

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการนำเสนอเอกสารและผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาครั้งนี้จะนำเสนอเป็นลำดับตามหัวข้อดังนี้

1. ความหมาย แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการทุจริต
2. กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริต
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### ความหมาย แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เรื่อง ทุจริต

##### ความหมายการทุจริต (Dishonest)

คำว่าทุจริตตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 (บุญพฤษก์ จากามร. 2538 : 402) ให้ความหมายว่า ความประพฤติชั่ว คดโกง ตรงกับภาษาอังกฤษคือคำว่า Dishonest ซึ่งมีความหมายว่า ไม่ซื่อสัตย์, บกพร่องคุณธรรม เชื่อถือไม่ได้ (The Lexicon Webster's Dictionary of The English Language, 1934 : 271 ) Blanch's Law Dictionary ซึ่งใช้กันอย่างแพร่หลายในวงการกฎหมาย ให้ความหมายการทุจริตหมายถึงการกระทำผิดกฎหมาย เจตนาชั่วร้าย และการฉ้อโกงเพื่อหลบหลีกข้อห้ามของกฎหมาย สิ่งขัดแย้งหรือต้องห้ามตามกฎหมาย ความชั่วช้าทางด้านศีลธรรม หรือความไม่ซื่อสัตย์ สุจริตในเจตนาที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีมูลเหตุจูงใจที่มีชอบ การกระทำการใด ๆ โดยมีเจตนาที่จะให้ผลประโยชน์ที่ขัดต่อหน้าที่ราชการและสิทธิของผู้อื่น การกระทำของเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากผู้อื่นด้วยการใช้ตำแหน่งหน้าที่ หรือฐานะของตน โดยมีชอบด้วยกฎหมาย หรือผิดทำนองคลองธรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์สำหรับตนเอง หรือสำหรับผู้อื่น อันขัดต่อหน้าที่และสิทธิที่พึงกระทำได้ (ธวัชชัย สีสุวรรณ. 2540 : 7) ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของคำว่าทุจริตต่อหน้าที่ หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดใดพฤติกรรมที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2543 : 3) และในประมวลกฎหมายอาญา การทุจริตใช้คำว่า โดยทุจริต ซึ่งหมาย

ความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองและผู้อื่น ในความหมายของการทุจริตเหล่านี้จะเน้นในเรื่องการที่ไม่มีกฎหมายอนุญาตให้มีสิทธิกระทำหรือมีกฎหมายห้ามมิให้กระทำ ส่วนความหมายทางสังคมศาสตร์ปัจจุบันจะยึดถือความหมายตาม Oxford English Dictionary กำหนดไว้ซึ่งแยกออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ (สุชาติ สุนทรศรี. 2518 : 3) ดังนี้

1. ความหมายทางกายภาพหรือทางวัตถุ (Physical) หมายถึงการทำลาย หรือทำให้เสียไปซึ่งสิ่งหนึ่งสิ่งใด เฉพาะอย่างยิ่งการทำให้แตกแยก หรือทำให้แยกกันเป็นส่วน ๆ อันเป็นผลให้น่ารังเกียจ และขาดประโยชน์หรือการเนาเหม็น

2. ความหมายทางจิตหรือศีลธรรมจรยา (Moral) หมายถึงนัยทางการเมืองที่ทำให้เกิดหรือกลับกลายเป็นความเสื่อมเสียทางศีลธรรม ข้อเท็จจริงหรือสภาวะความเสื่อมเสียทางศีลธรรม ความเสื่อมสภาพหรือความชั่วช้าเลวทราม

3. ในความหมายที่หมายถึง สิ่งหนึ่งสิ่งใดที่บิดเบือนไปจากสภาพที่เป็นจริงแท้ดั้งเดิมดังเช่นสถาบัน ขนบธรรมเนียมประเพณี หรือสิ่งอื่นใดที่ผิดแผกแตกต่างไปจากความเป็นอยู่ดั้งเดิม เป็นต้น

### คอร์รัปชัน (Corruption)

ความหมายของคอร์รัปชันที่แพร่หลายมากที่สุดคือ การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐไปในทางที่ไม่ถูกต้องเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว (นิพนธ์ พัวพงศกร เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ สุวรรณมา ตุลยวสินพงษ์. 2544 : 3-19 ; อ้างอิงมาจาก Gray 1988 Kafmann ; Jayawickrama. 1998 ; Barahan. 1997) ในความหมายนี้รวมถึงการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยไม่มีฝ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การชักยอกเงินรัฐ การใช้ทรัพย์สินของรัฐนอกเวลาราชการ หรือการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเลื่อนขั้นให้แก่ผู้เป็นเครือญาติหรือเพื่อนฝูงและคอร์รัปชันที่เกิดจากการประสานผลประโยชน์ระหว่างสามฝ่าย คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ กับภาคธุรกิจหรือประชาชนทั่วไป โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะให้สิทธิพิเศษหรือข้อยกเว้นจากการ ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของรัฐโดยมีค่าตอบแทนในรูปของเงินได้โตะ หรือค่าน้ำร้อนน้ำชา เป็นต้น ธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งโครงการร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในการต่อต้านคอร์รัปชันให้ความหมายเชิงกว้างว่า The abuse of public office for private gain ซึ่งหมายถึง คอร์รัปชันคือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจของตนอย่างไม่ถูกต้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัว (ศุภชัย ยาวะประภาส และคณะ. 2544 : 4-8 ; อ้างอิงมาจาก Botte . 1998 : 3) โดยทั่วไปคำพิจารณา ความหมายของคอร์รัปชันในแนวกว้างโดยแยกความหมายของคอร์รัปชันออกเป็น 4 ด้านดังนี้

1. ด้านการใช้ตำแหน่งหน้าที่การงาน คอร์รัปชันหมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ โดยเป็นเรื่องของการรับเงินหรือสิ่งของมีค่าสำหรับกระทำบางอย่าง

ซึ่งเจ้าหน้าที่ ผู้นั้นมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำอยู่แล้ว หรือจะต้องงดการกระทำอยู่แล้ว ดังนั้น คอรัปชั่นจึงเป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากข้อบัญญัติ โดยรับมาซึ่งประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง ซึ่งได้แก่การรับสินบน การใช้ระบบพวกพ้องและการจ่ายงบประมาณแผ่นดินอย่างผิดกฎหมาย (ศุภชัย ขวาระประกาย และคณะ. 2541 : 4-8)

2. ด้านการกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม คอรัปชั่นจะหมายถึง การกระทำของผู้มีอำนาจที่ถูกชักนำด้วยเงินหรือสิ่งของตอบแทนอื่น ซึ่งไม่เพียงจะมีสิทธิได้รับตามกฎหมาย โดยให้ประโยชน์แก่ผู้ที่ทำให้สิ่งตอบแทนนั้น ทำให้ผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมได้รับความเสียหายซึ่งผู้คอรัปชั่นจะได้รับ ได้แก่ การมีอำนาจหน้าที่ การได้ยอมรับนับถือความเป็นอยู่ดีขึ้นเป็นต้น นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงการสูญเสียสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวด้วย

3. ด้านกฎหมาย โดย จอห์นสัน (Johnson. 1981) ให้คำจำกัดความว่า คอรัปชั่นของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเกิดขึ้นเมื่อมีการไหลเวียนของรายรับรัฐบาลหรือรายได้ประชาชาติไปในทิศทางที่เป็นการเพิ่มความมั่งคั่งส่วนบุคคลให้กับสมาชิกของรัฐบาลชุดนั้น ซึ่งนับว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย (สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2537 : 14-15 ; อ้างอิงมาจาก Johnson. 1981 : 47) ซึ่งในความหมายนี้ คอรัปชั่นจะมีความหมายตรงกับคำว่า การทุจริตในวงราชการหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั่นเอง โดยอุทัย หิรัญโต (ศุภชัย ขวาระประกายและคณะ. 2544 : 4-9 ; อ้างอิงมาจากอุทัย หิรัญโต. 2519) เชื่อว่าการทุจริตต่อหน้าที่และวงราชการมิได้หมายถึงการชักยอกโกงกินเงินทองหรือทรัพย์สิน ผลประโยชน์ต่าง ๆ หากรวมถึงการกระทำต่างที่เอาเปรียบผู้ว่าจ้างคือประชาชนและยังอธิบายคำว่า ฉ้อราษฎร์และบังหลวงไว้ดังนี้

- กรณีฉ้อราษฎร์ หมายถึงการกระทำใด ๆ ของข้าราชการที่เรียกร้อยจากรายการเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติของข้าราชการผู้นั้น โดยทำให้รายการเข้าใจผิดคิดว่าจะต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการต่างๆ ให้แก่ทางราชการ หรือต้องเสียค่าธรรมเนียมมากกว่าที่ควร

- กรณีบังหลวง หมายถึง การกระทำด้วยประการใด ๆ ของข้าราชการที่เป็นการนำเงินหรือประโยชน์ของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวและในกรณี การฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้ พวงเพชร สุรัตน์กวีกุล และสุพัตรา เพชรมณี (มปป:8) กล่าวสรุปได้ว่า การฉ้อราษฎร์ หมายถึงการแอบอ้างเอาประโยชน์จากรายการ ทางบังหลวงคือ การโกงเงินหลวงหรือนำของหลวงมาเป็นสมบัติของตัวเอง ดังนั้นกล่าวสรุปได้ว่า การคอรัปชั่นในทางกฎหมาย หมายถึง การทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งได้แก่การกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

4. ด้านศีลธรรม คอรัปชั่น หมายถึง การกระทำซึ่งละเมิดหลักแห่งศีลธรรมในเรื่องต่าง ๆ สังคีต พิริยะรังสรรค์และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2537:16) อธิบายว่าในเรื่องศีลธรรมจะมุ่งเน้นที่พฤติกรรมของแต่ละบุคคล โดยมองว่าการคอรัปชั่นเป็นผลโดยตรงอันสืบเนื่องมาจากการเสื่อมลง

ของหลักศีลธรรมของแต่ละบุคคล โดยมองว่า การคอร์รัปชันมีนัยยะไปในทางที่เลวเสมอ โดยที่ไม่มีการอ้างอิงบริบทต่าง ๆ หรือผลที่จะตามมาภายหลัง ซึ่งในลักษณะนี้ สมจิตต์ ห่องสำเร็จ (ศุภชัย ขาวะประกายและคณะ. 2544 : 49 ; อ้างอิงมาจากสมจิตต์ ห่องสำเร็จ. 2519) กล่าวโดยสรุปว่า คอร์รัปชันจะตรงกับคำและประโยคในภาษาอังกฤษที่ว่า Impairment of integrity, Virtue or moral principle. The luxury among the upper classes decay or decomposition of matters. ซึ่งแปลว่าการทำให้เสียซึ่งหลักแห่งความซื่อสัตย์ คุณงามความดีหรือกฎแห่งศีลธรรม ในทัศนะแบบนี้ วิธีทางเดียวที่จะจัดการคอร์รัปชันให้หมดไป ก็คือการปลูกฝังศีลธรรมอันดีไว้ในจิตใจของผู้กระทำผิดทั้งหลาย

สำหรับ วรพล พรหมมิกบุตร (2543 : 15) ให้ความหมายของการคอร์รัปชันที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของส่วนรวมว่าเป็นกิจกรรมที่ผู้มีอำนาจรัฐ (ไม่ว่าจะเป็นใครอยู่ในตำแหน่งใด) กระทำการในลักษณะที่ส่งผลเป็นการเบียดบังเอาผลประโยชน์ไปจากประชาชน (ไม่ว่าจะเป็นคนเดียวหลายคนหรือเป็นส่วนรวม) โดยอาศัยความฉ้อฉล การบิดเบือนหรือทุจริตด้วยอำนาจ โดยเนื้อหาสาระของคอร์รัปชันในความรู้และเข้าใจของคนทั่วไปเป็นวิสัยที่แคบ คอร์รัปชันที่เป็นภัยใหญ่หลวงต่อประเทศกับไม่ค่อยมีคนให้ความสนใจหรือมองเห็นว่าเป็นคอร์รัปชัน ก็คือการที่ผู้มีอำนาจออกกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมสำหรับประชาชน หรือประชาชนส่วนใหญ่ต้องสูญเสียประโยชน์แล้วผลประโยชน์แล้วผลประโยชน์ดังกล่าวกลับตกอยู่กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง มีริคคาล (Gunner Myrdal) ให้ความหมายในวารสารเอเชียเนแม็กกาซีน (Asian Magazine) ว่าคอร์รัปชันมีความหมายถึงการกระทำทุกอย่างที่เป็นไปโดยมิชอบ หรือเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้อำนาจที่มีอยู่แสวงหาอิทธิพล (Myrdal, 1968 : P13. Webster's New World Dictionary of the American Language) แสดงให้เห็นดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปในทางที่เลว
2. ความประพฤติไม่ดีหรือชั่วร้าย
3. ความเสื่อมทราม
4. การกินสินบน
5. เสื่อมสลายหรือเน่าเปื่อย
6. สิ่งของหรืออิทธิพลที่ใช้ในทางที่ผิด

#### ความหมายของการประพฤติมิชอบในวงราชการ

ความประพฤติมิชอบในวงราชการโดยทั่วไปแล้วหมายถึง การทุจริตในวงราชการ การฉ้อราษฎร์บังหลวง กินสินบน คาคสินบน การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตาม

ประมวลกฎหมายอาญาและการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัย ขงขุทธ สาระสมบัติ และคณะ (2529 : 11) ให้ความหมายของการประพฤติมิชอบในวงราชการว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ในวงราชการหรือใช้อำนาจในตำแหน่งดังกล่าวนั้นโดยมิชอบสำหรับตนเองและผู้อื่นอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนหรือคำสั่ง หรือประมาท เลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการไม่ว่าเป็นกรณีร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง และไม่ว่าการปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัตินั้นจะเป็นการทุจริตหรือไม่

สรุปความหมายของพฤติกรรม การทุจริต คอร์รัปชันและประพฤติมิชอบงบประมาณแผ่นดินนั้นเป็นการกระทำโดยใช้อำนาจหน้าที่รวมทั้งพฤติกรรมบางอย่างซึ่งดูว่าชอบธรรมภายใต้ระบบอุปถัมภ์ในการแสวงหาประโยชน์จากเงินที่เป็นของแผ่นดินหรือของรัฐบาล โดยมิชอบด้วยกฎหมายสำหรับมาตรฐานทางศีลธรรม

#### กฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริต

จากสาเหตุและองค์ประกอบของการทุจริต คอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น แสดงถึงองค์ประกอบสำคัญที่เป็นมูลเหตุหลายประการ สุทธิ อากาศฤกษ์ (สุภชัย ยาวะประภาส และคณะ. 2544 : 3-7 ; อ้างอิงมาจาก สุทธิ อากาศฤกษ์. 2525) แบ่งมูลเหตุออกเป็น 4 ประการ คือ

1. โอกาส (Opportunity) ที่เอื้อต่อการกระทำผิด เช่น ปัญหากฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างเปิดโอกาสให้ทุจริตได้ การมีตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด โดยเฉพาะตำแหน่งที่มีอำนาจในการให้คำอนุมัติ อนุญาตให้สัมปทาน หรือใบประกอบการต่าง ๆ เพราะผู้ประกอบการมักจะยอมเสียเงินติดสินบนเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และสามารถเลี่ยงระเบียบกฎหมายทั้งในระดับต่ำและสูง

2. สิ่งจูงใจ (Incentive) ที่เพียงพองจะทำให้ทำผิด เช่น ปัญหาเศรษฐกิจการครองชีพของข้าราชการที่รายได้ไม่พอกับรายจ่าย ปัญหาการตกอยู่ในภาวะแวดล้อม และอิทธิพลของผู้ทุจริตหรือมูลเหตุจูงใจอื่น ๆ ที่เรียกว่า กินกันเป็นทีม ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ยอมรับประโยชน์ที่แข่งขันกันก็มักเป็นอันตรายต่อชีวิตหรืออาชีพราชการ

3. ความเสี่ยงภัย (Risk) ถ้ามีความเสี่ยงน้อยก็จะทำผิดได้ง่าย

4. ความซื่อสัตย์ (Honesty) ถ้ามีไม่พอก็จะทำผิดได้

จากมูลเหตุที่กล่าวมาการออกมาตรการเพื่อสร้างจุดสกัดการกระทำผิดนับเป็นเรื่องสำคัญมากดังเช่นการศึกษาของอุดม รัฐอมฤต (2530) ที่พบว่าสาเหตุของการทุจริตเกิดขึ้นเพราะช่องโหว่ทางกฎหมาย เช่น การเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจได้อย่างมากมายในการวินิจฉัยสั่งการไม่ว่าจะเป็นการผ่อนผันหรือเข้มงวดให้ลูกให้โทษแก่บุคคลที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องได้ ดังนั้นจึงมี

ความริเริ่มในการพัฒนาและปรับปรุงระบบระเบียบและการดำเนินการต่าง ๆ โดยกระแสดความพยายามดังกล่าวมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นแกนหลักในการวางกรอบกติกา สร้างกฎหมายและกลไกสำคัญต่าง ๆ สำหรับกติกาและกลไกที่เป็นกฎหมายใหม่จำนวน 13 ฉบับ และแบ่งเป็นกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้เป็น 4 กลุ่ม (อรพันธ์ สพโชคชัย ไรรัตน์สุวรรณรักษ์ และพรรณิชา บิณชวี. 2543 : 2-3) ดังนี้

### 1. การกลั่นกรองเลือกสรรคนดีเป็นผู้ที่ใช้อำนาจรัฐ

#### 1.1 การกำหนดคุณสมบัติของข้าราชการการเมืองและนักการเมือง

1.1.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

1.1.2 พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

#### 1.2 การสกัดกั้นโดยกระบวนการเลือกตั้ง

1.2.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

1.2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

### 2. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

#### 2.1 การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินโดย ป.ป.ช.

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 3

#### 2.2 การตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดินของผู้มีอำนาจรัฐ

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

#### 2.3 การตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

### 3. การปราบปรามและการกำหนดบทลงโทษผู้กระทำผิด

#### 3.1 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดย ป.ป.ช.

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 4, 5, 6, 7 และ 8

#### 3.2 บทลงโทษการทุจริตการเสนอราคาและการเสนอราคาไม่เป็นธรรม

- พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

### 3.3 การปราบปรามการฟอกเงิน

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

### 4. กลไกและกระบวนการร้องเรียน

#### 4.1 ผู้เสียหายฟ้องศาลปกครอง

- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

#### 4.2 การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.

2542

#### 4.3 สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อร้องเรียน

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58 59 และ 60

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2542

#### 4.4 สิทธิการได้รู้

- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ เป็นกติกาใหม่ของสังคมที่ริเริ่มมาจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ซึ่งเป็นผู้แทนประชาชนเป็นผู้กร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะวางรากฐานสังคมที่ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นสังคมที่โปร่งใสไร้ทุจริต กฎหมายบางฉบับมิได้สื่อให้ประชาชนได้รับรู้ถึงสิทธิที่ตนเองพึงมีพึงได้ทำให้ไม่มีระบบการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันที่ถูกต้อง

### 2.1 แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance)

จากหลักธรรมาภิบาลที่ปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งหน่วยราชการต่าง ๆ ต้องนำไปปฏิบัติมี 6 หลักดังนี้

- หลักนิติธรรม (Rule of Law) การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

- หลักคุณธรรม (Integrity) ได้แก่การซื่อสัตย์ในความถูกต้องดีงาม โดยตรงกล้าให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน

- หลักความโปร่งใส (Transparency) ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจได้ง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

- หลักการมีส่วนร่วม (Public Participation) ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ อาทิเช่น การแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

- หลักความรับผิดชอบ (Accountability) ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาลดลงจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

- หลักความคุ้มค่า (Value for Money) ได้แก่ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรดาค่าให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน การศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดประเด็นศึกษาที่สำคัญคือ กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติต่าง ๆ

สรุปแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดที่ใช้ในการบริหารบ้านเมืองในยุคปัจจุบันเพราะสังคมต้องการความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเข้ามามีส่วนร่วมในเวทีที่รัฐจัดให้อย่างถูกต้องจึงเป็นแนวคิดที่ภาครัฐ ภาคการเมือง ภาคประชาชนต้องร่วมมือกัน

## 2.2 แนวคิดกฎหมายเพื่อพัฒนาสังคม

สถานะของกฎหมายในสังคมแล้ว กฎหมายนั้นมีฐานะเป็นเครื่องมือของรัฐ (Means) หรือเป็นกรอบกติกาของคนในสังคม (Rule) ที่ถูกกำหนดโดยรัฐาปัติย์หรือฝ่ายนิติบัญญัติ แนวทางในการมองภาพความสัมพันธ์ในมุมกว้างระหว่างกฎหมายกับการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และการเมืองของประเทศไว้ 5 ลักษณะด้วยกัน (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 2542 : 101-103)

1. มิใช่มีฐานะแห่งความสัมพันธ์เป็นเพียงกรอบกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐและเจ้าพนักงานของรัฐเท่านั้น กฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและองค์กรของรัฐ เครื่องมือในการส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงย่อมมิใช่เป็นเพียงสิ่งบ่งบอกลักษณะการเมือง



การปกครองของประเทศหรือกำหนดอำนาจหน้าที่ เป็นกลไกในการนำพาระบบการเมืองการปกครองของประเทศไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย

2. กฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชน การปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน เป็นการพัฒนาที่วางอยู่บนรากเหง้าแห่งความต้องการของคนในสังคม รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองการปกครอง

3. กฎหมายในฐานะปัจจัยในการกำหนดกรอบนโยบาย กฎหมายก็เป็นเครื่องมือในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมกฎหมายจึงมิใช่เป็นเพียงฐานแห่งอำนาจรัฐเท่านั้น นโยบายทางกฎหมายให้ความชัดเจนและ โปร่งใส

4. กฎหมายในการจัดระเบียบราชการทางพฤตินัยโดยกลไกของสาธารณะ กฎหมายจึงต้องสร้างกลไกเพื่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐทั้งในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมาย และถูกกฎหมายบังคับใช้ในเวลาเดียวกัน

5. กฎหมายในฐานะกลไกในการกำหนดหน้าที่ของเอกชนและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งความสัมพันธ์ของกฎหมายกับสังคม รวมทั้งละเลยต่อแนวความคิดของการส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม กฎหมายต่อสังคมเป็นเครื่องมือในการพิจารณาและทำความเข้าใจถึงบทบาทและความสำคัญของกฎหมายที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมอย่างเป็นองค์รวม กฎหมายมิใช่ความสัมพันธ์และบทบาทต่อการพัฒนาสังคมเพียงการกำหนดคดีสิทธิและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนผู้อยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายเท่านั้น บทบาทหน้าที่ต่อการพัฒนาสังคม การกำหนดกรอบนโยบาย ระเบียบบริหารจัดการ การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองคาพยพต่าง ๆ ของรัฐ

สรุปแนวคิดกฎหมายเพื่อพัฒนาสังคม เป็นการมองภาพความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับการพัฒนาสังคม เพื่อพัฒนาสังคมแบบองค์รวม กฎหมายจึงต้องสร้างกลไกเพื่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐ

### 2.3 แนวคิดนิติปรัชญา

“นิติปรัชญา” เป็นคำที่แปลความหมายว่าปรัชญาของกฎหมายซึ่งมาจากคำว่า “Rechtsphilosophie” ในภาษาเยอรมันที่อังกฤษเรียกว่า “Philosophy of Law” นิติปรัชญาคือ การศึกษาครีตรองเกี่ยวกับกฎหมายในลักษณะทั้งหมด (As a Whole) เป็นการครีตรองทางนามธรรมสูง นิติปรัชญามีได้แยกศึกษากฎหมายเป็นเรื่อง ๆ แต่ศึกษาปัญหาเจาะลึกในชั้นรากฐานว่า “กฎหมายแท้ ๆ คืออะไร” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นิติปรัชญาก็คือกฎหมายอย่างปรัชญา (To Think of

Law Philosophically) การศึกษากฎหมายในแง่ของสังคมวิทยาคือศึกษาในฐานะที่เป็นข้อเท็จจริงในสังคมเช่นกัน โดยศึกษาในฐานะที่เป็น Social facts เป็นผลผลิตอย่างหนึ่งของสังคม ว่ากฎหมายสัมพันธ์อย่างไรกับสังคม ในหนังสือ Zweck im Rechts (Purpose in Law) กล่าวถึงกฎหมายในฐานะที่เป็นวิธีการไปสู่เป้าหมาย (Law as means to an end) Pound สอนว่ากฎหมายเป็นวิศวกรรมสังคม (Social Engineering) เป็นการยืนยันว่า กฎหมายเป็นวิศวกรรมสังคมก็คือการศึกษาว่าสังคมควรมีโครงสร้างเป็นอย่างไร มีอาชีพชนชั้นต่างกันอย่างไร หรือว่าทุกคนมีศักดิ์ศรีเท่ากัน และ Bentham ระบุว่า กฎหมายที่ดี คือกฎหมายที่ทำให้ความสุขมากที่สุด มีความเป็นธรรม มีความยุติธรรม ยังเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความเหมาะสมบางประการในสังคมด้วย (ปริทัศน์ เกษมทรัพย์. 2539 : 63-65)

สรุปงานวิจัยเรื่องประมวลกฎหมาย กฎเกณฑ์เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับปัญหาและแนวทางแก้ไขจะใช้ทฤษฎีจำนวน 1 ทฤษฎี คือทฤษฎีระบบ และใช้แนวคิด 3 แนวคิด คือแนวคิดธรรมชาติবাদ แนวคิดกฎหมายเพื่อพัฒนาสังคม และแนวคิดนิติปรัชญา เพื่อนำมาใช้ป้องกันและปราบปรามการป้องกันการทุจริตอย่างได้ผล

#### 2.4 ทฤษฎีระบบกับการประมวลพัฒนามากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติ ครม. ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

##### ทฤษฎีระบบ (System Theory)

ทฤษฎี (Theory) มีรากศัพท์มาจาก Theory (ละคร) เป็นการสะท้อนภาพของมนุษย์ เป็นภาพจำลองของชีวิต เป็นกรอบความคิดที่สร้างขึ้นเพื่อเข้าใจความจริงบางอย่าง รู้บางส่วน รู้โดยประมาณซึ่งกรอบความคิด ช่วยทำให้มีความจริงมากขึ้น ทฤษฎีระบบเริ่มมาจากการตั้งสันนิษฐาน (Thesis) แล้วมีข้อขัดแย้ง จึงเกิดการสังเคราะห์ (Synthesis) สิ่งใหม่ และพัฒนาสิ่งเหล่านี้ไปเรื่อย ๆ ทุกอย่างเคลื่อนไหว ไม่แน่นอน เป็นการมองโลกแบบองค์รวม ทุกอย่างมีความสัมพันธ์กันหมด

ทฤษฎีระบบ เริ่มปรากฏขึ้นประมาณ ค.ศ. 1920 โดยผู้ที่เริ่มแนวคิดนี้คือ Bertalanffy นักชีววิทยา ชาวฮังการี ต่อมาแนวคิดนี้แพร่หลายในปี ค.ศ. 1940 พัฒนาไปสู่สาขาอื่น เช่น ฟิสิกส์ และพัฒนาไปเป็น Complexity Theory บางส่วนพัฒนาไปสู่ทฤษฎีไร้ระเบียบหรือ Chaos Theory และทฤษฎีที่ได้รับอิทธิพลโดยตรงคือ Radical Constructivism ที่เชื่อว่าโลกหรือการรับรู้ของเรานั้น เกิดจากสิ่งที่สมองของเราสร้างขึ้นทั้งสิ้นด้วยเหตุนี้ System Theory จึงมีลักษณะเป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary) เนื่องจากสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้หลายสาขา วิชาโดยจุดสำคัญ

ของ System Theory อยู่ที่การมองแบบไม่แยกส่วนหรือการมองว่าทุกอย่างสัมพันธ์กัน หรือ ส่วนย่อยมีสัมพันธ์กับส่วนใหญ่ เป็นต้น

ดังนั้น ทฤษฎีระบบ (System Theory) จึงมิได้อยู่ที่การวิเคราะห์วิจัยเฉพาะส่วนนั้น ๆ เท่านั้น แต่จะพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยสิ่งต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กันและยังเชื่อว่าการรับรู้ปรากฏการณ์ (Social phenomena) ทุกอย่างล้วนเป็น อคติวิสัย (Subjectivity) ที่ตัวตนของเราไปทำความเข้าใจและอธิบายมันด้วยทั้งสิ้นเพราะการเกิดสิ่งต่าง ๆ และสิ่งนั้นไปมีความสัมพันธ์กับสิ่งอื่น ๆ

Niklas Luhmann นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ผู้เชี่ยวชาญ System Theory กล่าวว่า ระบบสังคมเกิดจากการที่มีการนิยามความหมายชุดหนึ่งเกิดขึ้นมาแล้วมีการสื่อสาร (Communicate) ระหว่างกัน และมีการลงมือปฏิบัติในทัศนคติของคนที่นิยามนั้น เช่น น้ำเสียดอากาศเป็นพิษ ไม่ส่งผลกระทบต่อในพื้นที่เท่านั้น แต่โยนไปพื้นที่อื่น ๆ ด้วย การมองความสัมพันธ์ของทฤษฎีระบบจึงมองแบบองค์รวม โดยเชื่อว่าทุกสิ่งทุกอย่างเป็นส่วนหนึ่งของระบบที่ใหญ่ขึ้น ขณะที่ตัวระบบใหญ่ก็มีระบบแยกย่อยเป็นระบบเล็ก ๆ หลายระดับได้และระบบย่อยส่งผลต่อการดำรงอยู่ซึ่งกันและกัน

สรุปคุณสมบัติของทฤษฎีระบบคือ

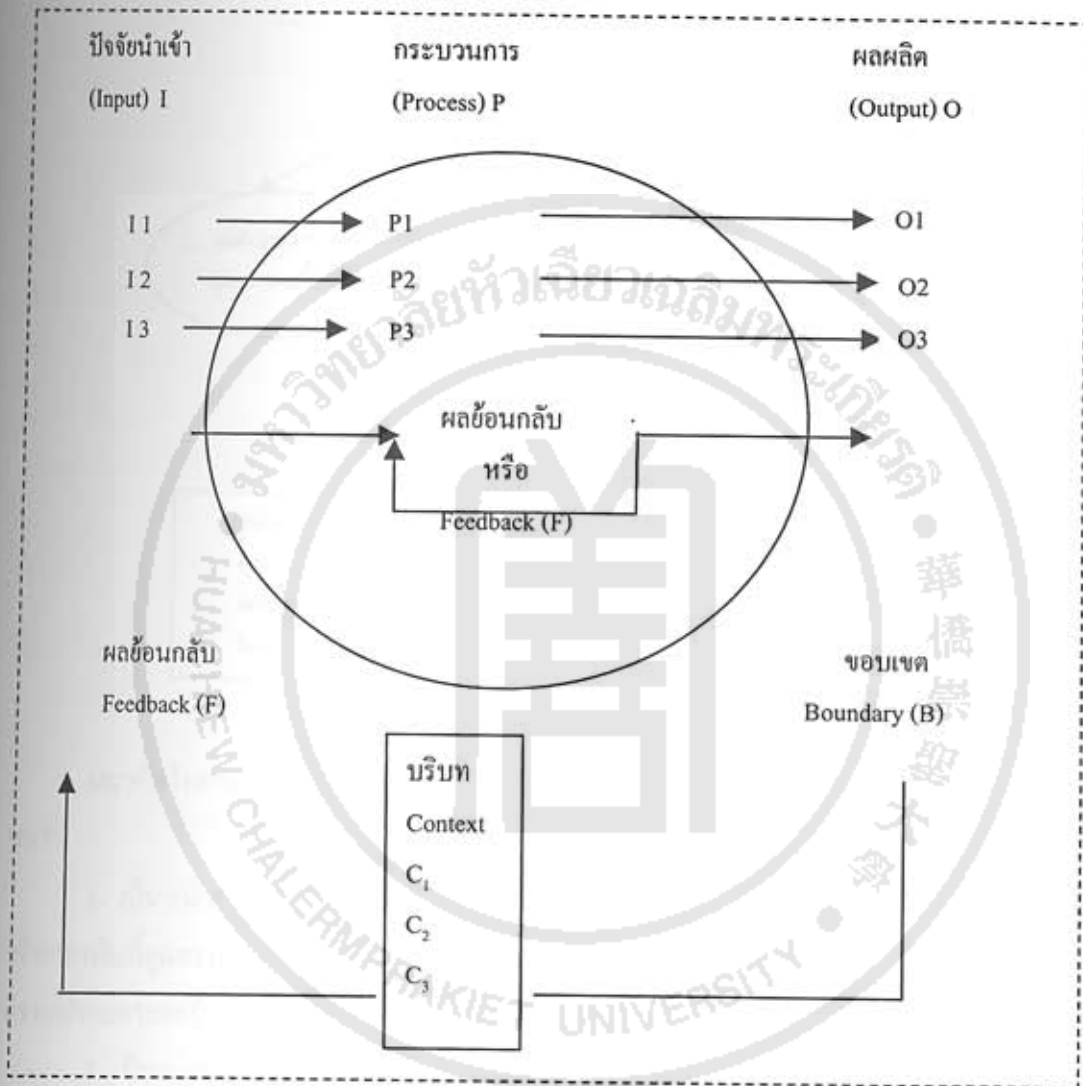
1. เป็นระบบเปิด โดยเฉพาะระบบที่มีชีวิตเป็นองค์รวมของส่วนประกอบต่าง ๆ
2. วิธีคิดของทฤษฎีระบบ มีวิธีคิดที่เชื่อมโยงกับบริบท (Context) หรือ สภาพแวดล้อมที่อยู่รอบสิ่งนั้น เราจะไม่สามารถเข้าใจหรือวิเคราะห์คุณสมบัติของสิ่งนั้นได้อย่างถูกต้อง ถ้าไม่เชื่อมสัมพันธ์กับบริบทรอบตัวระบบนั้น
3. เป็นวิธีคิดที่เป็นเครือข่ายของความสัมพันธ์เชื่อมโยง ไม่ได้อยู่อย่างโดด ๆ หรือแยกส่วน และหัวใจอยู่ที่การเชื่อมสัมพันธ์ย้อนกลับ (Feedback) ระหว่างองค์ประกอบหรือส่วนต่าง ๆ
4. วิธีคิดกระบวนระบบ คือการคิดอย่างเป็นกระบวนการ (System thinking is a process of thinking)

แนวคิดทฤษฎีระบบในเชิงพุทธศาสนา พบว่า แนวคิดแบบโยนิโสมนสิการ เป็นการคิดให้ถึง ต้นตอ การคิดแบบคาย คิดให้ถึงรากเหง้า คิดสะท้อน หรือคิดหลายแง่หลายมุม (Reflective Thinking) ซึ่งตามแนวทางท่านพระธรรมปิฎก (พ.ศ. 2537) ได้ประมวลวิธีคิดแบบโยนิโสมนสิการออกเป็น 10 วิธี

1. คิดแบบปฏิจางสมุปบาท (Inter-Dependent) เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ทฤษฎีวงแหวนหรือสัมพันธ์ภาพ คือคิดแบบสืบสาวเหตุปัจจัย คือไม่บอกว่า First cause แต่อธิบายในแง่ของปัจจัยที่เป็น condition โดยอธิบายถึง origin และ because of ของสิ่งนั้น

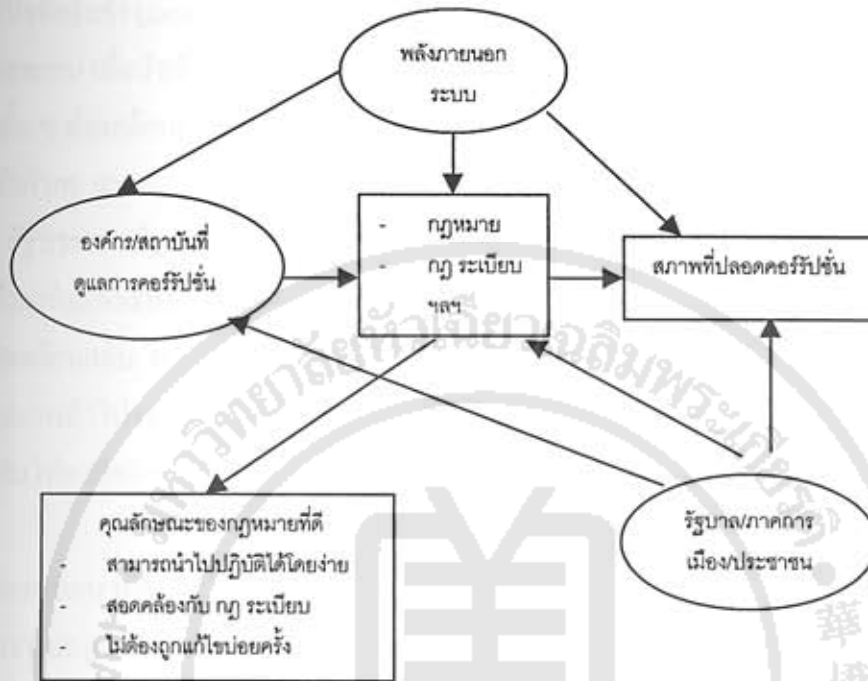
2. คิดแบบขั้นวิภังค์ (Analysis) เป็นการคิดแบบวิเคราะห์แยกแยะองค์ประกอบว่าคน ประกอบด้วยขั้น 5 การแยกย่อยอย่างละเอียด จึงเป็นอนัตตา
3. คิดแบบสามกระแส (Three Streams) คือคิดแบบไตรลักษณ์ (อนิจจัง ทุกขัง อนัตตา) คือคิดแบบรู้เท่าทันธรรมจะไม่เกิดทุกข์ สามารถรู้เท่าทันกระแส
4. คิดแบบอริยสัจ 4 (Problem Solving) คิดแบบแก้ปัญหา / แก้ทุกข์ คือการพิจารณาทุกข์ (ปัญหาอะไร) สมุทัย (เหตุอยู่ที่ใด) นิโรธ (แนวทาง/เป้าหมายการแก้ปัญหา) มรรค (พิจารณาวิธีการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย)
5. คิดแบบคุณค่าแท้ - เทียม (True และ Artificial Value) คือสามารถรู้คุณค่าการใช้เงินว่าสิ่งใดแท้ สิ่งใดเทียม
6. คิดแบบกุศลภาวนา (Moral Development) คิดแบบปลูกเร้าคุณธรรมหรือความดี ก็คือการทำความดี
7. คิดแบบสามมิติ (Three Dimensions) คือพิจารณาทั้งด้านดี ด้านไม่ดี และหาทางออก
8. คิดแบบอรรถธรรมสัมพันธ์ (Cause Effect Relation Theory) คือให้รู้จักเหตุ รู้จักผล รู้จักคน รู้จักประมาณ รู้จักกาล รู้จักบริบท(ชุมชน หรือที่ประชุม) รู้ริยาและรู้จักบุคคล
9. คิดแบบสติปัญฐาน (Now Theory) หรือทฤษฎีจันทรเพ็ญ คิดแบบอยู่ในปัจจุบัน
10. คิดแบบวิภาษวาท (Dialectic Theory) คือคิดแบบด้านแยกแยะประเด็นต่าง ๆ  
ทฤษฎีระบบจึงมีความหมายต่อระบบการเปลี่ยนแปลงทางสังคมมากและเมื่อนำทฤษฎีระบบมาประยุกต์ใช้กับปัญหาใด ปัญหาหนึ่งก็จะได้ผังแผนภูมิข้างท้าย

แผนภูมิที่ 2.1  
แนวคิดของทฤษฎีระบบองค์ประกอบดังรูป



## แผนภูมิที่ 2.2

### แนวคิดการทำความเข้าใจระบบกฎเกณฑ์ของสังคม



แนวคิดในการทำความเข้าใจระบบกฎหมายของสังคมใช้ทฤษฎีระบบเพื่อประกอบการวิจัยพบว่า

1. เป็นหน่วยงาน (Working Unit) เป็นหน่วยงานที่สร้างขึ้นเพื่อให้ทำงาน คือ องค์กรหรือสถาบันที่ดูแลการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น
2. มีขอบเขต (Boundary) คือมีการแบ่งแยกการทำงานที่ชัดเจน เพื่อแยกองค์กรออกจากหน่วยงานอื่น
3. มีผลผลิต (Product) หมายความว่าหน่วยระบบนี้ให้ผลผลิตบางอย่าง อันเป็นผลมาจากการทำงานของหน่วยระบบนี้ให้ผลผลิตบางอย่าง อันเป็นผลมาจากการทำงานของหน่วยระบบซึ่งอาจเลื่อนไหลไปเข้าสู่ระบบอื่นก็ได้ เช่น ไปเป็นที่ปรึกษา ผู้ตรวจสอบภายนอกของอีกระบบหนึ่ง เป็นต้น
4. มีกระบวนการทำงาน (Process) คือมีกฎหมาย กฎระเบียบ ฯลฯ ซึ่งเป็นแบบแผนที่ชัดเจนและใช้คงที่ในห้วงเวลาหนึ่งสามารถสังเกตได้ และประเมินได้เป็นกระบวนการทำงาน คือ ปังจยนำเข้ามาทำปฏิกิริยาต่อกัน จนบังเกิดเป็นผลผลิตของหน่วยระบบ กระบวนการอาจมี

หลายขั้นตอนและแต่ละขั้นตอนมีลักษณะเป็นหน่วยระบบในตัวเองอีกด้วย คือมีคุณสมบัติทุกข้อของหน่วยระบบมีคุณสมบัติของกฎหมายที่ดี สามารถนำไปปฏิบัติได้ง่าย สอดคล้องกับกฎระเบียบไม่ถูกแก้ไขบ่อยครั้ง เป็นต้น

5. มีปัจจัยนำเข้า (Input) หมายถึงว่า หน่วยงานนี้รับเอาบางสิ่งบางอย่างมาจากภายนอก และนำเข้าสู่หน่วยระบบ เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการและผลผลิต ปัจจัยนำเข้าเหล่านี้ ได้มาจากผลผลิตของหน่วยระบบอื่น ๆ ส่งผลย้อนกลับภายใน Internal Feedback

6. มีบริบท (Context) ที่มีระบบอื่น ๆ ซึ่งอยู่ภายนอกแต่มีผลผลิตส่งผ่านไปกระทบปัจจัยนำเข้า เช่น รัฐบาล/ภาครัฐ /ประชาชน ซึ่งการส่งผลดังกล่าวอาจไม่เพียงพอ งานต้องใช้พลังภายนอกระบบเข้ามาร่วม และส่งผลย้อนกลับภายนอกได้ เรียกว่า External Feedback

7. มีผลย้อนกลับ (Feedback) หมายถึงผลผลิตตามขั้นตอนต่าง ๆ จากการทำงานของหน่วยระบบ เช่น สภาพทั่วไปของการคอร์รัปชัน ถ้าไม่สามารถลดหรือปิดช่องโหว่ของการคอร์รัปชันได้ ก็ต้องย้อนกลับไปหาปัจจัยต่าง ๆ เพื่อนำลึ้นนั้นเข้าเป็นปัจจัยนำเข้า เพื่อป้องกันการทุจริตให้ได้ผลมากที่สุด

จากกรอบแนวคิดทฤษฎีระบบผู้วิจัยได้แนวคิดต่อมาและสร้างเป็นกรอบแนวคิดการทำ ความเข้าใจระบบกฎหมายของสังคมขึ้นมาเพื่ออธิบายว่า ประมวลกฎหมาย คือ การรวบรวมกฎหมายที่มีลักษณะเดียวกันมาไว้ที่เดียวกัน เพื่อสะดวกต่อการใช้ และการทำความเข้าใจ (มีชัย ฤชุพันธุ์. 2545 : 1) นอกจากนี้แล้วยังต้องพิจารณาถึงหลักการประมวลกฎหมายด้วย

การเปรียบเทียบกฎหมาย คือ การนำกฎหมายมาเปรียบเทียบเพื่อตรวจสอบความเหมือน และความแตกต่างของพระราชบัญญัติ จำนวน 5 ฉบับ

### ข้อมูลที่ใช้ในการประมวลและเปรียบเทียบ

ในการจัดแบ่งประเภทของข้อมูลเราสามารถจัดเก็บข้อมูลได้หลายประเภททั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะงาน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. ข้อมูลเพื่อการวางแผน หมายถึง ข้อมูลที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการวางแผนการประมวล ใช้ในการตัดสินใจและควบคุมโดยสรุปเป็นหมวดหมู่เป็นตารางมีการจัดเรียงลำดับ
2. ข้อมูลการประมวล หมายถึง ข้อมูลที่เกิดจากการประมวล
3. ข้อมูลอ้างอิง หมายถึง ข้อมูลที่เก็บไว้สำหรับอ้างอิง

### แหล่งที่มาของข้อมูลที่ใช้ในการประมวล

1. ข้อมูลภายใน หมายถึง ข้อมูลที่เกิดขึ้นภายในองค์กรนั้น ได้แก่ ข้อมูลพระราชบัญญัติ กฎระเบียบ ข้อมูลด้านความสัมพันธ์กับองค์กรต่าง ๆ ข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. ข้อมูลภายนอก หมายถึง ข้อมูลที่เกิดขึ้นนอกองค์กร ข้อมูลหน่วยงานอื่น ๆ

### คุณสมบัติที่ดีของข้อมูลที่น่ามาใช้ในการประมวล

1. มีความสมบูรณ์ถูกต้อง เชื่อถือได้
2. ความเป็นปัจจุบัน
3. มีความเกี่ยวข้องในเรื่องราวที่ต้องตัดสินใจ
4. มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน
5. มีความสะดวกในการค้นหา

### ขั้นตอนในการประมวลและเปรียบเทียบ

1. ประมวลตาม แนวนิติปรัชญา (Jurisprudences) ของปรีดี ศสมิตรพัชร์ ซึ่งมีความเชื่อว่ากฎหมายมีความเป็นธรรม เป็นกลาง (จรัล โฆษณานันท์, 2532 : 2)
2. ประมวลโดยใช้ระบบ Foreign Law Classification of Columbia University Law Library เรียกสั้น ๆ ว่า ระบบ Schiller แบ่งหมวดหมู่ซึ่งอยู่ภายใต้อักษร K อันหมายถึง กฎหมายเช่น 000 เรื่องทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับกฎหมาย 100 แหล่งที่มาและเหตุผลของพระราชบัญญัติ เป็นต้น (ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)
3. ประมวลแบบ Holons ตามแนวคิดของ เคน วิลเบอร์ มาใช้ในการวิเคราะห์ การประมวลแบบ Holon ชนิด Sentent ประเภท Social คือสังคม ซึ่งมีการมองแยกเป็นลักษณะส่วนทั้งหมด โดยแยกเป็น 4 ส่วน คือ
  - 3.1 คน (ผู้กระทำผิด / พนักงานเจ้าหน้าที่/ผู้เสียหาย/พยาน)
  - 3.2 หน่วยงาน ( ป.ป.ช. /ค.ต.ง./ป.ป.ง)
  - 3.3 องค์กรรวมของการประมวล (มีลักษณะเป็นนามธรรม)
  - 3.4 สังคม

เมื่อนำส่วนต่าง ๆ มาวิเคราะห์โดยมองในลักษณะส่วนทั้งหมด (Part/Whole) จะสร้างเครือข่ายความคิดและมุมมองกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้มากขึ้น (จรัล โฆษณานันท์, 2532 : 2)



และเมื่อนำแนวคิดที่ 1 ถึง 3 มาศึกษา จึงเกิดแนวคิด เรื่องการ “ประมวลกฎหมายและกฎเกณฑ์ แบบบูรณาการ” คือ การมองภาพรวมเพื่อเชื่อมโยง พระราชบัญญัติเพื่อปราบปรามและป้องกันการทุจริตที่ระบบเข้าด้วยกัน ในลักษณะเครือข่ายความสัมพันธ์ โดยแบ่งได้ เป็น 2 ชั้น ได้แก่

1. ชั้นพื้นผิว (Surface) คือระดับที่ปรากฏชัดเจนที่ปรากฏให้เห็นชัดเจน ได้แก่การพิจารณา รูปแบบ (Formelle Kriterien) โดยพิจารณา 2 แบบดังนี้

1.1 พิจารณาในแง่การก่อตั้งองค์กร

1.2 ภารกิจขององค์กร

2. ชั้นแนวคิด (Abstract) หรือปรัชญารากฐานที่เชื่อมโยงทั้งระบบและทุกองคาพยพของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยใช้การพิจารณาในทางเนื้อหา (Substantielle Kriterien) โดยพิจารณา 3 แบบ ดังนี้

2.1 บทบาทหน้าที่

2.2 ความเป็นอิสระ

2.3 สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น

## 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จำทูล กองสาร และคณะ (2515) มองว่า คอร์รัปชันเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

1. ในด้านการเมือง คอร์รัปชันอาจทำให้กฎหมายที่ควรนำออกมาใช้หรือไม่ออกมาใช้ ออกมาหรือไม่ออกก็ได้ หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงเฉพาะบางมาตราในระหว่างการพิจารณาให้เป็นประโยชน์แก่ตนและกลุ่มของตน

2. ด้านเศรษฐกิจคอร์รัปชันอาจทำให้กลุ่มอิทธิพลระดับชั้นยังมีให้รัฐบาลออกกฎหมายที่มา บั่นทอนผลประโยชน์ของกลุ่มตนและถ้าการพัฒนาเศรษฐกิจคือการสะสมเพื่อการลงทุนเพื่อเพิ่มผลผลิตให้แก่คนส่วนใหญ่แล้ว คอร์รัปชันเป็นการลดการสะสมทุนเพื่อการลงทุน จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในการจะเพิ่มผลผลิต

3. ด้านสังคมหากคอร์รัปชันแทรกซึมไปในวงการศึกษา อาจทำลายค่านิยมของสังคมให้ เบี่ยงเบนหรือหันเหไปตามความต้องการของผู้คอร์รัปชันได้ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการทางสังคมของประเทศ

4. เน้นในเรื่องการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการปรับปรุงระบบการเข้ารับราชการ สร้างระเบียบราชการที่รัดกุม ผู้บังคับบัญชาต้องนำตัวเป็นแบบอย่างสำหรับการปราบปรามเน้น ออกกฎหมายลงโทษผู้กระทำผิดและผู้บังคับบัญชาที่เจตนาและปกปิดซ่อนเร้นการกระทำผิด

สมจิตต์ ห่องสำเร็จ (2519) ระบุว่า คอร์รัปชันก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมโดยรวมเป็นอย่างมาก ในทุกด้าน

1. ด้านการเมือง ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมทางการเมือง เพราะทุกคนล้วนแต่เห็นแก่ อามิสสินจ้าง

2. ด้านการปกครองและการบริหารราชการ คือทำให้เกิดความระส่ำระสายในทางการ ปกครองและการขาดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่ราชการบริหารส่วนกลาง ไปจนถึงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพราะใครที่ให้ประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่จะได้รับการปฏิบัติ เป็นพิเศษกว่าคนอื่น การจัดซื้อต่าง ๆ ของทางราชการมักไม่ได้ของดีหรือครบตามจำนวน เนื่องจาก คดหล่นหายในระหว่างทางเข้ากระเป๋าของบุคคลต่าง ๆ

3. ด้านเศรษฐกิจ คอร์รัปชันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างยิ่ง เพราะผู้มี เงินจากการคอร์รัปชันมักจะนำไปฝากในต่างประเทศ จึงมิได้นำเงินมาลงทุนในประเทศ

4. ด้านสังคม คอร์รัปชันเปรียบเสมือนโรคร้ายทำให้สังคมเสื่อมโทรมและเป็น อัมพาตไปได้ เพราะสังคมเต็มไปด้วยความยุ่งเหยิง อันมาจากการขาดมาตรฐานอันดีงามของสังคม ไม่มีความยุติธรรม ไม่มีความปลอดภัย

5. และเสนอทางแก้ไขโดย 1. เพิ่มรายได้ของข้าราชการให้เพียงพอกับค่าครองชีพ 2. ส่งเสริมคุณธรรมและสร้างความรู้สึกรับผิดชอบต่อสังคม 3. ปรับปรุงระบบการบริหารราชการ

อุทัย หิรัญโต (2519) บอกว่าคอร์รัปชันบั่นทอนเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งให้เห็นถึงความเสื่อมโทรมทางศีลธรรมของชาติ และยังเป็นวิธีทางนำไปสู่ความเหลวแหลกทางสังคมและความปั่นป่วนทางการเมือง และยังชี้ว่า นอกจากมาตรการทางกฎหมายแล้ว ในทางการแก้ปัญหาคอร์รัปชันและ ยังต้องมีการพัฒนาจิตใจข้าราชการในสำนักและตั้งตนอยู่ในศีลธรรมอันดี รัฐบาลและประชาชน ต้องถือว่าคอร์รัปชันเป็นความผิดอันอุกฤษฏ์ สังคมต้องตั้งข้อรังเกียจข้าราชการคอร์รัปชันและต้องมี บทลงโทษอย่างรุนแรงทางด้านวินัย

ธานินทร์ กรัยวิเชียร (2520) จะมีความเห็นใกล้เคียงกับ อุทัย หิรัญโต ว่าคอร์รัปชัน ก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ประเทศโดยมีผลต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจ เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน ส่งเสริมความ เสื่อมทรามทางจิตใจ

ทินพันธ์ นาคะตะ (2520) มองว่า คอร์รัปชันมีผลเสียหายมากกว่าผลดี คือมีผลในทาง บ่อนทำลายการพัฒนาของประเทศ โดยทำให้นโยบายการพัฒนาประเทศประสบความเสียหาย

ทำให้การบริหารงานการพัฒนาประเทศขาดประสิทธิภาพ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไว้ความหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจทำให้การปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมประสบความสำเร็จ ความล้มเหลว เนื่องจากคอร์รัปชันและยังมองว่าการแก้ไขปัญหา 3 วิธี คือ 1. การแก้ไขทั่วไป 2. การใช้มาตรการป้องกัน 3. การปราบปราม

สุธี อากาศฤกษ์ (อ้างใน กมล สกตเดชาง. 2524) ได้นำเสนอผลกระทบจากการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการว่า ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อส่วนรวม 4 ด้านคือ

1. ผลเสียหายด้านเศรษฐกิจ ได้แก่
  - คอร์รัปชันเป็นการกอบโกยเงินทองมหาศาลเข้ากระเป๋าเจ้าพนักงานไม่กี่คน ทำให้เศรษฐกิจของชาติไม่กระจายไปในหมู่ประชากร
  - ประเทศที่มีชื่อเสียงด้านคอร์รัปชันของข้าราชการมาก ข่อมเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนของต่างประเทศ
  - ประชาชนต้องซื้อสินค้าแพง เนื่องจากพ่อค้าต้องบวกกำไรบนที่จ่ายให้เจ้าหน้าที่ลงไปด้วยการพัฒนาบ้านเมืองล่าช้า ไม่ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย
2. ผลเสียหายทางสังคม คอร์รัปชันทำให้ผู้ที่ค่อนข้างยากจนไร้ความหมาย และในทางตรงกันข้ามคนรวยและผู้มีอภิสิทธิ์ได้รับประโยชน์มากขึ้น ก่อให้เกิดความอยุติธรรมและความแตกแยกขึ้นในสังคม
3. ผลเสียหายทางการบริหาร คอร์รัปชันทำให้เจ้าพนักงานหย่อนสมรรถภาพ ปฏิบัติราชการไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาล้วนคอร์รัปชัน การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ จึงเกิดความล้มเหลวในที่สุด
4. ผลเสียหายทางการเมือง คอร์รัปชันเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดของการปฏิวัติและเหตุการณ์รัฐประหารในประเทศไทยหลายครั้งก็ถูกหยิบยกในเรื่องนี้เป็นข้ออ้าง ดังนั้นแม้ผลจะยังไม่ชัดเจนนักแต่เหตุการณ์ของการสิ้นชาติของประเทศเวียดนามใต้และสภาพการในเมืองจีนก่อนเสียแก่จีนแดงก็เป็นตัวอย่างของผลเสียจากคอร์รัปชัน

พ.อ.สุชาติ สุนทรศรี อ้างใน สมพร แสงชัย (2528) เห็นว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงก่อให้เกิดผลเสีย 12 ประการ ดังนี้คือ

1. ทำให้เงินทองของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการบริหารและการพัฒนาทั่วโลก
2. ทำให้เมืองไทยถูกประณามว่าเป็นประเทศที่ด้อยพัฒนา
3. ทำให้สมรรถภาพของข้าราชการเสื่อมโทรมและล่าช้า
4. ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลเสื่อมลง
5. ทำให้เกิดความล้มเหลวและไม่บรรลุเป้าหมายของรัฐ

6. ทำให้ประชาชนเสียประโยชน์และทุกข์ยากมากขึ้น
7. ทำให้ประชาชนไม่ได้บริการทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ
8. ทำให้ข้าราชการที่สุจริตเสียขวัญและกำลังใจ และอาจพลอยทุจริตไปกับเขาด้วย
9. ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือศรัทธาในตัวข้าราชการและสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ และเกิดช่องว่างระหว่างประชาชนกับรัฐบาล

10. ทำให้กฎหมายหลายความศักดิ์สิทธิ์ และประชาชนมีความรู้สึกว่าคุณแบ่งแยกชนชั้นให้ต่ำกว่าชนชั้นปกครอง

11. ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนของชาวต่างประเทศและต่อการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

12. ทำให้ประชาชนซึ่งเห็นข้าราชการและนักการเมืองกอบโกยผลประโยชน์กิดแต่ประโยชน์ของตนเองทำให้ขาดความสามัคคีในชาติและความรักชาติ

อุทัย กัทผล (2531) มีข้อคิดเห็นต่อผลของคอร์รัปชันว่า เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ โดยสร้างผลเสียใน 3 ด้านคือ 1. การพัฒนาการเมือง ทำให้การเมืองไม่มั่นคงเนื่องจากการยึดอำนาจของทหารที่อ้างการคอร์รัปชัน 2. การพัฒนาทางเศรษฐกิจ คอร์รัปชันก่อให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรมนุษย์ เงินภาษีอากรนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง นอกจากนี้องค์กระระหว่างประเทศอาจหยุดช่วยเหลือสนับสนุนในโครงการพัฒนาต่าง ๆ และยังเสนอ “กลยุทธ์การควบคุมแบบหลายมิติ” ของ G.E. Caiden and N.J. Caiden เป็น 9 ประการคือ

1. ขอมรับว่ามีคอร์รัปชันเกิดขึ้น เพื่อแสดงให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบว่าคอร์รัปชันเป็นสิ่งผิดต้องการกำจัด ไปจากสังคม พร้อมกันนั้นต้องสร้างบรรยากาศการตรวจสอบซึ่งกันและกัน

2. โจมตีแรงจูงใจที่ก่อให้เกิดคอร์รัปชัน เช่นการเพิ่มความมั่นคงในชีวิต การส่งเสริมโอกาสแก่คนในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน พร้อมกับสร้างความเข้มแข็งทางใจให้แก่มนุษย์เพียงพอจะต่อต้านการกระทำผิด

3. ลดการควบคุมทางสังคมที่ไม่จำเป็น งานที่รัฐดำเนินการแล้วไม่มีประสิทธิภาพ ควรจะเลิกดำเนินการ

4. ตรวจสอบกฎหมายที่มีอยู่แล้ว กฎหมายใดที่ล้าสมัย ควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถนำกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง

5. ลดการผูกขาดจากรัฐ การผูกขาดบริการสาธารณะ ทำให้ข้าราชการที่อยู่ในตำแหน่งใช้สิทธิของอำนาจผูกขาดที่ได้จากกฎหมายส่งเสริมให้เกิดคอร์รัปชัน ดังนั้น ต้องเปิดโอกาสมีทางเลือกอื่น พร้อมทั้งส่งเสริมให้มีการแข่งขันระหว่างผู้เสนอบริการสาธารณะแก่ประชาชน

6. ลดคอร์รัปชันในระบบการเมืองและเอกสิทธิทางการบริหาร หลายครั้งคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นเป็นผลเกิดจากการเมือง และการมิได้วางระบบการได้รับเอกสิทธิทางการบริหารให้มีแนวทางที่ชัดเจน

7. เสริมสร้างความเป็นวิชาชีพของข้าราชการควรคัดกรองคัดเลือก และฝึกฝนผู้ที่จะต้องดำรงตำแหน่งพร้อมทั้งให้มีรายได้ให้เพียงพอ

8. จัดระเบียบการบริหารที่แน่นอน เพราะการขาดระเบียบและขั้นตอนที่ชัดเจนนั้นง่ายต่อคอร์รัปชันการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งก็อาจเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยลดการคอร์รัปชันได้

9. ใช้มาตรการพิเศษในการควบคุมคอร์รัปชัน ได้แก่ 1. การจัดทำข้อเสนอแนะการควบคุมคอร์รัปชันโดยการจัดพิมพ์เป็นคู่มือแล้วแจกจ่ายไปยังหน่วยงานของรัฐ 2. การสืบสวนและตรวจสอบในกรณีที่สงสัยว่าพฤติกรรมนั้นเป็นคอร์รัปชัน 3. การฟ้องร้องต่อผู้กระทำโดยผู้ที่ถูกสงสัยจะถูกตั้งข้อหาทางอาญา 4. การกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำผิดโดยกำหนดมาตรการทำให้เกิดความกลัว

เอกสารเรื่อง “ปัญหาคอร์รัปชัน... สาเหตุและทางออก” ของศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2536) ได้ระบุว่าปัญหาคอร์รัปชัน ก่อให้เกิดภัยร้ายต่างๆ แก่สังคมไทยเช่น

1. ภัยทางบริหาร เพราะเป็นตัวทำร้ายประสิทธิภาพทางการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมากส่งผลกระทบต่อพัฒนาการด้านต่างๆ ของประเทศมากมาย

2. ภัยต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมภัยต่อประโยชน์ส่วนรวม เพราะถูกทำลายและผลประโยชน์ดังกล่าวไปกระจุกตัวอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย

3. ภัยต่อระบบประชาธิปไตย เพราะเป็นสาเหตุนำไปสู่การโค่นล้มระบบประชาธิปไตย จนทำให้ระบบการปกครองนี้ต้องหตุลุมุดนั้งและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหามิติทางวิชาการไว้ 2 แนวทางกว้างคือ

4. การแก้ไขปัญหามาจากระดับอัตตบุคคล (Subjective Dimension) โดยใช้กระบวนการอบรมบ่มนิสัยผ่านกลไกต่างๆ ของสังคม เช่น การใช้สถาบันปฐมนูมิต่างๆ อาทิ สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา และสถาบันทางวิชาชีพ

5. การแก้ไขปัญหามาจากระดับมหัพภาค (Objective Dimension) ซึ่งสามารถกระทำได้โดย “ผ่าน” ตัวแปร 3 ประการคือ

5.1 การควบคุมโดยผ่านมาตรการทางการเมือง (Political Control)

5.2 การใช้มาตรการทางการบริหาร (Administrative Control)

5.3 การใช้มาตรการควบคุมจากสาธารณะ (Public Control) ซึ่งมีการควบคุมจากสาธารณะจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ถ้าหากมีการดำเนินการมาตรการต่าง ๆ ดังนี้ คือ 1. มี Public Hearing 2. มี Public Enquiry 3. มีการกระจายอำนาจทางการบริหารไปสู่ท้องถิ่น (Decentralization)

Kimberly Ann Elliott (2541) ใน Corruption and The Global Economy กล่าวว่าคอร์รัปชันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมมากมาย เช่น ความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานรัฐ ทั้งด้านกระจายทรัพยากร กระจายงบประมาณ กระจายระบบสาธารณูปโภคที่ทั่วถึง ประเทศสูญเสียเงินออมให้กับผู้ที่กระทำคอร์รัปชันรัฐต้องเสียเวลาและงบประมาณเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ให้รัดกุมและสามารถจับผู้กระทำผิด จากการไม่มีประสิทธิภาพในการกระจายทรัพยากรทำให้ทรัพย์สินของรัฐตกอยู่ในมือผู้คอร์รัปชัน และบางครั้งผลประโยชน์ของคนจนก็ไปอยู่ในมือผู้กระทำความผิด ก่อให้เกิดความ อุดรกรรมในสังคม นอกจากนี้คอร์รัปชันระหว่างข้าราชการกับประชาชนที่คิมเบอร์ลี่ เรียกว่า แบบ Petty Corruption นั้นยังทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยราชการไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการคัดเลือกไม่ใช้ระบบคุณธรรม

Robert Klitgaard ได้เสนอความคิดเห็นว่าการปราบปรามคอร์รัปชันจะประสบความสำเร็จควรคำนึงประเด็นสำคัญ 4 ประเด็น คือไปนี้

1. ต้องลงโทษตัวการใหญ่หรือสำคัญบางคนเป็นเยี่ยงอย่าง
2. ต้องดึงประชาชนเข้าเป็นแนวร่วมในการตรวจสอบ
3. ต้องเน้นถึงวิธีการป้องกันคอร์รัปชัน โดยปิดหนทางหรือโอกาสของคอร์รัปชัน เช่น อาจใช้หลักการ  $C = M + D - A$  เพื่อสร้างระบบที่ใสสะอาด
4. ต้องปรับระบบค่าตอบแทนและสวัสดิการ เนื่องจากบางประเทศค่าตอบแทนที่ข้าราชการได้รับไม่สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงาน

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ (2539) ได้เสนอว่า ต้องแก้ปัญหาโดยอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย เริ่มจากรัฐ ข้าราชการ ตลอดจนประชาชนทั่วไป และต้องทำทั้งระดับจุลภาคและมหภาคไม่ใช่ทำเฉพาะจุดใดจุดหนึ่ง และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2541) เน้นที่บทบาทการทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ว่าต้องพัฒนาบทบาทให้สังคมยอมรับ ต้องทำแผนงานและหาจุดเน้นที่ชัดเจน ต้องกระจายอำนาจให้ส่วนราชการอื่น ขณะเดียวกันก็เน้นมาตรการอื่นควบคู่ไปด้วย อาทิ การลดขั้นตอนการทำงาน การนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ เป็นต้น

สุชุม นวพันธ์ และชัยชนะ อิงคะวัต (2543) ได้เสนอว่าการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันต้องใช้หลัก “จริยธรรมนำเศรษฐกิจ” เนื่องจากเล็งเห็นว่า ปัญหาหลักของคอร์รัปชัน คือความเสื่อมทางจริยธรรมอันเกิดจากความโลภ อันเป็นผลมาจากค่านิยมที่เห็นแก่วัตถุ ดังนั้น ต้องแก้ไขโดย ปรับค่านิยมทางสังคม เพื่อ แก้ไขระบบความเชื่อและสร้างจริยธรรมที่มีในสังคม และหันมายกย่องบุคคลที่

ข้อสำคัญที่สุด ชื่นชมข้าราชการที่กินอยู่อย่างเรียบง่าย ดังนั้น หากต้องการจะแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ได้ต้องกระทำการดังนี้

1. รัฐควรทบทวนและรณรงค์เรื่องศักดิ์ศรีของข้าราชการและนักการเมืองใหม่ว่าเป็นบุคคลที่มีเกียรติเพราะเป็น “ข้าราชการบริพาร” ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พร้อมทั้งปรับเรื่องระบบการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานด้วยจัดการอย่างเข้มงวดกับหน่วยงานที่ใช้เส้นสาย

2. ประชาชนควรยกย่องคนดี คือบุคคลที่มีความสามารถ ความเป็นอยู่อย่างอึดภาพ และที่สำคัญผู้นำประเทศต้องเป็นผู้ซื่อสัตย์สุจริต มีปณิธานที่แน่วแน่ในการปราบปรามคอร์รัปชันและยังเสนอแนะเพิ่มเติมอีก 2 ประการคือ

1. ในระดับครอบครัว พ่อบ้านแม่บ้านต้องเป็นตัวอย่างของการลดการกินอยู่อย่างฟุ้งเฟ้อ
2. จำเป็นต้องมีกฎหมายที่เคร่งครัดและต้องกำหนดโทษสถานหนัก

สำนักงาน ก.พ. (2544) เรื่อง “มาตรการในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน” ในปัจจุบันปัญหาคอร์รัปชันได้ขยายและพบเห็นได้โดยง่าย เช่นกรณีผิดสวนครัวรั้วกินได้ กรณียาแพง และสามารถสรุปได้ว่า การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันจะต้องแก้ไขระบบต่าง ๆ ดังนี้

1. ระบบกฎหมาย โดยต้องกำหนดโทษอย่างรุนแรง สร้างระเบียบราชการที่รัดกุม
2. ระบบการบริหารราชการ ทั้งในด้านวิธีการปฏิบัติการ ค่าตอบแทน และค่านิยมของตัว

ข้าราชการเอง

3. ระบบสังคม โดยสร้างค่านิยมให้มีความซื่อสัตย์ ยกย่องคนดี รังเกียจคนคอร์รัปชัน ลดความยอมรับได้ต่อสภาพการณ์คอร์รัปชันให้น้อยลง พร้อมทั้งสร้างประชาสังคมให้เข้มแข็ง พร้อมทั้งจะตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการ

จากการศึกษาผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประมวลกฎหมายและกฎเกณฑ์ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

คอร์รัปชัน ก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมโดยรวมเป็นอย่างมาก ในทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านการเมือง ด้านการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม การต่อต้าน การทุจริตไม่ใช่หน้าที่ของผู้ใดผู้หนึ่ง ต้องสร้างจิตสำนึกของทุกคนในชาติและองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญ คือสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) และยังพบว่ารัฐควรทบทวนและรณรงค์เรื่องศักดิ์ศรีของข้าราชการ ประชาชน ควรยกย่องคนดี คือบุคคลที่มีความสามารถและระบบกฎหมายต้องกำหนดโทษอย่างรุนแรง สร้างระเบียบราชการให้รัดกุม ในระบบสังคมให้สร้างค่านิยมด้านความซื่อสัตย์และรังเกียจการทุจริต

การควบคุมการทุจริต สามารถสรุปได้ว่า มีการยอมรับว่าคอร์รัปชันเกิดขึ้นจริง เพื่อให้ประชาชนได้สร้างบรรยากาศในการตรวจสอบกฎหมายที่มีอยู่แล้ว กฎหมายใดที่ล้ำสมัยควรให้มี

การแก้ไขเปลี่ยนแปลง ลดการคอร์รัปชันในระบบการเมือง และยังพบว่าปัญหาอุปสรรคเกิดจากกลุ่มอิทธิพลระดับชั้นยัง ไม่ให้ออกกฎหมายที่มำบั่นทอนผลประโยชน์ของคน ถ้าการคอร์รัปชันแทรกซึมไปในวงการการศึกษาอาจส่งผลต่อค่านิยมของสังคมได้

ดั่งที่นักวิชาการชาวอินเดีย ชื่อ Sunil Sondhi เขียนไว้น่าสนใจว่า การต่อต้านคอร์รัปชันไม่ใช่หน้าที่ใครผู้หนึ่งผู้ใด หากต้องสร้างจิตสำนึกของทุกคนในชาติ จึงจะสามารถต่อต้านคอร์รัปชันได้ “Combating corruption is, therefore, not just a matter law and creating institutions, but rather it is deeply rooted in the activities of the civil society itself.” (Sunil Sondhi, Combating Corruption in india : The Role of Civel Society, University of Delhip, 4) สรุปงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า 1) การปราบปรามและต่อต้านการคอร์รัปชันไม่ใช่เรื่องง่าย หากต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่ายอาสาแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือผู้อื่น และคนต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ดีที่สุด ถ้าคนเป็นคนไม่ดี เป็นคนใช้อำนาจรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์ทั้งต่อตนเองและผู้อื่นแล้วจะแนะนำให้ผู้อื่นเชื่อถือและปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างไร 2) ผลกระทบจากการทุจริตก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประเทศ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมือง และด้านการบริหารประเทศ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส และเกิดความแตกแยกกันในสังคม 3) ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาบ้านเมือง ทำให้การเมืองไม่มั่นคงอาจเกิดการยึดอำนาจโดยอ้างว่าประเทศมีการคอร์รัปชันมากมาย ทำให้ระบอบประชาธิปไตยไม่เติบโต และเกิดการผูกขาดในทางการเมือง 4) การทุจริตส่งผลกระทบต่อสถาบันปฐมภูมิ เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันวิชาชีพ เป็นการทำลายประสิทธิภาพในการทำงานของบุคลากรที่มีคุณภาพได้โดยง่าย

จากแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้นำเสนอในเบื้องต้น ผู้วิจัยจึงนำเสนอเป็นกรอบแนวคิดดังแสดงในแผนภูมิที่ 2.3



## แผนภูมิที่ 2.3 แนวคิดในการศึกษา

