บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง การตัดสินใจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : 5 กรณีศึกษาในเขตภาคเหนือ ได้นำทฤษฎีและแนวคิดมาใช้ในการศึกษาวิจัยดังต่อไปนี้

2. 1 แนวคิดระบบอุปถัมภ์

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group)

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการคอรัปชั่น

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดระบบอุปถัมภ์

เป็นระบบของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีอำนาจทรัพย์สมบัติหรือบารมี กับ "ผู้รับอุปถัมภ์" (Client) ที่ต้องพึ่งพา "ผู้อุปถัมภ์" (Patron) ที่อยู่เหนือกว่าและสามารถบันดาลสิ่งของที่ตนต้องการได้ เป็นการเสนอสนองตอบต่อกันที่อยู่บนพื้นฐานของข้อกำหนดทางศีลธรรม (Moral Basis) ระบบอุปถัมภ์ได้รับการพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของโครงสร้างสังคมไทยในรูปแบบต่างๆ เช่น การอุปถัมภ์กันระหว่าง เจ้าของที่ดินกับผู้เช่า เจ้านายกับลูกน้อง เจ้าพ่อกับมือปืน หัวคะแนนกับการเลือกตั้งและการซื้อเสียง ข้าราชการกับนักการเมือง และนักธุรกิจ การคอร์รัปชั่น เป็นต้น

Lucian M. Hanks, ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ (ระบบอุปถัมภ์, 2539 : 1) มองในแง่มุมหนึ่งซึ่งได้ชี้ให้เห็นว่า สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการกำหนดก็ตามภาพของบุคคลลดหลั่นกันลงมาจากบนสู่ล่าง นั่นคือ สังคมไทยเป็นสังคมที่มีโครงสร้างที่เน้นความแตกต่างระหว่างฐานะตำแหน่ง ซึ่งได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ที่มีภูมิตำแหน่งสูงกว่า ผู้รับการอุปถัมภ์ Hanks มองว่าโครงสร้างสังคมไทยประกอบด้วยความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน หรือความสัมพันธ์แนวดิ่งโดยตลอดทั้งสิ้น แนวคิดของ Hanks ได้รับการโต้แย้งว่า แนวคิดระบบอุปถัมภ์เป็นแนวคิดที่เหมาะสำหรับการวิเคราะห์สังคมในระดับจุลภาค แต่ไม่สามารถอธิบายสังคมไทยได้ทั้งหมด

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ม.ร.ว. อคิน (2525) ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบความเชื่อของคนไทยไม่เพียงบุญกรรมและเรื่องตายแล้วเกิดใหม่ ทำให้คนไทยยอมรับความแตกต่างทางชนชั้นว่าเป็นธรรมดา คนรวยคือ คนที่ทำบุญในชาติก่อนมาก คนจนคือ คนที่ไม่มีบุญในชาติก่อน

นักมานุษยวิทยาเห็นว่า การจัดระเบียบที่ซ่อนอยู่ภายใต้การจัดระเบียบที่เป็นทางการในชุมชนเล็กๆ นี้ความสัมพันธ์ส่วนตัวมีความสำคัญมากกว่าความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ

โดยปกติถ้าเพิ่มสถาบันที่ทันสมัย เช่น ระบบราชการและพรรคการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะถูกแทรกซึม โดยเครือข่ายของระบบอุปถัมภ์ที่ไม่เป็นทางการที่คอยเซาะกร่อน โครงสร้างอำนาจที่เป็นทางการ

ในสภาวะของการตอบแทนซึ่งกันและกัน แต่ละฝ่ายต่างเสนอบริการที่มีค่าต่อกันและกัน แม้ว่าผู้อุปถัมภ์ก็จะได้ประโยชน์มากกว่าในความสัมพันธ์นี้ และคุณสมบัตินี้เองที่ Powell ได้ชี้ให้เห็นว่า ควรแยกความสัมพันธ์คู่ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ออกมากจากความสัมพันธ์ที่มีการใช้อำนาจ บังคับอย่างแท้จริงหรือออกจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เป็นทางการที่เชื่อมโยงบุคคลที่มีสถานภาพต่างกันด้วยเช่นกัน (Powell, 1970 : 412) ผู้อุปถัมภ์ก็อาจมีอำนาจในการบังคับขู่เข็ญและอาจมีอำนาจตามความตำแหน่งทางราชการด้วยก็ได้ ความจำเป็นที่จะต้องมีผู้อุปถัมภ์เพราะผู้รับอุปถัมภ์ที่ต้องการตอบแทนกันและกันก็หมดไป

เงื่อนไข 3 ประการที่ช่วยแยกความแตกต่างของสังคมของความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้ถูกอุปถัมภ์ คือ ความไม่เท่าเทียมกัน ความสัมพันธ์ส่วนตัว และความสัมพันธ์ที่ยืดหยุ่นไม่เฉพาะเจาะจง

Peter Blue (1964) เสนอในงานของเขาเรื่อง “Exchange and Power in Social life” ได้อธิบายถึงความไม่สมดุลของการตอบแทนผู้อุปถัมภ์อยู่ในฐานะที่จะช่วยเพียงอย่างเดียวในด้านสินค้าและบริการซึ่งผู้อุปถัมภ์และครอบครัวต้องการเพื่อยังชีพ และการกินดีอยู่ดี

ม.ร.ว. อคิน (เพิ่งอ้าง) ได้แบ่งระบบอุปถัมภ์เป็น 2 แบบ ภายในโครงสร้างทางชุมชนอันเดียวกัน กล่าวคือ ประเภทแรก ได้แก่ ระบบอุปถัมภ์อย่างเป็นทางการซึ่งเข้าใจได้ทางการจัดระเบียบการปกครองในสมัยต่างๆ ของกรุงรัตนโกสินทร์ และอีกประเภทหนึ่งคือ ระบบอุปถัมภ์อย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งเริ่มต้นเพื่อระบบเศรษฐกิจได้ขยายตัวเพราะธรรมทางการเมืองของส่วนกลางเริ่มปรากฏชัดขึ้น ระบบอุปถัมภ์อย่างเป็นทางการ เริ่มถูกเซาะกร่อนโดยระบบอุปถัมภ์อย่างไม่เป็นทางการที่ถือเอาความสัมพันธ์ส่วนตัวและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

การจัดระเบียบสังคมไทยในรูปบริวารและแวดวง

Hanks (1975 : 197–218) เชื่อว่า สังคมไทยสามารถวิเคราะห์และเข้าใจได้โดยอาศัยแนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ สังคมไทยเป็นสังคมเป็นสังคมที่สานเข้าด้วยกัน โดยระบบอุปถัมภ์ตั้งแต่กรรมกร ชาวไร่ ชาวนา ไปจนถึงสังคมในระดับประเทศ ทุกคนในสังคมไทยต่างเป็นผู้อุปถัมภ์ และผู้รับอุปถัมภ์ในขณะเดียวกัน

Hanks ได้สร้างแนวคิด เรื่อง “ระบบบริวาร” และ “แวดวง” เพื่อขยายอำนาจในการอธิบายสังคมไทยอย่างครอบคลุมทั้งหมด

คนไทยแต่ละคนมองผู้อื่นในระเบียบสังคมตามฐานะตำแหน่ง ว่าเขาสูงหรือต่ำกว่าตน ท่ามกลางความไม่เท่าเทียมกัน พระธรรมคำสอนในพุทธศาสนาได้สนับสนุนให้แต่ละบุคคลประพฤติปฏิบัติเท่าที่จะทำได้ เพื่อประโยชน์สุขของผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อช่วยเหลือคนอื่นก็เท่ากับเพิ่มคนที่จะช่วยเหลือตัวเอง เพิ่มผลบุญและยังช่วยยกฐานะของตัวให้สูงขึ้นด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีฐานะ และผู้ด้วยฐานะ ดังกล่าวนี้คือ สิ่งที่เรียกว่า “ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์” ผู้อุปถัมภ์หนึ่งคนอาจมีผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์มากกว่าหนึ่ง ผู้รับอุปถัมภ์เรียกว่า บริวาร คือ กลุ่มคนที่ห้อมล้อมบุคคลหนึ่งร่วมกัน ข้อน่าสังเกตคือ สัมพันธ์ภาพเป็นแบบปัจเจกบุคคลมากกว่าเป็นแบบกลุ่ม เป็นการพึ่งพาผู้อุปถัมภ์เพื่อการอยู่รอดและผลประโยชน์พันธะต่างๆ โดยกลุ่มบริวารจะคงอยู่ ตราบเท่าที่ผู้อุปถัมภ์ยังสมารถที่จะสนองตอบผลประโยชน์ต่างๆ ให้ได้ ฉะนั้นกลุ่มบริวารจึงไม่ใช่สิ่งที่สืบทอดหรือโอนกันได้

ตัวแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ในการศึกษาสังคมไทย (Kemp, 1982)

งานทางวิชาการที่เกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยนั้น ยังประโยชน์ให้เกิดการศึกษาเชิงเปรียบเทียบส่วนมากจะเน้นเชิงอธิบาย “ทางวัฒนธรรม” ในลักษณะที่ Anderson ได้บรรยายว่า “การทำให้ความเป็นไทยมากกว่าที่มันเป็น” (Anderson, 1978 : 226) เพราะความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของสังคมไทย ประการแรกเราคงต้องพิจารณาการใช้คำ “ผู้อุปถัมภ์” และผู้รับอุปถัมภ์ ตั้งแต่ยุคแรกๆ ที่คำดังกล่าวยังไม่เป็นจุดสนใจของนักสังคมศาสตร์นั้น รายงานของ Quaritch Wales (1934) เรื่อง Ancient Siamese Government and Administration พูดถึงลักษณะของราชการในอดีตที่เกี่ยวกันกับระบบอุปถัมภ์ ผลต่อๆ มาคือ มีการนำเสนอระบบอุปถัมภ์ใน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ปัจจุบันในลักษณะที่ต่อเนื่องมาจากอุปถัมภ์ในระบบราชการ เดิมที่เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับสามัญชน ที่ต้องขึ้นกับเจ้านายตน

Ben Anderson ได้กล่าวถึง เมืองไทยในลักษณะที่แตกต่างจากสังคมอื่นๆ กล่าวคือ ในสังคมอื่นระบบอุปถัมภ์จะเป็นเพียงส่วนประกอบ ที่ช่วยเสริมการดำเนินการภายในระบบโครงสร้างใหญ่แต่สังคมไทยระบบอุปถัมภ์ได้รับการพิจารณาในแง่เป็นส่วนที่สำคัญของระบบเลยทีเดียว

Lucian M. Hanks ปฏิเสธ “การมองบุคคลที่มีตำแหน่งแน่นอนในการจัดระเบียบของสังคมไทย มาเป็นคล้ายกับทีมฟุตบอลที่เคลื่อนย้ายตนเองภายในสนามตามข้อกำหนดและชั้นเชิงโดยไม่ติดอยู่กับตำแหน่งของตน”

โดยแนวคิดดังกล่าวได้ตอบรับความคิดที่สังคมไทยมีโครงสร้างหลวมของ John Emblee (1950) คิดว่า การย้ำถึงอัตราการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงฐานะทางสังคมของ Hanks ไม่มีข้อมูลสนามเพียงพอที่จะยับยั้งได้ แม้ว่าในแง่ของความเชื่อเกี่ยวกับจักรวาลจะอธิบายถึงลักษณะโครงสร้างสังคมไทย ที่มีลักษณะการจัดลำดับขั้น เพราะการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงฐานะตำแหน่งตามแนวคิดภายในโครงสร้างก็ตาม

Eric Wolf (1966) ได้พยายามอธิบายใน Kinship, Friendship and Patron-Client Relation in Complete Societies ถึงลักษณะความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนของผู้อุปถัมภ์กับผู้ถูกอุปถัมภ์ในสังคมที่ซับซ้อนขนาดใหญ่ เครือญาติ และเพื่อนมีความสำคัญต่อบุคคลในการแสวงหาผลประโยชน์ในด้านต่างๆ ระบบอุปถัมภ์จะเกิดขึ้นเมื่อการเกี่ยวพันระหว่างเพื่อนที่ร่วมรับผลประโยชน์กันมาถึงจุดที่เสียสมดุล คือเมื่อฝ่ายหนึ่งของคู่สัมพันธ์มีฐานะเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งในการเสนอสิ่งของและบริการต่างๆ

Arensberg (1963 : 139–156) เห็นว่าระบบอุปถัมภ์ที่มีการพึ่งพานั้นเป็นผลมาจากการเปลี่ยนวิธีการผลิตแบบตะวันตก ซึ่งเน้นการผลิตเชิงธุรกิจ Arensberg ได้เสนอว่าในสังคมเกษตรกรรมที่มีการผลิตแบบดั้งเดิม ชาวนาจะต้องพึ่งตัวเองในการทำมาหากิน กระบวนการผลิตในทุกขั้นตอน และต้องอาศัยแรงงานของตนเองและเมื่อผลิตได้เขาจะเก็บไว้ใช้เอง ส่วนที่เหลือจะแลกเปลี่ยนเป็นสิ่งของจำเป็นและสิ่งที่ไม่สามารถผลิตเองได้ ความสัมพันธ์ในหมู่บ้านมีส่วนเกี่ยวพันกันอย่างมากกับความสัมพันธ์ระหว่างเครือญาติและระบบครอบครัว ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยทางเศรษฐกิจหน่วยเดียวกัน เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตเป็นแบบตะวันตก ความสัมพันธ์ต่างๆ เหล่านี้เปลี่ยนไป เศรษฐกิจพัฒนาขึ้น ผลผลิตมากขึ้น การผลิตของชาวนาไม่ได้เป็นไปเพื่อตัวเอง แต่เป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจที่ต้องเพิ่มทั้งปริมาณและคุณภาพของผลผลิต ลักษณะการเกื้อกูลในชุมชนค่อยๆ หมดไป กลุ่มชาวนาที่มีการศึกษาดีกว่า ฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าจะได้รับ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ผลประโยชน์จากการพัฒนามากกว่ากลุ่มชาวนาที่ยากจนและไร้การศึกษา เพราะการพัฒนาการผลิตแบบใหม่ต้องใช้ความเข้าใจในเครื่องกลไกพอสมควรและผลิตให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนด กลุ่มชาวนายากจนไม่มีโอกาสพัฒนาตนเองเพราะขาดปัจจัยการผลิต จึงต้องพึ่งพากลุ่มชาวนาที่ร่ำรวยทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกัน

การเกิดกลุ่มของคนไทยมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัวของบุคคลในลักษณะของความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ (Patron–Clients) ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ความไว้วางใจและความใกล้ชิดสนิทสนมกันเป็นที่ตั้ง มีลักษณะของความสัมพันธ์แบบศักดินาที่ยังคงมีอิทธิพลอยู่มากในสังคมไทย เป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์แบบนายกับไพร่ ทำให้สถานะภาพของสมาชิกภายในกลุ่มไม่มีความทัดเทียมกัน โดยเฉพาะระหว่างผู้นำกับบรรดาสมาชิกภายในกลุ่มก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบพึ่งพา (Dependency) ต่อกันเป็นทอดๆ ความสัมพันธ์จึงมีลักษณะไม่เสมอภาคกัน ความมีอาวุโส ความมีบารมีหรือการมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่สูงกว่า เป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้มีผู้อุปถัมภ์กลุ่มไปในลักษณะต่างๆ เช่น ผู้อุปถัมภ์ทางการเงิน

โดยทั่วไปการรวมกลุ่มของคนไทยขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าหลักการจัดตั้งที่อิงผลประโยชน์และหรืออุดมการณ์ร่วมกัน ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มโดยเฉพาะระหว่างสมาชิกกับกลุ่มผู้นำเป็นที่ขาดเสียไม่ได้ เป็นไปในเชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันอยู่ แต่ผลประโยชน์จะมีบทบาทภายหลังจากที่กลุ่มได้เกิดขึ้นแล้ว ไทยมีวัฒนธรรมทางสังคมที่ยึดตัวบุคคล อิงบุคคลมากกว่าหลักการเมืองหรือผลประโยชน์ โครงสร้างของสังคมไทยถูกผูกเข้าด้วยกันด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัว จากญาติพี่น้อง เพื่อน ผู้ร่วมงาน คนรู้จัก หรือบุคคลอื่นๆ ที่มีโอกาสมาพบปะกัน จนก่อให้เกิดความรู้สึกที่ใกล้ชิดและเกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน นำไปสู่การที่บุคคลทั้งสองฝ่ายหรือมากกว่า สามารถร่วมมือกันกระทำกิจกรรมบางอย่างร่วมกันได้ เป็นการแสดงออกให้เห็นถึงความเป็นเพื่อนหรือความเป็นพวกพ้องเดียวกัน ย่อมให้การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งการช่วยเหลือที่อยู่บนหลักการหรือขัดต่อหลักการก็ตาม เพราะคนไทยให้ความสำคัญต่อการเป็นเพื่อนมากกว่าหลักการ

ในระบบราชการ ระบบการเมืองหรือแม้แต่ในระดับองค์กรเล็ก ระดับเอกชนทั่วไปจะพบว่า มีการเล่นพรรคเล่นพวก เป็นสิ่งที่ยังไม่อาจแยกออกจากระบบต่างๆ ของสังคมไทยได้ ตราบใดที่ลักษณะของความสัมพันธ์แบบส่วนตัวยังคงมีอิทธิพลต่อสังคมไทยเช่นในปัจจุบัน บุคคลย่อมเล็งเห็นความสำคัญของการมีเพื่อนและใช้ประโยชน์จากความช่วยเหลือเกื้อกูลพึ่งพากันในหมู่เพื่อนฝูงและพวกพ้อง การที่บุคคลจะสามารถมีอำนาจมากขึ้น ก็จำเป็นต้องมีเพื่อนและพวกพ้องเป็นบริวารมากขึ้นตามไปด้วย ขณะเดียวกันการใช้อำนาจที่ตนมีอยู่คอยดูแลให้ความช่วยเหลือต่อเพื่อนและพวกพ้องเป็นการตอบแทนซึ่งกันและกัน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group)

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า กลุ่มผลประโยชน์ ไว้ต่างๆ กัน กล่าวคือ

Duverger ให้แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลไว้ว่า “กลุ่มอิทธิพลไม่มีบทบาทโดยตรงในการแสวงหาอำนาจ แม้ว่าจะมีอิทธิพลต่อศูนย์อำนาจ แต่ก็อยู่ภายนอกศูนย์อำนาจ พยายามที่จะโน้มน้าวบุคคลที่มีอำนาจ แต่ไม่พยายามที่จะเสนอกลุ่มของตนเองขึ้นมาครองอำนาจแทนอย่างเป็นทางการ”

“กลุ่มอิทธิพลไม่ใช่องค์การทางการเมือง กิจกรรมผลักดันทางการเมืองไม่ใช่กิจกรรมที่สำคัญที่สุดของกลุ่มอิทธิพล กลุ่มหรือองค์การใดแม้ว่าจะห่างไกลการเมืองแต่ก็สามารถทำตนเป็นกลุ่มอิทธิพลในบางวาระและในบางกรณี” (Maurice Duverger, 1972 : 101–102)

ในปทานุกรมความรู้ทางสังคมศาสตร์ระหว่างประเทศ (International Encyclopedia of the Social Science) ให้ความหมายกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า เป็นกลุ่มที่เกิดจากการรวมตัวโดยสมัครใจของบุคคลต่างๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่อาจเป็นผลประโยชน์โดยทั่วไป หรือเฉพาะเจาะจงของกลุ่ม และภายใต้การเข้าร่วมกันนี้เพื่อที่จะให้มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ

สังข์ พัฒโนทัย ให้คำนิยามว่า “กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง กลุ่มผู้ทรงอิทธิพล ซึ่งมิได้สังกัดพรรคการเมืองใดๆ และใช้อิทธิพลนั้นดำเนินการโฆษณาชักจูง หรือดำเนินการอย่างอื่นเพื่อให้การเมืองหันเหไปเป็นประโยชน์แก่กลุ่ม ” (สังข์ พัฒโนทัย, อ้างใน ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, 2529)

เมื่อพิจารณาคำจำกัดความดังกล่าว จะเห็นว่า กลุ่มผลประโยชน์มิได้หมายถึง กลุ่มที่พยายามแสวงหาอำนาจมาให้กลุ่มเอง แต่จะพยายามเพื่อโน้มน้าวผู้มีอำนาจรัฐ หรือนโยบายสาธารณะ ให้เอื้ออำนวยหรือเป็นประโยชน์แก่กลุ่มนั่นเอง หากกลุ่มผลประโยชน์ดึงเอาอำนาจมาเป็นของกลุ่มโดยตรงแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ก็จะกลายสภาพของตนเอง และอาจกลายเป็นองค์กรในทางการเมืองรูปอื่น เช่น พรรคการเมือง หรือไม่ก็กลายเป็นรัฐบาลไปเลยในที่สุด นี่คือเส้นแบ่งแยกว่าอะไรคือพรรคการเมือง อะไรคือกลุ่มผลประโยชน์ หรืออีกนัยหนึ่งกลุ่มผลประโยชน์เป็นองค์กรที่คาบเส้น ระหว่างสังคมและระบบการเมือง (at the boundary between the social system and the political system) นั่นเอง (พฤทธิสาณ ชุมพล, อ้างใน ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, 2522 : 36)

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์

จากความหมายของคำว่ากลุ่มผลประโยชน์ แสวง รัตนมงคลมาศ ได้แบ่งลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ 3 ประการ คือ

1) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของบุคคลต่างๆ โดยสมัครใจ มิใช่เป็นการรวมในลักษณะที่ถูกบังคับให้รวมหรือถูกภาวะครอบงำบางอย่างที่ทำให้เกิดการรวมกันขึ้น

2) โดยเจตนาของการเข้ารวมกลุ่ม ก็เพื่อที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน โดยมิใช่เป็นการรวมกันเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แต่อย่างใด

3) เจตนาของการเข้ารวมนี้ยังพาดพิงไปถึงเรื่องของความต้องการที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายต่างๆ ของรัฐ อันจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ของกลุ่มตน

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการคอรัปชั่น

2.3.1 ขอบเขตและความหมายของการคอรัปชั่น

คอรัปชั่น หมายถึง การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเจ้าพนักงานเป็นผู้กระทำ เช่น เรียก รับ หรือยอมสินบน หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยสุจริต หรือเข้ามามีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อประโยชน์ตนหรือผู้อื่น หรือการผิดวินัย ในทางกฎหมายถือว่า คอรัปชั่น หมายถึง การทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งได้แก่การกระทำซึ่งแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

การคอรัปชั่นรู้จักกันในภาษาไทยนับตั้งแต่สมัยอยุธยาว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวง

การฉ้อราษฎร์ หมายถึง การกระทำของข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งมักจะเป็น “ข้าราชการชั้นผู้น้อย” ซึ่งฉกฉวยเอาประโยชน์อันไม่สมควรจากประชาชนเพื่อตนเอง โดยอาจใช้วิธีการโกง เบียดบัง ข่มขู่ รีดไถ ขูดรีดค่าธรรมเนียมเกินจริงจากประชาชน เช่น ระบบจ่ายใต้โต๊ะเพื่อให้งานเดิน การโบกให้จอดแล้วต้องจ่าย เป็นต้น การฉ้อราษฎร์จะกระทบประชาชนโดยตรง

การบังหลวง หมายถึง การกระทำของข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งมักจะเป็น “ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ” ซึ่งฉกฉวยเอาทรัพย์สมบัติของประเทศมาเป็นของตน โดยใช้อำนาจตำแหน่ง และด้วยวิธีการที่แยบยล เช่น เบียดบังงบประมาณแผ่นดินจากการประมูลงานโครงการใหญ่ต่างๆ โดยที่ประชาชนหรือผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่สามารถรู้ได้ การบังหลวงเป็นการ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

คอร์รัปชั่นที่ประชาชนไม่ได้รู้สึกถึงความเดือดร้อนมากนัก ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงคนกลุ่มนี้ได้เงินอันมิชอบไปเป็นจำนวนมหาศาล

นอกจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงแล้ว ยังมีพฤติกรรมอีกบางประการที่เข้าข่ายการคอร์รัปชั่น อาทิ การกินสินบาทคาดสินบน การให้สินน้ำใจในบางกรณี เป็นต้น

การคอรัปชั่นทั้งในระบบการเมืองและระบบราชการเป็นเรื่องที่แก้ไขได้ยาก พฤติกรรมการคอร์รัปชั่นที่มิได้ลดน้อยลง ทั้งนี้ สาเหตุบางประการสำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นเป็นไปได้ยากนั้น สืบเนื่องมาจาก “ค่านิยม” ของสังคมหลายประการที่เป็นอุปสรรค

มีร์ดาล (อ้างใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2544 : 31) ให้ความหมายไว้ว่า คอรัปชั่น เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวาง หมายถึง การกระทำทุกอย่างที่เป็นไปโดยมิชอบหรือเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่หรืออาศัยฐานะตำแหน่งพิเศษที่ตนมีอยู่ในกิจการสาธารณะ รวมทั้งการกินสินบนด้วย

Encyclopedia Britannica (อ้างใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2544 : 31) ได้อธิบายไว้ว่า “การปฏิบัติมิชอบ” (Corrupt Practices) มีความหมายรวมไปถึงการกินสินบนและใช้อิทธิพลเกินขอบเขตโดยเฉพาะในการเลือกตั้ง

2. 3.2 ค่านิยมที่ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมคอรัปชั่น

ค่านิยม หมายถึง สิ่งที่คนๆ หนึ่งยึดถือว่ามีคุณค่าและเป็นกฎเกณฑ์การตัดสินใจเลือกกระทำในสิ่งต่างๆ ค่านิยมเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดพฤติกรรมคอร์รัปชั่น โดยอาจแบ่งค่านิยมที่เป็นเหตุให้เกิดพฤติกรรมคอรัปชั่นของคนในสังคมออกได้เป็น 4 หมวดใหญ่ๆ ตามลักษณะของสังคมไทย อาทิ

1. ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ ในความเป็นจริงนั้นระบบอุปถัมภ์มีสภาพเป็น “กลาง” ดังนั้น ระบบอุปถัมภ์จะส่งผลให้เกิดคุณหรือโทษ จึงขึ้นอยู่กับความนำไปใช้ของคนในสังคม อาจกล่าวได้ว่าในทุกๆ ระบบของสังคมจำเป็นต้องมีระบบอุปถัมภ์เป็นตัวเชื่อมประสานอยู่และในสังคมไทยเช่นกัน หากไม่มีระบบอุปถัมภ์เสียเลยสังคมไทยอาจจะอยู่ไม่ได้ เพราะจะกลายเป็นสังคมที่เห็นแก่ตัว และคนในสังคมขาดการพึ่งพาซึ่งกันและกันได้ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ที่ใช้อย่างไม่ถูกต้อง เป็นสาเหตุสำคัญของการฉ้อราษฎร์บังหลวงทั้งในวงการเมืองและในวงการราชการ อาทิ

1.1 ค่านิยมคณะนิยม ค่านิยมในระบบอุปถัมภ์มักนำไปสู่การเล่นพรรคเล่นพวก จึงเป็นเหตุให้พวกข้าราชการยึดถือประโยชน์ของพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ภายในระบบจะยึดโยงกันเป็นเครือข่ายอุปถัมภ์ตามความสัมพันธ์ส่วนบุคคลดังที่คงเคยได้ยินคำกล่าวที่คุ้นเคย

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

เช่น คนของใคร เส้นใครเส้นมัน นายขึ้นก็ขึ้นทั้งสาย เป็นต้น หรือแม้แต่เรื่องการเลื่อนขั้นหรือการให้ความดีความชอบที่พิจารณาว่าบุคคลใดเป็นพวกพ้องมากกว่าการพิจารณาความรู้ความสามารถหรือผลงาน หรือการละเลยการกระทำผิดของคนรู้จัก ครอบครัว ญาติพี่น้อง หรือคนที่ให้ผลประโยชน์แก่ตน คือมิได้มองว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำผิดต่อชาติบ้านเมือง

1.2 ค่านิยมน้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า สังคมไทยมีความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่ชัดเจนมาก ลักษณะของการอุปถัมภ์ที่ชัดเจนมาก ลักษณะของการอุปถัมภ์จะอยู่ในลักษณะ "น้ำพึ่งเรือ เสือพึ่งป่า" เพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกัน อาทิ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับลูกน้อง ข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ ประชาชนกับข้าราชการ ประชาชนกับนักการเมือง ต่างฝ่ายต่างต้องพึ่งพาอาศัยกันและกัน และมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่างตอบแทน ทั้งในด้านวัตถุและจิตใจโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรม

1.3 ค่านิยมกตัญญูนิยม ข้อดีประการหนึ่งของระบบอุปถัมภ์ คือ การส่งเสริมให้เกิดค่านิยมของความกตัญญูรู้คุณคน อันเป็นเหตุให้คนที่เคยได้รับการช่วยเหลือมีความปรารถนาที่จะตอบแทนคนที่ทำความดีให้กับตน ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีงามหากกระทำอย่างเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามค่านิยมดังกล่าวส่งผลให้เกิดการส่งเสริมการคอรัปชั่นขึ้นด้วย เช่น การละเมิดกฎเกณฑ์ระเบียบของราชการเพื่อช่วยเหลือผู้มีพระคุณ การจำใจต้องรับเด็กฝากเด็กเส้น การช่วยเหลือผู้กระทำผิด เพราะตนเองเคยได้รับความช่วยเหลือจากผู้นั้นมาก่อนเป็นต้น

2. ค่านิยมในสังคมธนานิยม สังคมไทยอยู่ภายใต้ระบบธนาธิปไตย คือ อธิปไตยที่เกิดจากเงิน หากใครมีเงินจะสามารถเป็นใหญ่ได้ สังคมปัจจุบันกลายเป็นสังคมที่ "เห็นเงินเป็นใหญ่" สังคมวัดฐานะกันที่เงินโดยไม่สนใจว่าจะได้มาด้วยวิธีใดก็ตาม ค่านิยมดังกล่าวส่งผลกระทบต่อระบบราชการอย่างใหญ่หลวง เพราะข้าราชการได้รับเงินเดือนน้อย การปรับเงินเดือนข้าราชกา รยังไม่ขานรับกับดัชนีค่าครองชีพ เมื่อบวกกับค่านิยมยกย่องคุณค่าเงินตราของคนในสังคม ยิ่งทำให้ข้าราชการเกิดความปรารถนาอยากได้เงินทอง วัตถุประสงค์ เครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ ในชีวิตเท่าเทียมผู้อื่นในสังคม ในขณะที่ช่องทางที่เอื้ออำนวยและง่ายต่อการได้มาซึ่งทรัพย์สิน คือ การคอรัปชั่นนั่นเอง ค่านิยมในสังคมธนานิยมอันเป็นเหตุให้เกิดการคอร์รัปชั่น อาทิ

2.1 ค่านิยมยกย่องเงินมากกว่าความดีและความถูกต้อง ปัจจุบันเรียกได้ว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่ "เงินเป็นใหญ่กว่ากฎ" เพราะเงินสามารถแลกกับความถูกต้องได้ค่านิยมสังคมยกย่องสรรเสริญคนรวยมากกว่าคนที่กระทำความดี โดยไม่สนใจว่าจะได้เงินนั้นโดยวิธีใดส่งผลให้คนในสังคมมุ่งแสวงหาความมั่งคั่งให้กับตนเองอย่างไม่จำกัดวิธี เพื่อให้ได้เงินเร็วที่สุดและง่ายที่สุดโดยขาดความตระหนักในจริยธรรมเรื่องความซื่อสัตย์ เพราะคิดว่าคนที่ซื่อสัตย์มักจะไม่มีเกียรติและยากจน จึงต้องกลายเป็นผู้ที่ในสังคมดูถูกดูแคลน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2.2 ค่านิยมยกย่องวัตถุ ชื่อเสียงเกียรติยศ ตลอดประวัติศาสตร์ สังคมไทยมีการแบ่งชนชั้นวรรณะอย่างชัดเจนในภาคปฏิบัติ คนในสังคมส่วนใหญ่ยอมจำนนต่อเกียรติที่ได้มาจากชาติตระกูลและความมั่งคั่ง เมื่อบวกกับกระแสวัตถุนิยมและเสรีนิยม คนไทยส่วนใหญ่จึงแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง เพื่อยกระดับฐานะของตนให้เท่าเทียมกับคนที่มั่งคั่งในสังคม จนกลายเป็นความละโมบและความเห็นแก่ตัวที่สร้างความเสียหายแก่ส่วนรวม โดยสังคมพยายามให้เหตุผลสนับสนุนการกระทำเช่นนี้ว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เพราะมีค่านิยมที่เห็นว่า ถ้าใครสามารถโกงผู้อื่นได้มาก โดยผู้อื่นไม่สามารถทำอะไรเขาได้ คนผู้นั้นเป็นคนที่ฉลาดและสังคมที่มีคนทำเช่นนั้นมากจะเป็นสังคมที่ฉลาดด้วย

2.3 ค่านิยมปฏิบัติมากกว่าหลักการนิยม สังคมไทยยึดค่าปฏิบัตินิยมมากว่าหลักการนิยม โดยมีความเห็นว่าสิ่งใดที่ทำแล้วตนเองได้รับประโยชน์มากกว่าจะเลือกทำสิ่งนั้นส่งผลให้การคอร์รัปชั่นเป็นสิ่งที่ทำได้ หากทำแล้วตนเองได้ประโยชน์ แม้จะทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง หรือวิธีการไม่ถูกต้อง หรือทำไม่ถูกกฎระเบียบก็ตาม ค่านิยมเช่นนี้ทำให้เกิดการละเลยที่จะตระหนักถึงผลเสียของการคอรัปชั่น ที่ในที่สุดจะตกแก่ระบบราชการ ประชาชนและสังคมโดยส่วนรวม

3. ค่านิยมในสังคมรู้รักษาตัวรอดเป็นยอดดี สาเหตุของความล้มเหลวในการปราบปรามคอร์รัปชั่นประการหนึ่ง คือ การที่คนในสังคมยึดค่านิยม “รู้รักษาตัวรอดเป็นยอดดี ” หรือการรู้จักเอาตัวรอดจากสถานการณ์ร้ายต่างๆ โดยใช้ทุกวิถีทางไม่ขึ้นกับว่าทางนั้นถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ ขอเพียงทำให้ชีวิตตนเองพ้นภัยหรือได้รับผลประโยชน์อื่นๆ ถือว่าเป็นทางเลือกที่ฉลาดแล้ว เห็นค่านิยมนี้ถูกถ่ายทอดผ่านทางวรรณกรรม ที่ยึดว่าเป็นภูมิปัญญาไทย เช่น ผ่านทางตัวละครตัวหนึ่งที่ชื่อว่า “ศรีธนญชัย ” ซึ่งเป็นเรื่องราวที่มีมานับตั้งแต่รุ่นปู่ย่าเป็นต้นมาจนกระทั่งปัจจุบัน และปรากฏในระบบการศึกษาที่ทำให้คนในสังคมไทยได้ซึมซับเอาอย่างยกย่อง ศรีธนญชัยว่าเป็นคนที่ฉลาด กะล่อน เจ้าเล่ห์ และสามารถทำทุกอย่างเพื่อประโยชน์ของตนเองค่านิยมในสังคมรู้รักษาตัวรอดเป็นยอดดี ที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดการคอรัปชั่นทั้งทางตรงและทางอ้อม อาทิ

3.1 ค่านิยมตาหลิ่วต้องหลิ่วตาตาม โดยปกติแล้วการว่ายทวนน้ำย่อมยากลำบากและอาจไปไม่ถึงฝั่ง แต่การว่ายตามน้ำง่ายสบายและถึงฝั่งอย่างปลอดภัยกว่า เช่นเดียวกับระบบการคอรัปชั่นที่ฝังลึกในระบบราชการและระบบการเมือง มักจะเป็นเหตุให้ข้าราชการใหม่ซึ่งกำลังเป็นคนไฟแรงมีอุดมการณ์ มีความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะทำงาน ต้องถูกถ่วงดึงด้วยอิทธิพลของระบบกินตามน้ำ คนที่ว่ายทวนกระแสไม่ไหวจะกลายเป็น “แกะดำ” ที่คนอื่นไม่คบค้าด้วย จนในที่สุดต้องหลุดออกจากระบบไป ในขณะเดียวกัน คนอีกจำนวนไม่น้อยตัดสินใจยอมทำตามระบบเพื่อความอยู่รอด ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีใครต่อต้านหรือกวาดล้างการคอร์รัปชั่นในระบบให้หมดไปได้ตราบเท่าที่ค่านิยม “เข้าเมืองตาหลิ่วต้องหลิ่วตาตาม” ยังมีอิทธิพลต่อข้าราชการรุ่นใหม่ๆ อยู่

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

3.2 ค่านิยมแกว่งเท้าหาเสี้ยน การที่คอร์รัปชั่นยังเป็นมะเร็งร้ายแรงเรื้อรังในระบบราชการและระบบการเมือง สาเหตุประการหนึ่ง เนื่องจากไม่มีใครกล้าเป็นพยานโจทก์ มีการวิเคราะห์ไว้ว่าการนำตัวพยานบุคคลมาขึ้นศาลนั้นเป็นการยาก เนื่องจากธรรมเนียมประเพณีของคนไทยนั้นมีคำพังเพยอยู่ว่า "กินขี้หมาดีกว่าขึ้นศาล " "อย่าแก่วงเท้าหาเสี้ยน " และ "บ้านเมืองไม่ใช่ของเราคนเดียว ใครกินใครโกงใครก็ช่างหัวมัน" หรือหากโจทก์พิสูจน์ไม่ได้ว่าจำเลยผิดจริง อาจถูกฟ้องกลับในฐานะหมิ่นประมาทได้ ทางการจึงไม่จับคนผิดมาลงโทษได้ แม้จะมีตัวบทกฎหมายที่เข้มงวดเพียงใดก็ตาม

3.3 ค่านิยมประนีประนอม สังคมไทยมีลักษณะป ฏิบัติการนิยมมากกว่าอุดมการณ์นิยม ซึ่งสะท้อนออกมาชัดเจน เช่น การที่โดยทั่วๆ ไปคนไทยไม่ชอบการตัดสินปัญหาในลักษณะโผงผางแตกหัก แต่จะนิยมการผ่อ นปรนรอมชอมเข้าหากันเมื่อมีกรณีขัดแย้ง ไม่ว่าจะเป็นในครอบครัว ในที่ทำงาน หรือในระดับประเทศชาติก็ตาม การประนีประนอมเป็นลักษณะที่อาจเกิดมาจากประวัติศาสตร์แห่งการต่อสู้ของชาติในหลายยุคหลายสมัย เพราะหากดูจากเหตุการณ์วิกฤตการณ์ต่างๆ หลายเหตุการณ์ คนไทยแก้ปัญหาข้อขัดแย้งโดยไม่นิยมการโต้แย้งด้วยการนำเอาเหตุผลข้อเท็จจริงมาอภิปรายหักล้างกัน แต่จะนิยมความราบรื่นในการเจรจา เพื่อมุ่งรักษาหน้ารักษาศักดิ์ศรีของกันและกัน หลายครั้งการประนีประนอมเป็นเหตุให้เสียเปรียบ เพราะไม่กล้าตัดสินใจแตกหักในเรื่องสำคัญๆ และทำให้เกิดผลเสียหายตามมา

4. ค่านิยมในสังคมอำนาจนิยม ในสมัยอยุธยาอาชีพที่มีเกียรติและศักดิ์ศรีมากที่สุด คืออาชีพ "รับราชการ " บุคคลที่เป็นข้าราชการจะอยู่ในฐานะผู้ปกครองซึ่งเต็มเปี่ยมไปด้วยอำนาจเกียรติยศ ยศถาบรรดาศักดิ์ ชื่อเสียง ข้าทาสบริวาร และมีเสถียรภาพในการดำเนินชีวิตข้าราชการในอดีตถืออยู่ในฐานะเป็น "นาย" ของประชาชน เนื่องจาก ฐานะทางสังคมสูงกว่าประชาชนตามกำหนดโดยระบบศักดินา ประชาชน ซึ่งเป็นชนชั้นผู้ถูกปกครองต่างให้ความเคารพยำเกรงข้าราชการ เพราะเป็นผู้ปกครองที่มีอำนาจในการให้คุณและโทษได้

แม้ในปัจจุบันข้าราชการจะมีสถานะและสถานะและสถานะและสภาพที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ยังคงมีลักษณะความคิดและการปฏิบัติเช่นสมัยเดิมหลงเหลือไว้ให้เห็นอยู่บ้าง ค่านิยมในสังคมอำนาจนิยมที่ส่งผลให้เกิดการคอรัปชั่น อาทิ

4.1 ค่านิยมใช้อำนาจเรียกค่าน้ำร้อนน้ำชา ค่านิยมของสังคมไทยที่ปลูกฝังกันมาว่า "โตขึ้นขอให้ได้เป็นเจ้าคนนายคน" มีส่วนสำคัญที่ทำให้ข้าราชการในอดีตไม่มีสำนึกว่า การเข้ารับราชการ คือ การเข้าไปรับใช้ประชาชน แต่กลับมีความคิดของตนมีอำนาจเหนือประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นชนบท เนื่องจากในระบบราชการเป็นแหล่งรวมของบุคคลที่มีความรู้มากกว่าประชาชนชาวชนบท ค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าคนนายคนของข้าราชการ อาจ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

แสดงออกโดยการทำตัวเป็นผู้รู้ดีกว่าประชาชน เพื่อให้ประชาชนเกิดการยอมรับและยกย่องว่าเป็นชนชั้นปกครอง

4.2 ค่านิยมยกย่องผู้มีอำนาจ สังคมไทยยกย่องและเกรงกลัวผู้มีอำนาจ จะเห็นได้ในระบบศักดินาหรือระบบราชการ อำนาจจะขึ้นอยู่กับชั้นหรือตำแหน่ง เช่น รัฐมนตรี ยศทหาร ยศตำรวจ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดอำเภอ นายอำเภอ เป็นต้น ยิ่งมีตำแหน่งสูงยิ่งมีอำนาจมาก และจะยิ่งได้รับการยอมรับยกย่องมากขึ้น จนสามารถกล่าวได้ว่าอำนาจสามารถดลบันดาลให้มีทรัพย์สินเงินทอง บริวาร ตำแหน่ง ฯลฯ ค่านิยมยกย่องผู้มีอำนาจอาจนำไปสู่ค่านิยมในการประจบสอพลอ เกิดการทำงานแบบผักชีโรยหน้า เพื่อให้เจ้านายเกิดความพึงพอใจและเพื่อตนเองจะได้รับความดีความชอบ โดยไม่สนใจว่าสมเหตุสมผลและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนหรือไม่ ข้าราชการชั้นผู้น้อยตระหนักดีว่า ระเบียบกฎเกณฑ์นั้นมาทีหลังความปรารถนาของเจ้านาย

ค่านิยมที่ให้คุณค่าในสิ่งที่ผิดเหล่านี้ ส่งผลกระทบให้คนในสังคมต้องเดินอยู่บนเส้นทางที่ลำบากยิ่ง เพราะเขาไม่สามารถเดินอยู่บนเส้นทางแห่งความถูกต้องได้อย่างมั่นคง เพราะเส้นทางนั้นคนในสังคมไม่ยอมรับ เช่น เขาไม่สามารถได้รับการยกย่องให้เกียรติหากเขาเป็นข้าราชการที่ซื่อสัตย์แต่ยากจน เขาจะไม่สามารถทำธุรกิจใดๆ ได้อย่างประสบความสำเร็จหากไม่เรียนรู้ที่จะจ่ายค่าน้ำร้อนน้ำชาบ้าง และเขาอาจจะอยู่ตำแหน่งเดิมตลอดชีวิตเพียงเพราะเขาไม่ได้เล่นพรรคเล่นพวกกับหัวหน้างาน ฯลฯ ค่านิยมสังคมเช่นนี้ ส่งผลให้ไม่มีผู้ใดกล้าหาญเพียงพอที่จะยืนหยัดอยู่ในความถูกต้องชอบธรรมได้ เพราะในที่สุดจำต้องไหลไปกับระบบ กลายเป็นคนที่กระทำความผิดตามกฎหมายไป เพียงเพื่อที่จะอยู่รอดและได้รับการยอมรับจากคนในสังคม

ค่านิยมต่างๆ เหล่านี้ส่งผลให้การคอรัปชั่นกลายเป็นเนื้อร้ายในสังคมที่คนในสังคมจำนวนไม่น้อยปล่อยให้เกิดขึ้น และไม่มีความเดือดเนื้อร้อนใจอย่างรุนแรงที่จะตัดมันทิ้งไป สังคมที่ให้คุณค่าผิดๆ เช่นนี้ จึงเป็นอุปสรรคอย่างมากในการที่ใครสักคนจะยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้องและดีงาม อย่างไรก็ตาม ควรพยายามและไม่ย่อท้อในการยึดมั่น “คุณค่าที่ถูกต้อง” สำหรับการดำเนินชีวิตเพราะสิ่งที่ถูกต้องและดีงามจะนำพาชีวิตของประสบความสำเร็จได้อย่างยั่งยืนในอนาคต

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2. 3.3 รูปแบบการคอรัปชั่น

จากการศึกษาค้นกว่าจากหนังสือวิชาการภายในประเทศ พบว่า มีนักวิชาการไทยหลายท่านได้กล่าวถึงรูปแบบการคอรัปชั่นในประเทศไทยไว้ดังต่อไปนี้

ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2546 : 161-164) ได้กล่าวว่า คอรัปชั่นมีหลากหลายรูปแบบ แต่ที่สำคัญมีอยู่ 2 ประเภท คือ

ประเภทแรก คือ ภาษีคอรัปชั่น ซึ่งนักการเมืองและข้าราชการเก็บจากพ่อค้า นักธุรกิจ และประชาชน ในรูปของค่าคอมมิชชั่น และส่วยต่างๆ นอกจากนี้ยังมีการรั่วไหลของเงินงบประมาณแบบอื่นๆ ภาษีคอรัปชั่นเหล่านี้ทุกคนรู้จักกันดี

ประเภทที่สอง มีความซับซ้อนมากกว่าประเภทแรก เพราะว่าเป็นการคอรัปชั่นที่เกิดจากการทับซ้อนของผลประโยชน์ หรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า conflict of interest ที่เห็นกันเสมอๆ คือ รายได้ซึ่งนักการเมืองและพรรคพวกเพื่อนพ้อง ได้รับจากการตั้งราคาสินค้าหรือบริการซึ่งพวกเขาทำการผลิตอยู่ในราคาสูง เนื่องจากเป็นธุรกิจผูกขาดหรือกึ่งผูกขาด ตัวอย่างเช่น บริษัท ก. ได้สัมปทานจากรัฐทำธุรกิจโทรศัพท์มือถือ และรัฐให้สัมปทานบริษัทไม่กี่แห่งให้ทำธุรกิจนี้ ดังนั้น บริษัท ก. จึงสามารถคิดค่าบริการเป็นรายเดือน (Retaining Fees) นอกเหนือจากค่าโทรศัพท์จริงๆ ในอัตราสูงกว่าที่เก็บกันในประเทศอื่นๆ นี่หมายความว่า บริษัท ก. สามารถทำกำไรได้มากจนเจ้าของบริษัทเขยิบฐานะเป็นมหาเศรษฐีหมื่นล้านได้ในเวลาประมาณ 5 ปี

อีกตัวอย่างหนึ่งที่พบเสมอๆ คือ การได้ชนะประมูลโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่จากภาครัฐ เพราะผู้ชนะประมูลมีพรรคพวกเป็นนักการเมือง หรือบริษัทที่ชนะประมูลมีนักการเมืองร่วมหุ้นอยู่เป็นหุ้นลม การชนะประมูลดังกล่าวด้วยอิทธิพลทางการเมืองจะส่งผลให้บริษัทผู้ชนะประมูลสามารถหากำไรเกินควรได้ การคอรัปชั่นในโครงการขนาดใหญ่ภาครัฐ ได้กลายเป็นแหล่งหารายได้จากการคอรัปชั่นที่สำคัญของนักการเมืองและข้าราชการที่เกี่ยวโยง

สำหรับการคอรัปชั่นในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของภาครัฐ การศึกษาที่มีอยู่ชี้ว่าได้กลายเป็นแหล่งรายได้จากการคอรัปชั่นที่สำคัญของบรรดานักการเมืองและข้าราชการที่ฉ้อฉล ปัญหาการคอรัปชั่นดังกล่าว นอกจากจะส่งผลให้การใช้จ่ายภาครัฐมีมูลค่าสูงเกินความจำเป็น เป็นการรั่วไหลของงบประมาณแล้ว โครงการจำนวนมากเมื่อเสร็จสิ้นก็ยังไม่สามารถเปิดดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือมีกรณีที่เปิดดำเนินการแล้วส่งผลลบต้องจัดหางบประมาณมาแก้ไขเพิ่มเติมอีก ตัวอย่างเช่น โครงการเขื่อนบางปะกง เมื่อเปิดดำเนินการจะส่งผลลบต่อชาวบ้านจนต้องจัดหางบประมาณมาแก้ไข ส่งผลให้เกิดความสิ้นเปลือง

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ในกรณีโครงการขนาดใหญ่ที่กล่าวมาข้างต้น ต้นเหตุของการคอรัปชั่น นอกจากจะมีเรื่องของการทับซ้อนของผลประโยชน์แล้ว ยังมีปัญหาความหละหลวมในทุกขั้นตอนของการจัดทำโครงการ ตั้งแต่การทำการศึกษาความเป็นไปได้ ฯลฯ ไปจนถึงทุกๆ ขั้นตอนของการประมูลงาน

นวลน้อย ตรีรัตน์ (2546 : 2-24 – 2-25) ได้แบ่งรูปแบบการทุจริตคอรัปชั่นออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. การทุจริตของข้าราชการประจำในกระบวนการปกครองโดยการใช้อำนาจรัฐเพื่อผลประโยชน์ทางการเงิน

2. การทุจริตในแวดวงการเมืองจากการที่นักการเมืองใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อหาผลประโยชน์ทางด้านการเงินหรือทางด้านการเมือง และโดยรูปธรรมแล้วการทุจริตคอรัปชั่นอาจแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

2.1 การใช้อำนาจในการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐเพื่อลดต้นทุนการทำธุรกิจ กรณีนี้สามารถเกิดขึ้นได้จากเรื่องที่มีระดับความรุนแรงต่ำ เช่น การจ่ายสินบนให้ตำแหน่งเมื่อทำผิดกฎจราจร ไปจนถึงเรื่องที่มีระดับความรุนแรงสูง เช่น การจ่ายสินบนเพื่อให้มีการคุ้มครองธุรกิจที่ผิดกฎหมายต่างๆ

2.2 การใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ในรูปของสิ่งของ และบริการ หรือสิทธิให้แก่เอกชน เช่น การออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ การให้สัมปทาน และการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

2.3 การใช้อำนาจในการสร้างอุปสรรคในการให้บริการแก่ภาคประชาชนและภาคธุรกิจ เนื่องจากเงินเดือนและผลตอบแทนในระบบราชการต่ำเกินไป จนขาดแรงจูงใจในการทำงาน เช่น การสร้างความล่าช้าในการให้บริการเพื่อให้มีการจ่ายเงินค่าน้ำร้อนน้ำชา

โดยที่รูปแบบการคอรัปชั่นประเภทที่ 1 และ 3 สามารถพบเห็นได้ง่าย กระบวนการและวิธีการไม่ซับซ้อนแต่อย่างใด แต่การคอรัปชั่นในรูปแบบที่ 2 มักมีการดำเนินการอย่างสลับซับซ้อนเป็นเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์กันเพื่อสร้างอำนาจในการผูกขาดให้กับกลุ่มธุรกิจ โดยอำนาจในการผูกขาดจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนเกินหรือกำไรที่มากผิดปกติ และกระบวนการในการแสวงหาค่าเช่า (Rent-Seeking) หรือกระจายผลประโยชน์มักจะเกิดขึ้นพร้อมๆ กันไปด้วย โดยกระบวนการเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอรัปชั่นและความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2.3.4 มูลเหตุของการเกิดคอรัปชั่น

สุธี อากาศฤกษ์ (2545 : 27-28) ได้แบ่งมูลเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไว้ 8 ประการ ได้แก่

1. ความเห็นในหลักการเกี่ยวกับสรีระอันเป็นองค์ประกอบของความผิด (Anatomy of Corruption) ได้แก่ โอกาส สิ่งจูงใจ ความเสี่ยงภัย และความประพฤติของตน ผู้จะกระทำความผิดมักจะต้องไตร่ตรองก่อนว่ามีช่องทางหรือโอกาส ตลอดจนมีสิ่งจูงใจคือประโยชน์ กับไม่ต้องเสี่ยงภัยหรือมีการเสี่ยงภัยน้อย แล้วจึงถึงขั้นการตัดสินใจ ซึ่งเป็นเรื่องของความประพฤติ หากปราศจากความซื่อสัตย์สุจริตก็ย่อมจะกระทำการทุจริต

2. เศรษฐกิจและการครองชีพ หากรายได้ เงินเดือน หรือค่าจ้างไม่เพียงพอ ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐอาจกระทำการทุจริตเพื่อการครองชีพของตนเองและครอบครัวได้

3. ความผันผวนและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นเหตุให้เกิดช่องว่างในการบริหารงานของรัฐบาล ขาดการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ต่อเนื่อง ขาดการติดตามผล เกิดความหละหลวมในการปกครองบังคับบัญชา ส่งผลกระทบต่อเหตุแวดล้อมกรณีอื่นๆ จนเป็นช่องทางหรือโอกาสให้มีการแวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายขึ้นได้โดยง่าย

4. กรณีแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมเกี่ยวกับการแสดงออกในทางฟุ่มเฟือย รับเลี้ยงดู และการเอาแบบอย่างกันในเรื่องของการบริการของรัฐที่ต้องมีค่าตอบแทนเป็นส่วนตัว เป็นผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจวางตัวเป็นกลาง และให้ความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย เพราะความสำนึกในเรื่องของบุญคุณที่รับประโยชน์หรือรับการเลี้ยงดู

5. การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ เกิดช่องว่าในการปกครองบังคับบัญชา หรือเกิดความหละหลวมในการปกครองบังคับบัญชา เป็นผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดระเบียบวินัย เป็นหนทางนำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบ

6. กฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่องเปิดโอกาสให้ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้

7. การมีตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำความผิด เพราะมีอำนาจหน้าที่ให้คุณให้โทษ อนุมัติ อนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือออกคำสั่งใดๆ อาจเรียกหรือรับประโยชน์เป็นการตอบแทนได้

8. การตกอยู่ในภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริตหรือมูลเหตุจูงใจอื่นๆ ทำให้ต้องทุจริต เพราะความเกรงกลัวหรือถูกบังคับ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

อุทัย หิรัญโต (2519 : 10) ได้ระบุถึงสาเหตุที่ข้าราชการกระทำการคอรัปชั่น ไว้ดังนี้

1. ความจำเป็นในทางเศรษฐกิจ รายรับจากการรับราชการไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย

2. ความบกพร่องของระบบบริหารราชการ เกิดจากการที่ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ข้าราชการมากเกินไป ตลอดจนการให้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial Power) แก่ฝ่ายปกครองมากเกินควร ขั้นตอนราชการมีมากเกินไป กฎหมาย ระเบียบแบบแผน ข้อบังคับต่างๆ ไม่รัดกุม หรือไม่มีการรักษาให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และข้อบังคับกันอย่างจริงจัง ตลอดจนการเพิ่มขึ้นของบริการต่างๆ และบริการนั้นประชาชนไม่พึงพอใจ ถ้าหากหน่วยงานของรัฐจัดบริการให้ไม่เพียงพอหรือมีวิธีปฏิบัติที่ล่าช้าไม่ทันกาล ประชาชนก็มักจะพร้อมหยิบยื่นของกำนัลให้แก่ผู้ปฏิบัตินั้นเสียด้วยเพื่อซื้อความสะดวก

3. ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องในสังคมด้วยการแสดงออกในความมีฐานะทางเศรษฐกิจ และค่านิยมทางสังคม (Social Value) ของคนไทย

4. การมีอภิสิทธิ์ของนักการเมืองและความอ่อนแอของระบบการเมือง

5. อิทธิพลของภริยาของข้าราชการ

6. ความจำเป็นบีบบังคับให้เอาอย่าง

7. ผู้บังคับบัญชาไม่กวดขันหรือบกพร่องต่อหน้าที่

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปกรณ์ บูรณุปกรณ์ (2541) ศึกษาเรื่อง “ปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ” ผลการศึกษาพบว่า ในเรื่องความรู้ความเข้าใจวิธีการงบประมาณ ส่วนใหญ่มีความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ร่างข้อบังคับงบประมาณและระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณ แต่ไม่ค่อยเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงบประมาณประจำปี การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีทั้งปัญหาและอุปสรรค ทั้งนี้ เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรท้องถิ่นที่เน้นรูปแบบการกระจายอำนาจในท้องถิ่นที่ค่อนข้างมีอิสระ ฉะนั้นระหว่างการพัฒนานี้ ผู้ที่จะให้ความคิดเห็น หรือคำแนะนำเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคด้านการงบประมาณได้ดีที่สุด คือ กลุ่มข้าราชการที่มีหน้าที่ดูแลสอดส่อง หรือให้ความช่วยเหลือ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

อดุลย์ คันทะเรศน์ (2542) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การเมืองในกระบวนการจัดทำงบประมาณในองค์การบริหารส่วนตำบล” ผลการศึกษาพบว่า

1. องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่พิจารณาจัดสรรงบประมาณหรือโครงการ โดยไม่ได้ยึดแผนพัฒนาตำบลและโครงการที่จำเป็นเร่งด่วน แต่การจัดสรรขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมือง อำนาจ อิทธิพล และระบบอุปถัมภ์ จึงสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ใช้แผนพัฒนาตำบลเป็นเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณ

2. บทบาทในการพิจารณาตัดสรรงบประมาณหรือโครงการตกอยู่ในกลุ่มของบรรดาผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะประธานกรรมการบริหาร

3. ความสัมพันธ์ส่วนตัว เช่น การเป็นเครือญาติพี่น้อง เพื่อน คนรู้จักใกล้ชิด การสนับสนุนทางการเมืองหรือทางการเงินแก่ผู้มีอำนาจจัดสรร ซึ่งเป็นลักษณะของการพึ่งพาอาศัยกันในแบบของผู้ให้การอุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในระดับหนึ่ง จึงกล่าวได้ว่าการจัดสรรงบประมาณมีแนวโน้มอยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์

Harold D. Lasswell ได้พยายามเชื่อมโยงถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคลิกภาพของผู้นำการเมืองกับกระบวนการตัดสินตกลงในกำหนดนโยบายในระดับรัฐ ซึ่งอธิบายไว้ในหนังสือ Plitics: Who Gets What, When, How (1958) ซึ่ง Lasswell ได้ตอบคำถามเกี่ยวกับข้อข้องใจที่ว่า “ใครได้อะไรจากการเมือง” “ได้เมื่อไหร่” และ “ได้อย่างไร” ต้องพิจารณาถึงลักษณะกระบวนการของการเมือง และสามารถตอบสั้นๆ ได้ว่า

1. ทุกๆ คนในสังคม คือ ผู้ที่ได้รับการกระจายสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคม
2. เมื่อคนเราเข้าไปร่วมกิจกรรมการเมืองภายในสังคม และ
3. ได้โดยการใช้อิทธิพลสำหรับคำตอบว่า “ได้อย่างไร”

และ Lasswell ได้อธิบายสรุปว่า กระบวนการกำหนดนโยบายจะเป็นไปตามขั้นตอนหรือไม่อย่างไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับผู้นำทางการเมืองซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดในการตัดสินใจ ผู้นำการเมืองที่มีบุคลิกภาพแบบเผด็จการมักจะใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินตกลงใจโดยไม่คำนึงถึงความคิดเห็นของผู้อื่น แต่จะตัดสินใจกำหนดนโยบายในแนวทางที่ตนคิดว่าดีที่สุด โดยคำนึงถึงหลักประสิทธิผลเป็นประการสำคัญ สำหรับผู้นำที่มีบุคลิกภาพแบบนักบริหารมักจะใช้อำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายโดยคำนึงถึงความชอบธรรมและประสิทธิผลควบคู่กันไป

มณฑล มีอนันต์ ได้ทำวิจัยเรื่อง วัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลชั้นนำท้องถิ่น (2551) พบว่า บุคคลชั้นนำท้องถิ่นส่วนใหญ่ของไทยมีวัฒนธรรมการเมืองโน้มเอียงไปในทางอำนาจนิยมมากกว่าประชาธิปไตย บุคคลชั้นนำที่มีการศึกษาสูงมีวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยมากกว่าบุคคลชั้นนำที่มีการศึกษาต่ำ และมีวัฒนธรรมการเมืองแบบอำนาจนิยมน้อย

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

กว่าบุคคลชั้นนำที่มีการศึกษาต่ำ บุคคลชั้นนำที่มีอายุมาก มีวัฒนธรรมการเมืองแบบอำนาจนิยมมากกว่าบุคคลชั้นนำที่มีอายุน้อย บุคคลชั้นนำที่มีอาชีพรับราชการ มีวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยมากกว่าบุคคลชั้นนำที่มีอาชีพไม่ได้รับราชการ และมีวัฒนธรรมการเมืองแบบอำนาจนิยมน้อยกว่าบุคคลชั้นนำ ที่มีอาชีพไม่ได้รับราชการ

ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2537) ได้แบ่งรูปแบบการคอรัปชั่นหลัก ออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. ระบบส่งส่วย (Syndicate Corruption) มีวิธีการโดย ข้าราชการชั้นผู้น้อยเก็บส่วยหรือภาษีไม่เป็นทางการแล้วรวบรวมที่กองกลาง หลังจากนั้นแจกจ่ายรายได้ส่วยไปยังข้าราชการทั้งระดับสูงและล่างในกรม กอง

2. กินตามน้ำ การจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Kickbacks) มีวิธีการโดยให้สินบนการจัดซื้อจัดจ้าง

3. การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้การผูกขาดกิจการบางประเภทที่ต้องได้ สัมปทานจากรัฐบาล และเพื่อคงสภาพการผูกขาดนั้นไว้ โดยการจ่ายสินบนเป็นการจ่ายประจำให้ข้าราชการหลายระดับ ในบางกรณีจ่ายทั้งกรม

4. การคอรัปชั่นการประมูลโครงการ มีวิธีการหลายวิธีการ แต่โจ่งแจ้งที่สุด คือ การฮั้วกันระหว่างกลุ่ม ผู้เสนอประมูล เพื่อควบคุมการประมูลแล้วมีข้อตกลงเวียนกันเป็นผู้ชนะการประมูลเป็นคราวๆ ไป

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2544 : 4-8) ได้จำแนกคอรัปชั่นออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการใช้ตำแหน่งหน้าที่การงาน คอร์รัปชั่น หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ เป็นเรื่องของการรับเงินหรือสิ่งมีค่าเป็นเงินสำหรับการกระทำบางอย่าง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีหน้าที่จะต้องทำอยู่แล้ว หรือจะต้องงดการกระทำอยู่แล้ว ดังนี้ คอรัปชั่นจึงเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากข้อบัญญัติที่ได้รับมาเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง และการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินอย่างผิดกฎหมาย

2. ด้านที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม คอรัปชั่น หมายถึง การกระทำของผู้มีอำนาจที่ถูกชักนำด้วยเงินหรือสิ่งตอบแทนอื่น ซึ่งไม่พึงจะมีสิทธิได้รับตามกฎหมาย โดยให้ประโยชน์แก่ผู้ที่ให้สิ่งตอบแทนนั้น ทำให้ผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมได้รับความเสียหาย ซึ่งผลประโยชน์ที่ผู้คอร์รัปชั่นจะได้รับ ได้แก่ การมีอำนาจหน้าที่ การได้รับการยอมรับนับถือ ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เป็นต้น

3. ด้านกฎหมาย คอรัปชั่นตามกฎหมาย หมายถึง คอร์รัปชั่นของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อการไหลเวียนของรายรับของรัฐบาลหรือรายได้ประชาชาติไปในทิศทางที่เป็นการที่เป็นการเพิ่มความมั่นคงส่วนบุคคลให้กับสมาชิกของรัฐบาลชุดนั้นๆ ซึ่งนับว่าเป็นการกระทำซึ่งผิด

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

กฎหมาย แต่ก็มีนักวิชาการบางคนเห็นว่า ความหมายตามกฎหมายดังกล่าวไม่มีความค รอบคลุมเพียงพอ สำหรับกฎหมายไทย คอร์รัปชั่นจะมีความหมายตรงกับคำว่า "การทุจริตในวงราชการ " หรือ "การฉ้อราษฎร์บังหลวง"

4. ด้านศีลธรรม คอรัปชั่น หมายถึง การกระทำซึ่งละเมิดหลักแห่งศีลธรรมในเรื่องต่างๆ

เขมฤดี วานิกานุกูล (2546) ศึกษาเรื่อง "การวิเคราะห์โครงสร้างลักษณะการเกิดคอรัปชั่น กรณีศึกษา คอรัปชั่นกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ " มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงปัญหาของการคอรัปชั่นในหน่วยงานราชการด้านการจัดซื้อจัดจ้าง โดยจะทำการเปรียบเทียบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์กับระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบเดิม แนวโน้มการประหยัดงบประมาณจากการใช้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Procurement) รวมถึงแนวโน้มการลดการทุจริตคอรัปชั่น โดยการใช้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยรูปแบบเดิมจะมีปัญหาทางด้านการฮั้วประมูลหรือการสมยอมราคากันถึง ร้อยละ 51 การปิดโอกาสในการได้รับข้อมูลข่าวสารในการจัดซื้อจัดจ้าง ร้อยละ 38 การจ่ายค่าตอบแทนที่ไม่เป็นทางการ ร้อยละ 38 ซึ่งการนำระบบ e–Procurement สามารถลดปัญหาการสมยอมราคาลงเหลือ ร้อยละ 30 การจ่ายค่าตอบแทนที่ไม่เป็นทางการ ลดลงเหลือ ร้อยละ 3 และการปิดโอกาสในการได้รับข้อมูลข่าวสารในการจัดซื้อจัดจ้าง ลดลงเหลือ ร้อยละ 1 สาเหตุเนื่องมาจากระบบนี้จะช่วยลดการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่พัสดุกับผู้ประกอบการและจากข้อมูลพบว่าการนำระบบ e – Procurement มาใช้ก่อให้เกิดการประหยัดงบประมาณ ร้อยละ 15.28 ของวงเงินงบประมาณ

การนำระบบ e – Procurement มาใช้สามารถที่ให้ปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นจะลดลงได้ รวมถึงจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการคอรัปชั่นของผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลดีจากการใช้ระบบนี้คือ สร้างความโปร่งใส ก่อให้เกิดการแข่งขันราคากันเป็นธรรม ลดการจ่ายเงินใต้โต๊ะและการสมยอมราคากัน ซึ่งทั้งหมดจะส่งผลให้ต้นทุนโดยรวมของภาครัฐในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้นลดลงได้ในที่สุด

สินธ์ กีรตยาคม (2544) ศึกษาเรื่อง "ปัญหาการคอรัปชั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดระยอง " มีวัตถุประสงค์การศึกษารวมรวมข้อมูลและศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำในองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในจังหวัดระยองเกี่ยวกับปัญหาการคอรัปชั่น รูปแบบและพฤติกรรมการคอรัปชั่นในปัจจุบัน การแก้ไขปัญหาการคอรัปชั่นและข้อเสนอแนะอื่นๆ รวมกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการประจำระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ผู้มีหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบ การทำงานของ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

องค์การบริหารส่วนตำบล รวมกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการประจำ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง ผลการศึกษาพบว่า มีปัญหาและมีพฤติกรรมที่ส่อว่ามีการคอรัปชั่นเกิดขึ้นจริง แต่ยังอยู่ในระดับน้อย โดยมีเหตุจูงใจมีปัจจัยจากความจำเป็นส่วนตัว และต้องการแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนกับผู้ที่เกี่ยวข้อง อนาคตจะต้องยังคงมีปัญหาการคอรัปชั่นในองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นอีก การกำกับดูแลการตรวจสอบโดยบุคลากรในหน่วยงานรัฐ ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างจริงจังต่อเนื่องและครอบคลุมให้ทั่วถึง จึงจำเป็นต้องหาแนวทางและวิธีการแก้ไขทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ตามข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และประชาคมในแต่ละท้องถิ่นร่วมกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และประชาคมในแต่ละท้องถิ่น ร่วมกับการตรวจสอบตนเองและการตรวจสอบระหว่างข้าราชการกันเองเป็นเรื่องสำคัญที่สุด

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved