คอลัมน์ เขียนให้คิด: แก้คอร์รัปชันคำตอบอยู่ที่ภาคประชาชน - ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2560

บัณฑิต นิจถาวร กรรมการผู้อำนวยการ สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย(IOD)

ช่วงไตรมาสแรกปีนี้ความรู้สึกของคนไทยทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชันถูกกระทบมากจากข่าวต่างๆ ที่ออกมา ไม่ว่าจะเป็นข่าวการให้สินบนที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจชั้นนำของประเทศหลายแห่ง การร่วงลงของอันดับของประเทศในดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันสากล รวมถึงความรู้สึกของคนไทยที่มองว่าคอร์รัปชันยังเป็นปัญหาใหญ่

ข่าวเหล่านี้ทำให้เราต้องยอมรับว่า ในการแก้คอร์รัปชัน บางครั้งอาจต้องหยุดนิ่งหรือก้าวถอยหลังบ้าง ก่อนที่จะเดินหน้าต่อไป

จึงมีคำถามว่า ทำไมปัญหาคอร์รัปชันบ้านเราจึงแก้ยาก ทำไมถึงทำอะไรไม่ค่อยได้ในการแก้ไขปัญหา ทั้งที่รัฐบาลก็ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ตลอด และพร้อมใช้ทรัพยากรเต็มที่ในการแก้ปัญหา

ผมเองแม้ไม่ใช่ผู้รู้ที่จะให้คำแนะนำต่างๆ ได้ แต่ก็สนใจและติดตามเรื่องนี้ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ วันนี้จึงอยากแสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนความรู้กับผู้อ่าน เพื่อช่วยกันคิดและสร้างความเข้าใจในปัญหาที่สำคัญนี้

อยากจะเริ่มว่า ถ้าความพยายามแก้ไขปัญหาที่ทำไปแล้ว ไม่ว่าปัญหาอะไร ถ้าทำแล้วไม่สำเร็จ คำถามแรกที่อาจต้องพิจารณาก็คือ เราเข้าใจปัญหาที่ต้องแก้ไขดีหรือไม่ ถูกต้องหรือไม่ และเราได้เลือกวิธีการแก้ปัญหาที่ตรงกับปัญหาที่มีอยู่หรือไม่ เพราะถ้าปัญหาเป็นอย่างหนึ่ง แต่เราเลือกแก้ปัญหาด้วยวิธีอีกอย่างหนึ่ง ไม่สอดคล้องกัน โอกาสที่การแก้ปัญหาจะประสบความสำเร็จคงไม่มีแน่นอน ทำให้ความเข้าใจปัญหาอย่างถูกต้องจึงสำคัญมาก เพราะจะทำให้เราสามารถเลือกใช้เครื่องมือหรือวิธีแก้ที่ตรงกับปัญหาที่มีอยู่

ที่เริ่มอย่างนี้ก็เพราะความพยายามแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่ผ่านมามีมากมายทั่วโลก แต่ละประเทศอาจใช้วิธีแก้ปัญหาแตกต่างกัน บางประเทศประสบความสำเร็จ บางประเทศล้มเหลว ทำให้เราคงต้องมานั่งคิดว่า ปัญหาของประเทศเราเป็นอย่างไร และจริงๆ ควรแก้ไขอย่างไร

เพื่อให้เข้าใจเรื่องนี้ อยากเรียนว่าแนวคิดสากลเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันขณะนี้สามารถแบ่งได้เป็นสองแนวคิดหรือสองทางเลือกหลัก

ทางเลือกแรก คือ มองคอร์รัปชันเป็นความบกพร่องด้าน ธรรมาภิบาลหรือจริยธรรมของคนที่ทุจริตคอร์รัปชันในการทำหน้าที่ เป็นความประพฤติที่ไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของคนส่วนใหญ่ในสังคมที่ให้ความสำคัญในเรื่องของความถูกต้องและการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี มีจริยธรรม เพราะสังคมมีธรรมาภิบาลที่ดีเป็นพฤติกรรมหลัก เป็น norm ของสังคมที่ทุกคนยึดถือปฏิบัติ

ดังนั้น การทุจริตคอร์รัปชันก็คือพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากสิ่งที่ควรจะเป็น เป็นพฤติกรรมของคนส่วนน้อยที่ไม่ปฏิบัติอย่างถูกต้องตามหลักธรรมาภิบาล ภายใต้แนวคิดนี้ การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันคือการสร้างแรงจูงใจให้คนที่ทำผิดหรือคิดจะทำผิด กลับมาเป็นคนดีที่มีธรรมาภิบาลเพื่อลดพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม โดยการออกกฎหมาย วางกฎเกณฑ์ ตรวจสอบและลงโทษให้มีการปฏิบัติอย่างถูกต้อง และลดพฤติกรรมเบี่ยงเบนลง เน้นให้คนปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลและอบรมจิตใจให้คนมีจริยธรรม นี่คือแนวคิดแรกที่มองว่าคอร์รัปชันเป็นปัญหาการขาดธรรมาภิบาล

ทางเลือกหรือแนวคิดที่สอง มองว่าพฤติกรรมหลักที่เป็น norm ของสังคม คือการทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้การทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นได้กว้างขวางในสังคมจนเป็นเรื่องปกติ และคนส่วนใหญ่ในสังคมก็ดูเหมือนยอมรับ ไม่ได้คิดแก้ไข จนคอร์รัปชันกลายเป็น norm ของสังคม ในสังคมเช่นนี้

การทุจริตคอร์รัปชันไม่ใช่พฤติกรรมเบี่ยงเบน แต่เป็นพฤติกรรมหลักที่ทำกันในสังคม เป็นส่วนหนึ่งของการทำธุรกิจ เป็นส่วนหนึ่งของการติดต่อราชการ และเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันของประชาชน ทำให้คอร์รัปชันกลายเป็นกลไกกระจายทรัพยากรในเศรษฐกิจที่ไม่มีใครในสังคมพยายามที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง ผลก็คือ การคงอยู่ของปัญหาคอร์รัปชันได้กลายเป็นดุลยภาพของสังคมที่คนกล้าทำผิด กล้าทุจริตคอร์รัปชัน และทั้งผู้ให้และผู้รับได้ประโยชน์จากดุลยภาพนี้ ขณะที่คนส่วนใหญ่ที่ไม่ทุจริตคอร์รัปชันก็ไม่ทำอะไร ยอมทน ก็ได้ผลลัพธ์จากดุลยภาพนี้ไปอีกแบบหนึ่ง และจากที่ไม่มีใครต้องการเปลี่ยนแปลงดุลยภาพที่มีอยู่ ทุกคนดูเหมือนจะยอมรับสิ่งที่เกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่ควรเกิดจึงไม่เกิด ปัญหาคอร์รัปชันจึงรุนแรงมากขึ้นๆ

ในสังคมลักษณะนี้ การแก้ไขคอร์รัปชันโดยพยายามทำให้คนที่ทุจริตคอร์รัปชันสำนึกผิด กลับตัวเป็นคนดีมีจริยธรรม จะไม่ประสบความสำเร็จ เพราะในสังคมแบบนี้การทุจริตคอร์รัปชันไม่ใช่พฤติกรรมเบี่ยงเบน แต่เป็นพฤติกรรมที่คนส่วนใหญ่ในสังคมยอมรับ หรือถ้าไม่ยอมรับ คนส่วนใหญ่ในสังคมก็เพิกเฉย ไม่ได้พยายามแก้ไขปัญหา เหมือนที่ศาสตราจารย์ฟิลลิป ซิมบาร์โด (Philip Zimbardo) เคยสรุปไว้ในหนังสือ The Lucifer Effect ที่ศึกษาโจทย์ ทำไมคนดีกลายเป็นคนเลวว่า ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสถานการณ์ของสังคมพาไป

คำถามที่ตามมาก็คือ แล้วในสังคมแบบทางเลือกที่สองนี้ การแก้ไขปัญหาควรเป็นอย่างไร

ในสังคมแบบที่สองนี้ คอร์รัปชันเป็นปัญหาการเมืองมากกว่าเป็นปัญหาเทคนิคของพฤติกรรมเบี่ยงเบน เป็นปัญหาการเมืองของการมีอำนาจและการใช้อำนาจรักษาดุลยภาพคอร์รัปชันไว้ในสังคมเพื่อหาประโยชน์ และที่ทำได้เพราะไม่มีใครกล้าหรือพยายามเปลี่ยนแปลง ทั้งๆ ที่ลึกๆ แล้วคนส่วนใหญ่ที่ไม่ได้ทุจริตคอร์รัปชันอาจอยากเปลี่ยนแปลง ไม่ชอบสิ่งที่เกิดขึ้น แต่ก็ไม่มีอำนาจทางการเมืองที่จะผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลง สังคมจึงตกอยู่ในดุลยภาพที่คนส่วนน้อยที่คอร์รัปชันได้ประโยชน์ ขณะที่คนส่วนใหญ่นิ่งเฉยเหมือนเป็นเชลย

ในสังคมแบบที่สองนี้ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้ แต่จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อคนส่วนใหญ่ต้องการการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมักจะมาจาก

หนึ่ง มีผู้นำทางการเมืองใหม่ที่มี political will คือมีความกล้าและมีใจที่จะแก้ไขปัญหาจริงจัง นำการเปลี่ยนแปลงโดยการสนับสนุนของประชาชน หรือสอง เกิดการรวมตัวของคนในประเทศที่เคยนิ่งเฉย แต่ตอนนี้ไม่ยอม รวมตัวกันเป็นพลังต่อสู้ผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหา ซึ่งก็คือการนำสังคมออกจากดุลยภาพเลวที่มีอยู่ (ที่เต็มไปด้วยคอร์รัปชัน) ไปสู่ดุลยภาพใหม่ที่ดีที่การจัดสรรทรัพยากรในเศรษฐกิจไม่ได้มาจากการทุจริตคอร์รัปชัน แต่มาจากการทำหน้าที่พลเมืองของคนในสังคมตามกฎหมาย ตามศักยภาพที่มีอยู่

ดังนั้น ไม่ว่าเราจะอยู่ในสังคมที่เป็นแบบทางเลือกที่หนึ่งหรือแบบทางเลือกที่สอง กลไกสำคัญที่จะผลักดันให้การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเกิดขึ้นได้จริงจัง ก็คือความต้องการของคนในสังคมหรือคนในประเทศเองที่ต้องการเปลี่ยนแปลง คนเหล่านี้จริงๆ แล้วก็คือคนที่เดือดร้อนที่สุดจากการทุจริตคอร์รัปชัน ที่จำเป็นต้องรวมตัวเพื่อผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหา ไม่ว่าจะเป็นการผลักดันให้ธรรมาภิบาลเป็นพฤติกรรมหลักของสังคม เช่นในกรณีสังคมแบบที่หนึ่ง หรือในกรณีสังคมแบบที่สองที่พร้อมใจกันเลือกผู้นำที่มีใจ มีความกล้า คือมี political will เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหา หรือใช้พลังของภาคประชาสังคมที่รวมตัวกันได้ผลักดันให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ซึ่งจากที่กล่าวมา คงชัดเจนว่า ไม่ว่าเราจะอยู่ในสังคมแบบไหน แบบที่หนึ่งหรือแบบที่สอง ถ้าไม่มีแรงกดดันจากคนในสังคมเองที่เดือดร้อน การแก้ไขปัญหามักจะไม่เกิดขึ้น

ด้วยเหตุนี้ ในประเทศที่เคยมีปัญหาคอร์รัปชันรุนแรง และสามารถแก้ไขปัญหาได้ดีในระดับหนึ่ง เราจึงเห็นบทบาทของภาคประชาสังคมในประเทศเหล่านี้เข้มแข็ง เอาจริงและไม่ยอมง่ายๆ กับเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน จนหลายครั้งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศ เช่น กรณีประเทศแอฟริกาใต้ บราซิล โรมาเนีย อินเดีย เม็กซิโก และล่าสุดก็เกาหลีใต้ ที่ภาคประชาสังคมเกาะติดกรณีทุจริตของประธานาธิบดีเป็นเดือนๆ จนนำไปสู่การสอบสวนเพื่อเอาผิดทางกฎหมายกับประธานาธิบดีของประเทศ และในทุกประเทศที่กล่าวถึงนี้ ความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตก็จะมาจากหลายบทบาทที่ภาคประชาสังคมรวมตัวกันทำ ไม่ว่าจะเป็นการเฝ้าระวังและสอดส่องการทุจริตคอร์รัปชัน การสร้างความรู้สึกร่วมของประชาชนให้รวมตัวแก้ไขปัญหา การเสนอทางแก้ไขปัญหาให้ภาครัฐ การรวมตัวเป็นพลังเป็นเสียงผลักดันให้จัดการเอาผิดกับผู้ที่ทุจริตคอร์รัปชัน และการส่งเสริมธรรมาภิบาลและจริยธรรมในการทำธุรกิจและในการทำหน้าที่ของหน่วยงานราชการ

จากที่เขียนมาทั้งหมดวันนี้ ผู้อ่านคงเห็นด้วยว่า ภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งนั้น เป็นกลไกที่สำคัญมากต่อการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันให้สำเร็จ.