

CPI.นั้น สำคัญไฉน

วีรวิท คงศักดิ์, ปปร.๑๑

CPI. มีชื่อเต็มว่า Corruption Perception Index แปลเป็นไทยว่า “ดัชนีรับรู้คอร์รัปชัน” เป็นตัวชี้วัดที่องค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI.) ได้ทำการประเมินประเทศต่างๆ เป็นประจำทุกปี ซึ่งเป็นการสะท้อนภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศนั้น

ความมุ่งหมายของการประเมิน CPI. มี ๓ ประการ คือ (๑) ผลักดันการคอร์รัปชันเป็นวาระของโลก (๒) แสดงบทบาทสำคัญในการจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน (UNCAC 2003) และ(๓) ยกระดับมาตรฐานความแข็งแกร่งภาครัฐในการต่อต้านคอร์รัปชัน

ด้วยเหตุนี้ CPI. จึงเป็นการแสดงสถานะทางจริยธรรมในการทำธุรกิจของประเทศต่างๆ อันจะนำมาซึ่งความเชื่อถือ ศรัทธา และไว้วางใจในการทำธุรกิจระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องยกระดับให้สูงอยู่เสมอ

การประเมิน CPI. เริ่มมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๘ ในช่วงแรกมีคะแนนเต็ม ๑๐ คะแนน แต่หลังจากปี ๒๕๕๕ ได้เพิ่มคะแนนเต็มเป็น ๑๐๐ คะแนน

สำหรับวิธีการประเมิน ใช้ฐานข้อมูลจากองค์กรที่มีความเชื่อถือจากประเทศต่างๆ ๙-๑๓ แห่ง ด้วยวิธีการสำรวจความเห็นและสัมภาษณ์นักธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจระหว่างประเทศ

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการประเมิน CPI. ตลอดมา โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้กำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตั้งแต่ระยะที่ ๑ เมื่อปี ๒๕๕๑ ให้ได้รับการประเมิน CPI. มากกว่า ๕๐ คะแนนในปี ๒๕๕๕

นอกจากนั้น แผนแม่บทของยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดเป้าหมายให้ได้รับค่า CPI. ๕๐ คะแนนในปี ๒๕๖๕ และได้ลำดับ ๑ ใน ๒๐ ของโลกหรือมากกว่า ๗๓ คะแนนในปี ๒๕๘๐

เมื่อพิจารณาผลการประเมินตลอด ๒๕ ปีที่ผ่านมา ในปีแรก ๒๕๓๘ ประเทศไทย ได้รับการประเมิน ๒.๗๙ จาก ๑๐ คะแนน หลังจากนั้นได้รับ ๓๓-๓๘ จาก ๑๐๐ คะแนน ซึ่งยังห่างไกลเป้าหมายมาก

ในปีล่าสุด ๒๕๖๒ ประเทศไทยได้รับคะแนน ๓๖ จาก ๑๐๐ คะแนน เป็นลำดับที่ ๑๐๑ จาก ๑๘๐ ประเทศ เป็นอันดับที่ ๑๙ จาก ๓๖ ประเทศในเอเชียแปซิฟิก และอันดับที่ ๖ จาก ๑๐ ประเทศในอาเซียน จึงเป็นที่น่าศึกษาว่า ทำอย่างไรประเทศไทยจะได้รับการประเมิน CPI. สูงขึ้นให้เท่ากับนานาชาติประเทศ

สำหรับคะแนนเฉลี่ยของ ๑๘๐ ประเทศทั่วโลกในปี ๒๕๖๒ อยู่ที่ ๔๓ คะแนน ดังนั้น อย่างน้อยในปีหน้า ประเทศไทยควรปฏิรูปเพื่อให้ได้รับการประเมินไม่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย ๔๓ คะแนน และดำเนินการปฏิรูปต่อไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ ๕๐ คะแนนในปี ๒๕๖๕ ตามที่ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดได้สำเร็จ

ถ้าย้อนกลับไปดูที่มาของการประเมินดัชนีการรับรู้คอร์รัปชัน จะพบว่า TI. มีความเห็นว่า สาเหตุที่แท้จริงของการคอร์รัปชันในภาครัฐเกิดจากพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นปัจจัยที่รัฐควบคุมได้

ด้วยเหตุนี้ จึงมีการรณรงค์ให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติตระหนักในเรื่องนี้ และมีมติในที่ประชุมสหประชาชาติเมื่อ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๓๙ กำหนดมาตรฐานจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นสากล คือ **ทำงานด้วยความซื่อตรง (Integrity) ยึดประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และไม่เลือกปฏิบัติ**

แนวคิดของมาตรฐานจริยธรรมนี้ ได้รับการยกระดับเป็น “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน” (UNCAC.2003) เมื่อ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ ที่มีสาระเน้นป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดมาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อขจัดคอร์รัปชัน

ขณะเดียวกันองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติได้นิยาม “คอร์รัปชัน” ว่าหมายถึง “การกระทำใดๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน”

พร้อมกับการกำหนดรูปแบบของการคอร์รัปชันไว้ ๗ รูปแบบ คือ (๑) ทุจริตเชิงนโยบาย (๒) การทุจริตการใช้งบประมาณ (๓) การรับและเรียกรับสินบน (๔) การยกยอกทรัพย์สิน (๕) การอุปถัมภ์ (๖) การเลือกปฏิบัติ และ (๗) การขัดกันแห่งผลประโยชน์

จากรูปแบบคอร์รัปชันในมุมมองของของ TI. ดังกล่าว ได้ถูกนำมากำหนดตัวชี้วัดในการประเมิน CPI. ที่มุ่งเน้นการรับและเรียกรับสินบน สันน้ำใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พฤติกรรมการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและการเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง ความโปร่งใสในการใช้งบประมาณ การตระหนักรู้และการปราบปรามคอร์รัปชันของภาครัฐ และการทุจริตในภาครัฐ อันประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ

สำหรับผลการประเมินดัชนีรับรู้คอร์รัปชันของ ๑๘๐ ประเทศในปี ๒๕๖๒ ซึ่งองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติได้ประกาศจากการประเมิน ๑๓ ดัชนีวัดเมื่อ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๓ ปรากฏว่า ประเทศที่ได้คะแนนสูงสุดคือ ฟินแลนด์ ๘๖ คะแนน รองลงมา สิงคโปร์ สวีเดน และสวิตเซอร์แลนด์ ได้รับการประเมิน ๘๕ คะแนน

ส่วนประเทศไทยได้รับคะแนนจาก ๙ แหล่งประเมิน ๓๖ คะแนน เท่ากับปี ๒๕๖๑ เป็นลำดับที่ ๑๐๑ ของโลก และลำดับ ๖ ของอาเซียน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากลำดับ ๙๙ ของโลก และลำดับ ๕ ของอาเซียน จึงประเมินได้ว่าดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยต่ำลงในสายตาของต่างประเทศ และยังห่างไกลจากเป้าหมายการปฏิรูปตามยุทธศาสตร์ชาติที่คาดหวังว่า จะได้มากกว่า ๕๐ คะแนน ในปี ๒๕๖๕ และได้ลำดับสูงกว่า ๒๐ ในปี ๒๕๘๐

ขณะเดียวกัน องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ได้ให้ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศที่ได้คะแนนเฉลี่ยต่ำกว่า ๔๓ คะแนน ซึ่งรวมถึงประเทศไทยว่า ควรมีการพัฒนายกระดับคะแนนให้สูงขึ้นใน ๗ เรื่อง ดังนี้

(๑) **รัฐบาลควรลดความเสี่ยงของอิทธิพลการกำหนดนโยบายในทางมิชอบ ด้วยการไม่แต่งตั้งบุคคลที่มีผลประโยชน์ ให้ดำรงตำแหน่งที่ต้องรับผิดชอบกิจการนั้น และมีระยะเวลาปลอดการปฏิบัติงานในธุรกิจที่ตนเคยกำกับดูแลหลังจากพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องเป็นธรรม**

(๒) **รัฐบาลควรปรับปรุงและธรรมาภิบาลด้านกฎ ระเบียบ ทางการเงินอย่างเหมาะสม เพื่อป้องกันการใช้จ่ายเงินและอิทธิพลทางการเมืองมากเกินไป พรรคการเมืองควรเปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้ สินทรัพย์ และหนี้สิน โดยรัฐบาลควรให้หน่วยงานที่กำกับดูแลมีอำนาจหน้าที่มากขึ้น และจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสม**

(๓) **รัฐบาลต้องมั่นใจว่าการเลือกตั้งเป็นไปอย่างเสรีและยุติธรรม** เพื่อให้ได้ประชาธิปไตยที่มี **ประสิทธิภาพในการต่อต้านการทุจริต** ด้วยการวางมาตรการป้องกันและลงโทษต่อการซื้อเสียง รวมถึงการให้ข้อมูลที่เปิดเผยซึ่งจะเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นให้รัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง **ตลอดจนให้ความมั่นใจแก่ประชาชนในการลงโทษนักการเมืองที่ทุจริตอย่างเฉียบขาด**

(๔) **รัฐบาลควรส่งเสริมการเข้าถึงการตัดสินใจที่เปิดกว้าง และปรึกษากลุ่มคนที่หลากหลายกลุ่ม** นอกจากนักวิ่งเต้นและมีผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม กิจกรรมลอบบีควรเป็นกิจกรรมสาธารณะและสามารถเข้าถึงได้ด้วยระบบตรวจสอบ

(๕) **รัฐบาลควรสร้างกลไกเพื่อให้แน่ใจว่าการบริการและการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นรายจ่ายสาธารณะ ไม่ดำเนินการโดยความสัมพันธ์ส่วนบุคคลหรือกลุ่มพิเศษบางกลุ่มในระบบอุปถัมภ์**

(๖) **รัฐบาลควรปกป้องเสรีภาพและสิทธิทางการเมือง รวมถึงเสรีภาพในการพูดและการแสดงออก รัฐบาลควรให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมและคุ้มครองพลเมือง นักเคลื่อนไหว ผู้แจ้งเบาะแส และนักข่าวในการตรวจสอบและเปิดเผยการทุจริต**

(๗) **รัฐบาลจะต้องส่งเสริมการแบ่งแยกอำนาจ สนับสนุนความเป็นอิสระทางตุลาการ และธำรงไว้ซึ่งการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพ**

จากผลการประเมินใน ๕ ปีที่ผ่านมาตามภาพ จะเห็นว่า ปีนี้ประเทศไทยได้รับคะแนนสูงกว่าค่าเฉลี่ยเพียง ๒ ตัวชี้วัด คือ (๑) การตัดสินใจและการทุจริตมีอยู่อย่างน้อยเพียงใด (IMD.) และ(๕) การจ่ายสินบนของภาคธุรกิจมีอย่างน้อยเพียงใด (WEF.) ส่วนอีก ๗ ตัวชี้วัด คะแนนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยมากและไม่เพิ่มมาโดยตลอด

ผลการประเมินเปรียบเทียบคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของไทย ปี 2019 (เพิ่มขึ้น 3 แหล่ง เท่าเดิม 4 แหล่ง ลดลง 2 แหล่ง)						
แหล่งข้อมูล	2015	2016	2017	2018	2019	ผลการเปลี่ยนแปลง (2018-2019)
1. IMD World Competitiveness Yearbook การจัดอันดับและการทุจริตในยุโรปและอเมริกาเหนือ	38	44	43	41	45	↑ +4
2. WJP World Justice Project Rule of Law Index ดัชนีการรับรู้การทุจริตในยุโรปและอเมริกาเหนือ	26	37	40	40	38	↓ -2
3. BFTI Bertelmann Foundation Transformation Index การประเมินการทุจริตของรัฐบาลในยุโรปและอเมริกาเหนือ	40	40	37	37	37	↔
4. PERC Political and Economic Risk Consultancy ดัชนีการรับรู้การทุจริตในยุโรปและอเมริกาเหนือ	42	38	41	37	38	↑ +1
5. WEF World Economic Forum Executive Opinion Survey การสำรวจความคิดเห็นของนักบริหารในยุโรปและอเมริกาเหนือ	43	37	42	42	43	↑ +1
6. PRS Political Risk Services International Country Risk Guide ดัชนีการรับรู้การทุจริตในยุโรปและอเมริกาเหนือ	31	32	32	32	32	↔
7. EIU Economist Intelligence Unit Country Risk Rating ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ	38	37	37	37	37	↔
8. GI Global Insight Country Risk Rating การดำเนินการทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในยุโรปและอเมริกาเหนือ	42	22	35	35	35	↔
9. V-Dem Varieties of Democracy Project การทุจริตในภาครัฐ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และตุลาการในยุโรปและอเมริกาเหนือ	-	24	23	21	20	↓ -1

เมื่อวิเคราะห์การเพิ่มของคะแนนที่สะท้อนว่ามีการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันแล้ว และได้คะแนนเพิ่มขึ้นสูงกว่าค่าเฉลี่ยมี ๒ ตัวชี้วัด คือ (๑) การให้และการทุจริตคอร์รัปชันยังคงมีอยู่หรือไม่ ได้ ๔๕ คะแนน

และ (๒) การจ่ายสินบนเกี่ยวกับการนำเข้า-ส่งออก การเข้าถึงสาธารณูปโภคต่างๆ การประเมินภาษีประจำปี การได้รับสัมปทาน การแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม และการนำงบประมาณภาครัฐไปให้กับบริษัทบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดๆ เพื่อการคอร์รัปชัน (WEF.) ได้ ๔๓ คะแนนเท่ากับค่าเฉลี่ย

อย่างไรก็ดี ดัชนีทั้งสองนี้เกี่ยวข้องกับดัชนีอื่นๆ ที่ได้รับการประเมินจากองค์กรอื่นซึ่งคะแนนต่ำ ประกอบกับเกณฑ์ที่ปรารภของประเทศไทย คือ ๕๐ คะแนน ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจึงต้องเร่งรัดปฏิรูปต่อไป

สำหรับตัวชี้วัดที่คะแนนต่ำมากๆ และได้รับคะแนนลดลงเรื่อยๆ คือ (๙) การทุจริตในภาครัฐ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และตุลาการ เกี่ยวกับสินบน การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับส่วนรวม (V-DEM) ซึ่งปีนี้ได้คะแนนเพียง ๒๐ คะแนน จึงต้องมีการแก้ไขโดยด่วน เนื่องจากจุดให้คะแนนรวมต่ำลงมาก

ตัวชี้วัดนี้เริ่มวัดในปี ๒๕๕๙ ประเทศไทยได้คะแนนเพียง ๒๔ จาก ๑๐๐ คะแนน และลดลงเรื่อยๆ จนต่ำกว่า ๒๐ คะแนนในปี ๒๕๖๒ สิ่งนี้สะท้อนว่า ประเทศไทยยังไม่ตระหนักถึงปัญหานี้ จึงไม่มีการแก้ไข

ส่วนดัชนีที่อยู่ในเกณฑ์ “ต้องปรับปรุง” เร่งด่วน เนื่องจากคะแนนลดลงหรือคงที่ ได้แก่ (๒) การใช้อำนาจรัฐเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายทหารและตำรวจ (WJP.) (๓) การใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อประโยชน์มิชอบและประสิทธิภาพของรัฐบาลในการควบคุมการทุจริต (BF.-TI.) (๖) การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าออก การประเมินภาษี การได้รับการคุ้มครองจากตำรวจ (PRS.) (๗) การตรวจสอบการใช้งบประมาณ การใช้อำนาจรัฐ การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความเป็นอิสระขององค์กรตรวจสอบ (EIU.) และ (๘) ความเสี่ยงด้านธุรกิจ การติดสินบนเจ้าหน้าที่ และการออกนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจบางธุรกิจ (GI.)

นอกจากนี้ ดัชนีที่สะท้อนปัญหาคอร์รัปชันของประเทศ คือ (๔) คุณให้คะแนนการคอร์รัปชันในประเทศที่คุณอาศัย/ทำงานอยู่เท่าใด (PERC.) ซึ่งเคยได้รับคะแนน ๔๓ ในปี ๒๕๕๗ แต่ลดลงและเพิ่มขึ้นสลับกัน สะท้อนให้เห็นความไม่เอาใจใส่ของหัวหน้าหน่วยที่รับผิดชอบ จึงต้องเร่งรัดปฏิรูปเรื่องนี้เป็นพิเศษ

สรุปแล้ว การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของประเทศเพื่อให้ได้ CPI. สูงขึ้น ต้องพิจารณาจากสาเหตุหรือรากเหง้าของปัญหาจากมุมมองของต่างประเทศ เพื่อสร้างความเชื่อถือ ศรัทธา และไว้วางใจในการทำธุรกิจกับประเทศไทย ซึ่งจะเห็นว่าต่างประเทศ “รังเกียจ” อยู่ ๒ เรื่อง คือ (๑) การใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบที่เอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องทำให้มีปัญหาการเลือกปฏิบัติ และ(๒) การรับและเรียกรับสินบนซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนการทำธุรกิจ ซึ่งทั้งสองเรื่องนี้มีกฎหมายอยู่แล้ว เพียงแต่ยังขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเท่านั้น

ส่วนกฎหมายที่ควรออกมาเสริมเพื่อแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันให้หมดไป คือ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับส่วนรวม เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจอย่างชัดเจนและปฏิบัติได้ถูกต้อง และกฎหมายว่าด้วยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบคุณธรรม เพื่อลดระบบอุปถัมภ์ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๖ วรรคสองแล้ว

นอกจากนั้น รัฐบาลควรกำหนดมาตรการกวดขันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมการใช้อำนาจโดยมิชอบ และร่ำรวยผิดปกติ โดยสนับสนุนให้มีการตรวจสอบจากภาคประชาชนและภาคประชาสังคมอย่างจริงจัง

และสิ่งสำคัญที่สุด คือ ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรอิสระ ต้อง “ไม่ทุจริตเสียเอง”