



การศึกษาเปรียบเทียบองค์กรที่ปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันในสิงคโปร์

ฮ่องกง และเกาหลีใต้: ข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย

สุรียานนท์ พลสิม*

(วันรับบทความ : 24 ตุลาคม 2560 /วันแก้ไขบทความ : 29 มกราคม 2561 /วันตอบรับบทความ : 30 มกราคม 2561)

บทคัดย่อ

องค์กรที่ปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของกลไกต่อต้านคอร์รัปชันในหลายประเทศ ทว่าศักยภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานเหล่านี้กลับประสบความสำเร็จต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยในกลไกการทำงานเพื่อต่อต้านคอร์รัปชันของแต่ละประเทศ สิงคโปร์และฮ่องกงถือเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับว่ามีศักยภาพในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพอันดับต้นของโลกและดีที่สุดในเอเชีย ส่วนแนวคิดของเกาหลีใต้นั้นมีอิทธิพลโดยตรงต่องานด้านการป้องกันคอร์รัปชันในไทย ดังนั้น บทความนี้จึงมีเป้าหมายหลักเพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาท โครงสร้าง และแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันทั้ง 3 ประเทศเหล่านี้ และให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานของประเทศไทย โดยใช้การวิจัยเอกสารเป็นวิธีหลักในการศึกษาวิจัย พบว่า ฮ่องกงมีแนวทางจัดการปัญหาคอร์รัปชันด้วย "กลยุทธ์หอก 3 แฉก" มีโครงสร้างการทำงานที่ไม่ซับซ้อน ทิศทางการทำงานชัดเจน มีการประยุกต์ใช้สื่ออย่างมีประสิทธิภาพ และมีเครือข่ายปฏิบัติการในระดับท้องถิ่น ส่วนสิงคโปร์มีโครงสร้างองค์กรแบบกะทัดรัด คล่องตัว รวมศูนย์ใช้อำนาจอย่างเข้มงวดและแข็งแกร่ง มีระบบเพื่อจัดการกับคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพผ่านเจตนาธรรมทางการเมืองที่มุ่งมั่น ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ การบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด และความอิสระของหน่วยงานป้องกันคอร์รัปชันสำหรับเกาหลีใต้มีการควมรวมหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการปราบปรามคอร์รัปชันเป็นหน่วยงานเดียวกันที่ปฏิบัติงานแบบครบวงจร โครงสร้างของคณะกรรมการเอื้อต่อการจัดการปัญหาทุจริตในภาคการเมืองและระบบราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบประเมินแบบคู่ขนานเพื่อป้องกันคอร์รัปชัน รวมถึงมีผู้ตรวจการระดับท้องถิ่นด้วย สำหรับประเทศไทย ควรมีเครือข่ายคณะกรรมการด้านการป้องกันทุจริตในระดับท้องถิ่น ควรมีการควมรวมหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชันให้เป็นหน่วยงานหลักหน่วยงานเดียวที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชันแบบครบวงจร และควรมีการออกแบบระบบการทำงานเพื่อป้องกันคอร์รัปชันเชิงรุก

คำสำคัญ : องค์กรที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาคอร์รัปชัน/ สิงคโปร์/ ฮ่องกง/ เกาหลีใต้

* อาจารย์ประจำ, วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, email: suripho@kku.ac.th



A Comparative Study on Anti-Corruption Agencies in Singapore, Hong Kong, and Republic of Korea: Recommendations for Thailand

Suriyanon Pholsim*

(Received Date : October 24, 2017, Revised Date : January 29, 2018, Accepted Date : January 30, 2018)

Abstract

This article focuses on 1) roles, structures, and working procedures of Anti-Corruption Agencies (ACA) in Singapore, Hong Kong, and Republic of Korea; 2) recommendations to improve the ACAs' performances of Thailand. Author uses the documentary research as the main methodology for this study. The results show that prominent strategy of Hong Kong's ACA is the "three-pronged strategy", which goes along with the simplicity of its organization's structure designation, effective media utilization, and local participation to fight against corruption. Singapore's ACA is a centralized, small, and flexible organization with strong and powerful law enforcement. There is also a highly effective anti-corruption mechanism in Singapore which is; strong political wills to deal with corruption, tough law enforcement, public sector efficiency, and independence of ACA. In Republic of Korea, the ACA is merged from related three anti-corruption organizations, and the structure of national ACA's committee is effective to curb with corruptions in both political and public sectors. There is also a striking dual-corruption assessment system which is effective to interfere the corruption in public sector. However, the creation of local anti-corruption commission (LACC); related public agencies on anti-corruption affairs should be merged, and enhancing the proactive corruption prevention mechanisms, should be useful and effective ways to improve the ACA's performances in Thailand.

Keywords: Anti-Corruption Agencies/ Singapore/ Hong Kong/ Republic of Korea

* Lecturer, College of Local Administration, Khon Kaen University, email: suripho@kku.ac.th



บทนำ (Introduction)

“หากปราศจากองค์กรที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Agencies) แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา (Developing Countries) ก็เป็นเรื่องยากที่ประเทศเหล่านั้นจะสามารถจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันให้ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมได้”

สาเหตุที่ผู้เขียนได้นำเสนอข้อคิดเห็นข้างต้นนั้น เนื่องจากว่า หากเราพิจารณาถึงความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในหลายประเทศทั่วโลกแล้ว จะพบว่าหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างเป็นรูปธรรม ล้วนอาศัยศักยภาพของ "องค์กรที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Agencies: ACA)" เป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเราพิจารณาในบริบทของประเทศที่กำลังพัฒนา (developing countries) ซึ่งมีโอกาสในการเกิดคอร์รัปชันได้อย่างง่ายดายนั้น นอกเหนือจากองค์ประกอบทางกฎหมายและเจตนาารมณทางการเมืองแล้ว หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาคอร์รัปชัน ล้วนมีความจำเป็นอย่างยิ่ง (สุรียานนท์ พลสิม, 2560a, น.1-2) เช่นเดียวกับประเทศไทย ในฐานะหนึ่งในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่หลักตามกฎหมายในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นทั้งในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากบริบททางการเมือง ธรรมเนียมปฏิบัติในระบบราชการของสังคมไทย รวมถึงภาพลักษณ์ความโปร่งใสและปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยในบริบทสากลแล้ว กลับสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยนั้น กำลังประสบกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในภาวะรุนแรงพอสมควร โดยจากผลการสำรวจขององค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ซึ่งได้ทำการสำรวจระดับปัญหาคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ล่าสุดในปี 2016 พบว่าประเทศไทย ได้รับการจัดให้อยู่ในอันดับที่ 101 จาก 176 ประเทศทั่วโลก (Transparency International, 2017, pp.6-7) ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มประเทศที่มีระดับปัญหาคอร์รัปชันสูง (highly corruption) นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาผลการประเมินย้อนหลัง ในหลายปีที่ผ่านมาที่ยังสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเทศไทยยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างเป็นรูปธรรม¹

¹ ผลการจัดอันดับระดับปัญหาคอร์รัปชันทั่วโลกโดยองค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ใน ปี 2015 ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในอันดับ 76 จากทั้งหมด 168 ทั่วโลก ส่วนปี 2014 ไทยอยู่ในอันดับที่ 85 จากทั้งหมด 175 ประเทศทั่วโลก ในปี 2013 ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในอันดับ 102 จากทั้งหมด 177 ประเทศทั่วโลก (เป็นช่วงเกิดความวุ่นวายทางการเมืองก่อนคณะรักษาความสงบแห่งชาติยึดอำนาจ) ส่วนในปี 2012 ไทยถูกจัดให้อยู่ในอันดับ 88 จากทั้งหมด 176 ประเทศทั่วโลก รวมถึง ปี 2011 ไทยอยู่ในอันดับที่ 80 จากทั้งหมด 183 ประเทศทั่วโลก (Transparency International, 2016; 2015; 2014; 2013; 2012)



เช่นเดียวกับผลสำรวจการบริหารจัดการภาครัฐของธนาคารโลก (World Bank's Worldwide Governance Indicator) ซึ่งได้ทำการประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐในหลายประเทศทั่วโลก ล่าสุดในปี 2016 พบว่าประเทศไทย แม้ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (government efficiency indicator) จะสะท้อนให้เห็นว่าการทำงานของรัฐบาลและหน่วยงานรัฐค่อนข้างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางตรงกันข้ามกลับพบว่าตัวชี้วัดด้านการควบคุมปัญหาคอร์รัปชันกลับได้ไม่ดีเท่าที่ควร (control of corruption) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยยังไม่มีกลไกการปฏิบัติงานที่สามารถจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากพอ (World Bank, 2016, pp.1-6) ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนา "กลไกการทำงานเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน" (Anti-Corruption Mechanism: ACM) ให้มีประสิทธิภาพและสามารถจัดการปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยองค์ประกอบของกลไกการทำงานเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน (ACM) เหล่านี้ นอกเหนือจากองค์ประกอบด้านกฎหมาย ระบบศาล และประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐแล้ว "หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-corruption Agencies: ACA)" ยังถือเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนกลไกการทำงานเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นทั้งในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนด้วย ในฐานะหน่วยปฏิบัติการ (operation agency) และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) เพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันในสังคม รัฐบาลในหลายประเทศได้จัดตั้งหน่วยงานเหล่านี้ขึ้นมาภายใต้ความคาดหวังว่าจะสามารถเป็นทำหน้าที่เป็นหน่วยงานขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในสังคมให้หมดสิ้นไปได้ แต่ทว่า หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชัน (ACA) ในหลายประเทศเหล่านี้กลับประสบความสำเร็จในการทำงานที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบและปัจจัยหลายประการที่อยู่ในกลไกการทำงานเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน (ACM) ซึ่งรัฐบาลแต่ละประเทศได้พัฒนาแนวทางการทำงานเฉพาะตัวที่แตกต่างกันไปเพื่อสร้างเสริมประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชัน (ACA) เหล่านี้ให้สามารถจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น การศึกษาแนวคิด บทบาท และกลไกในการทำงานของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Agencies) จากประเทศที่ประสบความสำเร็จและมีศักยภาพเป็นที่ยอมรับในระดับโลกอย่างประเทศสิงคโปร์ ฮังการี รวมถึงเกาหลีใต้ จะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาประสิทธิภาพและระบบการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน (ป.ป.ช) ของประเทศไทย



วัตถุประสงค์ (Objectives)

- 1) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบบทบาทและโครงสร้างในการทำงานของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Agencies: ACA) ในสิงคโปร์ ฮองกง และเกาหลีใต้ รวมถึงแนวทางปฏิบัติงานที่โดดเด่นของหน่วยงานเหล่านี้ในแต่ละประเทศด้วย
- 2) เพื่อให้ข้อเสนอแนะการปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันแก่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

วิธีการวิจัย (Methodology)

การศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาใช้การวิจัยเอกสาร (documentary research) เป็นวิธีการหลักในการศึกษาวิจัยโดยการทบทวน (review) เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นหนังสือ งานวิจัย บทความวิชาการ และเอกสารจากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหลักในการศึกษาวิจัย ซึ่งจะนำเสนอผลการศึกษาที่ได้ในบทความนี้ด้วยการพรรณนาวิเคราะห์ (descriptive analysis)

ผลการศึกษา (Results)

1) บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชันในสิงคโปร์ : สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (Corrupt Practices Investigation Bureau)

หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันของสิงคโปร์ คือ สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (Corrupt Practices Investigation Bureau: CPIB) ซึ่งศักยภาพในการปฏิบัติงานเพื่อจัดการกับปัญหาด้านคอร์รัปชันในสิงคโปร์นั้นได้รับการยอมรับในระดับโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสิทธิภาพในงานด้านการสืบสวน (investigation) ซึ่งศักยภาพในการปฏิบัติงานด้านการสืบสวน (investigation operations) ของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ของสิงคโปร์นี้ สามารถใช้เป็นต้นแบบด้านงานสืบสวน (investigative model) ให้กับหน่วยงานด้านการป้องกันปัญหาคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี (Heilbrunn, 2006, pp.135-148) อย่างไรก็ตาม ด้วยแนวคิดและกลไกในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้ปัจจุบันสิงคโปร์เป็น 1 ใน 10 ประเทศต้นแบบของโลกที่มีระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันต่ำที่สุดในโลก (Transparency International, 2017, pp.6-7) และเคยได้รับการจัดอันดับให้เป็นอันดับ 1 ของประเทศที่มีปัญหาคอร์รัปชันต่ำที่สุดในโลกมาแล้วในปี 2010 (Transparency International, 2011, pp. 2-3) ปัจจุบันสิงคโปร์เป็น 1 ใน 2 ประเทศของภูมิภาคเอเชียที่ได้รับการจัดอันดับติด 1 ใน 10 ประเทศที่มีปัญหาคอร์รัปชันต่ำที่สุดในโลกจากทั้งหมดกว่า 180 ประเทศทั่วโลก โดยเป็นรองเพียงแค่ประเทศออสเตรเลียเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้ว่ากลไกในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันของสิงคโปร์นั้นมีศักยภาพที่โดดเด่นและสามารถจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างเป็นรูปธรรมผ่านกลไกการทำงานภายใต้กลยุทธ์หลัก 5 ด้าน (Corrupt



Practices Investigation Bureau, 2017, p.8; Koh Teck Hin, 2017, pp.95-103; Quah, 2007, pp.1-47) ได้แก่ 1) เจตนาธรรมของฝ่ายการเมืองที่ต้องการกำจัดปัญหาคอร์รัปชันอย่างจริงจัง (Strong Political Will) ซึ่งถึงขนาดมีการกล่าวหาว่า หนึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันในสิงคโปร์ประสบความสำเร็จ คือ "ลีควานยู (Lee Kuan Yew)" (KohTeck Hin, 2017, p.95) นายกรัฐมนตรีคนแรกของสิงคโปร์ที่กลายเป็นเสมือน "สัญลักษณ์แห่งการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน" ของประเทศ ผู้ทำให้สิงคโปร์สามารถสร้างระบบในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพมาจนถึงปัจจุบัน 2) กฎหมายป้องกันการทุจริตและคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ (effective laws) 3) ระบบศาลและการดำเนินคดีที่มีความอิสระ (independent judiciary) 4) การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดจริงจัง และเด็ดขาด (effective enforcement) และ 5) การให้บริการสาธารณะหรือการดำเนินงานของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ (responsive public service)

กลไกในการปฏิบัติงานทั้ง 5 ด้านนี้ ล้วนปฏิบัติงานอย่างเชื่อมโยงกันภายใต้ผู้ขับเคลื่อนสำคัญ คือ สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ในฐานะหน่วยปฏิบัติการและฝ่ายบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด ที่ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี และได้รับรับรองการใช้อำนาจในการปฏิบัติงานอย่างอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสิงคโปร์และกฎหมายป้องกันการทุจริต (prevention of corruption act) ที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ปี 1960 โดยให้อำนาจในการจับกุมและสืบสวนการกระทำผิดในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนในสิงคโปร์ รวมถึงข้าราชการและพนักงานเอกชนทุกคน ตลอดจนข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรี หรือข้าราชการอาวุโสของกระทรวงต่าง ๆ เพราะสำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ นี้ไม่ได้ขึ้นตรงต่อหน่วยงานใดของรัฐนอกจากสำนักนายกรัฐมนตรี แม้กระทั่งตัวนายกรัฐมนตรีก็ยังคงตรวจสอบจากสำนักงานสืบสวนการทุจริต (CPIB) ด้วย (Quah, 2007, pp.21-30) โดยในกรณีที่นายกรัฐมนตรีขัดขึ้น ปฏิเสธ หรือไม่เห็นชอบให้สำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ (CPIB) ทำการสืบสวนข้าราชการอาวุโส รัฐมนตรีคนใด หรือแม้แต่ตัวนายกรัฐมนตรีเอง รัฐธรรมนูญแห่งสิงคโปร์ได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการอนุมัติคำสั่งหรือใช้อำนาจแทนนายกรัฐมนตรีเพื่อให้สำนักสืบสวนการทุจริต ฯ (CPIB) ตรวจสอบและสืบสวนการปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะเห็นว่าการทำงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CIPB) นั้น มีความเป็นอิสระ สามารถตรวจสอบ สืบสวน และสามารถใช้อำนาจได้อย่างอิสระตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ การที่สำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ (CPIB) อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี (ภายใต้ระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพและผู้นำทางการเมืองมีความมุ่งมั่นในการกำจัดคอร์รัปชันอย่างจริงจัง) ทำให้การใช้อำนาจของสำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ มีอำนาจในการปฏิบัติงานได้อย่างกว้างขวางโดยไม่เกรงกลัวต่ออำนาจ (power) ทางการเมืองหรือกลุ่มอิทธิพลของข้าราชการระดับสูงและกลุ่มนักการเมืองด้วย (Quah, 2007, pp.21-30)



อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่หลักของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว สามารถแบ่งหน้าที่หลักออกเป็น 3 ด้าน (Corrupt Practices Investigation Bureau, 2016a) ได้แก่ 1) การรับเรื่องร้องทุกข์และสืบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน 2) การสืบสวนการประพฤติหรือปฏิบัติงานโดยมิชอบ (malpractices) ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ 3) การพิจารณาพฤติกรรมและกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการในการให้บริการสาธารณะเพื่อลดโอกาสของการเกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานของสำนักงานสืบสวน ฯ (CPIB) นั้นครอบคลุมทั้งการรับเรื่องร้องทุกข์ การสืบสวน และการป้องกันคอร์รัปชันเชิงรุกในระบบราชการ โดยมีโครงสร้างในการปฏิบัติงานซึ่งประกอบด้วยแผนกงานหลักในองค์กรทั้งหมด 3 แผนก (Corrupt Practices Investigation Bureau, 2016b) ได้แก่ แผนกงานสืบสวน (Investigations Department) แผนกปฏิบัติการ (Operations Department) และแผนกประสานความร่วมมือ (Cooperate Affairs Department) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากบทบาทหน้าที่หลักหลักของทั้ง 3 แผนกแล้ว สามารถจำแนกประเภทของฝ่ายปฏิบัติงานได้เป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ แผนกที่มีหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติงานหลัก คือ แผนกงานสืบสวน (Investigations Department) ซึ่งแผนกนี้มีฝ่ายงานด้านการสืบสวนพิเศษหลักประกอบ 4 ฝ่าย คือ ฝ่ายงานสืบสวนพิเศษภาครัฐ ฝ่ายงานสืบสวนพิเศษภาคเอกชน ฝ่ายงานสืบสวนทั่วไป และฝ่ายงานสืบสวนทางการเงิน ซึ่งด้วยเหตุที่สำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ (CPIB) อยู่ภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียวนั้น มีผลทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานด้านการสืบสวนของสำนักงานสืบสวน ฯ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่โดยไม่เกรงกลัวต่ออำนาจของนักการเมืองและข้าราชการอาวุโสในหน่วยงานต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม รูปแบบการทำงานในลักษณะนี้มี "เงื่อนไขสำคัญ" ที่ทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงานสืบสวน ฯ ของสิงคโปร์ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ จะต้องอยู่ภายใต้ระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพและเจตนาธรรม์ทางการเมืองที่พัฒนาแล้ว กล่าวคือ จะต้องอยู่ภายใต้ระบบการเมืองที่คำนึงถึงผลประโยชน์และความอยู่รอดของประเทศเป็นสำคัญจึงจะทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ ที่อยู่ใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรีทำงานได้อย่างประสบความสำเร็จ เพราะ (หาก) ระบบการเมืองของสิงคโปร์เป็นระบบการเมืองที่มีเจตนาธรรม์ทางการเมืองแบบประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศในเอเชีย ย่อมจะทำให้สำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ (CPIB) ถูกใช้เป็นเครื่องมือของนายกรัฐมนตรีเพื่อจัดการกับกลุ่มผลประโยชน์ที่ขัดแย้งทางการเมืองได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วสิงคโปร์มี "ระบบ" ในการทำงานองภาครัฐและการเมืองที่ดี และนี่คือเหตุผลสำคัญที่ทำให้สิงคโปร์จัดการกับปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนแผนกงานที่สอง คือ แผนกที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน ได้แก่ แผนกประสานความร่วมมือ (Cooperate Affairs Department) และแผนกปฏิบัติการ (Operations Department) ซึ่งทั้งสองแผนกนี้จะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวิศวกร



นักกฎหมาย นักบัญชี นักวิทยาศาสตร์ นักเทคโนโลยี ผู้เชี่ยวชาญด้านซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคอื่น ๆ โดยทั้งสองแผนกนี้จะทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการทำงานทั้งในด้านองค์ความรู้ การตรวจสอบ การพิสูจน์หลักฐาน/เอกสารสำคัญ การรวบรวมค้นหา วิเคราะห์ และสังเคราะห์องค์ความรู้ที่ได้จากหลักฐานเอกสารต่าง ๆ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค เทคโนโลยี และงานที่อาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านต่าง ๆ สนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายสืบสวนและฝ่ายปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ แผนกที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน ภายใต้ความรับผิดชอบของแผนกประสานความร่วมมือ (Cooperate Affairs Department) นี้ ยังมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานภายในสำนักงานด้วย ไม่ว่าจะเป็นงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล งานด้านการเงิน การจัดทำแผนและนโยบาย รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการปฏิบัติงานภายในองค์กรด้วย

ดังที่ได้นำเสนอไปข้างต้นแล้วว่า สำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ (CPIB) ของสิงคโปร์ เป็นหน่วยงานที่ศักยภาพสูงมากในการปฏิบัติงานด้านการสืบสวน (investigation operations) (Heilbrunn, 2006, pp.135-148) เนื่องจากมีโครงสร้างองค์กรและระบบการปฏิบัติงานที่รวมศูนย์ ตัดสินใจไว้ที่สำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ (CPIB) เพียงหน่วยงานเดียว จึงทำให้งานเชิงปฏิบัติการไม่จำเป็นที่จะเป็นการจับกุมผู้ต้องสงสัยคดีทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งระดับใด สำนักงานสืบสวน ฯ (CPIB) ก็สามารถปฏิบัติการได้ทันทีหากมีเหตุผลสนับสนุนเพียงพอว่าผู้ต้องสงสัยนั้นกระทำความผิดตามกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องมีการแจ้งก่อนล่วงหน้า (Koh Tek Hin, 2017, pp.95-103; Quah, 2007, pp.1-47) นอกจากนี้ สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันของสิงคโปร์ (CPIB) นี้ยังมีโครงสร้างในการทำงานที่เล็ก ไม่ซับซ้อน มีผลทำให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัวสูง ประกอบกับการมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจในการปฏิบัติงานได้อย่างอิสระ จึงทำให้การปฏิบัติงานด้านการสืบสวนของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) สามารถจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเด็ดขาด ซึ่งในมุมมองของผู้เขียนมองว่า แนวทางการปฏิบัติงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันของสิงคโปร์นี้ มีลักษณะเป็นหน่วยงานแบบกะทัดรัด (compact organization) ที่มีความคล่องตัวแต่เข้มงวด ใช้อำนาจตามกฎหมายได้อย่างแข็งกระด้างแต่ยุติธรรม จึงทำให้สามารถจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันในภาคการเมืองและระบบราชการของสิงคโปร์ได้อย่างเป็นรูปธรรม สามารถพัฒนาระบบราชการและสร้างระบบการเมืองให้เป็นกลไกการทำงานเพื่อประเทศได้อย่างแท้จริง กระทั่งสามารถสร้างความเชื่อมั่นในระบบการทำงานของภาครัฐและฝ่ายการเมืองให้กับประชาชนชาวสิงคโปร์ได้อย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของนายกรัฐมนตรีนีลี เซียนลุง (Lee Hsien Loong, 2015, p.4) ในการประชุม "คุณธรรมในทางปฏิบัติ : คุณค่าของการให้บริการสาธารณะ" เมื่อเดือนมกราคม ปี 2015 ที่ว่า "... เหตุผลสำคัญอย่างหนึ่งว่าทำไมการทำงานของภาครัฐจึงทำแต่สิ่งที่ดี ๆ ให้กับสิงคโปร์มาโดยตลอด



นั่นก็เพราะว่า ตัวท่านเอง (ข้าราชการ) รู้สึกสนุกกับความเชื่อมั่นที่ชาวสิงคโปร์ที่มีต่อพวกท่านทุกคน... พวกเราเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของภาครัฐที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ และพวกเราเชื่อมั่นต่อทำงานของภาครัฐที่ทำงานด้วยคุณธรรมและยึดมั่นต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของสิงคโปร์มาโดยตลอด..."

2) บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชันในฮ่องกง: คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption : ICAC)

แนวคิดในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันในฮ่องกงเป็นกรณีศึกษาหนึ่งที่ได้รับการยอมรับว่ามีแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถใช้เป็นต้นแบบระดับสากล (universal model) ให้กับหน่วยงานด้านการป้องกันคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ ได้ (Quah, 2007, pp.1-47; Heilbrunn, 2006, pp.135-148) เนื่องจากมีแนวทางในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันที่มีความโดดเด่นครอบคลุมทั้งในด้านการสืบสวน การป้องกัน การให้การศึกษาและมีปฏิสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่น โดยศักยภาพในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันของฮ่องกงนั้นเป็นรองเพียงแค่ 2 ประเทศ ในภูมิภาคเอเชียเท่านั้น คือ สิงคโปร์ และออสเตรเลีย ดังจะเห็นได้จากผลการจัดอันดับปัญหาคอร์รัปชันโดยองค์กรความโปร่งใสสากลล่าสุด ในปี 2016 พบว่า ฮ่องกงติดอันดับ 1 ใน 15 ประเทศที่มีระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันต่ำที่สุดในโลก โดยได้รับการจัดให้อยู่ในอันดับที่ 15 จากทั้งหมด 176 ประเทศทั่วโลก (Transparency International, 2017, pp.6-7) เมื่อเทียบในภูมิภาคเดียวกัน ฮ่องกงเป็นรองเพียงแค่สิงคโปร์กับออสเตรเลียเท่านั้น อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ทำให้ฮ่องกงสามารถจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างเป็นรูปธรรมนั้น คือ "ความเรียบง่ายไม่ซับซ้อน" ของกลไกการทำงานเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชัน นั่นคือ กลไกทางด้านกฎหมาย และการออกแบบโครงสร้างในการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption : ICAC) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจโดยตรงในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและเอกชนในฮ่องกง โดยในอดีตคณะกรรมการอิสระ (ICAC) นี้ มีฐานะเป็นเพียงฝ่ายงานหรือสำนักงานหนึ่ง นั่นคือ สำนักงานต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Office: ACO) ในของสำนักงานตำรวจ (Police Force) เพียงเท่านั้น (Quah, 2007, pp.1-47, Government of Hong Kong, 2016, pp. 1-2) ซึ่งไม่สามารถทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงานต่อต้านคอร์รัปชัน (ACO) เป็นไปอย่างอิสระและมีประสิทธิภาพได้ ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (ICAC) ขึ้น ในปี 1974 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งขึ้นตรงต่อสำนักงานผู้บริหารสูงสุดแห่งเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง (The Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region) และมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างอิสระซึ่งได้รับการรับรองตามกฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (Independent



Commission Against Corruption Ordinance) กฎหมายการทุจริตและการกระทำมิชอบในการเลือกตั้ง (Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance) และกฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance :POBO) โดยกฎหมาย 3 ฉบับนี้ คือกฎหมายหลักที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการอิสระ ฯ (ICAC) ในการปฏิบัติงานเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันในฮ่องกงได้อย่างเต็มที่ และเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในการป้องกันปัญหาคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและเอกชนของฮ่องกงด้วย (Independent Commission Against Corruption, 2016, pp.15-20 ; Hong Kong e-Legislation, 2017, pp.33-94 & 2016, pp. 27-64 & 2008, pp.2-60; Government of Hong Kong, 2016, pp.1-2)

อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวทางในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอิสระ ฯ (ICAC) ของฮ่องกงที่มีความโดดเด่นและได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่าเป็นแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การทำงานภายใต้ “กลยุทธ์หอก 3 แฉก” (Three-Pronged Strategy) (Independent Commission Against Corruption, 2016, pp.13-15; Hsieh, 2017, pp. 5-15; Quah, 2011, pp.439-469; Gorta, 2006, pp.203-220) ได้แก่ *หอกด้านการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) หอกด้านการป้องกันคอร์รัปชัน (prevention) และหอกด้านการให้การศึกษา (education)* โดยการดำเนินงานตามกลยุทธ์หอก 3 แฉกนี้ อยู่ภายใต้การออกแบบโครงสร้างในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (ICAC) ที่ประกอบด้วยแผนกงานหลัก 3 แผนก ได้แก่ 1) *แผนกปฏิบัติการ (Operation Department)* ซึ่งมีหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมายและปฏิบัติงานด้านการสืบสวน จับกุม และงานฝ่ายปฏิบัติการด้านอื่น ๆ 2) *แผนกป้องกันคอร์รัปชัน (Corruption Prevention Department)* มีหน้าที่หลักในการยับยั้ง ควบคุม และป้องกันปัญหาคอร์รัปชัน ปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการทำงานขององค์กรภาครัฐให้มีโอกาสเกิดคอร์รัปชันได้น้อยที่สุด ตลอดจนบริการด้านคำปรึกษาเกี่ยวกับการป้องกันคอร์รัปชันให้กับหน่วยงานภาครัฐและเอกชน และ 3) *แผนกชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department)* มีหน้าที่หลักในการให้การศึกษา การสร้างเครือข่ายปฏิบัติงานต่อต้านคอร์รัปชันเชิงพื้นที่ในระดับท้องถิ่น ปัจจุบันมีเครือข่ายในการปฏิบัติงานระดับท้องถิ่นมากกว่า 2,000 คน ผ่านสมาคม ICAC (ICAC Club, 2016) นอกจากนี้ยังมีการประยุกต์ใช้สื่อประเภทต่าง ๆ เพื่อปลูกฝังค่านิยมต่อต้านและปฏิเสธการคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย มีทั้งรายการโทรทัศน์ ICAC channel มีโครงการด้านการศึกษา ICAC moral education และ โครงการ iTeen เป็นต้น ซึ่งสื่อต่าง ๆ เหล่านี้สามารถปลูกฝังค่านิยมและให้การศึกษาด้านการต่อต้านคอร์รัปชันได้อย่างครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเด็กนักเรียนและเยาวชน ซึ่งมีการพัฒนาสื่อในรูปแบบการ์ตูนแอนิเมชันด้านการต่อต้านคอร์รัปชันถ่ายทอดให้กับนักเรียนในระดับอนุบาล รวมถึง



นำมาใช้เป็นต้นแบบในการดำเนินงานด้านการประเมินความโปร่งใสและป้องกันคอร์รัปชันในประเทศไทยด้วย อย่างไรก็ตาม ในอดีตนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมือง ฯ (ACRC) นี้ไม่ได้มีสถานะเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันอย่างรอบด้านดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่เกิดขึ้นมาจากความพยายามของรัฐบาลสมัยประธานาธิบดีปาร์คจุงฮี (Park Chung Hee) ที่ต้องการจะจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันอันเป็นวัฒนธรรมที่ฝังรากลึกลงไปในสังคมของเกาหลีใต้มาอย่างยาวนานให้หมดสิ้นไป ดังนั้น ในปี 1963 รัฐบาลจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันขึ้นมา นั่นคือ **คณะกรรมการตรวจสอบบัญชีและการปฏิบัติงานของภาครัฐ (Board of Audit and Inspection : BAI)** โดยเกิดจากการควมรวมระหว่างคณะกรรมการตรวจสอบบัญชี (Board of Audit) และคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ (Commission of Inspection) (Quah, 2003, pp.106-128) ก่อนที่ภายหลังในสมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีคิม ในปี 1998 จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Committee) และมีการร่างกฎหมายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti - Corruption Law) ขึ้น เพื่อจัดการกับปัญหาการทุจริตอย่างจริงจังและเข้มข้น

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และมีความรับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชัน คือ **สำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACRC)** ซึ่งเพิ่งจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ ปี 2008 (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2017, pp.4-18) โดยเกิดขึ้นจากการควมรวมหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการต่อต้านปัญหาทุจริตคอร์รัปชันจำนวน 3 หน่วยงาน ซึ่งปฏิบัติงานแต่เดิมมาก่อนอยู่แล้ว ได้แก่ *สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งประเทศเกาหลีใต้ (the Ombudsman of Korea) คณะกรรมการอิสระเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission against Corruption) และ คณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์ทางการบริหาร (Administrative Appeals Commission)* ซึ่งผลที่ได้จากการควมรวมกันของทั้ง 3 หน่วยงานนี้ ทำให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมือง ฯ (ACCRC) มีลักษณะเป็นหน่วยงานแบบ one-stop service เพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันและความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดมาจากการปฏิบัติงานโดยมิชอบของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งแต่เดิมนั้นการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เหล่านี้จะแยกกันปฏิบัติงานมีผลทำให้เกิดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ล่าช้า หลายขั้นตอน และยุ่งยาก (ซึ่งเอื้อต่อการคอร์รัปชันเรียกผลประโยชน์ของข้าราชการ) ดังนั้น การควมรวมหน่วยงานทั้งสามองค์กรเหล่านี้จึงมีผลทำให้การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมือง ฯ (ACRC) มีความคล่องตัวในการบริหารงานและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2017, pp.4-18) อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (ACRC) นี้ มีอำนาจในการปฏิบัติงานได้อย่างอิสระภายใต้การรับรองการใช้อำนาจตาม “กฎหมาย



การป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน การจัดตั้งและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Act on Anti-Corruption and The Establishment and Operation of The Anti-Corruption and Civil Rights Commission)” และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรีของเกาหลีใต้ (Prime Minister Office) โดยตรง

สำหรับบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมือง ฯ (ACCRC) นี้ มีหน้าที่หลัก 4 ด้านสำคัญ (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2017, p.4 & 2017a, pp.1-43) ได้แก่ 1) การจัดการกับปัญหา ข้อร้องเรียน และการร้องทุกข์ของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานโดยมิชอบของข้าราชการและหน่วยงานภาครัฐ 2) สร้างสังคมที่ใสสะอาด (clean society) โดยการป้องกันและขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการให้หมดสิ้นไป 3) ปกป้องสิทธิของพลเมืองจากการปฏิบัติงานที่ผิดกฎหมาย การทุจริต และการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นธรรมของหน่วยงานภาครัฐผ่านระบบร้องทุกข์ทางการบริหาร (administrative appeals system) และ 4.) ให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่ไม่เหมาะสมหรือระบบการทำงานที่อาจเอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันและความเดือดร้อนของประชาชน จะเห็นได้ว่านอกจากงานด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาทุจริตคอร์รัปชันแล้ว บทบาทสำคัญที่โดดเด่นอีกอย่างหนึ่ง ก็คือ *งานด้านการปกป้องผลประโยชน์และสิทธิของพลเมืองเกาหลีใต้* ที่อาจได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานโดยมิชอบของระบบราชการและองค์กรภาคเอกชน ด้วย นอกจากนี้ สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและต่อต้านคอร์รัปชันแห่งชาติ (ACRC) นี้ ยังมีความโดดเด่นในด้านของโครงสร้างคณะกรรมการด้วยซึ่งมีทั้งหมด 15 คน (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2017, pp.4-18 & 2017a, pp.1-43) ได้แก่ ประธานคณะกรรมการ 1 คน (ผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานได้คือ ระดับรัฐมนตรี) รองประธาน จำนวน 3 คน (ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองประธานได้คือ ระดับรองรัฐมนตรี) คณะกรรมการถาวร (standing commissioner) จำนวน 3 คน และคณะกรรมการชั่วคราว (non-standing commissioner) จำนวน 8 คน ซึ่งจากการกำหนดโครงสร้างคุณสมบัติของคณะกรรมการข้างต้นทำให้เราสามารถแบ่งคณะกรรมการหลักออกเป็น 4 ฝ่ายสำคัญ คือ กลุ่มฝ่ายการเมือง (ประธาน/รองประธาน) กลุ่มข้าราชการระดับสูง (คณะกรรมการถาวร) ผู้พิพากษาศาลและกลุ่มผู้มีความเชี่ยวชาญด้านงานคอร์รัปชัน (คณะกรรมการชั่วคราว) ดังนั้น คณะกรรมการกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้จึงมีความสามารถใช้ทั้งอำนาจ (power) และบทบาทหน้าที่ (authority) ในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นทั้งในฝ่ายการเมืองและระบบข้าราชการได้อย่างจริงจัง โดยคณะกรรมการทั้ง 15 คนนี้ มีวาระในการปฏิบัติงาน 3 ปี/วาระ และสามารถอยู่ต่อเนื่องกันได้ไม่เกิน 2 วาระ รวม 6 ปี (The Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2017, pp.4-18 ; สุรียานนท์ พลสิม, 2560a, pp.23-33)



อย่างไรก็ตาม สำหรับในมิติของโครงสร้างการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมือง ฯ (ACRC) นั้น แบ่งเป็น 3 สำนักงานหลัก ได้แก่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman Bureau) สำนักงานป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Bureau) และสำนักงานร้องทุกข์ทางการบริหาร (Administrative Appeals Bureau) โดยหัวหน้าสำนักงานทั้ง 3 สำนักงานนี้คือ รองประธานคณะกรรมการ ฯ ทั้ง 3 คน โดยสำนักงานทั้ง 3 สำนักงานนี้ มีการปฏิบัติงานที่แยกออกจากกันอย่างอิสระ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานในสังกัดอีก 2 สถาบัน คือ ศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์แห่งกรุงโซล (ACRC Seoul Complaints Center) และ สถาบันฝึกอบรมเพื่อการต่อต้านปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Training Institute) รวมถึงยังมี ฝ่ายปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบและป้องกันปัญหาคอร์รัปชันในระดับท้องถิ่นด้วย นั่นคือ ผู้ตรวจการระดับท้องถิ่น (local ombudsman) อย่างไรก็ตาม ความโดดเด่นของแนวคิดในการปฏิบัติงานด้านการ "ควบคุม" และ "ป้องกัน" ปัญหาคอร์รัปชันในระบบราชการตามแนวทางของเกาหลีใต้ นั้น อยู่ที่การพัฒนา "เครื่องมือ" เพื่อใช้เป็นกลไกในการควบคุมปัญหาคอร์รัปชันในระบบราชการด้วย ได้แก่ ระบบประเมินคุณธรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment: IA) และระบบการประเมินความพยายามของหน่วยงานภาครัฐในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Initiative Assessment: AIA) ซึ่งระบบประเมิน 2 ประเภทนี้เป็นระบบการประเมินแบบคู่ขนาน (dual assessment system) ในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งช่วยอุดช่องว่างหรือจุดอ่อนในการประเมินของแต่ละประเภทเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐได้เป็นอย่างดี (สุริยานนท์ พลสิม, 2560b, pp.36-40) ซึ่งปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ศึกษาและนำเอาแนวคิดระบบประเมินคุณธรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment: IA) มาใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนาระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ซึ่งศึกษามาตั้งแต่ปี 2552 แล้วเริ่มใช้ระบบประเมินอย่างเป็นทางการในหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศในปีงบประมาณ 2558

บทสรุป (Conclusion)

จะเห็นได้ว่าแนวคิดและแนวทางในการทำงานของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของทั้ง 3 ประเทศ มีความโดดเด่นและมีแนวทางการปฏิบัติงานที่ต่างกัน ดังเช่นกรณีของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (ICAC) ของฮ่องกง ซึ่งมีกลยุทธ์ในการทำงานแบบหอก 3 แฉก ผ่านการออกแบบโครงสร้างการปฏิบัติงานที่เรียบง่ายไม่ซับซ้อน มีทิศทางในการทำงานที่ชัดเจน ทั้งในด้านงานสืบสวน ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายงานสนับสนุน รวมถึงฝ่ายงานให้การศึกษ เพื่อปลูกฝังค่านิยมต่อต้านและปฏิเสธคอร์รัปชันอย่างใกล้ชิดในระดับท้องถิ่น ทั้งยังให้ความสำคัญกับการประยุกต์ใช้สื่อมวลชนอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพด้วย เช่น รายการทีวี ICAC Channel มี



เว็บไซต์ปลูกฝังค่านิยมและดำเนินงานถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านคอร์รัปชันที่หลากหลาย เช่น iTeen และ ICAC moral education เป็นต้น ตลอดจนยังมีเครือข่ายการปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ในระดับท้องถิ่น (ICAC Club) ซึ่งเป็นอีกกลไกหนึ่งที่สำคัญในการปลูกฝังค่านิยมในการต่อต้านคอร์รัปชันให้กับประชาชนผ่านการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นด้วย ในส่วนของคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการต่อต้านคอร์รัปชัน (ACRC) ของเกาหลีใต้ นั้น มีการรวบรวมหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชันมาไว้เป็นหน่วยงานเดียวที่ปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันแบบครบวงจร (one stop services) โครงสร้างของคณะกรรมการ ฯ สามารถจัดการกับปัญหาทุจริตในภาคการเมืองและระบบราชการได้เป็นอย่างดีเนื่องจากมีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มาจากผู้มีบทบาทสำคัญหรือผู้นำในภาคการเมือง ศาล ข้าราชการระดับสูง และผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก ตลอดจนยังมีความโดดเด่นในเรื่องของการพัฒนาเครื่องมือเพื่อใช้เป็นกลไกในการควบคุมและป้องกันปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐด้วยระบบประเมินแบบคู่ขนาน (dual assessment system) 2 ระบบ ได้แก่ ระบบประเมินคุณธรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment: IA) และระบบการประเมินความพยายามของหน่วยงานภาครัฐในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Initiative Assessment: AIA) รวมถึงยังมีคณะทำงานที่ปฏิบัติงานด้านการควบคุมและป้องกันปัญหาคอร์รัปชันในระดับท้องถิ่น อย่างผู้ตรวจการท้องถิ่น (local ombudsman) ด้วย นอกจากนี้ ศักยภาพที่โดดเด่นของเกาหลีใต้ในด้านเทคโนโลยีนั้นยังถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็นอย่างดีอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการ e-People ที่ให้ประชาชนร้องเรียน ร้องทุกข์ รายงานเหตุทุจริต และมีส่วนร่วมในการต่อต้านคอร์รัปชันได้อย่างครบวงจร อย่างไรก็ตาม นอกจากงานด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาคอร์รัปชันแล้ว ในเกาหลีใต้ยังให้ความสำคัญกับการปกป้องผลประโยชน์และคุ้มครองสิทธิของประชาชนในมิติต่างอย่างครอบคลุมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนที่เกิดมาจากความเสียหายในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ สำหรับสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ของสิงคโปร์ นั้น มีศักยภาพที่โดดเด่นในด้านงานสืบสวน ความเข้มงวดและความแข็งแกร่งในการบังคับใช้กฎหมายอย่างยุติธรรม รวมถึงยังมีความโดดเด่นในเรื่องของ "ระบบ" ในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชัน นั่นคือ เจตนารมณ์ของฝ่ายการเมืองที่มีความมุ่งมั่นในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันอย่างเต็มที่ ความอิสระของระบบศาล การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด หน่วยงานภาครัฐสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และความอิสระในการปฏิบัติงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ที่มีความอิสระในการปฏิบัติงานสูง ซึ่งได้รับมอบอำนาจโดยตรงจากกฎหมายป้องกันคอร์รัปชัน (PCA) และรัฐธรรมนูญของสิงคโปร์ให้มีอำนาจตรวจสอบและสืบสวนนักการเมืองหรือข้าราชการได้ทุกคนและทุกระดับ แม้กระทั่งตัวนายกรัฐมนตรีเองที่เป็นต้นสังกัดของสำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ (CPIB) ด้วย



อย่างไรก็ตาม สรุปในภาพรวมแล้ว บทบาทและแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาคอร์รัปชัน (ACA) ทั้ง 3 ประเทศเหล่านี้ มีรูปแบบในการทำงานที่คล้ายกัน 6 ประการ ดังรายละเอียดที่ปรากฏในตารางที่ 1. ด้านล่างนี้

ตารางที่ 1. สรุปรูปแบบการทำงานหลักของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาคอร์รัปชัน ในสิงคโปร์ ฮองกง และเกาหลีใต้

ที่	รูปแบบการทำงาน	สิงคโปร์	ฮองกง	เกาหลีใต้
1	เครือข่ายปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ระดับท้องถิ่น		✓	✓
2	โครงสร้างการทำงานที่ไม่ซับซ้อน	✓	✓	✓
3	มีหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติงาน	✓	✓	✓
4	การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อมวลชน	✓	✓	✓
5	ปฏิบัติงานอยู่ภายใต้สังกัดของหน่วยงานระดับสำนักนายกรัฐมนตรี	✓	✓	✓
6	มีระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในภาครัฐ			✓

จะเห็นได้ว่าองค์กรที่ปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชัน (ACA) ของทั้งสิงคโปร์ ฮองกง และเกาหลีใต้ มีรูปแบบในการทำงานร่วมกันอย่างน้อย 5 ประเด็น ได้แก่ 1) การมีเครือข่ายในการปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ในระดับท้องถิ่น ได้แก่ ICAC Club และ iTeen Camp ของฮองกง และผู้ตรวจการท้องถิ่น ของเกาหลีใต้ และสำนักงานส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ในระดับท้องถิ่น กระจายตัวครอบคลุมทุกท้องถิ่นในฮองกง 2) การมีโครงสร้างในการปฏิบัติงานขององค์กรที่เรียบง่าย ไม่ซับซ้อน ซึ่งสามารถจำแนกเป็นฝ่ายงานหลัก 2 ฝ่าย ได้แก่ 1) หน่วยปฏิบัติการหลัก หรือฝ่ายงานที่ทำหน้าที่ในการสืบสวน บังคับใช้กฎหมาย และการปฏิบัติงานเชิงรุกด้านการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันเชิงปฏิบัติในด้านต่าง ๆ กับ 2) หน่วยสนับสนุนการปฏิบัติงาน เช่น หน่วยปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชันเชิงรุก หน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านเทคนิค หน่วยงานด้านการวิเคราะห์เอกสาร หลักฐาน องค์กรความรู้ บัญชีนิติเวช (forensic accounting) การสืบหาและตรวจสอบหลักฐานและข้อมูลซ่อนเร้นต่าง ๆ รวมถึงงานที่อาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนกับการทำงานของหน่วยปฏิบัติการหลัก 3) การประยุกต์ใช้สื่อมวลชนและเทคโนโลยีในการปฏิบัติงานเพื่อปลูกฝังค่านิยมต่อต้านคอร์รัปชันและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการคอร์รัปชันในสังคม เช่น e-People ของเกาหลีใต้ e-Complaint for Corrupt Conduct ของสิงคโปร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีรายการผ่านสื่อโทรทัศน์อย่าง ICAC Channels



รวมถึงโครงการ iTeen โดยใช้ทั้งเว็บไซต์และสังคมออนไลน์เผยแพร่องค์ความรู้ในแบบการ์ตูนเพื่อปลูกฝังแนวคิดต่อต้านคอร์รัปชันให้กับเด็กนักเรียนและเยาวชน โดยประยุกต์ใช้สื่อสังคมออนไลน์ทุกประเภทและทุกแนวทางเพื่อเข้าถึงประชาชนในทุกกลุ่มอาชีพและทุกวัยในฮ่องกง 4) การมีสถาบันที่ทำหน้าที่ให้การศึกษาและถ่ายทอดองค์ความรู้ แนวคิด และค่านิยมต่อต้านการคอร์รัปชันให้กับประชาชน ซึ่งอยู่ในสังกัดของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชัน (ACA) โดยตรง ทั้งในฮ่องกง เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ ตลอดจนยังมีสถาบันที่ทำหน้าที่ในการฝึกอบรม (training center) เพื่อพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานเอง รวมถึงพัฒนาบุคลากรและข้าราชการในหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภายในประเทศและความร่วมมือในการพัฒนาบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันในระดับนานาชาติด้วย เช่น ศูนย์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันศึกษา (Centre of Anti-Corruption Studies) ของฮ่องกง ฝ่ายงานด้านวิชาการ (intelligence division) ของสิงคโปร์ และสถาบันฝึกอบรมเพื่อการต่อต้านปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Training Institute) ของเกาหลีใต้ และ 5) หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันคอร์รัปชันทั้ง 3 ประเทศ อยู่ในสังกัดของหน่วยงานระดับสำนักนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office) โดย สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ของสิงคโปร์ และคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและการต่อต้านคอร์รัปชัน (ACRC) ของเกาหลีใต้ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (ICAC) ของฮ่องกงสังกัดผู้บริหารสูงสุดแห่งเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง

อย่างไรก็ตาม จากตารางที่นำเสนอไปในข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่า รูปแบบในการปฏิบัติงานที่มีความโดดเด่นอีกอย่างหนึ่งคือแนวทางการปฏิบัติงานของเกาหลีใต้ เนื่องจากมีการพัฒนาเครื่องมือและระบบประเมิน 2 ระบบ ได้แก่ ระบบประเมินคุณธรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment: IA) และระบบการประเมินความพยายามของหน่วยงานภาครัฐในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Initiative Assessment: AIA) ขึ้นมาเพื่อใช้เป็นกลไกในการป้องกันและควบคุมการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหลายประเทศในอาเซียน เช่น เวียดนาม และประเทศไทย ได้นำมาใช้เป็นต้นแบบเพื่อพัฒนาระบบประเมินความโปร่งใสและการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้ ในกรณีของเกาหลีใต้ยังได้มีการรวบรวมหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐจำนวน 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งประเทศเกาหลีใต้ (the Ombudsman of Korea) คณะกรรมการอิสระเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission against Corruption) และคณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์ทางการบริหาร (Administrative Appeals Commission) ให้กลายมาเป็นองค์กรเดียวกันซึ่งสามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวและครบวงจรด้วย เช่นเดียวกับกรณีของสิงคโปร์และฮ่องกง ที่แต่เดิมนั้นสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ของสิงคโปร์และคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (ICAC) ของฮ่องกง มีฐานะเป็นเพียงกองงานหรือฝ่ายงานต่อต้านคอร์รัปชันในสังกัดของ



สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเคยปฏิบัติงานร่วมกับคณะกรรมการไต่สวนพิเศษที่รัฐบาลภายใต้อาณานิคมของอังกฤษจัดตั้งขึ้นมา กระทั่งท้ายที่สุดไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพได้จนนำมาสู่การยุบเลิกหน่วยงานเหล่านี้และจัดตั้งหน่วยงานอิสระทั้ง CPIB และ ICAC ขึ้นมาโดยไม่ได้สังกัดสำนักงานตำรวจอีกต่อไป แต่อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรีโดยตรง

ข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย

แน่นอนว่าเราไม่สามารถยึดต้นแบบในการปฏิบัติงานของประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศไทยได้ เนื่องจากมีหลายประเทศในเอเชียเคยมีความพยายามในการนำเอาแนวคิดการดำเนินงานของประเทศเหล่านี้ไปปฏิบัติ แต่กลับไม่ประสบความสำเร็จ เช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งงานศึกษาของ Jon S.T. Quah (2010, pp.23-54 & 2011, pp.269-306) ผู้เชี่ยวชาญด้านคอร์รัปชันในเอเชียที่อธิบายว่าสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันนั้น มีเหตุผลหลักมาจากเจตนาธรมณ์ทางการเมืองที่อ่อนแอและไม่มีความมุ่งมั่นพอที่จะจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันอย่างจริงจังได้ รวมถึงการศึกษาและสำรวจของธนาคารโลก (World Bank, 2016, pp.1-6) ก็ได้สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีกลไกในการควบคุมและจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจาก 3 ประเทศที่นำเสนอมาข้างต้น ซึ่งมีทั้งเจตนาธรมณ์ที่มุ่งมั่นของฝ่ายการเมืองที่ต้องการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันอย่างจริงจัง ตลอดจนมีระบบในการควบคุมและจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่เมื่อเราพิจารณาถึงความสำเร็จที่เกิดขึ้นใน 3 ประเทศเหล่านี้แล้ว จะทำให้เห็นจุดอ่อนในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย ผู้เขียนจึงได้สรุปข้อเสนอแนะที่ได้จากการเรียนรู้แนวคิดและแนวทางการดำเนินงานของทั้ง 3 ประเทศเหล่านี้ โดยแบ่งข้อเสนอหลักออกเป็น 3 ด้านได้แก่

1) การจัดตั้งเครือข่ายหรือคณะทำงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในระดับท้องถิ่น หรืออาจจัดตั้งเป็น "คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับท้องถิ่น : ป.ป.ถ. (Local Anti-Corruption Commission: LACC)" ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มประชาชนที่มีบทบาทสำคัญในชุมชนหรือเป็นผู้นำที่ไม่เป็นทางการ (informal leaders) ในท้องถิ่นต่าง ๆ ที่จะต้องไม่อยู่ในตำแหน่งข้าราชการการเมืองท้องถิ่น ซึ่งกลไกการทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับท้องถิ่น (LACC) นี้ นอกจากจะทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีเครือข่ายในการปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ในระดับท้องถิ่นที่มีความเชี่ยวชาญและรู้เรื่องราวต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตนเองเป็นอย่างดีแล้ว ยังเป็นการปลูกฝังค่านิยมต่อต้านคอร์รัปชันให้กับประชาชนที่ปฏิบัติงานต่อต้านคอร์รัปชันในระดับ



ท้องถิ่นของตนเองด้วย ทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ตลอดจนเป็นการสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาคุณภาพของประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพผ่านบทบาทการดูแลอำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับท้องถิ่น (ป.ป.ถ.) ซึ่งการทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับท้องถิ่น (LACC) นี้ อาจติดต่อประสานงานและอยู่ในการกำกับดูแลของสำนักงาน ป.ป.ช.จังหวัดแต่ละจังหวัดโดยตรงก็ได้ แม้ว่าที่ผ่านมา สำนักงาน ป.ป.ช. จะมีการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องในลักษณะนี้ เช่น โครงการ "ยุวทูต ป.ป.ช." หรือโครงการอื่น ๆ แล้ว แต่กลุ่มเครือข่ายเยาวชนเหล่านี้ก็ยังคงเป็นเครือข่ายที่กระจายตัวแบบหลวม และไม่ใช่ว่าเครือข่ายหรือทีมงานเชิงปฏิบัติการ (operational team) ที่จะสามารถสร้างผลงานที่เป็นรูปธรรมได้เมื่อเทียบกับการจัดตั้งเครือข่ายคณะกรรมการต่อต้านคอร์รัปชันระดับท้องถิ่น (LACC) ดังเช่น คณะทำงานระดับท้องถิ่นในฮ่องกง และผู้ตรวจการท้องถิ่นของเกาหลีใต้ หรือแม้แต่ในกรณีของประเทศญี่ปุ่นก็มีเครือข่ายผู้ตรวจการท้องถิ่น (citizen ombudsman network) ซึ่งเป็นภาคประชาชนคอยสอดส่องและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐเช่นกัน

2) ผู้เขียนค่อนข้างตระหนักดีว่าในกรณีบริบททางการเมืองและวัฒนธรรมในระบบราชการของประเทศไทยนั้น ค่อนข้างเป็นไปได้ยากที่จะทำให้ข้อเสนอแนะข้อนี้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้นั้นคือ การควมรวมนหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้กลายมาเป็นองค์กรอิสระองค์กรเดียวที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานแบบครบวงจรด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย ซึ่งผลที่ได้จากการควมรวมนี้ นอกจากจะทำให้การปฏิบัติงานขององค์กรมีความคล่องตัวมากขึ้นแล้ว ยังถือเป็นโอกาสในการปฏิรูปองค์กร และเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานขององค์กรเหล่านี้ให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ และความอิสระในการปฏิบัติงานที่เพิ่มมากขึ้นด้วย ซึ่งท้ายที่สุดแล้วการควมรวมนหน่วยงานทั้ง 3 หน่วยงานนี้ นอกจากจะเป็นการลดขนาดของระบบราชการให้เล็กลงแล้ว ยังจะทำให้องค์กรมีทรัพยากรในการดำเนินงานที่มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณ บุคลากรในการปฏิบัติงาน และความคล่องตัวทางการบริหารสูง ตลอดจนจะทำให้เกิดการบูรณาการการทำงานระหว่างผู้เชี่ยวชาญด้านการป้องกันปัญหาคอร์รัปชันของทั้ง 3 หน่วยงาน อันจะมีผลโดยตรงต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานด้านการจัดการปัญหาคอร์รัปชันของประเทศไทย และทำให้หน่วยงานที่เกิดขึ้นจากการควมรวมนของทั้ง 3 องค์กรนี้ เป็นองค์กรอิสระเพียงหน่วยงานเดียวของประเทศไทยที่มีความรับผิดชอบโดยตรงในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนของประเทศไทยอย่างครบวงจร



3) การออกแบบระบบปฏิบัติการเชิงรุกด้านการป้องกันคอร์รัปชัน (Corruption Prevention) มีสุภาษิตของไทยที่ว่า "กันไว้ดีกว่าแก้" ซึ่งได้ถูกนำไปใช้เป็นกลยุทธ์ในการปฏิบัติงานหลักของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (ICAC) ของฮ่องกง ที่ว่า "Prevention is Better than Cure" (Independent Commission Against Corruption, 2016) ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางในการดำเนินงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริต ฯ (CPIB) ของสิงคโปร์ และคณะกรรมการสิทธิพลเมือง ฯ (ACRC) ของเกาหลีใต้ที่ให้ความสำคัญอย่างมากในการปฏิบัติงานเชิงรุกด้านการป้องกันและควบคุมปัญหาคอร์รัปชันไม่ให้เกิดขึ้นหรือลดโอกาสของการเกิดคอร์รัปชันให้น้อยที่สุด โดยสิ่งที่หน่วยงานเหล่านี้ทำคือ นอกจากการออกแบบโครงสร้างองค์กรของแผนกปฏิบัติงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังมีการพัฒนาระบบและกลไกในการป้องกันคอร์รัปชันผ่านเครื่องมือสำคัญ 3 ด้าน ได้แก่ 1) สื่อมวลชนและสื่อสังคมออนไลน์ มีการจัดทำรายการผ่านสื่อโทรทัศน์ เว็บไซต์ และสื่อสังคมออนไลน์ทุกประเภทเพื่อเข้าถึงประชาชนทุกกลุ่ม 2) การศึกษา มีการออกแบบหลักสูตรการศึกษา โครงการพัฒนาและปลูกฝังแนวคิดและค่านิยมต่อต้านคอร์รัปชันให้กับกลุ่มเยาวชนซึ่งเป็นโครงการในเชิงปฏิบัติการอย่างใกล้ชิดในระดับชุมชนและท้องถิ่น มีการออกแบบหลักสูตรและโครงการที่เยาวชนสามารถเรียนรู้ได้อย่างไม่น่าเบื่อ เช่น โครงการ iTeen และ moral education ของฮ่องกง และ 3) ระบบประเมินเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐของเกาหลีใต้ เป็นต้น

บรรณานุกรม

- สุรียานนท์ พลสิม. (2560a). *บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์ ฮ่องกง และเกาหลีใต้*. เอกสารประกอบการศึกษาเพื่อพัฒนาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำจังหวัด ปี 2560. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น ม.ขอนแก่น
- _____. (2560b). *แนวคิดการประเมินคุณธรรม ความโปร่งใส และธรรมาภิบาลในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนของต่างประเทศ*. เอกสารวิชาการประกอบการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและมาตรฐานการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ปี 2560. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.



- Corrupt Practices Investigation Bureau. (2016a). *Roles & Functions*. Singapore: CPIB.
Retrieved from: <https://www.cpib.gov.sg/about-cpib/roles-and-functions> (July 7, 2017)
- Corrupt Practices Investigation Bureau. (2016b). *Organizational Structure*. Singapore: CPIB. Retrieved from: <https://www.cpib.gov.sg/about-us/our-work/organisational-structure> (July 7, 2017)
- _____. (2017). *PACT: A Practical Anti-Corruption Guide for Businesses in Singapore*. Singapore: the CPIB.
- Gorta, A. (2006). *Corruption Risk Areas and Corruption Resistance*. in Sampford, C. & Shacklock, A. & Connors, C. & Galtung, F. *Measuring Corruption : Law Ethics and Governance Series*. Aldershot: Ashgate Publishing Group.
- Government of Hong Kong. (2016). *Hong Kong : The Facts of ICAC*. Hong Kong: GovHK.
- Heibrunn, J., R. (2006). *Anti-Corruption Commissions*. in Stapenhurst, C. & Johnston, N. & Pelizzo, R. (Eds). *The Role of Parliament in Curbing Corruption*. Washington D.C.: The World Bank.
- Hong Kong e-Legislation. (2008). *Independent Commission Against Corruption Ordinance (English Version)*. Hong Kong: HKEL
- _____. (2016). *the Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance (English Version)*. Hong Kong: HKEL.
- _____. (2017). *the Prevention of Bribery Ordinance (English Version)*. Hong Kong: HKEL.
- Hsieh, Ming-Li. (2017). A Case Study: Lessons from the Hong Kong Independent Commission Against Corruption. *International Journal of Criminology and Sociology, 2017(6), 5-15*
- ICAC Club. (2016). *About the ICAC Club*. Hong Kong Independent Commission Against Corruption. Retrieved from: <http://www.icac.org.hk/icac/club/en/p1.html> (July 7, 2017)



- Independent Commission Against Corruption. (2016). *Annual Report 2016*. Hong Kong: ICAC.
- Koh Teck Hin. (2017). *National Anti-Corruption Strategy: The Singapore Experience*. United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders(UNAFEI).
- Lee Hsien Loong. (2015). Introduction. in The Corrupt Practices Investigation Bureau. *The Corrupt Practices Investigation Bureau Annual Report 2015*. Singapore: CPIB.
- Quah, J., S.T. (2003). *Curbing Corruption in Asia: A Comparative Study of Six Countries*. Singapore: Eastern University Press
- _____. (2007). *Combating Corruption Singapore-Style: Lessons for Other Asian Countries*. Maryland: Maryland Series in Contemporary Asian Studies Inc.
- _____. (2010). Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti - Corruption Agencies in Four Asian Countries. *Crime, Law, and Social Change*, 53(1), 23-54.
- _____. (2011). *Curbing Corruption in the Asian Countries: An Impossible Dream*. Bingley : Emerald Group Publishing Limited.
- The Anti-Corruption and Civil Rights Commission. (2017). *ACRC : Taking A Big Stride Forward on Transparency and Civil Rights*. Seoul: Republic of Korea.
- The Anti-Corruption and Civil Rights Commission. (2017a). *Act on Anti-Corruption and The Establishment and Operation of The Anti-Corruption and Civil Rights Commission*. Seoul. Republic of Korea.
- Transparency International. (2011). *Corruption Perceptions Index 2010*. Berlin: TI International Secretariat
- _____. (2012). *Corruption Perceptions Index 2011*. Berlin: TI International Secretariat
- _____. (2013). *Corruption Perceptions Index 2012*. Berlin: TI International Secretariat
- _____. (2014). *Corruption Perceptions Index 2013*. Berlin: TI International Secretariat
- _____. (2015). *Corruption Perceptions Index 2014*. Berlin: TI International Secretariat
- _____. (2016). *Corruption Perceptions Index 2015*. Berlin: TI International Secretariat



Transparency International. (2017). *Corruption Perceptions Index 2016*. Berlin: TI International Secretariat

World Bank. (2016). *Full Dataset (Excel): The Worldwide Governance Indicators 1996–2015*. The World Bank Group. Retrieved from: <http://info.worldbank.org/governance/WGI/#home> (July 7, 2017).