

# ร่างกฎหมาย : การออกแบบกฎหมายต่อต้านการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในระบบราชการ (Design of Anti-Corruption Law)

นายธรรมนิธย์ สุ่มันตกุล  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ปัจจุบันสังคมไทยเรากำลังเผชิญกับปัญหาคอร์รัปชันอีกครั้งหนึ่งในเป็นประเด็น “ปฏิรูปการเมือง” ที่ผ่านมามีข้อเสนอทางกฎหมายและการอภิปรายเกี่ยวกับปัญหานี้อย่างต่อเนื่องและมากมาย ทุกคนในสังคมเห็นแล้วว่าคอร์รัปชันบ่อนทำลายเศรษฐกิจ การอภิปรายอันมีมายาวนานและสม่ำเสมอนี้เป็นตัวชี้วัดในประเทศไทยว่าสถานการณ์ไม่ได้ดีขึ้นเลย บทความเกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชันต่างให้ข้อเสนอในการแก้ไขในแง่มุมต่างๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่ดี และมักจบลงด้วยข้อเสนอแนะตามแบบแผน (conventional) เช่น การเพิ่มโทษให้คนหลายจำหรือเป็นการปรามให้กลัวการลงโทษที่แรง ขยายอายุความดำเนินคดี กฎหมายต้องมีประสิทธิภาพแต่ไม่บอกว่าต้องทำอะไร หรือสรุปเอาคือๆ ว่าข้าราชการต้องทำตนเป็นผู้มีศีลธรรม นับถือศีล 5 หรือประพฤติตนให้เหมาะสม<sup>1</sup> ข้อเสนอเหล่านี้ที่น่าสนใจ แม้ว่าคำถามว่าจะทำได้อย่างไร และทำไม บทความของผมนี่เป็นการวิเคราะห์จากทฤษฎีของกฎหมาย-เศรษฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์เชิงพฤติกรรมของคน และเสนอแนวคิดในการมีกฎหมาย ไม่ได้เป็นการลงรายละเอียด แต่อย่างน้อยก็เสนอว่าเหตุใดและทำไมควรมีหรือปรับปรุงกฎหมายเช่นนั้น

สำหรับผมแล้ว มุมมองที่ว่าส่งเสริมให้ทุกคนต้องเป็นคนดีแล้วคอร์รัปชันจะหมดไปนั้นเป็นข้อเสนอที่นอกเหนือเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ หากพิจารณาจากเศรษฐศาสตร์ที่ถือว่าสภาพของมนุษย์แสวงหาผลประโยชน์เพื่อตัวเองจากการใช้เหตุผล (rationality) ของเขา ถ้าเขาได้ประโยชน์เขาก็ทำ ถ้าไม่คุ้ม เขาก็

---

<sup>1</sup> บทความของผมนี่เกิดจากการได้อ่านบทความในหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน สองฉบับ เรื่องแรก ยกย่องผลการเสนองานวิจัยสุดแสนวิเศษของสถาบันการศึกษาชั้นสูงมากแห่งหนึ่ง แต่ในความเห็นของผมข้อเสนอที่ยังกว้างและเต็มไปด้วยการร่างกฎหมายให้บังเกิดผล อาจเป็นเพราะว่าเป็นข้อเสนอในเชิงยุทธศาสตร์ก็ได้ - หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันอาทิตย์ที่ 27 กรกฎาคม 2557 หน้า 2. : ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาของการศึกษาดังกล่าวมีว่า (1) กำหนดให้การคอร์รัปชันเป็นปัญหาวาระแห่งชาติ (2) ปลุกฝังคุณธรรม (3) ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติ (4) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลไกควบคุมและตรวจสอบการทุจริต (5) ส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากยิ่งขึ้น (6) เสริมระบบธรรมาภิบาลในภาคเอกชน (7) สร้างค่านิยมอย่างจริงจังในการดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (8) ปลุกฝังจิตสำนึกการต่อต้านคอร์รัปชันให้เป็นนิสัยประจำชาติ และ (9) ศึกษากรณีตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน - ผมไม่ได้อ่านงานวิจัยทั้งฉบับ ข้อเสนอไม่มีอะไรผิด ผมกลับชื่นชมในความใสซื่อหวังดี น่ารัก และอ่านแล้วก็คงรองานวิจัยฉบับใหม่ และบทความที่สอง เรื่อง “พระปกเกล้าจัดสัมมนาต้านทุจริต ชี้ผู้นำประเทศเป็นตัวอย่างด้านโกง” (หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันอาทิตย์ที่ 31 สิงหาคม 2557 หน้า 11) เข้าประเด็นกฎหมายเล็กน้อย กล่าวถึงสาเหตุและข้อเสนอแนะการสร้างสังคมให้ตระหนักและประณามคนโกง กระบวนการพิจารณาคดีทุจริตของเราล่าช้า ลงโทษช้า กระบวนการพิจารณาคดีมากไป ควรส่งเสริมจริยธรรม กฎหมายมีช่องว่างอยู่ อยากให้มีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น การสรรหาคนเข้าสู่ตำแหน่งต้องมีมาตรฐาน ประชาชนมีส่วนร่วมในการรณรงค์ทางสังคม ทำให้คนไม่ไว้วางใจตำรวจ ฯลฯ

ไม่ทำ ศิลหาคงต้านไม่อยู่ถ้ามีแรงจูงใจจากจำนวนสินบนที่สูงมากหรือมีความไว้นื้อเชื่อใจกันสูง ต้องพึ่งเครื่องมืออื่น อันได้แก่กฎหมายและกฎระเบียบ (regulations) ที่เป็นเครื่องมือแทรกแซงพฤติกรรมของคน ที่มีคำเฉพาะเรียกว่าเป็นเครื่องมือแทรกแซงความประพฤติ หรือ “*interventionist*”<sup>2</sup> สามารถทำให้ไม่เกิดการแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบได้ หรืออย่างน้อยก็ทำให้คอร์รัปชันอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ (optimal) เพราะปราบอย่างไรก็คงไม่สิ้นซาก

Prof. Anthony Ogus ศาสตราจารย์กฎหมาย University of Manchester และ Erasmus University Rotterdam เขียนหนังสือและบทความเกี่ยวกับการร่างกฎหมายและกฎระเบียบ (regulations) ไว้มากมาย<sup>3</sup> บทความของ Anthony Ogus เรื่องคอร์รัปชันนี้เป็นบทความเสนอต่อ *Centre for Regulation and Competition* หรือ CRC<sup>4</sup> วิเคราะห์กรอบความคิดเกี่ยวกับคอร์รัปชันและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการออกแบบกฎหมายในเชิงโครงสร้างกฎหมาย (legal framework) ในการแก้ปัญหา

บทความของ Ogus นี้ เริ่มจากการหาสาเหตุของคอร์รัปชันจากผลการวิจัยที่นักเศรษฐศาสตร์เสนอไว้แล้ว และข้อวิจารณ์ของ Ogus เริ่มว่า ข้อเสนอการแก้ปัญหาคอร์รัปชันมักจะมาจากข้อสันนิษฐานมากกว่าการแสดงข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์ เพราะง่ายดีที่จะเสนอเช่นนั้น แต่การทำข้อเสนอในเชิงพิสูจน์สมมุติฐานก็ยากมาก เพราะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง โดยเฉพาะบริบทของแต่ละสังคม ทำให้การกำหนดนิยามคอร์รัปชันไม่เหมือนกัน ข้อสรุปในทางกฎหมายจึงย่อมแตกต่างกันไปด้วย และยิ่งมองกว้างเท่าใด ยิ่งมีปัญหาในความคิดทางกฎหมายในการแก้ไขมากขึ้น พึงเข้าใจว่าคอร์รัปชันได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับลักษณะทางสังคมและสภาพการเมืองของแต่ละสังคมไปแล้ว การกระทำที่ทางกฎหมายในสังคมหนึ่งถือว่าเป็นการ

---

<sup>2</sup> Anthony I. Ogus, **Regulation: Legal Form and Economic Theory**, Oxford-Portland Oregon, Hart Publishing 2004; Robert Baldwin, Martin Cave, Martin Lodge, **Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice**, 2ed, Oxford University Press 2012. หนังสือทั้งสองเล่มมีที่ห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>3</sup> เช่น หนังสือเล่มที่สำคัญมากสำหรับการร่างกฎหมาย *Regulation : Legal Form and Economic Theory* ที่อ้างถึงในเชิงอรรถที่ 2 และบทความเรื่อง *Comparing Regulatory System : Institutions, Processes and Legal Forms in Industrialised Country* บทความนี้เปรียบเทียบการออกกฎระเบียบของกฎหมายในกลุ่มประเทศคอมมอนลอร์ และซีวิลลอร์; บทความ *Regulatory Institutions and Structures*; บทความเรื่อง *Regulatory Sanctions: Wheel-Clamping and Hassel* ว่าด้วยการล็อกล้อรถยนต์ จากกฎจราจร ; บทความเรื่อง *The Importance of Legal Infrastructure for Regulation (and Deregulation) in Developing Countries* ว่าด้วยการผ่อนปรนกฎระเบียบและการมีกฎระเบียบ

<sup>4</sup> Anthony Ogus, “*Corruption and Regulatory Structure*”, Paper to be delivered at CRC /CARR Risk Regulation, Accountability and Development Workshop, 26 June 2003. - - Centre for Regulation and Competition มีหน้าที่เกี่ยวกับการออกแบบกฎหมาย กฎระเบียบ และสถาบัน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจโดยมีจุดประสงค์เพื่อลดความยากจน

คอร์รัปชันก็อาจไม่ผิดในเชิงเศรษฐศาสตร์ด้วยซ้ำไป สังคมไม่ได้ตำหนิว่าชั่วร้าย (evil) ทุกครั้งไป แต่บางสังคมยอมไม่ได้

บทความของ Ogas กล่าวถึงคอร์รัปชันในความหมายอย่างแคบ การออกแบบกฎหมายควรพิจารณาทั้งด้านข้อดีของคอร์รัปชันที่ยอมรับได้และข้อเสีย แต่ถ้าจะมองอย่างกว้างก็จะชี้ให้เห็นไปที่จะคาดหวังที่จะสำเร็จผลในแต่ละสังคม และจากนิยามนี้จะนำไปสู่ข้อเสนอ

## 1. นิยาม และการแยกประเภทของคอร์รัปชัน (Typology of Corruption)

เพื่อประโยชน์ในการศึกษาผลของคอร์รัปชันสำหรับการออกแบบกฎหมาย Ogas กลับไปดูนิยามและสาเหตุที่มีการวิจัยไว้แล้ว ที่เสนอว่า “คอร์รัปชัน” เป็นการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับมอบหมายและความไว้วางใจให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ กระทำการโดยทุจริตเพื่อประโยชน์ของตนเอง (Bardhan, (1997), “Corruption and Development: A Review of Issues” *Journal of Economic Literature*,1312.) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจมหาชนของเจ้าหน้าที่ทับซ้อน (overlap) กัน การใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลนี้มาจากความบกพร่องของสัมพันธ์ระหว่างตัวการ/ตัวแทน (principal/agent) ที่ตัวการไม่สามารถควบคุมตัวแทนกระทำการตามวัตถุประสงค์ได้ (Rose-Ackerman, S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.)

คอร์รัปชันอาจแยกประเภทเพื่อประโยชน์ในการออกแบบกฎหมาย ดังนี้

- **ประเภทที่ 1** การให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ เพื่อให้ได้ในสิ่งที่ต้องมีหรือต้องใช้ในสังคมหรือเพื่อการประกอบอาชีพ โดยเจ้าหน้าที่กระทำหรือละเว้นงานประจำ เช่น การออกใบอนุญาต (payments to execute socially desired outcomes)
- **ประเภทที่ 2** การให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ เพื่อให้ใช้ดุลพินิจเพื่อประโยชน์ของผู้ให้ เช่น ในการแข่งขันการประมูล เพื่อประโยชน์ของผู้ติดสินบนมากกว่าคู่แข่งคนอื่นๆ (payments to exercise discretionary powers in favour of briber)
- **ประเภทที่ 3** การให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ เพื่อหลีกเลี่ยงการกระทำที่คาดได้ว่าจะเป็นอันตรายต่อผู้ติดสินบน เขาไม่ต้องการให้เกิดสิ่งที่เขาไม่ต้องการ เช่น หลีกเลี่ยงการกระทำที่เป็น การฝ่าฝืนกฎหมายและกฎระเบียบ (payments to avoid expected action to detriment of briber)
- **ประเภทที่ 4** การให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ เพื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตกลงที่จะไม่กระทำ (ละเว้น) การที่ผิดกฎหมาย หากเกิดขึ้นผู้ติดสินบนจะได้รับอันตรายหรือเสียหาย (payments to avoid illegal action by official)

## 2. ประโยชน์ของคอร์รัปชันในทางเศรษฐกิจ (!?)

คอร์รัปชันมีคุณค่า (value) อะไรหรือไม่ ถ้าเรามองทางด้านคุณค่าทางด้านผลการกระทำ (objective value) โดยไม่มองจุดยืนทางศีลธรรมแล้ว จะพบว่า

- ประการแรก คอร์รัปชันมีประโยชน์ในทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาเมื่อกฎหมายและกฎเกณฑ์บางอย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยนัยที่ว่าช่องว่างที่ไม่มีกฎหมายหรือมีกฎหมายมากเกินไปนี้สร้างความสูญเสียแก่สังคม ความสูญเสียนี้อาจแก้ไขลดลงได้ด้วยการให้เอกชนจัดการเรื่องนั้นกันเอง เพราะกฎหมายเองกลับเป็นอุปสรรคและเป็นสาเหตุของคอร์รัปชัน ถ้าปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาดแล้วยกเลิกหรือผ่อนปรนกฎเกณฑ์ (deregulation) จะดีกว่า ตัวอย่างก็คือ คอร์รัปชันประเภทที่ 3 เพื่อจะได้ไม่มีพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในการรับสินบน เมื่อไม่มีกฎหมายที่ขมขื่น ก็ไม่มีคอร์รัปชัน การแก้ปัญหาคอร์รัปชันจากประเภทนี้ คือ **การผ่อนปรนกฎระเบียบ (deregulation) หรือทำให้การบริการของรัฐมีความคล่องตัว**

- ประการที่สอง คอร์รัปชันเป็นการลดต้นทุนบริหารในระบบราชการ (administrative costs) ถ้าเจ้าหน้าที่รัฐได้ประโยชน์จากสินบนที่ต้องการด้วยทางลัด ต้นทุนประกอบการเหล่านั้นของเอกชนและของรัฐก็จะลดลง ทุกอย่างจะจบด้วยดี เป็นเรื่องตามตัวอย่างประเภทที่ 1 เป็นไปได้ว่าสินบนช่วยลดกระบวนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตหรือลดความล่าช้าของเจ้าหน้าที่ เรื่องนี้เรารู้จักกันดีในพฤติการณ์ที่เรียกว่า “*ค่าน้ำร้อนน้ำชา*” หรือฝรั่งก็รู้จักว่าเป็น “*speed money*” มีงานวิจัยตั้งแต่ทศวรรษที่ 60 ที่อยากได้ใบอนุญาตเร็วก็ติดสินบนเจ้าหน้าที่เสียจะได้เร็วขึ้น (Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies* (New Haven, CT: Yale University Press, 1968). และ Leff, Nathaniel, "Economic Development through Bureaucratic Corruption", *American Behavioral Scientist* (1964), 8-14. ทั้งสองบทความนี้อ้างใน Paolo Mauro, *Corruption and Growth*, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3 (Aug., 1995), pp. 681-712. -

<http://www.jstor.org/stable/2946696> แต่ความรุนแรงจะเพิ่มขึ้นในกรณีประเภทที่ 2 (ติดสินบนในการประมูล) ถ้าความมีพร้อมในการจ่ายเงินและเชื่อถือกันใจกันได้ สองฝ่ายมีความไว้วางใจสูงต่อกัน หรือในกรณีที่ผู้ติดสินบนมีอิทธิพลโน้มนำการประมูลได้ เรียกว่าเงินสินบนมากพอ

- ประการที่สาม การจ่ายเงินที่ไม่ชอบนี้อาจทำให้ต้นทุนในการออกกฎเป็น internalized ของการออกกฎได้ (ในทางเศรษฐศาสตร์ “internalized” หมายถึง การทำให้ค่าใช้จ่ายกลับมาเป็นภาระของผู้ทำให้เกิดผลกระทบต่อคนอื่น เหมือนเช่นผู้ที่ทำให้เกิดมลพิษก็ต้องรับผิดชอบต่อสังคมด้วยต้นทุนค่าใช้จ่ายของเขาเองตามหลัก polluters pay) ลองพิจารณาประเภทที่ 1 (เพื่อให้ได้ใบอนุญาต) จะเกิดขึ้นเมื่อค่าธรรมเนียมในการอนุญาตไม่คลุมถึงต้นทุนในการออกกฎ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่เงินเดือนน้อย การจ่ายสินบนของผู้ขอใบอนุญาตเป็นการที่ผู้ให้สินบนรับผิดชอบต้นทุนค่าใช้จ่ายเสียเลย ประโยชน์ตรงนี้นักกฎหมายอาจเข้าใจยากและรับไม่ได้ แต่ในความเป็นจริงทำให้ทุกอย่างจบลงได้ด้วยดี คือ ผู้ขอรับใบอนุญาตก็ได้ใบอนุญาตและประกอบอาชีพได้ ด้วยเวลาไม่มากนัก ด้วยการเสียเงินบ้างแต่เล็กน้อย ผู้ต้องการเขารับผิดชอบจ่ายเอง จึงเป็น

เหตุผลที่ทางราชการปรับปรุงระบบราชการโดยกำหนดเวลาแล้วเสร็จและลดขั้นตอน เช่น บริการศูนย์เบ็ดเสร็จ เป็นตัวอย่าง หรือการเพิ่มเงินเดือนข้าราชการชั้นผู้น้อยก็มาจากการแก้ไขสาเหตุนี้

### 3. ต้นทุนหรือผลเสียของคอร์รัปชัน (Costs of Corruption)

คงไม่ต้องกล่าวกันมากมาย แต่ในเชิงเศรษฐศาสตร์ ประการแรก ลองดูประเภทที่ 3 (จ่ายเงินเพื่อให้เจ้าหน้าที่หลีกเลี่ยงหรือไม่บังคับการตามกฎหมาย) กฎหมายนั้นยอมเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม กรณีนี้สังคมส่วนรวมจะเสียประโยชน์จากการบังคับใช้กฎหมาย

ผลเสียประการที่สอง การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจก็คือการให้สิทธิในการผูกขาด ส่วนมากรัฐเป็นผู้ก่อตั้งเอง ผู้ได้รับสิทธิมีสิทธิที่จะเก็บกินจากสิทธินั้นโดยไม่ได้ลงทุนอะไรมากมาย โดยเฉพาะในประเทศไทยที่มีการวิ่งเต้นหรือสร้างเส้นสาย (คอร์รัปชัน) หรืออบรมให้ข้าราชการสร้างคอนเนกชันก็เป็นสาเหตุส่วนหนึ่ง ให้รัฐให้สิทธิแก่คนรู้จักหรือคุ้นเคย จึงมีเห็นอยู่บ่อยๆ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจไม่ทำให้สังคมได้ประโยชน์อะไร (deadweight loss) ดังที่เกิดขึ้นกับธุรกิจข้าว ทั้งโควตาข้าวในยุคก่อน<sup>5</sup> และการจำหน่ายที่เป็นข้าวและจากการวิจัยของ TDRI ในสมัยนี้<sup>6</sup>

ประการที่สาม ตลาดมืด คำนึงเป็นที่พอใจของประชาชนคนไทยเพราะซื้อขายคล่อง แต่เป็นผลเสียของส่วนรวมที่รัฐไม่สามารถจัดระเบียบการค้าขายได้ โดยรัฐไม่สามารถสร้าง social order ผลที่ตามมาคือการขาดรายได้ภาษี ขาดการควบคุมคุณภาพ ปริมาณ และความปลอดภัยของสินค้า มีการโกงผู้บริโภคได้ง่าย และจึงเป็นที่มาของมาเฟียใต้ดินที่บังคับกฎหมายระหว่างกันกันด้วยความรุนแรง ดอกเบี้ยโหด และปัญหาสังคมอื่นๆ บังคับกันด้วยวิธีที่นักวิชาการฝรั่งเรียกว่า “private enforcement”

การจ่ายเงินสินบนเพื่อให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตในคอร์รัปชันประเภทที่ 1 (จ่ายเงินให้ออกใบอนุญาต) ถ้ามองผู้รับใบอนุญาตแต่ละคนก็ไม่เห็นผลเสียอันใด เพราะต่างคนต่างจ่ายสินบน แต่ในส่วนของสังคมเมื่อรวมๆ ค่าใช้จ่ายกันแล้วก็ยังเป็นค่าใช้จ่าย (charge) ในการทำธุรกรรม ซึ่งเป็นต้นทุนของการผลิตและการลงทุน เช่นเดียวกับภาษีค่าธรรมเนียมนอกกฎหมาย (unlawful taxation) ที่ผู้ประกอบการยอมไม่อาจตั้งเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อลดภาษีของกิจการ (tax liability) ได้ ทางด้านค่าใช้จ่ายที่เกิดจากองค์กรอาชญากรรมใต้ดิน ยิ่งเพิ่มต้นทุนของสังคม กระทบต่อผลผลิตจากการลงทุน มาจากการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

<sup>5</sup> อภิชัย พันธเสน และมนตรี เจริญวิทย์การ, การเมืองเรื่องข้าว : นโยบาย ประเด็นปัญหา และความขัดแย้ง, โครงการศึกษานโยบายสาธารณะสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, หน้า 49, 2531. (สืบค้นจาก E-Book โดยโครงการ Open School Change Fusion)

<sup>6</sup> นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตรกร จารุพงษ์, โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต : การแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินและเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือก “Rent Seeking Activities and the Political Economy of the Paddy Pledging Market Intervention Measures”, (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย), ผลงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ตุลาคม 2553.

#### 4. รัฐและกฎหมายเป็นผู้ก่อให้เกิดคอร์รัปชันเอง ?

ถ้าเราตัดเรื่องความสำนึกที่รับผิดชอบชั่วดีของคนออกไป (ผมไม่ได้หมายความว่าคอร์รัปชันไม่ได้มาจากคน คอร์รัปชันก็มาจากการกระทำของคนเป็นส่วนหนึ่ง) และพิจารณาถึงสาเหตุอื่นๆ ที่ทำให้เกิดคอร์รัปชัน เราจะพบว่ารัฐและกฎหมายเป็นสาเหตุของคอร์รัปชันด้วย ดังนี้

4.1 กฎหมายเป็นผู้มอบหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ที่จะตัดสินใจที่กระทำให้ออกเงินได้หรือเสียประโยชน์ โดยผ่านทาง (1) กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (2) การที่กฎหมายให้สิทธิกระทำการ (grant) (3) การให้ใบอนุญาต (4) กฎหมายกำหนดมาตรฐานและการควบคุมการผลิตที่ไม่ควรต้องควบคุม

4.2 การใช้อำนาจตาม 4.1 มาจากไหน ก็มาจาก (1) อำนาจในการผู้ขาดของรัฐ ที่รัฐเป็นผู้ให้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจเสียเอง ทางแก้ในทางเศรษฐศาสตร์ก็คือรัฐจะแบ่งปันค่าเช่าทางเศรษฐกิจให้รายอื่นบ้าง (2) เกิดมาจากสภาพการไร้สมมาตรของข้อมูลข่าวสาร ทางแก้ก็คือการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนผู้บริโภคที่ต้องครบถ้วน และ (3) จากการใช้ดุลพินิจ ทางแก้ก็คือมีกระบวนการตรวจสอบความชอบของการใช้ดุลพินิจ ซึ่งเป็นเรื่องของหลักกฎหมายปกครอง

#### 5. เครื่องมือในการสู้กับคอร์รัปชัน (Devises for Combating Corruption)

5.1 เครื่องมือที่เรียกว่าเครื่องมือตามแบบแผนหรือแบบฉบับ (conventional strategies)

5.1.1 เป็นข้อเสนอทางด้าน การเพิ่มต้นทุนทางฝ่ายผู้กระทำ (cost-effectiveness marginal measures) คือ เพิ่มความรุนแรงของโทษอาญา ควบคุมการใช้ดุลพินิจในทางปกครองอย่างเคร่งครัด และทั้งสองประการนี้ต้องได้รับการสนับสนุนจากวัฒนธรรมทางการเมือง ข้อเสนอนี้ไม่ค่อยชัดเจน มีข้อเสนอในการปรับปรุงโทษอาญาหรือกฎหมายอื่นที่เป็นเครื่องมือบังคับการ มีตัวอย่างเช่น Baker economic model of crime สร้างต้นทุนทางผู้กระทำผิด หรือการนำผลประโยชน์ที่เกินกว่าออกไปจากการกระทำที่เป็นความผิด (Becker, G.S., (1968), "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy* 76: 169-217.) เมื่อนำข้อเสนอนี้มาใช้ ขนาดของโทษ หลังจากลดโอกาสที่จะถูกจับได้แล้ว ต้องสัมพันธ์กับสินบนที่ได้ อย่างไรก็ตามปัญหาในการใช้ในทางปฏิบัติก็คือว่า การตรวจสอบ บทลงโทษ จะสูงมากเกินไปกว่า deterrent effect (ในทฤษฎีการลงโทษทางอาญามีหลักว่าจะลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นตอบแทน หรือเพื่อป้องกันหรือปรามมิให้เกิดการกระทำผิด การลงโทษมากเกินไปก็จะไม่เข้าหลัก proportionality ในทางอาญา) ที่ต้องการ<sup>7</sup>

<sup>7</sup> ตัวอย่างให้คิด : มีข้อเสนอในการกำหนดโทษปรับ เรียกว่า Baker's deterrence framework ผู้เขียนเปรียบเทียบว่าเราจอดรถข้างถนนฝ่าฝืนกฎจราจรที่ห้ามจอด เพื่อซื้อหนังสือพิมพ์ เขาจะคำนวณก่อนว่ามันจะคุ้มหรือไม่ถ้าถูกปรับ และตำรวจอยู่แถวนั้นหรือเปล่า คนเราจะซื้อฟังกฎหมายต่อเมื่อได้คำนวณแล้วว่าจะไม่คุ้มถ้าฝ่าฝืน ก็เป็นการคำนวณ profit-maximisation approach แล้วตั้งชื่อตามผู้เสนอว่า แล้วเขียนไว้เป็นสูตรดังนี้

$$B < cD$$

เมื่อ B = ประโยชน์ของผู้กระทำที่จะได้รับ

5.1.2 ปรับปรุงระบบราชการหรือวิธีปฏิบัติราชการ โดย (1) เมื่อสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากนโยบายและปัญหาของตัวการ/ตัวแทน จึงควรทำให้ระบบราชการปลอดการเมือง (2) การเอาการขัดกันของผลประโยชน์ออกไป (3) การคัดสรรคนที่มีคุณภาพ เพิ่มความโปร่งใส (4) ใช้ระบบการตรวจเงินแผ่นดิน (5) ใช้ระบบการทบทวนดุลพินิจโดยศาล

เครื่องมือเหล่านี้เป็นนโยบายที่คุ้นเคยในประเทศตะวันตกใช้ ส่วนใหญ่ก็เกี่ยวข้องกับกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ปรับปรุงใหม่มีหลักการเหล่านี้อยู่แล้ว<sup>8</sup>

## 5.2 เครื่องมือทางการออกแบบสถาบัน (Institutional Design)

5.2.1 ส่งเสริมการแข่งขันการให้บริการเพื่อเป็นทางเลือกของผู้ขอบริการหรือมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการเช่นเดียวกัน หรือทับซ้อนกัน (overlapping service) Rose-Akerman, (1978) *Corruption: A Study in Political Economy*, New York: Academy Press.) แต่ถ้าสร้างกระบวนการตัดสินใจเพิ่มขึ้นอีกชั้นในระบบราชการจะยิ่งทำให้สถานการณ์แย่ลง (Lederman et al (2001) “Accountability and Corruption: Political institutions Matter”, World Bank) ข้อเสนอที่ฟังดูแปลกสำหรับประเทศไทย นักวิชาการตะวันตกเสนอว่าการทำให้หน่วยราชการแข่งขันกันเองก็ลดปัญหาได้

5.2.2 ใช้ระบบคณะกรรมการ (committee) แทนการตัดสินใจโดยคนๆ เดียว (Klitgaard, (1988), *Controlling Corruption*, Berkley CA: University of California Press, chap. 3) ข้อเสนอนี้เป็น การทั่วไปเกินไป คงใช้ไม่ได้ทุกกรณี กับทุกสังคม

5.2.3 ขจัดกฎหมายและกฎระเบียบที่เป็นส่วนไม่จำเป็นหรือเกินกว่าความต้องการ และไม่ควรร่างกฎหมายในลักษณะนี้ เพราะเป็นบ่อเกิดของคอร์รัปชัน ตัวอย่างที่เห็นก็คือ การขอใบอนุญาตที่ไม่จำเป็นเพื่อทำการค้า หรือการมาแจ้งยุติกิจการในกิจการที่ไม่กระทบใครเลยถ้าจะหยุดประกอบการ (Gausch and Spiller, 1994, *Regulation and Private Sector Development in Latin America*. World Bank.)

5.2.4 ลดกระบวนการใช้ดุลพินิจในกฎหมายหรือกระบวนการทางปกครอง เพราะจะสร้างโอกาสคอร์รัปชันมากกว่าการมีกฎหมาย ฉะนั้นการร่างกฎหมายควรกำหนดให้อนุญาตเมื่อปรากฏสิ่งที่ชัดเจนตามกฎหมายเท่านั้น (clear and precise rule) (Seidman and Seidman, 1994, *State and Law in the*

c คือโอกาสความเป็นไปได้ที่จะถูกจับ นำฟ้องคดี และถูกตัดสินว่าเป็นความผิด

D คือการจ่ายค่าปรับ รวมไปถึงค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี และการสูญเสียผลประโยชน์ทางการค้า รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นที่ถูกศาลสั่งให้ประกาศลงหนังสือพิมพ์

ค่าปรับจึงเป็นดังนี้

$$D > B \div c$$

และต้องทำให้ผู้กระทำผิดคิดว่าไม่คุ้มดังนี้

$$B > c \times H \div c$$

เมื่อ คือ ราคาของความเสียหายที่เกิดขึ้น

<sup>8</sup> ข้อเสนอที่ตรงกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของงานวิจัยที่กล่าวถึงในเชิงอรรถ 1. สำหรับเหตุผลที่มาจากปัญหาของหลักการตัวการ/ตัวแทน

*Development Process: Problem-solving and Institutional Change in the Third World*, Basingstoke: Macmillan. 178; Laderman et al, 2001, “Accountability and Corruption: Political institutions Matter” World Bank, 30-31) ข้อเสนอควรเป็นข้อเสนอแนะแก่นักกฎหมายที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมาย

5.3 กระจกด้านตรงข้ามของการลงโทษพฤติกรรมก็คือการให้รางวัลแก่พฤติกรรมที่กระทำโดยชอบ ข้อสรุปของพฤติกรรมนี้นำมาซึ่งการถกเถียงว่าควรปรับเงินเดือนค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่หรือไม่ (Seidman, A. and Seidman, R. (1994), *State and Law in the Development Process: problem-solving and institutional change in the third world*, Basingstoke: Macmillan, 179. ) ข้อเสนอจะถูกตั้งข้อสงสัยเมื่อรายได้หรือเงินเดือนค่าตอบแทนนั้นมาจากกิจกรรมที่ขบถฎกฎหมายและมีจำนวนมากว่า ซึ่งเป็นไปไม่ได้ เพราะแรงจูงใจในการกระทำผิดอาจมากกว่าก็ได้ ทำไมจึงต้องเพิ่มเงินเดือน ข้อมูลในเชิงประจักษ์ในการวิจัยในเรื่องนี้กำกวม ข้อเสนอที่คล้ายกันและฉีกออกไปก็มีเรื่องการเพิ่มผลประโยชน์เกลือของข้าราชการ (Bonding salary payments) อาจทำให้สถานการณ์ดีขึ้น ประโยชน์นี้อาจได้แก่ สิทธิเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญ (pension entitlements) เมื่อข้าราชการมีความประพฤติดีสะสมกันมาตลอด ซึ่งเป็นกรณี (Klitgaard, R. (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley CA: University of California Press, 77-78.) ข้อเสนอเกี่ยวกับ bonus payment ก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่ง คือ เป็นการตอบแทนเนื่องจากประโยชน์หรือภาษีค่าธรรมเนียมที่เจ้าหน้าที่คนนั้นเก็บให้รัฐได้ ในความเข้าใจแบบกฎหมายไทยๆ ก็คือเงินรางวัลตอบแทนการจับกุม แต่ก็เสี่ยงในการเกิดการริบร้อนเพื่อหารายได้ให้รัฐ (counter-productive) เจ้าหน้าที่จะทำยอดและใช้อำนาจโดยมิชอบเอง คอร์รัปชันก็จะมีได้ลดลง

5.4 ข้างต้นเป็นการเสนอเรื่องการลงโทษและการให้รางวัลในการจัดการปัญหาคอร์รัปชัน แต่ก็มีค่าใช้จ่ายในการควบคุมการดูแลติดตามและตรวจสอบพฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย ทางเลือกอีกทางหนึ่งจึงอาจใช้นโยบาย “whistleblower” เป็นตัวอย่าง ซึ่งเป็นการให้สินบนแก่ผู้ให้ข่าว ซึ่งช่วยลดต้นทุนของรัฐ แต่รัฐก็ต้องมีมาตรการช่วยเหลือ อย่างน้อยก็ในเรื่องการปกปิดตัวตน (anonymity) นโยบายนี้จะส่งผลเมื่อ whistleblower เป็นเหยื่อของการคอร์รัปชัน กระนั้นก็ตามมีข้อเสนอแนะว่าการชดเชยแก่ whistleblowers อาจเป็นแรงจูงใจให้มีคอร์รัปชันเพิ่มขึ้น ประการแรก เป็นการลงโทษผู้ให้สินบน ผู้รับไม่ทำตามสัญญา สัญญาที่ใช้บังคับตามกฎหมายไม่ได้ ประการที่สอง อาจเป็นการสนับสนุนนายประตุที่จะกลายเป็นผู้กระทำเสียเอง ให้ผู้ให้สินบนข่มขู่เจ้าหน้าที่ และเอาไปซึ่งผลประโยชน์

## 6. การออกแบบกฎหมายทั้งในแง่การสร้างสถาบันและหลักการ (Designing of Regulatory Institutions and Principles)

ประการแรก รูปแบบการปกครองมีส่วนสัมพันธ์กับคอร์รัปชัน จากการอธิบายระบบราชการด้วย principal/agent Theory นโยบายการกระจายอำนาจที่มีการตรวจสอบจากส่วนกลาง การกระจายอำนาจ



การตัดสินใจจะดีกว่าถ้ามีระบบการตรวจสอบจากส่วนกลางที่ดี เว้นแต่เป็นคอร์รัปชันกันทั้งระบบ เช่น อินโดนีเซียผูกขาดของส่วนกลางทำให้กระทำคอร์รัปชันได้ง่าย ส่วนที่อื่นเดียวจะกระจายเป็นส่วนๆ

ประการที่สอง การผ่อนปรนกฎระเบียบ (deregulation) ก็เป็นความคิดส่วนหนึ่งในสังคมตะวันตกในการแก้ปัญหา เพราะคอร์รัปชันส่วนใหญ่เกิดมาจากการมีกฎระเบียบที่มากมาย ปัญหาจะคล้ายๆ กับการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking) แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนาต้องพิจารณาให้ดี การผ่อนปรนกฎระเบียบเป็นข้อเสีย เพราะการมีกฎระเบียบ (regulation) เป็นมาตรการแทรก (interventionist measure) ตลาด ตลาดในประเทศตะวันตกกับประเทศกำลังพัฒนาไม่เหมือนกันในการหาสวัสดิการส่วนรวม อาจเป็นเหตุผลในการอธิบายว่าควรมีกฎระเบียบ (regulation) หรือผ่อนปรนกฎระเบียบ (deregulation)

กฎระเบียบของทางราชการที่ไม่ชัดเจนเป็นต้นเหตุของคอร์รัปชัน จากการศึกษาแบบของกฎหมายในประเทศที่เปลี่ยนผ่านจากประเทศอาณานิคมมาเป็นประเทศที่ได้รับอิสรภาพมักเป็นเช่นนี้ เพราะประเทศเหล่านั้นมีสถาบันทางกฎหมายที่อ่อนแอ นักการเมืองซื้อการเมืองด้วยระบบอุปถัมภ์<sup>9</sup> และให้อำนาจในทางเศรษฐกิจ จากความไม่ชัดเจนเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจสร้างความผิดเองและบังคับใช้เองได้ หรือเป็นตัวการในการกระทำความผิดเสียเอง คอร์รัปชันจึงทำลายการปฏิรูปการเมืองได้ (Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government, Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, 1999, p. 1)

ความเป็นไปได้ประการที่สองในการผ่อนปรนกฎระเบียบมาจากการใช้เครื่องมือทางกฎหมายอาญา แทนการออกกฎระเบียบ ในประเทศอุตสาหกรรม ค่าใช้จ่ายของสังคมในการดำเนินคดีอาญาในศาลอาจรัดประสิทธิภาพในเชิงป้องกัน และด้วยเหตุนี้การใช้กระบวนการของ administrative sanction

ไม่ว่าออกกฎหรือผ่อนปรนกฎระเบียบ ต้องสร้าง accountability ให้แข็งแรง การผ่อนปรนกฎระเบียบก็เพิ่มคอร์รัปชันได้เช่นเดียวกับการมีกฎที่ชัดเจน ทำนองเดียวกันจะมี formal หรือ informal rule ก็ได้ ในประเทศอุตสาหกรรมมีทางเลือกคือการใช้ guidelines หรือแนวปฏิบัติ ซึ่งเป็น informal rules (ประเทศไทยยังไม่มี เพราะผู้ร่างกฎหมายยังไม่ยอมรับ) แต่ในประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาการใช้วิธีการนี้กลับทำให้เกิดคอร์รัปชันมากขึ้น

ประการสุดท้าย และอาจมีกรณีได้ยิ่งยวด เรื่องของ consultation processes ในจารีตแบบตะวันตกได้เพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้ที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับในการออกกฎระเบียบมากขึ้นและความเห็นของบุคคลฝ่ายที่สาม มามีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎระเบียบ และการตัดสินใจต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพของข่าวสารราชการและความโปร่งใสให้มากขึ้น แต่ว่าการเข้าถึงเจ้าหน้าที่ได้เพิ่มโอกาสในการคอร์รัปชันมากขึ้น การขาดมาตรการวัดที่เพียงพอในการสร้างความโปร่งใสในการประชุมหารือ อาจเป็นการสกัดกั้นการรับฟังความเห็น เนื่องจาก “ต้นทุนปฏิบัติการ” (transaction costs) หรือภาษาที่ง่ายกว่าคือ

<sup>9</sup> สถาพร เริงธรรม, “คอร์รัปชัน : แนวคิด การต่อต้าน และข้อสังเกตบางประการ” (นศึกษาโครงการปริญญาเอกสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (รุ่นที่ 2) งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยที่มีคุณภาพเรื่องหนึ่ง

ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ (ไม่ว่างบประมาณ คนดำเนินการ เวลา ผู้เข้าร่วมจำนวนมาก) ของการเจรจา มีสูงสำหรับประเทศไทย

## 7. อุปสรรคพื้นฐาน

นักวิชาการตะวันตกโดยเฉพาะ World Bank เสนอแนะอุปสรรคเช่นกัน อุปสรรคและปัญหานี้เป็นของประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาทั่วโลก ไม่ใช่เฉพาะปัญหาของประเทศไทย มี 4 ประการ ดังนี้

7.1 ขาดความมุ่งมั่นในการผลักดันทางการเมือง หรือที่เรียกว่า “lack of political will” ซึ่งคงไม่ต้องกล่าวถึงมาก

7.2 คอร์รัปชันในประเทศนั้นซึ่มลึกเกิดไปจนกระทั่งทำลายระบบยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งหวังว่าคงไม่ใช่ที่ประเทศไทย

7.3 ปัญหาบางส่วนมาจากทรัพยากร (resources) บุคคลของประเทศ อันได้แก่บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย มีต้นทุนของการเรียนการสอนกฎหมายที่ถูกต้อง มีสถาบันทางกฎหมาย ตลอดจนรัฐมีเครื่องมืออื่นในทางกฎหมายที่เพียงพอที่พร้อมอยู่แล้ว ระบบกฎหมายตะวันตกต้องการความชำนาญหรือความเชี่ยวชาญของผู้ใช้กฎหมายในการตัดสินใจหรือรับผิดชอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ทรัพยากรเหล่านี้ขาดหายไป ไม่มี หรือไม่ได้สร้างขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา (Prosner, (1998) “Creating a Legal Framework for Economic Development” *World Bank Research Observer*, 13: 1-11.) ทำให้แก้ปัญหาคอร์รัปชันไม่ได้

7.4 ประเทศนั้นขาดวัฒนธรรมทางกฎหมาย หรือ “legal culture” (A. Ogus, “The Importance of Legal Infrastructure for Regulation (and Deregulation) in Developing Countries”, Working Paper no 65, Centre on Regulation and Competition, June 2004.) ที่มีการเคารพเชื่อฟังกฎหมาย ไม่มีวัฒนธรรมอุปถัมภ์หรือต้องมี connection กันเสียก่อนจึงจะติดต่อราชการได้ เหมือนประเทศไทย บางทีคำถามจากการสัมภาษณ์ของสถาบันพระปกเกล้าที่อ้างถึงในเชิงอรุณที่ 1 ที่ว่าทำไมประชาชนไม่เชื่อฟังตำรวจ (และทำไมจึงเชื่อคำสั่งทหารมากกว่า) ก็มาจากวัฒนธรรมทางกฎหมายของเราเองนี้ที่ยังไม่เปลี่ยนจากสังคมแบบ natural state ไปเป็นสังคมแบบ open access<sup>10</sup>

### บทสรุป

บทความของ Anthony Ogus นี้แสดงภาพจุดเล็กๆ และกระจัดกระจาย แต่เป็นภาพรวมที่ใหญ่มากของปัญหาคอร์รัปชัน คงทำให้เห็นภาพการออกแบบกฎหมายคร่าวๆ ได้ ดังที่กล่าวในตอนเกริ่นนำเป็นการเสนอในเชิงโครงสร้างกฎหมาย จะเห็นได้ว่า ไม่ใช่การแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือกฎหมายใดแต่อย่างเดียว แต่แก้ปัญหากฎหมายในเชิงบริหารหลายฉบับ โดยคำนึงว่าเรากำลังจะควบคุมอะไร เพื่อให้มีความสอดคล้องสมดุกับปัญหา เพราะในสายตาของ “กฎหมาย – เศรษฐศาสตร์” นั้น

<sup>10</sup> โปรตดู ธรรมนิศย์ สุมนต์กุล, “I Had a Dream: หนังสือสามเล่ม – เมื่อฝรั่งวิเคราะห์สังคมผ่านประวัติศาสตร์” ในเว็บไซต์เดียวกันนี้

กฎหมายเป็นการบังคับและแทรกแซงเพื่อกำหนดความประพฤติของคน (interventionist) โดยมีแรงจูงใจ (incentive) หรือยับยั้งการจูงใจจากกิจกรรมแสวงหาผลประโยชน์ของคนในสังคม (ซึ่งไม่ใช่ศีล 5 ที่เป็นส่วนเสริมด้านจริยธรรม) นอกจากมาตรการข้อเสนอแนะการออกแบบด้วยการเพิ่มโทษ เพิ่มการจับตามองและเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการในการตัดสินใจใช้ดุลพินิจดังที่เสนอกัน กฎหมายอาจอาจล้มเหลวก็ได้เพราะองค์ประกอบอื่นของแรงจูงใจ และเราคงจะมีงานการอภิปรายครั้งต่อไปว่าจะแก้ปัญหาอย่างไร และเป้าหมายที่ว่าขจัดให้หมดสิ้นก็คงเป็นไปได้ เราอยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนเสรีนิยม เราจึงเห็นอยู่เสมอว่ากลุ่มประเทศทุนนิยมจึงประณามความล้มเหลวของกฎระเบียบในประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา

ในประเทศไทยยังคงเป็นระบบอุปถัมภ์และระบบเจ้าพ่ออยู่ หรือยังเป็นระบบที่พึ่งการรู้จักการเป็นส่วนตัวในการติดต่อหรือสร้าง connection ทำธุรกิจหรือแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งราชการ เพื่อให้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจแก่พรรคพวก สังคมยังไม่ถึงระดับ impersonal relation<sup>11</sup> และค่านิยม accountability ของผู้บริหารไม่ได้ เหมือนประเทศพัฒนาแล้ว การออกแบบกฎหมายและสถาบันก็ต้องเป็นอีกอย่างหนึ่ง ผมเชื่อว่าการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาของเราในประเทศเราค่อนข้างมาก แต่ยังไม่มีการบูรณาการออกมาเป็นนโยบายกฎหมายจากฐานการวิจัย

---

<sup>11</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถ 11.