



ISSUES OF DEMOCRACY

DECEMBER 2006

การเปลี่ยนวัฒนธรรม  
การทุจริต



## เกริ่นนำ

“การทุจริตมิได้เป็นเรื่องภายในประเทศอีกต่อไป หากแต่เป็นปรากฏการณ์ข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อทุกสังคมและทุกระบบเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและควบคุมการทุจริต” – อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption)

“เราถือว่าการทุจริตคืออุปสรรคอันยิ่งใหญ่ที่สุดสิ่งเดียวต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม” – ธนาคารโลก

“การทุจริต ทำให้มนุษย์นับล้านติดบ่วงอยู่ในความยากไร้” – องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International)

“เป็นเวลานานมากเกินไปแล้วที่วัฒนธรรมการทุจริตได้บ่อนทำลายการพัฒนาและธรรมาภิบาล ตลอดจนก่อให้เกิดอาชญากรรมและความหวาดระแวงไปทั่วโลก” – ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู. บุช

ตามคำจำกัดความของธนาคารโลก การทุจริตสามารถอธิบายได้ว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐในทางที่ผิดเพื่อประโยชน์ส่วนตน การทุจริตมีหลายประเภทเช่น การทุจริตระดับใหญ่ ซึ่งรวมถึงการทุจริตที่กระจายในหมู่ผู้บริหารระดับสูงที่สุดของรัฐบาลระดับชาติไปจนถึงการทุจริตขนาดเล็กๆ น้อยๆ ของเจ้าหน้าที่ในระดับล่าง ไม่ว่าจะการทุจริตจะมีขอบเขตขนาดใด แต่การกระทำดังกล่าวก็บ่อนทำลายการพัฒนาของประชาสังคมและทำให้ความยากไร้รุนแรงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อทรัพยากรสาธารณะที่น่าจะนำไปใช้เพื่อเป็นทุนสร้างความปรารถนาของประชาชนในอันที่จะได้อยู่ดีกินดีให้เป็นจริง กลับถูกข้าราชการนำไปดำเนินการอย่างไม่สมควรหรือใช้ไปในทางมิชอบ

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา จากข้อตกลงระหว่างประเทศที่ต่อเนื่องหลายฉบับ กรอบงานในการต่อสู้กับการทุจริตระดับโลกเริ่มเป็นรูปเป็นร่างขึ้น ในปัจจุบัน แต่ละประเทศสามารถดำเนิน

ความพยายามปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยนำมาตรการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตมาปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศในการ  
ให้การสนับสนุน *e-Journal USA* ฉบับนี้ จะกล่าวเน้นถึงบทบาทอันสำคัญของทั้งภาครัฐ  
ภาคเอกชน และองค์กรนอกภาครัฐ ในการปราบปรามการทุจริตทั่วโลก

กองบรรณาธิการ

## การเปลี่ยนวัฒนธรรมการทุจริต

### 7 ความรับผิดชอบอย่างมีหลักการ : การเปลี่ยนวัฒนธรรมการทุจริต

คอนโดลิซซา ไรซ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

สหรัฐอเมริกามีความภาคภูมิใจที่จะให้การสนับสนุนต่อประเทศที่มุ่งต่อสู้กับการทุจริต โดยการสนับสนุนให้มีธรรมาภิบาลและความซื่อตรง ฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชน สร้างหลักแห่งจรรยาบรรณทางการตลาด รวมทั้งส่งเสริมให้สังคมเปิดกว้างและมีสื่อที่เสรี

### 9 การแก้ปัญหาการทุจริตโดยผ่านสนธิสัญญาและพันธกรณีระหว่างประเทศ

จอห์น แบรินโดลิน และเดวิด ลูนา โครงการปราบปรามการทุจริตและวิธีการปกครอง สำนักงานกิจการยาเสพติดและการปราบปรามระหว่างประเทศ (Anticorruption and Governance Initiatives in the Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs) กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา

จากการที่ประชาคมโลกได้มีมติเกี่ยวกับกลไกในการต่อสู้การทุจริต ประชาคมโลกได้เปิดโอกาสให้มีความร่วมมือระดับพหุภาคีและทวิภาคีมากขึ้นในพื้นที่ที่มีปัญหาสำคัญว่าเคยถือว่าเป็นเรื่องภายในประเทศ

### 17 การต่อสู้กับลัทธิโจรอาชีพไทย

ในปี 2006 เพื่อปราบปรามการทุจริตของข้าราชการระดับสูง สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการกำหนดให้ความพยายามต่อต้านลัทธิโจรอาชีพไทยให้เป็นวาระระหว่างประเทศ

### 20 การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการทุจริต: กฎหมายเพื่อความโปร่งใสและเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสาร

โดนัลด์ เอฟ. เคตเทิล ผู้อำนวยการของ Fels Institute of Government ณ มหาวิทยาลัยเพนซิลเวเนีย

การออกระเบียบเพื่อป้องกันการประพฤติที่ทุจริตและการออกกฎหมายเพื่อเพิ่มความโปร่งใสของระบบบริหารราชการได้ลดการทุจริตลงด้วยการตรวจสอบรัฐบาลอย่างใกล้ชิดเพื่อการถอนรากถอนโคนการทำให้ทรัพย์สินเสียหาย การฉ้อฉลและการกระทำมิชอบ

**26 แนวทางการปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ**  
**องค์การความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา**  
**สำนักงานประชาธิปไตยและวิธีการปกครอง**

ธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบเป็นสิ่งสร้างเงื่อนไขอื่นจะช่วยให้ประชาชนหลุดพ้นจากความยากจน ยกกระดับการศึกษาและสาธารณสุข เพิ่มความมั่นคงบริเวณชายแดน ขยายขอบเขตเสรีภาพส่วนบุคคล ส่งเสริมยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนสร้างสรรค์ประชาธิปไตยที่ แข็งแกร่งยิ่งขึ้น

**29 สิ่งที่สูงงูเสียชีวิตเนื่องจากการทุจริต**

จอห์น ซัลลิแวน และ อเล็กซานเดอร์ ซโคลนิคอฟ ศูนย์เพื่อวิสาหกิจเอกชนระหว่างประเทศ ในขณะที่การทุจริตให้ประโยชน์กับคนบางกลุ่ม การทุจริตได้สร้างความเสียหายอย่างมากต่อสังคม ภาคเอกชนและรัฐบาลในระยะยาว

**36 การส่งเสริมความโปร่งใสภาคธุรกิจ**

ฟิลิป ยูรอฟสกี ที่ปรึกษาพิเศษในกลุ่ม Business Fraud & Complex Litigation Group และ บริษัทกฎหมาย Cadwalader Wickersham & Taft LLP ในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี.

ในปีค.ศ. 1977 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยพฤติกรรมกรรมการทุจริตในต่างประเทศ (Foreign Corruption Practices Act - FCPA) เพื่อหยุดการติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชนต่อจรรยาบรรณในระบบธุรกิจของอเมริกา

**41 บทบาทของประชาสังคมในการสนับสนุนการปฏิรูปที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน**

แนนซี บอสเวล ประธานและประธานบริหารขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ สำนักงาน สหรัฐอเมริกา

บทบาทของประชาสังคมจะยังคงเป็นแกนกลางในการประกันว่าจะมีการปฏิบัติตามพันธกรณีการป้องกันการทุจริต

**48** การส่งเสริม “ผู้สนับสนุนการพัฒนา” ของบริษัทความท้าทายแห่งสหัสวรรษ  
เอกอัครราชทูต จอห์น ดานิโลวิช ประธานบริหารของบริษัทความท้าทายแห่งสหัสวรรษ  
บริษัทความท้าทายแห่งสหัสวรรษ (Millennium Challenge Corporation) ให้สิ่งจูงใจแก่รัฐบาลในประเทศ  
ต่างๆ ในการดำเนินนโยบายปราบปรามการทุจริตที่เข้มแข็งและเพิ่มความแข็งแกร่งให้แก่สถาบันป้องกันการ  
ทุจริต

**54** บรรณานุกรม

**55** แหล่งสืบค้นทางอินเทอร์เน็ต

## ความรับผิดชอบอย่างมีหลักการ : การเปลี่ยนวัฒนธรรมการทุจริต

ประชาธิปไตยจะบรรลุความรุ่งเรืองได้อย่างถาวรก็ต่อเมื่อมีการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัด และรัฐบาลมีความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบต่อประชาชน การทุจริตได้กัดกร่อนพื้นฐานสังคมเสรีและความเจริญก้าวหน้าของมนุษยชาติ ประชาคมระหว่างประเทศยืนหยัดเป็นอันหนึ่งอันหนึ่งเดียวกันในความเชื่อมั่นว่ามนุษย์ทุกคนทั้งชาย หญิงและเด็กควรจะอยู่ภายใต้การปกครองที่มีความสุจริตสูงสุดเพื่อพวกเขาจะได้บรรลุถึงศักยภาพอันสูงสุดของตน ผู้นำประเทศต้องมีความรับผิดชอบอย่างมีหลักการต่อประชาชนของตน ความหวังที่ดีที่สุดในการที่จะชนะสงครามปราบปรามการทุจริตคือการที่เราเชื่อมั่นอย่างไม่คลอนแคลนต่อคุณค่าแห่งธรรมาภิบาลอันซื่อสัตย์ ความเปิดกว้าง ความประพฤติเที่ยงตรงและหลักนิติธรรม

### ค่านิยมที่ยั่งยืน

ด้วยความร่วมมือกับพันธมิตรที่อุทิศตนประเทศต่างๆ สหรัฐอเมริกาจะยังคงให้การส่งเสริมความโปร่งใส ดำเนินคดีการทุจริตกับผู้บริหารระดับสูง และปฏิเสธที่จะให้ที่พำนักอันปลอดภัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริต

เราเชื่อมั่นในอันที่จะส่งเสริมพันธกรณีและความร่วมมือระหว่างประเทศในการนำทรัพย์สินที่ถูกขโมยไปกลับคืนมา ซึ่งทรัพย์สินสามารถนำไปใช้เพื่อส่งเสริมการพัฒนาและภาวะรับผิดชอบโดยการใช้เครื่องมือต่างๆ เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (U.N. Convention Against Corruption - UNCAC)

สหรัฐอเมริกามีความภาคภูมิใจที่จะให้การสนับสนุนต่อประเทศที่มุ่งต่อสู้กับการทุจริต เราเป็นเคียงข้างมิตรประเทศที่ส่งเสริมให้มีธรรมาภิบาล จรรยาบรรณทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และเสรีภาพของสื่อ ความพยายามต่างๆ เหล่านี้จะช่วยคืนความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลและจะเป็นกรอบงานแก่การลงทุนทางเศรษฐกิจในประเทศให้สามารถดำเนินการไปได้

ในการแสวงให้ได้มาซึ่งมาตรฐานอันสูงเช่นนี้ เราจำต้องสร้างความร่วมมือกับพันธมิตร ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ สหรัฐอเมริกาและเหล่ามิตร ประเทศต้องประณาม เปิดโปง และลงโทษการทุจริต โดยปฏิบัติตามหลักการร่วมเหล่านี้ เรา สามารถสร้างเจตนารมณ์และสมรรถภาพของประชาชนและรัฐบาลในประเทศต่างๆ ในการ ต่อต้านการทุจริตและเปลี่ยนวัฒนธรรมการทุจริตนี้ได้

## ขอบฟ้าใหม่

งานของระบอบประชาธิปไตยเป็นกระบวนการประจำวันในการสร้างสถาบันแห่ง ประชาธิปไตยต่างๆ เราสามารถสร้างอนาคตที่ดีกว่านี้ได้โดยการรวมพลังสนับสนุนธรรมาภิบาล และต่อต้านการทุจริต โดยความร่วมมืออย่างต่อเนื่องร่วมกับมิตรประเทศนานาชาติของเรา สหรัฐอเมริกาจะสามารถสร้างสรรค์สังคมซึ่งมนุษย์ทุกคนจะสามารถได้รับเสรีภาพของตนอย่าง เต็มเปี่ยม และด้วยการยึดมั่นต่อความรับผิดชอบใหม่นี้ เราสามารถสร้างพื้นฐานหลักการที่ มั่นคงเพื่อคนรุ่นต่อไป

คอนโดลิซซา ไรซ์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ



## การแก้ปัญหาการทุจริตโดยผ่านสนธิสัญญา และพันธกรณีระหว่างประเทศ

จอห์น แบนโดลิน และ เดวิด ลูนา



ในปี 1998 เลขาธิการสหประชาชาติ นายโคฟี อันนัน (ซ้าย) ได้อภิปรายถึงความสำคัญของผู้นำประเทศในทวีปแอฟริกาในการแสดงเจตนากรณีทางการเมืองในอันที่จะปราบปรามการทุจริต ปกป้องสิทธิมนุษยชนและมุ่งดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่มั่นคง นับแต่นั้นมา ได้มีการพัฒนามาตรการเพื่อต่อสู้กับการทุจริตในทวีปแอฟริกาหลายประการ ซึ่งรวมถึงอนุสัญญาป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสหภาพแอฟริกา (African Union Convention on Preventing and Combating Corruption) ซึ่งได้มีการลงนามรับรองในเดือนกรกฎาคม 2003 – ภาพจากสำนักข่าวเอพี /มาร์ตี ลีเดอร์แฮนด์เลอร์

ในอดีต การปราบปรามการทุจริตถูกมองว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในแต่ละประเทศ แต่ปัจจุบันนี้ ถือว่าเป็นงานของประชาคมโลกซึ่งต้องร่วมมือกันในการสนับสนุนและช่วยเหลือความพยายามของรัฐบาลประเทศต่างๆ ผู้เขียนบทความนี้ได้กล่าวอย่างสังเขปถึงข้อตกลงระหว่างประเทศและระดับพหุภาคีในวงกว้างซึ่งสร้างเครือข่ายการต่อต้านการทุจริตระดับโลก จอห์น แบนโดลิน เป็นผู้อำนวยความสะดวกโครงการต่อต้านอาชญากรรม (Anticrime Programs) และเดวิด ลูนา เป็นผู้อำนวยความสะดวกโครงการริเริ่มปราบปรามการทุจริตและวิธีการปกครอง สำนักงานกิจการยาเสพติดและการปราบปรามระหว่างประเทศ (Anticorruption and Governance Initiatives)

in the Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs) กระทรวงการ  
ต่างประเทศสหรัฐอเมริกา

แต่เดิมนั้น เคยถือว่าการทุจริตเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย ฉะนั้น การ  
แก้ปัญหานี้จึงเป็นปัญหาที่แทบมิอาจแก้ไขได้ อย่างไรก็ตาม ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ประชาคม  
โลกได้ประจักษ์ถึงการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีอย่างเห็นได้ชัดในการที่ประเทศต่างๆ ต่อสู้กับ  
ปัญหาการทุจริต ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญนี้ นานาประเทศต่างรู้สึกพิศพิพวณ  
ที่แม้แต่จะเอ่ยถึงการทุจริตและมองว่าการทุจริตเป็นเพียงปัญหาภายในประเทศเท่านั้น ทว่า ใน  
ปัจจุบัน มีการเสวนาและกลไกมากมายในระดับพหุภาคีที่สร้างขึ้นเป็นพิเศษเพื่อแก้ปัญหการ  
ทุจริต เมื่อ 15 ปีที่แล้ว ประเทศต่างๆ อนุญาตให้มีการหักภาษีสำหรับสินบนที่จ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่  
ของรัฐในต่างประเทศ แต่ในปัจจุบัน จำนวนประเทศที่ทำงานร่วมกันเพื่อดำเนินการทางกฎหมาย  
กับการติดสินบนมีจำนวนมากขึ้น อันที่จริงแล้ว เมื่อ 15 ปีก่อน มีบางประเทศที่ได้แย้งอย่างผิดๆ  
ว่า การทุจริตเป็นที่ยอมรับได้ในบางสถานการณ์หรือเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกทางธุรกิจ  
ในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งในปัจจุบันนี้ ไม่มีผู้ใดกล้าแย้งเช่นนั้นอีก

นับตั้งแต่ปี 1996 เป็นต้นมา ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตได้  
ช่วยยกระดับพันธกรณีทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริตและได้เป็นสิ่งกำหนดบรรทัดฐาน  
และแนวปฏิบัติพื้นฐานระหว่างประเทศในการแก้ปัญหการทุจริต ครั้งหนึ่ง เราเคยคิดว่าการ  
ต่อสู้กับปัญหาการทุจริตเป็นหน้าที่ของแต่ละรัฐบาล แต่เนื่องมาจากข้อตกลงว่าด้วยการต่อต้าน  
การทุจริตซึ่งเสริมด้วยการแถลงเจตนารมณ์ทางการเมืองที่เพิ่มมากขึ้น ความคิดที่ว่า ประชาคม  
โลกสามารถที่จะสนับสนุนและช่วยเหลือความพยายามของรัฐบาลในการต่อต้านการทุจริตได้  
เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป อีกทั้งเป็นที่ยอมรับกันว่าประชาคมโลกมีความใส่ใจอย่างแท้จริงที่จะ  
พยายามแก้ปัญหการทุจริตทั้งในระดับประเทศและระดับโลก

จากการที่ประชาคมโลกได้มีมติรับรองกลไกในการต่อสู้การทุจริต ประชาคมโลกได้เปิด  
โอกาสให้มีความร่วมมือระดับพหุภาคีและทวิภาคีมากขึ้นในพื้นที่ที่มีปัญหาสำคัญทว่าเคยถือว่า  
เป็นเรื่องภายในประเทศ และด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการสนับสนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ดี

ที่สุด เสริมสร้างความไว้วางใจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ให้ความร่วมมือกัน และเหนือสิ่งอื่นใด ได้เพิ่มประสิทธิผลของความพยายามในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ตลอดจนทั้งประสิทธิผลจากโครงการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาต่างๆ

## การลงมติสร้างหลักการเพื่อการต่อต้านการทุจริต

ข้อตกลงระดับพหุภาคีว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตได้รวบรวมหลักการต่างๆ ที่เป็นที่ยอมรับทั่วโลกในการต่อต้านการทุจริตและทำให้พันธะสัญญาของรัฐบาลว่าจะดำเนินการตามหลักการต่างๆ เหล่านี้ เป็นทางการมากขึ้น และเมื่อไม่นานมานี้ หลักการดังกล่าว ได้ถูกรวมไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption - UNCAC) ซึ่งหลักการเหล่านี้ นอกจากจะกระตุ้นให้รัฐบาลประเทศต่างๆ กำหนดให้การกระทำการทุจริตในรูปแบบต่างๆ เป็นความผิดทางอาญา หลักการเหล่านี้ ยังแสดงให้เห็นว่าการต่อต้านการทุจริตจำเป็นต้องมีการร่วมมือกันในหลายๆ แนวด้วย

ข้อตกลงเหล่านี้ได้กล่าวถึงแนวต่างๆ ในการดำเนินการต่อสู้การทุจริต ได้แก่

- *การบังคับใช้กฎหมาย* อำนาจในการสืบสวน การดำเนินคดีและการตัดสินคดีอย่างเที่ยงธรรมเป็นกุญแจสำคัญที่จะเปิดโปงและดำเนินคดีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้แล้ว ข้อตกลงเหล่านี้จึงผูกมัดให้รัฐบาลต้องออกกฎหมายอาญา กำหนดบทลงโทษ และตั้งหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิผลในการตรวจหาและป้องกันการเรียกรับสินบนและการกระทำการทุจริตที่สำคัญอื่นๆ

- *การป้องกันในภาครัฐ* ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันการทุจริตหลายฉบับได้ผูกมัดรัฐบาลของประเทศต่างๆ ให้ต้องดำเนินการในหลายรูปแบบ อาทิเช่น รักษามาตรฐานในการทำงานของข้าราชการ สร้างระบบการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารจัดการทางการเงินที่โปร่งใส หลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อน เรียกร้องให้มีการเปิดเผยทรัพย์สินส่วนบุคคล ให้การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส สร้างสถาบันและกระบวนการที่มีประสิทธิผลด้านการตรวจสอบการรับผิดชอบทั้งภายในและภายนอกรัฐบาล รวมทั้งจัดให้มีการเข้าถึงข้อมูลของรัฐบาลได้

- การป้องกันในภาคเอกชน ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันการทุจริตหลายฉบับ ยังเน้นย้ำและผูกมัดรัฐบาลของประเทศต่างๆ ให้สร้างมาตรการที่มีผลต่อพฤติกรรมของภาคเอกชนอย่างสร้างสรรค์ เช่น การรักษากรอบกติกาที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการปกปิดการจ่ายเงินที่ผิดกฎหมายหรือเงินสินบนในบัญชีของบริษัท การฉ้อฉลในบริษัทและการห้ามนำเงินสินบนไปลดภาษี

- กลไกการติดตามผลการดำเนินงาน ในบริบทของเครื่องมือต่อต้านการทุจริตในระดับพหุภาคีบางประเภท กลไกการติดตามหรือประเมินผลอาจอำนวยความสะดวกแก่ความร่วมมือและความช่วยเหลือทางวิชาการระหว่างประเทศในการแก้ไขข้อบกพร่อง ปัจจุบัน มีกลไกที่ทำการประเมินผลร่วมกันในการต่อต้านการทุจริตอย่างเข้มข้นสี่หน่วยงานซึ่งดำเนินการโดยระบบการทบทวนระดับเดียวกันในการตรวจสอบและส่งเสริมการดำเนินงาน ซึ่งได้แก่ กลไกการติดตามผลขององค์การนาารัฐอเมริกัน (the Organization of American States Follow-up Mechanism) กลุ่มประเทศที่ต่อต้านการทุจริตในคณะมนตรีของยุโรป (Council of Europe Group of States Against Corruption) คณะทำงานด้านการต่อต้านการให้สินบนขององค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาการทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation and Development Working Group on Bribery) และโครงการต่อต้านการทุจริตตามข้อตกลงด้านเสถียรภาพ (the Stability Pact Anticorruption Initiative)

### **ข้อตกลงและโครงการระหว่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบัน**

จวบจนถึงปัจจุบันนี้ ข้อตกลงที่มีเนื้อหาครอบคลุมกว้างขวางมากที่สุดและสามารถนำมาประยุกต์ใช้ไปทั่วโลกเป็นรูปเป็นร่างขึ้นได้ด้วยการสนับสนุนของสหประชาชาติ มีประเทศกว่า 130 ประเทศเข้าร่วมในการเจรจาอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตซึ่งกินเวลาสองปีและได้มีผลบังคับใช้ในเดือนธันวาคม 2005 อนุสัญญานี้ครอบคลุมการกระทำการทุจริตในรูปแบบต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น และเป็นครั้งแรกที่มีการสร้างกรอบความร่วมมือในการเอาคืนซึ่งทรัพย์สิน นอกจากนี้ อนุสัญญานี้ยังเป็นแนวทางที่จะเป็นข้อตกลงเพื่อการต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ทั่วโลกได้อย่างแท้จริงฉบับแรก โดยถึงปัจจุบัน มีประเทศร่วมลงนามรับรอง 140 ประเทศและ 80 ภาคี

ในยุโรป คณะมนตรีของยุโรป (The Council of Europe – COE) ได้พัฒนาเครื่องมือพื้นฐาน 3 ประการเพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกใช้ในการปราบปรามการทุจริต เอกสารสองในสามฉบับนั้นได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายอาญาเพื่อการต่อต้านการทุจริตของคณะมนตรีของยุโรปปี 1997 (1997 COE Criminal Law Convention Against Corruption) และอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อการต่อต้านการทุจริตของคณะมนตรีของยุโรป (the CEO Civil Law Convention against Corruption) และเอกสารฉบับที่สามประกอบด้วย หลักการที่ไม่มีผลผูกมัด (COE Twenty Guiding Principles to Fighting Corruption) คณะมนตรีของยุโรปยังได้มีการพัฒนากลไกการติดตามเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานตามหลักการและอนุสัญญาเหล่านี้ใน 42 ประเทศ ซึ่งรวมทั้งสหรัฐอเมริกาด้วย นอกจากนี้ สหภาพยุโรป (EU) ได้จัดทำเอกสารหลายฉบับเพื่อเป็นคู่มือให้แก่ประเทศสมาชิก ได้แก่ EU Convention of the Fight Against Corruption Involving Officials of the European Communities or Officials of Member States ปี 1997 และ EU Joint Action of Corruption in the Private Sector ปี 1998 รวมทั้ง EU Framework on Combating Corruption in the Private Sector ปี 2002 ข้อตกลงเพื่อเสถียรภาพ (Stability Pact) ซึ่งร่างขึ้นในปี 2000 และมีประเทศทางยุโรปตะวันออกเฉียงใต้ 7 ประเทศได้ร่วมลงนามและกลไกการทบทวนระดับเดียวกันซึ่งเป็นผลมาจากข้อตกลงดังกล่าว เป็นที่รู้จักกันในนาม Stability Pact Anticorruption Initiative (SPAI)

ในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา มีการเจรจาสนธิสัญญา Inter-American Convention Against Corruption ปี 1996 โดยการได้รับการสนับสนุนจากองค์การนาารัฐอเมริกา (OAS) ซึ่งองค์การนี้ได้สร้างกลไกการทบทวนระดับเดียวกันเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานในปี 2001 ในปัจจุบัน มี 33 ประเทศรวมทั้งสหรัฐอเมริกาเข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญานี้

ในทวีปเอเชีย ประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก 21 ประเทศได้ลงนามรับรองข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตที่ไม่มีผลผูกมัด ข้อตกลงฉบับนี้เป็นที่รู้จักในนาม ADB/OECD Anticorruption Action Plan for Asia and the Pacific ข้อตกลงดังกล่าวเกิดจากการสนับสนุนของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank - ADB) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development - OECD) และคาดว่าจะมีการทบทวนระดับเดียวกันในอนาคตเมื่อปี 2004 เหล่าผู้นำของกลุ่มประเทศความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

(Asia-Pacific Economic Cooperation - APEC) มีมติยอมรับ APEC Anticorruption Course of Action ซึ่งรวมพันธกรณีอันหนักแน่นว่าจะดำเนินการตามอนุสนธิสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ตลอดจนทั้งการทำงานในระดับภูมิภาคในอันที่จะปฏิเสธที่จะให้ที่พำนักอันปลอดภัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริต ผู้ที่ให้สินบนและทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบของบุคคลเหล่านั้น

ในทวีปแอฟริกา อนุสัญญา African Union Convention on Preventing and Combating Corruption ได้รับการรับรองจากผู้นำรัฐต่างๆ ในคราวประชุมสุดยอด African Union Summit ที่จัดขึ้น ณ เมืองมาปูโต ประเทศโมซัมบิกเมื่อเดือนกรกฎาคม 2003 พิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตของประชาคมเพื่อการพัฒนาแอฟริกาตอนใต้ปี 2001 (2001 South African Development Community Protocol Against Corruption) ประกอบด้วยมาตรการต่างๆ ที่ได้รับการรับรองโดยประเทศในกลุ่มประชาคมเพื่อการพัฒนาแอฟริกาตอนใต้ (South African Development Community - SADC) 14 ประเทศ เมื่อปี 1999 Global Coalition for Africa (GCA) ได้จัดทำหลักการที่ไม่มีผลผูกมัดเพื่อต่อต้านการทุจริต โดยมีประเทศสมาชิก GCA ทั้งหมด 11 ประเทศให้การรับรอง

ในตะวันออกกลาง รัฐอาหรับต่างๆ ได้ดำเนินการโดยผ่านเครือข่ายภูมิภาคในการจัดทำโครงการธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนา (Good Governance for Development Initiative) เพื่อให้การสนับสนุนกระบวนการที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งในการปฏิรูปการปกครองและการทำให้ภาคเอกชนทันสมัย ตลอดจนทั้งสร้างสภาวะอันที่จำเป็นต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมให้ครอบคลุมทั่วทั้งภูมิภาค การต่อต้านการทุจริตเป็นงานหลักของการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความพยายามที่จะดำเนินการตามอนุสนธิสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต

ประเทศ 37 ประเทศที่เข้าร่วมลงนามในอนุสัญญาป้องกันและต่อต้านการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศจะเรียกรับสินบนจากการดำเนินงานธุรกิจระหว่างประเทศ (OECD Convention on Convention Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) ได้ร่วมกันสร้างกลไกการทบทวนระดับเดียวกันเพื่อตรวจสอบการดำเนินการ อนุสัญญา OECD ฉบับดังกล่าวมีขอบเขตที่เฉพาะเจาะจงและค่อนข้างแคบ โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ มุ่งเน้นการนำกฎหมายในประเทศไปใช้ดำเนินการทางอาญากับการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ

งานและหลักการของแนวร่วมเฉพาะกิจด้านมาตรการการเงิน (Financial Action Task Force – FATF) มีส่วนช่วยเหลืออย่างใหญ่หลวงต่อแผนการป้องกันการทุจริตระหว่างประเทศ แนวร่วมเฉพาะกิจด้านมาตรการการเงิน (FATF) ได้สร้างมาตรฐานสากลในการปราบปรามการฟอกเงินและอาชญากรรมทางการเงิน โดยกำหนดไว้ในข้อแนะนำ 40+9 และ FATF ได้ติดตามผลการดำเนินงานตามข้อแนะนำในประเทศต่างๆ องค์การระหว่างรัฐบาลได้นำผู้แทนจากหน่วยงานควบคุมดูแล/วางกฎระเบียบและสถาบันทางการเงินมาพบปะหารือกันเพื่อหาทางแก้ไขการนำระบบทางการเงินไปใช้ในทางมิชอบ ซึ่งรวมถึงการกระทำทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วย

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ 8 ประเทศ (G8) ซึ่งเป็นกลุ่มที่รวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการ 8 ประเทศ ประกอบด้วย แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น รัสเซีย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา ได้ประชุมและอภิปรายนโยบายทางเศรษฐกิจและการต่างประเทศในวงกว้าง โดยหยิบยกการต่อต้านการทุจริตให้เป็นประเด็นที่สำคัญในลำดับต้นๆ ซึ่งรวมถึงความพยายามที่จะปราบปรามการทุจริตของผู้บริหารระดับสูง (ลัทธิโจราธิปไตย - kleptocracy) ปฏิเสธที่จะให้ที่พำนักที่ปลอดภัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริต ประสานงานเกี่ยวกับการยึดทรัพย์ที่ได้มาโดยผิดกฎหมายและสนับสนุนโครงการนำร่องระบบโปร่งใสเพื่อปรับปรุงการจัดทำงานประมาณและการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนทั้งความรับผิดชอบและความโปร่งใสในการให้สัมปทาน

## การก้าวไปข้างหน้า

ข้อตกลงเพื่อการป้องกันการทุจริตระหว่างประเทศยังคงมีบทบาทสำคัญในอันที่จะทำให้นานาชาติประณามการทุจริตมากยิ่งขึ้น ข้อตกลงเหล่านี้ได้ผูกมัดให้รัฐบาลต้องดำเนินการและอำนวยความสะดวกให้แก่ความร่วมมือและความช่วยเหลือทางวิชาการระหว่างประเทศ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) เป็นก้าวสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างของข้อตกลงว่าด้วยการปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ อนุสัญญานี้บังคับได้ว่าประเทศที่ได้ออกข้อกล่าวถึงในอนุสัญญาระดับต่างๆ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติที่มีอยู่ก่อนหน้าและประเด็นอื่นๆ อีก เข้ามารวมกันเพื่อทำให้เป็นพันธกรณี

ครอบคลุมกว้างขวางเพียงฉบับเดียว อนุสัญญาฉบับนี้เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับแรกที่ทำให้ภาคีกว่า 40 ภาคีให้ความสนใจและในปัจจุบันก็มีมากกว่า 80 ภาคี นอกจากนี้มีความเป็นไปได้ที่อนุสัญญาฉบับนี้จะกลายเป็นเครื่องมือระหว่างประเทศที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั่วโลกเป็นฉบับแรกที่ว่าด้วยการทุจริตเพียงประเด็นเดียว หลักการต่างๆ เพื่อต่อต้านการทุจริตที่ได้มีการนำไปทดลองใช้แล้ว ซึ่งรวมถึงการให้ความสำคัญต่อความร่วมมือระหว่างประเทศนั้น ปัจจุบันได้กำหนดไว้เป็นหลักการระดับโลกที่อาจถือได้ว่าเป็นหลักการที่มีต้นกำเนิดจากกลุ่มประเทศหรือภูมิภาคที่มีทัศนคติคล้ายคลึงกันเท่านั้น

เมื่อรัฐบาลประเทศต่างๆ ค่อยๆ เริ่มยอมรับอนุสัญญา UNCAC และได้สร้างกระบวนการการติดตามผลเพื่อส่งเสริมการดำเนินการและอำนวยความสะดวกด้านการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ พันธกรณีและกลไกในระดับภูมิภาคที่มีอยู่เดิมจะเป็นสิ่งสำคัญในการช่วยให้รัฐบาลประเทศต่างๆ สามารถปฏิบัติงานร่วมกันในประเด็นเกี่ยวกับการทุจริตในสภาพแวดล้อมและกับผู้ร่วมงานที่คุ้นเคย นอกจากนี้ ประเทศผู้ส่งออกระดับแนวหน้าของโลกยังคงต้องให้ความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดและจริงจังโดยผ่านทางอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการติดสินบนของ OECD (OECD Anti-bribery Convention) และกลไกตรวจสอบที่เกี่ยวข้อง เพื่อลดการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศในการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศ ประเทศต่างๆ ในกลุ่ม OECD ต้องแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองด้วยการบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดว่าการให้สินบนลักษณะดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา

ในขณะที่เครื่องมือระหว่างประเทศและกรอบงานระดับพหุภาคีนับเป็นเครื่องมืออันหาค่ามิได้ในการต่อสู้การทุจริตระดับโลก ภารกิจอันยากยิ่งในการผลักดันให้เจตนารมณ์ทางการเมืองกลายเป็นการลงมือปฏิบัติที่แสดงให้เห็นได้ก็ยังคงเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่ง สหรัฐอเมริกาเองมีความมุ่งมั่นที่จะร่วมมือกับมิตรประเทศทั่วโลกเพื่อประกันว่า นับจากนี้ไปอีก 15 ปี การดำเนินการต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพจะกลายเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่ในโลก



## การต่อสู้กับลัทธิโจธาธิปไตย



ปลัดกระทรวงการต่างประเทศฝ่ายเศรษฐกิจ ธุรกิจและการเกษตร นางโจเซตต์ ซีรัน อภิปราชยุทธศาสตร์ แห่งชาติว่าด้วยการผลักดันความพยายามต่อต้านลัทธิโจธาธิปไตยหรือการทุจริตของเจ้าหน้าที่ระดับสูงให้ เป็นวาระระหว่างประเทศของประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ในการแถลงข่าว ณ กระทรวงการต่างประเทศ ในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2006 - ภาพข่าวจากสำนักข่าวเอพี/ Charles Dharapak

การทุจริตขนาดใหญ่โดยข้าราชการระดับสูงหรือที่เรียกว่า “โจธาธิปไตย” นั้นเป็นภัยคุกคามอันร้ายแรงยิ่งต่อระบบประชาธิปไตยและหลักนิติธรรมในประเทศกำลังพัฒนา การทุจริตในลักษณะดังกล่าวจะบ่อนทำลายความน่าเชื่อถือทางการเงิน ทำให้การลงทุนจากต่างประเทศและผลการประกอบการทางเศรษฐกิจถดถอย ตลอดจนลดความน่าเชื่อถือของระบบกฎหมายและตุลาการ

ธนาคารโลกรายงานว่า ในแต่ละปีมีการใช้เงินเพื่อการติดสินบนเป็นจำนวนหนึ่งล้านล้านเหรียญสหรัฐและสหประชาชาติรายงานว่า เฉพาะทวีปแอฟริกาทวีปเดียว มีการยกยอกเงินไปเก็บไว้ในต่างประเทศมากกว่า 4 แสนล้านเหรียญสหรัฐ โจธาธิปไตยจึงเป็นปัญหาต่อการพัฒนาประเทศเนื่องจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ระดับสูงได้บ่อนทำลายการพัฒนาทางเศรษฐกิจและทำให้การพัฒนาที่สำคัญด้านอื่นๆ ไร้ประสิทธิผล เช่น การต่อสู้กับปัญหาความยากจน ใน

หลายประเทศทั่วโลก ข้าราชการระดับสูงที่ทำการทุจริตได้ยกยอกเงินเข้ากระเป๋าตนเองแทนที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศ เช่น การสร้างถนน โรงเรียน และโรงพยาบาล

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา สหรัฐอเมริกาและมิตรประเทศนานาชาติได้ร่วมกันพัฒนาแนวทางใหม่เพื่อใช้ในการป้องกันไม่ให้ข้าราชการที่ทุจริตเข้าถึงเงินที่ได้มาจากการกระทำการทุจริตและได้ใช้วิธีการใหม่ๆ ในการตรวจสอบทรัพย์สินของข้าราชการเหล่านั้น

ในปี 2006 เพื่อต่อต้านการทุจริตของข้าราชการระดับสูง สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการผลักดันให้ความพยายามต่อต้านลัทธิโจธาธิปไตยให้เป็นวาระระหว่างประเทศ (National Strategy to Internationalize Efforts Against Kleptocracy) ยุทธวิธีดังกล่าวเป็นการยกระดับการต่อสู้กับการทุจริตของข้าราชการระดับสูงให้ขึ้นสู่ระดับใหม่ ด้วยการนำมิตรประเทศทั้งหลายของสหรัฐอเมริกาและสถาบันการเงินต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการพยายามอย่างจริงจังยิ่งขึ้นเพื่อหาแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดในการค้นหาและยึดเงินที่ถูกยกยอกไปเพื่อส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ตลอดจนเพื่อสร้างความมั่นใจว่าหน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนด้านการพัฒนาจะแสดงความรับผิดชอบต่อความช่วยเหลือที่ได้รับมากขึ้น

สิ่งที่สำคัญ 2 ประการในการต่อสู้กับลัทธิโจธาธิปไตยคือ การปฏิเสธไม่ให้ที่พำนักอันปลอดภัยแก่ข้าราชการที่ทุจริตรวมทั้งการยึดคืนและกระจายทรัพย์สินที่ยึดได้มาจากการกระทำทุจริตอย่างเหมาะสม

## การไม่ให้ที่พำนักอันปลอดภัย

เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2004 ประธานาธิบดีบุช ได้ออกประกาศประธานาธิบดี (Presidential Proclamation) ฉบับที่ 7750 โดยให้อำนาจทางกฎหมายจำเพาะแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในการกำหนดว่าบุคคลใดไม่สมควรได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศสหรัฐอเมริกาเนื่องจากมีส่วนพัวพันกับการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งการทุจริตนี้มีผลเสียหายร้ายแรงต่อผลประโยชน์ของประเทศสหรัฐอเมริกา อันได้แก่

- การดำเนินธุรกิจในต่างประเทศของบริษัทสัญชาติสหรัฐอเมริกา
- วัตถุประสงค์ของสหรัฐอเมริกาในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ

- ความมั่นคงปลอดภัยของสหรัฐอเมริกาจากอาชญากรรมและการก่อการร้ายข้ามชาติ
- เสถียรภาพของประเทศและสถาบันต่างๆ ในระบอบประชาธิปไตย

ประกาศฉบับดังกล่าว ห้ามมิให้บุคคลเหล่านั้นเข้าประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อแสวงหาความสุขจากทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของตนอีกทั้งเป็นการส่งสารอันหนักแน่นว่า สหรัฐอเมริกามุ่งมั่นที่จะสนับสนุนนานาประเทศในความพยายามที่จะต่อต้านการทุจริตในภาครัฐไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ใดในโลก

### การยึดทรัพย์สิน

สหรัฐอเมริกาไม่เพียงแต่ร่วมมือกับมิตรประเทศทั่วโลกในการติดตามและยึดทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตเท่านั้น หากสหรัฐอเมริกายังได้ให้ความช่วยเหลือในการสืบสวนของรัฐบาลต่างประเทศเพื่อยึดทรัพย์สินคืนด้วยการใช้เครื่องมือการสืบสวนและการริบทรัพย์สินตามกฎหมาย

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ทางกรสหรัฐอเมริกาส่งทรัพย์สินจำนวนหลายล้านเหรียญสหรัฐที่อดีตผู้นำประเทศต่างๆ ได้ยกออกไปคืนให้แก่ประเทศเหล่านั้น

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาจะร่วมมือกับมิตรประเทศทั่วโลกในการกำหนดแนวทางที่ดีที่สุดเพื่อใช้ในการระบุ ติดตาม อาศัยและยึดคืนทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบจากการทุจริตที่มีมูลค่าสูง อีกทั้งยังจะร่วมมือกับศูนย์กลางทางการเงินระหว่างประเทศอื่นๆ ในการจัดตั้งและส่งเสริมให้มีแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดเพื่อปฏิเสธการนำฝากทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริต อำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางการเงินที่ต้องสงสัย ตลอดจนสนับสนุนและพัฒนาความร่วมมือทั้งในภาครัฐและเอกชน

นอกจากมาตรการต่างๆ เหล่านี้แล้ว โครงการบัญชีความท้าทายแห่งสหัสวรรษ (Millennium Challenge Account) ของประธานาธิบดีบุช ซึ่งเป็นโครงการที่ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลต่างประเทศที่มีสัญญาว่าจะบริหารประเทศด้วยความเที่ยงธรรม ลงทุนเพื่อพลเมืองของประเทศตนและส่งเสริมเสรีภาพทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตอบแทนที่ประเทศเหล่านั้นทำการถอนรากถอนโคนการทุจริตในประเทศของตน

การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการทุจริต:  
กฎหมายเพื่อแสดงความโปร่งใสในการทำงานของภาครัฐ  
และเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสาร

โด널ด์ เอฟ. เคตเทิล



บรรยากาศทั่วไปในการพิจารณาคดีของคณะกรรมการวุฒิสภาคดีวอเตอร์เกต เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 1973 คณะกรรมการคดีวอเตอร์เกตได้พบหลักฐานสำคัญที่สุดในที่สุดบังคับให้ประธานาธิบดีนิกสันต้องลาออกจากตำแหน่ง



ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู. บุช ลงนามในกฎหมาย “The Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006” ต่อหน้าสมาชิกรัฐสภาในวันที่ 16 กันยายน 2006 ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีการสร้างฐานข้อมูลที่สามารถสืบค้นได้ทางอินเทอร์เน็ตของสัญญาทุกฉบับของรัฐบาล

แม้ว่าการกำจัดการทุจริตให้หมดสิ้นไปจากสหรัฐอเมริกาอาจจะเป็นไปไม่ได้ แต่การออก  
ระเบียบเพื่อป้องกันการประพฤติที่ทุจริตและการออกกฎหมายเพื่อเพิ่มความโปร่งใสของระบบ  
บริหารราชการได้ลดการทุจริตลงด้วยมีการตรวจสอบรัฐบาลอย่างใกล้ชิดเพื่อการถอนรากถอน  
โคนการทำให้ทรัพย์สินเสียหาย การฉ้อฉลและการกระทำมิชอบ เครื่องมือที่ปราบปรามการทุจริตที่

สำคัญสองประการได้แก่ เสรีภาพทางข้อมูลข่าวสารและกฎหมายเพื่อแสดงความโปร่งใสในการทำงานของภาครัฐ (Sunshine Law) โด널ด์ เอฟ. เคตเทิล ผู้เขียนเป็นผู้อำนวยการของ Fels Institute of Government ณ มหาวิทยาลัยเพนซิลเวเนียและเป็นผู้เขียนหนังสือชื่อ *System Under Stress: Homeland Security and American Politics* พิมพ์ครั้งที่ 2 (ปี 2007)

ชาวอเมริกันได้ใช้แนวทางการปราบปรามการทุจริตที่มีความแตกต่างกันมากสองแนวทางมาใช้มาเป็นเวลานานแล้ว แนวทางแรกซึ่งเป็นแนวทางที่ฝังรากลึกคือการวางกฎระเบียบ หากมีการกระทำใดที่ประชาชนหรือผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาเห็นว่าไม่ดีหรือไม่ชอบ สัญชาติญาณนั้นจะกระตุ้นให้ออกเป็นกฎหมายห้ามการกระทำดังกล่าว จึงนำไปสู่การเพิ่มกฎต่างๆ หลายประการจนบางครั้งดูเหมือนว่า กฎระเบียบที่ออกมาทั้งหมดนั้นก็เพื่อป้องกันการเกิดขึ้นซ้ำอีกของปัญหาเพียงปัญหาเดียว

การสืบสวนคดีวอเตอร์เกต (Watergate) ซึ่งเป็นการสืบสวนการใช้อำนาจประธานาธิบดีของรัฐบาลนิกสันในทศวรรษที่ 1970 กระตุ้นให้เกิดแนวทางอย่างกว้างๆ ในการป้องกันการทุจริตเป็นแนวทางที่สอง กฎเพียงอย่างเดียวพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าไม่เพียงพอต่อการป้องกันการใช้อำนาจบริหารโดยมิชอบอย่างกว้างขวาง ยิ่งกว่านั้น นักปฏิรูปหลายรายมีความกังวลอย่างมากเกี่ยวกับการที่อำนาจบริหารรวมอยู่ในที่เดียว ตลอดทั้งการกำหนดให้เป็นเรื่องลับซึ่งมักเป็นการปกปิดการใช้อำนาจนั้น รัฐสภาได้หาทางที่จะลดการทุจริตลงโดยวางโครงการใหม่ๆ หลายโครงการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความโปร่งใสมยิ่งขึ้น

จริงอยู่ ที่การกำจัดการทุจริตให้หมดสิ้นนั้นเป็นไปได้ เนื่องจากมีโอกาสมากมายที่จะบิดเบือนกระบวนการทางราชการไปในทางที่จะพลิกผันประโยชน์สาธารณะให้กลายเป็นประโยชน์ส่วนตัวและเป็นไปไม่ได้ที่จะกำจัดสิ่งนี้ด้วยการใช้กฎระเบียบ อย่างไรก็ตาม แนวทางแบบอเมริกันในทศวรรษ 1970 ที่แสดงให้เห็นว่าอาจเป็นไปได้ที่จะลดการทุจริตลงด้วยการเปิดประตูทำเนียบรัฐบาลและส่องไฟให้ภายในสว่างและให้อำนาจแก่ผู้ตรวจสอบในการตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างใกล้ชิดเพื่อถอนรากถอนโคนการทำให้ทรัพย์สินเสียหาย การฉ้อฉลและการใช้อำนาจโดยมิชอบ แนวทางดังกล่าวนี้ได้ฝังรากลึกในธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองของอเมริกาและแนวทางดังกล่าวได้สะท้อนสิ่งที่ เจมส์ เมดิสัน ประธานาธิบดีคนที่ 4 ของสหรัฐอเมริกาได้เขียนไว้เมื่อปี 1822 ว่า “รัฐบาลโดยประชาชนที่ปราศจากข้อมูลที่ประชาชนยอมรับว่าถูกต้องหรือ

ปราศจากวิธีการที่จะได้มาซึ่งข้อมูลนั้น ก็เป็นไปได้เพียงแค่การแสดงเปิดฉากของละครตลกหรือ โศกนาฏกรรมหรือทั้งสองประการ วิชาจะปกครองอวิชาตลอดกาลและประชาชนในประเทศที่ต้องการจะปกครองตนเองจำเป็นต้องมีความรู้เป็นอาวุธ”

## เสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร

องค์ประกอบที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของยุทธวิธีนี้คือ กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act – FOIA) ซึ่งกฎหมาย FOIA นี้ได้ผ่านความเห็นชอบเมื่อปี 1966 โดยกำหนดไว้ว่า เอกสารต่างๆ ของทางราชการโดยสาระสำคัญเป็นสมบัติของประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะขอได้ กฎหมายฉบับดังกล่าวได้เปลี่ยนภาระการนำพิสูจน์ที่เคยมีมาจากเดิมซึ่งมีสมมุติฐานว่า เอกสารเหล่านี้จะไม่เปิดเผยแก่คนทั่วไป เว้นแต่ประชาชนจะสามารถหาหลักฐานที่เชื่อถือได้เพื่อขอเอกสาร โดยเปลี่ยนเป็นสมมุติฐานที่ว่า เอกสารต่างๆ เป็นของสาธารณะเว้นแต่รัฐบาลจะสามารถหาเหตุผลได้ว่าเหตุใดจึงต้องเก็บเอกสารนั้นไว้เป็นความลับ (เช่น เพื่อความมั่นคงของประเทศและเป็นเรื่องส่วนบุคคล) สิ่งที่สำคัญยิ่งกว่านี้คือ กฎหมาย FOIA ได้สร้างรากฐานให้แก่การปฏิรูปที่จะตามมาภายหลังนั่นคือ ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับรู้เรื่องเกี่ยวกับรัฐบาลของตนและรู้ว่ารัฐบาลกำลังทำอะไรอยู่

กฎหมายว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคลปี 1974 (The Privacy Act of 1974) ซึ่งเป็นกฎหมายลูกของ FOIA ได้บัญญัติไว้ว่า ประชาชนมีสิทธิที่จะขอข้อมูลเกี่ยวกับตนเองที่รัฐบาลเก็บรวบรวมไว้ เช่น สำนักงานสอบสวนกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (The Federal Bureau of Investigation – FBI) ได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลบางคนไว้มากพอควร นักวิจารณ์กล่าวหาว่าสำนักงานฯ ได้ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลในการรวบรวมข้อมูลเหล่านั้นและข้อมูลนั้นอาจเป็นเท็จ ตลอดทั้งรัฐบาลอาจนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในทางที่เป็นปฏิปักษ์ต่อบุคคลเหล่านั้นโดยที่พวกเขาไม่ทราบเรื่องราวเลย ตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคล ประชาชนสามารถขอสำเนาข้อมูลราชการลักษณะดังกล่าวได้และอาจท้วงติงถึงความถูกต้องของข้อมูลนั้นได้หากจำเป็น นอกจากนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวได้จำกัดขอบเขตความสามารถของรัฐบาลในอันที่จะเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชน กฎหมาย FOIA และกฎหมายว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคลทั้งสองฉบับนี้ไม่เพียงแต่จะสร้างรากฐานทางกฎหมายสำหรับนโยบายเกี่ยวกับความโปร่งใสของรัฐบาล แต่ยังมี

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำคู่มือที่ชัดเจนว่าด้วยการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับความโปร่งใสของรัฐบาลเพื่อที่ว่านโยบายเองนั้นก็จะมี ความโปร่งใสด้วย

## ความโปร่งใสของรัฐบาล

ในปี 1976 รัฐสภาได้ดำเนินการควบคุมกับรัฐบาลในการออกกฎหมายเพื่อแสดงความโปร่งใสในการทำงานของภาครัฐ (Sunshine Act) แม้กฎหมายฉบับนี้จะมีข้อยกเว้นจำนวนหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่กำหนดไว้เพื่อความมั่นคงของประเทศและสิทธิส่วนบุคคลก็ตาม แต่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้การประชุมของราชการเป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณชน หน่วยงานของรัฐจะต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าถึงการประชุมที่จะเกิดขึ้นรวมทั้งระเบียบวาระการประชุมด้วย และหน่วยงานจะต้องจัดทำรายงานผลการประชุมที่สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชน นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ได้นิยามคำว่า “การประชุม” ให้อย่างรอบคอบเพื่อป้องกันไม่ให้กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐประชุมหรือตัดสินใจราชการโดยอ้างว่า การประชุมนี้มิใช่การประชุมอย่างเป็นทางการ

อีกสองปีต่อมา รัฐสภาได้ออกกฎหมายเสริมอีกหนึ่งฉบับคือ กฎหมายผู้ตรวจการ (Inspector General Act) โดยตั้งตำแหน่งข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งเพื่อทำการตรวจสอบและสอบสวนอย่างเป็นอิสระ ผู้ตรวจการเหล่านี้มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานราชการและมีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง รัฐบาลของประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ได้ให้การสนับสนุนกฎหมายฉบับนี้ แต่เมื่อประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน เข้ามารับตำแหน่งต่อ เขาได้ปลดผู้ตรวจการทั้ง 16 รายออก จนทำให้เกิดความกังวลแพร่ไปทั่วว่า เรแกนจะไม่เข้มงวดเกี่ยวกับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายของทางราชการ ประธานาธิบดีเรแกนจึงแก้ไขโดยการแต่งตั้งผู้ตรวจการ 5 รายกลับเข้าดำรงตำแหน่งใหม่และแต่งตั้งผู้ตรวจการใหม่อีก 11 รายโดยกล่าวว่าผู้ตรวจการทุกคนจะ “ดูร้ายกว่าสุนัขตามกองขยะ” ผู้ตรวจการเหล่านี้มักจัดทำรายงานที่เข้มงวดในประเด็นสำคัญๆ เสมอ นับตั้งแต่เรื่องการบริหารจัดการโดยไม่รอบคอบของรัฐบาลกลางไปจนถึงอุปสรรคต่างๆ ในการบริหารสัญญา ถ้อยคำอันรุนแรงของผู้ตรวจการก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองอย่างล้าลึก แต่กระนั้น ผู้ตรวจการก็ยังคงเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของ

นโยบายเพื่อความโปร่งใสของรัฐบาลกลาง แม้ว่าจะมีโอกาสมากมายที่จะลดรอบทบาทของผู้ตรวจการ

กฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นโครงการริเริ่มของรัฐบาลกลางทั้งหมดและข้อกำหนดต่างๆ ในกฎหมายจะใช้กับหน่วยงานรัฐบาลกลางเท่านั้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมลรัฐในสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่ ได้ออกกฎหมายที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน (โดยปกติแล้วกฎหมายของมลรัฐจะบังคับใช้กับการดำเนินงานของฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นและนครบาล) นับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา แนวคิดเรื่องความโปร่งใสได้มีความสำคัญเทียบเท่ากับแนวทางด้านการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับความพยายามของอเมริกาในอันที่จะลดปัญหาการทุจริตลง

## ประเด็นอื่นๆ

จริงอยู่ ที่นโยบายที่เด็ดขาดไม่อาจทำให้เกิดผลตามความประสงค์เสมอไปได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการลงโทษจากการใช้ตำแหน่งทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตนซึ่งรวมทั้งความพยายามที่จะได้ตำแหน่งงานในอนาคตในบริษัทที่ตนเจรจาต่อรองในการทำสัญญาและความพยายามที่จะรับเงินสินบนจากธุรกิจอื่น จำนวนเจ้าหน้าที่ของผู้ตรวจการยังคงมีน้อยเมื่อเทียบกับงานที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งหมายความว่าพวกเขาต้องมุ่งเป้าไปเลือกบางประเด็นก่อนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และการนี้ได้นำไปสู่การถูกกล่าวหาว่าละเลยปัญหาบางอย่างและบางครั้งก็มีการเลือกที่จะเพ่งเล็งประเด็นอื่นด้วยเหตุผลทางการเมือง

นอกจากนี้ มาตรการเพื่อความโปร่งใสเหล่านี้มีค่าดำเนินการสูง เพราะมาตรการเหล่านี้ทำให้กระบวนการบริหารยุ่งยากมากขึ้น หน่วยงานต่างๆ ต้องสร้างอัตราข้าราชการใหม่ขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบดูแลคำร้องขอตรวจสอบเอกสารและข้อมูลจากประชาชน หน่วยงานเหล่านี้จำเป็นต้องสร้างขั้นตอนใหม่ๆ ขึ้นเพื่อประชาสัมพันธ์งานและผลงานของหน่วย อีกทั้งข้อกำหนดตามกฎหมาย Sunshine Law ที่ต้องให้มีการประกาศล่วงหน้าทำให้หน่วยงานประสบปัญหาไม่อาจดำเนินงานได้อย่างสะดวกรวดเร็วเนื่องจากการประชุมทุกครั้งต้องประกาศในสาธารณชนทราบก่อน ยิ่งไปกว่านั้น ความโปร่งใสยังไม่อาจครอบคลุมได้ทั่วถึงในทุกกระบวนการบริหารราชการ ฝ่ายตุลาการโดยเฉพาะในระดับประเทศต่อต้านมาตรการโปร่งใสบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการถ่ายทอดการอภิปรายและการตัดสินด้วยวาจาทางโทรทัศน์



อย่างไรก็ดี การเริ่มความเคลื่อนไหวเพื่อความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินของสหรัฐอเมริกาให้ผลสัมฤทธิ์ที่ดีอย่างกว้างขวาง เพราะการเคลื่อนไหวดังกล่าวได้ฟื้นฟูความเชื่อมั่นในรัฐบาลและกระบวนการต่างๆ ของทางราชการหลังจากเกิดเหตุระส่ำระสายอันเนื่องมาจากการสอบสวนคดีวอเตอร์เกตในต้นทศวรรษ 1970 การเคลื่อนไหวนี้ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น นักวิจารณ์จำเป็นต้องยอมรับว่า แม้จะมีความยุ่งยากด้านกระบวนการที่เกิดขึ้นตามมา แต่ความโปร่งใสที่มีเพิ่มขึ้นได้ทำให้ระดับความระมัดระวังในขั้นตอนการดำเนินงานโดยรวมมีระดับสูงขึ้น ความโปร่งใสมิได้แทนที่กฎระเบียบในฐานะที่เป็นมาตรการอันดับแรกในการป้องกันการทุจริต อีกทั้งไม่อาจกำจัดการทุจริตให้หมดสิ้นลงได้ ทว่าความโปร่งใสได้ช่วยให้กระบวนการการทำงานนั้นมีความแข็งแกร่งในแบบประชาธิปไตยมากขึ้น

.....

*ความเห็นต่างๆ ที่แสดงในบทความนี้มีได้สะท้อนทรรศนะหรือนโยบายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา*

## แนวทางการปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ องค์การความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา สำนักงานประชาธิปไตยและวิธีการปกครอง

การตอบโต้การทุจริตที่มีประสิทธิภาพเริ่มด้วยการรับรู้สิ่งสำคัญอันจะขาดเสียมิได้สองประการ ประการแรก ไม่มีระบบหรือสังคมใดจะปลอดพ้นจากการทุจริต และประการที่สอง เราอาจจำเป็นต้องเริ่มความพยายามด้วยกระบวนการพื้นฐานที่สุด คือ การสร้างความเข้าใจตรงกันว่าการทุจริตหมายความว่าอย่างไร

**แนวทางการดำเนินการหลายด้านเป็นสิ่งจำเป็น** แม้เมื่อยามที่เรามีทรัพยากรไม่มากนัก แต่เจ้าหน้าที่องค์การความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (USAID) ก็ยังใช้เวลาส่วนมากในการติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านปราบปรามการทุจริตของรัฐบาลเจ้าของประเทศที่สำนักงานของเราตั้งอยู่รวมทั้งผู้ให้เงินบริจาคอื่นๆ เพื่อประกันว่าจะมีการดำเนินการตามแนวทางการปฏิบัติการปราบปรามการทุจริตที่ครอบคลุมทุกด้าน และได้พิจารณาถึงทรัพยากรทางการทูตและทรัพยากรด้านการจัดทำโครงการต่างๆ ด้วยประสบการณ์ของ USAID ในประเทศเคนยาเป็นตัวอย่งอันดีที่แสดงให้เห็นว่า เป้าหมายประเภทใดมีความเป็นไปได้โดยการให้การสนับสนุนแก่นักปฏิรูปและสถาบันต่าง ๆ ในภาคต่างๆ แม้ว่าสถานการณ์ในประเทศเคนยาทำให้เราต้องตัดสินใจลดความช่วยเหลือแก่หน่วยงานราชการบางหน่วย เช่น กรมจริยธรรมการปกครอง (Directorate of Government Ethics) แต่โครงการให้ความช่วยเหลือก่อนหน้านี้ทั้งจากสหรัฐอเมริกาและผู้บริจาคอื่นๆ ก็ช่วยให้สำนักงานดังกล่าวรวบรวมข้อมูลสำคัญซึ่งขณะนี้ได้อยู่ในมือของคณะกรรมการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน (Parliamentary Public Accounts Committee) เรียบร้อยแล้ว ซึ่งคณะกรรมการฯ นี้ก็เป็นผู้รับความช่วยเหลือเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะจาก USAID เช่นกัน และข้อมูลที่รวบรวมได้ดังกล่าวก็นำไปสู่ประชาพิจารณ์และกระบวนการตรวจสอบที่สำคัญยิ่งในประเทศเคนยา การดำเนินการเหล่านี้จะไม่สามารถคืบหน้าได้จนขนาดนี้ หากปราศจากบทบาทสำคัญยิ่งของประชาสังคมของประเทศเคนยาซึ่งทำงานร่วมกับ USAID และเป็นแนวหน้าในการต่อสู้กับการทุจริตเป็นเวลาหลายปี

**ประชาสังคมเป็นผู้ร่วมงานที่จำเป็นเสมอ** ปกติรัฐบาลมักจะไม่ดำเนินการปฏิรูปเอง แม้เมื่อมีผู้นำเข้มแข็งที่สนับสนุนความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ก็ตาม ผลงานที่ดีที่สุดของเราบางชิ้น บรรลุได้ด้วยการที่ชุมชนในประเทศมีส่วนร่วมในการติดตามการดำเนินงานของโครงการพัฒนา และงบประมาณต่างๆ ในประเทศโคลอมเบีย คณะกรรมการตรวจสอบของพลเมือง (veedurias) ได้ทำการเปลี่ยนแปลงระเบียบปฏิบัติการจ้างงานของโรงเรียนในท้องถิ่นและป้องกันไม่ให้ ผู้รับเหมาก่อสร้างถนนใช้วัสดุคุณภาพต่ำ ในประเทศมาลี พลเมืองผู้เสียภาษีในเขตหนึ่งของกรุง บามาโคตรวจพบตัวเลขที่คลาดเคลื่อนในงบประมาณของท้องถิ่น ทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหลายคนต้องถูกปลดจากตำแหน่งและถูกลงโทษ โครงการของ USAID ในประเทศรวันดา แทนซาเนียและประเทศอื่นๆ ก็มีผลการดำเนินการที่คล้ายๆ กันนี้

**แนวทางการสร้างสถาบันประสบผลสำเร็จในประเทศที่มีพื้นฐานแห่งธรรมาภิบาลตลอดทั้งความมุ่งมั่นทางการเมืองอย่างมั่นคงในการที่จะเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานของภาครัฐ** การสนับสนุนของ USAID ได้ช่วยให้คณะกรรมการป้องกันการทุจริตแห่ง อินโดนีเซียและศาลพิเศษด้านอาชญากรรมทางพาณิชย์ของประเทศแอฟริกาใต้ประสบความสำเร็จที่สำคัญ แต่ในประเทศที่สภาพแวดล้อมไม่เอื้ออำนวย สถาบันพิเศษลักษณะดังกล่าวดำเนินการไม่ค่อยได้ผลนัก สถิติของคณะกรรมการป้องกันการทุจริตทั่วโลกก็ แสดงผลที่ไม่ต่างจากนี้

**การควบคุมทรัพยากร ความมุ่งมั่นทางการเมือง และผลการพัฒนาโดยการวางเป้าหมายและหลักการด้านการต่อต้านการทุจริตนั้นสามารถใช้เป็นยุทธวิธีที่นำไปสู่ผลสำเร็จ** USAID กำลังดำเนินแนวทางนี้อยู่ ส่วนหนึ่งก็เพื่อแก้ปัญหาทรัพยากรที่ลดลง สำหรับงานราชการที่ปฏิบัติกันสืบต่อมาซึ่งมีจำนวนมากขึ้นและส่วนหนึ่งก็เพราะเราเห็นว่า การต่อสู้กับการทุจริตจากด้านงานราชการเพียงอย่างเดียวนั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก แต่ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นคือ เราได้เห็นตัวอย่างมากมายของชุมชนและรัฐบาลที่เน้นการปฏิรูปที่เกี่ยวกับการให้บริการและการพัฒนาพื้นฐานเศรษฐกิจโดยรวมว่า การดำเนินการปฏิรูปลักษณะนี้เป็นการดำเนินการที่มีแนวโน้มว่าจะให้ผลดีและควรได้รับการสนับสนุนต่อไป ในทางตรงข้าม เราก็ตระหนักดีถึงความเสี่ยงของการคาดหวังว่า การเจรจาต่อรองหรือผลที่คาดหวังจากการดำเนินการปฏิรูปที่เราส่งเสริมนั้นจะมีผลในทางปราบปรามการทุจริต แต่กลับไม่ระบุถึงสมมติฐานดังกล่าวในการวางแผน

เราได้เรียนรู้ว่าการดำเนินการเช่นใดจะประสบผลสำเร็จ แต่ในขณะเดียวกันเราก็ได้ค้นพบว่าแนวทางใดที่ไร้ผล ซึ่งได้แก่

- โครงการส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักถึงปัญหาโดยที่โครงการนั้นไม่สัมพันธ์กับการปฏิรูป
- การปฏิรูปโดยไม่มีการดำเนินโครงการให้ความรู้แก่ประชาชน
- การไม่สามารถดำเนินมาตรการระยะยาว
- คำแนะนำที่ไม่ได้มีข้อมูลหรืองานวิจัยสนับสนุน
- โครงการที่เกิดขึ้นจากผู้บริจาคและถูกมองว่าดำเนินการตามเจตนารมณ์ของผู้บริจาค

USAID จะยังคงทำงานอย่างใกล้ชิดกับรัฐบาล สถาบันระดับพหุภาคีและชุมชนขององค์กรนอกภาครัฐต่าง ๆ ที่ให้ความร่วมมือกับ USAID เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิผลระหว่างเจ้าหน้าที่การทูตของรัฐบาลสหรัฐฯ และกิจกรรมโครงการต่างๆ ธรรมชาติและความรับผิดชอบเป็นสิ่งสร้างสภาวะอันจะช่วยให้ประชาชนหลุดพ้นจากความยากจน ยกระดับการศึกษาและสาธารณสุข เพิ่มความมั่นคงบริเวณชายแดน ขยายขอบเขตเสรีภาพส่วนบุคคล ส่งเสริมยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนสร้างสรรค์ประชาธิปไตยให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น

## สิ่งที่สูญเสียอันเนื่องจากการทุจริต

จอห์น ซัลลิแวน และ อเล็กซานเดอร์ ซโคลนิคอฟ

จอห์น ซัลลิแวน เป็นผู้อำนวยการบริหารของศูนย์เพื่อวิสาหกิจเอกชนระหว่างประเทศ (Center for International Private Enterprise – CIPE) ซึ่งเป็นหน่วยงานในเครือของหอการค้าสหรัฐอเมริกา ส่วนอเล็กซานเดอร์ ซโคลนิคอฟ เป็นเจ้าหน้าที่โครงการของ CIPE บทความต่อไปนี้จะคัดมาจากบทความแสดงถึงสิ่งที่บริษัทห้างร้านและประชาชนทั่วไปสูญเสียจากการทุจริต โดยสังเขป ข้อความนี้ปรากฏครั้งแรกในบทความเรื่อง “การต่อสู้กับการทุจริต: จากมุมมองของภาคเอกชนและการแก้ปัญหา” ในวารสาร *Economic Reform* ฉบับเดือนมีนาคม 2004 จัดพิมพ์โดย ศูนย์เพื่อวิสาหกิจเอกชนระหว่างประเทศ

ทำไมเราต้องต่อสู้กับการทุจริตด้วยหรือ ในระบบเศรษฐกิจของหลายประเทศ การทุจริตเป็นสถาบันอย่างหนึ่ง และการจัดการกับการทุจริตไปวันๆ สะดวกกว่าการปราบปราม เมื่อพิจารณาการทุจริตในฐานะที่เป็นประเด็นทางเศรษฐกิจ จะเห็นว่าการทุจริตเป็นมากกว่าพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้องเนื่องด้วยในขณะที่มีการทุจริตให้ประโยชน์กับคนบางกลุ่ม การทุจริตได้สร้างความเสียหายอย่างมากต่อสังคม ภาคเอกชนและภาครัฐในระยะยาว เราจำเป็นต้องถอยรอกถอนโคนการทุจริตเพราะการทุจริตนั้น:

### ทำให้ทรัพยากรถูกจัดสรรไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้อง

ทรัพยากรที่ควรใช้ไปในการผลิตสินค้าและบริการมักสูญเสียไปกับการทุจริต ซึ่งรวมถึงทรัพยากรทางตรงที่เกี่ยวกับการถ่ายโอนเงินสดและทรัพยากรทางอ้อมได้แก่ การรักษาสัมพันธภาพกับเจ้าหน้าที่รัฐ หรือการอนุมัติใบอนุญาตดำเนินการหรือการผลิตให้แก่บริษัทที่ด้อยประสิทธิภาพกว่า การทุจริตยังทำให้มีการใช้ทรัพยากรไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งทรัพยากรนั้นควรนำไปใช้เพื่อให้บริการสาธารณะ เงินทุนสำหรับใบอนุญาตต่างๆ หรือรายได้จากภาษีท้ายสุดอาจเข้ากระเป๋าข้าราชการทุจริตแทนที่จะไปเพิ่มงบประมาณประเทศ นอกจากนี้ ทรัพยากรยัง

ถูกนำไปใช้อย่างไร้ประสิทธิภาพเพราะบริษัทที่ได้ทำสัญญากับรัฐบาลไม่ใช่บริษัทที่มีประสิทธิภาพที่สุด แต่เป็นบริษัทที่มีเส้นสายที่ดีที่สุด

### **ส่งเสริมให้มีนโยบายและกฎระเบียบที่ไม่ถูกต้องและไม่ตอบสนองต่อความต้องการ**

ในระบบที่มีการทุจริต ผู้ออกกฎหมายมักออกนโยบายและกฎระเบียบที่ไม่มีวัตถุประสงค์พัฒนาสภาพเศรษฐกิจและการเมืองโดยรวม แต่เป็นนโยบายและกฎระเบียบที่จะเอื้อประโยชน์แก่คนไม่กี่คนที่ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือผู้ที่ติดสินบนข้าราชการให้ออกกฎระเบียบที่เอื้อประโยชน์กับตน

### **ลดระดับการลงทุน**

การทุจริตมีผลกระทบในทางลบต่อระดับการลงทุนทั้งจากต่างประเทศและจากภายในประเทศ ผู้ลงทุนจะหลีกเลี่ยงสภาพแวดล้อมที่มีการทุจริตอยู่เสมอเพราะการทุจริตเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจและบ่อนทำลายหลักนิติธรรม นอกจากนี้ การทุจริตมักมีส่วนสัมพันธ์อย่างมากกับความไม่แน่นอนซึ่งเป็นสิ่งที่ขับไล่นักลงทุนเสมอ

### **ลดการแข่งขันทางการค้าและประสิทธิภาพ**

ข้าราชการที่เรียกสินบนในการให้หรือปฏิเสธให้บริการ เช่น ใบอนุญาตต่างๆ เป็นการจำกัดจำนวนบริษัทที่จะเข้ามาทำธุรกิจ ฉะนั้น จึงเป็นการสร้างสภาพแวดล้อมแห่งการ “แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” ซึ่งบังคับให้บริษัทที่ไม่เต็มใจหรือไม่สามารถจ่ายสินบนต้องเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นทางการ การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจบางครั้งก็นำไปสู่ลัทธิการคุ้มครองการค้า รวมทั้งทำให้สินค้าที่ผลิตมีคุณภาพต่ำหรือผลิตอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นผลให้ประสิทธิภาพ ความสามารถในการผลิตและความสามารถในการแข่งขันทางการค้าตกต่ำไปด้วย โดยภาพรวมแล้ว การไร้ซึ่งการแข่งขันทางการค้าเป็นผลเสียต่อผู้บริโภค เพราะจะทำให้

ผู้บริโภคได้รับสินค้าที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีน้อยลงและมีคุณภาพต่ำกว่า โดยต้องจ่ายเงินซื้อสินค้าเหล่านี้ในราคาแพงขึ้นด้วย

### **ลดรายได้ของภาครัฐสำหรับสินค้าและบริการที่จำเป็น**

การหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษีซึ่งเป็นภัยคุกคามที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งต่อรายได้ของรัฐบาลมีปฏิบัติอย่างกว้างขวางในประเทศที่มีการทุจริตเนื่องจากบริษัทที่ดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการไม่รายงานผลกำไรของบริษัทและดังนั้นจึงไม่ต้องเสียภาษี นอกจากนี้ บริษัทที่ดำเนินการในระบบเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการจะจ่ายเงินสินบนแทนที่จะจ่ายภาษีเมื่อระบบการบริหารภาษีมีการทุจริตหรือมีโอกาสอย่างกว้างขวางในการใช้ประมวลกฎหมายภาษีในทางมิชอบ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ทางการยังยกยอกเงินค่าธรรมเนียมและอื่นๆ ที่เก็บจากบริษัทเพื่อเข้างบประมาณแผ่นดิน จึงทำให้รัฐบาลขาดเงินทุนในการจัดหาสินค้าและบริการที่จำเป็นแก่ประชาชน

### **เพิ่มรายจ่ายของภาครัฐ**

โครงการลงทุนในภาครัฐมักเป็นโอกาสให้ข้าราชการรับสินบน กล่าวคือ เมื่อข้าราชการพบโอกาสที่จะได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการอนุมัติทำสัญญากับพวกพ้อง ข้าราชการเหล่านั้นก็จะส่งเสริมการดำเนินโครงการการลงทุนในภาครัฐให้มีมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อันที่จริงแล้ว เรื่องอื้อฉาวเช่นนี้มีได้มีแต่ในประเทศที่กำลังพัฒนาเท่านั้นเพราะแม้แต่ในประเทศที่ก้าวหน้ากว่าและมีการทุจริตน้อยกว่าก็ยังมีเรื่องอื้อฉาวในทำนองนี้เช่นกัน ในหลายประเทศบางครั้ง การทุจริตประเภทนี้ก็เป็นลักษณะที่โครงการที่อนุมัติทำสัญญาให้กับพวกพ้องค้างคาไม่แล้วเสร็จเพราะเงินทุนถูกยกยอก การทุจริตยังเป็นสาเหตุของการบริหารโครงการลงทุนในภาครัฐในทางที่ไม่สมควร และจึงเป็นเหตุให้เกิดการขาดดุลงบประมาณ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่นโยบายงบประมาณที่ถูกต้อง

### **ลดความสามารถในการผลิตและความต้องการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ**

ในระบบที่มีการทุจริต ทั้งบุคคลและบริษัทห้างร้านต่างใช้เวลาและทรัพยากรไปในการดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริต (เช่น จ่ายสินบนและสร้างความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ที่ทุจริต เป็นต้น) แทนที่จะดำเนินกิจกรรมที่ส่งเสริมความเจริญเติบโต นอกจากนี้ การทุจริตยังทำให้ความต้องการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ ลดลง เนื่องจากระบบที่มีการทุจริตจะขาดสถาบันทางหลักนิติธรรมที่จะให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

### **เพิ่มต้นทุนการดำเนินธุรกิจ (โดยนับเป็นภาษีของการดำเนินกิจการ)**

เวลาและเงินที่ใช้ไปในการติดสินบนข้าราชการและจัดการกับกฎระเบียบที่ซับซ้อนเป็นการเพิ่มต้นทุนของการดำเนินธุรกิจ ต้นทุนเหล่านี้ถูกผลักภาระไปยังผู้บริโภคโดยผ่านราคาสินค้าที่สูงขึ้นหรือคุณภาพสินค้าที่ต่ำลง หรือต้นทุนที่สูงขึ้นนี้อาจเป็นอุปสรรคทำให้บริษัทเข้าสู่ตลาดได้ยากขึ้น นอกจากนี้ ระบบตุลาการที่มีการทุจริตจะจำกัดความสามารถของบริษัทประกอบการในการบังคับใช้สัญญา เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการปกติและขัดขวางไม่ให้เกิดโอกาสใหม่ๆ

### **ลดระดับความเจริญเติบโต**

การทุจริตส่งผลเสียต่อธุรกิจขนาดเล็กเนื่องจากบริษัทเล็กๆ รับภาระค่าใช้จ่ายที่สูงจากการทุจริต (ทั้งเวลาและเงิน) ไม่ได้ดีเท่าบริษัทขนาดใหญ่ โดยทั่วไปแล้ว บริษัทขนาดเล็กก็มักไม่ค่อยมีอำนาจในการหลีกเลี่ยงการทุจริตและบริษัทขนาดเล็กเหล่านี้มักจะประกอบการในสภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขันสูง ดังนั้น จึงไม่สามารถผลักภาระค่าใช้จ่ายในการทุจริตไปยังผู้บริโภคได้ ด้วยเหตุนี้ ในสภาพแวดล้อมที่มีการทุจริต บริษัทขนาดเล็กจึงยากที่จะดำรงอยู่ได้ และปรากฏการณ์นี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากบริษัทขนาดเล็กคือกลจักรแห่งความเจริญเติบโตในเศรษฐกิจส่วนใหญ่

### **ลดจำนวนตำแหน่งงานภาคเอกชน**



ด้วยเหตุที่การทุจริตกดดันให้บริษัทห้างร้านเข้าสู่ภาคการตลาดอย่างไม่เป็นทางการ สร้างอุปสรรคในการเข้าตลาดและเพิ่มต้นทุนการดำเนินการ ดังนั้น จึงเป็นเหตุให้การจ้างงานในภาคเอกชนลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากบริษัทมีแนวโน้มน้อยลงที่จะเติบโตและขยายกิจการ

### **ลดจำนวนตำแหน่งงานที่มีคุณภาพในภาครัฐ**

รัฐบาลที่ทุจริตมักเสนองานที่มีผลตอบแทนต่ำเพื่ออุปถัมภ์กลุ่มคนที่สำคัญต่อการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ในระบบที่มีการทุจริต คุณภาพของงานในภาครัฐก็ตกต่ำเพราะข้าราชการจะใช้ทรัพยากรไปในการชู้ญเอาสินบนแทนที่จะนำไปใช้เพื่อให้บริการประชาชน ตัวอย่างเช่น ในหลายๆ กรณี ภายในหน่วยงานที่ทำการออกใบอนุญาต เจ้าหน้าที่รัฐจะตั้งเรื่องไว้ถ้าไม่ได้รับเงินพิเศษใต้โต๊ะหรือของกำนัล

### **ก่อให้เกิดความยากไร้และความไม่เสมอภาค**

การทุจริตจะลดศักยภาพการหารายได้ของคนยากจนเพราะมีโอกาสงานในภาคเอกชนน้อยลง นอกจากนี้ เนื่องจากการทุจริตทำให้การใช้จ่ายเงินในการให้บริการของภาครัฐมีจำกัด การทุจริตจึงนับว่าเป็นส่วนให้เกิดความไม่เสมอภาค ด้วยการทุจริตจำกัดการเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็นต่างๆ เช่น การสาธารณสุขและการศึกษา

### **บ่อนทำลายหลักนิติธรรม**

การทุจริตสร้างวัฒนธรรมที่ข้าราชการไม่ยอมรับผิดชอบต่อผลของการกระทำของตนเอง นอกจากนี้ ในระบบที่มีการทุจริต กฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างๆ ในเอกสารมิได้มีการบังคับใช้อย่างสม่ำเสมอและเที่ยงธรรม ดังนั้น สิ่งที่สำคัญจึงมิใช่กฎหมาย หากเป็นคนที่คุณรู้จักและจำนวนเงินที่คุณยินดีจะจ่าย

## เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปประชาธิปไตยและการปฏิรูปเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจแบบเสรี

ในการที่จะประสบความสำเร็จในการสร้างเศรษฐกิจแบบเสรีและสังคมประชาธิปไตย ประเทศต่างๆ จะต้องสร้างและพัฒนาสถาบันที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและประกันว่า กระบวนการวางนโยบายจะโปร่งใสและครอบคลุมทุกด้าน ในระบบที่มีการทุจริต การพัฒนาสถาบันที่ดีเช่นนั้นเป็นงานยากยิ่งมาก ข้าราชการที่ทุจริตที่มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิรูปก็ มักจะไม่ใช้มาตรการที่จะจำกัดความสามารถของตนเองโดยตรงในการรับประโยชน์ส่วนตัวจาก เงินสินบนและเงินค่าน้ำชา นอกจากนี้ การทุจริตยังบ่อนทำลายความถูกต้องทำนองคลองธรรมของ หน่วยงานราชการและทำร้ายกระบวนการประชาธิปไตยด้วยการทำให้ประชาชนไม่อาจมีส่วนร่วมในการปกครอง

### ลดเสถียรภาพทางการเมือง

การทุจริตอย่างกว้างขวางนำไปสู่ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองเนื่องจากพลเมืองถูก กระตุ้นให้ขับไล่ผู้นำประเทศที่ทุจริตและไม่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

### เป็นปัจจัยให้อัตราอาชญากรรมสูง

การทุจริตส่งเสริมระบบที่มีการละเลยหลักบังคับแห่งกฎหมายในระดับสูงและสร้างสังคม ที่สถาบันกฎหมาย สถาบันตุลาการและสถาบันบังคับใช้กฎหมายไร้ประสิทธิภาพ ในระบบที่มีการ ทุจริต โจรผู้ร้ายใช้เงินช่วยให้ตนเองพ้นผิดได้ง่าย การทุจริตไม่แต่จะนำไปสู่อาชญากรรม ทางการเมืองและทางธุรกิจ แต่ยังส่งเสริมอาชญากรรมที่เป็นองค์กรด้วย

.....  
คัดมาจากเอกสารของ *Economic Reform* ฉบับที่ 0409 วันที่ 22 กันยายน ค.ศ. 2004 สงวนลิขสิทธิ์ 2004  
โดยศูนย์เพื่อวิสาหกิจเอกชนระหว่างประเทศ (Center for International Private Enterprise – CIPE)

.ความเห็นต่างๆ ที่แสดงในบทความนี้มิได้สะท้อนทัศนคติหรือนโยบายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

## การประชุมเวทีโลกครั้งที่ 5 (Global Forum V)

การประชุมเวทีโลกครั้งที่ 5 เรื่องการต่อสู้การทุจริตและการคงไว้ซึ่งความซื่อสัตย์สุจริตจะจัดขึ้นที่ประเทศแอฟริกาใต้ตั้งแต่วันที่ 2 – 5 เมษายน 2007 โดยคาดว่าจะมีรัฐมนตรี ผู้นำองค์กรรัฐบาลระหว่างประเทศ ผู้นำระดับภูมิภาค เจ้าหน้าที่ระดับสูงฝ่ายปราบปรามการทุจริต นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญและผู้แทนประชาสังคมจากทั่วโลกเข้าร่วมประชุมประมาณ 1,500 คน การประชุมนี้จะเน้นการดำเนินการและการประยุกต์ใช้ที่ปฏิบัติได้จริงของมาตรฐานระดับนานาชาติและระดับภูมิภาคในการต่อสู้การทุจริตระดับภายในประเทศ ระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติ การประชุมเวทีโลกครั้งที่ 1 เรื่องการต่อสู้การทุจริตและการคงไว้ซึ่งความซื่อสัตย์สุจริตจัดขึ้นในปี 1999 ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเป็นเจ้าภาพ นับแต่นั้น ก็มีการจัดเวทีประชุมนี้ต่อมาโดยมีเจ้าภาพตามลำดับคือ รัฐบาลประเทศเนเธอร์แลนด์ เกาหลีใต้ และบราซิล ค่าแถมสูงสุดท้ายจากการประชุมเวทีโลกครั้งที่ 4 ที่กรุงบราซิลเมื่อปี 2005 สามารถอ่านได้ที่ <http://usinfo.state.gov/ei/Archive/2005/Jun/11-98891.html>

## การส่งเสริมความโปร่งใสภาคธุรกิจในระดับโลก

### ฟิลิป ยูรอฟสกี

ในปี 1977 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยพฤติกรรมการทุจริตในต่างประเทศ (Foreign Corruption Practices Act - FCPA) เพื่อยุติการติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชนต่อจรรยาบรรณในระบบธุรกิจของอเมริกา รัฐบาลจำเป็นต้องออกกฎหมายดังกล่าวหลังจากที่การสอบสวนของรัฐบาลพบว่า บริษัทสหรัฐฯ กว่า 400 แห่งยอมรับว่าได้จ่ายเงินที่ต้องสงสัยหรือจ่ายเงินอย่างผิดกฎหมายกว่า 300 ล้านดอลลาร์ให้แก่อำนาจราชการ นักการเมืองและพรรคการเมืองของรัฐต่างประเทศ ปัจจุบันนี้ บริษัทสหรัฐฯ ที่ประสงค์จะดำเนินธุรกิจทั่วโลกต้องทำความเข้าใจกับกฎหมาย FCPA นี้

กล่าวโดยทั่วไป กฎหมาย FCPA ห้ามการจ่ายเงินทุจริตแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ อันมีวัตถุประสงค์เพื่อจะได้มาหรือรักษาธุรกิจ กฎหมาย FCPA มีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อวิธีดำเนินธุรกิจของบริษัทอเมริกัน หลายๆ บริษัทที่เคยจ่ายเงินสินบนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศต้องถูกฟ้องคดีอาญาและแพ่ง ทำให้ต้องเสียค่าปรับเป็นจำนวนสูงและถูกสั่งงดหรือสั่งห้ามไม่ให้นำทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับรัฐบาลกลาง และพนักงานและเจ้าหน้าที่บริษัทก็ถูกจำคุก เพื่อหลีกเลี่ยงผลลัพธ์เยี่ยงนั้น หลายๆ บริษัทได้ดำเนินโครงการปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างละเอียด ซึ่งโครงการเหล่านี้มีจุดประสงค์ป้องกันและตรวจหาการจ่ายเงินที่ไม่สมควรโดยพนักงานหรือตัวแทนของบริษัท

ฟิลิป ยูรอฟสกี ผู้เขียนบทความนี้เป็นที่ปรึกษาพิเศษในกลุ่ม Business Fraud & Complex Litigation Group กับบริษัทกฎหมาย Cadwalader Wickersham & Taft LLP ในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เขาเคยเป็นอัยการในแผนกกลฉ้อฉล กระทรวงยุติธรรมสหรัฐฯ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลและดำเนินการสืบสวนและดำเนินคดีการกระทำละเมิดกฎหมาย FCPA

การกระทำทุกประการของบริษัทไม่ว่าจะกระทำในต่างประเทศหรือในสหรัฐฯ จำเป็นต้องผ่านการกระทำของเจ้าหน้าที่ พนักงานหรือตัวแทนของบริษัท ภายใต้กฎหมายของบางประเทศ บริษัทต้องรับผิดชอบต่อการกระทำผิดของพนักงานของตน ปกติ บรรษัทจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ พนักงานและตัวแทนของบริษัทหลายพันคน ซึ่งมักจะอยู่กระจายไปทั่ว

พื้นที่กว้างใหญ่ หากพนักงานคนหนึ่งของบริษัททำการทุจริต ทั้งบริษัทอาจต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของบุคคลคนเดียวนั้นโดยไม่คำนึงว่า บุคคลนั้นจะมีฐานะหรือตำแหน่งระดับใดในบริษัท

## โครงการปฏิบัติตามกฎหมาย

เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว หลายๆ บริษัทในสหรัฐได้จัดทำโครงการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีรายละเอียดและครอบคลุมทุกประเด็นเพื่อประกันว่าเจ้าหน้าที่ พนักงานและตัวแทนของบริษัทจะเข้าใจการปฏิบัติตามกฎหมายของสหรัฐ เช่น กฎหมาย FCPA ในการดำเนินธุรกิจประจำวัน แม้ว่าโครงการนี้แต่แรกจัดทำขึ้นเพื่อป้องกันบริษัทไม่ให้มีปัญหาทางกฎหมาย แต่รัฐบาลสหรัฐก็ได้ตระหนักถึงคุณค่าของโครงการดังกล่าวว่า เป็นรูปแบบหนึ่งของ “การบังคับใช้กฎหมายอย่างนุ่มนวล” และรัฐบาลได้สนับสนุนการพัฒนาโครงการนี้

โครงการปฏิบัติตามกฎหมายจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเสี่ยงจำเพาะที่บริษัทประสบอยู่ หนึ่งในความเสี่ยงทั้งที่อยู่ภายในสหรัฐ และต่างประเทศคือ เจ้าหน้าที่ พนักงานหรือตัวแทนของบริษัทอาจจะเสนอหรือถูกขอให้เสนอสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศเพื่อให้ได้ผลประโยชน์หรือหลีกเลี่ยงไม่ให้มีสิ่งไม่ดีเกิดขึ้นกับบริษัท สำหรับบริษัทสหรัฐ ที่มีการดำเนินการในต่างประเทศ เหตุการณ์ดังกล่าวมักเรียกว่า ความเสี่ยงทาง FCPA ซึ่งก็คือ ความเสี่ยงว่าบริษัทอาจถูกดำเนินคดีโดยรัฐบาลสหรัฐ ภายใต้กฎหมาย FCPA รวมทั้งโดยรัฐบาลต่างชาติภายใต้กฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการติดสินบนของต่างชาติ

## แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด

เมื่อเริ่มโครงการปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่มีแนวทางปฏิบัติใดแนวทางเดียวที่จะประกันว่าบริษัทจะปลอดภัยจากความเสี่ยงทาง FCPA อันที่จริง เมื่อพิจารณาจากหลายมุมแล้ว แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดแนวทางที่ 1 คือ การออกแบบโครงการที่พิจารณาถึงความเสี่ยงจำเพาะที่องค์กรธุรกิจนั้นๆ ประสบอยู่ อย่างไรก็ตาม มีขั้นตอนและมาตรการควบคุมตลอดทั้งเทคนิคทางธุรกิจอื่นๆ ที่ได้พิสูจน์แล้วว่าให้ผลดีซึ่งสามารถช่วยให้บริษัทสร้างโครงการปฏิบัติตามกฎหมายที่เหมาะสมกับตนเองได้

แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดแนวทางที่ 2 คือ โครงการปฏิบัติตามกฎหมายต้องเหมาะสม สอดคล้องกับประเภทธุรกิจที่บริษัทนั้นดำเนินการในต่างประเทศตลอดทั้งวิธีการทำธุรกิจของบริษัท ตัวอย่างเช่น บริษัทที่มีลูกค้าหลักเป็นรัฐบาลเช่น ในอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ หรือ บริษัทที่ขายสินค้าที่มีกฎระเบียบมากมาย เช่น บริษัทประกันภัยหรือธนาคาร จะเห็นได้ชัดว่า บริษัทเหล่านี้ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่เดียว และบริษัทก็สามารถเน้นความพยายามการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องการปฏิสัมพันธ์เหล่านั้นและกับพนักงานที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวด้วย ในขณะที่เดียวกัน บริษัทประเภทบริษัทยาที่มีลูกค้าหลากหลาย เช่น บางกลุ่มก็เป็นรัฐบาลหรือข้าราชการนั้นจะต้องดำเนินโครงการปฏิบัติตามกฎหมายโดยมุ่งเป้าไปที่ทีมงานฝ่ายขายทั้งหมด

แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดแนวทางที่ 3 คือ ต้องมีการส่งเสริมโครงการปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างน่าเชื่อถือโดยผู้บริหารระดับสูง ซึ่งเรียกกันว่า “ทรศนะของเบ็องบน” เกี่ยวกับวิธีการดำเนินธุรกิจของบริษัท ข้อความที่ต้องสื่อสารถึงเจ้าหน้าที่ พนักงานและตัวแทนของบริษัททุกคนคือ โครงการปฏิบัติตามกฎหมายไม่ใช่รูปแบบหนึ่งของขั้นตอนแบบราชการที่ทำให้เราเบ็องบน เป้าหมายจากการทำธุรกิจและเป็นอุปสรรคต่อการทำธุรกิจ หรือเป็น “ปีศาจที่ต้องเผชิญ” ทว่าผู้บริหารระดับสูงควรให้โครงการนี้เป็นสิ่งสะท้อนค่านิยมของบริษัทและเป็นวิธีการที่จะประกันว่าบริษัทจะประสบความสำเร็จในระยะยาว ผู้บริหารควรย้ำว่า การใช้วิธีการที่มิชอบเพื่อบรรลุความสำเร็จระยะสั้น เช่น ชนะประมูลได้สัญญาที่มีกำไรงานนั้นอาจเป็นเหตุนำไปสู่ความล้มเหลวระยะยาวได้หากบริษัทต้องเสียชื่อเสียงในด้านความซื่อสัตย์สุจริต ถูกดำเนินคดีโดยรัฐบาลของประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศ และมีแนวโน้มว่าจะถูกตัดสิทธิไม่เข้าร่วมประมูลทำธุรกิจกับรัฐบาลในอนาคต

องค์ประกอบพื้นฐานของโครงการปฏิบัติตามกฎหมาย FCPA มีดังนี้

- *การอบรม* พนักงานทุกคนที่ดำเนินธุรกิจในประเทศ แม้ว่าจะมีสำนักงานประจำอยู่ภายในประเทศก็ตาม ควรได้รับการอบรมเกี่ยวกับสาระของข้อห้ามต่างๆ ตามกฎหมาย FCPA และขั้นตอนเฉพาะที่บริษัทนำมาใช้ในการจัดการกับความเสี่ยงด้าน FCPA นอกจากนี้ เนื่องจากทั้งพนักงานและขั้นตอนต่างๆ อาจมีการเปลี่ยนแปลงภายหลัง บริษัทจึงควรจัดอบรมซ้ำอย่างสม่ำเสมอและสร้างความแน่ใจว่าพนักงานทุกคนเข้าร่วมการอบรม

- *สารสำหรับกลุ่มเฉพาะ* แม้ว่าจะได้เอ่ยถึงความเสี่ยงด้าน FCPA แต่ความเสี่ยงที่แท้จริง คือ การทุจริตข้อหาขู่รับรางวัลบังหลวง ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดกฎหมาย FCPA หรือกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการติดสินบนของประเทศอื่น เมื่อบริษัทจัดอบรมให้แก่พนักงานที่มีได้มีสัญชาติสหรัฐฯ บริษัทควรอธิบายว่าทำไมกฎหมาย FCPA จึงเกี่ยวพันกับการดำเนินธุรกิจ (เพราะบริษัทแม่เป็นบริษัทสัญชาติสหรัฐฯ และอยู่ภายใต้กฎหมายสหรัฐฯ) และย้ำความสำคัญของการปฏิบัติตามกฎหมายทุกข้อ แม้ว่าบริษัทต้องการสื่อสารข้อความที่เหมือนกันให้กับพนักงานของตนทั่วโลก แต่ในการอบรม บริษัทควรกล่าวถึงประเด็นและกฎหมายของท้องถิ่นด้วย

- *ความระมัดระวังอันเกี่ยวกับตัวแทนของบริษัท* ก่อนบริษัทจะจ้างใครให้ดำเนินการในนามบริษัท บริษัทต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังเพื่อให้มั่นใจว่าบริษัทจะไม่ว่าจ้างบุคคลที่จะทำให้บริษัทเดือดร้อน โดยการสัมภาษณ์ส่วนบุคคล ทำแบบสอบถาม ทำการสืบค้นอย่างอิสระและพิจารณาหลักฐานอ้างอิง บริษัทจะสามารถสร้างความมั่นใจได้ว่าตัวแทนที่เลือกนั้นมีคุณสมบัติครบถ้วนและมีชื่อเสียงว่าดำเนินธุรกิจอย่างซื่อสัตย์สุจริต

- *ความระมัดระวังอันเกี่ยวกับบุคคลที่สาม* ก่อนบริษัทจะดำเนินธุรกิจกับบุคคลที่สามไม่ว่าจะเป็นหุ้นส่วนธุรกิจ ผู้รับเหมาย่อย หุ้นส่วนธุรกิจการค้าร่วม ผู้ขายสินค้าหรือผู้ให้บริการ บริษัทจะต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังเพื่อให้มั่นใจว่าบุคคลที่สามนั้นไม่ได้ให้เงินอย่างมิชอบแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ประเด็นนี้อาจเกิดขึ้นได้เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเจ้าของกิจการนั้นๆ หรือจะได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการทำธุรกิจนั้นๆ หรือเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้ผลประโยชน์ทางอ้อมเพราะบุคคลที่สามเป็นของหรือว่าจ้างญาติสนิทของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้นๆ ในกรณีส่วนใหญ่แล้ว การระมัดระวังลักษณะนี้กระทำได้โดยขอให้บุคคลที่สามกรอกแบบสอบถามระบุชื่อเจ้าของ เจ้าหน้าที่บริษัทและผู้จัดการฝ่ายที่สำคัญ และจากนั้น ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยใช้แหล่งข้อมูลสาธารณะและหลักฐานอ้างอิง และในหลายกรณี อาจทำได้โดยการสัมภาษณ์ส่วนบุคคลกับผู้ที่คาดว่าจะเข้ามาเป็นบุคคลที่สามของบริษัท

- *เงื่อนไขสัญญา* บริษัทควรกำหนดไว้ในหนังสือสัญญาให้ตัวแทนบริษัทและบุคคลที่สามทำการตกลงว่าจะไม่จ่ายเงินอันผิดกฎหมาย และที่สำคัญอย่างยิ่ง บริษัทจะต้องดำเนินการเพื่อให้มั่นใจว่าบริษัทจะสามารถเลิกความสัมพันธ์ทางธุรกิจนั้นได้หากพบว่า ตัวแทนของบริษัทหรือบุคคลที่สามละเมิดสัญญา บริษัทควรแสวงหาหนทางที่จะสามารถตรวจสอบการ

ใช้จ่ายเงินทุนของตัวแทนหรือบุคคลที่สามที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจของบริษัท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของธุรกิจและความเกี่ยวข้องของฝ่ายต่างๆ

- **บัญชีและบันทึกต่างๆ ภายในบริษัท** ลักษณะที่สำคัญอย่างหนึ่งของโครงการปฏิบัติตามกฎหมายคือ การที่พนักงานทำบันทึกที่สามารถตรวจสอบได้ว่าพนักงานได้ดำเนินการอย่างรอบคอบระมัดระวังตามที่จำเป็นและได้ควบคุมการใช้จ่ายเงินทุนของบริษัท ในแง่หนึ่งการปฏิบัติดังกล่าวเป็นเพียงแค่การทำธุรกิจที่ดี แต่ในแง่กฎหมายแล้ว การปฏิบัติเช่นนี้จะเป็นสิ่งประกันว่า หากมีข้อกล่าวหาว่าบริษัทได้ทำการจ่ายเงินอันมิชอบ บริษัทสามารถแสดงให้เห็นว่าไม่ได้มีการจ่ายเงินตามที่ถูกล่ามทา หรือเงินที่จ่ายนั้นไม่ได้ผ่านการอนุมัติของบริษัทและเป็น การจ่ายเงินที่ขัดกับนโยบายและขั้นตอนการดำเนินธุรกิจของบริษัทที่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจน

- **การตรวจบัญชีตามห้วงเวลา** บริษัทที่มีการตรวจสอบไม่ว่าจะโดยผู้ตรวจสอบภายในหรือภายนอกหรือทั้งสองแบบควรทำให้มั่นใจว่ามีการตรวจสอบที่เหมาะสมทั้งด้านโครงการปฏิบัติตามกฎหมายและด้านบัญชีและบันทึกต่างๆ ที่เกี่ยวกับธุรกิจที่มีความเสี่ยงทาง FCPA ในโลกที่สมบูรณ์แบบ การตรวจสอบดังกล่าวจะเป็นการยืนยันว่า ธุรกิจไม่มีปัญหาหรือประเด็นใดๆ ทว่า ในโลกแห่งความเป็นจริง การตรวจสอบลักษณะนี้อาจบ่งชี้ให้เห็นถึงแง่มุมที่ต้องมีการควบคุมเพิ่มเติม แง่มุมที่โครงการปฏิบัติตามกฎหมายไม่ได้ตรวจสอบองค์กรธุรกิจต่อไป และพนักงานคนใดหรือกลุ่มใดที่ควรมีการฝึกอบรมเพิ่มเติม ในกรณีที่เลวร้ายที่สุด การตรวจสอบอาจเปิดเผยถึงการฝ่าฝืนกฎหมายในอดีตหรือในปัจจุบันซึ่งบริษัทจะต้องรีบแก้ไขโดยด่วน

ไม่มีโครงการปฏิบัติตามกฎหมายใดจะสามารถป้องกันความมุ่งมั่นของพนักงานคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งที่จะหลบเลี่ยงการควบคุมของบริษัท และโครงการฯ จะไม่มีประสิทธิผลเลยหากไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงทั่วองค์กร อย่างไรก็ตาม โครงการที่มีการออกแบบอย่างดีและใช้แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดที่เหมาะสมกับความต้องการเฉพาะของบริษัทน่าจะช่วยให้บริษัทตรวจพบและขัดขวางพฤติกรรมที่ผิดได้ และจะช่วยให้บริษัทสามารถมุ่งสนใจเฉพาะแต่การทำธุรกิจเพียงประการเดียวได้

.....

ความเห็นต่างๆ ที่แสดงในบทความนี้มีได้สะท้อนทรรศนะหรือนโยบายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา



บทบาทของประชาสังคม  
ในการสนับสนุนการปฏิรูปที่มีประสิทธิผลและยั่งยืน  
แนนซี บอสเวล



ประชาชนชูป้ายต่อต้านการทุจริตในกรุงโซล ประเทศเกาหลี เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2002 เพื่อประท้วงชาว  
อื้อฉาวเกี่ยวกับการทุจริตของรัฐบาล ข้อความบนป้ายอ่านว่า “การทุจริต” – ภาพถ่ายจากสำนักข่าวเอพี/  
Ahn Young-joon



ผู้ประท้วงหลายร้อยคนเดินขบวนในกรุงฮาราเร ประเทศซิมบับเว เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2003 ซึ่งเป็นวัน  
ต่อต้านการทุจริตโลก - ภาพถ่ายจากสำนักข่าวเอพี/ STR

ในปัจจุบัน มีการเห็นพ้องกันอย่างกว้างขวางว่า การทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายอันมิอาจยอมรับได้ และความล้มเหลวในการแก้ปัญหานี้ถือเป็นการไม่มีความรับผิดชอบ ภายใต้แรงกดดันจากประชาสังคมซึ่งประกอบไปด้วยองค์กรนอกภาครัฐ องค์กรที่ไม่แสวงกำไรและองค์กรอิสระต่างๆ รัฐบาลและสถาบันระหว่างประเทศได้สรุปข้อตกลงการต่อต้านการทุจริตและได้ทำพันธกรณีอื่นๆ ในการปรับปรุงวิธีการบริการราชการแผ่นดินและการยอมรับภาระรับผิดชอบ บทบาทของประชาสังคมจะยังคงเป็นแกนกลางในการประกันว่าได้มีการปฏิบัติตามพันธกรณีเหล่านั้น และอนาคตของการป้องกันการทุจริตขึ้นอยู่กับการทำงานที่ประชาสังคมมีส่วนร่วมมากขึ้น รวมทั้งมีความสามารถทางวิชาการ ทรัพยากรการเงิน การเข้าถึงข้อมูล ตลอดจนระยะห่างทางการเมืองที่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของตน ในการควบคุมดูแลและให้การสนับสนุนที่จำเป็น แนนซี บอสเวล เป็นสมาชิกของคณะกรรมการองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติและเป็นประธานและประธานบริหารขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ สำนักงานสหรัฐอเมริกา องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติเป็นเครือข่ายองค์กรประชาสังคมในกว่า 90 ประเทศซึ่งทำงานร่วมกับรัฐบาล สถาบันระหว่างประเทศและภาคเอกชนเพื่อลดการทุจริตและการติดสินบน

ในต้นทศวรรษที่ 1990 การที่ประชาชนประท้วงรัฐบาลและบริษัทที่ทุจริตได้จุดประกายการก่อกำเนิดของการเคลื่อนไหวต่อต้านการทุจริต ในช่วงเวลานั้น ไม่ค่อยมีใครเข้าใจถึงขอบเขตทั้งหมดของความเสียหายอันเกิดจากการทุจริตและมีการยอมรับโดยปริยายว่าเรื่องทุจริตเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพียงจะไม่นานมานี้เองที่มีความเข้าใจกว้างขวางขึ้นว่า การทุจริตเป็นตัวถ่วงความเจริญ บิดเบือนการแข่งขัน ขัดขวางไม่ให้คนจนเข้าถึงบริการพื้นฐานต่างๆ และสร้างความเสี่ยงต่อความมั่นคงทางการเมืองและความปลอดภัยของบุคคล

ตัวอย่างเช่น หลังจากหลายทศวรรษแห่งการปฏิเสธว่ามีการทุจริต ธนาคารโลกภายใต้การนำของ เจมส์ วูฟเฟนสัน ซึ่งเป็นประธานในขณะนั้นได้ยอมรับว่า การทุจริต “เป็นอุปสรรคที่ใหญ่ที่สุดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม” และตั้งนั้น จึงเป็นอุปสรรคต่อการบรรเทาปัญหาความยากจนด้วย ในปัจจุบันนี้ ยุทธศาสตร์ปัจจุบันของธนาคารโลกเกี่ยวกับวิธีการปกครองและการป้องกันการทุจริตบรรยายถึงรูปแบบต่างๆ ที่การทุจริตก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจการเมืองและคนยากไร้ไว้ได้อย่างชัดเจน

ในแต่ละวัน คนยากไร้ทั่วโลกไม่สามารถเข้าถึงสถานพยาบาล โรงเรียนและบริการ  
จำเป็นอื่นๆ เนื่องจากระบบบริการสาธารณะไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือคน  
ยากไร้ไม่สามารถหรือไม่ยอมจ่ายเงินสินบน การทุจริตและการไร้ซึ่งธรรมาภิบาลมักหมายถึง  
ทรัพยากรที่ควรจะนำไปใช้เพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและสร้างโอกาสให้คนยากไร้ได้หนีจาก  
ความยากจนกลับถูกใช้ไปเพื่อให้เหล่าผู้นำที่ทุจริตมีฐานะร่ำรวยยิ่งขึ้น ในบางกรณี การไร้ซึ่งธรร  
มาภิบาลอย่างสิ้นเชิงและการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่เป็นสาเหตุให้ระบบการเงินและระบบ  
เศรษฐกิจล่มสลาย ก่อให้เกิดความแปลกแยกในหมู่ประชาชน ตลอดจนความรุนแรงและความ  
พินาศของรัฐ ซึ่งทั้งหมดนี้สร้างความหายนะให้แก่คนยากจน

## การส่งเสริมให้มีการดำเนินการลงมือปฏิบัติ

เมื่อรัฐบาลในประเทศต่างๆ เห็นพ้องกันถึงความเสียหายที่เกิดจากการทุจริต รัฐบาลต่าง  
ริเริ่มดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อปรับปรุงวิธีการปกครอง ทว่า รัฐบาลก็ยังไม่ค่อยตระหนักและ  
สนับสนุนบทบาทสำคัญของประชาสังคมเพื่อสร้างความมั่นใจว่าโครงการริเริ่มต่างๆ จะบรรลุ  
เป้าหมาย

ตัวอย่างเช่น รัฐบาลต่างๆ ในทวีปอเมริกาตกลงยอมรับอนุสัญญาการต่อต้านการทุจริต  
ในภูมิภาคในปี 1996 แต่กว่าที่ฝ่ายต่างๆ ในอนุสัญญาระหว่างชาติอเมริกันว่าด้วยการต่อต้าน  
การทุจริตจะตกลงจัดตั้งกลไกติดตามผลงานเพื่อส่งเสริมการดำเนินการก็เป็นเวลาอีกหลายปี  
ต่อมา ซึ่งเป็นผลมาจากการกระตุ้นจากองค์กรประชาสังคมต่างๆ ที่นำโดยองค์กรเพื่อความ  
โปร่งใสนานาชาติ นับตั้งแต่มีการก่อตั้งกลไกนี้ ประชาสังคมได้กดดันให้มีโอกาสกว้างมากขึ้นใน  
การนำเสนอความคิดเห็นและเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐบาลในการส่งเสริมการดำเนินการป้องกัน  
การทุจริตเมื่อได้รับโอกาสดังกล่าว ประชาสังคมก็ได้ให้มุมมองของผู้อยู่นอกภาครัฐอันมี  
ความสำคัญอย่างใหญ่หลวงตลอดทั้งเป็นแรงผลักดันการปฏิรูป ประชาสังคมมีบทบาท  
คล้ายคลึงกันในการพิจารณาบทลงโทษการบังคับใช้อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการติดสินบน  
เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ  
(Organization for Economic Co-operation and Development Convention on Bribery of

Foreign Public Officials) และอนุสัญญาการป้องกันการทุจริตต่างๆ ของคณะมนตรียุโรปและของกลุ่มประเทศที่ต่อต้านการทุจริตในคณะมนตรียุโรป

จากประสบการณ์กับงานที่กล่าวมาและอนุสัญญาการป้องกันการทุจริตต่างๆ นี้ จะเห็นได้ชัดว่า ประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้มีการดำเนินการลงมือปฏิบัติ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (U.N. Convention Against Corruption – UNCAC) ซึ่งมี 80 ประเทศให้สัตยาบันนั้นมีศักยภาพสูงในการสร้างกรอบงานเพื่อการปฏิรูปทั้งระดับโลกและระดับประเทศ อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์กับอนุสัญญาอื่นๆ แสดงให้เห็นได้ชัดว่า UNCAC จะต้องมีกระบวนการติดตามผลที่มีประสิทธิภาพในการสนับสนุนให้มีการดำเนินการลงมือปฏิบัติ องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติได้ให้คำแนะนำแก่ที่ประชุมรัฐภาคี (Conference of States Parties) ว่าองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของกระบวนการดังกล่าวคือ ความโปร่งใสและการเปิดโอกาสอย่างกว้างขวางและน่าเชื่อถือแก่ประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วม

### การทำให้รัฐบาลยินยอมรับการระมัดระวัง

ธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาอื่นๆ ได้พัฒนายุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตตลอดช่วงหลายปีที่ผ่านมา และได้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของประชาสังคมในการเรียกร้องและประสบผลสำเร็จในการทำให้รัฐบาลยินยอมรับการระมัดระวัง ทว่า ในฐานะที่เป็นธนาคารซึ่งมีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้น ธนาคารเพื่อการพัฒนาต่างๆ เหล่านี้ต้องดิ้นรนหาทางชักชวนให้ทั้งประชาสังคมและรัฐบาลมีส่วนร่วมในการพยายามดังกล่าวอย่างแข็งขันมากขึ้นด้วย ยุทธศาสตร์ปัจจุบันของธนาคารโลกระบุว่า “สิ่งสำคัญที่สุดคือการช่วยให้รัฐมีความโปร่งใสขึ้นด้วยการอำนวยความสะดวกให้องค์กรประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมและกำกับดูแลในระดับสูง พลเมืองและสื่อมวลชนที่มีการเข้าถึงข้อมูลการปฏิบัติการของหน่วยงานรัฐได้อย่างกว้างขวาง เป็นกุญแจสำคัญที่จะบังคับให้รัฐต้องยินยอมรับการระมัดระวัง”

แม้ว่าหลักการดังกล่าวจะตรงไปตรงมาและไม่สามารถหาข้อโต้แย้งใดๆ ได้ ความโปร่งใสและโอกาสการเข้ามีส่วนร่วมก็ยังคงหาได้ยากในหลายประเทศ นอกจากนี้ ความสามารถของสถาบันระดับพหุภาคียังถูกจำกัดโดยเจตจำนงทางการเมืองของสมาชิกสถาบันนั้นๆ อาทิเช่น

ประมวลแนวทางปฏิบัติที่ดีด้านความโปร่งใสทางการคลังของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) หรือที่เรียกว่า “Code” ได้ระบุไว้อย่างเหมาะสมว่า การตีพิมพ์ข้อมูลการคลังซึ่งรวมถึงงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้างเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของรัฐบาลโดยต้องมีการตีพิมพ์ในเวลาอันควรและประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ กระนั้น เชื่อว่าทุก รัฐบาลจะปฏิบัติตามข้อกำหนดนี้ และแม้จะมีความพยายามเรียกร้องเพียงใด รัฐบาลทุก ประเทศก็ยังสงวนสิทธิที่จะปฏิเสธไม่ให้มีการตีพิมพ์รายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวล แนวทางฯ หรือ “Code” ดังกล่าวของรัฐบาล

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “Code” ตระหนักว่า การให้ความสำคัญเป็นพิเศษด้านความโปร่งใส เป็นสิ่งสำคัญในประเด็นเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและอุตสาหกรรมสกัด เนื่องจาก อุตสาหกรรมเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเกิดการทุจริตได้ง่าย ประเทศที่มีทรัพยากรสมบูรณ์ไม่ จำเป็นต้องพึ่งภาษีจากราษฎรเพื่อเป็นรายได้ และประวัติศาสตร์ก็ชี้ให้เห็นว่า ประเทศที่ไม่ ยอมรับแนวคิดการทำงานอย่างโปร่งใสและการยินยอมรับการระมัดระวังจะเป็นประเทศหนึ่งที่ยากจนที่สุดแม้จะร่ำรวยด้วยทรัพยากรก็ตาม การที่ “Code” กำหนดให้มี “การทำสัญญาอย่าง ชัดเจนและโปร่งใส” เป็นการย้ำเน้นความจำเป็นที่ประชาชนต้องกำกับดูแลการปฏิบัติงานของ รัฐบาล การให้สัมปทานและวิธีการแสวงประโยชน์จากสาธารณสมบัติอื่นๆ

หลักการนี้เป็นรากฐานของโครงการริเริ่มความโปร่งใสของอุตสาหกรรมสกัด (Extractive Industries Transparency Initiative) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพิ่มความโปร่งใสในการ จ่ายเงินและรายได้จากน้ำมัน ก๊าซและเหมืองแร่ สหราชอาณาจักรซึ่งเริ่มโครงการนี้ในปี 2002 กล่าวว่ “การเพิ่มความโปร่งใสและความรู้เรื่องรายรับจะทำให้ประชาชนและสถาบันต่างๆ มี อำนาจบังคับให้รัฐบาลต้องยินยอมรับการระมัดระวัง การจัดการที่ไม่ดีหรือการนำเงินทุนไปใช้ ในทางอื่นนอกเหนือจากการพัฒนาที่ยั่งยืนก็จะกระทำได้อย่างยิ่งขึ้น”

รากฐานของโครงการดังกล่าวและโครงการป้องกันการทุจริตและส่งเสริมความโปร่งใสที่ เพิ่มจำนวนมากขึ้นคือ การที่สหราชอาณาจักรตระหนักว่า “บทบาทของประชาสังคมมี ความสำคัญอย่างยิ่งยวดในด้านการใช้ข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณชนในการบังคับให้รัฐบาล ยินยอมรับการระมัดระวังต่อรายจ่ายที่รัฐบาลได้ใช้ไป”

## การปฏิบัติตามพันธกรณี

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความโปร่งใสและโอกาสของประชาสังคมในการมีส่วนร่วมและกำกับดูแลจะมีความสำคัญ แต่ก็มีสมมติฐานว่า เมื่อได้บรรลุเป้าหมายแล้ว ประชาสังคมจะมีความสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญของตนได้ แม้จะมีความพยายามอย่างมากในการเพิ่มสมรรถภาพของรัฐบาลด้านวิชาการและการเงิน แต่ยังไม่มีความพยายามในลักษณะเดียวกันเพื่อส่งเสริมประชาสังคมถึงในระดับที่จำเป็น ดังนั้น ยังต้องมีการดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

- o ความโปร่งใสของการปฏิบัติหน้าที่ การตัดสินใจและการใช้จ่ายของรัฐบาล การเข้าถึงข้อมูลซึ่งรวมถึงการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตอย่างเสรี และการเปิดโอกาสให้เข้ามีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นระบบและเป็นประจำ
- o การฝึกอบรมเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้ประชาสังคม รวมทั้งองค์กรประชาชน สมาคมวิชาชีพและสื่อมวลชน สามารถใช้ข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- o การฝึกอบรมเป็นสิ่งสำคัญมากในการส่งเสริมธรรมาภิบาล ความโปร่งใสและความรู้จักรับผิดชอบภายในในองค์กรประชาชน
- o ทรัพยากรการเงินที่ไม่มีพันธะทางการเมือง มีความสำคัญที่จะช่วยให้ประชาสังคมปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ เช่น การรวบรวมข้อมูล การให้ความรู้แก่สาธารณชน การสร้างแนวร่วม และการให้ความสำคัญต่อระดับความชำนาญที่จำเป็นในการวิเคราะห์ข้อมูล เช่น รายได้จากอุตสาหกรรมการสกัด งบประมาณแห่งชาติและการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ
- o องค์กรประชาสังคมที่รับผิดชอบต้องมีเสรีในการจัดการและการแสดงความคิดเห็น โดยไม่มีข้อห้ามทางกฎหมายมาจำกัดการดำเนินการขององค์กรหรือการหาให้ได้มาซึ่งเงินทุนจากแหล่งเงินถูกกฎหมาย
- o นักเคลื่อนไหวประชาสังคมที่ทำงานด้านการตรวจสอบซึ่งรวมถึงสื่อมวลชน จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองจากการถูกแจ้งข้อหาหมิ่นประมาท การคุกคามทำร้ายและการจับกุม

การใส่ใจประเด็นต่างๆ เหล่านี้จะช่วยประกันว่า ประชาสังคมจะสามารถทำตามพันธกรณีของตนได้ เรื่องนี้มีความสำคัญยิ่งในประเทศที่มีกลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิมที่มีรากฐานมั่นคง ซึ่งคือ พวกทุจริต ผู้ติดสินบนพวกทุจริตและผู้เอื้อการทุจริต ซึ่งทำให้การทำงานของประชา

สังคมยังมีความสำคัญและยากลำบากมากขึ้น เนื่องจากมีสัญญาณแสดงให้เห็นถึงการต่อต้านจากรัฐบาลมากพอควร และแม้กระทั่งการแสดงความเห็นปฏิบัติอย่างโจ่งแจ้งต่อสิทธิประชาธิปไตยพื้นฐานในประเทศต่างๆ มากขึ้น จึงถึงเวลาแล้วที่ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในประชาคมโลกจะให้การสนับสนุนประชาสังคม ซึ่งจะช่วยประกันว่าจะมีแรงผลักดันจากท้องถิ่นอันจำเป็น เพื่อให้มีการปฏิรูปที่มีประสิทธิผลและยั่งยืน

.....

ความเห็นต่างๆ ที่แสดงในบทความนี้มิได้สะท้อนทรรศนะหรือนโยบายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

## การส่งเสริม “ผู้สนับสนุนการพัฒนา” ของบรรษัทความท้าทายแห่งสหัสวรรษ



เอกอัครราชทูต จอห์น ดานิโลวิช ประธานบริหารของบรรษัทความท้าทายแห่งสหัสวรรษ หรือ Millennium Challenge Corporation (กลางขวา) สัมผัสมือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและเศรษฐกิจของประเทศอาร์เมเนีย นาย Vardan Khachatryan หลังการลงนามในสัญญาความท้าทายแห่งสหัสวรรษมูลค่า 235,650,000 เหรียญสหรัฐฯ ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐอาร์เมเนีย ณ กระทรวงการต่างประเทศ ในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2006 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ คอนโดลิซซา ไรซ์ (กลาง) และคณะผู้แทนของอาร์เมเนียร่วมเป็นสักขีพยาน - ภาพถ่ายจากสำนักข่าวเอพี/ Gerald Herbert

ในปี ค.ศ. 2002 ประธานาธิบดีบุชได้เรียกร้องให้จัดทำ “สัญญาฉบับใหม่เพื่อการพัฒนาของโลก” และเสนอให้จัดตั้งบรรษัทความท้าทายแห่งสหัสวรรษ (Millennium Challenge Corporation – MCC) ในเดือนมกราคม 2004 ด้วยเสียงสนับสนุนจากทั้งสองพรรค รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งบรรษัทความท้าทายแห่งสหัสวรรษและจัดสรรงบประมาณเกือบหนึ่งพันล้านเหรียญสหรัฐฯ เป็นกองทุนแรกเริ่ม และอีก 1.4 พันล้านและ 1.7 พันล้านในปีต่อๆ มา สำหรับการดำเนินการของ MCC และโครงการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศของ MCC ซึ่งรวมถึงบัญชีความท้าทายแห่งสหัสวรรษ (Millennium Challenge Account – MCA) เป้าหมายของ MCC คือ มุ่งส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ซึ่งจะลดความยากจนโดยผ่าน



การลงทุนในด้านต่างๆ เช่น การเกษตร การศึกษา การพัฒนาภาคเอกชนและการสร้างวิสัย  
สามารถ

*เอกอัครราชทูต จอห์น ดานิโลวิช ประธานบริหารของ MCC และอดีตเอกอัครราชทูต  
สหรัฐอเมริกาประจำประเทศบราซิลและคอस्टาริกา ได้สนทนากับ e-Journal USA ถึงบทบาทที่  
ไม่เหมือนใครของ MCC ในการต่อสู้กับการทุจริตทั่วโลก*

**คำถาม:** อะไรคือบทบาทของ MCC ในการต่อสู้กับการทุจริตทั่วโลก และโครงการต่อต้าน  
การทุจริตของ MCC จะช่วยต่อสู้กับความยากจนอย่างไร

**เอกอัครราชทูตดานิโลวิช:** MCC ให้สิ่งจูงใจแก่รัฐบาลในประเทศต่างๆ ในการดำเนินนโยบาย  
ปราบปรามการทุจริตที่เข้มแข็งและเพิ่มความแข็งแกร่งให้แก่สถาบันป้องกันการทุจริต โดยการ  
วางเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือว่าประเทศนั้นๆ ดำเนินการปราบปรามการทุจริตได้ดีเพียงใด  
ตามดัชนีวัดระดับการทุจริตของเรา จนถึงปัจจุบันนี้ คณะกรรมการของเราได้อนุมัติโครงการให้  
ความช่วยเหลือการปราบปรามการทุจริตมีมูลค่ารวมกว่า 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ให้แก่ประเทศ  
ต่างๆ หลายประเทศ เช่น ฟิลิปปินส์ ยูเครน มอลโดวา ปารากวัย อัลเบเนีย แทนซาเนีย มาลาวี  
อินโดนีเซียและแซมเบีย โดยปกติแล้ว โครงการเหล่านี้จะเน้นการปฏิรูปการจัดการภาษี ตำรวจ  
ศาล งานบริการประชาชน หน่วยงานที่มีหน้าที่สอบสวนการทุจริตของข้าราชการระดับสูง และ  
หน่วยงานตรวจสอบรัฐบาล ด้วยการร่วมงานกับประเทศเหล่านี้ในการแก้ปัญหาการทุจริต  
MCC ได้สร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบการปกครองที่มีประสิทธิภาพและทำให้ประเทศนั้นๆ เป็น  
ที่ดึงดูดใจต่อการลงทุนของภาคเอกชนมากขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืนใน  
ระยะยาวในตลาดที่เพิ่งเกิดขึ้นเหล่านี้

**คำถาม:** MCC กล่าวว่า การปราบปรามการทุจริตเป็นองค์ประกอบสำคัญในการต่อสู้กับความ  
ยากจน อะไรคือความสัมพันธ์ระหว่างการทุจริตและความยากจน

**เอกอัครราชทูตดานิโลวิช:** การทุจริตทำให้การลงทุนลดลง เพิ่มค่าใช้จ่าย ลดความสามารถใน  
การผลิต ทำลายความเชื่อมั่นในสถาบันภาครัฐ ทำให้อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น จำกัดการพัฒนาธุรกิจ

ขนาดย่อมและขนาดกลาง สร้างความเสียหายแก่การจัดการเงินของรัฐและนำไปสู่การศึกษา และสาธารณสุขที่ด้อยคุณภาพ การทุจริตยังทำให้มีความยากจนมากขึ้นเนื่องจากทำให้รายจ่าย รัฐบาลบิดเบือนจากเส้นทางที่ควรด้วยการเอื้อคนรวยและผู้มีเส้นสาย ทำให้การจัดการศุลกากร และภาษีอ่อนแอ ทำให้ระบบภาษีถอยหลังเข้าคลอง ส่งเสริมการเลี่ยงภาษีและทำให้ทรัพย์สิน ของคนยากจนเป็นหลักทรัพย์สินค้ำประกันเงินกู้ที่ไม่น่าสนใจมากขึ้น ธนาคารโลกกล่าวถึงการ ทุจริตว่าเป็น “อุปสรรคอันยิ่งใหญ่ที่สุดสิ่งเดียวต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม”

**คำถาม:** มีประเทศใดเป็นพิเศษหรือไม่ที่ท่านอยากจะเน้นว่าได้ดำเนินการปราบปรามทุจริต ภายในรัฐบาลของประเทศนั้นๆ ได้อย่างคืบหน้ามาก และประเทศเหล่านี้ดำเนินการอย่างไรใน การบรรลุเป้าหมาย

**เอกอัครราชทูตตานิโลวิช:** นับตั้งแต่ได้รับเลือกให้เป็นประเทศที่มีสิทธิที่จะได้รับความ ช่วยเหลือจาก MCC ประเทศจอร์เจียได้ดำเนินการปฏิรูปที่น่าทึ่งหลายประการในการ ปราบปรามการทุจริต การดำเนินการดังกล่าวทำให้ดัชนีชี้วัดการควบคุมการทุจริตของ ธนาคารโลกเลื่อนประเทศจอร์เจียอย่างมีนัยสำคัญจากลำดับที่ 36 ในร้อยละในปี 2004 เป็น ลำดับที่ 78 ในปี 2005

ในปี 2002 ประมาณร้อยละ 37 ของบริษัทในประเทศจอร์เจียรายงานว่า จำเป็นต้องมี “การจ่ายเงินเพิ่มเติมที่ผิดปกติ” เพื่อให้ประกอบการต่างๆ ได้ จำนวนบริษัทที่รายงานลักษณะ ดังกล่าวลดลงร้อยละ 7 ในปี 2005 ภาษีสินบนตามที่เรียกกันนั้น (เงินสินบนที่เป็นส่วนหนึ่งของ ยอดขายประจำปี) ได้ลดลงจากประมาณร้อยละ 2.7 ในปี 2002 ลงเป็นร้อยละ 0.5 ในปี 2005 รัฐบาลของจอร์เจียได้จับกุมข้าราชการที่ทุจริตหลายสิบคน ได้ทำการแก้ไขกฎหมายอย่างมี นัยสำคัญซึ่งทำให้การดำเนินคดีทุจริตต่างๆ สะดวกยิ่งขึ้น ปลดเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ทุจริตอื้อฉาว 15,000 นาย เพิ่มเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ 10,000 นายเพื่อป้องกันการหลงเป็นเหยื่อการทุจริต เล็กๆ น้อยๆ ตลอดทั้งปรับปรุงการบริหารการเงินของภาครัฐโดยการใช้กรอบงานรายจ่ายระยะ กลางและระบบบัญชีการคลังเดียวสำหรับรัฐบาลกลาง รายงานการประกอบธุรกิจในปี 2006 (Doing Business in 2006) ของธนาคารโลกยังยกให้จอร์เจียเป็นหนึ่งในประเทศที่ปฏิรูป เศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็วมากที่สุดประเทศหนึ่งในโลก “กฎหมายออกใบอนุญาตฉบับใหม่ได้ลด

จำนวนกิจกรรมการออกใบอนุญาตจาก 909 ลงเหลือ 159 มีการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จเพื่อรองรับการขอใบอนุญาตเพื่อว่าสถานประกอบการจะสามารถยื่นเอกสารทั้งหมดที่ศูนย์ฯ ได้โดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ยืนยันจากหน่วยงานอื่น ประมวลกฎหมายภาษีที่ได้รับการแก้ไขให้เรียบง่ายขึ้นได้กำจัดภาษีออกไป 12 ประเภทจากทั้งหมด 21 ประเภท เวลาที่ใช้ในการลงทะเบียนทรัพย์สินลดลง 75% และค่าใช้จ่ายลดลง 70%” บรรษัทการเงินระหว่างประเทศ (International Finance Corporation – IFC) กล่าวว่า จอร์เจียเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของการปฏิรูปอันเนื่องมาจากการดำเนินการของ MCC

**คำถาม:** มีการประเมินโครงการปราบปรามการทุจริตอย่างไร เช่น เมื่อประเทศเริ่มดำเนินการปราบปรามการทุจริต มีดัชนีบ่งชี้หรือไม่ หากมี อะไรคือดัชนีเหล่านั้น

**เอกอัครราชทูตอานิโลวิช:** มีหลายวิธีที่จะประเมินประสิทธิผลของโครงการปราบปรามการทุจริต เราอาจทำการสำรวจบริษัท พลเมืองและข้าราชการและถามพวกเขาเกี่ยวกับประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต เราสามารถประเมินความเข้มแข็งของกรอบงานทางกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการทุจริตของแต่ละประเทศได้ นอกจากนี้ เรายังสามารถประเมินความตั้งใจของรัฐบาลในการสอบสวนและดำเนินคดีทุจริต

MCC ใช้ดัชนีของ World Bank Institute - WBI เป็นหลักในการประเมินการทุจริต ดัชนีนี้ได้รวมแหล่งข้อมูลต่างๆ ถึง 21 แห่ง ขึ้นอยู่กับว่าข้อมูลเหล่านี้จะหาได้หรือไม่ในประเทศนั้นๆ ข้อดีอย่างหนึ่งของดัชนีของ WBI คือ สามารถประเมินความเข้าใจและประสบการณ์ของปัจเจกชนและบริษัทต่างๆ ในประเทศนั้นๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต สิ่งนี้จะเป็นเสียงสะท้อนที่ตรงไปตรงมาให้แก่รัฐบาลจากคนที่ทำธุรกิจในประเทศซึ่งรู้เห็นโดยตรงถึงสถานการณ์ตามที่เป็นจริง

ยกตัวอย่างเช่น แหล่งข้อมูลหนึ่งที่สถาบันธนาคารโลกใช้คือ เครื่องวัดระดับการทุจริตสากลขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ในประเทศอินโดนีเซียซึ่งเป็นประเทศที่การทุจริตได้กัดกร่อนภาครัฐเป็นเวลาหลายปี ในที่สุด รัฐบาลก็เหมือนจะปรับเปลี่ยน และสิ่งนี้ก็เห็นได้จากแบบสอบถามขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ตามเครื่องวัดระดับการทุจริตสากลประจำปี 2005 ประชาชนร้อยละ 81 ของอินโดนีเซียเชื่อว่า การทุจริตจะหมดสิ้นไปภายในสามปี

ข้างหน้า จากจำนวน 69 ประเทศที่ได้ทำการสำรวจ อินโดนีเซียเป็นประเทศเดียวที่มองโลกในแง่ดีที่สุดเมื่อเกี่ยวกับความพยายามของรัฐบาลในการปราบปรามการทุจริต

**คำถาม:** อะไรคือ “ผลกระทบของ MCC” ที่ท่านได้เอ่ยถึงในคำปราศรัยหลายๆ ครั้งของท่าน

**เอกอัครราชทูตดานิโลวิช:** ปัจจัยการเลือกสรรของ MCC เป็นการจูงใจให้ประเทศต่างๆ ดำเนินการปฏิรูปเพื่อให้มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจาก MCC และเพื่อรักษาสีทิดังกล่าว มีหลายประเทศที่ทำการประเมินนโยบายรวมทั้งกฎระเบียบและกฎหมายของตนอีกครั้งเพื่อปรับปรุงวิธีการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อต่อผู้การทุจริต เพื่อกระตุ้นการลงทุนด้านสาธารณสุขและการศึกษาและเพื่อดำเนินการปฏิรูปเศรษฐกิจทั้งแบบจุลภาคและมหัพภาค เราอยากเรียกผลกระทบที่เป็นแรงจูงใจนี้ว่า “ผลกระทบ MCC” และผลกระทบดังกล่าวก็มีบันทึกไว้อย่างกว้างขวาง

จากรายงานของโครงการ Doing Business ของบรรษัทการเงินระหว่างประเทศ (International Finance Corporation – IFC) มีประเทศ 24 ประเทศระบุเจาะจงว่า MCC เป็นแรงจูงใจสำคัญให้ประเทศตนพยายามปรับปรุงบรรยากาศการทำธุรกิจในประเทศของตนให้ดีขึ้น IFC พบว่า การปฏิรูปเหล่านี้ “สามารถเพิ่มอัตราการเติบโตได้ร้อยละ 0.25 – 0.5 ในเศรษฐกิจที่กำลังพัฒนาทั่วไป”

คณะกรรมการรัฐมนตรีระหว่างประเทศและคณะกรรมการประธานาธิบดีได้ถูกจัดตั้งขึ้นในกว่า 12 ประเทศเพื่อวางแผนยุทธวิธีการปฏิรูปที่จะตอบสนองต่อปัจจัยการเลือกสรรของเรา ประธานาธิบดีและรัฐมนตรีของประเทศต่าง ๆ เดินทางมาพบเรา เขียนจดหมายถึงเรา ถามเอกอัครราชทูตของเราที่ประจำประเทศว่า “เราต้องดำเนินการปฏิรูปอะไรบ้างเพื่อจะได้มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจาก MCC”

การปฏิรูปเหล่านี้อำนวยความสะดวกที่จับต้องได้

รัฐบาลของประเทศเอลซัลวาดอร์ได้รับแรงบันดาลใจจาก MCA ในการลดจำนวนวันในการเริ่มธุรกิจจาก 115 วันเหลือ 26 วัน เป็นผลให้มีจำนวนธุรกิจขึ้นทะเบียนเพิ่มขึ้นร้อยละ 500 และอัตราความพึงพอใจของลูกค้าก็เพิ่มขึ้นมากจากร้อยละ 32 เป็นร้อยละ 87

รัฐบาลของสาธารณรัฐโดมินิกันก็ได้แสดงความสนใจอย่างมากในอันที่จะมีสิทธิรับเงินอุดหนุนจาก MCC เช่นกันและได้แต่งตั้งกลุ่มทำงานสามกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาจุดอ่อนต่างๆ ของผลการปฏิบัติในแต่ละประเด็นที่ MCA ระบุไว้ อันได้แก่ การปกครองอย่างเที่ยงธรรม การลงทุนในประชาชนและเสรีภาพทางเศรษฐกิจ นาย Temistocles Montas เลขาธิการฝ่ายวิชาการของประธานาธิบดีกล่าวเกี่ยวกับปัจจัยการเลือกของ MCA ดังนี้ “เราอ่านและรับจดหมายเหล่านี้เพราะมันเป็นสิ่งที่ถูกต้องที่ควรกระทำ สิ่งเหล่านี้จะเป็นส่วนหนึ่งของมรดกที่รัฐบาลชุดนี้จะมอบให้แก่ประชาชนชาวโดมินิกัน” รัฐบาลโดมินิกันวางแผนจะดำเนินการแผนการปฏิบัติ MCA และเปิดเว็บไซต์ MCA-สาธารณรัฐโดมินิกันเพื่อเน้นถึงการปฏิรูปที่ประเทศกำลังดำเนินการเพื่อจะเป็นประเทศที่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจาก MCA เมื่อเร็วๆ นี้ รัฐบาลได้แจ้งให้ MCC ทราบว่าเนื่องจากประเทศต้องการมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจาก MCA รัฐบาลจะดำเนินโครงการรณรงค์ขนาดใหญ่ฉีดวัคซีนป้องกันโรคหัดให้แก่ประชาชน 5 ล้านคน

ในประเทศอินโดนีเซีย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นาง Sri Mulyani Indrawati ได้ให้เหตุผลสนับสนุนหลายครั้งว่า สิ่งสำคัญของ MCA คือ “ตราประทับเห็นชอบการดูแลประเทศที่ดี” ซึ่งส่งสัญญาณที่มีพลังมากไปยังนักลงทุนภาคเอกชน ดังที่นาง Sri Mulyani Indrawati กล่าวไว้ว่า “มันไม่ใช่เรื่องเงิน แต่มันเป็นเรื่องของการเป็นที่ยอมรับว่าเรากำลังทำสิ่งที่ถูกต้อง” ในปีนี้ ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ กลอเรีย มาคาปากัล อารโรโย ได้กระทำการที่ไม่เคยมีผู้ใดกระทำมาก่อน คือ จัดสรรงบประมาณ 19 ล้านเหรียญสหรัฐเพื่อสมทบกับโครงการขั้นพื้นฐานมูลค่า 20 ล้านเหรียญสหรัฐของ MCC ที่ให้แก่กองทุนต่อต้านการทุจริต ประกาศของโครงการขั้นพื้นฐานของ MCA ดูเหมือนจะให้พลังแก่ประเทศฟิลิปปินส์ขึ้นมาใหม่ในการต่อสู้กับการทุจริต

ในด้านการพัฒนาโดยทั่วไป ผู้บริจาครายอื่นๆ ให้ความสนใจกับแนวทางของ MCC ในการให้ทรัพยากรเฉพาะประเทศที่มีผลงาน เราเห็นว่า ผู้บริจาคให้ความสนใจมากขึ้นในการพิจารณาระบบการประเมินหรือรายงานที่คล้ายคลึงกับที่เราใช้อยู่ในการพิจารณาตัดสินว่าประเทศใดควรได้รับความช่วยเหลือ การให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ จะไม่ประสบผลสำเร็จถ้าประเทศเหล่านั้นไม่เข้มแข็งในการพัฒนาตนเอง

# Bibliography

## Readings on anticorruption issues and activities

**Della Porta, Donatella, and Alberto Vannucci.** *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New York, NY: Aldine de Gruyter, 1999.

**Heidenheimer, Arnold J., and Michael Johnston, eds.** *Political Corruption: Concepts & Contexts*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2001.

**Johnson, Roberta Anne.** *The Struggle against Corruption: A Comparative Study*. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2004.

**Johnston, Michael.** *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press, 2005.

**Kang, David C.** *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press, 2002.

**Karlins, Rasma.** *The System Made Me Do It: Corruption in Post-Communist Societies*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2005.

**Kidd, John, and Frank-Jürgen Richter, eds.** *Fighting Corruption in Asia: Causes, Effects, and Remedies*. River Edge, NJ: World Scientific, 2003.

**Klitgaard, Robert E.** *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press, 1988.

**Kpundeh, Sahr John.** *Politics and Corruption in Africa: A Case Study of Sierra Leone*. Lanham, MD: University Press of America, 1994.

**Krastev, Ivan.** *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anticorruption*. Budapest, Hungary: Central European University Press, 2004.

**Levi, Michael, and David Nelkin.** *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption*. Oxford, UK; Cambridge, MA: Blackwell Publishers, 1996.

**Mbaku, John Mukum.** *Bureaucratic and Political Corruption in Africa: The Public Choice Perspective*. Malabar, FL: Krieger Pub. Co., 2000.

**Mungiu-Pippidi, Alina.** "Corruption: Diagnosis and Treatment." *Journal of Democracy*, vol. 17, no. 3, July 2006, pp. 86-100.

**Naresh, Ragan.** "Public Corruption." *American Criminal Law Review*, vol. 43, no. 2, Spring 2006, pp.825-868.

**Pereira, Luiz Carlos Bresser, and Peter Spink, eds.** *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1999.

**Rose-Ackerman, Susan.** *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York, NY: Cambridge University Press, 1999.

**Sampford, Charles, et.al., eds.** *Measuring Corruption*. Aldershot, England; Burlington, VT: Ashgate, 2006.

**Shah, Anwar.** "Combating Corruption: Look Before You Leap." *Finance and Development*, December 2004, pp. 40-43.

**Stapenhurst, Rick, and Sahr John Kpundeh, eds.** *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*. Washington, DC: World Bank, 1999.

**Thompson, John B.** *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age*. Malden, MA: Blackwell, 2000.

**Tulchin, Joseph S., and Ralph H. Espach, eds.** *Combating Corruption in Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2000.

# Internet Resources

Online sources for information about anticorruption issues and activities

## Handbooks

The Open Society Justice Initiative  
Poder Ciudadano's Transparent Elections Handbook  
(Preliminary Version, 2000)

[http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res\\_id=102247](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102247)

Overseas Private Investment Corporation (OPIC)  
Anti-Corruption Policies and Strategies Handbook (2006)  
<http://www.opic.gov/about/Transparency/documents/opicanticorruptionhandbook0906.pdf>

U.S. Agency for International Development (USAID)

Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing  
Transparency in Emerging Democracies (2003)

[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/pnac223.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnac223.pdf)

A Handbook on Fighting Corruption (1999)

[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf)

## Web Sites

The Cost of Corruption

<http://americanradioworks.publicradio.org/features/corruption/>

Fighting Corporate and Government Wrongdoing: A  
Research Guide to International and U.S. Federal Laws on  
White-Collar Crime and Corruption

<http://www.llrx.com/features/whitecollarcrime.htm>

Global Integrity

<http://www.globalintegrity.org/2004/country.aspx>

Global Integrity provides in-depth reports on the state of  
public integrity and corruption in 25 countries.

Transparency International

Global Corruption Report 2006

<http://www.transparency.org/publications/gcr>

Political Corruption: Selected Web Links

[http://www.transparency.org/global\\_priorities/corruption\\_politics/links\\_political\\_corruption](http://www.transparency.org/global_priorities/corruption_politics/links_political_corruption)

Transparency International-USA

[www.transparency-usa.org](http://www.transparency-usa.org)

U.S. Department of State

Anticorruption Initiatives

<http://www.state.gov/p/inl/corr/>

Bribery and Corruption

[http://usinfo.state.gov/ei/economic\\_issues/bribery\\_and\\_corruption.html](http://usinfo.state.gov/ei/economic_issues/bribery_and_corruption.html)

## Online Reading

Anderson, James and Cheryl Gray. *Anti-Corruption in  
Transition 3: Who Is Succeeding... and Why?* World Bank  
Publications, 2006.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:20989777-pagePK:146736-piPK:146830-theSitePK:258599,00.html>

Gurgur, Tugrul, and Anwar Shah

Localization and Corruption: Panacea or Pandora's box?  
World Bank Publications, 2005

<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/206958/Localizationandcorruption.pdf>

Money in Politics, A Study of Party Financing Practices in 22  
Countries

<http://www.accessdemocracy.org/showdoc.asp?lang=1&id={324ACB49-B2B9-4CF2-971B-BD449BEF9377>

World Bank Governance Library

<http://info.worldbank.org/etools/library/governance.asp?topicID=646&n=1&del=&cdrom=>

Includes full text of 45 World Bank publications on  
anticorruption.