

# เมื่อกฎ(หมาย)ขายได้ ตลาดแข่งขันของการคอร์รัปชันในสังคมไทย<sup>1 2</sup>

ธานี ชัยวัฒน์<sup>3</sup>

## บทนำ

การคอร์รัปชันเป็นปัญหาใหญ่ในทุกประเทศ เพราะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมส่วนรวมในหลายประการ เช่น ความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรม และความไม่มีประสิทธิภาพในทุกด้านของเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง สำหรับในประเทศไทยเอง การคอร์รัปชันก็เป็นปัญหาที่รุนแรงและเรื้อรังมาเป็นระยะเวลานาน และดูเหมือนว่าจะยังไม่มีแนวโน้มที่ดีขึ้น

การวัดระดับการคอร์รัปชันที่ได้รับการยอมรับว่ามีความน่าเชื่อถือ นั้น จะเป็นการวัดค่าคะแนนการคอร์รัปชันขององค์กรระหว่างประเทศ เนื่องจากการวัดโดยรัฐบาลของประเทศนั้น ๆ ย่อมมีโอกาที่จะเกิดความเอนเอียง (Bias) สูง เพราะรัฐบาลของแต่ละประเทศถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง

การประเมินคะแนนการคอร์รัปชันขององค์กรระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปมีอยู่ 2 องค์กร ได้แก่ องค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ทำการประเมินการคอร์รัปชันด้วยดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index หรือ CPI) และธนาคารโลก (World Bank) การประเมินการคอร์รัปชันด้วยดัชนีการควบคุมการคอร์รัปชัน (Control for Corruption หรือ CC)

ความน่าสนใจก็คือ ทั้งสององค์กรทำการประเมินระดับการคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ด้วยการรับรู้ (Perception) ของประชาชนในประเทศ โดยไม่ได้อ้างอิงการประเมินจากนโยบาย มาตรการหรือความพยายามเชิงประจักษ์ของภาครัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากการประเมินจากการดำเนินการของภาครัฐ ทำให้ภาครัฐอาจสร้างเครื่องมือต่าง ๆ ขึ้นมา ทั้งที่ใช่ไม่ได้จริง หรือไม่ได้ผลอย่างที่ควรจะเป็น เพื่อให้การประเมินมีคะแนนที่สูงขึ้น ในทางตรงกันข้าม การประเมินจากการรับรู้ของประชาชนจะอยู่บนพื้นฐาน 2 ประการคือ ประชาชนคือผู้ที่รับรู้สถานการณ์ในประเทศได้เป็นอย่างดีที่สุดว่า การคอร์รัปชันในประเทศของตนเองนั้นดีขึ้นหรือเลวลงมากน้อยเพียงใด และประชาชนคือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น รวมไปถึงเป็นผู้ได้รับผลจากนโยบาย มาตรการหรือความพยายามเชิงประจักษ์ของภาครัฐในการต่อสู้กับการคอร์รัปชัน

<sup>1</sup> บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “สังคมไทยไร้คอร์รัปชัน” ระยะที่ 1 และ 2 ภายใต้การดำเนินงานของ SIAM lab คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และการสนับสนุนของสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

<sup>2</sup> ขอขอบคุณรองศาสตราจารย์ ดร.สิริลักษณ์ คอมันตร์ และ อาจารย์ ดร.ธรรพ์ชาติ พิธีพิบูลย์ ที่ให้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประธานหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง ผู้อำนวยการศูนย์เศรษฐศาสตร์พฤติกรรมและการทดลองแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และผู้อำนวยการศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย email: thanee.c@chula.ac.th

แนวทางการประเมินการคอร์รัปชันแบบแรกเป็นการประเมินด้วยดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (ต่อไปนี้จะเรียกว่าค่า CPI) เป็นประเมินภาพรวมสำหรับวัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันในองค์กรภาครัฐ (Public Sector) ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยมีค่าคะแนนตั้งแต่ 0 (คอร์รัปชันมากที่สุด) ถึง 100 (คอร์รัปชันน้อยที่สุด) ดัชนีนี้พัฒนาขึ้นโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993) ร่วมกับมหาวิทยาลัย Gottingen ของประเทศเยอรมนี องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรอิสระที่ไม่มุ่งหวังผลกำไร ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการรณรงค์แก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ทั้งนี้การประเมิน CPI ของประเทศต่าง ๆ ดำเนินการเป็นประจำทุกปีอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2538 จนถึงปัจจุบัน

ในการจัดทำดัชนี CPI ตลอดกว่า 20 ปีที่ผ่านมา ได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการประเมิน (Methodology) และแหล่งข้อมูล (Sources) ที่นำมาใช้ในการคำนวณค่า CPI อย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงครั้งล่าสุดคือ ในปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) มีการปรับเปลี่ยนที่สำคัญ ได้แก่ การปรับวิธีการประเมิน (Methodology) กล่าวคือ มีการปรับวิธีการคำนวณให้ง่ายขึ้น นอกจากนั้นการประเมินจะใช้ข้อมูลจากแหล่งข้อมูล (Data Sources) ที่เชื่อถือได้หลายแหล่ง<sup>4</sup> ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลแต่ละแหล่งนั้นจะใช้ข้อมูลเพียงปีใดปีหนึ่ง (ข้อมูลเพียง 1 ปีจากแต่ละแหล่งข้อมูล) เท่านั้น ด้วยการปรับปรุงวิธีการคำนวณค่าดัชนีใหม่นี้เอง ทำให้ CPI ที่ได้ สามารถนำมาเปรียบเทียบข้ามเวลาได้ ซึ่งถือเป็นการลดข้อจำกัดของ CPI ก่อนปี พ.ศ. 2555 ที่ไม่สามารถเปรียบเทียบข้ามเวลาได้

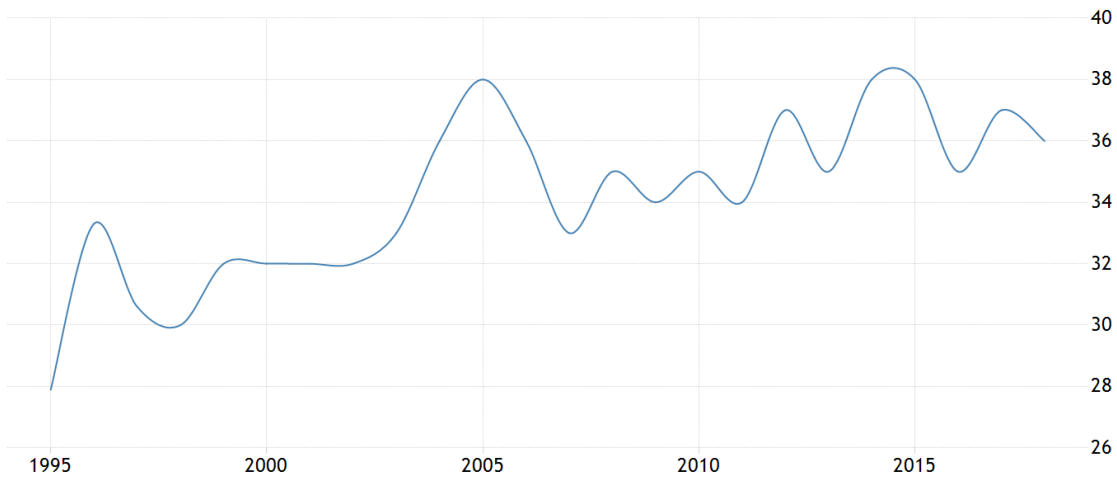
สำหรับค่าดัชนี CPI ของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2538 เป็นต้นมา แสดงให้เห็นได้ตามภาพที่ 1 โดยหากพิจารณาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2555 (ค.ศ. 2012) ซึ่งเป็นช่วงเวลาภายหลังการปรับวิธีการคำนวณค่าดัชนี CPI ให้สามารถเปรียบเทียบข้ามปีได้ จะเห็นว่าค่าดัชนี CPI แกว่งตัวขึ้นลงอยู่ในช่วงแคบ ๆ ประมาณ 32 ถึง 38 จากคะแนนเต็ม 100 นั้นหมายความว่าระดับการคอร์รัปชันของประเทศไทยแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดช่วงหลายปีที่ผ่านมา

---

<sup>4</sup> แหล่งข้อมูลที่ถูกใช้ในการคำนวณ CPI ในปี พ.ศ. 2559 หรือปี 2016 ทั้ง 13 แหล่ง ได้แก่ 1. African Development Bank Governance Ratings 2015 2. Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Indicators 2016 3. Bertelsmann Foundation Transformation Index 2016 4. Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings 2016 5. Freedom House Nations in Transit 2016 6. Global Insight Country Risk Ratings 2015 7. IMD World Competitiveness Yearbook 2016 8. Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence 2016 9. Political Risk Services International Country Risk Guide 2016 10. World Bank - Country Policy and Institutional Assessment 2015 11. World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS) 2016 12. World Justice Project Rule of Law Index 2016 13. Varieties of Democracy (VDEM) Project 2016

สำหรับประเทศไทยนั้น การคำนวณ CPI ปี พ.ศ. 2559 หรือปี 2016 มาจาก 9 แหล่งข้อมูล ได้แก่ 1. Bertelsmann Foundation Transformation Index 2016 2. Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings 2016 3. Global Insight Country Risk Ratings 2015 4. IMD World Competitiveness Yearbook 2016 5. Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence 2016 6. Political Risk Services International Country Risk Guide 2016 7. World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS) 2016 8. World Justice Project Rule of Law Index 2016 9. Varieties of Democracy (VDEM) Project 2016

ภาพที่ 1 ค่าคะแนนดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทย

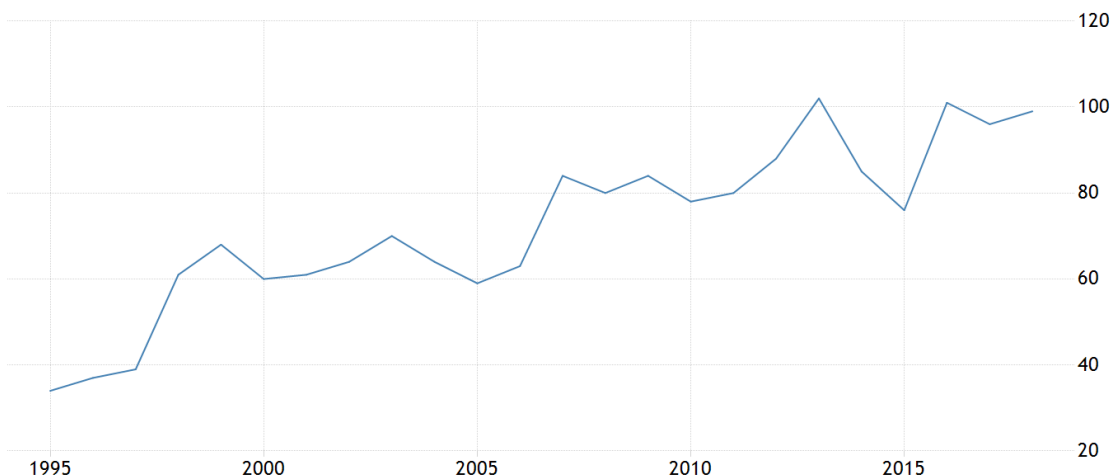


SOURCE: TRADINGECONOMICS.COM | TRANSPARENCY INTERNATIONAL

ที่มา: องค์กรความโปร่งใสนานาชาติ

อย่างไรก็ดี หากทำการหาค่า CPI ในเชิงของอันดับของประเทศต่าง ๆ ที่เรียงจากประเทศที่มีค่ามากที่สุด (มีการคอร์รัปชันน้อยที่สุด) ไปยังประเทศที่มีค่าน้อยที่สุด (มีการคอร์รัปชันมากที่สุด) จะเห็นได้ว่า อันดับของประเทศไทยมีแนวโน้มแยลงเรื่อย ๆ ในมิตินี้ อาจกล่าวได้ว่า ระดับการคอร์รัปชันของประเทศไทยอาจไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนักตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา แต่นานาชาติกลับมีการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงส่งผลให้ประเทศไทยล้าหลังโดยเปรียบเทียบ (ดูภาพที่ 2) โดยในปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยมีอันดับของภาพลักษณ์การคอร์รัปชันอยู่อันดับที่ 99 จาก 176 ประเทศทั่วโลก

ภาพที่ 2 อันดับคะแนนดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทย



SOURCE: TRADINGECONOMICS.COM | TRANSPARENCY INTERNATIONAL

ที่มา: องค์กรความโปร่งใสนานาชาติ

หมายเหตุ: จำนวนประเทศทั้งหมดในแต่ละปีมีจำนวนไม่เท่ากัน และมีแนวโน้มจำนวนประเทศที่ทำการวัดเพิ่มสูงขึ้น

แนวทางการประเมินการคอร์รัปชันแบบที่สอง เป็นการประเมินด้วยดัชนีการควบคุมการคอร์รัปชัน (ต่อไปนี้จะเรียกว่าค่า CC) จัดทำโดยธนาคารโลก (World Bank) โดย CC จะทำการวัดการรับรู้ (Perception) สถานการณ์ที่มีการใช้อำนาจสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล ทั้งมูลค่าเล็กน้อยไปจนถึงมูลค่าโครงการขนาดใหญ่ รวมไปถึงการเข้าครอบงำผลประโยชน์ภาครัฐของชนชั้นนำ (Elites) และภาคเอกชนด้วย ทั้งนี้ ค่า CC จะคำนวณมาจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลาย<sup>5</sup> เช่นเดียวกับค่า CPI

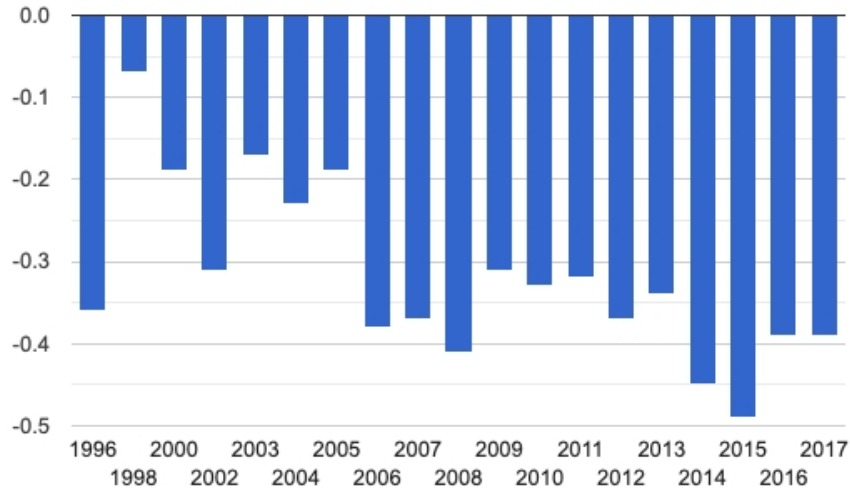
ค่า CC ที่ประเมินได้จะมีค่าอยู่ระหว่าง -2.5 (มีการคอร์รัปชันมากที่สุด) กับ +2.5 (มีการคอร์รัปชันน้อยที่สุด) โดยในช่วงปี 1997 ถึงปี 2017 ค่าเฉลี่ยของ CC ของประเทศไทยอยู่ที่ -0.32 โดยในปี 2017 มีค่าเท่ากับ -0.39 ซึ่งหากพิจารณาตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา จากภาพที่ 3 จะเห็นว่าค่า CC มีการเปลี่ยนอยู่ในช่วงแคบ ๆ เช่นเดียวกับค่าดัชนี CPI นั่นคือการคอร์รัปชันในประเทศไทยแทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงเลย

---

<sup>5</sup> แหล่งข้อมูลที่ถูกใช้ในการคำนวณ CC ในปี พ.ศ. 2561 หรือปี 2018 ได้แก่ 1. African Development Bank Country Policy and Institutional Assessments 2. Afrobarometer 3. Asian Development Bank Country Policy and Institutional Assessments 4. Business Enterprise Environment Survey 5. Bertelsmann Transformation Index 6. Freedom House Countries at the Crossroads 7. European Bank for Reconstruction and Development Transition Report 8. Economist Intelligence Unit Riskwire & Democracy Index 9. Freedom House 10. Transparency International Global Corruption Barometer Survey 11. World Economic Forum Global Competitiveness Report 12. Global Integrity Index 13. Gallup World Poll 14. Heritage Foundation Index of Economic Freedom 15. Cingranelli Richards Human Rights Database and Political Terror Scale 16. IFAD Rural Sector Performance Assessments 17. iJET Country Security Risk Ratings 18. Institutional Profiles Database 19. IREEP African Electoral Index 20. Latinobarometro 21. International Research and Exchanges Board Media Sustainability Index 22. International Budget Project Open Budget Index 23. World Bank Country Policy and Institutional Assessments 24. Political Economic Risk Consultancy Corruption in Asia Survey 25. Political Risk Services International Country Risk Guide 26. Reporters Without Borders Press Freedom Index 27. US State Department Trafficking in People report 28. Vanderbilt University Americas Barometer 29. Varieties of Democracy Project 30. Institute for Management and Development World Competitiveness Yearbook 31. World Justice Project Rule of Law Index 32. Global Insight Business Conditions and Risk Indicators

ภาพที่ 3 ค่าคะแนนดัชนีการควบคุมการคอร์รัปชันของประเทศไทย

Thailand - Control of corruption



ที่มา: ธนาคารโลก

อย่างไรก็ดี ไม่เป็นที่แน่ชัดในระดับนานาชาติว่า ระหว่างดัชนี CPI และดัชนี CC ดัชนีตัวใดที่ได้รับความนิยมหรือเชื่อถือมากกว่ากัน แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว สื่อและสังคมมักจะมุ่งไปที่การให้ความสำคัญกับค่าดัชนี CPI มากกว่า ทั้งนี้ไม่เป็นที่ประจักษ์ว่า เพราะเหตุใดค่าดัชนี CPI จึงได้รับความนิยมมากกว่าค่าดัชนี CC ในประเทศไทย แต่คาดว่าน่าจะเป็นเพราะดัชนี CPI จัดทำโดยองค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์ในการต่อสู้กับคอร์รัปชันโดยเฉพาะ มากกว่าธนาคารโลกที่เป็นผู้จัดทำดัชนี CC รวมไปถึงการให้คะแนนในระดับ 0 ถึง 100 ของดัชนี CPI ก็สามารถเข้าใจได้ง่ายกว่าค่า -2.5 ถึง +2.5 ของดัชนี CC จึงน่าจะทำให้สื่อมวลชนให้ความสนใจในการนำไปเผยแพร่ต่อประชาชนทั่วไปได้ง่ายกว่าด้วย

เมื่อสังคมไทยให้ความสำคัญน้ำหนักคุณค่าการประเมินที่ค่าดัชนี CPI ดังนั้น กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ของรัฐบาลที่กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 6 ด้าน โดยยุทธศาสตร์ด้านที่ 6 คือยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ กำหนดให้มีการดำเนินงานที่สำคัญ 7 เรื่อง หนึ่งในเรื่องดังกล่าวคือ “การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ” ทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ได้นำยุทธศาสตร์การพัฒนาที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ มาเป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในช่วงเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2561 - 2565) โดยยุทธศาสตร์ด้านที่ 6 ของแผน 12 คือ ยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลในภาครัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารจัดการภาครัฐมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้อย่างเป็นธรรม รวมทั้งประชาชนมีส่วนร่วม มีการกระจายอำนาจและแบ่งภารกิจรับผิดชอบที่เหมาะสมระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น นอกจากนี้ การลดคอร์รัปชันด้วยการบริหารจัดการที่ดี (SDG16 : Peace, Justice and Strong Institutions) ยังเป็นเป้าหมายในการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goal : SDG) ที่ประเทศไทยรับเป็นเป้าหมายหนึ่งของการพัฒนาประเทศ 15 ปี (2016 - 2030) อีกด้วย

จากกรอบยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ดังกล่าว นำมาสู่ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – 2564) โดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งมีพันธกิจในการ “สร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริตระดับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทุกภาคส่วนแบบบูรณาการ และปฏิรูปกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งระบบ ให้มีมาตรฐานสากล” เพื่อยกระดับมาตรฐานจริยธรรม คุณธรรม และความโปร่งใสของประเทศไทยในทุกมิติให้ มีมาตรฐานตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) ภายในปี พ.ศ. 2564 และกำหนดเป้าหมายมุ่งไปที่ค่าดัชนี CPI ที่ต้องการยกระดับคะแนน CPI ของไทยให้สูงกว่า 50 คะแนนด้วย

ในระดับนโยบายและปฏิบัติการ ประเทศไทยเองก็พยายามอย่างยิ่งที่จะแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน แต่ก็มักเป็นการแก้ไขโดยใช้โครงสร้างระดับบนเพื่อกำกับดูแลโดยเน้นการใช้กลไกทางกฎหมายในการป้องกันปราบปรามเป็นหลัก ยังไม่ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือร่วมแรงร่วมใจ (Engagement) จากประชาชนอย่างจริงจัง ที่ผ่านมา รัฐเน้นการป้องกันปราบปรามโดยใช้กลไก เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หรือการตั้งองค์กรอิสระอย่าง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) การออกพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 เป็นต้น แม้แต่การกระจายหน่วยงาน ป.ป.ช. ลงสู่พื้นที่ โดยจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ก็ยังคงเป็นลักษณะกำกับดูแลด้วยกลไกควบคุมทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ลำพังกลไกเหล่านี้ยังมีข้อจำกัดในการทำงานเมื่อเทียบกับขนาดและความซับซ้อนของปัญหาคอร์รัปชัน

เนื่องจากคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ซับซ้อน และเกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องยาวนานในสังคมไทย การศึกษาครั้งนี้ จึงต้องการใช้มุมมองและการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์มาทำการศึกษาและบูรณาการองค์ความรู้เกี่ยวกับคอร์รัปชัน ในมิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิถีคิดทางเศรษฐศาสตร์นี้ เพื่อชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญและเพิ่มมุมมองที่แตกต่างออกไปให้กับสังคมไทย ซึ่งมุมมองและวิถีคิดเหล่านี้ นำมาสู่สร้างเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่แตกต่างออกไปได้

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง ต้องการชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของการคอร์รัปชันในสังคมไทย

ประการที่สอง ต้องการใช้กรอบเศรษฐศาสตร์เพื่อชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญของการคอร์รัปชันในประเทศไทย

ประการสุดท้าย ต้องการทำการทดลองทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวทางการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันตามความเต็มใจ (Good Will) ของผู้มีส่วนร่วม

### พัฒนาการของการคอร์รัปชันในสังคมไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบัน

หากกล่าวถึงคำว่าคอร์รัปชัน นิยามที่ใช้กันทั่วไปมักจะอ้างอิงมาจากองค์กรความโปร่งใสนานาชาติที่ได้ให้ความหมายว่า “การใช้อำนาจของรัฐในทางที่ผิดเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนบุคคล” (the abuse of entrusted power for private gain) ซึ่งสอดคล้องกับการให้ความหมายในยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตระยะที่สอง (พ.ศ.2556-2560) ว่า การทุจริตคอร์รัปชันคือ “การใช้อำนาจหรืออิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ที่ตนเองมีอยู่เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเอง ญาติพี่น้องและพวกพ้อง”

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันมีความหลากหลาย โดยธนาคารโลกได้จำแนกกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันออกเป็น 5 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้

(1) กิจกรรมการคอร์รัปชัน ((Direct) Corruption) หมายถึง การเสนอ การให้ การรับ หรือการเรียกร้อยสิ่งใดก็ตามที่มีมูลค่า ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้มีอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมต่อการกระทำของผู้อื่น (A corrupt practice is the offering, giving, receiving or soliciting, directly or indirectly, anything of value to influence improperly the actions of another party.)

(2) กิจกรรมการฉ้อฉล (Fraud) หมายถึง การกระทำหรือหลีกเลี่ยงการกระทำ รวมถึงการสำแดงผิด ไม่ว่าจะรู้หรือเดาสุ่ม หรือพยายามหลอกล่อ ต่อพรรคพวกเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงข้อบังคับ (A fraudulent practice is any act or omission, including a misrepresentation, that knowingly or recklessly misleads, or attempts to mislead, a party to obtain a financial or other benefit or to avoid an obligation.)

(3) การฮั้ว (Collusion) หมายถึง ความร่วมมือในการดำเนินการระหว่างสองคนหรือสองกลุ่มขึ้นไป เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ไม่เหมาะสม รวมถึงการมีอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมกับผู้อื่น (A collusive practice is an arrangement between two or more parties designed to achieve an improper purpose, including influencing improperly the actions of another party.)

(4) การบีบบังคับ (Coercion) หมายถึง การสร้างความเสียหาย การทำร้าย หรือการข่มขู่ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่อผู้อื่น หรือทรัพย์สินของผู้อื่น เพื่อให้มีอิทธิพลอย่างไม่เหมาะสมกับการกระทำของผู้อื่น (A coercive practice is impairing or harming, or threatening to impair or harm, directly or indirectly, any party or the property of the party to influence improperly the actions of a party.)

(5) การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม (Obstruction) หมายถึง การทำลาย การสำแดงเท็จ การเบี่ยงเบน หรือการปกปิดวัตถุพยานของการสืบสวน หรือสร้างเอกสารเท็จ โดยมีการไตร่ตรองไว้ก่อน เพื่อให้การสืบสวนชะงัก (An obstructive practice is deliberately destroying, falsifying, altering or concealing of evidence material to the investigation or making false statements to investigators in order to materially impede an investigation.)

อันที่จริง กิจกรรมการคอร์รัปชันยังสามารถจำแนกได้อีกหลายมิติ และยังสามารถแบ่งออกเป็นประเภทกิจกรรมย่อย ๆ ได้อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งแต่ละกิจกรรมนั้นจะมีกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องแตกต่างกันตามแต่ละช่วงเวลาและตามแต่ละสังคม อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้จะเน้นไปที่กิจกรรมประเภทที่หนึ่งเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการคอร์รัปชันจะมีแกนกลางของนิยามดังที่องค์การความโปร่งใสในนานาชาติกำหนดไว้คือ “การใช้อำนาจของรัฐในทางที่ผิดเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนบุคคล” แต่กระบวนการคอร์รัปชันได้มีพัฒนาการและมี

การเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง รวมถึงกระบวนการคอร์รัปชันที่สังคมให้ความสนใจก็เปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลาด้วยเช่นกัน

พัฒนาการของการคอร์รัปชันในสังคมไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบัน สามารถพิจารณาได้จาก 2 มิติ คือ มิติของการให้กระบวนการคอร์รัปชันที่สังคมให้ความสนใจในแต่ละช่วงเวลา และมิติของกรอบแนวคิดทางวิชาการของมุมมองที่มีต่อการคอร์รัปชันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

### พัฒนาการของกิจกรรมคอร์รัปชันที่สังคมให้ความสนใจ

สำหรับในประเทศไทย หากจำแนกพัฒนาการของกิจกรรมคอร์รัปชันที่สังคมให้ความสนใจในแต่ละช่วงเวลา จะสามารถแบ่งช่วงเวลาออกได้เป็น 4 ช่วง ดังต่อไปนี้

ในยุคแรก ประเทศไทยยังไม่มีคำว่าคอร์รัปชัน เนื่องจากคำว่าคอร์รัปชันเป็นคำภาษาอังกฤษ แต่คำที่ใกล้เคียงกับคำว่าคอร์รัปชันที่สุดในช่วงเวลานั้น คือคำว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” ซึ่งเป็นคำที่ใช้ทั่วไปในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน อันที่จริงคำว่าฉ้อราษฎร์บังหลวงน่าจะมาจากองค์ประกอบของคำสองคำคือ คำว่า “การฉ้อฉลราษฎร์” และ “การเบียดบังเงินหลวง” หากเปรียบเทียบกับคำไทยปัจจุบันแล้ว การฉ้อฉลราษฎร์น่าจะเปรียบได้กับการเรียกรับสินบน หรือ Tax Corruption กล่าวคือมีการเรียกรับจากประชาชนสูงเกินจริง ซึ่งเปรียบเสมือนการเก็บภาษี ในขณะที่การเบียดบังเงินหลวงน่าจะเปรียบได้กับการยกยอกงบประมาณหรือ Budget Corruption กล่าวคือมีการใช้งบประมาณแบบไม่มีประสิทธิภาพอย่างที่พึงเป็น

จากคำทั้งสองคำดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความสำคัญในยุคหนึ่ง กล่าวคือคำหลักยังคงเป็นคำว่าราษฎร์กับหลวง ซึ่งน่าจะหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างพระเจ้าแผ่นดินกับข้าราชการภายใต้การปกครองของพระเจ้าแผ่นดิน และราษฎร์ทั่วไปของพระเจ้าแผ่นดิน จากรากศัพท์ของคำนี้จึงน่าจะมาเริ่มต้นมาตั้งแต่ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งในยุคนี้ให้ความสำคัญกับการสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่มีพระเจ้าแผ่นดินเป็นเจ้าของแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพ ด้วยการคุ้มครองผลประโยชน์ของราษฎร์และทรัพย์สินอันเป็นของหลวง และต่อมา ในช่วงรัฐบาลเผด็จการในยุคต้น ๆ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คำว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงก็ยังคงถูกใช้มาอย่างต่อเนื่อง

จากการอ้างอิงในงานวิจัยที่ผ่านมา อาจไม่สามารถระบุได้แน่ชัดว่า คำว่าคอร์รัปชันได้เริ่มถูกนำเข้ามาใช้ในประเทศไทยตั้งแต่เมื่อไหร่ เพียงแต่น่าจะมาจากการทำงานของสื่อมวลชนหรือนักวิชาการที่ใช้คำนี้ในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล โดยคำว่าคอร์รัปชันซึ่งเป็นคำที่มาจากภาษาอังกฤษ สังคมไทยจึงได้หยิบเอานิยามขององค์กรความโปร่งใสนานาชาติเข้ามาใช้เป็นหลัก กล่าวคือเท่ากับเป็นจุดเริ่มต้นในการนำเอาแนวคิดสากลเข้ามาสู่เข้ามาประเมินประสิทธิภาพการบริหารราชการภาครัฐแบบไทย ๆ

อย่างไรก็ดี แม้จะเป็นการนำเอาแนวคิดสากลเข้ามาสู่การบริหารราชการภาครัฐแบบไทย ๆ แต่คำว่าคอร์รัปชันในยุคนี้ก็ยังมีมุ่งเน้นไปที่การฉ้อราษฎร์บังหลวงดังที่เคยเป็นมา เพียงแต่คำที่ใช้เป็นการกันทั่วไปเปลี่ยนมาเป็นคำว่า “สินบน หรือ ส่วย” และ “การโกงงบประมาณ” เนื่องจากสะท้อนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชนมากกว่าจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างพระเจ้าแผ่นดิน หรือรัฐบาลเผด็จการ กับราษฎร์อย่างที่เคยเป็นมา



คุณูปการของการนำเอาแนวคิดสากลเกี่ยวกับการคอร์รัปชันขององค์การความโปร่งใสนานาชาติเข้ามาสู่การบริหารราชการภาครัฐแบบไทย ๆ คือทำให้มิติการมองการคอร์รัปชันกว้างขึ้น จากเพียงแค่สินบนและการโกงงบประมาณที่สังคมไทยเคยให้ความสำคัญมาโดยตลอด ขยายมาเป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่หลากหลายประเภทมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากองค์การความโปร่งใสนานาชาติได้ให้ความสำคัญกับการคอร์รัปชัน ตามแนวทางการประเมิน CPI<sup>6</sup> โดยจะแบ่งออกเป็น 2 ด้านใหญ่ 4 ด้านย่อย ดังต่อไปนี้

1. คอร์รัปชันทางตรง (Hard Corruption) มีความสอดคล้องกับแนวคิดการคอร์รัปชันแบบดั้งเดิมที่คือการฉ้อราษฎร์บังหลวง ดังนั้น คอร์รัปชันทางตรงจึงประกอบไปด้วย 2 กลุ่มย่อย ได้แก่

1.1 การจ่ายสินบน (Bribery Fraud) เช่น การให้สินบนเพื่อให้ได้รับสัญญา การจ่ายสินบนเพื่อเร่งหรือชะลอกระบวนการยุติธรรม

1.2 การใช้งบประมาณอย่างไม่ถูกต้องและเหมาะสม (Budget Misallocation) เช่น การใช้งบประมาณเป็นไปตามระเบียบและขั้นตอน การใช้งบประมาณมีความคุ้มค่า การใช้ทรัพยากรสาธารณะเป็นไปอย่างถูกต้อง

2. คอร์รัปชันทางอ้อม (Soft Corruption) เป็นการแบ่งกลุ่มตามแนวคิดของ Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) ซึ่งเป็นองค์กรที่มุ่งเน้นการตรวจสอบและแก้ปัญหาอาชญากรรมคอปขาว (White-Collar Crime) ซึ่งเป็นรูปแบบของการคอร์รัปชันที่ทวีความซับซ้อนและไม่ชัดเจน โดย ACFE จำแนกอาชญากรรมคอปขาวออกเป็นหลายประเภท แต่ส่วนที่เกี่ยวข้องกับคอร์รัปชันทางอ้อม สามารถจัดกลุ่มได้เป็น 2 กลุ่มย่อย ประกอบไปด้วย

2.1 การใช้อำนาจโดยมิชอบ (Power Distortion) เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรม การแจกจ่ายภาระงานที่ไม่เป็นธรรม รวมไปถึงระบบอุปถัมภ์ และการแทรกแซงจากหน่วยงานภายนอกที่มีอำนาจมากกว่า นอกจากนี้ยังเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบอีกด้วย

2.2 การใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (Asset Misappropriation) เช่น การใช้งบประมาณภาครัฐอย่างผิดวัตถุประสงค์ การใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น ซึ่งหากตีความคำว่าทรัพย์สินของทางราชการในความหมายกว้างแล้ว การใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวนี้จะรวมถึงความขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) และการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Policy Corruption) ด้วย

ในยุครัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ น่าจะเป็นยุคแรก ๆ ที่เริ่มมีการให้ความสำคัญกับการคอร์รัปชันในทั้ง 4 กลุ่มที่องค์การความโปร่งใสนานาชาติให้ความหมายไว้ กล่าวคือ สังคมไทยเริ่มให้ความสนใจกับการคอร์รัปชันทางอ้อม โดยเฉพาะการใช้อำนาจโดยมิชอบ ที่รวมถึงการแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งให้กับพรรคพวกของตนเอง

---

<sup>6</sup> การจัดกลุ่มการให้ความสำคัญกับการคอร์รัปชัน ตามแนวทางการประเมิน CPI ที่แบ่งออกเป็น 2 ด้านใหญ่ 4 ด้านย่อยนี้ มาจากการจัดหมวดคำถามสำรวจ และคำถามสัมภาษณ์ขององค์การความโปร่งใสนานาชาติที่ใช้ในการคำนวณค่า CPI ของแต่ละประเทศ ไม่ได้มาจากการระบุรายละเอียดโดยตรงขององค์การความโปร่งใสนานาชาติดังกล่าว

ขณะที่การใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งเป็นรูปแบบการคอร์รัปชันที่มีความซับซ้อนและมีความทับซ้อนกับอำนาจ ทำให้เอาผิดได้ยาก เริ่มได้รับความสนใจมากขึ้น หลังยุครัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ทั้งนี้ น่าจะมาจากการทำข่าวของสื่อมวลชนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อนอยู่หลายเรื่อง ยุคนี้จึงน่าจะเป็นยุคแรก ๆ ที่สังคมไทยเริ่มให้ความสนใจกับการทับซ้อนกันของผลประโยชน์เป็นต้นมา

การศึกษาความสำคัญของการคอร์รัปชันแต่ละประเภทของสังคมไทยในช่วงปี 2526-2560 ในทุก ๆ 5 ปี จะพิจารณาจาก “สัดส่วนของคำที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันแต่ละประเภทที่ใช้ในข่าวเรื่องการโกงของภาครัฐทั้งหมด” ทั้งนี้ เนื่องจากการพิจารณาจำนวนคำที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันแต่ละประเภท จะไม่สามารถนับจำนวน หรือพิจารณาเปรียบเทียบกับกับจำนวนข่าวทั้งหมดได้ เพราะในแต่ละช่วงปี จำนวนข่าวมีจำนวนไม่เท่ากัน การพิจารณาจำนวนคำที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันแต่ละประเภทจึงต้องเปรียบเทียบกับจำนวนข่าวเรื่องการโกงของภาครัฐทั้งหมดในแต่ละปีแทน

แนวทางในรายละเอียดก็คือ ในช่วงปี 2526-2540 การศึกษาใช้ข้อมูลข่าวจากฐานข้อมูล IQ News Clip (ในอดีตคือ News Center) โดยการศึกษาทำการกำหนดกลุ่มคำ 2 กลุ่มคำ กลุ่มคำแรกคือ “โกง” “ทุจริต” “คอร์รัปชัน” “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” และกลุ่มคำที่สองคือ “ราชการ” “ภาครัฐ” “เจ้าหน้าที่” “การเมือง” จากนั้นทำการคัดกรอง (Filter) ข่าวที่มีอย่างน้อยคำใดคำหนึ่งในทั้ง 2 กลุ่มคำ จะทำให้ได้ข่าวทั้งหมดที่น่าจะเกี่ยวข้องกับการโกงของภาครัฐ นับจำนวนข่าวเหล่านี้เป็นจำนวนข่าวทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการโกงของภาครัฐ

จากนั้น ในจำนวนข่าวทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการโกงของภาครัฐ การศึกษาจะทำการตรวจสอบเนื้อหาด้วยการกำหนดกลุ่มคำของการคอร์รัปชันแต่ละประเภท เพื่อพิจารณาว่าเนื้อหาในข่าวนั้น ๆ สอดคล้องกับการคอร์รัปชันประเภทใดในทั้ง 4 ประเภท ด้วยการกำหนดกลุ่มคำสำคัญของภาคคอร์รัปชันแต่ละประเภท

อย่างไรก็ดี การนับสัดส่วนของคำที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันแต่ละประเภทที่ใช้ในข่าวเรื่องการโกงของภาครัฐทั้งหมดดังกล่าวนี้มีข้อพึงระวังในการตีความ 3 ประการ หนึ่งคือ มีการนับซ้ำของข่าวระหว่างการคอร์รัปชันแต่ละประเภท ทำให้เมื่อนำค่าสัดส่วนมารวมกันจะมีค่าเกิน 100 สองคือ ไม่ได้ทำการแยกกว่าเป็นการทุจริตของรัฐบาล เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ข้าราชการหรือนักการเมือง เพียงแต่เป็นข่าวการทุจริตในช่วงปีนั้น ๆ และสาม มีความเป็นไปได้ที่เนื้อหาของข่าวในแต่ละปีกล่าวถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีต ซึ่งจะมีการนับรวมในปีที่นำเสนอข่าวด้วย เนื่องจากไม่ได้ลงไปพิจารณาประธาน (Subject) ของเรื่องในข่าว ซึ่งน่าจะมีจำนวนไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับข่าวทั้งหมด

ขณะที่ในช่วงปี 2541 ถึง 2560 การศึกษาใช้วิธีเดียวกันกับในช่วงปี 2526 ถึง 2540 แต่ใช้การทำ Data Scrawling และ Data Scraping จากข้อมูลทั่วไปในอินเทอร์เน็ตแทน จึงทำให้จำนวนข่าวทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการโกงของภาครัฐเพิ่มสูงขึ้นมาก ทั้งนี้ ยังคงอยู่ภายใต้ข้อพึงระวังในการตีความเช่นเดียวกับข้างต้น และส่วนที่เพิ่มเติมคือ ข้อมูลที่ใช้ในการเปรียบเทียบในครั้งนี้มาจากหน้าเพจหรือเว็บไซต์ต่าง ๆ ที่มากกว่าเนื้อหาในข่าวที่ลงหนังสือพิมพ์เท่านั้น

ตารางที่ 1 สัดส่วนของคำที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันแต่ละประเภทที่ใช้ในข่าวเรื่องการโกงของภาครัฐทั้งหมด  
(หน่วย: ร้อยละ)

	2526- 2530	2531- 2535	2536- 2540	2541- 2545	2546- 2550	2551- 2555	2556- 2560
การจ่ายสินบน	58	78	57	38	16	38	79
การใช้งบประมาณอย่างไม่ถูกต้อง และเหมาะสม	72	74	81	82	89	87	86
การใช้อำนาจโดยมิชอบ	11	41	40	55	80	85	65
การใช้ทรัพย์สินของทางราชการ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตน	5	18	20	28	78	89	81
จำนวนข่าวทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง การโกงของภาครัฐ (N)	946	3,627	5,654	48,401	98,125	264,113	539,958

ที่มา: ช่วงปี 2526-2530 2531-2535 2536-2540 มาจากฐานข้อมูล IQ News Clip

และช่วงปี 2541-2545 2546-2550 2551-2555 2556-2560 มาจากการข้อมูลในอินเทอร์เน็ต

จากตารางที่ 1 จะเห็นประเด็นที่น่าสนใจบางประการ ประการแรก แนวโน้มการให้ความสำคัญของการจ่ายสินบนมีความผันผวนค่อนข้างสูง และมีแนวโน้มลดลงค่อนข้างมากในช่วงปี 2546 ถึง 2550 ทั้งนี้อาจมาจากนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น และนโยบายการแก้ไขปัญหาการรับสินบนเล็ก ๆ น้อย ๆ ของหน่วยงานราชการในสมัยของรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร

ประการที่สอง การใช้งบประมาณอย่างถูกต้องและเหมาะสมยังคงเป็นปัญหาที่มีความสำคัญสูงสุด และได้รับความสำคัญค่อนข้างสูงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2526 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน

ประการที่สาม การใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งหมายถึงการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องหรือการแต่งตั้งโยกย้ายโดยไม่เป็นธรรม ได้รับการให้ความสำคัญสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ภายหลังปี 2531 ซึ่งเป็นยุคของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

ประการที่สี่ การใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตนได้รับความสนใจมากขึ้นอย่างชัดเจน ภายหลังปี 2546 ซึ่งเป็นยุคของรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร วังเป็นยุคที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับการคอร์รัปชันรูปแบบนี้ รวมไปถึงการทับซ้อนกันของผลประโยชน์และการคอร์รัปชันเชิงนโยบายด้วย

ประการที่ห้า สังคมให้น้ำหนักในทุกรูปแบบของการคอร์รัปชันใกล้เคียงกันในช่วงปี 2556 ถึง 2560 และมีสัดส่วนของคำที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันแต่ละประเภทที่ใช้ในข่าวเรื่องการโกงของภาครัฐทั้งหมดสูงในทุกประเภทของการคอร์รัปชัน ซึ่งน่าจะคาดการณ์ได้ว่าการคอร์รัปชันในแต่ละรูปแบบมีความเกี่ยวโยงกันมากขึ้น หรืออาจเรียกได้ว่า มีการบูรณาการรูปแบบการคอร์รัปชันเพื่อผลประโยชน์ของผู้คอร์รัปต์ที่ชัดเจนขึ้น

อย่างไรก็ดี การพิจารณาการให้ความสำคัญของสังคมต่อการคอร์รัปชัน โดยดูจากสัดส่วนของคำที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันแต่ละประเภทที่ใช้ในข่าวเรื่องการโกงของภาครัฐทั้งหมด มีข้อพึงระวังสองประการ ประการแรก

การวัดเช่นนี้เป็นการวัดจากความสนใจของข่าวในฐานข้อมูล IQ news clip และความสนใจของประชาชนผู้ใช้ อินเทอร์เน็ตเท่านั้น อาจไม่สามารถบอกได้ว่าในช่วงเวลานั้น ๆ มูลค่าของการคอร์รัปชันประเภทใดสูงหรือต่ำกว่ากัน และประการที่สอง การพิจารณาความสำคัญของการคอร์รัปชันแต่ละประเภทจะเกิดภายหลังมีการคอร์รัปชันจริง เกิดขึ้นแล้วเท่านั้น กล่าวให้ง่ายคือ การคอร์รัปชันเกิดขึ้นก่อนแล้วจึงจะเป็นข่าว นั่นคือ มีความล่าช้า (Lag Time) ของ การให้ความสำคัญเมื่อเทียบกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง หรืออีกด้านหนึ่งคือ การคอร์รัปชันจริงจะมีความล่วงหน้า (Lead Time) ของความสนใจของประชาชนไปหนึ่งขั้น นี้อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่เราแก้ปัญหาคอร์รัปชันไม่สำเร็จ

#### พัฒนาการของรากฐานแนวคิดของการต่อสู้กับคอร์รัปชัน

จากนิยามการคอร์รัปชันขององค์การความโปร่งใสนานาชาติที่ว่า “การใช้อำนาจของรัฐในทางที่ผิดเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนบุคคล” แสดงให้เห็นว่า การคอร์รัปชันเกี่ยวข้องกับ “การใช้อำนาจของรัฐ” ซึ่งเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับรัฐศาสตร์ “ในทางที่ผิด” สามารถเกี่ยวข้องได้ทั้งผิดกฎหมาย ซึ่งก็คือนิติศาสตร์ และผิดจริยธรรม ซึ่งจริยธรรมคือคุณค่าร่วมกันของสังคม อันเกี่ยวข้องกับสังคมวิทยาและภาษาศาสตร์ และประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งก็อาจตีความได้จากหลากหลายสาขาวิชา อันรวมไปถึงเศรษฐศาสตร์ ดังนั้น การที่ผู้มีอำนาจจะสามารถทำการคอร์รัปชันได้ย่อมสามารถอธิบายได้ด้วยหลากหลายแนวคิด โดยแนวคิดหลักที่มักถูกนำมาอธิบายเรื่องคอร์รัปชัน รวมถึงหลักการในการอธิบายและแนวทางแก้ไขคอร์รัปชันในมุมมองของแต่ละสาขาวิชา เป็นไปตามรายละเอียดในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 คำอธิบายและแนวทางแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของแนวคิดต่าง ๆ

แนวคิด	คำอธิบาย	แนวทางแก้ไข
รัฐศาสตร์	การคอร์รัปชันเกิดจากความไม่สมดุลทางอำนาจ ซึ่งอาจหมายถึงการที่ภาครัฐกับประชาชนมีอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน หรือสังคมมีระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่ไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ ผลที่ตามมาคือเจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถใช้อำนาจที่เหนือกว่าประชาชน หรือโอกาสจากการขาดการตรวจสอบถ่วงดุลที่ดีแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องได้	แนวทางการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในมุมมองของรัฐศาสตร์จึงมุ่งไปที่การมีประชาธิปไตยที่มั่นคง เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจอย่างแท้จริง ซึ่งจะนำไปสู่ความสมดุลทางอำนาจ และการมีธรรมาภิบาล (Good Governance) ของภาครัฐ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลจากประชาชนที่มีประสิทธิภาพ
สังคมวิทยา	การคอร์รัปชันเกิดจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่มนุษย์จะสร้างความสัมพันธ์และมีความสนิทสนมต่อกันอยู่แล้ว เพียงแต่การให้ลำดับความสำคัญของความสัมพันธ์เป็นไปอย่างไม่เหมาะสม กล่าวคือ ในภาระหน้าที่การงานของภาครัฐ ควรเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐกับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียม แต่เจ้าหน้าที่ภาครัฐบางคนกลับให้ความสำคัญกับประชาชนบางคนเป็นพิเศษ ซึ่งอาจจะมาจากความสนิทสนมส่วนบุคคล การมีผลประโยชน์	งานทางสังคมวิทยาอาจไม่ได้นำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาคอร์รัปชันที่ชัดเจน แต่ช่วยให้เราเข้าใจคอร์รัปชันอย่างลึกซึ้งในฐานะของการเป็นปรากฏการณ์ประเภทหนึ่งในการอยู่ร่วมกันของสังคมมนุษย์

แนวคิด	คำอธิบาย	แนวทางแก้ไข
	ร่วมกัน หรือการให้สินบน ซึ่งเปรียบได้กับการใช้เงินเพื่อซื้อความสัมพันธ์พิเศษในระยะสั้น	
<b>นิติศาสตร์</b>	การคอร์รัปชันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพทางกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายมีช่องว่างหรือมีความคลุมเครือที่ไม่ชัดเจนจนเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถแสวงหาประโยชน์ส่วนตนได้ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายในการเอาผิดลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เวลานานหรือมีโอกาสเอาผิดได้น้อย ส่งผลให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนได้ นอกจากนี้ ยังรวมถึงการใช้กฎหมายในทางปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งอาจมาจากการตีความกฎหมายแบบสองมาตรฐาน หรือความคลุมเครือหรือล่าช้าหลังของข้อเขียนในกฎหมาย	แนวทางแก้ไขปัญหาในมิติของนิติศาสตร์จึงเน้นไปที่การสร้างความเข้มแข็งของกฎหมายในการเอาผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐ การสร้างความชัดเจนในเนื้อหาของกฎหมายที่เข้าใจได้ตรงกัน การบังคับใช้กระบวนการทางกฎหมายที่รวดเร็วและมีขั้นตอนที่ชัดเจน รวมไปถึงการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายร่วมกัน เพื่อให้เกิดการร่วมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ
<b>ภาษาศาสตร์</b>	การคอร์รัปชันเกิดจากรากของคำในภาษาในแต่ละประเทศที่ทำให้คนในประเทศนั้น ๆ เกิดความรู้สึกแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น ในสังคมไทย คำที่สื่อถึงความหมายเกี่ยวกับคอร์รัปชันจะถูกโยงกับวัฒนธรรมการกิน เช่น กินหินกินปูน กินสินบาทคาดสินบน โกงกินกินของเขาแล้วต้องใช้คืน เป็นต้น เนื่องจากการกินเป็นเรื่องปกติในชีวิตประจำวัน แม้ว่ากินมากไปอาจจะไม่ดีต่อสุขภาพ แต่อ้วนหน้อยก็ดูน่ารักดี การคอร์รัปชันที่เทียบเคียงกับการกินเช่นนี้จึงทำให้คนไม่รู้สึกว่าเป็นสิ่งที่พึงรังเกียจ ขณะที่บางประเทศ คำว่าคอร์รัปชันจะมาจากรากศัพท์ของสัตว์เลื้อยคลาน หรือสถานการณ์ทางธรรมชาติที่เลวร้าย ก็จะทำให้ผลต่อความรู้สึกที่ต่างออกไป	แนวทางแก้ไขปัญหาในมุมของภาษาศาสตร์อาจจะไม่ชัดเจนนัก แต่มีการเสนอแนะให้ใช้คำที่เหมาะสมกับการสร้างความรู้สึกของคนในสังคมตามที่พึงเป็น โดยมักเป็นการแก้ปัญหาในระยะยาว
<b>เศรษฐศาสตร์</b>	ในทางเศรษฐศาสตร์ สามารถมองการคอร์รัปชันได้จากมุมมองของ 4 สาขาย่อย ได้แก่ เศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (Neoclassical Economics) มองว่าการคอร์รัปชันเกิดจากการที่ผลประโยชน์จากการคอร์รัปชันมีมูลค่าสูงกว่าบตลงโทษปรับด้วยโอกาสของการถูกจับได้และลงโทษ  ขณะที่ เศรษฐกิจการเมือง (Political Economy) มองว่าการคอร์รัปชันเป็นรูปแบบหนึ่งของการขูดรีด (Exploitation) ทางชนชั้น (Class)	แนวทางแก้ไขปัญหาในมิติของเศรษฐศาสตร์กระแสหลักนี้จึงมุ่งไปที่การเพิ่มบทลงโทษหรือเพิ่มโอกาสในการจับได้ เพื่อลดมูลค่าของผลได้จากการคอร์รัปชัน  แนวทางแก้ไขปัญหาก็ต้องการการรวมตัวของชนชั้นกลางเพื่อทำลายโครงสร้างส่วนบนที่เอื้อประโยชน์ให้มีการขูดรีดเกิดขึ้น

แนวคิด	คำอธิบาย	แนวทางแก้ไข
	<p>ในมิติของเศรษฐศาสตร์สถาบัน (Institutional Economics) มองว่าการคอร์รัปชันเกิดจากความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric Information) ที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐมีข้อมูลมากกว่า และสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากการมีข้อมูลที่มากกว่านั้นได้ เช่น ต้องเขียนเอกสารแบบไหนจึงจะผ่านการอนุมัติ หรือต้องเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายแบบไหนจึงจะมีต้นทุนต่ำที่สุด เป็นต้น และการคอร์รัปชันยังเกิดจากต้นทุนธุรกรรม (Transaction Cost) ที่สูงเกินไปของประชาชน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่รัฐทำการคอร์รัปชันจากภาษีของประชาชน ความเสียหายของประชาชนจึงถูกเฉลี่ยไปกับคนจำนวนมากด้วยมูลค่าต่อคนที่ไม่สูง ทำให้การออกมาต่อสู้กับคอร์รัปชันของแต่ละคนมีต้นทุนส่วนบุคคลที่สูงกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น การต่อสู้กับการคอร์รัปชันในสังคมจึงไม่มีพลัง</p> <p>สุดท้ายคือ เศรษฐศาสตร์พฤติกรรม (Behavioral Economics) ที่มองว่าการคอร์รัปชันเกิดจากการทำตาม ๆ กันของคนในสังคม เพราะการรับรู้ว่ามีคนอื่นทำการคอร์รัปชันจะส่งผลให้ความรู้สึกผิดในใจ (Moral Cost) ของคนที่คอร์รัปชันลดลง คล้าย ๆ กับการคิดว่า “ใคร ๆ เขาก็ทำกัน” และการคิดแบบนี้จะช่วยให้ใช้พลังงานสมอง (Brain Energy) ลดลง เพราะได้ถ่ายโอนกระบวนการคิดจากระบบที่สอง (System 2) ซึ่งยุ่งยากและใช้พลังงานมาก มาสู่กระบวนการคิดจากระบบที่หนึ่ง (System 1) ซึ่งง่ายและใช้พลังงานน้อย เมื่อใช้พลังงานน้อยลง จุดคุ้มทุนที่จะทำการคอร์รัปชันจะต่ำลง การคอร์รัปชันในสังคมจะมีมากขึ้น และช่วยสนับสนุนให้สังคมนี้มีการคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้นต่อไป<sup>7</sup></p>	<p>รูปธรรมหนึ่งก็คือ กระบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชน หรือการต่อสู้ของภาคประชาสังคม</p> <p>แนวทางแก้ไขปัญหาจึงอยู่ที่การจัดสถาบันทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ เช่น มีองค์กรตรวจสอบกำกับดูแลการคอร์รัปชันแทนประชาชนที่มีประสิทธิภาพ เพราะจะทำให้เข้าถึงข้อมูลได้ดีกว่าและมีความประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) ของต้นทุนธุรกรรมมากพอที่จะก่อให้เกิดการต่อสู้กับคอร์รัปชันได้</p> <p>แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม ต้องอาศัยการสะกิด (Nudge) ในสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงในการคอร์รัปชันให้คนไม่คอร์รัปชัน หรือปลูกฝังความตระหนักเรื่องความเสียหายจากการคอร์รัปชันที่มีต่อสังคมให้เป็นที่คุ้นเคยจนอยู่ในสัญชาตญาณ (Instinct)</p>

<sup>7</sup> คำอธิบายทางเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมเช่นนี้ หากปัจเจกบุคคลหลายคนมีการทำซ้ำ ๆ ร่วมกันเป็นระยะเวลาอันนานก็จะก่อเกิดเป็นวัฒนธรรมของสังคม (Social Norm) ซึ่งจะเป็นสถาบันที่ไม่เป็นทางการ (Informal Institution) รูปแบบหนึ่งซึ่งสามารถอธิบายได้ด้วยหลักการของเศรษฐศาสตร์สถาบันเช่นกัน

เนื่องจากคอร์รัปชันเป็นการโกง (หรือการเอาเปรียบ) รูปแบบหนึ่ง เพราะมันคือการฉ้อฉลบุคคลอื่นเพื่อให้ได้เปรียบอย่างไม่ถูกต้อง ซึ่งอาจจะเกิดกับคนกลุ่มใดก็ได้ แต่การให้ความหมายตามนิยามของคอร์รัปชันนั้น ย่อมหมายความว่าถึงเฉพาะการโกงที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจรัฐเท่านั้น การคอร์รัปชันจึงแตกต่างจากการโกงที่สามารถเกิดระหว่างเอกชนหรือประชาชนด้วยกันเอง มาเป็นกรณีที่ต้องมีผู้มีอำนาจรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับเท่านั้น เช่น นักการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

ในยุคต้น ๆ ที่นานาประเทศเริ่มให้ความสำคัญกับการคอร์รัปชันในช่วงปลายทศวรรษ 1970 การมองคอร์รัปชันมีความเชื่อมโยงกับผู้มีอำนาจนี้ทำให้แนวทางแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันมุ่งไปที่การต่อสู้ปะทะกับภาครัฐ โดยอยู่บนพื้นฐานของการเพิ่มอำนาจของภาคประชาชน การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในยุคแรก ๆ จึงอยู่บนพื้นฐานของหลักคิดทางรัฐศาสตร์เป็นสำคัญ นานาชาติในขณะนั้นได้ให้ความสนใจมุ่งไปที่การสร้างพลังมวลชน การต่อสู้ของภาคประชาชน และการกลายเป็นประชาธิปไตยที่มั่นคง (Consolidated Democracy) ที่ให้อำนาจประชาชนอย่างแท้จริง

ในยุคถัดมา ช่วงต้นทศวรรษ 1990 หลายประเทศไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ทั้งที่การกลายเป็นประชาธิปไตยมีความคืบหน้าไปพอสมควร สังคมโลกจึงเริ่มให้ความสนใจว่า สาเหตุอะไรที่ส่งผลให้การคอร์รัปชันดำรงอยู่ ความสนใจจึงมุ่งไปที่ “นิติธรรม” (Rule of Law) กล่าวคือ การปกครองที่ดีนั้นต้องให้กฎหมายอยู่สูงสุด (Supremacy of Law) และทุกคนในสังคมต้องมีสถานะที่เสมอภาคและเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย แม้แต่ตัวผู้ปกครองหรือรัฐเองก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ออกและบังคับใช้ด้วยเฉกเช่นเดียวกันกับพลเมืองคนอื่น ๆ เมื่อใดก็ตามที่กฎหมายหากไม่สามารถประกันสิทธิและเสรีภาพของทุกคนหรือทุกกลุ่มในสังคมได้ กลุ่มที่ได้รับสิทธิหรือเสรีภาพน้อยกว่ากลุ่มอื่นในสังคมก็จะกลายเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจปกครองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนได้ การแก้ปัญหาคอร์รัปชันในยุคนี้จึงอ้างอิงกับองค์ความรู้ในสาขานิติศาสตร์ที่มุ่งเน้นไปที่การออกแบบและการบังคับใช้กฎหมายเป็นหลัก รวมถึงการสร้างความโปร่งใส (Transparency) ก็เป็นกระบวนการหนึ่งในการทำให้เกิดการใช้หลักนิติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

จนกระทั่งช่วงปลายทศวรรษ 2000 สังคมโลกก็เริ่มกลับมาทบทวนแนวทางการแก้ปัญหาคอร์รัปชันอีกครั้ง เพราะเหตุใดในหลายประเทศจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันได้ ทั้งที่มีความพยายามในการสนับสนุนประชาธิปไตยและหลักนิติธรรมอย่างเต็มที่ ในช่วงเวลานี้ สังคมโลกเริ่มให้ความสำคัญกับ “วัฒนธรรมการเคารพกฎหมาย” (Culture of Lawfulness) ที่เชื่อว่าหลักนิติธรรมที่ไม่สามารถบังคับใช้ได้ต้องมีประสิทธิภาพนั้นมาจากการที่คนในสังคมไม่เคารพกฎหมาย และไม่เชื่อว่ากฎหมายจะทำให้สังคมที่พวกเขาอาศัยอยู่สามารถไปสู่จุดที่ดีขึ้นในอนาคตได้ สาเหตุของการไม่เคารพกฎหมายนั้นมีหลายประการ เช่น การไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการทางกฎหมาย การไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการทางกฎหมายได้อย่างเสมอภาค การให้คุณค่ากับความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมากกว่ากฎระเบียบของสังคม รวมถึงการที่ภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพมากพอที่จะประกันความเสี่ยงขั้นพื้นฐานให้กับคนทุกกลุ่มได้ คนจำนวนหนึ่งจึงต้องพึ่งพาความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในการแก้ปัญหา มากกว่าที่จะพึ่งพารัฐ หรืออาจเรียกได้ว่าไม่มีความเชื่อใจ (Distrust) ในตัวกฎหมาย แนวทางการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในยุคหลัง ๆ จึงเริ่มสนใจแนวคิดทางสังคมวิทยาในการเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคมของสังคมย่อย ๆ ในแต่ละประเทศ เพื่อสร้างวัฒนธรรมการเคารพกฎหมายที่หลากหลาย เปิดโอกาสและได้รับการยอมรับจากสังคมนั้น ๆ

หากพิจารณาในมิติของ**เศรษฐศาสตร์** ก็สามารถเห็นพัฒนาการของการคอร์รัปชันออกได้เป็น 3 ช่วงเวลา เช่นกัน โดยในยุคแรก ๆ แนวทางการต่อสู้กับคอร์รัปชันที่อิงกับการสร้างกลไกการต่อสู้ภาคประชาชน เพื่อเพิ่มความสมดุลของอำนาจประชาชนกับภาครัฐนั้น สอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจการเมืองที่ว่าด้วยการกดขี่ทางชนชั้นของเจ้าหน้าที่ภาครัฐกับประชาชน

ขณะที่ยุคถัดมาที่มีแนวคิดทางนิติศาสตร์เป็นตัวนำ สอดคล้องกับแนวคิดของเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่มุ่งเน้นไปที่การออกแบบกฎหมายเพื่อเพิ่มบทลงโทษและการบังคับใช้กฎหมายที่เพิ่มโอกาสที่จะถูกจับได้ อันจะนำไปสู่มูลค่าคาดหวังของการคอร์รัปชันที่ลดลง

สำหรับยุคหลังที่เน้นไปที่การสร้างวัฒนธรรมของการเคารพกฎหมายที่อาศัยองค์ความรู้ทางสังคมวิทยาเข้ามาด้วยนั้น มีความใกล้เคียงกับแนวคิดของเศรษฐศาสตร์สถาบันและเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม เพราะการมีสถาบันที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้วัฒนธรรมมีความหลากหลายและมีเสรีภาพมากพอที่จะช่วยให้แต่ละกลุ่มมีความไว้วางใจกับรัฐมากขึ้นจนนำไปสู่การมีวัฒนธรรมการเคารพกฎหมายที่ดี เช่นเดียวกับการมีกลไกกระตุ้นพฤติกรรมที่ตระหนักถึงความซื่อสัตย์ หรือการคำนึงถึงผู้อื่นในสังคมเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยการออกแบบกลไกทางสังคม (Social Mechanism Design) ที่ดีพอ

## วิธีการศึกษา

การศึกษาเกี่ยวกับคอร์รัปชันในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จะใช้วิธีการศึกษาแบบผสมผสาน (Mixed Method) เนื่องจากคอร์รัปชันเป็นเรื่องซับซ้อน และเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาข้อมูลได้โดยตรง แต่ต้องอาศัยการคาดการณ์หรือประมาณการจากปัจจัยหรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง วิธีการศึกษาที่ใช้จะอาศัยการสังเคราะห์จากเอกสารงานวิจัยที่ผ่านมา การทำ Data Scrawling/Scraping จากอินเทอร์เน็ต และการใช้ข้อมูลจากงานวิจัยเชิงสำรวจที่ผ่านมา โดยรายละเอียดของการศึกษาในทั้ง 3 วิธี ได้แก่

### วิธีการศึกษาเชิงเอกสารจากการสังเคราะห์เอกสารงานวิจัยที่ผ่านมา

วิธีการศึกษาแบบแรกเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยมีขั้นตอนการศึกษาดังต่อไปนี้

(1) รวบรวมงานวิจัย งานเขียนและเอกสารวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันในประเทศไทย โดยใช้คำสำคัญจากการกำหนดกลุ่มคำ 2 กลุ่มคำ (Keywords) กลุ่มคำแรกคือ “โกง” “ทุจริต” “คอร์รัปชัน” “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” และกลุ่มคำที่สองคือ “ราชการ” “ภาครัฐ” “เจ้าหน้าที่” “การเมือง” จากนั้นทำการคัดกรองงานวิจัย งานเขียนและเอกสารวิชาการต่าง ๆ ที่มีอย่างน้อยคำใดคำหนึ่งในทั้ง 2 กลุ่มคำ กระบวนการดังกล่าวทำให้ได้งานวิจัย งานเขียนและเอกสารวิชาการต่าง ๆ ทั้งหมดที่น่าจะเกี่ยวข้องกับการโกงของภาครัฐ

(2) กลุ่มคำทั้งสองกลุ่มคำในข้อ (1) จะถูกนำไปการสืบค้นทั้งชื่อเรื่อง (Title) หัวเรื่อง (Subject) บทคัดย่อ (Abstract) (ถ้ามี) และระบบสืบค้นแบบองค์รวม (One Search)

(3) การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้ทำการรวบรวมงานวิจัยทั้งที่เป็นเอกสาร (Hardcopy) และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Files) ที่มาของเอกสารทั้งหมดมาจากการสืบค้นจาก



- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

- หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม รัฐสภา สถาบันประปวกเกล้า สำนักงานนายกรัฐมนตรี และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ACT)

- สืบค้นโดยตรงไปที่เว็บไซต์จากอินเทอร์เน็ตของห้องสมุดมหาวิทยาลัย ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

- โครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย (ThaiLIS) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อให้ครอบคลุมวิทยานิพนธ์และงานวิจัยของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในประเทศไทย

- เครื่องมือค้นหา (Search Engine) ทางอินเทอร์เน็ตทั่วไป ในการศึกษาครั้งนี้ใช้ Google

โดยจากการรวบรวมเอกสารดังกล่าว ทำให้สามารถเข้าถึงงานวิจัย งานเขียนและเอกสารวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันในประเทศไทย และรวบรวมเอกสารฉบับจริงที่จัดพิมพ์หรือเผยแพร่ ตั้งแต่ปี 2518 ถึง 2562 ได้รวมทั้งสิ้นจำนวน 271 ฉบับ

#### วิธีการศึกษาเชิงปริมาณจากการทำ Data Crawling/Scraping จากอินเทอร์เน็ต

วิธีการศึกษาเชิงปริมาณจากการทำ Data Crawling/Scraping จากอินเทอร์เน็ต มีลักษณะคล้ายคลึงกับการรวบรวมเอกสารในการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยมีขั้นตอนการศึกษาดังต่อไปนี้

(1) รวบรวมโพสต์ในเว็บเพจหรือเว็บไซต์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันในประเทศไทย โดยใช้คำสำคัญจากการกำหนดกลุ่มคำ 2 กลุ่มคำ (Keywords) กลุ่มคำแรกคือ “โกง” “ทุจริต” “คอร์รัปชัน” “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” และกลุ่มคำที่สองคือ “ราชการ” “ภาครัฐ” “เจ้าหน้าที่” “การเมือง” จากนั้นทำการคัดกรองโพสต์ในเว็บเพจหรือเว็บไซต์ต่าง ๆ ที่มีอย่างน้อยคำใดคำหนึ่งในทั้ง 2 กลุ่มคำ จะทำให้ได้งานวิจัย งานเขียนและเอกสารวิชาการต่าง ๆ ทั้งหมดที่น่าจะเกี่ยวข้องกับการโกงของภาครัฐ

(2) เขียนอัลกอริทึม (Algorithm) ตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่ต้องการ เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลตามเงื่อนไขที่กำหนด

#### วิธีการศึกษาเชิงปริมาณจากการใช้ข้อมูลดิบของงานวิจัยเชิงสำรวจที่ผ่านมา

วิธีการศึกษาเชิงปริมาณจากงานวิจัยเชิงสำรวจที่ผ่านมา จะใช้ข้อมูลดิบจากการสำรวจประสบการณ์การคอร์รัปชันในประเทศไทยที่สามารถเทียบเคียงกันได้สนิท เพราะการสุ่มตัวอย่างของงานวิจัยทุกชิ้นสะท้อนคุณลักษณะประชากรทั้งประเทศเหมือนกัน (ยกเว้นขึ้นที่ 4) มีคำถามเดียวกันหรือมีความหมายเดียวกันแฝงอยู่ในแต่ละชุด

งานวิจัย และใช้นิยามการคอร์รัปชันตามองค์การความโปร่งใสนานาชาติเหมือนกัน โดยงานวิจัยดังกล่าวมีจำนวน 4 ชิ้น ได้แก่

(1) ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2543) “คอร์รัปชันในภาครัฐ: ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน” สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) โดยเป็นการสำรวจระดับชาติของครัวเรือนจำนวน 4,013 ราย โดยใช้แผนการสุ่มตัวอย่างแบบ stratified multi-stage cluster sampling เพื่อทำการประมาณค่าประชากรสำหรับครัวเรือนทั่วประเทศ แบบสอบถามแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ (1) ประสบการณ์จากการใช้บริการภาครัฐประจำวัน (2) ทศนคติต่อการใช้คำว่าคอร์รัปชันและคำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และ (3) ความเห็นเรื่องการต่อต้านการคอร์รัปชัน (สำรวจจริงปี 2542)

(2) ผาสุก พงษ์ไพจิตร ยงยุทธ ไชยพงศ์ และ ธานี ชัยวัฒน์ (2557) “คอร์รัปชันในระบบราชการไทย การสำรวจทัศนคติ ประสบการณ์ของหัวหน้าครัวเรือน” สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยงานวิจัยชิ้นนี้ได้ทำการสำรวจสถานการณ์คอร์รัปชันในระบบราชการไทยจากทัศนคติและประสบการณ์ของหัวหน้าครัวเรือน ซึ่งจำแนกแบบสอบถามออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่ ทัศนคติที่มีต่อสถานการณ์คอร์รัปชันในระบบราชการไทย ประสบการณ์ตรงในการจ่ายสินบน และความคาดหวังหรือข้อเสนอแนะต่อการแก้ปัญหาคอร์รัปชันในระบบราชการไทย โดยเป็นการสำรวจที่สะท้อนคุณลักษณะของครัวเรือนในระดับประเทศ (Represent Whole Household) ตามหลักการสุ่มทางสถิติ โดยเป็นการสำรวจทั้งสิ้น 6,048 ครัวเรือน (สำรวจจริงปี 2557)

(3) ธานี ชัยวัฒน์ และคณะ (2561) “โครงการวิจัยและประสานงานเพื่อสังคมไทยไร้คอร์รัปชัน” สนับสนุนโดยสภาวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยงานวิจัยได้ทำการสำรวจทัศนคติดูแบบ แนวทาง คุณสมบัติ คุณลักษณะ และมิติที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชันหลากหลายด้าน ทั้งในเชิงรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ ภาษาศาสตร์ สังคมวิทยาและเศรษฐศาสตร์ โดยประยุกต์ใช้เทคนิคการสุ่มแบบแบ่งชั้นภูมิหลายชั้น (Stratified multi-stage sampling) และมีการควบคุมสัดส่วนตัวอย่างที่เก็บให้สอดคล้องกับคุณลักษณะทางประชากรจริงด้านพื้นที่ เพศ และอายุ (Probability proportional to size sampling) เป็นการสำรวจจำนวนทั้งสิ้น 3,980 คน (สำรวจจริงปี 2559)

(4) ธานี ชัยวัฒน์ และคณะ (2562) “ผลการสำรวจการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย” สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นการสำรวจประชาชนทั่วไปที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปในกรุงเทพฯ ปริมณฑล และจังหวัดหัวเมืองใหญ่ประจำภูมิภาคประกอบด้วย เชียงใหม่ ขอนแก่น สงขลา และชลบุรี จำนวน 1,020 คน ที่สามารถสะท้อนคุณลักษณะของประชากรรายจังหวัดนั้น ๆ ตามหลักการทางสถิติ โดยเป็นการสำรวจภาพลักษณ์การคอร์รัปชันในประเด็นต่าง ๆ ตามแนวทางของการคำนวณ CPI และแยกกลุ่มเป้าหมายที่ถูกสอบถามถึงภาพลักษณ์ออกเป็นนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองระดับท้องถิ่นและข้าราชการประจำ (สำรวจจริงปี 2561)

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการใช้ข้อมูลดิบจากการสำรวจทั้ง 4 ครั้งจากรายงานทั้ง 4 ฉบับ จึงสามารถนำมาวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ได้อย่างละเอียดมากขึ้น

## งานศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันของประเทศไทยและความแตกต่างจากงานศึกษาของประเทศตะวันตก

จากการรวบรวมงานศึกษาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันที่ผ่านมาของประเทศไทยจำนวน 271 ฉบับ การศึกษาครั้งนี้สามารถจำแนกรายงานการศึกษาออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่

กลุ่มแรกคือ งานศึกษาที่อยู่บนพื้นฐานหลักคิด “ถูกหรือผิด” ซึ่งมักอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ โดยเกี่ยวกับกฎหมาย กฎระเบียบ กระบวนการดำเนินงาน หรือการใช้อำนาจของรัฐ งานศึกษาในกลุ่มนี้จะเน้นไปที่การวิเคราะห์ช่องว่างหรือความคลุมเครือทางกฎหมาย และความไม่มีประสิทธิภาพของการใช้อำนาจรัฐที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของงานศึกษาในกลุ่มนี้จึงมุ่งไปที่การสร้าง ความชัดเจน และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ หรือกระบวนการภาครัฐ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายหรือการลงโทษให้มีประสิทธิภาพ งานศึกษานี้มีจำนวน 204 ฉบับ

กลุ่มที่สองคือ งานศึกษาที่อยู่บนพื้นฐานหลักคิด “ดีหรือเลว” ซึ่งมักอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดทางศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรมและความดี ทั้งนี้ อาจไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าเป็นการศึกษาในสาขาใดโดยเฉพาะ เพราะอาจเริ่มการศึกษาด้วยแนวคิดในหลากหลายสาขา เพียงแต่เนื้อหาสำคัญและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันมักจะอยู่ที่การส่งเสริมศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรมและความดี รวมถึงข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับการสนับสนุนให้คนดีเข้าสู่ระบบราชการ เข้าครองอำนาจรัฐหรือเข้ามาปกครองบ้านเมือง ดังนั้น งานศึกษากลุ่มนี้จำนวนหนึ่งจึงมองว่าการไม่ยอมต่อสู้กับคอร์รัปชันของประชาชนเป็นการไม่ทำความดีรูปแบบหนึ่ง การออกมาต่อสู้กับการคอร์รัปชันเป็นการทำประโยชน์เพื่อสังคม และการต่อสู้กับคอร์รัปชันนับเป็นการทำความดีเช่นกัน งานศึกษากลุ่มนี้มีความเชื่อพื้นฐานที่ว่า การคอร์รัปชันเกิดจากการที่คนไม่ดีเข้ามามีอำนาจ ดังนั้น ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของงานศึกษากลุ่มนี้จึงอยู่ที่การส่งเสริมศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรมและความดีให้กับคนในสังคม และเนื่องจากทำได้ยากในระยะสั้น ข้อเสนอแนะจึงรวมไปถึงการส่งเสริมระเบียบวินัยและจริยธรรมให้กับเด็กอีกด้วย งานศึกษานี้มีจำนวน 186 ฉบับ (มีการนับซ้ำกับงานกลุ่มที่ 1)

กลุ่มที่สามคือ งานศึกษาที่อยู่บนพื้นฐานหลักคิดอื่น ๆ เช่น งานทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่ทำการสำรวจสถานการณ์คอร์รัปชัน งานทางด้านภาษาศาสตร์ที่ทำการสำรวจคำที่ใช้แทนการคอร์รัปชัน หรืองานทางด้านประวัติศาสตร์ที่ทำการศึกษาพัฒนาการของคอร์รัปชันในสังคมไทย ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันของงานศึกษากลุ่มนี้ค่อนข้างหลากหลาย ตามแต่ประเด็นที่ทำการศึกษา โดยรายงานการศึกษาในกลุ่มนี้มีจำนวนเพียง 31 ฉบับ

อย่างไรก็ดี หากพิจารณางานศึกษาทางด้านคอร์รัปชันของประเทศในแถบตะวันตก ต่อภัสสร ยมภาค และคณะ (2562) ได้ทำการจัดกลุ่มงานวิจัยในการศึกษาปัญหาคอร์รัปชันของประเทศตะวันตกสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่

กลุ่มแรกคือ งานศึกษาที่เกี่ยวกับการให้นิยามของการคอร์รัปชัน คุณูปการของการศึกษานิยามคือทำให้เห็นพัฒนาการของการคอร์รัปชันในสังคม เพราะก่อให้เกิดนิยามใหม่ ๆ ที่อาจจะกว้างขึ้นหรือเฉพาะเจาะจงมากขึ้น และทำให้นำไปสู่ความสนใจในการแก้ปัญหาการคอร์รัปชันที่เหมาะสมต่อไป งานศึกษาในกลุ่มนี้ เช่น Heidenheimer, A.J. (ed.) (1970), Heidenheimer, Klitgaard, R. (1988), Johnston and Levine (eds) (1989), Heidenheimer

and Johnston (1989), Evans, P. (1995), Pope, J. (2000), Hellman, J., Jones, G. and Kaufmann, D. (2000), Khan and Jomo (2000), Johnston, M. (2002), Bukovansky (2006), Rose-Ackerman (2007), Mutebi (2008)

กลุ่มที่สองคือ งานศึกษาที่เกี่ยวกับสาเหตุและผลกระทบ (Causes and Consequences) ของการคอร์รัปชัน ซึ่งคุณูปการของการศึกษาสาเหตุและผลกระทบคือทำให้สามารถออกแบบแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพในเชิงระบบและเป็นรูปธรรม งานศึกษาในกลุ่มนี้มีทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เช่น McMullan (1961), Wraith and Simpkins (1963), Bayley (1966), Nye (1967), Tilman (1968), Buchanan and Tullock (1965), Krueger (1974), Lui (1985), Beck and Maher (1986), Lien (1986), Landell-Mills et al. (1989), Theobald (1990), De Soto in Peru (1990), Mauro (1995), Bardhan (1997), Tanzi and Davoodi (1998), Kaufmann and Wei (1999), Santiso (2001), Leff (2002), Kothari (2005), Egger and Winner (2005), Huntington (2002), Gupta et al. (2002), Shleifer and Vishny (2002), Reinikka and Svensson (2004), Olken (2006), Lambsdorff (2007), Aidt (2009), Olken and Pande (2011)

ดังนั้น หากทำการเปรียบเทียบกับงานศึกษาทางด้านคอร์รัปชันของไทยกับงานศึกษาของประเทศในแถบตะวันตก จะพบว่า ความมุ่งเน้นของการศึกษาปัญหาคอร์รัปชันมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง โดยการศึกษาของประเทศในแถบตะวันตกจะมุ่งเน้นไปที่ระบบมากกว่าตัวบุคคล การแก้ปัญหาจึงค่อนข้างเป็นรูปธรรมและมีแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจน ขณะที่การแก้ปัญหาของไทยจะเน้นไปที่การให้คุณค่ากับพฤติกรรมของคนมากกว่า เช่น การทำสิ่งที่ถูกต้อง การทำเพื่อประโยชน์ของสังคม การทำความดี เป็นต้น

### **การคอร์รัปชันในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์**

การพิจารณาคอร์รัปชันในมุมมองเศรษฐศาสตร์ จะเป็นการศึกษาคอร์รัปชันในฐานะของการเป็นหนึ่งในสาขาการผลิต (Sector) ของระบบเศรษฐกิจ (Economy) โดยเป็นการผลิตและส่งมอบสินค้าประเภทบริการ (Service) โดยปกติ สินค้าจะมีคุณลักษณะที่เห็นได้หรือจับต้องได้ (Tangible) นำเสียได้ และเคลื่อนย้ายได้ ส่วนบริการนั้น มักเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตน หรือไม่สามารถมองเห็นได้ (Intangible) มักเป็นสิ่งที่การผลิตกับการบริโภคเกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน และไม่สามารถเก็บรักษาได้นาน เช่น การท่องเที่ยว การขนส่ง เป็นต้น การคอร์รัปชันเองจึงสามารถเป็นบริการประเภทหนึ่ง โดยมีหน้าที่เป็นตัวกลาง (Middleman) ของการติดต่อระหว่างภาครัฐกับเอกชนหรือประชาชน และทำกำไรจากการซื้อขายกฎหมาย กฎระเบียบ และสิทธิประโยชน์บางประเภทของรัฐ ลดต้นทุนธุรกรรมการติดต่อกับภาครัฐ หรืออำนวยความสะดวกสบายในการประสานงานกับภาครัฐ หลายครั้งตัวกลางเหล่านี้ก็เป็นตัวแทน (Broker) ซื้อขายกฎหมาย กฎระเบียบ และสิทธิประโยชน์ของภาครัฐเสียเองอีกด้วย

ในมิติของเศรษฐศาสตร์เอง การมองปัญหาคอร์รัปชันก็ไม่ได้เป็นเนื้อเดียวกัน (Homogenous) เสียทั้งหมด โดยวิธีวิเคราะห์ในเรื่องคอร์รัปชันมีความแตกต่างกันตามสำนักคิด และนำไปสู่ข้อสรุปเชิงนโยบายที่แตกต่างกันด้วย แม้ว่าการแบ่งสำนักคิดจะไม่ได้มีเส้นแบ่งที่ชัดเจน จนก่อให้เกิดการโต้เถียงที่เป็นประเด็นขวหรือดำแยกขาดกัน แต่หากพิจารณาให้ลึกลงไป แนวคิดเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยคอร์รัปชัน (Economics of Corruption) พอจะถูกจำแนกออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ

งานทางด้านเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยคอร์รัปชันกลุ่มแรก มองกฎเกณฑ์ผ่านตลาด โดยกฎเกณฑ์ในที่นี้ รวมไปถึงระเบียบ กติกา และนโยบายต่าง ๆ ในสังคมเป็นสินค้าที่สามารถซื้อขายได้ในตลาด (Rule for Sale) และเนื่องจากกฎเกณฑ์ ระเบียบ กติกา และนโยบายต่าง ๆ เป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ซึ่งภาครัฐมักจะบังคับใช้กฎเกณฑ์หรือการดำเนินนโยบายที่เน้นความเท่าเทียมกัน คือปฏิบัติกับปัจเจกบุคคลทุกคนเท่ากัน เปรียบเสมือนว่าภาครัฐไปกำหนดให้ปริมาณที่แต่ละคนได้รับมีจำกัด และราคาที่ต้องจ่ายคงที่ ทั้งที่ความเต็มใจจ่าย (Willingness to Pay) ต่อกฎเกณฑ์หรือนโยบายนั้น ๆ และความต้องการปริมาณของกฎเกณฑ์หรือนโยบายของปัจเจกบุคคลแต่ละคนมีไม่เท่ากัน ทั้งในเชิงความต้องการ ราคาที่ยินดีจ่าย และผลประโยชน์ที่ได้รับ เมื่อเป็นเช่นนี้ ผลที่ตามมาคือ เกิดตลาดมืดตามมา และการคอร์รัปชันเป็นเพียงตลาดมืดของตลาดที่ซื้อขายกฎเกณฑ์ (Black Market of Rule Market)

ข้อเสนอแนะของนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้ จึงสนับสนุนการสร้างตลาดแข่งขันเสรีของกฎเกณฑ์และนโยบาย เช่น สนับสนุนให้การวิ่งเต้น (Lobbying) เป็นสิ่งที่ยอมรับได้ เพราะเป็นการซื้อขายกฎเกณฑ์หรือนโยบายรูปแบบหนึ่ง อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้เองก็ทราบดีว่า หากสนับสนุนการวิ่งเต้นให้เป็นเสรี อาจจะทำให้นายทุน (Capitalists) ได้เปรียบประชาชน พวกเขาจึงมักตีกรอบการสนับสนุนอยู่ในกลุ่มกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจเป็นหลัก เช่น กฎเกณฑ์การรับแรงงานต่างด้าว หรือกฎเกณฑ์การให้เงินสนับสนุนผู้อพยพ เป็นต้น ทั้งนี้อาจรวมถึงนโยบายอุตสาหกรรมด้วย เช่น การวิ่งเต้นของล็อบบิสต์เพื่อผลักดันหรือคัดค้านนโยบายพลังงาน นโยบายการค้าอาวุธ หรือนโยบายสิทธิบัตรยา เป็นต้น ข้อเสนอของการเปิดเสรีการวิ่งเต้นจะเกิดขึ้นเมื่อประเทศนั้น ๆ อนุญาตให้การวิ่งเต้นเป็นกิจกรรมที่ถูกกฎหมายและต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประชาชนที่เป็นผู้มีสิทธิออกเสียง (Voter) ได้ตระหนักถึงมูลค่าที่ภาครัฐได้รับ และผลกระทบต่อสังคมของกฎเกณฑ์หรือนโยบายที่มีการวิ่งเต้นด้วย กล่าวคือ ทำให้พรรคการเมืองในฐานะผู้วางกฎเกณฑ์หรือผู้ผลิตนโยบายในตลาด มีข้อจำกัดของการยอมรับผลประโยชน์จากการวิ่งเต้นของนายทุน จากการที่ยังคงต้องแสวงหาคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งของประชาชนให้ชนะการเลือกตั้งในครั้งต่อไป (Maximize lobbying benefits under re-election probability)

ขณะที่งานทางด้านเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยคอร์รัปชันกลุ่มหลัง มองการคอร์รัปชันเป็นผลผลิตมาจากสถาบันที่ขูดรีดของการกระจายสิทธิ (Extracting Institution of Right Distribution) เนื่องจากการออกกฎเกณฑ์หรือการดำเนินนโยบายของภาครัฐไม่ใช่สินค้า แต่เป็นพื้นฐานของการดำรงชีวิตของปัจเจกบุคคล (Fundamental) หากจะกล่าวให้ชัดเจนขึ้น นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้มองกฎเกณฑ์หรือนโยบายของรัฐเป็นสิทธิ (Rights) ที่เท่าเทียมกันที่ปัจเจกบุคคลทุกคนพึงได้รับอย่างเสมอภาค และสิทธิเหล่านี้เองคือโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ในการดำรงชีวิตของปัจเจกบุคคลแต่ละคน เมื่อเป็นโครงสร้างพื้นฐานจึงไม่มีใครที่ใคร่ได้หรือต้นทุนของเรื่องนี้มากหรือน้อยเกินไป การที่โครงสร้างพื้นฐานทำงานได้อย่างไม่เท่าเทียม การกระจายทรัพยากรทางนโยบายก็จะไม่มีประสิทธิภาพ สังคมจะเกิดความขัดแย้ง ประชาชนไม่ไว้วางใจภาครัฐ หรือไม่ไว้วางใจแม้แต่กับประชาชนด้วยกันเอง สุดท้าย ประชาชนก็ไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสถาบันร่วมกัน การคอร์รัปชันก็จะดำรงอยู่ได้ โดยเฉพาะกับกลุ่มที่สามารถเข้าถึงอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรได้ (อาจเป็นได้ทั้งรัฐและนายทุน) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาวก็จะต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

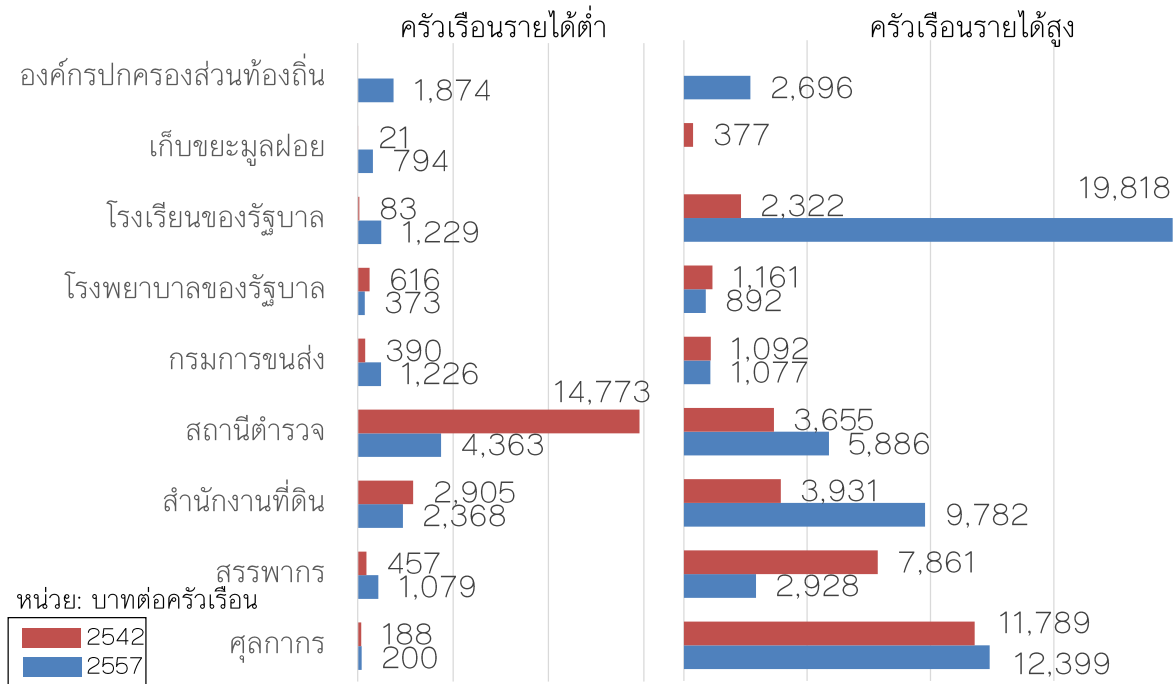
ข้อเสนอแนะของนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้จึงมีเป้าหมายในการสนับสนุนให้เกิดสถาบันที่มีส่วนร่วม (Inclusive Institution) โดยสถาบันที่มีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้ เมื่อประชาชนทุกคนได้รับผลกระทบจากกฎเกณฑ์หรือนโยบายเสมือนเป็นสิทธิที่พึงได้รับอย่างเท่าเทียมกัน และหากเป็นเช่นนั้น คนในสังคมจะยินดีเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบ

สร้าง และปฏิบัติตามข้อกำหนด (Rule of the Game) ของสถาบันร่วมกัน สุดท้าย การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะดีขึ้นในระยะยาว ในอีกด้านหนึ่ง นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้จึงสนับสนุนประชาธิปไตยที่ดี (Good Democracy) เพราะระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่รับประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างเท่าเทียม และรับประกันการมีส่วนร่วมในการออกแบบ ผลิต และได้รับผลประโยชน์จากกฎเกณฑ์และนโยบายของปัจเจกบุคคลแต่ละคนอย่างเหมาะสม เมื่อปัจเจกบุคคลอยู่ภายใต้ประชาธิปไตยที่ดี ปัจเจกบุคคลก็จะเข้ามามีส่วนร่วม เกิดสถาบันที่มีส่วนร่วมตามมา และการคอร์รัปชันก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในที่สุด

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของการถกเถียงของแนวคิดใน 2 สำนักนี้คือ กรณีศึกษาของการศึกษาในโรงเรียน ในด้านหนึ่ง การศึกษาคือนโยบายของรัฐที่ควรสนับสนุนให้เกิดความเท่าเทียมและเสมอภาค ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันที่สนับสนุนให้การศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ในอีกด้านหนึ่ง การผลิตโรงเรียนหรือครูที่มีคุณภาพเท่ากันหมดทั้งประเทศเป็นเรื่องยาก โดยเฉพาะในสังคมที่มีการกระจุกตัวของอุปกรณ์การเรียนที่ดีและครูที่เก่งอยู่ในโรงเรียนบางแห่ง ส่งผลให้ความเต็มใจจ่ายของผู้ปกครองที่จะส่งลูกเข้าเรียนในโรงเรียนแต่ละแห่งมีไม่เท่ากัน กล่าวคือโรงเรียนที่มีคุณภาพดีก็ย่อมมีผู้ปกครองที่เต็มใจจ่ายในราคาสูงกว่าเพื่อให้ลูกได้เข้าเรียน หากสังคมนั้นกำหนดค่าเล่าเรียนของทุกโรงเรียนให้มีราคาเท่ากัน หรือกำหนดความเสมอภาคด้วยเหตุผลบางประการ แต่ขาดการกำกับดูแลที่เข้มแข็ง ผลที่ตามมาก็คือ เกิดตลาดมืดในการรับเด็กเข้าเรียน นั่นก็คือ สินบนหรือแป๊ะเจี๊ยะ ในกรณีเช่นนี้อาจไม่ใช่การผูกขาดของระบบหรือความดีเลวของผู้อำนวยการโรงเรียน แต่เป็นเพราะโรงเรียนที่มีคุณภาพดีมีที่นั่งจำกัดเนื่องมาจากความล้มเหลวของนโยบายที่ไม่สามารถทำให้โรงเรียนทุกแห่งมีคุณภาพเท่าเทียมกันได้

หากพิจารณาเปรียบเทียบมูลค่าสินบนเฉลี่ยที่ครัวเรือนถูกเรียกเก็บในปีที่ผ่านมาแยกตามรายได้ของครัวเรือนระหว่างปี 2542 และ 2557 จะพบว่า เงินสินบนของโรงเรียนเพิ่มสูงขึ้นมาก และเพิ่มอย่างมหาศาลในครัวเรือนที่มีรายได้สูง จากมูลค่าเฉลี่ย 2,322 บาทต่อครัวเรือนเป็นเกือบ 20,000 บาทต่อครัวเรือน สถานการณ์นี้สะท้อนความแตกต่างหรือความเหลื่อมล้ำของการศึกษาไทยได้เป็นอย่างดี การแก้ปัญหาในกรณีนี้อาจไม่ง่าย เพราะเป็นปัญหาเนื่องจากมีความเหลื่อมล้ำของโรงเรียนที่ทำให้ผู้ปกครองจำนวนหนึ่งที่มีฐานะที่ดีกว่าและมีความเต็มใจจ่ายสูงกว่า พร้อมทั้งจะเข้าสู่ตลาดมืด เพื่อจ่ายเงินสินบนหรือแป๊ะเจี๊ยะเพื่อให้ลูกของตนไปเข้าโรงเรียนที่ดี ด้านหนึ่งอาจจะสะท้อนคุณธรรมที่เลวร้ายของผู้ปกครองและผู้รับแป๊ะเจี๊ยะ แต่ในอีกด้านหนึ่ง หากมองการศึกษาเป็นสินค้าตามแนวคิดสำนักตลาดเสรี นี่คือการจ่ายที่สะท้อนประสิทธิภาพการผลิตอย่างแท้จริง (ดูภาพที่ 4)

ภาพที่ 4 มูลค่าสินบนเฉลี่ยที่ครัวเรือนถูกเรียกเก็บในปีที่ผ่านมาแยกตามรายได้ของครัวเรือน



ที่มา: ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2543) และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2557)

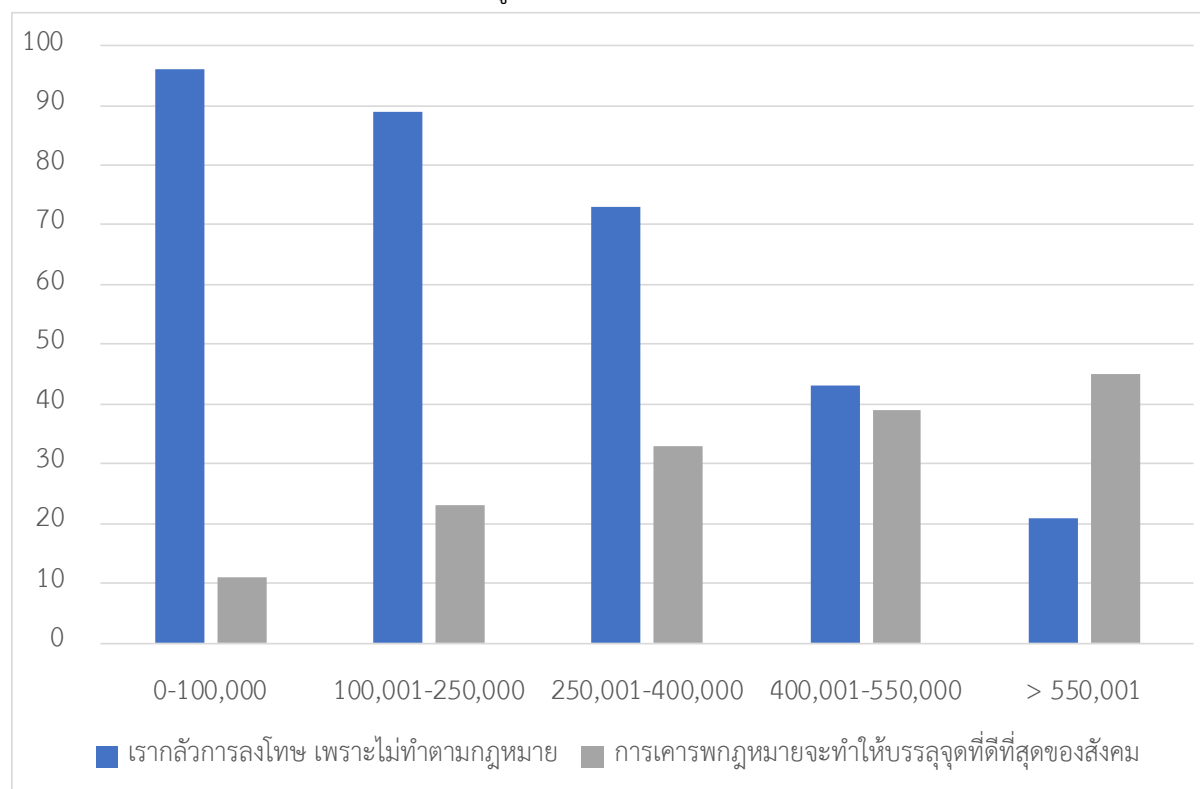
ความน่าสนใจในประเทศไทยก็คือ รัฐไทยมีนวัตกรรมการปกครองในการแบ่งแยกประชาชนของตนเอง (Segmentation) ออกเป็น 2 กลุ่ม โดยกลุ่มหนึ่งในนามของชนชั้นนำ (Elites) เป็นกลุ่มที่สามารถเข้าถึงตลาดในการออกกฎหมายและนโยบายได้ กล่าวคือสามารถเปลี่ยนแปลงกฎกติกาของสังคมได้ และสามารถซื้อขาย มีอิทธิพล และควบคุมผลกระทบของนโยบายได้ ซึ่งดูเหมือนว่า ชนชั้นนำเหล่านี้สามารถเข้าถึงตลาดที่ทำการซื้อขายกฎหมายที่สูงในระดับกฎหมายได้เลย (Legal Market) ขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งในนามของพลเมือง (Citizens) เป็นกลุ่มที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย (Enforcement) ในฐานะที่กฎหมายเป็นกติกาประเภทหนึ่งของสถาบันทางสังคม และเป็นข้อบังคับให้ทุกคนจะได้รับสิทธิหรือการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามกฎกติกาทางสังคมก็จะถูกลงโทษอย่างเท่าเทียมเช่นกัน ดังนั้น คนสองกลุ่มคือชนชั้นนำและพลเมืองถูกครอบงำโดยแนวคิดเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยคอร์รัปชันคนละชุดกัน ผลก็คือ ในสังคมมีชนชั้นนำเป็นผู้ผลิตกฎหมาย และมีพลเมืองเป็นผู้ถูกบังคับซื้อกฎหมายเหล่านี้

ข้อมูลเชิงประจักษ์จากการสำรวจของธานี ชัยวัฒน์ และคณะ (2561) น่าจะช่วยยืนยันนวัตกรรมการปกครองของภาครัฐไทยได้เป็นอย่างดี โดยหากเปรียบเทียบคำถาม 2 คำถามที่มีตัวเลือกของคำตอบเป็นแบบตัวแปรหุ่น (Dummy Variable) คือ ตอบได้แค่ว่า “ใช่” หรือ “ไม่ใช่” แล้วคำนวณออกมาเป็นร้อยละของคนที่ตอบว่าใช่ ซึ่งหมายถึงร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วยกับข้อความในคำถามนั้น ๆ จากนั้น ทำการพิจารณาแยกกลุ่มตามรายได้ส่วนบุคคลต่อปี โดยมีการแบ่งช่วงที่ไม่เท่ากัน ในช่วงแรกสุดคือกลุ่มคนที่จนที่สุดจะมีรายได้ไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี เพื่อให้สอดคล้องเกณฑ์คนจนของกระทรวงการคลัง จากนั้นเป็นการแบ่งช่วงเมื่อรายได้เพิ่มขึ้นทุก ๆ 150,000 บาทต่อปี จะพบประเด็นที่น่าสนใจ 2 ประเด็น

ประเด็นแรก เป็นการเปรียบเทียบคำถาม 2 คำถาม คำถามแรก “เรากลัวการลงโทษเพราะไม่ทำตามกฎหมายหรือไม่” และ คำถามที่สองคือ “การเคารพกฎหมายจะทำให้สังคมบรรลุจุดที่ดีที่สุดหรือไม่” จากภาพที่ 5

จะเห็นได้ว่า คนที่มีรายได้ต่ำกว่า 100,000 บาท มีจำนวนสูงถึงร้อยละ 96 จะเคารพกฎหมายเพราะกลัวการลงโทษ ทั้งที่มีเพียงร้อยละ 7 เท่านั้นที่เชื่อว่าการเคารพกฎหมายจะทำให้สังคมบรรลุจุดที่ดีที่สุดในทางตรงกันข้าม คนที่มีรายได้มากกว่า 550,000 บาทต่อปี จะกลัวการลงโทษตามกฎหมายน้อยลงเหลือเพียงร้อยละ 21 และส่วนใหญ่ ร้อยละ 45 เชื่อว่าการเคารพกฎหมายจะทำให้บรรลุจุดที่ดีที่สุดของสังคมได้ ประเด็นดังกล่าวเป็นการสะท้อน วัฒนธรรมการเคารพกฎหมายหรือ (Culture of Lawfulness) ที่แตกต่างกันของสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำทางรายได้

ภาพที่ 5 สัดส่วนของผู้ตอบคำถามในประเด็นของวัฒนธรรมการเคารพกฎหมาย (หน่วยแกนตั้ง: ร้อยละของผู้ตอบว่า “ใช่” หน่วยแกนนอน: รายได้ บาทต่อปี)

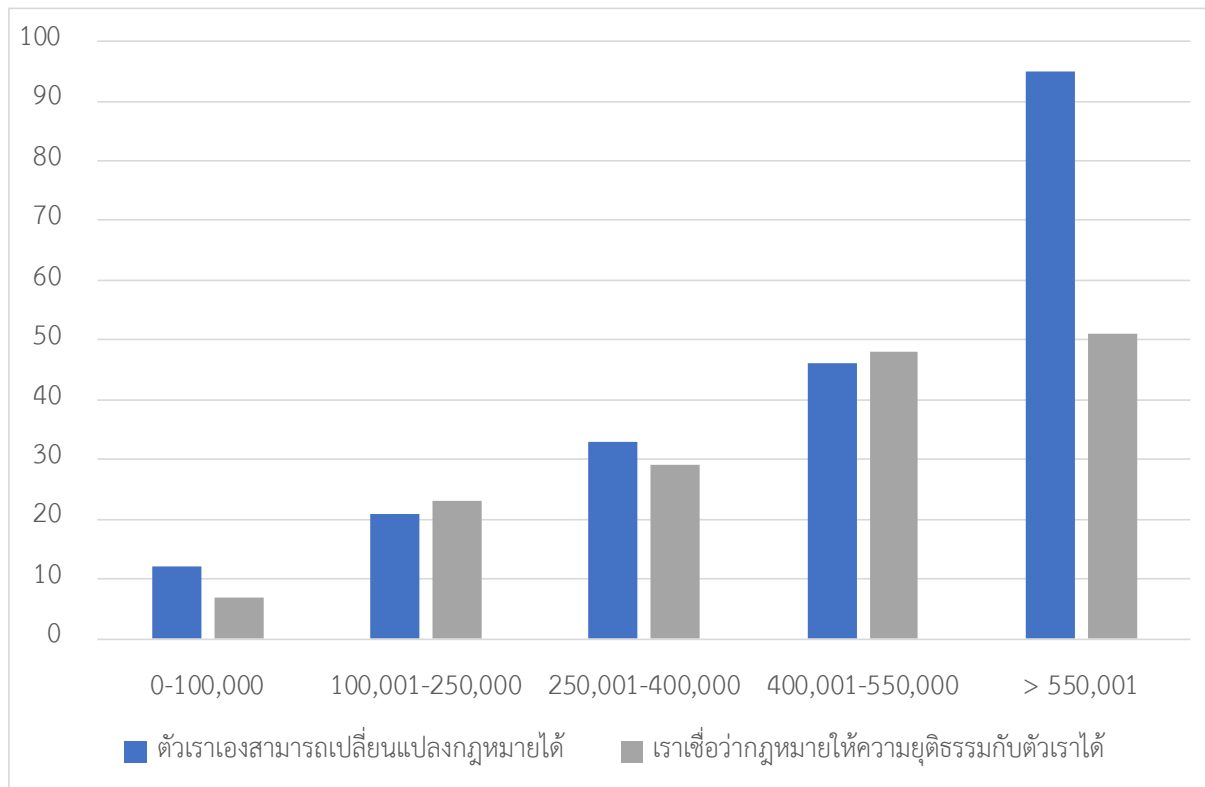


ที่มา: ธาณี ชัยวัฒน์ และคณะ (2561)

ขณะที่ประเด็นที่สองเป็นการเปรียบเทียบคำถามสำคัญ 2 คำถาม ได้แก่ คำถามแรก “ท่านเชื่อว่าตัวเราเองสามารถเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้หรือไม่” และคำถามที่สองคือ “ท่านเชื่อว่าการกฎหมายให้ความยุติธรรมกับตัวท่านได้หรือไม่” จะเห็นได้ว่า คนที่มีรายได้ต่ำกว่า 100,000 บาทต่อปี มีสัดส่วนของคนที่ยังเชื่อว่าตัวเองสามารถเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้น้อยมาก เพียงร้อยละ 12 เท่านั้น และเพียงร้อยละ 11 ที่เชื่อว่าการกฎหมายให้ความยุติธรรมกับตัวเขาได้ ในทางตรงกันข้าม คนที่มีรายได้มากกว่า 550,000 บาทต่อปีเกือบทั้งหมด ร้อยละ 95 เชื่อว่าตัวเขาเองสามารถเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้ และร้อยละ 51 มีความเชื่อว่าการกฎหมายให้ความยุติธรรมกับตนเองได้ ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ คนที่มีรายได้ในลำดับขั้นสูงที่สุดนี้กลุ่มเดียวเท่านั้นที่มีความเชื่อว่า ตัวเองสามารถเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้ แตกต่างจากกลุ่มอื่น ๆ อย่างชัดเจน เช่น กลุ่มที่มีรายได้รองลงไปมีเพียงจำนวนร้อยละ 46 เท่านั้นที่เชื่อว่าเขาสามารถเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้ นั่นอาจเพราะคนกลุ่มนี้มีรายได้สูงพอที่สามารถเข้าถึงตลาดการค้ากฎหมายในสังคมไทยได้ (ดูภาพที่ 6)



ภาพที่ 6 สัดส่วนของผู้ตอบคำถามในประเด็นของความไว้วางใจต่อกฎหมาย  
(หน่วยแกนตั้ง: ร้อยละของผู้ตอบว่า “ใช่” หน่วยแกนนอน: รายได้ บาทต่อปี)



ที่มา: ธาณี ชัยวัฒน์ และคณะ (2561)

ข้อมูลเชิงประจักษ์จากการสำรวจดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในสังคมไทย มีการแบ่งแยกคนออกเป็น 2 กลุ่มอย่างชัดเจน คนที่มีรายได้สูงคือ กลุ่มคนที่สามารถเข้าถึงหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้ พวกเขาจึงไม่กลัวการลงโทษ หากไม่ทำตามกฎหมาย พวกเขาเชื่อว่ากฎหมายให้ความยุติธรรมได้ และเชื่อว่าการเคารพกฎหมายจะทำให้บรรลุจุดที่ดีที่สุดของสังคม ในขณะที่คนที่มีรายได้น้อยคือ กลุ่มคนที่ปฏิบัติตามกฎหมายเพราะกลัวการถูกลงโทษ แม้จะไม่เชื่อว่ากฎหมายทำให้บรรลุจุดที่ดีที่สุดของสังคมได้ และไม่เชื่อว่ากฎหมายจะให้ความยุติธรรมกับพวกเขาได้ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ พวกเขาายังเชื่อว่าตัวพวกเขาเองไม่มีพลังพอที่จะสามารถเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้

หากเทียบเคียงกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ในสองสำนักที่มีการถกเถียงกันอยู่ อาจกล่าวได้ว่า ในสังคมไทย คนรวยอยู่ในสถานะที่เป็นไปตามแนวคิดแรก กล่าวคือ กฎหมายเป็นสินค้าหรือบริการที่ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ปรับปรุงพัฒนาและเปลี่ยนแปลงได้ตามการต่อรองของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม เพราะฉะนั้น กฎหมายจึงเป็นเสมือนเครื่องมือที่อำนวยความสะดวก (Facilitate) สังคมให้บรรลุจุดที่ดีที่สุด ในขณะที่คนจนอยู่ในสถานะที่เป็นไปตามแนวคิดที่สอง คือ กฎหมายเป็นสภาพบังคับในสถาบันที่พึงต้องปฏิบัติตาม โอกาสในมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมีความเป็นไปได้น้อยมาก แต่ยังคงต้องปฏิบัติตาม แม้จะไม่เห็นด้วยก็ตาม

การมองกฎหมายด้วยแนวคิดที่แตกต่างกันนี้ ก่อให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงในสังคมไทย เพราะนอกจากจะไม่สามารถหาจุดเชื่อมโยงกันได้เลย ยังมีความขัดแย้งทางความคิดอย่างชัดเจนอีกด้วย หากเทียบเคียงกับกรณีของต่างประเทศจะเห็นความแตกต่างพอสมควร เพราะโดยทั่วไปแล้ว ในประเทศใดประเทศหนึ่งนั้น จะถูกครอบงำโดย

แนวคิดใดแนวคิดหนึ่งเพียงแนวคิดเดียว ยกตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกาที่ยอมรับการต่อรองทางนโยบาย และการมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ก็จะมีนโยบายหรือกฎหมายเป็นตลาดที่แลกเปลี่ยนได้ ขณะที่ประเทศในแถบยุโรปจะให้ความสำคัญกับสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง ก็จะถูกรอรับในแนวคิดที่สอง ที่มองว่ากฎหมายเป็นสถาบันที่ประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่พึงได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม การต่อรองเพื่อให้ได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันนั้น ย่อมไม่อาจยอมรับได้

### ประเด็นที่น่าสนใจทางเศรษฐศาสตร์มหภาคของการคอร์รัปชัน

การพิจารณาประเด็นทางเศรษฐศาสตร์มหภาคของการคอร์รัปชัน จะแยกออกเป็น 3 ประเด็นใหญ่ ๆ ได้แก่ ขนาดทางเศรษฐกิจของสาขาคอร์รัปชัน ค่าตัวทวี (Multiplier) ของการลดคอร์รัปชันที่มีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ และต้นทุนแฝง (Hidden Cost) ของการผลิตบริการคอร์รัปชันในสังคม

#### ขนาดเศรษฐกิจของสาขาคอร์รัปชัน

การพิจารณาขนาดทางเศรษฐกิจของสาขาคอร์รัปชัน เป็นความพยายามในการวัดมูลค่าของคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคมไทย แต่ด้วยข้อจำกัดของการวัดมูลค่าของรูปแบบกิจกรรมคอร์รัปชัน การวัดขนาดเศรษฐกิจจึงทำได้เฉพาะการประมาณมูลค่าสินบนของครีวเรื่อน และการยกยอกงบประมาณเท่านั้น ในขณะที่มูลค่าสินบนของภาคธุรกิจ การใช้งบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ การใช้อำนาจโดยมิชอบ และการใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว จะไม่สามารถประเมินออกมาเป็นตัวเงินได้ เนื่องจากไม่มีข้อมูลที่เพียงพอ และบางส่วนยังขาดเครื่องมือหรือเทคนิคทางวิชาการในการประเมินกิจกรรมเหล่านั้นออกมาเป็นตัวเงินได้อย่างน่าเชื่อถือ

สำหรับการประเมินขนาดเศรษฐกิจของสาขาคอร์รัปชันจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การประมาณมูลค่าสินบนของครีวเรื่อน และมูลค่าการยกยอกงบประมาณ

การประมาณมูลค่าสินบนของครีวเรื่อนจะใช้ข้อมูลจากการสำรวจประสบการณ์ (Experience) ของการจ่ายสินบนของหัวหน้าครีวเรื่อนทั่วประเทศจากการสำรวจของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2543) และผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2557) ซึ่งเป็นการสำรวจหัวหน้าครีวเรื่อน เนื่องจากหัวหน้าครีวเรื่อนมักจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของครีวเรื่อนในการติดต่อกับหน่วยงานราชการ จึงมีความเกี่ยวข้องกับสินบนค่อนข้างมาก รวมทั้งการสำรวจทั้งสองครั้งเป็นการสำรวจที่สามารถอ้างอิงกับคุณลักษณะของประชากรในระดับประเทศได้ จึงสามารถประมาณค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศได้ด้วย

ตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่า มูลค่าสินบนรวมที่มีการจ่ายโดยครีวเรื่อนทั่วประเทศในปี 2557 อยู่ที่ประมาณเกือบ 5,000 ล้านบาท ขณะที่ในปี 2542 มูลค่าสินบนรวมอยู่ที่ประมาณ 15,000 ล้านบาท หากพิจารณาร่วมกับอัตราเงินเฟ้อในช่วง 15 ปีดังกล่าว (ปี 2542 ถึง 2557) ซึ่งอยู่ที่ประมาณ 35% จะพบว่า มูลค่าสินบนรวมหรือมูลค่าทางเศรษฐกิจของการคอร์รัปชัน อันเนื่องมาจากการจ่ายสินบนลดลงอย่างมาก แต่ทั้งนี้ก็ยังคงเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจที่สูง

ตารางที่ 3 มูลค่าสินบนรวมที่มีการจ่ายโดยครัวเรือนทั่วประเทศ (หน่วย: ล้านบาท)

	2557	2542
สัดส่วนของครัวเรือนที่ถูกเรียกสินบน	4.8	10
มูลค่าสินบนที่ต้องจ่ายต่อครัวเรือน (บาท)	5,016	9,722
มูลค่าสินบนรวมที่มีการจ่าย (ล้านบาท)	4,944	15,400

ที่มา: ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2543) และผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2557)

เนื่องจากการยกยอกงบประมาณไม่สามารถหาข้อมูลได้โดยตรง การประมาณมูลค่าการยกยอกงบประมาณจะใช้ข้อมูลจากการทำ Data Crawling/Scraping จากสำนักข่าวจำนวน 5 แห่ง ได้แก่ ไทยรัฐ มติชน เนชั่น ผู้จัดการ (Manager) และแนวหน้า ทั้งนี้รวมถึงข้อมูลจากบทบรรณาธิการและการสัมภาษณ์ เพื่อประมาณการค่าเฉลี่ยของร้อยละของงบประมาณที่ถูกยกยอกที่มีการพูดถึงในแต่ละปีว่ามีค่าเท่าไร จากนั้นนำมาคำนวณกับงบลงทุนของภาครัฐในปีนั้น ๆ ทั้งนี้การประมาณมูลค่าการยกยอกงบประมาณในปี 2542 โดยใช้การหาค่าเฉลี่ยจากข้อมูลที่รวบรวมได้ในปี 2541 ถึง 2543 และใช้ข้อมูลปี 2556 ถึง 2558 เป็นตัวแทนของปี 2557 (ดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 การประมาณการมูลค่างบประมาณที่ถูกยกยอก

	2557	2542
(1) จำนวนข่าวที่มีการระบุตัวเลขร้อยละของการยกยอกงบประมาณ (ในช่วง 3 ปี) (ครั้ง)	79	46
(2) ค่าเฉลี่ยร้อยละของการยกยอกงบประมาณ (Mean) (ร้อยละต่องบประมาณ)	32	21
(3) ค่ามัธยฐาน (Median) (ร้อยละต่องบประมาณ)	30	20
(4) ควอไทล์ที่สามของร้อยละของการยกยอกงบประมาณ (Q3) (ร้อยละต่องบประมาณ)	40	25
(5) ควอไทล์ที่หนึ่งของร้อยละของการยกยอกงบประมาณ (Q1) (ร้อยละต่องบประมาณ)	20	12
(6) มูลค่ารายจ่ายลงทุนภาครัฐ (ล้านบาท)*	186,437.95	91,904.66
(7) [= (2) x (6)] มูลค่างบประมาณที่ถูกยกยอก (ประมาณการ) (ล้านบาท)	59,660.14	19,299.98

ที่มา: จากการทำ Data Crawling/Scraping จากสำนักข่าวจำนวน 5 แห่ง

ได้แก่ ไทยรัฐ มติชน เนชั่น ผู้จัดการ และแนวหน้า และ \* จากสถิติการคลังของรัฐบาล กระทรวงการคลัง

หมายเหตุ: ข้อมูลรายจ่ายลงทุนภาครัฐ ไม่รวมรายจ่ายงบประมาณอื่นที่ไม่ปรากฏตามงบประมาณ

หากทำการเปรียบเทียบมูลค่าของสาขาคอร์รัปชันกับมูลค่าการผลิตของสาขาอื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจ จะพบว่า ทั้งปี 2557 และปี 2542 มูลค่าการคอร์รัปชันในประเทศไทย เป็นสาขาการผลิตที่มีขนาดใหญ่เป็นลำดับที่ 16 จาก 24 สาขาตามการแบ่งสาขาการผลิตของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ดูตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 ขนาดของมูลค่าคอร์รัปชันเปรียบเทียบกับสาขาการผลิตอื่น ๆ

	2557		2542	
	สาขาการผลิต	มูลค่า (ล้านบาท)	สาขาการผลิต	มูลค่า (ล้านบาท)
1	Food products	532,958	Food products	192,467
2	Computer, electronic and optical products	367,282	Beverages	138,862
3	Chemicals and chemical products	326,200	Coke and refined petroleum products	115,013
4	Coke and refined petroleum products	310,945	Textiles	107,196
5	Motor vehicles, trailers and semi-trailers	300,730	Computer, electronic and optical products	95,713
6	Beverages	286,228	Wearing apparel	82,553
7	Rubber and plastics products	264,573	Chemicals and chemical products	64,673
8	Electrical equipment	185,753	Non-metallic mineral products	64,409
9	Machinery and equipment not elsewhere classified	160,332	Rubber and plastics products	56,284
10	Non-metallic mineral products	148,621	Fabricated metal products, except machinery and equipment	52,419
11	Other manufacturing	148,192	Other manufacturing	51,256
12	Textiles	114,327	Electrical equipment	48,847
13	Fabricated metal products, except machinery and equipment	110,410	Machinery and equipment not elsewhere classified	43,830
14	Other transport equipment	90,633	Motor vehicles, trailers and semi-trailers	42,738
15	Wearing apparel	78,951	Leather and related products	35,816
<b>16</b>	<b>Corruption*</b>	<b>64,604</b>	<b>Corruption</b>	<b>34,700</b>
17	Basic metals	60,793	Tobacco products	32,036
18	Tobacco products	56,424	Paper and paper products	31,795
19	Paper and paper products	52,402	Basic metals	27,027
20	Wood and products of wood and cork	43,295	Other transport equipment	20,814
21	Leather and related products	41,036	Wood and products of wood and cork	14,436

	2557		2542	
	สาขาการผลิต	มูลค่า (ล้านบาท)	สาขาการผลิต	มูลค่า (ล้านบาท)
22	Basic pharmaceutical products and pharmaceutical preparations	35,568	Basic pharmaceutical products and pharmaceutical preparations	11,740
23	Furniture	33,203	Furniture	11,332
24	Printing and reproduction of recorded media	11,478	Printing and reproduction of recorded media	7,582
25	Repair and installation of machinery and equipment	1,816	Repair and installation of machinery and equipment	693

ที่มา: ตารางสถิติบัญชีประชาชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ \* จากการคำนวณ  
หมายเหตุ: ข้อมูลของคอร์รัปชันอาจนับซ้ำกับข้อมูลในสาขาการผลิตอื่น เนื่องจากเป็นสาขาที่มีมูลค่าแทรกอยู่ในสาขา  
การผลิตอื่น และไม่นับรวมการจ่ายสินบนโครงการขนาดใหญ่ที่อยู่นอกกรอบการรับเงินงบประมาณจากการให้สัมปทาน

หากพิจารณาคูณค่าของการคอร์รัปชันรวมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในปี 2557 เปรียบเทียบกับผลผลิตมวลรวมรายจังหวัดของจังหวัดต่าง ๆ จะพบว่า มูลค่าของการคอร์รัปชันเทียบได้กับจังหวัดขนาดกลาง โดยมีขนาดอยู่ระหว่างจังหวัดลำปางและชัยภูมิ ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีขนาดใหญ่อันดับที่ 43 และ 44 ของประเทศไทย นั้นหมายความว่ามูลค่าการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในแต่ละปี สามารถนำมาดูแลประชากรในจังหวัดชัยภูมิได้ทั้งจังหวัดเลยทีเดียว (ดูตารางที่ 6)

ตารางที่ 6 ขนาดของมูลค่าคอร์รัปชันเปรียบเทียบกับผลผลิตมวลรวมรายจังหวัด

อันดับ	จังหวัด	มูลค่า (ล้านบาท)
1	0701 BANGKOK METROPOLIS	5,022,016.31
2	0403 RAYONG	984,980.32
3	0401 CHON BURI	976,460.34
...		
41	0117 SI SA KET	69,573.72
42	0504 PHETCHABURI	68,488.57
43	0202 LAMPANG	68,199.16
	<b>Corruption</b>	<b>64,604.44</b>
44	0110 CHAIYAPHUM	60,087.19
45	0116 MAHA SARAKHAM	56,002.22
46	0108 KALASIN	55,836.01
...		
75	0506 SAMUT SONGKHRAM	21,881.44
76	0119 AMNAT CHAREON	17,654.79
77	0204 MAE HONG SON	13,000.32

ที่มา: ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ \* จากการคำนวณ  
หมายเหตุ: ข้อมูลของคอร์รัปชันอาจนับซ้ำกับข้อมูลใน GPP เนื่องจากเป็นสาขาที่มีมูลค่าแทรกอยู่ในสาขาการผลิตอื่น  
และไม่นับรวมการจ่ายเงินบนโครงการขนาดใหญ่ที่อยู่รอบการรับเงินงบประมาณจากการให้สัมปทาน

#### ค่าตัวทวี (Multiplier) ของการลดคอร์รัปชันที่มีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

การประมาณค่าตัวทวี (Multiplier) ของการลดคอร์รัปชันที่มีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น อาจเริ่มต้นจากงานศึกษาของ Mauro (1995) ที่ได้ทำการประมาณการผลกระทบของคอร์รัปชันที่มีต่อมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ด้วยวิธีการ Two-stage least square และ Ordinary least square เพื่อศึกษาว่า หากทำการเปรียบเทียบระดับการพัฒนาของแต่ละประเทศแล้ว การคอร์รัปชันก่อให้เกิดผลทางลบต่อการพัฒนาเล็กน้อยเพียงใด โดยพบว่า หากค่า CPI เพิ่มขึ้น 1 หน่วย อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ จะสูงขึ้นร้อยละ 0.08 ต่อปีโดยเฉลี่ย

หากนำเอาค่าจากการประมาณการของ Mauro (1995) มาคำนวณกับตัวเลขมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี 2557 ซึ่งมีมูลค่า 13,230,303 ล้านบาท และค่า CPI (2557) ที่ 38 คะแนน เพื่อประมาณการค่าตัวทวี จะสามารถคำนวณได้ดังนี้

- มูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี 2557 เท่ากับ 13,230,303 ล้านบาท คำนวณอัตราการเติบโตที่ร้อยละ 0.08 เพื่อประมาณการความเสียหายของมูลค่าทางเศรษฐกิจเมื่อค่า CPI เพิ่มขึ้น 1 คะแนน เท่ากับ  $13,230,303 \times 0.08 / 100 = 10,584.24$  ล้านบาท

- ค่า CPI ในปี 2557 ของไทยอยู่ที่ 38 คะแนน และมูลค่าการคอร์รัปชันอยู่ที่ 64,604.14 ล้านบาท ดังนั้น ค่า CPI 1 คะแนน น่าจะมีมูลค่าการคอร์รัปชันของไทยอยู่ที่  $64,604.14 / 38 = 1,700.11$  ล้านบาท

- ดังนั้น ค่าตัวทวีของสาขาคอร์รัปชันของไทย จะเท่ากับ  $10,584.24 / 1,700.11 = 6.23$  เท่า

อันที่จริง ค่าตัวทวีของสาขาคอร์รัปชันของไทยจากการเทียบเคียงกับงานของ Mauro (1995) จะอยู่ที่ 6.23 เท่า ซึ่งถือว่าค่อนข้างสูงมาก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับค่าตัวทวีของการใช้จ่ายของภาครัฐที่งานวิจัยส่วนใหญ่จะประมาณการได้ที่ 1.4 ถึง 1.8 เท่า กล่าวคือ ค่าตัวทวีของการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันสูงกว่าค่าตัวทวีของการใช้จ่ายภาครัฐทั่วไปประมาณ 3-4 เท่า สาเหตุที่มีค่าสูงเช่นนี้เนื่องมาจากการคอร์รัปชันเป็นส่วนรั่วไหล (Leakage) ของระบบเศรษฐกิจ ที่ทำให้ทรัพยากรไหลออกไปจากระบบที่ก่อให้เกิดรายได้และผลิตภาพกับสังคม ผลการคือ การคอร์รัปชันทำให้การกระจายรายได้เลวลง เพราะเป็นการดึงทรัพยากรจากประชาชนทั่วไป นั่นคือ ค่าตัวทวีของการบริโภคจะหายไป และเป็นการเพิ่มต้นทุนที่ไม่มีผลิตผล (Unproductive Cost) ให้กับผู้ผลิต นั่นคือ ค่าตัวทวีของการผลิตจะหายไป รวมทั้งยังลดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายภาครัฐ ทำให้ค่าของตัวทวีการใช้จ่ายภาครัฐลดลง

อย่างไรก็ดี ควรพึงระวังด้วยว่า หากอ้างอิงตาม Mauro (1995) แล้ว มูลค่าความเสียหายของระบบเศรษฐกิจ 10,584.24 ล้านบาท น่าจะสอดคล้องกับความเป็นจริง แต่เนื่องจากมูลค่าการคอร์รัปชันของไทยที่ประเมินได้อยู่ที่ 64,604.14 ล้านบาท ซึ่งอาจจะต่ำเกินไปจริง (Underestimate) จึงอาจจะส่งผลให้ค่าตัวทวีการคอร์รัปชันที่คำนวณได้นี้ มีค่าสูงเกินไปจริง (Overestimate) ได้

#### ต้นทุนแฝง (Hidden Cost) ของการผลิตบริการคอร์รัปชันในสังคม

นอกเหนือจากต้นทุนทางตรงที่สังคมต้องแบกรับจากการคอร์รัปชันแล้ว สังคมยังมีต้นทุนแฝงอีกเป็นจำนวนมาก ผ่านองค์กรที่สังคมตั้งขึ้นมาเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน เพราะการทำงานขององค์กรเหล่านี้มีต้นทุนเช่นกัน องค์กรที่ทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชันโดยตรง และงบประมาณที่องค์กรเหล่านี้ต้องใช้แสดงได้ตามตารางที่ 7

ตารางที่ 7 องค์กรที่ทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชันโดยตรง และงบประมาณที่องค์กรเหล่านี้ต้องใช้ในปี 2557

องค์กร	งบประมาณ (ล้านบาท)
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)	1,320.5
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)	272.0
สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.)	270.7
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สต.ง.)	1,651.7

ที่มา: เอกสารเผยแพร่งบประมาณแผ่นดิน ประจำปี พ.ศ.2557

อย่างไรก็ดี จากตัวเลขงบประมาณที่มีมูลค่าไม่สูงนัก เมื่อเทียบกับมูลค่าของการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจริง อาจไม่สามารถบอกได้ว่าการใช้งบประมาณมีประสิทธิภาพหรือไม่ หรือมูลค่างบประมาณเองต่ำเกินไปหรือไม่ เพียงแต่ต้องการชี้ให้เห็นว่า นี่คือนต้นทุนแฝงที่ชัดเจน (Explicit Hidden Cost) เกี่ยวกับคอร์รัปชันของสังคม

ทั้งนี้ ยังมีต้นทุนแฝงอยู่ภายในองค์กรต่าง ๆ ของภาครัฐ เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายตรวจสอบของกระทรวงต่าง ๆ และภาคส่วนอื่นของสังคม เช่น องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่เกิดจากความร่วมมือของเอกชน หรือองค์กร NGOs ต่าง ๆ รวมถึงยังมีต้นทุนธุรกรรมที่เกิดขึ้นจากการออกกฎระเบียบที่เคร่งครัดและซับซ้อนเป็นจำนวนมาก เพื่อป้องกันปัญหาคอร์รัปชันอีกด้วย

### ประเด็นที่น่าสนใจทางเศรษฐศาสตร์จุลภาคของการคอร์รัปชัน

การพิจารณาประเด็นทางเศรษฐศาสตร์จุลภาคของการคอร์รัปชัน จะมุ่งไปที่การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตผ่านการทำงานของตลาดคอร์รัปชัน โดยจะแยกออกเป็น 3 ประเด็นใหญ่ ๆ ได้แก่ รูปแบบของธุรกิจ การทำกำไร และการสะสมทุน บทบาทในการทำงานของตลาดบริการคอร์รัปชัน การบูรณาการผลิต (Integration) ของบริการคอร์รัปชัน และการถ่ายโอนการคอร์รัปชันไปสู่ภาคเอกชน (Privatization)

#### รูปแบบของธุรกิจ การทำกำไรและการสะสมทุน

หากพิจารณารูปแบบของธุรกิจในสาขาบริการคอร์รัปชันและการสะสมทุนของธุรกิจ อาจไม่สามารถทำได้โดยตรง เพราะเส้นทางของเงินของธุรกิจนี้เป็นความลับและตรวจสอบได้ยาก แต่เราสามารถเข้าใจรูปแบบของธุรกิจบริการคอร์รัปชันได้ โดยวิธีทางอ้อมผ่านคำถาม 2 คำถามในงานวิจัย 2 ชิ้น

การสำรวจของ ธาณี ชัยวัฒน์และคณะ (2561) มีคำถามหนึ่งที่ว่า “เมื่อคุณคิดว่าคุณต้องการความช่วยเหลือในการติดต่อกับภาครัฐเป็นพิเศษ เช่น ต้องการการอำนวยความสะดวก / ต้องการความสะดวกสบาย / ต้องการได้รับความเกรงใจ และคุณพร้อมจะมีค่าตอบแทน คุณสามารถทำอย่างไรได้บ้างต่อไปนี้” โดยมีทางเลือก 4 ทาง คำถามดังกล่าวเป็นการสอบถามทางอ้อมว่า หากพวกเขาต้องการกระบวนการพิเศษ ซึ่งหมายถึงการคอร์รัปชัน พวกเขาจะเข้าถึงบริการคอร์รัปชันได้อย่างไร

ในทางเลือก 4 ทางที่มีให้ ได้แก่ ทางเลือกที่หนึ่งคือ “ตนเองรู้จักเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงที่คิดว่าจะช่วยได้” นั่นคือ การที่พวกเขาเข้าถึงข้อมูลโดยตรงของผู้ให้บริการคอร์รัปชัน ว่าพวกเขาสามารถซื้อบริการนี้ได้จากใคร ทางเลือกที่สองคือ “คิดว่าสามารถหาทางเข้าถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงด้วยตนเองได้” เป็นการสอบถามว่า พวกเขาคิดว่าจะสามารถหาข้อมูลผู้ให้บริการคอร์รัปชันได้ทั่วไปในตลาดหรือไม่ ทางเลือกที่สามคือ “คิดว่ารู้จักคนที่นำไปสู่การช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงได้” นั่นคือ พวกเขาไม่มีข้อมูลโดยตรงและไม่สามารถหาข้อมูลทั่วไปได้ผ่านตลาด แต่สามารถสอบถามจากคนรู้จัก เพื่อให้เข้าถึงผู้ให้บริการคอร์รัปชันได้ ขณะที่ทางเลือกที่สี่คือ “ไม่ทราบเลยว่าจะเข้าถึงได้อย่างไร” ก็คือบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงตลาดได้



ตารางที่ 8 สัดส่วนของการตอบคำถามในประเด็นเรื่องความครอบคลุมของตลาดคอร์รัปชัน (หน่วย: ร้อยละ)

	ทั้งหมด	รายได้สูง (กว่าค่าเฉลี่ย)	รายได้ต่ำ (กว่าค่าเฉลี่ย)
ตนเองรู้จักเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงที่คิดว่าจะช่วยได้	21	31	12
คิดว่าสามารถหาทางเข้าถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงด้วยตนเองได้	8	14	2
คิดว่ารู้จักคนที่น่าไปสู่การช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงได้	58	52	64
ไม่ทราบเลยว่าจะเข้าถึงได้อย่างไร	13	3	22
รวม	100	100	100
จำนวนผู้ตอบคำถามข้อนี้ (คน)	3,772	1,736	2,036
จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม (คน)	3,980	1,753	2,227

ที่มา: ธาณี ชัยวัฒน์ และคณะ (2561)

จากตารางที่ 8 มีประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ ประการแรก ตลาดคอร์รัปชันมีความครอบคลุมของตลาด (Market Coverage) สูงมาก คือ มีประชากรจำนวนเพียงร้อยละ 13 เท่านั้นที่หากต้องการใช้บริการคอร์รัปชันแล้วไม่ทราบว่าจะสามารถเข้าถึงผู้ให้บริการคอร์รัปชันได้อย่างไร หรือในอีกด้านหนึ่งแปลว่าบริการคอร์รัปชันมีความครอบคลุมไปแล้วร้อยละ 87 ของตลาด ประการที่สอง คนที่สามารถเข้าถึงตลาดคอร์รัปชันได้โดยตรง ซึ่งหมายถึงคนที่รู้จักเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่คิดว่าจะให้ความช่วยเหลือได้ มีจำนวนถึงร้อยละ 21 ของประชากร และสัดส่วนความรู้จักของคนที่มีรายได้สูงมีมากกว่าคนที่มีรายได้ต่ำ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยไม่ได้ให้คำนิยามของเจ้าหน้าที่ระดับสูงเอาไว้ ดังนั้น อันที่จริงแล้วเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงที่คนมีรายได้สูงสามารถเข้าถึงได้ก็น่าจะมีระดับที่สูงกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่คนรายได้ต่ำคิดว่าตัวเองเข้าถึงได้ด้วย ประการที่สาม คนที่คิดว่าสามารถหาทางเข้าถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงด้วยตนเองได้มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 8 นั่นหมายความว่า ข้อมูลผู้ให้บริการคอร์รัปชันไม่ได้เผยแพร่อยู่ในตลาดเป็นสาธารณะให้เข้าถึงได้ด้วยตัวเองได้ง่ายนัก สอดคล้องกับประเด็นสุดท้าย ผู้ที่ตอบว่าคิดว่ารู้จักคนที่น่าไปสู่การช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงได้มีสัดส่วนเกินครึ่งหนึ่งของประชากร นั้นย่อมหมายความว่า รูปแบบการทำธุรกิจบริการคอร์รัปชันไม่ได้เป็นธุรกิจผ่านตลาด แต่เป็นธุรกิจแบบเครือข่ายผ่านความสัมพันธ์ และมีตัวแทนขายคือประชาชนด้วยกันเองจำนวนมาก อาศัยการขยายตลาดผ่านการบอกต่อ และคำนิยามของการช่วยเหลือกันยามยาก

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยไม่ได้ถามต่อเนื่องจากคำถามที่ผ่านมาว่า ท่านมีคนที่สามารถนำไปสู่การช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงได้มากกว่า 1 คนหรือไม่ เพื่อจะได้ตอบคำถามเรื่องการแข่งขันของบริการคอร์รัปชัน เพราะหากพวกเขารู้จักคนที่สามารถนำไปสู่ความช่วยเหลือได้มากกว่า 1 คน นั้นย่อมหมายความว่า ธุรกิจบริการคอร์รัปชันมีผู้ให้บริการที่มาเสนอขายบริการให้กับประชาชนได้มากกว่า 1 ผลิตภัณฑ์ในแต่ละครั้ง แต่อย่างไรก็ตาม การที่ธุรกิจมีลักษณะเครือข่าย และคนไทยเองมีความสัมพันธ์ระหว่างกันค่อนข้างสูง ก็อาจจะเป็นหลักประกันในการตีความได้ในระดับหนึ่งว่า การเข้าถึงความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงของคน ๆ หนึ่งต้องการเข้าถึงการช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง ก็น่าจะมีทางเลือกที่หลากหลายจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่ตัวเขาเองมีคนที่หลากหลาย ดังนั้น จากโครงสร้างสังคมไทยก็น่าจะพอตีความได้ว่า ธุรกิจบริการคอร์รัปชันนี้มีการแข่งขันพอสมควร

นอกจากนี้ การสำรวจของ ธาณี ชัยวัฒน์และคณะ (2562) ซึ่งเป็นการสำรวจข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนหนึ่ง มีคำถามว่า “ถ้าหน่วยงานที่ท่านทำงานอยู่ เป็นบริษัทที่ทำกำไรได้ 100 บาท ท่านคิดว่าจะแบ่งปันผลกำไรนี้อย่างไรจึงจะเหมาะสม” โดยมีทางเลือก 4 ทาง คำถามดังกล่าวเป็นการสอบถามทางอ้อมว่า หากพวกเขาต้องการกระบวนกรพิเศษ ซึ่งหมายถึงการคอร์รัปชัน พวกเขาจะเข้าถึงบริการคอร์รัปชันได้อย่างไร เพื่อจะพิจารณาว่า รูปแบบการจัดสรรผลประโยชน์ของบุคลากรต่าง ๆ ในองค์กรให้บริการคอร์รัปชันควรจะเป็นอย่างไร (ดูตารางที่ 9)

ตารางที่ 9 สัดส่วนของการตอบคำถามในประเด็นเรื่องการแบ่งสรรผลประโยชน์ของการคอร์รัปชัน (หน่วย: ร้อยละ)

	ค่าเฉลี่ยของร้อยละของกำไรที่ควรได้	ค่าเฉลี่ยของร้อยละของกำไรที่ควรได้ (ไม่รวมตัวเอง)
หัวหน้างานที่มีตำแหน่งที่สูงกว่าท่าน 2 ชั้น = ผู้จัดการ	44.6	62.1
หัวหน้างานที่มีตำแหน่งที่สูงกว่าท่าน 1 ชั้น = รองผู้จัดการ	23.1	26.8
ตัวท่านเอง = พนักงานบริษัท	25.6	
ลูกน้องที่ต่ำกว่าท่าน 1 ชั้น = ทีมงานของท่าน	6.7	11.1
รวม	100	100
จำนวนผู้ตอบคำถามข้อนี้ (คน)	517	512
จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม (คน)	1,020	1,020

ที่มา: ธาณี ชัยวัฒน์ และคณะ (2562)

ความน่าสนใจของคำตอบจากคำถามนี้ก็คือ ค่าเฉลี่ยของร้อยละของกำไรที่ควรได้ของบุคคลตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กร พบว่า ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐส่วนใหญ่ยินดีแบ่งผลตอบแทนประมาณครึ่งหนึ่งให้กับหัวหน้างานที่อยู่ตำแหน่งสูงที่สุดในคำตอบ ในขณะที่ตนเองและหัวหน้างานระดับรองลงมา ได้รับผลตอบแทนประมาณคนละ 1 ใน 4 นอกจากนี้ ลูกน้องที่ต่ำกว่าตนเอง 1 ท่าน จะได้รับค่าตอบแทนเพียงร้อยละ 6.7 เท่านั้น

การจัดสรรผลกำไรในรูปแบบนี้มีความน่าสนใจ เพราะมันคือระบบที่เปิดโอกาสให้หัวหน้าทีมได้ค่าตอบแทนสูงมาก หรือถ้ามองธุรกิจบริการคอร์รัปชันเป็นธุรกิจเครือข่ายตามที่กล่าวมาข้างต้นอยู่แล้ว ระบบการจัดสรรค่าตอบแทนแบบนี้ยิ่งจะทำให้ธุรกิจบริการคอร์รัปชันมีลักษณะคล้ายธุรกิจแบบ MLM (Multi-level Marketing) หรือที่เรียกกันว่าธุรกิจขายตรงแบบหลายชั้น ซึ่งธุรกิจแบบนี้ หัวหน้างาน หรือหัวหน้าทีม จะได้รับค่าตอบแทนสูงมาก ทำให้มีแรงจูงใจที่จะเปิดทีมใหม่หรือขยายทีมในการแสวงหากำไรมากขึ้นไปเรื่อย ๆ ข้อดีด้านหนึ่งของการที่ธุรกิจคอร์รัปชันมีลักษณะแบบนี้ ก็คือ ทำให้การคอร์รัปชันเกิดการแข่งขัน แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ยิ่งทำให้คอร์รัปชันถูกจัดการได้ยาก เพราะมันคือผลประโยชน์ของคนกลุ่มใหญ่ที่รวมตัวกันเป็นทีมงานในระบบราชการและภาครัฐเช่นกัน

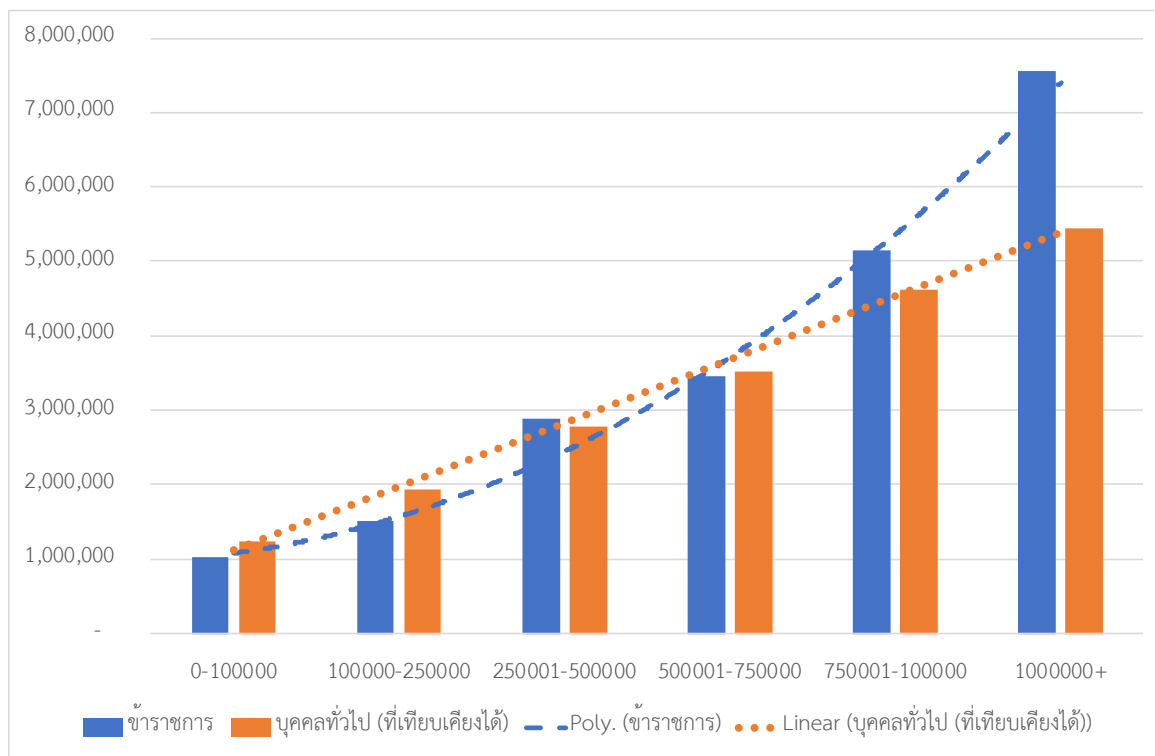
ผลที่ได้จากการตอบแบบสอบถามมีความสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ของข้อมูลจากสำนักงานการสำรวจข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Socio-Economic Survey: SES) ที่จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ถุ่กนำมาวิเคราะห์รูปแบบการสะสมทุนของครัวเรือนข้าราชการเปรียบเทียบกับครัวเรือนที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน

กระบวนการศึกษาได้ทำการคัดกรองข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนเฉพาะครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนเป็นข้าราชการ จากนั้นพิจารณาข้อมูลรายครัวเรือนในตัวแปรเงินเดือนของข้าราชการคนนั้น ซึ่งน่าจะเทียบเคียงได้กับลำดับชั้นของข้าราชการ เนื่องจากเงินเดือนของข้าราชการค่อนข้างคงที่และเรียงลำดับตามชั้น และข้อมูลตัวแปรมูลค่าทรัพย์สินรวมของครัวเรือน จากนั้นทำการคัดกรองครัวเรือนที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ แต่มีจำนวนสมาชิกเท่ากัน อายุของหัวหน้าครัวเรือนเท่ากัน และอยู่ในจังหวัดเดียวกันมาเป็นตัวเปรียบเทียบ

ในส่วนของครัวเรือนที่มีข้าราชการเป็นหัวหน้าครัวเรือนนั้น ข้าราชการที่มีเงินเดือนสูงขึ้นไปจะถือครองทรัพย์สินสูงขึ้นไปในอัตราเร่ง ขณะที่ครัวเรือนที่ไม่ได้มีข้าราชการเป็นหัวหน้าครัวเรือนนั้น หัวหน้าครัวเรือนที่มีเงินเดือนสูงขึ้นไปจะถือครองทรัพย์สินสูงขึ้นไปในอัตราเส้นตรงเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า ครัวเรือนราชการมีการคอร์รัปชันเสมอไป เพราะอาจตีความได้อีกสองด้าน ด้านหนึ่งคือ ครัวเรือนราชการมีความเสี่ยงต่ำและมีการใช้จ่ายน้อย จึงสามารถสะสมทรัพย์สินได้มาก หรืออีกด้านคือ พื้นฐานครัวเรือนที่รวยกว่าของข้าราชการ ซึ่งมีการถือครองทรัพย์สินอยู่แล้ว มีโอกาสที่หัวหน้าครัวเรือนจะได้เลื่อนตำแหน่งที่สูงกว่าข้าราชการที่มาจากพื้นฐานครัวเรือนที่จนกว่า

จากนั้นเมื่อทำการเปรียบเทียบกับครัวเรือนที่ไม่เป็นข้าราชการยังพบประเด็นที่น่าสนใจว่า ครัวเรือนที่เป็นข้าราชการมีอัตราการสะสมทรัพย์สินเร็วกว่าครัวเรือนที่เป็นที่ไม่เป็นข้าราชการถึงเกือบ 2 เท่า และต้องเป็นข้าราชการระดับสูงเท่านั้น จึงจะมีทรัพย์สินสูงขึ้นไปอย่างมาก สอดคล้องกับการจัดสรรผลประโยชน์ที่ให้ผู้บริหารระดับสูงได้ผลประโยชน์ไปเกือบครึ่งหนึ่งตามผลการสำรวจที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้ (ดูภาพที่ 7)

ภาพที่ 7 การสะสมทุนของครัวเรือนข้าราชการและครัวเรือนที่ไม่ใช่ข้าราชการในปี 2557  
(หน่วยแกนตั้ง: สินทรัพย์ของครัวเรือน บาท หน่วยแกนนอน: รายได้ บาทต่อปี)



ที่มา: จากการคำนวณ โดยใช้ข้อมูลการสำรวจข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

## บทบาทในการทำงานของตลาดบริการคอร์รัปชัน

หากพิจารณาบทบาทในการทำงานของตลาดบริการคอร์รัปชัน เปรียบเทียบระหว่างปี 2542 และ 2557 จากงานศึกษาของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ ทั้งสองเล่มจะพบว่า ในปี 2542 บริการคอร์รัปชัน เป็นตลาดที่มีการบังคับซื้อ โดยร้อยละ 60 ของครัวเรือนระบุว่า สาเหตุของการจ่ายเงินสินบนคือ รู้สึกว่าถูกเรียกหรือถูกบังคับ ในขณะที่ร้อยละ 24 ระบุว่าเพื่อเป็นสินน้ำใจให้กับเจ้าหน้าที่ ขณะที่ในปี 2557 สถานการณ์เปลี่ยนไปโดยสิ้นเชิง ครัวเรือนร้อยละ 36 ระบุว่า การจ่ายเงินสินบนเป็นไปเพื่อลดความยุ่งยาก และร้อยละ 34 ระบุว่า เพื่อประหยัดเวลา นั้นหมายความว่า จากการเป็นสภาพบังคับซื้อในตลาดบริการคอร์รัปชันในปี 2542 ได้กลายเป็นตลาดที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกลดต้นทุนธุรกรรมและให้ประโยชน์กับผู้จ่ายเงินสินบนในปี 2557 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว (ดูตารางที่ 10)

ตารางที่ 10 สาเหตุของการจ่ายเงินสินบน (หน่วย: ร้อยละ)

	2557	2542
รู้สึกว่าถูกเรียก / ถูกบังคับ	8	60
เพื่อเป็นสินน้ำใจให้เจ้าหน้าที่	14	24
เพื่อประหยัดเวลา	34	7
เพื่อลดความยุ่งยาก	36	7
อื่น ๆ	8	2
	100	100

ที่มา: ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2557)

งานศึกษาของธานี ชัยวัฒน์ และคณะ (2561) ซึ่งไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างเดียวกันกับผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ แต่เป็นคำถามที่น่าจะช่วยให้ประเด็นเพิ่มเติมได้ พบว่า เมื่อสอบถามคนที่มีประสบการณ์เคยจ่ายเงินสินบน หรือเคยมีประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับการคอร์รัปชันว่า ภายหลังจากการจ่ายเงินสินบนแล้ว บริการที่ได้รับเปรียบเทียบกับเงินที่จ่ายไป ซึ่งหมายถึงราคาของการคอร์รัปชันหรือมูลค่าสินบนที่จ่ายไป มีความคุ้มค่ามากน้อยแค่ไหน พบว่า เกือบครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 47 ระบุว่า การจ่ายเงินสินบนมีความคุ้มค่า ในขณะที่เกินกว่าร้อยละ 70 ระบุว่าคุ้มค่าหรือคุ้มค่ามาก นั้นหมายความว่า นอกเหนือจากตลาดสินบนจะไม่ได้อยู่ในสภาพบังคับซื้อและพยายามทำหน้าที่ในการให้ประโยชน์กับผู้ให้สินบนแล้ว ยังมีการกำหนดราคาที่เหมาะสมด้วย ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากมีการแข่งขันในตลาดคอร์รัปชันอยู่พอสมควร (ดูตารางที่ 11)

ตารางที่ 11 ความคุ้มค่าของการจ่ายสินบน

	ร้อยละ
คุ้มค่ามาก	25
คุ้มค่า	47
เท่าทุน	12
ไม่คุ้มค่า	6
ไม่คุ้มค่ามาก	10
	100

ที่มา: ธาณี ชัยวัฒน์ และคณะ (2561)

หากพิจารณาบทบาทในการทำงานของตลาดบริการคอร์รัปชันในลักษณะของการซื้อบริการของประชาชน จากงานศึกษาของธานี ชัยวัฒน์ และคณะ (2561) เฉพาะผู้ที่เคยจ่ายสินบนหรือมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับคอร์รัปชัน โดยตรง ใน 3 ประเด็น พบว่า ประเด็นแรก ก่อนการจ่ายสินบนหรือตัดสินใจเข้าไปเกี่ยวข้องกับบริการคอร์รัปชัน มีความคาดหวังต่อผลลัพธ์ของการจ่ายสินบนหรือการคอร์รัปชันต่อตัวเองมากน้อยเพียงใด ซึ่งพบว่ากว่าร้อยละ 50 มีความคาดหวังผลลัพธ์สูงมาก และแน่นอนว่าร้อยละ 0 ไม่คาดหวังผลลัพธ์เลย กล่าวคือ เมื่อต้องจ่ายสินบนแล้วไม่มีใครไม่คาดหวังที่จะได้รับประโยชน์จากการจ่ายเงิน (ดูตารางที่ 12)

ตารางที่ 12 ความคาดหวังต่อผลลัพธ์จากการจ่ายเงินคอร์รัปชัน

	ร้อยละ
คาดหวังผลลัพธ์สูงมาก	52
คาดหวังผลลัพธ์สูง	33
คาดหวังผลลัพธ์กลาง ๆ	13
คาดหวังผลลัพธ์ต่ำ	2
ไม่คาดหวังผลลัพธ์	0
	100

ที่มา: ธาณี ชัยวัฒน์ และคณะ (2561)

จากนั้นในประเด็นที่สอง ได้สอบถามผู้ที่เคยจ่ายสินบนหรือมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับคอร์รัปชันโดยตรงต่อว่า เมื่อการดำเนินการเสร็จแล้ว ผลลัพธ์จากการจ่ายสินบนก่อให้เกิดความพึงพอใจมากน้อยเพียงใด ซึ่งพบว่าเกือบร้อยละ 75 รู้สึกพึงพอใจหรือพึงพอใจมาก นั่นหมายความว่า บริการคอร์รัปชันสามารถส่งมอบสินค้าที่ก่อให้เกิดความรู้สึกดีกับผู้ที่ซื้อสินค้าได้ (ดูตารางที่ 13)

ตารางที่ 13 ความพึงพอใจจากใช้บริการคอร์รัปชัน

	ร้อยละ
พึงพอใจมาก	33
พึงพอใจ	41
เฉย ๆ	6
ไม่พึงพอใจ	12
ไม่พึงพอใจมาก	8
	100

ที่มา: ธาณี ชัยวัฒน์ และคณะ (2561)

ประเด็นที่สาม เป็นประเด็นที่น่าสนใจ เพราะสอบถามว่า หากไม่ได้ผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง หรือหากถูกโกงเงินสินบนหรือเงินคอร์รัปชันที่จ่ายไป ท่านจะทำอย่างไร ปรากฏว่า ร้อยละ 71 จะไปร้องสื่อมวลชนว่ามีการเรียกลูกสินบน ร้อยละ 62 แจ้ง ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. และร้อยละ 52 จะไปโพสต์เว็บไซต์หรือ facebook ส่วนตัว (ดูตารางที่ 14) อย่างไรก็ดี อันที่จริงการโพสต์เว็บไซต์หรือ facebook ส่วนตัวนั้น น่าจะมีสัดส่วนสูงกว่านี้ เพียงแต่ว่าคนที่ตอบทางเลือกนี้จะเป็นคนที่มีอายุน้อยเท่านั้น

ตารางที่ 14 หน่วยงานที่ผู้ตอบแบบสอบถามต้องการร้องเรียน เมื่อการคอร์รัปชันไม่เป็นไปตามคาดหวัง

	ร้อยละ
ตำรวจ	14
ป.ป.ช. / ป.ป.ท.	62
สื่อมวลชน	71
ส.ส. / ส.ว.	8
เว็บไซต์ / เฟซบุ๊ก	52
ไม่ทำอะไร	19

ที่มา: ธาณี ชัยวัฒน์ และคณะ (2561)

หากพิจารณาในทั้ง 3 ประเด็นร่วมกัน จะพบว่า อันที่จริง บริการคอร์รัปชันเป็นสินค้าทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า Credence Goods คือเป็นสินค้าที่ต้องจ่ายเงินหรือต้องตกลงซื้อขายกันก่อน จากนั้นทำการส่งมอบแล้วจึงจะทราบคุณภาพของสินค้า โดยปกติ สินค้าประเภทนี้จะมีกลไกตลาดเป็นตัวกำกับคุณภาพ กล่าวคือ ถ้าสินค้าคุณภาพไม่ดี ในอนาคตก็จะมีคนซื้อ จนเหลือแต่สินค้าที่มีคุณภาพเหมาะสม แต่บริการคอร์รัปชันไม่ได้มีข้อมูลเปิดเผยสาธารณะให้ตลาดสามารถเข้ามากำกับได้ แต่กลับกลายเป็นว่า องค์กรสื่อมวลชน ป.ป.ช./ป.ป.ท. ได้กลายเป็นองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่กำกับดูแลคุณภาพของบริการการคอร์รัปชันให้กับตลาดนี้ กล่าวคือ เมื่อคุณภาพของการบริการไม่ได้ตามที่ต้องการหรือเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างผู้ให้กับผู้รับสินบน หรือแม้แต่ว่ามีความขัดแย้งเมื่อมีการแข่งขันข้ามตลาด ผู้ให้สินบนก็จะไปร้องเรียนให้เกิดความยุ่งยากกับผู้ให้บริการคอร์รัปชัน

อย่างไรก็ดี อาจไม่ได้หมายความว่า เรื่องร้องเรียนที่เข้าสู่กระบวนการของ ป.ป.ช./ป.ป.ท. ทั้งหมด เกิดจากความขัดแย้งระหว่างผู้ให้สินบนกับผู้รับสินบน เพราะมีคดีร้องเรียนอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชันเนื่องมาจากการเรียกรับสินบน และเป็นคดีที่สร้างสรรคผลประโยชน์ให้กับสังคมอยู่จำนวนมาก เพียงแต่ว่าการมองภาพตลาดเช่นนี้ จะช่วยอธิบายเหตุผลว่า เพราะเหตุใดเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ ที่เข้าสู่ ป.ป.ช./ป.ป.ท. จึงมักเป็นเรื่องที่มาจากความขัดแย้งของกลุ่มต่าง ๆ และเป็นกรรณร้องเรียนเพื่อสร้างความยุ่งยากให้อีกฝ่ายหนึ่งเป็นหลัก

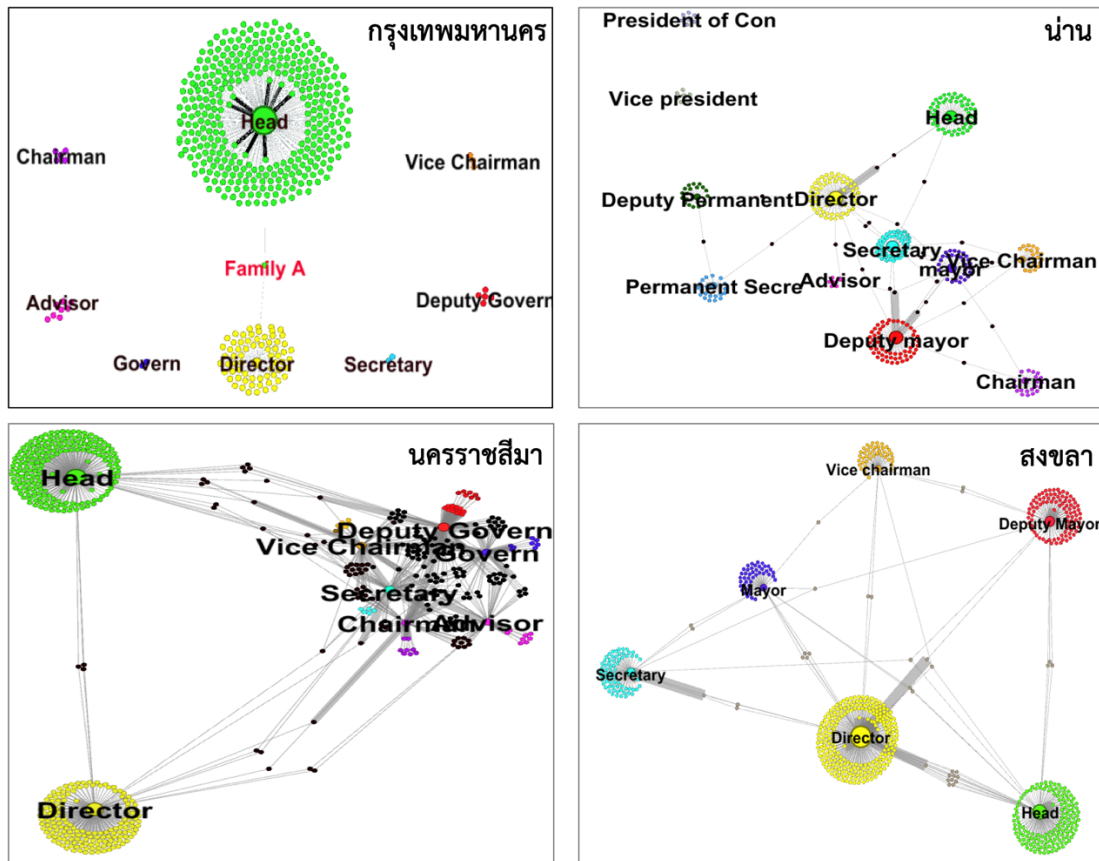
### การบูรณาการการผลิต (Integration) ของบริการคอร์รัปชัน

การบูรณาการการผลิตเกิดขึ้น เมื่อผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการต้องการควบคุมกิจการที่เกี่ยวข้อง อันจะนำมาสู่การให้บริการที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นด้วยต้นทุนที่ต่ำลง การบูรณาการการผลิตเป็นผลลัพธ์มาจากการแข่งขันที่ส่งผลให้ผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้อยู่รอดและทำกำไรในระยะยาวต่อไป

การบูรณาการการผลิตนั้นมีทั้งแบบแนวนราบ (Horizontal Integration) และแนวตั้ง (Vertical Integration) ซึ่งทั้ง 2 รูปแบบนี้มีวิธีการและผลลัพธ์ที่แตกต่างกันออกไป การบูรณาการการผลิตในแนวนราบจะเป็นการควบรวมร่วมมือ หรือซื้อกิจการที่ดำเนินธุรกิจเหมือนกัน ในที่นี้ก็คือความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกัน อาจจะเป็นคนละเขตพื้นที่ หรือคนละหน่วยงานราชการก็ได้ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มขนาดของกิจการ หรือเพื่อเพิ่มตลาดในการขายบริการคอร์รัปชัน และอาจได้รับประโยชน์จากการประหยัดจากการเพิ่มขนาดการผลิต (Economies of Scale) ด้วย ขณะที่การบูรณาการการผลิตแนวตั้งจะเป็นการควบรวม ร่วมมือ หรือซื้อกิจการที่ดำเนินธุรกิจในห่วงโซ่อุปทาน ทั้งนี้เพื่อช่วยลดต้นทุนและความเสี่ยงในการดำเนินการลง

หากพิจารณาการบูรณาการการผลิตในแนวนราบของบริการคอร์รัปชัน ซึ่งหมายถึง การควบรวม ร่วมมือหรือทำงานร่วมกันของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนักการเมือง ระหว่างตำแหน่ง ระหว่างหน่วยงานหรือระหว่างพื้นที่ อาจพิจารณาได้จาก เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างคนที่อยู่ในตำแหน่งต่าง ๆ โดยเฉพาะเครือข่ายในเชิงของครอบครัวและญาติพี่น้อง งานวิจัยของธานีชัยวัฒน์ และคณะ (2561) ได้ทำการศึกษากรณีศึกษาของจังหวัดกรุงเทพมหานคร นครราชสีมา น่าน และสงขลา โดยทำการศึกษานักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของแต่ละหน่วยงานในแต่ละจังหวัดว่ามีคนที่มีนามสกุลเดียวกันกับตนเองหรือนามสกุลเดียวกันกับคู่สมรสของตนมากน้อยเพียงใด ซึ่งพบว่าในแต่ละจังหวัด มีตระกูลการเมืองเกิดขึ้นจริง โดยเฉพาะในจังหวัดนครราชสีมา ที่เห็นความสัมพันธ์ของคนที่มีนามสกุลเดียวกันกับตนเองหรือนามสกุลเดียวกันกับคู่สมรสของตนในตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมืองเป็นจำนวนมาก และพบลักษณะเช่นเดียวกันนี้เช่นกันในจังหวัดน่านและสงขลา ขณะที่ในกรุงเทพฯ กลับมีให้เห็นไม่มากนัก ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะในกรุงเทพฯ ความสัมพันธ์ของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงจะผ่านพรรคการเมืองมากกว่าความสัมพันธ์ส่วนตัว (ดูภาพที่ 8)

ภาพที่ 8 เครือข่ายนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงในพื้นที่ 4 จังหวัด



ที่มา: ธาณี ชัยวัฒน์ และคณะ (2561)

หากหยิบยกกรณีศึกษาความสัมพันธ์ส่วนบุคคลของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงของจังหวัดนครราชสีมาขึ้นมาพิจารณา ก็จะสอดคล้องกับหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สำนักข่าวอิศราได้รายงานเป็นจำนวนมากว่าการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา มักจะมีปัญหา มีข้อร้องเรียนหรือมีข้อตรวจสอบจากการชอຍงบประมาณขนาดใหญ่ ออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ไม่เกิน 500,000 บาทเป็นจำนวนมาก เพื่อหลีกเลี่ยงการเข้าสู่กระบวนการทางงบประมาณที่แตกต่างออกไปจากโครงการที่เกิน 500,000 บาท การชอຍงบประมาณเป็นจำนวนย่อยและมีจำนวนโครงการมากเช่นนี้ จำเป็นต้องอาศัยพรรคพวกและเครือข่ายจำนวนมากมารับการทำให้โครงการร่วมกัน และแบ่งสรรกันไป โดยนี่อาจจะเป็นกรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในแนวราบของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงในการทำงานร่วมกัน

ตัวอย่างหัวข่อข่าวของสำนักข่าวอิศราที่เกี่ยวข้องกับการชอຍงบประมาณ เช่น

- ฝ่าฝืน กม.ฮั่ว! 'สตง.'สั่ง อบจ. โคราช ระบุตั้งงบ 5 แสนชุดคลองร้อยล. - หจก.เป็ยวานขอคืนเงิน (08 กรกฎาคม 2559) "...ผู้ว่าฯ สตง. ยัน 'อบจ.โคราช' ใช้เงินสะสมตั้งงบ 5 แสนชุดคลองร้อยล้น ฝ่าฝืน พ.ร.บ.ฮั่ว เผยทำหนังสือสั่งระงับโครงการแล้ว -หจก.เก่า 'ส.จ.' เป็ยวาน 11 สัญญา แจ้งประสานขอคืนเงินค่าจ้าง 5.5 ล้าน..."

- พลิกปุม หจก.สามภาพฯ ขาประจำรับงานชอຍงบ 5 แสน ชุดลอกคลอง อบจ.โคราช -รายได้เฉียดร้อยล. (18 มิถุนายน 2561) "...หจก. สามภาพฯ ก่อสร้าง ไม่ใช่ผู้รับเหมาหน้าใหม่ที่ปรากฏชื่อเข้ามารับงานชุดลอกคลอง กับ



อบจ.นครราชสีมา หากแต่ในช่วงปี 2559 ที่ อบจ. นครราชสีมา เคยถูกตรวจสอบการนำเงินสะสม จำนวน 120 ล้านบาท มาใช้ทำโครงการขุดลอกคลอง จำนวน 240 โครงการ ซึ่งมีการตั้งงบประมาณไว้ 5 แสนบาททุกโครงการ ก่อนที่จะถูกยกเลิกไปในภายหลัง หจก. สามภากาพก่อสร้าง ก็ปรากฏชื่อเข้ามาเป็นผู้รับเหมาจำนวน 24 โครงการด้วย...”

- เปิด 11 ผู้รับเหมา ขุดคลอง-ซ่อมถนน อบจ.นครราชสีมา 49 โครงการ ก่อนโดนจว. สั่งระงับของใหม่ (17 มิถุนายน 2561) “...เอกสารสรุปโครงการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา โดยวิธีเฉพาะเจาะจง พ.ศ. 2561 พบว่า มีทั้งสิ้น 49 โครงการ แบ่งเป็น โครงการขุดลอกแหล่งน้ำ 42 โครงการ รวมเป็นเงิน 19,066,000 บาท และโครงการซ่อมสร้างถนน 5 โครงการ รวมเป็นเงิน 3,376,900 บาท โดยแต่ละโครงการจะมีมูลค่างบประมาณไม่เกิน 500,000 บาท มูลค่ารวมทั้งหมด 22,442,900 บาท...”

ขณะที่หากพิจารณาบูรณาการการผลิตในแนวคิดของบริการคอร์รัปชัน ซึ่งหมายถึงการควมรวม ร่วมมือหรือทำงานร่วมกันของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อุปทานในการผลิตหรือให้บริการคอร์รัปชันนั้น อาจจะทำข้อมูลเชิงประจักษ์ได้ยากในความเป็นจริง แต่จากการสำรวจของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2543) และธานี ชัยวัฒน์ และคณะ (2561) มีข้อคำถามที่เทียบเคียงกันได้ และน่าจะชี้ให้เห็นประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม การสำรวจทั้งสองครั้งอาจมีความแตกต่างกันเล็กน้อย กล่าวคือ การสำรวจของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ เป็นการสำรวจที่สะท้อนคุณลักษณะของครัวเรือน ขณะที่ธานี ชัยวัฒน์ และคณะ เป็นการสำรวจที่สะท้อนคุณลักษณะของประชากรในรายบุคคล โดยที่การสำรวจทั้งสองครั้งมีคำถามคือ เมื่อคุณคิดว่าคุณต้องการความช่วยเหลือในการติดต่อกับภาครัฐเป็นพิเศษ เช่น ต้องการการอำนวยความสะดวก / ต้องการความสะดวกสบาย / ต้องการได้รับความเกรงใจ และคุณพร้อมจะมีค่าตอบแทน คุณต้องการติดต่อหน่วยงานใดมากที่สุด และหน่วยงานใดที่คุณมีความเป็นไปได้ในการติดต่อได้จริงมากที่สุด (ดูตารางที่ 15)

ตารางที่ 15 หน่วยงานที่ประชาชนนึกถึงเป็นอันดับแรก เมื่อต้องการการบริการพิเศษจากภาครัฐ

ฐานะของผู้ร้องเรียน	2561		2542	
	หน่วยงานที่คิดว่าช่วยเหลือได้จริง	หน่วยงานที่คิดว่าเข้าถึงได้จริง	หน่วยงานที่คิดว่าช่วยเหลือได้จริง	หน่วยงานที่คิดว่าเข้าถึงได้จริง
รวย	ศาล	ศาล	ป.ป.ช.	ป.ป.ช.
กลาง	ศาล	ตำรวจ	ตำรวจ	ตำรวจ
จน	ศาล	(สื่อ)	ตำรวจ	(สื่อ)

ที่มา: ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2543) และ ธานี ชัยวัฒน์ และคณะ (2561)

ในปี 2542 พบว่า ครัวเรือนที่มีฐานะร่ำรวยคาดหวังว่า ป.ป.ช. จะให้ความช่วยเหลือได้ดีที่สุดในขณะที่ครัวเรือนที่มีฐานะปานกลางและยากจนคาดหวังความช่วยเหลือจากตำรวจ แต่เมื่อสอบถามถึงหน่วยงานที่คิดว่าตนเองสามารถเข้าถึงได้จริง จะพบว่า ครัวเรือนที่ร่ำรวยคิดว่าเข้าถึง ป.ป.ช. ได้จริง ขณะที่ครัวเรือนที่มีฐานะปานกลางคิดว่าเข้าถึงตำรวจได้ ครัวเรือนทั้งสองกลุ่มสามารถเข้าถึงหน่วยงานที่ตนเองคาดหวังได้ ในขณะที่ครัวเรือนยากจน

คาดหวังตำรวจ แต่กลับไม่คิดว่าตนเองจะได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม นั้นหมายความว่า หน่วยงานที่พวกเขาจะเข้าถึงได้จริงคือสื่อมวลชน

ในขณะที่ผลสำรวจปี 2561 เมื่อถามถึงหน่วยงานที่คิดว่าช่วยเหลือได้จริง ทั้งบุคคลที่มีฐานะร่ำรวย ปานกลาง และยากจน ต่างตอบว่าศาล ในขณะที่มีเฉพาะบุคคลที่ร่ำรวยเท่านั้นที่คิดว่าสามารถเข้าถึงกระบวนการศาลได้จริง ในขณะที่ตำรวจยังเป็นสิ่งที่สำคัญของชนชั้นกลาง และคนที่ยากจนยังคงเข้าถึงสื่อมวลชนต่อไป

ประเด็นที่น่าสนใจคือ ประการแรกในปี 2561 บุคคลทุกกลุ่มได้ดึงเอาศาลเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการที่คิดว่าตนเองต้องการได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษ ทั้งที่ในปี 2542 ศาลเป็นองค์กรที่อยู่นอกเหนือกระบวนการที่สร้างแนวทางพิเศษกับบุคคลในสังคม ประการที่สอง หน่วยงาน ป.ป.ช.ที่เคยเป็นที่คาดหวังและเข้าถึงได้จริงของครัวเรือนที่มีฐานะร่ำรวยได้หายไปจากความคิดของประชาชนทุกกลุ่มในปี 2561 และประการที่สาม ตำรวจและสื่อมวลชนยังคงเป็นที่พึ่งของชนชั้นกลางและคนยากจนไม่เปลี่ยนแปลง

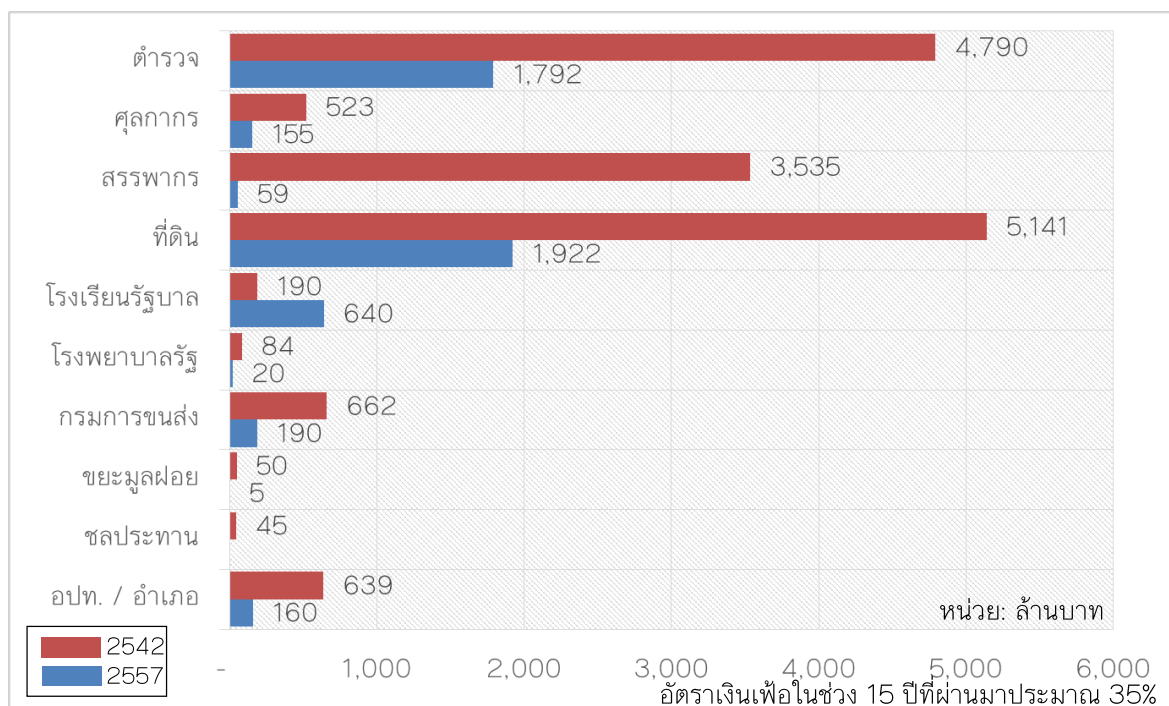
จากที่กล่าวมา แสดงให้เห็นว่า ธุรกิจบริการคอร์รัปชันมีพัฒนาการในการบูรณาการการผลิตเพื่อให้การให้บริการคอร์รัปชันมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ทั้งการบูรณาการในแนวราบและแนวตั้ง ซึ่งเป็นกระบวนการที่ทำให้การคอร์รัปชันมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเมื่อเปรียบเทียบช่วงปัจจุบันกับปี 2542 จะเห็นว่า ตลาดคอร์รัปชันมีการพัฒนาสูงขึ้น

#### การถ่ายโอนการคอร์รัปชันไปสู่ภาคเอกชน (Privatization)

จากตารางที่ 3 จะเห็นว่า มูลค่าสินบนรวมที่มีการจ่ายโดยครัวเรือนทั่วประเทศในปี 2557 อยู่ที่ประมาณเกือบ 5,000 ล้านบาท ขณะที่ในปี 2542 มูลค่าสินบนรวมอยู่ที่ประมาณ 15,000 ล้านบาท ซึ่งถือว่ามูลค่าการจ่ายสินบนลดลงมาก

หากพิจารณาให้ลึกลงไปในรายละเอียดของแต่ละหน่วยงานที่เรียกรับสินบน จะพบประเด็นว่า ตำรวจ ศุลกากร สรรพากร และที่ดิน มีมูลค่าการคอร์รัปชันในปี 2557 ลดลงมากกว่าปี 2542 ซึ่งส่วนหนึ่งน่าจะมาจากความพยายามของแต่ละหน่วยงานในการพัฒนาประสิทธิภาพของตัวเอง (ดูภาพที่ 9)

ภาพที่ 9 มูลค่าของเงินสินบนที่ถูกเรียกเก็บ จำแนกตามหน่วยงาน



ที่มา: ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2543) และผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2557)

อย่างไรก็ดี ในช่วงเวลาดังกล่าว สังคมไทยได้มีความพยายามในการปราบปรามคอร์รัปชันอย่างมาก และแนวทางแก้ไขปัญหาคือเปิดช่องทางอย่างเป็นทางการในการร้องเรียนการทุจริต และการเปิดโปงโดยสำนักข่าวต่าง ๆ กระบวนการแก้ปัญหาดังกล่าวคือการใช้วิธีการสร้างความกังวลใจในการถูกจับได้ให้กับทั้งฝ่ายผู้จ่ายสินบนและผู้รับสินบน

แต่เนื่องจากสินบนเป็นตลาดที่มีมูลค่าสูงมาก ผลที่ตามมาคือ ตลาดสินบนมีการปรับตัวให้เกิดตัวกลางในการรับจ่ายเงินสินบนแทนการติดต่อโดยตรงระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือผู้จ่ายเงินสินบน ซึ่งเป็นประชาชนทั่วไป จะไปติดต่อกับตัวกลางโดยสมัครใจ ไม่ต้องไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่รัฐโดยตรง เท่ากับมองไม่เห็นว่าการเรียกร้องการจ่ายสินบน แต่เห็นว่าเป็นการซื้อบริการเพื่อให้เกิดความสะดวกในการติดต่อกับภาครัฐ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่รับสินบนก็จะรับเงินสินบนจากตัวกลางหรือบริษัทเพียงไม่กี่แห่ง ซึ่งมีจำนวนน้อยลงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประชาชนทั่วไปที่มาติดต่อ ทำให้ความเสี่ยงในการถูกจับได้ลดลง และยิ่งนานขึ้นก็มีการจัดสรรผลประโยชน์ก็มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย กระบวนการดังกล่าวจึงเสมือนการถ่ายโอนกิจการคอร์รัปชันในส่วนของการให้สินบนที่จ่ายโดยตรงกับภาครัฐ มาสู่การทำงานของตัวกลางเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการในตลาดสินบนและลดความเสี่ยงที่จะถูกจับได้ของทุกฝ่ายลง หรือก็คือ การถ่ายโอนเงินสินบนของภาครัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดการ

ข้อสันนิษฐานดังกล่าว สอดคล้องกับหลักฐานเชิงประจักษ์ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก หากใช้ข้อมูลดิบจากการสำรวจของธานี ชัยวัฒน์ และคณะ (2562) ที่สอบถามว่าในแต่ละเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตำรวจ ศุลกากร สรรพากร และที่ดิน ท่านไปติดต่อที่ไหน หากไม่ใช้การติดต่อโดยตรงกับหน่วยงานนั้น ๆ หรือหากมีปัญหา

หน่วยงานนั้น ๆ ท่านปรึกษาใคร จะพบว่า บุคคลหรือหน่วยงานที่ประชาชนไปติดต่อเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ นาย บริษัท ชิปปิ้ง บริษัทรับทำบัญชี/ภาษี และนาย ตามลำดับ

จากนั้น นำคำสำคัญดังกล่าวไปค้นหาทางอินเทอร์เน็ตด้วยวิธี Data Crawling/Scraping เพื่อพิจารณาว่ามีจำนวนผู้ให้บริการในเรื่องเหล่านี้มากน้อยเพียงใด พบว่ามีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา

ตารางที่ 16 หน่วยงานเอกชนที่ทำหน้าที่ตัวกลางในการบริหารจัดการคอร์รับชัน

หน่วยงาน ภาครัฐ*	หน่วยงานเอกชนที่ทำ หน้าที่ตัวกลาง**	คำค้นหา	2557	2543
ตำรวจ	นาย	รับปรึกษาตีความต่าง ๆ	143,533	231
ศุลกากร	บริษัทชิปปิ้ง	รับปรึกษาเรื่องพิธีการศุลกากร	26,933	24
สรรพากร	บริษัทรับทำบัญชี/ภาษี	รับปรึกษาเรื่องภาษี	73,443	35
ที่ดิน	นาย	รับปรึกษาปัญหาที่ดิน	353,117	193

ที่มา: \* หน่วยงานภาครัฐที่มีการรับสินบนสูง จาก ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2557)

และ \*\* จาก ธานี ชัยวัฒน์ และคณะ (2562)

หมายเหตุ: ข้อมูลที่ได้มีความสอดคล้องในเชิงลำดับกับจำนวน search results ของ google.com

จากข้อมูลในตารางที่ 16 จะเห็นได้ว่า ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา มีหน่วยงานหรือบริษัทเอกชนที่ทำหน้าที่ให้บริการเป็นตัวกลางในการติดต่อระหว่างประชาชนกับภาครัฐเพิ่มจำนวนสูงขึ้นมาก กล่าวคือ การคอร์รับชันจะไม่เกิดโดยตรงระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐ แต่จะเป็นความสัมพันธ์ทางอ้อมผ่านตัวกลางที่เข้ามาจัดการแทน อย่างไรก็ตาม ไม่มีข้อมูลผลกำไรของตัวกลางเพียงพอที่จะสามารถระบุได้ว่ามูลค่าของการคอร์รับชันที่ผ่านตัวกลางเป็นเท่าไร แต่ก็น่าจะคาดการณ์ได้ว่ามีมูลค่ามหาศาลเป็นแน่

ที่น่าสนใจคือ การเพิ่มขึ้นจำนวนมหาศาลของตัวกลางเหล่านี้ สะท้อนการแข่งขันของตลาดคอร์รับชันอย่างน่าสนใจ รวมทั้ง ประชาชนสามารถหาข้อมูลได้จากอินเทอร์เน็ต นั้นย่อมหมายความว่า ตลาดนี้มีการแข่งขันที่สูง มีผู้ประกอบการเป็นจำนวนมาก และมีต้นทุนการเปลี่ยนผู้ให้บริการที่ต่ำ (Switching Cost) อย่างไรก็ตาม ผลกำไรที่มากหรือน้อยของตัวกลางเหล่านี้ น่าจะมาจากการที่ยังมีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดอยู่ (Barrier to Entry) เพราะต้องเป็นผู้ประกอบการที่มีความสัมพันธ์หรือมีความไว้วางใจกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐอยู่พอสมควร

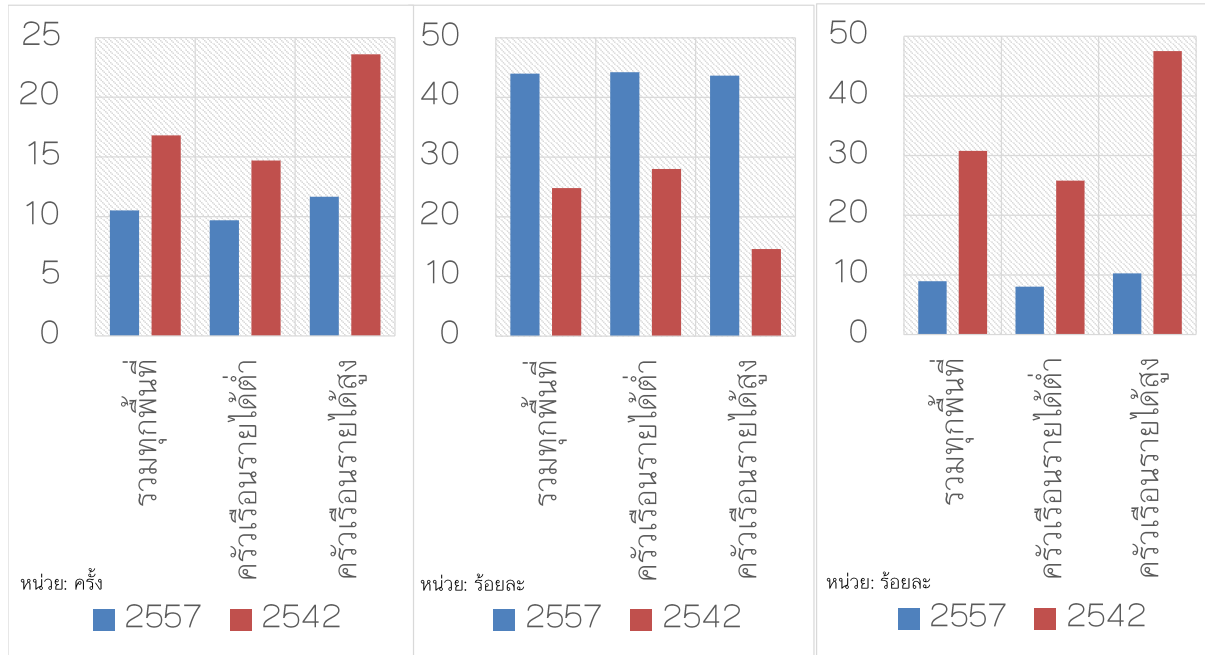
ประการที่สอง การเข้ามาทำงานของเอกชน ช่วยลดจำนวนครั้งของการติดต่อราชการลงได้มาก โดยจากในปี 2542 ที่ครัวเรือนหนึ่ง ๆ มีการติดต่อหน่วยงานราชการประมาณ 17 ครั้งต่อปี ลดลงเหลือประมาณเพียง 10 ครั้ง และครัวเรือนที่มีการติดต่อในจำนวนครั้งที่มาก (มากกว่า 20 ครั้งต่อปี) ลดลงมากที่สุด ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะการปฏิรูปภาครัฐที่ลดการติดต่อกับประชาชน แต่อีกส่วนหนึ่งก็น่าจะมาจากการเข้ามาทำงานของตัวกลางที่ทำให้การติดต่อมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย (ดูภาพที่ 10)

ภาพที่ 10 จำนวนครั้งของครัวเรือนที่ติดต่อบริการ

จำนวนครั้งที่ติดต่อเฉลี่ยต่อครัวเรือน

สัดส่วนครัวเรือนที่ติดต่อ 1-5 ครั้ง

สัดส่วนครัวเรือนที่ติดต่อกว่า 20 ครั้ง



ที่มา: ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2557) และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2543)

### ข้อเสนอต่อการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน: ผลจากการทดลองทางเศรษฐศาสตร์

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า บริการคอร์รัปชันในประเทศไทย เป็นตลาดขนาดใหญ่ที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ มีการแข่งขัน และมีการปรับตัวค่อนข้างดี ส่งผลให้ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายบริการคอร์รัปชันในตลาดต่างได้ประโยชน์จากตลาดคอร์รัปชันนี้ ในขณะที่ความเสียหายของสังคมคือการก่อให้เกิดความด้อยพัฒนาของสถาบัน (Underdeveloped Institution) ซึ่งทั้งหมดมองไม่เห็น วัตถุประสงค์และอาจไม่ได้เกิดขึ้นทันทีในปัจจุบัน (Secondary Effect) เช่น การไม่เป็นประชาธิปไตย ความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรม และการไม่เปิดโอกาสต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคม

หากพิจารณากรณีของประเทศไทย ซึ่งเป็นสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำทางรายได้สูง กล่าวคือมีชนชั้นทางสังคม (Social Class) ที่เป็นคนรวยและคนจนแยกขาดกันอย่างชัดเจน หรือเรียกอีกอย่างว่ามีความเหลื่อมล้ำในแนวดิ่งมาก (Vertical Inequality) ประกอบกับภาครัฐไทยมีนวัตกรรมการปกครองที่ทำให้คนบางกลุ่ม ซึ่งหมายถึงคนที่มีฐานะร่ำรวย สามารถซื้อขาย แลกเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือนโยบายได้ ในขณะที่คนอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งหมายถึงคนที่มีฐานะยากจน กลับอยู่ในสภาพบังคับที่ต้องทำตามกฎหมาย นั่นคือ สังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำในแนวราบ (Horizontal Inequality) ที่คนสองกลุ่มได้รับการปฏิบัติจากกฎหมายหรือนโยบายที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง

คำถามที่สำคัญในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันก็คือ ระหว่างความเหลื่อมล้ำในแนวดิ่ง กับความเหลื่อมล้ำในแนวราบ เรื่องไหนสำคัญกว่ากันในการสร้างความเต็มใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อต่อสู้กับคอร์รัปชัน แน่นอนว่าหากแก้ปัญหาทั้งสองเรื่องนี้พร้อมกันได้ย่อมดีที่สุด และแน่นอนด้วยว่าทั้งสองเรื่องนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่

ออกในโลกความเป็นจริง เพราะหากภาครัฐมีงบประมาณจำกัด การจัดลำดับความสำคัญของการทุ่มเททรัพยากรในการแก้ไขปัญหาที่ย่อมเป็นเรื่องที่สำคัญเช่นกัน

ความยากของการตอบคำถามนี้อยู่ที่การไม่สามารถใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในโลกความเป็นจริงได้ เนื่องจากว่าสถานการณ์ทั้งสองเรื่องเกิดขึ้นพร้อมกันในทุกเวลาของทุกประเทศ กล่าวคือ ประเทศที่มีปัญหาส่วนใหญ่ก็จะมีปัญหาความเหลื่อมล้ำทั้งสองเรื่องพร้อมกันเสมอ รวมทั้งความเหลื่อมล้ำทั้งสองเรื่องนี้มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก เมื่อเวลาผ่านไป ทำให้ความแตกต่างของข้อมูล (Variation) ไม่มากพอที่จะหาความสัมพันธ์ได้ การจะตอบคำถามนี้ได้จึงจำเป็นต้องใช้การทดลองทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถจำลองสถานการณ์ให้มีการเปลี่ยนแปลงตัวแปรความเหลื่อมล้ำทีละตัว และกำหนดค่าของการเปลี่ยนแปลงที่สูงพอ เพื่อให้สามารถเก็บข้อมูลพฤติกรรมการตัดสินใจของคนที่เกี่ยวข้อง ความเต็มใจในการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้

### แนวคิดในการออกแบบการทดลอง

การศึกษาครั้งนี้ใช้แนวคิดเรื่อง “อรรถประโยชน์ว่าด้วยความรังเกียจความไม่เท่าเทียมกัน” (Inequality Aversion Utility) ของ Fehr and Schmidt (1999) มาเป็นพื้นฐานในการพิจารณา แนวคิดนี้มาจากข้อสมมติที่ว่า ภายใต้สถานการณ์ที่สังคมมีความเสมอภาคอย่างเต็มที่ จุดที่อรรถประโยชน์สูงสุดสำหรับปัจเจกบุคคลทุกคนคือ จุดที่รายได้ของตนเองเท่ากับรายได้ของคนอื่น และนั่นคือจุดที่รายได้ของทุกคนเท่ากัน กล่าวคือ สถานการณ์ที่อรรถประโยชน์รวมสูงสุดที่สุดของสังคมเมื่อสังคมไม่มีความเหลื่อมล้ำในแนวราบก็คือ การที่สังคมไม่มีความเหลื่อมล้ำในแนวดิ่งด้วย

ภายใต้เงื่อนไขการที่สังคมมีความเสมอภาคอย่างเต็มที่นี้ หากปัจเจกบุคคลแต่ละคนมีรายได้สูงกว่าคนอื่นก็จะมีความรู้สึก “ละอาย” (Guilt) ตามระดับรายได้ที่สูงกว่ารายได้เฉลี่ยของสังคม อย่างไรก็ตาม ในทางแบบจำลองแล้ว ความรู้สึกนี้อาจตรงกันข้าม คือมีค่าเป็นลบ ซึ่งหมายถึงรู้สึกดีว่าเมื่อมีรายได้มากกว่าคนอื่นก็ได้ ในขณะที่หากตนเองมีรายได้ต่ำกว่าคนอื่นภายใต้สถานการณ์ที่มีความเสมอภาคอย่างเต็มที่นี้ก็จะรู้สึก “อิจฉา” (Envy) ตามระดับรายได้ที่ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของสังคม ซึ่งทั้งความรู้สึกละอายและความอิจฉานี้ ส่งผลให้อรรถประโยชน์ลดลง อย่างไรก็ตามแบบจำลองได้กำหนดค่าที่ทำให้หากปัจเจกบุคคลมีรายได้แตกต่างจากรายได้เฉลี่ยของสังคมด้วยตัวเงินที่เท่ากัน รายได้ที่ต่ำกว่าที่ส่งผลต่อความอิจฉาจะลดอรรถประโยชน์มากกว่ารายได้ที่สูงกว่าที่ส่งผลต่อความละอาย

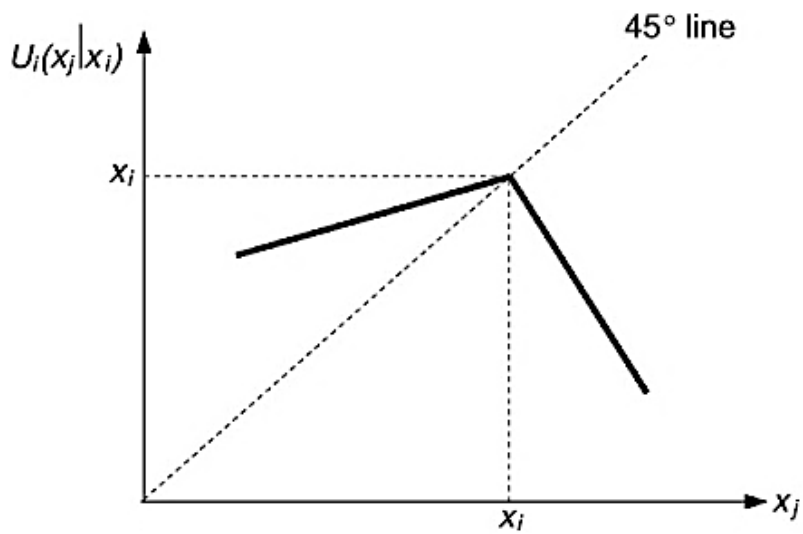
แบบจำลองอรรถประโยชน์ว่าด้วยความรังเกียจความไม่เท่าเทียมกันสามารถแสดงได้ ดังนี้

$$U(x_i) = x_i - \alpha_i \frac{1}{n-1} \sum_{j \neq i} \max(x_j - x_i, 0) - \beta_i \frac{1}{n-1} \sum_{j \neq i} \max(x_i - x_j, 0)$$

โดย  $U$  คือ ฟังก์ชันอรรถประโยชน์รวม  $i$  หมายถึงปัจเจกบุคคลแต่ละคนที่เป็นตัวเราเอง และ  $j$  หมายถึงปัจเจกบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ตัวเรา ซึ่งได้รับผลลัพธ์ (Outcome)  $x_i$  และ  $x_j$  ตามลำดับ ขณะที่  $\alpha$  หมายถึง ความไม่พึงพอใจ (Distaste) ของปัจเจกบุคคล  $i$  ที่มีต่อรายได้ที่ต่ำกว่าคนอื่น และ  $\beta$  หมายถึง ความไม่พึงพอใจ (Distaste) ของปัจเจกบุคคล  $i$  ที่มีต่อรายได้ที่สูงกว่าคนอื่น และ  $n$  คือจำนวนคนทั้งหมดในสังคม

หากนำเอาสมการอรรถประโยชน์ว่าด้วยความรังเกียจความไม่เท่าเทียมกันมาแสดงเป็นกราฟ จะได้ตามภาพ

ภาพที่ 11 อรรถประโยชน์ว่าด้วยความรังเกียจความไม่เท่าเทียมกัน



ที่มา: Fehr and Schmidt (1999)

อรรถประโยชน์ว่าด้วยความรังเกียจความไม่เท่าเทียมกันเป็นพื้นฐานของความเต็มใจในการร่วมมือกันของคนในสังคม เพราะหากปัจเจกบุคคลแต่ละคนมีความละเอียด หรือมีความอิจฉา ซึ่งจะมีอรรถประโยชน์ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นแล้ว พวกเขาจะยอมเต็มใจจะร่วมมือกันน้อยลง อีกทั้งความละเอียดของปัจเจกบุคคลคนหนึ่งก็จะส่งผลต่อความอิจฉาของอีกคนหนึ่ง สุดท้ายความเต็มใจร่วมมือกันของคนในสังคมจะน้อยลง

### วิธีการทดลอง

การวัดระดับความละเอียดหรือความอิจฉานี้ จะใช้การทดลองทางเศรษฐศาสตร์ที่อยู่บนพื้นฐานของเกมเผด็จการที่มีการปรับวิธีการเล่น (Modified Dictator Game) วิธีการเล่นเกมสามารถอธิบายเป็นขั้นตอนได้ ดังนี้

1. ผู้เล่นแต่ละคนจะได้รับคะแนนตั้งต้น (Endowment:  $e$ )
2. จากนั้น ผู้เล่น (Subject) แต่ละคนจะได้เอกสารจำนวนหนึ่งที่แต่ละหน้าจะมีตัวเลขที่จับคู่กันแล้วสามารถบวกกันได้ 10 อยู่ 1 คู่ ผู้เล่นจะต้องจับคู่ให้ได้จำนวนคู่มากที่สุดภายในเวลาที่กำหนด และจำนวนคู่ที่ได้จะถูกแปลงเป็นคะแนนด้วยอัตราการแปลงค่า (Conversion Rate:  $r$ )
3. ต่อมา เกมจะสุ่มจับคู่ผู้เล่น 2 คน แบ่งเป็น “ผู้เลือก” และ “ผู้รอ” แบบสุ่ม โดยที่ผู้เล่นแต่ละคนจะไม่วิวาอีกฝ่ายเป็นใคร ดังนั้น ผู้เล่นสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระ
4. ผู้เล่นที่ถูกจับคู่กัน จะถูกแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม เพื่อทดสอบความละเอียดและความอิจฉา
5. ในกลุ่มที่ทดสอบความละเอียด ผู้เล่นที่มีคะแนนสูงกว่าจะเป็นผู้เลือก และผู้เล่นที่มีคะแนนต่ำกว่าจะเป็นผู้รอ โดยผู้เลือกจะมีสิทธิเลือกแต้มของตัวเองที่จะแบ่งให้ผู้รอ (Give) โดยไม่เกินจำนวนแต้มที่ตนเองมี ขณะที่ในกลุ่มที่ทดสอบความอิจฉา ผู้เล่นที่มีคะแนนต่ำกว่าจะเป็นผู้เลือก และผู้เล่นที่มีคะแนนสูงกว่าจะเป็นผู้รอ โดยผู้เลือกจะมีสิทธิเอาแต้มของผู้รอมาเป็นของตัวเองได้ (Grab) โดยไม่เกินจำนวนแต้มที่ผู้รอมี ทั้งนี้ ผู้รอไม่สามารถทำอะไรได้ หากเป็นคู่ที่มีคะแนนเท่ากันจะไม่มีการเล่นในรอบนั้น ๆ

6. เกมมีการเล่น 20 รอบ ในแต่ละรอบ จะเปลี่ยนคู่ไปเรื่อย ๆ โดยคนที่ถูกจับคู่จะถูกสุ่มใหม่ทุกครั้งในแต่ละรอบ และมีโอกาสเจอคนเดิมได้

7. เมื่อจบการทดลอง ผู้เล่นจะได้รับคำตอบแทนจริง โดยขึ้นอยู่กับคะแนนรวมที่ได้จากรอบที่มีการสุ่มเลือกขึ้นมาคำนวณคะแนน

การทดลองนี้ทำกับนักศึกษาสาขาวิทยาการการจัดการปี 1 และ 2 ของมหาวิทยาลัย 2 แห่ง จำนวน 200 คน กระจายระหว่างชายและหญิง โดยเครื่องมือในการทดลองเป็นกระดาษและปากกา (Pen and Paper) และเป็นการทดลองเพื่อสาธิตการเรียนการสอนในวิชาเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นเท่านั้น และการทดลองจัดขึ้นในปี 2562

ภายใต้การทดลองทางเศรษฐศาสตร์ จะแบ่งการทดลองออกเป็น 5 ทริทเมนต์ (Treatment) ซึ่งผู้เข้าร่วมทุกคนจะทราบว่าในแต่ละทริทเมนต์มีความแตกต่างกันอย่างไร ได้แก่

ทริทเมนต์ที่ 0 กำหนดให้  $e$  ของผู้ร่วมทุกคนเท่ากัน และ  $r$  ของผู้ร่วมทุกคนเท่ากัน เพื่อใช้เป็น Baseline ที่อ้างอิงตามทฤษฎี โดยเป็นสถานการณ์ที่ไม่มีความเหลื่อมล้ำในแนวดิ่งและแนวราบ

ทริทเมนต์ที่ 1 กำหนดให้  $e$  ของผู้ร่วมทุกคนแตกต่างกันโดยการสุ่ม แต่  $r$  ของผู้ร่วมทุกคนเท่ากัน เพื่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในแนวดิ่ง

ทริทเมนต์ที่ 2 กำหนดให้  $e$  ของผู้ร่วมทุกคนเท่ากัน แต่  $r$  ของผู้ร่วมทุกคนแตกต่างกัน โดยกำหนดให้ผู้เล่นที่มีคะแนนรวมสูงกว่าคู่ของตนเอง สามารถเพิ่มค่า  $r$  ได้ (แต่ทั้งนี้  $r < 2$ ) เพื่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในแนวราบ เนื่องจากกลุ่มคนรายได้สูงเท่านั้นที่สามารถกำหนดผลประโยชน์ของตนเองได้

ทริทเมนต์ที่ 3 กำหนดให้  $e$  ของผู้ร่วมทุกคนแตกต่างกันโดยการสุ่ม และ  $r$  ของผู้ร่วมทุกคนแตกต่างกัน โดยกำหนดให้ผู้เล่นที่มีคะแนนรวมสูงกว่าคู่ของตนเอง สามารถเพิ่มค่า  $r$  ได้ (แต่ทั้งนี้  $r < 2$ ) เพื่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในแนวดิ่งและแนวราบพร้อมกัน

ทริทเมนต์ที่ 4 กำหนดให้  $e$  ของผู้ร่วมทุกคนเท่ากัน แต่  $r$  ของผู้ร่วมทุกคนแตกต่างกันโดยการสุ่ม เพื่อทดลองสถานการณ์ที่ความเหลื่อมล้ำในแนวราบเกิดขึ้น เนื่องจากภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแล แต่ไม่ได้มาจากการได้ประโยชน์ของกลุ่มใดเป็นพิเศษ

นอกจากนี้ ในการเล่นของนิสิตแต่ละกลุ่มทดลอง (Session) จะมีลำดับของทริทเมนต์ที่แตกต่างกัน เพื่อป้องกันผลกระทบจากการทริทเมนต์ก่อนหน้า (Ordering Effect)

### ผลการทดลอง

ผลการทดลองแสดงได้ดังตารางที่ 17 ซึ่งจะเห็นว่า คะแนนที่ผู้เล่นที่มีสัดส่วนคะแนนต่ำกว่าฉวยเอามา จะสูงกว่าสัดส่วนคะแนนที่ผู้เล่นที่มีสัดส่วนคะแนนสูงกว่ามอบให้ในทุกกรณี นั้นหมายความว่า ความอิจฉาลดความพึงพอใจของปัจเจกบุคคลมากกว่าความละอาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิเตอร์รณประโยชน์ว่าด้วยความรังเกียจความไม่เท่าเทียมกัน



ตารางที่ 17 ผลการทดลองเกมแพ้ใจการที่มีการปรับวิธีการเล่น (หน่วย: ร้อยละของเงินของผู้เล่นที่มีรายได้สูงกว่า)

	สัดส่วนของคะแนนที่มีการให้ โดยผู้เล่นที่มีคะแนนสูงกว่า	สัดส่วนของคะแนนที่มีการเอามา โดยผู้เล่นที่มีคะแนนต่ำกว่า	ส่วนต่าง
T0: e เท่ากัน r เท่ากัน	4.53	6.02	1.49
T1: e ไม่เท่ากัน r เท่ากัน	10.94	37.58	26.64
T2: e เท่ากัน r ไม่เท่ากัน	3.11	63.65	60.54
T3: e ไม่เท่ากัน r ไม่เท่ากัน	15.09	71.82	56.73
T4: e เท่ากัน r โดยสุ่ม	6.22	18.43	12.21

ที่มา: จากการทดลองในห้องเรียนของมหาวิทยาลัย 2 แห่ง

ตารางที่ 17 เป็นการนำเสนอผลการทดลอง เพื่อทดสอบอรรถประโยชน์ว่าด้วยความจริงเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมกัน โดยมีประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ ประการแรก ในทริทเมนต์ที่ 0 (T0) เป็นกรณีที่ไม่มีความเหลื่อมล้ำในแนวดิ่งและไม่มีความเหลื่อมล้ำในแนวราบ ผลที่ได้จากการทดลองพบว่า สัดส่วนคะแนนที่มีการให้หรือมีการเอามา ซึ่งใช้วัดค่าระดับความละเอียดและความอิจฉานั้น มีค่าต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีอื่น ๆ และค่าค่อนข้างเข้าใกล้ศูนย์ ซึ่งจะเห็นว่าสอดคล้องกับทฤษฎีที่ว่าไว้

ประการที่สอง หากพิจารณาสัดส่วนของคะแนนที่มีการให้โดยผู้เล่นที่มีคะแนนสูงกว่าจะพบว่า ทริทเมนต์ที่มีค่า e ไม่เท่ากัน ผู้เล่นที่มีคะแนนสูงกว่าจะตัดสินใจให้คะแนนกับผู้เล่นที่มีคะแนนต่ำกว่า สูงกว่าในกรณีที่ค่า e มีค่าเท่ากันเสมอ นั่นอาจตีความได้ว่าความเหลื่อมล้ำในแนวดิ่งมีผลต่อการตัดสินใจของคนที่มีฐานะดีกว่าที่จะให้หรือบริจาคเงินให้กับคนที่มีฐานะต่ำกว่า ซึ่งผลนี้สอดคล้องกับงานวิจัยหลายชิ้นและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริง ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของประเทศไทยเองที่มีความเหลื่อมล้ำในแนวดิ่งสูง ก็มีเงินบริจาคจำนวนมากเช่นกัน

ประเด็นที่สาม เป็นกรณีที่ผู้เล่นบางกลุ่มสามารถกำหนดผลตอบแทนของตนเองให้เหนือกว่าอีกกลุ่มหนึ่งได้ เพื่อสร้างสถานการณ์สองมาตรฐานขึ้น หากพิจารณาสัดส่วนของคะแนนที่มีการเอามาโดยผู้เล่นที่มีคะแนนต่ำกว่าแล้ว จะพบว่า ในกรณีที่ r ไม่เท่ากัน ผู้เล่นที่มีคะแนนต่ำกว่าจะดึงเอาคะแนนจากผู้ที่มีคะแนนสูงกว่ามากกว่ากรณีที่ r เท่ากันในทุกทริทเมนต์ และที่น่าสนใจคือเป็นการดึงเอาคะแนนเกินกว่าร้อยละ 50 ซึ่งหมายถึงการแบ่งคะแนนกันคนละครึ่งอีกด้วย สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นความอิจฉาที่สูงและรุนแรงเมื่อผู้เล่นถูกปฏิบัติแตกต่างกันหรือตกอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่มีความเหลื่อมล้ำในแนวราบ

ประเด็นที่สี่ หากต้องการพิจารณาว่า ความเหลื่อมล้ำในแนวราบหรือความเหลื่อมล้ำในแนวดิ่ง อะไรควรจะต้องถูกแก้ไขก่อนกัน อาจพิจารณาได้จากส่วนต่างของคะแนนที่มีการให้และคะแนนที่มีการเอามาของผู้เล่นสองกลุ่ม เพราะส่วนต่างนี้ชี้ให้เห็นถึง ความแตกต่างของอรรถประโยชน์ของคนในสังคม ซึ่งความแตกต่างของอรรถประโยชน์นี้เป็นตัวบ่งบอกความขัดแย้งระหว่างผู้ที่มีคะแนนสูงกว่าและผู้ที่มีคะแนนต่ำกว่าในสังคม และมันจะนำไปสู่ระดับความเต็มใจในการร่วมมือกันของคนเหล่านี้ ยกตัวอย่างเช่น หากส่วนต่างมีค่าเท่ากับศูนย์ หมายความว่าคะแนนที่ผู้ให้ต้องการให้ กับคะแนนที่ผู้รอต้องการเอามามีค่าเท่ากัน จะเกิดการแลกเปลี่ยนกันโดยมูลค่าที่พอดี สังคมก็จะร่วมมือกันได้ ขณะที่หากความแตกต่างหากส่วนต่างนี้สูงก็จะหมายความว่า ความรู้สึกละเอียดใจของคนที่มีคะแนนมากกว่า กับความรู้สึกอิจฉาของคนที่มีคะแนนน้อยกว่า มีความแตกต่างกันมาก การแลกเปลี่ยนคะแนนเพื่อให้

อรรถประโยชน์สูงขึ้นของทั้งสองฝ่ายจะไม่สามารถบรรลุจุดที่ดีที่สุดได้ ความร่วมมือกันก็จะเกิดขึ้นได้ยาก ซึ่งหากพิจารณาผลการทดลองแล้ว จะพบว่า ส่วนต่างในกรณีที่  $r$  มีค่าไม่เท่ากันจะสูงกว่ากรณีที่  $e$  มีค่าไม่เท่ากันอย่างมากนัก อาจตีความได้ว่า ความเหลื่อมล้ำในแนวราบสร้างความอิจฉา หรืออีกด้านหนึ่งคือความเจ็บใจ ให้กับคนบางกลุ่ม จนทำให้สังคมไม่อาจบรรลุจุดที่ดีที่สุดได้เลย

ประเด็นสุดท้าย เป็นการจำลองสถานการณ์ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในกรณีที่ภาครัฐมีการปฏิบัติอย่างไม่มีประสิทธิภาพ แล้วทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในแนวราบโดยไม่ได้ตั้งใจ ทั้งนี้เป็นเพราะความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐ ไม่ใช่การเอื้อประโยชน์หรือการเข้าถึงการกำหนดกฎเกณฑ์ของคนบางกลุ่ม ในกรณีนี้จะพบว่า ส่วนต่างกลับไม่สูงนัก นั่นแสดงให้เห็นว่า ความไม่มีประสิทธิภาพของภาครัฐในสถานการณ์ที่ไม่มีประเด็นของสองมาตรฐานมาเกี่ยวข้อง อาจจะไม่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือในการต่อต้านการคอร์รัปชันมากนัก อย่างไรก็ตาม ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐก็เป็นแนวทางหนึ่งในการป้องกันปัญหาการคอร์รัปชัน

จากผลการทดลองเพื่อทดสอบอรรถประโยชน์ว่าด้วยความรังเกียจความไม่เท่าเทียมกันนี้ชี้ให้เห็นว่า การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในแนวราบ หรือการแก้ปัญหาสถานการณ์สองมาตรฐาน มีความสำคัญกว่าการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในแนวตั้งหรือความเหลื่อมล้ำทางรายได้ กล่าวคือ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในทุกกลุ่ม จะช่วยให้เกิดความรู้สึกเต็มใจในการร่วมมือในการต่อสู้กับการคอร์รัปชันมากกว่าการแก้ปัญหาการกระจายรายได้

อย่างไรก็ดี มีข้อพึงระวังในการตีความผลอยู่บางประการ ประการแรก ความเหลื่อมล้ำในแนวตั้งและความเหลื่อมล้ำในแนวราบมีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก การทุ่มเททรัพยากรเพื่อแก้ปัญหาในด้านใดด้านหนึ่งไม่อาจทำให้การแก้ปัญหาสำเร็จได้ในระยะยาว ประการที่สอง เนื่องจากการทดลองเกี่ยวกับอรรถประโยชน์ว่าด้วยความรังเกียจความไม่เท่าเทียมกัน สถานการณ์สองมาตรฐานอาจทำให้เกิดความละอายและความอิจฉา ซึ่งอาจมาจากความรู้สึกเจ็บปวด แต่ทั้งนี้ก็อาจเป็นความเต็มใจร่วมมือในระยะสั้น สังคมยังต้องการสถาบันที่รองรับการต่อสู้กับคอร์รัปชันในระยะยาวด้วย และประเด็นสุดท้าย แบบจำลองไม่ได้กำหนดต้นทุนส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลแต่ละคน กล่าวคือทั้งคนจนและคนรวยมีต้นทุนเท่ากันในการสร้างความร่วมมือ ซึ่งในความเป็นจริง ผลของต้นทุนการร่วมมือทำให้การตีความแบบจำลองนี้มีข้อจำกัด เหลือแค่การเน้นไปที่ความรู้สึกเต็มใจในการร่วมมือเท่านั้น ไม่ใช่การตีความถึงความร่วมมือจริงที่จะเกิดขึ้นในสังคม

กล่าวโดยสรุป หากย้อนไปสู่แนวคิดของเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยคอร์รัปชันในตอนต้นของบทความ เมื่อนำมาประยุกต์ใช้ในกรณีของสังคมไทยนั้น การมองคอร์รัปชันให้เป็นสถาบันที่เป็นรากฐานของสิทธิอันเท่าเทียมกัน น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมให้สังคมมีความร่วมมือกัน และสุดท้ายจะนำไปสู่สถาบันแบบมีส่วนร่วม (Inclusive Institution) ที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมมากกว่า ขณะที่การเปิดโอกาสให้คอร์รัปชันถูกเข้าถึงได้โดยกลุ่มที่มีความเต็มใจจ่ายสูงกว่า อาจจะทำให้สร้างประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ก็จริง ตามแนวคิดของการมองคอร์รัปชันผ่านตลาด ซึ่งก็เป็นเพราะเป็นการมองแบบแยกส่วน (Partial Analysis) จึงทำให้ละเลยผลกระทบทางสังคมที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงตามมาในภายหลัง

## สรุปผลการศึกษา

การศึกษาคอร์รัปชันชี้ให้เห็นว่าคอร์รัปชันในสังคมไทยมีพลวัตและมีการปรับตัวตลอดเวลา โดยมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในรูปแบบของกิจกรรม นิยาม และหลักคิดพื้นฐาน หากใช้กรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์ก็จะเห็นคอร์รัปชันว่าเป็นธุรกิจที่ให้บริการการเป็นตัวกลางในการติดต่อประสานงานกับภาครัฐ ซึ่งมีรูปแบบเป็นธุรกิจเครือข่ายที่มีขนาดใหญ่ มีผลตอบแทนสูง และมีประสิทธิภาพ รวมถึงสินค้าที่มีการซื้อขายในตลาดนี้ยังมีกฎหมายและนโยบายด้วย นอกจากนี้ ตลาดของบริการคอร์รัปชันยังมีขนาดใหญ่ และมีการแข่งขันกันสูง ทำให้เกิดการให้บริการสินค้าที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม และมีองค์กรตรวจสอบคอร์รัปชันทำหน้าที่เป็นฝ่ายกำกับดูแลการให้บริการอีกด้วย

เนื่องจากตลาดคอร์รัปชันมีประสิทธิภาพ การต่อสู้กับคอร์รัปชันจึงทำได้ยาก โดยเฉพาะในสังคมไทยที่มีความเหลื่อมล้ำทั้งในแนวดิ่งและในแนวราบมารองรับ การศึกษาโดยใช้การทดลองทางเศรษฐศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายที่มาตรฐานเดียวกันทั้งหมด เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในแนวราบ จะเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการสร้างความเต็มใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน และทำให้คนเต็มใจเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าการเริ่มต้นแก้ปัญหาจากความเหลื่อมล้ำในแนวดิ่ง

## บรรณานุกรม

ต่อภัสสร ยมนา (อยู่ระหว่างการดำเนินงาน) “โครงการวิจัยเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อสังคมไทยไร้คอร์รัปชันผ่านเครื่องมือต้นแบบเชิง Social Feedback” ภายใต้แผนงานคนไทย 4.0 โดย ศ.ดร.มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด สนับสนุนโดยสภาวิจัยแห่งชาติ (วช.).

ธานี ชัยวัฒน์ และคณะ (2561) “โครงการวิจัยและประสานงานเพื่อสังคมไทยไร้คอร์รัปชัน (ระยะที่ 1)” สนับสนุนโดยสภาวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ธานี ชัยวัฒน์ และคณะ (อยู่ระหว่างการดำเนินงาน) “โครงการวิจัยและประสานงานเพื่อสังคมไทยไร้คอร์รัปชัน (ระยะที่ 2)” สนับสนุนโดยสภาวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.).

ธานี ชัยวัฒน์ อติศักดิ์ สายประเสริฐ และ จารุวัฒน์ เอ็มชบุต (2562) “ผลการสำรวจการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย” สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.).

ผาสุก พงษ์ไพจิตร นवलน้อย ตรีรัตน์ ยงยุทธ ไชยพงศ์ และ คริส เบเกอร์ (2543) “คอร์รัปชันในภาครัฐ: ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน” สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.).

ผาสุก พงษ์ไพจิตร ยงยุทธ ไชยพงศ์ และ ธานี ชัยวัฒน์ (2557) “คอร์รัปชันในระบบราชการไทย การสำรวจทัศนคติ ประสบการณ์ของหัวหน้าครัวเรือน” สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ศูนย์เศรษฐศาสตร์พฤติกรรมและการทดลองแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2559) “คู่มือการทดลองเกมพื้นฐาน” สนับสนุนโดยโครงการเข้าสู่ศตวรรษที่ 2 ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Fehr, Ernst and Schmidt, Klaus M. (1999) "A Theory of Fairness, Competition, and Cooperation", *The Quarterly Journal of Economics*, p.815-886.

Mauro, Paolo (1995) "Corruption and Growth" *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3 (Aug.), pp. 681-712.