

มุมมองต่อการคอร์รัปชันขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

Dimension of Local Administrative Organization Corruption in Muang, Chiang Mai

พจนา พิษิตปัจจุจา*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการคอร์รัปชันในมุมมองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ รวมทั้งศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันกับมุมมองของการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่างๆ โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ปัจจัยและการวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า จากบุคลากรที่ทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความหมายของการคอร์รัปชันใน 4 มิติ ได้แก่ ทุกจิตต่อหน้าที่ ผลประโยชน์ทับซ้อน การเบียดบังของราชการไปใช้ส่วนตน และระบบอุปถัมภ์ สำหรับปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันในองค์กรปกครอง

* ดร.พจนา พิษิตปัจจุจา อาจารย์ประจำสำนักวิชารัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ส่วนท้องถิ่นมี 4 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านความซื่อสัตย์ของบุคคล ปัจจัยด้านวัฒนธรรมและความบกพร่องของระบบ ปัจจัยด้านโอกาสและความเสี่ยงของการกระทำความผิด และปัจจัยด้านอิทธิพลของการเมืองของท้องถิ่น และหากมองการคอร์รัปชันในมิติการทุจริตต่อหน้าที่เป็นเพียงมิติเดียวที่ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยทั้ง 4

Abstract

The purpose of this study was 1) to study on the corruption toward the local administrations' point of views in Muang district, Chiang Mai Province and 2) To study the factors that effect on the corruption of the local administration and the relationship between those factors and the local administrations' point of views in many dimensions by using factor analysis and multiple regression analysis. The finding was found that the meaning of corruptions were defined into 4 dimensions by the personnel of local administrations. There are 1) Malfeasance 2) Conflict of interest 3) Peculation of governmental goods for personal purposes and 4) The Patronage System. Moreover, there are 4 factors that effect on the corruption inside the local administration which are 1) Personal Loyalty 2) The culture and system limitation 3) Opportunity and risk of making mistakes and 4) The Political Influence in local area. Overall, the corruption in the meaning of dishonest duty is the only dimension which was influenced by the 4 factors.

บทนำ

การคอร์รัปชันเริ่มปรากฏเป็นปัญหามากขึ้นที่ระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการออกกฎหมายเพื่อที่จะกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมในปี 2554 ทั้งหมด 7,774 แห่งจากการรวบรวมข้อมูลรายงานการศึกษาวิจัยและข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ต่างๆ พบว่า มีการร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันขององค์การบริหารส่วนตำบลตลอดระยะเวลา 4 ปีที่ผ่านมาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ในระดับตำบลตั้งแต่ พ.ศ. 2538 ถึง 2543 มีทั้งสิ้น 156 รายโดยแบ่งเป็นเรื่องร้องเรียน 7 ประเภทหลัก ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้าง การจัดซื้อที่ดินสร้างสำนักงาน การโกงค่าแรงราชการ การดำเนินโครงการไม่โปร่งใส การโกงค่าใช้จ่ายต่างๆ และการใช้จ่ายเงินโครงการอย่างไม่ชัดเจน โดยข้อร้องเรียนที่มีจำนวนมากที่สุด คือ การจัดซื้อจัดจ้าง ถึงร้อยละ 60.90 โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีข้อร้องเรียนมากที่สุดจำนวน 3,235 เรื่อง และมีผู้ถูกร้องเรียนจำนวน 5,778 คน ระหว่างปี พ.ศ. 2543 – 2550 งานวิจัยชิ้นนี้จึงศึกษาความหมายของการคอร์รัปชันในมุมมองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า มีความหมายว่าอย่างไร บัญญัติใดที่ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้ความหมายของการคอร์รัปชันในแต่ละมิติมีความสัมพันธ์กับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อคอร์รัปชันแตกต่างกันหรือไม่ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาความหมายของการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งต่อการตัดสินใจการคอร์รัปชันกับความหมายของการคอร์รัปชันในมิติต่างๆ

กรอบแนวคิดและวรรณกรรมในการสนับสนุนกรอบแนวคิด

ในการทบทวนวรรณกรรมของการวิจัยชิ้นนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิยามของการคอร์รัปชัน รูปแบบของการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 1 นิยามของการคอร์รัปชัน

การคอร์รัปชันเป็นคำที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย แม้กระทั่งในเอกสารราชการไทย เนื่องจากเป็นคำที่มีความหมายกว้าง และผู้คนส่วนใหญ่เข้าใจดีถึงความหมาย และลักษณะ และใช้กันมานานแล้ว

วารินทร์ วงศ์หาญเขาวัว¹ ให้ความหมายของคอร์รัปชันในทัศนะสากลทั่วไปว่า “เป็นสถาบันนอกเหนือกฎหมาย (extra-legal institution) หรือนอกเหนือข้อตกลงโดยชอบธรรมทางสังคมในตอนนั้น ซึ่งบุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในระบบราชการ หรือระบบเอกชน หรือทั้งสองระบบใช้ปฏิบัติกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งตน โดยทำให้บุคคลอื่นที่ไม่มีส่วนร่วมด้วยโดยตรงต้องเสียประโยชน์ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งนี้สุดแล้วแต่ผลของการต่อรองหรือการยินยอมของบุคคลที่มีส่วนร่วมโดยตรงในการกระทำนั้นๆ”

Webster's New World Dictionary of the American Language อธิบายว่า corruption มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “Corruption” มีคำแปลและความหมายหลายนัย² คือ (1) การเปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปในทางที่เลว การกระทำ การกลับกลายหรือกำลังเป็นไปในทางที่เลว (2) ความประพฤติไม่ดี หรือชั่วร้าย ความเสื่อมทราม (3) การกินสินบน (4) เสื่อมสลายหรือเน่าเปื่อย (5) สิ่งของหรืออิทธิพลใช้ในทางที่ผิด

¹ วารินทร์ วงศ์หาญเขาวัว ใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. รายงานผลการวิจัยเรื่อง องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย. 2539. หน้า 12.

² พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. น.ด.

Gunnar Myrdal³ ให้ความหมายของการคอร์รัปชันว่า หมายถึง การกระทำทุกลักษณะที่เป็นไปโดยมิชอบ หรือเป็นการกระทำที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่ตามตำแหน่งหน้าที่ หรืออาศัยฐานะตำแหน่งพิเศษที่ตนมีอยู่ในวิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องกับกิจสาธารณะ และคำนี้ยังมีความหมายถึงการกินสินบนด้วย

Roy⁴ ให้ความหมายของการคอร์รัปชันว่าคือ "...การใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไร ฉันทามติ หรืออภิสิทธิ์ หรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้น ซึ่งออกมาในลักษณะที่เป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย หรือละเมิดมาตรฐานความประพฤติทางศีลธรรมจรรยาที่เทศมุนกัน..."

Khan and Jomo⁵ กล่าวว่า การคอร์รัปชันหมายถึง การละเมิดกฎระเบียบทางการที่ควบคุมการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อข้อเสนอกับมาในรูปแบบตัวเงิน หรือการสนับสนุนทางการเมือง

The Council of Standard Australia ให้ความหมายของ Corruption ว่า หมายถึง "การกระทำในทางที่ผิดของเจ้าหน้าที่รัฐหรือพนักงานเอกชนเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งรวมถึงการเรียกสินบนหรือการรับรางวัลหรือผลประโยชน์เพื่อจะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ"

Black Law Dictionary กล่าวว่า Corruption "เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ฉ้อโกง โดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายรวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น และหมายความรวมถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งประชาชนไว้วางใจจะกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น"

³ Gunnar Myrdal. 1968. ใน. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. ล.ด. หน้า 11.

⁴ Edward Van Roy. 1970. ใน. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. ล.ด.

⁵ Mustag Khan and Sundaram Jomo. 2000. ใน สังคีต พิริยะรังสรรค์. *คอร์รัปชันระบอบทักษิณ*. 2549. หน้า 25.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนลน้อย ตริรัตน์⁶ กล่าวว่า การคอร์รัปชันคือการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือให้กับพรรคพวกโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่หรืออำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นเครื่องมือ พฤติกรรมดังกล่าวอาจผิดกฎหมาย หรืออาจไม่ผิดกฎหมาย แต่ขัดกับหลักจริยธรรม หรือขัดกับมาตรฐานความคาดหวังที่สาธารณชนมีต่อบทบาทของบุคคลสาธารณะ (นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการ)

สังคิต พิริยะรังสรรค์⁷ กล่าวว่า การคอร์รัปชัน หมายถึง กระบวนการที่บุคคลสาธารณะมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง ครอบครัว พวกพ้อง และคนใกล้ชิด โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ กฎหมาย อำนาจที่ได้รับมอบหมายสถานะในระบบราชการ หรืออิทธิพลในทางส่วนตัวเป็นเครื่องมือ ไม่ว่าจะกระทำดังกล่าวจะผิดกฎหมายหรือไม่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะกระทำดังกล่าวจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางด้านเงินทอง หรือสิ่งของตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ถ้าหากการกระทำดังกล่าวขัดกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลสาธารณะ (ที่จะต้องตัดสินใจปัญหาหรือการกำหนดนโยบายด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม) ขัดกับมาตรฐาน ความคาดหวังของสาธารณชนที่มีต่อบุคคลสาธารณะ ขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก และขัดกับหลักแห่งการมีผลประโยชน์ทับซ้อนก็ถือเป็นการคอร์รัปชันทั้งสิ้น

เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ⁸ นิยามว่า การคอร์รัปชันเป็นเรื่องของการที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้ใช้อิทธิพลของตนเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์จากสาธารณชน หรือหน่วยงานที่สังกัดให้ตนเองหรือพวกพ้องของตน

⁶ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนลน้อย ตริรัตน์. 2546. ใน สังคิต พิริยะรังสรรค์. ล.ด. หน้า 25.

⁷ สังคิต พิริยะรังสรรค์. ล.ด.

⁸ เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ. *โครงการประเมินสถานการณ์ด้านการทุจริตในประเทศไทย*. 2553. หน้า 2 - 5.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2542⁹ มาตรา 4 นิยามคำว่า ทุจริตต่อหน้าที่ หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่ง หน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่น เชื่อว่ามีตำแหน่ง หรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจ ในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับ ตนเองหรือผู้อื่น

สถาบันพระปกเกล้า¹⁰ ให้ความหมายของการทุจริตประพฤติมิชอบ คือ การใช้ตำแหน่งงานสาธารณะ ใช้อำนาจในทางมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หรือเพื่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มที่เขาต้องสวามิภักดิ์ การทุจริต ประพฤติมิชอบจะเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่รับขอ หรือกรรโชกเอาค่าตอบแทน หรือ เมื่อตัวแทนเอกชนเสนอให้ค่าตอบแทนเพื่อหลบเลี่ยงกฎหมาย เพื่อผล ประโยชน์ในการแข่งขันหรือส่วนบุคคล

จากนิยามของการคอร์รัปชันและข้อร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ¹¹ สามารถสรุปเป็นพฤติกรรม ที่เป็นการกระทำที่แสดงถึงการคอร์รัปชัน ดังตารางที่ 1

⁹ ราชกิจจานุเบกษา. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2542. เล่มที่ 116 ตอนที่ 114 ก หน้า 1. วันที่ 17 พฤศจิกายน 2552.

¹⁰ สถาบันพระปกเกล้า. ใน เสวนาณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ. ล.ด. หน้า 2 – 4.

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานผลการตรวจ สอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2550. 2550.

ตารางที่ 1 พฤติกรรมที่แสดงถึงการคอร์รัปชัน

	การกระทำนอกเหนือความต้องการของสังคม	การกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่น	การกระทำที่ทำให้ส่วนรวมเสียหาย	ความประพฤติไม่ได้ประพฤติดีต่อธรรม/ การขาดความดีตรง	การกินสินบน	การใช้อิทธิพลในทางที่ผิด	การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตน	การละเมิดกฎหมาย	การใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	การฉ้อโกง	การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่
วารินทร์ วงศ์หาญเขาว์	✓	✓	✓								
Webster				✓	✓	✓					
มีร์ตาล		✓			✓		✓				
แวน รอย				✓		✓					
คานห์และโจโม		✓						✓			
The Council of Standard Australia		✓			✓	✓					
Black Law Dictionary		✓					✓		✓	✓	
ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ นวนน้อย ตริรัตน์	✓	✓		✓			✓				
สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน		✓						✓	✓		✓
สังคิต พิริยะรังสรรค์	✓	✓	✓	✓				✓	✓		✓
เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์		✓					✓				
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบใน วงราชการ พ.ศ. 2542		✓					✓				✓
สถาบันพระปกเกล้า		✓			✓		✓		✓		
ข้อร้องเรียนต่อสำนักงาน ปปช.				✓	✓		✓		✓	✓	

จากตารางที่ 1 สรุปพฤติกรรมที่เป็นการคอร์รัปชันข้างต้นได้นำมาจัดทำเป็นข้อคำถามในแบบสอบถามที่แสดงถึงพฤติกรรมการคอร์รัปชันและสร้างกรอบแนวคิดโดยแสดงเป็นสมการเพื่อทำการสอบถามบุคลากรขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทดสอบว่าพฤติกรรมที่เป็นการคอร์รัปชันในทรวงของบุคลากรท้องถิ่นมองว่าเป็นการคอร์รัปชันหรือไม่และนำมาวิเคราะห์ปัจจัยเพื่อที่จะจัดกลุ่มของพฤติกรรมและนำมาสู่ข้อสรุปว่านิยามการคอร์รัปชันในมุมมองขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร ดังกรอบแนวคิดที่ 1

กรอบแนวคิดที่ 1 การจัดกลุ่มความหมายของการคอร์รัปชัน

$$Z = f(L_1, L_2, L_3, L_4, \dots, L_{56})$$

โดย

$$Z = \text{การคอร์รัปชัน}$$

$$L_1 = \text{การรับของฝากจากประชาชนที่มีมูลค่าสูงกว่า 3,000 บาท}$$

$$L_2 = \text{การรับค่าน้ำร้อนน้ำชา}$$

$$L_3 = \text{การให้ของขวัญกับผู้บังคับบัญชาที่มีมูลค่าสูงกว่า 3,000 บาท}$$

$$L_4 = \text{การละเว้นการปฏิบัติตามระเบียบในการทำงานเพื่อบุคคลบางกลุ่มได้ประโยชน์}$$

$$L_5 = \text{การละเว้นการปฏิบัติตามระเบียบในการทำงานเพื่อบุคคลบางกลุ่มไม่เสียผลประโยชน์}$$

$$L_6 = \text{การใช้อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติให้ได้รับสัมปทานแก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ}$$

$$L_7 = \text{การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการทำงานเพื่อบุคคลบางกลุ่มหรือบางคนได้ประโยชน์}$$

$$L_8 = \text{การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการทำงานเพื่อบุคคลบางกลุ่มหรือบางคนไม่เสียผลประโยชน์}$$

$$L_9 = \text{การช่วยเหลือบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือคนใดคนหนึ่งเป็นพิเศษ}$$

$$L_{10} = \text{การเรียกร้องผลประโยชน์จากการทำงานจากผู้ที่เกี่ยวข้อง}$$

- L₁₁ = การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการช่วยเหลือญาติพี่น้องเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์
- L₁₂ = การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการช่วยเหลือญาติพี่น้องไม่ให้เกิดผลประโยชน์
- L₁₃ = การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง
- L₁₄ = การใช้เวลาราชการไปทำงานของตนเอง
- L₁₅ = การใช้ทรัพยากรขององค์กรไปทำงานของตนเอง
- L₁₆ = การใช้รถของราชการไปทำธุระของตนเอง
- L₁₇ = การมาทำงานสายกลับก่อนเวลา
- L₁₈ = การรับของขวัญตามเทศกาล
- L₁₉ = การให้ของขวัญแก่ผู้บังคับบัญชาตามเทศกาล
- L₂₀ = การรับของขวัญโดยเสนาหา
- L₂₁ = การใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อช่วยญาติพี่น้องให้เข้ามาทำงาน
- L₂₂ = การประมาทเดินเลอในการทำงานจนทำให้เกิดความเสียหายในการทำงาน
- L₂₃ = การฝ่าฝืนกฎระเบียบในการทำงาน
- L₂₄ = การฝ่าฝืนคำสั่งของผู้บังคับบัญชา
- L₂₅ = การกำหนดนโยบายที่เอื้อต่อกลุ่มผลประโยชน์
- L₂₆ = การกำหนดนโยบายที่เอื้อต่อคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- L₂₇ = การนำเงินของทางราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว
- L₂₈ = การเป็นญาติกับผู้รับเหมาที่ได้ทำสัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- L₂₉ = การกำหนดระเบียบหรือขั้นตอนในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง
- L₃₀ = การโยกย้ายบุคลากรเพื่อประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
- L₃₁ = การโยกย้ายบุคลากรเพื่อประโยชน์ส่วนตัว
- L₃₂ = การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งเพื่อเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทน
- L₃₃ = การปกปิดข้อมูลบางอย่างเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ตนและพวกพ้อง

- L₃₄ = การตีความกฎหมายให้เป็นประโยชน์แก่ตนและพวกพ้อง
- L₃₅ = การละเมิดจรรยาบรรณของข้าราชการ
- L₃₆ = การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับองค์กรที่ตนเองเป็นหุ้นส่วน
- L₃₇ = การนำข้อมูลภายในหน่วยงานไปเปิดเผยให้กับบุคคลหรือหน่วยงานภายนอก
- L₃₈ = การจ่ายเงินเพิ่มแก่เจ้าหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่องาน
- L₃₉ = การทำงานหลังเกษียณให้กับหน่วยงานใหม่ที่มีผลประโยชน์ขัดกับหน่วยงานเดิม
- L₄₀ = การยั่วประมุขงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรของตน
- L₄₁ = การปกปิดราคาเพื่อไม่ให้เกิดการแข่งขัน
- L₄₂ = การไม่แจ้งข่าวสารการประกวดราคาไปยังเว็บไซต์กรมบัญชีกลางเพื่อเอื้อประโยชน์
- L₄₃ = การไม่กำหนดราคากลางในการประมูล
- L₄₄ = การกำหนดเงื่อนไขของราคามาตรฐานเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตน
- L₄₅ = การจัดซื้อจัดจ้างสูงกว่าความเป็นจริง
- L₄₆ = การสมยอมในการจัดซื้อจัดจ้าง
- L₄₇ = ความร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- L₄₈ = การตรวจรับการจ้างไม่ตรงตามสัญญา
- L₄₉ = การเรียกรับเงินเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการเรียกบรรจุแต่งตั้ง
- L₅₀ = การใช้งบประมาณของทางราชการเพื่อหาเสียง
- L₅₁ = การใช้งบประมาณของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน
- L₅₂ = การปลอมลายมือชื่อเพื่อเบิกจ่ายหรือทำสัญญากับหน่วยงานของตน
- L₅₃ = การปลอมแปลงเอกสารเบิกจ่ายเงิน
- L₅₄ = การส่งเอกสารไม่ครบถ้วนให้ผู้ประกอบการที่จะเข้ามายื่นขอเสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน

- L₅₅ = การกำหนดเงื่อนไขประกวดราคาซึ่งเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้เข้าประกวดราคาเกินควร
- L₅₆ = ผู้บริหารหรือข้าราชการสั่งให้เจ้าหน้าที่นำสิ่งของมาจากห้างร้านก่อนแล้วค่อยส่งไปสั่งซื้อไปที่หลัง

ส่วนที่ 2 รูปแบบของการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อรทัย ก๊กผล¹² ได้ศึกษาพบว่า รูปแบบของการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่อยู่บนฐานของการให้คำนิยามการคอร์รัปชันในมุมมองของผลประโยชน์ทับซ้อนซึ่งแบ่งประเภทการคอร์รัปชันออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การเข้ามาดำเนินธุรกิจและเป็นผู้สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการใช้งบประมาณหลวงเพื่อประโยชน์ส่วนตนและเพื่อหาเสียง ในขณะที่ โกวทิย์ พวงงาม¹³ ได้สรุปสภาพหรือลักษณะการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 7 ประการ ได้แก่ (1) การทุจริตด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างและการเงินการคลัง (2) การทุจริตที่เกิดจากตัวบุคคล (3) การทุจริตที่เกิดจากช่องว่างของระเบียบและกฎหมาย (4) การทุจริตที่เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจและขาดคุณธรรม จริยธรรม (5) การทุจริตที่เกิดจากการขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ (6) การทุจริตที่เกิดจากการตรวจสอบขาดความหลากหลายในการตรวจสอบจากภาคส่วนต่างๆ และ (7) การทุจริตที่เกิดจากอำนาจ บารมี อิทธิพล แต่สุนทรี เนียมฉนวน¹⁴ ได้แบ่งการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับปฏิบัติการ และระดับการบริหาร ในการคอร์รัปชันระดับปฏิบัติการ ผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานในแต่ละตำแหน่ง ส่วนการคอร์รัปชันระดับการบริหาร ผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่เป็น

¹² อรทัย ก๊กผล. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest). 2546.

¹³ โกวทิย์ พวงงาม. "การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มาตรการและกลไกการป้องกัน". วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 5.3(2550): 107 – 180.

¹⁴ สุนทรี เนียมฉนวน. ผลประโยชน์ทับซ้อนและการมีส่วนร่วมคิดที่มีผลต่อการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2553.

ผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ อรพินท์ สฟโซคชัย และคณะ¹⁵ ได้ศึกษาสภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระดับองค์การบริหารส่วนตำบลและได้ทำการสรุปสาเหตุหรือปัจจัยที่ส่งผลต่อปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและความไม่โปร่งใสในองค์การบริหารส่วนตำบลสรุปได้ 5 ประการ คือ (1) การควบคุมและการแทรกแซงจากหน่วยงานส่วนกลางและข้าราชการหรือกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น (2) การทุจริตจากช่องว่างของการบริหารงานด้านการคลังไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ การพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง (3) การทุจริตจากช่องว่างของกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ (4) การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังอ่อนแอ และ (5) ความพร้อมของบุคลากรและระบบค่าตอบแทน นอกจากนี้การทุจริตในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังมีงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ¹⁶ ได้สรุปสาเหตุและปัจจัยของการคอร์รัปชันทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่นเข้าด้วยกันทั้งหมด 8 ปัจจัยได้แก่ โอกาส, สิ่งจูงใจ, ความเสี่ยงภัย, การขาดความโปร่งใสและขาดการตรวจสอบ การผูกขาดการได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่ไม่เหมาะสม, การขาดจริยธรรมและความโลภ ซึ่ง อ้นยวัฒน์ รัตนศักดิ์และคณะ¹⁷ ได้สรุปปัจจัยดังกล่าวออกเป็น 2 ประเภทคือ ประเภทแรกคือ ปัจจัยภายใน หมายถึง บุคคลหรือ/ คือข้าราชการเพราะถ้าหากข้าราชการไม่ลงมือทำการคอร์รัปชันก็ไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นได้ อาจเป็นเพราะข้าราชการมีโอกาที่จะกระทำความผิด หรือถ้าหากไม่ทำก็จะถือว่าเป็น “แกะดำ” ในที่ทำงาน หรือขนาดผลประโยชน์ที่จะได้รับคุ้มค่าพอที่จะเสี่ยงในการที่จะถูกจับได้ก็จะคอร์รัปชัน แต่ถึงอย่างไรก็ตามหากแต่ละบุคคลมีคุณธรรมจริยธรรมการคอร์รัปชันก็จะไม่เกิดขึ้น ส่วนปัจจัยประเภทที่สองคือ ปัจจัยภายนอกนั้นมิตั้งแต่ระบบของค่าตอบแทนที่ไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพ ปัจจัยทางด้านสังคม วัฒนธรรมและศีลธรรม เช่น ลัทธิทุนนิยม ทำให้บริโศค

¹⁵ อรพินท์ สฟโซคชัย และคณะ. รัฐธรรมนูญและกลไกใหม่เพื่อสังคมโปร่งใสด้านภัยทุจริต. 2543.

¹⁶ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. แผนยุทธศาสตร์สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 5 ปี (พ.ศ. 2551 – 2555). 2550.

¹⁷ อ้นยวัฒน์ รัตนศักดิ์ และคณะ. โครงการทบทวนสถานการณ์การคอร์รัปชันในประเทศไทย. 2555.

เกินฐานะ คำนิยมของการกินตามน้ำ การให้ของกำนัลให้ผู้ใหญ่ นอกจากนั้นยังรวมถึงปัจจัยทางด้านการเมืองที่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง สายสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง และปัจจัยภายนอกอีกประการ คือ ปัจจัยด้านกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่มีช่องว่าง สร้างระเบียบขั้นตอนที่ยุงยากทำให้ต้องมีการสร้างช่องทางเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว รวมทั้งปัจจัยทางด้านการบริหารที่ขาดการถ่วงดุลและระบบตรวจสอบที่ยังคงอ่อนแอ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันในประเทศไทย

จากวรรณกรรมข้างต้น สามารถสรุปสาเหตุของการคอร์รัปชันทางการบริหารของไทยว่า สามารถแบ่งได้เป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ได้ดังนี้

ตารางที่ 2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

	ปัจจัยส่วนบุคคล/ คุณธรรม จริยธรรมส่วนบุคคล	ช่องว่างทางกฎหมาย	ระบบการตรวจสอบไม่ทั่วถึง	การขาดระบบการถ่วงดุลในการบริหาร	การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ	อำนาจ อิทธิพลของคนในท้องถิ่น/ กลุ่มอิทธิพล	การขาดอิสระในการบริหารงาน	การถูกควบคุม/ แทรกแซงจากหน่วยงานกลาง	การถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง	ค่านิยมเรื่องระบบอุปถัมภ์	ค่านิยมการช่วยเหลือตอบแทน	ความอ่อนแอของมาตรการของรัฐในการลงโทษ	ค่าตอบแทนการทำงานอยู่ในระดับต่ำ	การมีตำแหน่งหน้าที่สามารถให้ผู้อื่นได้	ค่านิยมแบบบริสุทธนิยม
โกวิท พงงาม	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓						
สุนทรี เนียมณรงค์						✓				✓	✓	✓			
อรพินท์ สฟโชคชัย		✓	✓		✓	✓	✓						✓		
สำนักงาน ปปช.	✓	✓	✓	✓				✓	✓					✓	
ธันยวัฒน์ รัตนลัด	✓	✓	✓	✓	✓							✓		✓	✓

จากตารางที่ 2 สรุปปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันข้างต้นได้นำมาจัดทำเป็นกรอบแนวคิดเพื่อทำการสอบถามบุคลากรขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทดสอบว่า ทรรศนะของบุคลากรท้องถิ่นมองว่า ปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันในองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกรอบแนวคิดที่ 2

กรอบแนวคิดที่ 2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชัน

- E = $f(g_1, g_2, g_3, g_4, \dots, g_{18})$
- โดย
- E = ปัจจัยที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมกรรมการคอร์รัปชัน
 - g_1 = การมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อต่อการกระทำความผิด
 - g_2 = การมีช่องทางหรือโอกาสที่เอื้อให้เกิดการกระทำความผิด
 - g_3 = ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการกระทำความผิด
 - g_4 = ความซื่อสัตย์ของบุคลากรที่มีต่อหน่วยงาน
 - g_5 = การขาดคุณธรรม ความซื่อสัตย์ของบุคลากรในการปฏิบัติงาน
 - g_6 = การมีอิทธิพลของนักการเมืองในท้องถิ่น
 - g_7 = ความอ่อนแอของระบบการเมืองในท้องถิ่น
 - g_8 = ความผันผวนและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นช่องทางหรือโอกาสให้มีการแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
 - g_9 = ความบกพร่องของระบบบริหารราชการ ที่ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ข้าราชการมากเกินไป
 - g_{10} = การบริหารงานของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพหรือเกิดความหละหลวมในการปกครองบังคับบัญชา
 - g_{11} = กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ มีช่องว่างที่เปิดโอกาสให้ทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการ
 - g_{12} = สภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมเกี่ยวกับการแสดงออกในทางฟุ่มเฟือย
 - g_{13} = ค่านิยมของสังคมในการยกย่องสรรเสริญคนรวยมากกว่าคนที่กระทำความดี

- G_{14} = ค่านิยมของการเล่นพรรคเล่นพวก อุปถัมภ์ค้ำชูของบุคลากรในหน่วยงาน
- G_{15} = การตกอยู่ภายใต้ภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริต
- G_{16} = ความจำเป็นและสถานการณ์บีบบังคับให้กระทำความผิด
- G_{17} = การไม่เข้าใจกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดหางบประมาณ บัญชี และการคลัง
- G_{18} = การไม่เข้าใจกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง
- G_{19} = การดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างต่อเนื่องของนักการเมืองในท้องถิ่น
- G_{20} = การดำรงสืบทอดทายาททางการเมืองอย่างต่อเนื่องของบางตระกูลในท้องถิ่น
- G_{21} = การถูกแทรกแซงการทำงานจากหน่วยงานอื่น เช่น การแทรกแซงในการจัดหางบประมาณ
- G_{22} = ระบบค่าตอบแทนไม่เหมาะสมกับค่าครองชีพ
- G_{23} = ค่าจ้าง เงินเดือนที่ได้รับไม่เพียงพอกับรายจ่าย
- G_{24} = ค่านิยมเรื่องการตอบแทนบุญคุณ

ภายหลังจากการทำการทดสอบในกรอบแนวคิดที่ 1 จะทำให้เราทราบถึงการมองการคอร์รัปชันในมุมมองต่างๆ และจากกรอบแนวคิดที่สองก็จะเห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลการคอร์รัปชัน ดังนั้นผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลการคอร์รัปชันต่างๆ มีความแตกต่างกันต่อการมองการคอร์รัปชันในมิติต่างๆ หรือไม่จึงนำมาสู่กรอบแนวคิดที่สาม

กรอบแนวคิดที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ส่งผลการตัดสินใจการคอร์รัปชันกับมิติต่างของการคอร์รัปชัน

$$Y_i = f(x_i)$$

โดย

$$I = 1, 2, 3, 4$$

$$Y_i = \text{ความหมายของการคอร์รัปชันในมิติต่างๆ}$$

$$X_i = \text{ปัจจัยที่มีผลการคอร์รัปชัน}$$

วิธีการวิจัย

ประชากรในการศึกษา คือ จำนวนบุคลากรที่ทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนทั้งสิ้น 2,308 คน โดยใช้สูตรการกำหนดขนาดตัวอย่างของ Taro Yamane¹⁸ โดยกำหนดค่าความคลาดเคลื่อนที่ 0.05 ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ได้จำนวนตัวอย่างพนักงานที่ต้องกรวิจัย 341 คน โดยทำการสุ่มตัวอย่างดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวนบุคลากร	จำนวนกลุ่มตัวอย่าง
เทศบาลนครเชียงใหม่	1,675	247
เทศบาลเมืองแม่เหียะ	122	18
เทศบาลตำบลช้างเผือก	80	12
เทศบาลตำบลหนองป่าครั่ง	66	10
เทศบาลตำบลท่าศาลา	64	9
เทศบาลตำบลสุเทพ	52	7
เทศบาลตำบลป่าแดด	82	12
เทศบาลตำบลหนองหอย	48	7
เทศบาลตำบลฟ้าฮ่าม	72	11
องค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือก	12	2
องค์การบริหารส่วนตำบลสันผีเสื้อ	35	6
รวม	2,308	341

¹⁸ Taro Yamane. *Statistics: An Introductory*. 1967.

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

1. กรอบแนวคิดที่ 1 ใช้การวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 เพื่อที่จะจัดกลุ่มของพฤติกรรมที่เป็นปัจจัยองค์ประกอบของมุมมองต่อการคอร์รัปชันเพื่อกำหนดเป็นความหมายหรือนิยามของคอร์รัปชัน
2. กรอบแนวคิดที่ 2 ใช้การวิเคราะห์ปัจจัย ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 เพื่อที่จะวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันในมุมมองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. กรอบแนวคิดที่ 3 เป็นการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันกับการนิยามหรือมุมมองของการคอร์รัปชันต่างๆ โดยการวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุ (Multiple Regression) ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ความหมายของการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่างๆ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันและความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยและความหมายในมิติต่างๆ

ความหมายของการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์ปัจจัยโดยการหมุนแกนแบบโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ปัจจัย และใช้วิธีการหมุนแกนแบบ Quartimax ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 ซึ่งแบ่งความหมายออกเป็น 4 มิติ ได้แก่

นิยามของการคอร์รัปชันในมิติของทุจริตต่อหน้าที่ (การใช้อำนาจหน้าที่ในการหาผลประโยชน์) ในมุมมองของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ ประกอบไปด้วย การนำข้อมูลที่เป็นความลับของหน่วยงานไปใช้เพื่อประโยชน์ของตนเอง การใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่เรียกรับผลประโยชน์ที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด การใช้เวลาราชการไปแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง การใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกของตน การมีเจตนาซ่อนเร้น

หรือบิดเบือนข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงาน การฝ่าฝืนหลักเสียง หรือบิดเบือนระเบียบแบบแผน ข้อบังคับ และกฎหมาย เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน การใช้อำนาจตำแหน่งหน้าที่ปลอมแปลงเอกสารหรือกระทำการใดๆ อันเป็นเท็จ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตน การใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่เพื่อซื้อขายตำแหน่งในหน่วยงานให้กับบุคคลภายใน การใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่เพื่อซื้อขายตำแหน่งในหน่วยงานให้กับบุคคลภายนอกและการอนุญาตให้ละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบต่างๆ เพื่อเรียกเก็บค่าตอบแทน

นิยามของการคอร์รัปชันในมิติของผลประโยชน์ทับซ้อนในมุมมองของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ประกอบไปด้วย การทำงานหลังเกษียณให้กับหน่วยงานใหม่ที่มีผลประโยชน์ขัดกับหน่วยงานเดิม การให้ของขวัญของกำนัลแก่หัวหน้างานเพื่อหวังความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของตน การใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ในการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามหลักความสามารถ การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งญาติพี่น้องและพรรคพวกของตน และการเข้างานสาย และการเลิกงานก่อนเวลาราชการ

นิยามของการคอร์รัปชันในมิติของการเบียดบังของราชการไปใช้ส่วนตนในมุมมองของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ประกอบไปด้วย การนำวัสดุของหน่วยงานมาใช้ในงานส่วนตัวและการนำครุภัณฑ์ของหน่วยงานมาใช้ในงานส่วนตัว

นิยามของการคอร์รัปชันในมิติของระบบอุปถัมภ์ในมุมมองของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ประกอบไปด้วยการใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ในการช่วยเหลือญาติพี่น้องให้สามารถเข้าทำงานในหน่วยงานของตนและการใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ในการช่วยเหลือญาติพี่น้องให้สามารถเข้าทำงานในหน่วยงานภาครัฐ

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์ปัจจัยโดยการหมุนแกนแบบโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ปัจจัย และใช้วิธีการหมุนแกนแบบ Equamax ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 ซึ่งสามารถแบ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกเป็น 4 ปัจจัย ได้แก่

ปัจจัยด้านวัฒนธรรมและความบกพร่องของระบบ ประกอบด้วย การมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ความอยากได้ อยากมีเงินทอง เพื่อยกฐานะให้ทัดเทียมกับคนอื่นที่มั่งคั่งในสังคม การบกพร่องของระบบบริหารราชการ ที่ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ข้าราชการมากเกินไป การบริหารงานของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพหรือเกิดความหยาบหลวมในการปกครองบังคับบัญชา กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ มีช่องว่างที่เปิดโอกาสให้ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมเกี่ยวกับการแสดงออกในทางฟุ่มเฟือยการยกย่องสรรเสริญคนรวยมากกว่าคนที่กระทำความดี การเล่นพรรคเล่นพวก อุปถัมภ์ค้ำชูของบุคคลากรในหน่วยงาน การตกอยู่ภายใต้ภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริตและความจำเป็นและสถานการณ์บีบบังคับให้กระทำความผิด

ปัจจัยด้านอิทธิพลของการเมืองท้องถิ่น ประกอบด้วย การมีอิทธิพลของนักการเมืองในท้องถิ่น ความอ่อนแอของระบบการเมืองในท้องถิ่น ความผันผวนและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นช่องทางหรือโอกาสให้มีการแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ปัจจัยด้านผลประโยชน์และความเสี่ยงที่จะได้รับ ประกอบด้วย การมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อต่อการกระทำความผิด การมีช่องทางหรือโอกาสที่เอื้อให้เกิดการกระทำความผิด และผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการกระทำความผิด

ปัจจัยความซื่อสัตย์ส่วนบุคคล ประกอบด้วย ความซื่อสัตย์ของบุคลากรที่มีต่อหน่วยงานและการขาดคุณธรรม ความซื่อสัตย์ของบุคลากรในการปฏิบัติงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยกับมิติของความหมายของการคอร์รัปชัน

จากการวิเคราะห์โดยวิธีถดถอยเชิงพหุ แบบ Stepwise ของปัจจัยที่มีผลต่อการคอร์รัปชันกับมิติของความหมายของการคอร์รัปชัน ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 มีรายละเอียดดังนี้

นิยามของการคอร์รัปชันในมิติของทุจริตต่อหน้าที่ (การใช้อำนาจหน้าที่ในการหาผลประโยชน์) มีปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันในมิตินี้ทั้ง 4 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมและความบกพร่องของระบบ ปัจจัยด้านอิทธิพลของการเมืองท้องถิ่น ปัจจัยด้านผลประโยชน์และความเสี่ยงที่จะได้รับและปัจจัยความเชื่อสัจธรรมส่วนบุคคล

นิยามของการคอร์รัปชันในมิติของผลประโยชน์ทับซ้อนมีปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันในมิตินี้เพียงปัจจัยเดียว คือ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมและความบกพร่องของระบบ

นิยามของการคอร์รัปชันในมิติของการเบียดบังของราชการไปใช้ส่วนตน เมื่อนำมาวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุแล้วผลปรากฏว่าไม่มีปัจจัยใดที่มีอิทธิพลต่อการคอร์รัปชันในมิตินี้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

นิยามของการคอร์รัปชันในมิติของระบบอุปถัมภ์ปัจจัยความเชื่อสัจธรรมส่วนบุคคลและปัจจัยด้านอิทธิพลของการเมืองท้องถิ่น

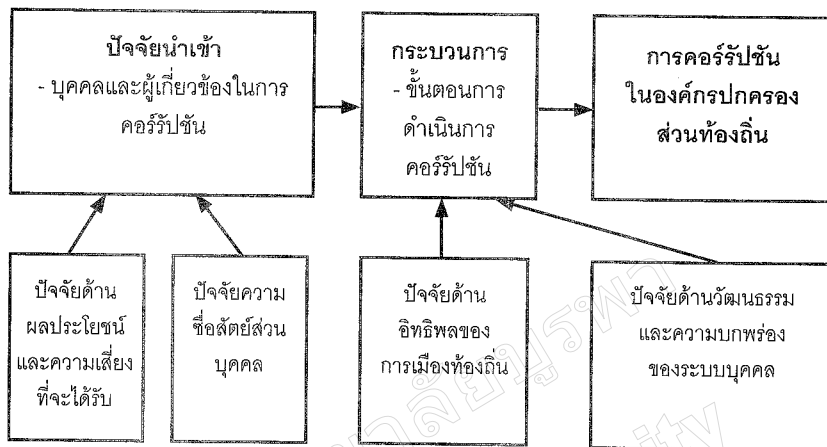
อภิปรายผล

จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่าการให้ความหมายของการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ซึ่งในมิติของการทุจริตต่อหน้าที่ ผลประโยชน์ทับซ้อน ผลประโยชน์ และการเบียดบังของราชการไปใช้ในส่วนตน ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2552 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554) มาตรา 4 ให้ความหมายของการทุจริตต่อหน้าที่ว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดใน

ตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่ อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่า มีตำแหน่ง หรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้ โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่นและยังสอดคล้องกับคำว่า โดยทุจริตในประมวล กฎหมายอาญา มาตรา 1 (1) มี ซึ่งหมายถึง เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้ โดยชอบของกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น แสดงให้เห็นว่า การกำหนด กฎหมายของไทยมีความครอบคลุมและสอดคล้องกับมุมมองความหมายของ การคอร์รัปชันขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองของจังหวัด เชียงใหม่ สำหรับปัจจัยที่เป็นผลของการศึกษาทั้ง 4 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้าน วัฒนธรรมและความบกพร่องของระบบ ปัจจัยด้านอิทธิพลของการเมือง ท้องถิ่น ปัจจัยด้านผลประโยชน์และความเสี่ยงที่จะได้รับและปัจจัยความ เชื่อสัถยส่วนบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของสำนักงานป้องกันและปราบ ประมาททุจริตแห่งชาติ¹⁹ และอรพินท์ ส孚โชคชัยและคณะ²⁰ ทั้งนี้หากจะ วิเคราะห์ตามกระบวนการของการคอร์รัปชันร่วมกับปัจจัยทั้ง 4 จะเห็นได้ว่า ปัจจัยด้านผลประโยชน์และความเสี่ยงที่จะได้รับและปัจจัยความเชื่อสัถยส่วนบุคคล เป็นปัจจัยนำเข้า ในขณะที่ขั้นตอนของการคอร์รัปชันจะมีปัจจัยที่เข้า มาส่งผลต่อการคอร์รัปชัน ได้แก่ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมและความบกพร่องของ ระบบ และปัจจัยด้านอิทธิพลของการเมืองท้องถิ่นอันนำไปสู่การคอร์รัปชันใน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในที่สุด ดังในแผนภาพ

¹⁹ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานผลการตรวจสอบและผล การปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2550. 2550.

²⁰ อรพินท์ ส孚โชคชัย และคณะ. ด.ด.



นอกจากนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างนิยามของการคอร์รัปชันกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อคอร์รัปชันจะเห็นได้ว่า การคอร์รัปชันในมิติของการทุจริตต่อหน้าที่มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 ปัจจัย เพราะการดำเนินดังกล่าวได้บุคคลและผู้เกี่ยวข้องต้องคำนวณน้ำหนักของผลประโยชน์ว่า มีความคุ้มค่าพอที่จะเสี่ยงหรือไม่ และบุคคลไม่มีความซื่อสัตย์ ประกอบกับการดำเนินการคอร์รัปชันต้องได้รับความช่วยเหลือจากการเมืองภายในท้องถิ่นและต้องไม่ผิดกฎหมายซึ่งปรากฏตามข้อร้องเรียนที่ยื่นเสนอต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เช่น โดยเบิกจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างก่อสร้างปรับปรุงเวทีริมน้ำ ตามสัญญาจ้างเลขที่... ทั้งที่การก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จตามแบบรูปายการ หรือเบิกเงินค่าใช้จ่ายเป็นค่ารถโดยสารประจำทางและค่าเหมารถรับจ้างโดยทุจริต เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ส่วนมิติของผลประโยชน์ทับซ้อนจะเห็นได้ว่า ปัจจัยเกี่ยวข้องมีเพียงปัจจัยเดียว คือ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมและความบกพร่องของระบบ ซึ่งในบางครั้งผู้ที่เข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการทั้งหมดไม่ได้ร่วมคอร์รัปชัน แต่บุคคลที่คอร์รัปชันอาศัยช่องว่างทางด้านกฎหมายและความบกพร่องของระบบมาเอื้อประโยชน์ เช่น

การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหรือการทำสัมปทาน เช่น นายกเทศมนตรีมีพฤติการณ์สมยอมกันในการเสนอราคาจัดซื้อจัดจ้างโครงการจัดทำขุมเฉลิมพระเกียรติพระชนมายุ 80 พรรษา ของเทศบาลตำบลสังคม ในปีงบประมาณ 2550 วงเงิน 560,000 บาท เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือนายกเทศมนตรีอนุมัติให้จัดซื้อที่ดินเพื่อใช้ก่อสร้างสำนักงานเทศบาลจำนวน 3 แปลง ในราคาสูงกว่าความเป็นจริงโดยทุจริต เป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ หรือนายกเทศมนตรีและพวกสมยอมกันในการเสนอราคาโครงการก่อสร้างถนน เรื่อง สอบราคาจ้างเหมาก่อสร้าง จำนวน 3 โครงการ ลงวันที่ 5 มกราคม 2544 โดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการ เป็นต้น สำหรับความหมายของการคอร์รัปชันในมิติของระบบอุปถัมภ์ ได้แก่ ปัจจัยความเชื่อสัจยส่วนบุคคลและปัจจัยด้านอิทธิพลของการเมืองท้องถิ่นซึ่งจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงในการคอร์รัปชันของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลซึ่งบุคคลที่ทำการคอร์รัปชันตามความหมายในมิติดังกล่าว ส่วนใหญ่จะเป็นผู้บริหารหรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งในการบริหาร เช่น ลักษณะของข้อร้องเรียนมีทั้งส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกและการเลื่อนขั้นเงินเดือน รองนายกเทศมนตรีเรียกรับเงินเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการเรียกบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานเทศบาล หรือการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและพวกกลับแก้งไม่พิจารณาเลื่อนระดับให้ผู้กล่าวหา หรือการที่นายกเทศมนตรีเรียกเก็บเงินจากพนักงานเทศบาลตำบลจำนวน ร้อยละ 7 ของเงินโบนัสที่พนักงานเทศบาลแต่ละคนจะได้รับในปีงบประมาณ 2549 โดยอ้างว่าเพื่อที่จะแบ่งเงินส่วนหนึ่งให้กับพนักงานเทศบาล จำนวน 7 คน หรือเรียกรับเงินจากพนักงานจ้างตามภารกิจตำแหน่งผู้ช่วยครูดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัย องค์การบริหารส่วนตำบลหลายราย รายละ 50,000 บาท เพื่อเป็นค่าตอบแทนในการต่อสัญญาจ้าง เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

1. การปรับปรุงระบบในการบริหารงานและกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินงานของท้องถิ่น เพราะส่งผลกระทบต่อปัจจัยการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนของการทุจริตต่อหน้าที่และผลประโยชน์ทับซ้อน

2. การสร้างค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตให้กับบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดการคอร์รัปชันในมิติของการทุจริตต่อหน้าที่และระบบอุปถัมภ์

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University

รายการอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. "การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มาตรการและกลไกการป้องกัน". *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. 5.3(2550): 107 – 180.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. *นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข*. กรุงเทพฯ: มหามหาชน: สายธาร, 2549.
- ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์และคณะ. *โครงการทบทวนสถานะการคอร์รัปชันในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ, 2555.
- นวลน้อย ตีรรัตน์ นพพันธ์ วรณเทพสกุล รัตพงษ์ สอนสุภาพ และศรีณีย์ ธิติลักษณ์. *การทุจริตประพุดติมิชอบในหน่วยงานราชการไทย: กรณีศึกษากระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร)*. กรุงเทพฯ: คณะทำงานติดตามและศึกษาปัญหาการทุจริตและประพุดติมิชอบ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547.
- นิพนธ์ พัวพงศกร ศุภชัย ยาวะประภาษ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และเสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์. *ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. 2543*. กรุงเทพฯ: งานวิจัยสนับสนุนโดยธนาคารโลก, สำนักงาน ก.พ., สำนักบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2543.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. *การทุจริตเชิงนโยบาย: ลักษณะและความหมาย*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการสภาพัฒนาการวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2554.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. *คอร์รัปชันสองรูปแบบ. ใน จูไรรัตน์ แสนใจรักษ์ (บรรณาธิการ). ธรรมภิบาลกับการคอร์รัปชันในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิดิทรรศน์, 2546.

- พรรคกิจ ผ่องแผ้ว. รายงานผลการวิจัยเรื่อง องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.), 2539.
- ราชกิจจานุเบกษา. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2542. เล่มที่ 116 ตอนที่ 114 ก หน้า 1. วันที่ 17 พฤศจิกายน 2552.
- สุนทรี่ เนียมฉนวนรงค์. ผลประโยชน์ทับซ้อนและการสมรู้ร่วมคิดที่มีผลต่อการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2553.
- สังคิต พิริยะรังสรรค์. คอร์รัปชันระบอบทักษิณ. กรุงเทพมหานคร: ร่วมด้วยช่วยกัน, 2549.
- เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ. โครงการประเมินสถานการณ์ด้านการทุจริตในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2553.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2550. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2550.
- _____ . แผนยุทธศาสตร์สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 5 ปี (พ.ศ. 2551 – 2555). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2550.
- อรรถัย ก๊กผล. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546.
- อรพินท์ สฟโซคชัย ไรวรัตน์ สุวรรณรักษ์ และพรณิษา บิณษรี. รัฐธรรมนูญและกลไกใหม่เพื่อสังคมโปร่งใสด้านภัยทุจริต. การสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่อง สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต วันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรม แอมบาซซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี, 2543.
- Yamane, T. *Statistics: An Introductory*. New York: Harper and Row, 1967.