

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัย และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นปัญหาทุจริตหรือคอร์รัปชันกรณีหนึ่งที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่เป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ดังนั้นกรอบการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหา สาเหตุและผลกระทบของการคอร์รัปชันในครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้นำมาเฉพาะกรอบแนวคิดของนักวิชาการทางด้านการพัฒนามาใช้เท่านั้น เพราะเป็นกรอบที่มีมุมมองที่กว้าง สามารถนำมาวิเคราะห์กับกรณีที่จะศึกษาได้อย่างดี

นอกจากกรอบแนวคิดและวิธีการศึกษาแล้ว ผู้วิจัยยังได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันซึ่งประกอบด้วย ความหมาย ลักษณะและพฤติกรรมการคอร์รัปชัน ตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับ แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพระบบการบริหารเวชภัณฑ์มาใช้เป็นกรอบหลักในการศึกษาอีกด้วย เพื่อให้การศึกษามีความสมบูรณ์มากขึ้น

#### 2.1 แนวคิดวิธีการศึกษาและทัศนคติเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

ทัศนะของนักวิชาการที่มีต่อการคอร์รัปชันมีความหลากหลาย ทั้งในด้านของวิธีการศึกษาและทัศนคติ วิธีการศึกษาเหล่านี้สามารถแยกออกเป็น 3 ทางด้วยกันคือ 1. วิธีการศึกษาของนักศีลธรรม 2. วิธีการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์ และ 3. วิธีการศึกษาของนักพัฒนา (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2536 : หน้า 15-20)

นักศีลธรรมได้เชื่อมโยงการคอร์รัปชันเข้ากับหลักศีลธรรมของแต่ละบุคคล วิธีการศึกษาของนักศีลธรรมจะเน้นที่พฤติกรรมของแต่ละบุคคล โดยที่มิได้เชื่อมโยงเข้ากับบริบททางสังคม

วิธีการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์ได้นำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น หลักของประสิทธิภาพหรือหลักการกระจายรายได้มาวิเคราะห์การคอร์รัปชัน วิธีการศึกษาแบบนี้มีแนวโน้มที่จะวิเคราะห์แบบตายตัว กล่าวคือ นักวิเคราะห์ในสำนักนี้ไม่สนใจนำอาการคอร์รัปชันเข้ามาวิเคราะห์ให้มีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงในบริบททางเศรษฐกิจและสังคม นักวิชาการในกลุ่มนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นนักเศรษฐศาสตร์ทั้งหมด บางส่วนเป็นนักภูมิศาสตร์หรือนักรัฐศาสตร์

นักวิชาการที่ใช้วิธีการศึกษาของนักพัฒนาจะเชื่อมโยงการคอร์ปชั่นเข้ากับกระบวนการพัฒนา คอร์ปชั่นเป็นรูปแบบหนึ่งของพฤติกรรมที่มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับขั้นตอนหรือระดับการพัฒนาของเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม นักวิชาการเหล่านี้พยายามที่จะมองว่าคอร์ปชั่นเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมมากกว่าเป็น พฤติกรรมชนิดหนึ่งของแต่ละบุคคล และปฏิเสธที่จะพิจารณาจากหลักศีลธรรมและพฤติกรรมของแต่ละบุคคลขณะเดียวกันก็ไม่ต้องการที่จะวิเคราะห์การคอร์ปชั่นบนหลักของประสิทธิภาพและการกระจายรายได้เท่านั้น นักวิชาการสำนักนี้สนใจที่จะเชื่อมโยงระหว่างการคอร์ปชั่นกับพัฒนาการทางการเมืองมากกว่า

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำกรอบแนวคิดของนักวิชาการทางด้านพัฒนาการมาใช้เท่านั้น ดังมีรายละเอียดดังนี้

#### 2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์การคอร์ปชั่นของนักวิชาการด้านพัฒนาการ

วิธีการศึกษาของนักวิชาการด้านพัฒนาการมีมุมมองที่กว้าง โดยมองว่าการคอร์ปชั่นเป็นภาพโดยรวมของบริบททางสถาบันของสังคม และสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงได้ด้วยการพัฒนาสถาบันของสังคม นักวิชาการส่วนใหญ่ที่ใช้วิธีการศึกษาแบบนี้จะสนใจเกี่ยวกับผลกระทบของการคอร์ปชั่นที่มีต่ออำนาจของผู้นำ พัฒนาการทางการเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย

นักวิชาการหลายคนได้อ้างงานของ เจมส์ เมดิสัน (James Madison) และ อเล็กซ์ เดอ ตอกเกอวิลล์ (Alexis de Tocqueville) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของเอกชนและองค์กรสาธารณะในสังคมอเมริกาในศตวรรษที่ 19 ทั้งสองคนได้มุ่งเน้นไปที่ “รากเหง้าหรือวิธีการในการคอร์ปชั่นซึ่งมีอิทธิพลอยู่ภายใต้สถาบันที่ดำรงอยู่” มากกว่า “การคิดค้นบนหรือความโลภส่วนบุคคล” (อ้างใน Larry L. Berg. 1976 หน้า 6)

เดอ ตอกเกอวิลล์ ต้องการที่จะศึกษาถึงองค์ประกอบของระบอบประชาธิปไตย และคิดว่าองค์ประกอบเหล่านั้นเป็นค้ำประกัน หรือลดทอนความก้าวหน้าของระบอบประชาธิปไตย เขาได้พิจารณาถึงการคอร์ปชั่นทางการเมืองในสหรัฐอเมริกา ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของพลังทางเศรษฐกิจสังคม และระบอบประชาธิปไตยซึ่งอาจมีบทบาทสำคัญที่ลดทอนในระยะยาว เขาตระหนักว่าความไม่เท่าเทียมกันในเงื่อนไขต่าง ๆ เป็นตัวกระตุ้นให้คนนำทรัพย์สินมาลงทุนในทางการพาณิชย์และอุตสาหกรรม การกระทำดังกล่าวจะเป็นตัวกระจายความมั่งคั่งและทรัพย์สินสมบัติต่อไป เขาเชื่อว่ากระบวนการนี้เป็นแก่นของระบอบเสรีประชาธิปไตยของอเมริกา แต่เขาก็ตระหนักดีว่าแนวโน้มแบบนี้จะเป็นเงื่อนไขที่มีศักยภาพในการบ่อนทำลายสถาบัน

ประชาธิปไตยในอเมริกาได้ด้วย ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจจะนำไปสู่การรวมศูนย์ทางเศรษฐกิจ สังคม และอำนาจทางการเมือง การคอร์รัปชันทางการเมืองของผู้ที่มีอำนาจก็เพื่อที่จะรักษาอำนาจของตนต่อไป และนี่จะเป็นผลลบลบต่อประชาธิปไตย

ฮันติงตัน สก็อต และ เกอร์ลิง (Huntington, 1968; Scott, 1972 and Girling, 1992) มีแนวการวิเคราะห์ที่คล้ายคลึงกับ เดอ ตอเกอวิล แต่ขยายการศึกษาออกมาครอบคลุมถึงประเทศที่กำลังพัฒนาในปัจจุบันด้วย

ฮันติงตัน ศึกษาคอร์รัปชันในบริบทของการเปลี่ยนผ่านจาก "สมัยเก่า" สู่ "สมัยใหม่" เขาชี้ให้เห็นว่าคอร์รัปชันเป็นลักษณะของสังคมอังกฤษและอเมริกา ในช่วงเวลาที่ประเทศทั้งสองกำลังปรับเปลี่ยนไปสู่ความทันสมัยซึ่งอังกฤษจะอยู่ในช่วงพุทธศตวรรษที่ 23 และอเมริกาในพุทธศตวรรษที่ 24 การคอร์รัปชันมีผลอย่างมากต่อระบบอุตสาหกรรม ซึ่งนำความมั่งคั่งและอำนาจทางการเมืองมาสู่นักธุรกิจอุตสาหกรรมซึ่งเป็นคนกลุ่มใหม่ในสังคม ชนชั้นใหม่ในสังคมเหล่านี้มุ่งหวังให้รัฐบาลให้บริการใหม่ ๆ กับเขาหลายอย่างมากมาย ในขณะที่เดียวกันกลไกการทำงานของรัฐบาลไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการใหม่ ๆ เหล่านี้ได้ หรือพูดอย่างง่าย ๆ ก็คือ ในช่วงแรกนั้นรัฐบาลเป็นสถาบันที่ไร้ประสิทธิภาพและอ่อนแอจนเกินไป รัฐบาลไม่สามารถที่จะรับมือกับอำนาจของนักธุรกิจใหม่เหล่านี้ได้ จึงตกอยู่ภายใต้อำนาจและความต้องการของคนกลุ่มนี้ พวกข้าราชการและเจ้าหน้าที่ถูกนักธุรกิจซื้อตัวได้อย่างง่ายดายในการตัดสินใจบนให้ดำเนินการ

ฮันติงตันชี้ให้เห็นว่าบรรทัดฐานของระบบราชการสมัยใหม่ มีพื้นฐานมาจากแนวคิดเกี่ยวกับการทำงานสาธารณะและหน้าที่สาธารณะ ซึ่งรัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐมีหน้าที่ให้บริการประชาชน หรือทำงานเพื่อส่วนรวมไม่ใช่เป็นการทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้นจึงไม่ควรมีธรรมเนียมปฏิบัติในการให้ของขวัญหรือระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อันเป็นลักษณะของระบบราชการและการเมืองในยุคก่อนทันสมัยในประเทศกำลังพัฒนา แต่แนวคิดนี้เมื่อนำมาวิเคราะห์การคอร์รัปชันในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นสังคมที่เพิ่งเริ่มปรับเปลี่ยนโดยนำเอาระบบราชการสมัยใหม่มาใช้ ผู้คนจึงพยายามหาทางหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ของทางการ โดยการละทิ้งบรรทัดฐานที่ต้องยึดมั่นในผลประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ส่วนรวม แต่กลับมายึดระบบญาติ ระบบอุปถัมภ์ การเห็นแก่เพื่อน พวกห้อง เหนือหน้าที่ เพื่อหาประโยชน์ให้สำหรับตนเอง เพื่อน และญาติ ดังนั้นการคอร์รัปชันชนิดนี้มีความเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับ "การคอร์รัปชันในระบบตลาด" อันได้แก่การให้บริการหรือเอื้อ

ประโยชน์ให้กับผู้ที่ให้ราคาประมูลสูงที่สุด ไม่ว่าผู้ผู้นั้นจะมี "ความสัมพันธ์" กับผู้ตัดสินใจหรือไม่ก็ตาม

เกอร์ลิง ทำการศึกษาในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 เขาใช้แนวการวิเคราะห์แนวเดียวกับสก็อต โดยมองการคอร์รัปชันอยู่ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจสังคม (Girling, 1992) แต่แทนที่จะทำการศึกษาดังการคอร์รัปชันโดยนักการเมืองและระบบราชการ เขากลับชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่าง "การคอร์รัปชันทางอำนาจ" และ "การคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจการเมือง" ภายใต้การปกครองด้วยระบอบเผด็จการ อำนาจนิยมและการขาดฝ่ายค้านที่มีประสิทธิภาพ จะเปิดโอกาสให้คนที่มิอำนาจอยู่ในขณะนั้นสามารถเพิ่มพูนความร่ำรวยให้กับคนโดยไม่ต้องรับโทษซึ่งเกอร์ลิงเรียกการกระทำดังกล่าวว่า "การคอร์รัปชันทางอำนาจ" ส่วน "การคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจการเมือง" เป็นผลมาจากความพยายามของนักการเมืองที่จะสะสมเงินทองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งพวกเขาสามารถนำเงินเหล่านี้มาสร้างเสริมอำนาจให้กับตนเองต่อไป การคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจการเมืองนี้ สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในระบอบการปกครองแบบเผด็จการและประชาธิปไตย ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยจะเกิดจากการซื้อเสียง เมื่อนักการเมืองเหล่านี้ขึ้นไปมีอำนาจแล้วก็จะทำการคอร์รัปชันให้คุ้มกับเงินที่ลงทุนไปในการซื้อเสียง และเพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสในการได้รับการเลือกตั้งในครั้งถัดไปด้วย

นักวิชาการที่ศึกษาตามแนวของนักพัฒนา เช่น ฮันดิ้งตันและสก็อต ให้ความเห็นว่าประเทศที่กำลังพัฒนาการคอร์รัปชันเกิดขึ้นพร้อม ๆ ไปกับกระบวนการนำไปสู่ความทันสมัย เนื่องจากสาเหตุหลัก 4 ประการคือ (อ้างในผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2539 หน้า 50-54)

1. ในสังคมก่อนทันสมัยนั้นระบบอุปถัมภ์ ระบบการเล่นพรรคเล่นพวกและการนำเงินของส่วนรวมบางส่วนมาใช้ส่วนตัว เป็นพฤติกรรมที่ยอมรับได้และอาจไม่ผิดกฎหมาย เราไม่สามารถที่จะแยกเงินของนักธุรกิจออกจากเงินของสาธารณะให้เห็นอย่างชัดเจนได้ ในช่วงระหว่างและภายหลังการเปลี่ยนผ่านมาสู่สถาบันที่ทันสมัยของระบบราชการ รัฐสภา ฯลฯ การประพฤติปฏิบัติดังกล่าวก็ยังคงดำเนินต่อไป

2. กระบวนการนำไปสู่ความทันสมัยเป็นตัวการที่แท้จริงในการทำให้พฤติกรรม ที่ไม่บริสุทธิ์เพิ่มมากขึ้น จากความทันสมัยนี้เองทำให้บรรทัดฐานใหม่เกิดขึ้น และวิธีการที่เคยชอบธรรมในอดีตจะต้องได้รับการปรับปรุงมาตรฐานใหม่ ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านนี้มีประชาชนเป็นจำนวนมากรู้สึกทับสนระหว่างประเด็นของสาธารณะและเอกชน ความทับสนอันนี้เปิดโอกาสให้มีพฤติกรรมที่ไม่ดีต่าง ๆ ได้ รวมทั้งพฤติกรรมที่ไม่ได้รับการยอมรับทั้งมาตรฐานแบบใหม่และแบบเก่า"

3. ความทันสมัยและระบบอุตสาหกรรมทำให้โอกาสในการคอร์ปชั่นมีมากขึ้น ซึ่งเศรษฐกิจที่พัฒนาขึ้นนำมาซึ่งโอกาสในการสะสมเงินและอำนาจทางการเมือง คนกลุ่มใหม่ที่มีความมั่งคั่งเหล่านี้จะกระทำทุกอย่างเพื่อเป็นการเพิ่มพูนความมั่งคั่งและอำนาจให้กับตัวเองต่อไป รวมทั้งการติดสินบนข้าราชการที่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับพวกเขาได้ ความทันสมัยนี้นำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอำนาจเก่า (ชนชั้นเจ้าสมบัติหรือพวกข้าราชการ) และพวกเศรษฐีใหม่ (พ่อค้า นายทุน หรือพวกชนชั้นกลางใหม่) ความขัดแย้งนี้เกิดขึ้นเนื่องจากชนชั้นผู้นำเก่าพยายามที่จะขัดขวางการเจริญเติบโตของพวกเศรษฐีใหม่ หรือเป็นเพราะระบบราชการเก่าไม่สามารถปรับตัวและรับมือกับความต้องการของพวกเศรษฐีใหม่ได้ คอร์ปชั่นจึงมีแนวโน้มมากขึ้นซึ่งเปรียบเสมือนเป็นวิธีการที่จะช่วยลดความขัดแย้งและความไม่ลงรอยกันต่าง ๆ ที่ถูกสร้างขึ้นภายใต้ความทันสมัย พวกที่มีความมั่งคั่งกลุ่มใหม่นี้พบว่าหนทางที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อที่จะได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองนั้น ถูกกีดขวางโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ทำการผูกขาดหนทางเหล่านี้เอาไว้ ดังนั้นพวกเขาจึงต้องใช้วิธีการ "ซื้อ" หนทางเพื่อไปสู่รัฐสภาหรือหน่วยงานทางการเมือง การคอร์ปชั่นจึงเป็นวิธีการของพวก "เศรษฐีใหม่" ที่จะก้าวข้ามพ้นความแปลกแยกจากขบวนการทางการเมือง และได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับเดียวกับความมั่งคั่งและอำนาจทางเศรษฐกิจของพวกเขา

4. กระบวนการนำไปสู่ความทันสมัยในประเทศที่ปลดแอกจากอาณานิคม หรือประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ พัฒนาขึ้นมาพร้อม ๆ กับเครื่องมือต่าง ๆ ของรัฐทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม สิ่งนี้เองที่ทำให้การควบคุมทางราชการต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ต้นทุนของหน่วยธุรกิจสูงขึ้น และในขณะเดียวกันถ้าอะไรที่ได้รับก็จะลดลง เมื่อมีการควบคุมมากขึ้น การคอร์ปชั่นก็จะมากขึ้นตามไปด้วย (ตรงกับความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์ แอน ครูเกอร์) ในช่วงระยะการพัฒนาเริ่มแรกนี้ การเพิ่มบทลงโทษตามกฎหมายเพื่อต่อต้านการคอร์ปชั่นจะไม่มีผลลดการคอร์ปชั่น การคอร์ปชั่นอาจเพิ่มขึ้นด้วยซ้ำไป

นอกจากนี้ นักวิชาการด้านการพัฒนา ยังได้สรุปถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการคอร์ปชั่นเพิ่มเติมว่า อาจเกิดจาก (Banfield, 1997 : 86-89)

1. การรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาจะทำให้การคอร์ปชั่นมีมากขึ้น การมีตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงจะเป็นวิถีทางที่สำคัญนำไปสู่การสะสมความมั่งคั่ง

2. การคอร์รัปชันทางการเมืองมีบทบาทอย่างมีนัยสำคัญในระบบเศรษฐกิจการเมืองที่กำลังพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว และสามารถเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองกับผู้ที่มีความมั่งคั่งเข้าด้วยกัน เช่นกรณีของการร่วมมือกันระหว่าง 2 กลุ่มนี้ในการก่อตั้งรัฐบาลแห่งชาติขึ้นในหลายรัฐแถบแอฟริกา (เพ็งอ้าง)

3. คอร์รัปชันมีมูลเหตุมาจากการใช้อำนาจของชนชั้นนำในทางที่ผิด และจากการที่ประชาชนคนธรรมดาทั่ว ๆ ไปเพิกเฉยกับพฤติกรรมของชนชั้นนำเหล่านั้น ตัวอย่างเช่น เขาชี้ให้เห็นว่าบทบาทของการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองให้อยู่ในมือเจ้าที่ดินและผู้นำทางศาสนา และการสังฆสมของวัฒนธรรมในประวัติศาสตร์อันยาวนาน อันจะมีผลให้แรงกดดันจากสาธารณชนเกิดขึ้นได้ยาก และทำให้การคอร์รัปชันคงอยู่อย่างไม่สิ้นสุด ตัวอย่างเช่นความเพิกเฉยของชาวบ้านยากจนในภาคใต้ของอินเดียต่อการคอร์รัปชันเป็นผลมาจากความยากจนขั้นแค้น และจากการที่ประชาชนธรรมดาถูกกดขี่จากระบบอำนาจที่กระจุกตัวมาเป็นเวลาช้านาน คนจนจึงหาทางออกง่าย ๆ ด้วยการขอมงาน และหาประโยชน์จากระบบอุปถัมภ์ที่ค้ำจุนคือการหาผู้อุปถัมภ์เพื่อให้ตัวเองและครอบครัวมีชีวิตรอด ไปวัน ๆ

ชาวบ้านยากจนจึงมีโลกทัศน์ที่แคบ เน้นเฉพาะการเอาตัวรอดของตัวเองและครอบครัว ไม่สนใจผู้อื่น ซึ่งเขาเรียกสถานการณ์เช่นนี้ว่า "amoral familism" หรือ 'การคิดถึงแต่ความอยู่รอดของครอบครัวตัวเอง' เมื่อมีโลกทัศน์เช่นนี้ผู้คนก็ไม่สนใจแก้ปัญหาสังคม ไม่ยอมทำอะไรเพื่อสังคมส่วนรวมทั้งนี้ โลกทัศน์ที่ว่ามีได้เกิดในบรรดาชาวบ้านยากจนเท่านั้น ยังเป็นโลกทัศน์ของชนชั้นนำอีกด้วย

นักวิชาการด้านพัฒนาหลายท่านได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบของการคอร์รัปชันได้อย่างน่าสนใจว่า

การคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อที่จะสามารถฝ่าข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์ของรัฐบาลไปได้ นั้น บางทีก็ส่งผลทางด้านบวกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่นในประเทศบราซิลในช่วงการปกครองของคูบิเชค (Kubitschek) ขณะที่มีการคอร์รัปชันอย่างมากในรัฐสภา การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็อยู่ในอัตราที่สูงตามไปด้วย เพราะนักอุตสาหกรรมพยายามให้ได้มาซึ่งการปกป้องอุตสาหกรรมด้วยการจ่ายเงินให้กับนักการเมือง

อย่างไรก็ตามผลกระทบในแง่ลบเกิดขึ้นจากการคอร์รัปชันก็มีหลายด้านด้วยกัน เช่นการคอร์รัปชันเป็นตัวเสริมให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและการขยายตัวของคอร์รัปชันของบรรดาเจ้าหน้าที่ในระดับสูง อาจจะทำให้ระบบ

การเมืองไม่มั่นคง และนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพ ได้ เมื่อปรากฏให้เห็นว่านักการเมืองอาศัยอำนาจเงินเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับตนเองหรือเพื่อควบคุมพฤติกรรมของแต่ละบุคคล หรือในกรณีนักการเมืองพยายามเพิ่มความร่ำรวยให้กับตัวเอง จากเงินของส่วนรวมมากกว่าที่จะดำเนินโครงการสาธารณะต่าง ๆ ตามที่ได้สัญญาไว้กับประชาชน ดังนั้นความเชื่อมั่นต่อสถาบันการเมืองของประชาชนจึงตกต่ำลง และจะเป็นหนทางที่นำไปสู่การรัฐประหาร การจลาจล และการเปลี่ยนแปลงด้วยวิธีการที่รุนแรงต่าง ๆ ทหารมักจะอ้างเรื่องคอร์รัปชันมาเป็นเหตุผลในการยึดอำนาจจากรัฐบาลและสร้างกฎเกณฑ์ของทหารขึ้นเอง เหตุการณ์แบบนี้จะเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาที่ซึ่งทหารยังคงเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญและครอบงำกระบวนการทางการเมืองอยู่ (อ้างในผาสุก ,2539 : 14)

นอกจากนี้การคอร์รัปชันบางชนิดจะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งขึ้น และในระยะยาวแล้วจะนำไปสู่การพัฒนาทางการเมือง ดังเช่นในยุโรปและอเมริกาในช่วงแรกของการพัฒนาประชาธิปไตยและระบบอุตสาหกรรม รัฐบาลในประเทศเหล่านี้จะค่อนข้างอ่อนแอและถูกแทรกแซงและยึดอำนาจจากทหารได้โดยง่าย สถานการณ์แบบนี้ทำให้นักการเมืองพยายามที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นเพื่อที่จะคานอำนาจกับทหาร ในยุคแรก ๆ นี้การคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ ได้เกิดขึ้นมาอย่างมากมาย ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญในการสร้างโครงสร้างและทรัพย์สิน เพื่อที่จะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และในที่สุดพรรคการเมืองที่เข้มแข็งภายใต้ระบอบประชาธิปไตยจะสามารถที่จะพัฒนาตัวเองขึ้นจนกลายเป็นตัวที่จะคอยสกัดกั้นการคอร์รัปชันได้ในระยะยาว (เพ็งอ้าง : 15)

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

### 2.2.1 ความหมายของ "คอร์รัปชัน"

คำว่าคอร์รัปชัน (Corruption) ในภาษาอังกฤษเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางมาก คำในภาษาไทยที่ใกล้เคียงมากที่สุดน่าจะได้แก่คำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" (ธานินทร์, 2510 : หน้า 1) แต่อย่างไรก็ดี ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านมีความเห็นว่า คำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" มีความหมายแคบกว่า "คอร์รัปชัน" เพราะว่าคำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" อาจหมายถึงเฉพาะการเบียดบังยึดขอกทรัพย์ของรัฐและของสาธารณะเท่านั้น แต่บางท่านมีความเห็นว่าคำนี้จะรวมถึง การกินสินบนและการแสวงหาอำนาจโดยวิธีการอันผิดทำนองคลองธรรมด้วย ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า "คอร์รัปชัน" ในภาษาอังกฤษ (ธานินทร์, 2510 : 1)

“นักรายงานบั้งหลวง” มีความหมายอย่างกว้างตรงกับคำว่า “คอร์ปชั่น” ในภาษาอังกฤษ ซึ่งตรงกับที่คนทั่ว ๆ ไปในปัจจุบันนี้เรียกรายงานบั้งหลวงว่าเป็นการคอร์ปชั่นอย่างทับศัพท์เสียส่วนมาก แม้บางส่วนอาจจะมีความหมายไม่ครอบคลุมหรือเกินเลย

พจนานุกรมสังคมศาสตร์ ได้ให้คำจำกัดความว่า “คอร์ปชั่น... คือการใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่ง...กำไร ตำแหน่ง ชื่อเสียง เกียรติยศ หรือผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม โดยวิถีทางที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือมาตรฐานทางศีลธรรม” เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการใช้คำอธิบายที่กำกวม นักวิชาการหลายคนใช้คำจำกัดความตามกฎหมายแทน เช่น จอห์นสัน (O.E.G.Johnson, 1981 หน้า 47) ได้ให้คำจำกัดความว่า “คอร์ปชั่นของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการไหลเวียนของรายรับของรัฐบาลหรือรายได้ประชาชนไปในทิศทางที่เป็นการเพิ่มความมั่งคั่งส่วนบุคคลให้กับสมาชิกของรัฐบาลชุดนั้น ๆ ซึ่งนับว่าเป็นการกระทำซึ่งผิดกฎหมาย”

สก๊อต (Scott, 1972 หน้า 5) ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของคำจำกัดความในทางกฎหมายดังนี้ “ความหมายของคอร์ปชั่นที่ใช้กันโดยทั่วไปไม่ได้ครอบคลุมถึงคอร์ปชั่นที่โยงกับระบบการเมือง ซึ่งตามแนวคิดของอริสโตเติล คอร์ปชั่นหมายถึงการที่ระบบการเมืองอำนวยความสะดวกให้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือภาคเศรษฐกิจใดเศรษฐกิจหนึ่ง โดยเฉพาะด้วย ระบบการปกครองแบบหนึ่งอาจจะไม่ก่อให้เกิดความยุติธรรมสำหรับคนทุกกลุ่ม อาจจะอำนวยความสะดวกให้กับคนบางกลุ่ม เช่น พวกชนชั้นสูง นักธุรกิจขนาดใหญ่ กลุ่มชนบางกลุ่มหรือบางภูมิภาค ซึ่งเป็นการลดทอนความต้องการของกลุ่มอื่น ๆ แต่ [ถ้าวิเคราะห์จากแง่ของกฎหมายเท่านั้น] การกระทำเหล่านี้จะไม่ถือว่าเป็นการคอร์ปชั่น ถ้าไม่ได้เป็นการกระทำซึ่งฝ่าฝืนบรรทัดฐานที่เป็นทางการของสังคมนั้น” สก๊อตต้องการที่จะชี้ประเด็นไปที่ “การคอร์ปชั่นทางการเมือง” ซึ่งเป็นคอร์ปชั่นที่ยังรากลงไปในระบบการเมือง”

นักวิชาการหลายคนได้ขยายความคำว่า “คอร์ปชั่น” ออกไปนอกเหนือจากคำจำกัดความทางกฎหมาย ในงานของ ปีเตอร์ วอร์ด (Peter Ward, 1988) คือความการคอร์ปชั่นครอบคลุมตั้งแต่การใช้สิทธิพิเศษเล็ก ๆ น้อย ๆ ไปจนกระทั่งถึงพฤติกรรมที่มีความผิดทางอาญา เช่น การที่เจ้าหน้าที่ขโมยทรัพย์สินหรือทรัพย์สินต่าง ๆ ไปเป็นของตัวเอง และการคอร์ปชั่นยังหมายรวมถึงการกระทำต่าง ๆ เช่น การอุปถัมภ์ การเล่นพรรคเล่นพวก และการนำเอาสวัสดิการหรือทรัพยากรของส่วนรวมมาใช้เป็นส่วนตัวอีกด้วย

มีร์คาล (Gunnar Myrdal) (วารสารเอเชียแอฟริกา, 1968 : 13) ว่า “คอร์ปชั่นเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวาง มีความหมายรวมถึงการกระทำทุกลักษณะที่เป็นไปโดยมิชอบ หรือเป็นการกระทำที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่ตามตำแหน่งหน้าที่



หรืออาศัยฐานะตำแหน่งพิเศษที่คนมีอยู่ในวิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องอยู่กับกิจการสาธารณะ และคำนี้ยังมีความหมายครอบคลุมถึงการกินสินบนด้วย

คำว่า คอรัปชัน ตามความหมาย พจนานุกรมแบล็ค ลอว์ (Black Law Dictionary, 1979 : 50) หมายถึง “.....การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ชั่วร้ายและฉ้อโกง โดยเจตนาที่จะหลีกเลียงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ ยังหมายถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

แวนรอย (Edward van Roy, 1970 : 8) คำว่า คอรัปชัน ว่าเป็น “.....การใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไร ฉันทามติ หรืออภิสิทธิ์ หรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้น ซึ่งออกมาในลักษณะเป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายหรือละเมิดมาตรฐานความประพฤติทางศีลธรรมจรรยาที่เกิดขึ้นกัน...”

Webster's New World Dictionary of the American Language อธิบายว่า “Corruption”. รากศัพท์มาจากภาษาละติน “Corruption” มีคำแปลและความหมายหลายนัย (สภาวิจัยแห่งชาติ, 2509 : 11-12) คือ

1. การเปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปในทางที่เลว การกระทำการกลับกลายหรือกำลังเป็นไปในทางที่เลว
2. ความประพฤติไม่ดีหรือชั่วร้ายความเสื่อมทราม
3. การกินสินบน
4. เสื่อมสลายหรือนำเปื้อน
5. สิ่งของหรืออิทธิพลใช้ในทางที่ผิด

จากการจำกัดความที่น่าเสนามาข้างต้นนั้นอาจกล่าวได้ว่าการคอรัปชัน หมายถึง การโกงกิน หรือชักยอกทรัพย์สินของหลวง และการกระทำที่ขัดต่อหลักการของสาธารณประโยชน์ (public interest) แต่หากจะบ่งชี้ในรายละเอียดเชิงพฤติกรรมที่เรียกว่า “โกง” นั้น บอกระบุให้ชัดเจนได้ค่อนข้างยาก ดังนั้น การที่จะบอกว่าอะไรคือการคอรัปชัน จึงเป็นเรื่องที่หนักไปทางด้านความรู้สึก (subjective) รวมทั้งเป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบคุณค่า (value system) ในลักษณะเช่นนี้การที่จะบอกว่า อะไรคือการคอรัปชันนั้นย่อมขึ้นอยู่กับจุดอ้างอิง (reference point) ที่เราใช้ ด้วยเหตุนี้การที่จะเอามาตรฐานของสังคมหนึ่งไปวัดพฤติกรรมของอีกสังคมหนึ่งว่าเป็นการคอรัปชันหรือไม่นั้น เป็นสิ่งที่ไม่พึงกระทำ หรือต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เนื่องจากความเห็นของแต่ละบุคคลในแต่ละสังคมนั้นมีความแตกต่างกันไป สุด

แต่ว่าบุคคลนั้นๆ จะมีความรู้ ประสบการณ์และอคติต่อศัพท์คำนี้มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ แนวความคิด (concept) ที่ใช้เกี่ยวกับการคอร์รัปชันนั้นจะใช้แบบสมบูรณ์ (absolute concept) ไม่ได้ เพราะการคอร์รัปชันไม่ว่าจะเกิดในสังคมใดก็ตาม ย่อมมีพลวัตภาพ (dynamism) (เพ็งอ้าง) ในตัวเอง นั่นคือ ความหมายของการคอร์รัปชันย่อมเปลี่ยนไปได้เสมอ ตั้งแต่แบบกำหนด หรือปทัสสถาน (norms) ของสังคมในระชณะเวลานั้น ๆ และขึ้นอยู่กับทัศนคติของสังคมนั้นด้วย การกระทำที่เรียกว่าเป็นการคอร์รัปชันในสังคมหนึ่ง อาจจะถูกถือว่าไม่เป็นความคิดในอีกสังคมหนึ่งก็ได้ (วารินทร์, 2516 : 45)

ถ้าเราจะพิจารณาว่า การกระทำอันใดที่จัดอยู่ในประเภทการคอร์รัปชันโดยใช้มาตรฐานของสังคมไทยปัจจุบันเป็นจุดอ้างอิง อาจจะมีประมวลในเชิงแนวความคิดได้ดังนี้ (ธานีินทร์, 2510 : หน้า 3)

ก. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเจ้าพนักงานเป็นผู้กระทำ เช่น ขอมรับสินบน เรียกรับสินบน หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต หรือเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับคนหรือผู้อื่น

ข. ความผิดต่อวินัยราชการ เช่น การใช้เวลาและทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบ

จะเห็นได้ว่า การกระทำที่จัดอยู่ในประเภทการคอร์รัปชันสำหรับสังคมไทยปัจจุบัน มักจะเป็นเรื่องที่มีขอบข่ายเกี่ยวข้องอยู่เฉพาะด้านข้าราชการเป็นสำคัญ โดยพิจารณาว่าข้าราชการเป็นตัวจักรกลสำคัญที่ทำให้เกิดพฤติกรรมคอร์รัปชันในสังคม

### 2.2.2 พฤติกรรมการคอร์รัปชัน

พฤติกรรมที่เป็นการเข้าข่ายการคอร์รัปชันมีมากมายหลายอย่าง เช่น การประมูลซื้อทรัพย์สินที่ด้อยคุณภาพไม่สมราคา การข่มขู่หรือครุฑทรัพย์สินการรับเงินค่าบริการเกินกว่าที่ทางราชการกำหนด การยักยอกเอาทรัพย์สินราชการไปใช้ส่วนตัว การให้ข้อมูลเท็จเพื่อได้ประโยชน์จากทางราชการ การรับของขวัญของกำนัล การช่วยเหลือญาติมิตร พรรคพวก ฯลฯ เป็นต้น อย่างไรก็ตามโดยรวมแล้วพฤติกรรมที่เป็นการคอร์รัปชัน ได้แก่ การใช้หรือแอบอ้างตำแหน่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อหวังประโยชน์หรือไม่ทำหน้าที่ตามปกติวิสัยถ้าหากไม่ได้รับประโยชน์จากผู้อื่น หรืออาจกลั่นแกล้งถ่วงเรื่อง เพื่อให้เกิดความเสียหาย โดยมีเป้าหมายคือต้องการให้ผู้อื่นให้ประโยชน์ตอบแทน (ปรัชญา, 2539 : 112-113)

สำหรับประโยชน์ตอบแทนประเภทไหน ขนาดใด ลักษณะใดจึงจะถือว่าเป็นการคอร์รัปชันนั้นก็มิใช่วิชาการแสดงความคิดเห็นไว้ดังนี้ เช่น การรับหรือให้ของขวัญของกำนัล การทำบุญให้ทาน การช่วยเหลือญาติมิตรเป็นการคอร์รัปชันหรือไม่จะถือสิ่งใดเป็นเกณฑ์ตัดสินว่า การใดเป็นการคอร์รัปชันหรือไม่เป็น เกณฑ์ ตัดสินที่น่าเชื่อถือก็คือ นอกจากจะถือเอาความรู้สึกของมวลชนเป็นปทัสถานแล้ว ควรต้องคำนึงถึงพฤติการณ์แต่ละเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเพณีแห่งวิชาชีพ (professional ethics) นั้นๆ ประกอบด้วย (ชานินทร์, 2510 : 3) การละเมิดมาตรฐาน (criteria) หรือปทัสถาน (norm) ของแต่ละสาขาอาชีพก็เป็นเกณฑ์สำคัญในการตัดสินว่าเป็นการคอร์รัปชัน การให้ตำแหน่งหน้าที่แก่เพื่อนฝูงหรือที่เรียกว่า “เล่นพรรคเล่นพวก” (favoritism) หรือให้ประโยชน์แก่ญาติพี่น้องที่เรียกกันว่า “ลัทธิเกื้อหนุนญาติมิตร” (nepotism) จะจัดเป็นเรื่องการคอร์รัปชันหรือไม่ ในต่างประเทศมักจะจัดเรื่องการเล่นพวกและเรื่องการเกื้อหนุนญาติมิตรรวมไว้กับเรื่องการคอร์รัปชัน เพราะถือว่าเป็นการเอาวัดเอาเปรียบส่วนรวม และไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ แต่ตามความรู้สึกของคนไทยหลายท่านเห็นว่า เรื่องเหล่านี้ไม่เป็นการคอร์รัปชัน เพราะมีเหตุผลว่างานในตำแหน่งหน้าที่ต่างๆ นั้น ควรถือเอาความไว้วางใจเป็นสำคัญ จึงได้เลือกญาติมิตรมาก่อนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วน่าจะเป็นข้ออ้างมากกว่า เกณฑ์พิจารณาในที่นี้จะถือเอาความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการเป็นข้อกำหนดในการพิจารณา โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าบุคคลที่อยู่ในข่ายพิจารณาเป็นญาติมิตรของคนหรือไม่ (เพ็งอ้าง : 43) ดังนั้น ความจงใจที่จะให้ตำแหน่งหน้าที่แก่บุคคลโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนราชการ จึงเข้าข่ายของการคอร์รัปชัน

การเล่นพวกนั้นสืบเนื่องมาจากระบบส่วนตัว (personalism) ซึ่งระบบส่วนตัวนี้ก่อให้เกิดองค์การอุปถัมภ์อันเป็นรากฐานของระบบอุปถัมภ์หรือการให้ “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” หรือให้อภิสิทธิ์พิเศษ โดยมีสิ่งตอบแทนหรืออื่นๆ เมื่อมีการใช้ระบบอุปถัมภ์อย่างกว้างขวางในวงราชการ การหารายได้ก็กลายเป็นเรื่องผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจหรือการใช้ตำแหน่งข้าราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว เพื่อพรรคพวกและญาติพี่น้องมากขึ้น จุดมุ่งหมายของการปฏิบัติงานราชการจึงผันแปรไปจากเพื่อความผาสุกของประชาชนส่วนรวมมาเป็นเพื่อความผาสุกส่วนตัวหรือคณะเล็กๆ ทำให้คนบางคนพลอยมีตำแหน่งสูงขึ้นมีความมั่งคั่งขึ้น แต่งานราชการกลับทรุดลง

ความหมายของระบบอุปถัมภ์นั้นกว้างมาก แต่ถ้าพิจารณาอย่างแคบๆ ก็คือ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วยเหตุผลและวิธีการอื่นๆ อันนอกเหนือไปจากหลักและวิธีการของระบบคุณวุฒิ (merit system) การใช้ระบบอุปถัมภ์ในการแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการนั้นมักมีข้ออ้างว่า เป็นการแต่งตั้งเพื่อเป็นสินน้ำใจ เพื่อรักษาอำนาจในการปกครอง และเพื่อประโยชน์แก่การควบคุมนโยบาย (ซุบ, 2514 : 113) การใช้เหตุผลเช่นนี้ ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วจะเห็นได้ว่าก่อให้เกิดผลร้ายจากการใช้ระบบนี้ในลักษณะบ่อนทำลาย เพราะเมื่อระบบอุปถัมภ์แผ่ขยายไปทั่ว และมีการใช้ระบบนี้กันจนเกินขอบเขต จะมีผลกระทบกระเทือนถึงประสิทธิภาพของงานราชการ เนื่องจากการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการตามระบบอุปถัมภ์เป็นการเลือกโดยใช้อารมณ์หรือความพอใจ โดยไม่คำนึงว่าบุคคลผู้เลือกสรรเข้ามานั้นเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมหรือไม่ เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าทั้งระบบเล่นพวก ระบบอุปถัมภ์ หรือระบบแจกตำแหน่งให้แก่พรรคพวก ล้วนแล้วแต่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ส่วนรวมทั้งสิ้น เป็นลักษณะที่เข้าพนักงานในตำแหน่งนั้นๆ ใช้อำนาจในทางที่ผิด จึงน่าจะถือได้ว่าทั้งหมดนี้จัดอยู่ในเรื่องของการคอร์รัปชัน เพราะพฤติกรรมใดจะถือเป็นการคอร์รัปชันได้นั้น ย่อมเป็นพฤติกรรมที่ทำไปแล้วมีความเสียหายต่อผลประโยชน์ของรัฐ

ดังนั้น ในการพิจารณาเกี่ยวกับพฤติกรรมการคอร์รัปชันนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงแบบกำหนดของค่านิยมในสังคม (social values) ขณะนั้น และพิจารณาถึงพฤติกรรมนั้นว่าสร้างความเสียหายต่อผลประโยชน์ของรัฐหรือสังคมส่วนรวมหรือไม่

### 2.2.3 ลักษณะทั่วไปของการคอร์รัปชัน

การใช้อำนาจ เป็นลักษณะที่สำคัญอย่างหนึ่งของการคอร์รัปชันทั้งนี้เพราะว่าการคอร์รัปชัน หมายถึง การที่ข้าราชการใช้อำนาจของตนไปในทางที่ผิดเพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้พิเศษแห่งตน การเกิดการคอร์รัปชันนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะข้าราชการได้รับเงินเดือนน้อย ไม่เพียงพอกับค่าครองชีพ หรือมีความรู้สึกว่าได้รับเงินเดือนน้อย โดยการเปรียบเทียบกับบุคคลในสาขาอาชีพอื่น หรือโดยความโลภที่อยากจะมั่งคั่งร่ำรวยมากขึ้น จึงพยายามหาโอกาสที่จะใช้อำนาจของตนในทางที่ผิด โดยการรับสินบนเพื่อที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วงไป การคอร์รัปชันนั้นอาจเกิดขึ้นได้ทั้งทางฝ่ายประชาชนส่วนใหญ่และทางตัวข้าราชการ คือ จะเกิดขึ้นได้ทั้งทางฝ่ายประชาชนส่วนใหญ่และทางตัวข้าราชการ คือ จะเกิดขึ้นในสองฝ่ายด้วยกัน อันเป็นปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (interaction) เช่น ประชาชนบางคนต้องการที่จะปฏิบัติตัวนอกกฎหมายก็ให้สินจ้างรางวัลแก่ข้าราชการ ฝ่ายข้าราชการก็ทำการคอร์รัปชัน โดยพยายามเบียดบัง

เอารายได้ของชาติไปเป็นรายได้ส่วนตัวเสีย การคอร์รัปชันเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างหนึ่ง แต่การใช้อำนาจตามอำเภอใจนั้นมิใช่เป็นการคอร์รัปชันเสมอไป การใช้อำนาจตามอำเภอใจในทางที่ไม่ยุติธรรมเท่านั้นที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดการคอร์รัปชัน ดังนั้นจึงพอจะกล่าวได้ว่าการคอร์รัปชันนั้นเกี่ยวข้องกับอำนาจในทางที่ผิด ลอร์ด แอ็คตัน (Lord Acton) กล่าวว่า "เมื่อมีอำนาจก็มักอยากจะใช้อำนาจไปในทางที่ผิด และเมื่อมีอำนาจมาก ก็ยิ่งใช้อำนาจไปในทางที่ผิดมากขึ้น (*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*)" (Acton, 1902 : 161) อาจกล่าวได้ว่า อำนาจเป็นส่วนประกอบสำคัญของการคอร์รัปชันอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะอำนาจที่เป็นทางการ และใช้ไปในทางที่หันเหจากจุดมุ่งหมายเดิมของผู้ยึดถืออำนาจ (Heidenheimer, 1970 : p.41) ระบบการให้ค่าบริการ ในตัวเองแล้วมิใช่เป็นการคอร์รัปชัน นอกจากว่าได้มีการให้กันโดยจงใจที่จะเป็นการให้สินบน ซึ่งมักจะตัดสินได้ยาก เพราะเป็นส่วนที่ปกปิดกันเป็นความลับเสมอ

การคอร์รัปชัน จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีฝ่ายริเริ่มการกระทำกับฝ่ายตอบสนองการกระทำนั้น ลักษณะสำคัญของการคอร์รัปชันจึงอยู่ที่การปฏิสัมพันธ์ที่ต้องตีความระหว่าง 2 ฝ่าย ในลักษณะเช่นนี้การตัดสินใจในการกระทำ การคอร์รัปชันจึงขึ้นอยู่กับ การคาดการณ (expectation) ของทั้งสองฝ่าย การคาดการณที่ว่านี้อาจจะแสดงออกมาโดยความคิดเรื่องความน่าจะเป็นทางใจ (concept of subjective probability) (วารินทร์, 2516 : 47) เนื่องจากการคอร์รัปชันเป็นเรื่องความรู้สึก จึงเป็นความน่าจะเป็นทางใจ โดยปกติความน่าจะเป็นทางใจก็ไม่อาจชักถูกเกณฑ์ใดๆ มากำหนดได้แน่นอน การประมาณค่าของความน่าจะเป็นทางใจนั้นจะเปลี่ยนแปลงไปตามความรู้สึกในขณะนั้น (state of mind) เพราะฉะนั้นพฤติกรรม การคอร์รัปชันแต่ละครั้ง แม้เกิดขึ้นซ้ำๆ กันก็อาจจะมีพื้นฐานความรู้สึกต่างกัน (เพ็งอ้อ : 48) อย่างไรก็ตาม ตัวแปร (variables) ที่น่าสนใจที่เป็นสาเหตุของการเกิดการคอร์รัปชัน โดยทั่วไปนั้น อาจแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ ตัวแปรด้านตัวบุคคล ตัวแปรด้านระบบราชการและสังคม และตัวแปรที่เป็นองค์ประกอบภายนอกอื่นๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี

อาจกล่าวได้ว่า ตัวแปรอันเป็นสาเหตุการเกิดการคอร์รัปชันในสังคมโดยทั่วๆ ไปนั้น มักจะอยู่ในขอบเขตดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น โดยปกติแล้วพฤติกรรมใดๆ ของบุคคลในสังคม รวมทั้งพฤติกรรม การคอร์รัปชันด้วย มักจะเกิดจากหลายปัจจัยผสมผสานกันของปัจจัยหลายอย่าง เช่น (1) ลักษณะนิสัย หรือ habit หรือบุคลิกภาพของบุคคลที่สังขมา (2) ปทัสถานทางสังคม

(social norms) อันถูกถ่ายทอดคละเคล้าสืบต่อกันมาจากอดีต (3) ทักษะคติ หรือ attitude ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในขณะนั้น และ (4) ความคาดหวังถึงสิ่งที่จะบังเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น หรือ expectation (กระมล และพรศักดิ์, 2539 บทที่ 6) ตัวแปรทั้งหมดนี้พอที่จะจัดอยู่ในขอบเขตของเรื่องทางเศรษฐกิจ เรื่องการเมือง และเรื่องสังคมได้ ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามสภาพการณ์ของแต่ละสังคม

#### 2.2.4 กลยุทธ์การคอร์รัปชันแบบดั้งเดิมถึงยุคโลกาภิวัตน์

วิวัฒนาการการคอร์รัปชันในประเทศไทยที่เกิดขึ้นตั้งแต่โบราณกาล และได้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาลักษณะ รูปแบบ วิธีการ และกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันพร้อมกับการเจริญเติบโต การเปลี่ยนแปลงของบ้านเมือง บางครั้งมีการกล่าวว่าการคอร์รัปชันขยายตัวอย่างกว้างขวางพร้อมๆ กับพัฒนาการทางเศรษฐกิจ การเมือง และการเพิ่มขึ้นของประชากรของประเทศ

วิธีการคอร์รัปชันมีอยู่อย่างหลากหลาย ดังตัวอย่างที่มีให้เห็นโดยทั่วไป ซึ่งยังมีวิธีการอีกมากมายที่ประชาชนทั่วไปไม่ทราบ (วัฏจักรราชวิน, 28 กรกฎาคม 2537 )

1. วิธีการแรก การคอร์รัปชันโดยวิธีการชักยอกเงินของรัฐ วิธีการนี้มีผู้ปฏิบัติน้อยมากในปัจจุบัน เพราะยากที่จะหลุดพ้นจากการตรวจสอบไปได้ ยกเว้นหลังจากการชักยอกแล้วตัดสินใจไปอยู่ที่อื่น

2. การรับค่าสมนาคุณจากการจัดซื้อหรือก่อสร้างสถานที่ราชการ โดยมีสัดส่วนเป็นร้อยละ จากผู้ขายหรือผู้รับก่อสร้าง ซึ่งบางครั้งยอมทำให้คุณภาพของสินค้าด้อยลง

3. การได้รับประโยชน์โดยตรงจากการช่วยเหลืออำนวยความสะดวก กับผู้ที่ทำโครงการกับรัฐบาลหรือการให้การอนุมัติออกใบอนุญาต ซึ่งผู้ประกอบการจะต้องทำตามกฎหมายหรืออาจจะได้รับเงินสมนาคุณจากผู้ที่มาติดต่อโดยไม่ได้กระทำผิดกฎหมายอันใด วิธีการนี้บางคนถือว่าเป็นการกินตามน้ำ

4. เป็นวิธีการบีบบังคับนักลงทุนหรือผู้มาติดต่อต้องซื้อความสะดวก โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ให้คุณโทษได้ และใช้อำนาจหน้าที่ให้คุณให้โทษแก่ผู้มาติดต่อได้

5. การที่ผู้รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องได้รับค่าสมนาคุณ จากโครงการสาธารณะใหญ่ ๆ อาจจะเป็นโครงการที่ต้องลงทุนหลายหมื่นล้านบาทหรือเป็นแสน ๆ ล้านบาท ซึ่งคนที่อยู่ใน

ตำแหน่งอำนาจที่สามารถอนุมัติให้บริษัทใดเป็นผู้รับโครงการไปดำเนินการได้ค่าสมนาคุณ จะเป็นเงินมากมายมหาศาลจำนวนเท่าไร ย่อมอยู่ที่ข้อตกลงในการเจรจากัน

การคอร์รัปชันโดยวิธีการต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วนั้นจะมีวิธีชำระผลประโยชน์ตอบแทนกันด้วยวิธีต่างๆ ดังนี้

วิธีที่ 1 นำเงินสดไปชำระกันโดยตรง วิธีการนี้ส่วนใหญ่จะเป็นเงินจำนวนที่ไม่มากนัก โดยบริษัทหรือบุคคลที่จะต้องชำระตามข้อตกลงมีการเอาเงินใส่ซองหรือใส่กล่องมอบกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นโดยตรง ผ่านคนกลาง หรือผ่านประตูหลังบ้าน

วิธีที่ 2 ชำระตามข้อตกลงเป็นสิ่งของ เช่น บ้าน รถยนต์ ที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ อย่างอื่น หรือสิ่งของอื่นๆ เช่น อัญมณี เป็นต้น

วิธีที่ 3 มีการชำระกันโดยโอนบัญชีเข้าในบัญชีที่เปิดขึ้นในต่างประเทศโดยใช้นามแฝง เช่น ที่ฮ่องกง สวิตเซอร์แลนด์ หรืออาจจะมีการชำระด้วยเงินตราต่างประเทศ หรือเดินทางไปชำระกันที่ต่างประเทศ

วิธีที่ 4 ชำระกันโดยวิธีการเสียการพนัน เช่น การเล่นกีฬาออกัสต์ โดยมีการพนันเป็นเดิมพัน หลุมละแสน หลุมละล้าน ห้าล้าน สิบล้านบาทหรือมากกว่านี้ 18 หลุมก็คูณด้วยจำนวนเงินที่ตกลงเดิมพันกัน และผู้ที่ต้องการตัดสินใจบนก็แก้งแก้งพนันและชำระเงินกันเพื่อการนั้น

วิธีที่ 5 เป็นการชำระกันด้วยหุ้น โดยบุคคลหรือบริษัทจะจัดการให้ในราคาพาร์ หรือราคาที่ตั้งไว้แต่เดิม ปกติบริษัทต่างๆ จะตั้งราคาพาร์ไว้ที่หุ้นละ 5 บาท 10 บาท หรือ 100 บาท ซึ่งคาดหวังว่ามูลค่าของหุ้นจะเพิ่มขึ้นเป็นสิบเท่าหลายสิบเท่า ดังนั้นถ้ามีการให้หุ้นฟรีในราคาพาร์ โดยมีการชำระราคาหุ้นเป็นเท็จ หรือมีการชำระราคาหุ้นจริง แต่เมื่อหุ้นของบริษัทนั้นได้รับการอนุญาตให้เข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ได้ อาจจะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ในแง่หนึ่ง ถ้ามีการขายหุ้นในราคาพาร์ก็อาจจะต่ำกว่าราคาอันเดอร์ไรท์ที่โบรกเกอร์ตั้งราคาไว้อยู่แล้ว ในกรณีเช่นนี้ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นซื้อหุ้นในมูลค่า 10 ล้านบาท ก็อาจจะขายได้มูลค่า 30 ล้านบาท หรือ 40 ล้านบาท แต่ถ้าเป็นหุ้นในกิจการที่พื้นฐานดี มีการเจริญเติบโตเร็วและได้รับความนิยมจากนักเล่นหุ้นทั้งรายย่อยหรือสถาบันการลงทุน มูลค่าอาจเพิ่มเป็นร้อยล้านบาท สองร้อยล้านบาท หรือมากกว่านี้ก็ได้

การชำระเงินด้วยการขายหุ้นให้ในราคาพาร์เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย และยากที่สืบสาวเอาเรื่องกับเจ้าหน้าที่หรือนักการเมืองผู้นั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าผู้ที่ซื้อหุ้นเป็นชื่อภรรยาหรือญาติพี่น้องก็ยิ่งทำให้ความเกี่ยวข้องพันกับการซื้อหุ้นนั้นห่างไกลออกไปอีก

ในเรื่องของการคอร์ปชั่น ประชาชนทั่วไปเห็นว่าเป็นภัยร้ายแรงของประเทศชาติ แต่ในสายตาของนักธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอยู่ที่การที่จะสามารถชนะการแข่งขันเป็นสำคัญ การคอร์ปชั่นเป็นช่องทางหนึ่งที่จะนำบริษัทไปสู่หลักชัยให้ได้รับการชนะการประมูลหรือประกวดราคาการก่อสร้าง หรือการรับสัมปทานโครงการขนาดใหญ่มูลค่าพันล้าน หมื่นล้าน หรือแสนล้านบาท

อย่างไรก็ดี สำหรับผู้ที่รับผิดชอบในด้านการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ทูจริต ประพฤติกมิชอบ หรือการคอร์ปชั่นของประเทศ ซึ่งต้องการจะให้การทูจริตคิมิชอบหมดไปจากแผ่นดินไทย กลับมีความหนักใจกับปัญหาคอร์ปชั่นในวงราชการในบ้านเมืองที่แพร่กระจายเข้าไปทุกกลุ่มคน และทุกวงการอย่างกว้างขวางและมีรูปแบบลักษณะการคอร์ปชั่นใหม่ ๆ ดังเช่น นายประสิทธิ์ คำราชย์ เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทูจริตและคิมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) กล่าวว่า การโกงกินบ้านเรามีมานานและแก้ไขลำบาก ไม่ว่าจะเรื่องเล็กเรื่องใหญ่ก็ฝากความหวังไว้ที่ ป.ป.ป. การโกงที่เห็นเกิดจากการใช้อำนาจ ซึ่งมีอำนาจเท่าไรก็ยิ่งโกงได้มาก เพราะไม่มีคนมาคอยคิดคดาม สำหรับการโกงที่พบมากที่สุดคือ 1) การรับสินบน 2) การใช้อำนาจโดยทูจริต 3) ใช้อำนาจโดยมิชอบ เรื่องการผิดวินัยก็คือการซื้อการจ้างผิดขั้นตอน ซึ่งในยุคโลกาภิวัตน์การโกงจะเกิดกับโครงการใหญ่ โดยเฉพาะช่วงที่โครงการจะเข้าสู่การอนุมัติจะมีการวิ่งเต้นรับได้โต๊ะถือว่าเป็นการโกงตั้งแต่ต้น แล้วให้ ป.ป.ป. ไปหาหลักฐานเรื่องนี้ก็ยาก โดยข้าราชการระดับสูงจะตรวจสอบยากกว่าข้าราชการระดับล่าง โดยมีตัวเลขข้าราชการระดับ 3-5 กว่าร้อยละ 50 ของคดีที่ ป.ป.ป. สอบพบทูจริต ขณะที่ระดับ 9-11 พบเพียงร้อยละ 1 ระดับ 6-8 พบปานกลาง

“การโกงในอนาคตจะมีวิวัฒนาการที่สูงขึ้น ซึ่งบางอย่าง ป.ป.ป. ก็ได้เตรียมวิธีป้องกันไว้แล้ว แต่หลายอย่างก็ไม่ทราบรูปแบบ เช่นในอดีตมีการเล่นกอล์ฟหลุมละหลายล้านบาท มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในรูปการหาเงินประกันชีวิต การตกลงซื้อขายทรัพย์สินในราคาถูกหรือราคาสูง แต่สำหรับในอนาคตอาจจะเป็นเทคนิคเป็นนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์สร้างบ้านซึ่งความเกรงใจจะทำให้ต้องยอมซื้อ และการมีช่องโหว่ทางกฎหมายเรื่องการให้เงินโดยเสน่หาซึ่งกฎหมายอาญาก้าวไปไม่ถึง ป.ป.ป. ก็ไม่สามารถตรวจสอบได้” (ประสิทธิ์, 2538 : 15)



นอกจากนี้การ โกงในยุคโลกาภิวัตน์ยกระดับสูงขึ้นมาสู่ระดับนโยบาย และมีการขาย ข้อมูล เช่น ใช้เป็นข้อมูลในการซื้อขายหุ้น รวมไปถึงซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรเมื่อมีการตัดสินใจ ผ่านพื้นที่และมีการ โกงแบบรวมศูนย์คือ เดิมมีการกระจายกำลังเพื่อรีดไถกับผู้ที่ทำผิด กฎหมาย แต่ปัจจุบันมีการรวมตัวเพื่อรีดไถ โดยนำเงินมาแบ่งกันเช่น การขนไม้เถื่อนก็จะมี ตำรวจท้องที่ ตำรวจทางหลวงกระจายกำลังกันเพื่อรีดไถ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในอดีต แต่ ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นผู้ขนไม้ นำเงินไปให้คนเดียว แล้วจึงมีการนำเงิน ไปแบ่งสรรปันส่วนกัน (ประสิทธิ์, 2538 : 18)

จะเห็นได้ว่าลักษณะ รูปแบบ วิธีการ และกลุ่มบุคคลที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับ การคอร์รัปชัน ได้พัฒนาและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การทุจริตคอโกงในสมัยโบราณเป็นไปอย่าง ง่าย ๆ สามารถมองเห็นและรู้ได้โดยทั่วไป แต่สำหรับการคอร์รัปชันในปัจจุบันและอนาคตจะมี รูปแบบและวิธีการที่สลับซับซ้อนจะยังมีลักษณะที่ใช้เทคโนโลยีสูง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง คนที่ เสนอให้สินบนกับคนที่รับสินบนอาจจะไม่ได้สัมผัสกันโดยตรง คือคนที่ให้สินบนกับคนรับ สินบนอาจจะไม่รู้จักรหรือติดต่อกันไม่ว่าจะ โดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมแต่ผลของการดำเนิน งานตามเป้าหมายของทั้งสองฝ่ายได้บรรลุไปแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากยิ่งสำหรับการติดตามตรวจสอบของผู้รับผิดชอบแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน อาจจะมีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเปิดเผยขึ้นมา ก็ไม่สามารถมีหลักฐานอ้างอิงได้ ไม่รู้ว่าการเปิดเผยนั้นเป็นเรื่องจริงหรือเป็นการปล่อยข่าวขึ้นมา

### 2.3 แนวคิดการพัฒนากระบวนการบริหารเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข

หลังจากการเปิดเผยกรณีการทุจริตยา 1400 ล้านบาท ในเดือนสิงหาคม-กันยายน ปี 2541 กระทรวงสาธารณสุขได้พยายามหามาตรการเพื่อสร้างภาพลักษณ์ใหม่ว่าได้มีการปรับปรุง วิธีการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ กล่าวคือ

เมื่อเดือน มกราคม พ.ศ. 2542 กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดหลักการสำคัญ สำหรับใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพระบบบริหารเวชภัณฑ์ขึ้นมา เพื่อเป็นการ ปรับปรุงระบบการบริหารเวชภัณฑ์ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นการแก้ไขปัญหาการ ทุจริตต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยมีแนวทางหรือวิธีการปฏิบัติ พอสรุปได้ดังนี้

1. ให้มีการชี้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ซึ่งกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินการบริหารเวชภัณฑ์ประกอบด้วย

1.1 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย พ.ศ.2535 ได้กำหนดประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ดังนี้

“.....” ข้อ 60 ให้สั่งซื้อยาด้วยชื่อสามัญของยาในบัญชียาหลักแห่งชาติ และหน่วยงานใน สธ. ต้องใช้เงินงบประมาณซื้อยา ED ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80

ข้อ 61 ยาและเวชภัณฑ์ที่มีโซยาที่ GPO ผลิต ให้ซื้อจาก GPO โดยราคายาไม่ต้องสูงกว่าราคากลางเกิน ร้อยละ 3

ข้อ 62 ยา ED ที่ GPO มิได้ผลิต แต่มีจำหน่าย ให้ซื้อจากที่ใดก็ได้โดย

1. วิธีสอบราคาหรือประกวดราคา ให้แจ้ง GPO ทราบ ถ้าราคา GPO เท่ากับ หรือต่ำกว่า ให้ซื้อจาก GPO

2. วิธีตกลงราคาหรือวิธีพิเศษ ให้ซื้อในราคาไม่สูงกว่าราคากลางที่ สธ. กำหนด (ดูภาคผนวก) “.....”

1.2 ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีโซยาของหน่วยราชการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2529 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ได้ให้หน่วยราชการดำเนินการบริหารเวชภัณฑ์โดย

“.....” 1. คณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัด (PTC) หรือคณะกรรมการอื่นตามที่ น.พ.สจ. แต่งตั้ง

2. จัดทำบัญชีรายการยาของหน่วยงาน

3. จัดทำแผนจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ประจำปี

4. ตรวจสอบคุณภาพยาที่จัดซื้อ โดยมีหนังสือรับรองผลการตรวจวิเคราะห์จากหน่วยงานที่ สธ. รับรอง (ดูภาคผนวก) “.....”

1.3 หลักการและมาตรการปฏิรูประบบบริหารเวชภัณฑ์ ในแผนแม่บทการพัฒนาสุขภาพที่ดีด้วยต้นทุนต่ำ (Good Health at Low Cost) ได้กำหนดวิธีการในการดำเนินไว้ดังนี้

ให้กรม/จังหวัด/หน่วยงาน ดำเนินการ

1. ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านเวชภัณฑ์ และดำเนินการในรูปคณะกรรมการทุกระดับ

2. ให้มีแผนการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของหน่วยงานที่ชัดเจน

3. จำกัดจำนวนรายการยาในบัญชีรายการยาของสถานพยาบาลแต่ละระดับตามที่ สธ. กำหนด

4. กำหนดสัดส่วนรายการยา ED ในบัญชีรายการยาและสัดส่วนเงินบำรุง  
ในการซื้อยา ED
5. กำหนดให้คัดเลือกยาที่มี ชื่อสามัญเดียวกัน ไว้ใช้ใน โรงพยาบาล ชื่อ  
สามัญละ 1 รายการ
6. ให้มีการจัดหาเวชภัณฑ์ร่วมกันในระดับจังหวัด/กรมต่าง ๆ ในรายการ  
ยาที่มีการใช้มาก
7. ให้ รพศ./รพท. ผลิตยาสนับสนุนสถานบริการระดับรอง
8. ลดรายการตำรองยาของโรงพยาบาลลงให้เหลือไม่เกิน 3 เดือน
9. ให้มีการประเมินการใช้ยาใน โรงพยาบาล เพื่อให้เกิดการใช้ยาที่เหมาะสม

## 2. สร้างเอกภาพของการบริการ

ให้มีการดำเนินการพัฒนางานตามมาตรการปฏิรูประบบบริหารเวชภัณฑ์  
อย่างจริงจังและต่อเนื่องโดยการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานและพัฒนาระบบบริหารเวช  
ภัณฑ์ของ สธ. ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนจากหน่วยงานใน สธ. และผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการจาก  
หน่วยงานอื่น เช่น ทบวงมหาวิทยาลัย โดยมีบทบาทรับผิดชอบ ดังนี้

1. ประสานงานและพัฒนารายละเอียดของมาตรการต่าง ๆ ทั้งในระยะสั้น  
และระยะยาว
2. ให้คำปรึกษาต่อ สธ. เพื่อพัฒนาและติดตามปัญหาในเชิงระบบและ  
สะท้อนกลับไปยังหน่วยงานปฏิบัติแต่ละหน่วยในการเร่งรัดหรือพัฒนาการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุ  
เป้าหมายในภาพรวม

## 3. การจัดสรรงบประมาณในการจัดซื้อเวชภัณฑ์

ให้มีการจัดสรร โดยมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเป็นธรรม ตรวจสอบได้โดยมีวิธี  
การดำเนินการเป็น 2 ระดับคือ

ส่วนกลาง การดำเนินการจัดสรรงบประมาณในรูปคณะกรรมการกำหนด  
หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการจัดสรรและเสนอต่อผู้บริหารสธ.

### ระดับจังหวัด

1. มีการดำเนินการจัดสรรในรูปคณะกรรมการและมีกำหนดหลักเกณฑ์  
การจัดสรรที่ชัดเจน
2. ให้หน่วยงานต่าง ๆ ในระดับจังหวัดมีส่วนร่วมในการจัดสรร

#### 4. การกำหนดความต้องการให้มีผลดำเนินการดังนี้

การคัดเลือกรายการยา ให้มีการคัดเลือกและจัดทำบัญชีรายการยาของระดับจังหวัดและหน่วยงาน กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกยา ให้เน้นเรื่องสำคัญดังนี้

1. ต้องเป็นยาที่ตรงกับความต้องการในการใช้และอุบัติการณ์ของโรคในพื้นที่
2. มีหลักฐานทางวิชาการที่เชื่อได้ว่ามีประสิทธิภาพในการรักษา
3. ยาที่อยู่ในกลุ่มย่อยทางเภสัชวิทยาเดียวกัน หรือมีกลไกการออกฤทธิ์เหมือนกันหรือใกล้เคียงกันให้ คัดเลือกไว้ใช้หน่วยงานได้ไม่เกิน 2 รายการ

#### 4.2 การกำหนดปริมาณและระยะเวลาดำเนินการ

ให้มีแผนการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์โดยมีวิธีการดำเนินการดังนี้

1. ให้คณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดแต่ละหน่วยงานจัดทำแผนการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ประจำปีโดยอิงตามข้อมูลใช้ย้อนหลัง
2. ดำเนินตามแผนจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ประจำปี
3. ในกรณีที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เสนอต่อคณะกรรมการในแต่ละระดับเห็นชอบ

#### 5. การจัดหาและประกันคุณภาพยาให้ดำเนินการโดยอาศัยหลักการดังนี้

5.1 ด้านคุณภาพเวชภัณฑ์ให้มีการกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกบริษัทและคุณภาพของยาโดยให้คัดเลือกบริษัทและยาที่มีคุณภาพโดยกำหนดแนวทางการดำเนินการดังนี้

1. ให้มีคณะทำงานคัดเลือกคุณภาพ เพื่อเลือกบริษัทที่ผ่านเกณฑ์ด้านคุณภาพสำหรับจัดซื้อต่อไป
2. กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และกอง ร.พ. ร่วมพัฒนาระบบการประกันและควบคุมคุณภาพ รวมถึงการเผยแพร่ข้อมูลคุณภาพยาเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาคัดเลือกยา

5.2 ขยายฐานการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมในการบริหารเวชภัณฑ์โดย  
จัดให้มีการบริหารเวชภัณฑ์ในรูปของคณะกรรมการทุกระดับซึ่งคณะกรรมการ จะแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ

1. ระดับจังหวัด คือ คณะกรรมการบริหารเวชภัณฑ์ระดับจังหวัด
2. ระดับอำเภอ คือ คณะกรรมการประสานงานสาธารณสุขระดับอำเภอ (คปสอ.)
3. ระดับหน่วยงาน คือ คณะกรรมการการเภสัชกรรมและการบำบัด

5.3 การเพิ่มอำนาจต่อรองในการจัดซื้อโดย

ให้มีการจัดหาร่วมกันในระดับกรม/จังหวัดเพื่อให้ได้ราคาที่เหมาะสมและให้กรม/จังหวัดดำเนินการ โดย

1. ให้มีคณะกรรมการจัดหาเวชภัณฑ์ร่วมกัน ในระดับกรม/จังหวัด โดยอาจดำเนินการคัดเลือกการขายและเวชภัณฑ์มีโชยาที่มีการใช้ร่วมกันและมีมูลค่าใช้ร่วมสูงสุดในจังหวัด 100 อันดับแรกของเวชภัณฑ์แต่ละประเภทหรือรายการเวชภัณฑ์ที่มีมูลค่าการใช้ร่วมกันไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของงบประมาณในการจัดซื้อเวชภัณฑ์เป็นกลุ่มเป้าหมายที่ดำเนินการ และให้ตัดรายการยาและเวชภัณฑ์ที่มีโชยาที่ GPO ผลิตซึ่งต้องจัดซื้อจาก GPO ตามระเบียบพัสดุออก
2. ให้มีการหมุนเวียนคณะกรรมการ ทุก 2 ปี

5.4 ระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจซื้อเป็นข้อมูลสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย

1. ข้อมูลราคาอ้างอิง (Reference price)
2. ข้อมูลประกอบการตัดสินใจจัดซื้อเวชภัณฑ์

ให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจจัดซื้อ

1. ศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านยา สร.
  - จัดทำบัญชีราคาขายและวัสดุการแพทย์อ้างอิง (Reference price)

- รายงานการตรวจสอบคุณภาพยา(ประสานงานกับกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์)
- รายงานสถานการณ์ความก้าวหน้าในการดำเนินงานปฏิรูประบบการบริหารเวชภัณฑ์ แจ่งเวียนให้หน่วยงานต่าง ๆ ทุก 3 เดือน ในรูปจดหมายข่าว และเสนอข้อมูลดังกล่าวใน Website ของ สธ.

2. กำหนดข้อมูลในบันทึกขออนุมัติซื้อเพื่อประกอบการตัดสินใจซื้อ โดยประกอบด้วยข้อมูล ดังนี้

- รายการและจำนวนที่จะซื้อ
- จำนวนคงเหลือ
- อัตราการใช้ ย้อนหลัง
- ราคาที่จะซื้อ
- ราคาซื้อครั้งหลังสุด
- ราคาถาง หรือราคาอ้างอิง (ถ้ามี) (ดูภาคผนวก)

6. ระบบการตรวจสอบ

ให้มีการควบคุม ตรวจสอบในทุกระดับโดยมีการดำเนินการทั้งในส่วนกลางและ

จังหวัด

6.1 ส่วนกลางให้

1. สำนักตรวจราชการกระทรวงพร้อมด้วยทีมนิเทศงานด้านบริหารเวชภัณฑ์ออกนิเทศติดตามผลการดำเนินการในกรณีปกติปีละ 2 ครั้งและรายงาน ผู้บริหาร สธ. ทุกครั้งเมื่อพบปัญหา
2. การตรวจสอบโดยสำนักตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)
3. ศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านยา สธ. สรุปความก้าวหน้าในการดำเนินงานของกรมและจังหวัดต่าง ๆ ให้ผู้บริหาร สธ. ทราบเป็นระยะ ๆ (ทุก 3 เดือน)

## 6.2 ระดับจังหวัด

1. คณะกรรมการบริหารเวชภัณฑ์ระดับจังหวัด มีหน้าที่กำหนดนโยบายบริหารเวชภัณฑ์ระดับจังหวัด กำกับการดำเนินการบริหารเวชภัณฑ์ของหน่วยงานในจังหวัดตามแผนการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ และตรวจสอบราคาจัดซื้อตามข้อมูลราคาอ้างอิงของ สธ.
2. คณะกรรมการติดตามและพัฒนาระบบบริหารเวชภัณฑ์ระดับจังหวัด มีหน้าที่นิเทศติดตามและพัฒนาระบบบริหารเวชภัณฑ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด

## 7. ระบบการรายงาน

ให้มีการดำเนินการรายงานผลการดำเนินการทุกระดับเพื่อเสนอหน่วยงานที่ควบคุม กำกับ สามารถติดตาม และวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาแนวทางแก้ไขทั้งใน

### 7.1 ส่วนกลาง

1. สำนักตรวจราชการเสนอรายงานผลการตรวจราชการทุกครั้งที่มีการออกตรวจต่อผู้บริหาร สธ.
2. ศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านยา สธ. รายงานความก้าวหน้า การดำเนินการปฏิรูประบบบริหารเวชภัณฑ์ เสนอต่อผู้บริหาร สธ. และเผยแพร่รายงานใน จม. ข่าว สธ. และ Website ของศูนย์ข้อมูลฯ
3. คณะกรรมการประสานงานและพัฒนาระบบบริหารเวชภัณฑ์รายงานผลการพัฒนาและติดตามปัญหาในเชิงระบบเสนอต่อผู้บริหาร สธ. เพื่อสะท้อนกลับไปยังหน่วยงานปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหา

### 7.2 จังหวัด

1. สสจ. ส่งรายงานการจัดหาร่วมให้ศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านยา สธ. ทุกครั้งที่มีการดำเนินการ

2. รวบรวมรายงานความก้าวหน้าของการดำเนินการปฏิรูประบบบริหารเวชภัณฑ์ ทุก 3 เดือน ของ รพช./สอ. ต่อศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านยา สช. ตามแบบฟอร์มที่กำหนด

### 7.3 หน่วยงาน

ให้ รพช./รพท. รายงานความก้าวหน้าการดำเนินการปฏิรูประบบบริหารเวชภัณฑ์ทุก 3 เดือน ต่อศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ด้านยาตามแบบฟอร์มที่กำหนด

จากแนวทางการพัฒนาระบบบริหารเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุขที่กล่าวมาข้างต้นอาจสรุปเป็นแผนภูมิได้ดังนี้





## 2.4 งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

### 2.4.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โมเรล (Morell, 1975) ได้ศึกษาถึงปัจจัยทางวัฒนธรรมของการคอร์รัปชัน ซึ่งนำไปสู่การขยายตัวของคอร์รัปชันในระบบราชการและการเมืองของไทยแสดงให้เห็นว่าในบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่นต่ำกว่า 75% ได้รับค่านายหน้าจากโครงการต่าง ๆ และได้รับเงินสนับสนุนจากหัวหน้าพรรคอีกด้วย และยังมี ส.ส. อีกเป็นจำนวนมากที่ทุจริตเงินจากบรรดานักธุรกิจในห้องถิ่น โมเรล ได้ประมาณการว่าการคอร์รัปชัน โดย ส.ส. คิดเป็นจำนวนเงินประมาณ 0.4-1.7 ล้านดอลลาร์ต่อปี แต่เงินจำนวนนี้นับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับการคอร์รัปชันในระบบราชการ ซึ่งเขาได้ประมาณการว่าระหว่างปี 2512 ถึง 2514 การคอร์รัปชันในระบบราชการอาจจะสูงถึง 800 ล้านดอลลาร์หรือครึ่งหนึ่งของงบประมาณของรัฐบาลนั่นเอง

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคิต พิริยะรังสรรค์ (2536) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องคอร์รัปชันกับประชาธิปไตย จากการศึกษาพบว่า

มีคนไทยจำนวนหนึ่งและข้าราชการจำนวนหนึ่งที่มีความสำคัญว่า ข้าราชการและระบบราชการสมัยใหม่เป็น “บุคคลสาธารณะ” และ “องค์กรสาธารณะ” ที่มีหน้าที่ต้องให้ “บริการสาธารณะ” แก่พลเมืองโดยทั่วไป ในขณะที่คนไทยและข้าราชการอีกจำนวนหนึ่งยังมีได้มีทัศนคติเช่นว่านี้ หากปรารถนาที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ก็จำเป็นต้องดำเนินการในระดับชาติหรือในระดับทั่วทั้งสังคมเพื่อให้คนทั่วทั้งสังคมก้าวเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน และทำความเข้าใจแนวคิดนี้ร่วมกัน เพื่อที่จะได้แก้ไขปัญหาลงไปพร้อม ๆ กันทุกกลุ่มอาชีพ

การไม่เข้าใจต่อแนวคิดที่ว่าระบบราชการ สมัยใหม่เป็นการให้บริการสาธารณะ ทำให้คนไทยจำนวนมากยังคงมองเรื่องการคอร์รัปชันจำกัดอยู่ในประเด็น การฉ้อราษฎร์ และ บังหลวงของข้าราชการเท่านั้นที่ถือว่าเป็นการคอร์รัปชันและ จะต้องเป็นการข่มขู่กร โขก เป็นเงินก้อนใหญ่เป็นการกระทำผิดขั้นร้ายแรงที่ส่งผลเสียหายต่อ สังคมและประเทศชาติโดยส่วนรวม ฉะนั้น ความหมายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงแคบกว่าความหมายของคำว่าคอร์รัปชัน ที่ครอบคลุมถึงพฤติกรรมในการปฏิบัติราชการที่ผิดศีลธรรม (Immoral) ทั้งหมดของข้าราชการซึ่งครอบคลุมตั้งแต่เรื่องเล็กไปจนกระทั่งถึงเรื่องใหญ่ แต่การที่คนไทยในปัจจุบันไม่สามารถที่จะตีเส้นแบ่งระหว่างหน้าที่ของระบบราชการแบบใหม่กับแบบเก่าได้ ก็ทำให้ทั้งคนที่อยู่ในระบบราชการ และคนที่อยู่นอกระบบราชการคิดเรื่องนี้ไม่ค่อย แยกต่างกัน คนจำนวนมากยังมีแนวความ

คิดที่สืบทอดมาจากระบบเดิมที่ว่า การช่วยเหลือลูกหลาน ญาติพี่น้องเป็นสิ่งที่ดี ที่จะต้องกระทำ และการที่คนไทยยังไม่เข้าใจถึงการใช้เวลาของทางราชการ ทักษะคิดของคนไทยที่มีต่อแนวคิดเรื่องการคอร์รัปชันทางการเมือง และศีลธรรมอย่างถูกต้อง ชัดเจนเพียงพอ ล้วนแต่เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความไม่เข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างองค์การสาธารณะกับองค์การเอกชนทั้งสิ้น และสิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบต่ออย่างมากต่อการทำให้การปฏิรูประบบการเมืองแบบประชาธิปไตยในส่วนทั้งหมดไม่ได้ผล

ความไม่เข้าใจในเรื่ององค์การสาธารณะและบุคคลสาธารณะนี้ ไม่ใช่มีเฉพาะประชาชนทั่วไป ข้าราชการ เท่านั้น แม้แต่นักการเมืองเองก็ยังคงขาดความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องว่า นักการเมืองเป็นส่วนประกอบสำคัญอันหนึ่งของพรรคการเมือง จริง ๆ แล้วอาชีพนักการเมืองก็เป็นอาชีพหนึ่งที่ไม่แตกต่างจากอาชีพอื่น ๆ ในสังคม แต่การที่อาชีพนี้มีความพิเศษในตัวของมันเอง ก็เป็นเพราะว่าผู้ที่ปรารถนาจะประกอบอาชีพนี้จะต้องเสนอตัวต่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นผู้คัดเลือกก่อน จึงจะสามารถประกอบอาชีพการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะได้อย่างเต็มที่ เพราะฉะนั้นโดยวิชาชีพนี้ ผู้ประกอบอาชีพจึงต้องเป็นผู้ที่มีคุณธรรม สามารถเป็นแบบอย่างให้แก่ประชาชนในสังคมได้เป็นอย่างดี ฉะนั้นการที่ผลการศึกษาออกมาว่า ประชาชนส่วนใหญ่มองรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง กับรัฐบาลเผด็จการว่ามีพฤติกรรมการคอร์รัปชันไม่แตกต่างกัน ก็เป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้ที่ผ่านการเลือกตั้งนั้นไม่ใช่คนที่ประชาชนรับรองว่าเป็นคนมีคุณธรรมเสมอไป คนที่ลงคะแนนเสียงก็รู้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยเป็นคนที่กำลังเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งไม่ได้แตกต่างจากทหารบางกลุ่มที่ใช้วิธีการซัดอำนาจเข้ามาหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวชนเคียวกันการที่คนไทยจำนวนมากมีทัศนคติเช่นว่านี้ สะท้อนให้เห็นว่าภูมิคุ้มกันของระบอบประชาธิปไตยยังอ่อนแอ และหากจะส่งเสริมให้ระบบการเมืองแบบนี้เจริญก้าวหน้าต่อไป ความจำเป็นในการที่จะต้องมีกำหนดคคคคคคของสังคม ว่าผู้ที่จะประกอบวิชาชีพนี้จะต้องประกอบอาชีพนี้และมีรายได้หลักจากการประกอบอาชีพนี้ ก็อาจจะต้องมีการดำเนินการต่อไป

เพื่อที่จะเพิ่มภูมิคุ้มกันให้แก่ระบอบประชาธิปไตยไทย รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งควรจะเผยแพร่แนวความคิดเรื่องการคอร์รัปชันให้แก่ข้าราชการ และประชาชนอย่างกว้างขวาง ควรจะมีการตกลงกันให้แน่ชัดว่าการคอร์รัปชันนั้นมีบรรทัดฐานอย่างไร กินความมากน้อยแค่ไหน ทั้งนี้เพื่อให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมพฤติกรรม และการปฏิบัติงานของข้าราชการมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็จะเป็นการเสริมให้เกิดแรงที่จะปฏิรูประบบการบริหารราชการ

ให้มีการกระจายอำนาจ และทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพในการรับใช้ผลประโยชน์ของราษฎรได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้ การปฏิรูประบบพรรคการเมืองให้กลายเป็นองค์กรสาธารณะ ที่ประชาชนสามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานต่าง ๆ ควรจะทำให้เกิดขึ้นด้วย ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรเหล่านี้สามารถเป็นความหวังในการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยในอนาคตได้

กานูเดช พัฒนธรรม (2536) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ป. : กรณีศึกษาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการเมืองของไทย

ผลการศึกษาพบว่า สมมุติฐานได้รับการยืนยัน กล่าวคือการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองของไทย ที่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังมีอุปสรรคและตราบเท่าที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินการด้านนี้อยู่ จำเป็นอย่างยิ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องปรับปรุงและพัฒนาศักยภาพการปฏิบัติงานและกลไกต่าง ๆ เช่น กฎหมายบุคลากร รวมไปถึงการจัดองค์กรให้เอื้อประโยชน์สูงสุดต่อการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน

ชมชื่น มัลลหารมย์ (2539) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป. ในการดำเนินคดีอาญา ผลการศึกษาพบว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและมีผลกระทบต่อความมั่นคงประเทศ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้ได้ผล จำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานพิเศษ คือ องค์กร ป.ป.ป.

ภารกิจหลักขององค์กร ป.ป.ป. คือ การตรวจสอบ กำกับดูแล การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และจากการตรวจสอบมักพบว่าเป็นความผิดอาญาด้วย คดีอาญาจึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กร ป.ป.ป. โดยตรง

คดีอาญาที่อยู่ในความรับผิดชอบ ป.ป.ป. คือคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งจำเป็นต้องสอบสวนและดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวน แต่พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ไม่ได้บัญญัติบทบาท อำนาจและหน้าที่ ให้แก่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เป็นพนักงานสอบสวน

ดังนั้น ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ให้ได้ผลตามเป้าหมาย จึงจำเป็นต้องพัฒนาบทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ให้ร่วมเป็นพนักงานสอบสวนด้วยเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้ผลอย่างจริงจัง

ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2539) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง คอร์รัปชันในระบบราชการและคอร์รัปชันทางการเมือง : สาเหตุและทางออก ผลการศึกษาพบว่าข้าราชการ ทหาร ตำรวจ และกลุ่มคนที่มีการศึกษาน้อย และรายได้น้อยจะมองว่านักการเมืองคอร์รัปชันมากกว่าข้าราชการประจำ เพราะว่านักการเมืองมีอำนาจเหนือกว่าข้าราชการและนักการเมืองส่วนใหญ่เข้าสู่วงการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและอำนาจ ในขณะที่กลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ และการศึกษาดี คือ นักธุรกิจ นักการเมือง นักวิชาการ ผู้ประกอบวิชาชีพ สื่อมวลชน และนักพัฒนาเอกชน ฯลฯ จะมองว่าข้าราชการประจำคอร์รัปชันมากกว่านักการเมือง เหตุผลก็คือระบบราชการมีความเป็นอิสระในตัวเองสูงกว่าระบบการเมือง ทำให้ข้าราชการสามารถคอร์รัปชันได้โดยไม่ต้องพึ่งพานักการเมือง การตรวจสอบการทุจริตของข้าราชการกระทำได้ยากกว่านักการเมือง และข้าราชการทั้งประเทศมีจำนวนมากกว่านักการเมือง นอกจากนี้ผลการศึกษายังได้ระบุอีกว่าสาเหตุการคอร์รัปชันของระบบราชการได้แก่ วัฒนธรรมที่แสดงออกถึงความมีน้ำใจต่อผู้อื่น โดยการมอบของกำนัลหรือให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้ที่ทำดีแก่ตนก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากภาครัฐ ทำให้สิ้นน้ำใจกับการคอร์รัปชันตกอยู่ในสภาพที่เหลื่อมกันอยู่ตัวระบบราชการเป็นต้นเหตุที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการคอร์รัปชัน ทั้งนี้เพราะระบบนี้ใช้วิธีการตั้งเงินเดือนของข้าราชการให้ต่ำ แต่อนุญาตให้ข้าราชการใช้อำนาจหรือเวลาไปหาผลประโยชน์หรือรายได้เพิ่มเติมได้ การสร้างระบบอุปถัมภ์ภายในหน่วยราชการทำให้ข้าราชการผู้ใหญ่ต้องแสวงหารายได้พิเศษเพื่อมาเลี้ยงดูน้อง โดยผ่านกรณีราษฎร์และบังหลวง และมีการสร้างเกราะคุ้มกันระบบของตน การที่สังคมยกย่องวัตถุ และคนร่ำรวย โดยไม่ให้ความสำคัญว่าแหล่งที่มาของความร่ำรวยนั้นจะเป็นอย่างไร ก็ทำให้ข้าราชการซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ไม่สามารถจะร่ำรวยได้จากเงินเดือนประจำของตนลงหันไปใช้อำนาจจากระบบเป็นเครื่องมือในการสร้างความร่ำรวยให้แก่ตนเอง ความขัดแย้ง ระหว่างความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการกับสภาพการแข่งขันของธุรกิจสมัยใหม่ก็เป็นเหตุแห่งการคอร์รัปชันประการหนึ่งเช่นเดียวกัน ปัญหาทางด้านศีลธรรมของข้าราชการบางส่วน เช่น ความเห็นแก่ตัว โลกมาก ใช้ชีวิตอย่างฟุ้งเฟ้อ ก็เป็นแรงผลักดันให้ข้าราชการประพฤติผิดศีลธรรมในอาชีพของตนได้ คนส่วนใหญ่เห็นว่า

การคอร์รัปชันเป็นปัญหาของระบบมากกว่าปัญหาความไม่มีศีลธรรมของปัจเจกบุคคล สาเหตุการคอร์รัปชันของระบบการเมือง มาจากปัญหาของระบบมากกว่าปัญหาของตัวบุคคล ระบบการเมืองที่ขาดคุณธรรมและขาดการตรวจสอบควบคุมเกี่ยวข้องกับระบบพรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้น โดยได้รับการสนับสนุนจากพ่อค้า นักธุรกิจ และผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น พรรคการเมืองมุ่งเข้าครอบครองอำนาจการปกครอง โดยการทุ่มเทเงินซื้อเสียงของประชาชนที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แล้วใช้อำนาจการปกครองนี้ไปหาผลประโยชน์เข้าตัวเองและหมู่คณะ ประชาชนจึงต้องเป็นผู้แบกรับภาระทางสังคมที่นักการเมืองสร้างขึ้น การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในระบบราชการจะต้องดำเนินการทั้งในระดับปัจเจกบุคคล และระดับภววิสัย ในระดับปัจเจกบุคคลจะต้องอาศัยสถาบันต่าง ๆ ของสังคมเข้ามาช่วยขัดเกลา และบ่มเพาะอุดมคติของคน เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันทางด้านศาสนา ฯลฯ ในระดับภววิสัยจะต้องสร้างระบบการเมืองที่มีคุณธรรม แล้วให้ระบบการเมืองแบบนี้เข้ามาควบคุมดูแลข้าราชการ นอกจากนี้จะต้องใช้มาตรการทางการบริหารมาเร่งรัดงานราชการให้มีประสิทธิภาพ กระบวนการตัดสินใจทางด้านนโยบายจะต้องโปร่งใส ในท้ายที่สุดจะต้องส่งเสริมให้บทบาทของภาคสาธารณะเข้ามาควบคุมระบบราชการให้มากยิ่งขึ้น โดยให้สื่อมวลชนมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารเพื่อเพิ่มความรู้แก่สาธารณชน การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของระบบการเมือง จะต้องกระทำโดยการสร้างสังคมประชาให้เข้มแข็งเพื่อให้สังคมประชาชนมาทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมระบบการเมือง และการสร้างระบบการตรวจสอบควบคุมกันเองของนักการเมือง การสร้างสังคมประชาให้เข้มแข็งสามารถกระทำได้โดยการกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมบทบาทให้สื่อมวลชน และกลุ่มพลังนอกสภามีบทบาทในการควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภามากยิ่งขึ้น สำหรับการสร้างระบบให้นักการเมืองตรวจสอบควบคุมกันเอง สามารถดำเนินโดยส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเป็นอิสระ นักการเมืองสร้างกลไกในการขจัดผู้แทนที่มีปัญหาทางด้านศีลธรรมให้หลุดพ้นออกจากวงจรการเมือง มีกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองอย่างสม่ำเสมอและมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองที่มีประสิทธิภาพ ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับการลงโทษอย่างรุนแรงทั้งทางด้านกฎหมายและทางสังคมควบคู่กันไป

#### 2.4.2 เอกสารที่เกี่ยวข้อง

เฟรด ริกส์ ได้วิเคราะห์แนวทางที่กลุ่มนักธุรกิจชาวจีนประสบความสำเร็จในประเทศไทย นักธุรกิจชาวจีนแต่ละคนได้รับใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจจากเจ้าหน้าที่ชาวไทย และเพื่อเป็นการตอบแทนการให้บริการดังกล่าว นักธุรกิจเหล่านี้ก็ต้องจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อจะได้คุ้มครองธุรกิจของพวกเขาต่อไป (Riggs, 1966 หน้า 251) ริกส์มีความเห็นว่าเป็นบริบททางสังคมแบบดั้งเดิมของไทยนั้น การกระทำเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันดังกล่าว (การแลกเปลี่ยนระหว่างเงินกับความคุ้มครองในทางการเมือง) เป็นงานราชการตามปกติ และไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง

แวน รอย (Van Roy, 1970) อธิบายถึงการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของการคอร์รัปชันในประเทศว่า มาจากความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ซึ่งสานต่อมาจากยุคก่อนศักดินาสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากวัฒนธรรมในการให้ของขวัญแก่เจ้าหน้าที่ในระดับสูงของไทย ข้าราชการของไทย โดยเฉพาะผู้ที่มีตำแหน่งในระดับอาวุโสมีแนวโน้มที่จะถือว่าตนเป็นใหญ่ในหน่วยราชการที่ตนสังกัดอยู่ และใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเป็นเครื่องมือในการหารายได้ใส่ตน พวกเขาจะรับเงินค่าธรรมเนียมและของขวัญต่าง ๆ เป็นค่าตอบแทนการให้บริการของตนและในการเก็บภาษีและเงินค่าธรรมเนียมของหลวงต่าง ๆ ข้าราชการเหล่านี้จะเก็บเงินส่วนหนึ่งเข้ากระเป๋าตัวเองและแบ่งบางส่วนเข้ารัฐ แวน รอยมีข้อสังเกตว่ามีข้าราชการบางคนของไทยที่เป็นพวกสมัยใหม่ และได้รับการศึกษามาจากตะวันตกเริ่มที่จะใช้บรรทัดฐานตามแบบตะวันตก ในการบอกว่าการแลกเปลี่ยนระหว่างเงินกับสิทธิพิเศษนี้เป็นการคอร์รัปชัน แต่แวน รอย ก็สรุปว่าการวิพากษ์วิจารณ์นี้เกิดขึ้นในวงรอบนอกเท่านั้น และการแลกเปลี่ยนดังกล่าวได้หยั่งรากลึกกลงไปในวัฒนธรรมไทยเสียแล้ว คอร์รัปชันยังหยั่งรากลึกอยู่ในระบบราชการและการเมืองไทย เพราะสถาบันทางการเมืองที่จะมาคานกัน ได้พัฒนาไปอย่างเชื่องช้า เขาแสดงความเห็นว่าธรรมเนียมปฏิบัติตามแบบดั้งเดิมที่เอื้อต่อคอร์รัปชันดังกล่าว มีผลกระทบทางด้านบวกภายใต้บริบทสังคมไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เขายังสรุปอีกว่า "หลักฐานต่าง ๆ ได้ยืนยันว่า การคอร์รัปชันเป็นตัวสร้างความมีเสถียรภาพและความต่อเนื่องอย่างเป็นระบบ โดยการสร้างขอบเขตของพฤติกรรมที่มีเหตุผลสอดคล้องกับระบบศีลธรรมดั้งเดิม" (ที่ยอมรับคอร์รัปชันได้)

คล้าก แนร์ (Clark Neher, 1977) ได้พัฒนาวิธีการศึกษาตามแนววัฒนธรรมนี้ให้สมบูรณ์มากขึ้น เขาทำการศึกษาต่อจากแองส์ โดยเริ่มต้นจากหลักฐานที่ว่า การจัดระเบียบอย่างเป็นลำดับขั้นในประเทศไทย และการยอมรับนับถือ คนที่มีอำนาจมากกว่าเป็นพื้นฐานของระบบอุปถัมภ์ และเป็นหลักของวัฒนธรรมทางการเมือง โครงสร้างการอุปถัมภ์เกิดขึ้นและดำรงอยู่ต่อมาได้ เพราะทุกคนมองว่าเป็น โครงสร้างที่ดีซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านเสถียรภาพการจัดระเบียบ และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอาจจะนำมาซึ่งความไว้เสถียรภาพ

ความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์เกิดขึ้น ในสังคมที่สถาบันซึ่งเป็นสะพานเชื่อมระหว่างประชาชนและรัฐ (รัฐสภา พรรคการเมือง) ยังคงมีความอ่อนแอ ในสังคมดังกล่าว ความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์จะเป็นตัวเชื่อมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน และได้กลายเป็นวิธีแบ่งสรรผลประโยชน์อันเป็นที่ยอมรับ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นี้จะเติบโตขึ้นในสังคมซึ่งมีความไม่เท่าเทียมกันในทรัพย์สิน สถานะ และอำนาจ ประชาชนในระดับล่างจะต้องพยายามทำความรู้จักหรือหาผู้อุปถัมภ์ แสดงความเคารพ ให้ของขวัญและสิ่งอื่น ๆ เพื่อจะได้เป็นที่โปรดปรานของพวกที่มีตำแหน่งหน้าที่สูง ๆ และเป็นหลักประกันความมั่นคงให้กับตนเอง พวกชนชั้นสูงพยายามที่จะรักษาอำนาจที่ตนมีอยู่เหนือคนอื่นเอาไว้ และเรียกร้องของขวัญหรือความเคารพเพื่อเป็นผลตอบแทนเมื่อมีคนมาขอความอุปถัมภ์ พวกชนชั้นสูงเหล่านี้มีความจำเป็นที่จะต้องหาเงินมาให้เพียงพอที่จะจัดหาทรัพยากร และความคุ้มครองให้กับผู้ที่อยู่ในความอุปถัมภ์ เพื่อที่จะรักษาความจงรักภักดีของผู้ที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ให้มีอยู่เหมือนเดิม ในขณะที่มีการแข่งขันกันในส่วนต่าง ๆ ซึ่งมีคนอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์มากเท่าไร ก็จะยิ่งได้ประโยชน์มากขึ้นเท่านั้น ลักษณะของสังคมไทยยังคงเป็นแบบเดียวกับที่ได้พรรณนามาข้างต้น และยังคงมีลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ การแลกเปลี่ยน กันระหว่างเงินกับอำนาจซึ่งสามารถเรียกไว้ว่าเป็นการคอร์รัปชัน (การคิดสินบน การให้ค่านายหน้า การใช้อำนาจทางการเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัว และการชักออกเงินหลวง) ดำรงอยู่ต่อไป

ในทัศนะของแนร์ การแข่งขันเพื่อที่จะรักษารายรับจากการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ในระดับสูงเป็นหัวใจสำคัญของการเมืองไทย บ่อยครั้งที่ทหารทำการยึดอำนาจจากรัฐบาล เพราะรัฐบาลพลเรือนไม่เปิดทางให้ทหารได้เข้าไปใช้จ่ายเงินของรัฐ ในปี 2490 รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ถูกยึดอำนาจเนื่องจากเขาไม่ยินยอมให้เงินสนับสนุนเพิ่มเติมแก่ทหาร จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการยึดอำนาจจากจอมพล ป.พิบูลสงคราม เนื่องจากจอมพล ป.ปฏิเสธที่จะให้จอมพลสฤษดิ์ นำเงินที่ได้จากการขายที่ดินเคออร์รี่ของรัฐไปใช้ในลักษณะส่วนตัว



แนร์ เห็นว่าการที่พรรคการเมืองใหม่จะชนะการเลือกตั้งได้ จะต้องเข้าไปขอความช่วยเหลือจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นและจะต้องใช้เงินด้วย เมื่อได้เข้าสู่อำนาจแล้ว พรรค (หรือผู้นำพรรค) จะต้องถอนทุนคืน โดยทั่วไปแล้วจะถอนทุนคืนจากการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐ การหาทุนอีกทางหนึ่งก็คือ การขายความคุ้มครองทางการเมืองให้กับพวกนักธุรกิจที่สามารถจะจ่ายให้ได้ในราคาที่ต้องการ (โดยเฉพาะนักธุรกิจที่ทำกิจกรรมผิดกฎหมาย)

ผลการสอบสวนโดยคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ของกระทรวงสาธารณสุข โดยมีนายแพทย์บรรณ ศิริพานิช เป็นประธานกรรมการได้เสนอผลการสอบสวนเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2541 โดยสรุปดังนี้ (พระราชชาติธุรกิจ, 19 ก.ย.41)

1. ในช่วงเดือนเมษายนถึงเดือนกันยายน 2541 มีหลักฐานข้อมูลเพียงพอที่น่าเชื่อถือว่ามียุติกรรมทุจริตในการจัดซื้อยา เวชภัณฑ์ เครื่องมือและวัสดุการแพทย์ ที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและโรงพยาบาล

2. วิธีการทุจริตกระทำโดยนักการเมืองบางคน ข้าราชการประจำบางคนได้ และทำขอร้อง ชีชวน สั่งการโดยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งไม่เป็นลายลักษณ์อักษรให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดร่วมมือจัดซื้อยา ฯลฯ จากบริษัท ห้างร้าน ที่แนะนำในราคาแพงกว่าปกติ

3. จากหลักฐานที่รวบรวมได้ รับฟังได้ มีนักการเมือง 2 คน ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐมนตรีว่าการฯ และรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ โดยมีข้าราชการประจำในระดับซี 9 ในส่วนกลาง 2 คนมีส่วนเกี่ยวข้อง

4. พฤติกรรมทุจริตมีทั้งการดำเนินการสำเร็จแล้ว กำลังดำเนินการและการยกเลิกภายหลังและส่วนที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากข้าราชการระดับล่าง

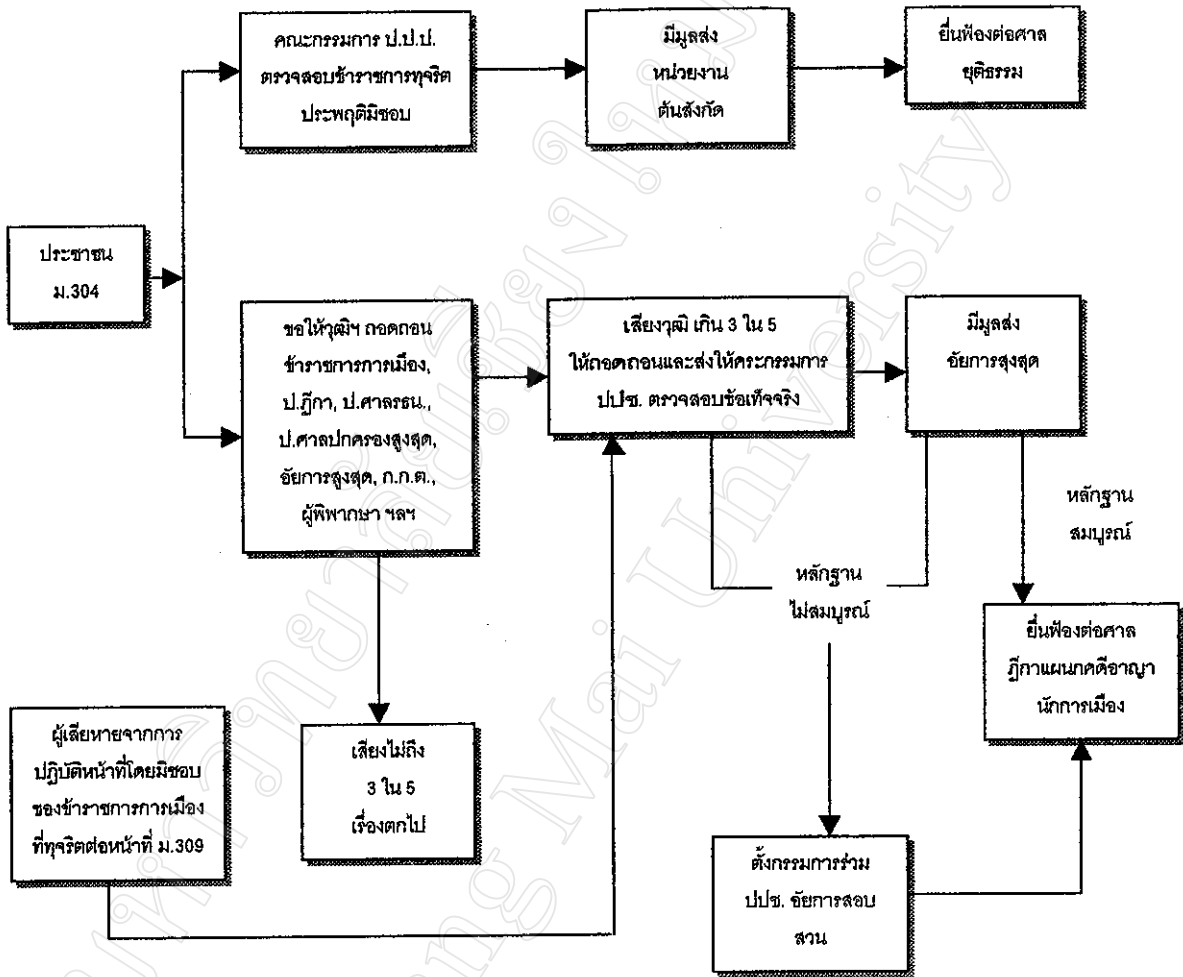
ดร.สุจิต บุญบงการ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ (ป.ป.ป.) ได้เสนอความคิดเห็นต่อที่สัมมนาโต๊ะกลม “หนทางต่อสู้กับคอร์ปชั่น” เมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2542 ไว้ว่า (กรุงเทพธุรกิจ, 29 มี.ค.42) การคอร์ปชั่นเป็นปัญหาที่สะสมมานาน และมีสาเหตุมาจากข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองไปด้วยกัน ข้าราชการที่เล่นการเมืองก็ต้องหาลูกน้องเป็นพวกและนำไปสู่การคอร์ปชั่น อีกสาเหตุหนึ่งที่มาจากปัญหาค่านิยมของคนไทยปัจจุบันที่เน้นสังคมวัตถุนิยม

การแก้ไขปัญหาคอร์ปชั่นจะให้หมดไปทันทีเป็นเรื่องที่ลำบาก เพราะสะสมกันมานานมากและระบบตรวจสอบหย่อนยาน การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้คนที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับสามารถวางแผน เตรียมการล่วงหน้าอย่างดี กฎหมายจึงตามไม่ทัน เอาโทษไม่ได้

สำหรับ ป.ป.ป. กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้มากพอ การทำงานจึงคิดในแง่ตัวบทกฎหมายโดยเฉพาะ ป.ป.ป. ไม่สามารถสอบสวน ส.ส. หรือวุฒิสมาชิกได้ ทำได้เฉพาะข้าราชการประจำเท่านั้น และไม่สามารถลงโทษได้เอง เพียงเป็นผู้ชี้ข้อมูลและส่งเรื่องให้กับสังกัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ส่วนข้าราชการการเมืองไม่มีกฎหมายว่าด้วยโทษทางวินัย

วิธีการแก้ไข คือต้องทำให้ระบบตรวจสอบมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจมากขึ้นสามารถดูแลนักการเมืองได้มากขึ้น (ดังแผนภูมิหน้าถัดไป) ต่อไปในอนาคตเมื่อ ป.ป.ช. ได้ทำงานอย่างสมบูรณ์ มีกฎหมายลูกครบถ้วนกระบวนการปราบปรามการทุจริตคอร์ปชั่นจะเข้มแข็งขึ้น

**กระบวนการควบคุมตรวจสอบข้าราชการระดับสูง  
และนักการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน**



หมายเหตุ : ป.ป.ป. ยังคงปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ป.ป.ป. พ.ศ.2518

ปปช. ปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ปปช. (ยังไม่มี) แต่อนุโลมให้ใช้ระเบียบ ป.ป.ป. ได้

น.พ.สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์ อดีตผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในกระทรวงสาธารณสุขไว้ว่า การเพิ่มกฎระเบียบจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ต้องแก้ไขระบบใหญ่ 7 ระบบ คือ (เรื่องเดียวกัน)

1. วัฒนธรรมข้าราชการ ปัจจุบันข้าราชการสาธารณสุขบางคนเข้าหาหน้การเมือง ตั้งแต่ข้าราชการซี 5 ขึ้นไปก็เริ่มวิ่งเต้นโดยการเข้าหาหน้การเมือง ไม่สนใจที่จะทำงาน

2. ระบบการคัดเลือกผู้บริหารต้องมีการเปลี่ยนแปลง โดยให้คนในท้องถิ่นเสนอรายชื่อขึ้นต้นขึ้นมา ไม่ใช่รัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงเป็นผู้แต่งตั้ง นอกจากนี้ต้องมีองค์กรกำกับเพื่อไม่ให้ส่วนกลางเข้ามาแทรกแซง แต่ในขณะที่เดียวกันต้องไม่ให้การเมืองท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้อง

3. การถ่วงดุลอำนาจ โดยศาลปกครอง พ.ว.ม. ข้อมูลข่าวสาร เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนขอข้อมูลข่าวสารหรือตั้งคำถามได้ และให้ระบบราชการตั้งกลุ่มสหภาพได้ เพื่อให้ข้าราชการสามารถตรวจสอบองค์กรตัวเองได้

4. การกระจายอำนาจ การตัดสินใจไปให้ท้องถิ่น และภูมิภาคมากขึ้น

5. การบริหารภายในองค์กรต้องมีรูปแบบเป็นกลุ่ม (Group Process) ไม่ใช่มีผู้ใช้อำนาจคำเดียว

6. การจัดการที่ดี โดยเฉพาะระบบงบประมาณต้องมีการปรับให้เคร่งครัดและมีการตรวจสอบได้

7. ต้องมีการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการให้เหมาะสม

นางทิพาวดี เมฆสุวรรณ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (เพิ่งอ้าง) ได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันไว้ว่า เกิดจากองค์ประกอบ 3 อย่างคือ 1) จริยธรรมของคน 2) โอกาสที่เปิดให้ทุจริตคอร์รัปชัน และ 3) บทลงโทษ ดังนั้นการแก้ปัญหาต้องแก้ทั้งองค์ประกอบทั้งสามอย่างไปพร้อม ๆ กัน คือ ต้องจัดระเบียบสังคมไทยใหม่ ให้คนมีจิตสำนึกที่ดี ผู้มีอำนาจต้องร่วมแก้ไข โดยพยายามอุดช่องว่างของกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เปิดช่องให้ต้องพยายามให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้เพราะที่ผ่านมา พบว่ามาตรการลงโทษข้าราชการมีมาก แต่ข้าราชการที่ถูกลงโทษคือผู้ที่ทำผิดและไม่ถูกกับนายเป็นส่วนใหญ่

นอกจากนี้เลขาธิการ ก.พ. ยังเสนอแนวทางการแก้ไขอีกประการหนึ่ง คือ ต้องเพิ่มรายได้ของข้าราชการให้เป็นธรรม เป็นไปตามตลาดและเท่าเทียมกับอาชีพอื่นที่สอดคล้องกัน ในขณะที่เดียวกันต้องเปลี่ยนระบบการทำงานของข้าราชการไปพร้อม ๆ กันด้วย โดยเฉพาะการวัดผลงานต้องวัดที่ผลสัมฤทธิ์ของงาน และลดความมั่งคั่งของข้าราชการลง โดยทำให้ข้าราชการ

สามารถถูกออกจางานได้ง่ายขึ้น ซึ่งการทำเช่นนี้จะเป็นการกระตุ้นให้ข้าราชการทำงานเต็มที่ และกลัวการทุจริต เพราะอาจถูกลงโทษและออกจางานได้ เช่นเดียวกับระบบของเอกชน

นายหนพล สอนประเสริฐ รองผู้จัดใหญ่ บริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด ได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับวัฒนธรรมรัฐวิสาหกิจและเอกชนต่อที่สัมมนาว่า (เห็งอ้าง) วัฒนธรรมในการทำงานของภาคเอกชนมีความแตกต่างจากหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หลายประการคือ

1. ในส่วนของภาครัฐจะยึดถือระเบียบเป็นหลักในการตัดสินใจว่าเป็นการคอร์ปชั่นหรือไม่ ในขณะที่ภาคเอกชนจะพิจารณาจากพฤติกรรมเป็นหลัก แม้ว่าจะดำเนินการอย่างถูกต้องตามระเบียบ แต่ถ้าพฤติกรรมสื่อเจตนาว่าทุจริตก็ต้องถูกลงโทษ เนื่องจากระบบการตรวจสอบของภาคเอกชนมีความเข้มแข็งกว่าของระบบราชการ

2. วัฒนธรรมในการทำงานระดับมาตรฐานด้านความซื่อสัตย์สุจริต ในภาคเอกชนมีสูงมาก ระบบเงินได้โต๊ะหรือการที่ต้องทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเสมอ ไม่มี แต่ในทางตรงกันข้ามในหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ มีมาตรฐานต่ำมากในด้านความซื่อสัตย์สุจริต โดยขบวนการคอร์ปชั่นเริ่มต้นมาจากนักการเมือง ผู้ข้าราชการประจำหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ เช่นในรัฐวิสาหกิจนักการเมืองจะแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยการแต่งตั้งผู้ใกล้ชิดโดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถและความเหมาะสม และต้องมีการเขียนใบลาออกไว้ล่วงหน้า เพื่อจะได้สามารถปลดได้ทันทีถ้าไม่ทำตามคำสั่ง ในหน่วยงานราชการก็เช่นกันนักการเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องกับแต่งตั้งผู้บริหาร โดยผู้ที่ต้องการตำแหน่งต้องยื่นข้อเสนอให้กับนักการเมืองที่เป็นรูปธรรม การแต่งตั้งข้าราชการและพนักงานก็จะใช้ระบบอุปถัมภ์

วิธีการแก้ไขปัญหาคอร์ปชั่น ที่ต้องทำเร่งด่วนคือต้องปรับปรุงระบบการตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและจะต้องเป็นแบบที่มีความเด็ดขาด โดยเฉพาะ ป.ป.ป. และที่สำคัญสื่อมวลชนจะช่วยตรวจสอบคอยซักถามผลงาน ส่วนการเพิ่มเงินเดือนเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งเท่านั้น สำหรับการแก้ไขกฎระเบียบ หรือการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง ต้องเป็นแผนระยะยาว

หุชัย สุทวงศ์ ได้สรุป กรณีการทุจริตการจัดซื้อยา 1400 ล้านบาท (มติชน, 2541) ว่ารัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้กระทรวงสาธารณสุข (สธ.) 1400 ล้านบาท สธ. ได้จัดสรรให้กองสาธารณสุขภูมิภาคจำนวน 840 ล้านบาท ให้กอง รพ.ภูมิภาค 560 ล้านบาท เพื่อให้

โรงพยาบาลรัฐทั่วประเทศนำไปใช้หนี้และซื้อยาเวชภัณฑ์ แก่ผู้ยากไร้ที่ใช้บริการรัฐมากขึ้น จากผลวิกฤตเศรษฐกิจ แต่ปรากฏว่า มีใบสั่งจากผู้บริหารระดับสูงให้ซื้อยาและเวชภัณฑ์ในราคาสูงผิดปกติ หลายเท่าตัว จากบริษัทที่มีใบสั่งมา กรมวิธีล้นจลงบประมาณทำกันโดยเรียกนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด มารับคำสั่งพร้อมรายการยาและรายชื่อบริษัทที่จะต้องซื้อจากส่วนกลาง กลับไปแล้วจัดซื้อเอง ให้โรงพยาบาลจัดซื้อเอง หรือผ่านองค์การเภสัชกรรม โดยระบุชื่อบริษัทแนบท้ายก็ได้ ผลประโยชน์ตอบแทนถูกแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มคือ เป็นส่วนส่งนักการเมือง 30% ผู้บริหารส่วนกลาง 10% ผู้บริหารระดับจังหวัด 10% วิธีการทุจริตหลากหลายวิธี ได้แก่การแบ่งซองบิล ใช้งบประมาณ โครงการสวัสดิการประชาชน (สปร.) โอนไปเป็นงบหมวด 300 ซึ่งเป็นงบที่ให้อำนาจเสรีแก่ผู้บริหารระดับสูง หรืออาจใช้วิธีซื้อยาและเวชภัณฑ์คุณภาพต่ำในราคาสูง เช่น ราคาระดับเวชภัณฑ์จาประเทศเยอรมัน แต่สั่งเวชภัณฑ์จากปากีสถาน หรือตุรกี มาให้แทนซึ่งการทุจริตเช่นนี้เป็นเหตุให้ แพทย์ชนบท เภสัชกรชนบทบางส่วนทนไม่ไหว จึงรวมตัวกันออกมาเปิดเผยผ่านสื่อมวลชน เมื่อเรื่องถูกเปิดเผยขึ้นมา จึงเป็นเหตุให้มีการต่อต้านรัฐมนตรีจากพรรคกิจสังคมอย่างกว้างขวาง รัฐมนตรีจึงต้องลาออกไป และมีการตั้งกรรมการสอบสวนหลายชุดเพื่อจะหาตัวบงการ

ความเป็นไปของราคากลางยา เงื่อนไขที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง (มติชน, 2541 : 7)

การพัฒนาบัญชีหลักแห่งชาติครั้งแรกขึ้นเมื่อปี 2524 นับแต่นั้นมาสถานบริการสาธารณสุขในสังกัด สธ. ต้องใช้งบประมาณค่ายาทั้งหมดจัดซื้อยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติ ต่อมาในปี 2529 ขยายการใช้บัญชียาหลักแห่งชาติออกไปใช้ในหน่วยงานนอกสังกัด สธ. สำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการพัสดุฉบับที่ 7 ออกมากำกับกำหนดให้สถานบริการ สธ. ในสังกัดต้องใช้งบฯ ค่ายาไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 จัดซื้อยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติ แต่ถ้าเป็นสถานบริการสาธารณสุขในสังกัดหน่วยราชการของที่อื่น เช่น โรงพยาบาลในสังกัดมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ต้องใช้งบฯ ร้อยละ 60 จัดซื้อยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติ และในปี พ.ศ.2535 ได้มีการออก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ข้อ 62 และ 64 กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขกำหนดราคากลางของยาในบัญชียาหลักแห่งชาติ และมีหน้าที่แจ้งเวียนบัญชียาหลักแห่งชาติ ตามที่คณะกรรมการแห่งชาติทางด้านยากำหนดพร้อมทั้งราคากลางของยาดังกล่าว และเวชภัณฑ์มิใช่ยาให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบ

จากปี 2529 ถึงปัจจุบัน กระทรวงสาธารณสุข ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา กำหนดราคาขายที่ผ่านมาแล้วรวมทั้ง 5 ชุด โดยมีรองปลัดกระทรวงเป็นประธานคณะกรรมการ ได้มีการกำหนดราคากลางของยาในบัญชียาหลักแห่งชาติขึ้นครั้งแรกเมื่อปี 2529 ต่อมาได้ปรับปรุงและกำหนดราคากลางของยาใหม่ดังนี้

- กลุ่มยาสามัญประจำบ้าน จำนวน 37 รายการ
- กลุ่มยาที่ปรับราคาขึ้นจากเดิม จำนวน 19 รายการ
- กลุ่มยาที่เพิ่มในบัญชียาหลักแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จำนวน 105 รายการ และได้มีประกาศกระทรวงสาธารณสุข กำหนดราคากลางของยาในบัญชียาหลักแห่งชาติ พ.ศ. 2536 วันที่ 3 พฤศจิกายน 2536 โดยยกเลิกประกาศกำหนดราคาฉบับเดิม

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการเดิม ได้มีบันทึกที่ สร 0804/4/233 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2537 เสนอปลัดกระทรวงสาธารณสุขไปปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาขาย ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ไม่ขัดข้อง จึงได้ออกคำสั่งกระทรวงสาธารณสุขที่ 337/2537 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา กำหนดราคาขายชุดใหม่ ลงวันที่ 10 เมษายน 2537 คณะกรรมการชุดนี้ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักเกณฑ์การพิจารณากำหนดราคากลางของยาในบัญชียาหลักแห่งชาติ พ.ศ.2535 ยังน่าจะใช้ได้ และเห็นว่าพิจารณากำหนดราคาขายให้ยึดโครงสร้างการกำหนดราคาขายของบริษัทต่าง ๆ เป็นเกณฑ์ โดยหน่วยงานใดจะเสนอขอปรับราคามาให้เสนอเหตุผลพร้อมโครงสร้างการกำหนดราคามาให้พิจารณา

เนื่องจากการเกิดปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจในประเทศไทย ทำให้ต้นทุนราคายาส่วนใหญ่สูงขึ้นมาก ทำให้การจัดซื้อของหน่วยงานไม่สามารถปฏิบัติตามที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุได้ กระทรวงสาธารณสุขจึงได้ประกาศยกเลิกราคากลางของยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติ พ.ศ. 2536 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2540 เพื่อดำเนินการกำหนดราคาใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์

ต่อมากระทรวงสาธารณสุข ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาขายชุดใหม่ ตามคำสั่งที่ 283/2541 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2541 มีรองปลัดกระทรวง เป็นประธานคณะกรรมการ เพื่อดำเนินการกำหนดราคาในบัญชียาหลักแห่งชาติใหม่ กองโรงพยาบาลภูมิภาค ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ได้มีหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ต้องการขอกำหนด

หรือปรับราคากลางของยาในบัญชียาหลักแห่งชาติให้เสนอข้อมูลมาที่ฝ่ายเลขานุการ ตามหนังสือที่ สธ 0211/09/040 ลงวันที่ 12 มกราคม 2541

แนวทางในการกำหนดราคากลางที่ผ่านมา ในการกำหนดราคากลางที่ผ่านมา คณะกรรมการได้กำหนดโดยใช้แนวทางในการกำหนดราคากลางโดยสรุปดังนี้

1. ยาที่องค์การเภสัชกรรมผลิตได้ ให้ใช้ราคาต่ำสุดจากสมาคมไทยอุตสาหกรรมผลิตยาแผนปัจจุบัน (TPMA) สมาคมผลิตภัณฑ์เภสัชกรรม (PPA) และองค์การเภสัชกรรมเสนอมาเป็นราคากลาง โดยจะต้องมีการควบคุมคุณภาพมาตรฐาน

2. ยาที่องค์การเภสัชกรรมมิได้เป็นผู้ผลิต ให้ใช้ราคากลุ่มที่มีการซื้อมาก (Range of mode) ของราคาที่จัดซื้อได้จริง (Actual price) เป็นราคากลางในกรณีที่มีมากกว่า 1 กลุ่ม (mode) ให้ใช้กลุ่มราคาต่ำ (lower mode) เป็นราคากลางเว้นแต่กลุ่มยาซึ่งใช้รักษาชีวิต (life saving drug) อาจใช้กลุ่มที่มีราคาสูง (higher mode) ได้

โดยได้มีการส่งข้อมูลราคาขายที่โรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ทั้ง รพศ.รพท./รพช. ซึ่งจากบริษัทฯ นอกจากนี้ราคาขายที่กำหนดขึ้น บริษัทฯ หรือ องค์การเภสัชกรรมสามารถเสนอขอทบทวนราคาได้โดยแนบหลักฐานเสนอคณะกรรมการ

ดังนั้นแม้การเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงิน จะส่งผลกระทบต่อราคาขาย แต่ไม่ได้หมายความว่า ผู้ที่มีหน้าที่ไม่สามารถคาดการณ์ หรือ เล็งเห็นได้ว่าราคาขายใหม่จะเปลี่ยนแปลงไปเท่าใด เพราะมีข้อมูล 2 ตัวอยู่แล้ว คือ

1. ราคาเดิมที่เคยจัดซื้อกันอยู่
2. จำนวน ปริมาณยานอกที่จำเป็นต้องใช้

หากใช้ข้อมูล 2 ตัวนี้เป็นฐานในการคิดคำนวณก็จะทราบว่า ราคาขายใหม่ จะมีช่วงความผันผวนของราคาอยู่ในระหว่างเท่าใดถึงเท่าใด สธ. สามารถใช้ข้อมูลนี้ในการปรับราคากลางยา ทำราคากลางฉบับใหม่ออกมาใช้ได้ทันที ไม่ปล่อยให้ห้องว่างด้วยการยกเลิกราคากลางดังที่ทำอยู่

หลังมีคำสั่งยกเลิกราคากลางยาเพียง 27 วัน เลขานุการคณะกรรมการพิจารณากำหนดราคากลางยาได้มีหนังสือสอบถามไปถึงฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอข้อมูลโครงสร้างต้นทุนราคาขาย โดยให้ส่งข้อมูลกลับมาภายในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ เพื่อมาจัดทำราคากลางใหม่ แม้สิ่งนี้จะแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะดำเนินการอยู่บ้าง แต่ถ้าพิจารณาข้อเสนอของสมาคมไทยอุตสาหกรรมผลิตยาแผนปัจจุบันซึ่งเสนอต่อ สธ. เมื่อวันที่ 3 สิงหาคมที่ผ่านมาว่า ถ้า สธ. ต้องการจะทำราคากลางก็ควรจะใช้ราคากลางของปี 2539 เป็นฐาน และใช้อัตราแลกเปลี่ยนที่ 40 บาท



ต่อ 1 คอลลาจส์รัฐเป็นเกณฑ์ ขณะเดียวกันให้ใช้อัตราที่กรมการค้าภายในอนุมัติให้ประกอบธุรกิจยาปรับราคาขายเพิ่มขึ้นมาคำนวณ ปรับเพิ่มจากราคากลางปี 2539 โดยไม่ต้องจัดทำราคากลางใหม่ วิธีนี้จะทำให้เกิดความรวดเร็วอย่างมาก

หากพิจารณาตามความคิดของภาคเอกชนคือสมาคมไทยอุตสาหกรรม ที่เสนอก็จะเหมือนกับแนวความคิดที่ให้พิจารณาราคาใหม่จากราคาเดิมที่เคยจัดซื้ออยู่กับจำนวน ปริมาณ ขานอก ที่จำเป็นต้องใช้ หากใช้ข้อมูล 2 ตัวนี้เป็นฐาน ในการคิดคำนวณก็จะทราบว่าราคาขายใหม่จะมีช่วงความผันผวนของราคาอยู่ในระหว่างเท่าใดถึงเท่าใด ซึ่งเป็นเรื่องน่าแปลกที่กระทรวงสาธารณสุขกลับไม่คิดหรือไม่ยอมคิด

เนชั่นรายสัปดาห์ ได้ตีพิมพ์บทความเรื่อง “แพทย์ชนบทกับกระบวนการ Impeachment แบบไทย ๆ (เนชั่นรายสัปดาห์, พ.ย. 2541 : 12-13) โดยการสำรวจข้อมูลจาก ชมรมแพทย์ชนบท ชมรมเภสัชชนบท ในจังหวัดต่าง ๆ ทั้งในภาคเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ ตะวันออก กลาง และใต้รวม 56 จังหวัด มีผู้ให้ข้อมูล 191 คน เป็นเภสัชกร 85 คน แพทย์ 66 คน โดยส่งจากโรงพยาบาลชุมชน 154 คน โรงพยาบาลทั่วไปและโรงพยาบาลศูนย์ 9 คน สาธารณสุขจังหวัด 7 คน สถานีอนามัย 7 คน เกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข พบว่า

ความคิดเห็นต่อการทุจริตแบ่งเป็น 2 ช่วงคือ ช่วงแรกก่อนข้อมูลถึงสื่อมวลชน มีการทุจริตในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ถึง 90.7% ไม่มีการทุจริต 3.4% แต่หลังจากการสำรวจครั้ง หลังจากมีการปรากฏข่าวในสื่อมวลชนต่าง ๆ พบว่าการทุจริตลดลงเหลือ 39.7% ไม่มีการทุจริต 49.3%

กระบวนการทุจริต เริ่มตั้งแต่ส่วนกลางใน 2 กรมและหนึ่งสำนัก ไปจนถึงส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลทั่วไป โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลชุมชน สำนักงานสาธารณสุขอำเภอและสถานีอนามัย

วิธีการออกคำสั่ง สั่งการโดยใช้วิธีการต่าง ๆ ซึ่งไม่เป็นลายลักษณ์อักษร การสั่งทางวาจาโดยตรงและสั่งทางโทรศัพท์ ผ่านรูปแบบการจัดซื้อ 7 ประเภทเรียงตามความนิยมมากที่สุดคือ

1. โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไปและโรงพยาบาลชุมชนมีการสั่งซื้อจากบริษัท ตามคำสั่งที่ส่วนกลางกำหนดคิดเป็น 60.3% ของการทุจริต

2. สาธารณสุขจังหวัดจัดซื้อเอง แล้วให้บริษัทส่งของให้หน่วยงานเพื่อตรวจรับคิดเป็น 38.2%

3. สั่งซื้อผ่านองค์การเภสัชกรรมโดยระบุชื่อบริษัทคิดเป็น 21.3%

4. สาธารณสุขจังหวัดโอนเงินให้โรงพยาบาลชุมชนจัดซื้อตามความต้องการแล้วขอคืนให้กับสาธารณสุขจังหวัด 5-50% คิดเป็นการทุจริต 19.1%

5. ได้รับความและเวชภัณฑ์โดยไม่ได้สั่งซื้อ คิดเป็น 14.7%

6. ให้เงินบำรุงสั่งซื้อ โดยพยายามกลบเกลื่อนร่องรอยทุจริต 2.2%

7. โรงพยาบาลซื้อราคาปกติ แต่จ่ายสวัสดิการให้ส่วนกลางคิดเป็น 0.7%

ผู้ออกคำสั่งให้จัดซื้อ

นักการเมือง 4 คน กลุ่มผู้บริหารระดับสูง ตั้งแต่ 9 ขึ้น ไปอย่างน้อย 8 คน

ในระดับจังหวัดประกอบด้วยสาธารณสุขจังหวัดและรอง ตลอดจนผู้อำนวยการโรงพยาบาลอย่างน้อย 49 คน เป็นผู้ร่วมมือในการทุจริต บริษัทฯที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสั่งซื้อยาและเวชภัณฑ์จำนวนทั้งสิ้น 36 บริษัท โดยมีบริษัทฯที่เป็นผู้จำหน่ายมากที่สุด 10 บริษัทได้ถูกระบุชื่ออย่างชัดเจน

เสาวคนธ์ รัตนวิชัยศิลป์ (มคิชน 2541) ได้นำเสนอรูปแบบระบบการจัดซื้อยาแบบใหม่ที่ใช้ศาสตร์แห่งการวิเคราะห์ในรูปแบบระบบ (system design) ในการสร้างกลไกที่จะให้ระบบจัดซื้อสามารถควบคุมตรวจสอบตัวเอง ตัดโอกาสการเกิดปัญหาการทุจริตที่มีอยู่ในระบบปัจจุบันให้เหลือน้อยที่สุด

การที่จะให้ระบบจัดซื้อมีความสามารถทำได้ทั้งในด้านราคา คุณภาพ และความรับผิดชอบหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดซื้อจะต้องมีความพร้อมทั้งทางด้านบุคลากร การบริหารจัดการ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เนื่องจากการจัดซื้อยาค่าเงินการในโรงพยาบาลแต่ละแห่งเป็นส่วนใหญ่ จะมีการจัดซื้อร่วมกันระหว่างโรงพยาบาลอยู่บ้างแต่เป็นส่วนที่น้อยกว่า โรงพยาบาลมีหน้าที่ทำงานทางด้านให้บริการรักษาเป็นหลักการที่จะทำหน้าที่จัดซื้อให้ได้ผลดี 3 ประการข้างต้น อาจทำได้ยาก ฉะนั้นหน่วยงานที่จะทำหน้าที่นี้ต้องเป็นระดับที่มีการรวมศูนย์ระดับหนึ่ง อย่างน้อยเป็นการรวมศูนย์การจัดซื้อระดับจังหวัด หากเป็นจังหวัดเล็กอาจรวมศูนย์กันหลายจังหวัดก็ได้ การรวมศูนย์จัดซื้อจะทำให้มีอำนาจต่อรองในด้านราคา มีความคุ้มทุนในด้านการจัดการตรวจสอบคุณภาพยา และมีการกระจายอำนาจการจัดซื้อไปสู่คนจำนวนมากขึ้น ตัดโอกาสการสมรู้ร่วมคิดกันซึ่งมักเกิดขึ้นเมื่ออำนาจการตัดสินใจอยู่ที่คนกลุ่มเล็ก ๆ

ระบบจัดซื้อยาในปัจจุบันมีข้อบกพร่อง จึงต้องแก้ไขโดยการสร้างกลไกตรวจสอบและคานอำนาจในตัวเอง ในระบบที่นำเสนอใหม่นี้จึงออกแบบให้มีระบบภูมิคุ้มกัน 3 ชั้น ประกอบด้วยกลไก 3 ชั้นคือ

1. ขยายฐานการตัดสินใจให้คนจำนวนมากขึ้นและมีการหมุนเวียน
2. ทำกระบวนการการจัดซื้อให้โปร่งใส
3. สร้างระบบรายงานและตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

ภูมิคุ้มกันชั้นที่ 1 จัดการกับอำนาจการตัดสินใจในการสั่งซื้อยาในระบบใหม่นี้ โรงพยาบาลแต่ละแห่งในจังหวัดซึ่งเป็นสมาชิกของศูนย์จัดซื้อยาในจังหวัดของตน จะคัดเลือกและส่งรายชื่อเภสัชกรและแพทย์ในโรงพยาบาลของตนเองที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะทำหน้าที่ในการจัดซื้อยาของจังหวัดตน รายชื่อดังกล่าวจากแต่ละ โรงพยาบาลจะถูกนำมารวมกันเป็นบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเป็นกรรมการของศูนย์จัดซื้อยา ศูนย์จัดซื้อยาจัดตั้งคณะกรรมการจัดซื้อขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยบุคคลจากบัญชีรายชื่อดังกล่าวจำนวน 6 คน ทำหน้าที่กำหนดเงื่อนไขคุณภาพ รวมถึงวิธีการคุ้มครองทางห้องปฏิบัติการทำหน้าที่พิจารณาการจัดซื้อให้ได้มาซึ่งยาที่มีราคาไม่แพง และคุณภาพดีตามมาตรฐานที่กำหนดในปริมาณที่ต้องการ และรวมถึงเงื่อนไขการจัดส่งด้วย คณะกรรมการอยู่ในตำแหน่งครั้งละ 2 ปี เมื่อครบ 2 ปี จะต้องมีการจับสลากออกมากกว่ากึ่งหนึ่ง คือออก 3 คนแล้วจับสลากคนใหม่เข้ามาแทนที่จากบัญชีรายชื่อ การเปลี่ยนคนและส่งมอบงานให้มีผลทันที ณ วันที่จับสลากการจับสลากต้องทำกันที่เปิดเผย มีการประกาศล่วงหน้า เปิดโอกาสบุคลากรภายนอกเข้าไปสังเกตการณ์และตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน นอกจากนี้หากมีการพบว่ากรรมการคนใดมีพฤติกรรมที่มิชอบในเรื่องของการจัดซื้อยา จะต้องถูกถอนชื่อออกจากบัญชีรายชื่อและมีการดำเนินการกับความผิดตามระเบียบ

ภูมิคุ้มกันชั้นที่ 2 จัดการกับกระบวนการจัดซื้อและการปฏิบัติงานของศูนย์จัดซื้อ โดยที่ทุก ๆ กิจกรรมที่ศูนย์ดำเนินการรวมทั้งผลของกิจกรรมเหล่านั้น จะต้องมีความชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรม เพราะกรรมการจัดซื้อจะต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินงานทั้งหมด ศูนย์จัดซื้อจะต้องระบุขั้นตอนทุกขั้นที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อเอกสารที่ผู้ขายจะต้องยื่นในการเสนอขาย เกณฑ์การพิจารณาตัดสินใจรวมถึงรายละเอียดของวิธีการในการได้มาซึ่งคณะกรรมการและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเป็นลายลักษณ์อักษรพิมพ์และแจกให้กับโรงพยาบาลที่เป็นสมาชิกของศูนย์ทุกแห่ง ตลอดจนรายงานเข้าสู่ส่วนกลาง นอกจากนี้ หลังจากมีการตัดสินใจซื้อในแต่ละครั้งศูนย์จัดซื้อ

ต้องเปิดเผยรายการยา ราคาที่ซื้อ ปริมาณที่ซื้อ ชื่อบริษัทที่ซื้อ รวมทั้งข้อมูลจำนวนบริษัทที่เสนอขายในแต่ละรายการ ช่วงราคาที่มีผู้เสนอเข้ามา (ราคาต่ำสุด และราคาสูงสุด) ราคาเฉลี่ยของยาแต่ละรายการด้วย หากบุคลากร โรงพยาบาลที่เป็นสมาชิกของศูนย์จัดซื้อคนใดมีข้อสงสัยหรือคำถามเกี่ยวกับการจัดซื้อ ศูนย์จะต้องตอบข้อสงสัยดังกล่าวและเปิด โอกาสให้ตรวจสอบได้ตลอดเวลา

ภูมิคุ้มกันขั้นที่ 3 เป็นการสร้างระบบรายงานและตรวจสอบควบคุมการทำงานของศูนย์จัดซื้อยาแต่ละแห่งโดยส่วนกลางและสื่อข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อยาระหว่างศูนย์จัดซื้อต่าง ๆ ทั่วประเทศ วิธีการก็คือ กำหนดให้ศูนย์จัดซื้อยาทุกแห่งส่งรายงานการจัดซื้อเข้าสู่หน่วยงานส่วนกลางทุกปี รายงานดังกล่าวต้องประกอบด้วยรายการยาที่จัดซื้อ ราคาที่ซื้อ ปริมาณที่ซื้อ ชื่อของบริษัทที่ซื้อ ช่วงราคาที่มีผู้เสนอเข้ามา มูลค่ารวมของยาโดยแจกแจงเป็นยาในและนอกบัญชียาหลัก

หน่วยงานกลางทำหน้าที่ประมวลข้อมูลทั้งหมดจากศูนย์จัดซื้อทุกศูนย์ แล้วส่งข้อมูลที่ประมวลแล้วกลับไปยังศูนย์จัดซื้อต่าง ๆ โดยเร็ว เพื่อให้ศูนย์แต่ละแห่งทราบข้อมูลการจัดซื้อของแห่งอื่นในภาพรวมสามารถนำข้อมูลที่ได้ไปพัฒนาวิธีการจัดซื้อของตนเอง ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานกลางก็จะคอยตรวจสอบดูว่ามีรายการใดหรือศูนย์จัดซื้อใดที่การดำเนินการอาจก่อให้เกิดว่ามีปัญหาเกิดขึ้นและทำการตรวจสอบนอกจากนี้หน่วยงานกลางควรจัดระบบให้มีการคุ้มครองความถูกต้องของข้อมูลจากศูนย์ต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ ที่ผ่านมา หน่วยงานในกระทรวงสาธารณสุขเคยขอให้โรงพยาบาลในสังกัดรายงานข้อมูลการจัดซื้อยาเป็นรายปี แต่ความร่วมมือมีไม่มากนัก เนื่องจากการรายงาน หรือไม่รายงาน ไม่มีผลอะไรต่อโรงพยาบาล การจะให้มีการรายงานอย่างสม่ำเสมอและเป็นจริง ระบบจะต้องมีกฎบังคับที่สามารถทำให้มีการปฏิบัติตามจริง ๆ ได้ข้อนี้จะทำได้โดยการกำหนดรายงานดังกล่าวเป็นเอกสารที่ต้องส่งพร้อมกับการของบประมาณประจำปี หากไม่มีการส่งจะไม่พิจารณาขบประมาณ นอกจากนี้ ข้อจำกัดที่มีอยู่ในปัจจุบันอีกประการหนึ่งคือ การที่หน่วยงานกลางในกระทรวงไม่มีบุคลากรและทรัพยากรเพียงพอสำหรับทำหน้าที่ประมวลข้อมูลที่ส่งเข้ามาอย่างสม่ำเสมอและรวดเร็ว จึงต้องมีการสร้างสมรรถนะในจุดนี้ให้เกิดขึ้น เพื่อให้ระบบสามารถทำงาน ได้จริง

กล่าวโดยสรุป การจัดซื้อให้ได้ยาที่ดี (รวมถึงเวชภัณฑ์ที่มีโฆษณา) มีคุณภาพราคาดีและป้องกันปัญหาทุจริตต้องอาศัยการจัดระบบโดยสร้างการบริหารการจัดซื้อที่มีประสิทธิผลและ

ประสิทธิภาพ การออกแบบกลไก 3 ประการดังกล่าวข้างต้น คือ การขยายและหมุนเวียนฐานอำนาจการตัดสินใจ การทำกระบวนการให้โปร่งใส และการสร้างระบบรายงานและตรวจสอบ เป็นหลักการบริหารในแนวทางธรรมรัฐ คือ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วม ถึงเวลาแล้วที่ระบบราชการไทยจะต้องคิดใหม่ ปรับ โครงสร้างและแนวทางการดำเนินงานใหม่ และจะต้องรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้น

การแก้ปัญหาการจัดซื้อยาเป็นเรื่องที่จะต้องเร่งดำเนินการ กระทรวงสาธารณสุขควรแสดงความจริงใจและจริงจังต่อการแก้ปัญหา โดยดำเนินการจัดสร้างระบบจัดซื้อยาใหม่โดยเร็ว สถาบันทางวิชาการควรร่วมแรงในการสร้างระบบข้อมูลที่เป็น ต้องใช้ในการสนับสนุนระบบการจัดซื้อที่มีประสิทธิภาพเพื่อเป็นการจัดการกับปัญหาในระยะยาวต่อไป

ผลการสอบสวนของ น.พ.บรรลุ ศิริพานิช (ระหว่างวันที่ 27 สิงหาคม - 14 กันยายน 2542) ประธานคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงฯ ว่า การทุจริตซื้อยาและเวชภัณฑ์ ราคาแพงครั้งนี้มีการทุจริตครอบคลุมทุกภาค ทุกจังหวัดในประเทศไทย มีผู้ให้ข้อมูลมากถึง 191 คน ส่งมาจาก 56 จังหวัด บางคนนอกจากส่งข้อมูลมาให้แล้วยังแนบหลักฐานใบสั่งซื้อ, ใบส่งของมาให้ด้วย ผู้ที่ส่งข้อมูลให้มากที่สุดคือ เกษัชกร 85 คน คิดเป็น 44.5% แพทย์ 66 คน คิดเป็น 34.6% โดยส่งมาจาก รพ.ชุมชน 154 คนหรือ 80.6% รพ.ทั่วไปและรพ. ศูนย์ 9 คน สำนักงาน สสข. 7 คน สถานีนอนานัย (สอ.) 7 คน เมื่อแบ่งตามพื้นที่แล้วได้ข้อมูลจากภาคตะวันออก 100% ภาคเหนือ 82.4% ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 78.9% ภาคกลาง 68.2% และภาคใต้ 57.1% รวมทั้ง 56 จังหวัด ถือได้ว่าข้อมูลมากถึง 73.7% ของจำนวนจังหวัดทั่วประเทศไทย

ทั้งนี้ ความเห็นต่อการทุจริตในการซื้อยาและเวชภัณฑ์ แยกเป็น 2 ช่วงเวลา คือ (1) ช่วงการสำรวจครั้งแรกก่อนที่ผลการสำรวจบางส่วนรั่วไปถึงสื่อมวลชน ตั้งแต่วันที่ 27 สิงหาคม - 5 กันยายน และ (2) วันที่ 6-14 กันยายน ซึ่ง 2 ช่วงเวลานี้มีความแตกต่างกันมาก ทั้งนี้ช่วงสำรวจครั้งแรกมีผู้ให้ข้อมูลว่ามีการทุจริตถึง 90.7% และไม่มีการทุจริต 3.4% แต่เมื่อข้อมูลถูกแทรกแซงทำให้ตัวเลขการทุจริตในการสำรวจครั้งที่ 2 ลดลงหรือเพียง 39.7% และผู้ให้ข้อมูลว่าไม่ทุจริตสูงเพิ่มเป็น 49.3%

กลุ่มที่ให้ข้อมูลมีการทุจริตยังให้ข้อมูลประกอบอีกว่า ขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อของแต่ละจังหวัดจะต่างกัน มีตั้งแต่สั่งการ สั่งซื้อ รับของ ตรวจสอบแล้วจนถึงขั้นจ่ายเงิน จ่ายเช็คแล้วในหลายจังหวัดให้ข้อมูลการทุจริตในงบฯ อื่น ๆ ด้วย ทั้งงบประมาณในโครงการสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาลเพื่อผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ยังคงสมควรช่วยเหลือเกื้อกูล (สปร.) งบประมาณหมวดค่าใช้สอยตอบแทนวัสดุ หรือที่เรียกว่าเงินหมวด 300 หรือใช้เงินบำรุงในการทุจริต ซึ่งข้อมูลการทุจริตนี้ครอบคลุมตั้งแต่ส่วนกลาง เช่น ระบุว่ากรมอนามัยทุจริตซื้อยาประเภทหนึ่งโดยใครบ้าง ไปถึงส่วนภูมิภาคโดยส่วนกลางสั่งการผ่านกลไกหลักในระดับจังหวัด สสจ. รพ. ทั่วไป รพ.ศูนย์ ลงมาเป็นทอด ๆ ถึงส่วนปลายคือระดับอำเภอและตำบล เป็นการสั่งการด้วยวาจาทั้งทางตรง และผ่านทางโทรศัพท์

สำหรับกลุ่มที่ให้ข้อมูลว่า ไม่มีการทุจริต 13 รายจาก 40 ราย ระบุว่าได้รับคำสั่งจากผู้ใหญ่แล้วกำลังดำเนินการอยู่ แต่เมื่อเรื่องแดงขึ้นมาจึงระงับไป บ้างก็ผู้ใหญ่สั่งให้ซื้อตามบริษัทที่ระบุ แต่ไม่ยอมปฏิบัติตามพอดีเกิดข้อขัดแย้งขึ้นก่อน ทั้งจังหวัดจึงได้ยกเลิกไปส่งไป ในกลุ่มความเห็นอื่น ๆ ซึ่งมี 7 รายการ จาก 15 ราย บอกว่าถูกสั่งแล้วแต่ไม่ทันดำเนินการ จึงยกเลิกไป รวมทั้งแจ้งให้ทราบว่ามีกรณีแต่งตั้งตัวเลขจำนวนผู้ป่วยนอกด้วย สรุปว่า ทั้ง 56 จังหวัดอย่างน้อยน่าจะมีการทุจริต 48 จังหวัด

หมายเหตุ เมื่อวันที่ 20 กย. ที่สำนักงานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสาธารณสุขมูลฐาน (คปอศ.) น.พ.ภูษิต ประคองสาย ผู้อำนวยการ รพ. เชาสุภูมิ จ.จันทบุรี อดีตประธานชมรมแพทย์ชนบท, น.พ.ยงยศ ธรรมวุฒิ ประธานชมรมแพทย์ชนบทและเภสัชกรหญิง (ก.ญ.) ศิริพร จิตประสิทธิ์ศิริ ตัวแทนชมรมเภสัชชนบท ได้ร่วมกันแถลงผลการสำรวจจากแบบสอบถามที่ส่งไปถึงผู้อำนวยการรพ. หัวหน้าฝ่ายเภสัชกรรมแต่ละ รพ. กรณีการสั่งซื้อยาและเวชภัณฑ์ 1,400 ล้านบาท ของกระทรวงสาธารณสุข

อีก 20 จังหวัด ไม่ได้ตอบแบบสอบถาม แต่จากการเจาะข้อมูลเชิงลึกยังมีอีกหลายจังหวัดที่รู้ว่า มีการทุจริตแน่ แต่ไม่มีใครในจังหวัดนั้นส่งข้อมูลมา อาจเพราะไม่กล้าส่งมาหรือถูกสั่งไม่ให้ส่งข้อมูลก็ได้ และจังหวัดที่ไม่มีมีการทุจริตจริง ๆ มีเพียง 4 จังหวัดเท่านั้น คือ จ.ภูเก็ต จ.นครศรีธรรมราช จ.เลย และ จ.ลพบุรี

สำหรับรูปแบบการจัดซื้อในกระบวนการทุจริตครั้งนี้ อันดับ 1 คือ รพ.ศูนย์ รพ.ทั่วไป และ รพ.ชุมชน ตั้งซื้อจากบริษัทตามคำสั่งที่ส่วนกลางกำหนดมา 60.3% อันดับที่ 2 สสจ. ตั้งซื้อเองแล้วให้บริษัทส่งของให้หน่วยงานในสังกัดตรวจรับ เช่น ใน จ.นราธิวาส พระนครศรีอยุธยา 38.2% อันดับ 3 ตั้งซื้อผ่านองค์การเภสัชกรรม (อก.) โดยระบุซื้อบริษัทตามใบสั่ง 21.3% อันดับ 4 สสจ. โอนเงินให้ รพ. ชุมชนจัดซื้อเองตามความต้องการ แล้วขอให้ส่งเงินคืนให้ สสจ. 5-50% มีมากถึง 19.1% อันดับ 5 ได้รับความและเวชภัณฑ์โดยไม่ได้สั่งซื้อ เพราะ สสจ. ส่งมาให้โดยไม่รู้ตัว และของต้องนำมากอง ๆ ไว้ เช่น ที่ รพ. ชุมชนแห่งหนึ่งใน จ.อุดรธานี 14.7% อันดับ 6 ใช้เงินบำรุงสั่งซื้อ แล้วนำหมวด 300 ไปใช้แทนเงินบำรุง 2.2% วิธีการนี้เป็นการพยายามกลบเกลื่อนร่องรอยการทุจริตให้ดูว่าการใช้เงินหมวด 300 ไปรงไป ดังนั้นเมื่อมีการตรวจสอบจะเห็นว่าไม่มีการทุจริตจากหมวดเงินนี้

ทางด้านบริษัทที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตั้งซื้อยาและเวชภัณฑ์ครั้งนี้ มีทั้งหมด 36 บริษัท หลายบริษัทมีชื่อผู้ถือหุ้นซ้ำ ๆ กันและผู้ถือหุ้นหลายคนมีนามสกุลเดียวกัน เมื่อส่งผู้สื่อข่าวไปดูที่ทำการของบริษัทพบว่า เป็นตึกแถวขายเหล็ก สอบถามผู้มีชื่อในทะเบียนบริษัทซึ่งเป็นเจ้าของสถานที่ก็บอกว่าไม่ทราบเรื่องไม่ได้ประกอบกิจการเกี่ยวกับการขายยา

ทั้งนี้ ตัวอย่างรายการยาและเวชภัณฑ์ที่มีราคาแพงกว่าปกติ 2-3 เท่า เช่น น้ำเกลือราคา ที่ระบุในใบสั่งซื้อ ขายพร้อมเซ็ตราชา 135 บาท ซึ่งราคาในท้องตลาดจะไม่เกิน 60 บาท ยาน้ำลดกรด 240 ซีซี ในใบสั่ง 35 บาท ขณะที่องค์การเภสัชกรรมขายเพียง 8.75 บาท फिल्मเอกซเรย์ ขนาด 12x15 นิ้ว ใบสั่งซื้อ 6,100 บาท ต่อก้อน แต่ในท้องตลาดฟิล์มที่มีขนาดใหญ่กว่าก็ยังขายถูกกว่า คือเพียง 3,500 บาท เป็นต้น

**แสดงรูปแบบการจัดซื้อ**  
(ระบุโดยกลุ่มที่ให้ความเห็นว่า "มีการทุจริต")

อันดับ	รูปแบบ	%
1	โรงพยาบาลศูนย์, โรงพยาบาลทั่วไปและโรงพยาบาลชุมชน	60.3%
2	สตจ. สั่งซื้อเองแล้วให้บริษัทส่งของให้หน่วยงานของท่านตรวจรับ	38.2%
3	สั่งซื้อผ่านองค์การเภสัชกรรม โดยระบุชื่อบริษัท	21.3%
4	สตจ. โอนเงินให้โรงพยาบาลชุมชนจัดซื้อตามความต้องการแล้วขอเงินคืนให้ สตจ. 5-50%	19.1%
5	ได้รับขานและเวชภัณฑ์โดยไม่ได้สั่งซื้อ	14.7%
6	ใช้เงินบำรุงสั่งซื้อ แล้วนำหมวด 300 ไปใช้แทนเงินบำรุง	2.2%
7	อื่น ๆ - ร.พ. ซื้อราคาปกติ แต่จ่ายสวัสดิการให้ส่วนกลาง	0.7%

สำหรับข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหามากที่สุด 50% ต้องการคนติดตามโทษให้ได้ โดยนายฯ จะต้องลงมาดูแลเรื่องให้จริงจัง (2) ยกเลิกการสั่งซื้อทั้งหมด 47.4% และ (3) ขึ้นบัญชีดำ เลิกคบค้ากับบริษัทที่มีส่วนทุจริต 43.4%