

# ธนาคารโลกกับระบบป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

สิริลักษณ์ คอมันตร์

## 1. ความนำ

ธนาคารโลก (World Bank) หรือ ธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนาระหว่างประเทศ (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในสังกัดขององค์การสหประชาชาติ (United Nations) สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกา มีวัตถุประสงค์ดั้งเดิมที่จะช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่ได้รับความเสียหายจากสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยให้สมาชิกกู้ยืมเงินเพื่อนำไปบูรณะซ่อมแซมและพัฒนาฟื้นฟูประเทศหลังสงคราม ต่อมาได้ขยายจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยให้ประเทศสมาชิกได้ทำการพัฒนาประเทศและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ ขจัดปัญหาความยากจน มุ่งเน้นการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและเร่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สนับสนุนการลงทุนเพื่อการพัฒนาและเพิ่มผลผลิตในประเทศกำลังพัฒนา ปัจจุบันได้ขยายขอบเขตของกิจกรรมไปสู่เรื่องบริการด้านความรู้ การวิจัย และคำแนะนำเกี่ยวกับการวางแผนการลงทุนและบริหารการเงิน ตลอดจนเรื่องธรรมาภิบาลองค์กรและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอีกด้วย

ปัจจุบัน ธนาคารโลก (World Bank) แบ่งองค์กรออกเป็น 2 หน่วยงานคือ ธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนาระหว่างประเทศ (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) ซึ่งเน้นการช่วยเหลือประเทศรายได้ระดับกลาง และสมาคมพัฒนาระหว่างประเทศ (International Development Association หรือ IDA) ซึ่งมุ่งช่วยเหลือประเทศที่ยากจนที่สุด โดยการให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ หรือเงินกู้ไม่มีดอกเบี้ย และเงินให้เปล่า เพื่อพัฒนาระบบการศึกษา สาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคม และอื่นๆ เงินทุนของธนาคารโลกได้มาจากคำบำรุงจากประเทศสมาชิก เงินค่าหุ้นของประเทศสมาชิก และการจำหน่ายพันธบัตรในตลาดการเงินสำคัญของโลก ปัจจุบันธนาคารโลกมีสมาชิก 185 ประเทศ

รายงานนี้ มุ่งที่จะแสดงภาพบทบาทของธนาคารโลกที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันโดยรวม และพิจารณาระบบการทำงานและเครื่องมือบางชนิดที่ธนาคารใช้ในการป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะ เพื่อประเมินความเป็นไปได้ที่จะนำองค์ประกอบของระบบ หรือมาตรการบางอย่างมาปรับใช้เพื่อประโยชน์ในการทำงานของ ป.ป.ช. และราชการไทย

## 2. ธนาคารโลกกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน

ในปี ค.ศ. 1996 นายเจมส์ วูฟเฟินสัน (James D. Wolfensohn) ประธานธนาคารโลกในขณะนั้น ได้ประกาศเป็นครั้งแรกว่า การพัฒนาประเทศและการขจัดปัญหาความยากจน จะไม่สามารถประสพผลสำเร็จได้ หากไม่มีการจัดการอย่างจริงจังกับปัญหาคอร์รัปชันอันเป็นมะเร็งร้ายซึ่งกัดกร่อนและบ่อนทำลายสังคมและเศรษฐกิจของประเทศต่างๆทั่วโลก จำเป็นที่ธนาคารโลกจะต้องใส่ใจกับปัญหานี้อย่างเร่งด่วนและเป็นระบบ นายวูฟเฟินสัน ได้ตอกย้ำว่าการแก้ปัญหาคอร์รัปชันเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน อีกทั้งการเพิกเฉยต่อปัญหาคอร์รัปชันก็อาจบั่นทอนความน่าเชื่อถือของธนาคารโลกในฐานะพสถาบันระหว่างประเทศที่มุ่ง เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย การประกาศจุดยืนในครั้งนั้นเป็นจุดเริ่มต้นของการนำปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นเป็นวาระของธนาคาร

ในแต่ละปี ธนาคารโลกปล่อยเงินกู้และจัดสรรเงินช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ เป็นเงินหลายพันล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อใช้ในโครงการพัฒนา ในปีงบประมาณ ค.ศ. 2006 ธนาคารโลกได้จัดสรรเงินกู้ทั้งสิ้น 23.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ แบ่งตามภูมิภาคต่างๆ ตามแผนภาพที่ 1 เห็นได้ว่า เงินกู้ของธนาคารในปัจจุบัน เน้นไปที่ภูมิภาคแถบอเมริกาใต้และทะเลคาริบเบียน และทวีปแอฟริกา ซึ่งได้รับจัดสรรเงินกู้เป็นสัดส่วนร้อยละ 25 และ 20 ของเงินกู้ทั้งหมดตามลำดับ โดยภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและหมู่เกาะแปซิฟิกได้รับเงินกู้เพียงร้อยละ 14 เท่านั้น

แผนภาพที่ 1 การจัดสรรเงินกู้ของธนาคารโลกตามภูมิภาค ปีงบประมาณ 2006



ที่มา: ธนาคารโลก (2006)

สำหรับประเทศไทย การกู้จากธนาคารโลกได้ลดลงไปมากในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาหลังจากที่โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในช่วงต้นทศวรรษ 1980 ได้เสร็จสิ้นลง และเศรษฐกิจไทยได้ขยายตัวในลักษณะก้าวกระโดดในช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่ เงินกู้สะสมทั้งหมดของประเทศไทยที่แสดงในตารางที่ 1 ก็ได้ลดลงตามลำดับ และปัจจุบันประเทศไทยมีเงินกู้จากธนาคารโลกประมาณ 130 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีโครงการเงินกู้ที่ยังดำเนินการอยู่เพียง 2 โครงการ คือ โครงการบริหารทางหลวง (Highways Management Project รหัสโครงการ PO15173) และโครงการโอโซน (Ozone Depletion Project รหัสโครงการ PO57578) กำหนดปิดโครงการ วันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2008 และ วันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2013 ตามลำดับ<sup>1</sup>

ตารางที่ 1: รวมเงินกู้สะสม IBRD และ IDA ที่ให้ประเทศไทย ณ วันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2006

หน่วยมูลค่า: ล้านดอลลาร์สหรัฐ

	เงินกู้ IBRD		เงินกู้ IDA		รวม	
	จำนวน	มูลค่า	จำนวน	มูลค่า	จำนวน	มูลค่า
ประเทศไทย	118	8,027.4	6	125.1	124	8,152.5
รวมทุกประเทศ	5,029	420,200.0	4,067	169,543.6	9,096	589,743.6

ที่มา: ดัดแปลงจาก <http://siteresources.worldbank.org/INTANNREP2K6/Resources/>

การให้กู้และการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ พบปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะในเรื่องจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐที่ทวีความรุนแรงขึ้นจนเป็นตำนาน และขยายวงมากขึ้นเป็นลำดับ ระบบอุปถัมภ์ที่ฝังลึกในสังคมการเมืองและเส้นสายทางการเมืองในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาทุจริตและการควบคุมผลประโยชน์โดยผู้มีอำนาจธนาคารโลกได้ตระหนักว่า การจัดซื้อจัดจ้างและการใช้จ่ายเงินของรัฐ มักเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนและการฉ้อฉล ในหลายประเทศ กฎกติกาในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่สมบูรณ์หรือมีความขัดแย้งกันเอง ธุรกิจเอกชนใช้วิธีการปฏิบัติที่เคยใช้กันเพื่อความอยู่รอดซึ่งมักหมายถึงการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่เป็นสรณะ นอกจากนี้ บรรทัดฐานของสังคมที่ยอมรับเรื่องสินบนและปฏิบัติกันอย่างต่อเนื่องจากสมัยก่อนหน้า อีกทั้งการยอมรับเรื่องการมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นประเพณีปฏิบัติ เป็นเรื่องที่ใครที่มัน ซึ่งไม่ใช่สิ่งผิด ยิ่งทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีส่วนควบคุมและกำหนดกฎระเบียบและนโยบาย สามารถแสวงหาผลประโยชน์ได้โดยไม่สะทกสะเทือน หลักนิติธรรมไม่มีความหมายสำหรับบุคคลทั่วไป แต่การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว โดยเฉพาะในการขายหรือยกยอกสินทรัพย์ของภาครัฐและรับสินบนถือเป็นเรื่องปกติ

<sup>1</sup> <http://web.worldbank.org/projects>

นอกจากนี้ ในหลายประเทศ ระบบการควบคุมตรวจสอบก็ไม่เพียงพอ อีกทั้งผู้นำทางการเมืองก็ขาดความพยายามที่จะควบคุมการแสวงหาผลประโยชน์ดังกล่าว เพราะตนเองหรือพวกพ้องก็มีส่วนร่วมเป็นผู้รับผลประโยชน์เสียเอง หลายกรณีองค์กรตรวจสอบและถ่วงดุลเช่น รัฐสภา ศาล และสื่อไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะหยุดยั้งการแสวงหาผลประโยชน์เหล่านั้น หรือไม่ก็ถูกแทรกแซงเสียเอง

จากการดำเนินการโครงการต่างๆของธนาคารโลก ซึ่งพบว่ามีปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่แพร่หลายดังกล่าว ทำให้ธนาคารตระหนักถึงปัญหาการไม่บรรลุนิติเป้าหมายในการพัฒนาประเทศและขาดความยากจนในประเทศต่างๆได้อย่างมีประสิทธิภาพผลอย่างที่จะเป็น อีกทั้งในหลายกรณี ผู้ถูกกล่าวหาก็ยังเป็นเจ้าหน้าที่ของธนาคารเอง ธนาคารจึงได้ผนึกกำลังกับองค์กรอื่นๆของสหประชาชาติ ส่งเสริมและช่วยสร้างเสาหลักของยุทธศาสตร์ป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน 5 ประการ คือ (1) เสริมสร้างระบบการรับผิดชอบทางการเมือง (political accountability) (2) สร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของประชาสังคม (civil society participation) (3) เสริมสร้างการแข่งขันในภาคเอกชนและเสริมสร้างบรรษัทภิบาลที่ดี (competitive private sector and good corporate governance) (4) เสริมสร้างองค์กรตรวจสอบและถ่วงดุล ให้สามารถจำกัดอำนาจที่เกินขอบเขต (institutional restraints on power) และ (5) การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการภาครัฐ (public sector management) วัตถุประสงค์เพื่อลดผลการกีดกันของปัญหาคอร์รัปชันอย่างยั่งยืนโดยแก้ปัญหาที่ต้นเหตุของคอร์รัปชัน

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 เป็นต้นมา ธนาคารโลกได้ให้ทุนสนับสนุนโครงการป้องกันคอร์รัปชันและสร้างเสริมธรรมาภิบาลไปแล้วกว่า 600 โครงการในประเทศสมาชิก อีกทั้งยังสนับสนุนความพยายามต่างๆขององค์การสหประชาชาติ เพื่อวางกฎกติการะหว่างประเทศร่วมกัน รวมถึงการผลักดันให้ประเทศต่างๆลงนามและรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UN Convention Against Corruption หรือ UNCAC) ผนึกกำลังกับผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ต่างๆ รวมทั้งบริษัทเอกชน กลุ่มประชาสังคม และองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ ร่วมสนับสนุนอนุสัญญาต่อต้านการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศของ OECD (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials ปี 1997) ความริเริ่มเพื่อความโปร่งใสในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ (Extractive Industries Transparency Initiative หรือ EITI ปี 2002) และมาตรการระดับรัฐมนตรีว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองป่า (Forest Law Enforcement and Governance หรือ FLEG Ministerial Processes) เป็นต้น

นอกจากนี้ ธนาคารโลกยังทำการประเมินสถานการณ์และตรวจสอบเชิงประจักษ์ (empirical diagnostics and assessments) โดยใช้เครื่องมือหลากหลาย เช่น รายงานการประกอบ

ธุรกิจ (Doing Business Report) การสำรวจบรรยากาศการลงทุน (Investment Climate Survey) ตัวชี้วัดความรับผิดชอบในรายจ่ายและการเงินภาครัฐ (Public Expenditure and Financial Accountability หรือ PEFA) และการสำรวจบรรยากาศทางธุรกิจและการประกอบการ (Business Environment and Enterprise Performance Surveys หรือ BEEPS) นอกจากนี้ สถาบันธนาคารโลก (World Bank Institute หรือ WBI) ยังสร้างตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาล (WBI Governance Indicators) เพื่อกำกับและเฝ้าระวังการปฏิรูปการบริหารภาครัฐในประเทศต่างๆ และตัวชี้วัดความโปร่งใส (WBI Transparency Indices) ซึ่งวัดความโปร่งใสในมิติขององค์กรทางเศรษฐกิจ สถาบัน และการเมือง สำหรับ 200 กว่าประเทศ รวมทั้งตัวชี้วัดความยั่งยืนของสื่อ (WBI Indicators of Media Sustainability) เพื่อประเมินสิ่งแวดล้อมสำหรับการพัฒนาสื่อมวลชน

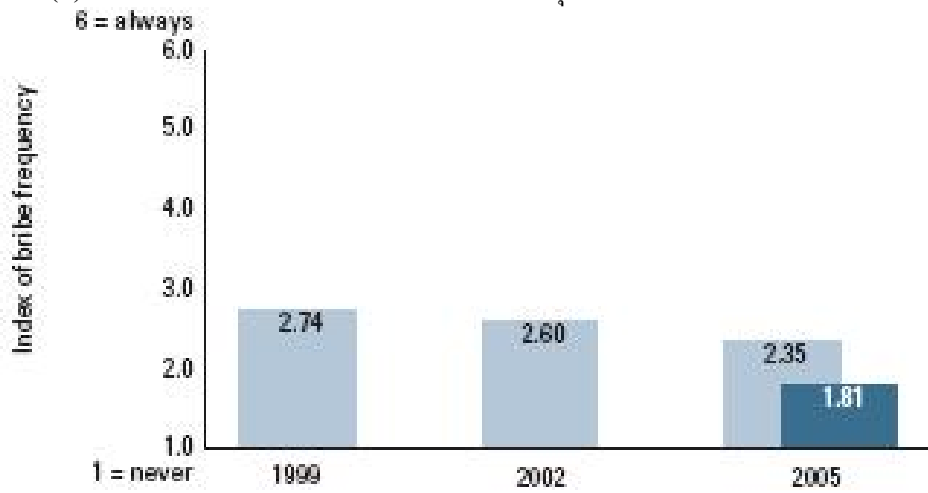
ในการดำเนินงานเสริมสร้างฐานรากและปรับโครงสร้างธรรมาภิบาลในประเทศสังคมนิยมเดิมในยุโรปตะวันออกและเอเชียกลาง มีข้อค้นพบหลายประการที่อาจนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทย ข้อค้นพบเหล่านี้เป็นผลของความร่วมมือระหว่างธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนาของยุโรป (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) ทำการสำรวจรูปแบบและแนวโน้มการทุจริตคอร์รัปชันในกิจกรรมระหว่างรัฐและภาคธุรกิจ โดยนิยามการทุจริตแบบกว้างให้รวมถึงการให้ค้ำประกันสัญญาหรือผลประโยชน์ การเรียกหรือรับผลประโยชน์รูปแบบใดๆทั้งภาครัฐและเอกชน การทุจริตข้ามชาติ เช่นการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐต่างประเทศด้วย จากการสำรวจธุรกิจกว่า 20,000 รายใน 33 ประเทศ ที่เรียกว่า BEEPS หรือ Business Environment and Enterprise Performance Survey ในปี ค.ศ. 1999 ปี 2002 และ ปี 2005 โดยเฉพาะเรื่องความถี่ของการให้สินบนเจ้าหน้าที่ จำนวนเงินที่ต้องใช้ และอื่น ๆ พบว่ามีแนวโน้มดีขึ้นในภาพรวม

แผนภาพที่ 2(ก) แสดงให้เห็นว่า ดัชนีความถี่ของการให้สินบนระดับบริษัทในประเทศสังคมนิยมเดิมในยุโรปตะวันออกและเอเชียกลาง มีแนวโน้มความรุนแรงน้อยลง จากระดับ 2.74 ในปี 1999 เป็น 2.60 และ 2.35 ในปี 2002 และ 2005 ตามลำดับ แต่ก็ยังคงสูงกว่าประเทศยุโรปตะวันตกที่นำมาเปรียบเทียบ (comparator countries)<sup>2</sup> ซึ่งมีดัชนีความรุนแรงอยู่ที่ระดับ 1.81 ขณะเดียวกัน ร้อยละของรายได้รวมที่ใช้ในการจ่ายสินบนก็ลดลงระหว่างปี 2002 ถึง 2005 จากระดับ 1.64 เป็น 1.05 แต่ก็ยังคงสูงกว่าตัวเลขของประเทศยุโรปตะวันตกเช่นกัน

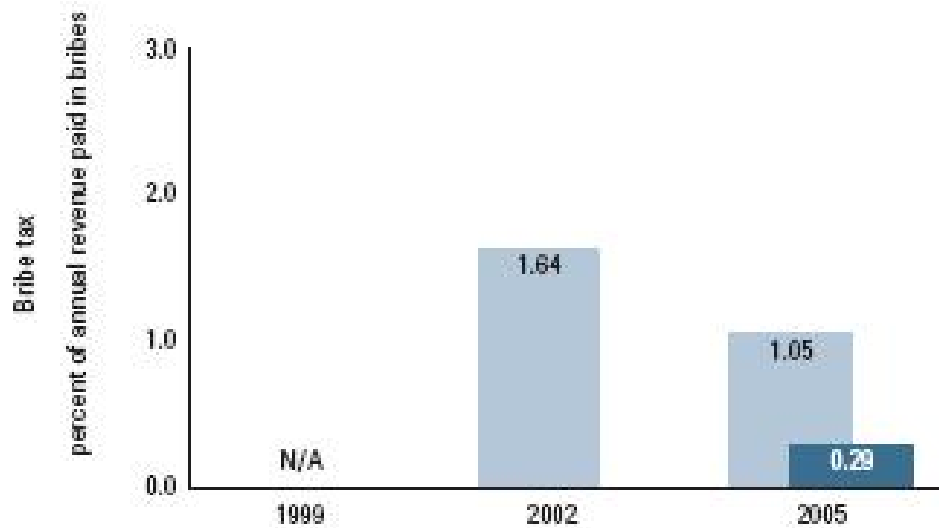
<sup>2</sup> เช่น กรีซ ไอร์แลนด์ เยอรมนี โปรตุเกส และสเปน

แผนภาพที่ 2 ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันต่อการประกอบธุรกิจ

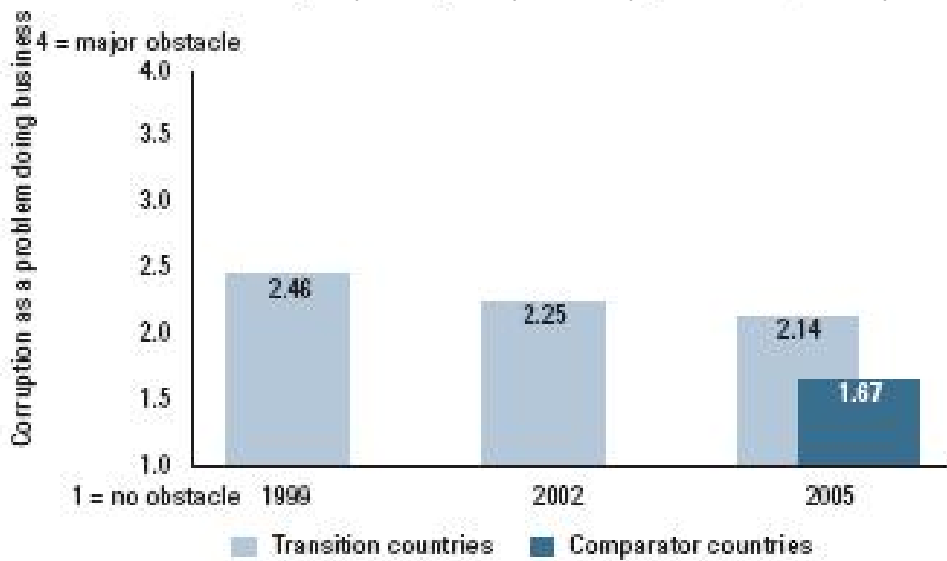
(ก) ดัชนีความถี่ของการให้สินบนระดับบริษัท ในยุโรปตะวันออกและเอเชียกลาง ปี 1999-2005



(ข) มูลค่าสินบนเทียบกับรายรับรวมของบริษัท



(ค) ดัชนีวัดความรุนแรงของการทุจริตที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ



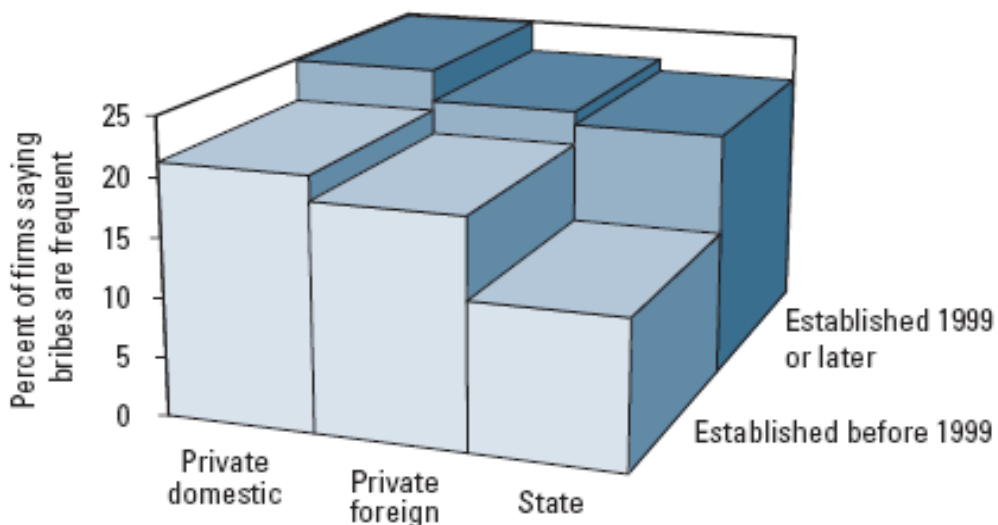
ที่มา: ธนาคารโลก (2007)

ทางด้านความเห็นเรื่องการเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ โดยใช้ดัชนีตั้งแต่ 1 ถึง 4 ในแผนภาพที่ 2(ค) ก็พบว่าสถานการณ์โดยรวมดีขึ้นเช่นกัน โดยลดลงจากระดับความรุนแรงระดับ 2.46 ในปี 1999 มาเป็น 2.25 และ 2.14 ในปี 2002 และ 2005 ตามลำดับ

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาทุจริตคอร์รัปชันนั้นปรากฏอยู่ทั่วไป ไม่ว่าจะในประเทศสังคมนิยมเดิม หรือในประเทศยุโรปตะวันตก ต่างกันที่ระดับความรุนแรง นอกจากนี้ แม้ว่าปัญหาทุจริตคอร์รัปชันจะผ่อนคลายนลงในหลายประเทศ และโดยทั่วไปธุรกิจที่ตอบการสำรวจระบุว่าต้องจ่ายค่าสินบนน้อยลงในปี ค.ศ. 2005 เทียบกับเมื่อ 3 ปีก่อนหน้า และให้ความเห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจน้อยลงกว่าในอดีต แต่เมื่อพิจารณารายประเทศ ก็พบว่าปัญหาได้ทวีความรุนแรงขึ้นในบางประเทศ เช่น อัลเบเนีย เซอเบีย และมอนเตเนโกร อาเซอร์ไบจาน รัสเซีย และสาธารณรัฐเชค และในบางมิติ ประเทศในยุโรปตะวันตกบางประเทศ เช่น กรีซ และโปรตุเกศ ยังมีปัญหามากกว่าประเทศสังคมนิยมเดิมอีกด้วย (ธนาคารโลก, 2007)

ประเด็นที่น่าสนใจที่อาจนำมาเป็นข้อมูลเพื่อทำการศึกษาในประเทศไทยก็คือ ธุรกิจขนาดต่างๆเผชิญกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันไม่เหมือนกัน หากพิจารณาธุรกิจต่างๆตามลักษณะ 3 ประการ คือ (1) ความเก่าใหม่ (2) สัญชาติของเจ้าของ (3) เอกชนหรือรัฐ พบว่าธุรกิจใหม่ซึ่งมีเจ้าของเป็นคนท้องถิ่น ต้องจ่ายสินบนเป็นสัดส่วนของรายรับ เป็นมูลค่าสูงกว่าและมีจำนวนครั้งมากกว่าบรรษัทข้ามชาติ รัฐวิสาหกิจ หรือธุรกิจที่เก่าแก่กว่า ซึ่งปรากฏการณ์นี้ ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาธุรกิจขนาดย่อม ซึ่งอาจเป็นจักรกลสำคัญในการพัฒนาให้ภาคธุรกิจมีความหลากหลายยิ่งขึ้นและมีภูมิคุ้มกัน

แผนภาพที่ 3: เปรียบเทียบการจ่ายสินบนของธุรกิจลักษณะต่างๆ

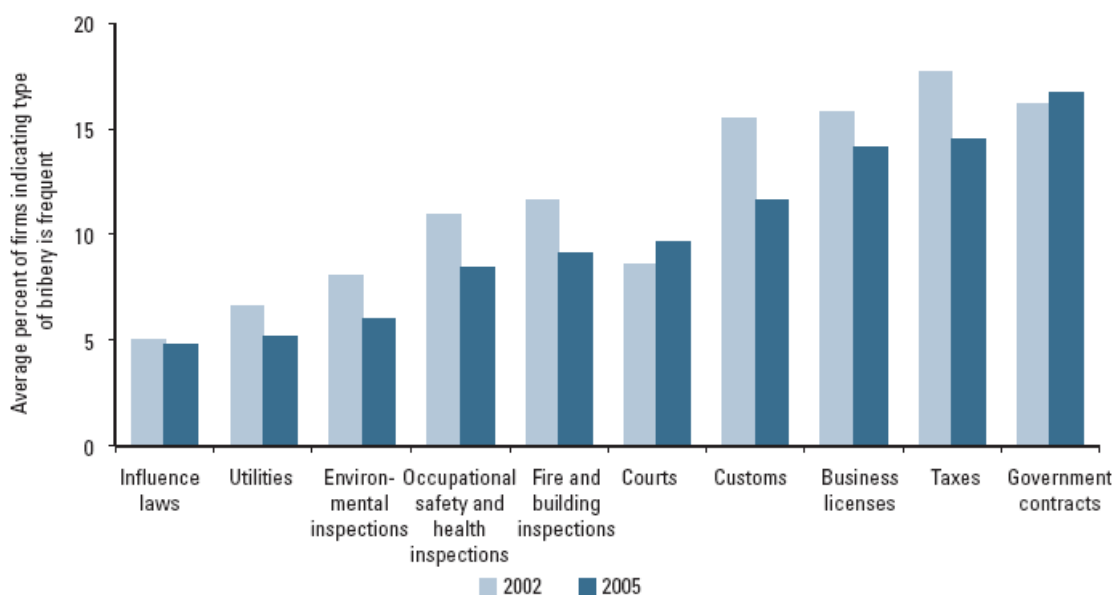


ที่มา: BEEPS (2005)

ข้อค้นพบอีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันมีความรุนแรงในประเทศที่มีองค์กรทางสังคมและธรรมาภิบาลอ่อนแอ แต่ขณะเดียวกัน แม้ว่าประเทศที่ฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าจะมีระบบธรรมาภิบาลที่เข้มแข็งกว่าและปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่มีความรุนแรงน้อยกว่าประเทศที่ฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่าก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราสูงจะทำให้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันเบาบางลงในระยะสั้น ตรงกันข้าม การขยายตัวทางเศรษฐกิจอาจเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการแสวงหาผลประโยชน์ระหว่างผู้วางนโยบายภาครัฐกับพรรคพวกในภาครัฐกิจและการทุจริตคอร์รัปชันที่รุนแรงมากขึ้นด้วย

เมื่อพิจารณาประเภทของการกระทำผิดก็พบว่า โดยทั่วไปแล้ว การทุจริตคอร์รัปชันในยุโรปมีแนวโน้มลดลงแทบทุกประเภท ระหว่างปีที่สำรวจ คือ 2002 ถึง 2005 โดยเฉพาะกรณีที่เกิดจากการเก็บภาษี งานศุลกากร และใบอนุญาตประกอบธุรกิจ ซึ่งมีแนวโน้มลดลงอย่างเห็นได้ชัด (แผนภาพที่ 4) แต่ทุจริตคอร์รัปชันเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างการทำสัญญาภาครัฐ (Government contracts) กลับมีแนวโน้มลดลง และงานด้านกฎหมาย (Influence laws) ก็ไม่กระตือรือร้น สิ่งที่น่าสนใจคือ เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น และปรากฏการณ์ดังกล่าวเกี่ยวข้องกับมาตรการที่ประเทศต่างๆ เหล่านี้ได้ใช้หรือไม่ มีการลงแรงป้องกันและปราบปรามทางด้านใดมากที่สุด และผลสัมฤทธิ์เปรียบเทียบกับทรัพยากรที่ใช้สำหรับมาตรการเหล่านั้นเป็นอย่างไร ความสำเร็จในบางด้านสัมพันธ์กับการวางนโยบายและการใช้ทรัพยากรในการปราบปรามหรือไม่ อย่างไร

แผนภาพที่ 4: ความรุนแรงของการทุจริตคอร์รัปชันในยุโรปแยกตามประเภท

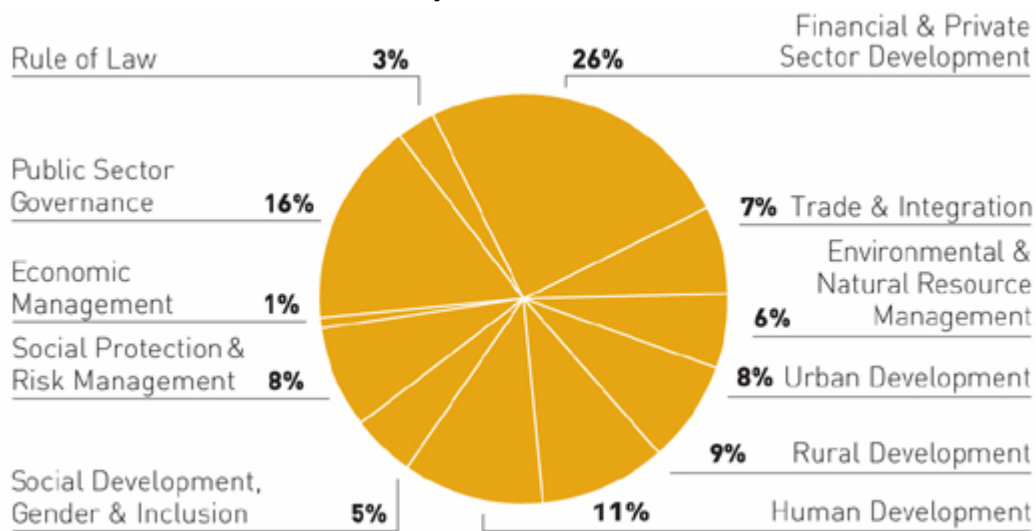


ที่มา: BEEPS (2002 และ 2005)

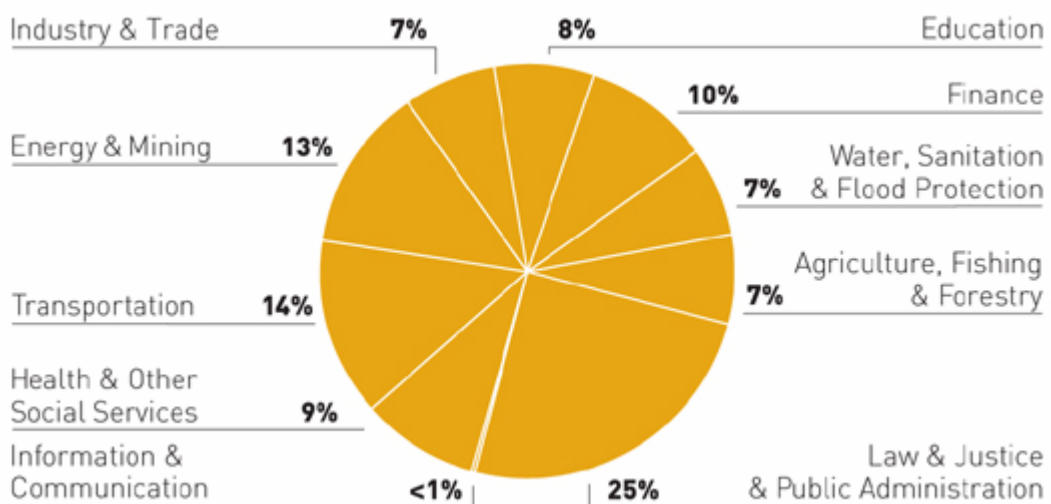


การศึกษาต่างๆที่ชี้ให้เห็นปัญหาทุจริตคอร์รัปชั่นที่แพร่หลาย ทำให้ธนาคารโลกปรับเปลี่ยนนโยบาย และเน้นการแก้ปัญหาด้านธรรมาภิบาลและนิติรัฐมากขึ้น แผนภาพที่ 5(ก) แสดงให้เห็นว่า ในปีงบประมาณ ค.ศ. 2006 การให้กู้เพื่อพัฒนาอภิบาลภาครัฐ (Public Sector Governance) และหลักนิติรัฐและนิติธรรม (Rule of Law) รวมกันสูงถึงร้อยละ 19 ของงบประมาณให้กู้ทั้งหมด 23.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งสูงเป็นอันดับสองรองจากการให้กู้เพื่อพัฒนาภาคการเงินและภาคธุรกิจเอกชน (Financial & Private Sector Development) ซึ่งเป็นภารกิจหลักดั้งเดิมของธนาคาร นอกจากนี้ หากแยกเงินกู้ทั้งหมดตามภาคเศรษฐกิจ ในแผนภาพที่ 5(ข) ก็พบว่า ภาคกฎหมายและความยุติธรรมและการบริหารรัฐกิจ (Law & Justice & Public Administration) ก็ได้รับจัดสรรเงินกู้สูงถึงร้อยละ 25 ซึ่งสูงกว่าภาคเศรษฐกิจอื่นๆทั้งหมด

แผนภาพที่ 5(ก) การจัดสรรเงินกู้ของธนาคารโลกตามหัวเรื่อง ปีงบประมาณ 2006



แผนภาพที่ 5(ข) การจัดสรรเงินกู้ของธนาคารโลกตามภาคเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2006



ที่มา: ธนาคารโลก (2007)

นอกจากการให้เงินกู้เพื่อการพัฒนากระบบอภิบาลภาครัฐและภาคกฎหมายและการบริหารรัฐกิจแล้ว แนวทางของธนาคารโลกในการต่อสู้กับปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน แบ่งได้เป็น 5 ทางคือ

- (1) พัฒนามาตรการป้องกันการรั่วไหลของเงินกู้และเงินช่วยเหลือ
- (2) สนับสนุนในห้วงการระหว่างประเทศต่างๆ ร่วมมือกันสนับสนุนการปฏิรูประบบบริหารรัฐกิจในประเทศต่างๆ และเสริมสร้างมาตรฐานการรับผิดชอบขององค์กร
- (3) ลดแรงจูงใจของบรรษัทข้ามชาติในการให้สินบน ซึ่งอาจประกอบด้วย การสนับสนุนการออกกฎหมายให้การให้สินบนเป็นความผิดอาญา ยกเลิกการลดหย่อนภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายบางประเภทในการประกอบธุรกิจ และเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ
- (4) สนับสนุนโครงการระหว่างประเทศเพื่อควบคุมอาชญากรรมเชิงระบบและการไหลเวียนของเงินผิดกฎหมาย
- (5) ผลักดันการลงนามในอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สร้างความชัดเจนด้านองค์กรระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาหรือกติกา โดยระบุเขตอำนาจขององค์กรต่างๆ ให้ชัดเจน

ในปีค.ศ. 1999 ธนาคารโลกได้เริ่มแนวคิดที่จะจัดตั้งแผนกคุณธรรมองค์กร (Department of Institutional Integrity, INT) ขึ้นมาโดยเฉพาะ ซึ่งก็ตั้งขึ้นได้ในปี ค.ศ. 2001 ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริต คอร์รัปชัน การฉ้อ และพฤติกรรมอื่น ๆ ในโครงการที่รับการสนับสนุนจากธนาคารโลก และสืบสวนสอบสวนคดีร้องเรียนเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบโดยเจ้าหน้าที่ของธนาคารเอง (รวมประมาณ 10,000 กว่าคน) เพื่อลดการรั่วไหลที่บั่นทอนความพยายามด้านการพัฒนาตามเป้าหมายของธนาคาร นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 เป็นต้นมา ธนาคารยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ระดับสูง นั่นคือ ตั้งแต่ระดับผู้จัดการอาวุโส (senior manager) ขึ้นไปยื่นบัญชีทรัพย์สินของตนเองและครอบครัวด้วย

### 3. การทำงานของแผนก INT (Department of Institutional Integrity)

แผนก INT เป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติการตามโครงการของธนาคารโลกซึ่งได้พัฒนาจากมาตรการตรวจสอบเชิงรับในระยะแรกมาเป็นการผสมผสานระหว่างมาตรการเชิงรับและเชิงรุก ทำการสอบสวนกรณีทุจริตข้อโกงในงานภาคปฏิบัติของธนาคาร และสอบสวนกรณีกล่าวหา ร้องเรียนเรื่องการประพฤติมิชอบของพนักงานธนาคารเอง เพื่อปกป้องเงินทุนของธนาคารมิให้รั่วไหลจากการทุจริต และป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินงานของธนาคารและรักษาชื่อเสียงของธนาคารด้วย

แผนก INT ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่หลากหลาย ทั้งทางด้านนิติศาสตร์ จริยศาสตร์ การสอบสวน การฟ้องร้องดำเนินคดี การบัญชีเชิงนิติศาสตร์ (forensic accounting)

อาชญากรรมวิทยา การสื่อสาร และสารสนเทศน์ และเพื่อให้มีความเป็นอิสระขององค์กร  
ผู้อำนวยการแผนก INT มีหน้าที่รายงานตรงต่อประธานกลุ่มธนาคาร โลก (World Bank Group)

ตั้งแต่เริ่มดำเนินการ แผนก INT ได้สืบสวนและปิดคดีไปประมาณ 2,500 คดีซึ่งส่วนใหญ่  
เกี่ยวกับการฉ้อฉล การขักขอก และการฮั้วประมูล และตีพิมพ์ผลสรุปภาพรวมจำนวนคดี  
ผลสรุป และรายละเอียดคดีสำคัญ เป็นประจำทุกปี มีการลงโทษบริษัทหรือบุคคลไปแล้ว 338  
ราย เป็นคดีร้องเรียนเกี่ยวกับพนักงานของธนาคารเองประมาณร้อยละ 30

ในการปฏิบัติการกิจนี้แผนก INT ได้พัฒนาเครื่องมือต่างๆเพื่อใช้ในการตรวจสอบให้  
โครงการต่างๆดำเนินไปด้วยความถูกต้องโปร่งใส ทำการสืบสวนสอบสวนข้อกล่าวหาเรื่องเรียน  
เรื่องทุจริตคอร์รัปชัน ร่วมมือกับหน่วยงานอื่นของธนาคาร (collaboration) ทำการประเมิน  
ความเสี่ยง (risk assessment) ของโครงการของธนาคาร ป้องปรามการประพฤติมิชอบ  
(deterrence) โดยการให้ข้อมูล การปฏิบัติการเชิงรุก และการตีพิมพ์ประกาศการลงโทษ  
(sanctions) นอกจากนี้ ก็สนับสนุนและสร้างบรรยากาศและสิ่งแวดล้อมที่ส่งเสริมให้มีการ  
รายงานการกระทำผิดโดยไม่เกรงกลัวการกลั่นแกล้ง ส่งเสริมงานป้องกันและปราบปรามคอร์รัป  
ชันในประเทศต่างๆ และมีการจัดอบรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้เจ้าหน้าที่ของธนาคารสามารถ  
ทำการตรวจพบ (detect) และป้องปราม (deter) การกระทำผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

แผนก INT จะดำเนินการค้นหาจุดเปราะบาง (vulnerabilities) และเน้นลักษณะการทุจริต  
คอร์รัปชัน ดังนี้ (1) การใช้บริษัทปลอม (fictitious or front/shell companies) หรือ nominee (2)  
การให้สินบน (bribes and kickbacks) (3) การปลอมแปลงเอกสาร (false documents or  
misrepresentations) (4) การฮั้วประมูล (bid rigging) (5) การทุจริตของสื่อกลางการกู้ยืม (loan  
brokers and other intermediaries) (6) การทุจริตของผู้รับเหมา (contractors) และที่ปรึกษา  
(consultants) (7) การทุจริตเรื่องกองทุน (trust fund fraud and abuse) และ (8) การรั่วไหลจาก  
บัญชีและทรัพย์สิน (theft from accounts and abuse of project assets)

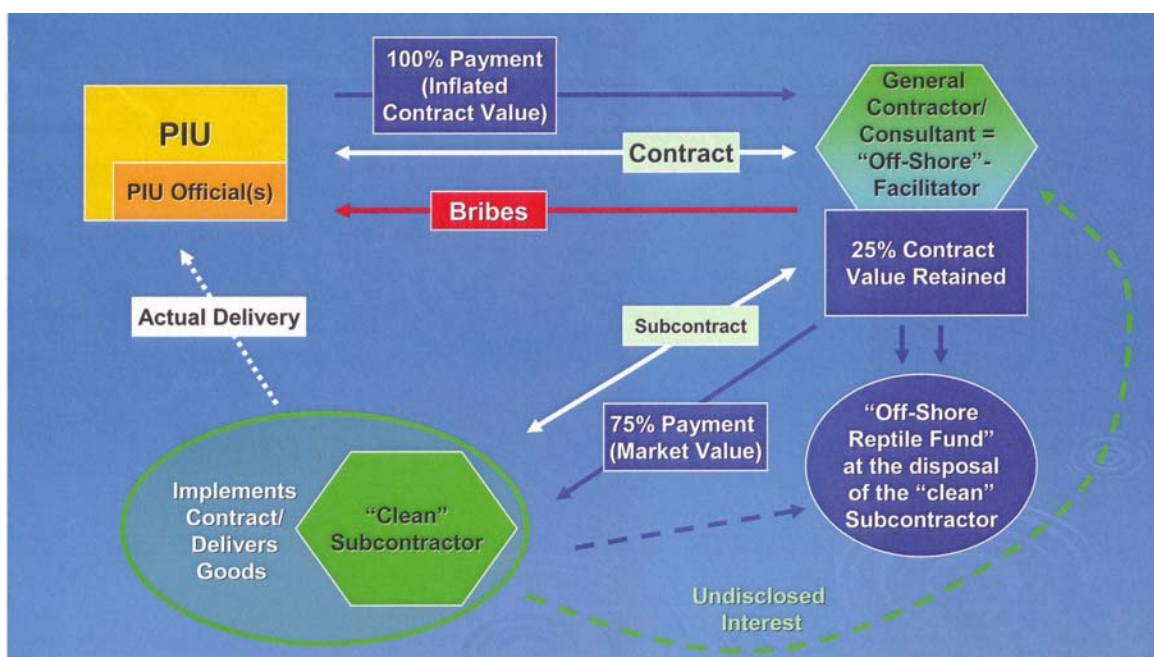
การสืบสวนสอบสวน แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ

1. การรับเรื่องร้องเรียน (ทางโทรศัพท์ (hotline) ทางเว็บไซต์ อีเมลล์ และจดหมาย) ซึ่งต้อง  
ผ่านระบบลงทะเบียน (case intake system)
2. การพิจารณาเบื้องต้น (preliminary review) โดยติดต่อผู้ร้องเรียน และติดต่อหน่วยงานใน  
ประเทศรับทุนหรือเงินกู้ หากสรุปว่ามีมูล ให้รับพิจารณาต่อและนำเรื่องเข้าสู่ระบบ  
ข้อมูลลับ ถ้าการร้องเรียนขาดความน่าเชื่อถือให้บันทึกไว้เป็นข้อมูลเท่านั้น แต่อาจ  
เปลี่ยนสถานะได้ หากมีหลักฐานข้อมูลเพิ่มเติม
3. การจัดลำดับความสำคัญ (prioritization) โดยระบุเกณฑ์ต่างๆ เช่น เขตพื้นที่และขนาด  
โดยจัดลำดับเป็น 3 กลุ่ม คือ ลำดับสูง กลาง และต่ำ

4. การสืบสวน (investigation) ตามแนวปฏิบัติของ UNCAC ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ
  - (ก) วางแผน -- กำหนดเป้าหมาย พิจารณาเอกสาร สอบปากคำเบื้องต้น ร่างแผนการสืบสวน
  - (ข) ปฏิบัติการ -- สัมภาษณ์พยาน ปกป้องพยาน รวบรวมหลักฐานธุรกรรมที่ผ่านมาและเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้น
  - (ค) วิเคราะห์ -- บันทึกการสัมภาษณ์ วิเคราะห์ข้อมูล ร่างรายงาน
  - (ง) ควบคุมคุณภาพ – ตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญอื่น (peer review) ประกันคุณภาพ ประเมินภายนอก
  - (จ) รายงาน
5. ปฏิบัติการหลังสืบสวน (post investigation) – กำหนดแนวทางดำเนินการต่อ เช่น งดสิทธิการยื่นประมูลโครงการในอนาคตกรณีทุจริต (debarment) แจ้งเรื่องต่อรัฐบาลประเทศที่เกี่ยวข้อง (referrals) ให้คำแนะนำ และสืบต่อถ้าจำเป็น และสรุปบทเรียน

ธนาคารโลกได้พัฒนาเครื่องมือสำหรับสืบสวนกรณีทุจริตคอร์รัปชันที่สลับซับซ้อน เช่น คอร์รัปชันระหว่างประเทศเชิงเส้นตรง (linear transnational corruption) ซึ่งหมายถึง กรณีการให้สินบนโดยบริษัทข้ามชาติที่กระทำในต่างประเทศ หรือการให้สินบนโดยบริษัทท้องถิ่นที่ใช้บริการนอกประเทศ (off-shore facilities) นอกจากนี้ ก็มีคอร์รัปชันระหว่างประเทศเชิงสามเหลี่ยม (triangular transnational corruption) หมายถึงทุจริตคอร์รัปชันโดยบริษัทพื้นเมืองหรือบริษัทข้ามชาติโดยเกี่ยวกับทุนที่ได้รับจากแหล่งหรือบุคคลที่สาม (third parties) เช่น เงินบริจาครัฐบาลต่างประเทศ ธนาคารเพื่อการพัฒนา หรือ สถาบันเอกชน แผนภาพที่ 6 แสดงตัวอย่างของการทุจริตที่สลับซับซ้อน ในแง่ของการโก่งราคาในสัญญา โดยมีการชักย้ายถ่ายเทไปยังบริษัทที่ตั้งในต่างประเทศซึ่งเป็นผู้จ่ายสินบน โดยผู้ส่งมอบงานเองดูเหมือนจะเป็นผู้รับเหมาที่มีมือสะอาด

แผนภาพที่ 6: ตัวอย่างกรณีให้สินบนที่สลับซับซ้อน

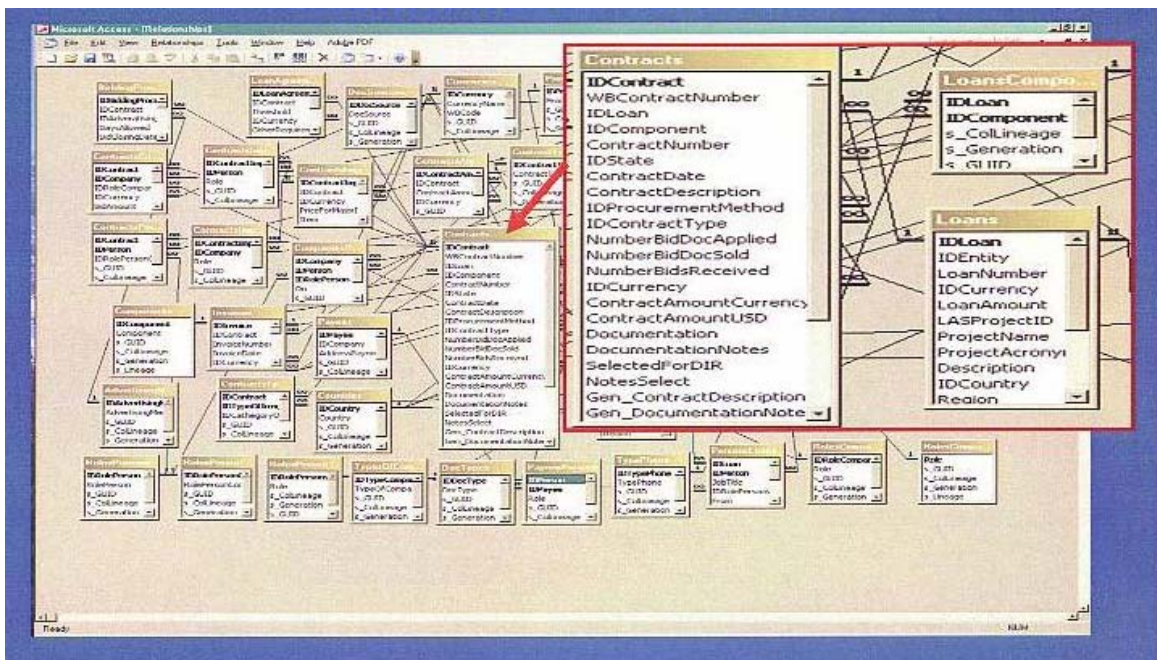


ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ทางแผนก INT ได้พัฒนาเครื่องมือสำคัญ 2 ชนิดขึ้นมา คือ (1) การตรวจสอบรายละเอียดในการดำเนินโครงการ Detailed Implementation Review (DIR) และ (2) โครงการเปิดเผยการกระทำผิดโดยสมัครใจ Voluntary Disclosure Program (VDP)

### 3.1 การตรวจสอบรายละเอียดในการดำเนินโครงการ Detailed Implementation Review (DIR)

DIR หมายถึงการวิเคราะห์จุดอ่อนที่เสี่ยงต่อการทุจริตเป็นพิเศษ ดำเนินการโดยการเก็บข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผู้ยื่นประมูลทุกรายและรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง จัดระบบข้อมูลที่แสดงการเชื่อมโยงและความสัมพันธ์ต่างๆ ตามตัวอย่างในแผนภาพที่ 7 เป็นฐานข้อมูลเชิงสัมพันธ์ที่เอื้อต่อการค้นหาข้อมูลรายบริษัท และรายละเอียดอื่นๆ เช่น อาจค้นหาตามหมายเลขของเอกสารประกวดราคา ชื่อหรือรายรายละเอียดอื่นๆของผู้เข้าเสนอราคา วันเวลาที่รับเอกสาร ชื่อธนาคาร บริษัทเงินทุน หรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ทำหนังสือค้ำประกัน เป็นต้น

แผนภาพที่ 7: ฐานข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบรายละเอียดในการดำเนินโครงการ (Detailed Implementation Review)



ที่มา: ธนาคารโลก

ข้อผิดพลาดอาจเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี เช่น บริษัทที่ดูเหมือนกันจะไม่เกี่ยวข้องกันอาจทำการซื้อแบบวันเวลาเดียวกัน แบบที่ชื่อมีหมายเลขเรียงลำดับกัน ค้ำประกันโดยธนาคารหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เดียวกัน ดังนั้น หากสืบค้นหมายเลขของเอกสาร ก็อาจพบข้อมูลที่สื่อว่ามีการฮั้วกัน เป็นต้น

แผนภาพที่ 8 แสดงให้เห็นรูปแบบของข้อมูลที่จะปรากฏเมื่อทำการค้นหา ซึ่งสามารถเชื่อมโยงข้อมูลต่างๆ เช่น สัญญากับเงินกู้ บริษัทกับสัญญา เลขที่เอกสารเสนอราคา วันที่ เอกสารค้ำประกันและชื่อธนาคารที่ค้ำประกัน เป็นต้น

แผนภาพที่ 8: ข้อมูลขั้นแรกจากการค้นหาที่แสดงการเชื่อมโยง

The screenshot shows a Microsoft Access database schema with the following tables and their fields:

- Loans**: IDCurrency, LoanAmount, LoanProjectID, ProjectName, ProjectAcronym, ...
- Contracts**: IDContract, IDContractNumber, IDLoan, IDCompany, ContractNumber, IDRole, ContractDate, ContractDescription, IDProcurementMethod, IDContractType, NumberBidApplied, NumberBidDecided, NumberBidReceived, IDCurrency, ContractAmountCurrency, ...
- ContractsCompanies**: IDContract, IDCompany, IDRoleCompany, IDCurrency, BidDate, BidSerialNumber, BidDate, BidSerialNumber, MeetingBidSecurity, s\_GUID, s\_Collineage, s\_Generation, s\_Lineage, ...
- Companies**: IDCompany, WSCoNumber, CoCompany, IDCountry, RegistrationNumber, IDTypeCompany, CompanySearch, Getname, Notes, TaxID, ...
- RolesCompanies**: IDRoleCompany, Role, s\_GUID, s\_Collineage, ...

Below the schema is a query grid for 'DIRDB' with the following fields:

Field:	ProjectAcronym	ContractNumber	IssuedDate	IssuedDate	IssuedDate	CompanyName	Role
Table:	Loans	Contracts	ContractsCompanies	ContractsCompanies	ContractsCompanies	Companies	RolesCompanies
Show:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Criteria:	"DIRB"						

Querying for indicators such as sequential bid securities (can be a “red flag” of collusion, particularly when purchased on same date, from same Bank).  
From the DIRDB, selecting DARE Loan, Contracts linked to Loan, Companies linked to Contracts, Bid Security numbers, date and issuing bank.

ที่มา: ธนาคารโลก

แผนภาพที่ 9 แสดงผลการสืบค้นที่ชี้ให้เห็นชัดว่าบริษัทที่มีชื่อต่างกัน 4 บริษัท คือ Vulcan Limited, Handsafe Products Sdn. Bhd., Sung Shin Medical Company Limited และ Universal Gloves Pty. Limited ต่างซื้อเอกสารเสนอราคาที่มีหมายเลขเรียงกันตั้งแต่ NG77 ถึง NG80 ในวันเดียวกัน และมีหนังสือค้ำประกันจากธนาคารเดียวกัน คือ Investments & Mortgages Bank Limited ลงวันที่เดียวกัน ดังเห็นได้อย่างชัดเจนในแผนภาพที่ 10

แผนภาพที่ 9: ข้อมูลแสดงหมายเลขของแบบเสนอราคาที่เรียงลำดับกัน

Project/Agency	Contract Number	Estimate Number	Bid Date	Estimate/Company	Company Name
DARE	0001-ICB-001-L03/GE/RO015	L0940022801	20-Apr-01	Bank of China Jangsu Bran	China Jangsu International
DARE	0001-ICB-001-L04/CF/RO009	L0940022801	20-Apr-01	Bank of China Jangsu Bran	China Jangsu International
DARE	0001-ICB-001-L01	L0940022801	20-Apr-01	Bank of China Jangsu Bran	China Jangsu International
DARE	0001-ICB-001-L05-CF/RO009	L0940028101	10-May-01	Bank of China Jangsu	Jiangsu Sainly International Group Corp Ltd.
DARE	0001-ICB-001-L02/CF/RO009	L0940028101	10-May-01	Bank of China Jangsu	Jiangsu Sainly International Group Corp Ltd.
DARE	0001-ICB-001-L01	L0940028101	10-May-01	Bank of China Jangsu	Jiangsu Sainly International Group Corp Ltd.
DARE	0001-ICB-001-L03/GE/RO015	L0940028101	10-May-01	Bank of China Jangsu	Jiangsu Sainly International Group Corp Ltd.
DARE	0001-ICB-001-L02/CF/RO009	L0940028101	10-May-01	Bank of China Jangsu	Jiangsu Sainly International Group Corp Ltd.
DARE	0001-ICB-001-L06-A/KN0020	L0940028101	10-May-01	Bank of China Jangsu	Jiangsu Sainly International Group Corp Ltd.
DARE	0001-ICB-002-L02/EN0047	MD1LV1055D00032	14-May-01	Commercial Bank of Africa	Dawoo International
DARE	0001-ICB-001-L02/CF/RO009	MD1LV1055D00032	14-May-01	Commercial Bank of Africa	Dawoo International
DARE	0001-ICB-001-L01	M001450204	09-May-01	Barclays Bank Ltd	SSL International Plc.
DARE	0001-ICB-002-L01/HE0025	M			
DARE	0001-ICB-002-L05/EN0001	M			
DARE	0001-ICB-002-L03/UN0016	M			
DARE	0001-ICB-002-L04/KN0022	M			
DARE	0001-ICB-002-L02/EN0047	M			
DARE	0001-ICB-006-L04/KN0022	M			
DARE	0001-ICB-006-L01/HE0072	M			
DARE	0001-ICB-006-L02/HE0010	M			
DARE	0001-ICB-001-L03/GE/RO015	M			
DARE	0001-ICB-001-L01	M			
DARE	0001-ICB-001-L06-A/KN0020	M			
DARE	0001-ICB-001-L02/CF/RO009	M			
DARE	3440-KE-0001-NCB-000-L01/KE	N			
DARE	0001-ICB-004-L02/EN0001	NG 77	07-Jun-01	Investments & Mortgages E	Shing Shin Medical Company Limited
DARE	0001-ICB-004-L01/DEN0001	NG 78	07-Jun-01	Investments & Mortgages E	Shing Shin Medical Company Limited
DARE	0001-ICB-004-L03/EN0001	NG 80	07-Jun-01	Investment & Mortgages B	Vulcan Limited
DARE	0001-ICB-002-L03/UN0016	NG74	17-May-01	I&M Limited, Nairobi	Vulcan Limited
DARE	0001-ICB-002-L02/EN0047	NG74	17-May-01	I&M Limited, Nairobi	Vulcan Limited
DARE	0001-ICB-002-L04/KN0022	NG74	17-May-01	I&M Limited, Nairobi	Vulcan Limited
DARE	0001-ICB-002-L01/HE0025	NG74	17-May-01	I&M Limited, Nairobi	Vulcan Limited
DARE	0001-ICB-001-L02/CF/RO009	no bid security			Genelabs (Kenya) Limited
DARE	0001-ICB-001-L01	no bid security			Genelabs (Kenya) Limited
DARE	0001-ICB-001-L06-CF/RO009	no bid security			Genelabs (Kenya) Limited
DARE	0001-ICB-001-L06-A/KN0020	no bid security			Genelabs (Kenya) Limited
DARE	0001-ICB-001-L03/GE/RO015	no bid security			Genelabs (Kenya) Limited
DARE	0001-ICB-001-L04/CF/RO009	no bid security			Genelabs (Kenya) Limited
DARE	0001-ICB-005-L01/HE0001	No bid security		only bid for the first item	E. P. Dns. Kenya Limited
DARE	0001-ICB-001-L06-CF/RO009	no bid security			Genelabs (Kenya) Limited
DARE	3440-KE-0001-NCB-000-L02/KE	no number	20-Sep-01	Kenya Commercial Bank	Kijabe Printing Press
DARE	0304-SB-CQ-006 Consultancy	not required			University Nairobi-College Humanities & Social Sc-Dpt Mng
DARE	0304-SB-CQ-006 Consultancy	not required			VAS Consultants Ltd
DARE	0304-SB-CQ-006 Consultancy	not required			Tops Management Consultants
DARE	0304-SB-CQ-008	not required			Solutiona
DARE	0304-SB-CQ-008	not required			Health & Economic Development Consortium (HEDC) Ltd.
DARE	0304-SB-CQ-008	not required			University Nairobi-College Humanities & Social Sc-Dpt Mng

- Sorting Bid Security numbers to identify sequential numbering.
- Identified Bid Security numbers NG 77, 78, 79, 80 -- all from same financial institution, purchased on same date, from same bank, but for four different companies.

แผนภาพที่ 10: ผลการค้นหาคำซึ่งแสดงหมายเลขแบบเสนอราคาเรียงลำดับกันและการค้าประกันโดยธนาคารเดียวกันสาขาเดียวกันในวันเดียวกัน

The image shows four copies of 'BID SECURITY FORM' documents, each labeled 'ORIGINAL'. The documents are for projects NG 77, NG 78, NG 79, and NG 80. Each document is from 'INVESTMENTS & MORTGAGES BANK LIMITED' and is dated 7th June 2001. The documents are identical in layout and content, showing the bidder's details and the contract information.

ที่มา: ธนาคารโลก

ฐานข้อมูลเช่นนี้ เอื้ออำนวยให้งานตรวจสอบมีประสิทธิภาพ ทั้งยังใช้เป็นเครื่องมือเชิงรุกที่สามารถชี้มูล หรือจับผิดได้ก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการ ฐานข้อมูลนี้สามารถที่จะแสดงให้เห็นความเป็นไปได้ที่ผู้เสนอราคารายหนึ่งจะมีผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้เสนอราคารายอื่น หรือเป็นผู้เสนอราคาที่กระทำการอันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมชาติ ทำให้ตรวจสอบได้ง่ายขึ้นและเป็นการเฉพาะเจาะจงมากขึ้น สามารถเฟ้นเลือกบางบริษัท โดยเฉพาะว่ากระทำการเสนอราคาโดยไม่สุจริตหรือไม่ มีการเสนอเอกสารอันเป็นเท็จหรือไม่ หรือใช้ชื่อบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลอื่นมาเสนอราคาแทน อันมีผลทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้เสนอราคารายอื่น เป็นต้น

จากการสืบสวนสอบสวนของธนาคาร หากพบมูลความผิดหรือมีพฤติการณ์ปรากฏแก่ผู้สอบสวน ว่ามีการทุจริตในการดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และมีการกระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ธนาคารโลกจะดำเนินการ 2 แนวทางคือ ประการแรก ตัดสิทธิ (debar) ผู้กระทำผิดมิให้สามารถรับงานของธนาคารโลกอีกเป็นระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดไป โดยขึ้นบัญชีและประกาศให้สาธารณชนทราบทางเว็บไซต์ นับเป็นองค์การระหว่างประเทศองค์การเดียวเท่านั้นที่ประกาศและตีพิมพ์ชื่อผู้กระทำผิด ซึ่งน่าจะมีผลในการป้องปรามพฤติกรรมทุจริตได้ คล้ายกับที่ราชการไทยปฏิบัติต่อผู้ทำงานด้วยการระบุชื่อไว้ในบัญชีรายชื่อผู้ทำงานของทางราชการ และแจ้งเวียนชื่อ ซึ่งรวมถึงผู้ที่ได้รับผลของการสั่งให้นิติบุคคลหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ทำงานตามระเบียบของทางราชการ ตัวอย่างของการประกาศรายชื่อของธนาคารโลกแสดงในตารางที่ 2 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นความผิดอันเกิดจากการฉ้อ การคิดสินบน การกระทำการอันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมชาติ การทุจริตในการปฏิบัติตามสัญญา การใช้สินค้าปลอมปลอมหรือไม่ตรงกับลักษณะที่ระบุในสัญญา ความผิดโดยใช้อีเมลล์และสำเนา และการใช้งบประมาณของธนาคารไปในทางที่ผิด หลายกรณีเป็นการใช้ชื่อปลอม เช่นบริษัทที่ระบุว่าตั้งอยู่ในกรุงมอสโก พยายามตั้งชื่อต่าง ๆ กัน คือ Andrei V. Kozhin, Andrew Kojine, Andrew Kozhin และ Andrey Kojin ซึ่งฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องการค้นหานั้นเองที่ทำให้เห็นสิ่งพิรุณได้ตั้งแต่เริ่มปฏิบัติการ มีการลงโทษบริษัทหรือบุคคลไปแล้ว 338 รายดังที่กล่าวไปแล้ว

แนวปฏิบัติอีกแนวทางหนึ่งของธนาคารโลกก็คือ ดำเนินการส่งต่อและขอให้ประเทศที่มีเขตอำนาจดำเนินการต่อ (referral) พร้อมทั้งให้ข้อมูลหลักฐานสำหรับดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดต่อไป จากการดำเนินการที่ผ่านมา ร้อยละ 90 ของคดีที่ส่งต่อให้รัฐบาลท้องถิ่นนำไปสู่การดำเนินคดีและเอาผิดกับจำเลยได้



ตารางที่ 2: ตัวอย่างบริษัทที่ถูกประกาศลงโทษ (sanction) โดยธนาคารโลก

Firm Name >	Address	Country >	Ineligibility Period		Grounds
			From >	To >	
NESTOR PHARMACEUTICALS , LTD.	B-24/3, OKHLA INDUSTRIAL AREA, PHASE II, NEW DELHI 110 020, INDIA	India	09-JUL-2007	09-JUL-2010	Procurement Guidelines 1.14(a) (ii)
PURE PHARMA LIMITED	41-42 & 44 , INDUSTRIAL ESTATE, POLOGROUND, INDORE 452-015, INDIA	India	09-JUL-2007	09-JUL-2008	Procurement Guidelines 1.14(a) (iii)
LAHMEYER INTERNATIONAL GMBH***	POB D-81116, BAD VILBEL , GERMANY, BAD VILBEL	Germany	03-NOV-2006	03-NOV-2013	(Conditionally may be reduced to 3-Nov-09) Consult Gdelines 1.25(a)(i)
ANDREI V. KOZHIN	MOSCOW	Russian Federation	03-MAR-2006	03-MAR-2011	Procurement Guidelines 1.15(a) (ii)
ANDREW KOJINE	MOSCOW	Russian Federation	03-MAR-2006	03-MAR-2011	Procurement Guidelines 1.15(a) (ii)
ANDREW KOZHIN	MOSCOW	Russian Federation	03-MAR-2006	03-MAR-2011	Procurement Guidelines 1.15(a) (ii)
ANDREY KOJIN	MOSCOW	Russian Federation	03-MAR-2006	03-MAR-2011	Procurement Guidelines 1.15(a) (ii)
GRAPHIC ARTS	FLORINA	Greece	19-DEC-2002	19-DEC-2017	Procurement Guidelines 1.15(a) (ii)
IOANNIS ARISTIDOU	FLORINA	Greece	19-DEC-2002	19-DEC-2017	Procurement Guidelines 1.15(a) (ii)
KNOWLEDGE ENGINEERING	VA	United States	19-DEC-2002	Permanent	Consultant Guidelines 1.25(a) (i)
EASTERN TRADING LTD.		United Arab Emirates	30-APR-2001	Permanent	Procurement Guidelines 1.15(a) (ii)
GAP INTERNATIONAL		India	30-APR-2001	Permanent	Procurement Guidelines 1.15(a) (ii)
SCAN DISTRIBUTION PTE. LTD.		Singapore	30-APR-2001	Permanent	Procurement Guidelines 1.15(a) (ii)

ที่มา: ธนาคารโลก (2007)

การดำเนินการของธนาคารโลกในการตรวจสอบเอกสารตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอราคา ตรวจสอบสัญญา และการสืบหาข้อมูลอื่นๆตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการ เป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากการเริ่มโครงการ ซึ่งมีโอกาสที่จะเป็นความเสียหายที่มีขนาดใหญ่กว่า

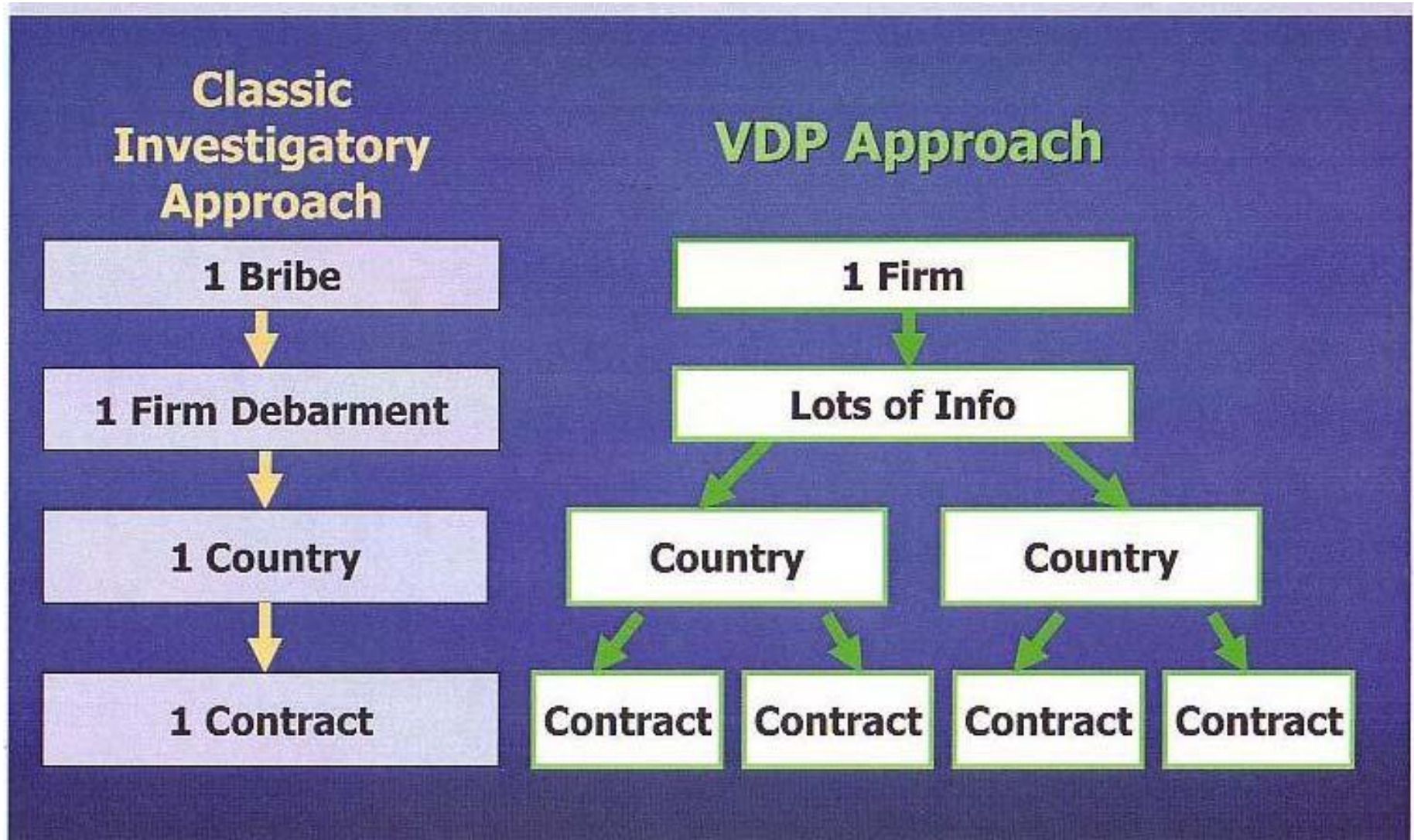
### 3.2 โครงการเปิดเผยการกระทำผิดโดยสมัครใจ Voluntary Disclosure Program (VDP)

VDP เป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่ธนาคารโลกใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 เป็นเครื่องมือคล้ายกับการคุ้มครองพยานและผู้ให้เบาะแส นั่นคือ สนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้กระทำผิดยอมให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิดของตนเองและผู้เกี่ยวข้อง โดยมีสิ่งแลกเปลี่ยนคือการลดหย่อนโทษ หรือการยกเว้นการลงโทษแล้วแต่กรณี

ข้อดีของ VDP มีหลายประการ เช่น การประหยัดทรัพยากรของธนาคารทั้งในรูปของกำลังคนและเวลา ในการสืบค้นหาหลักฐานประกอบการพิจารณาคดี แต่ที่สำคัญกว่าก็คือ ลักษณะของข้อมูลที่ได้รับมักจะมีผลทวีคูณ นั่นคือ บริษัทเดียวอาจให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิดในหลายประเทศ และความสัมพันธ์โยงใยกับหลายบริษัทได้ ดังเห็นได้ในแผนภาพที่ 11 บริษัทที่เข้าร่วมโครงการ VDP สามารถหลีกเลี่ยงการลงโทษได้ แต่จะต้องไม่กระทำผิดอีก และร่วมมือกับธนาคารโลกในการพัฒนาสถาบันต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันต่อไป

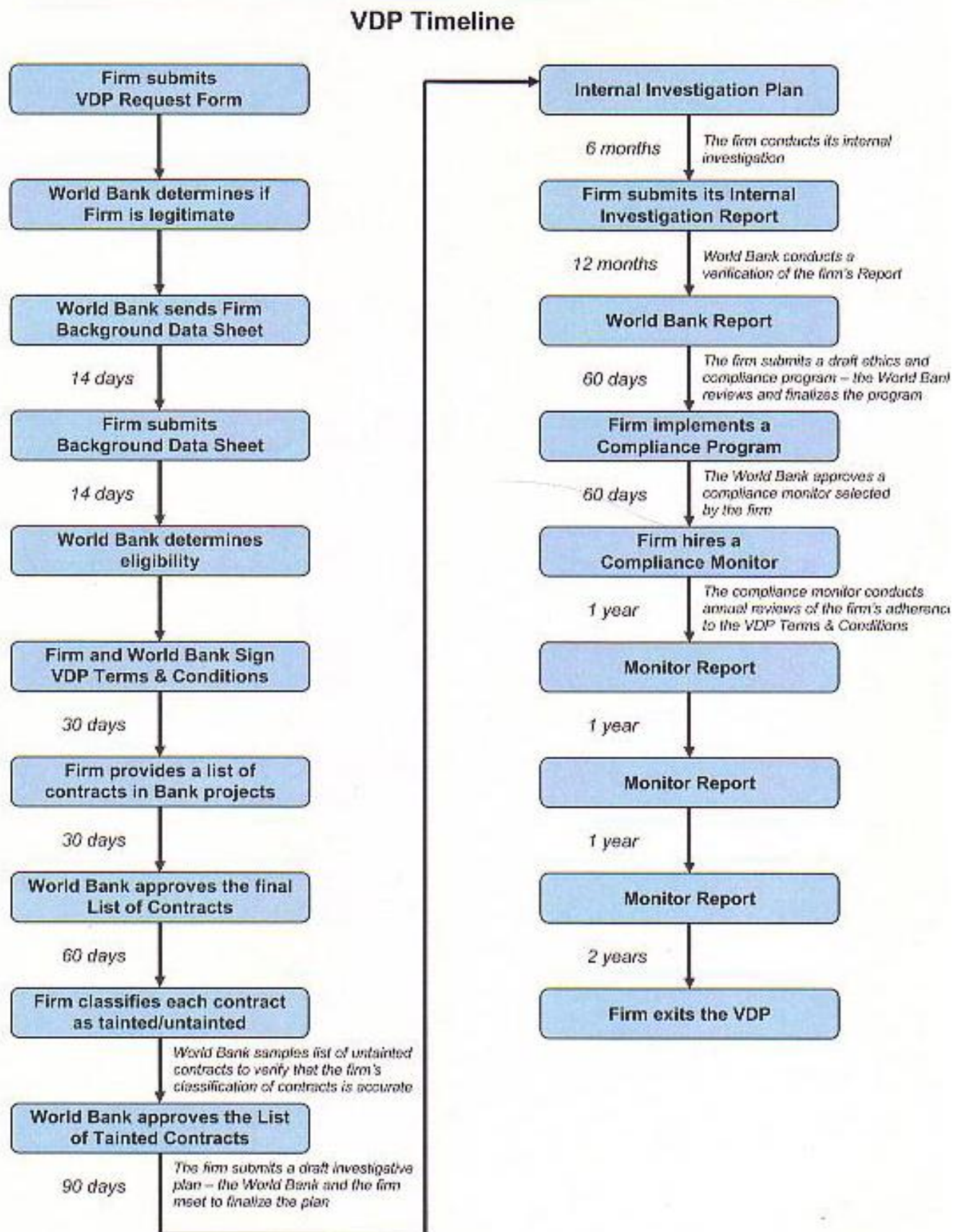
ธนาคารโลกมีขั้นตอนการดำเนินโครงการ VDP ที่ชัดเจน ตามแผนภาพที่ 12 โดยเน้นความโปร่งใสชัดเจนและรวดเร็ว ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งในการให้ความเชื่อมั่นแก่บริษัทที่สมัครใจก้าวเข้ามาร่วมในโครงการ เป็นที่น่าสังเกตว่าแผนก INT มีเจ้าหน้าที่เพียง 50 คนเท่านั้น

แผนภาพที่ 11: เปรียบเทียบการสืบสวนแบบดั้งเดิมกับแนวทาง VDP



ที่มา: ธนาคารโลก

แผนภาพที่ 12: ฟังการปฏิบัติงานและกำหนดเวลาของโครงการ VDP



ที่มา: ธนาคารโลก

#### 4. แนวทางที่อาจนำมาปรับใช้กับป.ป.ช. และราชการไทย

ความสำเร็จของธนาคารโลก กับการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมความโปร่งใส อาจเป็นสิ่งที่ไม่อาจเปรียบเทียบได้โดยตรงกับการทำงานของป.ป.ช. ทั้งนี้เพราะความแตกต่างในภาระหน้าที่ วัตถุประสงค์ และขอบเขตองค์กร แต่มีบางส่วนที่เป็นการกำหนดขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจนตรวจสอบได้ ระบบการติดตามป้องกัน และการสร้างความเป็นมืออาชีพ ซึ่งเป็นเรื่องที่สามารถนำมาศึกษาและใช้เป็นข้อมูลประกอบการดำเนินการวางแผนยุทธศาสตร์ และปรับปรุงประสิทธิภาพของ ป.ป.ช. ให้ดียิ่งขึ้นได้ นอกจากนี้ สิ่งค้นพบที่สำคัญยิ่งจากการทำงานของธนาคารโลกก็คือ ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันนั้น มีลักษณะคล้ายคลึงกันแทบทุกประเทศ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในแอฟริกา เอเชีย ยุโรป ตะวันออกกลาง หรือทวีปอเมริกา ทำให้สามารถสร้างเครื่องมือที่ใช้ร่วมกันได้

ปัญหาสำคัญที่ ป.ป.ช. เผชิญอยู่ในปัจจุบัน คือคดีที่ค้างค้ำอยู่เป็นจำนวนมาก และงานที่เน้นหนักไปในทางปราบปรามมากกว่าป้องกัน ดังเห็นได้จากการจัดสรรทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ ซึ่งอาจมีการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้

ระบบการป้องกันการทุจริตของธนาคารโลก ซึ่งเน้นการป้องกันและการวางกฎระเบียบด้านผลประโยชน์ขัดกัน (conflicts of interest) การตรวจสอบเอกสารตั้งแต่การยื่นเสนอราคา สัญญาโครงการและสัญญาสัมปทานและการติดตาม การลงโทษ ตลอดจนการสร้างธรรมาภิบาล และวิธีการลำดับความสำคัญของคดี (prioritization) น่าจะมีส่วนที่สามารถปรับใช้ในงานของ ป.ป.ช. และหน่วยงานราชการต่างๆของประเทศไทยได้

ข้อเสนอแนะที่สำคัญมี ดังนี้

- 4.1 จัดทำฐานข้อมูลที่สามารถหาความสัมพันธ์เชื่อมโยงที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และภารกิจของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีพระราชบัญญัติหลายฉบับในปัจจุบันที่ระบุถึงบุคคลและ “พวกพ้อง” ซึ่งฐานข้อมูลที่แสดงความสัมพันธ์ในเชิงผลประโยชน์ น่าจะมีส่วนช่วยในการกำหนดนิยามของ “พวกพ้อง” ได้ส่วนหนึ่ง ทั้งจะสามารถทำให้การสืบสวนหาหลักฐานประกอบคดีต่างๆมีความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น
- 4.2 พิจารณานำระบบการตรวจสอบของธนาคารโลกมาปรับใช้กับการตรวจสอบในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด เพื่อเพิ่มโอกาสที่จะตัดไฟแต่ต้นลม หากมีพิรุณตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอราคาและการทำสัญญา
- 4.3 รับฟังความคิดเห็นของประชาชนมากขึ้นเพื่อให้ประชาชน รวมทั้งธุรกิจเอกชน เป็นแนวร่วมในการให้ข้อมูลและชี้เบาะแส และดำเนินการอย่างจริงจัง ทำการสำรวจและประมวลผลความเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐเป็นระยะๆ และ

นำมาวิเคราะห์การทำงาน ปรับปรุงระบบ และหาแนวทางแก้ไขและพัฒนาการทำงานอย่างจริงจังต่อไป

- 4.4 จัดการกับการทุจริตโดยวิธีการประเมินความเสี่ยง จัดลำดับความสำคัญของเรื่องร้องเรียน และใช้ระบบติดตามและให้แรงจูงใจให้ผู้กระทำความผิดเปิดเผยพฤติกรรมโดยสมัครใจ
- 4.5 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ได้ส่วนและวินิจฉัยกรณีมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ในทุกตำแหน่งและทุกระดับ ซึ่งแม้ว่าจะได้มีการแก้พระราชบัญญัติให้สามารถมอบหมายให้พนักงานสอบสวนและผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนรับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปดำเนินการแทนโดยอาศัยกลไกภายในของฝ่ายบริหารภายใต้กฎหมายที่มีอยู่แล้วก็ตาม แต่สำนักงานป.ป.ช. ก็ยังมีปริมาณงานและมีเรื่องอยู่ระหว่างดำเนินการเป็นจำนวนมาก อีกทั้งการมอบหมายดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาความเรื่องมาตรฐานและความเข้มงวดที่ไม่เท่ากันในการดำเนินของผู้ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งอาจนำไปสู่ความจำเป็นที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับเรื่องขึ้นมา ทำให้ปริมาณงานมากอยู่เหมือนเดิม ดังนั้นการศึกษาเปรียบเทียบวิธีการจัดลำดับความสำคัญของคดีในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับธนาคารโลก และการพิจารณาความเหมาะสมของเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน อาจเป็นประโยชน์ในการจัดอันดับความสำคัญของคดีต่อไปในอนาคต
- 4.6 ประสานงานและร่วมมือกับธนาคารโลกมากขึ้น เนื่องจากธนาคารโลกมียุทธศาสตร์ช่วยเหลือระดับประเทศ (Country Assistance Strategies) สร้างความเข้มแข็งทางด้านธรรมาภิบาลผ่านโครงการต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารการเงินภาครัฐ การภาษีและศุลกากร ตลอดจนสนับสนุนการปฏิรูประบบกฎหมายและตุลาการ นอกจากนี้ ทางธนาคารยังต้องการสร้างเครือข่ายหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศต่างๆ อย่างเช่น สำนักงาน ป.ป.ช. ของประเทศไทย โดยจะจัดประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานและเรียนรู้จากกันและกัน นอกจากนี้ ธนาคารโลกก็มีนโยบายที่จะให้ความช่วยเหลือในการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ รวมทั้งเป็นเจ้าของภาพให้เจ้าหน้าที่ไปฝึกงานเป็นที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรต่างๆ ทั้งทางด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริต องค์กรด้านความยุติธรรม รวมทั้งสื่อมวลชน และประชาสังคมด้วย

เอกสารอ้างอิง

Hellman, J.S. Measuring Corruption, Governance, and State Capture. World Bank Policy Research Working Paper 2312  
[www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/measure.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/measure.pdf)

World Bank (2007) Annual Report 2006,  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTANNREP/EXTANNREP2K6/0,,contentMDK:21047357~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:2838572,00.html>

World Bank (2005) BEEPS, <http://info.worldbank.org/governance/beeps/>

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20040922~menuPK:34480~pagePK:34370~theSitePK:4607,00.html>