

คอลัมน์ เขียนให้คิด: ข้อคิดเกี่ยวกับสินบนและปัญหาธรรมาภิบาลภาครัฐ - ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

### ดร. บัณฑิต นิจถาวร

ช่วงสองสัปดาห์ที่ผ่านมา มีสารพัดข่าวโศกในสัปดาห์ประเทศไทย ตั้งแต่เรื่องสินบนข้ามชาติที่พัวพันกับรัฐวิสาหกิจชั้นนำของประเทศถึงหกแห่ง ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศที่ร่วงทั้งคะแนนและอันดับ ไปจนถึงข่าวข้าราชการระดับสูงถูกข้อหาลักทรัพย์ในต่างประเทศ

แต่ละเรื่องสะท้อนชัดเจนนัยถึงปัญหาจริยธรรม และปัญหาธรรมาภิบาลของบุคลากรภาครัฐที่ประเทศมีอยู่ เตือนสังคมให้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหา และความจำเป็นที่ต้องแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง

สำหรับรายละเอียดของแต่ละเรื่อง โดยเฉพาะการจ่ายสินบนให้กับรัฐวิสาหกิจต่างๆ ตามที่เป็นข่าวนั้น คงไม่ต้องเขียนซ้ำ เพราะสื่อมวลชนแขนงต่างๆ ได้ช่วยกันขุดคุ้ยรายละเอียดมารายงานเสนอให้สาธารณชนทราบอย่างละเอียดเรียบร้อยแล้ว ต้องชมเชยว่าสื่อมวลชนทำหน้าที่ได้ดีในเรื่องนี้ และควรเกาะติดปัญหานี้ต่อไป เพื่อประโยชน์ของสังคมและประชาชน

สำหรับที่จะเขียนวันนี้จะมุ่งไปที่ปัญหาธรรมาภิบาลภาครัฐ ซึ่งเป็นที่มาของเรื่องทั้งหมดที่เกิดขึ้น

กรณีสินบนที่เกิดขึ้นข้างต้น ผมคิดว่าสะท้อนข้อเท็จจริงสามเรื่องที่สังคมไทยต้องยอมรับ

หนึ่ง ปัญหาสินบนในหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจของไทยไม่ได้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นครั้งเป็นคราว แต่เป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง และสะสมมานาน

สอง ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นปัญหาตัวบุคคลเท่านั้น แต่เป็นปัญหาของระบบ ของการใช้อำนาจที่ไม่มีตรวจสอบ (Check and balance) ทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐไม่มีความโปร่งใส ไม่มีการกำกับดูแล หรือควบคุมอย่างจริงจัง ไม่มีการสอบทานโดยหน่วยงานภายนอก ทั้งหมดเอื้อให้การให้สินบนต่างๆ เกิดขึ้นได้ง่าย

สาม บุคคลที่ถูกพาดพิงถึงในข่าวว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการรับ-จ่ายสินบน ล้วนเป็นผู้บริหารระดับสูงขององค์กร หรือบุคคลในรัฐบาล ซ้ำว่าปัญหาทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับคนในระดับสูงขององค์กร หรือรัฐบาล ที่อาจรับรู้ ไม่สนใจ หรือร่วมทำผิด เป็นปัญหา Tone at the top คือคนระดับสูงไม่สุจริตหรือไม่ทำหน้าที่

เมื่อเกิดข่าวขึ้นครึกโครม สิ่งที่รัฐบาลควรต้องเร่งดำเนินการคือ สอบสวนหาข้อเท็จจริงและรายงานให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว ซึ่งการที่มีข้อมูลที่เป็นทางการจากฝั่งของผู้จ่ายสินบน ที่ได้สารภาพและยอมรับต่อศาลยุติธรรมในต่างประเทศแล้ว

น่าจะทำให้กระบวนการสอบสวนทางฝั่งของผู้รับทำได้สะดวกและรวดเร็วมากขึ้น และเพื่อให้กระบวนการสอบสวนมีความน่าเชื่อถือ

ทางการควรเปิดโอกาสให้มีบุคคลที่เป็นกลางจากภายนอกเข้ามาร่วมในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงด้วย เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และป้องกันข้อครหาว่ามีการช่วยเหลือกัน นอกจากนี้ ควรเปิดช่องทางพิเศษให้ผู้ที่ยุติธรรม เช่น พนักงานหรืออดีตพนักงาน หรือผู้ที่มีส่วนรับรู้เรื่องของการให้สินบนในโครงการต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ สามารถแจ้งเบาะแสเข้ามาได้ โดยอาจเปิดเป็นเว็บไซต์ ซึ่งอาจจะช่วยให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงมีข้อมูลมาประกอบการพิจารณาอย่างครบถ้วนและรอบด้านมากขึ้น

แต่สำคัญที่สุด การสอบสวนต้องไม่หยุดอยู่แค่การหาตัวผู้รับเงินสินบน แต่ต้องสาวไปให้ถึงตัวกลาง หรือเอเจนต์ ที่ทำหน้าที่วิ่งเต้นให้เกิดการให้สินบนขึ้น เพราะตัวกลางนี้คือบุคคลที่สำคัญที่สุดที่ทำให้การทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้น คือหากไม่มีตัวกลางเป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้รับและผู้จ่ายสินบนแล้ว ก็คงจะเป็นการยากที่ผู้จ่ายจะค่อยๆ เข้ามาเสนอสินบนให้กับผู้บริหารรัฐวิสาหกิจหรือฝ่ายการเมือง เพราะเป็นเรื่องที่สุ่มเสี่ยงเกินไป นอกจากนี้ ตัวกลาง ของดีที่มีสินบนพวกนี้ไม่น่าจะทำแค่ดีแต่ทำที่เป็นข่าวอยู่เท่านั้น แต่น่าจะหาถึงลักษณะนี้มายาวนานเป็นมืออาชีพ เพราะฉะนั้น ถ้าสาวถึงตัวกลางของดีเหล่านี้ได้หน่วยงานตรวจสอบของทางการก็สามารถโยงต่อไปได้ว่ามีดีอื่นๆ อีกหรือไม่ ที่ตัวกลางรายดังกล่าวเป็นผู้ประสานงาน ซึ่งเชื่อมั่นกันได้ว่าหากตรวจสอบดีทั้งหมดจริงจัง ก็คงพบอีกหลายกรณีที่มีการรับ-จ่ายสินบนเกิดขึ้น นี่คือเหตุผลว่าทำไมการสอบสวนต้องไปให้ถึงตัวกลาง เพราะถ้าตัวกลางพูด ความลับต่างๆ ก็จะถูกเปิดเผยออกมา

การสอบสวนจนนำไปสู่การเอาผิดลงโทษบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันทุกระดับอย่างเด็ดขาด ไม่ใช่ให้หน้าแม่จะเป็นคนระดับสูงของสังคม หรือที่เรียกว่าการจับปลาใหญ่ (catching the big fish) นั้นเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดที่ประเทศจะสามารถแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันได้ ตรงกันข้าม ถ้าไม่มีการจับปลาใหญ่ คนทั้งประเทศก็จะไม่เชื่อว่าปัญหาคอร์รัปชันจะแก้ไขได้ ไม่เชื่อว่ารัฐบาลเอาจริงกับคอร์รัปชัน และไม่เชื่อว่าหน่วยงานปราบปรามคอร์รัปชันของประเทศจะปลอดจากการแทรกแซงโดยการเมือง

ในเอเชีย ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน เช่น ฮองกง สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และได้หวัน ล้วนแต่จับปลาใหญ่มาแล้วทั้งนั้น แม้จะเป็นบุคคลในระดับประธานาธิบดีของประเทศ ดังนั้น กรณีรัฐวิสาหกิจแห่งของเราจึงเป็นจุดทดสอบสำคัญว่าอำนาจและระบบของประเทศในปัจจุบันจะเอาจริงกับปัญหาคอร์รัปชันหรือไม่

สำหรับการแก้ไขปัญหารรรมภาบาลของหน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจในระยะยาวนั้น คงต้องปฏิรูปด้วยการยกเครื่องทั้งระบบ โดยส่วนที่สำคัญที่สุดที่ควรต้องรีบดำเนินการ ก็คือ

หนึ่ง ปรับปรุงระบบการคัดเลือกกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ โดยยึดหลักความโปร่งใส และระบบคุณธรรม เพื่อให้ได้กรรมการและผู้บริหารที่มีความรู้และความสามารถ และมีกระบวนการที่ปิดช่องไม่ให้ฝ่ายการเมืองแทรกแซงด้วยการแต่งตั้งคนใกล้ชิดมารับตำแหน่งเพื่อแสวงหาประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจเหมือนที่เคยมีปัญหามาแล้วในอดีต

สอง ปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยเฉพาะโครงการใหญ่ๆ ที่มีมูลค่าสูง และมีความเสี่ยงที่จะเกิดกรณีทุจริตคอร์รัปชัน โดยพิจารณาใช้เครื่องมือที่มีอยู่แล้ว เช่น โครงการข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) หรือโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (Construction Sector Transparency Initiative หรือ CoST) มาช่วยป้องกันเพื่อให้มีบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้เกิดความโปร่งใส ทำให้การแอบทำข้อตกลงแบบ "ลับๆ" อย่างที่เกิดขึ้นจะเกิดขึ้นได้ยาก

สาม ภาครัฐควรออกเป็นระเบียบให้บริษัทที่เป็นผู้ขายสินค้าให้กับหน่วยงานรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจต้องออกจดหมายยืนยันโดยประธานบริษัท CEO และหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงิน (CFO) ของบริษัทผู้ขายถึงประธานของหน่วยงานที่เป็นผู้ซื้อว่า จะไม่ให้สินบนในการขายสินค้านี้ และพร้อมบังคับให้บริษัทผู้ขายต้องแสดงบัญชีการใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการขายสินค้านี้ดังกล่าว เช่น การจ่ายค่าเอนเตอร์เทนต่างๆ หลังการซื้อขายจบสิ้นแก่ประธานของหน่วยงานที่เป็นผู้ซื้อ และบัญชีดังกล่าวนี้ต้องส่งผ่านสำเนาไปให้กับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งบริษัทที่ให้ข้อมูลบัญชีไม่ถูกต้อง จะมีความผิดทางกฎหมาย นอกจากนี้ ควรบังคับให้มีกระบวนการสอบทานการจัดซื้อจัดจ้างที่ทำไปแล้ว โดยหน่วยงานอิสระจากภายนอก (independent audit) เพื่อตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างและป้องกันการปกปิดข้อมูลโดยผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่การเงินของบริษัท

ปัญหาการทุจริตสินบนที่เกิดขึ้นในบ้านเรา มีสาเหตุสำคัญมาจากระบบอำนาจของประเทศที่ไม่มีการถ่วงดุล หรือ check and balance ทำให้อำนาจเป็นใหญ่ และผู้ที่อยู่ในตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นใคร สมัยใด ก็สามารถใช้อำนาจทำอะไรก็ได้ โดยไม่มีการตรวจสอบ เพราะระบบไม่มีการตรวจสอบ

ดังนั้น การแก้ปัญหาต้องทำให้ระบบการใช้อำนาจมีการถ่วงดุล มี check and balance สามารถตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส พร้อมๆ กับดำเนินการเอาผิดและลงโทษผู้ที่กระทำความผิดอย่างจริงจังและเด็ดขาด โดยเฉพาะการจับปลาใหญ่

นี่คือความหวัง ถ้าเราจะแก้ปัญหาการทุจริตสินบนในภาครัฐอย่างจริงจัง.