

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 25 มีนาคม 2537

รัฐบาลประชาธิปไตยกับการฉ้อฉลอำนาจ

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

เมื่อนายวูจ็อกไฮ (Vu Ngoc Hai) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน เวียดนามถูกฟ้องศาลในข้อหาฉ้อราษฎร์บังหลวง และเมื่อนายรอสซุน (Ros Chhun) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการขนส่งในรัฐบาลนายฮุนเซนแห่งประเทศกัมพูชาถูกดำเนินคดีในข้อหาตั้งช่องโหว่ เพื่อโครงการมรดกยนต์ มีเพียงรายงานข่าวสั้นๆ ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์เท่านั้น

เมื่อผู้นำพรรคประชาธิปไตยกล่าวอ้างว่า รัฐบาลนายชวน หลีกภัยเป็นรัฐบาลที่ซื่อสัตย์สุจริต ไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวง และเมื่อนายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวหาว่า รัฐมนตรีบางคนรับสินบาทคาดสินบนระดับร้อยล้านบาท จนผู้นำพรรคประชาธิปัตย์พากันดาหน้าเรียกร้องให้นายสมัครช่วยหาใบเสร็จนั้น ไม่มีรายงานข่าวในสื่อมวลชนระหว่างประเทศแม้แต่บ่อย ทั้งที่เมื่อเห็นหน้าและเห็นรายชื่อรัฐมนตรีบางคนในรัฐบาลนายชวน หลีกภัยก็ได้ 'กลืนสะอาด' แล้ว โดยที่คนบางคนอาจต้องอาเจียรเพราะแพ้ 'กลืนสะอาด' นั้น

แต่เมื่อประธานาธิบดีบิล คลินตัน และนางฮิลลารี คลินตัน ตกอยู่ในกับดักคดีไวท์วอเตอร์ โดยที่คดีนี้อาจเป็นเหตุให้นายคลินตันพ้นจากตำแหน่งประธานาธิบดี สื่อมวลชนระหว่างประเทศ ทั้งสำนักข่าวและสถานีโทรทัศน์พากันประโคมข่าวอย่างอีกทีก็

ผู้คนจำนวนไม่น้อยมีมายาภาพว่า รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวงและไม่ฉ้อฉลอำนาจ และมีความเชื่ออย่างผิดๆว่า ยิ่งระบอบประชาธิปไตยฝังรากลึกยาวนานเพียงใด พฤติกรรมอันมิชอบเหล่านี้ยิ่งสิ้นสูญไปมากเพียงนั้น

แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว และไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบเผด็จการหรือระบอบประชาธิปไตย ล้วนแล้วแต่บ่งชี้ว่า ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจในทางฉ้อฉลมิได้แตกต่างกัน ความแตกต่างหากจะมี ก็เป็นเรื่องความซับซ้อนและความสามารถในการอำพรางพฤติกรรมอันฉ้อฉลเหล่านั้น

ในประเทศด้อยพัฒนาที่มีการปกครองแบบเผด็จการ ผู้ทรงอำนาจเผด็จการอาจใช้อำนาจในทางฉ้อฉลอย่างโจ่งแจ้ง อหังการแห่งอำนาจอาจทำให้ไม่เกรงต่อข้อครหาใดๆ และไม่พยายามอำพรางพฤติกรรมฉ้อราษฎร์บังหลวงและการใช้อำนาจในทางฉ้อฉลแต่ประการใด

แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมักจะมี บทบัญญัติทางกฎหมายและกฎข้อบังคับต่างๆ ตลอดจนจารีตในสังคมที่ป้องกันการฉ้อราษฎร์ บังหลวงและการฉ้อฉลอำนาจอย่างเข้มงวด กระนั้นก็ตาม การฉ้อราษฎร์บังหลวงและการฉ้อฉล อำนาจยังคงปรากฏอยู่ เพียงแต่ต้องอาศัยวิธีการอันซับซ้อนและซ่อนเร้นอำพราง เพื่อหลีกเลี่ยง บทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น

ดังนั้น พฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการฉ้อฉลอำนาจจึงปรากฏทั้ง ในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศด้อยพัฒนา ทั้งในประเทศเผด็จการและประเทศประชาธิปไตย เพียงแต่ภาพที่ปรากฏในประเทศด้อยพัฒนาและประเทศเผด็จการค่อนข้างโปร่งใสมากกว่าเท่านั้น

สังคมโลกมักจะได้เห็นภาพจอมเผด็จการในประเทศด้อยพัฒนาที่มีวิถีชีวิต อันทรูทร่าฟุ่มเฟือยท่ามกลางความทุกข์ยากของประชาชน และใช้อำนาจในการแสวงหา ทรัพย์สินศฤงคารโดยมิชอบ แต่ภาพเช่นนี้ก็มีได้แตกต่างในสาระสำคัญกับพฤติกรรมการฉ้อฉล อำนาจของประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสันในคดีวอเตอร์เกต

การเปิดโปงพฤติกรรมอันมิชอบของผู้นำประเทศเสรีประชาธิปไตยแต่เดิมเป็นเรื่องยาก หากมิใช่เพราะอุบัติเหตุ กรณีวอเตอร์เกตก็จะไม่ปรากฏสู่สาธารณชน แต่ด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ สังคมโลกมีโอกาสรับรู้พฤติกรรมอันฉ้อฉลของผู้ทรงอำนาจ ในประเทศต่างๆ มากขึ้น

บัดนี้ ประชาชนชาวอเมริกันได้รู้ว่า ทั้งประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน และ ประธานาธิบดียอร์จ บุช ต่างรู้เห็นเป็นใจกับการขายอาวุธให้รัฐบาลประเทศอิหร่านระหว่างปี 2527-2529 เพื่อนำรายได้ไปช่วยเหลือกลุ่มกบฏคอนตราในประเทศนิการากัว ซึ่งรู้จักกันในชื่อคดี อิหร่าน-คอนตรา (Iran-Contra) ทั้งๆที่อิหร่านเป็นปรปักษ์ของสหรัฐฯ และสหรัฐฯก็มีกฎหมาย ห้ามขายอาวุธแก่ประเทศที่เป็นปรปักษ์ แต่ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐฯกลับละเมิดกฎหมายเสียเอง การสอบสวนคดีอิหร่าน-คอนตราใช้เวลาถึง 7 ปี และใช้งบประมาณ 35 ล้านดอลลาร์อเมริกัน รายงานผลการสอบสวนเพิ่งปรากฏสู่สาธารณชนเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2537 แต่ไม่เป็นที่สนใจ มากนัก เพราะเป็นช่วงเวลาที่ชาวอเมริกันกำลังสนใจคดีตัดจู่ระหว่างสามีภรรยาตระกูลบ็อบบิต (Bobbit)

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2537 นางคาตาลินา วิลลาปันโด (Catalina Villapando) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลยอร์จ บุช ระหว่างปี 2532-2535 สารภาพผิดต่อศาล อเมริกันในข้อหาการมีส่วนร่วมในการประกอบอาชญากรรม หลบเลี่ยงการเสียภาษี และขัดขวาง การดำเนินคดี ทั้งนี้ปรากฏว่า นางวิลลาปันโดทำเงินได้ในปี 2532 ต่ำกว่าความเป็นจริงถึง 167,000 เหรียญอเมริกัน อันเป็นเหตุให้รัฐบาลอเมริกันสูญเสียรายได้มากกว่า 47,000 เหรียญอเมริกัน นางวิลลาปันโดเคยทำงานให้บริษัท Communications International Inc. เมื่อรับ

ตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งมีลายเซ็นปรากฏบนธนบัตรอเมริกัน นางยังคงรับเงินได้ทั้งรูปตัวเงินและรูปสิ่งของจากบริษัทดังกล่าว แต่ไม่ยอมแจ้งในการชำระภาษีเงินได้ มีหน้าซ้ำยังดำเนินการให้บริษัทดังกล่าวทำลายหลักฐานทั้งปวง ซึ่งอัยการแผ่นดินถือเป็นการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน

ในประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยยังรากลึกหลายร้อยปีดังเช่นอังกฤษ การฉ้อฉลอำนาจยังคงปรากฏอยู่ ในปี 2536 ทั้งท่านผู้หญิงแอดเซอร์ และนายกรัฐมนตรีจอห์น เมเจอร์ ถูกรัฐสภาไต่สวนในเรื่องการลักลอบขายอาวุธให้อิรักก่อนเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซียในปี 2533-2534 ทั้งๆที่มีระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการค้าอาวุธอย่างเข้มงวด แต่นายกรัฐมนตรีจากพรรคอนุรักษนิยมทั้งสองคนกลับปล่อยให้มีการขายอาวุธร้ายแรงแก่อิรัก ประหนึ่งว่ารู้เห็นเป็นใจด้วย อังกฤษขายอาวุธให้อิรักด้วยวิธีการอันสลับซับซ้อน โดยที่ธนาคาร Banca Nazionale del Lavoro (BNL) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในอิตาลีเป็นผู้จัดส่งอาวุธให้อิรักโดยผ่านสิงคโปร์

การให้ความช่วยเหลือแก่มาเลเซียในโครงการเขื่อนไฟฟ้าเปอร์กอ (Pergau Dam) เป็นอีกกรณีหนึ่งที่ทำให้ผู้นำพรรคอนุรักษนิยมตกอยู่ในฐานะลำบาก เพราะแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีการใช้อำนาจในทางฉ้อฉล โครงการนี้เริ่มต้นในปี 2531 เมื่อนางมาร์กาเรต แอดเซอร์เยือนมาเลเซีย เพื่อฟื้นฟูสัมพันธไมตรี ซึ่งหมางเมินมาแต่ปี 2524 ครั้นเมื่อนายมหาธีร์ โมฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีมาเลเซียเยือนอังกฤษเป็นการตอบแทนในปี 2532 รัฐบาลอังกฤษก็ประกาศให้ความช่วยเหลือมาเลเซียในการสร้างเขื่อนดังกล่าวนี้

หนังสือพิมพ์ในประเทศอังกฤษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง *The Guardian* และ *The Observer* พากันเปิดโปงในเวลาต่อมาว่า เบื้องหลังการประกาศให้ความช่วยเหลือแก่มาเลเซียในโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าเปอร์กอเป็นไปด้วยความฉ้อฉล เพราะใช้เวลาในการประมาณการก่อนที่นายมหาธีร์จะเยือนอังกฤษเพียง 2 วัน และตัวเลขเงินช่วยเหลือพุ่งทะยานจากระดับ 200 ล้านดอลลาร์ ซึ่งประมาณการไว้เดิมเป็น 234 ล้านดอลลาร์ โดยที่อาจมีแนวโน้มสูงกว่านี้

แม้ว่าการให้ความช่วยเหลือโครงการเขื่อนไฟฟ้าเปอร์กอจะประกาศในยุครัฐบาลแอดเซอร์ แต่เพิ่งจะมานุมัติในยุครัฐบาลนายจอห์น เมเจอร์เมื่อต้นปี 2537 นี้เอง โดยที่การอนุมัติโครงการเกิดกรณีข้อหาขึ้น เมื่อปรากฏว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (National Audit Office) คัดค้านโครงการนี้ เซอร์ทิม แลงเคสเตอร์ (Sir Tim Lankester) เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาโครงการนี้ มีบันทึกแต่เดือนตุลาคม 2536 ซึ่งให้เห็นว่า โครงการนี้เป็นโครงการที่ไม่เป็นประโยชน์เท่าที่ควร โดยที่มีการใช้เงินไปในทางสูญเปล่าอย่างน้อย 56 ล้านดอลลาร์สเตอร์ลิง (ประมาณ 82 ล้านเหรียญอเมริกัน) และอาจต้องทำให้ประชาชนชาวมาเลเซียต้องสูญเสียเงินอีก 100 ล้านดอลลาร์สเตอร์ลิง (หรือ 146 ล้านเหรียญอเมริกัน) แต่นายจอห์น เมเจอร์ไม่ยอมฟังเสียงทัดทานจาก

ข้าราชการประจำ โดยเดินหน้าให้เงินช่วยเหลือแก่มาเลเซีย เพื่อรักษาพันธสัญญาที่ให้ไว้ในรัฐบาลแอตเซอร์

ในเดือนมกราคม 2537 หนังสือพิมพ์ *Financial Times* เริ่มรายงานความไม่ชอบมาพากลของโครงการความช่วยเหลือการสร้างเขื่อนเปอร์กอว่าเป็นโครงการแลกเปลี่ยนกับการขายอาวุธ กล่าวคือ รัฐบาลอังกฤษให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลมาเลเซีย 234 ล้านดอลลาร์สเตอร์ลิง โดยมาเลเซียสัญญาจะซื้ออาวุธจากอังกฤษมูลค่า 1,000 ล้านดอลลาร์สเตอร์ลิง โครงการความช่วยเหลือนี้จึงเข้าข่ายเป็นโครงการ ATP (= Aid-for-Trade Programme)

เมื่อสื่อมวลชนอังกฤษเริ่มเจาะข่าวเรื่องนี้ ข้อมูลเริ่มบ่งบอกว่า รายงานนี้เป็นรายการ 'ตะหมูเข้าปากหมา' เพราะบรรดาบริษัทนายหน้าซื้อขายอาวุธให้มาเลเซียล้วนแล้วแต่เป็นบริษัทของสมาชิกพรรคอนุรักษนิยม ซึ่งเป็นพรรครัฐบาล เรื่องของเรื่องจึงกลายเป็นว่ารัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมนำรายได้จากภาษีของประชาชนไปแจกจ่ายเป็นเงินช่วยเหลือต่างประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนกับรายได้จากการขายอาวุธ ซึ่งมีได้ตกเป็นของแผ่นดิน หากแต่ตกแก่บุคคลในพรรคอนุรักษนิยมนั่นเอง

พรรคกรรมกร ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้าน เรียกร้องให้มีการสอบสวนผู้ใกล้ชิดของท่านผู้หญิงแอตเซอร์ 2 คน ซึ่งพัวพันกับการค้าอาวุธกับมาเลเซีย คนหนึ่งได้แก่ เซอร์ชาร์ลส์ พาวเวล (Sir Charles Powell) อดีตที่ปรึกษาด้านการต่างประเทศของท่านผู้หญิงแอตเซอร์ และเป็นผู้อำนวยการบริษัทค้าอาวุธด้วย อีกคนหนึ่งได้แก่ เซอร์ทิม เบลล์ (Sir Tim Bell) อดีตที่ปรึกษาด้านการประชาสัมพันธ์ของท่านผู้หญิงแอตเซอร์ และต่อมาเป็นที่ปรึกษารัฐบาลมาเลเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นที่ปรึกษาของตันศรีอาร์มูแกม (Tan Sri Armugam) ซึ่งดูแลบริษัทไฟฟ้า GEC Malaysia (= General Electric Company)

เซอร์เดวิด สตีล (Sir David Steel) อดีตหัวหน้าพรรคเสรีนิยมไม่เพียงแต่เรียกร้องให้สอบสวนเซอร์ทิม เบลล์เท่านั้น หากยังพุ่งหอกไปสู่ นายสตีเวน ทิปปีง (Steven Tipping) สหายสนิทของนายมาร์ก แอตเซอร์ (Mark Thatcher) บุตรชายท่านผู้หญิงแอตเซอร์ อีกด้วย

การให้ความช่วยเหลือต่างประเทศโดยแลกกับการขายสินค้า (ATP) เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายความช่วยเหลือโพ้นทะเล (Overseas Aid Act) ทั้งฉบับปี 2509 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี 2523 การให้ความช่วยเหลือต่างประเทศเป็นการนำเงินภาษีประชาชนไปแจกจ่ายแก่ต่างประเทศ ส่วนการขายสินค้าแก่ต่างประเทศ ประโยชน์ตกเฉพาะแก่ผู้ขายเท่านั้น หากยินยอมให้มีการแลกเปลี่ยนในกระบวนการจัดสรรเงินช่วยเหลือต่างประเทศ ก็จะเปิดช่องให้มีการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการนี้ได้ แม้ว่าอังกฤษมีกฎหมายห้ามแลกเงิน

ช่วยเหลือกับการขายสินค้า แต่รัฐบาลอังกฤษก็แอบทำอยู่เกือบตลอดเวลา นับตั้งแต่ปี 2521 เป็นต้นมา มีการให้เงินช่วยเหลือต่างประเทศในลักษณะนี้ไม่น้อยกว่า 1,300 ล้านดอลลาร์ถึง

โครงการเงินช่วยเหลือเขื่อนเปอร์กอมีผลสั้นคลอนความเชื่อถือของประชาชนชาวอังกฤษที่มีต่อพรรคอนุรักษนิยมไม่น้อย เพราะการเปิดโปงเรื่องนี้เกิดขึ้นในขณะที่รัฐบาลนายเมเจอร์ กำลังตกต่ำทั้งทางจริยธรรมและการเมือง ในรอบปีที่ผ่านมานี้ ทั้งนายเมเจอร์และท่านผู้หญิงแอสเซอร์ต่างก็ถูกรัฐสภาไต่สวนในข้อหาที่ว่า รัฐบาลอังกฤษละเมิดกฎหมายในการขายอาวุธแก่อิรักก่อนที่จะเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซียในปี 2534 คราวนี้ก็ถูกสอบสวนอีกว่า รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่รักษากฎหมายปฏิบัติการที่เป็นการละเมิดกฎหมายหรือไม่

กรณีโครงการเงินช่วยเหลือเขื่อนเปอร์กอให้บทเรียนสำคัญอย่างน้อย 2 บท คือ

บทเรียนแรก ความเห็นแก่ตัวเป็นสัญชาตญาณดิบของมนุษย์ แม้แต่ประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยฝังรากลึกลงไปดั่งเช่นอังกฤษ ผู้นำทางการเมืองยังคงมีประพฤติกกรรมในการใช้อำนาจในการดูคับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ หากต้องการลดทอนการซื้ออาวุธบังหลวงและการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจของผู้มีอำนาจ จะต้องจัดระบบและกลไกในการป้องกันเรื่องเช่นนี้ให้มีประสิทธิภาพ

บทเรียนที่สอง การได้บรรดาศักดิ์หรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์มิได้เป็นหลักประกันว่าจะไม่มีประพฤติกกรรมการซื้ออาวุธบังหลวงหรือการฉ้อฉลในลักษณะอื่นๆ