

การแก้ไขปัญหาการทุจริตผ่านบทเรียนของสิงคโปร์

นายฐากร จุลินทร
วิทยากรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา
สำนักวิชาการ

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศสมาชิกของกลุ่มอาเซียนที่เดิมเคยมีปัญหาการทุจริต แต่เมื่อมีการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังแล้วเป็นผลให้เกิดสภาวะความมีธรรมาภิบาล (Good Governance) ทั้งในระดับการบริหารงานของภาครัฐหรือความมีบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) และในระดับการบริหารงานของภาคเอกชน จนเป็นที่ประจักษ์ต่อการรับรู้ของประชาคมโลก ทั้งสิงคโปร์ได้ลงนามให้สัตยาบัน เพื่อรับรองการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption 2003 : UNCAC) ซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศฉบับหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก สามารถร่วมลงนามได้ จากกรณีของสิงคโปร์ดังกล่าวจึงควรมีการพิจารณาแก้ไขปัญหาทุจริตของไทยโดยใช้บทเรียนของสิงคโปร์เป็นต้นแบบสำหรับศึกษาในประเด็นนี้ตามลำดับเนื้อหาดังต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของสิงคโปร์
2. องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสิงคโปร์
3. กฎหมายต่อต้านการทุจริตของสิงคโปร์
4. สถานการณ์การทุจริตของสิงคโปร์
5. สรุป

สถิติค่าดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของสิงคโปร์

ปัจจุบันมีการประเมินภาพรวมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับนานาชาติโดยใช้ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions index : CPI) เป็นตัวชี้วัดและเป็นตัวชี้วัดที่จัดทำขึ้นโดยองค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International : TI) ซึ่งเป็นองค์กรประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีสำนักงานอยู่ที่ประเทศเยอรมนี โดยมีภารกิจต่อต้านการทุจริต และมีการจัดทำดัชนีดังกล่าวเพื่อประเมินผลระดับการทุจริตในประเทศต่าง ๆ ด้วยการกำหนดให้มีระดับค่าดัชนีคะแนนเต็มหนึ่งร้อย โดยหากประเทศใดมีค่าดัชนีเข้าใกล้ระดับหนึ่งร้อย แสดงว่ามีปัญหาการทุจริตอยู่ในระดับต่ำ แต่ถ้าค่าดัชนีเข้าใกล้ระดับศูนย์ แสดงว่ามีปัญหาการทุจริตอยู่ในระดับสูง ทั้งนี้เริ่มดำเนินการสำรวจตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา ระหว่าง พ.ศ. 2538-2554 โดยกำหนดให้มีระดับค่าดัชนีเต็มสิบ ต่อมาในปี 2555 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการกำหนดให้ระดับค่าดัชนีคะแนนเต็มร้อย ส่วนการสำรวจใช้วิธีการสำรวจทั้งระดับและความถี่ของการทุจริต ซึ่งเป็นการสำรวจความคิดเห็นของนักธุรกิจและเป็นการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญของสถาบันต่าง ๆ ทำให้ดัชนีภาพลักษณ์ฯ ได้รับความน่าเชื่อถือและถูกนำมาอ้างอิงต่อสาธารณชน ตลอดจนนำมาจัดทำเป็นรายงานทางวิชาการ

การสำรวจภาพลักษณ์คอร์รัปชันมีขึ้นครั้งแรกในปี 2538 และมีการสำรวจต่อเนื่องกันมาจนถึงปัจจุบัน และจากผลการสำรวจพบว่า ค่าดัชนีระหว่างปี 2538-2557 นั้น ปรากฏตามตารางดังนี้

ตารางแสดงค่าดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศสิงคโปร์ ระหว่าง พ.ศ. 2538–2557

พุทธศักราช (พ.ศ.)	จำนวนประเทศที่มีการสำรวจ	ลำดับที่	ค่าดัชนี
2538	41	3	9.26
2539	54	7	8.80
2540	52	9	8.66
2541	85	7	9.1
2542	99	7	9.1
2543	90	6	9.1
2544	91	4	9.2
2545	102	5	9.3
2546	133	5	9.4
2547	146	5	9.3
2548	159	5	9.4
2549	163	5	9.4
2550	180	4	9.3
2551	180	4	9.2
2552	180	3	9.2
2553	178	1	9.3
2554	183	5	9.2
2555	176	5	87
2556	177	5	86
2557	175	7	84

หมายเหตุ ตั้งแต่ พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา ค่าดัชนีปรับจากคะแนนเต็มสิบมาเป็นคะแนนเต็มหนึ่งร้อย

จากตารางแสดงค่าดัชนีข้างต้นจะเห็นได้ว่า ประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศที่มีลำดับและค่าดัชนีฯ อยู่ในระดับสูงมาโดยตลอด กล่าวคือ ค่าดัชนีฯ ระหว่าง 8.66–9.26 ในช่วงปี 2538–2554 และมีค่าดัชนีฯ ระหว่าง 84–87 ในช่วงปี 2555–2557 จึงอาจกล่าวได้ว่า ค่าดัชนีฯ ของสิงคโปร์อยู่ในระดับสูงกว่า 8 หรือร้อยละ 80 ทั้งเมื่อพิจารณาลำดับที่ของประเทศซึ่งสิงคโปร์อยู่ในระดับต้น ๆ มาโดยตลอด แม้ว่าในปี 2538 ซึ่งมีประเทศที่ได้รับการสำรวจจำนวน 41 ประเทศ และปี 2557 ซึ่งมีประเทศที่ได้รับการสำรวจจำนวน 175 ประเทศ แต่ลำดับที่ของสิงคโปร์ไม่เคยต่ำกว่าลำดับที่ 9 ยิ่งไปกว่านั้นในปี 2553 สิงคโปร์เคยเป็นประเทศที่มีค่าดัชนีฯ สูงสุดโดยอยู่ในลำดับที่ 1 ร่วมกับประเทศเดนมาร์กและนิวซีแลนด์ ซึ่งปีนั้นมีประเทศที่รับการสำรวจจำนวน 178 ประเทศ นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศในเอเชียได้พบว่า สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีค่าดัชนีฯ สูงสุด ซึ่งแสดงถึงการมีปัญหาการทุจริตอยู่ในระดับต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศในเอเชีย

องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสิงคโปร์

องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสิงคโปร์ คือ สำนักสืบสวนการกระทำการทุจริต (Corrupt Practices Investigation Bureau : CPIB) โดยก่อนหน้านี้นี้หน่วยงานดังกล่าวถูกจัดตั้งครั้งแรกที่มีชื่อว่า Anti-Corruption Branch (ACB) เมื่อปี 2495 โดยเป็นหน่วยงานย่อยของแผนกสืบสวนคดีอาชญากรรมขององค์กรตำรวจ ต่อมา ได้มีการปรับโครงสร้างและระบบงานของหน่วยงานดังกล่าวเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น คือ

2.1 สำนักสืบสวนการกระทำการทุจริต (Corrupt Practices Investigation Bureau : CPIB) มีหัวหน้าหน่วยที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด คือ ผู้อำนวยการสำนักงาน ที่มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี ดังนั้นหน่วยงานนี้จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระจากองค์กรตำรวจและหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อป้องกันการแทรกแซงการสืบสวนสอบสวนจากภายนอก

2.2 การแบ่งหน่วยงานในสำนักสืบสวนการกระทำการทุจริต แบ่งเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่

ก. ฝ่ายปฏิบัติการ (Operations) เป็นฝ่ายสนับสนุนข้อมูลให้แก่ฝ่ายสืบสวนสอบสวน เช่น งานด้านข่าวสาร (Intelligence) เป็นต้น

ข. ฝ่ายสืบสวน (Investigations) โดยมีการแบ่งหน่วยงานย่อย เช่น งานด้านสืบสวนทั่วไป งานด้านสืบสวนพิเศษ หน่วยนโยบายการสืบสวน หน่วยฝึกอบรมการสืบสวน

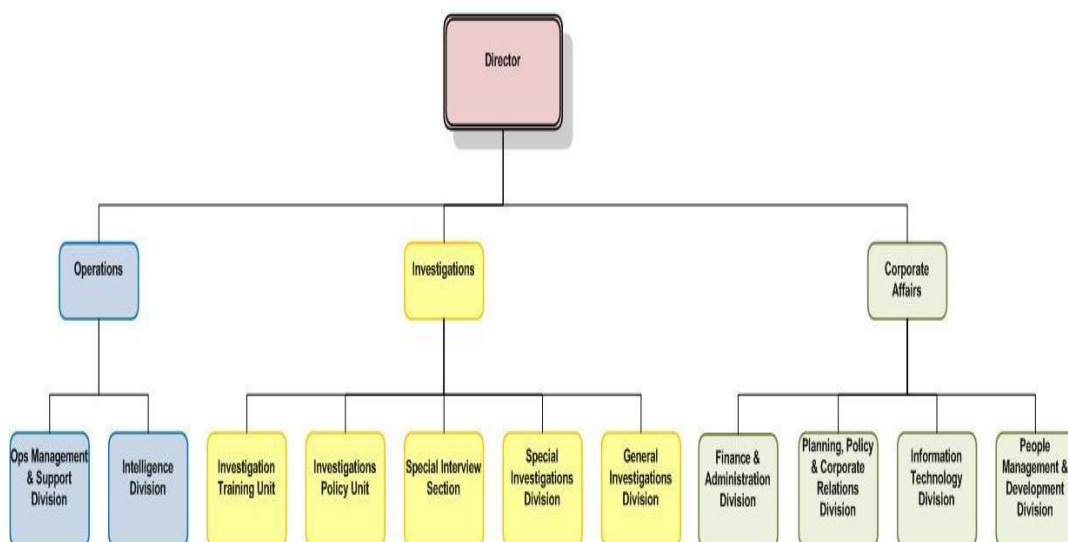
ค. ฝ่ายกิจการองค์กร (Corporate Affairs) เป็นฝ่ายบริหารงานภายในองค์กร เช่น งานด้านการเงิน เทคโนโลยีสารสนเทศ และนโยบายและแผน เป็นต้น

2.3 อำนาจหน้าที่หลักของสำนักสืบสวนการกระทำการทุจริต ได้แก่

ก. รับเรื่องร้องเรียนและสืบสวนสอบสวนข้อกล่าวหาที่มีการทุจริต ทั้งนี้ ไม่เฉพาะผู้ต้องสงสัยเท่านั้น แต่รวมไปถึงครอบครัวและหลักฐานการเงินของผู้ต้องสงสัยด้วย

ข. สืบสวนสอบสวนความประพฤติที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ซึ่งยังไม่มีลักษณะเป็นการทุจริตที่ร้ายแรง

ค. ป้องกันการทุจริตโดยการตรวจสอบการปฏิบัติและแบบแผนในการให้บริการงานสาธารณะ เพื่อที่จะลดโอกาสในการประพฤติผิดคดีทุจริต



กฎหมายต่อต้านการทุจริตของสิงคโปร์

กฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption) เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเมื่อปี 2503 มีจำนวน 37 มาตรา และมีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี 2545 โดยอาจจำแนกเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวเป็นรายหมวดเพื่อสะดวกต่อความเข้าใจได้ ดังนี้

หมวดที่ 1 บทเริ่มต้น (มาตรา 1-2) เป็นการอธิบายคำนิยามตามกฎหมายนี้

หมวดที่ 2 การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ (มาตรา 3-4) เป็นการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ โดยรายละเอียดบางส่วนอยู่ในข้อ 2 แล้ว

หมวดที่ 3 การกระทำผิดและบทโทษ (มาตรา 5-14) เป็นการกำหนดฐานความผิดในกรณีทุจริต เช่น การให้หรือการรับสินบน โดยเป็นการลงโทษทั้งผู้ให้และผู้รับ สำหรับการให้สินบนต่อสมาชิกสภา ให้มีโทษปรับเป็นเงินไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์หรือจำคุกไม่เกิน 7 ปี

หมวดที่ 4 อำนาจของการจับกุมและสืบสวนสอบสวน (มาตรา 15-22) เช่น อำนาจในการจับกุมโดยปราศจากหมายจับ อำนาจในการได้มาซึ่งข้อมูลจากการตรวจสอบบัญชีธนาคาร ตูนิรภัยในธนาคาร บัญชีการถือหุ้น เป็นต้น ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมีโทษจำคุกและถูกปรับเป็นเงิน

หมวดที่ 5 หลักฐานแห่งคดี (มาตรา 23-25) เช่น การได้รับสิ่งของหรือเงิน โดยอ้างว่า เป็นการได้รับตามประเพณีนั้น ไม่อาจกล่าวอ้างในการพิจารณาคดี

หมวดที่ 6 บทอื่น ๆ (มาตรา 26-37) เช่น การคุ้มครองพยาน

สถานการณ์การทุจริตของประเทศสิงคโปร์

สภาพปัญหาการทุจริตของสิงคโปร์ก่อนปี 2503 อยู่ในสภาพร้ายแรงเหมือนกับสถานการณ์ของหลายประเทศในกลุ่มอาเซียน โดยมีการทุจริตอย่างกว้างขวางในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่สรรพากร เจ้าหน้าที่ศุลกากร ฯลฯ จนกระทั่งการทุจริตกลายเป็นวิถีปฏิบัติในชีวิตประจำวันของชาวสิงคโปร์ ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุจากโครงสร้างทางกฎหมายและองค์กรทางราชการของสิงคโปร์ในช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ปัญหาการทุจริตได้ แต่เมื่อพรรคกิจประชา เข้ามาบริหารประเทศเมื่อปี 2502 พร้อมกับความตระหนักว่า สิงคโปร์เป็นประเทศเล็กจึงมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างของประเทศด้วยการกำจัดภัยคอร์รัปชัน เพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติซึ่งจะส่งผลต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในที่สุด ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งองค์กรและตรากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสิงคโปร์ ดังที่ได้กล่าวในข้างต้น ประกอบกับหลักคิดสำคัญของรัฐบาลสิงคโปร์ประการหนึ่ง คือ การแก้ไขปัญหาทุจริตต้องเริ่มต้นจากสาเหตุของปัญหา คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีเงินเดือนที่ค่อนข้างสูงเพื่อให้เพียงพอต่อการครองชีพและไม่มีแรงจูงใจสำหรับการทุจริต เช่น รายได้ต่อปีของนายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ประมาณ 2.2 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์หรือประมาณ 53.24 ล้านบาท ขณะที่รายได้ต่อปีของนายกรัฐมนตรีไทยซึ่งคำนวณได้จากเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งมีประมาณ 1.50 ล้านบาทหรือประมาณร้อยละ 2.82 ของรายได้ต่อปีของนายกรัฐมนตรีสิงคโปร์เท่านั้น ในขณะเดียวกันก็ได้มีการวางระเบียบเพื่อควบคุมพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การห้ามยืมเงินจากบุคคลที่มีการติดต่อกับราชการ การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินต่อรัฐ การห้ามก่อหนี้ที่ไม่มีหลักประกันเกินกว่า 3 เท่าของเงินเดือน เป็นต้น

นอกจากนี้ บทบัญญัติทางกฎหมายของสิงคโปร์ได้มุ่งหวังต่อการปราบปรามการทุจริตอย่างรุนแรง เช่น จำเลยในคดีทุจริตจะถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ทำผิดทุจริตและถูกลงโทษต่อเมื่อไม่สามารถอธิบายต่อศาลได้ ซึ่งต่างกับระบบกฎหมายไทยที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า จำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาเป็นที่สิ้นสุด หรือการให้อำนาจต่อศาลในการมีคำสั่งให้ผู้รับสินบนต้องจ่ายเงินต่อรัฐเป็นจำนวนเงินที่ได้รับมาจากการทุจริต เช่น ได้รับเงินสินบนจำนวน 1 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์จะต้องจ่ายเงินให้รัฐเป็นจำนวนเงิน 1 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

การแก้ไขปัญหาการทุจริตของสิงคโปร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นความมุ่งมั่นตั้งใจทางการเมือง (Political Will) ของผู้นำทางการเมืองในการแก้ปัญหาการทุจริต ด้วยความตระหนักว่า สิงคโปร์เป็นประเทศที่ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติ แต่เป็นประเทศซึ่งมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์อันมีความเหมาะสมต่อการเป็นศูนย์กลางทางการค้า การบริการ และการขนส่ง หากให้ประเทศมีสภาวะการทุจริตแล้ว จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ จึงจำเป็นต้องปรับโครงสร้างทางการบริหารและกฎหมาย ให้สอดคล้องกับการปราบปรามการทุจริต ประเทศไทยควรมีการเรียนรู้และปรับนำมาใช้ให้เหมาะสมภายใต้บริบททางการบริหารและกฎหมายของสังคมไทย

บรรณานุกรม

เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว. (2555). สิงคโปร์และฮ่องกงปราบคอร์รัปชันได้อย่างไร. **กรุงเทพธุรกิจ**. (7 กันยายน) : 11.

Corrupt Practices Investigation Bureau. (2015 a). **Introduction**. [Online]. Retrieved February 12, 2015, from <http://www.cpiib.gov.sg/about-us/introduction>.

—————. (2015 b). **Organisation Structure**. [Online]. Retrieved February 12, 2015, from <http://www.cpiib.gov.sg/about-us/organisation-structure>.

Koh Teck Hin (n.d. A). **CORRUPTION CONTROL IN SINGAPORE**. [Online]. Retrieved February 12, 2015, from http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No83/No83_17VE_Koh1.pdf.

—————. (n.d. B). **NATIONAL ANTI-CORRUPTION STRATEGY: THE SINGAPORE EXPERIENCE**. [Online]. Retrieved February 12, 2015, from http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No86/No86_14VE_Hin1.pdf.

International Association of Anti-Corruption Authorities. (n.d. A). **Prevention of Corruption Act**. [Online]. Retrieved February 12, 2015, from http://www.iaaca.org/AntiCorruptionLaws/ByCountriesandRegions/S/Singapore/201202/t20120215_805621.shtml.

—————. (n.d. B). **Prevention of Corruption (Amendment) Act 2002**. [Online]. Retrieved February 12, 2015, from http://www.iaaca.org/AntiCorruptionLaws/ByCountriesandRegions/S/Singapore/201202/t20120215_805620.shtml.

Transparency International (2015). **CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX**. [Online]. Retrieved February 10, 2015, from <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>.