

Bureaucracy:

ระบบราชการที่ปลอดจากการคอร์รัปชัน

ภรณ์ กิระคุบุตร

I. คำนำ

ปัญหาการคอร์รัปชันเป็นปัญหาหลักของระบบราชการไทย ซึ่งได้รับการศึกษาวิเคราะห์จากทั้งรัฐบาลในยุคต่าง ๆ ตลอดจนนักวิชาการทั้งไทยและเทศมาเป็นเวลานานแล้ว ตลอดจนได้มีการทามาตรการต่าง ๆ ขึ้นมามากมายหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นรูปของคำขวัญที่อ่านออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์ สื่อสารมวลชนต่าง ๆ อยู่ทุกวันทุกคืน จนกระทั่งถึงการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ป้องกันปราบปรามการคอร์รัปชันโดยเฉพาะ แต่ปัญหาการคอร์รัปชันก็ยังคงดูเหมือนว่าจะมีแนวโน้มที่กำจัดออกไปได้ยากมากจนเกือบถึงขั้นเป็นไปไม่ได้ ทั้งนี้ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอแนวความคิดหนึ่งเกี่ยวกับการวิเคราะห์ปัญหาการคอร์รัปชัน และเสนอข้อเสนอนี้ในการลดปัญหาการคอร์รัปชันขึ้นมาโดยอาศัยแนวความคิดดั้งเดิมของนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน คือ Max Weber ทั้งนี้ผู้เขียนมิได้มุ่งหมายที่จะให้เป็น "the one best way" หรือวิธีการเดียวที่ดีที่สุดแต่ประการใด หากแต่เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ท่านสนใจในเรื่องนี้ได้มาร่วมกระทำการบริหารกำลังความคิดของท่าน โดยหวังว่าการร่วมกันแสดงความคิดเห็นเช่นนี้อาจจะบรรลุดังการแก้ปัญหาคอร์รัปชันที่เหมาะสมกับสังคมไทยที่สุดได้บ้าง

II. การคอร์รัปชันในระบบราชการ

คำจำกัดความ

Professor J.S. Nye ให้คำจำกัดความของการคอร์รัปชันไว้ว่า หมายถึงพฤติกรรมใดซึ่งผิดแผกไปจากหน้าที่ๆ เป็นทางการของผู้มีบทบาทต่อสาธารณะด้วยเหตุผลส่วนตัวไม่ว่าจะเป็นเพื่อ

ผลตอบแทนของการเงินหรือสถานภาพ หรือพฤติกรรมใดซึ่งใช้อิทธิพลไปในทางที่ขัดต่อกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับซึ่งได้กำหนดไว้เพื่อประโยชน์ส่วนตน¹

ประเภทของการคอร์รัปชันในระบบราชการ

Arnold J. Heidenheimer จำแนกประเภทของการคอร์รัปชันออกตามลักษณะของการกระทำดังนี้²

1. คอร์รัปชันกรณีเล็ก ๆ น้อย ๆ (Petty Corruption) หมายถึงการโอนอ่อนผ่อนปรนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องที่ไม่รุนแรงนักเพื่อเพื่อนฝูง เช่น การละเว้นไม่ปรับเมื่อเพื่อนกระทำผิดกฎจราจร หรือช่วยกลบเกลื่อนความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ของเพื่อนร่วมงาน เป็นต้น

2. คอร์รัปชันกรณีทำกันเป็นประจำ (Routine Corruption) เช่น การที่ข้าราชการรับของขวัญจากผู้ให้ไม่ต้องการให้มีการกระทำใด เป็นการตอบแทนในทันที แต่อ้างว่าเป็นการให้เพื่อแสดง "goodwill" หรือไมตรีจิตมิตรภาพ นอกจากนี้การใช้ระบบพรรคพวกหรือระบบญาติในการแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งต่าง ๆ ตลอดจนการเล่นพวกในการประมูลหรือทำสัญญาของหน่วยราชการก็ถูกจัดอยู่ในคอร์รัปชันประเภทนี้ด้วย นอกจากนี้การที่ข้าราชการได้รับผลประโยชน์หรือผลพลอยได้จากนโยบายหรือการสั่งการของราชการ³ เช่น รู้ว่าทางการจะตัดถนนตรงไหนก็ไปกว้านซื้อที่ดินในราคาถูก ๆ ไว้เพื่อคอยทำ หรือเมื่อมีโอกาสรู้ข้อกำหนดละเอียดในการประมูลเพื่อจัดซื้อสินค้าของทางการก็นำไปบอกให้บริษัทที่ตนเป็นกรรมการ หรือมีพรรคพวกอยู่ได้มีโอกาสประมูลในลักษณะที่ใกล้เคียงกับความต้องการที่สุด

3. คอร์รัปชันกรณีรุนแรงที่หนักข้อขึ้นไป (Aggravated Corruption)

หมายถึงกรณีที่ข้าราชการมีเงื่อนไขว่าจะต้องรับสินบนเสียก่อนจึงจะยอมปฏิบัติหน้าที่ซึ่งควรปฏิบัติ หรือการที่ข้าราชการยินยอมให้มีการกระทำซึ่งผิดกฎหมาย เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้กระทำผิดเหล่านั้น สิ่งที่น่าสนใจที่สุดของอาชญากรรมประเภทนี้คือ การที่ข้าราชการและประชาชนไม่สนใจโยกต่อการคอร์รัปชันที่มีหลักฐานปรากฏชัดแจ้ง เพราะคิดว่าระบบ

บริหารตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติล้วนเต็มไปด้วยการคอร์รัปชัน และข้าราชการส่วนใหญ่ขาดความรับผิดชอบต่อนักที่ จึงไม่มีประโยชน์อะไรที่จะไปสนใจกำจัดคอร์รัปชัน⁴ ความคิดเช่นนั้นก็คือว่าเป็นการคอร์รัปชันที่รุนแรงเหมือนกัน⁵ นอกจากนี้การคอร์รัปชันประเภทนี้ยังรวมถึงการที่ข้าราชการบางประเภท เช่น ข้าราชการตำรวจ “ซื้อตำแหน่ง” จากผู้บังคับบัญชาในราคาสูงแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็ยินยอมให้ข้าราชการผู้นั้นหาเงินมาชดเชยเงินที่จ่ายไปในการซื้อตำแหน่งด้วยการรับเงินจากอาชญากรแหล่งสำคัญอีกทอดหนึ่ง⁶

ผลของการคอร์รัปชันในระบบราชการ

ผลร้ายแรงที่สุดที่เห็นได้ชัดของการปล่อยให้มีการคอร์รัปชันในระบบราชการ คือ ถ้าหากการคอร์รัปชันของข้าราชการไม่ได้รับการหยุดยั้งจะเป็นเหตุให้ข้าราชการที่ต้องการเป็นกนซื้อตรงและมีประสิทธิภาพเกิดความรู้สึกท้อแท้เสียขวัญ และเมื่อขวัญตกต่ำลงสังคมนั้นก็กลายเป็นสังคมไร้ศีลธรรมที่นำไปสู่ความแตกดับของตัวเอง เพราะรัฐบาลที่มีข้าราชการคอร์รัปชันย่อมจะก่อให้เกิดความรู้สึกรังเกียจเกิดขึ้นในหมู่ประชาชนจนไม่ยอมให้ความร่วมมือ และไม่ให้การสนับสนุนต่อรัฐจนอาจมีผลให้รัฐต้องใช้วิธีการบังคับประชาชนให้ร่วมมือ ซึ่งก็จะนำไปสู่ความรุนแรงในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนเพิ่มขึ้น⁷ นอกจากนี้การคอร์รัปชันในวงรัฐบาลมีผลทำให้ประชาชนลดความเคารพต่ออำนาจของรัฐ ทั้งยังทำให้เสื่อมศรัทธาในความเป็นธรรมของรัฐ จึงทำให้รัฐต้องใช้กำลังบังคับในการปกครองมากยิ่งขึ้น เพราะไม่สามารถจะอาศัยความเคารพศรัทธาได้ ยิ่งมีการคอร์รัปชันมากขึ้นเท่าใดรัฐบาลนั้นก็ยิ่งสูญเสียความสนับสนุนจากประชาชนมากยิ่งขึ้นเท่านั้น⁸

Professor Gunnar Myrdal กล่าวหลังจากศึกษาสภาวะทางการเมืองและการเมืองในประเทศในเอเชียว่า การศึกษิตินบนจนเป็นนิสัยตลอดจนความไม่ซื่อสัตย์มักจะเป็นลู่ทางนำไปสู่ระบอบอัทธินิยม (Authoritarian Regime) ของรัฐบาลที่เข้ามาสู่อำนาจในยุคต่อมา เพราะจะถือโอกาสหาเสียงกับประชาชนให้ขึ้นชมรัฐบาลชุดใหม่ด้วยการเปิดโปงชุกชุกความชั่วร้ายในการคอร์รัปชันของรัฐบาลชุดก่อนและนำมาลงโทษ และหากรัฐบาลชุดใหม่นี้ไม่สามารถกำจัดคอร์รัปชันได้ ก็จะเป็นลู่ทางที่รัฐบาลชุดต่อไปจะถือเป็นข้ออ้างในการกระทำการปฏิวัติหรือยึดอำนาจการปกครอง⁹

ทั้งจะสังเกตได้ว่าเหตุผลสำคัญของการปฏิวัติรัฐประหารของรัฐบาลทหารซึ่งยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนทั้งในเอเชียและอัฟริกาตั้งแต่ช่วงหลัง ๆ ของปี 1950 เป็นต้นมา มักจะไม่พลาดไปจากการอ้างว่ารัฐบาลก่อนมีการยินยอมให้มีการคอร์รัปชันซึ่งทำให้ระบบบริหารเป็นอัมพาต และการเติบโตทางเศรษฐกิจถูกบ่อนทำลาย จึงจำเป็นที่ทหารจะเข้าล้มล้างระบบดังกล่าวเสีย¹⁰ แต่กรณีรัฐบาลทหารเข้ามาบริหารประเทศเข้าจริง ๆ ก็ปรากฏว่าตนเองก็ไม่สามารถจะหลุดพ้นจากการคอร์รัปชันไปได้ในที่สุด¹¹ จึงเป็นที่น่าคิดว่าการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันนั้นน่าจะไม่ได้อยู่ที่ความเด็ดขาดของรัฐบาล หากแต่จำเป็นที่จะต้องหาสาเหตุของการคอร์รัปชันในโครงสร้างของสังคมและค่านิยมซึ่งอยู่เหนืออำนาจการควบคุมของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นทหารหรือพลเรือนก็ตาม¹²

นอกจากนี้ Professor Gunnar Myrdal ยังชี้ให้เห็นอีกว่า หากสังคมใดมีการยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นสังคมที่เต็มไปด้วยการคอร์รัปชันโดยที่ผู้กระทำผิดเสี่ยงต่อการถูกลงโทษน้อยมากก็เท่ากับเป็นการยุยงให้เกิดการคอร์รัปชันมากขึ้นอีก ดังที่นายกรัฐมนตรีเนห์รูแห่งอินเดียเคยกล่าวไว้ว่า การที่ผู้นำระดับสูงเที่ยวบ่นประกาศว่า ทุกคนทำการคอร์รัปชันก็คือการสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการคอร์รัปชันขึ้นมาในสังคมเพราะข้าราชการชั้นผู้น้อยก็คิดว่า "หากทุกคนดูเหมือนจะทำการคอร์รัปชันเสียแล้ว ทำไมเราจึงจะไม่คอร์รัปชันกับเขาบ้างเล่า"¹³

III. ฐานฐานของการคอร์รัปชัน

Colin Leys ได้ยกประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์เกี่ยวกับการคอร์รัปชันที่น่านำมาพิจารณาในที่นี้อยู่ 2 ประเด็น คือ¹⁴

1. สิ่งจูงใจที่จะทำให้ข้าราชการคอร์รัปชัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนาดของผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการรับสินบนหรือขนาดของผลประโยชน์ที่จะสูญเสียไปหากตเว้นไม่รับสินบน เมื่อเปรียบเทียบกับโทษที่ข้าราชการจะได้รับหากถูกจับได้หรือการคอร์รัปชันนั้นถูกเปิดเผยออกมาว่าจะคุ้มกันหรือไม่

ดังนั้น หากวิเคราะห์ตามนี้จะเห็นได้ว่าข้าราชการที่ทำการเปรียบเทียบว่าหากผลประโยชน์ที่จะได้รับมากพอหรือ "คุ้มค่า" พอที่จะเสี่ยงกับการถูกลงโทษก็จะทำการคอร์รัปชันทันที

2. โอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากอยู่ในตำแหน่งที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งเปิดโอกาสให้คอร์รัปชันได้กว้างขวาง ประกอบกับความง่ายของการที่จะทำการคอร์รัปชันก็จะทำให้สะดวกยิ่งขึ้นอีก

สาเหตุสำคัญของ การคอร์รัปชันในวงราชการเกิดจากโครงสร้างของงานของรัฐซึ่งทำให้ข้าราชการมองการรับราชการว่าเป็นที่มาแห่งสถานภาพ ความร่ำรวย การได้รับความยกย่อง และความมั่นคง เพราะรัฐเป็นทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค เป็นทั้งผู้จัดเก็บภาษีและผู้ใช้ภาษีเสียเอง จนอาจกล่าวได้ว่างานของรัฐสัมพันธ์กับชีวิตประชาชนในทุกด้าน และยังชอบเขตและปริมาณของหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐเพิ่มมากขึ้นก็มีผลให้ชอบเขตและปริมาณของการคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้นด้วย เป็นเงาตามตัว¹⁵

Jacob van Klaveren มีแนวความคิดเกี่ยวกับคอร์รัปชันไว้ว่า คอร์รัปชันเกิดขึ้นจากการที่ข้าราชการเห็นราชการเป็นธุรกิจการค้า จึงมุ่งที่จะทำการค้ากำไรอย่างเต็มที่เพื่อเพิ่มรายได้ให้ได้มากที่สุด ดังนั้นขนาดของรายได้ที่ข้าราชการประเภทนี้จะพึงพอใจจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับค่านิยมของอุดมการณ์ในการรับใช้ประชาชนหรือประโยชน์ต่อส่วนรวม หากแต่ขึ้นอยู่กับภาวะของตลาดและความเฉลี่ยวลาตเฉพาะตนในการเสาะแสวงหาช่องทางที่จะหาผลประโยชน์จากความต้องการของประชาชนเท่านั้น ทั้งนี้เพราะระบบราชการเป็นระบบผูกขาดด้านเดียว (one-sided monopolist¹⁶) ซึ่งผู้ใช้บริการไม่มีทางเลือกอื่นจึงยังทำให้ระบบราชการเป็นอิสระจากการควบคุมของประชาชนมากยิ่งขึ้น

Colin Leys ชี้ให้เห็นสภาวะการณ์บางประเภทว่ามีส่วนทำให้คอร์รัปชันกลายเป็นสิ่งจำเป็นและมีประโยชน์ ดังเช่นกรณีที่ข้าราชการรับสินบนจากบริษัทต่างประเทศซึ่งต้องการมาลงทุนในประเทศว่าการคอร์รัปชันประเภทนี้หาใช่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนไม่ ตรงกันข้ามบ่อยครั้งที่ระบบราชการเต็มไปด้วยระเบียบข้อบังคับกฎเกณฑ์ยุ่งยากซับซ้อนมากมาย ดังนั้นการจ่ายสินบนให้ข้าราชการเพื่อตัดขั้นตอนที่มากมายเกินความจำเป็น (red-tape) จึงเป็นวิธีการเดียวที่จะกระตุ้นข้าราชการให้รีบเร่งส่งเสริมการลงทุนของบริษัทนั้นได้ ทั้งนี้หากจะสามารถทำให้ระบบราชการให้มีขั้นตอนน้อยลง ง่ายต่อการติดต่อขึ้นและมีประสิทธิภาพ ความจำเป็นที่จะต้องให้สินบนก็จะหมดไป¹⁷

วิธีการคอร์รัปชันวิธีหนึ่งซึ่งแพร่หลายมากคือการใช้เงินเร่งการทำงานของข้าราชการให้เร็วขึ้นหรือที่เรียกว่า "speed money"¹⁸ ซึ่งหมายถึง การที่ผู้ให้สินบนมิได้ต้องการผลตอบแทนที่ผิดปกติมาจากข้าราชการผู้รับสินบน หากแต่ต้องการที่จะ "เร่ง" การทำงานตลอดจนการวินิจฉัยสั่งการของข้าราชการตามสายงานให้เป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้น การกระทำเช่นนี้มีผลทำให้เกิดความเคยชินต่อข้าราชการบางหน่วยงานที่จะนิ่งเฉยไม่ทำงานหากไม่มีการ "เร่ง" ด้วยวิธีการติดสินบนดังกล่าว ดังนั้นข้าราชการดังกล่าว จึงมักชอบที่จะให้มีกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับและขั้นตอน ในการ ทำงาน ทยุมทิมมากมายในการทำงานที่จะต้องติดต่อกับประชาชนเพื่อจะเป็นช่องทางในการที่จะคอร์รัปชันด้วยวิธีนี้ได้สะดวก ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการไปหลาย ๆ จุดขององค์การนั้นเป็นเครื่องช่วยผ่อนคลายนการถูกเพ่งเล็งว่าจะมีการคอร์รัปชันได้ก็ถึงแม้ว่าเป้าหมายของการกระจายอำนาจเป็นไปเพื่อป้องกันคอร์รัปชันมากกว่าก็ตาม แต่กลับกลายเป็นว่ามีการแย่งสรรปันส่วนเงินสินบนที่ได้รับเพื่อเร่งการทำงานอย่างทั่วกันในทุกระดับ¹⁹ ดังนั้นการที่จะแก้ไขและป้องกันการให้ speed money ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันวิธีหนึ่งจึงน่าจะอยู่ที่การปรับปรุงกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับในการทำงานของราชการ ซึ่งจะต้องติดต่อกับหน่วยงานบริการให้กับประชาชนให้มีขั้นตอนน้อยลง สะดวกและง่ายต่อการติดต่อกับตลอดจนการวินิจฉัยสั่งการก็ให้เป็นไปอย่างชัดเจนโดยบุคคลที่มีคุณภาพเหมาะสมกับตำแหน่งและศักดิ์ศรี และประชาชนผู้ติดต่อก็สามารถรู้ชัดถึงสิทธิ์ที่ตนควรจะได้รับและรู้ว่าเมื่อไหร่จะได้รับผลงานแน่นอนโดยไม่มีทางหรือความจำเป็นที่จะ "เร่ง" ผลงานได้ เมื่อประชาชนรู้ขั้นตอนและเทคนิคในการปฏิบัติงานราชการแล้วก็ไม่เปิดโอกาสให้ข้าราชการ "ถ่วง" งานได้อีกต่อไป

H.A. Brasz ให้ข้อสังเกตไว้ว่าการให้สินบนแก่ข้าราชการนั้นไม่ใช่เป็นการคอร์รัปชันโดยตัวของมันเอง แต่การรับสินบนนั้นเป็นสาเหตุของการคอร์รัปชัน เพราะสินบนนั้นก่อให้เกิดทัศนคติอันเป็นมิตรต่อกันเป็นพิเศษ และยังเกิดความเห็นอกเห็นใจกันเป็นพิเศษระหว่างผู้ให้และผู้รับอีกด้วย²⁰ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การที่ข้าราชการรับสินบนทำให้ข้าราชการเกิดทัศนคติอันเป็นมิตร รู้สึกเห็นอกเห็นใจและให้บริการพิเศษแก่ผู้ให้สินบนเป็นสิ่งตอบแทน ซึ่งทำให้ประชาชนธรรมดาผู้ไม่ให้สินบนเสียสิทธิ อันชอบธรรมและความเสมอภาค ในการรับบริการที่ตนพึงได้จากข้าราชการไป

IV. Bureaucracy ระบบราชการในอุดมคติของ Max Weber

หลักการที่สำคัญของ bureaucracy ตามแนวความคิดของ Max Weber ซึ่งในความเห็นของผู้เขียนน่าจะเป็นเครื่องช่วยให้ระบบนี้ปลอดภัยจากการคอร์รัปชันได้ก็คือ การใช้กฎหมายระเบียบและข้อบังคับเป็นเครื่องระบอบอำนาจหน้าที่และขอบเขตของการใช้อำนาจหน้าที่ของบุคคลในหน่วยงานโดยเฉพาะ อย่างยิ่งหน่วยราชการ²¹ โดยมียินยอมให้มีการใช้การตัดสินใจวินิจัยสั่งการตามอำเภอใจอย่างเด็ดขาด²² ประเด็นนี้เองเป็นหัวใจของระบบ bureaucracy ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วมิได้รักษากฎเกณฑ์ไว้ให้ครบถ้วน ทั้งนี้เราจึงอาจมีระบบงานหรือระบบราชการซึ่งเต็มไปด้วยกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับมากมายจนแทบจะเรียกได้ว่ามากที่สุดในโลก แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมี การยินยอมให้มีการตัดสินใจวินิจัยสั่งการ หรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือตามความเหมาะสมควบคู่กันไป จึงทำให้เกิดผลประโยชน์แก่การใช้อำนาจตามอำเภอใจดังกล่าวจนกลายเป็นการคอร์รัปชันดังที่ปรากฏอยู่ทั่วไป การใช้อำนาจตามอำเภอใจดังกล่าวครอบคลุมไปถึงการวินิจฉัยว่าจะใช้กฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับอย่างไรหรือไม่ กับใครและเมื่อใด โดยมีได้รักษากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เข้มงวดกวดขันเท่าเทียมกันกับทุกคนโดยไม่เลือกหน้าหรือฐานะอย่างใดที่ Weber ได้กำหนดไว้แต่อย่างใด

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของ Max Weber เกี่ยวกับบุคคลผู้เป็นเจ้าของหน้าที่ของ bureaucracy มีอยู่ว่า ข้าราชการนั้นจะต้องมีความจงรักภักดีต่อเป้าหมายของงานในหน้าที่ มิใช่ต่อสิ่งอื่นใดทั้งสิ้น แม้แต่องค์การเอง²³ ดังนั้นเมื่อข้าราชการไม่จำเป็นต้องจงรักภักดีหรือมีความผูกพันหรือเป็นหนี้บุญคุณต่อนักการเมือง ญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง หรือบุคคลใดเป็นส่วนตัวแล้ว ก็จะสามารถรักษาหน้าที่ได้สะดวก เป็นการลบล้างช่องทางที่จะให้เกิดการวิ่งเต้นขอร้องด้วยประการทั้งปวง แต่ปัญหาที่มีอยู่ว่าเมื่อใดจึงจะสามารถสร้างค่านิยมแห่งความจงรักภักดีต่อหน้าที่นี้ให้เกิดขึ้นแก่ข้าราชการได้ในเมื่อค่านิยมนี้ขัดต่อค่านิยมของสังคมซึ่งยังเรียกร้องให้บุคคลมีความจงรักภักดีต่อเพื่อนฝูง เครือญาติและผู้มีบุญคุณอื่น ๆ อยู่

เป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาการคอร์รัปชันนั้นมักถูกประนามควบคู่กับระบบราชการหรือ bureaucracy อยู่เสมอ เพราะปรากฏว่าข้าราชการมักปฏิบัติหน้าที่ต่อประชาชนในฐานะเป็นความ

กรุณาส่วนทั่วไปไม่ใช่ปฏิบัติตาม “หน้าที่” ที่ตนพึงกระทำในฐานะข้าราชการผู้มีหน้าที่รับใช้ประชาชน แต่อย่างใด อันเป็นการผิดแผกออกไปจากหลักการของ bureaucracy ที่แท้จริงเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนั้นระบบราชการที่มีการคอร์รัปชันยังเปิดโอกาสให้ข้าราชการใช้อำนาจในการกักตุนใจ วินิจฉัยสั่งการตามอำเภอใจได้โดยปราศจากความผิด²⁴ แต่ระบบ Bureaucracy นี้จะไม่เปิดโอกาสให้มีการวินิจฉัยสั่งการตามอำเภอใจอย่างเด็ดขาด โดยประชาชนทุกคนจะต้องได้มีโอกาสรับรู้และเข้าใจถึงวิธีการทำงานของระบบราชการดีพอที่เขาจะสามารถเรียกร้องบริการที่เท่าเทียมกันได้ไม่ว่าประชาชนผู้นั้นจะเป็นเพียงชาวนาผู้ขาดความรู้หรือเป็นปัญญาชนระดับใดก็ตาม ก็จะไม่ได้รับบริการ ที่เป็นมิตรเป็นพิเศษแต่อย่างใดจากข้าราชการในระบบ bureaucracy ตามอุดมคติของ Max Weber

Max Weber มีความรอบคอบอย่างยิ่งในการเสนอระบบ bureaucracy ที่ว่าการเสนอข้อแม้สำคัญประการหนึ่งว่า การที่ระบบนี้จะมีผลอย่างทีคาดไว้ก็จะต้องมีกำเนิดจาก social precondition หรือสภาวะทางสังคม ว่าสังคมต้องการความยุติธรรมแห่งการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือพูดง่าย ๆ ก็คือมีความสม่ำเสมออย่างเด็ดขาดในการใช้อำนาจ (abstract regularity of the execution of authority)²⁵ สภาวะทางสังคมดังกล่าวจะเกิดขึ้นควบคู่กันไปกับระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยของปวงชน (mass democracy)²⁶ เท่านั้น มิใช่ควบคู่กับระบบประชาธิปไตยที่ว่าการปกครองตนเอง (democratic self-government) แต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของปวงชนนั้น เรียก ร้อง ให้ มีความ เสมอภาค กัน ใน สายตา ของ กฎหมาย (equality before the law)²⁷ ซึ่งหมายถึงการปราศจากการใช้อิทธิพล (privilege) และการปฏิเสธการทำงานซึ่ง อลุ่มอะหล่วย ยึดหยุ่น ไปตามภาวะ ของกรณี²⁸ ซึ่งเป็น ลักษณะ ของ การบริหาร แบบ non-bureaucracy ซึ่งสังคมเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ในตำแหน่งบริหารและแสดงเหตุผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ชื่อเสียง เกียรติยศ ศักดิ์ศรี สถานภาพ ตลอดจนการยกย่องต่าง ๆ ได้โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่เป็นเครื่องมือ²⁹

เยอรมันเป็น ประเทศ ซึ่งเคย ประสบความสำเร็จ มาแล้ว กับการ มีระบบ บริหาร แบบ bureaucracy โดยมีข้าราชการที่มีความซื่อสัตย์เป็นยิ่งยวดมาตลอดระยะเวลาหนึ่งศตวรรษครึ่ง ความซื่อสัตย์ของข้าราชการ ดังกล่าวขึ้นอยู่กับความสำนึก ว่าตนเป็นสมาชิกของ ชนชั้นพิเศษของสังคมซึ่ง

แตกต่างออกไปจากชนชั้นอื่นอย่างเด็ดขาด โดยถือว่าเป็นชนชั้นที่มีเกียรติเหนือกว่าเป็นอย่างมาก จึงไม่ต้องการสิทธิพิเศษใดๆ จากชนชั้นอื่น และชนชั้นอื่นก็ไม่กล้าที่แม้แต่จะเสนอความชอบอะไรให้กับข้าราชการ ช่องว่างระหว่างชนชั้นข้าราชการซึ่งแบ่งแยกออกไปจากชนชั้นอื่น ๆ เป็นเครื่องป้องกันข้าราชการ จากหนังสือรวมชนชาติแบบผลของ เองเต็มที่³⁰

ในประเทศเยอรมันนีเอง ในกลางศตวรรษที่ 19 ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบระบบเงินเดือนของข้าราชการเยอรมันกับข้าราชการในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษไว้ใน Liberal Encyclopedia ว่าข้าราชการเยอรมันจำเป็นจะต้องได้รับเงินเดือนในระดับสูงกว่าระบบอื่นเพื่อจะเป็นสิ่งจูงใจผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถสูงเข้ารับราชการ โดยไม่ต้องพะวงว่าจะได้รับค่าตอบแทนไม่พอกินพอใช้ โดยถือว่า "ข้าราชการที่ทวีโยชนั้นสันแปดียงต่อรัฐและประชาชนถึงร้อยละห้าของข้าราชการที่ได้รับค่าตอบแทนเพียงพอ"³¹ ระบบเยอรมันถือว่าการคดโกง (bribery) เป็นอาชญากรรมที่ร้ายแรงที่สุดซึ่งจะเป็นอันตรายที่จะทำลายล้างรากฐานของสังคม ความศรัทธาตลอดจนความจงรักภักดี และศีลธรรม³² ดังนั้นเพื่อเป็นการต่อต้านการคดโกงและคอร์รัปชันจำเป็นที่ผู้นำของรัฐจะต้องปฏิบัติตนเป็นตัวอย่าง ความสำคัญของข้าราชการได้รับการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันและออสเตรเลียด้วยข้อความพิเศษนานับประการ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งระหว่างหน้าที่ของข้าราชการและความต้องการส่วนตัว ดังจะเห็นได้จากข้อเขียนของ Otto Hintze เกี่ยวกับข้าราชการเยอรมันไว้ว่า ข้าราชการเยอรมันนั้น "จะต้องเป็นของรัฐทั้งในด้านความสามารถในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งบุคลิกภาพของตนด้วย ข้าราชการจะรับของขวัญมิได้ และจะมีรายได้อื่นหรือหากินทางอื่นใด นอกเหนือไปจาก เงินเดือนจากราชการ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชา มิได้โดยเด็ดขาด นอกจากนี้ยังต้องอุทิศร่างกาย เวลาและความสามารถทั้งหมดให้กับงานของรัฐแก่อย่างเดียวกัน"³³ ข้อบังคับดังกล่าวมีผลบังคับใช้อย่างจริงจังต่อข้าราชการเยอรมันเพราะได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มเพื่อนสนิท (peer-group) ของตัวข้าราชการเองในการบังคับให้ข้าราชการปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อห้ามเกี่ยวกับการรับของขวัญหรือการมีผลประโยชน์ทางการเงินในตำแหน่งอื่นใด ซึ่งข้อห้ามนี้รวมไปถึงครอบครัวของข้าราชการด้วยเช่นกัน³⁴

ในสหรัฐอเมริกา นั้น ประธานาธิบดีเคนเนดีได้ตั้ง คณะกรรมการ ขึ้นมาชุดหนึ่ง เมื่อปี 1961 เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการขัดแย้งกันระหว่างความสนใจส่วนตัวกับการรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานสูงสุดทางจรรยาในการปฏิบัติราชการ ซึ่งข้อเสนอแนะของคณะกรรมการชุดนี้ ได้ถูกนำไปบรรจุไว้เป็นจรรยาของข้าราชการ (code of ethics) โดย Civil Service Commission ในปีนั้นเอง ซึ่งมีหลักการสำคัญคือห้ามมิให้ข้าราชการนำข่าวสารทางการไปเปิดเผยหรือทำประโยชน์เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของใครก็ตาม นอกจากนี้ยังห้ามมิให้ข้าราชการปฏิบัติในข้อต่าง ๆ ต่อไปนี้คือ³⁵ (1) ห้ามข้าราชการประกอบอาชีพอื่นนอกเหนือจากอาชีพในทางราชการไม่ว่าจะเป็นการสอน การเขียน หรือบรรยาย ซึ่งอาจมีผลขัดกันกับงานของราชการ (2) ห้ามมิให้ข้าราชการประกอบอาชีพอื่นใดซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ (3) ห้ามมิให้ข้าราชการรับของขวัญ ค่าตอบแทนหรือสิทธิพิเศษใด ๆ ซึ่งอาจจะมีผลซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลอื่นได้ (4) ห้ามมีส่วนเกี่ยวข้องกับ กิจกรรมทางการเงินใด ๆ ซึ่งอาจขัดกับหน้าที่ที่เป็นทางการ รวมทั้งการนำข่าวสาร ที่ได้รับจากการทำงาน ในหน้าที่ไปสร้างผล ประโยชน์ทางการเงิน (5) ห้ามใช้สมบัติของทางการไม่ว่าชนิดใด ก็ตามไปในกิจการใดอื่น นอกเหนือไปจากที่ระบุไว้เป็นทางการ

ในขณะเดียวกันจรรยา ดังกล่าวก็เน้น ให้ข้าราชการ ประพฤติ ปฏิบัติต่อ ประชาชนด้วยความสุภาพมีกริยามรรยาทนุ่มนวล มีความโอบอ้อมอารีและฉะฉานทันทีในการให้บริการ³⁶

V. ข้อที่ควรระวังในการนำ Ideal Type ของ Bureaucracy มาใช้ในระบอบราชการ

ข้อพึงระวังเกี่ยวกับการนำ bureaucracy มาใช้ในระบอบบริหารราชการคือสถานะของความแตกต่างกันระหว่างกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับของกฎหมายกับพฤติกรรมของข้าราชการทั้งที่ปรากฏเป็นลักษณะของสังคมที่กำลังพัฒนาแบบ Prismatic Society ดังที่ Fred W. Riggs วิเคราะห์ไว้ว่าสังคมประเภทนี้ข้าราชการ อาจเลือกที่จะยึดปฏิบัติตาม กฎหมายอย่าง เกร็งครัดหรืออาจเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเลยก็ได้ ทั้งนี้เพราะขาดการบังคับควบคุมให้เป็นไปตามเป้าหมายของโครงการที่กำหนดไว้ และสำคัญที่สุดคือขาดการใช้พลังอำนาจทางสังคม (social power) เพื่อ

เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ จึงเท่ากับเป็นการยินยอมจากสังคมให้มีการบริหารตามอำเภอใจของข้าราชการไปโดยปริยาย ทำให้มีผลนำไปสู่การคอร์รัปชัน แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายหรือมีการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการเสียใหม่ ตลอดจนการปรับปรุงตำแหน่งและหน้าที่ความรับผิดชอบ ก็ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมของข้าราชการแต่ประการใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน Sala Model ภายในสังคมที่กำลังพัฒนาแบบ Prismatic นั้น ตามหลักการแล้วหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยเสมอภาคต่อประชาชนทั่วไป แต่ในทางปฏิบัติแล้วปรากฏว่า ข้าราชการเลือกที่จะปฏิบัติในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อพรรคพวกของตนเองนั้น³⁷

ข้อพึงระวังอีกข้อหนึ่งคือหลักการของสังคมที่พัฒนาแล้ว ในรูปแบบของ Refracted Model ซึ่งมีการให้บริการของรัฐต่อประชาชนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันไม่ว่าผู้ใช้บริการนั้นจะเป็นใครก็ตาม เงินเดือนของข้าราชการก็ขึ้นอยู่กับคุณค่าของงานที่กระทำ ตามค่าของแรงงานในตลาดแรงงานโดยไม่คำนึงถึงว่าข้าราชการคนนั้นจะเป็นใคร แต่ใน Sala model ของสังคมที่กำลังพัฒนาแบบ Prismatic Society นั้นแม้จะยึดหลักการนี้เช่นกัน หากแต่ไม่เป็นผลในทางปฏิบัติเพราะมีการฉีกแฉกจากกฎเกณฑ์ที่ประกาศใช้ต่อสาธารณะอย่างลับๆ อยู่ตลอดเวลา เช่น มีการ รับ-จ่ายเงินสินบนกัน “ใต้โต๊ะ” นอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ในระเบียบข้อบังคับ การขายสินค้าให้กับรัฐก็มีการขายกันในราคาที่ประกาศเป็นทางการ หากแต่ผู้ขายต้องกันเงินส่วนหนึ่งไว้เป็นค่าตอบแทน (kick-back) เป็นเปอร์เซ็นต์อย่างไม่เป็นทางการอีกด้วย จนอาจกล่าวได้ว่าการคอร์รัปชันมีรากฐานอย่างแน่นหนาจนกลายเป็นสถาบันหนึ่งของ Sala model³⁸

ข้อแตกต่างสำคัญที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้หากจะทำระบบราชการให้เป็น bureaucracy อย่างแท้จริงตามแนวความคิดของ Weber ก็คือการทำการบ่อนทำลายระบบราชการให้พันหรือปลดจากอิทธิพลต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นได้ ซึ่งมักจะมีผลทำให้คนในระบบถูกมองว่าเป็นคนเย่อหยิ่งหัวสูง (snobbery) และห่างเหิน (aloofness)³⁹ จากประชาชน จึงทำให้เกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อข้าราชการซึ่งก็ไม่ใช่สิ่งที่พึงปรารถนา ดังนั้น การรักษาศูนย์ระหว่างความไวต่อความต้องการของประชาชน (sensitivity to the public) และการวางตัวห่างเหินเพื่อปลดจากอิทธิพลจึงเป็นเรื่องยากที่จะทำให้เกิดขึ้น⁴⁰

อย่างไรก็ตาม Weber เชื่อว่ายิ่งระบบ bureaucracy ยิ่งพัฒนาไปสู่ความสมบูรณ์แบบมากขึ้นเท่าไร โอกาสที่ระบบนี้จะเป็นระบบที่ปราศจากอคติของคน (dehumanized) ก็จะมีเพิ่มมากขึ้นมากขึ้น⁴¹ นอกจากนี้ก็ยิ่งจะเพิ่มความสำเร็จในการกำจัดสิ่งที่เรียกว่า ความรัก ความเกลียด เรื่องส่วนตัว เรื่องไร้เหตุผลและอารมณ์ออกไปอย่างเด็ดขาดจากองค์การ เพราะล้วนแต่เป็นสิ่งที่ เป็นอริต่อกฎแห่งการคำนวณได้ (calculable rules)⁴² ของระบบนี้ Weber คาดว่ายิ่งสังคมและวัฒนธรรมสมัยใหม่มีความสลับซับซ้อนและพิเศษมากขึ้นเท่าใด ความต้องการจากสภาพแวดล้อมภายนอกก็จะยิ่งทวีขึ้นต่อระบบ bureaucracy ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญชำนาญ พิเศษในวิชาการ หากแต่เป็นบุคคลซึ่งวางตัวออกจากเรื่องส่วนตัว (personally detached) และมีความเป็นกลางอย่างเข้มงวด (strictly objective)⁴³ บุคคลประเภทนี้จะเข้ามาแทนที่ข้าราชการ ซึ่งโลกทัศน์ไปตามความรู้สึกส่วนตัวไม่ว่าจะเป็นจากความเมตตาสงสาร อยากช่วยเหลือโอบอุ้มคนอื่น จากความเลื่อมใส จากความเกรงกลัวในอำนาจหรือยศศักดิ์ หรือจากความกตัญญูรู้คุณคน ระบบบริหารที่จะเข้ามาแทนที่นั้นนับเป็นระบบบริหารซึ่งมีเหตุผลที่สุด เพราะไม่มีสิ่งอื่นใดเป็นบรรทัดฐานของการปฏิบัติหน้าที่นอกเสียจากกฎหมายเท่านั้น จึงเป็นระบบซึ่งน่าจะก่อให้เกิดความยุติธรรมและมีเหตุผลยิ่งขึ้นแม้ว่าจะนำระบบราชการตาม ideal type ดังกล่าวมาแล้วมาปฏิบัติได้จริงจัง และก็ยังมิปัญหาตามติดมาอีกว่า สังคมไทยพร้อมหรือไม่ที่จะสละค่านิยมเกี่ยวกับความรักชอบและความเลื่อมใสในตัวบุคคลตลอดจนการชดใช้หนี้บุญคุณกันด้วยการให้อภิสิทธิ์ต่าง ๆ ในวงราชการอันนับเป็นองค์ประกอบสำคัญแห่งการคอร์รัปชัน เพื่อแลกกับความเสมอภาคเท่าเทียมกันทางสังคมของประชาชนส่วนใหญ่ผู้ไร้อำนาจและทรัพยากรที่จะสร้างสมบารมีหรือบุญคุณเหนือข้าราชการผู้มีหน้าที่ให้บริการ เพื่อว่าประชาชนเหล่านี้จะได้มีโอกาสรับบริการอย่างชอบธรรมตามสิทธิของตนเสียที

VI. สรุป

ไม่มีประเทศใดไม่ว่าจะเก่าหรือใหม่ที่ปลอดจากการคอร์รัปชันอย่างสมบูรณ์ ปัญหาจึงไม่ได้อยู่ที่ว่า ประเทศนั้นมีหรือไม่มีการคอร์รัปชัน⁴⁴ แต่อยู่ที่ว่ามีการคอร์รัปชันมากน้อยเพียงใด ในระบบการเมืองการปกครองซึ่งแตกต่างกัน และการคอร์รัปชันนั้นมีผลกระทบต่อระบบและการพัฒนาประเทศนั้นอย่างไร

ระบบบริหารสมัยใหม่จะเน้นหนักที่ความซื่อสัตย์สุจริตของข้าราชการในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติโดยละเว้นพฤติกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องส่วนตัว การปฏิบัติราชการในระบบนี้จะได้ผล อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อได้รับการสนับสนุนจากการลงโทษทั้งตัวบทกฎหมายและโดยสังคม (social sanctions) ซึ่งหมายความว่าระบบบริหารสมัยใหม่จะต้องต่อสู้อย่างเต็มที่เพื่อความอยู่รอดภายในสภาพแวดล้อมซึ่งเต็มไปด้วยข้าราชการและประชาชนที่พยายามจะบ่อนทำลายหลักการแห่งความซื่อสัตย์โดยมีค่านิยมดั้งเดิมอันได้แก่การเห็นแก่หน้ากันเป็นเครื่องหนุนหลัง ดังนั้นปัญหาหนักที่สุดที่จะต้องแก้ไขให้ได้ก็คือทำอย่างไรสังคมจึงจะมีทัศนคติที่ถูกต้อง ยอมรับและมีความผูกพันอย่างจริงจังต่อกำนิยมในเรื่องความซื่อสัตย์นี้ให้จงได้⁴⁵

นายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันได้กล่าวไว้ในบทบรรณาธิการของนิตยสารบทกวีเมื่อปี พ.ศ. 2506 ถึงข้อนำคิดเกี่ยวกับการให้ตำแหน่งหน้าที่แก่เพื่อนฝูง “หรือที่เรียกกันตามภาษาตลาดว่า “เล่นพวก” (favoritism) หรือให้ประโยชน์แก่ญาติพี่น้องที่เรียกกันทั่วไปว่า “อุตสาหกรรมครอบครัว” (nepotism) นี้จะจัดเป็นฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือไม่”⁴⁶ ประเด็นที่นายธานินทร์หยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญเกี่ยวกับกำนิยมทางสังคมซึ่งจะเป็นปทัสฐาน (norms) ของการตัดสินของสังคมได้ว่าพฤติกรรมหรือการกระทำใดเป็นสิ่งที่สังคมเห็นว่าเป็นสิ่งที่ผิดหรือสิ่งที่ถูกต้องควรแก่การกระทำ นายธานินทร์ชี้ให้เห็นว่า ตามค่านิยมของต่างประเทศนั้นเรื่อง favoritism และ nepotism ถือว่าเป็นการคอร์รัปชันเพราะ “เขาถือว่าเป็นการเอาตัวเขาเปรียบส่วนรวม และไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีความรู้ความสามารถอันควรคู่กับตำแหน่งเหล่านั้น”⁴⁷ อย่างไรก็ตามในค่านิยมของสังคมไทยนั้น “ถึงแม้จะยอมรับกันว่าเป็นเรื่องมีบังควร แต่ก็มิหลายท่านที่ไม่เห็นด้วยว่าเป็นเรื่องฉ้อราษฎร์บังหลวง ยิ่งกว่านั้นบางท่านอาจจะเห็นเลวไปว่างานในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ นั้นถือเอาความไว้วางใจเป็นสำคัญ และเขาก็ไว้วางใจแต่เฉพาะบุคคลที่เขาเคยเห็นอกเห็นใจกันมาแล้ว นอกจากนั้นบางท่านก็ว่าเขาไม่รู้จักคนอื่นใดดีกว่าญาติมิตรของเขา เขาก็ต้องเลือกญาติมิตรก่อนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม.....”⁴⁸

Colin Leys กล่าวว่าปัญหาสำคัญของคอร์รัปชันคือ ในขณะที่คนจำนวนหนึ่งโทษว่าคอร์รัปชันเป็นสิ่งชั่วร้าย แต่คนอีกจำพวกหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือคนที่เกี่ยวข้องกับคอร์รัปชัน

โดยตรงกลับเห็นว่ากรกระทำเช่นนั้นเป็นสิ่งดี⁴⁹ ดังนั้นเรื่องของการคอร์รัปชันจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบค่านิยมทางสังคม ซึ่งมีผลต่อพฤติกรรม⁵⁰ แต่เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ปัญหาการคอร์รัปชันยังเป็นเรื่องที่มีองกัน ในแง่ของศีลธรรมมากกว่า⁵¹

ดังนั้นผู้เสนอบทความนี้จึงเห็นว่าวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันให้ได้ผลจริงจึงวิธีหนึ่งนั้น จำเป็นจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงกันในระบบค่านิยมทางสังคมของไทย และระบบค่านิยมในวงราชการไปพร้อม ๆ กัน เพราะค่านิยมนี้เป็นบรรทัดฐานของการกระทำที่เป็นที่ยอมรับของสังคม อีกนัยหนึ่งคือการทำที่รัฐจะรับภาระจัดสรรแจกจ่ายค่า "จิตสินบน" ข้าราชการแทนประชาชนเสียเอง โดยการจ่ายเงินของรัฐที่ได้มาจากประชาชนให้แก่ข้าราชการมากขึ้นดังที่ van Klaveren เสนอแนะไว้⁵² ทั้งนี้จะต้องกระทำอย่างมีแผนและเป็นขั้นตอนโดยอาศัยวิธีการของวิศวกรทางสังคม (social engineer) มิใช่กระทำโดยการออกกฎหมายหรือออกบทบัญญัติทางศีลธรรมแต่อย่างใดอย่างเดียว และในขณะเดียวกันก็ต้องยกระดับข้าราชการให้ได้รับผลตอบแทนจากระบบบริหารให้สูงทัดเทียมกับคุณภาพและศักดิ์ศรี เพราะข้าราชการที่ทวีไทยนี้จะกินดีนั่งสบายมากกว่าข้าราชการที่อื่นแล้วหลายสิบเท่าตัว

Max Weber ผู้เป็นเจ้าของแนวความคิดเกี่ยวกับ Bureaucracy มองระบบนี้เสมือนหนึ่งกับเป็นผู้พิพากษาคอมพิวเตอร์ โดยกล่าวว่า Bureaucracy นั้นเหมือนกับผู้พิพากษายุคใหม่ที่เป็นเสมือนเครื่องขายของอัตโนมัติ ซึ่งใครก็ได้ที่มีกรณีพิพาทก็ส่งเรื่องเข้าเครื่องไปพร้อมค่าธรรมเนียม แล้วผู้พิพากษาคือเครื่องคอมพิวเตอร์ก็จะส่งคำพิพากษากลับออกมาพร้อมด้วยเหตุผลซึ่งได้ประมวลไว้ตามลักษณะของรหัสในสมองกล⁵³ รูปแบบของเครื่องคอมพิวเตอร์นี้เองก็คือเป้าหมายของระบบ bureaucracy ของ Weber ผู้คิดระบบนี้ขึ้นมาเพื่อต่อต้านการใช้ระบบส่วนตัว การเล่นพรรคเล่นพวก การใช้อารมณ์ ตลอดจนการปฏิบัติตามอำเภอใจของข้าราชการในยุคนั้น ดังนั้นในระบบ bureaucracy นี้บทบาทของข้าราชการจะถูกกำหนดขึ้นอย่างตายตัวโดยตัวบทกฎหมาย ไม่ใช่โดยบุคลิกภาพของตัวบุคคลเพื่อความมีเหตุผล โดยที่ประชาชนสามารถ จะกำหนดและรับรู้ได้ล่วงหน้าว่าข้าราชการจะต้องประพฤติปฏิบัติต่อตนอย่างไรอย่างแน่นอน โดยไม่ต้องพะวงว่าตนจะไปพบกับข้าราชการที่มีบุคลิกแบบใจจะใจดีหรือไม่อีกต่อไป นอกจากนี้ประชาชนยังจะสามารถ

ภาคผลที่ตนพึงจะได้รับจากการติดต่อกับข้าราชการได้โดยไม่ต้องมีการวิ่งเต้นหรือให้ผลออกมาผิดไปจากระเบียบข้อบังคับ⁵⁴ จึงเป็นการตัดช่องทางในการคอร์รัปชันไปได้มากที่สุดเท่าที่เดียว

อย่างไรก็ตาม ระบบ bureaucracy ที่เป็น ideal type หรือระบบอุดมคติที่แท้จริงตามความฝันของ Max Weber นั้นเป็นระบบที่ค่อนข้างจะเป็นไปได้อย่างราบเท่าที่บุคคลยังติดอยู่ในอารมณ์พื้นฐานของมนุษย์ คือ ความรัก ความเกลียด และความอยากจะมีอำนาจ⁵⁵

Ralph Bribanti นียบยอกประเด็นสำคัญเกี่ยวกับคอร์รัปชันขึ้นมาประเด็นหนึ่ง ซึ่งมีความหมายต่อการนำระบบ bureaucracy ไปใช้ว่า ค่านิยมของระบบ bureaucracy ซึ่งมีบรรทัดฐานแห่งการปฏิบัติของข้าราชการต่อประชาชนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันหมด โดยไม่คำนึงถึงความสนใจส่วนตัวหรืออิทธิพลอื่นใดนั้นมักจะขัดแย้งกับค่านิยมของสังคมซึ่งมีบรรทัดฐานของพฤติกรรมไปในการเรียกร้องให้ข้าราชการในฐานะสมาชิกของสังคมมีความจงรักภักดีต่อครอบครัวเพื่อนฝูง ซึ่งทำให้ข้าราชการไม่สามารถปฏิบัติตัวตามหลักการของกฎหมายตาม อุดมการณ์แห่ง ระบบ bureaucracy ได้ ดังนั้น Bribanti จึงเสนอแนะให้มีการฝึกอบรมอย่างหนักในทุกระดับของหน่วยราชการ ให้ข้าราชการทุกระดับมีความเลื่อมใสศรัทธาต่อกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับตลอดจนมีความเข้าใจบรรทัดฐานเหล่านี้อย่างแท้จริงจนสามารถยึดเป็นหลักธรรมประจำใจซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติได้⁵⁶

เพื่อแก้ไขหรือลดการคอร์รัปชันลง สิ่งที่จะต้องกระทำให้ได้ก็คือจะต้องพยายามแก้ไข ปัญหาการขัดแย้งกันระหว่างค่านิยมของความซื่อสัตย์สุจริตต่องานของรัฐกับค่านิยมของความซื่อสัตย์สุจริตต่อญาติมิตรและครอบครัว ด้วยการพยายามเปลี่ยนหรือโยกย้ายคุณธรรมแห่งความซื่อสัตย์ซึ่งข้าราชการพึงมีต่อญาติมิตรตามธรรมชาติมาสู่รัฐแทน การเปลี่ยนหรือโยกย้ายค่านิยมดังกล่าวนี้ได้กระทำสำเร็จมาบ้างแล้วในบางประเทศ⁵⁷ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือโยกย้ายคุณธรรมแห่งความซื่อสัตย์ซึ่งอยู่ผิดที่นี้มิใช่ว่าจะกระทำได้อย่างง่ายดาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมไทยซึ่งยังมีทัศนคติ ค่านิยมและปทัสฐานทางสังคมซึ่งเห็นแก่กลุ่มปฐมภูมิคือกลุ่มของคนกันเอง ในครอบครัว ในหมู่ญาติและ มิตรสนิท เป็นอันดับหนึ่ง อยู่อันเป็น เอกลักษณ์ ของสังคม ไทย

ประการหนึ่ง ซึ่งโดยตัวของมันเองแล้ว ความซื่อสัตย์ต่อพรรคพวกเพื่อนสนิทและญาติมิตรเป็นคุณธรรม ซึ่งสมควร แก่การยกย่อง และรักษาไว้เป็น เอกลักษณะ ของสังคมและ วัฒนธรรมไทย ต่อไปอย่างยิ่ง แต่เราจะต้องทำการจัดลำดับของความสำคัญของคุณธรรมนี้เสียใหม่ เมื่อเปรียบเทียบกับคุณธรรมแห่งความซื่อสัตย์อันพึงมีต่อหน้าที่การงานของราชการ ในการรับใช้ให้บริการต่อประชาชนอย่างเสมอภาคและเที่ยงธรรม

สิ่งที่ จะ ต้อง ระวัง ระวัง ระวัง โดย เร่ง คำนึง เป็น อัน คับ แรก ในการ ที่จะ ลง มือ เปลี่ยน หรือ โยกย้าย คุณธรรมดังกล่าวคือการสร้างอุดมการณ์ในการรับราชการของข้าราชการให้มีเป้าหมายอันค้ำหนึ่งเหนือเป้าหมายอื่นโดยอยู่ทำงานของรัฐเพื่อปวงชน การสร้างอุดมการณ์ดังกล่าวจะต้องทำอย่างจริงจังให้เป็นที่ยอมรับเข้าไปในสมองและหัวใจของข้าราชการในรูปของการ indoctrination อุดมการณ์นี้จะด้วยวิธีการใดก็แล้วแต่ แม้แต่การล้างสมองหากวิธีการนั้นจะสร้างประสิทธิผลให้ได้มากที่สุด การกระทำดังกล่าวมิใช่ของใหม่ เป้าหมายของระบบราชการคือ public service หรือการรับใช้สาธารณะซึ่งหมายถึงประชาชนมีอยู่แน่นอนแล้วเพียงแต่มีการปฏิบัติตามหรือรักษาเป้าหมายนี้ไม่เพียงพอ ตลอดจนการไม่ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายนี้จริงจัง จึงมีผลให้เกิดการกลดเคลื่อนของเป้าหมายในการรับราชการหรือที่เรียกว่า displacement of goal กลับกลายเป็นว่าเป้าหมายส่วนตัวของข้าราชการอยู่เหนือเป้าหมายของระบบราชการ ดังนั้นอุดมการณ์ของการรับใช้ประชาชนซึ่งข้าราชการเคยมีจึงถูกผลักไปอยู่อันค้ำรองลงไปเรื่อย ๆ จนเลือนหายไปเป็นที่สุด

อีกสิ่ง หนึ่ง ซึ่ง จะ ต้อง ระวัง ระวัง ระวัง อย่าง เร่ง คำนึง ควบคู่กัน ไปกับการ เปลี่ยน คุณ ธรรม ของ ข้าราชการให้กลับมามีความซื่อสัตย์ต่อประชาชน คือการยกระดับค่านิยมในสังคมไทยให้ไปในทิศทางเดียวกันกับ อุดมการณ์ของ ระบบราชการ เพื่อจะ เอื้ออำนวย ให้พฤติกรรม ของ ข้าราชการ เป็น ไปตาม อุดมการณ์ที่ได้รับการบรรจุไว้ในอันค้ำหนึ่งเสียใหม่ได้ ทั้งนี้เพราะหากอุดมการณ์ไม่ได้รับการสนับสนุนหรือยอมรับในทางปฏิบัติจากสังคมส่วนใหญ่แล้ว อุดมการณ์นั้นก็กลับกลายสู่สภาพเดิมคือความเพ้อฝันนั่นเอง

ฉะนั้นโดยสรุปแล้วสังคมไทยและระบบราชการ จะต้องได้รับการ เปลี่ยนแปลง ให้ไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงคือการยกระดับค่านิยมทางสังคมและอุดมการณ์

ของระบอบราชการให้มุ่งรักษาความซื่อสัตย์ต่อประชาชนเป็นอันดับหนึ่งในการดำรงชีวิตของข้าราชการและประชาชน การเปลี่ยนแปลงหรือโยกย้ายคุณธรรมแห่งความซื่อสัตย์จากพรรคพวกเพื่อนฝูงญาติมิตรมาสู่ส่วนรวมนั้นสามารถทำได้ด้วยการเรียนรู้ (learning) ซึ่งถ้ามุ่งเรียนรู้ด้วยความตั้งใจจริงและอาศัยระยะเวลาแล้วก็จะถูกดูดซึมเข้าสู่ธรรมชาติของมนุษย์ในลักษณะของมโนธรรมหรือ super ego ใต้อย่างแน่นอน เมื่อใดที่ค่านิยมและอุดมการณ์แห่งการซื่อสัตย์เข้าอยู่ในมโนธรรมแล้วจะช่วยให้ข้าราชการไทยเป็นผู้มีเหตุผลซึ่งอาศัยมโนธรรมเป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรมโดยสามารถเอาชนะความไม่ต่ำตามธรรมชาติหรือ id ซึ่งชักจูงบุคคลให้เห็นแก่ประโยชน์ของตนเป็นที่ตั้งก่อนอื่นใดได้สำเร็จ

เชิงอรรถ

1. J.S. Nye, "Corruption and Development : A Cost-Benefit Analysis," *Development Digest*, VI, 4 (Oct., 1968), 107.
2. Arnold J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption : Readings in Comparative Analysis* (New York : Holt, Rinehart and Winston Inc., 1970), p. 23-26.
3. *Ibid.*, p. 23-25.
4. *Ibid.*, p. 2-6.
5. *Ibid.*, p. 24.
6. *Ibid.*, p. 26.
7. *Ibid.*, p. 485.
8. David H. Bayley, "The Effects of Corruption in a Developing Nation," in Heidenheimer, *op.cit.*, p. 527.
9. Gunnar Myrdal, "A Call for Reform," *Development Digest*, VI, 4 (Oct., 1968), 99.
10. Jame C. Scott, *Comparative Political Corruption* (Englewood, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1972), p. 9.

11. *Ibid.*, p. 10.
12. *Ibid.*
13. Myrdal. *op.cit.*, p. 100.
14. Colin Leys, "What is the Problem about Corruption?", in Heidenheimer, *op.cit.*, p. 37.
15. Scott, *op.cit.*, p. 12-14.
16. Jacob Van Klaveren, "The Concept of Corruption," in Heidenheimer, *op.cit.*, p. 39-40.
17. Leys, *op.cit.*, p. 36.
18. Myrdal. *op.cit.*, p. 102.
19. *Ibid.*, p. 102-104.
20. H.A. Brasz, "The Sociology of Corruption," in Heidenheimer, *op.cit.*, p. 45.
21. H.H. Gerth and C.W. Mills (eds.), *From Max Weber : Essays in Sociology* (New York : Oxford University Press, 1946), p. 196.
22. *Ibid.*, p. 198.
23. *Ibid.*, p. 199.
24. Scott, *op.cit.*, p. 15.
25. Gerth and Mills, *op.cit.*, p. 24.
26. *Ibid.*
27. *Ibid.*
28. *Ibid.*
29. *Ibid.*
30. Theodor Eschenburg, "The Decline of the Bureaucratic Ethics in the Federal Republic", in Heidenheimer, *op.cit.*, p. 259.

31. Heidenheimer, *op.cit.*, p. 15.
32. *Ibid.*
33. *Ibid.*, p. 16
34. *Ibid.*
35. John B. Monteiro, *Corruption: Control of Maladministration* (Bombay : P.C. Manaktala & Sons, Ltd., 1966), p. 99-100.
36. *Ibid.*, p. 100.
37. J.W. Riggs, "The 'Sala Model' and Corruptive Administration" in Heidenheimer, *op.cit.*, p. 214-216.
38. *Ibid.*, p. 218.
39. Monteiro, *op.cit.*, p. 106.
40. *Ibid.*
41. Gerth & Mills, *op.cit.*, p. 216.
42. *Ibid.*, p. 215-216.
43. *Ibid.*, p. 216.
44. Scott, *op.cit.*, p. 10.
45. *Ibid.*, p. 17.
46. ชานินทร์ กรวิเชียร, "กฎหมายกับการจ้อราษฎร์บังหลวง," *บทบัญญัติ* (เล่ม 21, ตอน 5, ตุลาคม 2506), หน้า 1135.
47. *Ibid.*, p. 1135-6.
48. *Ibid.*, p. 1135-6.
49. Leys, *op.cit.*, p. 33-34.
50. *Ibid.*, p. 32.
51. *Ibid.*
52. Klaveren, *op.cit.*, p. 40.

53. Warren Bennis, *Beyond Bureaucracy* (New York : McGraw-Hill Book Company, 1966), p. 44.
54. *Ibid.*, p. 4-5.
55. *Ibid.*, p. 7.
56. Ralph Britanti, "Reflection on Bureaucratic Corruption," *Public Administration*. (Winter, 1962), p. 366.
57. Scott, *op.cit.*, p. 12.