



การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ :

พิจารณาคำมูลเหตุหรือสาเหตุและผลกระทบ

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : พิจารณาคำมูลเหตุหรือสาเหตุ

เมื่อเป็นที่ยอมรับกันว่าการคอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมของบุคคลในสังคมซึ่งเกิดขึ้นและมีอยู่ แต่เป็นนามธรรมคือจับต้องไม่ได้มองไม่เห็น อย่างไรก็ตาม ตามคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าที่ว่าสิ่งทั้งหลายจะเกิดขึ้นจากความว่างเปล่าไม่ได้ ทุกสิ่งทุกอย่างต้องมีสาเหตุหรือตัวต้นเหตุเป็นแดนเกิด ซึ่งต้นเหตุหรือสาเหตุเหล่านี้จะมีเพียงหนึ่งหรือหลายสาเหตุก็ได้ประกอบกัน ดังนั้นในกรณีที่กำลังศึกษาถึงการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการหรือที่ใ้คำว่าคอร์รัปชันนี้จึงมีปัญหว่า การคอร์รัปชันนี้มีมูลเหตุหรือสาเหตุมาจากองค์ประกอบอะไรบ้าง ซึ่งจากผลการวิจัยของผู้ทรงคุณวุฒิและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ สามารถสรุปสาระสำคัญได้ 2 ประการ ดังนี้

- ก. มูลเหตุหรือสาเหตุจากภายในของผู้กระทำ
- ข. มูลเหตุหรือสาเหตุจากภายนอกและสิ่งแวดล้อม

ก. มูลเหตุหรือสาเหตุจากภายในของผู้กระทำ

การที่จะเกิดการคอร์รัปชันหรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาจากด้านตัวของผู้กระทำเอง ผู้กระทำจะต้องมีการไตร่ตรองใคร่ครวญถึงองค์ประกอบต่าง ๆ รวม 4 ประการ¹ กล่าวคือ

¹สุธี อากาศฤกษ์, "มูลเหตุแห่งคอร์รัปชัน" (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานป.ป.ป., 2524), หน้า 6. (อักษรสำนวน)

ประการแรกคือ โอกาส โดยสัญชาตญาณของมนุษย์ทุกคนย่อมจะต้องมีความกลัว ความหวาดระแวงนานาประการ การกระทำใดก็ตามตามปกติจะไม่กระทำจนกว่าจะมั่นใจหรือเชื่อใจได้ว่ามีช่องทางที่ทำได้ ในกรณีการคอร์ปชั่นก็เช่นเดียวกัน ตามปกติแล้วจะยังไม่กระทำการคอร์ปชั่นจนกว่าจะมีช่องโอกาสที่ตนเชื่อว่า เมื่อกระทำลงไปแล้วจะไม่ถูกจับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากผู้กระทำอยู่ในตำแหน่งที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งเปิดโอกาสให้คอร์ปชั่นได้กว้างขวาง ประกอบกับความง่ายที่จะทำการคอร์ปชั่นก็จะมีโอกาสได้มากขึ้น

ประการที่สอง สิ่งจูงใจ เมื่อมีโอกาสดำเนินการก็ต้องการจูงใจไปว่ามีสิ่งจูงใจหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนาดของผลประโยชน์ที่จะได้รับหรือขนาดของผลประโยชน์ที่จะสูญเสียไป เมื่อจะทำการคอร์ปชั่น

ประการที่สาม การเสี่ยงภัยต้องการพิจารณาต่อไปอีกว่า หากกระทำลงไปแล้วผลที่ได้จะคุ้มค่าหรือไม่ หากกรณีถูกจับได้หรือถูกตรวจพบเข้า

ประการสุดท้าย ความซื่อสัตย์ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ หากข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความซื่อสัตย์แล้ว ถึงแม้จะมีโอกาสนั้นย่อมจะไม่ฟังปรารถนากระทำการคอร์ปชั่นเป็นแน่ และนับว่าความซื่อสัตย์เป็นตัวสกัดกั้นก็เลยได้ มิได้ปรารถนาผลประโยชน์อื่น ๆ ที่มีขอบ สำหรับผู้ที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริตแล้ว องค์ประกอบประการอื่น ๆ 3 ประการแรกพอจะหาทางป้องกันได้ แต่ความไม่ซื่อสัตย์นี้เป็นเรื่องที่แน่แท้ในต่างประเทศก็ยอมรับว่าป้องกันและปราบปรามได้ยาก

ข. มูลเหตุหรือสาเหตุจากภายนอกและสิ่งแวดล้อม

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามูลเหตุภายในของผู้กระทำการคอร์ปชั่นเองก่อให้เกิดการคอร์ปชั่นได้ แต่ไม่ว่าจะเป็นโอกาส แรงจูงใจ การเกี่ยวกับความซื่อสัตย์นั้นย่อมขึ้นอยู่กับหรือมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมูลเหตุจากภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งพอจะสรุปได้รวม 8 ประการ ดังนี้

1. มูลเหตุหรือสาเหตุทางด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ
2. มูลเหตุหรือสาเหตุทางด้านการเมือง
3. มูลเหตุหรือสาเหตุจากสภาพแวดล้อมทางสังคม
4. มูลเหตุหรือสาเหตุจากการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ
5. มูลเหตุหรือสาเหตุเกิดจากกฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่าง

หรือมีข้อบกพร่อง

6. มูลเหตุหรือสาเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่ใช้อำนาจต่อ

การกระทำผิด

7. มูลเหตุหรือสาเหตุจากการตกอยู่ภายใต้ภาวะแวดล้อมและ

อิทธิพลของผู้ทุจริต

8. มูลเหตุหรือสาเหตุด้านอื่น ๆ

1. มูลเหตุหรือสาเหตุทางด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ

มีการกล่าวอ้างกันหลายท่านว่ามูลเหตุหรือสาเหตุจากการที่ข้าราชการ พนักงานของรัฐกระทำการคอร์ปชั่นก็เนื่องมาจากรายได้น้อยไม่ได้สัดส่วนกับค่าครองชีพ โดยเฉพาะบางท่านมีความเห็นว่าสาเหตุข้อนี้เป็นสาเหตุใหญ่ที่สุดของการคอร์ปชั่นในวง การของข้าราชการชั้นผู้น้อย หรือแม้กระทั่งสมาชิกแห่งชาติก็ได้ทำการวิจัยและมีความเห็นว่าเป็นมูลเหตุหรือสาเหตุหนึ่งของการคอร์ปชั่น กล่าวคือ

1) สภาพของสังคมเมืองไทยทุกยุคทุกสมัยมา ยังมีความแตกต่างระหว่างมุกคตมาก จนชั้นกลางที่ฐานะไล่เลี่ยกันมีน้อยมาก (ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ประมาณ 80% เป็นผู้มีอาชีพทางเกษตรกรรมและใช้แรงงานที่เรียกว่าชนชั้นกรมาชีพ) การคืนรนต์ต่อผู้ของแต่ละฝ่ายจึงไม่มีขอบเขตว่าจะกระทำโดยสุจริตหรือทุจริต

2) รายรับหรือรายได้ส่วนใหญ่ของข้าราชการไทยก็คือเงินเดือน ซึ่งหมายถึงเงินที่ได้มาจากงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินเดือน ซึ่งรัฐบาลต้องเสียเงินเป็นอัตราเงินเดือนให้แก่บรรดาข้าราชการและพนักงานของรัฐปีละมาก ๆ ทุกปี ตาม

ข้อเท็จจริงรายได้ขั้นต่ำสุดของข้าราชการไทย นับว่าต่ำมาก แต่ปรากฏว่าค่าครองชีพสูงขึ้นเรื่อย ๆ ความจำเป็นที่จะต้องเลี้ยงครอบครัวไม่ตกตายและอยู่ได้โดยไม่อายเพื่อนฝูงด้วย ข้าราชการไทยจึงต้องดิ้นรนแสวงหาประโยชน์รายได้ทุกทางไม่ว่าจะสุจริตหรือทุจริตก็ตาม ในลักษณะนี้จึงเป็นลักษณะที่ความจำเป็นบังคับแบบไม่มีทางเลือก

3) ในสมัยแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะอุตสาหกรรมในประเทศไทย ประชาชน พ่อค้า นักธุรกิจ และชาวต่างประเทศ มักซื้อความสะดวกรวดเร็วและความรำคาญด้วยการตัดสินใจบนพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งของและธุรกิจที่ต้องการ จนกลายเป็นเช่นธรรมเนียมว่า ไปติดต่อธุรกิจกับหน่วยราชการจะต้องมีสินบนไปให้

4) เมื่อมีการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐบาล อาทิ การสร้างเขื่อน ถนน สะพาน และอาคารสถานที่ ตลอดจนการสั่งซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ มากมาย จึงได้มีการร่วมมือกันระหว่างฝ่ายข้าราชการกับฝ่ายพ่อค้านักธุรกิจเพื่อหาผลประโยชน์จากการลงทุนของรัฐ

5) เนื่องจากอัตราเพิ่มของประชากรเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่ทรัพยากรของชาติมีจำกัดได้แก่ ที่ดิน ป่าไม้ และแม่น้ำลำคลอง มีการแก่งแย่งกันเพื่อจะให้ได้มาซึ่งอาชีพและที่อยู่อาศัย จึงเกิดการวิ่งเต้นด้วยเล่ห์กลมากมายทุกอย่างก่อให้เกิดการทุจริตในวงราชการได้¹

อย่างไรก็ตาม ก็มีนักวิชาการอีกหลาย ๆ ท่านมีความเห็นว่า มูลเหตุค่านี้น่าจะไม่ใช่เป็นจริงเสมอไป ยกตัวอย่างได้แก่ ศาสตราจารย์ ชานินทร์ กรัยวิเชียร มีความเห็นว่า มีผู้ยากจนมีใช้น้อยที่บำเพ็ญตนด้วยความน่าเคารพ แม้จะยากจนก็อยู่ตามประสายากจน ตรงกันข้ามกับคนที่มั่งมีบางคน คนที่เพียบพร้อมด้วยทรัพย์สินและหลักทรัพย์ดี

¹รายละเอียดเพิ่มเติมอ่าน สภาวิจัยแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัยเรื่องการทุจริตในวงราชการ," หน้า 28 - 31.

บางคนกลับทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างปราศจากยั้งอาย¹ นอกจากนี้ปรากฏว่า นายสุธี อากาศฤกษ์ ครั้งดำรงตำแหน่งเลขาธิการ ป.ป.ป.² ได้กล่าวว่า "ในตัวอย่าง ประเทศไทยยังไม่มีตัวอย่างที่แน่นอนว่าคนเขาทุจริตแล้วจะมีเหตุอ้างว่า เพราะยากจน ยังไม่พบในสำนวนของ ป.ป.ป. มีแต่ว่ารวยแล้วยังไม่พอ"³

นอกจากนี้ยังมีบางท่านมีความเห็นว่า แท้ที่จริงความยากจนนั้น ในตัวของมันเองไม่ใช่มูลเหตุอันสำคัญของการคอร์รัปชัน ความยากจนจนถึงขั้นอดอยากนั้น ป้องกันการคอร์รัปชันยิ่งกว่าที่จะเพิ่มจำนวนมันในสังคมที่ยากจนอย่างเรื้อรังมักไม่ค่อยมี เกิดขึ้น ทั้งนี้คงจะเป็นเพราะไม่มีใครมีเงินพอที่จะให้สินบนและเรียกร้องเอาเงินทองก็ไม่มีใครยอมจ่าย และท่านคงกล่าวได้มีความเห็นต่อไปอีกว่า การพัฒนาเศรษฐกิจที่มีความไม่เป็นธรรม ในการกระจายรายได้และข้าราชการมีเงินเดือนไม่พอใช้จ่าย การคอร์รัปชันมีทางเกิดขึ้น ได้มากกว่าประเทศที่รายได้ถูกแบ่งปันอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม⁴

ความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้และเงินเดือนต่ำทำให้เกิดปรากฏการณ์หลายอย่างคือ

(1) ทำให้เกิดความรู้สึกขึ้นว่าคนไม่ได้รับความยุติธรรมและเป็นคนจนในหมู่ข้าราชการชั้นผู้น้อย และเมื่อเปรียบเทียบมาตรฐานการดำรงชีพกับคนกลุ่มน้อยที่ร่ำรวยและมีความเป็นอยู่อย่างสะดวกสบาย ความรู้สึกดังกล่าวก็เพิ่มมากขึ้นจนถึงขั้นที่ว่า

¹ชาตินทร์ ทรัพย์วิเชียร, "กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง," หน้า 4.

²ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และกรรมการ ป.ป.ป.

³สุธี อากาศฤกษ์, "มูลเหตุแห่งการคอร์รัปชัน," หน้า 6.

⁴เกริกไกร จิระแพทย์, "คอร์รัปชันในรัฐบาลของรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นใน รัฐนิวเซาท์เวลส์", แปลและเรียบเรียงโดย วาสิษฐ บุนนาค, วารสารสำนักงาน ป.ป.ป.

จะต้องทำบางสิ่งบางอย่างเพื่อเป็นการชดเชยและเพื่อยกฐานะของคนให้ดีขึ้นในเมื่อไม่มีทางที่จะมีรายได้มาจากแหล่งอื่นอีก วิธีที่สะดวกที่สุดที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้นมาก็คือการ ครอบครอง

(2) รายได้ต่ำและความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ทำให้ข้าราชการซึ่งยากจนจริง ๆ ต้องมีภาระหนักในการครองชีพจนเหลือที่จะรับไว้ได้ รายได้อื่นก็ไม่มีเนื่องจากขาดคุณสมบัติและโอกาส จึงมีความโหมเหียงที่จะ ครอบครองได้ง่าย

(3) ยิ่งความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นเท่าใด ความต้องการของประชาชนในเรื่องบริการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้น ซึ่งไม่แต่เพียงทำให้ข้าราชการเงินเดือนน้อยรู้สึกท้อแท้ใจเท่านั้น ยังทำให้เขาเหล่านั้นหมดกำลังใจที่จะทำงานหนักเพื่อที่จะสนองความต้องการเหล่านั้นด้วย ในระยะนี้ความไร้สมรรถภาพและล่าช้าในการบริหารปรากฏเด่นชัดขึ้น ประชาชนต้องซื้อความสะดวกในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่และตัดความรำคาญด้วยการให้สินบนเพราะเวลานี้ค่ากว่าเงินที่ต้องเสียไป เงินที่จ่ายเพิ่มเกิมนี่ในประเทศอินเดียเรียกว่า "เงินช่วยเร่ง" และ "ค่าหยอดน้ำมัน" หรือ "ค่าน้ำร้อนน้ำชา" ในประเทศไทย การกระทำเช่นนี้พบมากในส่วนราชการที่มีการติดต่อกับประชาชนเป็นประจำ เช่น ตำรวจ กรมสรรพากร และศุลกากร เป็นต้น¹

2. มูลเหตุหรือสาเหตุการเมือง

การที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีองค์พระมหากษัตริย์เป็นประมุข และมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งในกฎหมายรัฐธรรมนูญนี้เองได้มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ในปัจจุบันองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติได้แก่ รัฐสภา อันประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วย ผู้ที่ประชาชนได้ใช้สิทธิ

¹ วิจารณ์, หน้า 61-62.

เลือกตั้งเขามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน โดยแบ่งออกเป็นจังหวัด เป็นเขต ตามข่าวที่ปรากฏขึ้นในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งที่ผ่านมา ผลก็คือ มีการลงทุนอย่างมหาศาลที่จะได้เป็นผู้แทนราษฎร อาทิเช่น การลงทุนหาเสียง การใช้หัตถ์คะแนน การลงทุนโฆษณา ปิคโปสเตอร์ เสนอตัว ฯลฯ ทั้ง ๆ ที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ไม่ให้ใช้ค่าใช้จ่ายการเลือกตั้งเกินกว่า 350,000 บาท¹ แต่อย่างไรก็ตาม มีผู้ที่อยู่ในวงการเมือง เคยวิจารณ์ไว้ว่า ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งบางคนต้องจ่ายเงินไม่น้อยกว่า 5 ล้านบาทขึ้นไป

เพราะฉะนั้น การที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากมายในการหาเสียงเลือกตั้งในแต่ละครั้ง จึงจำเป็นต้องอยู่เองเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรย่อมต้องคิดถึงเงินที่ลงทุนไปมากกว่าอุดมคติทางการเมืองเพื่อให้ทุนที่ลงไปกลับคืนมา ทำให้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันในทางการเมือง

มูลเหตุทางการเมืองนี้ สรุปได้ดังต่อไปนี้

1) ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา ก่อให้เกิดกลุ่มบุคคลซึ่งเรียกกันว่านักการเมืองเกิดขึ้น กลุ่มบุคคลนี้มีอำนาจวาสนาอย่างที่ไม่เคยมีมาแต่กาลก่อน หลายคนในกลุ่มนี้มักใช้อำนาจนี้ในทางแสวงหาประโยชน์ทำให้เกิดการทุจริตในวงราชการอย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงไปจนถึงนักบริหารหลายระดับ ความหมายของคำว่า กินจอบ กินเสียม กินเหล็ก กินทราย ฯลฯ ได้เริ่มเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางตั้งแต่นั้นมา

2) ระบบพรรคการเมืองอันเป็นสิ่งจำเป็นในระบบประชาธิปไตย ได้กลายเป็นระบบพรรคพวกไป และแทนที่จะเป็นสถาบันที่รวมกลุ่มคนที่มีอุดมการณ์อย่างเดียวกัน กลายเป็นการรวมกลุ่มบุคคลซึ่งแสวงหาผลประโยชน์อย่างเดียวกัน แทนที่จะหากินอย่างอิสระ กลายเป็นหากินแบบเป็นกลุ่มเป็นก้อน และได้เสนอรายงานว่าเรื่องระบบ

¹พระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 32.

พรรคการเมืองของประเทศไทยในสายตาของชาวต่างประเทศที่ได้เขียนบทความลงไว้ในหนังสือ "Politics in Thailand" มีความเห็นว่า การเมืองของไทยขึ้นอยู่กับลักษณะพิเศษของผู้นำทางการเมือง หารือขึ้นอยู่กับระบบพรรคการเมืองโดยแท้จริงไม่¹

ในระบบการปกครองซึ่งมีแต่ร่วมผลประโยชน์เดียวกัน ไม่ได้รวมอุดมการณ์เดียวกัน ในพรรคการเมืองหรือในที่ซึ่งอุดมการณ์ทางการเมืองไม่ปักหลักแน่นอนหนา คอร์ปชั่นมีแนวโน้มที่จะมีมาก การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในประเทศไทยในอดีตขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและลูกน้องซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นต้นเหตุนำมาซึ่งการคอร์ปชั่น การอุปถัมภ์อุปถัมภ์และเลือกที่รักมักที่ชัง ทั้งนี้เนื่องจากความจำเป็นของผู้นำที่จะต้องแจกจ่ายตำแหน่ง เงินทอง ฯลฯ ให้บรรดาลูกน้องผู้ติดตามของตนเพื่อที่จะได้รับการสนับสนุน ก่อนที่ จอมพลสฤษดิ์ จะทำการปฏิวัติในปี 2501 สมาชิกสภาหลายคนพยายามยับยั้งกฎหมายบางฉบับเพื่อผลประโยชน์ของตน เรียกสินบนจากพ่อค้า ยึดเอาผลประโยชน์ในขณะที่ไม่ได้เอาใจใส่ทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนมาเลย²

3) มีการวิงวอนและประมุขราชาสมาชิกพรรคอื่นที่ทำความดีมีชื่อหรือเป็นนักพูดที่เกะกะระรานจนกระทั่งมีคำกล่าวกันว่า นักการเมืองของเรามีความไม่แน่นอนและในกาลครั้งหนึ่ง บางคนถึงกับกล่าวเปรียบเทียบเอาว่า ถ้ามีเงินสักห้าสิบล้านบาทก็คงจะซื้อผู้แทนได้เกือบทั้งสภา และจะเป็นรัฐบาลได้ตลอดกาลทุกยุคทุกสมัย³

4) ในระบบการเมืองที่นักการเมืองมิได้มาจากชนชั้นสูงและฐานะดี คอร์ปชั่นมักจะมีเกิดขึ้น ประเทศในกลุ่มอัฟริกาเป็นตัวอย่างที่ดี นักการเมืองอัฟริกาส่วนใหญ่ไม่ใช่คนร่ำรวย การที่ได้ก้าวเข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีจึงทำให้เขาเหล่านั้นต้องการเงิน และ

¹ สภาวิจัยแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัย...", หน้า 31 - 32.

² เกริกไกร จิระแพทย์, "คอร์ปชั่นในรัฐบาลของรัฐ...", หน้า 64.

³ สภาวิจัยแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัย...", หน้า 32.

โอกาสก็เปิดให้เขาที่จะใช้อำนาจในหน้าที่เพื่อหาเงินและผลประโยชน์ เหตุการณ์เช่นนี้ มีอยู่ในประเทศอื่น ๆ เช่นเดียวกัน เช่น ประเทศอินโดนีเซียก่อนการปฏิวัติโค่นล้ม ประธานาธิบดี ซูการ์โน ในปี ค.ศ. 1965 มีการคอร์รัปชันกันอย่างกว้างขวาง เนื่องจาก ความยากจนของนักการเมืองและเนื่องจากถือว่าพวกเขาเป็นผู้ปลดปล่อยอินโดนีเซียให้ พ้นจากการเป็นอาณานิคม ดังนั้น จึงนึกเอาว่าเขาควรจะได้มีวิถีชีวิตอยู่อย่างสุขสบาย¹ ประเทศไทยก็เช่นเดียวกันมีเป็นจำนวนไม่น้อย นักการเมืองของไทยที่เข้าไปเล่นการเมือง เพื่อให้โอ้อิม ไม่เหมือนนักการเมืองในต่างประเทศที่เป็นคนอิมแล้วและเล่นการเมืองเพื่อ หาชื่อเสียงเกียรติยศให้แก่วงศ์ตระกูล แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าเรามีได้มีนักการเมือง ที่ดีเสียทีเดียว ในประเทศไทยเราคนที่มีชื่อที่ชาวบ้านเคารพนับถือมากท่านไม่ยอมเล่น การเมือง เพราะการหาเสียงต้องสิ้นเปลืองและมีการว่ากันอย่างหยาบคายไม่สุภาพ คนทิว นั้นเมื่อต้องลงทุนก็ต้องเที่ยวอิมคนอื่นโดยหวังว่าถ้าได้เป็นนักการเมืองแล้วจะส่งใช้คืน ทั้งต้นและดอก และนี่เองคือที่มาของการกินจอบกินเสียม

นอกจากนี้ในต่างประเทศนักการเมืองของเขาคิดตลอดเวลาว่าจะ ทำอย่างไรจึงจะได้รับเลือกตั้งบ้าง บางคนถูกเลือกตั้งตลอดชีวิต และเขาถือว่าเป็นเกียรติยศ อย่างสูงของตระกูล สำหรับของเราความคิดเรื่องนี้น้อยและคงไม่คิดเพื่อวันหน้า บางคน จึงเป็นคนไม่มีอุดมคติกลายเป็นนักกอบโกยไป²

5) ในประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไม่ได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ การได้มาซึ่งอำนาจไม่เป็นไปตามทำนองคลองธรรมและกฎหมายของประเทศที่เรียกว่า การเมืองไม่มีเสถียรภาพ ประเทศนั้นมักจะมีการคอร์รัปชัน ตัวอย่างประเทศไทยที่มีการปฏิวัติ รัฐประหารกันหลายครั้ง ทำให้ทุกรัฐบาลอยู่ในฐานะไม่ปลอดภัย เนื่องจากความไม่มีเสถียรภาพ

¹เกริกไกร จิระแพทย์, "คอร์รัปชันในรัฐบาลของรัฐ....," หน้า 62 - 63.

²สภาวิจัยแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัย....," หน้า 33.

ทางการเมืองและเพื่อรักษาสถานภาพทางการเมืองของเขาเอาไว้ นักการเมืองจึงกลายเป็นนักแสวงหาประโยชน์และได้สร้างทัศนคติใหม่ขึ้นคือ การคอร์ปชั่นเพื่อถอนทุนค่าใช้จ่ายในการสมัครรับเลือกตั้ง¹

นอกจากการจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในลักษณะการปฏิวัติรัฐประหารแล้วการผันผวนทางการเมืองอันได้แก่ การเปลี่ยนรัฐบาลจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญก็ตาม การเข้ามาสู่สถานะทางการเมืองของข้าราชการฝ่ายการเมืองมีสถานะไม่มั่นคง เข้า ๆ ออก วิธีทางการเมืองเปลี่ยนแปลงบ่อย การเข้ามาของลักษณะนักการเมืองซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ใช้อำนวยการกระทำผิดที่ฉ้อแหลม หากการได้มาซึ่งเสียงสนับสนุนการเลือกตั้งมาจากอามิสสินจ้างแล้วก็เป็นธรรมดาที่จะต้องมีการเรียกทุนคืน ซึ่งในประเทศเวียดนามใต้ก่อนเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นคอมมิวนิสต์ แม้ว่าการเปลี่ยนรัฐบาลจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแต่เนื่องจากสงครามอันยาวนานและความไร้เสถียรภาพ นักการเมืองส่วนใหญ่รวมทั้งผู้อยู่ในระดับสุดยอดจึงคอร์ปชั่นกันอย่างมาก เพราะกลัวว่าอำนาจของเขาจะต้องสิ้นสุดลงในวันหนึ่ง และในปี ค.ศ. 1965 เพียงปีเดียว หนังสือพิมพ์ไซง่อนรายงานถึงการขโมยออกเงินกองทุนช่วยเหลือผู้ลี้ภัยเกินกว่าร้อยละ

6) ในระบบการเมืองที่กลุ่มผลักดันต่าง ๆ ไม่มีหรือมีแต่ก่อนแอหรือมีกำลังและอิทธิพลน้อย ในบางประเทศได้พิสูจน์ให้เห็นว่านำไปสู่การคอร์ปชั่นได้ง่าย การขาดแคลนหรืออ่อนแอของสถาบันนี้ก่อให้เกิดผล 2 ประการ คือ ทำให้ไม่มีการสนับสนุนทางการเงินทุนแก่พรรคการเมืองและทำให้ไม่มืองค์กรที่คอยวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล การไม่มีเงินช่วยสนับสนุนในการสมัครรับเลือกตั้งทำให้นักการเมืองผู้ซื้อสัจสุจริตต้องเลือกเอาระหว่างการจะใช้เงินทุนอันจำกัดของตนเองและกลายเป็นคนยากจนไป หรือมีเงินนั้นก็จะต้องตั้งความทะเยอทะยานทางการเมืองเสีย แต่สำหรับนักการเมืองที่ไม่มีความสุจริตก็จะเข้าหากการคอร์ปชั่น ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งที่ประเทศอินโดนีเซียเมื่อปี ค.ศ. 1955

¹เกริกไกร จิระแพทย์, "คอร์ปชั่นในรัฐบาลของรัฐ...", หน้า 63.

การคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติเนื่องจากต้องการเงินมาบำรุงพรการการเมือง เช่นเดียวกับประเทศอินเดียก็ประสบปัญหาเดียวกัน เนื่องจากการหาเสียงต้องใช้เงินมาก ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงต้องการความช่วยเหลือจากภายนอกและโดยที่กลุ่มต่าง ๆ ที่มีเงินทุนมากหาได้ยาก นักธุรกิจที่ร่ำรวยจึงเข้าทำหน้าที่แทน

ในประเทศไทยกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ที่อยู่นอกวงการชั้นสูงไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐบาล ไม่มีเสียงแสดงความคิดเห็นของประชาชนอันเข้มแข็ง ดังนั้น นักธุรกิจชั้นสูงจึงได้สร้างความสัมพันธ์กับผู้บริหารหรือสมาชิกรัฐสภาโดยอาศัยความเป็นญาติมิตรและที่นับมากที่สุดโดยอาศัยเงินเป็นสินน้ำใจ พฤติการณ์ดังกล่าวพบได้ในประเทศอินเดียและประเทศก๊วยพัฒนาอื่น ๆ¹

3. มูลเหตุหรือสาเหตุจากสภาพแวดล้อมทางสังคม

เมื่อพูดถึงปัญหาการคอร์รัปชัน มรดกทางชนบทรรมนิยมของสังคมจะต้งนำมาพิจารณาด้วย ถ้ามีการคอร์รัปชันในอาฟริกามากกว่าในเคนมาร์ก มันก็เป็นเหตุที่ว่าทัศนคติต่อการคอร์รัปชันในอาฟริกาแตกต่างกว่าในเคนมาร์ก ในประเทศก๊วยพัฒนาประชาชนถือว่าคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน มันไม่เป็นสิ่งแปลกประหลาดเลย ถ้าผู้พิพากษาของประเทศอาฟริกาจะรับสินบน เพราะชาวอาฟริกันอยู่ในสภาพแวดล้อมที่การคอร์รัปชันถือเป็นสิ่งธรรมดา และเป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกิจประจำวันอย่างหนึ่ง

ประชาชนส่วนใหญ่ในหลายประเทศไม่ถือว่าการคอร์รัปชันเป็นสิ่งชั่วร้าย แต่ประการใด ในปี พ.ศ. 2514 รัฐมนตรีของประเทศมาเลเชียคนหนึ่งถูกจับได้ว่ารับสินบน ความรู้สึกของประชาชนไม่ได้แสดงความรังเกียจแต่อย่างใดกลับรู้สึกสงสารและเห็นใจที่รัฐมนตรีผู้นั้นทำได้ไม่แนบเนียนพอ²

¹ เกริกไกร จิระแพทย์, "การคอร์รัปชันในรัฐบาลของรัฐ...", หน้า 63 - 65.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 66 - 67.

สำหรับประเทศไทยได้มีการวิจัย ดังนี้

1) สภาพสังคมของประเทศไทยแต่เดิมมีคุณลักษณะที่เป็นปฏิบัติน์ต่อการทุจริตในวงราชการเป็นอย่างมาก¹ แต่ในปัจจุบันความนิยมในวัตถุมีอิทธิพลสูงมากขึ้นในสังคมคุณธรรมค่อยลดน้อยลงเป็นลำดับ จากจิตใจของประชาชน เหตุจากความเบียดเบียน การกรงชิงแฉะวัตถุเครื่องบำรุงความสุข ได้เพิ่มมากขึ้นทุกที ลักษณะการเพิ่มในทางวัตถุไม่สัมพันธ์กับรายได้ของคนไทยเป็นเหตุให้เกิดความดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดอย่างมีเกียรติ โดยเฉพาะชนชั้นข้าราชการไทยผู้มีรายได้เพียงเงินเดือนประจำ การเอาแบบอย่างกันในทางสังคมกินอยู่อย่างฟุ่มเฟือย เราจะเห็นข้าราชการ และพนักงานของรัฐนั่งรับประทานอาหารในไนท์คลับ ภัตตาคาร อาม อบ นวด ความจริงเงินเดือนนั้นกินครึ่งเดียวก็แย่แล้ว การเอาแบบอย่างในลักษณะความฟุ่มเฟือยนี้เป็นสิ่งเสียหาย เพราะต่อไปเมื่อมีเรื่องราชการเกี่ยวข้องกับนักธุรกิจ พ่อค้า ประชาชน ก็ไม่สามารถให้ความเป็นธรรมต่อส่วนรวมได้ เพราะไปคิดช่องต่อความสำนึกในบุญคุณ

2) สังคมไทยปัจจุบันไม่ถือกันว่า การทุจริตคดโกงเป็นเรื่องน่าอับอายหรือเสียหาย ถ้ามีเงินเข้าสังคมได้ทุกแห่ง ถูกจำคุกเพราะลักขโมยหรือคดโกงออกมาเป็นนายกสมาคมที่มีเกียรติหุหุหุได้ จึงสร้างความเชื่อมั่นยิ่งขึ้นไปอีกว่า เงินเท่านั้นสำคัญยิ่งใหญ่มากกว่าอะไรที่สุดของสังคมยุคนี้ ยิ่งโกงยิ่งมีเกียรติ เงินมากยิ่งมีหน้ามีตา มีพรรคพวกสนับสนุนบริวารมาก²

3) สังคมไทยยังฝังแน่นอยู่ในระบบ "เจ้าขุนมูลนาย" คือราษฎรกล้าเกรงข้าราชการหรือผู้มีตำแหน่งยศศักดิ์ ส่วนข้าราชการก็ยังทำตัวเป็นนายเหนือหัวราษฎรตลอดมา เพราะแม้ว่าราษฎรจะรู้ว่าข้าราชการคนนั้นคนนี้ทุจริต แต่ก็ไม่กล้าพูด ไม่กล้าฟ้องร้อง ยิ่งเคารพกราบไหว้ผู้อยู่เช่นเดิม แม้ในวันเกิดก็ต้องรีบไปเบียดเสียดแก๊งแย่ง

¹ สภาวิจัยแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัย...", หน้า 41.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

อวยพรที่บ้านของข้าราชการที่ตกโกงผู้นั้น จึงเกิดทัศนคติผิด ๆ ขึ้น¹

4) ความไม่รู้หนังสือและการขาดความรู้หรือความเจเนจก เป็นอีกปัญหาหนึ่ง ซึ่งจะคงพิจารณา เนื่องจากความไม่รู้หนังสือทำให้ไม่ทราบว่าเกิดต่อกับเจ้าพนักงานได้ถูกต้องอย่างไร เช่น ชาวนาผู้หนึ่งไม่ทราบว่ากฎหมายต่าง ๆ มีผลต่อก้าวเขาประการใด เขาเห็นว่าเขาจะต้องมีใบทะเบียนสำหรับป็นของเขา แต่ไม่แน่ใจว่าใบที่เขาถืออยู่นั้นจะยังคงใช้ได้หรือ เสมียนที่อำเภอได้หลอกลวงเขาโดยเอาเศษกระดาษที่ไม่มีค่าให้ แม้เขาจะรู้สึกแน่ใจว่าเขาไม่ได้ทำผิดอะไรแต่เขาก็ไม่สามารถป้องกันตนเองจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ มันจะเป็นการดีกว่าสำหรับเขาที่จะให้สิ่งที่ตำรวจเรียกหรือแม้จะไม่เรียกก็ให้อะไรแก่เขาบ้างเพื่อว่าหากมีสิ่งไม่ชอบมาพากลเกิดขึ้น ตำรวจจะได้มีใจเมตตา กับเขา และมีชั้นอยู่กับความซื่อสัตย์สุจริตและคุณงามความดีของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นเช่นเดียวกัน แต่ที่ เกิดขึ้นบ่อยครั้งกว่าก็คือเจ้าหน้าที่มักถือโอกาสจากความโง่เขลาเขาปัญหาของชาวนา เรียกเอาเงินทองอยู่เสมอ²

5) การกระทบกันระหว่างชนมธรรมนิยมดั้งเดิมกับวิธีการปกครองแบบใหม่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นได้ ประเพณีการให้ของขวัญแก่กันและกันนำไปสู่การคอร์รัปชัน ในปัจจุบันนี้มันเป็นชนมธรรมนิยมของไทยที่จะต้องให้ของขวัญตอบแทนบุญคุณแก่ผู้ทำคุณประโยชน์ให้ เมื่อก่อนการให้ของขวัญท่านองนี้มาในรูปสิ่งของต่าง ๆ ไม่ใช่เงินแต่เพียงอย่างเดียว แต่เมื่อระบบเศรษฐกิจเจริญก้าวหน้าและซับซ้อนยิ่งขึ้นก็ใช้เงินเพียงสิ่งเดียว เคยมีผู้ทำการสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการและประชาชนไว้ว่าคนไทยส่วนมากถือว่า การรับของสมนาคุณจากผู้อื่นที่ตนได้ประโยชน์จากการทำหน้าที่ตามปกติเป็นของธรรมดาและไม่ถือว่าเป็นผิด สำหรับประชาชนนั้นให้การยอมรับในพฤติการณ์ดังกล่าวมากกว่าข้าราชการ³ อย่างไรก็ตาม

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เกริกไกร จิระแพทย์, "คอร์รัปชันในรัฐบาลของรัฐ...", หน้า 67.

³ ดินพันธุ์ นาละตะ, "การคอร์รัปชันในราชการไทย: การสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการและประชาชน," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 17 (กรกฎาคม 2520): 360.

มีข้อคิดเห็นว่า ถ้าหากเป็นการติดต่อกันอย่างสม่ำเสมอ ก็เป็นความสัมพันธ์ในแบบดูที่ดูกันของ
 ทอมแทนกัน แต่ถ้าเป็นประชาชนที่มาติดต่อเพียงนาน ๆ ครั้ง สิบบนก็จะเข้ามาแทนที่¹

4. มูลเหตุหรือสาเหตุจากการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ

นายสุธี อากาศฤกษ์ ได้เคยกล่าวไว้ว่า การบริหารงานที่ขาด
 ประสิทธิภาพหมายถึง การปกครองบังคับบัญชาที่หละหลวม ผู้ใต้ปกครองหรือผู้บังคับบัญชา
 ไม่สุจริต การบริหารงานก็ล้มเหลวเป็นส่วนรวม ซึ่งเห็นได้ทุกอย่างที่ว่าทำไมปัญหาคอร์ปชั่น
 เห็นอยู่ค่าตา ผู้บังคับบัญชาน่าจะกวาดล้างควบคุมทางระเบียบวินัยหรือพิจารณาลงโทษ แต่ว่า
 ไม่กระทำปล่อยให้การกระทำนั้นเป็นที่เปิดเผยและเกือบจะเป็นทางประเพณีนิยมของ
 บ้านเมืองก็ได้ นายสุธี อากาศฤกษ์ ได้ยกตัวอย่าง รถสิบล้อ ปรากฏว่าจากการที่ได้จัด
 เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. นั่งรถสิบล้อจำนวน 3 คัน ผ่านด่านต่าง ๆ เข้ามาในกรุงเทพฯ ได้
 ถูกเรียกหรือเสียเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ค่าหลายสิ่งกัก เป็นเงินถึง 11,090 บาท และเสีย
 เวลาจากปกติ 8 ชั่วโมง เป็น 16 ชั่วโมง ซึ่งนายสุธี อากาศฤกษ์ ได้ให้ความเห็นว่า
 การคอร์ปชั่นอันนี้เปิดเผยแต่การบริหารงานไม่สามารถควบคุมได้ หมายถึง อยู่ในภาวะ
 จ่ายอมที่เกิดเรื่องนี้ทุกม่อ ๆ²

ความบกพร่องในการบริหาร เปิดโอกาสให้แก่การคอร์ปชั่นกล่าวคือ

1) ยิ่งระบบการบริหารของประเทศไม่เป็นแบบอย่างเดียวกันและ
 เป็นทางการมากเท่าใด คอร์ปชั่นก็ยิ่งมากขึ้นเพียงนั้น ประเทศที่มีตัวเมืองอันทันสมัยเป็น
 ที่อาศัยของชนชั้นสูง มีสำนักงานแบบตะวันตก มีแบบการบริหารที่ก้าวหน้า ในขณะที่ชนบท
 หมู่บ้านห่างไกลปกครองด้วยหัวหน้าหรือผู้อาวุโส ซึ่งมีบทบาททางการเมือง การบริหาร
 ศาสนาและสังคมยังเป็นแบบเดิมที่ได้ถือปฏิบัติกันมาช้านาน โครงสร้างทางการบริหาร

¹ เกริกไกร จิระแพทย์, "คอร์ปชั่นในรัฐบาลของรัฐ...", หน้า 68.

² สุธี อากาศฤกษ์, "มูลเหตุแห่งคอร์ปชั่น," หน้า 65.

แบบผสมนี้แตกต่างไปจากแบบเก่าและแบบใหม่ การถือระเบียบจะพบมากในระบบการบริหารงานเช่นนี้ เนื่องจากความอ่อนแอทางกำลังของสังคมที่จะชักนำการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานของรัฐได้ จึงเปิดโอกาสการบริหารเป็นไปตามความประสงค์ของเจ้าพนักงาน คือ ประชาชนและเจ้าพนักงานส่วนใหญ่ยังไม่รู้ความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ของสาธารณะกับผลประโยชน์ส่วนบุคคล เจ้าพนักงานจะเลือกปฏิบัติไปตามกฎหมายทุกตัวอักษร หรือยอมให้มีการบิดเบือนหรือล่วงละเมิดขึ้นอยู่กับความพอใจและประโยชน์ที่เขาจะได้รับ บุคคลอาจจะต้องจ่ายเงินให้เจ้าพนักงานปฏิบัติไปตามกฎหมาย เช่น ออกใบสำคัญ ใบอนุญาตต่าง ๆ หรืออาจให้ละเลยมองข้ามไปเสีย เช่น การเรียกเก็บภาษี กล่าวโดยย่อก็คือ คอร์รัปชันเป็นสะพานปัดช่องว่างของการบริหารที่ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั่นเอง¹

การขาดดุลย์แห่งอำนาจที่ถูกต้อง เช่น การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งตามหลักการบริหารและค้ำยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ และมีหน่วยราชการหลายหน่วยพยายามแยกตัวเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อหัวหน้าในส่วนภูมิภาค โดยมาขึ้นเสียกับส่วนกลาง เมื่อเป็นเช่นนี้มีอะไรเกิดขึ้นหัวหน้าในส่วนภูมิภาคก็ว่ากล่าวแก้ไขอะไรไม่ได้ ทางเมืองหลวงก็ควบคุมดูแลไม่ถึง เพราะอยู่ห่างไกล จึงได้เกิดหน่วยที่ทำงานเหมือนเป็นอิสระซ้อนกันอยู่ในส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ เป็นการข่มขู่ให้ทำผิดทำร้ายและทำการทุจริตในวงราชการได้ง่าย เพราะทำแล้วก็ไม่มีใครว่ากล่าวกันได้ ส่วนราษฎร เมื่อเกิดทุกข์ร้อนก็ไม่รู้จะหันหน้าไปหาใครเพราะผู้ว่าราชการจังหวัดและหรือนายอำเภอซึ่งแต่ไหนแต่ไรมาเคยเป็นที่พึ่ง เคยระงับความทุกข์ร้อนให้ได้ก็ทิ้งมีได้จริงจึงเสียแล้ว²

¹ เกริก ไกร จิระแพทย์, "คอร์รัปชันในรัฐบาลของรัฐ...", หน้า 65.

² ศภาวิชัยแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัย...", หน้า 36.

นอกจากนี้ในระบบราชการยังมีระบบการ เสนอหนังสือตามลำดับชั้น และมีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยสนับสนุนไม่ให้กระทำการข้ามผู้บังคับบัญชา (เว้นแต่ในกรณีพิเศษ) หนังสือเช่นบางฉบับจึงต้องเขียนผ่านโต๊ะต่าง ๆ ถึง 5 และ 6 โต๊ะ การที่ต้องผ่านเช่นนี้ในบางกรณีก็เพียงเพื่อให้เกียรติหัวหน้าแล้วเท่านั้น บางทีก็กินเวลาหลายวัน เพราะไปเป็นกรรมการที่อื่นเสียไม่ค่อยได้อยู่สำนักงาน นี่คือบ่อเกิดของการชักช้าที่เรียกกันว่า "เรดเทป" เมื่อราษฎรไม่สามารถทนทานต่อการชักช้าเช่นนี้ได้จึงยอมทุ่มเททุกอย่างเพื่อให้เรื่องผ่านเร็ว และเสร็จเร็ว นี่ก็คือบ่อเกิดอันหนึ่งของการทุจริตในวงราชการ¹

2) ระบบการบริหารไม่ประสานกัน รวบรวมอำนาจมากเกินไป มอบอำนาจหน้าที่ได้ไม่เพียงพอ และแข่งกระด้างไม่ยืดหยุ่นมากเพียงใดคอร์รัปชันยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น ตัวอย่างในประเทศอินเดียซึ่งโครงสร้างบริหารไม่มีความยืดหยุ่น เนื่องจากไม่มอบอำนาจให้ และการประสานงานไม่ดีพอ ผู้บริหารชั้นผู้น้อยไม่กล้าตัดสินใจด้วยตนเอง คำร้องขอประชาชนต้องเสนอขึ้นไปหลายลำดับกว่าจะสั่งการลงมาได้และใช้เวลานานมาก เพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าเป็นระเบียบเพื่อให้งานเร็วขึ้น การให้สินบนจึงได้นำมาใช้ วงการธุรกิจคงจะเป็นน้อยอย่างแน่แท้หากไม่ได้ยินยอมมาทำให้เกิดความยืดหยุ่นแก่ระบบการบริหารอันแข่งกระด้างนั้น²

นอกจากนี้หากมีการมอบอำนาจมอบงานให้ การมอบงานสำคัญหลายอย่างให้แก่คน ๆ เดียวแทนที่จะทำเป็นรูปวงกลมหรือแบ่งอำนาจหน้าที่ให้หลายคนทำ ทำให้คนบางคนมีงานจนล้นมือ และเกิดอิทธิพล คนบางคนนั่งเปล่าเปลี่ยว คือรักคนไหนก็คิดจะยกย่องและใช้คนนั้น คนไหนไม่รักก็ไม่ใช้ แทนที่จะฝึกให้ใช้ไต่กันทั่วไป เพราะเป็นคนกินเงินเค็มนหลวงทุกคน ก่อให้เกิดความแตกร้างและเป็นช่องทางให้กระทำการทุจริตได้ง่าย³

¹สภาวิจัยแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัย...", หน้า 37.

²เกริกไกร จิระแพทย์, "คอร์รัปชันในรัฐบาลของรัฐ...", หน้า 65.

³สภาวิจัยแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัย...", หน้า 37 - 38.

3) คอร์ปชั่นนั้นเต็มถึงที่จะมีอยู่ในระบบซึ่งการตรวจสอบควบคุม
เจ้าพนักงานมีไม่เพียงพอ ในประเทศต่าง ๆ ไม่เคยมีการขาดแคลนบทกฎหมายที่ต่อต้าน
คอร์ปชั่น อย่างไรก็ตาม ความเฉยเมยของรัฐบาลประเทศด้อยพัฒนาที่จะวางมาตรการ
ควบคุมข้าราชการในเรื่องคอร์ปชั่นเป็นเรื่องที่เห็นกันอยู่เสมอ ทั้งนี้ เนื่องจากแนวความ-
คิดที่ว่า การคอร์ปชั่นเล็ก ๆ น้อย ๆ เป็นสิ่งที่อภัยกันได้ เพราะเงินเค็อนน้อย การประพฤติ
มิชอบในหมู่ข้าราชการกลายเป็นสิ่งธรรมดาในเวียดนามใต้ (ก่อนเปลี่ยนแปลงระบอบ
การปกครองมาเป็นคอมมิวนิสต์) โดยไม่มีการลงโทษอย่างเพียงพอ ข้าราชการคนใดที่ร่ำรวย
ขึ้นมาได้โดยไม่ถูกจับจะดูมั่งคั่งอย่างเกรงขามและชื่นชม ในประเทศไทยจากหลายกรณี
เปิดเผยให้เห็นว่าผู้กระทำคอร์ปชั่นเล็ก ๆ น้อย ๆ ยังคงรับราชการต่อไปได้ เนื่องจาก
ความรักและความใจดีของผู้บังคับบัญชา สำหรับการคอร์ปชั่นจำนวนมาก ๆ นั้นแล้ว
บุคคลที่ัวพันเกี่ยวข้องของผู้ที่ใหญ่โต และมีอำนาจมากเกินกว่าที่กฎหมายจะทำอะไรได้¹

การขาดระบบการตรวจสอบที่รัดกุม ขาดการบังคับบัญชาที่เด็ดขาด
จริงจังและผู้บังคับบัญชาไม่ทำตนเป็นแบบอย่างที่ดี จึงมีผู้กล่าวกันว่าข้าราชการไทยขาด
ระเบียบวินัย ผู้บังคับบัญชาจะบังคับหรือสั่งการแม้ไม่ต้องเป็นเรื่องที่ยากเย็น เช่น เรื่อง
ให้ข้าราชการมาทำงานตรงเวลา 08.30 น. กลับเวลา 16.30 น. เท่านั้นก็ทำไม่ได้
เสียแล้ว

จริงอยู่การทำงานไม่ตรงเวลาไม่ใช่การทุจริตโดยตรงหรือเป็นการ
คอร์ปชั่นเอาเงินเอาทอง แต่คอร์ปชั่นเวลาก็เป็นผลเสียหายแก่ชาติบ้านเมืองมิใช่น้อย
เพราะผู้ที่ขโมยเวลาของหลวงเหล่านี้ได้เอาเวลาไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวอย่างอื่นก็มี
เช่น ครูเอาไปเปิดโรงเรียนกวดวิชา หมอเอาไปเปิดคลินิก ช่างเอาไปเขียนแบบหารายได้²
เป็นต้น

¹เกริกไกร จิระแพทย์, "คอร์ปชั่นในรัฐบาลของรัฐ...", หน้า 66.

²สภาวิจัยแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัย...", หน้า 36.

5. มูลเหตุหรือสาเหตุเกิดจากกฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่อง

ปัญหาสำคัญทางด้านกฎหมายก็คือ คติทางด้านวิธีพิจารณาความที่ถือว่า "บุคคลยังบริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดจริง" แต่คอร์ปชั่นมิได้เป็นอาชญากรรมที่เห็นได้โจ่งแจ้ง หากยานหลักฐานได้ง่าย ยิ่งกว่านั้นการคอร์ปชั่นยังก่อประโยชน์ให้ทุกฝ่าย ทั้งสองฝ่าย จึงไม่ค่อยมีฝ่ายใดยอมเปิดเผยออกมา และถ้าหากมีผู้ปรารถนาจะเปิดเผยความจริงในเรื่องนี้ กฎหมายที่มีประมาทก็จะยับยั้งเขาไว้ ทั้งกฎหมายของเกือบทุกประเทศเอาผิดกับบุคคลผู้ให้สินบนเท่า ๆ กับผู้รับสินบน จึงไม่ค่อยมีผู้ให้สินบนคนใดกล้าดำเนินคดีกับผู้รับสินบนเลย ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ ถ้ากฎหมายออกมาตรงกันข้ามกับความพอใจของคนส่วนใหญ่ในสังคมหรือทำให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนั้นได้เปรียบ ก็จะเป็นที่มาของคอร์ปชั่นเช่นกัน เป็นต้นว่า กฎหมายกับการพนัน โสเภณี ยาเสพติด ฯลฯ การคอร์ปชั่นของตำรวจมักจะมีมากในแถบที่มีโสเภณีและยาเสพติด คอร์ปชั่นในเมืองวิซคอนซิน สหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นจากการที่ประชาชนในเมืองนั้นชอบเล่นการพนัน จึงอาจกล่าวได้ว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่ทำให้เกิดคอร์ปชั่นขึ้นได้¹

คำโบราณของไทยเรามีกล่าวไว้อย่างหนึ่งว่า "อย่าแกว่งเท้าหาเสี้ยน" หมายถึงว่า อย่าไปยุ่งหาเรื่องจะนำความเดือดร้อนมาให้ โดยนัยความหมายนี้จึงมาถึงกันเสียว่าใครจะกินจะโกงอย่างไรก็ช่าง บ้านเมืองไม่ใช่ของเราคนเดียว อย่าไปทำเป็นรู้เขา ถึงรู้แล้วก็ต้องนิ่งเสีย เพราะพูดไปก็ราคาสองไฟเบียด้านิ่งเสียยังจะได้ "คำสิงห์ทอง" พยานหลักฐานจึงหาได้ยากนักหนา เพราะเมื่อคิดจะให้ส่วนตัวสบายส่วนรวมก็ต้องลำบาก ผู้ร้ายและคนทุจริตจึงกำเรืบทหนักขึ้น²

¹ เกริก ไกร จิระแพทย์, "คอร์ปชั่นในรัฐบาลของรัฐ...", หน้า 68 - 69.

² สภาวิจัยแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัย...", หน้า 45 - 46.

เป็นที่ตกเตียงกันอีกข้อหนึ่งว่า การลงโทษที่เบาบางเป็นเหตุให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นหรือไม่ การลงโทษเพียงจำคุกหรือปรับทำให้เจ้าพนักงานยังเห็นว่าเป็นการเสียที่น่าสงวน และยังมีผลกำไรอยู่เสมอแม้จะถูกจับได้ก็ตาม บางคนแนะนำให้ใช้มาตรการเด็ดขาดลงโทษ ซึ่งในทางทฤษฎีแล้ว บทลงโทษที่รุนแรงไม่ได้ประกันเลยว่าจะไม่มีการคอร์รัปชันเกิดขึ้นอีกเท่า ๆ กับบทลงโทษที่เบาบาง ไม่จำเป็นต้องเป็นสาเหตุของการคอร์รัปชันเสมอไป¹

ในด้านที่เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนและมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นมูลเหตุหรือสาเหตุที่ก่อให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. บทบัญญัติใน มาตรา 13 (1) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งจากผลงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในงานป้องกันนี้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2520 - 2523 มีด้วยกันรวม 84 เรื่อง แสดงว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้เสนอมาตรการป้องกันมูลเหตุหรือสาเหตุที่ก่อให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอันมีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายระเบียบแบบแผนและมติคณะรัฐมนตรี ยกตัวอย่างได้แก่

1) มาตรการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เวลาไปประกอบอาชีพส่วนตัวทำให้ราชการเสียหาย

2) มาตรการป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับการก่อสร้างของทางราชการ เกี่ยวกับการประกวดราคาก่อสร้าง การออกแบบรูปและรายการ การคำนวณราคากลาง การทำข้อตกลงพิเศษนอกเหนือสัญญาจ้างก่อสร้าง การเปลี่ยนแปลงรายการก่อสร้างของทางราชการก่อนทำสัญญา การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาจ้าง การควบคุมงานก่อสร้างและการตรวจรับงาน

¹เกริกไกร จิระแพทย์, "คอร์รัปชันในรัฐบาลของรัฐ...", หน้า 68.

- 3) มาตรการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ของชาติ เช่น
 - 3.1 มาตรการป้องกันในค้ำปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระบบทำไม้ ตลอดจนการป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า
 - 3.2 มาตรการป้องกันเกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่เกินความจำเป็น และตั้งโรงเลื่อยค้ำหลักการ เป็นผลให้ป่าไม้ถูกทำลายเป็นจำนวนมาก
- 4) มาตรการป้องกันการรวมหัวกัน (ฮั่ว) ในการประกวดราคาของทางราชการ
- 5) มาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินของทางราชการโดยมิชอบ
- 6) มาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการบริหารวัสดุครุภัณฑ์ของทางราชการ
- 7) มาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับเงินค้ำใช้จ่ายในการขอร้งวัดที่ดินของราษฎร
- 8) มาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่จรรยา¹ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความเห็นไว้ว่ามีบางกรณีที่ถูกกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับนั้นเอง เป็นสาเหตุให้ข้าราชการมีช่องทางทำการทุจริต โดยยกตัวอย่างพระราชบัญญัติปราบการค้ำประเวณี พ.ศ. 2503 ซึ่งห้ามการค้ำประเวณีไม่ว่าในรูปแบบใด ๆ โดยไม่ค้ำถึงถึงหลักธรรมชาติและความเป็นจริง ทำให้เจ้าหน้าที่ค้ำรวจมีช่องทางเรียกเงินจากสำนักโสเภณีที่ตั้งขึ้นในเขตเป็นรายเดือน ถึงแม้จะมีการจัดกุมก็เพียง

¹ "ผลงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการระหว่างปีงบประมาณ 2520 - 2523 (รวม 4 ปี)," วารสารสำนักงานป.ป.ป. 4 (ธันวาคม 2523): 36 - 43.

เพื่อเป็นหลักฐานแสดงต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือว่าสถานีตำรวจนั้น ๆ ได้กวาดจับกุม
 อยู่แล้วเท่านั้น เจ้าสำนักโศภณีบางแห่งรู้ตัวก่อนเสียด้วยซ้ำว่าวันไหนตำรวจจะมา
 จับกุม ทั้งนี้ เพื่อจะได้เตรียมคัดเลือกตัวโศภณีที่จะนำไปให้ศาลปรับไว้ล่วงหน้า¹

เอม แมค มุลแดน ได้ให้ความเห็นไว้ว่า กฎหมายทุกฉบับมักจะทำให้
 บุคคลหนึ่งเสียเปรียบ โดยเฉพาะบุคคลที่กระทำหรือต้องการจะกระทำสิ่งที่กฎหมายห้าม
 บุคคลประเภทดังกล่าวนี้จะเป็นที่มาของคอร์รัปชันในทุกประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ใน
 แต่ละประเทศจะแตกต่างกันในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ต่างกันในขอบเขตที่มิทมิหาชนจะให้ความสนับสนุนรับรอง
2. ต่างกันในกรณีที่มีการละเมิดอาจจะชี้ให้เห็นได้
3. ต่างกันในเรื่องประโยชน์ที่จะได้จากการละเมิดกฎหมาย

ซึ่งข้อ 2 และข้อ 3 มักจะเป็นผลมาจากข้อ 1

ตัวอย่างเช่น ถ้าบุคคลหนึ่งพยายามจะร่อนเครื่องบินลงบนสวนใน
 บริเวณชานนครหลวงเขาจะพบว่า

1. ชาวบ้านทุกคนจะเต็มใจที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ตำรวจ
2. การลวงละเมิดนี้จะเป็นที่รู้จักกันทั่วไป
3. การชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินทองไม่ใช่สิ่งที่จะสร้างความ

พึงพอใจแก่ผู้เสียหายเท่าใดนัก

แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่บุคคลผู้หนึ่งพยายามจะขายสุราเมื่อพ้นเวลาที่
 กำหนดแล้วเขาจะพบว่า

1. คนจำนวนที่เป็นสมาชิกของร้านสุราจะพอใจ
2. อาจจะทำสำเร็จโดยที่ตำรวจไม่อาจล่วงรู้ได้

¹สุชาติ สุนทรศรี, "การทุจริตในวงราชการแห่งประเทศไทย," หน้า 44.

3. ก่อให้เกิดรายได้เป็นเงินทอง

เป็นที่เห็นกันได้ชัดว่าการละเมิดกฎหมายประเภทที่สองมักจะเป็นที่มาของคอร์รัปชัน กฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการพนันและเครื่องดื่มมักจะไม่ค่อยได้รับความสนับสนุนจากประชาชน และมักจะได้รับการละเมิดจากผู้ขอมละเมิดกฎหมาย กฎหมายที่จะถูกละเมิดจึงเท่ากับสนับสนุนให้เกิดคอร์รัปชันมากยิ่งขึ้น และกล่าวได้ว่ารัฐบาลใดก็ตามมักจะยอมยกเว้นให้มีกิจการบางอย่างอยู่เหนือระเบียบข้อบังคับ แต่ทุกครั้งที่มีการยกเว้นดังกล่าว จะต้องมีคนกลุ่มหนึ่งตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบ กลุ่มบุคคลผู้เสียเปรียบจึงจำเป็นต้องคุ้มครองตัวเอง โดยการให้สินบน ซึ่ง เอม แมค มูดแลน ได้ให้ความเห็นว่ากฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวมักจะก่อให้เกิดความขัดแย้งอันจะนำไปสู่คอร์รัปชันในที่สุด¹

6. มูลเหตุหรือสาเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำ ความผิด

อาจกล่าวได้โดยไม่ผิดไปจากความจริงเท่าใดนักว่า ปราศจากอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ราชการเสียแล้ว คอร์รัปชันก็เกิดขึ้นได้ยากแม้จะมีสภาพแวดล้อมประการอื่นประกอบอยู่ด้วยก็ตาม ส่วนราชการใดจะมีการคอร์รัปชันหรือไม่ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของผู้นำและความยึดมั่นในหลักจริยธรรม หลายกรณีของคอร์รัปชันเกิดขึ้นเพราะผู้นำอ่อนแอ คอร์รัปชันพบมากในส่วนราชการที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงไม่สามารถควบคุมเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยให้ออกหน้าต่อความเขี้ยวอนของสินบนได้ ชำร่วยไปกว่านั้นก็คือ เจ้าหน้าที่ระดับสูงเหล่านั้นก็คอร์รัปชันเสียเอง² มีตัวอย่างอยู่เสมอในประเทศค้อยพัฒนาที่ผู้นำกระทำ

¹เอม แมค มูดแลน, "ทฤษฎีคอร์รัปชัน," แพลโคย สุเทพ สุนทรเกสัช, วารสารสังคมศาสตร์ 4 (มกราคม 2509): 68 - 69.

²เกริกไกร จิระแพทย์, "คอร์รัปชันในรัฐบาลของรัฐ....," หน้า 69.

การคอร์ปชั่น เป็นเหตุให้ผู้อยู่ใต้มงคัมบังคัมปฏิบัติตาม เช่น ในประเทศฟิลิปปินส์ในสมัยประธานาธิบดี คิวรีโน คอร์ปชั่นได้ขยายขอบเขตจากข้าราชการระดับต่ำสุดมาสู่ระดับเมืองบน ยกเว้นตัวประธานาธิบดีเองเท่านั้น ถ้าใครจะต้องการเข้ารับราชการ ถ้าไม่จ่ายเงินจะเข้าไม่ได้ ถ้าในระดับต่ำก็เสียเงินจำนวนเล็กน้อย ถ้าในระดับสูงก็ต้องเสียมากหน่อย การวิพากษ์วิจารณ์เริ่มจะหนาหูมากขึ้นทุกทีจนประธานาธิบดีจำต้องเรียกประชุมเพื่อเริ่มการรณรงค์ต่อต้าน แต่ส่วนใหญ่ก็ไม่เป็นผลเพราะว่ามีผู้สื่อข่าวคนหนึ่งแอบฟังอยู่ใต้อานหน้าต่าง ซึ่งเปิดอยู่ และแอบได้ยินที่ปรึกษาผู้ใกล้ชิดกับประธานาธิบดีมากที่สุดคนหนึ่งอุทานว่า "จะมีประโยชน์อะไรที่จะเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมาก ถ้าไม่มีทางที่จะได้รับสนับสนุนโดยถูกต้องตามทำนองคลองธรรมเพียงแม้แต่เล็กน้อย"¹

เจ้าพนักงานผู้มีตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติอนุญาตให้สัมปทานหรือคำอนุมัติอนุญาตประกอบการต่าง ๆ ตำแหน่งหน้าที่ในลักษณะนี้เอื้ออำนวยต่อการกระทำความคิด เพราะเป็นไปในลักษณะที่เป็นภาษาพูดว่า "เกือบจะว่าไม่ต้องทำอะไร ปล่อยให้เข้ามาติดกับเอง" หมายความว่า กักเรื่องไว้เฉย ๆ เคี้ยวก็วิ่งมาหาเอง แล้วก็ได้มาอย่างนี้แต่ไม่ได้หมายความว่ามีการมีตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำความคิดจำเป็นต้องเป็นตำแหน่งใหญ่ ๆ ตำแหน่งเล็ก ๆ ก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น ข้าราชการระดับซี 2 คนหนึ่งของโรงพยาบาลแห่งหนึ่งมีฐานะเป็นนางพยาบาล ได้รับมอบหมายให้เก็บเงินพยาบาล แม้จะมีเครื่องมือเครื่องคิดเลขมีตัวเลขกำกับ เมื่อออกสลิป ค่ารักษาพยาบาลเท่าไรตัวเลขจะขึ้นเป็นตัวเลขรวม ถึงวันก็จะมีการชำระเงินสดกับตัวเลขในเครื่องให้มันตรงกัน แต่นางพยาบาลคนนั้นเปิดหลัง เครื่องก่อนจะนำเงินไปมอบเข้าแผนกคลังเพื่อเก็บเข้าบัญชี แล้วลบตัวเลขซะ สมมติว่า วันนี้จะเอาสองหมื่นก็ลบเสียสองหมื่นในช่วงเวลาสามสี่เดือนได้เงินไปดีแสนห้าแสนบาท อย่างนี้การมีตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยต่อการทำคิดนั้น

¹กับบลิว เวฟ แวร์โฮม, "สังคมวิทยาของปัญหาคอร์ปชั่นในเอเชียอาคเนย์," แปลโดย สุเทพ สุนทรเกสัช, รัฐศาสตร์นิเทศ ฉบับที่ 4 (2510): 97.

ไม่จำเป็นต้องมีตำแหน่งสูง ๆ เสมอไป¹ มักขึ้นอยู่กับตำแหน่งหน้าที่ของผู้นั้นมากกว่า
 เจ้าพนักงานที่ขอคอร์ปชั่นแต่อยู่ในส่วนราชการที่หาโอกาสได้ยากจะคอร์ปชั่นน้อยกว่า
 ผู้ที่มีโอกาสดีกว่า ส่วนผู้ที่ซื้อตั๋ยสุจริตอาจจะเปลี่ยนทัศนคติของเขาไปได้เมื่อมาอยู่
 ในส่วนราชการที่มีโอกาสคอร์ปชั่นได้ง่าย อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า
 อำนาจทำให้มีแนวโน้มคืบ ยิ่งมีอำนาจมากและเด็ดขาดเท่าใดก็ย่อมมีช่องทางที่จะฉวย
 โอกาสหาประโยชน์ต่าง ๆ จากอำนาจที่มีอยู่มากขึ้นเท่านั้น ในกรณีเช่นนี้มักจะเกิดขึ้น
 อยู่เสมอในประเทศที่พัฒนาที่บุคคลชั้นนำของประเทศมักจะใช้อิทธิพลผิดคลองธรรม
 ในรูปของการทุจริตคอร์ปชั่นขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการ สมคังที่ ลอร์ด แอคตัน
 (Lord Acton) ปรารภถึงการเมืองของอังกฤษในศตวรรษที่ 19 ได้กล่าวไว้ว่า
 "...อำนาจทำให้มีการทุจริต ยิ่งถ้ามีอำนาจโดยสิทธิเด็ดขาดขึ้นเมื่อใดก็จะกอบโกย
 (โกง) โดยเด็ดขาดเมื่อนั้น (Power Tends to Corrupt : Absolute Power
 Tends to Corrupt Absolutely)..."²

7. มูลเหตุหรือสาเหตุ เกิดจากการตกอยู่ในภาวะแวดล้อมและอิทธิพล ของผู้ทุจริต

อาจเรียกได้ว่าความจำเป็นมีบังคับให้เอาอย่าง ความจริงในเรื่องคอร์ปชั่นนั้น แต่เดิมมาคนไทยไม่ค่อยมีนิสัยในทางนี้ เพราะนิสัยและความรู้สึกของคนไทยหนึ่งในเกียรติ รักศักดิ์ศรี คนในสมัย 30 ปีมาแล้วจึงมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อแผ่นดินทำอะไรแม้จะเสียเงินหรือขาดทุนไปบ้างก็ไม่ว่าขอให้ไม่มีชื่อเสียงมีคนนับหน้าถือตาในสังคมก็นับว่ามีความสุขใจพอแล้ว ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เคยกล่าวไว้ว่า

¹ สุธี อากาศฤกษ์, "มูลเหตุแห่งคอร์ปชั่น," หน้า 10.

² สุชาติ สุนทรศรี, "การทุจริตในวงราชการแห่งประเทศไทย," หน้า 41.

"...ข้าพเจ้าจำได้ว่าเมื่อยังเด็กมีข้าราชการชั้นพระยาโกงเงิน ลือเลื่องเพียง 10,000 บาท พ่อแม่ข้าพเจ้าเองกินไม่ได้นอนไม่หลับไปหลายวัน เห็น ท่านนั่งปรับทุกข์กันว่า ข้าราชการโกงเงินถึงเพียงนี้บ้านเมืองจะมีให้ลูกหลานอยู่กันต่อไป ได้อย่างไร..."¹

ในปัจจุบัน นายสุธี อากาศฤกษ์ อดีตเลขาธิการ ป.ป.ป. ได้ สันนิษฐานไว้ว่า การตกอยู่ในภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริตมีทางเป็นไปได้ที่ผู้นั้น จะต้องหาทุจริตด้วย เพราะว่ามีตัวอย่างบุคคลที่มาหาในลักษณะเค็ดร่อนมีมากมายเพราะ อยู่ไม่ได้ ถูกตั้งกรรมการสอบสวนให้ออกจากราชการ²

ข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่บ่นในที่ลับและเปิดเผยว่า ตนเองไม่ อยากยุ่งเกี่ยวกับการคอร์รัปชันใด ๆ เลย แต่จะทำอย่างไรได้ในเมื่อคอร์รัปชันเป็นเรื่อง ของ "ระบบ" ตัวอย่างสมมติดังต่อไปนี้

นาย ก. เป็นปลัดอำเภอตรี ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการใน คณะกรรมการคัดเลือกเกณฑ์ทหาร ซึ่งมีกรรมการอื่น ๆ อีก 4 นาย รวมทั้งหมดเป็น 5 นายด้วยกัน ปรากฏว่าเมื่อเสร็จงานในหน้าที่ดังกล่าวในปีนั้นแล้ว นาย ข. ซึ่งเป็นประธานกรรมการได้นำเงินสดหนึ่งหมื่นบาทมาให้ นาย ก. อธิบายว่า เงินนี้เป็น ส่วนแบ่งของนาย ก. จากเงินจำนวนมากที่ได้จากการคิดสินบนของผู้ที่ไม่ต้องการถูกเกณฑ์ ทหาร นาย ก. ซึ่งเป็นบุคคลมีการศึกษาคือทราบทันทีว่า ถ้าตนรับเงินดังกล่าวก็จะเป็น การกระทำคอร์รัปชัน แต่ถ้าไม่รับก็จะกลายเป็น "แกะดำ" ในระบบราชการไทย พร้อม กันนาย ข. ก็อาจอธิบายให้นาย ก. ฟังด้วยว่า การกระทำการรวบรวมเงินคราวนี้เป็น ความริเริ่มและสั่งการมาจาก "เบื้องบน" แต่เป็นคำสั่งที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่ง

¹ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, "สัมมนาเรื่องคอร์รัปชัน," หน้า 183.

²สุธี อากาศฤกษ์, "มูลเหตุแห่งคอร์รัปชัน," หน้า 10.

นาย ข. ก็ได้สนองเจตนารมณ์ของเมืองบนโดยเมื่องรายไค้ห้าสิบเปอร์เซ็นต์ส่งไปฟินอบ-
พิเทาคอ "เมืองบน" แล้ว

คำว่า เมืองบน หมายถึง ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงซึ่งเป็นหัวหน้า
หรือระดับหัวหน้าของข้าราชการ ส่วนคำว่าคำสั่ง ถ้าจะพิจารณาในหลักการที่เคร่งครัด
ก็ต้องหมายถึง คำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในทางปฏิบัติแล้วคำสั่งด้วยวาจาและคำสั่ง
ประเภทแฝงเสถนัย ย่อมมีอิทธิพลให้ปรากฏอยู่มาก และคำกล่าวบอกเล่าอย่างมีเสถนัย
ในกรณีเช่นนี้ นายเกริกศักดิ์ กองศิลป์ ได้มีความเห็นว่า หากนาย ก. เชื่อตามที่นาย
ข. บอกว่ามี "ผู้ใหญ่" อยู่เบื้องหลัง และนาย ก. เห็นว่าการรับเงินหนึ่งหมื่นบาทนั้น
เป็นเรื่องที่ตนจะต้องทำตามคำสั่ง ไม่เช่นนั้นก็จะต้องมีความผิด ฉะนั้น นาย ก. มีความ
บริสุทธิ์ใจร้อยเปอร์เซ็นต์ก็ขาดเจตนาทุจริต ซึ่งทำให้การกระทำไม่เป็นคอร์รัปชัน และ
หากสมมติว่า นาย ก. ฉวยโอกาสรับเงินก้อนนั้นโดยโกหกตนเองว่าเป็นเรื่องของ
"ระบบ" ทั้ง ๆ ที่ตนเองรู้แก่ใจว่า "เป็นการมิชอบ" เช่นนี้ นายเกริกศักดิ์ กองศิลป์
มีความเห็นว่าเป็นการคอร์รัปชัน¹

ในต่างประเทศสามารถจะยกตัวอย่างที่แสดงว่าอิทธิพลของสิ่งแวดล้อม
ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันได้ โดยเฉพาะในความเห็นของนายกรัฐมนตรีนเรนทร แห่งอินเดีย
เคยกล่าวไว้ว่า การที่ผู้นำระดับสูงเที่ยวป่าวประกาศว่า ทุกคนทำการคอร์รัปชันก็คือการ
สร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการคอร์รัปชันขึ้นมาในสังคม เพราะข้าราชการชั้นผู้น้อย
ก็คิดว่า "หากทุกคนดูเหมือนกันจะทำการคอร์รัปชันเสียแล้ว ทำไมเขาจึงจะไม่คอร์รัปชันกับเขา
บ้างเล่า"²

¹ เกริกศักดิ์ กองศิลป์, "ปัญหาการคอร์รัปชัน," สังคมศาสตร์ปริทัศน์ รายเดือน
10 (กันยายน 2515): 26 - 27.

² ภรณี กิระศิบุตร, "Bureaucracy : ระบบราชการที่ปลดออกจากคอร์รัปชัน,"
วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ 17 (กรกฎาคม 2520): 338.

8. มูลเหตุหรือสาเหตุด้านอื่น ๆ

นอกจากมูลเหตุหรือสาเหตุต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีผู้ทรงคุณวุฒิ ใ้ให้ความเห็นถึงมูลเหตุหรือสาเหตุของการเกิดการคอร์ปชั่นหรือการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอีกหลายประการพอจะหยิบยกขึ้นพิจารณาได้เป็น 2 ประการ กล่าวคือ

1) อิทธิพลของภริยาหรือผู้หญิง ซึ่งในกรณีนี้ นายอุทัย หิรัญโต กล่าวไว้ว่า ภริยามีอิทธิพลอย่างสำคัญในการก่อให้เกิดคอร์ปชั่นในวงราชการไม่น้อยกว่าตัวผู้คอร์ปชั่นเอง และกล่าวได้ว่าตัวภริยาข้าราชการเป็นตัวละครสำคัญที่สนับสนุน และส่งเสริมให้สามีของตนทำการคอร์ปชั่นด้วยวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ เพื่อความมั่งคั่งสมบูรณ์และเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายในครอบครัว

จุดเริ่มต้นที่ทำให้ภริยาเข้ามามีส่วนในการคอร์ปชั่นนั้น เพราะเหตุว่าภริยาเป็นผู้ใกล้ชิดกับสามีผู้ใช้อำนาจหน้าที่และอำนวยความสะดวกให้ผู้อื่นมากที่สุด เหตุนี้เองที่ผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากราชการจึงชอบที่จะเข้าหา "คุณนาย" หรือที่เรียกว่า "เจ้าหญิงบ้าน" และโดยเฉพาะในกรณีที่คนกลัวภริยาหรือภริยาเข้ามามีบทบาทในหน้าที่การงานของสามี ในบางกรณีสามีอาจจะรังเกียจคอร์ปชั่นเพราะเห็นเป็นสิ่งชั่วร้ายและกลัวจะมีความผิด แต่แล้วก็จำใจคอร์ปชั่นเพราะกลัวภริยาจะไม่พอใจหรือทนอิทธิพลต่อการรบเร้าของภริยาไม่ไหว ยิ่งในปัจจุบันนี้สตรีนิยมความฟุ้งเฟ้อในสังคม ต้องการอวดตัวว่ามั่งมี และเป็นคนมีฐานะทางสังคมสูง ซึ่งตามปกติแล้วก็จะแสดงตัวด้วยการมีเครื่องแต่งกายที่มีราคาแพง มีรถยนต์ราคาสูงขับขี่ มีบ้านหรูหราราคาแพง พฤติกรรมดังกล่าวนี้ถ้าสตรีนั้นมีข้าราชการที่มีอำนาจและช่องทางโอกาสเปิดพร้อมแล้ว ก็อาจจูงใจหรือร่วมกับสามีทำการคอร์ปชั่นด้วยกัน ดังตัวอย่างกรณีการให้สัมปทานป่าไม้แก่นายสมฤกษ์ กิตติสุวรรณ¹

¹อุทัย หิรัญโต, "ปัญหาข้าราชการคอร์ปชั่นในประเทศไทย," วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ 9 (มกราคม 2512): 43 - 44.

2) การพนัน ผู้ที่มีความเห็นไว้ว่าการพนันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการคอร์รัปชัน คือ นายชูเชิด รักคบุตร ผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้มองว่า การพนันเป็นต้นเหตุของปัญหาอาชญากรรมและการคอร์รัปชันก็เป็นการกระทำความผิดอย่างหนึ่ง จัดได้ว่าเป็นอาชญากรรม จากประสมการณ์การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้พิพากษาหัวหน้าศาลที่จะต้องรับผิดชอบในปัญหาการเงินของศาล จึงต้องใช้ความระมัดระวัง และสังเกตเจ้าหน้าที่การเงินและจำศาลว่าชอบเล่นการพนันหรือไม่ หากเป็นผู้ชอบเล่นการพนันแล้วก็ต้องระมัดระวังให้ถี่ เพราะมีเงินนั้นแล้วอาจจะต้องมารับผิดชอบค่าใช้จ่ายหลวงร่วมกับเจ้าหน้าที่ก็ได้¹

ปัญหาในเรื่องการพนันหรืออบายมุขอื่น ๆ จึงเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาให้ดี เพราะเป็นที่ทราบกันแล้วว่าเมื่อหลงไหลไปกับสิ่งมัวเมาเหล่านี้ เข้าแล้วส่วนใหญ่มักจะสูญเสียทรัพย์สินเงินทองของทางราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนไปในตอนแรก ๆ ก็อาจจะมีจำนวนเล็กน้อยต่อมากี่มากขึ้น ๆ จนในที่สุดไม่มีปัญญาชดใช้คืนได้หรือถูกตรวจพบเสียก่อน ดังนั้น การพนันจึงเป็นเหตุนำมาซึ่งคอร์รัปชัน ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องสูญเสียอนาคตในปีหนึ่ง ๆ ไม่น้อย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามที่นายชูเชิด รักคบุตร ได้กล่าวไว้แล้ว

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : พิจารณาในด้านผลกระทบ

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่า การคอร์รัปชันมักจะมีปรากฏอยู่ในองค์การรัฐบาลและบริการสาธารณะของทุกประเทศ แต่ละประเทศต่างก็ได้รับผลกระทบเหือนจากคอร์รัปชันมากบ้างน้อยบ้างต่างกัน แต่ก็เพียงเมื่อไม่นานมานี้เองและก็มีประเทศจำนวนเฟื่องหยิบมือเดียวเท่านั้นที่สามารถลดคอร์รัปชันลงได้จนไม่ถือเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจ อย่างไรก็ตาม การคอร์รัปชัน

¹ให้ความเห็นในรายการ "สมทนาปัญหาบ้านเมือง" ทางสถานีโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจ เมื่อวันที่อาทิตย์ที่ 14 ตุลาคม 2524.

ได้มีผู้ถือว่า "ความพิการ" ส่วนหนึ่งของระบบการบริหารแบบองค์การ (Bureaucracy) ดังนั้น จึงสมควรจะได้ศึกษาถึงผลกระทบของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการว่าเป็นอย่างไรมาก

ผลพลอยได้จากการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

มีผู้ทรงคุณวุฒิหลายต่อหลายท่านได้กล่าวถึงคอร์รัปชันว่ามีผลคืออยู่หลายประการ แต่เมื่อยอมรับว่าการคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่ไม่มีที่มากกว่าดี ดังนั้น จึงมีความเห็นเช่นเดียวกับนายชโยนนต์ สมุทวนิช ว่า ควรจะใช้คำว่า ผลพลอยได้จากคอร์รัปชันแทน¹ อันคับต่อไปจะได้กล่าวถึงผลพลอยได้ของคอร์รัปชันต่อไปดังนี้คือ

1. ตามความเห็นของ Bayley เชื่อว่าการทุจริตอาจเป็นเครื่องช่วยจัดสรรทรัพยากรจากความมุ่งหมายเพื่อบริโกลให้ไปสู่การลงทุนได้เป็นอย่างดี เช่น เจ้าพนักงานกระทำการทุจริตโดยยักยอกเงินทุนจากงบช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของหมู่บ้านไปเข้ากระเป๋าคนเสีย แล้วนำไปลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมสร้างยางรถยนต์เพื่อความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เพราะทรัพยากรเพื่อการบริโกลนั้นเป็นประเภทสิ้นเปลือง สามารถบำบัดความต้องการได้เพียงครั้งเดียวคราวเดียวแล้วก็หมดไป ผิดกับการลงทุนทางอุตสาหกรรมซึ่งเกิดผลประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของสังคม ทำให้คนมีงานทำและต่อประเทศชาติ โดยสามารถขายผลผลิตเป็นสินค้าส่งออก เพื่อช่วยดุลการค้าระหว่างประเทศหรืออย่างน้อยที่สุดก็ลดจำนวนสินค้าเข้าได้อย่างแน่นอน

2. สำหรับ James C. Scott ให้ความเห็นว่า "ระบบเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่ใช้ในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นที่เห็นได้ชัดว่า เศรษฐกิจที่ฝ่ายเอกชนดำเนินการโดยส่วนใหญ่แล้วมีสมรรถภาพและได้ผลดีกว่าที่รัฐบาลดำเนินการ ทั้งนี้ เพราะเอกชนสามารถใช้คอร์รัปชันให้เป็นประโยชน์เพื่อขจัดข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดไว้ไปเสียได้ การดำเนินงานจึงราบรื่นด้วยวิธีการใช้คอร์รัปชันเป็นเครื่องมือ ยิ่งกว่านั้นการมีคอร์รัปชันย่อมจะทำให้การปฏิบัติการของเอกชนมีความเป็นอิสระได้มากขึ้น ซึ่งเป็นการ

¹ชโยนนต์ สมุทวนิช, "ผลของคอร์รัปชันที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมือง," วิจารณ์ (ธันวาคม 2517): 21.

ส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเช่นกัน"

3. การมีคอร์ปชั่นตกคืบย่อมอาจจะใช้เป็นเทคนิคอย่างไม่เป็นทางการ (Informal techniques) ช่วยส่งเสริมให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยช่วยลดความยุ่งยากชักช้าอันเนื่องมาจากระบบราชการ ซึ่งมีข้อกำหนดกฎเกณฑ์มากเกินไปได้อย่างดี ดังนั้น จึงมีคำใช้กันว่า ค่าน้ำร้อนน้ำชา ค่าหยอดน้ำมัน ฯลฯ เกิดขึ้น
4. การมีคอร์ปชั่นย่อมจะเพิ่มสมรรถภาพการทำงานของข้าราชการได้เฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการชั้นผู้น้อยในยามที่ค่าครองชีพสูง และเงินเดือนค่าแค่นั้นขณะที่บริษัทห้างร้านเอกชนให้เงินเดือนผู้มีคุณวุฒิในระดับเดียวกันสูงกว่า ถ้าข้าราชการไม่มีความหวังทางด้านรายได้หรือความเจริญจากการทำราชการบ้างก็คงจะออกไปทำงานบริษัทเอกชนกันจนหมด ราชการก็ย่อมจะขาดคนมีความรู้ความสามารถไป ดังนั้น การคอร์ปชั่นจึงเป็นเรื่องของความจำเป็นเพื่อความอยู่รอด
5. ใบหมื่นนักการ เมืองอาจใช้คอร์ปชั่นเป็น เครื่องมือในการแก้ปัญหาความไม่ลงรอยหรือขัดแย้งกันทางอุดมการณ์หรือผลประโยชน์ ทำให้เกิดความเป็นปึกแผ่นขึ้นในพรรคการเมืองได้ดังที่พรรคการเมืองของไทยโดยเฉพาะ พรรคเสรีมนังคศิลา และพรรคสหประชาไทย เคยนำมาใช้ด้วยการแจกเงินและให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ แก่ลูกพรรค ซึ่งเป็นที่เลื่องลือกันในหมู่ประชาชนทั่วไปว่า เงินและอภิสิทธิ์ต่าง ๆ เหล่านั้นได้มาโดยมิชอบ
6. ตามข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า เงินที่ได้มาจากการคอร์ปชั่น มักจะถูกใช้ไปในทางหาความสุขสำราญ เช่น เที่ยวบาร์ ไนต์คลับ สถานอบ อาบ นวด ซักรถยนต์ ฯลฯ ทำให้เงินหมุนเวียนในเหลาคล่องขึ้น ธุรกิจการค้ามีรายได้ขยายตัวเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นผลให้หน่วยงานหญิงบริการมีรายได้ดี และรัฐก็สามารถเก็บภาษีมาใช้จ่ายในการทำนุบำรุงประเทศได้มากขึ้นไปด้วย ตามแนวความคิดนี้ถือว่าคอร์ปชั่นก็มีส่วนทำให้ประเทศเจริญไ้ในทางอ้อมเหมือนกัน¹

¹ ชูชาติ อุทธรณี, "การทุจริตในวงราชการแห่งประเทศไทย," หน้า 47-49.

ผลเสียของการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ

นายสุธี อากาศฤกษ์ ได้ให้ความเห็นไว้ว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความเสียหายโดยส่วนรวมของรัฐ ซึ่งแยกได้เป็น 4 ประการ¹ คือ

1. ผลเสียหายทางเศรษฐกิจ
2. ผลเสียหายทางสังคม
3. ผลเสียหายทางการบริหาร
4. ผลเสียหายทางการเมือง

1. ผลเสียหายทางเศรษฐกิจ

ความเสียหายเมื่อพิจารณาในด้านเศรษฐกิจเกิดขึ้นเป็นอเนกประการ กล่าวคือ

1) คอรัปชั่นเป็นการกอบโกยเงินทองมหาศาลเข้ากระเป๋าเจ้าพนักงานไม่กี่คน บางคนรับราชการมาได้เป็นเวลา 10 ปี มีที่ดินทรัพย์สินเป็นเศรษฐีมหาศาล ข้าวของเครื่องใช้ในราชการมีอำนาจถึงกับเอาไปใช้ และทำอย่างเปิดเผยไม่ปิดบังใคร ผลแห่งการนี้ทำให้เศรษฐกิจของชาติไม่กระจายไปในหมู่ประชาชน ทำให้คนมีเงินมีอำนาจคนจนจนลง การที่เงินทองของรัฐรั่วไหลลงประมาณของประเทศต้องเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทุกปี โดยสูญเสียประโยชน์ทางการบริหารและการพัฒนาไปมากน้อยตามอัตราส่วนของเงินที่ถูกทุจริตไป บ้านเมืองจึงก้าวหน้าไปในทางเศรษฐกิจไม่ได้²

2) ในด้านอุตสาหกรรม ประเทศใดที่มีชื่อเสียงทางทุจริตคอรัปชั่นของข้าราชการมาก ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนของชาวต่างประเทศ เพราะการช่วยเหลือของต่างประเทศนั้น เป็นธรรมดาที่ประเทศให้การช่วยเหลือจะต้องพิจารณาให้เกิดความ

¹สุธี อากาศฤกษ์, "มูดเหตุแห่งคอรัปชั่น," หน้า 11.

²น.ร.ว. เชนีย์ ปราโมช, "ฉันทนาเรื่องคอรัปชั่น," หน้า 174-175.

เชื่อมั่นเสียก่อนว่าเงินทองเครื่องมือเครื่องใช้ที่เขาช่วยเหลือนั้นจะไปถึงมือประชาชน
ในชาติ¹

สำหรับในเมืองไทยที่มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมมีโรงงานให้คนว่างงาน
เข้าทำงาน แต่ครั้งนี้นายทุนจากต่างประเทศจะมาลงทุนตั้งโรงงานประกอบการอุตสาหกรรม
เจ้าพนักงานของเราก็กดขี่ไปเรียกเอาค่าคอมมิชชั่นจากเขา นายทุนจากต่างประเทศ
จึงเกิดความท้อถอยไม่ปรารถนาจะมาลงทุนในเมืองไทย ไม่นานมานี้ นักอุตสาหกรรม
ญี่ปุ่นได้กดขี่ไปให้สัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ในประเทศของเขาว่า เมืองไทยมีคอร์ปชั่นมาก
ไปติดต่อกับข้าราชการต้องพกเงินไปแจกจ่าย มิฉะนั้นก็รอดพ้นทางราชการไม่ได้ ข้อนี้จึง
ทำให้ไม่สะดวกแก่การที่เขาจะมาลงทุนประกอบการอุตสาหกรรมในเมืองไทย²

๖) ปัญหาของแพ่งทุกวันนี้ขึ้นอยู่กับคอร์ปชั่นด้วย เพราะเมื่อใดเจ้า-
พนักงานไปเก็บคอมมิชชั่นจากพ่อค้าเนื่องในการที่พ่อค้าตั้งสินค้าเข้ามาจำหน่าย หรือ
ตั้งเครื่องจักรอุตสาหกรรมเข้ามาขาย พ่อค้าย่อมจะผ่านคอมมิชชั่นไปสู่ทางการผู้บริโภคน
หรือผู้งบประมาณแผ่นดินทำให้ผู้บริโภคนต้องซื้อของแพง และผู้เสียภาษีต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น
โดยไม่ได้ประโยชน์ตอบแทน³

หรืออย่างในกรณีตัวอย่างที่สำนักงาน ป.ป.ป. เคยทำไว้โดยให้เจ้าหน้าที่
ป.ป.ป. นั่งรถโดยสารจำนวน 3 คน ที่ขนส่งสินค้าเข้ามากรุงเทพมหานครเพื่อต้องการทราบว่า
จะเสียเบี้ยบ้ายรายทางมากน้อยเท่าใด ปรากฏว่าในคราวนั้นถูกเรียกตรวจ 26 ครั้ง
ถ้าเวลาปกติจะแล่นจากต่างจังหวัดมาถึงกรุงเทพมหานครใช้เวลา 8 ชั่วโมง แต่เดิยวนั้น
ใช้เวลาถึง 16 ชั่วโมง และรวมเงินที่เสียให้แก่ด่านต่าง ๆ เจ้าหน้าที่หลายสังกัดก็ด้วยกัน

¹ สุชาติ สุทรศรี, "การทุจริตในวงราชการแห่งประเทศไทย," หน้า 51.

² ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, "สัมภาษณ์เรื่องคอร์ปชั่น," หน้า 175.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 175-176.

เป็นเงินถึง 11,090 บาท ซึ่งแน่นอนว่า พ่อค้าจะต้องเอาราคานี้ไปทวงกับต้นทุนราคาสินค้า ผู้ที่รับขายก็คือประชาชนผู้ซื้อของบริโภค¹

4) คอร์ปชั่นทำให้การพัฒนาบ้านเมืองล่าช้าไม่ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ยกตัวอย่างถึงบทความที่มีผู้เขียนลงในหนังสือพิมพ์บางกอก-เว็ลล์ว่า ในจำนวนเงินลงทุนพัฒนาเจ็ดหมื่นล้านบาทนั้นได้ผลมาเพียง 40% เท่านั้นเอง ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างงานสร้างถนนกำหนดให้สร้างสองฤดูแล้ง มีเครื่องมือเครื่องใช้ให้ครบ บ้านเมืองอื่นเข้าสร้างถนนได้ 16 กิโลเมตร เมืองไทยทำได้เพียง 3.5 กิโลเมตร²

นอกจากนี้คอร์ปชั่นก่อให้เกิดความล้มเหลวไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่รัฐบาลต้องการได้ เช่น รัฐบาลจะสร้างเขื่อน หากมีการกินอิฐ กินปูน กินเหล็ก ก็จะทำให้การก่อสร้างไม่ได้มาตรฐาน พอส่งมอบงานได้ไม่กี่เดือนก็พัง มีผู้กล่าวว่า การพัฒนาประเทศนั้นเปรียบเสมือนการที่คนเขากินอาหารออกกำลังกาย พักผ่อน เพื่อให้ร่างกายสมบูรณ์แข็งแรง ส่วนคอร์ปชั่นนั้นเปรียบเหมือนโรคร้ายที่คอยเบียดเบียนและทำลาย ฉะนั้น ถ้าหากไม่กำจัดคอร์ปชั่นให้หมดสิ้นไปเสียก่อน มันจะทำให้ร่างกายเจริญเติบโตไม่ช้าโรคร้ายก็จะขยายตัว หมกหมักที่จะแก้ไขได้ฉับไค การพัฒนาประเทศก็ฉิบสั่น ในปัจจุบันจากรายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เมื่อปี พ.ศ. 2523 ระหว่าง 1 ตุลาคม 2522 ถึง 30 กันยายน 2523 ปรากฏผลงานที่เป็นผลประโยชน์อื่น ๆ ของรัฐที่ประเมินเป็นเงินได้และเรียกชดใช้เงินคืนมีทั้งที่พบความเสียหายเท่าที่ประเมินได้ การตรวจพบการก่อสร้างผ่าย สร้างถนน ไม้ทำการก่อสร้างโดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบการจ้างหรือไม่ถูกต้องตามแบบรายการ การทุจริตในการก่อสร้างอาคารเรียน โรงฝึกงานหรือโรงอาหาร ตลอดจนผลงานการปฏิบัติงานป้องกันและปราบ-

¹ดูที่ อากาณฤกษ์, "มูอเตตุแห่งคอร์ปชั่น," หน้า 9.

²ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, "สัมมนาเรื่องคอร์ปชั่น," หน้า 176.

ปราคการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการลักลอบส่งแร่ออกนอกราชอาณาจักรและอื่น ๆ
สรุปผลงานที่ประมาณการ เป็นตัวเงินได้ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 3,325,911,660.27 บาท
ซึ่งเมื่อมองดูแล้วก็นับเป็นตัวเลขที่มีใช้น้อย เมื่อจะมองในมุมที่กลับกันแล้ววิเคราะห์ถึง
จำนวนตัวเลขที่รัฐสามารถเร่งรัดและติดตามการชดใช้เงินหรือผลประโยชน์ที่ทางราชการ
ได้รับแล้ว 3,195,615,753.95 บาท¹ พอจะแสดงให้เห็นว่า การทุจริตและประพฤติ
มิชอบในวงราชการหากไม่มีการป้องกันและปราบปรามแล้วนั้น คือผลเสียที่จะทำให้การ
พัฒนาประเทศต้องล่าช้าไป หรือทำให้รัฐสูญเสียผลประโยชน์ไปเป็นจำนวนเงินดังกล่าว

2. ผลเสียทางสังคม

พิจารณาทางค่านิยม คอรัปชั่นเป็นจุดแรกของโรคเนื้อร้ายเริ่มเกาะ
กินชาติ นานไปจะทำลายชาติเพราะคอรัปชั่นเกิดจากโรคจิตทราม เห็นแก่ตัว ไม่เห็นแก่
ส่วนรวม ไม่มีความรู้สึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม เมื่อโกงชาติและประชาชนได้โดยไม่มี
ใครเอาผิดเอาโทษก็กลายเป็นเยี่ยงอย่าง เจ้าพนักงานคนไหนคดโกงได้กลายเป็นคน
มั่งมี คนไหนไม่โกงกับเขาอยู่ไปเป็นก้างขวางคอเขา ๆ เขาออก ต้องพ่ายแพ้แก่ความ
คี่ของตนเอง คนไม่โกงก็ต้องโกง

ผลเสียของคอรัปชั่นทำให้ผู้ที่ค่อนข้างยากจนและต่ำท้อไขว่คว้าความหมายไป
ในทางตรงกันข้ามการคอรัปชั่นจะทำให้คนรวยและผู้ที่มีอภิสิทธิ์ซึ่งเป็นฝ่ายได้เปรียบอยู่แล้ว
ได้รับประโยชน์มากขึ้น นั่นคือสิ่งที่น่าสนใจซึ่งความยุติธรรมที่ประชาชนโดยทั่วไปได้รับ
ซึ่งในการไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วมีการจ่ายเงินค่าน้ำร้อนน้ำชา ค่าหยอดน้ำมัน
เงินแป๊ะเจี๊ยะ หรือที่มีชื่อเรียกอื่น ๆ ทำให้เป็นการสร้างทัศนคติที่ไม่ดีเกิดขึ้น เป็นทาง
ก่อให้เกิดความแตกแยกความสามัคคีและทำให้มีการรู้สึกแตกแยกระหว่างข้าราชการกับ

¹"ผลงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ระหว่างปีงบประมาณ 2520 - 2523
(รวม 4 ปี)," วารสารสำนักงาน ป.ป.ป. 4 (ธันวาคม 2523), หน้า 35.

ประชาชน จะไม่มีสังคมที่รู้จักปกครองตนเองเกิดขึ้นได้ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีการคอร์รัปชัน

ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ให้ความเห็นว่า สังคมภายใต้ระบบคอร์รัปชันทุกวันนี้ ถูกคล้ายกับวัวถูกตีหัว. ก่อนเขาเอาตัวไปฆ่า ภัยข้างหน้านั้นรู้โดยสัญชาตญาณว่ามี แต่ถูกตีจนมีนซามองภัยไปข้างหน้า มองไม่เห็น...¹ ดังนั้น เมื่อพิจารณาในค่านศีลธรรม จรรยา ตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไป ในค่านการศึกษา ค่านอนามัยสาธารณสุข ค่านสวัสดิการ ฯลฯ แล้วจะเห็นได้ว่า การคอร์รัปชันแทรกซึมเข้าไปอยู่ในสังคมไทยในทางทุกด้านทุกแขนงทุกสาขาหรือเรียกได้ว่าซึมทราบเข้าไปอยู่ในสายเลือดของสังคมก็ว่าได้ ซึ่งเปรียบเสมือนโรคร้ายที่ทำให้สังคมเสื่อมและเป็นอัมพาตไปอวัยวะต่าง ๆ และร่างกายก็อชชาติในส่วนรวมก็กลายเป็นคนพิการไป ย่อมส่งผลกระทบไปถึงประชาชนทุกคนไม่ได้รับการศึกษาอย่างถูกต้องและทั่วถึง การอนามัยและสาธารณสุขของประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ดีพอ ชีวิตของประชาชนยังลำบากยากแค้น ศีลธรรมจรรยาของประชาชนจะเสื่อมโทรมมีความเห็นแก่ตัว ซาตมาตฐานอันดีงามของสังคม เยววรรณส่วนใหญ่ไม่มีอะไรยึดถือ ในที่สุดสังคมก็จะเต็มไปด้วยความยุ่งเหยิงและอาจถึงกาลพินาศได้

3. ผลเสียหายการบริหาร

มีผู้กล่าวไว้ว่าผลที่เห็นได้ชัดแจ้งในขณะนี้คือ ความระส่ำระสายในทางการปกครองและการขาดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่ราชการบริหารส่วนกลางออกไปจนถึงราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การปกครองของประเทศในส่วนรวมก็ดี ขาดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและความเป็นระเบียบเรียบร้อยขาดความสะอาดของบ้านเมือง ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ไม่ได้รับความสะดวกและความถูกต้องในการปฏิบัติ หรือได้รับการปฏิบัติไม่เท่าเทียมกัน ฯลฯ ทั้งนี้ เป็นผลเกิดจากคอร์รัปชันทั้งสิ้น ใครให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ ก็จะได้รับการปฏิบัติ

¹ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, "สัมมนาเรื่องคอร์รัปชัน," หน้า 180.

เป็นพิเศษกว่าคนอื่น หรือแม้แต่ในกรณีเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและมีการเรียกร้องเงินกัน เพื่อล้มคดี หรือบรรเทาความเสียหาย ผู้ที่ไม่มีเงินและพรรคพวกจะถูกบีบคั้นจนเสียเปรียบ บางครั้งฝ่ายที่ถูกจะกลับกลายเป็นฝ่ายที่ผิด และฝ่ายที่ผิดกลับกลายเป็นฝ่ายที่ถูก ถ้าหากฝ่ายนั้นเสียเงินให้เจ้าหน้าที่ ปัญหาดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในวงการยุติธรรมของเราเป็นจำนวนมาก มิใช่น้อย จะเห็นได้ว่า แม้แต่ผู้พิพากษาเองก็ไม่พ้นปัญหานี้ตามที่ปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์เมื่อไม่นานมานี้ว่า คณะกรรมการตุลาการ ได้มีมติให้ข้าราชการตุลาการชั้นผู้ใหญ่ออกจากราชการถึง 2 นายด้วยกัน¹

ตามความเห็นของ น.ร.ว. เตี๋ย ปราโมช เมื่อพิจารณาในค่านายหน้า ซึ่งมีความรับผิดชอบโดยตรงในการบริหารบ้านเมืองเพื่อประโยชน์สุขของปวงชน คอร์รัปชันทำให้เจ้าหน้าที่งานหย่อนสมรรถภาพปฏิบัติราชการ ไม่ได้ผล เท่าที่ควรได้ เพราะเมื่อไปทำงานเพื่อเงินเสียแล้ว เจ้าหน้าที่งานจะปฏิบัติราชการให้เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพไม่ได้² ผู้บังคับบัญชาคอร์รัปชันบ้าง ผู้ใต้บังคับบัญชาคอร์รัปชันบ้าง การบริหารงานไม่มีการปกครองบังคับบัญชาที่ดีเกิดความล้มเหลวขั้นในที่สุด สิ่งที่จะตามมาก็คือการแตกแยกช่องว่างระหว่างข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน หรือระหว่างประชาชนกับประชาชนมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นผลให้กระทบกระเทือนถึงความสามัคคีของปวงชนและความมั่นคงของประเทศชาติ

4. ผลเสียทางการเมือง

นักสังคมวิทยาผู้เชี่ยวชาญคือ เรมองด์ แอรอง ได้ถือว่าคอร์รัปชันเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดอันหนึ่งของการปฏิวัติ³ สำหรับในประเทศไทยการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 8

¹บ้านเมือง (30 มีนาคม 2525): 1 และ 2.

²น.ร.ว. เตี๋ย ปราโมช, "สัมมนาเรื่องคอร์รัปชัน," หน้า 174.

³คัมบิว เอช แวร์ไฮม์, "สังคมวิทยาของปัญหาคอร์รัปชันในเอเชียอาคเนย์,"

พฤศจิกายน 2490 โดยการนำของ พลโท ผิน ชุณหะวัณ และ นาวาอากาศเอกหลวง กาจสงคราม เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ผลักดันให้คณะรัฐประหารต้องตัดสินใจลงมือ กระทำการรัฐประหารก็คือการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการรัฐบาล ดังปรากฏตามแถลงการณ์ ของจอมพล ผิน ชุณหะวัณ ดังนี้

“เหตุที่ยึดอำนาจ - บ่าย 13 น. พล.ท. ผิน ชุณหะวัณ (หลวงชำนาญ ยุทธศาสตร์) ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นรองผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทยชั่วคราว ได้เรียก ประชุมบรรดานายทหาร 200 คนเศษ ที่ใ้ได้มารายงานตัวตามคำสั่ง รอง ผบ. ได้กล่าวถึง สาเหตุแห่งการก่อรัฐประหารครั้งนี้ว่า เนื่องมาจากคอร์รัปชันทางการงานของรัฐบาลปัจจุบัน ภายใต้การนำของ พล.ร.ต. ถวัลย์ ชำรงคณาวิสวัสดิ์...”¹

หลังจากนั้นในประเทศไทยก็มีการปฏิวัติรัฐประหาร กันอีกหลายต่อหลาย ครั้ง การทุจริตคอร์รัปชันก็ยังซ้ำอ้ำใน การรัฐประหาร ตัวอย่างเช่น คราวรัฐประหาร เจริญ โดย จอมพลแปลก สนิทสงคราม เป็นผู้ทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 ในคราวนั้นคณะผู้นำรัฐประหารอ้างว่า เนื่องจากมีอิทธิพลของคอมมิวนิสต์เข้า แทรกซึมอยู่เป็นอันมาก และไม่สามารถปราบปรามการทุจริตได้...² ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การคอร์รัปชันทำให้การเมืองของประเทศไทยไม่มั่นคง มีการรัฐประหารกันบ่อยครั้ง ระบบ การปกครองแบบประชาธิปไตยของไทยจึงพัฒนาก้าวหน้ามีความมั่นคงที่ไม่แน่นอนตลอดมา ตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475

¹ สุชาติ สุนทรศรี, "การทุจริตในวงราชการแห่งประเทศไทย," หน้า 21.

² สมจิตร ห่องสว่าง, "ปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทย," เทศาภิบาล (พฤศจิกายน 2519): 1188.

เมื่อมาพิจารณาผลเสียทางการเมืองด้านอื่น ๆ คอร์ปชั่นประเภทรีดไถ ทำให้ปวงชนเกลียดชังเจ้าพนักงานตลอดจนรัฐบาลของบ้านเมือง ผลเป็นการแบ่งแยกไว้ในค่ายหนึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่อีกค่ายหนึ่ง หมู่บ้านบางแห่งที่เจ้าพนักงานไปทำผิดมีร้ายไว้ เจ้าพนักงานเยี่ยงกรายเข้าไปไม่ได้ขึ้นเข้าไปอาจถูกยิงเอาซึ่งหน้าหรือไม่ก็ถูกลอบยิง มีผู้กล่าวว่าศึกแม้จะมีมูลเหตุที่มาจากกรณีที่เจ้าพนักงานรีดไถชาวเขา จับผิดแล้วเอาไปขายเอากำไรเสียเอง หมู่บ้านแม้เลี้ยงไก่ เจ้าพนักงานไปถึงไก่หมดแล้ว เขาเลี้ยงหมูเอาของเขาไปฆ่ากินไม่ให้ค่าตอบแทน บางแห่งแม้มีลูกสาว ๆ หายถึงจุดเดือดเข้าแล้วจึงจับอาวุธต่อสู้ ผลเสียทางการเมืองคือ ราษฎรเกลียดเจ้าพนักงานจะทำอะไรไม่ร่วมมือด้วยกระทบถึงงานพัฒนา เมื่อใดถึงจุดเดือดเข้าราษฎรกระด้างกระเดื่องจับอาวุธขึ้นต่อสู้ ร้ายที่สุดฝ่ายแดง ซึ่งคอยจ้องหาโอกาสอยู่แล้วฉวยโอกาสเข้าแทรกแซง ผลเสียทางการเมืองขณะนี้อาจไม่เห็นได้ชัดแจ้งนัก แต่ทั้งหมดเป็นคืนพอกหางหมู ถ่วงหมูให้ตองนั่งอยู่กับที่ไปหากินไม่ได้ สภาพการณ์ในเมืองจีนก่อนเสียแก่แดงก็เป็นมาอย่างนี้¹ และสำหรับตัวอย่างที่เห็นได้ในประเทศใกล้เคียงกับประเทศไทยก็คือ การสิ้นชาติของประเทศเวียตนามได้ นับว่าเป็นผลเสียที่เป็นภัยอย่างมหันต์ของคอร์ปชั่นที่เห็นได้อย่างชัดเจน

¹ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, "สัมมนาเรื่องคอร์ปชั่น," หน้า 178 - 179.