

คำกล่าวเปิดการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๓

เรื่อง “สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต”

โดย นายอานันท์ ปันยารชุน

ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ร่วมจัดโดย

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

โรงแรม แอมบาซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

ท่านผู้มีเกียรติ

ก่อนอื่น ผมขอถือโอกาสแสดงความยินดีกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ได้ดำเนินงานมาครบรอบ ๑ ปีวันนี้ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่สะท้อนมิติใหม่ในสังคม และในรอบ ๑ ปีที่ผ่านมา ป.ป.ช. ก็ได้แสดงผลงานให้เห็นแล้วอย่างเป็นรูปธรรม ในฐานะประชาชนคนไทย ผมขอแสดงความชื่นชมและให้กำลังใจ

ในรอบ ๑ ปีที่ผ่านมา มีกระแสความพยายามแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่องจากหลายฝ่าย เริ่มจากผู้ร่วมจัดการสัมมนา ก่อน ป.ป.ช. เองก็เดินหน้าเต็มตัวให้เหมาะสมกับอำนาจและหน้าที่ใหม่ ในภาคราชการ สำนักงาน ก.พ. มีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติภาคราชการและได้สนับสนุนให้มีการสำรวจประเมินการคอร์รัปชัน ทั้งจากครัวเรือน ภาครัฐ และภาคเอกชน สถาบันเองก็ผลักดันเรื่องธรรมาภิบาลมาโดยตลอด

ในภาคธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มสมาคมวิชาชีพด้านธุรกิจการก่อสร้าง ก็เริ่มมีการพูดคุยอย่างเปิดเผยถึงการจ่ายเงินใต้โต๊ะ และกลเม็ดเด็ดพรายต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในการติดต่อกับภาคราชการ ภาคประชาสังคมก็มีการเคลื่อนไหวกันมาอย่างต่อเนื่อง ความร่วมมือเช่นนี้เป็นสิ่งดีที่ควรรักษา

ไว้และพัฒนาให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น เพราะการต่อสู้กับปัญหาที่สลับซับซ้อนอย่างการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีการทำงานแบบต่างคนต่างทำหรือโดยบุคคลเพียงกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นปัญหาที่ร้ายแรงที่สุดของสังคมไทยในปัจจุบัน รากเหง้าของการคอร์รัปชันได้แผ่ขยายและฝังลึกไปสู่สังคมทุกภูมิภาค บ่มเพาะและเพิ่มพูนทั้งปัญหาการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ผลการสำรวจของสำนักงาน ก.พ. พบว่าบริษัทถึงร้อยละ ๘๖.๔ เคยให้ค่าน้ำร้อนน้ำชาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ คริวเรื่อนที่มีรายได้น้อยต้องจ่ายค่าสินบนเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ ๓๐ ของรายได้ ในขณะที่คริวเรื่อนที่มีรายได้ปานกลางและสูง จ่ายค่าสินบนต่ำกว่าร้อยละ ๕ และร้อยละ ๑ ของรายได้เท่านั้น

เราจะเห็นได้ชัดว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงทำให้การบริหารงานในภาครัฐและภาคเอกชนไม่ เป็นไปตามกติกา ประเทศชาติต้องสูญเสียรายได้ที่พึงมี ประชาชนผู้เสียภาษีต้องแบกรับภาระ และที่สำคัญ การคอร์รัปชันทำให้เกิดความไม่แน่นอน ไม่ไว้นื้อเชื่อใจกันซึ่งกันและกัน ผู้คนเสื่อมศรัทธา ในกติกาและกฎหมาย สมาชิกในสังคมขัดแย้งแตกแยก และเมื่อไหร่ที่ความเป็นสังคมล้มเหลว สังคมนั้นก็จะอยู่รอดต่อไปไม่ได้ สังคมจะไร้ศรัทธา ผู้คนไม่มีความสุข ไร้คุณภาพชีวิตที่ดี

ผมคิดว่าสิ่งที่ทุกคนควรต้องทำความเข้าใจให้มาก ก็คือการทุจริตคอร์รัปชันส่งผลเสียต่อคนใน สังคมทุก ๆ คน ไม่ว่าคนคนนั้นจะดีหรือเลว จะสุจริตหรือทุจริตก็ตาม ในสังคมที่การยื่นซองประมูล จะต้องมีการยื่นซองประมูลแล้วความเรียบร้อย ในสังคมที่มีการทุจริตแม้แต่ในการขายนาถ่วงหรือ ตำราเรียนให้โรงเรียนประถมหรือการซื้อยาของกระทรวงสาธารณสุข ในสังคมที่จะเลือกตั้งกันที ก็ ต้องขึ้นทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มันเป็นไปได้หรือครับ ที่ใครจะคอร์รัปชัน มีเงิน มีอำนาจ แต่ ในขณะที่เดียวกันก็มีชีวิตสุขสบายต่อไปจนชั่วลูกหลาน

ทั้ง ๆ ที่การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาเรื้อรังของสังคมไทยมานานหลายสิบปี แต่ทำไมเรายัง ยังไม่สามารถแก้ไขให้อยู่ในระดับที่ควบคุมได้

ผมเห็นว่า ที่ผ่านมานี้ เรายังไม่เคยแก้ไขปัญหากันอย่างเป็นระบบด้วยกลไกเชิงโครงสร้าง ส่วนใหญ่ เป็นการแก้ไขแบบแยกส่วนที่ปลายเหตุ เน้นการปราบปรามแต่ละเลขาการป้องกัน และยัง กว่านั้น กลไกการปราบปรามที่เราเน้นก็ยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ

สอง ค่านิยมของสังคมเปลี่ยนแปลงไปมาก สภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจและลัทธิบริโภคนิยมได้ส่งเสริมให้คนมีค่านิยมเห็นเงินเป็นพระเจ้า เห็นว่าเงินเป็นปัจจัยแก้ปัญหาด่าง ๆ ได้ ไม่ว่าจะ

ในเรื่องการงาน เรื่องธุรกิจ เรื่องการเมืองหรือแม้แต่เรื่องชีวิตส่วนตัว ในสังคมนี้ยังมีคนมากมายที่เชื่อว่า ถ้ามีเงิน เงินจะนำมาซึ่งอำนาจ หรือถ้ามีอำนาจ ก็จะสามารถใช้อำนาจนั้นต่อขอคหาเงิน อะไรจะมาก่อนก็ไม่เป็นไร ขอให้เงินและมีอำนาจก็แล้วกัน หลังจากนั้น ในค่านิยมสังคมไทยในปัจจุบัน เกียรติยศชื่อเสียงก็จะตามมา

สาม ค่านิยมของสังคมที่บิดเบือน ส่งผลกระทบต่อการสร้างนิสัยของบุคคล มีอิทธิพลต่อการแยกแยะว่าอะไรถูก อะไรผิด อะไรดี อะไรเลว และส่งผลต่อมาถึงการตัดสินใจว่าอะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ การทุจริตคอร์ปชั่นเป็นเรื่องที่แยกออกไม่ได้จากประเด็นเรื่องคุณธรรม จริยธรรม เพราะในกระบวนการทุจริตนั้น หมายความว่ากำลังมีคนถูกโกง ถูกเอาเปรียบ และได้รับความทุกข์เดือดร้อน

ในเมื่อการทุจริตคอร์ปชั่นเป็นเรื่องซับซ้อน และโยงใยกับผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหลายฝ่าย อีกทั้งยังแพร่กระจายไปในแทบทุกส่วนของการดำรงชีวิต ปัญหานี้จึงต้องมุ่งแก้ไขอย่างเป็นองค์รวม

ผมขอฝากข้อสังเกตเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่นอย่างเป็นองค์รวมไว้สักสองสามประการ

ประการแรก

เราต้องไม่มองปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่นแยกส่วนออกจากปัญหาอื่น ๆ ของระบบ การคอร์ปชั่นเป็นเรื่องซับซ้อน เป็นบ่อเกิดและเป็นแหล่งหมักหมมของปัญหาอื่น ๆ อีกมากมายก็จริง แต่ในขณะเดียวกันการคอร์ปชั่นก็เป็นภาพสะท้อนความรู้ประสิทธิภาพของระบบด้วย เราจึงต้องมองว่าปัญหาการทุจริต ปัญหาความยากจน ปัญหาการศึกษา ปัญหาระบบการบริหารในภาคราชการ ปัญหาความไม่โปร่งใสในการประกอบธุรกิจ หรือแม้แต่ปัญหาความไม่เข้มแข็งในภาคประชาสังคมเหล่านี้ ล้วนเป็นเรื่องที่แยกออกจากกันไม่ได้ ในมุมมองของการแก้ปัญหาทุจริตจะต้องคำนึงถึงบริบทของปัญหาอื่น ๆ ประกอบกันไปด้วย การแก้ปัญหาอื่น ๆ ของระบบก็จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขอิทธิพลและบทบาทที่การทุจริตคอร์ปชั่นมีต่อสภาพปัญหานั้น ๆ เราจึงจะสามารถแก้ปัญหาได้อย่างครบวงจร

ประการที่สอง

เราต้องมองว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นปัญหาหลายระดับ

ในระดับบุคคล ปรากฏการณ์การทุจริตก็คือจริยธรรมและคุณธรรมประจำใจ อันนี้เป็นเรื่องของอุปนิสัย เป็นเรื่องของการอบรม การที่พ่อแม่ ครูอาจารย์ เพื่อนฝูง และผู้ใหญ่ในสังคมต้องทำให้ดูเป็นตัวอย่าง เป็นผลผลิตของกระบวนการระยะยาว

ในระดับสังคม เป็นเรื่องของการกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ ซึ่งรวมถึง ค่านิยม ความเชื่อและธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ ด้วย ลักษณะความสัมพันธ์เป็นเรื่องที่กำหนดได้ด้วยระบบความคิดและความเข้าใจ ดังนั้น ถ้าจะแก้ปัญหาการทุจริต มาตรการเชิงสังคมอันดับแรกในใจของผม คือ เราต้องทำให้คนในสังคมรู้เห็นตรงกัน ว่าการกระทำอย่างไรจัดว่าเป็นการคอร์รัปชัน อะไรไม่ใช่คอร์รัปชัน

การเรียกร้องและการให้สินบน การเบียดบังเงินของหลวง ไม่ว่าจะทำคนเดียวหรือเป็นเครือข่ายที่เขาเรียกว่ากินเหนือน้ำ กินใต้น้ำ อันนี้ ชัดเจนว่า เป็นคอร์รัปชันแน่นอน แต่สำหรับในกรณีที่คุณครูที่ถามว่ากินเหนือน้ำ กินใต้น้ำ อันนี้ ชัดเจนว่า เป็นคอร์รัปชันแน่นอน แต่สำหรับในกรณีที่คลุมเครือกว่านั้น ยกตัวอย่างเช่น บ้านเราเป็นสังคมที่ยึดถือน้ำใจ ใครทำอะไรให้ก็อยากตอบแทน จึงมีคำว่าสินน้ำใจ ถ้านาย ก. ชนะการประมูลโดยไม่ได้ช่วยอะไรเลย ชาวสะอาดทุกอย่าง แต่พอชนะแล้ว นาย ก. เอาของขวัญมาให้ผม ผมรับ ถ้าผมรับ ผมก็คิดทึ่ง ๆ ที่ผมไม่ได้ทำอะไรให้เขา การรับมันขึ้นอยู่กับว่าของที่เขาให้ฉัน เขาให้อะไร ถ้าเผื่อเป็นของเล็กน้อย เป็นปากกา ๑ ด้าม อย่างนั้น ก็อนุโลมได้ในสังคมไทย แต่ถ้าเผื่อว่าเอารถยนต์มาให้ผม หรือเอาทองมาให้ผม ๑๐ แท่ง อันนั้นไม่ใช่สินน้ำใจ อันนั้นเป็นการให้ประโยชน์ ถึงแม้จะเป็นการให้ประโยชน์หลังเหตุการณ์ แต่จะผูกพันคน ๆ นั้น ในการวินิจฉัยพิจารณากรณีต่อ ๆ ไปในอนาคต เราอาจจะพูดได้ว่าเราไม่ได้ขอนี้ เขาเอามาให้เอง เรากินตามน้ำ กินตามน้ำประเภทนี้คิดครับ

อีกเรื่องหนึ่งที่สำคัญแต่หลายคนยังไม่เข้าใจก็คือการขัดแย้งทางผลประโยชน์ หรือ Conflict of Interest สิ่งนี้ผมคิดว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย Conflict of Interest ไม่มีคำแปลในภาษาไทยที่ชัดเจน จึงทำให้มีความสงสัยอยู่เสมอว่ามันคืออะไรกันแน่ แต่ Conflict of Interest ก็คือการที่ผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะเกิดขัดแย้งกัน สมมติว่าผมเป็นอธิบดีวันนี้ วันรุ่งขึ้นเกษียณ ไปนั่งเป็นกรรมการบริษัทที่ผมเคยควบคุมเสียแล้ว อย่างนี้ก็ได้ ไม่ว่าจะป็นสุรา บุหรี่ บริษัทการเงิน จะเป็นหนึ่งวันหลังจากเกษียณ หรือแม้แต่ ๒ เดือนหลังเกษียณ ก็ไปรับหน้าที่เป็นผู้จัดการบริษัทที่ผมเคยควบคุมอยู่ หรือเป็นประธาน อย่างนี้ก็ได้ สมมติว่าผมรับราชการมีหน้าที่อนุมัติแบบก่อสร้าง ผมมีเงินเดือนไม่พอใช้ ก็เลยเปิดบริษัท เป็นคนเขียนแบบที่ผมเองนั่นแหละจะต้องเป็นคนอนุมัติ ซึ่งก็ทำอยู่แพร่หลายในเทศบาลต่าง ๆ โดยเฉพาะใน กทม. หรือผมรับ

ราชการ ต้องตรวจสอบบัญชีของบริษัทห้างร้าน แต่ผมกลับมีกิจการของผม เป็นผู้ทำบัญชี สอบบัญชีให้กับบริษัทที่ผมต้องตรวจสอบเสียเอง อย่างนี้ผิดเช่นเดียวกัน เพราะการมีส่วนได้ส่วนเสียทำให้การตัดสินใจไขว้เขวและมีอคติได้ หรือผมเป็นหัวหน้าตำรวจสถานีตำรวจ แล้วผมตั้งบริษัทรถแท็กซี่ในตรอกในซอกของอาณาเขตของผม หรือตั้งบริษัทดูแลความปลอดภัยของสถานที่ในเขตที่อยู่ภายใต้โรงพักนั้น อันนี้ก็ไม่ถูกอีก แต่ทุกกรณีที่ผมจะยกตัวอย่างขึ้นมา เราคงจะต้องยอมรับความจริงว่าไม่ใช่กรณีที่เหมาะสมในใจ หรือคิดขึ้นในใจ แต่เป็นตัวอย่างจากชีวิตจริงที่ทำกันมาเป็นเวลาหลายสิบปี และก็ยังทำกันอยู่ในปัจจุบัน

หัวใจของการขัดแย้งทางผลประโยชน์ จึงอยู่ตรงที่จะต้องรู้จักแยกเรื่องส่วนรวมออกจากเรื่องส่วนตัวให้ได้ และนอกจากรู้จักแยกแยะแล้ว ก็ยังจะต้องไม่พาตัวเองเข้าไปอยู่ในสถานการณ์ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เสียว่าผลประโยชน์ส่วนตัวจะเบี่ยงเบนการตัดสินใจ จะคิดแต่ว่าเรามีความยุติธรรมเพียงพอ ใช้มาตรฐานจริยธรรมส่วนตัวเพียงอย่างเดียวไม่ได้ ในทางตรงกันข้าม กลับจะต้องพาตัวออกไปห่างจากสถานการณ์นั้น ๆ ไม่ให้เกิดข้อครหาขึ้นได้กับเรา

มีคนเคยพูดกับผมว่า เราน่าจะพิจารณาให้ชัดเจนว่าการคอร์รัปชันมีโทษและมีประโยชน์อย่างไร ผมไม่อยากจะเห็นวิถีความคิดเช่นนี้ เพราะว่า ถ้าการคอร์รัปชันมีประโยชน์อยู่บ้าง ก็เป็นเพียงสำหรับคนบางกลุ่ม เป็นประโยชน์บนความเป็นโทษร้ายแรงต่อสังคมโดยรวม จริงอยู่ อาจเคยมีความเชื่อกันว่า หรือเนื่องจากในสถานการณ์ในอดีต หรือในบรรยากาศในอดีต ถ้าหากว่าเราจะเชื่อกันว่าระบบไร้ประสิทธิภาพ คอร์รัปชันนี้แหละจะเป็นตัวพาเราผ่านความไร้ประสิทธิภาพไปสู่ผลที่ต้องการได้ ในสังคมฝรั่งก็มีคำว่า **grease the machine** ในสังคมไทยก็มีว่าใส่น้ำมันเข้าไปให้เครื่องจักรมันลื่นไหลดี แต่ถ้ามองระบบไร้ประสิทธิภาพ ทำไมไม่แก้ที่ระบบ ทำไมต้องอาศัยความไร้ประสิทธิภาพอีกชนิดหนึ่ง ทำร้ายระบบต่อไปอีก ความคิดเห็นแบบนี้ ต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน เพราะสังคมใดที่เริ่มเห็นความดีของการคอร์รัปชัน หรือพร้อมที่จะอดทนต่อคอร์รัปชัน คำว่า อดทนในที่นี้หมายถึง จำยอมว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม หรือเป็นวัฒนธรรมของสังคม สังคมนั้นก็หมดอนาคต มีแต่จะพุดและพังต่อไป

การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันด้วยจริยธรรม อุปนิสัย และค่านิยมนั้น เป็นสิ่งจำเป็น ต้องแก้ไขควบคู่กันไป แต่ก็เป็นเรื่องระยะยาว ในขั้นนี้ เราจึงต้องพิจารณา *กลไกโครงสร้างในระดับการป้องกัน* ให้มาก นั่นคือการเสริมสร้างกลไกใหม่ ๆ เพื่อแก้ไขปัจจัยเก่า ๆ ที่สนับสนุนให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง ให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงทำได้ยากขึ้น เสี่ยงมากขึ้น เสี่ยงในทางกฎหมาย และเสี่ยงทั้งในทางชื่อเสียง และฐานะของตนเองในสังคม อย่างที่ภาษาฝรั่งเราใช้คำว่า **social sanction** แต่ในสังคมไทยไม่มี ยิ่งใครรวย ยิ่งมีหน้ามีตา ทั้ง ๆ ที่เรารู้ แต่อาจจะไม่มีใบเสร็จว่าความรวยของคน ๆ

นั่น มีรากเหง้ามาอย่างไร เป็นมาอย่างไร อัตราเสี่ยงแทบไม่มี เราต้องมีกลไก มีมาตรการที่จะทำให้ ความเสี่ยงมีมากขึ้นและมีต้นทุนที่สูงขึ้น

กฎหมายเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งในการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน กฎหมายในที่นี้ผมไม่ได้หมายถึงกฎหมายรายฉบับที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดบทลงโทษ แต่ผมพูดถึงกฎหมายในฐานะเครื่องมืออย่างเป็นทางการสำหรับจัดระเบียบ และจัดความสัมพันธ์ระหว่างกันในสังคม

จุดอ่อนในการใช้กฎหมายแก้ไขปัญหาการทุจริต ก็คือการมองกฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมปราบปราม แทนที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลและป้องกัน ผลเสียจากการมุ่งใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือควบคุมเพียงอย่างเดียวก็คือ คนที่ซื่อสัตย์ ทำงานอย่างตรงไปตรงมาอาจจะประสบความลำบาก ทำงานไม่ได้ ส่วนคนที่คิดทุจริตก็ยังมีช่องทาง มีประสบการณ์หลบเลี่ยงกฎหมาย อยู่ได้เรื่อยไป เพราะฉะนั้น กรอบที่กฎหมายวางไว้ต้องเอื้อให้คนซื่อสัตย์สุจริตยังดำเนินชีวิตต่อไป ได้อย่างไม่ลำบากจนเกินไปนัก

การใช้กฎหมายจะต้องมี หลักนิติธรรม นั่นคือทั้งเจตนารมณ์ สาระ และการบังคับใช้กฎหมาย ต้องเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เอื้อประโยชน์ต่อมหาชนคนหมู่มาก ไม่ใช่เพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ต้องเสมอภาค ชัดเจน และคาดการณ์ได้ และต้องไม่ปล่อยให้อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับระบบราชการ หรือผู้ใช้อำนาจของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากที่สุด

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้วางกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้แล้วโดยเจตนา ดังรายละเอียดที่ท่านจะได้รับชมจากในวิดีโอทัศน์ รัฐธรรมนูญสร้างกลไกการกานอำนาจเพิ่มเติม แยกจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ นั่นคือจัดให้มีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นอิสระ คอยตรวจสอบการใช้อำนาจของทั้งสามฝ่ายนี้ มีคณะกรรมการเลือกตั้ง คอยดูแลกระบวนการเลือกตั้งให้สุจริต มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. คอยตรวจสอบการฉ้อราษฎร์บังหลวง มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคอยตรวจสอบการใช้เงิน มีศาลปกครองให้ประชาชนได้ร้องเรียน มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาับเรื่องราวร้องทุกข์ มีศาลรัฐธรรมนูญพิจารณากรณีข้อขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ มีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาทางการเมืองไว้พิจารณาความผิดทางอาญาของนักการเมืองที่ทุจริต นอกจากนี้ ยังมีวุฒิสภาที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง และได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นสภาพตรวจสอบ

แต่กลไกทางกฎหมายอย่างเดียว ต่อให้มีหลักนิติธรรมอย่างไร ก็ไม่เพียงพอสำหรับการแก้ไขปัญหาการทุจริต เราจึงจำเป็นต้องสร้างองค์ประกอบต่าง ๆ ในสังคมไทย เพื่อสนับสนุนให้กลไกต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

องค์ประกอบเหล่านั้น คืออะไร

๑. สังคมต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ทันการณ์และครบสมบูรณ์ การนำข้อเท็จจริงมาวางไว้บนโต๊ะอย่างเปิดเผย ตรงกันและมีกระบวนการรองรับอย่างเป็นทางการ ทำให้เกิดความชัดเจนในกระบวนการตัดสินใจ สามารถประสานผลประโยชน์หรือคัดค้านกันด้วยเหตุผลด้วยข้อเท็จจริง การเปิดเผยข้อมูลจะทำให้ทุจริตได้ยากขึ้น เพราะหากมีอะไรไม่ชอบมาพากล ประชาชนจะสามารถล่วงรู้ได้อย่างทันทั่วทั้งที่ นับเป็นอาวุธสำคัญในกระบวนการสร้างความโปร่งใส

แต่การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้น ทั้งผู้ให้และผู้รับข้อมูล จะต้องตระหนักถึงบทบาทของตน เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องตระหนักว่าการให้ข้อมูลเป็นหน้าที่ สิ่งใดรัฐรู้ ประชาชนก็ควรต้องรู้ เพราะรัฐทำหน้าที่บริหารประเทศก็เพื่อประโยชน์ของประชาชน การเปิดเผยข้อมูลจึงเป็นเรื่องปกติ และความลับของราชการเป็นกรณียกเว้น หรือกรณีพิเศษเท่านั้น ส่วนจะจัดให้กรณีใดเป็นกรณียกเว้น หรือกรณีพิเศษ ก็ต้องกำหนดให้รู้ทั่วกันอย่างชัดเจน ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของข้าราชการ

๒. สังคมต้องมีความโปร่งใส เพราะการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นกิจกรรมที่มักเกิดขึ้นในมุมมืด อย่างไรก็ตาม การที่รัฐให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนอย่างเดียวไม่เพียงพอ รัฐต้องอธิบายต่อสาธารณชนได้ด้วยว่าทำไมจึงตัดสินใจเช่นนั้น เช่นนี้ ต้องสร้างกลไกให้ประชาชนตั้งคำถามได้ในกรณีที่อยู่แนวการทุจริต พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารที่ดี การกำหนดให้คณะรัฐบาลต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ดี การเปิดเผยการประชุมสภาที่ดี หรือการเปิดเผยเงินบริจาคและรายชื่อผู้บริจาคให้พรรคการเมืองที่ดี กลไกเหล่านี้ล้วนกำหนดขึ้นเพื่อสร้างความโปร่งใสทั้งสิ้น

๓. สังคมต้องสร้างกลไกความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ถ้าเราขาดกลไกการตรวจสอบความโปร่งใสก็เกิดขึ้นได้ลำบาก ถ้ามีความโปร่งใสแต่ตรวจสอบใครไม่ได้ ก็ยากที่ความโปร่งใสจะพาเราไปถึงจุดหมายปลายทาง การตรวจสอบและคานอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ยังมีกลไกอีกด้านหนึ่งที่ยังต้องสร้างให้เกิดขึ้นในสังคม นั่นก็คือจิตวิญญาณและความตื่นตัวในการตรวจสอบของคนในสังคม การตรวจสอบส่วนใหญ่มักจะนำมาซึ่งข่าวสารว่าคนนั้นไม่ดี คนนี้ไม่ดี หรือคนนี้เปิดโปงคนนั้น บางครั้ง บางคราว คนในสังคมไทยก็รู้สึกเบื่อหน่าย รู้สึกว่าโทษกันอีกแล้ว เรามีผลประโยชน์แอบแฝงอะไรหรือเปล่า จึงเปิดโปงกัน

สำหรับผม เขาก็มีผลประโยชน์แอบแฝงหรือเปล่า ไม่ใช่ประเด็นสำคัญ แต่ละกลุ่มบุคคลมีผลประโยชน์ไม่ตรงกันอยู่แล้ว นั่นเป็นเรื่องธรรมชาติ แต่สังคมที่มีกระบวนการตรวจสอบซึ่งกันและกัน มีการเปิดโปงซึ่งกันและกัน จะทำให้การ “โทษกันไปโทษกันมา” นั้น เป็นทางการ มีที่มาที่ไป ไม่ใช่เป็นแค่เพียงข่าวซุบซิบและจางลงไปเหมือนคลื่นกระทบฝั่ง เรา ในฐานะผู้อยู่ในสังคม ต้องรู้จักใช้ประโยชน์จากความเป็นทางการนั้น แยกแยะเจตนาารมณ์ของผู้ที่ร้องให้มีการตรวจสอบ ออกจากกระบวนการและความเป็นจริงของเรื่องราวที่ถูกตรวจสอบ การเปิดเผยข้อเท็จจริงด้วยกลไกการตรวจสอบ เป็น Shock treatment ทางสังคมประการหนึ่ง ทำให้เราเห็นปัญหา และหาทางแก้ไขต่อไปได้ ผมเคยยกตัวอย่างว่าในระบบต่อต้านคอร์รัปชันในสิงคโปร์นั้น เขามีหน่วยงานอยู่หนึ่งหน่วย ซึ่งเมืองไทยก็มี จะเป็นหน่วยงานรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชนหรือจากใครก็ตาม แต่ในการต่อต้านคอร์รัปชันในสิงคโปร์นั้น หน่วยงานนั้นฟังข้อเรียกร้อง ข้อเปิดโปงจากทุก ๆ ด้านไม่ว่าจะมีการลงชื่อที่แท้จริง ลงที่อยู่ที่แท้จริงหรือไม่ ผมเคยถามเขาว่าแล้วอย่างเฉพาะในเมืองไทยนี้ ส่วนหนึ่งก็เป็นเรื่องของวิธปฏิบัติ ส่วนหนึ่งก็เป็นเรื่องของความเกรงกลัว ไม่กล้าลงชื่อเพราะกลัวถูกทำร้าย เขียนเป็นหนังสือมาไม่ลงชื่อ ผมถามว่าเรื่องเหล่านี้สิงคโปร์เขารับมือ เขาบอกว่ารับหมด จะลงชื่อจริงไม่ลงชื่อจริง จะเขียนมาด้วยการแกล้ง จะมีเจตนาารมณ์ที่ไม่บริสุทธิ์ เขาบอกเขาจับตรวจสอบทุกฉบับ ผมถามว่างานไม่มากหรือ เขาบอกไม่มากหรอก เพราะว่าถ้าเผื่อคำร้องเรียนนั้นหรือคำเปิดโปงนั้น ไม่ตรงกับความจริง หรือไม่มีความจริง หรือไม่อยู่บนมูลฐานของความจริง การตรวจสอบใช้เวลาไม่เท่าไรเลย บัตรสนทนาก็เป็นบัตรสนทนาก็ การตรวจสอบบัตรสนทนาก็ไม่ได้เป็นของยากอะไร นี่เป็นความเห็นทัศนคติของเจ้าหน้าที่ ของผู้พิพากษาในสิงคโปร์ แต่หนึ่งในร้อยของบัตรสนทนานั้นมันเป็นจริงได้ แต่มันอาจจะจริงในรายการใหญ่ด้วย เพราะฉะนั้นสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่เราน่าจะต้องคิด

๔. สังคมต้องมีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระ ซึ่งรวมถึงตำรวจ อัยการ และศาล ตลอดจนหน่วยงานที่มีภารกิจบังคับใช้กฎหมาย เพื่อปราบปรามการคอร์รัปชันทั้งหมด กระบวนการยุติธรรมต้องไม่ถูกรวบงำ ต้องปราศจากคอร์รัปชัน ต้องมีประสิทธิภาพ มีศักยภาพที่จะเข้าถึงปัญหาซับซ้อน มีบุคลากรที่เชี่ยวชาญ ทั้งด้านงานตำรวจ บัญชี และผู้ตรวจสอบหลักฐาน ต้องมีระบบงานฐานข้อมูล และระบบเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ และต้องประสานงานกันได้เป็นอย่างดี

ที่สำคัญ เรื่องราวการทุจริตต้องมีจุดจบ และจบลงที่คนกระทำผิดได้รับตามความเหมาะสม เป็นการแสดงให้เห็นสังคมรู้ว่าการคอร์รัปชันจะไม่ให้ประโยชน์ที่คุ้มค่าเลย แต่ในขณะเดียวกัน สังคมต้องไม่ล้มสร้างกลไกการตอบแทนในระบบที่คุ้มค่าให้กับคนสุจริตด้วย และไม่ใช่เพียงการตอบแทนที่เป็นตัวเงินเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการตอบแทนด้วยเกียรติ ด้วยความภาคภูมิใจที่ได้เป็นที่ยกย่องของสังคม

๕. สังคมต้องมีสื่อที่เป็นอิสระ ไม่คอร์รัปชัน ไม่รับเงินเป็นพรคพวกของใคร สื่อโดยเฉพาะนักคอลัมน์นิสต์ต้องมีความรับผิดชอบ ต่อทั้งผู้อ่านและบุคคลที่ตกเป็นข่าว ข่าวที่นำเสนอต้องถูกต้องและเป็นธรรม แยกข้อเท็จจริงออกจากความคิดเห็นให้ชัดเจน เท่าที่ผมสังเกตสื่อจำนวนมากยังเสนอข่าวตามกระแสเหมือนไฟไหม้ฟาง ตกเป็นข่าวเร็ว และตายจากการเป็นข่าวก็เร็ว ในฐานะคนอ่าน ผมก็อยากรู้ตอนจบของแต่ละเรื่องให้ชัดเจน

ปัจจุบันมีคนพูดถึงการนำเสนอข่าวแบบเจาะลึกหรือ Investigative Reporting กันมากว่า เป็นวิธีขุดคุ้ยการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การนำเสนอข่าวแบบเจาะลึก ต้องอาศัยทักษะและความชำนาญที่แตกต่างจากการนำเสนอข่าวทั่วไป เพราะเบาะแสไม่ชอบมาพากลจะแฝงตัวอยู่ในข้อมูลต่าง ๆ ที่กระจัดกระจาย นักข่าวจึงต้องรู้จักจับแพะชนแกะให้ถูกต้อง ระยะเวลา แม้บ้านเราจะเริ่มมีการนำเสนอข่าวแบบเจาะลึกที่มีคุณภาพ เห็นผล แต่ก็ยังไม่มีการสร้างเงื่อนไขสนับสนุนอย่างจริงจัง ในประเทศฟิลิปปินส์ เขามีกองทุนเพื่อสนับสนุนนักข่าวที่ต้องการเจาะลึกเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษ นักข่าวสามารถลาจากสังกัดเพื่อสืบสวนเรื่องราวและขายข่าวได้ ในขณะที่ในเมืองไทย มีนักข่าวคนหนึ่งเคยเล่าว่า จริง ๆ แล้ว เขาทำงานอยู่ใต้ข่าวพิเศษ ทำหน้าที่เกาะติดข่าวเป็นกรณี ๆ ไป แต่เมื่อหน้าข่าวปกติขาดคน ก็ต้องมาดึงตัวไปช่วย ทำให้ไม่มีเวลาเสนอข่าวอย่างเจาะลึก บรรณาธิการคนหนึ่งบอกผมว่า เรื่องนี้ขึ้นอยู่กับทำให้ความสำคัญของบรรณาธิการข่าวแต่ละคน แต่ถ้าเราต้องการสร้างสื่อที่มีประสิทธิภาพในการขุดคุ้ยข่าวการทุจริตแล้ว เราต้องสร้างระบบแรงจูงใจให้ชัดเจนมากกว่านี้

และสุดท้าย สังคมต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะเป็นเครื่องมือต่อต้านการทุจริตที่ทรงพลัง เพราะอะไร เพราะผู้เสียประโยชน์จากการทุจริตนั้น ท้ายที่สุดแล้วก็คือประชาชนนั่นเอง ต่อให้เป็นประชาชนที่ทุจริตในบางเรื่องก็เถอะ เขาต้องได้รับผลกระทบจากการทุจริตของคนอื่นในเรื่องอื่น ๆ อย่างแน่นอน

แล้วใครคือประชาชน ประชาชนไม่ใช่คนอื่นนะครับ แต่คือคุณ คือผม คือเราทุก ๆ คน นักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ ชาวไร่ชาวนา แต่บุคคลที่เป็นนักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ เมื่อถอดหมวกแล้ว เขาคือประชาชนที่อยู่ในสังคมนี้ การที่กลไกทางกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการเท่านั้น ยังไม่พอ เรื่องของการให้สิทธิ การใช้สิทธิ และการสนับสนุน ผู้ใช้สิทธิ มันคนละเรื่องกัน ในการต่อต้านปัญหาการทุจริต ประชาชนต้องตื่นตัว ต้องกระตือรือร้นที่จะรับรู้ ตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจในภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของเรา ต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมของคนอื่น ต้องสร้างภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง มีทัศนคติต่อส่วนรวมที่ถูกต้อง ต้องมี

คุณธรรม สังคมต้องเร่งสร้างปัจจัยพื้นฐาน สร้างโอกาสทางการศึกษา และการดำรงชีวิตที่ดีเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ เพราะท้ายที่สุดแล้ว การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมิใช่เป็นวาระของรัฐบาลแต่ผู้เดียว แต่เราต้องทำให้เป็นวาระของประชาชน

ประเด็นสุดท้าย ที่ผมอยากจะฝากไว้เป็นข้อสังเกตในวันนี้ ก็คือ ถ้าเราดูผลการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งจัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ หรือ Transparency International ก็จะเห็นว่า ประเทศที่ปราศจากคอร์รัปชันในลำดับต้น ๆ นั้น ไม่ว่าจะฟินแลนด์ เดนมาร์ก สวีเดน หรือแคนาดา ต่างก็มีลักษณะเหมือนกันอยู่อย่างหนึ่ง คือ ได้พัฒนาการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยทั้งในสาระและในกระบวนการ อีกทั้งมีกลไกที่เข้ากับหลักการของธรรมาภิบาล ซึ่งก็คือองค์ประกอบที่ผมฝากไว้ว่าสังคมไทยจะต้องเร่งสร้างขึ้นในข้างต้น ในทางตรงกันข้าม ประเทศที่อยู่ในอันดับรั้งท้าย ก็มักจะยังมีผู้นำที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ หรือไม่ก็ยังอยู่ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของสังคม กลไกธรรมาภิบาลยังไม่เข้มแข็ง ไม่ว่าจะเป็น ไนจีเรีย ยูโกสลาเวีย ยูเครน หรือแม้แต่ประเทศไทยเอง

ผมเคยพูดมาหลายครั้งว่าในการพัฒนาสังคมใดให้ยั่งยืนนั้น ประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลจะต้องเป็นขาทั้งสองข้างที่พาเดินไปด้วยกัน เพราะสองสิ่งนี้จะทำให้การบริหารงานของรัฐมีทั้งอุดมการณ์และกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำรงชีวิตได้โดยเท่าเทียมกันตามศักยภาพ และให้โอกาสกับรัฐในการยังรู้ถึงทุกข์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันไม่ใช่เรื่องง่าย และที่แน่ ๆ ไม่ใช่เรื่องระยะสั้น อาจจะเห็นผลในเวลาสิบปี ยี่สิบปี หรือชั่วชีวิตของเราบางคนอาจจะไม่ได้เห็นเลยก็ได้ แต่สิ่งที่เราต้องไม่ลืม คือ การทำงานใหญ่ทุกอย่างต้องมีความอดทน สังคมไทยเป็นสังคมที่แปลก อดทนกับบางเรื่อง แต่บางเรื่องก็ดูเหมือนใจจะร้อน ผมจึงอยากจะฝากไว้ว่า สังคมเราต้อง**ไม่อดทน**ต่อการทุจริต แต่ต้อง**อดทน**ในการมุ่งหน้าแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และถ้าเราเริ่มกระบวนการนี้ด้วยการเสริมสร้างกลไกประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่อง ตรงจุด ด้วยความเข้าใจ ด้วยความตื่นตัว และด้วยความร่วมมือ สนับสนุนปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ เช่น การศึกษาและความอยู่ดีกินดีให้กับประชาชน การดูแลคนยากคนจนให้เขามีส่วนร่วมและให้เขามีส่วนแบ่งจากความมั่งคั่งของประเทศ ไม่ใช่เป็นการรับส่วนแบ่งในลักษณะขอทาน เพราะคนยากคนจนชาวไร่ชาวนาเขาก็มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เหมือนกัน แต่ถ้าเพื่อสังคมไหนหรือรัฐบาลไหนไม่ให้ความสนใจต่อความเป็นมนุษย์ของคนยากคนจน ของคนที่คอยโอกาสตลอดมาในชีวิต เราพูดถึงเรื่องถูกโกง ถูกกิน ถูกทำ ในกระบวนการคอร์รัปชัน เราก็ต้องมองว่า คนยากคนจน ชาวไร่ชาวนาของเมืองไทยนั้น ถูกรัฐกระทำมาโดยตลอด และไม่ใช่ถูกรัฐกระทำแต่เพียงอย่างเดียว ถูกสังคมไทยกระทำด้วย ถ้าเราไม่สามารถผ่านพ้นจุดนี้ไปได้ ปัญหา

ความขัดแย้งต่าง ๆ ในสังคมไทยก็จะยังมีต่อไป เพราะฉะนั้นคนส่วนใหญ่ในสังคมไทยก็ต้องพยายามเปลี่ยนวิถีความคิด เปลี่ยน paradigm ใหม่ เราพูดถึงเรื่องความยากจนก็ไม่พอครับ เราพูดถึงมาตรการที่จะแก้ไขความยากจน ไม่พอครับ トラบดีที่เราไม่ตระหนักว่าคนที่เขายาก ที่เขากินนั้น เขามีศักดิ์ศรีด้วย อย่าไปมองว่าเราเป็นผู้ให้ เขาเป็นผู้รับ เราต้องมองเขาในลักษณะที่ทัดเทียมกัน เพราะถ้าเมื่อในหัวใจเราแบ่งขั้ววรรณะแล้ว เราจะแก้ไขปัญหาคความยากจนไม่ได้ เราต้องสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ เช่น การศึกษา และความอยู่ดีกินดีให้กับประชาชน เมื่อนั้น การคอร์รัปชัน และคนที่ต้องการคอร์รัปชันก็จะอยู่ไม่ได้เอง แต่วันนั้นจะมาถึงเมื่อไหร่ ก็ขึ้นอยู่กับ การเริ่มต้นในวันนี้

ผมจึงอยากจะขอฝากความหวังให้ทุกท่านได้ใช้ประโยชน์จากเวลาวันครั้งนี้ ทำความเข้าใจกับปัญหาที่เราเผชิญให้ชัดเจน แต่ขออย่าว่า ไม่ใช่เพื่อเล่าหรือเปิดโปงปัญหา แต่เพื่อร่วมกันมองไปข้างหน้า สู่มาตรการป้องกันและแก้ไขการทุจริตที่เป็นรูปธรรม ทั้งนี้ก็เพื่อร่วมสร้างสังคมที่เป็นธรรม และให้เกียรติเราอย่างสมศักดิ์ศรี อย่างที่เราควรจะได้รับ

บัดนี้ถึงเวลาอันสมควรแล้ว ผมใคร่ขอเปิดการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๓

ขอบคุณครับ