

แปลคำถาม สามประเด็น ว่าด้วยเรื่องคอร์รัปชัน



วิระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร

อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ทุก ๆ ต้นปี องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (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 และเชื่อว่าคนทั่วไปก็มักจะให้ความสนใจอยู่บ้างไม่มากนัก

คอร์รัปชัน เป็นคำที่ใช้กันในสังคมไทยจนชินหู ว่าแต่เรารู้จักคำนี้มาน้อยเพียงใด และมันมีนัยต่อระบบเศรษฐกิจอย่างไร บทความพิเศษนี้จึงขอพาผู้อ่านไปทำความรู้จักกับคอร์รัปชันในมุมมองเศรษฐศาสตร์จากบทความเรื่อง “Eight Questions about Corruption (แปลคำถามเกี่ยวกับคอร์รัปชัน)” ของ Jakob Svensson (2005) ซึ่งพยายามตอบคำถามพื้นฐานแปดข้อที่เกี่ยวข้องกับคอร์รัปชันโดยร้อยเรียงแง่มุมด้านทฤษฎีและสถิติเชิงประจักษ์เพื่อสร้างความเข้าใจพื้นฐานอันจะนำไปสู่การสร้างบทเรียนสำหรับอนาคต ผู้เขียนจะขอรวมแปลคำถาม สรุปเป็นสามประเด็น พร้อมทั้งยกตัวอย่างให้เห็นภาพชัดเจนขึ้น 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 หรือการลอบปั่นการเมืองให้ออกนโยบายเอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจบางประเภท ฯลฯ

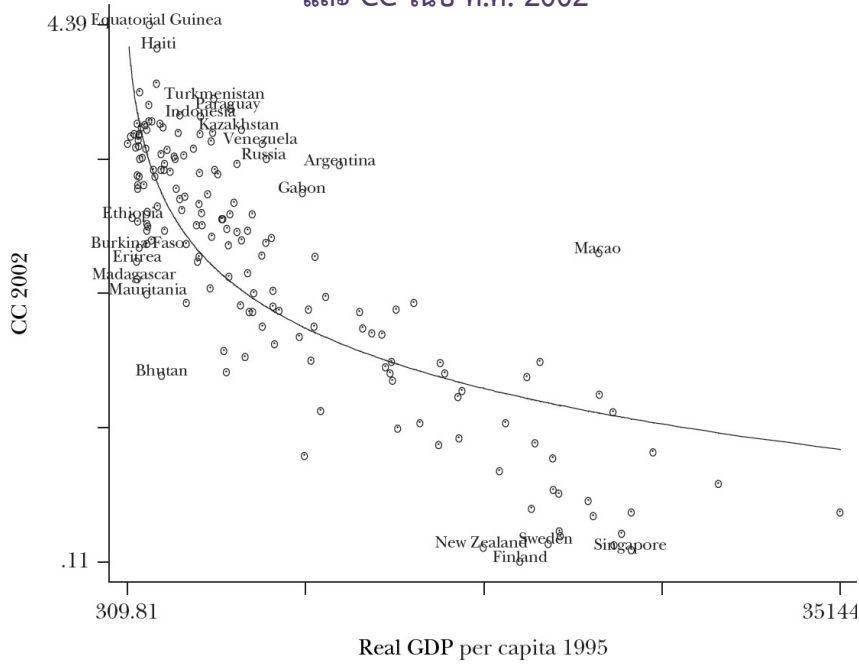
ในเมื่อคอร์รัปชันมีหลายรูปแบบและดูเหมือนความรุนแรงจะแตกต่างกันไปเสียหมด จึงเป็นเรื่องท้าทายมากสำหรับการวัดระดับคอร์รัปชัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเราจะวัดระดับการคอร์รัปชันให้สามารถเปรียบเทียบกันได้ระหว่างประเทศ วิธีการหนึ่งที่ได้รับค่านิยมคือรวบรวมตัวชี้วัดจากการรับรู้ปัญหาคอร์รัปชัน (Perception-based sources) 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 ส่วนใหญ่ก็จะให้ผลตรงกันอย่างน้อยว่าประเทศที่ระดับคอร์รัปชันสูง (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 สำหรับระยะเวลาในการขจัดตั้งธุรกิจ (จำนวนวัน) มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือยิ่งระยะเวลานี้สูงขึ้นก็ยิ่งสะท้อนถึงความเป็นไปได้ในความยุ่งยากของการทำเรื่องขจัดตั้งธุรกิจ ซึ่งนำไปสู่แนวโน้มในการเรียกรับสินบนของเจ้าพนักงาน

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

แล้วคอร์รัปชันส่งผลต่อการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจหรือไม่ ? นำแปลกที่ผลการศึกษาในระดับมหภาคนั้น คอร์รัปชันไม่มีนัยสำคัญทางสถิติกับอัตรา

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

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

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