คอลัมน์ คิดเป็นเห็นต่าง: แก้คอร์รัปชั่นด้วย Collective Action (2) - โพสต์ทูเดย์ ฉบับวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2559

กิตติเดช ฉันทังกูล ผู้ประสานงาน โครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต (CAC)

kittidej@thai-iod.com

แนวคิดการสร้าง "แนวร่วมปฏิบัติ" ในภาคธุรกิจบริษัทเอกชนเพื่อ ต่อต้านคอร์รัปชั่น เกิดขึ้นจากข้อเสนอขององค์กรระหว่างประเทศ ที่ชื่อว่า Center for international Private Enterprise (CIPE) ไปพบคุณชาญชัย จารุวัสตร์ อดีตกรรมการผู้อำนวยการของสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) ในการประชุมของ OECD และได้เสนอให้ทุนเพื่อจัดตั้งโครงการที่ใช้แนวคิด Collective Action ขึ้นในภาคเอกชนไทย โดย CIPE เห็นว่า IOD มีความเหมาะสมที่น่าจะผลักดันให้เกิดโครงการนี้ขึ้นในประเทศไทยได้ เนื่องจากมีฐานสมาชิกเป็นกรรมการบริษัทและมีพันธกิจในด้านการส่งเสริมธรรมาภิบาลอยู่แล้ว

โดยหลักการของแนวคิดที่ริเริ่มโครงการ CAC นี้ก็เรียบง่ายตรงไปตรงมา กล่าวคือ เอกชนที่ถูกเรียกรับสินบนจากการประกอบธุรกิจ ก็ควรมาร่วมกันแก้ไขปัญหานี้ไปพร้อมๆ กัน ไม่ควรปล่อยให้บริษัทใดบริษัทหนึ่งสู้กับคอร์รัปชั่นเพียงลำพัง หรือให้องค์กรใดแบกรับปัญหาไปแก้ไขปัญหาเอง ฉะนั้นจากสมมติฐานที่ว่าบริษัททุกแห่งต่างไม่ชอบคอร์รัปชั่น ไม่อยากแบกรับต้นทุนส่วนเพิ่มที่ไม่ก่อให้ผลิตผล บริษัททุกแห่งก็มีพันธกิจต้องเข้ามา "รวมตัว" เพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาและหยุดจ่ายสินบนไปพร้อมกัน

โครงการ CAC ได้รับเอาแนวคิดเรื่อง Collective Action ที่ world Bank นำเสนอไว้มาปรับใช้ โดยภาคเอกชนไทยเลือกใช้ Collective Action แบบ Certifying Business Coalition คือมุ่งเน้นสร้างสถานะสมาชิกภาพของการเป็น "แนวร่วมปฏิบัติ" และใช้เวลาดำเนินการระยะยาวอย่างต่อเนื่อง โดยบริษัทที่จะเข้าร่วมต้องมีการจัดทำระบบควบคุมภายในที่ได้มาตรฐานและได้รับการตรวจสอบจากบุคคลภายนอกว่าระบบนั้นมีอยู่จริงและใช้งานได้ (Certification Process) รวมไปถึงการถอดถอนสถานะของบริษัท หากปรากฏว่าล้มเหลวหรืออ้างว่า "มี" ระบบป้องกันการจ่ายสินบน แต่เอาเข้าจริงยังแอบจ่ายสินบนเหมือนเดิม

เมื่อปลายปี 2015 มีการออกรายงาน เรื่อง อุปสรรคของการใช้ Collective Action ในการแก้ปัญหาคอร์รัปชั่นโดย U4 Anti-Corruption Resource Centre และองค์กรเพื่อความโปร่งใสสากล (Transparency International หรือ TI) ซึ่งได้ทำการรวบรวม ศึกษา และวิจัยผลของมาตรการต่อต้านคอร์รัปชั่นต่างๆ พบว่า อุปสรรคหลักของการใช้วิธีแนวร่วมปฏิบัติเพื่อต่อสู้กับคอร์รัปชั่นของประเทศอื่นๆ ก็คล้ายคลึงกับประสบการณ์ของประเทศไทย ซึ่งพอจะสรุปได้ 3 สาเหตุ ดังนี้

1) ขาดแรงจูงใจ (Lack of Incentives) กล่าวคือคนที่จะเข้าร่วมโครงการประเภทนี้มักจะถามหาสิทธิประโยชน์ที่ตนจะได้รับก่อนเสมอ ซึ่งก็ตรงกับสิ่งที่โครงการ CAC เจอถามอยู่ตลอดจากบริษัทที่สนใจอยากจะเข้าร่วม แต่ก็มักแสดงความกังวลทำนองว่า

"หากบริษัทถูกหน่วยงานรัฐกลั่นแกล้งเพื่อเรียกรับเงินค่าน้ำร้อนน้ำชาแล้วธุรกิจผมเสียหาย ขาดทุน กำไรหด ใครจะมาช่วย" หรือไม่ก็

"คุณก็ได้แต่บอกให้บริษัทหยุดจ่าย แต่ไม่เห็นจะมีใครไปจัดการพวกเจ้าหน้าที่รัฐที่ยังใช้อำนาจดุลพินิจมารีดไถบริษัทได้เลย แบบนี้ผมไม่เข้าร่วมจะดีกว่าไหม" ฯลฯ

เหล่านี้คือตัวอย่างของมายาคติทางความคิดซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเข้าเป็นแนวร่วมปฏิบัติเพื่อช่วยแก้ปัญหาคอร์รัปชั่นและหยุดจ่ายสินบน นอกจากนี้ในรายงานฉบับนี้ยังบอกอีกว่า คนที่จะเข้ามาร่วมมักมองหาผลประโยชน์จูงใจที่จับต้องได้ (เช่น มาตรการลดหย่อนภาษี เป็นต้น) มากกว่าผลประโยชน์ที่จับต้องไม่ได้ (เช่น การได้รับความนับถือยกย่องจากสังคม บริษัทได้ชื่อเสียง ได้คะแนนประเมินด้านคอร์รัปชั่นหรือธรรมาภิบาลสูงๆ)

2) ขาดแคลนทรัพยากร (Lack of Resources) นี่คืออุปสรรคชิ้นโต อย่างที่ทฤษฎีกล่าวไว้ว่า "ไม่มีใครอยากจ่ายต้นทุนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม" โดยรายงานฉบับนี้ได้ข้อสรุปว่า การทำแนวร่วมปฏิบัติมีต้นทุนสูง และมีความเสี่ยงที่ลงทุนไปแล้วจะไม่ได้รับผลตอบแทนอย่างที่คาดหวัง ดังนั้นจึงไม่มีใครอยากจะรับความเสี่ยงให้ทุน อีกทั้งจำนวนเงินและผู้ที่จะให้ทุนสนับสนุนก็มีอยู่อย่างจำกัด แถมยังต้องแบ่งปันกับโครงการทำงานด้านอื่นๆ และยังถูกจำกัดการจัดหาผลประโยชน์ (ก็ไหนคุณบอกว่าจะทำงานเพื่อสังคมไง) และสุดท้ายคือประเด็นความยั่งยืนของโครงการว่าจะอยู่รอดเลี้ยงตัวเองได้หรือไม่ เพราะถ้าพึ่งพาผู้สนับสนุนรายเดียวไปตลอด ก็ง่ายต่อการถูกครอบงำจากผู้ให้ทุน หรือถูกเลิกให้ทุนสนับสนุน ซึ่งจะทำให้โครงการนั้นก็ต้องปิดตัวลงในที่สุด

โครงการ CAC ก็ประสบปัญหาแบบเดียวกัน ตั้งแต่ กำลังคน เวลา รวมถึงปัญหางบประมาณ ซึ่งแต่ละปีต้องจัดหาแหล่งทุนทั้งในและนอกประเทศมาสนับสนุน ตั้งแต่การจัดสัมมนาฟรี ขอความร่วมมือองค์กรต่างๆ จัดฝึกอบรมให้ความรู้ จัดทำกระบวนการรับรอง จ้างจัดทำเอกสารเผยแพร่ ฯลฯ ซึ่งใช้เงินมาก ในขณะที่โครงการก็เผชิญข้อจำกัดในการหารายได้ ถ้าจัดกิจกรรมแล้วเก็บเงินสมาชิกบ่อยๆ ก็จะโดนครหาว่า "หากินกับเรื่องห้ามกิน"

3) บริบททางการเมืองและสังคม (Country's Context) ถือเป็นอุปสรรคเฉพาะตัวของแต่ละโครงการ ในบางประเทศภาคการเมืองเป็นตัวสำคัญที่ช่วยให้โครงการแนวร่วมปฏิบัติฯ เกิดขึ้นและดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะผู้นำรัฐบาลมี Political will ที่ชัดเจนในการปราบคอร์รัปชั่น แต่ในบางประเทศภาคการเมืองกลับเป็นอุปสรรคตัวฉกาจ เพราะพรรคการเมืองที่ได้เป็นรัฐบาลใช้คอร์รัปชั่นเป็นเครื่องมือสนับสนุนตนเองให้ได้รับเลือกตั้ง หรือรักษาอำนาจรัฐให้อยู่ในมือตนเองต่อไป นอกจากนี้ระบบอุปถัมภ์ ต่างตอบแทนก็เป็นปัจจัยสำคัญหล่อเลี้ยงคอร์รัปชั่นในภาครัฐให้เติบโตและคงอยู่ได้ทุกสภาวะอากาศ แถมยังทำให้คนในสังคมยอมรับคอร์รัปชั่นถ้าตนเองได้ประโยชน์ด้วย

ในสัปดาห์หน้าจะมาว่ากันต่อถึง Collective Action ในรูปแบบอื่นๆ