

คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย

ประจักษ์ ก้องกีรติ

รัฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์

- **New development model**

- สนับสนุนโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

- ควบคุมดูแลงานวิจัยโดย **TDR**

- คำถามการวิจัย

- **1.** ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยกับปัญหาคอร์รัปชันมีความสัมพันธ์กันในลักษณะใด

- **2.** ภายใต้เงื่อนไขแบบใดที่ระบอบประชาธิปไตยสามารถส่งเสริมการลดคอร์รัปชันได้

- **3.** ประสบการณ์การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในประเทศประชาธิปไตยอื่นๆ สามารถถูกปรับประยุกต์มาใช้กับสังคมไทยได้อย่างไร

คอร์รัปชันกับปัจจัยทางการเมือง

- ที่ผ่านมาสังคมไทยเน้นมองปัญหาคอร์รัปชันจากกรอบทางเศรษฐศาสตร์และวัฒนธรรม
- สาเหตุต้นตอสำคัญในเชิงโครงสร้างของปัญหาคอร์รัปชันทั่วโลกถูกกำหนดมาจากโครงสร้างและระบอบการเมือง (**political structure and political regime**)
- ปัจจัยทางการเมืองเป็นตัวกำหนดโครงสร้างแรงจูงใจ ผลตอบแทนจากตำแหน่งทางการเมือง โอกาส และต้นทุนในการทุจริตคอร์รัปชันของตัวละครทางการเมืองและเศรษฐกิจในสังคม

คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย

- คอร์รัปชันเป็นปัญหาใหญ่ต่อประชาธิปไตย ทั้งยังบั่นทอนกลไกกระบวนการ และบรรทัดฐานของประชาธิปไตย และไม่ได้เป็นปรากฏการณ์ที่จำต้องเกิดขึ้นควบคู่กับการพัฒนาประชาธิปไตยเสมอไป เพราะหลายประเทศสามารถพัฒนาประชาธิปไตยโดยมีคอร์รัปชันในระดับที่ต่ำ
- งานวิจัยบางชิ้นยังพบว่าประเทศที่มีระบอบการเมืองเป็นประชาธิปไตยที่มั่นคง พบคอร์รัปชันน้อย แต่เมื่อประชาธิปไตยเริ่มถดถอย ปัญหาคอร์รัปชันเพิ่มสูงขึ้น และนำไปสู่ความไม่พอใจของประชาชน ทำให้เกิดวิกฤตศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย

ใจทักผิด

- เดิม เราถามแต่ว่าจะแก้คอร์รัปชันอย่างไร
- เปลี่ยนใจทัก: “จะแก้คอร์รัปชันโดยไม่ละทิ้งประชาธิปไตยได้อย่างไร”
- ทั้ง “ประชาธิปไตย” และ “การมีสังคมที่ปราศจากคอร์รัปชัน” เป็นสิ่งมีคุณค่า ต้องเอาทั้งสองสิ่งเป็นตัวตั้ง มิใช่เอาสิ่งใดสิ่งหนึ่งเท่านั้น แล้วละทิ้งอีกสิ่งหนึ่ง
- ต้องทำให้ทั้งสองอย่างไปด้วยกัน และสื่อและภาคประชาสังคมไทยต้องร่วมมือต่อสู้โดยไม่ละทิ้งสิ่งใดสิ่งหนึ่ง นี่คือ วาระใหม่ที่ท้าทายของสังคมไทย

โครัปชัน

- โครัปชันในความหมายกว้างและครอบคลุมคือ การใช้อำนาจหรือตำแหน่งสาธารณะอย่างบิดเบือนเพื่อยักย้ายถ่ายเทผลประโยชน์สาธารณะไปเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว (**the abuse of public office for private economic gain**) ซึ่งมีหลายรูปแบบ
- หลายสถาบัน หลายองค์กรที่ใช้อำนาจสาธารณะต่างเกี่ยวข้องกับโครัปชัน
- การโครัปชันปรากฏอยู่ในทุกสถาบันสาธารณะ เมื่อใดก็ตามที่การใช้อำนาจขาดการตรวจสอบ: พรรคการเมือง กองทัพ ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน มหาวิทยาลัย
- แต่ค่านิยมคลาสสิกนี้ ละเลยการโครัปชันของ **private sector**

- “In ways large and small, corruption hurts us all. It impedes social and economic development. It erodes the public’s trust, hurts investment and undermines democracy and the rule of law. It facilitates terrorism, conflict and organized crime.”

Kofi Annan, the First Conference of the State Parties to the UN Convention against Corruption (UNCAC)

การผูกขาดอำนาจนำไปสู่คอร์รัปชัน และทำลายประชาธิปไตย

- การสร้างประชาธิปไตยกับการต่อสู้คอร์รัปชันมีใจที่ร่วมกันคือ การทำลายการผูกขาด (**monopoly**)
- เราต้องการความโปร่งใส และการเมืองที่ตรวจสอบได้
- การตรวจสอบในสังคมอำนาจนิยมนำมาซึ่งอันตรายต่อผู้ตรวจสอบ
- สฤษดี ธีนะรัชต์, ถนอม กิตติขจร, ชูฮาร์โต, มาร์กอส เป็นตัวอย่างที่ดี
- การคอร์รัปชันทำให้ระบอบการเมืองทุกระบบอ่อนแอ
- การคอร์รัปชัน ---- ความไม่พอใจของประชาชน ----- การประท้วง--
-ความไร้เสถียรภาพของระบอบ (**14** ตุลาคมในไทย, อหรับสปริง **2011**)

คอร์รัปชัน การละเมิดสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย

- มีความเชื่อมโยงกันระหว่างการคอร์รัปชันและการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- เพราะทั้ง **2** ปัญหา คือ ปัญหาของการที่ผู้มีอำนาจใช้อำนาจบิดเบือน
- การต่อสู้กับคอร์รัปชันและการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐ เป็นเรื่อง สอดคล้องกัน และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างสังคมประชาธิปไตยที่ยั่งยืน

ตัวอย่างประเทศที่ประสบความสำเร็จทั้งประชาธิปไตยและการสู้กับคอร์รัปชัน

Barbados (ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน –Corruption Perception Index-
อันดับที่ 15 ของโลกเท่ากับเบลเยียม)

คะแนนด้านสิทธิเสรีภาพตามการจัดอันดับของ **Freedom House** อยู่ในกลุ่มที่ได้คะแนน
สูงสุด ทั้งในด้านเสรีภาพ สิทธิพลเมือง สิทธิการเมือง ได้คะแนนเต็ม 1

- <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/barbados-0#.VFhtEe05MqQ>
- <http://www.transparency.org/cpi2013/results>
- **Bahamas** (อันดับ 22 เรื่องคอร์รัปชัน), **Uruguay** (อันดับ 19 เรื่องคอร์รัปชัน):
ทั้งสองประเทศได้คะแนนเรื่องสิทธิเสรีภาพเต็มเช่นเดียวกับ **Barbados**; อูรุกวัยเป็นประเทศ
ที่มีระดับประชาธิปไตยและความโปร่งใสดีที่สุดในภูมิภาคละตินอเมริกา

กลไกแก้ปัญหา

1. หน่วยงานและกลไกการตรวจสอบที่เข้มแข็งและเป็นกลาง
2. ภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ เข้มแข็ง มืออาชีพ: ปฏิรูประบบราชการ
3. หน่วยงานที่ทำงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชันต้องสร้างแนวร่วมกับสื่อและองค์กรภาคประชาชน
4. เจตจำนงทางการเมือง (**political will**) ของผู้นำ
5. พื้นที่ประชาธิปไตย และการเพิ่มสิทธิเสรีภาพประชาชนในการมีส่วนร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจ

บทเรียน

- อย่าทำให้การต่อสู้กับคอร์รัปชันเป็นเครื่องมือทางการเมือง เพราะความไม่เป็นกลางขององค์กรที่ต่อสู้กับคอร์รัปชันเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุดของการแก้ปัญหา

อินโดนีเซีย: ใช้ประชาธิปไตยสร้างความโปร่งใส

- จากที่เคยอยู่อันดับรั้งท้ายในช่วงปี 1995-1999 ใน Corruption Perception Index (ปัจจุบันอยู่อันดับที่ 114 คะแนน 32; ไทยอยู่ที่ 102 คะแนน 35) (ของไทยคะแนนอยู่กับที่มาหลายปี แต่อันดับตกลงเรื่อยๆ เพราะประเทศอื่นแซงหน้าไป)
- KPK ในปี 2013 ได้รางวัล Magsaysay จากรัฐบาลฟิลิปปินส์
- หลังจากนั้นได้อันดับขึ้นมาเรื่อยๆ เมื่อพัฒนาเป็นประชาธิปไตย มีการตั้งองค์กรต่อสู้คอร์รัปชัน ที่ชื่อว่า the Corruption Eradication Commission (KPK) ในปี 2002 หลังการสิ้นสุดของซูฮาร์โต
- น่าสังเกตว่า ตั้งแต่ปี 2005 ที่มีการเลือกตั้งโดยตรงทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น อันดับความโปร่งใสกลับยิ่งเพิ่มขึ้น มิใช่ลดลง
- ระบบการปกครองเผด็จการของซูฮาร์โตสร้างการรวมศูนย์อำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ถือเป็นภารกิจแรกของ KPK เมื่อเริ่มก่อตั้ง ส่งผลให้เกิดศัตรูทางการเมืองที่เป็นพวกพ้องของซูฮาร์โตและนักการเมืองที่เสียประโยชน์

อินโดนีเซีย: ปัจจัยความสำเร็จ

- ปปช. ของอินโดนีเซีย มีอำนาจ มีประสิทธิภาพ และได้รับความนิยมสูงจากประชาชน:
- 1. เป็นกลาง และอิสระอย่างแท้จริง (ดำเนินคดีแม้แต่กับคนสนิทและรัฐมนตรีของประธานาธิบดี Yudhoyono ซึ่งสนับสนุน **KPK**; ดำเนินคดีกับนักการเมืองทุกพรรค และข้าราชการ และตำรวจ)
- 2. ทำงานกับสื่อ และมีสื่อของตนเอง
- 3. ทำงานกับภาคประชาสังคม (ที่หลากหลาย) และประชาชนธรรมดาเข้ามามีส่วนร่วม (บริจาคเงินสร้างออฟฟิศและเดินขบวนสนับสนุนเรียกร้องงบประมาณให้และช่วยสนับสนุนเมื่อ **KPK** โดนกดดัน)
- 4. ได้คนที่มีความน่าเชื่อถือ มืออาชีพ และมีความสามารถมาทำงาน ทั้งระดับเจ้าหน้าที่และกรรมการ (ยิ่งสำเร็จ ยิ่งมีคนเก่งสมัครเข้ามาทำงานมาก)
- 5. ปัจจัยเชิงระบอบการเมืองที่ประชาธิปไตยขยายตัวมากขึ้น ประชาชนมีจิตสำนึกและเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ช่วยการทำงานของ **KPK**

อินโดนีเซีย: KPK ก็ถูกตรวจสอบได้

- ในทางการเงินนั้น KPK ถูกตรวจสอบจาก Indonesian Supreme Audit Board (BPK) และต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ในการปฏิบัติงาน
- ปปช อินโดนีเซียทำงานตรงไปตรงมา หลีกเลี่ยงการนำองค์กรตนเองมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง
- นักการเมืองระดับสูงทั้งระดับชาติและท้องถิ่น ทั้งฝ่ายค้านและรัฐบาล คนระดับรัฐมนตรี ข้าราชการระดับสูง ตำรวจระดับสูง กกต. ผู้ว่าและรองผู้ว่าแบงก์ชาติ นายธนาคาร ซีอีโอ กระทบผู้หัวหน้าผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ (คดีรับสินบน) ถูกมาดำเนินคดีและพิพากษาลงโทษ หลายคนถูกพิพากษาต้องโทษจำคุก

เหลือเฉพาะกองทัพที่ยังไม่ถูกแตะต้อง

- แรงสนับสนุนจากประชาชนกลายเป็นเกราะกำบังที่แข็งแกร่ง (ในการปะทะกับชนชั้นนำ)

"The KPK's only friend is the public,"

