

ENRON, คอร์รัปชัน และความบกพร่องที่สุจริต*

เรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการตกแต่งบัญชีของบริษัทยักษ์ใหญ่ ENRON และกรณีคอร์รัปชันในบริษัทอื่นๆที่ตามมาเป็นระลอก ชี้ให้เห็นชัดเจนว่าสหรัฐฯก็มีปัญหาคอร์รัปชันบางประเภทอย่างกว้างขวาง ไม่แพ้กับการคอร์รัปชันบางประเภทในเอเชีย และในกรณีของสหรัฐฯ ปัญหาบรรษัทภิบาลมีส่วนนำไปสู่ปัญหาฟองสบู่ และฟองสบู่แตก และยังมีผลกระทบต่อส่วนอื่น ๆ ของโลกได้อย่างมหัศจรรย์ นอกจากนี้กรณี ENRON ยังชี้ให้เห็นว่า คอร์รัปชันที่เอเชียไม่ได้มีอะไรเป็นพิเศษหรือเป็นเรื่องวัฒนธรรมเฉพาะของเอเชีย ดังที่ผู้วิจารณ์ คอร์รัปชันจากสหรัฐฯพยายามจะชี้ให้เห็นเป็นเช่นนั้น คอร์รัปชันที่สหรัฐฯหรือที่เอเชียไม่แตกต่างกันมากนัก กรณี ENRON ทำให้เราสามารถวิเคราะห์ปัญหาการคอร์รัปชันในเอเชียเป็นเรื่องทั่วไปที่ไม่ต้องโยงกับ Asian Model เป็นการเฉพาะ

หลังวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ.2540 ในเมืองไทย คอร์รัปชันที่อื้อฉาวเกิดจากพฤติกรรมของนักการเมืองระดับรมต. และข้าราชการระดับสูง เช่น กรณีทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์กระทรวงสาธารณสุข ที่ปรึกษาอดีตรมต. เจ้ากระทรวง ถูกตัดสินจำคุก 6 ปีด้วยความผิดการคอร์รัปชัน ขณะที่อดีตรมต.ยังรอดพ้นคดีอาญาไปได้ แต่ถูกป.ป.ช. ตัดสินว่าร้ายวยผิดปกติ และกำลังถูกดำเนินคดีในชั้นศาลฎีกา ดังที่ทราบกันว่า อดีตรมต.ท่านนี้อ้างว่าได้ทรัพย์สินที่มีปัญหา (230 ล้าน) จากบ่อนการพนันในต่างประเทศขณะเป็นรมต. โดยเสนอหลักฐานการเดินทางไปต่างประเทศเพื่อเล่นการพนัน 83 ครั้งในเวลาประมาณ 2 ปี

ตัวอย่างนี้ชี้ให้เห็นว่า กรณีคอร์รัปชันของไทยยังเป็นเรื่องค่าคอมมิชชัน และเกี่ยวโยงกับนักการเมืองระดับรมต. นั่นคือ เรายังมีปัญหานักการเมืองขโมยเงินภาษีของประชาชน นอกจากนี้มีเหตุการณ์อื่นที่ชี้ว่ายังไม่ใช่เรื่องง่ายเลยที่จะจัดการกับปัญหาแม้ว่าร.ธ.น. พ.ศ.2540 จะให้อำนาจป.ป.ช.มากขึ้น ขณะนี้เรากำลังเผชิญกับปัญหาที่ว่านักการเมืองด้อยคุณภาพครอบงำกระบวนการออกกฎหมาย และกำลังหาวิธีบ่อนทำลายสถาบันปราบคอร์รัปชัน เห็นได้จากว่าเมื่อเร็ว ๆ นี้คณะรมต.รัฐบาลปัจจุบันเพิ่งมีมติรับอดีตอธิบดีที่ถูกลง.ป.ช.ตัดสินว่าทุจริตเข้าทำงานใหม่

ประเด็นสุดท้ายนี้ กำลังเป็นปัญหาสำคัญในบริบทของอำนาจ "ธนาภิการเมือง" หรือ "money politics" ที่มากับการที่นักธุรกิจร้ายวยจัดตั้งพรรคประสบความสำเร็จได้รับเลือกตั้งโดยมี

* ปาฐกถาพิเศษ จัดโดยศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ.2545 ฉบับภาษาอังกฤษก่อนหน้านี้นี้ชื่อ "Governance, Corruption and Honest Mistakes in Thailand After Enron" เสนอที่ Asia Research Centre, City University of Hong Kong, 26 ก.ย. 2545

เสียงข้างมากในรัฐสภาได้เป็นครั้งแรก และยังประสบความสำเร็จในการผนวกพรรคเล็กอื่น ๆ เข้ามาอยู่ในอาณัติ รวมทั้งอาจมี "อิทธิพล" เหนือวุฒิสภาส่วนใหญ่ นำไปสู่แนวโน้ม "ผูกขาด" การเมืองในระบบรัฐสภาประชาธิปไตย

ท่านคงจำได้ว่าการเลือกตั้งเมื่อต้นปีพ.ศ.2544 พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้ง นำพ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พตท.ทักษิณ เป็นนักธุรกิจที่ร่ำรวยที่สุดคนหนึ่งของประเทศ ก่อนการเลือกตั้ง ป.ป.ช.พบว่า พ.ต.ท.ทักษิณละเลยแจ้งทรัพย์สินที่อยู่ในชื่อของครอบครัวใช้ คนรถ แม่ครัว และคนสวน หากศาลร.ธ.น. พบว่า พ.ต.ท.ทักษิณจงใจปกปิดทรัพย์สินจริง จะถูกห้ามเล่นการเมืองเป็นเวลา 5 ปี

พ.ต.ท.ทักษิณอธิบายว่า สิ่งที่ทำไปเป็น "ความผิดพลาดโดยสุจริต" ไม่ได้เป็นการคอร์รัปชัน เพราะรวยอยู่แล้ว พ.ต.ท.ทักษิณแยกตัวเองจากธนาภิการเมืองของนักการเมืองอื่น ๆ ซึ่งมองการเมืองเป็นธุรกิจที่จะแสวงหากำไร แต่ตัวเองรวยจากการทำธุรกิจสุจริตก่อนเล่นการเมือง และประกาศนโยบายทำสงครามกับการคอร์รัปชันเป็นมาตรการหลักมาตรการหนึ่งของพรรคไทยรักไทย

ศาลร.ธ.น.ตัดสินให้พ.ต.ท.ทักษิณหลุดรอดจากคดีด้วยคำตัดสิน 8-7 ผู้พิพากษาไม่ได้เขียนคำอธิบายเหตุผลของการตัดสินอย่างละเอียดทุกคน น.ส.พ.บางฉบับเสนอข่าวว่าผู้พิพากษาบางคนอาจถูกชักจูงให้ตัดสินใจอย่างโอนเอียง

กรณีที่เกิดขึ้นชี้ให้เห็นความเปลี่ยนแปลงของการเมืองไทยที่ดำเนินไปอย่างไม่หยุดยั้งสำหรับปาสฐุถาในวันนี้ ข้าพเจ้าวิเคราะห์ความสำคัญการเรื่องอำนาจของพ.ต.ท.ทักษิณในบริบทของปัญหาคอร์รัปชัน ธนาภิการเมือง การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และความจำเริญทางเศรษฐกิจ ในเชิงเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ จะขอเริ่มต้นด้วยแนวคิดเรื่องการคอร์รัปชัน ทักษิณติดต่อบัญหาและการแก้ไขจากมิติภายในประเทศและมิตินานาชาติ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ตามด้วยเรื่องการศึกษาคอร์รัปชันในเมืองไทย ความสัมพันธ์ระหว่างการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและความจำเริญทางเศรษฐกิจ การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการเมือง การทำให้คอร์รัปชันอยู่ในระบบ (institutionalising corruption) และบทสรุป ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายของบทความนี้เป็นงานวิชาการใช้หลักเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์เพื่อวิเคราะห์อนาคตของเศรษฐกิจการเมืองไทย

เหตุใดปัญหาการคอร์รัปชันเป็นประเด็นยอดนิยมในทศวรรษ 1990

เริ่มจากองค์กรเช่นธนาคารโลก ไอเอ็มเอฟ และเอดี้บี พบว่าเงินกู้ที่ให้กับประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากใช้ไม่ได้ผลตามที่หวังเพราะปัญหาการคอร์รัปชัน เงินกู้รั่วไหลเข้ากระเป๋าการเมืองและข้าราชการเป็นจำนวนมาก จึงเสนอการปฏิรูประบบราชการเพื่อควบคุมและลดการ

คอร์รัปชัน เป็นข้อแม้ประการหนึ่งในการพิจารณาให้กู้เงิน จากนั้นแนวคิดเรื่อง ธรรมภิบาล (governance) ถูกนำมาใช้เพื่อเรียกสถานการณ์ตรงกันข้ามกับการคอร์รัปชัน การปฏิรูประบบราชการภายใต้คำขวัญเพื่อธรรมภิบาลกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของชุดนโยบายเสนอให้กับประเทศกำลังพัฒนาที่ขอเข้าโครงการไอเอ็มเอฟมากขึ้น ๆ ธนาคารโลกสนับสนุนการศึกษาวิจัยปัญหาคอร์รัปชันในหลายประเทศ และการปฏิรูประบบราชการยังมีความสำคัญในชุดนโยบายเสนอให้ประเทศที่ประสบวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ.2540 ปฏิบัติตาม ดูเหมือนว่าความพยายามโยงปัญหาคอร์รัปชัน พรรคพวกนิยม (cronyism) กับวิกฤติเศรษฐกิจเป็นวิธีหนึ่งที่จะเซาะกร่อนความชอบธรรมของรัฐบาล และขยายบทบาทขององค์กรโลกบาลเหล่านี้

วาทกรรมคอร์รัปชันและธรรมภิบาล โดยองค์กรโลกบาลชุด 3 ประเด็น คือ

หนึ่ง การคอร์รัปชันเป็นความล้มเหลวด้านการบริหาร เกิดจากกฎเกณฑ์และสถาบันควบคุมการคอร์รัปชันขึ้น รวมทั้ง การตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อป้องกันไม่เพียงพอ ดังนั้น วิธีแก้ปัญหา คือ สร้างกฎเกณฑ์และบทลงโทษให้มากขึ้น

สอง การคอร์รัปชันมีมากในระบบราชการและการเมือง จนเกิดปัญหารัฐบาลล้มเหลว (government failure) ส่งผลให้ภาครัฐไม่อาจจัดหาสินค้าสาธารณะ (public good) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นแบบจำลองขององค์กรโลกบาลจึงเป็นเรื่องของการเรียกรับสินบนในระดับต่าง ๆ ของระบบราชการ จากระดับเสมียนรายย่อยไปจนระดับอำเภอ จนถึงการเรียกรับค่าคอมมิชชัน 100 ซัก 10 ในการจัดซื้ออาวุธราคาแพง

สาม คอร์รัปชันปิดกั้นความเจริญทางเศรษฐกิจ (economic growth) เพราะว่าทำให้ตลาดเบี่ยงเบน นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรไร้ประสิทธิภาพ

เราจะหวนมาพิจารณาประเด็นเหล่านี้อีก แต่ขอพูดถึงประสบการณ์การทำวิจัยเรื่องปัญหาคอร์รัปชันของข้าพเจ้าเสียก่อนสักเล็กน้อยเป็นภูมิหลังเพื่อประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

การศึกษาคอร์รัปชันในเมืองไทย

ข้าพเจ้าสนใจประเด็นเรื่องคอร์รัปชันหลังการรัฐประหารโดยร.ส.ช.เมื่อพ.ศ.2534 ด้วยเหตุผลที่ต่างจากองค์กรโลกบาล ข้าพเจ้าสนใจว่า วาทกรรมเรื่องการคอร์รัปชันเป็นการต่อสู้ระหว่างทหารที่พอใจระบอบการเมืองเผด็จการ กับนักการเมืองฝ่ายพลเรือนที่ประสงค์ระบอบรัฐสภาประชาธิปไตย คณะทหารซึ่งยึดอำนาจเมื่อพ.ศ.2534 ให้เหตุผลประการหนึ่งว่า เป็นเพราะต้องการล้มรัฐบาลประชาธิปไตย (นำโดยนายท.ชาติชาย ชุณหะวัณ) ที่คอร์รัปชัน แม้จะเป็นเรื่องจริง แต่รัฐบาลนำโดยทหารในอดีต และแม้แต่คณะร.ส.ช.เอง ก็มีเรื่องอื้อฉาวด้านการคอร์รัปชันไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน เหตุไฉนฝ่ายทหารจึงใช้ข้ออ้างเรื่องรัฐบาลพลเรือนคอร์รัปชัน เป็นเหตุผลให้ความ

ขอบธรรมกับตนเองยึดอำนาจโดยพลการจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เท่ากับเป็นการถอยหลังเข้าคลอง หลังจากนั้นข้าพเจ้าและคณะทำงานวิจัยปรากฏเป็นหนังสือชื่อ **คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย**¹

จากจุดนั้นข้าพเจ้าและคณะจึงทำการศึกษาวิจัยเรื่องคอร์รัปชัน และประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหลายเรื่อง ณ ที่นี้ขอกล่าวถึงข้อค้นพบสำคัญ 2 ประการ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาคอร์รัปชันของไทยมีจุดเน้นที่ชัดเจน และเกิดขึ้นในหน่วยงานเฉพาะ พ.ศ.2542 พวกเราสำรวจทัศนคติของครัวเรือนต่อปัญหาการคอร์รัปชันโดยใช้ตัวอย่างเป็น national sample จำนวนกว่า 4,000 ครัวเรือนทั่วประเทศ² พบว่า ครัวเรือนส่วนใหญ่ไม่ต้องจ่ายค่าน้ำร้อนน้ำชา หรือเงินใต้โต๊ะให้กับหน่วยงานราชการต่าง ๆ หรือองค์กรจัดการเรื่องสาธารณูปโภค และโดยทั่วไป หัวหน้าครัวเรือนพอใจกับบริการภาครัฐที่ได้รับ การเรียกเงินใต้โต๊ะกระจุกอยู่ที่หน่วยงานบางหน่วยจำนวนน้อยจำนวนหนึ่ง และในกรณีนี้ เงินที่เรียกเก็บอาจมีจำนวนสูง ได้แก่ หน่วยงานซึ่งมีอำนาจเกี่ยวข้องกับเรื่องเงินจำนวนมาก กรมที่ดิน กรมศุลกากร กรมสรรพากร กรมการขนส่ง (ใบขับขี่) และตำรวจ การสำรวจพบว่า หน่วยงาน 5 แห่งนี้มีสัดส่วนในรายรับจากการคอร์รัปชันทั้งหมด (สินบน) คิดเป็นร้อยละ 95

คณะวิจัยพบว่า (ก) เงินคอร์รัปชันส่วนมากได้มาจากการเรียกเก็บค่าสินบนจำนวนสูง ๆ (ไม่ใช่เงินใต้โต๊ะเล็กๆน้อยๆ ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า 'petty squeeze') (ข) ผู้ให้สินบนส่วนใหญ่คือนักธุรกิจ (ค) กระบวนการเรียกรับและต่อรองค่าสินบนเป็นที่รับรู้กันทั่วไป ผู้ให้รู้ว่าจะต้องให้เป็นจำนวนเท่าไร และ (ง) ผู้ให้ส่วนมากมั่นใจว่าผลของการให้สินบนจะเป็นที่พอใจ อีกนัยหนึ่งคอร์รัปชันทำกันมาเป็นเวลานานจนเกิดระบบชัดเจนเชื่อถือได้

ปัญหาการคอร์รัปชันส่วนใหญ่ของเมืองไทยจึงเป็นเรื่องของการทำธุรกิจ ตัวละครสำคัญคือ นักธุรกิจ ข้าราชการ และนักการเมืองซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่จะมีอิทธิพลต่อกำไรของธุรกิจได้ ตำรวจมีปัญหาการคอร์รัปชันในบางกลุ่มบางพวก โดยเฉพาะเรื่องส่วย

ข้อค้นพบประการที่สองคือ คอร์รัปชันเป็นเรื่องธนาภิการเมือง ในงานวิจัย **คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย** เราเจาะเน้นไปที่การไหลเวียนของเงินคอร์รัปชันในการเมืองไทย ดังที่รู้ ๆ กัน ผู้สมัครส.ส.ลงทุนเป็นเงินจำนวนมากเพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง จนมีผู้ประมาณการว่า ในการเลือกตั้ง

¹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์, **คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย**, ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2537 ฉบับภาษาอังกฤษ Pasuk Phongpaichit and Sungsidh Piriyarangsarn, *Corruption and Democracy in Thailand*, Chiang Mai: Silkwarm Books, 1996.

² ผาสุก พงษ์ไพจิตร นवलน้อย ตริรัตน์ ยงยุทธ ไชยพงศ์ และ คริส เบเคอร์, "คอร์รัปชันในภาครัฐ: ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน", ใน รายงานการวิจัย **คอร์รัปชันในประเทศไทย**, สำนักงานก.พ. พ.ศ.2544.

ทั่วไปของเมืองไทยในระยะหลัง ๆ นี้มีการใช้เงินโดยรวมเป็นมูลค่าสูงกว่า ค่าใช้จ่ายการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา

หัวหน้าพรรคการเมืองเสนอเงินสดเพื่อดึงดูดผู้สมัครส.ส.ที่ได้รับคะแนนนิยม จนเกิดเป็นสูตรเสมือนสูตรปุ๋ยเคมี เช่น 5-10-10-20 ดังที่ทราบกัน³

นอกจากนั้นเรายังรู้ว่า หัวหน้าพรรคต้องจ่ายเงินประจำให้กับส.ส.ในสังกัด และบางที่ยังต้องจ่ายเพื่อให้ออกเสียงในสภาตามที่พรรคต้องการ แน่แน่นอนว่า ต้นทุนเงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เหล่านี้ต้องมีการถอนทุนคืน และเรารู้ด้วยว่ามีการซื้อตำแหน่งสำคัญ ๆ ในหน่วยงานราชการได้⁴ เป็นเงินจำนวนสูงเลขหลัก 8 ตัวขึ้นไป (20 ล้าน, 50 ล้าน, 100 ล้าน) ต้นทุนเหล่านี้ต้องมีการถอนทุนคืนเช่นกัน

ณ จุดเริ่มแรก พวกเราคณะวิจัยมุ่งงับกับจำนวนที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันเหล่านี้มาก เพราะเป็นจำนวนเงินที่สูงเหลือเกิน เมื่อเทียบเคียงกับเงินเดือนที่จะได้จากตำแหน่ง เหตุผลสำคัญก็คือว่า แต่ละตำแหน่งมี externalities หลากหลาย ทั้งสถานภาพ เส้นสาย เครือข่าย และอื่น ๆ ซึ่งส่งผลให้สามารถสร้างรายได้นอกงบประมาณได้อย่างมหาศาล

แต่นั้นก็ยังไม่สามารถอธิบายจำนวนเงินคอร์รัปชันที่ไหลเวียนอยู่ในระบบการเมืองไทย จากการศึกษาเรื่อง "เจ้าพ่อ" เราได้วิเคราะห์ว่าเงินลงทุนทางการเมืองนั้นโยงกับกำไรของนักธุรกิจนอกระบบการเมืองแน่ ๆ และกำไรที่มากที่สุด หาได้ง่ายที่สุด มาจากธุรกิจผิดกฎหมาย ดังนั้นจึงอาจมีความโยงใยระหว่างธนาภิการเมืองกับเศรษฐกิจนอกระบบกฎหมาย

จากจุดนั้นคณะวิจัยขยายการศึกษาครอบคลุมเศรษฐกิจผิดกฎหมาย⁵ เราศึกษาวิจัยเรื่องการพนันผิดกฎหมาย การค้าอาวุธสงคราม การค้าประเวณี การค้าของหนีภาษี และการค้าแรงงานข้ามชาติ เราพยายามประมาณการมูลค่าเพิ่มของธุรกิจเหล่านี้ การศึกษาของเราชี้ให้เห็นว่า

³ สูตรนี้กำหนดจำนวนเงิน (ล้านบาท) ซึ่งผู้สมัครส.ส.จะได้ เช่นเมื่อแสดงความจำนงค์ลงสมัครในนามพรรค (5 ล้าน) เมื่อลงนามสมัครในนามพรรค (10 ล้าน) เมื่อได้รับเลือกตั้ง (10 ล้าน) เมื่อได้เป็นรมต. (20 ล้าน)

⁴ ให้ดูเช่น รศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส และคณะ, "คอร์รัปชันและการซื้อตำแหน่งในทัศนะข้าราชการ", ในรายงานการวิจัย คอร์รัปชันในประเทศไทย, สำนักงานก.พ. พ.ศ.2544, "วิถีชีวิตรับตำแหน่งตำรวจซื้อขายได้", ในสยามรัฐรายวัน 20 ก.ค. 2533

⁵ ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตริรัตน์, **ห่วย ช่อง บ่อน ยาบ้า เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย** สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย Silkworm Books, 2543 ฉบับภาษาอังกฤษ Pasuk Phongpaichit, Sungsidh Piriyarangsarn, Nualnoi Treerat, **Guns, Girls, Gambling, Ganja: Thailand's Illegal Economy and Public Policy**, Silkworm Books, 1998

ธุรกิจผิดกฎหมายอยู่ได้เพราะว่าจ่ายค่าคุ้มครองให้นักการเมืองและข้าราชการที่ทรงอำนาจ เราโยนให้เห็นการไหลเวียนของเงินจากธุรกิจนอกกฎหมายสู่วงการเมือง แต่เราไม่ได้เจาะจงไปที่ตัวบุคคล จริง ๆ แล้วเราสนใจโครงสร้างของปัญหามากกว่าตัวบุคคล และเราก็ยังอยากมีชีวิตอยู่รอดด้วย

ขอย้อนกลับไปสู่จุดยืนขององค์กรโลกบาลต่อปัญหาการคอร์รัปชันที่กล่าวไปแล้วเมื่อตอนต้น ที่เสนอว่าการคอร์รัปชันพบได้ทั่วไป เกิดขึ้นเพราะกฎเกณฑ์การควบคุมและการลงโทษไม่พอเพียง และการคอร์รัปชันเป็นอุปสรรคต่อความจำเป็นทางเศรษฐกิจ

ผลงานศึกษาวิจัยของข้าพเจ้าและคณะให้ภาพที่แตกต่าง คอร์รัปชันสำคัญในเมืองไทยเป็นผลจากความเกี่ยวโยงหรือความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับการเมือง นักธุรกิจซื้อโอกาสและอภิสิทธิ์เพราะว่าเมืองไทยมีระบบกฎหมายที่อ่อนแอ และระบบทุนยังเป็นการสะสมทุนเบื้องต้น (primitive capitalism) กิจกรรมผิดกฎหมายหรือกึ่งผิดกฎหมาย ยังมีความสำคัญกับการสะสมทุนภาคเอกชน ธุรกิจดังกล่าวต้องได้รับโอกาสและการคุ้มครอง ซึ่งข้าราชการและนักการเมืองระดับสูงจัดหาให้ได้ ดังนั้นนักธุรกิจในกิจกรรมนอกกฎหมายจึงเป็นแหล่งเงินเพื่อการลงทุนทางการเมืองที่สำคัญ

อีกนัยหนึ่ง ระบบทุนใด ๆ ก็ตาม นักธุรกิจต้องการเข้าถึงอำนาจการเมืองเพราะส่งผลต่อผลกำไรของพวกเขา ในระบอบประชาธิปไตย การเข้าถึงอำนาจทางการเมืองเกิดขึ้นผ่านกระบวนการเข้าสู่รัฐสภา (สมัครเป็นส.ส.) และผ่านระบบราชการ หากกิจกรรมที่เกิดขึ้นอยู่นอกกฎเกณฑ์ที่กำหนดและเป็นที่ยอมรับกัน เราเรียกว่า "คอร์รัปชัน"

หวนกลับมาสู่วาระขององค์กรโลกบาล เราเห็นด้วยว่าสังคมต้องการกฎเกณฑ์ สถาบันใหม่ ๆ และการลงโทษ รวมทั้งการตรวจสอบและการถ่วงดุล เพื่อควบคุมการคอร์รัปชัน ร.ธ.น. พ.ศ.2540 มีข้อเสนอใหม่ ๆ ในการควบคุมปัญหาคอร์รัปชันที่ถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมที่เดียว แต่เราไม่เห็นด้วยกับความเชื่อที่ว่า การตั้งกฎเกณฑ์และสถาบันจะทำให้การคอร์รัปชันสลายไป เราเชื่อว่ากฎเกณฑ์และสถาบันต่อต้านคอร์รัปชันช่วยทำให้การคอร์รัปชันลดลงมาในระดับที่สังคมพอรับได้และจัดการกับมันได้ แต่เราคิดต่อไปว่า กฎเกณฑ์และสถาบันโดยตัวของมันเองเป็นเพียงส่วนเสี้ยวของเรื่องราวทั้งหมด เราต้องคิดถึงความเกี่ยวโยงระหว่างธุรกิจและการเมืองให้ลึกซึ้งลงไปอีก

การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking) และความจำเป็นทางเศรษฐกิจ

ในประเด็นเรื่องนี้ มีงานวิชาการของนักเศรษฐศาสตร์สถาบันที่ SOAS ที่ให้การวิเคราะห์ที่แปลกใหม่ดังที่ไม่เคยมีใครทำมาก่อน ดร.มุขตึก คาน เสนอทฤษฎีอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างคอร์รัปชัน หรือการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (ศัพท์เศรษฐศาสตร์) กับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ

แบบจำลองขององค์กรโลกบาลที่อ้างถึงข้างต้นเสนอว่า คอร์รัปชันเป็นอุปสรรคกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจเพราะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรแบบไร้ประสิทธิภาพ ถ้าเป็นเช่นนั้น เหตุไฉนเศรษฐกิจไทย ซึ่งมีระดับการคอร์รัปชันค่อนข้างสูง จึงเจริญเติบโตในอัตราร้อยละ 6-8 ต่อปี เป็นเวลากว่าครึ่งศตวรรษ (ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองจนถึงพ.ศ.2539 คำตอบขององค์กรโลกบาลคือ ถ้าไม่มีคอร์รัปชันอาจจะเจริญเติบโตในอัตราสูงกวานี้เสียอีก แต่เราคงไม่อาจหวนประวัติศาสตร์ย้อนกลับไปเพื่อทำการพิสูจน์ข้อเสนอนี้ได้ การวิเคราะห์ของมุขตัก คาน แตกต่างโดยเปรียบเทียบแบบจำลองคอร์รัปชัน พฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในประเทศต่างๆ และตั้งคำถามว่า การไหลเวียนและการใช้รายได้คอร์รัปชันที่แตกต่างส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจแตกต่างกันอย่างไร? และนับเป็นโชคดีที่มุขตัก คาน เปรียบเทียบประสบการณ์ของไทยกับเกาหลีใต้ และประเทศบ้านเกิดของเขาคือ บังคลาเทศ⁶

ข้าพเจ้าขอสรุปข้อเสนอของมุขตัก คาน ดังนี้ ผู้ซึ่งมีตำแหน่งทางการเมือง หรือตำแหน่งข้าราชการระดับสูง มีอำนาจควบคุมและสร้าง "ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ" (rent) ที่จะทำให้นักธุรกิจได้กำไรในอัตราสูง สูงกว่าที่ระบบตลาดปกติจะให้ได้ อาจทำได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น อนุญาตให้ตั้งธุรกิจผูกขาดในอุตสาหกรรมหรือการบริการกิจการหนึ่ง ให้การคุ้มครองจากการแข่งขันโดยธุรกิจต่างประเทศ ให้การคุ้มครองจากเงื้อมมือของกฎหมาย (ในกรณีธุรกิจผิดกฎหมาย) และอื่นๆ

ผลกระทบของการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจต่อระบบเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับว่า ค่าเช่าข้านั้นสูงเพียงไร แต่สำคัญกว่านั้นคือ ผู้ได้รับเอาไปใช้ทำอะไรบ้าง ค่าเช่าทางเศรษฐกิจสูงอาจจำเป็นเพื่อจูงใจให้นักธุรกิจลงทุน

ถ้าจัดโครงสร้างของค่าเช่าทางเศรษฐกิจในรูปแบบที่ทำให้ให้นักธุรกิจที่แสวงหาค่าเช่าฯ ลงทุนผลกำไรกลับไปใหม่เป็นสัดส่วนสูง หรือจูงใจให้ลงทุนในกิจกรรมที่ให้ประสิทธิผลในทางเศรษฐกิจ เช่น ลงทุนในนวัตกรรม (Schumpeterian rent) ในการปรับเทคโนโลยีและสร้างความรู้หรือลงทุนในการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ ผลที่ได้คือ ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ

ถ้าผู้ประกอบการที่แสวงหาค่าเช่าฯ ไม่ลงทุนทำนวัตกรรม แต่เอาเงินไปซื้อเรือยอช **หรือ** หากเงินรายได้จากค่าเช่าฯ ส่วนใหญ่กลับกลายเป็นรายได้ของนักการเมืองไม่ใช่ผู้ประกอบการเสร็จแล้วนักการเมืองนั้นเอาเงินไปเล่นการพนันที่ลาสเวกัส **หรือ** ถ้าค่าเช่าทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ต้องถูกแจกจ่ายให้กับกลุ่มต่างๆนอกภาคธุรกิจที่ใช้เงินเพื่อการบริโภคไม่ลงทุน การใช้ค่าเช่าทาง

⁶ Mushtaq H. Khan and Jomo K.S. (eds.) *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, โดยเฉพาะบทที่ 1 และ 2

เศรษฐกิจเหล่านี้ก็อาจจะไม่ส่งผลดีต่อความจำเป็นทางเศรษฐกิจ

โดยมูซัตค คาน สรุปว่า เศรษฐกิจของเกาหลีใต้จำเป็นเติบโตในอัตราสูง เพราะว่ารัฐบาลยอมให้ผู้ประกอบการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในอัตราสูง แต่สร้างกรอบสถาบันบังคับให้พวกเขาลงทุนกลับไปใหม่ในกิจกรรมที่มีประสิทธิผลทางเศรษฐกิจ (productive investment) และกรณีของเกาหลีใต้ นักธุรกิจไม่ต้องแบ่งรายรับจากค่าเช่าฯ ให้กับกลุ่มต่าง ๆ นอกภาคธุรกิจ แต่โดยเปรียบเทียบแล้ว บังคลาเทศไม่สามารถพัฒนาเศรษฐกิจได้ เพราะว่า ค่าเช่าทางเศรษฐกิจถูกใช้ไปเพื่อการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย การเก็งกำไรที่ดิน หรือถูกแจกจ่ายให้กับบรรดาข้าราชการระดับล่าง และกลุ่มต่าง ๆ นอกภาคธุรกิจ จึงมีเงินเหลือเพื่อการลงทุนใหม่ หรือเพื่อนวัตกรรมน้อยมาก หรือไม่มีเลย (ดูแผนภาพ 1, 2)

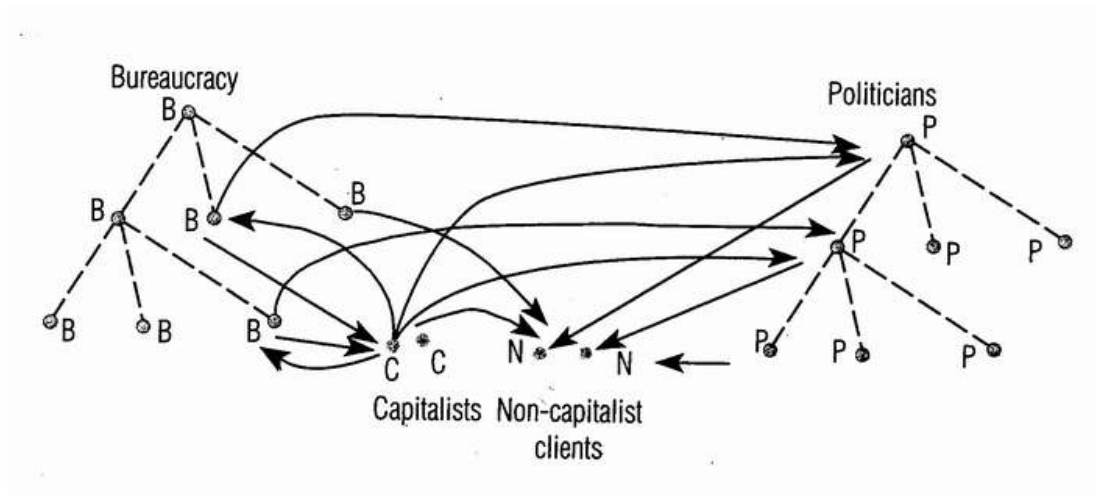


Figure 1 : Resource flows in patron-client networks since the 1960s: Indian Subcontinent

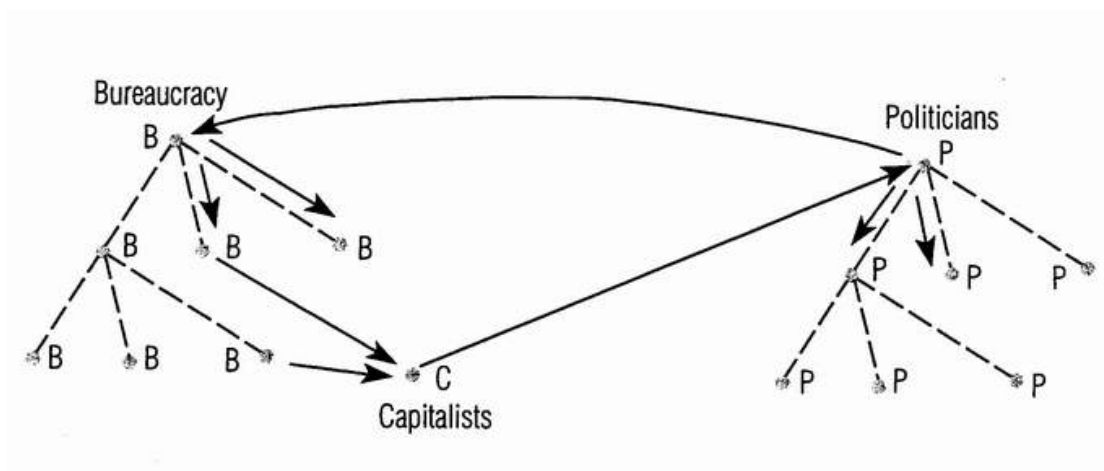


Figure 2: Resource flows in patron-client networks since the 1970s: South Korea

ที่มา: Mushtaq H. Khan and Jomo K.S. (eds.) 2000

ประสบการณ์เศรษฐกิจไทยทศวรรษ 1970's อยู่ระหว่าง 2 ประเทศนี้ รัฐบาลเปิดโอกาสให้นักธุรกิจแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในอัตราสูง แต่ไม่อาจกำกับการใช้เสมือนในกรณีของรัฐบาลเกาหลีใต้ อย่างไรก็ตาม ระบบการเมืองของไทยไม่ใช่เผด็จการ อำนาจการเมืองไม่ได้กระจุกอยู่ในมือเผด็จการรายเดียว แต่กระจายไปในหมู่ผู้มีอำนาจทั้งในกลุ่มนักการเมือง และข้าราชการระดับสูงจำนวนน้อยจำนวนหนึ่ง (oligarchy) กลุ่มอำนาจจำนวนน้อยนี้แข่งขันกันเข้าเกาะกุมโอกาสเพื่อหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ กลุ่มที่ประสบความสำเร็จจะแจกจ่ายโอกาสดังกล่าวให้กับเพื่อนนักธุรกิจในมุ้งของตน กลุ่มนักธุรกิจในแต่ละมุ้งก็มีลักษณะเป็นตลาดผู้แข่งขันน้อยรายเช่นกัน (oligopolists) นักธุรกิจที่ได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจมีแรงจูงใจลงทุนสูง เพื่อคงความเป็นนักธุรกิจระดับนำ เพื่อที่จะสามารถแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจต่อไปในอนาคต ระบบที่เกิดขึ้นนี้เรียกว่า "competitive clientelism"⁷ ในกรณีของไทยนั้น รายได้จากค่าเช่าทางเศรษฐกิจจะกระจุกกระจายไปมากกว่ากรณีของเกาหลีใต้ แต่นักธุรกิจยังได้รับมากพอที่จะลงทุนแล้วทำให้ความจำเจทางเศรษฐกิจเป็นไปได้ (ดูแผนภาพ 3)

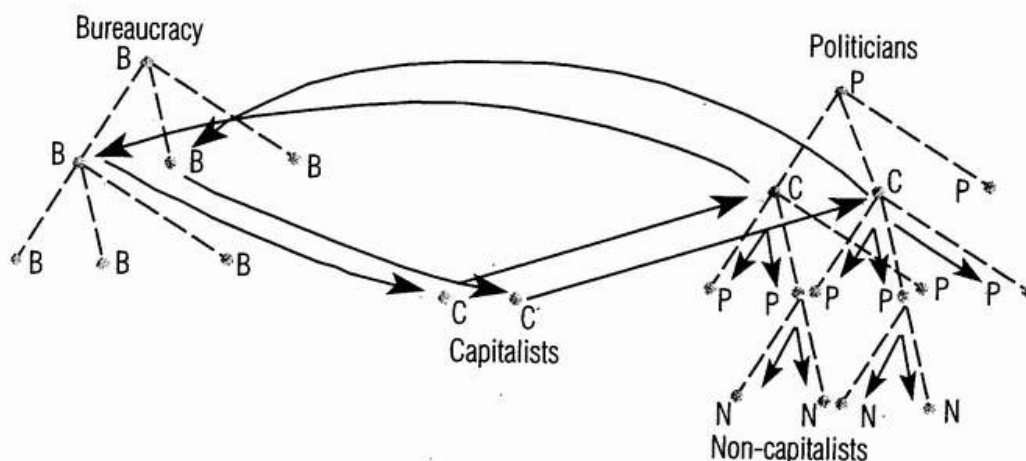


Figure: 3 Resource flows in patron-client networks in the 1970s: Thailand

ที่มา: Mushtaq H. Khan and Jomo K.S. (eds.) 2000

ข้อสรุปของมุชตาค คาน มีความเป็นไปได้และก็สอดคล้องกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริง เศรษฐกิจไทยก่อนวิกฤตพ.ศ.2540 เติบโตในอัตราสูงกว่าอัตราเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนา แต่ต่ำกว่าของเกาหลีใต้ ที่เศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตในอัตราสูงเพราะมีการลงทุนสูง (ร้อยละ 30-40 ของ GDP)

⁷ ดู Rick Doner และ Anil Ramsay ใน Mushtaq H. Khan และ Jomo K.S. (eds.) ในเชิงฉรรร 6

และแหล่งเงินทุนส่วนใหญ่มาจากภายในประเทศ ตัวละครสำคัญคือบริษัทขนาดใหญ่ที่ลงทุนและได้รับอภิสิทธิ์จากภาครัฐในรูปแบบต่าง ๆ แต่เป็นธุรกิจในตลาดผู้แข่งขันน้อยราย ไม่ใช่ผู้ผูกขาด

อย่างไรก็ตาม ภาพที่ได้จากการศึกษาของมูซัค คาน ค่อนข้างเป็นนามธรรม และเป็นทฤษฎีมาก ไม่สามารถบอกให้รู้ถึงลักษณะของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังเน้นไปที่เรื่องความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (economic growth) ไม่ได้พิจารณาถึงผลของการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจต่อการเมืองและสังคม

การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการเมือง

ยังมีสูตรง่าย ๆ อีกสูตรหนึ่ง⁸ ซึ่งช่วยให้เราวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจกับการเมือง คือสูตร

$$V = A + B - K$$

V คือ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจรวมหรือรายรับจากการคอร์รัปชันสุทธิ ได้จากองค์ประกอบสองส่วนคือ A และ B หลังจากหักต้นทุน K

A คือรายได้จาก "ภาษีคอร์รัปชัน" ซึ่งนักการเมืองและข้าราชการเก็บจากนักธุรกิจและประชาชน ในรูปของค่าคอมมิชชัน ตั้งงบประมาณโครงการสูงกว่าที่ควรเป็นไป ค่าสินบน ฯลฯ ภาษีคอร์รัปชันคือเงินที่โกงจากภาษีของประชาชน และส่วยในรูปแบบต่าง ๆ

B ซับซ้อนมากกว่า นี่คือนโยบาย หรือ "ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ" ที่นักการเมืองและพรรคพวกนักธุรกิจหามาได้จากผลกำไรจากการได้เป็นผู้ผลิตหรือผู้ขายสินค้าที่ถูกจำกัดจำนวนผลิตโดยนโยบายของรัฐบาล⁹ เช่นนโยบายกำหนดโควตาสินค้านำเข้า นโยบายจำกัดจำนวนผู้ผลิตสินค้าประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังเช่นระบบการให้สัมปทานผู้ผลิตรายเดียว (หรือน้อยราย) ในกรณีโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่เช่นธุรกิจโทร

⁸ สูตรและการวิเคราะห์ในส่วนนี้ปรับมาจาก Johnson, O.E.G., "An Economic Analysis of Corrupt Government, With Special Application to Less Developed Countries", *Kyklos*, vol.28, 1975. Johnson เป็นนักเศรษฐศาสตร์ ทำงานอยู่ที่ไอเอ็มเอฟ ขณะทำงานชิ้นนี้ได้รับการจัดพิมพ์ และเคยเป็น visiting research scholar ที่ Centre for Research on Economic Development, University of Michigan และอาจารย์สอนเศรษฐศาสตร์ที่ University of Sierra Leone.

⁹ นี่คือความหมายดั้งเดิมของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หรือ rent ที่โยงกับนโยบายจำกัดจำนวนผลิตโดยรัฐบาล (ดู Anne Krueger, "The Political Economy of the Rent Seeking Society", *American Economic Review*, Vol.64 (June) 1974. ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง นักธุรกิจอาจลอบบีให้รัฐบาลจำกัดจำนวนธุรกิจจนเข้าข่ายการผูกขาด หรือมีผู้ผลิตเพียงน้อยราย แม้ว่ารัฐบาลจะไม่มียุทธศาสตร์นโยบายอยู่เดิม

คมนาคม ธุรกิจประเภทผิดกฎหมายที่ได้รับการคุ้มครองจากข้าราชการหรือนักการเมือง ทำให้สามารถหาทำกำไรได้เช่น การค้าของผิดกฎหมาย หรือการพนันผิดกฎหมาย ถือว่า อยู่ในข่ายเดียวกันนี้ B มักจะเกี่ยวโยงกับปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ (conflict of interests) คือการใช้อำนาจรัฐแสวงหาผลประโยชน์ให้กับพรรคพวก หรือหาประโยชน์ส่วนตัว¹⁰

ตัวอย่างกรณี B ก็เช่น สมมติว่าบริษัทแห่งหนึ่งได้รับใบอนุญาตทำธุรกิจโทรศัพท์มือถือเป็นรายแรก สมมติว่ารัฐบาลให้ใบอนุญาตจำกัดอยู่เพียง 2 ราย ดังนั้นบริษัทที่เข้าตลาดอันดับแรกจึงสามารถคิดค่าบริการ และค่าธรรมเนียมรายเดือนในอัตราสูง สูงกว่าที่ไหนในโลก บริษัทดังกล่าวจึงสามารถได้กำไรในอัตราสูงมาก จนเจ้าของกลายเป็นเศรษฐีมีทรัพย์สินหมื่นกว่าล้านบาทในเวลา 5 ปี

K คือต้นทุน แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือต้นทุนถ้าถูกจับได้ เช่น ขึ้นศาล ถูกปรับ ถูกยึดทรัพย์ ติดคุก หรือถูกห้ามเล่นการเมือง ส่วนที่สองคือ ความเป็นไปได้ที่จะสูญเสียโอกาสเป็นรัฐบาลในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

ประเด็นสำคัญคือ K จะขึ้นอยู่กับว่า

- 1) ระบบกระบวนการทางศาล มีความซื่อตรงและเป็นอิสระเพียงใด
- 2) ศาลสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้มากน้อยสักเพียงใด
- 3) ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคือประชาชน และพรรคคู่แข่งเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สักเพียงใด

2) และ 3) ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพความเป็นอิสระของสื่อมวลชน

เมื่อได้เป็นรัฐบาลแล้ว รัฐบาลที่มีแนวโน้มจะคอร์รัปชัน (จริยธรรมต่ำ) ก็จะพยายามลดต้นทุน (K) ของการคอร์รัปชันโดย

ก) ทำทุกวิถีทางให้ระบบสื่อสารมวลชนด้อยคุณภาพ จำกัดเสรีภาพ ความเป็นอิสระของสื่อ พยายามควบคุมสื่อโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ วิทยุ ระบบสื่อสารอื่น ๆ

ข) พยายามลดความเป็นอิสระของระบบตุลาการ และองค์กรปราบปรามคอร์รัปชัน

ค) พยายามจำกัดกิจกรรมของฝ่ายค้าน และพยายามลดบทบาทขององค์กรมวลชน เช่น อพช. หรือเอ็นจีโอ ฯลฯ

¹⁰ ในเมืองไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดความผิดของการคอร์รัปชันแบบนี้ ซึ่งการคอร์รัปชันเกิดจากผลประโยชน์ขัดกันเช่นนี้ บางที่เรียกว่าคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (ดู อัมมาร สยามวาลา และคณะ ร่างรายงานผลการศึกษาวิจัยชุดโครงการวิจัย การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง การเมืองกับผลประโยชน์ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540, พ.ศ.2545 โดยเฉพาะ น.2-1 – 2-5) ภาษาอังกฤษจะเรียกว่าเป็น structural corruption

ความพยายามเหล่านี้มีต้นทุนเหมือนกันคือ ถ้าทำมากประชาชนอาจจะไม่ปฏิบัติออกไป
เดินขบวนประท้วง ก่อความไร้เสถียรภาพ และโดยตัวของมันเองอาจส่งผลลดความชอบธรรมของ
รัฐบาลได้

ทำคอร์รัปชันให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบ (Institutionalizing Corruption)

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สะสมความมั่งคั่งครั้งสำคัญหลังจากได้รับ 4 สัมปทานกิจการโทร
คมนาคมจากรัฐบาล กระบวนการลอบบี้นักการเมืองเพื่อให้ได้สัมปทาน รวมทั้งการตกรางวัล
เป็นสิ่งหลีกเลี่ยงได้ยาก ในกรณีที่เราคุ้นกันทั่วไปกรณีหนึ่งคือ นายพลรายหนึ่งได้รับรางวัลเป็นรถ
เดมเลอร์ พ.ต.ท.ทักษิณลงเล่นการเมืองพ.ศ.2537 และในครั้งนั้นได้รับสัมปทานกิจการโทร
คมนาคมอีกรายหนึ่ง และได้รับสัมปทานโครงการทางด่วน¹¹

พ.ศ.2538-39 พ.ต.ท.ทักษิณสูญเสียเส้นสายทางการเมือง คู่แข่งรายหนึ่งจึงได้สัมปทาน
โทรศัพท์ตั้งโต๊ะ อีกรายหนึ่งได้สัมปทานโทรศัพท์มือถือ เพิ่มคู่แข่งในตลาด ฝ่ายทหารมีแผนการ
ทำกิจการสื่อสารผ่านดาวเทียม เท่ากับคุกคามการผูกขาดของบริษัทของพ.ต.ท.ทักษิณ รัฐบาล
ไทยลงนามในข้อตกลงกับองค์การการค้าโลก (WTO) เปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมภายในปี
พ.ศ.2549

ดังนั้นอนาคตของธุรกิจโทรคมนาคมของพ.ต.ท.ทักษิณจึงจะแขวนอยู่กับการตัดสินใจของ
นักการเมือง ใครจะได้สัมปทานอะไร? ใครจะดำรงตำแหน่งรมต. ซึ่งจะควบคุมดูแลการเปิดเสรีใน
พ.ศ.2549 อำนาจทางการเมืองถ้ากุมไว้ได้ก็จะทำให้ธุรกิจโทรคมนาคมอยู่รอดได้อย่างยั่งยืน

เมื่อเกิดวิกฤตการเงินพ.ศ.2540 พ.ต.ท.ทักษิณและคู่แข่งในธุรกิจโทรคมนาคมคือซีพี ตัด
สินใจเล็กแข่งขันกัน โดยรวมบริษัทเคเบิลทีวีเข้าด้วยกัน และร่วมมือกันในด้านอื่น ๆ พ.ศ.2542 พ.
ต.ท.ทักษิณเข้าสู่การเมืองอีกครั้ง คราวนี้ตั้งพรรคไทยรักไทย เพื่อเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
ซีพีเป็นหนึ่งในกลุ่มนักธุรกิจที่ให้การสนับสนุนรายสำคัญ เมื่อพ.ต.ท.ทักษิณเป็นนายกรัฐมนตรี 4
บริษัทใหญ่ในธุรกิจโทรคมนาคมมีตัวแทนอยู่ในพรรคไทยรักไทย และในคณะรัฐมนตรี

ตั้งแต่เข้าบริหารประเทศเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2544 รัฐบาลนำโดยพรรคไทยรักไทยพยายาม
ดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่สัญญาไว้ ขณะเดียวกันก็ดำเนินมาตรการช่วยเหลือธุรกิจโทรคมนาคม
โดยทั่วไป และธุรกิจในเครือของชินวัตร เช่น ในกรณีของการแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคม มี
ข้อเสนอแยกเล็กส่วนแบ่งรายได้ที่บริษัทเอกชนได้รับสัมปทานมีภาระต้องจ่ายให้กับรัฐวิสาหกิจที่

¹¹ Ukrist Pathmanand, "The Thaksin Shinawatra Group: A Study of the Relationship between Money and Politics in Thailand" *Copenhagen Journal of Asian Studies*, vol.13, 1998.

เป็นผู้ให้สัมปทาน อีกตัวอย่างหนึ่งโครงการเพิ่มบริษัทโทรศัพท์มือถือขึ้นอีกบริษัทหนึ่ง ซึ่งมีการวางแผนไว้ในรัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย ถูกยกเลิก นอกจากนั้นรัฐบาลเริ่มเตรียมขั้นตอนรับมือกับการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมในพ.ศ.2549 โดยผ่านพ.ร.บ.ประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 กำหนดว่าบริษัทโทรคมนาคมไทยจะมีหุ้นต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละ 25 และมีความพยายามเสนอให้ภรรยาของรมต.รับสัมปทานจากโครงการภาครัฐได้ **คงจะเห็นได้ชัดเจนว่า อำนาจรัฐมีประโยชน์เพียงใด?**

พ.ต.ท.ทักษิณเคยกล่าวว่า เขาไม่ใช่พนักงานเมืองคอร์รัปชันในความหมายที่ใช้กันในเมืองไทย พ.ต.ท.ทักษิณพูดไม่ผิดคือ ไม่ใช่ A แต่เป็นแบบ B แนวทางหนึ่งที่จะมองการขึ้นสู่อำนาจของเขา คือ เป็นส่วนหนึ่งของการทำให้ความเกี่ยวโยงระหว่างธุรกิจและการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของระบบ

ประวัติศาสตร์ของระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะพบเห็นขั้นตอนความพยายามตั้งกฎเกณฑ์เพื่อกำกับความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจและนักการเมืองผู้กุมอำนาจรัฐ กฎเกณฑ์ดังกล่าวจะกำหนดว่าพฤติกรรมอะไรผิดกฎหมาย (เช่น การจ่ายแบบเหินผิดกฎหมาย) และตั้งกฎเกณฑ์กำกับพฤติกรรมอื่น ๆ ที่ปฏิบัติได้ อีกนัยหนึ่งสังคมที่มีทั้งระบบทุนเสรี และการปกครองในระบอบรัฐสภาประชาธิปไตย จะต้องมีการสถาบันกำกับความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจและนักการเมือง

พ.ต.ท.ทักษิณอาจประสงค์ที่จะสร้างตลาดการเมืองที่ให้อำนาจนักการเมืองตัดสินใจโดยไม่ถูกชักจูงและให้มีกฎเกณฑ์ที่นักการเมืองเป็นผู้กำหนด อาจเป็นไปได้ว่าถ้าตลาดถูกกำหนดโดยพรรคเสียงข้างมากก็จะเป็นการดีที่สุด เพื่อให้พรรคเป้าประสงค์ดังกล่าว อาจจะต้องพยายามกำจัดการคอร์รัปชันเล็กๆน้อยๆ ประเภท A เพราะว่าในอดีตคอร์รัปชันประเภทดังกล่าวมักเกิดเป็นเรื่องอื้อฉาว ซึ่งอาจส่งผลให้รัฐบาลถูกขับออกจากอำนาจได้ แต่จะไม่ทำอะไรกับคอร์รัปชันประเภท B (conflict of interests) ทำยที่สุดการเมืองไทยอาจมีลักษณะเหมือนพรรคีร์ฟลิปกันของสหรัฐอเมริกาซึ่งพ.ต.ท.ทักษิณมีมิตรอยู่แล้วหลายราย

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบใหม่มีผลพวงต่อระบบเศรษฐกิจในระยะยาว **ประการที่หนึ่ง** หากพิจารณาในกรอบการวิเคราะห์ของมุชตัค คาน ช่างต้น ระบบใหม่จะนำไปสู่ภาวะการผูกขาดตลาดการเมือง และตลาดธุรกิจซึ่งจะส่งผลเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมแข่งขันเพื่อค่าเช่าทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นลักษณะของไทยในอดีต (competitive clientelism) และซึ่งในความเห็นของมุชตัค คาน และนักวิชาการอื่น ๆ ทำให้เศรษฐกิจไทยมีระดับการลงทุนสูงและความจำเป็นทางเศรษฐกิจในอัตราสูง ขณะเดียวกันการผูกขาดการเข้าถึงค่าเช่าทางเศรษฐกิจในระบบใหม่อาจไม่ได้หมายถึงการลงทุนเพิ่มในกิจกรรมนวัตกรรม เพราะพรรคพวกนักธุรกิจล้วนแล้วแต่พึ่งเทคโนโลยีจากต่างประเทศ การใช้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจอาจเป็นไปเพื่อการลงทุนทางการเมืองเป็น

หลัก **ประการที่สอง** ระบบใหม่อาจจำเป็นต้องมีการแจกจ่ายรายได้จากค่าเช่าทางเศรษฐกิจให้กับผู้สนับสนุนทางการเมืองอย่างกว้างขวางมากขึ้น เพื่อซื้อความสนับสนุนของพวกเขา เราได้เห็นแนวโน้มดังกล่าวแล้วจากนโยบาย "ประชานิยม" ของพรรคไทยรักไทยเพื่อให้ได้เสียงเลือกตั้งจากภาคชนบท **ประการที่สาม** เป็นเรื่องน่าคิดว่า เนื่องจากนักธุรกิจขนาดใหญ่ที่อยู่เบื้องหลังพรรคไทยรักไทย ล้วนแล้วแต่เป็นธุรกิจที่พึ่งตลาดภายในประเทศ ไม่ใช่ธุรกิจส่งออก (non-traded goods) และยังใช้เทคโนโลยีและปัจจัยการผลิตที่ต้องนำเข้าในอัตราสูง (high import content) ตรงนี้อาจส่งอิทธิพลต่อการวางนโยบายเศรษฐกิจหรืออัตราแลกเปลี่ยน ที่มุ่งสู่การขยายธุรกิจที่มีความเชื่อมโยงกับสาขาเศรษฐกิจอื่นๆต่ำ และให้ความสนใจน้อยกับนโยบายที่เอื้อกิจกรรมอื่น ๆ ที่ให้อัตราการจ้างงานและความจำเป็นทางเศรษฐกิจสูง เช่นการส่งออก นอกจากนี้การขยายตัวของธุรกิจที่ใช้ import content มาก ในระยะยาวอาจส่งผลกระทบต่อดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด ทำให้สัมพันธ์กับปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุล ณ ระดับอัตราความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่ต่ำได้ง่าย ๆ

สำหรับผลกระทบต่อพัฒนาการการเมืองนั้น มีบางข้อสังเกตว่า รัฐบาลพยายามลดต้นทุน K ด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งไม่ส่งผลดีต่อระบอบประชาธิปไตย เช่น ความพยายามควบคุมสื่อ การแทรกแซงกระบวนการปฏิรูประบบสื่อ ความพยายามลดความน่าเชื่อถือขององค์กรปราบปรามคอร์รัปชัน เช่น ป.ป.ช.

การเรื่องอำนาจของพ.ต.ท.ทักษิณมีความขัดแย้งในตัวเอง คือ ประกอบไปด้วยส่วนที่บวกและส่วนที่เป็นลบ พรรคไทยรักไทยรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ด้วยการชูชุดนโยบายที่แปลกใหม่ ทำให้นโยบายเป็นจุดขายของพรรคอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน เมื่อได้จัดตั้งรัฐบาลก็นำนักการเมืองรุ่นใหม่ที่มีแนวปฏิรูปเข้าดำรงตำแหน่งรมต.สำคัญ ๆ บางกระทรวง พยายามดำเนินนโยบายทุก ๆ นโยบายที่สัญญาไว้ภายใน 6 เดือนแรกที่เข้าเป็นรัฐบาล กล่าวได้ว่าพ.ต.ท.ทักษิณมีบทบาทเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองไทยบางระดับ และอาจจะเริ่มศักราชใหม่ของการทำสัญญากับสังคม (social contract)

ขณะเดียวกัน พรรคไทยรักไทยบ่งบอกสัญญาอันการควบอำนาจระหว่างนักธุรกิจขนาดใหญ่กับนักการเมือง แม้ว่านักธุรกิจครอบงำการเมืองไทยมาแล้วตั้งแต่ระบอบรัฐสภาที่มีความสำคัญขึ้นหลังปีพ.ศ.2524 แต่ส่วนมากเป็นนักธุรกิจธุรกิจที่มีความมั่งคั่งระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบกันแล้วพบว่า ณ ใจกลางของรัฐบาลปัจจุบัน คือกลุ่มนักธุรกิจขนาดยักษ์ใหญ่ของกรุงเทพฯ ที่รอดพ้นขบวนการของวิกฤติเศรษฐกิจพ.ศ.2540 พ.ต.ท.ทักษิณเอง เป็นผู้ประกอบการปัจเจกบุคคลที่มั่งคั่งที่สุด ซีพี เป็นบรรษัทขนาดใหญ่ซึ่งใคร ๆ รู้จักชื่อเสียงดี ตระกูลมาลินนท์ เมื่อ

พ.ศ.2543 เป็นครอบครัวที่มีหุ้นมากที่สุดในตลาดหลักทรัพย์ไทย¹² กลุ่มธุรกิจ บีอีซีวีร์ลด์ และแกรมมี เป็น 2 บริษัทในกิจการบันเทิงที่ใหญ่มาก กลุ่มซัมมิต (Summit) ของตระกูลจึงรุ่งเรืองกิจ เป็นธุรกิจอุตสาหกรรมไทยที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีกลุ่มทุนกิจการรับเหมาก่อสร้างอีกหลายกลุ่ม ฯลฯ¹³ ธุรกิจขนาดใหญ่ของไทยขณะนี้ควบคุมการเมืองไทยอย่างสิ้นเชิง

ปรากฏการณ์ใหม่ ๆ เหล่านี้จะพาเราไปไหน คำตอบยังไม่ชัดเจน แต่อาจจะได้คำตอบบางอย่างจากประสบการณ์ของประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ ดร.พอล ฮัทชครอฟ (Paul Hutchcroft) นักวิชาการชาวอเมริกันผู้เชี่ยวชาญเรื่องประเทศฟิลิปปินส์ ในงานชิ้นสำคัญของเขาเรื่อง **Booty Capitalism**¹⁴ เสนอว่าเศรษฐกิจฟิลิปปินส์ไม่ไปไหน เสมือนตกหลุมโคลนตม เพราะกลุ่มนักธุรกิจจำนวนน้อยกลุ่มหนึ่งครอบงำรัฐบาลเป็นระบบ "Oligarchic patrimonialism" และใช้อำนาจรัฐปกป้องธุรกิจผูกขาดหรือกึ่งผูกขาดของพวกเขาอย่างแน่นหนา จนกระทั่งไม่มีค่าเช่าทางเศรษฐกิจหลงเหลือเพื่อหล่อเลี้ยงความจำเริญทางเศรษฐกิจ หากการเรืองอำนาจของพ.ต.ท.ทักษิณทำให้เศรษฐกิจไทยหันเหจาก "competitive clientelism" ซึ่งส่งผลบวกกับความจำเริญทางเศรษฐกิจในอดีตไปสู่สิ่งที่ฮัทชครอฟ เรียกว่า "oligarchic patrimonialism" แล้ว ตรงนี้อาจไม่เป็นผลดีกับเศรษฐกิจไทยในระยะยาว

สัญญาสังคมตามชุดนโยบายที่พรรคไทยรักไทยใช้หาเสียงเลือกตั้ง สัญญาว่าจะแก้ความยากจน เท่ากับจะทำให้รายได้จากความจำเริญทางเศรษฐกิจกระจายไปสู่คนเหล่านี้มากขึ้น การรณรงค์ประสบความสำเร็จ แต่กลุ่มคนระดับล่าง จริงๆ แล้วไม่มีตัวแทนในระดับสถาบันของพรรคไทยรักไทย ดังนั้นบรรดาผู้นำระดับรากหญ้า นักเคลื่อนไหว อพช. กลุ่มต่าง ๆ ที่ช่วยหาเสียงสนับสนุนพรรคไทยรักไทยจนชนะการเลือกตั้งจะไม่สามารถผลักดันรัฐบาลให้ดำเนินนโยบายกระจายรายได้ได้อย่างจริงจัง

ปฏิภรรยาของพรรคฝ่ายค้านและพลังการเมืองอื่น ๆ ต่อการเรืองอำนาจของพ.ต.ท.ทักษิณก็มีความสำคัญกับแนวทางสู่อนาคต ถ้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านได้กลับโดยเลียนแบบพ.ต.ท.ทักษิณ คือแสวงหาแรงสนับสนุนจากธุรกิจขนาดใหญ่ในทำนองเดียวกัน การเมืองไทยอาจจะหัน

¹² "50 ปีเศรษฐกิจไทยปี 2543", **มติชน**รายวัน, 19 ธ.ค. 2543,

¹³ "เปิดชุมชนข่าย '6 กลุ่มทุน' ผงาดในกรม.ใหม่", **กรุงเทพธุรกิจ**, 14 ตุลาคม 2545; Ukrist Pathmanand, "From Shinawatra Group of Companies to the Thaksin Shinawatra Government: The Politics of Money and Power Merge", paper prepared for the international conference on Crony Capitalism Conference, University of Phillipines, 17-18 January 2002.

¹⁴ Paul Hutchcroft, **Booty Capitalism: The Politics of Banking in The Philippines**, Ithaca: Cornell University of Phillipines, 17-18 January 2002.

ไปแนวเดียวกับแบบจำลองสหรัฐอเมริกา แต่ถ้าหากตระหนักถึงความสำคัญของพลังมวลชน ซึ่งพ.ต.ท.ทักษิณหาประโยชน์อย่างชาญฉลาด โดยพัฒนาเป็นพรรคการเมืองที่มีประชาชนหนุนหลังเป็นสมาชิกพรรคแบบ mass party จริง ๆ การเมืองไทยอาจจะเคลื่อนไปในอีกแนวหนึ่ง

สรุป

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อาจรู้ดีกว่าการวิเคราะห์ของข้าพเจ้าไม่แพ้ ถ้ารู้ลึกเช่นนั้นข้าพเจ้าขออภัย ข้าพเจ้าพยายามวิเคราะห์จากหลักวิชาการ ทั้งทางด้านเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ แต่หากวิเคราะห์ผิดพลาดไปก็เป็นความบกพร่องที่สุจริต

ผาสุก พงษ์ไพจิตร



ที่มา: Bangkok Post