

บทที่ 2

ขอบเขตและความหมายของการทุจริตกับการทุจริตในภาคเอกชน

2.1 แนวความคิดและหลักเกณฑ์ของการทุจริตในภาคเอกชน

2.1.1 คำนิยามของการทุจริต

คำว่า "ทุจริต" มีการให้ความหมายไว้มากมายหลายความหมาย ดังนี้

(1) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 และพจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ.2530 ให้ความหมายไว้เช่นเดียวกันว่า ประพฤติชั่ว คดโกง โกง ไม่ซื่อตรง

(2) ประมวลกฎหมายอาญา ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 1 (1) "โดยทุจริต" หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

(3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 4 "ทุจริตต่อหน้าที่" หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งเหนือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ส่วนคำในภาษาอังกฤษที่มีความหมายตรงกับคำว่าทุจริต คือคำว่า "คอร์รัปชัน" (corruption) ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก หมายถึง¹

"การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อโกง โดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้

¹ ชาลินี ถนังงาน, "สัมฤทธิ์ผลในการปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ ในกรณีร้ายแรง ผิดปกติกับการนำเอากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 10.

ยังหมายถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดย การรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น" (Black' s Law dictionary)^{*}

นอกจากความหมายที่กล่าวมาแล้ว ยังมีผู้ให้คำนิยามของคำว่า "ทุจริต" หรือ "คอร์รัปชัน" เอาไว้อีกโดยเป็นการให้ความหมายในทัศนะสากลทั่วไป เช่น

การคอร์รัปชันเป็น "...สถาบันนอกเหนือกฎหมาย (extra-legal institution) หรือ นอกเหนือข้อตกลงโดยชอบธรรมทางสังคมในตอนนั้น ซึ่งบุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในระบบราชการ หรือระบบเอกชนหรือทั้งสองระบบใช้ปฏิบัติกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์แห่งตน โดยทำให้บุคคลอื่นที่ไม่มีส่วนร่วมด้วยโดยตรงต้องเสียประโยชน์ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งนี้ สุดแล้วแต่ผลของการต่อรอง หรือการยินยอมของบุคคลที่มีส่วนร่วมโดยตรงในการกระทำนั้นๆ"

"พฤติกรรมใดซึ่งผิดแผกไปจากหน้าที่ที่เป็นทางการของผู้มีบทบาทต่อสาธารณะด้วย เหตุผลส่วนตัว ไม่ว่าจะ เป็นเพื่อผลตอบแทนทางการเงินหรือสถานภาพ หรือพฤติกรรมใดซึ่งใช้อิทธิพลไปในทางที่ขัดต่อกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับซึ่งกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ส่วนตน"

"การใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชื่อตรงหน้าที่ โดยเฉพาะการกินสินบน"

"การกระทำที่เลื่อมความซื่อตรง โดยรับสินบนเพื่อช่วยเหลือกัน การใช้วิธีปฏิบัติ มิชอบหรือมีการปฏิบัติมิชอบ"

"คอร์รัปชัน เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวาง มีความหมายรวมถึงการกระทำ ทุกลักษณะที่เป็นไปโดยมิชอบ หรือเป็นการกระทำที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้อำนาจและ

^{*} Corruption = An act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and rights of others. The act of an official duty and the rights of others. The act of an official or fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses his station or character to procure some benefit for himself or for another person, contrary to duty and the rights of others.

อิทธิพลที่มีอยู่ตามตำแหน่งหน้าที่ หรืออาศัยฐานะตำแหน่งพิเศษที่ตนมีอยู่ในวิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องอยู่กับกิจสาธารณะ และคำนี้ยังมีความหมายครอบคลุมถึงการกินสินบนด้วย"

นอกจากคำว่า "คอร์รัปชัน" จะมีความหมายตรงกับคำว่า "ทุจริต" ในภาษาไทยแล้ว ยังมีผู้ให้ความเห็นว่า คำว่า "คอร์รัปชัน" นี้ น่าจะใกล้เคียงกับคำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" เช่นกัน แต่ก็มี การให้ข้อสังเกตว่า คำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" มีความหมายแคบกว่า "คอร์รัปชัน" หรือ "ทุจริต" คือ หมายถึงเฉพาะ "การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากราษฎรแล้วไม่ส่งส่วยหรือเบียดบังเงินหลวง" เพราะตามความหมายของการฉ้อราษฎร์ หมายถึง การโกงเงินของราษฎร์ ด้วยการเรียกผลประโยชน์จากราษฎร เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติ ส่วนการบังหลวงนั้น ก็คือการโกงเงินของหลวง เป็นการนำเงินหรือผลประโยชน์ของราชการไปเป็นส่วนตัว จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า การกระทำที่ถือเป็นการคอร์รัปชันหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้น มักเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางทรัพย์สิน และอำนาจหน้าที่ทางราชการเท่านั้น ทั้งที่จริงแล้วการทุจริตคอร์รัปชันก็สามารถเกิดได้ในภาคเอกชนโดยทั่วไป การให้หรือรับสินบน การรับค่าคอมมิชชั่นก็มีในภาคเอกชนเช่นกัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นคำนิยามที่มีความหมายแคบกว่าความหมายในทัศนะสากล ที่มีได้จำกัดเรื่องการคอร์รัปชันเอาไว้เพียงในระบบราชการ แต่ครอบคลุมไปถึงทุกส่วน คือรวมทั้งในระบบเอกชนหรือธุรกิจด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วอาจกล่าวได้ว่าการยึดถือตามความหมายในทัศนะสากลน่าจะเป็นประโยชน์มากกว่า ในแง่ของการนำคำนิยามนี้ไปใช้หากมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องทุจริต เพราะมีความกว้างขวางครอบคลุมมากกว่า

จากความหมายของคำว่าทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้สามารถแยกพฤติกรรมของการกระทำทุจริต ได้ออกเป็น 6 ประเภท คือ

- ประเภทที่ 1 ฝ่าฝืน หลีกเลียง หรือบิดเบือนระเบียบแบบแผน หรือกฎข้อบังคับ
- ประเภทที่ 2 จูงใจ เรี่ยกร่อง ช่มชู้ หน่วงเหนี่ยว หรือกลั่นแกล้งเพื่อหาประโยชน์ใ้ตนเองหรือพวกพ้อง
- ประเภทที่ 3 สมยอม รู้เห็นเป็นใจ เพิกเฉย หรือละเว้นการกระทำในการที่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบตามหน้าที่

- ประเภทที่ 4 ยักยอก เบียดบัง ซึ่งทรัพย์สินของหน่วยงาน
- ประเภทที่ 5 ปลอมแปลงหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเท็จ
- ประเภทที่ 6 มีผลประโยชน์ร่วมในกิจการบางประเภทที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตน
บันดลประโยชน์ได้

2.1.2 สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตต่อหน้าที่หรือคอร์รัปชัน เป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่ง ซึ่งตามทฤษฎีกลไกการควบคุม (Containment Theory) ของ Reckless นักอาชญาวิทยาชาวอเมริกัน ได้อธิบายว่า เกิดจากระบบการควบคุมภายใน ได้แก่ ความสามารถในการควบคุมตนเองและระบบการควบคุมภายนอก ได้แก่ กฎเกณฑ์ ระเบียบ จารีตประเพณี มีความอ่อนแอ ซึ่งอาชญากรรมประเภทการทุจริตต่อหน้าที่หรือการคอร์รัปชัน มีปัจจัยภายในและภายนอก ดังนี้²

2.1.2.1 สาเหตุที่เกิดขึ้นจากภายในของผู้กระทำ

สุธี อากาศฤกษ์ อธิบายถึงสาเหตุที่เกิดการคอร์รัปชันว่า ทางด้านตัวผู้กระทำเอง จะต้องไตร่ตรองหรือใคร่ครวญถึงองค์ประกอบต่างๆ 4 ประการคือ โอกาส สิ่งจูงใจ การเสี่ยงภัย และความซื่อสัตย์ ดังนี้

(1) โอกาส โดยสัญชาตญาณของมนุษย์ทุกคนจะต้องมีความกลัวและความระแวง นานาประการ การกระทำใดก็ตาม ปกติจะไม่กระทำจนกว่าจะมั่นใจ หรือเชื่อใจว่ามีช่องว่างที่จะกระทำได้ ในกรณีคอร์รัปชันก็เช่นเดียวกัน ตามปกติจะไม่กระทำการคอร์รัปชันจนกว่าจะมีช่องโอกาสที่ตนเชื่อว่าเมื่อกระทำลงไปแล้วจะไม่ถูกจับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากผู้กระทำอยู่ในตำแหน่งที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งเปิดโอกาสให้คอร์รัปชันได้กว้างขวาง ประกอบกับความง่ายที่จะทำการคอร์รัปชัน ก็จะมีโอกาสมากขึ้น

² คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, "คู่มือสัมมนาหลักสูตรการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันกาทุจริต," ตุลาคม 2544, หน้า 100.

(2) **สิ่งจูงใจ** เมื่อมีโอกาสแล้วก็ต้องพิจารณาต่อไปว่ามีสิ่งจูงใจหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนาดของผลประโยชน์ที่จะได้รับ หรือขนาดของผลประโยชน์ที่จะสูญเสียไปเมื่อกระทำการคอร์รัปชัน

(3) **การเสี่ยงภัย** การกระทำคอร์รัปชันต้องพิจารณาดูด้วยว่า หากกระทำไปแล้ว ผลที่ได้รับจะคุ้มค่าหรือไม่หากกรณีถูกตรวจพบหรือถูกจับได้

(4) **ความซื่อสัตย์** ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ หากข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่และผู้ทำงานในหน้าที่มีความซื่อสัตย์แล้ว ถึงแม้มีโอกาสก็ย่อมจะไม่พึงปรารถนาที่จะกระทำการคอร์รัปชัน และนับว่าความซื่อสัตย์เป็นตัวสกัดกั้นความต้องการมิให้ปรากฏผลประโยชน์อื่นๆ ที่มิชอบตามมา

2.1.2.2 สาเหตุที่เกิดมาจากภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม

สาเหตุภายนอกมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมูลเหตุภายในทั้งเรื่องโอกาส สิ่งจูงใจ และความซื่อสัตย์ โดยอาจจะสรุปได้ 6 ประการ ดังนี้

(1) มูลเหตุทางด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ³

การคอร์รัปชันนั้นสืบเนื่องมาจากรายได้ไม่ได้สัดส่วนกับการครองชีพ รายได้เป็นมูลเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชัน สาเหตุอย่างหนึ่งเนื่องจากสภาพสังคมไทยทุกสมัยมีปัญหา ด้านความแตกต่างในฐานะของบุคคล คนรวยและคนจนมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ชนชั้นกลางที่มีฐานะใกล้เคียงกันมีน้อยมาก ซึ่งทำให้เกิดการดิ้นรนต่อสู้ของแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายยากจนที่พยายามจะผลักดันให้ตนเองก้าวข้ามฐานะขึ้นมาให้ทัดเทียมกับผู้อื่น รายรับของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ในระดับล่างนั้นต่ำมาก ขณะที่ค่าครองชีพสูงขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อหารายได้เลี้ยงครอบครัว ประกอบกับอัตราการเพิ่มของประชากรเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ต้องเกิดการแก่งแย่งแข่งขันกัน เพื่อให้ตนเองได้มาซึ่งสิ่งนั้น ดังนั้นการดิ้นรนต่อสู้จึงไม่มีขอบเขตว่าสุจริตหรือทุจริต จึงก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นตามมานั่นเอง

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

(2) มุลเหตุทางการเมือง⁴

สภาวิจัยแห่งชาติได้ทำการวิจัยและเห็นว่า การเมืองเป็นสาเหตุหนึ่งของการคอร์รัปชัน ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทำให้เกิดนักการเมือง นักการเมืองหลายคนใช้อำนาจในทางแสวงหาประโยชน์ ก่อให้เกิดการทุจริตอย่างกว้างขวาง
2. ระบบพรรคการเมืองทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันแสวงหาผลประโยชน์ กลายเป็นการหากินแบบกลุ่ม
3. มีการใช้เงินจำนวนมากประมูลตัวนักการเมืองพรรคอื่นที่ทำตัวดี หรือเป็นนักพูดมาอยู่กับฝ่ายของตน

เกริกไกร จิระแพทย์ กล่าวถึงการเมืองที่มีผลต่อการคอร์รัปชันว่า

1. ประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ไม่ได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์การได้มาซึ่งอำนาจ ไม่ได้เป็นไปตามทำนองคลองธรรม เรียกว่าการเมืองไม่มีเสถียรภาพ ทำให้นักการเมืองเกิดทัศนคติต้องคอร์รัปชันเพื่อถอนทุนค่าใช้จ่ายเลือกตั้งคืน
2. การไม่มีเงินช่วยเหลือสนับสนุนการเลือกตั้ง ทำให้นักการเมืองที่ซื่อสัตย์สุจริตต้องเลือกที่จะกลายเป็นคนยากจนหรือทิ้งเวทีการเมืองไป แต่นักการเมืองที่ไม่สุจริตก็เข้าหาการคอร์รัปชัน และเนื่องจากต้องใช้จ่ายเงินหาเสียงมาก ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงต้องหาความช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งการที่กลุ่มต่างๆที่มีเงินมากหาได้ยาก จึงเปิดโอกาสให้นักธุรกิจที่ร่ำรวยเข้ามาทำหน้าที่แทนกลุ่มต่างๆ นักธุรกิจชั้นสูงสร้างความสัมพันธ์กับผู้บริหารประเทศและ ส.ส. โดยอาศัยเงินเป็นสินน้ำใจมากที่สุด

(3) มุลเหตุจากสภาพแวดล้อมทางสังคม

ปัญหาการคอร์รัปชัน จะต้องมีการนำธรรมเนียมของสังคมมาพิจารณาด้วย เช่น มีการเปรียบเทียบว่า ในแอฟริกามีการคอร์รัปชันมากกว่าเดนมาร์กเนื่องจากชาวแอฟริกาอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เห็นการคอร์รัปชันเป็นสิ่งธรรมดาที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันอย่างหนึ่ง โดยไม่ถือ

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

ว่าการคอร์รัปชันเป็นสิ่งชั่วร้าย เช่นในปี 2541 รัฐมนตรีของมาเลเซียคนหนึ่งถูกจับได้ว่ารับสินบน แทนที่ประชาชนจะรู้สึกรังเกียจ กลับแสดงความสงสารและเห็นใจที่รัฐมนตรีผู้นั้นทำไม่ได้ไม่แบบเนียนพอ เป็นต้น

สังคมไทยแต่เดิมนั้น มีคุณลักษณะที่แสดงความเป็นปึกแผ่นต่อการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมาก แต่ในปัจจุบันความนิยมในวัตถุมีอิทธิพลสูงมากขึ้นในสังคม ในทางตรงกันข้ามความมีคุณธรรมค่อยลดน้อยถอยลงเป็นลำดับจากจิตใจของประชาชน เหตุจากความเป็นอยู่ การครองชีพ และสิ่งอำนวยความสะดวกและบำรุงความสุขได้เพิ่มมากขึ้นทุกที มีการเอาแบบอย่างกัน ในทางสังคมที่กินอยู่ฟุ่มเฟือย แต่ลักษณะการเพิ่มในทางวัตถุไม่สัมพันธ์กับรายได้ของคนไทยเรา จึงเป็นเหตุให้เกิดความดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดอย่างมีเกียรติ โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในวงการธุรกิจ มักมีปัจจัยเรื่องเงินมาเกี่ยวข้องอยู่เสมอ ซึ่งหากผู้ใดมีเงินมากกว่าก็ยอมเป็นที่เข้าใจและยอมรับว่าเป็นผู้ประสบความสำเร็จในหน้าที่การงาน ดังนั้นผู้ที่มีเงินน้อยจึงต้องทำทุกวิถีทางที่จะหาเงินมาเพียงเพื่อจะได้รับการยอมรับเช่นกันว่าตนก็เป็นผู้หนึ่งที่มีความสามารถ และประสบความสำเร็จด้านการงาน แม้วิถีทางที่จะทำให้ได้เงินมานั้นจะเป็นวิถีทางที่ไม่สุจริตก็ตามที และยิ่งในสังคมไทย ปัจจุบันไม่ถือกันว่าการทุจริตคดโกงเป็นเรื่องน่าอับอาย หรือเสียหาย สังคมไทยทุกแห่งถือว่าเงินเท่านั้นสำคัญที่สุด ถ้ามีเงินก็สามารถเข้าสังคมได้ทุกแห่ง แม้ถูกจำคุก เพราะลักขโมยหรือคดโกง แต่เมื่อออกมาแล้วก็ยังเป็นบุคคลที่มีเกียรติในวงสังคม จึงสร้างความเชื่อมั่นยิ่งขึ้นไปอีกว่าเงินเท่านั้นสำคัญยิ่งใหญ่กว่าอะไรที่สุดของสังคมไทยยุคนี้ ยิ่งโกงยิ่งมีเกียรติ เงินมากยิ่งมีหน้าตา มีพรรคพวกสมุนบริวารมาก เหล่านี้จึงเป็นสาเหตุอันมีการทุจริตเกิดขึ้น

(4) มูลเหตุจากการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ

สุทธิ อากาศฤกษ์ กล่าวถึงการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพว่า หมายถึงการปกครองบังคับบัญชาที่หละหลวม ผู้ใต้ปกครองและผู้บังคับบัญชาไม่สุจริต ซึ่งเห็นได้เป็นประจำ จึงทำให้การไม่กวดขันควบคุมทางระเบียบวินัยเกือบจะเป็นประเพณีนิยมของบ้านเมืองไป ซึ่งการคอร์รัปชันเช่นนี้หมายถึงการไม่ควบคุมดูแล ความบกพร่องในการบริหารเปิดโอกาสให้แก่การ

คอร์รัปชัน และบางครั้งการบริหารงานอย่างเป็นทางการมากเกินไปก็ทำให้การคอร์รัปชันมีมากขึ้นด้วย

(5) มูลเหตุจากกฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่อง

ปัญหาสำคัญของกฎหมายก็คือ หลักทางวิธีพิจารณาความที่ว่าบุคคลยังบริสุทธิ์ อยู่จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดจริง แต่การคอร์รัปชันมิได้เป็นอาชญากรรมที่เห็นได้อย่างโจ่งแจ้ง หาพยานหลักฐานได้ยาก ยิ่งกว่านั้น การคอร์รัปชันยังก่อให้เกิดประโยชน์แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย จึงไม่ค่อยมีฝ่ายใดยอมเปิดเผยออกมา และถ้าหากมีฝ่ายใดปรารถนาจะเปิดเผยความจริงในเรื่องนี้ กฎหมายหมิ่นประมาทก็ยับยั้งเอาไว้ คือหากโจทก์พิสูจน์ไม่ได้ว่า จำเลยผิดจริง ทุจริตคอร์รัปชันจริง ก็อาจถูกฟ้องกลับในฐานะหมิ่นประมาทอีกก็ได้ ทั้งกฎหมายของประเทศเอาผิดกับบุคคลผู้ให้สินบนเท่ากับผู้รับสินบน จึงไม่ค่อยมีผู้ให้สินบนรายใดกล้าดำเนินคดีกับผู้รับสินบนเลย ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ ถ้ากฎหมายออกมาตรงกันข้ามกับความพอใจของคนส่วนใหญ่ในสังคมหรือทำให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้เปรียบก็เป็นที่มาของการคอร์รัปชันเช่นกัน เป็นต้นว่า กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน ยาเสพติด ที่ดิน ป่าไม้ สิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้มูลเหตุของการคอร์รัปชันทางด้านนี้ ยังสืบเนื่องจาก นักกฎหมายที่เคร่งครัดในหลักวิชานิติศาสตร์ มักยึดหลักว่า “ปล่อยคนผิด 10 คน ดีกว่าลงโทษคนถูกเพียงคนเดียว” เหตุนี้ ศาลไทยจึงตีถ้วนรัดกุม ในเรื่องพยานหลักฐาน เพียงแต่คำว่า “น่าสงสัย” ก็ยกประโยชน์ให้จำเลยโดยปล่อยตัวผู้ต้องหา ด้วยเหตุนี้คนส่วนใหญ่จึงมักไม่ยอมเสี่ยงตัวเองที่จะเป็นโจทก์ฟ้องร้องใครง่าย ๆ เพราะการนำตัว “พยานบุคคล” มาขึ้นศาลเป็นเรื่องยาก เนื่องจากธรรมเนียมประเพณีของคนไทยเรานั้นมักไม่อยากมีคดีความหรือมีเรื่องกับใคร และมักจะคิดว่ามิใช่เรื่องของตัวเอง จึงไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องด้วย บางครั้งบางคนรับเป็นพยานให้แล้วกลับหนีศาลในระหว่างพิจารณาคดีก็มีผู้เป็นโจทก์จึงประสบอุปสรรคมาก

(6) มูลเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด

ถ้าปราศจากอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่แล้ว การคอร์รัปชันก็จะเกิดขึ้นได้ยาก แม้จะมีสภาพแวดล้อมประการอื่นประกอบอยู่ด้วยก็ตาม ส่วนหน่วยงานใดจะมีการคอร์รัปชันหรือไม่ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของผู้นำ และความยึดมั่นในหลักจริยธรรม หลายกรณีเกิดขึ้นเพราะผู้นำอ่อนแอ การคอร์รัปชันพบมากในหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงไม่สามารถควบคุมเจ้าหน้าที่ระดับต่ำกว่าให้อดทนต่อความเย้ายวนของผลประโยชน์ที่มีขอบต่างๆได้ ยิ่งไปกว่านั้นก็คือเจ้าหน้าที่ระดับสูงเหล่านั้นก็คอร์รัปชันเสียเอง เจ้าพนักงานผู้มีตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติ อนุญาต ให้สัมปทานหรือคำอนุมัติอนุญาตประกอบการต่างๆ ตำแหน่งหน้าที่ในลักษณะนี้จึงเอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด แต่อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่า การมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิดจำเป็นต้องเป็นผู้อยู่ในตำแหน่งสูงเสมอไป

2.1 การทุจริตในภาคเอกชน

การทุจริตในภาคเอกชนคือ การกระทำความผิดในการที่ตนอาศัยมีตำแหน่งหน้าที่ในองค์กรเอกชนกระทำการอันเป็นการขัดต่ออำนาจหน้าที่ของตนเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์โดยมิชอบ ในต่างประเทศใช้คำว่า “Occupational Fraud and Abuse” ซึ่งผู้กระทำความผิดนั้นอาจดำรงตำแหน่งทั้งในฐานะลูกจ้าง (Employee) ,ผู้จัดการ (Manager) ,ผู้บริหาร (Executives) โดยเป็นการกระทำที่ทำให้องค์กรเอกชนได้รับความเสียหาย รูปแบบของการกระทำเป็นความผิดทางอาญา เช่น การลักทรัพย์,การยกยอกทรัพย์,การปลอมแปลงเอกสาร, การให้สินบน,การใช้ทรัพย์สินของนิติบุคคลเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ละเมิดต่ออำนาจหน้าที่ที่ตนได้รับความไว้วางใจในการดำเนินงาน เป็นการกระทำที่ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริต ทำให้องค์กรเอกชนได้รับความเสียหายอย่างมากจากการกระทำดังกล่าว ซึ่งการกระทำอาชญากรรมที่อาศัยตำแหน่งหน้าที่เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการกระทำความผิด (Occupational Crime) การกระทำดังกล่าวผู้ประกอบอาชญากรรมจะมีตำแหน่งหน้าที่มีฐานะทางสังคมเกี่ยวข้องกับเงินและผลประโยชน์และสร้างอิทธิพลในสังคมด้วย

การกระทำทุจริตภายในองค์กรธุรกิจ เป็นการกระทำความผิดที่มีลักษณะของการกระทำที่เป็น GRAY AREA เนื่องจากนักธุรกิจมองว่าการเอาเปรียบเป็นสิ่งที่ไม่ผิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง เพราะนักธุรกิจจะมองแต่เพียงการหาประโยชน์ให้แก่ตนเองอย่างสูงสุด โดยที่กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดไว้เป็นความผิด ยังมีช่องว่างของกฎหมายที่สามารถก่อให้เกิดหนทางกระทำผิดได้ เพราะกฎหมายเกี่ยวกับอาชญากรรมทางธุรกิจไม่ได้กำหนดพฤติกรรมของความผิดให้ชัดเจนว่า พฤติกรรมใดเป็นการกระทำผิดโดยทุจริตทำให้สาธารณชนเสียหาย หรือพฤติกรรมเช่นใดไม่ถือว่าเป็นความผิดทางอาญา เป็นเพียงแค่ผลประโยชน์ในส่วนได้เสียขัดแย้งกันเท่านั้น

การที่กฎหมายไม่มีความชัดเจน ประกอบกับผู้กระทำผิดเป็นผู้มีความรู้และอิทธิพลทางสังคมและทางการเมือง ทำให้เกิดการกระทำทุจริตในภาคเอกชนมาก ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมมาก การทุจริตในภาคเอกชนส่วนใหญ่เมื่อกระทำแล้วผู้กระทำสามารถหลบหนีไปได้ง่ายโดยอาศัยอิทธิพลทางการเงิน ประกอบกับกระบวนการในการค้นหาพยานหลักฐานก็เป็นไปโดยยาก ไม่สามารถจับกุมมาลงโทษทางอาญาได้ และอีกทั้งโทษที่จะได้รับก็น้อยมากเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำจะได้รับ นอกจากนี้โอกาสที่จะถูกจับกุมหรือจะถูกลงโทษทางกฎหมายก็น้อยมาก โดยสาเหตุหนึ่งอาจสืบเนื่องมาจากไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการกระทำทุจริตในภาคเอกชนโดยเฉพาะ ทำให้พบว่ามี การกระทำผิดในภาคเอกชนอยู่เป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกขณะ

2.2.1 ประเภทและลักษณะของการทุจริตในภาคเอกชน

หากจะกล่าวถึงการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน คนส่วนใหญ่จะนึกถึงเรื่องการให้สินบนเป็นอันดับแรก ซึ่งการทุจริตโดยการให้สินบนมี 2 ลักษณะ คือ

1. องค์กรเอกชนให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. องค์กรเอกชนให้สินบนแก่ตัวแทนของอีกบริษัทหนึ่ง เพื่อให้ตนชนะในการทำ

สัญญา

แต่จริงๆแล้วการกระทำทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนยังมีการกระทำในรูปแบบอื่นอีกมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการรับของกำนัล (Illegal Gratuities), ผลประโยชน์ขัดกัน (Conflict of

Interest), การกรรโชกทรัพย์ (Economic Extortion) ซึ่งการคอร์รัปชันเป็นการกระทำที่อาศัยว่าตนมีตำแหน่งหน้าที่ในองค์กรเอกชนนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร (Executives), ผู้จัดการ (Manager) หรือลูกจ้าง (Employee) ซึ่งอาจจะกระทำการโดยสมรู้ร่วมคิดกับบุคคลภายนอก เช่นบริษัทคู่แข่ง, บริษัทที่เข้ามาประมูลงาน หรือบริษัทที่เป็นผู้จัดหาสินค้าให้ ซึ่งการคอร์รัปชันในภาคเอกชนนี้ก็สามารถสร้างความเสียหายได้มากเช่นเดียวกับการคอร์รัปชันในภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็้องค์กรเอกชน, รัฐบาล หรือประชาชนทั่วไปก็สามารถเป็นผู้เสียหายจากการกระทำทุจริตดังกล่าวได้

ในช่วงปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน การทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนยิ่งทวีความรุนแรงและก่อให้เกิดความเสียหายมากมายเพิ่มขึ้นเพราะไม่ได้กระทำแค่ภายในหน่วยงานเล็กๆอีกต่อไป แต่เกิดการทุจริตในหน่วยงานใหญ่ๆ ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตในสถาบันการเงินหรือในบริษัทมหาชน และรวมไปถึงการคอร์รัปชันในส่วนของภาครัฐ โดยเฉพาะโครงการใหญ่ๆที่สำคัญของชาติ ในส่วนของหัวข้อการทุจริตในภาคเอกชนนี้ ผู้วิจัยแบ่งการศึกษาเป็น 2 ส่วนคือ การทุจริตระหว่างเอกชนกับเอกชน โดยเน้นศึกษาการกระทำทุจริตในสถาบันการเงินและบริษัทมหาชนในส่วนของตลาดหลักทรัพย์ และการทุจริตระหว่างเอกชนกับรัฐ เน้นศึกษาในเรื่องการให้สัมปทานและการจัดซื้อจัดจ้าง เพราะผู้วิจัยเห็นว่ากรกระทำทุจริตเหล่านี้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากมาหลายต่อประเทศชาติ หากได้มีการศึกษาถึงรูปแบบลักษณะการกระทำทุจริตคอร์รัปชันในส่วนเหล่านี้จะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากในการป้องกันและปราบปรามทุจริตให้หมดไปจากสังคมไทย และยังคงทำให้เห็นถึงความจำเป็นในการที่จะต้องมีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปราบปรามทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนอย่างเป็นทางการและเป็นจริงจัง ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวถึงหน่วยงานนี้ในบทต่อไป

2.2.1.1 การทุจริตระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน

(1) การทุจริตในสถาบันการเงิน

หมายถึง สถาบันที่ดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจการเงิน และหรือการให้สินเชื่อ การทำหน้าที่ยังกล่าว ทำให้สถาบันการเงินมีลักษณะที่สำคัญบางประการ ได้แก่

1. เป็นสถาบันที่เป็นตัวกลาง ในการระดมเงินออมจากผู้ที่มีเงินเหลือใช้ แล้วนำมาจัดสรรให้แก่อผู้ที่ขาดเงินออม

2. เป็นสถาบันที่รับภาระในการเสี่ยง

3. เป็นสถาบันที่สร้างสภาพคล่องให้ทรัพย์สินทางการเงินต่าง ๆ

สถาบันการเงินเป็นแหล่งรวมของ “ธุรกรรมทางการเงิน” ไม่ว่าจะเป็้องค์กรเอกชน, การลงทุน, การเป็นสื่อกลางในการโอนเงิน หรือการทำธุรกิจการเงินระหว่างประเทศ การทุจริต

ในสถาบันการเงินก็ไม่มีรูปแบบที่แน่นอน แต่ผลที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนมากทั้งต่อตัวคน , ทรัพย์สินและประเทศชาติ

ธนาคารพาณิชย์ เป็นสถาบันการเงินที่สำคัญที่สุดทั้งในด้านเศรษฐกิจและการคลัง เพราะเป็นแหล่งระดมทุนของประเทศเพื่อเอาไปใช้พัฒนาในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือเกษตรกรรม เพื่อให้ประเทศชาติเจริญรุ่งเรือง

โดยธุรกิจของธนาคารพาณิชย์คือรับฝากเงินบุคคลทั่วไป และจัดหาประโยชน์จากเงินที่รับฝากนั้นในธนาคารพาณิชย์ คณะกรรมการของธนาคารเป็นผู้แทนที่มีหน้าที่กระทำการแสดงเจตนาและดำเนินการใด ๆ แทนธนาคาร การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการจึงต้องอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ (Within the scope of objective) ภายในขอบข้อบังคับหรือขอบอำนาจ (Within the scope of authority) แต่อย่างไรก็ตามต้องยอมรับว่าบุคคลบางคนเมื่อมีอำนาจมากก็ยอมที่จะหาโอกาสใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว เช่นในธนาคารขนาดใหญ่

ในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 บัญญัติขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายให้กรรมการของธนาคารซึ่งเป็นผู้แทนของธนาคารจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ต้องรักษาผลประโยชน์ของธนาคาร ไม่แสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองอันเป็นการขัดแย้งทางผลประโยชน์ของธนาคาร (Conflict of interest) เพราะหากมีการแสวงหาผลประโยชน์หรือได้มีการกระทำทุจริตใด ๆ เพื่อตนเองแล้ว ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะมีมูลค่ามหาศาล ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และความน่าเชื่อถือทางการค้าของประเทศ

ในกฎหมายอังกฤษ กรรมการบริษัทที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตยิ่ง (fiduciary duties) ซึ่งมีแนวคำพิพากษาของศาลว่าหน้าที่ดังกล่าวรวมถึงหน้าที่ที่จะต้อง

- (1) ใช้อำนาจเพื่อความมุ่งหมายโดยชอบ เพื่อประโยชน์ของบริษัท
- (2) กระทำการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนขัดแย้งกับ

การปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่ผ่านกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนด และ

(3) ไม่ใช่โอกาสของบริษัท หรือแสวงหากำไรจากบริษัท ซึ่งเป็นการใช้ทรัพย์สินหรือ สาระสนเทศของบริษัทหรือกระทำการอื่นเป็นการแข่งขันกับบริษัท

ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เช่นเดียวกัน กรรมการต้องทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต โดยต้องดำเนินการโดยไม่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ทั้งในด้านการมีส่วนร่วมได้เสียในธุรกรรม และการใช้โอกาสทางธุรกิจของบริษัทเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตน ทั้งนี้ในการทำธุรกรรมที่กรรมการมีความคิดขัดแย้งทางผลประโยชน์ กรรมการต้องพิจารณาโดยหลักความเป็นธรรมต่อบริษัท

ทั้งในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาต่างมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่า กรรมการของบริษัทมีหน้าที่ที่ต้องใช้อำนาจตามวัตถุประสงค์ที่ให้ไว้โดยสุจริตเพื่อประโยชน์ของบริษัท (Duty to act in good faith for the company) หากกิจการใดที่กรรมการของบริษัทได้กระทำโดยไม่สุจริตแล้ว ถือว่ากรรมการผิดหน้าที่ต่อบริษัทในทันทีที่การแต่งตั้งคณะกรรมการบริษัทเกิดผลบังคับตามกฎหมาย กรรมการย่อมมีฐานะเป็นผู้ที่ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อบริษัท และจำต้องปฏิบัติต่อบริษัทในบรรดากิจการต่างๆซึ่งกรรมการเหล่านั้นได้กระทำขึ้นกับบริษัทหรือในนามของบริษัทด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเป็นอย่างยิ่ง (utmost good faith)⁵

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีหลักการให้กรรมการบริษัทปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตก็ตาม แต่ก็ยังมีบางคนที่คิดแสวงหาประโยชน์โดยทุจริตในรูปแบบต่างๆโดยการใช้สถาบันการเงินโดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์เป็นเครื่องมือในการทำธุรกรรมที่ผิดกฎหมายในรูปแบบต่างๆไม่ว่าจะเป็นการฟอกเงิน การทุจริตในการโอนเงิน โฟยก๊วนข้ามชาติ อาชญากรรมบัตรเครดิต การยกยอกข้อเท็จจริงที่กระทำโดยผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจสั่งการของสถาบันการเงิน รวมตลอดไปถึงอาชญากรรมทางการเงินในรูปแบบต่างๆ ซึ่งล้วนแต่เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติเป็นอย่างมากทีเดียว

⁵ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, "ระบบการตรวจสอบทุจริตในสถาบันการเงิน," 25 มกราคม 2545, หน้า 48.

ลักษณะของการทุจริตในสถาบันการเงิน มีอยู่หลายรูปแบบ ดังนี้

(1.1). การจัดตั้งบริษัทในเครือ⁶

การจัดตั้งบริษัทในเครือในปัจจุบันไม่จำเป็นต้องเอาตัวเอง คู่สมรส บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือนิติบุคคลที่ตนเอง บุตรและคู่สมรสดังกล่าวเป็นผู้ถือหุ้นอยู่มาเกี่ยวข้อง ให้เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่จะกำหนดโครงสร้างการถือหุ้นของนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นมา ให้มีบุคคลหรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้ามาถือหุ้นเพียงส่วนน้อยเพื่อไม่ให้เข้าข้อห้ามของกฎหมาย โดยนำเอาบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในทางธุรกิจบ้าง ขอยืมชื่อของบุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสีย มาถือหุ้นแทนบ้าง และใช้พนักงานของตนเข้ามาเป็นผู้มีอำนาจจัดการในนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นนั้น ดำเนินกิจการไปตามคำสั่งของผู้บริหารจากสถาบันการเงินซึ่งอยู่ในบริษัทแม่ เพราะฉะนั้นอัตราส่วนการถือหุ้นของตนเองหรือคู่สมรส บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องของ บริษัทในเครือที่จัดตั้งขึ้นมาจะมีอยู่เพียงส่วนน้อยหรือไม่มีเลย โดยเฉพาะผู้บริหารจะไม่ปรากฏชื่อเป็นผู้ถือหุ้นเลยก็มี โดยอาจกล่าวได้ว่าบริษัทในเครือลักษณะนี้ส่วนใหญ่จะเป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์ของผู้บริหารธนาคารพาณิชย์นั่นเอง

ยังมีบริษัทในเครือของธนาคารพาณิชย์อีกประเภทหนึ่ง ที่ธนาคารพาณิชย์จัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่มละหลายๆบริษัท โดยโครงสร้างผู้ถือหุ้นของบริษัทต่างๆเหล่านั้นไม่มีทางที่จะสาวกลับไปถึงธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทแม่ได้ โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูงจะไม่เข้าไปถือหุ้นอยู่ด้วยเลยนอกจากผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ ให้บริษัทในเครือที่จัดตั้งขึ้นมาถือหุ้นไขว้กันเองเป็นส่วนใหญ่ และอาจจะมีพนักงานของบริษัทแม่เข้าไปร่วมถือหุ้นและเป็นผู้บริหารของบริษัทในเครือนั้นๆ ลักษณะของกลุ่มบริษัทในเครือเหล่านี้จะเป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์ให้กับบริษัทแม่ในรูปแบบต่างๆกัน ซึ่งทั้งสองกรณีนี้ไม่มีทางที่กฎหมายจะถือได้ว่าการกระทำของบริษัทในเครือเป็นการกระทำของบริษัทแม่ได้ จึงเป็นการยากมากที่จะสาวถึงตัวการในการกระทำทุจริตในธนาคารพาณิชย์ในรูปแบบนี้

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 128.

(1.2). การให้กู้ยืมหรือการให้สินเชื่อ การก่อภาระผูกพันธุรกิจที่ผู้บริหารธนาคารพาณิชย์มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างผิดปกติ⁷

การจัดตั้งบริษัทในเครือรูปแบบใหม่ที่ไม่อาจสาวถึงความสัมพันธ์ได้นี้ กฎหมายให้ถือเสมือนว่าอยู่ในฐานะเดียวกันกับกรรมการ จึงไม่ต้องกังวลในเรื่องการให้สินเชื่อแก่กรรมการหรือประกันหนี้ใดๆของกรรมการ หรือรับรอง รับอาวัล หรือสอดเข้าทำหน้าที่ในตำแหน่งที่กรรมการเป็นผู้สั่งจ่ายหรือผู้ออกตั๋วหรือผู้สลักหลัง หรือในกรณีการให้สินเชื่อหรือลงทุนในกิจการของผู้อื่นหรือก่อภาระผูกพันเพื่อบุคคลใดอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างรวมกัน การปล่อยเงินกู้หรือการให้สินเชื่อแก่บริษัทในเครือหรือกลุ่มธุรกิจดังกล่าว ดังนั้นการปล่อยเงินให้บริษัทในเครือหรือกลุ่มธุรกิจนี้จึงทำได้สะดวกขึ้น เป็นเหตุทำให้การปล่อยเงินกู้หรือการให้สินเชื่อแก่บริษัทในเครือหรือกลุ่มธุรกิจดังกล่าวโดยส่วนมากแล้วมักมีข้อบกพร่องต่างๆ โดยธนาคารพาณิชย์มักไม่ถือปฏิบัติต่อกลุ่มลูกค้าเหล่านี้ เสมือนกับลูกค้าทั่วไป แถมยังปฏิบัติต่อกลุ่มลูกค้าเหล่านี้ในลักษณะพิเศษผิดปกติ เช่น บริษัทบางบริษัทมีการจดทะเบียนไม่ก็หมีนบาท แต่ขอเงินได้ถึง 1,000 ล้านบาทเศษ เพื่อเอาไปซื้อหุ้น โดยนำที่ดินมาเป็นหลักประกันตีราคาไว้สูงเกือบเท่าจำนวนเงินกู้ แต่ในความเป็นจริงราคาเพียงไม่กี่สิบล้านบาทเท่านั้น จึงเป็นเรื่องที่เห็นเจตนาทุจริตได้ค่อนข้างชัดเจน

(1.3). การแต่งบัญชี สร้างรายการทางบัญชีเพื่อให้มีกำไร⁸

การกระทำในลักษณะนี้ เกิดจากกรณีที่ธนาคารพาณิชย์แห่งนั้นกำลังมีปัญหาในเรื่องผลการประกอบการ โดยทำให้งบดุลบัญชีดูดีขึ้นโดยไม่ตรงต่อความเป็นจริง เพราะฐานะผลประกอบการที่แท้จริงอาจประสบภาวะขาดทุน เมื่อแต่งบัญชีจนมีกำไรแล้วก็จะได้จ่ายเงินปันผลแก่ผู้ถือหุ้น เพื่อให้ผู้ถือหุ้นพอใจ ผู้บริหารก็จะได้ชื่อว่ามีความสามารถ แต่ผลร้ายที่ติดตามมาก็คือเมื่อกำไรไม่มีจริงแล้วจะเอาเงินจากไหนไปจ่ายเป็นเงินปันผลแก่ผู้ถือหุ้น นอกจากดึงเอาจากส่วนของเงินกองทุนธนาคารพาณิชย์นั้น ตัวอย่างเช่น มีการรับรู้ดอกเบี้ยจากลูกหนี้ที่ถูกจัดชั้นเป็นสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะเรียกคืนไม่ได้เข้าเป็นรายได้ในงวดบัญชีหนึ่งงวดบัญชีใด ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างรายการทางบัญชีซึ่งไม่ถูกต้องตรงต่อความเป็นจริง เพราะแท้จริงแล้วลูกหนี้ที่ถูก

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 135.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

จัดชั้นเหล่านี้ไม่ได้ชำระดอกเบี้ยเลย แต่ธนาคารพาณิชย์นั้นก็ยังฝ่าฝืนเพราะในงวดบัญชีหนึ่งมีระยะเวลาหกเดือน ถ้ามีลูกหนี้ประเภทนี้มากมายและยอดหนี้มีจำนวนสูง ดอกเบี้ยก็จะมีจำนวนมากเป็นเงาตามตัว การบันทึกเข้าเป็นรายได้ในงวดบัญชีหนึ่งๆจึงไม่ตรงต่อความเป็นจริงทั้งๆที่ทางราชการได้มีประกาศสั่งห้ามไว้แล้ว หรือในกรณีที่ลูกหนี้ค้างชำระหนี้มาชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้ว ตอนแรกๆก็ได้มีการชำระดอกเบี้ยไปตามกำหนด แต่ต่อมาก็ไม่ได้มีการชำระดอกเบี้ย โดยในเวลาก่อนจะถึงขั้นถูกจัดชั้นให้เป็นสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะเรียกคืนไม่ได้หรือถูกจัดชั้นไปแล้วนั้น ก็ให้ลูกหนี้รายเดียวกันนั้นมาขอกู้เงินจำนวนใหม่นำไปชำระเก่ารวมทั้งดอกเบี้ยที่ค้าง ซึ่งถ้ามองแล้วดูเหมือนว่าธนาคารพาณิชย์นั้นได้ประโยชน์จากเงินให้กู้ยืมจำนวนนั้นคือดอกเบี้ยที่ได้รับชำระ แต่แท้จริงแล้วไม่มีรายได้ที่เป็นเงินเข้ามาจริงเลย เพราะลูกหนี้ได้อำนาจเงินของธนาคารพาณิชย์นั้นเองมาชำระหนี้รายนั้นยังคงมีอยู่เช่นเดิม เพียงแต่เปลี่ยนสัญญากู้ใหม่ ซึ่งทำให้จำนวนหนี้กลับเพิ่มขึ้นด้วย กรณีเช่นนี้เป็นการสร้างรายการทางบัญชีที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริงได้เช่นกัน เพราะเป็นการสร้างรายได้ที่ไม่ได้เกิดขึ้นจริงนั่นเอง

หรือในกรณีซื้อขายหลักทรัพย์ เพื่อสร้างกำไรให้กับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทแม่ บริษัทแม่จะให้บริษัทในเครือกู้ยืมเงินไปก่อนจำนวนหนึ่ง แล้วบริษัทในเครือก็นำเงินนั้นมาซื้อหลักทรัพย์ที่ธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นบริษัทแม่ได้ลงทุนไว้ โดยบวกกำไรให้มากขึ้นถ้าหลักทรัพย์ที่เป็นหุ้นมีจำนวนมาก ก็มีกำไรมาก ซึ่งจริง ๆ แล้วเงินที่นำมาซื้อ ก็คือเงินจากธนาคารพาณิชย์นั่นเอง เป็นการสร้างรายการทางบัญชีให้มีกำไรโดยไม่ตรงต่อความเป็นจริงอีกกรณีหนึ่ง

(1.4). การสร้างลูกหนี้ปลอม

ผู้บริหารของธนาคารพาณิชย์นั้นสร้างลูกหนี้ปลอมขึ้นมาจากบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีตัวตนด้วยวิธีการต่าง ๆ ด้วยวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

ประการแรก เพื่อนำเงินที่ให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้ปลอมนั้นไปชำระหนี้เก่าที่ลูกหนี้เดิมค้างชำระอยู่เพื่อให้ดูว่าธุรกรรมด้านนี้มีการเคลื่อนไหว หรือ

ประการที่สอง เพื่อนำเงินให้กู้ยืมนั้นไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวของผู้บริหาร หรือ

ประการสุดท้าย ด้วยความประสงค์ต่อผลทั้งประการแรกและประการที่สอง

รวมกัน โดยวิธีการดังกล่าวคือการแสวงหาผลประโยชน์โดยเอาหลักฐานขอสินเชื่อที่ลูกหนี้เดิมได้ชำระคืนแล้วมาประกอบการขอสินเชื่อใหม่ที่ปลอมขึ้น หรือนำเอาหลักฐานประกอบการขอสินเชื่อจากบุคคลที่มีตัวตนอยู่จริง แต่ไม่เคยมาขอสินเชื่อหรือกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์นั้น แล้วปลอมคำขอสินเชื่อของบุคคลนั้นขึ้น โดยกรณีนี้มีทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล⁹

จากพฤติกรรมที่กล่าวมาข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นถึงลักษณะของการกระทำทุจริตในสถาบันการเงิน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือกลุ่ม สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นว่า ความสำคัญ ความรับผิดชอบ ของผู้บริหารบางคนที่มีต่อธนาคารพาณิชย์อันตนได้รับมอบหมายไว้ วางใจให้ปฏิบัติหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ รวมไปถึงเงินฝากของประชาชนนั้นมีอยู่น้อยหรือบางกรณี อาจจะไม่มีเลย ซึ่งสิ่งนี้จะก่อให้เกิดความเสียหายกับธนาคารพาณิชย์ที่ตนเกี่ยวข้อง หรืออาจจะไปกระทบต่อระบบของธนาคารพาณิชย์เป็นส่วนรวมได้ หรืออาจไปกระทบต่อระบบเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศได้¹⁰

(1.5). การแต่งบัญชีเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี

การแต่งบัญชีเท็จเป็นการทำเอกสารเท็จอย่างหนึ่ง คำว่า “เอกสารเท็จ” หมายความว่า เอกสารที่ไม่ได้ลงในตัวผู้ทำเอกสารหรือลายมือชื่อผู้ทำเอกสารนั้น แต่มีข้อความไม่ตรงความจริง หรืออีกนัยหนึ่งคือ เป็นการเท็จในข้อความของเอกสารนั้น

โดยทั่วไปภาษีนั้นจะจัดเก็บจากบุคคลที่มีหน้าที่ในการเสียภาษี การทำบัญชีเท็จเป็นการกระทำขึ้นเพื่อที่จะนำบัญชีเท็จดังกล่าวนั้นมาเพื่อการหลีกเลี่ยงภาษี ดังนั้นจึงถือได้ว่าการทำการแต่งบัญชีเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีนั้น เป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้สามารถวิเคราะห์ขอบเขตและความหมายของการเลี่ยงภาษี ได้ดังนี้

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

(1.5.1) การกระทำที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภาวะภาษี

การเลี่ยงภาษีอากรนั้นต้องเป็นการกระทำ การไม่กระทำไม่ควรถือว่าเป็นการเลี่ยงภาษี แม้ว่าผลของการไม่กระทำนั้นจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในภาวะภาษีก็ตาม ผลของการไม่ถือว่าการไม่กระทำเป็นการเลี่ยงภาษีอากรนั้น อาจก่อให้เกิดการงดเว้นการประกอบกิจการบางประเภทโดยผู้เสียภาษี เพื่อที่จะไม่ให้เงินได้ถึงระดับที่จะต้องเสียภาษีสูงขึ้น ในกรณีอัตราภาษีเป็นอัตราก้าวหน้า ซึ่งกฎหมายกำหนดค่าธรรมเนียมในขอบเขตนี้ เนื่องจากภาษีเงินได้นั้นจัดเก็บจากเงินได้ เมื่อไม่มีเงินได้จึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษี ดังนั้นการเลี่ยงภาษีจะต้องมีการกระทำ และการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงซึ่งภาวะของผู้เสียภาษี

(1.5.2) การกระทำที่ไม่อยู่ในระดับที่ควรได้รับการยอมรับในทางภาษีอากร¹¹

ในทางทฤษฎีภาษีเงินได้มาตรฐานที่ควรนำมาใช้ในการพิจารณาว่าการกระทำใดที่เป็นการกระทำที่ไม่อยู่ในระดับที่ได้รับการยอมรับในทางภาษีอากร หรือเป็นการเลี่ยงภาษีนั้น ควรเป็นการพิจารณาจากผลลัพธ์ในทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในการเข้าทำธุรกรรมโดยผู้เสียภาษี ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาธุรกรรมที่ถือได้ว่าเป็นการเลี่ยงภาษีอากร สามารถแบ่งได้เป็นสองลักษณะ ได้แก่

- หลักนิติสัมพันธ์

ตามหลักนิติสัมพันธ์นี้ "การเลี่ยงภาษี" พิจารณาได้ว่า หมายถึง ธุรกรรมที่ก่อให้เกิดผลเป็นการเปลี่ยนแปลงภาวะภาษีในลักษณะที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เสียภาษี โดยรูปแบบแห่งธุรกรรมที่เกี่ยวข้องนั้นมิได้สอดคล้องกับนิติสัมพันธ์ที่ผู้เสียภาษีประสงค์ที่จะก่อให้เกิดขึ้น

- หลักความสุจริต

หลักสุจริตในทางภาษีนั้นเกี่ยวข้องกับการดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่ง

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 149.

ผลประโยชน์ในทางภาษีนั้น จะต้องเป็นการดำเนินการที่ได้กระทำโดยสุจริต กล่าวคือ การดำเนินการดังกล่าวนั้นไม่เพียงแต่สอดคล้องกับองค์ประกอบในทางลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่ต้องเป็นการกระทำที่ไม่ขัดกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย

กรณีศึกษาการกระทำทุจริตเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์

1. กรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ¹²

กรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การหรือที่เรียกว่าแบงก์บีบีซี มีการดำเนินคดีกับผู้ต้องหา 2 คน คือนายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์และนายราเชช สักเสนา โดยธนาคารแห่งนี้เริ่มมีปัญหาดังแต่ปี 2525 ซึ่งในช่วงนั้นเป็นระยะที่ภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำเพราะราคาน้ำมันธนาคารหลายแห่งรวมทั้งบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อีกเป็นจำนวนมากประสบปัญหาอย่างรุนแรงจนต้องมีการช่วยเหลือจากทางการตามโครงการ 4 เมษายน 2527 แต่แบงก์บีบีซีสนใจเลือกแก้ปัญหาด้วยตนเอง

จากการตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2534 พบว่าแบงก์บีบีซีมีสินทรัพย์จัดชั้นด้อยคุณภาพรวม 18.2 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 26.73 ของสินทรัพย์รวม ซึ่งจัดว่าเป็นปัญหามากเพราะอัตราสินทรัพย์จัดชั้นด้อยคุณภาพเฉลี่ยทั้งระบบธนาคารเท่ากับ 7.41 เท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งแบงก์บีบีซีมีสินทรัพย์มีปัญหาสูงกว่าอัตราเฉลี่ยของทั้งระบบธนาคารถึง 3.6 เท่า จึงถูกธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้เพิ่มทุนทันที 800 ล้านบาท แต่การเพิ่มทุนของแบงก์บีบีซีเป็นไปได้ยาก เนื่องจากธนาคารมีผลขาดทุนแทบทุกปี การแสวงหากำไรจากดอกเบี้ยเป็นไปได้ยาก ขณะที่ต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินฝากให้ผู้ฝากตามภาวะตลาด ธนาคารไม่สามารถจ่ายเงินปันผลได้ทำให้นักลงทุนไม่สนใจหุ้นของแบงก์บีบีซี ผู้ถือหุ้นเดิมเองก็ไม่สามารถหาเงินมาซื้อได้

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 179.

จุดนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่ผู้บริหารแบงก์บีบีซีจ้างนายราเกช ให้เข้ามาช่วยฟื้นฟูแบงก์ บีบีซี เขาเสนอธุรกรรมการปล่อยสินเชื่อการเทคโอเวอร์ (Leveraged buyout) และแผนการ แสวงหารายได้จากค่าธรรมเนียมเข้าทดแทน การทำ asset swap เพื่อตกแต่งงบการเงินให้ดูดี โดยในการปล่อยกู้เพื่อเทคโอเวอร์นั้น นายราเกชใช้วิธีหาผู้ซื้อซึ่งส่วนใหญ่รู้จักคุ้นเคยกัน แล้วใช้ แบงก์บีบีซีเป็นฐานในการปล่อยกู้ โดยการปล่อยกู้จะแยกเป็น 2 ชั้น ชั้นแรกคือจะให้กู้แบบเบิก เกินบัญชีไปซื้อที่ดินไว้ จากนั้นสมัรู้ร่วมคิดกับพนักงานบริษัทประเมินราคาที่ดินทำราคาประเมิน ให้สูงเกินจริงและนำไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันในการกู้เพื่อนำไปใช้ในการเทคโอเวอร์กิจการ โดยบางครั้งจะมีใบหุ้นของกิจการนั้นๆร่วมเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันด้วยเพื่อความน่าเชื่อถือ ใน ช่วงเพียงหนึ่งปีเศษ ราเกชได้ปล่อยกู้เพื่อครอบงำกิจการในตลาดหุ้นถึง 12 แห่ง คิดเป็น จำนวนเงินที่ปล่อยกู้ไปราว 13,000 ล้านบาท

ส่วนการทำ asset swap หรือวิธีปกปิดความเสียหายนั้นก็คือการเอาทรัพย์สิน ประเภทหนึ่ง ไปแลกกับทรัพย์สินอีกประเภทหนึ่งที่คาดหมายว่าจะให้ผลตอบแทนที่ดีกว่าใน อนาคต แต่การแลกทรัพย์สินของแบงก์บีบีซีไม่ใช่เพื่อเก็งกำไรเช่นนักค้าเงินทั่วไป แต่แลกเปลี่ยน เพื่อช้อนผลขาดทุนจากการลงทุนในหลักทรัพย์ต่างประเทศ

ในการตรวจสอบแบงก์บีบีซีในช่วงนั้นพบว่าแบงก์บีบีซีมีผลการขาดทุนในหลัก ทรัพย์ต่างประเทศรายการหนึ่งประมาณ 252 ล้านบาท ซึ่งจะปรากฏในงวดบัญชีมิถุนายน 2538 แต่ราเกชเอาทรัพย์สินดังกล่าวไปแลกกับทรัพย์สินอีกประเภทหนึ่ง ที่มีอันดับความน่าเชื่อถือ ต่ำกว่า หรือมีราคาต่ำกว่า ผลก็คือ ในงวดบัญชีนั้นจะไม่มีผลการขาดทุนในทรัพย์สินที่ แลกไป แต่จะลงบันทึกใหม่ด้วยราคาตามสัญญาแลกเปลี่ยน ซึ่งแม้ทางบัญชีจะไม่ขาดทุน แต่หลักทรัพย์ใหม่จะมีผลขาดทุนแฝงอยู่และจะปรากฏในอนาคตเมื่อถึงอายุครบกำหนดของ หลักทรัพย์นั้น โดยราเกชใช้วิธีข้างต้นนี้ในการฟอกหลักทรัพย์ที่เป็นหนี้เสียไปแลกหลักทรัพย์ใน ต่างประเทศในงวดบัญชีธันวาคม 2537 และมิถุนายน 2538 ผลทางตรงคือเท่ากับเอาผลขาดทุน ไปฝากไว้กับทรัพย์สินใหม่ที่แลกมา ทำให้ในงวดบัญชีนั้นแบงก์บีบีซีไม่ต้องแสดงผลขาดทุนจาก การลงทุนในงวดบัญชีนั้น และไม่ต้องหาเงินใหม่มาสำรองหนี้เสียที่ถูกแลกเปลี่ยนไปในงวดบัญชี ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยผลแห่งการกระทำธุรกรรมทุจริตดังกล่าวเป็นเหตุที่ทำให้แบงก์

ปีซึ่งต้องล่มสลาย ทำให้นายเกริกเกียรติและนายราเชตต้องกลายเป็นผู้ต้องหาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจไปในที่สุด

2. กรณีธนาคารกรุงไทย จำกัดดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีกับนายตามใจ ขำภโต¹³

ในปี พ.ศ. 2531 นายตามใจ ขำภโต ได้ถูกดำเนินคดีอาญา โดยมีธนาคารกรุงไทย จำกัด เป็นโจทก์ ในฐานะผู้บริหารรัฐวิสาหกิจช่วงสมัยดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ของธนาคารฯ ได้ทำการปล่อยสินเชื่อเกินอำนาจให้กับลูกค้าของธนาคาร โดยเป็นการปล่อยกู้ให้แก่ บริษัท จี.เอส.พี.ไฟแนนซ์ จำกัด และ บริษัท จี.เอส.พี.อินเตอร์เนชั่นแนลแบงค์ จำกัด ซึ่งในการปล่อยกูดังกล่าว มีหลักประกันเพียงแค่บุคคลค้ำประกันเท่านั้น โดยผู้ค้ำประกัน ได้แก่ นายสุธรรม จันทร์ศรีชวาลา และนายกุลดิษฐ์ จันทร์ศรีชวาลา ซึ่งตามประเพณีปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์พึงกระทำตามปกติในการปล่อยกู้ คือ ในกรณีที่มีหลักทรัพย์เป็นประกันค้ำกับสินเชื่อ มีอำนาจอนุมัติได้รายละเอียดไม่เกิน 15,000,000 บาท ในกรณีที่มีหลักทรัพย์ไม่ค้ำกับสินเชื่อหรือมีเพียงบุคคลค้ำประกัน มีอำนาจอนุมัติได้รายละเอียดไม่เกิน 5,000,000 บาท ในกรณีที่ไม่มีหลักประกัน มีอำนาจอนุมัติได้รายละเอียดไม่เกิน 2,000,000 บาท แต่ในกรณีการอนุมัติเงินกู้ของนายตามใจ ขำภโต นั้นปรากฏว่า

เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2525 นายตามใจ ขำภโต ในฐานะกรรมการผู้จัดการใหญ่ ได้อนุมัติให้สินเชื่อแก่ บริษัท จี.เอส.พี.ไฟแนนซ์ จำกัด และ บริษัท จี.เอส.พี.อินเตอร์เนชั่นแนลแบงค์ จำกัด โดยได้รับสินเชื่อจากธนาคารกรุงไทย จำกัด สาขานิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นจำนวนเงินบริษัทละ 69,150,000 บาท รวมเป็นเงินจำนวน 138,300,000 บาท

วันที่ 9 ธันวาคม 2525 นายตามใจ ขำภโต ในฐานะกรรมการผู้จัดการใหญ่ ได้อนุมัติให้สินเชื่อแก่ บริษัท จี.เอส.พี.ไฟแนนซ์ จำกัดและบริษัท จี.เอส.พี.อินเตอร์เนชั่นแนลแบงค์ จำกัด โดยได้รับสินเชื่อจากธนาคารกรุงไทย จำกัด สาขานิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นจำนวนเงินบริษัทละ 230,500,000 บาท รวมเป็นเงินจำนวน 461,000,000 บาท

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 165.

และในวันที่ 30 มิถุนายน 2526 นายตามใจ ขำภโต ในฐานะกรรมการผู้จัดการใหญ่ ได้อนุมัติให้สินเชื่อแก่ บริษัท จี.เอส.พี.อินเตอร์เนชั่นแนลแบงก์ จำกัด โดยได้รับสินเชื่อจากธนาคารกรุงไทย จำกัด สาขานิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นจำนวนเงิน 115,250,000 บาท

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการอนุมัติเงินกู้ของนายตามใจ ดังกล่าว เป็นการกระทำที่เกินอำนาจของนายตามใจ เป็นการให้สินเชื่อในลักษณะที่เป็นการกู้ยืมเงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด โดยมีหลักประกันไม่ค้ำสินเชื่อ โดยในคดีดังกล่าว เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2538 ศาลฎีกาได้พิพากษาให้จำคุก นายตามใจ ขำภโต เป็นเวลา 20 ปี

(2) การทุจริตในบริษัทมหาชน

บริษัทมหาชน เป็นองค์กรธุรกิจที่ทำการระดมทุนจากประชาชนมาใช้ในกิจการ โดยการเสนอขายหุ้นต่อประชาชนเป็นการทั่วไป ซึ่งธุรกิจของบริษัทมหาชนนั้นจะเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ที่อาศัยเงินทุนจากการขายหุ้นต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก

ในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 ได้วางหลักกำหนดหน้าที่ของกรรมการบริษัทให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่บริษัทและผู้ถือหุ้นของบริษัทมากที่สุด กฎหมายมีบทบัญญัติให้กรรมการต้องรับผิดชอบในการไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือกรณีทำความเสียหายให้แก่บริษัทด้วย เพื่อเป็นมาตรการที่ทำให้กรรมการจะต้องตระหนักและสำนึกถึงผลแห่งการกระทำของตนที่ได้จัดการงานไปว่าจะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต (Fiduciary duty) โดยหลักนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 85 ว่า

“ในการดำเนินกิจการของบริษัท กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ และข้อบังคับของบริษัท ตลอดจนมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของบริษัท”

จากหลักตามมาตรา 85 ดังกล่าวนี้ หากกรรมการบริษัทมหาชนฝ่าฝืนต่อหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไม่ซื่อสัตย์สุจริตก็ต้องรับผิดชอบ แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาการทุจริตในบริษัทมหาชนก็ยังมีขึ้นอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการเสนอขายหุ้นเองโดยปกปิดมิให้ผู้ถือหุ้นรู้ และรับเอาผลประโยชน์ที่ได้มาเป็นของตนเองหรือของบริษัท หรือในกรณีที่กรรมการปิดบังต่อบริษัทโดยแอบตกลงกับบุคคลภายนอกเพื่อหวังผลตอบแทนอย่างลับๆ ซึ่งคนภายนอกอาจจะให้กรรมการมาในรูปแบบขายสินค้าให้ในราคาสูงชันกว่าปกติ¹⁴

ในช่วงที่ผ่านมา กรณีการกระทำผิดส่วนใหญ่เกิดกับตลาดหุ้นไทย คือการกระทำความผิดในรายการเกี่ยวโยงกัน เนื่องจากมีการใช้ช่องโหว่ทางกฎหมายและการมองถ่ายผลประโยชน์ เช่น กรณีการทำสัญญาเช่าตึก 3 ปี แต่มีการจ่ายเงินล่วงหน้า 90 ปี หรือกรณีการซื้อที่ดินจากบริษัทในเครือในราคาสูงผิดปกติ ซึ่งการทุจริตดังกล่าวเช่นนี้ อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตัวผู้ถือหุ้น บริษัท รวมไปถึงความเสียหายในระดับที่ใหญ่ขึ้น คือความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของชาติด้วย

โดยจากสถิติของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ณ วันที่ 6 ธ.ค. 2545 สรุปตัวเลขความเสียหายจากการกระทำความผิดในตลาดทุนและถูกดำเนินคดีมี 59 คดี โดยแบ่งเป็นฐานข้อโกงประชาชน การออกและเสนอขายหลักทรัพย์ การประกอบธุรกิจหลักทรัพย์โดยไม่ได้รับอนุญาต ใช้ข้อมูลภายใน (insider trading) สร้างราคาหลักทรัพย์ (ปั่นหุ้น) ครอบงำกิจการ ความผิดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และผู้บริหารทุจริต ซึ่งในฐานความผิดการใช้ข้อมูลภายในมี 2 คดี ตัวเลขความเสียหายโดยประมาณ 99 ล้านบาท การสร้างราคาหลักทรัพย์ 7 คดี ตัวเลขความเสียหาย 5,202 ล้านบาท การทุจริตของผู้บริหารมี 8 คดี ตัวเลขความเสียหาย 3,878 ล้านบาท รวม 3 ฐานความผิดเป็นจำนวนคดี 17 คดี มีมูลค่าความเสียหายประมาณ 9,179 ล้านบาท สำหรับฐานความผิดอื่นอีก 42 คดี ไม่สามารถประมาณการความเสียหายในรูปของตัวเงินได้ชัดเจน

¹⁴ พิเศษ เสตเสถียร, หลักกฎหมายบริษัทมหาชน จำกัด (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 95.

ในการกระทำทุจริตในบริษัทมหาชน สามารถแยกลักษณะการกระทำทุจริตตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ทั้งหมด 2 ส่วน คือ

1. พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535
2. พระราชบัญญัติบริษัทหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

(2.1) การกระทำทุจริตตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัดได้บัญญัติกรณีผู้บริหารปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตไว้ในมาตรา 214 มาตรา 215 ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

มาตรา 214 บัญญัติว่า “กรรมการหรือผู้ชำระบัญชีของบริษัทใด โดยทุจริต แสดงออกซึ่งความเท็จหรือปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งต่อที่ประชุมผู้ถือหุ้นในเรื่องฐานะการเงินของบริษัทนั้น ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท”

มาตรานี้บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันมิให้กรรมการ หรือผู้ชำระบัญชีของบริษัททุจริต แจ้งความเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งต่อที่ประชุมผู้ถือหุ้น ในประเด็นเรื่องฐานะทางการเงินของบริษัท เพราะคณะกรรมการได้รับความไว้วางใจจากผู้ถือหุ้นให้รักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น ดังนั้นการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นทราบนั้น ถือเป็นการทำลายความไว้วางใจที่ผู้ถือหุ้นมีอยู่¹⁵

มาตรา 215 บัญญัติว่า “บุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัท กระทำการหรือไม่กระทำการเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อตนเอง หรือผู้อื่นเป็นการเสียหายแก่บริษัทนั้น ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท”

¹⁵ ปกป้อง ศรีสนิท, “ความรับผิดชอบของผู้บริหารบริษัทมหาชนจำกัด,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 124.

ตัวอย่างเช่น นาย ก. เป็นกรรมการธนาคาร ข. จำกัด (มหาชน) ได้อนุมัติเงินกู้ให้กับบริษัท ค. จำกัด 150 ล้านบาท โดยไม่เรียกหลักประกันและไม่ตรวจสอบฐานะทางการเงินของบริษัท ค. เลย โดยนาย ก. ได้รับเงินร้อยละ 1 จากการอนุมัติเงินกู้ดังกล่าว ปรากฏว่าบริษัท ค. ขาดทุนมาตลอด 5 ปี และไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ เช่นนี้ถือได้ว่า นาย ก. มีความผิดตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน 215 นี้ เพราะนาย ก. เป็นบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัท ข. (มหาชน) และได้กระทำการไป อันมีผลให้บริษัทมหาชน ข. ได้รับความเสียหาย เนื่องจากบริษัท ข. ไม่ได้รับเงินคืน และการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยเจตนา ประกอบกับเจตนาทุจริต เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตัวนาย ก. เอง จึงต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5 หมื่นบาท¹⁶

(2.2) การกระทำทุจริตตามพระราชบัญญัติบริษัทหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

ก) การออกหลักทรัพย์และการเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน

ความผิดในส่วนนี้บัญญัติเพื่อลงโทษบุคคลที่ออกหลักทรัพย์ หรือเสนอขายหลักทรัพย์ที่ไม่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติบริษัทหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ตามมาตรา 32 ถึงมาตรา 89

บริษัทมหาชนจำกัดแตกต่างจากบริษัทเอกชนจำกัดคือ บริษัทมหาชนสามารถออกหลักทรัพย์และเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนได้ แต่บริษัทเอกชนทำไม่ได้ และโดยเหตุที่กระบวนการออกหลักทรัพย์และการเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนนั้น เป็นกระบวนการที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ พระราชบัญญัติบริษัทหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 จึงกำหนดบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนและการควบคุมให้การออกหลักทรัพย์และการเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนที่กระทำโดยบริษัทมหาชนทุกบริษัทต้องได้รับอนุมัติจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) และดำเนินการตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติบริษัทหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 32 ถึงมาตรา 89 ดังนั้นหากผู้จัดตั้งบริษัท กรรมการบริษัทมหาชนหรือ

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

บริษัทมหาชนใดฝ่าฝืนไม่ดำเนินการตามมาตรา 32 ถึงมาตรา 89 ก็จะต้องได้รับโทษตามมาตรา 286 ถึงมาตรา 281 ซึ่งค่อนข้างรุนแรง เพราะเป็นกรณีที่กระทบกระเทือนถึงตลาดทุนซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจของประเทศ¹⁷

ข) การซื้อขายหลักทรัพย์

การกระทำทุจริตเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์มี 3 ลักษณะคือ

1) การสร้างข่าวหรือข้อมูลไม่ถูกต้อง

ตามมาตรา 238 บัญญัติห้ามมิให้บริษัทหลักทรัพย์ ผู้รับผิดชอบในการดำเนินกิจการของบริษัทหลักทรัพย์ บริษัทที่ออกหลักทรัพย์ หรือผู้มีส่วนได้เสียในหลักทรัพย์ บอกล่าวข้อความอันเป็นเท็จหรือข้อความใด ให้ผู้อื่นสำคัญผิดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฐานะทางการเงิน ผลการดำเนินการ ราคาซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ หากกรรมการบริษัทหลักทรัพย์ หรือผู้บริหารหลักทรัพย์คนอื่น ๆ ได้กระทำการบอกล่าวข้อความเท็จเกี่ยวกับสถานะทางการเงินของบริษัทจดทะเบียน จะมีความผิดตามพระราชบัญญัติบริษัทหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มาตรา 238 ประกอบมาตรา 296

ในมาตรา 239 บัญญัติห้ามมิให้บริษัทหลักทรัพย์ หรือผู้บริหารบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ หรือผู้มีส่วนได้เสียในหลักทรัพย์ กระทำการแพร่ข่าว ไม่ว่าจะเป็นการเปิดเผยต่อสื่อมวลชน หรือทำเอกสารเผยแพร่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงใดอันอาจทำให้บุคคลอื่นเข้าใจว่าหลักทรัพย์ใดจะมีราคาสูงขึ้นหรือลดลง เว้นแต่จะเป็นการแพร่ข่าวในข้อเท็จจริงที่ได้แจ้งไว้กับตลาดหลักทรัพย์แล้ว ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนกระทำดังกล่าวก็มีความผิดตามมาตรา

ส่วนในมาตรา 240 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดแพร่ข่าวอันเป็นความเท็จให้เลื่องลือ จนอาจทำให้บุคคลอื่นเข้าใจว่าหลักทรัพย์ใดจะมีราคาสูงขึ้นหรือลดลง หากกรรมการบริษัทมหาชนจำกัดได้กระทำการดังกล่าวก็มีความผิดตามมาตรา 240 นี้

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 138.

2) Insider Trading

พระราชบัญญัติบริษัทหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มาตรา 241

บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดทำการซื้อขาย เสนอซื้อ เสนอขาย หรือชักชวนบุคคลใดให้ซื้อขายหลักทรัพย์ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ โดยอาศัยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาที่ยังไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณชนและตนได้ล่วงรู้มาในตำแหน่งหรือฐานะเช่นนั้น ซึ่งการกระทำตามมาตรา 241 นี้ ถือว่าเป็นการเอาเปรียบผู้ซื้อขายอื่นในตลาดหลักทรัพย์ เช่น กรรมการบริษัทมหาชน ข. จำกัด ทราบข้อมูลภายในบริษัทของตนเองและได้กระทำการซื้อขายหุ้นของบริษัทโดยอาศัยข้อมูลที่ได้ล่วงรู้ล่วงหน้าโดยอาศัยตำแหน่งกรรมการของตน ถือเป็น Insider Trading ที่เป็นการเอาเปรียบบุคคลภายนอก ซึ่งมีความผิดจะต้องได้รับโทษ

3) การสร้างราคาหลักทรัพย์

การสร้างราคาหลักทรัพย์ หรือ การปั่นหุ้น เป็นความผิดตาม

มาตรา 243 (1) ที่ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการซื้อขายหลักทรัพย์โดยตกลงกับบุคคลอื่นอันเป็นการอำพรางบุคคลทั่วไปว่า ขณะใดขณะหนึ่งได้มีการซื้อขายหลักทรัพย์ดังกล่าวเป็นจำนวนมาก อันไม่ตรงต่อสภาพปกติของตลาด ซึ่งบทบัญญัติในมาตรานี้บัญญัติเพื่อป้องกันปัญหาให้ผู้ค้าหลักทรัพย์กระทำการปั่นหุ้นเพื่อให้บุคคลทั่วไปสับสนหลงผิดในราคาซื้อขายหุ้นที่แท้จริง อันเป็นผลทำให้ตลาดหลักทรัพย์เกิดความปั่นป่วนและได้รับความเสียหาย

ค) การเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ

พระราชบัญญัติบริษัทหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ได้บัญญัติเรื่องการ

กระทำทุจริตโดยการเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการไว้ในมาตรา 246 มาตรา 247 มาตรา 248 มาตรา 249 มาตรา 251 มาตรา 252 มาตรา 253 มาตรา 254 มาตรา 255 และ มาตรา 256 โดยกำหนดให้ทำการเสนอซื้อหลักทรัพย์จากประชาชน (Tender offer) โดยมีเจตนาเพื่อครอบงำกิจการ (Take over) บริษัทมหาชนหรือบริษัทที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์กระทำขึ้นโดยเปิดเผยและมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปที่เป็นผู้ถือหุ้นสามารถตัดสินใจขายหุ้นได้โดยถูกต้อง ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตราเหล่านี้ก็จะมีคามผิด

ง) การปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

ในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตนี้ หากเป็นผู้บริหารบริษัทมหาชนทั่วไป กระทำการโดยทุจริตและทำให้บริษัทมหาชนได้รับความเสียหาย จะต้องรับผิดชอบตามมาตรา 215 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่หากเป็นกรณีที่ผู้บริหารบริษัทจดทะเบียนได้ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และทำให้บริษัทจดทะเบียนได้รับความเสียหายนั้นจะถือเป็นความผิดตามมาตรา 313

มาตรา 313 บัญญัติว่า “กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทหรือนิติบุคคลที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ หรือหลักทรัพย์ ชื่อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ใด ผ่าฝืนมาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 309 หรือ มาตรา 311 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับเป็นเงินสองเท่าของราคาทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่บุคคลดังกล่าวได้กระทำการฝ่าฝืนในมาตรานั้นๆแล้วแต่กรณี แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท”

มาตรา 307 บัญญัติว่า “กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดการทรัพย์สินของนิติบุคคล ดังกล่าวเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย กระทำผิดหน้าที่ของตนด้วยประการใดๆโดยทุจริตจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินของนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท”

มาตรา 311 บัญญัติว่า “กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ กระทำการหรือไม่กระทำการเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อตนเองหรือผู้อื่นอันอาจเป็นการเสียหายแก่นิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท”

ในมาตรา 307 และมาตรา 311 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษสำหรับผู้บริหารบริษัทหลักทรัพย์ที่กระทำทุจริตทำให้บริษัทหลักทรัพย์ได้รับความเสียหาย ซึ่งหากเป็นกรณีผู้บริหารบริษัทมหาชนทั่วไปกระทำทุจริตและทำให้บริษัทมหาชนเสียหายก็จะได้รับโทษตามมาตรา 215 ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งหากเปรียบเทียบความรับผิดของผู้บริหารบริษัทมหาชนจำกัดในกรณีปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตและทำให้บริษัทเสียหายทั้งสามกรณีจะพบว่า ถ้าเป็นกรณีผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียนกระทำทุจริตจะได้รับโทษสูงกว่ากรณีผู้บริหารบริษัทมหาชนทั่วไปกระทำทุจริต เนื่องจากเหตุผลที่ว่า การดำเนินงานของบริษัทจดทะเบียนนั้นกระทบกระเทือนต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก เพราะประชาชน

ทั่วไปสามารถเข้ามาซื้อหลักทรัพย์ของบริษัทจดทะเบียนได้โดยง่ายในตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้นหากผู้บริหารบริษัทจดทะเบียนกระทำทุจริตทำให้บริษัทเสียหายแล้ว ผลกระทบก็จะเกิดขึ้นกับประชาชนส่วนใหญ่ กฎหมายจึงต้องกำหนดโทษไว้สูงสุด

2.2.1.2 การทุจริตระหว่างเอกชนกับราชการ

(1) การจัดซื้อจัดจ้าง

การคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นรูปแบบของการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ การจัดซื้อจัดจ้างมีการคอร์รัปชันที่เป็นระบบ หมายถึงกรณีที่ต้องมีการส่งส่วย จ่ายค่าน้ำร้อนน้ำชา หรือจ่ายเงินใต้โต๊ะเป็นกิจลักษณะเพื่อที่จะสามารถประกอบธุรกิจหรือดำเนินชีวิตประจำวันได้ การคอร์รัปชันที่เป็นระบบมักมีภาระค่าใช้จ่ายที่บริษัทเอกชนต้องเสนอให้ และมีการกำหนดอัตราการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ หรือนักการเมืองที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน การคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบส่งผลเสียรุนแรงต่อเศรษฐกิจและสังคม เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเรียกร้องให้เอกชนจ่ายเงินสินบนเพื่อแลกกับบริการของรัฐ และเป็นไปได้ว่าการเรียกร้องจะทวีความรุนแรงและขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้น¹⁸

การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างนี้ เป็นการหยิบยื่นผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจ มีความซับซ้อนและมีความโยงใยระหว่างนักการเมือง ข้าราชการประจำทั้งระดับบนและระดับล่าง และกับนักธุรกิจ ทั้งนี้เพราะการหยิบยื่นผลประโยชน์ในลักษณะการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นการหยิบยื่นผลประโยชน์ทางธุรกิจที่มีมูลค่าสูง โดยอาจมีมูลค่าหลายหมื่นล้านบาท ทำให้ต้องผ่านขั้นตอนและกระบวนการตรวจสอบหลายชั้น จึงมีผู้เกี่ยวข้องเข้ามารับส่วนแบ่งผลประโยชน์หลายราย ทำให้การทุจริตคอร์รัปชันมีลักษณะที่เป็นระบบตามที่ได้กล่าวมา¹⁹

ช่องทางการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมิได้เริ่มต้นเมื่อทางราชการประกาศการจัดซื้อจัดจ้าง และมีได้เริ่มต้นจากขั้นการออกแบบโครงการ (Specification) แต่การร่วมมือระหว่าง

¹⁸ ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ, "ธุรกิจ รัฐ คอร์รัปชัน," รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พฤษภาคม 2545. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

เจ้าหน้าที่ของรัฐกับนักธุรกิจนั้นเกิดขึ้นในขั้นร่วมมือกันจัดทำโครงการเพื่อของบประมาณใหม่ในแต่ละปี ทั้งนี้หมายความว่านักธุรกิจที่จะขายสินค้าและบริการให้รัฐจะต้องสร้างสายสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจเป็นเวลายาวนาน ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญในกระบวนการทุจริตที่ทั้งสองฝ่ายต้องมีความไว้วางใจกันอย่างสูง เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องการความมั่นใจว่านักธุรกิจที่ได้โครงการไปจะส่งมอบเงินค่าสินบนอย่างไม่บิดพลิ้ว พร้อมกับขายสินค้าและบริการที่มีคุณภาพในระดับที่ยอมรับได้ภายใต้เงื่อนไขของโครงการและต้องการความไว้วางใจว่านักธุรกิจจะไม่นำข้อมูลการจ่ายสินบนไปให้หน่วยงานตรวจสอบ ขณะเดียวกันนักธุรกิจก็ต้องการความมั่นใจเมื่อลงทุนจ่ายเงินสินบนไปล่วงหน้าในรูปแบบต่างๆแล้ว เจ้าหน้าที่จะไม่บิดพลิ้วโดยตัดสินใจให้นักธุรกิจรายอื่นได้โครงการไป ทั้งสองฝ่ายจึงต้องมีความไว้วางใจกันสูงมาก เพราะคู่อริอาจนำสัญญาณการร่วมมือกันทุจริตไปฟ้องร้องต่อศาลได้ ดังนั้นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้ทั้งสองฝ่ายร่วมมือกันทุจริตได้ ซึ่งในบางหน่วยราชการอาจมีนักธุรกิจเพียงรายเดียวที่ผูกขาดเป็นเจ้าประจำในการขายสินค้าให้ แต่เพื่อป้องกันมิให้มีข้อสงสัยเกี่ยวกับพฤติกรรมไม่สุจริตของเจ้าหน้าที่ นักธุรกิจดังกล่าวจะจัดตั้งบริษัทขึ้นมาหลายๆบริษัทเพื่อเข้ามาผลัดกันรับงาน

หากจะกล่าวถึงกระบวนการคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง จะเห็นได้ว่าเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการ ตั้งแต่ขั้นการเริ่มจัดทำโครงการ, การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ซึ่งเป็นขั้นตอนเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับโครงการให้ดูเสมือนหนึ่งว่าจะเป็นประโยชน์ต่อสังคม ในหลายกรณีข้อมูลต้นทุนและผลประโยชน์ของโครงการจึงมักเป็นตัวเลขที่ถูกแต่งขึ้น, การออกแบบรายละเอียดโครงการเพื่อกำหนดต้นทุนของโครงการ, การประเมินราคากลางตามแบบรายละเอียด ซึ่งขั้นตอนนี้เป็นเพียงการดำเนินการเพื่อรับรองกระบวนการคอร์รัปชันที่แอบซ่อนมาในรายละเอียดของแบบโครงการเท่านั้น, การประมาณการจัดซื้อจัดจ้าง, การดำเนินงานก่อสร้าง ผู้รับเหมาต้องเงินสินบนค่าควบคุมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อเบิกเงินงวด,

การตรวจรับงาน ซึ่งเงินสินบนมีจำนวนมากน้อยขึ้นอยู่กับความเรียบร้อยของงาน , การรับเงินแต่ละงวด ผู้ประกอบการต้องจ่ายเงินสินบนเพื่อให้ผู้มีอำนาจเร่งเซ็นเช็ค จ่ายค้างงวดให้²⁰

ปัญหาการคอร์รัปชันในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานก่อสร้างเป็นสิ่งที่มีความโดยตลอด แต่ช่วงหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันกลับรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากธุรกิจก่อสร้างในภาคเอกชนหยุดชะงักจากปัญหานี้สินและภาครัฐลดงบประมาณในการก่อสร้าง ทำให้มีโครงการจำนวนน้อยจนผู้รับเหมาต้องแย่งชิงกันเพื่อที่จะมีรายได้ให้อยู่รอดในภาวะเศรษฐกิจถดถอย ผู้รับเหมาที่เคยประกอบธุรกิจภาคเอกชนก็ต้องหันมาหาโครงการของภาครัฐ แต่กลับพบว่าหน่วยงานของภาครัฐแต่ละแห่งต่างมีเครือข่ายผู้รับเหมาที่ผูกขาดการจัดซื้อจัดจ้างอยู่แล้ว ความอึดคืดโครงการทำให้ผู้ประกอบการรายใหญ่เข้ามาครอบงำธุรกิจการก่อสร้างโดยสิ้นเชิง ทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยไม่สามารถอยู่ได้เพราะไม่มีเส้นสายมากพอ

ผลการสำรวจครัวเรือนและธุรกิจ พบว่าการทุจริตคอร์รัปชันที่วัดกันในรูปแบบมูลค่าของเงินสินบน การคอร์รัปชันจากงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการน่าจะมีวงเงินของการคอร์รัปชันมากที่สุด โดยในปีงบประมาณ 2543 งบจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการมีวงเงิน 2 แสนล้านบาท ประมาณการกันว่าการทุจริตคอร์รัปชันอาจมีวงเงินอย่างน้อยร้อยละ 5 หรือ 23,500 ล้านบาท แต่ถ้าอัตราการคอร์รัปชันเฉลี่ยร้อยละ 10-15 วงเงินทุจริตจะสูงถึง 47,000 ถึง 70,500 ล้านบาท ทั้งนี้ตัวเลขดังกล่าวยังไม่รวมการสูญเสียเงินภาษีของประชาชนอันเกิดจากการที่ทางราชการได้สินค้าและสิ่งก่อสร้างที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานที่ควรจะได้ จากข้อมูลเหล่านี้จะเห็นได้ว่าการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างสูง ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อทุกระบบของสังคมอย่างมากมาวมหาศาล

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

กรณีศึกษาการกระทำทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

โครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษจังหวัดสมุทรปราการ (คลองด่าน)²¹

โครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ เป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐบาลที่มีการว่าจ้างแบบเหมารวม (Turnkey) และเป็นโครงการที่มีการปรับเปลี่ยนในตัวโครงการตั้งแต่พื้นที่ก่อสร้าง วิธีการก่อสร้างและงบประมาณในการดำเนินการค่อนข้างมาก เป็นโครงการที่มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่โปร่งใสในการดำเนินการ อีกทั้งเป็นโครงการที่ประชาชนในพื้นที่คัดค้านการดำเนินการ เพราะเป็นโครงการที่ประชาชนในพื้นที่ไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและไม่ได้สร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นกับประชาชน ในผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากโครงการ ทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการซึ่งเป็นชาวบ้านจากตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ และชาวบ้านจากตำบลสองคลอง อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา เกิดความกังวลว่าจะเกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตและการดำเนินชีวิตจะเปลี่ยนแปลงไปในทางลบหากมีการก่อสร้างโครงการ ดังนั้นจึงได้ทำการคัดค้านและเรียกร้องให้ยุติการดำเนินโครงการมาโดยตลอด ส่งผลให้โครงการของรัฐที่เกิดจากความต้องการลดปัญหาสิ่งแวดล้อมกลับได้รับการต่อต้าน คัดค้านอย่างรุนแรงจากประชาชนในพื้นที่ว่าจะสร้างปัญหาที่รุนแรงด้านสิ่งแวดล้อม จากการต่อต้านของประชาชนนี้เองส่งผลให้มีการเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น ทำให้สาธารณชนได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสของโครงการ

โครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมคลองด่าน เป็นโครงการที่ถูковиพากษ์วิจารณ์ในหลายประเด็น ตั้งแต่ลักษณะรูปแบบของการว่าจ้างแบบเหมารวม (Turnkey) ว่าส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในโครงการอย่างไรบ้าง ประเด็นเรื่องความไม่โปร่งใสในการจัดหาที่ดิน ประเด็นเรื่องผลประโยชน์ที่ทับซ้อนกัน รวมถึงประเด็นการละเลยการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งสามารถพิจารณา ได้ดังนี้

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

1. การจัดจ้างผู้ดำเนินโครงการ²²

โครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ เป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (เอดีบี) เพื่อที่จะจัดการกับสภาพแวดล้อมในจังหวัดสมุทรปราการ ที่มีความเสื่อมโทรมจากการเป็นเมืองอุตสาหกรรมที่เก่าแก่ของประเทศ ทั้งนี้เพื่อความรวดเร็วและสะดวกในการดำเนินการ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ได้เสนอให้เป็นการว่าจ้างแบบเหมารวม (Turnkey) คืองานที่เจ้าของโครงการต้องการให้ผู้รับเหมาไปดำเนินการออกแบบและก่อสร้างโครงการให้แล้วเสร็จแต่เพียงผู้เดียว) เพื่อการออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียรวมคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ ในวงเงินงบประมาณ 13,612 ล้านบาท ซึ่งการว่าจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างโครงการแบบ Turnkey นี้ได้นำมาซึ่งประเด็นปัญหาต่างๆมากมาย ดังนี้

1.1 การคัดเลือกผู้รับเหมาโครงการ²³

ในการดำเนินการสรรหาผู้รับเหมาโครงการแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ
ขั้นตอนที่ 1 เป็นการยื่นซองข้อเสนอทางเทคนิคเพียงอย่างเดียว ปรากฏว่ามี

2 กลุ่มบริษัทยื่นซอง ประกอบด้วย

กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มบริษัท Marubeni Corporation ร่วมกับ Hyundai Engineering & Construction Co., Ltd., Sumitomo Heavy Industrial Co., Ltd., Hyundai Precision & Industrial Co., Ltd., B.K.K. (1985) Co., Ltd.,

กลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มบริษัท NVPSKG ซึ่งประกอบด้วยบริษัท North West Water International Limited ร่วมกับ Vichibian Construction Co., Ltd., Prayoonvisava Engineering Co., Ltd., See Sang Kran Yotah (1979) Co., Ltd., Krung Thon Engineerings Co., Ltd., และ Gateway Development Co., Ltd.,

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

ซึ่งจากการข้อมูลที่ได้จากประชาชนในพื้นที่และกลุ่มองค์กรพัฒนาชนบทที่เข้าไปในพื้นที่ พบว่ามีการกีดกันกลุ่มบริษัทที่ 3 ซึ่งเป็นกลุ่มบริษัทจากประเทศเยอรมันนี และจากข้อมูลใน Final Report of Inspection Panel ของโครงการ ระบุว่า จำนวนผู้เข้าประมูลจาก 14 รายลดเหลือ 2 ราย และท้ายที่สุดมีเพียงผู้ประมูลรายเดียวที่ยื่นซองประมูลราคาโครงการ

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการยื่นแบบ 2 ของ คือข้อเสนอเทคนิคที่ปรับปรุงแล้ว และของราคา ปรากฏว่า มีผู้ยื่นซองเพียงรายเดียว คือกลุ่มบริษัท NVPSKG ส่วนกลุ่มแรก คือกลุ่มบริษัท Marubeni Corporation ไม่ขอส่งข้อเสนอในขั้นนี้ โดยอ้างเหตุผลว่าบริษัทไม่พร้อม

ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ ข้อ 51 ระบุว่า หากมีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวให้นำเสนอหัวหน้าส่วนราชการยกเลิกการประกวดราคา แต่คณะกรรมการประกวดราคา กลับบันทึกชี้แจงเหตุผลและขออนุมัติจากอธิบดีกรมควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการต่อไป โดยอ้างว่าเป็นโครงการเงินกู้ที่รัฐบาลได้ลงนามกับเอดีบีและมีข้อผูกพันที่ต้องใช้เงินในช่วงเวลาต่างๆ หากจะต้องดำเนินการประกวดราคาใหม่ตั้งแต่ต้นอาจทำให้รัฐบาลต้องเสียค่าปรับ ซึ่งอธิบดีกรมควบคุมมลพิษพิจารณาเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปได้ ขณะเดียวกันทาง เอดีบี ก็เห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปเช่นเดียวกัน

ส่วนในการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่า ข้อเสนอของบริษัท NVPSKG ผ่านเกณฑ์ที่กำหนด จึงดำเนินการต่อในส่วนของการเปิดซองราคาและการต่อรองราคากับกลุ่มบริษัท NVPSKG

1.2 การเพิ่มงบประมาณการก่อสร้างของบริษัทผู้รับเหมาโครงการ²⁴

ภายหลังจากที่กระบวนการในการสรรหาผู้รับเหมาก่อสร้าง ตามสัญญาแบบ Turnkey ดำเนินการแล้วเสร็จ มีการท้วงติงแผนการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล และมีการขอเสนอให้มีการปรับปรุงวิธีการก่อสร้างและขอเพิ่มวงเงินงบประมาณจากเดิม 13,612 ล้านบาท ปรับใหม่เป็น 23,701 ล้านบาท แต่เหตุผลในการขอเพิ่ม

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

งบประมาณและการปรับเปลี่ยนวิธีการก่อสร้างของโครงการฯมิได้ดำเนินการตามหลักการที่วางไว้ตั้งแต่เริ่มแรก และจะเห็นได้ว่างบประมาณที่ขอเพิ่มขึ้นคิดเป็น 74.12% ซึ่งมากกว่า 50% เป็นการผิดจากหลักการของการทำสัญญาแบบ Turnkey ที่ระบุว่าสามารถจำกัดงบประมาณได้ (Budget Control)

1.3 การเปลี่ยนแปลงจุดก่อสร้าง²⁵

แต่เดิมแผนการปรับปรุงวิธีการก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย และแผนเพิ่มงบประมาณที่ทางกลุ่มบริษัท NVSPKG นำเสนอแก่กรมควบคุมมลพิษ เป็นแผนการที่วางอยู่บนพื้นฐานของการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียใน 2 พื้นที่ คือฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยาที่บางปลากรด และฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาที่บางปูใหม่ แต่ต่อมาบริษัทผู้รับเหมาได้เสนอต่อกรมควบคุมมลพิษให้ทำการก่อสร้างเพียง 1 จุด ซึ่งการเปลี่ยนแปลงสถานที่มาจากเหตุผลที่ว่าที่ดินฝั่งตะวันตกมีราคาโดยเฉลี่ย 2 ล้านบาท/ไร่ ซึ่งมีราคาแพง จึงยุบรวมโครงการฝั่งตะวันออกและตะวันตกมาอยู่ในพื้นที่เดียวกันคือที่พื้นที่หมู่ 11 ตำบลคลองด่าน ซึ่งในกรณีนี้มีข้อสังเกตคือ การดำเนินการปรับเปลี่ยนจุดก่อสร้างมาเป็นแห่งเดียวที่ตำบลคลองด่าน ทำให้การใช้งบประมาณในการสำรวจศึกษาโครงการที่จ่ายให้กับบริษัทที่ปรึกษาคือบริษัท Montgomery Watson Asia ร่วมกับ Seatec International และ Southeast Asia Technology (กลุ่ม AMS) เป็นอันสูญเปล่า

2. ความไม่โปร่งใสในการจัดหาที่ดิน²⁶

ตามสัญญาว่าจ้างโครงการฯแบบ Turnkey ระบุว่า ผู้รับจ้างจะต้องจัดการให้เจ้าของที่ดินทำการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เสร็จภายในระยะเวลา 6 เดือนนับจากวันลงนามในสัญญา โดยผู้ว่าจ้างจะจ่ายเงินค่าที่ดิน เมื่อผู้รับจ้างได้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ผู้ว่าจ้างแล้ว แต่การเปลี่ยนสถานที่ก่อสร้างตามข้อเสนอของกลุ่มผู้รับจ้าง ทำให้ถูกตั้งข้อสงสัยว่าอาจเข้าทางกลุ่มธุรกิจการเมืองที่กำลังต้องการขายที่ดินของตน เพราะประสบปัญหาเศรษฐกิจจากการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 โดยที่ดินจำนวนประมาณ 1,900 ไร่ ผืนดังกล่าวก่อนที่จะโอนมาอยู่ในกรรมสิทธิ์ของบริษัทคลองด่าน มารีน แอนด์ ฟิชเชอรี จำกัด และขายให้กับกลุ่มบริษัทผู้รับเหมาในเวลาต่อมา เคยเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัท ปาล์ม บีช ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ซึ่งมี

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

นายสมพร อัครเหม และ นายสลิล ปิ่นขยัน ปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นของบริษัทอยู่ด้วย นอกจากนั้นผู้ถือหุ้นบางคนมีชื่อเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ในบริษัทคลองด่าน มารีน แอนด์ ฟิชเชอริ จำกัด และ บริษัท ปาล์ม บีช ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด

นอกจากนั้นยังมีการตั้งข้อสังเกตว่า การซื้อที่ดินบริเวณพื้นที่ ตำบลคลองด่าน จำนวนประมาณ 1,900 ไร่ ที่จากเดิมที่เจ้าของที่ดินตั้งใจว่าจะใช้พื้นที่ดังกล่าวในการก่อสร้างสนามกอล์ฟ แต่เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยทำให้เห็นว่าการก่อสร้างสนามกอล์ฟคงจะไม่คุ้มทุน จึงพยายามที่จะแสวงหาประโยชน์จากที่ดินผืนนี้ในหนทางอื่น และในประเด็นเรื่องราคาที่ดินนั้น จากรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา เรื่อง โครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ ที่เสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2544 มีการตั้งข้อสังเกตว่า จากการตรวจสอบเบื้องต้นพบว่า เป็นที่ดินที่แพงกว่าราคาประเมินถึงพันกว่าล้านบาท จึงอาจเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า การใช้ประโยชน์จากที่ดินผืนดังกล่าวมีความไม่โปร่งใสเกิดขึ้น

3. ผลประโยชน์ที่ทับซ้อน (Conflict of interest)

โครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ นับได้ว่าเป็นโครงการหนึ่งที่มีลักษณะการทับซ้อนในผลประโยชน์ (Conflict of interest) ซึ่งสืบเนื่องมาจากสายสัมพันธ์ระหว่างผู้อนุมัติโครงการ บริษัทผู้รับเหมา บริษัทที่ปรึกษาโครงการและนักการเมือง จะเห็นได้จากบริษัทผู้รับเหมาออกแบบรวมก่อสร้างของโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ คือกลุ่มบริษัท NVPSKG ที่มีสายสัมพันธ์กับนักการเมือง และบางบริษัทมีคนในตระกูลนักการเมืองเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ นอกจากนี้บริษัทที่ปรึกษาของโครงการในตอนแรกเริ่มโครงการคือ บริษัท ซีเทค อินเตอร์เนชั่นแนล ยังเกี่ยวโยงไปถึงบุคลากรของเอดีบี และบริษัท ปาล์ม บีช ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด เป็นบริษัทที่รวบรวมที่ดินขายให้บริษัทคลองด่านมารี แอนด์ ฟิชเชอริ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ขายที่ดินให้กับโครงการฯ กับบริษัท เซาท์อีสเอเชีย เทคโนโลยี จำกัด (ซีเทค) ที่วางแผนการจัดการและควบคุมน้ำเสีย ก็มีความสัมพันธ์กัน ทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าอาจจะมีการสมยอมกันในการประมูลโครงการ การดำเนินการโครงการและการใช้ที่ดินของโครงการ ซึ่งทำให้โครงการดำเนินการไป

อย่างไม่โปร่งใส ไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้ และอาจจะมีการคอร์รัปชันกัน
ในระดับนโยบายของประเทศได้

4. การใช้ประโยชน์จากพื้นที่โครงการ²⁷

โครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ ตั้งอยู่
บนเนื้อที่ 1,903 ไร่ 87 ตารางวา แต่พื้นที่รวมของโครงการที่ถูกนำไปใช้มีทั้งสิ้นแค่ 509 ไร่
ซึ่งหากคิดเทียบเป็นร้อยละของพื้นที่ทั้งหมดใช้ไปประมาณ 26.75% เท่านั้น ซึ่งเป็นการใช้
ประโยชน์จากพื้นที่โครงการไม่ถึงครึ่งของพื้นที่ทั้งหมด แสดงให้เห็นว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ไม่
คุ้มกับเงินงบประมาณทั้งหมดไปกับการซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว และแม้ว่าทางหน่วยงานที่รับผิดชอบ
ชอบโครงการจะชี้แจงว่าพื้นที่ที่เหลือใช้จะสำรองไว้สำหรับการขยายโครงการต่อไป แต่นักวิชาการ
มีความเห็นว่า โครงการนี้มีการออกแบบที่เกินขนาด และแม้ว่าโครงการสามารถเดินระบบได้
เต็มกำลังก็ไม่น่าจะใช้พื้นที่มากขนาดนี้ และข้อชี้แจงที่ว่าสำรองไว้ในอนาคตก็เห็นอย่างไรก็
ตามไม่น่าจะขยายโครงการต่อไปได้เต็มพื้นที่

5. ข้อถกเถียงเชิงกฎหมาย

ข้อถกเถียงเชิงกฎหมายของโครงการนี้ประกอบด้วย 2 ประเด็นใหญ่ คือ

5.1 ไม่มีการจัดทำรายงานศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม²⁸

โครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ เป็น
โครงการขนาดใหญ่ แต่ไม่มีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ก่อนที่จะให้
มีการดำเนินโครงการ อันเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา
คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 47 แต่แม้ว่าผู้แทนสำนักงานนโยบายและ
แผนสิ่งแวดล้อมได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา ว่าโครงการนี้ไม่ต้องจัดทำ
รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพราะตามกฎหมายกำหนดให้โรงงานปรับปรุงคุณภาพ
ของเสียรวมเฉพาะสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 6

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

(พ.ศ. 2540) และฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2541) เพราะฉะนั้นระบบบำบัดน้ำเสียตามโครงการนี้ไม่เข้าข่ายเป็นโรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวมเฉพาะสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการได้พิจารณาข้อชี้แจงจากผู้เกี่ยวข้องต่างๆ สรุปได้ว่า โครงการนี้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนการขออนุญาตตั้งโรงงาน และตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ฉบับที่ 3 (2539) ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

5.2 ไม่มีใบอนุญาตประกอบโรงงาน²⁹

โรงงานบำบัดน้ำเสียของโครงการนี้ จัดอยู่ในข่ายประเภทโรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและต้องขออนุญาตตั้งโรงงานก่อนลงมือดำเนินโครงการ แต่กรมโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่งได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานใหญ่เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2544 ซึ่งโครงการได้มีการดำเนินการไปแล้ว ดังนั้นการดำเนินโครงการก่อนได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานจึงเป็นการมิชอบตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

บทสรุป

โครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ หรือ โครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมคลองด่าน เป็นโครงการที่มีจุดเริ่มต้นที่ดีที่ต้องการแก้ไขปัญหาภาวะทางด้านน้ำซึ่งเป็นปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในจังหวัดสมุทรปราการ แต่เป็นโครงการที่มีปัญหาได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ตั้งแต่จุดเริ่มต้นของโครงการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในเรื่องการทับซ้อนทางพื้นที่ ปัญหาเรื่องการปรับเพิ่มงบประมาณ การเปลี่ยนแปลงสถานที่ นอกจากนั้นแล้วยังละเลยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่โดยไม่มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องไปถึงการถกเถียงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

ถึงแม้ว่าขณะนี้โครงการจะมีการก่อสร้างโดยรวมแล้วกว่า 97% แต่การคัดค้านจากประชาชนก็ยังคงมีอยู่ ซึ่งเป็นความรุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้นในภายภาคหน้า และเมื่อพิจารณาจากประเด็นต่างๆ แล้วพบว่า โครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ มีปัญหาในเรื่องความโปร่งใสสูง และมีแนวโน้มว่าโครงการจะประสบกับปัญหาเรื่องการให้ประโยชน์จากโครงการที่จะไม่เป็นไปตามคาดไว้ ซึ่งหากเป็นจริงดังนั้นจะส่งผลให้ประเทศต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมาก ซึ่งเป็นงบประมาณที่สูญเสียไปจากการดำเนินโครงการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันโครงการดังกล่าวก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนในระดับที่รุนแรง สมควรที่รัฐควรเข้ามาตรวจสอบการดำเนินโครงการนี้อย่างละเอียด และควรจะต้องมีการตรวจสอบปัญหาการคอร์รัปชันของโครงการด้วย

(2) การให้สัมปทาน

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา แนวโน้มและทิศทางของการคอร์รัปชันยุคใหม่มุ่งไปสู่รายได้นอกงบประมาณของรัฐหรือรายได้จากภาคเอกชนซึ่งนับวันจะทวีปริมาณและความสำคัญมากยิ่งขึ้น โดยเกิดจากกระแสความคิดในการลดบทบาทของภาครัฐในการผลิตสินค้าและบริการ เพื่อเพิ่มการแข่งขันยุคโลกาภิวัตน์ โดยผ่านการให้สัมปทานบริการสาธารณะในด้านต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาการระดมทุน การปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริการและการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในระดับสากล อย่างไรก็ตามการให้สัมปทานแก่ภาคเอกชนก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย นับตั้งแต่ขั้นตอนการอนุมัติสัมปทานโดยไม่โปร่งใส การตกลงเรื่องการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับเอกชน และจัดทำสัญญาโดยขาดความรัดกุมจนก่อให้เกิดผลเสียต่อรัฐและผู้บริโภค การอนุญาตให้เกิดการผูกขาดโดยเอกชนรายเดียวหรือน้อยรายซึ่งก่อให้เกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจำนวนมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงและผลประโยชน์ของสาธารณชนโดยทั่วไป³⁰

³⁰ สักกรินทร์ นิยมศิลป์และนวนน้อย ตริรัตน์, "ธุรกิจโทรคมนาคมและการให้สัมปทานโครงการของภาครัฐ," รายงานผลการวิจัยการคอร์รัปชันในระบบราชการเสนอต่อสำนักงาน ป.ป.ป. สำนักนายกรัฐมนตรี 28 กันยายน 2541.

การแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนก่อให้เกิดผลในหลายด้าน
ดังนี้

1. การให้สินบนหรือผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐในการได้มาซึ่งสัมปทาน กรณีสินบนเหล่านี้ถือเป็นต้นทุนในการประกอบธุรกิจที่ภาคเอกชนต้องคำนวณในการพิจารณาผลประโยชน์ตอบแทนที่จะให้กับรัฐ
2. การจัดทำเงื่อนไขสัญญาสัมปทานที่ไม่รัดกุม ขาดความโปร่งใสและหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด อันเป็นผลมาจากความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ซึ่งขาดประสบการณ์ ขาดความรู้เท่าทันเอกชนผู้รับสัมปทาน หรือเป็นผลมาจากการสมยอมกับภาคเอกชน เนื่องมาจากผลประโยชน์ที่ได้รับ หรือการแทรกแซงทางการเมือง ผลก็คือภาคเอกชนสามารถกำหนดผลตอบแทนให้กับภาครัฐในอัตราที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ผลของสัญญาดังกล่าวอาจยังโอนสิทธิในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของรัฐวิสาหกิจบางแห่งให้กับภาคเอกชนรายเดียว หรือน้อยรายเป็นระยะเวลายาวนานอีกด้วย

การแบ่งปันค่าเช่าทางเศรษฐกิจให้รัฐในอัตราต่ำ มีสาเหตุสำคัญร่วมกันจากการขาดกลไกของรัฐที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการกำหนดแนวทางในการเปิดเสรี การอนุมัติโครงการสัมปทาน การควบคุม กำกับ ตรวจสอบการดำเนินธุรกิจและมาตรฐานการให้บริการ รวมถึงการแก้ไขข้อพิพาทระหว่างผู้ให้บริการต่างๆ และระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ อันเนื่องมาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความล้าหลัง ตามไม่ทันกับพัฒนาการของธุรกิจและความด้อยประสิทธิภาพของหน่วยงาน ซึ่งปัญหาเหล่านี้นำไปสู่การวิ่งเต้นทางการเมือง เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน หรือแก้ไขสัญญาต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่เสียเปรียบทางธุรกิจ สิ่งเหล่านี้เป็นการเพิ่มต้นทุนทางธุรกิจอย่างมหาศาล³¹ ซึ่งแน่นอนว่าเอกชนผู้รับสัมปทานได้รับผลประโยชน์จากค่าเช่าทางเศรษฐกิจจำนวนมาก ในขณะที่รัฐเสียโอกาสจากการได้รับผลตอบแทนจำนวนมาก ในรูปของภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆจากผู้ประกอบการหลายราย และผู้บริโภคต้องเสียประโยชน์จากการด้อยคุณภาพของการบริการ และอัตราค่าธรรมเนียมที่สูงเกินควรอีกด้วย

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 99.

ในบรรดาบริการสาธารณะด้านต่างๆที่มีการให้สัมปทานแก่ภาคเอกชนนั้น ธุรกิจ โทรคมนาคมได้รับความสนใจเป็นพิเศษนับตั้งแต่รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้นมา ภายหลังจากฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ได้เกิดสภาวะติดขัด ในบริการพื้นฐานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นท่าเรือ ถนน ไฟฟ้า น้ำประปาและระบบโทรคมนาคม อันเป็นผลมาจากมาตรการประหยัดงบประมาณ เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศ ซึ่งได้มีการปรับลดงบประมาณการลงทุนของภาครัฐลงค่อนข้างมาก โดยในสภาพความแออัด ของการจราจรและการขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานอื่น เช่นนี้จึงทำให้บริการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ โทรศัพท์ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นยิ่งของการทำธุรกิจเป็นที่สนใจและต้องการมาก เมื่อ บริการดังกล่าวสามารถขยายได้ในเวลาอันรวดเร็วโดยมีผลตอบแทนสูง

อย่างไรก็ตาม ภาวะการขาดแคลนบริการด้านโทรคมนาคมโดยเฉพาะโทรศัพท์ได้ทวี ความรุนแรงยิ่งขึ้น จากจำนวนความต้องการ 1.298 ล้านเลขหมายเมื่อปี พ.ศ. 2530 เป็นกว่า 2 และ 3 ล้านเลขหมายในปี พ.ศ. 2533 และ 2535 ตามลำดับ จากความต้องการบริการด้าน โทรคมนาคมดังกล่าว รัฐบาลจึงให้ความสนใจอย่างมากกับการขยายการลงทุนโดยวิธีร่วมลงทุน กับภาคเอกชน โดยวิธีการให้ผู้ได้รับสัมปทานโครงการเป็นผู้ลงทุนสร้างและจัดทำระบบ เมื่อ เสร็จแล้วให้อิทธิพลสิทธิเป็นของรัฐแลกกับสิทธิในการให้บริการโทรคมนาคมดังกล่าวในระยะ เวลาที่กำหนดในสัญญา โดยต้องแบ่งผลประโยชน์ให้แก่รัฐตามที่ได้ตกลงกันได้ โดยรัฐบาลได้ เริ่มใช้วิธีการนี้กับการให้บริการวิทยุติดตามตัว และขยายมาสู่การให้สัมปทานโทรศัพท์มือถือ การสื่อสารข้อมูล การขยายเลขหมายโทรศัพท์พื้นฐานและธุรกิจโทรคมนาคมอื่นๆในเวลาต่อมา ซึ่งการแบ่งปันค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนี้ ส่งผลให้ผู้บริโภคต้องจ่ายในราคาที่สูงกว่าราคา ปกติ และเมื่อความเกี่ยวพันระหว่างธุรกิจโทรคมนาคมและรัฐ รวมถึงพรรคการเมืองทวีความ สำคัญมากขึ้น ธุรกิจโทรคมนาคมจึงได้กลายเป็นธุรกิจการเมืองในที่สุด โดยระบบเศรษฐกิจการ เมืองของไทยที่เปิดโอกาสให้กลุ่มธุรกิจโทรคมนาคมเข้ามามีอิทธิพลต่อพัฒนาการด้านโทร คอมมูนิเคชันของประเทศโดยผ่านทางพรรคการเมืองและระบบราชการ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อ การกำหนดเงื่อนไขนโยบายการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมถูกหน่วยงานนี้ยิวให้ล่าช้าออกไป และในขณะเดียวกันก็ได้มีการเร่งอนุมัติโครงการสัมปทานกึ่งผูกขาดจำนวนมากในช่วงเวลาไม่กี่ ปีที่ผ่านมา ทำให้ประชาชนผู้ใช้บริการถูกเอาเปรียบโดยปริยายจากการกระทำดังกล่าว และ

เนื่องจากการที่กฎหมายไทยที่ยังมีข้อบกพร่อง ทำให้เป็นอุปสรรคในการพัฒนาระบบ
โทรคมนาคมของประเทศ เนื่องจากได้ให้อำนาจกำกับดูแลควบคุมกำกับบทบาทการเป็นผู้ให้
บริการโทรคมนาคมแก่หน่วยงานของรัฐ ผลก็คือหน่วยงานต่างๆ แข่งกันให้สัมปทานโครงการ
โทรคมนาคมโดยขาดหลักเกณฑ์กลาง การกำหนดคุณสมบัติของผู้รับสัมปทานที่ขาดความ
โปร่งใสชัดเจน เงื่อนไขสัญญาที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้รับสัมปทานแต่ละราย ผู้บริโภคต้อง
จ่ายค่าบริการในราคาแพง และความผิดพลาดบ่อยครั้งของเจ้าหน้าที่ในการเจรจาแบ่ง
ผลประโยชน์กับภาคเอกชน

จากโครงสร้างของธุรกิจโทรคมนาคมที่ขาดกลไกการตัดสินใจและการควบคุมกำกับดูแล
ที่ชัดเจน เป็นสาเหตุพื้นฐานของการรั่วไหลของรายได้นอกงบประมาณของรัฐ การเติบโตของ
กลุ่มผลประโยชน์และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจขยายวงกว้างและทวีความสำคัญอย่าง
รวดเร็วจากนโยบายการให้สัมปทานโครงการโทรคมนาคมของรัฐ โดยกลุ่มธุรกิจได้วิ่งเต้นผ่านผู้
มีอิทธิพลในรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งนักการเมืองและพรรคการเมืองเพื่อช่วยในการประมูล
โครงการสัมปทานของรัฐและการจัดทำร่างเอกสารสัญญาต่างๆ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจของ
ตนมากที่สุด โดยมีได้ตระหนักถึงบทบาทการเป็นผู้ให้บริการที่ยุติธรรมแก่สาธารณชนและผู้
รักษาผลประโยชน์ของภาครัฐเท่าที่ควรจะเป็น

สัมปทานโทรศัพท์มือถือ³²

การเมืองของธุรกิจโทรศัพท์มือถือเริ่มจากการผูกขาดโดยหน่วยงานของรัฐ และค่อยๆ ถูก
ผลักดันโดยกลุ่มนักวิชาการ พรรคการเมืองและกลุ่มธุรกิจให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน ซึ่งต่อมา
แรงจูงใจเรื่องรายได้นอกงบประมาณและปัญหาการกำกับดูแลของภาครัฐได้นำไปสู่การเกิดของ
สัมปทานโครงการต่อมา ซึ่งก่อให้เกิดการแข่งขันโดยปริยายและนำไปสู่การเคลื่อนไหวระหว่าง
กลุ่มธุรกิจ พรรคการเมืองและข้าราชการเพื่อแก้สัญญาสัมปทานระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่ง
ส่งผลเสียต่อผลประโยชน์ที่รัฐพึงจะได้ในที่สุด

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 121.

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายหลังปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นมา มีผลสำคัญต่อธุรกิจโทรศัพท์มือถือ เนื่องจากการเพิ่มบทบาทของพรรคการเมืองและกลุ่มธุรกิจซึ่งประสบความสำเร็จในการกดดันหน่วยงานของรัฐให้เปิดทางให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ให้บริการธุรกิจประเภทนี้ แม้ว่าสภาพการแข่งขันในช่วงนั้นจะมีความวุ่นวายและมีปัญหาต่างๆ แต่สัมปทานโทรศัพท์มือถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของบริการนี้และธุรกิจโทรคมนาคมอื่นๆ เนื่องจากกำไรของบริการโทรศัพท์มือถือมีมูลค่ามหาศาลจนสามารถใช้เป็นฐานในการเติบโตของธุรกิจของกลุ่มบริษัทที่มีการแข่งขันกัน โดยได้มีการขยายบริการโทรคมนาคมประเภทอื่นอีกเป็นจำนวนมากในช่วงเวลาไม่กี่ปีหลังจากนั้น เช่น อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ การสื่อสารผ่านดาวเทียม ธุรกิจเคเบิลทีวีและธุรกิจโทรคมนาคมระหว่างประเทศ และด้วยผลกำไรและการเติบโตของธุรกิจนี้ ทำให้เอกชนรายใหม่จะเคลื่อนไหวผ่านนักการเมืองและหน่วยงานของรัฐเพื่อเข้าสู่ธุรกิจนี้ โดยอ้างเหตุผลเพื่อเป็นการเปิดให้มีการแข่งขันมากขึ้น แม้แต่หน่วยงานของรัฐด้วยกันเองซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับภาคโทรคมนาคมยังได้พยายามเข้ามาสู่ธุรกิจนี้ด้วยเช่นกัน เพื่อขอมีส่วนแบ่งจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจจำนวนมหาศาล ซึ่งหากการแข่งขันเป็นไปอย่างเป็นธรรมก็จะส่งผลให้ประเทศชาติและประชาชนได้รับประโยชน์จากธุรกิจนี้อย่างมาก และขณะเดียวกันก็จะส่งผลให้การเปิดเสรีในธุรกิจนี้มีความสดใสขึ้น แต่หากการแข่งขันเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรมโดยผู้เข้าแข่งขันในธุรกิจนี้ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชนคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเป็นใหญ่แล้ว จะส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างมากเพราะมูลค่าตัวเงินในธุรกิจนี้มีสูงมาก ซึ่งอาจกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศได้

โครงการโทรศัพท์พื้นฐาน

การให้สัมปทานโครงการโทรศัพท์พื้นฐานซึ่งเริ่มจากการประมูลโครงการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมายสมัยรัฐบาลชาติชายนั้น ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในวงการโทรคมนาคม ซึ่งที่ผ่านมาอนุญาตให้เอกชนมีส่วนร่วมเพียงบริการเสริมเท่านั้น ส่วนบริการพื้นฐานโดยเฉพาะโทรศัพท์ทั้งในประเทศและต่างประเทศจัดเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรง ดังนั้นการเปิดประมูลโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมายด้วยมูลค่าการลงทุน 4 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ซึ่งจัดเป็นโครงการสาธารณูปโภคที่ใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ของไทยในขณะนั้น จึงเป็นโครงการที่ได้รับความสนใจจากสาธารณชนอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ในขณะที่เดียวกันโครงการนี้ได้เกี่ยวพันกับ

นักการเมืองระดับสูงและบุคคลหลายฝ่ายซึ่งมีส่วนได้เสียกับโครงการนี้ นับตั้งแต่ นักการเมือง กลุ่มธุรกิจทั้งในและนอกประเทศ ทหารและข้าราชการหลายหน่วยงาน เนื่องจากแรงดึงดูดของ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจำนวนมาก ประกอบกับความไม่ชัดเจนของกลไกการตัดสินใจของรัฐในเรื่องนี้

ภาพการเมืองของโครงการนี้แบ่งออกเป็น 4 ช่วงด้วยกัน ได้แก่ ช่วงเริ่มต้นเมื่อนักการเมืองและข้าราชการกระทรวงคมนาคมจับมือผลักดันให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการโทรคมนาคมพื้นฐานของรัฐเป็นครั้งแรก ช่วงที่สองเป็นช่วงที่กลุ่มธุรกิจเพิ่มบทบาทของตนเองในทางการเมืองผ่านทางพรรคการเมืองเพื่อมีอิทธิพลในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ช่วงที่สามเป็นช่วงภายหลังกองรัฐประหารในปี พ.ศ. 2534 ซึ่งบทบาทของทหารและข้าราชการได้กลับคืนมา ในช่วงสั้นๆ และมีการแย่งชิงบทบาทการควบคุมกลไกของรัฐที่เป็นแหล่งรายได้นอกงบประมาณ กลับคืนมาจากนักการเมืองอีกครั้งหนึ่ง แต่ต่อมากการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างทหารและกลุ่มนักวิชาการได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงด้วยการสูญเสียบทบาทของทหารในกิจการโทรคมนาคมและ ช่วงปัจจุบันเป็นช่วงที่นักการเมืองและกลุ่มธุรกิจกลับมา มีบทบาทสำคัญทั้งในการเมืองระดับชาติและการเมืองของธุรกิจโทรคมนาคมอีกครั้งหนึ่ง³³

2.3 การทุจริตในภาคเอกชนกับผลกระทบทางสังคม

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วไปในทุกสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีการแข่งขันกันมาก โดยเฉพาะในเรื่องฐานะที่ใครมีเงินมากกว่ามักจะได้รับการยอมรับนับถือมากกว่า ดังนั้นคนไม่มีจึงแสวงหาเพื่อให้ได้มีทัดเทียมกับผู้อื่น ซึ่งการให้ได้มาซึ่งฐานะที่ดีขึ้นอาจเกิดจากการกระทำทุจริตหรือประทุพติมิชอบด้วย

พฤติกรรมกรรมการทุจริตคอร์รัปชันนั้น เป็นพฤติกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ส่วนรวมเลย เพราะเป็นพฤติกรรมที่เอื้อผลประโยชน์ให้คนส่วนน้อย แต่กลับสร้างภาระให้แก่คนกลุ่มใหญ่ เช่น กรณีที่ผู้รับเหมาก่อสร้างฮั้วกันในการประมูลอันเป็นการสร้างกำไรให้แก่ผู้ประกอบการไม่

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 127.

ที่ร้าย ในขณะที่ผู้เสียภาษีทั่วประเทศต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐที่สูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น³⁴ เพราะเนื่องด้วยคนกระทำทุจริตเหล่านี้

ปัญหาการทุจริตเกิดได้ในทุกส่วน ไม่ว่าจะเป็นทั้งในวงราชการ การเมือง หรือวงธุรกิจเอกชน ในอดีตการทุจริตในวงราชการมีสูงมากกว่าส่วนอื่นนอกจากคณนิยมนับราชการกันมาก แต่ปัจจุบันสถานการณ์ทางสังคมเปลี่ยนไป คนมุ่งหันเข้าหาภาคเศรษฐกิจกันเป็นจำนวนมาก เพราะผลตอบแทนในรูปของประโยชน์มีสูง ดังนั้นจึงเกิดมีการแข่งขันเพื่อที่จะให้ตนเองได้มาซึ่งผลประโยชน์มากที่สุด จึงทำทุกวิถีทางแม้ว่าจะเป็นการทุจริตและประพฤตินิยมชอบก็ตาม ซึ่งจากสภาวะดังกล่าวทำให้ในปี 2540 ได้เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งสาเหตุมาจากความอ่อนแอของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและการบริหารราชการและการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ไม่โปร่งใส ไร้ประสิทธิภาพ และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงธุรกิจเอกชนที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ก่อเป็นมะเร็งร้ายของสังคม ผลของการทุจริตได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย สังคมและชุมชน ดังนี้³⁵

ระดับประเทศ

- (1) ด้านเศรษฐกิจ สิ้นเดือนมกราคม 2542 ภาครัฐมีหนี้โดยตรงทั้งภายในประเทศและต่างประเทศรวม 1.7 ล้านบาท และหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหนี้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และเงินกู้จากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) 13,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และยังมีหนี้ของกองทุนฟื้นฟูอีก 8.6 แสนล้านบาท ส่วนยอดหนี้ต่างประเทศรวมทั้งระบบ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2542 มีอยู่ 83,724 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือเท่ากับประมาณ 3.8 ล้านล้านบาท ในอัตราแลกเปลี่ยน 45 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ
- (2) ด้านกฎหมาย ด้วยพันธกรณีที่มีต่อ IMF ทำให้ประเทศไทยต้องแก้ปัญหาคอร์รัปชันต่อต่างประเทศ จำนวน 11 ฉบับ

³⁴ แสง บุญเฉลิมวิภาส, "การบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในประเทศไทย," *รพีสาร* 1 (กรกฎาคม 2544) : 8.

³⁵ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริต," ตุลาคม 2544.

(3) ด้านสังคม ภาวะคนว่างงานมีปริมาณมากขึ้น เนื่องจากกิจการต่างๆถูกปิด มีปัญหายาเสพติด โสเภณีเด็กเพิ่มมากขึ้น

(4) ด้านการศึกษา นักเรียนต้องลาออกจากโรงเรียนและสถิติการศึกษาต่อระดับมัธยมลดต่ำลง

ระดับชุมชน

ปัญหาชุมชนเป็นผลพวงมาจากผลกระทบจากปัญหาระดับชาติ ทำให้ชุมชนอ่อนแอลง อยู่กันแบบตัวใครตัวมันและขาดความสามารถในการแก้ปัญหาต่างๆของชุมชน ทั้งยังมีการทุจริตคอร์รัปชันมากยิ่งขึ้น

ระดับครอบครัว

รายได้ครอบครัวต่ำลง หนี้สินเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์) ในปี 2539 พบว่า สัดส่วนคนจนในประเทศไทยเท่ากับ ร้อยละ 11.4 หรือประมาณ 6.8 ล้านคน แต่ในปี 2541 หลังวิกฤติเศรษฐกิจ สัดส่วนคนจนเพิ่มมากขึ้นเป็นร้อยละ 15.9 หรือ 9.9 ล้านคน และในปี 2543 ร้อยละ 15 หรือเท่ากับ 9.3 ล้านคน³⁶

นอกจากนี้ จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในปี 2537 คนไทยมีหนี้สินเฉลี่ย 31,387 บาท และเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า ในปี 2543 โดยมีหนี้สินเฉลี่ย 65,690 บาท


เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยเฉพาะการทุจริตในภาคเอกชน ก่อให้เกิดปัญหาและเกิดผลกระทบทางสังคมขึ้นมากมาย ทั้งผลกระทบต่อสถาบันครอบครัว สถาบันเศรษฐกิจ และอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศด้วย จึงจำเป็นที่จะต้องรีบป้องกันและปราบปรามอย่างเร็วที่สุด เพื่อมิให้ปัญหาลุกลามต่อไปมากขึ้นในภายภาคหน้า

³⁶ เรื่องเดียวกัน.

ตารางที่ 1 สรุปลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน

<p>1. การทุจริตระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน</p>	<p>(1) การทุจริตในสถาบันการเงิน</p> <ul style="list-style-type: none"> - การจัดตั้งบริษัทในเครือ <p>การจัดตั้งบริษัทในเครือในปัจจุบันจะกำหนดโครงสร้างการถือหุ้นของนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นมาให้มีบุคคลหรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้ามาถือหุ้นเพียงส่วนน้อยเพื่อให้เข้าห้ามของกฎหมาย โดยนำเอาบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในทางธุรกิจหรือมีชื่อของบุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสียมาถือหุ้นแทนหรือใช้พนักงานของตนเข้ามาเป็นผู้มีอำนาจจัดการในนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นนี้ ดำเนินกิจการไปตามคำสั่งของผู้บริหารจากสถาบันการเงินซึ่งอยู่ในบริษัทแม่ เพราะฉะนั้นอัตราส่วนการถือหุ้นของตนเองโดยเฉพาะผู้บริหารจะไม่ปรากฏชื่อเป็นผู้ถือหุ้นเลยก็มี บริษัทในเครือลักษณะนี้ส่วนใหญ่จะเป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์ของผู้บริหารธนาคารพาณิชย์นั่นเอง</p>
--	--



<p style="text-align: center;">  ศูนย์วิทยพัชร์พยาคร จุฬาลงกรณ์มหาวิททยาธิยั </p>	<p>- การให้กู้ยืมหรือการให้สินเชื่อ การก่อการระผูกพันธุรกิจที่ผู้บริหาร ธนาคารพาณิชย์มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องของฝ่ายนิติปฏิบัติ การจัดตั้งบริษัทในเครือรูปแบบใหม่ที่ไม่อาจหาถึงความสัมพันธ์ได้ กฎหมายให้ ถือเสมือนว่าอยู่ในฐานะเดียวกันกับกรรมการ จึงไม่ต้องกังวลในเรื่องการให้สิน เชื้อแก่กรรมการหรือประกอบกันหนี้ใดๆของกรรมการ การปล่อยเงินให้บริษัทในเครือ หรือกลุ่มธุรกิจนี้จึงทำได้สะดวก จึงมีช่องทางในการทุจริตได้</p> <p>- การแต่งบัญชี สร้างรายการทางบัญชีเพื่อหลีกกำไร เกิดจากกรณีที่ธนาคารพาณิชย์แห่งนั้นกำลังมีปัญหาในเรื่องผลการประกอบการ โดยทำให้งบดุลบัญชีดีขึ้นโดยไม่ตรงต่อความเป็นจริง เพราะฐานะผลประกอบการ การที่แท้จริงอาจประสบภาวะขาดทุน เมื่อแต่งบัญชีจนมีกำไรแล้วก็จะได้จ่ายเงิน บันผลแก่ผู้ถือหุ้น เพื่อให้ผู้ถือหุ้นพอใจ ผู้บริหารก็จะได้ชื่อว่ามีความสามารถ แต่ จริงๆก็ไม่จริงก็ไม่มีเงินไปจ่ายเป็นเงินปันผลแก่ผู้ถือหุ้น นอกจากตั้งเอาจาก ส่วนของเงินกองทุนธนาคารพาณิชย์นั้น กรณีเช่นนี้เป็นการสร้างรายการทาง บัญชีที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริงเพราะเป็นการสร้างรายได้ที่ไม่ได้เกิดขึ้นจริงนั่นเอง</p>
--	---

	<p>- การสร้างดูหมิ่นปลอม</p> <p>ผู้บริหารของธนาคารพาณิชย์สร้างดูหมิ่นปลอมมากขึ้นมาจากบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีตัวตน โดยแสวงหาผลประโยชน์โดยเอาหลักฐานขอสินเชื่อที่ดูหมิ่นได้ชำระคืนแล้วมาประกอบการขอสินเชื่อใหม่ที่ปลอมขึ้น หรือนำเอาหลักฐานประกอบขอสินเชื่อจากบุคคลที่มีตัวตนอยู่จริง แต่ไม่เคยมาขอสินเชื่อหรือกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์นั้น แล้วปลอมค่าขอสินเชื่อของบุคคลนั้น</p> <p>- การแต่งบัญชีเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี</p> <p>การแต่งบัญชีเท็จเป็นการทำเอกสารเท็จอย่างหนึ่ง เพื่อให้เกิดการกระทำที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภาษี หรือกระทำที่ไม่อยู่ในระดับที่ควรได้รับการยอมรับในทางภาษีอากร</p>
--	---

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 คุุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<p style="text-align: center;">ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p>	<p>(2) การทุจริตในบริษัทมหาชน</p> <ul style="list-style-type: none"> - การกระทำทุจริตตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มาตรา 214, มาตรา 215 - การกระทำทุจริตตามพระราชบัญญัติบริษัทหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 1. การออกหลักทรัพย์และการเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน ความผิดในส่วนนี้บัญญัติเพื่อลงโทษบุคคลที่ออกหลักทรัพย์หรือเสนอขายหลักทรัพย์ที่ไม่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติบริษัทหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มาตรา 32 ถึงมาตรา 89 2. การซื้อขายหลักทรัพย์ การกระทำทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายหลักทรัพย์มี 3 ลักษณะคือ *การสร้างข่าวหรือข้อมูลไม่ถูกต้องตามมาตรา 238 , มาตรา 239 และ มาตรา 240 -Insider Trading มาตรา 241 *การสร้างราคาหลักทรัพย์ การสร้างราคาหลักทรัพย์ หรือ การปั่นหุ้น เป็นความผิดตามมาตรา 243
--	---

3. การเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ

มาตรา 246 มาตรา 247 มาตรา 248 มาตรา 249 มาตรา 251 มาตรา 252
มาตรา 253 มาตรา 254 มาตรา 255 และมาตรา 256 โดยกำหนดให้ทำการ
เสนอซื้อหลักทรัพย์จากประชาชน (Tender offer) โดยมีเจตนาเพื่อครอบงำกิจการ
(Take over) บริษัทมหาชนหรือบริษัทที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์
กระทำขึ้นโดยเปิดเผยและมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอ เพื่อให้ประชาชน
ทั่วไปเป็นผู้ถือหุ้นสามารถตัดสินใจขายหุ้นได้โดยถูกต้อง ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตาม
หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตราเหล่านี้ก็จะมีควมผิด

4. การปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

หากเป็นผู้บริหารบริษัทมหาชนทั่วไปกระทำการโดยทุจริตและทำให้บริษัทมหาชน
ได้รับความเสียหาย จะต้องรับผิดตามมาตรา 215 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่
หากเป็นกรณีที่ผู้บริหารบริษัทจดทะเบียนได้ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตและทำให้
บริษัทจดทะเบียนได้รับความเสียหายนั้นจะถือเป็นความผิดตามมาตรา 313

<p>2. การทุจริตระหว่างเอกชนกับราชการ</p>	<p>(1) การจัดซื้อจัดจ้าง การคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง หมายถึงกรณีที่ต้องมีการส่งส่วย จ่ายค่าน้ำหรือหน้าชา หรือจ่ายเงินใต้โต๊ะเป็นลักษณะเพื่อที่จะสามารถประกอบธุรกิจหรือดำเนินชีวิตประจำวันได้ การคอร์รัปชันที่เป็นระบบมักมีการค่าใช้จ่ายที่บริษัทเอกชนต้องเสนอให้ และมีข้อกำหนดอัตราการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ หรือนักการเมืองที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน</p> <p>(2) การให้สัมปทาน เกิดจากกระแสความคิดในการลดบทบาทของภาครัฐในการผลิตสินค้าและบริการ เพื่อเพิ่มการแข่งขันโดยผ่านการให้สัมปทานบริการสาธารณะในด้านต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาการระดมทุน การปรับปรุงการบริการเพื่อเพิ่มความสามรถในการแข่งขันในระดับสากล แต่การให้สัมปทานแก่ภาคเอกชนก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆมากมาย ตั้งแต่ขั้นตอนการอนุมัติสัมปทานไม่โปร่งใส การตกลงแบ่งผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับเอกชน และจัดทำสัญญาโดยขาดความรัดกุมจนก่อให้เกิดผลเสียต่อรัฐและผู้บริโภค การอนุญาตให้เกิดการผูกขาดโดยเอกชนรายเดียวหรือน้อยรายซึ่งก่อให้เกิดการแสวงหากำไรเข้าทางเศรษฐกิจจำนวนมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงและผลประโยชน์ของสาธารณชนโดยทั่วไป</p>
--	---

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<p>- การให้กู้ยืมหรือการให้สินเชื่อ การก่อการผูกพันธุรกิจที่ผู้บริหารธนาคารพาณิชย์มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างผิดปกติ การจัดตั้งบริษัทในเครือรูปแบบใหม่ที่ไม้อาจสาวถึงความสัมพันธ์ได้ กฎหมายให้ถือเสมือนว่าอยู่ในฐานะเดียวกันกับกรรมการ จึงไม่ต้องกังวลในเรื่องการให้สินเชื่อแก่กรรมการหรือประกันหนี้ใดๆของกรรมการ การปล่อยเงินให้บริษัทในเครือหรือกลุ่มธุรกิจนี้จึงทำได้สะดวก จึงมีช่องทางในการทุจริตได้</p> <p>- การแต่งบัญชี สร้างรายการทางบัญชีเพื่อให้สมาชิกไรเกิดจากกรณีที่ธนาคารพาณิชย์แห่งนี้กำลังมีปัญหาในเรื่องผลการประกอบการ โดยทำใ้งบดุลบัญชีดูดีขึ้นโดยไม่ตรงต่อความเป็นจริง เพราะฐานะผลประกอบการที่แท้จริงอาจประสบภาวะขาดทุน เมื่อแต่งบัญชีจนมีกำไรแล้วก็จะได้จ่ายเงินปันผลแก่ผู้ถือหุ้น เพื่อให้ผู้ถือหุ้นพอใจ ผู้บริหารก็จะได้ชื่อว่ามีความสามารถ แต่จริงๆกำไรไม่มีจริงก็ไม่จ่ายเงินไปจ่ายเป็นเงินปันผลแก่ผู้ถือหุ้น นอกจากตั้งเอาจากส่วนของเงินกองทุนธนาคารพาณิชย์นั้น กรณีเช่นนี้เป็นการสร้างรายการทางบัญชีที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริงเพราะเป็นการสร้างรายได้ที่ไม่เกิดขึ้นจริงนั่นเอง</p>	<p>ศูนย์วิจัยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p>
--	---