

คอร์รัปชัน : แนวคิด การต่อต้าน และข้อสังเกตบางประการ

สถาพร เจริญธรรม*

1. ความหมายของการคอร์รัปชัน

อาจจะกล่าวได้ว่า ได้มีความพยายามที่จะกำหนดนิยามความหมายของการคอร์รัปชัน เอาไว้อย่างมากมาย และแต่ละนิยามความหมายเหล่านั้น ก็ได้นำเสนอขอบเขต หรือเงื่อนไขต่างๆ ที่สามารถที่จะอธิบายได้อย่างครอบคลุมเกี่ยวกับแนวคิด และลักษณะของการคอร์รัปชัน ได้เป็นอย่างดี ซึ่ง ไมเคิล จอห์นสัน¹ นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้ทำการจำแนก นิยามความหมายของการคอร์รัปชันต่างๆ เหล่านั้น เอาไว้อย่างน่าสนใจ และง่ายต่อการทำความเข้าใจ โดยเขาได้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มด้วยกันคือ การนิยามความหมายจากประเภทของพฤติกรรม (Behavioral-Classifying Definitions) และการนิยามความหมายจากการกรอบแนวคิดด้วยระบบ อุปถัมภ์ (Patron-Agent-Client Definitions) โดยสามารถแสดงรายละเอียดของนิยามความหมาย ในแต่ละกลุ่มได้ดังนี้

1.1 การนิยามความหมายจากประเภทของพฤติกรรม

จอห์นสัน² กล่าวว่า โดยทั่วไปแล้ว การคอร์รัปชันตามนิยามความหมายจาก ประเภทของพฤติกรรม (Behavioral-Classifying Definitions) หมายถึง เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งนักวิชาการหลายคนได้พยายามแสวงหาว่า สิ่งใดควรจะเป็นมาตรฐานที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า สามารถนำมาใช้เพื่อการตัดสินได้ว่า การกระทำใดเป็นการกระทำผิด รวมทั้งสิ่งที่จะใช้ในการ แบ่งแยกขอบเขตระหว่างความเป็นสาธารณะ กับความเป็นเอกชน นักวิชาการบางท่านเสนอว่าควร ใช้กฎหมาย และกฎระเบียบข้อบังคับเป็นเครื่องมือ บางท่านเสนอว่า ควรมีการสร้างกรอบของการ อ้างอิงว่า การกระทำใดเป็นการกระทำสาธารณะ บางท่านเสนอว่า ควรใช้วัฒนธรรมของสังคม หรือ ความคิดเห็นร่วมกันของคนในสังคม เป็นกฎเกณฑ์ในการตัดสิน เป็นต้น

* นักศึกษาโครงการปริญญาเอกสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (รุ่นที่ 2)

¹M. Johnson, "The Search for Definition: The Vitality of Politics and The Issue of Corruption," *International Social Science Journal* 149 (September 1996):321-335.

²Ibid.

ดังนั้น จอห์นสัน จึงได้รวบรวมแนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานความประพฤติ ต่างๆ สรุปเสนอว่า การนิยามความหมายของการคอร์รัปชันในเชิงพฤติกรรม (Behavioral Approach) เป็นการนิยามความหมายภายใต้กรอบแนวความคิดที่ว่า การคอร์รัปชันเป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานความประพฤติที่สังคมกำหนดขึ้น ประกอบด้วย กฎกติกา มารยาททางสังคม ที่คนในสังคมนั้นร่วมกันกำหนดขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างเป็นปกติสุข และกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่รัฐได้กำหนดขึ้นเป็นบรรทัดฐานให้คนในสังคม รวมทั้งหน่วยงานราชการ และภาคธุรกิจ ต้องปฏิบัติตาม เพื่อทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพ เป็นระเบียบเรียบร้อยในการบริหารกิจการบ้านเมือง และเป็นเครื่องมือในการอำนวยยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม³

1.2 การนิยามความหมายจากการกรอบแนวคิดด้วยระบบอุปถัมภ์

ส่วนการนิยามความหมายจากการกรอบแนวคิดระบบอุปถัมภ์ (Patron-Agent-Client Definitions) ตามแนวความคิดของ จอห์นสัน จะไม่ได้คำนึงถึงบทบาทสำคัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเหมือนกับการนิยามความหมายจากประเภทของพฤติกรรม (Behavioral-Classifying Definitions) แต่การนิยามความหมายจากการกรอบแนวคิดระบบอุปถัมภ์ (Patron-Agent-Client Definitions) จะทำการแสดงให้เห็นว่า ที่จริงแล้ว การคอร์รัปชันเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่าง เจ้านาย (Principal) กับลูกน้อง (Client) การนิยามความหมายของกลุ่มนี้ จึงเป็นการก้าวกระโดดจากการวิเคราะห์เชิงปัจเจกบุคคลเปรียบเทียบกับพฤติกรรมมาตรฐาน มาสู่การวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ของเจ้านาย กับลูกน้องภายในกรอบทางการเมือง และระเบียบ กฎเกณฑ์ รวมทั้งกฎข้อบังคับทางสังคมหนึ่งๆ การนิยามความหมายของการคอร์รัปชันในกลุ่มนี้ จึงมุ่งทำการวิเคราะห์เกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ และกระบวนการ หรือกลไกความรับผิดชอบสาธารณะต่างๆ ทางการเมือง และทางระเบียบ กฎเกณฑ์ รวมทั้ง กฎข้อบังคับต่างๆ มากกว่า ความพยายามที่จะมุ่งเน้นความสนใจในการวิเคราะห์ไปที่การกระทำ หรือพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลแต่เพียงฝ่ายเดียว⁴

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน

³ ตัวอย่างของการนิยามความหมายการคอร์รัปชันจากกรอบแนวคิดเชิงพฤติกรรม ได้แก่ นิยามความหมายของ Leff (1964), Nye (1967), Dobel (1978), Shleifer และ Vishny (1989), Heidenheimer (1989), Khan (1996).

⁴ ตัวอย่างของการนิยามความหมายการคอร์รัปชันจากกรอบแนวคิดเชิงพฤติกรรม ได้แก่ นิยามความหมายของ Mcmulan (1961), Rose Ackerman (1999) Werner (1983) Shaid Alam (1989) Friedich (1989).

ไมเคิล จอห์นสัน⁵ ได้กล่าวต่อไปว่า จากแนวคิดเกี่ยวกับการนิยามความหมายของการคอร์รัปชันดังกล่าวข้างต้น ได้ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน 2 ปัจจัยด้วยกัน ได้แก่ ปัจจัยในเชิงโครงสร้าง (Structural Factor) ได้แก่ ปัจจัยทางด้านค่านิยมของสังคม หรือองค์กร ที่มีผลทำให้บุคคลตัดสินใจกระทำการคอร์รัปชัน ตัวอย่างของปัจจัยดังกล่าว ได้แก่ ความไม่เท่าเทียมกันทางฐานะทางเศรษฐกิจ, สังคม และการเมือง, สังคมบริโภคนิยม ที่มีช่องว่างระหว่างความต้องการ กับความสามารถในการตอบสนองในสินค้าและบริการ, การมีอำนาจในการควบคุม และแทรกแซงที่มาก หรือน้อยเกินไปของรัฐ, การมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่มาก หรือน้อยเกินไป, การขยายขอบเขตของบทบาทหน้าที่ของรัฐบาล และการขยายขอบเขตของโครงการสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้นและ การมีระบบการสืบสวนสอบสวน และการควบคุมการคอร์รัปชันที่ไม่เข้มแข็ง⁶

ส่วนปัจจัยในเชิงหน้าที่ (Functional Factor) ได้แก่ ความร่วมมือกันระหว่างบุคคลต่างๆ ดังนั้น การคอร์รัปชันในลักษณะนี้ จึงเป็นการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ซึ่งอาศัยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในคณะบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการปกปิด, การเพิ่มเติมขั้นตอนการดำเนินงาน และการป้องกันการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการกีดกันไม่ให้บุคคลอื่นๆ เข้าร่วมหรือรับรู้การดำเนินงาน (Organized Corruption), การผูกขาดในสินค้าและบริการ ซึ่งจะช่วยให้สามารถแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดจากการคอร์รัปชัน และเป็นระยะเวลายาวนานรุนแรงที่สุดเมื่ออำนาจทางการเมืองการปกครองถูกผูกขาดเอาไว้กับบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้นำทางการเมืองครอบครองแต่เพียงคนเดียว หรือหมู่คณะเดียว (Monopoly Corruption)⁷ ตัวอย่างเช่น ความสัมพันธ์ของเครือข่ายทางธุรกิจที่ประกอบด้วย รัฐบาล, ผู้นำทางการเมือง และนักธุรกิจ ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปในลักษณะที่ผู้นำทางการเมืองจะได้รับการติดสินบนจากนักธุรกิจ เพื่อตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับการแสวงหาผลประโยชน์จากการดำเนินธุรกิจของนักธุรกิจที่เป็นผู้ติดสินบน⁸

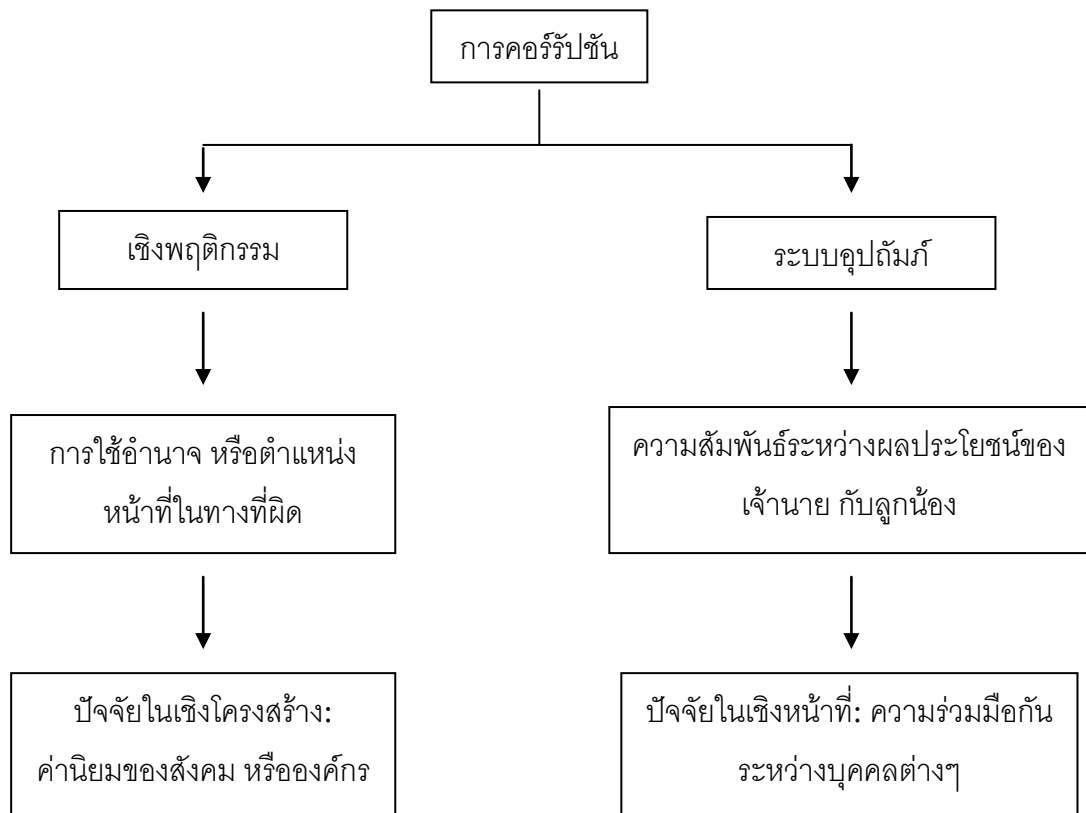
⁵M. Johnson, "What Can Be Done about Entrenched Corruption?," In Annual World Bank Conference on Development Economics, Boris Pleskovic (ed.) (Washington D.C.: The World Bank, 1998), pp. 69-90.

⁶ S.B. Werner, "New Direction in The Study of Administrative Corruption," Public Administration Review 43 (March/April):441-456.

⁷ M. Naim, "The Corruption Eruption," Brown Journal of World Affairs 2 (Summer 1995):245-261.

⁸M. Seftel, "Misunderstanding African Politics: Corruption and Governance Agenda," Review of African Political Economy 76 (1998):236, 418.

แผนภูมิที่ 1 การนิยามความหมาย และปัจจัยที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน



3.

รูปแบบการคอร์รัปชัน

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันโดยทั่วไปที่ผ่านมาพบว่า เป็นการใช้อำนาจหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานตามนโยบายที่มีอยู่ หรือถูกกำหนดขึ้นก่อนหน้าแล้ว (The Use of Existed Policy and Law) เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงาน ซึ่งหลักการสำคัญของการคอร์รัปชันโดยทั่วไปนั้น ได้แก่ การใช้โครงสร้างของระบบการเมืองการปกครอง หรือตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน เพื่อกำหนด หรือใช้นโยบาย หรือกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการคอร์รัปชัน โดย แอนดรูว์ กูดีส์ และเดวิด สตาซาเวจ⁹ ได้สรุปว่า แนวคิดสำคัญของการคอร์รัปชันดังกล่าวแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ การคอร์รัปชันทางการบริหาร (Administrative Corruption) เป็นการคอร์รัปชันที่

⁹A.W. Goudie and David Stasavage, "A Framework for analysis of Corruption," *Crime, Law and Social Change* 29 (1998):113-159.

ข้าราชการใช้หน่วยงาน หรือตำแหน่งหน้าที่ เพื่อการแสวงหารายได้ หรือผลประโยชน์ส่วนตัว, การคอร์รัปชันทางการเมือง (Political Corruption) เป็นการคอร์รัปชันที่นักการเมืองใช้หน่วยงานเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ และการคงไว้ซึ่งตำแหน่งหน้าที่ของตนเอง และ การคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ (Economic Corruption) ซึ่งเป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการ ได้ทำการขายทรัพย์สินของรัฐต่างๆ ที่พวกเขาเหล่านั้นเป็นผู้ถือครองสิทธิในการจำหน่ายแต่เพียง ผู้เดียว เพื่อการแสวงหาค่าตอบแทน ที่ได้รับการขายสินค้า หรือบริการ สาธารณะที่พวกเขา ได้ครอบครองอยู่นั่นเอง

จากแนวคิดการแบ่งแยกประเภทของการคอร์รัปชันออกเป็นกลุ่มต่างๆ ของ กูตีส และ สตาซาเวจ ดังกล่าวข้างต้น การศึกษาครั้งนี้ได้นำเอาแนวความคิดในการจัดกลุ่มการคอร์รัปชันของ ปราดาน และคณะ¹⁰ ที่ได้นำเอาแนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันโดยทั่วไป ที่ได้ถูกนำเสนอโดย นักวิชาการต่างๆ มาทำการจัดกลุ่มใหม่ โดยได้นำเอาประเภทการคอร์รัปชันทั่วไปที่ กูตีส และสตาซาเวจ ได้นำเสนอไว้ข้างต้น มาแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มด้วยกันคือ การคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการเข้ายึดกุม อำนาจในการบริหารของรัฐ (State Capture) และการคอร์รัปชันทางการบริหาร (Administrative Corruption) โดย ปราดาน และคณะ ได้นำเสนอรายละเอียดของแนวความคิด และรูปแบบของการคอร์รัปชันในแต่ละรูปแบบของการคอร์รัปชันทั้ง 2 กลุ่มไว้ดังนี้

3.1 หลักการ และแนวความคิดว่าด้วยการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการเข้ายึดกุม อำนาจในการบริหารของรัฐ

การคอร์รัปชันในกลุ่มนี้ เป็นการกระทำของบุคคล, กลุ่มบุคคล หรือบริษัทห้างร้าน ต่างๆ ทั้งภาครัฐ และเอกชน ที่สามารถมีอิทธิพลต่อกฎหมาย, ระเบียบข้อบังคับ, คำสั่ง และนโยบาย ต่างๆ ของรัฐบาล เพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อพวกเขา โดยการใช้วิธีการเสนอผลประโยชน์ที่มีขอบ ด้วยกฎหมาย และไม่มีความโปร่งใสในการดำเนินงาน ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตัวอย่างเช่น การที่ บริษัทเอกชนได้ทำการติดสินบนนักการเมือง เพื่อที่จะสามารถได้รับโอกาสที่จะเข้าไปแสวงหา ผลประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใดที่นักการเมืองได้เปิดโอกาสให้ หรือเป็นกรณีที่รัฐ ถูกนำไปใช้ เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้นำทางการเมืองที่เป็นผู้สร้างกรอบการ ปฏิบัติงานต่างๆ ขึ้นมา เพื่อช่วยทำให้มั่นใจว่า พวกเขาจะสามารถควบคุมทรัพยากรสำคัญๆ อันจะ

¹⁰S. Pradhan et al., Anticorruption in Transition (Washington DC: World bank, 2000), pp. 1-17.

เพื่อให้พวกเขาสามารถนำไปใช้ในการพิทักษ์รักษา หรือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของพวกเขาเอาไว้ได้ในที่สุด

ปราดาน และคณะ กล่าวว่า การคอร์รัปชันในกลุ่มนี้แบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบด้วยกันได้แก่ แนวคิดว่าด้วยการคอร์รัปชันทางการเมือง (Political Corruption) และการคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ หรือการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Corruption or Rent Seeking) โดยสามารถแสดงรายละเอียดของแนวคิด และวิธีการดำเนินงานของการคอร์รัปชันทั้ง 2 รูปแบบได้ดังนี้

3.1.1 การคอร์รัปชันทางการเมือง (Political Corruption)

การคอร์รัปชันทางการเมือง หมายถึง การที่นักการเมืองได้ใช้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และพวกพ้อง รวมทั้งเพื่อการดำรงรักษา หรือปกป้องผลประโยชน์ต่างๆ ของพวกเขา ซึ่งอาจจะเปรียบเทียบกับกับการนิยาม ความหมายของการคอร์รัปชันของ อาร์โนลด์ ไฮเดนไฮเมอร์¹¹ ในรูปแบบที่สาม ที่ได้เสนอไว้ว่าเป็นการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการอ้างถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นเครื่องมือ (Public Interest Center) ซึ่งมองว่าการคอร์รัปชัน เป็นการกระทำการในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จากการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ ส่วน ซอิด ฮุสเซน อลาตาส¹² กล่าวว่า การคอร์รัปชันในลักษณะเช่นนี้ อาจจะสามารเปรียบเทียบได้กับรูปแบบของการคอร์รัปชัน ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือของกลุ่มบุคคลต่างๆ ในการดำเนินการคอร์รัปชัน (Transactive Corruption) หรือเป็นการคอร์รัปชันของบุคคลที่อยู่ภายในกระบวนการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมสาธารณะ (Insider) ที่เป็นผู้นำเอาข้อมูลที่รู้ล่วงหน้าไปใช้ในการเอาเปรียบคู่แข่งรายอื่นๆ การแข่งขันเพื่อให้ได้รับสิทธิต่างๆ ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมสาธารณะเหล่านั้น หรือการทำให้หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ ต้องสูญเสียผลประโยชน์ที่พึงได้รับอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยจากการดำเนินเหล่านั้น (Autogenic Corruption)

ซอิด อลาม¹³ กล่าวว่า การคอร์รัปชันประเภทนี้ เป็นการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการนำเอาแนวความคิดว่าด้วยระบบอุปถัมภ์ (Patron – Client System) มาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการอธิบาย หรือศึกษาวิเคราะห์ กล่าวคือ ภายใต้แนวความคิดดังกล่าว การคอร์รัปชันทางการเมือง

¹¹A.J. Hidenheimer et al., *Political Corruption: A Hand Book* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1989), p. 10.

¹²Syed Hussein Alatas, *The Problem of Corruption* (Singapore: Donald Moore Press Ltd, 1986), p. 32.

¹³M. Shaid Alam, "Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment," *American Journal of Economics and Sociology* 48 (October 1989):441-456.

จึงเป็นผลที่เกิดขึ้นจาก ความต้องการในการแสวงหาผลประโยชน์ต่างตอบแทนในการดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ระหว่าง ผู้อุปถัมภ์ (Patron) กับผู้ได้รับการอุปถัมภ์ (Client) โดยเขาได้นำเอาแนวความคิดดังกล่าว มาใช้ในการอธิบายเชิงเปรียบเทียบเอาไว้ว่า เป็นการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง กับข้าราชการประจำ รวมทั้งนักธุรกิจ โดยนักการเมืองจะมีบทบาทหน้าที่ในการเป็นผู้สร้าง หรือรักษาโอกาสในการแสวงหาผลประโยชน์ผ่านการให้ความร่วมมือของข้าราชการ และนักธุรกิจ

พอล เฮย์วูด¹⁴ กล่าวว่า การแข่งขันทางการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเกิดการคอร์รัปชันทางการเมือง กล่าวคือ จะกระตุ้นให้นักการเมือง หรือพรรคการเมืองต่างๆ มุ่งที่จะดำเนินการแสวงหารายได้ เพื่อนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการแข่งขันทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น ซึ่ง หวง ชัง¹⁵ กล่าวเพิ่มเติมว่า การดำเนินการแสวงหารายได้ดังกล่าว จะกระทำผ่านการใช้นโยบายของรัฐ และอำนาจหน้าที่ของทางราชการในการแสวงหาผลประโยชน์ ในรูปแบบต่างๆ อาทิเช่น การก่อให้เกิดความได้เปรียบทางการเมือง, การมีอภิสิทธิ์ทางสังคม และการมีรายได้ในรูปแบบที่เป็นตัวเงิน เป็นต้น

3.1.2 การคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Corruption or Rent Seeking)

หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการ ได้ทำการขายทรัพย์สินของรัฐต่างๆ ที่พวกเขาเหล่านั้นเป็นผู้ถือครองสิทธิในการจำหน่ายแต่เพียงผู้เดียว เพื่อการแสวงหาค่าตอบแทนที่ได้รับจากการขายสินค้า หรือบริการสาธารณะที่พวกเขาได้ครอบครองอยู่นั่นเอง

แนวความคิดว่าด้วยการคอร์รัปชันรูปแบบนี้ เปรียบเทียบได้กับการนิยามความหมายของการคอร์รัปชันรูปแบบที่สองของ ไฮเดนไฮเมอร์¹⁶ ที่ได้เสนอว่า เป็นการคอร์รัปชันในรูปแบบของการใช้ระบบตลาด เป็นกรอบแนวทางในการวิเคราะห์ (Market Center) โดยมองว่า การคอร์รัปชันเปรียบเสมือนวิธีการแสวงหาผลประโยชน์สูงสุด โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำการแสวงหารายได้จากการเสนอขายสินค้าสาธารณะต่างๆ ที่พวกเขารับผิดชอบ หรือเป็นผู้ถือครองอยู่ นอกจากนี้

¹⁴P. Heywood, "Political Corruption: Problems and Perspectives," Political Studies XLV 3 Special Issue (1997):639-658.

¹⁵Hung-En Sung, "A Convergence Approach to the Analysis of Political Corruption: A Cross National Study," Crime, Law and Social Change 38 (2002):137-160.

¹⁶A.J. Hidenheimer et al., Political Corruption: A Hand Book (New Brunswick, NJ: Transaction, 1989), p.10.

ได้มีนักวิชาการบางท่านเสนอว่า แนวความคิดว่าด้วยการคอร์รัปชันรูปแบบนี้นั้น ถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) อาทิเช่น แนวความคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันของ โรเบิร์ต คลิตการ์ด¹⁷ ที่เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า มีพื้นฐานมาจากแนวความคิดของการดำเนินงานเพื่อการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ โดยเขาเสนอว่าการคอร์รัปชัน (C) เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจผูกขาดในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง (M) อันนำไปสู่การมีอำนาจใช้ดุลยพินิจ หรือพิจารณาอนุญาต ส่วนบุคคล (D) ในการเลือก หรือตัดสินใจดำเนินกิจกรรมที่สามารถที่จะสนองตอบต่อความต้องการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มากที่สุด โดยทั้งนี้การคอร์รัปชันดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ จะขึ้นอยู่กับระดับของความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และความโปร่งใส (A) ของสถาบันต่างๆ ในสังคม หรือระบบการเมืองการปกครองนั้นๆ กล่าวคือ เขาได้เสนอสมการว่าด้วยโอกาสของการเกิดการคอร์รัปชันไว้ดังนี้คือ $C = (M + D) - A$

ธนาคารโลก (World Bank)¹⁸ ได้นำเอาแนวความคิดของ คลิตการ์ด มาใช้เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการคอร์รัปชัน และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-Seeking) ไว้ว่า การคอร์รัปชันเป็นกิจกรรมหนึ่งของการดำเนินการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ โอกาสของการดำเนินการคอร์รัปชันจะขึ้นอยู่กับขนาดของค่าเช่า, อำนาจในการใช้พิจารณาอนุญาตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะ

มูสตัค ข่าน¹⁹ ได้เสนอแนวความคิดของเขาเกี่ยวกับการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากมุมมองของผู้ที่ต้องจ่ายค่าเช่า (Rent) ไว้ว่า เป็นกิจกรรม หรือการใช้จ่ายของบุคคลผู้ที่ต้องการที่จะเปลี่ยนแปลง หรือครอบครองสิทธิต่างๆ เพื่อที่จะสามารถนำไปใช้ในการแสวงหารายได้ที่เพิ่มขึ้นมากกว่ารายได้ปกติ โดยที่ปริมาณของค่าเช่าที่จะต้องจ่ายนั้น จะขึ้นอยู่กับ จำนวนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกฎเกณฑ์ที่จะถูกเลือกสรรมาใช้ในการดำเนินการจัดสรร หรือกระจายการครอบครองสิทธิที่หน่วยงานของรัฐครอบครองอยู่ และต้องการที่จะจำหน่ายให้กับบุคคล หรือกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่มีความต้องการสิทธินั้นๆ เพื่อนำไปใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในภายหลังจากที่ได้รับมอบสิทธินั้นๆ แล้ว

¹⁷R. Klitgaard, *Corrupt City: A Practical Guide to Cure and Prevention* (Oakland: ICS Press, 2000), pp. 31-34.

¹⁸The World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World* (New York: Oxford University Press, 1997), p. 256.

¹⁹M. Khan, "The efficiency Implications of Corruption," *Journal of International Development* 8 (1996):683-696.

อย่างไรก็ดี เขาได้กล่าวเสริมว่า โดยทั่วไปแล้วถึงแม้ค่าเช่าจะไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการผลิตแต่อย่างใดก็ตาม แต่ในบางกรณี การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ก็สามารถก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจได้ เพราะฉะนั้น ต้องพิจารณาเป็นกรณีไปว่าการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจกรณีหนึ่งๆ นั้น จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมหรือไม่นั่นเอง

มุสตัค ข่าน²⁰ ได้เสนอแนวคิดเพิ่มเติมว่า การศึกษาเกี่ยวกับการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองด้วย นั่นคือ ต้องให้ความสนใจด้วยว่า ใครได้อะไร, สิทธิอะไรที่ ถูกนำมาใช้ และใครเป็นผู้กำหนดสิทธิเหล่านั้น ดังนั้น เขาจึงได้เสนอว่าการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จะประกอบด้วยปัจจัยต่างๆ คือ จำนวนของผู้เข้าแข่งขันเพื่อให้ได้รับสิทธิ, จำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้เสนอสิทธิที่ผู้แข่งขันต้องการ และลักษณะสำคัญ หรือสถาบันต่างๆ ทางสังคมที่กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับค่าเช่าได้อย่างไร และผู้แข่งขันจะต้องจ่ายค่าเช่ามากน้อยเพียงใด

การที่จะพิจารณาว่า การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ กรณีใดจะเป็นการคอร์รัปชัน (ตามนิยามความหมายของสำหรับการศึกษาคครั้งนี้ หมายถึงการคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ) หรือจะส่งผลกระทบต่อสังคมหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับ “ระบบอุปถัมภ์” (Patron-Client System) ที่ดำรงอยู่ในสังคมนั้นๆ ด้วย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสามารถแบ่งออกได้ 2 รูปแบบด้วยกัน นั่นคือการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่อำนาจสิทธิขาดในการแสวงหาค่าเช่าอยู่ในมือของผู้มีอำนาจกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดแต่เพียงกลุ่มเดียว (Patrimonialism) และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่อำนาจสิทธิขาดในการแสวงหาค่าเช่าจะไม่อยู่ในมือของผู้มีอำนาจกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดแต่เพียงกลุ่มเดียว แต่อำนาจในการแสวงหาค่าเช่า จะตกอยู่ในมือของผู้มีอำนาจหลายกลุ่มด้วยกัน (Clientelism) กล่าวคือ ถ้าหากสังคมใดมีระบบอุปถัมภ์แบบแรก ซึ่งหมายถึง ผู้มีอำนาจสิทธิขาดเพียงกลุ่มเดียว เป็นผู้กำหนดบริบททุกสิ่งของการดำเนินการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ทั้งทางด้านสิทธิที่จะถูกนำมาเสนอขาย, บุคคลที่จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงปริมาณค่าเช่าที่ต้องจ่ายเพื่อให้ได้สิทธินั้นได้ด้วยตนเองแต่เพียงผู้เดียว กระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้นๆ ก็อาจจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพทางการผลิตขึ้นได้ตามทฤษฎีที่ได้นำเสนอไว้ ทั้งนี้เพราะ การมีอำนาจสิทธิขาดในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ แต่เพียงรายเดียว จะมีผลทำให้เกิดความแน่นอน (Certainty) ขึ้นมา อันจะทำให้ผู้เข้าแข่งขัน หรือผู้เสนอค่าเช่ามีความมั่นใจว่า จะได้รับสิทธิที่ต้องการเมื่อได้จ่าย ค่าเช่าให้กับผู้อุปถัมภ์ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้หนึ่งผู้ใด หรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดแล้ว อันมีผลทำให้ผู้จ่าย ค่าเช่าสามารถนำสิทธิเหล่านั้น ไปใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตให้กับกิจการของตนเอง และ

²⁰ Ibid.

อาจจะส่งผลกระทบทางอ้อมต่อประสิทธิภาพการผลิตของประเทศอีกด้วย ตัวอย่างเช่น กรณีของประเทศเกาหลีใต้²¹

แต่เมื่อใดก็ตามที่ กระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) เกิดขึ้นภายใต้ระบบอุปถัมภ์แบบที่มีผู้มีอำนาจสิทธิขาดหลายกลุ่ม ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเรียกรับค่าเช่า (Clientelism) ผลที่เกิดขึ้นก็อาจจะตรงกันข้ามกับทฤษฎีที่เสนอไว้ได้นั้นคือ จะเกิดความไม่แน่นอน (Uncertainty) ขึ้น เนื่องจากในการเสนอขายสิทธิใดสิทธิหนึ่งนั้น จะมีผู้มีอำนาจสิทธิขาดหลายกลุ่มด้วยกัน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอขายสิทธิ และพวกเขาต่างก็อยากได้ Rent ในส่วนที่พวกเขามีส่วนร่วมในการเสนอขายสิทธิเหล่านั้น มีผลทำให้ผู้จ่ายค่าเช่าเกิดความไม่มั่นใจว่าจะได้รับสิทธิที่ต้องการเมื่อได้จ่ายค่าเช่าให้กับผู้มีอำนาจสิทธิขาดหลายกลุ่มเหล่านั้นหรือไม่ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นตามมา ก็คือ ทำให้ผู้เข้าแข่งขันเพื่อให้ได้รับสิทธิต่างๆ จำเป็นต้องจ่ายค่าเช่าเพิ่มขึ้น หรืออาจจะต้องแข่งขันกันเสนอค่าเช่า ให้กับผู้มีอำนาจสิทธิขาดเหล่านั้น อันจะก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพทางการผลิตของผู้จ่ายค่าเช่า เพราะว่า พวกเขาจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ อันเกิดมาจากการร้องขอค่าเช่า ของผู้มีอำนาจสิทธิขาดหลายกลุ่มดังกล่าวจำนวนหนึ่ง หรือความจำเป็นที่จะต้องจ่ายค่าเช่าเพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของการแข่งขันในการจ่ายค่าเช่า นอกจากนี้ในสังคมที่มีการดำเนินงานแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในลักษณะนี้ ก็อาจจะส่งผลกระทบกระเทือนทางอ้อมต่อประสิทธิภาพในการผลิตในภาพรวมของประเทศได้ด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ประเทศอินเดีย เป็นต้น²²

แนวคิดดังกล่าวของ ชาน สอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการ กลุ่มเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (Neo-Classic) ที่เชื่อว่า มีความสัมพันธ์เชิงผกผันกันระหว่างการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) กับประสิทธิภาพการผลิต กล่าวคือ ข้อจำกัดต่างๆ เกี่ยวกับการแข่งขัน อาจจะทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตเพิ่มขึ้น²³ โดย เมนโดซ่า²⁴ ได้เสนอว่า ในสังคม หรือระบบการเมืองการปกครองหนึ่งๆ ที่ผู้นำมีความเป็นเผด็จการโดยสมบูรณ์นั้น ก็จะสามารถที่จะเลือกแสวงหาค่าเช่าเท่าที่เห็นสมควรเท่านั้น นอกจากนี้ โจโม และ โกเมซ²⁵ ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) โดยไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบ

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

ต่อประสิทธิภาพในการผลิตโดยตรงนั้น จะเกิดขึ้นน้อยที่สุดเมื่อผู้นำถูกจำกัดขอบเขตในการแสวงหาค่าเช่า

นอกจากนี้ แนวความคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันโดยการขายทรัพย์สินของทางราชการ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบของ อังเดร ชไลเฟอร์ และ โรเบิร์ต วิชเนีย²⁶ ก็อาจจะถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีที่มาจากการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างสิทธิผูกขาด กับระบบตลาดที่มุ่งเน้นการแข่งขัน ซึ่งพวกเขาได้เสนอว่า สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นได้คือ การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างจำนวนของสินค้า และบริการสาธารณะ กับจำนวนเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองสินค้าเหล่านั้น กล่าวคือ การคอร์รัปชัน หรือการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จะยังมีโอกาสเกิดขึ้นได้มากยิ่งขึ้น ถ้าหากว่า มีจำนวนสินค้า และบริการ รวมทั้งหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยิ่งน้อยลง หรือมีเพียงรายเดียว

ชไลเฟอร์ และวิชเนีย²⁷ ได้จำแนกประเภทความสัมพันธ์ระหว่างโอกาสของการเกิดการคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ กับจำนวนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ออกเป็น 3 ประเภทด้วยกันคือ (1) การคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานของรัฐเพียงหน่วยงานเดียว (Centralize State) ที่เป็นผู้ดำเนินการขายสินค้า หรือบริการของรัฐทุกประเภท (2) การคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เป็นผู้ดำเนินการขายสินค้า หรือบริการที่เป็นส่วนเสริมเพิ่มเติมซึ่งกัน และกันของรัฐเพียงประเภทเดียว (Fragmented State) และประเภทสุดท้ายคือการคอร์รัปชันที่หน่วยงานของรัฐมากกว่า 2 หน่วยงานขึ้นไปมีสินค้า หรือบริการสาธารณะที่เป็นส่วนเสริมเพิ่มเติมซึ่งกัน และกันชนิดเดียวกัน ซึ่งผลที่เกิดขึ้นคือการคอร์รัปชันในประเภทที่สอง จะก่อให้เกิดปริมาณสินบนที่จะต้องจ่ายมากที่สุด ทั้งนี้เพราะ จะต้องจ่ายสินบนให้กับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจึงจะได้รับสินค้า และบริการสาธารณะอย่างครบถ้วนตามความต้องการ รองลงมาคือ การคอร์รัปชันประเภทแรก เพราะต้องจ่ายสินบนให้กับหน่วยงานของรัฐเพียงหน่วยงานเดียวก็จะได้รับสินค้า และบริการสาธารณะที่ต้องการได้ครบทุกประการ และการคอร์รัปชันประเภทสุดท้ายจะก่อให้เกิดปริมาณสินบนที่ต้องจ่ายน้อยที่สุด ทั้งนี้เพราะ แทบจะไม่มีมีความจำเป็นต้องจ่ายสินบนแต่อย่างใด เนื่องจากผู้จ่ายสินบนมีทางเลือกในการเลือกซื้อสินค้า และบริการสาธารณะได้เพิ่มมากขึ้นนั่นเอง

²⁶ A. Shleifer and R. W. Vishny, "Corruption," *Quarterly Journal of Economics* CX 3 (August 1995):681-712.

²⁷ Ibid.

มอยเซ่ นาอิม²⁸ กล่าวว่า โอกาสของการเกิดการคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจจะเพิ่ม มากขึ้น ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสในการใช้วิจารณ์ญาณในการบิดเบือนผลประโยชน์ที่จะได้รับจากนโยบายของรัฐนโยบายใดนโยบายหนึ่ง ไปสู่การเป็นผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการที่รัฐได้ทำการแทรกแซง หรือเข้าไปควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของตลาด หรือของสังคมเพิ่มมากขึ้น หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจอาจจะเกิดขึ้นได้ เมื่อรัฐได้เข้ามาแทรกแซง และควบคุมการขายสินค้า และบริการสาธารณะ, การแปรรูปของกิจการต่างๆ ของรัฐ และการควบคุมกิจกรรมต่างๆ ของบุคคล และบริษัทต่างๆ เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ การคอร์รัปชันยังมีโอกาสเกิดขึ้นได้ เมื่อบริษัทต่างๆ เพิ่มการแข่งขันเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา หรือสัมปทานจากการโครงการลงทุนต่างๆ ของรัฐ เช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของ พอล ดี.ฮัทซ์คร็อฟ²⁹ ที่กล่าวว่า การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้นเป็นผลมาจากการที่รัฐได้เข้ามาบีบบังคับมากขึ้นในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมทางการตลาด ดังนั้น กิจกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจึงประกอบด้วย 2 ปัจจัยด้วยกันคือ ปัจจัยทางด้านขนาด และขอบเขตการดำเนินกิจกรรมของรัฐ และปัจจัยทางด้านกฎเกณฑ์ หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่นำมาใช้กับการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้น

โดย ซาอิด อลาม³⁰ ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า กิจกรรมการดำเนินการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจะนำไปสู่การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) 4 ประการด้วยกัน คือ

- (1) ลดต้นทุนให้กับผู้ประกอบการ โดยต้นทุนที่ได้รับการยกเว้นนั้น จะถูกนำมาแบ่งกันภายในกลุ่มบุคคลที่ทำการคอร์รัปชัน ซึ่งอาจจะสามารถนำไปเปรียบเทียบกับกับการคอร์รัปชันที่ดูเผินเหมือนว่าไม่ได้กระทำความผิด (Corruption without Theft) ของ ซไลเฟอร์ และวินีย์
- (2) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) ที่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากการถือครองตำแหน่ง หรืออำนาจหน้าที่ต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (3) การส่งมอบสิทธิประโยชน์ให้กับบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในลักษณะของการร่วมกันแสวงหาผลประโยชน์, การเล่นพรรคเล่นพวก หรือการอุปถัมภ์ทางการเมือง เป็นต้น

²⁸N. Moises, "The Corruption Eruption," *Brown Journal of World Affairs* 2 (Summer 1995):245-261.

²⁹ Paul D. Hutchcroft, "The Politics of Privilege: Assessing The Impact of Rents, Corruption and Clientelism on the Third World' Development," *Political Studies* XLV3 (Special Issue):639-658.

³⁰M. Shaid Alam, "Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment," *American Journal of Economics and Sociology* 48 (October 1989):441-456.

(4) เจ้าหน้าที่ของรัฐมุ่งแสวงหาผลประโยชน์โดยตรงจากการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงาน ซึ่งอาจจะสามารถนำไปเปรียบเทียบกับกับการคอร์รัปชันที่เป็นการกระทำความผิด (Corruption with Theft) ของ ซไลเฟอร์ และวิชเนีย

3.2 หลักการ และแนวความคิดว่าด้วยการคอร์รัปชันทางการบริหาร (Administrative Corruption)

การคอร์รัปชันในกลุ่มนี้ หมายถึง การที่ข้าราชการใช้หน่วยงาน หรือตำแหน่งหน้าที่เพื่อการแสวงหารายได้ หรือผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งอาจจะเปรียบเทียบกับนิยามความหมายของการคอร์รัปชันในรูปแบบแรกของ ไฮเดนไฮเมอร์³¹ ที่ได้เสนอไว้ว่า การคอร์รัปชันเป็นผลมาจากการใช้หน่วยงานของรัฐเป็นเครื่องมือ (Public Office Center) ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการเบี่ยงเบนไปจากกฎหมาย หรือบรรทัดฐานทางหน้าที่รับผิดชอบ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้นำเอากฎหมาย หรือกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ มาใช้อย่างบิดเบือน ซึ่งเป็นผลมาจากการนำเสนอผลประโยชน์ที่มีขอบด้วยกฎหมาย หรือไม่โปร่งใสให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อแลกกับการละเว้นไม่ตรวจสอบหรือการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, การจ่ายเงินเพื่อให้ได้รับอนุญาต, การจ่ายเงินเพื่อให้ได้รับใบอนุญาต, เพื่อทำให้กระบวนการทางศุลกากรมีความลื่นไหล หรืออำนวยความสะดวกให้กับผู้จ่ายเงิน, เพื่อชนะการประมูลการจัดซื้อจัดจ้าง หรือให้ได้เป็นผู้อยู่ ในลำดับต้นๆ ของการที่จะได้รับโอกาสทางด้านสินค้า หรือบริการจากเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้งบประมาณที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เหล่านั้น

โดยสรุปแล้ว หลักการสำคัญของการคอร์รัปชันประเภทนี้คือ การใช้วิจรรย์ญาณ หรือดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์ที่พวกเขาต้องการ, เพื่อที่จะจัดลำดับของการจัดสรรการให้บริการของรัฐ หรือเพื่อก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ อย่างไม่เป็นธรรม ส่วน ซาอิด ฮุสเซน อลาตัส³² กล่าวว่า การคอร์รัปชันทางการบริหารได้ก่อให้เกิดรูปแบบการคอร์รัปชันหลายรูปแบบด้วยกัน ได้แก่ การคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการถูกบังคับ หรือความจำเป็น ที่จะต้องจ่ายเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Extortive Corruption) ซึ่งเขากล่าวเพิ่มเติมว่า การคอร์รัปชันประเภทอื่นๆ ที่มีแนวคิดพื้นฐานมาจากการคอร์รัปชันแบบนี้คือ

³¹A.J. Hidenheimer et al., *Political Corruption: A Hand Book* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1989), pp. 4-6.

³²Syed Hussein Alatas, "Political Corruption: Problems and Perspectives Paul Heywood," in *Political Studies* XLV 3 Special Issue (1997):425-426.

การจ่ายเพื่อหลีกเลี่ยงการข่มขู่คุกคาม (Extortive) ด้วยรูปแบบต่างๆ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Defensive Corruption) การจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปแบบของการลงทุนเพื่อมุ่งหวังผลตอบแทนในภายหน้า (Investive Corruption) และการคอร์รัปชันในรูปแบบของการเล่นพรรคเล่นพวก หรือการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่งต่างๆ ทั้งนี้เพราะ บุคคลเหล่านั้นเป็นพรรคพวกเพื่อนฝูง หรือญาติพี่น้องของตนเอง (Nepotistic Corruption)

ส่วนนักวิชาการกลุ่มเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (Neo-classic)³³ กล่าวว่า การคอร์รัปชันทางการบริหารคือ การใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ส่วน อังเดร ทาคอฟสกี³⁴ ซึ่งเป็นนักวิชาการคนหนึ่งในกลุ่มนักวิชาการกลุ่มนี้ กล่าวว่า การคอร์รัปชันทางการบริหารเป็นกิจกรรมที่ถูกจูงใจโดยผลประโยชน์ส่วนตัว และเป็นการทำลายหลักการของการจัดสรรทรัพยากร และการปฏิบัติงานในหน้าที่รับผิดชอบของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งการละเมิดดังกล่าวมิเพียงแต่เป็นการละเมิดกฎระเบียบข้อบังคับเท่านั้น แต่รวมถึงบรรทัดฐานของการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย ดังนั้น การคอร์รัปชันจึงเป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับความเป็นเหตุเป็นผลของระบบอีกด้วย

จากการศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันขององค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI) พบว่า ได้ให้ความสนใจกับการคอร์รัปชันในประเด็นเกี่ยวกับการคอร์รัปชันเชิงการบริหารเช่นกัน กล่าวคือ การคอร์รัปชัน หมายถึงการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว³⁵ ส่วน มุสตัด ชาน ได้เสนอว่า การคอร์รัปชันทางการบริหารเป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนออกจากบรรทัดฐานต่างๆ 2 ประเภtd้วยกันคือ ประเภทแรก เป็นการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากผลของการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการเบี่ยงเบนออกจากบรรทัดฐานทางสังคม (Normative Definition) ซึ่งก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนไปจากบรรทัดฐานทางจริยธรรมของสังคม และการกระทำที่เป็นอันตรายต่อผลประโยชน์สาธารณะ และอีกประเภทหนึ่งคือการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการเบี่ยงเบนจากบรรทัดฐานในตำแหน่งหน้าที่ (Positive Definition) ซึ่งหมายถึง การเบี่ยงเบนออกจากบรรทัดฐานต่างๆ ทางกฎหมาย หรือเป็นการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในหน้าที่รับผิดชอบของตนเองที่เบี่ยงเบนไป

³³M. Johnson, "The Search for Definitions: The Vitality of Politics and The Issue of Corruption," International Social Science Journal 149 (September):321-325.

³⁴J. Tarkovski, "Old and New Patterns of Corruption in Poland and USSR," Telos 80 (1989):51-62.

³⁵P. Heywood, "Political Corruption: Problems and Perspectives," Political Studies XLV 3 Special Issue (1997):639-658.

จากกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการที่ถูกกำหนดขึ้นโดยสังคม หรือกฎหมาย เพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ทางการเงิน หรือการได้รับการสนับสนุนทางการเมือง เป็นต้น³⁶

ซูซาน โรส แอคเคอร์มาน³⁷ ได้นำเสนอแนวความคิดเพิ่มเติมถึงลักษณะของการคอร์รัปชัน ที่มีลักษณะเข้าข่ายการเป็นการคอร์รัปชันทางการบริหารเช่นกัน โดยการจำแนกตามโครงสร้างของการดำเนินงานออกเป็น 3 ประเภทคือ การคอร์รัปชันแบบแยกส่วน (Fragmented Corruption) เป็นการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการที่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างดำเนินการด้วยตนเองไม่เกี่ยวข้องกับผู้อื่น หรือหน่วยงานอื่น ประเภทที่สอง ได้แก่ การคอร์รัปชันแบบต่อเนื่อง (Sequential Corruption) เป็นการคอร์รัปชันที่มีลักษณะคล้ายกับประเภทแรกคือ มีลักษณะของต่างคนต่างทำ แต่มีข้อแตกต่างคือ การคอร์รัปชันของหน่วยงานหนึ่งนั้น จะเป็นผลต่อเนื่องมาจากผลของการคอร์รัปชันของอีกหน่วยงานหนึ่งต่อเนื่องกันไป และประเภทสุดท้ายคือการคอร์รัปชันตามลำดับชั้น (Hierarchical Corruption) เป็นการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการใช้สายการบังคับบัญชา ภายในหน่วยงาน หรือระบบราชการเป็นเครื่องมือสำคัญ

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า หลักการสำคัญของการคอร์รัปชันโดยทั่วไปที่ได้มีการนำเสนอแนวความคิดต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นคือ เป็นการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากหลักการว่าด้วย การใช้โครงสร้างของระบบการเมืองการปกครอง หรือตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกลุ่มบุคคลต่างๆ เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงาน ผ่านการใช้นโยบาย หรือกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการคอร์รัปชัน ซึ่งจากข้อสรุปเชิงหลักการดังกล่าว ก่อให้เกิดแนวคิดในการแบ่งกลุ่มของการคอร์รัปชันออกได้เป็น 2 กลุ่มด้วยกันคือ

กลุ่มแรก ได้แก่ การคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการเข้ายึดกุมอำนาจในการบริหารของรัฐ (State Capture) ซึ่งหมายถึง การมีอิทธิพลต่อการดำเนินการทางนโยบาย หรือกฎหมายของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งในภาครัฐ และเอกชน เพื่อที่จะให้ได้รับผลประโยชน์ตามที่ต้องการจากการดำเนินการใดๆ ของนโยบาย หรือกฎหมายที่พวกเขาได้ครอบครอง หรือมีอิทธิพลครอบงำอยู่ ซึ่งรูปแบบของการคอร์รัปชันในกลุ่มนี้ ได้แก่ การคอร์รัปชันทางการเมือง (Political Corruption) การคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ (Economic Corruption) และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking)

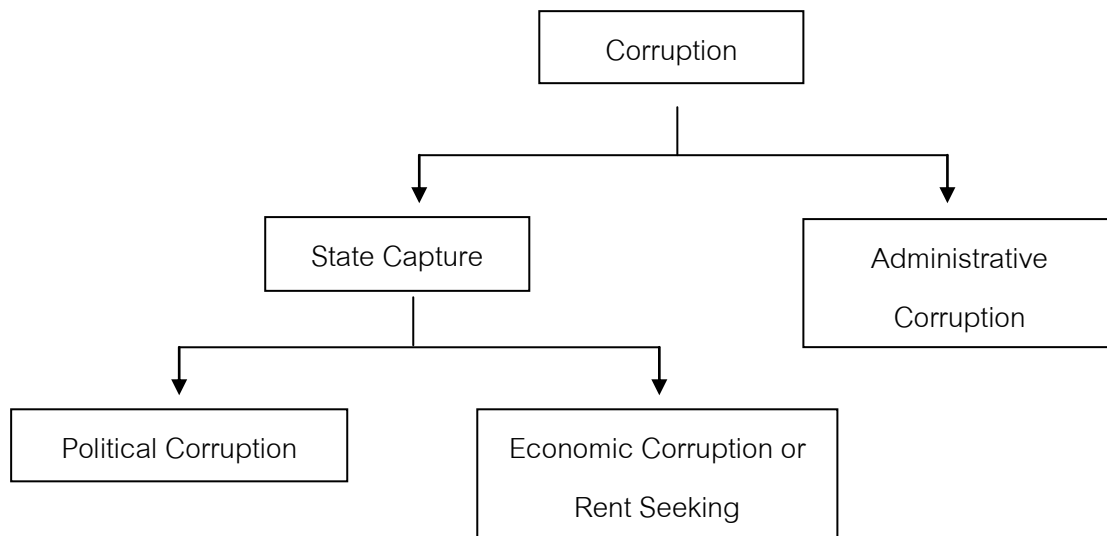
กลุ่มที่สอง ได้แก่ การคอร์รัปชันทางการบริหาร (Administrative Corruption) ซึ่งหมายถึง การกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้นำเอากฎหมายหรือกฎระเบียบ

³⁶M. Khan, "The efficiency Implications of Corruption," *Journal of International Development* 8 (1996):683-696.

³⁷S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform* (New York: Cambridge University Press, 1999), pp. 91-110.

ข้อบังคับต่างๆ มาใช้อย่างบิดเบือน ซึ่งเป็นผลมาจากการนำเสนอผลประโยชน์ที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่โปร่งใสให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตัวอย่างเช่น การจ่าย หรือเรียกรับสินบนเพื่อการปฏิบัติ หรือละเว้นไม่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ หรือเพื่อการตัดสินใจอนุญาต หรือระงับการดำเนินกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใดอันจะเป็นการส่งเสริม หรือเป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินงานของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นจ่ายสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งแล้ว

แผนภูมิที่ 2 รูปแบบต่างๆ ของการคอร์รัปชัน



4. มาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันที่ผ่านมา

จากความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบของการดำเนินการคอร์รัปชันดังกล่าวข้างต้น ได้นำไปสู่การนำเสนอรูปแบบแนวทางดำเนินการต่อต้านการคอร์รัปชัน ที่สอดคล้องกับการนำมาใช้กับการคอร์รัปชันรูปแบบต่างๆ ข้างต้น อาทิเช่น การดำเนินการมุ่งเน้นไปที่การจำกัดอำนาจในการใช้ดุลพินิจ หรือวิจาร์ญาณในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาทิเช่น แนวคิดในการปฏิรูปที่เป็นการผสมผสานกันระหว่างการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ, สังคม และการเมือง (Liberalization) และการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน หรือมีรูปแบบการบริหาร จัดการ ในแบบภาคเอกชน (Privatization) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการจะลดทอนอำนาจของรัฐ หรือแนวคิดในการปฏิรูปการบริหารจัดการ (Governance Reform) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะสร้างเสริมให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) ขึ้นภายในกรอบการดำเนินงานทางด้านกฎหมาย หรือกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของรัฐ³⁸ โดยการศึกษาี้ จะแบ่งมาตรการดำเนินงานต่างๆ ออกเป็น 2 แนวทางด้วยกันคือ มาตรการเชิงโครงสร้าง (Structural Measure) และมาตรการเชิงหน้าที่ (Functional Measure) โดยมีรายละเอียดของมาตรการแต่ละแนวทางดังนี้

³⁸S. Pradhan et al., *Anticorruption in Transition* (Washington DC: World Bank, 2000), pp. 1-17.

สำหรับมาตรการเชิงโครงสร้างนั้น มาร์ค ฟลิป³⁹ และ จอห์น โป๊ป⁴⁰ กล่าวว่า ประกอบด้วยแนวคิดในการดำเนินงาน 3 แนวคิดด้วยกันคือ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรอิสระที่มีความ เป็นกลาง และซื่อสัตย์สุจริตขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการ คอรัปชัน, แนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจในการวิจารณ์ของเจ้าหน้าที่ ของรัฐ และการ ควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ดำเนินไปตามกรอบขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนด โดยจะต้องมีการระบุกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาลที่จะนำไปสู่การคอรัปชันออกมาอย่างชัดเจน รวมทั้ง การมีเงินเดือน และค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบ และการปรับปรุงตัวบทกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย และมีบทลงโทษต่างๆ ที่จะ ทำให้เกิดความกลัวเกรงที่จะทำการคอรัปชัน และแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างโอกาสในการเข้าถึง กระบวนการทางการเมืองของประชาชน และภาคสาธารณะเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

ในส่วนของการเชิงหน้าที่นั้น เคท จิลเลสปี และ เกว็น ไคครูลิค⁴¹ กล่าวว่า ประกอบด้วยแนวคิดสำคัญคือ การกำหนดบรรทัดฐานทางจริยธรรม, มาตรการทางการศึกษา และ มาตรการเฝ้าระวังสาธารณะ ผ่านสื่อสารมวลชนสาขาต่างๆ โดยมีมาตรการสำคัญๆ คือ การส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชน และการสร้างแรงจูงใจส่งเสริมให้เป็นคนดีซื่อสัตย์สุจริต โดยการ ประกาศเกียรติคุณ หรือการให้รางวัลในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น

จากมาตรการทั้ง 2 แนวทางดังกล่าวข้างต้น เพ็เตอร์ แลงเสธ และคณะ⁴² กล่าวว่า โดย สรุพบว่า มาตรการต่อต้านการคอรัปชันของประเทศต่างๆ นั้น จะประกอบด้วยมาตรการใดมาตรการ หนึ่ง ใน 8 แนวทาง ดังนี้คือ

(1) กลยุทธ์การต่อต้านการคอรัปชันภาครัฐ (Public Sector Anti-Corruption Strategies) ประกอบด้วย การกำหนดกฎเกณฑ์ทางจริยธรรม, การปรับปรุงเงินเดือนค่าตอบแทน เจ้าหน้าที่ของรัฐ, การปฏิรูประบบราชการ, การให้มีการเปิดเผยรายได้ และทรัพย์สิน, การกำหนด นโยบาย หรือโครงการให้มีความสมเหตุสมผล, ปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และการตั้ง

³⁹M. Philp, "Defining Political Corruption," *Political Studies* 45 (1997): 436-462.

⁴⁰J. Pope, "Enhancing Accountability and Ethics in the Public Sector," In *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, R. Stephenhurst and S. Kpunden (eds.) (Washington D.C.: World Bank, 1999), pp. 105-116.

⁴¹K. Gillespie and G. Okruhlik, "The Political Dimensions of Corruption Cleanups: A Framework for Analysis," *Comparative Politics* 24 (October):77-82.

⁴²P.Langseth; R.Stephenhurst and J. Pope, "The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption," *SDI Working Papers* 400/142, Shelf No.1976,(Washington DC: Economic Development Institute of the World Bank, 1997), pp. 10-22.

หน่วยงานอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน, การตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบ และต่อต้านการคอร์รัปชัน, การกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ทั่วไปของรัฐ (Ombudsman), การกำหนดให้มีการเปิดเผย หรือแสดงรายได้และสินทรัพย์ ของนักการเมือง และข้าราชการระดับสูง, การกำหนดให้มีกระบวนการ และขั้นตอนการกลั่นกรอง พิจารณานโยบาย และโครงการอย่างสมเหตุสมผล, ปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้มีความ โปร่งใส ประหยัด และยุติธรรมเพิ่มมากขึ้น

(2) การจัดตั้งหน่วยงานอิสระติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน (Watchdog Agencies) ได้แก่ การจัดตั้งหน่วยงานอิสระทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน, การจัดตั้ง คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ทั่วไปของรัฐ และการจัดตั้งสถาบัน ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ

(3) กระบวนการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการประชาธิปไตย

(4) การเสริมสร้างความตระหนักรู้ของภาคประชาชน และบทบาทของประชาสังคม

(5) การเสริมสร้างการรับผิดชอบต่อสาธารณะของกระบวนการยุติธรรม

(6) การเสริมสร้างบทบาทของสื่อสารมวลชนในกระบวนการติดตามตรวจสอบการ ดำเนินงานภาครัฐ

(7) การเสริมสร้างบทบาทของภาคเอกชน

(8) การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ

4. ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับมาตรการต่อต้านการคอร์รัปชัน

อย่างไรก็ดี ถึงแม้จะมีการนำเอาแนวความคิด และนิยามความหมายต่างๆ มาใช้เป็น กรอบในการกำหนดมาตรการในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันที่มีหลักการ และเหตุผล รวม ทั้ง มีวิธีการดำเนินงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมดังกล่าวข้างต้น แต่ก็ยังมีวิชาการบางท่านได้ให้ ความเห็นวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับจุดอ่อน หรือข้อจำกัด ที่มีผลทำให้การนำเอามาตรการเหล่านั้นไป ประยุกต์ใช้ อาจจะไม่ประสบความสำเร็จมากนักเอาไว้พอสมควร อาทิเช่น

ชาร์ต ปราดาน⁴³ กล่าวว่า ความไม่เข้าใจเกี่ยวกับการคอร์รัปชันที่ไม่ถึงรากฐานที่แท้จริง ของปัญหา นำไปสู่การกำหนดมาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันที่มีรูปแบบการดำเนินงานที่ไม่แตกต่างกัน ที่ไม่สามารถนำไปใช้กับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่แตกต่างกันออกไป

⁴³S. Pradan, et al., *Anticorruption in Transition* (Washington D.C: World Bank, 2000), pp. 1-17.

ส่วน เจมส์ ซี. สก็อตต์⁴⁴ ได้กล่าววิพากษ์วิจารณ์ มาตรการที่มุ่งเน้นไปใช้เชิงการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการเบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานความประพฤติ, ศีลธรรม และกฎหมาย รวมทั้งระเบียบข้อบังคับแต่เพียงอย่างเดียวว่า จะมีผลทำให้มาตรการเหล่านั้นอาจจะไม่ประสบความสำเร็จได้ เพราะได้ละเลย หรือมองข้ามความสำคัญของความสัมพันธ์ทางการเมือง ที่มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการคอร์รัปชัน

ชิมชา บี. เวอร์เนอร์⁴⁵ กล่าวว่า มาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันโดยใช้กฎหมายเป็น เครื่องมือจะไร้ประโยชน์ ถ้าหากว่า ไม่สามารถที่จะพัฒนาจริยธรรมของคนในสังคมให้มีความเคารพ ต่อกฎหมายเหล่านั้น นอกจากนี้ เขายังได้เสนอแนวความคิดเอาไว้ที่น่าสนใจอีกด้วยว่า กฎหมาย เหล่านั้นยังอาจจะถูกนำไปใช้ในการแสวงหาหนทางใหม่ๆ ในการคอร์รัปชันที่จะสามารถผ่าน ขอบเขตของกฎหมาย หรือทางการบริหารที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และเมื่อการคอร์รัปชัน ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงานขององค์กรไปแล้ว จึงเป็นเรื่องยาก หรือเป็นไปได้เลยที่จะ ถูกกำจัดได้โดยใช้มาตรการทางกฎหมาย ซึ่ง มอยเซส์ นาอิม⁴⁶ มีความเห็นสอดคล้องกับ เวอร์เนอร์ โดยกล่าวว่า ในบางกรณี การดำเนินการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน อาจจะกลับกลายเป็นเครื่องมือ ในการอำนวยความสะดวกให้กับการคอร์รัปชันได้เช่นกัน การคอร์รัปชันจึงเกิดขึ้นได้เสมอ และไม่เคย ถูกกำจัดได้อย่างสมบูรณ์แต่อย่างใด

ส่วน ชูซาน โรส แอคเคอร์มาน⁴⁷ ได้กล่าววิพากษ์วิจารณ์การนำเอาแนวความคิดว่าด้วย ระบอบประชาธิปไตย และระบบตลาดเสรี มาใช้ในการกำหนดกรอบแนวทางการต่อต้านการ คอร์รัปชันเอาไว้ว่า แนวความคิดดังกล่าว ไม่ใช่เครื่องมือในการต่อต้านการคอร์รัปชัน นอกจาก จะเป็นการกำหนดบรรทัดฐานพฤติกรรมของสังคมขึ้นมาเท่านั้น Ackerman กล่าวว่า ในประเทศที่มี รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ไม่มีการสร้าง และบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการขัดกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว กับผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) และการติดสินบน ก็จะมี ความเสี่ยงสูงในการที่กฎหมาย และกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ระบอบประชาธิปไตยสร้างขึ้นจะถูกทำลาย ลงได้ นอกจากนี้ การนำเอาแนวความคิดว่าด้วยการลดกฎระเบียบข้อบังคับ (Deregulation) มาใช้ เป็นแนวทางในการป้องกันการคอร์รัปชัน ก็อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นได้

⁴⁴ J. C. Scott, "The Analysis of Corruption in Developing Nation," *Comparative Studies in Society and History* 11 (1969):315-341.

⁴⁵ S.B. Werner, "New Direction in The Study of Administrative Corruption," *Public Administration Review* 43 (March/April):441-456.

⁴⁶ M. Naim, "The Corruption Eruption," *Brown Journal of World Affairs* 2 (Summer 1995):245-261.

⁴⁷ S. Rose-Ackerman, "Democracy and "Grand" Corruption," *International Social Sciences Journal* 149 (September 1996):365-380.

ดังนั้น การมุ่งให้ความสำคัญกับตลาด, การแข่งขัน เพื่อการมุ่งแสวงหากำไร หรือแนวความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberal) จึงมีผลทำให้บทบาทของรัฐในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองลดลง อันอาจจะก่อให้เกิดโอกาสสำหรับการคอร์รัปชันมากยิ่งขึ้นได้ เนื่องจากรูปแบบบทบาทในการควบคุมกำกับระบบตลาดของรัฐลดลง จนกระทั่งสามารถก่อให้เกิดความไม่แน่นอนของระบบตลาดขึ้นได้ นอกจากนี้ การปรับตัวเข้าสู่ระบบตลาดเสรีโดยปราศจากการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของรัฐ ก็อาจจะกลายเป็นปัจจัยเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดแรงผลักดันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวเพิ่มมากขึ้นได้เช่นกัน

อัลเบิร์ต อาเดส และ ราฟาเอล ได เทลลา⁴⁸ ได้กล่าววิพากษ์วิจารณ์มาตรการที่ถูกสร้างขึ้นมา เพื่อใช้ในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชัน ที่คำนึงถึงรายได้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การคอร์รัปชันของข้าราชการเอาไว้ว่า รายได้ไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดการแพร่ระบาดของการคอร์รัปชัน โดยพวกเขาได้ยกเอาประเทศสิงคโปร์เป็นตัวอย่างในการวิพากษ์วิจารณ์ โดยพวกเขาอ้างว่า การที่ประเทศสิงคโปร์มีการแพร่ระบาดของการคอร์รัปชันไม่มากนักเพราะว่า ประชาชนสิงคโปร์มีรายได้ค่อนข้างสูง หรือเป็นเพราะมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด จึงเป็นสาเหตุให้การคอร์รัปชันไม่มีความรุนแรงมากนัก ส่วน อีฟ เมนี⁴⁹ กล่าวว่า ถึงแม้กฎหมายจะมีข้อดีคือ การสร้างความแน่นอนให้เกิดขึ้นในสังคม แต่การนำเอามาตรการทางกฎหมายมาใช้ในการต่อต้านการคอร์รัปชันก็มีข้อจำกัดเช่นกันคือ มักจะไม่สามารถนิยามความหมายของการคอร์รัปชันได้อย่างชัดเจน มีผลทำให้ไม่สามารถนำมาใช้ในการตัดสินใจว่า การกระทำบางกรณีเป็นการคอร์รัปชันหรือไม่

มอริส เซฟท์เทล⁵⁰ กล่าวว่า มาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันโดยการปฏิรูปกฎหมาย และระบบการบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการแพร่ระบาดของการคอร์รัปชันได้แต่อย่างใด นอกจากนี้การคอร์รัปชันนั้นวันจะเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย ความล้มเหลวของการปฏิรูปดังกล่าวคือ ความไม่เข้าใจเกี่ยวกับสภาพความเป็นจริงของรัฐ ในแง่เกี่ยวกับลักษณะสำคัญขั้นพื้นฐานทางการเมืองที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงก่อนที่จะมีการปฏิรูป อันมีผลทำให้การปฏิรูปก่อให้เกิดการเพิ่มโอกาสสำหรับช่องทางในการคอร์รัปชันให้เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้

⁴⁸A. Ades and Di Tella R., "The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions," *IDS Bulletin* 27 (1996):496-515.

⁴⁹Y. Meny, "Fin De Siecle' Corruption: Change, Crisis and Shifting Values," *International Social Sciences Journal* 149 (September 1996):309-320.

⁵⁰M. Szeftel, "Misunderstanding African Politics: Corruption and Governance Agenda," *Review of African Political Economy* 76 (1998):221-240.

แนวความคิดเปิดเสรีทางด้านเศรษฐกิจ และการเมือง (Liberalization) ได้สร้างปัญหาใหม่ขึ้นมา โดยที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จะไม่สามารถถูกกำจัดให้หมดสิ้นไปได้ด้วยการนำเอาแนวคิดระบบตลาดมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการปฏิรูปแล้ว แนวคิดดังกล่าว ยังจะสามารถถูกนำไปใช้ในการสร้างการคอร์รัปชันรูปแบบใหม่ๆ ขึ้นได้อีกด้วย

พอล เฮย์วูด⁵¹ กล่าวเสริมว่า แนวความคิดว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงระบบกฎเกณฑ์ที่ผ่านมา มักจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนผ่านจากการใช้อำนาจ หรือการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไปสู่องค์กรอิสระต่างๆ ที่กลุ่มผลประโยชน์มักจะถูกกีดกันไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วม แต่ทว่าในความเป็นจริงแล้ว เส้นแบ่งระหว่างผลประโยชน์สาธารณะ และผลประโยชน์ส่วนตัวมักจะคลุมเครือไม่มีความชัดเจน ดังนั้น องค์กรอิสระต่างๆ จึงอาจจะกลายเป็นคณะกรรมการที่ทรงอิทธิพลคณะใหม่ ที่มีโอกาส หรือความสามารถในการกำหนดขอบเขต หรือวิธีการปฏิบัติที่นำไปสู่การคอร์รัปชันขึ้นได้นอกจากนี้ การใช้กลไกตลาดโดยปราศจากความเข้าใจอย่างเพียงพอเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ต่างๆ จะมีผลทำให้เกิดโอกาสในการคอร์รัปชันขึ้นได้อย่างมากมาย ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ กรณีของประเทศรัสเซียภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ดังนั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่า นอกจากความเข้าใจที่ว่า ระบอบการปกครอง และระบบราชการจะเป็นสาเหตุขั้นพื้นฐานที่สำคัญของการคอร์รัปชันแล้ว การลดกฎเกณฑ์ข้อบังคับ และการให้ความสำคัญกับระบบตลาด และการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น และลดบทบาทของรัฐลง จะมีผลทำให้เส้นแบ่งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว กับส่วนรวมเกิดความไม่ชัดเจน

จากความไม่ชัดเจนดังกล่าว เซฟท์เทล⁵² ได้กล่าวเสริมว่า มีผลทำให้เกิดแนวคิด และวิธีการปฏิบัติแบบอุปถัมภ์นิยมใหม่ (Neo-Patrimonialism) ซึ่งมีลักษณะที่รัฐธรรมนูญ และองค์กรต่างๆ จะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการดำเนินงานของผู้นำ และความสัมพันธ์ส่วนบุคคลจะกลายเป็นหลักการพื้นฐาน การดำรงอยู่ของระบบดังกล่าวนี้ จะต้องพึ่งพาการสนับสนุนทางการเมืองจากการใช้ทรัพยากรต่างๆ ของรัฐ เป็นเครื่องมือสำคัญ ดังนั้น การคอร์รัปชันจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่ผู้ปกครอง หรือผู้มีอำนาจเลือกที่จะใช้ เพื่อจูงใจ หรือสร้างการสนับสนุนทางการเมืองให้กับตนเอง และหมู่คณะโดยการเปิดโอกาสให้ผู้สนับสนุนสามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากรของรัฐนั่นเอง

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

นอกจากนี้ เซฟท์เทล ยังได้กล่าววิพากษ์วิจารณ์การนำเอาแนวความคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) มาใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงาน หรือมาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันด้วยว่า จากการที่แนวความคิดดังกล่าวมองว่า สาเหตุของการคอร์รัปชันเป็นผลมาจากปัญหาของระบอบประชาธิปไตย หรือการพัฒนาเป็นสำคัญ มีผลทำให้แนวความคิดนี้ ไม่สนใจที่จะศึกษาถึงไปถึงแรงขับเคลื่อนทางการเมือง และชนชั้นที่เป็นตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการคอร์รัปชัน จึงไม่น่าแปลกใจ แต่อย่างไรก็ตามปัญหาบางอย่างเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน จึงไม่ได้ถูกกล่าวถึงไว้ในรายงานชิ้นต่างๆ ของแนวคิดนี้แต่อย่างใด ดังนั้น แนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างจึงเป็นเพียงแค่การทำให้ “กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เอื้อให้กับชนชั้นนายทุน” (Bourgeois Order) อาทิเช่น ระบบตลาด, การดำเนินกิจการแบบเอกชน เป็นต้น ได้รับการสถาปนาขึ้น และได้นำไปสู่มาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันที่ได้ละเลยประเด็นสำคัญๆ ต่างๆ ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง, การแข่งขันทางการเมือง และแนวความคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันอื่นๆ ที่ผ่านมา เป็นต้น ผลก็คือ นอกจากจะไม่สามารถลดปัญหาการคอร์รัปชันลงได้แล้ว ปัญหานี้ก็กลับได้ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ทั้งๆ ที่ได้มีความพยายามที่จะปฏิรูปการเมืองแล้วก็ตาม ทั้งนี้ เพราะ การปฏิรูปดังกล่าวไม่ได้ ให้ความสำคัญกับ หรือกล่าวถึงการทำให้รัฐมีบทบาทหน้าที่ลดลง จึงมีผลทำให้การปฏิรูปที่ผ่านมาจึงไม่ได้มีผลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการคอร์รัปชัน แต่อย่างใด

มาร์ค ฟลิป⁵³ กล่าวว่า ความพยายามที่จะลดการคอร์รัปชัน และเพิ่มความรับผิดชอบสาธารณะ โดยการเพิ่มการมีส่วนร่วมในการเข้าถึงกระบวนการทางการเมืองนั้นมักจะล้มเหลว ทั้งนี้ เพราะ แท้ที่จริงแล้วประชาชนแทบจะไม่อยู่ในสถานะที่จะสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม หรืออยู่ในลักษณะที่จะเสนอนโยบาย และวิธีการปฏิบัติต่างๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของพวกเขา ดังนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยนั้นมักจะไม่ได้ผล อาจจะกล่าวได้ว่า ในทางทฤษฎีแล้ว สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองนั้น ถือได้ว่า เป็นปัจจัยสำคัญของกระบวนการยุติธรรม แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในการนำไปปฏิบัติจริง กล่าวคือ ถึงแม้ว่าส่วนงานทางการเมืองเกี่ยวกับความเป็นพลเมือง ได้เน้นย้ำความรับผิดชอบทางการเมืองของประชาชน แต่ที่จริงแล้วความรับผิดชอบส่วนใหญ่จะอยู่ในมือของบรรดานักการเมือง และข้าราชการเป็นสำคัญ

⁵³M. Philp, "Defining Political Corruption," *Political Studies* 45 (1997): 436-462.

ปีเตอร์ อายเกิน⁵⁴ กล่าวว่า ความสำเร็จในการดำเนินการต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยการใช้มาตรการต่างๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก นอกจากนี้ ในทางกลับกันมาตรการต่างๆ เหล่านั้น อาทิเช่น มาตรการเกี่ยวกับระบบการตรวจสอบ และถ่วงดุล เป็นต้น ยังอาจจะถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการคอร์รัปชันได้ ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่า ถึงแม้ประเทศต่างๆ จะได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการคอร์รัปชัน รวมทั้ง การมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วก็ตาม แต่ก็ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการคอร์รัปชันน้อยมาก ทั้งนี้ เพราะ แนวทางการปฏิบัติของมาตรการทางกฎหมายเหล่านั้นไม่สอดคล้องกับบริบทที่เป็นจริงในการนำไปปฏิบัติ หรือบังคับใช้แต่อย่างใด

เอกสารอ้างอิง

Articles

- Johnson M. "The Search for Definition: The Vitality of Politics and The Issue of Corruption." International Social Science Journal 149 (September 1996):321-335.
- Johnson M. "What Can Be Done about Entrenched Corruption?." In Annual World Bank Conference on Development Economics. Boris PlesKovic (ed.) (Washington D.C.: The World Bank, 1998) pp. 69-90.
- Werner S.B. "New Direction in The Study of Administrative Corruption." Public Administration Review 43 (March/April):441-456.
- Naim M. "The Corruption Eruption." Brown Journal of World Affairs 2 (Summer 1995):245-261.
- Seftel M. "Misunderstanding African Politics: Corruption and Governance Agenda." Review of African Political Economy 76 (1998):236, 418.
- Goudie A.W. and David Stasavage. "A Framework for analysis of Corruption." Crime, Law and Social Change 29 (1998):113-159.
- Shaid Alam M. "Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment." American Journal of Economics and Sociology 48 (October 1989):441-456.

⁵⁴P. Eigen, "Combatting Corruption Around The World," Journal of Democracy 7 (1996):158-168.

- Heywood P. "Political Corruption: Problems and Perspectives." Political Studies XLV 3 Special Issue (1997):639–658.
- Sung Hung-En. "A Convergence Approach to the Analysis of Political Corruption: A Cross National Study." Crime, Law and Social Change 38 (2002):137-160.
- Khan M. "The efficiency Implications of Corruption." Journal of International Development 8 (1996):683–696.
- Shleifer A. and R. W. Vishny. "Corruption." Quarterly Journal of Economics CX 3 (August 1995):681-712.
- Hutchcroft Paul D. "The Politics of Privilege: Assessing The Impact of Rents, Corruption and Clientelism on the Third World' Development." Political Studies XLV3 (Special Issue):639-658.
- Alatas S. H., "Political Corruption: Problems and Perspectives Paul Heywood." in Political Studies XLV 3 Special Issue (1997):425-426.
- Tarkovski J. "Old and New Patterns of Corruption in Poland and USSR." Telos 80 (1989):51-62.
- Philp M. "Defining Political Corruption." Political Studies 45 (1997): 436-462.
- Pope J. "Enhancing Accountability and Ethics in the Public Sector." In Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity. R. Stephenhurst and S. Kpunden (eds.) Washington D.C.: World Bank, 1999.
- Gillespie K. and G. Okruhlik. "The Political Dimensions of Corruption Cleanups: A Framework for Analysis." Comparative Politics 24 (October):77-82.
- Scott J. C. "The Analysis of Corruption in Developing Nation." Comparative Studies in Society and History 11 (1969):315-341.
- Rose-Ackerman S. "Democracy and "Grand" Corruption." International Social Sciences Journal 149 (September 1996):365-380.
- Ades A. and Di Tella R. "The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions." IDS Bulletin 27 (1996):496-515.
- Meny Y. "Fin De Siecle' Corruption: Change, Crisis and Shifting Values." International

Social Sciences Journal 149 (September 1996):309-320.

Eigen P. "Combatting Corruption Around The World." Journal of Democracy 7 (1996): 158-168.

Books

Pradhan S. et al. Anticorruption in Transition. Washington DC: World bank, 2000.

Hiddenheimer A.J. et al. Political Corruption: A Hand Book. New Brunswick, NJ: Transaction, 1989.

Syed Hussein Alatas. The Problem of Corruption. Singapore: Donald Moore Press Ltd, 1986.

Klitgaard R. Corrupt City: A Practical Guide to Cure and Prevention. Oakland: ICS Press, 2000.

The World Bank. World Development Report 1997: The State in a Changing World. New York: Oxford University Press, 1997.

Rose-Ackerman S. Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform. New York: Cambridge University Press, 1999.

Other

Langseth P.; R. Stephenhurst and J. Pope. "The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption." SDI Working Papers 400/142, Shelf No.1976. (Washington DC: Economic Development Institute of the World Bank, 1997):10–22.