย ก็หาทางกลบเกลื่อนหรือปิดบังเสีย การหวังผลประโยชน์นี้อาจเป็นการได้รับประโยชน์โดยตรงในขณะนั้นเลย หรือเป็นผลประโยชน์โดยอ้อมในระยะเวลาต่อไปด้วย กรณีทำนองเดียวกันคือ ผู้ที่เป็นรัฐมนตรีมีหน้าที่ต่อคนทั้งประเทศแต่กลับใช้วิธีการต่างๆ คึงงบประมาณไปยังท้องถิ่นของตน เพื่อให้เป็นฐานเสียงในการเลือกตั้งของตน ก็เรียกได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติอันเป็นพฤติกรรมที่ทุจริตต่อหน้าที่ในการเป็นรัฐมนตรี ในความเห็นของ จรัส สุวรรณเวลา พฤติกรรมต่างๆ เหล่านี้ ประกอบกันเป็นการปกครองที่เลวร้าย ซึ่งเกิดขึ้นได้ทั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ระดับสถาบัน และระดับบริษัท นับเป็นโรคภัยเหมือนมะเร็งที่กัดกร่อนสังคมและ

เศรษฐกิจให้อ่อนแอลง เมื่อเป็นมากแล้วก็ยากที่จะเยียวยารักษา การผ่าตัดแก้ไขด้วยการปฏิรูปการเมืองก็มีความจำเป็น แต่ร่างกายก็อ่อนแอเสียหายไปทุกระบบ จนทนการผ่าตัดใหญ่ได้ลำบาก แลมนะเรื่งก็จะไม่ยอมต่อการรักษาได้ง่าย ๆ

2.1.2 สาเหตุแห่งปัญหาของการคอร์รัปชันในมุมมองนักวิชาการ

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2549, 265-267) ได้เรียบเรียงความหมายของคอร์รัปชันตามแนวคิดของ เดวิด โรเซนบลูม และ เดอโบราห์ โกลด์แมน (David Rosenbloom and Deborah Goldman) ว่าการคอร์รัปชัน เป็นการทรยศต่อความไว้วางใจสาธารณะ เพราะว่าเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว คอร์รัปชันในภาครัฐมีอยู่ทั่วโลกและเป็นตัวจำกัดความสามารถของระบบบริหาร ในหลายประเทศ คอร์รัปชัน โดยวิธีคิดสินบนและใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว ซึ่งเป็นแบบแผนที่ทำกันทั่วไปและเป็นที่รู้กันว่าเป็นรูปแบบหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการทำงาน

เหตุผลสำคัญที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันในภาครัฐ เพราะภาครัฐมีอำนาจจัดสรรสิ่งที่คนอื่นต้องการ ความต้องการได้สิ่งตอบแทนจากรัฐมีมากกว่าสิ่งที่จะให้ได้ และกระบวนการตัดสินใจภาครัฐใช้เวลา สิ้นเปลืองและผลลัพธ์ที่ออกมาก็ไม่แน่นอน กระบวนการเช่นนี้ทำให้เกิดสภาพไม่สมดุลระหว่างสิ่งที่ประชาชนอยากได้ กับสิ่งที่ประชาชนได้รับจริง จึงเกิดความพยายามเร่งสิ่งที่ยอยากได้ หรือทำให้ผลของการตัดสินใจเป็นไปตามที่ต้องการ การเอาชนะอุปสรรคนี้ จึงต้องอาศัยอิทธิพลการเมืองและการคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นการลัดขั้นตอนและทำลายความชอบธรรมของกระบวนการที่มีอยู่

ทุกประเทศมีการแลกเปลี่ยนทางการเมือง (Political Exchange) แต่จะมีความชอบธรรมแค่ไหน เพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปทัสถานและค่านิยมของแต่ละสังคม การแลกเปลี่ยนทางการเมือง เช่น ผู้สมัคร ส.ส. หาเสียงว่า หากเลือกเขาแล้ว เขาจะไปออกกฎหมายเพื่อลดภาษีให้ หรือผู้ขบขั้วชิงวอนไม่ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเอาผิด หรือกรณีขายเสียงเพื่อแลกกับการสนับสนุนในสภา หรือในพรรคการเมือง หรือสนับสนุนการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทุกระบบต้องมีการแลกเปลี่ยนทางการเมือง แต่ก็ไม่ใช่ว่าทุกอย่างผิดไปหมด เช่น การหาเสียงว่าเลือกแล้วจะไปออกกฎหมายลดภาษีให้ นั้นไม่เป็นความผิด แต่การหาเสียงว่าเมื่อเลือกแล้ว จะให้เงินหรือจ่ายเงินซื้อเสียงนั้นถือว่าผิด หรือ กรณีที่ข้าราชการถูกฝ่ายการเมืองให้เร่งทำงานตามนโยบายของรัฐบาลย่อมถือว่าไม่ผิด แต่ถ้าถูกเร่งให้ทำงานโดยมีผลประโยชน์เป็นตัวเงินตอบแทน ก็ถือว่า เป็นการทุจริต ดังนั้น การที่จะตัดสินใจว่าการแลกเปลี่ยนใดเป็นคอร์รัปชันหรือไม่ จึงเป็นเรื่องยาก เพราะขึ้นกับประเพณีการเมืองของแต่ละบริบท



ในสหรัฐอเมริกา การคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติสถานและค่านิยมของวัฒนธรรม 2 แบบ คือ วัฒนธรรมนายกับลูกน้อง (Boss-Follower) หรือกลไกการเมือง (Political-Machine Based Culture) กับวัฒนธรรมพลเมืองสมัยใหม่ (Modern Civic Culture)

วัฒนธรรมนายกับลูกน้อง เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันระหว่างผู้ออกเสียงเลือกตั้งกับผู้ที่ถูกเลือกซึ่งถือเป็นนาย หรือระหว่างพรรคการเมืองที่เป็นกลไกของตัวแทนกับธุรกิจ ที่ให้การสนับสนุน ประชาชนออกเสียงเพื่อแลกกับงานหรือความชอบ หรือฝ่ายธุรกิจใช้เงินเพื่อแลกกับใบอนุญาตหรือการเป็นตัวแทนหรือคู่สัญญากับรัฐ การแลกเปลี่ยนตามวัฒนธรรมแบบนี้ ไม่ได้มองว่าเป็นสิ่งผิด และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การทำผิดกฎระเบียบ หรือกฎหมายเล็กน้อย นั้นเป็นประโยชน์เพื่อสนับสนุนกลไกตัวแทนหรือเพื่อนฝูง ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐอาจรับของขวัญหรือสิ่งอื่นจากผู้รับบริการเพื่อเป้าประสงค์ของการสร้างความนิยม เจ้าหน้าที่รัฐถูกคาดหวังว่าเป็นกลไก หรือต้องเชื่อฟังพรรคการเมืองที่มีอำนาจ พอถึงวันเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รัฐต้องช่วยหาเสียงโดยแลกกับเงินทองที่ได้จากรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐยังสามารถหาประโยชน์จากการเป็นคนรู้จริงใน (Insider Knowledge) เช่น รู้ล่วงหน้าว่าจะตัดถนนหรือสร้างถนนใหม่ที่ใด เป้าหมายของการเมืองระบบนี้ ไม่ได้ต้องการทำเพื่อน โภชานหรืออุดมการณ์ใด แต่ทำเพื่อประโยชน์โดยแลกความสนับสนุนกับการจ่ายเงินให้ ซึ่งเรียกว่า “สินบนที่ซื่อสัตย์” (Honest graft)

ส่วนวัฒนธรรมพลเมือง (Civic Culture) มีวัฒนธรรมแตกต่างจาก วัฒนธรรม นายกับลูกน้องโดยสิ้นเชิง หลักสำคัญของวัฒนธรรมพลเมือง ได้แก่ การให้ความสนใจประโยชน์ชุมชน (Community Regarding) คือมุ่งส่งเสริมผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว รัฐบาลไม่ใช่เครื่องมือหาความนิยม แต่เป็นองค์การที่สร้างสวัสดิการให้ชุมชน รัฐบาลไม่ได้เป็นนายหรือผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล แต่มีบทบาทตามรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าการให้เงินเพื่อแลกกับการเป็นตัวแทนหรือคู่สัญญานั้นเป็นการคอร์รัปชัน วัฒนธรรมพลเมืองไม่เอาเรื่องส่วนตัวมาเกี่ยวข้องกับการจัดสรรผลประโยชน์และความสนใจในชุมชน เช่น เลือกรับคนเสียเปรียบในชุมชน โดยจ้างผู้มีความสามารถต่ำที่สุด เจ้าหน้าที่รัฐถูกห้ามไม่ให้ใช้ข้อมูลวงใน เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ถูกห้ามไม่ให้เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหาเสียง การนำระเบียบไปใช้ต้องไม่ยึดตัวบุคคลและเป็นกลาง การรับสินบนเป็นสิ่งที่ทำไม่ได้อย่างเคร่งครัด แม้แต่การเสนอให้ก็ถือว่าเป็นความผิดแล้ว

ปัญหาการคอร์รัปชันเกิดขึ้นจากปทัสถาน 2 ประการที่แตกต่างกันข้างต้น แต่แนวโน้มที่ผ่านมา ปทัสถานนายกับลูกน้องลดลงเรื่อย ๆ กลับกลายเป็นกลุ่มส่วนน้อย และปัจจุบันก็อ่อนแอลงมากกว่าศตวรรษก่อน แต่แนวคิดบางส่วนก็ยังคงมีอยู่ในทางการเมือง บางตำแหน่งยังคงจัดสรรโดยอาศัยความเป็นพรรคพวกเป็นหลัก ยังมีการให้สิ่งของงูใจในการลงคะแนน แต่ทำโดยโครงการเอาใจที่ใช้งบประมาณจากรัฐ (Pork-Barrel Project) ซึ่งมุ่งได้เสียงสนับสนุนจากชุมชนหรือรัฐทั้งหมด

มากกว่าผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลอย่างเดียว ส่วนการแจกจ่ายสิ่งของจากรัฐบาลได้รับแรงกดดันทางการเมืองเพื่อกระจายไปทั่วทุกพื้นที่ ปทัสถานของวัฒนธรรมพลเมืองเผยแพร่ไปทั่ว การเล่นพรรคเล่นพวกนั้นเป็นที่ถูกเหยียดหยาม และกล่าวหาว่าเป็นการกระทำที่ผิดแผกไปจากหลักประโยชน์ของชุมชนและหลักความไม่ลำเอียง วัฒนธรรมพลเมืองพยายามออกกฎหมายเพื่อหาทางลดอิทธิพลจากการเมือง เช่น การออกกฎหมายจัดตั้งระบบคุณธรรมและกำหนดให้ข้าราชการวางตัวเป็นกลาง เป็นต้น

ข้าราชการมีส่วนจัดสรรประโยชน์สาธารณะ จึงอาจถูกดึงหรือดันไปในทิศทางตรงข้ามกันระหว่างวัฒนธรรมนายกับลูกน้อง กับวัฒนธรรมพลเมือง เห็นได้จากผู้บริหารภาครัฐบางคนลำบากใจว่าจะตอบสนองต่อฐานเสียงการเลือกตั้งของตนหรือประโยชน์ของชุมชน แต่ในความเป็นจริง ข้าราชการสมัยใหม่มักยึดวัฒนธรรมพลเมือง ซึ่งแตกต่างระหว่างวัฒนธรรมนายกับลูกน้อง วัฒนธรรมพลเมืองในบางครั้งจึงแสดงออกมาในรูปของกฎหมาย เช่น กฎหมายผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) การห้ามข้าราชการลาออกไปทำงานเอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ผู้บริหารภาครัฐจึงอยู่ได้มาตรฐานที่เคร่งครัดซึ่งต้องการจัดตั้งที่ไม่เหมาะสมออกไป

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยเกิดมาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองที่มีลักษณะผูกขาดอำนาจอยู่ในมือคนกลุ่มน้อยที่มีทั้งทุน ความรู้ อำนาจทางการเมืองอำนาจในการครอบงำข้อมูลข่าวสาร ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ยากจน การศึกษาดำ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่ำ จึงอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย มีการรวมตัวกันน้อย รวมทั้งประเทศไทยมีวัฒนธรรมแบบเล่นพรรคเล่นพวก เป็นผู้ชอบอยู่ได้ความอุปถัมภ์ หวังพึ่งพาคนรวยกว่า และมีอำนาจมากกว่าให้มาช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นเรื่องๆ ให้กับคนได้ มากกว่าเรื่องจะเข้าใจสิทธิหน้าที่ของพลเมืองและความเป็นธรรมในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การแสวงหาผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจ หากรู้จักแบ่งให้กับผู้อยู่ในอุปถัมภ์ด้วยมักถูกถือว่าเป็นเรื่องปกติ จากการสำรวจทัศนคติของประชาชน โดยสถาบันพระปกเกล้า เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2548 พบว่า คนไทยมีความอดทนต่อการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้นกว่าปี 2544 โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ มีประชาชนที่ตอบแบบสอบถาม 32.8% ตอบว่าสามารถทนต่อปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลได้ โดยอ้างว่าเพื่อให้งานลุล่วงต่อไป

2.1.3 แนวทางในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

ในการแก้ไขปัญหา นักรายการบังหลวง จึงมีคำกล่าวว่า หัวกระดิก หางจึงส่าย หากรัฐมนตรีเป็นผู้ซื้อตรงสุจริต ไม่หาผลประโยชน์เข้าสู่ตนเอง พรรคพวกและพรรคการเมืองของตนเองแล้ว การแก้ปัญหานักรายการบังหลวงในระบบราชการจึงจะพอมีทางเห็นผลได้ แต่ถ้า

รัฐมนตรีเป็นผู้ทุจริตเสียเองแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะแก้ปัญหา หากมีการตรวจสอบฟ้องร้องกันขึ้น จนปรากฏแก่สาธารณะ ผู้รับผิดชอบก็จะเป็นข้าราชการระดับต่าง ๆ ที่เป็นแพะ จะเอาผิดผู้อยู่ระดับสูงได้เพียงใดก็อยู่ที่อำนาจและอิทธิพล ในกรณีนั้นๆ ย่อมเป็นการยากที่จะสอบสวนหาหลักฐานเอาผิดไปถึงนักการเมือง สภาพการณ์อย่างนี้บ่งชี้ถึงผลของการเอาพรรคพวกเข้าสวมตำแหน่งต่างๆ จึงสวมกันเข้าต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ของความเลวร้าย

ดังนั้น การที่จะแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันได้นั้นต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ

ประการแรก คือการสร้างค่านิยมความมีจริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ ซึ่งอยู่ในระดับปัจเจกบุคคล และประการที่สอง คือ การส่งเสริมแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลให้เป็นที่ยอมรับในทุกภาคส่วนของสังคม เป็นกฎเกณฑ์กติกาของสังคมในการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กล่าวอีกนัยหนึ่ง การแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ต้องเน้นทั้งในเรื่องส่วนตัวและส่วนรวม โดยเริ่มจากส่วนตน ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ ตั้งแต่นายกรัฐมนตรีจนถึงนักการเมือง ทึ้นนอกจากจะไม่ทำการคอร์รัปชัน หรือหาประโยชน์อันมิพึงได้จากตำแหน่งหน้าที่แล้ว ยังต้องมีจิตที่เกลียดคอร์รัปชัน เหมือนกับโรคร้าย ซึ่งจะมีผลต่อตัวเอง และเป็นตัวอย่างของสังคม ตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ เพราะมีงานวิจัยและข้อเท็จจริงออกมาว่า การที่ถูกๆ รู้สึกเฉยๆ และรู้สึกว่าไม่ผิดที่ทำการคอร์รัปชัน เพราะได้เห็นตัวอย่างของพ่อแม่ ขณะเดียวกัน เรื่องของส่วนรวม ยังมีความจำเป็นเพราะทำให้เกิดสภาพที่ดี ควรทำ หรือสภาพแวดล้อมที่ไม่ดี ไม่ควรทำ เพราะเป็นภาพสะท้อนที่เห็นได้ชัดเจนที่จะเป็นข้ออ้าง หรือบรรทัดฐานของสังคม เพราะสภาพสังคมปัจจุบัน การที่คนมีความรู้สึกเฉยๆ กับการคอร์รัปชัน ดิฉันสนับสนุน เพราะผู้นำทางการเมือง และสังคมในระดับต่างๆ เป็นตัวอย่างไม่ดีในการคอร์รัปชัน ดังประโยคว่า “คอร์รัปชันทำได้ แต่ขอให้ผลงานออกมาดี” ในส่วนนี้ จะขอเสนอการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ใน 2 ระดับ ดังที่กล่าวมา

2.1.3.1 การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันโดยมุ่งเปลี่ยนแปลงค่านิยมในระดับปัจเจกบุคคล

ประเวศ วะสี (2546 : 21) ได้อธิบายเกี่ยวกับการปฏิรูปสังคมที่เน้น 7 เรื่อง โดยเรื่องแรก คือการสร้างคุณค่าและจิตสำนึกใหม่ คุณค่าและจิตสำนึกเป็นแกนหรือจิตวิญญาณของสังคม คน องค์กร หรือสังคม ที่ไม่มีคุณค่าและจิตสำนึกย่อมไม่มีความหมายและขาดพลังสร้างสรรค์ คุณค่าและจิตสำนึกจะส่งให้การพัฒนาอย่างอื่นได้ผล และการพัฒนาทุกอย่างต้องมุ่งสร้างคุณค่าและจิตสำนึก

การสร้างคุณค่าและจิตสำนึกใหม่ไม่ได้หมายความว่าให้ทิ้งของดี ที่มีมาแต่เก่าก่อน อะไรดีเราควรอนุรักษ์และเสริมเพิ่มพูน แต่เราต้องสร้างคุณค่าและจิตสำนึกในการอยู่ร่วมกันในสังคมใหญ่ ที่เชื่อมโยงสลับซับซ้อน เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงโดยรวดเร็ว และวิกฤติได้ง่ายด้วยการกระทำของคนใดคนหนึ่ง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

เราจะต้องสร้างความเข้าใจและจิตสำนึกของความเป็นมนุษย์ทั้งของตนเองและผู้อื่น รวมถึงสิทธิมนุษยชน การจัดระบบการอยู่ร่วมกันในสังคมที่เปลี่ยนไป โดยเบื้องลึกที่สุดของแต่ละคนนั้นมีพัฒนาการทางจิตวิญญาณที่สูงขึ้นเรื่อยๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งจะยังให้เกิดคุณภาพของสรรพสิ่งในทันที เห็นว่า สิ่งสำคัญที่สังคมกำลังมองหาได้แก่เรื่องจริยธรรมของคนในสังคม จริยธรรม หมายถึง ความดีงาม (Virtue) ซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า ethics ซึ่งเดิมหมายถึงประเพณี (Vustoms) ธรรมเนียมปฏิบัติ (Habitual conduct) และต่อมาได้กลายเป็นศีลธรรม (Morals) ซึ่งตรงกับภาษาละตินว่า “mores” แปลเป็นไทยหมายถึง จารีตประเพณี ส่วนจรรยาบรรณ หมายถึง กฎเกณฑ์แห่งความดีที่สมาชิกของสังคมพึงปฏิบัติซึ่งเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกส่วนใหญ่ในสังคมนั้นเห็นว่าพฤติกรรมที่ดีงามนั้น จำเป็นต้องมีการกำหนดอย่างเป็นทางการเพื่อสมาชิกทุกคนจะได้ถือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ เพราะสมาชิกแต่ละคนมิได้ผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคมมาเหมือนกัน กัน ย่อมมีความแตกต่างกันทางค่านิยม ทศนคติ และพฤติกรรม การหมั่นศึกษาอบรมทางจริยธรรมย่อมส่งผลให้คนในสังคมมีความรู้สึกละอายใจที่สมควรทำ หรือไม่สมควรทำ รู้ผิดชอบชั่วดี ลดละความเห็นแก่ตัวและยกระดับความเป็นคนดีของสังคม

ในแวดวงวิชาชีพ การที่จะให้สมาชิกใหม่และสมาชิกเก่าได้รับรู้ จริยธรรมร่วมกันเพื่อเกียรติยศ ศักดิ์ศรี ของวงการวิชาชีพ และเพื่อป้องกันการเสียหายที่เกิดขึ้นจากการประพฤตินิষอบของสมาชิก และควบคุมความประพฤติของสมาชิกให้อยู่ในแนวทางที่เหมาะสม ก็ได้มีการบัญญัติ หรือออกข้อบังคับของวิชาชีพ เรียกว่า “จรรยาบรรณ” (Professional Ethics หรือ Ethical Codes) ซึ่งได้แก่ รูปแบบหนึ่งของจริยธรรมในวงการวิชาชีพ เป็นข้อกำหนดกฎเกณฑ์ให้ผู้ประกอบวิชาชีพยึดถือปฏิบัติ มีการบังคับในระดับ “พึง” คือ พึงทำอย่างนั้น พึงทำอย่างนี้ ไม่ใช่เป็นการบังคับโดยเด็ดขาด แต่ผลสัมฤทธิ์ หรือเป้าหมายของจรรยาบรรณและศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อคนและเพื่องานอาชีพนั้น ในแต่ละวิชาชีพจึงได้กำหนดจรรยาบรรณมา กำหนดบทบาทหน้าที่ และพฤติกรรมของสมาชิกในวงการวิชาชีพ ตัวอย่างเช่น จรรยาบรรณครู จรรยาบรรณวิชาชีพการพยาบาล จรรยาบรรณวิชาชีพเภสัชกรรม จรรยาบรรณวิชาชีพทันตกรรม เป็นต้น สำหรับความหมายของวิชาชีพ แตกต่างจากอาชีพทั่วไป กล่าวคือหมายถึง อาชีพที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า Profession ซึ่งจากพจนานุกรมหลายฉบับจะมีความหมายใกล้เคียงกัน กล่าวคือ อาชีพหรืองานที่ต้องอาศัยวิชาความรู้ที่มีความก้าวหน้าหรือความชำนาญในระดับสูง รวมทั้งการฝึกฝนที่มีความเฉพาะเจาะจง มีผู้ให้ความหมายของวิชาชีพเพิ่มเติมว่า วิชาชีพมีความหมายอยู่ในตัวว่าต้องใช้วิชาชีพเพื่อเลี้ยงชีพ ดังนั้น จรรยาบรรณวิชาชีพ จึงหมายถึง ประมวลความประพฤติ ข้อบังคับ มรรยาท ที่ผู้ประกอบวิชาชีพแต่ละอย่างกำหนดขึ้น เพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณ ชื่อเสียง ฐานะของสมาชิก ความดีงาม รวมทั้งก่อให้เกิดความสงบสุข

และความเจริญในตัวคน วิชาชีพ และสังคม ข้อบังคับของข้าราชการพลเรือน ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2537 ได้มีการกำหนดจรรยาบรรณต่อตนเอง และจรรยาบรรณต่อหน่วยงาน ซึ่งล้วนมุ่งหมายให้ข้าราชการพลเรือนพึงเป็นผู้มีศีลธรรมอันดี และประพฤติตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์และไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ในกรณีที่วิชาชีพใดมีจรรยาบรรณวิชาชีพกำหนดไว้ ก็พึงปฏิบัติตามจรรยาวิชานั้นด้วย นอกจากนี้ ข้าราชการพลเรือนพึงมีทัศนคติที่ดีและพัฒนาตนเองให้มีคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ และทักษะในการทำงาน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลยิ่งขึ้น

2.1.3.2 การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันโดยใช้หลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล แปลจากภาษาอังกฤษว่า Good Governance เป็นศัพท์ใหม่ในวงการวิชาการที่ใช้กันมาหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีผู้ให้คำนิยามความหมายของ Good Governance ไว้หลายประการ เช่นวิธีการปกครองที่ดี การบริหารจัดการที่ดี สุประศาสนการ ธรรมรัฐและธรรมราชูร์ ธรรมาภิบาล หรือบรรษัทภิบาล เป็นต้น บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2545) ได้กล่าวไว้ในคำนิยามของคำว่า “ธรรมรัฐ” ซึ่งแพร่หลายอยู่ในช่วงต้นก่อนที่ราชบัณฑิตยสถานจะบัญญัติศัพท์นี้ขึ้นใหม่ให้เรียกว่า “วิธีการปกครองที่ดี” ซึ่งก็ไม่นิยมแพร่หลายเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ประกาศใช้ในเรื่องนี้ ยังหันไปใช้คำว่า “วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” แต่คำหลังก็ไม่ติดปากวงการวิชาการอีกเช่นกัน คำที่ดูเหมือนจะใช้แพร่หลายในเวลานี้คือ “ธรรมาภิบาล”

โดยสาระ ธรรมาภิบาล คือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ เพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นทุกภาคของสังคม อุดม มุ่งเกษม (2545) ได้กล่าวว่า จำเป็นต้องร่วมดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระยะเฉพาะหน้า ระยะปานกลาง และระยะยาว โดยต้องมีการปฏิรูป 3 ส่วน โดย 1) ภาครัฐจะต้องมีการปฏิรูปบทบาท หน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของภาครัฐ ให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมให้โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถภาพสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ถือประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงาน 2) ภาคเอกชนต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้ภาคธุรกิจมีจิตการทำงานที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ซื่อตรงเป็นธรรมต่อลูกค้า มีมาตรฐานในการให้บริการ และสามารถทำงานกับภาครัฐและภาคประชาชนอย่างราบรื่น ไว้วางใจกัน และ 3) ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาคม ในเรื่องสิทธิ หน้าที่

และความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจในหลักการการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (สัมฤทธิ์ยศสมศักดิ์, 2549 : 295-297) ในบทความเรื่อง “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี : แนวคิดและประสบการณ์ในภาคราชการไทย” อรพินท์ สฟโชคชัย (2547) ได้นำกรอบความคิดและค่านิยมความหมายของธรรมาภิบาล ในความหมายสากล ไปสู่ข้อสรุปในการจัดองค์ประกอบและคุณลักษณะในเชิงการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี 6 ประการ คือ 1) การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public participation) 2) ความสุจริตโปร่งใส (Honesty and transparency) 3) พันธะความพร้อมรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม (Accountability) 4) ความชอบธรรมของกลไกทางการเมือง (Political Legitimacy) 5) กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและความชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability) และ 6) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) และได้นำเสนอการบูรณาการธรรมาภิบาลสู่ภาคราชการ โดยกล่าวว่าในระยะแรก คณะรัฐมนตรีได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2542 แม้ว่าข้าราชการหลายส่วนเริ่มเข้าใจและคุ้นเคยกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขึ้นบ้างแล้ว แต่ผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมก็ยังคงอยู่ในวงจำกัด ดังนั้น ในปี พ.ศ.2546 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเสีย และได้นำหลักการต่างๆ ของธรรมาภิบาลไปบรรจุไว้ในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และได้มีการจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้ประกาศใช้ในเวลาต่อมา โดยสรุปแล้วความพยายามสร้างธรรมาภิบาลในภาคราชการของไทย คือการกำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ ต้องปรับปรุงวิธีการบริหารราชการ และการให้บริการสาธารณะเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งมีเป้าหมายหลักเพื่อให้ส่วนราชการพัฒนาระบบ รูปแบบ กระบวนการบริหารงาน และการให้บริการสาธารณะให้มีมาตรฐานเท่าเทียมสากลและมีคุณภาพสูงขึ้น

2.1.4 หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) วิธีทางแก้ปัญหาคอร์รัปชัน

ธรรมาภิบาล (Good Governance) นับเป็นกระแสที่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ให้ความสนใจ และนำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานขององค์กรด้วยหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการคือหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า เป็นความสอดคล้องกับความรู้สึกรู้สึกและความต้องการของประชาชน และประชาชนก็มีความคาดหวังให้ทุกภาค

ส่วนมีการปฏิบัติอย่างแท้จริง มิใช่เป็นเพียงแต่กระแสนิยมเท่านั้น ด้วยผลลัพธ์ของการดำเนินงานด้วยหลักธรรมาภิบาล จะนำมาซึ่งสันติสุขแห่งมวลมนุษยชาติอย่างยั่งยืน

2.1.5 หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายความว่า หลักการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนธรรมาภิบาล ตามในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มีหลักพื้นฐาน 6 ประการ ดังนี้

(1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมาย การกำหนด กฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก

(2) หลักคุณธรรม (Ethics) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

(3) หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยการปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส

(4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจ ปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การได้ส่วนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

(5) หลักสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาลดจนความเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดี และเสียจากการกระทำของตนเอง

(6) หลักความคุ้มค่า (Value for Money) หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยให้เมืองหรือประชาชนมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

คำว่า Good Governance นอกจากใช้คำศัพท์ว่าธรรมาภิบาลแล้ว ยังมีคำศัพท์อื่นที่ใช้คือ ธรรมรัฐ ธรรมรัฐแห่งชาติ วิธีการปกครองที่ดี สำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ใช้คำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี สำหรับในบทความนี้ ผู้เขียนขอใช้คำว่า ธรรมาภิบาล

2.2 ทฤษฎีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests)

Conflict of Interests หรือที่ในภาษาไทยใช้ว่าความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์ส่วนรวม หรือที่นักวิชาการบางคนใช้คำว่า ความทับซ้อนกันของผลประโยชน์หรือความขัดแย้งกันของผลประโยชน์นั้น สามารถมองได้ใน 2 ระดับ คือ

1. ระดับนโยบายหรือระดับมหภาค ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับผู้ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายในด้านต่าง ๆ ของประเทศ เช่น นโยบายด้านพลังงานและนโยบายด้านการสื่อสาร เป็นต้น ดังนั้นผู้ที่อยู่ในขอบข่ายของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์ส่วนรวม ในระดับนี้ จึงได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง กลุ่มธุรกิจ (การเมือง) และบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ เป็นต้น

2. ระดับปฏิบัติการ ซึ่งเป็นปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์ส่วนรวมในระดับบุคคล คือ ในตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ รวมถึงกลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ ที่มีความเสี่ยงต่อ Conflict of Interests เช่น วิชาชีพ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้/ภาษี วิชาชีพเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ภาครัฐ โดยสำนักงาน ก.พ. ได้เห็นถึงความสำคัญของการจัดการกับปัญหานี้ จึงได้มีการมอบหมาย ให้สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศ (TDRI) ศึกษาในระดับนโยบาย และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ศึกษาในระดับปฏิบัติ ตามลำดับ ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมจะเกิดขึ้น เมื่อการตัดสินใจของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะได้รับผลกระทบจากการเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่า ประโยชน์ส่วนรวม หรือเป็น “โอกาสความน่าจะเป็น” ที่จะทำให้รัฐบาลเสียผลประโยชน์ ในการนี้สามารถแยกได้ว่าความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์ส่วนรวม ดังกล่าวมี 2 ส่วนที่สำคัญ คือ

2.1 ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดขึ้นจริง (Real Conflict of Interests) ซึ่งคือสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) มีผลประโยชน์ส่วนตัวซึ่งเข้ามา มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งความรับผิดชอบ และ

2.2 โอกาสการเกิดความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Potential Conflict of Interests) ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจพบว่าตนเองอยู่ในสถานการณ์ที่ผลประโยชน์ส่วนตนมีโอกาสหรือสามารถเข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในลักษณะนี้ยังไม่มี การตัดสินใจหรือ ดำเนินการตามหน้าที่ ซึ่งการที่ Potential Conflict of Interests จะมีการพัฒนาไปเป็น Real Conflict of Interests ได้ก็ต่อเมื่อผู้ที่ตระหนักถึงความขัดแย้งนั้น ไม่ได้ละทิ้งผลประโยชน์ส่วนตัว หรือถอนตัวออกจากสถานการณ์ ดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า ทุกกรณีของคอร์รัปชันเกิดจากปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม แต่ไม่อาจกล่าวได้ในทางกลับกันว่า ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นการคอร์รัปชัน การเกิดขึ้นของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม โดยทั่วไปมิได้จำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มนักการเมืองอย่าง ที่บางคนเข้าใจกันเท่านั้น เนื่องจากสามารถเกิดขึ้นได้กับ ทั้งข้าราชการ ผู้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ รวมถึงในภาคเอกชนด้วยก็ได้ จากผลการศึกษาพบว่า สาเหตุปัญหาความขัดแย้งกันๆ เกิดมาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ในหลายด้าน ได้แก่

2.2.1 ปัจจัยด้านสังคม-วัฒนธรรม ที่นิยมและยกย่องคนรวย คนมีอำนาจบารมี หรือคนที่มียศตำแหน่ง หน้าที่ระดับสูง และไม่เข้าใจเกี่ยวกับเรื่อง ที่เห็นว่าตนเองไม่เดือดร้อน ตาม ภาษิตโบราณที่ว่า “ นิงเสียคำเดียว ” มีระบบอุปถัมภ์ที่แต่ละฝ่ายจะมีความคาดหวังต่อกันใน ลักษณะผลประโยชน์ ต่างตอบแทน รวมถึงการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง หรือการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ

2.2.2 ปัจจัยด้านองค์การ ที่โครงสร้างส่วนใหญ่เป็นการรวมศูนย์อำนาจ การตัดสินใจ ส่งผลให้งานล่าช้าหรือเกิดช่อง ในการหาผลประโยชน์ให้ตนเอง

2.2.3 ปัจจัยด้านกฎหมาย ที่มีช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจได้มากมาย สามารถให้คุ้มให้โทษ หรือทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็วหรือชะงักงันให้ช้าได้ รวมถึงมาตรการในการลงโทษยังอาศัยการ พิสูจน์ด้วยพยานหลักฐาน ซึ่งผู้กระทำผิดมักเป็นเจ้าหน้าที่ของ รัฐที่รู้ช่องทางหลบหลีกและรู้กฎหมาย และผู้รู้เห็นก็มีส่วนได้เสียกับการกระทำนั้น ทำให้หา พยานหลักฐานชี้ความผิดได้ยาก

2.2.4 ปัจจัยด้านการเมืองและนโยบายในหลาย ๆ ด้านไม่ชัดเจน และมีการ แทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะการเกื้อหนุนกันระหว่างกลุ่มอำนาจทางการเมือง หรือ ระหว่างกลุ่มอำนาจทางการเมืองกับ เจ้าหน้าที่ระดับสูง หรือข้าราชการระดับสูงที่เกษียณแต่ยังคงมี อำนาจบารมีอยู่ 5. ปัจจัยด้านบุคคล อันได้แก่ ภูมิหลังของครอบครัว ค่านิยมส่วนบุคคลที่ได้จาก กระบวนการขัดเกลา ทางสังคมที่ยังขาดคุณธรรม จริยธรรม หรือการตระหนักรู้ของบุคคล รวมถึง

การขาดจิตสำนึกสาธารณะ จากการศึกษายังพบว่า สังคมไทยยังไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมเท่าที่ควร

2.2.5 มองว่าเป็นค่านิยมของตะวันตก และยังไม่ค่อยมีการเผยแพร่แนวคิดเรื่องนี้ให้เป็นที่แพร่หลาย

2.2.6 ค่านิยมของคนไทยที่ไม่ค่อยตั้งข้อสงสัยหรือประมาณอะไร มองว่าหากผลประโยชน์ขัดแย้งกัน และคนที่ทำอยู่ยังทำต่อไปตราบที่อำนาจหน้าที่ยังเอื้อให้ทำได้

2.2.7 มองว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ต้องคิดตาม ต้องมีการพิสูจน์ให้เห็นว่า “ใช้อำนาจหน้าที่ในทาง มิชอบอย่างไร” เนื่องจากสังคมยังไปยึดกับ “หลักกฎหมาย” มากกว่า “หลักความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม”

2.2.8 การรับรู้ของคนทั่วไปอาจยังไม่ชัดเจนนัก เนื่องจากเรื่องนี้ไม่สามารถเห็นเป็นรูปธรรมได้เท่ากับ การคอร์รัปชัน บางกรณีเป็นผลประโยชน์ “ที่เอื้อ” มิใช่เป็นผลประโยชน์โดยตรง และมีการผ่าน กระบวนการหรือผ่านเครือข่ายที่ซับซ้อนในการศึกษาในระดับนโยบาย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ใช้กรอบการศึกษาโดยพิจารณา เรื่องกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ โดยได้จำแนกนโยบายสาธารณะออกเป็น 4 กลุ่ม

ตาราง 2.1 การจำแนกนโยบายสาธารณะ

ผลประโยชน์จากนโยบายสาธารณะ	ค่าใช้จ่ายของนโยบายสาธารณะ	
กระจาย (Distributed)	กระจุกตัว (Concentrated)	
กระจาย (Distributed)	การเมืองเรื่องเสียงข้างมาก Majoritarian Politics	การเมืองเรื่องผู้ประกอบการ Entrepreneurial Politics
กระจุกตัว (Concentrated)	การเมืองเรื่องผู้อุปถัมภ์ Client Politics	การเมืองเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ Interest group Politics

1. การเมืองเรื่องเสียงข้างมากคือ นโยบายสาธารณะที่ให้ความหวังว่าจะอำนวยผลประโยชน์แก่คน หมู่มาก โดยภาระค่าใช้จ่ายก็เป็นของคนหมู่มากเช่นเดียวกัน เช่น นโยบายสวัสดิการสังคม

2. การเมืองเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ คือนโยบายสาธารณะที่ให้ประโยชน์แก่คนเฉพาะกลุ่มเล็ก ๆ นั้น เป็นผู้ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่าย เช่น กรณีห้ามผู้ให้บริการเคเบิลทีวีมีโฆษณา

เป็นต้น นโยบายสาธารณะ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ซึ่งมีต้นทุน (Cost) ทุกฝ่ายจะต้องจ่าย และมีผลประโยชน์ (Benefit) ที่บางกลุ่มเท่านั้นที่ได้รับ เช่น การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กลุ่มอนุรักษ์ก็ตั้งเป้าหมายที่เห็นว่ามีผลดีต่อสังคม แต่นโยบายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนี้อาจจะไปกระทบผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นได้

3. การเมืองเรื่องผู้อุปถัมภ์ คือผู้ได้ผลประโยชน์จากนโยบายสาธารณะจะเป็นคนกลุ่มเล็ก ๆ ในขณะที่ สังคมส่วนใหญ่ต้องแบกรับภาระซึ่งเป็นภาระ ที่เมื่อเฉลี่ยแล้วจะรับไปเพียงคนละเล็กละน้อย จึงไม่ค่อยให้ความใส่ใจ หรือไม่รู้สึกว่่านโยบายนั้นมีผลกระทบต่อคน เช่น กรณีที่รัฐมีนโยบายอุดหนุนทางการเงิน หรือมาตรการลดภาษีให้แก่อุตสาหกรรมใดอุตสาหกรรมหนึ่ง และอุตสาหกรรมนั้นสามารถมีกำไรได้เป็นกอบเป็นกำ

4. การเมืองเรื่องผู้ประกอบการ คือนโยบายที่ให้ประโยชน์แก่สังคมโดยรวม และผู้ที่จะต้องแบกรับ ภาระค่าใช้จ่ายเป็นคนกลุ่มเล็ก ๆ ในสังคม เช่น การที่รัฐมีนโยบายให้โรงงานหรืออุตสาหกรรมต้องผลิตสินค้า ที่ส่งผลกระทบในการทำลายสุขภาพหรือสภาพแวดล้อม เป็นต้น สำหรับการศึกษาของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ในระดับปฏิบัติการนั้นได้เน้นศึกษาที่กลุ่มวิชาชีพที่คาดว่า จะมีความเสี่ยงต่อปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์ส่วนรวม จำนวน 5 กลุ่ม คือ

4.1 กลุ่มวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ เช่น กลุ่มผู้ตรวจสอบบัญชี เจ้าหน้าที่สรรพากร สรรพสามิต พบว่า กลุ่มนี้อาจมีปัญหาคัดแย้งกัน อันเป็นผลจากการใช้ดุลยพินิจ การขาดแนวทางปฏิบัติหรือการละเมิดหรือ ผ่าฝืนแนวทางการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับระบบข้อมูลที่ขาดความโปร่งใสรวมถึงมาตรฐานวิชาชีพ ก็ยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร

4.2 กลุ่มวิชาชีพอิสระ เช่น แพทย์ วิศวกร สถาปนิก ซึ่งมีองค์กรและมาตรฐานวิชาชีพค่อนข้างเข้มแข็ง มีการควบคุมค่อนข้างดี เกิดปัญหาในจำนวนไม่มากนัก แต่หากเกิดขึ้นแล้วจะส่งผลกระทบที่มี ความเสียหายรุนแรงมาก โดยเฉพาะกลุ่มวิศวกรที่มีหน้าที่หลายขั้นตอน ตั้งแต่ออกแบบจนถึงขึ้นก่อสร้าง

4.3 กลุ่มวิชาชีพวิชาการ เช่น ครู อาจารย์ นักวิจัย ที่ปรึกษา จากการศึกษาพบว่า ไม่มีผลประโยชน์สูงมากนัก นอกจากปัญหาการขาดความรับผิดชอบ

4.4 กลุ่มวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลยพินิจ เป็นที่คาดหวังของสังคมว่า จะสามารถปลอดจากการมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน

4.5 กลุ่มเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจยังไม่ชัดเจนนักว่าเป็นกลุ่มวิชาชีพหรือไม่ แต่เป็นกลุ่มสถาบันที่จะเป็นกลุ่มใหญ่และมีบทบาทมากในสังคมการเมืองไทยในอนาคต หากแต่กลุ่มนี้ยังมีความอ่อนแอในหลายด้าน เช่น คุณภาพของคน ระดับ

การศึกษา ประสิทธิภาพและสำนึกในด้านวิชาชีพ ซึ่งในแง่ของความเลื่อมใส กลุ่มนี้ควรเป็นกลุ่มที่สำคัญที่สุด และควรได้รับการดูแลและเน้นให้การศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มนี้ให้มากยิ่งขึ้นต่อไป

2.2.1 รูปแบบของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

รูปแบบของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม สามารถ แบ่งได้ 7 รูปแบบ คือ

1. การรับผลประโยชน์ต่าง (Accepting Benefits) เช่น การรับของขวัญจากบริษัทธุรกิจ บริษัท ขายยาหรืออุปกรณ์การแพทย์สนับสนุนค่าเดินทางให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ไปประชุมเรื่องอาหารและยา ที่ต่างประเทศ หรือหน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงานจากธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงาน หรือ แม้กระทั่งในการใช้งบประมาณเพื่อจัดสร้างแล้วเจ้าหน้าที่ได้รับของแถมหรือผลประโยชน์อื่นตอบแทน เป็นต้น

2. การทำธุรกิจกับตัวเอง (Self-dealing) หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้ ส่วนเสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด ตัวอย่างเช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ทำให้หน่วยงาน ทำสัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตนเองหรือจ้างบริษัทของตนเป็นที่ปรึกษาหรือซื้อที่ดินของตนเอง ในการจัดสร้างสำนักงาน สถานการณ์เช่นนี้เกิดบทบาทที่ขัดแย้ง เช่นเป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขายในเวลาเดียวกัน

3. การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ หรือหลังเกษียณ (Post - employment) หมายถึง การที่บุคคลลาออกจากหน่วยงานของรัฐ และไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจ ประเภทเดียวกัน เช่น เป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การอาหารและยา ลาออกจากงานราชการและไปทำงาน ในบริษัทผลิต หรือขายยาหรือผู้บริหารกระทรวงคมนาคมหลังเกษียณออกไปทำงานเป็นผู้บริหารของธุรกิจสื่อสาร

4. การทำงานพิเศษ (Outside employment or moonlighting) ในรูปแบบนี้มีได้หลายลักษณะ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงาน หรือ องค์การสาธารณะ ที่ตนสังกัด หรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการโดยอาศัยตำแหน่งในราชการสร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของ ผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาติดขัดในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ที่ปรึกษาสังกัดอยู่ หรือในกรณีที่เป็นผู้ตรวจสอบ บัญชีของกรมสรรพากรก็รับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ

5. การรู้ข้อมูลภายใน (Inside information) หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ ใช้ประโยชน์จากการรับรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ทราบว่าจะมีการตัด

ถนนตรงไหน ก็รีบไปซื้อที่ดินโดยใส่ชื่อภรรยา หรือทราบว่าจะมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐก็รีบไปซื้อที่ดิน เพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น

6. การใช้สมบัติราชการเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว (Using your employer's property for Private Advantage) เช่น การนำเครื่องใช้สำนักงานต่าง ๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำรถยนต์ในราชการไปใช้ในงานส่วนตัว

7. การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง (Pork-barreling) เช่น การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการไปลงในพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเอง หรือการใช้งบสาธารณะเพื่อหาเสียง

2.2.2 แนวทางการแก้ปัญหาคำขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม

จากรูปแบบต่าง ๆ ข้างต้นจะเห็นว่า โอกาสที่จะเกิดปัญหามีสูงมากเพราะปัญหานี้มีขอบเขตครอบคลุมพฤติกรรมที่เข้าข่ายความขัดแย้งกว้างขวางมาก ดังนั้นเครื่องมือที่ใช้ในการจัดการกับปัญหา ความขัดแย้งกันของผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม คือ การทำให้โอกาสเกิดปัญหาดังกล่าวมีน้อยที่สุด คือ

1. การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้าม (Qualification and Disqualification from office) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันในเบื้องต้นมิให้โอกาสเกิดปัญหาความขัดแย้งกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม

2. การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และธุรกิจของครอบครัวให้สาธารณะทราบ (Disclosure of Personal Interests) เช่น การแจ้งถึงจำนวนหุ้นส่วนหรือธุรกิจส่วนตัวว่ามีอะไรบ้าง วิธีการนี้ถึงแม้จะไม่ใช่วิธีเครื่องมือที่แก้ปัญหาได้โดยตรง แต่อย่างน้อยก็ช่วยให้สาธารณชนสามารถวิเคราะห์ หรือมองเห็นช่องทางที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาได้ง่ายขึ้น

3. การกำหนดข้อพึงปฏิบัติ เป็นการสร้างกรอบเพื่อบอกถึงสิ่งที่ควรและไม่ควรกระทำสำหรับ ข้าราชการ ให้ถือเป็นหลักจรรยาบรรณในการทำงาน ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็ถือว่าเป็นความผิดทาง กฎหมาย แต่สามารถบ่อนทำลายความเชื่อมั่นที่สังคมจะมีต่อข้าราชการผู้นั้น และสามารถเป็นบ่อเกิดแห่งความเสื่อมศรัทธาที่ประชาชนจะมีต่อระบบการเมืองการปกครอง ซึ่งมาตรฐาน ทางคุณธรรมจริยธรรมสำหรับข้าราชการทั่วไป ได้แก่

4. การรับของตอบแทน (Payment and rewards to members) จะต้องไม่รับสิ่งของไม่ว่าจะเป็น เงินหรือการสร้างชื่อเสียงหรือนำอำนาจราชการมาใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง เพื่อก่อให้เกิด

ผลประโยชน์ต่อตนเอง ซึ่งรวมไปถึงการรับหน้าที่นอกเหนือจากหน้าที่ราชการที่มีส่วนได้เสียกับหน้าที่หลัก

5. การตัดสินใจในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและมีเงินมาเกี่ยวข้อง (Voting with & Pecuniary Interest) ในกรณีที่ข้าราชการ/นักการเมืองจะต้องลงคะแนน (Vote) ในเรื่องที่มีผลเกี่ยวข้องกับ ผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น การออกกฎหมาย หรือการตัดสินใจอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อคนหมู่มากนั้น หากข้าราชการ/นักการเมืองผู้ใดมีผลประโยชน์ส่วนตัวเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจาก การตัดสินใจดังกล่าว ก็ต้องงดสิทธิในการลงคะแนนเสียง

6. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงานหลังพ้นจากตำแหน่งในหน้าที่ทางราชการ (Post - Office Employment Restrictions) เป็นข้อกำหนดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางราชการนำข้อมูลลับ (Confidential Information) ภายในหน่วยราชการที่เขาทราบไปใช้ประโยชน์หลังออกจากตำแหน่งดังกล่าวแล้ว รวมถึงป้องกันการใช้สิทธิพิเศษในการติดต่อกับหน่วยงานราชการในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานราชการมาแล้ว นอกจากเครื่องมือข้างต้นแล้ว ยังจำเป็นต้องมีกลไกสำหรับการบังคับใช้ (Enforcement) กฎระเบียบที่กำหนดขึ้น เช่น การตั้งคณะกรรมการในลักษณะองค์กรกำกับดูแลเพื่อตรวจสอบ ให้ผู้อยู่ภายใต้กฎระเบียบดังกล่าวปฏิบัติตามข้อกำหนดที่บัญญัติไว้ โดยคณะกรรมการดังกล่าว ต้องมีความเป็นอิสระอย่างเพียงพอ เพราะในกรณีที่มีการละเมิดระเบียบเกิดขึ้นก็ต้องทำหน้าที่ สอบสวนข้อเท็จจริงก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรการที่เกี่ยวข้องต่อไป

2.2.3 ทฤษฎีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)

รศ.ดร.นิคม รัฐอมฤต เขียนว่า ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือผลประโยชน์ขัดกัน คือ สถานการณ์ที่บุคคล เช่น ทนายความ นักการเมือง หรือผู้บริหาร หรือผู้อำนวยการของบริษัท มีผลประโยชน์ทางวิชาชีพหรือส่วนตัวแข่งกับตำแหน่งที่ได้รับความไว้วางใจ การมีผลประโยชน์แข่งกันเช่นว่า ทำให้การทำหน้าที่โดยไม่ลำเอียงทำได้ยาก แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานการกระทำที่ไม่เหมาะสม การมีผลประโยชน์ทับซ้อนอาจทำให้เกิดภาพของความไม่เหมาะสมที่อาจบ่อนทำลายความไว้วางใจในความสามารถของบุคคลที่จะกระทำอย่างเหมาะสมยิ่งกว่านี้ ผลประโยชน์ทับซ้อนอาจหมายถึง สถานการณ์ที่ปัจเจกบุคคลหรือบริษัทอยู่ในฐานะที่จะแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งวิชาชีพ หรือตำแหน่งราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือบริษัท Dr. Michael McDonald จาก The University of British Columbia ชี้ให้เห็นองค์ประกอบสามอย่างในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน คือ

1. มีผลประโยชน์ส่วนตัว โดยทั่วไปอยู่ในรูปของเงินหรืออาจเป็นอย่างอื่น เช่น ดอกเบี้ย หรือสิทธิประโยชน์กับคนในครอบครัว ซึ่งประกอบกับส่วนประกอบที่สอง

2. อำนาจหน้าที่ ที่จะต้องรับผิดชอบในฐานะมีอาชีพที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างดีต่อลูกค้า นายจ้าง ฯลฯ อำนาจหน้าที่นี้ควรจะมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตน

3. การที่ผลประโยชน์ทับซ้อนแทรกแซงวิจารณ์ญาณมีอาชีพเหล่านั้น ลูกค้าก็คือนายจ้างก็ดี หวังว่ามีอาชีพเหล่านั้นจะเป็นอิสระและชัดเจน วิจารณ์ญาณไม่บิดเบือนไป แต่เขาไม่ทำอย่างนั้นจึงเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน

ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ เสริมใน มติชนออนไลน์ วันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ.2549 ว่าในสภาวะปกติ บุคคลอาจตัดสินใจและใช้วิจารณ์ญาณต่างๆ ได้ตามใจชอบอย่างไม่มีใครไปว่ากล่าวได้ เช่น เปลี่ยนงาน แต่เมื่อตนเองเป็นผู้รับผิดชอบในหน้าที่แล้ว การกระทำส่วนตัวเช่นเปลี่ยนงานนั้นก็อาจก่อให้เกิดผลเสียแก่องค์กรที่ตนเองทำงานอยู่ได้ เช่น ทำงานให้แก่ภาครัฐในการร่างสัญญาควบคุมการทำงานของคู่สัญญา และลาออกเปลี่ยนไปทำงานให้แก่บริษัทคู่สัญญาเมื่อร่างสัญญานั้นเสร็จสิ้นลง การกระทำอย่างนี้เข้าข่าย COI: Conflict of Interest (เป็นการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับภาครัฐ) เพราะอาจมีข้อสงสัยว่าได้มีการร่างสัญญาที่รู้เห็นเป็นใจกับคู่สัญญาจนฝ่ายรัฐเสียประโยชน์ในวงการธุรกิจก็มีผลประโยชน์ทับซ้อนให้เห็นเช่น ในอุตสาหกรรมด้านการแพทย์ของสหรัฐกำลังถูกตรวจสอบเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยนักวิจัยสหรัฐและออสเตรเลียร่วมกันเปิดเผยบทสรุปของรายงานผลการศึกษาที่ชี้ว่าแพทย์เกือบทุกคนมีความใกล้ชิดกับบริษัทผลิตยา โดยแพทย์ถึง 25% ยอมรับว่าได้รับเงินโดยตรงจากบริษัทผลิตยา ขณะที่แพทย์ฝึกหัด 94% สารภาพว่ามีความสัมพันธ์อย่างหนึ่งอย่างใดกับอุตสาหกรรมยา แม้ว่าส่วนใหญ่จะหมายถึงการเลี้ยงอาหารหรือการให้ตัวอย่างยาก็ตาม ก่อนหน้านี้ผลการศึกษานี้พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทยาและแพทย์มีผลต่อการสั่งยาของแพทย์ ซึ่งหมายความว่า ยาที่เราใช้อาจจะแพงกว่าที่จำเป็นได้ หากแพทย์พยายามสั่งยาจากบริษัทที่ตนมีความสัมพันธ์แทนยาที่ใช้ได้เหมือนกันแต่ถูกกว่าธุรกิจใหญ่หลายที่ระบุเรื่อง Conflict of Interest ไว้ชัดเจนในกฎระเบียบขององค์กร บางที่แสดงตัวอย่างให้ชัดเจนเลยว่าแบบใดเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น บริษัทอริคสัน ระบุตัวอย่างว่าพนักงานไม่ควรใช้โอกาสทางธุรกิจที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการทำงานเพื่อตนเอง ถ้าพบว่าจะเกิดผลเสียต่อองค์กร พนักงานไม่ควรใช้สินทรัพย์หรือข้อมูลของบริษัท หรือตำแหน่งหน้าที่ในบริษัทเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง อีกตัวอย่างของบริษัทอริคสัน คือ การว่าจ้างนอกเหนือจากการเป็นพนักงานบริษัทอริคสันไม่ว่าจะได้ค่าจ้างหรือไม่ ต้องไม่มีผลกระทบต่อผลการทำงานในบริษัทไม่ว่าจะเป็นเรื่องเวลาหรือความสนใจในงาน ฯลฯ

เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนนี้ เป็นจริยธรรมขั้นพื้นฐาน ซึ่งแม้แต่องค์กรธุรกิจแสวงหากำไรก็ปฏิบัติกัน อันจะนำมาซึ่งการทำงานที่มีประสิทธิภาพที่ดีต่อองค์กรตลอดจน ผู้ใช้บริการและผู้เกี่ยวข้องทั้งหลาย การละเมิดจริยธรรมพื้นฐานอย่างผลประโยชน์ทับซ้อนนี้อาจก่อให้เกิดความ

เสียหายต่อทุกคนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นองค์กรสาธารณะชน ราชการ รัฐวิสาหกิจ และโดยเฉพาะรัฐบาล ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนทั่วไปนั้น จึงยิ่งควรรักษาริขธรรมขั้นต้นนี้ให้ดี เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนทั่วไป การทำผิดในเรื่องผลประโยชน์ซ้อนทับนี้จึงรุนแรงมากพอที่ผู้นำหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่ทำความผิดต้องพ้นตำแหน่งออกไป ดังกรณีศึกษาของประเทศเรา หวังว่าเราจะร่วมเรียนรู้กันไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้ซ้ำขึ้นอีก

2.2.4 Conflict of Interest ในสังคมไทย

คอลัมน์ ระคมสมอง โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ประชาชาติธุรกิจ วันที่ 7 กรกฎาคม 2546 ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว และผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) กับปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็น 2 ปัญหาที่มีความสัมพันธ์กันสูงมาก การฉ้อราษฎร์บังหลวงทุกกรณีเป็นปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว และผลประโยชน์ส่วนรวม แต่ความขัดแย้งของผลประโยชน์ในหลายกรณี ไม่ใช่การฉ้อราษฎร์บังหลวง การฉ้อราษฎร์บังหลวง จะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐอย่างผิดกฎหมาย เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินเข้ากระเป๋านตนเอง ซึ่งถือเป็นอาชญากรรมที่ร้ายแรง ขณะที่ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความหมายกว้างขวางกว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวง และที่สำคัญ ผู้คนในสังคมไทยอาจมีความแตกต่างกันว่า การกระทำใดเป็นความขัดแย้งของผลประโยชน์ ที่เกิดความเสียหายต่อสังคม และการกระทำใดเป็นเรื่องที่ยอมรับกันได้

ปัญหาคอร์รัปชันในอดีตมีลักษณะ “โจ่งแจ้งตรงไปตรงมา” แต่ปัจจุบันเริ่มปรับเปลี่ยนจนมีความสลับซับซ้อนขึ้นเป็นเงาตามตัว พฤติกรรมการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว ในลักษณะที่ไม่ผิดกฎหมาย ที่เริ่มปรากฏให้เห็นมากขึ้น จึงไม่ใช่เรื่องน่าประหลาดใจ เพราะขณะที่ธุรกิจมีการแข่งขันกันรุนแรงขึ้น อำนาจของรัฐในการจัดสรรทรัพยากร และในการกำกับควบคุมธุรกิจ กลับมีมากขึ้นกลายเป็นแรงจูงใจ ให้เกิดการกระทำในลักษณะการมีส่วนได้ส่วนเสีย และการร่วมมือกันแบบ 3 ประสานระหว่างนักธุรกิจ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และนักการเมือง

นอกจากวัฒนธรรมทางความคิด และอำนาจของรัฐที่สร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่รัฐแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว จนเกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมแล้ว ยังมีเงื่อนไขและปัจจัยอีกหลายประการ ที่เป็นอุปสรรค ต่อการนำแนวคิดเรื่องความขัดแย้ง ระหว่างประโยชน์ส่วนตัว และประโยชน์ส่วนรวม มาปรับใช้ในสังคมไทย

2.2.4.1 ปัญหาข้อกฎหมาย

ขณะนี้สังคมไทยมีกฎหมายสมัยใหม่ และหลักจริยธรรมว่าด้วยความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ที่ใช้บังคับ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ นักธุรกิจหรือผู้เชี่ยวชาญภาคเอกชน ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการจัดตั้งองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เริ่มมีเงื้อมมือโดยมีการวินิจฉัย หรือพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมาย ดังเห็นได้จากคำพิพากษาทั้งในศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด และจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมทั้งการที่วุฒิสภามีบทบาทมากขึ้น ในการไต่สวนโครงการที่มีข้อกล่าวหา เรื่องการมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน

แต่ยังมีปัญหาบางประการทั้งข้อกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย 4 ประเด็น ประเด็นแรกคือ บทบัญญัติเกี่ยวกับความขัดแย้ง ทางผลประโยชน์ในกฎหมายฉบับต่างๆ ยังมีความลักลั่นกัน การศึกษาพบว่าขณะที่กฎหมายเทศบาล และ อบต. ห้ามผู้บริหารองค์กรส่วนท้องถิ่น และสมาชิก มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาทุกประเภท แต่กฎหมาย อบจ.ห้ามเฉพาะสัญญาสัมปทาน การวินิจฉัยตีความการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย บางกรณีเป็นการมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญา ตามบทบัญญัติทางกฎหมาย แต่บางกรณีตีความตามเจตนารมณ์

ประเด็นที่ 2 ความเข้มงวดของการบังคับใช้กฎหมายก็ต่างกัน แม้กฎหมายจะมีการจำกัดจำนวนการดำรง ตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจของบุคคล แต่กลับมีข้อยกเว้นต่างๆ ทำให้ข้าราชการและผู้บริหารหน่วยงานรัฐ สามารถเลือกตำแหน่งที่ได้ผลตอบแทนสูงสุด หรือแม้จะมีกฎหมายห้ามการกระทำที่มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่ถ้าเป็นผู้มีอำนาจทางการเมือง หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ บทบัญญัติดังกล่าวกลับกลายเป็นข้อยกเว้น

ประเด็นที่ 3 หน่วยงานอิสระที่รับผิดชอบงานปราบปรามการคอร์รัปชัน และการมีส่วนได้ส่วนเสีย กลับมีทรัพยากรไม่เพียงพอ ทำให้หน่วยงานอย่าง ป.ป.ช. ต้องมีข้อยกเว้นให้ผู้บริหาร อบต.ที่มีขนาดเล็กไม่ต้องแจ้งทรัพย์สิน

ประเด็นที่ 4 คือ หลังจากมีการออกกฎหมายแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีหน่วยราชการใด (ยกเว้นศาล ป.ป.ช. ป.ป.ง. และคณะกรรมการกฤษฎีกา) ที่มีการเตรียมกำลังคน และจัดวางระบบการบริหาร เพื่อบังคับใช้กฎหมายการมีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่มีการกำหนดและทำความเข้าใจ กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเกี่ยวกับความหมายของการมีส่วนได้ส่วนเสีย และไม่มีแนวทางปฏิบัติในการรับของขวัญที่ชัดเจนตราบใดที่ยังไม่มีการสร้างกติกา หรือสถาบันใหม่เพื่อกำกับ และเป็นแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตราบนั้นปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ทั้งในระดับนโยบายของรัฐ และในระดับการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐ จะทวีความรุนแรงขึ้น และเพิ่มความสลับซับซ้อน

มากขึ้น จนในที่สุดเมื่อกลุ่มคนที่สามารถกระทำการ เพื่อฉกฉวยประโยชน์ส่วนรวม มาเป็นประโยชน์ส่วนตัวใช้อำนาจเงินก้าวขึ้นมาครอบงำอำนาจรัฐ โอกาสที่สังคมจะแก้ไขปัญหานี้ก็จะหมดไปอย่างรวดเร็ว

2.2.4.2 ปกปิดข้อมูลข่าวสาร

ปัญหานี้เกิดจากการปิดบังข่าวสารข้อมูล เกี่ยวกับการคัดเลือก และแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานรัฐ ผู้คนในสังคมรวมทั้งตัวกรรมการในขณะเดียวกัน ต่างก็ไม่ใช่จักประวัติการทำงาน และธุรกิจของกรรมการคนอื่นๆ นอกจากนั้นยังไม่เคยมีการเปิดเผยรายงานเกี่ยวกับกระบวนการทำงาน และการพิจารณาของคณะกรรมการ โดยละเอียดต่อสังคม เมื่อผู้คนในสังคมไม่มีข้อมูลข่าวสารเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็สามารถใช้ความได้เปรียบ ในข้อมูลข่าวสารแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวได้

2.2.4.3 จุดอ่อนกระบวนการสรรหา

จุดอ่อนของกระบวนการสรรหา แต่งตั้งผู้บริหาร และกรรมการในหน่วยงานของรัฐ แม้กระทั่งกระบวนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในองค์กรอิสระ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีขั้นตอนตามกฎหมายที่ชัดเจน ก็ยังมีข้อบกพร่องสำคัญ ที่มีโอกาสกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรได้

แนวคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่พยายามกีดกันนักการเมืองออกจากกระบวนการสรรหา และแต่งตั้งบุคคล เข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยการให้วุฒิสภา (ที่ประกอบด้วยวุฒิสมาชิก ที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง แต่มาจากการเลือกตั้ง) เป็นแนวคิดที่ละเอียดข้อเท็จจริงที่ว่า นักการเมือง ย่อมมีปฏิกิริยาตอบสนองต่ออภิดิการดังกล่าว โดยการหาหนทางใช้กติกา ให้เป็นประโยชน์แก่ตนด้วยวิธีการนอกระบบ ดูเหมือนว่านักคิดส่วนใหญ่ในสังคมไทย ยังไม่ให้ความสนใจกับระบบกรรมการที่มีฝ่ายต่างๆ ถ่วงดุลอำนาจกัน เช่น ระบบไตรภาคีและทวิภาคีในระบบแรงงานสัมพันธ์ หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระในสหรัฐอเมริกา

ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ ระบบการเมืองการปกครองไทย ยังมีได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการสรรหา และแต่งตั้งกรรมการ และผู้บริหารงานในหน่วยงานรัฐ เรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องน่าประหลาดใจ เพราะการปล่อยให้ระบบการแต่งตั้ง ขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแต่ขึ้นกับดุลพินิจ ย่อมเป็นหลักประกันว่า อำนาจยังคงอยู่ในมือของผู้ปกครอง/ผู้บริหาร

2.2.4.4 การเมืองแทรกแซง

ทุกวันนี้หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่โดยเฉพาะหน่วยงานอิสระ ยังขาดความเป็นอิสระ จากการแทรกแซงทางการเมือง จริงอยู่ที่หน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบาย

ของรัฐบาล ในการทำงานจะต้องถูกควบคุมโดยการเมือง แท้ที่จริงแล้วการมีกฎกติกาที่ชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการทำงาน ตลอดจนมีเป้าหมายที่วัดและประเมินได้ นอกจากจะช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้นแล้ว ยังจะช่วยลดกระบวนการแทรกแซงทางการเมืองที่ไม่โปร่งใส และการใช้ดุลพินิจเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

2.2.4.5 ลดทอนอำนาจบอร์ด

ปัญหานี้เป็นเรื่องอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร และการกำกับควบคุมธุรกิจเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระทำ เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนรวม การแก้ปัญหานี้จะเริ่มตั้งแต่ต้นตอของปัญหา นั่นคือการลดทอน หรือจำกัดอำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการต่าง ๆ หรือหากไม่อาจลดทอนได้ ก็สมควรที่จะมีการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน และมีการประเมินผลการทำงานของคณะกรรมการ โดยประเมินบนพื้นฐานของผลลัพธ์ที่ประชาชนจะได้รับ จากงานของกรรมการ (หรือการประเมิน Output และ Outcome)

2.2.5 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 3 ส่วน ได้แก่

1. การสร้างวัฒนธรรมความคิดเพื่อสร้างความรู้ ความตระหนักในประเด็นความขัดแย้งทางผลประโยชน์ เช่น การศึกษาเชิงวัฒนธรรม และเชิงจริยธรรม เพื่อกำหนดประเด็นความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ตามระดับความรุนแรงของความขัดแย้ง เพื่อเป็นแนวทางว่าการกระทำประเภทใดเป็นการกระทำต้องห้าม อะไรพอยอมรับได้ ฯลฯ
2. การปฏิรูปองค์กรที่รับผิดชอบ : ลดหรือจำกัดขอบเขตอำนาจ เพิ่มทรัพยากรและระบบจัดการ เช่นการแบ่งอำนาจ และภาระหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายป้องกันและจัดการความขัดแย้งทางผลประโยชน์ เช่น องค์กรกำกับพฤติกรรมของนักการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น องค์กรอิสระกำกับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง
3. มาตรการและเครื่องมือ : ลดแรงจูงใจและวางแนวทางปฏิบัติ เช่น
 - กำหนดความหมายที่ชัดเจนและจำแนกการกระทำที่เข้าข่ายการมีส่วนได้ส่วนเสียตามระดับความรุนแรงของปัญหา เพื่อใช้เป็นหลักปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทุกประเภท
 - การจำแนกประเภทข้อมูลและเปิดเผยข้อมูลของกรรมการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และข้อมูลการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ
 - การปรับปรุงความลึกถื่นของกฎหมายที่บังคับใช้กับองค์กร/ หน่วยงานของรัฐ ช่องโหว่ของกฎหมาย

- การปรับปรุงแนวทางการวินิจฉัยและบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้ง บทลงโทษในกฎหมายต่างๆ ให้เป็นแนวทางเดียวกัน
- การสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ

2.3 ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy)

คำว่า “ระบบ” หมายถึง กลุ่มของสิ่งซึ่งมีลักษณะประสานเข้าเป็นสิ่งเดียวกัน ตามหลักแห่งความสัมพันธ์ที่สอดคล้องกัน ด้วยระเบียบทางธรรมชาติ หรือหลักเหตุผลทางวิชาการ

คำว่า “ราชการ” หมายถึง ข้าราชการ หรือกิจการต่างๆ ที่รัฐพึงปฏิบัติทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับราชการพลเรือน และราชการทหารของฝ่ายบริหาร รวมทั้งกิจการต่างๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการด้วย

ดังนั้นหากเราพูดถึง “ระบบราชการ” มันจึงกลุ่มของระบบการทำงานหลาย ๆ ระบบที่มีลักษณะประสานกันเป็นสิ่งเดียว

“ระบบราชการ” (Bureaucracy) เป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารงานขององค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นในระดับใดหรือ ณ สถานที่ใดก็ตาม เป็นรูปแบบโครงสร้างของการจัดองค์การขนาดใหญ่ที่สามารถนำไปใช้เป็นวิธีการในการจัดองค์การได้ทั้งในภาครัฐและเอกชน ไม่ใช่ระบบการบริหารที่ใช้ในองค์กรภาครัฐเท่านั้น แต่ในองค์กรภาคเอกชนขนาดใหญ่ก็นำไปใช้ด้วย Bureaucracy จึงเป็นระบบการบริหารระบบหนึ่งที่นิยมนำไปใช้ในองค์กรขนาดใหญ่ที่มีคนจำนวนมาก มีภารกิจที่ต้องทำมาก มีกลไกการบริหาร (Administrative Apparatus) เป็นกลไกการควบคุมและทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้นำและกลุ่มชนที่ถูกปกครอง กลไกการบริหารจะต้องมีรูปแบบที่เหมาะสมกับรูปแบบแห่งอำนาจที่ผู้นำในสังคมนั้นใช้อยู่ ซึ่งรูปแบบแห่งการใช้อำนาจในการปกครองบังคับบัญชา ตามแนวคิดของ Max Weber แบ่งเป็น 3 รูปแบบ

1. Charismatic Domination รูปแบบการใช้อำนาจเฉพาะตัวแบบอาศัยบาร์มี กลไกการบริหารที่ใช้ คือ Dictatorship, Communal
2. Traditional Domination รูปแบบการใช้อำนาจแบบประเพณีนิยม
3. Feudal / Patrimonial (ระบบศักดินา / เจ้าขุนมูลนาย) รูปแบบการใช้ อำนาจตามกฎหมาย (Legal domination)

Max Weber ยังได้กล่าวว่า ทฤษฎีระบบราชการ Bureaucracy หรือระบบราชการ อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 แบบ คือ

1. Bureaucracy ในฐานะที่เป็นสถาบันทางสังคม (Social Institute) สถาบันหนึ่ง คือ

เป็นสถาบันการบริหารและการปกครองของรัฐในแง่นี้ Bureaucracy

1.1 ถือเป็นสถาบันหนึ่งของกระบวนการในการปกครองประเทศ

1.2 เป็นสถาบันที่มีหน้าที่ต้องปกป้อง ดูแล รักษาผลประโยชน์บ้านเมืองอีกแห่งหนึ่ง

1.3 ต้องการอิสระในการทำงาน เป็นสถาบันที่มั่นคง ยากต่อการเปลี่ยนแปลงแก้ไข

2. Bureaucracy ในฐานะที่เป็น รูปแบบหนึ่งของการจัดองค์การ (A Form of Organization) ในแง่นี้ Bureaucracy

2.1 ระบบการบริหาร หรือระบบการทำงานระบบหนึ่ง

2.2 มีโครงสร้างแบบที่เรียกว่า “Weberian Bureaucracy”

2.3 เป็นสิ่งที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ ตามความเหมาะสมกับสภาพการณ์ต่างๆ

2.3.1 กำเนิดของระบบราชการ

มีนักวิชาการให้หลักแนวคิดของการเกิดระบบราชการว่ามี 3 แนวคิด คือ

1. แนวคิดแรก เชื่อว่าระบบราชการเกิดขึ้นครั้งแรกในฝรั่งเศส ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 โดย Fritz Morstein Marx เสนอไว้ ให้ความหมายถึงรัฐบาลกำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่

2. แนวคิดที่สอง เสนอคำว่า “ระบบราชการ” ถือกำเนิดมาจากภาษาเยอรมัน โดยมาร์ติน เอลโบว์ เขาเห็นว่าเป็นคำเยอรมัน จึงน่าจะกำเนิดมาจากเยอรมัน ต่อมาแพร่หลายไปยังฝรั่งเศส และทั่วโลก

3. แนวคิดที่สาม เชื่อว่าระบบราชการเกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัย โบราณจนค้นหากำเนิดไม่ได้ กระทั่งคริสต์ศตวรรษที่ 18 ได้มีการนิยามความหมายและปรับปรุงรูปแบบของระบบราชการใหม่ พร้อม ๆ กับการเกิดของระบอบชาติ ทำให้เกิดกองทัพ ซึ่งเป็นระบบราชการใหม่ และมีการนำระบบการจัดเก็บภาษีอากรมาใช้เป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐ

2.3.2 องค์ประกอบของระบบราชการ

1. เป็นงานสาธารณะที่ปฏิบัติงาน โดยอาศัยอำนาจตามตัวบทกฎหมาย

2. เป็นองค์การที่มีการจัดอำนาจหน้าที่หรือลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่สลับซับซ้อน

3. มีพฤติกรรมที่มีเหตุผลและมีลักษณะสากลนิยม และต้องมีการใช้ระบบคุณธรรม

4. ต้องเป็นการบริหารงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด



2.3.3 ความสำคัญของการบริหารระบบราชการ

1. การนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ ซึ่งหมายถึง การที่รัฐกำหนดนโยบายบริหารประเทศแล้ว ต้องมีองค์กรที่แปลงสิ่งที่เป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรมชัดเจนเป็นไปตามเป้าหมาย องค์กรที่กล่าวถึงนั้นคือองค์กรระบบราชการนั่นเอง
2. การมีส่วนในการกำหนดนโยบาย หมายถึง การที่ฝ่ายผู้เชี่ยวชาญ หรือข้าราชการที่ปฏิบัติราชการมานานในระบบราชการ เป็นผู้เสนอแนะ หรือทำตุ๊กตานิยามนโยบายสำหรับเสนอฝ่ายการเมืองที่ทำหน้าที่บริหารบ้านเมืองก่อนที่จะกำหนดเป็นนโยบายการบริหารจริงของนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร
3. เป็นกลไกสำคัญในการดำรงไว้และพัฒนาวัฒนธรรมของสังคม หมายถึง การที่ระบบราชการเป็นตัวจักร หรือฟันเฟืองสำคัญ ที่ทำให้ระบบของประเทศขับเคลื่อนไปข้างหน้าตามเป้าหมาย ซึ่งอาจเป็นแผนพัฒนารูปแบบต่างๆ

2.3.4 โครงสร้างของระบบราชการ

Max Weber (เยอรมัน) บิดาของทฤษฎีระบบราชการ เสนอลักษณะพื้นฐานสำคัญของระบบราชการแบบอุดมคติ (Ideal Type) ไว้ 7 ประการ คือ

- (1) ลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) เป็นการบอกถึงโครงสร้างองค์กร ถึงลำดับชั้นและระดับตำแหน่งต่างๆ ลดหลั่นกันไปตามโครงสร้างองค์กร และตามสายการบังคับบัญชา
- (2) ความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง ความรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาของบุคลากร หรือเจ้าหน้าที่ของระบบราชการหรือองค์กร
- (3) ความสมเหตุสมผล (Rationality) ซึ่งก็คือความมีประสิทธิภาพของการบริหารงาน ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขขององค์กรที่มีการกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติไว้ชัดเจน มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้เข้าใจระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน แยกทรัพย์สินส่วนตัวออกจากทรัพย์สินราชการ กฎระเบียบต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร บางกรณีตำแหน่งที่อำนวยความสะดวกต้องมีคุณสมบัติเฉพาะในการปฏิบัติงาน
- (4) การมุ่งสู่ผลสำเร็จ (Achievement Orientation) ซึ่งอยู่ภายใต้ปัจจัยในด้านบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ มีการใช้คนให้ถูกกับงาน ต้องมีการค้นหาวิธีทำงานที่มีประสิทธิภาพ ถูกต้องทั้งเวลาและสถานที่
- (5) การทำให้เกิดความแตกต่างหรือการมีความชำนาญเฉพาะด้าน (Differentiation or Specialization) ซึ่งหมายถึง การแบ่งส่วนงานหรือส่วนราชการออกตามความถนัดเฉพาะด้าน หรือมีการกำหนดบทบาทขององค์กรในระบบราชการตามหน้าที่

(6) ระเบียบวินัย (Discipline) หมายถึงการที่ระบบราชการซึ่งเป็นระบบที่ใหญ่ ดังนั้น จำเป็นต้องมีการสร้างกลไก หรือกรอบวินัยควบคุมหมู่มวลชนสมาชิกของระบบ

(7) ความเป็นวิชาชีพ (Professionalization) ซึ่งหมายถึง การนำเอาความรู้ในสิ่งที่ตนเอง ถนัดมาประกอบเป็นอาชีพ และต้องทำเป็นอาชีพจริงๆ นั่นคือ ต้องทำงานเป็นงานประจำ มิใช่งาน อดิเรก

2.3.5 ภารกิจของระบบราชการ

1. แนวคิดใหม่ในการพิจารณาภารกิจของระบบราชการ (Mission) คือระบบราชการ เป็นองค์การด้านบริการ (Service Organization) ที่ทำหน้าที่บริการส่งเสริมสนับสนุนการบริหารธุรกิจให้เจริญก้าวหน้า

2. ภารกิจของระบบราชการจึงหมายถึง การบริการความเป็นเลิศโดยมุ่งเน้นสร้างความประทับใจลูกค้าเหนือความคาดหมาย (Service Beyond Expectation) และสามารถเทียบแข่งกับ องค์การที่ดีที่สุดได้ (Best Practice)

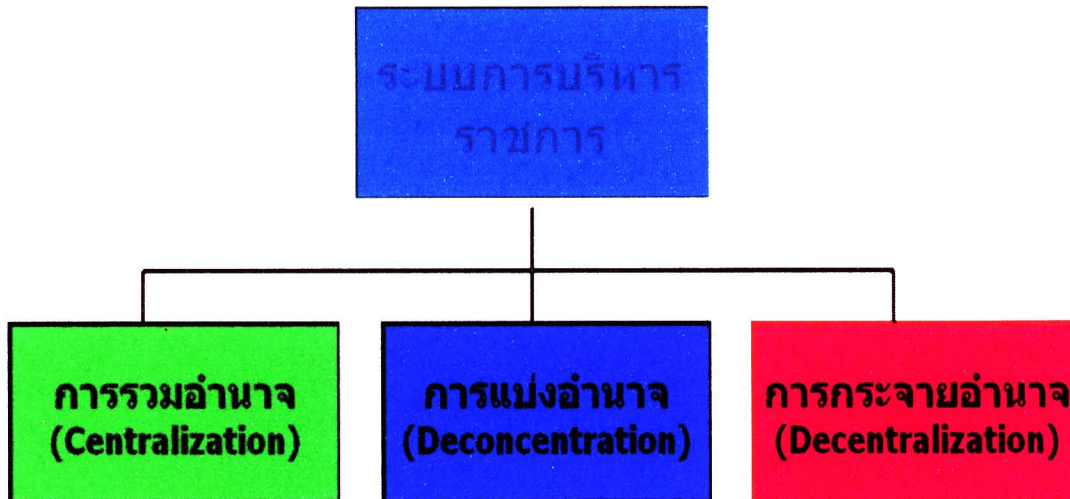
2.3.6 ข้อควรคำนึงในการดำเนินภารกิจของระบบราชการ

1. ความเท่าเทียม หมายถึง การให้บริการที่เท่าเทียมกันแก่ทุกคนโดยไม่แบ่งแยก
2. เวลาที่เหมาะสม หมายถึง บริการที่ดำเนินไปนั้นควรอยู่ในช่วงเวลาที่เหมาะสม
3. ปริมาณที่เหมาะสม หมายถึงการให้บริการที่ไม่มากหรือน้อยเกินความจำเป็น
4. ความต่อเนื่อง หมายถึง การให้บริการโดยต่อเนื่องไม่ขาดตอน
5. ทันสมัย หมายถึง การให้บริการต้องมีการปรับปรุงให้ก้าวหน้าทันสมัยสอดคล้องกับ ความเจริญของสังคม

Max Weber ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การแบบระบบราชการหรือ Bureaucracy ขึ้นมาข้อสมมติฐานขององค์การแบบระบบราชการเป็นองค์การที่ดีที่สุด และมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัดที่สุดด้วยเหตุผล

1. ยึดหลักการบริหารที่อาศัยความมีเหตุมีผล และ ความถูกต้องตามกฎหมายในการ ปฏิบัติงาน
2. มีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นทางการตามตัวบทกฎหมาย
3. อาศัยหลักความรู้ความสามารถ (ระบบคุณธรรม) เป็นเกณฑ์ในการบริหารงาน บุคคล
4. สามารถพยากรณ์พฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ได้

2.3.7 หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบบริหารราชการ

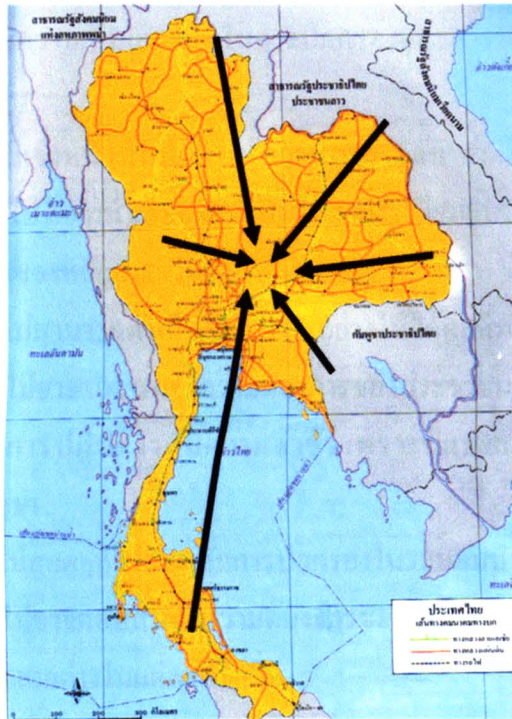


ภาพที่ 2.2 ลักษณะระบบการบริหารราชการ⁵

1. หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization)

หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

⁵ อ้างใน www.nbcc.ac.th.



ภาพที่ 2.2 ลักษณะการรวมอำนาจการปกครอง⁶

1.1 ลักษณะสำคัญของหลักการ “รวมอำนาจปกครอง”

1.1.1 มีการรวมสรรพกำลังให้ขึ้นต่อส่วนกลาง เพื่อให้การบังคับบัญชาเป็นไปอย่างเด็ดขาด และทันทั่วทั้งที่

1.1.2 มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง

1.1.3 มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป (Hierarchy)

1.2 จุดแข็งของการรวมอำนาจปกครอง

1.2.1 การที่รัฐบาลมีอำนาจแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขต ทำให้นโยบาย แผนหรือคำสั่งเกิดผลได้ทั่วประเทศอย่างทันที

1.2.2 ให้บริการและประโยชน์แก่ประชาชนโดยเสมอหน้าทั่วประเทศ มิได้ทำเพื่อท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ

1.2.3 ทำให้เกิดการประหยัด เพราะสามารถหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ไปยังจุดต่าง ๆ ของประเทศได้โดยไม่ต้องจัดซื้อจัดหาประจำทุกจุด

⁶ อ้างใน www.nbcc.ac.th.

1.2.4 มีความเป็นเอกภาพในการปกครองและการบริหารงาน การปกครองในท้องที่เป็นไปในแนวเดียวกัน

1.2.5 มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

1.3 จุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง

1.3.1 ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องที่ในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ จึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง

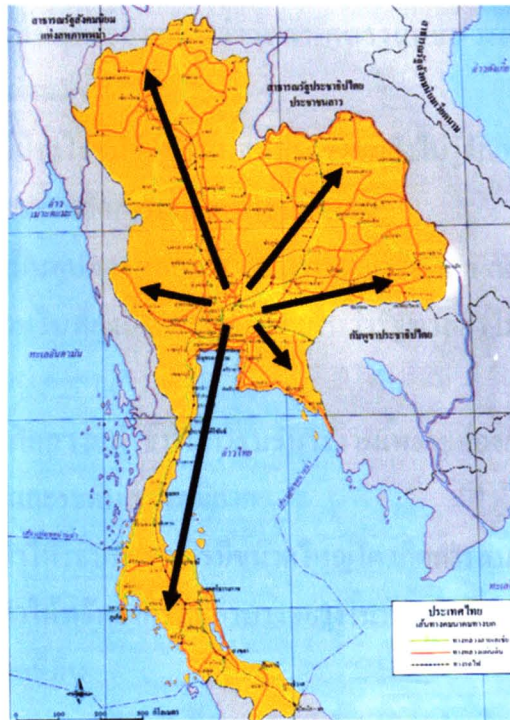
1.3.2 การปฏิบัติงานมีความล่าช้า เพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมากมาย ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา

1.3.3 ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

1.3.4 ไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะความหลากหลายของความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่น

2. หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration)

หมายถึง หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้



ภาพที่ 2.3 ลักษณะการแบ่งอำนาจการปกครอง⁷

2.1 ลักษณะสำคัญของหลักการ “แบ่งอำนาจปกครอง”

2.1.1 เป็นการบริหาร โดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน

2.1.2 เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน

2.1.3 เป็นการบริหารภายใต้ นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

2.2 จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

2.2.1 หลักการนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครอง

2.2.2 ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้นในการมาติดต่อในเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เพราะไม่ต้องรอให้ส่วนกลางมาวินิจฉัยสั่งการ

⁷ อ้างใน www.nbcc.ac.th.

2.2.3 เป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การติดต่อประสานงานระหว่างทั้ง 2 ส่วนดีขึ้น

2.2.4 มีประโยชน์ต่อประเทศที่ประชาชนยังไม่รู้จักการปกครองตนเอง

2.3 จุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

2.3.1 เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการที่ส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปบริหารงานในท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่น

2.3.2 เกิดความล่าช้าในการบริหารงานเพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึง 2 ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง และระดับส่วนภูมิภาค

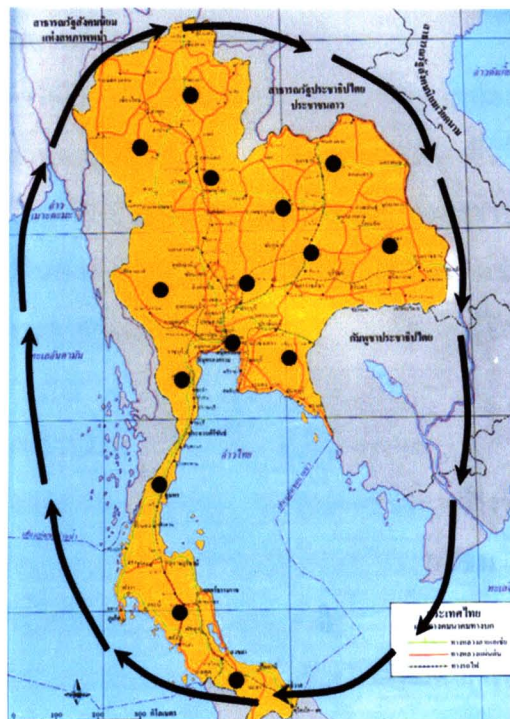
2.3.3 ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โต เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ

2.3.4 ทำให้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์ เช่น บุคลากรเจ้าหน้าที่ เพราะถูกส่งมาจากที่อื่น

2.3.5 บุคลากร เจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้าไปปฏิบัติในท้องถิ่น ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ อาจจะเนื่องมาจากไม่ใช่คนพื้นที่จึงไม่เข้าใจพื้นที่ และอาจเกิดความขัดแย้งกับคนในพื้นที่

3. หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization)

หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้



ภาพที่ 2.4 ลักษณะการกระจายอำนาจการปกครอง⁸

3.1 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

3.1.1 ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคลหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

3.1.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

3.1.3 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองพอสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

3.1.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่รัฐอนุญาตเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

⁸ อ้างใน www.nbcc.ac.th.

3.2 จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

3.2.1 ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า

3.2.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

3.2.3 เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

3.3 จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

3.3.1 อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม

3.3.2 ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง

3.3.3 ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารส่วนกลางและภูมิภาค

โครงสร้างระบบราชการไทย

ระบบราชการไทยได้กำหนดให้มีโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย 19 กระทรวง 1 สำนักนายกรัฐมนตรี แต่ละกระทรวงจะแบ่งส่วนราชการภายในคล้ายคลึงกัน คือ ประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นการที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจหรือมอบหมายอำนาจหน้าที่บางส่วนให้ปฏิบัติแทน การจัดหน่วยงานยึดถืออาณาเขตหรือท้องที่เป็นหลักเกณฑ์สำคัญ ประกอบด้วย 75 จังหวัด 795 อำเภอ 81 กิ่งอำเภอ

3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนราชการที่ตั้งขึ้นบนพื้นฐานแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นตนเอง ประกอบด้วย 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ลักษณะของระบบราชการไทย

1. มีการจัดหน่วยราชการเป็นระดับ คือ เป็นกระทรวง ทบวง กรม กอง แผนก และฝ่าย โดยมีสายงานอำนาจหน้าที่และการบังคับบัญชาเป็นระดับเชื่อมโยงจากระดับบนสู่ล่างอำนาจการตัดสินใจในระดับล่างมีน้อย ไม่มีลักษณะการกระจายอำนาจ
2. ยึดถือกฎหมายระเบียบข้อบังคับเป็นหลักปฏิบัติ โดยจุดประสงค์เพื่อให้งานเป็นไปตามระเบียบแบบแผนเดียวกัน ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน เพราะเน้นระเบียบวิธีการและคำนึงถึงแต่มาตรฐานงานให้เป็นแบบเดียวกัน มากกว่าการมุ่งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่สำคัญ
3. พยายามแบ่งงานเป็นสัดส่วนกัน แต่การไม่กำหนดวัตถุประสงค์การปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ชัดเจน อาจเกิดปัญหางานซ้ำซ้อนกัน
4. การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการตามหลักการ ใช้หลักคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถ กำหนดเงินเดือนตามความสามารถและรับผิดชอบตามระบบคุณธรรม

ประเภทข้าราชการไทย

ในระบบราชการเราอาจแบ่งประเภทข้าราชการออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. ข้าราชการประจำ เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และข้าราชการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
2. ข้าราชการการเมือง คือ บุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งตามวิถีทางของการเมืองหรือเหตุผลทางการเมือง ดำรงตำแหน่งตามวาระ เมื่อหมดวาระก็สิ้นสุดการดำรงตำแหน่ง หรืออาจออกจากตำแหน่งโดยเหตุผลทางการเมือง ข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติราชการทางการเมืองซึ่งจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชน

2.3.8 แผนการปฏิรูประบบราชการ

แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ จากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเมื่อ 2540 ทำให้ภาครัฐต้องปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง จึงต้องมีการปฏิรูประบบราชการ โดยให้การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐเป็น “รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” ที่เร่งปฏิรูประบบบริหารภาครัฐทั้งในด้านโครงสร้าง กระบวนการ และวัฒนธรรมการบริหารจัดการของภาครัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนคนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีมีความเป็นอยู่ดีและมีความสุข สังคมไทยมีเสถียรภาพ และชาติไทยมีเกียรติภูมิได้รับความเชื่อถือ และมีความสามารถสูงสำหรับการแข่งขันในเวทีโลก

ลักษณะราชการยุคใหม่

1. รัฐจะมีบทบาทในเฉพาะส่วนที่จำเป็นจะต้องทำเท่านั้นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีบทบาทมากขึ้น
2. การบริหารจัดการในภาคราชการจะมีความรวดเร็ว คุณภาพและประสิทธิภาพสูง มีการประสานงานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างองค์กร
3. การจัดองค์การมีความกะทัดรัด คล่องตัว ปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็ว เน้นการทำงานที่ใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือ
4. ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐมีคุณภาพสูง
5. ข้าราชการทำงานมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์โดยมีประชาชนเป็นเป้าหมาย
6. มีกลไกการบริหารงานบุคคลที่หลากหลาย มีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรมเพื่อเปิดโอกาสให้คนไทยที่มีคุณภาพเต็มใจมารับราชการเป็นอาชีพ
7. มีวัฒนธรรมและบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วม
8. มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

2.3.9 ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (อาจเรียกว่า ธรรมาภิบาล การปกครองที่ดี หรือ ธรรมรัฐ) คือ กติกา หรือกฎเกณฑ์การบริหารการปกครองที่ดี เหมาะสม และเป็นธรรม ที่ใช้ในการธำรงรักษาบ้านเมืองและสังคม อันหมายถึงการจัดการบริหารทรัพยากรและสังคมที่ดีในทุกๆ ด้าน และทุกระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐ และรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล องค์กรของเอกชน ชมรมและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคลเอกชน และภาคประชาสังคม

2.4 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในงานวิจัยเรื่อง “การแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่าในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่” ผู้วิจัยได้ศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

- 2.4.1 งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติ
- 2.4.2 งานศึกษาเกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในการทำงานของภาครัฐ

2.4.1 งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติ

ชนนาท รัตนมณีและคณะ (2545) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายกับปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ สาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ (การติดตามผลภายหลังรัฐบาลมี นโยบายผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการ 6 ประเภท พ.ศ. 2545) ซึ่งวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อเป็นการศึกษาผลจากการประกาศใช้นโยบายผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว 6 ประเภท พ.ศ. 2545 และศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย พบว่าเมื่อพิจารณาการประกาศใช้นโยบายผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการ 6 ประเภท พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบัน ส่งผลกระทบต่อปัญหาความมั่นคง สาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ ดังนี้

ด้านความมั่นคง พบว่าประชากรเกิดความกลัวและความหวาดระแวงเนื่องจากไม่ทราบจำนวนและแหล่งที่อยู่ของแรงงานต่างด้าวที่แน่ชัด การจดทะเบียนไม่มีผลต่อสวัสดิการและความปลอดภัยของแรงงานต่างด้าว ขาดมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการสกัดกั้นมิให้แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาในประเทศ นโยบายของรัฐบาลมีความไม่แน่นอนและขาดแคลน ยึดหยุ่น การจับกุมผู้กระทำความผิดไม่สามารถสืบสาวไปหาตัวผู้กระทำความผิดได้

ด้านสาธารณสุข พบว่าแหล่งที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าว ไม่ถูกสุขลักษณะ เป็นแหล่งพาหะโรคภัยร้ายแรง รวมทั้งทัศนคติการมีลูกมากมาของแรงงานต่างด้าว

ด้านสังคม พบว่าเด็กที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวจะเป็นเด็กไร้สัญชาติไม่สามารถเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนได้ สร้างภาระการจัดปัจจัยพื้นฐานและค่ารักษาพยาบาล รวมทั้งการเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง

ด้านเศรษฐกิจ พบว่าแรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานที่มีราคาถูกจึงเป็นที่นิยมของนายจ้าง แต่เกิดปัญหาการแย่งงานของคนไทยในบางอาชีพ

เรือนคำ อ่อนคล้าย ได้ทำการศึกษาปัญหาการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อศึกษาความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าว เพื่อศึกษาความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว และเพื่อศึกษาความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการบริหารจัดการการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวในบางประเภทกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน แต่การใช้แรงงานต่างด้าวก็ได้ส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาความมั่นคงของชาติ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาสังคมเศรษฐกิจต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับแรงงานต่างด้าวตามมา ส่วนกฎหมายการขึ้นทะเบียน

แรงงานต่างด้าว นั้นพบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติในทางบวก อย่างไรก็ตามพบว่าปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่สุดคือการขาดแคลนความร่วมมือประสานงานกันระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว รองลงมาคือนายจ้างไม่ให้ความร่วมมือประสานงานกับภาครัฐในการปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎหมายกาขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวยังขาดการประชาสัมพันธ์ตามลำดับ

กุศล สุนทรธาดา และ อุมารณ์ ภัทรวานิชย์ (2540) ได้ศึกษาถึงผลกระทบของการเข้ามาของแรงงานต่างชาติ ในงานวิจัย เรื่อง กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐบาลและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า การผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติของรัฐบาลนั้น ผลดีตกอยู่ที่นายจ้างหรือผู้ประกอบการ เพราะนายจ้างจะสามารถนำแรงงานต่างชาติมาชดเชยแรงงานที่ขาดแคลน ทำให้ธุรกิจดำเนินต่อไปได้ไม่หยุดชะงักและต้นทุนการผลิตไม่สูงขึ้น ทำให้สามารถแข่งขันกับต่างชาติได้ และผลดีอีกประการหนึ่งของนายจ้างแรงงานต่างชาติ คือ เป็นการช่วยเหลือแรงงานพม่าที่ยากจน ถือเป็นการช่วยเหลือเพื่อนร่วมโลกไปด้วย แต่การจ้างแรงงานต่างชาติก็มีข้อเสีย ซึ่งส่วนใหญ่ตกอยู่ที่แรงงานคนไทยและประชาชนทั่วไป เช่น การเข้ามาของแรงงานต่างชาติทำให้เกิดปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการลักขโมย ปัญหาอาชญากรรม รวมทั้งปัญหาการนำโรคติดต่อมาสู่คนไทย โดยเฉพาะผู้ที่อาศัยอยู่ตามชายแดน

มาลีวรรณ เลาะวิถี (2550) ที่ศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายทำงานต่อการจ้างงานไทยในจังหวัดลำพูน พบว่าปัจจุบันแรงงานไทยมีอัตราที่ว่างงานสูง แต่ยังคงเลือกงาน ต้องการงานที่สบายก่อนข้างมีเงินค่าจ้างสูง แรงงานไทยปฏิเสธอาชีพที่ใช้แรงงานหนัก สกปรก หรือเสี่ยงอันตราย เช่น งานบ้าน งานเกษตร งานประมง และงานก่อสร้าง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจ้างแรงงานต่างชาติในอาชีพดังกล่าว สำหรับความคิดเห็นในส่วนของสาเหตุและความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติ ลูกจ้างและประชาชนทั่วไปเห็นว่าการจ้างแรงงานต่างชาติส่งผลกระทบต่อการจ้างงานของคนไทย ทำให้คนไทยตกงาน ขาดความมั่นคงในการทำงาน และทำให้ค่าจ้างแรงงานไทยในท้องถิ่นลดลง และเห็นว่าแรงงานต่างชาติก่อให้เกิดผลกระทบในเรื่องของความมั่นคงแห่งชาติ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสาธารณสุข และปัญหาสังคม สำหรับจังหวัดลำพูนในขณะนี้ไม่มีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างชาติ ส่วนความเห็นเกี่ยวกับนโยบายการผลักดันแรงงานต่างชาติของรัฐบาลกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว

สว่างศรี สว่างไพร (2539) ได้ศึกษาการนำเอานโยบายต่อชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายไปปฏิบัติ ในเขตจังหวัดระนอง พบว่า ได้มีนโยบายต่อชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเน้นเรื่องความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับพม่าและความมั่นคงแห่งชาติควบคู่กันไป และได้มีการปรับเปลี่ยน

นโยบายเรื่อยมา ในด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดระนองตามโครงสร้างของกฎหมายมี 2 ระดับ คือ คณะกรรมการศูนย์อำนวยการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองจังหวัดระนอง ซึ่งเป็นองค์กรระดับอำเภอและกิ่งอำเภอ แต่ในความเป็นจริงกลับมีองค์กรซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้โครงสร้างของกฎหมายเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ คือ คณะกรรมการปฏิบัติการตามนโยบายและแผนร่วมชายแดนระนอง-เกาะสอง

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน (2551) พบว่าแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานทั่วประเทศตามพระราชบัญญัติคน เข้าเมือง พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติคนต่างด้าว พ.ศ.2551 จนถึงสิ้นปี พ.ศ.2551 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งสิ้น 790,664 คน แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย (ตามมาตรา 9 และ มาตรา 12) มี 228,353 คน คิดเป็นร้อยละ 28.9 และแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย (ตามมาตรา 13) มี 562,311 คน คิดเป็นร้อยละ 71.1 ของแรงงานต่างด้าวทั้งหมดทั่วประเทศ จากสัดส่วนดังกล่าวจะเห็นว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมีจำนวนที่มากกว่าถูกกฎหมายอยู่ 333,958 คน ในส่วนของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายตามมาตรา 13 แบ่งออกเป็นสองประเภท คือ ประเภทชนกลุ่มน้อย กับประเภทตามมติคณะรัฐมนตรี 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับอนุญาตทำงานได้จนถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 มีจำนวนทั้งสิ้น 562,311 คน ลดลงจากปีที่ผ่านมา 34,302 คน จำแนกเป็นชนกลุ่มน้อย 60,741 คน และตามมติคณะรัฐมนตรี 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา 501,570 คน คิดเป็นร้อยละ 89.2 ของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย

สำหรับ แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายประเภทตามมติคณะรัฐมนตรี 3 สัญชาติ ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามสถานประกอบกิจการต่างๆ 154,304 แห่ง โดยประเภทกิจการที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานมาก 5 ลำดับแรก ได้แก่ เกษตรและปศุสัตว์ 92,200 คน ก่อสร้าง 76,206 คน ประมงทะเลต่อเนื่อง 58,890 คน ผู้รับใช้ในบ้าน 53,933 คน และประมง 9,836 คน เมื่อแยกตามสัญชาติเป็น สัญชาติพม่า 476,676 คน หรือร้อยละ 95.0 สัญชาติลาว 12,800 คน หรือร้อยละ 2.6 และสัญชาติกัมพูชา 12,094 คนหรือร้อยละ 2.4 โดยจังหวัดที่มีแรงงานกลุ่มนี้ทำงานมาก 5 อันดับแรก คือ กรุงเทพมหานคร 83,337 คน สมุทรสาคร 76,059 คน เชียงใหม่ 39,213 คน สุราษฎร์ธานี 30,123 คน และภูเก็ต 29,431 คนตามลำดับ จะเห็นว่าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านได้อพยพเข้ามาและทำงานในประเทศไทย มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้จากประเพณีของนักวิชาการและหน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐบาลได้ชี้ว่า มีจำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยไม่ต่ำกว่า 2 ล้านคน โดยมีสาเหตุหลักมาจากช่องว่างของรายได้ที่เพิ่มขึ้นระหว่างประเทศไทยกับ ประเทศเพื่อนบ้าน ความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้นในประเทศไทย และการพัฒนาของระบบการขนส่งที่เชื่อมระหว่างประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง ทำให้ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา แรงงานต่างด้าวจาก

ประเทศเพื่อนบ้านได้ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนมาก โดยเฉพาะในภาคการจ้างงานนอกระบบ ขณะที่นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยยังคลุมเครือ และไม่มีทิศทางที่ชัดเจน จึงทำให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้อยู่ในสถานะของแรงงานที่ผิดกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อสังคมไทย หากภาครัฐยังขาดการบริหารจัดการที่ดีต่อปัญหาเรื่องนี้ ทั้งนี้ ปัญหาแรงงานต่างด้าวไม่ได้เป็นปัญหาแต่ด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง และการเมืองเท่านั้น ปัญหาด้านสาธารณสุขก็เป็นปัญหาสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัญหาด้านอื่น ดังนั้น เมื่อมองกลับตาดูไปจนถึงปี 2558 ซึ่งเป็นปีที่ประเทศไทยได้ถูกรวมเข้าเป็นประชาคมอาเซียนประเทศอื่นแล้ว ปัญหาแรงงานต่างด้าวจะมีความยุ่งยากซับซ้อนขนาดไหน รัฐบาลไทยควรต้องรีบเร่งหามาตรการดำเนินการ และแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ดีมีประสิทธิภาพไว้แต่เนิ่นๆ เพื่อรองรับกับสภาพเขตแดนถูกเชื่อมโยงเข้าด้วยกันเป็นเครือข่ายหลายประเทศ แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นสามารถเคลื่อนย้ายได้โดยเสรี ปัญหาดังกล่าวก็จะยังมีความรุนแรงและยุ่งยากซับซ้อนยิ่งขึ้น นอกจากนั้นประเทศไทยอาจจะต้องเผชิญกับปัญหาการข้ามมนุษย์ หรือปัญหาด้านสาธารณสุขที่มากับแรงงานอพยพตามมาอีกด้วย

2.4.2 งานศึกษาเกี่ยวข้องกับธรรมเนียมปฏิบัติในการทำงานของภาครัฐ

อรพินท์ สฟโซคชัย (2547) ได้เขียนบทความเรื่อง “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: แนวคิดและประสบการณ์ในภาคราชการไทย” ได้นำกรอบความคิดและคำนิยามความหมายของธรรมเนียมปฏิบัติ ในความหมายสากล ไปสู่ข้อสรุปในการจัดองค์ประกอบและคุณลักษณะในเชิงการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี 6 ประการ คือ 1) การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public participation) 2) ความสุจริตโปร่งใส (Honesty and transparency) 3) พันธะความพร้อมรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม (Accountability) 4) ความชอบธรรมของกลไกทางการเมือง (Political Legitimacy) 5) กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและความชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability) และ 6) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) และได้นำเสนอการบูรณาการธรรมเนียมปฏิบัติสู่ภาคราชการ โดยกล่าวว่าในระยะแรก คณะรัฐมนตรีได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2542 แม้ว่าข้าราชการหลายส่วนเริ่มเข้าใจและคุ้นเคยกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขึ้นบ้างแล้ว แต่ผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมก็ยังอยู่ในวงจำกัด ดังนั้น ในปี พ.ศ.2546 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเสีย และได้นำหลักการต่างๆ ของธรรมเนียมปฏิบัติไปบรรจุไว้ในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และได้มีการจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้ประกาศใช้ในเวลาต่อมา

คณะรัฐมนตรี(ชุดพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร)วันที่ 30 ต.ค.2544 ได้กล่าวถึงจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียน 562,527 คน จำแนกเป็น กรุงเทพมหานคร 109,099 คนภาคกลาง 124,130 คน ภาคตะวันออก 62,018 คน ภาคตะวันตก 37,493 คน ภาคเหนือ 101,771 คน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 12,118 คน และภาคใต้ 115,898 คน ซึ่งมีจำนวนสถานประกอบการ/นายจ้าง ที่นำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียน 153,851 ราย จำแนกเป็น กรุงเทพมหานคร 51,039 ราย ภาคกลาง 24,733 ราย ภาคตะวันออก 14,143 ราย ภาคตะวันตก 8,529 รายภาคเหนือ 24,755 ราย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 6,628 ราย ภาคใต้ 24,024 ราย สัญชาติของแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนรวม 562,527 คน จำแนกเป็น พม่า 448,988 คน(ร้อยละ 79.82) ลาว 58,411 คน (ร้อยละ 10.38) กัมพูชา 55,128 คน (ร้อยละ 9.80) โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขอชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการแยกประเภทรายได้ในการขึ้นทะเบียนที่เรียกเก็บได้ มีดังนี้

1. รายรับที่เรียกเก็บจากแรงงานต่างด้าวต่อหัวเมื่อขึ้นทะเบียนในงวดแรก เป็นเงินรายละ 3,250 บาท จำแนกเป็น ค่าประกันสุขภาพ 1,200 บาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 900 บาท ค่าทำบัตร 150 บาท ค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ 1,000 บาท

2. ในระหว่างวันที่ 24 กันยายน - 25 ตุลาคม 2544 มีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนทั้งสิ้น 562,527 คน เป็นเงินที่เรียกเก็บได้ จำนวน 1,828,212,750 บาท (หนึ่งพันแปดร้อยยี่สิบแปดล้านสองแสนหนึ่งหมื่นสองพันเจ็ดร้อยห้าสิบบาทถ้วน) จำแนกรายการได้ ดังนี้

- | | |
|---|-------------------|
| 2.1 ค่าประกันสุขภาพ (1,200 บาท x 562,527 คน) | = 675,032,400 บาท |
| 2.2 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต (900 บาท x 562,527 คน) | = 506,274,300 บาท |
| 2.3 ค่าทำบัตร (150 บาท x 562,527 คน) | = 84,379,050 บาท |
| 2.4 ค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ (1,000 บาท x 562,527 คน) | = 562,527,000 บาท |

3. การดำเนินการเกี่ยวกับรายรับตามข้อ 2 มีดังนี้

3.1 ค่าประกันสุขภาพ ตามข้อ 2.1) จะนำส่งกระทรวงสาธารณสุขทั้งหมดเพื่อนำไปใช้จ่ายให้แก่โรงพยาบาลซึ่งรับผิดชอบต่อไป

3.2 รายรับค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ตามข้อ 2.2) เป็นรายได้แผ่นดินนำส่งกระทรวงการคลังครึ่งหนึ่ง จำนวน 253,137,150 บาท อีกครึ่งหนึ่ง จำนวน 253,137,150 บาท เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการในการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวของกระทรวงฯ

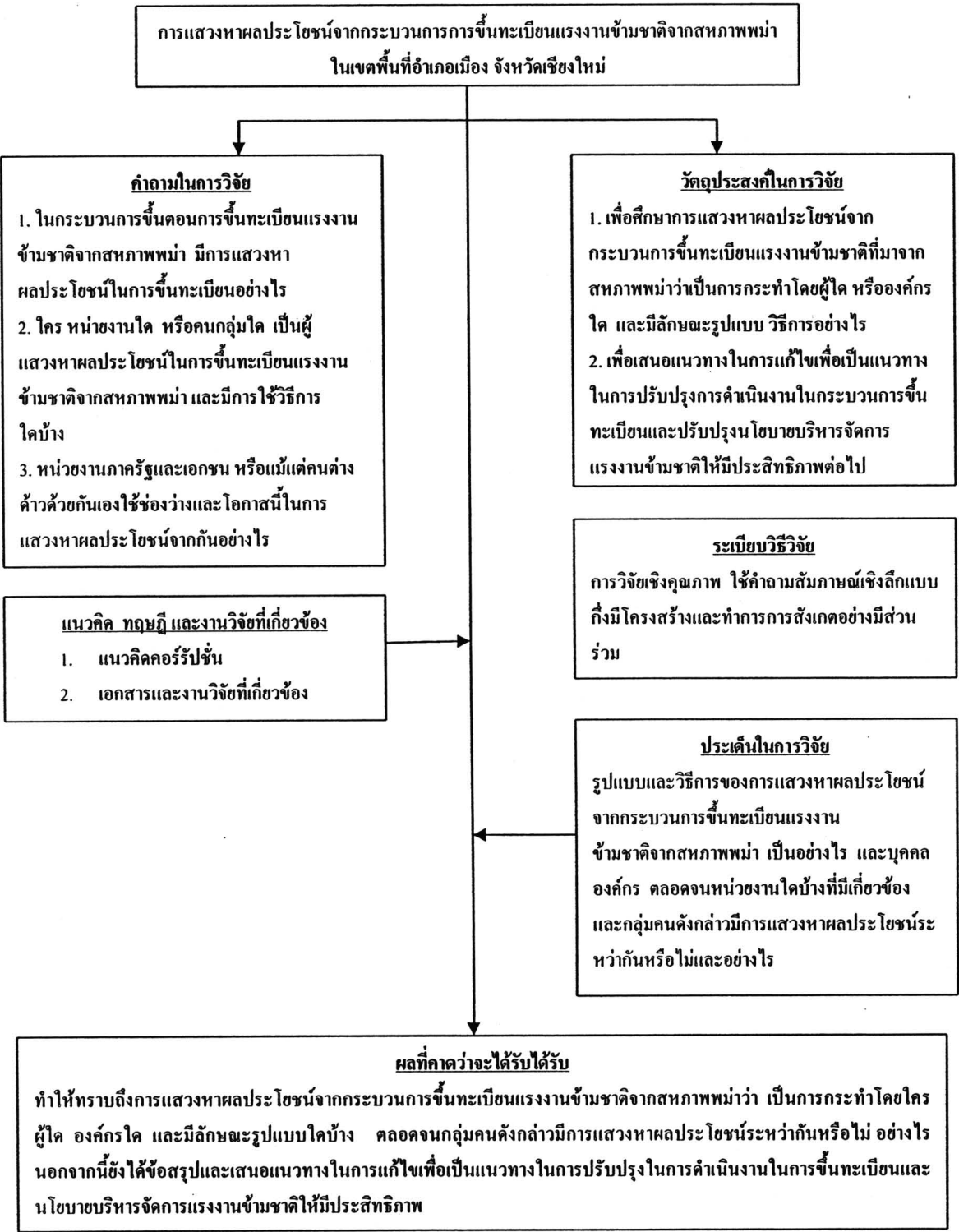
3.3 รายรับจากค่าทำบัตร ตามข้อ 2 .3) กระทรวงฯ จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการทำบัตรจริงสำหรับเงินคงเหลือ จะโอนเข้าบัญชีเงินสำรองทั้งหมด

3.4 รายรับค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ 2.4) เมื่อมีการใช้จ่ายตามความจำเป็นและเหมาะสมแล้วเมื่อสิ้นงวดบัญชี ให้โอนเงินเข้าบัญชีเงินสำรองไว้

4. การจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมจากแรงงานต่างด้าวในแต่ละวัน นำฝากกับธนาคารกรุงไทยไว้ก่อนและจะจัดส่งเงินค่าธรรมเนียมให้กระทรวงการคลัง เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจภารกิจจดทะเบียนแล้ว จากการรายงานเกี่ยวกับการจดทะเบียนของแรงงานต่างด้าว จะเห็นได้ว่าขั้นตอนของการขึ้นทะเบียนก่อนข้างอยู่ยากและมีค่าใช้จ่ายสูง จะเห็นได้ว่าจังหวัดตาก จากการที่ฝ่ายปกครองอำเภอแม่สอด จ.ตาก ได้ทำโครงการการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติ และเอกสารแสดงตนสำหรับบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎร และเร่งรัดให้สถานะตามกฎหมายกับบุคคล ที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันเป็นเวลานาน เพื่อแก้ไขปัญหาสถานะ และสิทธิของบุคคลที่ยังไม่ชัดเจน เพื่อให้เป็นระบบ ตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะ และสิทธิบุคคล ตามมติ ครม.เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2549 อำเภอแม่สอดได้มอบหมายให้กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน- และชุมชนในเขตเทศบาลเมืองแม่สอด เป็นผู้สำรวจ เพื่อออกบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน หรือบัตร 10 ปี และปรากฏว่าได้มีบุคคลต่างด้าวสัญชาติพม่าจำนวนหลายหมื่นคนมาขึ้นทะเบียน เพื่อขอทำบัตร ทั้งที่อยู่ใน อ.แม่สอด และถือโอกาสเดินทางมาจากฝั่งพม่า เพื่อมาทำบัตรดังกล่าว ทำให้เกิดช่องว่างของกระบวนการตรวจสอบ และสอบสวนของผู้ดำเนินการจนนำไปสู่การเกิดปัญหาเรียกร้องผลประโยชน์จากการขึ้นทะเบียนจากบุคคลต่างด้าว รายละ 1,000-3,000 บาท และมีการร้องเรียนเรื่องนี้ไปยังนายชุมพร พลรักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก และศูนย์ดำรงธรรม ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก หลังได้รับการร้องเรียนจากประชาชนในพื้นที่ อ.แม่สอด จ.ตาก จึงได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง และหมู่บ้านหรือชุมชนใดที่พอจะได้รับทราบข้อเท็จจริงก็ได้เรียกให้ กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน และ ประธานชุมชน ที่ถูกร้องเรียนมาสอบสวน และแสดงเจตนาความบริสุทธิ์ การดำเนินโครงการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติดังกล่าวตามคำสั่งที่ ตก. 0317.2/ว. 3138 นั้นระบุชัดเจนว่าไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น หากพบเห็นผู้ใดมีการเรียกร้องผลประโยชน์จากการดำเนินโครงการ ให้แจ้งนายอำเภอหรือ ผวจ.ตาก ทราบทันที เพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป รายงานข่าวแจ้งว่า ขณะนี้ปัญหาดังกล่าวในการเรียกร้องเงิน และผลประโยชน์อื่นใดจากการขึ้นทะเบียน และทำประวัติบุคคลไม่มีสถานะ ได้เริ่มกระจายไปไปหลายหมู่บ้าน และชุมชน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชุดสืบสวน สอบสวน จังหวัดตาก ต้องทำงานอย่างหนักในการลงพื้นที่ตรวจสอบเรื่องนี้ จากรายงานข่าวได้แสดงให้เห็นถึงการแสวงหาผลประโยชน์จากการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวจากผู้แสวงหาผลประโยชน์ทั้งภาครัฐและเอกชน

นายไพฑูรย์ แก้วทอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน กล่าวภายหลังเป็นประธานเปิดการประชุมอาเซียน ว่าด้วยแรงงานต่างด้าว ครั้งที่ 2 โดยมีผู้แทนแรงงานจาก 10 ประเทศเข้าร่วม

กว่า 100 คน ว่า จะมีการหารือประเด็นปัญหาแรงงานข้ามชาติ โดยในส่วนของประเทศไทยจะหารือแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา รวมถึงปัญหาของแรงงานไทยในต่างประเทศในเรื่องสิทธิประโยชน์ที่แรงงานควรได้รับอัตราค่าจ้างและการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ ส่วนมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้ขยายระยะเวลาการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวกับกรมการปกครองออกไปถึงวันที่ 30 กันยายน ในส่วนของกิจการประมงทะเล จากเดิมที่เปิดให้ขึ้นทะเบียนตั้งแต่วันที่ 1-30 กรกฎาคม ซึ่งกรมการจัดหางาน ต้องขยายเวลาการขอใบอนุญาตการทำงานเฉพาะกิจการประมงทะเลออกไปจนถึงวันที่ 30 ตุลาคม 2552 เช่นกัน เนื่องจากแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลมาขึ้นขอใบอนุญาตเพียง 1,461 คน น้อยกว่าปีที่ผ่านมาเกือบ 5,000 คน เพราะบางส่วนยังอยู่ในทะเลจึงไม่สามารถมาขึ้นทะเบียนได้ และได้กล่าวเตือนนายจ้างไม่ให้หลงเชื่อนายหน้าที่ว่าสามารถดำเนินการเรื่องจดทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวชาวพม่าได้ ว่า เนื่องจากตนเองได้รับทราบข่าวจากสื่อมวลชนถึงกรณีที่มีนายหน้าในจังหวัดสมุทรสาคร ตั้งโต๊ะคิดค่าบริการในอัตรา 10,000-15,000 บาท ต่อคน ซึ่งเรื่องดังกล่าวว่านายจ้างและแรงงานต่างด้าวต้องระวังกลุ่มคนเหล่านี้หลอกลวง ทั้งนี้ ขอยืนยันว่านายหน้าไม่สามารถพาแรงงานต่างด้าวไปจดทะเบียนได้ เนื่องจากนายจ้างต้องพาแรงงานต่างด้าวไปขึ้นทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติเอง เพราะต้องมีการกรอกประวัติและข้อมูลส่วนตัวด้วยลายมือของแรงงานต่างด้าวเองเป็นภาษาพม่าให้ถูกต้อง



ภาพที่ 2.5 สรุปกระบวนการวิจัย