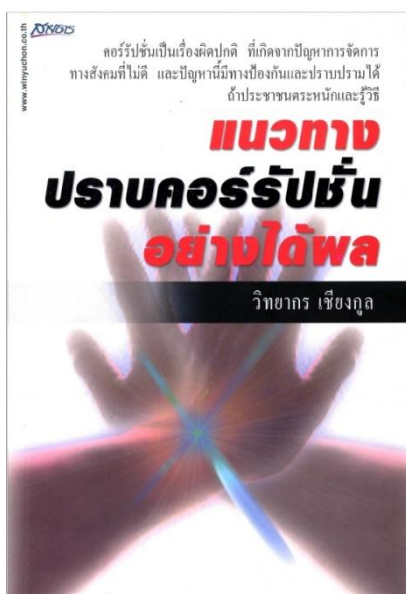


Book Review: แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล: เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น / ผู้แต่ง วิทยากร เชียงกุล

โดย ดร.ประเทือง ม่วงอ่อน คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

Dr.Pratueng MOUNG-ON



วิทยากร เชียงกุล. (2549). แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล: เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น. กรุงเทพฯ: สายธาร.

จำนวน 184 หน้า ปกอ่อน

ISBN/ISSN: 978-974-94364-3-1

หนังสือเล่มนี้เขียนโดย วิทยากร เชียงกุล สารสำคัญของหนังสือเล่มนี้นำเสนอเกี่ยวกับแนวทางการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน ซึ่งผู้แต่งเห็นว่าเป็นรูปธรรมและมีความเป็นไปได้ โดยมีเนื้อหาหลักแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

1) ศึกษาจากประสบการณ์ของประเทศที่ปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล จนได้รับการจัดอันดับจากองค์กรโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International) ว่ามีคอร์รัปชันน้อย เช่น ฟินแลนด์ สิงคโปร์ ฮังการี และเปรียบเทียบประสบการณ์ประเทศอื่นๆ ทั้งข้อดีและข้อจำกัดด้านต่างๆ

2) สรุปและวิเคราะห์ ปัญหาคอร์รัปชัน/ผลประโยชน์ทับซ้อนในประเทศไทย และเสนอแนะว่า เราจะนำประสบการณ์ของประเทศอื่นมาใช้ในประเทศไทยได้อย่างไร

จุดมุ่งหมายที่ผู้เขียนต้องการสื่อให้ประชาชนไทยตระหนักมี 2 ข้อใหญ่ คือ

1) ปัญหาคอร์รัปชันนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนทั้งประเทศอย่างร้ายแรง มากกว่าประเด็นเรื่องความไม่เป็นธรรมและการขาดจริยธรรม และมองว่า วิธีที่คนไทยจำนวนหนึ่งยังคิดว่า “ถึงรัฐบาลโกงบ้าง แต่ถ้าบริหารเก่งทำให้เศรษฐกิจดีก็พอรับได้” เป็นวิธีคิดที่ผิด และเน้นว่า การคอร์รัปชันไม่มีทางทำให้ประเทศพัฒนาได้ และการปราบคอร์รัปชันเป็นเงื่อนไขจำเป็นสำหรับการพัฒนาประเทศ

2) คอร์รัปชันไม่ใช่เรื่องปกติที่สืบเนื่องมาจากความโลภของมนุษย์หรือลักษณะทางวัฒนธรรมหรือศีลธรรมของนักการเมืองไทยที่คงจะไม่มีทางแก้ได้ แต่เป็นเรื่องผิดปกติที่เกิดจากปัญหาการจัดการทางสังคมที่ไม่ดี และปัญหานี้มีทางป้องกันและปราบปรามได้ เหมือนที่หลายประเทศเขาทำกันมาแล้ว ถ้าประชาชนตระหนักและรู้วิธี

จุดเด่นของหนังสือเล่มนี้ คือ การจัดลำดับเนื้อหาเป็นบทที่กระชับและมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันไม่มากจนเกินไปโดยเริ่มจากการอธิบายแนวความคิดหลัก (Concept) ความหมาย ขอบเขตของคอร์รัปชัน ตามด้วยตัวแบบการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันโดยเปรียบเทียบในประเทศต่างๆ ก่อนที่จะสรุปปิดท้ายแนวทางป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย โดยมีเนื้อหาที่มีความต่อเนื่อง ได้เห็นกรณีตัวอย่างในประเทศอื่นๆ ที่ปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล จนได้รับการจัดอันดับจากองค์กรโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International)

เนื้อหาหนังสือแบ่งออกเป็น 9 บท หนังสือเริ่มต้นในบทที่ 1 เรื่อง “ความหมาย ขอบเขตของคอร์รัปชัน และผลเสียหายต่อการพัฒนาประเทศ” และ บทที่ 2 “ปัญหาคอร์รัปชัน/ผลประโยชน์ทับซ้อนในไทย” โดยใช้อธิบายประวัติและเศรษฐศาสตร์การเมืองของคอร์รัปชันในประเทศไทย รูปแบบของคอร์รัปชันในประเทศไทยในยุคปัจจุบัน รัฐธรรมนูญไทยกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นต้น

บทที่ 3 ผู้แต่งพยายามเปรียบเทียบคอร์รัปชันในประเทศต่างๆ ส่วนบทที่ 4-6 พยายามอธิบายแนวทางการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันในประเทศต่างๆ ประกอบด้วย ประเทศฟินแลนด์ สิงคโปร์ และฮ่องกง ตามลำดับ

บทที่ 7 นำเสนอการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันในประเทศต่างๆ นอกเหนือจากประเทศที่ได้นำเสนอไว้แล้ว ประกอบด้วย การป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันในสหรัฐและยุโรป ประสบการณ์จากเกาหลีใต้ ประสบการณ์จากบอตสวานา แอฟริกา และบทเรียนจากประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย

บทที่ 8 เสนอแนวทางการแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในทัศนะองค์กรระหว่างประเทศ และสรุปท้ายด้วยบทที่ 9 แนวทางป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย โดยสรุปแนวทางผ่านมุมมองจากการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน Thaitopic.com ข้อเสนอของศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี ข้อเสนอของนักวิชาการคนอื่นๆ และสรุปปิดท้ายด้วยแนวทางการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันผลประโยชน์ทับซ้อนในทัศนะของผู้เขียนเอง

โดย วิทยากร เชียงกุล เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันอันดับแรกๆ ที่สำคัญ คือ

1) ต้องปฏิรูปการศึกษาหรือกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนทั้งประเทศให้ฉลาดทั้งทางปัญญา อารมณ์และจิตสำนึก รู้จักการคิดในเชิงวิเคราะห์ และหาแนวทางแก้ไขในเชิงปฏิรูประดับโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองสังคมอย่างเป็นระบบองค์รวม แทนที่วิธีจัดการศึกษา/เรียนรู้แบบท่องจำคิดแบบแยกส่วน และแก้ปัญหาที่ตัวบุคคลอย่างที่ทำกันอยู่ ซึ่งไม่อาจจะแก้ไขที่รากเหง้าหรือของปัญหาได้อย่างแท้จริง

2) ทำให้ประชาชนรู้ข้อมูลข่าวสารว่า ประชาชนเป็นเจ้าของทรัพยากร เช่น ป่าไม้ แหล่งน้ำ แหล่งแร่ น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติของประเทศ รวมทั้งคลื่นความถี่วิทยุโทรทัศน์ โทรศัพท์ และประชาชนเป็นผู้เสียภาษีที่นำไปใช้ในงบประมาณโครงการต่างๆ ของรัฐ (แม้ส่วนใหญ่จะเสียภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่มเวลาซื้อสินค้าต่างๆ) ประชาชนเลือกผู้แทนให้ไปทำงานโดยมีสัญญาทางสังคมว่าผู้แทนจะต้องบริหารเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ได้เลือกไปเป็นนาย ประชาชนไม่ได้เป็นหนี้บุญคุณรัฐบาล รัฐบาลต่างหากที่เป็นหนี้บุญคุณประชาชน

ซึ่งข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่สำคัญของ วิทยากร เชียงกุล กลายเป็นจุดอ่อนอย่างหนึ่งของหนังสือเล่มนี้ กล่าวคือ นอกจาก วิทยากร เชียงกุล จะไม่ได้นำเสนอมุมมองการวิเคราะห์สาเหตุและเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย เพื่อนำไปสู่การถกเถียง และการร่างข้อเสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทยแล้ว การนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่สำคัญของ วิทยากร เชียงกุล ยังสะท้อนฐานคติที่มีมุมมองเชิงลบต่อนักการเมือง ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับการมีสมมติฐานหรือมายาคติว่า การขาดความรู้ ความรู้่น้อย มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการทุจริต และปัญหาความขัดแย้ง การพยายามอธิบายสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันว่า เกิดจากปัจจัยด้านตัวบุคคลที่ขาดความรู้ ขาดคุณธรรม ขาดหลักธรรมาภิบาล โดยมองข้ามมิติทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หรือมิติในเชิงพื้นที่ หรือแม้กระทั่งไม่ได้พิจารณาถึงสมรรถนะ ศักยภาพขององค์กรผู้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบเอง ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในสังคมไทยประสบปัญหา กล่าวคือ การไม่เข้าใจสาเหตุของปัญหาที่แท้จริง (ทฤษฎีการคอร์รัปชัน) ย่อมนำไปสู่การเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาก็ผิดพลาดด้วยเช่นกัน

การไม่หิบบยกรากฐานของปัญหาที่แท้จริงมาอธิบาย หรืออธิบายโดยไม่ครอบคลุมทุกมิติจึงไม่อาจทำให้ปัญหาคอร์รัปชันลดน้อยลงไปได้ หรือแม้กระทั่งการเรียกร้องให้มีคุณธรรม จริยธรรม ความพอเพียง จากคณะบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งตามสูตรสำเร็จของการศึกษาการคอร์รัปชันและปัญหาทางการเมืองในสังคมไทยย่อมสะท้อนถึงความตื้นเขิน การขาดความเฉียบคมที่เพียงพอของผู้เรียกร้องเองด้วย

ผู้วิจารณ์เห็นว่า ฐานคติความเชื่อที่เป็นจุดอ่อนสำคัญของการศึกษาการคอร์รัปชันในสังคมไทย คือ การมีอคติกับนักการเมืองทั้งในระดับชาติระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความสัมพันธ์กับความเชื่อที่ว่าประชาชนยังไม่พร้อมที่จะบริหารจัดการตนเอง หรือในอดีตมีความเชื่อว่า นักการเมืองท้องถิ่น ขาดความรู้ความสามารถ มีพฤติกรรมคดโกง การมีทัศนคติในเชิงลบของหน่วยงานราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และประชาชนทั่วไปที่มีต่อนักการเมืองทั้งในระดับชาติระดับท้องถิ่น ส่งผลให้การนำเสนอข้อมูลปัญหา สาเหตุของปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาการคอร์รัปชันเกิดข้อผิดพลาด ต้นเงิน

แต่ในมุมมองทางสังคมและการเมืองแล้ว เมื่อพิจารณาปัญหาการทุจริตว่าเป็นเรื่องของความแตกต่างด้านโครงสร้างของชนชั้นในสังคมก็เป็นเรื่องของการผูกขาดอำนาจในการบริหาร หรือเป็นเรื่องของระบบอุปถัมภ์ การแก้ไขปัญหาโดยกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง การกระจายทรัพยากรให้เป็นไปอย่างทั่วถึง เป็นธรรม เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณามากกว่า

การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง การกระจายทรัพยากร ควรเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการกระจายอำนาจของระบบการตรวจสอบ มิใช่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ ป.ป.ช. แต่เพียงองค์กรเดียว ซึ่งจะส่งผลให้กลไกการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันมีความล่าช้าจนถึงขั้นหยุดชะงัก ขณะเดียวกันหากวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ เปรียบเทียบระหว่างต้นทุน (ความเสียที่จะถูกจับได้/ถูกลงโทษ) เปรียบกับ ผลตอบแทน (เงินผลประโยชน์จากการคอร์รัปชัน) จะพบว่า หากกระบวนการตรวจสอบไม่เกิดประสิทธิภาพ จนผู้กระทำผิดเองไม่เกิดความเกรงกลัว เพราะมีความเสี่ยงที่จะถูกจับได้น้อย จะทำให้ผู้กระทำผิดตัดสินใจลงมือกระทำผิดได้โดยง่าย

ผู้วิจารณ์ไม่ปฏิเสธว่านักการเมืองบางส่วนต้องใช้เงินจำนวนมากในเขตเลือกตั้งที่มีการแข่งขันต่อสู้อย่างรุนแรง แต่ไม่ถูกต้องทั้งหมด คนที่ใช้เงินมากที่สุดอาจจะไม่ได้รับการเลือกตั้งก็ได้ หากประวัติไม่ดี ประชาชนเริ่มเบื่อหน่าย ส่งผลให้เงินซื้อเสียงไม่ได้เป็นตัวแปรหลักอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม กลไกการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวไม่สามารถกำจัดการเมืองที่ทุจริตได้ หากแต่ต้องอาศัยโครงสร้างทางสังคมและการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยด้วย โดยเฉพาะกรณีประเทศไทยแม้จะมีระบบการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ยังมีลักษณะโครงสร้างทางสังคมและการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยมากนัก

ในประเทศที่มีเงื่อนไขที่หล่อเลี้ยงปรากฏการณ์ทางการเมืองในลักษณะนี้ให้เจริญเติบโตอยู่ ลำพังเพียงการปฏิรูปการศึกษาหรือกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนทั้งประเทศให้ฉลาดทั้งทางปัญญา อารมณ์และจิตสำนึก การพูดถึงธรรมาภิบาล หรือคุณธรรมจริยธรรม ขาดความพอเพียง อยู่แบบข้าๆ นั้น ไม่สามารถแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยได้

การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง การกระจายทรัพยากรให้เป็นไปอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และการกระจายอำนาจของระบบการตรวจสอบต่างหาก ถึงจะเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นและเพียงพอ (Necessary and Sufficient Conditions ; NSC) ที่จะช่วยปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผลอย่างแท้จริง