

การคอร์รัปชันทางการเมืองในประเทศไทย พ.ศ. 2540-2560

Political Corruption in Thailand, 1997-2017

จอมขวัญ กลับบ้านเกาะ¹ ศรัณย์ ธิติลักษณ์²

(Received: May 1, 2020; Revised: July 10, 2021; Accepted: July 20, 2021)

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์สองประการ คือ 1) เพื่อศึกษาเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันทางการเมืองในประเทศไทยช่วง พ.ศ.2540-2560 และ 2) เพื่อศึกษารูปแบบการคอร์รัปชันทางการเมืองในประเทศไทย ช่วง พ.ศ. 2540-2560 โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาจากเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากนักการเมือง 27 คน จาก 6 พรรคการเมือง แล้วนำข้อมูลนั้นมาสังเคราะห์เนื้อหาตามวัตถุประสงค์ และแสดงผลในรูปของการบรรยายพรรณนา ความ ผลของการศึกษาพบว่า (1) เงื่อนไขที่ทำให้คอร์รัปชันทางการเมืองในประเทศไทย ประการแรก เกิดจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ต้องการให้ได้นายกรัฐมนตรีมีความเข้มแข็งและเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่สองพรรค ประการที่สอง หัวหน้าพรรคการเมืองมีอำนาจเบ็ดเสร็จและใช้อำนาจเหนืออุดมการณ์ของพรรค ประการที่สาม ในการเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากในการณรงค์หาเสียง (2) รูปแบบคอร์รัปชันทางการเมืองในประเทศไทย พ.ศ.2540-2560 มีสองรูปแบบ คือ การคอร์รัปชันทางการเมืองแบบดั้งเดิม และการคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยใหม่ การศึกษานี้ยังพบอีกว่า ผลจากการคอร์รัปชันทางการเมือง ได้ก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมขึ้น ซึ่งเรียกว่า การคอร์รัปชันทางสังคม ส่วนกระบวนการคอร์รัปชันทางการเมือง มีดังนี้ ประการแรก นักการเมืองได้ใช้กลไกของรัฐสภาสร้างระบบอุปถัมภ์ และคอร์รัปชันทางการเมือง ด้วยการซื้อนักการเมืองและพรรคการเมืองเพื่อให้รัฐบาลมีเสียงข้างมากในรัฐสภา ประการที่สอง นักการเมืองในฐานะฝ่ายบริหาร ใช้อำนาจไปควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ รวมถึงองค์กรอิสระต่างๆ ประการที่สาม นักการเมืองทำการเมืองผ่าน โครงการประชานิยมต่างๆ ซึ่งเป็นการสร้างระบบอุปถัมภ์และสร้างความจงรักภักดีทางการเมืองจากประชาชนที่ยากจนและด้อยการศึกษา สำหรับมุมมองของนักการเมือง 24 คน เห็นว่า การยุบพรรคไทยรักไทย และพรรคพลังประชาชน รวมทั้งจำคุกอดีต 3 กกต. นั้น ถือเป็นคอร์รัปชันทางการเมือง ส่วนนักการเมืองอีก 3 คนเห็นว่าเป็นเรื่องการเมืองและการกลั่นแกล้งทางการเมือง

ข้อเสนอแนะ (1) ควรส่งเสริมกลไกภาคประชาสังคมเพื่อกดดันและปฏิเสธการกลับเข้ามาสู่การเมืองของนักการเมืองและพรรคการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ (2) ควรบังคับใช้กฎหมายให้เข้มข้นและจริงจังกับนักการเมือง หรือพรรคการเมืองที่กระทำหรือมีส่วนร่วมกระทำการคอร์รัปชันทางการเมือง

คำสำคัญ: คอร์รัปชันทางการเมือง, พรรคการเมือง, ประเทศไทย

¹ หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจ และการเมือง มหาวิทยาลัยรังสิต

² สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจ และการเมือง วิทยาลัยนวัตกรรมการศึกษา มหาวิทยาลัยรังสิต

Abstract

This research aimed to study: 1) the conditions that led to corruption in Thai politics in 1997-2017 and 2) to investigate the patterns of political corruption. The research was qualitatively conducted on the basis of content analysis. Data were collected from in-depth interviews with 27 key informants who were politicians from 6 political parties. The collected data were analyzed according to the objectives, and the results were descriptively illustrated.

The results revealed that the conditions leading to corruption in Thai politics in 1997-2017 were: the 1997 & 2017 Constitutions politically empowering the Prime Minister and only two large political parties, political party leaders' dominant authority and power over the ideology of the party, and political parties' expenditure on their election campaigns. In addition, it was found that there were two patterns of corruption: traditional political corruption and modern political corruption. Political corruption was also found to lead to social corruption. The corruption processes included politicians' abuse of power to enable the system patronage politics, e.g. buying politicians and political parties to gain a majority of support in the parliament, politicians' abuse of administrative power to control the legislature and judicial branches as well as independent organizations, and the creation of a patronage system and political loyalty among poor and low-educated people through populist projects. 24 key informants considered the dissolution of the Thai Rak Thai Party and the People Power Party and the imprisonment of three former members of the Election Commission as political corruptions; however, three key informants considered them as political matters and political bullying.

The research recommended the mechanisms of civil society be strengthened to pressure corrupt local and national politicians and political parties and deny their return to the political journey. In addition, more intensively legal enforcement should be established to control politician's and political parties' corruption.

Keywords: political corruption, political party, Thailand

1. บทนำ

ปัญหาการคอร์รัปชันทางการเมืองเกิดขึ้นทุก ๆ สังคม ทุก ๆ ประเทศ แม้ว่าจะมีบริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมจะแตกต่างกันก็ตาม โดยทั่วไปแล้วการคอร์รัปชันทางการเมืองจะเชื่อมโยงกับอำนาจรัฐ (State Power) ซึ่งกระบวนการเข้าสู่อำนาจรัฐมาจากสองช่องทางหลัก ๆ คือ ช่องทางแรก มาจากการเลือกตั้งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และช่องทางที่สอง มาจากการยึดอำนาจการปกครองของกองทัพ เป็นต้น คำถามสำคัญ คือ กระบวนการที่จะได้อำนาจรัฐนั้น ได้มาอย่างไร เมื่อได้อำนาจรัฐแล้วจะใช้อำนาจรัฐมาในการบริหารจัดการ (Governance) ประเทศอย่างไรให้เกิดความโปร่งใสเป็นธรรม และตรวจสอบได้ในทางการเมือง ทั้งนี้ อำนาจทางการเมืองกับคอร์รัปชันจะมีความสัมพันธ์กันอย่างไรมีนัยสำคัญ ดังที่โรเบิร์ต คลิตการ์ด (Robert Klitgaard) ได้ชี้ว่า ปัญหาการคอร์รัปชันนั้นจะเพิ่มขึ้นหากระบบเศรษฐกิจมีการผูกขาดและการใช้ดุลยพินิจสูง ในทางตรงกันข้าม ปัญหาการคอร์รัปชันจะลดลงหากสังคมมีกลไกความรับผิดชอบที่ดี (Robert Klitgaard, 1988)

กระบวนการคอร์รัปชันทางการเมืองถูกสร้างผ่านความทันสมัย เป็นโครงสร้างแหล่งที่มาของความมั่งคั่งและอำนาจ ปัจจัยดังกล่าวเป็นผลมาจากการเกิดขึ้นของคนกลุ่มใหม่ (Bourgeoisie) ในสังคม และความพยายามของคนกลุ่มนี้ที่จะทำให้พวกเขาได้ผลประโยชน์จากระบบการเมืองการปกครองแบบใหม่ เพราะเหตุว่าระบบการเมืองแบบใหม่ไม่สามารถปรับเปลี่ยนตัวเองได้อย่างรวดเร็วเพียงพอที่จะยอมรับจุดมุ่งหมายและให้ความชอบธรรมแก่คนกลุ่มนี้ได้ คอร์รัปชันจึงเป็นวิถีทางในการรับคนกลุ่มใหม่นี้เข้ามาอยู่ในระบบการเมืองโดยวิถีทางที่ผิดปกติ และการคอร์รัปชันจึงตกอยู่ในฐานะ “สะพานเชื่อมระหว่างกลุ่มคนที่มีอำนาจทางการเมืองกับกลุ่มคนที่ควบคุมความมั่งคั่ง” ซึ่งช่วยให้พวกเขาสามารถมีส่วนร่วมในระบบการเมืองมากกว่าที่จะเป็นเพียงคนภายนอก แต่กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมเช่นนี้ก็กลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันได้ง่ายในการซื้อสิทธิขายเสียงเลือกตั้งของประชาชน รวมทั้งมีการอพยพผู้คนเพื่อมาออกคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยกลไกของนักการเมือง Huntington เห็นว่าคอร์รัปชันเกิดขึ้นโดยการกระทำของทั้งคนรวยและคนจน บางคนแลกอำนาจทางการเมืองเพื่อให้ได้เงิน ส่วนบางคนใช้เงินเพื่อให้ได้อำนาจทางการเมือง แต่ในทั้งสองกรณีสิ่งที่เป็นสาธารณะได้ถูกนำมาซื้อขายกันเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (Huntington, 1968 pp. 378 - 380)

อย่างไรก็ดี คอร์รัปชันมีวิวัฒนาการและเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาเช่นกัน เมื่อย้อนกลับไปดูผลสำรวจในช่วงปี 2003-2004 ของ Global Corruption Report (2004) พบว่า การคอร์รัปชันทางการเมืองมีนัยต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศโลกด้อยพัฒนา เนื่องจากการคอร์รัปชันทางการเมืองได้ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและการสร้างภาวะ เสพติดเงินนโยบายในรูปประชานิยม ซึ่งจะเชื่อมโยงและผูกติดกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่สูงเกินกว่าระดับปกติ ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวมีคุณลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) การจ่ายเงินที่ผิดปกติให้แก่รัฐบาลสำหรับการตัดสินใจเงินนโยบาย (Irregular payments in government policy-making) 2) การบริจาคเงินทางการเมืองที่ผิดกฎหมาย (Prevalence of illegal political donations) และ 3) เงินบริจาคถูกกฎหมายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy consequences of legal political donations) ทั้งนี้ หากดูผลการศึกษาของ Global Corruption Report (2004 : 11 - 17) ที่ชี้ว่า กระบวนการที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันทางการเมือง ประกอบด้วย ระเบียบการใช้จ่ายเงินในทางการเมือง (Political Finance) การเปิดเผยและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินในทางการเมือง

(Disclosure and Enforcement) การเลือกตั้งและการขายเสียง (Elections - vote Buying) เงินของภาคธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการเมือง (Corporate Money) และการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ (Tacking the abuse of office) เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนับจากปี พ.ศ. 2540-2560 เป็นต้นมา การเมืองภาคประชาชนมีการเติบโตเข้มแข็งมากขึ้น ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540-2560 ได้เปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งในแง่กิจกรรมและการตรวจสอบภาคการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ขณะที่การเมืองในระบบยังคงเติบโตในเชิงปริมาณภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยเฉพาะกลุ่มทุนขนาดใหญ่ระดับชาติระดับภาคและระดับท้องถิ่น ในฐานะนักธุรกิจการเมืองได้เข้าสู่การเมืองเป็นจำนวนมากซึ่งเป็นกลุ่มทุนผูกขาดซึ่งในอดีตนั้นกลุ่มทุนใหญ่จะทำหน้าที่เพียงการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่นักการเมืองและนายทหารซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจเก่า (ธีรยุทธ บุญมี, 2549 หน้า 2) ซึ่งเกษียร เตชะพีระ (2547 หน้า 133-134) ชี้ลักษณะการเมืองแบบนี้ว่าเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองแบบผสมบูรณาการ (Absolute Political Power) หรือระบอบอำนาจอธิปไตยแบบผสมจากการเลือกตั้งที่นักการเมืองพยายามรวมศูนย์อำนาจเด็ดขาดไว้ที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ธีรยุทธ บุญมี จึงมองว่า ปัญหาสังคมไทยจะนำมาซึ่งความขัดแย้งรุนแรงในอนาคต คือ การคอร์รัปชันของรัฐบาลที่ได้ผนวกทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่สูงกว่าการคอร์รัปชันในอดีต (ธีรยุทธ บุญมี, 2547) สอดคล้องกับไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2551 หน้า 40) ที่มองว่า นักการเมืองมีปัญหาจริยธรรมในการปกครองประเทศ เพราะผู้ใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีการถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยของประเทศบางส่วนไปให้กลไกตลาด พร้อมทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศถูกรอบงจากกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ทั้งในและนอกประเทศ

ทั้งนี้ประเทศที่ผู้นำทางการเมืองและนักการเมือง ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายรัฐทั้งในรูปของนโยบายประชานิยม (Populism) และลักษณะใกล้เคียง โดยใช้อำนาจหน้าที่ของตนเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง โดยวิธีการกำหนดนโยบายที่มีจุดมุ่งหมายซ่อนเร้นที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว และมอบหมายให้ฝ่ายประจำไปดำเนินการจัดทำโครงการเสนอขึ้นมาเพื่ออนุมัติ การคอร์รัปชันเชิงนโยบายจึงเป็นรูปแบบใหม่ของคอร์รัปชันที่มีจุดเริ่มต้นมาจากผู้กำหนดนโยบายโดยได้รับความร่วมมือ หรือตกอยู่ในสภาวะจำยอมจากฝ่ายประจำในการจัดทำโครงการให้เป็นไปตามนโยบาย และเป็นการคอร์รัปชันที่อาศัยความชอบธรรมทางกฎหมายเป็นเครื่องบังหน้าในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งนักวิชาการไทยหลายท่านได้แก่ วิชามหาคุณ (2555) นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์ และบรรเจิด สิงคนดี (2555) รวมทั้ง ประจักษ์ ก้องกีรติ (2557) เรียกปรากฏการณ์นี้ในสังคมไทยว่า คอร์รัปชันเชิงนโยบาย ซึ่งรูปแบบคอร์รัปชันดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกับสิ่งที่ไมเคิล จอห์นสตัน (Michael Johnston, 1997) และโรเบิร์ต คลิตการ์ด (Robert Klitgaard, 2004) เรียกว่า การคอร์รัปชันตามระบบ (Systemic corruption) หรือสิ่งที่ จอห์น โจเซฟ วอลล์ (John Joseph Wallis, 2004) เรียกว่า คอร์รัปชันเชิงระบบ (Systematic corruption) เพราะการคอร์รัปชันดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับสถาบัน (Institution) และวิธีการปฏิบัติ (Procedure) ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันภายในรัฐเสียเอง (Systemic corruption) เพราะเกี่ยวข้องกับผู้นำกำหนดนโยบาย และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เชื่อมโยงตั้งแต่ผู้นำทางการเมือง นักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจและคนใกล้ชิด ซึ่งการคอร์รัปชันประเภทนี้จึงมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทยด้วย

การคอร์รัปชันของนักการเมืองทั้งในรูปการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Policy Corruption) และการคอร์รัปชันในการเลือกตั้ง (Elected Corruption) ได้ส่งผลกระทบต่อทางสังคม และเศรษฐกิจอย่างมากในห้วงเวลาที่ผ่านมานี้ โดยมีทิศทางสังคมนั้น ได้เกิดการเกิดความขัดแย้งภายในสังคมไทยอย่างกว้างขวางผ่านการเคลื่อนไหวของกลุ่มมวลชนต่าง ๆ เช่น

กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการแห่งชาติ (นปช.) และ คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ซึ่งมีจุดยืนทางการเมืองที่แตกต่างกัน (Bangkok Post, 30 November 2013) ซึ่งความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน ส่วนมิติทางเศรษฐกิจ ได้ส่งผลทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง จากอัตราเฉลี่ยที่ร้อยละ 9 ต่อปีในช่วงก่อนปี พ.ศ.2540 อยู่ที่ร้อยละ 5 ต่อปีในช่วง พ.ศ. 2543-2550 และลดต่ำลงเหลือเพียงร้อยละ 3 ในช่วงปี พ.ศ. 2553-2559 เนื่องจากความตึงเครียดและการขาดเสถียรภาพทางการเมืองจึงส่งผลกระทบต่อพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจระยะยาวที่ชัดเจน (ธนาคารโลก ประจำปีประเทศไทย ,2561 หน้า 1) รวมทั้งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศในเชิงลบจากสายตาของต่างประเทศ สะท้อนได้จากดัชนีการชี้วัดความโปร่งใสของประเทศไทยมีค่าต่ำกว่าระดับมาตรฐานของกลุ่มประเทศพัฒนาระดับรายได้ปานกลาง อีกทั้งดัชนีความเสี่ยงของประเทศไทยยังคงอยู่ในระดับความเสี่ยงสูงจากการประเมินขององค์การระหว่างประเทศในช่วงเวลาเดียวกัน

จากดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยในระหว่างปี พ.ศ.2538 – 2560 ซึ่งคาบเกี่ยวกับรัฐบาลหลายชุดแสดงให้เห็นว่า ภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยเพียง ร้อยละ 30-35 เท่านั้น (จากเกณฑ์คะแนนเต็ม 0-100) ตัวชี้วัดนี้แสดงให้เห็นว่า ระดับการคอร์รัปชันของไทยยังคงมีความรุนแรงอยู่มาก ในทางกลับกันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าที่ผ่านมา การแก้ปัญหาการคอร์รัปชันของไทยยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก (Transparency International, 2017) ส่วนในแง่ความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและการเมืองนั้น ในช่วงปี พ.ศ. 2550 - 2556 โดย PERC (Political and Economic Risk Consultancy) ได้สำรวจระบุว่า ประเทศไทยมีระดับความเสี่ยงสูงทั้งด้านเศรษฐกิจการเมือง และการคอร์รัปชัน โดยอยู่ลำดับที่ 9 จากจำนวนทั้งหมด 17 ประเทศที่ถูกสำรวจ ซึ่งประกอบด้วยประเทศสิงคโปร์ ฮองกง ญี่ปุ่น มาเก๊า ไต้หวัน จีน เกาหลีใต้ อินเดีย เวียดนาม อินโดนีเซีย ไทย และฟิลิปปินส์ โดยประเทศไทยมีระดับความเสี่ยงในปี พ.ศ. 2550 อยู่ที่ 8.03 และ 8.00 ในปี พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตาม อันดับความเสี่ยงของไทยยังคงจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ยังมีความเสี่ยงสูงอยู่เช่นเดิม ทั้งนี้ ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างมากแล้วก็ตาม กล่าวคือ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 มาจนถึงรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 ได้มีการจัดตั้งองค์กรและหน่วยงานขึ้นมาอีกหลายหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต อาทิเช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ฯลฯ ตลอดจนมีการบัญญัติ หรือปรับแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขและป้องกันปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศแล้วก็ตาม แต่ผลลัพธ์ของการต่อต้านคอร์รัปชันกลับไม่ดีขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากค่าเฉลี่ยของภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของไทย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันทางการเมืองในประเทศไทย รวมทั้งศึกษารูปแบบการคอร์รัปชันทางการเมืองในประเทศไทยด้วย

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันทางการเมืองในประเทศไทย พ.ศ. 2540-2560
2. เพื่อศึกษารูปแบบการคอร์รัปชันทางการเมืองในประเทศไทย พ.ศ. 254 -2560

3. คำถามหลักในการวิจัย

ทำไมการคอร์รัปชันทางการเมืองในประเทศไทยจึงดำรงอยู่ได้ภายใต้บริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนไป การคอร์รัปชันทางการเมืองมีรูปแบบอย่างไร

4. ระเบียบวิธีการวิจัย

วิธีการวิจัย ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเน้นการวิจัยเอกสาร จากข้อมูลเอกสารดังกล่าว จะนำมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบตามประเด็นเนื้อหาที่ศึกษา โดยผู้วิจัยตีความข้อมูล แบ่งแยกเป็นกลุ่มตามเนื้อหา ในแต่ละประเด็นหลัก เพื่อคัดสรรข้อมูลที่ต้องการ รวมทั้งคัดทอนข้อมูลที่ไม่เกี่ยวข้องออกไป แล้ววิเคราะห์ข้อมูลโดยแสดงข้อมูลในรูปของการบรรยาย พรรณานาความ

ศึกษารวบรวมข้อมูลจากการวิเคราะห์จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ศึกษาทั้งตำรา เอกสารวิชาการ ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต ที่เกี่ยวกับงานวิจัยในครั้งนี้ เป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งไทยและต่างประเทศ รวมทั้ง ทฤษฎีต่าง ๆ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยสำคัญที่สะท้อนถึงสาเหตุและผลกระทบจากการคอร์รัปชันทางการเมืองในประเทศไทย

ศึกษารวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก จากนักการเมืองจำนวนทั้งสิ้น 27 คน จาก 6 พรรคการเมือง ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ (ปชป) พรรคพลังประชารัฐ (พปชร) พรรคเพื่อไทย (พท) พรรคภูมิใจไทย (ภท) จำนวนพรรคละ 5 คน พรรคพลังประชาชนไทย (รปช) จำนวน 5 คน และพรรคพลังท้องถิ่นไท (พทท) จำนวน 2 คน โดยพรรคประชาธิปัตย์ พรรคเพื่อไทย และพรรคภูมิใจไทย เป็นพรรคการเมือง ที่ดำเนินกิจการทางการเมืองในช่วงกระบวนการดำเนินทั้ง 3 คดีดังกล่าว คือ กรณีการยุบพรรคไทยรักไทย กรณีการยุบพรรคพลังประชาชน และกรณีการจำคุกอดีต 3 กกต. ส่วนพรรคพลังประชารัฐ พรรคพลังประชาชนไทย และพรรคพลังท้องถิ่นไท ถึงแม้ว่าจะเพิ่งก่อตั้งพรรคสำหรับการเลือกตั้งวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ.2562 แต่สมาชิกพรรคการเมืองหรือ สส.มาบางส่วนได้โยกย้ายมาจาก 3 พรรคการเมืองหลัก คือ จากพรรคประชาธิปัตย์ พรรคเพื่อไทย และพรรคภูมิใจไทย ซึ่งมีประสบการณ์โดยตรงจากกรณีดังกล่าวทั้งสิ้น

5. กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัย ผู้วิจัยใช้แนวคิดทฤษฎีคอร์รัปชันทางการเมืองเป็นแนวคิดหลักของ ไฮเดนไฮเมอร์ (Heidenheimer and et al., 1989) และสังคีต พิริยะรังสรรค์ (2549) เรียกว่า คอร์รัปชันทางการเมือง เนื่องจากผู้นำทางการเมืองและพรรคการเมืองได้ใช้อำนาจของรัฐบาลโดยขาดคุณธรรมหรืออย่างผิดกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง หรือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง ดังที่ไฮเดนไฮเมอร์ มองว่า เป็นพฤติกรรมของการคอร์รัปชันทางการเมือง คือ นักการเมืองมักใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบเพื่อผลประโยชน์ของตัวเองและพวกพ้อง ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ละเมิดต่อปทัสถานของระเบียบทางสังคม ทั้งนี้ภายใต้บริบททางสังคมที่มีโครงสร้างยึดโยงอยู่กับระบบอุปถัมภ์และกลไกอำนาจรัฐ โดยนักการเมือง ผู้นำทางการเมือง และพรรคการเมืองร่วมกับสร้างเงื่อนไขหรือกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐด้วยกลวิธีต่างๆ เพื่อให้พรรคและตนเองชนะการเลือกตั้ง เช่น การโกงการเลือกตั้ง การติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ซึ่งผู้วิจัยเรียกว่า การคอร์รัปชันทางการเมืองจากการเลือกตั้ง (Elected center of Political Corruption) นอกจากนี้การคอร์รัปชันทางการเมืองยังมีการปรับเปลี่ยนไปตามยุคสมัยของสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่เปลี่ยนไปด้วยโดยยึดโยงกับนโยบายของรัฐและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Economic center of Political Corruption)

6. ผลการศึกษาและการอภิปรายผล

6.1 เงื่อนไขที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันทางการเมืองในประเทศไทย

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 แล้ว การเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2543 เป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พบว่า ประชาชนให้ความสนใจออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง กว่าร้อยละ 72 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ประกอบรับรองผลจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งนั้น เพียง 122 คนเท่านั้น จากจำนวนทั้งหมด 200 และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ อีก 4 ครั้งจนถึง วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 ใช้เวลาทั้งสิ้นประมาณ 5 เดือนกว่าจะได้สมาชิกวุฒิสภาครบ 200 คน ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้สมัครที่ได้รับเลือกจะมีที่มาจากหลายสาขาอาชีพมีความหลากหลายมากกว่าการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ หน้านั้น จนกระทั่ง วันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2544 ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นครั้งแรกเช่นกัน พบว่า ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของตลาดการเมืองครั้งสำคัญของประเทศ เนื่องจาก ทำให้ตระกูลนักการเมืองเก่าหลายตระกูลต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ลงสมัครเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งตามกติกาใหม่นี้ มีหลายตระกูลที่ไม่ได้ปรับตัว จึงสอบตกไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา เช่น ตระกูลอัสวเหมแห่งพรรคราษฎร หรือพรรคชาติไทย ซึ่งมีตระกูลนักการเมืองเก่าแก่อีกหลายตระกูล เช่น ตระกูลสีตปอชา ตระกูลชิตชอบ และตระกูลคุณปลื้ม ยังต้องเลือกที่จะลงสมัครเป็น ส.ส.ในระบบเขตมากกว่าระบบบัญชีรายชื่อเพื่อความแน่นอนว่าตนเองและครอบครัวจะได้รับการเลือกตั้งเข้ามา

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งตามกติกาใหม่นั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบไม่เพียงต่อนักการเมืองและพรรคการเมืองเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบต่อประชาชนที่มีหน้าที่ต้องไปเลือกตั้งด้วย เพราะการเลือกตั้งซ้ำๆ หลายครั้งในบางพื้นที่นั้นทำให้ผู้มีสิทธิไปใช้สิทธิเลือกตั้งลดลงตามลำดับ จากร้อยละ 69.79 ในการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2544 เหลือเพียงร้อยละ 56.06 ในการเลือกตั้งวันที่ 29 มกราคมในปีเดียวกัน รวมถึง กกต. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งเอง จะต้องใช้ทั้งกำลังคนและงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งเพิ่มขึ้น ไปด้วย กติกาใหม่ คือรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้ก่อให้เกิดปัญหาให้กับโครงสร้างทางการเมืองไทยอย่างน้อยสองประการ คือ ประการแรก การกีดกันประชาชนออกจากการเมืองในระบบรัฐสภาทั้งในแง่การเข้าสู่ระบบ พรรคการเมือง การไม่มีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลแต่ปล่อยให้ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อซึ่งไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนไปเป็นรัฐมนตรีและมีอำนาจในการบริหารประเทศ การกีดกันประชาชนออกจากการเมืองในระบบรัฐสภา ทำให้ประชาชนเริ่มขาดความเชื่อมั่นในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่ได้ต่อสู้เรียกร้องกันมา และประการที่สอง รัฐธรรมนูญได้เอื้อต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่ทำให้เกิดมั่งคั่งต่างๆ ในพรรคการเมืองเกิดขึ้น จนนำมาซึ่งความไร้เสถียรภาพทางการเมืองไทย เมื่อกลุ่มต่างๆ ต่อรองและเรียกรับผลประโยชน์ของกลุ่มมากกว่าการดูแลผลประโยชน์ของประชาชน

การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองประชาธิปไตยไทย ภายใต้กติกาใหม่ คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้ใช้ระยะเวลา กว่า 10 ปี ทั้งการก่อตัวและการเปลี่ยนผ่าน โดยมีรัฐบาลมาจาก 3 พรรคการเมือง คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่ ประกอบด้วย 4 รัฐบาล คือ รัฐบาลชวน 1 รัฐบาลบรรหาร รัฐบาลพลเอกชวลิต และรัฐบาลชวน 2 อย่างไรก็ตาม ภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้เป็นแรงหนุนให้พรรคไทยรักไทย ภายใต้การนำของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตรและกลุ่มนายทุนผูกขาดขนาดใหญ่ของประเทศกุมความได้เปรียบทางการเมืองอย่างมาก ทั้งในแง่ทรัพยากรทางการเงิน บุคลากร และนโยบายของพรรคที่แปลกใหม่ ยังเป็นที่ดึงดูดใจ

แก่ประชาชนอย่างยิ่ง เช่น นโยบายปลดหนี้เกษตรกร นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และนโยบายสามสิบบาท รักษาทุกโรค สำหรับการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2544 ผลการเลือกปรากฏว่า พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย

การชนะของพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งอย่างถล่มทลายนั้นหากมองในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มทุนธุรกิจมีมากขึ้น เมื่อกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ โดยเฉพาะระบบราชการมีอำนาจต่อรองลดลง เช่น กองทัพ และข้าราชการพลเรือนอันเป็นผลมาจากข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ดังนั้นจึงมีผลทำให้นักการเมืองและกลุ่มนักธุรกิจการเมืองจึงมีอำนาจต่อรองสูงขึ้นตามลำดับ ซึ่งแรงจูงใจประการสำคัญที่ทำให้กลุ่มทุนให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง เพราะต้องการได้สิทธิพิเศษจากรัฐบาลในโครงการลงทุนสำคัญต่างๆ และการอำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งตำแหน่งสำคัญในรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลเพื่อจะให้นโยบายเหล่านั้น ไม่มีผลกระทบต่อธุรกิจของตน หากสำรวจกลุ่มทุนที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองของไทยก่อน พ.ศ. 2540 พบว่า กลุ่มทุนธนาคารพาณิชย์ กลุ่มยูคอม กลุ่มสุราทิพย์จะให้การสนับสนุนทุกพรรคการเมือง ส่วนกลุ่มทุนอื่นๆ จะให้การสนับสนุนพรรคการเมืองที่ตนเองมีความสัมพันธ์มาก่อน เช่น กลุ่มซีพี กลุ่มกฤษดาพานคร และกลุ่มบ้านฉาง ให้การสนับสนุนพรรคความหวังใหม่ ขณะที่กลุ่มสามารถ กลุ่มชินไทย กลุ่มสหวิริยา กลุ่มอิตัลไทย และกลุ่มจัสมินให้การสนับสนุนพรรคชาติพัฒนา เป็นต้น การสนับสนุนนี้เป็นไปโดยไม่เปิดเผย ทั้งนี้ การให้เงินสนับสนุนทางการเมือง กับรัฐมนตรี นักการเมืองและพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อโอกาสผลักดัน โครงการและหรือสัมปทานที่ธุรกิจเหล่านั้นมีอยู่หรือกำลังจะทำ หรืออีกตัวอย่างหนึ่ง นักการเมืองกับการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ กรณีการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินของประเทศในปี พ.ศ.2540 โดยกฎหมายผู้มีอำนาจตัดสินใจเรื่องนี้จะประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ถือเป็นเรื่องความลับที่สุดซึ่งเกี่ยวข้องกับประโยชน์และส่วนได้เสียของประเทศและประชาชนจำนวนมาก แต่ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 นั้นพลเอกชวลิตในฐานะนายกรัฐมนตรี กลับอนุญาตให้บุคคลอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงเข้าร่วมหรือด้วย เพราะผลปรากฏจากข้อเท็จจริงตามการวินิจฉัยของศาลชี้ว่า มีบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องได้ล่วงรู้ ว่า รัฐบาลพลเอกชวลิต จะตัดสินใจดำเนินนโยบายการเงินอย่างไรต่อจากนั้น หากมีนักธุรกิจกลุ่มใดได้ล่วงรู้ข้อมูลข่าวสารก่อนคนอื่น แล้วใช้ข้อมูลนั้นไปแสวงหาผลประโยชน์จากส่วนต่างของอัตราแลกเปลี่ยน พฤติการณ์เช่นนี้จึงเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ทุนนิยมพวกพ้องที่ใกล้ชิดกับรัฐบาล ซึ่งก็คือ กลุ่มทุนชินวัตร นั่นเอง นอกจากนี้ยังเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทนในรูปของการแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มธุรกิจบางกลุ่มที่ได้ผลประโยชน์จากลดค่าเงินบาท ดังจะเห็นได้จากกรณีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายทอง พิทยะ นายโกศล พลกุล และนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ต่างได้รางวัลตอบแทนในรูปต่างๆ ทั้งตำแหน่งทางการเมืองเป็นรัฐมนตรี และเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐต่างๆ

ต่อมาการเมืองไทยในช่วง พ.ศ.2548-2553 เป็นช่วงที่ประเทศไทยได้เกิดวิกฤตการเมืองอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเมืองแบบชนกิจ (Money politics) เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมือง ซึ่งมีความเห็นต่อด้านและสนับสนุนทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ซึ่งชนะการเลือกตั้งโดยได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด ในประวัติศาสตร์ โดยวิกฤตการณ์ดังกล่าว ทำให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อ เสถียรภาพทางการเมืองในไทย ทั้งยังสะท้อนภาพความไม่เสมอภาคและความแตกแยก ระหว่างชาวเมืองและชาวชนบท การละเมิดพระราชอำนาจการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ และผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งวิกฤตการณ์ดังกล่าวได้บั่นทอนเสถียรภาพทางการเมือง

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 และทำให้เกิดการรัฐประหารในประเทศไทยอีกครั้งใน พ.ศ.2557 นักการเมืองส่วนใหญ่พร้อมร่วมคัดค้านการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ครั้งนี้ พร้อมตั้งคำถามว่าจะปฏิรูปอะไร และประชาชนจะมีส่วนร่วมอย่างไร ภายใต้การปกครองของ คสช.กินเวลาเกือบ 5 ปีในการวางโครงสร้างการทางการเมืองใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2560 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ.2562 ซึ่งผลการเลือกตั้งครั้งนี้ทำให้พรรคพลังประชารัฐ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคภูมิใจไทย รวมกับพรรคเล็กพรรคน้อยมากกว่า 10 พรรคร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสมเสียงปริ่มน้ำ โดยมีพรรคเพื่อไทย พรรคอนาคตใหม่ และพรรคเล็กๆ อีกจำนวนหนึ่งเป็นฝ่ายค้าน

การเมืองในช่วงนี้จึงมีภาพมายาคติของการรักษาระยะความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับธุรกิจไว้ในฐานะผู้สนับสนุน (Political Supporter) มากกว่าจะเป็นผู้เล่นทางการเมือง (Political Player) แต่โดยส่วนใหญ่แล้วกลุ่มทุนธุรกิจจะให้การสนับสนุนทางการเงินทุกพรรคการเมือง (Money Politics) มากบ้างน้อยบ้างลดหลั่นกันไปขึ้นอยู่กับศักยภาพและโอกาสของพรรคการเมืองนั้น ๆ ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง สำหรับภายใต้การปกครองของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย โดยพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร มีเป้าหมายเพื่อชิงฐานมวลชนระดับรากหญ้ามาเป็นเครือข่ายทางการเมือง หรือเป็นการบีบพื้นที่ทางการเมืองให้แคบลงระหว่างการเมืองในรัฐสภากับการเมืองภาคประชาชน ผ่านโครงการประชานิยมหลากหลายโครงการ อาทิ โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร โครงการกองทุนหมู่บ้าน นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า และโครงการอื่นๆ ผลของการดำเนินนโยบายนี้ทำให้คนยากจนทั้งในเมืองและในชนบทเกิดการตื่นตัวทางการเมืองอย่างมาก ยังเป็นการเข้าไปเบียดขับและยึดกุมพื้นที่ทางการเมืองในอดีตอยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์กรพัฒนาเอกชน หรือเอ็นจีโอและเครือข่ายพระมหากษัตริย์ให้มาอยู่กับพรรคการเมือง คือ พรรคไทยรักไทย ส่งผลต่อมายังพรรคพลังประชาชน จนถึงพรรคเพื่อไทย ได้สร้างกลไกตลาดทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยอย่างลึกซึ้ง ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ เป็นพรรคการเมืองแบบอนุรักษนิยมที่เป็นตัวตรงข้ามทางการเมืองกับพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทยมาโดยตลอด ส่วนพรรคพลังประชารัฐ เป็นพรรคตัวแทนของ คสช.ที่ต้องการรักษาอำนาจทางการเมืองเปลี่ยนจากคณะทหารมาเป็นพรรคการเมือง ตามกติกาใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มีแนวทางการดำเนินนโยบายหลายอย่างใกล้เคียงกับพรรคไทยรักไทยในระยะแรก ภายใต้คำว่า นโยบายประชารัฐ เริ่มจากการดึงทรัพยากรทางการเมืองจากพรรคการเมืองอื่นๆ และสร้างเงื่อนไขทางการเมืองให้กลุ่มทุนขนาดใหญ่ของประเทศให้การสนับสนุนในการเลือกตั้งทั่วไปในปีพ.ศ.2562 ผลทำให้ พรรคพลังประชารัฐได้รับเสียงมากเป็นอันดับสองรองจากพรรคเพื่อไทย และสามารถรวบรวมเสียงข้างมากจัดตั้งรัฐบาลเสียงปริ่มน้ำ โดยสนับสนุนให้พลเอกประยุทธ์ เป็นนายกรัฐมนตรีในที่สุด

ผลการศึกษาพบว่า เงื่อนไขของการคอร์รัปชันทางการเมืองในประเทศไทย เกิดจาก สังคมไทยมีลักษณะเป็นสังคมอุปถัมภ์ (Patron-Client Society) ความยากจนและการศึกษาต่ำ รวมทั้งสังคมมีความเป็นพวกพ้องสูง (Cronyism) จึงเป็นจุดอ่อนให้ระบบการเมืองที่ไม่พึงประสงค์แทรกแซงได้ง่ายทั้งเชิงลึกในระดับท้องถิ่นและเชิงกว้างในระดับประเทศ จนกลายเป็นเงื่อนไขไปสู่การคอร์รัปชันทางการเมือง ผ่านกลไกในรูปแบบเครือข่ายของระบบอุปถัมภ์ประกอบด้วย นักการเมือง นักธุรกิจ และข้าราชการ ทั้งสามส่วนจะเป็นตัวแสดงหลัก (Main Actor) มีปฏิสัมพันธ์กันผ่านโครงสร้างทางวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์และพวกพ้องจนนำไปสู่การคอร์รัปชันทางการเมืองอย่างเป็นระบบ (Systematically Political Corruption) ดังเช่น กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรณีการประมูลโครงการขนาดใหญ่ ความสัมพันธ์ต่างตอบแทนจะเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ ดังนั้นปัจจัยและเงื่อนไขการคอร์รัปชันทาง

การเมืองดังกล่าวยังคงมีการผลิตซ้ำ (Reproduction) ให้คงอยู่กับสังคมไทยอย่างต่อเนื่องจากอดีตสู่ปัจจุบัน ถึงแม้ว่าบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองจะเปลี่ยนแปลงไปก็ตาม

6.2 รูปแบบการคอร์รัปชันทางการเมืองในประเทศไทย พ.ศ.2540-2560

การคอร์รัปชันทางการเมืองของประเทศไทย พบว่า ได้มีการปรับตัวเปลี่ยนแปลงไปตามโครงสร้างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมอย่างมาก จากในอดีตที่การคอร์รัปชันทางการเมืองยังเป็นแบบเดิมๆ ไม่ได้ซับซ้อนมากนัก แต่ปัจจุบันการคอร์รัปชันทางการเมืองมีความซับซ้อนแทรกแซงในโครงสร้างสถาบัน องค์การทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจอย่างกว้างขวาง จากการศึกษา พบว่า การคอร์รัปชันทางการเมืองในประเทศไทยมีสองรูปแบบสำคัญดังนี้

1) การคอร์รัปชันทางการเมืองแบบเก่าผสมแบบใหม่ (Traditional & Modern Political Corruption)

คอร์รัปชันทางการเมืองแบบดั้งเดิม มาจากวัฒนธรรมแบบรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) ที่มีอำนาจในตัวระบบสูง รัฐราชการจะเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัยที่เปลี่ยนไป ไม่ว่าจะเป็นสังคมแบบดั้งเดิม (Primitive Society) สังคมสมัยใหม่ (Modern Society) หรือสังคมหลังทันสมัย (Post- Modern Society) รัฐราชการยังคงดำรงอยู่ ถึงแม้ว่าจะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง พ.ศ.2475 ก็ตาม ผู้ใช้อำนาจรัฐ (State Power) ถูกเปลี่ยนจากพระมหากษัตริย์ มาเป็นนักการเมืองหรือข้าราชการบางช่วงเวลา การศึกษานี้ยังพบว่า นักการเมืองและข้าราชการยังคงถูกรอบงำจากโครงสร้างของสังคมในระบบอุปถัมภ์และระบบพวกพ้องแบบดั้งเดิมอยู่เช่นเดิม ที่ยังเน้นความสัมพันธ์ส่วนบุคคล (Personal Relationship) หากเป็นกลุ่มหรือหมู่คณะจะเป็นเฉพาะคนใกล้ชิด (In group) เพื่อให้คนกลุ่มนี้ไปขยายเครือข่ายต่อกันอีกทอดหนึ่งโดยขึ้นบนฐานตัวแสดง (Actor) หลักประสานกันเป็นโครงสร้างจากบนสู่ล่าง (Political Systemic) แบบหลวมๆ ประกอบด้วย นักการเมือง (ฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้าน) ข้าราชการ กำนันผู้ใหญ่บ้าน และผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ระยะเวลาความสัมพันธ์จะขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ตอบแทนทั้งที่เป็นตัวเงิน (Money) และไม่ใช่ตัวเงิน (Non-Money) เช่น ตำแหน่งหน้าที่การงาน หรือโอกาสทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งมีกลไกการทำงาน ได้แก่ (1) การสร้างเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ (Patron- Client Relationship) ผ่านกลไกราชการ ระบบหัวคะแนน และผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ช่วงก่อนเลือกตั้งและระหว่างเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกลไกที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (2) การใช้เงินซื้อเสียงผู้มีสิทธิออกเสียงโดยตรง (Elections-Vote Buying) เพื่อสร้างคะแนนนิยมในตัวผู้สมัคร เช่น การแจกจ่ายเงิน ผ่านระบบหัวคะแนน หัวหน้าชุมชน และผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ (3) การใช้เงินซื้อเสียงผู้มีสิทธิทางอ้อม (Indirect - Vote Buying) เพื่อสร้างคะแนนนิยมให้พรรคการเมือง เช่น การขึ้นเงินเดือนให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน และการอนุมัติโครงการลงทุนเฉพาะพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงทางการเมืองของตน จึงเรียกรูปแบบนี้ว่า คอร์รัปชันทางการเมืองแบบดั้งเดิม (Traditional Political Corruption) ทั้งนี้คอร์รัปชันแบบดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ในสังคมไทยปัจจุบัน

ส่วนการคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยใหม่ (Modern Political Corruption) นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองครั้งใหญ่ โดยทางเศรษฐกิจนั้น โครงสร้างเศรษฐกิจไทยอยู่ภายใต้การปฏิรูปธรรมาภิบาลและการกำกับดูแลจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือไอเอ็มเอฟ จากเงื่อนไขข้อตกลงเงินกู้สำหรับฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในห้วงเวลานั้น ส่วนโครงสร้างทางการเมืองนั้นเปลี่ยนแปลงเกิดจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ.2540 ซึ่งมีหลักคิดสำคัญๆ เช่น ให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเข้มแข็ง (Strong Minister) และยกระดับพรรคการเมืองไทยให้เป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ เป็นต้น ตามเจตนารมณ์ของผู้ออกเบบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ทำให้การเลือก

ครั้งใหม่ภายใต้กฎกติกาใหม่พรรคการเมืองจำเป็นต้องใช้เงินทุนสำหรับการเลือกตั้งเป็นเงินจำนวนมาก ผลที่เกิดคือ การรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองของกลุ่มทุนธุรกิจขนาดใหญ่ของประเทศ ซึ่งล้วนเป็นกลุ่มทุนผูกขาดที่ได้สัมปทานจากรัฐทั้งสิ้น โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจสื่อสาร โทรคมนาคมที่เติบโตอย่างมากในยุคโลกไร้พรมแดน นำโดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และนายอดิษฐ์ โพธารามิก เข้าสู่สนามการเมืองด้วยตัวเองโดยไม่ต้องมีระยะห่างจากการเมือง (Political Distance) ดังเช่นในอดีต ผลการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2542 พรรคไทยรักไทย ภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ชนะการเลือกตั้งได้เสียงข้างมากสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ภายใต้ด้วยบริบททางเศรษฐกิจการเมืองในช่วงนั้น นักการเมืองและผู้นำทางการเมือง คือ ตัวแทนของกลุ่มทุนที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ (Economic Power) ก้าวสู่อำนาจรัฐ (State Power) เป็นรัฐบาลที่มีการขยายขอบข่ายการทำงานกว้างขวาง โดยใช้ธนาภิบาลเมือง (Money Politics) เป็นเครื่องมือดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อผูกขาดอำนาจทางการเมือง (Political Power) มีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economics Rents Seeking) ด้วยการถือครองธุรกิจสัมปทานจากรัฐ นำไปสู่การมีผลประโยชน์ทับซ้อนด้วยการใช้อำนาจในรูปแบบต่างๆ โดยใช้ระบบกลไกรัฐ และนโยบายเปิดเสรีทางการค้า (Free Trade Agreement : FTA) รวมทั้งนโยบายประชานิยม ซึ่งเป็นนโยบายหลักของพรรคพลังคนประชาชนเสียงขนาดใหญ่ (Mass Voter) ทั่วประเทศ และในการจัดสรรทรัพยากรทางการเมือง ประการแรก นักการเมืองได้ใช้กลไกของรัฐสภาสร้างระบบอุปถัมภ์กับนักการเมืองและพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามเพื่อให้รัฐบาลมีเสียงข้างมากในรัฐสภา ประการที่สอง นักการเมืองในฐานะฝ่ายบริหาร ใช้อำนาจไปควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ รวมถึงองค์กรอิสระต่างๆ ประการที่สาม นักการเมืองทำการเมืองผ่านโครงการประชานิยมต่างๆ ซึ่งเป็นการสร้างระบบอุปถัมภ์และสร้างความจงรักภักดีทางการเมืองจากประชาชนที่ยากจนและด้อยการศึกษา ซึ่งรูปแบบดังกล่าวถูกมองว่าเป็น การคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยใหม่ (Modern Political Corruption) ในบริบทสังคมไทย ทั้งนี้แบบแผนดังกล่าวมีความพยายามที่จะสืบทอดและผลิตซ้ำ (Reproduction) ผ่านพรรคการเมืองอื่น เช่น พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย ตามลำดับ แต่ด้วยพลังจากภาคประชาสังคมและพลังจากกองทัพขัดขวางกระบวนการสืบทอดจึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและกองทัพจึงก้าวขึ้นสู่อำนาจรัฐ ปกครองประเทศอีกวาระหนึ่ง บริหารประเทศแบบ “รัฐข้าราชการ (Bureaucratic polity)” ก่อนที่ทหารกลุ่มนี้จะผันตนเองสู่สนามเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 ในพรรคพลังประชารัฐ

2) การคอร์รัปชันทางการเมืองจากการเลือกตั้ง (Elected-Political Corruption) จากกรณียุบพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และจำคุกอดีต 3 กกต. มีนัยต่อความหมายของ การคอร์รัปชันทางการเมืองแบบใหม่และการคอร์รัปชันทางการเมืองแบบดั้งเดิมแฝงอยู่ในประเด็นที่ว่า นักการเมืองในฐานะฝ่ายบริหาร ใช้อำนาจไปควบคุมองค์กรอิสระและมีพฤติกรรมซื้อพรรคการเมืองขนาดเล็กเพื่อผลประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมทั้งใช้ระบบอุปถัมภ์ต่างตอบแทนให้ กกต.เจตนาใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองตน จากมุมมองของนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 จำนวน 27 คน จาก 6 พรรคการเมือง มีความเห็น ดังนี้

กรณียุบพรรคไทยรักไทย ส.ส.เสียงข้างมาก ยอมรับว่าเป็นการคอร์รัปชันทางการเมือง แม้จะมีเสียงข้างน้อย 3 คนมองว่า เป็นเรื่องการเมืองมากกว่าการคอร์รัปชันทางการเมือง ซึ่งความเห็นดังกล่าวสะท้อนได้ในเชิงพื้นที่ตามภูมิศาสตร์ของ ส.ส.เช่น ส.ส.มาจากภาคใต้ จะเห็นว่า เป็นการคอร์รัปชันทางการเมืองอย่างชัดเจน เพราะนโยบายพรรคและแนวทางการบริหารเป็นการแสดงเจตนาหมาย ผลอดจนผลที่ออกจากการกระทำได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากแก่ประเทศชาติ เช่น พฤติกรรมซื้อพรรคการเมืองขนาดเล็กเพื่อผลประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง การออกกฎหมายเพื่อเอื้อตนเองและพวกพ้อง ซึ่งมีหลักฐานเชิงประจักษ์ว่า มีการใช้อำนาจทางการเมือง

เพื่อประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง ส่วนภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะเห็นว่าเป็นเรื่องการเมืองมากกว่าการคอร์รัปชันทางการเมือง หากเป็น ส.ส.ที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อเสียงข้างมากเห็นว่าเป็นการคอร์รัปชันทางการเมือง และเสียงข้างน้อย จะเห็นว่าเป็นเรื่องการเมือง อย่างไรก็ตามหากจำแนกตามพรรค และประสบการณ์ทางการเมืองของ ส.ส. แต่ละคนแล้ว ผลออกมาก็ไม่แตกต่างกันทั้งสองประเด็นนี้ คือ เสียงข้างมาก ยังเห็นว่าเป็นการคอร์รัปชันทางการเมือง และเสียงข้างน้อย จะเห็นว่าเป็นเรื่องการเมือง

กรณียุบพรรคพลังประชาชน หากเป็น ส.ส.มาจากภาคใต้ จะเห็นว่าเป็นการคอร์รัปชันทางการเมือง ส่วน ส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อ 3 คน จะเห็นว่าเป็นเรื่องการเมืองมากกว่าการคอร์รัปชันทางการเมือง อย่างไรก็ตาม หากจำแนกตามพรรค และประสบการณ์ทางการเมืองของ ส.ส. แต่ละคนแล้ว พบว่า คือ เสียงข้างมาก ยังเห็นว่าเป็นการคอร์รัปชันทางการเมือง และเสียงข้างน้อย จะเห็นว่าเป็นเรื่องการเมือง นอกจากนี้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำพิพากษา ยุบพรรคการเมืองมีผลกระทบรุนแรงต่อระบบประชาธิปไตยในประเทศไทย ซึ่งผลที่เกิดขึ้นที่เห็นได้ชัด คือ นายกรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องพ้นจากตำแหน่ง และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นที่ตามมา คือ ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจับกลุ่มทางการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาล จากพรรคพลังประชาชน เป็นพรรคประชาธิปัตย์ ดังนี้ จะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายในการยุบพรรคก่อให้เกิดผลต่อระบบการเมืองเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม มาตรการทางกฎหมายที่เป็นการยุบพรรคการเมืองจะเป็นมาตรการที่รุนแรง แต่มาตรการดังกล่าวจะไม่มีผลใดๆ เลยหากไม่มีพรรคการเมืองใดกระทำผิดกฎหมาย มาตรการนี้ย่อมถือเป็นเครื่องมือที่สามารถสร้างมาตรฐานทางการเมืองที่พรรคการเมืองจะต้องเลือกคณะกรรมการบริหารของพรรคที่มีคุณสมบัติและความประพฤติที่ดี ดังนี้ ย่อมเห็นได้ว่าผลกระทบจากการมีมาตรการในการยุบพรรคการเมืองมีผลต่อระบบการเมืองการปกครองในประเทศไทยเป็นอย่างมาก

กรณีจำคุกอดีต 3 กกต. นั้น หาก ส.ส.มาจากภาคใต้ จะเห็นว่าเป็นการคอร์รัปชันทางการเมือง เพราะกต.มีเจตนาใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งซึ่งมีหลักฐานชัดเจน รวมทั้งการมีผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย ส่วน ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ เห็นว่าเป็นเรื่องการเมืองมากกว่าการคอร์รัปชันทางการเมือง อย่างไรก็ตามหากจำแนกตามพรรค และประสบการณ์ทางการเมืองของ ส.ส.แต่ละคนแล้ว ผลออกมาก็ไม่แตกต่างกัน คือ เสียงข้างมาก ยังเห็นว่าเป็นการคอร์รัปชันทางการเมือง และเสียงข้างน้อย จะเห็นว่าเป็นเรื่องการเมือง ดังเช่น กรณีแรกและกรณีที่สอง

7. อภิปรายผล

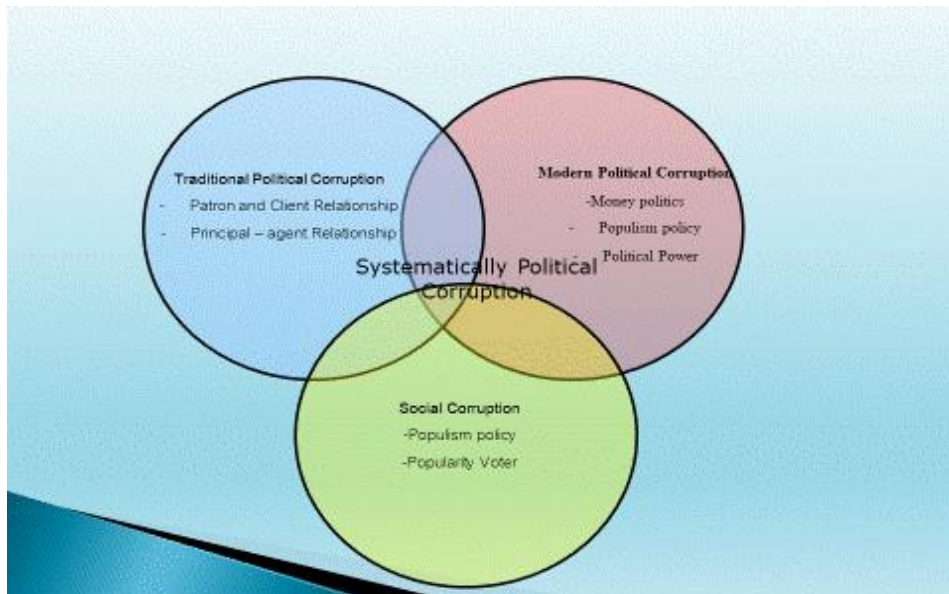
คำถามสำคัญในเชิงทฤษฎี จากสามกรณีดังกล่าวนี้มันมีนัยยะเป็นการคอร์รัปชันทางการเมือง (Political Corruption) หรือไม่ นัยของการคอร์รัปชันทางการเมืองแบบดั้งเดิม (Traditional Political Corruption) พิจารณาเริ่มจาก พรรคการเมืองดังกล่าวได้สร้างกลไกความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรม โดยผ่านระบบอุปถัมภ์ (Patron - Client Relationship) ซึ่งฝังอยู่ในสังคมไทยมาเป็นเวลายาวนานเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง กล่าวคือ 3 กรณีดังกล่าวนี้มีนัยต่อการคอร์รัปชันทางการเมือง (Political corruption) มีการใช้เงินและการแลกเปลี่ยนเชิงอุปถัมภ์กับข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ มีการใช้อำนาจจากบุคคลต่าง ๆ ในสังคม รวมทั้งบีบบังคับทางเศรษฐกิจ (Economic Coercions) ให้ประชาชนที่ยากจนให้เลิกคนด้วย มาหาดิของนโยบายประชานิยม (Populism) เพื่อให้ได้ชัยชนะในการเลือกตั้งหรือให้ได้เสียงข้างมากในรัฐสภา นอกจากนี้แล้วยังมีการว่าจ้างพรรคการเมืองขนาดเล็กลงสมัครเลือกตั้งเพื่อให้พรรคของตนพ้นจากความผิดตามกฎหมาย

มีการสร้างระบบอุปถัมภ์ที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ประชาชนที่ยากจนเป็นปากเป็นเสียงให้กับตนเองและพรรค ใช้ระบบอุปถัมภ์และใช้วิธีการข่มขู่ครอบคลุมนำไปจนถึงหน่วยงานต่างๆ ของรัฐรวมไปถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พรรคได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง จากปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ ไฮเดนไฮเมอร์ (Heidenheimer and et al., 1989) เรียกว่า คอร์รัปชันทางการเมือง เนื่องจากผู้นำทางการเมืองและพรรคการเมืองได้ใช้อำนาจของรัฐบาลโดยขาดคุณธรรมหรืออย่างผิดกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง หรือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งเข้าข่ายลักษณะ 3 ประการ คือ **ประการแรก** เป็นพฤติกรรมที่ละเมิดหรือทำลายปทัสถานของระเบียบทางสังคมที่สำคัญในอันที่จะธำรงรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยทางการเมือง **ประการที่สอง** เป็นการใช้อำนาจรัฐโดยขาดจริยธรรมเพื่อผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ (Economic Interest) และผลประโยชน์ทางการเมือง (Political Interest) เพื่อตนเองและพวกพ้อง และ **ประการที่สาม** เป็นพฤติกรรมที่ขาดจริยธรรมหรือเป็นพฤติกรรมที่ละเมิดต่อปทัสถานของระเบียบทางสังคม ซึ่งสอดคล้องกับ Ranciere (1992) ที่มองการเมืองคือ สิ่งชั่วร้ายสกปรก เป็นเรื่องของผลประโยชน์ อำนาจ อิทธิพล การคอร์รัปชัน การเล่นเกมพรรคเล่นพวก และการกระทำที่ไม่ชอบมาพากลต่างๆ ทำให้การเมืองทั้งสามกรณีนี้เป็นสิ่งที่สังคมไม่ยอมรับได้ (Disagreement) ทำให้ประชาชนจึงมีการตั้งคำถามเกี่ยวกับระเบียบสังคมที่ดำรงอยู่

ส่วนนัยของการคอร์รัปชันทางการเมืองแบบใหม่ (**Modern Political Corruption**) คือ การที่ผู้นำทางการเมืองพรรคการเมือง และนักการเมือง ได้ใช้พลังเศรษฐกิจตลาด (Market Economy) ขับเคลื่อนทางการเมืองเพื่อสร้างความนิยมให้แก่พรรคและตนเองผ่านนโยบายประชานิยมต่างๆ เพื่อสร้างความสัมพันธ์และหวานล่อมให้ผู้ออกเสียงเลือกพรรคและตนเอง ภายใต้ระบอบสอดคล้องตามที่ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2558) เรียกว่า **“สังคมนิยามอุปถัมภ์”** หรือ **“ศักดิ์นิยามอุปถัมภ์”** (Patrimonialism) ที่มากับความทันสมัยใหม่ ทั้งนี้ รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้ใช้ การเมืองกับการตลาดเป็นกลไกเชื่อมประสานกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองทำให้เกิดการคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Grand Corruption) ขึ้น มีรูปแบบที่ซับซ้อนหลากหลายผ่าน โครงสร้างสถาบันและนโยบายของรัฐโดยใช้กลไกทางอุดมการณ์เสรีนิยมการตลาด (Market Liberalism) ซึ่งปรากฏการณ์มีลักษณะคล้ายกับสิ่งที่ โรส-อังกอร์มัน (Rose-Ackerman , 1999) มองว่า รัฐบาลมีแรงจูงใจที่จะควบคุมตลาด ซึ่งระดับการคอร์รัปชันจะเกี่ยวข้องกับกลไกตลาดและกลไกของระบอบประชาธิปไตย โดยมีระบบตัวการ-ตัวแทน (Principal -Agent network) เป็นกลไกดำเนินการให้เกิดขึ้น ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับสิ่งที่ แมกซ์ เวเบอร์ (Weber, 1946) กล่าวถึงนักการเมืองประเภทที่ใช้อิทธิพลเพื่อเรียกผลประโยชน์การเลือกตั้งนี้ว่า ผู้อาศัยหากินจากการเมือง (Live from Politics)

การศึกษานี้ได้ค้นพบอีกว่า การคอร์รัปชันทางการเมืองระหว่าง พ.ศ. 2540-2560 มีความสัมพันธ์แบบสามมิติ (Trimension) ทับซ้อนกันอยู่ในบริบทสังคมไทย แม้ว่ายุคสมัยจะเปลี่ยนแปลงไป แต่ภายใต้บริบททางสังคมที่มีโครงสร้างยึดโยงอยู่กับระบบอุปถัมภ์และกลไกอำนาจรัฐ โดยนักการเมือง ผู้นำทางการเมือง และพรรคการเมืองร่วมกับสร้างเงื่อนไขหรือกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐด้วยกลวิธีต่างๆ เพื่อให้พรรคและตนเองชนะการเลือกตั้ง เช่น การโกงการเลือกตั้ง การติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ซึ่งผู้วิจัยเรียกว่า การคอร์รัปชันทางการเมืองจากการเลือกตั้ง (Elected center of Political Corruption) และอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การคอร์รัปชันทางการเมืองที่ยึดโยงกับนโยบายของรัฐและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Economic center of Political Corruption) ที่แทรกอยู่ในรูปคอร์รัปชันทางการเมืองแบบดั้งเดิม (Traditional Political Corruption) และคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยใหม่ (Modern Political Corruption) ทั้งนี้การคอร์รัปชันทางการเมืองทั้งสองแบบที่ทับซ้อนกัน ไปมาแล้วนั้น ยังเกิดคอร์รัปชันทางสังคม (Social Corruption) อีกด้วยในเวลาเดียวกัน ดังภาพที่ 1 เนื่องจากผลจากการกระทำของผู้

ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องทางการเมืองได้ส่งผลต่อต้นทุนทางสังคมทั้งในรูปแบบตัวเงิน (Money) และไม่ได้เป็นตัวเงิน (Non-Money) ที่สังคมโดยรวมจะต้องแบกรับต้นทุนและผลกระทบ ที่เกิดจากการคอร์รัปชันทางการเมืองและระบบการเมืองที่ไร้เสถียรภาพ (Social Externalities) ภายใต้โครงสร้างการคอร์รัปชันทางการเมืองตามระบบ (Systematically Political Corruption) ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 การคอร์รัปชันทางการเมืองระหว่าง พ.ศ. 2540-2560

8. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

8.1 การคอร์รัปชันทางการเมืองสมัยใหม่ มีหลายรูปแบบเช่น การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย การคอร์รัปชันตามระบบหรือเชิงระบบ การป้องกันที่ดี คือ โดยรัฐควรให้ความรู้กับสังคมเน้นการป้องกันมากกว่าการปราบปราม

8.2 ควรส่งเสริมกลไกภาคประชาสังคมเพื่อกดดันและปฏิเสธการกลับเข้ามาสู่การเมืองของนักการเมืองและพรรคการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ

8.3 ควรบังคับใช้กฎหมายให้เข้มข้นและจริงจังกับนักการเมือง หรือพรรคการเมืองที่กระทำหรือมีส่วนร่วมกระทำการคอร์รัปชันทางการเมือง

ข้อเสนอแนะการศึกษาครั้งต่อไป

8.4 ควรศึกษา ต้นทุนการคอร์รัปชันทางการเมือง (Cost of Political Corruption) ในประเทศไทยในเชิงประจักษ์ รวมทั้งศึกษา การคอร์รัปชันการเมืองสมัยใหม่เปรียบเทียบกับประเทศไทยกับต่างประเทศ เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- เกษียร เตชะพีระ. (2547). ระบอบทักษิณ. *ฟ้าเดียวกัน* 2 (1).
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร. (2551). *ภาษากับการเมือง/ความเป็นการเมือง*. กรุงเทพฯ. โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธนาคารโลก. (2561). *กรอบความร่วมมือการพัฒนาประเทศสำหรับประเทศไทยปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565*. กรุงเทพฯ: สำนักงานประจำประเทศไทย.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2547). การเมืองระบอบทักษิณ (Thasinocracy). ใน *รู้ทันทักษิณ*. เจมส์ศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: ขอกิดด้วยคน.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2549). *ตุลาการภิวัตน์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2558). จะต่อสู้กับคอร์รัปชันอย่างไรดี?. *ปาฐกถา 100 ปี ป่วย อังภากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* วันที่ 17 สิงหาคม 2558.
- นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และและบรรเจิด สิงคนดี. (2555). *การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2557). *ประชาธิปไตย คอร์รัปชัน และการปฏิรูปประเทศไทย : จะใช้ประชาธิปไตย แก้ปัญหาคอร์รัปชัน ได้อย่างไร*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI).
- วิชา มหาคุณ. (2555). *การทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน =: คอร์รัปชันสีเทา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2549). *ทฤษฎีคอร์รัปชัน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.
- Bangkok Post. (30 November 2013). *Suthep declares 'people's revolt'*.
- Heidenheimer, A.J., M. Johnston and Levine T. Victor. (1989). *A Handbook: Political Corruption*. New Brunswick, NJ: transaction.
- Huntington, Samuel P. (1968). "Modernization and Corruption". *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Conn.: Yale University.
- Johnston, Michael. (1997). *Fighting Systemic Corruption: Social Foundations for Institutional Reform*. New York: Colgate University.
- Klitgaard, Robert. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley CA: University of California Press.
- Klitgaard, Robert. (2004). *Leader under Systemic Corruption*. Vientiane, Laos: A talk given to the six Mekong Delta countries at a summit meeting.
- Rose-Ackerman, Susan. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University.
- Wallis, John Joseph. (2004). *The Concept of Systematic Corruption in American Political and Economic History*. National Bureau of Economic Research No.10952: University of Maryland.
- Weber, Max. (1946). *Politics as a Vocation*. In *From Max Weber: Essays in Sociology*. H. Gerth and C. Wright Mills. Translators and editors. New York: Oxford University Press.