

อย่า ! โกงเสียเอง

วีรวิท คงศักดิ์

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ ๙ ทรงมีพระราชดำรัสแก่คณะผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในโอกาสเข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณตน เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๖ ว่า

“...ภายใน ๑๐ ปี เมืองไทยน่าจะเจริญ ข้อสำคัญ คือ ต้องหยุดการทุจริตให้สำเร็จ และไม่ทุจริตเสียเอง..”

กาลเวลาผ่านไป ๑๓ ปี ต้องยอมรับว่า “เราหยุดการทุจริตไม่สำเร็จ” ยังมีการโกงในวงราชการกันอย่างดาษดื่น ซึ่งเป็นสิ่งบ่งชี้ว่า กลไกการปราบโกงของเรายังไม่ทันพัฒนาการของ “นักโกง”

ยุทธศาสตร์หลักของนักโกงที่ใช้ในปัจจุบัน คือ โกงมากๆ ให้ผูกพันกับหลายคนโดยเฉพาะคนที่สังคมเชื่อว่าเป็น “คนดี” สิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้รับผิดชอบปราบโกงทั้งหลาย “ทำไม่ไหว” ดังที่ปรากฏ

กลยุทธ์นี้เช่นเดียวกับรูปแบบของมอเตอร์ไซด์เกือบบร้อยคันที่ฝ่าไฟแดงที่ตำรวจจับไม่ทันนั่นเอง

อีกลักษณะหนึ่งที่พระราชดำรัสองค์นี้กล่าวถึง คือ “ไม่ทุจริตเสียเอง”

เรื่องนี้ต้องยอมรับว่า ระบบราชการของเรายังมีการเบิกเงินของทางราชการเกินสิทธิ์หรือเกินความเป็นจริงที่เราเรียกว่า “เบิกผี” กันมาก ซึ่งเป็นกลโกงที่ใช้กันมานานจน “คุ้นชิน”

หลายส่วนราชการยังมีการสั่งให้ข้าราชการไปราชการโดยไม่จำเป็น หรือเบิกเบี้ยเลี้ยงเดินทาง หรือเบิกค่าใช้จ่ายต่างๆ เกินความจริง เช่น จำนวนคนเกินที่ไปจริง วันเวลาเกินที่ปฏิบัติจริง ฯลฯ ซึ่งเรื่องนี้เป็นจิตสำนึกของหัวหน้าส่วนราชการที่ต้อง “ไม่ยอมให้มีการโกงในหน่วยงานของตน”

บางส่วนราชการยังซื้อของตามข้อเสนอของผู้ขายที่อาจมี Connection กัน หรือตามสิ่งตอบแทนการขายที่ได้รับเป็นส่วนตัว โดยที่สิ่งที่จัดซื้อไม่มีความจำเป็นที่ต้องใช้งาน ทำให้มีพัสดุเหลือคงคลังจำนวนมาก นี่ก็เป็น “โกงเสียเอง” อีกรูปแบบหนึ่งที่ยังพบกันอยู่

อย่างไรก็ดี “โกงเสียเอง” ที่หลายคนยังไม่ตระหนักว่าสร้างความเสียหายให้กับงบประมาณที่มาจากภาษีของประชาชน และเกียรติยศ ชื่อเสียงของประเทศ จนทำให้ต่างประเทศขาดความเชื่อถือ ศรัทธา และไว้วางใจเจ้าหน้าที่ของรัฐไทย มาเป็นเวลานาน

สิ่งนี้ คือ การประพฤติดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าข่าย “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” หรือ Conflict of Interest โดยเฉพาะเรื่อง “สินบน” หรือ Bribery

เรื่องนี้นานาชาติระหว่างประเทศถือว่าเป็น “อาชญากรรมระหว่างประเทศ” และกำหนดในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านทุจริต (UNCAC 2003) ข้อ ๗ ว่า

“๔. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามรับเอา คงไว้ และเสริมสร้างระบบที่ส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในของตน”

McMilan English Dictionary ให้ความหมาย Conflict of Interest ใน ๒ มิติ

มิติที่ ๑ สถานการณ์ซึ่งบุคคลขาดการตัดสินใจอันเที่ยงธรรม เนื่องมาจากการมีหรือได้รับประโยชน์

มิติที่ ๒ สถานการณ์ซึ่งมีบางสิ่งส่งผลดีต่อบุคคลหนึ่ง แต่เป็นผลเสียของผู้อื่น

ในขณะที่ Longman Dictionary of Contemporary ได้ให้ความหมายเรื่องนี้ว่า

“การขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจ มีความสัมพันธ์ผลประโยชน์ของส่วนตนหรือการได้มาซึ่งผลประโยชน์นั้น”

ในทางทฤษฎี รูปแบบของประโยชน์ทับซ้อนที่กำหนดในสากลมี ๖ ลักษณะ ได้แก่

๑) การรับประโยชน์ต่างๆ (Accept Benefits)

๒) การทำธุรกิจกับตนเอง (Self-dealing) หรือการเป็นคู่สัญญา

๓) การทำงานหลังเกษียณ (Post-employment)

๔) การทำงานพิเศษ (Outside employment or Moonlighting)

๕) การใช้ข้อมูลภายใน (Inside Information)

๖) การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง (Pork-barreling)

เมื่อนำมาใช้ในภาษาไทยได้มีการบัญญัติศัพท์หลายคำ ได้แก่ ประโยชน์ทับซ้อน การขัดกันแห่งผลประโยชน์ และที่ใช้ในร่างกฎหมายว่า “การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม”

ในเรื่องนี้ ถ้าพูดถึงเจตนารมณ์ทางการเมือง หรือ Political Will ของรัฐบาลทุกชุดที่ผ่านมา ได้ประกาศเป็นนโยบายมาตลอด โดยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้แถลงต่อรัฐสภาว่า

“ปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ขยายการ บังคับใช้บทบัญญัติเรื่องการห้ามการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ให้ครอบคลุมผู้ใช้อำนาจ ในตำแหน่งสำคัญและตำแหน่งระดับสูงอย่างทั่วถึง”

เช่นเดียวกันรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติว่า

“ปรับปรุงและจัดให้มีกฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ และการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในภาครัฐทุกระดับ โดยถือว่าเรื่องนี้เป็นวาระสำคัญเร่งด่วนแห่งชาติและเป็นเรื่องที่ต้องแทรกอยู่ในการปฏิรูปทุกเรื่อง”

มาถึงวันนี้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยความผิดกรณีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม หรือกฎหมายเกี่ยวกับการให้และเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง

ดังนั้น ทุกรัฐบาลจึงเข้าข่าย "NATO" หรือ "No Action Talk Only" ทำให้ประเทศไทยขาดความเชื่อถือ ศรัทธา และความไว้วางใจจากรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติจนถึงทุกวันนี้

ทั้งนี้เพราะปัญหาสินบนระหว่างประเทศและการติดตามเงินสินบนคืนประเทศเจ้าของเงินทำไม่ได้ ทำให้เป็นที่เอือมระอาของรัฐบาลต่างประเทศในการตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย

กรณีการให้สินบนผู้บริหารรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งของพ่อค้าสหรัฐอเมริกา ผู้ให้ถูกศาลสหรัฐฯ พิพากษาจำคุกจนพ้นโทษแล้ว ๓ ปี ผู้รับสินบนคดียังอยู่ในการไต่ศาล

การซื้อเครื่องตรวจระเบิด GT-200 ผู้ผลิตถูกรัฐบาลอังกฤษพิพากษาจำคุกและติดตามเงินคืนให้ประเทศต่างๆ ได้ แต่ประเทศไทยในฐานะคู่ค้าประเทศหนึ่งไม่ได้รับเพราะกระบวนการยุติธรรมของเราในคดีนี้ยังไม่เริ่มต้น

ล่าสุดรัฐบาลแคนาดาแถลงว่า มีเบาะแสว่านักธุรกิจแคนาดาได้จ่ายสินบนในการซื้อเครื่องบินลำหนึ่งของบริษัทการบินไทยให้กับนายทหารคนหนึ่งของกองทัพไทย แต่การแสวงหาข้อเท็จจริงยังทำไม่ได้เพราะข้อจำกัดในด้านกฎหมาย แต่รัฐบาลแคนาดาจะพยายามดำเนินการต่อไปเพื่อรักษาชื่อเสียงของแคนาดา

นอกจากนั้น สารสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติ UNCAC 2003 มีหลักการป้องกันการ “โกงเสียเอง” ของผู้บริหารหลายเรื่องยังไม่ถูกนำมากำหนดเป็นกฎหมาย เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ในการใช้อำนาจดุลยพินิจของผู้บริหาร ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญในการสร้าง “ธรรมาภิบาล”

อาทิเช่น หลักเกณฑ์การโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กำหนดในข้อ ๗ ภาครัฐว่า

“๑. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามที่จะรับเอา คงไว้ และเสริมสร้างระบบการสรรหา การจ้าง การรักษาไว้ การเลื่อนระดับ และการเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือน ตามความเหมาะสมและโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน ทั้งนี้ อาจรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งด้วย ตามความเหมาะสม ดังนี้

(ก) ระบบดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความมีประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และหลักเกณฑ์ที่วัดได้ เช่น คุณธรรม ความเที่ยงธรรม และความถนัด เป็นต้น

(ข) ระบบดังกล่าวรวมถึงการมีกระบวนการที่เพียงพอสำหรับการคัดเลือกและฝึกอบรมบุคคล เพื่อตำแหน่งหน้าที่ราชการที่พิจารณาว่า มีความอ่อนไหวต่อการกระทำทุจริตและในกรณีที่เหมาะสม สำหรับการหมุนเวียนบุคคลดังกล่าวไปยังตำแหน่งอื่น

(ค) ระบบดังกล่าวเป็นการส่งเสริมการให้ค่าตอบแทนที่เพียงพอและอัตราค่าตอบแทนที่เป็นธรรม โดยคำนึงถึงระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐภาคีนั้น

(ง) ระบบดังกล่าวส่งเสริมแผนงานด้านการศึกษาและการฝึกอบรม เพื่อช่วยให้ข้าราชการพลเรือนสามารถบรรลุข้อกำหนดกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างถูกต้อง น่าเคารพและเหมาะสม และให้การฝึกอบรมเฉพาะด้านและอย่างเหมาะสมแก่ข้าราชการพลเรือน เพื่อเพิ่มพูนให้มีความตระหนักถึงความเสี่ยงต่าง ๆ ต่อการเกิดทุจริต ซึ่งมีอยู่เป็นปกติวิสัยในการปฏิบัติหน้าที่ของตนแผนงานดังกล่าวอาจอ้างอิงถึงจรรยาบรรณหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมในสาขาที่ใช้บังคับ”

หรือการจัดซื้อจัดจ้างและการจัดการการคลังของรัฐที่กำหนดไว้ในข้อ ๙ ความว่า

“๑. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินขั้นตอนที่จำเป็นในการจัดทำระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสมที่มีประสิทธิผล โดยนอกจากประการอื่นแล้ว ได้แก่ การป้องกันการทุจริตบนพื้นฐานของความโปร่งใส การแข่งขัน และหลักเกณฑ์ที่วัดได้ในการตัดสินใจ ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามหลักพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน

ระบบเช่นว่า ซึ่งอาจคำนึงถึงวงเงินในการบังคับใช้ที่เหมาะสมด้วย นอกจากประการอื่นแล้ว ต้องระบุรายละเอียดดังต่อไปนี้

(ก) การเผยแพร่ต่อสาธารณชน ซึ่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวิธีการและสัญญาจัดซื้อจัดจ้างรวมทั้งข้อมูลข่าวสารในการเชิญให้เข้าร่วมเสนอราคา และข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์โดยตรงเกี่ยวกับการได้รับเลือกให้ทำสัญญา ทั้งนี้ โดยให้ผู้เสนอราคาที่อยู่ในเกณฑ์มีเวลาเพียงพอในการเตรียมและยื่นเสนอราคาของตน

(ข) การจัดทำเงื่อนไขในการเข้าร่วมเสนอราคาไว้อย่างล่วงหน้า ซึ่งรวมทั้งการคัดเลือกและการได้รับเลือกให้ทำสัญญาและกฎเกณฑ์ในการเสนอราคา และการประกาศให้ทราบทั่วกันถึงเงื่อนไขดังกล่าว

(ค) การใช้หลักเกณฑ์ที่เป็นกลางและเป็นข้อวินิจฉัยล่วงหน้าสำหรับการตัดสินใจจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกในการพิสูจน์ตรวจสอบความถูกต้องในการใช้บังคับกฎเกณฑ์และกระบวนการดังกล่าวในภายหลัง

(ง) ระบบการทบทวนภายในที่มีประสิทธิผล รวมถึงระบบการอุทธรณ์ที่มีประสิทธิผล เพื่อป้องกันการไต่เบี่ยงและการเยียวยาความเสียหายในทางกฎหมาย ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือกระบวนการที่จัดทำตามวรรคนี้

(จ) ในกรณีที่เหมาะสม มาตรการในการกำกับดูแลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรผู้รับผิดชอบในการจัดซื้อจัดจ้าง อาทิเช่น การเปิดเผยเกี่ยวกับส่วนได้เสียในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ กระบวนการคัดเลือก และข้อกำหนดการฝึกอบรมนั้น ๆ

๒. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการจัดการคลังของรัฐ โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตนมาตรการเช่นว่า นอกจากประการอื่นแล้วต้องรวมเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(ก) กระบวนการในการรับเองงบประมาณแผ่นดิน

(ข) การรายงานรายรับและค่าใช้จ่ายในเวลาอันควร

(ค) ระบบมาตรฐานด้านบัญชีและการสอบบัญชีและการควบคุมดูแลที่เกี่ยวข้อง

(ง) ระบบการจัดการความเสี่ยงและการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ และ

(จ) ในกรณีที่เหมาะสม การปรับปรุงแก้ไขในกรณีไม่สามารถดำเนินการตามข้อกำหนด ซึ่งบัญญัติไว้ในวรรค

๓. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการทางแพ่งและทางปกครองเท่าที่อาจจำเป็นเพื่อรักษาไว้ ซึ่งความครบถ้วนสมบูรณ์ของสมุดบัญชี บันทึก รายงานการเงิน หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายและรายรับของรัฐ และเพื่อป้องกันการปลอมแปลงเอกสารดังกล่าว ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายของตน”

อย่างไรก็ดี สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดกรณีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับส่วนรวม พ.ศ... ตั้งแต่ตุลาคม ๒๕๕๘ เพื่อนำนิติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ทราบว่าขณะนี้ยังอยู่ในขั้นรับฟังความเห็นก่อนนำเข้าขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศอีกครั้งหนึ่งในงานวันต่อต้านการทุจริตสากล ซึ่งเป็นวันที่ทุกประเทศลงนามให้ความเห็นชอบ UNCAC 2003 ว่า “ประเทศไทยจะปราบ โกงอย่างจริงจัง” จึงต้องเร่งอนุวัติการกฎหมายให้เป็นไปตาม UNCAC โดยเร็วด้วย

ทั้งนี้ เพื่อมิให้ประชาชนกล่าวหาว่า เป็น NATO เหมือนรัฐบาลอื่นๆ และไม่ “โกงเสียเอง”
