ปัญหาข้าราชการคอรัปชั่นในประเทศไทย

โดย **อุทัย หิรัญโต***

บัลความเบื้องต้น

ปัญหาสังคมอย่างหนึ่งที่เป็นภัยอันใหญ่หลวงต่อชาติไทย และเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอยู่มากในขณะนี้ว่า เป็นที่นำมาซึ่งความเสื่อมโทรมทางศีลธรรมของข้าราชการและประชาชน ได้แก่ปัญหาเรื่องข้าราชการคอรัปชั่น หรือการที่ข้าราชการแสวงหาประโยชน์โดยอาศัยตำแหน่งและหน้าที่การงานเบียดบังหรือยักยอกทรัพย์ของรัฐและของประชาชน ไปเข้ากระเป๋าตัวเองโดยมิชอบธรรม กล่าวได้ว่า คอรัปชั่นมีผลร้ายต่อบ้านเมืองสุดจะพรรณนา เพราะในปีหนึ่ง ๆ นอกจากจะทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียเงินทองไปมิใช่น้อยแล้ว ประชาชนก็ต้องสูญเสียเงินที่ไม่ควรจะเสียหรือเสียไปโดยมิชอบธรรมเป็นจำนวนมากเช่นกัน การคอรัปชั่นของข้าราชการนอกจากจะบั่นทอนความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของชาติแล้ว ยังเป็นวิถีทางนำไปสู่ความเหลวแหลกทางสังคมและความปั่นป่วนทางการเมือง ดังเช่นนักรัฐศาสตร์ ลอเรนซ์ สโตน (Lawrence Stone) ที่กล่าวไว้ใน "ทฤษฎีแห่งการปฏิวัติ" ว่า คอรัปชั่นเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดสาเหตุหนึ่งของการปฏิวัติ[1]

การคอรัปชั่นถือว่าเป็นข้อบกพร่องอันร้ายแรงที่สุดที่ระบบบริหารราชการนำมาสู่คณะรัฐบาล เพราะผลร้ายที่จะพึงบังเกิดขึ้นนั้นมิใช่เพียงแต่จะดึงความเจริญก้าวหน้าของประเทศให้ล่าช้าลงเท่านั้น แต่ยังทำให้รัฐบาลยากที่จะขอความร่วมมือของประชาชน เพื่อสนับสนุนฐานะและบทบาทของรัฐบาลนั้น ๆ ด้วย การทุจริตในระบบบริหารงานของรัฐมีผลเสียหายอย่างรุนแรงทั่วไปหมดทั้งประเทศ และทำให้ชื่อเสียงของรัฐบาลเสื่อมลงไปด้วย การคอรัปชั่นสร้างบรรยากาศของความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นในประเทศ เป็นสาเหตุให้ประชาชนไม่ยอมให้

---

*อุทัย หิรัญโต, ร.บ., (จุฬาฯ); รป.ม. (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์); วิทยากรโท กองวิชาการ กรมการปกครองฯ ปัจจุบันกำลังศึกษาอยู่ที่โรงเรียนนายอำเภอ กระทรวงมหาดไทย

[1] Lawrence Stone, "Theory of Revolution", *World Politics*, Vol. XVII, No. 2 (January 1966), p. 163.

ความร่วมมือและความซื่อตรงต่อรัฐบาล และจะนำไปสู่การไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชนในชาติ[2] และในท้ายที่สุดคอรัปชั่นเป็นข้อเท็จจริงที่คอมมิวนิสต์ใช้เป็นเครื่องปลุกปั่นให้ประชาชนเห็นความเลวร้ายของรัฐบาล และดึงมวลชนให้ผละจากรัฐบาลหันเข้าหาลัทธิของตนดังที่ปฏิบัติอยู่ในประเทศไทยเช่นในปัจจุบันนี้

ตามหลักการบริหารงานของประเทศในระบอบประชาธิปไตย ถือว่าประชาชนทุกคนได้มอบหมายอำนาจของตนให้แก่รัฐ เพื่อบังคับชุมชนส่วนใหญ่ให้อยู่ด้วยกันอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย และได้เสียสละทรัพย์สินเงินทองให้รัฐเป็นค่าใช้จ่าย ก็ด้วยเจตนารมณ์เพื่อความก้าวหน้าแห่งรัฐและสังคมเป็นสำคัญ หาได้ปรารถนาจะเลี้ยงข้าราชการให้สำรวยเป็นการส่วนบุคคลไม่

ประเทศไทยมีมาตรการควบคุมพฤติกรรมและความประพฤติของข้าราชการไว้หลายรูปหลายลักษณะด้วยกัน เช่น มีกฎหมายลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดด้วยการทุจริตต่อหน้าที่หลายฉบับและหลายมาตรา ดังเช่นประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 กำหนดไว้ในมาตรา 147–166 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมความประพฤติของข้าราชการในด้านวินัยไว้อีกหลายมาตราเช่นกัน แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ามาตรการดังกล่าวมิสามารถยับยั้ง หรือสกัดกั้นมิให้ข้าราชการล่วงละเมิดได้อย่างแท้จริง นอกจากนั้น มติมหาชนหรือสื่อมวลชนซึ่งประเทศที่เจริญแล้ว ใช้เป็นเครื่องมือสร้างความบริสุทธิผุดผ่องให้เกิดขึ้นในระบบบริหารงาน ก็ไม่มีบทบาทมากมายนักในประเทศไทย

ยิ่งกว่านั้น ผู้บังคับบัญชาซึ่งได้จัดไว้ตามลำดับชั้นของระบบบริหารตามระบบขั้นบันได (Scalar process) ก็มีความมุ่งหมายที่จะให้ผู้บังคับบัญชาสอดส่องดูแลข้าราชการในระดับรอง ๆ เพื่อปฏิบัติราชการและประพฤติตามขอบเขตของกฎหมายและเจตนารมณ์ของรัฐ ประการสุดท้าย จริยธรรมของข้าราชการ (public ethics) หรือจริยธรรมของการเป็นข้าราชการที่ดีก็เป็นเสมือนคันฉ่องให้มีการควบคุมตัวเอง (inner check) ซึ่งก็ใช้ได้ผลดีมากในประเทศที่เจริญแล้วซึ่งคุณธรรม หรือแม้แต่ในประเทศไทยในสมัยโบราณเอง

อย่างไรก็ดี แม้ว่าประเทศไทยจะจัดให้มีกลไกควบคุมข้าราชการไว้เป็นอันมากไม่แพ้ประเทศอื่น ๆ ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ การบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นไม่เป็นผล

[2] ม.ร.ว. จันทรแรม ศิริโชค จันทรทัต, "ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาประเทศ และการบริหารงานของรัฐ", *สรรพากรสาส์น*, ปีที่ 9, ฉบับที่ 9 (กันยายน 2505), หน้า 176–177

เท่าที่ควร การทุจริตต่อหน้าที่หรือการคอรัปชั่นของข้าราชการ เป็นเรื่องพิมพ์มันหนาหูขึ้นทุกที แม้การคอรัปชั่นที่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันถึงศาลจะมีเป็นจำนวนน้อย แต่ตามสามัญสำนึกของคนธรรมดาและนักวิชาการ คงจะรู้แก่ใจว่าการคอรัปชั่นในประเทศไทยนั้น มีอยู่อย่างไรบ้าง

ความจริงการที่ข้าราชการจะคอรัปชั่นหรือไม่นั้น มิได้มีเพียงแต่ในประเทศไทยหรือในประเทศด้อยพัฒนาที่นักวิชาการซีกโลกตะวันตกเอามาเขียนเป็นหนังสือตีแผ่ให้ชาวโลกอ่านเป็นตัวอย่างอันไม่ดีงามเท่านั้น ประเทศที่เจริญถึงที่สุดแล้วก็มีการคอรัปชั่นและการให้สินบนเช่นกัน อาทิ ในประเทศสหราชอาณาจักร หรือในสหรัฐอเมริกา เช่น กรณีบอบ เบเกอร์ หรือกรณีการส่งเสบียงให้ทหารในเวียตนามใต้เมื่อเร็ว ๆ นี้ และเมื่อย้อนหลังขึ้นไปในอดีตสมัยเมื่อปี ค.ศ. 1924 สภาสูงแห่งสหรัฐอเมริกาได้เคยแนะนำให้ประธานาธิบดีคูลิดจ์ถอน มร. เอ็ดวิน เดนบี้ ออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการทบวงทหารเรือ เพียงแต่มีข้อควรสงสัยว่ามีส่วนได้เสียกับการให้สัมปทานน้ำมันและมีการโกงกันขึ้นเท่านั้น[3] อย่างไรก็ตาม การคอรัปชั่นในประเทศที่พัฒนานั้นมีปริมาณไม่มากน้อยอย่างที่ปรากฏในประเทศด้อยพัฒนา ในประเทศไทยเองข้อกล่าวหาว่าข้าราชการคอรัปชั่นเพิ่งปรากฏอย่างกว้างขวางมาเมื่อประมาณสัก30ปีมานี้เอง แต่ก่อนนั้นการโกงกินมักไม่ปรากฏเหมือนอย่างทุกวันนี้ ดังที่หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช อดีตนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์คนปัจจุบันกล่าวว่า

> *. . .ย้อนไปดูความเป็นมาในบ้านเมืองไทย ไม่ต้องถึงสมัยทองเช่นของพ่อขุนรามคำแหง หรือรัชกาลที่ 5 ดูกันเพียงแต่ระยะเวลา 40–50 ปีมานี้ ข้าราชการชั้นพระยาโกงเงินหลวงเพียงหนึ่งบาทพ่อแม่ของเรายังกินข้าวไม่ได้ นอนไม่หลับไปหลายวัน นั่งกอดเข่าปรับทุกข์กันว่ามีข้าราชการโกงกินเช่นนี้ แผ่นดินจะมิให้ลูกหลานอยู่ต่อไปได้อย่างไร แต่ในสมัยนี้โกงกันตั้งร้อย ๆ ล้าน คนสูง ๆ ในแผ่นดินยังพูดออกมาได้ว่าไม่เป็นไร ขนหน้าแข้งยังไม่ร่วง เพราะเมืองไทยมีรายได้เป็นเงินตั้งพัน ๆ ล้าน สมัยก่อนเมื่อเพียง 30 ปีมานี้ ถ้าใครพยายามจะหิปป่อยในรถอาหาร*

---

[3] เดชชาติ วงศ์ไกรลเชษฐ์, *การปกครองอเมริกา* (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2504), หน้า 132

ของกรมรถไฟ บ่อยซึ่งแต่งเครื่องแบบของกรมรถไฟอย่างสะอาดสะอ้าน จะมองหน้าคนนั้นอย่างหุเรศ แล้วจะวันทยาหัตถ์ผู้ใจใหญ่อย่างสง่า บอกให้รู้ว่า เขาเป็นข้าราชการมีเงินเดือนกินแล้ว ไม่ต้องการสินน้ำใจจากใคร..[4]

การคอรัปชั่นที่เกิดขึ้นในวงราชการนั้นเป็นเพราะระบบบริหารบกพร่องหรือว่ากลไกในสังคมพิการ เป็นเรื่องที่น่าศึกษาพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง และหากจะว่าสิ่งดังกล่าวบกพร่องเราจะหมายถึงอะไร เป็นเพราะกฎหมายไม่รัดกุมหรือกฎหมายล้าสมัย หรือว่ามติมหาชนไม่นำพาต่อเรื่องนี้ หรือว่าสมาคมกลุ่มผลประโยชน์ในด้านการเมืองของเราไม่มี หรืออาจจะเป็นเพราะข้าราชการทุกระดับชั้นมองไม่เห็นความชั่วช้าของการคอรัปชั่น ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงเรื่องนี้โดยพิสดารในตอนต่อ ๆ ไป

ขอบเขตและความหมายของ "การคอรัปชั่น"

คำว่า "คอรัปชั่น" ใช้ทับศัพท์จากคำภาษาอังกฤษว่า Corruption ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างขวางกว่าที่บัญญัติหรือพรรณนาความไว้ในพจนานุกรมธรรมดามาก คำว่า "คอรัปชั่น" เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่น่าพิศวง เพราะหลายชาติหลายประเทศต่างก็มีถ้อยคำประจำชาติในวงการของตน เช่น จีนเรียกว่า "ตันวู" (Tan Wu) แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า Greedy impurity คือความตะกละที่ไม่บริสุทธิ์ ญี่ปุ่นเรียกว่า "โอโชกุ" (Oshoku) นัยภาษาอังกฤษใช้คำว่า Dirty job หรืองานสกปรก ส่วนปากีสถานเรียกว่า "อุปเปอร์กิแอดมานี" (Ooperki Admani) แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า Income from above หรือรายได้จากเบื้องบน และคนไทยโดยทั่วไปเรียกว่าฉ้อราษฎร์บังหลวง กินสินบน กินเมืองหรือกินประเทศชาติ[5] สำหรับนัยแห่งความหมายที่นักวิชาการคนหนึ่งของสหราชอาณาจักรให้ไว้ในเรื่อง "การคอรัปชั่นในประเทศที่กำลังพัฒนา" คือการแสวงหาอำนาจ หรือการใช้อำนาจโดยวิธีการอันผิดกฎหมาย หรือผิดทำนองคลองธรรม และไม่ต้องด้วยจริยธรรม รวมตลอดถึงการเล่นพรรคเล่นพวกในวงการบริหารงานบุคคลด้วย[6]

---

[4] ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, "สัมมนาทางการเมือง", *อนุสรณ์งานฌาปนกิจศพ นางทิพย์ สุวรรณานนท์ และนายบุญหนุน สุวรรณานนท์ 2509* (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดไทยสงเคราะห์ไทย, 2509), หน้า 5

[5] *Time*, Asia edition, (August 18, 1967), p. 20.

[6] Ronald Wraith and Edgar Simpkins, *Corruption in the Developing Countries* (London : George Allen and Unwin Ltd., 1963), p. 43.

สำหรับกฎหมายไทยบัญญัติว่า หากเจ้าหน้าที่กระทำ เช่น เรียก รับ หรือยอมรับสินบน หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ทำการทุจริต หรือเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนหรือผู้อื่น โดยการละเมิดหรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการเพื่อก่อให้เกิดรายได้เป็นของตน ก็ถือได้ว่าเป็นการคอรัปชั่นตามที่ยอมรับกันทั่วไป อย่างไรก็ดี แนวความคิดเกี่ยวกับการคอรัปชั่นยังมีความหมายครอบคลุมไปถึงการให้สินบนแก่บุคคลอื่นที่มิใช่ข้าราชการด้วย อาทิ การให้สินบนแก่นักการเมือง นักหนังสือพิมพ์ และผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน เป็นต้น ในประเทศอังกฤษถึงกับได้ก่อตั้ง "สันนิบาตป้องกันการให้สินบนและค่าธรรมเนียมลับ" เพื่อเป็นการป้องกันและต่อต้านการคอรัปชั่นประเภทหลังนี้[7]

ปัญหาที่ว่าทำอย่างไรจึงจะเรียกว่าเป็นการคอรัปชั่น จะระบุพฤติกรรมให้แน่ชัดในการดำเนินคดีและกระบวนการสอบสวนนั้นเป็นของมิใช่ง่ายในบางกรณี การกำหนดและจำกัดขอบเขตที่เกิดขึ้นว่าเป็นคอรัปชั่นและไม่เป็นคอรัปชั่นที่ทำได้ยากก็เพราะมีพฤติกรรมหลายแบบที่คิ้นได้ ยังไม่เคยพบว่าประเทศใดได้กำหนดรายการพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นคอรัปชั่นไว้เป็นโค้ดกฎหมาย และอีกประการหนึ่งมนุษย์เรานับว่าเป็นสัตว์ประเสริฐ มีความสามารถสร้างประดิษฐ์พฤติกรรมใหม่ ๆ ให้เหมาะสมแก่เหตุการณ์ได้อยู่เสมอ เรื่องการหลบหลีกรายการดังกล่าวหากมีขึ้นมา จึงมิเป็นของยากเกินวิสัยของมนุษย์จะพึงทำได้

โดยทั่วไปแล้ว หากข้าราชการคนใดใช้ถ้อยคำชู่กรรโชกหรือจะพูดจาอย่างเรียบร้อยแต่มุ่งมั่นบั้นมือจะให้มีการตอบแทนการปฏิบัติงานของตนอย่างตรง ๆ ก็เรียกได้ว่าเป็นคอรัปชั่นโดยไม่มีข้อโต้แย้ง อย่างที่ศาลได้ลงโทษจำคุกตำรวจ ๕ คน ๆ ละ ๓ ปี ฐานเรียกเงินจากผู้กระทำผิดเล่นไฮโลว์เมื่อเร็ว ๆ นี้ หรือการแสดงกริยาหน่วงเหนี่ยวการปฏิบัติราชการโดยมิชอบ หรือสำแดงอาการให้รู้ว่า งานจะเดินเมื่อของถึง บางกรณีประชาชนนำของหรือเงินมาให้ที่บ้านหรือในที่ทำงาน โดยขอแลกกับการปฏิบัติงานที่เป็นประโยชน์แก่ตน และการปฏิบัติราชการนั้นผิดระเบียบแบบแผนของราชการ หรือกรณีที่ข้าราชการเอาเงินของรัฐไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว เช่น เบิกเงินเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก แต่ตัวมิได้ไป หากแต่มีหลักฐานใบเสร็จรับเงินเรียบร้อย กรณีเช่นนี้น่าจะถือได้ว่าเป็นการคอรัปชั่นแล้ว

---

[7] สุเทพ สุนทรเภสัช, "สังคมวิทยาของปัญหาคอรัปชั่นในเอเชียอาคเนย์", แปลและย่อความจาก Sociology Aspects of Corruption in Southeast Asia จากหนังสือ East—West Parrell ของ W.F. Wertheim, *รัฐศาสตร์นิเทศ*, ปีที่ 3, ฉบับที่ 4 (กันยายน 2510), หน้า 83

เราจะเรียกการกระทำต่อไปนี้ว่าเป็นคอรัปชั่นได้หรือไม่ เช่น ข้าราชการออกบัตรเชิญกินเลี้ยงขึ้นบ้านใหม่ โกนผมไฟเด็ก หรือทำบุญประจำปี โดยมิได้เขียนไว้ที่ซองว่าต้องการเงินเท่าไร แล้วส่งไปให้พ่อค้าคหบดีในเขตชุมชนที่อยู่ในอำนาจปกครองของตน หรือในกรณีที่ผู้ทำการเป็นกรรมการจัดซื้อจัดประมูลในนามของรัฐบาล เช่น สร้างอาคาร ซ่อมถนนหนทาง หล่อเสาไปรษณีย์โทรเลข ตลอดจนการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ ฯลฯ ได้เปอร์เซ็นต์หรือค่าคอมมิสชั่น (Commission) เป็นค่าตอบแทน หรือในกรณีที่ข้าราชการมิได้กระทำผิดระเบียบแม้แต่น้อย แต่หากได้เงินก็จะบริการให้แก่ผู้ที่ให้เงินเป็นอย่างดีหรือรวดเร็วเป็นพิเศษ ซึ่งผู้เขียนอยากจะเรียกว่า "เงินช่วยปฏิบัติราชการเร็ว" เมื่อข้าราชการได้รับเงินประเภทนี้ ก็จะไม่แสดงอาการรังเกียจ ไม่มีการตะเพิดหรือไม่มีการทำหน้าบอกบุญไม่รับแก่ผู้มาติดต่อ หรือในกรณีที่ข้าราชการเดินเข้าไปในร้านเพื่อซื้อของใช้ เมื่อเข้าไปพักโรงแรม หรือเข้าไปรับประทานอาหารในภัตตาคาร แต่พอจะจ่ายเงิน เจ้าของร้านบอกว่ามีคนจ่ายให้เรียบร้อยแล้ว หรือในกรณีที่หน่วยงานมีการทำบุญ มีผู้มาเสนอให้เครื่องพิมพ์ดีด ตู้เย็นให้แก่ทางราชการ ซึ่งแม้ไม่ได้ให้เป็นการส่วนตัว แต่ลักษณะการให้นั้น เป็นการให้ส่วนตัวแก่ผู้ที่จะให้ประโยชน์ตอบแทน หรือในกรณีที่บริษัทตั้งขึ้นใหม่ แล้วเชิญข้าราชการไปกระทำพิธีเปิดและให้หุ้นฟรี กรณีต่าง ๆ ที่หยิบยกมาเป็นตัวอย่างนี้จะถือว่าเป็นคอรัปชั่นได้หรือไม่ กรณีเหล่านี้ผู้เขียนเข้าใจว่าคงจะหาได้ไม่ยากนักในประเทศไทย แต่ถ้าหากในสหรัฐอเมริกาแล้ว เขาให้คำนิยามไว้เคร่งครัดกว่าอย่างเห็นได้ชัดทีเดียว คือ ถ้าเอารถหลวงไปใช้งานที่บ้านส่วนตัวถือว่าเป็นคอรัปชั่น หรือถ้ารับของขวัญราคาเกิน ๕ เหรียญ ก็ถือว่าเป็นการคอรัปชั่น หรือการช่วยพรรคพวกเข้าทำงานมีเงินเดือนหรือบำนาญ (Pensionable Post) ก็ถือว่าคอรัปชั่น การให้สินน้ำใจทุกชนิด (นอกจากทิป) แม้จะไม่เป็นเงิน เช่น ช่วยให้ญาติได้ทุนไปเรียนเมืองนอก ในอเมริกาถือว่าเป็น Dishonest practice ทั้งสิ้นเพราะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่สุจริต

กรณีเรื่องดังกล่าวพอจะชี้ให้เห็นว่า กรรมวิธีของพฤติกรรมในการให้สิ่งตอบแทนต่าง ๆ นั้น ได้เอนเอียงหรือหลบหลีกการคอรัปชั่นอย่างชัดแจ้ง ไปสู่การตอบแทนกันด้วยมารยาททางสังคม ทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยมีการหวังผลเลิศในระยะหลัง ซึ่งว่ากันที่จริงแล้วขอบเขตการตอบแทนตามมารยาททางสังคมย่อมต้องมี แต่ใครเล่าจะเป็นผู้จำกัด และใครเล่าจะ

เป็นผู้บังคับการให้ได้อย่างจริงจัง ในเมื่อการหลีกเลี่ยงพอจะกระทำได้ เช่น ในกรณีที่ห้ามมิให้ซื้อของราคาสูงกว่า 2,000 บาทบำรุงสถานที่ราชการ แต่มีพ่อค้าคนหนึ่งติดเครื่องทำความเย็นให้เครื่องหนึ่ง พอถูกทักท้วงว่าผิดระเบียบ ก็แก้ว่าไม่ได้ซื้อมาจากหน้าร้าน แต่ซื้อมาจากพรรคพวกคนหนึ่งซึ่งไม่ต้องการ และขายให้ในราคาถูก ๆ เพราะเคยมีไมตรีบุญคุณกันมาอย่างดีแต่กาลก่อน เป็นต้น

แต่ก่อนนั้นเมื่อมีกรณีข้าราชการรับของขวัญหรือของสมนาคุณจากผู้ที่ตนให้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งตามหน้าที่ ซึ่งในขณะที่กระทำการตามหน้าที่นั้น ข้าราชการผู้นั้นได้กระทำไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มิได้หวังผลตอบแทนแต่ประการใด ทั้งฝ่ายผู้ให้ก็มิหวังผลอะไรนอกจากจะให้ด้วยน้ำใจจริง ๆ ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่จะต้องทำการพิสูจน์กันให้ชัดเจนเป็นราย ๆ ไป แต่ปัจจุบันนี้ประชาชนในสังคมมีทีท่าเห็นว่าสิ่งเหล่านั้นเป็นเรื่องเล็กน้อยไม่มีความสำคัญแต่อย่างใด เพราะสังคมสับสนมากขึ้น ข้าราชการมีจำนวนมากขึ้น จะมาจำชื่อจำตระกูลจำพฤติกรรมกันคงทำไม่ได้เสียแรงเปล่า การติดต่องานก็ทำมากยิ่งขึ้น ระเบียบวิธีปฏิบัติก็ลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น ผู้คนมิค่อยคำนึงถึงชื่อเสียงวงศ์ตระกูลเหมือนอย่างแต่ก่อน ลักษณะพิเศษของคอรัปชั่นจึงเป็นเรื่องของความเกี่ยวพันระหว่างบุคคลสองฝ่ายหรือมากกว่า เป็นความเกี่ยวพันที่ลึกลับ ไม่ค่อยปรากฏเป็นร่องรอยและหลักฐาน นักสังคมวิทยาชาวเนเธอร์แลนด์คนหนึ่งชื่อ เอช.เจ.บราสส์ (H.J. Brass) ได้ให้ข้อเสนอแนะว่าสิ่งที่จะใช้กำหนดการแลกเปลี่ยนในลักษณะที่จะถือว่าเป็นการคอรัปชั่น แม้การนั้นจะไม่ปรากฏเป็นการเปิดเผยก็ต้องแสดงให้ทั้งสองฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักในการกระทำของตนว่า สังคมจะคัดค้านว่าไม่สุจริตหรือคอรัปชั่น คือเป็นการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันเป็นปทัสถานของสังคมนั้น[8]

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดโดยทั่วไปในกฎหมายจะใช้ได้ผลนั้นต้องอาศัยการตีความ และการตีความนั้นต้องคำนึงถึงคุณค่าในสังคมนั้นด้วย ว่าแค่ไหนเป็นเรื่องธรรมดา เรื่องมารยาท และเรื่องไหนเป็นเรื่องที่ไม่สมควร แต่อย่างไรก็ตาม ควรจะจดจำไว้เสมอว่าถ้าพฤติกรรมอันหนึ่งของสังคมได้เกิดขึ้น และไม่มีการทักท้วงว่าผิด ผู้คนจะดำเนินรอยตามจนกระทั่งกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดา และถือว่าเป็นพฤติกรรมที่สังคมยอมรับโดยปริยาย

---

[8] *Ibid.*, p. 85.

การคอรัปชั่นในแนวที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นว่าคอรัปชั่นมีขอบเขตแห่งความหมายกว้างขวางเป็นอย่างยิ่ง เป็นเรื่องที่เราจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างของสังคมและค่านิยมของสังคมนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องแยกให้ได้ระหว่างผลประโยชน์ของราชการกับผลประโยชน์ของเอกชนและผลประโยชน์ของข้าราชการ ว่าในสภาพที่เป็นจริงนั้นมีอะไรอย่างอื่นที่ยอมรับกันอยู่ทั่วไปว่า เป็นเครื่องกำหนดความประพฤติที่ถูกต้องของข้าราชการหรือไม่ เมื่อทราบถึงสภาพความเป็นจริงดังกล่าว เราก็อาจพูดได้ว่าการรับเอาหรือเรียกร้องของกำนัลเป็นเงื่อนไขก่อนที่จะทำประโยชน์ใด ๆ ให้แก่ผู้ซึ่งให้ตน ควรจะถือเป็นการคอรัปชั่นตามมาตรฐานทางศีลธรรมที่มีอยู่ในสังคมนั้นหรือไม่

มูลเหตุของการคอรัปชั่น

ตามสถิติของกองคดี สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการระหว่างเดือนมกราคมถึงเมษายน พ.ศ. 2511 มีทั้งสิ้น 61 ราย ส่วนปีก่อนนั้นคือปี พ.ศ. 2510 ทั้งปีมีทั้งสิ้น 156 ราย ความผิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจและหน้าที่โดยทุจริตนี้ หมายถึงความผิดที่เจ้าพนักงานกระทำในเรื่องยักยอกทรัพย์ของราชการใช้อำนาจข่มขืนใจให้ประชาชนมอบให้ซึ่งทรัพย์สิน เช่น เรียกหรือรับสินบน อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าคดีประเภทนี้ขึ้นสู่ศาลมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับความผิดกฎหมายในเรื่องอื่น ทำให้มีทางคิดได้ว่าที่มีความเข้าใจกันทั่วไปว่า มีข้าราชการคอรัปชั่นมากนั้นไม่น่าจะเป็นความจริง เพราะจำนวนคดีมีน้อย อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตตามสถิติดังมีได้แต่เพียงว่า จำนวนคดีดังกล่าวเป็นเพียงคดีที่ขึ้นสู่ศาลเท่านั้น แต่มีเหตุผลที่น่าเชื่อว่ามีคดีประเภทนี้เป็นจำนวนมากที่มิได้ขึ้นสู่ศาล เพราะ

(1) ลักษณะความผิดส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ประชาชนยินยอมพร้อมใจ

(2) ประชาชนที่เสียหายไม่กล้าแจ้งความโดยการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

(3) ผู้รู้เห็นเหตุการณ์อันอ้างมาเป็นพยานได้ไม่กล้าแสดงตัว เพราะกลัวอิทธิพลของข้าราชการ

(4) ข้าราชการที่กระทำผิดมักจะเป็นคนที่มีความรู้อยู่ในเกณฑ์ดี ย่อมรู้วิธีกลบเกลื่อนพยานหลักฐาน รูปคดีจึงมีหลักฐานอ่อนไม่พอฟ้อง[9]

---

[9]รายละเอียดดูได้ที่, *นิติสารดุลพาห*, เล่มที่ 2, ปีที่ 15 (มีนาคม–เมษายน 2511), หน้า 197

อย่างไรก็ดี แม้จะไม่มีหลักฐานเป็นที่ประจักษ์แจ้งถึงการคอรัปชั่นของข้าราชการว่ามีมากน้อยเท่าใด แต่ก็เป็นที่รู้กันทั่วไปว่าข้าราชการไทยมีพฤติกรรมแห่งการคอรัปชั่นมากที่สุดประเทศหนึ่งในภาคเอเชียอาคเณย์[10] ฉะนั้น ปัญหาที่จะพิจารณากันต่อไปก็คือ อะไรเป็นมูลเหตุที่ก่อให้เกิดการคอรัปชั่น ความจริงแล้วมูลเหตุที่ทำให้ข้าราชการคอรัปชั่นน่าจะมีอยู่มากมาย[11] แต่ผู้เขียนจะขอนำมากล่าวเฉพาะที่สำคัญ ๆ เพียง 7 ประการเท่านั้น ซึ่งจักได้เสนอเป็นลำดับต่อไป

1. **ความจำเป็นในทางเศรษฐกิจ** รายรับหรือรายได้ส่วนใหญ่ของข้าราชการไทยก็คือเงินเดือนซึ่งหมายถึงเงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินเดือน สำหรับประเทศไทยนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่า อาชีพรับราชการเป็นอาชีพที่มีเกียรติ มีผู้คนเป็นจำนวนมากปรารถนาจะประกอบอาชีพโดยการรับราชการ ดังจะเห็นได้จากเวลาส่วนราชการใดเปิดรับสมัครจะมีคนมาสมัครอย่างล้นหลาม รัฐบาลต้องเสียเงินเป็นอัตราเงินเดือนให้แก่ข้าราชการปีละมาก ๆ ซึ่งถ้าคิดเป็นเปอร์เซ็นต์แล้วมากกว่า 20 เปอร์เซ็นต์ทุกปี ของจำนวนเงินงบประมาณที่จ่ายจริงแต่ละปี แต่ถึงกระนั้นก็ตามยังร่ำร้องกันว่าเงินเดือนที่ข้าราชการได้รับนั้นเป็นจำนวนน้อยไม่เพียงพอกับรายจ่าย บางครอบครัวต้องใช้วิธีหมุนเงินด้วยประการต่าง ๆ เช่น ซื้อของเชื่อจากสโมสรแล้วเอาไปขายเป็นเงินสด จำนำบ้าง เหล่านี้เป็นต้น และบางรายก็ดิ้นรนหารายได้ทางอื่น เช่น ไปทำงานตามโรงงานหรือบริษัทห้างร้านในยามค่ำคืน หรือขับรถแท็กซี่

---

[10] Wendell Blanchard, *Thailand : Its People Its Society Its Culture* (Connecticut : Human Relations Area Files Inc., 1958), p. 180.

[11] สภาวิจัยแห่งชาติเคยมอบหมายให้คณะอนุกรรมการสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ดำเนินการวิจัยเรื่องการทุจริตในวงราชการ หรือที่เรียกกันทั่วไปว่าคอรัปชั่น และต่อมาคณะอนุกรรมการได้เสนอผลการวิจัยต่อคณะกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติ โดยพบว่ามีสาเหตุที่ก่อให้เกิดการทุจริตในวงราชการ 5 ประการด้วยกันคือ (1) เกี่ยวกับเศรษฐกิจและค่าครองชีพสูงขึ้น (2) ระบบและวิถีทางการเมืองยังไม่อยู่ในระดับและมาตรฐานที่ถูกต้องและสมบูรณ์ (3) ระบบหรือระเบียบการบริหารทั้งทางหฤษฎีและปฏิบัติบกพร่อง (4) สังคมวัฒนธรรมและศีลธรรมของประชาชนเสื่อม และ (5) ตัวบทกฎหมายและวิธีการพิจารณาดำเนินคดีไม่รัดกุม แต่ภายหลังจากที่คณะกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติได้พิจารณารายงานผลการวิจัยแล้ว มีความเห็นว่าสาเหตุแห่งการทุจริตในวงราชการหรือการคอรัปชั่นในวงราชการ ที่คณะอนุกรรมการวิจัยไปแล้วยังไม่ถูกต้อง กล่าวคือคณะกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติ ยอมรับเฉพาะสาเหตุที่เกี่ยวกับการเศรษฐกิจกับภาวะค่าครองชีพสูงขึ้นเพียงประการเดียว ส่วนสาเหตุอื่น ๆ อีก 4 ประการนั้น คณะกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติไม่เห็นพ้องด้วย จึงสั่งให้คณะอนุกรรมการชุดเดิมนำไปวิจัยและแก้ไขเสียใหม่ บัดนี้การวิจัยแก้ไขของคณะอนุกรรมการ ฯ ยังไม่สำเร็จเป็นที่เรียบร้อย ในบทความนี้ผู้เขียนจึงมิได้นำเอามูลเหตุหรือสาเหตุที่คณะอนุกรรมการวิจัยสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ค้นพบมาเสนอ โปรดพิจารณา, "ผลการวิจัยคอรัปชั่น", *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์*, ปีที่ 14, ฉบับที่ 31 (วันอาทิตย์ที่ 21 มกราคม 2511), หน้า 2

รับจ้างก็มี สภาพทำนองนี้กล่าวได้ว่าเป็นเพราะความยากจนค่นแค้นของข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการชั้นผู้น้อย ตามรายงานการวิจัยการจัดบริการแก่ข้าราชการชั้นผู้น้อยในจังหวัดพระนครและธนบุรี แสดงให้เห็นว่าข้าราชการชั้นผู้น้อยครอบครัวหนึ่ง ๆ มีรายจ่ายทั้งสิ้นปีละ 17,319 บาท แต่มีรายได้เพียง 12,763 บาท รายจ่ายจึงสูงกว่ารายรับประมาณ 4,556 บาท รายจ่ายที่สูงไปนี้ ทางครอบครัวไปกู้ผู้อื่นมาชดเชย จะเห็นได้ว่าภาวะความเป็นอยู่ของข้าราชการชั้นผู้น้อยแร้นแค้นกันทั่วไป และมีชีวิตอยู่ด้วยการเป็นหนี้คนอื่น[12]

ความยากจนค่นแค้นที่บีบบังคับให้ข้าราชการต้องต่อสู้กับชีวิตนี้ ถ้าหากข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติราชการติดต่อใกล้ชิดกับประชาชน และเป็นผู้มีครอบครัวมีบุตรหลายคน เมื่อประสบความเดือดร้อนเนื่องจากขาดแคลนเงิน หรือมิสามารถสู้หน้าเจ้าหนี้ที่คอยทวงตั้งแต่เช้าถึงเย็นได้ อาจจำต้องขวนขวายหาเงินมาเพิ่มไม่ทางใดก็ทางหนึ่งที่ได้มาโดยรวดเร็ว แม้วิธีนั้นจะค่อนข้างเสี่ยงหรือแม้แต่ต้องคอรัปชั่น

2. ความบกพร่องของระบบบริหารราชการ มูลเหตุของการคอรัปชั่นที่สำคัญอีกเหตุหนึ่ง ได้แก่ระบบบริหารที่ข้าราชการมีอำนาจหน้าที่อันชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ปฏิบัติต่อประชาชนโดยการใช้ดุลยพินิจอย่างฟุ่มเฟือย หรือแล้วแต่ความเหมาะสมมากเกินไป ตลอดจนการให้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi–Judicial power) แก่ฝ่ายปกครองมากเกินควร[13] ระบบบริหารที่ให้อำนาจข้าราชการใช้ดุลยพินิจโดยไม่ผิดกฎหมาย ระเบียบแบบแผนนี้ เป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เกิด "การผ่อนผัน" "แล้วแต่จะกรุณา" "การรีดไถ" "ความไม่เป็นธรรม" และ "ความไม่เสมอภาค" แม้ว่าการปฏิบัติราชการใด ๆ จะต้องมีการใช้ดุลยพินิจอยู่ด้วยเสมอไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ก็ตาม แต่สำหรับข้าราชการกับประชาชนนั้น ถ้าหากหาทางให้ข้าราชการใช้ดุลยพินิจได้น้อยเท่าใด คำว่า "ผ่อนผันให้" "แล้วแต่ใต้เท้าจะกรุณา" ก็จะค่อย ๆ หมดไป เพราะประชาชนเป็นผู้วินิจฉัยเอาเองว่าอะไรควรอะไรไม่ควร อะไรได้หรือไม่ได้ อะไรผิดอะไรถูก ประชาชนก็ไม่ต้องไปกราบไหว้

---

[12] กริช เกตุแก้ว, *รายงานผลการวิจัยเรื่อง บริการจัดสวัสดิการแก่ข้าราชการชั้นผู้น้อยในจังหวัดพระนครและธนบุรี*, 2510 (โรเนียว), หน้า 7

[13] อุทัย หิรัญโตและมนตรี เจนวิทย์การ, "อำนาจกึ่งตุลาการของฝ่ายปกครอง", *หลักและทางปฏิบัติในการบริหารตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์* (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ, 2510), หน้า 370–377

ขอร้องให้ข้าราชการช่วยเหลือในเรื่องที่ตนต้องการ เมื่อเป็นดังนี้การรีดไถ การคอรัปชั่นก็ยากที่จะเกิดขึ้น[14]

เวนเดิล บลังชาร์ด (Wendell Blanchard) วิจารณ์การบริหารราชการของไทยว่าเป็นกระบวนการบริหารแบบ Paper processing อีกทั้งข้าราชการส่วนมากมีพฤติกรรมไปในทำนองเป็นนายประชาชน ที่ร้ายแรงไปกว่านั้นก็คือกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับต่าง ๆ ไม่รัดกุม หรือไม่มีการรักษาให้เป็นไปกฎหมายอย่างแท้จริง ข้าราชการมีโอกาสทุจริตต่อหน้าที่ ประชาชนผู้มาติดต่อจะเสียเงิน ซึ่งตนไม่สมควรจะเสียให้แก่ข้าราชการบางคนไปเพื่อตัดความรำคาญ และซื้อความไม่สะดวกในการขอรับบริการจากข้าราชการ บลังชาร์ดกล่าวถึงการขอรับบริการจากหน่วยราชการไทยอย่างน่าฟังว่า *Nothing could be accomplished by what the Thai called "Lubricate" (Yodnamman)*[15] นอกจากเขาจะมาเข้าใจคำว่า "หยอดน้ำมัน" ได้รวดเร็วแล้ว เขายังกล่าวอีกว่า "*ปัญหาสำคัญในหมู่ข้าราชการไทยคือเงินเดือนน้อย และคอรัปชั่นมักจะมีการดำเนินการอย่างมีระเบียบรัดกุมในกรมตำรวจมากกว่ากระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ*"[16]

ถ้าหากหน่วยงานของรัฐมีเจ้าหน้าที่ที่จะจัดบริการต่าง ๆ ให้ประชาชนไม่เพียงพอหรือมีวิธีปฏิบัติที่ล่าช้าไม่ทันกาล ประชาชนมักพร้อมที่จะให้ของกำนัลแก่ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานนั้น เพื่อซื้อความสะดวก อย่างที่เรียกว่า "เสียค่าน้ำร้อนน้ำชา" ทุกวันนี้ในหน่วยงานของรัฐเป็นอันมากที่มีหน้าที่และบริการติดต่อกับประชาชน สิ่งที่ทุกคนจะพบเห็นอย่างชินตาที่สุดก็คือ ผู้มาติดต่อหรือขอรับความช่วยเหลือ มักจะตกอยู่ในประเพณีอันไม่ดีงามอย่างหนึ่งคือต้องมีอะไรนิด ๆ หน่อย ๆ ติดมือไปให้เจ้าหน้าที่เพื่อให้การงานที่ติดต่อเป็นไปอย่างราบรื่นเสร็จได้โดยเรียบร้อย และที่สำคัญที่สุดก็คือรวดเร็ว ไม่มีอะไรติด ๆ ขัด ๆ ไม่ต้องเสียเวลาไปมาหลาย ๆ ครั้ง รายใดที่ไม่มีการหยอดน้ำมัน ก็กลับทำให้งานล่าช้า มีข้อขัดข้องต่าง ๆ

---

[14] สอาด หงษ์ยนต์, "สาม "ค"...คน...เครื่องจักร์...คอรัปชั่น", *สรรพากรสาส์น กยับวัน สถาปนากรมสรรพากรครบรอบ 52 ปี*, ปีที่ 14, เล่มที่ 9 (กันยายน 2510), หน้า 999

[15] Blanchard, *op. cit.*, p. 180.

[16] *Ibid.*, p. 180.

มากมาย รวมทั้งการกลั่นแกล้งต่าง ๆ นา ๆ ด้วย พฤติกรรมดังกล่าวนี้เป็นทางก่อให้เกิดคอรัปชั่นที่ร้ายแรงอย่างหนึ่ง และถือได้ว่าเป็นการคอรัปชั่นที่เกิดขึ้นในเมืองไทยอยู่ทุกวันนี้[17]

3. **ความต้องการที่จะได้รับความนิยมในทางสังคม** มูลเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดคอรัปชั่นที่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น คือสังคมปัจจุบันนี้ผู้คนดำรงชีวิตอยู่ด้วยความฟุ่มเฟือยมีการแข่งขันในการแต่งกาย ปลูกบ้าน ใช้รถยนต์ และการสมาคมต่างๆเหล่านี้อย่างมากมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกวันนี้มีการแข่งขันกันในอันที่จะมีฐานะทางสังคมเหนือกว่ากันด้วย ฉะนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องขวนขวายหารายได้มารักษาและยกฐานะทางสังคมของตนให้สูงขึ้น ทางได้ทางใดที่มือกฎหมายยื่นไปไม่ถึงแล้ว ก็ต้องเอาเข้ากระเป๋าทั้งสิ้น ซึ่งก็หนีไม่พ้นจากการคอรัปชั่นนั่นเอง[18]

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงค่านิยมทางสังคม (Social value) ของคนไทยก็กล่าวได้ว่ามีส่วนส่งเสริมให้มีการคอรัปชั่นเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่านิยมของคนไทยที่นิยมคนมั่งมีเงิน (Wealth) เงินในที่นี้หมายถึงความมั่งคั่ง หรือทรัพย์สินทุกชนิดที่ประกอบกันเป็นฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคล เรื่องที่คนไทยเห็นเงินเป็นสิ่งสำคัญและยอดปรารถนาของชีวิตนั้น เป็นสิ่งธรรมดาที่มองเห็นกันได้ทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างคนชั้นสูงในสังคมไทย การประเมินค่าของบุคคล มิได้ขึ้นอยู่กับลักษณะหรือคุณงามความดีของเขาอย่างแท้จริง หากขึ้นอยู่กับเงินหรือความมั่งมีของเขา เงินเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการกำหนดพฤติกรรมประจำวันของคนไทย ซึ่งไปมีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์กับคนอื่น เช่น ใครมีเงินก็เป็นที่นับถือ หรือเกรงกลัว คนมีเงินเป็นคนมีอิทธิพล การสร้างอิทธิพลของบุคคลในสังคมไทยตั้งอยู่บนรากฐานของฐานะเศรษฐกิจและการเมืองหรืออำนาจ มีคนเป็นอันมากสามารถเปลี่ยนแปลงได้แม้กระทั่งศีลธรรมและอุดมการณ์แห่งชีวิต โดยการโกงกินและคอรัปชั่น เพื่อให้ตนเองมีเงินแล้วคนอื่นจะได้นับถือ[19]

---

[17] บึกชงไชย (นามแฝง), "หยอดน้ำมัน", *สารประชาชน*, ปีที่ 3, ฉบับที่ 127 (4 ธันวาคม 2509), หน้า 3

[18] อาภา ภมรบุตร, "โรคคอรัปชั่น", *สังคมจิตวิทยา* (พระนคร : สำนักพิมพ์ผดุงศึกษา, 2500), หน้า 97—106

[19] ไพฑูรย์ เครือแก้ว, *ลักษณะสังคมไทยและหลักการพัฒนาชุมชน* (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดเกื้อกูลการพิมพ์, 2506), หน้า 2, 12—13

ค่านิยมของคนไทยอีกอย่างหนึ่งที่คนปรารถนากันยิ่งนัก และเป็นบ่อเกิดของการคอรัปชั่นด้วยคือ คนไทยชอบเป็นผู้มีอำนาจหรือเป็นใหญ่เหนือบุคคลอื่น และยกย่องคนมีอำนาจ คนไทยต้องการมีลูกน้องทำนองเดียวกับมีข้าทาสบริวารในสมัยโบราณ การที่จะเป็นผู้มีอำนาจได้ก็ต้องมีเงินเป็นอันดับแรก และเมื่อมีอำนาจแล้วทรัพย์สินสิ่งของเงินทองก็หลั่งไหลเทมา คนที่มีอำนาจก็เป็นที่พึ่งพาอาศัยของคนอื่นด้วย[20] แต่ในขณะเดียวกันตนก็ต้องใช้เงินเลี้ยงดู ประกอบกับคนที่มีอำนาจมักจะมีอภิสิทธิต่าง ๆ อีกด้วย จึงพอจะกล่าวได้ว่าข้าราชการที่มีอำนาจและช่องทางมักจะแสวงหาผลประโยชน์ที่นอกเหนือจากเงินเดือนด้วยเสมอ เพราะความจำเป็นบังคับให้ต้องหาเงินมาเลี้ยงลูกน้อง และธำรงเกียรติของตนเอง การที่คนมีอำนาจต้องคอรัปชั่นเป็นเรื่องที่ขมขื่นอันหนึ่งในสังคมไทย[21]

จะใช่แต่คนไทยเท่านั้นก็หาไม่ ชาวเอเชียโดยทั่วไปก็มีพฤติกรรมดังที่กล่าวแล้ว และที่ยิ่งไปกว่านั้นก็คือสิ่งที่ยึดมั่นประจำใจมิใช่ความรับผิดชอบต่อประเทศชาติ หากรับผิดชอบต่อครอบครัวและเพื่อนฝูง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คนเอเชียมักจะมีทัศนคติเห็นว่าหน้าที่ในวงแคบมีภาษีเหนือกว่าหน้าที่วงกว้าง นิราส โชจุรี นักเขียนชาวฮินดู กล่าวว่าความลำเอียงจะขึ้นอยู่กับญาติพี่น้องก่อน ถัดไปก็เป็นเพื่อนฝูงพรรคพวก ถัดต่อไปก็เป็นถิ่นอาศัย นอกจากนั้น ลินยู ถัง กล่าวไว้ในหนังสือ "ประเทศของฉันและเพื่อนร่วมชาติ" (My Country and My People) ว่า รัฐมนตรีที่คอรัปชั่นก็เพื่อนำเงินไปเลี้ยงดูครอบครัว หรือถ้าโกงไว้ให้ลูกหลานอีกสักสามสี่ชั่วคนได้ ก็ถือว่าเป็นคนดีของครอบครัว[22]

4. **การมีอภิสิทธิของนักการเมืองและความอ่อนแอของระบบการเมือง** นอกจากจะมีข้าราชการที่ทำงานติดต่อใกล้ชิดกับประชาชนแล้ว นักการเมืองก็คอรัปชั่นอย่างกว้างขวาง เรื่องนี้ โรแนลด์ เรทท์ (Ronald Wraith) และ เอ็ดการ์ ซิมพ์คินส์ (Edgar Simpkins) กล่าวว่ายอดปรารถนาของนักการเมืองส่วนมากในประเทศด้อยพัฒนานั้น มีอยู่ 3 ประการคือ (1) อำนาจ (Power) (2) ความมั่งคั่ง (Wealth) และ (3) ยศศักดิ์ (Status) ซึ่งผิดกันอย่างลิบลับกับนักการเมืองของอังกฤษ นักการเมืองของอังกฤษส่วนใหญ่ต้องการมี

---

[20] ชลอ วนะภูติ, "ร่มโพธิร่มไทร", *เทศาภิบาล*, เล่มที่ 59, ตอนที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2507), หน้า 149–252

[21] ไพฑูรย์, *op. cit.*

[22] Time, *op cit.*, p. 20.

อำนาจและยศศักดิ์ หรือมีอำนาจเพียงอย่างเดียวโดยไม่ต้องการความมั่งคั่ง ถึงกับมีผู้กล่าวว่า การเข้าเล่นการเมืองของคนอังกฤษนั้นอาจจะหวังเพื่ออำนาจ อาจจะอุดมคติ หรือเพื่อชื่อเสียงเรียงนาม แต่มิได้มีใครหวังความร่ำรวย[23] ซึ่งตรงกันข้ามกับนักการเมืองในประเทศด้อยพัฒนา (รวมทั้งประเทศไทยด้วย) ที่เล่นการเมืองเพื่อหวังความร่ำรวย หวังครองอำนาจ และยศศักดิ์ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือต้องการทั้งสามประการรวมกัน กิเลสที่อยากร่ำรวยนี้แหละเป็นบ่อเกิดที่สำคัญของการคอรัปชั่น

เราจะเห็นได้ทั่วไปว่านักการเมืองไทยเป็นอันมาก เมื่อเริ่มแรกเล่นการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการเมืองระดับท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่มั่นคงนัก กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมีความยากจนค่นแค้น หรือไม่ก็พอมีพอกิน แต่หลังจากก้าวเข้าไปสู่วิถีการเมืองไม่นานนัก กลับกลายเป็นคนร่ำรวย มีทรัพย์สมบัติมหาศาล ซึ่งสันนิษฐานได้ว่าน่าจะใช้อำนาจหน้าที่และตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์เพื่อศักดิ์ศรีของตนและเลี้ยงบริวาร ดังที่กล่าวกันทั่วไปว่า "*...จะเล่นการเมืองเป็นใหญ่เป็นโตในเมืองไทยได้ จะต้องมีเงินและพรรคพวก...*"[24]

อย่างไรก็ตาม ลักษณะของการคอรัปชั่นในประเทศไทยนั้น มักจะเป็นไปในรูปของความเหมาะสมและพัวพันอยู่กับอภิสิทธิเป็นอย่างยิ่ง ใครที่มีอภิสิทธิมาก โอกาสที่จะทำการคอรัปชั่นก็มาก แต่อภิสิทธิจะกลายเป็นคอรัปชั่นก็ต่อเมื่อผู้กระทำกอบโกยมากเกินไป ดังจะเห็นได้จากกรณีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อครั้งเรืองอำนาจอยู่ก็ไม่มีใครติดใจสงสัยถึงฐานะทางเศรษฐกิจ หรือความมีเงินอันมหาศาลของท่านและญาติพี่น้อง เพราะถือว่าเป็นอภิสิทธิจากอำนาจและตำแหน่ง ภริยาของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้รับอภิสิทธิจากรัฐบาลในการเป็นหุ้นส่วนบริษัททอผ้าไหมไทย บริษัทก่อสร้างต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลทั้งสิ้น แต่พอจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ถึงแก่อสัญกรรมชาวไทยก็ผิดหวังเมื่อทราบว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้กอบโกยเงินของรัฐไปเป็นจำนวนมาก ไม่มีใครปฏิเสธว่าจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนักการเมืองที่ดีและมีความสามารถที่สุดคนหนึ่งของเมืองไทย แต่ที่เสื่อมเสียเกียรติและชื่อเสียงไปนั้น ก็เพราะจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใช้อภิสิทธิ์เรียกค่าตอบแทนมากเกินไป จนกลายเป็นคอรัปชั่นอันมโหฬารชนิดที่ไม่เคยมีมาก่อนในเมืองไทย[25]

---

[23] Wraith and Simpkins, *op. cit.*, p. 203.

[24] ไพฑูรย์, *op. cit.*, pp. 2, 20.

[25] Time, *op. cit.*, p. 20.

นอกจากนี้ ระบบการเมืองและการบริหารเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก็มีส่วนส่งเสริมให้นักการเมืองและข้าราชการคอรัปชั่นหาน้อยไม่ ระบบการเมืองและการบริหารของไทยเป็นระบบการปกครองโดยข้าราชการ (Bureaucratic Polity) การดำเนินการปกครองของรัฐบาลมีข้าราชการเป็นผู้กุมอำนาจ ประชาชนไม่มีสิทธิมีเสียงในการควบคุมนักการเมืองดังในต่างประเทศ คณะบุคคลที่เข้ามามีอำนาจในทางการเมืองมักจะขาดอุดมการณ์ แต่มีใจเอนเอียงที่จะกอบโกยแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนและพรรคพวก ลักษณะเช่นนี้เรียกว่า Exploitation of the mass[26] เนื่องจากประชาชนไม่เอาใจใส่การบริหารงานของรัฐ การปกครองและการบริหารงานจึงเป็นไปในรูปขาดฉนวนการควบคุมจากประชาชน (Insulation of popular control) ผลก็คือเกิดการทุจริตคอรัปชั่นในวงราชการโดยไม่มีใครเกรงกลัวและอดสู ชาวต่างประเทศที่เข้ามาศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับเมืองไทย มักจะกล่าวตำหนิการบริหารราชการของไทยอยู่ทำนองว่า *"Corruption is common practice"*[27]

เมื่อประชาชนขาดการเอาใจใส่ควบคุมดูแล กลุ่มข้าราชการจึงกลายเป็นกลุ่มที่มีอภิสิทธิและเห็นแก่ตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ในประเทศไทยผู้เขียนมีความรู้สึกว่าการหาทางให้ประชาชนควบคุมฝ่ายบริหารมีผู้ให้ความสนใจน้อยมาก ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากอิทธิพลของระบบศักดินายังหลงเหลืออยู่อีกมาก นอกจากนี้ มีผู้ให้ความเห็นว่าความจำเป็นในการเร่งรัดพัฒนาประเทศ จำต้องให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องนัก เพราะอำนาจที่ปราศจากการควบคุมย่อมมีภัยอย่างใหญ่หลวง สิ่งที่เราพบเห็นอยู่ทั่วไปเกี่ยวกับผู้มีอำนาจที่ไม่มีการควบคุม คือการเหลิงอำนาจหรือมักจะใช้อำนาจนั้นไปในทางผิด (Unlimited power tended to corrupt) จึงต้องหาทางควบคุมกันไว้บ้าง[28]

5. **อิทธิพลของภริยาหรือผู้หญิง** มูลเหตุที่ก่อให้เกิดคอรัปชั่นในวงราชการที่นับว่าสำคัญมากอีกอย่างหนึ่ง คือภริยาของข้าราชการ กล่าวโดยทั่วไปและตามข้อเท็จจริงแล้ว ภริยามีอิทธิพลอย่างสำคัญในการก่อให้เกิดคอรัปชั่นขึ้นในวงราชการไม่น้อยกว่าตัวผู้คอรัปชั่นเอง

---

[26] Edgar Shore, "Thai Bureaucracy", *Administrative Quarterly*, Vol. 5, No. 1 (June 1960), pp. 66—86.

[27] Joseph L. Sutton, "Political and Administrative Leadership", *Problem of Politics and Administration in Thailand* (Bloomington, Indiana : Indiana University Press, 1962), pp. 15—16.

[28] **อุทัย และ มนตรี, "การควบคุมฝ่ายบริหารโดยประชาชน"**, *op. cit.*, p. 210.

และกล่าวได้ว่าตัวภริยาข้าราชการเป็นตัวการสำคัญที่สนับสนุนและส่งเสริมให้สามีของตนทำการคอรัปชั่น ด้วยวัตถุประสงค์ ๒ ประการคือ เพื่อความมั่งคั่งสมบูรณ์และเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายในครอบครัว

จุดเริ่มต้นที่ทำให้ภริยาเข้ามีส่วนในการคอรัปชั่นนั้น เพราะเหตุว่าภริยาเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับสามีผู้ใช้อำนาจหน้าที่และอำนวยประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นมากที่สุด และภริยาของข้าราชการหรือผู้หญิงโดยทั่วไปมักจะมีจุดอ่อนอยู่หลายประการ ประการแรกไม่อาจจะทนต่อคำยกยอปอปั้นของผู้ที่เข้ามาแสวงหาประโยชน์ ประการที่สอง ไม่อดทนต่อภาวะความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจภายในครอบครัว และไม่อึมในความมั่งมี หรือพูดอย่างธรรมดาสามัญว่า "ชอบเงิน" โดยไม่คำนึงถึงว่าเงินนั้นจะได้มาโดยวิธีใด เหตุนี้เองผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากข้าราชการ จึงชอบที่จะเข้าหา "คุณนาย" หรือที่เรียกว่า "เข้าหลังบ้าน"[29]

ความเป็นภริยาและความเป็นผู้หญิงบวกกับความใกล้ชิด ทำให้ภริยามีอิทธิพลจูงใจสามีได้มากที่สุด หรือสามารถทำให้สามีคล้อยตามได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนที่กลัวภริยา และภริยาเข้ามามีบทบาทในหน้าที่การงานของสามีด้วย ในบางกรณีสามีอาจจะรังเกียจคอรัปชั่นเพราะเห็นว่าเป็นสิ่งชั่วร้ายและกลัวจะมีความผิด แต่แล้วก็จำใจคอรัปชั่นเพราะกลัวภริยาจะไม่พอใจหรือทนอิทธิพลต่อการรบเร้าของภริยาไม่ไหว ด้วยเหตุที่ภริยาหรือสตรีโดยทั่วไปมีอิทธิพลแห่งน้ำเสียงหรือมีเสียงปกาสิตพูดให้คนอื่นคล้อยตามได้ง่าย อย่าว่าแต่จะพลิกหัวใจผู้ชายเลย แม้จะพลิกปากกา พลิกแผ่นดินก็ทำได้ ดังพระบรมศาสดาตรัสว่า

"นาหं ภิกฺขเว อญฺญं เอสหตฺถมฺปิ สมนุปสฺสามิ.
โย เอวं ปุริสสฺส จิตฺตปริยาทาย ติฏฺฐติ.
ยถิทं ภิกฺขเว อิตฺถิสทฺโท"

ซึ่งแปลว่า ภิกษุทั้งหลาย เราตถาคตไม่เห็นมีเสียงสิ่งใดที่จะครองใจชายได้เท่าเสียงผู้หญิง[30]

นอกจากสามีจะทำตามคำขอร้องของภริยา หรือภริยารับปากรับเงินเขาไว้ก่อนจะบอกให้สามีรู้แล้ว ตัวภริยาหรือผู้หญิงเอง ก็มีจุดอ่อนที่ถูกเกลี้ยกล่อมได้ง่าย ยิ่งในสมัยปัจจุบัน

---

[29] อัสเซรีย์ (นามแฝง), "อิทธิพลระหว่างหน้าบ้านและหลังบ้านกับปัญหาคอรัปชั่น", *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์*, ฉบับที่ 27 ปีที่ 13 (วันอาทิตย์ที่ 1 มกราคม 2510), หน้า 15

[30] ปัน มุทุกัณฑ์, *ธรรมราชา* (พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2509), หน้า 207

นิยมความฟุ้งเฟ้อในสังคม ต้องการอวดตัวว่ามั่งมี และเป็นคนมีฐานะทางสังคมสูง ซึ่งตามปกติแล้วก็จะแสดงตัวด้วยการมีเครื่องแต่งกายที่มีราคาแพง มีรถยนต์ราคาสูงขับขี่ มีบ้านหรูหรา ฯลฯ พฤติกรรมดังกล่าวนี้ถ้าสตรีนั้นมีสามีเป็นข้าราชการที่มีอำนาจและช่องทางโอกาสเปิดอ้าพร้อมแล้ว ก็อาจจะจูงใจหรือร่วมกับสามีทำการคอรัปชั่นด้วยกัน ดังตัวอย่างกรณีการให้สัมปทานป่าไม้แก่นายสมฤกษ์ กิตติสุวรรณ

6. **ความจำเป็นบีบบังคับให้เอาอย่าง** ความจริงในเรื่องคอรัปชั่นนั้น แต่เดิมมาคนไทยไม่ค่อยมีนิสัยในทางนี้ เพราะนิสัยและความรู้สึกของคนไทยหยิ่งในเกียรติ รักศักดิ์ศรี คนในสมัย 30 ปีมาแล้วจึงมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อแผ่นดิน ทำอะไรแม้จะเสียเงินหรือขาดทุนไปบ้างก็ไม่ว่าขอให้มีชื่อเสียงมีคนนับหน้าถือตาในสังคมก็นับว่ามีความสุขใจพอแล้ว แต่ล่วงมาถึงปัจจุบันนี้มีอิทธิพลของวัฒนธรรมตะวันตกและความเจริญทางวัตถุ ประกอบกับความผิดเคืองในการครองชีพ ทำให้ข้าราชการกระเสือกกระสนหารายได้มาเพิ่มทั้งในทางที่ชอบและไม่ชอบ

การคอรัปชั่นหากเกิดขึ้นในหน่วยงานใดแล้ว มีลักษณะที่ประหลาดอยู่ประการหนึ่ง คือเป็นเสมือนโรคติดต่อ ในหน่วยงานใดที่มีการคอรัปชั่นเป็นชีวิตประจำวันแล้ว ผู้ที่โยกย้ายหรือบรรจุแต่งตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ของหน่วยงานนั้น ถ้าหากเป็นบุคคลที่ซื่อสัตย์สุจริตไม่ชอบคอรัปชั่น และไม่ยอมร่วมมือ ก็จะเป็นที่รังเกียจหรือถูกเขม่น ในที่สุดก็จะถูกบีบคั้นทางใจทำการคอรัปชั่นไปกับเขาด้วย หากไม่ทำก็ร่วมงานกับเขาไม่ได้ เพราะตนอยู่ในพวกเขา เขาเอาก็ต้องเอาด้วย จึงกล่าวได้ว่าถ้าบุคคลตกอยู่ในหน่วยงานที่มีระบบคอรัปชั่นผู้ที่ย้ายมาหรือเข้าทำงานใหม่ ก็จะต้องตกบรรไดพลอยกระโจนไปกับเขาด้วย ซึ่งเป็นปัญหาสังคมที่ขมขื่นอยู่ทุกวันนี้

7. **ผู้บังคับบัญชาไม่กวดขันหรือบกพร่องในหน้าที่** การที่ข้าราชการคอรัปชั่นหรือทุจริตต่อหน้าที่เบียดบังเรียกร้องทรัพย์ของประชาชน หรือของทางราชการไปเป็นของส่วนตัวนั้น ถ้าพิจารณาในแง่การปกครองบังคับบัญชาแล้ว กล่าวได้ว่าเป็นเพราะความบกพร่องในหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ที่ไม่ดูแลกวดขันอย่างใกล้ชิด ไม่มีระบบตรวจสอบผลงาน และการควบคุมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชาจึงมีโอกาสแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบได้ นอกจากนี้ ที่ยิ่งร้ายไปกว่านั้นคือผู้บังคับบัญชาคอรัปชั่นเสียเอง หรือได้ส่วนแบ่งจากการคอรัปชั่นของผู้ใต้บังคับบัญชา ถ้าเป็นเช่นนี้ก็เท่ากับส่งเสริมให้มีคอรัปชั่นมากขึ้น อย่างไรก็ตามท่าทีและการกระทำของผู้บังคับบัญชา อาจมีอิทธิพลอยู่ต่อการคอรัปชั่นภายในหน่วยงานได้เช่นเดียวกัน

กล่าวคือ ถ้าผู้บังคับบัญชาคนนั้นเป็นคนที่ต่อต้านคอรัปชั่นอย่างเอาจริงเอาจังแล้ว ก็จะเป็นทางสกัดกั้นมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชาคอรัปชั่นได้อย่างหนึ่ง เพราะผู้ใต้บังคับบัญชาย่อมไม่กล้าเสี่ยงต่อความหายนะที่จะเกิดขึ้นแก่ตนในเบื้องหน้า

อย่างไรก็ดี ความยากจนค่นแค้นของข้าราชการหาเป็นมูลเหตุที่ทำให้ข้าราชการต้องคอรัปชั่นเสมอไปไม่ ทั้งนี้เพราะข้าราชการที่ร่ำรวยมีตำแหน่งสูงในแผ่นดิน ก็มีการคอรัปชั่นอยู่เช่นกันเพียงแต่มีจำนวนคนไม่มากนักเท่านั้น เช่นกรณี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่กล่าวถึงในตอนต้น (พ.ศ. 2507) หรือกรณีนายสมฤกษ์ กิตติสุวรรณพ่องรัฐมนตรี (พ.ศ. 2509–2510) และกรณีการคอรัปชั่นเสาโทรเลขในกรมไปรษณีย์โทรเลข (พ.ศ. 2511) เป็นต้น มูลเหตุที่ทำให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่คอรัปชั่นนี้ น่าจะอยู่ที่โอกาสและกิเลส คือความอยากได้ อยากมั่งมี ส่วนสาเหตุอื่น ๆ นั้น น่าจะเป็นเรื่องประกอบเช่น ลัทธิเอาอย่าง และสิ่งล่อใจประการต่าง ๆ[31] เป็นต้น

มูลเหตุของคอรัปชั่นดังที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า คอรัปชั่นมีมูลเหตุที่มาอยู่หลายประการ มิใช่เกิดจากมูลเหตุใดมูลเหตุหนึ่งแต่เพียงประการเดียว หากแต่หลายมูลเหตุประกอบกัน และมูลเหตุที่สำคัญที่สุดน่าจะได้แก่กิเลส ความอยากได้ อยากมั่งมี ตลอดจนทัศนคติความเชื่อถือบางอย่าง เช่น ในบางวงการถือกันว่าเมื่อจบการศึกษาจากสถาบันและเข้าทำงานแล้ว ต้องไม่ขึ้นรถเมล์ไปทำงาน หรือไปทำธุระ และถ้าผู้ใดทำงานมาแล้ว 1 ปียังไม่มีรถยนต์เป็นสมบัติส่วนตัว ก็ถือว่าเป็นคนที่โง่ชนิดบัดซบ การยึดถือคติหรือความเชื่อเช่นนี้ย่อมส่งเสริมให้ข้าราชการในวงการนั้นร่ำรวยโดยการคอรัปชั่นอย่างไม่มีทางเลี่ยง

ผลเสียหายอันเกิดจากคอรัปชั่น

การคอรัปชั่นเป็นพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงความเสื่อมศีลธรรมทางจิตใจของบุคคลทั้งสองฝ่าย คือทั้งฝ่ายผู้รับและผู้ให้ แต่ในกรณีที่ผู้ทำการคอรัปชั่นโกงกินเงินของรัฐด้วยประการใด ๆ ก็ตาม ก็ถือว่าผู้นั้นชั่วร้ายแต่ฝ่ายเดียว ความเสียหายที่ผู้ให้หรือประชาชนเสียไปนั้นไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินอันแน่นอนได้ แต่ก็กล่าวได้ว่าในปีหนึ่ง ๆ ประชาชนและรัฐบาลต้องเสียเงินไปเพราะข้าราชการคอรัปชั่นเป็นจำนวนมิใช่น้อย การคอรัปชั่นมีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมอย่างใหญ่หลวง และที่

---

[31] ชานินทร์ กรัยวิเชียร, *กฎหมายกับการต้อราษฎร์บังหลวงและการจัดการศึกษากฎหมาย*, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ นางทองสุข เจริญเผ่า (พระนคร : โรงพิมพ์ภักดีประดิษฐ์, 2508), หน้า 7

เลวร้ายไปกว่านั้นก็คือ ความเสื่อมทางจิตใจของคนรุ่นปัจจุบัน ซึ่งจะมีผลสะท้อนเป็นมรดกตกทอดไปถึงอนุชนรุ่นหลัง

สำหรับผลเสียหายอันเกิดจากข้าราชการคอรัปชั่นนั้นมีอยู่มากมายหลายประการ ถ้าจะพิจารณาในวงแคบ ประชาชนที่ถูกรีดไถ หรือถูกเรียกร้องเงิน ก็เป็นผู้เสียหายทางทรัพย์สินที่มองเห็นได้ชัด แต่ถ้าประชาชนนำเงินไปให้ข้าราชการเองเพื่อหวังให้ข้าราชการช่วยเหลือในทางที่มิชอบ รัฐบาลและสังคมก็เสียหาย หากพิจารณาในวงกว้างที่เกี่ยวกับประเทศชาติหรือสังคมส่วนรวม ประเทศชาติก็เสียหายทางเกียรติภูมิ ทางพัฒนา เพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยพิสดาร ผู้เขียนจะเสนอเป็นข้อ ๆ ตามลำดับดังนี้

1. **ทำให้ชาติเสื่อมเสียเกียรติภูมิและศักดิ์ศรี** ผลร้ายของคอรัปชั่นที่พบเห็นอยู่ทุกวันนี้ ได้แก่การที่ประเทศไทยถูกดูหมิ่นจากชาวต่างประเทศอยู่เนือง ๆ ดังจะเห็นได้จากมีข้อเขียนวิพากษ์วิจารณ์ในหน้าหนังสือพิมพ์และตำราต่าง ๆ ทำให้ประเทศไทยเสียเกียรติภูมิเป็นที่รังเกียจเหยียดหยามแก่ต่างประเทศ นอกจากนี้ ตามปกติแล้วประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินและวัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ จากต่างประเทศอยู่เป็นอันมาก เมื่อมีการคอรัปชั่นกันอย่างดาษดื่น ประเทศที่ให้ความช่วยเหลืออาจจะตั้งข้อรังเกียจหรือดูหมิ่นได้ เพราะเงินและสิ่งของที่ให้เพื่อช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศอาจมีทางรั่วไหลไปตกอยู่กับผู้ที่มีอำนาจในทางการเมืองหรือในวงการบริหารซึ่งมีความเป็นอยู่อย่างโอ่อ่าเพียงไม่กี่คน แทนที่จะตกไปถึงมือประชาชนผู้ยากไร้ หรือนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย การคอรัปชั่นนอกจากจะทำให้ประเทศชาติหมดเกียรติภูมิแล้ว ยังทำให้ประเทศชาติไม่สามารถก้าวหน้าไปได้ และหลายประเทศเกือบพินาศล่มจมเพราะข้าราชการคอรัปชั่นนี้เอง

2. **ก่อให้เกิดความแตกแยกและอยุติธรรมในสังคม** การที่ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากการคอรัปชั่นของข้าราชการ จะสร้างทัศนคติที่ไม่ดีให้เกิดขึ้น เป็นทางก่อให้เกิดการแตกความสามัคคี และทำให้มีการรู้สึกแตกแยกระหว่างข้าราชการกับประชาชนจะไม่มีสังคมที่รู้จักปกครองตนเองอย่างเป็นปึกแผ่นเกิดขึ้นได้ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีแต่การคอรัปชั่น ความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากคอรัปชั่นนี้ ผู้เขียนหมายถึงกรณีเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น และมีการเรียกร้องเงินกันเพื่อล้มคดีหรือบรรเทาความเสียหาย ดังที่เราพบเห็นอยู่เสมอ เช่น ผู้ที่ไม่มีเงินและพรรคพวกจะถูกบีบคั้นจนเสียเปรียบ บางครั้งฝ่ายที่ถูกจะกลับกลายเป็นฝ่ายที่ผิด แม้

ฝ่ายที่ผิดอาจกลายเป็นฝ่ายที่ถูกก็ได้ ถ้าหากฝ่ายนั้นเสียเงินให้เจ้าหน้าที่ ปัญหาดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในวงการยุติธรรมของเราเป็นจำนวนมิใช่น้อย ถึงกับมีการกล่าวกันว่า ถ้าไม่มีเงินและรู้จักเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ไว้บ้าง จะหาความยุติธรรมในสังคมได้ยากสุดประมาณ คดีบางเรื่องทั้ง ๆ ที่ผู้พิพากษาและตำรวจรู้ดีว่าจำเลยผิดจริง แต่เพราะการสอบสวนบกพร่อง (ด้วยเหตุที่พนักงานสอบสวนกินสินบน) หรือเล่ห์เหลี่ยมในการต่อสู้คดี คนนั้นก็อาจไม่ต้องรับโทษ โดยนัยกลับกัน คนดี ๆ ไม่ทำผิดอะไรกลับเป็นผู้เคราะห์ร้ายเข้าตรางไป เพราะอำนาจเงินของอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ผู้นั้นแค้นเคืองไปจนกว่าชีวิตจะหาไม่

3. **ทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาและนิยมรัฐบาล** การคอรัปชั่นหรือทุจริตของข้าราชการ หากเกิดขึ้นในทุกหน่วยงานของรัฐบาลแล้ว จะทำให้ประชาชนขาดความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาล และไม่ให้ความร่วมมืออย่างดุษณี ทั้งนี้เพราะการคอรัปชั่นเป็นการทำความเดือดร้อนรำคาญให้แก่เขา ในด้านการบริหารงานของรัฐ ถ้ามีการคอรัปชั่นมากก็จะทำให้เกิดความปั่นป่วน และเสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคง ก่อให้เกิดการปฏิวัติหรือเกิดความตึงเครียดในทางการเมือง จากการศึกษาเรื่องคอรัปชั่นในประเทศพม่า ผลของการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ข้าราชการชั้นผู้น้อย 2 ชั้น มากกว่า 30 เปอร์เซ็นต์ ไม่แน่ว่าจะมีความซื่อสัตย์ ตำรวจไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 คอรัปชั่น เจ้าหน้าที่สรรพากรคอรัปชั่นมากที่สุด แม้แต่แพทย์ก็คอรัปชั่นไม่น้อย คนรับใช้ในตึกคนไข้จะปฏิบัติต่อคนไข้ไม่ดีหากไม่ได้รับเงิน และจากการคอรัปชั่นอันมากมายนี้เอง ทำให้เกิดความตึงเครียดต่าง ๆ ในทางการเมือง และเป็นทางนำไปสู่การปกครองโดยทหาร ถึงกับอูนุอดีตนายกรัฐมนตรีกล่าวว่า ถ้าไม่กวาดล้างอย่างถอนรากถอนโคนในพรรค พรรคก็จะตายไปอย่างน่าสะอายด้วยโรคมะเร็งของคอรัปชั่น[32]

4. **เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ** การคอรัปชั่นของข้าราชการนั้นถือว่ามีผลเสียหายร้ายแรงต่อการพัฒนาประเทศ 2 ประการคือ ประการแรก เงินที่จะใช้จ่ายในการพัฒนาสูญเสียไป ประการที่สอง จะไปกีดขวางและทำลายการระดมน้ำพักน้ำแรง และสร้างความพร้อมเพรียงของประชาชนในอันที่จะมุมานะบากบั่น และคิดค้นวิธีปฏิบัติ หรือการผลิตใหม่ ๆ มาทดลองใช้ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มผลผลิตได้มากขึ้น ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าเขาเสื่อมศรัทธาต่อรัฐบาลและข้าราชการ การระดมมวลชนเพื่อผนึกกำลังกันเร่งรัดพัฒนาประเทศ ย่อม

---

[32] สุเทพ, *op. cit.*, pp 94, 97.

ไม่อาจทำได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย การพัฒนาประเทศนั้น เปรียบเสมือนการที่คนเรากินอาหาร ออกกำลังกาย พักผ่อน เพื่อให้ร่างกายสมบูรณ์แข็งแรง ส่วนคอรัปชั่นนั้นเปรียบเหมือนโรคร้ายที่คอยเบียดเบียนและทำลาย ฉะนั้น ถ้าหากไม่กำจัดคอรัปชั่นให้หมดสิ้นไปเสียก่อน มัวแต่จะทำสิ่งที่จะให้ร่างกายเจริญเติบโต ไม่ช้าโรคร้ายก็จะขยายตัว หมดทางที่จะแก้ไขได้ฉันใด การพัฒนาประเทศก็ฉันนั้น

5. **ทำให้เกิดค่านิยมหรือทัศนคติในการทำงานที่เลว** คอรัปชั่นนั้นถ้ารัฐบาลไม่กำจัดหรือมีมาตรการป้องกันปราบปรามอย่างรุนแรงแล้ว จะมีลักษณะเป็นโรคติดต่อหรือเอาอย่างกัน เช่น ข้าราชการจะเห็นแก่เงิน การหาเงินโดยอาศัยตำแหน่งเป็นอาชีพหลัก ราชการเป็นงานรอง หรือจะมีความรู้สึกทำนองว่า รับราชการเฉย ๆ ไม่รวยต้องโกงบ้างจึงจะรวย คนอื่นเขาร่ำรวยเพราะคอรัปชั่น ทำไมเราจะนั่งกินอดมดตายอยู่ให้ยากจนไปจนตาย ดังนี้เป็นต้น ทัศนคติหรือความเห็นดังกล่าวนี้หากแพร่หลายออกไปมากเท่าใด จะกลายเป็นค่านิยมของสังคมไปหรือทุกคนจะเห็นว่าดี เมื่อถึงวาระนั้นบ้านเมืองไทยก็จะหมดความเป็นไทกลายเป็นทาสของคอมมิวนิสต์

การป้องกันและแก้ไขคอรัปชั่น

ในการแก้ไขปัญหาสังคมนั้นสิ่งที่พึงพิจารณาเสียก่อนในเบื้องต้นสองประการคือ ประการแรก สาเหตุของปัญหานั้นคืออะไร ประการที่สอง เราจะจัดการกับสาเหตุนั้นอย่างไร ถ้าเรารู้ว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่เป็นสาเหตุให้เกิดคอรัปชั่นขึ้นแล้ว เราก็มีทางควบคุมปัจจัยหรือมูลเหตุนั้นได้ แต่พึงพิจารณาและตระหนักด้วยว่า ปัญหาสังคมหรือปัญหาคอรัปชั่นนั้นมิได้มีสาเหตุมาทางเดียว แต่ประกอบด้วยหลายสาเหตุ เมื่อพิจารณาถึงมูลเหตุของการคอรัปชั่นในตอนที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าคอรัปชั่นมีสาเหตุที่มาหลายประการ ดังนั้น การป้องกันและแก้ไขก็ต้องพิจารณาหาทางกันหลายทางจึงจะสัมฤทธิผล การพิจารณาเรื่องการป้องกันและแก้ไขคอรัปชั่น จะแยกออกกล่าวเป็นสองหัวข้อคือ (1) วิธีการป้องกันในต่างประเทศ และ (2) วิธีป้องกันที่ควรจะดำเนินการในประเทศไทย ดังจะได้พิจารณาศึกษาตามลำดับต่อไป

การป้องกันคอรัปชั่นในต่างประเทศ

ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกไม่ว่าประเทศที่เจริญรุ่งเรืองแล้ว หรือประเทศที่กำลังพัฒนาต่างก็ตระหนักถึงผลร้ายของคอรัปชั่นด้วยกันทั้งนั้น จึงได้พยายามหาวิธีป้องกันและปราบปราม

ตามลักษณะ และสภาพแวดล้อมของตนโดยเฉพาะ ทั้งนี้นอกจากจะมีมาตรการทางกฎหมายเป็นหลักสำคัญอยู่แล้ว เช่น ในสหภาพพม่ามีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอดส่องและสอบสวนคอรัปชั่นของข้าราชการโดยเฉพาะ สหภาพอาฟริกาใต้และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ยังมีข้อกำหนดระบุให้ข้าราชการชี้แจงแสดงทรัพย์สินที่มีอยู่ในครอบครองทั้งหมด หากมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น จะต้องชี้แจงว่าได้มาโดยวิธีใดและอย่างไร[33]

ในสาธารณรัฐเวียตนามใต้ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการปราบคอรัปชั่นขึ้นคณะหนึ่ง คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้ข้าราชการและทหารทุกคนแจ้งปริมาณทรัพย์สินทั้งหมดของตนและของลูกเมีย ทั้งที่อยู่ในประเทศและต่างประเทศประจำปี ข้าราชการและทหารทุกคนจะต้องแจ้งให้คณะกรรมการทราบว่ามีทรัพย์สินเท่าใด มีหุ้นส่วนอยู่ในบริษัทร้านค้าเท่าใด มีรถยนต์กี่คัน และจำนวนเงินฝากในธนาคารทั้งภายในและภายนอกประเทศทั้งของตนเองและของลูกเมีย คณะกรรมการมีอำนาจเสนอนายกรัฐมนตรีให้สั่งปลดข้าราชการและนายทหารคนใดที่ไม่แจ้งรายการทรัพย์สินให้คณะกรรมการทราบประจำปีได้[34] อย่างไรก็ดี มีข้อน่าพิจารณาว่าวิธีป้องกันและปราบปรามคอรัปชั่นดังที่ต่างประเทศกระทำนั้น ถ้าหากนำมาใช้ในประเทศไทยก็อาจจะได้ผล แต่จะใช้ได้กับข้าราชการชั้นผู้น้อยเท่านั้นสำหรับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีอำนาจในทางการเมืองและการปกครองอาจจะไม่เป็นผล เพราะแม้แต่การเก็บภาษีอากรเรายังทำไม่ค่อยได้กับประชาชนที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจบางคน[35]

เมื่อปี ค.ศ. 1953 ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของอินโดนีเซียคนหนึ่งได้เสนอวิธีการป้องกันและแก้ไขคอรัปชั่น 2 วิธีคือ วิธีแรก ให้ยิงเป้าข้าราชการทุกคนที่คอรัปชั่น วิธีที่สอง จำคุกทุกคนที่คอรัปชั่น[36] สำหรับในประเทศจีนนั้นวิธีป้องกันข้าราชการคอรัปชั่นน่าศึกษาเป็นแบบอย่าง เพราะจีนได้ใช้ความพยายามอย่างจริงจังที่จะสนับสนุนให้ใช้วิธีการเสริมสร้าง (positive) ต่อข้าราชการทั้งมวล โดยวิธีการให้การศึกษาและการประชาสัมพันธ์ นอกจากนี้

---

[33] ชานินทร์, *op. cit.*, p. 27.

[34] *หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ*, "คอลัมน์วงเวียนโลก", ฉบับที่3914,ปีที่9 (วันอังคารที่ 1 ตุลาคม2511), หน้า3

[35] อมร รักษาสัตย์, "การหลีกเลี่ยงภาษีอากร", *สรรพากรสาส์น*, ปีที่ 9, ฉบับที่ 9 (กันยายน 2505), หน้า 156

[36] ชานินทร์, *op. cit.*, p. 25.

ได้มีกระบวนการของประชาชนอันเป็นที่รู้จักกันทั่วไปในนามของ "ปรปักษ์ที่สาม" และ "ปรปักษ์ที่ห้า" ที่ดำเนินการต่อต้านคอรัปชั่น การสูญเสียเปล่า การให้สินบน การหนีภาษี และการฉ้อโกงผลประโยชน์ของรัฐ[37]

นอกจากวิธีดังกล่าวแล้ว ยังมีผู้เสนอวิธีป้องกันและแก้ไขคอรัปชั่นที่น่ารับฟังอีกวิธีหนึ่งคือ การใช้สัทธิเผด็จการ แต่ผู้เผด็จการจะต้องเป็นผู้ที่ซื่อสัตย์สุจริตจริง ๆ ปราบปรามอย่างเข้มแข็งและเด็ดขาด แต่วิธีนี้เท่าที่เคยใช้ในประเทศด้อยพัฒนา ในท้ายที่สุดผู้เผด็จการมักจะทำการคอรัปชั่นเสียเอง และเป็นการกระทำที่เลวร้ายยิ่งกว่าพวกที่ถูกโค่นล้มเสียด้วยซ้ำ[38]

วิธีป้องกันที่ควรจะดำเนินการในประเทศไทย

การป้องกันและแก้ไขคอรัปชั่นนั้นอาจจะกระทำได้โดย (1) ปรับปรุงระบบภายในราชการ (2) ปรับปรุงจริยธรรม และ (3) ปรับปรุงกลไกภายนอก ซึ่งจะได้พิจารณาในรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. **การปรับปรุงระบบภายในราชการ** ถ้าเป็นการปรับปรุงในด้านนิเสธ (negative) ก็เป็นต้นว่าวางกฎหมายลงโทษผู้ที่คอรัปชั่นให้หนักมากขึ้น วางกฎหรือระเบียบการที่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ในสังคมและกิจกรรมของรัฐ วางกฎหรือระเบียบการให้รัดกุมยิ่งขึ้นในเรื่องที่ปรากฏเป็นข้อครหา มีการกวดขันการควบคุมดูแลงานของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยจริงจังและสม่ำเสมอทั่วงราชการ ตำแหน่งงานบางอย่าง ควรจะได้มีการสับเปลี่ยนกันบ่อยครั้งมากขึ้น ส่วนการปรับปรุงในด้านนิมาน (positive) นั้น ได้แก่การปรับปรุงเงินเดือนและผลตอบแทนให้พอเพียงกับภาวะการครองชีพ อย่านึกว่าไม่ปรับปรุงเงินเดือนแล้ว ข้าราชการก็ครองชีพอยู่ได้ การปรับปรุงในด้านนี้รวมตลอดจนการให้รางวัลผู้ปฏิบัติงานดีเด่นเป็นพิเศษอีกด้วย

นอกจากนี้แล้ว การใช้มาตรการอย่างรุนแรงลงโทษข้าราชการที่ทุจริตหรือคอรัปชั่นน่าจะเป็นวิถีทางเดียวที่สามารถยับยั้งมิให้การคอรัปชั่นขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ข้อนี้นับว่าเป็นนิมิตหมายอันดีที่สำนักงาน ก.พ. ได้มีนโยบายในเรื่องดังกล่าวเมื่อเร็ว ๆ นี้ กล่าวคือ สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือเวียนให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ลงโทษข้าราชการที่ทุจริต

---

[37] สุเทพ, *op. cit.*, pp. 101.

[38] Wraith and Simpkins, *op. cit.*, p. 78.

ค่าเบี้ยเลี้ยงค่าเดินทาง ค่าเช่าที่พัก หรือเงินอื่นใดอย่างรุนแรงถึงไล่ออก หรือปลดออก การที่ ก.พ. หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณา ก็เพราะ ก.พ. พบว่าในรายงานการลงโทษข้าราชการที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ รายงานไปยัง ก.พ. นั้น มีข้าราชการเป็นจำนวนไม่น้อยกระทำการทุจริตค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะในการเดินทางไปราชการ หรือเงินอื่นทำนองเดียวกันอันเป็นเท็จเป็นเหตุให้เงินของราชการสูญเสียไปเพราะเหตุนี้บ่อยไม่น้อย แต่กระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัด มักจะลงโทษต่ำกว่าระดับที่ควรอยู่เนือง ๆ ซึ่งไม่เป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของข้าราชการแต่อย่างใดเลย

ก.พ. พิจารณาเห็นว่า การที่ข้าราชการทุจริตฉ้อโกงเงินของราชการเป็นความผิดทั้งอาญาและวินัยอย่างร้ายแรง ฐานไม่ประพฤติตนอยู่ในความสุจริต และอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการแสวงหาประโยชน์ให้ตนเอง การลงโทษข้าราชการกระทำผิดดังกล่าว กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มักจะลงโทษเพียงตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนหรือให้ออกจากราชการ ซึ่งผู้ถูกลงโทษยังมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ ส่วนทางคดีอาญาก็มิได้ดำเนินการแต่อย่างใด จึงยังมีการกระทำผิดอยู่เนือง ๆ ก.พ. เห็นว่าเพื่อประโยชน์แก่การป้องกันและปราบปรามเรื่องนี้ ควรลงโทษถึงไล่ออก จะปรานีลดหย่อนได้ก็เพียงปลดออกจากราชการเท่านั้น การลงโทษสถานหนักจะเป็นทางยับยั้งให้ข้าราชการกระทำผิดลดน้อยลงได้[39] กรณีเช่นนี้ผู้เขียนเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เหตุที่การคอรัปชั่นเกิดขึ้นมากอยู่ในขณะนี้ ปัจจัยที่สำคัญเกิดจากเราไม่นำมาตรการทางกฎหมายและวินัยมาบังคับใช้อย่างจริงจังและเด็ดขาด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเราเมตตาปรานีคนกระทำความผิดกันอย่างฟุ่มเฟือยนั่นเอง

2. **การปรับปรุงจริยธรรม** การปรับปรุงแก้ไขโดยใช้แต่เพียงระเบียบการอย่างเดียว อาจช่วยได้เพียงบางส่วน แต่ไม่อาจดำเนินการให้สมบูรณ์หรือประสบความสำเร็จได้อย่างเต็มที่ เพราะยังต้องอาศัยการสร้างจิตสำนึกภายในของผู้ปฏิบัติงานทุก ๆ คนอีกด้วย ซึ่งอาจพิจารณาได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้

(ก) ต้องดำเนินการพัฒนาจิตใจ ด้วยการให้การศึกษาอบรมข้าราชการทุกคนให้สำนึกและตั้งตนอยู่ในศีลธรรมอันดี โดยการชี้ให้เห็นว่าเงินหรือประโยชน์ที่ได้มาโดยการคอรัปชั่นนั้นเป็น "ของร้อน" เป็น "เก้าเจี๊ยะ" (ของที่ให้หมากิน) เก็บไว้ไม่อยู่ หาก

---

[39] ดู, สำนักงาน ก.พ. หนังสือที่ สร. 0905/ว. 6 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2511 เรื่อง การลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีเบิกค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะและเงินอื่นในทำนองเดียวกันอันเป็นเท็จ ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย

ผู้คอรัปชั่นไม่ผลาญเสียด้วยตนเอง ก็ต้องมีอาถรรพณ์ไปด้วยประการต่างๆ นอกจากนี้หัวหน้างานจะต้องมีท่าทีที่ไม่คอรัปชั่น ต้องปฏิบัติหน้าที่ในการกำจัดคอรัปชั่นโดยเคร่งครัด ไม่เห็นแก่หน้าผู้ใด และทำด้วยใจจริงโดยไม่เกรงกลัวอิทธิพลใดๆ ถ้าหัวหน้าหน่วยงานบำเพ็ญตนเป็นตัวอย่างที่ดี ลูกน้องย่อมไม่กล้าเสี่ยง บทบาทของรัฐบาลอีกด้านหนึ่งได้แก่การอบรมให้ประชาชนตระหนักถึงผลร้ายของคอรัปชั่น และที่สำคัญที่สุดก็คือ จะต้องเพาะบ่มหาชนไปในทางที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรมให้มีขึ้นและศักดิ์สิทธิ์ กล่าวคือให้มีบุคคลหาชนเคารพและสรรเสริญผู้ซื่อสัตย์สุจริต การป้องกันคอรัปชั่นย่อมมีทางสัมฤทธิผลอย่างแท้จริง

(ข) รัฐบาลและประชาชนต้องยึดถือว่าคอรัปชั่นเป็นความผิดอันอุกฤษฏ์ และเป็นความผิดที่น่าอดสู ข้าราชการผู้ใดแม้แต่มีข้อควรสงสัยว่าคอรัปชั่น จะต้องถอดออกจากตำแหน่งและประณามอย่างรุนแรง ดังที่ปฏิบัติกันอยู่ในประเทศอังกฤษ ผู้เขียนใคร่ขอนำพระดำรัสของพลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ ที่ได้ทรงปาฐกถาไว้ในเรื่อง "จิตใจของคนอังกฤษในการรักษาความยุติธรรม" เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2498 ณ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา" มาเสนอดังนี้

...ข้าพเจ้าเชื่อว่าไม่มีชาติใดในโลกนี้ที่ไว้วางใจนักการเมืองของเขามากเท่าอังกฤษ ข้าพเจ้าเคยไปอเมริกามาหลายครั้ง ฝรั่งเศสก็รู้จักดีมาก เชื่อว่าถ้าเอาคนอเมริกันกับฝรั่งเศสมาเปรียบเทียบด้วยแล้ว ความไว้เนื้อเชื่อใจและความนับถือนักการเมืองในอเมริกาและฝรั่งเศสจะมาเปรียบเทียบกับอังกฤษไม่ได้ ทำไมอังกฤษจึงนับถือนักการเมือง ทั้งนี้เพราะเขาบังคับให้นักการเมืองถือวินัยดียิ่ง เฉพาะอย่างยิ่งคนที่เป็นชั้นรัฐมนตรีอยู่ในคณะรัฐบาลขณะนี้ หรือเคยเป็นรัฐมนตรีมาก่อน พลาดพลั้งแม้แต่เล็กน้อยไม่ได้ ถูกประณามอย่างรุนแรง จนถึงละทิ้งบ้านเมืองไปอยู่ประเทศอื่น คือคนที่เป็นนักการเมืองชั้นสูงของอังกฤษแล้วต้องทำตนเป็นคนที่บริสุทธิ์อย่างยิ่ง แม้แต่จะมีมลทินเพียงเล็กน้อยก็เกิดเรื่องอย่างร้ายกาจที่สุด ตัวอย่าง เมื่อไม่กี่ปีมานี้ สมัยที่รัฐบาลกรรมกรกำลังมีอำนาจอยู่ มีนักการเมืองคนหนึ่งชื่อ John Belcher ซึ่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ มีข่าวเล่าลือว่าเป็นเพื่อนกับบุคคลชื่อ Stanley. Stanley นี้เป็นคนที่มีความสามารถในการโกงต่าง ๆ โกงภาษี ของที่ไม่ควรจะเข้ามาขาย

ก็เอามาขาย ไปได้อนุญาตต่าง ๆ แอบไปโกงรัฐบาลเอาไปทำการค้าขายที่ไม่ควรจะได้ ทำการโกงเรื่องแลกเงินต่างประเทศที่มีชื่อเสียงมาก John Belcher ปรากฏว่าเป็นเพื่อนกับคน ๆ นั้นและคน ๆ นี้เลี้ยงดูอย่างดี เอาอาหารไปให้กินที่บ้าน ส่งเสื้อผ้าเครื่องแต่งตัวไปให้หลายชุด เมื่อมีข่าวเล่าลือเช่นนั้น รัฐบาลกรรมกรเองก็จัดให้มีการไต่สวน แต่เมื่อไต่สวนกันอย่างละเอียดละออแล้ว ปรากฏว่า John Belcher นี้มิเคยได้รับสินบนจาก Stanley จนนิดเดียว มีแต่เคยได้รับการเลี้ยงดูหรือได้รับเสื้อผ้า (เพราะ Stanley มีอิทธิพลกับร้านตัดเสื้อและเจ้าของหลายร้าน) John Belcher มิได้เคยกระทำความผิด คือไปอนุญาตพิเศษแก่ Stanley อย่างใดเลย แต่เขาลงความเห็นว่าเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ เพียงแต่ทำให้คนสงสัยว่ารับสินบนเท่านั้น เขาไล่ออกและบังคับให้ลาออกจากสมาชิกรัฐสภา เมื่อเป็นคนที่ถูกประณามก็อยู่ในสังคมไม่ได้ต้องหายไปจนเดี๋ยวนี้ไม่เคยได้ยินชื่อเสียงของ John Belcher อีกเลย ไปอยู่ที่ไหนก็ไม่ทราบ นี่เป็นเพียงทำตัวให้ประชาชนสงสัยว่ากินสินบนก็ไม่ได้แล้ว. . .[40]

ตามพระดำรัสนี้จะเห็นว่า มติมหาชนในอังกฤษที่มีต่อนักการเมืองไม่บริสุทธิ์นั้นมีมากมายเพียงใด นักการเมืองจึงมีความกลัวเป็นอย่างยิ่ง อังกฤษได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีนักการเมืองบริสุทธิ์ผุดผ่องมากที่สุด แต่เมื่อหันกลับมาพิจารณานักการเมืองในประเทศไทย จะพบว่าอาชีพรองของนักการเมืองไทยคือทำการค้า เช่น จัดตั้งบริษัทขึ้นเอง หรือไม่ก็ยอมรับเป็นประธานกรรมการบริษัทต่าง ๆ พวกพ่อค้าก็นิยมชมชอบที่จะเชิญนักการเมืองมาเป็นหุ้นส่วนทั้งนี้เพื่อหวังพึ่งอิทธิพลในทางการค้า ศาสตราจารย์เฟร็ด ดับบลิว. ริกส์ (Fred W. Riggs) กล่าวว่า นักการเมืองไทยชอบทำการค้าเพื่อหวังเพิ่มพูนรายได้ สำหรับรักษาเกียรติภูมิและอำนาจ นักการเมืองไทยเป็นจำนวนมากมีความสัมพันธ์กับวงการค้าอย่างใกล้ชิด[41]

---

[40]ปาฐกถาเรื่อง "จิตใจของคนอังกฤษในการรักษาความยุติธรรม" ของพลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุฑาธุชธัชพงษ์, ณ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2498 อ้างใน ชานินทร์, *op. cit.*, pp. 12—13.

[41]Fred W. Riggs, *Thailand : The Modernization of Bureaucratic Polity* (Honolulu : East—West Press, 1966), pp. 254—269.

3. **ปรับปรุงกลไกภายนอก** การปรับปรุงสร้างกลไกการบริหารภายนอกให้เข้มแข็ง เป็นวิธีการดำเนินงานอีกประการหนึ่งในการป้องกันและแก้ไขคอรัปชั่น อาทิเช่น

(ก) ด้วยการสร้างค่านิยม (Value) ไม่ยอมรับขึ้น เช่น ตั้งข้อรังเกียจไม่ใยดีต่อข้าราชการที่คอรัปชั่น ซึ่งจะเป็นวิธีป้องกันและแก้ไขคอรัปชั่นอีกประการหนึ่งที่น่าจะอำนวยผล เหตุรบเร้าใจให้มีการคอรัปชั่นที่สำคัญที่สุดเหตุหนึ่ง คือความเห่อเหิมของคนในความมั่งมี เพราะเมื่อมั่งมีแล้วก็มีเกียรติในสังคม เราต้องยอมรับว่าคนทั่วไปมักจะเคารพยกย่องผู้ที่มีบุญหนักศักดิ์ใหญ่ ผู้ที่ร่ำรวย โดยไม่คำนึงว่าจะร่ำรวยด้วยวิธีใด รัฐบาลต้องทำการรณรงค์เพื่อเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนไม่ให้แยแส ไม่ใยดี และไม่รวมมือให้เงินแก่ข้าราชการในรูปของการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่สนับสนุนให้ข้าราชการคอรัปชั่น ถ้ารัฐบาลรณรงค์ได้เช่นนี้ในไม่ช้าคอรัปชั่นก็จะบรรเทาเบาบางลงและหมดสิ้นไปในที่สุด

(ข) ปรับปรุงระบบการเมืองให้เข้มแข็ง เราจะเห็นได้ว่าในประเทศที่พัฒนาปัญหาคอรัปชั่นไม่ค่อยมีปรากฏทำนองในประเทศที่ด้อยพัฒนา ที่เป็นเช่นนี้เพราะในประเทศที่พัฒนานั้น มีระบบการเมืองที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบพรรคการเมืองและบทบาทของกลุ่มอิทธิพล การปราบปรามคอรัปชั่นรัฐบาลต้องส่งเสริมสนับสนุนให้มีสถาบันทางการเมืองที่เหมาะสม สำหรับให้ประชาชนรวมกลุ่มกันทางการเมือง และมีโอกาสแสดงบทบาทอย่างเต็มที่ ส่วนหน้าที่สำคัญของพรรคการเมืองก็คือเสาะหาวิธีที่จะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้เลือกบุคคลที่เขาเห็นว่าเหมาะสม และมีหลักประกันว่าการเลือกของเขาจะมีผลสะท้อนไปถึงการกำหนดนโยบายและดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้วย

นอกจากนี้ รัฐบาลต้องตระหนักว่าในสังคมประชาธิปไตยนั้น เป็นการจำเป็นที่พลเมืองจะต้องติดต่อเกี่ยวข้องกับรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา และคอยควบคุมการดำเนินนโยบายของรัฐอยู่ทุกฝีก้าว แต่เมื่อพิจารณาถึงบทบาททางการเมืองของประชาชนในประเทศไทยโดยส่วนรวมแล้ว กล่าวได้ว่าประชาชนมิได้มีความสนใจในทางการเมืองและการบริหารงานของรัฐเท่าที่ควร ทุกสิ่งทุกอย่างประชาชนมักจะปล่อยให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาล กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ "แล้วแต่หลวงท่าน" เสียแทบทั้งสิ้น สิ่งใดแม้จะมิพึงประสงค์ก็ใช้ธรรมข้ออุเบกขาการที่จะเรียกร้องหรือรวมกลุ่มกันสร้างประชามติแทบไม่มีเลย ซึ่งถือว่าเป็นจุดอ่อนอย่างหนึ่ง

ของคนไทย การที่ประชาชนไม่เอาใจใส่ต่อการบริหารงานของรัฐ เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้บริหารงานของรัฐมีทางเอนเอียงไปในทางแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตัวมากกว่าส่วนรวม

สรุป

ปัญหาข้าราชการคอรัปชั่นดังที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นเรื่องที่กำลังวิพากษ์วิจารณ์กันอยู่ทั่วไป หากแต่ผู้มีอำนาจในทางการเมืองและการบริหารมีปฏิกิริยาน้อยมาก และบางครั้งยังมีการพูดกันว่าปัญหาข้าราชการคอรัปชั่นแก้ไม่ได้เพราะประชาชนร่วมมือ จึงเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาว่า ระหว่างข้าราชการกับประชาชนใครเป็นตัวการก่อให้เกิดคอรัปชั่นมากกว่ากัน โดยปกติแล้ววิญญูชนย่อมไม่อยากจะเสียทรัพย์สินเงินทองให้แก่ข้าราชการเป็นส่วนตัว นอกจากจะหวังผลประโยชน์ตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้น การที่ประชาชนให้ความร่วมมือโดยการให้สินบน หรือให้เงินตามที่ข้าราชการเรียกร้อง หรือให้สินน้ำใจต่าง ๆ ปฐมเหตุมาจากตัวข้าราชการเป็นส่วนใหญ่

คอรัปชั่นเป็นปัญหาสังคมที่มีผลกระทบกระเทือนต่อการพัฒนาประเทศ และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชาติเป็นอย่างยิ่ง เพราะเนื่องจากจะเป็นทางให้เงินของรัฐและของประชาชนรั่วไหลไปโดยไม่จำเป็นแล้ว ยังสร้างทัศนคติที่ไม่ดีให้แก่ประชาชนในชาติและชาวต่างประเทศด้วย อย่างไรก็ดี ปัญหาคอรัปชั่นที่เกิดขึ้นทุกครั้ง เรามักจะคิดกันว่าเป็นความผิดของข้าราชการและข้าราชการเท่านั้นเป็นผู้กระทำ จึงควรได้รับโทษและประณามให้สาสม แต่ถ้าพิจารณาให้ถ่องแท้แล้ว จะเห็นได้ว่าคอรัปชั่นจะต้องมีการสมคบกันหลายฝ่าย คือทั้งฝ่ายผู้ให้และผู้รับ ความรับผิดชอบจึงควรตกอยู่แก่ทั้งผู้ให้และผู้รับ ฝ่ายผู้รับต้องการแก้ปัญหาเศรษฐกิจในครอบครัว อยากมั่งมี สะสมสร้างฐานะโดยทางลัด ส่วนฝ่ายผู้ให้นั้นต้องการตัดความรำคาญหรือแสวงหาประโยชน์ ซึ่งตามปกติแล้วจะมีมากกว่าทรัพย์สินที่ให้แก่ข้าราชการไปเป็นอันมาก

การป้องกันแก้ไขคอรัปชั่นมีปัญหาและอุปสรรคมากมายหลายประการ ที่นับว่าสำคัญได้แก่การยอมรับว่า "ธุระไม่ใช่" ความจริงการคอรัปชั่นนี้เป็นธุระหรือหน้าที่ของบุคคลในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมจะต้องรับผิดชอบ นอกจากนี้ ยังมีแนวความคิดไปในทำนองที่ว่า "คนอื่นทำได้ เหตุใดเราจึงทำไม่ได้" และประโยคนี้มักจะนำไปใช้ในทางที่

ผิดทำนองคลองธรรม โดยเฉพาะในครอบครัว ถ้าเป็นครอบครัวที่มีแม่เรือนดี ประโยคนี้ก็จะใช้ในทางปลุกปลอบให้กำลังใจแก่พ่อเรือนให้ประพฤติดี เอาอย่างคนอื่นเขาที่ซื่อสัตย์สุจริตทั้งหลาย แต่ถ้าเป็นแม่เรือนที่ใจต่ำและพ่อเรือนก็ใจอ่อน เห็นคนอื่นร่ำรวยโดยมิชอบและไม่มีความผิด ก็เกิดความโลภคิดเห่อเหิมตามไปด้วย โดยคิดว่า "คนอื่นทำได้ ทำไมเราจะทำไม่ได้" ถ้าเป็นดังนี้ก็ให้โทษเป็นแรงยุให้เกิดคอรัปชั่น ตราบใดที่เรายังพึงใจในทรัพย์สินที่ได้จากการคอรัปชั่นว่าเป็นของดี หรือการให้สินบนว่าเป็นความสำเร็จในการทำงานที่น่าภูมิใจแล้ว ย่อมไม่มีวันปราบปรามคอรัปชั่นได้สำเร็จอยู่ตราบนั้น และเป็นเสมือนหนามยอกอกของผู้ที่สุจริตและหวังดีต่อบ้านเมืองอยู่ทุกขณะจิต

การรณรงค์เพื่อคว่ำบาตรผู้ทุจริตต่อหน้าที่ราชการทำได้ไม่ง่ายนัก เพราะสังคมไทยยังเคารพนับถือบุคคลที่ร่ำรวยและมีอำนาจ โดยไม่คำนึงถึงคุณธรรมหรือคุณงามความดีของเขาอย่างแท้จริง ประชาชนจะต้องเปลี่ยนทัศนคติและหันไปใช้ความไม่แยแส หรือไม่ใยดีในความมั่งมีหรือทรงอำนาจของเขาเหล่านั้น การปราบปรามคอรัปชั่นนั้นไม่อาจจะสำเร็จได้ฉับพลันทันใด แต่การปราบปรามต้องอาศัยเวลาหลายชั่วคน แต่เราก็ไม่ควรซัดทอดความรับผิดชอบไปให้ใคร

มีข้อที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับการแก้ไขคอรัปชั่น หรือข้าราชการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของรัฐอยู่ประการหนึ่งคือ แม้แต่เป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ เราก็ทำไม่ค่อยได้เพราะถ้าขืนทำไปอาจจะถูกประณามว่าเป็นคนไร้เมตตาธรรม และไม่เป็นที่พึงใจของคนทั้งหลาย เช่น กรณีเสมียนคนหนึ่งใช้กระดาษและซองจดหมายของราชการเขียนจดหมายถึงภริยาที่อยู่ต่างจังหวัด นานที ปีหน ถ้าหัวหน้ากองคนใดจับเอาผิดฐานลักทรัพย์หรือยักยอกทรัพย์สินของรัฐ หรือใช้ของราชการผิดระเบียบเช่นนี้ ก็คงไม่พ้นที่จะถูกครหาว่าเป็นคนโหดร้าย เพราะเป็นการกระทำที่ขัดกับความรู้สึกนึกคิดของสังคม เมื่อสังคมมีความรู้สึกเช่นนี้ การป้องกันปราบปรามคอรัปชั่นจึงยากที่จะสำเร็จ

แม้ว่าปัญหาคอรัปชั่นจะไม่กระทบกระเทือนต่อบุคคล หรือทำลายความสงบเรียบร้อยของสังคมรุนแรงเท่ากับความผิดอาญาอื่น ๆ ก็ตาม แต่ผลร้ายที่จะบังเกิดขึ้นนั้นเป็นไปในลักษณะดินพอกหางหมู ซึ่งเมื่อถึงกาลอันควรแล้ว บ้านเมืองก็ย่อยยับ และเมื่อถึงเวลานั้นใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ ระบบการเอาตัวรอดโดยการเห็นแก่เงินที่ผู้อื่นหยิบยื่นให้ หรือทุจริต

เบียดบังทรัพย์สินของรัฐและของประชาชน เพื่อนำมาสร้างสุขให้แก่ตนนั้น แม้จะได้รับความสุขสบายในความเป็นอยู่ แต่จิตใจน่าจะเร่าร้อนและสักวันหนึ่งอาจจะถูกทำลายเกียรติยศชื่อเสียงและคุณงามความดีจนหมดสิ้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เสี่ยงต่อความก้าวหน้าในชีวิตราชการและต่อความผาสุกในชีวิตส่วนตัว ควรที่จะสังวรณ์กันไว้จนกว่าชีวิตจะหาไม่

ก่อนที่จะจบข้อเขียนชิ้นนี้ ผู้เขียนขอกล่าวเน้นไว้อีกประการหนึ่งเป็นประการสุดท้ายว่า รัฐควรมีมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดที่มีการดำเนินงานอย่างเร่งรีบและฉับพลันทันทีกับปัญหาข้าราชการคอรัปชั่นในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่กำลังมีการเร่งรัดพัฒนาประเทศกันอยู่ทุกด้านทุกแขนงเช่นนี้ ความสิ้นเปลืองอย่างเปล่าประโยชน์เกี่ยวกับเงินทองและทรัพยากรธรรมชาติทั้งปวงที่เกิดจากการคอรัปชั่น เป็นสิ่งพึงระวังอย่างยิ่ง ถ้าไม่เช่นนั้นแล้วการคอรัปชั่นของข้าราชการก็จะเป็นเสมือนหนึ่ง มะเร็งเนื้อร้ายที่คอยกัดกินปัจจัยสำคัญต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ไปในการพัฒนาประเทศ อยู่ทุกวี่ทุกวันไม่มีที่สิ้นสุด

ABSTRACT

QUESTION OF BUREAUCRATIC CORRUPTION IN THAILAND

It has often been said that corrupt practices are present in a number of government operations. Some actions are of course clearly corrupt and explicitly against the law. But the author of this article points out that whether many actions can be defined as corrupt is debatable. Whether an act is corrupt may depend on such things as the motivations and expectations of the parties involved and the information and values of those with knowledge of the act. This means that it may not be possible to call an act corrupt unless one has knowledge of the circumstances surrounding it. In addition to analyzing the meaning of corruption the author of this article discusses the causes of corruption and the damages it causes. He concludes with suggestions for combatting corruption in Thailand.