

บทที่ 3

สภาพปัญหาของการคอร์รัปชันในประเทศไทย

ความนำ

“การคอร์รัปชัน” (Corruption) หรือในบางครั้งก็นิยมเรียกกันว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” ในระบบราชการไทยนั้น¹ นับได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่บังเกิดขึ้นในวงการบริหารราชการแผ่นดินมาโดยตลอด และยังคงอาจจะกล่าวได้ว่า ได้กลายเป็นค่านิยมของคนไทยบางส่วนไปแล้ว กล่าวคือ มีคนไทยจำนวนไม่น้อยที่นิยมชมชอบการคอร์รัปชัน² ทั้งนี้เป็นเพราะ ค่านิยมของสังคมบางแห่งไม่ถือว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงบางชนิดเป็นความผิด หรือความไม่ดีไม่งามจนเกินไป สามารถที่จะยอมรับได้ภายใต้กฎเกณฑ์ของสังคมนั้นๆ³ บางครั้งมาตรฐานทางศีลธรรมของการกระทำการคอร์รัปชันบางชนิดอาจจะ ไม่มีในสังคมนั้นๆ เลยก็ได้ หรือในบางครั้ง ประชาชนยังมักจะถือว่าการคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินชีวิตประจำวันของข้าราชการที่จะขาดมิได้ และบรรดาข้าราชการบางส่วนก็มีความรู้สึกเช่นนั้นด้วย

เมื่อมองย้อนกลับไปดูสภาพความรู้สึกของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยที่ผ่านมาในอดีต เพื่อที่จะสะท้อนให้เห็นถึงสภาพความรู้สึกของสังคมในระยะหนึ่งๆ ว่า มีความรู้สึกอย่างไรต่อปัญหาการคอร์รัปชัน โดยดูจากนโยบายรัฐบาลที่ระบุเรื่องนี้เอาไว้ ก็จะพบว่า มีอยู่แทบทุกสมัย ที่ได้กำหนดเรื่องคอร์รัปชันไว้เป็นนโยบาย และเมื่อพิจารณาจากลักษณะของนโยบายที่กล่าวข้างต้น ประกอบกับสภาพแวดล้อมในวงราชการที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัยแล้ว จะเห็นได้ว่า นโยบายที่แถลงออกมาเช่นนั้น เป็นเพราะมีการคอร์รัปชันในวงราชการกันมาก และเป็นการคอร์รัปชันที่ทำ

¹L. Parasakul, Corruption in the Thai Bureaucracy, (Ph.D. Dissertation, University of Queensland, 1982), p. 11.

²ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, “พ.ร.บ.ป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ ในวงราชการ พ.ศ.2518 : ข้อวิจารณ์,” วารสารสังคมศาสตร์ (4 ตุลาคม 2518):95.

³ฉาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคีต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), น. 74.

ความเสียหายแก่ประเทศชาติอย่างร้ายแรง⁴ โดยที่ ทินพันธ์ นาคะตะ⁵ ได้ยกตัวอย่างของกรณีปัญหาการคอร์รัปชันไว้ว่า การคอร์รัปชันในระบบราชการไทยเกิดขึ้นอย่างน้อยในลักษณะงาน 3 แบบใหญ่ๆ ด้วยกันคือ งานภาษีอากร เช่น การเรียกเก็บภาษีงานใช้จ่ายเงินงบประมาณงานบริการสาธารณะ และงานทะเบียนต่างๆ เช่น ออกใบสำคัญ หรือใบอนุญาตต่างๆ

ตัวอย่างพฤติกรรมต่างๆ ของการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย ตามข้อเท็จจริงที่มีเรื่องเกิดขึ้นโดยทั่วไป ได้แก่ การทุจริตเกี่ยวกับเงินโดยไม่ทำหลักฐานกลบเกลื่อน หรือการยกยอกชอนเร้น ปิดบังเงินของทางราชการเป็นสมบัติส่วนตัว การทุจริตเกี่ยวกับการเงินโดยทำหลักฐานกลบเกลื่อน ได้แก่ การแสดงการรับจ่ายเงินต่างๆ ของทางราชการไว้ในสมุดบัญชีไม่ตรงต่อความจริง การทุจริตทรัพย์สินที่ไม่ใช่ตัวเงิน การทุจริตเกี่ยวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ลักษณะและวิธีการทุจริตเกี่ยวกับการก่อสร้าง และลักษณะและวิธีการทุจริตเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ เป็นต้น⁶

สำหรับต้นตอของการคอร์รัปชันในระบบราชการ จะเกิดจากอำนาจหน้าที่ของรัฐ 2 ด้านใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ ด้านแรก ได้แก่ อำนาจการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบ และด้านที่สอง ได้แก่ อำนาจการจัดสรรผลประโยชน์⁷ แต่จากการที่ การคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการปฏิสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างฝ่ายวิเริ่มกระทำการคอร์รัปชัน และฝ่ายสนองตอบการกระทำ ที่ต่างก็มองว่าการคอร์รัปชันสามารถกระทำได้โดยตนไม่ต้องเสียประโยชน์

⁴ประสิทธิ์ ดำรงชัย, ข้ออาชญากรรมบังหลวง, (กรุงเทพมหานคร: มปท., มปป.).

⁵T. Nakata, Corruption in Thai Bureaucracy: Who Gets What, How and Why in Its Public Expenditures, p. 1.

⁶คณะอนุกรรมการข้าราชการศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ สภาวิจัยแห่งชาติ, รายงานผลการวิจัยเรื่อง การทุจริตในวงราชการ, น. 49-99. (จัดสำเนา)

⁷ทินพันธ์ พัวพงศกร, เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ สุวรรณ ตูลยวดีนพงศ์, "คอร์รัปชันในวงราชการไทย: กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์" (เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปีเรื่อง สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 18 - 19 พฤศจิกายน 2543), น. 1.

มากนัก⁸ ก็แสดงให้เห็นว่าการคอร์รัปชัน มิได้ถูกก่อให้เกิดขึ้นเฉพาะภายในวงราชการแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังสามารถเกิดขึ้นจากการดำรงริเริ่มของภาคเอกชนเองอีกด้วย ดังนั้น ในอีกมุมหนึ่ง การคอร์รัปชันจึงหมายถึงการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-Seeking) ของภาคธุรกิจเอกชน ในรูปของการให้สินบน หรือสิ่งตอบแทนแก่นักการเมือง หรือ ข้าราชการ เพื่อให้ได้มาซึ่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หรือกำไรที่ได้จากการได้สัมปทานผลิต หรือขาย สินค้าที่ถูกจำกัดจำนวนโดยนโยบายรัฐบาลด้วย⁹

ซึ่งในส่วนของสาเหตุของการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย ตามที่ได้มีการศึกษาไว้ โดยนักวิชาการ และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหรือมีความสนใจ พบว่า มีอยู่หลายประการด้วยกัน อาทิเช่น ผลการศึกษาของ กองวิจัย และวางแผน สำนักงาน ป.ป.ป.¹⁰ ที่มีความเห็นว่ สาเหตุของการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ จำแนกออกได้เป็น 6 สาเหตุใหญ่ และสาเหตุย่อยอีก 44 สาเหตุ โดยพบว่าส่วนใหญ่จะเกิดจากสาเหตุด้านระบบบริหารราชการมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านสังคม วัฒนธรรม และศีลธรรม ด้านเศรษฐกิจ และการครองชีพ ด้านกฎหมาย และวิธีพิจารณา และด้านอื่นๆ ส่วนสาเหตุทางการเมืองมีจำนวนน้อยที่สุด หรือจากผลการศึกษาของ จำทูล กองสาร และคณะ¹¹ ที่มีความเห็นว่ ข้อบกพร่องที่สำคัญที่ส่งเสริมการคอร์รัปชันในระบบราชการคือ ด้านกฎหมาย และวิธีพิจารณาคดี ด้านบริหารทั้งทางด้านทฤษฎี และการปฏิบัติ และด้านสังคม วัฒนธรรม และศีลธรรมที่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของข้าราชการ ส่วน สุธีร์ อากาศฤกษ์¹² มีความคิดเห็นว่ สาเหตุของการคอร์รัปชัน ได้แก่ ความเห็นในหลักการ

⁸W. Wonghanchao, "Conflict Theory and The Study of Corruption," The Journal of Social Science 10 (January 1973): 47.

⁹ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น. 7.

¹⁰คณะกรรมการ ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี 2534 (มปท., มปป.), น. 121 – 123.

¹¹จำทูล กองสาร และคณะ, ปัญหาการคอร์รัปชันในวงราชการไทย, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515), น. 99.

¹²สุธีร์ อากาศฤกษ์, "การดำเนินงานป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อความมั่นคงของชาติ," (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาสังคมจิตวิทยาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2525), น. 39–56.

เกี่ยวกับสรีระอันเป็นองค์ประกอบความผิด (Anatomy of Corruption) เศรษฐกิจ และการครองชีพ ความผันผวน และเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และกรณีแวดล้อมทางสังคม และวัฒนธรรม และจากผลการศึกษาของ อุดม รัฐอมฤต¹³ ที่ได้ทำการวิเคราะห์สาเหตุของการคอร์รัปชัน พบว่า เกิดจากสาเหตุหลัก 2 ประการด้วยกันคือ สาเหตุทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสาเหตุทางกฎหมาย

ความพยายามของรัฐในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

จากผลของการศึกษาดังกล่าว ได้มีส่วนช่วยให้รัฐบาลทุกรัฐบาล และหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถรับทราบถึงสถานการณ์ของปัญหานี้ได้อย่างต่อเนื่อง และทำให้ได้มีการนำผลของการศึกษาดังกล่าวข้างต้น บางประเด็นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย และ แนวทางปฏิบัติงาน เพื่อการควบคุมป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย ไปใช้ในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานในการควบคุม ป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันของระบบราชการไทย ใน 2 แนวทาง¹⁴ ดังนี้คือ

แนวทางแรก เป็นการดำเนินงานโดยใช้มาตรการทางโครงสร้าง (Structural Approach) ซึ่งสามารถกระทำผ่านปัจจัยต่าง ๆ 3 ด้านด้วยกัน คือ

- การควบคุมโดยมาตรการทางการเมือง (Political Control) โดยการขจัด เหตุแห่งการกระทำผิด ซึ่งเป็นการควบคุมก่อนการกระทำ เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หรือซ่อนเจตนาทุจริตได้ โดยแบ่งออกเป็น การควบคุมด้านนโยบาย ได้แก่ การกำหนดให้คณะรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อรัฐสภา การการควบคุมด้านการเงิน ได้แก่ การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ใน 2 ลักษณะคือ การควบคุมก่อน และหลังการใช้จ่าย โดยอาศัยองค์การของสภาที่สำคัญคือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการติดตามผลงาน

¹³อุดม รัฐอมฤต, "ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), น. 16-24.

¹⁴ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "ปัญหาคอร์รัปชัน.สาเหตุ และทางออก," เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง การแก้ไข ปัญหาคอร์รัปชัน กับประชาธิปไตยในประเทศไทย, 16 มิถุนายน 2536.

งบประมาณรายจ่ายประจำปี และการควบคุมการบริหารทั่วไป ได้แก่ การที่ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ถ้าไม่ได้รับการไว้วางใจฝ่ายบริหารก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป เป็นต้น

- การใช้มาตรการทางการบริหาร (Administrative Control) เป็นวิธีการปรับปรุงหน่วยงานบริหารให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งกระทำได้โดย การอุดช่องโหว่ของกฎหมาย แก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ซึ่งอาจแก้ไขด้วยบทกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน การนำเอาหลักการ หรือมาตรการใหม่ๆ มาใช้ปรับปรุงแก้ไขวิธีการ หรือมาตรการเกี่ยวกับการควบคุม หรือตรวจสอบการปฏิบัติงานบริหารให้รัดกุมยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง อันได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ป.เดิม¹⁵ ซึ่งปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็น สำนักงาน ป.ป.ช.¹⁶, การดำเนินการปรับปรุงแก้ไข หรือ ออกกฎหมายใหม่ๆ ขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน ได้แก่ การตราพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 (ฉบับที่ 1)¹⁷ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2530 (ฉบับที่ 2)¹⁸ และฉบับปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542¹⁹ นอกจากนี้ ยังรวมถึง การลดการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย และกฎระเบียบในลักษณะของการเลือกปฏิบัติ เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกประโยชน์ให้แก่

¹⁵ คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการไทย, รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปีงบประมาณ 2528, (มปท.,มปป.), น. 5-12.

¹⁶ สำนักงาน ป.ป.ช., "ประวัติความเป็นมาของ ป.ป.ช." รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2543 ของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ศรีเมืองการพิมพ์ จำกัด, มปป.), น. 29-30.

¹⁷ พระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518, ราชกิจจานุเบกษา 92 (3 มีนาคม 2518).

¹⁸ พระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530, ราชกิจจานุเบกษา 104 (28 ตุลาคม 2530).

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542, ราชกิจจานุเบกษา 116 (17 พฤศจิกายน 2542).

ธุรกิจ หรือบุคคลบางกลุ่ม เช่น การจัดเก็บภาษีสรรพากร และศุลกากร การตรวจสอบของภาครัฐ ตลอดจนการกำกับดูแลบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน อีกด้วย

- การใช้มาตรการควบคุมจากสาธารณะ (Public Control) ตัวอย่างเช่น การสร้าง กระแสสังคม และสถาบัน ในการป้องกัน และต่อต้านการคอร์รัปชัน ผ่านการสร้างองค์กรกลาง หรือองค์กรอิสระขึ้นมา ได้แก่ คณะกรรมการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (เดิมเรียกว่าคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต หรือ ป.ป.ป.) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลปกครองศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (เดิมเรียกว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สตง.) รวมทั้ง การสนับสนุนให้หน่วยงานอื่นๆ เข้ามา มีบทบาทในการดำเนินงานเพิ่มมากขึ้น เช่น สื่อมวลชน และ NGOs และการสร้างระบบจูงใจให้ ประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบ โดยการให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล และการกระจายอำนาจ การปกครองไปสู่ส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น เป็นต้น

แนวทางที่สอง เป็นการดำเนินการทางหน้าที่ (Functional Approach) โดยใช้ กระบวนการอบรมปมนิสัย ผ่านกลไกต่างๆ ในสังคม อาทิเช่น การพยายามที่จะเน้นให้ผู้มีอำนาจ ในบ้านเมืองมีจิตสำนึกในอำนาจความรับผิดชอบของตน หรือความพยายามที่จะแก้ไขค่านิยมของ ชั่วราชการ และประชาชนทั่วไปผ่านการใช้สถาบันปฐมภูมิ (Primary Groups) ต่างๆ เช่น สถาบัน ครอบครัว สถาบันการศึกษา และสถาบันทางวิชาชีพ ในการเพิ่มเติม จริยธรรม ให้กับข้าราชการ และบุคคลต่างๆ ในสังคม เป็นต้น ซึ่งมักจะได้รับการจัดทำเป็นมาตรการหลัก แผนปฏิบัติงาน หรือโครงการต่างๆ เพื่อที่จะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานทางด้านนี้ ทั้งโดยการดำเนินงานของ หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเอง หน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจอื่นๆ รวมทั้ง องค์กรพัฒนา เอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้ผลของการดำเนินงานบังเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะ สามารถพบเห็นถึงแนวทาง และผลการดำเนินงานทางด้านนี้ ปรากฏอยู่ในการแถลงนโยบาย และการแสดงผลงานของรัฐบาลทุกรัฐบาล และของหน่วยงานต่างๆ ทั้งที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง รวมไปถึง หน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจอื่นๆ โดยทั่วไป²⁰

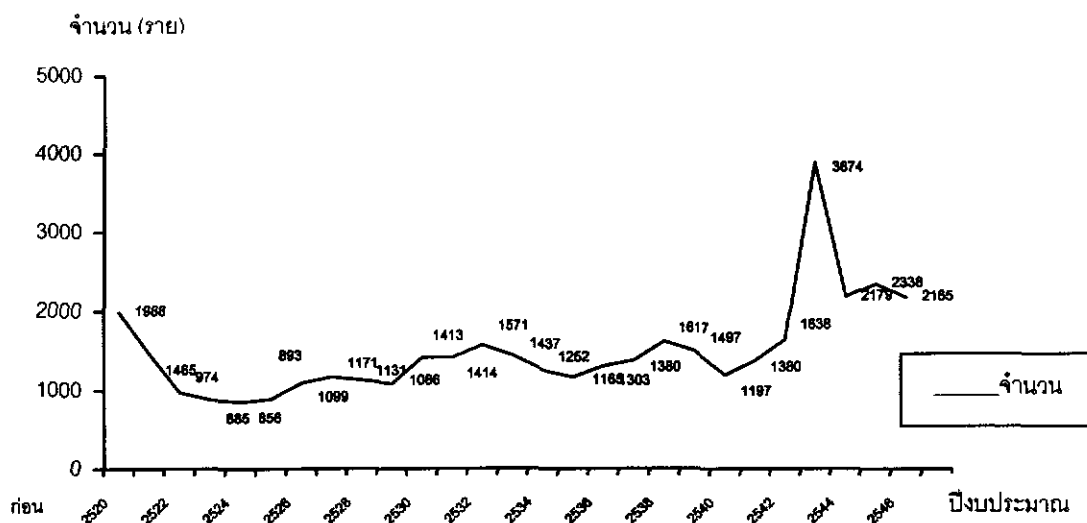
²⁰ คณะกรรมการ ป.ป.ป., "รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ 2528 - 2542," (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป, 2528 - 2542); คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบแห่งชาติ, "รายงานผลการตรวจสอบ และปฏิบัติหน้าที่ ประจำปีงบประมาณ 2543," (กรุงเทพมหานคร: ศรีเมืองการพิมพ์, 2544); นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, "รายงานการวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ.2543"

ความเป็นจริงของการดำเนินการแก้ไขปัญหา

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีหน่วยงานราชการ วิธีการดำเนินงาน และกฎหมาย รวมทั้งระเบียบข้อบังคับ และวิธีดำเนินการต่างๆ ที่น่าจะก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพ ในการดำเนินงานเพื่อการควบคุม ป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันในระบบราชการได้เป็นอย่างดีก็ตาม แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วกลับพบว่า หน่วยงาน และกฎระเบียบต่างๆ เหล่านี้ ไม่ได้สามารถที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างที่คาดการณ์ไว้มากนัก ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ สามารถพิจารณาได้จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงาน ป.ป.ป. ในด้านของผลการปราบปรามการทุจริต ทบพนวนัยอนหลัง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2520 จนถึงปีงบประมาณ 2543 โดยจะทำการวิเคราะห์ถึง ผลการดำเนินงานทางด้านการรับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการต่อไป (ในกรณีรับดำเนินการรายใหม่) และกรณีการดำเนินการเกี่ยวกับ การปราบปราม ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทั้งในภาพรวม และจำแนกรายละเอียดของประเด็นผลการดำเนินงานดังกล่าว เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ของประสิทธิภาพในการดำเนินงานดังกล่าว อันจะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย ที่แท้จริงได้อีกทางหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(ธนาคารโลก, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2543); พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "รายงานผลการวิจัยเรื่ององค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริต และประพฤตินิชอบในวงราชการไทย," (สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และประพฤตินิชอบในวงราชการ); นวลน้อย ตริรัตน์, "การต่อต้านคอร์รัปชัน : จากการพัฒนาทางการเมือง ถึงขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม", ใน เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่อง "สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต" (สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543).

แผนภูมิที่ 3.1
ผลการดำเนินงานด้านการปราบปราม กรณีการรับเรื่อง
ที่กล่าวหา ร้องเรียนไว้ดำเนินการ (รับใหม่)
ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2520 – 2546

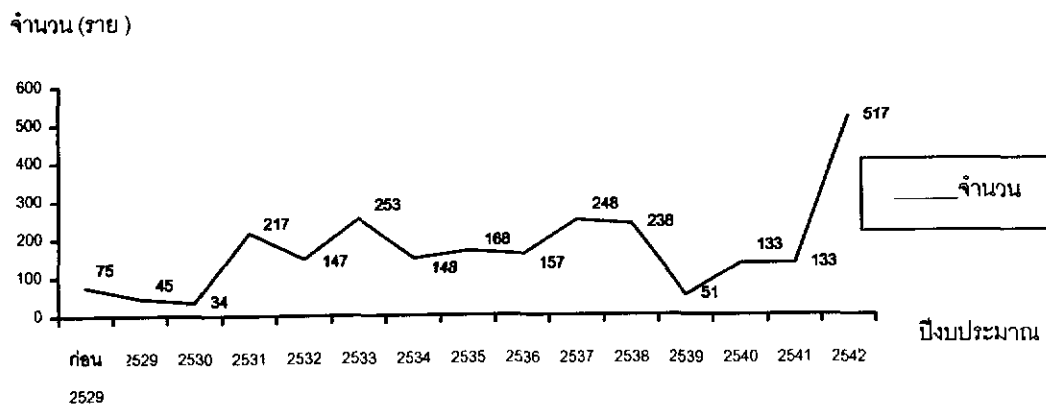


ที่มา: ฝ่ายสถิติ และข้อมูล กลุ่มวิจัย และแผนงาน กองวิจัย และแผนงาน สำนักงาน ป.ป.ป. และ ป.ป.ช.

จากแผนภูมิที่ 3.1 แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของสภาพปัญหาการคอร์รัปชัน ในระบบราชการไทยผ่านทางผลของการดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพื่อดำเนินการต่อไปของ ป.ป.ป. ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2520 ถึงปีงบประมาณ 2546 ได้เป็นอย่างดีว่า นับตั้งแต่ที่ได้มีการจัดบันทึกสถิติผลการดำเนินงานดังกล่าว ปรากฏว่า เรื่องร้องเรียนที่ ป.ป.ป. รับไว้ดำเนินการต่อไป อันเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญ ตัวหนึ่งของการระบุถึง สภาพปัญหาการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย ไม่ได้มีแนวโน้มที่จะลดลงแต่อย่างใด โดยพบว่ามีจำนวนเรื่องร้องเรียนใหม่ทั้งสิ้น จำนวน 40,310 ราย เฉลี่ยแล้วพบว่า จำนวนการร้องเรียนรายใหม่ในแต่ละปี จะมีประมาณปีละ 1,550 ราย โดยปีงบประมาณที่มีการดำเนินงานทางด้านนี้มากที่สุดคือ ปีงบประมาณ 2520 จำนวน 3,874 ราย และปีงบประมาณที่มีเรื่องเรียนน้อยที่สุด คือ ในปีงบประมาณ 2525 จำนวน 856 ราย

ในส่วนของผลการดำเนินการทางด้านการปราบปราม ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ของ ป.ป.ป. ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2529 – 2542 นั้น สามารถแสดงถึงผลลัพธ์ และการวิเคราะห์การดำเนินงาน ดังกล่าวได้ดังแผนภูมิที่ 3.2 ดังนี้

แผนภูมิที่ 3.2
ผลการดำเนินงานของ ป.ป.ป. ในกรณีการปราบปราม
เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ
ระหว่างปีงบประมาณ 2529 – 2542



ที่มา: รายงานผลการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ป.ป.ป. ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2529 – 2542

จากแผนภูมิที่ 3.2 แสดงให้เห็นถึงลักษณะเช่นเดียวกันกับกรณีผลการเรื่องร้องเรียน นั่นคือในส่วนของพฤติการณ์การร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ไม่มีแนวโน้มที่จะลดลงอย่างเห็นได้ชัดแต่ประการใด อีกทั้งยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงมากขึ้นอีกด้วย (ดูจากแนวโน้มของผลการดำเนินงานตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2540 – 2542) ทั้งนี้เมื่อได้ทำการวิเคราะห์จากแผนภูมินี้แล้ว พบว่า จำนวนกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติทั้งหมด มีทั้งสิ้น จำนวน 2,564 ราย เฉลี่ยแล้วมีจำนวนการร้องเรียนเกี่ยวกับกรณีนี้ปีละประมาณ 171 ราย โดยพบว่า ปีงบประมาณ 2531 มีจำนวนเรื่องร้องเรียนน้อยที่สุดคือ 34 ราย และปีงบประมาณ 2542 มีจำนวนเรื่องร้องเรียนมากที่สุดคือ 517 ราย

จากการศึกษาจากรายงานผลการปฏิบัติงานของ ป.ป.ป. ยังพบเพิ่มเติมอีกด้วยว่า ผู้ที่ถูกร้องเรียนในทั้ง 2 กรณีดังกล่าว นั้น มีอยู่ในทุกหน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจของไทย โดยถ้า จำแนกตามกระทรวงต้นสังกัดเรียงตามลำดับมากไปหาน้อย 3 อันดับแรกแล้วจะพบว่า กระทรวงที่มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการคอร์รัปชันมากที่สุดคือ กระทรวงมหาดไทย รองลงมาคือ กระทรวง

ศึกษาธิการ และกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ตามลำดับ²¹ (ที่มา: รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ป. ระหว่างปีงบประมาณ 2528 – 2542)

นอกจากนี้ องค์กร International Transparency ยังได้รายงานถึงผลการสำรวจดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index หรือ CPI) ของประเทศไทย²² ในรอบ 7 ปี ที่ผ่านมามีภาพลักษณ์ที่ไม่ค่อยจะสู้ดีนัก และในปี พ.ศ.2548 นั้น ประเทศไทยได้ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 59 จากประเทศ ที่ถูกสำรวจ เพื่อทำการจัดอันดับทั้งหมด 158 ประเทศ และสามารถแสดงรายละเอียดของรายงานผลการสำรวจดังกล่าว ได้ตามตารางที่ 3.1 ดังนี้

²¹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคิต พิริยะรังสรรค์, การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น. 94.

²² ค่าคะแนนของ ดัชนีชี้วัดการคอร์รัปชัน หรือ CPI เป็นตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) และมหาวิทยาลัย Göttingen ในประเทศเยอรมนี ได้ใช้ในการสำรวจเพื่อจัดอันดับภาพลักษณ์คอร์รัปชันในประเทศต่างๆ ทั่วโลกเป็นประจำทุกปีตั้งแต่ พ.ศ.2538 เป็นต้นมา ภายใต้การนิยามความหมายของคำว่า คอร์รัปชัน หมายถึง การกระทำใดๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน ส่วนลักษณะคำถามที่ใช้ในการสำรวจนั้น เป็นคำถามที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนการติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ การเบียดบังทรัพย์สินของรัฐ และการใช้งบประมาณผิดประเภท ซึ่งค่าคะแนนของ CPI ดังกล่าว มิใช่การวัดระดับการคอร์รัปชัน แต่เป็นการวัด “ภาพลักษณ์ของการคอร์รัปชัน” ซึ่งได้จากการสำรวจเท่านั้น โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.transparency-thailand.org/thai/cpi_th_index.html>.

ตารางที่ 3.1

ภาพลักษณ์ปัญหาคอร์รัปชันของประเทศไทยจากผลการสำรวจ ดัชนีชี้วัด

ภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index)

ระหว่างปี พ.ศ.2542 - 2548

ปี พ.ศ.	CPI	อันดับ	จำนวนประเทศ
2542	3.20	68	99
2543	3.20	68	98
2544	3.20	61	91
2545	3.20	64	102
2546	3.30	70	133
2547	3.60	64	145
2548	3.80	59	158

ที่มา: องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ

จากการวิเคราะห์ถึงแนวโน้มสถานการณ์ของการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย ผ่านการพิจารณาจากตัวชี้วัดดังกล่าวข้างต้น สามารถที่จะแสดงให้เห็นถึงสภาพของปัญหาในในระบบราชการไทย ได้อย่างชัดเจนว่า ถึงแม้ จะมีการดำเนินการในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันดังกล่าว ทั้งจากหน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐ และภาคองค์กรเอกชนอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง โดยการใช้กลไกทางนโยบาย มาตรการ กลยุทธ์/กลวิธี ต่างๆ นานับประการ เพียงใดแล้วก็ตาม แต่ทว่า ผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินการทั้งหลายนั้น ก็ได้ส่งผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ได้น้อยมาก อีกทั้ง การแสดงให้เห็นถึงอันดับของภาพลักษณ์เกี่ยวกับการคอร์รัปชันของประเทศไทย ก็ช่วยให้มีความเข้าใจได้เพิ่มมากขึ้นถึงสถานการณ์ของการคอร์รัปชันได้เป็นอย่างดีว่า ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินการป้องกัน แก้ไข และปราบปรามคอร์รัปชันที่ผ่านมานั้น มีมากน้อยเพียงใด

ซึ่งผลของการนำเสนอปัญหาดังกล่าวนี้ มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคิต พิริยะรังสรรค์²³ ที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติของคนไทยที่มีต่อการคอร์รัปชันในลักษณะต่างๆ พบว่า ทัศนคติของคนไทยที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษา ที่มีต่อแนวโน้มของการคอร์รัปชันในหมู่ข้าราชการในระยะ 3 – 4 ปีข้างหน้า เห็นว่า จะมีแนวโน้มการคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ การศึกษาถึงการคอร์รัปชันในหน่วยงานราชการที่ต่ำกว่าระดับกระทรวง รวมทั้ง รัฐวิสาหกิจ โดยการทำ focus group ของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักธุรกิจ ของ ผาสุก และ สังคิต (2541)²⁴ พบว่า หน่วยงานราชการที่มีการคอร์รัปชันมากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ กรมศุลกากร กรมตำรวจ (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ: ผู้ศึกษา) กรมสรรพากร กรมที่ดิน และกรุงเทพมหานคร ตามลำดับ²⁵ ซึ่งผลของการศึกษาดังกล่าวนี้ นับได้ว่าเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึง ความล้มเหลวในผลของการดำเนินการด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคอร์รัปชันในประเทศไทยในอีกด้าน หรือมิติหนึ่งได้อย่างชัดเจน

ผลกระทบที่เกิดจากการที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

จากสภาพการณ์ที่แท้จริงของการคอร์รัปชันในระบบราชการไทยดังกล่าวข้างต้น ได้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมไทยในหลายๆ ด้านด้วยกัน โดยถ้าพิจารณาในเชิงเศรษฐกิจแล้วจะพบว่า การคอร์รัปชันได้ก่อให้เกิด “ค่าใช้จ่ายส่วนเพิ่ม” ที่ผู้มีรายได้น้อยต้องแบกรับมากกว่า ผู้มีรายได้มาก²⁶ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า การคอร์รัปชันนั้น ได้กลายเป็นสาเหตุหนึ่งที่

²³ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคิต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), น. 98.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, น. 223.

²⁵ นิพนธ์ พัวพงศกร, เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ สุวรรณ ตูลยวคินพงศ์, “คอร์รัปชันในวงราชการไทย: กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์” (เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปีเรื่อง สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย: 18 – 19 พฤศจิกายน 2543), น. 33.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, น. 28.

ซ้ำเติมให้ ปัญหาความยากจน ยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มมากยิ่งขึ้น และทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของ รายได้ประชากรในประเทศสูงขึ้นอีกด้วย อีกทั้ง ผลที่เกิดขึ้นกับคนจน ก็ได้เกิดขึ้น ในภาคธุรกิจ โดย พบว่าบริษัทเล็กๆ ก็จะเป็นผู้แบกรับภาระค่าสินบน มากกว่าบริษัทใหญ่ เช่นเดียวกัน

นอกจากนั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย ยังก่อให้เกิด ผลกระทบต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคน และสังคมไทยตามมาอีกหลายด้านด้วยกัน²⁷ อาทิเช่น ผลกระทบที่เกิดจากการที่ได้มีการขยายตัวทวีจำนวนมากขึ้นอย่างไม่หยุดยั้งของการ คอร์รัปชัน จนกระทั่ง ได้แพร่ระบาดไปจนถึงศูนย์กลางของสำคัญของการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมี อิทธิพลอย่างมหาศาลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนนั้น ได้ทำให้เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงาน ต่างๆ ของรัฐ บางคน/บางหน่วยงาน มีการปล่อยปละละเลยให้โครงการเพื่อสาธารณะประโยชน์ หลายๆ โครงการที่ถูกครอบงำด้วยการคอร์รัปชัน ผ่านไปโดยไม่มีการตรวจสอบถึงผลกระทบที่จะ เกิดขึ้นจากโครงการเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบ นิเวศน์ และที่จะมีผลกระทบทางสังคมที่มีลักษณะเฉพาะพิเศษบางประการ นอกจากนี้ การคอร์รัปชันยังเป็นการสร้างภาระทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งให้กับ ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านราคาสินค้า และบริการ อันเป็นผลเนื่องมาจาก การที่พ่อค้าต้องขึ้นราคา เพื่อให้ รั้งกับต้นทุนที่สูงขึ้นจากการติดสินบนข้าราชการ²⁸ เป็นต้น

ถ้าหากพิจารณาในอีกด้านหนึ่ง อาจจะกล่าวได้ว่า การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย ได้ก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางตรง และทางอ้อมต่อประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง²⁹ กล่าวคือ ในทางตรงนั้น การคอร์รัปชันได้ส่งผลให้เกิดความด้อยประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการบริหารราชการ และการบริการสาธารณะของรัฐบาล และหน่วยงานราชการต่างๆ ซึ่งในที่สุดแล้ว ผลของการ

²⁷ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "รายงานการวิจัยเรื่อง องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริต และประพฤติ มิชอบในวงราชการไทย," (มปท., มปป.), น. 436-455.

²⁸ สุชาติ สุนทรศรี, "การทุจริตในวงราชการแห่งประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์วิทยาลัย กองทัพบก, 2518), น. 49-51. และ จำทูล กongsาร์ และคณะ, ปัญหาการคอร์รัปชันใน วงราชการไทย, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515), น. 91-99.

²⁹ สุพัตรา เพชรมณี, รายงานการวิจัยเรื่อง ผลสืบเนื่องของการจ้อราษฎร์บังหลวง ในอดีตที่มีต่อการคอร์รัปชันของข้าราชการไทยในปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2518), น. 3.

คอร์รัปชันดังกล่าว ก็ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศในด้านต่างๆ เป็นอย่างมาก อาทิเช่น ทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ผลที่ได้รับจากความด้อยประสิทธิภาพของการบริหารราชการ และการบริการสาธารณะของหน่วยงานราชการต่างๆ ไม่ได้ก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของการได้รับประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยถ้าดูจากผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) และรายได้ประชาชาติต่อหัวต่อปี (GNP) แล้วจะพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นแต่อย่างใด คนส่วนน้อยซึ่งมักเป็นเจ้าของกิจการ และผู้ปฏิบัติงานระดับสูง รวมทั้ง ระดับกลาง จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์มากกว่าเกษตรกร และคนจนในเมือง นอกจากนี้ยังพบว่า ยังได้ส่งผลกระทบต่อ การเพิ่มขึ้นของจำนวนคนว่างงาน ภาระหนี้ต่างประเทศภาครัฐที่เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย ส่วนทางด้าน สังคมนั้น จะพบว่า ความด้อยประสิทธิภาพ และประสิทธิผลดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคม ต่างๆ เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ตัวอย่างเช่น ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด อาชญากรรม ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในด้านต่างๆ ปัญหาสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น³⁰

จึงอาจสรุปได้ว่า ปัญหาการคอร์รัปชันในระบบราชการไทยที่ได้กล่าวถึงทั้งหมดข้างต้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบแก่สังคม และเศรษฐกิจของประเทศอย่างกว้างขวาง และมีความเชื่อกันว่า สาเหตุของปัญหาการคอร์รัปชันมีอยู่หลายสาเหตุด้วยกัน อาทิเช่น ทางด้านเศรษฐกิจ ทางด้าน การเมือง ทางด้านระบบราชการ ทางด้านสังคม วัฒนธรรม และศีลธรรม และทางด้านกฎหมาย เป็นต้น นอกจากนี้ จากอิทธิพลของความเชื่อเกี่ยวกับสาเหตุของการคอร์รัปชันนี้เอง ที่ได้ส่งผลให้มีความพยายามในการศึกษาค้นคว้าวิจัย โดยการจำแนกออกตามสภาพสาเหตุของปัญหาดังกล่าว ที่บรรดาหน่วยงาน หรือผู้ศึกษาวิจัยเชื่อว่าน่าจะเป็นสาเหตุ หรือปัจจัยหลักที่จะก่อให้เกิดการ คอร์รัปชัน ทั้งนี้เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษานั้นๆ ไปใช้เป็นข้อเสนอแนะในการนำไปปรับปรุง แก้ไขวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้บังเกิด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล อาทิเช่น การนำไปใช้ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย และการ กำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น แต่ทว่า ในความเป็นจริงแล้วผลลัพธ์ ที่ได้จากการดำเนินการในลักษณะดังกล่าว ก็ไม่สามารถที่จะนำไปใช้จนประสบความสำเร็จตาม

³⁰วิทยากร เชียงกุล, ข้อเท็จจริง และอนาคต เศรษฐกิจ และสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร: มิ่งมิตร, 2544), น. 17-90. และ จุรี วิจิตรวาทการ และคณะ, การเติบโตอย่างมี คุณภาพ, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการ ศึกษาแห่งชาติ, 2543).

ผลที่คาดว่าจะได้รับแต่อย่างใด³¹ โดยผลลัพธ์ดังกล่าว ก็ได้ถูกแสดงแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจน ดังข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้นำเสนอไว้ในเบื้องต้นแล้ว

ซึ่งจากการทบทวนสภาพของปัญหา ผลกระทบของปัญหา และผลลัพธ์ของปัญหา ที่ผ่านมาทั้งหมดข้างต้นนั้น มีข้อน่าสังเกตว่า ถึงแม้จะมีการศึกษาวิจัยจนกระทั่งสามารถค้นพบสาเหตุ และแนวทางแก้ไขปัญหา รวมทั้งยังได้มีการนำผลที่ได้จากการศึกษาดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดแนวทาง และวิธีการปฏิบัติงานอย่างมากมาย และต่อเนื่อง แล้วก็ตามที่ แต่ทำไมผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินงาน จึงไม่สามารถประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังได้เลยแม้แต่น้อย ยิ่งกว่านั้น จากผลของการประเมินสภาพการณ์ของปัญหาดังกล่าวในเบื้องต้นก็ดูว่า จะมีที่ท่าที่จะทวีความรุนแรงขึ้นเสียอีกต่างหาก

วัตถุประสงค์หลัก: จุดอ่อนสำคัญของมาตรการป้องกัน

และปราบปรามการคอร์รัปชัน

ทั้งนี้ ประเด็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการแก้ไขปัญหาก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ประเด็นหนึ่งก็คือ ถึงแม้มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน และปราบปรามปัญหาการคอร์รัปชันจะสามารถนำมาใช้ในการดำเนินงานได้อย่างน่าพึงพอใจในระดับหนึ่งก็ตาม แต่ทว่าในทางปฏิบัติแล้ว อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า มาตรการต่างๆ นั้น มักจะไม่สามารถที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการดังกล่าวได้อย่างเท่าทันกับแนวความคิด และวิธีการปฏิบัติของการคอร์รัปชันของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ที่มีการเปลี่ยนแปลงพัฒนาอยู่อย่างต่อเนื่อง หรือถ้าหากจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวคิด และวิธีการปฏิบัติของมาตรการต่างๆ นั้น มักจะถูกออกแบบมาในลักษณะของการติดตามป้องกันการเกิดขึ้นอีก ของการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นแล้วลักษณะใดลักษณะหนึ่งเท่านั้น มิอาจสามารถนำมาใช้ในการป้องกันการเกิดขึ้นของการคอร์รัปชันในลักษณะอื่นๆ ในอนาคต ที่อาจจะมีควมสลับซับซ้อน เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งสามารถคอร์รัปชันได้โดยที่มาตรการต่างๆ ไม่สามารถถูกนำมาใช้ประโยชน์ในการป้องกันการเกิดขึ้นของการคอร์รัปชัน ในลักษณะที่แตกต่างออกไปนั้นๆ ได้เลย

³¹ สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์ และ นกตล สอนประเสริฐ, "สัมมนาโต๊ะกลม: "สู่ภัยคอร์รัปชัน" – หัวหน้าการเมือง-ชรก.แพะมियाชาวา 5.3 หมื่นล้าน," หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ 12 (29 มีนาคม 2542).

หรืออาจจะกล่าวได้ว่า การคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภายหลังที่ได้มีการกำหนดมาตรการป้องกัน และปราบปรามขึ้นมาแล้วนั้น มักจะเป็นการดำเนินการที่อยู่ในสถานะที่เหนือไปกว่าที่จะสามารถนำเอามาตรการต่างๆ ที่มีอยู่มาใช้ในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชัน ที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่มาตรการเหล่านั้น ได้ถูกกำหนดออกมาแล้วได้อยู่เสมอ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นควบคู่ตามมาก็คือ การคอร์รัปชันในภายหลังดังกล่าว ก็มักสามารถที่จะหลีกเลี่ยงการถูกตรวจจับได้ด้วย มาตรการปราบปรามต่างๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นมาควบคู่กับมาตรการป้องกันได้เป็นอย่างดีอีกด้วย³²

เพราะฉะนั้น อาจจะกล่าวได้ว่า ถึงแม้ในภาพรวมแล้วผลสำเร็จของการปราบปรามการคอร์รัปชันที่ผ่านมา นั้น จะมีความน่าพึงพอใจในระดับหนึ่ง แต่ประเด็นสำคัญซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นสิ่งที่สามารถนำมาใช้ในการประเมินถึงความที่ยังไม่สามารถบรรลุถึงสัมฤทธิ์ผลที่แท้จริงของการดำเนินงานได้เลย ได้แก่ การที่ผลลัพธ์ของการดำเนินการติดตามเอาผิดผู้กระทำการคอร์รัปชัน ไม่สามารถเนิ่นการต่อไปได้จนถึงที่สุด กล่าวคือ ไม่สามารถที่จะนำเอาตัวผู้กระทำการคอร์รัปชันมาลงโทษได้อย่างถึงรากถึงโคน หรือครบถ้วน หรือแม้แต่กระทั่งส่วนใหญ่ด้วยซ้ำไป

โดยทั่วไปแล้ว ผลของการติดตามเอาผิดผู้ที่คอร์รัปชันมักจะกระทำอย่างเต็มประสิทธิภาพเฉพาะในส่วนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการคอร์รัปชันนั้นๆ ในระดับล่างถึงระดับกลางเท่านั้น แต่ในส่วนของ การติดตามเอาผิดถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันในระดับที่สูงขึ้นไปกว่านั้น มักจะกระทำได้ด้วยความยากลำบาก และพบว่า กรณีที่สามารถดำเนินการเอาผิดถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับสูงดังกล่าว นั้น มีจำนวนอยู่น้อยมาก อีกทั้งถึงแม้จะสามารถติดตามเอาผิดได้แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว ก็ไม่อาจจะพิสูจน์ถึงความเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันนั้นๆ ได้อย่างชัดเจน ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว บุคคล หรือกลุ่มบุคคลดังกล่าว ก็สามารถที่จะหลุดรอดจากการดำเนินการลงโทษไปได้ หรือถ้าหากว่า กรณีการคอร์รัปชันดังกล่าว เป็นกรณีที่ได้รับ ความสนใจจากสาธารณชนเป็นอย่างสูง ก็อาจจะส่งผลให้กระบวนการติดตามเอาผิด สามารถมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นได้ แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น ถ้าหากติดตามความคืบหน้าในการดำเนินงานสำหรับกรณีดังกล่าวเช่นนี้จะพบว่า แทบทั้งหมด อาจจะสามารถเอาผิดกับบุคคล หรือกลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้ก็จริง แต่อย่างถึงที่สุดแล้ว ก็ยังมีอาจสามารถที่จะติดตามเอาผิดกับผู้เกี่ยวข้องที่อยู่ในระดับสูงมากๆ ได้แต่อย่างใด

³² กล้าณรงค์ จันทิก, "สังคมไทยกับพัฒนาการคอร์รัปชัน," คอลัมน์ระดมสมอง, ประชาชาติธุรกิจ 27 (16 – 19 ตุลาคม 2546):2.

ซึ่งก็คงจะไม่อาจสามารถปฏิเสธได้ว่า ผลที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้นนั้นได้ส่งผลต่อการแพร่ระบาดของการคอร์รัปชันในระบบราชการไทยเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ผลดังกล่าวสามารถส่งผลไปถึงการก่อให้เกิดเป็นค่านิยมเกี่ยวกับการยอมรับการคอร์รัปชันขึ้นได้ทั้งในส่วนภายในระบบราชการ และสังคมไทย โดยจากผลการศึกษาของ ศุภชัย ยาวะประภาส³³ พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่า การคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตในสังคม และการรับสินบนเป็นเรื่องปกติที่พบได้ทั่วไป หรือจากผลการศึกษาของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ³⁴ พบว่า การคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประจำวันของหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของทางราชการนั้น มีความรุนแรงน้อย และในทัศนคติของครัวเรือน ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างนั้น ไม่ได้ถือว่าเป็นการคอร์รัปชัน แต่ถือว่าเป็นเรื่องของสินน้ำใจ นอกจากนี้ จากการสำรวจความคิดเห็นของนักธุรกิจที่มีต่อการคอร์รัปชันของเสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ³⁵ พบว่า การจ่ายเงินพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้กลายเป็นประเพณีปฏิบัติ และเป็นเรื่องปกติในการดำเนินธุรกิจในประเทศไปแล้ว โดยจากผลการศึกษาของเสาวณีย์ ยังพบรายละเอียดเพิ่มเติมว่า ประมาณร้อยละ 79 ของนักธุรกิจ ยอมรับว่าเป็นเรื่องธรรมดาที่ต้องจ่ายเงินพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และร้อยละ 75 ให้ข้อมูลว่า สามารถรู้ล่วงหน้าว่า จะต้องจ่ายเงินจำนวนเท่าใด และจ่ายอย่างไร โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องเอ่ยปาก

ดังนั้น เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงสาเหตุสำคัญที่ทำให้มาตรการต่างๆ มิอาจสามารถที่จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ในการนำมาใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างแท้จริง ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาเอกสารของทางราชการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ มาตรการในการป้องกัน

³³ศุภชัย ยาวะประภาส, "คอร์รัปชันในวงราชการ: มุมมองข้าราชการ และแผนปฏิบัติการสร้างสังคมปลอดคอร์รัปชัน" อ้างถึงใน นิพนธ์ พัวพงศกร; ศุภชัย ยาวะประภาส; ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ ยุทธศาสตร์ต่อต้านการคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ.2543, รายงานการวิจัย ได้รับทุนสนับสนุนจากธนาคารโลก สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักบริหารหนี้สาธารณะสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

³⁴ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, "คอร์รัปชันในภาครัฐ: ความเห็น และประสบการณ์ของครัวเรือน," (รายงานผลการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544).

³⁵เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ, "สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ และทัศนคติของผู้ประกอบการต่อการให้บริการของภาครัฐ," (รายงานการวิจัยการคอร์รัปชันในประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544).

และปราบปรามการคอร์รัปชันต่างๆ มาศึกษาวิเคราะห์ ซึ่งในเบื้องต้นพบว่า ข้อค้นพบที่สำคัญประการหนึ่ง ที่เป็นสาเหตุทำให้มาตรการทางด้านการป้องกันปัญหาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ได้แก่ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการกำหนดมาตรการต่างๆ เหล่านั้นขึ้นมานั้นเอง กล่าวคือ จากผลการศึกษาพบว่า มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันต่างๆ ที่ได้ถูกกำหนดขึ้น และนำมาปฏิบัติ ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ พ.ศ.2475 เป็นต้นมานั้น นอกจากจะเป็นมาตรการที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้ในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันโดยนัยสำคัญแล้ว ล้วนแต่ถูกกำหนด วัตถุประสงค์ และเป้าหมายขึ้นมาเพื่อการป้องกัน และปราบปรามการใช้อำนาจทางที่ผิด (Abuse of Power) ของบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ เท่านั้น ตัวอย่างของมาตรการต่างๆ ได้แก่

มาตรการต่างๆ ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

มาตรการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันของประเทศไทย ตั้งแต่หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จนกระทั่งก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นั้น โดยส่วนใหญ่แล้ว จะถูกใช้ไปเพื่อการต่อต้านการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในทางมิชอบ หรือเพื่อการคอร์รัปชันเป็นสำคัญ ตัวอย่างได้แก่

(1) พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2476 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการ ชุดหนึ่งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเงินรายรับรายจ่ายของแผ่นดิน หรือบ่งแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีว่า เป็นไปตามงบประมาณประจำปี และตามความจริงหรือไม่³⁶

(2) พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการ และพนักงานเทศบาล ผู้ประพฤติผิดวินัย หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ.2488 และ 2490 ที่มุ่งดำเนินการสอบสวนข้าราชการ และพนักงานเทศบาล ซึ่งประพฤติผิดวินัย หรือหย่อนความสามารถเป็นสำคัญ³⁷

³⁶ กมล สกลเดชา, "การเมืองของการสร้างมาตรการ และกลไกในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบใน วงราชการ: ศึกษาเฉพาะกรณี การจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป." (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), น. 45.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, น. 45-47.

(3) พระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ.2492³⁸ ที่ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่สอบสวนหน่วยงานราชการ หรือเทศบาลเกี่ยวกับเรื่องราวที่ถูกร้องทุกข์ และเสนอแนะให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการ

(4) จัดตั้งหน่วยงานระดับกรม เรียกว่า "กรมตรวจราชการแผ่นดิน" ขึ้นในปี พ.ศ.2496³⁹ ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ ควบคุม สอดส่องให้การปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรี และคำสั่งนายกรัฐมนตรี โดยเคร่งครัดเพื่อให้ราชการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็ว และประหยัด ปราศจากการทุจริต และการกระทำอันมิชอบทุกประการ

(5) พระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร และรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ.2503⁴⁰ โดยให้มีคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร เรียกโดยย่อว่า "ก.ต.ภ." ทำหน้าที่ตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากร รวมทั้งรับการร้องเรียนกล่าวหาเจ้าพนักงานเกี่ยวกับการกระทำในการจัดเก็บภาษีโดยมิชอบ

(6) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดตั้งคณะกรรมการตรวจ และติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.)⁴¹ ขึ้นมาทำหน้าที่ กำหนดแบบแผน และวิธีการตรวจ และติดตามประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยส่วนราชการ และกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบแบบแผนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือเดือดร้อนแก่ประชาชนหรือไม่

(7) พระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518⁴² และ พ.ศ. 2530⁴³ ที่มุ่งเน้น ไปที่การป้องกัน และปราบปรามการใช้อำนาจในตำแหน่ง หรือหน้าที่ รวมทั้ง การปฏิบัติ หรือละเว้นไม่ปฏิบัติการอย่างใดในตำแหน่ง หรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ

³⁸ เรื่องเดียวกัน, น. 48.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, น. 49.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, น. 50.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, น. 50-52.

⁴² เรื่องเดียวกัน, น. 53-54.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, น. 54-55.

(8) การตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่มุ่งตรวจสอบการใช้ อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการประจำตามประมวล กฎหมายอาญา มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 และตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน ที่อาจมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 200 ถึงมาตรา 202

(9) การตรวจสอบการทุจริตโดยรัฐสภา และสมาชิกรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538 มาตรา 98 ที่บัญญัติให้สมาชิกรัฐสภา ตรวจสอบกันเอง ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาผู้ใดผู้หนึ่ง กระทำการ หรือพฤติกรรมอันเป็นความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีลักษณะเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงานในส่วนที่เกี่ยวข้องสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งรัฐ หรือเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์การเป็นสมาชิกของสภา

(10) พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วม หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535⁴⁴ ซึ่งถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้ในการป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่ของบุคคลผู้เดียว หรือหน่วยงานเดียว และในเรื่องสำคัญที่จะกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ทำให้การพิจารณา อาจเป็นไปได้โดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สัมปทาน ซึ่งส่วนใหญ่กฎหมาย ไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ อันจะนำไปสู่การคอร์รัปชันได้

(11) มาตรการในการป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่การทุจริต และประพฤติมิชอบของ เจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านอื่นๆ อาทิเช่น มาตรการป้องกันทั่วไปทางด้านสังคม และวัฒนธรรม, มาตรการในการเสริมสร้างค่านิยมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงปฏิบัติ มาตรการป้องกันเกี่ยวกับการรักษา ระเบียบวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมาตรการที่เป็นข้อเสนอให้มีการปรับปรุงการบริหารงาน ของส่วนราชการ เป็นต้น⁴⁵

⁴⁴ชูชาติ สว่างสาส์, พ.ร.บ.ร่วมทุน หนามยอกอกอภิมหาโครงการ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มมใหม่, 2544), น. 20.

⁴⁵สำนักงาน ป.ป.ป., มาตรการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ ในวงราชการ, เล่ม 1-5 (อัดสำเนา)

มาตรการต่างๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

อรพินท์ สพโชคชัย และคณะ⁴⁶ ได้ทำการศึกษาถึง มาตรการต่างๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นมา ภายหลังจากการที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แล้ว ซึ่งมี วัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อใช้ในการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของกลุ่มบุคคลต่างๆ ในทางมิชอบ อันจะนำไปสู่การคอร์รัปชันได้ในที่สุด ซึ่งกลไกเหล่านี้ แบ่งออกได้เป็น 4 กลไกด้วยกันคือ

(1) กลไกการกลั่นกรองเลือกสรรคนดีเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อกลั่นกรอง และสกัดกั้นนักการเมืองที่ทุจริต หรือใช้เงินเลือกตั้งโดยมิชอบ หรือมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ซึ่งจะนำมาซึ่งการทุจริต และการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองในอนาคต โดยมีวิธีการดำเนินงานที่สำคัญ 2 วิธีการด้วยกันคือ การกำหนดคุณสมบัติของข้าราชการการเมือง และนักการเมือง และการสกัดกั้นโดยกระบวนการเลือกตั้ง

(2) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อตรวจสอบการดำเนินงาน และการใช้อำนาจรัฐเป็นระยะ โดยมีวิธีการดำเนินงานที่สำคัญ 3 วิธีการด้วยกันคือ การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินโดย ป.ป.ช. การตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดินของผู้มีอำนาจรัฐ และการตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(3) การปราบปราม และกำหนดบทลงโทษผู้กระทำผิด ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของกระบวนการ และกลไกในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันให้เพิ่มมากขึ้น โดยมีวิธีการดำเนินงานที่สำคัญ 3 วิธีการด้วยกันคือ การป้องกัน และปราบปรามการทุจริตโดย ป.ป.ช. การสร้างบทลงโทษการทุจริตการเสนอราคา และการเสนอราคาที่ไม่เป็นธรรม และการปราบปรามการฟอกเงิน

(4) กลไก และกระบวนการร้องเรียน ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อสร้างกระบวนการตรวจสอบอำนาจรัฐขึ้นอีกทางหนึ่ง ได้แก่ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน โดยมี

⁴⁶อรพินท์ สพโชคชัย และคณะ, "รัฐธรรมนูญ และกลไกใหม่ เพื่อสังคมโปร่งใสด้านภัยทุจริต," รายงานการวิจัย ได้รับทุนสนับสนุนจาก กรมวิเทศสหการ และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP), (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543).

วิธีการดำเนินงานที่สำคัญ 3 วิธีการด้วยกันคือ ผู้เสียหายฟ้องศาลปกครอง การร้องเรียนต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อร้องเรียน

ซึ่งกลไกต่างๆ เหล่านี้ จะถูกนำไปปฏิบัติโดยการใช้กฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้น ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จำนวน 12 ฉบับ⁴⁷ เป็นเครื่องมือสำคัญ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540
- (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ.2541
- (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

และวุฒิสภา พ.ศ.2541

- (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541
- (5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการ

ทุจริต พ.ศ.2542

- (6) พระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542
- (7) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

พ.ศ.2542

- (8) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542
- (9) พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2542
- (10) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542
- (11) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

พ.ศ.2542

- (12) พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วน และหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ.2543

จากข้อค้นพบดังกล่าวนี้ จึงได้นำไปสู่ข้อสรุปในเบื้องต้นว่า มาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันทุกมาตรการ ตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงในปัจจุบัน ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายดังกล่าวในลักษณะนี้เท่านั้น มีผลทำให้การดำเนินงานของมาตรการเหล่านั้น เกิดมีกรอบวิธีคิด และแนวทางการปฏิบัติที่สำคัญอย่างชัดเจนขึ้นมา นั่นคือ การมุ่งดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และติดตามเอาผิดบุคคล หรือกลุ่มบุคคลผู้กระทำการคอร์รัปชัน ไปที่พฤติกรรมหรือเจตนา ในการใช้ตำแหน่ง หรืออำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบ เพื่อให้เกิดการเอื้ออำนวยให้ตนเอง หรือพรรคพวกได้รับผลประโยชน์จากการใช้อำนาจในทางที่ผิดนั้นๆ เท่านั้น ถ้าหาก

⁴⁷ เรืองเดียวกัน.

พฤติกรรมอื่น ๆ ที่ไม่ส่อ หรือไม่สามารถพิสูจน์ได้อย่างชัดเจนว่า เป็นการกระทำที่มีการใช้ตำแหน่ง หรืออำนาจหน้าที่ไปในทางที่จะก่อให้เกิดการคอร์รัปชันแล้ว มาตรการต่างๆ ทั้งหลายเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่ไม่สามารถนำมาใช้ในการดำเนินการได้แต่อย่างใด

ตัวอย่างที่อาจจะช่วยแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของมาตรการดังกล่าวได้เป็นอย่างดีคือ กรณีที่รัฐบาลอาจจะต้องจ่ายค่าเสียหายชดเชย หรือที่ถูกระบุชานโดยทั่วไปว่า "ค่าโง่" ให้กับเอกชนที่เป็น คู่สัญญาในการดำเนินงานโครงการพัฒนาต่างๆ ให้กับรัฐ ซึ่งกรณีตัวอย่างนี้ นับได้ว่าเป็นกรณีที่มีความน่าสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่า น่าจะมีการการคอร์รัปชันเกิดขึ้นภายในกระบวนการดำเนินงานของ โครงการต่างๆ เหล่านั้น เพราะว่า ความเสียหายดังกล่าว เป็นผลที่เกิดขึ้นมาจาก ความบกพร่องของข้าราชการหรือหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับ การกระทำนิติกรรมสัญญาระหว่างรัฐ กับเอกชน แต่ทว่า ก็เป็นยากที่จะพิสูจน์ได้ว่า ความบกพร่อง ในลักษณะเช่นนี้ เกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการต่างๆ นั้น มีพฤติกรรม หรือเจตนาที่ส่อไปในทางที่ไม่สุจริต หรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับความบกพร่องนั้นๆ ด้วยหรือไม่ หรือโดยแท้ที่จริงแล้ว ความ บกพร่องเช่นนี้ เกิดขึ้นจากความไม่มีเจตนาจะคอร์รัปชัน หรือเป็นความบกพร่องโดยสุจริตของบรรดาเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐเหล่านั้นนั่นเอง

ซึ่งในกรณีเช่นนี้จะพบว่า ถึงแม้คนทั่วไปในสังคมจะเห็นว่า น่าจะเกิดการคอร์รัปชันขึ้น ภายใน หรือระหว่างการดำเนินงานโครงการต่างๆ เหล่านั้น แต่ทว่าในท้ายที่สุดแล้ว เมื่อความ บกพร่องดังกล่าว ไม่สามารถที่จะถูกพิสูจน์ได้ถึงพฤติกรรม หรือเจตนาที่จะทำการ หรือส่อไป ในการไม่สุจริต หรือเพื่อทำการคอร์รัปชันได้แล้ว กรณีปัญหาตัวอย่างเหล่านี้ ก็มักจะไม่สามารถ ที่จะถูกนำเข้าสู่กระบวนการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันโดยมาตรการต่างๆ ดังกล่าวได้ แต่อย่างใด

ซึ่งจากตัวอย่างดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า ถึงแม้การดำเนินงานหนึ่งๆ อาจจะเป็น ที่น่าสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่า มีการคอร์รัปชันเกิดขึ้น แต่ทว่า มิอาจสามารถที่จะแสดงให้เห็นได้ถึง พฤติกรรม หรือเจตนาที่จะทำการคอร์รัปชันแล้ว หรือไม่สมารถที่จะพิจารณาจากพฤติกรรม หรือเจตนาของบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ว่า มีความเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันนั้นๆ แล้ว ก็ จะพบว่า แทบจะไม่สามารถนำเอามาตรการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันมาบังคับใช้ ดำเนินการกับกรณีดังกล่าวเช่นนี้ได้เลย หรือถ้าหากมีช่องทางที่จะสามารถกระทำได้ ก็เป็นเรื่อง ที่ค่อนข้างยากจะป้องกัน หรือพิสูจน์ได้ นอกจากนั้น ยังอาจจะนำไปสู่ความล้มเหลว หรือไม่สมารถที่จะดำเนินการป้องกัน และติดตามพิสูจน์เอาผิดกับบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐ เหล่านั้นได้ ในท้ายที่สุดอีกด้วย

มาตรการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชัน

กับพัฒนาการของการคอร์รัปชัน

นอกจากนี้ พัฒนาการของมาตรการฯ ในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการนำมาใช้ในการดำเนินการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันที่มีพัฒนาการ หรือมีความสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน โดยพบว่า พัฒนาการของแนวคิด และวิธีการของบุคคล และกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน นับตั้งแต่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา สามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มด้วยกันคือ

1. เป็นการคอร์รัปชันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตน เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และพรรคพวก จากนักธุรกิจ และประชาชนโดยตรง ตัวอย่างของวิธีการดังกล่าว ได้แก่ การรับสินบน และ การส่งส่วย (Bribery) เพื่ออำนวยความสะดวกในการได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งเพื่อให้ได้รับการปกป้องคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเพื่อให้เกิดความสะดวกราบรื่นในการดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในธุรกิจที่อาจจะมี ความคาบเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมาย เป็นต้น⁴⁸

2. การคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ ในการใช้กฎหมาย หรือช่องว่างของกฎหมาย ในการแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการของรัฐ การคอร์รัปชันประเภทนี้ เป็นการคอร์รัปชันที่ได้ถูกพัฒนาพฤติกรรมการดำเนินการที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ หรือเป็นการร่วมมือกันคอร์รัปชันของกลุ่มบุคคลดังกล่าว เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิผูกขาดสัมปทานของรัฐ ในการนำไปใช้แสวงหาผลประโยชน์ หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจต่อไป⁴⁹

3. การคอร์รัปชัน ได้มีการนำเอากลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีบทบาทอย่างสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับการคอร์รัปชันนี้ นั่นคือ “กลุ่มข้าราชการที่มีบทบาทหน้าที่ในทางวิชาการ ในหน่วยงานราชการของรัฐ” (Technocrat) หรือนักวิชาการที่มีความรู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชา

⁴⁸ ประสิทธิ์ คำรงค์ชัย, “ทิศทางของประเทศไทยในการสร้างธรรมาภิบาล และแก้ไข ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน,” (เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเรื่อง “ความสำเร็จ และบทเรียนของ ประเทศต่างๆ ในการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) และการป้องกันทุจริตคอร์รัปชัน, 17 กุมภาพันธ์ 2543), น. 2.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, น. 3.

ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการคอร์รัปชัน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้วย⁵⁰ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า เป็นการคอร์รัปชันที่มีความพยายามจะทำให้มีวิธีการคอร์รัปชันที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น สามารถที่จะถูกตรวจพบ หรือถูกตรวจจับได้ยากมากขึ้น โดยกลุ่มบุคคลกลุ่มใหม่นี้ จะทำหน้าที่สำคัญในการสร้างเงื่อนไขต่างๆ ที่ทำให้กลุ่มบุคคลกลุ่มเดิม (นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ) มีความชอบธรรม (Legitimacy) ที่จะนำเอาเงื่อนไขต่างๆ เหล่านั้น ไปใช้เพื่อเป็นข้ออ้างในการสร้างเครื่องมือ และขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินงาน อันได้แก่ นโยบายสาธารณะ และกฎหมายต่างๆ ให้เป็นที่ยอมรับในสังคม ซึ่งจะสามารถนำมาใช้เพื่อการคอร์รัปชัน หรือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว จากการอ้างถึงผลประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากการดำเนินงานตามนโยบาย หรือบังคับใช้กฎหมาย ที่ได้ถูกสร้างขึ้นมาจากเหล่านั้นต่อไป ภายหลังจากที่เครื่องมือ และขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้ ได้ถูกนำออกมาใช้ดำเนินการ หรือใช้บังคับ หรือแล้วในที่สุด ซึ่งการคอร์รัปชันในลักษณะนี้ ในปัจจุบันนิยมเรียกกันว่าเป็น การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Policy Corruption) นั่นเอง⁵¹

จากการนิยามลักษณะของการคอร์รัปชันในกลุ่มที่สาม หรือการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ข้างต้น อาจจะกล่าวได้ว่า กระบวนการสร้างความชอบธรรม ดังกล่าวนี้นเอง ที่เป็นสาเหตุสำคัญให้การคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น ภายหลังจากที่ได้มีการนำเอานโยบาย และกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นไปใช้ดำเนินการ และใช้บังคับในสังคมแล้วนั้น มีกระบวนการดำเนินงานที่สลับซับซ้อน และมีรูปแบบการดำเนินการที่มีความหลากหลายอย่างมาก ทั้งนี้เพราะ กระบวนการคอร์รัปชันทั้งหมดจะถูกนำมายึดโยง หรือผูกติดไว้กับ เงื่อนไขที่สร้างความชอบธรรม (Condition for Legitimacy) ให้กับนโยบาย และกฎหมายนั้นๆ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวนี้ จะมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อ การออกแบบ หรือการสร้างนโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ว่าต้องการจะให้เกิดโอกาส หรือช่องทางในการคอร์รัปชันในภายหลังเช่นใด หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะออกแบบนโยบาย หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างไร จึงจะสามารถเอื้อให้เกิดประโยชน์ต่อการนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการคอร์รัปชันของกลุ่มบุคคลต่างๆ ได้นั่นเอง

⁵⁰ วุฒิพงษ์ เปรียบจรรย์วัฒน์, คู่มือทรรราช แบบเรียนวิชาทรรราชวิทยา (กรุงเทพมหานคร: สถาบันสหัสวรรษ, 2543), น. 13.

⁵¹ พิชาย รัตนดิลล ฤ กฤ เกิด, "สัมมนาโต๊ะกลม: "สู่ภัยคอร์รัปชัน" – หวั่นนักการเมือง-ชรก.ทะเมียวาชาวา 5.3 หมิ่นล้าน," หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ 12 (3841) (29 มีนาคม 2542).

เพราะเหตุที่ การดำเนินการคอร์รัปชันในระยะนี้ ได้ถูกนำมาผูกติดอยู่กับกระบวนการกำหนด และบริหารนโยบายสาธารณะดังกล่าวอย่างแยกกันไม่ออก จึงทำให้ในบางครั้ง การคอร์รัปชันในลักษณะนี้ แทบที่จะไม่สามารถถูกตรวจสอบได้เลย ทั้งนี้เพราะ ไม่ว่าจะพิจารณาจากแง่มุมใดๆ ก็ตาม ก็ไม่อาจจะสามารถพิสูจน์ได้ว่า การดำเนินงานดังกล่าวมีเจตนา หรือพฤติกรรมที่สื่อไปในทางทุจริต หรือแสดงข้อสังเกตให้เห็นว่า ได้เกิดการคอร์รัปชันขึ้น ทั้งนี้ถึงแม้ว่า การดำเนินงานดังกล่าว อาจจะมีพฤติกรรมอันชวนให้น่าสงสัย หรือน่าเชื่อว่า มีการคอร์รัปชันเกิดขึ้นก็ตาม หรือถ้าหากว่า การคอร์รัปชันดังกล่าว ได้ถูกตรวจพบ หรือจับได้ขึ้นมา ผลที่เกิดขึ้นก็คือ กระบวนการตรวจสอบนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษนั้น ก็แทบจะไม่สามารถสืบสาวไปถึงกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวจักรสำคัญ หรือตัวการใหญ่ ที่เป็นผู้สร้างนโยบาย หรือกฎหมายที่ก่อให้เกิดช่องทาง หรือโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นได้เลย ส่วนใหญ่แล้วกระบวนการตรวจสอบเอาผิดก็มักจะสิ้นสุดอยู่ที่ การดำเนินการกับกลุ่มบุคคลในระดับกลาง และระดับล่าง ในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบาย หรือบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นจำนวนหนึ่งมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่กรณีเท่านั้น

ดังนั้น จึงอาจจะสรุปได้ว่า การคอร์รัปชันในกลุ่มที่สามนี้ นั้น จึงเป็นการคอร์รัปชันที่ถูกสร้างขึ้นมาให้ดูเหมือนว่ามีความชอบธรรม ผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย ที่มีความสมเหตุสมผล โดยการนำเอาข้อมูล หลักฐาน และเหตุผลทางวิชาการต่างๆ มาใช้ใน "การสร้างความสำเร็จได้ หรือความชอบธรรมให้กับนโยบาย หรือกฎหมายต่างๆ" นอกจากนั้นแล้ว ยังมีการสร้างกฎหมาย ขึ้นมารองรับ เพื่อให้ทำให้อนโยบายนั้นๆ มีความถูกต้อง หรือชอบด้วยกฎหมาย ในส่วนของขั้นตอนการนำไปปฏิบัติอีกด้วย

ในส่วนของกรณีการพิจารณาถึงมาตรการของการต่อต้านการคอร์รัปชันเปรียบเทียบกับแนวคิด และวิธีการคอร์รัปชันในช่วงระยะเวลาเดียวกัน จะพบว่า มาตรการต่างๆ ได้มีพัฒนาการแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ

กลุ่มแรก จะเป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย ที่มุ่งจะต่อต้านการคอร์รัปชันที่ เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไปในทางมิชอบ หรือการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ก็คือ มาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันในระยะนี้นั้น เป็นมาตรการที่มุ่งจะใช้เพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันในระยะแรกนั่นเอง ตัวอย่างของมาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันในระยะแรกนี้ ได้แก่ มาตรการในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชัน ที่ถูกกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ดังรายละเอียดที่ได้นำเสนอไว้ในเบื้องต้น

กลุ่มที่สอง จะเป็นมาตรการ ที่มีวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย เพื่อใช้ในการต่อต้าน การคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการร่วมมือกันของกลุ่มบุคคลต่างๆ (นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ) เป็นสำคัญ หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า มาตรการต่อต้านการคอร์รัปชัน ในลักษณะเช่นนี้นั้น เป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายเพื่อต่อต้านแนวคิด และวิธีการ ปฏิบัติของการคอร์รัปชันในกลุ่มที่สองนั่นเอง ตัวอย่างของมาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันในระยะ ที่สองนี้ ได้แก่ มาตรการในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันที่ถูกกำหนดขึ้นภายหลัง ที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แล้ว

จากการศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง แนวคิด และวิธีดำเนินการคอร์รัปชัน กับมาตรการ ต่อต้านการคอร์รัปชันดังกล่าวข้างต้น จะสามารถแสดงให้เห็นถึงข้อสังเกตสำคัญได้อย่างชัดเจน คือ มาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันที่ผ่านมาทั้งหมดนั้น ล้วนแล้วแต่ถูกกำหนด หรือออกแบบมา เพื่อใช้ในการต่อต้านการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจาก การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทาง มิชอบ (Abuse of Power) แต่เพียงอย่างเดียว เท่านั้น ผลก็คือ มาตรการต่างๆ เหล่านี้ จึงสามารถ ที่จะถูกนำมาใช้เพื่อการต่อต้านการคอร์รัปชันในระยะแรก และระยะที่สองเท่านั้น แต่มาตรการ ต่างๆ เหล่านี้ ไม่ได้ถูกกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายในการดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และ ปราบปรามการคอร์รัปชันในกลุ่มที่สาม หรือที่เรียกว่า “การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” (Policy Corruption) ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันภายใต้แนวความคิดที่แตกต่างออกไปจากแนวความคิดของ กลุ่มแรก และกลุ่มที่สอง

อาจจะกล่าวได้ว่า การคอร์รัปชันในระยะที่สามนั้น เป็นการคอร์รัปชันภายใต้ แนวความคิดว่าด้วย “การสร้างอำนาจ หรือบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” (Making of Power) ขึ้นมาเพื่อการคอร์รัปชัน ตัวอย่างเช่น เป็นการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นโดยการที่กลุ่มบุคคลที่ ต้องการจะคอร์รัปชัน ได้พยายามที่จะสร้างนโยบาย หรือกฎหมายต่างๆ โดยอ้างถึงผลประโยชน์ สาธารณะที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามนโยบาย หรือกฎหมาย ที่ถูกกลุ่มบุคคลเหล่านี้สร้างขึ้น ผ่านการใช้กระบวนการสร้างความสมเหตุสมผลทางวิชาการเป็นเครื่องมือสำคัญ และจะใช้ นโยบาย หรือกฎหมายนั้นๆ ที่ถูกสร้างขึ้นมานั้น ในการกำหนดบทบาทหน้าที่ และแนวทางการ ปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาเพื่อให้กลุ่มบุคคลเหล่านั้น สามารถนำไปใช้ประโยชน์เป็นเครื่องมือ ในการดำเนินการคอร์รัปชัน หรือ แสวงหาผลประโยชน์ของตนจากการดำเนินงานตามนโยบาย หรือกฎหมายนั้นๆ ในท้ายที่สุด อาทิเช่น กรณีการทุจริตในการจัดซื้อยา และเวชภัณฑ์ของ กระทรวงสาธารณสุข และกรณีโครงการฝักสวนครัวรั้วกินได้ของกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ เป็นต้น และนอกจากนี้ การคอร์รัปชันในลักษณะนี้ ยังสามารถที่จะรวมถึงการดำเนินโครงการของ

เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐ อันมีผลทำให้รัฐจำเป็นต้องจ่ายค่าเสียหายชดเชยให้กับบริษัทเอกชนที่เป็นสัญญาเป็นจำนวนมากมายมหาศาล อย่างที่ถูกระบุโดยทั่วไปว่าเป็น “ค่าโง่” ที่รัฐจำเป็นต้องจ่ายอีกด้วย

วัตถุประสงค์หลักของมาตรการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชัน :

ที่มาของการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษาดังกล่าว จึงอาจจะสรุปได้ว่า มาตรการในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น มีข้อจำกัดอย่างสำคัญคือ สามารถที่จะนำมาใช้ในการดำเนินงานได้อย่างค่อนข้างที่จะมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ถ้าหากการคอร์รัปชันนั้นๆ เป็นการดำเนินงานที่อยู่ภายใต้แนวความคิดว่าด้วย การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางในมิชอบ เท่านั้น ไม่อาจสามารถที่จะนำมาใช้ในการดำเนินงานได้อย่างเท่าทันกับสภาพปัญหาที่ได้ถูกพัฒนาแนวคิด รูปแบบ และวิธีดำเนินงานไปที่ถูกพัฒนาอย่างก้าวหน้าไปกว่าวัตถุประสงค์ และเป้าหมายดำเนินการของมาตรการต่างๆ เหล่านี้ หรือที่เรียกว่าเป็นการคอร์รัปชันภายใต้แนวความคิดว่าด้วย “การสร้างอำนาจ หรือ บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ได้แต่อย่างใด

เหตุผลสำคัญที่มาตรการต่างๆ ไม่สามารถที่จะถูกนำมาใช้ในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นภายใต้แนวความคิดว่าด้วย “การสร้างอำนาจ หรือ บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ได้คือ มาตรการเหล่านี้ไม่อาจสามารถที่จะนำมาใช้ในการพิสูจน์ถึงพฤติกรรม หรือเจตนาที่จะสื่อไปในทางทุจริตของกลุ่มบุคคลผู้ทำการกำหนดนโยบาย และกฎหมายต่างๆ ขึ้นมาได้แต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะ การคอร์รัปชันในลักษณะนี้ จะเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการสร้างเครื่องมือที่เอื้อให้เกิดโอกาส หรือมีช่องทางในการคอร์รัปชัน ซึ่งสังคมให้การยอมรับว่า มีความถูกต้องชอบธรรม หรือเป็นเครื่องมือที่ชอบด้วยกฎหมายเสียก่อนแล้ว เพราะฉะนั้น ด้วยความชอบธรรม และความชอบด้วยกฎหมายของเครื่องมือดังกล่าวนี้เอง ที่มีผลทำให้พฤติกรรม หรือเจตนาที่จะทำการคอร์รัปชันของกลุ่มบุคคลต่างๆ ถูกปิดบังซ่อนเร้นอย่างมิดชิด ใต้ภายใต้การดำเนินงานของเครื่องมือต่างๆ เหล่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ กลุ่มบุคคลที่ต้องการจะทำการคอร์รัปชันได้พยายามที่จะใช้ความชอบธรรม หรือชอบด้วยกฎหมายของเครื่องมือเหล่านี้ เพื่อที่จะบิดเบือนไม่ให้สังคมรับรู้ถึงพฤติกรรม หรือเจตนาที่จะคอร์รัปชันของตนได้นั่นเอง

อาจจะกล่าวได้ว่า การคอรัปชันในกลุ่มที่สาม หรือการคอรัปชันเชิงนโยบายที่เกิดขึ้น จากการใช้ความชอบธรรมของนโยบาย และความชอบด้วยกฎหมาย เป็นเครื่องมือ จึงมีความแตกต่างไปจากการคอรัปชันที่เกิดขึ้นจาก การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการร่วมมือกันของนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจในการใช้เครื่องมือ หรือกลไกต่างๆ ที่มีอยู่ของรัฐ ที่ดำเนินไปภายใต้แนวความคิดว่าด้วย การใช้อำนาจที่มีอยู่แล้วเพื่อการคอรัปชัน แต่การคอรัปชันในกลุ่มที่สาม หรือ การคอรัปชันเชิงนโยบายนี้ จะดำเนินไปภายใต้แนวความคิดว่าด้วยการสร้างอำนาจขึ้นมา เพื่อการคอรัปชัน

จากแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญดังกล่าว สรุปได้ว่า การคอรัปชันที่เกิดขึ้นจากสร้างอำนาจรัฐขึ้นมา เพื่อใช้เป็นเครื่องมือ นั้น จึงเป็นการคอรัปชันที่เกิดขึ้นจากการที่กลุ่มบุคคลต่างๆ ได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ รวมทั้งกลุ่มบุคคลกลุ่มใหม่ ได้แก่ นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญทั้งภายใน และภายนอกหน่วยงานของรัฐ ได้ร่วมมือกันในการสร้างการคอรัปชันขึ้นมาโดยมีขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญคือ "การสร้างความชอบธรรมให้กับการคอรัปชัน" ดังกล่าว โดยการสร้าง หรือใช้องค์ความรู้ทางวิชาการ หรือความรู้เฉพาะวิชาชีพ โดยกลุ่มนักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความสมเหตุสมผล ให้กับการสร้างนโยบาย หรือกฎหมายของกลุ่มบุคคลอื่นๆ อาทิเช่น การชี้ให้เห็นถึงเหตุผลความจำเป็น หรือความสำคัญของปัญหา หรือประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการดำเนินงานตามนโยบาย หรือการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ เหล่านั้น แต่โดยแท้ที่จริงแล้ว ความสมเหตุสมผลของนโยบาย หรือกฎหมายต่างๆ เหล่านั้น เป็นเพียงแค่อ้ออ้างให้เกิดความชอบธรรมเท่านั้น แต่แท้ที่จริงแล้ววัตถุประสงค์แฝงเร้นที่สำคัญของนโยบาย หรือกฎหมายเหล่านั้นคือ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเปิดโอกาส หรือใช้เป็นช่องทางในการคอรัปชัน หรือการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคล ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กับการสร้างนโยบาย หรือกฎหมายนั้นๆ เสียมากกว่า

เพราะฉะนั้น จากสรุปแนวความคิดเกี่ยวกับการคอรัปชันในกลุ่มที่สาม หรือการคอรัปชันเชิงนโยบายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การคอรัปชันภายใต้แนวความคิดนี้ จะมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างอย่างโดดเด่นออกไปจากรูปแบบของการคอรัปชันที่ผ่านมาก็คือ เป็นการคอรัปชันลักษณะเช่นนี้ มีจุดเริ่มต้นที่แตกต่างออกไป นั่นคือ เป็นการคอรัปชันที่เกิดขึ้นจากการใช้ความรู้ทางวิชาการเป็นเครื่องมือในการสร้างความสมเหตุ สมผลให้กับนโยบาย หรือกฎหมายต่างๆ ขึ้นมา เพื่อที่จะสามารถนำเอานโยบาย หรือกฎหมาย เหล่านั้นไปใช้เป็นเครื่องมือในการคอรัปชันต่อไปในภายหลัง ซึ่งมีความแตกต่างจากการคอรัปชันแบบเดิมโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เพราะว่า การคอรัปชันเชิงนโยบายไม่ได้เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่

ในตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารนโยบาย หรือบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้ว เพื่อการคอร์รัปชัน อย่างเช่นที่ปรากฏทั่วไปในแนวคิด และรูปแบบของการคอร์รัปชันที่ผ่านมา

ซึ่งจากลักษณะสำคัญดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า การใช้เหตุผลทางวิชาการของ นักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญในการสร้างความสมเหตุสมผลให้กับนโยบาย หรือกฎหมายต่างๆ นั้น ถือได้ว่า เป็นหัวใจสำคัญของการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ทั้งนี้เพราะ ความสมเหตุสมผลทาง วิชาการที่เกิดขึ้นนั้น จะเป็นรากฐานสำคัญ หรือถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้น ที่จะทำให้เกิดกระบวนการ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน ได้แก่ การกำหนด และบริหารนโยบาย และกฎหมาย สามารถ กระทำได้ด้วยความชอบธรรม และด้วยความชอบธรรมของนโยบาย และกฎหมายดังกล่าวนี้เอง ที่ส่งผลให้ กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการที่จะปิดบังซ่อนเร้นพฤติกรรม หรือเจตนาที่จะคอร์รัปชันของตนได้อย่างมิดชิดแนบเนียน จนอาจจะกล่าวได้ว่า ด้วยลักษณะของ การที่นำเอาพฤติกรรม หรือเจตนาคอร์รัปชันของกลุ่มบุคคลต่างๆ มาผูกติดอยู่กับความชอบธรรม ของนโยบาย หรือความชอบด้วยกฎหมายต่างๆ นี้เอง เป็นสาเหตุสำคัญที่ไม่อาจที่จะใช้มาตรการ ในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ มุ่งที่จะ ตรวจสอบไปที่พฤติกรรม หรือเจตนาของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลว่า ส่อไปในทางทุจริตหรือไม่ เพื่อเอาผิดกับคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการสร้างนโยบาย หรือกฎหมายต่างๆ ขึ้นมาเพื่อใช้เป็น เครื่องมือของการคอร์รัปชัน หรือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างเช่นในลักษณะนี้ได้เลย

ผลที่ตามมาก็คือ แนวคิด รูปแบบ และวิธีการดำเนินงานของการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย จึงยังเป็นการคอร์รัปชันที่ไม่มีมาตรการใดๆ ถูกออกแบบ หรือกำหนดขึ้นมาเพื่อป้องกัน และปราบปราม โดยตรง ฉะนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่า เป็นการคอร์รัปชันที่ถูกตรวจสอบเอาผิดถึง คณะบุคคลผู้ทำการคอร์รัปชันได้อย่างยากลำบากที่สุดในปัจจุบัน หรือถ้าหากจะสามารถสืบสาว ไปจนถึงกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้ ก็ไม่มี หรือแทบจะไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ได้ จนสามารถนำไปสู่การเอาผิดกับกลุ่มบุคคลต่างๆ เหล่านั้น ทั้งนี้เพราะว่า พฤติกรรม หรือเจตนา ของการคอร์รัปชันนั้น ได้ถูกสร้างให้เกิดความชอบธรรม และชอบด้วยกฎหมายไปเสียแล้วนั่นเอง