



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “การศึกษากลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน
ในประเทศไทย”

โดย

บุญวรา สุ่มะโน เจนพิงพร
เดือนเด่น นิคมบริรักษ์
นิสากร เลิศพัชรานนท์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

หัวหน้าโครงการ
ที่ปรึกษาโครงการ
นักวิจัย

เมษายน 2558

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “การศึกษากลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน
ในประเทศไทย”

คณะผู้วิจัย

สังกัด

บุญวรา สุมะโน เจนพิงพร
เดือนเด่น นิคมบริรักษ์
นิสากร เลิศพัชรานนท์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

หัวหน้าโครงการ
ที่ปรึกษาโครงการ
นักวิจัย

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

กิตติกรรมประกาศ

โครงการวิจัยนี้เสร็จสมบูรณ์ได้โดยความอนุเคราะห์จากบุคลากรหลายท่าน คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ทำให้การศึกษาค้นคว้าในหัวข้อที่เป็นประเด็นที่อ่อนไหวทางสังคมอย่างการทุจริตคอร์รัปชันสามารถเกิดขึ้นได้โดยสามารถคงไว้ซึ่งความเป็นอิสระทางวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รศ.ดร. ปัทมาวดี โพชนุกูล ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ สกว. ที่ช่วยจุดประกายหัวข้อในการศึกษาครั้งนี้ และดร. เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ ผู้อำนวยการวิจัย มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ที่ให้คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ต่อโครงการวิจัยนี้

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ให้ความอนุเคราะห์สัมภาษณ์ทุกท่านที่สละเวลาเพื่อให้ข้อมูลแก่คณะผู้วิจัย ได้แก่ ดร. มานะ นิมิตรมงคล คุณมงคลกิตติ์ สุขสินธารานนท์ คุณนภกัญญา อรรถบุตร คุณวัฒนา ธนาศักดิ์เจริญ คุณวิชัย อัครัสกร ดร. กนกกาญจน์ อนุแก่นทนาย และนายแพทย์จักรธรรม ธรรมศักดิ์ รวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่กรุณาให้ความเห็นต่อร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงเนื้อหาเพื่อจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์นี้

ดร. บุญวรา สุมะโน เจนพิงพร

หัวหน้าโครงการวิจัย

เมษายน 2558

บทสรุปผู้บริหาร

รายงานฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ให้ทำการศึกษา กลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลการศึกษาไปใช้ในการสร้างเสริมและสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาชนในการช่วยกันป้องกันและตรวจสอบปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในอนาคต

แม้จะยังไม่ข้อสรุปเป็นที่แน่ชัดว่า นิยามของคอร์รัปชันในสังคมไทยครอบคลุมถึงอะไรบ้าง แต่จากการทบทวนวรรณกรรมที่มีอยู่ก็ได้ข้อสรุปว่า คอร์รัปชันเป็นการใช้อำนาจในทางมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งในประเทศไทยที่อำนาจทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมยังคงค่อนข้างมีการรวมศูนย์อยู่ที่ภาครัฐ การทุจริตคอร์รัปชันโดยภาครัฐจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและส่งผลกระทบต่อสังคมไทยในวงกว้าง ส่วนกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ หรือ Non-governmental Organisations (NGOs) โดยทั่วไปแล้วมักหมายถึงกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีเป้าหมายร่วมกันเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบางอย่าง ดังนั้น NGOs ที่รายงานฉบับนี้ศึกษา จึงถือเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีเป้าหมายในเชิงอุดมการณ์ คือ ต้องการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในประเทศนั่นเอง

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มชี้ว่า ปัจจัยหลักที่จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของกลุ่มในการกระทำรวมหมู่ (collective action) ของกลุ่มมีอย่างน้อย 2 อย่าง คือ ขนาดของกลุ่ม (size) และความหลากหลายของสมาชิกในกลุ่ม (heterogeneity) กล่าวคือ ในกลุ่มที่มีสมาชิกจำนวนน้อยมักมีความเป็นไปได้ในการติดตามดูพฤติกรรมของสมาชิกว่าใครร่วมหรือไม่ร่วมกิจกรรมของกลุ่มมากกว่ากลุ่มที่มีสมาชิกจำนวนมาก นอกจากนี้ ระดับความหลากหลายระหว่างสมาชิกในกลุ่มก็มีความสำคัญ หากกลุ่มได้มีสมาชิกที่มีประสบการณ์และพื้นเพคล้าย ๆ กัน ก็มีแนวโน้มที่จะมีความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่คล้ายกัน และยังมีความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับและค่าใช้จ่ายที่ต้องแลกเพื่อให้ได้มาซึ่งการกระทำของกลุ่มนั้นที่ตรงกันด้วย ซึ่งจะทำให้กลุ่มนั้นตกลงกันได้เร็วขึ้นว่าจะใช้รูปแบบใดในการกดดันรัฐบาล

กรอบแนวคิดในการศึกษากลุ่ม NGOs เหล่านี้มี 3 ประเด็น คือ (ก) บทบาทและเครื่องมือของกลุ่มในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน (ข) ประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน และ (ค) ข้อจำกัดในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น ข้อจำกัดด้านทรัพยากรหรือความร่วมมือจากภาครัฐ เป็นต้น โดยเครื่องมือวิจัยที่ใช้คือ การสัมภาษณ์ผู้นำองค์กร (elite interview) และการค้นคว้าข่าวสารเกี่ยวกับองค์กรที่เลือกศึกษาจากสื่อต่าง ๆ

คณะผู้วิจัยเลือกศึกษาเฉพาะกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่มีบทบาทชัดเจน ในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ดังต่อไปนี้

- 1) องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย (ACT)
- 2) ภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของชาติ (กตช)
- 3) สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย นอกจากสภาหอการค้าฯ
- 4) หอการค้ากลุ่มจังหวัดภาคใต้
- 5) องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย
- 6) มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด

การเลือกกลุ่มตัวอย่างข้างต้นคำนึงถึงความหลากหลายของประเภท NGOs เป็นหลัก กล่าวคือ ACT เป็นองค์กรที่ภาคเอกชนหลายองค์กรร่วมกับหน่วยงานของรัฐ และสถาบันการศึกษา ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชันโดยเฉพาะ ในขณะที่หอการค้าเป็นตัวแทนกลุ่มภาคธุรกิจ กตช. เป็นตัวแทนของกลุ่มที่ได้รับการสนับสนุนจากทหาร มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดเป็นองค์กรที่ได้รับการผลักดันโดยหน่วยงานภาครัฐหรือสำนักงาน ก.พ. และองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยเป็นองค์กรที่มีต้นแบบและเครือข่ายจากภายนอกประเทศ ดังนั้น องค์กรที่เลือกมาศึกษา น่าจะมีบทบาท เครื่องมือ ข้อจำกัด รวมถึงประสิทธิภาพในการต่อต้านปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่แตกต่างกัน

จากการสัมภาษณ์ผู้นำองค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่ทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย 6 องค์กรในประเด็นที่เกี่ยวกับบทบาท เครื่องมือ ประสิทธิภาพ และข้อจำกัดของแต่ละองค์กร ได้ข้อสรุป 7 ประการดังต่อไปนี้

1. องค์กร NGOs ที่มีบทบาทในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทตามลักษณะของบทบาท คือ องค์กรที่เน้นการป้องกัน และองค์กรที่เน้นการตรวจสอบ ซึ่ง NGOs ที่ศึกษาเกือบทั้งหมดเน้นบทบาทในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งที่เป็นการให้ความรู้ความเข้าใจ เช่น องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย การส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม เช่น มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด และการเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตในภาครัฐแก่รัฐบาล เช่น การที่ ACT ผลักดันข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ซึ่งเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้ต้องการเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐว่าจะไม่มีการเรียกรับเงินสินบนหรือ และจะเปิดเผยข้อมูลสำคัญของโครงการในทุกกระบวนการ เป็นต้น

จากองค์กรที่เลือกสัมภาษณ์ทั้งหมด กตช. เป็นองค์กรเดียวที่เน้นบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งขอบเขตและความเหมาะสมขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐในการเข้าไปตรวจสอบกรณีการทุจริต

คอร์รัปชันนั้น เป็นประเด็นที่ต้องมีการศึกษาถึงผลกระทบต่อสังคมต่อไป จากประสบการณ์ขององค์กรที่เคยมีบทบาทต่อต้านคอร์รัปชันในอดีตอย่างเครือข่ายประชาชนต่อต้านคอร์รัปชัน (คปต.) สะท้อนว่า การเข้าตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยข้อกล่าวหาว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันสู่ความเสี่ยงต่อการถูกนำไปเป็นประเด็นความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งมีแนวโน้มทำให้เป้าหมายของกลุ่มและความสมัครใจที่จะให้ความร่วมมือของสมาชิกภายในกลุ่มแต่ละคนเปลี่ยนไป จนอาจส่งผลต่อการดำเนินงานของกลุ่มได้

2. การเคลื่อนไหวของกลุ่มที่ศึกษาเกิดขึ้นในช่วงเวลาใกล้ ๆ กัน จึงอาจสะท้อนว่าบทบาทในการป้องกันและการตรวจสอบสามารถทำไปพร้อมกันได้ และบทบาททั้งสองรูปแบบน่าจะส่งเสริมกันได้ เพราะแม้ว่าการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันต้องดึงคนให้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดผ่านการสร้างเครือข่ายรณรงค์ปลุกจิตสำนึก แต่จากประสบการณ์ของหอการค้าต่างจังหวัดได้ชี้ให้เห็นว่าการรณรงค์หรือให้ความรู้ความเข้าใจแก่คนในสังคมอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ

3. เครื่องมือที่ทุกองค์กรใช้เหมือนกัน คือ การสร้างเครือข่าย ซึ่งเป็นการตอกย้ำว่า การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย และภาคเอกชนและภาคประชาชนดูจะมีความพร้อมในการเข้าร่วมการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เห็นได้จากจำนวนภาคีสมาชิกของ ACT และการที่องค์กรที่เลือกศึกษาส่วนมากมีความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งรูปแบบของการรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการนี้เน้นความสมัครใจของสมาชิกเป็นหลัก

4. มีแนวโน้มว่าการสร้างเครือข่ายเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการเคลื่อนไหวต่อต้านคอร์รัปชันของกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ACT ซึ่งมีเครือข่ายสมาชิกมากที่สุดในกลุ่ม NGOs ที่ศึกษา และมีผลงานเชิงประจักษ์มากที่สุด เช่น ข้อตกลงคุณธรรม ใบนุญตายิ้ม และพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็นผลงานที่ได้รับการตอบรับและพิจารณาจากภาครัฐ

5. ข้อจำกัดที่ทุกกลุ่มเผชิญเหมือนกัน คือ ข้อจำกัดด้านทรัพยากรทั้งในเชิงเงิน บุคลากร และสิ่งของ เช่น สำนักงาน แม้แต่มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐอย่างสำนักงาน ก.พ. ก็ยังมีข้อจำกัดในด้านนี้ นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในด้านขอบเขตการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ซึ่งที่ผ่านมากลุ่มจะใช้สายสัมพันธ์กับผู้มีชื่อเสียงและอิทธิพลในสังคมเป็นตัวเชื่อมโยงให้เกิดความร่วมมือขึ้นได้

6. ข้อจำกัดอีกประการหนึ่ง คือ การขาดการติดตามและประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกลุ่มเอง ในองค์กรที่เลือกศึกษามานั้น มีเพียงองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยเท่านั้นที่มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานในโครงการโตไปไม่โกง อย่างไรก็ตาม ขอบเขตและกลุ่มเป้าหมายในการประเมินยังถือว่าค่อนข้างจำกัด

7. มีแนวโน้มว่ากลุ่ม NGOs หลายกลุ่มถูกมองว่าเป็นตัวแทนของภาคส่วนอื่นในสังคม เช่น ACT ถูกมองว่าเป็นตัวแทนของภาคธุรกิจเนื่องจากเป็นองค์กรที่ริเริ่มโดยหอการค้า และมีสมาชิกส่วนใหญ่อยู่ในภาคธุรกิจ ในขณะที่มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดก็มีภาพลักษณ์ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการเนื่องจากริเริ่มโดยสำนักงาน ก.พ. ซึ่งภาพลักษณ์ดังกล่าวก็ส่งผลกระทบต่อการทำงานของกลุ่มด้วย เช่น การที่ ACT สามารถเสนอมาตรการต่าง ๆ ต่อรัฐบาลได้น่าจะมีส่วนจากการที่ภาคธุรกิจมีความสำคัญต่อระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคะแนนความนิยมและความมั่นคงของรัฐบาลโดยตรง ในขณะเดียวกันภาคธุรกิจเองก็ถูกมองว่ามีความเสี่ยงในการเข้าเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันด้วย ดังนั้นการเคลื่อนไหวโดยมีภาพลักษณ์ของภาคส่วนอื่นสามารถเป็นทั้งผลดีและผลเสียต่อกลุ่ม NGOs ที่มีเป้าหมายในเชิงอุดมการณ์

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายมีทั้งหมด 5 ข้อ แบ่งเป็นด้านที่กลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐสามารถทำได้เองสองข้อ และอีกสามข้อเป็นด้านที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนอื่น ดังนี้

1. เนื่องจากการรวมตัวของกลุ่ม NGOs อาศัยหลักความสมัครใจและต้องการขยายเครือข่ายเพื่อให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการต่อต้านคอร์รัปชัน กลุ่มจึงควรมีมาตรการที่สามารถจูงใจสมาชิกให้ปฏิบัติตามมติกลุ่มได้ในระดับหนึ่ง และต้องมีการตกลงทำความเข้าใจกับสมาชิกไม่ให้ใช้ชื่อกลุ่มในการเคลื่อนไหวที่นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ในการต่อต้านคอร์รัปชัน นอกจากนี้ กลุ่มต่าง ๆ ควรมีการพูดคุยถึงขอบเขตความร่วมมือระหว่างกัน และสิ่งที่แต่ละกลุ่มเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยเพื่อกำหนดแนวทางในการร่วมมือกันต่อต้านคอร์รัปชัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทุจริตคอร์รัปชันที่กลุ่มต้องการจัดการนั้นรวมถึงอะไรบ้าง เมื่อภาคประชาชนและภาคเอกชนมีความเข้าใจตรงกันแล้วน่าจะสามาร่วมมือกันสร้างแรงกดดันที่เป็นมาตรการแทรกแซงทางสังคม (social sanction) ทั้งต่อรัฐบาล และต่อภาคส่วนอื่นที่ยังไม่ได้มีส่วนร่วมในการต่อต้านคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. กลุ่ม NGOs อาจพิจารณาใช้การติดตามผลการดำเนินงานของกลุ่มที่ผ่านมาด้วย เพื่อศึกษาว่ากิจกรรมรูปแบบใดได้รับการตอบรับจากสังคม หรือมีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้างในการสื่อสารความรู้ความเข้าใจเรื่องการป้องกันและตรวจสอบการคอร์รัปชัน เพื่อให้กิจกรรมและการเคลื่อนไหวของกลุ่มในอนาคตสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. เนื่องจากทุกกลุ่มมีข้อจำกัดด้านทรัพยากร ภาครัฐอาจให้การสนับสนุนโดยมีกลไกสนับสนุนด้านการเงินแก่กลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐเพื่อใช้ในการดำเนินงานต่อต้านคอร์รัปชัน โดยหลักการที่สำคัญ คือ กลไกดังกล่าวต้องมีการบริหารจัดการที่เป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล พรรคการเมือง หรือหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ มีระบบติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้ตรงตามวัตถุประสงค์ และทุกกลุ่ม NGOs ต้องสามารถเข้าถึงกลไกสนับสนุนนี้ได้อย่างเท่าเทียมกัน

4. นอกจากนี้ กลุ่ม NGOs เหล่านี้ควรได้รับความร่วมมือจากองค์กรที่มีบทบาทและหน้าที่ในการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างเป็นทางการ เช่น สำนักงานปปช. และสตง. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน โดยอาจมีช่องทางพิเศษหรือคณะทำงานที่จะทำงานร่วมกับกลุ่ม NGOs ในการรับเรื่องทุจริต ซึ่งกลุ่ม NGOs อาจต้องมีการเตรียมข้อมูลและเอกสารให้สมบูรณ์ตามรูปแบบของทางการ เพื่อให้องค์กรอย่างสำนักงานปปช. และสตง. นำไปใช้ประกอบการตรวจสอบกรณีทุจริตได้เร็วขึ้น

5. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลงานวิจัยที่สำคัญของประเทศและมีความวิจัยที่เกี่ยวกับคอร์รัปชันหลายฉบับ สามารถมีความร่วมมือกับกลุ่ม NGOs ที่ทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชันได้ในแง่การให้ข้อมูลและส่งเสริมการเผยแพร่ข้อมูล โดยกลุ่ม NGOs ควรได้รับการสนับสนุนให้เข้าถึงแหล่งข้อมูลงานวิจัยของ สกว. ที่เกี่ยวกับคอร์รัปชันเพื่อนำข้อมูลงานวิจัยไปใช้ประกอบการเคลื่อนไหวและจัดกิจกรรมของกลุ่มในอนาคต

บทคัดย่อ

รายงานฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจากสำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ให้ทำการศึกษากลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (Non-governmental organizations -NGOs) ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจว่าประเทศไทยมีองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาชนใดบ้างที่มีบทบาทในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน กลุ่มเหล่านี้มีเครื่องมือในการทำงาน ประสิทธิภาพ และข้อจำกัดอย่างไร กลุ่มตัวอย่างที่เลือกมาศึกษามีทั้งหมด 6 องค์กร ได้แก่ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย (ACT) ภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของชาติ (ภตช) สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย หอการค้ากลุ่มจังหวัดภาคใต้ องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (Transparency Thailand) และมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด การเก็บข้อมูลใช้วิธีสัมภาษณ์ผู้นำองค์กร (elite interview) ในช่วงระหว่างเดือนกันยายน พ.ศ. 2557 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น บทความ และข่าว เป็นต้น โดยมีระยะเวลาในการดำเนินโครงการทั้งหมด 5 เดือน

จากการศึกษาพบว่า กลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ตามลักษณะบทบาทหลักขององค์กร คือ องค์กรที่เน้นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน และองค์กรที่เน้นบทบาทในการตรวจสอบ โดยเกือบทุกองค์กรอาศัยการสร้างเครือข่ายเป็นเครื่องมือสำคัญ ซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการเคลื่อนไหวของกลุ่ม อย่างไรก็ตาม ตามหลักทฤษฎีการรวมกลุ่มของ NGOs ซึ่งอยู่บนพื้นฐานหลักความสมัครใจของสมาชิกชี้ว่าขนาดของกลุ่มและความหลากหลายของสมาชิกในกลุ่มอาจส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของกลุ่มด้วยเช่นกัน ดังนั้น การขยายเครือข่ายด้วยการเพิ่มจำนวนสมาชิกของกลุ่มจะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มถูกนำไปใช้ในด้านอื่น เช่น ประเด็นความขัดแย้งทางการเมือง เนื่องจากสมาชิกที่เข้าร่วมร่วมกับกลุ่มโดยมีอุดมการณ์เพื่อต่อต้านคอร์รัปชันอาจไม่ได้มีอุดมการณ์หรือความคิดเห็นในเรื่องอื่นที่ตรงกัน นอกจากนี้ยังพบว่า กลุ่มที่เลือกศึกษามีข้อจำกัดที่เหมือนกัน คือ ทรัพยากร ทั้งที่เป็นเงิน คน และสิ่งของสำนักงาน และความร่วมมือระหว่างกลุ่ม NGOs ควรได้รับการส่งเสริมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างกลุ่มที่เน้นบทบาทป้องกันและกลุ่มที่เน้นบทบาทตรวจสอบ เนื่องจากการศึกษาพบว่า ในพื้นที่ต่างจังหวัดที่อำนาจส่วนใหญ่ยังรวมศูนย์อยู่ที่ภาครัฐนั้น การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันต้องอาศัยทั้งการป้องกันและตรวจสอบด้วย

Abstract

This research project was funded by the Thailand Research Fund (TRF) to study the Non-governmental organizations (NGOs) which are active in corruption prevention and investigation in Thailand. The objective of this project is to learn the roles, tools, effectiveness, and limitations of these anti-corruption NGOs. There are six NGOs selected as case studies namely the Anti-Corruption Organization of Thailand (ACT), the Committee Nation Associate Anti-Corruption Network (NACN), the Thai Chamber of Commerce, the Committee on Economic Development in Southern Area, Transparency Thailand, and the Foundation for a Clean and Transparent Thailand. The research methodology includes elite interview, which had been conducted from September 2014 to February 2015, and reviewing literature such as articles and news. The research project took five months to completion.

The research finds that anti-corruption NGOs in Thailand can be categorized into two types according to their main roles: prevention and investigation. Almost all case studies rely on network creation, i.e. inviting more and more people to join their groups, as the main tool. This is found to be one of the factors leading to effectiveness of the NGOs. Nevertheless, collective action theory suggests that the effectiveness of NGOs which run on voluntary basis could be affected by group size and heterogeneity among group members. Hence, it should be ensured that, while expanding network by recruiting more members, groups' actions must not be used for other purposes such as argument in political conflict. This is because not all members who share the anti-corruption ideology would mutually agree on other ideologies or ideas. Furthermore, a limitation shared by all studied groups is insufficient resources – in terms of financial, personnel, and office-related materials. It is also found that cooperation between groups is still limited and should be supported – especially between groups which play prevention role and groups which emphasizes investigation role – because in the provinces outside Bangkok where power is still largely vested in public sector, dealing with corruption problem takes both prevention and investigation.

สารบัญ

หน้า

กิตติกรรมประกาศ.....	I
บทสรุปผู้บริหาร.....	I
บทคัดย่อ.....	VII
ABSTRACT.....	IX
บทที่ 1 บทนำ.....	1-1
1.1. การทบทวนวรรณกรรม.....	1-2
1.2. ระเบียบวิธีวิจัย.....	1-11
บทที่ 2 กลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่มีบทบาทในการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย.....	2-1
2.1 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย (ACT).....	2-1
2.2 ภาควิชาการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของชาติ (กตช.).....	2-7
2.3 สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย.....	2-10
2.4 หอการค้ากลุ่มจังหวัดภาคใต้.....	2-11
2.5 องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย.....	2-12
2.6 มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด.....	2-14
บทที่ 3 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	3-1
3.1 บทสรุป.....	3-1
3.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	3-4
บรรณานุกรม.....	บ-1
ภาคผนวก.....	ผ-1

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1.1 คะแนนและอันดับดัชนี CPI ของประเทศไทย พ.ศ. 2552-2557.....	1-2
---	-----

บทที่ 1

บทนำ

ในปัจจุบัน สังคมไทยให้ความสนใจต่อปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันเป็นอย่างมาก เนื่องจากผลกระทบของการทุจริตและคอร์รัปชันส่งผลเสียในวงกว้างต่อระดับการพัฒนาและความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมไปถึงสภาพแวดล้อม วิถีชีวิต และความกินดีอยู่ดีของประชาชน งานวิจัยที่ทำการศึกษเกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทยจึงได้รับการจัดทำโดยหลายหน่วยงาน ทั้งที่เป็นภาครัฐและเอกชน ทั้งที่อยู่ในประเทศและต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การศึกษาและวิจัยประเด็นที่เกี่ยวกับคอร์รัปชันในประเทศไทยส่วนมาก เป็นการศึกษาและวิเคราะห์หน่วยงานทางการที่มีหน้าที่ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ปปช.) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นต้น แต่การศึกษากลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (Non-governmental organizations- NGOs) เช่น ภาคเอกชนและภาคประชาชน ที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยยังไม่ค่อยได้รับความสนใจเท่าที่ควร แม้ว่ากลุ่มดังกล่าวจะมีบทบาทอย่างมากในการต่อต้านและรณรงค์ให้สังคมตื่นตัวเกี่ยวกับประเด็นปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ภาคเอกชนและภาคประชาชนเป็นผู้มีส่วนสำคัญไม่น้อยไปกว่าหน่วยงานภาครัฐในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง กล่าวคือ เป็นกลุ่มที่ได้สัมผัสและรับรู้ขั้นตอนการทุจริตผ่านการติดต่อกับภาครัฐผู้มีอำนาจ และยังเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการทุจริตคอร์รัปชันอีกด้วย นอกจากนี้ภาคเอกชนและภาคประชาชนยังมีบทบาทในการให้ข้อมูลและแจ้งเบาะแสการทุจริตในหลายกรณี จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษากลุ่มภาคเอกชนและภาคประชาชนที่มีบทบาทในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย โดยผลการศึกษาจะสามารถนำไปใช้เพื่อสร้างเสริมและสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาชนในการช่วยกันป้องกันและตรวจสอบปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในอนาคต

โครงการวิจัย เรื่อง “การศึกษากลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย” นี้ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) รายงานฉบับสมบูรณ์นี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 บท ได้แก่ บทที่ 1 บทนำ ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหาสองหัวข้อ คือ การทบทวนวรรณกรรม และระเบียบวิธีวิจัย บทที่ 2 กลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่มีบทบาทในการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย และบทที่ 3 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1. การทบทวนวรรณกรรม

ในรายงานดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index -CPI) ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ หรือ Transparency International (TI) ปีล่าสุด คือ พ.ศ. 2557 นั้น ประเทศไทย ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 85 จาก 175 ประเทศ โดยครองอันดับร่วมกับอีกแปดประเทศได้แก่ อินเดีย จาไมกา เปรู ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา ตรินิแดด และแซมเบีย ซึ่งได้รับคะแนนภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI) ที่ 38 คะแนน จาก 100 เท่ากันหมด อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าในรายงานของ TI นั้น ไม่เคยมีประเทศใดทำคะแนน CPI ได้เต็มร้อยคะแนน ซึ่งก็หมายความว่า ทุกประเทศมีปัญหาคอร์รัปชัน และแม้ปัญหาคอร์รัปชันอาจไม่สามารถถูกขจัดให้หมดสิ้นไปได้ แต่สามารถควบคุมให้อยู่ในระดับที่น้อยที่สุดได้

หากมองผลการจัดอันดับความโปร่งใสโดย TI ที่ผ่านมา ประเทศไทยถูกจัดอยู่อันดับประมาณนี้มา โดยตลอด คือ ในปี พ.ศ. 2556 ได้ 35 คะแนน อยู่อันดับที่ 102 ในปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทยได้ 37 คะแนน จาก 100 อยู่ที่อันดับ 88 ส่วนปี พ.ศ. 2554 ที่มีรูปแบบการให้คะแนนที่ต่างออกไป ไทยได้ 3.4 คะแนน จากคะแนนเต็ม 10 และอยู่อันดับที่ 80 ในปี พ.ศ. 2553 ได้คะแนน 3.5 อยู่อันดับที่ 78 และปี พ.ศ. 2552 ก็ได้คะแนน 3.4 อยู่อันดับที่ 85 (ดูตารางที่ 1.1 ด้านล่างประกอบ) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในช่วงห้าปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้คะแนนความโปร่งใสวนเวียนอยู่ระดับที่ 30 กว่า และถูกจัดอยู่อันดับที่ประมาณ 80 มาตลอด ซึ่งก็สะท้อนให้เห็นว่า ในช่วงห้าปีที่ผ่านมาประเทศไทยแทบไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันอย่างจริงจังเลย

ตารางที่ 1.1 คะแนนและอันดับดัชนี CPI ของประเทศไทย พ.ศ. 2552-2557

ปี พ.ศ.	คะแนน	อันดับที่
2552	3.4/10	85/180
2553	3.5/10	78/178
2554	3.4/10	80/182
2555	37/100	88/176
2556	35/100	102/177
2557	38/100	85/175

ที่มา Transparency International, “Corruption Perceptions Index,” <http://www.transparency.org/cpi2014> (สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2558).

อนึ่ง ดัชนี CPI เป็นการรวบรวมดัชนีอื่นที่จัดทำโดยหลายหน่วยงาน โดยการจัดอันดับความโปร่งใสในปีล่าสุด หรือปี พ.ศ. 2557 นั้น เป็นผลจากการรวบรวมดัชนีอื่นจากแหล่งข้อมูลทั้งหมด 12 แห่ง เช่น World Economic Forum, Freedom House และ Political and Economic Risk Consultancy เป็นต้น ซึ่งดัชนีแต่ละตัวที่ TI นำมารวมเป็น CPI ก็ประกอบไปด้วยตัวชี้วัดหลายตัวเช่นกัน จึงเป็นการยากที่จะชี้ว่าประเทศไทยได้รับคะแนนจากดัชนีตัวใดน้อยที่สุด ซึ่งก็นับเป็นหนึ่งในข้อจำกัดของการใช้ดัชนี CPI ที่ไม่สามารถลงรายละเอียดของปัญหาคอร์รัปชันในแต่ละประเทศได้

อย่างไรก็ดี ตัวชี้วัดของดัชนีหลายตัวนั้น แม้จะมีความแตกต่างกันในด้านวิธีการเก็บข้อมูล เช่น วิธีการตั้งคำถาม รูปแบบการให้คะแนน และการนำเสนอผลคะแนน แต่ตัวชี้วัดหลายตัวมีแนวโน้มที่สื่อความหมายไปในทางเดียวกัน เช่น หนึ่งในตัวชี้วัดของ Political and Economic Risk Consultancy ที่ถามความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามว่าปัญหาคอร์รัปชันในผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีระดับความรุนแรงเพียงใด (เกณฑ์การให้คะแนนจาก 0 คือ ไม่ร้ายแรง ไปจนถึง 10 คือ ร้ายแรงมาก) ในรายงานปี พ.ศ. 2557 ประเทศไทยได้รับคะแนนสูงถึง 8.25 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ไปทางร้ายแรงมาก สอดคล้องกับตัวชี้วัดของ World Economic Forum ที่ให้ผู้ตอบแบบสอบถามให้คะแนนมาตรฐานด้านศีลธรรมของนักการเมือง (จาก 1 คือ ต่ำมาก ไปจนถึง 7 คือ สูงมาก) ซึ่งในรายงานปีล่าสุดที่ครอบคลุมปี 2557-2558 นั้น ประเทศไทยได้แค่ 1.9 คะแนน¹ คืออยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก จึงอาจกล่าวได้ว่าดัชนีที่นำมารวบรวมจัดทำเป็น CPI มีความสอดคล้องไปในทางเดียวกันว่าปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทยเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไข

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ได้มีองค์กร NGOs ที่มีบทบาทในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นมากมายในประเทศไทย ทั้งที่เป็นการเคลื่อนไหวจากภาคธุรกิจ เช่น สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยที่ร่วมกับองค์กรเอกชนอีกหลายแห่ง เช่น หอการค้าต่างประเทศ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และสมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย ในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ให้ประชาชนตระหนักถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศ และรณรงค์ให้ภาคธุรกิจหยุดจ่ายสินบนให้นักการเมือง จนนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Organization Thailand - ACT) ในปี พ.ศ. 2554 ซึ่ง ACT ได้มีบทบาทโดยเสนอแนะแนวทางนโยบายในการตรวจสอบการทุจริต และการริเริ่มโครงการต่าง ๆ เช่น รณรงค์ให้หน่วยงานภาครัฐมีการใช้ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) และโครงการหมาเฝ้าบ้าน เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐอีกหลายกลุ่มที่ออกมาเคลื่อนไหวในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น ภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันแห่งชาติ หรือ กตช. ซึ่งมีบทบาทในการยื่นประเด็นให้หน่วยงานของรัฐสืบสวนกรณีทุจริตคอร์รัปชันหลายกรณี เช่น การทุจริตในองค์การการค้าของสำนักงานคณะกรรมการสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.) และ NGOs อื่นที่เน้นการรณรงค์เสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมของประชาชนในประเทศ เช่น องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (Transparency Thailand) ซึ่งเป็นเครือข่ายของ TI ในไทย และมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด ซึ่งริเริ่มโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

หัวข้อนี้เป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของ NGOs ที่มีบทบาทในการต่อต้านคอร์รัปชัน การนำเสนอแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อย่อย โดยเริ่มจากคำนิยามของคอร์รัปชัน ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ

¹ Klaus Schwab, ed., *The Global Competitiveness Report 2014-2015* (Geneva: World Economic Forum, 2014), 361.

การรวมกลุ่มขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่มีเป้าหมายในการต่อต้านคอร์รัปชัน และตัวอย่างประสบการณ์ของ NGOs ที่ทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชัน

1.1.1 นิยามของคอร์รัปชัน

เป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันว่า คอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ และยังเป็นที่ยอมรับกันอีกว่า ปัญหาคอร์รัปชันจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน แม้ว่าการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันนั้นอาจมีความยากและซับซ้อนมากก็ตาม อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ยากและซับซ้อนยิ่งกว่าการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันอาจเป็นการกำหนดค่านิยมของ “คอร์รัปชัน” นั้นเอง ซึ่งจนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีการให้คำนิยามคำว่า “คอร์รัปชัน” ที่เป็นมาตรฐานสากล แม้แต่อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน (United Nations Convention against Corruption) เองก็ได้ให้คำนิยามของคำว่า “คอร์รัปชัน” มีเพียงการระบุถึงความผิดและการบังคับใช้กฎหมายในกรณีต่าง ๆ (criminalization and law enforcement) ที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน เช่น การให้สินบน (bribery) แก่เจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน มีหลายหน่วยงานที่พยายามให้คำนิยามของคำว่าคอร์รัปชัน เช่น ธนาคารโลก หรือ World Bank เคยให้คำนิยามคอร์รัปชัน ว่า “การใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล (the abuse of public office for private gain.)”² ซึ่งคำนิยามดังกล่าวถือว่าครอบคลุมการคอร์รัปชันหลายรูปแบบ เช่น การให้สินบน การฮั้วประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การยกยอกและใช้ทรัพยากรของรัฐโดยมิชอบ รวมไปถึงการเล่นพรรคเล่นพวกเพื่อให้พวกพ้องและเครือข่ายคนสนิทของตนได้ประโยชน์ เป็นต้น

คอร์รัปชันในบริบทดังกล่าวยังได้รับการแยกย่อยออกเป็น 2 ประเภท คือ คอร์รัปชันโดยฝ่ายการเมือง (political corruption) และคอร์รัปชันโดยข้าราชการ (bureaucratic corruption)³ ตัวอย่างของคอร์รัปชันโดยฝ่ายการเมือง เช่น การกำหนดนโยบาย กฎหมาย คำสั่ง และกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการแสวงหาผลประโยชน์ของพวกพ้องเพื่อสิ่งตอบแทน เช่น เงินสินบน หรือส่วนแบ่งของมูลค่าโครงการภาครัฐที่ประมูลได้ เนื่องจากการออกแบบนโยบาย กฎหมาย คำสั่ง และกฎระเบียบต่าง ๆ นั้น ส่วนคอร์รัปชันโดยข้าราชการจะหมายถึง การคอร์รัปชันในกระบวนการนำนโยบาย กฎหมาย คำสั่ง และกฎระเบียบไปปฏิบัติในแบบที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ตน เช่น การเรียกรับเงินใต้โต๊ะเพื่อให้เจ้าหน้าที่อนุมัติใบอนุญาต หรือดำเนินการเร็วขึ้น รวมถึงการให้สิ่งตอบแทนเจ้าหน้าที่รัฐให้ใช้ดุลยพินิจที่เอื้อต่อตนเอง ซึ่งแม้ว่าคอร์รัปชันในรูปแบบหลังนี้มักถูกเรียกว่าการคอร์รัปชันเล็ก ๆ น้อย ๆ (petty corruption) แต่การแพร่กระจายของกระทำการดังกล่าวก็

² World Bank, *Strengthening the World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption* (World Bank: Washington DC, 2007), 3.

³ Odd-Helge Fjeldstad and Jan Isaksen, “Anti-Corruption Reforms: Challenges, Effects and Limits of World Bank Support,” *IEG-World Bank Working Paper 2008/7* (World Bank: Washington DC, 2008), 6.

สามารถส่งผลเสียร้ายแรงในวงกว้างได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการกระทำคอร์รัปชันเล็กๆ น้อยๆ นั้น กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในสังคมไป

เป็นที่น่าสังเกตว่า คำจำกัดความดังกล่าวครอบคลุมเฉพาะการคอร์รัปชันโดยภาครัฐเท่านั้น ซึ่งก็มีความเหมาะสมในระดับหนึ่ง เพราะการคอร์รัปชันนั้นจะสามารถกระทำได้โดยผู้ที่มีอำนาจ(power) เท่านั้น เมื่อปราศจากอำนาจแล้วย่อมไม่สามารถเรียกผลประโยชน์ตอบแทนจากบุคคลอื่นได้ ดังนั้น สำหรับประเทศที่อำนาจทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ยังคงมีการรวมศูนย์อยู่ที่ภาครัฐ (public) การใช้อำนาจของภาครัฐที่มีขอบจึงมีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อประชาชนในประเทศ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายในและภายนอกประเทศในหลายพื้นที่ทั่วโลกในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ได้นำไปสู่การถ่ายโอนอำนาจหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) ที่ให้อำนาจทางการเมืองแก่ประชาชนผ่านการเลือกตั้งที่ดี หรือการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่กระจายอำนาจทางเศรษฐกิจของภาครัฐ ก็ดี กระบวนการเหล่านี้สะท้อนว่า อำนาจในหลายประเทศไม่ได้รวมศูนย์อยู่ที่ภาครัฐที่เดียวอีกต่อไป

การที่อำนาจถูกเปลี่ยนถ่ายจากภาครัฐไปสู่ผู้เล่น (actor) อื่น เช่น ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม ย่อมสื่อว่าขอบเขตและผู้เกี่ยวข้องในการทุจริตคอร์รัปชันจะไม่ใช่แค่ภาครัฐเท่านั้น Transparency International (TI) ซึ่งเป็น NGOs ระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ได้ให้คำนิยามคอร์รัปชัน ว่า “การใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายในทางมิชอบเพื่อประโยชน์ส่วนตน (misuse of entrusted power for private gain.)”⁴ คำนิยามดังกล่าวจึงมีขอบเขตที่กว้างกว่าคำนิยามของ World Bank เพราะหมายรวมถึง การทุจริตคอร์รัปชันระหว่างภาคเอกชนที่ได้รับความไว้วางใจให้อำนาจด้วย เช่น การฮั้วระหว่างบริษัทใหญ่ที่ได้รับสัมปทานจากภาครัฐเพื่อกำหนดราคาสินค้าและบริการในระดับที่สูง ซึ่งนับว่ามีความเกี่ยวข้องกับคอร์รัปชันโดยภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ หลายครั้งที่การคอร์รัปชันโดยภาคเอกชนจะนำไปสู่การทุจริต เช่น ร่วมมือกันพยายามติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐให้จำกัดการเข้าตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ หรือกลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการคอร์รัปชันของภาครัฐ เช่น เข้าไปมีส่วนร่วมกับการบวนการทุจริตเมื่อเห็นช่องทางการหาผลประโยชน์ ซึ่งการเพิ่มขึ้นของผู้เล่นนี้ทำให้การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันมีความยากและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

จุดเริ่มต้นในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันจึงน่าจะเป็นการทำความเข้าใจว่าคอร์รัปชันคืออะไร เพราะเมื่อเราทราบว่าคอร์รัปชันหมายถึงอะไรแล้ว เราจะสามารถกำหนดวิธีการแก้ไขได้ ซึ่งก็ควรจะเป็นการทำความเข้าใจร่วมกันของคนในสังคม กล่าวคือ หากสังคมไทยเห็นพ้องว่า ปัญหาคอร์รัปชันเกิดจากการใช้อำนาจในทางมิชอบของภาครัฐเป็นหลัก การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในไทยก็ควรเป็นการเน้นไปที่การควบคุม

⁴ Transparency International, “FAQ on Corruption: How do you define corruption?” http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/ (สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2558).

พฤติกรรมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ภาครัฐทั้งที่เป็นฝ่ายการเมืองและข้าราชการ ซึ่งก็จะนำไปสู่การออกแบบเครื่องมือที่จะใช้ในการตรวจสอบหรือถ่วงดุลอำนาจเจ้าหน้าที่รัฐตามความเหมาะสม แต่หากสังคมไทยเห็นตรงกันว่าปัญหาคอร์รัปชันโดยภาคเอกชนมีความร้ายแรงไม่น้อยไปกว่าการทุจริตโดยเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว ก็ต้องออกแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุมพฤติกรรมของภาคเอกชนด้วย

อย่างไรก็ดี สิ่งที่นิยามทั้งสองแบบเห็นตรงกัน คือ คอร์รัปชันเป็นการใช้อำนาจในทางมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ความเหมาะสมของคำนิยามแต่ละแบบจึงขึ้นอยู่กับรูปแบบการกระจายของอำนาจในสังคมนั้น กล่าวคือ อำนาจภายในประเทศนั้นอยู่ที่ใครบ้าง ซึ่งแต่ละประเทศย่อมมีรูปแบบที่ไม่เหมือนกันตามพื้นฐานประวัติศาสตร์และปัจจัยแวดล้อมภายในประเทศที่ต่างกัน ด้วยเหตุนี้ ประสบการณ์ของ World Bank ในการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชันจึงได้ข้อสรุปว่า การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของแต่ละประเทศต้องอาศัยความเข้าใจปัจจัยภายในประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง (political economy) ที่มีความเป็นลักษณะเฉพาะตามแต่ละท้องถิ่น⁵

ในประเทศไทย มีการให้คำนิยามของ “คอร์รัปชัน” ว่าเป็น การทุจริต การกินสินบน/ฉ้อราษฎร์บังหลวง และการโกงกิน⁶ นอกจากนี้ ชื่อของสำนักงาน ปปช. และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดแนวทางการทำงานของสำนักงาน ปปช. ยังได้รับการแปลคำว่า “ทุจริต” เป็นคำว่า corruption อีกด้วย อย่างไรก็ตาม รายงานและงานวิจัยหลายฉบับยังเห็นว่า การทุจริต การกินสินบน/ฉ้อราษฎร์บังหลวง และการโกงกินนั้น เป็นแค่รูปแบบหนึ่งของคอร์รัปชัน ซึ่งน่าจะมีความหมายครอบคลุมการกระทำผิดรูปแบบอื่นนอกเหนือไปจากคำนิยามดังกล่าว⁷ เช่น การมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือการเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยที่เห็นว่า คอร์รัปชันเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับคุณค่า (value) ในแต่ละสังคมในช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามบริบทของสังคมแต่ละช่วง⁸ ดังนั้น สังคมไทยอาจต้องมีการทำความเข้าใจร่วมกันถึงขอบเขตคำนิยามของคอร์รัปชันในปัจจุบันว่าครอบคลุมพฤติกรรมใดบ้าง เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพต่อไป

⁵ Odd-Helge Fjeldstad and Jan Isaksen, “Anti-Corruption Reforms,” xii.

⁶ ราชบัณฑิตยสถาน, ศัพท์ต่างประเทศที่ใช้คำไทยแทนได้ เล่ม 1 พิมพ์ครั้งที่ 4 (แก้ไขเพิ่มเติม) (กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน, 2557), 81.

⁷ จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์, “แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย,”

http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/download/article/article_20131025135448.pdf (สืบค้นเมื่อ 30 มีนาคม 2558); สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, “แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง (ตอนที่ 1),”

<http://www.fpo.go.th/S-I/Source/Article/Article42.htm> (สืบค้นเมื่อ 30 มีนาคม 2558).

⁸ วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, “การวิเคราะห์การขัดแย้งกับการศึกษาเรื่องคอร์รัปชัน” ใน *วารสารสังคมศาสตร์* 1 (2516): 45-47.

1.1.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่มีเป้าหมายในการต่อต้านคอร์รัปชัน

ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจเสียก่อนว่า กลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ หรือ NGOs นี้ หมายถึงอะไร โดยทั่วไปแล้ว NGOs มักหมายถึง กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของคนที่มีเป้าหมายร่วมกัน เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบางอย่าง⁹ เป้าหมายในที่นี้อาจเป็นได้ทั้งผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (เช่น การเรียกร้องให้แปรรูปรัฐวิสาหกิจ หรือจัดสรรที่ดินทำกินแก่เกษตรกร) หรือทางอุดมการณ์ (เช่น การเรียกร้องสิทธิความเท่าเทียมของสตรีในสังคม หรือการเรียกร้องประชาธิปไตย) ดังนั้น NGOs ที่ศึกษาในรายงานฉบับนี้จึงถือเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีเป้าหมายในเชิงอุดมการณ์ คือ ต้องการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในประเทศ นั้นเอง

โดยทั่วไปแล้ว NGOs จะแตกต่างจากพรรคการเมือง เนื่องจากไม่ได้ต้องการเข้าไปเป็นรัฐบาล เพียงแต่ต้องการให้รัฐบาลออกนโยบายบางอย่างโดยผ่านการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเท่านั้น ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์อาจใช้อิทธิพลของกลุ่มเพื่อกดดันรัฐบาลอย่างเปิดเผย เช่น การเดินขบวน หรือการรณรงค์ขอรายชื่อประชาชนเพื่อยื่นให้รัฐบาลกระทำการบางอย่าง หรือการกดดันโดยไม่เปิดเผย เช่น การเข้าพบเพื่อหารือถึงปัญหา หรือล็อบบี้ (lobby) นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ออกนโยบายบางอย่างที่เป็นประโยชน์แก่กลุ่มตน เป็นต้น

เนื่องจากการใช้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อกดดันรัฐบาลเป็นการกระทำรวมหมู่ (Collective action) ดังนั้น ประสิทธิภาพของกลุ่มผลประโยชน์ในการกดดันรัฐบาลเพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งจึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและความสามารถของ NGOs ในการรวมกลุ่มเพื่อให้เกิดการกระทำรวมหมู่ อย่างเช่น การเดินขบวน หรือล็อบบี้ นักการเมืองนั่นเอง อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก NGOs โดยทั่วไปแล้วไม่มีโครงสร้างองค์กรที่ชัดเจน และยังไม่มีความหมายใดมารองรับอำนาจของผู้นำกลุ่มในการสั่งการหรือบังคับให้สมาชิกในกลุ่มแต่ละคนกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ของกลุ่มได้ ต่างกับองค์กรของรัฐที่มีโครงสร้างอำนาจที่ชัดเจน และการไม่ปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชาสามารถนำไปสู่บทลงโทษได้ ดังนั้น การกระทำรวมหมู่โดย NGOs จึงถือว่าเป็นความท้าทายอย่างหนึ่ง

ทฤษฎีการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational choice theory) มีแนวคิดที่ว่าปัจเจกชนจะสนับสนุนการกระทำหนึ่ง หากการกระทำนั้นนำไปสู่ผลประโยชน์ (benefit) มากกว่าค่าใช้จ่าย (cost) ที่บุคคล

⁹ John R. Wright, *Interest Groups and Congress: Lobbying, Contributions, and Influence* (New York: Pearson Education Inc., 2003), 22-23; Mark Pennington, “Interest Groups,” in *Comparative Politics*, ed. Judith Bara and Mark Pennington (London: Sage Publications, 2009), 260.

นั้นต้องจ่ายเพื่อให้เกิดการกระทำนั้น¹⁰ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวอาจเป็นทั้งในรูปแบบตัวเงิน หรือที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น เวลา ททรัพยากรและโอกาสในการกระทำอื่น เป็นต้น สมาชิกในกลุ่มที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเหล่านั้นจึงต้องเห็นพ้องกันว่าจะใช้การกระทำรวมหมู่แบบใด อย่างไรก็ดี แม้ว่าสมาชิกในกลุ่มจะเห็นพ้องว่าควรกระทำใด เพื่อให้กลุ่มสามารถมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาล แต่ไม่ใช่สมาชิกทุกคนในกลุ่มที่จะสมัครใจเสียค่าใช้จ่ายเพื่อให้เกิดการกระทำดังกล่าว ดังนั้น ในบางครั้งจึงเกิดปัญหา Free-riding โดยการที่สมาชิกบางคนไม่ได้มีส่วนร่วมในการกระทำของกลุ่ม แต่รอรับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของกลุ่ม อันได้แก่ การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐนั่นเอง ซึ่งปัญหา Free-riding นี้ก็จะนำไปสู่ความล้มเหลวของกลุ่ม เนื่องจากแรงสนับสนุนจากสมาชิกมีไม่เพียงพอ หรือท้ายสุดแล้วอาจไม่มีสมาชิกคนใดต้องการแบกรับค่าใช้จ่าย การกระทำรวมหมู่จึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ดังที่นักวิชาการหลายคนกล่าวไว้ว่า “สิ่งใดที่คนเดียวทำได้ ทั้งหมดจะไม่ทำ (What one can do, all cannot.)”¹¹

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มจึงชี้ว่า ปัจจัยหลักที่จะส่งผลต่อความสำเร็จของกลุ่มในการกระทำรวมหมู่มี 2 อย่าง คือ ขนาดของกลุ่ม (size) และความหลากหลายของสมาชิกในกลุ่ม (heterogeneity)¹² กล่าวคือ ในกลุ่มที่มีสมาชิกจำนวนน้อยนั้น การจับตามพฤติกรรมของสมาชิกว่าใครร่วมหรือไม่ร่วมกิจกรรมของกลุ่มจะมีความเป็นไปได้มากกว่ากลุ่มที่มีสมาชิกจำนวนมาก และทำให้โอกาสที่จะเกิดปัญหา Free-riding นั้นมีน้อยลง ซึ่งความกดดันโดยคนรอบข้าง (peer pressure) นี้มักไม่ค่อยเกิดผลในกลุ่มที่มีสมาชิกจำนวนมาก นอกจากนี้ ระดับความแตกต่างระหว่างสมาชิกในกลุ่มก็มีความสำคัญ หากกลุ่มใดมีสมาชิกที่มีประสบการณ์และพื้นเพคล้าย ๆ กัน ก็มักจะมีความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่คล้ายกัน และยังมี ความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับและค่าใช้จ่ายที่ต้องแลกเพื่อให้ได้มาซึ่งการกระทำนั้นที่ตรงกันด้วย¹³ ซึ่งจะทำให้กลุ่มนั้นตกลงกันได้เร็วขึ้นว่าจะใช้รูปแบบใดในการกดดันรัฐบาล ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่มักมีบทบาทและประสบความสำเร็จในการกดดันรัฐบาลมักเป็นกลุ่มขนาดเล็กที่สมาชิกมีพื้นเพคล้ายกัน เช่น สมาคมแพทย์ และสมาคมผู้ประกอบการอุตสาหกรรมรถยนต์ เป็นต้น

¹⁰ Russell Hardin, *One for All: The Logic of Group Conflict* (Princeton: Princeton University Press, 1995), 206; Justin Greenwood and Mark Aspinwall, *Collective Action in the European Union: Interest and the New Politics of Associability* (London: Routledge, 1998), 64.

¹¹ David Reisman, *Theories of Collective Action: Downs, Olson, and Hirsh* (Macmillan: London, 1990), 152.

¹² Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (London: Harvard University Press, 1965), 53-65.

¹³ James D. Fearon and David Laitin, “Explaining Interethnic Cooperation,” *American Political Science Review* 90, no. 4 (1996): 715-35; Amy R. Poteete and Elinor Ostrom, “Heterogeneity, Group Size, and Collective Action: The Role of Institutions in Forest Management,” *Development and Change* 35, no. 3 (2004): 441.

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ปัจจัยที่สำคัญต่อการรวมกลุ่มของ NGOs ที่มีบทบาทในการต่อต้านคอร์รัปชันอีกประการ คือ มาตรการในการลงโทษสมาชิกในกลุ่มในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามมติของกลุ่ม เช่น การยกเลิกสมาชิกภาพ หรือยกเลิกสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรหรือผลประโยชน์ของกลุ่มบางอย่าง เช่น การใช้สถานที่ของกลุ่ม เป็นต้น เนื่องจากการต่อต้านคอร์รัปชันเป็นเรื่องที่ต้องกระทำในวงกว้าง กลุ่มเหล่านี้จึงมักมีเป้าหมายเพื่อสร้างเครือข่ายและรับสมาชิกให้ได้มากที่สุด ทำให้กลุ่ม NGOs ที่ทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชันมักไม่ค่อยเป็นกลุ่มขนาดเล็ก ดังนั้น สิ่งที่สำคัญกว่าขนาดของสมาชิกในกลุ่มที่ศึกษาอาจจะเป็นมาตรการในกำกับควบคุมพฤติกรรมสมาชิกไม่ให้เกิดการ free-riding ดังที่กล่าวมา

1.1.3 ตัวอย่างประสบการณ์ของ NGOs ที่ทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชัน

ในส่วนนี้จะนำเสนอประสบการณ์ของ NGOs ในต่างประเทศที่ทำหน้าที่ในการต่อต้านคอร์รัปชันเพื่อศึกษาบทบาท เครื่องมือ ปัญหาและอุปสรรคของกลุ่มเหล่านี้ในการต่อต้านคอร์รัปชัน ตัวอย่างที่ยกมาได้แก่ องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International - TI) และในตอนท้ายของส่วนนี้จะทำการนำเสนอประสบการณ์ของกลุ่มที่มีบทบาทต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทยในอดีต คือ เครือข่ายประชาชนต่อต้านคอร์รัปชัน (คปต.) ด้วย

TI ถือเป็นหนึ่งในองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันในต่างประเทศที่ได้รับความสนใจมากที่สุดองค์กรหนึ่ง จุดเริ่มต้นของ TI มาจากอดีตเจ้าหน้าที่ของ World Bank ที่ชื่อ Peter Eigen ซึ่งมีความไม่พอใจที่เห็นเงินช่วยเหลือที่ให้แก่ประเทศในทวีปแอฟริกาไม่ส่งผลต่อการพัฒนาความกินดีอยู่ดีของประชาชนเท่าที่ควร สืบเนื่องจากปัญหาคอร์รัปชันในประเทศเหล่านั้น นาย Eigen จึงชักชวนอดีตทูต อดีตข้าราชการ นักกฎหมาย และนักธุรกิจประมาณ 10 คนซึ่งมองเห็นปัญหาและมีแนวคิดแบบเดียวกันมาตั้งองค์กร TI ในปี ค.ศ. 1993 โดยมีสำนักงานเลขาธิการที่กรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี ซึ่งเป็นบ้านเกิดของนาย Eigen¹⁴ ปัจจุบัน TI มีเครือข่าย (chapter) อยู่ตามประเทศต่าง ๆ กว่าร้อยประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย¹⁵

ผลงานของ TI ในการต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชันที่ถูกพูดถึงบ่อยที่สุด คือ รายงานจัดอันดับดัชนีความโปร่งใสของแต่ละประเทศ หรือ Corruption Perceptions Index (CPI) ซึ่ง TI เริ่มทำครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1995 CPI เป็นดัชนีวัดระดับความรุนแรงของปัญหาคอร์รัปชันในแต่ละประเทศผ่านตัวชี้วัดต่าง ๆ โดยใช้แบบสอบถาม ผลที่ได้จึงเป็นความเห็น (opinion) ของผู้เชี่ยวชาญซึ่งส่วนมากเป็นนักธุรกิจและนักวิชาการในประเทศนั้น เกณฑ์การให้คะแนนเริ่มจาก 0 ถึง 100 โดยคะแนนเต็มร้อยหมายถึงไม่มีปัญหาคอร์รัปชันเลย รายงานดังกล่าวมีการจัดทำทุกปี ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการของแต่ละประเทศในการแก้ไขปัญหา

¹⁴ Steven Sampson, “The anti-corruption industry: from movement to institution,” *Global Crime* 11, no. 2 (2010): 274.

¹⁵ Transparency International, “Our Chapters,” http://www.transparency.org/whoweare/organisation/our_chapters/0/ (สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2558).

คอร์รัปชัน นอกจากนี้ การเปรียบเทียบผลการจัดอันดับกับหลายประเทศยังสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศที่มีปัญหาคอร์รัปชันในระดับรุนแรงส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะเป็นประเทศที่ยากจนและมีความขัดแย้งภายในประเทศบ่อยครั้ง ซึ่งแม้ผลการศึกษาจะไม่สามารถบอกได้ว่าคอร์รัปชันเป็นสาเหตุหรือผลจากความยากจนและความขัดแย้ง แต่เป็นที่แน่ชัดว่าคอร์รัปชันมีส่วนเกี่ยวข้องกับความยากจนและความขัดแย้งในหลายประเทศ นอกจากนี้ CPI แล้ว TI ยังได้จัดทำดัชนีอีกหลายตัว เช่น Global Corruption Barometer (GCB) ซึ่งเป็นการรวมดัชนีหลายตัวจากหลายสถาบัน และ Bribe Payers Index ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลการให้สินบนของภาคธุรกิจที่ World Economic Forum จัดทำสำรวจ

รูปแบบการเคลื่อนไหวของ TI มีทั้งแบบเปิดเผย โดยการรณรงค์ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ และการสร้างเครือข่าย (coalition) ในการที่จะตรวจสอบและต่อสู้กับคอร์รัปชัน¹⁶ มากกว่าใช้การเดินขบวนหรือจัดการประท้วงอย่าง NGO's ต่างประเทศองค์กรอื่นอย่าง Amnesty International หรือ Green Peace ทำ นอกจากนี้ TI ยังสามารถใช้การกระทำแบบไม่เปิดเผย โดยการให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจนโยบาย เนื่องจาก TI ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ทั้งจากภาครัฐบาลและเอกชนในประเทศต่าง ๆ รวมไปถึงองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญทั้ง World Bank และองค์การสหประชาชาติ (United Nations- UN) โดย TI ได้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการร่าง UN Convention against Corruption นอกจากนี้ รายงานของ TI ยังได้รับการอ้างอิงโดยรัฐบาลในหลายประเทศอีกด้วย¹⁷ ซึ่งการได้รับการยอมรับนี้อาจเป็นผลจากการที่สมาชิกของ TI มีสายสัมพันธ์กับองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญอย่าง UN และ World Bank ซึ่งช่วยให้ TI ได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับเวทีกำหนดนโยบายระดับโลก ซึ่งผลให้ความน่าเชื่อถือขององค์กรเพิ่มขึ้นด้วย

อย่างไรก็ดี นโยบายหลักของ TI คือ การเป็นอิสระจากอิทธิพลของประเทศหรือองค์กรใด จึงจะไม่มีการรับความช่วยเหลือด้านการเงินจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งเป็นหลัก และเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถบริจาคเงินให้แก่องค์กรได้¹⁸ จึงอาจกล่าวได้ว่า นอกเหนือจากการได้รับการยอมรับให้เข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายขององค์กรสำคัญแล้ว ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของ TI อีกประการ คือ ภาพพจน์ที่เป็นอิสระจากอิทธิพลของหน่วยงานรัฐ ซึ่งทำให้องค์กรมีความน่าเชื่อถือ เป็นกลาง และปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่องค์กรที่ทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชันควรมี

¹⁶ Steven Sampson, “The anti-corruption industry.”

¹⁷ Transparency International, “Programmes, Projects, Activities,” <http://www.transparency.org/whatwedo/projects/> (สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2558).

¹⁸ Transparency International, “Funding and Fundraisings,” http://www.transparency.org/whoware/accountability/funding_and_financials/1/ (สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2558).

ในประเทศไทย การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันได้เกิดขึ้นหลายครั้ง โดยที่ผ่านมามีความพยายามส่วนมากมักเป็นการรวมตัวของประชาชนเพื่อต่อต้านการทุจริตเป็นรายกรณี เช่น การรวมตัวของประชาชนในชุมชนเพื่อต่อต้านการทุจริตโครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน และการเคลื่อนไหวต่อต้านกรณีทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ราคาผิดปกติในกระทรวงสาธารณสุขของกลุ่มแพทย์ชนบท เป็นต้น จนกระทั่งมีการรวมกลุ่มของภาคประชาชนที่มีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างเป็นทางการ เครือข่ายประชาชนต่อต้านคอร์รัปชัน (คปต.) จึงได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2544 โดยมีองค์กรจากหลากหลายภาคส่วนกว่าหนึ่งร้อยองค์กร และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีบทบาทในสังคมหลายท่านเข้าร่วมด้วย¹⁹

ผลงานที่ผ่านมาของ คปต. เน้นบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยื่นเรื่องขอให้ตรวจสอบนักการเมือง พรรคการเมือง และเจ้าหน้าที่ในองค์กรของรัฐ เช่น การยื่นเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบและสั่งฟ้องการซื้อยาที่ติดยานักขโมยของคุณหญิงพจมาน ชินวัตร และการยื่นเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบและถอดถอนนายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคพลังประชาชนบนฐานเป็นนอมินีของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ภาระการเคลื่อนไหวของ คปต. ได้เริ่มหายไปจากสังคมโดยอาจเป็นผลของกระแสความขัดแย้งทางการเมืองเมื่อ คปต. ได้เข้าร่วมกับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และการที่หนึ่งในแกนนำ คปต. ถูกจับกุมที่ประเทศกัมพูชาสืบเนื่องจากกรณีพิพาททางชายแดนเรื่องเขาพระวิหาร ซึ่งนอกจากประเด็นด้านความขัดแย้งทางการเมืองแล้ว อีกหนึ่งสาเหตุที่ทำให้การต่อต้านคอร์รัปชันของ คปต. ไม่ได้รับการตอบรับเหมือนเมื่อครั้งก่อตั้งองค์กร น่าจะมาจากจำนวนและความหลากหลายของสมาชิกภายในองค์กร ทำให้ไม่สามารถตกลงกันเรื่องบทบาทและแผนของกลุ่มในการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านคอร์รัปชันได้ เช่น สมาชิกบางกลุ่มอาจมีความเห็นทางการเมืองไม่ตรงกัน หรือไม่ต้องการยุ่งเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวทางการเมือง ประสบการณ์ของ คปต. จึงสะท้อนว่าการต่อต้านคอร์รัปชันเป็นประเด็นที่อ่อนไหวและสามารถถูกเบี่ยงเบนไปใช้ในประเด็นอื่น จนทำให้เกิดผลเสียต่อวัตถุประสงค์ดั้งเดิมและการเคลื่อนไหวของกลุ่มได้

1.2. ระเบียบวิธีวิจัย

ดังที่กล่าวไว้เบื้องต้น การเคลื่อนไหวของกลุ่ม NGOs ในช่วงที่ผ่านมาทำให้กระแสการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทยเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีการศึกษากลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่มีบทบาทในการต่อต้านคอร์รัปชันเหล่านี้อย่างจริงจัง เช่น รูปแบบและเครื่องมือที่กลุ่มใช้ในการเคลื่อนไหว ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จของกลุ่ม รวมทั้งข้อจำกัดในการเคลื่อนไหวของกลุ่ม เป็นต้น

กรอบแนวคิดในการศึกษากลุ่มองค์กรดังกล่าวมี 3 ประเด็น คือ

¹⁹ OK Nation, “กลุ่มพลังเงียบมหาชน,” <http://www.oknation.net/blog/50000up/2012/03/19/entry-1> (สืบค้นเมื่อ 31 มีนาคม 2558).

ก) บทบาทและเครื่องมือในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น รูปแบบที่ใช้ในการเคลื่อนไหว การรวมกลุ่ม และการตกลงกระทำรวมหมู่เป็นอย่างไร

ข) ประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น มีปัจจัยอะไรบ้างที่นำไปสู่ความสำเร็จของกลุ่ม

ค) ข้อจำกัดในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น ข้อจำกัดด้านทรัพยากร หรือความร่วมมือจากภาครัฐ เป็นต้น

โดยคณะผู้วิจัยเลือกศึกษาเฉพาะกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่มีบทบาทชัดเจน ในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ดังต่อไปนี้

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย (ACT) เป็นองค์กรที่ริเริ่มโดยภาคเอกชน นำโดยสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เดิมใช้ชื่อว่า “ภาคีเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชัน” ปัจจุบันมีสมาชิกทั้งหมด 50 องค์กร²⁰

ภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของชาติ (ภตช) เป็นองค์กรภาคประชาชนก่อตั้งโดยพลเอก กิตติศักดิ์ รัฐประเสริฐ เมื่อปี พ.ศ. 2544²¹

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย มีบทบาทในการก่อตั้งองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย โดยยังมีความร่วมมือกับองค์กรภาคีเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน 32 องค์กร²² โดยนอกจากสภาหอการค้า ฯ แล้ว คณะผู้วิจัยยังได้เลือกศึกษาบทบาทของหอการค้าต่างจังหวัดเพิ่มเติมด้วย เนื่องจากองค์กรดังกล่าวอาจมีประสบการณ์และความท้าทายในการต่อต้านคอร์รัปชันที่แตกต่างออกไป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงที่คณะผู้วิจัยวางแผนลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลมีความไม่แน่นอนสูง และในหลายพื้นที่ยังมีการบังคับใช้กฎหมายการศึกษา ทำให้เกิดข้อจำกัดในส่วนของผู้ที่จะเต็มใจให้ข้อมูลเนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันเป็นประเด็นที่ค่อนข้างอ่อนไหว ในที่สุดจึงได้รับความร่วมมือจากหอการค้ากลุ่มจังหวัดภาคใต้

องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (Transparency Thailand) ก่อตั้งขึ้นในปีพ.ศ. 2543 เป็นเครือข่ายของ Transparency International ในประเทศไทย²³

²⁰ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), “Brief History,” <http://www.anticorruption.in.th/brief-history/> (สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2557).

²¹ ภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของชาติ, “ความเป็นมาของ ภตช.,” <http://www.anticorruptionnetwork.com/mainpage.html> (สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2557).

²² สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, “Home,” <http://www.thaichamber.org/scripts/antiCorruption.asp> (สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2557).

²³ องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย, “ความเป็นมา,” <http://www.transparency-thailand.org/thai/index.php/2012-05-11-05-08-44> (สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2557).

มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด เป็นการต่อยอดจาก “โครงการประเทศไทยใสสะอาด” ซึ่งจัดโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้รับการก่อตั้งเป็นมูลนิธิในปี พ.ศ. 2544²⁴

การเลือกกลุ่มตัวอย่างข้างต้นคำนึงถึงความหลากหลายของประเภท NGOs เป็นหลัก กล่าวคือ ACT เป็นองค์กรที่ภาคเอกชนหลายองค์กรร่วมกับหน่วยงานของรัฐก่อตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชัน โดยเฉพาะ ในขณะที่หอการค้าเป็นตัวแทนกลุ่มภาคธุรกิจ ภาตช.เป็นตัวแทนของภาคประชาชนที่ได้รับการสนับสนุนจากทหาร มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดเป็นองค์กรที่ได้รับการผลักดันโดยหน่วยงานภาครัฐหรือสำนักงาน ก.พ. และองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยเป็นองค์กรที่มีต้นแบบและเครื่องข่ายจากภายนอกประเทศ ดังนั้น องค์กรที่เลือกมาศึกษาน่าจะมีบทบาท เครื่องมือ ข้อจำกัด รวมถึงประสิทธิภาพในการต่อต้านปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่แตกต่างกัน

อนึ่ง คณะผู้วิจัยตระหนักว่ามีอีกหลายกลุ่มภาคเอกชนและภาคประชาชนอื่นที่มีบทบาทในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สื่อมวลชน อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเห็นว่าสื่อมวลชนมีบทบาทและเครื่องมือที่ชัดเจนคือ การนำเสนอข่าวสารเรื่องราวต่อสังคม อันรวมไปถึงการเปิดโปงการทุจริตต่าง ๆ ซึ่งแตกต่างกับ NGOs กลุ่มตัวอย่างที่ยกมา เนื่องจากกลุ่มเหล่านี้ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบและต่อสู้กับคอร์รัปชันอย่างเป็นทางการ และโดยมากมักต้องอาศัยสื่อเป็นช่องทางในการดำเนินงาน รายงานฉบับนี้จึงนับว่าสื่อเป็นเครื่องมือหนึ่งของ NGOs ในการต่อต้านคอร์รัปชัน

เครื่องมือหลักที่ใช้ในการเก็บข้อมูลวิจัย ได้แก่ การสัมภาษณ์ผู้นำองค์กร (elite interview) ในประเด็นที่เกี่ยวกับกรอบแนวคิดในการศึกษา 3 ข้อข้างต้น อันได้แก่ บทบาทและเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งประสิทธิภาพและข้อจำกัดในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของแต่ละองค์กร

²⁴ มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด, “ที่มาของมูลนิธิฯ,” <http://www.fact.or.th/fact/index.php/2008-11-28-04-14-17/2012-02-09-07-33-21.html> (สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2557).

บทที่ 2

กลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่มีบทบาทในการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย

ในบทนี้จะทำการนำเสนอกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่มีบทบาทในการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย 6 องค์กรที่เลือกมาศึกษา ได้แก่ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย (ACT) ภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของชาติ (ภตช.) สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย หอการค้ากลุ่มจังหวัดภาคใต้ มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด และองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย ตามประเด็นในกรอบแนวคิดการวิจัยดังที่กล่าวไว้ข้างต้น การเก็บข้อมูลสัมภาษณ์ทั้งหมดดำเนินการในช่วงระหว่างเดือนกันยายน พ.ศ. 2557 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558

2.1 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย (ACT)

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เดิมชื่อ ภาคีเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชัน ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2554 โดยองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน สถาบันการศึกษาจำนวน 23 องค์กร ACT รับแต่สมาชิกนิติบุคคลเท่านั้น ในปัจจุบัน ACT มีสมาชิกทั้งหมด 50 องค์กร ดังต่อไปนี้

1. หอการค้าไทย (Thai Chamber of Commerce)
2. สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย (Board of Trade of Thailand)
3. หอการค้าต่างประเทศในประเทศไทย (Joint Foreign Chambers of Commerce in Thailand - JFCCT)
4. สมาคมธนาคารไทย (The Thai Bankers Association)
5. สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (The Federation of Thai Industries)
6. ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (The Stock Exchange of Thailand)
7. สมาคมบริษัทจดทะเบียนไทย (Thai listed companies association)
8. สภาธุรกิจตลาดทุนไทย (Federation of Thai capital market organization)
9. มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย (University of Thai chamber of commerce - UTCC)
10. สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (Institute Of Directors)
11. สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย (Thailand Management Association)
12. มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด (Foundation for a Clean and Transparent Thailand)

13. สภาสตรีแห่งชาติในพระบรมราชินูปถัมภ์ (The National Council of Women of Thailand)
14. สภาเด็กและเยาวชนแห่งประเทศไทย
15. ภาควิชาเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของชาติ หรือ ภาตช. (Nation Associated Anti-Corruption Network - NACN)
16. โครงการทูตความดีแห่งประเทศไทย (D-Ambassador Project)
17. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (Office of the Public Sector Development Commission)
18. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) (Office of The National Anti-Corruption Commission)
19. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) (Office of Public Sector Anti-Corruption Commission)
20. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) (Thai health promotion foundation)
21. สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ หรือ ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน)
22. สมาคมคณะกงสุลกิตติมศักดิ์ (แห่งประเทศไทย)
23. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (Office of the civil service commission)
24. สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (Thailand tourism council)
25. สมาคมอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศไทย (The association of Thai ICT industry)
26. สมาคมพืชสวนแห่งประเทศไทย (Horticultural science society of Thailand)
27. หอการค้านานาชาติแห่งประเทศไทย (International chamber of commerce in Thailand)
28. สมาคมผู้วิจัยและผลิตเภสัชภัณฑ์ (Pharmaceutical research & manufacturers association)
29. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) (Office of Securities and Exchange Commission)

30. กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (Department of International trade promotion)
31. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) (Office of the auditor general of Thailand)
32. องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (Transparency Thailand Organization)
33. สมาคมบริษัทจัดการลงทุน (Association of Investment management companies)
34. มูลนิธิ “เพื่อคนไทย” (For KhonThai foundation)
35. คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปประเทศ เปลี่ยนเป็น สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปพส.)
36. สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย (Thai food mill association)
37. สมาคมผู้ผลิตน้ำตาลและชีวลังงานไทย (Thai Sugar and Bio-energy producers association)
38. สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) Software Industry Promotion Agency (Public Organization)
39. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Office of the National human rights commission of Thailand)
40. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (Office of the Ombudsman Thailand)
41. โครงการเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development Programme – UNDP.)
42. มหาวิทยาลัยรังสิต (Rangsit University)
43. สภาการเหมืองแร่ (Mining industry council)
44. มูลนิธิเครือข่ายธุรกิจเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (Social Venture Network Asia (Thailand) - SVN)
45. สภาองค์การพัฒนาเด็กและเยาวชนในพระราชูปถัมภ์ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี (สอ.ยด.) (National Council for Children and Youth Development - NCYD)
46. สถาบันพระจอมเกล้า ธนบุรี (King Mongkut's University of Technology Thonburi)
47. สมาคมส่งเสริมผู้ลงทุนไทย Thai Investors Association (TIA)

48. สมาคมผู้ประกอบการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ไทย (Thai E-Commerce Association)
49. สมาคมอุตสาหกรรมไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ และโทรคมนาคมไทย (ส.พ.อ.ท) (Thai Electrical, Electronics and Telecommunication Industries Association - TETA)
50. มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (มสท.) (Thailand Environment Institute Foundation – TEI)

แม้ว่าภาคีของ ACT จะประกอบไปด้วยภาครัฐ ภาควิชาการ และองค์กรระหว่างประเทศ แต่ส่วนใหญ่แล้วเป็นกลุ่มองค์กรในภาคธุรกิจ จึงอาจกล่าวได้ว่า ACT ได้รับการสนับสนุนจากภาคธุรกิจเป็นหลัก เดิมทีภาคธุรกิจมักถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่ว่าจะเป็นผู้เสนอหรือผู้สนองต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการทำการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อแลกกับความสะดวกหรือความได้เปรียบในการประกอบธุรกิจ การก่อตั้ง ACT เพื่อมาทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชันโดยเฉพาะโดยการผลักดันจากภาคธุรกิจจึงสะท้อนว่า ระดับความรุนแรงของคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้น สูงเกินกว่าที่ภาคธุรกิจจะสามารถเสนอหรือสนอง เพื่อแลกกับความสะดวกและความได้เปรียบในเชิงธุรกิจได้

2.1.1 บทบาทและเครื่องมือในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

บทบาทของ ACT ในการต่อต้านคอร์รัปชันเริ่มเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2554 โดยการจัดสัมมนาภายใต้ชื่อ “ต่อต้านคอร์รัปชันจุดเปลี่ยนประเทศไทย” ที่โรงแรมพลาซ่าแอทธินี เพื่อระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน ต่อมาในเดือนกันยายนปีเดียวกัน จึงได้จัดกิจกรรมเดินรณรงค์ต่อต้านคอร์รัปชันที่ถนนสีลมบริเวณสวนลุมพินี หลังจากนั้น มีการจัดกิจกรรมรวมพลังและสร้างแนวทางในการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง เช่น “ACT NOW ร่วมสู้ กอบกู้อนาคต” “HAND IN HAND ปฏิรูปการต่อสู้ เพื่อการต่อต้านอย่างยั่งยืน” “เดิน-วิ่ง-ปั่นต้านโกง” และการอบรมเชิงปฏิบัติการอย่าง “หมาเฝ้าบ้าน” เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบทบาทหลักของ ACT คือ เน้นการป้องกันปัญหาคอร์รัปชันมากกว่า การตรวจสอบการทุจริต โดยการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชันให้แก่ประชาชน กระตุ้นให้แต่ละฝ่ายมีจิตสำนึกและออกมาต่อต้านคอร์รัปชันภายใต้บทบาทและอำนาจของตนเอง ดังนั้น รูปแบบการเคลื่อนไหวของ ACT จึงคล้ายกับ TI ซึ่งไม่เน้นการเป็นผู้เล่นหลัก (actor) ที่จะต่อสู้กับคอร์รัปชันโดยตรง โดยการตรวจสอบหรือเปิดโปงผู้กระทำผิด แต่มุ่งให้ความรู้แก่สมาชิกในสังคมถึงผลเสียของคอร์รัปชันและวิธีป้องกันโดยการสร้างจิตสำนึกของประชาชน

เครื่องมือที่ ACT ใช้จึงเป็นการสร้างเครือข่ายภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคต่าง ๆ ซึ่งจะกลายเป็นผู้เล่นหลักในการป้องกันและตรวจสอบคอร์รัปชันต่อไป การสร้างเครือข่ายของ ACT นั้นมีทั้งการสร้างเครือข่ายแบบเจาะจง และแบบเป็นวงกว้าง ตัวอย่างของการสร้างเครือข่ายแบบเจาะจง เช่น การเชิญสมาคม

วิชาชีพสื่อเพื่อทำความเข้าใจในประเด็นของการปฏิรูปสื่อ และมีการทำงานร่วมกับมูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภคในการให้ความเข้าใจผู้บริโภคถึงสิทธิที่ตนมีในการปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวไปจนถึงผลประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น การสร้างเครือข่ายแบบวงกว้าง ได้แก่ จัดอบรมเชิงปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน เพื่อให้ประชาชนร่วมเป็นอาสาสมัครของโครงการฯ เฝ้าระวังการทุจริต ตรวจสอบและส่งเสียงเตือนสังคม

อย่างไรก็ดี บทบาทและเครื่องมือที่ ACT ใช้กับภาคธุรกิจซึ่งถือเป็นแกนหลักขององค์กรนั้นมีความแตกต่างออกไป กล่าวคือ ACT มีการสร้างแนวปฏิบัติสำหรับภาคธุรกิจที่ชัดเจน โดยหลักการสำคัญ คือ ภาคีต้องไม่เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทุจริตด้วยการไม่เป็นผู้ให้ ผู้รับ หรือผู้สนับสนุน และต่อต้านคอร์รัปชันด้วย โดยมีการสร้างเครื่องมือที่เรียกว่า แนวร่วมปฏิบัติภาคเอกชนต่อต้านคอร์รัปชัน (Collective Action Cohesion หรือ CAC) ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า CAC เป็นเครื่องมือป้องกันปัญหาการกระทำรวมหมู่ระหว่างภาคี โดยการสร้างมาตรฐานร่วมไม่ให้สมาชิกคนใดคนหนึ่งเข้าร่วมกับกระบวนการทุจริตเพื่อความได้เปรียบทางธุรกิจ แล้วก่อให้เกิดผลเสียต่อสมาชิกคนอื่น ซึ่งท้ายสุดแล้วทุกคนอาจจะเลิกต่อต้านคอร์รัปชันแล้วกลับเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทุจริต

ACT เป็นองค์กรใหญ่ที่มีสมาชิกจำนวนมาก เนื่องจากรับสมาชิกเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่าสมาชิกภายใต้องค์กรภาคีของ ACT อาจไม่ได้เห็นด้วยหรือต้องการที่จะเข้าร่วมกิจกรรมของ ACT และเนื่องจากไม่มีกฎใดมาบังคับองค์กรภาคีเหล่านี้ให้ปฏิบัติตามมติของกลุ่ม การเคลื่อนไหวของ ACT จึงต้องใช้วิธีโดยสมัครใจ หากใครเห็นด้วยกับโครงการไหนก็เข้ามาร่วม ซึ่งก็รวมถึงการปฏิบัติตาม CAC ด้วย ดังนั้น การสร้างเครือข่ายของ ACT โดยการรับสมาชิกมากขึ้นแต่ไม่มีการติดตามตรวจสอบสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามอาจส่งผลเสียต่อประสิทธิภาพของกลุ่มในการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน ดังที่กล่าวไว้แล้วว่า ภาคเอกชนเดิมถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาคอร์รัปชันในฐานะผู้เสนอและผู้สนองต่อภาครัฐที่ต้องการกระทำการคอร์รัปชัน ดังนั้น สมาชิกของ ACT ที่อยู่ในภาคธุรกิจจึงมีความเสี่ยงต่อการเข้าไปอยู่ในกระบวนการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งอาจนำไปสู่ข้อจำกัดของกลุ่มได้

2.1.2 ประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

เนื่องจากบทบาทหลักของ ACT คือการป้องกันการทุจริตโดยมีเครื่องมือคือ การสร้างเครือข่ายเพื่อรณรงค์ให้คนในสังคมร่วมกันป้องกันและตรวจสอบคอร์รัปชัน หากใช้เกณฑ์วัด คือ กระแสการต่อต้านคอร์รัปชันในช่วงหลายปีที่ผ่านมา และ CPI ที่ลดลงในปีล่าสุด (2557) ก็อาจกล่าวได้ว่าประสิทธิภาพของ ACT ในการป้องกันคอร์รัปชันมีให้เห็นในระดับหนึ่ง เพราะสังคมไทยมีความตื่นตัวที่จะออกมาแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันมากขึ้น มีการริเริ่มโครงการหลายอย่างโดยภาคธุรกิจ เช่น สมาคมธนาคารประกาศไม่ทำธุรกรรมกับบริษัทหรือโครงการที่มีการคอร์รัปชัน และตลาดหลักทรัพย์มีการเพิ่มเกณฑ์ “C” หรือ Anti-corruption โดยมีเกณฑ์ให้คะแนนจาก 1-5 โดย 1 คือ ไม่มีส่วนร่วมในมาตรการต้านคอร์รัปชัน และ 5 คือ ส่งเสริมมาตรการต้านคอร์รัปชัน โดยบริษัทที่มีคะแนนต่ำกว่า 4 จะเป็นบริษัทที่ถูกพิจารณาว่าไม่น่าลงทุน เป็นต้น

นอกจากนี้ ACT ยังได้รับการยอมรับจากภาครัฐในหลายครั้ง เช่น การผลักดันข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact – IP)²⁵ ซึ่งแม้ว่าจะริเริ่มโดย TI แต่ ACT เป็นผู้ผลักดันให้รัฐบาลประกาศนำไปบรรจุในข้อตกลงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ²⁶ และการรณรงค์ลดการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐอย่าง “ฮั้วไม่จ่ายได้ โต้ะ” ซึ่ง ACT ริเริ่มร่วมกับกรุงเทพมหานครที่นำไปใช้ในโครงการ “ใบอนุญาตฮั้ว” จนนำไปสู่การออกพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 เป็นต้น ซึ่งการยอมรับจากภาครัฐก็ได้ช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือของ ACT ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยด้วย การยอมรับจากภาครัฐดังกล่าวอาจเป็นผลมาจากการที่สมาชิกส่วนมากของ ACT เป็นกลุ่มภาคธุรกิจใหญ่ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ อันจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ในการทำงานและความมั่นคงของรัฐบาลในที่สุด

อย่างไรก็ดี ความเชื่อมโยงระหว่างคะแนนและอันดับ CPI กับบทบาทของ ACT ยังไม่เป็นที่แน่ชัดนักดังที่กล่าวไว้แล้วว่า คะแนน CPI ของประเทศไทยแทบไม่เคยเปลี่ยนแปลงในช่วงห้าปีที่ผ่านมา การขึ้นหรือลดลงของอันดับในแต่ละปีอาจจะเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของระดับปัญหาคอร์รัปชันในประเทศอื่นที่ TI ศึกษาเมื่อเทียบกับปัญหาของประเทศไทยด้วย โดยไม่ได้เกิดจากการที่ประเทศไทยมีการพัฒนาในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเอง นอกจากนี้ ยังไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนว่าเครื่องมือต่าง ๆ ที่ ACT ใช้ เช่น CAC หรือโครงการที่ภาคีริเริ่มอย่างการประกาศไม่ทำธุรกรรมนั้นได้ผลเพียงใด ซึ่งก็สืบเนื่องมาจากการที่ ACT ยังขาดเครื่องมือในการติดตามผลการดำเนินงานของตนเอง และมาตรการตอบโต้ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามนั่นเอง

2.1.3 ข้อจำกัดในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด ข้อจำกัดหลักของ ACT จึงน่าจะเป็นการขาดการประเมินผลและติดตามโครงการที่องค์กรริเริ่มไว้แล้ว ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ACT มีการเคลื่อนไหวหลายครั้งผ่านการรณรงค์หลากหลายรูปแบบ แต่ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าผลของการรณรงค์ให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกใน

²⁵ คือ การตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้ต้องการเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการลงทุนต่างๆ ของรัฐว่าจะไม่มีการเรียกรับเงินสินบนหรือประโยชน์อื่นใด และจะเปิดเผยข้อมูลสำคัญของโครงการในทุกกระบวนการ เพิ่มเติมดู มานะ นิมิตรมงคล, “ข้อตกลงคุณธรรมในบริบทของกฎหมายและการเมืองไทย,”

<https://thaigoodgovernance.files.wordpress.com/2012/06/e0b882e0b989e0b8ade0b895e0b881e0b8a5e0b887e0b884e0b8b8e0b893e0b898e0b8a3e0b8a3e0b8a1e0b983e0b899e0b89ae0b8a3e0b8b4e0b89ae0b897e0b881.pdf> (สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2558).

²⁶ สำนักข่าวไทย, “รัฐจัดทำ “ข้อตกลงคุณธรรม” ปราบทุจริตโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ,” 14 มกราคม (2558),

<http://www.tnamcot.com/2015/01/14/%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%97%E0%B8%B3-%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%95%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%B8%E0%B8%93%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3/> (สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2558).

การป้องกันปัญหาคอร์รัปชันนั้นเป็นอย่างไร เช่น ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีและเครื่องมือที่สามารถใช้ในการป้องกันการทุจริตได้หรือไม่ ภาคธุรกิจที่เป็นภาคีของ ACT ไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทุจริตจริง หรือว่ารูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทุจริตของกลุ่มเหล่านี้มีความซับซ้อนมากขึ้น และยากต่อการตรวจสอบ นอกจากนี้แม้ว่าผลงานของ ACT จะได้รับการยอมรับจากหน่วยงานรัฐหลายครั้ง แต่ก็ยังมีคำถามว่าหน่วยงานของรัฐสามารถหรือมีความจริงจังที่จะนำสิ่งที่ ACT เสนอเช่น ข้อตกลงคุณธรรม ไปปฏิบัติจริงได้มากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ การที่ภาคธุรกิจเป็นแกนนำหลักของ ACT ก็นำไปสู่คำถามว่า ACT เป็นอิสระจากภาคธุรกิจแค่ไหน หากภาคีภาคธุรกิจไม่ปฏิบัติตาม CAC แล้ว ACT จะสามารถทำอะไรได้บ้าง ซึ่งตามหลักสมัครใจของ ACT แล้ว องค์กรจะไม่สามารถทำอะไรได้เลยหากภาคธุรกิจไม่กระทำตามโครงการรณรงค์ต่าง ๆ แนวความคิดที่ว่า “ผมไม่โกง คุณไม่โกง” นั้นมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้ยากและยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาว่าธรรมชาติของภาคธุรกิจนั้นต้องแข่งขันกันอยู่ตลอดเวลา หากมีธุรกิจที่ไม่ได้เข้าร่วมกับ ACT โดยเข้าร่วมกระบวนการทุจริตเพื่อให้ได้มาซึ่งความได้เปรียบทางเศรษฐกิจแล้ว อาจทำให้สมาชิก ACT ที่มีอยู่ขาดแรงจูงใจในการเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่ม ดังนั้น ACT อาจต้องเน้นการสร้างมาตรการจูงใจและรณรงค์ในกลุ่มองค์กรธุรกิจอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อให้ภาคธุรกิจเห็นประโยชน์ในการรวมกลุ่มที่ชัดเจน เพื่อให้ธุรกิจทุกองค์กรเต็มใจเข้าร่วมต่อต้านคอร์รัปชันกับ ACT

2.2 ภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของชาติ (ภตช.)

ภตช. เริ่มก่อตั้งในปี พ.ศ. 2540 โดยพลเอกกิตติศักดิ์ รัฐประเสริฐ ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ร่วมก่อตั้ง คปต. และยังเป็นผู้ก่อตั้งกลุ่มกองทัพนิรนาม ซึ่งมีการเคลื่อนไหวด้านการเมืองโดยเน้นต่อต้านรัฐบาลที่มีความเกี่ยวข้องกับอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ภตช. ประกอบด้วยเครือข่าย 14 องค์กรซึ่งกลายมาเป็นภาคีในปี พ.ศ. 2554 และเริ่มมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจนักรการเมืองมาตั้งแต่นั้น

ข้อแตกต่างที่ชัดเจนระหว่าง ACT กับ ภตช. คือ สมาชิกส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ในภาคธุรกิจ สมาชิก ภตช. มีพื้นที่ที่หลากหลายโดยส่วนมากเป็นผู้เชี่ยวชาญวิชาชีพ เช่น แพทย์ วิศวกร นักกฎหมาย และนักการทูต และที่สำคัญคือ ภตช. ได้รับการสนับสนุนจากทหาร ซึ่งแม้ว่ากองทัพจะเป็นสถาบันที่มีอิทธิพลอย่างมากในสังคมไทย แต่อิทธิพลของกองทัพใน ภตช. ไม่ชัดเจนเท่ากับอิทธิพลของภาคธุรกิจใน ACT เนื่องจากกองทัพไม่ได้แสดงออกว่ามีส่วนร่วมกับการดำเนินงานของ ภตช. โดยการออกแถลงการณ์หรือจัดทำกิจกรรมอย่างเป็นทางการเหมือนในกรณีของ ACT ดังนั้น จึงอาจมองได้ว่า ภตช. ได้รับการสนับสนุนจากทหารเป็นรายบุคคลมากกว่าจากกองทัพที่เป็นสถาบัน ซึ่งในหลายครั้งมักถูกมองว่าเป็นหนึ่งเดียวกัน

คณะกรรมการการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครู และบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.) และผู้เกี่ยวข้อง ในกรณีจัดซื้อจัดจ้างสูงกว่าราคากลาง²⁸ อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์คอร์รัปชันในประเทศลดลงเพราะบทบาทของ กตช. ที่ผ่านมาหรือไม่นั้น ยังไม่ปรากฏหลักฐานเป็นที่ชัดเจน เพราะ กตช. เองก็ไม่มีเครื่องมือในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกลุ่มเช่นเดียวกับ ACT

2.2.3 ข้อจำกัดในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

เช่นเดียวกับ ACT ที่มีภาพลักษณ์เกี่ยวข้องกับธุรกิจ กตช. เองก็มีภาพลักษณ์ที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายทหาร ซึ่งก็นำไปสู่คำถามว่า กตช. จะสามารถตรวจสอบทหารและผู้เกี่ยวข้องกับทหารในกรณีที่มีการทุจริตเกิดขึ้นได้หรือไม่ ซึ่งแม้ว่า กตช. จะสามารถใช้เครื่องมืออื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับทหาร เช่น สื่อมวลชนได้ แต่การดำเนินการที่ขัดแย้งต่อฝ่ายทหารที่ถือเป็นผู้สนับสนุนหลักก็อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการตรวจสอบองค์กรอื่นของ กตช. ซึ่งน่าจะอาศัยอิทธิพลของฝ่ายทหารในการทำให้องค์กรเหล่านั้นยินยอมปฏิบัติตามมากโดยสมควร นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนก็อาจเป็นข้อจำกัดอีกประการของ กตช. เพราะการเลือกตรวจสอบหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งนั้นอาจถูกตีความว่าเป็นการโจมตีฝ่ายตรงข้าม และสุ่มเสี่ยงต่อการถูกฟ้องด้วยข้อหาหมิ่นประมาทได้ ซึ่งความเสี่ยงนี้จะมีน้อยกว่าในกลุ่มที่เลือกการรณรงค์ศีลธรรมจริยธรรมต่อสังคมในวงกว้าง

นอกจากนี้ แม้ว่า กตช. จะถือเป็นองค์กรขนาดเล็กเมื่อเทียบกับ ACT เนื่องจากมีการรับสมาชิกเป็นรายบุคคล ส่วน ACT นั้นไม่รับสมาชิกรายบุคคลแต่รับเฉพาะองค์กร ซึ่งการเคลื่อนไหวแต่ละครั้งนั้น องค์กรภาคีจะเป็นผู้ตกลงทำมติภายในกลุ่มมาก่อนที่จะกลายมาเป็นมติ ACT ดังนั้น แม้การกระทำรวมหมู่ของ กตช. อาจสามารถทำได้คล่องตัวกว่า ACT เพราะขนาดกลุ่มเล็กกว่า แต่สมาชิกของ กตช. มีความหลากหลายกว่า ACT ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหากรณีที่สมาชิกมีความเห็นไม่ตรงกันได้ และยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าหากสมาชิกบางคนของ กตช. ดำเนินการตรวจสอบองค์กรหนึ่ง โดยที่สมาชิกส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยหรือไม่ต้องการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องแล้ว กตช. จะทำอย่างไร

ยิ่งไปกว่านั้น ความพยายามในการตรวจสอบการทุจริตของ กตช. โดยไม่มีกฎหมายหรืออำนาจอย่างเป็นทางการมารองรับนั้น สุ่มเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องข้อหาหมิ่นประมาท หรือถูกตอบโต้โดยหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวได้เกิดขึ้นแล้ว²⁹ และหาก กตช. ไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะยืนยันความชอบธรรมใน

[B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%88%E0%B8%AA%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%B2/](#) (สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2558).

²⁸ ผู้จัดการออนไลน์, “กตช.ยื่นผู้ตรวจสอบอาผิด ผอ.องค์การค่าของ สกสค.ทำราชการเสียหาย,” 9 กุมภาพันธ์ (2558),

<http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=958000015828> (สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2558).

²⁹ ไทยรัฐ, “สหภาพองค์กรค้าฯ ฉุนยื่นหนังสือตรวจสอบ กตช.,” 28 สิงหาคม (2557), <http://www.thairath.co.th/content/446249> (สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2558).

การดำเนินงานขององค์กร ก็อาจทำให้การดำเนินงานตรวจสอบหรือเอาผิดหน่วยงานคู่กรณีของ ภาครัฐ. ต้องหยุดชะงัก และทำให้องค์กรอื่นไม่กล้าใช้บทบาทด้านการตรวจสอบหน่วยงานรัฐในอนาคต

2.3 สภาพการค้ำแห่งประเทศไทย

เป็นที่ทราบดีว่า คอร์รัปชันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การแก้ปัญหาคอร์รัปชันในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จส่วนหนึ่งเนื่องจากภาคเอกชนให้ความร่วมมือ ดังนั้นภาคเอกชนไทยจึงเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน โดยสภาพการค้ำไทยดำเนินงานตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการ โดยเริ่มมีบทบาทตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา จนนำไปสู่การจัดตั้ง ACT ในที่สุด ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 2.1

2.3.1 บทบาทและเครื่องมือในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

สภาพการค้ำไทยใช้ความเป็นสถาบันเป็นเครื่องมือสำคัญในการเข้าถึงปัญหาคอร์รัปชัน โดยดำเนินการผ่าน ACT ภายหลังจากจัดตั้ง ACT แล้ว สภาพการค้ำได้ลดบทบาทในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันลง และกลับสู่บทบาทเดิมคือการเป็นที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจให้ประเทศ

จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบาทที่สำคัญของสภาพการค้ำไทย คือ การสร้างเครือข่ายที่นำไปสู่การจัดตั้งสถาบันอย่าง ACT ให้มีบทบาทในการเคลื่อนไหวเรื่องคอร์รัปชัน โดยแรงผลักดันส่วนหนึ่งอาจมาจากความกังวลเรื่องภาพลักษณ์ของภาคเอกชนที่สังคมส่วนใหญ่มองว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาคอร์รัปชัน อนึ่ง การลดบทบาทของสภาพการค้ำในการต่อต้านคอร์รัปชันด้วยตนเองนั้น อาจมองได้ว่าเป็นความพยายามทำให้ภาพลักษณ์ของ ACT เป็นอิสระจากภาคเอกชน ซึ่งก็สะท้อนความกังวลเรื่องภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของ ACT ต่อสังคม ในอีกแง่หนึ่ง ACT อาจถูกมองว่าเป็นเครื่องมือที่ช่วยลดกระแสความกดดันของสังคมต่อภาคธุรกิจที่ถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการคอร์รัปชัน ดังนั้นภาคธุรกิจจึงต้องมีการกระทำบางอย่างเพื่อส่งสัญญาณว่าภาคธุรกิจนั้นไม่ได้ต้องการทุจริต และไม่ได้นิ่งเฉยต่อปัญหาคอร์รัปชันเช่นกัน

2.3.2 ประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

การที่สภาพการค้ำสามารถชักชวนภาคีจากหลายภาคส่วนให้เข้ามาร่วมใน ACT ยังสะท้อนให้เห็นถึงความน่าเชื่อถือและอิทธิพลของสภาพการค้ำต่อวงการธุรกิจที่สูงในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของ ACT ซึ่งเป็นเครื่องมือหลักของสภาพการค้ำนั้นยังไม่เป็นที่แน่ชัด ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 2.1 ซึ่งแท้จริงแล้ว สภาพการค้ำอาจสามารถใช้อิทธิพลขององค์กรกดดันภาคเอกชนได้อย่างจริงจังกว่านี้ เช่น ออกมาตรการแทรกแซงสมาชิกที่กระทำการทุจริต หรือยกเลิกสิทธิพิเศษของสมาชิกบางอย่าง เช่น บัตรเดินทางสำหรับนักธุรกิจเอเปค (APEC Business Travel Card) ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีหลักฐานปรากฏว่าสภาพการค้ำได้ออกมาตรการดังกล่าว

นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญของภาคธุรกิจ คือ การขาดเครื่องมือในการตรวจสอบและมาตรการตอบโต้ธุรกิจที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นรูปธรรม ดังที่กล่าวไว้แล้วว่า โดยธรรมชาติแล้วภาคธุรกิจต้องมีการแข่งขันเพื่อความได้เปรียบในการประกอบธุรกิจ ดังนั้น ในกรณีที่ความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจต้องขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานรัฐเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในประเทศไทยที่อำนาจทางเศรษฐกิจหลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคธุรกิจที่สร้างกำไรและมีมูลค่าสูงยังคงเป็นแบบรวมศูนย์อยู่ที่ภาครัฐ ก็อาจทำให้ธุรกิจมีความเสี่ยงที่จะเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทุจริตได้ง่าย

2.3.3 ข้อจำกัดในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

ข้อจำกัดของสภาหอการค้าก็สืบเนื่องมาจากข้อจำกัดของ ACT เอง ที่สำคัญ คือ การไม่มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของ ACT อย่างเป็นระบบ และยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าสภาหอการค้าจะมีมาตรการจัดการกับสมาชิกที่ไม่เข้าร่วมหรือปฏิบัติตามแนวทางการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันขององค์กรอย่างไร

2.4 หอการค้ากลุ่มจังหวัดภาคใต้

หอการค้ากลุ่มจังหวัดภาคใต้ เป็นส่วนหนึ่งของสภาหอการค้าไทย มีหน้าที่ดูแลหอการค้า 14 จังหวัดในภาคใต้ สมาชิกส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการที่อยู่ในหอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด และสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัด

2.4.1 บทบาทและเครื่องมือในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

ในฐานะส่วนหนึ่งของสภาหอการค้า และหอการค้าไทย หอการค้าต่างจังหวัดก็มีส่วนร่วมในการรณรงค์ต่าง ๆ เช่น ACT NOW ดังนั้น บทบาทส่วนใหญ่จึงเป็นไปตามมติของสภาหอการค้า และเป็นไปในรูปแบบการรณรงค์ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน

2.4.2 ประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

สืบเนื่องมาจากประสิทธิภาพของ ACT และของสภาหอการค้า ซึ่งตามความเห็นของคณะผู้วิจัยเห็นว่า ยังไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าการรณรงค์ป้องกันคอร์รัปชันในภาคธุรกิจนั้นมีประสิทธิภาพแค่ไหน นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อสันนิษฐานเพิ่มเติมว่า การป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันในต่างจังหวัดอาจไม่ได้มีประสิทธิภาพเท่ากับในเมืองหลวง เนื่องจากอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจในต่างจังหวัดส่วนใหญ่ยังกระจุกตัวอยู่กับเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับมอบอำนาจมาจากส่วนกลาง ดังนั้น ผู้ประกอบการต่างจังหวัดซึ่งเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ของหอการค้าจึงมีแรงจูงใจในการเข้าไปเกี่ยวข้องับกระบวนการทุจริตสูงกว่าผู้ประกอบการในเมืองหลวงที่มีทางเลือกในการประกอบธุรกิจมากกว่า

2.4.3 ข้อจำกัดในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

เช่นเดียวกับกรณี ACT และสภาหอการค้า หอการค้าต่างจังหวัดก็ไม่มีมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหา free-riding ในภาคเอกชน หรือบังคับให้สมาชิกปฏิบัติตามได้ และหากพิจารณาว่า เจ้าหน้าที่รัฐในต่างจังหวัดยังคงเป็นผู้มีอำนาจหลักในการใช้ดุลยพินิจที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ ภาคเอกชนในต่างจังหวัดจึงแทบไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากต้องเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทุจริต

นอกจากนี้ ยังมีแนวโน้มที่หอการค้าต่างจังหวัดจะไม่มีส่วนร่วมในการต่อต้านคอร์รัปชันเท่ากับองค์กรหลักในกรุงเทพฯ เพราะหากพิจารณาว่าผู้นำองค์กรหอการค้าต่างจังหวัดต้องเป็นผู้ที่ประกอบธุรกิจและประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งในจังหวัดนั้น โอกาสที่ผู้ประกอบการดังกล่าวจะประสบความสำเร็จโดยไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการคอร์รัปชันรูปแบบใดเลยจึงน่าจะน้อยมาก เพราะเจ้าหน้าที่รัฐยังคงมีอิทธิพลต่อการประกอบธุรกิจในต่างจังหวัดอยู่มาก ดังนั้น หอการค้าในบางจังหวัดอาจไม่สามารถเคลื่อนไหวเพื่อป้องกันและตรวจสอบคอร์รัปชันได้มากนัก ไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้นำองค์กรไม่มีแรงจูงใจ หรือเกรงว่าจะถูกกลั่นแกล้งจากคู่แข่งทางธุรกิจก็ตาม

2.5 องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย

Transparency International (TI) มีแนวคิดในการสร้าง “เครือข่าย” การต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันทั่วโลก โดยใช้ตัวแทนผู้นำที่มีชื่อเสียงและทำงานในด้านความโปร่งใสในประเทศนั้น จึงได้ทาบทาม ดร.อาพันธ์ ปันยารชุน และ ดร.จรี วัจิตรวาทการ ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทด้านธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในประเทศไทยให้เป็นตัวแทนมูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย หรือ Transparency Thailand

ปัจจุบัน องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยมีพนักงานประจำ 5 คน ที่ทำหน้าที่หลักในการประชาสัมพันธ์และประสานงาน และใช้ทรัพยากรร่วมกับศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หรือนิธดา รายได้ของมูลนิธิมาจากการจัดงานอบรมและโครงการต่าง ๆ (project-based) ในช่วงที่ไม่มีรายได้จากการจัดงานอะไรก็จะได้รับการช่วยเหลือจากศูนย์สาธารณประโยชน์ในรูปแบบเงินเดือนพนักงานประจำ ไม่มีการรับเงินจากหน่วยงานที่จะทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น หน่วยงานที่ TI มีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาธรรมาภิบาลให้

2.5.1 บทบาทและเครื่องมือในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

เช่นเดียวกับ ACT องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยเน้นการรณรงค์ให้ความรู้ สร้างจิตสำนึกของคน กระตุ้นให้คิดอย่างมีวิจารณญาณบนพื้นฐานของคุณธรรมจริยธรรม โดยใช้การอบรม หรือจัดกิจกรรม (event) เป็นเครื่องมือ กลุ่มเป้าหมายของผู้เข้ารับการอบรมมีทั้งที่อยู่ในภาครัฐ เอกชน รวมไปถึงเยาวชนด้วย เช่น โครงการ “โตไปไม่โกง” ซึ่งจัดร่วมกับกรุงเทพมหานครและนิธดา เป็นหลักสูตรต่อเนื่องสำหรับเด็กนักเรียนชั้นอนุบาล 1 จนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 ปัจจุบันโครงการถูกนำไปใช้ในโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครกว่า

430 แห่ง และอีกหลายแห่งในต่างจังหวัด หลักสูตรดังกล่าวกำหนดให้มีการเรียนการสอนด้านคุณธรรม จริยธรรมเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 1 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ โครงการที่ต่อเนื่อง มีการกระตุ้นและติดตามผลเป็นระยะ และมีการประเมินผลหลังจบโครงการทุกครั้ง

นอกจากนี้ สืบเนื่องจากแนวคิดของ TI ซึ่งเป็นองค์กรต้นแบบว่าการแก้ปัญหาคอร์รัปชันต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยยังมีการสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานอื่นในประเทศไทยด้วย เช่น การเข้าเป็นหนึ่งในภาคีของ ACT ซึ่งวัตถุประสงค์ของการสร้างเครือข่ายก็เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการสร้างแนวร่วม เครื่องมือที่สำคัญอีกอย่าง คือ สื่อมวลชน ซึ่งองค์กรใช้ในการประชาสัมพันธ์โครงการต่าง ๆ เช่นโครงการ “โตไปไม่โกง” เป็นต้น

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยมีบทบาทและเครื่องมือที่คล้ายกับ TI ซึ่งเป็นองค์กรต้นแบบ กล่าวคือ เน้นบทบาทป้องกันปัญหาคอร์รัปชันโดยการให้ความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกแก่คนในสังคม นอกจากนี้ องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยไม่ได้มีบทบาทในเชิงวิชาการ เช่น การจัดทำรายงานดัชนีความโปร่งใส (CPI) เฉพาะสำหรับประเทศไทย และองค์กรไม่มีแนวคิดที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบ ทำให้บทบาทและเครื่องมือขององค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยค่อนข้างชัดเจน ซึ่งความชัดเจนดังกล่าวอาจเป็นผลมาจากข้อจำกัดขององค์กรที่มีทรัพยากรน้อย โดยทั้งพนักงานและสำนักงานยังต้องใช้ร่วมกับศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม

2.5.2 ประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยมีการประเมินผลโครงการทุกสิ้นปีโดยครูและเด็กนักเรียนที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งก็พบว่าเด็กนักเรียนที่เข้าร่วมมีการเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทางที่เห็นประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้น เช่น ปิดน้ำไฟเมื่อไม่ใช้แล้ว และมีผลการสำรวจของนิด้า (NIDA Poll) ที่พบว่าประชาชนทั่วไปรู้จักคำว่า “โตไปไม่โกง” และเห็นด้วยว่าโครงการนี้จะสามารถช่วยแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้ นอกจากนี้ ชื่อโครงการ “โตไปไม่โกง” ยังเป็นที่จดจำและมีการพูดถึงตามสื่อต่าง ๆ มากขึ้น โดยองค์กรฯ พบว่ามีบุคคลภายนอกนำเอาชื่อโครงการ “โตไปไม่โกง” ไปทำหนังสือและคลิปวิดีโอลงอินเทอร์เน็ตด้วย

อนึ่ง หากพิจารณาว่าบทบาทขององค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย คือ การรณรงค์ปลูกฝังจิตสำนึกแก่คนในสังคมแล้ว ผลการประเมินโครงการและผลสำรวจของนิด้าก็สามารถสะท้อนประสิทธิภาพขององค์กรฯ ได้ในระดับหนึ่ง เพราะเป็นหลักฐานว่าประชาชนมีการรับรู้ต่อการรณรงค์ป้องกันขององค์กรจริง อย่างไรก็ตาม การรับรู้ของสังคมดังกล่าวจะสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในสังคมอย่างเป็นรูปธรรมในสภาพแวดล้อมอื่นนอกจากในโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการหรือไม่นั้น ยังไม่แน่ชัด

2.5.3 ข้อจำกัดในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

แม้ว่าองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยจะมีการติดตามและประเมินผลโครงการดังที่กล่าวไว้แล้วในหัวข้อด้านบน แต่การติดตามดังกล่าวก็เป็นเพียงความเห็นของผู้เข้าร่วมโครงการ แม้ว่าผลการสำรวจของนิด้าจะสามารถสะท้อนได้ว่าประชาชนทั่วไปก็รู้จักโครงการรณรงค์ขององค์กรฯ แต่การสำรวจดังกล่าวไม่สามารถชี้ได้ว่าการรณรงค์ได้นำไปสู่การปฏิบัติหรือไม่ ซึ่งก็น่าจะเป็นผลมาจากการที่องค์กรฯ มีข้อจำกัดด้านทรัพยากร เนื่องจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในวงกว้างต้องใช้ทรัพยากรทั้งที่เป็นกำลังคนและกำลังเงินในการสำรวจ

2.6 มุลนิธิประเทศไทยใสสะอาด

มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2543 โดยเป็นการต่อยอดจาก “โครงการประเทศไทยใสสะอาด” ที่สำนักงาน ก.พ. ริเริ่ม โดยได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงการคลัง เพื่อสร้างแนวร่วมในการหยุดยั้งการทุจริตและประพฤติมิชอบในกลุ่มข้าราชการพลเรือน ต่อมาเลขาธิการสำนักงาน ก.พ. เห็นว่าควรขยายขอบเขตของโครงการให้ครอบคลุมสมาชิกอื่นในสังคมด้วย จึงนำไปสู่การจัดตั้งมูลนิธิฯ ขึ้น ในปัจจุบันมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดเน้นการทำงานใน 3 ด้าน คือ ด้านเยาวชน ด้านข้าราชการ และด้านการเฝ้าระวังและการแจ้งข่าวทุจริตคอร์รัปชัน โดยในแต่ละด้านประกอบด้วยกรรมการของมูลนิธิฯ 3-4 คน และกรรมการจากหน่วยงานภายนอก

ในทางปฏิบัติแล้ว มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดยังเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงาน ก.พ. โดยมีสำนักงานอยู่ใน ก.พ. คล้ายกับกรณีขององค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย นอกจากนี้ คณะกรรมการของมูลนิธิฯ หลายคนก็มีตำแหน่ง หรือเคยมีตำแหน่งในสำนักงาน ก.พ. และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ด้วย

2.6.1 บทบาทและเครื่องมือในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

ตลอดระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา มูลนิธิฯ มีบทบาทในการส่งเสริมให้ข้าราชการพลเรือนมีคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ โดยใช้เครื่องมือคือ ร่วมกับสำนักงาน ก.พ. จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมในระดับจังหวัดที่คอยให้ข้อมูลและคำแนะนำในการเสริมสร้างคุณธรรมในหมู่ข้าราชการ นอกจากนี้ มูลนิธิฯ ยังได้มีบทบาทในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คสช.) ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติคุณธรรมและธรรมาภิบาลแห่งชาติ ซึ่งมีเนื้อหาหลัก คือ การจัดตั้งกองทุนคุณธรรมและธรรมาภิบาลแห่งชาติ เพื่อเป็นการสนับสนุนการทำงานของศูนย์คุณธรรม (องค์กรมหาชน) และองค์กรอื่นในการสร้างเสริมคุณธรรมและต่อต้านทุจริต

เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบาทและเครื่องมือของมูลนิธิฯ มีความเป็นทางการ เช่น การตั้งสถาบันทั่วประเทศ และการเสนอร่างกฎหมายต่อผู้มีอำนาจ ซึ่งก็น่าจะเป็นผลมาจากอิทธิพลของหน่วยงานรัฐที่จัดตั้งมูลนิธิฯ คือ สำนักงาน ก.พ. นอกจากนี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงเครื่องมืออีกอย่างของมูลนิธิฯ คือ การมีเครือข่าย

กับหน่วยงานของรัฐ ผ่านทางคณะกรรมการของมูลนิธิฯ ซึ่งในแง่หนึ่งก็ส่งผลดีต่อการดำเนินงานโดยเป็นการอำนวยความสะดวก แต่อีกแง่หนึ่งก็ทำให้มูลนิธิฯ ไม่สามารถดำเนินงานอย่างอิสระได้ การเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรในสังคมในการต่อต้านคอร์รัปชันจึงเป็นการสะท้อนว่า มูลนิธิฯ เองก็ต้องการทรัพยากรในการดำเนินงานเช่นกัน

2.6.2 ประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

หากพิจารณาว่าบทบาทของมูลนิธิฯ ที่สามารถเห็นได้ชัดที่สุดคือ การรณรงค์คุณธรรมและธรรมาภิบาลในหมู่ข้าราชการพลเรือนแล้ว ยังไม่มีหลักฐานที่สามารถระบุได้ว่าบทบาทดังกล่าวมีประสิทธิภาพหรือไม่ แม้ว่าจะมีการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมในต่างจังหวัด แต่เนื่องจากมูลนิธิฯ ในส่วนกลางยังไม่มีทรัพยากรเป็นของตัวเอง ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมในต่างจังหวัดก็มีข้อจำกัดด้านทรัพยากรเช่นกัน นอกจากนี้ยังไม่ปรากฏว่ามี การติดตามหรือประเมินผลการทำงานของมูลนิธิฯ และศูนย์ต่างจังหวัดเหล่านี้

บทบาทของมูลนิธิฯ ในด้านเยาวชน และด้านการเฝ้าระวังและการแจ้งข่าวทุจริตคอร์รัปชันยังไม่มี ความชัดเจน ซึ่งก็น่าจะเป็นเพราะสองด้านนี้อยู่นอกเหนือขอบเขตงานของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนหลัก และตามประเพณีปฏิบัติของหน่วยราชการแล้วมักจะพยายามไม่ทำงานเกินขอบเขตหน้าที่ของตน นอกจากนี้ยังน่าจะมีสาเหตุมาจากข้อจำกัดด้านทรัพยากรด้วย

2.6.3 ข้อจำกัดในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

ข้อจำกัดของมูลนิธิฯ จึงคล้ายกับ NGOs หลายองค์กรที่กล่าวมา คือ การขาดการติดตามและประเมินผลการทำงานที่ริเริ่มไว้ ซึ่งสาเหตุก็น่าจะมาจากข้อจำกัดด้านทรัพยากรทั้งที่เป็นเงินทุนและกำลังคนนั่นเอง ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งของมูลนิธิฯ คือ มีแนวโน้มที่การจัดตั้งสถาบันเพื่อส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการ นี้จะมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น เช่น ศูนย์ดำรงธรรมของกระทรวงมหาดไทย และศูนย์คุณธรรม (องค์กรมหาชน) ที่อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงวัฒนธรรม จึงนำไปสู่คำถามที่ว่าขอบเขตการทำงานของมูลนิธิฯ ที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงาน ก.พ. ที่ดูแลข้าราชการพลเรือน จะสามารถเข้าถึงข้าราชการในกระทรวงเหล่านี้ได้หรือไม่

ในบทต่อไปจะทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลที่ได้จากการเก็บข้อมูลเพื่อจัดทำบทสรุป และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริมบทบาทของกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่ทำหน้าที่ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย

บทที่ 3

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

โครงการวิจัยนี้มีเป้าประสงค์เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) ที่ทำหน้าที่ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย เนื่องจากกลุ่มเหล่านี้ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันเหมือนกับองค์กรอย่างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ปปช.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งล้วนมีกฎหมายรับรองขอบเขตอำนาจและหน้าที่ชัดเจน จึงเป็นที่น่าสนใจว่า NGOs เหล่านี้มีบทบาทและเครื่องมือในการต่อต้านคอร์รัปชัน รวมถึงประสิทธิภาพและข้อจำกัดอย่างไร คณะผู้วิจัยหวังว่าผลการวิจัยจะสามารถนำไปสู่มาตรการสนับสนุนและเสริมสร้างให้กลุ่มเหล่านี้ทำหน้าที่ควบคู่ไปกับหน่วยงานของทางการในการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยได้ในที่สุด

บทสรุปท้ายของรายงานฉบับนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการสรุปข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์องค์กร ส่วนที่สองเป็นการสรุปมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

3.1 บทสรุป

จากการสัมภาษณ์ผู้นำองค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่ทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย 6 องค์กร ในประเด็นที่เกี่ยวกับบทบาท เครื่องมือ ประสิทธิภาพ และข้อจำกัดของแต่ละองค์กร ได้สรุป 7 ประการดังต่อไปนี้

1. องค์กร NGOs ที่มีบทบาทในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทหลัก ตามลักษณะของบทบาท คือ องค์กรที่เน้นบทบาทในการป้องกัน และองค์กรที่เน้นบทบาทในการตรวจสอบ ซึ่ง NGOs ที่ศึกษาเกือบทั้งหมดเน้นบทบาทในการป้องกัน เช่น การเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตในภาครัฐอย่างข้อตกลงคุณธรรมของ ACT การให้ความรู้ความเข้าใจเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในเยาวชนโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย และการปลูกฝังจิตสำนึกในหมู่ข้าราชการพลเรือนของมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด เป็นต้น

จากองค์กรที่เลือกสัมภาษณ์ทั้งหมด ภาตช. เป็นองค์กรเดียวที่เน้นบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งขอบเขตและความเหมาะสมขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐในการเข้าไปตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันนั้น เป็นประเด็นที่ต้องมีการศึกษาถึงผลกระทบต่อสังคมต่อไป อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ขององค์กรที่เคยมีบทบาทต่อต้านคอร์รัปชันในอดีตอย่าง คปต. สะท้อนว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยข้อกล่าวหาว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันสุ่มเสี่ยงต่อการถูกนำไปเป็น

ประเด็นความขัดแย้งทางการเมือง และอาจส่งผลต่อการดำเนินงานของกลุ่มได้ เพราะแม้ว่าสมาชิกของกลุ่มจะมีอุดมการณ์ร่วมกันในการต่อต้านคอร์รัปชัน แต่ไม่ใช่ทุกคนจะมีความคิดเห็นทางการเมืองหรือต่อประเด็นอื่น ๆ ในสังคมที่เหมือนกัน การเคลื่อนไหวที่แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของกลุ่มจึงอาจส่งผลกระทบต่อความสมัครใจของสมาชิกในการเข้าร่วมการกระทำรวมหมู่ของกลุ่มได้

2. การเคลื่อนไหวของกลุ่มที่ศึกษาเกิดขึ้นในช่วงเวลาใกล้ ๆ กัน จึงอาจสะท้อนว่าบทบาทในการป้องกันและการตรวจสอบสามารถทำไปพร้อมกันได้ อย่างไรก็ตาม ความเป็นที่น่าสังเกตว่า ภาตช. เองก็เป็นหนึ่งในภาคีของ ACT แต่กลับไม่มีความร่วมมือระหว่างองค์กรกันที่ชัดเจน ทั้งที่บทบาทของทั้งสององค์กรน่าจะส่งเสริมกันได้ เพราะจากประสบการณ์ของหอการค้าต่างจังหวัดได้ชี้ให้เห็นว่าการป้องกันโดยการเสนอแนะมาตรการต่อรัฐบาลก็ดี การรณรงค์หรือให้ความรู้แก่สังคมก็ดีอาจไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทยได้ หากความกินดีอยู่ดีของประชาชน เช่น การประกอบกิจการ และกิจกรรมในการดำเนินชีวิตต่าง ๆ ยังต้องอาศัยการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งยังคงกุมอำนาจส่วนใหญ่อยู่ ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐจึงควรเป็นสิ่งที่สามารถตรวจสอบได้ ส่วนประเด็นที่ว่ากลุ่ม NGOs ควรใช้บทบาทนี้หรือไม่นั้นยังต้องศึกษาต่อไป

ประเด็นที่สำคัญคือ การขาดความร่วมมือระหว่างกลุ่มที่มีเป้าหมายในการต่อต้านคอร์รัปชัน โดยการแยกกันเคลื่อนไหวเช่นนี้ อาจส่งผลกระทบต่อระดับความกดดันและกระแสความรุนแรงของปัญหาคอร์รัปชันในสังคมที่จะนำไปสู่มาตรการแทรกแซงทางสังคม (social sanction) ที่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้ภาครัฐไม่กระตือรือร้นที่จะตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของกลุ่ม NGOs ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศเท่าที่ควร รวมไปถึงความกดดันต่อภาคส่วนอื่นของสังคมในการเข้าร่วมขบวนการต่อต้านคอร์รัปชันด้วย

3. เครื่องมือที่ทุกองค์กรใช้เหมือนกัน คือ การสร้างเครือข่าย ซึ่งเป็นการตอกย้ำว่า การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย และภาคเอกชนและภาคประชาชนดูจะมีความพร้อมในการเข้าร่วมการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เห็นได้จากจำนวนภาคีสมาชิกของ ACT ที่มีมากถึง 50 องค์กร ดังนั้น หากพิจารณาคะแนนและอันดับดัชนีความโปร่งใสที่ประเทศไทยได้รับการประเมินจาก TI ว่าแทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงเลยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ก็อาจสรุปได้ว่าปัจจัยที่สำคัญที่สุดและยังขาดหายไปจากกระบวนการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้น คือ ความร่วมมือจากภาครัฐและภาคการเมือง เนื่องจากภาคประชาชนและภาคเอกชนมีความตื่นตัวต่อการแก้ปัญหาคอร์รัปชันเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ ความเชื่อมโยงระหว่างการเคลื่อนไหวของกลุ่ม NGOs กับภาคการเมืองในประเทศไทยนั้นมีความชัดเจนในระดับหนึ่ง กล่าวคือ ข้อเสนอเพื่อการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐมีแนวโน้มที่จะได้รับการตอบรับโดยรัฐบาลที่มีนโยบายสอดคล้องกัน เช่น การเสนอ

ข้อตกลงคุณธรรมของ ACT นั้นได้รับการตอบรับอย่างเป็นทางการจากหน่วยงานของรัฐในช่วงรัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชามากกว่ารัฐบาลชุดก่อนซึ่งไม่ได้ยกประเด็นการแก้ปัญหาคอร์รัปชันเป็นนโยบายหลัก ซึ่งการยอมรับข้อเสนอของกลุ่ม NGOs นี้อาจเป็นผลมาจากหลายปัจจัย เช่น การที่สมาชิกของกลุ่ม NGOs หลายกลุ่ม ทั้ง ACT ภาตช. และมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดได้เข้าไปมีบทบาทในคณะทำงานด้านนโยบายระดับประเทศอย่างสมานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และยังมีปัจจัยเรื่องความมั่นคงของรัฐบาลทหารซึ่งต้องอาศัยการสนับสนุนจากกลุ่มภาคเอกชนและภาคประชาชนในการดำเนินนโยบายมากกว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งมักมีฐานคะแนนเสียงและความนิยมที่แน่นอนกว่า เป็นต้น

4. การสร้างเครือข่ายยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการเคลื่อนไหวต่อต้านคอร์รัปชันของกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ ตัวอย่างที่สำคัญคือ ACT ซึ่งถือเป็นองค์กรที่มีสมาชิกจำนวนมากและมีผลงานเชิงประจักษ์มากที่สุด เช่น ข้อตกลงคุณธรรม ใบอนุญาตยืม และพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็นผลงานที่ได้รับการตอบรับและพิจารณาจากภาครัฐ ซึ่งนอกจาก ACT จะมีภาคีในภาคธุรกิจที่รัฐบาลให้ความสำคัญแล้ว ยังมีสถาบันการศึกษา และเครือข่ายองค์กรอื่นอีกมาก ซึ่งช่วยสร้างอำนาจต่อรองของ ACT กับภาครัฐได้ จนทำให้สามารถเสนอมาตรการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันต่อรัฐบาลได้

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการสร้างเครือข่ายของกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐนั้นอาศัยหลักความสมัครใจเป็นหลัก การเข้าเป็นสมาชิกหรือเข้าร่วมกิจกรรมต่อต้านคอร์รัปชันจึงน่าจะต้องอาศัยมาตรการแทรกแซงทางสังคมด้วย ซึ่งนอกจากการขาดความร่วมมือระหว่างองค์กรจะมีแนวโน้มทำให้กระแสความกดดันดังกล่าวลดลงดังที่กล่าวไว้แล้วในข้อที่ 2 การขาดความร่วมมือจากภาครัฐและภาคการเมืองที่กล่าวไว้ในข้อ 3 ก็น่าจะเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของธุรกิจและประชาชนทั่วไปในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่ม NGOs หรือทำกิจกรรมของกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน เนื่องจากไม่เห็นผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมในการเข้าร่วม เช่น ธุรกิจที่เข้าร่วมโครงการ CAC ไม่ได้รับการปฏิบัติที่ต่างไปจากธุรกิจที่ไม่เข้าร่วม CAC ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เป็นต้น

5. ข้อจำกัดที่ทุกกลุ่มเผชิญเหมือนกัน คือ ข้อจำกัดด้านทรัพยากรทั้งในเชิงเงิน บุคลากร และสิ่งของเช่นสำนักงาน แม้แต่มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐอย่างสำนักงาน ก.พ. ก็ยังมีข้อจำกัดในด้านนี้ ซึ่งข้อจำกัดด้านทรัพยากรนี้ยังนำไปสู่ข้อจำกัดด้านขอบเขตการดำเนินงาน ทั้งในแง่ของกลุ่มเป้าหมาย และพื้นที่ในการเคลื่อนไหว เช่น องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยมีกลุ่มเป้าหมายคือเด็กนักเรียน ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในโรงเรียนในเขตพื้นที่

กรุงเทพมหานคร มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดก็มีกลุ่มเป้าหมายคือข้าราชการพลเรือนในสังกัดของสำนักงาน ก.พ. เท่านั้น เป็นต้น

6. ข้อจำกัดอีกประการหนึ่ง คือ การขาดการติดตามและประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกลุ่มเอง ในองค์กรที่เลือกศึกษานั้น มีเพียงองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย เท่านั้นที่มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานในโครงการโตไปไม่โกง อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์และกลุ่มเป้าหมายในการประเมินยังถือว่าค่อนข้างจำกัด

7. มีแนวโน้มว่ากลุ่ม NGOs หลายกลุ่มถูกมองว่าเป็นตัวแทนของภาคส่วนอื่นในสังคม เช่น ACT ถูกมองว่าเป็นตัวแทนของภาคธุรกิจเนื่องจากเป็นองค์กรที่ริเริ่มโดยหอการค้า และมีสมาชิกส่วนใหญ่อยู่ในภาคธุรกิจ ในขณะที่มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดก็มีภาพลักษณ์ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการเนื่องจากริเริ่มโดยสำนักงาน ก.พ. ซึ่งก็ส่งผลกระทบต่อการทำงานของกลุ่มด้วย เช่น การที่ ACT สามารถเสนอมาตรการต่าง ๆ ต่อรัฐบาลได้น่าจะมีส่วนจากการที่ภาคธุรกิจมีความสำคัญต่อระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคะแนนความนิยมและการดำเนินงานของรัฐบาลโดยตรง ในขณะที่เดียวกันภาคธุรกิจเองก็มักถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันด้วย ดังนั้น การเคลื่อนไหวโดยมีภาพลักษณ์ของภาคส่วนอื่นสามารถเป็นทั้งผลดีและผลเสียต่อกลุ่ม NGOs ที่มีเป้าหมายในเชิงอุดมการณ์ได้

3.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การส่งเสริมบทบาทของกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่ทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชันสามารถทำได้ใน 5 ด้าน โดยสองด้านแรกเป็นด้านที่กลุ่ม NGOs สามารถทำได้เอง และอีกสามด้านต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนอื่น ดังนี้

1. เนื่องจากการรวมตัวของกลุ่ม NGOs อาศัยหลักความสมัครใจและต้องการขยายเครือข่ายเพื่อให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการต่อต้านคอร์รัปชัน กลุ่มจึงควรมีมาตรการที่สามารถจูงใจสมาชิกให้ปฏิบัติตามมติกลุ่มได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันเป็นประเด็นที่อ่อนไหวและการกระทำของสมาชิกในกลุ่มสามารถส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของกลุ่มในการเคลื่อนไหวประเด็นดังกล่าวได้ กลุ่มอาจต้องมีการทำความเข้าใจกับสมาชิกไม่ให้ใช้ชื่อกลุ่มในการเคลื่อนไหวที่นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ในการต่อต้านคอร์รัปชันของกลุ่ม เช่น การเข้าร่วมกิจกรรมที่มีประเด็นทางการเมือง เป็นต้น นอกจากนี้ กลุ่มเองควรมีมาตรการชักจูงกลุ่มเป้าหมายของตนให้เข้ามาเป็นสมาชิกร่วมอุดมการณ์ให้ได้มากที่สุด เช่น ACT และหอการค้าอาจต้องหามาตรการจูงใจให้ภาคธุรกิจทุกสาขาเข้าร่วมกิจกรรมต่อต้านคอร์รัปชันให้ได้มากที่สุด

ความร่วมมือระหว่างกลุ่ม NGOs ควรได้รับการสนับสนุนให้มากกว่านี้ โดยในขั้นแรกควรมีการพูดคุยถึงขอบเขตความร่วมมือและสิ่งที่แต่ละกลุ่มเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยเพื่อกำหนดแนวทางการร่วมมือกันต่อต้านคอร์รัปชัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทุจริตคอร์รัปชันที่กลุ่มต้องการแก้ไขนั้น รวมถึงอะไรบ้าง เมื่อกลุ่มต่าง ๆ มีความเข้าใจตรงกันแล้วน่าจะสามารถร่วมกันสร้างแรงกดดันภาครัฐและภาคการเมืองที่จะนำไปสู่มาตรการแทรกแซงทางสังคมที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. กลุ่ม NGOs อาจพิจารณาใช้การติดตามผลการดำเนินงานของกลุ่มที่ผ่านมาด้วย ทั้งในแง่ความคิดเห็นของสมาชิกกลุ่ม ทีมงานที่รับผิดชอบจัดกิจกรรม และกลุ่มเป้าหมายของกลุ่ม เพื่อศึกษาว่ากิจกรรมรูปแบบใดได้รับการตอบรับจากสังคม หรือมีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้างในการสื่อสารความรู้ความเข้าใจเรื่องการป้องกันและตรวจสอบการคอร์รัปชัน เพื่อให้กิจกรรมและการเคลื่อนไหวของกลุ่มในอนาคตสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ข้อตกลงคุณธรรมที่หน่วยงานของรัฐรับไปใช้นั้นก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหน่วยงานดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

3. เนื่องจากทุกกลุ่มมีข้อจำกัดด้านทรัพยากร รัฐอาจให้การสนับสนุนโดยมีกลไกสนับสนุนด้านการเงินแก่กลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐเพื่อใช้ในการดำเนินงานต่อต้านคอร์รัปชัน โดยหลักการที่สำคัญคือ กลไกดังกล่าวต้องมีการบริหารจัดการที่เป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล พรรคการเมือง หรือหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เพื่อไม่ให้งานของกลุ่มถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ด้านการเมืองเมื่อเกิดความขัดแย้งหรือเปลี่ยนรัฐบาล อันจะทำให้วัตถุประสงค์ในการต่อต้านคอร์รัปชันถูกบิดเบือนไป นอกจากนี้ ต้องมีระบบติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้ตรงตามวัตถุประสงค์ และทุกกลุ่ม NGOs ต้องสามารถเข้าถึงกลไกสนับสนุนนี้ได้อย่างเท่าเทียมกัน

นอกจากการสนับสนุนด้านทรัพยากรแล้ว ภาครัฐควรพิจารณาให้ความน่าเชื่อถือ (credit) แก่กลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐเหล่านี้ในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันด้วย เช่น การให้ “แต้มต่อ” แก่ธุรกิจที่ได้รับการรับรองตามโครงการ CAC ว่ามีแนวนโยบายและมาตรการต่อต้านทุจริต โดยอาจกำหนดให้ผู้ที่เข้าแข่งขันประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐต้องผ่านการประเมินตามโครงการ CAC เท่านั้น เป็นต้น

4. กลุ่ม NGOs ที่มีบทบาทในการต่อต้านคอร์รัปชันควรได้รับความร่วมมือจากองค์กรที่มีบทบาทและหน้าที่ในการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างเป็นทางการ เช่น สำนักงานปปช. และสตง. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งกลุ่ม NGOs มีข้อจำกัดทั้งในด้านการเข้าถึงข้อมูล และการได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการอาจมีช่องทางพิเศษหรือคณะทำงานที่จะทำงานร่วมกับกลุ่ม NGOs ในการรับเรื่องทุจริต ซึ่งกลุ่ม NGOs ควรต้องมีการเตรียมข้อมูลและเอกสารให้สมบูรณ์ตามรูปแบบของทางการเพื่อให้องค์กรอย่างสำนักงานปปช. และสตง. นำไปใช้ประกอบการตรวจสอบกรณีทุจริตได้เร็วขึ้น

5. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลงานวิจัยที่สำคัญของประเทศไทยและมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคอร์รัปชันหลายฉบับ สามารถมีความร่วมมือกับกลุ่ม NGOs ที่ทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชันได้ในแง่การให้ข้อมูลและส่งเสริมการเผยแพร่ข้อมูล โดยกลุ่ม NGOs ควรได้รับการสนับสนุนให้เข้าถึงแหล่งข้อมูลงานวิจัยของ สกว. ที่เกี่ยวกับคอร์รัปชันเพื่อนำข้อมูลงานวิจัยไปใช้ประกอบการเคลื่อนไหวและจัดกิจกรรมของกลุ่มในอนาคต

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

จากรุวรรณ สุขุมาลพงษ์. “แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย.”

http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/download/article/article_20131025135448.pdf (สืบค้นเมื่อ 30 มีนาคม 2558).

ไทยรัฐ. “สหภาพองค์กรค้าฯ ฉุนยื่นหนังสือตรวจสอบ ภาตช.” 28 สิงหาคม (2557),

<http://www.thairath.co.th/content/446249> (สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2558).

ผู้จัดการออนไลน์. “ภาตช.ยื่นผู้ตรวจสอบเอาผิด ผอ.องค์การค้าของ สกสศ.ทำราชการเสียหาย.” 9 กุมภาพันธ์ (2558),

<http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9580000015828> (สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2558).

ราชบัณฑิตยสถาน. ศัพท์ต่างประเทศที่ใช้คำไทยแทนได้ เล่ม 1 พิมพ์ครั้งที่ 4 (แก้ไขเพิ่มเติม).

กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน, 2557.

ภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของชาติ. “ความเป็นมาของ ภาตช.” <http://www.anti-corruptionnetwork.com/mainpage.html> (สืบค้นเมื่อ ๑ กันยายน ๒๕๕๗).

มานะ นิมิตรมงคล. “ข้อตกลงคุณธรรมในบริบทของกฎหมายและการเมืองไทย.”

<https://thaigoodgovernance.files.wordpress.com/2012/06/e0b882e0b989e0b8ade0b895e0b881e0b8a5e0b887e0b884e0b8b8e0b893e0b898e0b8a3e0b8a3e0b8a1e0b983e0b899e0b89ae0b8a3e0b8b4e0b89ae0b897e0b881.pdf> (สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2558).

มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด. “ที่มาของมูลนิธิต.” <http://www.fact.or.th/fact/index.php/2008-11-28-04-14-17/2012-02-09-07-33-21.html> (สืบค้นเมื่อ ๑ กันยายน ๒๕๕๗).

วารินทร์ วงศ์หาญเขาว. “การวิเคราะห์การขัดแย้งกับการศึกษาเรื่องคอร์รัปชัน” ใน วารสาร

สังคมศาสตร์ 1 (2516): 45-47.

สำนักข่าวไทย. “รัฐจัดทำ “ข้อตกลงคุณธรรม” ปรាប់ทุจริตโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ.” 14 มกราคม (2558),

<http://www.tnamcot.com/2015/01/14/%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%97%E0%B8%B3-%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%95%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%B8%E0%B8%93%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3/> (สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2558).

---. “ภตช.เดินทางตรวจสอบราคากลางครุภัณฑ์ศูนย์เรียนรู้อาเซียนของ สพฐ.” 13 พฤศจิกายน (2557),

<http://www.tnamcot.com/2014/11/13/%E0%B8%A0%E0%B8%95%E0%B8%8A%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%88%E0%B8%AA%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%B2/>
(สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2558).

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. “แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง (ตอนที่ 1).” <http://www.fpo.go.th/S-l/Source/Article/Article42.htm> (สืบค้นเมื่อ 30 มีนาคม 2558).

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. “Home.”

<http://www.thaichamber.org/scripts/antiCorruption.asp> (สืบค้นเมื่อ ๑ กันยายน ๒๕๕๗).

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย). “Brief History.”

<http://www.anticorruption.in.th/brief-history/> (สืบค้นเมื่อ ๑ กันยายน ๒๕๕๗).

องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. “ความเป็นมา.” <http://www.transparency-thailand.org/thai/index.php/2012-05-11-05-08-44> (สืบค้นเมื่อ ๑ กันยายน ๒๕๕๗).

OK Nation. “กลุ่มพลังเงียบมหาชน.”

<http://www.oknation.net/blog/50000up/2012/03/19/entry-1> (สืบค้นเมื่อ 31 มีนาคม 2558).

ภาษาอังกฤษ

Fearon, James D. and David Laitin. “Explaining Interethnic Cooperation,” American Political Science Review 90, no. 4 (1996): 715-35.

Fjeldstad, Odd-Helge, and Jan Isaksen. “Anti-Corruption Reforms: Challenges, Effects and Limits of World Bank Support,” IEG-World Bank Working Paper 2008/7. World Bank: Washington DC, 2008.

Greenwood, Justin, and Mark Aspinwall. Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability. London: Routledge, 1998.

Hardin, Russell. One for All: The Logic of Group Conflict. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

- Olson, Mancur. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. London: Harvard University Press, 1965.
- Pennington, Mark. “Interest Groups,” in Comparative Politics, ed. Judith Bara and Mark Pennington, 259-89. London: Sage Publications, 2009.
- Poteete, Amy R., and Elinor Ostrom. “Heterogeneity, Group Size, and Collective Action: The Role of Institutions in Forest Management.” Development and Change 35, no. 3 (2004): 435-61.
- Reisman, David. Theories of Collective Action: Downs, Olson, and Hirsch. London: Macmillan, 1990.
- Sampson, Steven. “The anti-corruption industry: from movement to institution,” Global Crime 11, no. 2 (2010): 261-78.
- Schwap, Klaus ed., The Global Competitiveness Report 2014-2015. Geneva: World Economic Forum, 2014.
- Transparency International. “FAQ on Corruption: How do you define corruption?” http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/ (สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2558).
- . “Funding and Fundraisings,” http://www.transparency.org/whoweare/accountability/funding_and_financials/1/ (สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2558).
- . “Our Chapters,” http://www.transparency.org/whoweare/organisation/our_chapters/0/ (สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2558).
- . “Programmes, Projects, Activities,” <http://www.transparency.org/whatwedo/projects/> (สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2558).
- World Bank. Strengthening the World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption. World Bank: Washington DC, 2007.
- Wright, John R. Interest Groups and Congress: Lobbying, Contributions, and Influence. New York: Pearson Education Inc., 2003.

ภาคผนวก

ตารางเปรียบเทียบกิจกรรมที่วางแผนไว้ และกิจกรรมที่ดำเนินมาตลอดโครงการ

กิจกรรม/เดือน	1	2	3	4	5
1. ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	✓	✓			
2. สัมภาษณ์ผู้นำองค์กร องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย		✓			
3. สัมภาษณ์ผู้นำองค์กร ภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของชาติ (กตช)		✓			
4. สัมภาษณ์ผู้นำองค์กร สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย			✓		
5. สัมภาษณ์ผู้นำองค์กร หอการค้ากลุ่มจังหวัดภาคใต้			✓		
6. จัดทำรายงานความก้าวหน้าส่งสกว.				✓	
7. สัมภาษณ์ผู้นำองค์กร มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด				✓	
8. สัมภาษณ์ผู้นำองค์กร องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย				✓	
9. จัดทำร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ส่งสกว.					✓

รายละเอียดเกี่ยวกับการสัมภาษณ์ผู้นำองค์กร

1. คุณมงคลกิตติ์ สุขสินธารานนท์ และคุณนักบุญ อรรคบุตร วันที่ 10 พฤศจิกายน 2557
2. ดร. มานะ นิมิตรมงคล ACT วันที่ 19 พฤศจิกายน 2557
3. คุณวัฒนา ธนาศักดิ์เจริญ ประธานหอการค้าไทยภาคใต้และจังหวัดกระบี่ วันที่ 4 ธันวาคม 2557
4. คุณวิชัย อัครัสกร รองประธานสภาหอการค้าไทย วันที่ 9 ธันวาคม 2557
5. ดร. กนกกาญจน์ อนุแก่นทราย องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย วันที่ 21 มกราคม 2558
6. นายแพทย์จักรธรรม ธรรมศักดิ์ ประธานมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2558

ขอบเขตประเด็นคำถาม

1. บทบาทและเครื่องมือในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน
2. ประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน
3. ข้อจำกัดในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

สรุปประเด็นที่ได้จากการสัมภาษณ์

1. ภาคิเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันแห่งชาติ (กตช)

จากบทสัมภาษณ์ นายมงคลกิตติ์ สุขสินธารานนท์ เลขาธิการคณะกรรมการภาคิเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันแห่งชาติ (กตช) วันที่ 10 พฤศจิกายน 2557

เดิมทีกตช ชื่อกลุ่มธรรมาภิบาล โดยมีอดีตผู้บัญชาการทหารทั้งสามเหล่าทัพให้คำปรึกษาในด้านต่างๆมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งในปี 2540 มีกิจกรรมในกลุ่มเรื่อยมาจนเกิดเครือข่ายประกอบด้วย 14 องค์กรในปี 2547 ขับเคลื่อนองค์กรมาเป็นภาคิในปี 2554 ปัจจุบันมีตัวแทนภาคิดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ 1 คน

บทบาทและเครื่องมือในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของกตช.

- ตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน ได้รับข้อมูลการทุจริตคอร์รัปชันจากเครือข่ายของกตช. หรือคนรู้จักที่ทำงานอยู่ตามองค์กรต่างๆ ทั้งในประเทศ ต่างจังหวัด และต่างประเทศ เช่น มาเก๊า ฮองกง เกาหลี และCIAประเทศไทยและต่างประเทศ

- เมื่อทราบความเคลื่อนไหวการทุจริต จะมีการเตือนผู้ที่ทุจริตและลงพื้นที่ตรวจสอบโดยมีกองทัพบก/อากาศให้กำลังคุ้มกัน

ตัวอย่าง

- ปี 2554 สมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กตช.เริ่มเข้าไปตรวจสอบการวางแผนการปล่อยน้ำท่วมโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่จังหวัดนครราชสีมาเพื่อต้องการงบประมาณในการซ่อมแซม และการบกพร่องโดยสุจริตในเรื่องการกำกับดูแลการแก้ปัญหาหน้าท่วมดังกล่าว

- ลงพื้นที่ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 12 จังหวัด เกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 เมษายน 2557 เกี่ยวกับเรื่องการลงบันทึกข้อมูลที่กรมบัญชีกลางเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง

ประสิทธิภาพ

- เครือข่ายครอบคลุมทั่วพื้นที่ประเทศไทยทำให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยใช้งบประมาณที่น้อย

- ได้รับความร่วมมือในเรื่องการให้ข้อมูลเพื่อนำมาตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนเนื่องด้วยไม่มีการรับเงินทุนสนับสนุนจากฝ่ายใด

...”ข้อเด่น คือ พวกเราใจถึงและมีความรู้ความสามารถในแต่ละด้าน เช่น วิศวกร อดีตนายทหารที่เป็นวิศวกรด้านต่างๆ แพทย์ นักการทูต นักกฎหมาย อดีตอธิบดีผู้พิพากษา หัวหน้าคณะในศาลฎีกา นักธุรกิจ ผู้เชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขาทำให้สอดส่องรู้ข้อมูลราคากลางสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ราคากลางเสนอไปยังปปช.และหอการค้า” ...

ตัวอย่างความสำเร็จในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

- การทุจริตข้อสอบโดยดีวีเตอร์หน้ามหาวิทยาลัยรามคำแหง

- ถอดถอนนายจตุพร พรหมพันธุ์จากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- ยินยุบพรรคเพื่อไทยกรณี ”ทักษิณคิดเพื่อไทยทำ”

ข้อจำกัด

- อุปสรรคเกิดขึ้นกรณีผู้ปกครองจ่ายสินบนให้ผู้อำนวยความสะดวกโรงเรียนบดินทร์เดชา ในขณะที่องค์กรประสบความสำเร็จในการช่วยให้นักเรียนจำนวน 24,000 คนเข้าเรียนได้โดยไม่ต้องจ่ายสินบน การผู้อำนวยความสะดวกเงินสินบนทั้งหมดทำให้โรงเรียนมีงบประมาณไม่พอสำหรับบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษาในโรงเรียน “ทั้งนี้เป็นเพราะงบประมาณสนับสนุนด้านการศึกษาที่โรงเรียนได้จากรัฐยังไม่เพียงพอ”

งบประมาณด้านการศึกษาที่ตรวจสอบได้ยาก เพราะมีโรงเรียนขนาดเล็กหลายแห่งที่อยู่ห่างไกลยากต่อการตรวจสอบ ซึ่งทำให้การทุจริต เช่น สนามฟุตบอล ห้องเรียน e-classroom ศูนย์การเรียนรู้อาเซียนในโรงเรียนแห่งหนึ่ง ที่มีการใช้งบประมาณที่สูงเกินความเป็นจริง

- ถูกขู่ฆ่าโดยผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ แต่มีกองทัพบุกให้กำลังคุ้มกัน

2. องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ACT

จากบทสัมภาษณ์ คุณมานะ นิมิตรมงคล เลขาธิการองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)
วันที่ 19 พฤศจิกายน 2557

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เดิมชื่อ ภาคิเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชัน ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2554 มีแกนนำจาก 23 องค์กรในภาคธุรกิจ คณะกรรมการมาจากประธานจากองค์กรขนาดใหญ่และองค์กรอื่นๆ อาทิเช่น หอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวภายในประเทศ สมาคมบริษัทหลักทรัพย์ไทย และยังมีหน่วยงานราชการอีก 4-5 แห่ง เป็นต้น

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เป็นการรวมตัวของภาคธุรกิจที่เห็นความสำคัญของปัญหาที่ตามมาของคอร์รัปชันต่อเศรษฐกิจไทย เพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะในทุกวิถีทางเพื่อเป็นการตอบแทนคุณแผ่นดิน

เริ่มต่อต้านคอร์รัปชันวันที่ 1 มิถุนายน 2554 จัดสัมมนาภายใต้ชื่อ “ต่อต้านคอร์รัปชันจุดเปลี่ยนประเทศไทย” ที่โรงแรมพลาซ่าแอทธินี เพื่อระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน ต่อมากันยายน เติมนรงค์ต่อต้านคอร์รัปชันที่ถนนสีลมบริเวณสวนลุมพินี หลังจากนั้นมีการจัดกิจกรรมรวมพลังและสร้างแนวทางในการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง เช่น “ACT NOW ร่วมสู้ กอบกู้อนาคต” “HAND IN HAND ปฏิรูปการต่อสู้เพื่อการต่อต้านอย่างยั่งยืน” “เดิน-วิ่ง-ปั่นต้านโกง” และการอบรมเชิงปฏิบัติการ ”หมาเฝ้าบ้าน”

บทบาท

- สร้างภาคีหรือองค์กรขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพพลังขับเคลื่อนสังคม

เป็น catalyst ไม่ใช่ actor สร้างความรู้ความเข้าใจในปัญหาคอร์รัปชัน คอยกระตุ้นและรวมพลังให้แต่ละฝ่ายออกมาต่อต้านคอร์รัปชันภายใต้บทบาทและอำนาจของตัวเอง เป็นการทำให้ภาคต่างๆรู้สึกถึงการเป็นส่วนสำคัญในการมีส่วนร่วมปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวไปจนถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติ

- ต้องการสร้าง Perception มากกว่าชื่อเสียง
- หากตรวจสอบพบ/สงสัยว่าจะมีการคอร์รัปชัน จะมีการเข้าไปพูดคุยกับฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่ออ่อนหนักให้เป็นเบา

ตัวอย่าง

- เปิดประเด็นการปฏิรูปหลายๆเรื่อง เช่น ในการปฏิรูปสื่อมวลชนมีสมาคมวิชาชีพสื่อ 4 สมาคมเข้ามารับเรื่องไปพิจารณาหลังจากมีความเข้าใจในประเด็นของการปฏิรูปดังกล่าว
- ACT ทำงานร่วมกับมูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภคในการให้ความเข้าใจผู้บริโภคถึงสิทธิที่ตนมีในการปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวไปจนถึงผลประโยชน์สาธารณะ

เครื่องมือ

- ภาคธุรกิจร่วมกันสร้างแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการต่อต้านคอร์รัปชันร่วมกัน ไม่เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของวัฏจักรการโกง ด้วยการไม่เป็นผู้ให้ ผู้รับ หรือผู้สนับสนุน และต้องต่อต้านคอร์รัปชันด้วย ภายใต้เครื่องมือที่เรียกว่า แนวร่วมปฏิบัติภาคเอกชนต่อต้านคอร์รัปชัน (Collective Action Cohesion หรือ CAC) CAC เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) ซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกของภาคีฯ CAC เกิดขึ้นโดยการรวมตัวกันของภาคธุรกิจ ภาครัฐ และประชาชนเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง ข้อดีคือ สร้างเวทีให้สมาชิกมารวมแล้วบอกคนอื่นว่าอย่าโกงด้วย เป็นการสร้างมาตรฐาน หรือ platform ไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างกลุ่มที่โกงและไม่โกง

- จัดอบรมเชิงปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน มีการจัดอบรมมาแล้ว 10 ครั้ง จุดประสงค์เพื่อให้ประชาชนร่วมเป็นอาสาสมัครของโครงการฯ เฝ้าระวังการทุจริต ตรวจสอบและส่งเสียงเตือนสังคม เนื้อหาการอบรมมุ่งเน้นให้ความรู้ เครื่องมือจำเป็นสำหรับการเป็นหมาเฝ้าบ้านที่ดีและมีภูมิ พร้อมลงพื้นที่ทดลองปฏิบัติจริง โดยคณะวิทยากรผู้เชี่ยวชาญความร่วมมือระหว่างองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สถาบันอิศรา กับมูลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย

- เครื่องมืออื่นๆ เช่น

๑) ร่วมกันไม่จ่ายสินบน เพิ่งเริ่มต้น ยังไม่ได้รับการตอบรับเท่าที่ควร

๒) โครงการใบอนุญาตยืม ร่วมกับกทม - การสร้างบ้านในกทม ต้องจ่ายสินบนมากมายในการดำเนินการ โครงการนี้จะช่วยลดปัญหานี้ได้ด้วยเพิ่มความโปร่งใสในขั้นตอนการทำงานซึ่งประสบความสำเร็จดี

ประสิทธิภาพ

- CPI ลดลง เนื่องจากภาคประชาชนมีการรับรู้เพิ่มขึ้นในรอบ ๓-๔ ปีที่ผ่านมา ตัวตัวที่จะออกมาแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันมากขึ้น

- ภาคธุรกิจก้าวหน้าขึ้น โดยในอดีต ภาคธุรกิจกลัวที่จะต่อต้านคอร์รัปชัน กระทั่งภาควิชาการก็พบอุปสรรคในการทำวิจัยเพราะยากต่อการเข้าถึงข้อมูลการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งในปัจจุบัน ในภาคธุรกิจ หลายองค์กรพยายามที่จะเข้ามาจับบทบาทมากขึ้น โดยเป็นแกนนำในการกำหนดแนวทางและบรรทัดฐานต่อต้านคอร์รัปชันด้วยตัวเอง ในภาควิชาการ ข้อมูลวิจัยสามารถหาได้จาก หอการค้าและสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD)

- ภาคราชการ เริ่มมีการรับรู้และตื่นตัวมากขึ้น

- แต่มองไม่เห็นพัฒนาการด้านการต่อต้านคอร์รัปชันในภาคการเมือง

ตัวอย่าง

- ภาคก่อสร้างร่วมแถลง ๔ แนวทางต่อต้านคอร์รัปชัน
- ภาคการเงิน โดยสมาคมธนาคาร ประการไม่ทำธุรกรรมกับบริษัท หรือโครงการที่มีการคอร์รัปชัน
- ตลาดหลักทรัพย์เพิ่มเกณฑ์ “C” หรือ Anti-corruption ให้คะแนน 1ไม่มีส่วนร่วมในมาตรการต้านคอร์รัปชัน ถึง 5 (ส่งเสริมมาตรการต้านคอร์รัปชัน) เป็นมาตรฐานในการต่อต้านคอร์รัปชัน โดยบริษัทที่มีคะแนนต่ำกว่า 4 จะเป็นบริษัทที่พิจารณาว่าไม่น่าลงทุน
- สนข. จะใช้ easy pass ระบบขนส่งมวลชนด้วยงบประมาณจัดซื้อจัดจ้าง 430 ล้านบาท ทาง ACT ทราบว่ามีการระบุผู้ชนะประมูลไว้แล้ว(ลือคประมูล) จึงเข้าไปสอบถามรายละเอียด หลังจากพูดคุยกัน สนข. ดำเนินการให้ถูกต้องขึ้น *ทั้งนี้การเจรจาได้ผลเพราะประสิทธิภาพและชื่อเสียงของ ACT*
- นอกจากนี้ ACT มีอิทธิพลในการต่อต้านคอร์รัปชันมากขึ้น เช่น เมื่อมีการกล่าวขึ้นในเวทีสาธารณะว่าสนใจประเด็นการจัดซื้อ solar cell แจก 800 ชุมชน ก็ทำให้โครงการระงับไป

ข้อจำกัด

- เครื่องมือในการต่อต้านคอร์รัปชันที่ประสบความสำเร็จในประเทศอื่น ไม่ได้เหมาะสมกับการนำมาใช้ในประเทศไทย เพราะปัญหาแตกต่างกัน
- ACT ถูกใช้เป็นเครื่องมือรัฐ หรือเป็นเครื่องมือของผู้แสวงหาประโยชน์ เพื่อแสดงการต่อต้านคอร์รัปชัน แต่คุณมามมองว่าประเด็นนี้ยังมีข้อดี คือ เป็นการสร้างกระแสสังคม สร้างการยอมรับ เพิ่มความเชื่อมั่นต่อสาธารณะถึง บทบาท หน้าที่ขององค์กรเอง แม้ว่าสิ่งที่ทำอยู่นี้จะเกิดประโยชน์เพียงเล็กน้อยแต่ก็ไม่สูญเปล่า

ตัวอย่าง (ความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆในการรณรงค์ต่อต้านคอร์รัปชัน)

- พฤศจิกายน 2555 – ต้นปี 2556 ACT ได้ไปพูดคุยกับบริษัทการบินไทยฯและหน่วยงานราชการอื่นๆเกี่ยวกับเรื่องข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) พร้อมยื่นหนังสือระบุแนวทางข้อตกลงคุณธรรม
- 6 เดือนต่อมา กรรมการธรรมาภิบาลบริษัทการบินไทยฯระบุว่าเป็นแนวทางที่ยุ่ยากและเป็นภาระเกินสมควร
 - ส่วนในหน่วยงานภาครัฐ เช่น กระทรวงการคลังเหมือนจะได้รับการตอบรับที่ดี

- กรมบัญชีกลางช่วย ACT ศึกษา Integrity Pact ให้มีมาตรฐานตรงกับข้อกำหนดโดย Transparency International และเป็นฝ่ายดูแลรับผิดชอบภาวะเปื้อนและวิธีการในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ

- กระทรวงคมนาคม รับข้อตกลงไว้แต่ไม่นำไปปฏิบัติจริง โดยใช้ ACT เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์นโยบายต่อสื่อว่ากระทรวงคมนาคมต่อต้านคอร์รัปชัน และโครงการต่างๆที่เสนอไว้มีความโปร่งใสและผ่านการตรวจสอบโดย ACT หลังจากประกาศต่อสาธารณะปลัดกระทรวงได้ปฏิเสธข้อตกลงคุณธรรมกับ ACT โดยระบุว่าข้อตกลงดังกล่าวขัดต่อกฎระเบียบสำนักนายกฯ เช่น พรบ. ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ ในภายหลังได้มีการต่อต้านคอร์รัปชันที่มากขึ้น นายกรัฐมนตรี (ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ได้เรียกประชุมให้กฤษฎีกาและกพร. ร่างข้อเสนอขึ้นมาซึ่งก็คือข้อตกลงคุณธรรมที่ทาง ACT เคยได้เสนอไป แต่แตกต่างกันตรงที่มอบอำนาจทุกอย่างแก่ของภาครัฐ ไม่มีการให้บุคคลที่สามดำเนินการตรวจสอบโดยเสรี และผู้สังเกตการณ์ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและรับผิดทั้งแพ่งและอาญา

- ขสมก. ก็มีปัญหาเรื่องการจัดซื้อรถเมล์ที่ราคาสูงเกินจริง(หมื่นกว่าล้านบาท) หลังจาก ACT เข้าไปเจรจาว่าขัดต่อ มาตรา 103/7 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ว่าด้วยเรื่องการแสดงราคาและการคำนวณในการจัดซื้อสุดท้าย ขสมก. ก็ไม่สามารถจัดซื้อได้เพราะไม่สามารถแสดงราคาที่สมเหตุสมผลได้

ข้อเสนอแนะ

- ข้าราชการ (Technocrats) ต้องให้ความร่วมมือ ต้องเปิดช่องทางให้ภาคประชาชนสามารถเข้าไปตรวจสอบการทำงานได้โดยเสรี หากสามารถลดพฤติกรรมการโกงในภาครัฐได้ ในภาคประชาชนก็จะลดได้เช่นกัน

3. หอการค้ากลุ่มจังหวัดภาคใต้

จากบทสัมภาษณ์คุณวัฒนา ธนาศักดิ์เจริญ ประธานหอการค้าไทยภาคใต้(เป็นส่วนของสภาหอการค้าไทยมีหน้าที่ดูแลหอการค้า 14 จังหวัดในภาคใต้) และรองประธานคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดกระบี่ วันที่ 4 ธันวาคม 2557 อดีตประธานหอการค้าจังหวัดกระบี่ปี 2548 – 2552 (2 วาระ วาระละ 2 ปี) สมาชิกสภาส่วนใหญ่อยู่ในหอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด และท่องเที่ยวจังหวัด หอการค้าจังหวัดกระบี่มีสมาชิกประมาณ 300 กว่ารายที่เป็นผู้ประกอบการ การดำเนินการต่างๆภายในจังหวัดขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของประธานหอการค้าจังหวัด

บทบาท

- “การกระทำใดๆของหอการค้าไม่มีอะไรรองรับ”

- คุณวัฒนา ธนาศักดิ์เจริญ ดำรงตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดกระบี่ มีอำนาจหน้าที่ในตรวจสอบ ส่งเสริม และการใช้จ่ายงบประมาณในจังหวัดกระบี่ทั้งหมดให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ (แต่ละจังหวัดมีงบประมาณ 120 ล้านบาท) แต่ไม่มีอำนาจจับกุม เมื่อตรวจสอบพบการทุจริตและคอร์รัปชันสามารถแจ้งในที่ประชุม เมื่อได้มติจากที่ประชุมจึงแจ้งมติไปยังสำนักนายกรัฐมนตรีและทำจดหมายเตือนไปยังกระทรวงต้นสังกัดนั้น (เป็นเพียงสื่อกระดาษ) ภาคเอกชนมีส่วนร่วมแต่ไม่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด

- วรรณคดีต่อต้านคอร์รัปชัน “ACT NOW” วันที่ 6 กันยายน ของทุกปี (ตรงกับวันที่คุณดุสิต นนทะนาครเสียชีวิตในปี 2554) ซึ่งเป็นเพียง CSR

ผลลัพธ์และข้อจำกัด

- การจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่มีหลักการที่ดีแต่ไม่เกิดผลลัพธ์ตามเจตนารมณ์ที่คาดหวัง

- การต่อต้านคอร์รัปชันทำตามกระแสเท่านั้นไม่มีความต่อเนื่อง เห็นได้จากการเดินรณรงค์มีผลแค่วันที่ 6 เพียงวันเดียว วันถัดไปเหมือนไม่มีอะไรเกิดขึ้น

- ไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนเรื่องขั้นตอนการพิจารณาความผิดและบทลงโทษ หอการค้าไม่มีสิทธิ์เข้าไปเกี่ยวข้อง

- การที่ภาคเอกชนจ่ายสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐเพื่ออำนวยความสะดวกในเรื่องเวลาและขั้นตอนการดำเนินงานต่างๆยังคงแก้ไขไม่ได้

- ประธานหอการค้าส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีฐานะจากธุรกิจของตัวเอง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าถ้าประธานหอการค้าจังหวัดใดมีแนวโน้มที่จะมีส่วนได้ส่วนเสียทางธุรกิจจากการต่อต้านคอร์รัปชัน จะร่วมรณรงค์ต่อต้านคอร์รัปชันน้อยลง ขณะเดียวกัน ผู้ที่ไม่มีฐานะหรือไม่มีธุรกิจที่จะไม่มีส่วนได้ส่วนเสียก็ไม่ได้มีโอกาสเป็นประธานหอการค้าจังหวัดเพื่อผลักดันการต่อต้านคอร์รัปชันที่จริงจังและต่อเนื่อง อนึ่ง ผู้ที่ต่อต้านคอร์รัปชันจะถูกเพ่งเล็งความโปร่งใสในธุรกิจมากกว่าผู้ที่อยู่เฉยแต่กระทำผิด ซึ่งก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ลดการมีส่วนร่วมในการต่อต้านคอร์รัปชันลงจากหลายภาคส่วน ผู้ที่ต่อต้านคอร์รัปชันยังขาดการดูแลจากสังคม

- การออกใบอนุญาตต่างๆให้ภาคเอกชนมีความไม่เท่าเทียมกันในมาตรฐานและดุลพินิจเนื่องมาจากการตีความทางกฎหมายที่แตกต่างกัน (สาเหตุความไม่เท่าเทียมมาจาก..สินบน..หรือเปล่า ?)

- นักอนุรักษ์ต่อสู้ระงับใบอนุญาตการระเบิดหินในถ้ำที่จังหวัดกระบี่เพื่ออนุรักษ์โบราณสถานไว้ ใช้เวลา 4-5 ปี จึงประสบความสำเร็จ

- เวลาที่มีการร้องเรียนเรื่องต่างๆ จะมีการเคลื่อนไหวเพียงช่วงแรกเริ่ม หลังจากนั้นเรื่องจะเงียบหายไป ทั้งนี้เป็นเพราะประชาชนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการขั้นตอนทางกฎหมาย

- งบประมาณที่จัดสรรให้ภาคใต้ยังไม่เพียงพอ(น้อยกว่าภาคอีสาน) ทำให้เศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานขาดการพัฒนาโดยเฉพาะ ปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดน ศักยภาพที่มีแต่ไม่ได้รับการสนับสนุน

ประสิทธิภาพ

- ไม่มี

- จังหวัดกระบี่มีเครือข่ายภาคประชาชนที่แข็งแรง สามารถเฝ้าระวังการทุจริตหรือการกระทำผิดในชุมชนของตนเองได้ โดยที่ไม่ต้องพึ่งพากรัฐ แต่ยังมีความปลอดภัยในเรื่องความการร้องเรียนน้อย

- ปัญหาถูกร้องเรียนไปกว่า 1,000 เรื่องแต่ไม่ได้รับการแก้ไข

ตัวอย่างการคอร์รัปชัน

- ดำเนินการต่างๆโดยไม่ใช้หลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษร เรียกว่ามี “เงินทอน”

- จ่ายเงินใต้โต๊ะเพื่อขอใบอนุญาต (เอกชนเสนอเองร้อยละ 70 เจ้าหน้าที่ขอมาร้อยละ 30)

- ผลประโยชน์ทับซ้อนของโครงการ

- การเขียนงบประมาณจังหวัด การจัดซื้อและTOR ไม่ได้ตามที่ระบุไว้และขาดผู้ตรวจสอบ ใช้งบประมาณให้หมดไปโดยไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพ

4. สภาพการค้าไทย

จากบทสัมภาษณ์คุณวิชัย อัศวิสกร รองประธานสภาหอการค้าไทย วันที่ 9 ธันวาคม 2557

บทบาท

คอร์รัปชันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ปัญหาความขัดแย้งต่างๆที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะปัญหาในระดับรากหญ้าล้วนเกิดขึ้นจากคอร์รัปชันทั้งสิ้น อีกทั้งกระแสสังคมในการต่อต้านคอร์รัปชันที่มีมากขึ้น การแก้ปัญหาคอร์รัปชันในต่างประเทศประสบความสำเร็จเนื่องจากภาคเอกชนให้ความร่วมมือ ดังนั้นภาคเอกชนจึงจำเป็นมากในการเข้ามามีส่วน

ร่วมในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน เพราะภาคเอกชนถือเป็นภาคเอกชนที่มีการจัดการเป็นระบบ (organized institution) และมีวิสัยทัศน์พอที่จะสามารถต่อสู้กับคอร์รัปชันที่เป็น organized crime

สภาหอการค้าไทยจึงเห็นความสำคัญของการต่อต้านคอร์รัปชันและมีหลักการดำเนินงานตามมติของที่ประชุม เริ่มมีบทบาทตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ เป็นต้นมา ใช้ความเป็นสถาบันเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงปัญหาคอร์รัปชัน สภาหอการค้าไทยจับตามองทั้งเรื่องการทุจริตโดยตรง(ดำเนินการโดย ACT) และการทุจริตเชิงนโยบาย(ดำเนินการโดย หอการค้าฯ) ใช้แรงกดดันทางสังคม (social sanction) เพื่อการขับเคลื่อนให้มีการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนมากขึ้น

ภายหลังมีการตั้งองค์กรเฉพาะกิจแยกออกมาจากหอการค้าไทย คือ มูลนิธิองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) หรือ ACT เพื่อต่อต้านคอร์รัปชันโดยตรงและแสดงความเป็นกลางในการต่อต้านคอร์รัปชัน และลดภาพลักษณ์ของหอการค้าให้เหลือเพียงการเป็นที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจให้ประเทศ (ปัจจุบัน ACT มีพนักงานเพียง 5 คน มีสมาชิก 40 องค์กร แต่แกนนำองค์กรและสมาชิกยังทำงานร่วมกันดั้งเดิม) ทั้งนี้ปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างหอการค้ากับ ACT ไม่เป็นประเด็นอะไร เนื่องจากการดำเนินการทั้งหมดใช้ชื่อของสถาบันมากกว่าชื่อประธาน ความไม่โปร่งใสในการประกอบธุรกิจส่วนตัวของสมาชิกคนใดจึงไม่มีผลกระทบต่อภาพลักษณ์หรือผลประโยชน์ของสถาบัน อีกทั้งรายได้ทั้งหมดของมูลนิธิมาจากเงินบริจาคและไม่เกี่ยวกับภาครัฐแต่อย่างใด

ในส่วนของ ACT ปัจจัยที่ทำให้ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันที่จะมีบทบาทในการต่อต้านคอร์รัปชันคือ วิสัยทัศน์ของความเป็นผู้นำ (Leadership) เป็นกลุ่มนักธุรกิจที่โปร่งใสจึงไม่เกรงกลัวการถูกเปิดโปงความผิดของตนเอง และมีผลงานในการต่อต้านคอร์รัปชันที่ต่อเนื่องในระยะยาว

ประสิทธิภาพ

- บุคคลในสถาบันสามารถนำประเด็นการทุจริตขึ้นมาพูดในเวทีสาธารณะในนามของหอการค้าได้ (พูดตามมติสถาบัน)

- ความสำเร็จที่เกิดขึ้นมาจากส่วนของ ACT เพราะมีภาคเอกชนและภาคประชาชนเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการต่อต้าน (Grand National Movement) ทำให้ภาครัฐเริ่มมีความโปร่งใสเพิ่มขึ้นในการทำงานการจัดซื้อจัดจ้างและการดำเนินนโยบาย

ข้อจำกัด

- ในช่วงเริ่มต้น (ปี 2553) ของการต่อต้านคอร์รัปชันสถาบันไม่ได้รับความร่วมมือจากภาคการเมือง แต่ความขัดแย้งในองค์กรของรัฐสูงมากจนประชาชนไม่รู้ว่าเชื่อใครได้ ทางหอการค้าจึงได้รับความชอบธรรมและมีผู้รับฟังมากกว่าภาครัฐ เพราะหอการค้าไม่ใช่ทางการเมือง

ตัวอย่างการดำเนินการของหอการค้าไทย

- การทุจริตจำนำข้าว น้ำท่วม พรบ.นิรโทษกรรม นโยบาย 2 ล้านล้าน

ข้อเสนอแนะ

- 1) การปลุกจิตสำนึก “Move up the ladder – เราไม่โกงไม่พอ... เราจะไม่ยอมให้ใครมาโกงในประเทศนี้”
- 2) การป้องกันผ่านการอบรมหมาเฝ้าบ้าน
- 3) การปราบปรามโดยรัฐ เอาผิดให้ได้จริงเพื่อสร้างศรัทธาในประชาชน

แก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันด้วยการแก้กฎหมายนั้นมึน้ำหนักร้อยละ ๑๕ แต่ส่วนสำคัญอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมาย ความจริงจังของภาครัฐ และกระแสสังคมในการต่อต้านคอร์รัปชัน

5. องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย

จากบทสัมภาษณ์ ดร. กนกกาญจน์ อนุแก่นทราย องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย
21 มกราคม 2558

เพื่อสร้าง ”เครือข่าย” การต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันทั่วโลก โดยใช้ตัวแทนผู้นำที่มีชื่อเสียงและทำงานในด้านความโปร่งใสในประเทศนั้นๆ Transparency International จึงขอทาบทามคุณ อานันท์ ปันยารชุน และ ดร.จรี วิจิตรวาทการ ประธานศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม นิด้า ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทด้านธรรมาภิบาลและความโปร่งใสมาโดยตลอดให้เป็นตัวแทนมูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย

มีพนักงานประจำ 5 คน(ดูแลเรื่องประชาสัมพันธ์) และใช้ทรัพยากรร่วมกับศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม นิด้า (เช่นงานเลขานุการ งาน office เป็น partner) เวลาทีมงานที่ต้องการใช้คนมากก็จะหาจากศูนย์สาธารณประโยชน์ฯ รายได้ของมูลนิธิตามจากการจัดงานอบรมต่างๆ (project-based) ในช่วงที่ไม่มีรายได้จากการจัดงานอะไรก็จะได้รับการช่วยเหลือจากศูนย์สาธารณประโยชน์ฯเป็นเงินเดือนพนักงานประจำ ไม่มีการรับเงินจากหน่วยงานที่จะทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน(เช่น หน่วยงานที่ TI มีส่วนร่วมในการกำหนดกติกา)แต่อาจจะให้ความช่วยเหลือในแง่ในการให้ความรู้ในการต่อต้านคอร์รัปชันตามงานต่างๆที่หน่วยงานดังกล่าวจัดขึ้น

บทบาท

บทบาท คือ ”การรณรงค์ให้ความรู้ สร้างจิตสำนึกของคน กระตุ้นให้คิดอย่างมีวิจารณญาณ บนพื้นฐานของคุณธรรมจริยธรรม” โดยใช้การอบรม โปรเจกหรืออีเวนท์เป็นเครื่องมือ ผู้เข้ารับการอบรมมีทั้งติดต่อเข้ามา(demand)และที่เสนอเอง(supply)จากหลายหน่วยงานในระบบและนอกระบบ เด็กและผู้ใหญ่ ครู นักเรียน เจ้าหน้าที่ ข้าราชการ (Ethics officer) โดย TIจะใช้วิธีการอบรมที่

แต่ต่างกันออกไปในแต่ละกลุ่มผู้เข้ารับการอบรม ปัจจุบันคิดอัตราค่าอบรม 6,000 บาทต่อคน โดยมีจำนวนผู้เข้าอบรมขั้นต่ำ 150-200 คน การอบรมแบ่งเป็น 2 วัน วันที่ 1 อบรมภาคทฤษฎี และวันที่ 2 อบรมภาคปฏิบัติ ทั้งนี้การให้ความรู้และการอบรมจะต้องเป็นโครงการที่ต่อเนื่อง มีการกระตุ้นและติดตามผลเป็นระยะ (re-enforce) มีการประเมินผลหลังจบโครงการทุกครั้ง

บทบาทระหว่างองค์กร NGO

- มีการเชื่อมโยงระหว่างบุคคลในองค์กร เช่น CAC และออกแบบหลักสูตรให้กับ ACT และรวมถึงภาคเอกชน(หอการค้า)และภาครัฐกิจ (ดร.อัมมาร)
- มีการช่วยเหลือ ร่วมมือ ให้ข้อมูลระหว่างกัน
- ดร. จูรี เป็นประธานอนุกรรมการ ปปช. ในเรื่องภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน จากนั้น ปปช. จึงมีทุนสนับสนุนให้ภาคประชาสังคม

ประโยชน์ของเครือข่าย

- สมาชิกที่เพิ่มขึ้นจะช่วยสร้างพลังในการขับเคลื่อน โดยมีการทำงานเชื่อมโยงกัน ให้ความช่วยเหลือ แลกเปลี่ยนข้อมูลกันทั่วโลกสิ่งที่ได้จากการสร้างเครือข่ายคือข้อมูลและแนวร่วม ข้อมูล คือ เหตุการณ์ นวัตกรรม แรงบันดาลใจ และ Know-how ต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ส่วนเรื่องแนวร่วม คือ การที่พูดหรือแสดงความคิดเห็นต่อต้านคอร์รัปชันในเรื่องใดพร้อมๆกันย่อมมีพลังมากกว่าพูดคนเดียว การผนึกรวมกันเป็น common cost มีการทำงานและแก้ไขปัญหาาร่วมกันในสังคม ดังนั้นเครือข่ายอันเกิดจากการแบ่งปันข้อมูลและการมีแนวร่วมจะช่วยสร้างพลังในการสร้างสิ่งต่างๆ (initiative) เพื่อขับเคลื่อนการต่อต้านคอร์รัปชันต่อไป

- บทบาทระหว่างองค์กร NGO สามารถเพิ่มพื้นที่ให้ TI และ NGO อื่นๆ ในการประสานสร้าง และผลักดันนโยบายเรื่องต่างๆ เป็นช่องทางในการทำงานร่วมกันโดยไม่ต้องซื้อสื่อ

ตัวอย่าง

- การนำเอา Integrity Pact มาใช้
- ได้รับข้อมูลการคอร์รัปชันเชิงรูปธรรม การชี้ให้เห็นว่าคอร์รัปชันมีผลอย่างไรต่อการล่มสลายของประเทศ ได้ข้อมูลจากประเทศด้อยพัฒนา

ผลงานที่ผ่านมา

- จัดทำดัชนีวัดความโปร่งใสในภาครัฐ
- งานวิจัยต่างๆ และมีการ survey เพื่อประเมินผลเป็นระยะ

- โครงการ โตไปไม่โกง ร่วมกับ กรุงเทพมหานคร(ผู้ให้เงินทุนสนับสนุน)และนิด้า เป็นหลักสูตรต่อเนื่อง อนุบาล 1 – มัธยมศึกษาปีที่ 6 ปัจจุบันโครงการถูกนำไปใช้ในโรงเรียนในกรุงเทพมหานครกว่า 430 แห่ง และอีกหลายแห่งในต่างจังหวัด หลักสูตรดังกล่าวกำหนดให้มีการเรียนการสอนไม่ต่ำกว่า 1 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

- โครงการบัณฑิตไม่โกง ร่วมกับ ACT
- อบรม “บัณฑิตกับคุณค่าการเป็นมนุษย์” นศ. นิด้า
- อบรมเจ้าหน้าที่จริยธรรม Ethics officer
- รายการวิทยุทางสถานีวิทยุจราจรเพื่อสังคม FM 99.5

ความสำเร็จ

- ความสำเร็จของ TI เนื่องจากมีการประเมินผลหลังจบโครงการทุกสิ้นปี และมีผลสำรวจจากนิด้าโพลล์

จากการติดตามประเมินผลทุกสิ้นปีพบว่าเด็ก(สอบถามจากเด็กในมูลนิธิเด็กอ่อนในสลัม)และประชาชนทั่วประเทศรู้จักคำว่า “โตไปไม่โกง” ประชาชนในกทม. รู้จักมากถึงร้อยละ 80 (นิด้าโพลล์) นอกจากนี้ ประชาชนทั่วไปยังเห็นด้วยว่าโครงการนี้จะสามารถช่วยแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้ จึงแสดงให้เห็นว่า TI สามารถทำให้ระดับการรับรู้เรื่องคอร์รัปชันในภาคประชาสังคมเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะในเด็ก โครงการต่างๆของ TI จึงได้รับการตอบรับจากสังคมมาก สโลแกน “โตไปไม่โกง” เป็นที่จดจำและมีการพูดถึงตามสื่อต่างๆมากขึ้น

- จากการประเมินผลโครงการที่อบรมไปแล้ว พบว่า ครูให้การตอบรับที่ดีมาก และพฤติกรรมของเด็กในโรงเรียนเปลี่ยนไปในทางที่ดี มีจิตสาธารณะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม รู้จักปิดน้ำปิดไฟ

ข้อจำกัด

- การสร้างความเข้าใจเป็นเรื่องที่ยากและท้าทาย หลายคนอาจจะคิดว่าทุกคนรู้จักเรื่องคุณธรรมจริยธรรมดีแล้ว แต่อาจไม่รู้ว่าเรื่องสิทธิมนุษยชนคือคุณธรรมข้อหนึ่ง

บทบาทของมูลนิธิในอนาคต

- การปลูกฝัง ให้ความรู้ความเข้าใจเรื่องคอร์รัปชันในเด็กยังคงสำคัญและไม่มีทางเสร็จสิ้นเนื่องจากมีเด็กเกิดใหม่ทุกวัน อาจจะต้องมีการปรับปรุงเครื่องมือและองค์ความรู้ให้ใหม่สดอยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม มูลนิธิไม่ได้มีจุดประสงค์ในการทำหน้าที่ปราบปรามปัญหาคอร์รัปชันเนื่องจากขาดทักษะ แต่มีการให้ความร่วมมือต่อกัน

- สิ่งที่จะผลักดันอย่างต่อเนื่อง คือ การทำหนังสือ

- เรื่องการขยายสำนักงานอาจจะมีอุปสรรคเพิ่มขึ้นในการบริหารสำนักงาน แต่มีแนวคิดที่จะสร้างเครือข่ายเพิ่มขึ้นในต่างจังหวัด

6. มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด

จากบทสัมภาษณ์ นายแพทย์จักรธรรม ธรรมศักดิ์ ประธานมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2558

ที่มาของมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด³⁰

เพื่อแก้ไขวิกฤตศรัทธาต่อสังคมไทย ในด้านปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน สำนักงาน ก.พ. จึงจัดตั้ง “โครงการประเทศไทยใสสะอาด” ขึ้น เพื่อปลุกจิตสำนึกให้คนไทยทุกคนทั้งนักการเมือง ข้าราชการ³¹ เจ้าหน้าที่ของรัฐนักธุรกิจ และประชาชนทั่วไป มีจริยธรรม มีคุณธรรม ไม่ทุจริตคอร์รัปชัน และถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ และเพื่อสร้างแนวร่วมในการหยุดยั้งการทุจริตและประพฤติมิชอบในสังคมไทย โดยได้รับเงินสนับสนุนมูลนิธิจากกระทรวงการคลัง

จากภารกิจของโครงการประเทศไทยใสสะอาดดังกล่าว เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2543 และวันที่ 15 กันยายน 2543 คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ เลขาธิการ ก.พ. และนายพุทธทรัพย์ มณีศรี ที่ปรึกษาระบบราชการ สำนักงาน ก.พ. ในขณะนั้น ได้เข้าพบ ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ เพื่อขอรับคำปรึกษา การดำเนินการโครงการประเทศไทยใสสะอาด ซึ่ง ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ แนะนำให้ขอคำปรึกษาจากนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ซึ่งได้รับคำแนะนำว่า ควรจัดตั้งเป็นมูลนิธิ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานต่างๆ ของโครงการประเทศไทยใสสะอาด ดำเนินไปได้อย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งบุคคล หน่วยงานและองค์กรต่างๆ จะสามารถ ให้การสนับสนุนและร่วมดำเนินการได้อย่างเต็มที่และสะดวกยิ่งขึ้น

คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ นายสีมา สีมานันท์ และนายพุทธทรัพย์ มณีศรี ได้ประชุมเพื่อพิจารณา จัดทำร่างข้อบังคับมูลนิธิตามคำแนะนำของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ และได้ยื่นจดทะเบียนตั้งมูลนิธิ ต่อสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2544 โดยให้ชื่อมูลนิธินี้ว่า “มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด” หรือชื่อย่อว่า “ทสส.” และมีชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “Foundation for a Clean and Transparent Thailand” หรือชื่อย่อว่า “FaCT” และได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 โดยมีท่านผู้หญิงนิรมล สุริยสัตย์ ผู้

³⁰ <http://www.fact.or.th/fact/index.php/2008-11-28-04-14-17/2012-02-09-07-33-21.html> สืบค้นวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

³¹ แรกเริ่มตั้งใจส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในหมู่ข้าราชการเท่านั้น

ล่วงลับไปแล้ว เป็นประธานกรรมการคนแรก³² และเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2545 ที่ประชุมสามัญประจำปี 2545 มีมติให้ดร.สุเมธ ตันติเวชกุล เป็นประธานกรรมการ และในปี 2557 จนถึงปัจจุบัน นายแพทย์ จักรธรรม ธรรมศักดิ์ ดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด

มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดได้แบ่งอนุกรรมการออกเป็น 3 ฝ่ายดังนี้

1. ฝ่ายต่อต้านคอร์รัปชันในด้านเยาวชน อนุกรรมการคือ คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์
2. ฝ่ายต่อต้านคอร์รัปชันในด้านข้าราชการ อนุกรรมการคือ นายวิชัย ศรีขวัญ
3. ฝ่ายต่อต้านคอร์รัปชันในด้านการเฝ้าระวังและการแจ้งข่าวทุจริตคอร์รัปชัน อนุกรรมการคือ รศ. ดร. ต่อตระกูล ยมนาค³³

โดยในแต่ละด้านประกอบด้วยกรรมการของมูลนิธิฯ 3-4 คน และกรรมการจากหน่วยงานภายนอก

เครื่องมือที่ใช้ในการต่อต้านคอร์รัปชัน

เครื่องมือที่ตั้งใจจะนำมาใช้ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันตั้งแต่ตั้งมูลนิธิฯ มี 3 ประการดังนี้

1. การส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม

ตลอดระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา เครื่องมือที่มูลนิธิฯสามารถดำเนินการได้คือ การส่งเสริมให้ข้าราชการมีคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ โดยจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมระดับจังหวัดที่คอยให้ข้อมูลและคำแนะนำในการเสริมสร้างคุณธรรม และมีสวัสดิการให้ข้าราชการสามารถลาหยุดเพื่อปฏิบัติธรรมได้ 10 วัน

2. การป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

มีเพียงแค่ข้อเสนอแต่ยังไม่มีการนำไปใช้จริง ตัวอย่างความสำเร็จด้านการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ผ่านมาคือ การทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ราคาแพงของกระทรวงสาธารณสุขภาคประชาชนและสื่อมวลชนมีการติดตามตรวจสอบจนทำให้ นายรักเกียรติ สุขชนะ ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขฐานทุจริตรับเงินสินบนจากบริษัทยาและถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย

3. การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

³² เสนอชื่อโดย ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานกิตติมศักดิ์มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด

³³ อดีตอนุกรรมการ ฝ่ายมาตรการป้องกันการทุจริต ปปช. และเคยดำรงตำแหน่งกรรมการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านคอร์รัปชันหลายตำแหน่ง (ที่มา http://th.wikipedia.org/wiki/ต่อตระกูล_ยมนาค)

ไม่มี

กลไกเพิ่มเติมที่คาดหวังและที่กำลังดำเนินการเพื่อต่อต้านปัญหาการคอร์รัปชัน

- สำนักงานกพ.สนับสนุนการแก้ไขปัญหาการทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement) ของระบบราชการไทยด้วยระบบ CoST ที่เสนอโดย ACT

- ต้องการแก้ไขให้การแต่งตั้งและโยกย้ายมีความโปร่งใส เนื่องจากตำแหน่งต่างๆถูกซื้อได้

- ผลักดันให้มีการทำ R&D เพื่อส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเห็นความสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยความร่วมมือกันระหว่างมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด และศูนย์ส่งเสริมคุณธรรม

- นอกจากนี้ จากผลสำรวจพบว่าประชาชนยอมให้มีการทุจริตคอร์รัปชันได้หากการกระทำดังกล่าวจะทำให้ประเทศพัฒนา แสดงให้เห็นว่าภาคประชาชนยังขาด Integrity จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการรณรงค์เพื่อให้ภาคประชาชนตระหนักและตื่นตัวถึงความร้ายแรงของการทุจริตคอร์รัปชัน ให้ความรู้และเสริมสร้างความแข็งแกร่งในภาคประชาชน จึงมีการร่างข้อเสนอไปยังรัฐสภาเพื่อให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันขึ้น

โดยกองทุนเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันจะต้องเป็นองค์กรอิสระ มีหน้าที่ดังนี้

- ให้การสนับสนุนภาคประชาชนและภาคเอกชนที่ให้ความสำคัญ (active) ในเรื่องการรณรงค์ต่อต้านคอร์รัปชัน

- ให้เงินทุนผู้ที่ประสงค์จะนำทุนไปให้ความรู้ถึงวิธีการในการติดตามและแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน กองทุนนี้ใช้งบประมาณแผ่นดิน (กระทรวงการคลัง) ประมาณร้อยละ 0.01 หรือ 2 พันล้านบาท ทางมูลนิธิฯได้เสนอเรื่องไปยังหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องแล้วแต่ยังไม่ได้รับการสนับสนุน

ข้อจำกัด

จากเครื่องมือที่กล่าวมาทั้ง 3 ด้าน คือ การส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม การป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั้น นายแพทย์จักรธรรมกล่าวว่าจากเครื่องมือทั้ง 3 ประการ เครื่องมือที่สามารถทำได้มีเพียงการส่งเสริมเท่านั้น เครื่องมือด้านการป้องกันและแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันยังไม่สามารถทำได้ อย่างไรก็ตาม การอบรมเพื่อส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมในหน่วยงานข้าราชการไม่สามารถสร้างผลลัพธ์³⁴ได้ตามเจตนาที่คาดหวังไว้ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งมูลนิธิฯ

³⁴ มูลนิธิฯมีการติดตามผลการดำเนินงานจากรายงานที่จัดทำทุกปีโดยศูนย์ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม

สาเหตุที่การส่งเสริมไม่มีประสิทธิภาพนั้นมาจาก

- ระบบขาดการตรวจสอบที่ทั่วถึง โดยเฉพาะในระดับจังหวัดและกรมต่างๆ (ปลายน้ำ)
- ความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด
- ขาดทรัพยากรด้านการเงินและบุคลากร การที่มูลนิธิฯเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากสำนักงานกพ. การใช้กรรมการและเลขาต่างๆร่วมกันของมูลนิธิฯ ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม และสำนักงานกพ. ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการจัดสรรเวลามาดูแลและขับเคลื่อนมูลนิธิฯ จะเห็นได้ว่าใน 2-3 ปีที่ผ่านมาบทบาทของมูลนิธิฯน้อยลง
- ขาดความจริงจังในการนำนโยบายไปใช้

ประสิทธิภาพ

มูลนิธิฯสามารถเป็นตัวแทนภาคประชาชนในการดำเนินการติดตามเอาผิดผู้ทุจริตคอร์รัปชันให้เป็นที่ไปอย่างในกรณีที่มีการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐได้ เนื่องจากกรรมการและอนุกรรมการของมูลนิธิฯเป็นบุคคลที่มีเครือข่าย (connection) และมีวิสัยทัศน์ (vision) เพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน เมื่อมูลนิธิฯได้รับแจ้งเบาะแสต่างๆ จะมีการกลั่นกรองข้อเท็จจริง (หากการทุจริตคอร์รัปชันเกี่ยวข้องกับภาคเอกชนก็จะส่งเรื่องให้ ACT ดำเนินการให้) และหากมีการทุจริตในภาครัฐขึ้นจริง อนุกรรมการของมูลนิธิฯซึ่งมีตำแหน่งเลขา ปปช มีหน้าที่ดำเนินการและร้องเรียนให้โดยตรง ทำให้ขั้นตอนการดำเนินการเอาผิดกับผู้ทุจริตคอร์รัปชันสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม

การที่ข้าราชการจะมีความใสสะอาดได้จะต้องได้รับความร่วมมือที่จริงจังจากภาคการเมืองและภาคประชาสังคม ต้องมีกระจกเงา การแจ้งเบาะแส (whistle blower) และการเฝ้าระวัง (watch dog) ที่ดี

สิ่งที่รัฐบาลขาดคือ การไม่ให้ความสำคัญกับภาคประชาชน ซึ่งรัฐฯควรคิดว่าจะทำอย่างไรให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามการทุจริตคอร์รัปชัน มีความเข้มแข็งและใสสะอาด การที่ขั้นตอนในการพิจารณาเรื่องต่างๆในการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันสามารถดำเนินการได้โดยรัฐเพียงอย่างเดียวทำให้มีกระบวนการที่ล่าช้า การแก้ปัญหาจึงเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นภาครัฐต้องใส่ใจภาคประชาชนมากขึ้น

เพิ่มเติม

บันทึกความเห็น ก.พ. เรื่อง แผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด

http://www.acfs.go.th/clean_acfs/origin_clean_gov