

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 28 กันยายน 2543

สังคมชี้ข้อ

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

Transparency International (TI) องค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งมีฐานที่มั่น ณ นครเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี เพิ่งเผยแพร่ดัชนีวัดมโนทัศน์เกี่ยวกับการคอร์รัปชันบงหลวงในประเทศต่างๆ หรือที่รู้จักกันในนาม *Corruption Perceptions Index* (CPI) เมื่อต้นเดือนกันยายน 2543

Transparency International เป็นองค์การพัฒนาเอกชนที่เอาการเอางานในการผลักดันให้รัฐบาลนานาชาติยึดหลักความโปร่งใส (Transparency) ในการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำ CPI ก็เพื่อปลูกสำนึกผู้นำนานาชาติว่า การคอร์รัปชันบงหลวงเป็นปัญหาใหญ่ที่กีดขวางสังคมให้รุ่งเรือง และไม่เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ รวมทั้งระบบเศรษฐกิจโลก

Transparency International มุ่งจับประเด็นการคอร์รัปชันบงหลวงในภาครัฐบาล ดังนั้น จึงให้คำนิยามคำว่า Corruption ให้หมายถึง ‘การใช้อำนาจสาธารณะเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล’ (misuse of public power for private benefit) แต่การคอร์รัปชันบงหลวงเป็นเรื่องยากที่จะจับได้ไล่ทัน ดังที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อดีตนายกรัฐมนตรีกล่าวว่า คอร์รัปชันนั้นไม่มีใบเสร็จ เมื่อไม่มีใบเสร็จ การจัดอันดับสังคมชี้ข้อจึงยากที่จะเป็นไปได้ เพราะไม่มีพยานหลักฐานว่า การคอร์รัปชันบงหลวงนั้นมีมากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้ การศึกษาภาวะการคอร์รัปชันบงหลวงจึงอาศัยข้อมูลจากการสำรวจทัศนคติหรือมโนทัศน์ของสาธารณชน คำถามที่ใช้ในการสำรวจ ได้แก่

- ท่านคิดว่า การคอร์รัปชันบงหลวงในประเทศของท่านมีมากน้อยเพียงใด
 - ท่านคิดว่า หน่วยราชการใดมีการคอร์รัปชันบงหลวงมากที่สุด
- ฯลฯ

Transparency International มิได้สำรวจมโนทัศน์เกี่ยวกับการคอร์รัปชันบงหลวงเองหากแต่อาศัยรายงานการสำรวจขององค์กรอื่นๆ ในการจัดทำ *Corruption Perceptions Index* 2000 TI อาศัยข้อมูลจากรายงานการสำรวจ 16 โพลขององค์กรอิสระ 8 องค์กร อันได้แก่

- (1) Freedom House Nations in Transit (FH)
- (2) The Economist Intelligence Unit (EIU)

- (3) The Institute for Management Development (IMD)
- (4) The International Crime Victim Survey (ICVs)
- (5) Political Risk Services (PRS)
- (6) The Political and Economic Risk Consultancy (PERC)
- (7) The World Bank and European Bank for Reconstruction and Development (WB)
- (8) The World Economic Forum (WEF)

Transparency International แต่งตั้ง International Steering Committee ซึ่งประกอบด้วยผู้ชำนาญการด้านสถิติ คณิตศาสตร์ เศรษฐมิติ เศรษฐศาสตร์ และรัฐศาสตร์ เพื่อตรวจสอบความน่าเชื่อถือของโพลต่างๆ โพลหรือองค์กรที่ขาดความน่าเชื่อถือจะถูกคัดออกไป ผลการสำรวจที่เชื่อถือได้จึงถูกนำมาเป็นฐานข้อมูลในการจัดทำ Corruption Perceptions Index ประเทศที่อยู่ในขอบข่ายการจัดทำ CPI ต้องมีผลการสำรวจขององค์กรอิสระอย่างน้อย 3 องค์กร เพื่อลดความผิดพลาดที่เกิดจากการสำรวจ ทั้งนี้ TI คอยตรวจสอบความสัมพันธ์ (Correlation) ระหว่างผลการสำรวจขององค์กรต่างๆ เหล่านี้ และพบว่า สหสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีค่าสูงในระดับน่าพอใจ นั่นคือ ประเทศที่ติดอันดับการการข้อราษฎร์บังหลวงมากตามการสำรวจขององค์กรหนึ่งมีแนวโน้มที่จะติดอันดับการสำรวจขององค์กรอื่นด้วย

Corruption Perception Index เป็น Composite Index ที่จัดทำจากฐานข้อมูลที่ได้จากการสำรวจมโนทัศน์ของสาธารณชนเกี่ยวกับภาวะการข้อราษฎร์บังหลวง โดยที่ TI ไม่ได้ทำการสำรวจเอง หากแต่อาศัยผลการสำรวจขององค์กรอื่นๆ ด้วยเหตุดังนี้ CPI จึงเป็น poll of polls ค่า CPI มีได้วัดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการข้อราษฎร์บังหลวง หากแต่วัดทัศนคติหรือมโนทัศน์เกี่ยวกับการข้อราษฎร์บังหลวง CPI มีค่าตั้งแต่ 0 ถึง 10 ประเทศที่สาธารณชนเห็นว่าไม่มีการข้อราษฎร์บังหลวงเลย CPI จะมีค่าเท่ากับ 10 ประเทศที่สาธารณชนเห็นว่ามีการข้อราษฎร์บังหลวงยิ่งมากเพียงใด CPI จะยังมีค่าต่ำมากเพียงนั้น

TI เริ่มจัดทำ CPI นับตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา เมื่อมีการเผยแพร่ CPI ในปี 2538 นั้น ประเทศที่ติดอันดับยอดเยี่ยมมักจะออกมาไว้วางย มีการโจมตี TI ต่างๆ นานา และมีการตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของ CPI ด้วย ตลอดช่วงเวลาดังกล่าวนี TI พยายามสร้างความน่าเชื่อถือทางวิชาการ ปรับปรุงวิธีการคำนวณ CPI และปรับปรุงวิธีการรายงาน CPI นับตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา TI เริ่มรายงานค่า Standard Deviation เพื่อให้ข้อพิจารณาว่า CPI มีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด ผลปรากฏว่า Standard Deviation มีค่าต่ำ

แม้ว่าการโจมตี CPI ที่จัดทำโดย TI จะยังไม่หมดไป แต่เสียงโจมตีก็อ่อนลงไปมาก หลายประเทศเมื่อติดอันดับยอดเยี่ยม ก็พยายามดำเนินการแก้ไข แต่ผู้นำบางประเทศมีขั้นตอนการอย่างสูงในการปล่อยให้การขู่ราชทูตบงกชหวงเจริงงอกงามสืบต่อไป

ประเทศที่มีค่า CPI สูงถูกมองว่า 'กลืนสะอาด' จากการจัดอันดับประเทศที่ถูกมองว่ามีการขู่ราชทูตบงกชหวงน้อยที่สุด 10 อันดับแรกระหว่างปี 2538-2543 มีประเทศที่ติดในกลุ่มนี้เพียง 14 ประเทศ แสดงให้เห็นว่า ประเทศที่มี 'กลืนสะอาด' พยายามอ้างไว้ซึ่งความสะอาดของตน ประเทศที่เกาะกลุ่มอย่างเหนียวแน่นประกอบด้วยสวีเดน ฟินแลนด์ นอร์เวย์ เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ คานาดา และสิงคโปร์ (ดูตารางที่ 1 และ 2)

ในบรรดาประเทศมหาอำนาจกลุ่ม G 7 คานาดามีกลืนสะอาดมากที่สุด รองลงมาได้แก่ สหราชอาณาจักร และเยอรมนี ส่วนประเทศที่มีกลืนเหม็นมากที่สุดในประเทศมหาอำนาจด้วยกันเอง ก็คือ อิตาลี รองลงมาได้แก่ ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส ภาพที่พลโลกมองประเทศมหาอำนาจจึงมิใช่ผ้าขาว (ดูตารางที่ 3) คานาดาเป็นประเทศมหาอำนาจเพียงประเทศเดียวที่มี 'กลืนสะอาด' อย่างคงเส้นคงวา เพราะติดอันดับประเทศที่มี 'กลืนสะอาด' สูงสุด 10 อันดับแรกทุกปีระหว่างปี 2538 - 2543 สหราชอาณาจักรติดอันดับเพียงปีเดียว (2543) สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี และญี่ปุ่นไม่เคยติดอันดับเลย

เมื่อจัดอันดับประเทศที่มี 'กลืนเหม็น' สูงสุด 10 อันดับแรกระหว่างปี 2538 - 2543 อิตาลีเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วเพียงประเทศเดียวที่ติดอันดับนี้ในปี 2538 (ดูตารางที่ 4) นอกนั้นเป็นประเทศด้อยพัฒนา ประเทศในเอเชียติดอันดับจำนวนมากในช่วงปี 2538-2540 หลังจากนั้นก็มีเพียงอินโดนีเซียเพียงประเทศเดียวที่รักษา 'ความเหม็น' ได้อย่างยั่งยืน (ดูตารางที่ 4-5) ละตินอเมริกาแย่งชิงกับเอเชียในการเข้าสโมสร '10 ยอดเหม็น' และสามารถครองแชมป์ระหว่างปี 2540 - 2541 ในปี 2543 ไม่มีประเทศในละตินอเมริกาประเทศใดที่เป็นสมาชิกสโมสร '10 ยอดเหม็น' โดยที่สโมสรดังกล่าวนี้ถูกยึดครองโดยประเทศในแอฟริกาและอาณาจักรไซเวียต (ดูตารางที่ 6) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เกิดจากการขยายและเปลี่ยนแปลงปริมาณผลการจัดทำ Corruption Perceptions Index เมื่อเริ่มมีการจัดทำ CPI สำหรับประเทศที่เคยอยู่ในอาณาจักรไซเวียต ประเทศในกลุ่มนี้เริ่มคืบคลานไปยึดครองพื้นที่ในสโมสร '10 ยอดเหม็น' หนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่า ไทยเคยติดอันดับ '10 ยอดเหม็น' ในปี 2538

ตารางที่ 1

ประเทศที่ติดอันดับการฉ้อราษฎร์บังหลวงน้อยที่สุด 10 อันดับแรก

Corruption Perceptions Index

2538 – 2540

อันดับ	2538		2539		2540	
1	นิวซีแลนด์	9.55	นิวซีแลนด์	9.43	เดนมาร์ก	9.94
2	เดนมาร์ก	9.32	เดนมาร์ก	9.33	ฟินแลนด์	9.48
3	สิงคโปร์	9.26	สวีเดน	9.08	สวีเดน	9.35
4	ฟินแลนด์	9.12	ฟินแลนด์	9.05	นิวซีแลนด์	9.23
5	แคนาดา	8.87	แคนาดา	8.96	แคนาดา	9.10
6	สวีเดน	8.87	นอร์เวย์	8.87	เนเธอร์แลนด์	9.03
7	ออสเตรเลีย	8.80	สิงคโปร์	8.80	นอร์เวย์	8.92
8	สวิตเซอร์แลนด์	8.76	สวิตเซอร์แลนด์	8.76	ออสเตรเลีย	8.86
9	เนเธอร์แลนด์	8.69	เนเธอร์แลนด์	8.71	สิงคโปร์	8.66
10	นอร์เวย์	8.61	ออสเตรเลีย	8.60	ลักเซมเบิร์ก	8.61
จำนวนประเทศ ที่จัดทำดัชนี	41		54		52	

ที่มา Transparency International
www.transparency.de

หมายเหตุ Corruption Perceptions Index (CPI) มีค่าระหว่าง 0 ถึง 10 CPI ยิ่งมีค่าสูงมากเพียงใด การฉ้อราษฎร์บังหลวงยิ่งมีน้อยมากเพียงนั้น

ตารางที่ 2

ประเทศที่ติดอันดับการฉ้อราษฎร์บังหลวงน้อยที่สุด 10 อันดับแรก

Corruption Perceptions Index

2541 – 2543

อันดับ	2541		2542		2543	
1	เดนมาร์ก	10.0	เดนมาร์ก	10.0	ฟินแลนด์	10.0
2	ฟินแลนด์	9.6	ฟินแลนด์	9.8	เดนมาร์ก	9.8
3	สวีเดน	9.5	นิวซีแลนด์	9.4	นิวซีแลนด์	9.4
4	นิวซีแลนด์	9.4	สวีเดน	9.4	สวีเดน	9.4
5	ไอซ์แลนด์	9.3	คานาดา	9.2	คานาดา	9.2
6	คานาดา	9.2	ไอซ์แลนด์	9.2	ไอซ์แลนด์	9.1
7	สิงคโปร์	9.1	สิงคโปร์	9.1	นอร์เวย์	9.1
8	เนเธอร์แลนด์	9.0	เนเธอร์แลนด์	9.0	สิงคโปร์	9.1
9	นอร์เวย์	9.0	นอร์เวย์	8.9	เนเธอร์แลนด์	8.9
10	สวิตเซอร์แลนด์	8.9	สวิตเซอร์แลนด์	8.9	สหราชอาณาจักร	8.7
จำนวนประเทศ ที่จัดทำดัชนี	85		99		90	

ที่มา Transparency International
www.transparency.de

หมายเหตุ Corruption Perceptions Index (CPI) มีค่าตั้งแต่ 0 ถึง 10 CPI ยิ่งมีค่าสูงมากเพียงใด การฉ้อราษฎร์บังหลวงยิ่งมีน้อยมากเพียงนั้น

ตารางที่ 3
Corruption Perceptions Index
ประเทศมหาอำนาจ G 7
2538 – 2543

ประเทศ	2538		2539		2540		2541		2542		2543	
สหรัฐอเมริกา	7.79	(15)	7.66	(15)	7.61	(16)	7.5	(17)	7.5	(18)	7.8	(14)
สหราชอาณาจักร	8.57	(12)	8.44	(12)	8.22	(14)	8.7	(11)	8.6	(13)	8.7	(10)
เยอรมนี	8.14	(13)	8.27	(13)	8.23	(13)	7.9	(15)	8.0	(14)	7.6	(17)
ฝรั่งเศส	7.00	(18)	6.96	(19)	6.66	(20)	6.7	(21)	6.6	(22)	6.7	(21)
อิตาลี	2.99	(33)	3.42	(34)	5.03	(30)	4.6	(39)	4.7	(38)	4.6	(39)
ญี่ปุ่น	6.72	(20)	7.05	(17)	6.57	(21)	5.8	(25)	6.0	(25)	6.4	(23)
แคนาดา	8.87	(5)	8.96	(5)	9.10	(5)	9.2	(6)	9.2	(6)	9.2	(5)
จำนวนประเทศที่ จัดทำดัชนี	41		54		52		85		99		90	

ที่มา Transparency International
www.transparency.de

หมายเหตุ 1. ตัวเลขในตารางแสดง Corruption Perceptions Index (CPI)
2. ตัวเลขในวงเล็บแสดงอันดับของ CPI ประเทศที่มีค่า CPI ต่ำถูกมองว่ามีการฉ้อราษฎร์บังหลวงมาก

ตารางที่ 4

ประเทศที่ติดอันดับการคอร์รัปชันร้ายแรงสูงสุด 10 อันดับแรก

Corruption Perceptions Index

2538 – 2540

อันดับ	2538		2539		2540	
1	อินโดนีเซีย	1.94	ไนจีเรีย	0.69	ไนจีเรีย	1.76
2	สาธารณรัฐประชาชนจีน	2.16	ปากีสถาน	1.00	โบลิเวีย	2.05
3	ปากีสถาน	2.25	เคนยา	2.21	โคลอมเบีย	2.23
4	เวเนซุเอลา	2.66	บังคลาเทศ	2.29	รัสเซีย	2.27
5	บราซิล	2.70	สาธารณรัฐประชาชนจีน	2.43	ปากีสถาน	2.53
6	ฟิลิปปินส์	2.77	คาเมอรูน	2.46	เม็กซิโก	2.66
7	อินเดีย	2.78	เวเนซุเอลา	2.50	อินโดนีเซีย	2.72
8	ไทย	2.79	รัสเซีย	2.58	อินเดีย	2.75
9	อิตาลี	2.99	อินเดีย	2.63	เวเนซุเอลา	2.77
10	เม็กซิโก	3.18	อินโดนีเซีย	2.65	เวียดนาม	2.79
จำนวนประเทศ ที่จัดทำดัชนี	41		54		52	

ที่มา Transparency International
www.transparency.de

หมายเหตุ CPI มีค่าต่ำมากเพียงใด แสดงว่าถูกมองว่ามีการคอร์รัปชันร้ายแรงสูงมากเพียงนั้น

ตารางที่ 5

ประเทศที่ติดอันดับการข้ อราชกรร บั งหลวงสูงสุ ด 10 อันดับแรก

Corruption Perceptions Index

2541 – 2543

อันดับ	2541		2542		2543	
1	คาเมอรูน	1.4	คาเมอรูน	1.5	ไนจีเรีย	1.2
2	ปารากวัย	1.5	ไนจีเรีย	1.6	ยูโกสลาเวีย	1.3
3	ฮอนดูรัส	1.7	อินโดนีเซีย	1.7	ยูเครน	1.5
4	ทานซาเนีย	1.9	อาเซอร์ไบจัน	1.7	อาเซอร์ไบจัน	1.5
5	ไนจีเรีย	1.9	อุสเบกิสถาน	1.8	อินโดนีเซีย	1.7
6	อินโดนีเซีย	2.0	ฮอนดูรัส	1.8	แองโกลา	1.7
7	โคลอมเบีย	2.2	ทานซาเนีย	1.9	คาเมอรูน	2.0
8	เวเนซุเอลา	2.3	ยูโกสลาเวีย	2.0	รัสเซีย	2.1
9	อิควาดอร์	2.3	ปารากวัย	2.0	เคนยา	2.1
10	รัสเซีย	2.4	เคนยา	2.0	โมแซมบิก	2.2
จำนวนประเทศ ที่จัดทำดัชนี	85		99		90	

ที่มา Transparency International
www.transparency.de

หมายเหตุ CPI มีค่าต่ำมากเพียงใด แสดงว่าถูกมองว่ามีการข้ อราชกรร บั งหลวงสูงมากเพียงนั้น

ตารางที่ 6

การแจกแจงสมาชิกสโมสรร '10 ยอดเหม็น' ตามภูมิภาค

Corruption Perceptions Index

2538 – 2543

ปี	เอเชีย	ละตินอเมริกา	แอฟริกา	อาณาจักรโซเวียต	ภูมิภาคอื่น	รวม
2538	6	3	-	-	1	10
2539	5	1	3	1	-	10
2540	4	4	1	1	-	10
2541	1	5	3	1	-	10
2542	1	2	4	2	1	10
2543	1	-	5	3	1	10

ที่มา ตารางที่ 4 และ 5