

รูปแบบโครงสร้างการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีผลต่อการกำหนด นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Pattern Structure Policy Corruption Affecting Policy formulation of Local Administrative Organizations

¹ประดิษฐ์ ดีวัฒนกุล (Pradit Dewattanakun)

²ไพบูลย์ ช่างเรียน (Paiboon Changrian)

³ติน ประชัยพฤทธิ (Tin Prachayapruit)

⁴ณัฐวุฒิ บุ่งจันทร์ (Nuttawut Bungchan)

⁵บรรจง ไช้มนะ (Banchong Somanee)

สถาบันรัชต์ภาคย์ (Rajapark Institute)

Email: Dr.pradit@hotmail.com

Received June 16, 2020; **Revised** December 16, 2020; **Accepted** December 20, 2020

Abstract

This research aims to study the level of policy corruption Factors Affecting Policy-Based Corruption and Policy Formulation and the structure of the relationship between policy corruption and corruption Affecting the policy setting of the local government organization It is quantitative research. Using a survey research model the population and sample of 500 people used selective selection. Store queries they were analyzed statistically, i.e. frequency distribution, percentage, mean, standard deviation. And analyze the lisrel model the research findings were as follows: 1) The level of police corruption 2) Factors affecting policy corruption and corruption in all aspects. Policy formulation found that the process component was 0.98, the variance was 0.82, the individual side was 0.89, the variance was 0.65, the tool construction or tool change was 0.45, the variance was 0.38 policy setting. The environmental factors in the political system that influenced public policy were 0.98, the variance was 0.99, followed by the political-cultural factors, 0.96, the variance was 0.97, the alternative seeking 0.62, the variance was 0.74. Relationship between corruption the policy effect on policy-making was 0.71 percent and the forecast coefficient of the variable. Policy-setting process 1.19 percent, political-cultural factors 0.92 percent, alternative development 0.79 percent, alternative pursuit 0.75 percent, the

relationship between political and administrative factors 0.59 percent, environmental factors in the political system Influencing public policy and the political participation factor was equal at 0.44 percent.

Keywords: Corruption; Policy Formulation; Local Government Organization

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ปัจจัยที่มีผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและการกำหนดนโยบาย และรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงสำรวจ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง 500 คน ใช้การเลือกแบบเจาะจง เก็บแบบสอบถาม และนำมาวิเคราะห์ทางสถิติ ได้แก่ การแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และวิเคราะห์โมเดลลิสมัล ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย รายงานทุกด้านอยู่ในระดับมาก 2) ปัจจัยที่มีผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและการกำหนดนโยบาย พบว่า องค์ประกอบด้านกระบวนการ เท่ากับ 0.98 ความแปรปรวน เท่ากับ 0.82 ด้านบุคคล เท่ากับ 0.89 ความแปรปรวน เท่ากับ 0.65 ด้านการสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือ เท่ากับ 0.45 ความแปรปรวน เท่ากับ 0.38 ด้านการกำหนดนโยบาย ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ เท่ากับ 0.98 ความแปรปรวนเท่ากับ 0.99 รองลงมาคือ ด้านปัจจัยวัฒนธรรมการเมือง เท่ากับ 0.96 ความแปรปรวน เท่ากับ 0.97 ด้านการแสวงหาทางเลือก เท่ากับ 0.62 ความแปรปรวน เท่ากับ 0.74 3) รูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการทุจริตคอร์รัปชัน เชิงนโยบายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายมีค่าร้อยละ 0.71 และค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ของตัวแปร ด้านกระบวนการกำหนดนโยบาย ร้อยละ 1.19 ด้านปัจจัยวัฒนธรรมการเมือง ร้อยละ 0.92 ด้านการพัฒนาทางเลือก ร้อยละ 0.79 ด้านการแสวงหาทางเลือก ร้อยละ 0.75 ด้านปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร ร้อยละ 0.59 ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ และด้านปัจจัยการมีส่วนร่วมทางการเมือง เท่ากันคือ ร้อยละ 0.44

คำสำคัญ: การทุจริตคอร์รัปชัน; การกำหนดนโยบาย; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทนำ

ปัจจุบันปัญหาการคอร์รัปชันถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่ด้อยพัฒนา และการคอร์รัปชันได้กลายมาเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของหลายประเทศ โดยปัญหานี้ยังไม่มีทีท่าว่าจะหมดไป อีกทั้งยังทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้ว่าหลายประเทศได้ก้าวเข้าสู่ความทันสมัย มีระบบการบริหารราชการสมัยใหม่ มีการรณรงค์จากองค์กรของรัฐหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ อย่างเช่น องค์กรการสหประชาชาติ ธนาคารโลกและภาคประชาชน ที่ต่างเห็นพ้องกันว่าคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่นำไปสู่ความยากจน และเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างแท้จริง

สำหรับประเทศไทยนั้น เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าปัญหาเรื่องการคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญลำดับต้น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นมาช้านานจนฝังรากลึกและพบเกือบทุกกลุ่ม

อาชีพในสังคมไทย เกี่ยวพันกับวิถีชีวิตของคนในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน หรือกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมไทยไปแล้ว (Samrit Yossomsakdi, 2006) เมื่อปัญหาดังกล่าวผูกพันอยู่กับสังคมไทย จึงส่งผลให้คนไทยบางส่วนมองว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติและยอมรับได้ โดยมักจะใช้แนวคิดว่ามีอำนาจก็มักจะโกงกันทุกฝ่าย ดังนั้น หากใครโกงแล้วทำงานเก่งก็ถือว่าพอรับได้ จึงทำให้คนยินยอมที่จะเสียเงินเพื่อซื้อความสะดวก สิทธิพิเศษ หรือตัดความรำคาญ แม้กระทั่งเกิดความคิดสืบทอดประเพณีตามน้ำ เข้าเมืองตาหลิ่วก็หลิ่วตาตาม ตัวเล็กกินไก่ตัวใหญ่ กินช้าง หรือคนโกงแต่เก่งดีกว่าคนซื่อที่ทำงานไม่เป็น ซึ่งการกระทำและความคิดเหล่านี้ ทำให้สังคมไทยกลายเป็นสังคมคอร์รัปชันเกือบจะสมบูรณ์ และจากผลการวิจัยพบว่า ในแต่ละปีพ่อค้าและนักธุรกิจกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ ต้องสูญเสียเงินให้กับการคอร์รัปชันเป็นจำนวนสูงถึงเกือบ 3 แสนล้านบาท ซึ่งเงินจำนวนนี้หากไม่ไปตกอยู่ในกระเป๋าค้นเพียงไม่กี่คน ย่อมสามารถอำนวยความสะดวกแก่คนส่วนใหญ่ของประเทศได้ (Prabphassorn Savikul, 2011) ทำให้รัฐต้องจ่ายเงินงบประมาณสูงกว่าที่เป็นจริง ทำให้ประชาชนต้องได้รับการบริการสาธารณะที่ไม่มีคุณภาพ อีกทั้งยังทำให้นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นในระบบราชการไทยที่มักจะมีการใช้อำนาจโดยมิชอบ และมักมีการเรียกรับผลประโยชน์จากนักลงทุน เพื่อแลกกับการอนุญาตให้เอกชนดำเนินการในกิจการที่รัฐจะต้องทำ ซึ่งรัฐเองก็ไม่สามารถตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ (Sungsidh Piriyarangsarn and Pasuk Phongpaichit, 1994)

Sungsidh Piriyarangsarn and Pasuk Phongpaichit (1994) ได้อธิบายถึงสาเหตุของการทุจริตไว้ว่า โดยทั่วไปสามารถอธิบายได้อย่างน้อยที่สุด 5 ทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ คือ ทฤษฎีด้านศีลธรรม (Moral approach) เป็นการอธิบายสาเหตุมาจากความไม่ซื่อสัตย์ของบุคคลสาธารณะ ทฤษฎีด้านโครงสร้างนิยม (Structural approach) เป็นการอธิบายสาเหตุมาจากเงื่อนไขและอิทธิพลของรัฐสังคม และชุมชน ทฤษฎีด้านหน้าที่นิยม (Functional approach) เป็นการอธิบายสาเหตุมาจากความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาการกับการสร้างสังคมที่ทันสมัย และความสัมพันธ์ระหว่างระบบทุนนิยมกับระบอบประชาธิปไตยที่สะท้อนออกมาซึ่งความอ่อนแอของสถาบันการเมือง และความอ่อนแอของภาคประชาสังคม หรือการปรับตัวขององค์กรของรัฐที่ช้ากว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบธุรกิจ ทำให้นักการเมืองสามารถหาผลประโยชน์ได้ ทฤษฎีด้านสถาบันนิยม (Institutional approach) เป็นการอธิบายในแง่ของกฎหมาย การไม่แยกบทบาทของฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการออกจากกันให้เด็ดขาด จะทำให้ระบบการตรวจสอบฝ่ายบริหารอ่อนแอเป็นต้น และทฤษฎีด้านเศรษฐกิจการเมือง (Political economy approach) ซึ่งมองการทุจริตคอร์รัปชันว่ามีความซับซ้อนและมีรูปแบบที่หลากหลาย ซึ่งสามารถทำความเข้าใจได้จากการใช้มุมมองทางประวัติศาสตร์และปัจจัยทางการเมืองประกอบกัน

ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเกิดคอร์รัปชัน 9 ประการ ได้แก่ (1) ระบบอุปถัมภ์ (2) ความไม่เท่าเทียมกันของฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (3) สังคมบริโภคนิยม ที่มีช่องว่างระหว่างความต้องการกับความสามารถในการตอบสนองสินค้าและบริการ (4) การมีอำนาจในการควบคุมและแทรกแซงที่มากหรือน้อยเกินไปของรัฐ (5) การมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่มากหรือน้อยเกินไป (6) การขยายขอบเขตของบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลและการขยายขอบเขตของโครงสร้างสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น (7) ภาวการณ์ขาดแคลนทางเศรษฐกิจและเงินเฟ้อ (8) นักการเมืองที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริต (9) การมีระบบสืบสวนและการควบคุมการทุจริตที่ไม่เข้มแข็ง การไม่ให้ความสำคัญปัญหาคอร์รัปชันของผู้นำ และการมีความรู้ความเข้าใจที่จำกัดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันของสาธารณชน

ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีจำนวนมากที่สุด คือ จำนวน 6,650 แห่ง และรองลงมาคือ เทศบาล จำนวน 1,283 แห่ง ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ประเภทนี้ เมื่อรวมกันแล้วจะดูแลพื้นที่เกือบทั้งหมดของประเทศ ดังนั้น การ

ดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล จึงส่งผลกระทบต่อสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมากในประเทศ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวปฏิบัติงานให้เป็นไปตามภารกิจของตนอย่างซื่อสัตย์สุจริต ประชาชนก็จะได้รับประโยชน์อย่างมาก แต่หากมีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ก็จะทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนเป็นอย่างมากเช่นเดียวกัน (Kovit Puang-ngam et al., 2006)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะปรากฏข่าวการทุจริตตามสื่อและรายงานของทางราชการอยู่เสมอ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อกระแสการกระจายอำนาจและความศรัทธาต่อระบบการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่ง แม้การทุจริตจะเป็นการกระทำของบุคคลผู้มีอำนาจและหน้าที่ซึ่งไม่ใช่ว่าการกระทำของตัวองค์กร และบางครั้งก็เกิดจากความสมยอมของประชาชนเพื่อซื้อความสะดวกจากเจ้าหน้าที่รัฐก็ตาม และแม้ว่าประเทศไทยจะมีกระบวนการตรวจสอบทางกฎหมายและมืองค์กรคอยกำกับตรวจสอบอยู่ก็ตาม แต่กระบวนการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้พัฒนาไปด้วยวิธีการที่แยบยล ด้วยการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ หรือแม้ถูกตรวจสอบก็ไม่สามารถดำเนินการเอาผิดได้ (Chamnan Paribal, 2003)

ซึ่งสภาพการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประกอบด้วย การทุจริตในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การสมยอมราคา การเสนอราคาเอื้อประโยชน์ต่อผู้ขายหรือผู้รับจ้างบางราย การเผยแพร่ประกาศ การยื่นซองสอบราคา การพิจารณาผลการสอบราคา กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การตั้งบริษัทรับเหมาขึ้นมาแล้วให้บุคคลที่รู้จักกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของบริษัท และสุดท้ายคือความไม่รู้ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และนอกจากนี้ยังมีการทุจริตในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการบัญชี อันได้แก่ การจัดเก็บรายได้ การออกใบเสร็จรับเงิน การจัดทำบัญชีหรือรายงานสถานะทางการเงินไม่เป็นปัจจุบัน การจัดทำบัญชีหรือรายงานสถานะทางการเงินไม่ถูกต้อง การเบิกจ่ายโดยไม่มีหลักฐานในการเบิกจ่าย การส่งจ่ายหรือใช้เช็คโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ นอกจากการเบิกจ่ายเงินโดยไม่มีรายการในข้อบังคับงบประมาณแล้ว สภาพการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประกอบด้วย การรับเงินสินบนของเจ้าหน้าที่และผู้บริหาร การเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง การแฝงการหาคะแนนเสียงทางการเมืองโดยใช้งบประมาณของท้องถิ่น การประพฤติปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามจริยธรรมขององค์กร การปลอมแปลงเอกสารและรายงานเท็จ การนำของหลวงไปใช้ส่วนตัว และการปิดบังข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน รวมไปถึงการนำหวัคະແນไปท่องเที่ยวเพื่อหาคะแนนเสียงทางการเมือง โดยอาศัยงบประมาณของทางราชการ (Kovit Puang-ngam et al., 2006)

จากสภาพปัญหาการทุจริตข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประกอบด้วยผลประโยชน์จำนวนมาก อันเนื่องมาจากงบประมาณที่ได้รับและทรัพยากรของท้องถิ่นที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้มีคนจำนวนมากมุ่งหวังที่จะเข้ามามีตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น จนในบางครั้งเกิดความขัดแย้งจนถึงขนาดใช้กำลังเข้าทำร้ายเช่นฆ่าทำลายฝ่ายตรงข้าม เพื่อให้ได้เข้ามาเป็นนักการเมืองท้องถิ่น และเมื่อเข้ามามีตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มักจะเริ่มบทบาท “ผู้รับเหมาก่อสร้าง” ที่ตามมาด้วยการ “ฮั้ว” ซึ่งการฮั้วนั้นมี 3 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 การฮั้วแบบปกปิด คือ การใช้วิธีตัดขอยางไม่ให้มีราคาที่สูงมากแล้วใช้วิธีการตกลงราคาแล้วให้กลุ่มเดียวกันรับงาน รูปแบบที่ 2 การฮั้วแบบกีดกัน โดยจะมีการใช้อิทธิพลเพื่อกีดกันผู้รับเหมารายอื่นไม่ให้สามารถเข้าร่วมยื่นซองประกวดราคาได้ และรูปแบบที่ 3 คือ การฮั้วแบบเปิดเผย คือ การเสนอเงินให้กับคู่แข่งรายอื่นเพื่อให้ถอนตัวจากการเสนองานโดยการเสนอให้เงินตอบแทนร้อยละ 10 ของราคากลาง และมีการให้เปอร์เซ็นต์กับเจ้าหน้าที่ ๆ ดำเนินการซึ่งโดยทั่วไปจะมีอยู่ 3 คน คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วนการโยธา เพื่อเป็นการตอบแทนด้วย ปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ลุกลามและแพร่ขยายหนักขึ้นทุกขณะ โดยมีการให้สินบนกับนักการเมืองและข้าราชการในท้องถิ่นในอัตรา

ที่สูงกว่าร้อยละ 20 ได้สะท้อนให้เห็นถึงการแผ่รากลึกที่จะกัดกร่อนสังคมไทยให้ตายไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งอุปสรรคสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน คือ ค่านิยมของสังคม ของรัฐบาล ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย ที่มองว่าการคอร์รัปชันไม่ใช่เรื่องเสียหาย สังคมยอมรับนับถือคนที่มีเงินและอำนาจโดยไม่เกี่ยงว่าจะได้มาด้วยวิธีใด หากไม่สามารถจะหยุดยั้งให้ทุเลาเบาบางลงไปได้ก็จะเป็นปัญหาสังคมในระยะยาว ซึ่งเป็นปัญหาที่ทางสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการประพฤติทุจริตแห่งชาติต้องเข้ามาจัดการแก้ไข และแม้หลายฝ่ายจะมองว่าการทุจริตในบางเรื่องเป็นคดีเล็ก ๆ แต่ถ้ามองให้ลึกลงไปจะพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นฐานการเมืองที่ทุจริตกันเป็นทอด ๆ จนไปสู่ระดับชาติ เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐานเสียงของพรรคการเมือง ขณะที่การเมืองระดับชาติก็ให้การปกป้องคุ้มครององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะพึ่งพาอาศัยกันและกัน โดยเฉพาะในช่วงของการเลือกตั้งนักการเมืองท้องถิ่น เช่น นายกองค์การปกครองส่วนจังหวัดก็จะมีพรรคการเมืองหนุนหลัง และกลายเป็นหัวคะแนนให้กับพรรคการเมืองเมื่อถึงคราวเลือกตั้งใหญ่ ถ้าหากหยุดยั้งการทุจริตในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ก็จะส่งผลไปสู่การลดการทุจริตในโครงการใหญ่ ๆ ไปได้มาก เพราะโครงการที่ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นส่วนหนึ่งจะเป็นงบประมาณมาจากโครงการที่เกิดขึ้นจากนโยบายทางการเมืองของภาครัฐนั่นเอง (Boriboon Raksadee, 2007)

อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาเห็นว่า สาเหตุพื้นฐานที่ก่อให้เกิดการทุจริตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ว่าจะอธิบายโดยอาศัยหลักทางทฤษฎีในแง่มุมใด นอกเหนือจากการขาดจิตสำนึกในตัวผู้ทุจริตเองแล้ว ส่วนสำคัญก็มาจากแรงผลักดันจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการบีบคั้นให้คนในสังคมแปรเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทิศทางดังกล่าว ประกอบกับการที่กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับกฎหมายเปิดช่องทางให้เกิดการทุจริต กล่าวคือ เพราะบังคับใช้ที่ไร้ประสิทธิภาพจึงทำให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้น ตลอดจนไม่มีมาตรการป้องกันปราบปรามทุจริตอย่างจริงจัง ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นภาพสะท้อนมาตรการป้องกันการทุจริตเพื่อสร้างจิตสำนึกผู้บริหาร พนักงาน บุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นการปฏิบัติงานเป็นการตอบสนองนโยบายการปราบปรามการทุจริตของรัฐบาล ปัจจุบันที่บรรจุเป็นวาระแห่งชาติ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและการกำหนดนโยบายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษารูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะมุ่งเน้นการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและการกำหนดนโยบายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเลือกประชากรที่จะทำการศึกษา ได้แก่ เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 19 แห่ง ของจังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นประชากรและกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 500 คน แบบเจาะจง ระยะเวลาดำเนินการวิจัยเริ่มตั้งแต่เดือน พฤษภาคม – กันยายน พ.ศ.2562 รวมระยะเวลา 5 เดือน

ทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน

คอร์รัปชัน (Corruption) มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า Corruptio เป็นคำที่รู้จักกันดีทั่วไปมานาน แต่ความหมายของคำนี้มีหลากหลายต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์การใช้ หลักการหรือมุมมองในการศีลธรรม ทางการเมืองหรือทางเศรษฐศาสตร์ (Sung, 2002) ในมุมมองของพฤติกรรมหรือการกระทำนั้น คอร์รัปชันอาจจัดเป็นอาชญากรรม (crime) ประเภทหนึ่ง ในบางกรณีคอร์รัปชันอาจจะถูกมองในความหมายที่แคบและต่างจากการโกง ยักยอก รีดไถ การขู่ โดยมองว่าคอร์รัปชันเป็นการกระทำของคนสองฝ่ายที่หาประโยชน์ร่วมกันจากฝ่ายที่สาม เช่น การติดสินบน (Blumer, 1971)

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

Friedrich (1963) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนรัฐชาติด้วยซ้ำ เพราะ “การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นลูกหลานของชุมชนโบราณ และมันสะท้อนประวัติศาสตร์ธรรมชาติของมนุษย์ยิ่งกว่าส่วนใด ๆ ของอารยธรรมสมัยใหม่” ฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่เขตการปกครองที่รัฐแบ่งออกเป็นส่วน ๆ เพียงเพื่อความสะดวกในการบริหารหรือการจัดการด้านการศึกษา แต่มันเป็นส่วนของรัฐบาลของชาติที่ท้องถิ่นไม่เคยยอมยกให้แก่รัฐ แต่ชุมชนซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่นได้รักษาไว้ตลอดมา มีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ๆ ในท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ ถ้ามีมากพอจะส่งผลให้เกิดความตึงเครียด และทำให้การเมืองการปกครองในท้องถิ่นมีชีวิตชีวา ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา เพราะการเข้าสู่วิถีการเมืองเป็นถนนสายหนึ่งที่จะนำไปสู่เมืองประชาธิปไตย (Uthai Hiranto, 1980) โดยการปกครองท้องถิ่นจะทำให้คนเข้าสู่สภาพการเมือง เดินไปสู่การเมืองเอาใจใส่ต่อการเมือง มีความรู้สึกว่าตนเองจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องไม่โดยตรงก็โดยอ้อมกับการเมือง เห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องสำคัญที่สมควรจะอุทิศเวลาให้ตามสมควร การบริหารกิจการท้องถิ่นมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างทันตาเห็นมากกว่าการบริหารงานของรัฐ (Kovit Puang-ngam et al., 2006)

สรุป องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นมาจากหลักการกระจายอำนาจ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (ถูกยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2550) ที่มีเจตนาให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ภายใต้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เพื่อแบ่งเบาภาระการบริหารงานของรัฐบาลโดยให้อำนาจจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเอง ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีความเป็นอิสระภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง เป็นนิติบุคคล เป็นเอกเทศโดยมีกฎหมายแยกจากส่วนกลาง มีคณะผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง การวางแผนนโยบาย และการบริหารงานเป็นของตนเอง ไม่ต้องรับคำสั่งจากราชการส่วนกลาง

วิธีดำเนินการวิจัย

แนวทางการวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงสำรวจ (survey research) มีแบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลกับประชากรเป้าหมายข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างประชาชนพื้นที่เทศบาล และ อบต. จังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 19 แห่ง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง ประชาชนพื้นที่เทศบาล และ อบต. จังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 19 แห่ง จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 500 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเป็นแบบสอบถาม ซึ่งมีลักษณะคำถามปลายเปิดแบ่งออกเป็น 3 ส่วน

1. แบบสอบถามที่เกี่ยวข้องกับภูมิหลังของบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ รายได้ ระดับการศึกษา และ อาชีพ

2. แบบสอบถามที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ได้แก่ 1) ด้านบุคคล 2) ด้านกระบวนการ 3) ด้านวิธีดำเนินการ 4) การสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือ

3. แบบสอบถามที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ 1) กระบวนการกำหนดนโยบาย 2) การแสวงหาทางเลือก 3) การพัฒนาทางเลือก 4) ปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ 5) ปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง 6) ปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง 7) ปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร

การวิเคราะห์ข้อมูล

สถิติที่นำมาใช้วิเคราะห์ข้อมูลนั้นสามารถแยกอธิบายลักษณะการใช้สถิติต่าง ๆ ดังนี้

1. สถิติเชิงพรรณนา ใช้เพื่อให้ทราบลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้การแจกแจงความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percent) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

2. สถิติเชิงอนุมานใช้ในการวิเคราะห์เพื่อทดสอบสมมติฐาน ความสัมพันธ์ของตัวแปรโดยใช้สถิติการวิเคราะห์โมเดลลิซเรล (Lisrel Model)

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาค้นคว้าเรื่อง การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถสรุปผลได้ดังนี้

1. ระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 ระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านบุคคล

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านบุคคล อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า การประพฤติมิชอบในการปฏิบัติ ด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมา คือ เบียดบังทรัพย์สิน เวลาของทางราชการ ส่วนผู้บังคับบัญชามีการคอร์รัปชันให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยเห็นเป็นตัวอย่างนั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่น ๆ

1.2 ระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านกระบวนการ

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านกระบวนการ อยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ไม่สามารถตรวจสอบการทุจริตได้อย่างจริงจัง มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมา คือ การทำลายระบบการตรวจสอบการปฏิบัติงาน ส่วนการปรับแก้ระเบียบ ข้อบังคับ หรือขั้นตอนต่าง ๆ ที่ทำให้มีข้อจำกัดในการตรวจสอบนั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่น ๆ

1.3 ระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านวิธีดำเนินการ

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านวิธีดำเนินการ อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ขาดระบบการดำเนินการติดตามประเมินเพื่อนำมาใช้กับภารกิจที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ ส่วนใช้ช่องโหว่ทางกฎหมาย เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว นั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ

1.4 ระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือเป็นรายข้อ

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือเป็นรายข้อ อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า แปลงนโยบายผลประโยชน์ซับซ้อนขึ้นมา เพื่อการคอร์รัปชัน มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ สร้างหลักฐานที่เป็นเท็จ เพื่อเบิกจ่ายงบประมาณ ส่วนการแสวงหาโครงการที่จะได้ผลประโยชน์ หรือจัดตั้งโครงการใหม่ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ นั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ

ระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านกระบวนการกำหนดนโยบาย

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านกระบวนการกำหนดนโยบาย อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า การรวบรวม หาสาเหตุของปัญหา มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ส่วน การกำหนดเป้าหมาย แนวทางที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาอย่างชัดเจน นั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ

2. ระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการแสวงหาทางเลือก

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการแสวงหาทางเลือก อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า เลือกทางเลือกที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหา มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ การจำแนกลำดับชั้นของทางเลือกแก้ไขปัญหา ส่วนการพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสมโดยการจัดเรียงลำดับนั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ

3. ระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการพัฒนาทางเลือก

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการพัฒนาทางเลือก อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า การเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นของทางเลือกแต่ละทาง มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ ประเมินผล เพื่อหาจุดแข็งและจุดอ่อนของแนวทางที่เลือก ส่วน ทดลองใช้ทางเลือกที่ได้จัดลำดับไว้แล้ว นั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ

4. ระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ นโยบายการจัดสรรผลประโยชน์ของหน่วยงาน ที่มีผลต่อส่วนรวม ส่วน การนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานนั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ

5. ระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมการเมือง

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมการเมือง อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า การประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ วัฒนธรรม ค่านิยมในท้องถิ่น ส่วน ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่น ๆ

6. ระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า การแสดงออกทางการเมืองของคนในท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ การร่วมกิจกรรมของชุมชนของคนในท้องถิ่น ส่วน การจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองของคนในท้องถิ่นนั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่น ๆ

7. ระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า เทคนิคการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ การตัดสินใจในระดับต่างๆ ของหน่วยงาน เพื่อกำหนดนโยบาย ส่วน โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่น ๆ

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์ประกอบด้านบุคคล ที่มีข้อคำถาม 5 ข้อ มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบตั้งแต่ 0.41 ถึง 0.74 เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าตัวแปรที่ 5 เบียดบังทรัพย์สิน เวลาของทางราชการมีน้ำหนักสูงสุด รองลงมา คือ ตัวแปรที่ 1 ผู้บังคับบัญชามีการคอร์รัปชันให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยเห็นเป็นตัวอย่าง และต่ำสุด คือ ตัวแปรที่ 3 ระบบความสัมพันธ์ของเจ้านายและลูกน้องสามารถแบ่งปันผลประโยชน์กันได้

องค์ประกอบด้านกระบวนการ ที่มีข้อคำถาม 4 ข้อ มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบตั้งแต่ 0.27 ถึง 0.80 เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ตัวแปรที่ 3 การปรับแก้ระเบียบ ข้อบังคับ หรือขั้นตอนต่าง ๆ ที่ทำให้มีข้อจำกัดในการตรวจสอบมีน้ำหนักสูงสุด รองลงมา คือ ตัวแปรที่ 4 การทำลายระบบการตรวจสอบการปฏิบัติงานและต่ำสุด คือ ตัวแปรที่ 1 ระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ไม่สามารถตรวจสอบการทุจริตได้อย่างจริงจัง

องค์ประกอบด้านวิธีดำเนินการ ที่มีข้อคำถาม 5 ข้อ มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบตั้งแต่ 0.29 ถึง 1.01 เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ตัวแปรที่ 2 ปรับเปลี่ยนการใช้เงินงบประมาณเพื่อนำมาใช้กับภารกิจที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้มีน้ำหนักสูงสุดรองลงมา คือ ตัวแปรที่ 4 การสมยอม (การฮั้ว) การประมูลโดยมีผลประโยชน์ร่วมกัน และต่ำสุด คือ ตัวแปรที่ 3 ใช้ช่องโหว่ทางกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว

องค์ประกอบด้านการสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือ ที่มีข้อคำถาม 4 ข้อ มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบตั้งแต่ 0.34 ถึง 0.66 เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ตัวแปรที่ 1 สร้างหลักฐานที่เป็นเท็จเพื่อเบิกจ่ายงบประมาณมีน้ำหนักสูงสุดรองลงมา คือ ตัวแปรที่ 2 การใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง เพื่อการเรียกรับสินบน และต่ำสุด คือ ตัวแปรที่ 4 แปลงนโยบายผลประโยชน์ซับซ้อนขึ้นมาเพื่อการคอร์รัปชัน

โมเดลองค์ประกอบการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 4 องค์ประกอบ จำนวน 18 ตัวแปร โดยองค์ประกอบด้านกระบวนการมีค่าน้ำหนักมากที่สุด คือ เท่ากับ 0.98 และมีค่าความแปรปรวนร่วมกับองค์ประกอบเท่ากับ 0.82 รองลงมาคือ ด้านบุคคลมีค่าน้ำหนัก เท่ากับ 0.89 และมีค่าความแปรปรวนร่วมกับองค์ประกอบเท่ากับ 0.65 ส่วนองค์ประกอบด้านการสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือมีค่าน้ำหนักน้อยที่สุด โดยมีค่าน้ำหนัก เท่ากับ 0.45 และมีค่าความแปรปรวนร่วมกับองค์ประกอบ เท่ากับ 0.38

2.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์ประกอบ ด้านกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีข้อคำถาม 4 ข้อ มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบตั้งแต่ 0.33 ถึง 0.88 เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าตัวแปรที่ 3 การวางแผนทางแก้ไขปัญหามีน้ำหนักสูงสุดรองลงมา คือตัวแปรที่ 1 การรวบรวม หาสาเหตุของปัญหาและต่ำสุด คือตัวแปรที่ 2 การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

องค์ประกอบด้านการแสวงหาทางเลือก ที่มีข้อคำถาม 4 ข้อ มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบตั้งแต่ 0.10 ถึง 0.9 เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าตัวแปรที่ 4 การตรวจสอบทางเลือกในการแก้ไขปัญหาย่างชัดเจน มีน้ำหนักสูงสุดรองลงมา คือตัวแปรที่ 3 เลือกทางเลือกที่ดีที่สุดในการแก้ไขและต่ำสุด คือตัวแปรที่ 2 การพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสม โดยการจัดเรียงลำดับ

องค์ประกอบ ด้านการพัฒนาทางเลือก ที่มีข้อคำถาม 4 ข้อ มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบตั้งแต่ 0.๒๑ถึง 0.64 เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าตัวแปรที่ 3การเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นของทางเลือกแต่ละทางมีน้ำหนักสูงสุดรองลงมา คือตัวแปรที่ 2 นำผลการทดลองเข้ามาหาและต่ำสุด คือตัวแปรที่ 4 ประเมินผล เพื่อหาจุดแข็งและจุดอ่อนของแนวทางที่เลือก

องค์ประกอบ ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะที่มีข้อคำถาม 3 ข้อ มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบตั้งแต่ 0.34 ถึง 0.66 เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าตัวแปรที่ 1 นโยบายการจัดสรรผลประโยชน์ของหน่วยงาน ที่มีผลต่อส่วนรวมมีน้ำหนักสูงสุดรองลงมา คือตัวแปรที่ 2 การนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานและต่ำสุด คือตัวแปรที่ 3 การมีส่วนร่วมทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

องค์ประกอบด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมการเมืองที่มีข้อคำถาม 4 ข้อ มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบตั้งแต่ 0.31 ถึง 0.81 เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าตัวแปรที่ 2 วัฒนธรรม ค่านิยมในท้องถิ่นมีน้ำหนักสูงสุดรองลงมา คือตัวแปรที่ 3 ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในท้องถิ่นและต่ำสุด คือตัวแปรที่ 1 จารีตประเพณีในท้องถิ่น

องค์ประกอบด้านปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ที่มีข้อคำถาม 4 ข้อ มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบ ตั้งแต่ 0.32 ถึง 0.73 เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าตัวแปรที่ 1 การใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนมีน้ำหนักสูงสุดรองลงมา คือตัวแปรที่ 4 การแสดงออกทางการเมืองของคนในท้องถิ่นและต่ำสุด คือตัวแปรที่ 2 การรวมกิจกรรมของชุมชนของคนในท้องถิ่น

โมเดลองค์ประกอบการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 7 องค์ประกอบ จำนวน 27 ตัวแปร โดยองค์ประกอบด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะมีค่าน้ำหนักมากที่สุด คือ เท่ากับ 0.98 และมีค่าความแปรปรวนร่วมกับองค์ประกอบเท่ากับ 0.99 รองลงมาคือ ด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมการเมืองมีค่าน้ำหนัก เท่ากับ 0.96 และมีค่าความแปรปรวนร่วมกับองค์ประกอบเท่ากับ 0.97 ส่วนองค์ประกอบด้านการแสวงหาทางเลือกมีค่าน้ำหนักน้อยที่สุด โดยมีค่าน้ำหนัก เท่ากับ 0.62 และมีค่าความแปรปรวนร่วมกับองค์ประกอบ เท่ากับ 0.74

3. รูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสัมพันธ์ทางบวกมีค่าอยู่ระหว่าง 0.009 ถึง 0.928 โดยค่าสัมประสิทธิ์ตัวแปรสูงสุดคือ ด้านปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ รองลงมาคือ ด้านกระบวนการกำหนดนโยบายกับการกำหนดนโยบายสาธารณะส่วน ด้านกระบวนการกับด้านกระบวนการ มีค่าความสัมพันธ์ต่ำสุด โดยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายมากที่สุด คือ ตัวแปรด้านกระบวนการ มีอิทธิพลทางอ้อมต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยมีค่าอิทธิพลรวมเท่ากับ 0.57 รองลงมาคือ ตัวแปรด้านกระบวนการกำหนดนโยบายมีอิทธิพล ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยมีค่าอิทธิพลรวมเท่ากับ 0.52 ตัวแปรด้านปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารมีอิทธิพล ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยมีค่าอิทธิพลรวมเท่ากับ 0.24 ตัวแปรด้านวิธีดำเนินการและตัวแปรด้านบุคคลมีอิทธิพลทางอ้อม ต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยมีค่าอิทธิพลรวมเท่ากับ 0.22 ตัวแปรด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง ตัวแปรด้านการพัฒนาทางเลือก ตัวแปรด้านการสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือ มีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยมีค่าอิทธิพลรวมเท่ากับ 0.13 ตัวแปรด้านการแสวงหาทางเลือกมีอิทธิพล ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยมีค่าอิทธิพลรวมเท่ากับ 0.05 ตัวแปรด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ และตัวแปรด้านปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง มีอิทธิพลทางอ้อมต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยมีค่าอิทธิพลรวมเท่ากับ 0.01 ค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ของโมเดลโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่นำมาศึกษาสามารถอธิบายความแปรปรวนการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ร้อยละ 71 และค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ของตัวแปรภายในแต่ละตัวสามารถอธิบายความแปรปรวน ของด้านกระบวนการกำหนดนโยบาย ด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง ด้านการพัฒนาทางเลือก ด้านการแสวงหาทางเลือก ด้านปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ ด้านปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้ร้อยละ 1.19, 0.92, 0.79, 0.75, 0.59, 0.44, 0.44 ตามลำดับ

อภิปรายผล

1. ระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากทั้ง 4 ด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือ ด้านวิธีดำเนินการ ด้านบุคคล และ ด้านกระบวนการ ตามลำดับดังนี้ ผู้วิจัยจึงขออภิปรายผลการวิจัยดังนี้

ด้านการสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือ เป็นด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดอาจเป็นเพราะว่า การสร้างหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือ นั้น เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องสามารถทำได้โดยให้เหตุผลว่าเพื่อทำให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งที่โดยความเป็นจริงแล้วเป็นการเอื้อผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องไม่ว่าจะเป็นการสร้างหลักฐานที่เป็นเท็จเพื่อเบิกจ่ายงบประมาณ การแสวงหาโครงการที่จะได้ผลประโยชน์หรือจัดตั้งโครงการใหม่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ การแปลงนโยบายผลประโยชน์ซับซ้อนขึ้นมาเพื่อการคอร์รัปชันหรือแม้แต่การใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อการเรียกรับสินบน

ด้านกระบวนการ เป็นด้านที่มีค่าเฉลี่ยเป็นอันดับสุดท้าย แต่ก็ยังถือว่าค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก อาจเป็นเพราะว่าคำถามในด้านนี้ส่วนใหญ่จะเน้นในเรื่องของการตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นในเรื่องระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ไม่สามารถตรวจสอบการทุจริตได้อย่างจริงจังการแทรกแซงหรือไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลกับองค์กรหรือเครือข่ายที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปรับแก้ระเบียบข้อบังคับ หรือขั้นตอนต่างๆที่ทำให้มีข้อจำกัดในการตรวจสอบการทำลายระบบการตรวจสอบการปฏิบัติงานซึ่งในการกระทำดังกล่าวส่วนมากจะไม่กระทำโดยเปิดเผยจะทราบเฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเท่านั้นจึงทำให้ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จะไม่ทราบข้อมูลในส่วนนี้

ระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมทั้ง 7 ด้าน อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากทั้ง 7 ด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะด้านการพัฒนาทางเลือก ด้านบุคคล ด้านกระบวนการกำหนดนโยบาย ด้านปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้านปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร ด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมการเมือง และด้านการแสวงหาทางเลือก ตามลำดับ ไม่สอดคล้องกับ Anusorn Limmanee et al. (2004) ที่พบว่า ด้านที่มีระดับปัญหาทุจริตมากที่สุด คือ ด้านการบริหารบุคคล รองลงมาคือ ด้านการจัดทำแผนงานโครงการ ด้านงบประมาณ ด้านการเงินและพัสดุ และด้านการตรวจสอบภายใน

ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ เป็นด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด อาจเป็นเพราะว่าในการกำหนดนโยบายนั้นจะต้องมีการให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมในระบบการเมือง เพราะถือว่ามีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายเป็นอย่างยิ่งไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการจัดสรรผลประโยชน์ของหน่วยงานที่มีผลต่อส่วนรวม การนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ถือว่ามีความจำเป็นที่สุดในการกำหนดนโยบาย

ด้านการแสวงหาทางเลือก เป็นด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดแต่ก็ยังอยู่ในระดับมากอาจเป็นเพราะว่า ด้านการแสวงหาทางเลือกมีลักษณะใกล้เคียงกับการพัฒนาทางเลือก ไม่ว่าจะเป็นการจำแนกลำดับชั้นของทางเลือกแก้ไข ปัญหา การพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสม โดยการจัดเรียงลำดับทางเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหา หรือการตรวจสอบทางเลือกในการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โมเดลองค์ประกอบการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายมี 4 องค์ประกอบ จำนวน 18 ตัวแปร โดยองค์ประกอบด้านกระบวนการมีค่าน้ำหนักมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านบุคคล ด้านวิธีดำเนินการส่วนองค์ประกอบด้านการสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือมีค่าน้ำหนักน้อยที่สุด ดังนั้นผู้วิจัยจึงขออภิปรายผลการวิจัยดังนี้

ด้านกระบวนการ มีค่าน้ำหนักมากที่สุด อาจเป็นเพราะว่า กระบวนการถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการทำงาน ถ้ามีกระบวนการที่ดี การปฏิบัติหรือการทำงานก็จะสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ในด้านนี้ส่วนใหญ่จะเน้นในเรื่องของการตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นในเรื่องระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ไม่สามารถตรวจสอบการทุจริตได้อย่างจริงจังการแทรกแซงหรือไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลกับองค์กรหรือเครือข่ายที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปรับแก้ระเบียบข้อบังคับ หรือขั้นตอนต่างๆที่ทำให้ข้อจำกัดในการตรวจสอบการทำลายระบบการตรวจสอบการปฏิบัติงาน

ด้านการสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือเป็นด้านที่มีค่าน้ำหนักเป็นอันดับสุดท้ายอาจเป็นเพราะว่าการสร้างหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือนั้น เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องสามารถทำได้โดยให้เหตุผลว่าเพื่อทำให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งที่โดยความเป็นจริงแล้วเป็นการเอื้อผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องไม่ว่าจะเป็นการสร้างหลักฐานที่เป็นเท็จเพื่อเบิกจ่ายงบประมาณ การแสวงหาโครงการที่จะได้ผลประโยชน์หรือจัดตั้งโครงการใหม่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ การแปลงนโยบายผลประโยชน์ซับซ้อนขึ้นมาเพื่อการคอร์รัปชันหรือแม้แต่การใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง เพื่อการเรียกรับสินบนจึงทำให้การให้ความสำคัญกับด้านนี้น้อยกว่าด้านอื่น ๆ สอดคล้องกับ Duanghatai Intachai (2010) พบว่าสาเหตุสำคัญในการทุจริตคอร์รัปชันการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่เกิดจากพฤติกรรมการรู้เห็นเป็นใจทั้งฝ่าย ทั้งนักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น รายรับจากการรับราชการไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย และความบกพร่องของระบบบริหารราชการ เกิดจากการที่กฎหมายให้อำนาจผู้บริหารในการใช้ดุลพินิจมากเกินไป รวมถึงกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ข้อบังคับต่าง ๆ ไม่รัดกุมหรือไม่มีการรักษาให้เป็นไปตามกฎหมาย

โมเดลองค์ประกอบที่กำหนดนโยบายมี 7 องค์ประกอบ จำนวน 27 ตัวแปร โดยองค์ประกอบด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะมีค่าน้ำหนักมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมการเมือง และ ด้านปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านการพัฒนาทางเลือกและด้านปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับ ฝ่ายบริหารด้านกระบวนการกำหนดนโยบาย ส่วนองค์ประกอบด้านการแสวงหาทางเลือกมีค่าน้ำหนักน้อยที่สุดดังนั้นผู้วิจัยจึงขออภิปรายผลการวิจัยดังนี้

ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะมีค่าน้ำหนักมากที่สุด อาจเป็นเพราะว่า ในการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การเมืองต้องถือได้ว่ามีอิทธิพลเป็นอันดับต้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการจัดสรรผลประโยชน์ของหน่วยงาน ที่มีผลต่อส่วนรวม การนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังนั้นในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองเป็นอย่างยิ่ง

ด้านการแสวงหาทางเลือก เป็นด้านที่มีค่าน้ำหนักเป็นอันดับสุดท้ายอาจเป็นเพราะว่าการแสวงหาทางเลือกนั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับการพัฒนาทางเลือก ไม่ว่าจะเป็นการจำแนกลำดับชั้นของทางเลือกแก้ไขปัญหา การพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสม โดยการจัดเรียงลำดับทางเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหา หรือการตรวจสอบทางเลือกในการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน

3. รูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวแปรที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 มีทั้งหมด 11 ด้าน เรียงลำดับจากด้านที่มีค่าอิทธิพลรวมมากที่สุด ได้แก่ ตัวแปรด้านกระบวนการตรวจสอบการกำหนดนโยบาย ตัวแปรด้านปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารตัวแปรด้าน

บุคคล ตัวแปรด้านวิธีดำเนินการตัวแปรด้านการสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือ ตัวแปรด้านการพัฒนาทางเลือก ตัวแปรด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองตัวแปรด้านการแสวงหาทางเลือกตัวแปรด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะตัวแปรด้านปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ของโมเดลโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำมาศึกษาสามารถอธิบายความแปรปรวนการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร้อยละ 71และค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ของตัวแปรภายในแต่ละตัวสามารถอธิบายความแปรปรวนของ ด้านกระบวนการกำหนดนโยบาย ด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง ด้านการพัฒนาทางเลือก ด้านการแสวงหาทางเลือกด้านปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ ด้านปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ร้อยละ 1.19, 0.92, 0.79, 0.75, 0.59, 0.44, 0.44 ผู้วิจัยจึงขออภิปรายผลการวิจัยดังนี้

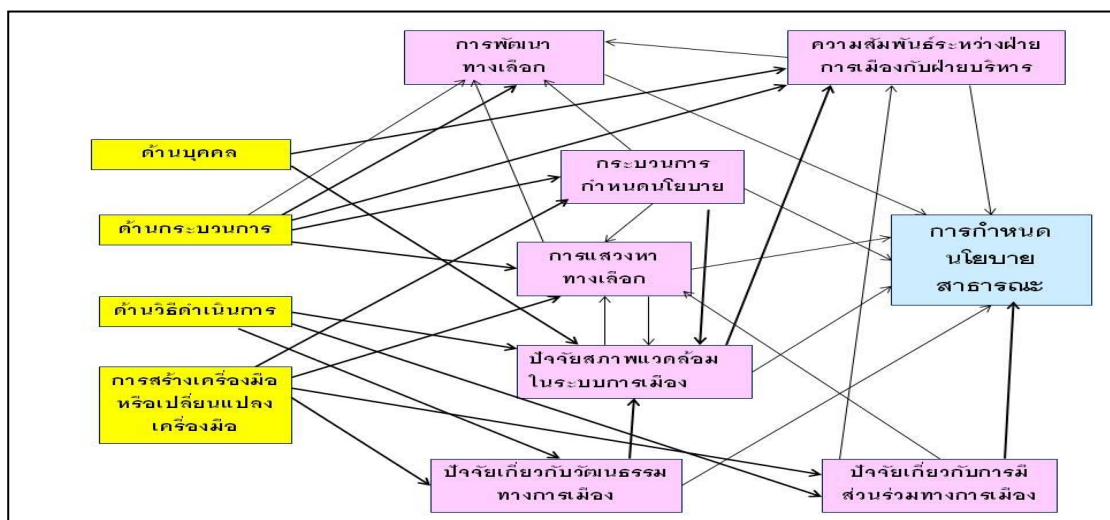
ตัวแปรด้านกระบวนการเป็นด้านที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด เพราะการทุจริตเชิงนโยบายเป็นการแสวงหาประโยชน์หรือการเอื้อประโยชน์ให้กับตัวเองและพวกพ้องอย่างเป็นกระบวนการโดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายหรือการตีความโดยใช้กฎระเบียบต่าง ๆ จากผิดเป็นถูกซึ่งการดำเนินการต่าง ๆ จะเกิดขึ้นภายใต้ช่องโหว่ของกฎหมายและส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมและขัดต่อหลักธรรมาภิบาลที่ตีสอนจากนั้นการทุจริตเชิงนโยบายยังมีลักษณะซับซ้อนและแยบยลโดยผู้กระทำการทุจริตจะเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกลุ่มทุนธุรกิจซึ่งเป็นเครือข่ายและพวกพ้องของนักการเมืองและกลุ่มข้าราชการโดยมีนักการเมืองซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นเป็นตัวการสำคัญในการกำหนดนโยบายที่ให้ความเห็นชอบอนุมัติหรืออนุญาตเกี่ยวกับการดำเนินโครงการลงทุนของรัฐขนาดใหญ่ (Mega Project) และโครงการของรัฐบาลที่ใช้จ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดินจำนวนมากทั้งนี้โดยมีเจตนาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง

การทุจริตเชิงนโยบายเป็นการทุจริตที่ถูกสร้างขึ้นมาให้เสมือนว่ามีความชอบธรรมผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีความสมเหตุสมผลโดยการนำเอาข้อมูลหลักฐานหรือเหตุผลทางวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการสร้างความน่าเชื่อถือหรือความชอบธรรมของนโยบายโดยการสร้างกฎหมายขึ้นมารองรับเพื่อให้ให้นโยบายนั้น ๆ มีความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นในการกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันจะต้องเริ่มตั้งแต่การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายเพื่อให้การปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายได้ผลและมีประสิทธิภาพต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเปิดเผยข้อมูลการทุจริตหรือการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐควรกำหนดหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละฉบับในเว็บไซต์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการพิจารณาร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาในแต่ละขั้นตอนได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึงเพิ่มบทลงโทษกรณีการสมคบคิดกันทุจริตโดยกำหนดให้เป็นความผิดตามแนวทางของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อให้สามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีการสมคบคิดกันทุจริตได้ ทางด้านจริยธรรมของนักการเมืองควรกำหนดให้เมืองค์กรและหน่วยงานที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งนี้หากอาศัยเกณฑ์เฉพาะความผิดในทางกฎหมายอาญาเพียงอย่างเดียวมาใช้จะทำให้กระบวนการในการพิจารณาและการรวบรวมพยานหลักฐานมีข้อจำกัดในการเอาผิดต่อฝ่ายการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องและควรส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบเฝ้าระวังรายงานผลสู่

สาธารณะรวมทั้งการร่วมสร้างค่านิยมและทัศนคติที่ดีในการต่อต้านการทุจริต สอดคล้องกับ Panu Lawakul (2002) อธิบายถึง รูปแบบของการคอร์รัปชันนั้นจะแปรเปลี่ยนไปตามโอกาสที่เกิดขึ้น เข้าทำนองที่ว่าไม่เกิดก็ไม่ทำเป็นส่วนใหญ่ (กรณีตามน้ำ) และก็มีกลุ่มบุคคลอีกกลุ่ม ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นฝ่ายบริหารมักจะร่วมมือกับผู้รับเหมาหรือกลุ่มสมาชิก อบต. ของตัวเองทำกันหลายคน (กรณีทวนน้ำ) นั้นหมายความว่า ตั้งใจที่จะโกงและพร้อมที่จะกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ของตัวเอง โดยได้เสนอแนวทางการแก้ไข 3 มาตรการด้วยกัน คือ 1) มาตรการด้านบุคคล ควรปลูกฝังจิตสำนึก และมีการ อบรมอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และควรต่อต้านผู้ที่กระทำการคอร์รัปชันโดยไม่ให้สิทธิใด ๆ ในสังคมอีก ถ้ามีการถูกจับ ได้ 2) มาตรการทางด้านการบริหารควรจะแก้ไขกฎระเบียบและกฎหมายที่บังคับใช้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบ ที่บังคับใช้กับราชการ หรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และ 3) มาตรการเกี่ยวกับปัจจัย ภายนอกและปัจจัยแวดล้อมที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการคอร์รัปชันของข้าราชการ ควรมีการตั้งกระบวนการตรวจสอบที่ ชัดเจน รวมไปถึงเรื่องการปลูกฝังของค่านิยมและวัฒนธรรมประเพณี ปลูกฝังจิตใจและจิตสำนึกให้ทราบถึงผลเสียที่จะ เกิดขึ้นต่อผู้อื่นและต่อตนเองจากการกระทำคอร์รัปชัน

สรุปผล

สรุปเป็นโมเดลโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังภาพ



ภาพที่ 1 โมเดลโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากการศึกษาพบว่าตัวแปรด้านกระบวนการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด แต่ในตัวแปรด้านนี้ตัวแปรที่มีคะแนนเฉลี่ยระดับการปฏิบัติ มากที่สุดคือ ระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ไม่สามารถตรวจสอบการทุจริตได้อย่างจริงจัง ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ ควรที่จะต้องมีการจัดระบบการกำกับ ติดตาม

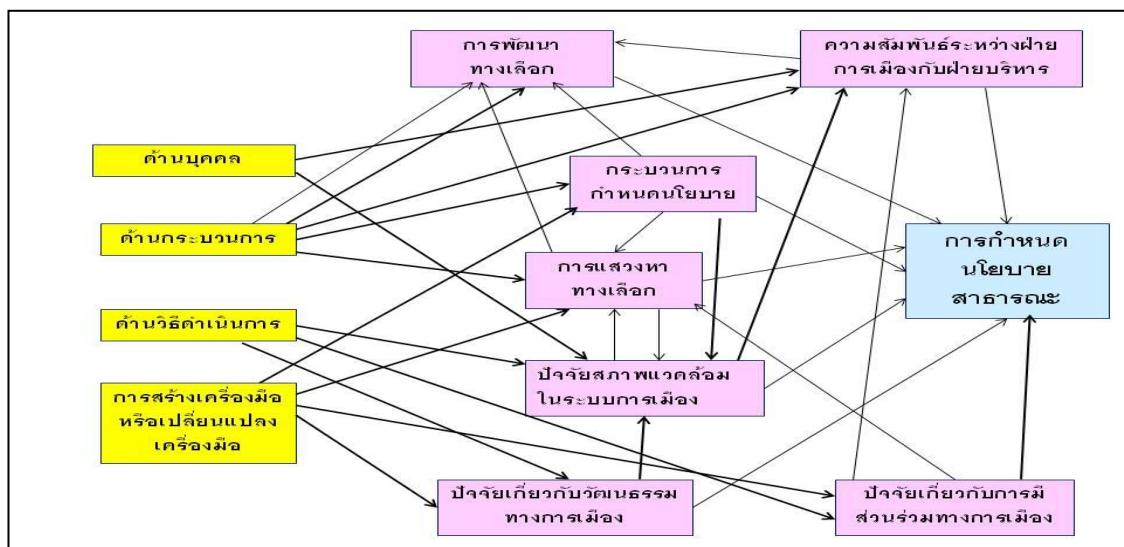
ตรวจสอบ ให้เป็นรูปแบบที่ชัดเจน และมีการชี้แจงระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบให้แก่ผู้ที่มีหน้าที่หรือเกี่ยวข้อง เข้าใจในวิธีการปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับผู้บริหารจะต้องดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา เพื่อให้เกิดประโยชน์ ต่อทางราชการอย่างสูงสุด

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีศึกษาพัฒนารูปแบบระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพเจาะลึกรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายในมิติต่าง ๆ

องค์ความรู้ใหม่

องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัยครั้งนี้ สามารถนำเสนอในรูปแบบโครงสร้างการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มี ผลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 โครงสร้างการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

References

- Blumer, H. (1971). Social Problems as Collective Behavior. *Social Problems*, 18(2), 298–306.
- Friedrich, C. J. (1963). *Man and His Government*. New York: McGraw–Hill.
- Hiranto, U. (1980). *Local government*. Bangkok: Odeon Store.
- Intachai, D. (2010). *Corruption in the appointment of local officers*. Master of Public Administration Thesis, Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University.
- Lawakul, P. (2002). *Forms and Methods of Corruption Appeared in a Tambon Administration Organization in the Northeast*. Term Paper, School of Social Development, National Institute of Development Administration.

- Limmanee, A. et al. (2004). *Corruption and misconduct in Thai government agencies, case study: Department of Local Administration Ministry of Interior*. College of Government Politics, Mahasarakham University.
- Paribal, C. (2003). *Problems in criminal proceedings against corrupt people: under the Act on Offenses relating to Bidding to Government Agencies B.E. 2542*. Bangkok: Ramkhamhaeng University.
- Piriyarangsarn, S., & Phongpaichit, P. (1994). *Corruption and Democracy in Thailand*. Bangkok: Center for Political Economy Faculty of Economics, Chulalongkorn University.
- Puang-ngam, K. et al. (2006). *Assessment of the Local Government Organization with Excellence in Transparency and Public Participation of the year 2006*. Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute.
- Raksadee, B. (2007). *The problem on citizens communion in the recall of local government administrators*. Master of Laws. Faculty of Law, Dhurakij Pundit University.
- Savikul, P. (2011). *Corruption*. Retrieved January 30, 2019, from <http://www.psavikul.com/index.php?lay=show&ac=article&id=539310860&Ntype=5>
- Sung, Hung-En. (2002). A convergence approach to the analysis of political corruption: A cross-national study. *Crime, Law and Social Change*, 38, 137-160.
- Yossomsakdi, S. (2006). Corruption, Good Governance and Ethics in Thai Society. *Journal of Humanities and Social Sciences, Burapha University*, 14(21), 157-175.