

เศรษฐกิจ' ธรรมศาสตร์ ตลาดวิชา

คอร์รัปชันกับการพัฒนาประเทศ

ผศ.ดร.กิริยา กุลกลการ

ในปีพ.ศ. 2554 ประเทศไทยถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีคอร์รัปชันอยู่ในอันดับที่ 80 จากทั้งหมด 183 ประเทศทั่วโลก และอยู่ในอันดับที่ 11 ในภูมิภาคเอเชียจากทั้งหมด 27 ประเทศ โดยประเทศที่มีคอร์รัปชันน้อยที่สุดในโลกคือ นิวซีแลนด์ ในเอเชียคือ สิงคโปร์ ประเทศที่มีคอร์รัปชันมากที่สุดในโลก คือ โซมาเลียและเกาหลีเหนือ และในเอเชียคือ เกาหลีเหนือ และพม่า ตามลำดับ

แม้คอร์รัปชันจะเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนา แต่นักเศรษฐศาสตร์เพิ่งให้ความสนใจในเรื่องนี้ไม่นานนัก ก่อนปีพ.ศ. 2533 นักเศรษฐศาสตร์ยังคิดว่าการคอร์รัปชันในระดับที่เหมาะสมจะเป็นประโยชน์ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าพนักงานที่ทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม ย่นระยะเวลาและลดขั้นตอนของระบบราชการที่บริหารงานแบบมีพิธีรีตองมากเกินไป อีกทั้งคอร์รัปชันยังเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้มีอำนาจสร้างเศรษฐกิจให้เติบโตเพื่อว่าตนจะได้รับส่วนแบ่งในผลประโยชน์มากขึ้น และสามารถอยู่ในตำแหน่งและตักตวงผลประโยชน์ได้ยาวนานยิ่งขึ้นด้วย

ในปัจจุบันนักเศรษฐศาสตร์ได้ตระหนักว่าคอร์รัปชันเป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนา เพราะ **หนึ่ง** คอร์รัปชันลดรายรับของรัฐบาลและสิ้นเปลืองเงินภาษี เช่น การติดสินบนเจ้าพนักงานเพื่อไม่ต้องจ่ายค่าภาษี ทำให้รายรับของรัฐบาลที่จะนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมมีน้อยลง รัฐบาลที่คอร์รัปชันจะใช้จ่ายมากเกินไปจนความจำเป็น เช่น การทุจริตในโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิทำให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินสูง

เกินไปในการจัดซื้อรถเข็นสัมภาระในสนามบิน เป็นต้น

สอง คอร์รัปชันบิดเบือนเป้าหมายนโยบาย โดยผู้มีอำนาจมีแรงจูงใจที่จะออกนโยบายเพื่อตักตวงผลประโยชน์ส่วนตัว แทนที่จะมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เช่น การกำหนดโควตานำเข้าเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจได้รับสินบนจากผู้นำเข้าที่ได้รับใบอนุญาตนำเข้า การก่อสร้างถนนหนทางโดยไม่จำเป็นเพื่อเปิดโอกาสให้เพื่อนพ้องที่ทำธุรกิจเกี่ยวข้องได้รับประโยชน์ แทนที่จะนำเงินไปพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุขขั้นพื้นฐานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางโอกาส



ที่มา: จากอินเทอร์เน็ต

Bertrand และคณะ (2008) แสดงให้เห็นในบริบทของการสอบใบขับขี่ในประเทศอินเดียว่า คอร์รัปชันไม่ได้เพียงทำให้ผู้ขับขี่ต้องจ่ายแพงขึ้น แต่ยังมีบิดเบือนเป้าหมายของการจัดให้มีการสอบใบขับขี่ที่ต้องการกำจัดคนที่ขับรถไม่เป็นออกจากถนนด้วย โดยทำให้คนที่ขับรถไม่เป็น

สามารถมีใบขับขี่ได้ นอกจากนี้ ยังพบว่า การคอร์รัปชันไม่ได้เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง แต่มีตัวกลางทำหน้าที่เป็นนายหน้าประสานผลประโยชน์นี้ โดยได้รับส่วนแบ่งด้วย จะเห็นว่า คอร์รัปชันมีความซับซ้อนและยากจะตรวจสอบ อีกทั้ง การปราบปรามคอร์รัปชันแบบไม่รอบด้านอาจทำให้นโยบายล้มเหลวได้ เช่น ในกรณีนี้ การห้ามไม่ให้มีตัวกลางเฉพาะในกรุงนิวเดลี ส่งผลให้ประชาชนเลี้ยวไปขอใบขับขี่ที่เมืองอื่นแทน ดังนั้น การปราบปรามคอร์รัปชันจึง ควรต้องคำนึงถึงการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมภายหลังการบังคับใช้กฎหมายด้วย

สาม คอร์รัปชันบั่นทอนอำนาจของกฎหมาย โดยการสามารถติดสินบนเจ้าพนักงานทำให้คนสามารถละเมิดกฎหมาย ซึ่งถือเป็นกฎกติกาที่สำคัญในสังคม ทำให้เกิดความยุติธรรมในการแข่งขัน และบั่นทอนการลงทุนและการประดิษฐ์คิดค้น เพราะนักลงทุนขาดความมั่นใจว่า สัญญาต่างๆ ที่ทำไว้จะถูกบังคับใช้จริงและด้วยความยุติธรรม และการที่ต้องจ่ายเบี้ยหรือเงินใต้โต๊ะทำให้ต้นทุนในการทำธุรกิจเพิ่มขึ้น ส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขัน และสี่ คอร์รัปชันลดประสิทธิภาพของโครงการ เช่น Wade (1982) ได้ศึกษาการคอร์รัปชันในอินเดียพบว่า ผู้รับผิดชอบของใจไม่ดูแลรักษาให้เขื่อนทำงานเป็นปกติ เพื่อว่าจะใช้เป็นเงื่อนไขในการเรียกร้องเงินจากผู้ใช้เขื่อน ส่งผลให้ประสิทธิภาพของเขื่อนต่ำลง

Fisman and Miguel (2007) ได้ทำการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับการคอร์รัปชันไว้อย่างน่าสนใจ โดยตั้งคำถามว่าการละเมิดที่จอตรถของทูตประจำสหประชาชาติที่นครนิวยอร์กซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องจ่ายค่าปรับที่จอตรถนั้นสอดคล้องกับระดับคอร์รัปชันของประเทศของทูตเหล่านั้นหรือไม่ ผลการศึกษาพบว่า ทูตที่มาจากประเทศที่มีการคอร์รัปชันสูง (ต่ำ) จะมีการละเมิดที่จอตรถหลาย (น้อย) ครั้ง โดยทูตคูเวตมีการละเมิดที่จอตรถสูงที่สุดจำนวน 246 ครั้ง ประเทศที่ไม่มีการละเมิดเลยมีทั้งสิ้น 21 ประเทศ เช่น อังกฤษ ญี่ปุ่น แคนาดา และประเทศกำลังพัฒนา เช่น บูร์กินาฟาโซ อาเซอร์ไบจาน สาธารณรัฐแอฟริกากลาง และปานามา อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีข้อยกเว้นในบางประเทศ เช่น รัสเซียและจีนเป็นประเทศที่มีคอร์รัปชันสูง แต่การละเมิดที่จอตรถของทูตรัสเซียและจีนมีจำนวนไม่เกิน 10 ครั้งเท่านั้น ต่อมาการยกเว้นค่าปรับการละเมิดที่

จอตรถได้ถูกยกเลิกในปีพ.ศ. 2545 ส่งผลให้การละเมิดที่จอตรถของทูตมีจำนวนลดลงถึงร้อยละ 90 ในทันที งานศึกษานี้ชี้ชัดเจนว่า คอร์รัปชันเป็นวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะแก้ไข และจำเป็นที่จะต้องบังคับใช้กฎหมายและมีบทลงโทษที่ชัดเจน




ที่มา: จากอินเทอร์เน็ต

วิธีการหนึ่งที่จะช่วยลดปัญหาคอร์รัปชัน ได้แก่ การตรวจสอบ ซึ่งการตรวจสอบเป็นไปได้ 2 วิธี กล่าวคือ การตรวจสอบโดยองค์กรที่ถูกแต่งตั้งให้มีอำนาจในการตรวจสอบและลงโทษ ซึ่งเป็นวิธีที่ถูกใช้กันมายาวนาน เป็นการตรวจสอบแบบบนลงล่าง (Top-down) วิธีการนี้มีจุดอ่อนตรงที่องค์กรตรวจสอบอาจใช้อำนาจที่มีในการคอร์รัปชันเสียเอง จึงเป็นไปได้ที่ปัญหาคอร์รัปชันไม่ได้ลดลงแต่ถูกถ่ายโอนจากล่างขึ้นบน และการตรวจสอบโดยประชาชน ซึ่งเป็นวิธีที่ได้รับความนิยมมากขึ้นในระยะเวลาที่ผ่านมา เป็นการตรวจสอบแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) คือประชาชนคนรากหญ้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ มีจุดอ่อนตรงที่อาจเกิดปัญหาการฝากหรือตีตัวพรี (Free-riding problem) เพราะโครงการรัฐมักมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ จึงมีประชาชนที่นิ่งเฉย ไม่ลงแรงและทรัพยากรในการตรวจสอบ และรอคอยให้ผู้อื่นดำเนินการตรวจสอบ ทำให้การตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

Olken (2007) ได้ทำการวิจัยเชิงทดลองเพื่อเปรียบเทียบผลของวิธีการตรวจสอบ 2 แบบข้างต้นในการลดคอร์รัปชันในโครงการซ่อมแซมถนนในหมู่บ้านของประเทศอินโดนีเซีย ผลการศึกษา พบว่า การตรวจสอบโดยองค์กรทำให้คอร์รัปชันลดลงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ อย่างไรก็ตาม การวิจัยนี้เป็นการศึกษาผลเพียงระยะสั้น ในระยะยาว มีความเป็นไปได้ที่จะมีการให้สินบนองค์กรที่มี

อำนาจตรวจสอบและลงโทษ หรือเกิดการคอร์รัปชันในระดับสูงได้ วิธีการตรวจสอบโดยองค์กรจึงอาจมีปัญหาในระยะยาวได้ นอกจากนี้ งานศึกษายังพบว่า การตรวจสอบจากภาคประชาชนนั้นสามารถลดการคอร์รัปชันได้เฉพาะในกรณีการจ้างงาน ในขณะที่ไม่สามารถลดการคอร์รัปชันได้ในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ ซึ่งเป็นเพราะการจ้างงานนั้นมีผลกระทบโดยตรงกับชาวบ้าน จึงมีลักษณะเป็นสินค้าเอกชน (Private goods) ในขณะที่วัสดุอุปกรณ์มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ (Public goods) ที่ชาวบ้านไม่ให้ความสนใจในการตรวจสอบและทำตัวเป็นกาฝากพึ่งพิงการตรวจสอบจากเพื่อนบ้าน ดังนั้น การตรวจสอบโดยภาคประชาชนนั้นมีประสิทธิภาพหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับชาวบ้านโดยตรง

กล่าวโดยสรุป คอร์รัปชันเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่บ่อนทำลายความเจริญของประเทศ เราต้องไม่ปล่อยให้คอร์รัปชันเป็นวัฒนธรรมของไทย การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันต้องอาศัยร่วมมือจากทุกภาคส่วน 

เอกสารอ้างอิง

Bertrand, M., Djankov, S., Hanna, R., & Mulainathan, S. (2007), "Obtaining a Driver's License in India: An Experimental Approach to Studying Corruption," **Quarterly Journal of Economics** 122(4), 1639-1676.

Fisman R. & Miguel E. (2007) "Corruption, Norms and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets" **Journal of Political Economy** 115(6), 1020-1048.

Olken, B. (2007), "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia," **Journal of Political Economy** 115(2), 200-249.

Wade, R. (1982), "The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India," **Journal of Development Studies** 18(3), 287-328.



คอลัมน์เศรษฐศาสตร์

มีวัตถุประสงค์เผยแพร่องค์ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์สู่สาธารณะ โดยได้รับการสนับสนุนจากหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ตีพิมพ์บทความทุก 4 สัปดาห์ ท่านที่สนใจอ่านบทความย้อนหลังได้ที่ www.econ.tu.ac.th

ประสานงานและดำเนินการโดย

คณะทำงานสัมมนาและเผยแพร่

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์

พระนคร กรุงเทพฯ 10200