

# หน่วยการเรียนรู้ที่ 1 ปรับฐานการคิดด้านทฤษฎี ส่วนตนและส่วนรวม

อาจารย์ สุภากร ขำขันมะลี

ภาควิชาการพัฒนาศุมนชน

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

## ที่มาและความสำคัญ

- นานาชาติได้ตระหนักถึงปัญหาการทุจริตหรือคอร์รัปชันว่าเป็นปัญหาที่นำไปสู่ความยากจน เป็น อุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีความซับซ้อนและยากต่อการแก้ไข มี หน่วยงานมากมายเข้ามาร่วมมือกันแก้ไข ได้แก่ สหประชาชาติ ธนาคารโลก องค์การของรัฐ หรือองค์กร อื่นๆ

## ที่มาและความสำคัญ(ต่อ)

- สำหรับประเทศไทยประสบปัญหาการทุจริตที่อยู่ในระดับวิกฤติเป็นระยะเวลายาวนาน และพบ ปัญหาเกือบทุกภาคส่วน องค์การความโปร่งใสนานาชาติ (**Transparency International :TI**) ได้จัดทำดัชนีรับรู้การทุจริต (**Corruption Perception Index: CPI**) เพื่อประเมินสถานการณ์การทุจริตในภูมิภาค ต่าง ๆ ในระดับโลก

## ที่มาและความสำคัญ (ต่อ)

- ผลการประเมินพบว่าประเทศส่วนใหญ่ร้อยละ 68 กำลังเผชิญปัญหาที่ร้ายแรง สำหรับประเทศไทยได้ 37 คะแนน จาก 100 คะแนน ซึ่งหมายถึงมีการทุจริตสูง เป็นอันดับที่ 96 จาก 180 ประเทศทั่วโลก (**Transparency International. 2017: 2**)

## ที่มาและความสำคัญ (ต่อ)

- ในภาพรวมสถานการณ์การทุจริตในประเทศอาจน้อยลงแต่ยังไม่ดีมาก
- เนื่องจากคนไทยมีความ ตื่นตัวต่อปัญหาการทุจริตเพิ่มขึ้น ความทนต่อปัญหาลดลง แต่ยังขาดความเชื่อมั่นในกลไกต่อต้านคอร์รัปชัน
- ขาดความเชื่อมั่นต่อนักการเมือง มองว่ารัฐบาลยังใช้งบประมาณไม่คุ้มค่า
- รัฐบาลจำกัดสิทธิในการแสดง ความคิดเห็น
- สำหรับมุมมองจากต่างประเทศพบว่าสถานการณ์การทุจริตถือว่ายังไม่ดี ประกอบกับการ ประเมินให้น้ำหนักเกี่ยวกับประชาธิปไตยมากขึ้น
- จากสถานการณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกภาค ส่วนจะต้องทำความเข้าใจและเยียวยาอย่างเร่งด่วน

## ความหมายของการทุจริต

- การทุจริต หรือคอร์ปชั่น (**Corruption**) หรืออาจใช้คำอื่น ๆ เช่น ฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตและ ประพฤติมิชอบในวงราชการ
- ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านเห็นว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นมี ความหมายแคบกว่า คอร์ปชั่น เนื่องจากหมายถึงการเบียดบังและยกยอกทรัพย์สินของรัฐและของสาธารณะ เท่านั้น โดยภาพรวมแล้วการทุจริตคือการเบียดบังทรัพย์สินของผู้อื่น มาเป็นของตน มีผู้ให้นิยามของค ว่าเป็นการทุจริต หรือคอร์ปชั่นไว้มากมาย ได้แก่

## ความหมายของการทุจริต (ต่อ)

- องค์การเพื่อความโปร่งนานาชาติ (**Transparency International :TI**) ได้ให้นิยามว่า คอร์รัปชันคือ การใช้ อำนาจที่ได้รับความไว้วางใจในทางที่ผิด เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล
- สำหรับประเทศไทย พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายของคำว่าทุจริต ว่า ความประพฤติชั่ว โกง ไม่ซื่อตรง

## ความหมายของการทุจริต (ต่อ)

- **ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(1)** “โดยทุจริต” หมายถึง “เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”
- **สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ** ได้ให้ความหมายของคำว่า การทุจริตว่า คือการใช้อำนาจ อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ที่ตนเองมีอยู่เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง ญาติพี่น้องหรือพวกพ้อง
- **สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** ได้ให้ความหมายของคำว่าคอร์รัปชันว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ



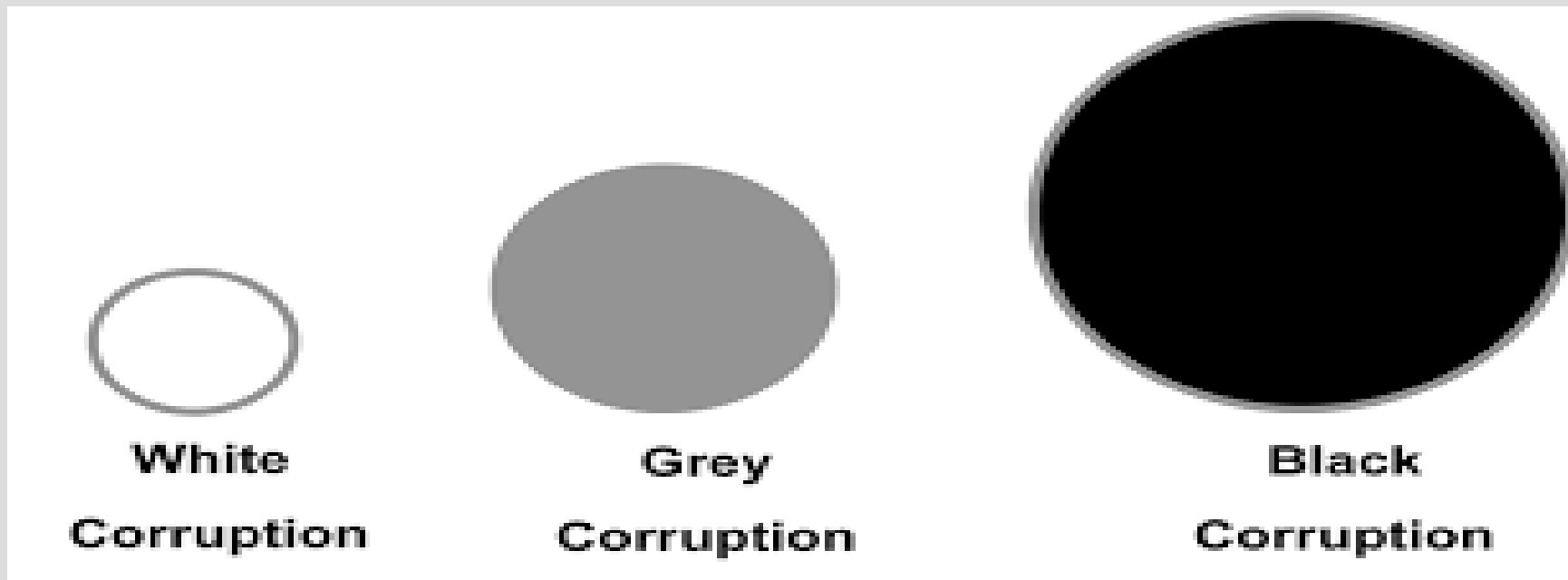
## ความหมายของการทุจริต (ต่อ)

- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่หลักด้านการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ได้ให้ความหมายของคำว่าทุจริตต่อหน้าที่ไว้ใน หมายว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 4 ว่า

“ปฏิบัติหรือละเว้นการ ปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ  
อย่างใดในพฤติการณ์ ที่อาจทำให้ ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือ  
หน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ  
สำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

## ระดับของการทุจริต

- การทุจริตแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ



## ระดับของการทุจริต(ต่อ)

1. การทุจริตสีขาว (**White Corruption**) เป็นการกระทำที่ไม่เลวร้าย ไม่ตั้งใจ รู้เท่าไม่ถึงการณ์ และไม่คิดว่าเป็นการทุจริต เช่น การให้ของขวัญที่ระลึกเล็ก ๆ น้อย ๆ กับผู้อำนวยการความสะดวกให้ โดยไม่ได้ตั้งใจให้ เป็นสินบน



## ระดับของการทุจริต(ต่อ)

- 2. การทุจริตสีเทา (Grey Corruption) เป็นการกระทำที่หลายกลุ่มมีความเห็นแตกต่าง การกระทำนี้ไม่ผิดกฎหมาย แต่ไม่ถูกต้องตามหลักปฏิบัติ



## ระดับของการทุจริต(ต่อ)

- 3. การทุจริตสีดำ (Black Corruption) เป็นการกระทำทุจริตที่ชัดเจน ผิดกฎหมาย ควรถูกลงโทษ ต้องมีการตัดสินด้วยกระบวนการยุติธรรม



## สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยและสถานการณ์ของโลก

- ในฐานะที่เราเป็นบุคคลหนึ่งในสังคม เราเคยพบหรือเคยทำการทุจริตอยู่บ่อยครั้งโดยไม่คิดว่าสิ่งนั้น คือการทุจริต เช่น การลัดคิว การให้สินน้ำใจหรือสิ่งของตอบแทนกับเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับตนเอง การฝ่าฝืนกฎจราจรเพื่อความสะดวกรวดเร็ว ลอกการบ้านเพื่อน การรับเงินเพื่อ ลงคะแนนเสียงให้พรรคการเมือง การให้สิทธิพิเศษแก่ญาติ พี่น้องเพื่อนฝูง ฝากบุตรหลานเข้าโรงเรียน ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้เป็นจุดเริ่มต้นของการทุจริต โดยไม่รู้ตัว เมื่อพูดถึงการทุจริตคนส่วนใหญ่จะนึกถึงการขโมยหรือใช้ของ านาจโดยมิชอบของ ข้าราชการ นักธุรกิจและ มองว่าเป็นปัญหาไกลตัว

## สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยและสถานการณ์ของโลก (ต่อ)

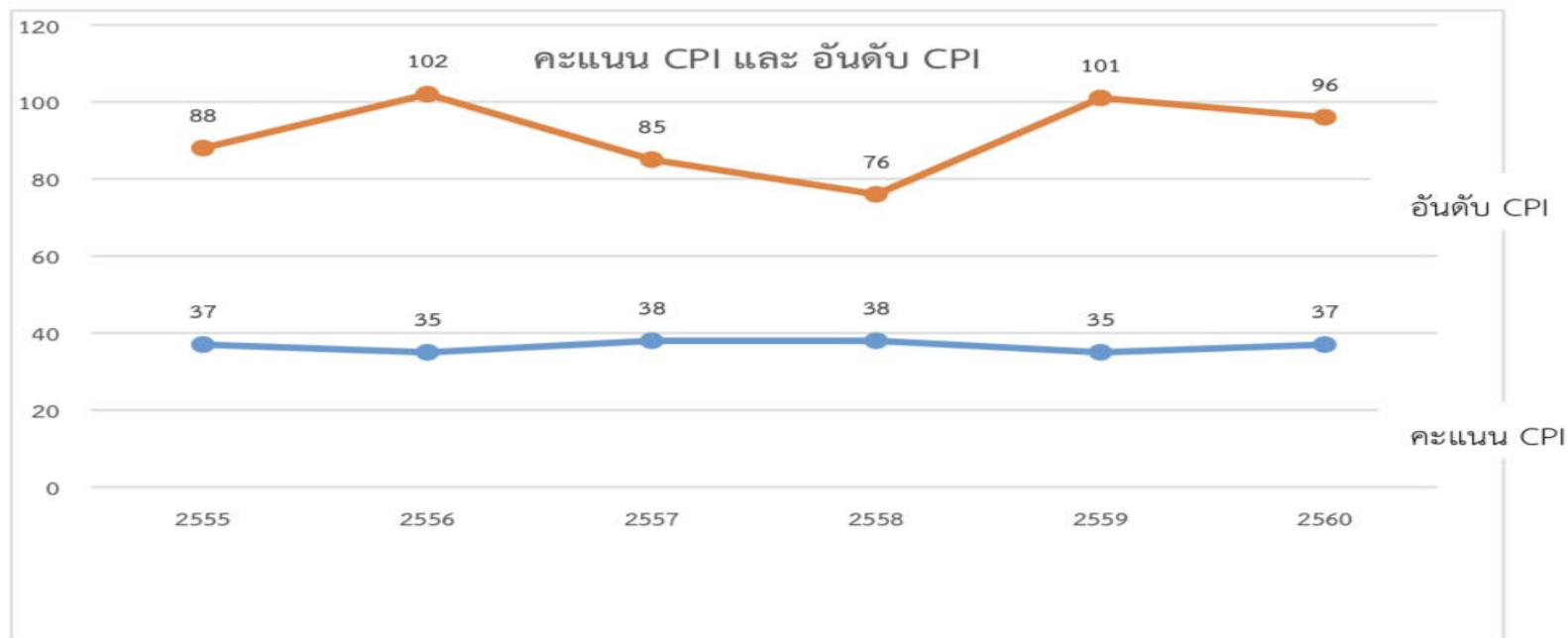
- จากการสำรวจพบว่ากลุ่มอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการติดสินบนมากที่สุดคือ พรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ตำรวจ ข้าราชการ รัฐสภา สื่อมวลชนและองค์กรธุรกิจ มีแนวโน้มที่กลุ่มคนที่ปราบปรามการทุจริตและผู้ทุจริตคือคนกลุ่มเดียวกัน

## สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยและสถานการณ์ของโลก(ต่อ)

- ทุจริตในประเทศไทยเริ่มจากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ จากนักธุรกิจ หรือประชาชน ต่อมาได้พัฒนาให้มีความซับซ้อนมากขึ้นคือเกิดจากความร่วมมือระหว่างนักการเมือง ข้าราชการและนักธุรกิจ โดยใช้กฎหมายหรือช่องว่างของกฎหมายให้เป็นประโยชน์ และพัฒนาให้ซับซ้อน ยากแก่การตรวจพบ ไปจนถึงการทุจริตเชิงนโยบาย (**Policy Corruption**)



## สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยและสถานการณ์ของโลก(ต่อ)



ภาพที่ 1.1 คะแนนและอันดับ CPI ปี พ.ศ.2555 – 2560<sup>1</sup>

ที่มา : คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

## สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยและสถานการณ์ของโลก (ต่อ)

ตารางที่ 1.1 คะแนน CPI ปี พ.ศ.2560

ลำดับ	ประเทศ	คะแนน CPI	อันดับ CPI
1	นิวซีแลนด์	89	1
2	เดนมาร์ค	88	2
3	ฮ่องกง	77	13
4	ญี่ปุ่น	73	20
5	บรูไน	62	32
6	มาเลเซีย	47	62
7	อินโดนีเซีย	37	96
8	ไทย	37	96
9	เวียดนาม	35	107
10	ฟิลิปปินส์	34	111
11	เมียนมาร์	30	130
12	ลาว	29	135
13	กัมพูชา	21	161

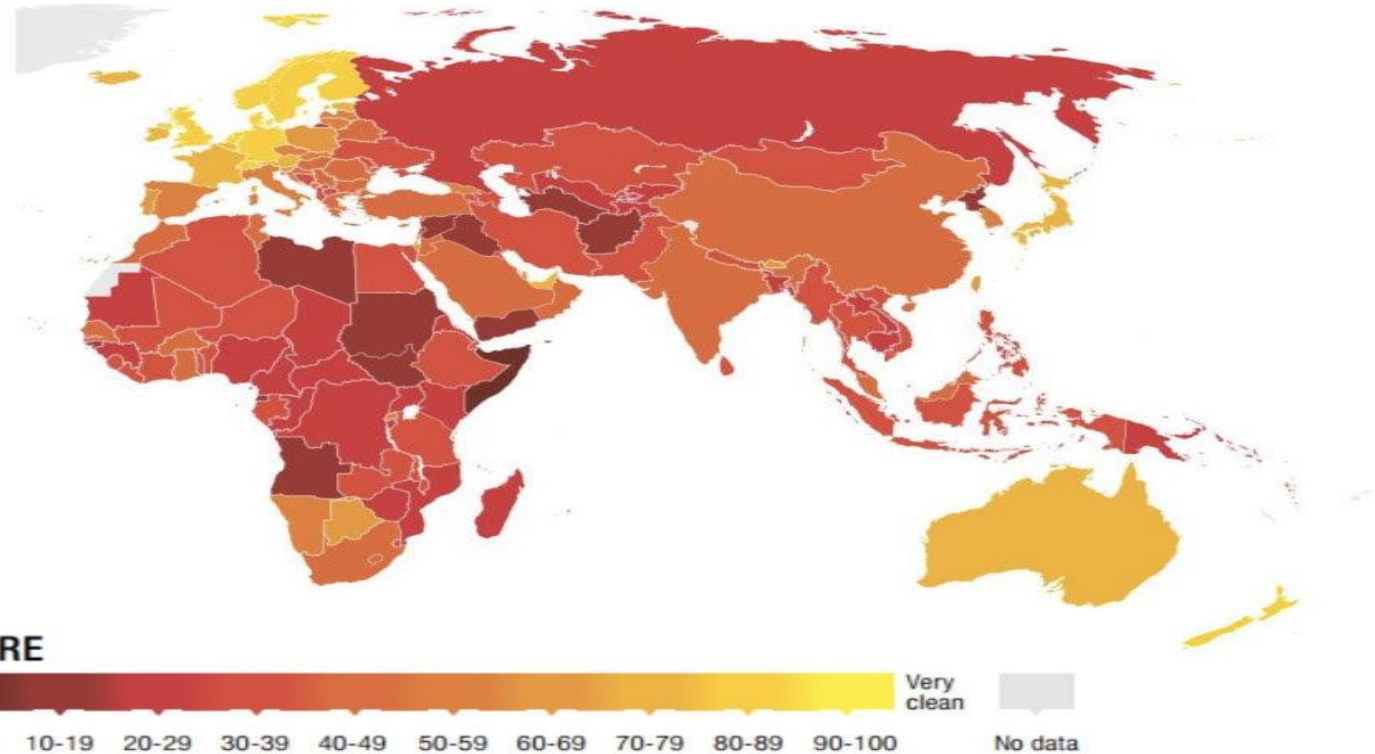
ที่มา : Transparency International 2017

<sup>1</sup> ค่า CPI มีคะแนน 0 (ทุจริตมากที่สุด) – 100 (ทุจริตน้อยที่สุด) อันดับ CPI คือการจัดเรียงค่า CPI มีอันดับตั้งแต่ 1 (ทุจริตน้อยที่สุด) – 180 (ทุจริตมากที่สุด)

## สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยและสถานการณ์ของโลก (ต่อ)

- จากคะแนน **CPI** เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศที่มีคะแนน **CPI** สูงกว่า 50 ซึ่งถือว่ามี การทุจริตน้อย จะเป็นประเทศที่จัดอยู่ในกลุ่มพัฒนาแล้ว เช่น นิวซีแลนด์ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ นอร์เวย์ สวิสเซอร์แลนด์ สวีเดน แคนาดา เนเธอร์แลนด์ อังกฤษ เยอรมนี เป็นต้น
- ประเทศที่มีคะแนน **CPI** ต่ำเป็นประเทศที่ ด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา เช่น ประเทศโซมาเลีย มีคะแนน **CPI** ต่ำที่สุดเท่ากับ 9 และมีอันดับ **CPI** เท่ากับ 180 รองลงมาคือประเทศ ชูดาน และซีเรีย ตามลำดับ
- คะแนนเฉลี่ยของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเท่ากับ 44 คะแนน และคะแนนเฉลี่ยของภูมิภาคยุโรปเท่ากับ 66 คะแนน

## สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยและสถานการณ์ของโลก (ต่อ)



ภาพที่ 1.2 แสดงคะแนน CPI ของประเทศทั่วโลก พ.ศ.2560

ที่มา : Transparency International 2017

## รูปแบบของการทุจริต

- รูปแบบการทุจริตสามารถ แบ่งได้เป็น 3 ลักษณะคือ แบ่งตามกระบวนการ แบ่งตามขนาด แบ่งตามระดับของการทุจริต และแบ่งตามวิธีการ ได้แก่
- 1. แบ่งตามกระบวนการ เป็นการแบ่งรูปแบบการทุจริตจากอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้กับผู้รับ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ
- 1.1 การทุจริตโดยตรง เป็นการทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น การทุจริตโดยตรงนั้นมีหลายรูปแบบ ได้แก่
  - 1) เกิดจากความเต็มใจของผู้มาติดต่อราชการที่ต้องการให้การประสานงานเป็นไปด้วย ความราบรื่นจึงให้สินบน หรือ “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” เพื่อให้เกิดความสะดวกในการทำงาน
  - 2) การเบียดบังผลประโยชน์ที่รัฐควรจะได้รับ เช่น จากค่าธรรมเนียม หรือภาษีต่าง ๆ มาเป็นของตัวเอง หรือการแสวงหาผลประโยชน์จาก “ของหลวง” เช่น ยกยกทรัพย์สินราชการเป็นของตนเอง นำของราชการไปใช้ส่วนตัว เช่น กระดาษ ดินสอ ปากกา

## รูปแบบของการทุจริต (ต่อ)

- **1.2 การทุจริตโดยอ้อม** เป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกับ การทุจริตโดยตรง โดยที่ผู้ทุจริตไม่ได้ลงมือกระทำการทุจริตนั้นด้วยตนเอง แต่อาศัยชื่อของบุคคลอื่นเป็น ผู้รับผลประโยชน์แทน หรือที่เรียกว่า นอมินี
- **1.3 การทุจริตเชิงนโยบาย** เป็นรูปแบบการทุจริตที่เกี่ยวกับบุคคล กลุ่มบุคคล นักการเมือง ข้าราชการ พ่อค้า นายทุน ได้ใช้เทคนิควิธีการในการกำหนดนโยบายที่อ้างว่าเป็นประโยชน์แก่ประชาชน มี ขั้นตอนการดำเนินงานหรือการบริหารโครงการโดยอาศัยกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการ เพื่อลดขั้นตอนการทำงาน หรืออำนวยความสะดวกให้ตกแก่ญาติพี่น้องเพื่อนฝูง เช่น การให้สัมปทาน การจัดซื้อ จัดจ้าง เป็นต้น

## รูปแบบของการทุจริต (ต่อ)

- 2. แบ่งตามขนาดของการทุจริต คือการแบ่งตามขนาดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทุจริต สามารถ แบ่งได้เป็น
  - 2.1 การทุจริตขนาดเล็ก (**Petty Corruption**) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับกลาง และระดับล่างต่อประชาชนทั่วไป โดยใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.. 2560)
  - 2.2 การทุจริตขนาดใหญ่ (**Grand Corruption**) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ระดับสูง เพื่อ บิดเบือนนโยบายหรือการใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบ เพื่อให้ผู้นำหรือผู้บริหารประเทศได้รับผลประโยชน์โดย มิชอบ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.. 2560)

## รูปแบบของการทุจริต (ต่อ)

- 3. แบ่งตามระดับการทุจริต คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้จำแนกการ ทุจริตในประเทศไทยเป็น 2 ระดับคือ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.. 2560)
- 3.1 การทุจริตในระดับชาติ หรือการทุจริตเชิงนโยบาย (**Policy Corruption**) เป็นรูปแบบการทุจริตที่นักการเมืองใช้อำนาจทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินรวมถึงอำนาจนิติบัญญัติ เป็นเครื่องมือในการออกกฎหมาย แก้ไขระเบียบข้อบังคับ อาศัยช่องโหว่ของกฎหมาย กฎระเบียบ การตีความกฎหมาย กฎระเบียบให้เอื้อต่อตนเองและพวกพ้อง เพื่อให้การทุจริตเป็นสิ่งที่ชอบธรรม เนื่องจากมีกฎหมาย กฎระเบียบ และนโยบายรองรับ นำไปสู่ความหละหลวมในการดำเนินงาน หลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์และ มาตรการป้องกันการทุจริต



## รูปแบบของการทุจริต (ต่อ)

- 3.2 การทุจริตในระดับท้องถิ่น การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการของ รัฐ สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็ส่งผลให้การทุจริตในท้องถิ่น เพิ่ม มากขึ้น
  - 3.2.1 การทุจริตด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง การเงินการคลัง
  - 3.2.2 ปัญหาการทุจริตที่เกิดจากตัวบุคคล
  - 3.2.3 การทุจริตที่เกิดจากช่องว่างของระเบียบ กฎหมาย
  - 3.2.4 การทุจริตที่เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจและขาดคุณธรรม
  - 3.2.5 การทุจริตที่เกิดจากการขาดการประชาสัมพันธ์
  - 3.2.6 การทุจริตที่เกิดจากอิทธิพลในท้องถิ่น

## รูปแบบของการทุจริต (ต่อ)

- 4. แบ่งวิธีการที่ใช้มีทั้งหมด 4 รูปแบบคือ
- 4.1 คอรัปชันจากการจัดซื้อจัดหา (**Procurement Corruption**) เช่น การจัดซื้อสิ่งของ ในหน่วยงาน โดยมีการคิดราคาเพิ่ม หรือลดคุณสมบัติแต่กำหนดราคาซื้อไว้เท่าเดิม เพื่อผู้กระทำการทุจริตได้ผลประโยชน์จากส่วนต่างของราคา
- 4.2 คอรัปชันจากการให้สัมปทานและสิทธิพิเศษ (**Concessionaire Corruption**) เช่น การให้ สิทธิพิเศษแก่เอกชนรายใดรายหนึ่งเข้ามามีสิทธิในการจัดทำสัมปทานเป็นกรณีพิเศษ เนื่องจากมีผลประโยชน์ร่วมกัน

## รูปแบบของการทุจริต (ต่อ)

- 4.3 คอร์รัปชันจากการขายสาธารณสมบัติ (**Privatization Corruption**)  
เช่น การขายกิจการ ของรัฐวิสาหกิจ หรือการยกเอาที่ดิน ทรัพย์สินไปเป็นสิทธิการครอบครอง  
ของต่างชาติ โดยผู้ดำเนินการได้ คำนายหน้า หรือได้ผลประโยชน์จากการดำเนินการ
- 4.4 คอร์รัปชันจากการกำกับดูแล (**Regulatory Corruption**) เช่น การ  
กำกับดูแลในหน่วยงาน แล้วทำการทุจริต เป็นต้น