

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษา พฤติกรรมคอรัปชันของเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวนในจังหวัดพังงาเกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพังงา ด้วยองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ต่างๆ ว่าด้วยการเลือกตั้ง ที่กำหนดไว้ทุกระดับ รวมถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 13) เมื่อมีการกำหนดการเลือกตั้งขึ้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ชื่อ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จึงเป็นผู้กำหนดหลักในการดำเนินการเลือกตั้ง ควบคุม ดูแล ตั้งแต่ การกำหนดการรับสมัคร จนถึงสิ้นสุดการเลือกตั้งทั้งนี้ยังรวมถึง ดำเนินการกับการร้องเรียนที่จะเกิดขึ้น ก่อนการเลือกตั้ง ระหว่างการเลือกตั้ง และหลังการเลือกตั้งอีกด้วย ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งที่ขาดไม่ได้คือ ข้าราชการตำรวจที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการปฏิบัติ โดย ทำหน้าที่เป็นผู้รักษาความปลอดภัย ดูแลความสงบเรียบร้อย ก่อน ระหว่าง หลังการเลือกตั้ง และสามารถทำการจับกุมบุคคลที่กระทำความผิดซึ่งหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดพังงาที่ผ่านมาเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2547 นั้น ได้มีการร้องเรียนถึงพฤติกรรมในการทำการทุจริตการเลือกตั้งของผู้สมัครรับการเลือกตั้งบางคน รวมถึงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวนบางคน ที่ทำการคุมหน่วยเลือกตั้งรับผิดชอบดูแลรักษาความปลอดภัยนั้นประพฤติตนไม่เหมาะสม และอาจจะนำมาซึ่งการทุจริตในหน้าที่และทำให้ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในบทของวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้ทำการวิจัยได้กล่าวถึงรายละเอียดของ องค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวน วัฒนธรรมของสังคมไทย การคอรัปชัน การฉ้อราษฎร์บังหลวง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งมีสาระเนื้อหา ดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำ

กว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์เฉลี่ยตามที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 40 มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 44 โดยให้สภาตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากสภาพแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่ให้มีประกาศจัดตั้งเป็นต้นไป ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 41 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 45 กำหนดไว้ว่า ได้แก่

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบล หมู่บ้านละ 2 คน

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งนายอำเภอได้แต่งตั้งขึ้นตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 48

สมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง เพราะเหตุเช่นเดียวกับสมาชิกสภาตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 46 ดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับสภาตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณ และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ผู้ที่นายอำเภอแต่งตั้งขึ้นตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 48 คือ

- 1) กำนัน

2) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน

3) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารและกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ประธานคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 61 และมาตรา 62 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล คือ

(1) พ้นจากตำแหน่งตามวาระ (4 ปี)

(2) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอโดยให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลาออก

(3) พ้นจากตำแหน่งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 64 คือ

(1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นอายุหรือยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

(3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอโดยให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลาออก

(4) พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(5) ดำรงตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(6) สภาตำบลมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดให้พ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นเป็นกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเพราะเหตุบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ด้วย

หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ ดังนี้

หน้าที่ต้องทำ กำหนดไว้ในมาตรา 67 อันได้แก่

- 1) จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะ

มูลฝอยสิ่งปฏิกูล

- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

หน้าที่อาจจัดทำ กำหนดไว้ในมาตรา 68 อันได้แก่

- 1) ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีน้ำและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีน้ำและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีน้ำและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

- 5) ให้มีน้ำและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) คุ้มครอง ดูแล และรักษาทรัพยากรอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

การจัดทำกิจการองค์การบริหารส่วนตำบล

- 1) พื้นที่จัดทำ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.

2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำกิจการได้ดังนี้

- (1) ภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) ภายนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล โดยต้องปรากฏว่า กิจกรรมนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ทั้งนี้ โดยได้รับความยินยอมจากท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 73

2) วิธีการจัดทำ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดทำกิจการโดยวิธีดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำเอง

(2) องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ทั้งนี้ โดยได้รับความยินยอมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ข้อบังคับตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจออกข้อบังคับแห่งท้องถิ่นได้ เรียกว่า “ข้อบังคับตำบล” ได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ขั้นตอนในการออกข้อบังคับตำบลเป็นไปตามมาตรา 71 คือ คณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างข้อบังคับตำบล เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับ ให้ประธานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบังคับตำบลต่อไป

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยร่างข้อบังคับตำบล ให้ส่งคืนร่างข้อบังคับไปยังสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับตำบลดังกล่าว เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลใหม่ แต่ถ้าร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นร่างข้อบังคับที่กำหนดให้มีโทษปรับ เมื่อนายอำเภอไม่เห็นชอบด้วย ให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นตกไป เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับที่นายอำเภอส่งคืนมาแล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบังคับตำบลโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับคืนจากนายอำเภอ หรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบังคับนั้นตกไป

การงบประมาณและการคลัง

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. รายได้ กำหนดไว้ในมาตรา 82 อันได้แก่
 - 1.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 1.2 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 1.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 1.4 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
 - 1.5 เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
 - 1.6 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
 - 1.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
 - 1.8 รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. รายจ่าย กำหนดไว้ในมาตรา 85 อันได้แก่
 - 2.1 เงิน เดือน
 - 2.2 ค่าจ้าง
 - 2.3 ค่าตอบแทนอื่น ๆ
 - 2.4 ค่าใช้สอย
 - 2.5 ค่าวัสดุ
 - 2.6 ค่าครุภัณฑ์
 - 2.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
 - 2.8 ค่าสาธารณูปโภค
 - 2.9 เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
 - 2.10 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนกลางกับองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

การกำกับดูแลกิจการ มาตรา 90 กำหนดไว้ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทาง

ราชการ โดยในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจง สอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

การควบคุมตัวบุคคล มาตรา 91 และมาตรา 92 กำหนดไว้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ หากปรากฏว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

ในกรณีที่การกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผลจากการกระทำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งหรือบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งโดยถือว่าเป็นการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

นอกจากนี้ หากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งคณะหรือกรรมการบริหารส่วนตำบลบางคนออกจากตำแหน่งได้

ในกรณีที่การกระทำอันเป็นเหตุให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งคณะหรือกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบางคนพ้นจากตำแหน่งเป็นผลจากการกระทำของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นออกจากตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเพราะเหตุบกพร่องในความสามารถหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านและกำนันซึ่งสอดคล้องกับองค์กรปกครองและหน่วยงานอื่นๆ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยง

ธรรมประกอบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่ง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการดำเนินการเลือกตั้ง ตาม ขั้นตอนต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยสุจริตและเที่ยงธรรม

สำหรับในส่วนของการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่ง เพื่อให้ถือปฏิบัติ ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา หลังจากนั้นก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงอีกหลายครั้ง เพื่อให้เป็นไปตาม กฎหมายและมีความเหมาะสมรวมทั้งสามารถนำไปใช้ถือปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหน้าที่และการดำเนินการเลือกตั้ง ดังนี้

หน้าที่และการดำเนินการเลือกตั้ง

มาตรา 19 เมื่อมีกรณีที่ต้องการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งหัวหน้า พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแต่งตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยหัวหน้าพนักงานส่วน ท้องถิ่นนั้น และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินหกคน เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้และต้องปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ ข้อกำหนด คำสั่ง หรือ การมอบหมายคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

การสรรหา การแต่งตั้ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตาม ระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

มาตรา 20 ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ หน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รับสมัครเลือกตั้ง
- (2) กำหนดหน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้ง
- (3) แต่งตั้งและจัดอบรมเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง

(4) ตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และดำเนินการเพิ่มชื่อหรือถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้ง และการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง

(6) จัดให้มีบัตรเลือกตั้งและวัสดุอุปกรณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

(7) ดำเนินการอื่นอันจำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ใดตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอาจแต่งตั้งหรือมอบหมายให้คณะบุคคลหรือบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

มาตรา 21 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะและให้ความเห็นชอบในการกำหนดหน่วยเลือกตั้ง ที่เลือกตั้ง และการแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการเพิ่มชื่อหรือถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(3) กำกับดูแล และอำนวยการการเลือกตั้ง การลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้งและการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง

(4) กำหนดสถานที่รวบรวมผลคะแนน และรวบรวมผลคะแนนของทุกหน่วยเลือกตั้ง และรายงานผลการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

(5) ปฏิบัติการใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งหรือมอบหรือมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะบุคคลหรือบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานในการเลือกตั้งได้ตามพอสมควร

มาตรา 22 เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีคำสั่งให้นายอำเภอดำเนินการในเรื่องใดที่เป็นอำนาจหน้าที่

ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่นายอำเภอได้รับคำสั่งให้ดำเนินการในเรื่องใดตามวรรคหนึ่ง ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติในเรื่องนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

มาตรา 23 ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวันให้ผู้อำเภอการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

(1) ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้งหนึ่งคน

(2) คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอีกหกคน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งในที่เลือกตั้งของแต่ละหน่วยเลือกตั้ง

ในการประชุมเพื่อวินิจฉัยปัญหาในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งต้องมีกรรมการอยู่ในการประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่ และการลงมติให้ใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานออกเสียงชี้ขาด

ให้ผู้อำเภอการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำหน้าที่เลือกตั้งอย่างน้อยที่เลือกตั้งละสองคน

หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้ง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

มาตรา 24 ในวันเลือกตั้ง ถ้าถึงเวลาเปิดการลงคะแนนเลือกตั้งแล้วมีกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมาปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบเจ็ดคน ให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเท่าที่มีอยู่ในขณะนั้นแต่งตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจนครบเจ็ดคนไปพลางก่อนจนกว่ากรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้วจะมาปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งสำรองไว้ ให้ผู้นั้นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

มาตรา 25 เมื่อมีการเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจัดให้พนักงานส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่

ของผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดนั้นให้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้

ให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างซึ่งได้รับคำสั่งตามวรรคสองมีหน้าที่ปฏิบัติตามที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมาย

มาตรา 26 นอกจากหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายหรือสั่งการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในการเลือกตั้ง

ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอจัดให้มีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้งตามที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ

มาตรา 27 ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้พบการกระทำความผิดแจ้งต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้ง

ถ้าผู้พบการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้งให้ดำเนินการกล่าวโทษหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้งพบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติในวันเลือกตั้ง หรือได้รับแจ้งโดยมีพยานหลักฐานอันน่าเชื่อถือ และผู้กระทำความผิดยังปรากฏตัวอยู่ในบริเวณที่เลือกตั้งให้เจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้งมีอำนาจ

จับกุมและควบคุมตัวผู้กระทำความผิดส่งพนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไป โดยให้ถือว่าเป็นกรณีพบการกระทำความผิดซึ่งหน้า

มาตรา 29 ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งว่า ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐกระทำการใด ๆ โดยมีขอบด้วยอำนาจหน้าที่อันเป็นการกลั่นแกล้งผู้สมัครใดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหรือมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสั่งให้ยุติหรือระงับการกระทำนั้นได้

มาตรา 30 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง

มาตรา 31 ค่าตอบแทนของกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดตามบัญชีค่าตอบแทนหรือมาตรฐานกลางในการจ่ายค่าตอบแทนซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้ โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและความแตกต่างของปริมาณงานในการดำเนินการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทหรือแต่ละแห่ง

มาตรา 32 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดพิมพ์ ควบคุมการพิมพ์และจัดส่งบัตรเลือกตั้ง โดยแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่คอยให้ความสะดวกและรักษาความปลอดภัยให้กับหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ เพื่อให้การดำเนินการเลือกตั้งบรรลุไปตามเป้าหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ข้าราชการตำรวจ

หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติและให้หมายความรวมถึงข้าราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งหรือสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยได้รับเงินเดือนจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย

(มาตรา 4) ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ข้าราชการตำรวจชั้นประทวน

หมายถึงข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้ง โดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บังคับบัญชาในระดับผู้บัญชาการขึ้นไปซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด (มาตรา 27) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยมีศ ตั้งแต่ สิบตำรวจตรี สิบตำรวจโท สิบตำรวจเอก จำสิบตำรวจและดาบตำรวจ (มาตรา 25) และว่าที่ยศใดให้ถือเสมือนมียศนั้น ถ้าผู้หญิงมียศตำรวจ ให้เติมคำว่า "หญิง" ท้ายยศตำรวจนั้นด้วย (มาตรา 24)

ลักษณะ 1

บททั่วไป

มาตรา 6 สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ
- (2) ดูแลควบคุมและกำกับกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- (3) ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญา
- (4) รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร
- (5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- (6) ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย
- (7) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (5) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดความผิดทางอาญาขึ้นสำหรับการกระทำใดเป็นการเฉพาะ และตกอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติตาม (3) (4) (5)

จะตราพระราชกฤษฎีกาโอนอำนาจหน้าที่ตาม (3) (4) หรือ (5) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดทางอาญาดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นใดก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ให้ข้าราชการตำรวจและสำนักงานตำรวจแห่งชาติพ้นจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน และให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ พนักงานสอบสวน หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

มาตรา 7 ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชน มีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความปลอดภัยของประชาชนตามความเหมาะสม และความต้องการของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ การดำเนินการมีส่วนร่วมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

มาตรา 8 ข้าราชการตำรวจอาจให้แบ่งเป็นข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศด้วยก็ได้โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ข้าราชการตำรวจตำแหน่งใดหรือปฏิบัติหน้าที่ใด จะเป็นข้าราชการตำรวจไม่มียศให้ตราพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ให้กำหนดวิธีการบรรจุการแต่งตั้ง การดำเนินการทางวินัย การบังคับบัญชา การโยกย้ายระหว่างข้าราชการตำรวจประเภทมียศและข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ รวมตลอดทั้งการปรับยศ และปรับเงินเดือนเมื่อมีการโยกย้ายดังกล่าวและการอื่นตามที่จำเป็นไว้ด้วย

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ไม่มีผลกระทบฐานะของข้าราชการตำรวจที่มียศอยู่แล้ว ในวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

มาตรา 9 วัน เวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการ ประจำปี และการลาหยุดราชการของราชการตำรวจ ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ จะกำหนดให้ข้าราชการตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ตามวัน เวลาที่แตกต่างจากที่คณะรัฐมนตรีกำหนดก็ได้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ (มาตรา 5)

นอกเหนือจากการศึกษาความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบลและข้าราชการตำรวจชั้นประทวนแล้วผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงลักษณะของสังคมไทยที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับคนในสังคมไทยด้านวัฒนธรรมความเป็นอยู่และรวมถึงภาพรวมของวัฒนธรรมของสังคมไทยพอสังเขปได้ ดังนี้

วัฒนธรรมของสังคมไทย

สังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรมที่มีมาช้านาน ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหล่อเลี้ยงชีพด้วยการปลูกพืชเป็นหลัก มีการแลกเปลี่ยนซื้อขายกันเอง ตามความเป็นอยู่ของสังคมกันและกัน แต่ในปัจจุบันได้มีการพัฒนาขึ้นมาทั้งในแง่ของเทคโนโลยี ความคิด การศึกษา ค่านิยม สังคมไทยเริ่มเปลี่ยนไปในทิศทางเกษตรกรรมในบางพื้นที่ แต่โดยรวมแล้วคนไทยยังต้องอาศัยระบบเกษตรกรรมหล่อเลี้ยงชีพ เพราะโดยสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิศาสตร์แล้วประเทศไทยเหมาะที่จะเป็นประเทศที่เพาะปลูกมากกว่า และโดยพื้นฐานของนิสัยคนไทยที่รักความสงบ มีประเพณีที่ดีงาม มีความเชื่อในเรื่องไสยศาสตร์ เครื่องสาสนา ปฏิบัติตามธรรมเนียมประเพณีของสังคม เกรงกลัวอำนาจเหล่าเทพยดาฟ้าดิน และโอนอ่อนผ่อนตามความประสงค์ของเจ้านายผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมือง เหล่านี้ซึ่งเป็นรากฐานที่โดดเด่นฝังลึกลงไปในอุปนิสัยของคนไทยจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินชีวิตส่งทอดสืบต่อไปสู่ลูกหลานรุ่นต่อรุ่น จนกลายเป็นนิสัยแท้ๆ ของคนในชาติไทยที่เป็นสัญลักษณ์เป็นความเชื่อไม่ว่าจะเป็นชนบทหรือสังคมเมือง สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นส่วนสำคัญจนบางครั้งแยกไม่ออกว่าถูกต้องหรือมีเหตุผลใดที่ต้องประพฤติปฏิบัติอย่างนั้นจนในที่สุดกลายเป็นวัฒนธรรมของคนไทยภายใต้การกระทำที่แผ่ขยายไปทั้งสังคม ซึ่งวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นหลากหลายรูปแบบ เป็นประเพณีนิยมของคนไทยไปโดยปริยาย หรือเป็นวัฒนธรรมของสังคมไทยนั่นเอง

การศึกษาด้านวัฒนธรรมนั้นไม่มีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนแน่นอนเหมือนกับ การศึกษาด้านอื่นๆ โดยเฉพาะการศึกษาในด้านของรูปแบบและวัฒนธรรมของสังคมไทยที่มีความเป็นมาและความสำคัญให้สืบทอดและปฏิบัติได้ตามความพอใจจนกลายเป็นธรรมเนียม การศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมของสังคมไทยส่วนมากเป็นการศึกษาตามสภาวะและความพอใจของแต่ละบุคคลตามกลุ่ม แนวความคิดและแนวทางในการศึกษาจึงมีความแตกต่างกันออกไป แต่ความแตกต่างนั้นมีความเหมือนกันในบางส่วนและก่อให้เกิดความรู้ที่หลากหลายกว้างขวางมากยิ่งขึ้น

วัฒนธรรมของสังคมไทยนั้นสามารถศึกษาได้หลายแนวทาง อาจจะศึกษาจากวิถีชีวิต หรือพฤติกรรมของกลุ่มคน เช่น ภูมิภาค สังคม ความเชื่อ สิ่งแวดล้อม อาจจะมีที่มาต่างๆ กัน แต่ในความเป็นวัฒนธรรมนั้นมีความที่เหมือนกันก็คือรากเหง้าของความเป็นไทยที่ฝังรากลึกมา ยาวนานจนเกิดเป็นโครงสร้างด้านความผูกพันในเรื่องวัฒนธรรมอันเก่าแก่ การศึกษาวิเคราะห์

วัฒนธรรมสังคมของไทยจึงต้องกระทำเฉพาะถิ่น ถึงกระนั้นก็ตามข้อมูลด้านวัฒนธรรมของสังคมไทยส่วนใหญ่จะมีความคล้ายคลึงกันในระดับหนึ่ง (วิบูลย์ ลี้สุวรรณ 2540 :13)

ความหมายและความสำคัญของวัฒนธรรม

การศึกษาเรื่องวัฒนธรรมในประเทศไทยเริ่มขึ้นเมื่อประมาณ 50 ปีมาแล้ว ตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรม พ.ศ. 2485 ได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมไว้ คือ “ลักษณะที่แสดงถึงความเจริญงอกงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความกลมเกลียวก้าวหน้าของชาติและศีลธรรมอันดีของประชาชน” ความหมายของวัฒนธรรมจึงเป็นความหมายที่กว้างและครอบคลุมถึงวิถีการดำเนินชีวิตของคนในทุกๆด้านของสังคม ดังนั้น เมื่อพูดถึงวัฒนธรรมไทยก็คือวิถีชีวิตคนไทยที่ปฏิบัติสืบทอดกันมาโดยมีการเลือกสรรและปรับปรุงแก้ไขวัฒนธรรมให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของสังคมไทย และมีการเปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขของเวลาเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม ความหมายของวัฒนธรรมในระดับสากลซึ่งเป็นแนวความคิดของเจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติคือนายอามาตсу เอ็มโบว์ (A.M'Bow) ได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมไว้ว่า “คือผลผลิตขั้นสุดท้ายของสรรพสิ่งซึ่งสังคมใดสังคมหนึ่งได้สร้างสรรค์สั่งสมมาเป็นเวลาช้านาน และในปัจจุบันก็ยังคงสร้างสรรค์อยู่อย่างต่อเนื่อง ทั้งทางด้านวัตถุและจิตใจเป็นสิ่งที่หล่อหลอมความคิดใคร่ครวญและรวมจินตนาการของชุมชนนั้น ทำให้สามารถกำหนดวิถีทางที่เขาเหล่านั้นเป็นอยู่และมองเห็นโลก ” วัฒนธรรมในความหมายสากลนี้จึงเปรียบเสมือนหัวใจของมนุษย์ที่มีอยู่ในแต่ละสังคมที่อาจปรับปรุงให้ดีขึ้นเจริญขึ้น และเป็นผลให้ประเทศชาติและโลกมีความเจริญก้าวหน้าได้(ไพฑูรย์ มีกุล 2545:6)

วัฒนธรรมและอารยธรรมนั้นอาจมีอยู่ในหมู่ชนชาติต่างๆ เป็นขั้นมีเหลี่ยมล้ำต่ำสูงไม่เท่ากันและมีเปลี่ยนแปลงอยู่เรื่อยๆ โดยไม่รู้ตัว มีทั้งความก้าวหน้าและหยุดอยู่กับที่ มีทั้งเจริญและเสื่อมตามเงื่อนไขที่เป็นอยู่ วัฒนธรรมคือการผลิตและการสร้างสรรค์ ก็คือมนุษย์พยายามไปให้พ้นจากความป่าเถื่อน ส่วนความสำคัญของคำว่าวัฒนธรรมนั้น เมื่อเราศึกษาวัฒนธรรมของกลุ่มคนหรือสังคมใด จะช่วยให้เราเข้าใจพัฒนาการทางประวัติศาสตร์โดยส่วนรวม และยังช่วยให้เข้าใจลักษณะต่างๆไป ของกลุ่มชนชาติต่างๆ ที่เป็นผู้สร้างวัฒนธรรมด้วย อาจจะสรุปบทบาทหรือความสำคัญของวัฒนธรรมได้ดังนี้

1. วัฒนธรรมเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ในยุคสมัยต่างๆ
2. วัฒนธรรมเป็นตัวกำหนดรูปแบบของสถาบันต่างๆ ในสังคม
3. วัฒนธรรมเป็นเครื่องมือที่ควบคุมสังคมให้เป็นไปตามความต้องการของสังคมนั้นๆ

4. วัฒนธรรมเป็นเอกลักษณ์ประจำหมู่คณะหรือประจำชาติช่วยให้คนในชาติมีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน มีความสามัคคีกัน และคงไว้ซึ่งความมั่นคงของหมู่คณะหรือของชาตินั้นๆ ได้

ความหมายของสังคม

บทบาทของสังคมนั้นมีความหลากหลายและซับซ้อน เนื่องจากคำว่าสังคมเป็นบริบทของทุกสิ่งทุกอย่างที่รวมกันอยู่ในที่เดียวกัน หรือสังคมที่มีความหลากหลายอาจเรียกว่าคนละสังคมนั้นแต่เมื่อมองในมุมกว้างก็คือสังคมทั้งหมดแต่แยกย่อยเป็นส่วนๆ ไป มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยระบบสังคมเป็นตัวรองรับสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยพื้นฐานของคำว่าสังคมเป็นเพียงนามธรรมที่ถูกกำหนดขึ้นโดยมนุษย์ ประกอบด้วย อาณาเขต กฎระเบียบ ความเชื่อ เมื่อมีสิ่งทั้งหมดที่เป็นตัวหลักแล้วสังคมยังจะแยกย่อยไปเป็นสิ่งที่ต่างๆ ได้อีกมากมายจนนับไม่ถ้วน

เมื่อรวมความหมายของคำว่าสังคมกับวัฒนธรรมเข้าด้วยกันก็คือ การกระทำที่เกิดจากคนที่อาศัยอยู่ในสังคมผ่านกระบวนการและเวลาอันยาวนาน สังคม หล่อหลอม ให้เกิดแนวความคิดและแนวทางปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกันภายใต้ความเชื่อเดียวกัน มีการพัฒนาหรือคงที่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่คนในสังคมกำหนดขึ้นเอง แต่อยู่ภายใต้สังคมเดียวกัน

สังคมและวัฒนธรรมจึงเป็นกรอบหรือแนวทางในการดำเนินชีวิตของสมาชิกในสังคม เป็นเครื่องมือสำหรับเสริมสร้างความสามัคคีและความเป็นปึกแผ่นของคนในชาติ สังคมและวัฒนธรรมจึงเป็นพื้นฐานและเครื่องมือสำหรับสร้างความเจริญและความเป็นปึกแผ่นของคนในแต่ละสังคม วัฒนธรรมจึงเป็นกรอบในการดำเนินชีวิตให้เหมาะสมตามสภาพแวดล้อมมีการสืบทอดต่อกันมา และมีการปรับหรือรับจากวัฒนธรรมอื่นปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละสังคมตามยุคสมัย

ครอบครัวของสังคมไทย

ครอบครัวเป็นหน่วยสังคมหรือสถาบันทางสังคมที่จัดว่าเป็นกลุ่มเบื้องต้นที่สังคมต่างๆ จำเป็นต้องมี และความสำคัญของครอบครัว ก็คือ การถ่ายทอดวัฒนธรรมของสังคมให้แก่สมาชิกผู้เยาว์ หรือเด็กที่เกิดใหม่ การเรียนรู้วัฒนธรรมของสังคมในระยะเริ่มแรกจะเป็นการกระทำกันภายในครอบครัวเป็นหลัก เมื่อเด็กเติบโตขึ้นพอสมควรจึงได้มีโอกาสเรียนรู้วัฒนธรรมของสังคมจากสถาบันอื่นๆ เช่น เพื่อนเล่น เพื่อนบ้าน สถานศึกษา สถานที่ประกอบอาชีพและศาสนสถานอื่นๆ เป็นต้น

มนุษย์มีระยะเวลาที่เป็นระยะเด็กค่อนข้างยาวนาน การเรียนรู้จากครอบครัว คือ จากพ่อแม่และญาติอาวุโสอื่นๆ จึงมีอิทธิพลต่อความคิดอ่าน ค่านิยม และนิสัยสังคมของลูกๆ เป็นอย่างมาก ประสบการณ์ในวัยเด็กตั้งแต่แรกเกิดไปจนถึงอายุประมาณ 5-6 ขวบ จะเป็นสิ่งที่ได้จากครอบครัวมากกว่าที่อื่นและมักจะติดตัวไปจนกลายเป็นผู้ใหญ่ ตามทฤษฎีของฟรอยด์ ฉะนั้นจึง

อาจกล่าวได้ว่าครอบครัวเป็นสถานที่ผลิตสมาชิกที่ดีหรือไม่ดีให้แก่สังคม เมื่อเป็นเช่นนี้ครอบครัวจึงมีความสัมพันธ์กับสังคมและวัฒนธรรมอย่างใกล้ชิด ถ้าครอบครัวทำหน้าที่ต่างๆ ได้ดีสังคมก็จะมีความเป็นปกติสุขและวัฒนธรรมของสังคมก็จะได้รับการถ่ายทอดไปยังคนรุ่นต่อไปโดยไม่ขาดตกบกพร่อง ในทางตรงกันข้ามหากครอบครัวไม่มั่นคง ทำหน้าที่ไม่ได้เต็มที่ไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม สังคมก็จะได้รับผลกระทบกระเทือนไปด้วย อาจมีปัญหาสังคมมาก เนื่องจากสมาชิกผู้ใหญ่ของสังคมนิสัยไม่ดี ขาดความรับผิดชอบ วัฒนธรรมก็อาจจะเสื่อมทรามลงไป คุณค่าที่ดีงามก็อาจไม่ได้รับการปฏิบัติ หากพฤติกรรมที่เลวร้ายต่างๆ มีมากขึ้น ก็อาจนำไปสู่การสลายตัวของสังคม และการสิ้นสุดของวัฒนธรรมได้ ด้วยเหตุนี้ครอบครัว สังคม วัฒนธรรม จึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น หากสถาบันครอบครัวทำหน้าที่ไม่เต็มที่หรือถูกทำลายไปโอกาสที่สังคมจะสิ้นสุดก็มีมาก ทั้งนี้เพราะครอบครัวเป็นหน่วยพื้นฐานของสังคมที่ค้ำจุนสังคมและอนุรักษ์วัฒนธรรมให้สืบทอดอยู่ตลอดมา

ครอบครัวของสังคมไทยเป็นครอบครัวที่เป็นสังคมเกษตรกรรม ลักษณะทางด้านครอบครัวมีปะปนกันหลายรูปแบบ มีทั้งครอบครัวขยาย ครอบครัวเนื้อแท้ ครอบครัวเดี่ยว และครอบครัวใหญ่ ความเป็นอยู่ของครอบครัวไทยอาศัยการพึ่งพากันทั้งในด้านอาชีพ การดำรงอยู่ ศาสนา ความเชื่อ ค่านิยม คนไทยส่วนใหญ่จะมีลักษณะนิสัยที่คล้ายคลึงกัน และมีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะความเชื่อในเรื่อง การมีบุญคุณต่อกัน ผู้ใหญ่กับเด็ก เจ้านายกับลูกน้อง สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของชีวิตครอบครัวไทยที่ยากต่อการทำความเข้าใจ นั่นอาจจะเป็นเพราะนิสัยพื้นฐานของคนไทยนั่นเอง ประกอบกับการที่คนไทยมีอาชีพเกษตรกรรมที่ต้องอาศัยการพึ่งพา กันและกัน เช่น การลงแขก การช่วยเหลือในการเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตร การมีน้ำใจต่อกัน ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นนิสัยของคนในครอบครัวไทยที่ส่งผลให้เกิดการถ่ายทอด ผูกพันกับระบบของสังคมที่อาศัยอยู่ และมีอิทธิพลต่อความคิด การตัดสินใจ จนบางครั้งส่งผลกระทบต่อการเมืองการปกครองของชุมชนในท้องถิ่นโดยไม่รู้ตัวและผลทางการเมืองนั้นยังส่งต่อไปยังพฤติกรรมบางอย่างของคนในท้องถิ่นก่อให้เกิดการตัดสินใจเลือกที่จะกระทำต่อการเมืองใน รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งปรากฏขึ้นในสังคมอันมีลักษณะและรูปแบบของวัฒนธรรมแบบอย่างเฉพาะของสังคมไทยที่มีความหลากหลายและละเอียดอ่อนซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

- นิสัยคนไทย คนไทยเป็นคนที่มึนจิตใจโอบอ้อมอารี ชอบช่วยเหลือกันและกัน มีขนบธรรมเนียมและประเพณีที่งดงาม เป็นคนที่มีลักษณะเป็นมิตรซึ่งดูได้จากการยิ้มง่าย รักชาติและพวกพ้อง นิยมคนที่มีอำนาจ รักความสงบ มีความเชื่อในเรื่องศาสนาอย่างมั่นคง ไม่ว่าในยามใดคนไทยจะไม่ทิ้งกัน และมีวัฒนธรรมที่แตกต่างจากชนชาติอื่น เช่น

1. หญิงไทยในสมัยก่อนต้องอยู่ทำงานที่บ้านดูแลบ้าน ในขณะที่ผู้ชายต้องออกไปทำงานนอกบ้าน แต่ปัจจุบันบทบาทดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นความเท่าเทียมและเสมอภาคกันมากขึ้น แต่โดยความเป็นจริงแล้วผู้ชายยังคงเป็นช้างเท้าหน้าอยู่เช่นเดิม

2. ผู้ชายสมัยก่อนมีภรรยาได้หลายคนแต่ในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้ชายหญิงมีสามีภรรยาเดียว เป็นต้น

3. คนไทยมีเอกลักษณ์ที่รักชาติ มีความสามัคคีกันรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน

4. ชอบคนที่มีอาชีพรับราชการเพราะถือว่ามีความมั่นคง

5. คนไทยเป็นคนยอมคนง่าย

- องค์การทางการเมือง เป็นองค์การหนึ่งที่มีโครงสร้างทางสังคมแบบไทยแท้และมีการปกครองในรูปแบบต่างๆ เริ่มตั้งแต่ ความสัมพันธ์ของคนในชุมชนที่ยอมรับองค์การทางการเมืองโดยไม่มีเหตุผล ยอมรับระบบและสนับสนุนองค์การทางการเมืองเทียบเท่าสถาบัน เช่น การสนับสนุนการเลือกตั้งที่อาศัยพวกพ้อง ญาติมิตร เจ้านายลูกน้อง บุญคุณต้องทดแทน ฯลฯ

- อำนาจนิยม เป็นการแสดงถึงความพึงพอใจของคนในสังคมหรือท้องถิ่นที่มีความจงรักภักดีต่อบุคคลหรือกลุ่มสังคมที่มีอำนาจเหนือกว่าตนเองและยอมรับพร้อมทำตามกติกาสถาของอำนาจนิยมเหล่านี้โดยไม่มีข้อแม้ เช่น การให้ความเคารพนับถือคนที่มั่งมีเงิน ยกย่องบุคคลที่มีตำแหน่งทางสังคมที่สูงกว่าตนเอง ศรัทธาเชื่อมั่นในตัวผู้นำท้องถิ่น เป็นต้น

- ค่านิยมสังคมไทย เป็นค่านิยมที่ปฏิบัติกันมาจนเป็นรูปแบบที่มีความชัดเจน โดยเฉพาะค่านิยมที่ให้ลูกได้รับราชการ เพราะเชื่อว่าอาชีพรับราชการเป็นอาชีพที่มีความมั่นคง เป็นหน้าเป็นตาให้กับครอบครัวและยังเป็นค่านิยมที่ไม่เปลี่ยนแปลง

- การยกย่องผู้ใหญ่ เป็นลักษณะของสังคมไทยที่ถือว่าผู้ใหญ่มีความสำคัญและต้องเคารพกติกาของผู้ใหญ่ไม่ว่าจะเกิดสถานการณ์หรือเหตุการณ์ใดในชีวิตประจำวัน เด็กต้องมีความอ่อนน้อมในท่าทีทั้งคำพูดและกริยารวมถึงการแสดงออกในลักษณะของบุคลิกลักษณะ เช่น การนั่งต่ำกว่าผู้ใหญ่ ไม่เถียงคำกับผู้ใหญ่ ก้มเมื่อเดินผ่านผู้ใหญ่ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วยังจะรวมถึง การให้ความสำคัญผู้ใหญ่บางคนที่มีอิทธิพลในพื้นที่อีกด้วย

- เจ้านายกับลูกน้อง เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทยมากกว่าจะเกิดขึ้นกับหน่วยงานเอกชน เพราะระบบเจ้านายกับลูกน้องเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในวงการที่มีการแบ่งระดับชั้นในการทำงานรวมถึงตำแหน่งทางสังคมที่ต้องเป็นไปตามสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น หน่วยงานปกครอง ผู้ว่าราชการกับลูกน้อง นายอำเภอกับลูกน้อง และส่งต่อเป็นทอดๆ กันไป ในส่วนของข้าราชการตำรวจก็เช่นเดียวกัน เช่น นายตำรวจชั้นสัญญาบัตรกับชั้นประทวน เป็นต้น

- **พวกพ้อง** เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นทุกระดับทุกวงการ การพึ่งพาในรูปแบบพวกพ้องถือว่าเป็นสิ่งที่เลวร้ายที่ไม่มีวันหมดไปจากสังคมไทย มีลักษณะเดียวกันกับระบบอุปถัมภ์ที่อุดหนุนจนเจือกันเพื่อประโยชน์ของแต่ละฝ่าย เช่น การฝากเข้าทำงาน การฝากเข้าเรียนตามโรงเรียนที่มีชื่อเสียง เป็นต้น

- **การช่วยเหลือหรือบุญคุณ** คือการสืบทอดความศรัทธาของผู้ใหญ่ที่ตกทอดกันไป โดยผู้ที่มีพระคุณเป็นฝ่ายที่มีอำนาจบาตใหญ่กว่า ผู้ที่ตกอยู่ในสภาพบุญคุณต้องทดแทนนั้น เป็นบุคคลที่ต้องทำตามสัญญา เช่น ในกรณีของนักการเมืองใช้ในการหาเสียงในการเลือกตั้งต่างๆ เป็นต้น

- **ความผูกพัน** เป็นอีกความสัมพันธ์หนึ่งที่ผูกพันกันโดยสายเลือด หรือโดยอำนาจบางอย่างที่เกิดขึ้นภายใต้ ชุมชน อาชีพ หน้าที่การงาน เจ้านายลูกน้อง ญาติ เพื่อน ศาสนา ทั้งหมดนี้เป็นความผูกพันกันทางจิตใจจนกลายเป็นวัฒนธรรมของสังคมไทยอย่างแท้จริง

- **ใจใหญ่** ถือเป็นนิสัยของคนไทยที่ชอบทำงานเอาหน้าโดยไม่คำนึงถึงผลเสีย ขอให้ได้มีหน้ามีตาในสังคมพร้อมที่จะเสียทรัพย์สินโดยหวังว่าจะเกิดการได้รับการศรัทธายกย่องจากคนในสังคมหรือชุมชน การที่คนไทยชอบทำตัวเป็นคนใจใหญ่นั้นอาจเกิดมาจาก ปมด้อยบางอย่าง เช่น การศึกษา อาชีพ หน้าตา บุคลิกภาพ เป็นการแสดงออกที่ต้องการบ่งชี้บางอย่างสนองกลับมาในรูปของนามธรรม หรือทำใจใหญ่กับคนบางกลุ่ม เช่น การซื้อของไปฝากผู้ใหญ่เพื่อเอาหน้า การจัดงานเลี้ยงเกินฐานะ เลี้ยงสุราเพื่อนฝูง เป็นต้น

- **การลงแขก** ถือเป็นการช่วยเหลือกันในชุมชน สืบเนื่องมาจากสังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรมที่ต้องอาศัยคนในหมู่บ้านช่วยกันทำงานหรือการลงแขกในช่วงเก็บเกี่ยวผลผลิตซึ่งจะผลัดเปลี่ยนกันไปจนครบทุกบ้าน เช่น การดำนา เก็บเกี่ยวข้าว การปลูกพืช งานบวช งานแต่งงาน งานศพ เทศกาลต่างๆ ที่ต้องอาศัยคนเป็นจำนวนมากมาช่วยให้งานเสร็จลงโดยเร็ว การลงแขกเป็นประเพณีและวัฒนธรรมที่เก่าแก่ของสังคมไทยที่ได้รับการยอมรับและถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านานจวบจนปัจจุบัน

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง พฤติกรรมคอร์รัปชันทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวน กรณีศึกษา การเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพังงานั้น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในส่วนของวัฒนธรรมของสังคมไทยซึ่งประกอบไปด้วยรายละเอียดต่างๆ ที่ประกอบกันเป็นนิสัยของคนไทยโดยมีความชัดเจนในระดับที่พอจะเข้าใจได้ว่า ความเป็นคนไทยและมีวัฒนธรรมอย่างที่เป็นนั้นสามารถที่จะเอื้อให้เกิดพฤติกรรมทางการเมืองบางอย่างได้และก่อให้เกิดรูปแบบที่เกี่ยวกับการเมืองในสังคมและชุมชน ไม่ว่าจะเป็น ความเชื่อ ค่านิยม เหล่านี้ส่งผลให้

การเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นหรือเลวร้ายลงก็เป็นได้ และบางครั้งเรื่องราวทางสังคมการเมืองอาจจะกลายเป็นประเพณี นับว่ามีความสำคัญเกี่ยวข้องกับชีวิตคนเรามากที่สุดเรื่องหนึ่ง (ประทุม ชุ่มเพ็งพันธ์ 2544:40)

ผู้วิจัยเลือกที่จะศึกษาเฉพาะรูปแบบของพฤติกรรมในการคอร์รัปชันทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพังงา และผลกระทบที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งเท่านั้น ลักษณะต่างๆ ที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงในวัฒนธรรมของสังคมไทยนั้นเป็นส่วนประกอบที่ช่วยอธิบายเรื่องที่ทำให้ผู้ทำการศึกษาวิจัยให้เกิดความสอดคล้องและทราบถึงที่มาที่ไปของการศึกษาวิจัย โดยเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของการวิจัยแล้ว อาจจะศึกษาได้ไม่ครบถ้วน ด้วยความจำกัดของเวลาแต่ผู้วิจัยได้วางกลุ่มตัวอย่างไว้และศึกษาวิเคราะห์ตามกลุ่มตัวอย่าง นอกจากนี้ที่ได้กล่าวมาแล้วผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเรื่องคอร์รัปชันและความหมายต่างๆ ตลอดจนการศึกษาของนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ ดังนี้

ความหมายของ “ คอร์รัปชัน ”

คำว่า “คอร์รัปชัน” (corruption) ได้มีคำภาษาไทยบัญญัติ ไว้ว่า ได้แก่ การทุจริต การฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่ดูเหมือนว่าคำว่าคอร์รัปชันกลับเป็นคำที่นิยมใช้กันและเป็นที่เข้าใจกันที่ว่าหมายถึงอะไรนิยามของคำว่าคอร์รัปชันที่ตรงไปตรงมาก็คือ “ การที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้ใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ”

หรือ คำว่า “ คอร์รัปชัน ” (Corruption) ซึ่งมาจากต้นศัพท์ที่เป็นคำกริยาภาษาละติน ว่า rumperec แปลตรงตัวว่า “ การทำให้แตก ” (to break) อันน่าจะหมายถึงการทำลายหรือละเมิดจริยธรรมหรือธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เพราะโดยหลักการแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องวางตัวให้ห่างจากผู้ที่มาติดต่อกับตนอย่างน้อยหนึ่งช่วง ซึ่งหมายความว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่ปล่อยให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างตนเองกับผู้มาติดต่อก้าวล้ำเกินเลยจนทำให้ต้องเสียการเสียดาน หรือทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตนอย่างไม่เป็นกลางใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้มาติดต่อเกินกว่าที่ควรจะเป็น จนไม่เป็นธรรมกับผู้อื่น ทั้งนี้โดยมีข้อสมมติว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นข้าราชการมีอาชีพซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายในขอบเขตอำนาจอย่างเต็มความสามารถ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต อุทิศตน เป็นธรรมและโปร่งใส จึงไม่ต้องการให้เกิดความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ใด ๆ ที่จะกระทบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

ดังนั้น คำว่าคอร์รัปชันตามความหมายนี้จึงกินความกว้างขวาง คือ หมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนออกไปจากพฤติกรรมของข้าราชการมืออาชีพ เช่น ใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใด รับหรือเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้อื่นเพื่อแลกกับการเอื้อประโยชน์จากทางการ จกฉวยประโยชน์โดยมิชอบ หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวกจากทรัพย์สินสาธารณะ เป็นต้น

การกระทำใด ๆ ในลักษณะนี้ ย่อมเข้าความหมายของการคอร์รัปชันทั้งสิ้น และผู้เขียน เห็นว่าในบรรดาศัพท์ภาษาไทยที่ใช้เรียกพฤติกรรมคอร์รัปชัน ไม่ว่าจะเป็นการรับสินบน การโกงบ้านกินเมือง การทุจริต ประพฤติมิชอบ การรับอามิสสินจ้าง คำที่เหมาะสมที่สุดน่าจะเป็นคำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” นั่นเอง อันสะท้อนลักษณะของการแสดงผลประโยชน์อันมิชอบจากประชาชนและเบียดบังผลประโยชน์จากรัฐหรือจากสมบัติสาธารณะเนื่องจากตนเองมีตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองในนามของรัฐ

สำหรับองค์การสหประชาชาติได้ออกปฏิญญาต่อต้านคอร์รัปชันและการติดสินบนในการประกอบการค้าระหว่างประเทศ และมีภาคผนวกซึ่งให้ความหมายของการติดสินบน (bribery) ว่าประกอบด้วยลักษณะต่อไปนี้

- การเสนอ สัญญา หรือให้เงิน ของขวัญหรือประโยชน์อื่นใดทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อมโดยบุคคลหรือนิติบุคคล ซึ่งรวมถึงบริษัทข้ามชาติหรือบุคคลจากรัฐหนึ่งรัฐใดให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งในประเทศอื่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้แทนนั้นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดตามหน้าที่ของตนในส่วนที่เกี่ยวกับการประกอบการค้าระหว่างประเทศ

- วังเต็น แสวงหา เรียกร้อง ยอมรับ หรือรับทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของรัฐหนึ่ง จากบุคคลหรือนิติบุคคล ซึ่งรวมถึงบริษัทข้ามชาติหรือบุคคลจากรัฐหนึ่งรัฐใด ซึ่งเงิน ของขวัญ หรือประโยชน์อื่น ดังกล่าวข้างต้น

นิยามของคอร์รัปชัน

คำว่า คอร์รัปชัน (corruption) นั้น นิยามอาจตีความได้อย่างกว้างขวางมาก เช่น การทุจริตการฉ้อโกง การฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น โดยแต่ละความหมายล้วนให้ความหมายในเชิงแง่ลบทั้งสิ้น (ปิติเทพ อยู่เย็นยง 2547 : 1)

CORRUPTION การทุจริตและประพฤติมิชอบ : การใช้ตำแหน่งอำนาจแสวงหาผลประโยชน์ เพื่อตนเองหรือพวกพ้อง อาจจะเกี่ยวข้องกับเรื่องเงินหรือไม่ก็ได้ เช่น การมีอภิสิทธิ์เหนือคนอื่น เป็นต้น

- การรับเงินซึ่งแม้ว่าไม่ได้เรียกร้องก็ตาม ก็ถือว่าเป็นคอร์รัปชันเพราะการให้นั้น ต้องมีผลประโยชน์บางอย่างที่แอบแฝง (no free lunch)

- การทุจริตทุกครั้งอาจไม่ใช่ คอร์รัปชัน แต่การคอร์รัปชันทุกครั้งเป็นการทุจริต เช่น การลอบที่ทุจริตก็ไม่ใช่คอร์รัปชัน เป็นต้น

- สินน้ำใจ เป็นสิ่งที่แสดงความเคารพ กตัญญู ไม่มีราคาค่างวดมากนัก แต่ถ้าไม่มีขอบเขตอาจทำให้กลายเป็น สินบน (bribe) ได้ (ข้าราชการไทย กพ. กำหนดให้รับเงิน สิ่งของ เป็นมูลค่าไม่เกิน 3,000 บาทต่อครั้ง) โดยเฉพาะเมื่อให้กับผู้ที่มีอำนาจ มีตำแหน่ง หากให้สินน้ำใจมากเกินไปสื่อให้เห็นเจตนาที่ไม่บริสุทธิ์

- ให้ความรู้ความเล่ห์เหลี่ยม คล้ายกับสินน้ำใจ แต่ถ้าให้บ่อยเกินไปถือว่ามีเจตนาไม่บริสุทธิ์ ทำให้เกิดความไม่เสมอภาค

- ผู้เสียหายจากการคอร์รัปชัน หากเป็นภาครัฐผู้เสียหายคือประชาชน ประเทศชาติ และภาคเอกชนผู้เสียหายคือผู้บริหาร เจ้าของบริษัท

- Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability หรือ corruption การผูกขาด อำนาจ ดุลยพินิจ

รศ.ดร.จรี วิจิตรวาทการ กล่าวถึง คอร์รัปชันว่า ฝรั่งจะมองแค่ผู้ให้กับผู้รับ ส่วนอีกพวกหนึ่งจะมองคอร์รัปชันในลักษณะผู้ให้ คือ ผู้ที่ทำธุรกิจ ผู้รับคือราชการ ผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ ข้าราชการประจำ

คอร์รัปชัน มีความหมายกว้างขวาง ซึ่งรวมพฤติกรรมหลาย ๆ อย่าง รวมทั้งเบียดบัง เวลาและทรัพย์สินของหน่วยงาน และการแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ถูกต้องในลักษณะต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดผลเสียหายต่อสังคม เช่น การค้ายาบ้า ค้าของเถื่อน ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่บุคคลเหล่านั้นจะทำได้ โดยไม่มีผู้อื่นมาช่วยเหลือ ซึ่งก็คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้มีอำนาจ เข้ามามีส่วนร่วมในการเหล่านั้นโดยไม่ถูกต้อง หลายคนมองว่า ข้าราชการในสังคมในประเทศที่กำลังพัฒนาจะ ยากจนกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยความยากจนจึงไม่สามารถที่จะจ่ายค่าตอบแทนให้กับ ข้าราชการได้ดี เพราะฉะนั้น รายได้ของข้าราชการจึงต่ำกว่าอัตราค่าครองชีพ แต่ข้าราชการต้องเสียสละในการทำงานมาก ถ้าจะมีอะไรให้บ้าง ให้ความรู้ความสมัครใจ ไม่มีอะไรเสียหาย ให้โดยที่ไม่ได้เรียกร้อง ไม่ได้ขู่ตริตก็ไม่เป็นไรคล้าย ๆ กับ คำว่า "ตามน้ำ" ของไทย คล้าย ๆ กับการที่ยากจนแล้วไม่เพิ่มเป็นเงิน งานก็ไม่เดิน เป็นคติพิเศษ เป็นเครื่องจูงใจให้ทำงาน คนส่วนใหญ่จะมองว่าคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นในภาครัฐ แต่ภาคเอกชนก็จะเกิดขึ้นอย่างรุนแรงและน่ากลัว และวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะชี้ให้เห็นว่ามีความเสียหายมาก เช่น ที่ดินแปลงหนึ่งราคาไร่ละหมื่น แต่ตีราคา

ได้เป็นแสน , การฝากเงินออมทรัพย์ดอกเบี๋ยก็น้อย บางคนมีทรัพย์สินอยู่แต่ขายไม่ได้ ซึ่งถ้าเกิด
ความจำเป็นจะทำอย่างไรในภาวะเศรษฐกิจ เช่นนี้ ทำให้เกิดปัญหาสังคมมาก และกระบวนการ
คอร์รัปชันก็มีส่วนที่ทำให้เกิดความเสียหายนั้น เพราะไม่มีมาตรฐานในการประเมินออกมาเป็น
ตัวเลขสูงต่ำ มีการช่วยเหลือกันโดยใช้ความคุ้นเคย มีระบบอุปถัมภ์เกิดขึ้น เกิดความเป็นกันเอง
เกิดการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในส่วนนี้คอร์รัปชันปรากฏทั้งในทั้งภาครัฐและภาคเอกชน แต่
คอร์รัปชันจะไม่เกิดขึ้นถ้าไม่มี 2 จุด คือ ผู้ให้กับผู้รับ ประชาชนส่วนใหญ่จะเชื่อฟังผู้ใหญ่ ผู้มี
อำนาจจะเป็นผู้กำหนดทิศทางเป็นผู้ให้ รัฐเป็นผู้นำในการพัฒนาประเทศ ประชาชนเป็นผู้ที่เชื่อ
ฟังและทำตามวัฒนธรรมทางการเมืองที่สืบทอดกันมาตั้งแต่สมัยอยุธยา ทำให้คนไทยค่อนข้างจะ
เพิกเฉยต่อการพัฒนา โดยคิดว่ารัฐจะต้องทำให้ เพราะฉะนั้นควรจะให้มีการให้ประชาชนได้ใช้
ความคิดและพัฒนาตนเองไปในทางที่ถูกต้อง

ความเป็นมาของคอร์รัปชัน

ในอดีตของสังคมไทย สมัยสังคมศักดินา ประชาชนในสังคมถูกแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ
กลุ่มแรก ได้แก่ ชนชั้นนาย หรือ ชนชั้นปกครอง ซึ่งสามารถแยกย่อยได้ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเจ้านาย
และกลุ่มขุนนาง กลุ่มเจ้านายประกอบด้วย เจ้าฟ้าเป็นตำแหน่งสูงสุด ลดลงมาเป็นพระองค์เจ้า
หม่อมเจ้า หม่อมราชวงศ์ หม่อมหลวง คนธรรมดา ประชาชน การเป็นเจ้านายได้มาโดยสถานภาพ
ที่ได้มาโดยกำเนิด ส่วนขุนนาง คือ ผู้ที่ถวายตัวรับราชการ แล้วจะมียศฐาบรรดาศักดิ์ ในสมัยนี้การ
รับราชการจะไม่ได้รับเงินเดือน แต่จะได้รับสิทธิพิเศษ เช่น มีไพร่อยู่ในครอบครองมียศฐาบรรดาศักดิ์
มีสถานภาพเป็นชนชั้นนาย สามารถอุปถัมภ์ค้ำจุนบุคคลอื่นได้ สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องจูงใจให้คน
เหล่านี้มีฐานะเหนือคนอื่น และใช้สิทธิเหล่านั้นเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ ใช้ตำแหน่งในการแสวงหา
ผลประโยชน์ ซึ่งในสมัยนั้นการใช้ตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์เป็นสิ่งที่พึงกระทำ สังคมจะ
ยอมรับได้ ความร่ำรวยมั่งคั่งของชนชั้นนายจะขึ้นอยู่กับจำนวนไพร่ที่อยู่ได้สังกัด ถ้าจำนวนไพร่
มีมาก โอกาสที่จะรวยก็มีมาก เพราะไพร่นอกจากจะต้องใช้แรงงานแล้วยังต้องส่งส่วยเพื่อ
แลกเปลี่ยนกับการใช้แรงงาน การปกครองของไทยกำหนดว่า การค้าขายกับต่างประเทศต้องเป็น
การค้าแบบผูกขาด ราชสำนักเป็นฝ่ายผูกขาดในการค้าขาย ชนชั้นปกครองก็ได้ตระหนักกระแส
ความเปลี่ยนแปลงว่ามีมาก ถ้าเรายังทำตัวเหมือนเดิม โดยไม่รู้วิถีทางของฝรั่ง คงจะไปไม่รอด และ
พระมหากษัตริย์ในรัชกาลที่ 4 ได้มีการจ้างฝรั่งเข้ามาเป็นครูสอนด้านต่าง ๆ ให้กับพระราชโอรส
พระราชธิดา ในราชสำนัก

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ เพื่อสร้างระบบบริหารสมัยใหม่
ให้มีความทันสมัย และทำให้การปกครองมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงมีการสร้าง

ระบบราชการแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ให้ข้าราชการมีความจงรักภักดี มีการโยกย้ายข้าราชการไปประจำที่ต่าง ๆ วิธีนี้ได้ปรับลดอำนาจ อิทธิพลของเจ้าเมืองต่าง ๆ มีการสร้างระบบราชการสมัยใหม่ และยกเลิกระบบอุปถัมภ์ มีการเปิดโอกาสให้สามัญชนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามารับราชการได้ ซึ่งสมัยก่อนไม่สามารถที่จะทำได้ แต่ด้านความคิดความเชื่อยังคงเดิมอยู่ เช่น การสงสว้ย การรับสว้ย ไม่ถือว่าผิด ค่านิยมเกี่ยวกับการเป็นเจ้าคนนายคนก็ไม่ได้ลบลงไป การบริหารราชการสมัยใหม่ เน้นการให้บริการประชาชน รับใช้ประชาชน แต่ข้าราชการที่เข้ามาทำงานในระบบสมัยใหม่ ยังมีความคิด ค่านิยม ความเชื่อ ทศนคติ เหมือนเดิม จึงเกิดความไม่สมดุลระหว่างโครงสร้างสมัยใหม่กับค่านิยมที่ยังคงเดิม จึงทำให้คนรู้สึกท้อแท้ เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เกิดความเหินแกลตัว และทำให้โครงสร้างการปกครองสูญเสียไป (จรี วิจิตรวาทการ 2542: 2)

ปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศไทยเกิดขึ้นมานานแต่ปรากฏชัด หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในพ.ศ. 2475 เพราะประชาชนต้องหันมาใช้บริการจากทางราชการมากขึ้น การทุจริตในหมู่เจ้าหน้าที่ ที่สัมผัสโดยตรงกับประชาชนจึงเพิ่มขึ้น เมื่อเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติใน พ.ศ. 2004 การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การทุจริตคอร์รัปชันจึงลุกลามต่อไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับกลางและระดับสูง จนถึง พ.ศ.2524 เป็นต้นมา การซื้อเสียงเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มระบาด ทำให้การคอร์รัปชันลุกลามไปในหมู่นักการเมืองที่ได้รับเลือกเข้ามาบริหารประเทศ และในที่สุดนับแต่ พ.ศ.2539 เป็นต้นมา “มะเร็งคอร์รัปชัน” ก็ระบาดไปสู่ภาคธุรกิจเอกชน ทำให้เศรษฐกิจของชาติอยู่ในภาวะวิกฤติดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

รูปแบบของคอร์รัปชัน

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2543) อธิบายว่า ในโลกปัจจุบันรัฐและรัฐบาลได้ขยายกิจกรรมออกไปมากมาย จนการเมืองกลายเป็นรัฐกิจมากกว่าที่จะเป็นสาธารณะกิจ รัฐบาลโดยตัวแทนได้รับอาณัติจากประชาชนให้ใช้อำนาจแทนเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นกับหลายสังคม ได้แก่ การที่รัฐกิจกลายเป็นเรื่องที่อยู่ไกลตัวของประชาชน การเมืองกลายเป็นเรื่องกระบวนการตัดสินใจที่จำกัดอยู่เฉพาะคนกลุ่มเล็ก ๆ ที่สำคัญก็คือกิจการทั้งหลายที่ดำเนินไปโดยอ้างสาธารณประโยชน์นั้น มีความสลับซับซ้อนทั้งเทคนิคและทางข้อมูลข่าวสารเป็นที่เข้าใจได้ยากและไม่อาจเข้าถึงได้โดยประชาชน

วุฒิพงษ์ เพียบจริยวัฒน์ (2543 :19-26) ได้วิเคราะห์ให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจกับการคอร์รัปชันทางการเมืองโดยแจกแจงแยกแยะคอร์รัปชันหลากหลายลักษณะที่เกิดจากการมีและการใช้อำนาจรัฐไว้ 4 รูปแบบหลัก คือ

- (1) การจัดซื้อจัดหา
- (2) การให้สัมปทานและสิทธิพิเศษ
- (3) การขายสาธารณสมบัติ
- (4) การกำกับดูแล

(1) การคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดหา (procurement corruption) เป็นรูปแบบที่เราคุ้นเคยที่สุด เพราะทำกันค่อนข้างมากจึงมีให้เห็นค่อนข้างจะดาษดื่น ไม่ว่าจะเป็นการประมูลสร้างตึกอาคารสถานที่ของทางราชการ หรืออาจมาในรูปของการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ อาทิ การซื้อขายของกระทรวงสาธารณสุข การซื้อปุ๋ยและเมล็ดพันธุ์พืชของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือการซื้ออุปกรณ์การเรียนการสอนและคอมพิวเตอร์ของกระทรวงศึกษาธิการ และการจัดซื้อจัดหาของรัฐวิสาหกิจ เช่น การซื้อใบก๊อปปี้ เครื่องบิน อุปกรณ์วิทยุโทรทัศน์ อุปกรณ์สื่อสารหรืออาจรวมไปถึงการวางสายเคเบิลโทรศัพท์ใยแก้ว (SDH) เป็นต้น

วิธีการง่ายและตรงไปตรงมา กล่าวคือ ตั้งราคาจัดซื้อจัดหาให้แพงกว่าราคาตลาดแล้วก็เรียกค่าหัวคิวหรือค่าคอมมิชชั่นจากส่วนต่าง ๆ อัตราค่าคอมมิชชั่นนี้ก็มีอัตรากลางที่ค่อนข้างจะชัดเจนและแตกต่างกันตามความยากง่าย ความซับซ้อนพิสดาร ขนาด และประเภทของคอร์รัปชันแต่โดยปกติอยู่ระหว่างร้อยละ 3-5 สำหรับโครงการง่ายไม่ซับซ้อนและเงินหมุนเวียนสูงและอาจสูงถึงหลายสิบลเปอร์เซ็นต์

อนึ่ง คอร์รัปชันประเภทนี้อาจเรียกเป็นภาษาอังกฤษได้อีกอย่างว่า "budgetary corruption" เพราะเป็นระบบกาฝากที่ดูดหัวคิวจากงบประมาณใช้จ่าย (budget) ของทางราชการและรัฐวิสาหกิจ

วิธีการนี้ทำให้สามารถหารายได้เป็นกอบเป็นกำอย่างไม่จำกัด ด้วยการให้สัมปทานในธุรกิจประเภทต่าง ๆ อาจจะเป็นสัมปทานเหล่า สัมปทานโทรศัพท์ทั้งธรรมดาและมือถือ สัมปทานทางด่วนหรือสัมปทานรถไฟใต้ดิน ก็ได้

นอกจากการให้สัมปทานดังกล่าว คอร์รัปชันรูปแบบที่ 2 นี้ยังหมายรวมถึงการออกใบอนุญาตและการให้สิทธิพิเศษ ซึ่งอาจมาได้ในรูปแบบหลากหลาย เช่น ประทานบัตรและอาชญาบัตรเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิพิเศษจากคณะกรรมการส่งเสริมการ

ลงทุนหรือบีไอไอ โบอิญญาตประกอบธุรกิจบางประเภท และเอกสารสิทธิที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า สปก. 4-01 เป็นต้น

(2) คอร์รัปชันจากการขายสาธารณสมบัติ (privatization corruption)

หมายถึงการขายรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก แต่เพื่อหลีกเลี่ยงคำว่า "ขาย" ซึ่งฟังแล้ว บาดหูก็อาจใช้คำว่า "แปรรูปรัฐวิสาหกิจ" แทนก็ได้ แต่ถ้ายังรู้สึกว้าบาดหูอยู่ดี ก็อาจเปลี่ยนไปใช้คำว่า "ปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ" แทนอีกก็ยังได้

วิธีการที่จะหาประโยชน์จากการคอร์รัปชันประเภทนี้ ก็ตรงกันข้ามกับคอร์รัปชันประเภทที่ 1 คือต้องทำราคาขายให้ต่ำกว่าความเป็นจริง ยิ่งถูกกว่าความเป็นจริงมากเท่าใด มูลค่าของคอร์รัปชันอันนี้ก็จะสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว จึงทำให้เป็นแนวทางที่เอกชนชอบดำเนินงานของรัฐบาลสวนทางกับภาคธุรกิจเอกชนอย่างสิ้นเชิง เพราะธุรกิจเอกชนชอบ "ซื้อถูกขายแพง" แต่รัฐบาลจะนิยม "ซื้อแพงขายถูก" เป็นกิจวัตร เป็นรูปแบบค่อนข้างใหม่เพราะเพิ่งเกิดขึ้นมาไม่นาน โดยการริเริ่มของนายกรัฐมนตรีหญิงเหล็ก มากาเรต แธทเซอร์ ของอังกฤษ

(4) คอร์รัปชันจากการกำกับดูแล (regulator corruption)

คอร์รัปชันรูปแบบนี้ซับซ้อนซ่อนเงื่อนขึ้นไปอีก และสังเกตเห็นได้ยากเพราะไม่มีการเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดิน ไม่ต้องออกใบอนุญาตหรือสัมปทาน ไม่ต้องขายรัฐวิสาหกิจ

ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมจะมีธุรกิจบางประการที่มีอำนาจผูกขาดโดยธรรมชาติ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นธุรกิจสาธารณูปโภคสาธารณูปการ เราไม่สามารถมุ่งหวังให้กลไกตลาดเป็นตัวกำหนดราคาที่เป็นธรรมในธุรกิจเหล่านี้ได้ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลขึ้นมาเพื่อกำหนดราคาและคุณภาพของบริการเหล่านั้น

ดังนั้น การคอร์รัปชันที่เหมาะสมจึงเป็นการจัดสัดส่วนของคอร์รัปชันทั้ง 4 รูปแบบ เพื่อให้ได้ผลตอบแทนสูงสุด อันนี้ถือเป็นการบริหาร "ตะกร้าคอร์รัปชัน" (corruption portfolio) เพื่อให้คอร์รัปชันเกิดประโยชน์สูงสุด และมีความเสี่ยงน้อยที่สุด

มีองค์กรที่ทำหน้าที่ต่อต้าน คือ Transparency International ดูแลโดย นาย ปีเตอร์ ไอเซน (Mr.Peter Eizen)ซึ่งเริ่มต้นที่อเมริกาใต้ที่มีการคอร์รัปชัน สูง (มีผู้มีอำนาจที่เรียกร้องมาก จึงมีบริษัทต่างชาติเข้ามาให้ผลประโยชน์มาก วิธีแก้ก็คือการหาวิธีลดจำนวนผู้ให้เงินสนับสนุนแก่ผู้มีอำนาจในทางที่ไม่ชอบ (ลด supply เพื่อลด demand)

นอกจากนี้ก็มีกระบวนการนานาชาติที่ทำร่วมกัน ในประเทศแอฟริกาที่มีคอร์รัปชันสูงมาก ทำให้คนที่ไม่ทำงานในแอฟริกาเกิดความรู้สึกว่าจะต้องต่อต้านความช่วยเหลือบุคคลที่เป็นนักพัฒนาที่ร่วมกันก่อตั้งองค์กรที่เรียกว่า "ความโปร่งใสนานาชาติ" ซึ่งตั้งอยู่ที่เมืองเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี ซึ่งได้เริ่มก่อตั้งมาแล้ว 5 ปี จากประสบการณ์ที่ผ่านมา จะมองว่าประเทศที่พัฒนา

แล้วมักจะไปลงทุนในประเทศที่พัฒนาน้อย การที่เข้าไปทำงานมักจะต้องการความสะดวกสบายทางออกก็คือ การให้สินบนกับเจ้าหน้าที่ นักการเมือง หรือผู้ที่สามารถให้ได้เพื่อที่จะให้คนเหล่านี้ได้อำนวยความสะดวกให้กับธุรกิจของตนให้ดำเนินไปด้วยความสะดวกสบาย ด้วยเหตุนี้จึงพยายามที่จะต่อต้านการให้สินบน โดยการสร้างจิตสำนึก สร้างกระแสสังคมทั่วโลก ให้การปรึกษาให้ข้อมูลด้านการคอร์รัปชัน ซึ่งได้พัฒนาดัชนีชี้วัด โดยวัดจากทัศนคติของประชาชน และใน ค.ศ. 1996 มีการประกาศผลการสำรวจ โดยที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมในการสำรวจครั้งนี้ด้วย ประเทศไทยอยู่ลำดับที่ 68 จากประเทศที่เข้าร่วมทั้งหมด 99 ประเทศ ซึ่งนับว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่อยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ ถ้าจะมองในเอเชีย สิงคโปร์ จะอยู่ในลำดับที่ 7 ซึ่งสูงมาก ส่วนประเทศอินโดนีเซีย เวียดนาม จะอยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศไทย ส่วนประเทศสิงคโปร์ จีน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ จะสูงกว่าประเทศไทย ถ้าจะมีการต่อต้านคอร์รัปชัน ควรมีการร่วมกันทำงานของหลายฝ่ายเพื่อสร้างประโยชน์ให้กับสาธารณะและประชาชน หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อไม่นานมานี้เอง จัดตั้งขึ้นประมาณ 2 ปีกว่า เป็นหน่วยงานที่พยายามพัฒนางานในลักษณะมิติใหม่ให้ทันโลกทันเหตุการณ์ โดยสนใจและศึกษาถึงเรื่องของประชาสังคมว่าทำอย่างไรที่จะให้กลุ่มประชาชน องค์กรประชาชน องค์กรชาวบ้าน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในสังคมเพิ่มมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาสมัยใหม่

สภาพปัญหาการคอร์รัปชันหรือจ้อราชฎ์บังหลวง

การคอร์รัปชันหรือการจ้อราชฎ์บังหลวงนั้นมีความหมายไปในทางเดียวกัน โดยภาพรวมแล้วคำว่า คอร์รัปชันมีความหมายได้หลายอย่าง แต่ก็คงไม่พ้นเรื่องการทุจริตอันสะท้อนลักษณะของการแสวงผลประโยชน์จากรัฐหรือจากสมบัติสาธารณะ (ปรัชญา เวสารัชช์ 2542:111)

การจ้อราชฎ์บังหลวงสะท้อนออกมาในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. มีการใช้กฎระเบียบต่าง ๆ อย่างไม่คงเส้นคงวา มีการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อคนบางคนบางกลุ่มอย่างไม่เท่าเทียมกัน
2. มีการแต่งตั้งคนที่ไม่เหมาะสมเข้ารับตำแหน่งซึ่งมีโอกาสจ้อราชฎ์บังหลวงมากกว่าที่จะแต่งตั้งคนดีมีฝีมือในการทำงาน
3. มีการใช้ทรัพย์สินสาธารณะอย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใช้เพื่อเอื้อประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก
4. มีการเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนการทำหน้าที่ตามปกติของเจ้าหน้าที่รัฐ และบ่อยครั้งหากไม่ได้รับผลตอบแทน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะกลั่นแกล้ง ถ่วงเรื่อง หรือไม่ทำหน้าที่ของตน

5. การทำสัญญาหรือข้อตกลงกับภาคเอกชนหรือธุรกิจในลักษณะที่รัฐเสียประโยชน์หรือเสียค่าใช้จ่ายสูงกว่าที่ควร

6. มีการซื้อขายตำแหน่งหรือการวิ่งเต้นเพื่อได้ตำแหน่งโดยไม่เป็นไปตามหลักประสิทธิภาพและไม่พิจารณาคุณภาพในการทำงานของบุคคล ทำให้คนดีคนเก่งเกิดความท้อใจและออกจากระบบราชการไป

7. ผู้มีอำนาจของประเทศหรือผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจะออกมาแถลงข่าวแล้วซ้ำอีก เพื่อปฏิเสธว่าไม่มีการคอร์รัปชันบังหลวง และท้าทายให้มีการแสดงหลักฐานหรือใบเสร็จเพื่อที่ตนจะได้ดำเนินการตามกฎหมาย ทั้งนี้บุคคลดังกล่าวจะไม่มี การดำเนินการใด ๆ ทั้งที่เป็นมาตรการออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การติดตามสอบถาม หรือมาตรการทางบริหาร เพื่อป้องกันหรือปราบปรามพฤติกรรมคอร์รัปชันบังหลวง

8. มีการปกปิดไม่ให้ข้อมูล ปฏิเสธไม่อธิบาย ตัดบท คุณความ ช่มชู้ ท้าทาย หรือกลบเกลื่อนเพื่อไม่ให้มีหลักฐานปรากฏในการรับผลประโยชน์

พฤติกรรมที่เป็นการคอร์รัปชันบังหลวงมีหลากหลาย เช่น การประมุขหรือซื้อทรัพย์สินที่ด้อยคุณภาพไม่สมราคา การตบทรัพย์ การข่มขู่รัดทรัพย์ การรับเงินบริการเกินกว่าที่ทางราชการกำหนด การยกยอกหรือเอาทรัพย์สินของทางราชการไปใช้เป็นการส่วนตัว ให้ข้อมูลเท็จเพื่อได้ประโยชน์จากทางราชการ การเรียกร้องเงินหรือประโยชน์จากการแต่งตั้ง การสมยอมกับพ่อค้าเพื่อให้ได้ประโยชน์ แต่ทางราชการได้ผลตอบแทนไม่สมประโยชน์ การรับเงินเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำความผิด

หากมีการศึกษาประวัติศาสตร์ไทยกันอย่างจริงจัง จะพบว่าปัญหาของการเมืองไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยมักประสบปัญหามากมาย อาทิ การปฏิวัติ รัฐประหาร และการกบฏซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง นำไปสู่ความไร้เสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย การปฏิบัติหน้าที่ของระบบราชการในฐานะกลไกของรัฐที่สำคัญ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีคุณภาพ ด้านประชาชนเองก็ขาดความรู้ ความเข้าใจทางการเมืองที่ดีพอ ระบบการศึกษาและการให้การศึกษาทางการเมืองก็เป็นปัญหาเนื่องจากไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง ปัญหาโดยทั่วไปทางการเมืองจึงมีมากมายที่จะต้องแก้ไข

ปัญหาการเมืองไทยที่สำคัญสามารถจำแนกได้หลายประการ คือ ปัญหาการขาดความชอบธรรมทางการเมือง ปัญหาการขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง และปัญหาการไร้เสถียรภาพทางการเมือง (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ 2545: 345 - 347) ดังนี้

ปัญหาการขาดความชอบธรรมทางการเมือง

ปัญหาการขาดความชอบธรรมทางการเมือง ได้แก่ การได้มาซึ่งอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดทั้งการใช้อำนาจและการสืบทอดอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาการซื้อเสียงในการเลือกตั้งในทุกระดับ การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ทำให้ผู้มีเงินมากหรือนักธุรกิจการเมืองมีอำนาจมาก จนอาจใช้เงินไปลงทุนกว้านซื้อ ส.ส. มาอยู่ในกลุ่มของตนเพื่อใช้ต่อรองในการเป็นรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นแทนที่ประเทศชาติจะได้คนที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรู้ความสามารถเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเป็นรัฐมนตรีกลับกลายเป็นได้บุคคลที่ไม่มีคุณภาพและจริยธรรมเท่าที่ควร นอกจากนี้ในเมื่อการเมืองเป็นเรื่องที่ต้องใช้เงินมาก ก็จะทำให้ได้นักการเมืองประเภทถอนทุนคืนจำนวนมาก การทุจริตและประพฤติมิชอบจึงเป็นไปอย่างกว้างขวาง การใช้อำนาจทางการเมือง และการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของบรรดานักการเมืองและพรรคการเมืองจึงเป็นเรื่องที่ขัดต่อศีลธรรมจริยธรรมแทนทั้งสิ้น และนำไปสู่ปัญหาความชอบธรรมทางการเมืองได้ในที่สุด

องค์ประกอบของคอร์ปชันหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง

โดยที่การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจหน้าที่ของตน แสวงประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์โดยมิชอบแก่ผู้อื่น สิ่งที่เรียกว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงมีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 5 ประการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พฤติกรรมหรือการกระทำอันเข้าข่ายฉ้อราษฎร์บังหลวง เจตนา สิ่งที่ถูกฉ้อหรือถูกเบียดบัง และผู้เกี่ยวข้อง

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐ การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้แก่ บุคคลที่ได้รับค่าตอบแทนในการทำงานจากงบประมาณของรัฐ ได้แก่ ข้าราชการประจำ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานท้องถิ่น และรวมไปถึงข้าราชการการเมือง คือ บรรดาผู้แทนราษฎร ผู้แทนท้องถิ่น รัฐมนตรี หรือตำแหน่งอื่นที่รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนจากงบประมาณแผ่นดินหรืองบประมาณท้องถิ่น

2. พฤติกรรม พฤติกรรมที่เข้าข่ายการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นการใช้หรือแอบอ้างตำแหน่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อได้ประโยชน์ตอบแทนจากผู้อื่น โดยหากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำหน้าที่ตามปกติ ผู้อื่นนั้นก็ไม่จำเป็นต้องเอื้อประโยชน์ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่จะไม่ทำหน้าที่ตามปกติวิสัยหากไม่ได้รับประโยชน์จากผู้อื่นหรือเจ้าหน้าที่อาจกลั่นแกล้ง ถ่วงเรื่องเพื่อทำให้ผู้อื่นต้องให้ประโยชน์ตอบแทน

3. เจตนา การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตนาใช้หรืออ้างตำแหน่งหน้าที่หรืออำนาจหน้าที่ของตนเพื่อแสวงประโยชน์จากผู้อื่น เจตนาดังกล่าวอาจแสดงออกโดยการเรียกร้องโดยตรงหรือโดยผ่านผู้อื่น เจตนานี้จะต้องพิจารณาจากผู้ให้ด้วย คือ

ผู้ให้มีเจตนาให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เอื้อประโยชน์แก่ตนเป็นกรณีพิเศษ แต่หากเป็นกรณีที่ผู้อื่นพอใจและให้ประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ “โดยเสนาหา” นั้น ยังไม่นับเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพราะเจ้าหน้าที่ก็ปฏิบัติต่อคนที่ให้ประโยชน์กับคนที่ไม่ให้ประโยชน์เท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตามประโยชน์ที่ให้ได้โดยเสนหานั้นก็ไม่ควรมีคุณค่ามากเกินไปกว่าปกติวิสัยที่บุคคลทั่วไปจะพึงให้กันด้วย

4. สิ่งที่ถูกซื้อ ถูกเบียดบัง หรือผลประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับ ประโยชน์ที่ได้รับนั้นอาจเป็นได้หลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นเงินทอง สิ่งของ สิทธิประโยชน์อื่น การฉ้อราษฎร์เป็นการคดโกง เบียดบัง เบียดบัง หรือเอามาเป็นของตนโดยมิชอบซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นซึ่งประชาชนเป็นเจ้าของ ส่วนการบังหลวงเป็นการเบียดบังประโยชน์จากทางราชการ คือการเอาทรัพย์สินสาธารณะไปใช้เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น ทั้งนี้ปริมาณและคุณค่าของประโยชน์เป็นสิ่งที่ชี้ระดับของการฉ้อราษฎร์บังหลวง

5. ผู้เกี่ยวข้อง นอกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วการฉ้อราษฎร์บังหลวงยังอาจมีผู้เกี่ยวข้องอีกหลายฝ่าย เป็นต้นว่าผู้ให้ประโยชน์ ซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือนิติบุคคล ตัวแทนหรือนายหน้าและรวมไปถึง “หลังบ้าน” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

ขั้นตอนของการคอร์ปชั่นฉ้อราษฎร์บังหลวง

การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นกระบวนการขยายตัวทำนองเดียวกับไวรัสเอดส์ โดยปราศจากการหยุดยั้ง ดังนี้

1. มีการติดเชื้อ เริ่มมีการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งมีผู้ล่วงรู้แพร่หลาย และมีการรูดผล หากไม่มีการยับยั้งก็จะมี การเอาอย่างจนขยายตัวออกไปอย่างต่อเนื่องทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ
2. มีการสร้างสมมติฐาน อิทธิพลและใช้อำนาจทั้งของรัฐ อำนาจส่วนตัวและอำนาจกลุ่ม เพื่อกำจัดผู้ที่ต่อต้านหรือผู้ขัดขวางผลประโยชน์ รวมทั้งพัฒนากลไกปกป้องตนเองต่าง ๆ จนทำให้การดำเนินการต่อผู้ฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นไปได้ยากยิ่งและเสี่ยงอันตรายอย่างยิ่ง
3. มีการขยายระดับการฉ้อราษฎร์บังหลวง ออกไปสู่ระดับชาติ โดยเฉพาะในโครงการธุรกิจขนาดใหญ่
4. มีการจัดตั้งระบบการแสวงผลประโยชน์ให้เป็นระบบปกติ เช่น มีการกำหนดอัตราเรียกร้องกำหนดระยะเวลาจ่ายผลประโยชน์ เป็นต้น
5. เกิดพันธมิตร “สามเหลี่ยมเหล็ก” ระหว่าง นักการเมือง ข้าราชการและธุรกิจ
6. เกิดวัฒนธรรมของการรับและใช้สินบนจนถือเป็นเรื่องปกติในการประกอบอาชีพ และการดำรงชีวิตของมนุษย์

7. สภาพสังคมเศรษฐกิจเสื่อมโทรมลงทุกระดับอย่างกว้างขวาง เกิดการเอาตัวเอาเปรียบ การกดขี่ข่มเหง และแสวงผลประโยชน์จากผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งการพัฒนาของประเทศชะงักการลงทุนจากต่างประเทศลดลง ประเทศถึงจุดเสื่อมโทรมและอ่อนแอลงอย่างแท้จริง

การคอร์รัปชันหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทย

ประเทศไทยได้รับการกล่าวขานกันทั่วโลกเช่นกันในเรื่องของการฉ้อราษฎร์บังหลวง สื่อมวลชนเองได้ลงข่าวคราวไม่ชอบมาพากลในการทำโครงการต่าง ๆ รวมทั้งเรื่องราวเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่เสมอ

1. จากการสำรวจในปี 2539 ปรากฏว่าประเทศในเอเชียมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงเพิ่มขึ้นอย่างมาก (ปีติเทพ อยู่เย็นยง 2547: 29) ได้มีการสำรวจนักธุรกิจผู้ประกอบการใน 12 ประเทศในเอเชีย และพบว่าระดับการฉ้อราษฎร์บังหลวงเรียงจากมากไปหาน้อย ได้แก่ จีน เวียดนาม อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ อินเดีย ไทย ไต้หวัน เกาหลีใต้ มาเลเซีย ฮองกง ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ รายงานการสำรวจจะพบว่าผลการให้คะแนนนั้นไม่ต่างจากปี 2538 มากนักแต่ที่มีการคอร์รัปชันมากขึ้นอย่างเด่นชัด ได้แก่ เกาหลีใต้ ไต้หวัน และประเทศไทย เป็นต้น

2. ในปี 2538 มีรายงานผลการวิเคราะห์จากการสำรวจจาก 41 ประเทศ โดยทีมสำรวจหลายชุด สรุปเป็นคะแนนจาก 0 (มีคอร์รัปชันมากที่สุด) และ 10 (ปลอดจากการคอร์รัปชันที่สุด) ปรากฏว่าประเทศไทยได้คะแนน 2.79 ซึ่งสูงกว่าอินเดีย ฟิลิปปินส์ บราซิล เวเนซุเอลา ปากีสถาน จีน อินโดนีเซีย สำหรับประเทศที่มีคอร์รัปชันไม่มากนัก คือได้คะแนน 9 คะแนนขึ้นไป ได้แก่ นิวซีแลนด์ เดนมาร์ก สิงคโปร์ และฟินแลนด์

3. ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ได้มีการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดย คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) โดยเหตุผลข้อหนึ่งในการยึดอำนาจคือการฉ้อราษฎร์บังหลวงในรัฐบาลชุดนี้ ต่อมาได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาและมีการยึดทรัพย์นักการเมืองจำนวนหนึ่ง

4. ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ พ.ศ. 2538 ทุกครั้งที่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล การฉ้อราษฎร์บังหลวงของรัฐมนตรียังจะเป็นประเด็นสำคัญในการอภิปราย และทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง องค์กรกลางที่ทำหน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้งจะรายงานเรื่องการซื้อเสียง นอกจากนี้มีการกล่าวหาตลอดเวลาเรื่องการซื้อตำแหน่งของข้าราชการจากหลายหน่วยงาน รวมทั้งการเรียกรับสินบน หรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงอย่างในกรณีที่เคยเกิดขึ้นนั้นยังไม่ปรากฏว่ามีรัฐมนตรี นักการเมือง หรือผู้บริหารระดับสูงได้รับการลงโทษตามข้อกล่าวหาแต่อย่างใด

5. ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์ และ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2537) ได้กล่าวถึงรายละเอียดในแง่มุมต่าง ๆ ของการฉ้อราษฎร์บังหลวงไว้ และต่อมาได้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับบ่อนพนันซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าเกี่ยวข้องจนเป็นข่าวแพร่หลาย

สาเหตุของปัญหาการคอร์รัปชันหรือฉ้อราษฎร์บังหลวง

การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องปกติธรรมดาสำหรับสังคมมนุษย์ ตราบใดที่มนุษย์มีความโลภ มีตำแหน่งหน้าที่หรือมีอำนาจที่จะให้ประโยชน์หรือความสะดวกแก่ผู้อื่นได้และมีความพร้อมที่จะให้ประโยชน์ตอบแทน การฉ้อราษฎร์บังหลวงก็เกิดขึ้นได้เสมอในทุกประเทศจะมากบ้างน้อยบ้างก็แล้วแต่ลักษณะวินัย การยับยั้งชั่งใจ และการตรวจสอบควบคุมของกลไกบริหารและสังคม และยังมีความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งสมควรตั้งเป็นข้อสังเกต เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยหรือดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาดังกล่าว

1. การฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐมีรายได้ต่ำ ซึ่งข้อความนี้เป็น การเข้าใจผิดอย่างใหญ่หลวง เป็นการพยายามกล่าวอ้างว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องของความจำเป็น เพื่อการยังชีพและสมควรให้ความเห็นใจ ตัวอย่างในประเทศอุกันดาในทวีปแอฟริกาแสดงชัดเจนว่าในหน่วยงานที่มีผู้บริหารระดับสูงได้รับเงินเดือนสูงมาก เช่น ธนาคารอุกันดา ธนาคารพาณิชย์ อุกันดา สรรพากรอุกันดา เป็นต้น มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงสูงมากเป็นพิเศษ ซึ่งข้อสรุปที่แท้จริงน่าจะเป็นได้ว่าคนที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงคือคนที่มียาได้ดี มีฐานะความเป็นอยู่ดีอยู่แล้ว แต่ยังต้องการสังคมความมั่งคั่งมากขึ้นไปอีก

2. การกำหนดโทษประหารชีวิตผู้ฉ้อราษฎร์บังหลวงจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีกล้าที่จะทำความผิด ในอุกันดาเมื่อปี 2531 รัฐบาลซื้อรถโดยสารใหม่ จำนวน 100 คัน ให้กับบริษัทขนส่งอุกันดาซึ่งเป็นที่เลื่องลือในเรื่องที่ไม่เป็นมงคลทั้งหลาย ประธานาธิบดียูวีริ มูเซเวนิ (Yoweri Museveni) ถึงกับประกาศว่าหากพบผู้ใดขโมยยางรถยนต์หรือชิ้นส่วนเครื่องยนต์ไปต้องถูกยิงทิ้งทันที ปรากฏว่าหลังจากนั้น 3 ปีบริษัทขนส่งล้มละลาย สิ่งที่เหลืออยู่จากรถโดยสารคือซากรถที่ไม่สามารถเอาไปทำประโยชน์ได้ ในกรณีนี้ไม่เคยมีใครถูกลงโทษเลย

3. การมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเครื่องประกันว่าจะแก้ปัญหาได้ ความเข้าใจผิดส่วนนี้เน้นความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย การมีกฎหมายไม่สำคัญเท่ากับความพยายามป้องกันและปราบปรามอย่างจริงจัง อันที่จริงการมีกฎหมายอาจเป็นช่องทางให้มีการหลีกเลี่ยงได้มากขึ้น เพราะพฤติกรรมของการฉ้อราษฎร์บังหลวงมักเป็นพฤติกรรมปกปิด ไม่สามารถหาหลักฐานมาดำเนินการกับผู้กระทำผิดได้ ต้องใช้วิธีการหลากหลายในการตรวจสอบ

และอันที่จริงหากพบว่าผู้ต้องสงสัยมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้นอย่างผิดปกติ มีรายได้ที่ไม่สามารถอธิบายได้ ก็น่าจะเพียงพอในการพิจารณาได้ ในทำนองเดียวกับพฤติกรรมการฟอกเงิน

4. การริเริ่มป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงจะเกิดจากการริเริ่มของรัฐบาลโดยสมัครใจ ข้อความนี้เป็นความฝันโดยแท้ เพราะเท่ากับว่าโจรจะกลับใจได้เอง สำหรับประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้น ตัวการสำคัญคือผู้ที่มีอำนาจในแผ่นดินนั่นเอง โดยความร่วมมือกับข้าราชการบางคน บุคคลเหล่านี้ย่อมไม่ต้องการริเริ่มหรือผลักดันมาตรการใด ๆ ที่เป็นการปิดโอกาสการแสวงโอกาสของตน การผลักดันให้เกิดมาตรการที่มีประสิทธิภาพหรือพลังมวลชนโดยความร่วมมือจากข้าราชการส่วนใหญ่ของรัฐซึ่งยังไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวงจนถอนตัวไม่ขึ้น กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คนที่ถูกปล้นต้องร่วมมือกันต่อต้านโจรอย่างจริงจังโดยใช้พลังของคนส่วนใหญ่ด้วยกันซึ่งที่จริงแล้วการทุจริตคอร์รัปชันมิได้มีเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น แม้แต่พ่อค้า นักธุรกิจและประชาชนทั่วไปก็มีโอกาสทุจริตได้ จึงจำเป็นต้องรู้สาเหตุที่แท้จริงแห่งการทุจริต ซึ่งได้มีนักวิชาการได้ศึกษาพบว่า สาเหตุการทุจริตเกิดจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของผู้ทุจริต นั้น

1. ปัจจัยภายใน ได้แก่ สิ่งที่อยู่ในใจ อยู่กับตัวของแต่ละบุคคล คือ

1.1 โอกาส ปกติจะไม่คิดทุจริตแต่คิดว่าคราวนี้มีโอกาสเปิดช่องให้โกงแล้ว ก็ควรจะโกงเพราะทำแล้วจะไม่มีใครรู้ จะไม่ถูกจับ

1.2 สิ่งจูงใจ เพราะอยากได้เงินจำนวนมาก นำไปซื้อของ ไปใช้นี้ ส่งลูกเรียน

1.3 การเสี่ยงภัย ซึ่งน้ำหนักว่าผลที่จะได้รับจะคุ้มค่าหรือไม่หากถูกจับได้

1.4 การหย่อนคุณธรรมความซื่อสัตย์ ไม่มีความละอายและเกรงกลัวต่อบาป หากมีคุณธรรมความซื่อสัตย์อยู่ในใจ แม้มีโอกาาก็จะไม่ทำการทุจริต ไม่โลภ

2. ปัจจัยภายนอก ได้แก่ สิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ตัวเรา คือ

2.1 ด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ (ซึ่งไม่จริงเสมอไป คนฐานะไม่ดีจำนวนมากที่ไม่ทุจริต ตรงข้ามกับคนมั่งมีบางคนกลับทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างปราศจากความอาย)

2.2 ด้านการเมือง ที่มีการใช้เงินจำนวนมากในการเลือกตั้ง การซื้อเสียง ซื้อตำแหน่ง ทำให้เมื่อได้รับเลือกตั้งต้องถอนทุน และกอบโกย สะสมทุนไว้ใช้ในทางการเมืองต่อไป

2.3 ด้านสังคม สังคมนิยมคนมีเงินซึ่งสามารถใช้เงิน (ที่หามาได้จากการทุจริต) สร้างบารมี คนทุจริตบางคนได้รับการยกย่อง คนคัดค้านต่อต้านหรือสามารถจัดการทุจริตได้กลับถูกมองว่าอยากดังและถูกประณามหยามเหยียดจากสังคมซึ่งเห็นใจคนทุจริตที่ถูกจับได้

2.4 การบริหารของรัฐขาดประสิทธิภาพ ขาดการควบคุมดูแล ปลอมแปลง เลเยย ขาดการติดตามการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่มีโอกาสทุจริตได้ง่าย เมื่อจับได้ก็ถูกลงโทษเบา หรือปล่อยตัวไป เพราะบางครั้งผู้ที่มีอำนาจก็ได้รับผลประโยชน์ด้วย

2.5 ช่องว่างของกฎหมาย การพิจารณาตีความยึดคิดว่า “บุคคลยังบริสุทธิ์ อยู่จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดจริง” ทำให้เมื่อไม่มีใบเสร็จก็ยากจะเอาผิดกับผู้ทุจริตได้ เพราะไม่มีผู้ให้สินบนรายใดกล้าดำเนินคดีกับผู้รับสินบน

2.6 ตำแหน่งหน้าที่เอื้อต่อการทุจริต ทั้งตำแหน่งสูง ตำแหน่งต่ำมีโอกาส กระทำการทุจริตได้ทั้งนั้น

2.7 อยู่ภายใต้อิทธิพลของสภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริต หากไม่ โกงตามเพื่อนก็อยู่ไม่ได้ กลัวอันตรายหรือเป็นพวกแกล้ง

2.8 มูลเหตุอื่น ๆ เช่น จำใจฉ้อราษฎร์บังหลวง เพราะคนในครอบครัวชอบร่ำ เล่นการพนัน หรือกระทำให้โดยไม่คิดว่าสิ่งที่ทำเป็นการทุจริต

ซึ่งจากสาเหตุนี้จะมีวิธีการทุจริตในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งรูปแบบวิธีการทุจริตพิศดารนัก และพัฒนาจนตามไม่ทัน บางอย่างไม่ทราบเลยว่านั่นคือการทุจริตดังต่อไปนี้

1. ผ่าฝืน หลีกเลียงหรือบิดเบือน ระเบียบแบบแผน หรือกฎข้อบังคับ ตัวอย่างเช่น การแสดงราคาในบัญชีสินค้าเป็นเท็จ เพื่อประเมินอากรให้ต่ำกว่าอัตราที่เป็นจริง เป็นต้น

2. จูงใจ เรียกร้อง ช่มชู้ หน่วงเหนี่ยวหรือกลั่นแกล้ง เพื่อหาประโยชน์ใส่ตนหรือ พวกพ้อง เช่น เมื่อมีประชาชนมาติดต่อราชการที่ต้องเขียนคำร้อง เจ้าหน้าที่รับเขียนให้โดยเรียก เก็บเงินรายละเอียด 10 – 20 บาท เป็นค่าอากรแสดงම්ปีซึ่งเกินอัตราจริง เป็นต้น

3. สมยอม รู้เห็นเป็นใจ เพิกเฉย หรือละเว้นการกระทำในการที่ต้องปฏิบัติหรือ รับผิดชอบตามหน้าที่ เช่น พนักงานสอบสวนรับสินบนเพื่อแปลงรูปคดีจากหนักให้เป็นเบา หรือ ทำหลักฐานให้อ่อนเพื่อให้ัยการสั่งไม่ฟ้อง หรือเพื่อให้ศาลยกฟ้องผู้กระทำผิด เป็นต้น

4. ยักยอก เบียดบังซึ่งทรัพย์สินของทางราชการ เช่น การยักยอกเงินค่าอากร แสดงම්ปี โดยนำเอาอากรแสดงම්ปีที่ใช้แล้วมาใช้อีก เป็นต้น

5. ปลอมแปลง หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเท็จ เช่น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้าน การเงินของสำนักงานที่ดินทำการปลอมแปลงลายมือชื่อเจ้าหน้าที่เพื่อยักยอกเงินค่าธรรมเนียม ที่ดินและเงินมัดจำรังวัด เป็นต้น

6. มีผลประโยชน์ร่วมกันในกิจกรรมบางประเภทที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตน บันดาลประโยชน์ได้ เช่น การรับเงินค่านายหน้าเมื่อมีการจัดซื้อของใช้ในราชการ โดยมีเงื่อนไข เพียงพอขอให้ซื้อของที่ร้าน ๆ นั้น เป็นต้น

7. การสมยอมเสนอราคา หรือการฮั้วเพื่อกำหนดราคาอันเป็นการเอาเปรียบรัฐเพื่อ หลีกเลี่ยงการแข่งขันอย่างแท้จริง ทำให้รัฐเสียประโยชน์

ตัวอย่างมาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง

การป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะความซื่อสัตย์และความจริงใจ รักษาดีบ้านเมืองของผู้ปกครอง มีวิธีการต่าง ๆ ที่ สามารถลดหรือขจัดพฤติกรรมฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ ตัวอย่างเช่น

1. จัดให้มีระบบตลาดที่เปิดเสรีมากขึ้นและมีการเปิดเผยข่าวสารให้กว้างขวางขึ้น การเปิดตลาดแข่งขันกันอย่างเสรีนั้นจะช่วยลดการฉ้อราษฎร์บังหลวงลงได้ส่วนหนึ่ง เนื่องจากการ มีกลไกตลาดช่วยตรวจสอบควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ ในขณะที่เดียวกันการจัดระบบข่าวสาร เสรีนั้นจะช่วยนำพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สู่สายตาของประชาชนมากขึ้น ในแง่นี้การ กระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการประจำที่จะมีผลบั่นทอน ระบบตลาดเสรีและปิดกั้นเสรีภาพในการรับรู้ของประชาชนจึงเป็นตัวอย่างหนึ่งของความพยายาม ที่จะปกปิดและปกป้องการฉ้อราษฎร์บังหลวง

2. กำหนดนโยบายและออกกฎหมายต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงและมอบอำนาจ หรือเสริมความแข็งแกร่งให้กับหน่วยงานซึ่งดูแลป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยให้เป็นอิสระอย่างจริงจังและปลอดจากการแทรกแซง ขณะเดียวกันก็กำหนดโทษรุนแรงแก่ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานซึ่งฉ้อฉลเสียเอง ละเลยไม่ดำเนินการหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้กระทำความผิด สำหรับโทษนั้นควรเน้นในเรื่องการให้ออกจากตำแหน่งและการยึดทรัพย์สินทั้งของ ผู้กระทำความผิดและผู้ใกล้ชิด

3. ส่งเสริมและปกป้องพยาน โดยให้รางวัลสูงใจและปกป้องแก่ผู้ให้ข้อมูล หลักฐาน หรือพยานในคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าฉ้อราษฎร์บังหลวง

4. มีการติดตามตรวจสอบฐานะและการใช้จ่ายหรือรับผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ ของรัฐ โดยเฉพาะในตำแหน่งซึ่งมีโอกาสฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างจริงจังและมีรางวัลแก่ผู้ที่ สามารถให้ หลักฐานพยานหรือเจ้าหน้าที่ที่สามารถดำเนินการเอาผิดแก่ผู้กระทำความผิดได้การติดตาม นี้ต้อง ครอบคลุมไปถึงบุคคลใกล้ชิดของเจ้าหน้าที่ด้วย

5. ประสานงานระหว่างกรมสรรพากร ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันการเงิน และหน่วยงานซึ่งมีข้อมูลเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้สามารถ ประเมินทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ได้ใกล้เคียงความจริงตลอดเวลา

6. ผู้มีอำนาจสูงสุดทางการบริหารแต่งตั้งมอบหมายผู้มีอำนาจในการตรวจสอบและ ปราบปรามการกระทำที่เป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง และกำหนดให้กระบวนการปฏิบัติของ เจ้าหน้าที่ ต้องโปร่งใส เปิดเผย

7. กำหนดการลงโทษพฤติกรรมฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยคำนึงพฤติกรรม เจตนา และ สถานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยหากพบว่ามิมีลทินก็ให้ลงโทษได้เลยโดยไม่จำเป็นต้องมีหลักฐาน ชัดเจน ทั้งนี้สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองควรให้มีศาลเฉพาะที่เป็นอิสระและให้ถือว่าความผิด ฐานฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดที่ไม่มีอายุความบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อให้การ บังคับใช้เกิดผล ควรตั้งกลไกซึ่งปลอดภัยจากการแทรกแซงทางการเมือง และให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีผู้มิใช่ข้าราชการเข้าร่วมด้วย

ผลกระทบของการคอร์รัปชันหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง

การฉ้อราษฎร์บังหลวงอาจจะมีผลต่อยุ้งในประเทศที่มีค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ ของรัฐต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานการครองชีพ เพราะเป็นหนทางที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะ ได้เงินเพิ่มเพื่อช่วยค่าครองชีพ หรืออาจเป็นแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่เกิดความขยันขันแข็งมากขึ้น แต่แท้จริงแล้วผลดีที่ว่านั้นเป็นเพียงภาพลวงตา และเป็นเรื่องที่แก้ไขได้โดยไม่ต้องเปิดโอกาสให้มี การฉ้อราษฎร์บังหลวง

อันที่จริงแล้วการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อการพัฒนาประเทศและ การคงอยู่ของความเป็นชาติ อาจสรุปภัยสำคัญได้ดังนี้

1. การฉ้อราษฎร์บังหลวงทำให้ค่าใช้จ่ายในการลงทุนและการพัฒนาของรัฐสูงขึ้น ในกรณีนี้ยังหมายถึงว่า ประชาชนจะได้รับบริการที่มีคุณภาพต่ำกว่าที่ควรจะได้จากรัฐหรือกล่าว อีกนัยหนึ่งก็คือ ภาษีอากรที่ประชาชนเสียให้กับรัฐนั้นได้ถูกใช้จ่ายไปอย่างไม่คุ้มค่า เนื่องจากถูก เบียดบังโดยคนเพียงไม่กี่คนเท่านั้น ผลที่ติดตามมาคือสังคมโดยรวมเสียประโยชน์ เช่น ได้ถนนหนทางคุณภาพต่ำ สิ่งแวดล้อมไม่มีคุณภาพ สาธารณูปการแพงกว่าความจำเป็น ในแง่นี้ การฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงเป็นการโกงชาติ ปล้นประชาชน และทรยศต่อความไว้วางใจ ของประชาชน โดยสิ้นเชิง

2. การฉ้อราษฎร์บังหลวงทำให้ผู้ประกอบการต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงขึ้นจึงส่งผล เสียหายต่อกระบวนการประกอบการที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะผู้ประกอบการต้องเสียค่าใช้จ่าย

สูงขึ้นโดยไม่จำเป็น และทำให้ธุรกิจของตนต้องมีความเสี่ยงมากขึ้น รวมทั้งไม่สามารถดำเนินการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเปิดเผยได้ จึงนำไปสู่การเสี่ยงภาษีอากรในรูปต่าง ๆ อีกต่อหนึ่ง ในทางตรงกันข้าม การลดความซับซ้อนจะช่วยให้ตลาดธุรกิจเข้มแข็ง และมีการแข่งขันเชิงคุณภาพและบริการที่ดีขึ้น เนื่องจากลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นลง จึงสามารถลดราคาสินค้าและบริการได้ มีการพัฒนาประสิทธิภาพดีขึ้นรวมทั้งหลีกเลี่ยงภาษีอากรน้อยลง

3. ทำให้ประชาชนผู้บริโภคต้องรับภาระในการเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีวิตของตนสูงขึ้น เนื่องจากมีการฉ้อราษฎร์บังหลวง ผู้ประกอบการจึงต้องผลักดันภาระมาให้ผู้บริโภค นั่นคือประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตและในการอุปโภคบริโภคที่แพงขึ้น เพราะต้องจ่ายเงินส่วนเกินให้กับคนที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงเพียงไม่กี่คนที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ลดรอนสิทธิในการดำรงชีวิตตามอัตราของประชาชนทุกคน เป็นการทำลายสิทธิของมนุษย์ในสังคมที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยความมั่นใจในสวัสดิภาพของตนเองและครอบครัวโดยปราศจากการคุกคามและเรียกร้องโดยมิชอบจากผู้ที่ตนมอบหมายความรับผิดชอบให้ดูแลตนเอง จึงเป็นการทำลายพันธะตามสัญญาประชาคมที่ประชาชนมอบให้กับผู้ปกครอง

4. เป็นการทำลายศักดิ์ศรี ความภูมิใจ และทำลายคุณค่าของความเป็นมนุษย์ลง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเองที่กระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงก็รู้อยู่แก่ใจว่าสิ่งที่ตนทำนั้นไม่ถูกต้อง แต่ก็พยายามปกปิดกลบเกลื่อนความจริงข้อนี้ หรือคิดว่าเป็นสิทธิของตนที่พึงมีพึงได้ ทั้ง ๆ ที่ในส่วนตัวเองก็ทราบดีว่ากำลังหลอกตัวเอง

5. เป็นการทำลายความเป็นข้าราชการอาชีพและทำลายประสิทธิภาพของกลไกสำคัญที่สุดในการผลักดันและพัฒนาประเทศ ได้มีการวิจัยและพบความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิภาพของระบบราชการกับระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศหรืออีกนัยหนึ่งก็คือหากระบบราชการทำงานอย่างไร้ประสิทธิภาพแล้ว ประเทศก็จะยากจนลง ประชาชนก็จะมีรายได้จริงน้อยลง ดังนั้นหากประเทศใดมุ่งที่จะพัฒนารฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของตน ประเทศนั้นต้องเร่งรัดปฏิรูประบบราชการของตนให้มีประสิทธิภาพ เป็นระบบราชการอาชีพปลอดจากคอรัปชัน

6. เป็นการทำลายความน่าเชื่อถือของประเทศซึ่งจะนำมาซึ่งการลงทุนและการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม ในสถานการณ์ที่โลกอยู่ในยุคโลกาภิวัตน์ ได้มีบริษัทต่าง ๆ จำนวนหนึ่งสำรวจระดับการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศต่าง ๆ จำนวนหนึ่งสำรวจระดับการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก และเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวไปยังผู้ประกอบการหรือบุคคลที่ประสงค์จะลงทุนต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น The Economist Intelligence Unit

ได้ให้ข้อมูลดัชนีการฉ้อราษฎร์บังหลวงแก่เจ้าหน้าที่ธนาคารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารระหว่างประเทศและผู้ลงทุนระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจว่าจะลงทุนในประเทศนี้หรือไม่ และหากลงทุนจะต้องเผชิญกับระดับความเสี่ยงอย่างไรแน่นอนประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงย่อมมีระดับความเสี่ยงสูงเช่นกัน

7. การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นกระบวนการที่ลูกกลามติดเชือกกันต่อไปเรื่อย ๆ โดยไม่หยุดยั้ง หมายความว่าหากปล่อยให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง ณ ที่ใดที่หนึ่งโดยไม่มีการหยุดยั้งแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ก็จะทำตาม ในทำนองใครช่วยได้ช่วยเอา ในโลกวัตถุนิยมดังกล่าวที่เป็นอยู่ การระงับยับยั้งซึ่งใจของมนุษย์ดูจะน้อยลง และผู้ที่ฉ้อฉลก็จะใช้ประโยชน์ที่ได้เพื่อการปกป้องตนเองผลักดันตัวเองให้ขึ้นสู่ตำแหน่งที่สามารถโกงกินได้มากขึ้น รวมทั้งใช้อิทธิพลอำนาจที่เพิ่มขึ้นเพื่อระดมสมัครพรรคพวกไว้ล้อมรอบตัวเอง และเพื่อกำจัดผู้ที่ต้องการขัดขวางโอกาสฉกฉวยประโยชน์ของตนและพรรคพวก

ปฏิริยาต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงในต่างประเทศ การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นพฤติกรรมที่น่ารังเกียจสำหรับสังคมที่พัฒนาแล้ว พฤติกรรมดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจที่ซื่อสัตย์และเปิดเผย รวมทั้งเป็นการคุกคามต่อการบริหารจัดการประเทศที่มีประสิทธิภาพด้วยหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงานจึงได้เรียกร้องให้มีการดำเนินการขจัดหรือป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยมาตรการต่าง ๆ ตัวอย่าง

1. ปฏิญญาต่อต้านคอร์รัปชันและการติดสินบนในการประกอบการค้าระหว่างประเทศ (The U.N. Declaration Against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions)

ปฏิญญานี้ได้ระบุว่า บรรดาภาคที่มีเสถียรภาพและโปร่งใสในการประกอบการค้าระหว่างประเทศในทุกประเทศเป็นสิ่งที่จำเป็นยิ่งสำหรับการผลักดันให้เกิดการลงทุน การดำเนินการทางการเงิน การแลกเปลี่ยนเทคโนโลยี ทักษะ และทรัพยากรอื่นข้ามพรมแดนของรัฐ คำปฏิญญายืนยันสิทธิของรัฐทุกรัฐในการออกกฎหมายและสืบสวนสอบสวนเพื่อการดำเนินการอันเหมาะสมตามกฎหมายให้สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบของประเทศต่อการกระทำที่เป็น การคอร์รัปชัน และเรียกร้องให้ทุกรัฐบาลร่วมมือกันป้องกันการกระทำดังกล่าวซึ่งรวมถึงการให้และการรับสินบนด้วย

เรียกร้องให้ทุกประเทศสมาชิกดำเนินมาตรการที่เหมาะสมสอดคล้องกับปฏิญญานี้และให้มีการร่วมมือทุกระดับเพื่อต่อสู้กับการคอร์รัปชันและการติดสินบนในการประกอบการค้าระหว่างประเทศ

2. ในปี 2520 สภาคองเกรสของสหรัฐอเมริกาได้ผ่านพระราชบัญญัติการปฏิบัติอันมีขอบในต่างประเทศ ซึ่งมุ่งไปที่บริษัทข้ามชาติของสหรัฐอเมริกาที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้าหรือการจ้างเหมาของรัฐบาลต่างประเทศ ตามกฎหมายนี้การไปติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการประกอบธุรกิจของบริษัทถือเป็นการละเมิดกฎหมายของสหรัฐอเมริกา พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดให้บริษัทที่จดทะเบียนการค้าทุกบริษัท ไม่ว่าจะทำการค้ากับต่างประเทศหรือไม่ก็ตาม ต้องจัดทำบัญชีที่แจกแจงรายละเอียดเพียงพอที่จะทำให้สามารถตรวจสอบได้ว่า บริษัทนั้นได้ละเมิดพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่ พระราชบัญญัตินี้ห้ามจ่ายค่าตอบแทนให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลต่างประเทศโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะได้มาหรือคงไว้ซึ่งธุรกิจกับรัฐบาลดังกล่าว แต่ไม่ห้ามการให้ของขวัญเล็กน้อยแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่เกี่ยวข้องการให้ผลประโยชน์ต่อบริษัท ขอบเขตของการติดสินบนตามพระราชบัญญัตินี้ค่อนข้างกว้างขวาง กล่าวคือ การกระทำใด ๆ ที่เป็นการเอื้อประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปต่าง ๆ ถือว่าเป็นการติดสินบนทั้งสิ้น แม้ในกรณีที่จ่ายค่าตอบแทนหรือค่าคอมมิชชั่นให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อช่วยเหลือหรือเป็นตัวแทนบริษัทในการได้อนุมัติสัญญาจากรัฐบาลต่างประเทศถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายเช่นกัน แม้แต่กรณีที่บริษัทขออเมริกาช่วยเจ้าหน้าที่กระทรวงต่างประเทศของต่างประเทศหาที่เรียนให้ลูกสาวในสหรัฐอเมริกา บริษัทดังกล่าวก็ต้องถูกสอบสวน ถึงแม้บริษัทจะรอดตัวไปได้ในครั้งนั้น แต่ก็แสดงว่ากระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิดกับพฤติกรรมของบริษัทอเมริกันในเรื่องเกี่ยวกับการชำระค่าจ้างหรือที่เรียกว่าน้ำมันหล่อลื่น (Grease Payments) นั้น ถึงแม้จะเป็นการติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ ก็ยังไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ สภาคองเกรสเห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็นที่บริษัทซึ่งประกอบธุรกิจอยู่ในประเทศนั้นอยู่แล้วต้องดำเนินการเช่นเดียวกับบริษัทอื่น ๆ ในประเทศที่มีการติดสินบนเพื่อให้สามารถทำธุรกิจอยู่ได้

3. ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2537 สภาระดับรัฐมนตรีขององค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) เป็นองค์การของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มประเทศยุโรป ได้ให้คำแนะนำเรื่องการค้าเกี่ยวกับการให้สินบนในการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศและมอบหมายให้ประเทศสมาชิกรับไปดำเนินการ รวมทั้งให้คณะกรรมการ Committee on International Investment and Multilateral Enterprise (CIME) ติดตามผล คณะกรรมการได้รายงานในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2540 ว่าประเทศสมาชิกทุกประเทศได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะแล้ว อย่างน้อยที่สุดก็ได้มีการศึกษาทบทวนกฎระเบียบต่าง ๆ บางประเทศได้ตั้ง

คณะกรรมการร่วมเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของสภา และมีรายงานบางส่วนเกี่ยวกับการดำเนินการของสมาชิก ดังนี้

- สำหรับสหรัฐอเมริกาออก The United State's Foreign Corruption Practices Act เพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ที่ให้สินบนกับเจ้าหน้าที่ของประเทศอื่น ประเทศอื่น ๆ เช่น แคนาดา กรีซ ฮังการี เกาหลีใต้ เม็กซิโก สวีเดน ตุรกี สหราชอาณาจักร ได้กำหนดกฎหมายต่อต้านการให้สินบนไว้กว้าง ๆ ส่วนกฎหมายนิวซีแลนด์ให้กรอบการดำเนินคดีกับผู้ให้สินบนในบางสถานการณ์

- ตั้งแต่การออกข้อเสนอแนะในปี 2537 เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และนอร์เวย์ ได้ร่างกฎหมายลงโทษผู้ให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

- สมาชิกของ OECD ซึ่งเป็นสมาชิกในกลุ่มสหภาพยุโรปได้ร่วมเจรจาจัดทำอนุสัญญา ซึ่งจะลงโทษทางอาญาแก่ผู้ให้สินบนเจ้าหน้าที่ทั้งของสหภาพยุโรปและรัฐบาลในกลุ่มสหภาพ

- แคนาดา เม็กซิโก และสหรัฐอเมริกาได้ร่วมเจรจาทำอนุสัญญา Inter – American Convention Against Corruption

- ในการประชุมคณะทำงานระหว่างวันที่ 7 – 8 เมษายน 2540 ฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้เสนอให้มีการจัดทำอนุสัญญาต่อต้านการให้สินบนในการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศ (Proposal for a Convention on Combating Bribery in International Business Transactions)

- มาตรการไม่ยินยอมให้ค่าสินบนมาใช้ลดหย่อนภาษี ประเทศส่วนใหญ่ไม่ยอมให้นำค่าใช้จ่ายในการให้สินบนมาลดหย่อนภาษี มีบางประเทศที่ยอม เช่น ออสเตรเลีย ออสเตรีย เบลเยียม ฝรั่งเศส เยอรมนี ไอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ โปรตุเกส และ สวิตเซอร์แลนด์ โดยถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายทางธุรกิจ แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ยอม เพราะมีเงื่อนไขให้ต้องแสดง "ใบเสร็จ" หรือหลักฐานว่ามีการจ่ายจริงและจ่ายให้ใคร นอกจากนี้ประเทศที่ระบุชื่อ กำลังแก้ไขกฎหมายของตนที่ยังจำกัดหรือไม่ยินยอมให้ลดภาษีค่าสินบนอีกต่อไป

- นอกจากนี้ OECD ยังได้รณรงค์เรียกร้องให้ประเทศอื่น ๆ ที่มีได้เป็นสมาชิกให้ร่วมมือกันกำจัดการสินบน องค์การได้เชิญองค์การอื่น ๆ เช่น สหภาพยุโรป องค์การนาถารัฐอเมริกัน กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลก ให้ส่งผู้สังเกตการณ์มาร่วมในการดำเนินการของคณะทำงาน รวมทั้งได้เปิดการเจรจาปรึกษากับองค์การธุรกิจ เช่น The International Chamber of Commerce and Transparency International และ The World Bank

สรุปปัญหาของการคอร์รัปชันหรือสาเหตุของการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ภัยจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นภัยที่ร้ายแรงต่อสังคมและประเทศชาติที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตทางการเมืองและการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองไทย ในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุดอีกปัญหาหนึ่ง เพราะปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงอยู่คู่กับสังคมไทยมาช้านานแล้ว และยากที่จะแก้ไขให้หมดไปจากสังคมไทยได้ เนื่องจากประเทศไทยเป็นระบบอุปถัมภ์ค้ำชู การกระทำการสิ่งใดก็เพื่อตนเองและพวกพ้องก่อนเป็นอันดับแรก ซึ่งผู้จัดทำเห็นว่าหากไม่รีบแก้ไขปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย ก็แน่นอนว่าประเทศไทยก็ไม่สามารถพัฒนาให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศได้

ส่วนสาเหตุที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันอาจเกิดจากหลายสาเหตุ หลายปัจจัยด้วยกัน เช่น ความยากจนของข้าราชการชั้นผู้น้อย การขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) การทุจริตโดยนโยบาย (Corruption by Public Policy)

เคยมีผู้รวบรวมสาเหตุของการคอร์รัปชันไว้มากมาย ดังจาก บทความ G.E.

Caiden " What Really is Public Maladministration " ในวารสาร Public Administration Really Review ซึ่งแปลโดย ท่านอาจารย์ ดิน ปรัชญพฤทธิ แห่งคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งได้กล่าวว่า การคอร์รัปชัน คือ พยาธิของระบบราชการ (Common bureau pathologies) กล่าวคือเป็นสิ่งที่แทรกแซงระบบราชการโดยมีสาเหตุมาจาก

1. การใช้อำนาจหน้าที่และตำแหน่งในทางที่มีขอบ
2. การเติมแต่งบัญชีเพื่อเบิกจ่ายเงินที่ไม่ตรงกับความจริง
3. ความแปลกแยก การตีตนออกห่างจากสังคมและเพื่อนร่วมงาน
4. อาการเบื่ออาหารเบื่องานและเบื่อโลก
5. การชอบทำอะไรตามอำเภอใจ ถืออำนาจบาตรใหญ่
6. ความกร่าง หยิ่ง อวดดี
7. อคติ ลำเอียง
8. กลบเกลื่อนปัญหา เบี่ยงเบนประเด็น
9. การชอบทำอะไรที่ปราศจากคุณค่าทางปฏิบัติ
10. การติดสินบน
11. การหมกเม็ด การทำอะไรที่เข้าใจยาก
12. การทำงานเสมือนยุ่งอยู่ตลอดเวลา
13. ความสะเพร่า ไม่ระมัดระวัง

14. การกินแรงเพื่อนร่วมงานและผู้อื่น
15. เข้าขามเย็นขามเฉื่อยชา พอใจในสิ่งที่ตนเองมีอยู่ หรือ status quo
16. การขาดการหักห้ามใจ การทนต่อสิ่งยั่วยวนไม่ได้
17. ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ ผลประโยชน์ขัดกัน แยกไม่ออกว่าอะไรคือ
ผลประโยชน์ของตน อะไรคือผลประโยชน์ของราชการ
18. ความสับสนอลหม่าน ความยุ่งเหยิง
19. ความสมคบกันกระทำความผิด
20. การฉ้อราษฎร์บังหลวง
21. การทำงานที่ขัดขวางผลผลิต การสกัดกั้นผลิตภาพ/ผลงาน
22. ความขลาด ความขี้ขลาดตาขาว ปราศจากความกล้า
23. ความคิดชอบกระทำความผิด
24. ไฟมอดหมดกำลังใจ หมดไฟ ไม่ไถ่ล้าง
25. ความหลอกลวง ชอบหลอกลวง
26. การชอบย่ำอยู่กับที่ ไม่ชวนขายไม่ชอบก้าวหน้า
27. สินค้าที่ด้อยคุณภาพ ปฏิบัติงานไม่ได้มาตรฐาน
28. ความล่าช้าไม่ทันการณ์
29. ความเลื่อมถอย ความผุกร่อน
30. ความไม่สุภาพ ไร้มารยาท
31. การกีดกัน การดูถูกเหยียดหยามผู้อื่น การเลือกปฏิบัติ
32. การทำอะไรเกินตัว ขาดความพอดี เห็นช้างขี้ขี้ตามช้าง
33. การยึดเอาวัตถุประสงค์รอง มาเป็นวัตถุประสงค์หลัก เอาไม้ซีกแทนไม้ซุง
34. การยึดมั่นอยู่กับความคิดของตนเอง การนึกว่าตนเองถูกเสมอ
35. การชอบแสดงละครตบตา
36. การสร้างอาณาจักร การสร้างอิทธิพล
37. การชอบทำอะไรยุ่งยากและฟุ้งเฟ้อ สลับซับซ้อนโดยไม่จำเป็น
38. การชอบแสวงหาประโยชน์จากผู้อื่น
39. การชอบบริดนาทาเร้น บีบบังคับผู้อื่นการขู่เข็ญกรรโชก
40. ความฟุ่มเฟือยสุรุ่ยสุร่าย
41. การไม่สนองตอบความต้องการของผู้อื่น

42. การให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ใกล้ชิด
43. ความเกรงกลัวต่อการเปลี่ยนแปลง การประดิดประดอยคิดค้นและความเสี่ยง
44. การใช้เล่ห์ กระเท่ตมตุ่น
45. การปิดแย้งปิดขา
46. การใส่ความผู้อื่น การให้ร้ายป้ายสี
47. การฉ้อโกง การฉ้อฉล
48. การชอบพูดเรื่องเหลวไหลไร้สาระ
49. การใช้ลูกล่อลูกชนเพื่อเอาชนะ(คำคำนี้ ถ้าใช้ในความหมายบวก หมายถึงความมีน้ำใจเป็นนักกีฬา สู้กันซึ่งๆหน้า)
50. การชอบทำอะไรฉิวเฉียด รู้ไม่จริงเข้าทำนองข้างนอกสุกใสข้างในเป็นโพรง ทำเป็นแน่ที่แท้มีแต่ความว่างเปล่า
51. การเบิกเงินให้แก่ผู้ที่ไม่มีความรับผิดชอบ (บัญชีผี)
52. การใช้ศัพท์แสงที่ยากต่อความเข้าใจ
53. ความโอหังการเหยียบย่ำผู้อื่น
54. ความเขลา ที่ม
55. ความผิดกฎหมาย
56. การขาดความอดกลั้นต่อคำวิพากษ์วิจารณ์จากผู้อื่น ทนการวิพากษ์วิจารณ์ไม่ได้
57. การมีแรงจูงใจที่ไม่เหมาะสม
58. การขาดความสามารถที่จะเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ
60. การเข้าพบหรือหาด้วยยาก
61. การไม่ยอมทำอะไรเลย
62. การให้ความดีความชอบที่ไม่เพียงพอ
63. สภาพการทำงานที่ย่ำแย่
64. การวางตัวไม่เหมาะสม
65. การทำงานที่ไม่ตรงกับความรู้ความสามารถ
66. ความไม่สะอาด
67. การไม่ยอมตัดสินใจ
68. การไม่รู้ร้อนรู้หนาว

69. การขาดระเบียบวินัย
67. การขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน
70. การวางตัวไม่เหมาะสม
71. การเฉื่อยชา ย่ำอยู่กับที่
72. ความด้อยประสิทธิภาพ
73. ความเข้มงวดไม่ยืดหยุ่น
74. ความปราศจากมนุษยธรรม การขาดความเมตตากรุณา
75. ความไม่ยุติธรรม
76. การขาดความรู้ลึกที่จับใจ
77. ความหยาบคาย
78. การทำให้ผู้อื่นยอมสยบต่อความต้องการของตน การข่มเหงคนอื่น
79. การขาดความคงเส้นคงวา ความไม่สม่ำเสมอ
80. การออกนอกกลุ่มนอกทาง ความไม่ตรงประเด็น
81. การไม่ยอมหาวิธีการยุติปัญหา
82. การขาดความรับผิดชอบ
83. การที่ข้าราชการปฏิบัติตนเหมือนกลุ่มโจร การปกครอง การบริหาร โดยกลุ่มโจร
84. การขาดความผูกพันในงาน
85. การขาดการประสานงาน
86. การขาดความคิดสร้างสรรค์ หรือการไม่ยอมทดลองสิ่งใหม่ๆ
87. การขาดความศรัทธาจากผู้อื่น วิกฤตศรัทธา
88. การขาดจินตนาการ
89. การขาดความคิดริเริ่ม
90. การขาดมาตรวัดผลงาน
91. การขาดวิสัยทัศน์/สายตายาวไกล
92. การทำตนเป็นอันธพาลเสมือนหนึ่งประเทศชาติขาดข้อแป
93. ความหย่อนยานทางศีลธรรม
94. การขาดภาวะผู้นำ สูญญากาศผู้นำ
95. การปฏิบัติงานที่ไม่ดีหรือต่ำกว่ามาตรฐาน
96. การอาฆาตมาดร้ายผู้อื่น การประทุษร้ายผู้อื่น

97. การปฏิบัติงานที่ไร้ความหมายไร้สาระ/งานที่ต้องซ่อมแซม
98. ความคร่ำครึ ไม่ทันสมัย เต่าล้านปี
99. ความเฉาความสูงงอมจนหาประโยชน์ไม่ได้ ความเสื่อมถอย
100. เจตนาร้าย การใส่ร้ายผู้อื่น
101. ความไม่ห่วงใยต่องาน
102. การติดต่อสื่อสารที่ผิดพลาด
103. การประพฤติชั่ว
104. การทำผิดกฎหมาย
105. การได้รับข้อมูลที่ผิดพลาด
106. ความขยัน/กระตือรือร้นที่ผิดที่ เข้าทำนองโง่แต่ขยัน
107. การมีทัศนคติในทางลบอยู่ตลอดเวลา การมองโลกในแง่ร้าย
108. การละเลยหน้าที่รับผิดชอบ
109. การให้สิทธิพิเศษแก่เครือญาติ
110. โรคประสาทอ่อนๆ
111. การขาดจิตสำนึกที่จะให้ผู้อื่นตรวจสอบ การไม่ยอมให้ผู้อื่นตรวจสอบ การไม่พร้อมที่จะรับผิด การขาดมาตรการที่จะไล่เบียด
112. การไม่ยอมติดต่อสื่อสารกับผู้อื่น
113. การไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย
114. การขาดผลิตภาพ การไม่มีผลงาน
115. การชอบทำตนลึกลับ การไม่โปร่งใส
116. การชอบขัดขวางผู้อื่น เข้าทำนอง มือไม่พายเอาเท้าราน้ำ
117. การชอบเข้าไปแทรกแซงเรื่องของผู้อื่น
118. การกดขี่ผู้อื่น
119. การชอบทำอะไรที่รุนแรงเกินกว่าเหตุ
120. การชอบตรวจตราสอดแนมผู้อื่น
121. การชอบยุ่งในทุกเรื่อง
122. การมีคนล้นงาน
123. การมีงานหนังสือมากเกินไป การชอบใช้หนังสือราชการมากเกินไป
124. ความผิดปกติทางจิต อารมณ์หลอนและหวาดระแวง

125. ระบบอุปถัมภ์
126. การชอบติดสินบน
127. ความดีดั่งในทางที่ผิด ๆ หัวชนฝา
128. การชอบปลอมแปลงเอกสารหรือสัญญาความไม่จริงใจ
129. การชอบทำอะไรที่ปราศจากจุดหมาย
130. การผลัดวันประกันพรุ่ง
131. การกำกับดูแลงานที่มุ่งแต่จะลงโทษแต่เพียงสถานเดียว
132. ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน
133. ความลังเลใจ/ไม่กล้าที่จะมอบหมายงาน
134. ความลังเลใจ/ไม่กล้าที่จะตัดสินใจ
135. ความลังเลใจ/ไม่กล้าที่จะรับผิดชอบ
136. การชอบทำตนเหินห่างจากผู้อื่นและประชาชน
137. ความเคร่งครัด/ความหละหลวมหรือเปราะบางจนเกินงาม
138. การชอบทำเอาเปรียบผู้อื่น หมกเม็ด คดในข้องอในกระดูก
139. การชอบพิธีกรรม/พิธีรีตองมากเกินไป
140. ความหยาบคาย
141. การบ่อนทำลาย
142. โกง การชอบใช้ลูกล่อลูกชน
143. ความลับ การชอบกำความลับ การทำอะไรที่ดูเหมือนเป็นความลับไปเสีย

หมด

144. การไม่ยอมปล่อยวาง การอยู่ยงคงกระพัน รากงอก
145. การมุ่งประโยชน์ส่วนตน การทำอะไรเพื่อตนเอง
146. ผักชีโรยหน้า การขาดความลึกซึ้งและความจริงใจ
147. ความหยิบบ่อย/อ่อนแอ
148. การมองปัญหาไม่ออก การมองไม่เห็นปัญหา การดีใจที่ก็ไม่แตก
149. การชอบทำให้ผู้อื่นแสดงใจ การทำงานที่ไม่เห็นอกเห็นใจผู้อื่น
150. การใช้เงินเปลือง สรุ่ยสุร่าย
160. ระบบเล่นพรรคเล่นพวก
161. ความชะงักงัน

- 162.การย้ายอยู่กับที่ การไปไม่ถึงไหน
- 163.การขบขันขวางผู้อื่น การแย่งงาน เงิน เกียรติจากผู้อื่น
- 164.การให้ความสำคัญแก่ประเด็นปลีกย่อยมากกว่าเป้าหมายรวม
- 165.การสอพลอ
- 166.การชอบทำอะไรวกไปวนมาโดยไม่รู้จักจบสิ้น
- 167.การทำอะไรที่ส่อไปในทางทุจริต
- 168.การห่วงแหนเขตอิทธิพลของตนเอง
- 169.การลักขโมย
- 170.การทำอะไรแต่พอเป็นพิธี ขาดความจริงจัง
- 171.การมีสายตาที่คับแคบ ใจแคบ
- 172.เป้าหมายที่ไม่ชัดเจน
- 173.ความไม่ยุติธรรม
- 174.การทำงานที่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทำ
- 175.ความประเพณีที่ขาดวิชาชีพนิยม
- 176.การขาดความสมเหตุสมผล ความไม่พอดี
- 177.สภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย
- 178.โรงเรียนและเครื่องมือเครื่องใช้ที่ไม่เหมาะสม
- 179.การชอบแย้งซึ่งอำนาจกัน
- 180.ความล้มเหลว ความปราศจากมรรคผล ความสิ้นหวัง
- 181.การมีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้อง
- 182.การชอบแก้แค้น ตาต่อตา ฟันต่อฟัน
- 183.ความสูญเปล่า
- 184.ต้นหาราคะ
- 185.ความกลัวต่อสิ่งแปลกใหม่

การวิเคราะห์ปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทย

จากการศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุ และผลกระทบของปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้น สาเหตุส่วนใหญ่ของปัญหานี้มาจากการขาดความชอบธรรมทางการเมือง การขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง ส่งผลให้เกิดปัญหาการไร้เสถียรภาพทางการเมืองขึ้น

การได้มาซึ่งอำนาจของรัฐบาลหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกิดจากการซื้อเสียง ในการเลือกตั้งทุกระดับ การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก เกิดนักธุรกิจการเมืองมีการใช้อำนาจในการกว้านซื้อ ส.ส. คนดี มีคุณธรรม ย่อมเข้ามาบริหารประเทศได้ยาก หรือไม่มีโอกาสเลย ย่อมส่งผลให้การพัฒนาการเมืองเป็นไปได้อย่าง ล่าช้า เงินร่ำไหล เนื่องจากมีแต่ผู้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในตำแหน่งหน้าที่หรือเป็นรัฐบาลธุรกิจเท่านั้น การจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น ควรจะต้องไปแก้ไขที่ระบบ เพราะถ้าระบบดีและตัวบุคคลก็ดีประสิทธิภาพสูงสุดก็จะเกิดขึ้น(ประสิทธิ์ ดำรงชัย 2543)

นักวิชาการต่างเห็นตรงกันว่า ปัญหาเศรษฐกิจการเมืองและสังคมที่เกิดขึ้นล้วนมาจากตัวระบบและบุคคล บางฝ่ายเชื่อว่าถ้าจัดระบบให้ดีก็สามารถแก้ปัญหาได้ แต่อีกฝ่ายหนึ่งอาจเห็นว่าถ้าตัวบุคคลดีปัญหาทั้งหลายก็จะไม่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามถ้ามองในแง่ของประสิทธิภาพแล้ว ถ้าระบบดีและตัวบุคคลก็ดีประสิทธิภาพสูงสุดก็จะเกิดขึ้น ดังนั้นในการแก้ปัญหาควรปรับกันทีเดียวกัน การจะแก้ไขให้ได้ผลสูงสุดก็ต้องสร้างระบบกฎเกณฑ์ที่ดีไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาคนที่เกี่ยวข้องให้ดีขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับคำว่า Good Governance ซึ่งนักรัฐศาสตร์ได้พูดถึงมาเป็นเวลานานแล้ว และมีความเชื่อว่าถ้าเมื่อใดที่การสร้างธรรมาภิบาลหรือ Good Governance สำเร็จได้ ปัญหาการทุจริตคอรัปชันก็จะบรรเทาเบาบางลงไปได้ การสร้างธรรมาภิบาลขึ้นในสังคมไทยเป็นเรื่องที่จะต้องร่วมมือกันทุก ๆ ฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ตรงกัน มีความพร้อมในการดำเนินชีวิตในทุกกลุ่มคน มีระบบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนและมีจิตสำนึก หรือทัศนคติและค่านิยมในทางบวกที่จะยกย่องคนดีมีความสามารถ รังเกียจคนเลว และพร้อมที่จะแสดงท่าทีที่ไม่ยกย่อง และขัดขวางไม่ให้คนไม่ดีเข้ามามีอำนาจบริหารกิจการบ้านเมือง

แม้จะมีความเชื่อว่าธรรมาภิบาลสามารถแก้ปัญหาคอรัปชันได้ แต่ธรรมาภิบาลจะเกิดขึ้นเองไม่ได้ จะต้องมีคนเป็นผู้สร้าง คนที่กล่าวถึงอาจจะเป็นคนในภาครัฐบาล คนในภาคธุรกิจเอกชน หรือคนในภาคประชาชน เช่น องค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐ ถ้าต่างฝ่ายต่างสร้างความสำเร็จก็จะเกิดขึ้นได้ยาก แต่ถ้าทั้งสามฝ่ายร่วมมือกันสร้างโอกาสที่จะสำเร็จก็มีมาก ดังนั้นไม่ว่าฝ่ายใดที่จะมีบทบาทนำในการสร้างธรรมาภิบาลก็ตาม เช่น ป.ป.ช. หรือ ก.พ. ในภาครัฐ สมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพต่าง ๆ ในภาคเอกชน หรือ ในภาคประชาชน จะต้องคำนึงถึงแนวความคิดหลักสามประการ ได้แก่ ประการแรก ความเชื่อมั่นและเชื่อถือซึ่งเรียกว่า "ศรัทธา" ประการที่สองผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้าง และประการสุดท้ายปลูกจิตสำนึกของผู้คนในสังคม งานสำคัญขององค์กรที่จะสร้างธรรมาภิบาล จึงมีสามส่วน ดังนี้

สร้างศรัทธา

องค์การนำในการสร้างธรรมาภิบาล จะต้องเป็นที่ยอมรับนับถือและศรัทธาจากคนในสังคม ศรัทธาจะเกิดขึ้นได้ จะต้องแสดงให้เห็น เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าองค์กรนั้นสามารถทำงานในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีผลงานเด่นชัด มีระบบงานและบุคลากรที่เป็นแบบอย่างที่ดี กล่าวคือจะต้องทำตัวเองให้ดีขึ้นจึงจะพื่อนำคนอื่นให้ทำตามที่ดีต้องการได้

هامิตร

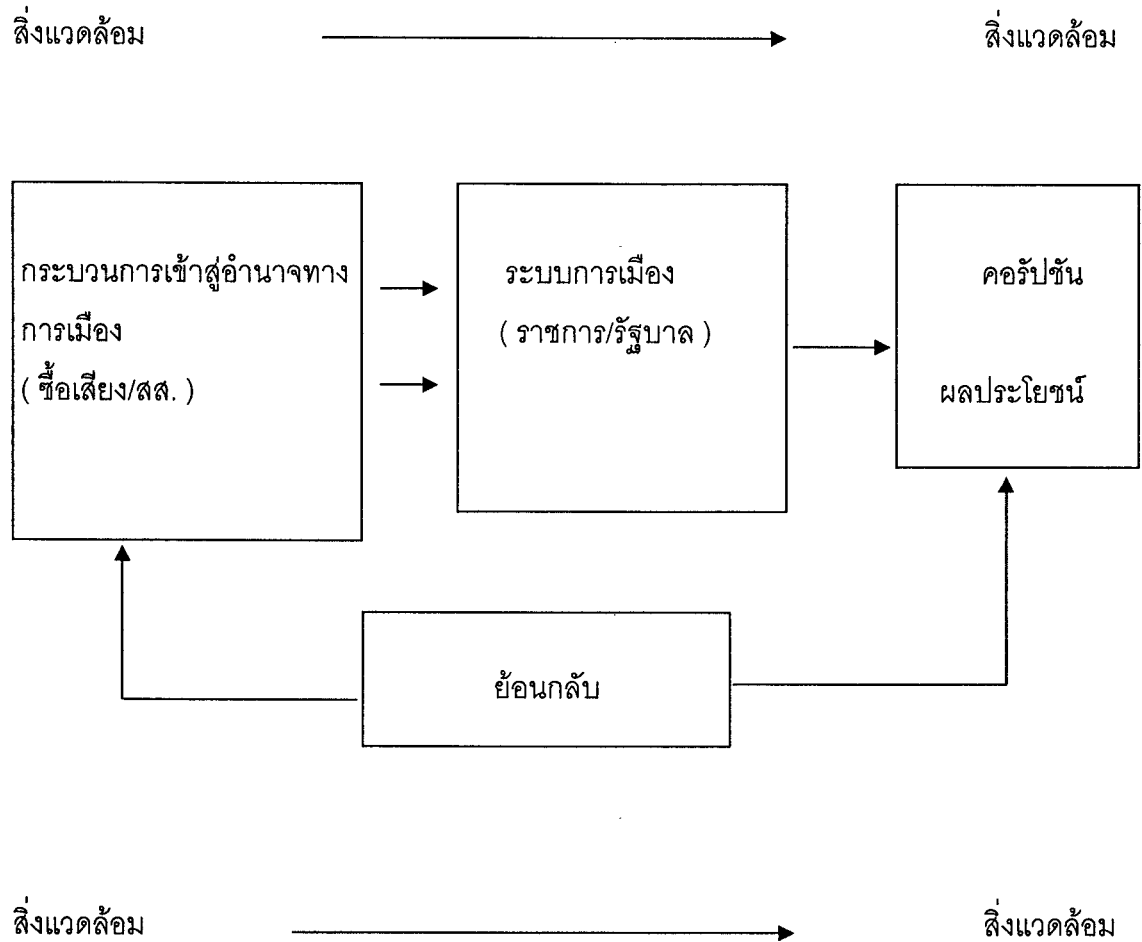
องค์การนำจะต้องแสวงหาความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน การที่ฝ่ายอื่น จะเข้ามาร่วมมือได้ นอกจากจะต้องสร้างศรัทธาให้เกิดขึ้นตามทีกล่าวข้างต้นแล้ว จะต้องเปิดกว้างในการที่จะเชิญชวนฝ่ายต่าง ๆ ให้สามารถเข้ามาร่วมมือกันให้เต็มที่ ทั้งนี้จะต้องกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจน เพื่อให้ทุกฝ่ายเดินไปสู่เป้าหมายร่วมกันนั้นไปได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ การهامิตร จะต้องอาศัยหลักการประชาสัมพันธ์เข้ามาช่วยเป็นอย่างมาก

การปลูกจิตสำนึก

เมื่อสร้างศรัทธาให้เกิดขึ้นและهامิตรเข้ามาร่วมกันทำงานได้อย่างเต็มที่แล้ว งานขั้นสุดท้ายคือ การปลูกจิตสำนึกของคนในสังคม ให้หันมามีทัศนคติและค่านิยมที่เอื้ออำนวยต่อการแก้ปัญหาคอรัปชันนั้นคือ ค่านิยมในการทำตนเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต เกลียดชังการทุจริตคอรัปชัน และพร้อมที่จะออกมาต่อต้านเมื่อมีการทุจริตคอรัปชันเกิดขึ้น

ในการศึกษาปัญหาคอรัปชันในประเทศไทยผู้ศึกษาได้นำแนวคิดทฤษฎีระบบของเดวิด อีสตัน (David Easton) มาเป็นกรอบวิเคราะห์ เพราะก่อให้เกิดชีวิตการเมือง (Easton 1965 :9) ประกอบด้วย ระบบ สิ่งแวดล้อม การตอบสนองผลกระทบ สรุปว่า ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสภาพแวดล้อม สิ่งใดที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อม จะส่งผลกระทบเข้าสู่ระบบการเมือง (Input) ระบบการเมืองจะทำหน้าที่ตัดสินใจ และนำการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติ ผลผลิตของระบบการเมืองคือปัจจัยนำออก (Outputs) จะกลับเข้าสู่ระบบ ในรูปของปัจจัยสิ่งแวดล้อม หรือในบางกรณีอาจจะส่งกลับโดยตรงเข้าสู่ระบบการเมืองโดยไม่ผ่านปัจจัยสิ่งแวดล้อมจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองในรูปของความต้องการ (Demand) และการสนับสนุน (Supports) ดังภาพแสดงดังนี้

ภาพแสดงการตอบสนองและผลกระทบแบบย้อนกลับในกระบวนการคอร์ปชั่น



ภาพที่ 2.1 การวิเคราะห์ปัญหาคอร์ปชั่น

การที่บุคคลเลือกที่จะกระทำการคอร์ปชั่น ด้วยเพราะบุคคลนั้นได้ให้คุณค่าและยอมรับการคอร์ปชั่นนั้นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของตนผ่านการขัดเกลาทางสังคม (Socialization) หรือ การได้รับการถ่ายทอดความสามารถในคอร์ปชั่น ตามแนวความคิดของ ฟิชเบินและแอชเชอร์ (Fishbein และ Ajzer 1975) (อ้างในเจษฎา นพคุณ ตั้งจิตนพ โครงการปรัชญาดุสิตบัณฑิตทาง สังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2546) ทักษะของบุคคลจะถูกหล่อหลอมขึ้นโดย กระบวนการสามขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรกคือการได้รับการขัดเกลาทางสังคม-การสังเกตเห็นการดำรงอยู่ของ
พฤติกรรม - วัตถุแห่งความสนใจ

ขั้นตอนที่สองคือการที่บุคคลมีความรู้สึก - ความเห็นต่อพฤติกรรม - วัตถุแห่งความ
สนใจนั้น หากความเห็นเป็นไปในทางเห็นด้วย จะเรียกว่าการยอมรับ - การซึมซับ (การยอมรับ
ค่านิยมที่ส่งเสริมการยอมรับ) การที่บุคคลจะมีการรู้สึกอย่างไรต่อพฤติกรรม - วัตถุที่ได้รับมา
หรือสังเกตเห็นอย่างไร ขึ้นกับว่าสิ่งนั้นมีความสามารถในการสนองตอบต่อความต้องการในด้าน
ต่าง ๆ (Need-disposition) เพียงใด (Parson and Shils 1951)

ขั้นตอนสุดท้ายคือการที่บุคคลมีความตั้งใจที่จะประพฤติปฏิบัติตนไปในแนวทาง
สอดคล้องกับความต้องการ ความรู้สึก-ความเห็นนั้น เพื่อให้เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน พฤติกรรมที่
กล่าวถึงข้างต้นอาจหมายถึงคอร์ปชั่นของเพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชา หรือการขัดเกลาทาง
สังคมที่ได้รับมาจากบุคคลเหล่านั้น ขณะที่วัตถุ อาจหมายถึงแรงจูงใจหรือสิ่งตอบแทน ที่อาจจะ
เป็นไปในเชิงบวกหรือลบ ที่บุคลากรคาดหวังจะได้รับหากตนเองเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับ
พฤติกรรมแห่งความสนใจ

เมื่อมองปรากฏการณ์การคอร์ปชั่น จากมุมมองเชิงการกระทำระหว่างกันด้วย
สัญลักษณ์ซึ่งมุ่งศึกษาปฏิสัมพันธ์ของบุคคลในสังคม นอกเหนือจากปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่าง
ผู้ให้และผู้รับการขัดเกลาทางสังคมที่ได้กล่าวถึงแล้ว ปฏิสัมพันธ์อีกส่วนหนึ่งยังเกิดจากการ
แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในการคอร์ปชั่น ซึ่งไม่ใช่แต่เพียงฝ่ายผู้รับเท่านั้นที่เป็นฝ่ายได้ประโยชน์
(Alam 1995) เห็นว่า ผู้ให้เช่นกันที่มีแรงจูงใจในการเสนอให้ผลประโยชน์ แรงจูงใจของฝ่ายผู้ให้คือ
ความต้องการผูกมัดฝ่ายผู้รับให้กระทำผิด ๆ ตามที่ตกลงกันไว้เพื่อประโยชน์ของตน หรือการ
สร้างภาพการมีอิทธิพล ความโดดเด่น หรือต้องการแสดงตัวเป็นพวกผู้รับผลประโยชน์จาก
ข้อตกลงอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรเพื่อให้งานหรือสิ่งที่ทำอยู่บรรลุผลตาม
นโยบายของผู้เสนอต้องการ หรือเรียกร้องตามงานที่มุ่งหวังนั้นๆ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในระยะเกือบทศวรรษนับตั้งแต่การสิ้นสุดของสงครามเย็น ค่ายคอมมิวนิสต์และ
ประชาธิปไตยเริ่มประสานกันเป็นหนึ่ง สถานการณ์โลกเปลี่ยนแปลงไป โดยมีปัจจัยความอยู่
รอดทางเศรษฐกิจเป็นตัวนำ เกิดความพยายามในการสร้างระเบียบโลกใหม่ การเน้นความ
ร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคและอนุภาคต่างๆ ส่งผลกระทบให้เกิดสงครามการค้าที่

แข่งขันรุนแรงและอิทธิพลของประเทศที่ร่ำรวยทางเศรษฐกิจต่อประเทศอื่น และเมื่อบวกกับ กระแสการเคลื่อนไหวเข้าสู่สังคมสารสนเทศ ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสาร (พลวัต) เหล่านี้ จึงส่งผลต่อการกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ของประเทศเป็นอย่างมาก

การวางนโยบายด้านต่างๆ ของประเทศไทยได้เริ่มเข้าสู่การมองผลกระทบรวม ระดับโลกมากยิ่งขึ้น กระแสการตื่นตัวเรื่องประชาธิปไตย ทำให้ประเทศไทยต้องเน้นนโยบาย การเข้าร่วมกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด การดำเนินการทางการเมืองที่จะต้องเป็น ประชาธิปไตยมากขึ้น กระแสบีบบังคับจากมหาอำนาจทางเศรษฐกิจทำให้ประเทศไทย แก้ปัญหาการกีดกันทางการค้า แก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิทางปัญญา แนวโน้มการส่งเสริม สิทธิมนุษยชน ทำให้ต้องเปิดเสรีให้บุคคลที่ได้รับรางวัลโนเบลเข้าประเทศจากที่เคยปิดกั้นบาง ราย รวมทั้งในปัจจุบัน ประเทศไทยได้เริ่มเคลื่อนไหวเรื่องสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ซึ่งในระยะ ต่อไป แนวโน้มของอิทธิพลโลกและการเปิดออกของทางด่วนข้อมูลข่าวสารจะส่งผลกระทบต่อ ประเทศไทยในระดับสูงและกลายเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การเมือง ครอบครัวย สิ่งแวดล้อม การศึกษา และด้านอื่น ๆ มากยิ่งขึ้น

นโยบายต่าง ๆ ของประเทศไทยจะให้ความสนใจในการปรับตัวให้ทันกับโลก ภายนอกมากกว่า การมุ่งการเปลี่ยนแปลงปัจจัยภายในและการประเมินตนเอง ส่งผล ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงในเวลาต่อมา เช่นเดียวกับปัญหาบ้านเมืองหลายด้านที่ ประสบอยู่อันเกิดจากการขาดวางแผนในระยะยาวอย่างรอบคอบในอดีต ตั้งแต่การกำหนด แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อนำพาประเทศไปสู่สังคมอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นความ แออัดของเมืองหลวง ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาการเมืองที่ไม่มีความเป็น ประชาธิปไตยเท่าที่ควรไม่ว่าจะเป็นปัญหาการคอร์รัปชัน ผลกระทบที่เกิดขึ้นเหล่านี้เป็นสิ่งที่ทำ ให้เราต้องเรียนรู้และมองไปในอนาคตว่า ประเทศไทยในอีกประมาณ 20 ปี ข้างหน้านั้นจะมี สภาพเป็นเช่นไร (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ 2539: 11)

การเปลี่ยนแปลงไปของประเทศไทยในอนาคตจึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่ทุกคนต้อง ทราบในเวลานี้ รัฐบาลยุค พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้วางแผนนโยบายในการปราบปราม แก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันให้ดำเนินไป มุ่งหวังความถูกต้องที่จะเห็นสังคมเกิดความเท่า เทียมกันในทุกระดับชั้น ทั้งเอกชน รัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะหน่วยงานราชการที่กำลังประสบ ปัญหาอย่างหนักในการทุจริต นับวันแต่จะมีเพิ่มขยายขึ้นอย่างกว้างขวางและมีแนวโน้มว่าจะ แก้ไขให้สำเร็จลงด้วยความยากลำบาก

ปัญหาการคอร์รัปชันหรือปัญหาข้ออาชญากรรมบังหลวง ที่แพร่กระจายไปทั่วทุกสังคม ซึ่งเป็นปัญหามันทอนกำลังความสามารถในการพัฒนาประเทศที่สำคัญ ปัญหาการคอร์รัปชันถือว่าเป็นปัญหาสากลเลยทีเดียว เพราะเกิดขึ้นในทุกประเทศ ไม่ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนา แต่ความแตกต่างนอกจากจะอยู่ที่ปริมาณหรือขอบเขตของปัญหาแล้ว ยังอยู่ที่ความเอจจริงเอจจังของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ในการป้องกันและปราบปรามปัญหานี้ และขีดการยอมรับของสาธารณะต่อเรื่องคอร์รัปชัน รวมทั้งความเข้มแข็งของประชาชนในการตรวจสอบผู้ที่ทำการคอร์รัปชัน หากผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงละเลย ปัญหานี้ย่อมขยายตัวมากกว่าหตุตัว ในทำนองเดียวกันหากสาธารณชนยอมรับว่าปัญหานี้มีมาช้านาน แก่ยาก และยอมรับผู้ที่มีชื่อเสียงในสังคมแม้ว่าจะมีภูมิหลังที่คอร์รัปชันก็ตาม การแก้ปัญหาก็จะแก้ยากมาก (ปธาน สุวรรณมงคล 2542 :136)

ปิติเทพ อยู่ยืนยง (2547 : 1) กล่าวถึงปัญหาการคอร์รัปชัน (Corruption) ว่าหลายคนอาจมองว่าไม่สำคัญ เพราะอาจคิดว่าไม่ใช่ปัญหาของตัวเองบ้าง ไม่ใช่เรื่องใกล้ตัวบ้างแต่หากย้อนกลับมาพิจารณาดูให้ดีแล้ว ปัญหาการคอร์รัปชันนับว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับชีวิตของประชาชนอย่างมาก จากสาเหตุของปัญหาการคอร์รัปชันที่มีมากมายนั้น อาจทำให้คนหลายคนท้อแท้สิ้นหวังกับสังคมที่ฟอนเฟะและเลวทรามในประเทศไทย ปัญหาคอร์รัปชันมีมากมายเป็นยาดำไปเกือบทุกขงองค์กร ไม่ว่าจะเป็นวงการการเมืองที่เกิดจากพฤติกรรม “หน้าเนื้อใจเสือ” ของนักการเมืองบางคนที่อยู่ในคราบของผู้ใจดีมีเมตตา จะเข้ามาแก้ปัญหาให้กับประชาชน แต่ความเป็นจริงแล้ว กลับทำนาบนหลังคน หรือ ขูดรีดขูดเนื้อกับประชาชน โดยการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ เช่น จัดสรรงบประมาณเข้ากระเป๋าตัวเอง เรียกรับเงินใต้โต๊ะ เป็นต้น ส่วนวงการข้าราชการประจำนั้น เช่น กรณีนายตำรวจบางคนที่มีพฤติกรรมว่ามีการเรียกรับส่วยจากสถานบริการ อาบ อบ นวด กรณีค่าไถ่ทางด่วนที่ต้องลั่นงบประมาณโดยไม่จำเป็น กรณีจัดสรรที่ดิน สปก. ให้แก่ผู้ที่มีอิทธิพล ซึ่งเป็นปัญหามาหลายรัฐบาล

มีหลายมุมมองจากต่างชาติ เช่น ในสหรัฐอเมริกา ที่ได้มีการเสนอรายงานการปฏิบัติด้านมนุษยชนประจำปี 2545 ต่อสภาองเกรส ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมเกือบ 200 ประเทศ รวมทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย โดย นายแดรวิล เอ็น จอห์นสัน อดีตเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยว่า ประเทศไทยมีปัญหาการคอร์รัปชันมากมาย เช่น ปัญหากระบวนการยุติธรรม การซื้อเสียง การติดสินบน ปัญหายาเสพติด การขาดความโปร่งใสในการทำงานของฝ่ายราชการ ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

มารุต บุญนาค (2547 : 1) กล่าวถึงปัญหาการคอร์รัปชันว่า เป็นโรคภัยของสังคมที่ยากที่จะแก้ไข เพราะเป็นภัยต่อการพัฒนาบ้านเมือง หากการทุจริตคิดมิชอบในวงราชการหรือในทางการเมืองปรากฏชัดเจน ก็ย่อมปราบปรามได้โดยง่าย แต่ในบางกรณีที่ข้าราชการและนักการเมืองร่ำรวยผิดปกติ แต่ไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าทุจริตอย่างใด ก็ย่อมยากที่จะเอาผิดได้

ปิติเทพ อยู่ยืนยง (2547 : 1) กล่าวถึงปัญหาการคอร์รัปชันกับสังคมไทย (The Corruption and Thai Social) ว่า เมื่อกล่าวถึงสังคมไทยแล้วนั้น ในสายตาของหลาย ๆ คน อาจจะมองได้หลายมุมมองไม่ว่าจะเป็นในแง่สังคมที่มีวัฒนธรรมอันดีงาม สังคมของการเอื้ออาทรสังคมของการอุปถัมภ์กัน เป็นต้น แต่ถ้ามองอีกมุมมองหนึ่งแล้วสังคมไทยก็มีอีกหลายปัญหาไม่ว่าจะเป็น ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาโสเภณี เป็นต้น แต่ก็มีปัญหาหนึ่งคือปัญหาการคอร์รัปชันที่คนมักมองว่าไม่ใช่ปัญหาของตัวเองบ้าง ไม่ใช่เรื่องใกล้ตัวบ้าง แต่หากย้อนกลับมาพิจารณาดูให้ดีแล้ว ปัญหาการคอร์รัปชันนี้นับว่า เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของประชาชนอย่างมากทีเดียว

ปัญหาการคอร์รัปชันเป็นหนึ่งในปัญหาการเมืองการปกครองไทยในข้อที่เป็นปัญหาด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง ปัญหานี้ประเทศไทยมีการกล่าวถึงกันมากมายเกิดขึ้นในทุกกระทรวง ทบวงกรม มักจะไม่ได้รับการแก้ไข แต่หากมีปรากฏข่าวในเรื่องดังกล่าวตามสื่อ ก็จะได้มีการแก้ไขเป็นครั้งคราว แต่ที่เป็นกระแสการเมืองค่อนข้างรุนแรง เป็นผลมาจากการที่ ดร.สุเมธ ตันติเวชกุล เลขาธิการมูลนิธิชัยพัฒนาในฐานะประธานมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด (ที่เกิดขึ้นภายใต้ความร่วมมือของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)) เพื่อที่จะหาทางป้องกันไม่ให้เกิดการคอร์รัปชัน ที่สมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทยได้จัดขึ้นที่โรงแรมแกรนด์มิราเคิล เป็นข้อมูลตัวเลขที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน และรัฐบาลนำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้ นายวิษณุ เครืองาม และคณะรัฐมนตรีไปตรวจสอบข้อมูลตัวเลขที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันดังกล่าว นั้น ถือเป็นการสานต่อในการประกาศสงครามกับทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลในวันที่ 30 กันยายน 2547 สภาพปัญหาดังกล่าวถือเป็นจุดอ่อนสำคัญของรัฐบาล ที่ทำให้การบริหารงานสะดุดในขณะนี้ เป็นผลมาจากการถูกกล่าวหาเรื่องการคอร์รัปชันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ประเด็นการปันหุ้นของ นายเอกยุทธ อัญชันบุตร ที่โยกโยไปถึงรัฐมนตรี ส. และนักการเมือง ป. อีกทั้งกลับมีการขานรับจากสื่อ ปฏิเสธไม่ได้ว่า ส่วนสำคัญมาจากความไม่เชื่อมั่นในความสุจริตของคนในฟากรัฐบาลนั่นเอง เมื่อไม่เชื่อมั่น จึงทำให้มีการตอบรับในประเด็นเรื่องการกล่าวหาการหาผลประโยชน์ของฝ่ายการเมืองได้ง่าย หรือคนพร้อมจะเชื่อ (มติชนรายสัปดาห์ : 9)

ดร.ประสิทธิ์ ดำรงชัย อดีต กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปป.ช.) กล่าวถึงสภาพปัญหาการคอร์รัปชันว่า สำหรับประเทศไทย นักคิด นักวิชาการ ได้ร่วมกัน เปิดเวทีความคิด แลกและตีความไว้ระดับหนึ่ง ภายใต้กระแสธรรมรัฐแห่งชาติในช่วงปี 2540 เป็นต้นมา ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) โดยเฉพาะ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย ได้อาศัยหลักคิดดังกล่าวเป็นแนวทาง สำคัญในการประยุกต์ใช้ยุทธศาสตร์สำคัญ ในการพัฒนาสังคมไทยให้มีความเข้มแข็งมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะการเน้นสิทธิ เสรีภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาประสิทธิภาพ ของรัฐและระบบราชการ ให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ และหากพิจารณาประกอบกับ โครงสร้างของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2540 ที่มีสาระสำคัญ คือส่งเสริมและ ค้ำครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการให้ อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และทางรัฐบาลได้ให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยให้คำปรึกษา ในการสร้างระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) เพื่อเป็นส่วนช่วยให้ประเทศชาติ สามารถฟื้นฝ่าฟันวิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างรวดเร็วโดยสำนักงาน ก.พ. ได้นำเสนอ คณะรัฐมนตรี พิจารณาเป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุม เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ลงมติเห็นชอบวาระแห่งชาติ สำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอ และออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่ง กำหนดแผนโครงการ เพื่อปรับปรุงงานในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า และให้สำนักงาน ก.พ. รวบรวมและประเมินผลเพื่อ รายงานต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

การคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่คู่กับสังคม จะมากน้อย หรือมีลักษณะอย่างไรขึ้นอยู่กับปัจจัย ต่าง ๆ ของสังคมนั้น สำหรับประเทศไทย ลักษณะของการคอร์รัปชันมีวิวัฒนาการมาตามลำดับ เริ่มตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบ ประชาธิปไตยในปี 2475 และผลสืบเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการมาเป็นรูปกระทรวง ทบวง กรม ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทำให้ประชาชนต้องพึ่งพาอาศัยการบริหารจากทางราชการมาก ขึ้น การติดต่อกับทางราชการ มีทั้งการแจ้งเกิด แจ้งตาย การจดทะเบียนสมรส การขอเอกสาร สิทธิเกี่ยวกับที่ดิน การจดทะเบียนเพื่อประกอบอาชีพและวิชาชีพต่าง ๆ ไป ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่

ของรัฐบาลก็ยังมีบทบาทและความสำคัญ แต่ประสิทธิภาพในการให้บริการและระบบงานไม่ได้พัฒนาการให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง การเรียกร้องสินบน ในรูปของค่าน้ำร้อนน้ำชา เพื่อให้บริการที่รวดเร็ว จึงเกิดขึ้นทั่วไป ในระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำที่สัมผัสโดยตรงกับประชาชน และตกค้างมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งสิ้นรวมทั้ง การเบียดบังเงินภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เรียกเก็บอีกด้วย ต่อมาเมื่อมีการเร่งรัดพัฒนาประเทศนับตั้งแต่ปี 2500 และมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกออกมาในปี 2504 เป็นต้นมา การใช้จ่ายเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีทั้งโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา และระบบการชลประทาน รวมทั้งการพัฒนาชุมชนและอาชีพของราษฎร ผู้มีบทบาทในการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินโครงการดังกล่าว ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับกลางและระดับสูง การคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้าง นับตั้งแต่การออกแบบ การประกวดราคา การตรวจรับรวมทั้งค่าคอมมิชชั่น จึงเกิดขึ้นมากมายในหมู่ข้าราชการระดับกลางและระดับสูง เพิ่มเติมจากค่าน้ำร้อนน้ำชาที่ยังคงมีอยู่เป็นปกติในบางส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้บริการในระดับต่ำ นับแต่ปี 2524 การคอร์รัปชันในหมู่นักการเมืองเริ่มมีมากขึ้น เมื่อการใช้จ่ายเงินซื้อเสียงในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเริ่มปรากฏชัด จากกรณีที่เรียกกันว่า "โรคร้อยเอ็ด" ซึ่งเป็นการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ดในปี 2524 โดยกล่าวขานกันว่ามีการใช้เงินซื้อเสียงนับสิบล้านบาท หลังจากนั้นการซื้อเสียงในการเลือกตั้งก็ระบาดไปทั่วมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีผู้ประมาณว่าบางรายต้องจ่ายเงินถึงสามสิบล้านบาท จึงจะได้เป็น ส.ส. เมื่อการเป็น ส.ส. ต้องจ่ายเงินไปมาก และหากจะเป็นรัฐมนตรีก็ต้องเสียเงินเพิ่มอีก จะโดยการบำรุงพรรคหรืออะไรก็ได้แล้วแต่ ทำให้มีการมองหาช่องทางที่จะหาเงินมาชดเชยที่ต้องเสียไป และที่สำคัญเพื่อเตรียมไว้สำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไปซึ่งมักจะมีขึ้นก่อนครบเทอมเสมอ ประกอบกับในช่วงหลัง คือ นับตั้งแต่ประมาณปี 2530 เป็นต้นมา ได้มีการใช้จ่ายเงินในโครงการใหญ่มูลค่านับพัน นับหมื่นล้านบาท ที่เรียกว่า "เมกกะโปรเจกต์"(mega project) การคอร์รัปชันจึงเกิดขึ้นมากในบางส่วนของนักการเมือง ทั้งนักการเมืองทั่วไปและนักการเมืองระดับสูงที่เข้ามาบริหารประเทศ ในขณะเดียวกันนี้เองคอร์รัปชันยังได้ลุกลามเข้าไปในภาคเอกชน โดยเฉพาะสถาบันการเงินต่าง ๆ โดยเป็นการใช้อำนาจของระดับผู้บริหาร แสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพรรคพวกจนเกิดปัญหานี้เสียมีผลกระทบต่อสภาพคล่อง จนเกิดการล่มสลายของสถาบันการเงิน ทั้งที่เป็นบริษัทและธนาคารขึ้นอย่างมากมายในช่วงปี 2539 - 2542

จากที่กล่าวมาข้างต้น สอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า "คอร์รัปชันเปรียบเหมือนโรคมะเร็ง" คือ มีความร้ายแรงและแพร่กระจายได้ อย่างรวดเร็วจนยากที่จะเยียวยารักษาให้

หายได้เริ่มตั้งแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำที่ให้บริการโดยตรงกับประชาชน แล้วระบาดขึ้นไปในผู้บริหารระดับกลาง ระดับสูง และนักการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศ และลุกลามต่อไปถึงผู้บริหารในภาคธุรกิจเอกชน จนเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศชาติอยู่ในปัจจุบันนอกจากนี้เท่าที่ผ่านมา เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจหรือการเมืองขึ้นก็มักจะอ้างคอร์รัปชันเข้ามาเป็นเหตุผลของการปฏิวัติรัฐประหารเพื่อแก้ไขสถานการณ์อยู่เสมอ

การที่บุคคลเลือกที่จะกระทำการคอร์รัปชัน ด้วยเพราะบุคคลนั้นได้ให้คุณค่าและยอมรับการคอร์รัปชันนั้นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของตนผ่านการขัดเกลากายทางสังคม (Socialization) หรือการได้รับการถ่ายทอดความสามารถในคอร์รัปชัน ตามแนวความคิดของ Fishbein และ Ajzer(1975) (อ้างในเจษฎา นพคุณ ตั้งจิตนพ) โครงการปรัชญาดุเชฌีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2546) ทักษะคติของบุคคลจะถูกหล่อหลอมขึ้นโดยกระบวนการสามขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรก คือการได้รับการขัดเกลากายทางสังคม-การสังเกตเห็นการดำรงอยู่ของพฤติกรรม - วัตถุแห่งความสนใจ

ขั้นตอนที่สอง คือการที่บุคคลมีความรู้สึก - ความเห็นต่อพฤติกรรม - วัตถุแห่งความสนใจนั้น หากความเห็นเป็นไปในทางเห็นด้วย จะเรียกว่าการยอมรับ - การซึมซับ (การยอมรับค่านิยมที่ส่งเสริมการคอร์รัปชัน) การที่บุคคลจะมีการรู้สึกอย่างไรต่อพฤติกรรม - วัตถุที่ได้รับมาหรือสังเกตเห็นอย่างไร ขึ้นกับว่าสิ่งนั้นมีความสามารถในการสนองตอบต่อความต้องการในด้านต่าง ๆ (Need-disposition) เพียงใด (Parson and Shils 1951)

ขั้นตอนสุดท้าย คือการที่บุคคลมีความตั้งใจที่จะประพฤติปฏิบัติตนไปในแนวทางสอดคล้องกับความต้องการ ความรู้สึก-ความเห็นนั้น เพื่อให้เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน พฤติกรรมที่กล่าวถึงข้างต้นอาจหมายถึงคอร์รัปชันของเพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชา หรือการขัดเกลากายทางสังคมที่ได้รับมาจากบุคคลเหล่านั้น ขณะที่วัตถุ อาจหมายถึงแรงจูงใจหรือสิ่งตอบแทน ที่อาจจะเป็นไปในเชิงบวกหรือลบ ที่บุคลากรคาดหวังจะได้รับหากตนเองเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมแห่งความสนใจ

เมื่อมองปรากฏการณ์การคอร์รัปชัน จากมุมมองเชิงการกระทำระหว่างกันด้วยสัญลักษณ์ซึ่งมุ่งศึกษาปฏิสัมพันธ์ของผู้คนในสังคม นอกเหนือจากปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ให้และผู้รับ การขัดเกลากายทางสังคมที่ได้กล่าวถึงแล้ว ปฏิสัมพันธ์อีกส่วนหนึ่งยังเกิดจากการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในการคอร์รัปชัน ซึ่งไม่ใช่แต่เพียงฝ่ายผู้รับเท่านั้นที่เป็นฝ่ายได้ประโยชน์ (Alam1995) เห็นว่า ผู้ให้เช่นกันที่มีแรงจูงใจในการเสนอให้ผลประโยชน์ แรงจูงใจของฝ่ายผู้ให้คือ

ความต้องการผูกมัดฝ่ายผู้รับให้กระทำการใด ๆ ตามที่ตกลงกันไว้เพื่อประโยชน์ของตน หรือการสร้างภาพการมีอิทธิพล ความโดดเด่น หรือต้องการแสดงตัวเป็นพวกผู้รับ

การศึกษาการคอร์รัปชันในต่างประเทศ

1. แนวคิดของนักศีลธรรม

วิธีการศึกษาของนักศีลธรรมจะมุ่งเน้นที่พฤติกรรมของแต่ละบุคคล นักศีลธรรมมองว่าการคอร์รัปชันเป็นผลโดยตรงอันสืบเนื่องมาจากการเสื่อมลงของหลักศีลธรรมของแต่ละบุคคล ตามทัศนะแบบนี้วิถีทางเดียวที่จะจัดการคอร์รัปชันให้หมดไปนี้ก็คือ การปลูกฝังศีลธรรมอันดีไว้ในจิตใจของผู้กระทำผิดทั้งหลาย เช่น เจ้าหน้าที่รัฐบาล นักการเมือง เป็นต้น วิธีการศึกษาแบบนี้ถือว่าการคอร์รัปชันมีน้อยลงไปในพื้นที่เลวเสมอ โดยที่ไม่มีการอ้างอิงถึงบริบทต่าง ๆ หรือผลที่จะตามมาภายหลัง จุดอ่อนของวิธีการศึกษาแนวศีลธรรมก็คือ วิธีการศึกษาแบบนี้แคบจนเกินไป และไม่สามารถที่จะครอบคลุมถึงบริบทของปัจจัยทางสถาบันซึ่งพฤติกรรมการคอร์รัปชันได้ถือกำเนิดขึ้น นอกจากนี้การวิเคราะห์ยังมีลักษณะสถิตย ไม่โยงกับวิวัฒนาการหรือพัฒนาการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจสังคม

2. แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์

งานการศึกษาที่ใช้วิธีการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์จะมุ่งเน้นที่ผลกระทบของการคอร์รัปชันที่มีต่อตัวแปรทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรและการกระจายรายได้ แอน ครูเกอร์ เห็นว่าการคอร์รัปชันในหน่วยงานของรัฐ การติดสินบน การเลือกที่รักมักที่ชัง เป็นผลมาจากการที่ประชาชนพยายามที่จะหลีกเลี่ยงข้อจำกัดหรือกฎเกณฑ์ของรัฐที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ข้อจำกัดของรัฐ เช่น โควตานำเข้า จะเป็นตัวขัดขวางการดำเนินงานอย่างอิสระของกลไกตลาด จึงก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจขึ้นในหลายรูปแบบ โควตานำเข้าจะส่งผลให้ราคาสินค้านำเข้าสูงขึ้น และสร้างสิ่งที่ครูเกอร์เรียกว่า “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” ซึ่งนับว่าเป็นการสูญเสียทรัพยากรไปโดยเปล่าประโยชน์ รวมทั้งยังเป็นการทำลายโครงสร้างราคาอีกด้วย ถ้าปราศจากข้อกำหนดเกี่ยวกับโควตาแล้ว จะสามารถนำเข้าได้ในราคาที่ต่ำลง การเกิดขึ้นของค่าเช่าทางเศรษฐกิจจะเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนนำเอาทรัพยากรของตนมาทุ่มเทลงในกิจกรรมที่จะทำให้ตนได้รายได้เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจนี้

การติดสินบนหรือการคอร์รัปชันในรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการแทรกแซงของรัฐบาล ถือเป็นการกระทำที่ไร้ประสิทธิภาพ เพราะนำไปสู่การถ่ายเทเอาทรัพยากรจากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลผลิตมาสู่กิจกรรมที่ไม่เกิดผลผลิตอย่างเช่น “กิจกรรมในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” เช่น ใช้เวลาหรือเงินเพื่อการลอบบี้ให้ได้โควตา เป็นต้น

จอห์นสัน วิเคราะห์การคอร์รัปชันในสังคมที่กำลังพัฒนาซึ่งผู้มีตำแหน่งทางการเมืองมีแนวโน้มที่จะทำการคอร์รัปชันและมีสถาบันที่อ่อนแอซึ่งไม่สามารถก่อให้เกิดการแข่งขันกัน และไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะควบคุมการคอร์รัปชันได้ จอห์นสันมีความเห็นว่าในสังคมแบบนี้การคอร์รัปชันเป็นที่มาของรายได้ที่สำคัญ "กลุ่มการเมือง" จะพยายามให้ได้มาซึ่งรายรับนี้โดยการเข้าไปควบคุมสถาบันรัฐบาลและใช้ทรัพยากรของพวกเขาบางส่วนในการปรับเปลี่ยนเงินทุนของรัฐบาลและเก็บ "ภาษีคอร์รัปชัน" กับกิจกรรมต่าง ๆ ในเวลาหนึ่ง ๆ มักจะมีกลุ่มทางการเมืองมากกว่า 1 กลุ่มพยายามแสวงหา "รายรับจากการคอร์รัปชัน" นี้ ผลที่ตามมาคือจะมีการใช้จ่ายทรัพยากรจำนวนมากไปสู่กิจกรรมทางการเมือง เกิดการรวมตัวกันของนักการเมือง ข้าราชการพลเรือน กลุ่มธุรกิจเพื่อให้ได้รายรับจากการคอร์รัปชันสูงสุด

อย่างไรก็ตาม **ชาลิม ราซิด** ได้แย้งว่า ในขณะที่การคอร์รัปชันอาจจะเป็นตัวเสริมประสิทธิภาพให้กับแต่ละบุคคลในสังคม แต่สินค้าสาธารณะ เช่น บริการของข้าราชการและรัฐเป็นสินค้าที่มีจำกัด คนที่มีฐานะดีเท่านั้นมีสิทธิได้รับสินค้าสาธารณะเหล่านี้โดยการติดสินบนหรือการเล่นพรรคเล่นพวก ในที่สุดแล้ว การคอร์รัปชันจะเป็นตัวเพิ่มความเร็วประสิทธิภาพให้มากขึ้น ถ้าการคอร์รัปชันสามารถควบคุมให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัดได้ มันก็จะเป็นตัวหล่อลื่นระบบและเพิ่มประสิทธิภาพให้แต่ละบุคคล แต่เมื่อเกิดการขยายตัวของการคอร์รัปชันจนกลายเป็นโรคเรื้อรังของสังคม การคอร์รัปชันก็จะเป็นตัวหยุดการเพิ่มประสิทธิภาพและกลายเป็นรายได้ส่วนของพวกเขา ข้าราชการ สิ่งนี้จะทำให้ข้าราชการพยายามแสวงหาสินบนมากกว่าที่จะทำงานตามที่ตนได้รับมอบหมาย ระบบก็จะถูกเบี่ยงเบนไปจากระบบที่ควรจะเป็นและกลายเป็นการเพิ่มความเร็วประสิทธิภาพให้มีมากขึ้น **ชาลิม ราซิด** ยังชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการติดสินบนเจ้าหน้าที่ และผลกระทบทางด้านลบต่อส่วนรวมที่เกิดจากการคอร์รัปชันในลักษณะที่เป็นการเพิ่มความเร็วประสิทธิภาพอีกด้วย

ปีเตอร์ วอร์ด และ ไมเคิล จอห์นสัน ศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการคอร์รัปชันต่อความไม่เท่าเทียมกัน เป็นกรณีศึกษาในประเทศกำลังพัฒนา ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการคอร์รัปชันมีแนวโน้มที่จะเพิ่มความไม่เท่าเทียมกันให้มากขึ้น ผู้มีโอกาสน้อยหรือสามารถติดสินบนเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นคนรวยหรือคนจนก็ตาม เมื่อทำแล้วได้ผลประโยชน์ส่วนตัว แต่การกระทำของเขามีผลกีดกันผู้อื่น และนี่เองเป็นตัวนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกัน เช่น การหลีกเลี่ยงภาษีที่ดิน การเข้าครอบครองที่ดินด้วยวิธีการที่ผิดกฎหมาย แต่ลงทุนต่ำ ทำการผลิตและขายสินค้าโดยที่ไม่มีใบอนุญาต และการกระทำให้ตนเองได้รับผลประโยชน์ด้วยวิธีทางต่าง ๆ แต่ผลประโยชน์ที่บุคคลเหล่านี้ได้รับก็คือส่วนที่ประชาชนที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจที่ยากจนต้องสูญเสีย

ไปนั่นเอง กระบวนการคอร์รัปชันทั้งหมดเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ต่าง ๆ นี้ มีแนวโน้มที่จะทำให้โครงสร้างอำนาจยังคงอยู่ไปในที่สุดแล้วการคอร์รัปชันมีแนวโน้มที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับคนรวยมากกว่าคนจน และนำไปสู่การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมในสังคม

จากกรณีศึกษาเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน ส่วนใหญ่ชี้ให้เห็นแง่ลบมากกว่าแง่บวก การกระทำต่าง ๆ ที่ผิดกฎหมายและการคอร์รัปชันจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ นำไปสู่การกระจุกตัวของความมั่งคั่งและอำนาจ ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเลือกที่รักมักที่ชังในการให้บริการและมีผลทางลบต่อระบบการเมือง

คลิทการ์ด ให้ความเห็นว่า ควรจะมีการตั้งคำถามว่า “การคอร์รัปชันชนิดไหน ภายใต้อาณัติแบบใด ที่จะส่งผลเสียให้เกิดขึ้นในวิถีทางใดและต่อใคร”

งานการศึกษาของคาห์น เรื่อง “การอุปถัมภ์ค้ำจุน การคอร์รัปชัน และพัฒนาการของระบบทุนนิยม” พยายามที่จะตอบคำถามนี้ คาห์นใช้การวิเคราะห์แบบผสมผสานระหว่างอุปสงค์-อุปทาน ทฤษฎีกรรมสิทธิ์ในการครอบครอง และเศรษฐศาสตร์การเมือง เพื่อที่จะบ่งชี้ว่า ภายใต้อาณัติแบบไหนที่การคอร์รัปชันจะส่งผลในแง่บวกต่อการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ และในสถานะแบบไหนที่ส่งผลในแง่ลบ

คาห์นมีความคิดเห็นที่ตรงกันข้ามกับครูเกอร์ กล่าวคือ ครูเกอร์ถือว่าการคอร์รัปชันเป็นกิจกรรมที่แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นการทำลายระบบตลาดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คาห์นชี้ว่า ครูเกอร์ไม่ได้วิเคราะห์ถึงการนำเอาค่าเช่าทางเศรษฐกิจไปใช้ประโยชน์ และยังให้ความคิดเห็นต่อไปอีกว่าภายใต้บริบททางสถาบันที่แน่นอนแบบหนึ่ง การสร้างขึ้นและการทุจริต “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” นี้อาจเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมก็ได้

คาห์นให้ทัศนะว่านักอุตสาหกรรมใช้การคอร์รัปชันเพื่อทำให้รัฐบาลจัดสรรสิทธิในการผูกขาดให้แก่ตน เช่น สิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐหรือสัญญาการทำงานกับรัฐบาล และรัฐสามารถที่จะเอื้อให้เกิดการผูกขาดเหล่านี้ได้ ก็จะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับการพัฒนาอุตสาหกรรม เพราะนักอุตสาหกรรมเหล่านี้มีโอกาที่จะประสบความสำเร็จในตลาดมากกว่าอุตสาหกรรมอื่น ๆ โดยเฉพาะนักอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนาที่จะต้องทำการแข่งขันกับอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ สิทธิในการผูกขาดดังกล่าวอาจจะทำให้อุตสาหกรรมประเภทนั้นประสบความสำเร็จในตลาดได้มากกว่าในทัศนะของ แอน ครูเกอร์ กิจกรรมเหล่านี้จะรวมอยู่ในกิจกรรมเพื่อ “แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” ซึ่งเป็นสิ่งที่สูญเปล่า คาห์นโต้แย้งว่า งานเขียนเกี่ยวกับการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้มองข้ามความเป็นไปได้ของ “ผลได้” ที่ได้รับจากการ

แปรเปลี่ยนค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจจะมากกว่า “ผลเสีย” ที่เกิดขึ้นจากการทุบเทรพพยากรต่าง ๆ มาใช้ในกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจก็ได้

คาห์นได้เปรียบเทียบประสบการณ์ของประเทศเกาหลีใต้และประเทศบังกลาเทศเพื่อชี้ให้เห็นว่าในสถานการณ์แบบใดที่ทำให้การคอร์ปชันส่งผลในด้านบวกหรือลบต่อการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ เขาพบว่ามิตัวแปร 2 ตัวที่สามารถนำมาอธิบายความแตกต่างของการคอร์ปชันใน 2 ประเทศนี้คือ 1. ระดับการแข่งขันระหว่างผู้ที่แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ 2. ความสามารถของรัฐที่จะเอื้อต่อการผูกขาด

โดยสรุปแล้ว งานศึกษาที่ใช้วิธีการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์จะศึกษาถึงผลกระทบต่อประสิทธิภาพและการกระจายรายได้เป็นส่วนใหญ่ นักวิชาการหลายคนรวมทั้ง แอน ครูเกอร์ ด้วย มองว่าการคอร์ปชันเป็นผลมาจากการเข้าแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐบาล และคิดว่าการคอร์ปชันเป็นสาเหตุให้ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจลดลง คาห์นก็ได้ปฏิเสธผลทางด้านลบเหล่านี้ แต่ได้เสนอต่อไปว่าภายใต้สภาวะการณ์ที่แน่นอนอย่างหนึ่ง การคอร์ปชันอาจจะเป็นตัวส่งเสริมการสะสมทุนและส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ นักวิชาการคนอื่น ๆ เช่น จอห์นสัน ประเมินผลกระทบต่อประสิทธิภาพจากการคอร์ปชัน โดยดูว่าส่งผลการพัฒนากระบวนการบริหารงาน อย่างไร เขายอมรับความคิดเห็นที่ว่าคอร์ปชันมีส่วนช่วย “หล่อลื่นวงล้อ” ของระบบเศรษฐกิจและเร่งรัดการทำงานของแต่ละบุคคลให้เร็วขึ้น แต่สรุปว่าผลกระทบต่อประสิทธิภาพในระยะยาวแล้วจะเป็นไปในทางลบเสมอ เพราะในที่สุดแล้วเจ้าหน้าที่จะหวังแต่สินบนมากกว่าพยายามทำงานตามหน้าที่ของตนให้สำเร็จลุล่วงไป นอกจากนี้นักเขียนบางท่านเน้นให้เห็นถึงผลลบของสินบนซึ่งในท้ายที่สุด ประชาชนจะต้องเป็นผู้จ่ายในรูปของภาษีที่เสียให้กับรัฐบาล และการได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพด้อยและไร้ประสิทธิภาพ ส่วนวอร์ดและจอห์นสัน มองผลกระทบของการคอร์ปชันต่อการกระจายรายได้ และสรุปว่าผลมักจะเป็นไปในทางลบ เพราะการคอร์ปชันเป็นตัวเสริมอำนาจให้กับกลุ่มคนที่ร่ำรวยบนความสูญเสียของผู้ที่ยากจน

3. แนวคิดนักวิชาการด้านพัฒนาการ

วิธีการศึกษาของแนวคิดด้านพัฒนาการมีมุมมองที่กว้างมากขึ้น โดยมองว่าการคอร์ปชันเป็นภาพโดยรวมของบริบททางสถาบันของสังคม และสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงได้ด้วย การพัฒนาสถาบันของสังคม นักวิชาการส่วนใหญ่ที่ใช้วิธีการศึกษาแบบนี้จะสนใจเกี่ยวกับผลกระทบของการคอร์ปชันที่มีต่ออำนาจของผู้มีอำนาจ พัฒนาการทางการเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย

นักวิชาการหลายคนได้อ้างงานของ เจมส์ เมดิสัน (James Madison) และ อเล็กซี เดอ ตอกเกววิลล์ (Alexis de Tocqueville) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของเอกชนและองค์กรสาธารณะในสังคมอเมริกา ในศตวรรษที่ 19 ทั้งสองคนได้มุ่งเน้นไปที่ “รากเหง้าหรือวิธีการในการคอร์รัปชันซึ่งมีอิทธิพลอยู่ภายใต้สถาบันที่ดำรงอยู่” มากกว่า “การติดสินบนหรือความโลภส่วนบุคคล”

เดอ ตอกเกววิลล์ ต้องการที่จะศึกษาองค์ประกอบของระบอบประชาธิปไตย และดูว่าองค์ประกอบเหล่านั้นเป็นตัวส่งเสริมหรือลดทอนความก้าวหน้าของระบอบประชาธิปไตย เขาได้พิจารณาถึงการคอร์รัปชันทางการเมืองในสหรัฐอเมริกาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของพลังเศรษฐกิจทางสังคม และระบอบประชาธิปไตยซึ่งอาจมีบทบาทสำคัญที่จะลดทอนในระยะยาว เขาตระหนักถึงความไม่เท่าเทียมกันในเงื่อนไขต่าง ๆ เป็นตัวกระตุ้นให้คนนำทรัพย์สินมาลงทุนในทางการพาณิชย์และอุตสาหกรรม การกระทำดังกล่าวจะเป็นตัวกระจายความมั่งคั่งและทรัพย์สินต่อไป เขาเชื่อว่ากระบวนการนี้เป็นแก่นของระบอบประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกา แต่เขาก็ตระหนักดีว่าแนวโน้มแบบนี้จะเป็นเงื่อนไขที่มีศักยภาพในการบ่อนทำลายสถาบันประชาธิปไตยในสหรัฐอเมริกาได้ด้วย ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจจะนำไปสู่การรวมศูนย์ทางเศรษฐกิจ สังคมและอำนาจทางการเมือง การคอร์รัปชันทางการเมืองของผู้มีอำนาจก็เพื่อที่จะรักษาอำนาจของตนต่อไป และนี่จะเป็นผลลบต่อประชาธิปไตย

ฮันติงตัน สก็อต และ เกอร์ลิง มีแนวการวิเคราะห์ที่คล้ายคลึงกับ de Tocqueville แต่ขยายการศึกษาออกมาครอบคลุมถึงประเทศที่กำลังพัฒนาในปัจจุบันด้วย

ฮันติงตัน เป็นนักวิชาการสำคัญในสำนัก “ความทันสมัย” ของนักสังคมวิทยาและนักเศรษฐศาสตร์การเมือง งานเขียนของเขาอยู่ในช่วงพุทธศตวรรษที่ 2500 เป็นการศึกษาคอร์รัปชันในบริบทของการเปลี่ยนผ่านจาก “สมัยเก่า” สู่ “สมัยใหม่” เขาชี้ให้เห็นว่าคอร์รัปชันเป็นลักษณะของสังคมอังกฤษและสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลาที่ประเทศทั้งสองกำลังปรับเปลี่ยนไปสู่ความทันสมัย ซึ่งอังกฤษจะอยู่ในช่วงพุทธศตวรรษที่ 23 และสหรัฐอเมริกาในพุทธศตวรรษที่ 24 การคอร์รัปชันมีผลอย่างมากต่อระบบอุตสาหกรรม ซึ่งนำความมั่งคั่งและอำนาจทางการเมืองมาสู่นักธุรกิจอุตสาหกรรมซึ่งเป็นคนกลุ่มใหม่ในสังคม ชนชั้นใหม่ในสังคมเหล่านี้มุ่งหวังให้รัฐบาลให้บริการใหม่ ๆ กับเขาอย่างมากมาย ในขณะที่เดียวกันกลไกการทำงานของรัฐบาลไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการใหม่ ๆ เหล่านี้ได้ หรือพูดง่าย ๆ ก็คือ ในช่วงแรกนั้นรัฐบาลเป็นสถาบันที่ไร้ประสิทธิภาพและอ่อนแอจนเกินไป รัฐบาลไม่สามารถที่จะรับมือกับอำนาจของนัก

ธุรกิจใหม่เหล่านี้ได้ จึงตกอยู่ภายใต้อำนาจและความต้องการของคนกลุ่มนี้ พวกข้าราชการและเจ้าหน้าที่ถูกนักธุรกิจซื้อตัวได้อย่างง่ายดายในการติดสินบนให้ดำเนินการ

ฮันติงตัน ชี้ให้เห็นว่าบรรทัดฐานของระบบราชการสมัยใหม่มีพื้นฐานมาจากแนวคิดเกี่ยวกับการทำงานสาธารณะ ซึ่งรัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐมีหน้าที่ให้บริการประชาชน หรือทำงานเพื่อส่วนรวมไม่ใช่เป็นการทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้นจึงไม่ต้องมีธรรมเนียมปฏิบัติในการให้ของขวัญหรือระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อันเป็นลักษณะของระบบราชการและการเมืองในยุคก่อนทันสมัยในประเทศที่กำลังพัฒนา สก๊อตได้นำแนวคิดนี้มาวิเคราะห์การคอร์รัปชันในประเทศกำลังพัฒนา โดยชี้ว่าในสังคมซึ่งเพิ่งเริ่มปรับเปลี่ยนนำเอาระบบราชการสมัยใหม่มาใช้นั้น ผู้คนพยายามหาทางหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ของทางการ โดยการละทิ้งบรรทัดฐานที่ทันสมัยที่ต้องยึดมั่นในผลประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ส่วนรวม กลับมายึดระบบญัตติระบบอุปถัมภ์ การเห็นแก่เพื่อนพวกพ้องเหนือหน้าที่ เพื่อหาประโยชน์ให้สำหรับตนเอง เพื่อนและญาติ สก๊อตเห็นว่าการคอร์รัปชันชนิดนี้มีความเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับ “การคอร์รัปชันในระบบตลาด” อันได้แก่การให้บริการหรือเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ที่ให้ราคาประมูลสูงที่สุด ไม่ว่าผู้นั้นจะมี “ความสัมพันธ์” กับผู้ตัดสินใจหรือไม่ก็ตาม

เกอร์ลิง ทำการศึกษาในช่วงปลายทศวรรษที่ 2530 เขาใช้แนวทางวิเคราะห์แนวเดียวกับสก๊อต โดยมองการคอร์รัปชันอยู่ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจสังคม แต่แทนที่จะทำการศึกษาถึงการคอร์รัปชัน โดยนักการเมืองและระบบราชการ เขากลับชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่าง “การคอร์รัปชันทางอำนาจ” และ “การคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจการเมือง” ภายใต้การปกครองด้วยระบบเผด็จการอำนาจนิยม และการขาดฝ่ายค้านที่มีประสิทธิภาพ จะเปิดโอกาสให้คนที่มียอำนาจอยู่ในขณะนั้นสามารถเพิ่มพูนความร่ำรวยให้กับตนได้โดยไม่ต้องรับโทษ ซึ่งเกอร์ลิงเรียกการกระทำดังกล่าวว่า “การคอร์รัปชันทางอำนาจ” ส่วน “การคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจการเมือง” เป็นผลมาจากความพยายามของนักการเมืองที่จะสะสมเงินทองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งพวกเขาสามารถนำเงินเหล่านี้มาสร้างอำนาจให้กับตนเองต่อไป การคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจการเมืองนี้ สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในระบบอบเผด็จการและประชาธิปไตย ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยจะเกิดจากการซื้อเสียง เมื่อนักการเมืองเหล่านี้ขึ้นมามีอำนาจแล้วจะทำการคอร์รัปชันให้คุ้มกับเงินลงทุนไปในการซื้อเสียง และเพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสในการได้รับการเลือกตั้งในครั้งถัดไปด้วย

ในการอภิปรายเกี่ยวกับสภาพของประเทศที่กำลังพัฒนานี้ นักวิชาการที่ศึกษาตามแนวของนักพัฒนา เช่น ฮันติงตันและสก๊อต ให้ความเห็นว่าการคอร์รัปชันเกิดขึ้นพร้อม ๆ ไปด้วยกระบวนการนำไปสู่ความทันสมัย เนื่องจากสาเหตุหลัก 4 ประการ คือ

1. ในสังคมก่อนทันสมัยนั้นระบบอุปถัมภ์ ระบบการเล่นพรรคเล่นพวกและการนำเงินของส่วนรวมบางส่วนมาใช้ส่วนตัว เป็นพฤติกรรมที่ยอมรับได้และอาจไม่ผิดกฎหมาย เราไม่สามารถแยกเงินของกษัตริย์ออกจากเงินสาธารณะให้เห็นอย่างชัดเจนได้ ในช่วงระหว่างและภายหลังการเปลี่ยนแปลงมาสู่สถาบันที่ทันสมัยของระบบราชการ รัฐสภา ฯลฯ การประพฤติปฏิบัติดังกล่าวก็ยังคงดำเนินต่อไป

2. กระบวนการนำไปสู่ความทันสมัยเป็นตัวการที่แท้จริงในการทำให้พฤติกรรมที่ไม่บริสุทธิ์เพิ่มมากขึ้น จากความทันสมัยนี้เองทำให้บรรทัดฐานใหม่เกิดขึ้น และวิธีการที่ชอบธรรมในอดีตจะต้องได้รับการปรับปรุงสู่มาตรฐานใหม่ ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านนี้ประชาชนเป็นจำนวนมากรู้สึกสับสนระหว่างประเพณีของสาธารณะและเอกชน ความสับสนอันนี้เปิดโอกาสให้มีพฤติกรรมที่ไม่ดีต่าง ๆ รวมทั้งพฤติกรรมที่ไม่ได้รับการยอมรับทั้งมาตรฐานแบบเก่าและแบบใหม่

3. ความทันสมัยและระบบอุตสาหกรรมทำให้ออกาสในการคอร์รัปชันมีมากขึ้น ซึ่งประเด็นนี้จะตรงกับความเห็นของ เดอ ตอเกอวิล เศรษฐกิจที่พัฒนาขึ้นนำมาซึ่งโอกาสในการสะสมเงินและอำนาจทางการเมือง คนกลุ่มใหม่ที่มีความมั่งคั่งเหล่านี้จะกระทำทุกอย่างเพื่อเป็นการเพิ่มพูนความมั่งคั่งและอำนาจให้กับตนเองต่อไป รวมทั้งการติดสินบนข้าราชการที่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับพวกเขาได้ ความทันสมัยนี้นำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอำนาจเก่า (ชนชั้นสมบัตินหรือพวกข้าราชการ) และพวกเศรษฐีใหม่ (พ่อค้า นายทุน หรือพวกชนชั้นกลางใหม่) ความขัดแย้งนี้เกิดขึ้นเนื่องจากชนชั้นผู้นำเก่าพยายามที่จะขัดขวางการเจริญเติบโตของพวกเศรษฐีใหม่ หรือเป็นเพราะระบบราชการเก่าไม่สามารถปรับตัวและรับมือกับความต้องการของพวกเศรษฐีใหม่ได้ คอร์รัปชันจึงมีแนวโน้มมากขึ้นซึ่งเปรียบเสมือนเป็นวิธีการที่จะช่วยลดความขัดแย้งและความไม่ลงรอยกันต่าง ๆ ที่ถูกสร้างขึ้นภายใต้ความทันสมัย พวกที่มีความมั่งคั่งกลุ่มใหม่นี้พบว่าหนทางที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อที่จะได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองนั้นถูกขัดขวางโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ทำการผูกขาดหนทางเหล่านั้นเอาไว้ ดังนั้นพวกเขาจึงใช้วิธีการ “ซื้อ” หนทางเพื่อไปสู่รัฐสภาหรือหน่วยงานทางการเมือง การคอร์รัปชันจึงเป็นวิธีการของพวกเขา “เศรษฐีใหม่” ที่จะก้าวข้ามพ้นความแปลกแยกจากขบวนทางการเมือง และได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับเดียวกับความมั่งคั่งและอำนาจทางเศรษฐกิจของพวกเขา

4. กระบวนการนำไปสู่ความทันสมัยในประเทศ ที่ปลอดจากอาณานิคมหรือประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ พัฒนาขึ้นมาพร้อม ๆ กับเครื่องมือต่าง ๆ ของรัฐทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม สิ่งนี้เองที่ทำให้การควบคุมของทางราชการต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ต้นทุนของหน่วยธุรกิจสูงขึ้น และในขณะเดียวกันกำไรที่ได้อาจจะลดลง เมื่อมีการควบคุมมากขึ้น การคอร์รัปชันก็จะมากขึ้นตามไปด้วย (ตรงกับความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์ แอน ครูเกอร์) ในช่วงระยะการพัฒนาเริ่มแรกนี้ การเพิ่มบทลงโทษตามกฎหมายเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันจะไม่มีผลลดการคอร์รัปชัน การคอร์รัปชันอาจเพิ่มขึ้นด้วยซ้ำไป

นักวิชาการที่ทำการศึกษาดัวยวิธีการของนักพัฒนานี้ มีความคิดเห็นเช่นเดียวกับ เดอ ตอเกอวิล ว่า การรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาจะทำให้การคอร์รัปชันมากขึ้น การมีตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงจะเป็นวิถีทางที่สำคัญนำไปสู่การสะสมความมั่งคั่ง อันดึงดูดได้ยกรรณิของประเทศฟิลิปปินส์ขึ้นมาเพื่อชี้ให้เห็นว่า ระบบการอุปถัมภ์ทางการเมืองสามารถทำให้มีการสะสมความมั่งคั่งได้รวดเร็วที่สุด ในสังคมแบบนี้คนเข้าสู่ระบบการเมืองเพื่อเป็นหนทางไปสู่การได้ผลประโยชน์มากกว่าเพื่อให้บริการแก่สาธารณะ ในอิตาลีภาคใต้ การกระจุกตัวของอำนาจและทรัพย์สินในมือเจ้าที่ดินไม่กี่ครอบครัวและการสนับสนุนจากผู้นำทางศาสนาโรมันคาทอลิกมาหลายชั่วคนในอดีต เป็นสาเหตุหลักที่นำไปสู่การคอร์รัปชันอย่างกว้างขวางและมีผลปิดกั้นไม่ให้ประชาชนธรรมดาได้มีโอกาสพัฒนาแนวคิดต่อต้าน

นักวิชาการบางคนในสำนักนี้ รวมทั้งฮันติงตัน เชื่อว่าเจ้าหน้าที่และนักการเมืองในระดับสูงจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากการคอร์รัปชันมากกว่าเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่น กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ การคอร์รัปชันทางการเมืองมีมากกว่าการคอร์รัปชันในระบบราชการหรือระบบบริหารงาน แต่สก็อตให้ความเห็นว่าการคอร์รัปชันในระบบราชการขยายตัวในทุกระดับ ถ้าไม่มีการตรวจสอบจากภายนอก ระบบที่จะสามารถควบคุมข้าราชการหรือกำหนดมาตรฐานความประพฤติ ภายใต้สถานการณ์แบบนั้นระบบราชการจะเติบโตขึ้น และหน่วยงานต่าง ๆ ของทางราชการจะกลายเป็นระบบขุนนาง ซึ่งคอยขูดรีดประชาชนหรือหน่วยธุรกิจที่ต้องอาศัยหน่วยราชการเหล่านั้น

นักวิชาการที่ใช้วิธีการศึกษาของนักพัฒนามองว่าการคอร์รัปชันทางการเมืองมีบทบาทอย่างมีนัยสำคัญในระบบเศรษฐกิจการเมืองที่กำลังพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว ได้มีการกล่าวถึงบทบาทของการคอร์รัปชันทางการเมืองซึ่งสามารถเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมืองกับผู้ที่มีความมั่งคั่งเข้าด้วยกัน ฮันติงตันอ้างว่ามีการร่วมมือกันระหว่าง 2 กลุ่มนี้ในการก่อตั้งรัฐบาลแห่งชาติขึ้นในหลายรัฐแถบแอฟริกา

การคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อที่จะสามารถฝ่าข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์ของรัฐบาลไปได้ นั่น บางทีก็ส่งผลทางด้านบวกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อันตงตันได้อ้างถึงกรณีของสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ 2410 และ 2420 ได้มีการคอร์รัปชันเกิดขึ้นทั้งในรัฐและเขตเทศบาลในกรณีของการขยายทางรถไฟ ซึ่งส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก เช่นเดียวกับในประเทศบราซิลในช่วงการปกครองของคูบิเชค (Kubischek) ขณะที่มีการคอร์รัปชันอย่างมากในรัฐสภา การเจริญเติบโตก็อยู่ในอัตราที่สูงตามไปด้วย เพราะนักอุตสาหกรรมพยายามให้ได้มาซึ่งการปกป้องอุตสาหกรรมด้วยการจ่ายเงินให้กับนักการเมือง อันตงตันยังได้ยกตัวอย่างของประเทศอียิปต์อีกประเทศหนึ่ง ซึ่งพยายามที่จะลดการคอร์รัปชันให้น้อยลง แต่ขณะเดียวกันก็เป็นการหน่วงเหนี่ยวการพัฒนาเศรษฐกิจ อันตงตันเห็นด้วยกับคำหนึ่งที่บอกว่าภายใต้บริบททางสถาบันที่แน่นอนอย่างหนึ่ง คอร์รัปชันอาจจะเป็นตัวเร่งกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจหรือระบบอุตสาหกรรม

นักวิชาการหลายคนที่ใช้วิธีการศึกษาตามแนวนี้นี้พบว่า มีผลกระทบในแง่ลบเกิดขึ้นจากการคอร์รัปชันหลายด้านด้วยกัน พวกเขาชี้ให้เห็นว่าการคอร์รัปชันเป็นตัวเสริมให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น ซึ่งตรงกับนักวิชาการที่ใช้วิธีการศึกษาแบบนักเศรษฐศาสตร์ พวกเขายังมีความคิดเห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและการขยายตัวของคอร์รัปชันในบรรดาเจ้าหน้าที่ในระดับสูง อาจจะทำให้ระบบการเมืองไม่มั่นคง และไปสู่ความไร้เสถียรภาพได้ เมื่อปรากฏให้เห็นว่านักการเมืองอาศัยอำนาจเงินเพื่อสร้างมั่นคงให้กับตนเองหรือเพื่อควบคุมพฤติกรรมของแต่ละคน หรือในกรณีที่นักการเมืองพยายามเพิ่มความร่ำรวยให้กับตนเองจากเงินของส่วนรวมมากกว่าที่จะดำเนินโครงการสาธารณะต่าง ๆ ตามที่ได้สัญญาไว้กับประชาชน ดังนั้นความเชื่อมั่นต่อสถาบันการเมืองของประชาชนจึงตกต่ำลง และจะเป็นหนทางที่นำไปสู่การรัฐประหาร การจลาจล และการเปลี่ยนแปลงด้วยวิธีการที่รุนแรงต่าง ๆ ทหารมักจะอ้างเรื่องคอร์รัปชันมาเป็นเหตุผลในการยึดอำนาจจากรัฐบาลและสร้างกฎเกณฑ์ของทหารขึ้นเอง เหตุการณ์แบบนี้จะเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาที่ซึ่งทหารยังคงเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญและครอบงำกระบวนการทางการเมืองอยู่

อย่างไรก็ตาม อันตงตันยังเสนอต่อไปอีกว่า การคอร์รัปชันบางชนิดจะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งขึ้น และในระยะยาวแล้วนำไปสู่การพัฒนาทางการเมือง เขายังชี้ให้เห็นอีกว่าในยุโรปและสหรัฐอเมริกาในช่วงแรกของการพัฒนาประชาธิปไตยและระบบอุตสาหกรรม รัฐบาลในประเทศเหล่านี้จะค่อนข้างอ่อนแอ และถูกแทรกแซงและยึดอำนาจจากทหารได้โดยง่าย สถานการณ์แบบนี้ทำให้นักการเมืองพยายามที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น

เพื่อที่คานอำนาจกับทหาร ในยุคแรก ๆ นี้การคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ ได้เกิดขึ้นมาอย่างมากมาย ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญในการสร้างโครงสร้างและทรัพย์สินเพื่อให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในอีกด้านหนึ่ง นักวิชาการสายนี้ต้องการที่จะบอกว่าแม้ระบบประชาธิปไตยทำให้เกิดการคอร์รัปชันระหว่างพรรคการเมืองและนักการเมืองก็ตาม พรรคการเมืองที่เข้มแข็งภายใต้ระบอบประชาธิปไตยสามารถที่จะพัฒนาตัวเองขึ้นเป็นตัวแทนที่จะคอยสกัดกั้นการคอร์รัปชันได้ในระยะยาว

การศึกษาคอร์รัปชันในประเทศไทยยุคสมัยใหม่

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการศึกษาเรื่องการคอร์รัปชันในสังคมไทยอยู่หลายชิ้น แต่งานเหล่านี้จะสนใจศึกษาเกี่ยวกับรากเหง้าทางวัฒนธรรมของการคอร์รัปชัน ในระบบการบริหารงานและการเมืองไทย มิได้มีการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ที่เสนอโดยวิธีการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์และนักพัฒนา

ต่อไปนี้จะสรุปงานที่มุ่งเน้นศึกษาถึงปัจจัยทางวัฒนธรรมของการคอร์รัปชัน ซึ่งนำไปสู่การขยายตัวของคอร์รัปชันในระบบราชการและระบบการเมืองของไทย งานศึกษาของ โมเรล (Morell) ในปี 1975 แสดงให้เห็นว่าในบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ได้รับค่านายหน้าจากโครงการต่าง ๆ และได้รับเงินสนับสนุนจากหัวหน้าพรรคอีกด้วย และยังมี ส.ส. อีกเป็นจำนวนมากที่ทุจริตเงินจากบรรดานักธุรกิจในห้องถิ่น โมเรลได้ประมาณการว่าการคอร์รัปชันโดย ส.ส. คิดเป็นจำนวนเงินประมาณ 0.4 – 1.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี แต่เงินจำนวนนี้นับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับการคอร์รัปชันในระบบราชการซึ่งเขาได้ประมาณการว่าระหว่างปี 2512 ถึง 2514 การคอร์รัปชันในระบบราชการอาจจะสูงถึง 800 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือครึ่งหนึ่งของงบประมาณของรัฐบาลนั่นเอง

หลายคนที่ทำการศึกษาการคอร์รัปชันในระบบการเมืองไทย จะเริ่มต้นจากการศึกษาบทความของ ลูเซียน แองค์ เรื่อง "คุณความดีและอำนาจในการจัดระเบียบสังคมไทย" แองค์ได้ให้ความเห็นว่าภายใต้ระบบคุณค่าของไทยนั้น คุณความดีจะมาจากอำนาจและสมการนี้จะเป็นพื้นฐานของความสัมพันธ์ตามระบบอุปถัมภ์ ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นโครงสร้างทางการเมืองของไทย ต่อมานักวิชาการหลายคนได้ทำการศึกษาคอร์รัปชันทางการเมืองของไทยในบริบทของระบบอุปถัมภ์

ในทศวรรษที่ 2500 เฟรด ริกส์ ได้วิเคราะห์แนวทางที่กลุ่มนักธุรกิจชาวจีนประสบความสำเร็จในประเทศไทย นักธุรกิจชาวจีนแต่ละคนได้รับใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจจากเจ้าหน้าที่ชาวไทย และเพื่อเป็นการตอบแทนการให้บริการดังกล่าว นักธุรกิจเหล่านี้ก็ต้องจ่ายเงิน

ให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อจะได้คุ้มครองธุรกิจของพวกเขาต่อไป ริกส์มีความเห็นว่าในบริบททางสังคมแบบดั้งเดิมของไทยนั้น การกระทำเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันดังกล่าว (การแลกเปลี่ยนระหว่างเงินกับความคุ้มครองในทางการเมือง) เป็นงานราชการตามปกติ และไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง

แวน รอย อธิบายถึงการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของการคอร์รัปชันในประเทศไทยว่า มาจากความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ซึ่งสานต่อมาจากยุคก่อนศักดินาสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากวัฒนธรรมในการให้ของขวัญแก่เจ้าหน้าที่ในระดับสูงของไทย ข้าราชการของไทยโดยเฉพาะผู้ที่มีตำแหน่งในระดับอาวุโสมีแนวโน้มที่จะถือว่าตนเป็นใหญ่ในหน่วยราชการที่ตนกำลังอยู่ และใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเป็นเครื่องมือในการหารายได้ใส่ตน พวกเขาจะรับเงินค่าธรรมเนียมและของขวัญต่าง ๆ แทนค่าตอบแทนการให้บริการของตนและในการเก็บภาษีและเงินค่าธรรมเนียมของหลวงต่าง ๆ ข้าราชการเหล่านี้จะเก็บเงินส่วนหนึ่งเข้ากระเป๋าดตัวเองและแบ่งบางส่วนเข้ารัฐ แวน รอย มีข้อสังเกตว่ามีข้าราชการบางคนของไทยที่เป็นพวกสมัยใหม่และได้รับการศึกษามาจากตะวันตกเริ่มที่จะใช้บรรทัดฐานตามแบบตะวันตก ในการบอกว่าการแลกเปลี่ยนระหว่างเงินกับสิทธิพิเศษนี้เป็นการคอร์รัปชัน แต่ แวน รอย ก็สรุปว่าการวิพากษ์วิจารณ์นั้นเกิดขึ้นในวงรอบนอกเท่านั้น และการแลกเปลี่ยนดังกล่าวได้หยั่งรากลึกกลงไปในวัฒนธรรมไทยเสียแล้ว คอร์รัปชันยังหยั่งรากลึกอยู่ในระบบราชการและการเมืองไทย เพราะสถาบันทางการเมืองที่คานกันได้พัฒนาไปอย่างเชื่องช้า เขาแสดงความเห็นว่าธรรมเนียมปฏิบัติตามแบบดั้งเดิมที่เอื้อต่อคอร์รัปชันดังกล่าว มีผลกระทบทางด้านบวกภายใต้บริบทสังคมไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เขายังสรุปอีกว่า "หลักฐานต่าง ๆ ได้ยืนยันว่า การคอร์รัปชันเป็นตัวสร้างความมีเสถียรภาพความต่อเนื่องอย่างเป็นระบบ โดยการสร้างขอบเขตของพฤติกรรมที่มีเหตุผลสอดคล้องกับระบบศีลธรรมดั้งเดิม"

งานศึกษาเรื่องการคอร์รัปชันในระบบราชการของ **ทินพันธุ์ นาคะตะ** ในปี 2523 พบว่า ระบบอุปถัมภ์เป็นสาเหตุหลักของการคอร์รัปชันในประเทศไทยและปัญหาการคอร์รัปชันในระบบราชการสืบเนื่องมาจากความไม่ผสมผสานกันระหว่างข้อกำหนดทางกฎหมายซึ่งนำมาจากตะวันตกและบรรทัดฐานทางสังคมแบบดั้งเดิมของไทย

คล้าก เนเฮอร์ ได้พัฒนาวิธีการศึกษาตามแนววัฒนธรรมนี้ให้สมบูรณ์มากขึ้น เขาทำการศึกษาต่อจากแองค์ โดยเริ่มต้นจากหลักฐานที่ว่า การจัดระเบียบอย่างเป็นทางการเป็นลำดับขั้นในประเทศไทย และการยอมรับนับถือคนที่มีอำนาจมากกว่าเป็นพื้นฐานของระบบอุปถัมภ์ และเป็น

หลักของวัฒนธรรมทางการเมือง โครงสร้างการอุปถัมภ์เกิดขึ้นและดำรงอยู่ต่อมาได้เพราะทุกคนมองว่าเป็นโครงสร้างที่ดีซึ่งความไร้เสถียรภาพ

ความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์เกิดขึ้นในสังคมที่สถาบันซึ่งเป็นสะพานเชื่อมระหว่างประชาชนและรัฐ (รัฐสภา พรรคการเมือง) ยังคงมีความอ่อนแอ ในสังคมดังกล่าว ความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์จะเป็นตัวเชื่อมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน และได้กลายเป็นวิธีแบ่งสรรผลประโยชน์อันเป็นที่ยอมรับ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นี้จะเติบโตขึ้นในสังคมซึ่งมีความไม่เท่าเทียมกันในทรัพย์สิน สถานะ และอำนาจ ประชาชนในระดับล่างจะต้องพยายามทำความรู้จักหรือหาผู้อุปถัมภ์ แสดงความเคารพ ให้ของขวัญและสิ่งอื่น ๆ เพื่อจะได้เป็นที่โปรดปรานของพวกที่มีตำแหน่งหน้าที่สูง ๆ และเป็นหลักประกันความมั่นคงให้กับตนเอง พวกชนชั้นสูงพยายามที่จะรักษาอำนาจที่ตนมีอยู่เหนือคนอื่นเอาไว้ และเรียกร้องของขวัญหรือความเคารพเพื่อเป็นผลตอบแทนเมื่อมีคนมาขอความอุปถัมภ์ พวกชนชั้นสูงเหล่านี้มีความจำเป็นที่จะต้องหาเงินมาให้เพียงพอที่จะจัดหาทรัพยากรและความคุ้มครองให้กับผู้ที่อยู่ในความอุปถัมภ์ เพื่อที่จะรักษาความจงรักภักดีของผู้ที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ให้มีอยู่เหมือนเดิม ในขณะที่มีการแข่งขันกันในส่วนต่าง ๆ ยังมีคนอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์มากเท่าไร ก็จะได้ประโยชน์มากขึ้นเท่านั้น ลักษณะของสังคมไทยยังคงเป็นแบบเดียวกับที่ได้พรรณนามาข้างต้นและยังคงมีลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ การแลกเปลี่ยนกันระหว่างเงินกับอำนาจซึ่งสามารถเรียกได้ว่าเป็นการคอร์รัปชัน (การติดสินบน การให้ค่านายหน้า การใช้อำนาจทางการเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตน และการยกยอกเงินหลวง) ดำรงอยู่ต่อไป

ในทัศนะของเนเฮอร์ การแข่งขันเพื่อที่จะรักษารายรับจากการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ในระดับสูงเป็นหัวใจสำคัญของการเมืองไทย ป้อยครั้งที่ทหารทำการยึดอำนาจรัฐบาล เพราะรัฐบาลพลเรือนไม่เปิดทางให้ทหารได้เข้าไปใช้จ่ายเงินของรัฐ ในปี 2490 รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ถูกยึดอำนาจเนื่องจากเขาไม่ยินยอมให้เงินสนับสนุนเพิ่มเติมแก่ทหาร จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการยึดอำนาจจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม เนื่องจากจอมพล ป. ปฏิเสธที่จะให้จอมพลสฤษดิ์ นำเงินที่ได้จากการขายล็อตเตอรี่ของรัฐไปใช้ในลักษณะส่วนตัว

เนเฮอร์ เห็นว่าการที่พรรคการเมืองใหม่จะชนะการเลือกตั้งได้ จะต้องเข้าไปขอความช่วยเหลือจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นและจะต้องใช้เงินด้วย เมื่อได้เข้าสู่อำนาจแล้ว พรรค (หรือผู้นำพรรค) จะต้องถอนทุนคืน โดยทั่วไปแล้วจะถอนทุนคืนจากการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐ การหาทุนอีกทางหนึ่งก็คือ การขายความคุ้มครองทางการเมืองให้กับพวกนักธุรกิจที่สามารถจะจ่ายให้ได้ในราคาที่ต้องการ

กล่าวโดยสรุปแล้ว การศึกษาเรื่องการคอร์รัปชันในประเทศไทยชี้ให้เห็นว่า มีการคอร์รัปชันเกิดขึ้นในทุกระดับของระบบราชการและระบบการเมืองซึ่งรวมถึงพฤติกรรมบางอย่างซึ่งดูว่าชอบธรรมภายใต้ระบบอุปถัมภ์ แต่ผิดกฎหมายในบริบทสมัยใหม่ ความขัดแย้งระหว่างสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายในวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมกับสิ่งที่ถือเป็นความผิดตามหลักกฎหมายสมัยใหม่ได้เกิดขึ้นในระบบการเมืองไทยมาเป็นเวลานาน นักการเมืองและชนชั้นนำของไทยแก้ปัญหาความขัดแย้งนี้โดยการยึดหลักตามวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมมากกว่าการยึดหลักมาตรฐานตามแบบสมัยใหม่

ซึ่งสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในทางการเมืองและการเลือกตั้งดังกล่าวผู้วิจัยได้ค้นคว้าเกี่ยวกับผลงานการวิจัยของงานวิจัยต่างๆ มาเสนอให้ตระหนักเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวได้ ดังนี้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัย เรื่อง กระบวนการและพฤติกรรมกาเลือกตั้ง ศึกษาเฉพาะกรณีกาเลือกตั้งผู้ว่า
ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ของ พินยา เศรษฐพิทยากุล (2530: บทคัดย่อ) พบว่า

จากการทบทวนวรรณกรรม ข้อค้นพบที่สำคัญมี 2 ประการ คือ ประการแรกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้พัฒนาการหาเสียงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ด้วยการนำเอากลยุทธ์และเครื่องมือทางการตลาดที่เป็นประโยชน์ต่อการสร้างการยอมรับมาใช้หลายอย่าง และประการที่สองฐานะทางสังคมของบุคคลบางประการ ได้แก่ ระดับการศึกษา และอายุ มีความสัมพันธ์กับการรับรู้ข่าวสารทางการเมือง

นำมาสู่แนวคิดในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ในแง่ของปัจจัยภายนอกที่เป็นตัวแปรตามของ
ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนในการตัดสินใจเลือกและการตัดสินใจครั้งสุดท้ายในเรื่องของ
กระบวนการและวิธีการหาเสียงของผู้สมัครรับการเลือกตั้งและรวมไปถึงหวัคະແນທີ່ຈະມາເປັນຕົວ
สนับสนุนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ได้รับการเลือกตั้ง

งานวิจัย เรื่อง พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2528 ของ ศุภชัย
เฉี่ยมละออ (2528: บทคัดย่อ) พบว่า

1. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ไปลงคะแนนเสียงด้วยความสำนึกของตนเอง โดยถือว่าเป็นหน้าที่พลเมืองดีพึงปฏิบัติ ประกอบกับนิยมชมชอบตัวผู้สมัคร หรือนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของผู้สมัครหรือกลุ่มผู้สมัครมากกว่าที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพราะถูกระดม และเมื่อจำแนกตามสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมแล้ว พบว่าระดับการศึกษาและอาชีพของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 2

ตัวแปรเท่านั้นจากจำนวนตัวแปรที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

2. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ไปลงคะแนนเสียง โดยได้ตัดสินใจเลือกผู้สมัครไว้ก่อนหลายวันแล้ว แต่ยังไม่สามารถสรุปได้ว่าผู้ลงคะแนนเสียงที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงจะตัดสินใจเลือกผู้สมัครเร็วกว่าผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ เนื่องจากมีปัจจัยหรือตัวแปรที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับระยะเวลาในการตัดสินใจเพียง 2 ตัวแปร คือ ระดับการศึกษา และรายได้ ส่วนตัวแปรที่เกี่ยวกับ เพศ อายุ อาชีพ ภูมิลำเนาเดิม และที่อยู่อาศัย ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติแต่อย่างใด

3. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ตัดสินใจเลือกผู้สมัครโดยคำนึงถึงตัวบุคคลมากกว่ากลุ่มการเมือง และเมื่อได้จำแนกตามสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมแล้ว พบว่าเกณฑ์การตัดสินใจเลือกผู้สมัครโดยคำนึงถึงกลุ่มการเมืองหรือตัวบุคคลมีความแตกต่างกันน้อยมาก และมีระดับการศึกษาเป็นตัวแปรเดียวเท่านั้นที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

4. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีระดับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเมืองพัทยาดีพอสมควร โดยได้วัดระดับความรู้ ความเข้าใจ และแบ่งเป็น 3 ระดับ คือระดับต่ำ ระดับปานกลาง และระดับสูง ปรากฏว่าผู้มีระดับ ความรู้ความเข้าใจสูง มีสัดส่วนใกล้เคียงกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีระดับความรู้ความเข้าใจต่ำ

5. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังให้ความสนใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาน้อยมาก และบางส่วนเห็นควรให้แก้ไขปรับปรุงระบบการเลือกตั้งด้วย นอกจากนี้บางคนยังไม่มีศรัทธาในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบผู้จัดการ โดยให้เหตุผลส่วนใหญ่ว่าการบริหารงานของเมืองพัทยา และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เมืองพัทยาไม่มีประสิทธิภาพดีพอ

จากการทบทวนวรรณกรรม ข้อค้นพบที่สำคัญ คือ ผู้มีสิทธิไปลงคะแนนเสียงด้วยความสำนึกของตนเองถือว่าเป็นหน้าที่พลเมือง ประกอบกับนิยมชมชอบผู้สมัคร นโยบายในการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีการตัดสินใจเลือกผู้สมัครไว้ก่อนหลายวัน ผู้มีสิทธิตัดสินใจเลือกโดยคำนึงถึงตัวบุคคลมากกว่ากลุ่มการเมือง เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาปัจจัยภายนอกที่มุ่งเน้นถึงการตัดสินใจเลือกครั้งสุดท้าย ในการตัดสินใจเลือกตั้งอาจเกิดจากความสำนึกในหน้าที่พลเมือง เช่นเดียวกับกรณีที่มีการศึกษาวิจัยไว้ ทำให้การตัดสินใจเลือกของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนนั้น ไม่เกี่ยวกับข้อเสนอใดๆ ข้อค้นพบทั้งหมดจึงสอดคล้องกับกรอบแนวคิดที่ผู้ทำการวิจัยได้วางกรอบศึกษาไว้ อันจะนำไปสู่ในบทวิเคราะห์คำตอบของงานวิจัยในบทต่อไป