

## จะต่อสู้กับคอร์รัปชันอย่างไรดี ?

ผาสุก พงษ์ไพจิตร<sup>1</sup>

นับเป็นเกียรติอย่างสูงที่ข้าพเจ้าได้รับมอบหมายให้แสดงปาฐกถา เพื่อรำลึกถึงท่านอาจารย์ปวย อังภากร ผู้เป็นปูชนียบุคคล ซึ่งมีผลงานเป็นคุณูปการกับสังคมไทยอย่างสูงยิ่ง และเป็นนักเศรษฐศาสตร์ในอุดมคติของนักเศรษฐศาสตร์ไทยจำนวนมาก ส่วนด้านความคิดทางการเมือง ท่านเคยกล่าวไว้ว่า

*ผมมีความเชื่อมั่นอย่างแน่นแฟ้น ในประชาธิปไตยและในศักดิ์ศรี ของมนุษย์ทุกคน ... ผมเชื่อในเสรีภาพและสิทธิมนุษยชน ตามที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลของสหประชาชาติ ผมเชื่อในสิทธิของชายหญิงทุกคนที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตากรรมสังคมที่เขาอาศัยอยู่ ... ผมเกลียดเผด็จการไม่ว่าจะมีรูปแบบสีสันใดก็ตาม ผมมีความเชื่อว่าระบอบประชาธิปไตยควรจะได้มาอย่างสันติวิธี เพราะผมต้องการหลีกเลี่ยงการใช้กำลังอาวุธในการรักษาอำนาจของรัฐบาล<sup>2</sup>*

ด้านการต่อต้านคอร์รัปชันและการสร้างความโปร่งใส ท่านได้แสดงความกล้าหาญที่จะกล่าวเตือนจอมพลถนอม กิตติขจร ขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เรื่องการทับซ้อนของผลประโยชน์เนื่องจากจอมพลถนอมดำรงตำแหน่งกรรมการอำนวยการของธนาคารพาณิชย์ถึง 2 แห่ง (พ.ศ.2507) ท่านได้ตั้งคำถามถึงความสมควรจะเข้าไปเกี่ยวข้องในลักษณะเช่นนี้ และวิธีที่ท่านทำก็ตรงไปตรงมา กล่าวคือ ท่านแสดงปาฐกถาเนื่องในงานเลี้ยงประจำปีของสมาคมธนาคารไทยในปี 2507 โดยกล่าวเป็นกลอนสุภาพ เกริ่นนำโดยยกย่องหลักการอันดีของจอมพลถนอมที่ว่า ผู้ที่เป็นรัฐมนตรี จะต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจการทางการค้า แต่ท่าน ก็ได้ตั้งคำถามข้อหนึ่ง ซึ่งท่านไม่สามารถตอบได้ นั่นคือกิจการธนาคารเป็นการค้าหรือไม่ หลังจากได้อ่านคำปราศรัยนี้ ในวันรุ่งขึ้นจอมพลถนอมได้ประกาศลาออกจากคณะกรรมการอำนวยการของธนาคารทั้งสองแห่งทันที และมีคำสั่งให้รัฐมนตรีท่านอื่นปฏิบัติตาม

<sup>1</sup> ปรับปรุงจาก ปาฐกถา 100 ปี ปวย อังภากร โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 17 สิงหาคม 2558

ห้องประชุม ชั้น 5 คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ เวลา 13.30 – 15.30 น.

<sup>2</sup> [www.puey.in.th/index.php](http://www.puey.in.th/index.php) หนังสือนี้อ task=view&id=12

คณะผู้จัดงานปาฐกถา 100 ปี ป่วย อังภากร ได้ขอให้ข้าพเจ้าพูดเรื่อง การจัดการกับปัญหา คอร์รัปชันในกรอบประชาธิปไตย นับเป็นหัวข้อที่เหมาะสมแก่กาลเทศะและสอดคล้องกับปรัชญาของท่าน อาจารย์ป่วยเป็นอย่างยิ่ง

การบรรยายนี้แบ่งออกเป็นสี่ตอน ตอนที่หนึ่ง นิยามความหมายและผลของคอร์รัปชันต่อสังคม ตอนที่สอง สภาพปัญหาในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ตอนที่สาม ทำไมคอร์รัปชันจึงปราบได้ยากมาก และตอนที่สี่ สรุป เหตุใดจึงต้องต่อสู้กับคอร์รัปชันในระบอบประชาธิปไตย

## 1. นิยามและผลกระทบต่อสังคม

คอร์รัปชัน<sup>3</sup> นั้นมีหลากหลายความหมาย ในที่นี้จะใช้ในแนวกว้างให้หมายถึง “การแสวงหา ประโยชน์ส่วนตนหรือให้กับพรรคพวกโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่หรืออำนาจที่ได้รับมอบหมายให้เป็น เครื่องมือกระทำการทุจริต พฤติกรรมดังกล่าวอาจผิดหรือไม่ผิดกฎหมาย แต่ขัดกับหลักจริยธรรมหรือขัดกับ ความคาดหวังที่สาธารณะชนมีต่อบทบาทของบุคคลสาธารณะ”<sup>4</sup> ซึ่งบุคคลสาธารณะ ได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรสาธารณะต่าง ๆ ปราภฏการณ์ คอร์รัปชันนี้ มีหลายรูปแบบ ทั้งที่จับ ต้องได้ไม่ถนัดอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การเล่นพรรคเล่นพวก การทับซ้อนของผลประโยชน์ และที่จับต้องคิด เป็นตัวเงินได้ในรูปแบบของสินบน เงินพิเศษ การสามารถหาประโยชน์ส่วนตนจากการใช้ตำแหน่งหรือ อำนาจในทางกฎหมาย ปรับปรุงกฎเกณฑ์ นโยบาย หรือผ่านกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ส่วนตนหรือ ประโยชน์ของบุคคลลาภครรัฐเป็นการเฉพาะในแนวทางที่ขัดกับประโยชน์สาธารณะ อันเป็นรูปแบบหนึ่ง ของคอร์รัปชันที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า state capture และ regulatory capture<sup>5</sup>

สำหรับในส่วนของคอร์รัปชันที่จับต้องเป็นตัวเงินได้นั้น ก็มีทั้งขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ คือตั้งแต่ เงินเพียง 100 บาท ไปจนถึง แสน ล้าน พันล้าน ฯลฯ ในระดับสากลแล้วจะพุดกันถึงระดับเล็กและใหญ่ที่

<sup>3</sup> นवलน้อย ดริรันต์, “การตรวจสอบคอร์รัปชันโดยภาคประชาชนในสถาบันพระปกเกล้า”, ใน *การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ มุมมองเชิงเปรียบเทียบ, การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 8 พ.ศ. 2549*.

<sup>4</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนवलน้อย ดริรันต์, “คอร์รัปชัน คำเช่า และพัฒนาการทางเศรษฐกิจ”, *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, ปีที่ 21, ฉบับที่ 4, ธันวาคม 2546.

<sup>5</sup> ในบ้านเรานิยมเรียกกันว่าคอร์รัปชันเชิงนโยบาย สำหรับนิยาม state capture ที่ธนาคารโลกใช้ หมายถึง พฤติกรรมของบึงเจกหรือกลุ่มบุคคลหรือวิสาหกิจทั้งในภาคราชการและภาคเอกชนที่ใช้อิทธิพลอำนาจในการออกกฎหมายและนโยบายหรือในการกำกับควบคุม เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อให้ได้เปรียบ ด้วยการถ่ายเทรายได้ของภาคเอกชนมาสู่ข้าราชการอย่างไม่โปร่งใส state capture , regulatory capture ต่างจากการเรียกรับสินบนทั่วไปที่ข้าราชการ นักการเมืองใช้ดุลยพินิจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ที่มีอยู่แล้วหาประโยชน์ส่วนตน ตรงที่ state capture, regulatory capture เป็นการใช้อิทธิพลเพื่อให้มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใหม่เพื่อให้ตนเอง กลุ่ม หรือวิสาหกิจได้เปรียบเป็นการเฉพาะ โดยกระบวนการส่งอิทธิพลอาจมองเห็นได้ยาก ให้ดู The World Bank, *Anticorruption in Transition A Contribution to the Policy Debate*, Washington D.C. 2000 , หน้า xv-xvi; Oleksiy Omelyanchuk, *Explaining State Capture and State Capture Modes: The Cases of Russia and Ukraine*, Budapest, 2001.

[Http://www.ualberla.ca/CIUS/stasiuk/st-pdf/Explaining\\_State\\_Capture.pdf](http://www.ualberla.ca/CIUS/stasiuk/st-pdf/Explaining_State_Capture.pdf), เข้าถึง 31 กรกฎาคม 2015; Boehm, Frederic , *Regulatory Capture Revisited – Lessons from Economics of Corruption*, Ph.D Economics, Anti-Corruption Training & Consulting (ACTC), and Research Center for Political Economy (CIEP, Universidad Externado de Colombia), Working Paper, July 2007. อาจมีกรณีที่เป็นการถ่ายโอนรายได้ที่ควรเป็นของรัฐมาสู่ข้าราชการเป็นการส่วนตัวแบบไม่โปร่งใสก็เป็นได้ แนวคิด State capture, regulatory capture นี้เริ่มแรกใช้อธิบายปัญหาในประเทศเปลี่ยนผ่านจากคอมมิวนิสต์เป็นเสรีนิยม แต่พบว่าเป็นปัญหาในสังคมอื่นด้วย

สอดคล้องกับคำว่า Petty และ Grand คอร์รัปชัน โดย Petty Corruption เป็นพวกเงินเล็ก ๆ น้อยที่ข้าราชการเรียกเก็บเมื่อประชาชนไปติดต่อหน่วยราชการในชีวิตประจำวัน เช่น ที่กรมการขนส่ง ที่เขต(อำเภอสมัยก่อน) ที่โรงพยาบาล ที่โรงเรียน ฯลฯ ในขณะที่ Grand Corruption จะเป็นเรื่องการซื้อตำแหน่ง การเรียกรับสินบน โครงการขนาดใหญ่ การให้ได้สัมปทาน การโกงภาษีมูลค่าเพิ่ม การหารายได้ในกระบวนการ state capture ฯลฯ

ผลของการคอร์รัปชันต่อสังคมโดยรวมนั้นคงไม่ต้องสาธยายมากเพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าสร้างความเสียหายหลายอย่าง<sup>6</sup> ที่สำคัญคือเป็นอุปสรรคต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ทำให้มีการใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างไร้ประสิทธิภาพ ประชาชนขาดความเชื่อถือในระบบประชาธิปไตย ทำลายหลักการนิติธรรม ดังที่มาร์ค สกัลด์ซาร์ สรุปว่า “คอร์รัปชันคือการใช้อำนาจโดยมิชอบ...เป็นอาการของความไม่เท่าเทียมในสิทธิและโอกาสระหว่างผู้มีอำนาจกับผู้ไร้อำนาจ...จึงถือเป็นปัญหาเรื่องความยุติธรรมทางสังคม”<sup>7</sup> นักวิชาการด้านการต่อต้านคอร์รัปชันจึงเห็นว่า การป้องกันคอร์รัปชันไม่ให้เกิดขึ้นในแต่ละหน่วยงานหากทำได้จะถือเป็นสิ่งดีที่สุด แต่ถ้าข้าราชการและบุคคลสาธารณะคอร์รัปชันแม้เพียงเล็กน้อยหากมีหลักฐานชัดเจนเพียงพอ สมควรถูกลงโทษทันทีและโทษจะต้องหนักตามสมควรเพื่อไม่ให้เกิดความเคยชินและทำไปเรื่อยๆ โดยเริ่มต้นจากเรื่องเล็กจนเป็นเรื่องใหญ่โตในท้ายที่สุด<sup>8</sup>

## 2. สภาพปัญหาและปรากฏการณ์คอร์รัปชันในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา

การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะเน้นไปที่คอร์รัปชันที่จับต้องเป็นตัวเงินได้<sup>9</sup> โดยจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนด้วยกันคือ คอร์รัปชันภาคครัวเรือน ที่เป็น Petty Corruption และคอร์รัปชันภาคธุรกิจในลักษณะของ Grand Corruption

### คอร์รัปชันภาคครัวเรือน

ในเรื่องนี้มีตัวชี้วัดระดับการเปลี่ยนแปลง จัดทำโดยคณะวิจัยที่ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อปี 2542 และเมื่อปี 2557 ข้อมูลได้จากการสำรวจหัวหน้าครัวเรือนโดยใช้แบบสอบถามชุด

<sup>6</sup> ดูเพิ่มเติมเช่น ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์, *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*, ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2537, บทที่ 1.

<sup>7</sup> มาร์ค สกัลด์ซาร์, การต่อสู้กับคอร์รัปชันในสังคมเปลี่ยนผ่าน, Freidrich Ebert Stiftung, พฤษภาคม 2557, ปกหน้า.

<sup>8</sup> ศาสตราจารย์ Prakash Chander, Address, แสดงที่ The XI Annual Conference of the Asian Law & Economics Association, จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 10, สิงหาคม, 2558, ห้อง 105, ตึกมหาจุฬาลงกรณ์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>9</sup> ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าคอร์รัปชันแบบที่จับต้องไม่ได้ไม่สำคัญแต่เป็นเพราะว่างานศึกษาวิจัยยังมีน้อยและเป็นเรื่องยากที่จะศึกษา เช่น เรื่องการช่วยเหลือญาติมิตร การใช้ข้อมูลลับของทางราชการ การใช้อิทธิพล การใช้บุคคลากรและทรัพย์สินราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว การรับงานนอก การทำงานหลังออกจากตำแหน่งแต่ยังใช้เส้นสายหรืออิทธิพลที่มีอยู่ก่อนเกษียณให้เป็นประโยชน์ส่วนตัว การที่ข้าราชการสวมหมวกหลายใบในเวลาเดียวกัน(รับตำแหน่งต่างๆ) ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกันอยู่ เช่น อัยการมีหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ภาครัฐแต่สามารถเป็นกรรมการในบริษัทเอกชนที่รับจ้างงานจากภาครัฐได้ เป็นต้น คอร์รัปชันที่อาจมองเห็นได้ไม่ชัดเจนหรือไม่มีการได้รับผลประโยชน์คิดเป็นเงินได้ที่ชัดเจนเหล่านี้ล้วนสร้างความเสียหายให้แก่ประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น เช่นเดียวกับคอร์รัปชันที่จับต้องเป็นตัวเงินได้

เดียวกันและวิธีวิทยาแบบเดียวกัน<sup>10</sup> คำถามสำคัญคือ เมื่อไปติดต่อหน่วยราชการ ถูกเรียกสินบนเงินพิเศษหรือไม่ เป็นเงินเท่าไร? พบว่า ประชากรที่ถูกเรียกสินบนลดลงจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 4.8<sup>11</sup> และวงเงินในราคาจริงที่ถูกเรียกก็ลดลงมากถึงร้อยละ 90<sup>12</sup> สำหรับหน่วยงานที่เรียกสินบนเป็นมูลค่าสูงสุดทั้ง 2 ปีนี้ นั่นคือกรมที่ดิน อีก 3 อันดับถัดมา สำหรับปี 2542 คือ ตำรวจ สรรพากร และกรมการขนส่งทางบก สำหรับปี 2557 3 อันดับถัดมาคือ ตำรวจ โรงเรียนรัฐบาลและกรมการขนส่งทางบก (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 สินบนภาคครัวเรือน

ปี พ.ศ.	2542	2557
สัดส่วนหัวหน้าครัวเรือนที่ถูกเรียกสินบนเงินพิเศษในปีก่อนหน้า (10%)	10	4.8
มูลค่าสินบนเฉลี่ยต่อหัวหน้าครัวเรือนที่ถูกเรียกให้จ่าย (บาท)	9,722	5,016
มูลค่าสินบนทั้งหมด (ล้านบาท) (2557 ปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อ )	15,400	1,648*
หน่วยงานที่เรียกสินบนมากที่สุดสี่อันดับแรก (ตามจำนวนเงิน )	ที่ดิน, ตำรวจ, สรรพากร, กรมการขนส่งทางบก	ที่ดิน, ตำรวจ, โรงเรียนรัฐบาล, กรมการขนส่งทางบก

ระดับการคอร์รัปชันภาคครัวเรือนที่ลดลงอาจเป็นเพราะประชาชนไม่กล้าตอบ หรืออาจเปลี่ยนเป็นอย่างอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงิน จากการศึกษาพบว่าที่ลดลงอย่างมากในช่วง 15 ปี ที่ผ่านมานี้มีความเป็นไปได้สูงเพราะว่าได้มีการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาดังกล่าว ทั้งด้านวิธีการให้บริการ การตรวจสอบจากภายนอกและการส่งเสริมจริยธรรม ที่สำคัญมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยทำให้การเรียกสินบนเป็นไปได้ยากขึ้น เช่นระบบ EDI ที่กรมศุลกากร การเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทาง

<sup>10</sup> ศาสตราจารย์ไพจิตร ฆงยุทธ ไซยพงษ์ ธาณี ชัยวัฒน์ รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “คอร์รัปชันในระบบราชการไทย “การสำรวจทัศนคติประสบการณ์ของหัวหน้าครัวเรือน”, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กันยายน 2557, www.trf.or.th

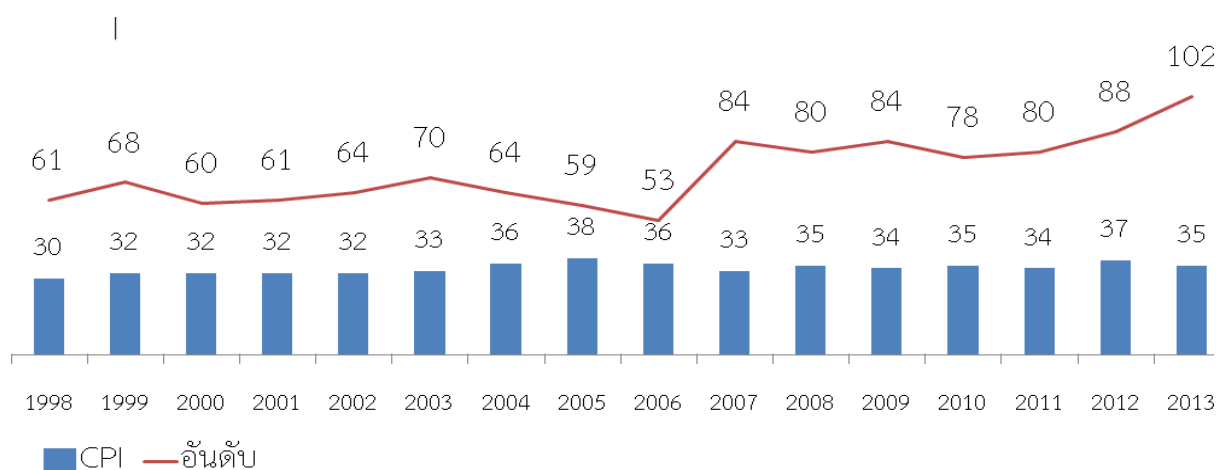
<sup>11</sup> ศาสตราจารย์ไพจิตร ฆงยุทธ ไซยพงษ์ ธาณี ชัยวัฒน์ รายงานฉบับสมบูรณ์... หน้า 6.

<sup>12</sup> วงเงินสินบนทั้งหมดในปี 2542 = 15,400 ล้านบาท ปี 2557 ลดลงเป็น 4,949 ล้านบาท หากปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อแล้ว เงินสินบนในปี 2557 เป็นเพียง 1,648 ล้านบาท

อินเทอร์เน็ตที่กรมสรรพากร ฯลฯ ทั้งนี้การปฏิรูปเกิดจากแรงผลักดันของภาคประชาชน ธุรกิจเอกชนและสื่อ<sup>13</sup> แต่การปฏิรูประบบการให้บริการภาครัฐการนี้มีผลกับข้าราชการระดับล่างและกลางเป็นส่วนใหญ่ ยังไม่เข้าถึงข้าราชการระดับสูงทั้งทหาร พลเรือน ตุลาการและนักการเมือง

สำหรับสินบนเงินพิเศษที่คิดเป็นต้นทุนได้ในกรณีของคอร์รัปชันวงเงินสูงนั้น ดูได้จากตัวชี้วัดเรียกว่า ดัชนีความโปร่งใส ( Corruption Perception Index หรือ CPI ) ขององค์การความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI ดังแสดงในแผนภาพที่ 1)

แผนภาพที่ 1 ดัชนีภาพพจน์คอร์รัปชัน (CPI) โดยองค์การความโปร่งใสนานาชาติ (TI)



ขณะนี้ CPI ได้ถูกใช้เป็นตัวชี้วัดแสดงระดับคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ที่ครอบคลุมการคอร์รัปชันภาครัฐแบบเหมารวมทุกประเภท ไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ แต่เมื่อศึกษาถลกลงไป พบว่าข้อมูลที่ใช้เพื่อสร้างดัชนีนี้ เป็นทัศนคติของนักธุรกิจข้ามชาติที่ลงทุนในประเทศต่าง ๆ เป็นโครงการขนาดใหญ่วงเงินสูง ซึ่งมีแนวโน้มว่าเงินสินบนที่เกี่ยวข้องต้องสูงด้วย ดังนั้น CPI จึงเป็นตัวชี้วัดของคอร์รัปชันขนาดใหญ่ ไม่ใช่ภาพรวมของคอร์รัปชันภาคครัวเรือนในประเทศนั้น ๆ<sup>14</sup>

การคำนวณดัชนี CPI เป็นการให้คะแนนจาก 0 ถึง 100 คะแนน ใกล้เคียง 100 แสดงความโปร่งใสสูง หรือระดับคอร์รัปชันต่ำ ยิ่งคะแนนใกล้เคียงศูนย์ยิ่งมีคอร์รัปชันสูง

ในแผนภาพที่ 1 ที่แสดงค่าดัชนี CPI และอันดับของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในช่วงเวลา 15 ปี ระหว่างปี พ.ศ.2541 และ พ.ศ.2556 นั้น จะเห็นได้ว่า ค่า CPI ของไทยค่อนข้างต่ำ แสดงว่ามีคอร์รัปชันสูง และเปลี่ยนแปลงน้อยมากในช่วง 15 ปี

<sup>13</sup> ผาสุก ยงยุทธ ธาณี 2557, อ้างแล้ว, หน้า 48-49.

<sup>14</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร ยงยุทธ ไชยพงศ์และธนา ชัยวัฒน์, รายงานฉบับสมบูรณ์..., หน้า 3-4.

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ อันดับของไทยลดลงมากจากอันดับที่ 61 ในปี 2542 เป็นอันดับที่ 102 ในปี 2556<sup>15</sup> สะท้อนว่าประเทศอื่นได้ปรับตัวให้ดีขึ้นเก่งกว่าไทย ประเทศในเอเชียที่มีอันดับดีกว่าไทยในปี 2556 มีสิงคโปร์ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ (อันดับที่ 5, 53 และ 94 ของโลกตามลำดับ)

สำหรับประสบการณ์ของนักธุรกิจไทย สังคิต พิริยะรังสรรค์ เมื่อปี 2541 ได้สอบถามนักธุรกิจ 430 รายที่สังกัดอยู่ในสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หอการค้าไทย และสมาคมธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องการจ่ายเงินค่าน้ำร้อนน้ำชาให้แก่หน่วยงานราชการ ร้อยละ 63 ตอบว่าจ่ายเงินค่าน้ำร้อนน้ำชา ส่วนและเงินได้โต๊ะ นอกเหนือจากค่าคอมมิชชั่นในการประมูลโครงการ อีกร้อยละ 36 ตอบว่าไม่ได้จ่ายหน่วยงานที่นักธุรกิจระบุว่าจ่ายเงินให้ตั้งแต่ 500,000 บาทขึ้นไปต่อครั้ง มี กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการอุตสาหกรรม แรงงานและสวัสดิการ สาธารณะสุข ศึกษาธิการ สำนักนายกรัฐมนตรี ยุติธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และทบวงมหาวิทยาลัย ตามลำดับ<sup>16</sup>

คอร์รัปชันประเภทวงเงินสูงๆ มักหลุดรอดจากการถูกลงโทษเสมอ โดยเฉพาะกรณีการซื้อตำแหน่ง ซึ่งในเรื่องนี้นั้น งานศึกษาของผาสุกและสังคิต ในกรณีของตำรวจ เมื่อปี พ.ศ.2535 พบว่าวงเงินที่จ่ายเพื่อซื้อตำแหน่งใหญ่สูงสุดอาจสูงถึง 30 -50 ล้านบาท และอดีตรองอธิบดีกรมตำรวจ พลตำรวจเอกวิเชียร เดชกุญชร ได้ให้สัมภาษณ์ “ยอมรับว่า มีการซื้อขายตำแหน่งกันจริงในกรมตำรวจ”<sup>17</sup>

งานศึกษาของ ศุภชัย ยาวะประภาส เมื่อปี พ.ศ. 2543<sup>18</sup> ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์หัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอ จังหวัดและส่วนกลาง ระดับอธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการกรมเกือบ 600 ราย ที่ทำงานในหน่วยงานราชการต่างๆพบว่า ร้อยละ 43.6 ตอบว่ามีการซื้อขายตำแหน่งในหน่วยงานของตน ร้อยละ 50.3 ตอบว่าไม่มี และร้อยละ 6.2 ตอบว่าไม่แน่ใจ เมื่อถามว่า มีตัวกลางหรือไม่ในการซื้อตำแหน่ง ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตอบว่า ผู้ประสานการซื้อขายตำแหน่งคือ นักการเมืองตามด้วยคนใกล้ชิด แต่ที่กรุงเทพมหานคร ระบุว่าไม่ต้องผ่านใคร ติดต่อกับผู้บังคับบัญชาได้เลย

หลายคนเชื่อว่าคอร์รัปชันวงเงินสูงมักเกิดจากนักการเมืองบังคับให้ข้าราชการทำ แต่ในทางปฏิบัติจริงนั้น ข้าราชการระดับสูงสามารถกระทำการทุจริตได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องร่วมมือกับนักการเมือง แต่อาจร่วมมือกับนักธุรกิจ และข้าราชการคนอื่น

<sup>15</sup> ในปี 1998 และ 2013 จำนวนประเทศทั้งหมดที่ได้รับการจัดอันดับคือ 85 และ 175 ตามลำดับ

<sup>16</sup> สังคิต พิริยะรังสรรค์ “ตัวชี้บางประการแสดงระดับการคอร์รัปชันของหน่วยราชการ: ประสบการณ์ของนักธุรกิจกลุ่มตัวอย่าง “ ใน รายงานผลการวิจัยการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย , โดยผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตริรัตน์ สักกรินทร์ นิยมศิลป์ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการม ธันวาคม 2541, หน้า 179, 209

<sup>17</sup> “วิเชียร รับตำแหน่งตำรวจซื้อขายได้” สยามรัฐรายวัน, 20 กรกฎาคม 2533.

<sup>18</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส, “คอร์รัปชันในวงราชการ มุมมองของข้าราชการและแผนปฏิบัติการสร้างสังคม “, ใน ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. 2543 โดย นิพนธ์ พึ่งพงศกร ศุภชัย ยาวะประภาส ผาสุก พงษ์ไพจิตร เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543.

เท่าที่กล่าวมาเป็นเรื่องของทฤษฎีและงานสำรวจ โลกแห่งความจริงเป็นอย่างไร? ในส่วนต่อไป จะวิเคราะห์กรณีนี้อาจเมื่อเร็วๆ นี้สามารถทำได้ เพื่อให้เห็นความซับซ้อนของคอร์รัปชันวงเงินสูง

### กรณีที่หนึ่ง รัฐบาลถูก โกง จ่ายเงินคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้ให้บริษัทปลอมหลายพันล้าน

ขณะที่เขียนปาฐกถา นี้ กระบวนการสืบสวนสอบสวน และดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้อาจ นี้ยังไม่สิ้นสุด ข้าราชการบางคนถูกลงโทษไปแล้ว แต่อีกส่วนหนึ่งยังเป็นผู้ถูกกล่าวหา เท่าที่รวบรวมข้อมูลที่เปิดเผยแก่สาธารณชนพอจะประมวลความเป็นมาได้ดังนี้กลางปี 2556 สำนักข่าวอิศรา เสนอข่าวว่า สรรพากรคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่บริษัทปลอม 63 บริษัท โดยได้คืนภาษีมูลค่าเพิ่มไปเป็นเงิน 4,298,584,817 ล้านบาท ทุกบริษัทที่ไปตรวจสอบมีที่ตั้งเป็นห้องว่างเปล่าหรือบ้านร้าง (30 แห่งใช้เลขที่บ้านเดียวกัน) พบหลักฐานว่าบุคคลที่ตั้งบริษัทปลอมเป็นเจ้าของสำนักงานบัญชี ทนายความ และเกี่ยวพันกับผู้สอบบัญชีและผู้ใหญ่ในกรมสรรพากร

การเสนอข่าวอย่างต่อเนื่องของสำนักข่าวอิศรา ส่งผลให้กระทรวงการคลังแต่งตั้งกรมการตรวจสอบ จนนำไปถึงการส่งเรื่องให้ดีเอสไอ และป.ป.ช. เข้ามาสืบสวน และตั้งอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาด้วยการโยกย้ายข้าราชการในกระทรวงการคลัง การอายัดทรัพย์สินข้าราชการระดับสูง การไล่ออก การให้ออก การถูกสอบวินัยร้ายแรงมากกว่า 10 ราย ผู้ใหญ่ถูกพักราชการ<sup>19</sup> มิถุนายน 2558 ป.ป.ช. มีมติอายัดทรัพย์สินผู้ใหญ่ เป็นทองคำมูลค่าเกือบ 180 ล้านบาท ภายหลังจากการปกปิดบัญชีทรัพย์สินและอยู่ระหว่างการตรวจสอบว่าร้ายผิดปกติกหรือไม่ เนื่องจากถูกกล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตโกงภาษีมูลค่าเพิ่ม 4.3 พันล้านบาท<sup>20</sup>

ณ จุดนี้ “การไต่สวนพบเพียงระดับข้าราชการ”<sup>21</sup> ไม่มีข้าราชการเมืองเกี่ยวโยงแต่อย่างใด นั่นคือหากเป็นจริง แสดงว่าข้าราชการระดับสูงจำนวนหนึ่งร่วมกันกระทำการทุจริตด้วยตนเอง พวกเขามีการศึกษาสูงระดับปริญญาตรี โท บ้างผ่านการอบรมผู้บริหารระดับสูงหลายแห่ง เช่น วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร วปอ. นักบริหารระดับสูง (นบส.1) ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) หลักสูตรผู้บริหารระดับสูง สถาบันวิทยาการตลาดทุน (หลักสูตร วตท.) และ หลักสูตร Directors Certification Program (DCP) ของ สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย

<sup>19</sup> สำนักข่าวอิศรา 30 ธันวาคม 2556. “เบื้องหลังเปิดโปงทุจริตภาษี 4.3 พันล้าน ข่าวเจาะแห่งปี”; ไทยพับลิก้า 22 มิถุนายน 2558

<sup>20</sup> “อนุฯ ป.ป.ช. อายัดทอง 179 ล. อดีตอธิบดีกรมสรรพากรไม่ปรากฏในบัญชี” ไทยรัฐออนไลน์ 25 มิถุนายน 2558. เข้าถึง 19 กรกฎาคม 2558. การอายัดนี้ยังอยู่ในขั้นถูกกล่าวหา จะต้องมีการขึ้นตอนการเข้าชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาอีกเป็นขั้นต่อไป

<sup>21</sup> “‘สาริต’ รับทราบข้อกล่าวหา”, เติลนิวส์, วันที่ 24 กรกฎาคม 2558 หน้า 12.

ทั้งนี้ ยังจะต้องติดตามต่อไปว่า ในท้ายที่สุดผู้เกี่ยวโยงทั้งหมดทั้งนอกและในหน่วยงานที่มีปัญหาที่มีที่ร้าย? ทุกรายจะถูกลงโทษไหม? และรัฐบาลจะสามารถเรียกค่าเสียหายที่ได้จ่ายเงินภาษีของประชาชนทั้งประเทศไปถึง 4.3 พันล้านบาทให้กับมิฉาจีฟได้ไหม?

### กรณีที่สอง โจรช่วยจับคอร์รัปชัน

ปลายปี 2554 ขณะผู้ใหญ่ในกระทรวงแห่งหนึ่ง ฆดองแต่งงานลูกสาวที่โรงแรมหรู โจรได้เข้าไปปล้นบ้าน ขนเงินสดที่ผู้สื่อข่าวรายงานว่ายังมีสายรัดจากธนาคารเป็นเงินจำนวนมาก โดยโจรรับสารภาพเบื้องต้นว่าพบกระเป๋ใส่เงินหลายร้อยล้านบาท แต่ขนเงินไปได้กว่า 200 ล้านบาทเท่านั้น ฝ่ายเจ้าของบ้านบอกว่าเงินที่ถูกปล้นเป็นเงินสด เงินเตรียมจัดงานแต่งงานลูกสาวประมาณ 5 ล้านบาท ในที่สุดตำรวจตามคืนเงินมาได้เกือบ 20 ล้าน ความไม่ชอบมาพากลนี้ทำให้ผู้ใหญ่ ถูกย้ายไปช่วยราชการ และป.ป.ช.เข้าดำเนินการออกเอกสารและทรัพย์สินเพื่อตรวจสอบว่าร่ำรวยผิดปกติหรือไม่<sup>22</sup>

4 ปีต่อมา (มกราคม 2557) ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดว่าผู้ใหญ่ร่ำรวยผิดปกติ จึงฟ้องศาลแพ่งให้มีคำสั่งยึดทรัพย์สิน ให้ตกเป็นของแผ่นดินมูลค่า 46,141,038 ล้านบาท<sup>23</sup>

เหตุปล้นบ้านครั้งนั้นมีรายงานว่าเกิดจากความขัดแย้งทางผลประโยชน์ โดย “มีนักการเมืองเข้ามาเกี่ยวโยงกับงบประมาณในการอนุมัติโครงการสำคัญ... คนร้ายที่ลงมือมั่นใจว่า การก่อเหตุครั้งนี้จะไม่เป็นคดีความแต่เรื่องบานปลาย เพราะแม่บ้านโทรแจ้ง 191”<sup>24</sup>

สาธารณชนคนนอกจะไม่มีทางได้รับรู้กรณีนี้ออานี้ และอาจไม่มีการเอาผิดใครเลย ถ้าโจรไม่ได้เข้ามาช่วย

ข้อมูลที่เปิดเผยแก่สาธารณชนผ่านสื่อ ทำให้ทราบเส้นทางชีวิตราชการของผู้ใหญ่ จบปริญญาตรี ผ่านการอบรมหลักสูตร นักบริหารระดับสูง นบส.1 หลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร วปอ. และหลักสูตรผู้บริหารเทคโนโลยีสารสนเทศระดับสูง จากที่เคยมีตำแหน่งสูงในกรมสำคัญเช่นทางหลวงชนบท กรมทางหลวง จนในที่สุดได้เป็นปลัดกระทรวง สื่อมวลชนประเมินกันว่า “เหล่านี้คือพื้นฐาน อันทำให้มีเงินจำนวนมหาศาลไปกบดานสงบนิ่งอยู่ในบ้าน.... ปมเงื่อนอยู่ที่ว่ากระบวนการจัดการ...จะสามารถลากคอ

<sup>22</sup> “โจรห้ำหั่นบ้านปลัดสุพจน์” กับที่มา ‘ร่ำรวยผิดปกติ’, ไทยรัฐออนไลน์ วันเสาร์ที่ 27 มิถุนายน 2558; “เกมหักเหลี่ยม เงินเงิน เชือด ‘สุพจน์ ทรัพย์ล้อม’ ขโมยขึ้นบ้าน 200 ล้าน สถานการณ์จริงหรืออุปโลกน์”, THAIPUBLICA, 25 พย. 2554. [thaipublica.org/2011/supoj-robbery-game/](http://thaipublica.org/2011/supoj-robbery-game/) เข้าถึง 27 ก.ค.2558.

<sup>23</sup> “ศาลแพ่งสั่งยึดทรัพย์ ‘สุพจน์ ทรัพย์ล้อม’ 46 ล้านตกเป็นของแผ่นดิน”, Thai Publica 1 กุมภาพันธ์ 2557. ตามพ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ข้าราชการที่ถูกข้อหาว่าร่ำรวยผิดปกติ จะถูกยึดทรัพย์สินที่ไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาแสดงให้กระจ่างถึงที่มาที่ไปในการได้ทรัพย์สินดังกล่าว

<sup>24</sup> “ซ่อนรอยปล้นบ้าน ‘ปลัดสุพจน์’ โคนสาวใส่รอยอุ้มโจป.ป.ช. อาชดทรัพย์”, ไทยรัฐออนไลน์ 1 มีนาคม 2558



บรรดานักการเมือง พรรคการเมือง... ขึ้นสู่ตะแลงแกงได้หรือไม่<sup>25</sup> สายรัดเงินจากธนาคารต่างๆ จะนำไปสู่ผู้เกี่ยวข้องรายอื่น ๆ ในภาคธุรกิจเอกชนได้หรือไม่? อ

**กรณีที่สาม** คดี CTX 9000 มีหลักฐานความไม่ชอบมาพากล แต่ในท้ายที่สุดไม่มีการดำเนินคดีใด ๆ

เมื่อ พ.ศ.2546 คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้บริษัทบม.ผู้สร้างสนามบินจัดซื้อ CTX 9000 เครื่องสแกนดักจับวัตถุระเบิด 26 เครื่อง เพื่อติดตั้งในสนามบินสุวรรณภูมิ บม.ทำสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างผ่านบริษัทตัวแทน ผลที่เกิดขึ้นคือมีส่วนต่างของราคาจากบริษัทผลิตมาถึงมือ บม. จำนวนหนึ่ง

เมื่อ พ.ศ. 2547 บริษัทอินวิชั่น ถูกคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ของสหรัฐฯ ตรวจสอบพบว่า ตัวแทนจำหน่ายของบริษัทในภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก ได้คิดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศจีนและฟิลิปปินส์ ให้ซื้อสินค้าของตน แต่ในประเทศไทย ได้พบความตั้งใจที่จะใช้เงินส่วนต่างของราคาจ่ายให้หรือสัญญาว่าจะจ่ายเจ้าหน้าที่ไทย แต่ยังไม่ทันเสร็จสิ้น ก็ถูกสอบสวนเสียก่อน

อินวิชั่นทำผิดตามกฎหมายสหรัฐฯ อินวิชั่นจึงได้ทำข้อตกลงกับกระทรวงยุติธรรมสหรัฐฯ ยอมรับความผิดทั้งหมดและได้ทำบันทึกข้อตกลงว่าหากจะขาย CTX ให้แก่ประเทศไทย จะต้องขายตรงให้กับบริษัทที่สร้างสนามบินสุวรรณภูมิเท่านั้น โดยห้ามขายผ่านบริษัทตัวแทนเอกชนใดๆ<sup>26</sup>

เมื่อเรื่องอื้อฉาวของ “อินวิชั่น” เป็นข่าวในเมืองไทย ได้มีการทำสัญญาใหม่กับบริษัทผู้ผลิต แต่บม.ก็ยังคงต้องจ่ายในราคาเดิมที่มีส่วนต่างจำนวนเดิม โดยอธิบายว่าส่วนต่างมีการรวมค่าอุปกรณ์ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ และภาษีในราคาด้วย มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ ก็พบว่าส่วนต่างทั้งหลายอยู่ในวิสัยที่รับได้ในทางธุรกิจ

หลังการรัฐประหารพ.ศ. 2549 คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือ ค.ต.ส.ของรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ตรวจสอบคดี CTX มีผู้ถูกกล่าวหาซึ่ง รวมทั้งอดีตนายกรัฐมนตรี อดีตรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคม กลุ่มบริษัทเอกชน 25 ราย และเจ้าหน้าที่ของบริษัทสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ (บม.) ประกอบด้วย อดีตปลัดกระทรวงคมนาคม นายทหารยศพลเอก นายทหารยศพลอากาศเอก อัยการสูงสุด และนักธุรกิจเอกชน 2 ราย

เมื่อ พ.ศ. 2551 เมื่อ ค.ต.ส. ส่งเรื่องไปให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องร้อง อัยการสูงสุดมีข้อโต้แย้งจากความไม่สมบูรณ์ของคดีสองครั้ง ครั้งสุดท้ายเกิดขึ้นในเดือนกันยายน พ.ศ. 2554

<sup>25</sup> “โลกธรรม อำนาจกรณี” สุพจน์ ทรัพย์ล้อม” กับ “นักการเมือง”, *มติชนรายวัน*, 26 พฤศจิกายน 2554.

<sup>26</sup> “ข้อรอมหาภาพ 7 ปี CTX: ตอนจบแบบหักมุมของ ป.ป.ช.” Thai Publica, 27 กันยายน 2555. [Thaipublica.org/2012/09/ctx.3/](http://Thaipublica.org/2012/09/ctx.3/) เข้าถึงเมื่อ 27 มิถุนายน 2558

ในรายงานของสื่อสำนักงานอัยการสูงสุดยืนยันว่า “หลักฐานเอกสารที่กระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกาส่งมาให้สำนักงานอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศ...ที่ยืนยันว่าไม่มีหลักฐานของการให้ค่าตอบแทนโดย “อินวิชั่น” หรือตัวแทนบริษัทให้แก่เจ้าหน้าที่ไทยและไม่มีหลักฐานว่า อินวิชั่น ได้ยอมรับหรือปฏิเสธข้อกล่าวหาที่ถูกฟ้องแต่อย่างใด”

ป.ป.ช. จึงเตรียมการที่จะฟ้องเอง และได้ส่งกรรมการ ป.ป.ช. คือ ศ.ดร.เมธี ครองแก้ว เดินทางไปขอข้อมูลรายละเอียดจากกระทรวงยุติธรรมที่สหรัฐฯ ได้เอกสารข้อมูลจำนวนมากและได้ส่งมอบให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง<sup>27</sup> ก่อนที่ ศ.ดร.เมธีจะหมดวาระการเป็นกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อ 9 สิงหาคม 2555<sup>28</sup>

28 สิงหาคม 2555 ป.ป.ช. แถลงอย่างเป็นทางการว่า ป.ป.ช. มีมติเอกฉันท์ยกคำร้องต่ออดีตนายกรัฐมนตรี อดีตรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคม บริษัทเอกชนหลายกลุ่ม ในคดีการซื้อและติดตั้งเครื่อง, CTX และการก่อสร้างระบบสายพานลำเลียงกระเป๋าในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ<sup>29</sup>

31 สิงหาคม 2555 ศาสตราจารย์ ดร.เมธี ครองแก้ว ได้ให้ข้อสังเกตกับมติเอกฉันท์ของ ป.ป.ช. โดยอ้างถึงข้อมูลเพิ่มเติมที่ได้มาจากกระทรวงยุติธรรมสหรัฐฯ ที่ระบุว่า ตัวแทนของฝ่ายอินวิชั่น “มีความตั้งใจที่จะใช้ส่วนต่างของราคา...[เพื่อ] จ่ายให้หรือสัญญาว่าจะจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ของไทย”<sup>30</sup> และศาสตราจารย์เมธี ได้สรุปท้ายบทความว่า “ถ้าทางการสหรัฐอเมริกามีความมั่นใจถึงขนาดนี้แล้วเราจะไม่เอาผิดใครเลยได้อย่างไร?”<sup>31</sup>

ความกังวลเกี่ยวกับความโปร่งใสหรือไม่โปร่งใสของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง CTX 9000 ยังคงมีอยู่และยังคงมีหลายคำถามที่ยังต้องการคำตอบเช่น การที่อัยการสูงสุดเป็นหนึ่งในผู้ถูกกล่าวหา แต่ในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่เป็นผู้ฟ้องร้องผู้กระทำความผิดด้วย นับเป็นประเด็นการทับซ้อนของผลประโยชน์หรือไม่?

หากพบว่าหลักฐานที่ได้จากกระทรวงยุติธรรมสหรัฐฯ ไม่เพียงพอ ได้มีการแสวงหาข้อมูลเพิ่มเติมภายในเมืองไทยเองหรือไม่ เพียงใด?

อีกคำถามหนึ่งคือ เมื่อหน่วยงานหลัก 2 แห่ง ได้แก่ อัยการสูงสุด และป.ป.ช. ได้ลงมติที่จะไม่ฟ้องคดีนี้แล้วนั้น หมายความว่า เป็นการสิ้นสุด ไม่มีช่องทางที่จะรื้อฟื้นคดีได้อีกครั้งนั้นหรือ ทั้ง ๆ ที่ความกังวลของหลาย ๆ คนก็ยังมิอยู่ รวมทั้งของอดีตรกรรมการ ป.ป.ช. เช่น ศาสตราจารย์ ดร. เมธี ครองแก้ว

<sup>27</sup> เมธี ครองแก้ว, เบื้องลึก ป.ป.ช. และนิติเศรษฐศาสตร์, 10 สิงหาคม 2557 ม หน้า 73.

<sup>28</sup> เมธี, เบื้องลึก ป.ป.ช. และนิติเศรษฐศาสตร์, คำนำ.

<sup>29</sup> Thaipublica 27 กันยายน 2012. ในรายละเอียดการจัดซื้อจัดจ้างเครื่อง CTX 9000 กระทำโดยรวมการสร้างระบบสายพานด้วย เป็นเงินอีกกว่าพันล้านบาท และในส่วนนี้ก็มีผู้ตั้งข้อสงสัยถึงจำนวนเงินมหาศาลในการนี้

<sup>30</sup> เมธี, เบื้องลึก ป.ป.ช. และนิติเศรษฐศาสตร์, หน้า 75.

<sup>31</sup> เมธี, เบื้องลึก ป.ป.ช. และนิติเศรษฐศาสตร์, หน้า 75.

จากกรณีอื่น ๆ ที่กล่าวมา หากมีหลักฐานความไม่ชอบมาพากลจริง มีข้อสังเกตบางประการ กล่าวคือ คอร์รัปชันวงเงินสูง เป็นพฤติกรรมการใช้ตำแหน่งในทางมิชอบของข้าราชการระดับสูง ซึ่งอาจทำได้ด้วยตนเอง หรืออาจจะร่วมมือกับนักธุรกิจหรือกับนักการเมืองเป็นพันธมิตร 2 เส้าหรือ 3 เส้า เป็นคอร์รัปชันที่เกิดจากการสมยอมกันระหว่างผู้ให้และผู้รับ ทำให้ยากที่จะตรวจสอบและส่งผลเสียสูงต่อสังคมวงกว้างเพราะใช้ทรัพยากรสาธารณะมาก<sup>32</sup>

ข้าราชการมีการศึกษาสูง ความสามารถ ทำให้ก้าวหน้าในงาน แต่อีกส่วนหนึ่งเพราะปรับตัวรับกับขบวนการคอร์รัปชัน โดยผ่านการอุ้มชูของ “ผู้ใหญ่” ทั้งในกระทรวงเองและจากนักการเมืองที่ร่วมขบวนการอยู่แล้ว เนื่องจากอยู่ในหน่วยราชการที่มีช่องทางการคอร์รัปชันสูงแต่ขาดกลไกการตรวจสอบ ทำให้นึกถึงงานวิทยานิพนธ์มหัศจรรย์ของนายตำรวจท่านหนึ่ง ได้วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงค่านิยมและทัศนคติของนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรในบริบทของระบบช่วยเหลือซึ่งทำให้ตำรวจ ที่เริ่มแรกมีลักษณะเหมือนฟ้าขาว แล้วค่อยๆเปลี่ยนสีคล้ำเร็วขึ้นจากประสบการณ์ทำงานกับผู้บังคับบัญชาและระบบที่เป็นปัญหา<sup>33</sup>

การยอมรับได้กับวัฒนธรรมไม่สุจริตหรือวัฒนธรรมคอร์รัปชัน ได้กลายเป็นสิ่งที่พบเห็นอยู่ทั่วไปในหน่วยราชการเกรดเอของไทยหลายแห่ง นับเป็นเรื่องที่ต้องมีการศึกษาวิจัยให้ลึกซึ้งและหาทางแก้ไขให้ได้ผลจริงจังกมากกว่านี้

กรณีอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงกับบุคคลระดับ “บิ๊ก” เป็นจำนวนมาก (นักธุรกิจที่มีอิทธิพลสูง นายทหารชั้นผู้ใหญ่นักการเมือง ข้าราชการระดับสูงจากหลายหน่วยงาน และจากหน่วยงานตรวจสอบ) การดำเนินการเอาผิดหรือการหาผู้รับผิดชอบกับความไม่โปร่งใส เป็นเรื่องยากมากจริงๆ แม้ว่าจะมีเบาะแสความไม่ชอบมาพากลมาจากต่างประเทศ และแม้แต่รัฐบาลแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหารใช้เหตุผลว่าเพื่อเข้ามาแก้ปัญหาคอร์รัปชัน โดยนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ก็ยังไม่สามารถเอาผิดใครได้

กรณีเหล่านี้เป็นตัวอย่างไม่ดีให้ข้าราชการระดับกลางเอาอย่างหรือไม่?

เรื่องอื่น ๆ ทั้งสามกรณี ถูกเปิดโปงโดยคนภายนอก แสดงให้เห็นความอ่อนแอของกลไกการตรวจสอบภายในระบบราชการและองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันเช่น ป.ป.ช. แต่แสดงอำนาจของภาคประชาชนในการให้เบาะแส และบทบาทสื่อมวลชนในการเปิดโปงคดีคอร์รัปชันให้สาธารณชนได้รับทราบ จนนำไปสู่การเอาผิดกับผู้ทุจริตได้ นับเป็นบทบาทที่สำคัญยิ่งของภาคประชาสังคมในการต่อต้านคอร์รัปชัน

<sup>32</sup> นักวิชาการบางคนเรียกว่า collusive corruption และควรได้รับโทษหนักมาก ให้อู Prakash Chander, “Address”, 2558, อ้างแล้ว.

<sup>33</sup> ร.ต.อ. พงศ์ศักดิ์ คงศรีแก้ว, “กระบวนการเปลี่ยนแปลงค่านิยมและทัศนคติของนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

สำหรับคอร์รัปชันที่จับต้องได้ยากประเภทการเล่นพรรคเล่นพวก การทับซ้อนของผลประโยชน์ คอร์รัปชันเชิงนโยบายหรือ state capture บางประเภท ไม่มีตัวชี้วัด แต่คาดว่าไม่น่าจะเปลี่ยนแปลงมาก เนื่องจากสภาพสังคมที่ให้ความสำคัญกับระบบเครือญาติ ระบบพรรคพวก และระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่

โดยสรุป ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ขณะที่คอร์รัปชันภาคครัวเรือนหรือ Petty Corruption ในเมืองไทยลดลงมาก แต่ประเภทที่เป็นสินบน เงินพิเศษขนาดใหญ่แบบ Grand Corruption แทบไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นเลย และเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในโลกแล้ว ไทยอยู่ในระดับที่ค่อนข้างแย่ และแย่กว่าเพื่อนบ้านเช่น ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และสิงคโปร์

### 3. ทำไมจึงปราบคอร์รัปชันได้ยากมาก เพื่อที่จะตอบคำถามนี้ต้องรู้สาเหตุที่นำไปสู่พฤติกรรมคอร์รัปชัน

นักวิชาการพยายามตอบคำถามนี้ในกรณีของไทย แบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่มหลักคือ (1) เศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (2) นักศีลธรรมจรรยาบรรณ (3) นักเศรษฐศาสตร์การเมือง และ (4) นักวิเคราะห์สังคมระยะเปลี่ยนผ่าน

#### มุมมองของเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก

มูลเหตุจูงใจให้กระทำการคอร์รัปชันคือ ผลประโยชน์ที่จะได้ทั้งที่เป็นตัวเงินและหรือผลประโยชน์อื่น ๆ แต่การคอร์รัปชันก็มีต้นทุนถ้าถูกจับได้ ดังนั้นผู้กระทำจึงต้องคิดถึงต้นทุนผลได้ว่าคุ้มหรือไม่ トラบใดที่ผลประโยชน์สูงแต่ต้นทุนต่ำ ผลได้สุทธิก็จะเป็นแรงจูงใจให้คอร์รัปชันต่อไป<sup>34</sup> แนวโน้มเช่นนี้จะยิ่งสูงในสังคมซึ่งสถาบันทางสังคมอ่อนแอและมีความเหลื่อมล้ำสูง<sup>35</sup>

สำหรับในเมืองไทยระบบการเมืองที่ผูกขาดอำนาจทำให้ข้าราชการมีอำนาจด้านดุลยพินิจสูง ทำให้มีโอกาสหาประโยชน์จากการทุจริตได้ง่าย แต่ต้นทุนต่ำเพราะระบบกฎหมายและระบบการป้องปราบคอร์รัปชันอ่อน บทบาทของ ป.ป.ช. ในการลงโทษผู้กระทำผิดไร้ประสิทธิภาพ<sup>36</sup> ทางออกเน้นไปที่การทำให้องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันเข้มแข็ง การสร้างระบบที่ดีให้มีหลักการนิติธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ จะช่วยลดพฤติกรรมคอร์รัปชันได้

<sup>34</sup> เมธี ครองแก้ว “ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันการทุจริต”, มติชนออนไลน์ 30 มีนาคม 2558

<sup>35</sup> เมธี ครองแก้ว “เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการปราบคอร์รัปชัน” PPT. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), งานสัมมนาวิชาการประจำปี พ.ศ. 2549

<sup>36</sup> “พลิกเพิ่มวิจัย ‘ศ.เมธี’ เทียบแนวทางปราบทุจริตในเอเชีย - ป.ป.ช.” สำนักข่าวอิศรา 14 กันยายน พ.ศ.2557. [www.isranews.org/isranews-scoopitem/32873-matee-777-01.html](http://www.isranews.org/isranews-scoopitem/32873-matee-777-01.html) เข้าถึงเมื่อ 4 กรกฎาคม 2558.

## มุมมองของนักศีลธรรมจรรยาบรรณ

แนวคิดนี้มุ่งไปที่พฤติกรรมของแต่ละบุคคล ผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ผลได้ที่เป็นตัวเงินจากการคอร์รัปชัน และพร้อมที่จะทำการทุจริตเมื่อประโยชน์มากกว่าต้นทุนเสมอ นั่น เพราะมีการให้คุณค่าของผลได้ที่คิดเป็นตัวเงินมากกว่าคุณค่าของการไม่ทุจริต การให้คุณค่ากับจริยธรรมไม่ทุจริตสูงจะช่วยลดคอร์รัปชันได้<sup>37</sup> ทางออกคือต้องทำคนให้เป็น “คนดี (moral man)” ด้วยการส่งเสริมหลักการคุณธรรมจริยธรรมในหมู่ข้าราชการและนักการเมือง แต่ยอมรับว่าการทำคนให้เป็นคนดีเป็นเรื่องยากมาก

## มุมมองของเศรษฐศาสตร์การเมือง<sup>38</sup>

ปัญหาคอร์รัปชันเกี่ยวข้องกับกระบวนการสะสมทุนและระบอบการปกครองว่าเป็นระบอบที่เปิดกว้างให้กับเสรีภาพของสื่อมวลชนและการมีสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการร่วมรณรงค์ต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชันหรือไม่เพียงใด และวิเคราะห์ด้วยว่า กระบวนการต่อสู้กับคอร์รัปชัน โดยภาคประชาชนนี้ ต้องทำอย่างต่อเนื่องเพราะผู้ทุจริตจะปรับตัวอยู่เสมอ

แรงจูงใจในการคอร์รัปชันคือ ผลประโยชน์สุทธิที่ได้รับ ซึ่งแบ่งออกได้เป็นสินบนหรือภาษีคอร์รัปชัน และรายได้จากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) การกินค่าหัวคิว การคุ้มครองเศรษฐกิจผิดกฎหมาย หักด้วยต้นทุนที่ต้องลงไปเพื่อให้ได้อำนาจหรือตำแหน่งที่มีอำนาจในการสั่งการ และต้นทุนที่ต้องใช้เพื่อป้องกันไม่ให้ถูกจับได้ เมื่อนักการเมืองได้จัดตั้งรัฐบาล จะพยายามเพิ่มรายได้จากสินบนและค่าเช่าทางเศรษฐกิจ พร้อม ๆ กับพยายามลดต้นทุน โดยการพยายามควบคุมกระบวนการยุติธรรม สื่อมวลชน และฝ่ายค้าน

เมื่อประเทศไทยอยู่ใต้ระบอบการเมืองเผด็จการโดยทหาร ในทศวรรษ 2500 และ 2510 ภาคสื่อมวลชนและประชาชนถูกควบคุมและจำกัดเสรีภาพ ต้นทุนของคอร์รัปชันจึงต่ำ การทุจริตในสมัยนั้นจึงสูง

ในช่วงที่ระบบการเมืองเปิดมากขึ้น เช่นสมัยประชาธิปไตยครึ่งใบ (2523- 2531) และประชาธิปไตยเต็มใบ (2532 –2534, 2535 – 2548) ความพยายามดังกล่าว จะปะทะประสานกับบทบาทการตรวจสอบของสื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการและขบวนการประชาชนที่ตื่นตัวจะผลักดันให้รัฐบาลทำหน้าที่โดยโปร่งใสและรับผิดชอบมากขึ้น

<sup>37</sup> เมธี ครอบแก้ว “ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันการทุจริต”, มติชนออนไลน์ 30 มีนาคม 2558

<sup>38</sup> ให้ดู ผาสุก พงษ์ไพจิตร. “ชนกิจการเมือง” ปาฐกถานำ การสัมมนาประจำปีเรื่อง ธนประชาชน”, ในการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ มุมมองเชิงเปรียบเทียบ เอกสารสรุปการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 8 ประจำปี 2549; ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคีต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย...กิจการเมือง จัดโดยศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 7 ธันวาคม 2548 และนวนลน้อย ศรีรัตน์ .”การตรวจสอบคอร์รัปชันโดยภาค

การศึกษาาระดับการคอร์รัปชันของรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารในช่วงปี 2502 ถึงปี 2516 เปรียบเทียบกับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งช่วงปี 2524 ถึงปี 2534 ได้ข้อมูลที่น่าบ่งบอกว่าระบอบรัฐสภาประชาธิปไตยเอื้อกับการต่อต้านและลดทอนพฤติกรรมคอร์รัปชัน มากกว่าระบบเผด็จการทหาร ข้าราชการระดับสูงในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้สัมภาษณ์ว่า “รัฐบาลเผด็จการมีโอกาสคอร์รัปชันสูงสุดเพราะการกระจุยตัวของอำนาจมีสูง และไม่ต้องแบ่งกับใคร ยุคประชาธิปไตยอัตราคอร์รัปชันน่าจะต่ำกว่า เพราะทำได้ยากขึ้น”<sup>39</sup> “และบอกกับผู้เขียนว่า รัฐบาลทหารจะปฏิเสธไม่ให้ สตง.เข้าตรวจสอบการใช้งบประมาณของกระทรวงกลาโหม แต่ภายใต้รัฐบาลประชาธิปไตย การตรวจสอบเป็นไปได้”

การสร้างระบบตรวจสอบเพิ่มมากขึ้นในสมัยประชาธิปไตยทำให้คอร์รัปชันรูปแบบใหม่ๆ เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะ “การสร้าง โครงการต่างๆ...เพื่อหาทางกินค่าหัวคิวจากจัดซื้อจัดจ้าง... การ ใช้นโยบายเพื่อ ผลทางการเมือง ส่วนการลดต้นทุนของการคอร์รัปชันก็... ใช้วิธีการต่าง ๆ ที่ทำให้องค์กรตรวจสอบทำงาน ไม่ได้”<sup>40</sup>

อย่างไรก็ตามด้านภาคประชาชนก็มีพัฒนาการใหม่ๆ ที่จะต่อการกับการคอร์รัปชันโดยบุคคล สาธารณะเช่นนักการเมือง เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้เปิดช่องให้ภาคประชาชนมีเครื่องมือใหม่ ๆ ในการต่อต้านคอร์รัปชันมากขึ้น

กรณีที่ภาคประชาชนโดยความร่วมมือกันระหว่างสมาคมคุ้มครองผู้บริโภค สื่อมวลชน กลุ่ม แพทย์ชนบทและองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมากตรวจสอบการทุจริตในการจัดซื้อเวชภัณฑ์ของกระทรวง สาธารณสุข เมื่อพ.ศ. 2541 ได้สร้างผลสะท้อนคือสามารถเอาผิดกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และนักการเมืองที่เป็นที่ปรึกษา จนต้องติดคุกเป็นเวลาหลายปี นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบความร้ายแรง ผิดปกติของรัฐมนตรีจนศาลมีคำสั่งยึดทรัพย์มากกว่า 200 ล้านบาท “นับเป็นคดีแรกที่สามารถลงโทษ นักการเมืองที่ทุจริตคอร์รัปชันจนต้องโทษจำคุกได้ภายหลังการใช้รัฐธรรมนูญปี 2540”<sup>41</sup>

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าเสียดายว่าความพยายามสถาปนาระบอบประชาธิปไตยไทยให้ยั่งยืนและ ลงรากลึก จนไปไกลกว่าเรื่องการเลือกตั้งโดยเสียงข้างมาก โดยต้องมีการลงหลักปักฐานของหลักการนิติ ธรรม ระบบพรรคการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยและประชาชนเข้ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงมักถูกรัฐประหาร แทรกแซงอยู่เสมอ ระบอบการเมืองไทยจึงซิกแซกไปมาระหว่างประชาธิปไตยและระบอบอำนาจนิยมโดย ทหาร หรือกลุ่มคณะรัฐบาลที่มีกองทัพหนุนอยู่เบื้องหลัง และยังไม่สามารถพัฒนาเป็นระบอบประชาธิปไตย ที่ยั่งยืนได้

<sup>39</sup> ศาสตราจารย์ไพจิตร สังคีต พิริยะรังสรรค์, *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*, หน้า 184.

<sup>40</sup> นวลน้อย ศรีรัตน์, “การตรวจสอบคอร์รัปชัน โดยภาคประชาชน” หน้า 340 – 41.

<sup>41</sup> นวลน้อย, อ้างแล้ว น. 344.

โดยย่อนักเศรษฐศาสตร์การเมืองวิเคราะห์แรงจูงใจของการคอร์รัปชันจากแนวคิด ผลประโยชน์ต้นทุน คล้ายกับเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก แต่ได้เปิดมุมมองในแนวกว้างที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการสะสมทุน และระบอบการปกครอง เสนอผลการศึกษาวิจัยที่มีข้อมูลบ่งบอกว่าระบอบการ ปกครองเปิดตามแนวทางประชาธิปไตย จะเอื้อกับการต่อสู้กับคอร์รัปชันมากกว่าระบอบการเมืองปิด หรือ รัฐบาลที่มาจากพรรคการเมือง แต่ระบอบประชาธิปไตยยังไม่มีโอกาสลงหลักปักฐานในสังคมไทยเพราะถูก แทรกแซงด้วยการรัฐประหารเป็นระยะ ๆ ที่อ้างว่าเพื่อแก้คอร์รัปชัน แต่ไม่เคยสำเร็จเลย ตลอดมาจนปัจจุบัน

**มุมมองนักวิเคราะห์สังคมระยะเปลี่ยนผ่าน**

สังคมระยะเปลี่ยนผ่านมีระเบียบหรือระบบคุณค่าทางการเมืองสังคม 2 ชุด ซ้อนทับและย้อน แียงแต่อยู่ร่วมกัน ในเวลาเดียวกัน<sup>42</sup> หมายความว่า บางคนคิดว่าคอร์รัปชันไม่ผิด เพราะสินบนช่วยซื้อความ สะดวกหรือเพื่อขจัดอุปสรรคที่ถูกปิดกั้น เช่น ถูกกีดกัน และผู้กระทำได้ผลประโยชน์ของตัวเอง แต่กลุ่มอื่น เห็นว่าผิด เพราะมองเห็นผลเสียในระดับสังคม และเห็นว่าอุปสรรคนั้นต้องแก้ไขในระดับสังคม

ความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจสังคม ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ระบบคุณค่าเก่า ที่เอื้อกับ การคอร์รัปชันลดความสำคัญลงหรือถูกละทิ้ง แต่ก็ยังไม่หมดไป ขณะที่ระบบคุณค่าใหม่ที่มากับความ เปลี่ยนแปลง ยังไม่ได้รับการยอมรับกันอย่างกว้างขวาง

สังคมระยะเปลี่ยนผ่านมีความสับสนว่าอะไรคือการคอร์รัปชันที่สร้างความเสียหายให้กับ สังคมได้ หรือแม้กระทั่งว่าอะไรคือผลประโยชน์ส่วนตัวที่อาจสร้างความเสียหายแก่สาธารณะ ตัวอย่างเช่น ยังสับสนกันว่าอะไรคือเส้นแบ่งระหว่าง “สินน้ำใจ” กับ “สินบน” เมื่อนักธุรกิจจัดให้ข้าราชการและ ครอบครัวไปชมการแข่งขันกอล์ฟนัดสำคัญที่ต่างประเทศ หรือไปชมดอกซากุระบานที่ญี่ปุ่น โดยออก ค่าใช้จ่ายให้ทั้งหมด? <sup>43</sup> หรือเมื่อข้าราชการใหญ่รับค่าคอมมิชชั่น จากเอเยนต์ขายอาวุธให้กระทรวงกลาโหม แล้วใช้เงินดังกล่าวเพื่อปรับปรุงสวัสดิการของเหล่าทหารในสังกัด?<sup>44</sup> ความสับสนนี้เป็นมูลเหตุประการหนึ่ง ที่ทำให้พฤติกรรมคอร์รัปชันในสังคมระยะเปลี่ยนผ่านยากที่จะปราบ ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านประวัติศาสตร์และ ประสิทธิภาพเฉพาะของแต่ละประเทศในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม บางแห่งการเปลี่ยน ผ่านจากระบบเศรษฐกิจที่รัฐบาลลงทุนตั้งรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก มาเป็นระบบเศรษฐกิจระบบตลาดเสรี จะ

<sup>42</sup> Marc Saxer. In the Vertigo of Change: How to resolve Thailand's transformation crisis. สังคมไทยในวังวนแห่งวิกฤตเปลี่ยนผ่าน, สำนักพิมพ์ Openworlds, ธันวาคม 2557.

<sup>43</sup> พรวิภา ไกลซัด, "การมีส่วนร่วมในการต่อต้านคอร์รัปชันของภาคเอกชนไทย : กรณีศึกษาสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, วจิณีพนธ์ ปรัชญานามบัณฑิตยเศรษฐศาสตร์ การเมืองด้านนโยบายสาธารณะ, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2558, บทที่ 4 ตาราง 4.2 . จากผู้ตอบกับคำถามนี้ซึ่งเป็นประธานหรือรองประธานของ หอการค้าจังหวัด 75 แห่งจากทั้งหมด 77 จังหวัดของไทย ๆ มากกว่าครึ่งตอบว่าเป็นสินน้ำใจ (ร้อยละ53.3) บ่งบอกว่าไม่ได้ถือเป็นเรื่องร้ายแรง ที่ตอบว่าเป็นการทุจริต หรือ เงินใต้โต๊ะ เท่ากับ ร้อยละ 4 และ 1.3 ที่ตอบว่าเป็นสินบน ร้อยละ 21.3.

<sup>44</sup> ศาสตราจารย์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์. *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*, หน้า 84.

มีการกระจายทรัพย์สินสาธารณะสู่เอกชนผ่านกระบวนการแปรรูป เปิดโอกาสให้มีการคอร์รัปชันเพื่อ  
เอกชนจะได้เข้าเป็นเจ้าของทรัพย์สินสาธารณะ<sup>45</sup>

สำหรับประเทศที่เริ่มเปลี่ยนสู่ระบอบประชาธิปไตย งานศึกษาจากประสบการณ์ของหลาย  
ประเทศที่ชี้ว่าคอร์รัปชันมักเพิ่มสูงขึ้นในระยะแรก เพราะการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย เปิด  
โอกาสให้แก่คนกลุ่มใหม่ๆ ได้เข้าถึงอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ แต่มักเผชิญขีดจำกัด จากการถูกเลือก  
ปฏิบัติหรือถูกปิดกั้น โดยกลุ่มอำนาจหรือระเบียบกฎหมายเก่าที่ล้าสมัย จึงมีการใช้เงินให้สินบนเพื่อก้าวข้าม  
ขีดจำกัดดังกล่าว

แต่เมื่อเวลาผ่านไปถึงจุดหนึ่งระดับคอร์รัปชันจะคงที่และเริ่มลดลงไปเรื่อย ๆ เมื่อสถาบันด้าน  
กฎหมาย หลักนิติธรรม และระบบคุณค่าตามผลงาน เข้าทดแทนระบบพวกพ้อง ระบบอุปถัมภ์ และมี  
แรงผลักดันจากภาคประชาสังคมให้ปฏิรูประบบสถาบันต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและ  
สังคมในกระบวนการโลกาภิวัตน์ แต่กระบวนการเหล่านี้ต้องใช้เวลา และระบอบประชาธิปไตยจะต้อง  
เป็นไปอย่างต่อเนื่อง<sup>46</sup>

ประเทศไทยเป็นสังคมระยะเปลี่ยนผ่าน โดยมีระเบียบสังคมหรือระบบคุณค่า 2 ชุดอยู่ร่วมกัน  
คือ ระบบอุปถัมภ์และระบบพวกพ้องภายใต้ระเบียบ “สังคมนิรโทษกรรม” หรือศักดินารูปอุปถัมภ์  
(patrimonialism) ก่อนความเป็นสมัยใหม่กับระเบียบตามระบบกฎหมายและหลักการบนฐานของเหตุผล<sup>47</sup>  
ที่มากับความเป็นสมัยใหม่ตั้งแต่ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19

กระบวนการเปลี่ยนผ่านของไทยไม่ราบรื่น มีอาการหยุดชะงักและถอยหลัง และใน  
กระบวนการดังกล่าว ประเด็นคอร์รัปชันสูงในช่วงต้นของการพัฒนาสู่ประชาธิปไตย ช่วงหลังทศวรรษ  
2530 คอร์รัปชันมีบทบาททั้งเป็นตัวกระตุ้นการเปลี่ยนแปลง (ร.ช.น. 2540 ที่มีหมวดการตรวจสอบการใช้  
อำนาจรัฐ) และเป็นตัวถ่วงรั้งการเปลี่ยนผ่าน

ในประเด็นตัวถ่วงรั้ง ทศวรรษ 2550 มาร์ค สกิดซ์ชาร์ศึกษาและวิเคราะห์ว่า วัฒนธรรมคอร์รัปชัน  
สูงโดยนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง ที่จะกำจัดหรือชะลอขบวนการ  
ผลักดันให้มีการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบกฎหมาย หลักนิติธรรม ไปพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนสู่ระบอบรัฐสภา  
ประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ ภายใต้หลักการ 1 คน 1 เสียง<sup>48</sup>

<sup>45</sup> World Bank, *Anticorruption in transition. A Contribution to the Policy Debate*, Washington D.C. 2000.

<sup>46</sup> คูซัน Michael T. Rock, “Corruption and Democracy”, DESA Working Paper No.55 ST/ESA/2007/ DWP/55, August 2007.

<sup>47</sup> Marc Saxer, *In The Vertigo of Change*. หน้า 234.

<sup>48</sup> Saxer. *The Vertigo of Change* หน้า 218 - 232



#### 4. สรุป

จะต่อสู้กับคอร์รัปชันอย่างไรดี? จะลดคอร์รัปชันได้อย่างไร? จากมุมมองของนักศีลธรรม จรรยาธรรม สังคมขาดคนดี แต่การทำให้เกิดคนดี (moral man) เป็นเรื่องยาก จึงมีคอร์รัปชันสูง แนวคิดนี้เน้นไปที่ส่งเสริมหลักจริยธรรม เลือกเฟ้นคนดีให้ปกครอง แล้วทุกอย่างจะดีเองโดยประชาชนในวงกว้างไม่ต้อง มีบทบาทมาก

“กรุงศรีอยุธยาไม่สิ้นคนดี” แต่มีคำถามว่า ใครเป็นผู้กำหนดว่าใครดี ใครไม่ดี ดีนี้ดีเพื่อใคร แล้วใครจะเป็นผู้ตรวจสอบกำกับคนดีไม่ให้เขว ในเมื่ออำนาจผูกขาดอาจจะเกิดคอร์รัปชันได้อย่างสุดๆ ดัง คำกล่าวของ John Dalberg-Action 1<sup>st</sup> Baron Acton (1834-1902) ที่ว่า “Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely” หากการเมืองคนดีไม่มีระบบตรวจสอบ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ก็ ไม่มีความหมายใดๆ

วิธีคิดแนวนี้ถูกวิจารณ์ว่าแคบเกินไป ไม่สามารถครอบคลุมถึงบริบทของปัจจัยทางสถาบัน และไม่โยงกับพัฒนาการการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจสังคม

อย่างไรก็ตามประเด็นเรื่องการส่งเสริมให้ยึดมั่นในจริยธรรมหรือคุณธรรมในระดับปัจเจก บุคคลก็ยังคงมีความสำคัญในการเป็นองค์ประกอบหนึ่งของมาตรการต่อต้านคอร์รัปชัน ทั้งนี้ ทุกคนเมื่อ เริ่มแรกเข้ารับราชการก็ล้วนเป็นผ้าขาว แต่เมื่อเวลาผ่านไป บางคนปล่อยใจให้หลงไปกับ “ลาภ ยศ สรรเสริญ” และอำนาจเงินที่มองเห็นอยู่ตรงหน้า เข้าร่วมกระทำความผิดเพื่อให้ได้ “เงิน” ที่ไม่ควรได้ แต่อีก หลายคนยับยั้งชั่งใจได้แม้ว่าโอกาสอาจจะมีพอกัน ทั้งนี้เพราะกลุ่มหลังยึดมั่นหรือเห็นคุณค่าของความ ถูกต้องมากกว่าเรื่องลาภ ยศ สรรเสริญนั่นเอง

จากมุมมองของเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก เห็นว่าเป็นการยากเพราะว่าระบบสถาบันสังคม อ่อนแอ องค์การต่อต้านคอร์รัปชัน เช่น ป.ป.ช.อ่อนแอ ผู้ทุจริตจึงลอยนวลไม่ถูกลงโทษหรือใช้เวลานานมาก ในการตรวจสอบ ทำให้แรงจูงใจที่จะทุจริตมีสูง เพราะผลได้จากการคอร์รัปชันมากกว่าต้นทุน การแก้ไขจึง มุ่งไปที่ทำให้สถาบันตรวจสอบเข้มแข็งมีประสิทธิภาพ

แต่ใครเล่าจะส่งแรงผลักดันให้สถาบันสังคมและสถาบันต่อต้านคอร์รัปชันเข้มแข็ง และ ระบอบการเมืองแบบไหนที่จะเอื้อให้มีพัฒนาการตรงนี้ การเมืองเผด็จการ? หรือการเมืองรวมศูนย์แบบ พรรคเดียวเช่นที่จีนหรือที่สิงคโปร์? จริงอยู่สิงคโปร์มีองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันแข็งแกร่งกว่าไทย แต่ก็ไม่ใช่ ระบอบประชาธิปไตยตามมาตรฐานสากล<sup>49</sup> ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการปกครอง ประชาชนคนไทยส่วน

<sup>49</sup> Acemoglu, Daron, James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, 2006.

ใหญ่ต้องการเช่นนั้นหรือไม่? แล้วเงินเล่า ขนาดมีการลงโทษประหารชีวิตเจ้าหน้าที่รัฐทุจริตไปหลายรายแล้ว ก็ยังแก้ไม่ได้ เฝ้าจัดการทหารในไทยหรือที่ไหนก็ไม่เคยจัดการกับคอร์รัปชันได้อย่างได้ผลยืนยาว แม้แต่จะใช้ มาตรา 17 สมัยสฤษดิ์ หรือมาตรา 44 อันที่จริงสมัยจอมพลสฤษดิ์มีการคอร์รัปชันที่สูงมากในประวัติการเมืองไทย ซึ่งผู้เขียนคำนวณไว้ว่าประมาณหนึ่งเปอร์เซ็นต์ของจีดีพี<sup>50</sup>

เศรษฐศาสตร์กระแสหลักให้ความสนใจน้อยในเรื่องที่ว่าระบอบการเมืองอะไรเอื้อกับการต่อต้านคอร์รัปชัน ซึ่งมุมมองของเศรษฐศาสตร์การเมืองและนักวิเคราะห์สังคมนิยมเปลี่ยนผ่านมีคำตอบในเรื่องนี้ที่ชัดเจนกว่า

จากมุมมองของเศรษฐศาสตร์การเมืองและนักวิเคราะห์สังคมนิยมเปลี่ยนผ่าน ที่ยากเพราะต้องยอมรับความจริงที่ว่า คอร์รัปชันโยงกับกระบวนการสะสมทุน การสร้างความรู้รวยอย่างรวดเร็ว ของทั้งกลุ่มอำนาจใหม่ๆ และกลุ่มอำนาจเก่าๆ นอกจากนี้ ผู้คนยังสับสนกับค่านิยมเก่าและใหม่ที่ทับซ้อนกันอยู่ การคลี่คลายความสับสนต่างๆ เพื่อให้สังคมปรับเปลี่ยนเข้าสู่ระบบกฎหมาย หลักการนิติธรรม การเลื่อนชั้นตามผลงาน หลักการไม่เลือกปฏิบัติ หลักการความเสมอภาค ที่ปฏิบัติได้อย่างทั่วถึงอย่างค่อยเป็นค่อยไป เป็นไปได้ภายใต้ระบอบการเมืองประชาธิปไตยแต่ต้องใช้เวลา

มาถึงจุดหนึ่งรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง ต้องมีผลงานและจะถูกบีบโดยความต้องการของประชาชน ให้ปฏิรูประบบราชการ ระบบภาษี และ ระบบทหาร อีกนัยหนึ่งในระบบพรรคการเมืองที่มีการแข่งขันและพรรคทุกพรรคไม่ย่อท้อกับการแข่งขันกัน พรรคการเมืองจะต้องถูกบีบให้ปรับตัวและจะเป็นตัวสำคัญที่จะนำการปฏิรูป เพราะพวกเขาต้องสร้างผลงานให้ถูกใจประชาชนที่เลือกเขาเป็นรัฐบาล ดังนั้น พรรคการเมืองที่พัฒนาและแข่งขันกันจึงเป็นตัวละครสำคัญในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ในสังคมที่ได้รับมรดกระบบทหารแข็งแกร่งมากและมีความเหลื่อมล้ำสูงเช่นไทย การสถาปนาระบอบรัฐสภาประชาธิปไตย สุ่มเสี่ยงสูงที่จะถูกทหารกระทำการรัฐประหาร โดยมีคนรวย ข้าราชการ และชนชั้นกลางอื่นๆหนุนหลัง เพราะพวกเขาต่อต้านการปฏิรูปที่พรรคการเมืองริเริ่ม นี่คือสถานการณ์ของการเมืองไทยดังที่เกิดขึ้นปลายทศวรรษ 2550 ที่สังคมเข้าสู่ระบอบรัฐรวมศูนย์อำนาจที่ประชาชนและสื่อขาดสิทธิเสรีภาพ และการหวนกลับไปสู่วังวนของระบบอุปถัมภ์และคอร์รัปชัน ซึ่งในท้ายที่สุดสังคมจะต้องร่วมกันคิดว่าจะผลักดันทหารออกไปจากการเมืองได้อย่างไร เพื่อนำประชาธิปไตยกลับมาช่วยแก้คอร์รัปชันที่ยั่งยืน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในกลุ่มคนรวยและชนชั้นกลางที่เคยสนับสนุนรัฐประหาร จะมีบทบาทในการแก้จุดบอดของการเมืองไทย ตรงนี้<sup>51</sup>

<sup>50</sup> ผาสุก สังคิด, *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*, บทที่ 3.

<sup>51</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร, *ตะแคงประเด็นเหล่านี้ข้อๆใน “คนรวย ความเหลื่อมล้ำ เป็นอุปสรรคกับประชาธิปไตยใหม่/ อย่างไร? “*, *คอลัมน์ดุลยภาพ ดุลยพินิจ มติชน* ราชวัน, 21 สิงหาคม 2558 คิว. และดูเพิ่มเติมงานทฤษฎีที่น่าอ่านใน Acemoglu, Daron and James Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*; Acemoglu, Daron,

ข้าพเจ้าได้วิเคราะห์และแสดงข้อมูลสนับสนุนให้เห็นว่า แม้ว่าปัญหาคอร์รัปชันเป็นเรื่องยาก แต่เป็นเรื่องที่แก้ไขปรับปรุงได้ โดยผู้ที่จะมีบทบาทสูงในการผลักดันให้เกิดการแก้ไขจะต้องเป็นประชาชน เอกชน และสื่อมวลชนที่ได้รับผลกระทบทางลบนั้นเอง และจะต้องมีระบอบการเมืองเปิดไม่รวมศูนย์อำนาจ การศึกษาจากกรณีที่เกิดขึ้นและจากการวิเคราะห์สาเหตุของการคอร์รัปชันโดยสำนักต่างๆ ทำให้ได้ข้อสรุปว่า การต่อต้านคอร์รัปชัน จะต้องประกอบด้วยยุทธศาสตร์และมาตรการใน 3 ระดับด้วยกัน

หนึ่ง ระดับปฏิบัติเฉพาะจุดในหน่วยราชการที่เป็นปัญหามาก และในระดับสถาบัน ต้องการ มาตรการป้องกันและการตรวจสอบภายในที่ได้ผลและไม่สร้างต้นทุนมาก มาตรการส่งเสริมจริยธรรม คุณธรรมจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องในทุกหน่วยงาน หน่วยงานที่มีการทุจริตมาเนิ่นนานเป็นวัฒนธรรมองค์กร อาจต้องสะสางด้วยการกำหนดวันให้นิรโทษกรรม<sup>52</sup> ถ้าพ้นวันนั้นต้องให้ยาแรงโดยไม่ไว้หน้าใคร วิธีการนี้ฮ่องกงใช้ได้ผลในการแก้ระบบส่วยตำรวจเมื่อ 30 ปีที่แล้ว ทำพร้อมกับการออกกฎหมายตรวจสอบทรัพย์สินข้าราชการทุกคน ในเมืองไทยน่าจะทำความคู่กับการปรับปรุงระบบการเลื่อนขั้นตามผลงานและการปรับเงินเดือนไม่ให้ต่างจากภาคเอกชนมากเกินไปด้วย ในระดับสถาบันตรวจสอบจากภายนอก ต้องมี ระบบตุลาการและระบบกำกับภายนอกที่เพิ่มต้นทุนการคอร์รัปชันที่เชื่อถือได้ อาจจะต้องคิดถึงการมีศาล พิเศษสำหรับกรณีคอร์รัปชันเป็นการเฉพาะ ดังเช่นที่อินโดนีเซีย หรือการออกกฎหมายตรวจสอบข้าราชการ รื้อรอยผิดปรกติทุกระดับดังเช่นที่ฮ่องกง องค์การตรวจสอบและต่อต้านคอร์รัปชัน เช่น สำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) และผู้ตรวจการแผ่นดิน ต้อง ร่วมกันทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยไม่เลือกปฏิบัติเพราะการปราบปรามก็มีความสำคัญในอันดับ ต้นๆ ไม่แพ้มาตรการป้องกัน

สอง ระดับประชาสังคม ประชาชน สื่อมวลชนต้องมีสิทธิและเสรีภาพในการเปิดโปงการคอร์รัปชันและผลักดันการปฏิรูป และ

สาม ในระดับของระบอบการเมือง ต้องมีระบอบการเมืองที่เอื้อกับการสู้คอร์รัปชัน เรื่องที่สามนี้สำคัญที่สุด เพราะเป็น โครงสร้างใหญ่ ที่จะป็นปัจจัยกำหนดความสำเร็จที่ยั่งยืนในระยะยาว

ประสบการณ์ของประเทศที่สามารถลดคอร์รัปชันลงมาอยู่ในระดับที่น่าพอใจ ชี้ว่าการ ปกครองในกรอบของประชาธิปไตยและหลักนิติธรรมนั้นเอื้อกับการต่อต้านคอร์รัปชันมากที่สุด เพราะ

Davide Ticchi, and Andrea Vindigni, "A Theory of Military Dictatorship", *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2 (1): 1-42; Acemoglu, Daron, "Oligarchic vs Democratic Societies." *Journal of the European Economic Association* 6: 1-44.

<sup>52</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ศรีรัตน์ สักกรินทร์ นิยมศิลป์ *การคอร์รัปชันในระบบราชการ ไทย*, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, ธันวาคม 2541.

หลักการเสรีภาพ ความเสมอภาค และสิทธิมนุษยชนจะเปิดโอกาสให้ประชาชนและสื่อมวลชนได้มีส่วนร่วมในการต่อต้านคอร์รัปชันได้และมีประสิทธิภาพ

ที่ผ่านมาสังคมไทยไม่มีโอกาสได้ตั้งตัวในระบอบประชาธิปไตย และคลี่คลายปัญหาด้วยการลองผิดลองถูก หรือการทำไปเรียนรู้ไปอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพราะว่าระบบรัฐสภาไทยถูกแทรกแซงจากการรัฐประหารเสมอ ๆ ทำให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่เกิดจากการรณรงค์ของภาคประชาชน สื่อ ภายใต้อิทธิพลของกฎหมาย หักงัดตลอดเวลา เหมือนเด็กที่พอจะเริ่มเดินได้ก็ถูกผลักล้ม ซ้ำแล้วซ้ำอีก จึงไม่มีโอกาสเติบโตอย่างสมบูรณ์และสง่างาม

ในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นที่สังคมจะตรวจสอบการใช้เงินของทุกหน่วยราชการได้อย่างเต็มที่ รัฐประหารไม่อาจแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้ เพราะหลายครั้งมาแล้วที่คณะรัฐประหารอ้างว่า ทำเพื่อแก้คอร์รัปชัน เอาเข้าจริงก็ยังไม่ได้สักครั้งเดียว บางครั้งอาจจะเห็นความพยายาม แต่มักเป็นมาตรการระยะสั้น ที่สำคัญรัฐบาลแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหารมักมีการปรับหรือเปลี่ยนแปลงสถาบันสำคัญต่างๆ ให้หมุนกลับสู่ระบบปิด สู้ค่านิยมอุปถัมภ์ที่เกี่ยวกับการทุจริตแบบต่างๆ โดยเฉพาะประเภท state capture หรือ regulatory capture ส่งผลให้การแก้คอร์รัปชันยิ่งยากขึ้นไปอีก

ข้าพเจ้าได้ศึกษาวิจัยเรื่องนี้มาเกือบ 25 ปี จากทั้งประสบการณ์ไทยและต่างประเทศ ข้าพเจ้าได้ข้อสรุปชัดเจนว่า ประชาธิปไตยกับการแก้คอร์รัปชันต้องไปด้วยกัน ไม่ต้องไปดูที่ไหนไกล ในเมืองไทยเอง การเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางที่ดีของเรื่องคอร์รัปชันล้วนเกิดในสมัยประชาธิปไตยมากกว่ารัฐบาลรัฐประหารแน่นอน

ข้าพเจ้ามีความหวังว่าถ้าท่านอาจารย์ป่วย ได้มาฟังปาฐกถาของข้าพเจ้าในวันนี้ท่านจะเห็นด้วยกับข้อสรุปนี้ นอกจากจะช่วยแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้ดีที่สุดแล้ว ระบอบและหลักการประชาธิปไตยยังมีคุณค่าในตัวเอง และสอดคล้องกับทัศนคติและปรัชญาของท่านอาจารย์ป่วย อิงภากร ที่ท่านต่อต้านเผด็จการทุกรูปแบบ และส่งเสริมประชาธิปไตยที่ยั่งยืน “สิทธิของชายหญิงทุกคนที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตากรรมสังคมที่เขาอาศัยอยู่” ซึ่งข้าพเจ้าได้อ้างถึงในคำนำของปาฐกถานี้

ขอบคุณ

