

ความเป็นปกติของการคอร์รัปชันกับการเข้าสู่ ตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น

Normalization of Corruption and the Recruitment of Local Employees

รุ่งนภา ยรยงเกษมสุข (Rungnapa Yanyongkasemsuk)*

นุชจรี ศิลมงคล (Noochjaree Silmongkon)**

บทคัดย่อ

การคอร์รัปชันเป็นปัญหาใหญ่ในสังคมไทยที่ยากจะแก้ และปัญหายิ่งรุนแรงมากขึ้นเมื่อการคอร์รัปชันได้เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดและใกล้ชิดกับประชาชนอย่างมาก โดยทั่วไปการบรรจุแต่งตั้งบุคคลซึ่งต้องอยู่บนฐานของระบบคุณธรรมได้ถูกบิดเบือนไปด้วยกระบวนการคอร์รัปชันทั้งสองฝ่าย คือ ผู้ที่มีอำนาจและผู้ที่ต้องการบรรจุ ต่างสมยอมและทำให้กระบวนการคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติธรรมดา ด้วยการเรียกเงินค่าตำแหน่งสำหรับการบรรจุว่า ค่าธรรมเนียม และสร้างกระบวนการคอร์รัปชันที่ไม่เป็นทางการเพิ่มเข้าไปในกระบวนการที่เป็นทางการ กระบวนการในการสร้างความเป็นปกติให้กับการคอร์รัปชัน นอกจากการสร้างความเป็นสถาบัน การสร้างความเป็นเหตุเป็นผล และการกล่อมเกลாதางสังคมแล้ว พบว่า เกี่ยวข้องกับค่านิยมการเป็นข้าราชการของคนในสังคมไทยที่ต้องการ

บทความนี้ปรับปรุงจากงานค้นคว้าอิสระของ นุชจรี ศิลมงคล. (2557). **การทุจริตในการเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น**. งานค้นคว้าอิสระ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ. คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

* ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

** นิสิตบัณฑิตศึกษา หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ความมั่นคงในการทำงานและอาชีพ อันเป็นเงื่อนไขที่สำคัญสำหรับการยอมเข้าสู่กระบวนการนี้ด้วย

คำสำคัญ: การคอร์รัปชัน, องค์การปกครองท้องถิ่น, การเข้าสู่ตำแหน่ง

Abstract

Corruption is a big problem in Thai society that is difficult to solve and more serious when it occurs in local administrative organization, the smallest administrative unit that is relatively close to people. Normally, personnel recruitment and appointment that must be based on merit system have been distorted with the corruption from both two sides: authority and candidate. They make a secret settlement and normalization of corruption by calling the money for putting in a position as “fee”. In fact, they add informal corruption procedures into the formal procedures. The corruption becomes normalized in institutionalization, rationalization and socialization. It was found that the corruption relates to value of being government employee of Thai people who need the employment and occupation security. In addition, this is the vital condition that let people to this.

Keywords: Corruption, Local Administrative Organization, Recruitment

บทนำ

ปัญหาการคอร์รัปชัน¹ นำไปสู่ปัญหาและผลเสียมากมายทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การคอร์รัปชันไม่ใช่ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยประเทศเดียว

¹ Gerald E. Caiden กล่าวถึงความป่วยไข้ของระบบราชการว่ามีสาเหตุมากมายถึง 176 สาเหตุ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาทั้งที่เกิดจากความรู้สึกนึกคิดของปัจเจกบุคคล การกล่อมเกลாதองสังคม และโครงสร้างสังคมอ้างอิงจาก Caiden, G. E. (1991). “What Really Is Public Maladministration?”, in *Public Administration Review*. 51(6) (Nov-Dec), p.492.

แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วโลก เห็นได้จากการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index CPI) โดยในปี 2557 ประเทศไทยได้ 38 คะแนน อยู่อันดับที่ 85 จากการจัดอันดับ 185 ประเทศทั่วโลก และอยู่ในอันดับที่ 12 จาก 28 ประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก หากพิจารณาเฉพาะประเทศในแถบเอเชียแปซิฟิก ประเทศที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยแต่มีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันที่น้อยกว่าไทย คือ สิงคโปร์ ย่อยก และมาเลเซีย โดยอยู่ในอันดับ 2 5 และ 9 ตามลำดับ (ThaiPublica, 2014; Transparency International, 2014)

สำหรับการเข้าสู่ตำแหน่งราชการ เป็นที่ทราบกันดีว่า ระบบราชการไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง ภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ล้วนแต่ยึดหลักคุณธรรม (Merit System) ในการดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้ระบบราชการได้คนที่ดีที่สุด เหมาะสมกับตำแหน่งงานมากที่สุด เพราะเงินเดือนของข้าราชการ คือเงินภาษีของประชาชน ที่ผ่านมาปัญหาในเรื่องงานบุคคลในระบบราชการ พบว่า มักจะมีปัญหาในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งที่บางตำแหน่งต้องใช้เส้นสายบ้าง ต้องใช้เงินบ้าง โดยเฉพาะตำแหน่งบริหารระดับสูง แต่ปัจจุบัน พบว่า ปัญหานี้ได้ขยายออกไปยังกระบวนการในการเข้าสู่ตำแหน่งราชการ ในองค์กรปกครองท้องถิ่นในบางพื้นที่ จนผู้ที่ต้องการเข้าสู่ตำแหน่งทราบดีว่า จะต้องทำอะไรและใช้เงินเท่าใดสำหรับตำแหน่งนั้น ๆ ดังปรากฏว่าในสื่อสังคมออนไลน์ที่มีผู้เข้าไปแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นนี้ จนมีการใช้คำว่า ‘ซีละแสน’² ขณะเดียวกันการใช้เงินสำหรับการเข้าสู่ตำแหน่งยังเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ที่ยังสะท้อนให้เห็นว่า ผู้ที่ต้องการเข้าสู่ระบบราชการในท้องถิ่น มองว่าเรื่องนี้ไม่ใช่การคอร์รัปชัน หากแต่เป็นเรื่องปกติ เพราะการที่หลาย ๆ พื้นที่ มีกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งเหมือนกัน ย่อมสะท้อนให้ผู้ที่ต้องการเข้าสู่ระบบราชการหรืออาจเรียกว่าน้ำใหม่ เห็นว่าไม่ใช่เรื่องผิดปกติ หากแต่ได้ถูกทำให้เป็นเรื่องปกติธรรมดา (Normalization)

ในบทความนี้จึงเสนอให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทย กระบวนการในการทำให้การทุจริตคอร์รัปชันในการเข้าสู่ตำแหน่ง และกระบวนการในการทำให้การทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติ

² หากทำการสืบค้นคำว่า ซีละแสน จากกูเกิ้ล จะพบผลการค้นหาคำว่า 3 ล้านรายการ จากการสืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2558

สังคมไทยกับการคอร์รัปชัน

การทุจริตคอร์รัปชันสำหรับประเทศไทยถือเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานาน ผังรากลึก เกิดขึ้นในทุกวงการ ทั้งการเมือง ราชการ เอกชน ฯลฯ แม้การคอร์รัปชันจะเกี่ยวข้องกับศีลธรรม ความถูกต้อง รวมทั้งเรื่องของกฎหมายหรือกฎระเบียบ แต่คำกล่าวที่ว่า 'ใคร ๆ ก็ทำกัน' ได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญของความเป็นปกติธรรมดาที่ได้กลายเป็นวิถีที่ทุกคนรับรู้และคุ้นเคย ที่หลายคนแม้จะไม่ชอบแต่ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือเมื่ออยู่หรือทำงานไปนาน ๆ เห็นคนอื่นทำจนกลายเป็นเรื่องปกติก็ทำบ้าง โดยไม่สามารถต่อต้านได้ เพราะสังคมในที่ทำงานกล่อมเกล่าให้เป็นหรือให้ยอมรับ

การคอร์รัปชันในประเทศไทยปรากฏในทุกภาคส่วนทั้งในระบบราชการและองค์กรปกครองท้องถิ่น ดังเช่นงานเรื่องแนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย (2556) ได้ชี้ให้เห็นว่า การคอร์รัปชันนำไปสู่ความยากจนและเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนา โดยพบว่า ในแต่ละปี ภาคเอกชนร้อยละ 81.2 ยอมรับว่า เคยจ่ายสินบนหรือเงินใต้โต๊ะ เป็นเงินประมาณสองแสนล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 25-30 ของมูลค่างาน³ เป็นต้น ทั้งนี้งานของผาสุก พงษ์ไพจิตร เสนอว่า กรมศุลกากร กรมตำรวจ และกรมสรรพากร คือหน่วยงานที่นักธุรกิจเห็นว่ามีคอร์รัปชันมากที่สุด นอกจากนี้ ยังมีงานของสังคิต พิริยะรังสรรค์และผาสุก พงษ์ไพจิตร เรื่องการคอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย (2537) และงานของสังคิต พิริยะรังสรรค์ เรื่องเศรษฐกิจนอกกฎหมายและนโยบายสาธารณะในประเทศไทย (2539) โดยงานวิจัยสองชิ้นนี้พบว่า คอร์รัปชันเกิดจากการคอร์รัปชันในการประมูลโครงการ การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้ผูกขาดในกิจการบางประเภทที่ต้องได้รับสัมปทานจากรัฐบาล (จาวรอน สุขุมาลพงษ์, 2556, หน้า 3-12 และผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2543)

ในองค์กรปกครองท้องถิ่นเองก็มีปัญหาเช่นกัน ดังปรากฏว่า ในปี 2556 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้รายงานผลการตรวจสอบกรณีเจ้าหน้าที่รัฐทุจริตคอร์รัปชันช่วง 6 เดือนหลังของปีงบประมาณ 2556 ว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตคอร์รัปชัน 167 เรื่อง วงเงินเสียหาย 158 ล้านบาท โดยในจำนวนนี้ หน่วยงานราชการ

³ งานวิจัยที่ศึกษาการรับจ่านำเข้าในยุครัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร คือ โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง "การคอร์รัปชันกรณีการศึกษา: โครงการรับจ่านำเข้าทุกเม็ด" โดยอัมมาร สยามวาลา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ส่วนท้องถิ่น คือ ส่วนที่มีปัญหาหนักที่สุดคือ 82 เรื่อง วงเงินเสียหาย 107 ล้านบาท และเมื่อพิจารณาในช่วงหลายปีที่ผ่านมาจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2556 พบว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นมีปัญหาการคอร์รัปชันถึง 1,167 เรื่อง โดยเป็นการยกยอกเงินหรือทรัพย์สินราชการ ร่องลงมาคือ การทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง การปฏิบัติผิดระเบียบข้อกฎหมาย เมื่อองค์กรปกครองท้องถิ่น คือ เวทีที่สอนประชาธิปไตยที่เล็กที่สุดและใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด มีความอิสระในการบริหารจัดการในระดับหนึ่ง มีงบประมาณเป็นของตนเอง ผู้บริหารและบุคลากรในท้องถิ่นเป็นบุคคลในท้องถิ่น รู้ถึงปัญหาในท้องถิ่น และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีที่สุด ปัญหาหนึ่งไม่เพียงสร้างความเสียหายกับงบประมาณแผ่นดิน แต่ยังสร้างภาพลักษณ์ด้านลบ และลดทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2557)

เพื่อทำความเข้าใจการคอร์รัปชันที่ไม่ได้เกิดแค่ในประเทศไทย Robert Klitgaard นักวิชาการชาวอเมริกัน กล่าวว่า การคอร์รัปชันเป็นอาชญากรรม เป็นมะเร็งร้ายในทุก ๆ ที่ การคอร์รัปชันทำให้นั้นถูกทำให้อ่อนกำลังลงและจะเข้าไปยึดพื้นที่นั้น ๆ การคอร์รัปชันเป็นปัญหา 1 ใน 3 ปัญหาสำคัญทางการเมืองและทางนโยบาย นอกจากเรื่องความยากจนและความไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้เราอาจนิยามการคอร์รัปชันอย่างง่าย ๆ ว่าเป็นการใช้ของที่เป็นสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนตัว คำว่า 'ของสาธารณะ' นี้ หมายความว่าได้ทั้งสถานที่ทำงาน ตำแหน่ง และอำนาจ การคอร์รัปชันเกิดได้ทั้งในภาครัฐ เอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร หรือมหาวิทยาลัย Klitgaard เสนอสูตรการคอร์รัปชัน ดังนี้ $C = M + D - A$ หรือก็คือ คอร์รัปชัน = การผูกขาด + การใช้ดุลพินิจ-ความรับผิดชอบ⁴ กล่าวคือ หากระบบเอื้อให้เกิดการผูกขาด การใช้

⁴ Matthew Stephenson ศาสตราจารย์ด้านกฎหมายที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดไม่เห็นด้วยกับข้อเสนองของ Klitgaard โดยเสนอว่า สูตรนี้ไม่สามารถใช้ได้เป็นการทั่วไป เพราะหากเจ้าหน้าที่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ แต่ต้องตัดสินใจภายใต้ภาวะความกดดันจะส่งผลให้ต้องทำการเร่งตัดสินใจ ซึ่งหากใช้สูตรของ Klitgaard ก็พบว่า ไม่เป็นการยุติธรรม เพราะการเร่งตัดสินใจภายใต้ความกดดันโดยเฉพาะเวลา อาจทำให้ความรอบคอบลดน้อยลงโดยไม่มีเจตนาคอร์รัปชัน อ่านเพิ่มเติมได้ใน Stephenson, Matthew. (2014, 27 may). 'Klitgaard's Misleading "Corruption Formula"', in *The Global Anticorruption Blog*. access on 12 November 2014, Posted on <http://www.globalanticorruptionblog.com/2014/05/27/klitgaards-misleading-corruption-formula/>

อำนาจ ก็จะไปสู่การใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจได้เอง และนำไปสู่การไร้ความรับผิดชอบในการใช้อำนาจหน้าที่ ฉะนั้น ระบบขององค์กรนั้น ก็มีแนวโน้มที่จะเกิดการตัดสินใจบนหรือการคอร์รัปชันได้ (Klitgaard, 1998, pp. 3-4)

ปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ ได้พยายามแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน และเอาใจจริงเอาใจมากขึ้น โดยมีสื่อช่วยทำหน้าที่ร่วมด้วย แต่การเรียนรู้จากประเทศที่เคยประสบปัญหาและแก้ปัญหาได้เป็นอย่างดี ก็จำเป็นที่จะต้องเรียนรู้ และปรับแนวทางให้สอดคล้องกับบริบทสังคมไทย ทั้งนี้มีหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญห โดยประเทศสิงคโปร์ และเกาะฮ่องกง⁵ ถือเป็นประเทศบ้านใกล้เรือนเคียงที่สามารถแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในปัจจุบันอัตราการคอร์รัปชันในประเทศน้อยลงมาก การดำเนินการในการปราบปรามการคอร์รัปชันของประเทศสิงคโปร์และประเทศฮ่องกงอย่างจริงจัง แม้จะต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน แต่ด้วยความตั้งใจจริงของผู้นำประเทศ ความเอาใจจริงเอาใจของทั้งผู้นำ นักการเมือง ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน การแก้ไขปัญหทั้งระบบในลักษณะที่เป็นองค์รวม คือทั้งโครงสร้างระดับมหภาค ระดับจุลภาค โครงสร้างที่เป็นนามธรรม และปัจเจกบุคคลจึงเป็นสิ่งที่ท้าทายการแก้ไขปัญหของสังคมไทย

การคอร์รัปชันในภาครัฐของไทย หากพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหของประเทศสิงคโปร์พบว่า เงินเดือนของข้าราชการไทยเมื่อเทียบกับเอกชนก็ยังไม่ต่ำกว่า⁶ แม้จะมีการปรับอัตราเงินเดือนอยู่หลายครั้งก็ตาม และคงปฏิเสธไม่ได้ว่าส่วนหนึ่งของการคอร์รัปชันก็เป็นผลจากระบบอุปถัมภ์ค้ำชู การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในกลุ่ม

⁵ อ่านเพิ่มเติมในชนาวีร อรุณรัตน์. (2557). **คอร์รัปชัน ความท้าทายของไทย หลังการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี พ.ศ. 2558**. วันที่ค้นข้อมูล 12 มกราคม 2558, เข้าถึงได้จาก http://www.dwr.go.th/contents/files/article/article_th11012015-012708-684570.pdf และ วิทยากร เชียงกุล. (ม.ป.ป.). **การป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในฮ่องกง**. วันที่ค้นข้อมูล 8 ธันวาคม 2557, เข้าถึงได้จาก <https://witayakornclub.wordpress.com/2008/09/26/การป้องกันและแก้ไขปัญหา/>

⁶ ค่าตอบแทนตำแหน่งปฏิบัติการในภาคราชการ 19,730 บาท ในภาคเอกชน 26,00 บาท ต่างกันร้อยละ 32 ระดับชำนาญการในภาคราชการ 27,340 บาท ภาคเอกชน 43,000 บาท ต่างกันร้อยละ 57 หรือในตำแหน่งบริหารระดับสูง ภาคราชการ 111,810 บาท ภาคเอกชน 479,000 บาท ต่างกันร้อยละ 328 อ้างอิงจาก พัชรภากร เทวกุล, หม่อมหลวง (2557) "Talent Strategy... คนรุ่นใหม่...กับมุมมองการทำงานในภาครัฐ", ใน **วารสารข้าราชการ**. 59(1), หน้า 5.

เพื่อนพ้อง ญาติมิตร คนรู้จักคุ้นเคย จนทำให้การคอร์รัปชันในสังคมไทยกลายเป็นโครงสร้างหนึ่งที่มีความแข็งแกร่ง ดังที่ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2547) ได้กล่าวว่างองค์ประกอบที่ทำให้การทุจริตคอร์รัปชันมีโครงสร้างรากฐานที่แข็งแกร่งและดำรงอยู่มาได้ทุกยุคทุกสมัย แม้จะมีหน่วยงานและองค์กรที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลจัดการให้ปัญหานี้ทุเลาลงไปก็ก็ตาม ประกอบด้วย ระบบการเมืองและระบบราชการมีเงาะกำบังที่แน่นหนา ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็งและขาดผู้นำในการต่อต้านค่านิยมที่เป็นอุปสรรคที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทย โดยค่านิยมที่เป็นเหตุนำไปสู่การเกิดการคอร์รัปชัน คือ ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์และการขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม โดยผู้คนในสังคมไทยยังขาดอุดมการณ์และขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมอยู่มาก

ประเทศไทยมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาทั้งระดับโครงสร้างมหภาค จุลภาค และระดับปัจเจกบุคคล ด้วยการตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลและรับผิดชอบ โดยเฉพาะ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ศาลยุติธรรม ฯลฯ โครงสร้างที่เกิดจากความร่วมมือของภาคเอกชน เช่น องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)⁷ โดยองค์กรนี้ได้สร้างเพจในเฟซบุ๊กในชื่อว่าการปฏิวัติการหมาเฝ้าบ้าน เพื่อการสร้างสังคมแห่งการตรวจสอบและเฝ้าระวังการคอร์รัปชัน โครงสร้างจากภาคประชาชน เช่น ภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ของชาติ⁸ รวมทั้งความพยายามในการสร้างและปลูกฝังจิตสำนึกผ่าน

⁷ ครั้งแรกใช้ชื่อว่า “ภาคีเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชัน” มีองค์กรทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ สถาบันการศึกษาและองค์กรระหว่างประเทศ เข้าร่วมก่อตั้งจำนวน 23 องค์กร ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) มีสมาชิกเพิ่มเป็น 47 องค์กร อ้างอิงจาก สำนักงานคณะกรรมการภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของชาติ. (ม.ป.ป.). **ความเป็นมาของ กตช - Anti-Corruption Network**. วันที่ค้นข้อมูล 30 มิถุนายน 2558, เข้าถึงได้จาก <http://anti-corruptionnetwork.com/history.html>.

⁸ ก่อตั้งขึ้นด้วยความร่วมมือของภาคประชาชนหลายองค์กร ซึ่งเป็นพลังอาสาแผ่นดินในสถานะพลเมืองของรัฐ เพื่อช่วยกันตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เที่ยงธรรม โปร่งใส อ้างอิงจากสำนักงานคณะกรรมการภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของชาติ. (ม.ป.ป.). **ความเป็นมาของ กตช - Anti-Corruption Network**. วันที่ค้นข้อมูล 30 มิถุนายน 2558, เข้าถึงได้จาก <http://anti-corruptionnetwork.com/history.html>.

การรณรงค์และการประชาสัมพันธ์ เช่น การพยายามปลูกฝังให้เด็กไทยโตไปไม่โกง การทำสื่อประชาสัมพันธ์ การประกวดโรงเรียนดีเด่นด้านคุณธรรมจริยธรรม⁹ การดำเนินการโรงเรียนต้นแบบด้านคุณธรรม¹⁰ แต่ปัญหาการคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาใหญ่ที่เหมือนมะเร็งร้ายที่กัดกร่อนประเทศ

การเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น

สำหรับการเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอิสระในการดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นได้เอง โดยมีระเบียบในการดำเนินการเกี่ยวกับงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้การจ้างและการพ้นจากตำแหน่งเป็นไปตามความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล การบรรจุแต่งตั้งบุคคลเพื่อบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบล เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เรื่อง ระเบียบการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2552 ที่ได้มอบหมายให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลประจำจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล โดยจะมีการสอบภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) ดำเนินการจัดสอบโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสอบภาคความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง (ภาค ข) ที่ดำเนินการจัดสอบโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการแต่ละจังหวัดที่เปิดสอบ โดยได้คะแนนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และสอบสัมภาษณ์ (ภาค ค)¹¹ เพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมและมี

⁹ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน หลักเกณฑ์ และวิธีการการประกวดโรงเรียนดีเด่นด้านคุณธรรม จริยธรรม. (ม.ป.ป.). วันที่ค้นข้อมูล 8 ธันวาคม 2557, เข้าถึงได้จาก www.singarea.moe.go.th/data/buddhist/guidelines.doc.

¹⁰ ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน). (ม.ป.ป.). โครงการที่น่าสนใจ “โรงเรียนต้นแบบด้านคุณธรรมจริยธรรม(บางมูลนากโมเดล)”. วันที่ค้นข้อมูล 8 ธันวาคม 2557, เข้าถึงได้จาก http://datasource.moralcenter.or.th/moral_project_view.php?p_id=18

¹¹ เป็นการประเมินเพื่อพิจารณาความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ จากประวัติส่วนตัว การศึกษา ประวัติการทำงาน และพฤติกรรมอื่น ๆ เช่น ความรู้ที่อาจใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงาน ในหน้าที่ ความสามารถ ประสิทธิภาพ ท่วงทีวาจา อุปนิสัย อารมณ์ ทัศนคติ จริยธรรมและคุณธรรม การปรับตัว บุคลิกภาพ รวมทั้งความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และปฏิภาณไหวพริบ

ความรู้ความสามารถ ผู้ที่สอบผ่านทั้ง 3 ภาคจะถูกขึ้นบัญชีรายชื่อ¹² เพื่อบรรจุหรือ
รอเรียกตามลำดับต่อไป

สำหรับบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ จะใช้บรรจุและแต่งตั้งเฉพาะขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดเท่านั้น หากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ
ยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความประสงค์จะขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้นี้
ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนั้น ๆ ก่อน

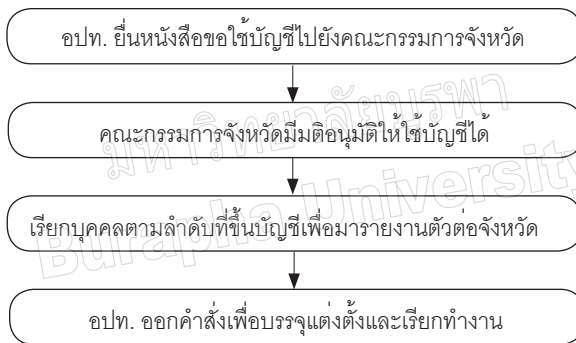
ในการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ
จะต้องจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี ที่มีการกำหนดกรอบโครงสร้าง ภารกิจ ตำแหน่ง
จำนวนพนักงานส่วนท้องถิ่น แสดงภาระค่าใช้จ่ายไม่เกิน 40% และแผนอัตรากำ
ล้างจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจังหวัด จากนั้นองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการสรรหาโดยการเปิดสอบแข่งขันหรือขอใช้บัญชี หรือหากมี
ตำแหน่งว่าง บุคคลใดที่สอบหรือขึ้นบัญชีหรือโอนย้ายสามารถขอใช้บัญชีนั้นได้
โดยต้องได้รับความยินยอมจากคณะผู้บริหารที่มีอำนาจ คือ นายกเทศมนตรีของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

หากในการขอใช้บัญชีไม่มีตำแหน่งหรือในแผนอัตรากำล้างไม่มีตำแหน่ง
ดังกล่าวสามารถปรับปรุงแผนอัตรากำล้างโดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการ
จังหวัด เพื่อเรียกตัวผู้บรรจุมารายงานตัว โดยสามารถระบุชื่อตำแหน่งในการเรียก
ขอใช้บัญชี โดยจัดทำบันทึกเรียกใช้บัญชีไปยังเจ้าของบัญชีที่เปิดสอบให้เจ้าของบัญชี
อนุญาต¹³ จากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอใช้บัญชี ต้องรวบรวมและจัดส่ง

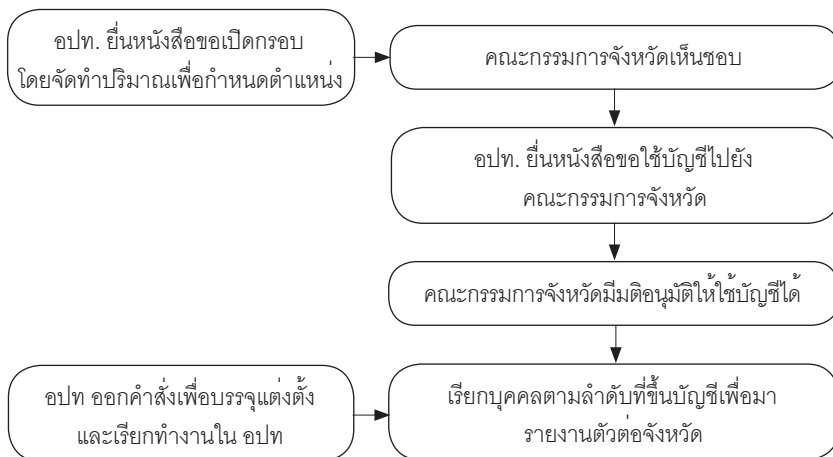
¹² บัญชีรายชื่อจะเรียงลำดับที่จากผู้สอบได้คะแนนรวมสูงสุดลงมาตามลำดับ ในกรณีที่
ผู้สอบได้คะแนนรวมเท่ากัน ผู้ที่ได้คะแนนภาค ข. มากกว่าจะอยู่ในลำดับที่สูงกว่า ถ้าได้คะแนน
ภาค ข. เท่ากัน ผู้ที่ได้รับเลขประจำตัวสอบก่อนจะอยู่ในลำดับที่สูงกว่าทั้งนี้บัญชีผู้สอบแข่งขัน
ให้ใช้ได้ไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันประกาศขึ้นบัญชี แต่ถ้ามีการสอบแข่งขันอย่างเดียวกันนั้นอีก และได้
ขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ใหม่แล้ว บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ครั้งก่อนเป็นอันยกเลิก เว้นแต่ได้มีการเรียก
รายงานตัวเพื่อบรรจุและแต่งตั้ง ทั้งนี้ผู้นั้นจะต้องไปรายงานตัวต่อหน่วยงานที่จะบรรจุและแต่งตั้ง
ไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันถัดจากวันที่บัญชีผู้สอบแข่งขันได้นั้นมีอายุครบตามที่ประกาศ หรือวันที่
ประกาศขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ใหม่ แล้วแต่กรณี

¹³ เจ้าของบัญชีจะรับรองการประกาศผลสอบแข่งขัน รับรองการมีรายชื่อเป็นผู้สอบแข่งขัน
รองรับวุฒิการศึกษาในการสมัครสอบว่า ตรงกับตามมาตรฐานของแต่ละตำแหน่ง และเอกสารอื่น ๆ
ที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัครในแต่ละตำแหน่ง

เอกสารที่เกี่ยวข้องให้คณะกรรมการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ และแจ้งมติผลการประชุมให้ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการ เมื่อคณะกรรมการจังหวัดเห็นชอบในการบรรจุแต่งตั้งผู้สอบผ่านต้องมารายงานตัวที่คณะกรรมการจังหวัด เพื่อรับหนังสือไปรายงานตัวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นั้นจะต้องออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้งไม่ก่อนวันที่คณะกรรมการจังหวัด มีมติให้ความเห็นชอบการบรรจุแต่งตั้ง



แผนภาพ 1 แสดงการบรรจุแต่งตั้ง กรณีไม่มีกรอบตำแหน่งว่าง

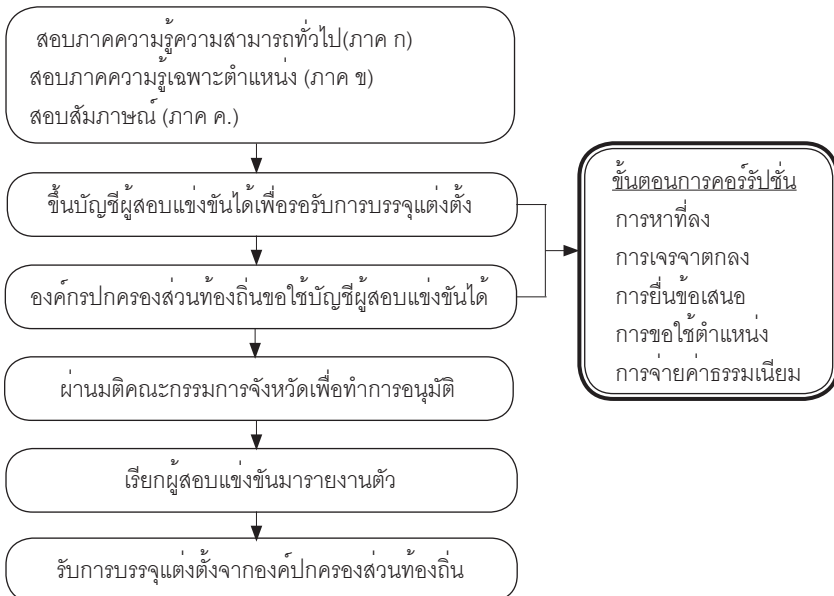


แผนภาพ 2 แสดงขั้นตอนกรณีบรรจุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีกรอบตำแหน่ง

การทุจริตการเข้าสู่ตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่น

การเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการตามกระบวนการในการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายและระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและพบเห็นได้ทั่วไป คือ กระบวนการดังกล่าวไปข้างต้นแล้วถูกบิดเบือนไป โดยมีการสร้างกระบวนการใหม่ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายเข้ามาเพิ่มเติม การทุจริตคอร์รัปชันจึงไม่ได้เกิดจากกระบวนการแต่งตั้ง หากแต่เกิดจากการใช้อำนาจในการขอเปิดกรอบ การขอใช้บัญชี และการแต่งตั้งถูกรวมศูนย์ จึงได้กลายเป็นช่องว่างให้เกิดการใช้อำนาจในการเรียกรับผลประโยชน์จากผู้สมัครที่ต้องการเข้าไปทำงานและพร้อมที่จะแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ด้วย

สำหรับการทุจริตการเข้าสู่ตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า รูปแบบการบิดเบือนจนนำไปสู่การทุจริต ไม่ได้เกิดขึ้นในขั้นตอนการสอบภาค ก. ภาค ข. หรือภาค ค. หากแต่เกิดขึ้นเมื่อผู้สมัครสอบภาค ก. ภาค ข. และภาค ค. ผ่าน และมีการขึ้นบัญชีรายชื่อผู้สอบแข่งขันได้



แผนภาพ 3 ขั้นตอนในการคอร์รัปชันการเข้าสู่ตำแหน่ง

จากแผนภาพ ขั้นตอนในการทุจริตการเข้าสู่ตำแหน่งเกิดขึ้นเมื่อผู้สมัครสอบผ่านภาค ก. ข. และ ค. ที่เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมาย และขั้นบัญชีผู้สอบแข่งขันเพื่อรอรับการบรรจุแต่งตั้ง องค์กรปกครองท้องถิ่นใดที่กำลังขาดกำลังคนหรือกรอบอัตรากำลังว่าง หากเป็นกระบวนการที่ถูกต้อง จะทำการเรียกบัญชีรายชื่อที่สอบแข่งขันได้เพื่อมาทำการเรียกบรรจุแต่งตั้ง แต่ในทางปฏิบัติสิ่งที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ พื้นที่ พบว่า การเรียกบรรจุเป็นไปอย่างล่าช้า ในขณะที่ผู้ที่สอบผ่านการคัดเลือกก็รอที่จะเรียกตัวเพื่อทำงาน ฉะนั้น ในช่วงกระบวนการนี้จึงกลายเป็นช่องว่างให้เกิดการสร้างกระบวนการไม่เป็นทางการขึ้น กล่าวคือ เกิด ‘การเจรจาเพื่อหาที่ลง’ ในกรณีที่ว่ารายชื่อของการรอเรียกการบรรจุไม่ได้อยู่ในอันดับต้น ๆ จะเกิดการกระตุ้นจากเพื่อนในบัญชีรายชื่อ โดยจะช่วยประสานงานในการเช็คกรอบอัตรากำลังตามท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ตนเองรู้จัก ขณะเดียวกันก็ประสานงานเพื่อให้ตนเองมีที่ลงด้วยเช่นกัน โดยไม่รอให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเรียกใช้บัญชี ฉะนั้น ผู้ที่รอเรียกอาจทำการติดต่อด้วยตนเองหรือติดต่อด้านเพื่อนที่ขึ้นบัญชีในตำแหน่งเดียวกัน

เมื่อผู้รอเรียกได้ติดต่อพื้นที่หรือหน่วยงานที่มีตำแหน่งว่างแล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ ‘การจ่ายค่าธรรมเนียมในการบรรจุแต่งตั้ง’ ในกระบวนการนี้จะมี ‘การยื่นข้อเสนอและตกลงราคากัน’ โดยผู้ที่รอเรียกจะทำการติดต่อด้านผู้ประสานงานหรือผู้บริหารระดับสูงขององค์กรปกครองท้องถิ่น จากนั้นทำการนัดพบ และเจรจาเรื่องการขอใช้บัญชีรายชื่อเพื่อดำเนินการบรรจุและการต่อราคา ซึ่งถือเป็นค่าธรรมเนียมในการขอใช้บัญชี ทั้งนี้ในตำแหน่งเดียวกัน ค่าธรรมเนียมจะแตกต่างกันตามแต่ความพอใจของทั้งสองฝ่าย โดยตำแหน่งยิ่งสูง ค่าธรรมเนียมก็จะสูงขึ้นตามไปด้วย สำหรับผู้ที่รอเรียก ขั้นตอนนี้ถือเป็นขั้นตอนปกติ เหมือนกับการซื้อขายสินค้า ที่ผู้ขายมีสินค้า และผู้ซื้อที่ต้องการสินค้า เมื่อการซื้อขายสินค้าต้องมีการจ่ายค่าสินค้า การบรรจุตำแหน่งงานก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน ที่เป็นเรื่องของความยินยอมของทั้งสองฝ่าย

นอกจากกรณีที่กำลังข้างต้นแล้ว การจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับเพื่อนที่อยู่บัญชีลำดับก่อนหน้า สำหรับการสละสิทธิ์ก็เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้รอเรียกไม่ได้อยู่ในลำดับต้น ๆ อาจได้รับการติดต่อดจากผู้ที่อยู่ในลำดับก่อนหน้า เพื่อให้ผู้รอเรียกหาที่ลง โดยผู้ที่อยู่ในลำดับก่อนหน้าจะสละสิทธิ์ให้แต่ต้องมีค่าใช้จ่าย

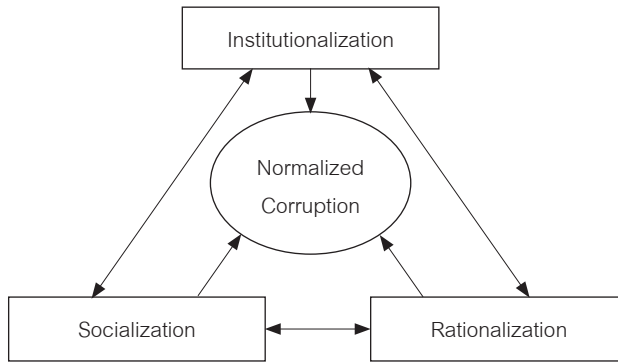
ในการสละสิทธิ์ ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และค่าเสียเวลาในการไปสอบ กรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อผู้สมัครมีทางเลือกในการบรรจุ คือ สอบติดสองจังหวัด โดยหากได้รับการบรรจุที่จังหวัดหนึ่ง อีกจังหวัดหนึ่งก็ไม่สามารถรู้ได้ ฉะนั้น นี่จึงเป็นอีกหนึ่งหนทางของการการเรียกค่าธรรมเนียมด้วยเช่นกัน

สำหรับขั้นตอนของการชำระเงินหรือการชำระค่าสินค้า ก็เหมือนการชำระค่าสินค้าทั่วไปคือ ผู้ซื้อและผู้ขายจะพบกันและจ่ายค่าสินค้าโดยตรง โดยไม่ต้องมีการทำสัญญา ไม่มีการเขียนข้อความเพื่อบันทึกการจองตำแหน่ง หรือหลักฐานการชำระเงินผ่านทางธนาคาร แต่เป็นการซื้อขายที่อาศัยความไว้วางใจกัน ฉะนั้น ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งและการรับบุคคลเพื่อบรรจุนี้ จะไม่ปรากฏหลักฐานใดๆ

ความเป็นปกติของการคอร์รัปชัน¹⁵

จากการศึกษาการคอร์รัปชันในองค์กรของ Blake E. Ashforth and Vikas Anand (2003) พบว่า การคอร์รัปชันที่มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ ได้กลายเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่เกิดขึ้นทั่วไปที่เกิดขึ้นในองค์กรต่าง ๆ ทั้งนี้ การทำให้การคอร์รัปชันกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดาได้ ประกอบไปด้วย 3 กระบวนการ คือ การเป็นสถาบัน (Institutionalization) ความเป็นเหตุเป็นผล (Rationalization) และการกล่อมเกลாதงสังคม (Socialization) (Ashforth and Anand, 2003, p.1)

¹⁵ ข้อมูลในส่วนนี้มาจากการสัมภาษณ์บุคคลที่ไม่ประสงค์จะออกนามทั้งผู้ที่ทำงานอยู่ในองค์กรปกครองท้องถิ่นและผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อ



แผนภาพ 4 แสดงสามเสาหลักของการทำให้การคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติ (Blake and Anand, 2003, p.3)

กระบวนการเป็นสถาบัน (Institutionalization) คือ การที่การคอร์รัปชันได้เกิดขึ้น จากนั้นการคอร์รัปชันก็เกิดและอยู่ในโครงสร้างและกระบวนการขององค์กร จากนั้นก็เกิดขึ้นซ้ำ ๆ อย่างสม่ำเสมอ จนทำให้ผู้คนไม่ได้ตระหนักว่าสิ่งที่เกิดขึ้นนั้นไม่เหมาะสมไม่ถูกต้อง

ความเป็นเหตุเป็นผล (Rationalization) เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเมื่อปัจเจกบุคคลที่คอร์รัปชันได้สร้างคำอธิบายให้กับการกระทำของตนเอง ว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรม อย่างน้อยที่สุดในสายตาของพวกเขาเอง นั่นเพราะคนที่คอร์รัปชันมักไม่ได้มองว่าตัวเองคอร์รัปชัน และยังมีแนวโน้มจะมองว่าที่เขาเป็นเช่นนั้นเพราะสังคมสนับสนุนให้เขาเป็นเช่นนั้น เหล่านี้คือกลไกป้องกันตนเอง จากการสร้างอคติบางอย่างให้ตนเองและกลุ่มตนเอง จากการสร้างเรื่องเล่าบางอย่างเพื่อให้การคอร์รัปชันมีความชอบธรรม และด้วยเทคนิคที่ทำให้ดูว่าการคอร์รัปชันไม่ใช่เรื่องดีและไม่ใช่อะไรเลวร้าย

การกล่อมเกลாத่างสังคม (Socialization) เป็นกระบวนการที่คนที่เข้ามาใหม่ จะได้รับการสอนหรือบอกให้กระทำหรือยอมรับการคอร์รัปชัน

ทั้งสามกระบวนการจะเสริมแรงและพึ่งพาซึ่งกันและกันเพราะความเป็นปกติของการคอร์รัปชันในองค์กรไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากคน ๆ เดียว แต่จะต้องเกิดขึ้นจากหลาย ๆ คนในองค์กรที่ร่วมกระบวนการหรืออย่างน้อยก็ร่วมรับรู้ เมื่อการคอร์รัปชัน

เกิดขึ้นซ้ำ ๆ การคอร์รัปชันก็จะดำรงอยู่ตลอดไป ด้วยกระบวนการนี้ การคอร์รัปชัน จึงถูกทำให้กลายเป็นสถาบันในระดับมหภาค ขณะเดียวกันก็เข้าไปอยู่ภายในตัว บัญญัติบุคคลในระดับจุลภาค (Ashforth and Anand, 2003, pp.3-5: pp.15-16: p.25)

เมื่อพิจารณากระบวนการสร้างความเป็นปกติธรรมดาของการคอร์รัปชัน ของ Blake and Anand พบว่า การเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่นมีลักษณะ ของการทำให้เป็นปกติธรรมดา เห็นได้จากแผนภาพ 3 ที่การคอร์รัปชันเกิดขึ้นใน โครงสร้างของภาครัฐคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระบวนการของการเข้าสู่ ตำแหน่งโดยไม่ได้มีการเพิ่มขึ้นตอนกระบวนการที่เป็นทางการใด ๆ เลย หากมีผู้สมัคร ที่ไม่ทราบถึงการต้องจ่ายเงิน ก็จะไม่ทราบว่ามีการคอร์รัปชัน เพราะไม่มีการเพิ่ม กระบวนการที่เป็นทางการแต่อย่างใด แต่กระบวนการที่เพิ่มขึ้นคือส่วนที่ไม่เป็น ทางการที่แทรกอยู่ในส่วนที่เป็นทางการและเกิดขึ้นหลายครั้งจนผู้สมัครรายใหม่ ๆ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรไม่ตั้งคำถามถึงความจำเป็นและเหมาะสมของขั้นตอน ที่เพิ่มขึ้น (Institutionalization) ดังจะเห็นได้จากที่มีการติดต่อและนัดพบกันระหว่าง ผู้บริหารระดับสูงกับผู้ที่รอเรียก ดังที่นางสาวเงินตรา (นามสมมติ) และนางสาวพอตี (นามสมมติ) และนางสาวพอใจ (นามสมมติ) กล่าวว่า

“ได้ทำการนัดเจอและติดต่อกับคณะผู้บริหาร คือผู้บริหาร ระดับสูง เพื่อทำการตกลงในเรื่องการขอใช้บัญชี จากนั้นก็ไปพบเจอ กันที่บ้านผู้บริหารระดับสูง ก็ได้ตกลงกันในเรื่องการขอใช้บัญชี ได้รับ ข้อเสนอจากผู้บริหารระดับสูงมาว่ามีค่าธรรมเนียม โดยยื่นข้อเสนอ มาในราคา 100,000 บาท จากนั้นได้มีการนัดจ่ายเงินและตกลงกัน โดยการจ่ายเงินขอจ่ายเงินเป็น 2 งวด คือ ตอนทำบันทึกขอใช้บัญชี เข้าคณะกรรมการกลางของจังหวัด และตอนที่เรียกไปรายงานตัวกับ จังหวัดต้องจ่ายส่วนที่เหลือให้กับผู้บริหารระดับสูง แต่ในการจ่ายเงิน ไม่มีผลกระทบต่อการเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน” (นางสาวเงินตรา (นาม สมมติ), 2558)

“ได้นัดเจอและติดต่อกับผู้บริหารระดับสูง ผ่านการติดต่อของ เพื่อนในบัญชีรายชื่อที่บรรจุก่อนหน้านี้...เพราะเพื่อนจะทำการโอนย้าย ตำแหน่งจะว่าง จึงติดต่อให้พบกับผู้บริหารระดับสูงเพื่อทำการตกลง

ในเรื่องการขอใช้บัญชี จากนั้นก็ไปพบเจอกันที่บ้านผู้บริหารระดับสูง ได้ตกลงกันในเรื่องการขอใช้บัญชี โดยได้รับข้อเสนอจากผู้บริหารระดับสูงมาว่ามีค่าใช้จ่ายในราคา 150,000 บาท จากนั้นได้มีการนัดจ่ายเงิน และตกลงกัน โดยการจ่ายเงินขอจ่ายเงินเป็น 2 งวด คือ ตอนทำบันทึกขอใช้บัญชีเข้าคณะกรรมการกลาง และตอนที่เรียกไปรายงานตัวกับจังหวัดต้องจ่ายส่วนที่เหลือ..." (นางสาวพอลิ (นามสมมติ), 2558)

สำหรับในกรณีของนางสาวพอลิ (นามสมมติ) พบว่า เกิดความไม่ตรงไปตรงมาในกระบวนการติดต่อระหว่างผู้อยู่ในบัญชีด้วยตัวเอง แต่ไม่ได้กระทบต่อขั้นตอน กระบวนการ และองค์กรที่เป็นทางการ ซึ่งเป็นกรตอกย้ำว่า การสร้างกระบวนการที่ไม่เป็นทางการขึ้นมานั้นได้แทรกตัวและดำรงอยู่อย่างแนบเนียนในขั้นตอนและกระบวนการในองค์กรที่เป็นทางการ ดังที่นางสาวพอลิ กล่าวไว้

"ได้ติดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยติดต่อผ่านกับผู้บริหารระดับสูง และตกลงในการจ่ายค่าใช้จ่ายในการบรรจุจำนวน 150,000 บาท โดยจ่ายให้ทันทีเมื่อได้ทำหนังสือไปยังคณะกรรมการจังหวัดเพื่อขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ เพื่อบรรยายงานตัวกับคณะกรรมการกลางจังหวัด แต่ในการรายงานตัวมีเพื่อนลำดับหน้า... ซึ่งก่อนหน้านั้นได้ตกลงกันแล้วว่าเพื่อนลำดับหน้าจะไม่มารายงานตัว แต่ในวันที่รายงานตัว บุคคลนั้นก็มารายงานตัว และได้รายงานตัวในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ทำการจ่ายเงินเพื่อจองตำแหน่งเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ทำให้ตนไม่สามารถเรียกจ่ายเงินที่เสียไปกลับคืนมาได้ จึงทำให้ต้องมาติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกแห่งหนึ่ง โดยอีกแห่งนั้นไม่มีตำแหน่งแต่ายหน้าบอกผ่าน ทำให้เสียเงินค่าใช้จ่ายในครั้งต่อมาอีก 200,000 บาท ในการติดต่อกันนี้ได้ผ่านกับเลขานุการผู้บริหารระดับสูง จ่ายเงินผ่านเลขานุการของผู้บริหารระดับสูง และทำการเปิดกรอบอัตราค่าจ้างไปยังจังหวัดเพื่อให้มีตำแหน่งที่ตนต้องการ และจัดทำหนังสือเพื่อขอใช้บัญชีรายชื่อเพื่อเรียกมาบรรจุ" (นางสาวพอลิ (นามสมมติ), 2558)

เมื่อตกลงทุกอย่างเรียบร้อยแล้ว ก็จะเข้าสู่กระบวนการและขั้นตอนที่เป็นทางการที่เป็นปกติ โดยบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำหน้าที่เรียกบุคคลมาบรรจุ

หรือเปิดกรอบตำแหน่ง ดังคำให้สัมภาษณ์ของบุคลากรที่ทำหน้าที่ในองค์กรปกครอง
ท้องถิ่น

“เมื่อผู้บริหารระดับสูงได้ทำการตกลงกับผู้ที่สอบแข่งขันได้
ในการตกลงที่จะยินยอมให้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งในองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ...ก็จะได้รับคำสั่งมอบหมายจากผู้บริหารระดับสูงให้จัด
ตามที่ได้รับมอบหมายมาโดยไม่สามารถที่จะขัดคำสั่งของผู้บริหาร
ระดับสูง ...ก็จะดำเนินการตามขั้นตอนของงานบริหารงานบุคคลที่ต้อง
ทำหนังสือเข้าคณะกรรมการกลางจังหวัดเพื่อขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขัน
ได้ โดยต้องได้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางจังหวัด และทาง
คณะกรรมการกลางจังหวัดก็เรียกบุคคลในตำแหน่งที่ถึงลำดับนั้น ๆ
เพื่อมารายงานตัวและเลือกที่ลง แต่หากไม่มีตำแหน่งว่างแต่ผู้บริหาร
ระดับสูงต้องการที่จะบรรจุแต่งตั้ง บุคลากรที่ทำหน้าที่ก็ต้องทำ
การปรับปรุงตำแหน่งในแผนอัตรากำลังเพื่อขยายกรอบให้มีตำแหน่ง
โดยต้องทำภาระงาน และปริมาณให้จังหวัดเห็นชอบและทำการเรียก
ตามรายชื่อของผู้สอบแข่งขัน” (นางสาวแสนดี (นามสมมติ), 2558)

“ผู้บริหารระดับสูงได้เรียกพบที่ห้องทำงาน และกล่าวว่าจะรับ
คนเข้าทำงาน แต่ตนเช็คแล้วว่าไม่มีกรอบอัตรากำลังในตำแหน่งนี้ว่าง
...ก็ให้ตนทำการเปิดกรอบอัตรากำลังให้มีตำแหน่งนั้นให้ว่าง เพื่อที่
จะเรียกบุคคลในลำดับที่ต้องการมาบรรจุแต่งตั้งโดยทำตามขั้นตอน
และกระบวนการการบรรจุแต่งตั้งต่อไป...หากในการบรรจุผู้บริหาร
ระดับสูงไม่ยินยอม บุคคลนั้นก็ไม่สามารถทำการบรรจุแต่งตั้งที่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ บุคคลที่จะมาบรรจุจะติดต่อสอบถาม
ตำแหน่งว่างกับตนทางโทรศัพท์ส่วนกลางขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นและสอบถามว่าตำแหน่งที่ต้องการว่างหรือไม่ และขอเบอร์
เพื่อประสานงานกับผู้บริหารระดับสูง จากนั้นไม่นานผู้บริหารระดับสูง
ก็เรียกตนให้จัดทำกรขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ เพื่อขอเรียกกับ
การบรรจุแต่งตั้ง” (นายใจดี (นามสมมติ), 2558)

จากคำให้สัมภาษณ์ของทั้งนางสาวเงินตรา พอดี และพอใจ พบว่า กระบวนการที่ไม่เป็นทางการได้แทรกเข้าไปในกระบวนการที่เป็นทางการ ผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการนี้มีทั้งผู้รับผู้จ่าย ผู้ติดต่อประสานงานและผู้รู้ซึ่งทั้งทำงานในองค์กรและไม่ได้ทำงานในองค์กร ฉะนั้น การเป็นสถาบันของการทุจริตการบรรจผู้แต่งตั้งบุคคลจึงเป็นเรื่องของการสมรู้ร่วมคิด โดยผู้รับและผู้จ่ายเต็มใจ และรู้ว่าหากต้องการแทรกกระบวนการต้องดำเนินการในขั้นตอนใด ทั้งนี้การเป็นสถาบันของการคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นได้ต้องได้รับความร่วมมือจากการสร้างความเป็นเหตุเป็นผล และการกล่อมเกลாத่างสังคมนไปพร้อมกัน

กล่าวสำหรับการสร้างความเป็นเหตุเป็นผล (Rationalization) ในการสร้างความถูกต้องชอบธรรมให้กับการคอร์รัปชัน ได้มีการสร้างถ้อยคำเพื่อทำให้การคอร์รัปชันไม่ใช่เรื่องผิดหรือร้ายแรง แต่เป็นเรื่องธรรมดาเหมือนการซื้อขายสินค้าทั่วไปที่เมื่อผู้ขายมีสินค้าและผู้ซื้อต้องการสินค้าก็จะมีการสอบถามและตกลงราคา หรือในกรณีที่ผู้ซื้อต้องการให้ผู้ขายผลิตสินค้าให้ ก็อาจต้องมีการเจรจาตกลงและตกลงราคาเช่นกัน โดยราคาจะถูกหรือแพงขึ้นกับความพอใจและความสามารถในการเจรจาต่อรอง โดย 'ค่าธรรมนิยม' คือ ถ้อยคำธรรมดาที่สร้างความชอบธรรมและเป็นเหตุผลรองรับในตัวเองให้กับการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้สมัคร เพราะเป็นถ้อยคำที่คนทั่วไปคุ้นเคยเมื่อต้องมีการติดต่อกับทางราชการและต้องมีการชำระเงิน 'ค่าธรรมนิยม' จึงเป็นคำที่ปรากฏในการเรียกถึงเงินที่ถูกใช้ในการคอร์รัปชันการเข้า สู่ตำแหน่งและเป็นเหตุเป็นผลในตัวเอง

“ผู้บริหารระดับสูง เกริ่นว่ามีค่าธรรมนิยมในการบรรจุ ก็รู้นะ ว่าต้องมีค่าใช้จ่าย...การต่อรองราคาอยู่ที่หนึ่งแสนบาท ในการจ่ายเงิน คือนำเงินสดให้ผู้บริหารระดับสูง ส่วนงานบุคคลาก็ทำงานเกี่ยวกับงานบริหารงานบุคคลก็จัดทำบันทึกเพื่อขอใช้บัญชี ตามกระบวนการขั้นตอน...” (นายดีใจ (นามสมมติ), 2558)

“ได้รับข้อเสนอจากผู้บริหารระดับสูงมาว่ามีค่าธรรมนิยม โดยยื่นข้อเสนอมาในราคาหนึ่งแสนบาท จากนั้นได้มีการนัดจ่ายเงิน และตกลงกันโดยการจ่ายเงิน ขอจ่ายเงินเป็น 2 งวด” (นางสาวเงินตรา (นามสมมติ), 2558)

หรือในกรณีที่มีบุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อก่อนหน้า ก็มีการติดต่อกันระหว่างกัน

“ได้ติดต่อสอบถามเป็นระยะ ๆ ว่าหาที่จะบรรจุได้หรือยัง และกล่าวเป็นนัยว่าไม่ต้องเป็นห่วงตน แต่เมื่อบัญชีรายชื่อผู้สอบแข่งขันได้เคลื่อนไหลมาถึงบุคคลดังกล่าว บุคคลดังกล่าวก็ประสานกับตนว่าควรจะหาที่ลงได้แล้ว และบอกว่าจะสละสิทธิ์ให้แต่ต้องมีค่าใช้จ่ายในราคา 15,000 บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสละสิทธิ์ โดยอ้างว่าในการไปสอบหรือการสละสิทธิ์มีค่าใช้จ่าย ค่าเดินทาง ค่าเสียเวลา ทำให้ต้องมีการเสียค่าใช้จ่ายให้กับบุคคลดังกล่าว ดังนั้น ตนจึงได้ไปโอนเงินตามที่ได้ตกลงกันไว้ โดยจ่ายผ่านบัญชีธนาคารซึ่งข้อมูลสุดท้ายพบว่า บุคคลนั้นได้รับการบรรจุแต่งตั้งจากบัญชีของจังหวัดหนึ่งทางภาคใต้ ซึ่งจะต้องโอนย้ายเพื่อขอลงที่จังหวัดหนึ่งทางภาคอีสานทำให้ต้องมีค่าใช้จ่าย” (นางสาวพอเพียง (นามสมมติ), 2558)

“...โดยเรียกร้องว่ามีค่าธรรมเนียมในการบรรจุ หากไม่ยอมจ่าย ก็ไม่ได้รับการบรรจุ ต้องจ่ายยอมเพื่ออนาคตตนเอง” (นางสาวพอใจ (นามสมมติ), 2558)

นอกจากคำว่า ‘ค่าธรรมเนียม’ แล้ว ตำแหน่งราชการยังสามารถ ‘จอง’ ได้ เหมือนกับสินค้า ดังที่เห็นตามร้านค้าหรือร้านอาหารที่มักเห็นป้าย ‘จอง’ บนตัวสินค้าหรือโต๊ะอาหาร

“...แต่ในการรายงานตัวมีเพื่อนลำดับหน้า...ได้ซึ่งก่อนหน้านี้ได้ตกลงกันแล้วว่าเพื่อนลำดับหน้าจะไม่มารายงานตัว แต่ในวันที่รายงานตัว บุคคลนั้นก็มารายงานตัวและได้รายงานตัวในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ทำการจ่ายเงินเพื่อจองตำแหน่งเป็นที่เรียบร้อย ทำให้ตนไม่สามารถเรียกร้องเงินที่เสียไปกลับคืนมาได้...” (นางสาวพอใจ (นามสมมติ), 2558)

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า ความเป็นเหตุเป็นผล (Rationalization) เกิดขึ้นจากการที่ผู้ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการได้สร้างคำว่า ‘ค่าธรรมเนียม’ และ ‘การจอง’ เพื่อให้การจ่ายเงินที่ไม่ถูกต้องเป็นเหมือนกับเรื่องทั่วไปในการดำเนินการติดต่อ

กับทางราชการ เช่น การออกบัตรประชาชน การโอนย้ายชื่อในทะเบียนบ้านข้ามเขต เหล่านี้ล้วนมีค่าธรรมเนียมทั้งสิ้น เมื่อการจ่ายเงินใช้คำว่าค่าธรรมเนียม เพื่อทำให้ความไม่ถูกต้องกลายเป็นเรื่องถูกต้อง ฉะนั้นขั้นตอนต่อไปจึงสามารถดำเนินต่าง ๆ ได้ตามขั้นตอนหรือระเบียบตามปกติได้ และผู้ที่ทำการคอร์รัปชันก็ไม่ได้มองว่าเขาทำอะไรที่ผิดไปจากกระบวนการที่ถูกต้อง ทุกอย่างของการกระทำจึงมีเหตุผลของการเทียบเคียงและเหตุผลตามกระบวนการรับรองทั้งหมด

ความเป็นปกติของการคอร์รัปชันเกิดขึ้นจากการทำให้เป็นสถาบันและการสร้างเหตุผลรองรับความไม่ถูกต้อง โดยทั้งสองกระบวนการนี้เชื่อมโยงกับการกล่อมเกลாதงสังคม (Socialization) ด้วย นั่นคือ ไม่ว่าใครที่ต้องการบรรจุก็ต้องดำเนินการตามกระบวนการของผู้ที่บรรจุมาก่อน หรือก็คือ ต้องจ่ายค่าธรรมเนียม ทั้งนี้ 'ธรรมเนียมปฏิบัติ' ถือเป็นถ้อยคำที่แสดงให้เห็นว่า ความเป็นปกตินี้ไม่ใช่สิ่งที่เพิ่งเกิด หากแต่เกิดขึ้นนานแล้ว

“การใช้อำนาจหน้าที่โดยเรียกร้องว่ามีค่าธรรมเนียมในการบรรจุ หากไม่ยอมจ่ายก็ไม่ได้รับการบรรจุ ต้องจ่ายอมเพื่ออนาคตตนเอง” (นางสาวพอใจ (นามสมมติ), 2558)

“เพื่อซื้อตำแหน่งหรือซื้องานให้ตนเอง และถือว่าเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของทางภาคอีสานที่ต้องเสียเงินในการเข้ามาทำงาน” (นายตีใจ (นามสมมติ), 2558)

นอกจากนี้ข้อดีของการเป็นข้าราชการที่คนไทยทั่วไปได้รับการปลูกฝังมา คือ เงื่อนไขสำคัญที่ช่วยในการทำให้เกิดกระบวนการสร้างความเป็นปกตินี้ขึ้น

“เพื่อความมั่นคงในการทำงาน สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล การศึกษาของบุตรผู้ต้องการที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งมีความเชื่อและศรัทธาในอาชีพรับราชการ ต้องการได้มาซึ่งเกียรติยศศักดิ์ศรีสังคม และอาชีพที่มั่นคง” (นายตีใจ (นามสมมติ), 2558; นางสาวจินตรา (นามสมมติ), 2558; นางสาวพอเพียง (นามสมมติ), 2558)

ฉะนั้น สำหรับการสร้างความเป็นปกติของการเข้าสู่ตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่นพบว่า วัฒนธรรมบางประการในสังคมไทยได้ช่วยกันสร้างความถูกต้องชอบธรรมให้กับการคอร์รัปชันด้วย กล่าวคือ ค่านิยมการเป็นข้าราชการที่แม่เงินเดือนไม่มาก แต่มีสวัสดิการดี มีความมั่นคง และยังเป็นการแสดงออกถึงความกตัญญู

ต่อบิดามารดา ยังคงเป็นอาชีพที่คนรุ่นใหม่ ๆ สนใจ เพราะหากบิดามารดาเจ็บป่วย ก็ยังสามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้ ขณะเดียวกันก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าในท้องถิ่น การเป็นข้าราชการก็ยังคงเป็นอาชีพที่มีเกียรติมีศักดิ์ศรี ดังเช่นในอดีตที่มองว่า การเป็นข้าราชการคือการเป็นเจ้าของคน

สรุป

กระบวนการทำให้การคอรัปชันเป็นเรื่องปกติ มีตัวละครที่เกี่ยวข้องอยู่หลายตัวละคร ทั้งในหน่วยงานราชการท้องถิ่นและนอกหน่วยงานราชการท้องถิ่น การดำรงอยู่ของกระบวนการนี้สะท้อนให้เห็นว่า หน่วยงานท้องถิ่นปัจจุบันมีปัญหาอย่างมาก เพราะความเป็นปกติของการจ่ายค่าธรรมเนียมทำให้ข้าราชการที่จะเข้าไปทำงานหรือน้ำใหม่ ก็ไม่สามารถเป็นน้ำใหม่ที่จะเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขปัญหาได้ เพราะได้เข้าสู่กระบวนการคอรัปชันตั้งแต่ยังไม่เข้ามาทำงาน อีกทั้งหลายคนก็ไม่มีฐานะดีพอที่จะมีเงินหลักแสนบาท จำต้องกู้ยืมคนอื่นมา เมื่อเข้ามาสู่ระบบราชการ ปัญหาหนี้สินของข้าราชการก็จะเพิ่มมากขึ้น และการคอรัปชันในหน่วยงานก็จะต้องเกิดขึ้นต่อไป เพราะเท่ากับว่าทุกคนในหน่วยงานเข้าใจสถานการณ์และเงื่อนไข การเข้ามาของข้าราชการด้วยตนเอง ทำให้สุดท้ายแล้วปัญหาคอรัปชันจึงไม่สามารถแก้ไขให้หมดไปจากสังคมไทยได้

บรรณานุกรม

- จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์. (2556). *แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ชนาวีชร อรุณรัตน์. (2557). *คอร์รัปชัน ความท้าทายของไทย หลังการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี พ.ศ. 2558*. วันที่ค้นข้อมูล 12 มกราคม 2558, จาก http://www.dwr.go.th/contents/files/article/article_th-11012015-012708-684570.pdf.
- นางสาวเงินตรา (นามสมมติ). (2558, 6 มีนาคม). สัมภาษณ์.
- นางสาวแสนดี (นามสมมติ). (2558, 6 มีนาคม). สัมภาษณ์.
- นางสาวพอเพียง (นามสมมติ). (2558, 7 มีนาคม). สัมภาษณ์.
- นางสาวพอใจ (นามสมมติ). (2558, 7 มีนาคม). สัมภาษณ์.
- นางสาวพอดี (นามสมมติ). (2558, 6 มีนาคม). สัมภาษณ์.
- นายใจดี (นามสมมติ). (2558, 5 มีนาคม). สัมภาษณ์.
- นายดีใจ (นามสมมติ). (2558, 5 มีนาคม). สัมภาษณ์.
- นุชรี ศิลมมงคล. (2557). *การทุจริตการเข้าสู่ตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนึ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*. งานค้นคว้าอิสระ, หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2557). *ปม “ทุจริตหน่วยงานท้องถิ่น” โยนหินถามทางยุบ “อปท. 7.8 พันแห่ง”*. วันที่ค้นข้อมูล 8 ธันวาคม 2557, จาก http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1409196402
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2543). *ภาพการวิจัยเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย: วิธีการ ตัวชี้ ผลกระทบ และข้อคิดสู่การแก้ไข*. บทความนำเสนอใน การสัมมนาระดมความคิดการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จัดโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ วันที่ 7-8 ตุลาคม 2543.
- พัชรภากร เทวกุล. (2557). *Talent Strategy...คนรุ่นใหม่...กับมุมมองการทำงานในภาครัฐ*. *วารสารข้าราชการ*, 59(1), 4-9.
- วิทยากร เชียงกุล. (ม.ป.ป.). *การป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในฮ่องกง*. วันที่ค้นข้อมูล 8 ธันวาคม 2557, จาก <https://witayakornclub.wordpress.com/2008/09/26/การป้องกันและแก้ไขปัญหา/>

- ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน). (ม.ป.ป.). *โครงการที่น่าสนใจ “โรงเรียนต้นแบบด้านคุณธรรมจริยธรรม (บางมูลนากโมเดล)”*. วันที่ค้นข้อมูล 8 ธันวาคม 2557, จาก http://datasource.moralcenter.or.th/moral_project_view.php?p_id=18
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของชาติ. (ม.ป.ป.). *ความเป็นมาของ กตช - Anti-Corruption Network*. วันที่ค้นข้อมูล 30 มิถุนายน 2558, จาก <http://anti-corruptionnetwork.com/history.html>
- หลักเกณฑ์ และวิธีการการประกวดโรงเรียนดีเด่นด้านคุณธรรม จริยธรรม. (ม.ป.ป.). วันที่ค้นข้อมูล 8 ธันวาคม 2557, จาก www.singarea.moe.go.th/data/buddhist/guidelines.doc
- องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย). (ม.ป.ป.). *Brief History องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)*. วันที่ค้นข้อมูล 30 มิถุนายน 2558, จาก <http://www.anticorruption.in.th/brief-history/>
- ThaiPublica. (2014, 4 ธันวาคม). *ผลการจัดอันดับคอร์รัปชันโลกปี 2557 ไทยได้ที่ 85 จาก 175 ประเทศ ได้ 38 คะแนนจาก 100*. วันที่ค้นข้อมูล 3 มกราคม 2558, จาก <http://thaipublica.org/2014/12/cpi-2014-1/>
- Ashforth, B. E. and Anand, V. (2003). The Normalization of Corruption in Organizations. *Research in Organizational Behavior*. p.25.
- Caiden, G. E. (1991). What Really Is Public Maladministration?. *Public Administration Review*, 51(6) (Nov-Dec).
- Klitgaard, R. (1998). International Cooperation Against Corruption. *Finance and Development*. March.
- Stephenson, M. (2014). Klitgaard’s Misleading “Corruption Formula”. *The Global Anticorruption Blog*. Retrieved November 12, 2014, from <http://www.globalanticorruptionblog.com/2014/05/27/klitgaards-misleading-corruption-formula/>.
- Transparency International. (2014). *Corruption perceptions index 2014*. Retrieved January 3, 2015, from http://www.transparencythailand.org/thai/attachments/article/346/CPI_Regioninfographic_Asia%20Pacific.pdf.