บทที่ 2
พื้นฐานความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชั่น

บทนี้ กล่าวถึงพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชั่น อันประกอบด้วยนิยามของการทุจริต วิวัฒนาการที่ทำให้เกิดสถานการณ์การทุจริต ตลอดจนเงื่อนไขหรือสาเหตุ รวมทั้งเครื่องมือวัดการทุจริตคอร์รัปชั่น รายละเอียดทั้งหมด มีดังต่อไปนี้

2.1 นิยามของการทุจริตคอร์รัปชั่น

การพิจารณานิยามการทุจริตคอร์รัปชั่น อาจแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ลักษณะได้แก่ (1) นิยามและความหมายในบริบทสากล และ (2) นิยามและความหมายในบริบทสังคมไทย ดังนี้

(ก) นิยามการทุจริตคอร์รัปชั่นในบริบทสากล

นิยามของ “การทุจริตคอร์รัปชั่น” โดยพิจารณาในบริบทสากลนั้นอาจพิจารณาได้จากการให้ความหมายไว้ในพจนานุกรมต่างๆ เช่น ความหมายใน Black Law Dictionary (1979: 50) ให้ความหมายของการคอร์รัปชั่นไว้ว่าหมายถึง “การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อโกง โดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่ข้าราชการบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น” ซึ่งการให้ความหมายข้างต้นนี้ จะสอดคล้องกับ Funk and Wagnals New Standard Dictionary of the English Language อ้างในงานของพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ (2544: 31) ซึ่งได้ให้ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชั่นไว้ว่าหมายถึง “การใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่ โดยเฉพาะการกินสินบน” และ The Shorter Oxford English Dictionary อ้างในงานของชัยอนันต์ สมุทวณิช (2519) ได้อธิบายไว้ว่า “คอร์รัปชั่น เป็นการกระทำให้เสื่อมความซื่อตรง โดยการรับสินบนหรือช่วยเหลือกัน การใช้วิธีการปฏิบัติมิชอบ และหมายถึง การปฏิบัติมิชอบในทางการเมืองและการปกครอง การติดสินบน การขายตำแหน่งหน้าที่ การอนุมัติทำสัญญาของทางราชการกับบริษัทห้างร้านหรือเอกชน โดยที่ชอบพอกัน และการที่ราชการยอมให้มีที่ดินหรือสิทธิพิเศษเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินรางวัล ซึ่งเคยเกิดขึ้นมาหลายครั้งในประวัติศาสตร์ แต่ในปัจจุบันมักจะหมายถึง การฉ้อโกงอันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง”

ส่วนใน Encyclopedia Britannica อ้างในงานของพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ (2544: 31) ก็ได้ให้คำอธิบายการทุจริตคอร์รัปชั่นไว้ว่า “การปฏิบัติมิชอบ (corrupt practices) เป็นคำกล่าวโดยทั่วๆ ไปรวมไปถึงการกินสินบนและใช้อิทธิพลเกินขอบเขต โดยเฉพาะในการเลือกตั้ง”

นอกจากนี้ ได้มีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิอีกเป็นจำนวนมากที่ได้วิพากษ์วิจารณ์และให้คำนิยามความหมายของการทุจริตคอร์รัปชั่นในมิติต่างๆ ได้แก่

1) **คำนิยามที่เน้นที่ระบบราชการ** เป็นคำนิยามการทุจริตที่เกี่ยวข้องในด้านการใช้ตำแหน่งหน้าที่การงาน เช่น คำนิยามของ Bayley (1966: 719-32) ซึ่งได้ให้ความหมายการทุจริตไว้ว่า “เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด อันเกิดจากการเห็นประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเงินตราเสมอไป” ซึ่งสอดคล้องกับ McMullen (1961: 181-200) ที่ได้ให้คำอธิบายการทุจริตคอร์รัปชั่นไว้ว่า “เป็นเรื่องของการรับเงินหรือสิ่งมีค่าที่เป็นเงิน เพื่อการกระทำบางอย่าง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว หรือมีหน้าที่ต้องละเว้นการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังรวมถึงการใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายมาเพื่อเหตุผลอันไม่สมควร” ซึ่งคำนิยามดังกล่าวนี้มีความคล้ายคลึงกับที่ Nye (1967: 416) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “คอร์รัปชั่นเป็นพฤติกรรมซึ่งเบี่ยงเบนไป จากหน้าที่ปฏิบัติโดยปกติของการมีตำแหน่งในราชการ ในลักษณะที่คำนึงถึงเหตุผลส่วนตัว ผลประโยชน์ทางการเงิน หรือในฐานะตำแหน่ง รวมทั้งการกระทำที่ละเมิดกฎเกณฑ์ต่างๆ เช่น การรับสินบน การเกื้อหนุนญาติมิตร การโกงเงินที่ตั้งไว้เป็นพิเศษ และการจัดสรรทรัพยากรโดยมิชอบ” และอีกความหมายหนึ่งที่เป็นไปในทำนองเดียวกันคือคำนิยามของ Huntington (1968: 59) ซึ่งได้ให้ความหมายการคอร์รัปชั่นไว้ว่า “เป็นพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากกรอบที่สังคมมอบหมายเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัว จึงต้องถือว่าเป็นการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่” นอกจากนี้หากดูความหมายของการ “คอร์รัปชั่น” ตามที่ธนาคารโลกได้ให้คำนิยามไว้โดย Peter Boltelier (1998) จะพบว่าหมายถึง “การที่เจ้าหน้าที่รัฐได้ใช้อำนาจที่มีโดยไม่ถูกต้องเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตน” ซึ่งเป็นความหมายที่สอดคล้องกับความหมายที่องค์กรระหว่างประเทศและนักวิชาการต่างๆ ได้ให้คำจำกัดความไว้

2) **คำนิยามที่เน้นที่กลไกตลาด/แทรกแซงระบบการบริหาร** เช่น คำนิยามของ Leff (1964: 8-14) ได้ให้ความหมายว่า “คอร์รัปชั่น เป็นสถาบันนอกเหนือกฎหมาย ซึ่งบุคคลแต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งใช้ปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งอิทธิพลในระบบการบริหาร การกระทำที่ถือว่าเป็นการคอร์รัปชั่นมีความสำคัญอยู่ที่ว่ากลุ่มบุคคลเหล่านั้นสามารถเข้าร่วมในการตัดสินนโยบายการบริหารได้มากกว่ากลุ่มอื่น” และ Van Roy (1970: 86) ได้ให้ความหมายว่า คือ “การใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไร

ฉันทามติ หรืออภิสิทธิ์ หรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้น ซึ่งออกมาในลักษณะเป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย หรือละเมิดมาตรฐานความประพฤติทางศีลธรรมจรรยาที่เทิดทูนกัน"

3) **คำนิยามที่เน้นที่ประโยชน์สาธารณะ** เป็นมุมมองที่แตกต่างออกไป เช่น คำนิยามของ Friedrich (1963: 167) ที่ได้ให้ความหมายว่าการคอร์รัปชั่นเป็น "การกระทำของผู้มีอำนาจ ซึ่งถูกชักนำโดยรางวัลตอบแทนที่เป็นเงินหรือสิ่งตอบแทนอย่างอื่นที่ตนไม่มีสิทธิจะได้รับตามกฎหมาย ในลักษณะที่เป็นการให้ประโยชน์หรือให้รางวัลตอบแทนตน ทำให้เสียหายแก่ส่วนรวมและผลประโยชน์ของส่วนรวม" คำนิยามในลักษณะนี้เน้นการกระทำที่ละเมิดความรับผิดชอบต่อระบบราชการหรือระบบการเมืองอย่างหนึ่งอย่างใด และทำให้เสียหายแก่ระบบดังกล่าว โดยปกติระบบราชการและระบบการเมืองจะยึดมั่นในผลประโยชน์ส่วนรวมเหนือผลประโยชน์ส่วนตัว การละเมิดผลประโยชน์ส่วนรวมเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวจึงถือเป็นการทุจริต ซึ่งคล้ายคลึงกับแนวคิดของ Klaveren (1956: 21) ที่กล่าวไว้ว่า "การทุจริตคือการแสวงหาประโยชน์จากสาธารณชน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้เพราะข้าราชการครองตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเป็นอิสระ โดยไม่สนใจรับใช้ประชาชน" และอีกความหมายหนึ่งที่เป็นไปในทำนองเดียวกันได้แก่ Rogow และ Lasswell อ้างในงานของพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ (2544: 31) ได้ให้ความหมายว่า "คอร์รัปชั่นเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดความรับผิดชอบต่อกฎข้อบังคับพลเมืองพึงปฏิบัติ และเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับระบบสาธารณะประโยชน์โดยทั่วไปและการฝ่าฝืนผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความได้เปรียบ"

อย่างไรก็ตาม นอกจากการให้คำนิยามตามมิติด้านต่างๆ ข้างต้นแล้ว ยังมีการถกเถียงกันอยู่เสมอในประเด็นที่ว่าควรจะให้นิยามในความหมายกว้างเพียงใด แต่เพื่อให้เกิดขอบเขตที่ชัดเจนมากขึ้น James C. Scott (1972) อ้างในงานของอุดม รัฐอมฤต (2544: 14-17) จึงมีข้อเสนอให้พิจารณาจากหลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งใน 3 ประการ คือ (1) คำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม (public interest) (2) คำนึงถึงมติมหาชน (public opinion) และ (3) หลักเกณฑ์ทางกฎหมาย (legal norms) โดยเห็นว่า การใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายน่าจะมีปัญหาน้อยที่สุด เพราะการพิจารณาว่าอะไรเป็นประโยชน์ของส่วนรวมมักมองจากแง่มุมของค่านิยมและอุดมการณ์ กล่าวคือ ในมุมมองของคนๆ หนึ่งอาจเห็นว่าการกระทำบางอย่างเป็นประโยชน์ของส่วนรวม ในขณะที่อีกคนหนึ่งอาจเห็นว่าไม่ใช่ และถ้าจะยึดถือมติมหาชนก็มีปัญหาอีกว่าจะใช้ความเห็นของฝ่ายเสียงข้างมาก หรือความเห็นของผู้ที่มีอำนาจ หรือความเห็นที่ดีที่สุด การถือเอาความเห็นของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดย่อมเป็นปัญหาแก่คนกลุ่มอื่นๆ

โดยสรุป จากนิยามของการทุจริตคอร์รัปชั่นในบริบทสากลทั่วไปของนักวิชาการหลายท่านที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้เห็นความหมายที่กว้างขวาง ไม่เพียงแต่จะกินความถึงการทุจริตคอร์รัปชั่นในระบบราชการเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงเรื่องกิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในภาคเอกชนอีกด้วย

(ข) นิยามการทุจริตคอร์รัปชั่นในบริบทสังคมไทย

นิยามการทุจริตคอร์รัปชั่นในบริบทสังคมไทยในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หน้า 534 ระบุไว้ว่า**ทุจริต**เป็นคำนาม หมายถึง “ความประพฤติชั่ว คดโกง ฉ้อโกง” ส่วนสำนักงาน ก.พ. (2544: 79) ได้ให้ความหมายของคำว่า “**คอร์รัปชั่น**” (สำนักงาน ก.พ. 2544 : 79) ว่ามาจากภาษาละตินว่า Corrumpere ซึ่งมาจากคำ 2 คำรวมกันคือ To Ruin-Com (together) + Rumpere (to break) หมายถึง “การทำลาย หรือละเมิดจริยธรรม หรือธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรวมถึงพฤติกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทำน้อยกว่า หรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายระบุไว้ หรือแม้แต่ทำตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมาย” และอีกความหมายหนึ่งที่เป็นไปในทำนองเดียวกัน ได้แก่ สถาบันพระปกเกล้า (2543: 6) ให้คำจำกัดความ “**การทุจริตประพฤติมิชอบ**” คือ “การใช้ตำแหน่งงานสาธารณะ ใช้อำนาจในทางมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มที่เขาต้องสวามิภักดิ์ การทุจริตประพฤติมิชอบ จะเกิดขึ้นเมื่อเจ้าพนักงานรับ ขอ หรือกรรโชกเอาค่าตอบแทน หรือเมื่อตัวแทนเอกชนเสนอให้ ค่าตอบแทนเพื่อหลบเลี่ยงกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ในการแข่งขัน หรือส่วนบุคคล”

สำหรับนิยามการคอร์รัปชั่นในมิติด้านสังคมวิทยา อุดม รัฐอมฤต (2544) เห็นว่า “เป็นพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเบี่ยงเบนไปจากวิธีปฏิบัติที่ยอมรับกันเพื่อให้ได้ประโยชน์สำหรับตนเอง เป็นพฤติกรรมของบุคคลที่ฉ้อฉลต่อความไว้วางใจของสังคม ซึ่งแสดงออกดังนี้ (1) มักเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับบุคคลมากกว่าหนึ่งคน (2) โดยภาพรวมเกี่ยวข้องกับความลับ (3) มักเกี่ยวข้องกับพันธกรณีหรือประโยชน์ได้เสียร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง (4) ผู้ที่กระทำโดยปกติมักจะพยายามอำพรางสิ่งที่ตนทำ (5) การกระทำทั้งหลายมักเกี่ยวข้องกับการฉ้อฉล (6) การกระทำไม่ว่ารูปแบบใดๆ เป็นการทรยศต่อความไว้วางใจ (7) การกระทำนั้นมักจะเกี่ยวข้องกับหน้าที่ในสองด้านที่ขัดแย้งกันของผู้กระทำนั้น (8) เป็นการกระทำที่ละเมิดแบบแผนพฤติกรรมการทำหน้าที่และความรับผิดชอบตามระเบียบของสังคม”

ในด้านของกฎหมายไทย คำว่า “การทุจริต” ถ้าถือเอาความหมายของคำว่า “**โดยทุจริต**” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(1) หมายถึง “เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับตนเองหรือผู้อื่น" ในขณะที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 คำว่า "**ทุจริตต่อหน้าที่**" หมายถึง "ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น"

โดยสรุป การทุจริตคอร์รัปชั่นในความหมายในบริบทสังคมไทยนั้นมีความหมายเช่นเดียวกันกับความหมายในบริบทสากลทั่วไป อันรวมถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตในหน้าที่ราชการ การรีดนาทาเร้นประชาชน การกินสินบน ตลอดจนความอยุติธรรมอื่นๆ ที่ข้าราชการหรือบุคคลอื่นใดใช้เป็นเครื่องมือในการลิดรอนความเป็นธรรมและความถูกต้องตามกฎหมายของสังคม หรือกล่าวอย่างสั้นที่สุดคือ **การทุจริต** และ **การประพฤติมิชอบ** ของข้าราชการ

เมื่อประมวลความหมายของคำว่าคอร์รัปชั่นจากนักวิชาการและนักคิดทั้งหลายแล้ว พอประมวลได้ว่า **การคอร์รัปชั่นเป็นเรื่องของการที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้ใช้อิทธิพลทางใดทางหนึ่งของอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อได้มาซึ่งผลประโยชน์จากสาธารณชนหรือหน่วยงานที่สังกัด ให้ตนเองหรือพวกพ้องของตน**

อย่างไรก็ดี เมื่อเทียบเคียงกับคำของภาษาไทยพบว่า การทุจริตคอร์รัปชั่นยังตรงกับคำไทยอีกหลายคำเช่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง การฉ้อฉล การคดโกง ส่วย การติดสินบน การกินตามน้ำ การกินทวนน้ำ ค่าวิ่งเต้น ค่าน้ำร้อนน้ำชา และเงินใต้โต๊ะ

2.2 วิวัฒนาการของรูปแบบการทุจริต

จากการศึกษาทบทวน ค้นคว้า เอกสาร รวมทั้งจาก website ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่าลักษณะทั่วไปของการคอร์รัปชั่น ไม่ได้มีลักษณะของการเกิดขึ้นแล้วจะพบเห็นได้อย่างชัดแจ้ง เนื่องจากไม่มีใครที่จะเปิดเผยความจริงได้อย่างชัดเจน ส่วนมากผู้ทุจริตคอร์รัปชั่นมักจะได้รับประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย ทั้งผู้ให้และผู้รับซึ่งต่างก็ร่วมมือ หรือไม่ก็สมคบกันปกปิดการกระทำ

การคอร์รัปชั่นมีหลายลักษณะ จากการศึกษาวิจัยการคอร์รัปชั่นในระบบราชการไทยในปี 2544 โดยศุภชัย ยาวะประภาษ และคณะ ในปี 2544 ได้ข้อสรุปว่าคอร์รัปชั่นมีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว 7 ประการ ดังนี้คือ เช่น (1) การคอร์รัปชั่นเป็นวัฒนธรรมย่อยของคนกลุ่มหนึ่ง (2) การคอร์รัปชั่นจะมีวิถีการดำรงอยู่และเติบโตอย่างลงตัว (3) การคอร์รัปชั่นไม่มีใบเสร็จรับเงิน (4) การคอร์รัปชั่นคนถูกจับและคนจับอาจมีความเกี่ยวพันกันทั้งทางตรงทางอ้อม (5) การจัดการปัญหาการคอร์รัปชั่นของราชการไม่เพียงพอต่อการเอาชนะ (6) การคอร์รัปชั่นมีมากมายหลายวิธีการ และ (7) การคอร์รัปชั่นมีความสลับซับซ้อนและยากต่อการเข้าใจในรายละเอียด มีลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืน หลีกเลี่ยง หรือบิดเบือน ระเบียบแบบแผนหรือกฎข้อบังคับ จูงใจ เรียกร้อง บังคับ ข่มขู่ หน่วงเหนี่ยว หรือกลั่นแกล้ง เพื่อหาประโยชน์ใส่ตนหรือพวกพ้อง สมยอม รู้เห็นเป็นใจ เพิกเฉย หรือละเว้นการกระทำในการที่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบตามหน้าที่ ยักยอกเบียดบัง ซึ่งทรัพย์สินของทางราชการ ปลอมแปลงหรือกระทำการใดๆ อันเป็นเท็จ มีผลประโยชน์ร่วมในกิจการบางประเภทที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนบันดาลประโยชน์ได้ เป็นทั้ง “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” คือ การใช้อำนาจ ในตำแหน่งหน้าที่กระทำใดๆ หรือละเว้นการกระทำใดๆ ข่มขืนใจ จูงใจ เรียกหรือรับทรัพย์สินใดๆ หรือประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น และ “ความผิดต่อเจ้าพนักงาน” คือ การที่บุคคลธรรมดากระทำคอร์รัปชั่น นอกจากนี้ยังรวมถึง การกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายแต่ผิดศีลธรรมหรือจรรยาบรรณ เช่น การที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่นำเอาทหาร ข้าราชการไปใช้ในกิจการส่วนตัว การได้รับประโยชน์ตอบแทนจากตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยศีลธรรม เป็นการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายและจรรยาบรรณ ใกล้เคียงกับกรณีที่ข้าราชการได้รับเงินค่าตอบแทนต่างๆ ตามตำแหน่งราชการที่ได้รับแต่งตั้ง ซึ่งมีผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการไม่ชอบด้วยศีลธรรมแม้จะมีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดค่าตอบแทนเหล่านั้นเพราะย่อมได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นประจำอยู่แล้ว

นอกจากนี้ วิวัฒนาการของการคอร์รัปชั่นอาจพิจารณาได้ว่ามีหลายชนิดตามความรุนแรง เช่น การศึกษาของ Heidenheimer อ้างในงานของ สมพร แสงชัย (2528) และศุภชัย ยาวะประภาษ (2544 : 4-8) มองว่าคอร์รัปชั่นแบ่งออกเป็น 3 ชนิด คือ

1) **คอร์รัปชั่นขาว** (White Corruption) หมายถึงการกระทำคอร์รัปชั่นที่ประชาชนทั่วไปและผู้นำในสังคมยอมรับและไม่สมควรจะลงโทษผู้ที่กระทำผิดเพราะเป็นเรื่องไม่สลักสำคัญจนเกินไป ซึ่งคอร์รัปชั่นขาวเป็นเสมือน “คอร์รัปชั่นจำแลง” ในสังคมไทย โดยอิงขนบธรรมเนียมประเพณีไทย หากแต่อาจนำมาซึ่งคอร์รัปชั่นเทาและดำต่อไป คอร์รัปชั่นจำแลงชนิดนี้เรียกว่า “**ทองไหล**” คำว่า “ทองไหล” หมายถึง การที่ผู้อยู่ในตำแหน่งระดับสูงหรือผู้มีอำนาจได้รับสิ่งของหรือเงินทอง โดยมิได้เรียกร้อง แต่ในสายตาของผู้ให้เป็นการให้เพื่อให้เกิดความชื่นชอบหรือระลึกถึง ซึ่งอาจนำมาซึ่งตำแหน่งหรือผลประโยชน์บางประการ เช่น ข้าราชการก็พึงหวังในตำแหน่ง ลาภยศและการปกป้องคุ้มกัน พ่อค้าหรือคหบดีก็มุ่งหวังจะใช้ความคุ้นเคยหรือความสนิทสนมเป็น “ยันต์กันผี” มิให้ถูกข่มเหงรังแก หรือผู้ให้อาจมีความรู้สึกว่าจำเป็นต้องให้เพื่อให้ทัดเทียมกับผู้อื่นหรือเพื่อมิให้ผู้ใหญ่รังเกียจเดียดฉันท์ หากผู้ใหญ่เกิด “เขม่น” ขึ้นมาอาจถูกละเลยต่อการพิจารณาความดีความชอบหรือตำแหน่งหน้าที่สูงขึ้นไป สำหรับผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูงการไม่มี “สัมมาคารวะ” เช่นนี้อาจถูกโยกย้ายไปสู่ตำแหน่งที่ไม่มีอำนาจหน้าที่อะไรเลยก็ได้ ดังนั้นทองไหลเป็นการแสดง “น้ำใจ” ของผู้น้อยต่อผู้มีอำนาจวาสนาหรือตำแหน่งหน้าที่ที่ให้คุณให้โทษได้ จึงเป็นการให้โดยเสน่หา ไม่เข้าข่ายทุจริตและประพฤติมิชอบ วิธีการของทองไหล เช่น 1) การให้ของขวัญเนื่องในโอกาสพิเศษ เช่น วันเกิด วันครบรอบแต่งงาน 2) การร่วมเป็นเจ้าภาพในโอกาสต่างๆ ที่ไม่เป็นทางการ 3) การร่วมกิจกรรมบางอย่างของผู้ใหญ่ และ 4) การหมั่นไปเยี่ยมเยือนผู้ใหญ่ซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชาและลูกน้องที่ใกล้ชิดจำต้องกระทำ

นอกจาก “ทองไหล” ข้างต้นแล้วยังมีคำว่า “**เงินลอย**” ซึ่งคำว่า “เงินลอย” คือ การที่ผู้อยู่ในตำแหน่งระดับสูงหรือผู้มีอำนาจได้รับสิ่งของหรือเงินทองโดยมิได้เรียกร้อง แต่มีสภาพเหมือนจะเป็นการตอบแทนการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติบางอย่างของผู้มีตำแหน่งหน้าที่และเป็นประโยชน์แก่ผู้ให้โดยตรงโดยมิได้รับประโยชน์และผู้นั้นก็พยายามตอบแทนบุญคุณให้ ซึ่งเงินลอยควรเป็นการกระทำผิดกฎหมายหรือประพฤติมิชอบ เพราะเงินจะลอยต่อเมื่อผู้มีตำแหน่งหน้าที่อยู่ในตำแหน่งนั้น และทำประโยชน์ให้แก่ผู้ให้ การรับเงินลอยนี้จะมีลักษณะที่บางคนเรียกว่า “กินตามน้ำ” ด้วย คือทั้งสองอย่างได้มาโดยมิได้เรียกร้องและมีลักษณะของการสมนาคุณอยู่ในตัว ทั้งนี้การลอยของเงินอาจผ่านคนกลาง ซึ่งเป็นคนสนิทชิดเชื้อกับผู้มีตำแหน่งหน้าที่ก็ได้ โอกาสในการเกิดเงินลอย ได้แก่ 1) การซื้อการจ้างและการจ้างเหมา 2) การส่งส่วย

ของลูกน้อง 3) การรับเงินเป็นรายเดือนจากกิจกรรมบางอย่างซึ่งไม่ผิดกฎหมายแต่เนื่องจากข้าราชการเหล่านั้นอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งสามารถอำนวยความสะดวกต่างๆ 4) การรับเงินเป็นรายเดือนจากกิจกรรมบางอย่างที่ผิดกฎหมาย และ 5) การรับเงินลอยในโอกาสอื่นๆ เช่น การออกใบอนุญาต

2) **คอร์รัปชั่นเทา** (Grey Corruption) หมายถึงการกระทำคอร์รัปชั่นซึ่งบางส่วนในสังคมโดยเฉพาะพวกผู้นำเห็นว่าเป็นการกระทำผิด แต่ประชาชนทั่วไปยังสองจิตสองใจอยู่มากกว่า ซึ่งคอร์รัปชั่นเทาในสังคมไทย คือสิ่งที่เรียกว่า "**บ้านต้องเช่า**" คำว่า "บ้านต้องเช่า" จะหมายถึง การที่ผู้อยู่ในตำแหน่งหน้าที่เรียกร้องเงินทองหรือสิ่งของเป็นการตอบแทนการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ ในบางครั้งก็อาจเป็นการตอบแทนการปฏิบัติงานที่รวดเร็วหรืออาจมีลดหย่อนมาตรฐานของระเบียบบังคับบ้างโดยการให้ อาจให้ก่อนหรือหลังการปฏิบัติก็ได้ โดยโอกาสที่จะเกิดบ้านต้องเช่าคล้ายคลึงกับเงินลอยมาก นอกจากนี้ยังมีลักษณะของ "**ข้าวต้องซื้อ**" ซึ่งกรณี "ข้าวต้องซื้อ" จะมีลักษณะรุนแรงมากกว่าบ้านต้องเช่า เพราะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการหาผลประโยชน์ ซึ่งก็มิใช่เป็นการเรียกร้องค่าตอบแทน แต่เป็นการเข้าไปมีส่วนพัวพันกับการหาผลประโยชน์อย่างจริงจัง หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์หรือหาประโยชน์ใส่ตนโดยไม่มีหลักฐานปรากฏให้เห็น

3) **คอร์รัปชั่นดำ** (Black Corruption) หมายถึง การกระทำคอร์รัปชั่นที่ทุกฝ่ายในสังคมเห็นว่าเป็นการกระทำผิดและสมควรได้รับโทษตามกฎหมายทุกประการ ซึ่งถือว่า "คอร์รัปชั่นสีดำ" เป็นคอร์รัปชั่นขนาดแท้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ชนิด คือ "**ดาวไถ**" กับ "**ใจถึง**" ชนิดแรก "ดาวไถ" เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของตนเองโดยไม่เกรงกลัวกฎหมายหรือความเดือดร้อนซึ่งจะเกิดขึ้นกับประชาชนโดยอาจเรียกร้องเงินทอง ผู้ที่เรียกร้องโดยทั่วไปมักเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย ซึ่งมักจะเกิดเมื่อ 1) มีการกระทำผิดเกิดขึ้นและผู้กระทำผิดมีโทษทางกฎหมาย จึงเป็นโอกาสของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์ อัตราการเรียกร้องขึ้นกับความหนักเบาของความผิด 2) มีการกระทำซึ่งยังคงกำกวมว่าผิดหรือไม่ผิดแต่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเหมาว่าผิด จึงทำการเรียกร้องเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการปฏิบัติงานตามกฎหมาย และ 3) มีการสร้างหลักฐานเท็จและยัดเยียดข้อหาให้ผู้บริสุทธิ์แล้วรีดไถเพื่อมิให้มีการดำเนินการตามกฎหมาย คอร์รัปชั่นสีดำชนิดหลังหรือ "ใจถึง" เป็นการประพฤติทุจริตอย่างดื้อๆ ด้านๆ โดยการจงใจฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและทางราชการได้รับความเสียหาย เช่น การนำวัสดุอุปกรณ์สิ่งของของทางราชการไปใช้เป็นของส่วนตัวเป็นการชั่วคราวหรือตลอดไป การทุจริตทางการเงินหรือการทุจริตโดยการกระทำผิดระเบียบข้อบังคับเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งเป็นการกระทำซึ่งเกินอำนาจหน้าที่ของตน

นอกจากการแบ่งรูปแบบการคอร์รัปชั่นตามดีกรีความรุนแรงแล้วอาจกล่าวได้ว่าที่ผ่านมาการคอร์รัปชั่นมีวิวัฒนาการของรูปแบบ จำแนกได้อย่างน้อย 3 ลักษณะ คือ ตามผู้ที่เกี่ยวข้อง ตามกระบวนการที่ใช้ และตามลักษณะรูปธรรม ดังนี้คือ

1) **แบ่งตามผู้ที่เกี่ยวข้อง** เป็นรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชั่นในเชิงอำนาจและความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างตัวแสดง (actors) ต่างๆ ในกระบวนการทุจริตคอร์รัปชั่น (Tanzi, 1994 และ Rose-Ackerman, 1978 อ้างในงานของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2546 และนวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ, 2546: 2-24 - 2-25) จะมี 2 ประเภทคือ **(1) การทุจริตโดยข้าราชการ** (Administrative or Bureaucratic Corruption) ซึ่งหมายถึงการกระทำที่มีการใช้หน่วยงานราชการเพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ในทางการเงินที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นๆ มากกว่าประโยชน์สาธารณะ โดยลักษณะของการทุจริตโดยข้าราชการสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทย่อย (Shleifer และ Vishney, 1993 อ้างในงานของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2546) คือ ก) การคอร์รัปชั่นตามน้ำ (corruption without theft) จะปรากฏขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องการสินบนโดยให้มีการจ่ายตามช่องทางปกติของทางราชการ แต่ให้เพิ่มสินบนรวมเข้าไว้กับการจ่ายค่าบริการของหน่วยงานนั้นๆ โดยที่เงินค่าบริการปกติที่หน่วนงานนั้นจะต้องได้รับก็ยังคงได้รับต่อไป และ ข)การคอร์รัปชั่นทวนน้ำ (corruption with theft) เป็นการคอร์รัปชั่นในลักษณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเรียกร้องเงินจากผู้ขอรับบริการโดยตรง โดยที่หน่วยงานนั้นไม่ได้มีการเรียกเก็บเงินค่าบริการแต่อย่างใด และ **(2) การทุจริตโดยนักการเมือง** (political corruption) เป็นการใช้หน่วยงานของทางราชการโดยบรรดานักการเมืองเพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ในทางการเงินมากกว่าประโยชน์สาธารณะเช่นเดียวกัน

2) **แบ่งตามกระบวนการที่ใช้** (ศุภชัย ยาวะประภาษ และคณะ, 2544: 4-8 และนวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ, 2546: 5) จะมี 2 ประเภทคือ (1) เกิดจากการใช้อำนาจในการกำหนด กฎ กติกาพื้นฐาน เช่น การออกกฎหมาย และกฎระเบียบต่างๆ เพื่ออำนวยประโยชน์ต่อกลุ่มธุรกิจของตนหรือพวกพ้อง เรียกว่า “Against-the-rule” และ (2) เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากกฎ และระเบียบที่ดำรงอยู่ ซึ่งมักเกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎและระเบียบเหล่านั้นที่ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจได้ เรียกว่า “According-to-law”

3) **แบ่งตามลักษณะรูปธรรม** โดยวุฒิพงษ์ เพรียบจริยวัฒน์ (2543) ได้นำเสนอถึงรูปแบบของคอร์รัปชั่นใน “คู่มือทรราช” ว่ามีทั้งหมด 4 รูปแบบคือ (1) คอร์รัปชั่นจากการจัดซื้อจัดหา (Procurement Corruption) (2) คอร์รัปชั่นจากการให้สัมปทานและสิทธิพิเศษ (Concessionaire Corruption) (3)

คอร์รัปชั่นจากการขายสาธารณสมบัติ (Privatization Corruption) และ (4) คอร์รัปชั่นจากการกำกับดูแล (Regulatory Corruption)

ส่วน Rose-Ackerman (1999) อ้างในงานของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2544) และอ้างในงานของนิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2544) ได้แบ่งรูปแบบการทุจริตหรือการคอร์รัปชั่นออกเป็น 4 รูปแบบ ดังนี้ (1) การอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎระเบียบของรัฐเพื่อลดต้นทุนการทำธุรกิจ เช่น ในกรณีตำรวจจราจรรับสินบนจากผู้ที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบจราจร หรือการหลบเลี่ยงภาษี เป็นต้น (2) การจัดสรรผลประโยชน์หรือทรัพยากรที่มีจำกัด ในรูปสิ่งของสินค้าหรือสิทธิให้แก่เอกชน เช่น การออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจ การรับซื้อในราคาที่รัฐประกัน การให้สัมปทาน และการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น (3) ข้าราชการสร้างอุปสรรคในการให้บริการแก่ประชาชนและภาคธุรกิจ เนื่องจากเงินเดือนและผลตอบแทนต่ำเกินไป จนขาดแรงจูงใจในการทำงาน เช่น การสร้างความล่าช้าในการขอใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ หรือ การทำหนังสือเดินทาง เป็นต้น (4) การประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย ผู้ประกอบการต้องการให้ธุรกิจของตนราบรื่นจึงจำเป็นต้องจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อไม่ให้ถูกจับกุม เช่น ค้ายาเสพติด โสเภณี การพนันและสินค้าเถื่อน เป็นต้น

สำหรับนวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ (2546: 2-24 - 2-25) นั้นได้แบ่งการทุจริตคอร์รัปชั่นออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) การใช้อำนาจในการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐเพื่อลดต้นทุนการทำธุรกิจ กรณีนี้สามารถเกิดขึ้นได้จากเรื่องที่มีระดับความรุนแรงต่ำ เช่น การจ่ายสินบนให้ตำรวจเมื่อทำผิดกฎจราจร ไปจนถึงเรื่องที่มีระดับความรุนแรงสูง เช่น การจ่ายสินบนเพื่อให้มีการคุ้มครองธุรกิจที่ผิดกฎหมายต่างๆ (2) การใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ในรูปของสิ่งของ และบริการ หรือสิทธิให้แก่เอกชน เช่น การออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ การให้สัมปทาน และการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น (3) การใช้อำนาจในการสร้างอุปสรรคในการให้บริการแก่ภาคประชาชนและภาคธุรกิจ เนื่องจากเงินเดือนและผลตอบแทนในระบบราชการต่ำเกินไปจนขาดแรงจูงใจในการทำงาน เช่น การสร้างความล่าช้าในการให้บริการเพื่อให้มีการจ่ายเงินค่าน้ำร้อนน้ำชา โดยที่รูปแบบการคอร์รัปชั่นประเภทที่ 1 และ 3 สามารถพบเห็นได้ง่าย กระบวนการและวิธีการไม่ซับซ้อนแต่อย่างใด แต่การคอร์รัปชั่นในรูปแบบที่ 2 มักมีการดำเนินการอย่างสลับซับซ้อน เป็นเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์กันเพื่อสร้างอำนาจในการผูกขาดให้กับกลุ่มธุรกิจ โดยอำนาจในการผูกขาดจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนเกินหรือกำไรที่มากผิดปกติ และกระบวนการในการแสวงหาค่าเช่า (rent-seeking) หรือกระจายผลประโยชน์มักจะเกิดขึ้นพร้อมๆ กันไปด้วย โดยกระบวนการเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชั่นและความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

นอกจากนี้ จากผลการสอบสวนและศึกษาเรื่องการทุจริต ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตของวุฒิสภา (วิชา มหาคุณ: 2550) มีการแบ่งรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชั่นออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่

(1) การทุจริตเชิงนโยบาย

เป็นรูปแบบใหม่ของการทุจริตที่แยบยล โดยอาศัยรูปแบบของกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือมติของคณะกรรมการเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจผิดว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงดังนี้

ก. มีการกำหนดนโยบายที่จะทำโครงการหรือกิจการ โดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาลที่อ้างประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนเป็นอันดับแรก

ข. มีการเตรียมการรองรับโครงการหรือกิจการนั้นให้มีความชอบด้วยกฎหมายหรือกฎระเบียบ

ค. ท้ายสุดคือผลประโยชน์อันมิควรได้เกิดขึ้นแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล หรือพวกพ้องหรือญาติมิตรของผู้กำหนดนโยบาย อาจเป็นเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์อย่างอื่นซึ่งมักจะเป็นผลประโยชน์มหาศาลที่ตกกับฝ่ายบริหารที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายข้าราชการประจำ

(2) การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

เป็นการใช้อำนาจและหน้าที่ในความรับผิดชอบของตนในฐานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ปัจจุบันมักเกิดจากความร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง พ่อค้าและข้าราชการประจำ อันมีลักษณะเป็นธุรกิจทางการเมืองที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือนักการเมืองและนักธุรกิจร่วมกันครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบ ทั้งนี้โดยมีข้าราชการฝ่ายปกครองและเจ้าพนักงานที่ดินให้ความร่วมมือหรือได้รับผลประโยชน์ตอบแทน

(3) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง

การทุจริตประเภทนี้จะพบได้ทั้งรูปแบบของการฮั้ว ตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบ กำหนดรายละเอียดหรือสเป็กงาน กำหนดเงื่อนไข คำนวณราคากลางออกประกาศประกวดราคา การขายแบบ การรับและเปิดซอง การประกาศผล การอนุมัติ การทำสัญญาทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างล้วนมีช่องโหว่ให้มีการทุจริตกันได้อย่างง่ายๆ นอกจากนี้ ยังมีการทุจริตที่มาเหนือเมฆคือการอาศัยความเป็นหน่วยงานราชการด้วยกัน จึงได้รับการยกเว้นและการไม่ถูกเพ่งเล็ง แต่ความจริง ผลประโยชน์จากการรับ

งานและเงินที่ได้จากการรับงานไม่ได้นำส่งกระทรวงการคลัง แต่เป็นผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคล ซึ่งไม่แตกต่างอะไรกับการจ้างบริษัทเอกชน

(4) การทุจริตในการให้สัมปทาน

เป็นการแสวงหาหรือเอื้อประโยชน์โดยมิชอบจากโครงการหรือกิจการของรัฐ ซึ่งรัฐได้อนุญาตหรือมอบให้เอกชนดำเนินการแทนให้ลักษณะสัมปทานผูกขาดในกิจการใดกิจการหนึ่ง เช่น การทำสัญญาสัมปทานโรงงานสุรา การทำสัญญาสัมปทานโทรคมนาคม เป็นต้น

(5) การทุจริตโดยการทำลายระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

เป็นการพยายามดำเนินการให้ได้บุคคลซึ่งมีสายสัมพันธ์กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอันที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ทำให้องค์กรเหล่านี้มีความอ่อนแอ ไม่สามารถตรวจสอบการให้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 เครื่องมือวัดการทุจริตคอร์รัปชั่น

การทุจริตคอร์รัปชั่นของประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีรูปแบบกลวิธีที่หลากหลาย มีความสลับซับซ้อน และยากที่จะตรวจสอบได้ สถานการณ์ด้านการทุจริตคอร์รัปชั่นในแต่ละประเทศจึงมีระดับความรุนแรงแตกต่างกันออกไปตามบริบท และปัจจัยเกื้อหนุนของประเทศนั้นๆ อย่างไรก็ดีประเทศและองค์กรต่างๆ ทั่วโลกได้ตระหนักถึงความสำคัญ และเล็งเห็นถึงผลกระทบของปัญหาการคอร์รัปชั่นที่ประชาชนทั่วโลกต้องเผชิญ ดังนั้น องค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ จึงมีความพยายามในการสร้างเครื่องมือวัดการคอร์รัปชั่นในระดับสากล และมุ่งพัฒนาเครื่องมือวัดให้มีประสิทธิภาพ แสดงให้เห็นถึงภัยคุกคามของการกระทำการทุจริต เพื่อร่วมกันต่อต้านการคอร์รัปชั่น และส่งเสริมความซื่อสัตย์โปร่งใส ซึ่งในส่วนนี้จะกล่าวถึงเครื่องมือวัดการคอร์รัปชั่น

1) **ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชั่น** (Corruption Perceptions Index, CPI)

องค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ได้ทำการประเมินและสร้างดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชั่นของประเทศต่างๆ จัดทำเป็นครั้งแรกในปี 2538 โดยจัดเป็นคะแนน 0-10 คะแนน ประเทศที่ได้คะแนน 0 หมายถึงมีการคอร์รัปชั่นสูง ส่วนประเทศที่ได้คะแนน 10 หมายถึงมีความโปร่งใสปราศจากการคอร์รัปชั่น คะแนนต่างๆ เหล่านี้เป็นการวัดมุมมองหรือความรับรู้เรื่องการคอร์รัปชั่นของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งประกอบด้วยประชาชนจากหลายกลุ่มได้แก่ นักธุรกิจ นักวิเคราะห์ สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป CPI เป็นเครื่องมือของ TI ที่เป็นที่รู้จักมากที่สุด และได้รับความเชื่อถือในวงกว้างเนื่องจากมีการจัดลำดับประเทศมากกว่า 150 ประเทศจึงได้รับความสนใจในระดับนานาชาติ

2) **การประเมินความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและการเมืองในเชิงคอร์รัปชั่นของประเทศในภูมิภาคเอเชีย**

บริษัทที่ปรึกษาด้านความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจ (Political & Economic Risk Consulting, Ltd., PERC) ซึ่งมีสำนักงานอยู่ที่ฮ่องกง จัดทำเป็นครั้งแรกในปี 2538 โดยในช่วงปี 2538-2548 ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของนักธุรกิจต่างชาติที่ทำธุรกิจในประเทศต่างๆ ใน 12 ประเทศในเอเชีย ปัจจุบันได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของนักธุรกิจต่างชาติที่ทำธุรกิจในประเทศต่างๆ ใน 13 ประเทศในเอเชีย (เพิ่มมาเก๊า) โดยใช้คำถามในลักษณะที่ว่าหากท่านยื่นขออนุญาตเพื่อดำเนินการทางธุรกิจไปแล้วระยะหนึ่งยังไม่ได้รับอนุญาต เมื่อท่านให้เงินแก่เจ้าหน้าที่แล้วท่านจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินการเรื่องนั้นแน่นอน จากนั้นได้นำมาคิดค่าคะแนนความเสี่ยง (โอกาส) การคอร์รัปชั่น (เสี่ยงน้อย =

0 คะแนน, เสี่ยงมาก = 10 คะแนน) PERC มีวิธีการให้คะแนนที่แตกต่างไปจากของ TI โดยให้เป็นการวัดระดับการทุจริตหรือความไม่โปร่งใส ดังนั้น ถ้าคะแนนต่ำถือว่ามีทุจริตน้อย ถ้ามีคะแนนสูงหมายถึงมีระดับทุจริตสูง

3) **ดัชนีธรรมาภิบาลโลก** (The Worldwide Governance Indicators, WGI)

ธนาคารโลก ได้ทำการพัฒนาและสร้างฐานข้อมูลดัชนีชี้วัดคุณภาพของภาครัฐในประเทศต่างๆ ดัชนีชุดนี้ครอบคลุมประเทศและเขตปกครองพิเศษรวมทั้งสิ้น 212 ประเทศ โดยใช้ดัชนีชี้สภาวะธรรมาภิบาล (Worldwide Governance Indicators, WGI) 6 มิติ ได้แก่ (1) การมีสิทธิมีเสียงและการตรวจสอบ (Voice & Accountability) (2) เสถียรภาพทางการเมืองและการไม่มีสถานการณ์ความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) (3) ประสิทธิผลของภาครัฐ (Government Effectiveness) (4) คุณภาพของกฎระเบียบตางๆ (Regulatory Quality) (5) การบังคับใช้กฎหมาย (Rule of Law) และ (6) การควบคุมปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (Control of Corruption) แต่ละประเภทมีการให้ค่าคะแนน เป็นลำดับร้อยละ (percentile rank) ซึ่งมีค่าระหว่าง 0-100 ค่าเข้าใกล้ 0 แสดงว่าระดับธรรมาภิบาลต่ำ แต่ถ้าใกล้ 100 ระดับธรรมาภิบาลจะสูง

4) **เครื่องวัดการคอร์รัปชั่นทั่วโลก** (Global Corruption Barometer, GCB)

Gallup International Association ได้จัดทำเครื่องวัดการคอร์รัปชั่นทั่วโลก เป็นเครื่องมือหนึ่งขององค์กรความโปร่งใสนานาชาติ แม้ว่าเครื่องมือวัดจะมุ่งไปที่ความคิดเห็นของประชาชน แต่ก็เติมเต็มด้วย CPI และ BPI ซึ่งเป็นความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญและผู้นำทางธุรกิจ โดยมีการจัดทำครั้งแรกในปี 2546 ทำการสำรวจทั้งหมด 45 ประเทศทั่วโลก และเพิ่มเป็น 64 ประเทศในปี 2547 และเพิ่มมาเป็นเกือบ 70 ประเทศในปี 2548 ซึ่งเป็นปีที่ได้ทำการสำรวจครั้งแรกในประเทศไทย และประเทศอื่นๆ ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ชิลี เอธิโอเปีย ปารากวัย เซเนกัล เซอร์เบีย และยูเครน โดยเป็นการประเมินการรับรู้และประสบการณ์ด้านการคอร์รัปชั่นของประชาชนกับองค์กร/หน่วยงานราชการต่างๆ

5) **แนวโน้มการคอร์รัปชั่นทั่วโลกของหน่วยงานความซื่อสัตย์โปร่งใสสากล** (Global Integrity)

หน่วยงานความซื่อสัตย์โปร่งใสสากล เป็นองค์กรอิสระ ไม่แสวงหากำไร ทำงานติดตามแนวโน้มการคอร์รัปชั่นทั่วโลก โดยทำงานร่วมกับทีมท้องถิ่น โดยมีนักวิจัย นักข่าวหนังสือพิมพ์ลงพื้นที่ติดตามการเปิดเผยและการตรวจสอบข้อมูล ซึ่งมีการทำงานร่วมกับทีมจำนวนร้อยๆ คนในกว่า 90 ประเทศ

ทั่วโลก ผ่านเทคโนโลยีอินเตอร์เน็ตแบบทันท่วงที โดยมีนักวิจัยและผู้เชี่ยวชาญควบคุมการจัดทำข้อมูล รวมทั้งมีการจ่ายค่าตอบแทนทีมอย่างเท่าเทียมไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาแล้ว หรือด้อยพัฒนา

โครงการของศูนย์เพื่อความซื่อสัตย์โปร่งใสของรัฐ ได้เริ่มต้นตั้งขึ้นในปี 2542 ต่อมาได้จัดตั้งหน่วยงานความซื่อสัตย์โปร่งใสสากล (Global Integrity) ในปี 2548 เริ่มแรกมีการสำรวจข้อมูล 3 ประเทศ ปี 2545 แล้วเพิ่มเป็น 25 ประเทศในปี 2548 เพิ่มเป็น 43 ประเทศในปี 2549 และเพิ่มเป็น 55 ประเทศในปี 2550 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการศึกษาของประเทศไทย

2.4 เงื่อนไขสาเหตุที่ทำให้เกิดสถานการณ์การทุจริต

ทางด้านเงื่อนไข/สาเหตุที่ทำให้เกิดสถานการณ์การทุจริตสำหรับสังคมไทยมีแนวการวิเคราะห์หลายประการ เช่น การเทียบเคียงกับหลักศาสนาพุทธ ควบคู่กับการพิจารณาร่วมกับองค์ประกอบทางสังคม ซึ่งการศึกษาวิจัยการทุจริตคอร์รัปชั่นของสุธี อากาศฤกษ์ (2535: 35-36) ของคณะอนุกรรมการศึกษาสาเหตุและวิจัยปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สำนักงาน ป.ป.ป. (2509: 27-48) ของอุทัย หิรัญโต (2519) และของอุดม รัฐอมฤต (2544: 17-21) ได้จำแนกเงื่อนไข/สาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริตเป็น 2 ด้านคือ ด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และด้านกฎหมาย เมื่อประมวลแล้วสามารถสรุปสาเหตุได้ 3 ประการดังนี้

1) บริบทหรือเงื่อนไขทางด้านจิตใจ

ในมุมมองของศาสนาถือว่า เมื่อจิตใจมีความอ่อนแอ มีกิเลศเข้าครอบงำ เช่น อยากได้อยากมีสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่เกินกำลังความสามารถในการได้มาด้วยวิธีการอันเป็นปกติ จึงนำมาซึ่งการทุจริต/คอร์รัปชั่น โดยเฉพาะกับผู้ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการทุจริต/คอร์รัปชั่นกระทำการดังกล่าวก็เพื่อให้ได้ในสิ่งที่ตัวเขาปรารถนาว่าจะเป็นความกินดีอยู่ดี ความมั่งคั่ง ความต้องการยศถาบรรดาศักดิ์ การได้รับการยกย่อง ความต้องการที่จะได้อำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายสูงสุดตามที่ใจปราถนา สอดคล้องกับค่านิยม ประเพณีของสังคมไทย ที่ยกย่องคนที่วัตถุมากกว่าด้านจิตใจ ดังนั้นคนกลุ่มหนึ่งในสังคมจึงต่างพยายามแสวงหาและกระทำในสิ่งที่เรียกว่าการทุจริต/คอร์รัปชั่น

2) บริบทหรือเงื่อนไขทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

บริบทหรือเงื่อนไขในด้านนี้เป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อการเกิดการทุจริต ได้แก่ ค่านิยมของสังคม วัฒนธรรมและประเพณี โดยเฉพาะสังคมที่นิยมการบริโภค สังคมที่นิยมยกย่องคนมั่งมีและผู้มีอำนาจ ทำ

ให้มีการแข่งขันในการบริโภค และการแสวงหาตำแหน่งและอำนาจ โดยมิได้คำนึงวิถีทางว่าจะถูกผิดอย่างไรหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานะทางสังคมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนที่มีความแตกต่างกันมาในเรื่องระดับการศึกษา ประชาชนที่มีการศึกษาไม่สูงเมื่อเทียบกับข้าราชการ ทำให้ในการเข้ามาติดต่อราชการตกอยู่ในฐานะที่ต้องพึ่งพิง อยู่ในฐานะผู้อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ปกครองที่ต้องเอาใจผู้ที่มีอำนาจในลักษณะขอร้องหรือประจบประแจง แทนที่จะเป็นการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้บริการตามสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับ

นอกจากนี้ ในค่านิยมของสังคมที่คิดว่าตำแหน่งในงานราชการเป็นสมบัติส่วนบุคคลและเป็นสิ่งที่ส่งเสริมฐานะทางสังคมของบุคคลให้เหนือกว่าประชาชนทั่วไป ก็เป็นบริบทหรือเงื่อนไขที่สำคัญของการทุจริตในระบบราชการ การตัดสินใจในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งมีส่วนช่วยเหลือบุคคลบางคน มักถูกมองว่าเป็นการให้คุณส่วนตัว ไม่ใช่เป็นเพียงผลของความสัมพันธ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในขณะเดียวกันกับที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะเห็นว่าตนมีอำนาจดุลยพินิจเหนือการตัดสินใจนั้นๆ ในทางเป็นคุณหรือเป็นโทษกับใครที่ตนต้องการก็ได้ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมักถูกพิจารณาว่าเป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการ ธรรมเนียมในการให้ของขวัญกับการให้สินบนเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงดูจะเป็นสิ่งที่มีอยู่ในสังคมเช่นนี้เสมอ และในหลายกรณีแยกออกจากกันได้ยาก ในระบบงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีรายได้ต่ำ และต้องการรายได้เพิ่มเติมให้พอต่อการดำรงตนในสังคม ตำแหน่งหน้าที่จึงกลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ตามธรรมเนียมปฏิบัติ การให้สินน้ำใจหรือสินบนจึงเป็นเหมือนค่าธรรมเนียมที่ช่วยให้งานบริการสาธารณะดำเนินไปได้

ในการศึกษาวิจัยระบบราชการของไทย Fred W. Riggs (1966) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ตำแหน่งราชการระดับสูงของไทย ไม่เพียงแต่ให้ผลตอบแทนผู้ดำรงตำแหน่งในรูปของอำนาจและเกียรติยศชื่อเสียงเท่านั้น แต่ยังให้ผลตอบแทนทางทรัพย์สินอย่างดีเยี่ยมอีกด้วย ผู้ที่เริ่มต้นเข้าดำรงตำแหน่งราชการอาจมีฐานะทางการเงินเพียงพอมีพอกิน แต่เมื่อไต่เต้าจนดำรงตำแหน่งระดับสูงแล้วมักจะมีฐานะร่ำรวยอย่างผิดปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งสูงสุดทางด้านบริหารของรัฐ ในกรณีเป็นรัฐมนตรีจะมีช่องทางแสวงหาประโยชน์ได้มากที่สุด

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจก็เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในระบบงานของรัฐ ในสภาวการณ์ที่รัฐบาลมีบทบาทความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นอย่างมากในกลไกทางเศรษฐกิจภารกิจของรัฐทำให้รัฐเป็นทั้งแหล่งของทรัพย์สินที่จะต้องมีการรวบรวมจัดเก็บ และการใช้จ่ายเพื่อการบริการสาธารณะ รวมถึง

เป็นแหล่งสิทธิพิเศษทั้งหลาย เพราะมีการใช้อำนาจรัฐในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเมืองและการบริหารซึ่งมีผลกระทบต่อประโยชน์ของเอกชนที่มีผลประโยชน์ในเรื่องนั้นๆ แตกต่างกัน เช่น ผู้ประกอบการธุรกิจ อาจต้องเผชิญกับกฎหมายระเบียบข้อบังคับของรัฐที่มีความซับซ้อน หรือปัญหาความไม่แน่นอนในการได้รับประโยชน์จากรัฐตามที่ตนต้องการ จึงย่อมเป็นเรื่องง่ายต่อการที่ผู้ประกอบการธุรกิจจะใช้วิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวข้อง หรือใช้ทรัพย์สินเงินทองเป็นเครื่องมือเพื่อให้ผู้มีตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องตัดสินใจไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ให้ประโยชน์ หรือทรัพย์สินแก่ตน แทนที่จะปฏิบัติหน้าที่ไปตามกฎหมายบ้านเมือง โดยเฉพาะสิทธิพิเศษในธุรกิจที่มีผลประโยชน์มูลค่ามหาศาล การทุจริตในระบบราชการย่อมมีโอกาสเกิดได้มากขึ้น

สาเหตุทางการเมืองก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งของการเกิดการทุจริตในระบบงานของรัฐ James C. Scott (1977) ได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุเช่นนี้ด้วยการวิเคราะห์โครงสร้างทางการเมือง ในระบบพวก (clique) หรือระบบอุปถัมภ์ (patron-client relationship) ที่เป็นอยู่ในความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชาระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของไทย ความสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้เอื้อต่อการทุจริตในระบบงานของรัฐ เนื่องจากเป็นสิ่งที่มีอยู่ และได้ถูกใช้เป็นฐานในการแข่งขันทางการเมืองเพื่อยึดเหนี่ยวอำนาจในการบริหารงานของรัฐไว้กับกลุ่มการเมืองของฝ่ายนั้นๆ การดำเนินการบางอย่างก็อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย เช่น การใช้ดุลยพินิจแต่งตั้งบุคคลในกลุ่มการเมืองเดียวกันให้เข้ามาดำรงตำแหน่งในระดับสูง แต่ในหลายกรณีความสัมพันธ์ในระบบพวกก็ทำให้เกิดการทุจริตในระบบราชการขึ้นเมื่อมีการอาศัยความสัมพันธ์ดังกล่าว เพื่อให้มีการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิชอบด้วยกฎหมายให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง

3) บริบทหรือเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย

ในการศึกษาปัญหาการทุจริตในระบบราชการในภูมิภาคเอเชีย Gunnar Myrdal (อ้างโดย อุดม รัฐอมฤต, 2544 : 17-19) ได้พบว่า ในประเทศที่สังคมมีผู้คนที่มีพื้นเพที่แตกต่างกัน มีความผูกพันต่อกลุ่มและสถาบันที่แตกต่างกัน และมีความรู้สึกเป็นคนร่วมสังคมเดียวกันน้อยมาก ในสภาวะดังกล่าวกฎหมายได้กลายเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้เกิดสำนึกและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม การทุจริตในระบบราชการที่แพร่ระบาดเป็นปรากฏการณ์ที่แสดงถึงรัฐบาลที่อ่อนแอ เพราะไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะของรัฐในสมัยใหม่มีที่มาจากบทบัญญัติของกฎหมาย และเมื่อเป็นผู้ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายก็มีโอกาสที่จะใช้อำนาจไปในทางที่ผิด เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้องในหลายกรณีข้อกำหนดเหล่านั้นทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณากระทำการต่างๆ ในอำนาจหน้าที่ไปตามที่เห็นว่าถูกต้อง และถ้ากฎเกณฑ์นั้นๆ ไม่รัดกุมก็เป็นช่องทางให้มีการใช้ดุลยพินิจไปในทางที่มิชอบได้โดยง่ายขึ้น แต่ถึงแม้จะมีกฎหมายที่ดีเพียงใดก็ตาม ก็จะต้องมีระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจที่เพียงพอ และเหมาะสมกับงานของรัฐ

จากการศึกษาวิจัยการทุจริตคอร์รัปชั่นของสุธี อากาศฤกษ์ (2535: 35-36) ของคณะอนุกรรมการศึกษาสาเหตุและวิจัยปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สำนักงาน ป.ป.ป. (2509: 27-48) ของอุทัย หิรัญโต (2519) และของอุดม รัฐอมฤต (2544: 17-21) ข้างต้นนั้นได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชั่นในหลายๆ ส่วนด้วยกัน และจากข้อค้นพบของงานวิจัยทั้ง 4 ชิ้นได้ทำให้เกิดความเข้าใจในสาเหตุและเงื่อนไขของการทุจริตคอร์รัปชั่นและนำไปสู่การพยายามแก้ไขปัญหานี้ในยุคหนึ่งซึ่งได้ล่วงเลยเวลามาเป็นเวลานานพอสมควรคือในช่วงระยะเวลาประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา ซึ่งเมื่อระยะเวลาได้ผ่านไป สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ก็เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นก็คงจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบท แต่ถึงอย่างไรก็ตามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นก็ยังคงอยู่ในสังคมไทยเสมอมา และสิ่งที่เคยค้นพบจากการศึกษาวิจัยของงานวิจัยทั้ง 4 ชิ้นข้างต้นก็อาจจะมีบางอย่างที่ยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบันทั้งในลักษณะเดิมและมีการปรับเปลี่ยนไปในลักษณะที่สลับซับซ้อนมากขึ้น หรือบางอย่างอาจจะกำลังลดน้อยถอยลง และบางอย่างอาจจะไม่ปรากฏให้เห็นอีกแล้ว ตลอดจนอาจจะมีลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชั่นใหม่ๆ เกิดขึ้นในบริบทสังคมปัจจุบันที่แตกต่างจากที่เคยปรากฏในอดีต ดังนั้น เงื่อนไข/สาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชั่นในบริบทของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบัน อาจมาจากสาเหตุภายในหรือสาเหตุภายนอก ซึ่งสาเหตุภายนอกนี้จะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสาเหตุภายในทั้งในเรื่องโอกาส สิ่งจูงใจ และความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งอาจแบ่งได้ดังนี้

1) **เงื่อนไข/ปัจจัยส่วนบุคคล** ได้แก่

- พฤติกรรมส่วนตัวของข้าราชการบางคนที่เป็นคนโลภมาก เห็นแก่ได้ไม่รู้จักพอ หรือเป็นพวก “อยากได้โดยสันดาน” ไม่มีความพอใจในความพอดี

- ความเคยชิน ของข้าราชการที่คุ้นเคยกับการที่จะได้ “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” หรือ “เงินใต้โต๊ะ” จากผู้มาติดต่อราชการมาเป็นเวลาช้านาน

- การขาดอุดมการณ์ ขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมของข้าราชการเข้ามาเพื่อประโยชน์ของตนเอง เพื่อประโยชน์ของพวกพ้องและญาติมิตรในกลุ่มของตน

2) **เงื่อนไข/ปัจจัยภายนอก** ประกอบด้วย

2.2) **เงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจ** ได้แก่

- รายได้ของข้าราชการน้อยหรือต่ำมากไม่ได้สัดส่วนกับการครองชีพที่สูงขึ้น การดิ้นรนต่อสู้จึงไม่มีขอบเขตว่าสุจริตหรือทุจริต

- ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ตำแหน่งสูง แต่รายได้น้อย ไม่สามารถรักษาสถานภาพทางสังคมของตนเองได้ก็ต้องหาทางคอร์รัปชั่นเหมือนกัน

- การเติบโตของระบบทุนนิยมที่เน้นการบริโภค สร้างนิสัยการอยากได้ อยากมี เมื่อรายได้ไม่เพียงพอก็ต้องหาทางใช้อำนาจไปทุจริต

2.3) **เงื่อนไขทางด้านสังคม** ได้แก่

- ค่านิยมของสังคมที่ยกย่องคนมีเงิน คนร่ำรวย และไม่สนใจว่าเงินนั้นได้มาอย่างไร ทำให้ข้าราชการมี “ลัทธิบูชาเงิน” แบบเดียวกับคนทั่วไปในสังคม แรงจูงใจทางวัตถุอันเกิดจากค่านิยมทางสังคม ก็มีส่วนกระตุ้นให้ข้าราชการแสวงหาประโยชน์ด้วยวิธีการที่ผิดๆ

- เกิดลัทธิเอาอย่าง อยากได้สิ่งที่คนรวยมี เมื่อเงินเดือนของตนไม่เพียงพอ ก็หาโดยวิธีมิชอบ การเปรียบเทียบฐานะความเป็นอยู่ของตนกับคนอาชีพอื่น ทำให้เกิดความทะเยอทะยานอยากมีอยากได้เหมือนคนอื่น

- ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ เช่น ค่านิยม น้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า และให้ความกตัญญูในทางที่ผิด เป็นต้น การสร้างระบบอุปถัมภ์โดยข้าราชการผู้ใหญ่ต้องหารายได้พิเศษด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงเพื่อเลี่ยงลูกน้องและสร้างเกราะคุ้มกันการตรวจสอบพฤติกรรมการทุจริตของตน

- ค่านิยมในสังคมรู้รักษาตัวรอดเป็นยอดดี เช่น เข้าเมืองตาหลิ่วต้องหลิ่วตาตาม อย่าแกว่งเท้าหาเสี้ยน ประนีประนอมและค่านิยมในสังคมอำนาจนิยม เป็นต้น ค่านิยมเหล่านี้ส่งเสริมให้คนในสังคมไม่เฉพาะนักการเมืองหรือข้าราชการเท่านั้น แม้แต่ประชาชนธรรมดาทั่วไปยังมีแนวโน้มของความไม่ซื่อสัตย์สุจริต ไม่เคารพกฎหมายบ้านเมือง ไม่มีระเบียบวินัย จนเรียกได้ว่าเป็นลักษณะทั่วไปของคนในสังคม

2.4) **เงื่อนไขทางด้านวัฒนธรรม** ได้แก่

- ประเพณีปฏิบัติของข้าราชการที่มีการแนะนำคำสั่งสอนกันอย่างไม่เป็นทางการ การตั้งเงินเดือนต่ำแต่อนุญาตให้ข้าราชการใช้อำนาจหรือเวลาไปหาผลประโยชน์หรือรายได้เพิ่มเติมได้

- การนิยมจ่ายเงินของนักธุรกิจให้กับข้าราชการที่ต้องการความสะดวกรวดเร็วหรือการบริการที่ดีกว่าด้วยการลดต้นทุนที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบ

2.5) **เงื่อนไขทางด้านการเมือง** ได้แก่

- การคอร์รัปชั่นของข้าราชการแยกไม่ออกจากนักการเมือง การร่วมมือของคนสองกลุ่มนี้เกิดขึ้นได้ในประเด็นการใช้จ่ายเงินการหารายได้และการตัดสินพิจารณาโครงการของรัฐ

- อำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของกลุ่มคนเพียงไม่กี่กลุ่ม ส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น มีอำนาจเงิน คนกลุ่มนี้มีสัมพันธภาพที่แน่นหนากับประชาชนท้องถิ่นทั่วไป กลุ่มธุรกิจและข้าราชการประจำ ส่วนระบบราชการประจำจะมีโครงสร้างปิดและมีสัมพันธ์ภาพที่ยึดโยงอย่างแน่นหนาระหว่างข้าราชการระดับต่างๆ ระบบที่แน่นหนานี้จะส่งผลทำให้มีการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างคนในกลุ่มอย่างลงตัว มีการปกปิดการกระทำผิดอย่างแนบเนียน มีฐานอำนาจที่หากใครบังอาจเอื้อมมือเข้าไปแก้ไขอาจเดือดร้อนได้

2.6) **เงื่อนไขทางด้านระบบราชการ** ได้แก่

- การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ หมายถึงการปกครองบังคับบัญชาที่หละหลวมผู้ใต้ปกครองและผู้บังคับบัญชาไม่สุจริต ความบกพร่องในการบริหารงานเปิดโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชั่น

- การใช้ดุลพินิจมากและการผูกขาดอำนาจ จะทำให้อัตราการคอร์รัปชั่นในหน่วยงานสูง การที่ข้าราชการมีอำนาจในการอนุมัติหรือการตัดสินใจให้คุณให้โทษทำให้ข้าราชการสามารถใช้อำนาจนั้นเป็นเครื่องมือหากิน

- ภายใต้ระบบที่มีกฎเกณฑ์มากเกินไปในปัจจุบัน จนยากที่นักธุรกิจหรือประชาชนทั่วไปจะบรรลุได้โดยง่ายทำให้กลายเป็นเงื่อนไขที่ข้าราชการสามารถแสวงหาผลประโยชน์ได้จากการลดหย่อนกฎเกณฑ์บางอย่างให้แก่บุคคลบางส่วนที่ต้องการชนะกฎเกณฑ์เหล่านั้นโดยเร็ว การที่ขั้นตอนของระเบียบราชการมีมากเกินไป ทำให้ผู้ที่ไปติดต่อต้องเสียเวลามาก จึงเกิดการสมยอมกันระหว่างผู้ให้กับผู้รับ

- การตกอยู่ใต้ภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริตมีทางเป็นไปได้ที่ผู้นั้นจะทำการทุจริตด้วย เพราะว่ามีตัวอย่างบุคคลในลักษณะเดือดร้อนมีมากราย มีข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่บ่นในที่ลับและที่เปิดเผยว่า ตนเองไม่อยากยุ่งเกี่ยวกับการคอร์รัปชั่นใดๆ เลย แต่จะทำอย่างไรได้ในเมื่อคอร์ปชั่นเป็นเรื่องของ “ระบบ” พวกข้าราชการใหม่ๆ ที่เป็นคนดี มีอุดมการณ์ มีความพากเพียรที่จะทำงานโดยสุจริตไม่สามารถรักษาความดีไว้ได้ เพราะถูกคนเก่าเข้าครอบงำ ถ้าคนใหม่ไม่ยอมรับแบบแผนการทุจริตคอร์รัปชั่นของคนเก่าก็จะไม่สามารถอยู่ได้ กลายเป็น “แกะดำ” ที่คนอื่นไม่คบค้าด้วย

- การรวมอำนาจ ระบบราชการมีลักษณะที่รวมศูนย์ ทำให้ไม่มีระบบตรวจสอบที่เป็นจริงและมีประสิทธิภาพ

- ตำแหน่งหน้าที่ในลักษณะอำนวยต่อการกระทำผิด เช่น อำนาจในการอนุญาต การอนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง เพราะเป็นไปในลักษณะที่เป็นภาษาพูดว่า “ไม่ต้องทำอะไร ปลาว่ายเข้ามาติดข่ายเอง” หมายความว่ากักเรื่องไว้เฉยๆ แล้วผู้ประกอบการเอกชนมักจะยอมเสียเงินติดสินบนเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว แล้วก็ได้มาอย่างนี้

- การที่ข้าราชการผู้ใหญ่คอร์รัปชั่นให้เห็นเป็นตัวอย่างแล้วไม่ถูกลงโทษ ข้าราชการชั้นผู้น้อยเลียนแบบบ้าง ข้าราชการชั้นผู้น้อยเห็นการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จนกลายเป็นความเคยชิน และมองไม่เห็นว่าการกระทำเหล่านั้นจะเป็นการคอร์รัปชั่น หรือมีความสับสนระหว่างสินน้ำใจกับคอร์รัปชั่นแยกออกจากกัน

2.7) **เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและระเบียบ** ได้แก่

- กฎหมายหลายฉบับที่ใช้อยู่ยังมี “ช่องโหว่” ที่ทำให้คอร์รัปชั่นแทรกตัวอยู่ได้ เช่น ปัญหาความไม่ชัดเจนของระเบียบ กฎหมาย การให้อำนาจแก่ผู้บริหารหรือข้าราชการมากไปทำให้ผู้ใช้กฎหมายนั้นสร้างประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องได้

- คติทางวิธีพิจารณาความที่ว่า “บุคคลยังบริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดจริง” แต่การคอร์รัปชั่นมิได้เป็นอาชญากรรมให้คู่กรณีทั้งสองฝ่าย หาพยานหลักฐานได้ยากยิ่งกว่านั้น การคอร์รัปชั่นยังก่อประโยชน์ให้คู่กรณีทั้งสองฝ่าย จึงไม่ค่อยมีฝ่ายใดยอมเปิดเผยออกมา และถ้าหากมีฝ่ายใดปรารถนาจะเปิดเผยความจริงในเรื่องนี้ กฎหมายหมิ่นประมาทก็ยับยั้งเอาไว้ อีกทั้งกฎหมายของทุกประเทศเอาผิดกับบุคคลผู้ให้สินบนเท่าๆ กับผู้รับสินบน จึงไม่ค่อยมีผู้ให้สินบนรายใดกล้าดำเนินคดีกับผู้รับสินบนเลย

- ราษฎรที่รู้เห็นคอร์รัปชั่นก็เป็นโจทย์ฟ้องร้องมิได้เนื่องจากไม่ใช่ผู้เสียหาย ยิ่งกว่านั้นกระบวนการพิจารณาพิพากษายังยุ่งยากซับซ้อนจนกลายเป็นผลดีแก่ผู้ทุจริต

- การที่ขั้นตอนทางกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติยุ่งยาก ซับซ้อน มีขั้นตอนมาก ทำให้ระบบงานเทอะทะ ล่าช้าจนเกิดช่องทางให้ข้าราชการหาประโยชน์ได้

2.8) **เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ** ได้แก่

- การที่ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็ง ประชาชนส่วนหนึ่งยังไม่ชัดเจนในเรื่องหน้าที่ของข้าราชการในการให้บริการสาธารณะ ทำให้คนไทยและข้าราชการส่วนหนึ่งยอมรับการให้สินน้ำใจแก่ข้าราชการ กระบวนการต่อต้านคอร์รัปชั่นจากฝ่ายประชาชนจึงไม่เข้มแข็ง

- การขาดการควบคุมตรวจสอบ ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบหรือกำกับดูแลอย่างจริงจัง

- การเรียนรู้และเลียนแบบจากข้าราชการที่กระทำแล้วถือว่าไม่ผิดกฎหมาย คือ “จะจับก็ไม่ได้ สอบก็ไม่ได้” การเลียนแบบการกินตามน้ำ

2.9) **เงื่อนไขอื่น ๆ**

- อิทธิพลของภรรยาหรือผู้หญิง เนื่องจากเป็นผู้ใกล้ชิดสามีอันเป็นตัวการสำคัญที่สนับสนุนและส่งเสริมให้สามีของตนทำการคอร์รัปชั่นเพื่อความเป็นอยู่ของครอบครัว

- การพนัน ทำให้ข้าราชการที่เสียพนันมีแนวโน้มจะคอร์รัปชั่นมากขึ้น

นอกจากนี้ การศึกษาการทุจริตคอร์รัปชั่นในเชิงเศรษฐศาสตร์ เช่น การศึกษาของ Klitgaard (1995) อ้างในงานของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2546) พบว่าการทุจริตในวงราชการมี 3 สาเหตุคือ (1) การผูกขาดหรือการรวมอำนาจ อำนาจประเภทนี้เกิดจากการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดให้มีขึ้นโดยภายใต้กรอบของกฎหมายดังกล่าวได้ระบุให้หน่วยงานหนึ่งมีอำนาจหน้าที่สิทธิขาดแต่เพียงหน่วยงานเดียวในการดำเนินงาน ในบางกรณีอำนาจผูกขาดสามารถเกิดขึ้นได้จากความขาดแคลน (shortage) ของสิ่งต่างๆ ซึ่งมาจากกฎข้อบังคับของรัฐบาลที่มีผลต่อราคา หรือการผลิตสินค้านั้นๆ หรือในอีกนัยหนึ่งก็คือหน่วยงานของรัฐนั่นเองที่อาจเป็นผู้สร้างความขาดแคลนให้เกิดขึ้น เพื่อใช้เป็นโอกาสในการเรียกรับเงินใต้โต๊ะหรือสินบนต่อไป (2) การใช้ดุลยพินิจ อาจกล่าวได้ว่าการที่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐสามารถเรียกรับเงินใต้โต๊ะหรือสินบนได้นั้น ไม่เพียงแต่จะขึ้นอยู่กับอำนาจการผูกขาด (monopoly) ของหน่วยงานนั้นๆ แต่เพียงเหตุเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ (rules and regulations) ที่จะใช้เป็น

เครื่องมือสำคัญในการส่งมอบสินค้าหรือบริการต่างๆ ของรัฐให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้อีกด้วย การใช้วิจารณญาณของหน่วยงานรัฐเป็นการเปิดโอกาสให้แก่บรรดาข้าราชการที่จะตีความกฎระเบียบไปในทางที่เอื้อประโยชน์ต่อการเรียกรับเงินใต้โต๊ะจากผู้ที่ต้องเข้ามาติดต่อเพื่อขอรับหรือซื้อสินค้าและบริการจากหน่วยงานของรัฐเหล่านั้น และ (3) การขาดความรับผิด กรณีนี้เกิดขึ้นจากความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสที่จะเข้าถึงหรือได้รับข้อมูลข่าวสารของผู้ที่มาขอใช้บริการ ส่งผลให้เกิดความยากลำบากที่จะติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของบรรดาข้าราชการหรือหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิผล วิธีการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบที่นิยมกระทำก็คือ การกล่าวอ้างว่าต้องมีการเพิ่มการควบคุมทางลำดับชั้นในการบังคับบัญชาผ่านหน่วยงานของรัฐให้มากขึ้น เขียนความสัมพันธ์ได้ดังนี้

$$C\,(Corruption) = M\,(Monopoly) + D\,(Discretion) - A\,(Accountability)$$

จากความสัมพันธ์นี้ หากสังคมประเทศใดต้องการลดการคอร์รัปชั่นลง สังคมนั้นจะตองพยายามลดการผูกขาดในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจลง สร้างกระบวนการและขั้นตอนความรับผิดชอบ และพยายามลดระเบียบกฎเกณฑ์ที่ต้องใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ให้มีขอบเขตอย่างจำกัด ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Punca Rasuah (อ้างโดยศุภชัย ยาวะประภาษ, 2544: 4-8) ที่พบสาเหตุหลักของการคอร์รัปชั่นว่ามาจาก 3 สาเหตุนี้คือ (1) การใช้อำนาจหน้าที่ไม่ถูกต้อง (2) การขาดระบบควบคุมตรวจสอบอย่างจริงจัง (3) มีชองทางการคอร์รัปชั่นค่อนข้างมาก ส่วนงานศึกษาของ Boltelier (1998) อ้างในงานของศุภชัย ยาวะประภาษ, 2544:4-8 ได้กล่าวไว้ในเอกสาร Corruption and Development ว่าสาเหตุที่ทำให้ข้าราชการไม่ซื่อสัตย์ต่อหน้าที่และกระทำคอร์รัปชั่นมี 6 สาเหตุดังนี้ คือ (1) ค่าตอบแทนข้าราชการต่ำเกินไป (2) ระบบการประเมินผลงานไม่สอดคล้องกับประสิทธิภาพการทำงานตามเป็นจริง (3) การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพ (4) หนวยงานขาดเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน (5) ผู้บังคับบัญชาไม่เป็นแบบอยางที่ดี และ (6) ระบบความสัมพันธของเจ้านายและลูกน้องสามารถแบ่งปันผลประโยชน์กันได้ นอกจากนั้น Boltelier ยังบอกว่าสาเหตุต่างๆ เหล่านี้ยังต้องพิจารณาถึงวัฒนธรรมของแต่ละสังคมด้วย