คอลัมน์ เขียนให้คิด: ข้อคิดในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน - ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2559

บัณฑิต นิจถาวร กรรมการผู้อำนวยการ สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย(IOD)

เดือนที่แล้ว ผมได้อ่านหนังสือชื่อ การแสวงหาการกำกับดูแลกิจการที่ดี เขียนโดย อาลีนา มุลกุย พิพพิตี (The Quest for Good Governance : Alina Mungiu - Pippide) อาจารย์วิชาประชาธิปไตยและการวิเคราะห์นโยบาย สถาบันธรรมาภิบาลเหอที (Hertie) กรุงเบอร์ลิน ที่ได้วิเคราะห์การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันไว้อย่างน่าสนใจว่า ทำไมบางประเทศแก้ปัญหาได้ แต่บางประเทศทำไม่ได้ วันนี้จึงอยากจะเขียนเรื่องนี้ เพื่อเปรียบเทียบสิ่งที่ประเทศไทยอาจต้องทำ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของประเทศประสบความสำเร็จ

หนังสือชี้ชัดเจนว่า สำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่มีปัญหาคอร์รัปชันรุนแรง เช่น กรณีของไทย คอร์รัปชันจะเป็นปัญหาเชิงระบบที่ฝังอยู่ในพฤติกรรมของคนในสังคม ทั้งในภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ไม่ใช่เป็นเพียงปัญหาความบกพร่องทางจริยธรรมของคนที่ทุจริตคอร์รัปชัน แต่เป็นปัญหาของระบบ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาจะไม่สามารถสำเร็จได้ ถ้ามุ่งเพียงแต่จะสร้างแรงจูงใจให้คนที่ทุจริตคอร์รัปชันกลับเป็นคนดี มีจริยธรรมอย่างเดียว แต่ระบบซึ่งเป็นต้นตอของปัญหาไม่ได้แก้ไข

ในประเทศกำลังพัฒนาที่ปัญหาคอร์รัปชันรุนแรง ต้นตอของปัญหาก็คือ ระบบค่าเช่า (economic rent) ที่มีอยู่ในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงการผูกขาดทางธุรกิจหรือการทำธุรกิจที่มีผู้แข่งขันน้อยราย ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการให้ใบอนุญาตหรือสัมปทานของรัฐ ทำให้ผู้ที่ถือสิทธิหรือได้สัมปทานจะมีรายได้มหาศาลจากธุรกิจที่ได้สิทธิมาโดยที่ไม่ต้องแข่งขัน เหมือนได้ค่าเช่ากินไปเรื่อยๆ ผลประโยชน์มหาศาลที่เกิดขึ้นนี้ทำให้คนที่อยากได้ค่าเช่า จึงวิ่งเต้นยอมจ่ายสินบนและทุจริตคอร์รัปชันเพื่อให้ได้มาซึ่งธุรกิจดังกล่าว และถึงแม้จะได้แล้วก็ยังจะวิ่งเต้นและให้สินบนต่อไปเพื่อรักษาระบบค่าเช่าที่มีอยู่ ไม่ให้ใครมาแย่งไป หรือเพื่อขยายสิทธิให้มากขึ้น เพื่อสร้างค่าเช่าให้มากขึ้นหรืออยู่ได้นานขึ้น ซึ่งทั้งหมดก็คือการให้สินบนกับผู้มีอำนาจรัฐเพื่อให้ได้ธุรกิจที่ต้องการ

เป็นข้อเท็จจริงว่า ระบบค่าเช่าที่นักธุรกิจได้สิทธิหรือเป็นเจ้าของสิทธินี้ สามารถสร้างรายได้ถึงรุ่นลูกรุ่นหลาน แต่สำหรับผู้เล่นรายใหม่ระบบค่าเช่าเป็นข้อจำกัดต่อการแข่งขัน และต่อการเข้ามาทำธุรกิจของคนรุ่นใหม่ที่ไม่ได้เป็นเจ้าของสิทธิ ทำให้ไม่สามารถทำธุรกิจหรือแข่งขันกับเจ้าของสิทธิเดิมได้ นำไปสู่การแย่งชิงระบบค่าเช่า โดยผู้เข้ามาใหม่ (New Groups) พร้อมให้สินบนและทุจริตคอร์รัปชันในจำนวนมหาศาลเพื่อแย่งชิงพื้นที่ธุรกิจให้มาเป็นของตน เกิดการวิ่งเต้นและจ่ายสินบนรุนแรง ขณะที่กลุ่มเก่า (Old Elites) ที่เป็นเจ้าของสิทธิก็จะต่อสู้เต็มที่เพื่อรักษาพื้นที่ค่าเช่าไว้ เพราะหมายถึงความอยู่รอดของธุรกิจความมั่งคั่งและ

อนาคตของตระกูล ขณะที่กลุ่มใหม่การเข้าแย่งชิงพื้นที่ค่าเช่า ก็คือการสร้างตัวที่จะทำให้รวยเร็ว สามารถผลักดันตัวเองก้าวขึ้นบันไดสังคมไปสู่ความมีหน้ามีตาในระดับประเทศได้ เดิมพันนี้จึงสูงมาก นำไปสู่การวิ่งเต้น การให้สินบน และการทุจริตคอร์รัปชันที่รุนแรง จนในบางประเทศถึงขั้นแย่งชิง หรือลงทุนเปลี่ยนอำนาจรัฐเพื่อให้ได้รัฐบาลใหม่ที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มตน นี่คือพัฒนาการที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาที่มีปัญหาคอร์รัปชันรุนแรง

สำหรับประเทศไทย ปฏิเสธไม่ได้ว่าธุรกิจขนาดใหญ่ของประเทศที่สร้างรายได้ดีส่วนมาก ก็เกิดจากสัมปทานและใบอนุญาตของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นโทรคมนาคม การเงิน ประกัน เหล้า น้ำมัน เหมืองแร่ การบิน สินค้าปลอดภาษี พลังงาน สาธารณูปโภค ขนส่ง และอีกหลายธุรกิจ ปัจจุบันในประเทศที่ปัญหาคอร์รัปชันรุนแรง ระบบค่าเช่าจะไม่จำกัดอยู่เฉพาะการจัดสรรประโยชน์ที่เกิดจากใบอนุญาตหรือสัมปทานของรัฐเท่านั้น ในระบบราชการเองก็มีการพัฒนาระบบค่าเช่าจากอำนาจตามหน้าที่ที่มีอยู่ของข้าราชการ สร้างขั้นตอนให้เกิดการใช้ดุลยพินิจต่างๆ เพื่อสร้างรายได้ให้กับผู้ที่ต้องการทุจริต ทำให้การติดต่อราชการในบางหน่วยงานใช้เวลา เกิดต้นทุนสูง มีค่าเช่าจากค่าใช้จ่ายแฝงต่างๆ ที่อาจต้องจ่ายเพื่อให้งานสำเร็จทันเวลา

ระบบค่าเช่ากับการทุจริตคอร์รัปชันจึงเป็นของคู่กัน เป็นช่องทางหารายได้ให้กับกลุ่มนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจที่ไม่ดี ที่จะร่วมกันสร้างสรรค์นโยบายใหม่ๆ มาตรการใหม่ๆ โครงการใหม่ๆ เพื่อสร้างระบบค่าเช่าใหม่ขึ้นมา สร้างความเดือดร้อนให้กับธุรกิจและประชาชน

ในลักษณะนี้ ปัญหาคอร์รัปชันที่รุนแรงจึงไม่ใช่แค่พฤติกรรมความบกพร่องด้านจริยธรรมของคนที่ทุจริตอย่างเดียว แต่เป็นการมีอยู่ของระบบการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดจากการบิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อกลุ่มของตน และที่ระบบดังกล่าวสามารถมีอยู่และเติบโตได้ก็เพราะ

หนึ่ง ระบบมีความเป็นดุลยภาพ (equilibrium) สามารถยืนอยู่ได้ด้วยตัวเอง เพราะมีผู้ให้สินบนที่พร้อมจ่าย และมีผู้รับสินบนที่พร้อมเรียก คือ มีอุปสงค์และอุปทาน ทำให้คอร์รัปชันได้กลายเป็น norm หรือความประพฤติของคนทำธุรกิจบางกลุ่ม แทนที่ norm จะเป็นการทำธุรกิจอย่างโปร่งใสและมีจริยธรรม

สอง การแก้ไขปราบปรามไม่สามารถทำได้จริงจัง เพราะการจัดสรรประโยชน์เข้าถึงทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีวิธีแบ่งประโยชน์หรือสูตรแบ่งปันชัดเจนระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง และระหว่างบุคลากรระดับชั้นต่างๆ ทำให้ผู้ที่อยู่ในระบบคอร์รัปชันได้ประโยชน์ทั่วหน้า จึงไม่เกิดแรงจูงใจที่จะแก้ไขปัญหา

สาม การแก้ไขที่จะมาจากพลังนอกระบบคอร์รัปชันก็เกิดขึ้นลำบาก เพราะผู้ที่ต้องการแก้ไขทั้งบุคคลที่จำยอมอยู่กับระบบคอร์รัปชัน เช่น ข้าราชการที่ดี บริษัทเอกชนที่ไม่เห็นด้วย และประชาชนที่ต้องการแก้ไขเปลี่ยนแปลง กลุ่มเหล่านี้ที่ผ่านมามีพลังน้อยเกินไปที่จะแก้ปัญหา ไม่มีการรวมตัวและไม่มีแนวทางร่วมกัน ทำให้ระบบการคอร์รัปชันที่มีอยู่ไม่เคยถูกท้าทาย จึงยืนอยู่ได้และเติบโต ขนานไปกับระบบงานปกติของราชการ

และที่ต้องตระหนักก็คือ ภาระที่เกิดขึ้นจากการทุจริตคอร์รัปชัน ที่สุดแล้วก็เป็นภาระของประชาชนทั้งประเทศ เพราะบริษัทที่จ่ายสินบนเพื่อให้ได้ธุรกิจค่าเช่า ในที่สุดก็จะผลักค่าใช้จ่ายดังกล่าวมาให้กับประชาชน โดยขึ้นราคาสินค้าหรือค่าธรรมเนียมค่าบริการต่าง ๆ ที่แพงขึ้นหรือแพงมากเมื่อเทียบกับต่างประเทศ ทำให้ประชาชนคนธรรมดาเทียบกับคนที่อยู่ในระบบทุจริตคอร์รัปชันจะถูกเอาเปรียบหลายต่อ คือ จากภาษีที่ต้องเสียให้รัฐประจำปีตามกฎหมาย จากเงินสินบนหรือเงินใต้โต๊ะที่อาจถูกเรียกในการติดต่อหรือใช้บริการจากภาครัฐ จากการลงทุนก่อสร้างของภาครัฐที่ใช้ภาษีประชาชนที่ใช้ประโยชน์ไม่ได้เต็มที่เพราะรั่วไหลจากการทุจริตคอร์รัปชัน และจากค่าบริการที่แพงขึ้น เพราะบริษัทที่ให้สินบนมาเอาคืนกับประชาชน ทำให้ประชาชนมีภาระมากขึ้น ดังนั้น ประชาชนคือผู้เสียหายตัวจริงในประเทศที่การทุจริตคอร์รัปชันรุนแรง ขณะที่คนที่ทุจริตคอร์รัปชันก็ร่ำรวย สร้างความเหลื่อมล้ำในสังคมให้รุนแรงมากขึ้น

การวิเคราะห์เช่นนี้ ชี้ว่าปัญหาคอร์รัปชันที่รุนแรงในประเทศกำลังพัฒนา ไม่ใช่เป็นเพียงปัญหาด้านจริยธรรมของคนที่ทุจริตคอร์รัปชัน แต่เป็นปัญหาของระบบอำนาจ และการบิดเบือนการใช้อำนาจ ทำให้การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ถ้าจะให้สำเร็จจะต้องทำในสองเรื่อง คือ หนึ่ง ต้องแก้ที่ระบบอำนาจ เพื่อไม่ให้เกิดการบิดเบือนอำนาจ ซึ่งก็คือระบบค่าเช่า และ สอง ต้องแก้ที่ธรรมาภิบาล ให้จริยธรรมกลับมาเป็นพฤติกรรมหลักหรือเป็น Norm ของสังคม ไม่ใช่การทุจริตคอร์รัปชันอีกประเด็นที่สะท้อนชัดเจน ก็คือ ต้องไม่ยอมให้คนที่ไม่ดี มีอำนาจ คือ อย่าให้คนเลวได้อำนาจ เพราะถ้ามีอำนาจก็จะโกง โดยจะใช้อำนาจที่มีทุจริตคอร์รัปชันเพื่อตนเอง บุคคลที่ไม่ดีที่ต้องไม่ยอมให้มีอำนาจ ก็คือนักการเมืองที่โกง นักธุรกิจที่โกง และข้าราชการประจำที่โกง คนเหล่านี้ต้องการอำนาจเพียงเพื่ออย่างเดียว คือ ใช้อำนาจทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อประโยชน์ของตัวเอง เพราะในใจคิดอยู่อย่างเดียว คือ เมื่อมีอำนาจต้องใช้โอกาสเต็มที่เพื่อตัวเองแม้จะเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายหรือไม่ถูกต้องสำหรับการให้คนมีจริยธรรมในการทำหน้าที่นั้น ต้องเริ่มด้วยการสร้างระบบธรรมาภิบาลที่เข้มแข็งให้เกิดขึ้น ให้สังคมมีความประพฤติร่วมกันที่จะทำงาน ทำหน้าที่อย่างโปร่งใส มีความรับผิดรับชอบต่อสิ่งที่ทำและพร้อมให้ตรวจสอบ ซึ่งต้องเกิดขึ้นจากการปลูกฝังให้คนในสังคมตระหนักถึงความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลหรือการกำกับดูแลกิจการที่ดีในการทำหน้าที่

ในเรื่องนี้ปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญก็คือ ส่วนหัวของประเทศ คือ ผู้นำของประเทศทั้งด้านการเมือง ภาคธุรกิจ และระบบราชการจะต้องทำตนให้เป็นตัวอย่าง คือ ถ้าผู้นำประเทศและผู้นำในระดับสูงสุดขององค์กรธุรกิจ และหน่วยราชการยึดมั่นทำหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และมีความรับผิดรับชอบต่อสิ่งที่ตนเองได้ทำไป พฤติกรรมที่มีความรับผิดชอบเช่นนี้ ก็จะทำให้ประชาชนและผู้ใต้บังคับบัญชาเชื่อมั่นและปฏิบัติตาม กลายเป็นพฤติกรรมของสังคม

แต่ที่ประเทศส่วนใหญ่ยังแก้ปัญหาคอร์รัปชันไม่ได้ ก็มาจากเรื่องเดียว คือ ระดับผู้นำของประเทศในภาคการเมือง ในภาคธุรกิจ และภาคข้าราชการยังไม่เอาด้วย ไม่จริงจังต่อการแก้ไขปัญหา ไม่ยอมเปลี่ยนพฤติกรรม ไม่ทำให้เป็นตัวอย่าง เมื่อผู้นำในสังคมไม่จริงจัง ปัญหาก็ไม่มีการแก้ไข พฤติกรรมของสังคมก็ไม่เปลี่ยน จนในที่สุดผู้นำก็กลายเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเสียเอง แทนที่จะเป็นทางออกหรือเป็นคำตอบ

แต่นอกจากธรรมาภิบาล อีกเรื่องที่ต้องทำในการแก้ไขคอร์รัปชัน คือ ต้องทำลายระบบอำนาจที่มีอยู่ โดยลดโอกาสของการเกิดระบบค่าเช่าในเศรษฐกิจและในระบบราชการ รวมถึงสร้างข้อจำกัดไม่ให้พฤติกรรมที่ทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นได้ง่าย ซึ่งในหนังสือได้สรุปมาตรการที่ต้องทำเป็นสองส่วนอย่างน่าสนใจ คือ การลดโอกาส (reduce opportunity)และการสร้างข้อจำกัด (constraints)มาตรการสำคัญในการลดโอกาส ก็คือ หนึ่ง สร้างการแข่งขันให้เกิดขึ้นจริงจังในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศในทุกโอกาส ไม่ใช่แข่งขันแบบจัดตั้ง ที่ผลการแข่งขันได้ถูกกำหนดไว้แล้วล่วงหน้า สอง ต้องลดโอกาสไม่ให้ผู้มีอำนาจทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการสามารถบิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง ซึ่งที่ชอบทำกันมาก คือ ใช้อำนาจสร้างระบบหรือขั้นตอนที่ยุ่งยากในการติดต่อราชการ เพื่อหาโอกาสใช้ดุลยพินิจตามหน้าที่ทุจริตคอร์รัปชัน สาม ป้องกันไม่ให้อำนาจตกอยู่ในมือของคนกลุ่มเดียว หรือคนคนเดียวมากเกินไป เพราะมีโอกาสสูงที่จะใช้อำนาจนั้นเพื่อตัวเอง และหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ จึงจำเป็นที่ต้องสร้างระบบคานอำนาจหรือ check and balance ให้เกิดขึ้นในทุกขั้นตอน สำคัญที่ผู้มีอำนาจใช้อำนาจ ไม่อย่างนั้นผู้มีอำนาจก็จะบิดเบือนการใช้อำนาจและหลงในอำนาจ เพราะไม่เคยถูกตรวจสอบ ดังที่ลอร์ดแอคตันได้กล่าวไว้เมื่อร้อยกว่าปีก่อนว่า "Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely" หรืออำนาจฉ้อฉลฉันใด อำนาจเบ็ดเสร็จฉ้อฉลเบ็ดเสร็จฉันนั้น

ในการสร้างข้อจำกัด (Constraints) อาวุธสำคัญที่จะทำลายระบบค่าเช่า ก็คือความโปร่งใสและการตรวจสอบซึ่งสิ่งที่ต้องทำคือ หนึ่ง ระบบยุติธรรมของประเทศต้องมีความเป็นอิสระ (Independent Judiciary) อิสระทั้งจากฝ่ายการเมืองและภาคธุรกิจ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างตรงไปตรงมา ตั้งแต่การปราบปรามจับกุม เช่น ป.ป.ช. ตำรวจ ต่อไปถึงกระบวนการยุติธรรม คือ อัยการ ศาล และระบบการลงโทษ เช่น สถานราชทัณฑ์และคุก ทั้งหมดต้องมีการควบคุมดูแลให้ปลอดจากการแทรกแซงจากอำนาจต่างๆ เพื่อให้การลงโทษตามกฎหมายบ้านเมืองเกิดขึ้นจริง ไม่ว่าจะเป็นคนใหญ่คนโตแค่ไหนในสังคม

สอง องค์กรสื่อในประเทศต้องมีความเป็นอิสระ (Independent Media)สามารถทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาเปิดโปงความประพฤติที่ไม่ถูกต้อง เพื่อนำไปสู่การสอบสวนและการจับกุมลงโทษ สาม ภาคประชาสังคมต้องตื่นตัว (Active Civil Society) ต้องหวงแหนสิทธิของตนพร้อมจะตรวจสอบ แสดงพลังในสิ่งไม่ถูกต้อง เปิดโปงการทุจริตคอร์รัปชันจนคนไม่กล้าคอร์รัปชัน เพราะจะไม่มีที่ยืนในสังคม

สี่ ประชาชนที่ลงคะแนนเลือกตั้ง ต้องเสียงดัง(demanding) ต้องกดดันให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันอย่างจริงจัง พร้อมใช้คะแนนเสียงตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาลและภาคราชการ และขับไล่รัฐบาลที่ทุจริตคอร์รัปชัน ห้า ภาคธุรกิจต้องเป็นส่วนหนึ่งของคำตอบในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ที่ต้องทำธุรกิจอย่างมีจริยธรรม โปร่งใส ไม่มีการทุจริตคอร์รัปชัน และพร้อมแข่งขันในการทำธุรกิจอย่างตรงไปตรงมา ไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่เข้าร่วมกับการทุจริตคอร์รัปชันเสียเอง

ทั้งหมดนี้ชี้ว่า สิ่งที่ต้องทำเพื่อแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันนั้นมีมาก เปรียบเทียบกรณีของไทย ต้องยอมรับว่ายังมีองค์ประกอบหลายอย่างที่ประเทศเราเองยังขาดอยู่มาก โดยเฉพาะความเป็นอิสระ และภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง ทำให้ปัญหาคอร์รัปชันยังไม่สามารถแก้ไขได้ แม้จะมีความพยายามอยู่มาก ดังนั้น ถึงเวลาแล้วที่สังคมจะต้องร่วมมือกันทำหน้าที่ประชาชนที่เข้มแข็ง ที่จะตรวจสอบ ลดโอกาส และสร้างข้อจำกัดเพื่อไม่ให้เกิดการบิดเบือนอำนาจต่างๆ ประเทศที่แก้ปัญหาคอร์รัปชันได้ ล้วนมีภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง ดังนั้น ถึงเวลาแล้วที่ประชาชนไทยทุกคนจะต้องเสียงดังและช่วยกันทำหน้าที่.

"...ภาระที่เกิดขึ้นจากการทุจริตคอร์รัปชัน ที่สุดแล้วก็เป็นภาระของประชาชนทั้งประเทศ เพราะบริษัทที่จ่ายสินบนเพื่อให้ได้ธุรกิจค่าเช่า

ในที่สุดก็จะผลักค่าใช้จ่ายดังกล่าวมาให้กับประชาชนโดยขึ้นราคาสินค้าหรือค่าธรรมเนียมค่าบริการต่างๆ ที่แพงขึ้นหรือแพงมากเมื่อเทียบกับต่างประเทศ ทำให้ประชาชนคนธรรมดาเทียบกับคนที่อยู่ในระบบทุจริตคอร์รัปชันจะถูกเอาเปรียบหลายต่อ..."