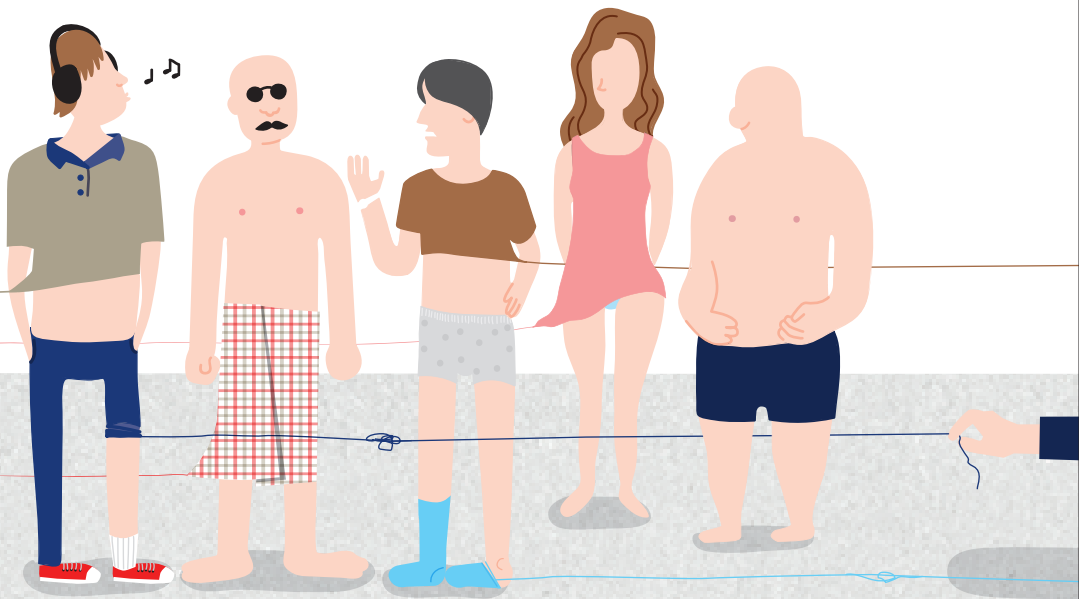
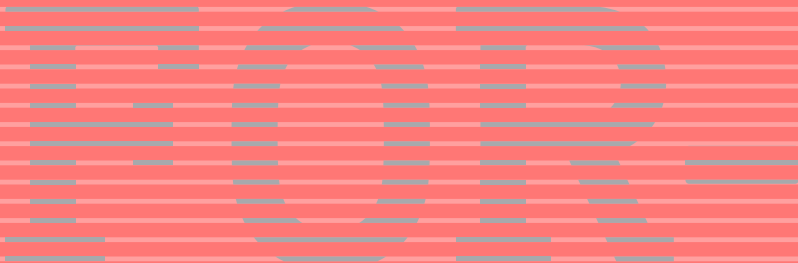


# สมการคอร์รัปชัน

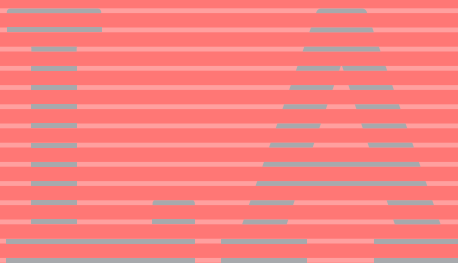
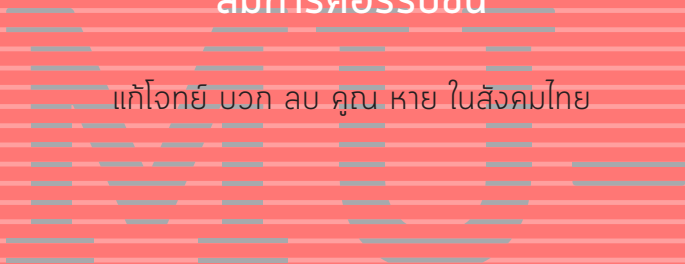


แก้โจทก์ บวก ลบ คูณ หาย ในสังคมไทย



## สมการคอร์ปชั่น

แก้โจทย์ บวก ลบ คูณ หาร ในสังคมไทย



## สมการคอร์รัปชัน

แก้ไวย บวก ลบ คูณ หาย ในสังคมไทย

จัดทำโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

ISBN 978-616-92250-2-7

### ที่ปรึกษา

รศ.ดร. บัณฑิต โพชนุกูล

### บรรณาธิการ

พีระพงษ์ เตชะทัตตานนท์

### กองบรรณาธิการ

อิสร์กุล อุณหเกตุ ธิปไตย แสละวงศ์ จิรากร ยิ่งไพบูลย์วงศ์

กิตติพงศ์ สนธิสัมพันธ์ ญานินี ตันติวิวัฒน์ ธนิน ทวีอรุณเดช

### บรรณาธิการศิลปกรรม

ณขวัญ ศรีอรุณทัย

### ภาพถ่าย

พีระพงษ์ เตชะทัตตานนท์

วริษฐา ดำแก้ว

พิมพ์ครั้งแรก มีนาคม 2560

พิมพ์ครั้งที่ 2 กรกฎาคม 2560

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์ กู๊ดเฮด พรินติ้ง แอนด์ แพคเกจจิ้ง กรุ๊ป จำกัด 02-178-2951

ราคา 220 บาท

# TDRI



โดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย  
ภายใต้การสนับสนุนจาก  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

งานจัดการความรู้และสื่อสารสาธารณะ  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)  
565 ซอยรามคำแหง 39 (เทพลีลา)  
เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310  
E-Mail: [kmteam@tdri.or.th](mailto:kmteam@tdri.or.th)  
Website: [www.tdri.or.th](http://www.tdri.or.th)  
Facebook: [www.facebook.com/tdri.thailand](http://www.facebook.com/tdri.thailand)  
Twitter: [www.twitter.com/TDRI\\_thailand](http://www.twitter.com/TDRI_thailand)



ສາລະບັນຍາ

คำนำจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)	6
บทนำ “สมการคอร์รัปชัน แก้อิทธิพล บวก ลบ คูณ หาย ในสังคมไทย”	9
<b>บทที่ 1 การผูกขาด (Monopoly)</b>	<b>14</b>
บทสัมภาษณ์ คุณสุฤณี อาชวานันทกุล	16
บทสัมภาษณ์ ดร. เตือนเด่น นิคมบริรักษ์	38
<b>บทที่ 2 การใช้ดุลยพินิจ (Discretion)</b>	<b>60</b>
บทสัมภาษณ์ ผศ.ดร. ธาณี ชัยวัฒน์	62
บทสัมภาษณ์ ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร	82
<b>บทที่ 3 ภาวะความรับผิดชอบ(Accountability)</b>	<b>96</b>
บทสัมภาษณ์ รศ.ดร. นवलน้อย ตริรัตน์	98
บทสัมภาษณ์ ดร. มานะ นิมิตรมงคล	114
บทสัมภาษณ์ คุณดาวัลย์ จันทระหัตถ์	128
บทสัมภาษณ์ คุณบุญยืน ศิริธรรม	140
บทสัมภาษณ์ คุณอริคม คุณาวุฒิ	150
<b>บทที่ 4 การเมืองแบบเปิด (Open Politics)</b>	<b>164</b>
บทสัมภาษณ์ ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์	166
บทสัมภาษณ์ ศ.ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร	180



**ก**ารทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่สังคมให้ความสนใจและตระหนักถึงความร้ายแรงมากขึ้น จากการเปิดโปงขุดคุ้ยกรณีคอร์รัปชันอันอื้อฉาวจำนวนมากที่ปรากฏในหนังสืออย่างต่อเนื่อง แต่ก็มีหลายกรณีที่ถูกลืมเลือนหรือถูกทำให้เงียบหายไปสังคมไทยจึงควรตั้งคำถามต่อปรากฏการณ์ดังกล่าว รวมถึงสร้างความเข้าใจของสังคมไทยที่มีต่อปัญหาคอร์รัปชัน เพื่อให้การคอร์รัปชันเป็นประเด็นที่สังคมต้องตามติดปัญหาร่วมกันตลอดทางและต้องเดินไปสู่ทางออก

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนทุนวิจัยเพื่อแก้ปัญหาสำคัญของประเทศ ตระหนักดีถึงปัญหานี้ที่กำลังกัดกร่อนประเทศ จึงได้จัดตั้งกรอบการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์เรื่องธรรมาภิบาลและแก้ปัญหาคอร์รัปชัน เพื่อเดินหน้านับสนุนให้เกิดผลงานวิจัยที่จะช่วยแก้ปัญหาคอร์รัปชันในสังคมอย่างเป็นระบบ

ระยะเวลาที่ผ่านมา สกว. และภาคีเครือข่ายจึงมีผลงานวิจัยที่ศึกษาทำความเข้าใจปัญหาคอร์รัปชันและข้อเสนอเพื่อต่อต้านและยุติคอร์รัปชันออกมาจำนวนมากไม่น้อย แต่ผลประเมินดัชนีการรับรู้ด้านคอร์รัปชัน (CPI) หรือภาพลักษณ์ความโปร่งใสของไทย โดยองค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International – TI) ไม่ได้ดีขึ้นหรือกลับแย่ลง นำไปสู่ผลกระทบด้านความเชื่อมั่นจากนานาชาติตามมา อย่างไรก็ตาม สกว. ยังคงตั้งใจและมุ่งมั่นทำงานวิจัยร่วมกับภาคีเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความเข้าใจและความตระหนักของสังคมต่อปัญหาคอร์รัปชันที่ซับซ้อนมากขึ้นต่อไป ดังเช่น ความร่วมมือกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ที่ได้ร่วมกันนำเสนอผลงานวิจัย และงานศึกษาออกสู่สาธารณะมาไม่น้อย เช่น งานวิจัยการคอร์รัปชันกรณีศึกษา: โครงการรับจำนำข้าวทุกเมล็ด หนังสือเมนูคอร์รัปชัน และหนังสือคอร์รัปชันในสังคมสี่เทา

สำหรับหนังสือ *สมการคอร์รัปชัน: แก่ใจทย์ บวก ลบ คุณ หาย ในสังคมไทย* ใน

มือท่านเล่มนี้ เป็นผลงานจากความร่วมมือล่าสุดในปี 2560 ที่จะขยายความเข้าใจต่อประเด็นคอร์รัปชันในแบบ ‘สมการ’ ที่สังคมไทยอาจยังไม่เคยนำมาต่อยอดและพูดถึงมาก่อน ผ่านคำให้สัมภาษณ์ผู้ที่ศึกษาเรื่องคอร์รัปชันและผู้ที่เข้าไปเผชิญหน้าเพื่อต่อต้านปัญหาคอร์รัปชันด้วยตนเอง เพื่อให้ผู้อ่านเห็นภาพปัญหาคอร์รัปชันว่า ไม่ได้เป็นเพียงผลจากการกระทำของคนไม่ดีที่ได้มีโอกาสใช้อำนาจไปในทางแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว แต่เป็น “ปัญหาเชิงระบบ” ที่เกี่ยวข้องกับ การผูกขาด (Monopoly) การใช้ดุลยพินิจ (Discretion) และ กลไกความรับผิดชอบที่ชัดเจน (Accountability) เพื่อนำไปสู่คำตอบว่าเราจะทำอะไรได้บ้างในโลกแห่งความเป็นจริง เพื่อลดปัญหาคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ

**ศ.นพ.สุทธิพันธ์ จิตพิมลมาศ**

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)



**ป**ัญหาคอร์รัปชันเป็นปัญหาเรื้อรังสำหรับประเทศไทย ที่ผ่านมามีความพยายามในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันส่วนหนึ่งเห็นได้จากการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบทุจริตขึ้นมาจำนวนหนึ่ง โดยเริ่มต้นจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปี พ.ศ. 2540 ที่กำหนดมีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อการตรวจสอบทุจริต ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ซึ่งมีภารกิจในการตรวจสอบการทุจริตของข้าราชการและนักการเมือง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานราชการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ตรวจการฯ) ซึ่งเป็นเสมือนหน่วยงาน “หน้าด่าน” สอบสวนหาข้อเท็จจริงจากเรื่องร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับการละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐก่อนส่งเรื่องเสนอให้หน่วยงานตรวจสอบทุจริตอื่นๆ ดำเนินการต่อ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง สตง. สำนักงาน ป.ป.ช. ในส่วนกระบวนการยุติธรรม ก็มีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้การดำเนินคดีทุจริตที่มีนักการเมืองเกี่ยวข้องเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้นในศาลเดียว

การจัดตั้งองค์กรปราบทุจริตยังมีอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. 2551 รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานต่อต้านทุจริตในการกำกับดูแลของรัฐบาล ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) และในปี พ.ศ. 2559 จัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเพื่อรับฟ้องคดีทุจริตทั่วประเทศ

แต่การจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ขึ้นมา ก็ดูเหมือนจะไม่ช่วยให้สถานการณ์คอร์รัปชันของไทยดีขึ้นเท่าไรนัก ในช่วง 19 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยถือว่าอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีสถานการณ์คอร์รัปชันในระดับที่แย่ เห็นได้จากคะแนนดัชนีภาพลักษณ์การมีคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index - CPI) ที่องค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International - TI)<sup>1</sup> ให้ประเทศไทยยังไม่เคยได้คะแนนเกินครึ่งเลย ในปี พ.ศ. 2540 ไทยได้รับ 3.06 คะแนน จากคะแนนเต็ม 10 และปี พ.ศ. 2560 ได้ 35 คะแนน เมื่อมีการเปลี่ยนมาให้คะแนนเต็ม 100 คะแนน

<sup>1</sup> องค์กรความโปร่งใสสากล หรือ TI เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรซึ่งมีกิจกรรมหลักคือการรณรงค์ต่อต้านคอร์รัปชัน TI ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2536 ปัจจุบัน TI มีสำนักงานหลักอยู่ในประเทศเยอรมนีและสำนักงานสาขากว่า 100 แห่งทั่วโลก ทุก ๆ ปี TI จะเผยแพร่รายงานการศึกษาวิจัยและประเมินสถานการณ์คอร์รัปชัน โดยเฉพาะดัชนี CPI ซึ่งเป็นดัชนีประเมินคอร์รัปชันที่มีได้รับการอ้างอิงมากที่สุด โดยประเมินสถานการณ์คอร์รัปชันครอบคลุม 176 ประเทศ

ผลการประเมินสถานภาพคอร์รัปชันที่อยู่ในระดับต่ำเช่นนี้อาจสะท้อนว่า การจัดตั้งองค์กรต่างๆ ที่กล่าวมา ยังไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ตรงจุดเสียทีเดียว และประเทศไทยอาจจำเป็นต้องสรรหาแนวคิดเกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชันรูปแบบใหม่ควบคู่ไปด้วย

ศาสตราจารย์โรเบิร์ต คลิตการ์ด (Robert Klitgaard)<sup>2</sup> ได้เสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตในรูปแบบของสมการที่เรียกว่า “สมการคอร์รัปชัน” ว่า

$$\begin{array}{ccccccc}
 \mathbf{C} & = & \mathbf{M} & + & \mathbf{D} & - & \mathbf{A} \\
 \text{(Corruption)} & & \text{(Monopoly)} & & \text{(Discretion)} & & \text{(Accountability)}
 \end{array}$$

หรือ

$$\begin{array}{ccccccc}
 \text{การทุจริต} & = & \text{การผูกขาด} & + & \text{การใช้} & - & \text{กลไก} \\
 \text{คอร์รัปชัน} & & & & \text{ดุลยพินิจ} & & \text{ความรับผิดชอบ}
 \end{array}$$

สมการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั้นจะเพิ่มขึ้นหากระบบเศรษฐกิจที่มีการผูกขาดและกับการใช้ดุลยพินิจสูง ในทางตรงกันข้าม ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจะลดลงหากสังคมมีกลไกความรับผิดชอบที่ดี

ในระบบเศรษฐกิจที่มีการผูกขาดมาก ย่อมมีธุรกิจที่สามารถทำ “กำไรส่วนเกิน” (ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Economic Rent) อยู่จำนวนมากซึ่งจูงใจให้มีการทุจริตคอร์รัปชันจากผู้กุมอำนาจรัฐเพื่อที่จะแบ่งหรือแย่งชิงกำไรส่วนเกินดังกล่าวมาเป็นของตน ในขณะที่วงภาครัฐกิจก็พร้อมที่จะจ่ายเงินได้ไต่ะเพื่อที่จะคงรักษาอำนาจในการผูกขาดดังกล่าวไว้ วิธีการสลายอำนาจการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจคือ การทะลายแหล่งเงินที่เข้ายวนใจซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาแบบ “ตัดไฟตั้งแต่ต้นลม”

ในขณะเดียวกัน การบริหารจัดการของภาครัฐก็มีส่วนสำคัญในการกำหนดระดับและความรุนแรงของการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากรัฐมีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรที่มีจำกัดของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณหรือทรัพยากรธรรมชาติ เช่น แหล่ง

<sup>2</sup> โรเบิร์ต คลิตการ์ด เป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกันซึ่งมีผลงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องคอร์รัปชันซึ่งเป็นที่ยอมรับมากที่สุดคนหนึ่ง โดยหนึ่งในผลงานที่สร้างชื่อให้ศาสตราจารย์คลิตการ์ดมากที่สุดคือ หนังสือเรื่อง “Controlling Corruption” (การควบคุมคอร์รัปชัน) ในปี ค.ศ. 1988 ซึ่งสรุปสาเหตุของปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างง่าย ๆ ด้วยสมการคอร์รัปชัน (Corruption Formula) อันเป็นที่มาของหนังสือเล่มที่ท่านกำลังอ่านอยู่นี้ ปัจจุบัน คลิตการ์ดดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ที่มหาวิทยาลัย Claremont Graduate University สหรัฐอเมริกา



ปิโตรเลียม คลื่นความถี่โทรคมนาคม และมีอำนาจในการกำกับดูแลความสงบเรียบร้อย และความเป็นธรรม รัฐจึงสามารถให้คุณให้โทษแก่บุคคลหรือธุรกิจหนึ่งใดได้ การใช้ อำนาจของภาครัฐที่ขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน อิงกับการใช้ดุลยพินิจของผู้ใช้อำนาจ ตามกฎหมาย จะเพิ่มโอกาสในการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลบางกลุ่ม

และตัวแปรสุดท้ายที่ส่งผลการทุจริตคอร์รัปชันให้มีมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับ กลไกความรับผิดชอบ ที่เกี่ยวข้องทั้งสังคมทุกภาคส่วน ตั้งแต่ผู้ที่ใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะ เป็นนักการเมืองหรือข้าราชการกิติ ภาคธุรกิจ ภาคสังคม นักวิชาการ สื่อมวลชน และ ประชาชนทุกคน โดยกลไกความรับผิดชอบจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีระบบตรวจสอบ ถ่วงดุลที่มีรูปแบบหลากหลาย เช่น การเปิดเผยข้อมูลของรัฐต่อสาธารณชน การเปิดให้ ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตรากฎหมาย หรือในการตัดสินใจ ในการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐ การมีหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการ เช่น การมีกฎกติกาเรื่องการเมืองมีผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นต้น ตลอดจนการเมืองคอร์รัปชัน ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ

สมการคอร์รัปชันเป็นสมการอันเรียบง่าย หากแต่มีนัยสำคัญต่อการกำหนด ยุทธศาสตร์เพื่อต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชัน **สังคมไทยจึงควรเข้าใจตัวแปรต่างๆ ใน สมการ พร้อมทั้งพยายามบวก (+) กลไกความรับผิดชอบ ลบ (-) การผูกขาดและการ ใช้ดุลยพินิจที่ไม่เหมาะสมออกจากสังคม แต่ปัจจัยที่จะช่วยให้แก้ปัญหาคอร์รัปชัน ได้สำเร็จ ขึ้นอยู่กับตัวคูณ (x) ที่สำคัญ คือ ประชาชนต้องมีความรู้ความเข้าใจ และ ตระหนักถึงผลกระทบจากการคอร์รัปชันที่ทุกคนในประเทศต้องหาร (+) เท่า และ เสีย “หาย” เฉลี่ยกันทั้งประเทศ**

หนังสือ “สมการคอร์รัปชัน: แก้อาหทัยบวกลบคูณหารในสังคมไทย” เล่มนี้ จะ นำตัวแปรทั้งสามตัว คือ การผูกขาด การใช้ดุลยพินิจ และกลไกความรับผิดชอบเป็น ตัวเดินเรื่อง และปิดท้ายด้วยตัวแปรอีกหนึ่งตัวที่ศาสตราจารย์คลิดการ์ด ไม่ได้กล่าว ถึง แต่สำคัญมากสำหรับสังคมไทยในปัจจุบันคือ “การเมืองแบบเปิด” ซึ่งเป็นหลักการ พื้นฐานที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเปิดเผยข้อมูลเพื่อความโปร่งใส อันเป็นรากฐาน อันสำคัญของการต่อสู้กับคอร์รัปชันที่ยั่งยืน



# MO- NOP- OLY







## สฤณี อาชวานันทกุล

กรรมการผู้จัดการ ด้านการพัฒนาความรู้

บริษัท ปาสาละ จำกัด

**ค**ณสฤณี อาชวานันทกุลมีประสบการณ์ทำงานในสายการเงินการลงทุน ในธนาคารขนาดใหญ่ กว่า 8 ปี ในฐานะ “วาณิชธนกร” แต่หันหลังให้กับอาชีพดังกล่าว เพื่อสละเวลาชีวิตในปัจจุบันให้กับอาชีพนักเขียน นักแปล และนักวิชาการอิสระ ผลงานของคุณสฤณีหลายชิ้นจูดประกายให้สังคมไทย ทบทวนและตั้งคำถามถึงการทำงานของทุนนิยม และการดำเนินธุรกิจของบริษัทเอกชนไทยว่าเดินไปในลักษณะที่เอารัดเอาเปรียบสังคมหรือไม่ อาทิ คอลัมน์ “รู้ทันตลาดทุน” ในหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ งานวิจัยเรื่อง “การ

ปฏิรูปตลาดทุนกับการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม” และ เรื่อง “การผูกขาดและผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจของไทย”

คุณสฤณี เป็นผู้อยู่เบื้องหลังการก่อตั้งและร่วมบริหารองค์กรอย่างน้อย 3 แห่ง ที่สร้างองค์ความรู้ให้แก่สังคมไทยอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ สำนักพิมพ์ openworlds สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า (ThaiPublica.org) บริษัท ปาสาละ จำกัด

บทสัมภาษณ์คุณสฤณี จะชวนให้คิดว่าเหตุใดผู้คนมักมองว่าคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่เห็นได้ แต่กลับมองไม่เห็นถึงการผูกขาดที่สร้างปัญหา และชี้ให้เห็นปัญหาการผูกขาดที่ลงลึกไปถึงระดับวัฒนธรรม เพื่อให้เราจินตนาการถึงโลกที่ดีกว่าในการจัดการปัญหาการผูกขาด

## คอร์รัปชันกับการผูกขาดมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

ความหมายโดยทั่วไปของคอร์รัปชันก็คือการเบียดบัง สำหรับสังคมไทย เวลาพูดถึงคอร์รัปชัน คนก็จะรู้สึกตรงกันว่ามันไม่ดี เป็นเรื่องของการทุจริตและการเบียดบังผลประโยชน์เข้าตัวเอง สำหรับการผูกขาด ดิฉันเข้าใจว่ามีสองความหมาย ในความหมายแบบแคบก็คือบริษัทหรือคนคนเดียวที่ผูกขาด แต่คิดว่าสำหรับความหมายนี้ในโลกนี้อาจจะมีน้อย ในความเป็นจริง ความหมายที่กว้างกว่านั้นและเป็นวิชาการก็คือการมี “อำนาจเหนือตลาด” ในระดับที่มากพอที่จะทำให้เรามีอิทธิพลต่อราคา ต่อการผลิต ต่อการลงทุน หรือต่อนโยบาย เท่าที่อ่านงานเขียนทางเศรษฐศาสตร์ในยุคหลังๆ ดูเหมือนจะใช้คำว่า การผูกขาดในความหมายนี้ คือไม่ได้หมายถึงคนคนเดียวหรือบริษัทบริษัทเดียว ถ้ามองการผูกขาดในแง่นี้ มันก็เป็นการเบียดบังสังคมเหมือนกัน พูดง่าย ๆ คือถ้าไม่มีอำนาจเหนือตลาด ถ้าการแข่งขันมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น หรือมีจำนวนผู้เล่นเยอะๆ ผลลัพธ์ก็น่าจะกระจุกตัวน้อยลง

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือแม้คอร์รัปชันกับการผูกขาดจะมีส่วนคล้ายกัน แต่สังคมไทยกลับมองคอร์รัปชันเป็นสิ่งเลวร้าย แต่พอพูดถึงคำว่า “การผูกขาด” จากที่ดิฉันสังเกตก็คือดูเหมือนว่าสังคมค่อนข้างจะยอมรับกับคำนี้ ไม่นับว่าดิฉันคิดไปเองหรือเปล่า หรืออย่างน้อยก็มีการพูดถึงเรื่องนี้น้อยกว่าเรื่องคอร์รัปชัน

ทัศนคติของสังคมต่อคำว่าคอร์รัปชันค่อนข้างรุนแรง ทั้งที่ความจริงแล้ว การตั้งใจทุจริตกับการกระทำที่อาจจะเรียกว่าการประมาทเลินเล่อร้ายแรงนั้นแตกต่างกัน แต่ดูเหมือนว่าเราจะไม่ค่อยแยกแยะเท่าไรนัก พอเกิดความเสียหายก็เรียกร้องให้รัฐจัดการ ทั้งที่จริงๆ แล้วความเสียหายอาจจะไม่ได้เกิดจากเจตนาจะทุจริตก็ได้ มันอาจจะมาจากการบริหารผิดพลาดหรือการคาดคะเนสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติหรือทางเศรษฐกิจผิดพลาด

เท่าที่สังเกตตามหน้าสื่อ เวลาพูดถึงทุนผูกขาด มันจะเชื่อมโยงกับประเด็นหรือนโยบายที่คนมองว่าเป็นคอร์รัปชันหรือการเอื้อประโยชน์ เช่น ทุนผูกขาดบริษัทนี้เขามีอิทธิพลเหนือรัฐ หวังว่าล้อมให้รัฐออกนโยบายเอื้อประโยชน์ ซึ่งไม่กี่ปีที่ผ่านมาก็คือคำที่กลายเป็นแฟชั่น นั่นก็คือคำว่า “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย”

## ปัญหาของคำว่า ‘คอร์รัปชันเชิงนโยบาย’ คืออะไร

เมื่อคอร์รัปชันเชิงนโยบายถูกโยงเข้ากับเรื่องทุนผูกขาด ประเด็นที่น่าสนใจคือ



ดิฉันรู้สึกว้าสงคม หรืออย่างน้อยคนจำนวนมากในสังคม จะตั้งคำถามกับทุนผูกขาด หรือมองว่ามันเป็นการเบียดบังสังคมก็ต่อเมื่อมันถูกโยงเข้ากับบริบทของคอร์รัปชัน ทั้งที่ในความเป็นจริง วิธีการที่จะเข้าสู่อำนาจผูกขาดและใช้อำนาจผูกขาดมีหลากหลายวิธี

ในทางหนึ่งก็แน่นอนว่าคอร์รัปชันเอื้อต่อการผูกขาดในระบบ เพราะคอร์รัปชันก็คือการหาช่องทางทุจริตเบียดบังเอาผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น เจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจตั้งใจจะกำหนดนโยบายเอื้อประโยชน์ให้กับนายทุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยแลกกับเงินสินบนหรือผลประโยชน์ตอบแทนอะไรก็ตาม โดยธรรมชาติของการเอื้อประโยชน์ในลักษณะนี้ ฝ่ายที่ทำธุรกิจเขาก็มีอำนาจผูกขาดมากขึ้น เพราะถ้านายทุนไม่มีอำนาจผูกขาดมากขึ้นจากการทุจริตของภาครัฐ เขาก็คงไม่รู้ว่าจะทำไปทำไม ในแง่นี้ การสมคบคิดกันระหว่างรัฐกับเอกชนจึงนำไปสู่การมีอำนาจผูกขาดมากขึ้น

ข้อสังเกตของดิฉันก็คือทำไมบริษัทที่ตกเป็นเป้าหรือถูกประณามว่าเป็นทุนผูกขาด เขาจะตกเป็นเป้าก็ต่อเมื่อมันมีเหตุการณ์ที่เชื่อมโยงไปสู่หนักการเมืองหรือการออกนโยบายบางอย่างที่คนมองว่าเอื้อประโยชน์ ตัวละครที่เกี่ยวข้องตกเป็นข่าวใหญ่ สื่อมวลชนให้ความสนใจติดตาม ปกติเราจะรับรู้ ‘ปัญหา’ ของทุนผูกขาดเฉพาะในกรณีแบบนี้

แต่กรณีที่สมมติว่าบริษัทเดียวกันเขาฮั้วกันหรือเขาเอาวัดเอาเปรี๊ยะผู้ค้าอย่างชัดเจน แล้วก็อาจจะใช้วิธีการแบบมาเฟีย ใช้อิทธิพลท้องถิ่น ตำรวจ นักเลง หรือให้คนในกองทัพหรือผู้มีอิทธิพลมาเป็นกรรมการของบริษัท ใช้เครือข่ายอุปถัมภ์เพื่อให้เขาทำธุรกิจสะดวกขึ้น ก็อาจไม่ได้ชัดเจนว่าเป็นการเอื้อประโยชน์แต่เหมือนกับเป็นกระบวนการทำธุรกิจตามปกติของเขา ดิฉันรู้สึกว้าสงคมไทยมองกรณีหลังนี้เป็นเรื่องทั่วไปหรือปกติที่ใครๆ ก็ทำ ซึ่งอาจจะกลายเป็นประเด็นที่เรามองไม่เห็นเวลาพูดถึงปัญหาของการผูกขาด **ปัญหาของสังคมไทยก็คือถ้าการใช้อำนาจผูกขาดมันไม่เชื่อมโยงกับการเมืองหรือนโยบายสาธารณะแบบชัดเจนนัก สังคมไทยจะไม่คิดว่ามันเป็นปัญหา**

นอกจากนี้ ดิฉันคิดว่าโครงสร้าง (การบริหารราชการ) บางอย่างก็น่าสนใจ เช่น เรามีโครงสร้างอย่าง “คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ” (กรอ.)<sup>1</sup> ซึ่งดิฉันเห็นว่าเป็นช่องทางสายตรงให้เอกชนเข้าถึงรัฐ เอกชน

<sup>1</sup> คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ” หรือ กรอ. ถูกจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในยุครัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ในปี 2524 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีกรรมการภาครัฐ 20 คน ส่วนใหญ่เป็นรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ เช่น กระทรวงการคลัง กรรมการจากเอกชน 6 คน ซึ่งเป็นประธานสมาคมธุรกิจ 6 แห่ง ได้แก่ สภา

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ก็  
ตกผลึกแล้วว่าถ้าเรา  
ปล่อยให้ปลาใหญ่เข  
ตัวใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ โดย  
เราไม่จัดการอะไรเลย  
สุดท้ายแล้วผู้บริโภค  
ซึ่งหมายถึงประชาชน  
ทั่วไปจะเสียประโยชน์  
เพราะข้าวของจะแพง  
และประชาชนก็ไม่มี  
ทางเลือก



รายได้บ้างที่มีสายตรง แน่นนอน เป็นเอกชนรายใหญ่ ธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก หรือเอสเอ็มอีไม่เคยอยู่ใน กรอ. เลย แบบนี้เราจะแน่ใจได้อย่างไรว่าผลจากการประชุม กรอ. ไม่ใช่คอร์รัปชันเชิงนโยบาย

อีกประเด็นหนึ่งในตอนนี้ (รัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์) ก็คือเรื่องโครงการประชารัฐ<sup>2</sup> ประชากรัฐคืออะไร นิยามในระดับที่หลวมที่สุดก็คือการร่วมมือกันระหว่างรัฐกับเอกชน และอาจจะมีการประชาสัมพันธ์อยู่บ้าง แต่ก็เป็นส่วนเล็กๆ เมื่อดูจากโครงสร้างกรรมการ จะพบว่ามีส่วนแทนจากภาคประชาสังคมน้อยมาก ส่วนภาคเอกชนก็มีแต่บริษัทใหญ่ๆ

---

หอการค้าแห่งประเทศไทย สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย สมาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สภาธุรกิจตลาดทุนไทย และสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย และมีสภาพัฒน์ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) เป็นหน่วยเลขานุการ กรอ. มีหน้าที่เสนอแนะแนวทางและมาตรการทางเศรษฐกิจต่อ ครม. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคทางการค้าและการลงทุนของธุรกิจในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

<sup>2</sup> โครงการสานพลังประชารัฐ

โดยที่รัฐบาลก็บอกว่าคาดหวังให้เอกชนเหล่านี้มาช่วยแก้ปัญหาสังคมหรือมาช่วยรัฐทำงาน ซึ่งต่อให้เราารู้สึกว่านักธุรกิจบางคนมีเจตนาดี แต่เราจะแน่ใจได้อย่างไรว่านโยบายที่ผลักดันผ่านกลไกประชารัฐซึ่งเสนอโดยภาคเอกชน สุดท้ายแล้วไม่ใช่คอร์รัปชันเชิงนโยบายอีกเช่นกัน ในเมื่อไม่มีกลไกการมีส่วนร่วม คานดุล ถ่วงดุล และตรวจสอบใดๆ เลย

### ระบบทุนนิยมเอื้อให้เกิดการผูกขาดหรือไม่

โดยธรรมชาติของทุนนิยม ดิฉันคิดว่าแรงจูงใจที่จะผูกขาดนั้นเป็นเรื่องปกติของนักธุรกิจ เพราะนักธุรกิจทำธุรกิจก็เพราะอยากได้กำไร วิธีที่จะได้กำไรมากมาย ก็คือทำอย่างไรก็ได้ให้คู่แข่งเข้ามาแข่งในตลาดได้ยาก คู่แข่งยิ่งน้อย เรายิ่งสบาย เพราะฉะนั้นนักธุรกิจมีแนวโน้มจะวิ่งไปสู่การผูกขาดหรือการแสวงหาอำนาจเหนือตลาดอยู่แล้ว โดยมีเป้าหมายคือผลกำไรที่มากขึ้น

ที่นี่จะอย่างไรให้การเข้าสู่ตลาดของคู่แข่งทำได้ยาก ในสังคมที่กลไกเชิงสถาบัน ไม่ค่อยดีอย่างสังคมไทย วิธีที่ง่ายที่สุดในการทำธุรกิจก็คือการไปคุยกับนักการเมืองโดยเอาผลประโยชน์บางอย่างไปแลก ดังนั้น แรงจูงใจของนักธุรกิจและความคิดของนักการเมืองหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองที่อยากทุจริตก็สมประโยชน์กัน

เราอาจจะบอกว่าการทำธุรกิจมันก็ต้องมีปลาใหญ่ปลาเล็ก แต่ในทางเศรษฐศาสตร์ เรากำลังพูดถึงปัญหาของการมีอิทธิพลเหนือตลาด ซึ่งมันส่งผลต่อการทำงานของตลาด ดิฉันคิดว่าทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ก็ตกผลึกแล้วว่าถ้าเราปล่อยให้ปลาใหญ่เขาดำใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ โดยเราไม่จัดการอะไรเลย สุดท้ายแล้วผู้บริโภคมองซึ่งหมายถึงประชาชนทั่วไปจะเสียประโยชน์ เพราะข้าวของจะแพง และประชาชนก็ไม่มีทางเลือก

### การผูกขาดเป็นปัญหาโดยตัวมันเอง หรือยังไม่เป็นปัญหา ตรงใดที่ยังไม่ใช่อำนาจผูกขาด

ดิฉันคิดว่าเมื่อใดก็ตามที่ใช้คำว่าผูกขาด ในทัศนะส่วนตัวคือแปลว่ามันเป็นปัญหาแล้ว ไม่อย่างนั้นเราก็จะไม่ใช้คำนี้ เพียงแต่นิยามของมันก็จะซับซ้อนขึ้นผ่านกาลเวลา การที่สังคมไทยไม่มองว่าการผูกขาดเป็นปัญหา ดิฉันคิดว่าเป็นเพราะที่ผ่านมายังไม่ค่อยมีใครทำอะไรให้เห็นว่ามันเป็นปัญหา พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าก็มีการกำหนดไว้ว่าพฤติกรรมบางอย่างผิดกฎหมาย แต่ก็ต้องยอมรับว่าที่ผ่านมายังไม่เคยมีการบังคับใช้กฎหมาย ถ้าที่ผ่านมากฎหมายฉบับนี้ทำงานได้

เล็กน้อย นิดหน่อยก็ยั้งดี มันก็อาจจุดประกายให้คนมองเห็นอันตรายของการผูกขาด เพราะอย่างน้อยจะเห็นว่า พฤติกรรมแบบนี้ผิดกฎหมายนะ เพราะคนทั่วไปตัดสินใจว่า ใครถูกใครผิดจากการมองเห็นการบังคับใช้กฎหมายเป็นหลัก โดยเฉพาะเรื่องยากๆ

นอกจากนี้ เรายังอยู่ในสังคมที่เชื่อในมายาคติเรื่องเสื่อผืนหมอนใบ เรื่องของคน ที่อพยพจากเมืองจีนมาสร้างเนื้อสร้างตัว ร่ำรวยขึ้นด้วยความขยันหมั่นเพียร ซึ่งมัน อาจจะเป็นความจริงเพียงครั้งหนึ่งหรือน้อยกว่านั้น เราไม่ค่อยตั้งคำถามถึงการเข้าไป เกี่ยวข้องกับการเมืองหรือการทุจริตโดยตรงจนได้มาซึ่งอำนาจผูกขาดทางธุรกิจ ไม่มีใครตั้งคำถามว่าการที่เขายึดอำนาจเหนือตลาดมันเป็นปัญหาหรือไม่

## การที่คนทั่วไปมองว่าการผูกขาดเป็นเรื่องธรรมดาส่วนหนึ่งเป็นเพราะ ผู้บริโภคไม่รู้ลึกถึงผลกระทบด้วยหรือไม่

ถูกต้อง แต่ดิฉันคิดว่ามันก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่ายที่จะทำให้ประชาชนหรือผู้บริโภคมองเห็นผลเสียของการผูกขาด เพราะหากเราอยู่แต่ในสังคมนี้ เราคงจินตนาการถึงสังคม อื่นที่ดีกว่าไม่ได้ อย่างเรื่องโทรศัพท์ เรามีผู้ให้บริการสัญญาณโทรศัพท์อยู่ 3 ราย เราก็ รู้สึกว่าดีแล้ว เขาก็แข่งกันอยู่ 3 ราย แต่เราจินตนาการไม่ได้ว่าในสังคมที่มีการแข่งขัน มากกว่านี้หรือมีการพัฒนามากกว่านี้เป็นอย่างไร เพราะฉะนั้น การที่เราจะหว่านล้อม ให้ประชาชนมองเห็นผลเสียของการผูกขาดก็เหมือนกับให้เราจินตนาการว่าถ้าไม่เป็น แบบนี้ อีกแบบจะเป็นอย่างไร ซึ่งพอมีคำว่า ‘ถ้า’ เราก็เถียงกันได้ว่าอีกแบบดีหรือไม่ดี จริงหรือ ก็เลยเป็นเรื่องยากที่จะทำให้คนทั่วไปมองเห็นผลเสียของการผูกขาด

เพราะฉะนั้น ผลเสียของการผูกขาดจึงไม่ใช่ผลเสียในแง่ที่ว่าสังคมจะล่มสลาย หรือผู้คนสิ้นไร้ไม้ตอก แต่เป็นการสูญเสียโอกาส หมายความว่าชีวิตเราดีกว่าที่เป็น อยู่ได้ถ้าการผูกขาดน้อยลง ในฐานะผู้บริโภค เราก็จะได้ใช้ของที่มีความหลากหลาย มากขึ้น ต้นทุนอาจจะต่ำกว่าเดิม ราคาถูกกว่าเดิม หรือบริษัทผู้ให้บริการอาจจะดูแล เราดีกว่าเดิม ในฐานะนักเศรษฐศาสตร์ เราจะทำให้ผู้คนมองเห็นโลกที่ดีกว่าเดิมได้ อย่างไม่รู้ นี่คือนี่ที่ยาก

## มีปัจจัยอะไรบ้างที่ทำให้สังคมไทยยอมรับหรือไม่ตั้งคำถามกับเรื่องการผูกขาด

ปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์ก็คงจะมีส่วน ตอนที่เรารเริ่มพัฒนาประเทศ เราอาศัย การให้สัมปทาน ในแง่หนึ่งรัฐเป็นคนกำหนดทิศทาง มีการเชิญต่างชาติเข้ามาลงทุน มี

---

*สังคมไทยไม่มองว่าการผูกขาดเป็นปัญหา  
ดิฉันคิดว่าเป็นเพราะที่ผ่านมายังไม่ค่อยมี  
ใครทำอะไรให้เห็นว่ามันเป็นปัญหา พระราช  
บัญญัติการแข่งขันทางการค้าก็มีการกำหนด  
ไว้ว่าพฤติกรรมบางอย่างผิดกฎหมาย แต่  
ก็ต้องยอมรับว่าที่ผ่านมายังไม่เคยมีการ  
บังคับใช้กฎหมาย ถ้าที่ผ่านมากฎหมายฉบับ  
นี้ทำงานได้เล็กน้อย นิดหน่อยก็ยังดี มันก็  
อาจจุดประกายให้คนมองเห็นอันตรายของ  
การผูกขาด*

---

ความพยายามปั้นธุรกิจสาขาใดสาขาหนึ่งให้เป็น National Champion<sup>3</sup> ซึ่งเป็นนโยบาย  
การพัฒนาเศรษฐกิจที่คล้ายกับอีกหลายประเทศ (เช่น เกาหลีใต้) เราฝากความหวัง  
ไว้กับบริษัทหรือผู้ประกอบการกลุ่มหนึ่งที่เราเชื่อว่าจะเป็นผู้ชนะของประเทศ และ  
เราก็อาจจะเชื่อแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจแบบแนวตั้งหรือแบบ Trickle-down กล่าว  
ง่ายๆ คือ เมื่อข้างบนเจริญ เดี่ยวความเจริญก็จะกระจายลงมา เมื่อรัฐออกนโยบายเพื่อ  
หนุนกลุ่มทุนกลุ่มหนึ่ง ก็อาจจะไม่ได้มีความคิดว่าจะทุจริตก็ได้ แต่อาจจะบอกว่าก็กลุ่ม  
ทุนเป้าหมายนั้นเก่ง ฉลาด และก็พัฒนา เมื่อเขาพัฒนา เดี่ยวคนอื่นก็จะได้ประโยชน์  
ด้วย เพราะเขาจะช่วยสร้างงานหรือทำอะไรก็ว่าไป

อีกส่วนหนึ่งอาจจะเป็นปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม มีคนตั้งข้อสังเกตว่าสังคมไทย  
เป็นสังคมที่ไม่อยากเปลี่ยนผ่านจากสังคมศักดินาหรือระบบอุปถัมภ์ ซึ่งระบบอุปถัมภ์

<sup>3</sup> หมายถึง ธุรกิจที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมและมีมาตรการคุ้มครองเป็นพิเศษเพื่อสร้างธุรกิจที่เข้มแข็งให้แข่งกับ  
ธุรกิจต่างประเทศ



เป็นระบบที่พูดง่าย ๆ ก็คือคิดว่าบางคนที่มีความดีหรือความเก่งมากกว่าคนอื่นก็สมควรที่จะได้รับโอกาสหรือการตอบแทนอะไรบางอย่าง ซึ่งก็ไม่แน่ว่าเหมือนกันว่าความคิดความเชื่อแบบนี้มันมีความสัมพันธ์กับการยอมรับนับถือเจ้าสัวหรือคนรวยมากน้อยเพียงใด

### ถ้าจะแก้ปัญหาเรื่องการผูกขาด เราควรจะเริ่มต้นอย่างไร

ดิฉันเชื่อว่าถ้าพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าใช้งานได้จริง ก็จะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี เพราะกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเรื่องการเมือง กล่าวคือไม่ได้ลงโทษบริษัทที่ติดสินบนนักการเมือง แต่เป็นเรื่องของ ‘พฤติกรรมการใช้อำนาจเหนือตลาด’ เพื่อปิดกั้นคู่แข่ง และปัญหาเรื่องความไม่เป็นธรรมต่างๆ แบบที่ไม่ต้องพูดถึงการเมือง แต่เป็นไม่เป็นธรรมที่มาจากพฤติกรรมของผู้ประกอบการ ถ้ากฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ได้จริง เช่น ร้องเรียนแล้วมีผลอะไรตามมา ก็อาจจะทำให้คนถูกคิดได้มากขึ้น ดิฉันคิดว่าความคาดหวังของคนทั่วไปก็คงประมาณนี้ คือถ้ามีอะไรที่ไม่ถูกต้อง ก็

ต้องมีกฎหมายลงโทษ

อีกประเด็นหนึ่งที่คิดว่ามีความสำคัญในยุคปัจจุบันก็คือ คอร์รัปชันเชิงนโยบาย อาจจะไม่ได้เกิดจากการที่เอกชนวิ่งเข้าหาหน้การเมือง หรือนักการเมืองมีผลประโยชน์ทับซ้อนและออกนโยบายที่นักธุรกิจได้ประโยชน์ แต่อาจจะเกิดจากสิ่งที่เรียกว่า ‘ประชารัฐ’ ประเด็นของดิฉันก็คือถ้ามีโครงการบางโครงการหรือแผนนโยบายบางอย่างที่รัฐไม่ได้มีเจตนาที่จะช่วยเหลือเอกชน แต่ออกมาเป็นนโยบายหรือกฎหมายเพราะเอกชนเป็นผู้เสนอ ซึ่งมองในแง่ดีคือรัฐอาจจะเสียรู้เอกชนก็ได้ แต่หากปรากฏว่านโยบายหรือกฎหมายที่ออกมากลายเป็นว่าทำให้เอกชนมีอำนาจเหนือตลาดหรือมีอำนาจผูกขาดมากขึ้น อย่างนี้เราจะรู้ได้อย่างไร

สิ่งแรกที่ต้องเริ่มทำคือ การจัดทำเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างตลาดและผลกระทบจากพฤติกรรมการใช้อำนาจเหนือตลาด เราต้องทำงานมากขึ้นเพื่อให้ความรู้และข้อมูลกับประชาชน หรือพยายามสื่อสารให้ประชาชนเห็นว่ามีโลกที่ดีกว่า รวมถึงการตั้งคำถามต่อที่ไปที่ไปของนโยบายต่างๆ โดยเฉพาะนโยบายที่เห็นได้ชัดว่าเกิดจากการผลักดันของกลุ่มธุรกิจ

## เราจะแก้ปัญหาการผูกขาดที่เกิดจากโครงการหรือนโยบายของรัฐบาลได้อย่างไร

ต้องแก้ที่ทัศนคติเป็นลำดับแรก ข้อสังเกตของดิฉันก็คือส่วนหนึ่งอาจจะมาจากการที่ประวัติศาสตร์หลายช่วงของเราอยู่ภายใต้ระบบทุนนิยมแบบรัฐชั้นนำ หมายความว่ารัฐเลือกผู้ชนะ แล้วคนก็คาดหวังหรือมองในแง่ดีกับผู้ชนะเหล่านั้น ซึ่งตอนนี้ทิศทางมันใกล้เคียงกับสภาพแบบนั้น คนจำนวนมากที่เขาสนับสนุนอาจมองในแง่ดีว่าเอกชนรายใหญ่อยากช่วยเหลือสังคม จึงคาดหวังให้เอกชนเหล่านั้นเป็นผู้นำ

ดิฉันคิดว่าเรามองรัฐได้สองแบบ แบบหนึ่งคือมองในแง่ร้ายว่ามีข้อตกลงหรือผลประโยชน์เบื้องหลังกันหรือไม่ ซึ่งก็จะเข้าข่ายการทุจริตแบบที่เราเข้าใจกัน ในกรณีนี้ก็อยู่ที่ว่าเราจะตรวจสอบได้หรือไม่ สื่อจะดีแต่ มีมูลเหตุ มีเหตุผลหลักฐานอะไรที่จะแสดงถึงการทุจริตนั้นหรือไม่ แต่ที่ดิฉันคิดว่าเป็นอันตรายไม่แพ้กันคือการมองรัฐในแง่ดีว่าเขาไม่ได้ตั้งใจจะทุจริต เพียงแต่เขาเชื่อมั่นจริงๆ ว่าต้องให้เอกชนเป็นผู้นำการพัฒนา ดังนั้น เอกชนเสนอนโยบายอะไรมารัฐก็รับลูกหมด

ดิฉันจึงไม่ค่อยเป็นห่วงเรื่องการติดตามตรวจสอบกรณีที่รัฐเป็นผู้ผูกขาดเสียเอง เนื่องจากโดยทั่วไปเราจะรู้สึกว่ารัฐเก่งน้อยกว่าเอกชน คนไม่ไว้วางใจรัฐโดยเฉพาะเมื่อ

นึกถึงนักการเมือง เมื่อรัฐจะผูกขาดการให้บริการสาธารณะในเรื่องใด ก็จะมีคู่แข่งเปรียบเทียบ ลองเปรียบเทียบระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบริษัทเอกชนก็ได้ ต่อให้รัฐวิสาหกิจผูกขาด แต่คุณภาพและประสิทธิภาพของบริษัทเอกชนก็ยิ่งดีกว่า ดิฉันจึงรู้สึกว่าการผูกขาดโดยรัฐไม่ค่อยเป็นปัญหาในแง่นี้ เพราะจะมีการจับตามองอยู่เสมอ อย่างน้อยก็จากประชาชน จะมีโอกาสออกมาส่งเสียงหรือเรียกร้องหรือไม่กี่เป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่การเพิ่มอำนาจเหนือตลาดของเอกชนภายใต้ข้ออ้าง (ซึ่งเขาอาจจะเชื่อเช่นนั้นจริงๆ) ว่า “เรากำลังช่วยสังคม” นั้นเป็นสิ่งที่คนยังมองไม่เห็นความเสี่ยง และไม่จับตามอง

ในกรณีของเศรษฐกิจดิจิทัล กฎหมายต่างๆ ก็จะออกมานั้น ดูเหมือนจะมีเหตุผลด้านความมั่นคงเข้ามาเกี่ยวข้อง กรณีแบบนี้จะนำไปสู่การผูกขาดได้หรือไม่

เรื่องเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นอะไรที่เป็นตลกร้ายมากสำหรับประเทศไทย ตามแนวคิดที่ควรจะเป็นนั้น เศรษฐกิจดิจิทัลคือเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงนวัตกรรม เชื่อมในศักยภาพของเทคโนโลยีในโลกยุคอินเทอร์เน็ต เมื่อเราพูดถึง ‘อินเทอร์เน็ต’ ก็หมายถึงแพลตฟอร์มที่คนจำนวนมากเข้าถึงได้ในราคาถูกหรืออาจไม่มีต้นทุน เพราะฉะนั้นเศรษฐกิจดิจิทัลจึงควรจะมาพร้อมกับการลดความเหลื่อมล้ำ การเพิ่มโอกาส การสร้างผู้ประกอบการรายใหม่ การทำให้ปัจเจกกลายเป็นผู้ประกอบการ หรือการทำให้เกิดผู้ประกอบการรายย่อยจำนวนมากๆ

แต่ดิฉันคิดว่าในความเป็นจริงก็มีบริษัทอยู่กระจุกหนึ่งที่มีแต้มต่อ อย่างในอเมริกาและในยุโรปก็เริ่มมีการพูดคุยกันว่าจริงหรือไม่ที่ว่าผลประโยชน์จากเศรษฐกิจดิจิทัลกระจายอย่างทั่วถึง หรือความจริงทำให้บริษัทจำนวนหยิบมือเดียวมีอำนาจเหนือตลาดมากขึ้น และท้ายที่สุดก็สามารถใช้อำนาจดังกล่าวในทางที่สุ่มเสี่ยงที่จะทำให้ผู้บริโภคสูญเสียสิทธิ์บางอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าบริษัทเหล่านั้นยอมทำตามความต้องการของรัฐที่มองว่าความมั่นคงของรัฐเป็นเรื่องใหญ่กว่าการพิทักษ์ความเป็นส่วนตัวของประชาชน

สำหรับประเด็นเหล่านี้ ประเทศที่มีกลไกเชิงสถาบันที่มาจากการผลักดันของประชาชนก็จะมีการคานอำนาจ แล้วก็คอยนำเสนอหลักฐานหรือเหตุผลของการต้องระมัดระวังเรื่องอำนาจผูกขาด แต่ในสังคมไทยมีกลไกหรือแรงต้านทานไม่ให้เกิดการผูกขาดแบบนั้นได้มากแค่ไหน ตัวอย่างเช่นสหรัฐอเมริกา ประเทศนี้น่าสนใจตรงที่



ประเทศเกิดขึ้นได้เพราะผู้ประกอบการรายย่อยไม่เอาด้วยกับผู้ประกอบการรายใหญ่ พุดง่าย ๆ คือเกิดขึ้นได้ด้วยการแข็งข้อของพ่อค้ารายย่อย เพราะฉะนั้น คนอเมริกัน จะมีทัศนคติไม่เชื่อธุรกิจขนาดใหญ่ และคอยจับตามองและตั้งคำถามตลอดเวลา แต่ประเทศไทยไม่ได้มีประวัติศาสตร์แบบนั้น ธุรกิจขนาดใหญ่เองก็ถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความเจริญให้กับประเทศด้วยซ้ำ

### กฎหมายที่จะลดการผูกขาดเกิดขึ้นไม่ได้ในสมัยที่คณะรัฐมนตรีมาจาก นายทุน เราจะหวังพึ่งรัฐบาลชุดปัจจุบันได้หรือไม่ เมื่อพระราชบัญญัติ การแข่งขันทางการค้ากำลังจะเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

ดิฉันคิดว่าประเด็นแรกต้องดูว่ากฎหมายฉบับนี้มีการแก้ไขในทิศทางที่ทำให้ สถานการณ์ดีขึ้นจริงหรือไม่ ประเด็นที่สองคือคนบางกลุ่มมองว่านักการเมืองเท่านั้น ที่เป็นปัญหา แต่คำถามคือโครงการพระราชรัฐไม่ได้เกิดจากความคิดของนักการเมือง เมื่อ คสช. (คณะรักษาความสงบแห่งชาติ) เป็นคนริเริ่ม ทำไมจึงไม่คิดว่าเป็นปัญหา ทำไมเราจึงไม่ตั้งคำถาม ทั้งที่ใครก็ตามไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองหรือไม่ก็ตาม เมื่อเขาเข้ามาคุมกลไกรัฐ ก็แน่นอนว่าเขามีอำนาจที่จะทำให้เกิดการผูกขาดมากขึ้น ตอนนี้อย่างง่ายกว่าด้วยซ้ำ เพราะไม่มีฝ่ายค้าน ดิฉันก็เลยไม่แน่ใจว่าทำไมหลายฝ่ายจึงยังคิดว่าไม่เป็นปัญหา ในเมื่อกลไกรัฐก็ยังคงเหมือนเดิม อนาคตของรัฐก็ยังคงอยู่ เพียงแต่เปลี่ยนตัวคนตัดสินใจ และโดยธรรมชาติของระบอบแบบนี้ (รัฐบาลทหาร) ที่มาของคนตัดสินใจ (จากการรัฐประหาร) ก็มีความโปร่งใสน้อยกว่า เพราะฉะนั้นก็ไม่แน่ใจว่าผลลัพธ์จะดีขึ้นได้อย่างไร

### จากสภาพการณ์แบบที่เป็นอยู่ สถานการณ์การผูกขาดดูเหมือนจะไม่มีทางดีขึ้น

ถ้าเราไม่คิดหรือไม่ตั้งคำถามกับสภาพการณ์แบบนี้มากขึ้น ดิฉันคิดว่าแนวโน้มจะแย่ลง โครงการของรัฐอย่างประชารัฐ ดิฉันเชื่อว่ามีหลายคนที่มีเจตนาดีเข้าไปเกี่ยวข้อง แต่ผลลัพธ์ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง นอกจากนี้ คนที่มีอำนาจตัดสินใจบางคนก็ทำธุรกิจ นายพลหลายคนในกองทัพทำธุรกิจ มีงานวิจัยเรื่องการทุจริตจัดซื้อจัดจ้างระบุว่า กองทัพเป็นสถาบันที่มีความโปร่งใสน้อยมาก<sup>4</sup> นอกจากนี้ก็ยังมีกรณีที่สังคมตั้งคำถาม

<sup>4</sup> รายงานวิจัยของคณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง “การปฏิรูประบบงบประมาณของไทยเพื่อต่อต้านการทุจริต” (สิงหาคม 2555) อ่างบพหัมภาษาณ์ของอดีต

เพียงแต่ไม่มีคำตอบ อย่างกรณี คสช. ออกคำสั่งโดยใช้อำนาจตามมาตรา 44 (แห่งรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557) และประกาศของกระทรวงต่างๆ ซึ่ง คสช. เป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีทั้งคณะ ซึ่งก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าหลายเรื่องเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจ เช่น การบอกว่าการสร้างโรงไฟฟ้าขยะไม่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และไม่ต้องทำตามกฎหมายผังเมือง ทำให้ธุรกิจนี้จึงได้รับการยกเว้นอยู่ธุรกิจเดียว เหตุผลในแง่นโยบายสาธารณะคืออะไร อย่างนี้ใช้คอร์รัปชันเชิงนโยบายหรือไม่

## ทางแก้คือการตั้งคำถามและการปรับเปลี่ยนทัศนคติของสังคมใช้หรือไม่ และใครควรจะมีบทบาทในเรื่องนี้

ต้องตั้งคำถามและรวบรวมข้อมูลให้เห็นตัวอย่างเปรียบเทียบเยอะๆ นักวิชาการต้องทำงานมากขึ้นในแง่นี้ ไม่ใช่พูดแต่ในเชิงทฤษฎี ต้องพูดให้ผู้คนเห็นว่าผลกระทบคืออะไร

ทัศนคติเป็นสิ่งที่แก้ได้ยากที่สุด เราต้องทำหลายอย่าง รวมถึงการสร้างเรื่องราวหรือวาทกรรมมาคานอำนาจ ปะทะ หรือชูให้เห็นคู่ตรงข้าม เช่น วาทกรรมเจ้าสัวเสื่อผืนหมอนใบ ก็ต้องเขียนประวัติศาสตร์ของเจ้าสัวอีกแบบหนึ่ง ละครหลังข่าวก็ต้องบอกเล่าเรื่องราวของเจ้าสัวอีกแบบหนึ่ง

หน้าที่ในเมืองแรกคงต้องเป็นหน้าที่ของนักวิชาการ โดยเฉพาะนักวิชาการที่ศึกษาเรื่องทุนหรือธุรกิจผูกขาด ก็ต้องมีความสม่ำเสมอในการตั้งคำถาม หรือหากไม่ตั้งคำถาม ก็ต้องอธิบายให้สังคมเข้าใจหรือบอกกับสังคมว่าตอนนี้เรามีหรือไม่มีคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ถ้ามี ลักษณะของมันเปลี่ยนไปอย่างไร

สำหรับดิฉัน ต่อให้เรากลับไปเป็นประชาธิปไตย แต่ทัศนคติของเรายังไม่เปลี่ยน ถ้าสังคมไทยยังไม่ตั้งคำถาม ทุกอย่างก็เหมือนเดิม

## นอกจากนักวิชาการแล้ว ภาคส่วนอื่นๆ จะมีส่วนร่วมได้อย่างไร

ดิฉันคิดว่าถ้าเรามองว่ามันเป็นเรื่องทัศนคติของคน ทุกภาคส่วนมีเรื่องที่จะ

---

ผู้บริหารสำนักงบประมาณซึ่งให้ข้อมูลว่า แม้แต่ สตง. (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ก็ไม่สามารถตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของกองทัพได้ รายงานดังกล่าวยังแสดงข้อมูลกรณีจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ที่มีความไม่โปร่งใสตั้งแต่ปี 2549 จำนวน 5 กรณี โดยเฉพาะกรณีที่มีข้อสงสัยถึงการซื้อในราคาที่สูงเกินจริง ได้แก่ การจัดซื้อเครื่องตรวจจับวัตถุระเบิด GT200 การจัดซื้อเรือเหาะสังเกตการณ์ Sky Dragon จัดซื้อรถหุ้มเกราะยูเครน BTR 3E1 96 คัน การจัดซื้อเฮลิคอปเตอร์ Enstrom 480B จำนวน 16 ลำ และการจัดซื้อฝูงบินกริฟเพน (ดูรายงานได้ที่เว็บไซต์ของสำนักงานป.ป.ช. [www.nacc.go.th](http://www.nacc.go.th))

---

*สิ่งแรกที่ต้องเริ่มทำคือ การจัดทำเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างตลาดและผลกระทบจากพฤติกรรมการใช้อำนาจเหนือตลาด เราต้องทำงานมากขึ้นเพื่อให้ความรู้และข้อมูลกับประชาชน หรือพยายามสื่อสารให้ประชาชนเห็นว่าโลกที่ดีกว่า*

---

ทำได้ ไม่ใช่แค่นักวิชาการ ที่บอกว่าเป็นนักวิชาการก็เพราะเป็นหน้าที่โดยตรงและเป็นผู้เชี่ยวชาญ

สำหรับภาคประชาสังคม เรามีกลุ่มเอ็นจีโอมากมายที่รณรงค์เรื่องนี้ แต่ก็อย่างที่บอกไปก่อนหน้านี้ว่าดูเหมือนบางกลุ่มจะตั้งคำถามก็ต่อเมื่อมันเป็นกรณีที่กลุ่มทุนได้ประโยชน์อย่างชัดเจน หรือมีการเอื้อประโยชน์กันกับรัฐบาลที่เป็นนักการเมือง ในแง่ นี้ เขาก็ต้องมี consistency (ความคงเส้นคงวา) ในการตั้งคำถามกับทุกกลุ่มเดียวกัน ในภาวะอื่นๆ ด้วย (เช่น ในช่วงรัฐบาลทหาร) ซึ่งเรื่องนี้บางคนก็พยายามทำ แต่อาจจะยังเสียงไม่ดัง หรืออาจจะยังไม่ได้รวมพลังกัน

ดิฉันคิดว่าเอ็นจีโอในฐานะที่ทำงานกับคนเล็กคนน้อย บางคนก็ทำงานในเชิงพื้นที่ เขาน่าจะมีการคิดที่เป็นระบบหรือทำงานอย่างเป็นระบบเชื่อมโยงกันมากกว่านี้ ตัวอย่างเช่น เอ็นจีโอบางกลุ่มเขาทำงานเรื่องปัญหาของเกษตรกร แต่ปัญหาที่ผ่านมาคือเขาทำงานอยู่กับพื้นที่และประเด็นของตัวเองจนไม่ได้เรียนรู้ร่วมกัน ทั้งที่จริงๆ แล้วปัญหานี้มันมีอยู่ทั่วไป ปัญหาของเกษตรกรนี้อาจเกิดขึ้นเหมือนกันใน 30 จังหวัด ถ้าเรารวบรวมข้อมูลของทั้ง 30 จังหวัด เราก็อาจจะเห็นภาพว่านี่เป็นปัญหาในเชิงอุตสาหกรรม

เอ็นจีโอควรจะมองภาพที่ใหญ่ขึ้น ทำงานอย่างเป็นระบบมากขึ้น คิดให้พ้นไปจากพื้นที่ของตัวเองมากขึ้น สุดท้ายจะมีพลังมากกว่าเดิมแน่นอน นอกจากนี้ ทุกวันนี้เราอยู่ในยุคอินเทอร์เน็ต ถ้าเราทำข้อมูลให้เป็นระบบ มีความชัดเจน ก็จะเชื่อมโยงให้



คนเห็นว่าปัญหานี้ไม่ได้เกิดขึ้นแค่ในอำเภอนี้ แต่เป็นปัญหาในหลายๆ พื้นที่

### สิ่งที่เราต้องทำคือปรับเปลี่ยนทัศนคติและแก้ไขกฎหมายการแข่งขันทางการค้า มีอย่างอื่นที่ต้องทำอีกหรือไม่

ในระยะสั้น ดิฉันคิดว่าโครงการหรือนโยบายอะไรก็ได้แต่ที่เห็นชัดว่าธุรกิจได้ประโยชน์ โดยเฉพาะธุรกิจขนาดใหญ่ เราต้องตั้งคำถามทั้งหมด รวมทั้งโครงการพระราชรัฐด้วย นักวิชาการและสื่อก็ต้องตั้งคำถาม ต้องมีการเปรียบเทียบโครงการแบบนี้กับโครงการของรัฐบาลก่อนหน้า กรณีที่บอกว่าเป็นการเอื้อประโยชน์หรือคอร์รัปชันเชิงนโยบายก็ต้องมีการเปรียบเทียบกับสิ่งที่เกิดขึ้นในรัฐบาลชุดนี้ เราจะได้เรียนรู้ไปพร้อมกัน ดิฉันไม่ได้บอกว่าการเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจ เพียงแต่ยังไม่มีการตั้งคำถามถึงความเหมาะสมในเชิงนโยบาย

### นอกจากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็ดูเหมือนจะเป็นปัญหาใช้หรือไม่

มีคนพูดเยอะแล้วว่าถ้าแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการแล้วจะ

เป็นประโยชน์กับเราอย่างไร โดยเฉพาะการเปลี่ยนมุมมองว่าข้อมูลบางอย่างจะต้องเปิดเผยเป็นพื้นฐาน แต่ประเด็นของดิฉันก็คือเราต้องไปไกลกว่านั้นนิดหนึ่ง การบอกให้รัฐเปิดเผยข้อมูล แต่ถ้าเราไม่มีความคิดที่จะตั้งคำถาม เมื่อเปิดเผยข้อมูลแล้วเราจะทำอะไรต่อ รัฐก็บอกว่าฉันเปิดเผยแล้วนะ จบ แล้วก็ไม่มีใครตั้งคำถาม เพราะฉะนั้น มันจึงไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ แค่เปิดเผยข้อมูลแล้วทุกอย่างจบ ตัวอย่างเช่น คุณเคยตั้งคำถามหรือไม่ว่าพฤติกรรมของบริษัทที่ขายชาเขียวเป็นอย่างไร ชาเขียวออร์แกนิก ออร์แกนิกแคปซูล ก็เปอร์เซ็นต์ อาจจะออร์แกนิกแค่ 1 เปอร์เซ็นต์ในส่วนที่เป็นใบชา ที่เหลือ 99 เปอร์เซ็นต์ก็ใส่น้ำตาลเหมือนเดิมหรือไม่

อีกอย่างที่ดิฉันคิดว่ามีความสำคัญก็คือการรวมกลุ่มของเอสเอ็มอีในลักษณะคล้ายๆ กับ กรอ. ซึ่งเป็นของธุรกิจขนาดใหญ่ ดิฉันเคยคุยกับน้องๆ ที่เขาทำเรื่องเทคโนโลยี เขาก็มีสมาคมนะ แต่เขาก็ยอมรับว่าเขาไม่ได้มองเรื่องกฎหมายหรือกลไกของรัฐเลย เขารวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือกันในทางเทคนิค ระดมทุน หรือจัดงาน แต่ไม่ได้มองในเชิงของการเข้าถึงหรือการเรียกร้องอะไรจากผู้มีอำนาจ

แน่นอนว่านักธุรกิจมีแนวโน้มที่จะเข้าสู่อำนาจผูกขาด แต่สำหรับนักธุรกิจรายเล็ก ๆ ที่เพิ่งเกิด แม้เขาอยากจะทำผูกขาดอย่างไร เขาก็ทำไม่ได้อยู่ดี เพราะเขาก็ต้องจัดซื้อจัดขายใหญ่ๆ ก่อน แต่ให้เขาจัดซื้อเองก็ลำบาก จึงต้องมีการรวมพลังกันประมาณหนึ่ง ยกตัวอย่างธุรกิจ FinTech (เทคโนโลยีทางการเงิน) ซึ่งดิฉันคิดว่าน่าสนใจมาก ไอเดียของ FinTech ก็คล้ายๆ กับเศรษฐกิจดิจิทัลคือนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้กับเรื่องทางการเงิน ซึ่งอาจจะทำให้ผู้เล่นรายใหญ่ปั่นป่วนได้เลย เหมือน “แจ็คผู้ขายยักษ์” แต่พอเข้ามาในประเทศไทยแล้วกลายเป็นว่าเราเห็นชาวธนาคารใหญ่ๆ ทำ FinTech ทำพร้อมเพย์ (PromptPay)<sup>5</sup> กลายเป็นว่าคนที่ฉวยโอกาสจากเรื่องนี้ล้วนเป็นผู้เล่นรายใหญ่

## ถ้าเราอยากเห็นเอสเอ็มอี รวมตัวกันเพื่อที่จะจัดซื้อจัดขายกับธุรกิจขนาดใหญ่ เราต้องการโครงสร้างเชิงสถาบันแบบไหน

เราต้องตั้งคำถามกับโครงสร้างที่เป็นอยู่ เช่น ที่ผ่านมา เมื่อดิฉันอยากรู้มติและวาระการประชุมของ กรอ. แต่กลับไม่พบข้อมูล เหมือนเป็นกลไกกลับ ทั้งที่เป็นการ

<sup>5</sup> พร้อมเพย์ คือ ระบบการโอนเงินและรับเงินโดยการผูกบัญชีธนาคารเข้ากับหมายเลขบัตรประชาชนหรือหมายเลขโทรศัพท์มือถือ ธนาคารแห่งประเทศไทยอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์เปิดให้บริการพร้อมเพย์ได้ตั้งแต่วันที่ 31 ตุลาคม 2559

ทำงานของรัฐ แบบนี้เราก็ต้องตั้งคำถามว่าเขาคุยอะไรกันใน กรอ. ในงานวิจัย เราก็ต้องศึกษาว่า กรอ. มีผลต่อนโยบายมากน้อยเพียงใด โครงสร้างนี้มีความสำคัญอย่างไร กับนโยบายของรัฐบาล ใครได้ประโยชน์และใครเสียประโยชน์

อีกประเด็นหนึ่งที่ดิฉันคิดว่าคาบเกี่ยวกันก็คือการล็อบบี้ (lobbying) ทำไมเราจึงไม่มีกฎหมายล็อบบี้ เรามีได้หรือไม่ สหรัฐอเมริกามีการออกกฎหมายนี้ซึ่งน่าสนใจมาก และกลายเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาว่าบริษัทใหญ่ใช้อิทธิพลผ่านช่องทางไหนบ้าง ใครล็อบบี้ใคร คนจะตั้งคำถามนี้ก่อนเลย เช่น พอมีนโยบายอะไรออกมา เราจะเห็นข่าวเลยว่าธุรกิจนี้ใช้เงินล็อบบี้รัฐบาลปีที่แล้วเท่าไรเท่าไร เพิ่มขึ้นเท่าไรเท่าไร แต่สำหรับประเทศไทย เราไม่มีข้อมูลพวกนี้เลย แน่แน่นอนของเราอาจจะยาก เพราะเป็นการพาไปตีกอล์ฟ เลี้ยงข้าว หรือพาไปเมืองนอก แต่เราก็ต้องเริ่มต้นและผลักดันเรื่องนี้

## ธุรกิจใหญ่รวมตัวกันเข้มแข็ง จึงเข้าถึงรัฐบาลได้ง่าย การรวมตัวกันของเอสเอ็มอีจะเข้มแข็งได้แบบนี้หรือไม่

ก็ต้องให้เขารวมตัวกันก่อน ข้อดีอย่างหนึ่งของการเป็นนักธุรกิจก็คือรัฐบาลปฏิเสธนักธุรกิจไม่ได้หรอก เห็นแต่รัฐบาลปฏิเสธภาคประชาสังคมได้เยาะเย้ย เพราะฉะนั้น ถ้าเอสเอ็มอีรวมตัวกัน บางทีเราก็อาจจะคาดหวังการเปลี่ยนแปลงที่มาจากการจัดซื้อจัดจ้างเองระหว่างธุรกิจกับธุรกิจ อย่างตอนนี้ที่อเมริกา บริษัทอินเทอร์เน็ตก็จัดซื้อกับบริษัทโทรคมนาคมเรื่องความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้อินเทอร์เน็ต อย่างน้อยก็มีการถกเถียงกันในเรื่องนี้ แต่เมืองไทยเราไม่มีการทะเลาะกัน ดิฉันเคยคุยกับนักธุรกิจหลายคน เขาก็ยอมรับว่าเขาไม่ดำเนินธุรกิจด้วยกัน พวกเขาไม่มีทางปะทะกันแบบในอเมริกา

## นอกจากนักวิชาการ สื่อ และเอ็นจีโอแล้ว ผู้บริโภคจะมีบทบาทอะไรได้บ้าง และหน่วยงานอย่างองค์กรอิสระเพื่อผู้บริโภค<sup>6</sup> ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุด (พ.ศ. 2559) ล้างเหล่านี้ก็หายไป

<sup>6</sup> การจัดตั้ง “องค์กรอิสระเพื่อผู้บริโภค” ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 57 เรื่องดังกล่าวถูกขยายความให้ละเอียดมากขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 61 ซึ่งกล่าวถึงเรื่องสิทธิของผู้บริโภคในการได้รับข้อมูลและการร้องเรียน และเรื่องการให้รัฐสนับสนุนแบงก์องค์กรอิสระดังกล่าว

แต่เพื่อให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อผู้บริโภคได้จริง รัฐบาลยังมีหน้าที่ที่จะต้องออกกฎหมายลูกมารองรับ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ กำหนดไว้ ทั้งนี้ ตลอดเวลา 19 ปี (ถึงปี 2559) ยังไม่ได้มีการออกกฎหมายลูกออกมา ที่ผ่านมามีภาคประชาชนพยายามผลักดัน “ร่าง พ.ร.บ.องค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค” อย่างต่อเนื่อง เช่น ในยุครัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ปี 2553) แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบ (อ่าน “ความคืบหน้าที่ถอยหลังของ พ.ร.บ.องค์กรอิสระเพื่อผู้บริโภค ?” 14 ตุลาคม 2555 ของสำนักข่าวไทยพับลิก้า <http://thaipublica.org/2012/10/independent-organization-of-consumer-protection-bill/>)

ประเด็นเรื่ององค์กรอิสระเพื่อผู้บริโภค ถ้าตอบแบบหยาบๆ ก็คืออะไรก็ตามที่เป็น การส่งเสริมการรวมตัวกันของคนฝ่ายที่ไม่ใช่รัฐ ก็ควรจะสนับสนุนอยู่แล้ว ดิฉันเข้าใจคนที่เขาเห็นว่าตอนนี้องค์กรอิสระมันกลายเป็นสิ่งที่อยู่เหนือการตรวจสอบ แต่การรวมพลังกันเป็นสิ่งที่ควรจะส่งเสริม

อย่างไรก็ตาม ในมุมมองของผู้บริโภค มันไม่ใช่เรื่องง่าย สมมติว่าคุณซื้อของมา



แล้วของมันใช้ไม่ได้ คุณก็ร้องเรียนได้ แต่ถ้าคุณใช้โทรศัพท์มือถือแล้วมันแพง คุณจะเอาข้อมูลอะไรมาบอกว่ามันควรจะถูกกว่านี้ หรือคุณจะรู้ได้อย่างไรว่าราคาแพงนั้นเกิดจากการฮั้วกัน หรือถ้าคุณไปขอกู้เงินจากธนาคาร คุณก็อาจจะรู้สึกสงสัยว่าทำไมดอกเบี้ยเงินฝากมันต่ำมาก ธนาคารก็ลดดอกเบี้ยเงินฝากลงเรื่อยๆ แต่ทำไมขึ้นดอกเบี้ยเงินกู้ คุณก็คงได้แต่สงสัยแต่ไม่รู้ว่าจะทำอย่างไร จะเอาข้อมูลอะไรไปบอกธนาคารกำลังใช้อำนาจผูกขาด เพราะฉะนั้น สุดท้ายก็กลับมาที่เรื่อง “ความไม่สมมาตรของข้อมูล” (asymmetric information)<sup>7</sup>

<sup>7</sup> หมายถึงสถานการณ์ที่ผู้ขายและผู้ซื้อ มีข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพและราคาสินค้าไม่เท่ากัน โดยทั่วไปผู้ขายจะรู้ถึง

การใช้อำนาจผูกขาดไม่ใช่สิ่งที่คนทั่วไปจะพูดถึงได้ ดิฉันคิดว่าไม่ใช่เรื่องง่ายที่ผู้บริโภคจะมองเห็นได้เอง โดยเฉพาะเมื่อผลเสียของมันเป็นผลเสียในเชิงการเสีย

---

*วัฒนธรรมการผูกขาดมีที่ทางในสังคมของเรา  
มันไม่ถูกตั้งคำถาม มันมีที่อยู่ของมัน เพราะมัน  
ไปด้วยกันได้กับวัฒนธรรมเรื่องอำนาจนิยมและ  
ระบบอุปถัมภ์*

---

โอกาสบางอย่าง เราทำดีกว่านี้ได้ แต่กลับทำได้แค่นี้ ยกตัวอย่างธนาคารพาณิชย์ ระบบธนาคารของเราพัฒนาขึ้นมาก เรามีระบบ e-banking มีระบบ mobile banking ถึงแม้จะล้มบ้างไม่ล้มบ้าง แต่ทำไมเมืองไทยจึงยังเป็นสังคมที่ใช้เงินสดและเช็คกันอยู่ เรายังไม่สามารถเอาโทรศัพท์ไปซื้อของได้ทั่วประเทศ เรื่องนี้ก็อาจจะช่วยให้คนจุกคิดว่าทำไมเราเป็นแบบนี้ เกิดจากอะไร เพราะดิฉันคิดว่าคนจะไม่ได้คิดไปถึงขนาดว่าระหว่างตลาดที่มีการแข่งขันกับตลาดที่แทบจะไม่มีการแข่งขัน มันต่างกันอย่างไร

**ในความเป็นจริง ผู้บริโภคมีจำนวนมาก เราจะสร้างการรวมตัวหรือการหาตัวแทนของผู้บริโภคได้อย่างไร**

ดิฉันคิดว่าไม่ยาก แต่ปัญหาคือองค์กรผู้บริโภคบางองค์กรของเราในบางครั้งเหมือนกับว่าเขาไม่ได้เป็นเพียงแค่ตัวแทนของผู้บริโภค แต่เขาเข้าไปเล่นประเด็นอื่นที่อาจจะไม่ชัดเจนว่าเป็นประเด็นผู้บริโภค บางทีมันอาจจะสะท้อนความคิดทางการเมืองบางอย่างที่ไปไกลกว่าผลประโยชน์ของผู้บริโภค แต่ดิฉันคิดว่าเรื่องนั้นก็ไม่ได้ทำให้เป็นไปได้ที่จะให้ผู้บริโภครวมตัวกัน เพียงแต่ประเด็นอยู่ที่ว่าการเคลื่อนไหวต้องแสดงให้เห็นชัดว่าเป็นประเด็นของผู้บริโภค โดยเฉพาะถ้าเป็นเรื่องสินค้าหรือบริการที่ใช้กันทั้งบ้านทั้งเมือง แต่มันก็ต้องประกอบกับกลไกเชิงสถาบันด้วยเหมือนกัน อย่างกฎหมาย class action<sup>๘</sup> สมมติว่าคุณใช้สินค้าแล้วมีปัญหา คุณอาจจะรู้สึกว่าไปร้องเรียนแล้วเสีย

---

คุณภาพและราคาของสินค้าที่ขายดีกว่าผู้ซื้อ ฝ่ายที่รู้ข้อมูลดีกว่ามักจะได้เปรียบในการตั้งราคาซื้อขายสินค้า

<sup>๘</sup> กฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อฟ้องคดีแพ่ง ส่วนใหญ่มักเป็นคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค แรงงาน หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และการแข่งขันทางการค้า ปัจจุบันคือกฎหมายที่



เวลา เพราะสินค้านั้นมีมูลค่าไม่ก็บาท แต่ class action จะแก้ปัญหาหนี้โดยตรง เพราะจะมีคนไปฟ้องแทน นี่เป็นกฎหมายที่ช่วยเรื่องนี้โดยตรง

## วัฒนธรรมประชาธิปไตยจะช่วยแก้ปัญหาเรื่องการผูกขาดได้หรือไม่

วัฒนธรรมคือความรู้สึกนึกคิดร่วมของสังคม วัฒนธรรมการผูกขาดมีที่ทางในสังคมของเรา มันไม่ถูกตั้งคำถาม มันมีที่อยู่ของมัน เพราะมันไปด้วยกันได้กับวัฒนธรรมเรื่องอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์

ดิฉันเคยคุยกับคนบางคนเกี่ยวกับนักธุรกิจใหญ่ เขาก็รู้สึกว่าคนพวกนั้นโชคดีเก่งและขยัน เขามองเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลว่าก็สมควรแล้ว นอกจากนี้ ในบางแง่มุม การตีความศาสนาพุทธก็เป็นไปในเชิงของการรักษาโครงสร้างเดิมเอาไว้ ประมาณว่าฉันจนเพราะฉันมีกรรม ส่วนคนนั้นรวยเพราะเขาทำบุญมาตั้งแต่ชาติปางก่อน ยังไม่ต้องพูดถึงบางลัทธิในปัจจุบันที่อ้างคำสอนของศาสนาและตอกย้ำความเชื่อแบบนี้ เช่น ยิ่งคุณบริจาคมาก คุณก็จะยิ่งรวยหรือได้ขึ้นสวรรค์ชั้นสูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม ดิฉันคิดว่าวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคและเสรีภาพทางความคิด ในแง่หนึ่งก็น่าจะช่วยตัดงำวัฒนธรรมอำนาจนิยมได้ เพราะความคิดเรื่องความเสมอภาคและเสรีภาพควรจะไปกันได้กับวิถีคิดของระบบทุนนิยมแบบที่เชื่อมั่นในเสรีภาพทางเศรษฐกิจและการแข่งขันที่เป็นธรรม ทุกคนมีโอกาสเท่ากัน แต่ก็เป็นเรื่องน่าเสียดายที่คนบางกลุ่มซึ่งมีอิทธิพลทางความคิดในฝ่ายที่บอกว่าฝ่ายประชาธิปไตย กลับดูเหมือนไม่ค่อยเข้าใจทุนนิยม เขาบอกว่าคนเราควรจะมีเสรีภาพทางการเมือง ทางความคิด และมีสิทธิ์มีเสียง แต่เขาก็กลับยอมรับการใช้อำนาจของนักธุรกิจโดยไม่ตั้งคำถามต่อการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจแบบผูกขาด ลิดรอนเสรีภาพทางเศรษฐกิจของคนอื่น

ถ้าคุณเป็นเสรีนิยม คุณก็ต้องเชื่อในเสรีภาพทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ถ้าคุณเชื่อในเสรีภาพทางเศรษฐกิจ คุณก็ต้องต่อต้านอำนาจผูกขาดหรืออะไรก็ตามที่ทำให้คนใช้เสรีภาพได้ไม่เต็มที่ เพราะมันมีความไม่เป็นธรรมบางอย่างเกิดขึ้น

## ประชาธิปไตยแบบที่เราคุ้นเคย ทำไมจึงเป็นประชาธิปไตยที่ด้อยเสรีภาพทางเศรษฐกิจ

เพราะมีอำนาจผูกขาด ครอบงำประชาธิปไตยของเรา คนจำนวนหนึ่งเขามองนักการเมืองในแง่ลบหรือไม่ไว้ใจนักการเมืองเขาก็จะติดตามตรวจสอบ เขาก็จะคอยเพ่งเล็ง เมื่อนักธุรกิจกับนักการเมืองไปสมประโยชน์กันหรือคอร์รัปชันเชิงนโยบาย เขาก็จะมองเห็น เพราะเขาดูที่ตัวนักการเมืองเป็นหลัก แต่เขากลับไม่ตั้งคำถามกับอำนาจผูกขาด ทั้งที่ระบอบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยตั้งคำถามได้มากกว่าตั้งเยอะ เพราะระบอบนี้ผูกขาดทางการเมืองด้วย ไม่ได้แค่ผูกขาดทางเศรษฐกิจ แนวโน้มก็ต้องอันตรายกว่าระบอบประชาธิปไตยที่อาจมีการผูกขาดทางเศรษฐกิจ แต่อย่างน้อยก็ไม่ผูกขาดทางการเมือง หรืออย่างน้อยก็มีฝ่ายค้าน



## ดร. เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

ผู้อำนวยการวิจัย ด้านบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

**ด**ร. เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ เป็นนักวิชาการที่เชี่ยวชาญด้านปัญหา  
ทุจริตคอร์รัปชัน นโยบายการแข่งขัน การป้องกันการผูกขาดและการ  
คุ้มครองผู้บริโภค มีผลงานวิจัยในเรื่องนโยบายรัฐวิสาหกิจ การกำกับดูแล  
กิจการสาธารณูปโภคพื้นฐานต่างๆ เช่น พลังงาน โทรคมนาคม การสื่อสาร  
นอกจากงานวิจัยแล้ว ดร. เดือนเด่นยังได้รับเชิญให้เป็นที่ปรึกษา และ  
กรรมการชุดต่างๆ ของภาครัฐ และหน่วยงานสาธารณะมากมายที่เกี่ยวกับ  
ปัญหาคอร์รัปชัน นโยบายการแข่งขันทางการค้า การป้องกันการผูกขาด และ

### การคุ้มครองผู้บริโภค

บทสัมภาษณ์ ดร. เตือนเด่น จะช่วยให้ผู้อ่านได้เห็นความสัมพันธ์ของเรื่องคอร์รัปชันกับการผูกขาด เห็นตัวละครต่างๆ เกี่ยวข้องกับการผูกขาดในไทย รวมถึงสถานะปัจจุบันว่าปัญหาอยู่ตรงไหน และผู้บริโภคควรจะเรียกร้องอะไรเพื่อแก้ไขปัญหาการผูกขาดที่สร้างผลกระทบในชีวิตประจำวันโดยไม่รู้ตัวและหลีกเลี่ยงไม่ได้

## การผูกขาดคืออะไรและส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเราอย่างไร

การผูกขาดสินค้าหรือบริการวัดได้ง่ายๆ ก็คือผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการไม่มีทางเลือก หากจะดูว่าในประเทศไทยตอนนี้มีสินค้าหรือบริการอะไรที่ผูกขาด เราก็ดูว่ามีสินค้าหรือบริการอะไรที่เราไม่มีทางเลือก เราใช้บริการได้เจ้าเดียว นั่นคือคำตอบอย่างไฟฟ้า ประปา เรามีผู้ให้บริการเพียงเจ้าเดียว

สินค้าหรือบริการบางอย่างอาจจะไม่กระทบกับเราโดยตรง หรือเราไม่รู้สึกรวามีการผูกขาด การผูกขาดบางอย่างเป็นการผูกขาดในช่วงต้นน้ำ แต่อาจจะมีการแข่งขันกันในช่วงปลายน้ำ เช่น ถ้ามีการผูกขาดอาหารไก่ เราจะไม่รู้เพราะเราไม่ได้เป็นเกษตรกร แต่เราเป็นผู้ซื้อไข่ไก่ ต้นทุนที่สูงขึ้น มันก็ถูกส่งต่อมาเป็นทอดๆ ดังนั้นการผูกขาดบางอย่าง ประชาชนรู้จักดี เพราะสัมผัสกับมันโดยตรง แต่การผูกขาดบางอย่าง ประชาชนไม่รู้ เพราะมีการผูกขาดในช่วงต้นน้ำ

การผูกขาดมีอยู่ในหลายขั้นตอนของห่วงโซ่การผลิตสินค้าหรือบริการ แต่การผูกขาดมีเพียงนิยามเดียว ก็คือผู้ซื้อซึ่งไม่ว่าจะเป็นผู้บริโภค เกษตรกร หรือผู้ผลิตนั้นไม่มีทางเลือก ต้องซื้อสินค้าหรือบริการจากเจ้าเดียว นั่นคือการผูกขาด

สำหรับประเทศไทย การผูกขาดกับคอร์รัปชันมีความสัมพันธ์กันอย่างไ

ระบบที่มีการผูกขาดทำให้มีแรงจูงใจที่จะแย่งชิง “กำไรส่วนเกิน”<sup>1</sup> ซึ่งมีอยู่ในระบบมานาน เรื่องนี้ไม่แปลก เพราะมีอยู่ในทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็ระบบสัมปทานหรือการจัดสรรทรัพยากรของรัฐทั้งคลื่นความถี่โทรคมนาคมหรือเหมืองแร่ ซึ่งก็เป็นเรื่องธรรมดาว่าต้องมีการจัดสรรให้ใครสักคนหนึ่งได้สิทธิไป แต่เมื่อมีการจัดสรรให้ใครสักคนหนึ่ง เครื่องมือที่ใช้ในการจัดสรรก็ควรเป็นการ**ประมูล** ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรที่ชัดเจนมากที่สุด คือ ใครให้เงินรัฐมากที่สุดก็เป็นผู้ได้รับสิทธิไป ซึ่งสอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ว่า ผู้ที่สามารถเสนอเงินให้รัฐมากที่สุดเป็นผู้ที่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ประมุลมากที่สุด ทำให้มีกำไรส่วนเกินที่สามารถมาแบ่งให้รัฐได้มากที่สุด แต่เราก็อทราบดีว่าที่ผ่านมา การจัดสรรทรัพยากรที่มีจำกัดของประเทศก็ใช้การประมูลบ้าง ไม่ใช้การประมูลบ้าง ในอดีตยิ่งใช้การประมูลน้อยมาก โดยใช้วิธีคัดเลือกผู้เหมาะสม (beauty contest) เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งการคัดเลือกว่าใครเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมก็คือ การใช้ **“ดุลยพินิจ”** ซึ่งอาจนำมาสู่การจ่ายใต้โต๊ะในที่สุด

ที่ผ่านมา เราพยายามแก้ปัญหาดังกล่าวโดยใช้การประมูลเพื่อให้มีการแข่งขัน เช่นเดียวกับการจัดสรรคลื่นความถี่ จะเห็นได้ว่ามีการประมูลกับไม่มีการประมูล ราคาต่างกัน ในการประมูลคลื่น 3G ตอนปี 2555 กฎกติกาในการประมูลไม่ส่งเสริมให้ผู้เข้าประมูลซึ่งมี 3 รายแข่งขันกัน ทำให้ราคาที่แต่ละรายเสนอสุดท้ายอยู่ที่หมื่นกว่าล้านบาท สูงกว่าราคาตั้งต้นไม่เท่าไร แต่พอมีการประมูลคลื่น 4G (คลื่น 900 MHz) มีการแข่งขันเต็มที่ ราคาประมูลถูกดันขึ้นไปสูง ผู้ชนะเสนอราคาต่ำกว่าเจ็ดหมื่นล้านบาท ในกรณีของคลื่นความถี่ การประมูลสองครั้ง ราคามันไม่เหมือนกัน ทั้งๆ ที่มูลค่าของคลื่นมันสูสีกัน ดังนั้น ในระบบเดิมที่ไม่มีระบบการประมูล เป็นที่น่าสงสัยว่ากำไรส่วนเกินจากการได้สิทธิในการใช้ทรัพยากรของประเทศในราคาถูกจะเข้ากระเป๋าของใครสักคนหนึ่งหรือกลุ่มคนบางกลุ่มหรือไม่

## วิธีจัดการกับกำไรส่วนเกินควรจะเป็นอย่างไร

วิธีแรกคือการประมูล การประมูลจะดูดซับกำไรส่วนเกินออกไป และมันก็โปร่งใส

<sup>1</sup> หมายถึง กำไรที่ผู้ให้บริการหรือผู้ขายสินค้าได้มาจากการที่ผู้ซื้อไม่มีทางเลือกและจำเป็นต้องซื้อสินค้าหรือบริการนั้นในราคาสูง แทนที่จะได้กำไรจากการปรับปรุงบริการหรือสินค้าให้มีคุณภาพสูงขึ้น หรือลดราคาลงเพื่อจูงใจให้ผู้บริโภคมาซื้อสินค้ามากขึ้น

กว่าระบบที่หน่วยงานราชการมีอำนาจพิจารณาเลือกกว่าจะให้ใคร อย่างการประมูลคลื่นความถี่ คุณไม่ต้องยื่นเงินหรือ เพราะคุณต้องไปสู้ราคาตัวเอง ไม่มีใครช่วยใครได้ การประมูลจึงเป็นวิธีที่ควรจะนำมาใช้กับหลายธุรกิจ แต่เรื่องพลังงานเขายังไม่ยอมใช้การประมูลราคา (หรือวงเงินที่จะให้แก่รัฐ) แบบตรงไปตรงมา เขายังใช้วิธีปิดประตูแล้วก็ไปเลือกกัน มีปัจจัยในการใช้เป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกที่หลากหลาย มีการให้น้ำหนักปัจจัยแต่ละตัว แต่การให้คะแนนไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และเนื่องจากไม่มีบุคคลภายนอกเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้คะแนนทำให้สาธารณชนตั้งข้อสงสัยว่ากระบวนการดังกล่าวตรงไปตรงมาหรือไม่

ในหลายกรณี รัฐกลับเป็นผู้ที่ทำให้เกิดกำไรส่วนเกินเสียเอง อย่างการจำกัดการนำเข้าสินค้าภายใต้ระบบโควตาการนำเข้าสินค้าเกษตร ถ้ารัฐเปิดเสรีให้บริษัทสามารถนำเข้า ในปริมาณเท่าใดก็ได้ ก็จะไม่มีส่วนเกินที่ตกอยู่กับผู้นำเข้ารายใดรายหนึ่งที่ได้รับสิทธิในการนำเข้า ไม่ว่าจะเป็นข้าวโพด ปลายัน หรือกากถั่วเหลือง แต่ทั้งนี้จะต้องมีการพิจารณาว่า การนำเข้าโดยไม่จำกัดปริมาณจะมีผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ผลิตสินค้าดังกล่าวในประเทศหรือไม่ อย่างไร

*ประชาชนไทยยังไม่ค่อยเข้าใจการผูกขาด และมองว่าการผูกขาดเป็นเรื่องของธุรกิจทะเลาะกัน ไม่ได้กระทบกับตัวเองเท่าไร ซึ่งเป็นความเข้าใจที่แคบมาก เพราะไม่เห็นว่าคุณค่าแล้วการผูกขาดในช่วงต้นน้ำนั้นส่งผลกระทบต่อเราด้วยในรูปแบบของราคาสินค้าที่แพงขึ้น*



## เราจะทำให้ประชาชนรู้ได้อย่างไรว่าเราอยู่ในระบบเศรษฐกิจที่มีการผูกขาด

จริงๆ แล้วประชาชนส่วนมากก็คงไม่รับรู้หรือกว่ามีการผูกขาดในช่วงต้นน้ำหรือปลายน้ำของสายการผลิต ยกเว้นสิ่งที่กระทบกับพวกเขาโดยตรง แต่เมื่อพวกเขาไม่มีทางเลือก พวกเขาจะรับรู้ได้เอง ดังนั้น เราจึงมี**พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542** ซึ่งกำหนดให้ “สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า” เป็นผู้สอดส่องดูแลว่าการผูกขาดระหว่างธุรกิจด้วยกันเองที่ไม่กระทบกับผู้บริโภคนั้นเป็นสิ่งที่ทำไม่ได้ เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย ถ้ามีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้จริงจิงประชาชนทั่วไปจะเข้าใจเรื่องการผูกขาดในช่วงต้นน้ำ เพราะคดีจะถูกรายงานผ่านสื่อ ในสหรัฐอเมริกามีคนตีเรื่องการผูกขาดสินค้าเกษตรในช่วงต้นน้ำ เมื่อประชาชนอ่านหนังสือพิมพ์ เขาก็จะรู้ว่ามีคนตีแบบนี้เกิดขึ้น และเขาก็จะเข้าใจเรื่องการผูกขาดที่มันอยู่ไกลจากชีวิตของคนทั่วไป ก็คือการผูกขาดระหว่างธุรกิจด้วยกันเอง

สำหรับประเทศไทย อย่างที่ก็รู้กันดีว่ากฎหมายฉบับนี้ออกมาตั้งแต่ปี 2542 แต่ยังไม่เคยดำเนินคดีใครสักคนเดียว ก็เลยทำให้ประชาชนไทยยังไม่ค่อยเข้าใจการผูกขาด และมองว่าการผูกขาดเป็นเรื่องของธุรกิจทะเลาะกัน ไม่ได้กระทบกับตัวเองเท่าไร ซึ่งเป็นความเข้าใจที่แคบมาก เพราะไม่เห็นที่สุดท้ายแล้วการผูกขาดในช่วงต้นน้ำนั้นส่งผลกระทบกับเราด้วย ในรูปแบบของราคาสินค้าที่แพงขึ้น

## ปัญหาอยู่ที่เนื้อหาของกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมาย หรือมีปัญหาทั้งสองอย่าง

บทบัญญัติเรื่องพฤติกรรมที่เรียกว่าผูกขาด ดิฉันคิดว่าเป็นไปตามมาตรฐานสากล แต่ปัญหาสำคัญก็คือคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเป็นรูปแบบที่ไม่สอดคล้องกับสังคมอย่างยิ่ง คือมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานกรรมการ ซึ่งไม่มีประเทศไหนเอานักการเมืองมาเป็นประธานกรรมการการแข่งขันทางการค้า เพราะทุกคนก็รู้ดีว่าการเมืองกับเศรษฐกิจนั้นมักจะเกี่ยวโยงกัน ดังนั้นโครงสร้างที่ออกแบบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานกรรมการ และมีตัวแทนของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยแห่งละสามคนเป็นกรรมการ มันจึงไม่ถูกต้อง เพราะกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อกำกับพฤติกรรมของธุรกิจขนาดใหญ่

อีกปัญหาหนึ่งก็คือกฎหมายยังบังคับใช้ไม่ได้ มาตรา 25 ซึ่งเป็นการควบคุม



พฤติกรรมของ “ผู้มีอำนาจเหนือตลาด”<sup>2,3</sup> ซึ่งหมายถึงผู้ที่มีส่วนแบ่งตลาดและรายได้เกินเกณฑ์ (ตามที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากำหนด) แต่เกณฑ์นี้ต้องออกมาก่อน จึงจะบังคับใช้ได้ กฎหมายฉบับนี้ออกมาเมื่อปี 2542 แต่เกณฑ์ดังกล่าวออกมาในสมัยรัฐบาลทหารเมื่อปี 2550<sup>4</sup> จะสังเกตได้ว่าในช่วง 8 ปีก่อนที่จะมีการออกเกณฑ์ดังกล่าวนั้น รัฐบาลเลือกตั้งไม่เคยให้ความสนใจในการทำให้บทบัญญัติดังกล่าวใช้ได้เลย เกณฑ์ในปี 2550 กำหนดว่าผู้มีอำนาจเหนือตลาด คือ ผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาด 50 เปอร์เซ็นต์ และมีรายได้มากกว่า 1,000 ล้านบาทต่อปี

เรื่องการควบรวมธุรกิจก็เช่นกัน กฎหมายระบุไว้ว่า ต้องมีเกณฑ์ว่าหากธุรกิจจะควบรวมกัน ต้องขออนุญาตจากรัฐ ถ้าการควบรวมนั้นนำไปสู่การผูกขาด รัฐก็อาจจะไม่อนุญาต แต่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจะต้องออกเกณฑ์ก่อนว่าธุรกิจที่จะควบรวมกันนั้นจะต้องมีส่วนแบ่งตลาดและยอดขายรายปีมากแค่ไหน จึงจะต้องขออนุญาต ซึ่งจนบัดนี้เกณฑ์นี้ก็ยังไม่ออก หมายความว่า การควบรวมธุรกิจอย่างที่เกิดขึ้นในธุรกิจโรงพยาบาลในปี 2547 ซึ่งส่งผลให้ธุรกิจโรงพยาบาลมีการแข่งขันลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เราก็คงทำอะไรไม่ได้ เพราะเกณฑ์ยังไม่ออก

ปัญหาหลักของกฎหมายฉบับนี้คือคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เพราะเมื่อรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการก็จะเกี่ยวโยงกับการเมืองหรือธุรกิจขนาดใหญ่ และ

<sup>2</sup> “ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด” หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจรายหนึ่งหรือหลายรายในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่ง ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายเกินกว่าที่คณะกรรมการกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ โดยให้พิจารณาสภาพการแข่งขันของตลาดด้วย” (พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 3 วรรค 8)

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 25 ห้ามผู้ประกอบการที่เข้าดำเนินมาเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดทำ 4 เรื่องต่อไปนี้

- (1) กำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อหรือขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม
- (2) กำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่เป็นการบังคับโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมอย่างไม่เป็นธรรม ให้ผู้ประกอบการอื่นซึ่งเป็นลูกค้าของตนต้องจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ หรือการจำหน่ายสินค้า หรือต้องจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อหรือขายสินค้า การได้รับหรือให้บริการ หรือในการจัดหาสินค้าจากผู้ประกอบการอื่น
- (3) ระบุ ลด หรือจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ การจำหน่าย การส่งมอบ การนำเข้าในราชอาณาจักรโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทำลายหรือทำให้เสียหายซึ่งสินค้าเพื่อลดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด
- (4) แทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

<sup>4</sup> หมายถึง ประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง หลักเกณฑ์การเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด ประกาศใช้เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2550 ซึ่งนิยามคำว่า “ผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด” ให้ชัดเจนขึ้นไว้ 2 กรณี กรณีแรกคือ กรณีที่ผู้ประกอบการหนึ่งรายมีส่วนแบ่งตลาดปีที่ผ่านมามากตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไป และมียอดขายในปีที่ผ่านมามากตั้งแต่ 1,000 ล้านบาท หรือว่ากรณีที่ผู้ประกอบการรายใหญ่ตามรายแรกของตลาดมีส่วนแบ่งตลาดปีที่ผ่านมามากตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป และมียอดขายในปีที่ผ่านมามากตั้งแต่ 1,000 ล้านบาท (กรณีที่สอง บังคับใช้ไม่ได้ถ้ามีผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งมีสามรายนี้มีส่วนแบ่งตลาดต่ำกว่าร้อยละ 10 หรือยอดขายต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท)

ที่สำคัญคือที่ผ่านมามีการประชุมบ่อยครั้งมาก ดิจันเพิ่งไปสัมภาษณ์เรื่องการแข่งขันทางการค้ากับอินโดนีเซีย คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของอินโดนีเซียเขาประชุมกันทุกๆ สองสัปดาห์ ของเราปีนี้ประชุมครั้งเดียว และในช่วง 17 ปีที่ผ่านมาสถิติการประชุมคณะกรรมการฯ เฉลี่ยปีละสองครั้งเท่านั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเรียกประชุม แต่ก็เข้าใจได้ เพราะเขาก็มีภาระเยอะแยะ ไม่ได้ทำเรื่องการแข่งขันทางการค้าเพียงเรื่องเดียว มีเรื่องการบริหารราคาสินค้าเกษตร ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวสูงทางการเมือง ดังนั้น จึงเทียบไม่ได้กับการมีคนทำงานเต็มเวลาเป็นประธานกรรมการ (เช่น คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของอินโดนีเซีย) เพราะเขาอยู่ที่สำนักงานทุกวัน ก็เรียกประชุมได้ทุกวัน ของประเทศอื่นกรรมการก็เป็นคนทำงานเต็มเวลา แต่ของเราทำงานแบบไม่เต็มเวลา

สรุปคือ ปัญหาของเราก็คือ หนึ่ง เมื่อรัฐมนตรีเป็นประธาน เขาไม่มีเวลา สอง ถ้าเขาไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ เขาก็ไม่เรียกประชุม ซึ่งก็สะท้อนให้เห็นจากการประชุมเพียงไม่กี่ครั้งตลอด 17 ปีที่ผ่านมา สำนักงานเตรียมคดีอะไรไว้ ก็ค้างอยู่อย่างนั้น นี่คือนิยาม

## นอกจากกฎหมาย กสทศฉบับ<sup>5</sup> มีความสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาดหรือไม่

สำคัญแน่นอน อย่างน้อยคือเรื่องความเป็นอิสระ (ของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า) เรารู้อำนาจอิสระของเราก็ไม่ใช่ว่าจะไม่มีปัญหา และเราก็รู้ว่า ความเป็นอิสระขององค์กรแม้จะไม่สามารถแก้ปัญหาได้หมด แต่อย่างน้อยการที่สำนักงานแข่งขันทางการค้าเป็นหน่วยงานอิสระซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นสากล ย่อมดีกว่าอยู่ภายใต้กระทรวงพาณิชย์ แต่เป็นอิสระแล้วก็ไม่ได้หมายความว่าจะมีประสิทธิภาพ เพราะมีข้อจำกัดเยอะ หนึ่งในนั้นก็คือมีงบประมาณ ตัวอย่างเช่น หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ปปช. หรือ สตง. แม้จะมีความเป็นอิสระในเชิงโครงสร้างแต่ก็ยังคงต้องของบประมาณที่ต้องอนุมัติโดย ครม. อยู่ดี ตอนแรกก็คุยกันว่าอยากจะใช้ระบบ Ear-

<sup>5</sup> คำว่า “กสทศฉบับ” ในหนังสือเล่มนี้หมายถึง โครงสร้างองค์กรและอำนาจตามกฎหมายที่ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและตรากฎระเบียบที่โปร่งใส รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

marked Tax (ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ)<sup>6</sup> ซึ่งคิดเป็นเปอร์เซ็นต์จากรายได้จากค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนบริษัทของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ถ้าปีละ 10 เปอร์เซ็นต์ ก็จะได้งบประมาณปีละประมาณ 200 ล้านบาท แต่ปรากฏว่าการไป earmarked รายได้จากหน่วยงานอื่นทำไม่ได้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ ในที่สุดก็เลยเป็นองค์กรอิสระที่ต้องขอเงินจากสำนักงบประมาณทุกปี ดังนั้นก็ขึ้นอยู่กับสภาผู้แทนราษฎรว่าจะให้หรือไม่ให้ ถ้าเขาไม่ชอบหน้า เขาก็ไม่ให้ คุณเป็นอิสระก็เป็นไป แต่คุณไม่มีงบประมาณในการจับบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เพียงพอ ก็ทำงานไม่ได้

## องค์กรเกี่ยวกับผู้บริโภคมมีส่วนในเรื่องเหล่านี้อย่างไรบ้าง

เราเคยชวนเขามาทำงานด้วย เพราะตอนกฎหมายออกมาใหม่ๆ องค์กรผู้บริโภค (มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค) ไม่เข้าใจว่ากฎหมายนี่คืออะไร เขาคิดว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการทะเลาะกันระหว่างธุรกิจ เขาไม่เกี่ยว ตอนนั้นก็เลยพยายามดึงเขาเข้ามาร่วม เพื่อให้เขารู้จักกฎหมายฉบับนี้

ช่วงปี 2542 วิธีดึงเขาเข้ามาร่วมก็คือให้เขาไปสำรวจว่าเวลามีเรื่องร้องเรียน การตอบสนองต่อข้อร้องเรียนของผู้ประกอบการกลุ่มที่ผูกขาดกับกลุ่มที่ไม่ผูกขาดนั้นต่างกันหรือไม่ เพื่อให้เขาเห็นว่ากลุ่มที่ผูกขาดมักจะตอบสนองไม่ดี เพราะเขารู้ว่าผู้บริโภคไม่มีทางเลือก เขาจะตอบสนองหรือไม่ตอบสนอง ผู้บริโภคก็ต้องใช้บริการของเขาอยู่ดี ซึ่งมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคเขาก็ไปหาข้อมูลจากฐานข้อมูลร้องเรียน และก็พบว่ากลุ่มธุรกิจที่ผูกขาด ร้องเรียนไปสองเดือนก็ไม่ทำอะไร แต่กลุ่มธุรกิจที่แข่งขันกันจะกลัวเสียหน้ากลัวเสียชื่อ เตี้ยแข่งกับคู่แข่งไม่ได้ ก็ตอบสนองเร็วกว่า นี่เป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เขาสนใจเรื่องนี้ และในช่วงหลัง เอ็นจีโอ (องค์กรพัฒนาเอกชน) ก็เริ่มสนใจเรื่องการผูกขาดมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องบริการโทรคมนาคม

## สำหรับผู้บริโภค หลังจากนี้จะมีส่วนช่วยลดการผูกขาดได้อย่างไร

เรื่องการผูกขาด ผู้บริโภคทำอะไรได้ไม่มาก สำหรับเรื่องร้องเรียนเรื่องคุณภาพของสินค้าและบริการ จริงๆ แล้วเอ็นจีโอเขาก็ไม่ได้มีบทบาทที่ชัดเจน และก็มีหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่นี้อยู่แล้วคือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)

<sup>6</sup> หมายถึง ภาษีบางประเภทซึ่งถูกจัดเก็บและมีกฎหมายกำหนดให้ต้องนำไปสนับสนุนโครงการใดโครงการหนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ตัวอย่างสำคัญของภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะของไทย ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการขายบุหรี่และสุราซึ่งรัฐต้องส่งให้องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ไทยพีบีเอส) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)



ต้องแยกให้ชัดเจนว่าอะไรคือข้อมูลส่วนบุคคลที่ควรคุ้มครอง และเมื่อใดที่ผลประโยชน์ของสาธารณะจะต้องมาก่อน การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพราะบางทีผลประโยชน์ของสาธารณะกับผลประโยชน์ส่วนตัวขัดกัน ผลประโยชน์ส่วนตัวคือฉันไม่ต้องการให้ใครรู้ว่าฉันทำผิด แต่ถ้าคุณทำผิดกฎหมาย และคุณทำสิ่งที่เป็นความเสียหายต่อสาธารณะ นี่เป็นประเด็นสาธารณะ และข้อมูลจะต้องถูกเปิดเผย

ซึ่งอยู่ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้ที่รับเรื่องราวร้องเรียนของผู้บริโภค

อย่างไรก็ตาม เอ็นจีโอเขาก็มีบทบาท เพราะการทำงานของหน่วยงานของรัฐมีข้อจำกัด พูดตรงๆ ก็คือเขาทำได้ไม่เต็มที่ เมื่อผู้บริโภคร้องเรียน เรื่องบางเรื่องมันก็ค้าง เพราะ หนึ่ง ถ้าหากหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนเป็นหน่วยงานของรัฐ สคบ. ก็มักจะไม่วางใจทำอะไร การให้รัฐไปตีหัวรัฐด้วยกันเป็นเรื่องลำบาก

สอง หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเสี่ยงอยู่ตลอดเวลาว่าจะถูกเอกชนฟ้องร้องว่าทำให้เขาเสียหาย ดังนั้น เขาจะไม่ค่อยกล้าบอกว่าสินค้าชนิดนี้ผูกขาดหรือมีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน เขาจะไม่กล้าพูด พอไม่พูด ผู้บริโภคก็ไม่รู้ว่าสินค้าชนิดไหนดีหรือไม่ดี ไม่รู้ว่าชนิดไหนผูกขาดหรือไม่ผูกขาด เพราะสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าไม่กล้าพูด ดังนั้น พอเป็นหน่วยงานราชการ ความเกรงกลัวว่าจะถูกเอกชนฟ้องทำให้เขาปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ ชาวที่ออกไปสู่ผู้บริโภค ผู้บริโภคก็จะรับรู้ได้น้อยกว่าใครทำอะไรไม่ดีบ้าง ซึ่งเอ็นจีโอก็มาเติมเต็มในส่วนนี้ เอ็นจีโอเขาไม่

กลัว เขาก็พูดไปเลย บอกเลยว่าบริษัทนี้บริษัทนั้นมีพฤติกรรมทางการค้า หรือมีการจำหน่ายสินค้าที่ไม่ดีเป็นอย่างไร

## เรื่องการกลัวถูกเอกชนฟ้องร้อง จะมีวิธีแก้ไขอย่างไร

เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับ**พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540**<sup>7</sup> ซึ่งระบุไว้ว่า จะต้องไม่มีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล หากแต่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยข้อมูลส่วนบุคคลทำให้ไม่มีเส้นแบ่งที่ชัดเจน ว่าเมื่อไรจะเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้ เมื่อไรเปิดเผยไม่ได้ หลักการที่เป็นสากลว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะคือ หากผลประโยชน์ของสาธารณะมีความสำคัญแล้ว การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลจะไม่มีผิด กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการของเราไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์นี้ไว้ ทำให้หน่วยงานราชการไม่กล้าเปิดเผยข้อมูลของส่วนบุคคลหรือเอกชนไม่ว่าในกรณีใด อย่างไรก็ดี มีคำพิพากษาของศาลในอดีตที่มีการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ เช่น ในกรณีที่มีการร้องขอให้เปิดเผยบทความของนักศึกษาที่แข่งขันเขียนเรียงความและชนะเลิศ ศาลตัดสินว่า แม้บทความดังกล่าวจะเป็นข้อมูลส่วนบุคคลแต่เนื่องจากการแข่งขันดังกล่าวเป็นกิจกรรมสาธารณะ ผู้ที่มีส่วนได้เสียในกิจกรรมดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะตรวจสอบความถูกต้อง เหมาะสมของการตัดสินการแข่งขันได้

ดังนั้น ต้องมีการแยกให้ชัดเจนว่าอะไรคือข้อมูลส่วนบุคคลที่ควรคุ้มครอง และเมื่อใดที่ผลประโยชน์ของสาธารณะจะต้องมาก่อนการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพราะบางทีผลประโยชน์ของสาธารณะกับผลประโยชน์ส่วนตัวขัดกัน ผลประโยชน์ส่วนตัวคือฉันไม่ต้องการให้ใครรู้ว่าฉันทำผิด แต่ถ้าคุณทำผิดกฎหมาย และคุณทำสิ่งที่เป็นการเสียหายต่อสาธารณะ นี่เป็นประเด็นสาธารณะ และข้อมูลจะต้องถูกเปิดเผย

ถ้ากฎหมายมีความชัดเจนว่าคุณจะซังน้ำหนกอย่างไรระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล กับสิ่งที่สาธารณะควรรับรู้ ถ้าเรื่องนี้มีความชัดเจน เจ้าหน้าที่เขาก็จะปฏิบัติหน้าที่ได้ง่ายขึ้น

<sup>7</sup> กฎหมายฉบับนี้มีหลักการสำคัญคือให้สิทธิประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลที่อยู่ในมือของรัฐ โดยเฉพาะข้อมูลการปฏิบัติหน้าที่ มติหรือคำวินิจฉัยของหน่วยงานรัฐ ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการให้สัมปทานของรัฐ

## ในกรณีที่รัฐเป็นผู้ประกอบการในตลาดและผูกขาดตลาดเสียเอง หรือให้สัมปทานกับเอกชนจนทำให้เอกชนรายนั้นมีอำนาจผูกขาด กรณีแบบนี้จะแก้ปัญหายังไง

ในกรณีที่รัฐเป็นผู้เล่นในตลาดเสียเอง ซึ่งปัจจุบันรัฐวิสาหกิจยังได้รับการยกเว้นจากกฎหมายการแข่งขันทางการค้า กฎหมายฉบับใหม่ (ร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า (ฉบับปี 2559)) จะไม่มีการยกเว้นอีกแล้ว ซึ่งจะทำให้ปัญหานี้หมดไป ส่วนในกรณีที่รัฐขายสิทธิ์ต่อให้กับเอกชน โดยเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจขายช่วงต่อหรือให้สัมปทานกับเอกชน เช่นในกรณีของกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเริ่มมีจำนวนมากตั้งแต่ปี 2535 จากการที่รัฐวิสาหกิจของเราไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง เราก็เลยหาทางออกแบบเร็วๆ คือกฎหมายเขียนไว้ว่าเอกชนประกอบกิจการโทรคมนาคมไม่ได้ ซึ่งประเทศไทยก็พลาด พอเจออะไรที่ทำได้ เราไม่แก้กฎหมาย แต่เราพยายามทำแบบอ้อมๆ โดยการให้รัฐขายสิทธิ์ต่อให้กับเอกชน ซึ่งกลายเป็นที่มาของสัมปทานโทรคมนาคมซึ่งผูกพันมาจนทุกวันนี้ แต่ดีว่าสัมปทานเหล่านี้เริ่มหมดอายุลงไปแล้ว เพราะส่วนมากมีอายุ 30 ปี

ในด้านหนึ่ง การให้สัมปทานก็ทำให้เรามีโทรศัพท์ใช้ ซึ่งถ้าไม่มีสัมปทาน องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยทำอยู่คนเดียว เรื่องแบบนี้ไม่มีทางเกิดขึ้นได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ทำให้เกิดปัญหา คือเป็นการส่งมอบการผูกขาดจากองค์การโทรศัพท์ฯ ให้กับบริษัทเอกชน ซึ่งสิ่งเหล่านี้มันฝังรากอยู่ในระบบ แต่สัมปทานทั้งระบบของโทรคมนาคมกำลังจะสิ้นสุดลงแล้ว เพราะเรามี**พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544** ซึ่งกำหนดว่าต่อไปนี้การให้สิทธิ์การให้บริการโทรคมนาคมจะเป็นระบบการออกใบอนุญาต<sup>8</sup>

ระบบใบอนุญาตจะเข้ามาแทนที่ระบบสัมปทานทั้งหมดในกิจการโทรคมนาคม และกิจการพลังงานไฟฟ้า จะเห็นได้ว่าแต่ก่อน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ให้สัมปทานกับโรงไฟฟ้าเอกชนเพื่อผลิตไฟฟ้าให้กับ กฟผ. แต่เมื่อมี**พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550** มันก็เป็นระบบใบอนุญาตทั้งหมด

<sup>8</sup> การออกใบอนุญาตจะมีหน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) เป็นผู้พิจารณา ส่วนการให้สัมปทานจะเป็นหน่วยงานที่ถือสิทธิ์เป็นผู้พิจารณา ซึ่งส่วนใหญ่คือรัฐวิสาหกิจ

ในกรณีธุรกิจโทรคมนาคม หน่วยงานกำกับดูแลได้แก่ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในกรณีธุรกิจพลังงาน หน่วยงานกำกับดูแลได้แก่ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.)

หมายความว่าไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจก็ต้องขอใบอนุญาต

แต่ก่อน เอกชนไม่มีใบอนุญาตและอยู่ภายใต้สัมปทานของรัฐวิสาหกิจ แต่เมื่อมีระบบใบอนุญาต ทุกคนก็เท่าเทียมกัน ผู้ประกอบการเอกชนมีใบอนุญาต รัฐวิสาหกิจก็มีใบอนุญาต ดังนั้น เอกชนก็ไม่จำเป็นต้องไปขออนุญาตจากรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้อาณัติของเขา และเขาก็จะสร้างเงื่อนไขที่ทำให้เอกชนเสียเปรียบ ซึ่งในอดีตมีเยอะแยะ แต่ทุกวันนี้เอกชนขอใบอนุญาตได้โดยตรงจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ในกรณีกิจการพลังงาน และคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในกรณีกิจการโทรคมนาคม ซึ่งทำให้ระบบผูกขาดที่เป็นช่วงๆ หายไป แต่ก็ยังคงมีอยู่ในกิจการขนส่งสาธารณะ เพราะเราไม่มีพระราชบัญญัติประกอบกิจการการขนส่ง ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ากิจการการขนส่งยังคงเป็นระบบสัมปทานเต็มรูปแบบ<sup>9</sup> แต่การผูกขาดด้านการขนส่ง เช่น การผูกขาดในการให้บริการรถเมล์ใน กทม. มีได้อยู่ในกฎหมาย หากแต่เป็นเพียงมติ ครม. ที่มีมาช้านาน ล่าสุด รัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ได้ยกเลิกมติ ครม. ดังกล่าว ทำให้ธุรกิจการเดินรถเมล์ใน กทม. ไม่อยู่ในระบบสัมปทานของ ขสมก. อีกต่อไป

การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมนั้นค่อนข้างมีความชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับ การกำกับดูแลกิจการพลังงาน เราจะนำแนวทางการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมไปปรับใช้กับกิจการอื่นๆ ได้หรือไม่

อันที่จริง ถึงแม้ระบบสัมปทานจะหมดไปแล้ว แต่ในกิจการโทรคมนาคมก็ยังมีสิ่งที่อาจารย์สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ เรียกว่า ‘สัมปทานจำแลง’ อย่างบริษัททีโอที หรือ บริษัท แคท เทเลคอม (กสท. โทรคมนาคม) มีคลื่น แต่ตัวเองไม่ได้ให้บริการโทรศัพท์ แต่เอาคลื่นไปให้บริษัทเอกชนทำ โดยบอกว่าเป็นการให้เช่าโครงข่ายหรืออะไรก็ตาม แต่สุดท้ายแล้วตัวเองแทบจะไม่ได้ทำอะไร ซึ่งมันก็เหมือนกับการให้สัมปทานนั้นแหละ เพียงแต่ไม่ได้เรียกว่าสัมปทาน

ส่วนเรื่องพลังงาน จริงๆ แล้วก็มีการแยก regulator (ผู้กำกับดูแล) ออกจาก operator (ผู้ให้บริการ) ในระดับหนึ่ง โดยการตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

<sup>9</sup> สำหรับขนส่งสาธารณะใน กทม. คณะรัฐมนตรีมีมติเดือนกันยายน 2559 ให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และบริษัททรูร่วมเอกชนต้องขออนุญาตจากรมการขนส่งทางบก จากเดิมที่บริษัททรูร่วมเอกชนต้องขออนุญาตจาก ขสมก. ตั้งแต่ปี 2526

สำหรับขนส่งสาธารณะข้ามจังหวัด บริษัททรูร่วมเอกชนยังคงต้องขออนุญาตเดินรถจากบริษัท ขนส่ง จำกัด ซึ่งเป็นผู้ประกอบการเดินรถอีกรายหนึ่งด้วย

หรือ กกพ. ซึ่ง กกพ. จะดูแลตั้งแต่การส่งก๊าซธรรมชาติเข้าท่อ จนกระทั่งเอาก๊าซไปผลิตเป็นไฟฟ้า เขาจะกำกับราคาตั้งแต่ตรงนั้น แต่สำหรับต้นน้ำของปิโตรเลียม การขุดเจาะก๊าซทั้งหมดยังอยู่ที่กระทรวงพลังงาน ไม่ได้แยกออกมาให้ กกพ. กำกับดูแล เพราะเขายังคงยึดพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งให้อำนาจกระทรวงพลังงานเป็นผู้กำกับดูแล

เมื่อเป็นแบบนี้ ก็มีปัญหาว່ว่าเมื่อกระทรวงพลังงานเป็นผู้กำกับดูแล จะเป็นสำนักนโยบายและแผนหรือหน่วยงานอื่นในกระทรวง แต่กระทรวงพลังงานก็เป็นเจ้าของบริษัท ปตท. ถึงแม้ไม่ได้เป็นเจ้าของในทางกฎหมาย เพราะผู้ถือหุ้นของ ปตท. คือกระทรวงการคลัง แต่ธรรมเนียมปฏิบัติในการแต่งตั้งกรรมการในรัฐวิสาหกิจไทยก็คือกระทรวงการคลังและกระทรวงเจ้าสังกัด (ในกรณีนี้คือกระทรวงพลังงาน) ตั้งกรรมการกันคนละครึ่ง โดยนโยบายและทิศทางการดำเนินการนั้นให้กระทรวงเจ้าสังกัดเป็นคนกำหนด ในขณะที่กระทรวงการคลังคอยดูแลเรื่องการประเมินผลงานการแจกโบนัสพนักงานและกรรมการ ฯลฯ ปตท. ก็เลยมีหัวหน้าสองคน คนหนึ่งคือกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ถือหุ้น อีกคนหนึ่งคือกระทรวงเจ้าสังกัด (กระทรวงพลังงาน) ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย ดังนั้น การทับซ้อนทางบทบาทก็ยังคงมีอยู่ในกระทรวงพลังงาน โดยเฉพาะในส่วนของ การขุดเจาะปิโตรเลียมทั้งหมด เพราะกระทรวงพลังงานเป็นทั้งผู้กำกับดูแลและเป็นกรรมการ ปตท. กับบริษัทลูกทั้งหลาย ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ดี

## นักเศรษฐศาสตร์บอกว่าบางธุรกิจจำเป็นต้องมีการผูกขาดโดยธรรมชาติ ในกรณีนี้ เราควรจะมีหลักเกณฑ์อย่างไร

เทคโนโลยีทำให้การผูกขาดธรรมชาติลดลง เช่น แต่ก่อนบริการโทรศัพท์ก็มีลักษณะที่ผูกขาดธรรมชาติเพราะต้องมีการวางโครงข่ายที่เป็นสายทองแดงทำให้การมีผู้ประกอบการมากกว่า 1 รายที่แข่งกันวางสายคู่ขนานกันไปเป็นการเพิ่มต้นทุนโดยไม่ได้ประโยชน์อะไร แต่ตอนนี้การสื่อสารสามารถใช้คลื่นวิทยุได้ ทำให้สามารถสื่อสารโดยใช้โครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือ ดาวเทียมก็ได้ เป็นต้น

ตอนนี้เหลืออยู่สองธุรกิจที่ยังคงมีลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติ คือ สายส่งกระแสไฟฟ้าแรงสูงของ กพผ. และท่อก๊าซของ ปตท. ซึ่งทั่วโลกเขาก็แก้ปัญหาการผูกขาดสองแบบ



แบบหนึ่งก็คือ แยกธุรกิจท่อก๊าซหรือสายส่งกระแสไฟฟ้าแรงสูงออกมาจากธุรกิจที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อที่จะไม่ให้ผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของโครงข่ายที่ผูกขาดได้เปรียบผู้ประกอบการในธุรกิจต้นน้ำหรือปลายน้ำ ตอนจะเอา ปตท. เข้าตลาดหลักทรัพย์ ตอนปี 2544 ได้มีการระบุไว้ในหนังสือชี้ชวนว่าจะมีการแยกท่อก๊าซออกมา แต่สุดท้ายแล้วรัฐบาล ณ เวลานั้นก็เบี่ยงไปเฉยๆ คาดว่าเป็นเพราะต้องการให้ราคาหุ้นของ ปตท. มีราคาสูง ซึ่งคงจำกันได้ว่าใครได้ประโยชน์จากการขายหุ้น ปตท. ครั้งนั้น

แบบที่สองคือ ในกรณีที่ไม่มีการแยกโครงข่ายที่ผูกขาดออกมา ก็ต้องมีกฎ กติกาที่ระบุสองเรื่องคือ ต้องให้ผู้อื่นร่วมใช้โครงข่ายได้โดยไม่กีดกันและไม่เลือกปฏิบัติ ที่เรียกว่า Third Party Access และ ต้องกำหนดราคาค่าเช่าใช้โครงข่ายที่เป็นธรรมกับผู้ที่ต้องเช่าใช้โครงข่ายด้วย ประเทศไทยไม่มี Third Party Access สำหรับโครงข่ายสายส่งกระแสไฟฟ้าแรงสูง แต่สำหรับท่อก๊าซเพิ่งเริ่มมีเมื่อปี พ.ศ. 2559

ส่วนเรื่องการกำกับดูแลราคา ตอนนี้อย่างน้อยก็มีการกำกับดูแลค่าผ่านท่อ แต่ในทางปฏิบัติ การกำกับดูแลของเรายังไม่เข้มงวด คือจะค่อนข้างไปในทิศทางที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการมากเกินไป อย่างท่อก๊าซนี่ชัดเจนมาก เพราะอัตราผลตอบแทนที่ ปตท. ได้รับจากท่อก๊าซที่วางก่อนปี 2539 สูงถึง 18 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งกำหนดในช่วงที่ดอกเบี๋ยของธนาคารอยู่ที่ 13 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้น การให้ 18 เปอร์เซ็นต์จึงไม่แปลก เพราะถ้าคุณเอาเงินไปฝากธนาคาร คุณได้ดอกเบี๋ย 13 เปอร์เซ็นต์ แต่ถ้าคุณเอาเงินไปลงทุนกับท่อก๊าซ คุณได้ผลตอบแทน 18 เปอร์เซ็นต์ แต่เมื่อดอกเบี๋ยของธนาคารเหลือ 2 เปอร์เซ็นต์ แล้วคุณยังได้ผลตอบแทน 18 เปอร์เซ็นต์ มันไม่มีเหตุผล แม้จะมีการปรับลดอัตราผลตอบแทนให้เหลือ 12 เปอร์เซ็นต์สำหรับโครงข่ายท่อก๊าซที่วางหลังปี 2539 อัตราดังกล่าวก็ไม่ได้รับการทบทวนให้สอดคล้องกับอัตราดอกเบี๋ยในเศรษฐกิจที่ลดลงต่ำมาก จึงเป็นที่น่ากังขาว่า ที่ผ่านมานั้น หน่วยงานกำกับดูแลของเราคุ้มครองผู้ผูกขาดหรือคุ้มครองผู้บริโภค

เรามีระบบแล้ว แต่หน่วยงานกำกับดูแลของเราดูเหมือนจะไม่ทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคอย่างเต็มที่ ซึ่งแนวทางในต่างประเทศก็คือเมื่อมีการผูกขาดโดยธรรมชาติ เขาก็จะต้องเข้ามาควบคุมราคาและเงื่อนไขในการเชื่อมต่อก๊าซหรือสายส่งไฟฟ้าแรงสูง เพื่อให้คนอื่นร่วมใช้ได้อย่างเป็นธรรม ไม่ใช่คุณเป็นเจ้าของท่อก๊าซแล้วคุณไม่ให้คนอื่นใช้

## จะแก้ปัญหาเรื่องหน่วยงานกำกับดูแลได้อย่างไร

หน่วยงานกำกับดูแลของเราอ่อนแอ เพราะเราไม่เคยมีตัวแทนของผู้บริโภคเข้าไปเป็นกรรมการ ในทางตรงกันข้าม กรรมการมักมีประวัติที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจที่กำกับ เช่น

กรรมการ กกฟ. ซึ่งได้รับการคัดเลือกมาจากคณะกรรมการสรรหาซึ่งประกอบด้วยอดีตปลัดกระทรวงต่างๆ เลือกกัน ซึ่งรัฐมนตรี ณ เวลานั้นก็เป็นคนกำหนดว่าอดีตปลัดคนไหนจะเป็นคนคัดเลือก คือการเมืองก็ยังมีผลอยู่ดี ไม่โดยตรงก็โดยอ้อม การที่ให้อดีตข้าราชการมาเลือกกรรมการ ก็ย่อมจะต้องเลือกข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจด้วยตัวเอง จึงไม่แปลกใจว่า กรรมการ กกฟ. ส่วนมากเป็นอดีตผู้บริหารระดับสูงของ กฟผ. การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) หรือ ของบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจในกิจการพลังงาน จึงยากที่จะมีมุมมองในด้านการส่งเสริมการแข่งขัน

ในส่วนของ การคัดเลือกกรรมการคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. ให้กลุ่มวิชาชีพ วิชาการ องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมเลือกกันเอง จึงมีตัวแทนของผู้บริโภคหลุดเข้าไปได้คนหนึ่ง ใน 5 คน ทั้งในส่วนของคณะกรรมการด้านโทรคมนาคม และด้านแพร่ภาพกระจายเสียง แล้วก็เสียงข้างน้อยตลอด โหวตกันที่ไรก็แพ้ทุกที เพราะเราใช้ระบบสัดส่วน (เสียงข้างมาก) แต่ในหลายประเทศเขาไม่ใช่ เช่น สำนักงานการแข่งขันทางการค้าของออสเตรเลีย เขาใช้มติเอกฉันท์ คือทุกคนต้องเห็นด้วย ดังนั้น ตัวแทนหนึ่งเสียงจะมีค่า แต่ของเรา หนึ่งเสียงก็ดันไปทุกอย่าง แต่ก็ทำอะไรไม่ได้

## โครงสร้างของ กกฟ. ที่มีอดีตผู้บริหารรัฐวิสาหกิจหรือข้าราชการชั้นสูงจากกระทรวงพลังงานมีปัญหาอย่างไร

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การที่ให้อดีตข้าราชการมาเลือกกรรมการ เขาก็ย่อมที่จะเลือกกลุ่มคนที่เขาค้นเคยด้วยเป็นธรรมดา โดยทั่วไปแล้ว คนที่รู้เรื่องพลังงานก็ต้องเป็นคนที่อยู่ในบริษัทพลังงานหรือผู้ประกอบการ แต่ผู้ประกอบการเป็นคนกำกับดูแลไม่ได้ คราวนี้ก็เหลือแต่ผู้ที่เกี่ยวข้อง มันก็เป็นไปตามธรรมชาติ เพราะเราขาดแคลนตัวเลือก อาจารย์มหาวิทยาลัยก็ไม่มีหรอก เพราะเขาต้องลาออกจากมหาวิทยาลัยเพื่อเป็นกรรมการ สรุปแล้วก็เลยเหลือแต่อดีตผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ หรือ ของกระทรวงเท่านั้น ซึ่งเป็นผู้มีความรู้และพร้อมที่จะมาเป็นกรรมการ **แต่สำหรับดิฉัน ความรู้ว่าจะ**

**มีความสำคัญน้อยกว่าการเป็นกลาง** คุณมีความรู้ก็จริง แต่ถ้าคุณไม่เป็นกลาง เพราะคุณเคยอยู่กับผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง ในต่างประเทศ กรรมการที่กำกับดูแลมักจะเป็นนักกฎหมายจากบริษัทกฎหมายเอกชน หรือ อาจารย์ด้านกฎหมาย และเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยเป็นหลัก ซึ่งต่างจากของเราโดยสิ้นเชิง

เรามักจะกังวลกับเรื่องความรู้ในเชิงเทคนิค แต่สำหรับดิฉัน ระหว่างความรู้ในเชิงเทคนิคกับความเป็นกลาง ความเป็นกลางสำคัญกว่า เพราะต่อให้คุณมีความรู้ในเชิงเทคนิค แต่ถ้าคุณไม่เป็นกลาง การกำกับดูแลของคุณก็ยิ่งกระเท่เร็ว ส่วนเรื่องความรู้ในเชิงเทคนิคสามารถหาเสริมได้ เพราะกรรมการทุกคนมีที่ปรึกษาได้อยู่แล้ว

## ตอนนี้การผลิตไฟฟ้าก็ยังไม่มีการแข่งขัน

ตอนนี้เป็นระบบใบอนุญาตหมดแล้ว แต่ปัญหาก็คือ กฟผ. ยังเป็นผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียวในประเทศไทย หมายความว่าถึงแม้จะเปิดเสรีโรงไฟฟ้า คือถ้าดิฉันอยากจะทำโรงไฟฟ้านั้นไปขอใบอนุญาต แต่จะได้รับอนุญาตก็เมื่อได้ไปเจรจา กฟผ. เรื่องการรับซื้อไฟฟ้าก่อนแทนที่จะขายกระแสไฟฟ้าได้เองให้แก่ลูกค้าหรือขายเข้า power pool (ตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า)

## เราต้องการโครงสร้างทางสถาบันแบบไหน เพื่อทำให้รัฐวิสาหกิจไม่กลายเป็นผู้ผูกขาด

กลไกหนึ่งคือ “บรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ” (ซูเปอร์โฮลดิ้ง)<sup>10</sup> ซึ่งก็คือการตั้งรัฐวิสาหกิจออกมาจากแต่ละกระทรวงที่เป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น เพื่อไม่ให้มีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างการกำหนดนโยบายกับการเป็นผู้ให้บริการ เพราะถ้าเป็นแบบเดิม กระทรวงพลังงานไม่มีทางเปิดเสรีธุรกิจพลังงาน ในเมื่อ ปตท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในกำกับมีกำไรอื้อซ่า เขาก็ต้องชอบใช้ไหม นอกจากนี้ยังมีข้าราชการกระทรวงพลังงานไปเป็นกรรมการรับเบี้ยประชุมสูงๆ อีกด้วย แต่ถ้าตั้งทุกอย่างมาอยู่ภายใต้ซูเปอร์โฮลดิ้ง คนที่กำหนดนโยบายก็จะไม่ใช่กระทรวงพลังงาน ดังนั้น กระทรวงพลังงานอาจจะลุกขึ้นบอกว่าฉันต้องการเลิกการผูกขาดของ ปตท. นั่นคือแนวคิดที่ทำให้เกิดซูเปอร์โฮลดิ้ง แต่ก็ต้องบอกว่าถ้ามีซูเปอร์โฮลดิ้งที่ดี หมายถึง

<sup>10</sup> เดือนมกราคม 2559 คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) เตรียมเสนอร่างพระราชบัญญัติการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ เพื่อปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ หนึ่งในข้อเสนอก็คือการจัดตั้ง “บรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ” (ซูเปอร์โฮลดิ้ง)

ถึงว่ามีกรรมกรที่ดี พร้อมที่จะทำเพื่อสาธารณะ ก็จะเป็นเรื่องดี แต่ถ้าซูเปอร์โพลดิ่งมันและเทะ มันก็และเทะทั้งยวงเหมือนกันดังนั้นสิ่งที่สำคัญคือ จะต้องมีการออกแบบการบริหารจัดการซูเปอร์โพลดิ่งที่ดี เช่น มีการเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจในโพลดิ่งทั้งในประเทศและต่างประเทศ การประเมินผลตอบแทนของโครงการต่างๆ การวิเคราะห์ความเสี่ยงของโครงการเหล่านั้น ฯลฯ ซึ่งตอนนี้ไม่มีการเปิดเผยรายละเอียดดังกล่าวให้ประชาชนรับทราบ

### ถ้าลดการผูกขาดในตลาดสินค้าและบริการ คอร์รัปชันจะลดลงหรือไม่

ลดลงแน่นอน การลดการผูกขาดจะทำให้การให้สินบนเพื่อให้ได้สัมปทานหรือโควตาทายไป เมื่อไม่มีโควตา ธุรกิจก็ไม่ต้องวิ่งไปหาใคร

เรามีโควตาเยอะมาก น่าจะมีการสำรวจเสียที่ว่าเรามีโควตาสินค้าเกษตรอะไรบ้าง ถ้าเราไล่โควตาและสัมปทานได้ หรือใช้การประมูล อย่างคลื่นความถี่ ก่อไรส่วนเกินก็หายไป คอร์รัปชันก็จะลดลง

### ในเมื่อกลุ่มทุนบางกลุ่มใกล้ชิดกับรัฐบาลทหาร เราจะลดการผูกขาดจากกลุ่มทุนเหล่านั้นได้จริงหรือ

ดิฉันเข้าใจว่าเขาใกล้ชิดกับทหาร แต่ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลยุคไหน เขาก็มีอำนาจมาตลอด เขาอยู่มานาน และเขาก็แทรกซึมไปทั่ว เขามีเส้นสายโยงใยเต็มไปหมดกับทั้งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติ ขึ้นอยู่กับว่าเขาจะแสวงหาประโยชน์ได้มากหรือน้อยเท่านั้น ที่เขาทำอย่างนี้ได้ ก็เพราะการกำหนดนโยบาย และการกำกับดูแลของภาครัฐเราไม่เคยอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลหลักฐานเชิงวิชาการที่น่าเชื่อถือเลย หากแต่เป็นไปตามอำเภอใจของผู้ที่มีอำนาจในมือ ทำให้สามารถใช้ดุลยพินิจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มทุนบางกลุ่มได้อย่างง่ายดาย

ถามว่าจะจัดการได้แค่ไหน อย่างน้อยถ้ามีกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่เข้มแข็งก็จะจัดการกับพฤติกรรมที่เป็นการเอาเปรียบธุรกิจอื่นๆ ได้ ส่วนผลประโยชน์อย่างพวกโควตา ถ้าจะจัดการ เราต้องจัดการอย่างเป็นระบบ คือต้องมีกรรือระบบโควตานำเข้าสินค้าเกษตร โดยการศึกษาวิเคราะห์เชิงลึกถึงเหตุผลและความจำเป็นในการมีโควตา วิธีการจัดสรรโควตาที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ตลอดจนกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลประโยชน์จากการมีโควตา โดยเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับทราบ เป็นต้น



## การเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณะจะช่วยแก้ปัญหาเรื่องการผูกขาดได้อย่างไร

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับธุรกิจผูกขาดจะช่วยป้องกันพฤติกรรมที่เป็นการกีดกันการแข่งขันได้ เช่น ในเรื่องพลังงาน ถ้าเรามีข้อมูลว่า ปตท. ขายก๊าซให้ใคร ราคาเท่าไร เราก็จะเห็นได้ชัดเจนว่ามีการผูกขาดในระบบหรือไม่ เพราะผู้ผูกขาดจะมีพฤติกรรมในการกำหนดราคาที่ต่างจากธุรกิจที่แข่งขัน ดิฉันเคยขอข้อมูลดังกล่าว แต่เขา (กระทรวงพลังงาน และ ปตท.) ก็บอกว่ามันเป็นสัญญาทางธุรกิจที่คนอื่นดูไม่ได้ ซึ่งก็กลับมาสู่เรื่องที่ว่าอะไรคือผลประโยชน์สาธารณะ อะไรคือผลประโยชน์ธุรกิจ เขาเป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้รับสิทธิผูกขาดในการซื้อและขายก๊าซธรรมชาติ ซึ่งเป็นทรัพยากรของคนไทย ถ้าเป็นข้อสงสัยเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติทางด้านราคา กล่าวคือ เขาขาย LPG ให้บริษัทในเครือถูก ขายให้บริษัทอื่นๆ แพง ซึ่งเป็นประเด็นสาธารณะ เขาจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลหรือไม่ แต่รัฐไม่เคยให้ข้อมูลเหล่านี้ ถ้าเรารู้ว่าการกำหนดราคาทั้งหมดมีที่มาที่ไปอย่างไร ต้นทุนเป็นอย่างไร เราก็จะติดตามต่อ

---

*การกำหนดนโยบาย และการกำกับดูแล  
ของภาครัฐไม่เคยอยู่บนพื้นฐานของ  
ข้อมูลหลักฐานเชิงวิชาการที่น่าเชื่อถือ  
เลย หากแต่เป็นไปตามอำเภอใจของผู้ที่  
มีอำนาจในมือ ทำให้สามารถใช้ดุลยพินิจ  
เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มทุนบางกลุ่ม  
ได้อย่างง่ายดาย*

---

ได้ แต่เราก็แทบจะไม่มีข้อมูลพวกนี้เลย รายละเอียดเกี่ยวกับสัมปทานการขุดเจาะ  
ปิโตรเลียมก็ขุดดูไม่ได้

ในขณะที่ในต่างประเทศเขามีการนำหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับ  
ธุรกิจที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เรียกว่า “อีไอทีไอ” (EITI – Extractive  
Industry Transparency Initiative) ซึ่งทำงานในรูปแบบของการมีคณะกรรมการ  
ไตรภาคี คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม คณะกรรมการนี้ก็เข้ามามีส่วน  
ร่วมในการกำหนดว่าข้อมูลใดบ้างที่ต้องเปิดเผย เช่น รายละเอียดของข้อมูลการผลิต  
ข้อมูลรายได้ของภาครัฐจากสัมปทาน รายละเอียดของสัญญาสัมปทานรวมถึงภาค  
ผนวกต่างๆ ของสัญญา รายชื่อผู้ถือหุ้นที่แท้จริงของบริษัทที่รับสัมปทาน

## สรุปแล้วผู้บริโภคมักบ่นเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการผูกขาดได้อย่างไร

สำหรับผู้บริโภค เรื่องสำคัญคือการมีองค์กรอิสระของผู้บริโภค ถามว่าทำไมเรื่องนี้จึงสำคัญ เพราะตอนนี้ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการอะไร กฎหมายก็เขียนออกมาในรูปแบบเดียวกันเลย คือมีตัวแทนของสภาหอการค้าฯ สภาอุตสาหกรรมฯ และสมาคมธนาคารไทย ตัวแทนจากสามหน่วยงานนี้มีอยู่ในกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ตอนนี้ก็มีอีกหน่วยงาน คือสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย ตัวแทนของทั้งสี่หน่วยงานก็จะปรากฏอยู่ในคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศหลายชุด ทุกคนรู้ว่าเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งเป็นทางการ แต่ไม่เคยมีตัวแทนของผู้บริโภค เพราะไม่ว่าจะเอาตัวแทนมาจากหน่วยงานอะไร ดังนั้น องค์กรอิสระของผู้บริโภคที่กำลังผลักดันให้มีก็เพื่อทำให้ผู้บริโภคมีตัวตน มีคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนอย่างเป็นทางการของผู้บริโภค แต่เพียงแค่นี้หน่วยงานนี้หน่วยงานเดียว รัฐบาลก็ยังไม่ยอมตั้ง ซึ่งอาจจะสะท้อนให้เห็นว่านโยบายของประเทศไทยนั้นเอียงเข้าข้างผู้ประกอบการตลอดมา

การคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยนั้นอ่อนแอมาก งบประมาณส่งเสริมอุตสาหกรรมกับงบประมาณคุ้มครองผู้บริโภคต่างกันฟ้ากับเหว สคบ. ซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวของภาครัฐที่คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค (ไม่นับหน่วยงานกำกับดูแลรายสาขาซึ่งมักเป็นองค์กรอิสระ) ได้รับงบประมาณปีละสองร้อยกว่าล้านบาท ส่วนกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมได้รับงบประมาณเกือบห้าร้อยล้านบาท และยังหน่วยงานอื่นๆ อีกจำนวนมากที่ส่งเสริมภาคธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า เพียงแค่นี้มันก็ชัดเจนว่าทุกรัฐบาลที่ผ่านมามุ่งไปที่การพัฒนาภาคธุรกิจ ซึ่งก็อาจจะเข้าใจได้สำหรับประเทศที่ยากจน ธุรกิจต้องมาก่อน แต่ประเทศไทยเราไม่ได้อยู่ในสภาพที่ยากจนถึงขนาดต้องพึ่งผู้บริโภค แล้วก็คุ้มครองธุรกิจ ทุกวันนี้มันเปลี่ยนไปแล้ว

## สุดท้ายนี้ คิดว่าในสภาวะปัจจุบัน ปัญหาของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจะมีทางออกอย่างไร

หากไม่มีการปรับโครงสร้างคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าให้เป็นองค์กรที่อิสระจากฝ่ายบริหาร และกรรมการเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย และเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้าที่เป็นที่ประจักษ์ที่ไม่ได้มาจากภาค

ธุรกิจ (ในต่างประเทศกรรมการมักเป็นอาจารย์จากคณะนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียง) ก็น่าจะมีทางออกยากหน่อย เพราะธุรกิจขนาดใหญ่กับการเมืองไทยเกี่ยวโยงกันค่อนข้างมาก ในระบบปัจจุบัน เราก็ได้แต่นั่งรอว่าเมื่อไรจะโชคดีที่มีรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ และ ครม. ที่จะให้ความสำคัญแก่การรักษาภูมิภคติกาในการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการรายใหญ่และผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งความเป็นไปได้นั้นมีน้อยนิด เพราะการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้ามีความซับซ้อน ต้องการความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์สภาพตลาดและพฤติกรรมในการแข่งขันที่มีจำกัด แต่ที่สำคัญคือ เมื่อเทียบกับนโยบายอื่นๆ ของภาครัฐ เช่น การประกันราคาสินค้าเกษตร การออกบวชขายสินค้าราคาถูกให้แก่ประชาชน ฯลฯ แล้ว การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าน่าจะเรียกคะแนนนิยมได้น้อยกว่า



# DIS- CRE- TION



การใช้ดุลยพินิจ





## ผศ.ดร. ธาณี ชัยวัฒน์

ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์

และผู้อำนวยการศูนย์เศรษฐศาสตร์พฤติกรรมและการทดลอง (CBEE)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ผ**ศ.ดร. ธาณี ชัยวัฒน์ เป็นนักเศรษฐศาสตร์รุ่นใหม่ที่น่าสนใจศึกษาวิจัย “เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน” ในประเด็นคอร์รัปชัน เช่น การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในประเทศไทย (2548) มาเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ: บทเรียนของประเทศไทย (2553) คอร์รัปชันในระบบราชการไทย: การสำรวจทัศนคติ ประสิทธิภาพของหัวหน้าคริวเรือ (2557) และเศรษฐกิจนอกระบบ: บทสำรวจสถานะองค์ความรู้ของไทย (2559)

ปัจจุบัน ผศ.ดร. ธาณี เป็นหัวหน้าทีม SIAM Lab (Social Integrity Architecture and Mechanism Design Lab) ซึ่งเป็นหน่วยวิจัยที่นำเอาแนวคิดของสาขาวิชา “เศรษฐศาสตร์พฤติกรรมและการทดลอง” มาศึกษาหาคำตอบในประเด็นต่างๆ ซึ่งรวมถึง ปัญหาคอร์รัปชันในสังคมไทย เพื่อนำไปสู่การออกแบบนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

บทสัมภาษณ์ ผศ.ดร. ธาณี ชวนตั้งคำถามถึงเส้นแบ่งที่เหมาะสมของการ

ใช้ดุลยพินิจกับกฎระเบียบสำหรับสังคมไทยอยู่ตรงไหน และภายใต้วัฒนธรรมไทยมีตัวแปรอะไรที่น่าสนใจที่ช่วยให้เห็นภาพปัญหาทางวัฒนธรรมในเรื่องคอร์รัปชันที่ซ่อนอยู่อีก และสุดท้ายจะไขคำตอบเรื่องการใช้ดุลยพินิจเพื่อลดการคอร์รัปชันผ่านเครื่องมือเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมได้อย่างไร

## ดุลยพินิจกับกฎระเบียบมีความสัมพันธ์กับคอร์รัปชันอย่างไร

ดุลยพินิจ (Discretion) กับกฎระเบียบ (Rule) คือกรอบคิดของกระบวนการบริหารจัดการ โดยกฎระเบียบทำหน้าที่เป็นเกณฑ์หรือตัวกรองเบื้องต้น เพื่อความชัดเจนในการบริหารจัดการ สำหรับแง่มุมของคอร์รัปชันนั้น กฎระเบียบทำหน้าที่เป็นเครื่องมือที่คอยบอกว่าอะไรทำได้ อะไรทำไม่ได้ ถ้าการกระทำนั้น ดำเนินการอยู่ภายใต้กฎระเบียบ ก็แปลได้ว่าสามารถทำได้ ไม่คอร์รัปชัน แต่ถ้าการกระทำนั้นไม่อยู่ภายใต้กฎระเบียบ ก็อาจจะเข้าข่ายคอร์รัปชัน เมื่อใดก็ตามที่การดำเนินการใดๆ ขัดกับระเบียบ ก็จะถูกจับตามองเป็นพิเศษ ดังนั้นกฎระเบียบจึงทำหน้าที่ประการแรกคือเป็นตัวกรองว่า การกระทำใดเป็นการกระทำที่ควรจะถูกจับตามอง หน้าที่ประการที่สองของกฎระเบียบคือ เป็นสิ่งที่ช่วยลดต้นทุนของสังคม สมมติว่าถ้าสังคมหนึ่งไม่มีกฎระเบียบ ทุกอย่างเป็นการใช้ดุลยพินิจ กรณีเช่นนี้จะสามารถดำเนินการได้สำหรับสังคมเล็กๆ แต่เมื่อสังคมเริ่มมีขนาดใหญ่ขึ้น การใช้ดุลยพินิจที่พิจารณาเป็นรายกรณีๆ ไป จะมีต้นทุนสูงมาก และในระยะยาว สังคมจะไม่สามารถแบกรับต้นทุนนี้ได้ ดังนั้นกฎระเบียบจึงช่วยลดต้นทุนทางสังคมในการกำกับดูแลคอร์รัปชันในระยะยาวลง เช่น กฎระเบียบที่อนุญาตให้ข้าราชการสามารถรับของขวัญได้แต่ต้องมีมูลค่าไม่เกิน 3,000 บาทต่อครั้ง ทำให้ข้าราชการที่ไม่ต้องการถูกจับตามองหรือมีข้อครหา สามารถดำเนินการรับของขวัญในมูลค่าดังกล่าวได้ด้วยความบริสุทธิ์ใจ และฝ่ายกำกับดูแลไม่ต้องดำเนินการตรวจสอบเพราะอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ดี ข้อเสียของกฎระเบียบก็คือมันตึงเกินไป ไม่ยืดหยุ่นได้พอสำหรับสถานการณ์และข้อจำกัดต่างๆ ดังนั้น ในสถานการณ์ที่พ้นไปจากกฎระเบียบ สังคมจึงต้องใช้ดุลยพินิจในการวิเคราะห์ เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งหรือความไม่ยุติธรรมบางอย่างในสังคม ดุลยพินิจจึงมีบทบาทในการลดหรือปรับ (Fine Tune) ความตึง

ของกฎระเบียบที่บังคับใช้ในสังคม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ในตัวของการใช้ดุลยพินิจเองก็อาจสร้างต้นทุนมหาศาลให้กับสังคมเช่นกัน โดยเฉพาะต่อมุมมองเรื่องความเป็นธรรมและความถูกต้องของสังคม เช่น หากผู้มีอำนาจลดหย่อนโทษให้กับคนที่โกงหรือลักขโมย อันเนื่องจากการกล่าวอ้างว่าเป็นโรคบางประเภทหรือยากจนอย่างแสนสาหัส ในด้านหนึ่งอาจจะสร้างความเป็นธรรมให้กับบุคคลผู้นั้นจริง แต่ในอีกด้านหนึ่ง สังคมจะมีต้นทุนสูงขึ้นในการพิสูจน์กรณีที่คล้ายคลึงกันนี้ในอนาคต

ที่กล่าวมาข้างต้น คือกรณีสุดโต่งของสองด้าน แน่แน่นอนว่า ไม่มีประเทศไหนในโลกที่ใช้กฎระเบียบหรือดุลยพินิจเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งเสียทั้งหมด ถ้าใช้กฎระเบียบทั้งหมด ข้อเสียก็คือมันตึงเกินไป แต่ข้อดีคือมีต้นทุนต่ำ และมีความชัดเจนในการกำกับดูแล ขณะที่ถ้าเน้นใช้ดุลยพินิจ ต้นทุนจะสูง เกิดข้อถกเถียงเรื่องความเป็นธรรมของสังคม แต่ก็ช่วยจัดการความขัดแย้งหรือให้ความเป็นธรรมเป็นรายบุคคลได้

ในความเป็นจริง ความยากของการบริหารจัดการกฎระเบียบและดุลยพินิจก็คือในด้านหนึ่ง กฎระเบียบให้ความเป็นธรรมเชิงสังคมโดยรวม (Social Fairness) ผ่านการสร้างความเข้าใจและเป้าหมายที่สอดคล้องกันของคนในสังคม แต่ความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบก็อาจสร้างความไม่เป็นธรรมเชิงปัจเจกขึ้น เพราะคนแต่ละคนนั้นมีข้อจำกัดหรือสาเหตุที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นโรคบางอย่างที่สวดวิสัยจะป้องกัน หรือความยากจนขั้นแค้นอย่างแสนสาหัส ดุลยพินิจจึงเข้ามามีบทบาทในการสร้างความเป็นธรรมเชิงปัจเจก (Individual Fairness) แต่ก็สร้างต้นทุนเชิงสังคมไปพร้อมๆ กับการทำลายความเป็นธรรมเชิงสังคมไปด้วย สังคมหนึ่งๆ จึงต้องชั่งน้ำหนักเพื่อเลือกระหว่างความเป็นธรรมในทั้งสองเรื่องนี้ (ถ้ามี เพราะบางสังคมอาจไม่บรรลุทั้งสองด้านเลยก็ได้)

## ถ้าจะแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ส่วนผสมของดุลยพินิจและกฎระเบียบควรจะเป็นอย่างไร

ในความเห็นของผม ก่อนอื่นต้องบอกว่า คอร์รัปชันสามารถเกิดขึ้นได้สองแบบ แบบแรกคือถ้าสังคมมีกฎระเบียบที่ไม่ดีหรือเอื้อประโยชน์ การคอร์รัปชันก็เกิดขึ้นได้ ซึ่งการคอร์รัปชันแบบนี้ เป็นการคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบหรืออยู่ภายใต้กฎระเบียบ (ที่ไม่ดี) นั้น ข้อดีในข้อเสียของแบบนี้คือ กฎระเบียบนั้นทำให้สังคมมองไปในทิศทางเดียวกัน สังคมจะปรับตัวไปในแบบที่ทำให้ผลลัพธ์จากการโกงมีต้นทุนต่ำที่สุด ผมไม่ได้บอกว่าโกงแล้วดี แต่หมายความว่าถ้าผมรู้ว่า ตอนทั่วไปประมูลงาน ผมจะต้องจ่าย 20 เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าโครงการให้กับผู้มีอำนาจ ผมก็จะรู้ว่า ถ้าผมต้องการได้



เรานิยมใช้การประนีประนอมเป็นหลัก ถ้ากฎระเบียบไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมที่เป็นอยู่ คนในสังคมก็ไม่ปฏิบัติตาม และคิดว่าไปประนีประนอมเอาที่หลัง การบังคับใช้กฎระเบียบไม่ได้ผล เพราะทุกคนรู้สึกว่าจะไม่ต้องทำตามก็ได้ ไม่เห็นมีใครทำตามกฎระเบียบ และสุดท้ายเราก็อยู่กันไปแบบนี้เรื่อยๆ

โครงการแน่นอนจะต้องเสียต้นทุนเท่าไร ข้อมูลนี้จะช่วยให้ผมหรือคนอื่นๆ ตัดสินใจได้ว่าจะลงทุนดีหรือไม่ และผมหรือคนอื่นๆ ไม่ต้องเสียเวลาหรือทรัพยากรไปโดยเปล่าประโยชน์ แบบที่สองคือการใช้ดุลยพินิจ เป็นการอนุมัติเป็นครั้งๆ ไปตามความเหมาะสมที่มาจากพิจารณา หากเป็นการคอร์รัปชัน ก็เป็นเหมือนคอร์รัปชันเป็นครั้งๆ ไป โดยเป็นการต่อรองเป็นรอบๆ แต่ก็สามารถทำได้เรื่อยๆ เพราะดุลยพินิจจะให้อำนาจกับคนบางกลุ่มอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น อาจจะพูดได้ว่าคอร์รัปชันแบบแรกใกล้เคียงกับ policy corruption (คอร์รัปชันเชิงนโยบาย) ที่ออกกฎระเบียบไม่ได้ ส่วนคอร์รัปชันแบบที่สองนั้นใกล้เคียงกับ traditional corruption (คอร์รัปชันแบบดั้งเดิม) ที่ให้อำนาจข้าราชการหรือนักการเมืองมากกว่าประชาชน

ส่วนผสมที่เหมาะสมที่สุดอยู่ตรงไหน ภาพในอุดมคติก็คือมีกฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพและไม่มีดุลยพินิจเลย แต่ในความเป็นจริง หลายประเทศยังคงมีกฎระเบียบที่ไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ล่าช้า ไม่โปร่งใส ตรวจสอบไม่ได้ หาผู้รับผิดชอบไม่ได้ เป็นต้น และก็มีดุลยพินิจที่มากเกินไปจนจำเป็นด้วย หลักการมองง่ายๆ ถ้าเป็นสังคมที่

ยึดหลักการประนีประนอม จะมีการใช้ดุลยพินิจมาก ตัวอย่างเช่น ในการซื้อขายสินค้า ผู้ซื้อจะทำการเจรจาต่อรองราคากับผู้ขาย แต่เมื่อผู้ซื้อทำผิดกฎหมาย ผู้ซื้อก็ไปต่อรองกับเจ้าหน้าที่ กล่าวคือประนีประนอมได้ทุกอย่าง แม้แต่กฎหมายก็ประนีประนอมได้ ศาลก็ประนีประนอมได้ ทุกอย่างต่อรองกันตกลงกันได้ สังคมแบบนี้จะเป็นสังคมที่ใช้ดุลยพินิจมาก

ถ้าคนในสังคมยังคงให้ความสำคัญกับการประนีประนอม กฎระเบียบก็จะอยู่บนพื้นฐานของการประนีประนอมด้วย เพราะถ้ากฎระเบียบเข้มงวดเกินไปก็ไม่มีใครทำตาม เนื่องจากทุกคนรู้ว่าสามารถประนีประนอมได้ ตัวอย่างหนึ่งที่เราเห็นได้อย่างชัดเจนคือ การห้ามรถจักรยานยนต์ใช้สะพานข้ามทางร่วมทางแยกและอุโมงค์สาเหตุที่เกิดกฎระเบียบนี้ เนื่องจากเหตุผลทางวิศวกรรมว่า ถ้าเกิดอุบัติเหตุขึ้น คนขี่รถจักรยานยนต์มีความเสี่ยงมากกว่าคนขับรถยนต์ที่จะกระเด็นตกสะพาน แต่ในความเป็นจริง รถจักรยานยนต์ที่ใช้สะพานและอุโมงค์ก็ยังพบเห็นเป็นปกติ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้ หมายความว่า กฎหมายบังคับใช้ไม่ได้ เนื่องจากไม่มีคนตรวจ ไม่มีคนจับ จึงไม่มีใครปฏิบัติตามกฎหมายนี้ อีกด้านแปลว่า ไม่ต้องมีกฎหมายนี้แล้วให้ผู้ขี่รถจักรยานยนต์รับผิดชอบชีวิตตัวเอง อาจจะดีกว่ามีกฎหมายแต่ถูกละเมิดจนเป็นปกติ กฎหมายจะขาดความน่าเชื่อถือ และหากสังคมยกเลิกกฎหมายในลักษณะเช่นนี้หลายๆ ฉบับ ก็จะเหลือแต่กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ อันจะนำมาสู่ความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายมากขึ้น

ในกรณีของสังคมไทย เรานิยมใช้การประนีประนอมเป็นหลัก ถ้ากฎระเบียบไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมที่เป็นอยู่ คนในสังคมก็ไม่ปฏิบัติตาม และคิดว่าไปประนีประนอมเอาที่หลัง การบังคับใช้กฎระเบียบไม่ได้ผล เพราะทุกคนรู้สึกว่าจะไม่ต้องทำตามก็ได้ ไม่เห็นมีใครทำตามกฎระเบียบ และสุดท้ายเราก็อยู่กันไปแบบนี้เรื่อยๆ

**ตามสมการคอร์รัปชัน ถ้าเราอยากลดคอร์รัปชัน เราต้องจำกัดการใช้ดุลยพินิจ แต่จากสภาพของสังคมไทย การลดการใช้ดุลยพินิจเป็นคำตอบของการลดปัญหาคอร์รัปชันจริงหรือ**

การลดดุลยพินิจเป็นคำตอบที่แท้จริงของการลดคอร์รัปชันจริง เมื่อทุกอย่างอยู่ภายใต้กฎระเบียบ ถ้าสังคมมีกฎระเบียบที่ดี และทุกคนรู้ว่าอะไรทำได้ อะไรทำไม่ได้ แล้วทุกคนปฏิบัติตามกฎระเบียบ นั่นคือดีที่สุด ผมคิดว่าการลดดุลยพินิจทำให้



คอร์รัปชันลดลงได้จริง แต่จะลดดุลยพินิจได้แค่ไหนก็อยู่ที่ศักยภาพของสังคมนั้นๆ

ในทางประวัติศาสตร์ สังคมไทยเป็นสังคมประนีประนอม เราดูแลกันแบบพ่อปกครองลูก เวลาที่อยากจะเอาผิดใคร ก็มักจะได้รับแรงต้านจากสังคมว่าทำไมไม่ให้ อภัย สังคมไทยในอดีตให้คุณค่ากับการให้อภัยมาก และอาจมากกว่า “การให้คุณค่าของการรักษากฎระเบียบ” เมื่อเป็นเช่นนี้ การประนีประนอมบนพื้นฐานของการให้อภัยจึงกลายมาเป็นคุณค่าหลักของสังคมไทย ข้อดีของคุณค่าแบบนี้ก็คือทำให้มีความขัดแย้งน้อย ซึ่งทำได้ดีในอดีต แต่ในปัจจุบันสังคมมีความขัดแย้งสูง มีการทะเลาะกันรุนแรง ก็เพราะต่างฝ่ายต่างไม่ประนีประนอม นอกจากไม่ประนีประนอมแล้ว สังคมก็ยังอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่ห่วยอีก ก็เลยยังไม่มีการแก้ไขที่เข้ามาช่วยบริหารจัดการสังคม ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจึงไม่สามารถแก้ไขได้

อันที่จริง การลดดุลยพินิจคือคำตอบของการลดคอร์รัปชันแน่ๆ แต่สิ่งที่อยากคือจะลดการใช้ดุลยพินิจได้แค่ไหน ในทางทฤษฎีแล้ว คอร์รัปชันสามารถพิจารณาได้ในสี่มิติ มิติแรกคือมองคอร์รัปชันในมิติทางรัฐศาสตร์ คอร์รัปชันในมิตินี้เกิดขึ้นได้ เพราะมีการกระจายอำนาจที่ไม่ดีพอหรือกระจายอย่างไม่เท่าเทียม เช่น ข้าราชการมีอำนาจมาก ขณะที่ประชาชนไม่มีอำนาจ เรียกร้องอะไรไม่ได้ เพราะฉะนั้นข้าราชการจึงใช้อำนาจในการตักตัก ดึงเรื่อง หรือกลั่นแกล้งเพื่อเรียกรับเงินสินบนได้ ที่ร้ายแรงกว่านั้นคือนักการเมืองก็โกงได้ เพราะประชาชนไม่มีอำนาจตรวจสอบ ไม่มีอำนาจเอาผิด ในทางรัฐศาสตร์ ถ้าจะแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ต้องทำให้ทุกคนมีอำนาจเท่ากัน ซึ่งก็คือประชาธิปไตย เพราะฉะนั้น รัฐศาสตร์จึงเชื่อว่าประชาธิปไตยสามารถแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้

มิติที่สองคือมิติทางเศรษฐศาสตร์ ในทางเศรษฐศาสตร์ คอร์รัปชันเกิดขึ้นหลังจากการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ เช่น นาย ก มีเงิน 200 ล้านบาทวางอยู่ตรงหน้า และถ้าเขาเก็บเงินนี้เข้ากระเป๋าตัวเอง ผู้ที่ต้องการเอาผิดนาย ก ต้องดำเนินการผ่านตำรวจ ผ่านอัยการ ผ่านศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา หรือถ้าคุณมีโอกาสลอบบี้ได้ และจ่ายค่าลอบบี้ไม่ถึง 200 ล้านบาท คุณก็มีแนวโน้มจะโกง เนื่องจากผลได้จากการโกงสูงกว่าสิ่งที่คุณจะต้องจ่ายไปแน่ๆ เพราะฉะนั้นในทางเศรษฐศาสตร์ ถ้าจะแก้ปัญหาคอร์รัปชัน สังคมต้องเพิ่มต้นทุนการรับโทษและลดผลประโยชน์จากการคอร์รัปชันลง ซึ่งก็คือการสร้างกลไกการตรวจสอบและสร้างความโปร่งใส นักเศรษฐศาสตร์จึงเน้นไปทางนี้

มิติที่สามคือการมองคอร์รัปชันในมิติทางสังคมวิทยา มิตินี้มองว่าคอร์รัปชันเกิดจากการให้คุณค่ากับความสัมพันธ์ที่ไม่เหมาะสม หมายความว่า คุณให้คุณค่ากับความสัมพันธ์ในครอบครัวหรือกับพวกพ้องสูง ซึ่งเป็นสิ่งดีเมื่อคุณค่านี้ถูกใช้ที่บ้านหรือในครอบครัว แต่เมื่ออยู่นอกบ้าน หากคนในครอบครัวทำผิด แทนที่คุณจะสนับสนุนให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง คุณกลับพยายามช่วยเหลือเขาทุกวิถีทางไม่ว่าจะผิดหรือถูก นั่นหมายความว่า แทนที่คุณจะให้คุณค่ากับความสัมพันธ์ที่มีต่อสาธารณะเมื่ออยู่นอกบ้าน คุณกลับยังคงเอาคุณค่าความสัมพันธ์ในครอบครัวหรือกับพวกพ้องตั้งเช่นอยู่ในบ้านมาใช้ ในกรณีเช่นนี้ คนส่วนใหญ่จึงไม่รู้สึกรว่าการช่วยเหลือพวกพ้องเป็นการทำผิดหรือเป็นการคอร์รัปชัน แต่กลับมองเป็นสิ่งที่ถูกต้องที่ใครๆ ก็ทำกันและเป็นสิ่งที่ควรกระทำ นั่นคือ คุณจัดลำดับคุณค่าความสัมพันธ์ไม่เหมาะสม นักสังคมวิทยาจึงมักจะมองไปที่ความสัมพันธ์ของคนในสังคมเป็นหลัก

มิติที่สี่คือมิติทางกฎหมาย มิตินี้มองว่าคอร์รัปชันเกิดจากความไม่ชัดเจนของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ทำไมเจ้าหน้าที่เทศกิจจึงเรียกเก็บเงินจากการขายของบนทางเท้าได้ เหตุผลก็เพราะไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่าทางเท้าเป็นของใคร รัฐท้องถิ่นหรือประชาชน พอไม่รู้ว่ทางเท้าเป็นของใคร ข้าราชการที่มีอำนาจมากกว่าก็เรียกรับผลประโยชน์ได้ ทั้งที่ตัวเองก็ไม่ใช่เจ้าของ หรือกรณีป่าชุมชน ทำไมคนจึงรุกป่าได้ ก็เพราะกรรมสิทธิ์มันไม่ชัดว่าจะให้ชุมชนหรือให้รัฐดูแล เมื่อมีนายทุนบุกรุก



เข้าไป ก็ไม่รู้จะไปตำใคร เพราะฉะนั้น ในทางกฎหมาย รากฐานของการแก้คอร์รัปชัน จึงอยู่ที่การกำหนดกรรมสิทธิ์ให้ชัดเจน

ถ้าย้อนกลับมาที่เรื่องคอร์รัปชันกับดุลยพินิจ ในทัศนะของผม มิติทางสังคมวิทยา คือมิติที่มีปัญหาที่สุดในสังคมไทย เนื่องจากสังคมไทยมีรากฐานมาจากการปกครองแบบพ่อปกครองลูก และรู้สึกว่ามีอะไรก็ควรให้อภัยกัน ช่วยเหลือกัน สังคมไทยอยู่ด้วยความสัมพันธ์แบบนี้มาตลอด จึงมีภาพของการเคารพสิทธิสาธารณะน้อยมาก ทุกอย่างขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจ และดุลยพินิจก็เอนเอียงตามลักษณะความสัมพันธ์ ยิ่งเป็นคนที่มีอำนาจมากขึ้นเท่าไร หรืออยู่ในสถานะทางสังคมที่สูงขึ้นเท่าไร ความสัมพันธ์ก็จะยิ่งเอื้อประโยชน์มากขึ้นเท่านั้น การแก้ปัญหาคอร์รัปชันก็ยิ่งเกิดขึ้นไม่ได้

หากมองคอร์รัปชันในมิติทางสังคมวิทยา หมายความว่าถึงแม้เราจะมีกฎหมายที่ดี แต่ถ้าความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคมยังเหมือนเดิม เราก็ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้

บังคับได้ แต่ยาก ในด้านหนึ่ง กฎหมายทำหน้าที่เหมือนข้อตกลงร่วมกันของคนในสังคมด้วย คือถ้าสังคมมีกฎระเบียบที่ดี จะทำให้คนในสังคมมองเห็นกฎเกณฑ์ หรือมีข้อมูลเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ที่เหมือนกันทั้งหมด ทุกคนจะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน เพียงแต่ข้อตกลงนี้ ต้องสร้างความน่าเชื่อถือให้ได้ สังคมจึงจะสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ ทุกวันนี้เวลาจะขึ้นรถไฟฟ้า ทุกคนยืนต่อแถว เพราะมีช่องให้ต่อแถว มันเป็นกฎเกณฑ์ที่เห็นได้ชัด และเมื่อคนส่วนใหญ่ทำ ทุกคนก็จะทำตามๆ กันไป

ดุลยพินิจใช้จัดการกับความขัดแย้งบางแบบได้ แต่ต้องเป็นดุลยพินิจที่ไม่มีอคติใช้หรือไม่

ใช่ กฎระเบียบและดุลยพินิจเป็นได้ทั้งดีและไม่ดี การบริหารราชการแผ่นดินควรจะเน้นไปที่การสร้างหรือฟุ้งฟิงประสิทธิภาพของกฎระเบียบที่ดีก่อน แล้วจึงค่อยมาบวกกับการมีดุลยพินิจที่เป็นธรรม เพราะถ้าระบบการบริหารราชการแผ่นดินปราศจากกฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพและตั้งใจแต่จะสร้างดุลยพินิจที่เป็นธรรมแล้ว มันจะมีต้นทุนสูงมากในการสร้างความเป็นธรรม ยิ่งภายใต้สังคมที่ฟุ้งฟางความสัมพันธ์เป็นค่านิยมหลักด้วยแล้ว ยิ่งจะทำให้มีต้นทุนสูงและมีโอกาสเพิ่มความไม่เป็นธรรมเข้าไปอีก

ยกตัวอย่างเช่น ถ้ากฎระเบียบของสังคมห่วย แปลว่ามันเปิดโอกาสให้คอร์รัปชัน

มากขึ้น แต่ก็ไม่ได้แปลว่าต้องมีคอร์รัปชันเสมอไป เช่น ผมอาจจะใช้เงินหลวงไม่มีประสิทธิภาพ เพราะผมต้องรีบใช้เงินให้หมด แล้วผมก็ซื้อของที่ไม่ได้ถูกที่สุด แต่ผมไม่ได้คอร์รัปชัน ซึ่งการตรวจสอบจะยาก เพราะระบบแบบนี้จะเปิดโอกาสให้มีการหาข้ออ้างได้ง่าย หรือนักการเมืองไปประชุมต่างประเทศโดยใช้เงินมหาศาล ซึ่งถ้าสังคมจะบอกว่าคนที่เป็่นนักการเมืองต้องประหยัด ต้องเป็นตัวอย่างที่ดี คุณก็ตั้งกติกาไปเลยสิว่านักการเมืองต้องนั่งเครื่องบินชั้นประหยัด ต้องต่อแถว ห้ามมีห้องวีไอพี ห้ามมีผู้ติดตาม แค่นี้ก็จบ แต่เมื่อคุณไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนไว้ และเรียกหาแต่จิตสำนึกของผู้มีอำนาจ คงทำได้ยาก เพราะผู้มีอำนาจก็มีข้ออ้างในการดำเนินการดังกล่าวเช่นกัน

ดังนั้น ถ้าสังคมอยากได้แบบไหน สังคมก็ตั้งกติกาให้เป็นไปแบบนั้น ถ้าทุกคนอยากซื้อรถจักรยานยนต์ขึ้นสะพานข้ามทางร่วมทางแยกก็ขึ้นเลย ไม่ต้องห้าม<sup>1</sup> ถ้าคุณอยากให้นักการเมืองประพฤติตัวเป็นคนธรรมดา คุณก็กำหนดกติกาไปเลยสิว่าถ้าคุณใช้เงินไม่เป็นไปตามนี้ คุณผิด แบบนี้การใช้ดุลยพินิจก็จะลดลง และทำให้กฎระเบียบมีความหมายมากขึ้นด้วย

ประเด็นสำคัญคือ ประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นเมื่อมีกฎระเบียบที่ดีและมีการใช้ดุลยพินิจอย่างเป็นธรรม ขณะที่ความไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการต่างๆ ของภาครัฐ อาจจะแค่เปิดโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชัน เพราะความไม่มีประสิทธิภาพกับการคอร์รัปชันอาจไม่ใช่เรื่องเดียวกันเสมอไป แม้ว่าความไม่มีประสิทธิภาพจำนวนมากไม่ได้เป็นการคดโกง แต่มันก็ทำให้การคดโกงตรวจสอบได้ยากขึ้น

## เราจะตัดสินได้อย่างไรว่าพฤติกรรมแบบไหนเป็นความไม่มีประสิทธิภาพหรือแบบไหนเป็นคอร์รัปชัน

นิยามพื้นฐานของคอร์รัปชันคือการใช้อำนาจในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน ในทางกฎหมายก็คือดูที่เจตนา ตัวอย่างของความไม่มีประสิทธิภาพ เช่น นาย ก ซื้อของที่แพงเกินไป เพราะกระบวนการจัดซื้อมันห่วย หรือนาย ก เร่งรัดกระบวนการบางอย่าง โดยที่ไม่มีเงินเข้ากระเป๋าของนาย ก เลย กรณีเช่นนี้ ผมคิดว่ามันเป็นความ

<sup>1</sup> ในเดือนเมษายน 2559 ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลได้ออกข้อบังคับห้ามรถจักรยานยนต์ รถจักรยาน รถยนต์ สามล้อ และล้อเลื่อนลากเข็นทุกชนิดวิ่งบนสะพานข้ามทางแยก 39 แห่ง และอุโมงค์ลอดทางแยก 6 แห่งในกรุงเทพฯ เป็นการชั่วคราว โดยให้เหตุผลว่าเพื่อป้องกันอุบัติเหตุ (ที่มา: หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ เรื่อง “ห้ามมอเตอร์ไซด์ขึ้นสะพาน-ลุงอุโมงค์... ถึงเวลาออกแบบถนนที่ใช้ร่วมกันได้” วันที่ 3 เมษายน 2559)

ไว้ประสิทธิภาพ แต่เมื่อไรก็ตามที่มีเงินเข้ากระเป๋าของนาย ก หรือนาย ก ได้ประโยชน์แบบนี้ถือเป็นการคอร์รัปชัน เพราะฉะนั้น ความไม่มีประสิทธิภาพคือการเปิดโอกาสให้คนสามารถคอร์รัปชันได้ แต่อาจไม่ใช่สิ่งเดียวกันเสมอไป อย่างไรก็ตามหากต้องการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ก็ต้องแก้ไขความไม่มีประสิทธิภาพด้วย เพื่อลดข้ออ้าง ลดโอกาส ไม่อย่างนั้นสังคมจะเต็มไปด้วยข้ออ้างมากมาย

เมื่อมีกฎระเบียบที่ดี การใช้ดุลยพินิจก็จะมีน้อย และระบบป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันของไทยก็ใช้วิธีนี้ คือออกกฎระเบียบมาเรื่อยๆ กฎระเบียบจะช่วยแก้ปัญหของเราได้จริงหรือ

ที่ผ่านมา เราคาดหวังความร่วมมือของประชาชน ในอนาคต สิ่งที่น่าจะต้องทำคือ ต้องเปิดเผยข้อมูล ถ้าสังคมมีองค์กรตรวจสอบ ปราบปราม ต่อต้าน หรือลงโทษต่อให้ ป.ป.ช. ลงโทษคนผิดแบบเป็นธรรมที่สุด ถึงอย่างไร ป.ป.ช. ก็ถูกมองว่าเป็นการตัดสินใจโดยใช้ดุลยพินิจอยู่ดี

ยกตัวอย่างในประเทศชิลี ป.ป.ช. ของเขาไม่ได้ทำหน้าที่อะไรมาก แต่เขามีกฎหมายความโปร่งใส ทุกอย่างเปิดเผย ถ้านักการเมืองจะไปฮาวาย ไปด้วยภารกิจนี้เป็นเวลาเท่านี้ ในราคาเท่านี้ สังคมรับได้ไหม ไม่ต้องมีกรรมการตรวจสอบ ทุกอย่างเปิดเผยหมด ถ้าเขาไปในราคาแพงมากๆ แต่จำเป็นเร่งด่วน ประชาชนในประเทศก็อาจจะโอเค กล่าวคือข้อมูลมันไม่มีอคติ ทุกคนตัดสินใจตามความเห็นของตนเอง นอกจากนี้ในระยะยาว มันยังทำให้เห็นว่าถ้าค่าใช้จ่ายมันสูง เดียวก็จะมีกฎระเบียบตามมากำหนดว่าควรทำอย่างไรต่อไป แต่ตอนนี้เราพยายามกำหนดกฎระเบียบโดยไม่มีข้อมูล พอสร้างกฎระเบียบโดยไม่มีข้อมูล มันก็ง่ายที่อีกฝั่งหนึ่งจะรู้สึกว่าจะยุติธรรม

วิชาเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมจะช่วยวิเคราะห์อะไรเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจหรือการคอร์รัปชันได้หรือไม่

วิชาเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมมีทฤษฎีหนึ่งชื่อว่าทฤษฎี Self-Concept (อัตมโนทัศน์) คือ แต่ละคนจะมีมาตรฐานของความดีอยู่ค่าหนึ่งในใจ ถ้าทำความเลวเกินไป จะรู้สึกผิด ก็จะไปทำความดีชดเชย หรือถ้าวันนี้ทำความดีมากๆ จะรู้สึกว่า ทำเลวนิดๆ น้อยๆ คงไม่เป็นไร ซึ่งแต่ละคนจะมีค่ามาตรฐานนี้แตกต่างกันไป

กระบวนการคิดของคนมีสิ่งที่เรียกว่า Self-Concept Maintenance กล่าวคือเมื่อไรก็ตามที่คนเราทำดีหรือเลวกว่าปกติ คนเราแต่ละคนจะมีกระบวนการรักษา

ระดับความรู้สึกที่มีต่อค่าความดีมาตรฐานของตนเอง เช่น เวลาที่คุณตัดสินใจจะโกง ระบบความคิดจะมีกระบวนการที่รักษาสมดุลของค่ามาตรฐานความดีของตนเอง กระบวนการดังกล่าวจะมีอยู่สองช่วงคือ ก่อนโกง คุณคิดอะไร กับหลังโกง คุณคิดอะไร

ก่อนโกงมีสามอย่างที่จะทำให้คนตัดสินใจโกงได้ง่ายขึ้น หนึ่งคือ Ambiguity หรืออะไรที่คลุมเครือ จะทำให้คนรู้สึกผิดย่นลงในการโกง เช่น ถ้ากฎระเบียบเขียนว่า สามารถเบิกค่าเดินทางได้ตามความเหมาะสม ซึ่งไม่มีเกณฑ์ที่ชัดเจน คุณอาจจะเบิกค่าโรงแรมราคาแพง เพราะรู้สึกว่าโรงแรมที่เกรดสูงๆ มีความเหมาะสมกับตัวคุณ และคุณก็ไม่ได้รู้สึกผิด ทั้งนี้มาจากข้อกำหนดมีความคลุมเครือ ไม่ชัดเจนว่าอะไรคือผิดหรือถูก

อย่างที่สองคือ Self-Serving หมายความว่า เมื่อต้องการจะโกง ก็รู้สึกว่าโกงแค่นิดหน่อยเอง หรือทำแล้ว ไม่ได้ทำร้ายใคร เช่น ถ้าคุณเรียกรับเงินสินบนจากบริษัทขนาดใหญ่ที่คุณก็คิดว่าเขาได้กำไรเยอะแล้ว ไม่เป็นไรหรอก หรือการโกงงบประมาณที่มาจากภาษีอากร ซึ่งคุณก็อาจรู้สึกว่าไม่ได้ทำให้ใครเดือดร้อน คุณจะรู้สึกผิดย่นลง

อย่างที่สองคือ Moral Licensing เรื่องนี้คนไทยชัดมาก ตัวอย่างเช่น คนจำนวนมากที่คิดจะโกง จะนึกถึงความดีที่ตนเองทำมาก่อนหน้า เช่น ปกติเราไม่ได้ทำแบบนี้ เราไปทำบุญที่วัดบ่อยๆ เราช่วยเหลือคนอื่นมามากแล้ว เราก็น่าจะได้รับอะไรกลับมาบ้าง นั่นคือ การทำความดีที่ผ่านมาให้ใบอนุญาตในการทำ ความเลวแถมมาในความรู้สึกด้วย

ขณะที่ช่วงเวลาหลังโกง คนเราสามารถชำระรักษา Self-Concept ได้สามวิธี หนึ่งคือวิธีที่เรียกว่า Moral Cleansing ก็คือการล้างความไม่ดีออกจากหัวของคุณ กรณีนี้ก็คล้ายๆ กับ Moral Licensing คือเมื่อคุณโกงมาแล้ว คุณก็ล้างความรู้สึกไม่ดีด้วยอะไรบางอย่าง เช่น ไปบริจาคเงินหรือไปช่วยเหลือผู้อื่น การทำบุญจึงเพื่อล้างหรือชดเชยความรู้สึกผิดในใจ (แน่นอนว่าเงินทำบุญต้องมีมูลค่าน้อยกว่าสิ่งที่โกงมา) อย่างที่สองคือ Confess หรือการสารภาพ เมื่อสารภาพ ความรู้สึกของคุณก็จะกลับสู่ที่เดิม ถ้าคุณทำผิดอีก คุณก็สารภาพอีก ในตะวันตกจะมีการพูดถึงเรื่องนี้มาก และสามคือ Distancing คือความรู้สึกที่ว่าใครๆ ก็ทำกัน ดังนั้นสิ่งที่เรากำลังไม่ได้แตกต่างไปจากที่คนอื่นๆ ทำ เมื่อคิดได้เช่นนี้ก็สบายใจ ทั้งๆ ที่ไปทำความผิดมา

กล่าวโดยสรุปคือ ในทางเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม คนเราจะมี Self-Concept ในระดับหนึ่ง แม้ว่าแต่ละคนจะมีระดับที่ไม่เท่ากัน โดยทางจิตวิทยาแล้ว Self-Concept ของแต่ละคนจะก่อตัวขึ้นในช่วงก่อนอายุ 7 ขวบ กล่าวคือ มันขึ้นอยู่กับว่าที่บ้านสอน

---

*สังคมไทยมีรากฐานมาจากการปกครองแบบ  
พ่อปกครองลูก และรู้สึกว่ามือใครก็ควรให้เอ๋ยกัน  
ช่วยเหลือกัน สังคมไทยอยู่กับความสัมพันธ์แบบนี้  
มาตลอด จึงมีภาพของการเคารพสิทธิสาธารณะ  
น้อยมาก ทุกอย่างขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจ และ  
ดุลยพินิจก็เอนเอียงตามลักษณะความสัมพันธ์ ยัง  
เป็นคนที่ม้ออำนาจมากขึ้นเท่าไร หรืออยู่ในสถานะ  
ทางสังคมที่สูงขึ้นเท่าไร ความสัมพันธ์ก็จะยิ่งเอื้อ  
ประโยชน์มากขึ้นเท่านั้น การแก้ปัญหาคอร์รัปชันก็  
ยังเกิดขึ้นไม่ได้*

---

มาอย่างไร เช่น ถ้าถามว่าคนไทยกลัวอะไรบ้าง กลัวตำรวจ กลัวจิ้งจก กลัวตุ๊กแก กลัว  
ผี เพราะตอนเด็กๆ พ่อแม่บอกอย่าร้องไห้ นะ เตี้ยตัวจิ้งจกมาจับ เตี้ยตัวจิ้งจก ตุ๊กแก  
มากินตับ เตี้ยตัวผีหลอก

เรื่องนี้เชื่อมโยงกับการสั่งสมหรือให้ความสำคัญกับคุณธรรมในจิตใจของคนใน  
สังคมไทยด้วย เนื่องจากมันเกี่ยวข้องกับคำสอนในวัยเด็ก การสำรวจค่านิยมเคยตั้ง  
คำถามว่า ถ้าคุณมีลูก คุณธรรมสำคัญที่สุดสามข้อที่คุณจะสอนลูกคืออะไร สำหรับพ่อ  
แม่คนไทยจะสอนสิ่งสำคัญสามอย่าง หนึ่ง ต้องกตัญญูรู้คุณ สอง ต้องเรียนหนังสือให้  
สูงๆ ต้องเรียนเก่งๆ และสาม ต้องเชื่อฟังผู้ใหญ่ ขณะที่กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ค่า  
นิยมสำคัญสามข้อที่พวกเขาจะสอนลูกก็คือ หนึ่ง ต้องเคารพสิทธิสาธารณะ สอง ต้อง  
เคารพผู้อื่น รับฟังความเห็นของผู้อื่น และสาม ต้องดูแลรักษาชุมชนที่ตัวเองอาศัย  
อยู่ ซึ่งสิ่งที่สังคมไทยสอนมันมีความเป็นเรื่องครอบครัวมากกว่าเรื่องสาธารณะอย่าง  
ชัดเจน

เมื่อคนไทยสอนลูกแบบนี้ สังคมไทยจึงให้คุณค่ากับคนในครอบครัวเป็นหลัก ซึ่ง  
การที่เราให้คุณค่ากับสิ่งนี้มากๆ มันก็ทำให้เราทำทุกวิถีทางเพื่อให้คนในครอบครัวของ



เราอยู่รอด แม้ว่าเขาจะทำผิด ซึ่งมันแปลว่าความไว้วางใจของเรามีอยู่เฉพาะในคนกลุ่มนี้ คนอื่นที่อยู่นอกวง คนที่เราไม่รู้จัก เราก็กีดกันเขาออกไปจากวงชีวิตของเรา เมื่อวิธีคิดเป็นแบบนี้ เราจึงเป็นคนหนึ่งที่ทำให้การคอร์รัปชันดำรงอยู่ในระบบพวกพ้อง

การนำกฎระเบียบมาใช้ในเมืองไทยนั้นขัดแย้งกับวิธีคิดของคนไทยมาตั้งแต่ต้น เราไปไม่ได้ต้องการจัดการกับความขัดแย้งแบบตรงไปตรงมา เราเพียงแค่ต้องการการประนีประนอมบางอย่าง เพื่อให้สังคมไทยเดินต่อไปได้

ถ้าถามว่าพูดแบบนี้ถูกไหมก็ต้องตอบว่าถูก ถ้ามองในเชิงวัฒนธรรม เรื่องนี้ไม่ได้แปลว่าไม่ดี แต่สิ่งที่ปัญหาหลักก็คือ หนึ่งในอดีตสังคมไทยอยู่กับแบบไม่มีกฎ โดยเฉพาะกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร เราอยู่กับได้ด้วยดุลยพินิจ พอมีกฎระเบียบด้วยความที่อยู่กับดุลยพินิจมาตลอด เราก็ไม่ชิน และอึดอัดกับการถูกบังคับ

หากยกกรุงเทพฯ หรือพื้นที่เมืองออกไป เราจะเห็นว่า “วิถีปฏิบัติ” ของคนในท้องถิ่นคือสิ่งที่ทำให้ท้องถิ่นดำรงอยู่ได้ ถ้าถามพวกเขาว่ากฎหมายของประเทศคืออะไร เขาตอบคุณไม่ได้ แต่เขารู้ว่าแบบนี้เขาอยู่ได้ ซึ่งในเชิงวัฒนธรรม ถ้าต้องการกำหนดกฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพ ในด้านหนึ่ง นอกจากกฎระเบียบนั้นต้องดีที่สุด



แล้วยังต้องเป็นกฎระเบียบที่สังคมหรือท้องถิ่นยอมรับร่วมกันด้วย ถ้าชุมชนยอมรับร่วมกันแล้วเขียนกฎระเบียบขึ้นมา คนในชุมชนจะปฏิบัติตามได้ เพราะมันเป็นกฎระเบียบที่เหมาะสม

ปัญหาที่สองคือทุนนิยมแบบปัจเจก สังคมไทยในอดีตมีวัดเป็นจุดศูนย์กลาง ถ้าใครอยากได้งาน ชาม กะละมัง ก็ไปเอาที่วัด ใครผลิตอะไรขึ้นมาแล้วมีของเหลือ ก็เอาไปไว้ที่วัด เพราะฉะนั้น ศูนย์รวมของการบริโภคคือวัด ศูนย์รวมของการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจก็คือวัด วัดคือแกนกลางของชุมชนหนึ่งๆ ผู้คนจะพึ่งพาวัด เพราะฉะนั้น ผู้คนจึงพึ่งพิงอยู่กับอะไรบางอย่าง เขาไม่ได้มีการตัดสินใจในลักษณะที่เป็นส่วนบุคคล คือไม่ได้เลือกสิ่งที่ดีที่สุดให้กับตัวเอง ดังนั้น ทุนนิยมซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการตัดสินใจโดยอิสระเสรีในเชิงปัจเจกที่ไม่สนใจความเป็นชุมชนเลย จึงเป็นเรื่องที่เข้ากับสังคมไทยได้ยาก

ดังนั้น รากของสังคมไทยจึงไม่ได้อยู่กับกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่อยู่กับวิถีปฏิบัติทางสังคม และการแบ่งปันมูลค่าทางเศรษฐกิจร่วมกันของชุมชน

## มีความเกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยในการเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นของการสร้างกฎระเบียบที่ดีหรือไม่

มีความเกี่ยวกันแน่นอน เพียงแต่ประชาธิปไตยต้องใช้เวลาในการเรียนรู้และปรับตัวของมันเอง เพราะประวัติศาสตร์ของไทย รากของสังคมไทย อยู่กับระบบอื่นที่แทบจะตรงกันข้ามกับประชาธิปไตย ทั้งการอยู่กับวิถีปฏิบัติทางสังคม และทุนนิยมชุมชน

## เราต้องการลดดุลยภาพและเพิ่มกฎระเบียบ แต่คนจำนวนมากในสังคมไทยต้องการคนดีมาทำงานเพื่อประเทศชาติ ไม่ได้ต้องการกฎระเบียบที่ดีเพื่อควบคุมคนเหล่านี้ แบบนี้จะทำอย่างไร

ในความเห็นของผม วัฒนธรรมคนดี (ถ้ามี) น่าจะมาจากการที่สมัยก่อนอยู่กันเป็นชุมชน จึงมีผู้นำตามธรรมชาติที่ปกครอง ตัดสิน ให้ความเป็นธรรมและเป็นตัวอย่างให้คนในชุมชน แต่เมื่อสังคมใหญ่ขึ้น คนดีไม่น่าจะหาได้ เพราะมิติซับซ้อนขึ้น คนดีดีของใครและดีในมิติไหน ถ้าคุณปฏิบัติตามศีลอย่างเคร่งครัดที่สุด คุณจะเป็นคนดีคนนั้นที่สังคมต้องการให้ขึ้นมาปกครองจริงๆ หรือ

ผมคิดว่าโจทย์ควรจะอยู่ที่ว่าเราจะหากฎระเบียบที่ดีได้อย่างไร เรื่องนี้น่าจะเป็นโจทย์หลัก ถ้าชุมชนหนึ่งเขียนกฎของเขาเอง เขาจะปฏิบัติตามได้ เพราะเป็น

กติกาก็ผ่านการตกลงร่วมกัน แต่ตอนนี้กลายเป็นว่ากฎทุกอย่างมาจากรัฐส่วนกลาง ซึ่งบางอย่างมันก็ใช้ได้ เช่น กฎจราจรก็ควรต้องเป็นกติกากลาง แต่กฎอย่างเช่นการกำหนดรูปแบบการประกอบธุรกิจที่มีเอกสารมากมาย เมื่อรัฐพยายามเอากฎเหล่านี้ไปใช้กับชุมชน มันก็เลยเกิดปัญหา เพราะมันไม่ใช่กฎที่ชุมชนหนึ่งๆ เห็นร่วมกันว่าควรปฏิบัติตาม

### อาจารย์บอกว่าดุลยพินิจมีประโยชน์และเหมาะกับบริบทแบบไทยๆ ถ้ามองในมุมมอง การใช้ดุลยพินิจลดคอร์รัปชัน มีความเป็นไปได้หรือไม่

โดยปกติ ประโยชน์ของดุลยพินิจคือสามารถสร้างความเป็นธรรมบางอย่างได้ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับว่าต้องการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นหรือไม่ ในอดีตที่สังคมไทยอยู่กันเป็นชุมชนเล็กๆ บ้านอยู่ติดกัน เห็นหน้ากันทุกวัน หากให้คนใดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ใช้ดุลยพินิจในการตัดสิน เขาย่อมตัดสินด้วยความเป็นธรรมมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพราะนอกเหนือไปจากไม่ต้องการให้คู่กรณีทะเลาะกันแล้ว ผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินก็ไม่ต้องการมีความขัดแย้งกับคู่กรณีด้วย เนื่องจากทุกคนทุกฝ่ายอยู่ในสังคมเดียวกัน ดังนั้น การใช้ดุลยพินิจเช่นนี้ ในสังคมเล็กๆ เคยสามารถสร้างความเป็นธรรมได้ และคนในสังคมก็รู้สึกว่าการให้อภัยคือคุณค่าที่สำคัญ แต่เมื่อสังคมขยายใหญ่ขึ้น คนในสังคมไม่ได้เจอหน้ากัน ไม่ได้มีปฏิสัมพันธ์กันโดยตรง ผลได้ที่พึงมีของการใช้ดุลยพินิจในการสร้างความเป็นธรรมจึงลดลง

ถ้าการใช้ดุลยพินิจจะลดคอร์รัปชันได้ ดุลยพินิจที่สังคมชิ้นนั้นจะต้องมาพร้อมกับ “กลไกความรับผิดชอบ” (Accountability) ของผู้ใช้ ซึ่งความรับผิดชอบนี้จะกำกับและตัดสินความถูกต้องของการใช้ดุลยพินิจดังกล่าว และผู้ตัดสินก็ไม่ควรถูกผูกขาดกับบุคคลบางกลุ่ม แต่ต้องเปิดเผยเป็นการทั่วไปให้สาธารณะเป็นผู้ตัดสิน

เข้าใจว่าปัญหาหลักของกฎระเบียบคือการขาดความยืดหยุ่น เพราะในหลายกรณี กฎระเบียบจะเขียนรายละเอียดทั้งหมดไม่ได้ จึงต้องมีส่วนที่เป็นการใช้ดุลยพินิจ ซึ่งก็กลายเป็นว่าในกฎหมายไทยมีส่วนที่เป็นการใช้ดุลยพินิจเยอะมาก

นั่นก็ต้องเรียกว่าดุลยพินิจ ไม่ใช่กฎ นี่คือปัญหาของการออกกฎหมายในเมืองไทย ถ้ากฎระเบียบมีอยู่ห้าข้อ ข้อที่หกก็จะบอกว่านอกเหนือจากนี้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจกฎหมายทุกฉบับมีข้อหก ซึ่งถ้าคุณไม่มีข้อหก กฎหมายนั้นก็ผ่านออกมาไม่ได้ สำหรับ

ประเทศไทย คำตัดสินที่มีข้อกังขาโยงกับข้อหาคตุลาการภิวัตน์เองก็อาจจะไม่ใช่เรื่องแปลก เพราะกฎหมายของเราให้อำนาจศาลมาก ซึ่งที่จริงคอร์รัปชันก็เกิดขึ้นจากการให้ดุลยพินิจที่มากเกินไปของตัวบทกฎหมายด้วย

กฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพจึงต้องมีความชัดเจน และต้องบังคับใช้ได้ เพราะในเชิงพฤติกรรม คนจะได้ตอบกับการบังคับใช้มากกว่าตัวบทของกฎหมาย สมมติว่าคุณจะฝ่าไฟแดง คุณไม่รู้หรือว่าคุณจะถูกปรับเท่าไร แต่คุณจะคิดว่ามีตำรวจอยู่หรือเปล่า จะโดนจับหรือเปล่า เพราะฉะนั้น การบังคับใช้จึงสำคัญกว่า ถ้าตัวบทกฎหมายมันห่วย แต่ยังบังคับใช้ได้ ตัวบทกฎหมายมันเปลี่ยนได้ไม่ยาก แต่ถ้าตัวบทกฎหมายมันดี สมบูรณ์แบบ แต่ไม่เคยถูกบังคับใช้ได้เลย กฎหมายนี้ก็ไม่มีประโยชน์ วิธีการก็คือต้องลดให้เหลือแต่กฎหมายที่ใช้ได้จริง เพื่อสร้างทัศนคติของคนว่ามีกฎหมายเหลืออยู่ไม่เยอะ แต่บังคับใช้ได้จริง กฎหมายที่ไม่เคยบังคับใช้ได้ก็ควรยกเลิก เมื่อกฎหมายเหลือน้อย แล้วทุกคนรู้สึกว่าการบังคับใช้ได้ เขาก็จะรู้สึกว่ากฎหมายมีความสำคัญ เมื่อนั้นการบังคับกฎระเบียบจึงจะเกิดขึ้นได้จริง ตอนนั้นสังคมไทยพยายามสร้างกฎระเบียบที่ดีซึ่งบังคับใช้ไม่ได้ ทั้งเพราะมีรายละเอียดมากเกินไป และไม่สอดคล้องกับสังคม เมื่อเป็นแบบนี้ก็ไม่มีใครปฏิบัติตาม

อาจารย์บอกว่าเราตั้งกติกาหรือมีชุดความคิดที่ขัดกับธรรมชาติของคนไทย แล้วเราจะเปลี่ยนธรรมชาติของคนไทยได้อย่างไร

ค่านิยมสำคัญสามประการของสังคมไทยตามที่ได้กล่าวไปแล้วคือ ต้องกตัญญู รู้คุณ ต้องเรียนหนังสือให้สูงๆ และต้องเชื่อฟังผู้ใหญ่ ทำให้ไม่น่าแปลกใจที่เห็นผู้ใหญ่

---

*การใช้ดุลยพินิจจะลดคอร์รัปชันได้ ดุลยพินิจที่สังคมใช้นั้นจะต้องมาพร้อมกับ “กลไกความรับผิดชอบ” (Accountability) ของผู้ใช้ ซึ่งความรับผิดชอบนี้จะกำกับและตัดสินความถูกต้องของการใช้ดุลยพินิจดังกล่าว และผู้ตัดสินก็ไม่ต้องถูกผูกขาดกับบุคคลบางกลุ่ม แต่ต้องเปิดเผยเป็นการทั่วไปให้สาธารณะเป็นผู้ตัดสิน*

---

เป็นแบบนี้ เพราะเขาถูกบอกรูทสอนมาแบบนี้เช่นกัน เขาเติบโตมาในยุคที่โลกไม่ได้ globalize มากเท่าปัจจุบัน จะบอกว่าเขาอยู่ในเกลาก็อาจจะใช่ แต่เขาอาจจะไม่ได้คิด ผิด เพราะเขาอยู่ในสังคมแบบที่ว่ามีมาตลอดชีวิต เพราะฉะนั้น ชุดความคิดของเขา จึงถูกรับรองความถูกต้องมากขึ้นเรื่อยๆ

สังคมไทยไม่ได้ก่อร่างสร้างคุณค่าของการดูแลทรัพย์สินสาธารณะ ไม่ได้สร้างคุณค่าของการมีมารยาทกับเพื่อนมนุษย์ หรือคุณค่าของการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ทำไมเราจึงไม่ก่อร่างชุดความคิดเหล่านี้ เพราะเมื่อก่อนเราอยู่กันได้ เพราะทุกคนเชื่อ ฟังผู้ใหญ่ และผู้ใหญ่เป็นแกนหลักในการจัดการความขัดแย้งในสังคม แต่ ณ วันนี้ เด็กไม่ฟังผู้ใหญ่ เพราะฉะนั้น กลไกการจัดการความขัดแย้งในสังคมที่มีผู้ใหญ่เป็นคนดูแลจึงใช้ไม่ได้อีกต่อไป และเราก็ไม่เคยสร้างกลไกอื่นขึ้นในสังคม เมื่อเด็กไม่เชื่อผู้ใหญ่แล้ว และกลไกอื่นก็ไม่มี ความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นมาก

อย่างไรก็ดี ถ้าหากมองไปยาวๆ เมื่อเด็กพวกนี้โตขึ้น อย่างน้อยการเคารพสิทธิ สาธารณะก็น่าจะดีกว่ารุ่นผู้ใหญ่ เพราะฉะนั้น ถ้ามองคอร์รัปชันในเชิงวัฒนธรรม ทุกคนก็ต้องใจเย็นๆ ถ้าคุณถามพ่อแม่ของคุณ เขาก็จะบอกว่าเมื่อก่อนโกงเยอะกว่านี้ พ่อแม่ของคุณจะบอกว่าตอนนี้ดีขึ้นเยอะแล้ว คือมันค่อยๆ ดีขึ้นตามธรรมชาติ ถามว่าคุณ



จะปฏิรูประบบทันทีทันใดได้ไหม คำตอบคือได้ ถ้าคนพร้อม แต่ถ้าตราบไตที่สังคมยังมัวแต่มองหาที่ตัวคน อาจจะหมายถึงคนดีหรือคนบางคนมาเป็นฮีโร่ ก็คือเรายังไม่พร้อม เพราะเรายังไม่เชื่อในระบบ อย่างไรก็ตาม ในระยะยาว มันจะค่อยๆ ดีขึ้น ต้องใจเย็นๆ

## มีบางคนบอกว่าสังคมไทยเคลื่อนไปข้างหน้าด้วยคอร์รัปชัน ทุกอย่างก็ดำเนินมาขึ้นอยู่กับฐานของคอร์รัปชัน อาจารย์จะตอบข้อโต้แย้งนี้อย่างไร

ผมเข้าใจว่าคนที่พูดเขาหมายความว่าถ้ากำจัดคอร์รัปชันให้หมดไปในวันนี้ ระบบทุกอย่างจะพัง ก็คือไม่มีใครทำงาน ซึ่งก็อาจจะถูกในระดับหนึ่ง สมมติว่าคุณไปหน่วยงานราชการบางหน่วยซึ่งเขาเคยได้รับเงินมาทั้งชีวิต แล้ววันหนึ่งเขาไม่ได้รับเงิน และคุณก็ไม่มีระบบที่กำกับดูแลให้เขาทำงาน เขาก็ไม่ทำงาน หรือเขาก็ทำแบบซำๆ

ถ้ามองในแง่นี้ คอร์รัปชันคือน้ำมันหล่อลื่นที่ทำให้กลไกบางอย่าง มันทำงานได้ในระยะสั้น แต่ในระยะยาว ถ้าอำนาจไม่ได้อยู่ในมือประชาชน ก็จะมีกฎระเบียบใหม่ที่ซับซ้อนขึ้นเรื่อยๆ คือข้าราชการก็จะเรียกสินบนได้เพิ่ม และสร้างโอกาสในการคอร์รัปชันเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เพราะฉะนั้น ในระยะยาว มันจะลดระดับการพัฒนาของสังคม

ถามว่าในระยะสั้น จะลดคอร์รัปชันได้อย่างไร การแก้ไขข้อนี้คือต้องลดคอร์รัปชันไปพร้อมกับการเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงาน คือคอร์รัปชันประเภทนี้เกิดจากความซับซ้อนของกลไกบางอย่าง ซึ่งหน่วยงานรัฐมีความซับซ้อน เมื่อกลไกของภาครัฐมีความซับซ้อน คอร์รัปชันก็ช่วยหล่อลื่นให้กลไกมันทำงานได้ ถ้าไม่ลดความซับซ้อนหรือเพิ่มประสิทธิภาพ เอาแต่มุ่งปราบคอร์รัปชัน โอกาสสำเร็จก็จะยาก

## ทำอย่างไรให้การต่อต้านคอร์รัปชันไม่กลายเป็นเครื่องมือสร้างความขัดแย้ง

การต่อต้านคอร์รัปชันควรจะสร้างความขัดแย้งอยู่แล้ว และควรเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้ที่คอร์รัปชันกับผู้ที่เกี่ยวข้องจากจากการคอร์รัปชัน เพียงแต่ว่าในบางประเทศกระบวนการจัดสรรประโยชน์จากคอร์รัปชันมันดีพอจนกระทั่งผู้ได้ประโยชน์ดังกล่าวมีจำนวนมาก ความขัดแย้งก็จะยิ่งรุนแรง ทั้งนี้ก็เพราะระบบการจัดสรรผลประโยชน์จากการคอร์รัปชันมันดีจนสร้างกลไกปกป้องตัวมันเองได้

สมมติว่า พรรคหนึ่งกับพรรคสองลงแข่งขันกันในตลาดการเมือง พรรคหนึ่งเสนอนโยบายเน้นผลิตแตงโม คนส่วนใหญ่อยากกินแตงโม แต่แตงโมมันคุณภาพห่วย เพราะมีการโกงกันตอนปลูกแตงโม ส่วนพรรคสองเน้นขายชำหริ่ม ชำหริ่มหวานหอม และสมมติว่าไม่มีการโกงเลย แต่คนส่วนใหญ่ไม่ได้อยากกินชำหริ่ม ฉะนั้น การที่เราจะ

เคลื่อนไหวให้สังคมกินชำหริ่มทั้งที่คนส่วนใหญ่อยากกินแต่คงเป็นไปได้ เพราะประชาชนเลือกซื้อนโยบายที่เขาต้องการในตลาดการเมือง トラบไคที่นโยบายเป็นที่ต้องการ แต่มีการโกงซึ่งก็คือคุณภาพห่วย โดยไม่มีนโยบายแบบเดียวกันที่คุณภาพดีกว่ามาเสนอ พรรคหนึ่งก็ยิ่งเป็นที่ต้องการอยู่ดี เพราะเขาอยากกินแต่โม ไม่ได้อยากกินชำหริ่ม

กล่าวคือในทางวิชาการแล้ว คนจะตัดสินใจเลือกพรรคการเมืองจากนโยบายที่พรรคนั้นๆ ผลิออกมาขายว่าตรงใจพวกเขาหรือไม่ เปรียบเสมือนเป็นสินค้าในตลาดการเมือง แต่การคอร์รัปชันที่สูงหรือต่ำนั้น เปรียบเสมือนคุณภาพของสินค้าที่ผลิออกมาขาย トラบไคที่สินค้าที่ออกมาขายไม่ตรงใจ ต่อให้คุณภาพดีแค่ไหน คนก็จะไม่ไปซื้ออยู่ดี เช่น คุณก็ยังคงซื้อแต่โมที่คุณภาพไม่ดี เพราะคุณอยากได้แต่โม แต่จะไม่ไปซื้อชำหริ่มเพียงเพราะมันหวานหอม

ประเด็นก็คือ ถ้าคุณอยากแก้ปัญหาคอร์รัปชันในระยะยาว คุณต้องมุ่งเน้นการแข่งขันทางการเมืองเป็นสำคัญ ถ้าคนส่วนใหญ่ในประเทศอยากกินแต่โม ก็ให้เขาได้แต่โมไป แต่ถ้ารสชาติแต่โมมันห่วย เดียวก็จะมีแต่โมลูกที่สอง สาม สี่ ที่มีคุณภาพดีกว่าเข้ามาสู่ตลาด ไม่ใช่บังคับให้เขากินชำหริ่มแทน

ถ้าพื้นที่การแข่งขันทางการเมืองเปิด และน่าจะเปิดมากขึ้นเมื่อระยะเวลาผ่านไป แต่โมที่คิดว่าจะเข้ามาแทนที่ เพราะจะไม่มีใครอดทนกินแต่โมคุณภาพห่วยไปได้ตลอด เมื่อนั้น เราจะได้นโยบายที่ถูกใจคนส่วนใหญ่ไปพร้อมๆ กับคุณภาพที่ดีขึ้นหรือการคอร์รัปชันที่ลดลงด้วย

ดังนั้น การล้มระบบที่มีการคอร์รัปชันมากๆ อย่างมีประสิทธิภาพแบบทันทีทันใด อาจจะทำได้ยาก หากผู้ได้ประโยชน์ดังกล่าวมีจำนวนมาก การต่อต้านการคอร์รัปชันจึงต้องอาศัยการเมืองแบบเปิดหรือการเปิดพื้นที่การแข่งขันทางการเมืองให้มีพรรคการเมืองใหม่ๆ ที่ดีกว่าเกิดขึ้นได้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจได้อย่างเสรี มีข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์ หากทำได้เช่นนี้ กลไกการต่อต้านหรือลดคอร์รัปชันจึงจะค่อยๆ พัฒนาตัวมันเองได้ สังคมก็จะพัฒนาขึ้นพร้อมๆ กับระดับการคอร์รัปชันที่ลดลงในที่สุด



## รศ.ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร

นักวิชาการเกียรติคุณ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

**S**ศ.ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร เป็นผู้เชี่ยวชาญเรื่องตลาดสินค้าเกษตรไทย และเป็นนักวิชาการในกลุ่มแรกๆ ของประเทศที่เริ่มต้นศึกษาเรื่องนโยบายการตลาดและราคาสินค้าเกษตรเมื่อ 30 ปีที่แล้ว งานวิจัยของรศ.ดร. นิพนธ์ ชี้ให้เห็นว่า นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจได้โอกาสในการแสวงหาผลประโยชน์ หรือกำไรส่วนเกินจากนโยบายของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือภาคการเกษตรได้อยู่บ่อยครั้ง เช่น เรื่อง “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม” (2554) หรืองานศึกษาเรื่อง ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (2546) ที่วิเคราะห์ถึงความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการออกนโยบาย หากกฎระเบียบและกระบวนการแต่งตั้งผู้บริหารนโยบายไม่รัดกุมหรือไม่โปร่งใส จะทำให้ได้คนที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนมาดำรงตำแหน่ง

รศ.ดร. นิพนธ์ จะฉายภาพตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริงในเมืองไทย ว่าทำไมเราต้องการ “ดุลยพินิจ” ที่เหมาะสม และดุลยพินิจ ที่เหมาะสมจะเป็นไปได้ได้อย่างไรในสังคมไทย ผ่านการสร้างแนวปฏิบัติ มาตรฐาน และกลไกความรับผิดชอบ



## อาจารย์เคยทำวิจัยเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม สิ่งที่อาจารย์ค้นพบมีอะไรบ้าง

เรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นเรื่องคลุมพินิจ และจะต้องมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน วันนีกรณี่ที่เป็นคลุมพินิจเรื่องใหญ่คือเรื่องพลเอกประวิตร ไปหาอายุ<sup>1</sup> เขาผิดไหม ไม่ผิด เขาไม่ได้คอร์รัปชัน แต่ควรหรือไม่ควรเป็นเรื่องคลุมพินิจ

เรื่องนี้เป็นเรื่องยาก การทำให้คนมีคลุมพินิจ รู้ว่าอะไรเหมาะหรือไม่เหมาะ มันต้องมีแนวทาง ซึ่งจุดอ่อนของประเทศไทยคือไม่เคยทำเรื่องนี้ เรามัวแต่สนใจเรื่องคอร์รัปชัน แต่ในต่างประเทศเขาจะมีแนวปฏิบัติ อะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ แล้วก็พัฒนาไปเรื่อยๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถสอบถามหน่วยงานด้านจริยธรรมว่าแบบนี้ทำได้ไหม ถ้าทำไม่ได้ ต้องทำอย่างไร เช่น อบต. แห่งหนึ่งเติมน้ำมันที่ปั้ม ก. วันดีคืนดี เจ้าของปั้มได้รับการเลือกตั้งเป็นนายก อบต. อบต. แห่งนั้นก็ยังเติมน้ำมันที่ปั้ม ก. แบบนี้ผลประโยชน์ทับซ้อนแล้วใช้หรือไม่ใช้ แต่ถามว่าทำได้ไหม ก็ต้องดูข้อเท็จจริง นี่เป็นเรื่องคลุมพินิจ ถ้าเราบอกว่าไม่ควรทำ แต่ข้อเท็จจริงก็คือถ้าไม่เติมน้ำมันที่ปั้ม ก. ต้องไปเติมน้ำมันอีกปั้มหนึ่งซึ่งอยู่ห่างออกไป 30 กิโลเมตร ไป-กลับ 60 กิโลเมตร เพราะฉะนั้น นี่เป็นคลุมพินิจ กรณีอย่างนี้ควรไหม ทำได้ไหม ถ้าดูข้อเท็จจริง หลวงอาจจะเสียมากกว่าถ้าไปเติมที่ปั้มอื่น เรื่องแบบนี้จึงต้องมีแนวปฏิบัติให้ถูกต้อง

## สมการคอร์รัปชันบอกว่าควรจะมีดุลยพินิจน้อยที่สุด แต่ในความเป็นจริงกลับมีช่องทางให้ใช้ดุลยพินิจเสมอ

ไม่ใช่มีดุลยพินิจน้อยที่สุด เพราะเราไม่รู้ว่ำน้อยที่สุดแล้วดีจริงหรือไม่ ในแง่สังคมอาจจะไม่ดี เพราะมันแล้วแต่กรณี การใช้ดุลยพินิจต้องมีความเหมาะสม ซึ่งคำว่าเหมาะสมไม่ได้แปลว่าน้อยที่สุด ความเหมาะสมเป็นสิ่งที่แตกต่างกันตามสถานการณ์ อย่าไปตีความว่าควรจะมีดุลยพินิจน้อยที่สุด ในบางกรณี ดุลยพินิจก็มีความจำเป็น บางงานต้องใช้ดุลยพินิจสูงมาก แต่ใช้ดุลยพินิจแล้วเหมาะสมไหม เรื่องนี้สำคัญมากกว่า การ

<sup>1</sup> ปี 2559 สื่อรายงานข่าวอี้อาจารย์ พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และคณะ รวม 38 คน ปฏิบัติภารกิจเดินทางไปร่วมประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอาเซียน-รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ อย่างไม่เป็นทางการ ณ เมืองไฮโนลูลู มลรัฐฮาวาย สหรัฐอเมริกา ระหว่างวันที่ 29 กันยายน - 2 ตุลาคม 2559 เป็นการเดินทางแบบเช่าเหมาลำเครื่องบินของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ที่ราคา 20.9 ล้านบาท โดยได้มีการตั้งคำถามถึงความเหมาะสมและจำเป็นในการใช้เครื่องบินโดยสาร 400 ที่นั่งขณะที่คณะเดินทางมีจำนวนเพียง 38 คน และในรายชื่อผู้ร่วมเดินทางที่ถูกนำมาเปิดเผยนั้นกลับพบชื่อของบุคคลที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมด้วย (ที่มา: สำนักข่าว ThaiPublica "ย้อนรอยโครงการจัดซื้อ "กองทัพ" กับกรณีสั่งการนายกฯ ให้ใช้จัดซื้อจัดจ้างกองทัพเป็นแม่แบบของหน่วยงานรัฐ" วันที่ 13 ตุลาคม 2559)

พยายามทำให้เรื่องต่างๆ มีดุลยพินิจน้อยเป็นเรื่องดี แต่บางเรื่องมันหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ต้องใช้ความเหมาะสม

การหลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจในการประมูลหรือการจัดซื้อจัดจ้างก็คือคุณต้องซื้อของที่เป็นมาตรฐาน แบบนี้จะลดคอร์รัปชันได้ดีมาก เพราะถ้าคุณซื้อของที่เป็นมาตรฐานในตลาด มันจบเลย แต่สินค้าหลายอย่างต้องใช้ดุลยพินิจ ซึ่งตรงนี้คือต้นเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริต

อีกมุมคือต้องออกแบบการใช้ดุลยพินิจให้เหมาะสม ซึ่งรัฐบาลจะต้องสร้างระบบ คู่มือ หรือแนวทางว่าอันนี้ควร อันนี้ไม่ควร คนไทยส่วนใหญ่จะบอกว่าต้องมีจริยธรรม อะอะอะไรก็โยนให้จริยธรรม ซึ่งศาสนาก็เป็นส่วนหนึ่งในการกำกับการใช้ดุลยพินิจ แต่คุณจะหวังพึ่งจริยธรรมไม่ได้ เพราะจริยธรรมของคนไม่เหมือนกัน นอกจากศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณีก็เป็นอีกส่วนหนึ่งของการกำกับการใช้ดุลยพินิจ เพื่อให้การใช้ดุลยพินิจอยู่ในระดับที่เหมาะสม

---

*คนไทยส่วนใหญ่จะบอกว่าต้องมีจริยธรรม  
อะอะอะไรก็โยนให้จริยธรรม ซึ่งศาสนาก็  
เป็นส่วนหนึ่งในการกำกับการใช้ดุลยพินิจ  
แต่คุณจะหวังพึ่งจริยธรรมไม่ได้ เพราะ  
จริยธรรมของคนไม่เหมือนกัน*

---

## ในภาพรวม ปัญหาอะไรที่สำคัญที่สุดจากการใช้ดุลยพินิจ

ผมคิดว่าการจัดซื้อจัดจ้างส่วนใหญ่เป็นเรื่องดุลยพินิจ และมันก็เป็นวิธีหาเงินที่ง่ายมาก แต่คนอย่างนักการเมืองบางคนบางกลุ่มเขาไม่ได้ไปเล่นที่การจัดซื้อจัดจ้าง เขาเล่นกันทั้งระบบ ตั้งแต่การออกแบบโครงการจนถึงรับ เพราะฉะนั้น มันจึงไม่ใช่ดุลยพินิจ แต่เป็นเจตนาที่จะคอร์รัปชัน เขาออกแบบให้พรรคพวกของเขาได้ประโยชน์ เขาออกแบบให้อำนาจการตัดสินใจอยู่กับคนที่เขาต้องการให้ตัดสินใจ แล้วเขาก็ออกแบบให้ไม่มี “กลไกความรับผิดชอบ” หรือตรวจสอบ (accountability) คือเขามีเจตนาตั้งแต่ต้น

การจัดซื้อจัดจ้างเป็นส่วนใหญ่ของการใช้ดุลยพินิจ ซึ่งแก้ไขได้ด้วยการเปิดเผย ข้อมูล ความโปร่งใสเป็นเรื่องสำคัญ นอกจากนี้ กรรมการจัดซื้อจัดจ้างทุกคนต้องเปิดเผยบัญชีต่อสาธารณะ ขณะนี้เราเปิดเผยบัญชีเฉพาะข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และนักการเมือง แต่กรรมการจัดซื้อจัดจ้างก็ต้องเปิดเผยบัญชีต่อสาธารณะด้วย

## ต้นตอของปัญหาทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างคืออะไร

ต้นตอมาจากอำนาจ ทันทที่มีอำนาจ มีรัฐ มีราชการ อำนาจคือต้นตอของการแสวงหาผลประโยชน์ มันเริ่มจากตรงนี้ อำนาจในการควบคุมทรัพยากร อำนาจในการออกกฎหมาย อำนาจในกระบวนการยุติธรรม เมื่อคุณมีอำนาจ คุณก็ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของคุณได้ อำนาจจึงก่อให้เกิดการผูกขาด ก่อให้เกิดการใช้ดุลยพินิจ และก่อให้เกิดการไม่มี accountability ซึ่งก็คือการทำเพื่อพรรคพวกของตัวเองทั้งนั้น และประชาธิปไตยเท่านั้นที่จะแก้ไขเรื่องนี้ได้ แต่ระบบของเรายังไม่ถึง เพราะเรายังอยู่ในระบบอุปถัมภ์ และเราไม่มีระบบที่จะทำให้การใช้ดุลยพินิจอยู่ในระดับที่เหมาะสม เรากำลังเคลื่อนไปสู่ประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบที่ผมเชื่อมั่นว่ามันควบคุมเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันได้ดีกว่าระบอบเผด็จการ นี่เป็นความเชื่อของผม

## หลายหน่วยงานสร้างกฎกติกาจำนวนมากเพื่อควบคุมการใช้ดุลยพินิจ อาจารย์คิดว่าเป็นวิธีที่ถูกต้องหรือไม่

การลดการใช้ดุลยพินิจมีสองส่วน คือส่วนที่ลดได้โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎกติกา กับส่วนที่ต้องมีกฎกติกาในการใช้ดุลยพินิจให้เหมาะสม

การจัดซื้อจัดจ้างของเราเป็นตัวอย่างที่เลว เพราะพอมีปัญหา เราก็เพิ่มกฎ แต่มันไม่ได้แก้ปัญหา ในบางกรณีมันอาจจะแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้ แต่มันก็ทำให้กระบวนการขาดประสิทธิภาพโดยสิ้นเชิง เพราะฉะนั้น พอไปเน้นเรื่องการทุจริต ประสิทธิภาพก็หายไป ซึ่งเลวร้ายพอๆ กัน

## ถ้าอย่างไรเราจึงจะควบคุมการใช้ดุลยพินิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม แต่ในขณะเดียวกันก็มีประสิทธิภาพ

เรื่องบางเรื่องลดการใช้ดุลยพินิจได้ เช่น สินค้าที่มีมาตรฐาน เรื่องนี้คุณลดการใช้ดุลยพินิจได้โดยตรง เพราะคุณไม่ต้องไปจัดซื้อจัดจ้างให้มันหุหุหุ เพราะนั่นเป็นหนทางที่คุณจะทุจริต ตัวอย่างเช่น สมัยก่อน หลังจากซื้อกล่องซีซีทีวี ถ้าคุณต้องการ

ให้มันมีอีกโปรแกรมหนึ่ง สมมติว่าเขตนี้เป็นเขตห้ามเข้า พอมีคนเข้าไป กล้องมันก็จะเฝ้าเสีย สมัยก่อนต้องมีโปรแกรมเมอร์ที่ออกแบบโปรแกรมนี้ พอมีโปรแกรมเมอร์ที่ออกแบบ ราคากล้องมันก็สูงขึ้นมโหฬาร เพราะมันเริ่มมีการใช้ดุลยพินิจว่าต้องมีคนเขียนโปรแกรมแบบนี้

ตรงนี้จะใช้ดุลยพินิจอย่างไรเพื่อป้องกันไม่ให้คนทุจริต สมมติว่าไม่มีมาตรฐานของกล้องแบบนี้ ถ้ามี เราก็ใช้มาตรฐานนั้น แต่ถ้าไม่มีจะอย่างไร เราก็จะต้องมีกระบวนการว่าการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนี้ จะมีวิธีการอย่างไรที่จะทำให้มีคนเข้ามาแข่งขัน การแข่งขันจะป้องกันการผูกขาดได้ ขณะเดียวกัน การใช้ดุลยพินิจ ถึงอย่างไรก็ต้องใช้ แต่การใช้ต้องเหมาะสม ไม่ใช่เขียนกฎหมายเพียงอย่างเดียว กฎกติกาบางครั้งก็ช่วย แต่ถ้ามีกฎหมายมากเกินไปก็จะเป็นปัญหา

ดุลยพินิจไม่ใช่สิ่งไม่ดี หลายครั้งการใช้ดุลยพินิจเป็นของดีและมีความสำคัญ แต่ผู้ใช้ดุลยพินิจต้องมีข้อมูลที่ดี ผู้ที่ใช้ดุลยพินิจไม่ดี ไม่สุจริตใจแน่ มีผลประโยชน์แอบแฝงแน่ เพราะฉะนั้นจะต้องมีระบบที่จับคนที่ใช้ดุลยพินิจผิดพลาดหรือมีเจตนาไม่ดี แต่เรื่องนี้ยาก



หลักการใช้ดุลยพินิจก็ต้องยึดผลประโยชน์ของประเทศและสาธารณะเป็นหลัก คนที่ใช้ดุลยพินิจต้องมีข้อมูลเพียงพอและยึดผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก แล้วใช้สองหลักนี้ในการใช้ดุลยพินิจว่าควรจะทำหรือไม่ อย่างกรณีน้ำมันที่มพบู๊ดถึง มันต้องใช้ดุลยพินิจแน่นอน ถ้าใช้กฎเพียงอย่างเดียว รัฐก็จะเสียประโยชน์ เพราะฉะนั้น กรณีที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนก็ต้องอธิบายว่าเพราะอะไร ถ้าไม่เติมน้ำมันที่ปั้มนี่ รัฐเสียประโยชน์อย่างไร อย่างนี้คือการใช้ดุลยพินิจที่เหมาะสม

### ทำอย่างไรเราจึงจะมั่นใจได้ว่าคนที่ใช้ดุลยพินิจมีข้อมูลเพียงพอและยึดผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก

เวลาตัดสินใจ ต้องมีความโปร่งใส มีเอกสารชี้แจง มีหลักฐานต่างๆ อย่างกรณีโครงการรับจำนำข้าว คุณขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ แล้วคุณอ้างว่าดี คุณก็ต้องเปิดเผยสัญญา เปิดเผยว่าค้าขายกันอย่างไร ราคาเท่าไร การเปิดเผยข้อมูลเป็นเรื่องมือแก้ปัญหาเรื่องดุลยพินิจที่ผิดพลาดที่ดีที่สุด นอกจากเปิดเผยข้อมูล คุณต้องอธิบาย ต้องให้เหตุให้ผล ต้องชี้แจงการใช้ดุลยพินิจ

เมื่อเร็วๆ นี้มีข้อถกเถียงเรื่องความเป็นสมาชิก สนช. (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ของอธิการบดีมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ซึ่งกฎระเบียบของมหาวิทยาลัยบอกว่าคุณเป็นไม่ได้ แต่เฟอญูรัฐบาลนี้มีข้อยกเว้นว่าให้เป็นได้ แล้วก็มืออธิการบดีของมหาวิทยาลัยอื่นเป็นสมาชิก สนช. เพราะฉะนั้น แบบนี้ก็แสดงว่าระบบเขายอมให้อธิการบดีหรือผู้ที่สมัครเป็นอธิการบดีเป็นสมาชิก สนช. ได้ ในกรณีแบบนี้ เราก็ต้องดูว่าเมื่อคุณเป็นสมาชิก สนช. แน่แน่นอนว่ามันเป็นผลประโยชน์ของประเทศ แต่มันก็เป็นผลประโยชน์ของตัวคุณด้วย และที่สำคัญคือถ้าคุณเป็นอธิการบดี แล้วคุณแบ่งเวลาบางส่วนไปทำหน้าที่สมาชิก สนช. คุณจะทำงานในฐานะอธิการบดีได้เต็มที่หรือไม่ ซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยก็ต้องตัดสินใจว่าควรหรือไม่ควรเลือกเขาเป็นอธิการบดี ตรงนี้เป็นการใช้ดุลยพินิจ เพราะฉะนั้น กรรมการสภามหาวิทยาลัยก็ต้องชั่งน้ำหนักว่าการเป็น กับ การไม่เป็นสมาชิก สนช. ในฐานะอธิการบดี อย่างไหนมหาวิทยาลัยได้ประโยชน์มากกว่ากัน และเมื่อสภามหาวิทยาลัยตัดสินใจแล้ว ก็ต้องอธิบายต่อสาธารณะโดยละเอียด ถ้าชี้แจง สังคมก็หมดข้อสงสัย

### อะไรเป็นอุปสรรคที่ทำให้การเปิดเผยข้อมูลหรือการชี้แจงต่อสาธารณะไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย

วัฒนธรรมเป็นส่วนหนึ่ง รวมทั้งระบบราชการที่เข้มแข็งในอดีต คือสมัยก่อนประชาชนมีการศึกษาต่ำ ภาคเอกชนมีการศึกษาต่ำ ขณะที่ข้าราชการคือคนที่มีความรู้ความสามารถสูง แล้วเขาก็คิดว่าเขาทำเพื่อประโยชน์ของสังคม แต่เมื่อเวลาผ่านไปอำนาจของเขาก็เยอะขึ้นเรื่อยๆ เมื่อมีอำนาจเยอะ มันก็เกิดปัญหาตามมา

เราอยู่ในวัฒนธรรมเดินตามผู้ใหญ่หมาไม่กัด เราอยู่ในวัฒนธรรมแบบนี้ และเราก็อยู่ในวัฒนธรรมเผด็จการด้วย เราไม่มีวัฒนธรรมประชาธิปไตยเท่าไรหรอก วัฒนธรรมของเราเป็นวัฒนธรรมอุปถัมภ์ ซึ่งเรื่องพวกนี้แก้ไขยากมาก

คำว่า good governance (ธรรมาภิบาล) เป็นศัพท์ใหม่ แม้กระทั่งในต่างประเทศก็เพิ่งมีเมื่อประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา ดิกชันนารีสมัยก่อนไม่มีคำว่า good governance เรากำลังเปลี่ยนจากระบบหนึ่งไปเป็นอีกระบบหนึ่ง ซึ่งมันขัดแย้งกับวัฒนธรรมและโครงสร้างอำนาจของเรา เราเปลี่ยนจากระบบอุปถัมภ์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่เจ้านายเป็นคนสำคัญที่สุด ลูกน้องต้องฟังพาเจ้านาย มาสู่ระบอบประชาธิปไตยที่คนส่วนใหญ่มีสิทธิ์มีเสียง แต่เราไม่ได้เปลี่ยนโครงสร้างต่างๆ เราไม่ได้ปรับวัฒนธรรมเพื่อไปสู่วัฒนธรรมประชาธิปไตย เรายังใช้ค่านิยมแบบเก่า แล้วเราก็กำลังจะเปลี่ยนจากระบบที่รวมศูนย์อำนาจไปสู่การกระจายอำนาจ แต่เราไม่ได้สร้างกลไกที่จะค่อยๆ ปรับเปลี่ยน

การเปลี่ยนจากระบบหนึ่งไปเป็นอีกระบบหนึ่งต้องมีสะพานเชื่อม ถ้าเราไม่มีสะพานเชื่อม มันก็จะเกิดปัญหา คนก็จะใช้แนวคิดเก่า อย่างเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน บริษัทที่เป็นบริษัทแบบครอบครัวกับบริษัทแบบซีอีโอ ในเรื่องเดียวกัน บริษัทแบบครอบครัวไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนขัดแย้ง เพราะอะไร เพราะผู้จัดการเป็นคนตัดสินใจ ผู้จัดการเป็นเจ้าของบริษัท ถ้าแกคือเจ้าของบริษัท เพราะฉะนั้น ตัดสินอย่างไรก็ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน แต่ถ้าเป็นซีอีโอซึ่งผู้ถือหุ้นแต่งตั้ง ซีอีโออาจจะผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้ถือหุ้น เมื่อโครงสร้างทางธุรกิจมีการเปลี่ยนแปลง จากเดิมที่เป็นธุรกิจแบบครอบครัวมาเป็นธุรกิจแบบซีอีโอ จึงต้องมีกฎกติกาเพื่อเปลี่ยนผ่าน แต่เราไม่ค่อยสร้างสะพานที่เชื่อมระหว่างระบบเก่ากับระบบใหม่

## เราต้องทำอย่างไรเพื่อเปลี่ยนไปสู่ค่านิยมแบบใหม่

หนึ่ง การเปลี่ยนค่านิยมเป็นเรื่องของ education process (กระบวนการเรียนรู้) ซึ่งไม่ใช่การเรียนในโรงเรียนเพียงอย่างเดียว สอง การเปลี่ยนค่านิยมเป็นเรื่องของการสร้างสถาบันใหม่ แล้วลองผิทดลองดูกับสถาบันเหล่านี้ เช่น กฎกติกาใหม่ๆ องค์กร

ใหม่ๆ เราต้องสร้างสถาบันขึ้นมา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง สตง. สถาบันเหล่านี้เป็นกลไกเกิดใหม่ทั้งสิ้น แต่เมื่อเกิดใหม่แล้วมีบทบาทเหมาะสมแค่ไหน เป็นเรื่องที่ต้องถกเถียงกันในสังคม ไม่ใช่เรื่องที่ว่าควรมีหรือไม่ควรมี แต่เป็นเรื่องบทบาทที่เหมาะสมต้องขีดเส้นกันอย่างไร

การสร้างค่านิยมไม่ใช่การสอน มันคือการใช้ปฏิบัติให้เห็นตั้งแต่ในครอบครัว เราเปลี่ยนจากประเทศด้อยพัฒนามาสู่ประเทศกำลังพัฒนา และจะไปสู่ประเทศพัฒนาแล้ว เรื่องพวกนี้ต้องเปลี่ยนระบบ เปลี่ยนคุณค่า ถ้าเราไม่เปลี่ยนระบบ เราใช้ระบบเดิม ใช้แนวคิดเดิม ใช้กลไกเดิม แต่อยู่ในระบบใหม่ เราจะพัง

หลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีองค์กรอิสระเกิดขึ้นหลายองค์กร และแต่ละองค์กรก็มีอำนาจเป็นของตัวเอง เราจะดูแลการใช้อำนาจขององค์กรอิสระเหล่านี้ได้อย่างไร

องค์กรอิสระเหล่านี้ หลายองค์กรเราก็ผิดหวังกับมัน หลายองค์กรก็ทำงานดี สังคมต้องมีระบบการประเมินองค์กรเหล่านี้แล้วปรับให้เหมาะสม เพราะบริบทของแต่ละสังคมไม่เหมือนกัน เราเห็นประเทศที่เขาพัฒนาแล้วเขามีระบบหนึ่ง แล้วเราก็เอามาใช้ ซึ่งไม่ได้แปลว่าจะสำเร็จ การออกแบบสังคมใหม่จึงเป็นเรื่องยาก

เราต้องมีการประเมิน มีการทบทวนบทบาทต่างๆ อย่าง ป.ป.ช. ก็มีการปรับบทบาท มีการทบทวน ของอย่างนี้ต้องทำอยู่ตลอดเวลา มีการวิพากษ์วิจารณ์อยู่ตลอดเวลา แล้วปรับให้เหมาะสมกับสถานการณ์ แต่ทำแค่นี้ไม่พอ เรื่องคุณค่าเป็นเรื่องที่ยากที่สุด ถ้าไม่ปรับคุณค่า เราจะไปไม่รอด

ที่ผ่านมา ป.ป.ช. ถูกวิพากษ์วิจารณ์ค่อนข้างมาก เพราะอะไร

หน้าที่ของ ป.ป.ช. คือป้องกันและปราบปราม ส่วนปราบปรามเขาก็ทำ แต่ปัญหาคือเขาทำได้ไม่มาก เพราะกลไกการทำงานของ ป.ป.ช. นั้นขาดประสิทธิภาพพอสมควร มันอาจจะเพราะการออกแบบโครงสร้างไม่ดี คุณออกแบบให้กรรมการเป็นอิสระ แต่เจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการ มันก็อ่อนแอไปทั้งระบบ แต่เรื่องที่สำคัญคือการป้องกัน และอาจารย์เมธี ครองแก้ว พยายามทำเรื่องการป้องกัน ซึ่งผมคิดว่าเป็นเรื่องสำคัญยิ่งกว่าการปราบปราม เพราะเราต้องไม่รอให้เหตุการณ์มันเกิด แต่เรื่องนี้ไม่ได้รับความสนใจมากเท่าที่ควร หรือแม้กระทั่งเรื่องการออกกฎหมาย คณะกรรมการ

เมื่อคุณมีอำนาจ คุณก็ใช้อำนาจ เพื่อประโยชน์ของคุณได้ อำนาจ จึงก่อให้เกิดการผูกขาด ก่อให้เกิด การใช้ดุลยพินิจ และก่อให้เกิดการ ไม่มี accountability ซึ่งก็คือ การทำเพื่อพรรคพวกของตัวเอง กึ่งนั้น และประชาธิปไตยเท่านั้นที่จะแก้ไขเรื่องนี้ได้ แต่ระบบของเรายังก้าวไปไม่ถึง เพราะเรายังอยู่ในระบบอุปถัมภ์ และเราไม่มีระบบที่จะทำให้การใช้ดุลยพินิจอยู่ในระดับเหมาะสม

กฤษฎีกามีหน้าที่พิจารณาว่ากฎหมายเป็นอย่างไร และตีความกฎหมายให้กับรัฐบาล แต่เดี๋ยวนี้มีอีกหน้าที่หนึ่ง คือการพัฒนากฎหมายว่าจะออกกฎหมายให้ดีได้อย่างไร ให้มีประสิทธิภาพได้อย่างไร ให้โปร่งใสได้อย่างไร ซึ่งหน้าที่นี้เพิ่งจะเกิดขึ้น และยังเป็นส่วนเล็กๆ ที่ยังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร กฎหมายที่ดีจะช่วยป้องกันการทุจริต เพราะกฎหมายคือที่มาของอำนาจ

### มีคนพูดอยู่เสมอว่าเขียนกฎหมายอย่างไรก็บังคับใช้ไม่ได้

เพราะแต่เดิมเราไม่มีกระบวนการประเมินกฎหมาย เราไม่เคยมีระบบนี้ เราเพิ่งมีในช่วงหลัง และฝรั่งก็เพิ่งมีไม่เฉพาะการประเมินกฎหมายใหม่ แม้กระทั่งกฎหมายเก่าก็ต้องทบทวน ล้าสมัยแล้วก็เลิกไป ของอย่างนี้เพิ่งจะเกิด แต่เรื่องนี้ไม่ใช่ว่าประเทศไทย



ล้าหลัง ฝรั่งเศสเพิ่งคิดเมื่อไม่กี่ปี แล้วเราก็ตตามหลังเขา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเราไม่ค่อยคิด เราตามเขา แต่ก็โชคดีว่ามีคนอื่นทำแล้ว เราก็คงจะทำ

## เราจะคาดหวังให้ความโปร่งใสหรือการชี้แจงข้อเท็จจริงของรัฐเกิดขึ้นภายใต้วัฒนธรรมการใช้อำนาจได้อย่างไร

ยาก กระบวนการเปลี่ยนแปลงค่านิยม มันต้องเปลี่ยนตั้งแต่ในบ้าน ในโรงเรียน ในที่ทำงาน มันเป็นเรื่องยาว มันไม่ใช่เปลี่ยนไม่ได้ แต่ที่บอกว่ายากคือหมายความว่า มันจะช้า มันจะใช้เวลา กระบวนการแบบนี้ต้องควบคู่ไปกับศาสนา วัด โขงเขียลมีเดีย มันต้องไปด้วยกันทั้งหมด แล้วมันจะค่อยๆ เกิดขึ้น เพราะค่านิยมเป็นเรื่องระบบคุณค่าของคนในสังคม เป็นเรื่องที่ต้องค่อยๆ สร้าง มันไม่ได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว แล้วงานแบบนี้เป็นงานที่ต้องมีการศึกษาวิจัย แต่บ้านเรายังมีการศึกษาวิจัยไม่มากเพียงพอ

วงการวิชาการเป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แต่วงการวิชาการไม่ทำหน้าที่ นักเศรษฐศาสตร์ก็ไม่ทำหน้าที่ ส่วนหนึ่งอาจจะเพราะมีข้อมูลไม่เพียงพอ และจำนวนนักวิจัยของเราก็น้อย ในต่างประเทศมีคู่แข่งในการทำวิจัยเยอะ มีทั้งฝ่ายซ้าย ฝ่ายขวา ฝ่ายอนุรักษนิยม ฝ่ายเสรีนิยม ต่างคนต่างผลิตงานออกมาสู้กัน แล้วในที่สุด การตัดสินใจทางการเมืองจะอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลต่างๆ

ในต่างประเทศมีสถาบันวิจัยเยอะมาก เกาหลีใต้และจีนมีสถาบันวิจัยเยอะมาก ถึงแม้ว่าสถาบันวิจัยเหล่านั้นจะเป็นของรัฐ แต่เขาก็ผลิตงานเยอะและหลากหลาย ซึ่งทำให้มีความรู้ เมื่อมีความรู้ก็นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงต่างๆ

## รัฐประหารครั้งต่อไป ผู้สนับสนุนจะน้อยลงหรือไม่

เขาก็ขยายกลุ่มของเขา คุณเห็นไหม คนก็วิ่งเข้าไป โดยเฉพาะธุรกิจเป็นกลุ่มแรก ที่วิ่งเข้าไป เขาก็ผึกกำลังกัน คือคนที่ทำรัฐประหารได้ผลประโยชน์ เขามีต้นทุน แต่เขาก็ได้ผลประโยชน์ ในแง่สังคม ต้นทุนของสังคมสูงขึ้น แต่ใครจะสนใจ ในเมื่อคนที่ทำให้เขาได้ประโยชน์ส่วนตัวมาก เราต้องทำให้ต้นทุนของคนทำรัฐประหารสูงขึ้น ต้องจับผู้นำการทำรัฐประหารเข้าคุกได้ ถ้าเขาทุจริต ทำผิดแล้วเขาต้องเข้าคุก ถ้าคุณทำรัฐประหาร คุณมีอำนาจ แล้วคุณคอร์รัปชัน คุณทำให้ประเทศเสียหาย คุณจะต้องโดนจับ โดนเข้าคุก โดนอะไรต่างๆ แต่บ้านเราไม่มีเรื่องนี้เลย

อย่างโครงการรับจำนำข้าว โครงการนี้เป็นการใช้อำนาจ เขาใช้อำนาจในการผูกขาดตลาด เพราะเขาซื้อข้าว ข้าวอยู่ในมือของเขาทั้งหมด เขาเป็นคนตัดสินใจใน

การขาย และการตัดสินใจในการขายเป็นอำนาจทางการเมือง เพราะรัฐมนตรีหนึ่งเป็นประธาน ไม่ได้เป็นเรื่องของข้าราชการ แล้วข่าวส่วนใหญ่ขายแบบรัฐต่อรัฐ ซึ่งก็ไม่ใช่แบบรัฐต่อรัฐที่แท้จริง

แนวคิดของเขาคือต้องการผูกขาดตลาดข้าว และหวังว่าจะโกงราคาข้าวได้ เพราะเขาทำธุรกิจผูกขาดมาก่อน เขานึกว่าจะผูกขาดธุรกิจข้าวได้ แต่เขาไม่ได้คิดว่าเขามีคู่แข่ง ถ้าราคาของเราสูงเกินไป คนซื้อเขาก็ไปซื้อจากคนอื่น และอินเดียก็เลิกจำกัดการส่งออกข้าว อินเดียเป็นประเทศผู้ผลิตรายใหญ่ที่สุดรายหนึ่งในโลก มีข้าวอยู่ในคลังเพิ่มขึ้นทุกปี จนกระทั่งวันหนึ่งไม่มีที่เก็บ เพราะฉะนั้นก็เลยเลิกจำกัดการส่งออกทำให้ราคาข้าวลดฮวบ อินเดียเลยกลายเป็นคู่แข่งของเรา คนซื้อก็ไปซื้อจากอินเดีย เพราะฉะนั้นนโยบายที่พยายามผูกขาดจึงล้มเหลวตั้งแต่ต้น

เวลาตัดสินใจ ต้องมีความโปร่งใส มีเอกสารชี้แจง มีหลักฐานต่างๆ อย่างกรณีโครงการรับจำนำข้าว คุณขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ แล้วคุณอ้างว่าดี คุณก็ต้องเปิดเผยสัญญา เปิดเผยว่าค้าขายกันอย่างไร ราคาเท่าไร การเปิดเผยข้อมูลเป็นเครื่องมือแก้ปัญหา เรื่องดุลยพินิจที่ผิดพลาดที่ดีที่สุด





ที่เขาทำสำเร็จคือขายข้าวให้กับพรรคพวก และขายในราคาถูกลงมาก โดยใช้อำนาจของตนเองในกรรมการประกาศว่าสามารถขายราคาถูกลงกว่ารัฐบาลยุคก่อนๆ นี่คือการใช้อำนาจให้ลดราคาขาย เพราะฉะนั้น พรรคพวกของตัวเองก็ซื้อได้ในราคาถูกลงมาก แล้วก็เอาไปขายต่อในราคาตลาด พรรคพวกของตัวเองก็ได้กำไร ซึ่งจากที่ผมคำนวณการทุจริตในขั้นตอนการระบายข้าวเพียงขั้นตอนเดียว มีมูลค่าหนึ่งแสนล้านบาท

นอกจากนี้ ถึงแม้เขาจะมี accountability ต่อชวนา แต่เขาไม่มี accountability ต่อประชาชนในเรื่องการใช้จ่ายเงิน เพราะเขาใช้เงินจากเงินกู้โดยไม่ผ่านรัฐสภา เงินงบประมาณแผ่นดินทุกบาททุกสตางค์ต้องให้รัฐสภาอนุมัติ แต่เขาไม่ได้เอาเรื่องนี้เข้าสภา เขากู้เงินโดยใช้ ธ.ก.ส. เป็นเครื่องมือหลัก

ขณะเดียวกัน เขาก็ไม่ทำบัญชี กลไกของรัฐนั้นมียู มีคณะอนุกรรมการปิดบัญชี เขาก็ไม่ยอมรับเรื่องนี้ และนอกจากไม่ยอมรับเรื่องนี้ เขาก็ไม่สั่งให้หน่วยงานต่างๆ ทำบัญชีให้ครบ พอทำรัฐประหารจึงมีการตรวจคลังต่างๆ ว่ามีข้าวอยู่แค่ไหน

---

*เราเปลี่ยนจากระบบอุปถัมภ์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่เจ้านายเป็นคนสำคัญที่สุด ลูกน้องต้องฟังพาเจ้านายมาสู่ระบอบประชาธิปไตยที่คนส่วนใหญ่มีสิทธิ์มีเสียง แต่เราไม่ได้เปลี่ยนโครงสร้างต่างๆ เราไม่ได้ปรับวัฒนธรรมเพื่อไปสู่วัฒนธรรมประชาธิปไตย เรายังใช้ค่านิยมแบบเก่า แล้วเราก็กำลังจะเปลี่ยนจากระบบที่รวมศูนย์อำนาจไปสู่การกระจายอำนาจ แต่เราไม่ได้สร้างกลไกที่จะค่อยๆ ปรับเปลี่ยน*

---

ข่าวอาจจะหายไปน้อย แต่ในปัจจุบันมีข่าวเกินกว่าครึ่งที่คุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานของการบริโภค การไม่ทำบัญชีก็คือการไม่มี accountability ต่อเงินของประชาชน

โครงการรับจํานำข่าวจึงมีปัญหาเรื่อง accountability อย่างมโหฬาร มีปัญหาเรื่องดุลยพินิจ คือการขายข่าวให้กับพรรคพวกของตน และมีปัญหาเรื่องการผูกขาด มีครบทั้งสามปัญหาในโครงการเดียว

# AC- COUNT- ABILITY

กลไกความรับผิดชอบ





## รศ.ดร. นวลน้อย ตริรัตน์

ผู้อำนวยการสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**S**ศ.ดร. นวลน้อย ตริรัตน์ เป็นนักวิชาการที่ศึกษาเรื่องคอร์รัปชันมาอย่างต่อเนื่องกว่า 15 ปี โดยมีผลงานชิ้นสำคัญมากมาย เช่น คอร์รัปชันกับการค้าระหว่างประเทศ (2543) การต่อต้านทุจริตภาคประชาชน (2545) นอกจากงานวิจัยที่เกี่ยวกับคอร์รัปชันโดยตรงแล้ว งานวิจัยของ รศ.ดร. นวลน้อย เรื่อง “เครือข่ายผู้บริหารระดับสูง ผ่านเครือข่ายทางการศึกษาพิเศษ” (2557) ยังวิเคราะห์จุดเริ่มต้นของระบบเส้นสาย ซึ่งถูกโยงว่าเป็นสาเหตุหนึ่งของการเอื้อประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชน การมีผลประโยชน์ทับซ้อนและคอร์รัปชัน

รศ.ดร. นวลน้อย เป็นอีกผู้หนึ่งที่สังเกตและติดตามพัฒนาการของภาคประชาสังคมที่ทำงานเรื่องการต่อต้านคอร์รัปชัน และเคยเป็นที่ปรึกษาให้กับภาคประชาชนในการตรวจสอบโครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน

บทสัมภาษณ์ รศ.ดร. นวลน้อย จะมุ่งตอบคำถามอย่างน้อย 3 ข้อที่ว่า



หนึ่ง “กลไกความรับผิดชอบ” คืออะไรและสำคัญอย่างไร สอง บัณฑิตช่วยสนับสนุนและเป็นอุปสรรคของการเกิดกลไกความรับผิดชอบ และ สาม กว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา ขบวนการขับเคลื่อนต่อต้านคอร์รัปชันภาคประชาสังคมของไทยเป็นอย่างไร

### “การรับผิดชอบ” มีความสำคัญอย่างไรกับการต่อต้านคอร์รัปชัน

การรับผิดชอบมีความสำคัญเพราะเป็นการสร้างกลไกการรับผิดชอบให้เกิดขึ้นกับผู้ที่คอร์รัปชัน เพราะคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นกับคนที่ได้รับมอบอำนาจเพื่อที่จะปฏิบัติภารกิจบางอย่าง เมื่อเขากลายเป็นคนที่มีความรับผิดชอบและมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการบางอย่าง เขาก็ควรจะมีความรับผิดชอบต่อสิ่งที่เขากระทำและตัดสินใจ ไม่ใช่ได้รับอำนาจแล้วฉันจะอย่างไรก็ได้ตามอำเภอใจ ปราศจากซึ่งความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตัวเองตัดสินใจ ฉะนั้นจึงต้องมีกลไกการรับผิดชอบต่อการกระทำและการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ จึงทำให้เกิดความกลัวเกรงในการที่จะทำการทุจริต

การรับผิดชอบจะต้องไปไกลกว่าการกระทำหรือต่อหน้าที่ของตัวเองหรือไม่ เช่น ถ้าทำงานในระบบราชการก็ควรจะต้องมีการรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียหาย นอกเหนือจากการรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชา

การรับผิดชอบต้องรวมไปถึงประชาชนผู้เสียหาย ในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเราคิดว่าน่าจะเป็นระบอบที่ดีที่สุด ข้าราชการจะมีนายที่มาจากจากการเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน โดยประชาชนยินยอมมอบอำนาจรัฐให้เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ เป็นอำนาจที่จะมีสิทธิ์บริหารจัดการประเทศในช่วงเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่จะบริหารจัดการได้ก็ต้องมีกลไก เพราะฉะนั้น การมีกลไกก็คือต้องมีระบบราชการเพื่อที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ อำนาจจึงถูกส่งผ่านไปจนถึงผู้ปฏิบัติ และขณะเดียวกันเงินเดือนของข้าราชการก็มาจากเงินภาษีของประชาชน ดังนั้นข้าราชการไม่ใช่เพียงต้องรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาเท่านั้น แต่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียหายด้วย เมื่อเรามองย้อนกลับไปว่าอำนาจมีแหล่งที่มาอย่างไร อำนาจมีแหล่งที่มาจาก

ประชาชน อำนาจคงไม่ได้ลอยลงมาจากฟ้า ยกเว้นในระบบเผด็จการที่อำนาจไม่ได้มาจากประชาชน ซึ่งก็จะเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ในระบบประชาธิปไตย อำนาจเป็นของประชาชน ผู้ปฏิบัติงานก็จะใช้อำนาจที่ได้รับการส่งต่อมา “สายของการรับผิดชอบ” จึงยาวมาก ปัญหาของเรื่องนี้คืออะไร

เนื่องจากสายการรับผิดชอบในระบบข้าราชการค่อนข้างยาว เราจึงมักเห็นการตัดตอนการรับผิดชอบ หมายถึงเมื่อมีปัญหาการทุจริตเกิดขึ้น ข้าราชการระดับปฏิบัติการมักจะถูกผูกมัดโดยหลักฐาน ทั้งๆ ที่เป็นการสั่งการจากผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไป มันก็จะมีการตัดตอน อย่างไรก็ตามก็ต้องพิจารณาด้วยว่า การทุจริตคอร์รัปชันในหลายกรณีก็เป็นการกระทำของลูกน้องโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่ทราบได้เหมือนกัน แต่ผู้บังคับบัญชาที่ต้องมีความรับผิดชอบในการที่จะควบคุมดูแลการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเช่นเดียวกัน

และในหลายกรณี ผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจในการที่จะให้คุณให้โทษ และเป็นผู้เลือกว่าจะให้ใครหนึ่งในตำแหน่งอะไร ถ้าผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มาจากทางการเมือง ก็มีความชัดเจนว่า ประชาชนเลือกเขาขึ้นมาด้วยความหวังว่าเขาจะสามารถสร้างความผาสุกและการบริหารบ้านเมืองที่มีธรรมาภิบาล ประชาชนคงไม่ได้มอบอำนาจให้คุณไปทำอะไรก็ได้ หรือเห็นด้วยที่จะให้ไปหาประโยชน์ใส่ตัวเองและพวกพ้อง เพราะฉะนั้น คุณก็ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน แต่ถ้าลูกน้องของคุณทุจริต แล้วคุณไม่ทำอะไร คุณบอกว่าฉันไม่ได้เป็นคนทำ ถ้าคุณรู้ว่าลูกน้องทุจริตหรือกำลังจะทุจริต แล้วคุณไม่ตรวจสอบ หาทางควบคุม คุณก็ต้องมีการรับผิดชอบ แต่การรับผิดชอบมันขึ้นอยู่กับว่าจะต้องไปถึงกระบวนการทางกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นแค่การรับผิดชอบทางการเมือง มันก็จะถูกแยกแยะออกไปในลักษณะต่างๆ

กฎระเบียบต่างๆ ในปัจจุบันมีปัญหาอะไรที่ทำให้กลไกความรับผิดชอบทำงานได้ไม่เต็มที่

มันทำงานได้ไม่เต็มที่เพราะต้องมีกระบวนการพิสูจน์ ซึ่งในปัจจุบันการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐหลายเรื่องก็พิสูจน์ยากว่าการกระทำของคุณเป็นการทุจริตหรือเป็นการไร้ประสิทธิภาพ อันที่จริง การไร้ประสิทธิภาพก็ต้องรับผิดชอบ แต่กระบวนการของกฎหมายหรืออะไรทั้งหลายจะไม่มาแตะเรื่องการรับผิดชอบในเชิงของการไร้

ประสิทธิภาพ เช่น สมมติว่าผู้ปฏิบัติหน้านโยบายไปปฏิบัติ เขาไม่ได้ทุจริต แต่งานที่เขาทำไม่มีคนใช้ประโยชน์ คำถามก็คือเมื่อเป็นแบบนี้ มีใครถูกลงโทษบ้าง ไม่มี แต่งบประมาณสูญเสียไปแล้ว และประชาชนก็ไม่ได้รับบริการที่ดีขึ้น

เพราะฉะนั้น ความไร้ประสิทธิภาพกับการทุจริตก็มักจะปนๆ กัน เมื่อมันปนๆ กัน กระบวนการพิสูจน์จึงทำได้ไม่่ง่าย เพราะการจะหาโจทก์หรือจำเลยว่าเกิดการทุจริตหรือไม่ มันต้องเป็นกระบวนการค้นหา ซึ่งมันหายาก เมื่อมันหายาก การจัดการให้เกิดการรับผิดชอบในทางกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก นั่นคือปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้น แต่ก็ไม่ใช่ทำไม่ได้ ขึ้นอยู่กับว่าได้พยายามทำหรือไม่ ถูกกดดันจากภาคประชาสังคมมากเพียงพอที่จะต้องแก้ปัญหาและหาคนรับผิดชอบหรือไม่

ปัญหาต่อมาก็คือระบบ ในระดับผู้ปฏิบัติงาน บางที่เขาทำงานโดยมีการกดดันจากเจ้านาย เพราะเดี๋ยวนี้ความยากย้อนมันมีเยอะ สมัยก่อนอาจจะสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร แต่เดี๋ยวนี้ไม่มีทาง ทุกอย่างเป็นคำพูด ถ้าคุณไม่ทำ คุณก็อยู่ไม่ได้ บางคนเขาก็มีความกังวลว่าถ้าฉันไม่ทำ ฉันก็อยู่ไม่ได้ ฉันก็ต้องทำ และทุกคนก็รู้ว่าฉันต้องทำ เพราะเจ้านายสั่ง ก็เกิดความเห็นอกเห็นใจ เมื่อเกิดความเห็นอกเห็นใจ ระบบที่ทุกคนจะช่วยกันตรวจสอบเรื่องต่างๆ ภายในหน่วยงานจึงไม่เกิดขึ้น

*ความไร้ประสิทธิภาพกับการทุจริต  
ก็มักจะปนๆ กัน เมื่อมันปนๆ กัน  
กระบวนการพิสูจน์จึงทำได้ไม่่ง่าย  
เพราะการจะหาโจทก์หรือจำเลย  
ว่าเกิดการทุจริตหรือไม่ มันต้อง  
เป็นกระบวนการค้นหา ซึ่งมันหา  
ยาก เมื่อมันหายาก การจัดการ  
ให้เกิดการรับผิดชอบในทางกฎหมาย  
จึงเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก*



## ส่วนหนึ่งของกลไกความรับผิดชอบคือการตรวจสอบ ประเทศไทยมีหน่วยงานตรวจสอบหลายหน่วยงาน แต่ทำไมที่ผ่านมาจึงทำให้การรับผิดชอบเกิดขึ้นไม่ได้

หน่วยงานต่างๆ ทำงานได้ดีในระดับหนึ่ง อย่าง สตง. เขาก็ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบการใช้เงินของรัฐ แต่การที่เขาตรวจสอบการใช้เงิน บางทีมันก็ไม่ใช่เรื่องการผิดระเบียบ สมมติว่าตรวจแล้วพบว่ามีปัญหา ซึ่งอาจจะมาจากสาเหตุร้อยแปด และการทุจริตก็อาจจะเป็นหนึ่งในนั้น แต่มันก็อาจจะมาจากระเบียบที่ซับซ้อนมาก เพราะฉะนั้นคุณก็ต้องพยายามซิกแซกเพื่อให้ทำได้ ซึ่งระเบียบแบบนี้มีเยอะ

เพราะฉะนั้น ถ้าบอกว่าเรื่องนี้คุณต้องตรวจสอบให้ได้ ก็หมายความว่าให้คุณต้องชำระสะสางกฎหมายด้วย ไม่อย่างนั้นสุดท้ายก็จะกลายเป็นว่าถ้าคุณอยากทำให้ถูกต้อง คุณก็ไม่ต้องทำอะไร เพราะกฎหมายที่มีอยู่นั้นเป็นกฎหมายที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ไม่ได้มองในภาพรวมว่าจะชำระสะสางอย่างไรให้มันสอดคล้องกับสิ่งที่เกิดขึ้น เพราะระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอื่นๆ มันพัฒนามากขึ้นเรื่อยๆ ความซับซ้อนของธุรกรรมต่างๆ ก็มีมากขึ้นเรื่อยๆ บางทีถ้าใช้ระเบียบที่เก่ามากๆ มันจะไม่เข้ากับเงื่อนไขของเรื่องใหม่ๆ เลย เพราะฉะนั้น เจ้าหน้าที่บางส่วนก็อยู่เฉยๆ หรือเจ้าหน้าที่บางส่วนก็ซิกแซกนิดหน่อยเพื่อให้ได้งาน โดยที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการทุจริต

เรื่องพวกนี้ต้องไปพร้อมกับการดูแลกฎหมายทั้งหลาย ต้องมีหน่วยงานที่ดูแลเรื่องนี้ เพื่อให้การทำงานเป็นไปได้อย่างสะดวกและตรวจสอบได้ง่าย และเมื่อ สตง. ตรวจสอบแล้วพบว่าผิดก็เป็นความผิดจริงๆ ไม่ใช่เรื่องที่ฟังแล้วอนาถใจ เพราะบางทีเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตั้งใจจะทุจริต แต่มันผิดระเบียบการใช้เงิน เพราะ สตง. ตรวจสอบว่าผิดระเบียบการใช้เงินหรือเปล่า การผิดระเบียบการใช้เงินกับการทุจริต บางทีมันไม่ใช่เรื่องเดียวกัน

คนที่ชำระกฎหมายระเบียบไม่ใช่ สตง. แต่ต้องเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ออกกฎระเบียบ เพราะต้องมีคนที่ออกกฎระเบียบแน่นอน คือจะต้องมีการทบทวนอยู่ตลอดเวลาว่ากฎระเบียบอะไรที่มีปัญหาในการนำไปปฏิบัติ แล้วทำให้ผู้ปฏิบัติงานต้องทำผิดกฎระเบียบ แล้วก็ถูกตรวจสอบโดย สตง.

## หน่วยงานอื่นมีปัญหาคล้ายกันหรือไม่

ป.ป.ช. ก็เผชิญปัญหาเยอะ ด้านหนึ่งกำลังคนก็มีไม่มากพอ การมี ป.ป.ช.

จังหวัดทำให้กำลังคนที่มีอยู่ถูกกระจาย เพราะตรงนั้นตำแหน่งใหญ่กว่า คนก็จะไปรับตำแหน่งที่นั่น เพราะฉะนั้น คนที่อยู่ในฝ่ายสืบสวนสอบสวนจึงมีน้อยลง ทำให้คดีของ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นคดีที่ซับซ้อนไม่ค่อยมีความคืบหน้า และบางเรื่องต้องอาศัยความสามารถของบุคลากรในระดับสูงมาก เพราะเป็นธุรกรรมที่มีความซับซ้อน ความเข้าใจเรื่องภาษาก็เป็นอีกประเด็นหนึ่ง เพราะถ้าคุณต้องตรวจสอบสัญญาภาษาอังกฤษ บางครั้งเขาก็ต้องหาคนมาแปล เพราะเจ้าหน้าที่อ่านแล้วไม่เข้าใจ ป.ป.ช. จึงต้องการเจ้าหน้าที่ที่มีศักยภาพสูง และมีผู้บริหารที่สามารถมองเห็นภาพรวม สามารถบริหารจัดการองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขณะเดียวกัน ป.ป.ช. จัดตั้งขึ้นในขณะที่มีคดีการทุจริตอยู่แล้ว เพราะก่อนหน้านี้มี ป.ป.ป. (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ) ซึ่งมีคดีเก่าที่โอนมาให้กับ ป.ป.ช. คดีทั้งใหม่และเก่าจึงผสมรวมกัน เพราะฉะนั้น ปัญหาที่เห็นชัดๆ ก็คือทำงานไม่ทัน<sup>1</sup>

## หลายกรณีเป็นเรื่องการผิดระเบียบมากกว่าเรื่องการทุจริต บางส่วนเป็นเพราะกฎระเบียบมีปัญหาหรือไม่

ดิฉันคิดว่าต้องทบทวนว่าเป็นกฎระเบียบที่ยังใช้ได้หรือเปล่า เหมือนกับที่เรามีกฎหมายเก่าเยอะมาก ปัจจุบันก็ยังสะสางไม่ได้มากนัก กฎหมายที่ตกลง ก็ยังคงถูกบังคับใช้ และบ่อยครั้งก็จะมีกรณีที่เป็นเรื่องน่าเศร้าเกิดขึ้นเพราะกฎหมายเหล่านั้น

## ทำอย่างไรให้มองเห็นเรื่องการทุจริตได้ชัดเจนขึ้น

เกณฑ์ตัดสินเรื่องการทุจริตนั้นง่ายมาก ก็คือถ้าคุณมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องก็เข้าเกณฑ์ทั้งนั้น ถ้าคุณตัดสินใจเพราะคุณทำเพื่อผลประโยชน์ของตัวเองหรือพวกพ้องก็ใช้ทั้งหมด เพียงแต่ถ้ากฎระเบียบมีความซับซ้อน ทำให้ทุกคนต้องเดินช้างๆ (ซิกแซกหาช่องทาง) คุณก็จะตรวจสอบได้ยากว่าใครที่เดินช้างๆ เพราะทุจริต ตัวอย่างเช่น คุณจะตอบได้อย่างไรว่านโยบายของรัฐบาลเป็นนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องเป็นนโยบายเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ หรือเป็นนโยบายเพื่อเอาใจฐานคะแนน

<sup>1</sup> ป.ป.ช. ถูกจัดตั้งให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในช่วงปี 2542 เมื่อเริ่มดำเนินการในปี 2543 ป.ป.ช. รับโอนคดีจาก ป.ป.ป. เพื่อสอบสวนต่อ 2,086 เรื่อง และระหว่างปี 2543 ถึง 2556 ป.ป.ช. ต้องรับเรื่องทุจริตใหม่เฉลี่ย 2,580 เรื่องต่อปี สิ้นปี 2557 ป.ป.ช. มีเรื่องกล่าวหาทุจริตต้องสอบสวนทั้งหมด 9,478 เรื่อง ข้อมูลจาก สรรเสริญ พลเจียก (มีนาคม 2558). "นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการทำงานของ ป.ป.ช.) และ รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี 2549 และ ปี 2557)

ของตัวเอง จะตอบปัญหานี้ได้ เราก็ต้องวิเคราะห์ว่านโยบายนั้นตอบโจทย์อะไรบ้าง มีประสิทธิภาพจริงหรือเปล่า

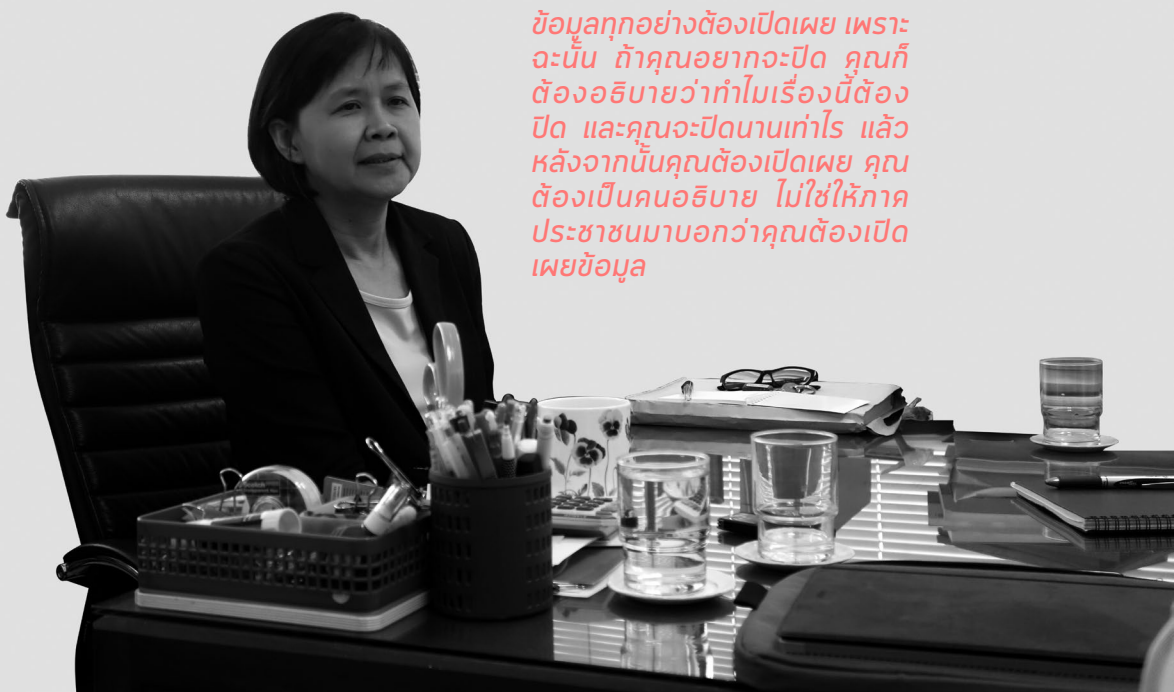
### ถ้าต้องการให้รัฐบาลมีการรับผิดชอบต่อนโยบาย เราต้องทำอย่างไร

ในระยะหลัง ประเทศไทยก็พยายามปรับระบบให้มีการวางแผนในระยะกลางและระยะยาวมากขึ้น เพราะฉะนั้น หลายเรื่องก็มีความพยายามทำแผนแม่บท เพียงแต่พอถึงเวลา แผนแม่บทมันอยู่บนหิ้ง พอนักการเมืองเข้ามา ฉันก็จะเปลี่ยน พอเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาก็เกิดความสับสน แล้วก็ศึกษากันใหม่ ซึ่งก็อาจจะมีการทุจริตตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษา เช่น ให้เพิ่มนั่นเพิ่มนี่ แล้วทุกอย่างก็คุ้มไปหมด แต่พอทำเสร็จก็จริง เราจะเห็นโครงการพวกนี้เยอะ ซากปรักหักพังในประเทศไทยตามต่างๆ มีเยอะ ตอนจะสร้างก็บอกว่าจะมีความจำเป็นเร่งด่วน แต่ปรากฏว่าสร้างแล้วไม่มีคนใช้ ก็ต้องให้มีการประเมิน การแจ๊พอย เพื่อสุดท้ายแล้ว เวลาจะพิจารณาจะทำอะไร ต้องมีข้อมูล และการวิเคราะห์ความจำเป็นและประโยชน์ที่จะได้อย่างชัดเจน ไม่ใช่สรุปเอาเองว่าจะได้ประโยชน์

แม้กระทั่งหน่วยงานของรัฐ ทำไมหลายหน่วยงานสร้างตึกใหญ่มาก คนก็มีอยู่เท่านี้ บริการก็มีอยู่เท่านี้ แต่สร้างตึกใหญ่โตเกินกว่าจะใช้ประโยชน์ แล้วก็ตามมาด้วยค่าน้ำค่าไฟและอะไรต่างๆ ที่เป็นภาระ ถามว่าเรื่องพวกนี้คืออะไร มันก็คือความไม่มีประสิทธิภาพ เขาอาจจะบอกว่าคนมาติดต่อต้องรอนาน แต่ก็ไม่เคยมีข้อมูลว่าจริงๆ แล้วระยะเวลาที่คนมาใช้บริการนั้นนานแค่ไหน ถ้าสร้างตึก คุณมีต้นทุนเพิ่มขึ้นเท่าไร และคุณจะลดต้นทุนของประชาชนได้เท่าไร แต่เราไม่เคยมีการศึกษาเรื่องพวกนี้ เพราะฉะนั้นก็เลยทำให้การตัดสินใจของภาครัฐหลายเรื่องมีแนวโน้มที่จะไม่มีประสิทธิภาพ เพราะเราไม่มีข้อมูล ความไม่มีข้อมูลเพียงพอก็ทำให้เกิดการทุจริตได้มากพอๆ กับความไม่มีประสิทธิภาพ

### ภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ เอ็นจีโอ สื่อมวลชน หรือประชาชน จะเติมเต็มส่วนที่ภาครัฐตรวจสอบไม่ได้ได้อย่างไร

ภาคประชาชนจะทำเรื่องนี้ได้ ต้องทำภายใต้เงื่อนไขที่ภาครัฐเปิดให้ภาคประชาชนเข้าไปได้ การเปิดที่ดีที่สุดก็คือเรื่องข้อมูล ในเมื่อภาครัฐมีข้อจำกัดเรื่องความปลอดภัยให้การบริหารงานมีธรรมาภิบาล ถ้าภาครัฐมีเจตจำนงที่จะขจัดปัญหา



ข้อมูลทุกอย่างต้องเปิดเผย เพราะฉะนั้น ถ้าคุณอยากจะปิด คุณก็ต้องอธิบายว่าทำไมเรื่องนี้ต้องปิด และคุณจะปิดนานเท่าไร แล้วหลังจากนั้นคุณต้องเปิดเผย คุณต้องเป็นคนอธิบาย ไม่ใช่ให้ภาคประชาชนมาบอกว่าคุณต้องเปิดเผยข้อมูล

การทุจริตคอร์รัปชันหรือความไม่มีประสิทธิภาพ ภาครัฐก็ต้องเปิดเผยข้อมูลการจัดทำโครงการต่างๆ ให้มาก การเปิดเผยข้อมูลก็เพื่อให้ภาคส่วนอื่นๆ เข้ามาช่วยตรวจสอบ เมื่อเขาได้ข้อมูล เขาก็จะช่วยเป็นหูเป็นตาให้ และเมื่อเขารู้แล้ว เขาก็จะตอบสนองต่อบริการหรือต่อเรื่องต่างๆ ได้ถูกต้องและตรงเป้าหมายมากขึ้น เพราะบางครั้งคุณเขียนไว้ในโครงการว่าประชาชนต้องการมากหรือคนในพื้นที่ต้องการมาก เมื่อประชาชนเขาเห็นว่าคุณตั้งเรื่องแบบนี้ เขาก็ไปถามคนในชุมชนว่าใครต้องการบ้าง ถ้าไม่มีใครต้องการ เขาก็จะออกมาโวยวายได้ว่า ราชการตั้งเรื่องกันเองโดยอ้างประชาชน เราก็สามารถชะลอหรือขจัดสิ่งเหล่านี้ออกไปได้ และสามารถเปิดโปงได้ว่า คนที่ตั้งเรื่องแบบนี้ก็แสดงว่าอาจจะต้องการให้เกิดการจัดซื้อจัดจ้างสิ่งที่ไม่เป็นประโยชน์ อาจจะเพื่อทุจริตค่านายหน้าหรืออะไรก็ว่าไป

## พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีประเด็นอะไรที่ควรระวัง

โดยพื้นฐาน ดิฉันคิดว่าภาครัฐต้องเปิดเผยข้อมูลทุกอย่าง หัวใจสำคัญคือต้องเปิดเผยข้อมูล เพราะฉะนั้น ถ้าจะมีกฎหมายก็น่าจะเป็นกฎหมายที่บอกว่าข้อมูลอะไรที่ต้องปิด และปิดนานเท่าไร แค่นั้นพอ นอกนั้นต้องเปิดเผย

ถ้าเราเปลี่ยนใหม่ว่าข้อมูลทุกอย่างต้องเปิดเผย เพราะฉะนั้น ถ้าคุณอยากจะปิด คุณก็ต้องอธิบายว่าทำไมเรื่องนี้ต้องปิด และคุณจะปิดนานเท่าไร แล้วหลังจากนั้นคุณต้องเปิดเผย คุณต้องเป็นคนอธิบาย ไม่ใช่ให้ภาคประชาชนมาบอกว่าคุณต้องเปิดเผยข้อมูล

## บางครั้งภาครัฐก็อ้างเรื่องความมั่นคง เพื่อไม่เปิดเผยข้อมูล แบบนี้ต้องทำอย่างไร

คุณก็ต้องบอกว่าความมั่นคงเรื่องอะไร ใช้เวลานานเท่าไร มีการจัดลำดับชั้นของความมั่นคงหรือไม่ เพราะในประเทศต่างๆ เขามีการจัดลำดับชั้น ความลับลำดับที่หนึ่งคือเรื่องอะไร อะไรคือความลับลำดับที่สอง ความลับลำดับที่หนึ่ง สามปีต้องเปิด ความลับลำดับที่สอง ห้าปีต้องเปิด ความลับลำดับที่สาม สิบปีต้องเปิด อย่างนี้เป็นต้น เราต้องมีระเบียบเรื่องพวกนี้ เพื่อไม่ให้ข้าราชการใช้ข้ออ้างที่จะปิด แล้วประชาชนต้องไปขอให้เปิด ซึ่งกว่าจะพิจารณาว่าเปิดได้ไหม ก็ใช้เวลาไม่น้อย หลายเรื่องในอดีต จะพบว่ากว่าจะให้เปิดเผยได้ ก็ไม่ทันการแล้ว

## อาจารย์คิดว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งเป็นผู้ดูแลเรื่องการเปิดเผยข้อมูลมีปัญหาในการทำงานด้วยหรือไม่

ประเด็นก็คือควรจะต้องมีลักษณะของการวินิจฉัยที่เมื่อเปิดเผยกรณีนี้แล้ว เรื่องอื่นๆ ในแบบเดียวกันก็ต้องเปิดเผยทั้งหมด ตั้งมาตรฐานไปเลย ต้องมีการทำงานแบบนั้น ไม่ใช่ทำงานเป็นแต่ละกรณี คือไม่ควรทำงานแบบศาล การทำงานแบบศาลคือตัดสินเป็นเรื่อง แล้วก็เฉพาะเรื่องนั้น ไม่เกี่ยวกับเรื่องอื่น แต่การทำงานของคณะกรรมการฯ ควรจะต้องทำงานในแบบที่เมื่อตัดสินเรื่องอย่างนี้แล้ว เรื่องที่เหมือนกันก็ต้องเปิดเผย จะได้ไม่ต้องขอให้เปิดเผยกันอยู่ตลอดเวลา



## ในสถานการณ์ปัจจุบัน เราจะก้าวข้ามความขัดแย้ง และทำให้การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันถูกแยกออกจากประเด็นทางการเมืองได้อย่างไร

เราต้องพยายามให้ความรู้กับสังคมว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐกับระบบประชาธิปไตยเป็นเรื่องเดียวกัน ไปด้วยกัน คนที่ต้องการตรวจสอบคอร์รัปชันก็ต้องเข้าใจว่าการตรวจสอบจะยั่งยืนได้ก็ต้องมีระบบประชาธิปไตยเป็นกลไกค้ำจุน ขณะเดียวกัน คนที่เชียร์เรื่องประชาธิปไตยก็ต้องเข้าใจว่าประชาธิปไตยจะยั่งยืนได้ก็ต้องมีระบบการตรวจสอบที่แข็งแกร่ง มันต้องเป็นระบบที่เติบโตคู่ขนานกันไป เราต้องให้ความรู้เรื่องนี้ ซึ่งการให้ความรู้เหล่านี้อาจใช้เวลานาน

## การทำให้เรื่องคอร์รัปชันเป็นเรื่องใกล้ตัว จะช่วยให้คนไม่เบื่อเรื่องคอร์รัปชันหรือไม่

ก็น่าจะดี อย่างตอนนี้เขาณรงค์ให้คนถ่ายภาพหรือถ่ายคลิปคนที่ทำผิดกฎหมายแบบนี้ก็อาจจะทำให้คนกระตือรือร้นที่จะช่วยกัน ถ้าประชาชนคุ้นเคยกับการช่วยกันดูแลสังคม ก็จะมีส่วนช่วยในเรื่องคอร์รัปชัน เพราะคอร์รัปชันมันมีผลกระทบต่อสังคม

## เราควรคาดหวังการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนมากน้อยเพียงใด

เราก็อยากจะคาดหวังเต็มที่กับบทบาทหน้าที่ของสื่อ ซึ่งก็คือหมาเฝ้าบ้าน คือช่วยดูและบอกกับสังคมว่าตรงนั้นตรงนี้กำลังมีปัญหา ขโมยกำลังเข้าบ้าน ไฟกำลังไหม้ อย่างไรก็ตาม สื่อมวลชนในปัจจุบันก็เผชิญปัญหา เขาก็บอกว่าเลี้ยงตัวเองยังไม่รอดเลย จะตายอยู่แล้ว ข้อเรียกร้องเยอะเหลือเกิน คือเราก็อยากเรียกร้องจากเขา แต่เขาก็มีข้อจำกัด เพราะฉะนั้น เมื่อเราเข้าใจข้อจำกัด เราก็ยังเรียกร้องต่อนะ แต่เราก็ต้องเข้าใจว่าเขาไม่ได้เป็นเพียงกลไกเดียว เราเรียกร้องให้เขาทำ แต่เราก็ต้องพยายามหากลไกอื่นๆ เพิ่มเติมด้วย และรวมถึงต้องช่วยประคับประคอง ดูแลให้สื่ออยู่ในสภาพที่มีเสรีภาพจริงๆ อย่างไรก็ตามถ้ามีองค์กรสื่อที่ทำหน้าที่ได้อย่างซ้ำของ ก็สามารถเปิดโปงกรณีทุจริตคอร์รัปชันได้มาก เช่น สำนักข่าวอิศรา

สื่อมวลชนเป็นกลไกที่ทรงพลังในการช่วยเหลือภาคประชาชน ขณะเดียวกันเขาก็เป็นกลไกอันทรงพลังเช่นเดียวกันในการทำให้การโกงแบบเนียนขึ้น เพราะฉะนั้นการเรียกร้องให้เขาทำงานตามมาตรฐานจริยธรรมน่าจะเป็นหลัก อย่างน้อยที่สุดการทำงานต้องเป็นไปตามมาตรฐานจริยธรรมที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกว่ามาตรฐานจริยธรรมคืออะไร แต่การที่เราเรียกร้องให้เขาทำงานตามมาตรฐานจริยธรรมก็ไม่ได้

หมายความว่าเราจะทำหน้าที่ตรวจสอบอย่างเต็มที่ เขาอาจจะไม่ทำก็ได้ และเขาก็ไม่ผิด เพราะเขาทำทุกอย่างตามมาตรฐานจริยธรรม แต่อย่างน้อยที่สุด เราก็มั่นใจว่าเขาไม่เป็นเครื่องมือของการโกง

เมื่อเราเข้าใจข้อจำกัดของสื่อมวลชน และโลกที่เปลี่ยนไป ซึ่งทำให้ทุกคนเป็นสื่อมวลชนได้ เมื่อทุกคนเป็นสื่อมวลชนได้ เราก็มักเฝ้าเพิ่มขึ้นเยอะ เพียงแต่จะหาอย่างไรให้เกิดความตระหนักที่จะมาช่วยกันตรวจสอบและถ่วงดุล แต่การทำเรื่องพวกนี้ก็ต้องมีกฎกติกา เพราะบางครั้งการที่คนอยากจะช่วยคนอื่นมากจนขาดความระมัดระวังในเรื่องข้อมูล มันก็กลายเป็นผลร้าย มันเลยทำให้เกิดสิ่งที่ไม่ผ่านการกรอง ไม่ผ่านการดูอย่างรอบคอบ กลายเป็นเรื่องละเอะ ซึ่งอะไรที่มันละเอะมาก ๆ คนส่วนใหญ่ก็จะเพิกเฉยกับกลไกเหล่านี้ เพราะมีความรู้สึกว่ามีสาระ ทั้งที่มันเป็นกลไกที่ดี และผู้ที่ทำเรื่องตรวจสอบ อาจจะได้รับผลกระทบหรือถูกข่มขู่คุกคามก็เป็นได้

เราอาจจะต้องทำห้องสมุดหรือทำอะไรที่เป็นตัวอย่างว่าการทุจริตแต่ละประเภทเป็นอย่างไร เราอาจจะทำคู่มือง่ายๆ ให้กับภาคประชาชน ให้เขาดูเป็นตัวอย่างว่าพอเจอข้อมูลอย่างนี้ต้องไปดูเรื่องอะไรอีก สิ่งเหล่านี้อาจจะช่วยให้เขาเก่งขึ้น เมื่อเขาเก่งขึ้นเราก็จะมีกลไกอยู่ทั่วประเทศ และมันก็ไม่เป็นอันตรายกับตัวเขาด้วย เพราะกฎหมายคอมพิวเตอร์นั้นมีโทษรุนแรง คุณใส่ข้อมูลเข้ามาแล้วไม่ได้ดูให้รอบคอบ คุณอาจจะโดนข้อหาใส่ข้อมูลเท็จ เพราะฉะนั้น ถ้าเราจะทำให้เกิดการทำข่าวแบบสืบสวนสอบสวน เราต้องช่วยกันทำให้คนที่ทำเรื่องนี้เข้าใจกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อป้องกันตัวเขา และทำให้สิ่งที่เขานั้นทรงพลัง

## เอ็นจีโอมีส่วนช่วยเสริมบทบาทนี้ได้อย่างไร

ปัญหาก็คือสื่อสังคมออนไลน์ส่วนใหญ่เป็นสื่อของคนรุ่นใหม่ เขามีวิธีการสื่อสารที่ทำให้เป็นประเด็นได้ เอ็นจีโอก็พยายามทำหน้าที่นี้ แต่สิ่งที่เอ็นจีโอสื่อสารยังไม่ค่อยไปสู่กว้าง อาจจะเป็นเรื่องของวิธีการสื่อสารของคนแต่ละรุ่น ประเด็นที่เอ็นจีโอเห็นว่าสำคัญ คนอื่นอาจเห็นว่าไม่สำคัญ เพราะคนแต่ละรุ่นให้ความสำคัญกับเรื่องที่แตกต่างกัน

หลังจากการต่อต้านเรื่องทุจริตยา (ช่วงปี 2541) ซึ่งเอ็นจีโอมีบทบาทในการขับเคลื่อนเรื่องนี้มาก ตอนนั้นมีการจัดสัมมนาและคุยกันหลายรอบ โดยศึกษากรณีในเกาหลีใต้ซึ่งมีองค์กรภาคเอกชนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภาครัฐ และเขาทำได้ดีมี

ประสิทธิภาพมาก ก็มีการคุยกันว่าถ้าจะทำเรื่องนี้ เราต้องทำให้ได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ได้ไม่ได้มีการขับเคลื่อนต่อมากนัก

อย่างไรก็ตามก็มีเอ็นจีโอที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจะทำประเด็นเรื่องการตรวจสอบคอร์รัปชันโดยตรง ซึ่งเน้นเรื่องการเปิดโปง การผลักดันให้ภาครัฐคือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปตรวจสอบโครงการ ยังไม่ได้มีการสร้างองค์กรเพื่อการตรวจสอบอย่างจริงจัง

การสร้างองค์กรเป็นเรื่องสำคัญ จะสังเกตได้ว่าจริงๆ แล้วเอ็นจีโอมีบทบาทในประเทศไทยมาก มีองค์กรเยอะ แต่มีคนไม่มาก เพราะคนหนึ่งๆ นั่งอยู่ในหลายองค์กรเหลือเกิน แสดงว่ามีองค์กรเยอะ เพื่อที่จะพยายามชูประเด็น และการชูประเด็นของเขาก็คำทำให้เขาปลอดภัยในระดับหนึ่ง ในแง่ที่ว่าเขาสนใจเรื่องนี้ แต่ไม่ได้ทำให้องค์กรมีลักษณะเป็นสถาบันซึ่งมีการศึกษาเรียนรู้ เพื่อแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้าง เมื่อไม่ได้แก้ปัญหาในเชิงโครงสร้าง มันก็จะมีเรื่องใหม่ๆ ผุดขึ้นมาตลอดเวลา ซึ่งถึงอย่างไรคุณก็ไล่ตามแก้ปัญหาไม่ทัน

## องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ACT) เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีหรือไม่

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันก็เป็นจุดเริ่มต้นที่ดี จุดเริ่มต้นของเขามาจากนักธุรกิจ เขาก็พยายามที่จะเป็นหัวเรือใหญ่ในหลายเรื่อง ปัจจุบันเขาให้ความสำคัญกับการทุจริตที่มีผลต่อกลไกทางเศรษฐกิจเป็นหลัก เช่น การพยายามผลักดันให้ออกพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวก ซึ่งก็จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องของการออกใบอนุญาตส่วนใหญ่เป็นปัญหาของภาคเอกชน ปัญหาของภาคประชาชนก็อาจจะมีส่วนบ้าง คือพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้ทุกหน่วยงานต้องปรับตัว แต่จริงๆ แล้วไม่ใช่ทุกหน่วยงานที่มีปัญหา และคนที่ได้ประโยชน์ค่อนข้างมากก็คือนักธุรกิจ ถ้าไปถามประชาชนทั่วไปว่าเขาได้ประโยชน์จากพระราชบัญญัติฉบับนี้ไหม เขาก็คงไม่รู้ว่าเขาได้ประโยชน์อะไร

กฎระเบียบหลายอย่างพอออกง่ายเกินไป มันก็เป็นปัญหา เช่น การขอใบอนุญาตขายเหล้าใช้เวลาแค่สามนาที ทั้งที่กติกาเรื่องการขายเหล้ามีตั้งเยอะ เขอบอกว่าไม่มีเวลาไปตรวจ เขาให้รับรองตัวเอง และไม่มีมีการตรวจสอบภายหลังทำให้เรามีร้านเหล้าเต็มไปหมด เพราะฉะนั้น ดิฉันเข้าใจว่าเรื่องอื่นๆ ก็คงจะมีอย่างนี้เหมือนกัน อย่างใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เมื่อก่อนต้องมีการตรวจบางอย่าง แต่ตอนนี้ก็ง่ายขึ้น

สมาชิกหลักขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันมาจากภาคเอกชน ส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจ เพราะฉะนั้นเขาก็จะรับรู้ได้ไวกับเรื่องเหล่านี้ และปัญหาส่วนใหญ่ของนักธุรกิจ

ก็คือต้องจ่ายเงิน เขาจึงไว้วางใจเยอะ เพราะฉะนั้น องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันก็ทำได้ในระดับหนึ่ง แต่ดิฉันเข้าใจว่าเขายังไม่ลงไปถึงมวลชนที่เป็นชาวบ้านทั่วไป

### เขาจะแก้ปัญหาคอร์รัปชันสร้างความเข้าใจเรื่องต่อต้านคอร์รัปชันที่ลงไปไม่ถึงชาวบ้านทั่วไปได้อย่างไร

เขาก็ทำงานอย่างที่เขาคำทำต่อไป เพียงแต่เราต้องตระหนักว่าเขาไม่ใช่องค์กรเดียว ถ้าเราให้ความหวังกับองค์กรนี้เพียงองค์กรเดียว เขาก็จะแก้ปัญหาในบางจุดได้ แต่ปัญหาของสังคมโดยรวมอาจจะไม่ได้ถูกแก้ไข เพราะฉะนั้นก็ต้องมีองค์กรอื่นที่ทำงานกับชาวบ้านหรือคนทั่วไป

การจะแก้ปัญหาคอร์รัปชันให้ได้ผล ต้องเป็นการร่วมกันทำงานของทุกภาคส่วน เพราะสุดท้ายแล้วทุกภาคส่วนจะถ่วงดุลกันเอง เราไม่สามารถฝากความหวังไว้กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ เพราะก็อาจจะทำให้เกิดคอร์รัปชันบางประเภทขึ้นมาได้ เราจึงต้องให้บทบาทกับทุกภาคส่วน แล้วให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้ถ่วงดุลกัน

---

*การจะแก้ปัญหาคอร์รัปชันให้ได้ผล ต้องเป็นการร่วมกันทำงานของทุกภาคส่วน เพราะสุดท้ายแล้วทุกภาคส่วนจะถ่วงดุลกันเอง เราไม่สามารถฝากความหวังไว้กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้*

---



## ทำอย่างไรจึงจะเกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง

ในต่างประเทศเขาจะมีคนที่ต้องการการเปลี่ยนแปลง อย่างองค์กรในเกาหลีใต้ ตอนเริ่มต้น เขาก็เกิดขึ้นจากกลุ่มเอ็นจีโอ ก็มีการรณรงค์ แล้วเขาก็พยายามสร้างความแข็งแกร่ง ด้วยความฉลาด เขาก็เลือกทำเรื่องใหญ่ๆ ก่อน เช่น ช่วงเลือกตั้ง เขาก็จะเอาประวัติของนักการเมืองมาเผยแพร่ว่าคนนี้เคยทำอะไรมาก่อน คนนี้ตอนที่อยู่ในสภาผู้แทนราษฎรเคยยกมือเรื่องอะไรบ้าง คือเขาไม่ได้ไปตำใคร เขาแค่บอกว่าคนนี้มีประวัติเป็นอย่างไร เคยทำอะไรมาบ้าง เพราะฉะนั้น คนก็จะรู้ว่าฉันควรจะเลือกใคร (ที่จริงวิธีทำงานตรงนี้ก็คล้ายสำนักข่าวอิศรา ที่ใช้วิธีหาข้อมูลต่างๆ มาเปิดเผย เพื่อให้ข้อมูลทำหน้าที่ของมันเอง คือใครมาอ่านก็จะเห็นว่ามันมีเรื่องแปลกๆ ไม่ชอบมาพากลเกิดขึ้น)

ในเกาหลีใต้ เขาเอาคนที่เกษียณแล้วมาทำงานให้สังคม คนที่เกษียณแล้วจึงไม่ต้องไปทำงานให้รัฐบาลเต็มสภากาย และคนเหล่านี้ก็จะอยู่ในทุกภาคส่วนของสังคม ซึ่งก็กลายเป็นว่าเขาสร้างเครือข่ายกับทุกภาคส่วน คนที่เคยเป็นครูก็จะดูเรื่องการศึกษา คนที่เคยอยู่ในแวดวงสาธารณสุขก็ดูเรื่องสาธารณสุข ขณะเดียวกัน เขาคิดรอบคอบ เขาก็มีสมาชิกที่เป็นทนายมาช่วยทำงาน เพราะเขารู้ว่าทำงานแบบนี้ต้องถูกฟ้อง เพราะฉะนั้นเขาก็มีกลไกที่จะดูแลคนของเขา ส่วนเรื่องเงิน เขาก็ใช้วิธีขอให้คนช่วยกันบริจาค ใครให้เยอะเขาก็ไม่เอา คือเขาคิดเรื่องการสร้างองค์กรตั้งแต่แรก

ในเกาหลีใต้ คนที่จะเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาต้องผ่านระบบที่เปิดเผย เขาจะมีประวัติของผู้พิพากษา ใครตัดสินคดีอะไรอย่างไรบ้าง พอถึงช่วงการแต่งตั้งผู้พิพากษา สิ่งเหล่านี้จะถูกเปิดเผยสู่สาธารณะ เพราะฉะนั้นคนที่เข้าสู่ระบบศาลก็ต้องเป็นคนที่สะอาด เขาใช้ระบบนี้ เขาไม่ได้ไปทำอะไรใคร เขาเพียงแค่เก็บประวัติ

สำหรับประเทศของเรา เราจะทำอย่างนี้กับอัยการไหม เราจะทำอย่างนี้กับตำแหน่งอื่นๆ ไหม มันดีกว่าการตรวจสอบเขาทีหลังหรือเปล่า เราก็คงจะต้องคิดวิธีที่สอดคล้องกับเรา





## ดร. มานะ นิมิตรมงคล

เลขาธิการองค์การต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

ในยุคลหลังปี 2550 ดูเหมือนว่าการเคลื่อนไหวเปิดโปงและต่อต้านทุจริตในลักษณะ “ฉายเดี่ยว” หรือยึดแกนนำเป็นหัวหอกเริ่มไม่ได้ผล เมื่อการต่อต้านคอร์รัปชันถูกโยงเป็นเรื่องเดียวกับการต่อสู้ทางการเมือง อีกทั้ง การตรวจสอบทุจริตในลักษณะดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในเรื่องเงินทุนและการขาดข้อมูลเชิงลึกทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่องและทำได้เพียงการรวมตัวแบบเฉพาะกิจในเรื่องที่สำคัญที่สุดเท่านั้น จึงมีความพยายามจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคมที่มีพันธกิจติดตามการทุจริตอย่างเป็นทางการขึ้น “องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)” หรือ ACT จากความร่วมมือของสมาชิกสมาคมธุรกิจโดยเฉพาะหอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย



ดร. มานะ นิมิตรมงคล เป็นนักธุรกิจที่สนใจเรื่องคอร์รัปชัน และทำวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกในหัวข้อ “คอร์รัปชัน: ศึกษากรณีรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย”

บทสัมภาษณ์ ดร. มานะ จะชี้ให้เห็นถึงปัญหาคอร์รัปชันในระบบราชการไทย และความพยายามของภาคธุรกิจที่สร้างกลไกความรับผิดชอบต่อเกิดขึ้นในสังคม ไปพร้อมกับความสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นๆ ในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

## ปัญหาในภาพรวมของคอร์รัปชันในประเทศไทยคืออะไร

ปัญหาใหญ่ของบ้านเราคือความไม่ชัดเจนในเรื่องกฎหมาย ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ปี 2559) พูดถึงประมวลจริยธรรม เราก็จะได้ยินข้าราชการหรือนักการเมืองบอกว่าประมวลจริยธรรมนั้นเป็นเรื่องนามธรรม ถ้าหากพวกเขาไม่ปฏิบัติตามแล้วจะมีความผิด หรือเรื่องที่บอกว่าประชาชนหรือชุมชนมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานราชการ แล้วหน่วยงานราชการก็จะไปฟ้องไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกที เราก็จะได้ยินข้าราชการบอกว่าถ้ากฎหมายทำให้การทำงานของเขายุ่งยากและเขามีความเสี่ยง ดีที่สุดคือเขาไม่ทำงาน (ตามหน้าที่ที่ควรจะทำ) เพราะถ้าทำ หากกฎหมายไม่ชัดเจน เขาก็มีความเสี่ยงสูง สำหรับข้าราชการที่ดี เขาก็จะพูดอย่างนี้ แต่สำหรับข้าราชการหรือนักการเมืองที่ซี้โกง เขาก็จะใช้ความไม่ชัดเจนของกฎหมายนั้นเป็นข้ออ้างว่าเขาทำได้ เพราะฉะนั้น ความไม่ชัดเจนของกฎหมายมันมีสองนัย นัยหนึ่งคือความไม่ชัดเจนของกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติ ซึ่งไม่มีขอบเขตจำกัดว่าแค่นั้นคือชัดเจน อีกนัยหนึ่งคือวิถีปฏิบัติของข้าราชการ นักการเมือง หรือของประชาชน ว่าแค่นั้นคือสิ่งที่รับได้ หรือแค่นั้นคือสิ่งที่ใช่

## ในฐานะภาคประชาชน เราจะจัดการกับปัญหาข้างต้นอย่างไร

จะเห็นว่าผมไม่ได้เริ่มจากคำว่าระบบอุปถัมภ์ ผมไม่ได้อ้างอิงทฤษฎีพวกนั้น เพราะ ณ วันนี้ สิ่งที่ต้องคัดค้านคอร์รัปชันพยายามทำซึ่งใช้คนและเวลาเยอะมาก

ก็คือการสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ซึ่งก็คือเรื่องการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการทำงานของรัฐ อย่างที่สองก็คือสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน เราจะพยายามพูดเรื่องการรณรงค์ เรื่องการให้ความรู้คนทั่วไป และส่วนที่ยังไม่ก้าวหน้าก็คือการเปลี่ยนแปลงวิถีคิดของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่า 2-3 ปีที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีการตื่นตัวเรื่องนี้มากขึ้น ถ้าเราติดตามข่าวการรณรงค์ของข้าราชการ วิธีทำงาน วิถีคิด และวิถีพูดของข้าราชการจำนวนมาก เราจะเห็นว่าเขาเริ่มพูดเรื่องนี้ (เรื่องต่อต้านคอร์รัปชัน) เขาเริ่มเข้าใจ แต่คนที่มียอำนาจก็ยังเป็นกลุ่มคนที่มาจากระบบเส้นสาย มาจากระบบอำนาจนิยม คนพวกนั้นยังครองอำนาจอยู่ แต่ถ้าวินนี้เราเริ่มเปลี่ยนวิถีคิดของข้าราชการ วันข้างหน้าก็จะเริ่มมีอนาคต มันไปพร้อมกัน เปลี่ยนแปลงโครงสร้างด้วย แล้วก็เปลี่ยนแปลงความคิดของผู้คนด้วย นี่เป็นเรื่องแรก

เรื่องที่สอง กลับไปที่รัฐธรรมนูญที่บอกว่าต้องมีประมวลจริยธรรม และจะมีพระราชบัญญัติที่จะลงโทษข้าราชการและนักการเมือง ร่างรัฐธรรมนูญบอกว่าประชาชนมีอำนาจฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะฉะนั้น จากนี้ไป หากรัฐธรรมนูญประกาศใช้ จะมีการฟ้องร้องกันมหาศาล โดยเฉพาะในช่วงสองปีแรก โจทย์ที่ผมบอกผู้ใหญ่ก็คือประมวลจริยธรรมที่มีอยู่ในปัจจุบันมันเป็นนามธรรม ถ้ามีผู้ใหญ่บอกว่าอะไรคือความชัดเจน แล้วสาธารณชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมรับ สังคมก็จะเดินต่อไปได้ แต่ตอนนี้ยังไม่มี และก็ไม่มีใครกล้าทำ วันนี้เราจะเห็นว่าคนที่ถูกบังคับให้เขียนประมวลจริยธรรมมีแค่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเนื้อหาหลวมมาก และรัฐธรรมนูญฯ ฉบับที่ผ่านมา (ปี 2550) ก็บอกว่าศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระต้องเขียนประมวลจริยธรรม เพื่อให้ให้นักการเมือง รัฐมนตรี และ ส.ส. ปฏิบัติตาม เราจะเห็นการทำงานแยกส่วนอย่างนี้ แต่อะไรเป็นมาตรฐาน ก่อนที่จะเกิดความขัดแย้งในสังคม หรือเกิดการฟ้องร้อง นี่ก็คือความไม่ชัดเจน

เรื่องที่สาม ร่างรัฐธรรมนูญพูดถึงการทำงานของรัฐบาลบน digital platform (เช่น การเชื่อมโยงข้อมูลภาคีออนไลน์) พูดถึงสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูล แต่ตอนนี้ก็ยังไม่มีการบอกว่าเป็นไปได้แค่ไหน อย่างไร นี่เป็นสามเรื่องที่บ้านเรายังไม่ชัดเจน คือเรื่องนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานราชการ

**ภาคประชาชนจะผลักดันให้ผู้นำในระบบราชการมีความตั้งใจจะเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ในระบบราชการได้อย่างไร**

แนวทางที่เราพยายามทำให้ได้ก็คือสื่อให้ประชาชนรู้ว่าอะไรที่เป็นสิทธิของประชาชน อย่างการออกพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 เราพยายามไปบอกกับภาคธุรกิจ สภาหอการค้าฯ สมาคมอุตสาหกรรมฯ ทุกสมาคมการค้า สมาคมวิชาชีพ เพื่อพยายามอธิบายให้เขาฟังว่าเกิดอะไรขึ้น อะไรคือความเปลี่ยนแปลง เราพยายามไปบอกกับทุกกลุ่มที่เขาพร้อมจะฟัง โดยมีเป้าหมายลึกๆ คือเพื่อให้เขาทวงสิทธิ และเราจะพยายามกระตุ้นเขาว่าคุณรวบรวมมาสิว่าอะไรที่คุณไม่ได้รับประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้ เดี่ยวพอรัฐธรรมนูญออกมา เราก็จะพยายามบอกเขาอีกว่าคุณมีสิทธิฟ้องร้อง

พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ ช่วยแก้ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพของภาครัฐได้หรือไม่ เช่น เมื่อก่อนมีช่องให้บริการสามช่อง พอกลัวว่าจะทำไม่ได้ตามที่กฎหมายกำหนดก็ขยายเป็นสิบช่อง โดยไม่ได้แก้ปัญหาประสิทธิภาพของการให้บริการ

การให้บริการประชาชนไม่ใช่การเพิ่มช่องบริการ แต่มันหมายความว่าขั้นตอนบางอย่างที่ไม่จำเป็น ก็ลดมันได้ไหม กรณีที่ถูกอ้างถึงบ่อยครั้งคือการทำงานของ



สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ซึ่งโยงกับตัวอย่างที่ผมชอบหยิบยกก็คือกรณีห้างสรรพสินค้าแห่งหนึ่ง แผนกเบเกอรี่ มีเบเกอรี่ 80 รายการ ทุกรายการเขาต้องไปขอ อย. ปรากฏว่าสาขาที่อยู่ในกรุงเทพฯ ก็ต้องไปขอ อย. ที่กรุงเทพฯ พอข้ามคลองประปาไปฝั่งนนทบุรี เขาก็ต้องไปขอฝั่งนนทบุรีอีก นี่เป็นกรณีหนึ่งที่เรบอกว่ามีนจำเป็นด้วยหรือที่ภาครัฐต้องมีมาตรการซ้ำซ้อนอย่างนี้

### พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้มาหนึ่งปีกว่าแล้ว เป็นไปตามที่คาดหวังมากน้อยแค่ไหน

คืบหน้าไม่ถึง 10 เปอร์เซ็นต์ ตอนเริ่มต้นเราคาดหวังมาก แต่ถึงตอนนี้ก็ยังไม่ทำ เพราะยังเป็นจังหวัดที่ต้องช่วงชิงและต้องผลักดัน ยังมีความหวัง เราเคยผิดหวังกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งตอนที่ออกมาก็ก้าวหน้าที่สุดในอาเซียน มาถึงวันนี้เรบอกว่ามีนแข็งช่วยมาก นี่เป็นประสบการณ์ของเรา เพราะฉะนั้นสิ่งที่เราพยายามบอกคนในกลุ่มขับเคลื่อนของเราก็คือว่าจังหวัดนี้จะมีความหมายออกมาเยอะ จะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเยอะ และจะมีการวางกลไกอีกหลายอย่าง จังหวัดนี้จึงเป็นจังหวัดที่ต้องช่วงชิงว่าใครจะเป็นคนสร้างบรรทัดฐาน

---

*พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ ช่วงนั้นภาคประชาชนไม่สนใจเลยว่าอะไรเป็นบรรทัดฐาน กลายเป็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กำหนดบรรทัดฐานทุกอย่าง เพราะฉะนั้น วันนี้นักกฎหมายอะไรก็แล้วแต่ที่จะออกมา รัฐธรรมนูญที่จะออกมา ภาคประชาชนต้องเป็นฝ่ายไปบอกไว้ก่อนว่าเส้นบรรทัดฐานและมาตรฐานอยู่ตรงนี้*

---

ในกรณีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ ช่วงนั้นภาคประชาชนไม่สนใจเลยว่าอะไรเป็นบรรทัดฐาน กลายเป็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กำหนดบรรทัดฐานทุกอย่าง เพราะฉะนั้น วันนี้อกฎหมายอะไรก็แล้วแต่ที่จะออกมา รัฐธรรมนูญที่จะออกมา ภาคประชาชนต้องเป็นฝ่ายไปบอกไว้ก่อนว่าเส้นบรรทัดฐานและมาตรฐานอยู่ตรงไหน คำว่าผลประโยชน์ทับซ้อนคืออันนี้ ถึงแม้สุดท้ายจะเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรไม่ได้ แต่ก็ต้องทำให้มันอยู่ในกระแสของสังคม

### นอกจากคอร์รัปชันที่ประชาชนพบเจอในชีวิตประจำวัน คอร์รัปชันในภาพที่กว้างกว่านั้นอย่างคอร์รัปชันเชิงนโยบายหรือคอร์รัปชันในระดับโครงสร้าง ประชาชนจะมีวิธีแก้ปัญหาอย่างไร

พฤติกรรมคอร์รัปชันที่เคยเกิดขึ้นแล้ว สังคมจะเรียนรู้ด้วยวิธีไหนก็แล้วแต่ แต่สังคมก็จะเรียนรู้ แต่คอร์รัปชันใหญ่ๆ มันจะสิ้นไหลไปเรื่อยๆ มันจะเปลี่ยนแปลงตัวเองอยู่เรื่อยๆ ซึ่งพอถึงวันนั้น ประชาชนก็ไม่เข้าใจ นักวิชาการอย่างเรา เราก็จะนั่งมองอย่างงงๆ ในวันข้างหน้า ถ้ามีอะไรใหม่ๆ ออกมา เช่นอย่างตอนนี้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งทหารเป็นผู้บริหาร เรื่องแบบนี้ ถ้าย้อนหลังไปเมื่อ 10-20 ปีที่แล้ว มันไม่เกิดขึ้น แต่ทำไมทุกวันนี้มันกลับมาได้ ที่ทุกวันนี้เรื่องแบบนี้กลับมาได้ เพราะกระแสสังคมเปลี่ยนไป และมันไปเปลี่ยนวิธีคิดของคน

ถามว่าในวันข้างหน้า เรื่องใหญ่ๆ จะทำอะไร คอร์รัปชันเรื่องใหญ่ๆ จะถูกป้องกันได้ เราจะต้องมี change agent (ผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง) ที่ถูกวางรากฐานเอาไว้ และมี change body (หน่วยงานที่เป็นตัวอย่างในการเปลี่ยนแปลง) ที่คนให้การยอมรับ ซึ่งวันนี้ประเทศไทยยังไม่มี

### เราคาดหวังการเปลี่ยนแปลงจากรัฐบาลชุดปัจจุบัน (รัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้จริงหรือ

ได้ ช่วงนี้เราทำงานกับภาครัฐมาก ซึ่งไม่ได้แปลว่าเราชื่นชมทหารหรือเผด็จการ เพียงแต่ถ้าเรามองการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในระยะยาว ที่ผมบอกว่าจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ต้องมีการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้หากไม่มีอำนาจรัฐ ถ้ารัฐไม่เล่นด้วย ก็ไม่มีทางเกิดขึ้น บทเรียนที่เราเจอก็คือในยุคที่เราคุยกับคุณยิ่งลักษณ์ (ชินวัตร) และคุณอภิสิทธิ์ (เวชชาชีวะ) เราได้แต่คุย เมื่อคุยแล้วก็รู้สึกตื่นเต้น แล้วก็ไม่มีอะไรเกิดขึ้น เราไม่ได้ทำอะไรเลย กระแสที่เกิดขึ้นก็เกิดจากการ

ลงมือลงแรงของพวกเรา ใช้ทรัพยากรของพวกเรา แต่เราไม่ได้การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเลย พอมายุคนี้ พวกเขาเองก็ต้องการคะแนนนิยม ต้องการการยอมรับจากประชาชน เขาอยากแก้ปัญหาคอร์รัปชันด้วยความจริงใจใหม่ เราไม่รู้หรอก ผมก็ไม่รู้ และตัวผมเองก็ไม่เชื่อ แต่ตอนนี้สิ่งที่เขาต้องการคือเขาต้องการให้คนเชื่อว่าเขาทุ่มเท เขามีสะอาด เพราะฉะนั้นก็เกาะกันไป เพราะเราได้สิ่งที่เป็นเป้าหมายในระยะยาว

## การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันกับภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม ตอนนี้เป็นอย่างไร

เราทำงานร่วมกับคนเยอะมาก เพราะในความเป็นจริง การรวมตัวเป็นองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน คนที่ลงมือปฏิบัติจริงๆ ก็มีจำนวนไม่มาก เวลาไปประชุมก็จะมีไม่กี่คน เพราะฉะนั้น เราต้องทำงานร่วมกับคนอื่นเสมอ ถ้าพูดถึงเอ็นจีโอ เอ็นจีโอบางคนมองว่ารัฐเป็นศัตรู แต่เรามองว่ารัฐเป็นเครื่องมือที่เราควรทำงานด้วย เราไม่ได้ไปอู้มชูเขาหรือพยายามสนับสนุนเขาทุกอย่าง แต่เราคิดว่าเขาเป็นเครื่องมือที่ทำให้เราบรรลุเป้าหมายได้

## ตอนนี้เราต้องทำอะไรต่อ

เกมการเมือง นายกษ (พล.อ. ประยุทธ์) เขาถูกกดดันไม่สิ้นสุด มีเพียงอย่างเดียวที่จะเป็นเสาค้ำให้เขาเกาะได้อย่างมั่นคง ณ วันนี้ คือรัฐบาลที่ต่อสู้กับคอร์รัปชัน

## หมายความว่าด้วยแรงกดดันรอบด้าน การผลักดันเรื่องคอร์รัปชันอาจจะง่ายขึ้น

ใช่ เวลาที่พวกเราเสนออะไร มันจะมีความเป็นไปได้มากกว่าเมื่อเทียบกับในอดีต

## เราต้องการเวทีแบบไหนที่จะทำให้ภาคประชาสังคมร่วมมือกันทำงานได้มากขึ้น

การทำงานของเราต้องอาศัยเวลา ต้องอาศัยการเรียนรู้ และต้องอาศัยพัฒนาการที่เกิดขึ้นทั้งระบบ ทุกวันนี้ เปรียบเทียบกับเมื่อห้าปีที่แล้ว คน องค์กร หรือกลุ่ม ที่พูดทำ และศึกษาเรื่องคอร์รัปชัน ทุกวันนี้มีมากกว่าเมื่อก่อนเยอะ ตอนนี้เราพยายามสร้างเวทีที่เราเรียกว่าโครงการร้อยพลังต้านคอร์รัปชัน และก็มีอีกแนวคิดหนึ่ง คือแนวคิดเรื่องความร่วมมือ by sector (ตามกลุ่มสาขาธุรกิจ) หรือ by cluster (ตามกลุ่มงาน

ราชการ) ซึ่งเริ่มทำไปแล้วในกรณีของกรมบังคับคดี และเรากำลังจะทำเรื่องเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ เกี่ยวกับกรมที่ดิน เกี่ยวกับ อย. คือเราทำทั้งหมด

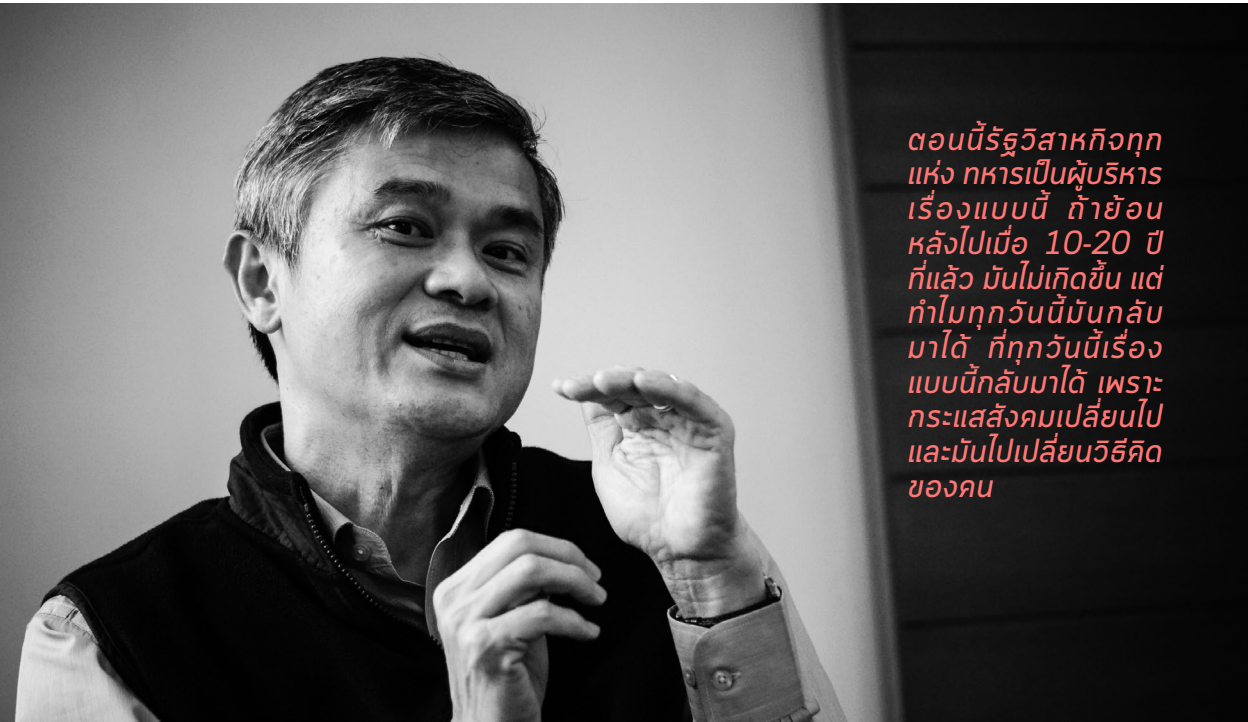
คนภายนอกจะมองว่าองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันเป็นองค์กรของภาคธุรกิจ เอกชน คนที่ทำงานด้านคอร์รัปชันบางคนอาจจะตั้งคำถามกับการทำงานขององค์กร กรณีแบบนี้จะอย่างไร

เรื่องแบบนี้ต้องอาศัยเวลา เราไปบังคับให้เขาเชื่อเราไม่ได้ ตอนเริ่มต้นเรามีตราหอการค้าไทยประทับอยู่ คุณประมนต์ สุธีวงศ์ ก็เป็นนักธุรกิจใหญ่ เงินทุนของเรา คนถามว่ามาจากไหน เรบอกว่าเป็นเอกชนบริจาค เพราะฉะนั้นก็จะมีคนบางส่วนบอกว่าเราเป็นพวกนายทุน แต่ก็ไม่ใช่ไร ประชาชนจำนวนมากก็เข้าใจ เอ็นจีโอจำนวนมากก็เข้าใจ ก็ต้องพิสูจน์กันยาวๆ

องค์กรมีปัญหาเรื่องบุคลากรหรือทรัพยากรในการทำงานมากน้อยแค่ไหน

มี การทำเรื่องต่อต้านคอร์รัปชันต้องเสียสละมหาศาล ทุกคนเปลี่ยนตัวกันมาก คนจำนวนมากกลัว เมื่อห้าปีที่แล้วยิ่งกว่านี้อีก วันนี้เริ่มง่ายขึ้น ตอนที่เราระดมคนมาเป็นผู้สังเกตการณ์ในโครงการข้อตกลงคุณธรรม<sup>1</sup> ณ วันแรกที่พูด คนไม่ค่อยกล้าเข้ามาร่วมทำงานหรอก เขากลัวโดนฟ้องร้อง คนกลัวเรื่องนี้ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันก็ไปขอให้รัฐเปลี่ยนกติกาบางอย่าง เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกาตอบเป็นลายลักษณ์อักษรว่าคนที่มาเป็น “ผู้สังเกตการณ์อิสระ” ถือว่าเป็นคนมาช่วยงานราชการ ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะฉะนั้น คนจะเอากฎหมายของ ป.ป.ช. มาฟ้องไม่ได้ เราก็ต้องหาทางออกที่ละประเด็น ทีละเปลาะ เพื่อให้คนของเราเกิดความสบายใจที่จะเข้ามาร่วมทำงาน ผมเองขึ้นโรงพักมาสองคดี และก็มีคดีที่ตำรวจจากอำเภออะไรก็ไม่รู้โทรมาบอกว่าเขามาแจ้งความคุณเรื่องนี้ คุณหมิ่นประมาทเขา คุณลงข้อมูลเป็นเท็จในระบบคอมพิวเตอร์ ถ้าผมไม่นิ่งพอน ผมก็คงหยุดทำงานเรื่องนี้ “ไม่ยุ่งดีกว่า”

<sup>1</sup> โครงการข้อตกลงคุณธรรม หรือ Integrity Pact เป็นแนวคิดที่องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันนำมาจากองค์การความโปร่งใสสากล (Transparency International) ซึ่งมีหลักการทำงานคือการส่งผู้มีความรู้และความน่าเชื่อถือ (เรียกว่าผู้สังเกตการณ์อิสระ) เข้าไปสังเกตการณ์ในกระบวนการเตรียมโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ และบันทึกผลการสังเกตการณ์ให้องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันทราบถึงระดับความโปร่งใสในการดำเนินการดังกล่าว



ตอนนี้รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ทหารเป็นผู้บริหาร เรื่องแบบนี้ ถ้าย้อนหลังไปเมื่อ 10-20 ปีที่แล้ว มันไม่เกิดขึ้น แต่ทำไมทุกวันนี้มันกลับมาได้ ที่ทุกวันนี้เรื่องแบบนี้กลับมาได้ เพราะกระแสสังคมเปลี่ยนไป และมันไปเปลี่ยนวิธีคิดของคน

### องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันต้องการกลไกอะไรอีกบ้าง เพื่อทำให้คนในสังคมพูดถึงคอร์รัปชันได้เต็มปากเต็มคำมากขึ้น

สำหรับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน เราไม่เคยคิดทำอะไรเพื่อสร้างเกราะกำบังให้กับตัวเอง เราไม่ได้สนใจเรื่องนั้น เพียงแต่เราก็ระวังตัว เช่น เวลาทำอะไรที่เป็นลายลักษณ์อักษร เราก็จะมีนักกฎหมายมาช่วย บางครั้งสิ่งที่เปิดเผยต่อสาธารณะ บางคนอาจจะบอกว่าไม่สนใจ แต่เราก็ต้องป้องกันตัวเอง เราก็ต้องมีเงื่อนไขของกฎหมายป้องกันเหมือนกัน

### การทำงานกับเอ็นจีโอ สื่อมวลชน และนักวิชาการ ทำอย่างไรจึงจะทำงานด้วยกันอย่างราบรื่นมากขึ้น

เรามีการทำกิจกรรมเวิร์คช็อปเพื่อกำหนดแผนปฏิบัติงานของเราทุกปี เรื่องพันธมิตรที่ต้องทำงานร่วมกันก็เป็นประเด็นใหญ่ที่เราคิดวางแผนเสมอ แต่ก็คงต้องค่อยเป็นค่อยไป ที่ผมพูดถึงเรื่องการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน by cluster ทุกครั้งที่เรา



ประสบความสำเร็จ เราจะได้คนกลุ่มหนึ่งเข้ามาเป็นพลัง คือมันเป็นหลักฐานสำหรับพวกเขาว่าคอร์รัปชันมันแก้ได้ ทุกเรื่องที่เราเริ่ม ทุกคนบอกว่าทำไม่ได้ ทุกคนหัวเราะ วันนี้ผู้ประกอบการในภาคสาธารณสุขก็บอกว่าทำไม่ได้ คนระดับสูงของพวกเขาจำนวนมากก็บอกว่าทำอะไรไม่ได้ แต่เราก็ต้องอดทน ถ้ามีอะไรคืบหน้า มันจะทำให้เขารู้สึกว่ามันได้ มันใช่ แล้วเขาจะมีความเชื่อมั่นมากขึ้นในกระบวนการต่อสู้กับคอร์รัปชันของประเทศ แล้วก็จะให้การสนับสนุน เราเชื่ออย่างนี้

### บทบาทของสื่อมีส่วนช่วยเรื่องการต่อต้านคอร์รัปชันมากน้อยเพียงใด

สื่อช่วยได้มาก แต่สื่อก็ยังเล่นเรื่องที่เป็นดราม่า เรื่องที่เป็นไปตามกลไกตลาด ประชาชนก็ไม่ได้เสพและไม่ได้สนับสนุนสื่อ พอประชาชนไม่สนับสนุน กลไกตลาดมันก็ไปไม่ได้ ในเรื่องของการผลิตมัน องค์การของเราพยายามวางแผนเรื่องการสร้างกลไกตลาด ให้กลไกตลาดไปหล่อเลี้ยงกลไกการต่อต้านคอร์รัปชัน เรื่องนี้มีอยู่ใน

*คอร์รัปชันในระบบราชการ  
ยังอัดแน่นเหมือนเดิมจน  
ผมมองไม่ออกเลยว่า  
เขาชนะคอร์รัปชันในระบบ  
ราชการได้อย่างไร... ระบบ  
ราชการที่เป็นแบบคลื่นใต้น้ำ  
คือมันซึมไปทั้งระบบ แต่ใน  
ภาคนักการเมือง ประชาชน  
เห็นง่าย เข้าใจง่าย แต่ง่าย  
และอธิบายได้ง่ายกว่า*



แผนการทำงานของเรอพอสมควร เราพยายามสนับสนุนให้ทุนสื่อ แต่ก็ยังน้อยและอาจจะยังไม่ทั่วถึง และเราก็พูดคุยกับสื่อพอสมควรว่าถ้ามีข้อเสนออะไรที่คิดว่าทำให้สื่อเชิงสืบสวนสอบสวนยืนอยู่ได้ด้วยกลไกตลาด และมีคนต้นตัวที่จะเข้ามาสร้างทักษะทางด้านนี้โดยตรง ขอให้เสนอมา องค์กรพร้อมที่จะให้การสนับสนุน นี่เป็นข้อความที่เราเสนอออกไป

ความสำเร็จเล็กๆ ก่อนหน้านี้ก็คือเราบอกกับภาคธุรกิจหรือใครก็แล้วแต่ให้แก้ไขคอร์รัปชันของประเทศในบทบาทที่ตัวเองทำได้ เราก็ได้เห็นว่ามีกองทุนรวมเกิดขึ้นสองกองทุน กองทุนแรกคือกองทุนเปิด วรรณ แอนไท คอร์รัปชัน (ONE-ACT) อีกกองทุนหนึ่งซึ่งเกิดก่อน คือกองทุนรวมคนไทยใจดี (BKIND) ของธนาคารกรุงเทพเสร็จแล้วเขาก็มีคณะทำงานของพวกเขาเองที่จะสร้างกลไกในตนเองเดียวกันว่าจะให้การสนับสนุนการลงทุนในบริษัทที่มีนโยบายต่อต้านคอร์รัปชัน ซึ่งก็จะเป็นแรงจูงใจว่าถ้าอยากได้รับการสนับสนุน คุณต้องอยู่ในเกณฑ์นี้ให้ได้ คือทำให้ทุกอย่างอยู่ได้ด้วยกลไกตลาด สื่อมวลชนก็เหมือนกัน ทำอย่างไรให้สื่อมวลชนที่ยืนหยัดในเรื่องต่อต้านคอร์รัปชันยืนอยู่ได้ด้วยกลไกตลาด

### ทำอย่างไรให้สังคมเห็นว่าเรื่องการต่อต้านคอร์รัปชันเป็นประเด็นร่วมของคนทุกกลุ่มในสังคม

ถ้าเราจะทำ มันก็ต้องพิสูจน์ในระยะยาวให้คนเชื่อ แม้แต่ในภาคธุรกิจ แรกๆ เขาก็ไม่เชื่อ และคนจำนวนมากก็ไม่เชื่อ ในกลุ่มนักวิชาการ ปีแรกคนก็ตั้งคำถามกับผมว่าที่พวกคุณทำเพราะค่าสินบนมันลามไปถึง 30-35 เปอร์เซ็นต์ใช่ไหม พวกคุณเลยสู้ ถ้าวันข้างหน้ามันลดเหลือ 20 เปอร์เซ็นต์ พวกคุณจะไม่สู้ใช่ไหม เรื่องแบบนี้ เราต้องพิสูจน์ให้คนอื่นเห็นในระยะยาว

ที่ผมบอกว่าเราต้องการสร้างกระแสและให้การศึกษากับคน เพราะการให้การศึกษาจะยกระดับคุณภาพของกระแสขึ้นไปเรื่อยๆ ผมบอกว่า พล.อ. ประยุทธ์เล่นกับเราเต็มที่ เพราะเขามีเสาหลักที่เขาเกาะได้คือเรื่องต่อต้านคอร์รัปชัน ถ้าเขาทำเรื่องนี้ได้ดี เขาจะได้รับการยอมรับจากประชาชน และเขาจะได้รับความนิยมจากประชาชน เพราะฉะนั้น กระแสของประชาชนคือสิ่งชี้ขาด (หวังว่า) ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเปิดช่องให้ภาคประชาชนเพียบเลย ซึ่งก็มีทั้งแง่ดีและแง่ที่ต้องพึงระวัง ผมจึงบอกว่าการตอนนี้ต้องชิงจังหวะกันว่าใครจะเป็นคนสร้างกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานก่อน

ตอนนี้การขับเคลื่อนเรื่องการต่อต้านคอร์รัปชันเข้าไปมีส่วนผูกพันกับอำนาจรัฐ และคนจำนวนหนึ่งก็มองว่านักการเมืองอยู่คู่กับคอร์รัปชัน ยุทธศาสตร์แบบนี้จะส่งผลต่อเรื่องนี้ในระยะยาวหรือไม่

คอร์รัปชันในระบบราชการยังอัดแน่นเหมือนเดิมจนผมมองไม่ออกเลยว่าจะเอาชนะคอร์รัปชันในระบบราชการได้อย่างไร แต่คอร์รัปชันในภาคการเมืองเป็นเรื่องที่ประชาชนเข้าใจง่าย เป็นเรื่องใหญ่ และเป็นเรื่องที่สร้างความเสียหายแต่ละครั้งชัดเจนมาก มีผลกระทบสูงมาก ซึ่งต่างจากระบบราชการที่เป็นแบบคลื่นใต้น้ำ คือมันซึมไปทั้งระบบ แต่ในภาคนักการเมือง ประชาชนเห็นง่าย เข้าใจง่าย แทะง่าย และอธิบายได้ง่ายกว่า เรื่องหลักมันคือเรื่องนี้

อีกอย่างก็คือ ผมมีมุมมองว่าคอร์รัปชันจากนักการเมืองเป็นต้นตอของวิกฤตคอร์รัปชัน ถ้าจัดการในระดับนักการเมืองได้ ในระดับล่างลงไปจะคลี่คลาย ถ้าเคลียร์ในระดับนักการเมืองไม่ได้ก็ไม่มีทางคลี่คลาย เพราะคนพวกนี้จะไปสร้างระบบ สร้างเครือข่าย และทำลายสภาพแวดล้อมทางคุณธรรมภายในองค์กร แล้วสิ่งต่างๆ จะถูกทำลายไปทั้งหมด





## บุญยืน ศิริธรรม

ประธานสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค (สอบ.)

อดีตสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดสมุทรสงคราม

**ค**ุณบุญยืน ศิริธรรม เป็นตัวอย่างของประชาชนที่ถูกสถานการณ์บังคับให้  
จำเป็นลุกขึ้นเคลื่อนไหวตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยมีจุดเริ่มต้นจาก  
การต่อต้านโครงการก่อสร้างของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและอาชีพ  
ของคนในพื้นที่ปากน้ำแม่กลอง หลังจากนั้น ถูกชักชวนแถมขอร้องจากชาว  
บ้านในพื้นที่ให้ลง สโมสรสมาชิกรัฐสภา (ส.ว.) จนได้ชื่อว่า ส.ว.ลงขัน เพราะ  
ชาวบ้านในพื้นที่ช่วยกันลงขันระดมทุนให้เป็นค่าใช้จ่ายในการลงสมัครและ  
แนะนำตัวจนได้รับการเลือกตั้ง

คุณบุญยืนทำงานขับเคลื่อนในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างเข้มข้น  
หลายกรณีเป็นกรณีที่ช่วยให้ผู้บริโภคตั้งคำถามกับเรื่องประสิทธิภาพของ  
หน่วยงานรัฐ ความรับผิดชอบต่อความทุกข์ร้อนของประชาชน และรวมถึง  
นโยบายที่รัฐเอื้อประโยชน์ภาคธุรกิจจนมีผลกระทบต่อประชาชน หลายกรณี  
โยงใยสู่ปัญหาคอร์รัปชัน ที่ทำให้ประชาชนต้องรวมกลุ่มกันตรวจสอบและต่อสู้

เพื่อให้เกิดกลไกความรับผิดชอบ

จากอาชีพประมงพื้นบ้านสู่นักเคลื่อนไหวเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค คุณบุญยืนจะถ่ายทอดประสบการณ์การเคลื่อนไหวเพื่อตรวจสอบคอร์รัปชัน และชี้ให้เห็นถึงการทำให้ประเด็นความเดือดร้อนของประชาชนให้เป็นประเด็นสาธารณะ การทำงานเป็นเครือข่าย และความพยายามสร้างกลไกความรับผิดชอบให้เกิดในภาคราชการ

## คุณบุญยืนคิดว่าวัฒนธรรมการเมืองมีที่มาอย่างไร

พี่คิดว่ามันไม่ได้เริ่มที่นักการเมือง มันเริ่มที่ชาวบ้านนี่แหละ มันเริ่มที่สังคมสมมติว่าลูกเก็บเงินได้แล้วเอาไปคืน พ่อแม่ก็จะบอกว่าโง่ เอาไปคืนเขาทำไม นี่ก็คือการปลูกฝังเรื่องคอร์รัปชัน หรืออย่างนักการเมืองท้องถิ่น เขาโกงแล้วเขามีเงิน ชาวบ้านก็จะบอกว่าเห็นไหม เขาฉลาด เขาถึงได้มีเงิน (มันเกิดจากวัฒนธรรมความเชื่อว่าใครที่ทำให้เงินของตัวเองเพิ่มได้คือคนฉลาด) คนที่ไม่ยอมรับเงินคือคนโง่ อย่างนี้ก็แย่นะ พี่ถูกค่าตลอดเลยว่โง่ ทำไมไม่เอาเงิน เขาให้ก็ไม่รู้จักเอา แต่พี่ภูมิใจในความโง่ของพี่นะ

พี่เคยมีคนมาเสนอรถยนต์ เสนอเงินให้ ตอนที่เขาจะสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่กลอง (ปี 2550) แก่นำของเขาคณะนั้น เรียกพี่ไปคุย ขอร้องพี่ว่าอย่าค้านโรงไฟฟ้าได้ไหม มีเงินในบัญชีเท่าไร มีรถขับไหม พอเราไม่เอา เขาก็บอกว่าระวังจะเหมือน “เจริญ วัดอักษร<sup>1</sup>” ระวังจะตาย เขาก็ขู่พี่เลย

พี่คิดว่าเรื่องพวกนี้มันถูกปลูกฝังในสังคมไทย พี่ไม่ค้านักการเมืองเพียงกลุ่มเดียว พี่บอกได้เลยว่านักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเขาเหนื่อยยากมาก การลงพื้นที่ไปหาเสียงมันเหนื่อยมาก ตอนที่ลงสมัคร ส.ว. นิ้วเท้าพี่ฟองแทบทุกนิ้ว เจ็บแทบขาดใจ แต่ตอนเช้าก็ต้องลุกไปหาเสียงอีก ออกจากบ้านตั้งแต่ตีสี่ กว่าจะเข้าบ้านก็หก

<sup>1</sup> คุณเจริญ วัดอักษร เป็นอดีตแกนนำชาวบ้านกลุ่มอนุรักษ์ท้องถิ่นปอนอก ซึ่งรวมตัวเคลื่อนไหวต่อต้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใน จ. ประจวบคีรีขันธ์ ตั้งแต่ปี 2538 คุณเจริญถูกยิงเสียชีวิตในปี 2547 ในช่วงเดียวกับที่กำลังเคลื่อนไหวต่อต้านโรงไฟฟ้าปอนอก-หินกรูด

โมงเย็น เพราะฉะนั้นนักการเมืองที่มาจากการ “ลากตั้ง” เขาไม่รู้หรอก ยิ่งจังหวัดใหญ่ เขายังต้องใช้ความพยายามอย่างมาก มันเหนื่อยมาก เหนื่อยจนรู้สึกว่าจะสมควรทำไม เหนื่อยอย่างนี้ อยู่ดีไม่ว่าดี

ที่คิดว่าชีวิตนักการเมืองลำบากนะ เขาไม่มีเวลาเป็นส่วนตัว พอได้เป็นนักการเมืองปุ๊บก็มีคนเข้ามาขอเงินขอให้ช่วยโน่นนี่นั่น นี่คือนี่หนึ่งที่เป็นภาระของเขา ถ้าเขาอยากเป็น ส.ว./ส.ส. ครั้งต่อไป เขาก็ต้องให้เงินอีก ถ้าไม่ให้ ครั้งต่อไปเขาก็ไม่เลือก แต่ที่ถามเลยว่าทำไมถึงมาขอเงินพี่ เขาบอกว่าเพราะพี่เป็น ส.ว. เขาเลือกพี่มา พี่ก็บอกว่าพี่ไม่ให้ ถ้าคุณเลือกพี่มาเพื่อให้พี่ให้เงิน คุณเลือกคนผิด เพราะพี่ไม่มีเงินจะให้ ทำไมพี่ต้องให้ พี่ไม่ให้ ถ้าครั้งหน้าพี่ลงสมัคร คุณไม่เลือกพี่ พี่ก็ไม่ว่าเพราะที่สมัครลงสว.เพื่อไปทำหน้าที่ตัวแทนประชาชนไม่ใช่มาแจกเงิน

### ตั้งแต่เริ่มทำงานในฐานะภาคประชาชน จนกระทั่งได้เป็น ส.ว. คุณบุญยืน มองเห็นการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบไหนบ้าง

ที่เห็นชัดเจนก็คือหน่วยงานราชการไม่สนใจทุกข์ร้อนของประชาชน พี่เคยป่วยต้องนอนอยู่ในโรงพยาบาล แต่ก็ต้องพยายามออกมาประชุมกับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อจะบอกว่าหมู่บ้านพี่มันเดือดร้อนอย่างไรก่อนที่จะได้งบประมาณไปทำประปาหมู่บ้าน พี่กับชาวบ้านต้องบุกน้ำลุยโคลนเพื่อวัดกันเองว่าหมู่บ้านพี่ต้องใช้ท่อยาวแค่ไหนเพื่อที่จะทำโครงการไปของบประมาณมาทำประปาหมู่บ้าน ราชการไม่ได้ทำอะไรเลย เมื่อได้งบมาก็ต้องต่อท่อประปาเข้าบ้านกันเอง เห็นก็อกครั้งแรกในบ้านของตัวเองนี่น้ำตาร่วงเลย มันกำลังจะมีน้ำไหลออกมาทางนี้ เพราะสมัยก่อนพี่ต้องพายเรือไปอำเภอบางคนที (จ. สมุทรสงคราม) มันลำบากมาก ฝนตก กลางค้ำกลางคืนก็ต้องลุกขึ้นมารองน้ำฝนไว้ใช้ เพราะบ้านพี่มีแต่น้ำเค็ม

เขาก็มาเจาะน้ำประปาให้นะ พวกเราก็นั่งเฝ้าจนเขาเจาะเสร็จ พี่ก็รออยู่จนผ่านปีหนึ่ง น้ำไม่หยดออกจากท่อเลยแม้แต่หยดเดียว จนพี่ต้องบุกไปที่สำนักงานโยธาฯ ของจังหวัด เพื่อไปถามเขาว่าทำไมน้ำไม่ไหล เขาก็บอกว่าใจเย็นๆ หนอยสิ ต้องติดต่อช่างรับเหมาก่อน และก็บอกว่าให้พี่กลับไปก่อน ประเดี๋ยวเขาประสานงานแล้วค่อยมาใหม่ แต่บ้านพี่กับในเมืองมันไกล พี่ก็บอกเขาว่าวันนี้ไม่กลับ ถ้าไม่รู้ว่าน้ำจะไหลเมื่อไรก็ไม่กลับ เขาก็ถามว่าทำไมถึงใจร้อนจริง มาปุ๊บก็จะให้รู้ผลเลย พี่ก็ถามเขากลับว่าปีหนึ่งที่ผ่านมาเคยเห็นหน้าพี่ไหม เขาก็บอกว่าไม่เคย พี่ก็บอกว่านั้นแหละ ใจเย็นแล้ว ใจเย็นมาเป็นปีแล้ว วันนี้ถ้าไม่รู้ว่าน้ำไหลเมื่อไรก็ไม่กลับ พี่ก็นั่งที่พี่นั่งกลางสำนักงาน



ไม่ไปไหน ก็สร้างความลำบากใจให้เขาพอสมควร

รอสักพักเขาก็มาบอกพี่ว่าตอนนี้เขาติดต่อผู้รับเหมาได้แล้ว ที่น้ำไม่ไหลเพราะเขาลืมต่อกระแสไฟฟ้า พวกพี่ลำบากมาปีหนึ่งนะ คุณคิดว่านี่คืออะไร หน่วยงานรับตรวจสอบและรับงานจากผู้รับเหมากันอย่างไรรอ อย่างนี้ใช้คอร์รัปชันใหม่ เขาทำงานแบบไม่เชื่อมโยงไฟ เขาก็รับงานกันได้

## คุณบุญยืนคิดว่าทำไมข้าราชการจึงไม่สนใจความทุกข์ร้อนของประชาชน

มันไม่ใช่เรื่องของเขาไง เขาไม่เดือดร้อนด้วย เขาไม่สนใจชาวบ้าน เขาไม่รู้จึกคำว่าเท่ากัน รัฐธรรมนูญก่อนปี 2540 ไม่มีคำว่าเท่ากัน พวกข้าราชการเป็นนาย ไม่ได้เป็นที่พึ่งของประชาชน พี่คิดว่าทุกวันนี้ที่พวกพี่เดือดร้อน เพราะนโยบายของรัฐทั้งสิ้น จังหวัดสมุทรสงครามไม่เคยเจอภัยพิบัติจากธรรมชาติ แต่เราเจอภัยพิบัติจากนโยบายของรัฐเกือบทั้งนั้น

## กรณีใดที่เห็นชัดเจนว่านโยบายของรัฐส่งผลกระทบต่อคนในชุมชน

ล่าสุดคือเขาจะสร้างท่าเทียบเรือและคลังแก๊สแอลพีจี (แหลมใหญ่) ที่ชุมชนคลองน้อย (อ. เมือง จ. สมุทรสงคราม) โครงการนี้เห็นชัดเจนว่ามันเป็นความเหลื่อมล้ำเชิงนโยบายแน่นอน ก็คือใช้มาตรา 44 อนุญาตให้สร้างท่าเทียบเรือ<sup>2</sup> เขาก็ไปซื้อที่ดิน เวลาซื้อที่ดินก็ต้องขออนุญาตผ่าน อบต. โดยมี แกนนำชุมชนเป็นนายหน้าซื้อที่ พอซื้อที่ได้เขาก็สร้างคลังแก๊ส ซึ่งมันปิดคลองที่ชาวบ้านเข้าใช้เข้าออกหมู่บ้าน 80 กว่าครัวเรือน รัฐบาลโดยกรมเจ้าท่าอนุญาตให้นายทุนปิดคลองเข้า-ออกของหมู่บ้านเพื่อให้ นายทุนรายเดียวก่อสร้างคลังแก๊สนี้ได้อย่างไร ทั้งที่ผิดประกาศผังเมืองและกฎหมายการใช้พื้นที่ป่าชายเลน อย่างนี้เรียกคอร์รัปชันใหม่ อันนี้ถามไปถึงผู้มีอำนาจกำหนดกฎหมายและองค์กรต่อต้านที่ทำงานอยู่

เรื่องนี้เราต่อสู้กันเยอะมาก ชาวบ้านก็มัดปากมัดมือเดินเข้าไปในตลาดเพื่อที่จะให้เป็นข่าว ให้ประชาชนในประเทศนี้ร่วมรับรู้ที่เราถูกกระทำอย่างไรบ้าง เราเดือดร้อนอย่างไรและเราต้องการอะไรบ้าง จากการสืบค้นข้อมูลเพราะรองผู้บัญชาการทหารสูงสุดมาเป็นประธานเปิดป้ายอาคาร ทำให้ข้าราชการในพื้นที่ แม้แต่ผู้ว่าฯ ก็ไม่กล้า

<sup>2</sup> เดือนมกราคม 2559 มีการออก "คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภท" ซึ่งอนุญาตให้มีการก่อสร้างคลังแก๊สในพื้นที่ชุมชนได้

ด้าน ก็อนุญาตกันไปหมด ทั้งๆ ที่กรมเจ้าท่าทำผิดพระราชบัญญัติการผังเมือง เพราะผังเมืองประกาศว่าตรงนั้น (พื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอด) เป็นพื้นที่อนุรักษ์เข้มข้น แต่ก็อนุญาตให้สร้างคลังก๊าซ แล้วก็สร้างปิดเส้นทางเข้าออกไปทำมหาหินของชาวบ้าน สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือนายทุนคนเดียวได้สิทธิ์ทำลายอาชีพของชาวบ้านทั้งหมด

ราชการเป็นแบบนี้มาตลอด เป็นมายาวนาน ใครจะเดือดร้อนก็ช่างมัน ฉันไม่เดือดร้อนก็พอแล้ว พี่เห็นแบบนี้มาตลอด สำหรับพี่ซึ่งต่อสู้มาตลอด พี่รู้สึกวาระบบราชการเป็นที่พึ่งของประชาชนได้น้อยมาก แม้แต่ในปัจจุบันที่โฆษณากันโครมๆ ว่ามีอะไรให้ไปร้องศูนย์ดำรงธรรม พอไปร้องก็เหมือนกับตักน้ำรดหัวสาก พี่คิดว่าไม่มีประโยชน์ ไปร้องก็ไม่ทำอะไรได้มากเพราะติดข้อกฎหมายโน่นนี่นั่นมากมาย

### ถ้าประชาชนมีปัญหา เขาจะต้องทำอย่างไร

ต้องทำให้เป็นประเด็นสาธารณะจากประสบการณ์คือต้องทำให้เป็นข่าว ตอนนี้นำราชการ นักการเมือง รวมถึงทหาร เขาไม่ชอบให้เรื่องออกสื่อ เพราะฉะนั้นก็ต้องพยายามทำให้เรื่องออกสื่อให้ได้ เมื่อเรื่องออกสื่อก็นิ่งกันไม่ติด เดียวก็ต้องมาแก้ไขทุกเรื่องแก้ไขไม่ได้อย่างน้อยก็ต้องมานั่งฟัง เราต้องทำให้ออกสื่อ เพราะไม่อย่างนั้นก็ไม่มีความรู้ที่เราเดือดร้อน อย่างเรื่องท่าเทียบเรือ พี่ก็ต้องพาชาวบ้านไปออกชองนิเวศ





ข้าราชการ นักการเมือง รวมถึงทหาร  
เขาไม่ชอบให้เรื่องออกสื่อ เพราะฉะนั้น  
ก็ต้องพยายามทำให้เรื่องออกสื่อให้  
ได้ เมื่อเรื่องออกสื่อก็นั่งกันไม่ติด  
เดี๋ยวก็ต้องมาแก้ไข ทุกเรื่องแก้ไขไม่ได้  
อย่างน้อยก็ต้องมานั่งฟัง

วัน (เอเอสทีวี) แล้วก็ติดต่อของสปริงนิวส์ เพื่อให้มันเป็นข่าว เพื่อให้รู้ว่ามีคนรังแก  
ชาวบ้าน ชาวบ้านเขาเดือดร้อนเพราะคนพวกนี้

เรื่องทำเทียบเรือออกสื่อเยอะมาก พอออกสื่อเยอะก็ทำให้โครงการสะอาด  
แล้วเราก็ไปร้องคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และอนุกรรมการก็มาตรวจ  
สอบ อนุกรรมการทำหนังสือถึงผู้ว่าฯ ให้ชะลอโครงการ มันถึงหยุดได้ และการที่  
อนุกรรมการมา เราก็มีโอกาสได้ตั้งคำถาม ทำให้เห็นชัดเจนเลยว่าเรื่องทั้งหมดเกิด  
ขึ้นเพราะหน่วยงานรัฐไม่ทำหน้าที่ของตัวเอง

ถ้าเป็นประชาชนคนธรรมดา เขาจะสร้างเครือข่ายหรือความร่วมมือแบบ  
ที่คุณบุญยืนทำได้อย่างไร

พวกเราที่จังหวัดสมุทรสงครามไม่เหมือนกับที่อื่น เรามีกลุ่มที่ต่อสู้มาตลอด คือ  
กลุ่มคนรักแม่กลอง (ประชาชนคนรักแม่กลอง) ถ้ามีอะไรเกิดขึ้น เราจะรวมตัวกัน  
จังหวัดนี้ต้องบอกว่าไม่มีใครอยากมาเป็นผู้ว่าฯ สมุทรสงคราม เพราะผู้ว่าฯ จังหวัดนี้

โดนตำได้ ผู้ว่าไม่ดี เราเคยไล่มาแล้ว

ยุทธศาสตร์ของจังหวัด ผู้ว่าฯ ร่างเองไม่ได้ ต้องให้พวกเรามีส่วนร่วม ถ้าไม่มีส่วนร่วมร่างไม่ได้ เพราะผู้ว่าฯ มาอยู่เต็มทีสี่ปีเขาก็ไป แต่บ้านของเราอยู่ที่นี้ สิ่งที่เกิดขึ้นคือผลกระทบต่อพวกเรา พวกเราเคยทำให้เวทีเรื่องร่างยุทธศาสตร์ต้องยกเลิกหลายครั้ง ไล่ผู้ว่าฯ เราก็ก่อทำ นี่คือกลุ่มคนรักแม่กลอง เพราะฉะนั้นเมื่อมารวมกันคิดหลายหัว วิธีการต่อสู้และวิธีการเชื่อมโยงเครือข่ายจึงจะเกิดขึ้น

### ถ้าชุมชนอื่นอยากมีเครือข่ายที่เข้มแข็งอย่างกลุ่มคนรักแม่กลอง เขาควร จะเริ่มต้นจากอะไร

ที่เริ่มด้วยการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จนกระทั่งคนในจังหวัดรู้จักที่ แล้วเราก็รวมตัวกันเป็นกลุ่มคนรักแม่กลอง เราก็คิดร่วมกันว่าถ้าเรารักอย่างเดียว เราจะรักษามันไว้ไม่ได้ เพราะฉะนั้น เราต้องทำให้สิ่งแวดล้อมมีประโยชน์ต่อวิถีชีวิตและอาชีพของเรา เราก็เลยไปช่วยกันระดมความคิดเพื่อฟื้นฟูตลาดน้ำอัมพวา เพื่อให้คนมาเที่ยว ทำให้ชาวบ้านเขามีรายได้จากสิ่งแวดล้อมที่เขารัก คนสมุทรสงครามจึงรักสิ่งแวดล้อมมาก ใครที่จะมาทำให้สิ่งแวดล้อมของจังหวัดเสียหาย ทุกคนจะลุกขึ้นสู้แบบถวายชีวิต เพราะสิ่งแวดล้อมคือวิถีชีวิต สิ่งแวดล้อมคืออาชีพ

การทำให้ชาวบ้านเขาเชื่อและร่วมมือกับเรา เราต้องทำงานให้เขาเห็น ทำให้เขาศรัทธา อีกอย่างก็คือถ้าเรารวมกลุ่มกัน แล้วมีคนไม่มาร่วม เราจะไม่ถามว่าทำไมคนนั้นเขาไม่มาร่วม การรวมกลุ่มกัน ใครอยากมาร่วมก็มา ใครไม่อยากร่วมก็ไม่ว่ากัน เราต้องเปิดโอกาส ไม่ใช่ขอให้ทุกคนต้องมาพร้อมกัน เราทำงานแบบใครมาก็ทำไปก่อน ใครเห็นด้วยก็มาช่วยกันทำ ไม่อย่างนั้นเราจะเหนื่อย เราจะท้อ อย่าไปคิดอะไรเยอะ ทำเท่าที่เราทำได้ เราไม่ได้คิดว่าเราทำเพื่อใคร เราทุกคนทำเพื่อสถาบันเราที่ตั้งอยู่บนแผ่นดินนี้เท่านั้น

### ภาคประชาชนต้องการอะไรจากภาครัฐบ้าง เพื่อให้ทำงานได้ง่ายขึ้น

ต้องบอกว่าถ้าหน่วยงานรัฐทำหน้าที่เต็มที่ พวกพี่ไม่ต้องเหนื่อยอย่างนี้หรอก ที่พี่ต้องเหนื่อยอย่างนี้ เพราะรัฐไม่ทำหน้าที่ หรือละเลยในการทำหน้าที่ วันก่อนพี่จัดเวทีเรื่องการจัดการปัญหาการโฆษณาหลอกลวงชาวบ้านเกินจริง ซึ่งทำให้ชาวบ้านไปกินยาตามที่เขาโฆษณา แล้วก็ไต่ขาย เผลอไปแล้วคนหนึ่ง พอดีเวที พี่ก็เชิญ กสทช. เขิญ อย. เขิญ สคบ. ปรากฏว่า สคบ. นี้ลอยตัวมาก ไม่เกี่ยวสักเรื่อง บอกว่าโฆษณา ก็ อย.



ต้องดู เรื่องจัดการสื่อ กสทช. ก็ต้องดู แต่พี่เห็นเลยว่าจริงๆ แล้ว สคบ. ไม่ทำหน้าที่ สาเหตุเพราะ สคบ. เป็นนายทะเบียนตาม พ.ร.บ. ขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 เพราะฉะนั้นการจะขายตรงได้ ต้องขึ้นทะเบียนกับ สคบ. และ พ.ร.บ. ขายตรงฯ มีการกำหนดโทษไว้ชัดเจนว่า ถ้าทำธุรกิจขายตรงหรือตลาดแบบตรงต้องขึ้นทะเบียนขายตรงกับ สคบ. ก่อน หากละเมิดไปทำธุรกิจขายตรงก่อนได้รับอนุญาตมีโทษ จำคุก 1 ปี ปรับ 1 แสนบาท แล้วก็ถูกปรับทุกวัน วันละ 1 หมื่นบาท จนกว่าจะแก้ไข แต่ถ้าขายเป็นเครือข่าย จำคุก 5 ปี ปรับ 5 แสนบาท แต่ไม่มีการปรับเป็นรายวัน เขาถือกฎหมายฉบับนี้อยู่ พี่ถามหน่อยว่าที่โฆษณากันอยู่ทุกวันนี้ก็คือขายตรงทั้งนั้น แต่ขึ้นทะเบียนกับ สคบ. หรือเปล่า ชาวบ้านไม่รู้เลย สคบ. รู้หรือไม่ (อันนี้ไม่แน่ใจ) เห็นชัดเจนว่าการลอยตัวของหน่วยงานรัฐสร้างความเดือดร้อนให้ประชาชนจำนวนมาก

### เราจะทำอย่างไรให้เจ้าหน้าที่รัฐทำหน้าที่

พี่คิดว่ามันเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล สังเกตไหม ปีหนึ่งๆ กระทรวงเกษตรฯ ใช้งบไม่รู้เท่าไร แต่เกษตรกรก็ยังยากจน พี่เคยทำว่าลองใช้ “ระบบหุ้นส่วน” ใหม่ล่ะ ให้ข้าราชการเป็นหุ้นส่วน สมมติว่าชาวบ้านเขาปลูกมันสำปะหลัง แล้วเขาขาดทุน คุณ

---

ยุทธศาสตร์ของจังหวัด ผู้ว่าฯ ร่าง  
เองไม่ได้ ต้องให้พวกเรามีส่วนร่วม  
ถ้าไม่มีส่วนร่วมร่างไม่ได้ เพราะผู้ว่าฯ  
มาอยู่เต็มทีสี่ปีเขาก็ไป แต่บ้านของเขา  
อยู่ที่นี่ สิ่งที่เกิดขึ้นคือผลกระทบ  
ต่อพวกเรา

---

ก็ไม่ต้องได้โบนัส คุณก็ไม่ต้องได้เลื่อนขั้น เอาใหม่ เพราะคุณไม่สามารถพัฒนาเขา  
ได้ กรมประมงก็เหมือนกัน ไม่เคยสนใจชาวบ้านเลย กรมประมงไม่เคยมีเงินพัฒนา  
อาชีพของชาวบ้าน มีแต่เงินเดือนของตัวเอง เสนออะไรไปก็ไม่เคยทำ พอมีเรื่องไอยู  
ยู<sup>3</sup> รัฐบาลจัดการชาวประมงอย่างเดียว ไม่เคยจัดการหน่วยงานที่ละเลย พี่คิดว่าต้องมี  
มาตรการจัดการหน่วยงานที่ละเลยหน้าที่ของตัวเอง แล้วก็ใช้ระบบหุ่นส่วน ตัวอย่าง  
เห็นชัดๆ การรื้อรีสอร์ทในสถานที่ต่างๆหลายคนเชียร์ว่าควรรื้อ แต่ถ้ามองกลับไป  
เขาจะสร้างไม่ได้เลยถ้าหน่วยงานรัฐไม่อนุญาตเขาก็สร้างไม่ได้ เมื่ออนุญาตเขาก็  
สร้าง สร้างแล้วก็ถูกสั่งรื้อคนที่สร้างคือคนผิดแล้วคนที่อนุญาตต้องรับผิดชอบหรือไม่

อีกอย่างหนึ่งก็คือสิ่งเกิดใหม่ ข้าราชการคนไหนทำไม่ได้ ถูกสั่งย้าย เขาไม่ได้ให้ออก  
เช่น ตำรวจ เวลาทำผิด แล้วย้ายไป พื้นที่ไกลๆ ก็กลายเป็นเอาคนเลวไปอยู่รวม  
กัน คุณลงโทษคนไม่ดีโดยการเอาเขาไปไว้ที่พื้นที่อื่น ถ้าเป็นพี่ พี่จะถามว่าพี่ไม่ดี  
อะไร ทำไมต้องเอาคนเลว เอาคนไม่ดีไปไว้บ้านพี่ เพราะพี่อยู่ไกลหรือ พี่ต้องเจอแต่

---

<sup>3</sup> กฎระเบียบว่าด้วยการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่รายงาน และไร้การควบคุม หรือ Illegal, Unreported and Unregulated Finishing: IUU

คนเลวๆ เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญนะ ถ้าทำผิด มันต้องปลดออก ถ้าทำผิดร้ายแรง มันต้องเอาออกอย่างเดียว ไม่ใช่ย้าย เพราะการย้าย ทำให้สันดานมันดีขึ้นไม่ได้ มันต้องเอาออกไปจากวงข้าราชการ เพราะข้าราชการต้องทำงานกับชาวบ้าน คนเลวไปอยู่ตรงไหนมันก็เลว ไม่มีวันดีได้หรอก

การจะจัดการกับคอร์รัปชัน ต้องจัดการคนเลว พฤติกรรมดีหรือเลว ไม่ต้องให้นายบอก ให้ประชาชนเขาบอกว่าดีหรือเลว จริงๆ แล้วข้าราชการในท้องถิ่นทั้งหมด ควรจะถูกประเมินโดยชาวบ้าน ข้าราชการคนนี้ ผู้ว่า คนนี้ ดีหรือไม่ดี แบบนี้อาจจะช่วยให้เยอะเหมือนกัน ทำให้เขากับดีชาวบ้าน สนใจชาวบ้านมากขึ้น ไม่ควรผูกขาดการได้ตำแหน่งจกนาย ประเมินโดยนายเหมือนทุกวันนี้

## เครือข่ายของพี่มีวิถีทำงานร่วมกับสื่อมวลชนอย่างไร

สำหรับที่แม่กลอง สื่อก็คือคนแม่กลอง มีข่าวอะไรก็ส่งให้กันเพราะเราทุกคนไม่ว่าทำอาชีพอะไรเราก็คือคนแม่กลอง

## ในยุคสมัยปัจจุบัน สถานการณ์ของภาคประชาชนที่แม่กลองเป็นอย่างไรบ้าง

ที่อุททหารมาเยี่ยมบ้านบ่อยมาก แต่พี่ไม่กลัว บางทีพี่ถามเขาว่ามาทำไม เขาก็ตอบว่ามากินกาแฟด้วย ก็เลยถามกลับว่าแล้วถามฉันหรือยังว่าฉันอยากกินด้วยไหม เขาก็บอกว่าอยากมาคุยด้วย ก็เลยถามกลับว่าแล้วถามฉันหรือยังว่าฉันอยากคุยหรือเปล่า ฉันไม่อยากคุยด้วย ถ้าไม่ทำอะไรผิดก็ไม่เห็นมีอะไรต้องกลัว

ทุกวันนี้เครือข่ายคนรักแม่กลองก็ยังประชุมกันทุกวันพฤหัสบดีแรกของเดือน เพื่อติดตามความเป็นไปของพื้นที่ เราช่วยกันทำหน้าที่ตรวจสอบจังหวัดอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าผู้ว่า คนไหนมา เราก็ไม่ไปต้อนรับ เราจะคอยเฝ้าดูว่าเขามาแล้วเขามีผลงานไหม แล้วเราก็ทำหนังสือไปตลอด เพราะหัวขบวนของเราอีกคนก็คืออดีต สว. สุรจิต ชิรเวทย์ ซึ่งเขาจบกฎหมาย เราก็จะทำหนังสือถึงราชการเป็นชั้นเป็นตอน แล้วเรารู้ว่าที่วันราชการจะตอบเราอย่างไร เป็นการตรวจสอบการทำงานของจังหวัด ต้องเรียกว่าตรวจสอบทุกเม็ด เราคิดว่ากระบวนการตรวจสอบที่เข้มแข็งของภาคประชาชน มันทำให้รัฐคอร์รัปชันยาก เพราะฉะนั้นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ไม่ใช่ผูกขาดการตรวจสอบไว้เพียงที่หน่วยงานของรัฐ

คาคท้วงกลไกที่รัฐตั้งขึ้นมาอย่างเดียว มันใช้ไม่ได้หรอก มันต้องมีกลไกที่สร้าง

ความเข้มแข็งให้กับประชาชนในกระบวนการตรวจสอบ และต้องไม่ใช่รัฐจัดตั้ง “ได้ครับพี่ ดีครับผม เหมาะสมครับท่าน” ส่วนใหญ่ที่จัดตั้งก็ตามเขาไปทั้งนั้น มีหน้าที่วิ่งไปต้อนรับนายอำเภอ ต้อนรับผู้ว่าฯ แต่กลุ่มคนรักแม่กลองไม่ใช่ กลุ่มของเรา ถ้าทำดีก็ชม แต่ถ้าทำไม่ดี เราก็ตรวจสอบ ต้องให้ร้องไปถึงไหนเราก็ไป มีผู้ว่าฯ คนหนึ่ง มาถึงก็ประกาศเขตนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัด เราต้องสู้กันสามปี ถึงได้ยกเลิกประกาศของจังหวัด ไม่อย่างนั้นจังหวัดนี้ไม่รอดพันมาถึงทุกวันนี้หรอก





## ดาวัลย์ จันทรหัสดี

เจ้าหน้าที่อาวุโสและที่ปรึกษาชุมชน มูลนิธิบูรณะนิเวศ (มบน.)  
แกนนำชาวบ้านที่เคลื่อนไหวต่อต้านการทุจริตในโครงการ  
ก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน

โครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน กลายเป็นมหากาพย์การทุจริตสุดคลาสสิกสำหรับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของรัฐ เพราะความสลับซับซ้อนของกระบวนการทุจริต การมีนักการเมืองระดับชาติเข้าไปเกี่ยวข้อง และ “ค่าโง่” ที่สังคมยังถกเถียงกันว่าเราควรจะต้องจ่ายให้บริษัทผู้รับเหมาหรือไม่ เราได้รับรู้มหากาพย์ฉบับนี้ จากการลุกขึ้นเคลื่อนไหวของชาวบ้านในพื้นที่ เพื่อต่อสู้เรียกร้องความเป็นธรรมจากการรักและหวงแหนบ้าน จนทำให้สังคมได้เห็นการทุจริตที่มีตัวละครมากมาย

จากแม่ค้าขายอาหารตามสั่งในพื้นที่ คุณดาวัลย์ จันทรหัสดี กลายเป็นนักต่อสู้ ที่สู้กับนักวิชาการ ข้าราชการระดับสูง รัฐมนตรี ประธานองค์กรระหว่างประเทศ และผู้เสียประโยชน์ โดยมีข้อมูลที่ค้นคว้ามาเป็นเครื่องต่อกร บทสัมภาษณ์นี้ คุณดาวัลย์จะถ่ายทอดประสบการณ์เส้นทางการทำงานอย่างหนักของภาคประชาชนเพื่อให้เกิดกลไกความรับผิดชอบจากนโยบายรัฐ และชี้ให้เห็นว่าสังคมเราได้บทเรียนอะไรในกรณีคลองด่าน

## คุณดาวัลย์เข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องทุจริตคลองด่านได้อย่างไร

เราเป็นคนคลองด่าน เกิดที่นี่ และมีอาชีพค้าขายอยู่ที่นี้ เริ่มจากในปี 2541 มีป้ายขนาดใหญ่มาตั้งที่หน้าพื้นที่ก่อสร้างโครงการว่าจะมีโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษจังหวัดสมุทรปราการมาตั้งที่บริเวณนี้ จากนั้นชาวบ้านเริ่มมีการตั้งคำถามกันมากมาย เช่น โรงบำบัดน้ำเสียคืออะไร ทำไมต้องมาสร้างที่บ้านเรา และน้ำเสียมาจากไหนในเมื่อบ้านเราไม่มีโรงงานอุตสาหกรรมไม่มีน้ำเสียอุตสาหกรรม มันเริ่มจากตรงนั้น จากนั้นเราก็ต้องพยายามหาคำตอบโดยเริ่มจากการหาข้อมูลเกี่ยวกับโครงการด้วยการยื่นหนังสือสอบถามรายละเอียดจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในที่สุดเราก็มารู้มากขึ้นว่าโครงการนี้จะทำการบำบัดน้ำเสียวันละ 525,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน และนำน้ำที่ผ่านการบำบัดแล้วปล่อยลงทะเล พวกเรารู้ดีว่าการปล่อยน้ำจำนวนมหาศาลนี้ลงทะเลทุกวันจะทำให้ความเค็มของน้ำทะเลเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศ ทั้งนี้บริเวณที่ปล่อยน้ำเป็นบริเวณที่มีการเลี้ยงหอยแมลงภู่เป็นพื้นที่หลายพันไร่ ซึ่งพวกเรารู้ว่าจะต้องส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศวิถีชีวิตการประกอบอาชีพและความปลอดภัยของอาหารทะเลในพื้นที่นี้อย่างแน่นอน

ดังนั้นพวกเราชาวบ้านจึงได้รวมตัวกันประชุมปรึกษาหารือกัน ในที่สุดพวกเราประมาณพันห้าร้อยกว่าคน เดินทางไปยื่นหนังสือให้กับรัฐบาล ซึ่งเป็นครั้งแรกในชีวิตของทุกคน ต่อจากนั้นพวกเราก็ต้องหาว่าโครงการนี้เอาน้ำเสียมาจากไหน ระบบบำบัดน้ำเสียนี้เป็นระบบอะไร ใครเป็นผู้ผลักดันโครงการ รวมทั้งโครงการนี้ได้รับเงินสนับสนุนจากที่ไหน ในที่สุดเราก็มพบว่าโครงการนี้ได้รับเงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชีย (เอดีบี) และธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งประเทศญี่ปุ่น (เจบีค) พวกเราต้องไปบอกเขาว่าเงินกู้ของเขาจะทำลายวิถีชีวิตและอาชีพของพวกเรา

## ข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับโครงการได้มาอย่างไร

เราใช้ช่องทางการขอเอกสารตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ ขอจากหน่วยงานราชการแต่ก็ได้บ้างไม่ได้บ้าง ซึ่งเป็นเรื่องยาก พวกเราใช้ทุกวิถีทาง เช่นกลไกการตรวจสอบของหน่วยงานต่างๆ ในกรณีสัญญาที่รัฐเซ็นกับผู้รับเหมา เราขอไม่ได้เพราะเราไม่ได้เป็นคู่สัญญา กลไกอื่นก็ขอไม่ได้เช่นกัน เราใช้วิธีการฟ้องศาลปกครองฟ้องว่าคำสั่งไม่ชอบ โดยมีเป้าหมายเพื่อจะได้คู่สัญญา และในที่สุดพวกเราก็ได้อ่านสัญญา แต่ก็ยังเป็นเรื่องยากมากสำหรับชาวบ้าน เพราะสัญญาเป็นภาษาอังกฤษ



ที่นี่คือบ้านเกิดของเรา เราอยู่กับฐาน  
ทรัพยากรธรรมชาติของเรา แต่สิ่งที่รัฐ  
ให้เราคืออะไร เมื่อเรานำสิ่งที่เรามีอยู่มา  
เทียบกับสิ่งที่รัฐให้เราแล้ว มันทำลายสิ่ง  
ที่เรามีอยู่เราก็ควรต่อสู้

### กระบวนการค้นหาติดตามข้อมูล มีขั้นตอนอย่างไรบ้าง

พวกเราได้รับการสนับสนุนกับทุกภาคส่วนในการติดตามตรวจสอบโครงการนี้ โดยเราเริ่มจากการปะติดปะต่อเอกสารข้อมูลมีการค้นหาความเกี่ยวข้องของบริษัทร่วมกับนักการเมืองที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาวิเคราะห์กับมติคณะรัฐมนตรีในปีต่างๆ ซึ่งจะทำให้เราเห็นถึงความสอดคล้องและเอื้อประโยชน์ต่อกัน เช่น ความเห็นของกรมหรือกระทรวง ในแต่ละกรณีอย่างไรบ้าง เช่น ในปี 2538 คณะรัฐมนตรีอนุมัติงบประมาณการก่อสร้าง 13,000 กว่าล้านบาท โดยให้ระบบบำบัดน้ำเสีย 2 แห่ง คือ ฟังตะวันออกที่บางปูใหม่ อ. เมือง หนึ่งแห่ง และฟังตะวันตกที่บางปลาจอก อ. พระสมุทรเจดีย์อีกหนึ่งแห่งต่อมาในปี 2540 ได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยเพิ่มงบประมาณเป็น 23,000 กว่าล้าน ด้วยเหตุผลที่พวกเรารับไม่ได้ และคนทั่วไปไม่น่าจะรับได้ เช่น ไม่สามารถจัดหาที่ดินได้ รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับระบบท่อรวบรวมน้ำเสียโดยวิธีการไม่ต้องเปิด

ผิวนการจราจร และการรวมระบบบำบัดน้ำเสียจากสองแห่ง (2 ฟังของแม่น้ำเจ้าพระยา) มาเป็นแห่งเดียว ทั้งยังย้ายจากพื้นที่บางปูใหม่มาเป็นพื้นที่คลองด่าน ซึ่งมีระยะทางจากจุดเดิมถึง 20 กิโลเมตร ในการรวมระบบบำบัดเป็นแห่งเดียวจึงต้องมีการเดินท่อรวบรวมน้ำเสียฝั่งตะวันตกตลอดแม่น้ำเจ้าพระยามาเชื่อมกับฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งจะมีความยาวของท่อรวม 120 กว่ากิโลเมตร อีกทั้งในการเดินระบบในอนาคตจะต้องมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าไฟฟ้าในการปั้มน้ำ ซึ่งมันไม่มีความสมเหตุสมผล

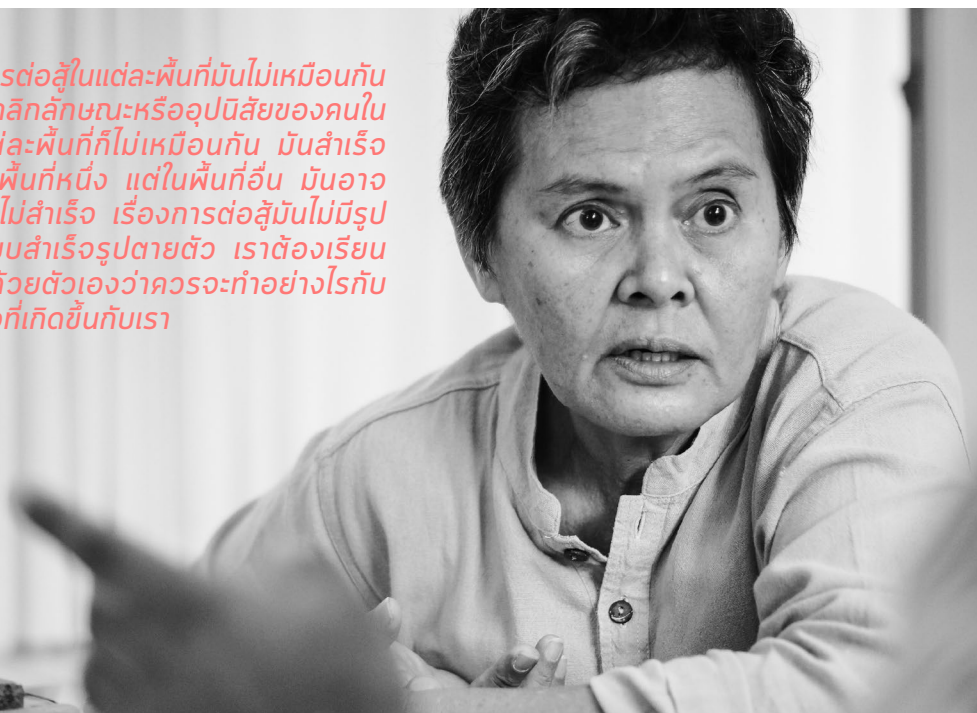
### อะไรคือแรงผลักดันให้ต่อสู้เรื่องนี้

ที่นี่คือบ้านเกิดของเรา เราอยู่กับฐานทรัพยากรธรรมชาติของเรา แต่สิ่งที่รัฐให้เราคืออะไร เมื่อเรานำสิ่งที่เรามีอยู่มาเทียบกับสิ่งที่รัฐให้เราแล้ว มันทำลายสิ่งที่เรามีอยู่เราก็ควรต่อสู้ ตอนนั้นที่มีร้านอาหารตามสั่ง คนส่วนใหญ่ในชุมชนของเรามีอาชีพประมงและอาชีพต่อเนื่องจากประมงเป็นหลัก ดังนั้นหากอาชีพประมงล่มสลาย อาชีพอื่นก็ล่มสลายด้วย

### หาความรู้ด้วยวิธีใดบ้าง

ค้นหาและเรียนรู้ด้วยตนเอง ตั้งคำถามและหาคำตอบ เราอยากรู้อะไรก็ซื้อหนังสือมาอ่าน เช่น ต้องการรู้ว่าระบบบำบัดน้ำเสียในโครงการเป็นแบบไหนและมี

*การต่อสู้ในแต่ละพื้นที่มันไม่เหมือนกัน บุคลิกลักษณะหรืออุปนิสัยของคนในแต่ละพื้นที่ก็ไม่เหมือนกัน มันสำเร็จในพื้นที่หนึ่ง แต่ในพื้นที่อื่น มันอาจจะไม่สำเร็จ เรื่องการต่อสู้มันไม่มีรูปแบบสำเร็จรูปตายตัว เราต้องเรียนรู้ด้วยตัวเองว่าควรจะทำอย่างไรกับสิ่งที่เกิดขึ้นกับเรา*



วิธีการหรือกระบวนการบำบัดอย่างไร รวมถึงศักยภาพของระบบสามารถบำบัดสารโลหะหนักได้หรือไม่อย่างไร เราก็ไปหาซื้อหนังสือที่ร้านหนังสือความรู้เกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสียมาอ่าน ความยากอย่างหนึ่งคือเมื่อเราอ่านแล้ว เราก็จะมีคำถาม แต่เราไม่รู้ว่าจะไปถามใคร ดังนั้นเราต้องพยายามที่จะต้องติดต่อกับผู้เขียนหนังสือเล่มนั้นให้ได้ในที่สุดเราก็ได้พบท่าน และสอบถามปัญหาและหาคำตอบ เมื่อก่อนนี้มีความยากมาก เพราะเราคือชาวบ้าน อีกทั้งการติดต่อสื่อสารก็ไม่สะดวกเหมือนในปัจจุบัน

### เอาความรู้ที่ได้ไปขับเคลื่อนได้อย่างไร

ใน *ลานบ้านลานเมือง* ของอาจารย์เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ครั้งหนึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และอธิบดีกรมควบคุมมลพิษมาร่วมรายการ พี่ก็ไปออกรายการนี้ ในรายการมีการนำเสนอเรื่องการไหลของกระแสน้ำในบริเวณพื้นที่ตั้งโครงการ และนำเรื่องความเค็มของน้ำทะเลมาถกเถียงกันด้วย ในเรื่องนี้เราได้เตรียมข้อมูลไว้เพื่อตอบโต้กับหน่วยงานรัฐประเด็นมีอยู่ว่า เราสามารถนำงานวิจัยมาถกเถียงกับหน่วยงานรัฐได้ เช่น เมื่อหน่วยงานรัฐพูดถึงเกี่ยวกับกระแสน้ำวนวนบางเดือนและไม่วนบางเดือน พี่ก็จะนำเอกสารออกมาว่างานวิจัยนี้บ่งบอกว่าบริเวณนี้มีการไหลของกระแสน้ำวนตลอดทั้งปี คุณจะว่ายังไง ในส่วนความเค็มของน้ำทะเลซึ่งมีความสำคัญอย่างมากต่อการเพาะเลี้ยงชายฝั่งโดยเฉพาะแปลงนาหอยแมลงภู่ในทะเล ในประเด็นนี้หน่วยงานของรัฐว่าเมื่อปล่อยน้ำที่บำบัดแล้วลงไปทะเลสัตว์ทะเลที่น้อยอยู่ได้ แต่สำหรับชาวประมงแล้วบริเวณนี้เป็นแหล่งกำเนิดของหอยแมลงภู่ซึ่งความเค็มของน้ำทะเลมีส่วนสำคัญมาก เราก็นำผลการศึกษาความเค็มของน้ำทะเลในพื้นที่นี้มาแสดงในรายการ ซึ่งทำให้พี่ได้ใจของสาธารณชน

จนมีวันหนึ่งเรานั่งแท็กซี่ คนขับแท็กซี่ก็มองกระจกมองหลังหลายครั้งแล้วเขาก็ถามว่าพี่ไปออกรายการ *ลานบ้านลานเมือง* ไซ้ใหม่ พี่ก็บอกว่าไม่ใช่ คุณจำคนผิด เขาก็บอกว่าไซ้ที่แน่นอน ผมจำได้ แล้วเขาก็บอกว่าผมสนใจมากเลยที่ชาวบ้านเถียงนักวิชาการได้ มันมีสองตอน อีกวันหนึ่งผมหยุดงานเพื่อดูพี่ เขาบอกว่าเราต้องสู้กับมันอย่างนี้

### มีการเจรจาหรือถูกข่มขู่บ้างไหม

ตอนที่กรมควบคุมมลพิษฟ้องคดีผู้รับเหมารื้อฐานฉ้อโกงสัญญาและฉ้อโกงที่ดิน มีคนมาล้อมบีบให้พวกเราไปเรียกร้องให้ถอนฟ้อง เราบอกว่าจะถอนฟ้องก็ต้องมีเหตุผล

ว่าทำไมจึงถอนฟ้อง คดีนี้เป็นคดีเดียวที่เหลืออยู่ เป็นคดีเดียวที่จะบอกว่าบริษัทฉ้อโกง สัญญาและฉ้อโกงที่ดินหรือไม่ ปัจจุบันนี้คดีอยู่ในชั้นศาลฎีกา ถ้าชนะคดีนี้ เราสามารถไปฟ้องคดีแพ่งได้ พวกเราไม่ยอม ถ้าแพ้ก็นำไปว่าแพ้อีกทั้งยังมีคำกล่าวที่ว่าคดีนี้สามารถยอมความกันได้ ก็ให้รู้ไปว่าการควบคุมมลพิษฟ้องแล้วยอมความส่วนเรื่องการข่มขู่ไม่เคยมีใครเดินมาบอกมาให้พวกเราหยุด ไม่เคยมีใครมาขู่ เคยมีคนโทรศัพท์มาว่าคนนั้นคนนี้อายากุญด้วย พวกเราบอกว่าคุณทำอะไร สำหรับพวกเราคิดว่าการไม่คุ้มกันเป็นการไม่เปิดช่องให้กับอีกฝ่าย และอีกอย่างก็คือเราไม่มีทางรู้ว่าถ้าเราไปคุย ในขณะที่คนที่นัดเราเขาเดินเข้าไปในที่นัดหมาย แล้วเราเดินเข้าไป ภาพมันจะออกมาว่า **เรารับอะไรจากเขาหรือเปล่า ซึ่งความน่าเชื่อถือของเราจะหมดไป** ประเด็นก็คือตอนที่เรารู้ คนอื่นเขาดูเรานะว่าเราทำเพื่ออะไร มีอยู่ครั้งหนึ่งตอนที่สั่งยุติโครงการแล้ว มีป่าคนหนึ่งเดินมาหาพี่ พี่เดินอยู่ในตลาด ไปจ่ายกับข้าว แกเดินมาจับแขนพี่แล้วพูดว่า ขอขอบคุณมากเลยนะที่หยุดโครงการได้ ตอนที่พี่สู้ พี่ไม่เห็นแก แต่นั่นคือสิ่งที่พี่อึด (ปลื้มใจ) ที่สุด พี่รู้ว่ามีคนที่เขาดูเราอีกมากที่ไม่ได้แสดงตัวเหมือนป่าคนนั้น

### คุณดาวัลย์เอาเรื่องนี้ไปพูดกับเอตีบีได้อย่างไร

ประมาณปี 2542 ตอนนั้นมีการประชุมของเอตีบีที่เชียงใหม่ พวกเราพยายามนำเรื่องของเราให้เป็นหนึ่งในข้อเรียกร้องของการเคลื่อนไหวครั้งนั้น คือให้หยุดโครงการ และหลังจากนั้นเรื่องคลงด่านก็ได้ออกสู่สาธารณะมากขึ้นไม่ใช่แค่เพียงในประเทศไทย อีกทั้งต่อมาเราได้รู้ว่า เอตีบีมีช่องทางให้ชุมชนได้ร้องเรียนให้มีการตรวจโครงการที่ได้รับเงินกู้จากเอตีบี พวกเราจึงยื่นเรื่องร้องเรียนไปยังเอตีบี แล้วในที่สุดผลการตรวจสอบก็พบว่าเอตีบีปล่อยเงินกู้ในโครงการนี้ละเมิดนโยบายของเอตีบี

ในการเคลื่อนไหวของพวกเราต่อสู้คัดค้านโครงการนี้ เราต้องการให้เขาเห็นว่าเราไม่ยอมจริงๆ ไม่ว่าจะเกิดอะไรขึ้น พวกเราจะไม่ยอม พวกเราจะทำทุกอย่างเพื่อหยุดโครงการมีอยู่ครั้งหนึ่งในการประชุมของเอตีบีที่ฮาวาย พี่ได้มีโอกาสพบกับประธานของเอตีบี พี่ได้จับมือกับเขาแล้วพี่ก็ไม่ยอมปล่อยมือ พี่เอาอีกมืออ้อมมือของเขาไว้ พอถึงเวลาที่พูด พี่จับมือเขาแน่นขึ้นและบอกเขาให้หยุดโครงการ พี่ต้องการสื่อความรู้สึกในใจของชาวบ้านในชุมชนของพี่และต้องการให้เขาจำความรู้สึกนี้ ในทุกครั้งที่เขาคิดเรื่องคลงด่าน ปีต่อมาที่เชียงใหม่ พี่ได้มีโอกาสพบกับประธานเอตีบีมาอีกครั้ง



พี่เดินเข้าไปหาเขา แล้วพี่ถามเขาว่าจำพี่ได้ไหม เขาก็รีบบอกว่า “yes”

ในการคัดค้านโครงการเราทำเพื่อปกป้องแหล่งอาหารทะเลให้กับคนทั้งประเทศ ในตอนที่พวกเราเริ่มคัดค้านโครงการช่วงแรกๆ บางคนบอกว่าพวกเราขัดขวางการพัฒนา รัฐต้องการแก้ไขปัญหาน้ำเสียในจังหวัดสมุทรปราการ พวกเรามาขัดขวางการแก้ไขปัญหาน้ำเสีย พวกเราย้ำเสมอว่าพวกเราเห็นด้วยกับการแก้ไขปัญหาน้ำเสีย แต่ต้องแก้ในพื้นที่ที่มีน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม ไม่ใช่เอาน้ำเสียมาในพื้นที่ที่ไม่มีน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมบ้านของพวกเรา ตามความเป็นจริงแล้วก่อนที่จะมีโครงการ รัฐบาลได้มีการศึกษาไว้แล้ว ในผลการศึกษามี 13 ทางเลือก ใน 13 ทางเลือก ไม่มีพื้นที่คลองด่านบ้านพวกเรา

### ในช่วงนั้น ภาคประชาชนอื่นๆ มีการแลกเปลี่ยนความรู้กันบ้างไหม

แน่นอนพวกเราไปแลกเปลี่ยนเรียนรู้การต่อสู้จากที่อื่น เราต้องการจะนำเรื่องความเดือดร้อนของเราเพื่อให้สาธารณะชนหรือคนในท้องปทุมธานีได้รับรู้เรื่องของพวกเรา ได้พูดคุยหาข้อของเรา และเราก็ได้เรียนรู้ว่าคนอื่นเขาสู้อย่างไร การต่อสู้ในแต่ละพื้นที่มันไม่เหมือนกัน บุคลิกลักษณะหรืออุปนิสัยของคนในแต่ละพื้นที่ก็ไม่เหมือนกัน มันสำเร็จในพื้นที่หนึ่ง แต่ในพื้นที่อื่น มันอาจจะไม่สำเร็จ เรื่องการต่อสู้มันไม่มีรูปแบบสำเร็จรูปตายตัว เราต้องเรียนรู้ด้วยตัวเองว่าควรจะทำอย่างไรกับสิ่งที่เกิดขึ้นกับเรา

### ตอนนี้ถือว่าประชาชนเป็นฝ่ายชนะได้หรือยัง

คำว่าประชาชนหากหมายถึงผู้เป็นเจ้าของเงินภาษีที่นำมาใช้ในการก่อสร้างโครงการนี้ ถือว่ายังไม่ชนะ เพราะโครงการนี้ยังไม่ได้รับเงินคืนจากผู้ร่วมกันกระทำการทุจริตเลยแม้แต่บาทเดียว ทั้งนี้ยังไม่ได้ให้บทเรียนกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตใครทุจริต ทุกอย่างมันทุจริตหมดเลย แต่เคยมีใครได้รับบทเรียนบ้างไหม ข้าราชการ นักการเมือง หรือคนที่ได้รับผลประโยชน์ ยังไม่มีเลยสักคนเดียว ตามความเป็นจริงแล้วเราควรต้องนำบทเรียนนี้สอนให้สังคมได้รับรู้ว่าถ้าคุณทำแบบนี้ คุณจะได้รับชะตากรรมแบบไหน คนที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้อาจจะตายไปแล้วก็ได้ แต่ต้องมีการตัดสินว่าใครผิด คนรุ่นใหม่เขาจะได้ไม่ทำ

เรื่องแบบนี้นักการเมืองทำเองไม่ได้ ถ้าไม่มีข้าราชการเป็นมือเป็นไม้ให้กับเขา การที่คุณเป็นมือเป็นไม้ให้กับเขาแล้วคุณก็ไม่สนใจว่าผลจะเป็นอย่างไรเพราะเดี๋ยวก็เกษียณแล้ว เดียวก็ย้ายแล้ว การย้ายหรือการเกษียณมันก็ควรจะมีผลจากความผิดจากผล



ของสิ่งที่เขาเคยทำ เหมือนกับที่เราทุกคนมีประวัติ ทุกคนมีร่องรอยหรือทางเดินของตัวเอง คลองดำนั้นก็มึร่องรอยของมัน แต่ไม่มีใครเรียนรู้ร่องรอยเหล่านั้น แล้วบางคนที่เกี่ยวข้องก็ยังมีหน้ามีตาในสังคม

## มองบทบาทของภาครัฐในการทำงานเรื่องคอร์รัปชันอย่างไร

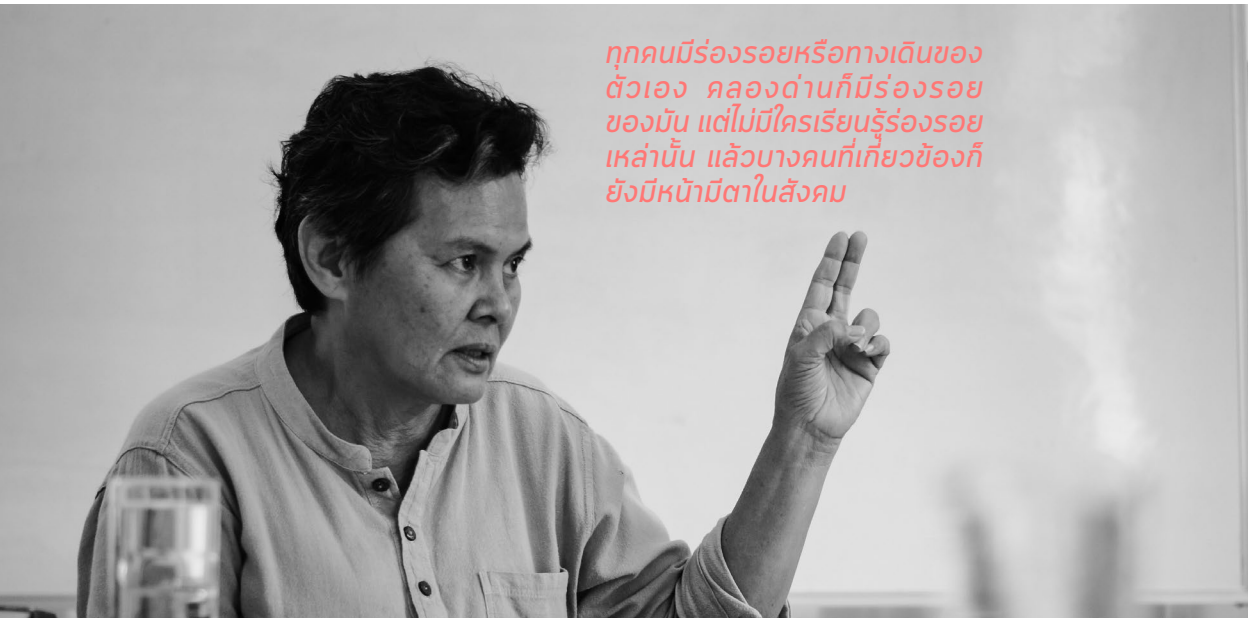
พวกเราเชื่อในรัฐ แต่เราไม่เชื่อในเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน เราคิดว่าบางทีระบบราชการทำให้คนบิดเบือนความรับผิดชอบ ทั้งที่เป็นหน้าที่ที่เขาต้องรับผิดชอบ แต่เขาบอกว่าไม่ใช่หน้าที่ของฉัน เป็นเรื่องของคนนั้นคนนี่

คนที่เดือดร้อนยังมีอีกเยอะ และคนที่เดือดร้อนเขาก็ไม่ได้ต้องการอะไรมาก เขาแค่ต้องการให้คนเห็นความเดือดร้อนของเขา แต่ก็แปลกนะ เวลามีคนเดือดร้อน ผู้ที่มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ ให้ข้อมูล หรือแก้ไขปัญหาก็กลับไม่ทำหน้าที่ เมื่อไม่ทำหน้าที่ มันก็เป็นปัญหาคาราคาซัง มีหลายโครงการที่เป็นแบบนี้

## ทุกวันนี้ การอนุมัติโครงการของรัฐมีความโปร่งใสแค่ไหน

รัฐในที่นี้คือใคร รัฐคือรัฐมนตรี รัฐคือนายกฯ หรือรัฐคืออะไร สำหรับพี่ บางโครงการมันถูกขงมาว่านี่คือทางแก้ที่ดีที่สุด มันต้องแก้ด้วยวิธีนี้เท่านั้น และคนที่ตัดสินใจก็เชื่อ แล้วก็ตัดสินใจโดยไม่มีมารอบคอบ

ถ้ารัฐคิดว่าโครงการนี้ดี คุณน่าจะถามสังคมก่อน เปิดให้สังคมมีส่วนร่วมก่อนจะ



ทุกคนมีร่องรอยหรือทางเดินของตัวเอง คลองดำก็มีร่องรอยของมัน แต่ไม่มีใครเรียนรู้ร่องรอยเหล่านั้น แล้วบางคนที่เกี่ยวข้องก็ยังมีหน้ามีตาในสังคม

ออกมาเป็นนโยบาย ไม่ใช่ขอออกมาเป็นนโยบายแล้วก็ไปแก้ปัญหากันเอาเอง ถ้าคุณไปผิดทิศผิดทาง นอกจากไม่ได้แก้ปัญหา มันกลับทำให้เกิดอีกปัญหาหนึ่ง

### เราจะมีความหวังกับกระบวนการตรวจสอบของภาคประชาชนได้หรือไม่

คิดว่ามีหวัง ถ้าไม่มีหวังก็จะมีคนอย่างพี่ คนที่อยากสู้มีเยอะนะ คนที่ไม่ชอบการทุจริตมีเยอะมาก แต่เขาจะรวมตัวกันอย่างไร คุณจะเจอตัวจริงได้อย่างไร และทำอะไรให้คนเหล่านั้นเขากล้าทำ นี่คือปัญหา

### พี่คิดว่าการทำงานเรื่องการต่อต้านคอร์รัปชันของภาครัฐในยุคปัจจุบันเป็นอย่างไร

ตอนนี้มันมีกระแส แต่ยังไม่เห็นการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้มีช่องทางมากขึ้น ตอนนี้เรามี ป.ป.ช. มี สตง. มี ป.ป.ท. แต่เราไม่มีภาคประชาชนที่เข้มแข็งในการทำงานเชิงลึก ถ้าเราทำเนื้อหาอย่างจริงจังและหนักแน่น มันจะเกิดการตรวจสอบอีกรูปแบบหนึ่ง

### ทำอย่างไรให้เกิดกระบวนการตรวจสอบของภาคประชาชน

ในปัจจุบันมีการรณรงค์มาก แต่ในการตรวจสอบการทุจริตมันต้องไม่ใช่แค่การรณรงค์ การรณรงค์ก็ดี ไม่ใช่ไม่ดี แต่ควรสนับสนุนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีศักยภาพความสามารถ ให้ได้ทำงานวิจัยสืบค้นการทุจริต เช่นเดียวกับที่พวกเราได้รับทุนจากกองทุนสื่อประชาสัมพันธ์ต่อต้านคอร์รัปชัน เป็นต้น



## อธิคม คุณาวุฒิ

บรรณาธิการบริหารนิตยสาร Way

**ส**ื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญที่จะติดตามตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน และ การเปิดเผยข้อมูลต่างๆ สู่สาธารณะ ซึ่งทั้งหมดจะช่วยสร้างให้สังคมมี กลไกความรับผิดชอบต่อที่ดีขึ้น

คุณอธิคม คุณาวุฒิ อยู่บนเส้นทางการเป็นนักเขียนมากกว่า 20 ปี เริ่มต้นอาชีพจากนักเขียน สู่งานเป็นนักข่าว กองบรรณาธิการ จนกระทั่งปัจจุบัน เป็นบรรณาธิการบริหาร และผู้ก่อตั้งนิตยสาร Way ซึ่งเป็นนิตยสารที่มีเนื้อหาหนักแน่น นำเสนอข้อมูลมุมมองที่ลึกซึ้ง มีวุฒิภาวะ และมีส่วนสำคัญในการตั้งคำถามสำคัญในสังคม

ในบทสัมภาษณ์นี้ คุณอธิคม ชวนตั้งคำถามถึงความสัมพันธ์ของ คอร์รัปชัน กับอำนาจ ระบบอุปถัมภ์ โอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร ไปจนถึง ภาพทางวัฒนธรรม และให้คำตอบว่า ในยุคที่มีข้อมูลข่าวสารมากมาย ทักษะ ของสื่อมวลชนควรจะเป็นเช่นไร ที่จะทำให้สังคมมีกลไกความรับผิดชอบต่อที่ดีขึ้น

## คอร์รัปชันในสังคมไทยมีหน้าตาเป็นอย่างไร และเกิดจากอะไร

กรณีของประเทศไทย บั๊จจัยของคอร์รัปชันมีเยอะมาก บั๊จจัยแรกคือเรื่องความสัมพันธ์ทางอำนาจ ซึ่งผูกโยงอยู่กับระบบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ทางอำนาจและระบบอุปถัมภ์ก่อให้เกิดวัฒนธรรมการใช้ชีวิต มันก่อให้เกิดการกำหนดท่าทีระหว่างกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม

ถ้าจะขยายความเรื่องระบบอุปถัมภ์และความสัมพันธ์ทางอำนาจว่ามันเกี่ยวข้องกับคอร์รัปชันอย่างไร ตัวอย่างง่ายๆ คือคอร์รัปชันในระดับสถานีตำรวจ ตำรวจชั้นผู้น้อยต้องยื่นதாகแดดโบกรถตั้งด่านเพื่อทำยอดให้กับนาย เสร็จแล้วนายที่ดี เมื่อได้ยอด ก็ต้องมีการจัดสรรปันส่วนให้กับผู้ที่อยู่ได้บังคับบัญชา นี่คือตัวอย่างที่ชัดเจน เห็นกันอยู่ นั่นคือเรื่องความสัมพันธ์ทางอำนาจ เพราะฉะนั้น มันจึงส่งผลมาถึงวัฒนธรรมการใช้ชีวิตของคน ในเมื่อเราอยู่กับมันแบบนี้ เราจึงรู้สึกว่ามันคือส่วนหนึ่งของชีวิตเรา มันไม่ใช่สิ่งแปลกแยก

เช่นเดียวกัน ในระดับชุมชนหรือหมู่บ้าน มันก็มีลักษณะของการอุปถัมภ์กันเช่นนี้ ใครให้ประโยชน์กับใคร ประโยชน์ที่เขาได้มา เราไม่ค่อยสงสัยหรอก แต่เราจะสงสัยว่าแล้วเขาจะแบ่งให้เราอย่างไร นี่คือเรื่องระบบอุปถัมภ์และความสัมพันธ์ทางอำนาจ

บั๊จจัยที่สองที่คิดว่าเป็นเหตุบั๊จจัยสำหรับวัฒนธรรมคอร์รัปชันในประเทศเราคือ คนส่วนใหญ่ในประเทศเราไม่ค่อยมีความมั่นใจว่าเรามีโอกาสที่จะเข้าถึงสิทธิ มีโอกาสที่จะเข้าถึงทรัพยากร มีโอกาสที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ในเรื่องต่างๆ หรือไม่ เมื่อไม่มีความมั่นใจ จึงจำเป็นต้องใช้เครือข่ายระบบอุปถัมภ์ เช่น ถ้าปีหน้าลูกเราจะต้องเข้าเรียน ม. 1 เราไม่มีความมั่นใจว่าภายใต้ระบบการจัดสรรเก้าอี้ที่นั่งในชั้นเรียนมันจะยุติธรรม เราจึงจำเป็นต้องไปหาผู้มีอำนาจเหนือกว่าเรา หรือมีความสัมพันธ์กับสถาบันการศึกษา เพื่อพูดคุยต่อรอง ในความหมายนี้อาจจะไม่ต้องเป็นการใช้เงินก็ได้ เพื่อตัวเองจะได้รับความมั่นใจเพิ่มขึ้นว่าโอกาสที่จะเข้าถึงสิทธินั้นมันมีมากขึ้น

ตามความเข้าใจของผม สิ่งที่เรียกว่าการทุจริต คอร์รัปชัน หรือแม้กระทั่งการฉ้อฉล ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีผลตอบแทนเป็นเงินเสมอไป มันดำรงอยู่ในวัฒนธรรม ในวิถีชีวิตของเรา ในเมื่อวิถีชีวิตปกติของเราไม่ได้ผ่องแผ้วไปกว่าผู้อื่น เพราะฉะนั้น การที่เราจะไปเรียกร้องให้เกิดกลไกความรับผิดชอบ บางทีมันก็เป็นการแสดงชนิดหนึ่ง เราลูปหน้าปะจมูก หรือจะบอกว่าเราปากว่าตาขยิบก็อาจจะใช่

## ถ้าอย่างนั้น ก่อนจะเรียกร้องให้มีกลไกความรับผิดชอบ เราจะต้องเปลี่ยนจิตสำนึกหรือวิธีคิดบางอย่างของคนในสังคม

ผมไม่ได้พูดถึงจิตสำนึก ผมไม่ได้พูดว่าเราต้องไปปลูกจิตสำนึกอย่างที่ชอบพูดกัน ผมคิดว่าอันดับแรกเราต้องย้อนกลับไปที่เรื่องความมั่นใจว่าคนเรามีสิทธิที่จะเข้าถึงโอกาสและทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน เราไม่จำเป็นต้องใช้เครื่องมือพิเศษ เราไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเครือข่ายอำนาจพิเศษ เพื่อที่จะเข้าถึงสิทธิประโยชน์ เมื่อเรามีความมั่นใจว่าเราไม่ต้องพึ่งพิงเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ เครือข่ายระบบอุปถัมภ์และความสัมพันธ์ทางอำนาจในระบบอุปถัมภ์ก็จะมีผลน้อยลงน้อยถอยลงในชีวิตประจำวันของเรา เรามองมันด้วยสายตาที่วิพากษ์วิจารณ์ได้มากขึ้น เราจะมีความรู้สึกว่าสิ่งนั้นไม่กลมกลืนกับชีวิตของเรามากขึ้น เราสามารถยื่นหลังตรงแล้วพูดในสิ่งที่เราคิดได้ชัดถ้อยชัดคำมากขึ้น และเราก็จะบอกเพื่อนร่วมสังคมได้ว่าขั้นตอนต่อไปที่เราเห็นว่ามันเป็นกุญแจในการปิดล็อกไม่ให้คนคอร์รัปชันได้ง่าย ก็คือการสร้างกลไกความรับผิดชอบ

## เราจะสร้างความมั่นใจให้คนทั่วไปได้อย่างไรว่าทุกคนมีโอกาสเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน

มันเริ่มขึ้นแล้ว ณ ชั่วโมงปัจจุบัน อะไรก็ตามที่แสดงผลว่ามีความเหลื่อมล้ำ แสดงผลว่ามีความไม่เสมอภาค แสดงตัวอย่างให้ประจักษ์ว่ามีความไม่เท่าเทียมกัน ผมคิดว่าคนในสังคมมีช่องทางที่จะโวยวายมากขึ้น และเขาก็ไม่อยู่เฉย ไม่ก้มหน้ายอมรับแน่นอน มันยังไม่สำเร็จหรอก เพียงแต่การขยับตัวหรือการขับเคลื่อนมันเกิดขึ้นแล้ว

## กลไกความรับผิดชอบจะเกิดขึ้นในสังคมไทยได้หรือไม่

ผมคิดว่าวัฒนธรรมการรับผิดชอบไม่เคยมีอยู่ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ลองไปดูสิว่ามีครั้งไหนในประวัติศาสตร์ที่อำนาจรัฐเดินออกมาสารภาพว่าตัดสินใจผิด ดำเนินนโยบายผิดพลาด หรือแม้กระทั่งออกกฎหมายบางฉบับที่เอื้อประโยชน์ให้กับคนบางกลุ่ม เรามีเรื่องทุจริตคอร์รัปชัน มีเรื่องค่าโง่ไม่รู้กี่ครั้งต่อกี่ครั้ง แต่เราหาคนทำผิดไม่ได้

พ้นไปจากเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน เราเพิ่งผ่านการย่อนรำลึก 40 ปี เหตุการณ์ 6 ตุลา เราไม่รู้เลยว่าใครผิด เราไม่มีกลไกที่จะบอกว่าแนวคิดเรื่องการขอโทษหรือการรับผิดชอบที่เราเข้าใจคืออะไร เพราะเท่าที่ผมเข้าใจ เราเข้าใจแนวคิดเรื่องการขอโทษ

หรือการรับผิดคนละอย่างกับคนชาติอื่นๆ

สำหรับคนชาติอื่นเวลาที่เขาแสดงการรับผิด ไม่ได้หมายความว่าความผิดนั้นจะหักลบกลบหนี้ มันหมายความว่า เมื่อเขารับผิด มันเป็นการแสดงออกของวัฒนธรรม การรับผิดรับชอบ แต่กระบวนการยุติธรรม และกลไกการลงโทษยังดำเนินต่อไป แต่ถ้าถามคนไทย การที่มีคนคนหนึ่งแสดงการรับผิด เอ่ยปากขอโทษ เราถูกสอนไว้ว่าอย่างไร เราถูกสอนไว้ว่าให้อโหสิกรรม ให้อภัย เลิกแล้วต่อกัน ซึ่งผมคิดว่ามันเป็นคนละแนวคิด

### คอร์รัปชันมีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำใช้หรือไม่

ถ้าตอบเร็วๆ ในเบื้องต้น มันน่าจะใช่ ความเหลื่อมล้ำในที่นี้ก็คือที่ผมบอกว่าเหลื่อมล้ำในเชิงโอกาส การเข้าถึงทรัพยากร หรือการถูกชี้ตัวให้เป็นผู้เสียสละอยู่ร่ำไป เวลาที่เราต้องการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน เราก็จะบอกให้คนกลุ่มหนึ่งต้องเป็นผู้เสียสละ เราบอกให้ชาวบ้านเขื่อนปากมูลพลัดถิ่นาคาที่อยู่เมื่อ 20 ปีที่แล้ว ทุกวันนี้ชาวบ้านก็ยังต้องเรียกร้องให้เปิดเขื่อนปากมูลเป็นรายปี และมีข้อพิสูจนแล้วว่าที่รัฐบาลว่าจะสร้างเขื่อนเพื่อเอาไว้ผลิตไฟฟ้า ส่วนใหญ่ก็ผลิตไฟฟ้าป้อนห้างสรรพสินค้า ในกรุงเทพฯ ได้แค่สองแห่ง ขณะที่ชีวิตของชาวบ้านทั้งชีวิตพังทลาย บ้านของเขาหาย ชีวิตของเขาเปลี่ยน รายจ่ายตรงนี้มีมันเกินที่จะพูดเป็นตัวเลข และเราก็ไม่เคยพูดกันจริงๆ จังๆ

อย่างไรก็ตาม ผมอาจจะมองโลกในแง่ดี ผมคิดว่าทุกวันนี้ โครงการอะไรก็ตามที่จะก่อให้เกิดผลกระทบกับคนหรือชาวบ้าน หรือมีกลิ่นว่าน่าจะเข้าข่ายการทุจริตคอร์รัปชัน ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง เขาไม่ค่อยอยู่เฉย ผมพูดอยู่บ่อยๆ ว่าคนชั้นกลางเป็นคนชี้ไวยวายเป็นธรรมชาติ โดยพฤติกรรม ที่นี้เวลาเราพูดถึงคนชั้นกลาง เราก็ต้องมีจินตนาการใหม่ว่าไม่ได้หมายถึงคนในกรุงเทพฯ หรือคนในเมืองอย่างเดียว คนในต่างจังหวัดก็คือชนชั้นใหม่ที่เกิดขึ้น ชาวนาคือผู้ประกอบการ เกษตรกรคือผู้ประกอบการ คนเหล่านี้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารในเวลาไล่เลี่ยกันกับพวกเรา อาจจะเร็วกว่าด้วยซ้ำในบางเรื่อง และโดยพฤติกรรมของพวกเขา เขาก็เรียนรู้เรื่องการมีปากมีเสียง กระทั่งเขาอาจจะมิเล่หมีเหลี่ยมบางอย่างที่ไม่ได้โรแมนติกเหมือนกับที่เราถูกปลูกฝัง เพราะฉะนั้น กลไกการต่อรองต่อสู้ ผมคิดว่ามันเกิดขึ้นตลอดเวลา



## ทำอย่างไรสังคมไทยจึงจะมีความโปร่งใสมากขึ้น

เมื่อเราเห็นเพื่อนร่วมสังคมมีศักดิ์ศรี มีสิทธิเท่าเทียมกัน ความไม่โปร่งใสก็คือการมีผู้เชื่อว่าตนเองมีอำนาจหรือมีอภิสิทธิ์สูงส่งกว่าผู้อื่น อยู่ในที่ที่ปลอดภัย อยู่ในห้องทับมิดชิด ไม่สามารถตรวจสอบ ไม่สามารถมองเห็นได้ แต่เมื่อใดก็ตามที่เราไม่รู้สึกรู้สึกว่าเรามีอำนาจสูงส่งกว่าใคร ไม่รู้สึกรู้สึกว่าเรามีอำนาจที่จะช่วยปิดบังข้อมูลหรือพฤติกรรมบางอย่างของเรา เมื่อนั้นเราก็จำเป็นจะต้องทำทุกอย่างให้โปร่งใสและตรวจสอบได้

ถ้าพูดถึงสมการคอร์รัปชัน วัฒนธรรมความรับผิดชอบต่อเป็นสิ่งสำคัญ และถ้าเรายอมรับว่ามันไม่ใช่สิ่งที่มียู่อ มันไม่ใช่วัฒนธรรม มันไม่ใช่มรดกในสังคมไทย เราก็ต้องสร้างมันขึ้นมา

เรื่องการผูกขาด ตามว่าทุกวันนี้มันหนักขึ้นหรือเปล่า ในเชิงกลไกของรัฐ มันหนักขึ้นอยู่แล้ว ส่วนการใช้ดุลยพินิจยิ่งหนักเข้าไปใหญ่ ตอนนี้มีใครกล้าพูดอะไร เพราะฉะนั้น ถ้าเราจะทำให้คอร์รัปชันมันลดน้อยถอยลงให้มากที่สุด นั่นก็หมายความว่าคุณต้องไม่มีการผูกขาดและไม่มีการถือสิทธิ์ในการตัดสินใจโดยไม่มี การตรวจสอบ ถ่วงดุล แต่ตอนนี้สองตัวนี้มันยังมีอยู่เยอะมาก และเราควบคุมไม่ได้เลย ระบบนิเวศที่จะทำให้กลไกคอร์รัปชันมันฝ่อ มันเติบโตยาก รากของมันถูกบั่น ก็คือสังคมที่โปร่งใส



สังคมที่ตรวจสอบได้ และมีกลไกการทำงานที่เปิดให้คนเข้าไปตรวจสอบ ถ่วงดุล มองเห็น รู้ว่าใช้จ่ายอะไรบ้าง

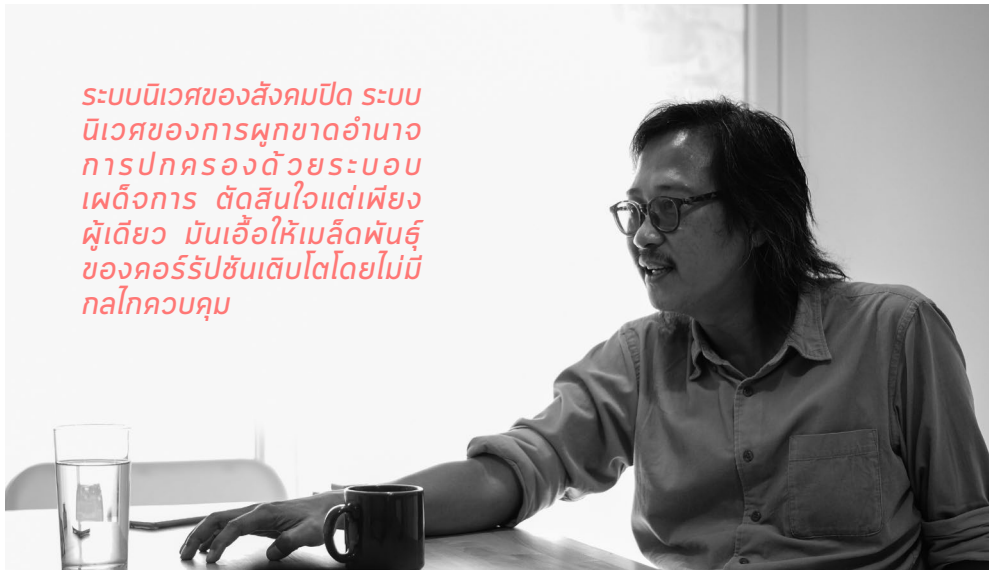
ถ้าพูดตรงๆ ก็คือระบบนิเวศของสังคมปิด ระบบนิเวศของการผูกขาดอำนาจ การปกครองด้วยระบอบเผด็จการ ตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว มันเอื้อให้เมล็ดพันธุ์ของ คอร์รัปชันเติบโตโดยไม่มีกลไกควบคุม แต่สังคมที่เปิดโอกาสให้เราตรวจสอบ อย่าลืม ว่าที่เราจิกหัวดำนักการเมืองได้อย่างหยาบๆ คายๆ ก็เพราะกลไกมันเปิดให้เรามองเห็นเช่นนั้น ระบบมันออกแบบไว้เช่นนั้น เราไม่ปฏิเสธว่าพฤติกรรมของนักการเมือง จำนวนไม่น้อย หรือเป็นส่วนใหญ่ ก็สมควรจะต้องถูกวิพากษ์วิจารณ์ แต่คำถามคือจริง หรือที่คนโก่งมีแค่นักการเมือง ที่บอกว่าจะเข้ามาปราบโกง ลึกๆ แล้วเราไม่ได้เชื่อว่า กองทัพจะเข้ามาปราบโกงหรือ ลึกๆ แล้วเรารู้ว่าวัฒนธรรมของการเซ็น (อนุมัติ งบจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์) ก่อนเกษียณเป็นอย่างไร ลึกๆ แล้วเรารู้ แต่บั้งเอิญเรารู้สึกว่าตัวเลือกนี้มันปลอดภัยต่อสถานภาพเดิม ต่อโครงสร้างสังคมเดิมที่เราเกาะเกี่ยว อยู่ เราจึงหรีตอนุญาตให้มันเกิดขึ้น ไม่เช่นนั้น โดยตรรกะ โดยข้อเท็จจริง มันตอบ คำถามไม่ได้เลยว่าตัวละครที่โก่งมีแค่นักการเมืองเท่านั้นเองหรือ สองปีที่ผ่านมา (ปี 2557 ถึง 2559) คุณได้บทเรียนอะไรบ้าง จะบอกว่าเขา (รัฐบาลทหาร) โกงน้อยกว่า เพราะฉะนั้นจึงอนุญาตหรือ อย่างนี้เราคงคุยกันต่อลำบากถ้าพูดกันแบบนั้น

## สังคมไทยไม่เชื่อว่าคนเราเท่าเทียมกันจริงหรือไม่

เป็นเพราะเราเคยชินกับความสัมพันธ์ทางอำนาจในแนวตั้ง เรามีช่วงชั้นของ อำนาจในทางตั้ง แล้วเราก็เคยชิน ถึงวันนี้อาจจะไม่ค่อยชินแล้ว แต่มันเป็นมาอย่างนี้ นานมาก ตอนนี้นักที่อยู่ข้างล่างเริ่มไม่ชิน แต่คนที่อยู่ข้างบนยังไม่ค่อยปรับตัว และยัง ไม่ค่อยรู้สึกที่ข้างล่างเขาเดือดร้อน อย่งไรก็ดี ที่ไหนๆ ก็เป็นอย่างนี้ ที่ไหนๆ ก็เคย เป็นอย่างนี้ แต่มันจะไม่มีทางเป็นอย่างนี้ได้ตลอดไป วิธีการที่เราจะทำให้เกิดความ โปร่งใส วิธีการที่เราจะทำให้ผู้คนในสังคมช่วยกันส่งเสียง ช่วยกันตะโกน เมื่อเห็นพิรุช เมื่อได้ข้อมูล เมื่อได้กลิ่นไม่ดี ก็คือการทำให้คนรู้สึกที่พวกเขามีสิทธิ์มีเสียงเท่ากับคน ที่อยู่ข้างบน พวกเขาไม่กลัวที่จะตะโกนบอกว่าคนที่อยู่ข้างบนกระทำการไม่ถูกต้อง

## การส่งเสียงจากข้างล่างขึ้นไปข้างบนมีเพียงพอหรือไม่

ถ้าเรื่องคอร์รัปชัน การส่งเสียงของคนเล็กคนน้อย มันเป็นเพียงแค่กระบวนการ



*ระบบนิเวศของสังคมปิด ระบบ  
นิเวศของการผูกขาดอำนาจ  
การปกครองด้วยระบอบ  
เผด็จการ ตัดสินใจแต่เพียง  
ผู้เดียว มันเอื้อให้เมล็ดพันธุ์  
ของคอร์รัปชันเติบโตโดยไม่มี  
กลไกควบคุม*

หนึ่ง เราไม่มีทางรู้หรือว่าจะมีกรณีไหนที่เสียงมันดังเพียงพอ และสุดท้ายแล้วกระบวนการจัดการกับปัญหาก็ก็น่าจะต้องขึ้นอยู่กับเครื่องมือที่ถูกออกแบบเอาไว้แล้ว เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียน เกิดเหตุการณ์แบบนี้ขึ้น เรื่องนี้เป็นหน้าที่หน่วยงานไหน ถ้าเป็นเรื่องการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ก็ส่งเรื่องไปที่ สตง. ถ้าส่อเค้าว่ามีพฤติกรรมประพฤติมิชอบ ก็ส่งเรื่องไปที่ ป.ป.ช. แล้วกลไกเหล่านี้ก็ต้องทำงาน

### สี่จะช่วยให้เสียงเจี๊ยวจ๊าว (เสียงเรียกร้อง) ของประชาชนดังขึ้นได้อย่างไร

เสียงเจี๊ยวจ๊าวจะได้รับการบันทึกเป็นหลักฐานเมื่อมันถูกนำเสนอผ่านสื่อ เสียงซุบซิบ บัตรสนเท่ห์ การแฉ มันจะเริ่มมีน้ำหนักในการต่อสู้ต่อรองเมื่อถูกนำเสนอผ่านสื่อ สื่อเองก็ทำหน้าที่เป็นผู้คัดกรอง การนำเสนอของสื่อ เขาก็ต้องมีเส้นเรื่องในหัวว่า ถ้าเขาจะทำประเด็นนี้ เส้นเรื่องในหัวของเขาคืออะไร เวลาสื่อทำงาน เขาก็มีพล็อตอยู่ในหัวว่าเรื่องนี้เป็นมาอย่างไร วันนี้เล่นประเด็นนี้ คุยกับคนนี้ วันถัดมาคุยกับคนนี้ เสร็จแล้วอายุของข่าวอาจจะประมาณ 2-4 สัปดาห์ เส้นเรื่องแบบนี้จะถูกกำหนดโดยสื่อ แต่หลังจากนั้น โดยเฉพาะในโลกยุคหลัง สื่อกระแสหลักไม่ใช่ผู้กำหนดเส้นเรื่องแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป เพราะเราต้องยอมรับว่าการเข้าถึงข้อมูลของคนในโลก

ออนไลน์ บางครั้งเขามีสถานะบางอย่างที่ทำให้เข้าถึงข้อมูลได้ลึกกว่าสื่อ เพราะฉะนั้นเมื่อมีข้อมูลใหม่ออกมา เส้นเรื่องของสื่อก็เปลี่ยนทันที สื่อจึงไม่ใช่ผู้ผูกขาดเส้นเรื่องในการเสนอข่าวอีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม การทำข่าวเชิงสืบสวนสอบสวนก็ยังเป็นการวัดฝีมือของสื่อ ยังเป็นเครื่องมือในการจัดลำดับชั้นของฝีมือในการทำงานข่าว และยังเป็นตัววัดความเป็นมืออาชีพของสื่อ เพราะข่าวเจาะคือ หนึ่ง คุณเข้าถึงเรื่องที่คนอื่นไม่รู้ได้หรือไม่ สอง คุณมีตรรกะในการเชื่อมโยงแต่ละเงื่อนงำ แล้ววาดภาพให้คนเห็นโครงเรื่องทั้งหมดได้หรือไม่ ตรรกะในการเล่าเรื่องของคุณคืออะไร ทั้งหมดนี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับคนทำสื่อ

---

*การทำข่าวเชิงสืบสวนสอบสวนก็ยังเป็นการวัดฝีมือของสื่อ ยังเป็นเครื่องมือในการจัดลำดับชั้นของฝีมือในการทำงานข่าว และยังเป็นตัววัดความเป็นมืออาชีพของสื่อ เพราะข่าวเจาะคือ หนึ่ง คุณเข้าถึงเรื่องที่คนอื่นไม่รู้ได้หรือไม่ สอง คุณมีตรรกะในการเชื่อมโยงแต่ละเงื่อนงำ แล้ววาดภาพให้คนเห็นโครงเรื่องทั้งหมดได้หรือไม่*

---



## เทคโนโลยีทำให้คนเรารู้หลายๆ เรื่องพร้อมกับนักข่าว การทำข่าวเจาะจึงซ้ำและไม่ทับเหตุการณ์หรือไม่

เรื่องซ้าก็เป็นประเด็นหนึ่ง แต่เรื่องคุณภาพของการกำหนดประเด็นก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง คุณภาพของการเชื่อมโยงเหตุผล คุณภาพของการวาดภาพให้คนเห็น ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง หน้าที่ของสื่อคือคุณจะต้องจิกจอร์ด้วยตรรกะที่แข็งแรงเพียงใด คุณเอาเงื่อนงำที่มันซ่อนอยู่ในโลกออนไลน์ไปต่อยอดได้หรือไม่ หรือคุณจะแค่มักง่ายตัดแปะ ซึ่งการแข่งขันของสื่อในปัจจุบัน ผมคิดว่าเขาคงคุยเรื่องนี้กันเยอะมาก เพราะอย่างที่บอกว่ามูลค่าของสื่อก็คือการทำข่าวเชิงสืบสวนสอบสวน การเอาสิ่งที่คนไม่เคยรู้หรือข้อมูลที่คุณไม่เคยเห็นมาแบให้ดู แต่แทนที่จะแบแบบเป็นภาพตัดแปะ คุณช่วยประกอบเป็นโครงให้เราอ่านแล้วเราเข้าใจได้ไหม

การแข่งขันเรื่องการทำข่าวเชิงทฤษฎีคอร์รัปชันมีเยอะ สิ่งที่ถูกขัดขวางตันเป็นการพูดในเชิงคุณภาพว่าทำอย่างไรสื่อจึงจะมีความสามารถในการอธิบายหรือวาดภาพรวมให้คนรู้ว่าเรากำลังพูดเรื่องอะไร ตัวละครมีใครบ้าง แต่ละตัวแสดงบทบาทอะไร และที่เป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ คือทำอย่างไรให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น แต่ง่ายขึ้นก็มีข้อควรระวังว่าต้องไม่ตกหล่น

ทักษะทางวิชาชีพของสื่อคือทักษะของการกระโจนลงไปข้อมูล และมีความสามารถในการหยิบใช้ข้อมูลเหล่านั้นเพื่อเป็นเหตุผลสนับสนุนประเด็นที่เราต้องการพูด เวลาที่ผมพูดถึงวิถีทำงานของสื่อ เวลาที่เขาจะชูประเด็นอะไร เขาก็มีเส้นเรื่องอยู่ในหัว เพราะมันไม่ใช่การทำงานแบบวันต่อวัน เวลาทำงานข่าวซีรีส์หรือข่าวเจาะเขาจะคิดพล็อตไว้จำนวนหนึ่ง เพื่อจะวางแผนว่าวันนี้เล่นอะไร พรุ่งนี้จะเล่นอะไรต่อ เพราะฉะนั้นก็ต้องรับรู้วันนี้คือ agenda (วาระ) ของสื่อ และภายใต้ agenda ดังกล่าวคุณจะไปเอาข้อมูลมาจัดวางอย่างไร มันก็เป็นทักษะของคนที่ทำวิชาชีพนี้ ต้องรู้ว่าข้อมูลอะไรจำเป็นสำหรับประเด็นที่เราจะพูด ข้อมูลอะไรคัดทิ้งได้ และตรรกะของข้อมูลมันส่งต่อถึงกันอย่างไร

หลายคนบอกว่าสื่อไทยชอบทำข่าวปึงปอง คือถามคนนั้นก็คนนั้นก็ โดยไม่ค่อยนำเสนอเรื่องราวใหญ่ๆ หรือต่อจิกจอร์ให้เราเห็นภาพ สิ่งนี้เกิดขึ้นเพราะอะไร

สภาพแบบนี้มันเกิดขึ้นอย่างปฏิเสธไม่ได้ ทุกองค์กรมีคนที่ส่งข่าวรายวัน ส่งข่าว

ปึงปอง กินเหล้า กลับบ้าน นอน แต่ทุกองค์กรก็มีคนที่กระหาย มีคนที่ตื่นเช้าไปวิ่งกับ รัฐมนตรีที่ชอบวิ่ง เพื่อจะเอาข่าว เราไม่มีสิทธิ์ที่จะพูดว่าคุณต้องเป็นอย่างนั้น คุณต้อง เป็นอย่างนี้ มันเป็นเรื่องเฉพาะบุคคล มันก็เป็นชะตากรรมของคุณ วิชาชีพของคุณ คุณ ทำได้แค่นี้ก็เป็นชะตากรรมของคุณ

## มีความหวังกับคนรุ่นต่อไปหรือไม่

เราไม่รู้ว่ากรุงโรมใช้เวลาสร้างกี่วัน เราอาจจะตายก่อนก็ได้ แต่วัฒนธรรมการรับ ผิด ถึงอย่างไรมันก็ต้องปักหลักในสังคมให้ได้ เราต้องมีความเชื่อว่าคนรุ่นหลังจะต้อง จริงจังกับเรื่องเหล่านี้ จะต้องผลักดัน จะต้องไม่ยอมให้อะไรก็ตามมาทำท่ากบฏ ลบๆ ลืมๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักฐานใน พ.ศ. ปัจจุบันมันชัด มันค้นแป๊บเดียว เพราะฉะนั้น คุณปลี่ยนปลื้อน กลิ้งกลอก หรือกลบเกลื่อนได้ไม่นาน ผมเชื่ออย่างนั้น ถ้าเราไม่เชื่อว่า คนรุ่นใหม่จะเก่งกว่าคนรุ่นเรา ปานนี้มันุษย์เราก็คงยังทุบหินอยู่ในถ้ำ

## ระหว่างสื่อกับผู้บริโภค ใครควรจะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ถามว่าใครควรจะขยับตัวในเรื่องนี้ ตอบแบบคนทำงานสื่อ โดยเฉพาะเป็นคน ทำงานสื่อที่ไม่เก่งเรื่องธุรกิจ ผมก็ตอบว่าเป็นหน้าที่ของคนในวิชาชีพผม ทุกวันนี้ สิ่ง ที่ผมชอบทำก็คือผมชอบทำเรื่องที่มันฟังดูยาก ฟังดูไม่เห็นเข้าใจเลย แต่เราจะอธิบาย ให้คนเข้าใจได้ง่ายขึ้น ทำอย่างไรเราจึงจะสามงมันออกมา วางพล็อตใหม่ ทำหีบห่อใหม่ แล้วก็เล่าให้คนเข้าใจ นี่คือนี่ที่เราชอบ พอเราชอบแบบนี้ เราทำแบบนี้มา 20 กว่าปี มันก็กลายเป็นทักษะ ทักษะแรกคือเรามีความสามารถในการจัดการกับเรื่องยุ่งๆ แล้ว สื่อสารให้คนเข้าใจได้ง่าย สอง เรามีความสามารถในการทำหีบห่อให้มันดูน่ากิน มันก็ กลายเป็นทักษะขององค์กร พอเป็นทักษะขององค์กร คนอื่นๆ ก็มองเห็น ก็ปรากฏว่า สิ่งที่เราทำมันเลี้ยงองค์กรของเรา อาจจะไม่ได้อรวย แต่ก็ไม่เคยเป็นหนี้เป็นสิน ทุกคนมี พื้นที่ทำงาน มีความสุข และรู้สึกว่าการที่ตัวเองทำมันมีค่า มีเกียรติ นี่คือนี่ที่เราค้นพบ

ส่วนพฤติกรรมของคนเสพ ผมเชื่อว่าแม้กระทั่งคนที่โง่ที่สุด เมื่อคุณอยู่ในบริบทนี้ ถึงอย่างไรคุณก็ต้องเอะใจว่าทำไมเราเป็นอย่างนี้ ทำไมเราจึงต้องจมอยู่กับเรื่องนี้ เรื่อง นั้นมันแปลว่าอะไร เขาพูดเรื่องอะไรกัน เงยหน้าขึ้นมา เอ๊ะ พูดเรื่องอะไรกันอยู่หรือ ผมคิดว่าอย่างนั้นนะ คิดว่าคนจะมีความเอะใจ มันจะมีมูลเหตุให้คนเริ่มเอะใจบ่อยขึ้น และถ้าไม่ตื้อตึงเกินไป เขาก็จะค่อยๆ ปรับตัว



การเลือกข้างหรือไม่เลือกข้าง สุดท้ายแล้วมันเป็นเรื่องของจุดยืนในเชิงหลักการ จุดยืนในเชิงหลักการนี้มันจะทำให้เรามีหลักในการตอบคำถาม หลักของเราง่ายมากสำหรับวิชาชีพสื่อ นั่นก็คือสิทธิ เสรีภาพ และเสมอภาค หลักพื้นฐานแค่นี้เอง

เมื่อมีสื่อใหม่มากขึ้น เรื่องที่ทำให้เราเอะใจก็จะมียุติตลอดเวลา ประเด็นที่สำคัญจริงๆ ที่สังคมควรจะสนใจ จะกลายเป็นหนึ่งในเรื่องที่เราเอะใจเพียงระยะเวลาสั้นๆ หรือไม่

มีส่วนอย่างยิ่ง โจทย์ข้อหนึ่งของคนทำงานสื่อคือทำอะไรจึงจะเลี้ยงประเด็นให้อยู่ในความสนใจของคนได้อย่างต่อเนื่อง นี่เป็นโจทย์ของคนทำงานว่า เมื่อเราอยู่กับสังคมที่มีอาการสมาธิสั้นกันถ้วนหน้า เราจะเล่นกับเขาอย่างไร จะหาอะไรมาล่อให้เขาเข้ามา จะทำอะไรให้สมาธิของเขาอยู่กับเรายาวนานที่สุด แต่ทั้งหมดนี้ก็เป็นคำพูดในเชิงลูกเล่น ในความเป็นจริง บางเรื่องมันสำคัญ บางเรื่องมันเป็นเรื่องที่บ่งบอกคุณภาพของสังคม บ่งบอกดุลยพินิจของสังคม สังคมที่ขาดแคลนดุลยพินิจจะมีสำนึกเรื่องการรับผิดชอบได้อย่างไร มันก็ทำหายทุกคน ไม่ใช่แค่สื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อใครๆ ก็เป็นสื่อได้ทั้งนั้น เมื่อใดก็ตามที่สื่อวิชาชีพหรือสื่อกระแสหลักย่อหย่อน ทำงานผิดพลาดซ้ำแล้วซ้ำเล่า เอาข่าวที่เขาหลอกมาแชร์ต่อ ความน่าเชื่อถือก็ยิ่งถูกบั่นถูก

ทอนลงไป ผมคิดว่าไม่มีใครเห็นภาพชัดหรือกว่าสุดท้ายมันจะจบอย่างไร ตอนนี้ทุกคนก็ดีนรกันเฉพาะหน้า อ่านเกมกันเป็นรายเดือน ไม่มีใครอ่านขาดหมดทั้งกระดาน

### เรื่องคอร์รัปชันเป็นเรื่องการเมืองด้วย สื่อเป็นผู้เล่นคนหนึ่งในระบบการเมือง และสื่อก็มีการเมืองภายในองค์กร สื่อควรจะทำตัวอย่างไร

ผมเคยพูดไว้ในหลายที่ว่าผมไม่เคยเรียกร้องให้สื่อเป็นกลาง ผมไม่เรียกร้องว่าสื่อจะต้องไม่เลือกข้าง เพราะต่อให้เราเรียกร้อง มันก็เกิดขึ้นไม่ได้ แต่สิ่งที่ผมเรียกร้องเสมอคือความเป็นมืออาชีพ ความเป็นมืออาชีพแปลว่าอะไร ความเป็นมืออาชีพแปลว่าทันทีที่คุณจะเขียนหรือคุณจะนำเสนอประเด็นข่าวประเด็นใด คุณมีหลักฐานและข้อมูลสนับสนุนประเด็นของคุณอย่างไร คุณจะตำคนคนนี้ คุณมีหลักฐานในการวิพากษ์วิจารณ์เขาอย่างไร กรุณาเรียงให้ดูหน่อย หนึ่ง สอง สาม สี่ คุณจะตำใครก็ได้ แต่ช่วยบอกหน่อยว่าเหตุผลของคุณคืออะไร

การเลือกข้างหรือไม่เลือกข้าง สุดท้ายแล้วมันเป็นเรื่องของจุดยืนในเชิงหลักการ จุดยืนในเชิงหลักการนี้มันจะทำให้เรามีหลักในการตอบคำถาม หลักของเราง่ายมากสำหรับวิชาชีพสื่อ นั่นก็คือสิทธิ เสรีภาพ และเสมอภาค หลักพื้นฐานแค่นี้เอง เมื่อใดที่สามสิ่งนี้ถูกคุกคาม เมื่อใดที่มีคนถูกจับไปอยู่ในคุก เมื่อใดที่มีปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำ เราพูดได้หมดเลยบนสามหลักนี้

### เรายังมีความหวังกับบทบาทของสื่อในการทำงานเรื่องคอร์รัปชันหรือไม่

ผมเป็นพวกโลกสวย ผมไม่ได้มองแค่สื่อที่เป็นสถาบัน ตอนนี้นักคนเป็นนักข่าวใครๆ ก็เป็นนักข่าว ผมชอบบรรยากาศแบบนี้ ทุกคนสามารถโยนสิ่งที่ตัวเองรู้ โยนเงื่อนงำที่ตัวเองเห็น เสร็จแล้วก็ช่วยกันเคาะ ช่วยกันเกลา ช่วยกันเหลา อีกคนมีอีกอันหนึ่งมาต่อกัน บรรยากาศแบบนี้แหละที่เราอาจจะใช้คำว่าเสียงเจิวจิว แต่พอมันต่อๆ กัน มันซักจะไม่เจิวจิวแล้วนะ มันซักจะเป็นเสียงร้องของช้างป่าตัวหนึ่ง มันไม่ใช่เสียงนกเสียงกาแล้ว ผมคิดว่าตอนนี้สภาพเป็นอย่างนั้น





# OPEN POLITICS



การเมืองแบบเปิด





## ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

**ด**ร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ เป็นนักวิชาการที่มีผลงานวิจัยเชิงนโยบายหลากหลายด้าน ทั้งเรื่องการศึกษา นวัตกรรม ปฏิรูปสื่อ และคอร์รัปชัน ด้วยการนำหลักเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์และให้ข้อเสนอแนะสู่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง

เคยได้รับรางวัลต่อต้านคอร์รัปชันดีเด่น (Thailand Anti-corruption Award) ประจำปี 2547 จากองค์กรภาคีต่อต้านคอร์รัปชันและองค์กรพันธมิตร ปัจจุบัน ดำรงตำแหน่งประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) และทำงานขับเคลื่อนประเด็นสาธารณะร่วมกับองค์กรภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ มากมาย

บทสัมภาษณ์ ดร. สมเกียรติ จะชวนให้ผู้อ่านคิดถึงความสัมพันธ์ของระบบการเมืองกับการต่อต้านคอร์รัปชันผ่านประสบการณ์ในต่างประเทศ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของระบบการเมืองแบบเปิดกับการต่อต้านคอร์รัปชันที่ได้ผล เพราะระบบการเมืองที่เปิดช่วยให้เห็นจิ๊กซอว์ชิ้นสำคัญต่างๆ ที่มีในสังคม และจิ๊กซอว์เหล่านั้นจะช่วยแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันได้อย่างยั่งยืนได้อย่างไร

## อาจารย์คิดว่าต้นตอของปัญหาคอร์รัปชันในเมืองไทยคืออะไร

คอร์รัปชันที่โหนงๆ รวมทั้งในเมืองไทยเกิดขึ้นเพราะมี “ส่วนเกินทางเศรษฐกิจ” หรือมีกำไรเยอะผิดปกติ ต้นตอของมันอยู่ตรงนี้ ต้นตอไม่ได้อยู่ที่ความโลภของคน เพราะความโลภของคนเป็นสิ่งที่ต้องสมมติไว้ก่อนว่าต้องมีอยู่แล้ว

ส่วนเกินทางเศรษฐกิจมาจากการผูกขาด มาจากการใช้ดุลยพินิจ มาจากการควบคุมกฎระเบียบต่างๆ และถ้าระบบเศรษฐกิจไม่มีการบริหารจัดการที่ดีพอเพื่อลดส่วนเกินดังกล่าว การแสวงหากำไรโดยไม่ชอบมาพากลหรือคอร์รัปชันก็จะเกิดขึ้น

## การจัดการกับการผูกขาด การควบคุมการใช้ดุลยพินิจ และการเสริมสร้างกลไกการรับผิด สามอย่างนี้ ซึ่งเป็นการแก้ไขเชิงระบบเพียงพอกับการแก้ปัญหาคอร์รัปชันหรือไม่

ถ้าดูจากประสบการณ์ในต่างประเทศ จะเห็นว่าผู้นำประเทศกับระบบการบริหารประเทศมันไปด้วยกัน ถ้าทั้งระบบและผู้นำดี มันก็จะไปได้ดีที่สุด ถ้าระบบดีแต่ผู้นำมีปัญหา มันก็เหนียวกันหน่อย แต่ก็ยังพอไปได้ถ้าผู้นำที่มีปัญหาไม่อยู่ยาวเกินไป ในขณะที่ถ้าระบบไม่ดี แต่มีผู้นำดี ก็อาจจะดีได้พักเดียว พอเปลี่ยนผู้นำแล้วก็เลอะเทอะ หรือมีผู้นำที่ไม่ดีจริงๆ เล่นพรรคเล่นพวก มันก็ไปไม่รอด

ถ้าดูจากประสบการณ์ในต่างประเทศ จะเห็นว่าบางประเทศที่ผู้นำเป็นตัวอย่างให้ประชาชน ซึ่งปัจจัยนี้ไม่อยู่ในสมการคอร์รัปชันที่พูดในหนังสือเล่มนี้ ตัวอย่างเช่นประเทศที่สะอาดระดับต้นๆ ตามการจัดอันดับขององค์กรเพื่อความโปร่งใสสากล (Transparency International) อย่างสิงคโปร์ ซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษเหมือนกับมาเลเซีย ทั้งสองประเทศจึงมีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมร่วมกันมาก แต่ทุกวันนี้สิงคโปร์มีความโปร่งใสในลำดับต้นๆ ขณะที่มาเลเซียมีข่าวว่าผู้นำยกยอกเงินเข้าบัญชีของตัวเองมากมาย (จากกรณีอื้อฉาวของกองทุน 1MDB ในปี 2016) ซึ่งเรื่องนี้ก็ชี้ว่าไม่ใช่ปัจจัยเรื่องวัฒนธรรมอย่างเดียว หรือถ้าเป็นปัจจัยวัฒนธรรม ก็แปลว่าวัฒนธรรมก็เปลี่ยนได้ ไม่ใช่สิ่งตายตัวเสมอไป เพราะสิงคโปร์กับมาเลเซียก็มีคนมาเลย์และคนจีนเหมือนกัน ถึงแม้มาเลเซียมีคนมาเลย์เยอะกว่า และสิงคโปร์มีคนจีนเยอะกว่า แต่สุดท้ายทั้งสองประเทศมีรากเหง้าเดียวกันและอยู่ภายใต้อาณานิคมเดียวกันมาก่อน แต่ความโปร่งใสกลับแตกต่างกันมาก

ถ้าอ่านประวัติศาสตร์ จะเห็นว่าสิงคโปร์มีคนี่สร้างระบบคือ ลี กวนยู (Lee

Kuan Yew) ซึ่งคิดว่าวิธีเดียวที่สิงคโปร์จะอยู่รอดก็คือธรรมาภิบาลของประเทศ คือทำให้ประเทศมีกฎระเบียบแน่ชัด มีความโปร่งใส ไม่มีคอร์รัปชัน จะเรียกว่าเป็นความจำเป็นของประเทศก็ได้ สิ่งที่สำคัญซึ่งแตกต่างจากผู้นำของหลายประเทศที่อ้างว่าตัวเองซื่อสัตย์ ก็คือถ้ามีพวกพ้องหรือคนใกล้ชิดที่พบว่ามีปัญหาคอร์รัปชัน ลี กวนยู ก็จัดการ ตั้งแต่สอบสวน ปลดออกจากตำแหน่ง เช่น ตัน เคียกกัน (Tan Kia Gan) ซึ่งเป็นรัฐมนตรีถูกปลดออกจากตำแหน่งในปี 1966 แม้ไม่มีหลักฐานมัดชัดเจน แต่ลี กวนยูเชื่อว่าคอร์รัปชัน

วี ตูนบูน (Wee Toon Boon) เป็นรัฐมนตรีอีกคนที่ติดคุกในปี 1975 และรัฐมนตรีอีกคนคือ เต เจียงวัน (Teh Cheang Wan) แต่ถูกสอบสวนว่าคอร์รัปชันก็กินยาฆ่าตัวตายก่อน สรุปคือมีกรณีแบบนี้เยอะ ไม่ว่าจะคนเหล่านั้นจะเป็นรัฐมนตรีหรือคนที่ใกล้ชิดกับลี กวนยู ขนาดไหนก็ตาม ส่วนมาเลเซียเป็นอีกแบบหนึ่ง คือผู้นำก็รู้ว่าคณะรัฐมนตรีของตัวเองมีปัญหาเรื่องคอร์รัปชัน ผู้นำของมาเลเซียบางยุคก็ใช้วิธีเรียกมาบอกว่ามีข้อมูลว่าแกไปทำอะไรมา ถ้าแกแข็งข้อ ข้าก็จะเล่นงานแก ซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับสิงคโปร์

สิงคโปร์มีจุดขายน้อย จึงต้องใช้ธรรมาภิบาลเป็นจุดขายของประเทศ แต่ไทยไม่เคยเจอปัญหาแบบนั้น เลยไม่คิดว่าต้องใช้ธรรมาภิบาลเป็นจุดขายหรือเปล่า

ก็อาจจะไขในมุมที่ว่าไทยไม่ต้องมีธรรมาภิบาลมาก เรายังถูกลูกกันมาได้ แต่ถ้าสิงคโปร์ไม่มีธรรมาภิบาลมาก เขาก็คงเหมือนกับประเทศในระแวกนี้ที่ไม่มีธรรมาภิบาล คือพัฒนาไปได้แค่ครึ่งๆ กลางๆ

ในกรณีของสิงคโปร์ เขารู้ว่าคนเราเปลี่ยนได้ตลอด จึงมีการสร้างระบบขึ้นมา ส่วนหนึ่งของระบบที่ว่าก็คือตั้งหน่วยงานคล้ายๆ กับ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นอิสระเรียกว่า CPIB (Corrupt Practices Investigation Bureau) เพื่อรับประกันว่าเป็นอิสระจริง แม้องค์กรนี้ขึ้นตรงกับนายกฯ แต่ประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็สามารถวินิจฉัยชี้ขาดได้ในกรณีที่ขัดแย้งกัน ดังนั้น แม่นายกฯ คือคนที่มีอำนาจมากที่สุดคนหนึ่งในสิงคโปร์ในเรื่องต่างๆ แต่ในเรื่องนี้สุดท้ายต้องทำตามประธานาธิบดี

ประเด็นของสิงคโปร์ก็คือ เอาคนมาทำดีให้เห็นเป็นตัวอย่าง และส่งสัญญาณชัด แล้วก็สร้างระบบขึ้นมา แต่ก็ต้องบอกว่าสิงคโปร์ไม่เหมือนฝรั่งตรงที่ว่า ถ้าเป็นกรณีฝรั่งอย่างอเมริกาหรือยุโรป พลเมืองหรือนักธุรกิจของเขาไปคอร์รัปชันที่ไหนในต่าง

ประเทศ รัฐบาลก็จะตามไปเล่นงาน แต่ถ้าเป็นกรณีสิงคโปร์ นักธุรกิจสิงคโปร์ไปทำธุรกิจในประเทศแล้วทุจริตคอร์รัปชัน หนังสือของ ลี กวนยู เขียนไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศอาเซียนชอบรับสินบน นักธุรกิจสิงคโปร์ไปทำธุรกิจในประเทศเหล่านี้แล้ว อย่าผลอเอานิสัยนี้กลับมาใช้ที่สิงคโปร์ คือเป็นการต่อต้านคอร์รัปชันแบบหวังผลชัดเจน ไม่ได้อยู่ในสายเลือด

มีอีกประเทศหนึ่งซึ่งบ่งชี้ว่าการมีผู้นำที่ทำได้จริงๆ มีส่วนช่วยทำระบบให้ดีขึ้นได้ คือ ประเทศบอตสวานา (Botswana) ซึ่งเคยเป็นประเทศยากจนในแอฟริกา<sup>1</sup> แต่วันดีคืนดีมีการค้นพบเพชร ซึ่งมีอยู่ประมาณหนึ่งในสี่ของโลก เพราะฉะนั้นอยู่ๆ ประเทศก็ร่ำรวยขึ้นมาชั่วข้ามคืน ประเทศที่อยู่ๆ ก็ร่ำรวยจากทรัพยากรธรรมชาติแบบนี้มักจะมีปัญหาสารพัด และหนึ่งในนั้นก็คือปัญหาคอร์รัปชัน แต่ เซเรทเซ คามา (Seretse Khama) ผู้นำของบอตสวานา เป็นคนที่ทำให้เห็นเป็นตัวอย่างว่าเป็นผู้นำแล้วไม่คอร์รัปชัน แล้วก็ใช้ชีวิตสมถะ เช่น นั่งเครื่องบินที่นั่งชั้นประหยัดตลอด เขาสร้างระบบป้องกันคอร์รัปชันขึ้นมา เพราะเขารู้ว่าการเป็นตัวอย่างของผู้นำเพียงลำพังมันเอาไม่อยู่ มันต้องมีระบบด้วย

ประเทศไทยมีผู้นำหลายคนที่ซื่อสัตย์สุจริตในมุมที่ว่าตัวเองไม่ได้คอร์รัปชัน แต่พอเกิดเหตุกับคนรอบข้างกลับทำเฉยเฉยหรือไม่จัดการ เพราะฉะนั้น ข้อถกเถียงที่ว่าผู้นำของไทยต้องเป็นคนดีหรือเปล่า ความเห็นของผมก็คือ ถ้าปล่อยให้คนรอบข้างไม่ว่าจะเป็นญาติ เป็นรุ่นพี่ หรือใครก็แล้วแต่ ที่มีข้อสงสัยว่าคอร์รัปชัน แล้วไม่ทำอะไร ผมก็ไม่คิดว่านั่นคือคำนิยามของคนดี คนดีต้องจัดการกับคนรอบข้างที่คอร์รัปชันด้วย และสุดท้ายก็ต้องสร้างระบบที่ดีขึ้นมา

## ประเทศไทยจะสร้างผู้นำแบบ ลี กวนยู หรือ เซเรทเซ คามา ได้อย่างไร

ไม่ว่าเราจะมีหรือไม่มีผู้นำที่รับประกันได้ว่าไม่โกง สุดท้ายเราก็หลีกเลี่ยงการต้องสร้างระบบบริหารประเทศที่ดีไม่ได้ เพราะการสร้างผู้นำให้ดีขึ้นเป็นเรื่องยาก การได้ผู้นำดีก็เหมือนกับการถูกลอตเตอรี่ ไม่รู้ว่าจะโผล่มาเมื่อไร เพราะฉะนั้น ถึงอย่างไรก็หลีกเลี่ยงการสร้างระบบไม่ได้ ระบบที่ว่าจึงต้องเป็นระบบที่เปิดกว้าง เพราะถ้าไม่ใช้ระบบที่เปิดกว้าง มีเสรีภาพในการสื่อสารและเสรีภาพสื่อ เช่น ระบบเผด็จการ

<sup>1</sup> ประเทศบอตสวานามีประชากรในปัจจุบัน 2 ล้านคน ในปี 2515 บอตสวานาเคยมีระดับจีดีพีต่อหัวประชากรต่อปีเท่ากับประเทศไทย คืออยู่ที่ 1 พันดอลลาร์สหรัฐฯ (35,000 บาท) แต่ปัจจุบัน มีจีดีพีต่อหัวประชากรสูงกว่าไทย คืออยู่ประมาณ 7 พันดอลลาร์สหรัฐฯ ส่วนไทยมี 5.8 พันดอลลาร์สหรัฐฯ (ข้อมูลจากธนาคารโลก ปี 2559)

ผูกขาด มันก็มีโอกาสที่จะเกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้เยอะมาก

ผมเคยขึ้นเวทีกับอาจารย์นิธิ เอียวศรีวงศ์ มีประเด็นที่อาจารย์นิธิพูดและนำเสนอใจ ผมสรุปความได้คล้ายๆ กับว่าในประเทศที่เป็น “คณาธิปไตย” (oligarchy) ในทางการเมือง หมายความว่าผู้นำจำกัดอยู่เฉพาะคนกลุ่มเล็กๆ ไม่กี่กลุ่ม สุดท้ายเศรษฐกิจมักจะเป็น “การผูกขาดโดยผู้ประกอบการน้อยราย” (oligopoly) ซึ่งผมไม่เคยเชื่อมโยงกันชัดเจนขนาดนี้ว่าถ้าการเมืองมันปิด มีคนเข้าถึงอำนาจได้ไม่กี่คน ในทางเศรษฐกิจ โครงสร้างของธุรกิจก็มักจะเป็นธุรกิจที่มีการผูกขาด มีการแข่งขันน้อยราย ตัวอย่างชัดเจนที่สุดคือ รัสเซียในสมัย บอริส เยลต์ซิน (Boris Yeltsin)<sup>2</sup> ซึ่งแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แล้วก็ไม่มีไม่กี่คนที่เข้าถึงได้และเป็นเจ้าของ เลยทำให้เกิดโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่รัสเซียมีอภิมหาเศรษฐีอยู่เยอะเยาะไปหมด คนพวกนี้จึงมีเงินไปซื้อทีมฟุตบอลในอังกฤษและในประเทศต่างๆ

กรณีแบบสิงคโปร์จึงเกิดขึ้นได้ยากมาก แม้ว่าในทางการเมือง สิงคโปร์จะมีระบบการเมืองแบบปิด หมายถึงว่ามี การเลือกตั้งก็จริง แต่เป็นการเลือกตั้งแบบที่ไม่มีใครเชื่อว่าเป็นประชาธิปไตยในความหมายที่ใช้กันทั่วไป แต่ว่าในทางเศรษฐกิจสิงคโปร์ก็ยังสามารถรักษาความโปร่งใสไว้ได้ ซึ่งถ้าเป็นประเทศอื่นที่มีการเมืองแบบปิด ในทางเศรษฐกิจก็จะมีเรื่องคอร์รัปชันตามมามากมายมหาศาล แทบจะไม่มีข้อยกเว้น

<sup>2</sup> เป็นประธานาธิบดีรัสเซียในช่วงปี 2534-2542

ประเทศไทยมีผู้นำหลายคน  
ที่ชื่อสัตย์สุจริตในมุมมองที่ว่าตัวเอง  
ไม่ได้คอร์รัปชัน แต่พอเกิดเหตุ  
กับคนรอบข้างกลับทำเฉยเมย  
หรือไม่จัดการ เพราะฉะนั้น ข้อ  
ตกเถียงที่ว่าผู้นำของไทยต้อง  
เป็นคนดีหรือเปล่า ความเห็น  
ของผมคือถ้าปล่อยให้คนรอบ  
ข้าง ไม่ว่าจะเป็ญาติ เป็นรุ่นพี่  
หรือใครก็แล้วแต่ ที่มีข้อสงสัยว่า  
คอร์รัปชัน แล้วไม่ทำอะไร ผมก็  
ไม่คิดว่านั่นคือค่านิยมของคนดี





อีกประเทศที่พัฒนาเศรษฐกิจได้ และเป็นการเมืองแบบปิด คือ ประเทศจีน แต่การพัฒนายังคงไปด้วยคอร์รัปชัน เพราะพรรคคอมมิวนิสต์ผูกขาดอำนาจ ไม่มีใครแข่งขัน ไม่มีใครท้าทาย ตรวจสอบไม่ได้ ในระดับเจ้าหน้าที่พรรค สมาชิกพรรค ระดับท้องถิ่น ไปจนถึงระดับมณฑลต่างๆ เรื่องโง่งเป็นเรื่องปกติมาก และครั้งหนึ่งเคยเชื่อว่าคนที่ทำงานในราชการส่วนกลางคอร์รัปชันน้อยกว่า เพราะคนที่บริหารประเทศก็ต้องเลือกคนที่สะอาดหน่อย แต่ก็ปรากฏว่ามีข่าวอยู่เรื่อยๆ ว่ามีแก๊งเซี่ยงไฮ้ มีแก๊งนุ่นแก๊งนี้ แล้วยังทำมาหากินกันอุตลุด เพราะฉะนั้น ถ้าระบบการเมืองเป็นแบบปิด เอาคนที่อยู่ในอำนาจออกไม่ได้ตามกระบวนการ เมื่อมีความมั่นคงเยอะ ก็มีโอกาสที่จะใช้อำนาจในทางที่ผิดเยอะ เพราะตรวจสอบไม่ได้ นอกจากนี้ถ้าไม่มีองค์ประกอบของประชาธิปไตยอย่างสื่อที่เสรี ก็จะตรวจสอบคอร์รัปชันไม่ได้ นี่เป็นเหตุผลว่า ทำไมจึงเป็นเรื่องยากที่การเมืองแบบปิดจะมีคอร์รัปชันน้อย

## นอกจากการเมืองแบบเปิดและสื่อที่เสรี มีกลไกอะไรอีกบ้างที่จะช่วยลดคอร์รัปชัน

จริงๆ ก็คือกลไกประชาธิปไตยทั้งวง หรือ “ประชาธิปไตยแบบหนา” (thick democracy) ซึ่งไม่ได้มีเพียงแค่การเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม แต่ยังมีระบบราชการที่มีความเป็นมืออาชีพ มีศาลที่เป็นอิสระ มีภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง มีสื่อเสรี และมีกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งแต่ละองค์ประกอบก็จะมีเหตุผลว่าทำไมจึงช่วยลดคอร์รัปชันได้

## ถ้าไม่มีประชาธิปไตยหรือมีประชาธิปไตยที่ไม่สมบูรณ์ เราจะแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันได้หรือไม่

ไม่ใช่ทำไม่ได้ แต่มีตัวอย่างอื่นนอกจากสิงคโปร์ไหม ผมนึกไม่ออก ผมจึงคิดว่ากฎข้อนี้น่าจะยังถูกต้อง เพราะยังหาข้อยกเว้นอื่นนอกจากสิงคโปร์ไม่ได้ ดังนั้น **ประชาธิปไตยจึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น แต่ประเด็นสำคัญก็คือมันยังไม่เพียงพอ** เพราะประเทศอย่างสหรัฐอเมริกาซึ่งมีประชาธิปไตยแบบหนาครบถ้วน แต่การทุจริตคอร์รัปชันก็ยังอื้อซ่ามหาศาล กรณีนี้ไม่ใช่สิ่งที่บอกว่าประชาธิปไตยทำให้เกิดคอร์รัปชัน แต่มันกำลังบอกว่าประชาธิปไตยเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น แต่ยังไม่เพียงพอ โดยเฉพาะถ้ามองแค่ว่า ประชาธิปไตยเป็นแค่การเลือกตั้งแบบเสรีและเป็นธรรม

## เราคาดหวังการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันจากสถานการณ์ทางการเมืองที่ดูไม่ค่อยเปิดแบบในปัจจุบันได้มากแค่ไหน

ในระยะสั้น การเมืองในช่วงนี้คงไม่ใช่การเมืองแบบเปิด (ให้ประชาชนมีส่วนร่วม) และก็คงทำให้เกิดปัญหาเยอะแยะไปหมด แต่สุดท้ายการเมืองไทยต้องกลับไปสู่จุดที่มันเปิด ผมเคยพูดหลายครั้งว่าไม่ค่อยหวังเรื่องการเป็นประชาธิปไตย เพราะไม่ช้าก็เร็ว เราก็คงกลับไปเป็นประชาธิปไตย และประเทศไทยก็เคยเป็นประชาธิปไตยมาหลายหนแล้ว แม้จะไม่ต่อเนื่อง แต่เมื่อเราเป็นประชาธิปไตยแล้วก็ได้หมายความว่าคอร์รัปชันจะหมดไป ประชาธิปไตยเป็นเงื่อนไขหนึ่ง และมันต้องประกอบกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจด้วย เพราะอย่างที่ผมบอกว่าคอร์รัปชันเกิดจากการมีส่วนเกินทางเศรษฐกิจ สหรัฐอเมริกาเป็นประชาธิปไตย แต่ส่วนเกินทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นอื้อซ่าเลย เพราะฉะนั้น ประชาธิปไตยจึงทำให้มีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นในทุกระดับได้เหมือนกัน

## เราจะลดส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้อย่างไร

คำตอบที่ง่ายมากคือ ลดการผูกขาดทางเศรษฐกิจ แต่ทำไมเราจึงลดการผูกขาดทางเศรษฐกิจไม่ได้ เพราะการลดการผูกขาดทางเศรษฐกิจทำให้กลุ่มที่ได้ประโยชน์ได้รับผลกระทบ เราจึงยังทำไม่ได้สักที

## ที่ผ่านมา เรามีองค์กรจำนวนมากที่ทำงานเกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชัน แต่ทำไมระบบแบบนี้จึงทำงานไม่ค่อยได้ผล

เพราะเราขาดระบบที่บอกว่าพฤติกรรมอะไรที่ยอมรับได้ และพฤติกรรมอะไรที่ยอมรับไม่ได้ อีกทั้งองค์กรต่างๆ ไม่ได้ทำหน้าที่ของตัวเองจริงๆ เพราะเป็นเรื่องยากมากที่จะสร้างสถาบันทางการเมือง หรือสถาบันทางเศรษฐกิจที่ทำหน้าที่ได้ตามที่มันถูกออกแบบ และที่สำคัญอีกอย่างคือ ความเข้าใจที่ชัดเจนว่าอะไรคือคอร์รัปชัน เช่น การเล่นพรรคเล่นพวก หรือการได้รับอภิสิทธิ์บางอย่าง สังคมคิดว่าใช่คอร์รัปชันหรือไม่

การได้ผู้นำดีก็เหมือนกับการถูกลอตเตอรี่  
ไม่รู้ว่าอะไรจะมาเมื่อไร เพราะฉะนั้น ถึง  
อย่างไรก็หลีกเลี่ยงการสร้างระบบไม่ได้  
ระบบที่ว่าจึงต้องเป็นระบบที่เปิดกว้าง เพราะ  
ถ้าไม่ใช้ระบบที่เปิดกว้าง มีเสรีภาพในการ  
สื่อสารและเสรีภาพสื่อ เช่น ระบบเผด็จการ  
ผูกขาด มันก็มีโอกาสที่จะเกิดการทุจริต  
คอร์รัปชันได้เยอะมาก



## เรามักจะแก้ปัญหาคอร์รัปชันโดยการออกกฎหมาย แต่ก็ดูเหมือนว่าวิธีนี้ ไม่ค่อยได้ผล ปัญหาของการใช้วิธีออกกฎหมายคืออะไร

เศรษฐศาสตร์มีทฤษฎีหนึ่งคือทฤษฎีเกม (Game Theory) ทฤษฎีนี้จะช่วย  
ทำให้คิดเรื่องกฎหมายในมุมมองใหม่ๆ ที่แตกต่างจากมุมมองของนักนิติศาสตร์ ทฤษฎี  
เกมมีแนวความคิดที่เรียกว่า Focal Point (จุดโฟกัส) ตัวอย่างเช่น ที่ญี่ปุ่นผมเคยนัด  
เจอกับเพื่อนย่านชิบูยะ ซึ่งมีสถานีรถไฟแห่งหนึ่งที่ใหญ่โตมโหฬาร คนเยอะแยะไป  
หมด แต่คนก็จะรู้ว่าที่นั่นมีรูปปั้นหมา ถ้าไม่บอกกันว่านัดกันที่ไหน เราก็คงไปที่รูป  
ปั้นหมา แล้วก็เจอกัน

ตามทฤษฎีเกม รูปปั้นหมาก็คือ Focal Point ซึ่งเป็นสิ่งที่จะทำให้ดูสภาพในเกม  
ซึ่งมีอยู่เยอะแยะไปหมด ดูสภาพไหนควรจะถูกละเลือกในลำดับต้นๆ ผมคิดว่ากฎหมาย  
คือสิ่งที่ทำหน้าที่เหมือนกับ Focal Point การที่กฎหมายจะทำหน้าที่เป็น Focal Point  
ได้ แปลว่าต้องไม่มีสัญญาณที่สับสน Focal Point มีหลายจุดไม่ได้ อย่างที่สนามบิน  
สุวรรณภูมิก็มีจุดนัดพบ มันจะมีประโยชน์ถ้ามีจุดนัดพบหนึ่งจุด แต่ถ้ามีจุดนัดพบ 20  
จุด จุดนัดพบจะไม่มีประโยชน์เลย เพราะคนจะหากันไม่เจอ เพราะฉะนั้น กฎหมายจึง  
ต้องมีสัญญาณที่ชี้ไปในทางเดียวกัน ไม่ขัดกันเองและสัญญาณก็ต้องชัดเจน

ถ้ามีกฎหมายออกมาเยอะแยะมาก แต่บังคับใช้ไม่ได้เลย ในมุมมองนี้มันแยกว่าไม่มีกฎหมายด้วยซ้ำ เพราะมันส่งสัญญาณสู่สามัญสำนึกของคนว่าไม่ต้องเชื่อกฎหมายหรอก เพราะออกมาแล้วก็ทำอะไรไม่ได้ มันเป็นแค่หมึกบนกระดาษ แต่ถ้ามีกฎหมายน้อยๆ แต่มีความศักดิ์สิทธิ์ มันก็จะเป็น Focal Point ที่ชี้ว่านี่คือพฤติกรรมที่สังคมอยากให้เห็น ปัญหาของเมืองไทยคือมีกฎหมายออกมาเยอะแยะ แต่ไม่ถูกบังคับใช้ และการที่มันไม่ถูกบังคับใช้ก็เพราะการออกแบบไม่ดี เราไม่คิดถึงการบังคับใช้ตั้งแต่ต้น การบังคับใช้จึงเป็นเรื่องยาก เช่น สั่งอะไรที่รู้ว่าไม่มีปัญญาไปตรวจ แต่ก็สั่งว่านั่นคือความผิด แล้วก็ตรวจไม่ได้ พอตรวจไม่ได้ คนก็รู้ว่ากฎหมายไม่ศักดิ์สิทธิ์ เพราะฉะนั้นจะออกกฎหมายมาสั่งเรื่องอะไร คนก็มีความคิดฝังอยู่ในหัวแล้วว่าสุดท้ายก็บังคับใช้ไม่ได้ การที่มีกฎหมายเยอะๆ เลยทำให้ความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายไม่เกิดขึ้น ดังนั้นจึงไม่ใช่ว่าควรมีกฎหมายออกมาเยอะ แต่ต้องมีกฎหมายที่ออกแบบมาดีที่บังคับใช้ได้จริง

นักกฎหมายไทยจำนวนหนึ่งมักจะมองว่า กฎหมายไม่ได้มีปัญหา มีแต่ปัญหาการบังคับใช้ เราได้ยื่นกันจนหูชาเลยว่า ปัญหาอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมาย แต่ถ้ามองจากมุมมองของ Focal Point ถ้าคุณรู้อยู่แล้วว่าไม่มีปัญญาบังคับใช้ แล้วคุณออกกฎหมายมาทำไม การคิดในมุมมองนี้จะทำให้วิธีคิดในการออกกฎหมายเปลี่ยนไปเยอะเลย คือไม่ใช่ว่าออกกฎหมายมาเยอะๆ แล้วจะดี

## ทำอย่างไรเราจึงจะมีกฎหมายที่ดีและบังคับใช้ได้จริง

ภาควิชาการจะต้องผลิตความรู้ที่ว่ากฎหมายที่ดีควรเป็นอย่างไร โดยเฉพาะเรื่องการเอากฎหมายไปใช้ ซึ่งผมคิดว่านักเศรษฐศาสตร์น่าจะมีแนวคิดบางอย่างที่พอจะเป็นประโยชน์จากทฤษฎีเกมนี้แหละ

ทฤษฎีเกมมีอีกแนวคิดหนึ่งเรียกว่า Incentive Compatibility (ความสอดคล้องของแรงจูงใจ) คือถ้ากติกาที่ออกมามันตอบสนองแรงจูงใจของคน แบบนี้จะบังคับใช้ได้ง่ายขึ้น มันยังต้องมีกฎหมาย เพราะในมุมมองนี้ กฎหมายคือ Focal Point ที่บอกว่าจะไปทางไหน และจุดนั้นเป็นจุดที่คนอยากจะไปกันอยู่แล้ว มันก็จะไปได้ดี เพราะฉะนั้น การออกกฎหมายจึงต้องพยายามให้สอดคล้องกับแรงจูงใจของคนมากที่สุด

ตัวอย่างเช่น กฎหมายบอกว่าคนให้สินบนมีความผิดเหมือนกับคนรับสินบน ซึ่งก็มีเหตุผลเพราะถ้าไม่มีคนให้ก็ไม่มีคนรับ เพราะฉะนั้นต้องเอาผิดคนให้ด้วย แต่ประเด็นคือ เมื่อเอาผิดคนให้ แรงจูงใจของคนให้ก็จะเหมือนกับคนรับ คือจะพยายาม

ปกปิดข้อมูล การบังคับใช้ก็จะยากมาก เพราะมันไม่สอดคล้องกับแรงจูงใจของคน แต่ถ้ากฎหมายบอกว่าคนให้สินบนไม่ผิดถ้าเป็นคนที่มียศหรืออยู่แล้วตามกฎหมายหรือมีคุณสมบัติครบถ้วน แต่จำใจต้องให้สินบน เพราะตอนไปขออนุญาตแล้ว หน่วยงานของรัฐดันเตะถ่วงดึงเรื่องเอาไว้ จึงต้องจ่ายเงินเพื่อให้ได้รับใบอนุญาต ในกรณีแบบนี้ ถ้าเรากันคนที่ไม่เต็มใจจ่ายสินบนมาเป็นพยาน ก็จะมีโอกาสเอาคนที่เรียกรับสินบนเข้าคุกเข้าตะรางได้มากขึ้น โดยคนที่ให้สินบนก็ไม่มีผิด นี่คือการออกกฎหมายที่สอดคล้องกับแรงจูงใจของคน แต่ถ้าไปบอกว่าคนที่ให้สินบนมีความผิดด้วย แล้วจะไปหาพยานจากที่ไหน เพราะคนที่มียศหรืออยู่แล้วก็คือคนรับและคนให้สินบน

### ทำอย่างไรให้สังคมไทยมองปัญหาคอร์รัปชันเป็นปัญหาร่วมกัน

มีหลายทาง ทางแรกคือผู้นำทำเป็นตัวอย่าง เช่น ผู้นำไม่ว่าจะพลเรือนหรือทหารที่ประกาศว่าตัวเองซื่อสัตย์ต้องพ้นคนใกล้ชิดที่มีข่าวน่าสงสัยว่าคอร์รัปชัน ไม่ใช่แค่ผลงานฝ่ายตรงข้าม แบบนี้จะสร้างจุดโฟกัสได้ง่ายมาก การย้ายไปสู่ดุลยภาพที่คอร์รัปชันน้อยจะเกิดขึ้นได้เร็ว แต่ถ้าไม่สร้าง สังคมก็จะยังคงแบ่งเป็นหมู่เป็นพวก และคอร์รัปชันก็จะยังคงถูกใช้เป็นเครื่องมือกำจัดฝ่ายตรงข้าม

ถ้าข้างบนไม่สร้างจุดโฟกัสแบบนี้ อีกทางหนึ่งก็คือภาคประชาสังคมต้องเป็น



ฝ่ายทำให้เห็นว่าคอร์รัปชันเป็นเรื่องร่วมกัน และไม่ขึ้นกับว่าเราอยู่ใกล้ใคร ใครเป็นพวกเรา หรือใครไม่ใช่พวกเรา ปัญหาสำคัญก็คือ คนไทยเราชี้แจงใจกับคนที่เรารู้จัก หรือนับถือ ทำให้ไม่กล้าบอก ไม่กล้าท้วง และกลายเป็นปล่อยให้เขาออกนอกทางไป

## ที่ผ่านมา การทำหน้าที่ของภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนในเรื่องการต่อต้านคอร์รัปชันเป็นอย่างไร

ที่เป็นรูปธรรมคือองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นหัวขบวนของการต่อต้านคอร์รัปชัน เขาทำงานหลายเรื่องได้ดี แต่มีเรื่องหนึ่งที่เราไปประชุมกับเขา ผมจะพูดตลอดเวลาว่า **ต้องทำให้เรื่องคอร์รัปชันพ้นจากการเมือง** ในความหมายที่ว่าไม่ใช่เรื่องของสีเสื้อ ซึ่งผมคิดว่าเขากำลังเรียนรู้ที่จะรับมือกับเรื่องนี้

ส่วนสื่อตอนนี้แบ่งขั้วกันชัดเจน และตรงนี้จะเป็ปัญหา ไม่ว่าจะเป็สื่อฝั่งไหน ด้วยความที่ก้าวไม่พ้นพรรคพวกหรือคนรู้จัก สุดท้ายแทนที่จะเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหา สื่อจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา

โจทย์ที่ผมเห็นว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดของเมืองไทยคือ มุมมองทางการเมืองกับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน คอร์รัปชันบ่อนเซาะประชาธิปไตยอย่างมาก เพราะฉะนั้น ถ้าคุณอยากได้ประชาธิปไตย คุณก็ต้องรณรงค์เรื่องคอร์รัปชันด้วย ในเวลาเดียวกัน ถ้าคุณอยากจะลดคอร์รัปชัน คุณก็ควรจะต้องรู้ว่าการเมืองแบบเปิดหรือประชาธิปไตยจะ

---

*ถ้ามีกฎหมายออกมาเยอะแยะมาก แต่บังคับใช้ไม่ได้เลย ในมุมนี้มันแยกว่าไม่มีกฎหมายด้วยซ้ำ เพราะมันส่งสัญญาณสู่สามัญสำนึกของคนว่าไม่ต้องเชื่อกฎหมายหรอก เพราะออกมาแล้วก็ทำอะไรไม่ได้ มันเป็นแค่หมอกบนกระดาน แต่ถ้ามีกฎหมายน้อยๆ แต่มีความศักดิ์สิทธิ์ มันก็จะเป็ Focal Point ที่ชี้ว่านี่คือพฤติกรรมที่สังคมอยากให้เห็น ปัญหาของเมืองไทยคือมีกฎหมายออกมาเยอะแยะ แต่ไม่ถูกบังคับใช้ และการที่มันไม่ถูกบังคับใช้ก็เพราะการออกแบบไม่ดี เราไม่คิดถึงการบังคับใช้ตั้งแต่ต้น*

---

ทำให้คุณลดคอร์รัปชันได้ง่ายกว่า เรื่องนี้ต้องเป็นวาระร่วมของคนในสังคมที่มีความเห็นแตกต่างกัน เพราะสังคมเรามีอยู่สองฝ่ายใหญ่ๆ ถ้าคุณตัดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งออก คุณก็จะเหลือฐานสนับสนุนเพียงครึ่งเดียว

### ความหวังของการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในสังคมไทยอยู่ตรงไหน

ผมไปประชุมกับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน และผมก็เห็นแนวโน้มที่เป็นบวก คือ เขาตั้งคำถามว่า ถ้าจะทำให้คนไทยจำนวนมากเป็นหลักล้านคน มาช่วยกันต่อต้านคอร์รัปชันอย่างเข้มแข็ง คุณต้องทำอะไร ซึ่งเขาก็พบว่าสิ่งที่ทำกันมานานอาจจะไม่ถูกต้อง ตัวอย่างเช่น เคยคิดว่าจะต้องอบรมนักข่าวสืบสวนสอบสวนเพิ่มขึ้น ซึ่งก็เป็นเรื่องดี แต่ผมก็ท้อใจความคิดของเขาว่าผมเคยไปช่วยอบรมนักข่าวสืบสวนสอบสวนรุ่นหนึ่งได้มาสิบคน หลังจากนั้นทำอะไร สิบคนมันแค่กระจิดจิว คุณทำอะไรไม่ได้หรอก ถ้าจะทำให้สำเร็จ คุณต้องมีคนทำเป็นล้านคน ล้านคนจะอย่างไร วิธีคิดของคุณก็ต้องเปลี่ยนไปโดยสิ้นเชิง เช่น คุณก็ต้องทำให้ประชาชนช่วยกันทำความเข้าใจเหตุการณ์บ้านเมือง เพื่อจะได้เรียนรู้ไปด้วยกัน ไม่ใช่ไปฝากความหวังไว้กับนักข่าวสืบสวนสอบสวนหนึ่งคน สองคน หรือสิบคน แต่ถ้ามีหุ้มีตาเต็มไปหมด ก็จะทำให้การต่อต้านคอร์รัปชันเกิดขึ้นได้ง่าย

ตอนนี้เราทำแบบเล็กไม่ได้ เราต้องทำแบบใหญ่ และผมคิดว่าสิ่งที่จะตามมาต่อไปก็คือถ้าคุณจะทำแบบใหญ่ แปลว่า ถ้าคุณก็ดันคนที่มีความสนใจทางการเมืองไม่ตรงกันออกไป งานจะสำเร็จยากขึ้นเยอะเลย คุณต้องมีเวทีที่เปิดกว้างให้มากที่สุด ให้คนทุกกลุ่มอยากมาช่วยกันทำ เพราะฉะนั้น ความหวังอยู่ตรงที่ผมเห็นว่าเริ่มมีการทำท้าววิธีการทำงานแบบเดิมๆ ว่ามันไม่น่าจะนำไปสู่คำตอบ

### เมื่อกลับสู่ประชาธิปไตย เราต้องการกลไกอะไรเพิ่มเติม เพื่อไม่ให้คอร์รัปชันเป็นข้ออ้างของการทำรัฐประหารแบบที่ผ่านมา

ถ้าจัดการเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันให้เบาบางลงได้ ประชาธิปไตยไทยก็จะมั่นคงมากขึ้นโดยธรรมชาติ เพราะฉะนั้นแปลว่าฝั่งที่ขึ้นชอบรัฐบาล และเป็นฝั่งที่รัฐบาลใส่ใจมากกว่าอีกฝั่งหนึ่งซึ่งเป็นฝั่งต่อต้านรัฐบาล จะต้องออกแรงกดดันรัฐบาลที่ตัวเองชอบ วิธีนี้จึงจะทำให้รัฐบาลที่ฝั่งเราขึ้นชอบปรับตัวและมีภูมิคุ้มกันต่อคอร์รัปชัน แล้วคอร์รัปชันก็จะถูกเอามาอ้างได้ยากขึ้น

ที่ประชาธิปไตยของเราลงหลักปักฐานไม่ได้เพราะมันเป็นประชาธิปไตยแบบไม่





คอร์รัปชันบ่อนเซาะประชาธิปไตย  
อย่างมาก เพราะฉะนั้น ถ้าคุณ  
อยากได้ประชาธิปไตย คุณก็ต้อง  
รณรงค์เรื่องคอร์รัปชันด้วย ใน  
เวลาเดียวกัน ถ้าคุณอยากจะลด  
คอร์รัปชัน คุณก็ควรจะต้องรู้ว่าการ  
เมืองแบบเปิดหรือประชาธิปไตยจะ  
ทำให้คุณลดคอร์รัปชันได้ง่ายกว่า  
เรื่องนี้ต้องเป็นวาระร่วมของคนใน  
สังคมที่มีความเห็นแตกต่างกัน

ครบชุด คือความสนใจไปอยู่ที่การเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม ซึ่งแปลว่ามี กกต. และ  
ถ้า กกต. ไม่ให้ใบเหลืองหรือใบแดงก็แปลว่าจบแค่นั้น การมีประชาธิปไตยที่ยั่งยืน เรา  
ต้องสนใจจิ๊กซอว์ตัวอื่นด้วย เช่น ความเป็นอิสระของศาล ภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง  
สื่อที่เสรี และระบบราชการที่มีความเป็นมืออาชีพ ถ้าเราทำลายตัวใดตัวหนึ่ง ถึงแม้ว่า  
ประชาธิปไตยในความหมายแคบที่สุดมันยังอยู่ แต่ความไม่ชอบธรรมจะมากขึ้น เช่น  
นักการเมืองมาจากการเลือกตั้งก็จริง มีอำนาจก็จริง แต่ไปรังแกข้าราชการ ความชอบ  
ธรรมก็จะหายไป แทรกแซงองค์กรอิสระ ความชอบธรรมก็จะหายไป

ภาคประชาสังคมก็มีความสำคัญ ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง จะต้องมืองค์กรที่  
ประชาชนมารวมตัวกันโดยสมัครใจ ไม่ใช่มีแค่พรรคการเมืองหรือระบบราชการ แต่  
ต้องมืองค์กรที่เป็นอาสาสมัคร สมาคม ชมรม หรืออะไรต่างๆ เหล่านี้ มาทำหน้าที่  
องค์กรระดับกลาง เพื่อเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ไม่ใช่ทั้งสังคมมีแค่รัฐกับ  
ประชาชนที่เป็นปัจเจกไปหมด ซึ่งต่อรองอะไรกับรัฐได้ยาก

ท้ายที่สุด ในทุกประเทศ มันหนีไม่พ้นประชาชนที่ตื่นตัว รวมทั้งการตีกรอบผู้นำ  
ไม่ว่าผู้นำจะมีอำนาจมากแค่ไหน ถ้าสังคมช่วยกันตีกรอบ ช่องทางที่จะไปทำนอก  
นอกทางก็จะมีน้อยลง





## ศ.ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ศ**.ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร ดำรงตำแหน่งเป็นศาสตราจารย์คนแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง และประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย ผลงานวิจัยของอาจารย์ช่วยให้เราเข้าใจเรื่องราวต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้ดีขึ้น อย่างเช่น “สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป” (2557) หรือหนังสือ “ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย” (2557)

นอกจากนี้ ผลงานการศึกษาวิจัยกว่า 26 ปีของ ศ.ดร. ผาสุก ในเรื่องคอร์รัปชันขยายอาณาบริเวณกว้างครอบคลุมถึงเรื่องเศรษฐกิจนอกกฎหมาย อย่างหวยใต้ดิน การค้าแรงงานข้ามชาติ บ่อนพนัน การเรียกรับสินบน และการทุจริตในเชิงนโยบาย ทำให้ท่านได้รับรางวัลผลงานวิจัยดีเด่นด้านปัญหาการคอร์รัปชัน จากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากผลงานศึกษาทั้ง ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ เศรษฐศาสตร์การเมือง และเรื่องคอร์รัปชัน ศ.ดร. ผาสุก จะช่วยชี้คำตอบว่า ระบบการเมืองแบบเปิด

จะสร้างความเปลี่ยนแปลงที่ดีกว่าระบบการเมืองแบบปิดได้อย่างไร และเรายังมีความหวังกับกระแสของกระบวนการความเปลี่ยนแปลงในเรื่องคอร์รัปชันหรือไม่

## ตามทัศนะของอาจารย์แล้ว ปัญหาคอร์รัปชันในสังคมไทยมีบ่อเกิดจากอะไร

ในระดับหนึ่ง เราต้องยอมรับว่าสังคมเรามีความต่อเนื่องมาจากสังคมก่อนความทันสมัย ซึ่งการช่วยเหลือพวกพ้อง การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว เพื่อทำสิ่งที่ต้องการ หรือสร้างผลประโยชน์เป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นอยู่แล้ว และเราก็ไม่มีกระบวนการที่จะกำจัดสิ่งเหล่านี้ ขณะเดียวกัน หลักการเรื่องนิติธรรมที่ว่าทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันก็มีการพยายามสถาปนาขึ้นมา แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จอย่างเต็มที่ สิ่งเหล่านี้จึงทำให้ผู้ที่อยู่ในอำนาจหรือตำแหน่งที่มีอำนาจมากลอยนวลได้ แม้ทำความผิด แถมยังรำรวยและมีคนนับหน้าถือตา ดังนั้น มันจึงเป็นตัวอย่งให้คนอื่นอยากเป็นอย่างนั้น ความพยายามที่จะใช้ระบบกฎหมายมาแก้ปัญหาคอร์รัปชันในบ้านเราจึงยังไม่ประสบความสำเร็จ

## ทำไมเราถึงแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันไม่สำเร็จเสียก็

ในสังคมไทย การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันกลายเป็นวาทกรรมเพื่อการต่อสู้ทางการเมือง โดยไม่มีใครตั้งใจจะแก้ปัญหาจริงๆ ไม่มีใครเอาจริงกับมัน แม้แต่สถาบันที่มีบทบาทในการต่อต้านคอร์รัปชันก็อาจจะถูกดึงเข้าไปอยู่ในวังวนของการต่อสู้ทางการเมือง

## ระบอบการเมืองมีความสำคัญต่อการแก้ปัญหาคอร์รัปชันหรือไม่

สำคัญแน่นอน ในเมืองไทย เราจะพบว่ารัฐประหารตั้งแต่ปี 2490 เป็นต้นมา มักจะอ้างปัญหาคอร์รัปชันเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้ต้องทำรัฐประหาร โดยมีนัยว่าคณะรัฐประหารจะเข้ามาแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน แต่เมื่อเวลาผ่านไปเนิ่นนาน ปัญหาคอร์รัปชันก็ยังอยู่กับเรา ซึ่งแสดงว่าการทำรัฐประหารไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาคอร์รัปชัน

## ทำไมการกำรัฐประหารจึงต้องอ้างปัญหาคอร์รัปชัน

คอร์รัปชันมันเปลี่ยนการเมืองได้ โดยมันถูกใช้เป็นวาทกรรมหรือเป็นเครื่องมือในการชักชวนให้ประชาชนสนับสนุนการทำรัฐประหาร และข้ออ้างที่ว่าจจะแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ก็กลายเป็นส่วนหนึ่งของความชอบธรรมในการล้มล้างรัฐบาลชุดเดิม แต่เมื่อทำรัฐประหาร เราก็กไม่เห็นอะไรเปลี่ยนแปลงมากนัก และเราก็กอาจจจะรู้่น้อยลง เพราะมีการปิดกั้นสื่อและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

ถ้าถามว่าเราทำรัฐประหารเพราะไม่มันใจการตรวจสอบการทุจริตในระบอบประชาธิปไตย หรือเป็นเรื่องของการแย่งอำนาจ คนบางกลุ่มเขาก็กอาจจจะบอกว่าระบอบประชาธิปไตยไม่ทำให้เขามันใจ หรืออาจจจะบอกว่าเป็นเรื่องของการแย่งอำนาจ แต่ในสังคมบ้านเรา อาจารย์ขอตั้งข้อสังเกตว่า มันมีความซับซ้อนเพิ่มเติมเข้ามา คือมีคนจำนวนหนึ่งที่อาจจจะรู้สึกว่ารคอร์รัปชันโดยคณะรัฐประหาร บางทีมันยอมรัปได้มากกว่าคอร์รัปชันโดยนักการเมืองที่มาจากกาเลือกตั้ง ซึ่งอาจารย์ก็ยังไม่เข้าใจเรื่องนี้ ยังไม่มีคำตอบว่าทำไมระดับของการอดทนได้ต่อคอร์รัปชันจึงต่างกัน

เรื่องนี้ทำให้อาจารย์นึกถึงงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้าที่สอบถามกลุ่มตัวอย่างประชาชนทั่วประเทศ เรื่องระดับความไว้นื้อเชื่อใจที่มีต่อสถาบันต่างๆ ในสังคมไทย ซึ่งจำได้ว่าระดับความไว้นื้อเชื่อใจที่มีให้กับกองทัพนั้นค่อนข้างสูง<sup>1</sup> ก็ไม่ทราบว่าเป็นเพราะสังคมเรามีความกังขาหรือมีความสงสัยในตัวนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งจริงๆ หรือเปล่า จึงทำให้กองทัพได้รับความความไว้วางใจสูง เพราะฉะนั้น คอร์รัปชันก็ดูจจะเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยที่ทำให้การทำรัฐประหารมักจจะได้รับการยอมรับ คือมีความไว้นื้อเชื่อใจเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว แต่ความไว้นื้อเชื่อใจเกิดจากอะไร อาจารย์ยังไม่ได้ศึกษา

สังคมไทยมีลักษณะของความเป็นอนุรักษนิยมที่จะเชื่อถือสถาบันอย่างกองทัพค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับสังคมของประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งกองทัพจะจจะไม่อยู่ในสายตา

<sup>1</sup> รายงาน "ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำงานองรัฐบาลและความพึงใจต่อการให้บริการสาธารณะ 2559" ของสถาบันพระปกเกล้า พบว่า ช่วงปี 2548 ถึง ปี 2559 ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อการทำงานของสถาบันทหารสูง แต่มีความเชื่อมั่นต่อสถาบันการเมืองต่ำ โดยมีระดับความเชื่อมั่นต่อทหารอยู่ในช่วง 61 – 85.8 คะแนน (ต่ำสุดในปี 2550 สมัยรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์) ในขณะที่ ระดับความเชื่อมั่นจากประชาชนต่อสถาบันพรรคการเมืองอยู่ในช่วง 26 – 59.6 คะแนน (สูงสุดในปี 2548 สมัยรัฐบาล พล.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร)

ในปี 2559 ประชาชนมีระดับความเชื่อมั่นต่อทหาร 85.8 คะแนน ต่อนายกรัฐมนตรี (พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา) 84.6 คะแนน และ ต่อ คสช. 82.6 คะแนน ในขณะที่มีระดับความเชื่อมั่นต่อพรรคการเมือง 39.7 คะแนน พรรคเพื่อไทย 35.5 คะแนน และ พรรคประชาธิปัตย์ 34.2 คะแนน นอกจากนี้ยังมีระดับความเชื่อมั่นต่อองค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ) เพียง 37.2 คะแนน

ของเขาเท่าไร ยกเว้นตอนที่เกิดสงคราม นี่เป็นความต่างอย่างหนึ่งของสังคมไทย

**กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันหรือไม่ ถ้าใช่ เราจะแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในขณะที่เป็นประชาธิปไตยที่ไม่สมบูรณ์ได้อย่างไร**

การพูดถึงประชาธิปไตยที่สมบูรณ์หรือไม่สมบูรณ์ มันเป็นภาพมายา แต่การทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการและมีอำนาจทางการเมืองมากขึ้น หมายถึงกำกับรัฐบาลได้ ผ่านสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและสิทธิเสรีภาพของสื่อ เป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะสู้กับคอร์รัปชัน และสิ่งเหล่านี้คือส่วนหนึ่งของหลักการประชาธิปไตย ซึ่งมันอาจจะไม่ต้องสมบูรณ์ทั้งหมดก็ได้ แต่มันจำเป็นต้องมีสิ่งเหล่านี้ เพื่อที่จะทำให้การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเป็นไปได้ และประชาชนต้องมีบทบาทในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ เพราะผู้ที่ได้ประโยชน์จากคอร์รัปชันคือผู้ที่อยู่ในอำนาจ แต่ถ้าระบบอำนาจเป็นระบบที่ปิด และภาคประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ ระบบการเมืองแบบนั้นก็จะเป็ระบบที่ไม่เอื้อกับการลดคอร์รัปชัน

*การพูดถึงประชาธิปไตยที่สมบูรณ์หรือไม่สมบูรณ์ มันเป็นภาพมายา การทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการและมีอำนาจทางการเมืองมากขึ้น หมายถึงกำกับรัฐบาลได้ ผ่านสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและสิทธิเสรีภาพของสื่อ เป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะสู้กับคอร์รัปชัน*



## ทำไมคนทั่วไปจึงมองประชาธิปไตยและคอร์รัปชันแยกจากกัน

ข้อสันนิษฐานคือคนบางกลุ่มยังไม่ได้ต้องการประชาธิปไตยหรือเปล่า และหลายสถาบันที่สำคัญในประเทศก็อาจจะคิดเช่นนั้น รวมทั้งคนบางกลุ่มในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้นในการเมืองไทย คนที่มีพฤติกรรมคอร์รัปชันจึงสามารถใช้ประเด็นนี้สร้างโอกาสในการล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และสร้างความชอบธรรมให้กับขบวนการของตนและคณะรัฐประหาร ที่ทำได้เช่นนั้นเพราะกระบวนการยุติธรรมของเรามีปัญหาว่าเราไม่มีการสร้างหลักการ ไม่ได้ยึดถือหลักนิติธรรมอย่างเต็มที่ ดังนั้นกลุ่มคนที่ลุกขึ้นมาชูประเด็นปัญหาคอร์รัปชันและสนับสนุนให้เกิดการทำรัฐประหาร อาจจะทำอะไรผิดหลายอย่างในกระบวนการนั้น แต่เขาก็ไม่ถูกเอาผิด ซึ่งมันก็มีนัยว่ากระบวนการยุติธรรมไม่ได้ดำเนินตามหลักนิติธรรม อาจจะมีความโน้มเอียง อย่างที่ผ่านมา ผู้นำของขบวนการต่อต้านคอร์รัปชันก็ไม่ได้มีประวัติโปร่งใส แต่ก็เป็นผู้มาให้คนเชื่อถือได้ มันก็น่าสงสัยอยู่เหมือนกันว่าเกิดอะไรขึ้น

## รัฐประหารตั้งแต่ปี 2490 เป็นต้นมา ทำไมข้ออ้างเรื่องคอร์รัปชันจึงยังคงใช้ได้เสมอสำหรับการทำรัฐประหาร

คอร์รัปชันเป็นประเด็นทางการเมืองที่ขณะนี้ประชาชนคนไทยตระหนักรู้ถึงผลกระทบของมัน และเขาก็มีความตื่นรู้ว่ารัฐบาลควรจะมีมาตรการโปร่งใส ไม่ใช่เข้ามาเพื่อที่จะใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง ใช้เงินภาษีของประชาชน แล้วก็สร้างความเสียหายจากพฤติกรรมต่างๆ เหล่านั้น ประชาชนคนไทยมีความตื่นรู้เรื่องนี้มากมานานแล้ว

เรื่องคอร์รัปชันเป็นประเด็นที่ติดไฟแล้ว มันลุกโชติช่วง ก็เลยใช้เป็นวาทกรรมที่ชักจูงผู้คนได้อย่างมีประสิทธิภาพแทบจะทุกครั้ง ไม่ว่าจะคุณจะเป็นฝ่ายต่อต้านเผด็จการหรือฝ่ายต่อต้านประชาธิปไตย พอพูดถึงเรื่องคอร์รัปชันก็แสดงว่าอีกฝ่ายมีปัญหา แล้วก็สร้างความรู้สึกขยะแขยงหรือความรู้สึกอยากจะทำจตออกไปอย่างรวดเร็วให้เกิดขึ้น

## ทำไมสังคมไทยจึงตั้งคำถามกับคนที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งน้อยกว่านักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง

เวลาที่คนเราอยู่กับปัญหาอะไรนานๆ อาจารย์คิดว่าโดยทั่วไปเรามักจะคิดหาทางเลือกมันจะดีกว่าของเดิม อย่างพอเราอยู่กับระบบเผด็จการทหารไปสักพักหนึ่ง

ก็จะมีขบวนการต่อต้าน ซึ่งก็ยกประเด็นเรื่องคอร์รัปชันขึ้นมาเหมือนกัน เพราะมัน ชักจูงผู้คนได้

เราคงไม่สามารถคาดหวังให้คนทั่วไปมีวิธีคิดที่สมเหตุสมผลได้ตลอดเวลา เพราะ เขาก็อยากจะให้ปัญหาที่เขาเผชิญหมดไป เพราะฉะนั้นอัศวินขี่ม้าขาวที่จะมาช่วย เขา จะพูดอะไรก็สามารถโน้มน้าวเขาได้ และเขาก็มองว่าคนเหล่านั้นเป็นเครื่องมือ ที่จะไปช่วยเขา โดยไม่ได้วิเคราะห์อย่างลึกซึ้งที่ว่าคนคนนั้นมีคุณสมบัติอะไร ซึ่งเป็น ลักษณะที่มักจะเกิดขึ้นอยู่เสมอ แต่อาจารย์ก็ยังไม่เข้าใจว่าทำไมคนที่มีความรู้สูงๆ ก็ คิดแบบนั้น เรามีหน่วยงานอิสระตรวจสอบคอร์รัปชัน ทำไมคุณไม่ไปประท้วงหน่วยงาน เหล่านี้ว่าเขาทำงานไม่เต็มที่ แต่คุณกลับล้มล้างรัฐบาล โดยเชื่อว่าการทำเช่นนั้น จะแก้ไขปัญหาก็ได้

เขาคงอยากจะแก้ปัญหาแบบทันทีทันใด อะไรที่ไม่ดี เขาก็อยากจะตัดมันออกไป โดยไม่มองว่ามันเป็นกระบวนการ มันยากเหมือนกันที่จะคาดหวังให้คนทั่วไปมอง อะไรเป็นกระบวนการว่าการเปลี่ยนแปลงต้องใช้เวลานาน ต้องมีกระบวนการเรียนรู้ และต้องค่อยเป็นค่อยไป

## เราจะสรุปได้หรือไม่ว่าคนไทยสนใจเรื่องหลักการน้อยกว่าเรื่องฮีโร่

เนื่องจากปัญหาถูกทำให้มาสู่จุดที่ประชาชนมองว่าเป็นวิกฤต กระบวนการทำ รัฐประหารมันไม่ได้เกิดขึ้นปุบปับ ภาวะนั้นมันค่อยๆ เกิดขึ้น มันมีกระบวนการเกิด



ขึ้น จากฝ่ายที่ต้องการทำให้มันเกิดขึ้น การสร้างอารมณ์ การชักจูง มันต้องมีมาก่อน การทำความเข้าใจกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมที่ดีนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย ที่ทุกคนจะเข้าใจ ถ้าคุณไปคุยกับนักประวัติศาสตร์ คุณจะพบว่าเขาจะมีความสุข และสามารถทำให้เราเข้าใจอะไรได้จากมุมมองของประวัติศาสตร์มากกว่าคนอื่นๆ เพราะเขาได้เห็น ได้อ่าน และได้เรียนรู้กระบวนการที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและการคลี่คลายของประวัติศาสตร์มากกว่าคนที่เรียนสายอื่นๆ ดังนั้น จะหวังว่าคนทั่วไปจะเข้าใจ คงเป็นไปได้ยาก แต่สิ่งที่น่าสนใจในกรณีของเมืองไทยก็คือแม้แต่นักวิชาการที่ร่วมสนับสนุนการทำรัฐประหาร ไซ้ เขาให้ความสำคัญกับหลักการน้อยกว่าเรื่องฮีโร่

## ตั้งแต่ปี 2490 จนถึงปัจจุบัน ช่วงเวลาใดในประวัติศาสตร์ที่เราแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันได้ดีกว่าช่วงเวลาอื่นๆ

คิดว่าช่วงหลังรัฐธรรมนูญปี 2540 เพราะรัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นฉบับแรกที่มีมาตราต่างๆ ที่พยายามกำกับพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรสำคัญต่างๆ และเปิดช่องให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน เช่น สามารถเข้าชื่อห้าหมื่นรายชื่อเพื่อเสนอให้วุฒิสภาถอดถอนนักการเมืองออกจากตำแหน่ง

ช่วงเวลานั้นภาคประชาชนมีความตื่นตัวสูง พยายามใช้สิทธิและอำนาจที่ให้ไว้ในรัฐธรรมนูญ มีการสร้างกระบวนการถอดถอนรัฐมนตรี ซึ่งกรณีที่เกิดขึ้นก็คือกรณีทุจริตยา และก็ประสบความสำเร็จ อาจจะไม่ได้เต็มที่ แต่ก็ประสบความสำเร็จมากทีเดียว นั่นเป็นครั้งแรกที่ประชาชนมีบทบาท และใช้กระบวนการทางกฎหมายเอาผิดรัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องได้จำนวนหนึ่ง จนกระทั่งมีการลงโทษ

นั่นเป็นครั้งที่สองที่รัฐมนตรีคดีโกงถูกลงโทษโดยผ่านกระบวนการศาลยุติธรรม ครั้งแรกเกิดขึ้นในสมัยเผด็จการทหาร พลเอกคนหนึ่งซึ่งเป็นรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรฯ (พล.อ. สุรจิต จารุเศรณี<sup>2</sup>) ไปรับปากนักค้าเพชร (นายสมฤกษ์ กิตติสุวรรณ) ว่าจะทำให้ได้ที่ดินจำนวนมาก ซึ่งสิ่งตอบแทนก็คือเพชร แต่พ่อค้าเพชรฉลาด เขาก็บอกว่าตกลง แต่ให้เซ็นชื่อรับเพชรด้วย แกก็เซ็นชื่อรับเพชร แล้วในท้ายที่สุดทำไม่

<sup>2</sup> พล.อ. สุรจิต จารุเศรณี ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ช่วงปี 2502 ถึง ปี 2507 ในรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ พล.อ. ถนอม กิตติขจร ในปี 2510 ศาลฎีกาตัดสินจำคุก พล.อ. สุรจิต 15 ปี ภรรยา พล.อ. สุรจิต และภรรยานายทหารอีกคนหนึ่ง คนละ 10 ปี ในกรณีที่ พล.อ. สุรจิต รับสินบนมูลค่า 10 ล้านบาทจากนายสมฤกษ์ กิตติสุวรรณ (ผู้ฟ้องร้องคดีนี้) เพื่อแลกกับการวิ่งเต้นให้ได้สัมปทานทำสวนยางในจังหวัดยะลา (ดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 948/2510) พล.อ. สุรจิต เสียชีวิตขณะอยู่ในเรือนจำ



สำเร็จ แต่แกไม่คืนเพชร เรื่องก็เลยแดงขึ้นมา

ตอนนั้นคุณสัญญา ธรรมศักดิ์ กับคุณจิตติ ติงศภัทย์ เป็นผู้พิพากษา สองคนนี้ก็ถูกแรงกดดันเยอะ เพราะผู้ที่ทำให้ผิดเป็นนายทหารระดับสูง แต่สองคนนี้ก็ยึดหลักการ แล้วก็ยึดหลักฐานด้วย คือลายเซ็น ในท้ายที่สุด นายพลคนนี้ก็ถูกศาลพิพากษาว่าทำผิด ถูกจำคุก และเสียชีวิตในคุก ส่วนพ่อค้าเพชรก็ถูกจำคุกด้วย เพราะเป็นผู้ให้สินบน

เพราะฉะนั้น กรณีของคุณรักเกียรติ สุขชนะ<sup>3</sup> อาจกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิกับประชาชน และประชาชนก็ใช้สิทธินั้นทำให้รัฐมนตรีไม่เชื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และถูกตัดสินจำคุก กรณีนี้อาจารย์คิดว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี โดยใช้กระบวนการทางศาลตามปกติ มีหลักฐาน แล้ว ป.ป.ช. กับสื่อมวลชนก็เข้ามา มีบทบาท การจะเอาผิดกับรัฐมนตรีต้องได้รับความร่วมมือจากภาคประชาชนและสื่อมวลชน รวมทั้งผู้รู้ข้อมูล คือกลุ่มหมอมชนบท ซึ่งอาจารย์คิดว่ามันเป็นนิมิตหมายที่ดีมาก เป็นจุดเริ่มต้นของบทบาทในลักษณะนี้ และหลังจากนั้นก็มีการอื่น ๆ ที่นักการเมืองถูกกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติ และไม่สามารถอธิบายที่มาของความร้ายผิดปกติได้ ก็ถูกตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งห้าปี

ช่วงนั้นกระบวนการยุติธรรมที่จะแก้ปัญหาคอร์รัปชันมันเกิดขึ้น และมันก็ได้ผลผ่านการให้สิทธิกับภาคประชาชน สื่อก็มีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น และมีหน่วยงานอิสระต่อต้านคอร์รัปชันระดับชาติองค์กรใหม่ คือ ป.ป.ช. ซึ่งมีอำนาจมากขึ้น แต่ก็ไปไม่รอด เพราะเกิดรัฐประหารอีกครั้งหลังจากนั้น คือในปี 2549 ซึ่งอาจารย์เห็นว่าเมื่อเกิดรัฐประหาร มันคล้ายกับว่าสิ่งที่ทำสำเร็จมันถูกลบไปหมด เพราะมีการเริ่มใหม่ การเริ่มใหม่ในที่นี้ก็คือการเลือกผู้เข้าไปอยู่ในตำแหน่งของหน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชัน เพราะหลังจากนั้นเราพบว่ามันมีปัญหาตลอดในเรื่องการคัดเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญปี 2540 สถาปนาเอาไว้ ปัญหาก็คือมีการแทรกแซงอย่างมากมายเพื่อไม่ให้มันทำงาน เราก็เลยกลับไปอยู่ในวังวนของระบบการเมืองที่อาจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช เรียกว่า “วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย”

รัฐประหารที่เกิดขึ้นอีกครั้งหลังจากปี 2549 ก็พยายามทวนระบอบการเมืองกลับจากที่ภาคประชาชนมีอำนาจมากขึ้น และบทบาทของข้าราชการและชนชั้นนำทางเศรษฐกิจและการเมืองถูกลดทอนลงไป ก็พยายามทวนกลับไปสู่ระบอบการเมืองในช่วงก่อนปี 2540 คือระบอบการเมืองที่เป็นความร่วมมือกันระหว่างฝ่ายที่ได้รับการ

<sup>3</sup> รัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข ช่วงปี 2540 - 2541

เลือกตั้งกับฝ่ายที่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง เพราะอาจารย์มองว่ารัฐธรรมนูญปี 2540 ทำให้ระบบครึ่งๆ แบบนั้นมันเสียศูนย์ และประชาชนก็สนับสนุนระบอบการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ และมันก็มีแนวโน้มที่จะเจริญเติบโตต่อไป ถึงแม้ว่าจะมีปัญหาระหว่างทาง แต่เมื่อเกิดรัฐประหาร มันก็เหมือนกับเด็กที่กำลังจะโตถูกผลักล้ม แล้วก็ลุกขึ้นเดินแบบขาเป๋ ซึ่งมันก็เป็นแบบนี้มาจนถึงปัจจุบัน

## มีโอกาสที่ขาของเด็กจะแข็งแรงเหมือนเดิมหรือไม่

ก็อาจจะต้องทำกายภาพบำบัดและหัดเดินกันใหม่ เราไม่รู้ว่าตอนล้มเจ็บหนักแค่ไหน และในช่วงที่ล้มมีการก่อสร้างสถาบันที่ไม่เอื้อต่อการเมืองแบบเปิดมากแค่ไหน อย่างที่ได้บอกแล้วว่าเมื่อคอร์รัปชันกลายเป็นวาทกรรมทางการเมืองและถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง มันก็ส่งผลไปสู่องค์กรอิสระที่จะเป็นฝ่ายต่อต้านคอร์รัปชัน องค์กรเหล่านั้นก็ขาเป๋ไปด้วย และมันก็ต้องได้รับการปฏิรูป ซึ่งเป็นเรื่องยากถ้าระบอบการเมืองไม่เอื้ออำนวย

เวลาเราพูดถึงกระบวนการประชาธิปไตย มันไม่ได้หมายความว่าเมื่อคุณมีรัฐธรรมนูญ มีการเลือกตั้ง แล้วทุกอย่างทุกอย่างจะสวยงามไปโดยตลอด เพราะระบอบประชาธิปไตยมันก็ต้องมีการพัฒนาของมัน และสังคมที่ไม่เคยใช้ระบอบประชาธิปไตยมาก่อนก็ต้องมีกระบวนการเรียนรู้ เรียนผิด เรียนถูก แล้วก็ปรับกันไปเรื่อยๆ รัฐธรรมนูญก็ต้องปรับได้ เปลี่ยนแปลงได้ มีการลองผิดลองถูก และการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรสาธารณะที่สำคัญก็ต้องมีคนพยายามแทรกแซง แต่ก็ต้องแก้ปัญหากันไปเป็นเปลาะๆ แบบอยู่ในกรอบ ซึ่งภาคประชาชนและสื่อมวลชนต้องมีบทบาท เพื่อที่จะมาช่วยกัน ไม่ใช่พอเกิดปัญหา เราก็จะล้มกระดานด้วยรัฐประหาร แล้วก็เริ่มใหม่ นี่เป็นกระบวนการที่ทำลายความก้าวหน้าซึ่งเกิดขึ้นในช่วงหลังปี 2540

## คอร์รัปชันเป็นแค่ข้ออ้างในการย้อนกลับไปอยู่ในสภาพที่เข้าได้ประโยชน์

ใช่ เขาคิดว่าเขาจะได้ประโยชน์มากกว่า แต่จะได้ประโยชน์มากกว่าในระยะยาวหรือไม่ หรือมันจะยั่งยืนหรือไม่ เป็นอีกเรื่องหนึ่ง บางทีเขาอาจจะทำสิ่งที่มันเป็นผลเสียกับประโยชน์ของเขาก็ได้ แต่เขายังไม่รู้ตัว

นอกจากหลักนิติธรรม ความโปร่งใส และการทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น เราต้องการอะไรอีกหรือไม่ เพื่อจะแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

เราต้องมีสื่อที่เสรีและมีเสรีภาพ และมีกฎหมายคุ้มครอง เสรีคือมีอิสรภาพและไม่ถูกควบคุม เพราะท้ายที่สุด คอร์รัปชันมันเป็นเรื่องของผลประโยชน์ ถ้าภาคประชาชนไม่มีสื่อมาช่วย มันก็ยากเหมือนกัน เพราะสื่อจะช่วยกระจายข้อมูลข่าวสารและช่วยสร้างขบวนการต่อต้านให้เกิดขึ้น

เราต้องมีระบบการเมืองที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ระบบการเมืองต้องเปิดให้ประชาชนเขียนอะไรในเฟซบุ๊กได้ หรือแสดงความคิดเห็นได้ หรือพูดถึงเรื่องคอร์รัปชันได้ ไม่ใช่ใช้มาตรา 14 (1) ของ พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์<sup>4</sup> ซึ่งใช้กันจนทำให้สงสัยว่าอย่างนี้จะแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างไร ถ้าไม่ให้ใครออกความเห็นเลย

ที่ผ่านมา คู่ขัดแย้งทางการเมืองต่างก็โจมตีอีกฝ่ายด้วยข้อหาคอร์รัปชัน แทนที่จะแก้ไขปัญหานี้ร่วมกัน จะทำอย่างไรให้แต่ละฝ่ายมองว่าคอร์รัปชันเป็นปัญหาพร้อมของทุกคน

เราอย่าไปกลัวคอร์รัปชันมาก ขณะนี้มีกระแสสร้างความกลัวคอร์รัปชันจนเกินเหตุ ดังนั้น ทุกคนก็ถูกชักจูงโดยที่บางครั้งก็ไม่ได้มีเหตุผลเพียงพอ **เราต้องสร้างระบบที่ทำให้คนในสังคมคิดได้ด้วยตัวเอง และสนับสนุนกระบวนการสร้างการเรียนรู้ที่เป็นแบบสมัยใหม่ คือมีการถกเถียงกันได้**

การสร้างพวกเรา-พวกเขาไม่ใช่สิ่งที่ดี แต่กระบวนการสร้างความเป็นพวกเรา-พวกเขาก็ยังคงมีอยู่ และไม่ได้มีความพยายามที่จะลดทอนมันลงไป ในระดับประชาชนมีความพยายามพูดคุยกัน แต่ในระดับทางการเมืองไม่ได้มีความพยายามที่จะสร้างบรรยากาศให้มีการพูดคุยกัน พวกเขา-พวกเรายังแน่นหนาอยู่

ในกรณีของคุณทักษิณซึ่งมีคดีพัวพันกับคอร์รัปชัน ทำไมสังคมไทยไม่เลือกใช้วิธีตัดสินแบบประชาธิปไตย แต่กลับใช้คนกลุ่มเล็กๆ เป็นคนตัดสิน

เราต้องย้อนกลับไปสู่ประเด็นที่ว่าสังคมมีชื่อเสียง เรามีรัฐธรรมนูญ เรามีกระบวนการทางศาล เราอยากจะแก้ปัญหาคอร์รัปชัน แต่เราแก้ไม่ได้เร็วอย่างที่ใจคิด แล้วก็มีความมั่นใจหัวเราว่ามันเลวร้ายมากๆ เราก็เลยบอกว่าถ้าอย่างนั้นล้มมันไปเลย คุณคิดว่านี่เป็นทางแก้หรือเปล่า เราล้มกระดาน แล้วมาคิดกันใหม่ว่าใครจะ

<sup>4</sup> ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน พบว่า มาตรา 14 (1) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ถูกนำมาใช้ดำเนินคดีกับเรื่องการหมิ่นประมาทอย่างน้อย 10 คดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องทำหน้าที่ตรวจสอบหน่วยงานรัฐหรือเปิดโปงการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ (ดู รายงาน เรื่อง “ผลกระทบจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และนโยบายของรัฐกับสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น”)

มาปกครองเรา

กระบวนการอย่างนี้ อาจารย์รับไม่ได้ ทำไมเราจึงยกเลิกกฎหมายสูงสุดของประเทศ แล้วก็เอาใครก็ไม่รู้เข้ามา ทำไมเราไม่ให้กระบวนการมันพัฒนาด้วยตัวของมันเอง ทำไมเราใช้ความรุนแรง บางคนก็จะบอกว่าก็เพราะคุณทักษิณแก่ออกไปหมดอะไรต่างๆ ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ถูกเถียงกันได้ และพรรคพวกของแกเองก็เริ่มจะถอยออกไปแล้ว แต่อีกฝ่ายหนึ่งไม่รอให้มีกระบวนการเกิดขึ้น ในท้ายที่สุด คุณทักษิณก็กลายเป็นฮีโร่และยังลอยนวลอยู่ได้

ขณะเดียวกัน หลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณทักษิณ อาจารย์เชื่อมั่นไม่ได้โยงกับแกคนเดียว มันโยงกับคนอื่นด้วย การจะเอาผิดคุณทักษิณ มันก็จะมีผลกระทบไปสู่คนอื่นด้วย ดังนั้นก็มีความพยายามที่จะไม่ให้สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นด้วยหรือเปล่า ซึ่งในทางประวัติศาสตร์ เราก็บอกว่าในเมื่อมันไม่ได้เกิดขึ้น คุณจะย้อนกลับไปคิดอย่างนั้นได้อย่างไร แต่มันก็มีประเด็นอยู่เหมือนกัน อย่างเรื่องที่ถูกหรือเซะ<sup>5</sup> หรือที่ตากใบ<sup>6</sup> และก่อนหน้านั้นก็คือเรื่องยาเสพติดที่ยิงกันมากมาย<sup>7</sup> ถ้าจะเอาผิดกันจริงๆ มันไม่ใช่เฉพาะคุณทักษิณ ตำรวจทั้งหลายที่เกี่ยวข้องก็ต้องมีความผิด

เราไม่ยึดมั่นในหลักการ และคนที่อยู่ในกระบวนการทางศาลก็ไม่ยึดมั่นในหลักการ เช่น ตอนที่เขาตัดสินคุณทักษิณครั้งแรกกรณีบกร่องโดยสุจริต คุณจะพบว่าผู้พิพากษาบางคนก็ไม่ได้คิดว่าเป็นปัญหา คือไม่ใช่ว่าเขาได้รับเงิน แต่เขาไม่ยึดมั่นเอง และตอนนั้นคนจำนวนมากก็ยังเชิดชูคุณทักษิณ อยากจะได้คนขี่ม้าขาวมาช่วย เพราะตอนนั้นเศรษฐกิจแย่ มีความคาดหวังว่าคนนี้จะเข้ามาช่วย ก็ไม่อยากจะให้เขาถูกลงโทษ สิ่งเหล่านี้มันมีผลกับสิ่งที่เกิดขึ้น ดังนั้นจึงยากที่จะบอกว่าเป็นความผิดของใครคนใดคนหนึ่ง มีหลายเรื่องที่เราต้องผ่านกระบวนการเรียนรู้ แต่เราเรียนรู้และเราก็ทิ้งมันไป แล้วเราก็ทำรัฐประหารเพื่อเริ่มต้นกันใหม่ เราไม่ได้สะสมกระบวนการเรียนรู้ของเรา

## เหตุการณ์ที่ผ่านมา แสดงว่าเรามีปัญหากับทั้งคำว่าประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม

ใช่ สิ่งที่น่าสนใจก็คือเท่าที่อาจารย์ไปสืบค้นมาในบางระดับ ในประเทศตะวันตก

<sup>5</sup> เหตุการณ์กรือเซะ จ.ปัตตานี วันที่ 28 เมษายน 2547

<sup>6</sup> กรณีตากใบ จ.นราธิวาส วันที่ 25 ตุลาคม 2547

<sup>7</sup> สงครามยาเสพติด ปี 2546



ตก ก่อนที่จะมีการสถาปนาประชาธิปไตยอย่างแน่นหนา หลักนิติธรรมมันได้รับการสถาปนาขึ้นก่อน ประชาธิปไตยของเขา มันค่อยๆ เป็นค่อยๆ ไป ถ้าคุณอ่านประวัติศาสตร์ เรื่องหลักนิติธรรมมันมีการต่อสู้กันมาก่อนเรื่องประชาธิปไตย เพราะมันเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการทำธุรกิจในยุคของการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งสิ่งที่เราแตกต่างก็คือหลักนิติธรรมของเรามาทีหลังและไม่ค่อยประสบความสำเร็จ ยังล้มลุกคลุกคลานอยู่

อาจารย์เชื่อว่า การทำรัฐประหารในแต่ละครั้ง นอกจากมันจะทำลายประชาธิปไตย สถาบันประชาธิปไตย และความเชื่อมั่นในสถาบันประชาธิปไตย มันยังกัดเซาะเรื่องกระบวนการยุติธรรม เพราะกระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งสำคัญมาก มันทำให้ผู้มีอำนาจอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันกับพวกเรา แต่บ้านเรา คนที่มีอำนาจไม่ต้องการอยู่ใต้กฎหมาย เพราะฉะนั้นส่วนหนึ่งของรัฐประหารก็โยงกับเรื่องนี้ด้วย คือยังไม่อยากให้มีหลักนิติธรรมอย่างเต็มที่

---

*เขาคงอยากจะทำปัญหาแบบกันที่  
กันใด อะไรที่ไม่ดี เขาก็อยากจะทำมัน  
ออกไป โดยไม่มองว่ามันเป็นกระบวนการ  
มันยากเหมือนกันที่จะคาดหวัง  
ให้คนทั่วไปมองอะไรเป็นกระบวนการ  
ว่าการเปลี่ยนแปลงต้องใช้เวลานาน  
ต้องมีกระบวนการเรียนรู้ และต้อง  
ค่อยเป็นค่อยไป*

---

เวลาที่พูดถึงเรื่องการปฏิรูปประเทศไทย อาจารย์คิดว่าเรื่องการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมอย่างจริงๆ จังๆ ถูกพูดถึงน้อยมาก หรือหลีกเลี่ยงที่จะไม่พูดถึงเลย คุณสังเกตเห็นว่ามีอาการหลีกเลี่ยงที่จะพูดถึงเรื่องนี้ และกลุ่มคนที่กระตือรือร้นในเรื่องการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมก็มักจะถูกดันออกไปอยู่ข้างนอกหรือไปอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ที่ไม่สำคัญ ส่วนคนที่ขึ้นมาจะเป็นคนอีกแบบหนึ่งที่พร้อมจะประนีประนอม แล้วก็ตามน้ำไปเรื่อยๆ โดยที่ตัวเขาไม่ต้องทำอะไรมาก

### อาจารย์มีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับบทบาทของภาคธุรกิจกับการต่อต้านคอร์รัปชัน

ภาคธุรกิจมีความสำคัญกับการต่อต้านคอร์รัปชัน บางคนอาจจะสงสัยว่าทำไมนักธุรกิจต่อต้านคอร์รัปชันมากขึ้น คือเปลี่ยนจากหน้ามือเป็นหลังมือ เพราะถ้าย้อนกลับไปตอนที่อาจารย์เริ่มทำเรื่องคอร์รัปชันในปี 2534 ก็ได้ไปคุยกับนักธุรกิจเพื่อ

ให้เขามาช่วยเรื่องข้อมูล ตอนนั้นนักธุรกิจคนหนึ่งก็บอกว่าคุณอย่าเอาผมมายุ่งด้วยเลย ธุรกิจผมไปของผมได้ตั้งอยู่แล้ว แต่คราวนี้ก็แปลกใจเหมือนกันว่านักธุรกิจเข้ามาทำเรื่องนี้ ก็พยายามมองโลกในแง่ดีว่าเขาก็ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงเหมือนกัน และเขาก็อาจจะคิดว่ารัฐประหารอาจจะช่วยนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง แต่เขาทำจริงจังแค่ไหนก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

### 30-40 ปีที่ผ่านมา อาจารย์คิดว่าการทำงานด้านการต่อต้านคอร์รัปชัน มีปัญหาตรงไหน

ฝ่ายปกครอง ภาคราชการ และกลุ่มชนชั้นนำที่มีอำนาจมีความตื่นตัวน้อยกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ บางทีกลัวการเปลี่ยนแปลงด้วยซ้ำไป เพราะในบางระดับ ตัวเขา เขา เขา อาจจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากระบบเดิม ๆ หรือไม่ได้เผชิญกับปัญหาที่เกิดจากระบบดังกล่าว จึงยังไม่เห็นความสำคัญของการปฏิรูปสำคัญ เช่น กระบวนการยุติธรรม ดังนั้นจึงยังไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลง แต่โลกมันเปลี่ยนไปแล้ว คนรุ่นใหม่เขาไม่ได้คิดแบบนั้นแล้ว เขาอยากปฏิรูป แต่คนรุ่นใหม่ไม่ค่อยมีโอกาที่จะได้อยู่ในตำแหน่งที่จะทำอะไรได้มากในจำนวนที่มากพอ และยิ่งถ้ามีท่าทีคิดนอกกรอบมากเกินไป ก็จะถูกปิดกั้นออกไปเลย การปฏิรูปเพื่อให้ผู้มีอำนาจระดับสูงที่ไม่ซื่อถูกลงโทษจริงจึงเกิดยาก

### ปัญหาคอร์รัปชันในระบบราชการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง

ข้าราชการระดับกลางและระดับล่างดีขึ้น แต่ระดับบนไม่ค่อยแน่ใจ เพราะมีความพยายามที่จะปฏิรูปพฤติกรรมของข้าราชการระดับกลางและระดับล่าง ซึ่งทำได้เยอะทีเดียว แต่ความพยายามที่จะทำกับระดับบนมีน้อยกว่ามาก

ในปัจจุบัน ประเด็นเรื่องคอร์รัปชันมันมีความสำคัญในเมืองใหญ่ ซึ่งเราจะเห็นปัญหาของ “การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ”<sup>๘</sup> ของนักธุรกิจกับนักการเมือง แต่สำหรับคนที่อยู่รอบนอกในเขตชนบท ประเด็นเรื่องคอร์รัปชันไม่ได้เข้มข้นเท่ากับคนในเมือง เพราะชีวิตประจำวันของเขาดีขึ้น ทั้งจำนวนครั้งและจำนวนเงินที่ถูกเรียกเก็บ ขณะเดียวกัน เขาก็ติดต่อกับราชการน้อยลง ด้วยเทคโนโลยีและการปรับปรุงระบบ

<sup>๘</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยนิยามคำว่า “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” ในความหมายเดียวกับคำว่า ผลตอบแทนส่วนเกิน กำไรส่วนเกิน ผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ส่วนเกินทางเศรษฐกิจ หรือ เก้าเจี้ยะ (ดู รายงานที่ตีพิมพ์เมื่อฉบับธันวาคม 2557 เรื่องการปฏิรูปทางเศรษฐกิจเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง)

เวลาเราพูดถึงกระบวนการประชาธิปไตย มันไม่ได้หมายความว่าเมื่อคุณมีรัฐธรรมนูญ มีการเลือกตั้ง แล้วทุกสิ่งทุกอย่างจะสวยงามไปโดยตลอด เพราะระบอบประชาธิปไตยมันก็จะต้องมีการพัฒนาของมัน และสังคมที่ไม่เคยใช้ระบอบประชาธิปไตยมาก่อนก็ต้องมีกระบวนการเรียนรู้ เรียนผิด เรียนถูก แล้วก็ปรับกันไปเรื่อยๆ



ราชการ แต่ในทางการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากเท่าไร ที่มีการเปลี่ยนแปลงก็คือในช่วงหลังรัฐธรรมนูญ ปี 2540 แต่ไม่รู้ว่าเพราะมันมีประสิทธิภาพหรืออย่างไร มันถึงได้ถูกล้มไป

อาจารย์บอกว่าหลักนิติธรรมของเรายังมีปัญหา แต่หน่วยงานต่างๆ ก็แก้ปัญหาคอร์รัปชันโดยใช้วิธีออกกฎหมายเพิ่มเป็นหลัก วิธีนี้จะแก้ปัญหาได้หรือไม่

เมื่อยังไม่มีหลักนิติธรรม การเพิ่มโทษจะไม่ช่วยอะไรเลย ตราบใดที่คนผิดยังลอยนวลอยู่ได้

ถ้าอย่างนั้นหน่วยงานอย่าง ป.ป.ช. ก็วยังได้รับความน่าเชื่อถือน้อยลงหรือไม่

ใช่ ลดลง คณะวิจัยที่จุฬาฯ เคยทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน



(หัวหน้าครวัเรียน) 6,000 กว่ารายในปี 2557<sup>9</sup> การสำรวจครั้งนั้นถามความมั่นใจในระบบราชการและกระบวนการยุติธรรม ซึ่งผลก็คือความมั่นใจลดน้อยลง สิ่งที่น่าสนใจก็คือการสำรวจครั้งนั้นห่างจากการสำรวจครั้งแรก 15 ปี ในปี 2542 เราถามคำถามเดียวกัน ซึ่งส่วนที่เห็นชัดเจนว่าลดลง ก็คือความเชื่อถือในระบบราชการ กระบวนการยุติธรรม และ ป.ป.ช. และเท่าที่จำได้คือเชื่อถือนักวิชาการมากกว่า ป.ป.ช.

สิ่งที่อยากให้คุณช่วยตระหนักก็คือ รัฐประหารแต่ละครั้งไม่ได้ทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันดีขึ้น เพราะมันสนับสนุนความเชื่อเดิมๆ พฤติกรรมเดิมๆ ยังใช้ได้ และทหารจะเข้ามาช่วยเรา แต่ทหารเขาก็ไม่ได้ทำอะไรในทางสถาบันที่จะทำให้มันดีขึ้น แล้วก็อย่างที่บอกว่าในระบบการเมืองแบบปิด การปฏิบัติแบบเสมอเหมือนกันมันไม่เกิดขึ้น คือการปฏิบัติแบบไม่เสมอเหมือนกันมันยิ่งขยายต่อไป แต่ในระบบการเมืองแบบเปิด มันจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้ เดินขบวนต่อต้านแบบสันติได้ และจะส่งผลให้จะต้องมีการปรับ ซึ่งคิดว่ามันเร็วกว่าระบบปิด ถึงแม้จะไม่สมบูรณ์ร้อยเปอร์เซ็นต์

## กระบบการเมืองแบบเปิดช่วยต่อต้านคอร์รัปชันได้เร็วกว่าเพราะผู้บริหารประเทศต้องรับผิดชอบต่อประชาชนมากกว่าใช่หรือไม่

ใช่ และมันล้าสมัยแล้วที่บอกว่าประชาชนถูกซื้อ ประชาชนเปลี่ยนไปมาก ลูกศิษย์คนหนึ่งขอให้อาจารย์เป็นที่ปรึกษางานวิจัยชิ้นหนึ่งซึ่งเขามีสสมมติฐานว่า ส.ส. ที่ลงเลือกตั้งมักจะเป็นหน้าเดิมๆ ไม่มีคนใหม่ๆ เข้ามาเลย การเมืองไทยจึงเป็นแบบนี้ก็เลยให้เขาไปดูข้อมูลเชิงประจักษ์ว่ามันเป็นอย่างไร พอไปดูข้อมูลเข้าจริง เขาก็บอกว่าไม่เหมือนอย่างที่เขาคิด มันมีเรื่องใหม่ๆ เกิดขึ้นเยอะเลย

การเปลี่ยนแปลงมันอาจจะไม่ใช่แบบหน้ามือเป็นหลังมือ แต่มันก็เปลี่ยนแปลงเร็ว และเปอร์เซ็นต์ของ ส.ส. หน้าใหม่ในช่วงท้ายๆ มันเพิ่มขึ้นเร็วกว่าหลายปีที่ผ่านมา และปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นก็ถึงคนใหม่ๆ ที่เมื่อก่อนอาจจะไม่ได้สนใจการเมืองเข้ามา และเขาก็แจ้งเกิดจากการเข้ามา คือได้เรียนรู้ แล้วก็มีคนชักชวนให้สมัคร ส.ส. ซึ่งไม่ใช่เฉพาะคนเสื้อแดง มีคนจำนวนหนึ่งที่อาจจะไม่เคยสนใจการเมืองเลยและไม่ได้เป็นเสื้อแดงแต่อยากจะช่วยดูว่าปัญหามันอยู่ตรงไหน และในท้ายที่สุดก็เข้ามาเล่นการเมือง เพราะเห็นว่ามีส่วนที่เขาทำได้

<sup>9</sup> รายงานเรื่อง “คอร์รัปชันในระบบราชการไทย การสำรวจทัศนคติ ประสพการณ์ของหัวหน้าครวัเรียน” (กันยายน 2557) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

---

การทำรัฐประหารในแต่ละครั้ง นอกจากมันจะทำลายประชาธิปไตย สถาบันประชาธิปไตย และความเชื่อมั่นในสถาบันประชาธิปไตย มันยังกีดเขาเรื่องกระบวนการยุติธรรม เพราะกระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งสำคัญมาก มันทำให้ผู้มีอำนาจอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันกับพวกเรา แต่บ้านเรา คนที่มีอำนาจไม่ต้องการอยู่ใต้กฎหมาย

---



เพราะฉะนั้น **ขอให้ไม่มีรัฐประหารสักพักหนึ่ง ก็จะมีการเปลี่ยนแปลงเยอะมาก** **ในบ้านเรา** ทั้งการเปลี่ยนแปลงที่ดีและไม่ดี ที่ไม่ดีก็ต้องแก้กันไป แต่อย่างน้อยคนเรามีกระบวนการเรียนรู้ และเราต้องเชื่อว่าคนเราไม่ได้เลวไปเสียทั้งหมด และคนเราต้องการการปรับปรุง เพราะฉะนั้น กระบวนการเรียนรู้เป็นเรื่องสำคัญ แต่รัฐประหารมันปิดกั้นกระบวนการเหล่านี้ และทำให้เราย้อนหลังกลับไป ซึ่งครั้งนี้ย้อนหลังกลับไปมากกว่าที่เคย

### ทำไมชนชั้นนำจำนวนหนึ่งจึงไม่ยอมให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

สองเรื่อง หนึ่งการที่อยู่ในสถานะของอำนาจและผลประโยชน์สูงๆ มาเป็นเวลายาวนานต่อเนื่องกัน จึงไม่ยอมยกสถูยเสียอภิสิทธิ์นั้นไป เราต้องยอมรับว่าที่ผ่านมาเรามีการพัฒนาเศรษฐกิจเยอะมาก ช่วงที่เราเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วคือในช่วงปี 2528-2538 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการสะสมทรัพย์สินและอำนาจอย่างมาก ขณะเดียวกัน ความเหลื่อมล้ำก็สูงมากเช่นกัน ช่วงนั้นเป็นช่วงเวลาที่ยาวนานพอสมควร เขาก็จะคุ้นเคยและต้องการเก็บอำนาจหรือการมีส่วนในการตัดสินใจเอาไว้

อีกเรื่องหนึ่ง คือกลัวการเสียอำนาจให้แก่คนธรรมดาสามัญ เหมือนกลัวคอมมิวนิสต์

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำซึ่งคนไม่ยอมยกพุดถึง กลายเป็นประเด็นปัญหา และในสถานการณ์เช่นนั้น ทำให้คุณทักษิณก้าวขึ้นมา และสิ่งหนึ่งที่คุณทักษิณแสดงให้เห็นตลอด 6-7 ปี คือการเลือกตั้งมีประโยชน์สำหรับเขา เพราะเงินมันไปถึงมือของเขาจริงๆ ผ่านนโยบายต่างๆ คุณลองนึกย้อนกลับไปว่ามีนักการเมืองคนไหนที่ให้สัญญาและทำตามสัญญาภายในสองปีแบบแทบจะทุกนโยบาย นี่คือมรดกของคุณทักษิณ ซึ่งกลุ่มอำนาจเดิมรับไม่ได้ เพราะอำนาจมันเคลื่อนจากชนชั้นกลางและชนชั้นนำในเมืองไปสู่คนระดับล่างจำนวนมากที่พึงพอใจกับการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมันกลับกันกับทศวรรษ 2520 ที่พวกนิสิตนักศึกษาไปโฆษณาให้ประชาชนไปเลือกตั้ง แต่เมื่อคุณทักษิณเข้ามา คุณไม่ต้องทำเรื่องพวกนั้นแล้ว คุณทักษิณทำให้เสร็จเลย คือทำให้ประชาชนคนธรรมดาพึงพอใจกับการเลือกตั้งและต้องการการเลือกตั้งต่อไป ตรงนี้แหละที่สร้างความกลัวอย่างมหาศาล มันเหมือนกับความกลัวคอมมิวนิสต์ในอดีต คุณจะพบว่าพวกทหารเขาออกมาพูดเรื่องปัญหาคอมมิวนิสต์ เขามองกระบวนการประชาธิปไตยเหมือนกับกระบวนการคอมมิวนิสต์ เพราะนั่นคือประสบการณ์ของเขา

เพราะฉะนั้น เขาจัดการกับคอมมิวนิสต์อย่างไร เขาฆ่าคอมมิวนิสต์แล้วเขาไม่ผิด เขาก็ใช้วิธีการเดียวกัน

คำตอบของอาจารย์คือมันเป็นเรื่องของความกลัวการเปลี่ยนแปลง และไม่ต้องการแชร์อำนาจ ซึ่งประเทศอื่นๆ เขายอมรับกันได้ แต่ประเทศไทยมีกองทัพที่ดึงมาทำรัฐประหารเพื่อชะลอการเปลี่ยนแปลงได้



สังคมไทยควรเข้าใจตัวแปรต่างๆ ในสมการ  
พยายามบวก (+) กลไกความรับผิดชอบ  
ลบ (-) การผูกขาดและการใช้ดุลยพินิจที่ไม่เหมาะสมออกจากสังคม  
และจะช่วยให้แก้ปัญหาคอร์รัปชันได้สำเร็จ  
ขึ้นอยู่กับตัวคูณ (x) ที่สำคัญ คือ ประชาชนต้องรู้ เข้าใจ  
และตระหนักถึงผลกระทบจากคอร์รัปชัน  
ที่ทุกคนในประเทศต้องหาร (÷) เท่า  
และเสีย “หาย” เวสสัยกันทั้งประเทศ



การตรวจสอบ



การผูกขาดและดุลยพินิจ



ประชาชน



หายเวสสัยทั้งประเทศ