

เศรษฐสาร

ปีที่ 33 ฉบับที่ 02 กุมภาพันธ์ 2562

33/02

ISSN 0875-5924

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



ปฏิเสธไม่ได้ว่าการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในวันที่ 24 มีนาคม 2562 นั้นสร้างความฉงนให้กับผู้คนในสังคมอย่างมาก เมื่อเราออกจากบ้านเราจะเห็นป้ายหาเสียงวางพียงอยู่แทบจะทุกเสาไฟฟ้า บางทีเราก็จะเห็นรถแห่หาเสียงของผู้สมัครวิ่งไปวิ่งมาตามท้องถนนในพื้นที่ของตน เมื่อเราเปิดโทรทัศน์เราจะเห็นข่าวพรรคการเมืองนั้นไปหาเสียงที่นั่น พรรคการเมืองนั้นมาหาเสียงที่นี่ อยู่แทบจะตลอดเวลา นอกจากนี้สิ่งใหม่ที่เกิดขึ้นเข้มข้นในการเลือกตั้งคราวนี้ก็คือเราจะเห็นการหาเสียงและการพูดคุยเกี่ยวกับประเด็นร้อนแรงทางการเมืองผ่านทางสื่อสังคม (Social Media) ซึ่งการแลกเปลี่ยนข่าวสารและความคิดเห็นอย่างรวดเร็ว ในฐานะคนเดินถนนผู้เปิดโทรทัศน์และอ่านข่าวทางอินเทอร์เน็ตเป็นประจำ กระผมสังเกตเห็นว่าสิ่งหนึ่งที่พรรคการเมืองทั้งหลายกระทำเหมือนกันก็คือการเสนอตัวเป็นตัวแทนประชาชนเพื่อจะปราบโกงและลดการคอร์รัปชันในภาครัฐ กระผมมีความรู้สึกว่าการเลือกตั้งที่จะถึงนี้มีส่วนทำให้คอร์รัปชันกลายมาเป็นประเด็นทางสังคมที่วางอยู่แทบจะทุกเสาไฟฟ้า

เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสการเลือกตั้งและคอร์รัปชัน *เศรษฐสาร* ฉบับเดือนกุมภาพันธ์ 2562 จึงขอเสนอประเด็นเกี่ยวกับคอร์รัปชันในแง่มุมต่าง ๆ เริ่มจากคอลัมน์แรก “เวทีสัมมนา” เป็นบทสรุปการสัมมนาที่นักคิดและนักวิชาการผู้มีชื่อเสียงมารวมความเห็นกันในงาน “ตั้งโจทย์-ตอบอนาคต : วาระการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยหลังการเลือกตั้ง” ครั้งที่ 3 ในหัวข้อ “การแก้ปัญหาคอร์รัปชัน” คอลัมน์ที่สอง “บทความพิเศษ” เรื่อง “แปดคำถาม สามประเด็น ว่าด้วยเรื่องคอร์รัปชัน” เล่าถึงการทำความรู้จักกับการคอร์รัปชันของ Jakob Svensson อันนำไปสู่แนวทางการแก้ปัญหาคอร์รัปชันที่เขาเสนอต่อสังคม คอลัมน์ที่สาม “ศัพท์นโยบาย” จะเล่าถึงโครงการ “ข้อตกลงคุณธรรม” ที่เกิดขึ้นจากความพยายามแก้ปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทยของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จะแก้ได้มากน้อยเพียงไรต้องลองอ่านกันดู คอลัมน์ที่สี่เป็นบทความแนะนำหนังสือ “สมการคอร์รัปชัน : แก้โจทย์ บวก ลบ คูณ หาย ในสังคมไทย” ของสถาบันที่มีชื่อเสียงในการตั้งคำถามเกี่ยวกับความโปร่งใสและการคอร์รัปชันของรัฐบาลอย่างสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

กระผมหวังว่าผู้อ่านจะได้ทั้งความรู้และความสุขจากการอ่าน *เศรษฐสาร* ฉบับนี้



นนต์ ภูมมา

บรรณาธิการประจำฉบับ

02

เวทีสัมมนา

ตั้งโจทย์-ตอบอนาคต :
การแก้ปัญหาคอร์รัปชัน

พันิธรา ภูพาพันธานต์

04

บทความพิเศษ

แปดคำถาม สามประเด็น
ว่าด้วยเรื่องคอร์รัปชัน

วิระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร

06

ศัพท์นโยบายเศรษฐกิจไทย

ข้อตกลงคุณธรรม
(Integrity Pact)

ธันยชนก นันทกิจ

08

โลกหนังสือ

สมการคอร์รัปชัน :
แก้โจทย์ บวก ลบ คูณ
หาย ในสังคมไทย

สิทธิกร นิพภะ

ที่ปรึกษา

ชัยนต์ ตันติวิธดาการ
ภราดร ปรีดาศักดิ์

บรรณาธิการ

สิทธิกร นิพภะ

กองบรรณาธิการ

หงษ์ฟ้า ทรัพย์บุญเรือง
ธีรวิทย์ ศรีพิณิจ

นภนต์ ภูมมา

พิชญ์ จงวัฒนากุล

วิระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร

ธันยชนก นันทกิจ

อิสริกุล อุณหเทตุ

ผู้จัดการ

พิชามณูชู่ ดิพน



ตั้งโจทย์-ตอบอนาคต : การแก้ปัญหาคอร์รัปชัน

พันธิตรา ภูพานันท์

นักศึกษาคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2562 ที่ผ่านมา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ร่วมกับศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม (CRISP) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย จัดเวทีเสวนา

“Thammasat Resolution Talk ตั้งโจทย์-ตอบอนาคต : วาระการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยหลังการเลือกตั้ง” ครั้งที่ 3 ในหัวข้อ “การแก้ปัญหาคอร์รัปชัน” ณ ห้องประชุมประกอบ หุตะสิงห์ อาคารอเนกประสงค์ 1 ชั้น 3 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ โดยได้รับเกียรติจากวิทยากร 4 ท่าน ได้แก่ คุณบรรยง พงษ์พานิช ประธานกรรมการบริหารกลุ่มธุรกิจการเงินเกียรตินาคินภัทร คุณวันชัย ตันติวิทยาพิทักษ์ บรรณาธิการที่ปรึกษานิตยสารสารคดี ผศ.ดร. ธาณี ชัยวัฒน์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ ผศ.ดร. ประจักษ์ ก้องกีรติ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คุณบรรยง พงษ์พานิช

: ต้องแก้คอร์รัปชันด้วยการเปลี่ยน mindset

คุณบรรยง พงษ์พานิช เริ่มต้นการเสวนาโดยชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการทำความเข้าใจประเภทของการคอร์รัปชัน และจำแนกการคอร์รัปชันออกเป็นสามประเภท ประเภทแรกคือ การขโมยเอาทรัพยากรของรัฐมาเป็นของตนโดยตรง เช่น การออกโฉนดพื้นที่สาธารณะ หรือการโกงภาษีมูลค่าเพิ่ม ประเภทที่สองคือ การหากินกับกฎระเบียบของรัฐ โดยอาศัยความยุ่งยากของกฎระเบียบของรัฐเพื่อหาผลประโยชน์ส่วนตน หรือ ‘ค่าน้ำร้อน น้ำชา’ เช่น การทำให้การดำเนินการบางอย่างไม่สะดวกมากขึ้นเพื่อบังคับให้ต้องจ่ายสินบนใต้โต๊ะ และรูปแบบสุดท้ายคือ “เอกชนซื้อการแข่งขัน” หรือการที่ภาคเอกชนยอมจ่ายเงินเพื่อที่จะลดจำนวนการแข่งขันหรือคู่แข่งในตลาด ซึ่งคุณบรรยงเห็นว่าเป็นการคอร์รัปชัน

ที่มีจำนวนน้อยที่สุดแต่กลับสร้างความเสียหายมากที่สุด เพราะส่งผลต่อการคอร์รัปชันโดยอ้อมอีกเป็นจำนวนมาก

นอกจากจะชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของการคอร์รัปชันแต่ละประเภทแล้ว คุณบรรยงยังเสนอด้วยว่า การคอร์รัปชันเกิดขึ้นและดำเนินไปได้ด้วยกลยุทธ์หลายแบบ ได้แก่ กลยุทธ์ ‘ได้กระจุกเสียกระจาย’ คือวิธีการโกงโดยเลือกที่จะแบ่งผลประโยชน์บางส่วนให้คนกลุ่มหนึ่ง และในขณะเดียวกันก็กระจายผลความเสียหายไปให้ได้มากที่สุด กลยุทธ์ ‘ได้วันนี้เสียวันหน้า’ หรือการคอร์รัปชันในโครงการที่กว่าที่ผลเสียจะเกิดขึ้นก็ต้องใช้ระยะเวลานาน และกลยุทธ์การสร้างส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Economic rent) เช่น การคิดโครงการบางอย่างขึ้นเพื่อแสวงหาประโยชน์จากโครงการนั้น ๆ

คุณบรรยงเห็นว่าสิ่งสำคัญในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันคือการเปลี่ยนกระบวนการทางความคิด ปัจจุบัน รัฐบาลพยายามสนับสนุนให้คนไทย

“นึกถึงผลประโยชน์ส่วนรวมก่อนผลประโยชน์ส่วนตน” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการ ‘แยกผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมออกจากกัน’ แต่แนวคิดที่จะต่อต้านการคอร์รัปชันได้คือการหลอมรวมประโยชน์ทั้งสองอย่างเข้าด้วยกัน เพราะเมื่อผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นผลประโยชน์ส่วนตนด้วยแล้ว การคอร์รัปชันจะเป็นปัญหาซึ่งเราไม่อาจเพิกเฉยได้

คุณวันชัย ตันติวิทยาพิทักษ์

: ปัญหาสำคัญคือระบบการตรวจสอบ

ในช่วงต่อมา คุณวันชัย ตันติวิทยาพิทักษ์ เสนอว่า ปัญหาสำคัญที่สุดของการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันคือระบบการตรวจสอบ ทั้งการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ สื่อมวลชน และภาคประชาชน สำหรับการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระนั้น คุณวันชัยเห็นว่า เนื่องจากการได้มาซึ่งบุคลากร

ขององค์กรที่ต้องตรวจสอบรัฐบาลนั้นกลับถูกคัดเลือกโดยรัฐบาลเอง ทำให้การตรวจสอบการคอร์รัปชันโดยองค์กรอิสระเป็นไปอย่างไร้ประโยชน์ ตัวอย่างเช่น ในปัจจุบันมีข้าราชการที่ถูก ม.44 ปลดจากงานเนื่องจากถูกสงสัยว่าทุจริต จำนวน 400 กว่าคน แต่ในจำนวนนี้กลับไม่มีทหารแม้แต่คนเดียว

ขณะที่สื่อซึ่งเป็นหนึ่งในหน่วยงานที่เคยมีบทบาทสำคัญในเรื่องการตรวจสอบภาครัฐ แต่ในปัจจุบันสื่อถูกจำกัดบทบาทไปอย่างมากจากประกาศ คสช. หลายฉบับที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของสื่อ เช่น การทำงานของสื่อจะต้องเป็นไปตามที่ คสช. กำหนด หากสื่อทำการวิพากษ์วิจารณ์ คสช. อาจถูกปิดสถานีได้ และไม่สามารถฟ้องกลับรัฐบาลได้ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของภาคประชาชนนั้น คุณวันชัยเชื่อว่า ภาคประชาชนจะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและแก้ปัญหาการคอร์รัปชันได้มากขึ้น เนื่องจากสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายขึ้น และมีพื้นที่แสดงความเห็นอย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะทางโซเชียลมีเดีย

ผศ.ดร. ธาณี ชัยวัฒน์

: ความดีแก้ปัญหาคอร์รัปชันไม่ได้

ผศ.ดร. ธาณี ชัยวัฒน์ เปิดประเด็นการเสวนาโดยนำเสนอข้อมูลจากการทดลองทางเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในสังคมไทย คำถามสำคัญของการทดลองดังกล่าวคือ อะไรคือปัจจัยที่กำหนดความรู้สึกรับผิดชอบ (Accountability) ของคนในสังคม โดยแบ่งความรับผิดชอบออกเป็นสองประเภท ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อตนเอง (Self-accountability) และ ความรับผิดชอบต่อสังคม (Social accountability) เนื่องจากความรู้สึกรับผิดชอบต่อตนเองนี้สัมพันธ์โดยตรงกับความรู้สึกของมนุษย์ ทั้งความรู้สึกสำนึกผิด (Guilt) และความรู้สึกอายใจ (Shame) ดังนั้น ความรับผิดชอบในแต่ละสังคมจะเกิดขึ้นได้เมื่อคนในสังคมมีความรู้สึกสำนึกผิดหรือมีความรู้สึกอายใจ

ผลจากการทดลองพบว่า ความรู้สึกสำนึกผิดนั้นมีประสิทธิผลเฉพาะในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ผลประโยชน์ไม่มากนัก แต่หากเป็นเรื่องสาธารณะซึ่งมีผลประโยชน์สูงนั้นจำเป็นต้องอาศัยความรู้สึกอายใจ จากผลการทดลองดังกล่าว ผศ.ดร. ธาณี จึงสรุปว่า การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันซึ่งเป็นเรื่องของสาธารณะไม่อาจใช้ความดีหรือความซื่อสัตย์ส่วนบุคคลได้ เพราะความดีนั้นไม่คงที่และเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ได้ การลดการคอร์รัปชันต้องมีกลไกที่ทำให้เกิดความรู้สึกอายใจ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีต้องอาศัยทั้งความโปร่งใส (Transparency) และการเปิดโอกาสให้ผู้คนมีส่วนร่วม (Participation)

ผศ.ดร. ธาณี กล่าวทิ้งท้ายว่า การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันจะต้องมีการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการต่อต้านการคอร์รัปชัน เช่น เราจะทำอย่างไรเมื่อพบเห็นการคอร์รัปชัน และต้องแก้ปัญหาเชิงการเมืองของการต่อสู้การคอร์รัปชัน โดยแยกการคอร์รัปชันจากการเมือง และสร้างความหวังให้แกสังคม

ผศ.ดร. ประจักษ์ ก้องกีรติ

: การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันกับการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นเรื่องเดียวกัน

ในช่วงสุดท้าย ผศ.ดร. ประจักษ์ ก้องกีรติ เสนอความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยกับคอร์รัปชัน โดยชี้ให้เห็นว่า การปกครองไม่ว่าระบอบใดก็ไม่สามารถทำให้การคอร์รัปชันหมดไปอย่างสิ้นเชิงได้ แต่ประเทศที่ประชาธิปไตยมีเสถียรภาพนั้น จะสามารถต่อสู้กับการคอร์รัปชันได้ดีกว่าประเทศในระบอบเผด็จการอำนาจนิยม อย่างไรก็ตาม สังคมไทยกลับมีมายาคติว่า ระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยสามารถแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันได้ โดย ผศ.ดร. ประจักษ์ ยกตัวอย่างประเทศที่มักจะถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างเมื่อกล่าวถึงประเด็นนี้ ได้แก่ สิงคโปร์และฮ่องกง ซึ่ง ผศ.ดร. ประจักษ์ เห็นว่า ประเทศเหล่านี้เป็น

กรณีเฉพาะที่มีความพิเศษจึงไม่เหมาะที่จะนำมาเป็นกรณีศึกษา แต่ควรดูตัวอย่างจากประเทศประชาธิปไตยอื่น ๆ อีกหลายประเทศซึ่งสามารถจัดการปัญหาการคอร์รัปชันได้ดี

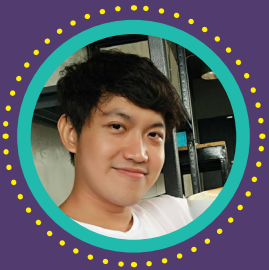
จากการถอดบทเรียนจากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ พบว่า อินโดนีเซียเป็นประเทศหนึ่งที่มีดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ดีขึ้นอย่างก้าวกระโดด หัวใจสำคัญของความก้าวหน้าของอินโดนีเซียนี้เกิดขึ้นจากการทำให้การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันกับการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นเรื่องเดียวกัน นอกจากนี้ อินโดนีเซียยังมีเครือข่ายต่อต้านการคอร์รัปชันที่เข้มแข็ง ทั้งหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการคอร์รัปชัน (Komisi Pemberantasan Korupsi: KPK) ตลอดจนสื่อมวลชนและภาคประชาสังคม

ผศ.ดร. ประจักษ์ เสนอว่า กรณีของอินโดนีเซียเป็นตัวอย่างที่ทำให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันจำเป็นต้องเปลี่ยนวิธีคิด โดยเฉพาะการฝากความหวังไว้กับคนดี แต่ปล่อยให้ระบบการตรวจสอบอ่อนแอ โจทย์ในอนาคตของสังคมไทยคือการออกแบบระบบเสียใหม่ และเปลี่ยนมายาคติในเรื่องการต่อสู้กับคอร์รัปชัน.

รับชมบันทึกการเสวนา
การแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้ที่
<https://bit.ly/2VftTxi>
หรือสแกน QR code



แปลคำถาม สามประเด็น ว่าด้วยเรื่องคอร์รัปชัน



วิระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร

อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ทุก ๆ ต้นปี องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) จะเผยแพร่รายงานดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ของนานาชาติ โดยมีคะแนนเต็ม 100 คะแนน และมีการนำประเทศต่าง ๆ มาจัดลำดับ สำหรับประเทศไทยใน พ.ศ. 2561 ได้คะแนน 36 คะแนน (อันดับที่ 99 จาก 180 ประเทศ) ลดลงมาจากปี พ.ศ. 2560 ที่ได้คะแนน 37 คะแนน (อันดับที่ 96) หากไปดูสถิติย้อนหลังตั้งแต่ พ.ศ. 2554 ประเทศไทยได้คะแนนอยู่ในช่วง 35-38 คะแนนเท่านั้น สำนักข่าวในประเทศไทยก็นิยมตีแผ่ความเคลื่อนไหวของดัชนีนี้ และเชื่อว่าคนทั่วไปก็มักจะให้ความสนใจอยู่บ้างไม่มากก็น้อย

คอร์รัปชัน เป็นคำที่ใช้กันในสังคมไทยจนชินหู ว่าแต่เรารู้จักคำนี้มาน้อยเพียงใด และมันมีนัยต่อระบบเศรษฐกิจอย่างไร บทความพิเศษนี้จึงขอพาผู้อ่านไปทำความรู้จักกับคอร์รัปชันในมุมมองเศรษฐศาสตร์จากบทความเรื่อง “Eight Questions about Corruption (แปลคำถามเกี่ยวกับคอร์รัปชัน)” ของ Jakob Svensson (2005) ซึ่งพยายามตอบคำถามพื้นฐานแปดข้อที่เกี่ยวข้องกับคอร์รัปชันโดยร้อยเรียงแง่มุมด้านทฤษฎีและสถิติเชิงประจักษ์เพื่อสร้างความเข้าใจพื้นฐานอันจะนำไปสู่การสร้างบทเรียนสำหรับอนาคต ผู้เขียนจะขอรวบรวมแปดคำถาม สรุปเป็นสามประเด็น พร้อมตั้งยกตัวอย่างให้เห็นภาพชัดเจนขึ้น ดังนี้

1. คอร์รัปชันคืออะไร ชั่วดีอย่างไร ?

นิยามทั่วไปของคอร์รัปชันที่เราคุ้นเคยคือการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ผ่านช่องทางต่าง ๆ อย่างช่องทางทางด้านกฎหมาย หรือใช้อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มคนต่าง ๆ แตกต่างกันไป แม้ว่าคอร์รัปชันจะเป็นคำที่มีความหมายกว้าง และสามารถใช้ได้กับบริบทอื่น ๆ รวมถึงในภาคเอกชนที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ แต่งานศึกษาส่วนมากให้ความสนใจกับคอร์รัปชันในภาครัฐ (Public corruption) มากกว่า เนื่องจากส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและประชาชนในภาพรวม ดังนั้น คอร์รัปชันที่จะกล่าวถึงในบทความนี้ก็มุ่งเป้าไปที่คอร์รัปชันในภาครัฐด้วยเช่นกัน

หากจะยกตัวอย่างคอร์รัปชันให้เป็นรูปธรรมและทำให้เห็นภาพได้มากที่สุด คงหนีไม่พ้นกรณีการให้สินบนกับเจ้าหน้าที่รัฐเพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการบางอย่าง เป็นต้นว่า การให้สินบนเพื่อลดความยุ่งยากหรือหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษีในพิธีการศุลกากรสำหรับการส่งออกหรือนำเข้าสินค้า การจ่ายเงิน

ใต้โต๊ะให้กับผู้อำนวยการโรงเรียนเพื่อให้ลูกหลานได้เข้าเรียนในสถานศึกษาที่ต้องการ การยัดเงินให้ตำรวจเมื่อทำผิดกฎจราจรเพราะไม่อยากโดนใบสั่งและต้องเสียเวลาไปจ่าย หรือการลอบขึ้นนักการเมืองให้ออกนโยบายเอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจบางประเภท ฯลฯ

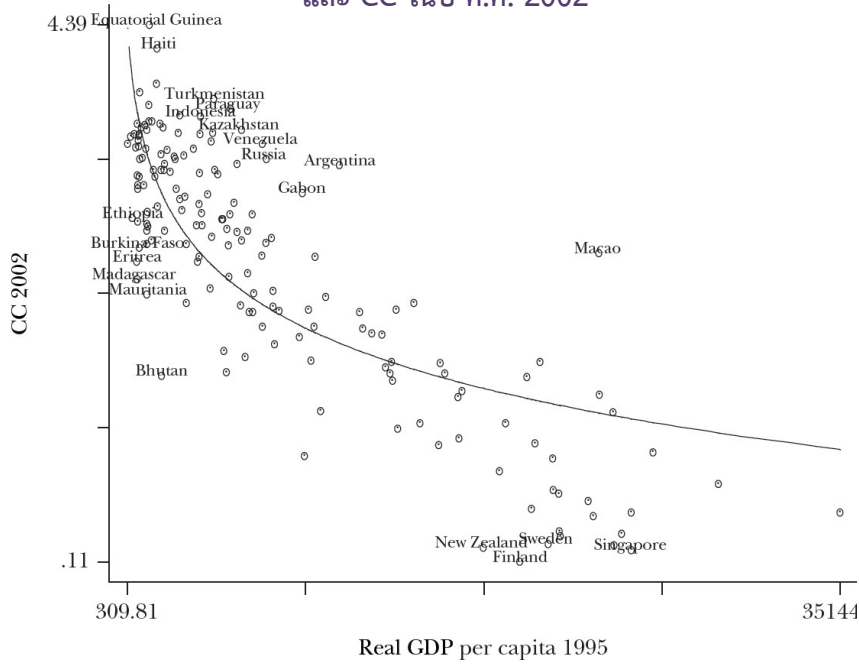
ในเมื่อคอร์รัปชันมีหลายรูปแบบและดูเหมือนความรุนแรงจะแตกต่างกันไปเสียหมด จึงเป็นเรื่องท้าทายมากสำหรับการวัดระดับคอร์รัปชัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเราจะวัดระดับการคอร์รัปชันให้สามารถเปรียบเทียบกันได้ระหว่างประเทศ วิธีการหนึ่งที่ได้รับค่านิยมคือรวบรวมตัวชี้วัดจากการรับรู้ปัญหาคอร์รัปชัน (Perception-based sources) ซึ่งรวบรวมข้อมูลจากแหล่งที่เชื่อถือได้ มาจัดทำเป็นดัชนีอย่างเช่น CPI ที่ได้กล่าวไปข้างต้น หรือ Control of Corruption (CC) ซึ่งก็เป็นตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นจากการรับรู้เช่นกัน แต่มีการนิยามคอร์รัปชันในความหมายกว้างกว่าและมีเทคนิคในการรวบรวมข้อมูลที่แตกต่างกับ CPI อย่างไรก็ตาม CPI และ CC มีความสัมพันธ์กันทางสถิติอย่างแนบแน่น¹

หากมองว่าการรับรู้ของคนหรือหน่วยงานนั้นเป็นเรื่องดุลยพินิจซึ่งอาจบิดเบือนได้ก็ยังมีวิธีการที่ใช้การสำรวจ เช่น สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime) ได้ทำการสำรวจเหยื่ออาชญากรรมนานาชาติ (International Crime Victim Survey: ICVS) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 มีการสอบถามเรื่องการขอรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นส่วนหนึ่ง ซึ่งแม้จะใช้วิธีการและมาตรวัดที่แตกต่างกัน วิธีการนี้ก็ให้ผลที่มีความสัมพันธ์ทางสถิติกับวิธีการชี้วัดจากการรับรู้

2. คอร์รัปชันส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจอย่างไร ?

ความแม่นยำในการวัดระดับคอร์รัปชันอาจไม่จำเป็นต้องสมบูรณ์แบบ เพราะไม่ว่าจะใช้มาตรวัดในลักษณะใด ส่วนใหญ่ก็จะให้ผลตรงกันอย่างน้อยหนึ่งว่าประเทศที่ระดับคอร์รัปชันสูง (หรืออันดับของความโปร่งใสลำดับล่าง ๆ) ล้วนแต่เป็นประเทศกำลังพัฒนา มีระดับรายได้ต่อหัวต่ำ เคยถูกปกครองหรือว่ากำลังปกครองโดยพรรคสังคมนิยม และระดับการเปิดประเทศ (Degree of openness หมายถึงมูลค่าการนำเข้าและส่งออกต่อ GDP) ค่อนข้างต่ำ ดังจะเห็นได้จากประเทศ 5 อันดับล่างสุดของ CPI ได้แก่ บังกลาเทศ ไนจีเรีย เฮติ เมียนมา ปารากวัย สำหรับ CC ประเทศ 5 อันดับล่างสุด ได้แก่ อิเควทอเรียลกินี เฮติ อิรัก คองโก เมียนมา

ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ต่อหัวที่แท้จริงในปี ค.ศ. 1995 และ CC ในปี ค.ศ. 2002



ที่มา : Svensson (2005)

ระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจนั้นสัมพันธ์กับระดับคอร์รัปชันได้อย่างไร ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบัน (สถาบัน ในที่นี้หมายถึงกลุ่มของกติกาสังคมหรือองค์กรที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคม สถาบันที่เป็นทางการ เช่น พรรคการเมือง องค์กรด้านเศรษฐกิจ กฎหมาย สื่อสารมวลชน ในขณะที่สถาบันที่ไม่เป็นทางการ เช่น ขนบธรรมเนียม ระบบคุณค่า ประเพณี) ให้คำอธิบายว่าคุณภาพของสถาบันนั้นเป็นผลจากระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเช่น ประชากรในประเทศที่มีปีการศึกษาเฉลี่ยสูงจะทำให้สถาบันทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะจะส่งผลต่อคุณภาพของสถาบันที่ทำหน้าที่ตรวจสอบหรือสถาบันในกระบวนการยุติธรรม และจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยก็เกี่ยวข้องกับระดับรายได้ต่อหัว ผลจากการศึกษาเชิงประจักษ์ก็ช่วยยืนยันความสัมพันธ์ระหว่างระดับคอร์รัปชันกับตัวแปรต่าง ๆ ได้ ข้อค้นพบเหล่านั้นเป็นดังนี้

รายได้ต่อหัว จำนวนปีการศึกษาประชากรเฉลี่ย ระดับการเปิดประเทศ และดัชนีเสรีภาพของสื่อ มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม หมายความว่า หากตัวแปรเหล่านี้มีค่าสูง ระดับการคอร์รัปชันก็จะต่ำ ระดับการเปิดประเทศนั้นมีนัยต่อการแข่งขันภายในประเทศ เนื่องจากหากระดับการเปิดประเทศต่ำ ก็จะทำให้สินค้าจากภายนอกเข้ามาแข่งขันได้ยาก ซึ่งสะท้อนไปถึงการพยายามล๊อบบี้จากนักธุรกิจภายในประเทศที่ต้องการรักษาอำนาจผูกขาดไว้ สำหรับเสรีภาพของสื่อก็ส่งผลอย่างตรงไปตรงมา เพราะสื่อทำหน้าที่นำเสนอข้อมูล ยิ่งสื่อถูกจำกัดเสรีภาพเท่าไร คอร์รัปชันยังมีต้นทุนที่ต่ำลงเท่านั้น สำหรับระยะเวลาในการขอจัดตั้งธุรกิจ (จำนวนวัน) มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือยิ่งระยะเวลานี้สูงขึ้นก็ยิ่งสะท้อนถึงความเป็นไปได้ในความยุ่งยากของการทำเรื่องขอจัดตั้งธุรกิจ ซึ่งนำไปสู่แนวโน้มในการเรียกรับสินบนของเจ้าพนักงาน

อย่างไรก็ตาม บทความนี้ได้ย้ำเตือนว่าเราควรใช้ผลเชิงประจักษ์นี้อย่างระมัดระวัง เพราะเป็นการประมาณค่าแบบคร่าว ๆ เท่านั้น เพราะถ้าหากในในเรื่องเชิงเทคนิค คอร์รัปชันก็อาจเป็นตัวแปรที่ส่งผลกลับมายังตัวแปรเหล่านี้ด้วย (Reverse causality) ลองคิดดูเล่น ๆ เป็นต้นว่าหากเจ้าพนักงานใช้ช่องทางในการโกงงบประมาณอุดหนุนด้านการศึกษา ก็อาจทำให้ระดับการศึกษาเฉลี่ยของประเทศต่ำ หรือระดับคอร์รัปชันเป็นเหตุให้ระดับการศึกษาเฉลี่ยต่ำลงนั่นเอง

แล้วคอร์รัปชันส่งผลต่อการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจหรือไม่ ? นำแปลกที่ผลการศึกษาในระดับมหภาคนั้น คอร์รัปชันไม่มีนัยสำคัญทางสถิติกับอัตรา

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อาจเป็นเพราะว่าในบางครั้งคอร์รัปชันเป็นเรื่องซับซ้อน และไม่ได้ส่งผลกระทบต่อทางลบเสียทีเดียว หรือที่เรียกว่าเป็น Efficient corruption เช่น การที่บริษัทเอกชนยอมจ่ายสินบนไปเป็นการตัดปัญหาให้ทำธุรกิจได้ กระนั้นเอง ผลการศึกษาในระดับจุลภาคกลับช่วยยืนยันว่าคอร์รัปชันส่งผลต่อการประกอบธุรกิจ เพราะหากธุรกิจประเมินว่ามีความเสี่ยงที่จะต้องถูกเรียกรับสินบนในอนาคต ก็จะไม่ลงทุนในเทคโนโลยีการผลิต (Fly-by-night) เพื่อให้ในอนาคตนั้นบริษัทมีความยืดหยุ่นที่จะออกจากทำธุรกิจไปโดยไม่มีต้นทุนจมนมากนัก ซึ่งก็แปลว่าธุรกิจไม่สามารถขยายตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว

3. มีทางเลือกอย่างไรในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันบ้าง ?

ในเมื่อคอร์รัปชันเป็นปัญหาซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับตัวแปรอื่น ๆ มากมาย กลไกใดเล่าจะช่วยบรรเทาปัญหาคอร์รัปชันได้บ้าง ? นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักรางวัลโนเบลอย่าง Gary Becker ได้เสนอว่าการเพิ่มเงินเดือนให้เจ้าหน้าที่รัฐภายใต้เงื่อนไขบางอย่างน่าจะช่วยให้พฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบลดลงได้ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างเงินเดือนกับระดับคอร์รัปชันก็ไม่ชัดเจนนัก สาเหตุเป็นเพราะเงินเดือนที่สูงขึ้นทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเรียกรับสินบนให้มากกว่าผลตอบแทนของตนเอง ดังนั้น แม้ว่าเงินเดือนเจ้าหน้าที่รัฐจะสูงขึ้นก็อาจไม่ได้แก้ปัญหาได้หากปราศจากหน่วยงานตรวจสอบ

ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานตรวจสอบอย่างสถาบันทางกฎหมาย สถาบันตรวจสอบบัญชี ตำรวจ และกระบวนการยุติธรรม ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ หน่วยงานเหล่านี้กลับเป็นผู้ก่อคอร์รัปชันเสียเอง ดังนั้น เราอาจเรียนรู้ได้จากประสบการณ์ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งได้ใช้มาตรการหลายอย่างในเวลาเดียวกัน ตั้งแต่การขึ้นเงินเดือนเจ้าหน้าที่รัฐให้ทัดเทียมกับภาคเอกชน การโยกย้ายเจ้าหน้าที่รัฐเป็นประจำเพื่อป้องกันการสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มธุรกิจหรือประชาชนบางส่วน การให้รางวัลนำจับหากปฏิเสธการรับสินบน เป็นต้น นโยบายเหล่านี้เป็นนโยบายสำหรับฝั่งเจ้าหน้าที่รัฐ

อีกส่วนหนึ่งที่จะช่วยเสริมซึ่งกันและกันและกันเป็นนโยบายสำหรับฝั่งประชาชน เช่น การติดต่อกับเจ้าหน้าที่รัฐ กฎกติกาต่าง ๆ ถูกปรับให้เข้าใจง่าย ลดขั้นตอน รวมถึงลดค่าบริการ ขั้นตอนและค่าบริการในส่วนต่าง ๆ นี้ควรถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนอย่างครบถ้วน นอกจากนั้น นโยบายที่ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ เช่น การส่งเสริมสิทธิในการร้องเรียนและการเปิดเผยข้อมูลนโยบายสาธารณะให้ประชาชนได้รับรู้ ก็จะช่วยให้ภาคประชาชนรับรู้ความเป็นไปของโครงการและสามารถตรวจสอบความโปร่งใสได้

ถึงแม้ว่าเราจะไม่ได้พบทฤษฎีการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันอย่างชัดเจน เพราะแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันและอาจเป็นการยากที่จะหามโนบายเพียงหนึ่งเดียวในการปราบปรามคอร์รัปชันได้ แต่ผู้เขียนก็ขอส่งท้ายด้วยการขวนขวายน้อมงดูประเทศไทยซึ่งมีหน่วยงานตรวจสอบถ่วงดุลอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ลำดับประเทศจากดัชนี CPI นั้นก็ยังอยู่แค่ตรงกลางของโลก ในเมื่อโลกที่เคยใช้มาไม่ได้ผล ก็ไม่เสียหาย หากเราจะสำรวจเครื่องมือใหม่ ๆ เรียนรู้ประสบการณ์จากประเทศต่าง ๆ ไว้บ้าง เพราะผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 นี้จะเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการประชาธิปไตยอีกครั้ง ซึ่งหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลของภาคประชาชนนั้นเป็นสิ่งสำคัญมากกว่าหลักการเสียงส่วนใหญ่ ดังนั้น ในฐานะประชาชนก็ควรปกป้องสิทธิของตนเอง เนื่องจากคอร์รัปชันนั้นไม่เจาะจงเพียงคนใดคนหนึ่ง แต่กลับสร้างต้นทุนให้กับเราทุกคนโดยที่เราอาจจะไม่รู้ตัว

ข้อตกลงคุณธรรม

(Integrity Pact)



ธันย์ชนก นันทกกิจ

อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คอร์รัปชันเป็นเหมือนเชื้อโรคร้ายที่ฝังตัวอยู่ในประเทศไทยมาอย่างยาวนาน มันร้ายกาจ มันซ่อนตัวอยู่ในทุกระดับโครงสร้างอำนาจ และมันก็พร้อมแผ่ลงฤทธิ์ให้คนไทยเจ็บแสบได้เสมอ

อาการหนึ่งที่ปะทุขึ้นจนร่างกายของพีไทยรู้สึกอรร่าเมื่อปี 2558 คือดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI)¹ ที่เราได้คะแนน 38 จากคะแนนเต็ม 100 อยู่อันดับที่ 76 จาก 168 ประเทศทั่วโลก พอตัวเลขนี้ประกาศออกมา คุณหมอประจำตัวของพีไทยอย่างรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็เริ่มหวาดหวั่นและกังวลต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย จึงจัดยาชนิดใหม่ที่มีชื่อเรียกว่า “ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact)” เพื่อใช้ต้านไข้โกงและหวังเพิ่มความโปร่งใสในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ ยาชนิดนี้คืออะไร? ขั้นตอนเป็นอย่างไร? ใครรับยานี้ไปใช้ และฤทธิ์แรงพอจะฆ่าเชื้อคอร์รัปชันได้ดีแค่ไหน? คอลัมน์ศัพท์นโยบายฉบับนี้จะพาท่านผู้อ่านไปค้นหาค้น

เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้นำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่พัฒนาโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ใช้ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการจัดซื้อจัดจ้างมาใช้ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย

ข้อตกลงคุณธรรมนี้เป็นยาฆ่าเชื้อไข้โกงที่ไม่ใช่ยาน้ำ ยาเม็ด หรือยาฉีด แต่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร ผสมผสานด้วย 3 องค์ประกอบระหว่าง หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการ (Government Agency) ผู้เสนอราคา (Supplier) และผู้สังเกตการณ์ (Observer)ว่าจะไม่ทำการใด ๆ ที่ส่อไปในทางทุจริต

ขั้นตอนการใช้ยาชนิดนี้เพื่อป้องกันไข้โกง เริ่มจากขั้นแรกคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตจะพิจารณาโครงการที่จะเข้าร่วมการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมที่มีมูลค่าสูงและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ จากนั้นคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) จะคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ ขึ้นบัญชีรายชื่อผู้สังเกตการณ์ แล้วนำเสนอให้คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตรับทราบต่อไป

ส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของยาชนิดนี้อย่างผู้สังเกตการณ์จะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลความเสี่ยงในการทุจริตคอร์รัปชัน และแจ้งให้สาธารณะชนรับทราบเกี่ยวกับความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เริ่มตั้งแต่การ

จัดทำร่างขอบเขตของงาน (Term of Reference: TOR) จนถึงสิ้นสุดสัญญา ส่วนหน่วยงานรัฐและผู้เสนอราคาเองจะต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องและยินยอมให้ผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมกระบวนการ

หากเชื้อโกงมีที่ท่าเริ่มออกอาการ โดยผู้สังเกตการณ์พบพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต เขาสามารถแจ้งไปที่หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการ หากแจ้งไปแล้วแต่หน่วยงานไม่ชี้แจงหรือแก้ไข สามารถแจ้งต่อไปที่คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตหรือคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตผ่านองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ให้ตรวจสอบและดำเนินการต่อไปได้ กรณีที่พบว่าติดเชื้อโกงแล้วจริง ๆ คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตจะรายงานต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) กรมสอบสวนคดีพิเศษหรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อไป

ตั้งแต่ปี 2558 ถึงล่าสุดในปี 2562 มีโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมแล้วทั้งหมด 96 โครงการ มีมูลค่ารวมสูงกว่าหนึ่งล้านล้านบาท เฉลี่ยโครงการละ 14,937.61 ล้านบาท แต่มูลค่าของแต่ละโครงการมีการกระจายตัวสูงตัว ตั้งแต่ต่ำสุด 68.63 ล้านบาทในโครงการจ้างซ่อมใหญ่อากาศยาน โดยสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถึงมูลค่าสูงสุด 224,544.36 ล้านบาทในโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อม 3 สนามบิน ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ได้จัดทำดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception: CPI) โดยการสำรวจความรู้สึกและการรับรู้ของกลุ่มตัวอย่าง ทั้งผู้เชี่ยวชาญ และนักธุรกิจ ที่มีต่อปัญหาคอร์รัปชันในประเทศนั้น ๆ โดยกลุ่มตัวอย่างจะให้คะแนนความใสสะอาดของกระบวนการทำงานรัฐจาก 0 ถึง 100 คะแนน

โครงการจัดซื้อจัดจ้างส่วนใหญ่ที่เข้าขอรับยาป้องกันไข้โงซนตินี้ เป็นโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งตรงกับที่คณะกรรมการความร่วมมือ ป้องกันการทุจริตได้วางไว้ คือมูลค่าสูงและเป็นประโยชน์กับสาธารณะชน ตัวอย่างเช่น ในปี 2558 มีโครงการจัดซื้อรถโดยสารปรับอากาศใช้เชื้อเพลิง ก๊าซธรรมชาติ (NGV) จำนวน 489 คันขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ มูลค่า 4,021.00 ล้านบาท และโครงการเปลี่ยนสายไฟฟ้าอากาศเป็นใต้ดินของ การไฟฟ้านครหลวง มูลค่า 3,235.03 ล้านบาท ในปี 2559 มีโครงการงาน ก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 4 สาย ระยะทางประมาณ 24.870 กิโลเมตร ของ กรมทางหลวง มูลค่า 775 ล้านบาท ในปี 2560 มีโครงการปรับปรุงระบบ ส่งน้ำดิบเพื่อเสริมเสถียรภาพ และป้องกันน้ำท่วมเป็นการถาวร ของการประปา นครหลวง มูลค่า 4,264.20 ล้านบาท เป็นต้น

ตารางที่ 1: โครงการที่เข้าร่วมจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ตั้งแต่ปี 2558 - 2562

ปี	จำนวนโครงการ	มูลค่ารวม (ล้านบาท)
2558	12	45,623.74
12 เช่น โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยายของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย มูลค่า 20,000 ล้านบาท (ร้อยละ 44)		
2559	12	13,978.85
เช่น โครงการพัฒนาระบบส่งไฟฟ้าบริเวณจังหวัดอุบลราชธานี ยโสธร และ อำนาจเจริญ เพื่อรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการใน สปป.ลาว ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มูลค่า 4,8000 ล้านบาท (ร้อยละ 34)		
2560	29	368,939.31
เช่น โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงช่วงกรุงเทพ-นครราชสีมา ของการรถไฟแห่งประเทศไทย มูลค่า 4,8000 ล้านบาท (ร้อยละ 34)		
2561	29	901,727.05
เช่น โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อม 3 สนามบิน ของการรถไฟแห่งประเทศไทย มูลค่า 224,544.36 ล้านบาท (ร้อยละ 30)		
2562	14	103,741.95
เช่น โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย มูลค่า 49,536.83 ล้านบาท (ร้อยละ 48)		

ก้าวเข้าสู่ปีที่ 5 ข้อตกลงคุณธรรมคู่ได้รับความนิยมนมากขึ้น มีแนวโน้มว่าโครงการจัดซื้อจัดจ้างจะเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมมากขึ้นในทุกปี และสิ่งสำคัญเราต้องพิจารณาด้วยว่าข้อตกลงคุณธรรมมีฤทธิ์แรงพอจะฆ่าเชื้อคอร์รัปชันได้ไหม ในมุมมองหนึ่งคงบอกได้ว่าเชื้อโงซนจะบรรเทาลงไปได้บ้าง เช่น เมื่อเดือนสิงหาคม 2561 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) แถลงผลสำเร็จของการดำเนินงานขององค์กรในช่วงก้าวเข้าสู่ปีที่ 7 คุณประมณฑ์ สุธีวงศ์ ประธานองค์กรกล่าวว่า “โครงการข้อตกลงคุณธรรมช่วยประหยัดงบประมาณให้รัฐได้สูงถึง 25,128 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 24.20 ของมูลค่าโครงการที่เข้าร่วมทั้งหมด ตั้งแต่เริ่มมีข้อตกลงคุณธรรมมาจนถึงปี 2561 นับเป็นความสำเร็จที่เกิดจากทุกฝ่ายที่ร่วมมือกันทำให้เกิดการจัดซื้อจัดจ้าง เกิดความโปร่งใส ยุติธรรมและมีการแข่งขันมากขึ้น”

ในอีกมุมมองหนึ่ง อย่าเพิ่งดีใจไปว่าเชื้อโงซนเริ่มตาย เพราะหากหันมา มอง CPI ประเทศไทยกลับไม่ได้มีภาพลักษณ์คอร์รัปชันดีขึ้นสักเท่าไร ผ่านไป ประมาณ 4 ปีหลังประเทศไทยใช้ข้อตกลงคุณธรรม ผลปรากฏว่า เชื้อคอร์รัปชัน ยังคงดีอยู่และร้ายกาจ CPI ของประเทศไทยในปี 2561 ลดลงเหลือ 36 คะแนน ทำให้อันดับหล่นไปอยู่ที่ 99 จาก 180 ประเทศทั่วโลก

สุดท้ายนี้เราคงต้องยอมรับความจริงว่า กินยาแล้วร่างกายเราไม่ได้ หายจากโรคทันที เราต้องรอเวลาให้ยาออกฤทธิ์ โรคคอร์รัปชันก็เช่นกัน เรา คงต้องรอเวลาสักนิด ให้ยาต้านโงซน ยาฆ่าเชื้อทุจริต ยาทุก ๆ ชนิด ที่รัฐบาล ประกาศใช้ออกฤทธิ์จนคืนทั้งความสุขและความโปร่งใสให้พี่ไทยแข็งแรงอีก ครั้ง ระหว่างรอนี้เราออกมาออกกำลังกายกัน ให้ร่างกายพี่ไทยมีภูมิคุ้มกันพร้อม ต่อสู้กับเชื้อโงซน

เอกสารอ้างอิง

ธนากร วงษ์ปัญญา. (2561, 29 สิงหาคม). 7 ปีองค์กรต้านคอร์รัปชัน ยก รธน. ปราบโงซน ปี 60 ผลงานชิ้นโบแดง ชูนายกฯ เต็มร้อย ร่วมจัดทุจริต. สืบค้นเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2562, จาก <https://thestandard.co/7-years-anticorruption/Corruption Perceptions Index 2017>. สืบค้นเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2562, จาก https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017?gclid=EAlaIqobChMlnK3C8YSp4AIVFx4rCh3zfQ9SEAAAYASAAEgLEMfD_BwE

กรมบัญชีกลาง. (2561, 15 สิงหาคม). คู่มือการดำเนินงานตามข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact Guideline). สืบค้นเมื่อ 31 มกราคม 2562, จาก https://www.cgd.go.th/cs/internet/internet/Download_เอกสาร.html



สมการคอร์รัปชัน : แก้โจทย์ บวก ลบ คุณ หาย ในสังคมไทย



สิทธิกร นิพภายะ

อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คอร์รัปชัน เป็นปัญหาสำคัญของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมไทย ไม่ว่าจะการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์เพื่อตนเอง หรือการคอร์รัปชันระดับนโยบายของนักการเมืองที่ออกนโยบายมุ่งเอื้อประโยชน์ส่วนตน มากกว่าการพิจารณาถึงประโยชน์ของชาติ หนังสือเรื่อง **“สมการคอร์รัปชัน : แก้โจทย์ บวก ลบ คุณ หาย ในสังคมไทย”** โดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ภายใต้การสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) นำเสนอปัจจัยกำหนดปัญหาคอร์รัปชัน ตามกรอบแนวคิดของศาสตราจารย์โรเบิร์ต คลิตการ์ด (Robert Klitgaard) แห่งมหาวิทยาลัย Claremont ประเทศสหรัฐอเมริกา

ศาสตราจารย์คลิตการ์ดได้นำเสนอกรอบแนวคิดปัญหาการคอร์รัปชันจาก **“สมการคอร์รัปชัน”** ที่ว่า

คอร์รัปชัน (Corruption)

= การผูกขาด (Monopoly) + การใช้ดุลยพินิจ (Discretion)
- กลไกความรับผิดชอบ (Accountability)

จากสมการดังกล่าว ปัญหาคอร์รัปชันจะเพิ่มขึ้น หากเศรษฐกิจผูกขาดและเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลยพินิจมากขึ้น ในทางตรงกันข้าม ปัญหาคอร์รัปชันจะลดลง หากสังคมได้ออกแบบกลไกความรับผิดชอบอย่างชัดเจน

หนังสือสมการคอร์รัปชันเล่มนี้ได้เล่าเรื่องปัญหาการคอร์รัปชัน ผ่านบทสัมภาษณ์ นักวิชาการ นักคิด และนักปฏิบัติ ผู้คร่ำหวอดกับปัญหาการคอร์รัปชันในเมืองไทย ภายใต้กรอบแนวคิดสมการคอร์รัปชัน ของศาสตราจารย์คลิตการ์ด นอกจากนี้ หนังสือเล่มนี้ ยังได้เพิ่มเติมประเด็น “การเมืองแบบเปิด” ด้วยเห็นว่า การมีส่วนร่วมจากประชาชนและการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใสเป็นหลักการพื้นฐานในการต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชัน

การผูกขาดทำให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจผูกขาดกอบโกยกำไรอย่างไร้ขอบเป็นกำไร การผูกขาดจึงเป็นที่ปรารถนาของผู้ประกอบการ วิธีการหนึ่งให้ได้มาซึ่งอำนาจ

ผูกขาดดังกล่าวคือ การเสนอผลประโยชน์ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อแลกกับการออกและหรือบังคับใช้กฎระเบียบ ที่ให้อำนาจผูกขาดแก่ผู้ประกอบการ หนังสือเล่มนี้ได้บอกเล่าผลของการผูกขาดต่อปัญหาการคอร์รัปชันจากการสัมภาษณ์คุณสมฤณี อาชวานันทกุล นักวิชาการอิสระ และ ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ จากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย

ในโลกที่การคาดการณ์บริบทในอนาคตสามารถคาดการณ์ได้ยาก การออกกฎระเบียบอย่างสมบูรณ์เพื่อกำกับพฤติกรรมของคนในสังคมย่อมยากยิ่ง ด้วยเหตุนี้ กฎระเบียบต่าง ๆ จึงมักเปิดให้ผู้รักษาการตามกฎระเบียบมีดุลยพินิจ การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐมีโอกาสนำไปสู่การคอร์รัปชันได้ หนังสือเล่มนี้ได้สัมภาษณ์ ดร.ธานี ชัยวัฒน์ จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร จากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย เกี่ยวกับปัญหาการใช้ดุลยพินิจกับการคอร์รัปชันในสังคมไทย

ปัญหาการคอร์รัปชันจะลดลง หากมีการออกแบบกลไกความรับผิดชอบที่ชัดเจน โปร่งใส ตรวจสอบได้จากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคประชาสังคม หนังสือเล่มนี้สัมภาษณ์ทั้งนักวิชาการอย่าง ดร.นวลน้อย ตริรัตน์ ผู้อำนวยการสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และภาคประชาสังคมที่มีบทบาทตรวจสอบปัญหาการคอร์รัปชันในภาครัฐ อย่าง ดร.มานะ นิมิตรมงคล เลขาธิการองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) คุณบุญยืน ศิริธรรม ประธานสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค และอดีตสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดสมุทรสงคราม คุณดาววัลย์ จันทร์หัตถ์ มูลนิธิบูรณะนิเวศและแกนนำชาวบ้านที่เคลื่อนไหวต่อต้านการทุจริตในโครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน และคุณอริศม์ คุณาวุฒิ บรรณาธิการบริหาร นิตยสาร Way ในประเด็นดังกล่าว

ส่วนสุดท้ายของหนังสือ นำเสนอความสำคัญของการเมืองแบบเปิด การเพิ่มส่วนร่วมของประชาชน และการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส ซึ่งเป็นเงื่อนไขจำเป็นต่อการแก้ไข ปัญหาการคอร์รัปชัน ผ่านบทสัมภาษณ์ ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และ ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ด้วยบทสัมภาษณ์ทั้งนักวิชาการ นักคิด และนักปฏิบัติ ที่ตรงประเด็นและกระชับ ภายใต้กรอบการนำเสนอที่ชัดเจนไม่ว่าเรื่องการผูกขาด ดุลยพินิจ กลไกความรับผิดชอบ และการเมืองแบบเปิดหนังสือ **“สมการคอร์รัปชัน: แก้โจทย์บวกลบคูณหายในสังคมไทย”** จึงเป็นคู่มือช่วยให้ประชาชน ตีและแก้โจทย์ปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศไทยได้อย่างชัดเจน



ชื่อหนังสือ: สมการคอร์รัปชัน : แก้โจทย์ บวก ลบ คุณ หาย ในสังคมไทย

บรรณาธิการ: พีระพงษ์ เตชะทัตตานนท์

จัดทำโดย: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

จัดพิมพ์โดย: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ปีที่พิมพ์: 2560



ในราชการมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เหตุขัดข้องนำจ่ายผู้รับไม่ได้

- 1. จำนวนซองไม่ชัดเจน
- 2. ไม่มีเลขที่บ้านตามเจ้าหน้าที่
- 3. ไม่ยอมรับ
- 4. ไม่มีผู้รับตามเจ้าหน้าที่
- 5. ไม่มารับตามกำหนด
- 6. เลิกกิจการ
- 7. ย้าย ไม่ทราบที่อยู่ใหม่
- 8. อื่น ๆ

ลงชื่อ.....

กรุณาส่ง

ชำระค่าฝากส่งเป็นรายเดือน
ใบอนุญาตที่ 2/2521
ไปรษณีย์หน้าพระลาน