



วารสารธรรมเพื่อชีวิต

JOURNAL OF DHAMMA FOR LIFE

ISSN: 2822-048X

<https://soo8.tci-thaijo.org/index.php/dhammalife/index>

Original Research Article

การคอร์รัปชันทางธุรกิจการเมืองเชิงนโยบายของภาครัฐ

Policy-oriented Political Business Corruption in The Government Sector

สมสุข ศรีสถิตย์วัฒนา^{1*}Somsuk Srisatitvatana^{1*}

ARTICLE INFO

Name of Author & Corresponding Author: *

1. สมสุข ศรีสถิตย์วัฒนา*

Somsuk Srisatitvatana

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาผู้นำทางสังคม
ธุรกิจและการเมือง วิทยาลัยผู้นำและนวัตกรรม
สังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

Master of Arts (Leadership in Society,
Business and Politics, College of
Leadership and Social Innovation,
Rangsit University, Thailand.

Email: somsukscc@gmail.com

คำสำคัญ

คอร์รัปชันทางธุรกิจการเมือง; ธุรกิจการเมืองเชิง
นโยบาย; คอร์รัปชันเชิงนโยบาย

Keywords:

Political Business Corruption; Policy-
Oriented Political Business; Policy
Corruption

Article history:

Received: 05/06/2024

Revised: 15/07/2024

Accepted: 30/11/2024

Available online: 15/12/2024

ABSTRACT

This study examines the phenomenon of policy-oriented political business corruption within the Thai government. The main goals are to look into the patterns of corruption that happen when political and business interests come together in the policymaking process and to explain how these corrupt practices started, how networks of relationships were made, and how the political roles of business-political alliances in Thailand have changed over time. The study also suggests ways to prevent and solve the problems caused by these influential groups. To achieve these objectives, the study employs a qualitative research method and looks at historical data, tracing the development of political-business corruption in Thailand. It focuses on how corrupt networks emerged, how the political situation changed, and how the roles of business-political partnerships evolved. The patterns of corruption are examined, and the findings are presented using descriptive and content analysis. The data is then combined to reach logical conclusions based on evidence. The results show that business groups in Thailand continue to influence policies even when the government changes. While the same people may switch sides, the business groups remain strong in the patronage system, leading to more and more conflicts of interest. The researcher suggests several ways to address these issues: Everyone involved must work together to stop political-business networks from controlling the country's development and management; the government must understand the limits of its power and work within the law and principles of justice; the public and society must actively participate in making policies and spreading information about the connections between

How to Cite:

Srisatitvatana, S. (2024). Policy-oriented Political Business Corruption in The Government Sector. *Journal Dhamma for Life*, 30(4), 125-140.

businesses and politicians to increase awareness and understanding; the academics must work together on policies and share correct information about business-political networks, helping the public stay alert and watch the complex relationships between politicians and business groups; and ensuring that all citizens can effectively participate in auditing and combating corruption.

บทคัดย่อ

การคอร์รัปชันทางธุรกิจการเมืองเชิงนโยบายของภาครัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการคอร์รัปชันทางธุรกิจการเมืองในเชิงนโยบายและอธิบายพัฒนาการในด้านการเกิด การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ การเปลี่ยนแปลงและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย รวมถึงข้อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากกลุ่มธุรกิจการเมือง การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และเป็นการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Research) เพื่อให้ทราบถึงพัฒนาการในด้านการเกิด การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ การเปลี่ยนแปลงและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองประเทศไทย รวมไปถึงการศึกษารูปแบบการคอร์รัปชันทางธุรกิจการเมืองเชิงนโยบายและนำข้อค้นพบที่ได้มานำเสนอเชิงพรรณนา (Descriptive Research) และนำมาวิเคราะห์แบบเนื้อหา (Content Analysis) จากนั้นนำข้อมูลมาสังเคราะห์เป็นคำตอบเชิงเหตุผลทางตรรกะ เพื่อสร้างข้อสรุปจากข้อมูลที่เป็นรูปธรรม จากผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาการพลวัตการเมืองไทยนั้น กลุ่มทุนธุรกิจยังคงวนเวียนเกาะเกี่ยวกับศูนย์กลางอำนาจและสามารถที่จะกำหนดนโยบายหรือเข้าไปมีอำนาจในการกำหนดนโยบายถึงแม้รัฐบาลจะเปลี่ยนไปตามวาระ แต่มีการย้ายข้างสลับขั้วของคนกลุ่มเดิมและกลุ่มทุนเองก็ยังคงแน่นแฟ้นในระบอบอุปถัมภ์ ภัยวันยังมีผลประโยชน์ทับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา คือ ทุกฝ่ายต้องให้ความร่วมมือเพื่อไม่ให้เครือข่ายธุรกิจนักการเมืองเข้ามาจัดการบริหารและควบคุมการพัฒนาประเทศ ส่วนด้านบทบาทภาครัฐโดยรัฐบาลต้องตระหนักถึงขอบเขตการใช้อำนาจของตนภายใต้หลักนิติรัฐและนิติธรรม ด้านบทบาทภาคสังคม ภาคประชาชน และการสร้างจิตสำนึก ต้องมีส่วนร่วมในการร่วมกำหนดนโยบาย เผยแพร่ข้อมูลความรู้ด้านเครือข่ายของนักธุรกิจกับนักการเมือง เพื่อให้ประชาชนทั่วไปรับรู้ และเข้าใจและเท่าทันความสัมพันธ์อันซับซ้อนของกลุ่มนักการเมืองและนักธุรกิจ และนักวิชาการ ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายร่วมกัน เผยแพร่ข้อมูล ความรู้ด้านเครือข่ายของนักธุรกิจกับนักการเมืองตรงตามข้อเท็จจริงเพื่อให้ประชาชนทั่วไปรับรู้ เข้าใจและเท่าทันความเคลื่อนไหวในความสัมพันธ์อันซับซ้อนของกลุ่มนักการเมืองและกลุ่มนักธุรกิจ รวมทั้งให้ประชาชนทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทนำ

การเชื่อมธุรกิจการเมือง (Political Business Ties) มีปรากฏให้เห็นอย่างแพร่หลายในเอเชีย แม้ว่ารูปแบบจะแตกต่างกันทั้งในฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ และไทย โดยแม้ทั้ง 3 ประเทศนี้จะปรับเปลี่ยนตัวเองมาเป็นประชาธิปไตยแล้วก็ตามแต่ปัญหาการคอร์รัปชันก็ยังเป็นปัญหาสำคัญในระบบการเมือง และมีหลักฐานสนับสนุนอย่างเพียงพอว่าภายใต้ระบบประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ รวมถึงประเทศไทย โดยลักษณะปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศฟิลิปปินส์ จะมีลักษณะมีอิทธิพลเหนือการเลือกตั้งประธานาธิบดี ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่การเกิดอำนาจนิยมภายใต้การปกครองของมาร์กอส มาร์กอสเป็นคนเข้าไปตรวจสอบครอบครัวชนชั้นนำโดยการกระจายค่าเช่าทางเศรษฐกิจไปสู่กลุ่มผู้เช่ารายใหม่ ลักษณะดังกล่าวนี้เรียกว่า การเมืองแบบอุปถัมภ์ ซึ่งทุนนิยมอุปถัมภ์ (Grony Capitalism) ที่มาร์กอสเป็นผู้ให้การสนับสนุนทำให้เกิดปรากฏการณ์ระบอบไทคูน (Tycoon) หมายถึง นักธุรกิจที่มีเงินและอำนาจสูง โดยที่นักการเมืองและนักธุรกิจและนักธุรกิจเป็นคนกลุ่มเดียวกัน เช่น ตระกูลโลเปซ โคฮองโก มาร์กอส โรมวลเดซ และตระกูลอายาลาของประเทศฟิลิปปินส์ เป็นต้น ส่วนในประเทศเกาหลีใต้นั้น ภายใต้การปกครองแบบอำนาจนิยมของ พัก ช็องฮี (Park Chung Hee) เงินทุนสกปรกได้ไหลจากธุรกิจใหญ่ (Choebols) ไปสู่นักการเมืองและข้าราชการที่มีอำนาจตามด้วยการปฏิบัติแบบเป็นไปตามความชอบท้องถิ่นของรัฐบาล ระหว่างปี พ.ศ. 1992 การเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยภายใต้การปกครองของ Kim Young Sam ธุรกิจบางประเภท เช่น Samsung Electronics ได้รับความหมายว่าเป็นกลุ่มที่มีความใกล้ชิดกับประธานาธิบดีใหม่ และหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจปี 1997 การปกครองของ Kim Young Sam ก็ได้รับการเฟื่องฟู เมื่อมีการเปิดเผยว่าลูกชายของเขามีผลประโยชน์กับนักธุรกิจใหญ่อีกกลุ่มหนึ่ง Hanbo (ฮานโบ) คือ ผู้ประกอบการรายใหม่ คือ ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากรัฐอุปถัมภ์ (State patronage) แต่ก็กลายเป็นผู้ล้มละลาย ถูกชี้ให้เห็นว่าการเลือกที่รักมักที่ชัง การเล่นพรรคเล่นพวก (Nepotism) ได้เกิดขึ้นอย่างมากภายใต้ประชาธิปไตยแบบเกาหลีซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบอำนาจนิยมในมาเลเซีย และอินโดนีเซีย

Stijn Claessens และคณะ (2000) ได้ทำการศึกษาความเป็นเจ้าของกับการควบคุมการบริหารธุรกิจของธุรกิจเอเชีย 9 ประเทศ ซึ่งได้แก่ ฮองกง อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไต้หวัน และประเทศไทย จากการใช้ข้อมูลของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ในประเทศเหล่านี้ ทำให้ได้พบว่าธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศเหล่านี้ถือครองหรือควบคุมโดยตระกูลธุรกิจขนาดใหญ่ มากที่สุดคืออินโดนีเซีย ร้อยละ 71.5 มาเลเซีย ร้อยละ 67.2 ฮองกง ร้อยละ 66.7 และไทย ร้อยละ 61.6 ส่วนญี่ปุ่นมีสัดส่วนน้อยที่สุดคือ ร้อยละ 9.7 นอกจากนี้ การศึกษา ยังได้สรุปว่าการกระจุกตัวและควบคุมกิจการโดยตระกูลธุรกิจขนาดใหญ่ในลักษณะนี้น่าจะมีความเกี่ยวข้องเนื่องกับการเกิดระบบทุนนิยมอุปถัมภ์

สำหรับการเมืองการปกครองของประเทศไทยนั้น ได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองมามากมายหลายรูปแบบจนกระทั่งเข้าสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยในการบริหารและปกครองประเทศในระดับชนชั้นปกครอง ยังมีกลุ่มอำนาจทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ที่มีบทบาทสำคัญอีกหลายกลุ่มที่มักจะสลับสับเปลี่ยนกันเข้ามามีอิทธิพลต่อการเมืองการปกครอง การเปลี่ยนผ่านของศูนย์กลาง

อำนาจการปกครองไปอยู่ในกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มใดจะสามารถแสดงบทบาทหรือมีอิทธิพลทางการเมืองการปกครองมากกว่ากัน และปัจจัยอย่างหนึ่งที่สนับสนุนให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามาสู่ระบบการเมืองมากขึ้น คือ แนวคิดแบบประชาธิปไตย ที่ให้ทุกคนมีสิทธิพื้นฐานในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประเทศได้

การเมืองในประเทศไทยจึงเป็นอาชีพของคนกลุ่มหนึ่งที่เรียกตัวเองว่า “นักการเมือง” ที่อาศัยการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยเพื่อเป็นสะพานเข้าสู่การถือครองอำนาจรัฐและใช้อำนาจนั้นสร้างฐานะรายได้ บารมีในสังคม และเกิดเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ กลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามามีบทบาทนำทางการเมืองจะมีอิทธิพลทางการเมืองมาก หรือ สามารถเข้ามาเป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมืองการปกครอง และจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการบริหารประเทศ โดยสิ่งที่เกิดขึ้นตามมา คือ กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้มีแนวโน้มที่จะพยายามรักษาอำนาจทางการเมืองของตนไว้ให้นานที่สุดเพราะอำนาจ คือ ที่มาของผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สิน ตำแหน่งหน้าที่ ชื่อเสียง เกียรติยศ และมีการแสวงหาผลประโยชน์ทางด้านต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องเป็นหลัก (Maximize Profit or Maximize Utility) โดยใช้กระบวนการอำนาจรัฐผ่านการกำหนดนโยบายสาธารณะ จนเกิดคำว่า “ทุจริตเชิงนโยบาย” ซึ่งเป็นคำที่ปกติแล้วใช้กับการทุจริตในภาครัฐ โดยคำว่า “ทุจริต” นั้นประมวลกฎหมายมาตรา 1 (1) “โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ส่วนคำว่า “นโยบาย” นั้นพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2544 หมายถึง “หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ” คำว่า “ทุจริตเชิงนโยบาย” จึงถูกให้ความหมายไว้ เช่น หมายถึงการทุจริตที่อาศัยรูปแบบของกฎหมายหรือมติของคณะผู้มีอำนาจ (เช่น คณะรัฐมนตรี) หรือมติของคณะกรรมการเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์และทำให้ผู้มีส่วนได้เสีย (เช่น ประชาชน) เห็นว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรมหรือเป็นการทุจริตภายใต้การสร้างนโยบายหรือกฎหมายโดยอ้างถึงผลประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามนโยบายหรือกฎหมายที่กลุ่มบุคคลสร้างขึ้นผ่านการใช้กระบวนการสร้างความสมเหตุสมผลทางวิชาการเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มบุคคลเหล่านั้นสามารถนำนโยบายหรือกฎหมายไปใช้ประโยชน์หรือเป็นเครื่องมือในการทุจริตหรือเพื่อการแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือพวกพ้อง (อัญชลี จวงจันทร์, 2566) ซึ่งสอดคล้องกับบทกวีวรรคสำคัญของ ศรี อินทปันตี เป็นเจ้าของนามปากกา “นายภูติ” ที่ว่า “ชั้นใดเขียนกฎหมาย ก็แนใจไรเพื่อชั้นนั้น” ซึ่งลักษณะดังกล่าวได้ปรากฏตั้งแต่อดีตเรื่อยมาและยิ่งเด่นชัดมากขึ้นเมื่อกลุ่มธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมือง โดยสิ่งที่เป็นอันตรายต่อระบอบเสรีประชาธิปไตยมากที่สุดตามทฤษฎีของ Harold Lasswell คือการรวมตัวกันของบุคคล 3 กลุ่มประกอบด้วยชนชั้นนำ ผู้นำทางการเมือง และนักวิชาการหรือผู้ที่มีการศึกษาสูง

สำหรับการเมืองการปกครองของไทยนั้น ได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองมามากมายหลายรูปแบบจนกระทั่งเป็นประชาธิปไตย ในการบริหารและปกครองประเทศในระดับชนชั้นปกครอง ยังมีกลุ่มอำนาจทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ที่มีบทบาทสำคัญอีกหลายกลุ่มที่มักจะสลับสับเปลี่ยนกันเข้ามามีอิทธิพลต่อการเมืองการปกครอง การเปลี่ยนผ่านของศูนย์กลางอำนาจการปกครองไปอยู่ในกลุ่มต่างๆ ที่เป็นกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มใดจะสามารถแสดงบทบาทหรือมี

อิทธิพลทางการเมืองการปกครองมากกว่ากัน และปัจจัยอย่างหนึ่งที่สนับสนุนให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เข้ามาสู่ระบบการเมืองมากขึ้น คือ แนวคิดแบบประชาธิปไตย ที่ให้ทุกคนมีสิทธิพื้นฐานในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประเทศได้ การเมืองเป็นอาชีพของคนกลุ่มหนึ่งที่เรียกตัวเองว่านักการเมือง ที่อาศัยการเลือกตั้งในระบบของประเทศไทยเป็นสะพานเข้าสู่การถือครองอำนาจรัฐ และใช้อำนาจนั้นสร้างฐานะ รายได้ บารมีในสังคม และเกิดเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ กลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามามีบทบาททางการเมือง เมื่อเกิดความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างนักการเมืองกับนักธุรกิจส่งผลให้มีอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารจัดการภาครัฐ (Public governance) ด้วยสังคมไทยมีจุดอ่อนเชิงโครงสร้างโดยเฉพาะในเรื่องความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ระหว่างรัฐกับนายทุน ทำให้เกิดทุนนิยมพวกพ้องขึ้นมา และการเติบโตของทุนนิยมพวกพ้องได้พัฒนากลายเป็นรัฐนั้นก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนมหาศาลขึ้น ส่วนการกำหนดนโยบายของภาครัฐจึงนับเป็นประเด็นที่น่าสนใจและควรค่าแก่การศึกษาวิเคราะห์เป็นอย่างยิ่ง ผู้วิจัยจึงได้ศึกษา เรื่อง การคอร์ปชั่นทางธุรกิจการเมืองเชิงนโยบายของภาครัฐ โดยศึกษารูปแบบการคอร์ปชั่นทางธุรกิจการเมืองในเชิงนโยบาย รวมถึงอธิบายพัฒนาการในด้านการเกิด การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ การเปลี่ยนแปลงและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย เพื่อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากกลุ่มธุรกิจการเมืองต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1) เพื่อศึกษารูปแบบการคอร์ปชั่นทางธุรกิจการเมืองในเชิงนโยบาย
- 2.2) อธิบายพัฒนาการในด้านการเกิด การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ การเปลี่ยนแปลงและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย
- 2.3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากกลุ่มธุรกิจการเมือง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 3.1) ทราบถึงรูปแบบการคอร์ปชั่นทางธุรกิจการเมืองในเชิงนโยบายในบริบทของประเทศไทย
- 3.2) ทราบถึงการพัฒนาการในด้านการเกิด การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ การเปลี่ยนแปลงและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย
- 3.3) ได้ข้อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากกลุ่มธุรกิจการเมือง

วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และเป็นการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Research) เพื่อให้ทราบถึงพัฒนาการในด้านการเกิดการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์การเปลี่ยนแปลงและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย รวมไปถึงการศึกษารูปแบบการคอร์ปชั่นทางธุรกิจการเมืองในเชิงนโยบายและนำข้อค้นพบที่ได้มานำเสนอใน

เชิงพรรณนา (Descriptive Research) ข้อมูลที่ได้มาจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) อันได้แก่ เอกสาร ทางวิชาการ ตำรา บทความเอกสารรายงานการประชุม จดหมายเหตุ หนังสือพิมพ์ วารสาร นิตยสาร ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องจากแหล่งต่างๆ และจากอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เลือกรสร จัดประเภทหมวดหมู่ของข้อมูลและจากการสืบค้นทางอินเทอร์เน็ต (Internet) เป็นหลัก

ผู้ศึกษาทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา โดยรวบรวมข้อมูลที่ได้มาจัดแบ่งประเภทหมวดหมู่ (Categories) จัดระบบของข้อมูลแล้วนำมาแยกประเภทของข้อมูลตามประเด็นของกรอบแนวคิดที่กำหนดไว้ และนำมาวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytical Induction) คือ ใช้การตีความหมายและการวิเคราะห์แบบการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากนั้นนำข้อมูลมาสังเคราะห์เป็นคำตอบเชิงเหตุผลทางตรรกะ เพื่อสร้างข้อสรุปจากข้อมูลที่เป็นรูปธรรม หรือเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยใช้การบรรยาย เชิงพรรณนา (Descriptive) เพื่อให้ได้ข้อสรุปและแนวคิดทางนามธรรมที่จะสามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นได้

ผลการศึกษา

การศึกษา เรื่อง การคอร์รัปชันทางธุรกิจการเมืองเชิงนโยบายของภาครัฐ ผู้ศึกษามุ่งที่จะศึกษาถึง พัฒนาการในด้านการเกิดขึ้นของกลุ่มธุรกิจการเมือง การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์รวมถึงการเปลี่ยนแปลง ระหว่างยุคสมัยและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย รวมไปถึงการศึกษารูปแบบการ คอร์รัปชันทางธุรกิจการเมืองในเชิงนโยบายและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมือง พร้อมทั้งให้ ข้อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากกลุ่มธุรกิจการเมือง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1 รูปแบบการคอร์รัปชันทางธุรกิจการเมืองในเชิงนโยบาย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษารูปแบบการคอร์รัปชันทางธุรกิจการเมืองในเชิงนโยบายเป็นการศึกษาถึงลักษณะและ ปัจจัยที่มีผลต่อลักษณะของการเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในลักษณะ ต่าง ๆ และศึกษาถึงรูปแบบการเคลื่อนไหวและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองเป็น สำคัญ โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับธุรกิจการเมือง พลวัตกลุ่มทุนกับการเมือง บทบาทของรัฐในการชักนำกลุ่มธุรกิจ ระบบทุนนิยมอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ของธุรกิจกับการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างเงินตราและอำนาจการเมือง เป็นพื้นฐานในการศึกษา ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ยกตัวอย่างการศึกษารณคดีตัวอย่าง คือ กรณีการควมรวมกิจการทรู - ดีแทค (TRUE - DTAC) มาใช้ในการวิเคราะห์รูปแบบการคอร์รัปชัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1.1 รูปแบบคอร์ปชั่นทางธุรกิจ

การศึกษาวิจัยเรื่องธุรกิจการเมือง เริ่มมีมากขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 โดยเฉพาะในกลุ่มนักวิชาการด้านความทันสมัยและการพัฒนา (Modernization and Development) จากงานวิจัยจำนวนมาก พบว่า ธุรกิจการเมืองมักจะมี ความเกี่ยวข้องกับปัญหาการคอร์ปชั่น และเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดในปัญหาต่างๆ ของประเทศ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาจนดูเหมือนว่าปัญหาเหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปตามกาลเวลา สภาพสังคม และเศรษฐกิจนั้นๆ (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2549)

การเมืองไทยภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 นับเป็นก้าวการเมืองของนักธุรกิจไทยยุคใหม่ ซึ่งมีเหตุจูงใจให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะยุคของอดีตนายกรัฐมนตรี นายทักษิณ ชินวัตร มีการเปิดโอกาสให้นักธุรกิจรายใหญ่เข้ามา มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองร่วมกับข้าราชการพลเรือนและทหาร ภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีของประเทศ หรือที่คุ้นเคยกับคำว่า “ทักษิณนิคมิกส์” เป็นประดิษฐกรรมของนายทักษิณ ชินวัตร โดยเป็นความคิดของนักกลยุทธ์เชิงสมัยนิยม เพื่อจัดการทางกลยุทธ์การรวบรวมองค์ความรู้เพื่อบรรลุเป้าหมายทั้งส่วนตัวและส่วนร่วม ซึ่งดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้ไปสู่เป้าหมายและอาจมีการใช้ความรุนแรงเพื่อให้เขาเป็นผู้ชนะ ซึ่งนักธุรกิจจำนวนมากได้ก้าวเข้ามา มีบทบาทในสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น ทั้งนี้ มีกลุ่มชนชั้นนำทางเศรษฐกิจอยู่ด้วยกันอย่างน้อย 4 กลุ่มที่เข้ามา มีบทบาททางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศไทย ประกอบด้วย 1) กลุ่มขุนนาง 2) กลุ่มการเงินและการธนาคาร 3) กลุ่มอุตสาหกรรม 4) กลุ่มโทรคมนาคม (รัตนพงษ์ สอนสุภาพและประจักษ์ น้าประสานไทย, 2546)

โดยรูปแบบลักษณะความสัมพันธ์ของเครือข่ายธุรกิจของนักการเมืองไทยอย่างน้อย 4 ลักษณะ (วิชุดา สิทธิพร, 2556) ได้แก่ ลักษณะแรก คือ การจัดสรรงบประมาณที่รับผิดชอบไปยังธุรกิจเอกชนบางกิจการในจำนวนมากเป็นพิเศษ ลักษณะที่สอง เป็นการจัดสรรงบประมาณที่รับผิดชอบไปยังธุรกิจเอกชนบางแห่งที่ไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมหรือไม่มีความเพียงพอที่จะทำให้งานที่ได้รับไปสำเร็จ ลักษณะที่สาม คือการจัดสรรงบประมาณที่รับผิดชอบไปยังธุรกิจเอกชนที่มีผู้ถือหุ้นร่วมกันหรือกลุ่มเดียวกันที่เสนอตัวเข้ามาแข่งขันกันเองภายในกลุ่ม และลักษณะที่สี่เป็นการจัดสรรงบประมาณที่รับผิดชอบไปยังธุรกิจเอกชนบางแห่งที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจตัดสินใจในกระทรวงนั้น ๆ และอาจรวมถึงผู้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้บริหารกระทรวงด้วย

สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2549) ได้นำเสนอรูปแบบของการทุจริตคอร์ปชั่นในสังคมไทยไว้ว่ามี 15 ลักษณะ ดังนี้คือ

1. การแสวงหากำไรทางเศรษฐกิจ เช่น การผูกขาด การให้สัมปทาน และการเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย โดยการสร้างความขาดแคลนเทียม เช่น ปัญหาการขาดแคลนน้ำตาล
2. เครพโตคราซี (Kleptocracy) เป็นการฉกฉวยทรัพย์สินของรัฐมาเป็นของครอบครัวและอาจกระทำโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

3. การมีผลประโยชน์ทับซ้อน สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลได้รับผลประโยชน์ส่วนตัว และผลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ หรือการกระทำหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม
4. การใช้อิทธิพลทางการเมืองหาผลประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ (ปั่นราคาหุ้นของตัวเอง)
5. ปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง การปิดบังและให้การเท็จ
6. การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ อย่างมีอคติลำเอียง
7. การใช้อิทธิพลทางการค้าแสดงบทบาทเป็นนายหน้าหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการค้าต่างตอบแทน การแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรกับประเทศคู่ค้า
8. การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉลการใช้กองทุนของรัฐ เพื่อไปหาผลประโยชน์ทางการเมือง
9. ไม่กระทำการตามหน้าที่แต่ใช้ลัทธิพรรคพวกแทน เช่น การฮั้วประมูล
10. การให้และการรับสินบน การขู่เข็ญบังคับ และการให้สิ่งล่อใจ
11. การยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง เช่น เชื้อของขบวนการมูลค่าสูง และสินบนมูลค่าสูง
12. ผู้บริหารประเทศทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ของประเทศ โดยการใช้นโยบายประชานิยม
13. ใช้อำนาจของตำรวจ ทหาร และข้าราชการในทางที่ผิด
14. ทุจริตการเลือกตั้ง ทั้งการซื้อเสียง และการทุจริตด้วยวิธีต่างๆ
15. การบริจจาคเพื่อช่วยเหลือการณรงค์ที่ผิดกฎหมาย เช่น การบริจจาคให้แก่นักการเมืองและพรรคการเมืองรัฐบาล เพื่อจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

ผาสุก พงษ์ไพจิตร ได้แบ่งรูปแบบของการคอร์รัปชันออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

1. ระบบส่งส่วย (Syndicate Corruption) มีแหล่งสำคัญ เช่น ที่ดิน ตำรวจ ศุลกากร เป็นต้น
2. การจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Kickbacks) มีแหล่งสำคัญ เช่น สาธารณสุขศึกษาธิการ เกษตรองค์กรบริหารท้องถิ่นระดับต่าง ๆ และเทศบาล มหาตไทย
3. การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้การผูกขาดกิจการบางประเภทที่ต้องได้สัมปทานจากรัฐบาล และเพื่อคงสภาพการผูกขาดนั้นไว้
4. การคอร์รัปชันการประมูลโครงการ

อย่างไรก็ตาม บทบาทของกลุ่มธุรกิจทางการเมืองจึงมีความสำคัญในกรณีของประเทศไทยและบทบาทดังกล่าวมักจะเป็นในลักษณะของความร่วมมือกันระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง และชนชั้นนำทางธุรกิจที่แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ ได้แก่ 1) การมีผลประโยชน์ร่วมกันในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและ 2) ความสัมพันธ์ทางครอบครัว คือการที่กลุ่มธุรกิจและนักการเมืองมีความสัมพันธ์เกี่ยวพันในลักษณะเครือญาติ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2522:10-11) กลุ่มธุรกิจที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองเหล่านี้มักจะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในหลายรูปแบบ ทั้งในเบื้องหน้าโดยเข้ามาเป็นนักการเมืองมีการจัดตั้งพรรคการเมืองและเบื้องหลังโดยการสนับสนุนเงินทุน

5.2 พัฒนาการในด้านการเกิด การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ การเปลี่ยนแปลง และบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย

การศึกษาพัฒนาการเกิดและการสร้างเครือข่ายของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทยตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2475 ซึ่งได้แบ่งออกเป็น 4 ช่วง ได้แก่ 1) ช่วงก่อน พ.ศ.2475 2) ช่วงพ.ศ.2475 -2540 3) ช่วงตั้งแต่ก่อตั้งพรรคไทยรักไทยหรือยุคทักษิณ (2540-2556) และ 4) ช่วงหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2556 ถึงปัจจุบัน

5.2.1 ช่วงก่อน พ.ศ.2475

ช่วงก่อน พ.ศ. 2475 หรือก่อนที่จะมีการปฏิวัติการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎร นั้น พื้นฐานของสังคมไทยจะประกอบด้วย 2 กลุ่มที่มีบทบาทหลักทั้งทางการเมืองและการปกครองและเศรษฐกิจ นั่นคือ กลุ่มที่ 1 กลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง และกลุ่มที่ 2 กลุ่มชนชั้นนำทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นสองกลุ่มหลักที่มีบทบาทควบคู่และมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

5.2.2 ช่วง พ.ศ.2475 -2540

ในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กลุ่มทุนขุนนางเดิมได้ถูกจำกัด และลดบทบาทลงไป โดยกลุ่มอำนาจใหม่เข้ามาแทนที่ คือ คณะราษฎร ประกอบด้วยกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือน ให้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองที่เคยเป็นของพระมหากษัตริย์ ทำให้กลุ่มทุนขุนนางเดิมย้ายหรือเปลี่ยนมาเป็นของคณะราษฎร อีกทั้งโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจในประเทศไทยที่มีความเชื่อมโยงกัน ส่งผลให้อำนาจทางเศรษฐกิจก็ถูกถ่ายโอนไปอยู่ในมือของคณะราษฎรด้วย ซึ่งมีกลุ่มทุนจีนที่พัฒนาบทบาทขึ้นอย่างมาก และกลายเป็นกลุ่มตระกูลธุรกิจสำคัญ เช่น กลุ่มตระกูลถั่วซำ ตระกูลหวังหลี และตระกูลบุลสุข ซึ่งต่างก็สะสมทุนภายใต้การอุปถัมภ์ของกลุ่มคณะราษฎร ต่อมาในปี พ.ศ.2492 จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ยังคงยึดแนวนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมของคณะราษฎรมีการรักษารัฐวิสาหกิจไว้และแต่ละแห่งจะมีบุคคลของรัฐเข้าไปควบคุมซึ่งก็คือหนึ่งในสมาชิกของคณะรัฐประหาร แต่กับขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทำให้มีคณะรัฐประหารเกิด การแบ่งแยกออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มชวยราชครู นำโดยจอมพลผิน ชุณหะวัณ และ พ.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ กับกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ นำโดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยทั้งสองกลุ่มกลายเป็นกลุ่มธุรกิจการเมืองที่มีอิทธิพลอย่างมากในช่วงที่คณะรัฐประหารกุมอำนาจทางการเมือง

ภายหลังหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ประเทศไทยเข้าสู่บรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น มีการก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้น ด้วยเหตุนี้ทำให้เกิดจุดเปลี่ยนที่น่าสนใจสำหรับกลุ่มธุรกิจการเมือง นั่นคือ กลุ่มนักธุรกิจได้เข้ามามีบทบาททางการเมือง จึงมีกลุ่มธุรกิจที่แปรมาเป็นนักการเมืองโดยการสังกัดพรรคการเมือง กลุ่มธุรกิจหลายตระกูลได้กลายมาเป็นกลุ่มตระกูลนักการเมืองอย่างเต็มตัวมากมาย และยังสนับสนุนให้ลูกหลานเข้ามาเป็นนักการเมือง เป็น การสร้างทายาททางการเมือง หลายตระกูล อาทิ กลุ่มตระกูลศิลปอาษา, ชาญสวัสดิ์, เทียนทอง, ชินวัตร, วงศ์วรรณ, ชิดชอบ, คุณปลื้ม, ปริศนายนันทกุล, เทียงธรรม, ศิริพาณิชย์, โชค

วัฒนา, เตชะไพฑูริย์, รัตตกุล, ศรีวิกรณ์, อิศระเสนารักษ์, โจรนเสถียรสารสิน, พงษ์พานิช, มหาดำรงกุล, ลิปตพัลลภ, ชาญวีรกุล, และนพอมรบดี เป็นต้น (สิทธิโชค ลางตุลานนท์, 2552)

สำหรับประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2521 มีการชุมนุมประท้วงเพียง 42 ครั้ง ปี พ.ศ. 2525 มีการชุมนุมประท้วง 61 ครั้ง ขณะที่ในสมัยรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในปี พ.ศ. 2533 มีการชุมนุมประท้วง 170 ครั้ง โดยเฉพาะช่วงปี พ.ศ. 2537 มีการชุมนุมประท้วง 988 ครั้ง ปี พ.ศ. 2538 มีการชุมนุมประท้วง 755 ครั้ง และในปี พ.ศ. 2540 มีการชุมนุมประท้วง 1,200 ครั้ง ทั้งนี้เป็นการเรียกร้องและประท้วงเพื่อปากท้อง (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2540) จึงเป็นที่มาของการต่อต้านและการรวมตัวของภาคประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากนโยบายรัฐที่เกิดจากการฮั้วกับกลุ่มธุรกิจการเมือง

ผู้ศึกษาจึงสรุปได้ว่า บทบาทของกลุ่มธุรกิจในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้จึงเป็นลักษณะการประสานผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างคณะราษฎรที่ได้พยายามแย่งชิงอำนาจทางเศรษฐกิจจากกลุ่มทุนขุนนางเดิมโดยใช้บทบาททางการเมืองในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า นโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมและการสร้างทุนนิยมโดยรัฐ (State Capitalism) นโยบายดังกล่าวได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองเข้าครอบงำเศรษฐกิจของประเทศของคณะราษฎร โดยต่อมามีการรัฐประหารเกิดขึ้นหลายครั้ง

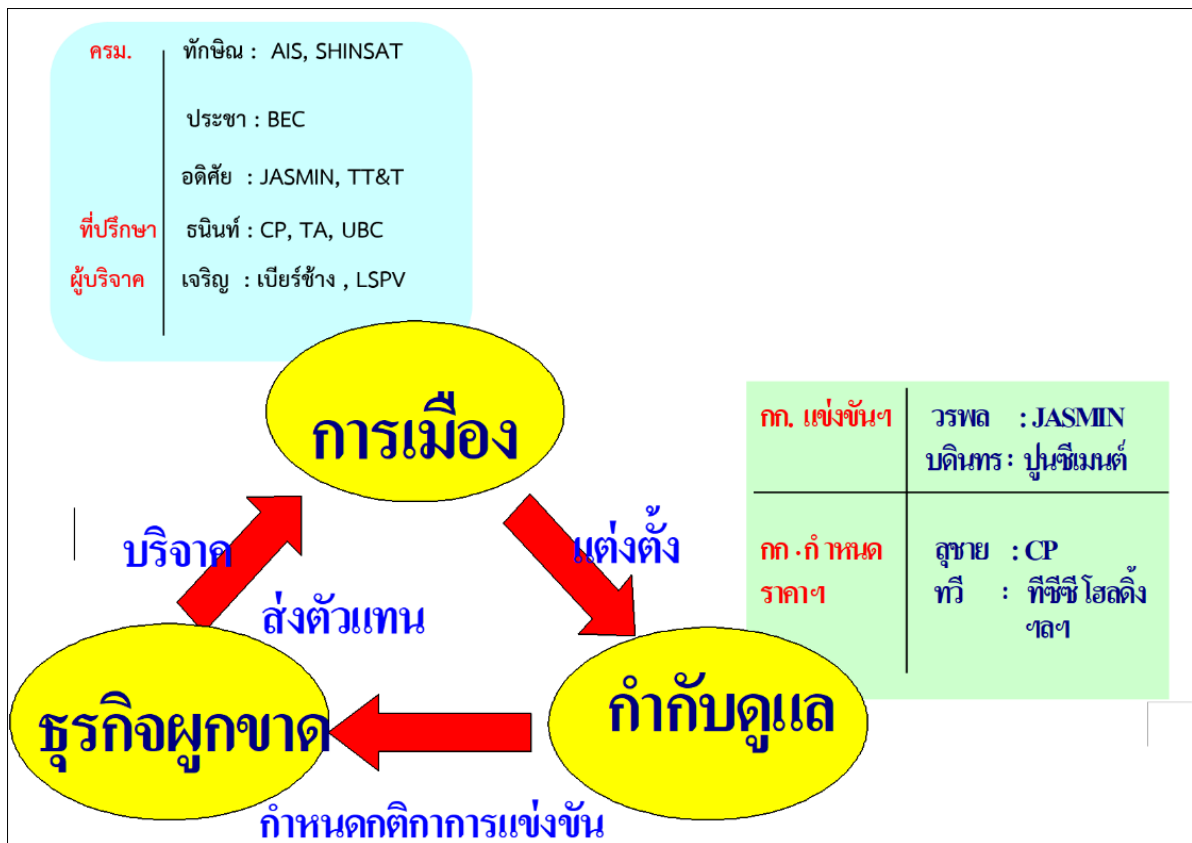
5.2.3 ช่วงก่อตั้งพรรคไทยรักไทยหรือยุคทักษิณ พ.ศ. 2540 - 2556

ช่วงรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีนคนที่ 23 และเป็นผู้ก่อตั้งพรรคไทยรักไทย เป็นพรรคการเมืองที่ได้รับความนิยมจากกลุ่มการเมือง นักการเมือง และนักธุรกิจที่สำคัญของประเทศไทยโดยการมี “ทุน” เป็นปัจจัยสำคัญในการ “ดูด” หรือรวบรวมกลุ่ม ทั้งนี้จะสังเกตได้ว่า คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดนี้หลายคนในรัฐบาลมีพื้นฐานมาจากการเป็นนักธุรกิจและมีกลุ่มทุนสนับสนุน จากธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชิน คอร์ปอเรชั่น ของครอบครัวนายกรัฐมนตริตักษิณ กลุ่มบริษัท บีอีซี เวิลด์ ของนายประชา มาลีนนท์ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม และกลุ่มจัดมินและทีทีแอนด์ที ของนายอดิศักดิ์ โพธารามิก ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

สาเหตุนี้จึงได้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนและประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนได้ส่วนเสียในผลประโยชน์ต่าง ๆ และเป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มธุรกิจรายใหญ่ที่เข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองเป็นกลุ่มธุรกิจผูกขาดแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจโทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ สุรา เบียร์ ธุรกิจดาวเทียม ธุรกิจอาหารสัตว์ ฯลฯ นอกจากนี้ กรรมการผู้กำหนดกติกาการแข่งขัน ได้แก่ คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าและ คณะกรรมการกลางเพื่อกำหนดราคาสินค้าและบริการ ก็ยังมีตัวแทนจากกลุ่มธุรกิจดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ ซึ่งหมายถึงกลุ่มทุนได้เข้าไปยึดกลไกสำคัญในการสร้างความเป็นธรรมทางการค้าอีกด้วย ดังนั้น การที่กลุ่มบุคคลใดจะรักษาอำนาจและความมั่งคั่งในธุรกิจผูกขาดได้จะต้องอาศัยอำนาจทางการเมืองประกอบกับกลไกการกำกับดูแลที่

หย่อนยาน หรืออาจจะกล่าวได้ว่า วงจรความสัมพันธ์ของอำนาจทางธุรกิจและการเมืองจำเป็นต้องมีการเอื้อผลประโยชน์ระหว่างกัน

กล่าวโดยสรุป คือ วงจรความสัมพันธ์ทางอำนาจจะหมายถึงการที่ทั้ง 3 กลุ่ม มีการเอื้อประโยชน์ต่อกัน และกันเพื่อผลประโยชน์ที่ทุกฝ่ายจะได้รับ กล่าวคือ กลุ่มธุรกิจผูกขาดอาศัยประโยชน์จากนโยบายของรัฐบาล และการสัมปทานมักจะเป็นผู้บริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง และเมื่อพรรคการเมืองนั้น ๆ ได้เข้าไปเป็นรัฐบาลก็จะตอบแทนโดยการให้ผู้นับสนุนรายใหญ่หรือตัวแทนดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี หรือตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นลักษณะของการต่างตอบแทน นอกจากนี้ หาก คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมืองและมีผลประโยชน์ร่วมกับธุรกิจผูกขาดแล้ว คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดกติกาการแข่งขันของธุรกิจเอกชนก็อาจจะมีได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อผู้บริโภครายอย่างแท้จริง เนื่องจากปัญหาของผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) แสดงดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 วงจรความสัมพันธ์ทางอำนาจทางการเมืองกับกลุ่มธุรกิจการเมือง (สุริยะใส กตะศิลา, 2550)

5.3 แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหอันเกิดจากกลุ่มธุรกิจการเมือง

แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหอันเกิดจากกลุ่มธุรกิจการเมือง โดยการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของเครือข่ายธุรกิจการเมืองไทยนั้นมีความจำเป็นที่หลายฝ่ายต้องให้ความร่วมมือ

กันเพื่อไม่ให้เครือข่ายธุรกิจของนักการเมืองเข้ามาบั่นทอนการบริหารและการพัฒนาประเทศ โดยมีแนวทางการป้องกันดังต่อไปนี้

1) ด้านบทบาทภาครัฐโดยรัฐบาล ควรต้องตระหนักถึงขอบเขตการใช้อำนาจของตน ภายใต้หลักนิติรัฐและนิติธรรม มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ทั้งในการกำหนดนโยบาย การทำประชาพิจารณ์ การเปิดช่องทางในการแจ้งข่าว การเข้าเป็นคณะกรรมการติดตามการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานด้านการจัดซื้อ จัดจ้าง และกองคลังงบประมาณ นอกจากนี้ การสนับสนุนให้องค์กรอิสระและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมพัฒนาการทำงานมากขึ้นเพื่อป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ต่างตอบแทนของธุรกิจกับนักการเมืองไทย

2) ด้านบทบาทภาคสังคม ภาคประชาชน และการสร้างจิตสำนึก โดยภาคสังคม ประชาชน สื่อสารมวลชน และนักวิชาการ ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ร่วมกันเผยแพร่ข้อมูล ความรู้ด้านเครือข่ายของนักธุรกิจกับนักการเมือง เพื่อให้ประชาชนทั่วไป รู้ เข้าใจและเท่าทันกับความเคลื่อนไหวในความสัมพันธ์อันซับซ้อนของทั้งกลุ่มนักการเมือง และนักธุรกิจรวมทั้งให้ประชาชนทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป คือ วงจรความสัมพันธ์ทางอำนาจจะหมายถึงการที่ทั้ง 3 กลุ่ม มีการเอื้อประโยชน์ต่อกันและกันเพื่อผลประโยชน์ที่ทุกฝ่ายจะได้รับ กล่าวคือ กลุ่มธุรกิจผูกขาดซึ่งต้องอาศัยประโยชน์จากนโยบายของรัฐและการสัมปทานมักจะเป็นผู้บริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองและเมื่อพรรคการเมืองนั้น ๆ ได้เข้าไปเป็นรัฐบาลก็จะตอบแทนโดยการให้ผู้สนับสนุนรายใหญ่หรือตัวแทนดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี หรือตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นลักษณะของการต่างตอบแทน นอกจากนี้ หาก คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมืองและมีผลประโยชน์ร่วมกับธุรกิจผูกขาดแล้ว คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดกติกาการแข่งขันของธุรกิจเอกชนก็อาจจะมิได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อผู้บริโภคอย่างแท้จริงเนื่องจากปัญหาของผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)

อภิปรายผล

จากการศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษา พบว่า อำนาจรัฐกับกลุ่มทุนธุรกิจและความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดในลักษณะเครือญาติระหว่างนักการเมืองกับธุรกิจส่งผลให้มีอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Governance) ยิ่งไปกว่านั้นสังคมไทยมีจุดอ่อนในเชิงโครงสร้างโดยเฉพาะในเรื่องความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ระหว่างรัฐกับทุนทำให้เกิดทุนนิยมพวกพ้องขึ้นมาและการเติบโตของทุนนิยมพวกพ้อง จนกระทั่งพัฒนากลายเป็นรัฐจนก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้นในส่วนของการกำหนดนโยบายของภาครัฐในการบริหารงานของประเทศ

รูปแบบการคอร์รัปชันทางธุรกิจการเมืองของประเทศไทยในเชิงนโยบายนั้นไม่ตายตัว แต่จะเปลี่ยนแปลงไปตามกลุ่มผู้มีอำนาจหรือผู้กำหนดนโยบายในขณะนั้นหรือรัฐบาลที่ทรงอิทธิพลในขณะนั้น กล่าวคือ บทบาทดังกล่าวมักจะเป็นไปในรูปแบบของความร่วมมือกันระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง และชนชั้นนำทางธุรกิจที่แบ่ง

ได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ ได้แก่ 1) การมีผลประโยชน์ร่วมกันในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง 2) ความสัมพันธ์ทางครอบครัว คือ การที่กลุ่มธุรกิจและนักการเมืองมีความสัมพันธ์เกี่ยวพันในลักษณะเครือญาติ หรือที่เราคุ้นเคยกับคำว่าระบบอุปถัมภ์ ดังนั้น รูปแบบการคอร์รัปชันที่พบเห็นส่วนใหญ่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ของประเทศไทยมักจะพบเห็น 4 รูปแบบ ได้แก่ 1. ระบบส่งส่วย (Syndicate Corruption) มีแหล่งสำคัญ เช่น ที่ดิน ตำรวจ ศาลากร เป็นต้น 2. การจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Kickbacks) มีแหล่งสำคัญ เช่น สาธารณสุข ศึกษาธิการ เกษตร องค์กรบริหารท้องถิ่นระดับต่าง ๆ เทศบาล และมหาดไทย 3. การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้การผูกขาดกิจการบางประเภทที่ต้องได้สัมปทานจากรัฐบาล และเพื่อคงสภาพการผูกขาดนั้นไว้ 4. การคอร์รัปชันการประมูลโครงการ แต่ในช่วงหลังที่มีหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น สตง. ปปช. ปปง. เข้ามาทาบหน้าในการตรวจสอบงบประมาณภาครัฐมากขึ้น รูปแบบการคอร์รัปชันของประเทศไทยที่มักถูกตรวจสอบจะยังคงอยู่ใน 4 รูปแบบนี้ เพียงแต่เปลี่ยนวิธีการให้ตรวจพบได้ยากมากขึ้น ทั้งนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Edmund Terence Gomez (2005) ที่พบว่า นักการเมืองจะมีอำนาจในการบริหารประเทศและใช้อำนาจในการกระจาย (แบ่งปัน) ค่าเช่าที่สร้างขึ้นโดยรัฐ (State Created Rent) ให้กับสมาชิกพรรคการเมืองในรูปของการให้ใบอนุญาต การทำสัญญาต่าง ๆ การให้ความช่วยเหลือ หรือแม้กระทั่งโครงการการแปรสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ เงินทุนต่าง ๆ ที่ได้มาเพื่อเป็นค่าเช่าที่สร้างขึ้นโดยรัฐนี้จะกระทำโดยอาศัยการให้กู้ยืมกับพรรคพวกโดยผ่านสถาบันการเงิน เช่น ธนาคาร หรือสถาบันการเงินอื่น ๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของและสามารถควบคุมได้ และมักจะมี ความสัมพันธ์อย่างดีกับนักธุรกิจเหล่านั้น การกระจายผลประโยชน์ดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นจากผู้นำทางการเมืองไป ยังสมาชิกพรรค เพื่อให้สมาชิกมีส่วนส่งเสริมให้เขามีความมั่นคง และส่งเสริมให้ได้รับตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือในรัฐบาล สูตรของการกระจายผลประโยชน์จากรัฐมักจะถูกใช้เป็นช่องทางยกยอก ถวายเท หรือหลบหลีก หลาย ๆ อย่าง เช่น การจ่ายค่าหุ้นโดยการให้มูลค่าหุ้น (Shares for Asset Swaps) และ (Reverse Takeovers) เพื่อการเข้าไปควบคุมบริษัทของรัฐปกติแล้วจะใช้ลักษณะของการเข้าไปใช้กับบริษัทขนาดใหญ่ เช่น การแบ่งปัน กันในการแลกหุ้น การชำระค่าตอบแทนด้วยหุ้น และแลกกันเพื่อควรวมกิจการโดยการซื้อหุ้น เพื่อการควบคุม บริษัทของรัฐ โดยปกติแล้วจะกระทำในรูปแบบการมุ่งไปสู่บริษัทขนาดใหญ่ หรือไม่ก็มีการรวมกลุ่มที่มีความ หลากหลายทางธุรกิจ บริษัทเหล่านี้ท้ายที่สุดแล้วก็จะใช้รูปแบบต่างๆ ของการดำเนินกิจการแบบหลบซ่อน ไม่ โปร่งใส รวมถึงการควรวมกิจการ การได้มาซึ่งหุ้น และการซื้อกิจการ

ในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ การเปลี่ยนแปลง และบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองใน ประเทศไทย ถูกแบ่งออกเป็น 4 ช่วง ได้แก่ ช่วงก่อน พ.ศ.2475 (ก่อนที่จะมีการปฏิวัติการปกครองมาเป็น ระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎร) พื้นฐานของสังคมไทยจะมี 2 กลุ่มหลัก ๆ ที่มีบทบาททางการเมืองปกครอง ประเทศและเศรษฐกิจของประเทศไทย นั่นคือ กลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง และกลุ่มชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ซึ่ง กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในช่วงแรกของการปกครองประเทศไทย ประกอบด้วย กลุ่มเจ้านายเชื้อพระวงศ์และ ขุนนางในราชสำนัก และกลุ่มชนชั้นนำทางเศรษฐกิจในช่วงแรก คือ กลุ่มพ่อค้าชาวจีน หรือกลุ่มทุนจีน และกลุ่ม ทุนตะวันตก ซึ่งกลุ่มทุนขุนนางมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยกลุ่มทุนจีนจึงก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างสองกลุ่ม ดังกล่าว บทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในยุคแรกจึงเป็นเพียงการใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมือง

เมืองเพื่อการประนีประนอมและสร้างความสัมพันธ์และแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อีกทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจส่วนตัว แต่ยังมีได้มีอำนาจในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายบริหารประเทศแต่อย่างใด

ช่วงที่ 2 พ.ศ.2475 -2540 เป็นช่วงพื้นฐานของการเจริญเติบโตของสายตระกูลขุนนางเดิมกับกลุ่มธุรกิจรวมกับกลุ่มทหารที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองในยุคปฏิวัติ โดยการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจใหม่ขึ้นผ่านนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม และการสร้างทุนนิยมโดยรัฐ (State Capitalism) รัฐบาลเป็นผู้ประกอบการธุรกิจในอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ เป็นเพียงเครื่องมือที่ทำให้รัฐกลายเป็นองค์กรแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจผ่านทางรัฐวิสาหกิจ บริษัท ธุรกิจส่วนตัวของสมาชิกคณะราษฎร และธุรกิจอื่นที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของคณะราษฎร และกลุ่มทุนจีนเดิม โดยการใช้อำนาจทางการเมืองครอบงำเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งกลุ่มทุนจีนพัฒนาและกลายเป็นกลุ่มตระกูลธุรกิจสำคัญต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่าง ๆ เป็นผู้ร่วมก่อตั้งพรรคการเมือง เป็นกรรมการพรรคการเมือง และเป็นนักการเมืองในที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงปี พ.ศ.2517 -2518 คณะราษฎรที่ได้พยายามแย่งชิงอำนาจทางเศรษฐกิจจากกลุ่มทุนขุนนางเดิม โดยใช้บทบาททางการเมืองในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจต่อมาเข้ามามีบทบาททางการเมืองด้วยการสังกัดพรรคการเมืองและเข้าสู่ตำแหน่งต่างๆ กลายเป็นระบบอุปถัมภ์ที่แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น

ช่วงที่ 3 ช่วงตั้งแต่ก่อตั้งพรรคไทยรักไทยหรือยุคทักษิณ (2540-2556) จะเป็นกลุ่มธุรกิจผูกขาดแทบทั้งสิ้น เช่น ธุรกิจโทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์มือถือ สุรา เบียร์ ดาวเทียม อาหารสัตว์ ฯลฯ นอกจากนี้ กลุ่มทุนได้เข้าไปยึดกลไกสำคัญในการสร้างความเป็นธรรมทางการค้าอีกด้วย ดังนั้น การที่กลุ่มบุคคลใดจะรักษาอำนาจและความมั่งคั่งในธุรกิจผูกขาดได้จะต้องอาศัยอำนาจทางการเมือง หรืออาจจะกล่าวได้ว่าวงจรความสัมพันธ์ของอำนาจทางธุรกิจและการเมืองจำเป็นต้องมีการเอื้อผลประโยชน์ระหว่างกัน กลายเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) นั่นเอง

ช่วงที่ 4 ช่วงหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2556 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งถือว่าเป็นยุคทหารปกครองประเทศไทย และเป็นยุคที่กลุ่มทักษิณเริ่มคลายความสำคัญลง แต่ไม่ได้หายไปไหนเพียงแค่ปรับเปลี่ยนย้ายชั่วคราวและยังคงวนเวียนกับศูนย์กลางอำนาจของประเทศไทย กลุ่มทุนนั้นยังคงมีบทบาทมากเหมือนเดิม กล่าวคือ หลายคนในรัฐบาลมีพื้นฐานมาจากการเป็นนักธุรกิจและมีกลุ่มทุนสนับสนุนจากธุรกิจขนาดใหญ่หลายกลุ่ม และที่สำคัญหลายคนในรัฐบาลก็มาจากรัฐบาลเดิมหรือเคยทำงานให้รัฐบาลในยุคก่อน ๆ กลุ่มทุนธุรกิจที่เข้าสู่อำนาจทางการเมืองในยุคหลังจึงถูกต้องถูกตรวจสอบจากสื่อมวลชนและสังคมมากเป็นพิเศษเพื่อไม่ให้เกิดสภาพปัญหา “ผลประโยชน์ทับซ้อน” (Conflict of Interest) ซึ่งถือเป็นการทุจริตคอร์รัปชันแบบใหม่ที่มีความสลับซับซ้อนสูง และระดับความสูญเสียมากกว่าการทุจริตคอร์รัปชันแบบเก่าไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อจัดจ้าง ไร่ไต่ดิน กินใต้โต๊ะ กินตามน้ำ หรือกินสินบาทคาดสินบน เป็นต้น “การทุจริตคอร์รัปชันแบบใหม่” นี้ได้รับการอุปถัมภ์หรือดำเนินการโดยอำนาจรัฐ โดยเฉพาะอำนาจรัฐที่ไม่มีเส้นแบ่งระหว่างอำนาจทางธุรกิจกับอำนาจทางการเมือง

ดังนั้น แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคือเกิดจากกลุ่มธุรกิจการเมืองไทย มีความจำเป็นที่ทุกฝ่ายต้องให้ความร่วมมือกันเพื่อไม่ให้เครือข่ายธุรกิจของนักการเมืองเข้ามาควบคุมการบริหารงานของประเทศและการพัฒนาประเทศ โดยมีแนวทางการป้องกัน คือ บทบาทภาครัฐ โดยรัฐบาลควรต้องตระหนักถึงขอบเขตการใช้อำนาจของตน ภายใต้หลักนิติรัฐและนิติธรรม มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ทั้งในการกำหนดนโยบาย การทำประชาพิจารณ์ การเปิดช่องทางในการแจ้งข่าว การเข้าเป็นคณะกรรมการติดตามการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานด้านการจัดซื้อ จัดจ้าง และกองคลังงบประมาณ นอกจากนี้ การสนับสนุนให้องค์กรอิสระและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมพัฒนาการทำงานมากขึ้นเพื่อป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ต่างตอบแทนของธุรกิจกับนักการเมืองไทย และด้านบทบาทภาคสังคม ภาคประชาชน และการสร้างจิตสำนึก โดยภาคสังคม ประชาชน สื่อสารมวลชน และนักวิชาการ ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ร่วมกันเผยแพร่ข้อมูล ความรู้ด้านเครือข่ายของนักธุรกิจกับนักการเมือง เพื่อให้ประชาชนทั่วไปรู้ เข้าใจ และเท่าทันกับความเคลื่อนไหวในความสัมพันธ์อันซับซ้อนของทั้งกลุ่มนักการเมือง และนักธุรกิจรวมทั้งให้ประชาชนทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (1982). *วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย* (No. 174583). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สถาบันไทยคดีศึกษา.
- จารุวรรณ สุขุมมาลพงษ์. (2556). *แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: รัฐสภา.
- ดารินทร์ กำแพงเพชร. *ภาวะผู้ตามกับการ เคลื่อนไหวทางสังคมของภาคประชาสังคมไทย* Doctoral dissertation, มหาวิทยาลัย รังสิต
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2551). *นักการเมืองไทย:จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อนการคอร์รัปชัน*. กรุงเทพมหานครสำนักนายกรัฐมนตรี.
- นันทวุฒิ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2551). *ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดขึ้นของประชานิยมในประเทศไทย*. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 26(3), 119-116.
- ประเวศ วะสี. (2549). *จากหมอประเวศ ถึง ทักษิณ*. กรุงเทพมหานคร: มติชน.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2009). *กรอบ การ วิเคราะห์ การเมือง แบบ กลุ่ม ผล ประโยชน์: พัฒนาการ ข้อ ถกเถียง และ สถานภาพ การ ศึกษา วิจัย (Interest Group Political Framework of Analysis: Development, Debate and Frontier of Research)*.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคีต พิริยะรังสรรค์ และนวนลน้อย ตริรัตน์. (1996). *เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบาย สาธารณะในประเทศไทย: รายงานผลการวิจัย* (No. 78686). สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ. *ทุนขุนนางไทย (พ. ศ. 2500-2516)* (Doctoral dissertation, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ. (2011). *ทุนนิยมพวกพ้องในประเทศไทย: ศึกษา เปรียบเทียบระหว่างระบอบ สฤชต์-ถนอม และระบอบ ทักษิณ*. *จันทร์เกษม สาร*, 17(32), 82-89.
- สิทธิโชค ลางกุลานนท์. (2009). *พัฒนาการ และ บทบาท ทาง การเมือง ของ กลุ่ม ธุรกิจ การเมือง ใน ประเทศไทย*.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2549). *ทฤษฎีการคอร์รัปชัน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน. สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์กร)
- Edmund Terence Gomez, *Politics in Malaysia: The Malay dimension*, 2007, p.7
- Edmund Terence Gomez and Surinder Kaur (2014). *Struggling for Power: Policies, Coalition Politics and Elections in Malaysia* (Malaysia, University of Malaya, 2014).
- Claessens, S., Djankov, S., & Lang, L. H. (2000). The separation of ownership and control in East Asian corporations. *Journal of financial Economics*, 58(1-2), 81-112.