

ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน

บทนี้ กล่าวถึงพื้นฐานความรู้ เกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน อันประกอบด้วย นิยามของการทุจริต วิวัฒนาการที่ทำให้เกิดสถานการณ์การทุจริต ตลอดจนเงื่อนไขหรือสาเหตุ รวมทั้ง เครื่องมือวัดการทุจริตคอร์รัปชัน รายละเอียดทั้งหมด มีดังต่อไปนี้

นิยามของการทุจริตคอร์รัปชัน อาจแบ่งการพิจารณาออกเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่

๑. นิยามการทุจริตคอร์รัปชันในบริบทสากลนิยามของ “การทุจริตคอร์รัปชัน” โดยพิจารณาในบริบทสากลนั้นอาจพิจารณาได้จากการให้ความหมายไว้ในพจนานุกรมต่างๆ เช่น ความหมายใน Black Law Dictionary (๑๙๗๙: ๕๐) ให้ความหมายของการคอร์รัปชันไว้ว่าหมายถึง “การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อโกงโดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้ง การกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่ข้าราชการบุคคลใด บุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น” ซึ่งการให้ความหมายข้างต้นนี้ จะสอดคล้องกับ Funk and Wagnals New Standard Dictionary of the English Language อ่างในงานของพรศักดิ์ ผ่องแผ้วและคณะ (๒๕๔๔: ๓๑) ซึ่งได้ ให้ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันไว้ว่าหมายถึง “การใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่ โดยเฉพาะการกินสินบน” และ The Shorter Oxford English Dictionary อ่างในงานของชัยอนันต์ สมุทวณิช (๒๕๑๙) ได้อธิบายไว้ว่า “คอร์รัปชัน เป็นการกระทำที่เสื่อมความซื่อตรง โดยการรับสินบน หรือช่วยเหลือกัน การใช้วิธีการปฏิบัติมิชอบ และหมายถึง การปฏิบัติมิชอบในทางการเมืองและการปกครอง การติดสินบน การขายตำแหน่งหน้าที่ การอนุมัติทำสัญญาของทางราชการกับบริษัทห้างร้าน หรือเอกชน และการที่ราชการยอมให้มีที่ดินหรือสิทธิพิเศษเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินรางวัลซึ่งเคยเกิดขึ้น มาหลายครั้งในประวัติศาสตร์ แต่ในปัจจุบันมักจะหมายถึง การฉ้อโกงอันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง”

๒. นิยามการทุจริตคอร์รัปชันในบริบทสังคมไทยนิยามการทุจริตคอร์รัปชันในบริบทสังคมไทยในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ หน้า ๕๓๔ ระบุไว้ว่าทุจริตเป็นคำนาม หมายถึง “ความประพฤติชั่ว คดโกง ฉ้อโกง” ส่วนสำนักงาน ก.พ. (๒๕๔๔: ๗๙) ได้ให้ความหมายของ คำว่า “คอร์รัปชัน” (สำนักงาน ก.พ. ๒๕๔๔ : ๗๙) ว่ามาจากภาษาลาตินว่า Corruptere ซึ่งมาจากคำ ๒ คำรวมกันคือ To Ruin-Com (together) + Rumpere (to break) หมายถึง “การทำลาย หรือละเมิด จริยธรรม หรือธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรวมถึงพฤติกรรมที่ไม่ปฏิบัติตาม กฎหมาย ทำน้อยกว่า หรือไม่เท่าที่กฎหมายระบุไว้ หรือแม้แต่ทำตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แต่ใช้ วิธีการที่ผิดกฎหมาย” และอีกความหมายหนึ่งที่เป็นไปในทำนองเดียวกัน ได้แก่ สถาบันพระปกเกล้า (๒๕๔๓: ๖) ให้คำจำกัดความ “การทุจริตประพฤติมิชอบ” คือ “การใช้ตำแหน่งงานสาธารณะ ใช้อำนาจ ในทางมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มบุคคล การทุจริต ประพฤติมิชอบจะเกิดขึ้นเมื่อเจ้าพนักงานรับ ขอบ หรือกรรโชกเอาค่าตอบแทน หรือเมื่อตัวแทนเอกชน เสนอให้ค่าตอบแทนเพื่อหลบเลี่ยงกฎหมาย เพื่อผลประโยชน์ในการแข่งขัน หรือส่วนบุคคล”

สำหรับนิยามการคอร์รัปชันในมิติด้านสังคมวิทยา อุดม รัฐอมฤต (๒๕๔๔) เห็นว่า “เป็นพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเบี่ยงเบนไปจากวิธีปฏิบัติที่ยอมรับกันเพื่อให้ได้ประโยชน์สำหรับตนเอง เป็นพฤติกรรมของบุคคลที่ฉ้อฉลต่อความไว้วางใจของสังคม ซึ่งแสดงออกดังนี้

- มักเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับบุคคลมากกว่าหนึ่งคน
- โดยภาพรวมเกี่ยวข้องกับความลับ
- มักเกี่ยวข้องกับพันธกรณีหรือประโยชน์ได้เสียร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง
- ผู้ที่กระทำโดยปกติมักจะพยายามอำพรางสิ่งที่ตนทำ
- การกระทำทั้งหลายมักเกี่ยวข้องกับการฉ้อฉล
- การกระทำไม่ว่ารูปแบบใดๆ เป็นการทรยศต่อความไว้วางใจ
- การกระทำนั้นมักจะเกี่ยวข้องกับหน้าที่ในสองด้านที่ขัดแย้งกันของผู้กระทำนั้น
- เป็นการกระทำที่ละเมิดแบบแผนพฤติกรรมการทำงานที่

โดยสรุป การทุจริตคอร์รัปชันในความหมายในบริบทสังคมไทย มีความหมายเช่นเดียวกับความหมายในบริบทสากลทั่วไป อันรวมถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตในหน้าที่ราชการ การรีดนาทาเร้นประชาชน การกินสินบน ตลอดจนความไม่ยุติธรรมอื่นๆ ที่ข้าราชการหรือบุคคลอื่นใดใช้เป็นเครื่องมือในการฉีกรอนความเป็นธรรมและความถูกต้องตามกฎหมายของสังคม หรือกล่าวอย่างสั้นที่สุดคือ การทุจริตและการประพฤติมิชอบของข้าราชการเมื่อประมวลความหมายของคำว่าคอร์รัปชันจากนักวิชาการและนักคิดทั้งหลายแล้ว พอประมวลได้ว่า การคอร์รัปชันเป็นเรื่องของการที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้ใช้อิทธิพลทางใดทางหนึ่งของตน เพื่อได้มาซึ่งผลประโยชน์จากสาธารณชนหรือหน่วยงานที่สังกัดให้ตนเองหรือพวกพ้องของตน อย่างไรก็ตามเมื่อเทียบกับคำของภาษาไทยพบว่า การทุจริตคอร์รัปชันยังตรงกับคำไทยอีกหลายคำ เช่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง การฉ้อฉล การคดโกง ส่วย การติดสินบน การกินตามน้ำ การกินทวนน้ำ คำวิ่งเต้น คำนำร่อนน้ำชา และเงินใต้โต๊ะ

วิวัฒนาการของรูปแบบการทุจริต

จากการศึกษาทบทวน ค้นคว้าเอกสาร รวมทั้งจาก website ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่า ลักษณะทั่วไปของการคอร์รัปชัน ไม่ได้มีลักษณะของการเกิดขึ้นแล้วจะพบเห็นได้อย่างชัดเจน เนื่องจากไม่มีใครที่จะเปิดเผยความจริงได้อย่างชัดเจน ส่วนมากผู้ทุจริตคอร์รัปชันมักจะได้รับประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย ทั้งผู้ให้และผู้รับซึ่งต่างก็ร่วมมือหรือไม่ก็สมคบกันปกปิดการกระทำ

นอกจากนี้วิวัฒนาการของการคอร์รัปชันอาจพิจารณาได้ว่ามีหลายชนิดตามความรุนแรง เช่น การศึกษาของ Heidenheimer อ่างในงานของ สมพร แสงชัย (๒๕๒๘) และศุภชัย ยาวะประภาษ (๒๕๔๔: ๔-๘) มองว่าคอร์รัปชันแบ่งออกเป็น ๓ ชนิด คือ

๑. คอร์รัปชันขาว (White Corruption) หมายถึง การกระทำคอร์รัปชันที่ประชาชนทั่วไป และผู้นำในสังคมยอมรับและไม่สมควรจะลงโทษผู้ที่กระทำผิด เพราะ เป็นเรื่องไม่สลักสำคัญจนเกินไป ซึ่งคอร์รัปชันขาวเป็นเสมือน “คอร์รัปชันจำแลง” ในสังคมไทย โดยอิงขนบธรรมเนียมประเพณีไทย หากแต่อาจนำมาซึ่งคอร์รัปชันเทาและดำต่อไป คอร์รัปชันจำแลงชนิดนี้เรียกว่า “ทองไหล” คำว่า “ทองไหล” หมายถึง การที่ผู้อยู่ในตำแหน่งระดับสูงหรือผู้มีอำนาจได้รับสิ่งของหรือเงินทอง โดยมีได้เรียกร่อง แต่ในสายตาของผู้ให้เป็นการให้เพื่อให้เกิดความชื่นชอบหรือระลึกถึง ซึ่งอาจนำมาซึ่งตำแหน่งหรือผลประโยชน์บางประการ เช่น ข้าราชการก็พึงหวังในตำแหน่งลาภยศ และการปกป้องคุ้มกัน พ่อค้าหรือคหบดีก็มุ่งหวังจะใช้ความคุ้นเคยหรือความสนิทสนมเป็น “ยันต์กันผี” มิให้ถูกข่มเหงรังแกหรือผู้ให้อาจมีความรู้สึกจำเป็นต้องให้เพื่อให้เกิดความคุ้นเคยกับผู้อื่น หรือเพื่อมิให้ผู้ใหญ่รังเกียจเดียดฉันท์ หากผู้ใหญ่เกิด “เขม่น” ขึ้นมาอาจถูกละเลยต่อการพิจารณาความดีความชอบหรือตำแหน่งหน้าที่ที่สูงขึ้นไป สำหรับผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูงการไม่มี “สัมมาคารวะ” เช่นนี้ อาจถูกโยกย้ายไปสู่ตำแหน่งที่ไม่มีอำนาจหน้าที่อะไรเลยก็ได้ ดังนั้น ทองไหลเป็นการแสดง “น้ำใจ” ของผู้น้อยต่อผู้มีอำนาจวาสนาหรือตำแหน่งหน้าที่ที่ให้คุณให้โทษได้ จึงเป็นการให้โดยเสนหาไม่เข้าข่ายทุจริตและประพฤติมิชอบ วิธีการของทองไหล เช่น การให้ของขวัญเนื่องในโอกาสพิเศษ เช่น วันเกิด วันครบรอบแต่งงาน การร่วมเป็นเจ้าภาพในโอกาสต่างๆ ที่ไม่เป็นการ การร่วมกิจกรรมบางอย่างของผู้ใหญ่ และการหมั่นไปเยี่ยมเยียนผู้ใหญ่ซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชา และลูกน้องที่ใกล้ชิดที่ต้องกระทำ

นอกจาก “ทองไหล” ข้างต้นแล้วยังมีคำว่า “เงินลอย” ซึ่งคำว่า “เงินลอย” คือ การที่ผู้อยู่ในตำแหน่งระดับสูงหรือผู้มีอำนาจได้รับสิ่งของหรือเงินทอง โดยมีได้เรียกร่อง แต่มีสภาพเหมือนจะเป็นการตอบแทนการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติบางอย่างของผู้มีตำแหน่งหน้าที่ และเป็นประโยชน์แก่ผู้ให้โดยตรง โดยมีได้รับประโยชน์และผู้นั้นก็พยายามตอบแทนบุญคุณให้ ซึ่งเงินลอยควรเป็นการกระทำผิดกฎหมายหรือประพฤติมิชอบ เพราะเงินจะลอยต่อเมื่อผู้มีตำแหน่งหน้าที่อยู่ในตำแหน่งนั้น และทำประโยชน์ให้แก่ผู้ให้การรับเงินลอยนี้จะมีลักษณะที่บางคนเรียกว่า “กินตามน้ำ” ด้วย คือทั้งสองอย่างได้มาโดยมิได้เรียกร่องและมีลักษณะของการสมนาคุณอยู่ในตัว ทั้งนี้ การลอยของเงินอาจผ่านคนกลาง ซึ่งเป็นคนสนิทชิดเชื้อกับผู้มีตำแหน่งหน้าที่ก็ได้ โอกาสในการเกิดเงินลอย ได้แก่ การซื้อการจ้าง การส่งส่วยของลูกน้อง การรับเงินเป็นรายเดือนจากกิจกรรมบางอย่างซึ่งไม่ผิดกฎหมาย แต่เนื่องจากข้าราชการเหล่านั้นอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งสามารถอำนวยความสะดวกต่างๆ การรับเงินเป็นรายเดือนจากกิจกรรมบางอย่างที่ผิดกฎหมาย และการรับเงินลอยในโอกาสอื่นๆ

๒) คอร์รัปชันเทา (Grey Corruption) หมายถึง การกระทำคอร์รัปชันซึ่งบางส่วนในสังคม โดยเฉพาะพวกผู้นำเห็นว่าเป็นการกระทำผิด แต่ประชาชนทั่วไปยังสองจิตสองใจอยู่มากกว่า ซึ่งคอร์รัปชันเทาในสังคมไทย คือสิ่งที่เรียกว่า “บ้านต้องเช่า” คำว่า “บ้านต้องเช่า” จะหมายถึง การที่ผู้อยู่ในตำแหน่งหน้าที่เรียกร่องเงินทองหรือสิ่งของเป็นการตอบแทนการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ ในบางครั้งก็อาจเป็นการตอบแทนการปฏิบัติงานที่รวดเร็ว หรืออาจมีลดหย่อนมาตรฐานของระเบียบบังคับบ้าง โดยการให้อาจให้ก่อนหรือหลังการปฏิบัติก็ได้ โดยโอกาสที่จะเกิดบ้านต้องเช่าคล้ายคลึงกับเงินลอยมาก นอกจากนี้ยังมีลักษณะของ “ข้าวต้องซื้อ” ซึ่งกรณี “ข้าวต้องซื้อ” จะมีลักษณะรุนแรงมากกว่าบ้านต้องเช่า เพราะ

เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการหาผลประโยชน์ ซึ่งก็มีใช่เป็นการเรียกร้องค่าตอบแทน แต่เป็นการเข้าไปมีส่วนพัวพันกับการหาผลประโยชน์อย่างจริงจัง หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์หรือหาประโยชน์ใส่ตนโดยไม่มีหลักฐานปรากฏให้เห็น

๓) คอร์รัปชันดำ (Black Corruption) หมายถึง การกระทำคอร์รัปชันที่ทุกฝ่ายในสังคมเห็นว่าเป็นการกระทำผิดและสมควรได้รับโทษตามกฎหมายทุกประการ ซึ่งถือว่า “คอร์รัปชันสีดำ” เป็นคอร์รัปชันขนาดแท้ สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ชนิด คือ “ดาวไกล” กับ “ใจถึง” ชนิดแรก “ดาวไกล” เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของตนเองโดยไม่เกรงกลัวกฎหมายหรือความเดือดร้อน ซึ่งจะเกิดขึ้นกับประชาชนโดยอาจเรียกร้องเงินทอง ผู้ที่เรียกร้องโดยทั่วไปมักเป็นเจ้าของที่ชั้นผู้น้อย ซึ่งมักจะเกิดเมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นและผู้กระทำผิดมีโทษทางกฎหมาย จึงเป็นโอกาสของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์ อัตราการเรียกร้องขึ้นกับความหนักเบาของความผิด และมีการกระทำซึ่งยังคงกำกวมว่าผิดหรือไม่ผิดแต่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเห็นว่าผิด จึงทำการเรียกร้องเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการปฏิบัติงานตามกฎหมาย รวมถึงมีการสร้างหลักฐานเท็จและยึดยึดข้อหาให้ผู้บริสุทธิ์แล้วรีดไถเพื่อมิให้มีการดำเนินการตามกฎหมาย คอร์รัปชันสีดำชนิดหลังหรือ “ใจถึง” เป็นการประพฤติทุจริตอย่างตื้อๆ ต้านๆ โดยการจงใจฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและทางราชการได้รับความเสียหาย เช่น การนำวัสดุอุปกรณ์สิ่งของของทางราชการไปใช้เป็นของส่วนตัวเป็นการชั่วคราวหรือตลอดไป การทุจริตทางการเงินหรือการทุจริตโดยการกระทำผิดระเบียบข้อบังคับเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งเป็นการกระทำซึ่งเกินอำนาจหน้าที่ของตน

นอกจากการแบ่งรูปแบบการคอร์รัปชันตามตึกีความรุนแรงแล้วอาจกล่าวได้ว่าที่ผ่านมา การคอร์รัปชันมีวิวัฒนาการของรูปแบบจำแนกได้อย่างน้อย ๓ ลักษณะ คือ

๑. แบ่งตามผู้ที่เกี่ยวข้อง เป็นรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในเชิงอำนาจและความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างตัวแสดง (actors) ต่างๆ ในกระบวนการทุจริตคอร์รัปชัน (Tanzi, ๑๙๙๔ และ RoseAckerman, ๑๙๗๘ อ้างในงานของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, ๒๕๔๖ และนวนลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๖: ๒-๒๔ - ๒-๒๕) จะมี ๒ ประเภทคือ

๑.๑ การทุจริตโดยข้าราชการ (Administrative or Bureaucratic Corruption) ซึ่งหมายถึงการกระทำที่มีการใช้หน่วยงานราชการเพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ในทางการเงินที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นๆ มากกว่าประโยชน์สาธารณะโดยลักษณะของการทุจริตโดยข้าราชการสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทย่อย (Shleifer และ Vishney, ๑๙๙๓ อ้างในงานของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, ๒๕๔๖) คือ การคอร์รัปชันตามนำ (corruption without theft) จะปรากฏขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องการสินบนโดยให้มีการจ่ายตามช่องทางปกติของทางราชการ แต่ให้เพิ่มสินบนรวมเข้าไว้กับการจ่ายค่าบริการของหน่วยงานนั้นๆ โดยที่เงินค่าบริการปกติที่หน่วยงานนั้นจะต้องได้รับก็ยังคงได้รับต่อไป อีกอย่าง คือ การคอร์รัปชันทวนน้ำ (corruption with theft) เป็นการคอร์รัปชันในลักษณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเรียกร้องเงินจากผู้ขอรับบริการโดยตรง โดยที่หน่วยงานนั้นไม่ได้มีการเรียกเก็บเงินค่าบริการแต่อย่างใด

๑.๒ การทุจริตโดยนักการเมือง (political corruption) เป็นการใช้นโยบายของทางราชการโดยบรรดานักการเมืองเพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ในทางการเงินมากกว่าประโยชน์สาธารณะเช่นเดียวกัน

๒. แบ่งตามกระบวนการที่ใช้ (ศุภชัย ยาวะประภาส และคณะ, ๒๕๔๔: ๔-๘ และนวนลน้อย ตีรรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๖: ๕) จะมี ๒ ประเภทคือ

๒.๑ เกิดจากการใช้อำนาจในการกำหนด กฎ กติกาพื้นฐาน เช่น การออกกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ เพื่ออำนวยประโยชน์ต่อกลุ่มธุรกิจของตนหรือพวกพ้องเรียกว่า “Against-the-rule” และ

๒.๒ เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากกฎและระเบียบที่ดำรงอยู่ ซึ่งมักเกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎและระเบียบเหล่านั้นที่ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้อดุลพินิจได้ เรียกว่า “According-to-law”

๓. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตของวุฒิสภา (วิชา มหาคุณ: ๒๕๕๐) มีการแบ่งรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันออกเป็น ๕ ประเภท ได้แก่

๓.๑ การทุจริตเชิงนโยบาย เป็นรูปแบบใหม่ของการทุจริตที่แยบยล โดยอาศัยรูปแบบของกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือมติของคณะกรรมการเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจผิดว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยข้อเท็จจริง คือ มีการกำหนดนโยบายที่จะทำโครงการหรือกิจการ โดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาลที่อ้างประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนเป็นอันดับแรก และมีการเตรียมการรองรับโครงการหรือกิจการนั้นให้มีความชอบด้วยกฎหมายหรือกฎระเบียบ ท้ายสุดคือผลประโยชน์อันมิควรได้เกิดขึ้นแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล หรือพวกพ้องหรือญาติมิตรของผู้กำหนดนโยบาย อาจเป็นเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์อย่างอื่นซึ่งมักจะเป็นผลประโยชน์มหาศาลที่ตกกับฝ่ายบริหารที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายข้าราชการประจำ

๓.๒ การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นการใช้อำนาจและหน้าที่ในความรับผิดชอบของตนในฐานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ปัจจุบันมักเกิดจากความร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง พ่อค้าและข้าราชการประจำ อันมีลักษณะเป็นธุรกิจทางการเมือง ที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือนักการเมืองและนักธุรกิจร่วมกันครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบ ทั้งนี้ โดยมีข้าราชการฝ่ายปกครองและเจ้าพนักงานที่ดินให้ความร่วมมือหรือได้รับผลประโยชน์ตอบแทน

๓.๓ การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตประเภทนี้จะพบได้ทั้งรูปแบบของการฮั้ว ตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบ กำหนดรายละเอียดหรือสเปกงาน กำหนดเงื่อนไข คำนำนราคาากลาง ออกประกาศประกวดราคา การขายแบบการรับและเปิดซอง การประกาศผล การอนุมัติ การทำสัญญาทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างล้วนมีช่องโหว่ให้มีการทุจริตกันได้อย่างง่ายดาย นอกจากนี้ ยังมีการทุจริตที่มาเหนือเมฆคือการอาศัยความเป็นหน่วยงานราชการด้วยกัน

๔. การทุจริตในการให้สัมปทาน เป็นการแสวงหาหรือเอื้อประโยชน์โดยมิชอบจากโครงการหรือกิจการของรัฐ ซึ่งรัฐได้อนุญาตหรือมอบให้เอกชนดำเนินการแทนให้ลักษณะสัมปทานผูกขาดในกิจการใดกิจการหนึ่ง เช่น การทำสัญญาสัมปทานโรงงานสุรา การทำสัญญาสัมปทานโทรคมนาคม เป็นต้น

๕. การทุจริตโดยการทำลายระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นการพยายามดำเนินการให้ได้บุคคลซึ่งมีสายสัมพันธ์กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอันที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ทำให้องค์กรเหล่านี้มีความอ่อนแอไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เครื่องมือวัดการทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีรูปแบบกลวิธีที่หลากหลาย มีความสลับซับซ้อน และยากที่จะตรวจสอบได้ สถานการณ์ด้านการทุจริตคอร์รัปชันในแต่ละประเทศจึงมีระดับความรุนแรงแตกต่างกันออกไปตามบริบท และปัจจัยเกื้อหนุนของประเทศนั้นๆ อย่างไรก็ตามประเทศไทยและองค์กรต่างๆ ทั่วโลก ได้ตระหนักถึงความสำคัญและเล็งเห็นถึงผลกระทบของปัญหาการคอร์รัปชันที่ประชาชนทั่วโลกต้องเผชิญ ดังนั้น องค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ จึงมีความพยายามในการสร้างเครื่องมือวัดการคอร์รัปชันในระดับสากลและมุ่งพัฒนาเครื่องมือวัดให้มีประสิทธิภาพ แสดงให้เห็นถึงภัยคุกคามของการกระทำการทุจริต เพื่อร่วมกันต่อต้านการคอร์รัปชัน และส่งเสริมความซื่อสัตย์โปร่งใส ซึ่งในส่วนนี้จะกล่าวถึงเครื่องมือวัดการคอร์รัปชัน

๑. ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index, CPI) องค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ได้ทำการประเมินและสร้างดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ จัดทำเป็นครั้งแรกในปี ๒๕๓๘ โดยจัดเป็นคะแนน ๐-๑๐ คะแนน คะแนนต่างๆ เหล่านี้เป็นบ่งชี้การวัดมุมมองหรือความรู้เรื่องการคอร์รัปชันของผู้ตอบแบบสอบถาม

๒. การประเมินความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและการเมืองในเชิงคอร์รัปชันของประเทศในภูมิภาคเอเชียบริษัทที่ปรึกษาด้านความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจ (Political & Economic Risk Consulting, Ltd., PERC) ปัจจุบันได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของนักธุรกิจต่างชาติที่ทำธุรกิจในประเทศต่างๆ โดยใช้คำถามในลักษณะที่ว่าหากท่านยื่นขออนุญาตเพื่อดำเนินการทางธุรกิจไปแล้วระยะหนึ่ง ยังไม่ได้รับอนุญาต เมื่อท่านให้เงินแก่เจ้าหน้าที่แล้วท่านจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินการเรื่องนั้นแน่นอน

๓. ดัชนีธรรมาภิบาลโลก (The Worldwide Governance Indicators, WGI) ธนาคารโลกได้ทำการพัฒนาและสร้างฐานข้อมูลดัชนีชี้วัดคุณภาพของภาครัฐในประเทศต่างๆ โดยใช้ดัชนีชี้สถานะธรรมาภิบาล ๖ มิติ ได้แก่ การมีสิทธิมีเสียงและการตรวจสอบ เสถียรภาพทางการเมืองและการไม่มีสถานการณ์ความรุนแรง ประสิทธิภาพของภาครัฐ คุณภาพของกฎระเบียบต่างๆ การบังคับใช้กฎหมาย และการควบคุมปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

๔. เครื่องวัดการคอร์รัปชันทั่วโลก (Global Corruption Barometer, GCB) Gallup International Association ได้จัดทำเครื่องวัดการคอร์รัปชันทั่วโลก เป็นเครื่องมือหนึ่งขององค์กรความโปร่งใสนานาชาติ แม้ว่าเครื่องมือวัดจะมุ่งไปที่ความคิดเห็นของประชาชน แต่ก็เติมเต็มด้วย CPI และ BPI ซึ่งเป็นความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญและผู้นำทางธุรกิจ โดยมีการจัดทำครั้งแรกในปี ๒๕๔๖

๕. แนวโน้มการคอร์รัปชันทั่วโลกของหน่วยงานความซื่อสัตย์โปร่งใสสากล (Global Integrity) หน่วยงานความซื่อสัตย์โปร่งใสสากล เป็นองค์กรอิสระไม่แสวงหากำไร ทำงานติดตามแนวโน้มการคอร์รัปชันทั่วโลก โดยทำงานร่วมกับทีมท้องถิ่น โดยมีนักวิจัย นักข่าวหนังสือพิมพ์ลงพื้นที่ติดตามการเปิดเผยและการตรวจสอบข้อมูล

ที่มา
บทความวิชาการ
จากสำนักงาน ปปช.