

# บางประเด็นเกี่ยวกับการต่อต้านทุจริต

สุดจิต นิมิตกุล

ปัญหาทุจริต เป็นปัญหาที่คนไทยทุกคนรับทราบเป็นอย่างดี เพราะๆ ทุกๆปีองค์กรนานาชาติว่าด้วยความโปร่งใสได้ประเมินผลทุกปีว่าประเทศใดมีการทุจริตมากน้อยเพียงใด เช่น ปี 2514 ไทยได้คะแนนความโปร่งใสเพียง 38 คะแนน เท่านั้นละจกอยู่ในอันดับที่ 85 จากหน่วยประเทศทั้งสิ้น 175 ประเทศ เท่าที่ทำทุกรัฐบาลก็พยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว เริ่มมีการเสนอแนะให้รัฐบาลประเทศเป็นวาระแห่งชาติ และให้รัฐบาลเอาจริงเอาจังกับการปราบปรามทุจริตดังกล่าว แต่ก็ทำได้ระดับหนึ่งเท่านั้น ปัญหาการทุจริตหรือฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นปัญหาเก่าแก่และลึกซึ่งจะต้องใช้เวลาและความพยายามที่จะแก้ไขให้หมดไป รัฐบาลปัจจุบันมีนโยบายเอาจริงเอาจังและพยายามที่จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ใดๆในทางราชการ โดยทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดีซึ่งก็อาจมีผลบ้าง แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาทุจริตเป็นปัญหาที่เกิดจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมีข้อบกพร่องประกอบกับไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาและมีปัญหาความยากจน ทำให้ความพร้อมในการจัดการบ้านเมืองอย่างสะอาดยังไม่ดีเท่าที่ควร ผมในฐานะประธานคณะกรรมการจริยธรรมประจำหน่วยราชการ 2-3 แห่ง ซึ่งรัฐบาลได้ริเริ่มให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อรณรงค์และกำกับดูแลเรื่องจริยธรรมของข้าราชการ ซึ่งผลการดำเนินงานต้องได้อยู่ในระดับหนึ่งไม่มากนัก และดีใจที่กระทรวงมหาดไทยได้มีนโยบายการต่อต้านทุจริต โดยสั่งการให้กรม. และรัฐวิสาหกิจและทุกจังหวัดจำลองกลไกการต่อต้านทุจริตเพื่อนำไปปรับใช้ให้เป็นประโยชน์ ซึ่งกลไกดังกล่าวนี้เป็นศูนย์ต่อต้านทุจริต โดยแบ่งงานออกเป็น 2 แบบ คือ ป้องกันและปราบปรามทุจริต และงานส่งเสริมจริยธรรม

ในเบื้องต้นเห็นว่า การต่อต้านทุจริตนั้นจะต้องร่วมมือกันทุกทางทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม และภาคประชาชน และเห็นว่าการเหยียวย่าเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะทำให้เกิดผลอย่างแท้จริง โดยมาตรการต่างๆ สามารถควบคุมได้และจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ประการแรก ผู้นำต้องมีคุณธรรมและเชื่อถือได้ (Moral and Trustworthy Leader) โดยมีการคัดสรรและผ่านการกลั่นกรองอย่างรอบคอบและเป็นบุคคลที่ทั้งตัวเองและสำนักเป็นคนมือสะอาดจริงๆ ประการถัดไปมีกฎเกณฑ์ทางสังคมที่เหมาะสม (Appropriate Social Regulation) ทั้งนี้เพราะรากฐานของการทุจริตอยู่ที่กติกาของสังคม กติกาหลายเรื่องถูกแทรกแซงและถูกละเลยให้ปฏิบัติตาม และหลายกติกาไม่ได้มีการบังคับใช้อย่างแท้จริง ประการที่สามควรมีการปรับปรุง กฎ กฎหมาย และระเบียบการต่างๆ (Law and Regulation Revision) ที่ไม่เหมาะสมและทันสมัย การลดการผูกขาดให้มากที่สุด (Reduction of monopolies) เท่าที่จะทำได้เปิดให้มีการแข่งขันอย่างตรงไปตรงมา และให้โอกาสแก่บุคคลทั่วไปอย่างกว้างขวาง โดยไม่ติดกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ ประการที่ห้า ยึดหลักการธรรมาภิบาล ในการดำเนินงาน (Governance) ให้มาก โดยเน้น 2-3 ประการคือ หลักนิติธรรม หลักโปร่งใส และการตรวจสอบได้ และหลักค้ำค้ำ ประการถัดไป ให้ความสำคัญกับเป็นมืออาชีพ

(Professionalism) เพราะการเป็นมืออาชีพเป็นการประคับประคองที่มีคุณภาพ ซึ่งนับเชื่อถือได้ และถูกตรวจสอบอยู่เสมอ ประการที่เจ็ด เน้นความสามารถ หรือสมรรถนะ (Competence) ครม.ใดที่เน้นเรื่องสมรรถนะ ในการตรงกันข้ามกันคือ ขาดสมรรถนะ คำสั่ง และกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่จะเบี่ยงเบนก็จะหมดไปในที่สุด ประการสุดท้าย ความถูกต้องเฉพาะตัว (Personal Integrity) เพราะเมื่อตระหนักในสิ่งใดถูกผิดแล้ว ก็ยอมที่จะยึดถือในสิ่งที่ถูกต้องเท่านั้น

จากมาตรการดังกล่าว ผมเชื่อว่าทุกหน่วยงานเริ่มปรับใช้ไปเรื่อยๆ ก็จะเป็นการเยียวยาหรือต่อต้านทุจริตได้ไม่มากนักน้อย เพราะทุกมาตรการยอมใช้เวลาและความอดทนจนกว่าจะเกิดผล

ขณะนี้องค์กรระหว่างประเทศได้พยายามที่จะแสวงหายุทธศาสตร์ที่จะต่อต้านทุจริตให้เกิดผลมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ยุทธศาสตร์เหล่านี้ได้มีการบอกถึงและมีการเสนอแนะให้ประเทศต่างๆ รวมทั้งประสบการณ์ของผู้เขียนที่รับราชการมานาน ออานำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละประเทศได้แก่

1. มีเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) มีเจตจำนงทางการเมือง โดยเฉพาะผู้ทำให้ความสำคัญกับการต่อต้านทุจริต ยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้ทำสำเร็จมาแล้ว ณ ประเทศสิงคโปร์ และที่ฮ่องกงที่ทั้งผู้นำและสภาพการเมืองในประเทศทั้งหนักแน่นและจริงจังต่อการต่อต้านทุจริต ปัจจุบันจึงเป็นตัวอย่งที่ผู้นำต่างเป็นตัวอย่างและปราบปรามอย่างเด็ดขาดรวมทั้งยึดทรัพย์สินคืน แม้จะเดินทางไปอยู่ต่างประเทศที่ได้ไปจากการทุจริต และผลจากการประชุม APEC เมื่อเร็วๆ นี้ ที่จีนก็มีมติให้ทุกประเทศส่งผู้ร้ายและทรัพย์สินคืนต่อจีน ซึ่งนโยบายนี้ดีมาก ทำให้เกิดความเกรงกลัวในระดับหนึ่ง

2. มีกรอบการใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ (Effective Legal Framework ) มีกฎหมายที่เป็นมาตรฐาน และมีการบังคับใช้กฎหมายที่จริงจังและได้ผลไม่ปล่อยปะละเลย ตัวอย่างของต่างประเทศในเรื่องนี้มีมาก เช่น เกาหลีได้จับข้าราชการและนักการเมืองระดับสูงมารับโทษใน พ.ร.บ. อาญาเสมอๆ

3. มีกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ (Efficient Accountability Mechanisms) ได้แก่มีระบบการตรวจสอบ เช่น สตง. การติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพเชื่อถือได้ไม่ละเว้นแก่กลุ่มบุคคลใด ทุกคนถูกตรวจสอบเหมือนกันหมด

4. มีประมวลจริยธรรมที่ครบถ้วนและปฏิบัติได้ (Workable Codes of Conduct) โดยระบุค่านิยม บทบาทและภาระที่ข้าราชการจะต้องประพฤติปฏิบัติ ถ้าไม่ปฏิบัติจะถูกลงโทษทางวินัย

5. มีกลไกทางสังคม (Social Mechanism) เช่น การศึกษา และการฝึกอบรมอย่างเข้มข้น

6. มีระบบสนับสนุน (Supportive Condition) เช่น ยึดถือความเท่าเทียม ความเป็นธรรม รายได้ที่เหมาะสม

7. มีองค์กรประสานงานเรื่องจริยธรรม (Coordination's Ethics Bodies) เพื่อประสานงาน และตรวจสอบและติดตามผลงาน

8. มีส่วนร่วมจากประชาสังคม (Public Participation) ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มอาชีพ กลุ่มอาสาสมัครและกลุ่มเอ็นจีโอต่างๆ อย่างกว้างขวาง

โดยปกติการทุจริตหรือเรียกว่า การ Corruption นั้น สามารถเขียนเป็นสูตรต่างๆ หรือ สมมาตร ได้ดังนี้

$C = N + D - A$  กล่าวคือ การทุจริต (Corruption : C) เท่ากับ การผูกขาด (Monopolies : M) บวกกับดุลยพินิจ (Discretions : D) และลบด้วยการตรวจสอบ (Accountability : A) ฉะนั้น การต่อต้านการทุจริตก็ทำโดยพยายามลดองค์ประกอบไม่ว่าจะเป็นการผูกขาด การใช้ดุลยพินิจ ซึ่งทั้งสององค์ประกอบนี้สำคัญมาก ถ้าลดได้มากเท่าไร การทุจริตก็จะลดลงเป็นลำดับ คือพยายามให้มีน้อยที่สุด สำหรับการตรวจสอบนั้นต้องทำอย่างเข้มแข็ง โดยองค์กฤษฎีที่ต้งขึ้นหรือแม้แต่ศาลก็ควรเข้ามา มีส่วนร่วมด้วย เพื่อให้การต่อต้านทุจริตเกิดผลอย่างแท้จริง

ยุทธศาสตร์ 8 มีดังกล่าว สามารถนำมาใช้ในการต่อต้านทุจริตจะได้ผลเพียงใดต้อง ขึ้นอยู่กับผู้นำว่าจะมีนโยบายและแนวปฏิบัติจริงจ้งเพียงใด

