



ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ



“การศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption) ของภาคการศึกษา: กรณีศึกษา โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม)”

The Study of Organized Corruption by Influential Group Networks:
The Cases of Secondary Educational Service Area Office 24, 25 and 26
(Kalasin, Khon Kaen and Mahasarakham)

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี เจนวิทย์การ	ที่ปรึกษา
นายทวิสันต์ โลงนารักษ์	ที่ปรึกษา
รองศาสตราจารย์ ดร.พรอัมรินทร์ พรหมเกิด	หัวหน้าโครงการวิจัย
นายภูมิภักดิ์ พิทักษ์เชื่อนพันธ์	
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กิตติพร จูตะวิริยะ	
นายธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์	
นางสาววรัญญา ศรีริน	เลขานุการโครงการวิจัย

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

พฤษภาคม 2561

ความคิดเห็นในสิ่งตีพิมพ์ฉบับนี้เป็นของคณะผู้วิจัย และไม่จำเป็นต้องสะท้อนถึงความคิดเห็นของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือหน่วยงานสังกัดของคณะผู้วิจัย สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ต้องรับผิดชอบต่อความสูญเสีย ความเสียหาย หรือสิ่งใด ๆ อันเป็นผลจากข้อมูลหรือความคิดเห็นจากสิ่งตีพิมพ์ฉบับนี้ และสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ต้องรับผิดชอบต่อความผิดพลาดหรือผลที่ตามมาที่เกิดจากการใช้ข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงานฉบับนี้

ผลงานวิจัย โดย

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด และคณะผู้วิจัย

นำเสนอต่อ

สำนักงาน ป.ป.ช.

361 ถนนนนทบุรี - สนามบินน้ำ ตำบลท่าทราย

อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นความพยายามที่จะศึกษาวิจัยเชิงลึกเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะความร่วมมือกันในการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งมีทั้งบรรดาเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการระดับสูงหรือบุคลากรทางการศึกษา นักธุรกิจ และนักการเมือง เพื่อหาข้อเสนอแนะและมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันความร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล อันจะนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่จะเกิดขึ้นในภาคการศึกษาต่อไป ขณะเดียวกันก็ต้องการหาแนวทางในการพัฒนาองค์ความรู้กับเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เพื่อให้เกิดความเข้าใจในความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงของกลุ่มเครือข่ายดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพที่จะเกิดขึ้นในภาคการศึกษาต่อไปในอนาคตได้

คณะผู้วิจัย ใคร่ขอกราบขอบพระคุณสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ที่ได้เล็งเห็นความสำคัญของโครงการวิจัยนี้ ซึ่งนับว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติเป็นอย่างมาก และใคร่ขอขอบพระคุณคณะกรรมการดำเนินการงานวิจัยประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 คณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะที่มีคุณค่ายิ่ง อันช่วยให้งานวิจัยนี้มีความสมบูรณ์ถูกต้อง มีความชัดเจน และเป็นประโยชน์กับบ้านเมืองอย่างแท้จริง ขอขอบพระคุณ ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริตป่วย อึ้งภากรณ์ ที่ได้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างมากต่อการเขียนรายงานการวิจัยนี้ และเจ้าหน้าที่ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริตป่วย อึ้งภากรณ์ สำนักงาน ป.ป.ช. ทุกท่านที่ได้ช่วยติดต่อประสานงานด้วยความเอาใจใส่ทำให้โครงการวิจัยนี้สำเร็จลงได้

คณะผู้วิจัย ใคร่ขอกราบขอบพระคุณกลุ่มงานผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานทุกฝ่าย ภายใต้สังกัดหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวต่อไปนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลาง สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดขอนแก่น สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดมหาสารคาม สำนักงาน ป.ป.ท. เขต 4 สำนักตรวจสอบพิเศษภาค 7 สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดขอนแก่น ศาลจังหวัดในภาคอีสานดังกล่าวต่อไปนี้ ศาลจังหวัดพล ศาลจังหวัดกาฬสินธุ์ ศาลจังหวัดขอนแก่น ศาลจังหวัดมหาสารคาม ศาลจังหวัดเลย ศาลจังหวัดอุดรธานี ศาลจังหวัดหนองบัวลำภู ศาลจังหวัดหนองคาย ศาลจังหวัดนครพนม ศาลจังหวัดสกลนคร ศาลจังหวัดร้อยเอ็ด ศาลจังหวัดศรีสะเกษ ศาลจังหวัดอุบลราชธานี ศาลจังหวัดชัยภูมิ ศาลจังหวัดนครราชสีมา ศาลจังหวัดบุรีรัมย์ ศาลจังหวัดสุรินทร์ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 และ

ศาลปกครองจังหวัดขอนแก่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24 จังหวัดกาฬสินธุ์ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 25 จังหวัดขอนแก่น และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 26 จังหวัดมหาสารคาม ที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยครั้งนี้

อีกทั้งคณะผู้วิจัย ใคร่ขอขอบคุณผู้รู้และผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวนหลายท่านทั้งจากจังหวัดขอนแก่น ได้แก่ คุณสมยงค์ แก้วสุพรรณ อาจารย์เพิ่ม หลวงแก้ว อาจารย์ประเสริฐ หลาบหนองแสง อาจารย์วีรศิลป์ ประเสริฐทรง อาจารย์ปรีดา บุญเพลิง อาจารย์เรืองยศ อุตระศาสตร์ อาจารย์เข็มเพชร กุลน้อย อาจารย์ปติชา ทุมเพียง จังหวัดมหาสารคาม ได้แก่ อาจารย์เอนก กระแจ่ม อาจารย์กรีชพัฒน์ ภูวนา ดร.นิพนธ์ ยศดา อาจารย์ฤทธิรงค์ สุน้อยพรม อาจารย์อวยชัย วัฒนา และจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้แก่ อาจารย์ธนรรชน พหลทัฬห อาจารย์ประยงค์ โมคภา อาจารย์ดุสิต ปรีพูล อาจารย์กิตติพร อินทะสีดา และอาจารย์อดิศักดิ์ จันทร์ไทย ที่ให้การช่วยเหลือในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม รวมทั้งได้เสียสละเวลาอันมีค่ายิ่งด้วยการให้ข้อมูลเชิงลึกที่เป็นประโยชน์อย่างมากต่อโครงการวิจัยนี้ และยังรวมถึงบุคลากรทางการศึกษาท่านอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมากซึ่งไม่สามารถกล่าวนาม มา ณ ที่นี้ได้ ที่ได้เสียสละเวลาเข้ามามีส่วนร่วมให้ข้อมูลจากการประชุมสัมมนากลุ่มย่อย และการประชุมสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นในพื้นที่ทั้งสามจังหวัด อันเป็นพื้นที่เป้าหมายของโครงการวิจัย หากปราศจากการให้ความร่วมมือด้วยดีเช่นนี้แล้วงานวิจัยนี้ก็มิอาจสำเร็จลงได้

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณสาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น โดย ดร.จักรพันธ์ ชัดชุมแสง ในฐานะหัวหน้าสาขาวิชา ที่เล็งเห็นความสำคัญของโครงการวิจัยนี้ และได้ให้การสนับสนุนการดำเนินโครงการวิจัยนี้มาอย่างต่อเนื่อง จนทำให้โครงการวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

บทคัดย่อ

.....

ส่วนที่ 1

รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ

ชื่อโครงการ การศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized corruption) ของภาคการศึกษา: กรณีศึกษาโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์, ขอนแก่น, มหาสารคาม)

The Study of Organized Corruption by Influential Group Networks: The Cases of Secondary Educational Service Area Office 24, 25 and 26 (Kalasin, Khon kaen and Mahasarakham)

ชื่อผู้ศึกษาวิจัย

1. รองศาสตราจารย์ ดร.พรอัมรินทร์ พรหมเกิด

คุณวุฒิ: ระดับปริญญาเอก

หน่วยงานต้นสังกัด: สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

หมายเลขโทรศัพท์: 084 - 115 - 5583

2. นายภูมิภักดิ์ พิทักษ์เชื่อนจันทร์

คุณวุฒิ: ระดับปริญญาตรี

หน่วยงานต้นสังกัด: สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยขอนแก่น

หมายเลขโทรศัพท์: 081 - 545 - 5916

3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กীরติพร จูตะวิริยะ

คุณวุฒิ: ระดับปริญญาเอก

หน่วยงานต้นสังกัด: สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

หมายเลขโทรศัพท์: 043 - 202861

4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์

คุณวุฒิ: ระดับปริญญาโท

หน่วยงานต้นสังกัด: มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

หมายเลขโทรศัพท์: 081 - 545 - 5916

5. นางสาวรัญญา ศรีริน

คุณวุฒิ: ระดับปริญญาโท

หน่วยงานต้นสังกัด: สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

หมายเลขโทรศัพท์: 083 - 414 - 7485

ส่วนที่ 2 บทคัดย่อ

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงลึก เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบความร่วมมือ การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการและนักการเมือง และเพื่อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมอันจะนำไปสู่การป้องกันความร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา กลุ่มอิทธิพลตามความหมายนี้คือ กลุ่มคนที่มีอำนาจสามารถบันดาลให้สิ่งต่าง ๆ เป็นไปได้ตามที่ต้องการ ทั้งการกระทำด้วยตนเอง หรือใช้จ้างวาน และสนับสนุนการกระทำใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย กลุ่มอิทธิพลมักใช้อำนาจดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมายเสมอ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามความต้องการ แหล่งข้อมูลที่ใช้ประกอบด้วย ข้อมูลคดีจากคำพิพากษาของศาล และคดีที่หน่วยงานรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งมีผลความผิด และข้อมูลการสัมภาษณ์เจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และการประชุมกลุ่มย่อยจากกลุ่มบุคลากรทางการศึกษาที่ประกอบด้วย กลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครู และเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินและพัสดุ ในโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ ขนาดใหญ่ และขนาดกลาง ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัชฌิมเขตที่ 24, 25 และ 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม) และกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม

ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบและลักษณะสำคัญของการทุจริตฯ ในภาคการศึกษามี ดังนี้

(1) การทุจริตฯ จากการจัดซื้อจัดจ้าง - การก่อสร้างและครุภัณฑ์ ได้แก่ การทุจริตฯ จากการก่อสร้าง และการทุจริตฯ จากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา และครุภัณฑ์ทางการศึกษา (2) การทุจริตฯ จากระบบบริหารงานบุคคล ได้แก่ การทุจริตฯ จากระบบการสรรหาคัดเลือก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา การทุจริตฯ จากกระบวนการสอบและบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การทุจริตฯ เกณฑ์การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการในสังกัด การทุจริตฯ จากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา การทุจริตฯ จากการโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษา และการทุจริตฯ จากการขอเลื่อนขั้นตำแหน่งในระดับสูงขึ้นโดยเฉพาะกรณีการเลื่อนวิทยฐานะครู (3) การทุจริตฯ จากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา ส่วนในเรื่องรูปแบบและความร่วมมือ การทุจริตฯ ในภาคการศึกษาระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการและนักการเมือง จากการศึกษาค้นพบได้ใน 2 กรณีคือ (1) กรณีการทุจริตฯ จากระบบบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และ (2) กรณีการทุจริตฯ จากการสร้างสนมฟุตซอล ในงานศึกษาวิจัยนี้ได้เสนอแนะมาตรการที่เหมาะสม เพื่อป้องกันความร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตฯ อย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา ด้วยการสร้างเครือข่ายภาคประชาสังคม การสร้างกลไกการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตฯ ของบุคลากรทางการศึกษา มาตรการป้องกันด้านกฎหมาย และมาตรการป้องกันเครือข่ายความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพล

คำสำคัญ: เครือข่ายกลุ่มอิทธิพล, การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ, สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัชฌิม

Abstract

This study is an in - depth study aiming to understand the formation of cooperative and organized corruption in education sector among influential group network, government officers and politicians in order to propose suitable measures to prevent systematic corruption in the education sector. The influential group, herein, means a group of powerful people who themselves, including by hiring others or by supporting any illegal activities, could make things happen as they wish. The influential group usually exercises their power to commit illegal actions to achieve their goals. The data collected had been derived from record of court judgement prima facie cases from investigation agencies, in-depth interview of key informants and a small group discussion of educational staff school administrators, teachers and financial and procurement staff under the Secondary Educational Service Area Office 24, 25 and 26 (Kalasin, KhonKaen and Mahasarakam) and civil society organizations.

The study found that forms and characteristics of the educational corruption are (1) corruption through procurement, such as, hiring construction project and purchasing textbooks and educational durable goods (2) corruption through personnel administration system, such as, recruiting system of personnel management of teachers and educational personnel in Sub - Committee Education Service Area, criteria for salary increases, rotation of administrators, teachers and educational personnel and accreditation of teacher's academic standing and (3) corruption through student admission. According to case studies, we have found that there are two corruption phenomenons of influential group networks. First, corruption through administering teacher saving cooperative. Second, corruption through constructing a futsal field. The following measures in handling with the problems being implemented by concerned agencies are initiating civil network, creating a notification mechanism on the corruption of educational personnel, proposing and enforcing pro - active prevention laws including measures on preventing cooperation among the influential group.

Keywords: The influential group networks, Organized corruption, The Secondary Educational Service Area Office

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

.....

1. ชื่อโครงการวิจัย

การศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized corruption) ของภาคการศึกษา : กรณีศึกษาโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม)

The Study of Organized Corruption by Influential Group Networks: The Cases of Secondary Educational Service Area Office 24, 25, 26 (Kalasin, Khonkaen and Mahasarakham)

2. ชื่อผู้ศึกษาวิจัย

1. รองศาสตราจารย์ ดร.พรอัมรินทร์ พรหมเกิด (หัวหน้าโครงการวิจัย)
2. นายภูมิภักดิ์ พิทักษ์เชื่อนพันธ์
3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กীরติพร จูตะวิริยะ
4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์
5. นางสาวรัญญา ศรีริน (เลขานุการโครงการวิจัย)

3. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษามีการรับรู้กันน้อยมากในทางสาธารณะ แต่แท้จริงแล้วปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ส่งผลกระทบต่อสังคมเป็นอย่างมาก กล่าวคือส่งผลกระทบต่อทำลายคุณภาพของเยาวชนในชาติ อันจะนำไปสู่ความถดถอยของคุณภาพของสังคมไทยในอนาคตที่จะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเด็ดขาดและจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการทุจริตในภาคการศึกษาที่เป็นรายใหญ่ ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากเครือข่ายความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพล อันประกอบด้วยข้าราชการระดับสูง นักการเมืองบางราย และนักธุรกิจทั้งรายใหญ่และรายเล็กภายในสังคม ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่มีการฝังรากลึกมายาวนาน โดยมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันอย่างเป็นกระบวนการ หากเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลเหล่านี้มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ผลกระทบที่ตามมาคือ ปัญหาพื้นฐานทางสังคม ทั้งปัญหาด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และทรัพยากรธรรมชาติจะถูกกัดกร่อน อีกทั้งปัญหาสังคมด้านความยากจนที่เป็นปัญหาขั้นพื้นฐาน ก็จะทำให้ความเรื้อรังยากต่อการแก้ไขและพัฒนา ในท้ายที่สุดย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และความเจริญรุ่งเรืองของประเทศชาติเป็นอย่างมาก

4. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาวิจัยเชิงลึกเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล กับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการและนักการเมือง

2. เพื่อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสม เพื่อป้องกันความร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดในภาคการศึกษา

3. เพื่อพัฒนาความรู้กับเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เพื่อให้เกิดความเข้าใจในความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงดังกล่าว และเพื่อประโยชน์ในการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในภาคการศึกษาต่อไปในอนาคต

5. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ใช้แนวคิดสำคัญ 2 ประการมาอธิบายคือ ประการแรก “กลุ่มอิทธิพล” คำว่า “กลุ่มอิทธิพล” ตามความหมายนี้ บ่งชี้ถึงอำนาจแห่งการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย ซึ่งลักษณะของการรวมกลุ่มกันนั้น ย่อมเป็นบ่อเกิดแห่งอำนาจ ทั้งที่เป็นพลังภายในกลุ่มเองและพลังอิทธิพลต่อภายนอกด้วย เมื่อการรวมตัวกันกลายเป็นกลุ่มอิทธิพล ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทุกรูปแบบเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งก็คือผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ แม้ว่าการกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นจะผิดกฎหมายหรือละเมิดจริยธรรมของสังคมก็ตาม ซึ่งสื่อความหมายได้ว่า *พฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้มีอิทธิพลมักกระทำ การใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายเสมอ*

มีข้อสังเกตว่า การระบุถึงผู้มีอิทธิพลของหน่วยงานราชการไทย ไม่สามารถระบุได้ถึงผู้มีอิทธิพลที่เป็นนักการเมือง นักธุรกิจหรือพ่อค้า และข้าราชการระดับสูงบางราย ทั้ง ๆ ที่บุคคลเหล่านี้โดยข้อเท็จจริงแล้วคือรากแก้วใหญ่ที่เกื้อกูลให้เกิดกลุ่มอิทธิพลทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษากฎหมายไม่กล้าเข้าไปแตะต้อง เนื่องจากการมีอำนาจและอิทธิพล มีทรัพย์สิน เงินทอง ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ส่วนหนึ่งเกิดจากค่านิยมในระบบอุปถัมภ์ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาลงได้อย่างแท้จริง พฤติกรรมของ “กลุ่มอิทธิพล” ที่เกิดขึ้นในระบบราชการและในระบบการศึกษา จึงถือว่าเป็นพฤติกรรมความชั่วร้ายของระบบ *เพราะเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มอิทธิพลแล้ว มักมีการกระทำการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ* ดังนั้น ความสลับซับซ้อนของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในบริบทของสังคมต่างๆรวมถึงสังคมไทย โดยเฉพาะในเรื่องสำคัญๆจึงมีเรื่องของ “กลุ่มอิทธิพล” เข้ามาเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ความหมาย “กลุ่มอิทธิพล” ณ ที่นี้ จึงหมายถึง “กลุ่มคนที่มีอำนาจสามารถบันดาลให้สิ่งต่าง ๆ เป็นไปได้ตามที่ตนต้องการด้วยการกระทำของตนเอง หรือมีการใช้จ้างวาน สนับสนุนการกระทำใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย กลุ่มอิทธิพลมักใช้อำนาจดำเนินการในทางที่มีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ อันเป็นพฤติกรรมที่เป็นความผิดทางอาญาหรือกฎหมายอื่น กลุ่มอิทธิพลมักจะมีการดำเนินการเป็นเครือข่าย ประกอบด้วยผู้มีอิทธิพลทั้งที่อยู่เบื้องหน้าหรือเบื้องหลัง หรืออาจมีแนวร่วมหรือผู้สนับสนุน ได้แก่ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นบุคลากรทางการศึกษา นักธุรกิจหรือพ่อค้า และนักการเมืองในระดับต่าง ๆ กลุ่มอิทธิพลมักเป็นขบวนการผิดกฎหมายที่มีการดำเนินการเป็นเครือข่ายกว้างขวาง สลับซับซ้อน ยากแก่การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดี ซึ่งผลของการกระทำนั้นเป็นบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยส่วนรวม”

ประการที่สอง “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” เป็นลักษณะกิจกรรมหรือการกระทำ ที่สร้างความเสียหายอย่างกว้างขวาง ให้กับองค์กรตั้งแต่ขนาดเล็ก ไปจนถึงขนาดใหญ่ และประเทศชาติ เพราะการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย นับตั้งแต่ระดับผู้กำหนดนโยบาย และวางแผน ไปจนถึงระดับผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายต่าง ๆ โดยมีปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน อย่างเป็นระบบ ได้แก่ แรงจูงใจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน การมีอำนาจในการผูกขาด การตัดสินใจ ระบบการทำงานขาดความโปร่งใสและขาดระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ค่าแรงหรือค่าจ้างที่ได้รับต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ระบบของการทุจริตถูกมองเป็นเรื่องปกติมากกว่าเป็นข้อบกพร่องและมีวัฒนธรรมของการได้รับการยกเว้นเมื่อมีการกระทำผิด เป็นต้น ขณะที่รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน ประเภทนี้ มีเรื่องของพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น การติดสินบน การข่มขู่กรรโชกเพื่อเอาประโยชน์ทั้งหลาย การเรียกรับเงินหรือทรัพย์สิน และการคดโกงฉ้อโกง เป็นต้น

การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ นับเป็นการทุจริตที่มีประสิทธิภาพในระดับสูง ขณะที่การทุจริตคอร์รัปชันอีกรูปแบบหนึ่ง คือ “การทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เป็นระบบ” สะท้อนให้เห็นถึงการทุจริตที่มีประสิทธิภาพต่ำกว่า อย่างไรก็ตามการทุจริตทั้งสองรูปแบบนี้ก็เกี่ยวข้องกับการละเลยบรรทัดฐานทางสังคมที่ดี และการไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายหรือข้อครหาใด ๆ สาเหตุที่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพสูง เนื่องจากระบบของการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้มีการจัดระบบองค์กรไว้เป็นอย่างดี เต็มรูปแบบ ในสังคมยุคปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้มีการพัฒนามากขึ้นตามลำดับ ไม่ใช่เป็นเรื่องการเรียกรับ หรือรับ หรือการให้สินบนอย่างเดียว แต่การทุจริตประเภทนี้ถูกบริหารจัดการโดยองค์กรที่มีการจัดตั้งเป็นอย่างดี โดยกลุ่มคนที่มีอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ มีการวางยุทธศาสตร์ และวางแผน อย่างเป็นขั้นตอนไว้อย่างชัดเจน มีการรวมศูนย์ข้อมูลข่าวสารโครงการต่าง ๆ ของรัฐ มีทีมปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคสูง มีการบูรณาการกันอย่างพร้อมเพรียง การดำเนินงานไม่ใช่เป็นเรื่องของคนต่อคน หรือกลุ่มต่อกลุ่มอีกต่อไป แต่อยู่ในรูปเครือข่ายครอบคลุมถึงนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และพ่อค้า

หรือนักธุรกิจ อันสะท้อนให้เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมยุคหลังมีการดำเนินงานกันอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่ายอย่างชัดเจน และโดยข้อเท็จจริงแล้ว สาเหตุที่การทุจริตคอร์รัปชันรายใหญ่ ๆ รวมถึงในภาคการศึกษาที่แก้ไขได้ยาก เนื่องจากการร่วมมือกันเป็นเครือข่ายและเป็นระบบเต็มรูปแบบระหว่างนักการเมือง นักธุรกิจหรือพ่อค้า และข้าราชการระดับสูง ซึ่งมีความซับซ้อนแบายลมากจนยากแก่การสืบสวนสอบสวน

ดังนั้น “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” ตามความหมาย ณ ที่นี้จึงหมายถึง “ลักษณะของการร่วมมือประสานงานอย่างเหมาะสมเจาะจงตัว อย่างบูรณาการกันเป็นระบบเต็มรูปแบบและเป็นเครือข่ายของข้าราชการ อันได้แก่ บุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง นักธุรกิจ และกลุ่มเครือข่ายของตน โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง เรียกหรือรับสินบน หรือข่มขู่กรรโชกเอาประโยชน์ทั้งหลายของบุคคล โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเอง เครือญาติ กลุ่มพวกพ้องหรือผู้อื่น อันทำให้เกิดความเสื่อมเสียทั้งในระดับองค์กร และระดับประเทศชาติโดยส่วนรวม”

ส่วนพฤติการณ์ของกลุ่มอิทธิพลที่สำคัญในการศึกษานี้ ได้แก่ การฮั้วประมูลและขัดขวางการเสนอราคาหรือการแข่งขันราคาในการประมูลงานของทางราชการในภาคการศึกษา การทำสัญญาจ้างหรือการให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกหรือผู้สนับสนุนตน การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งเฉพาะญาติมิตรและพรรคพวกเพื่อนพ้องของตน การใช้ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทตนเองและพรรคพวก การใช้อิทธิพลในการโยกย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา การเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการใช้อิทธิพลจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา เป็นต้น

6. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมุ่งหาหลักฐานและข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ จากวิธีการหลายรูปแบบ กล่าวคือ

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ ได้จากคดีคำพิพากษาของศาล และคดีที่หน่วยงานรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน ได้ชี้มูลความผิดและข้อกล่าวหาหรือร้องเรียนจากสำนักงาน ป.ป.ช., ป.ป.ท. และ สตง. รวมถึงเอกสารข้อกล่าวหาลักษณะพฤติกรรมทุจริต การรับสินบน ที่เกิดขึ้นในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24, 25 และ 26 และข้อมูลข่าวสารบทวิเคราะห์ เอกสารจากการประชุมสัมมนาทางวิชาการ และรายงานการวิจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการทุจริต และประพฤติกรรมของบุคลากรในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขตที่ 24, 25 และ 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม)

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ ได้จาก

2.1 การสัมภาษณ์เจาะลึกเป็นรายบุคคล จากผู้ที่สามารถให้ข้อมูลสำคัญได้ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีความรู้เป็นอย่างดี และมีประสบการณ์ตรงเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ได้แก่ 1) อดีตกลุ่มบุคลากรทางการศึกษา เช่น อดีตผู้อำนวยการโรงเรียน อดีตอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) อดีตผู้ตรวจการภายใน ศึกษานิเทศก์ กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ข้าราชการครู เจ้าหน้าที่การเงินและพัสดุ ฯลฯ 2) กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มองค์กรภาคประชาชนต่อต้านการทุจริตแต่ละจังหวัด และสมาคมครูและผู้ปกครอง ฯลฯ และ 3) หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตภาครัฐ ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช., ป.ป.ท. และ สตง. ในเขตพื้นที่เป้าหมายของการศึกษา

2.2 การใช้เทคนิคหรือวิธีการประชุมกลุ่มย่อย อันเป็นวิธีการระดมความคิดเห็นของกลุ่มคนตามเป้าหมาย ที่มีประสบการณ์จริงและรู้เห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาคการศึกษา ตลอดจนทุกคนจะต้องมีความรู้ มีความเข้าใจข้อเท็จจริงเรื่องเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบจากเขตพื้นที่ 3 จังหวัด คือ กาฬสินธุ์ มหาสารคาม และขอนแก่น

3. วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ดังนี้

3.1 การจัดระเบียบข้อมูล (data organizing) อันเป็นกระบวนการจัดการกับข้อมูลที่ได้มาจากหลากหลายวิธี เช่น ข้อมูลคดีจากคำพิพากษาของศาล ข้อมูลหรือคดีที่ ป.ป.ช., ป.ป.ท. และ สตง. ข้อมูลความผิด ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกรายบุคคล การประชุมกลุ่มย่อย และการสังเกตการณ์ ให้อยู่ในรูปของเอกสารที่เป็นระบบระเบียบ สามารถเรียกมาใช้ได้สะดวก และสามารถตรวจสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือได้ง่าย โดยจะทำการให้รหัสข้อมูล (coding) เพื่อกำหนดว่าข้อมูลส่วนที่จะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ประเด็นที่สนใจนั้น คืออะไร และอยู่ที่ไหน อยู่ในวัตถุประสงค์การวิจัยข้อใด

3.2 การแสดงข้อมูล (data display) การแสดงข้อมูลในที่นี้คือ การนำเอาหน่วยข้อมูลที่แยกหรือแตกออกเป็นส่วนย่อย ๆ และให้รหัสเรียบร้อยแล้ว นำกลับมารวมเข้ากันใหม่ (reassembling) ให้เป็นกลุ่ม ๆ ตามประเด็น/หัวข้อการวิเคราะห์ จุดประสงค์ของการทำเช่นนี้ก็เพื่อให้ข้อมูลในแต่ละกลุ่ม สามารถบอกเรื่องราวเดียวกันได้อย่างมีความหมาย

3.3 การหาข้อสรุป การตีความ และการตรวจสอบความถูกต้องแม่นยำของผลการวิจัย (conclusion, Interpretation and verification) เป็นกระบวนการหาข้อสรุป และตีความหมายของข้อค้นพบที่ได้จากการแสดงข้อมูล รวมถึงการตรวจสอบว่าข้อสรุป/ความหมายที่ได้นั้นมี ความถูกต้องแม่นยำ น่าเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด ข้อสรุปและสิ่งที่ตีความออกมานั้น อยู่ในรูปของ คำอธิบาย เพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์การวิจัยในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะ ความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นข้าราชการและนักการเมือง และเพื่อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันความ

ร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา

7. สรุปผลการศึกษา

ตามวัตถุประสงค์การศึกษา ข้อที่ 1 เป็นการศึกษาวิจัยเชิงลึกเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบและความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ และนักการเมือง ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบหลัก ดังนี้คือ

1. รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในสถานศึกษา มีดังนี้

1.1 การทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้าง - การก่อสร้าง และการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ทางการศึกษา มีรูปแบบและลักษณะของการทุจริตดังต่อไปนี้

ก. รูปแบบการทุจริตจากการก่อสร้าง

ผลการศึกษาพบว่า มีคำพิพากษากรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อสร้างของศาลจังหวัดขอนแก่นเพียงคดีเดียว และมีเรื่องกล่าวหาที่ชี้มูลความผิดทั้งทางวินัยและอาญาของสำนักงาน ป.ป.ช. ต่อบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนแห่งหนึ่งสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาที่ 25 ในกรณีเดียวกัน คือ การชี้มูลความผิดเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2554 มีผู้ถูกกล่าวหาคือ ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง ในจังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีข้อกล่าวหา คือ *ไม่ขายเอกสารสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างประตูละบายน้ำ* ให้แก่ผู้กล่าวหา เป็นเหตุให้ไม่มีโอกาสเข้าเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ผลการดำเนินการให้พิจารณาโทษทางวินัยและส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 และ 97 แล้วแต่กรณี

เมื่อคำพิพากษาของศาลในเขตพื้นที่ของการศึกษาที่เป็นเป้าหมายมีเพียงคดีเดียว คณะผู้วิจัยได้ศึกษาคำพิพากษาจากจังหวัดใกล้เคียงอื่น ๆ มาเทียบเคียง เพื่อหารูปแบบและความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ในภาคการศึกษาระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ พบว่ามีเพียงคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของบุคลากรทางการศึกษาในจังหวัดต่อไปนี้ คือ คำพิพากษาศาลจังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดชัยภูมิ และจังหวัดหนองคาย แต่มีเพียงคดีเดียวเท่านั้น คือ เฉพาะคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ ภาค 4 ความอาญาเรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อ พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กรณีการทุจริตจากการก่อสร้างต่อเติมอาคารเรียนอันเป็นคดีที่เกิดขึ้นในจังหวัดหนองบัวลำภู ที่มีพฤติการณ์เข้าข่ายลักษณะการกระทำของเครือข่ายอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา เนื่องจากมีพฤติการณ์ของการฮั้วประมูล

งานและขีดขวางการเสนอราคา หรือไม่ให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมในการประมูลงานของทางราชการ อันเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ และยังมีลักษณะของการประสานงานกันอย่างบูรณาการเป็นระบบ และเป็นเครือข่ายของบุคลากรทางการศึกษา นักธุรกิจ โดยมีพฤติการณ์ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเอง หรือกลุ่มพวกพ้อง

ส่วนข้อมูลการศึกษาจากหน่วยงานของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในพื้นที่เป้าหมาย คือ การขโมยความผิด และเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียนของสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่เข้าข่ายพฤติการณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ และการเป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีการดำเนินการเป็นเครือข่าย ประกอบด้วยผู้มีอิทธิพลทั้งที่อยู่เบื้องหน้าหรือเบื้องหลัง และเป็นขบวนการผิดกฎหมายที่มีการดำเนินการเป็นเครือข่ายกว้างขวาง สลับซับซ้อน ยากแก่การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดี ซึ่งผลของการกระทำนั้นเป็นการบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจ สังคมการเมือง และขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยส่วนรวม

โดยสรุป จากการศึกษาข้อเท็จจริงทั้งจากคำพิพากษาของศาล และข้อมูลจากการขโมยความผิด และข้อกล่าวหา/ร้องเรียนจากหน่วยงานของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตเท่าที่ปรากฏมีอยู่ ทั้งในเขตพื้นที่การศึกษา 24, 25 และ 26 และในจังหวัดใกล้เคียง พบว่ามีคำพิพากษาเพียงหนึ่งคดีเท่านั้นในเรื่องการทุจริตจากการก่อสร้างที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ คือ มีเฉพาะคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ในคดีเกิดขึ้นที่จังหวัดหนองบัวลำภูเท่านั้น ที่เข้าข่ายลักษณะของการกระทำเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา เพราะมีพฤติการณ์ฮั้วประมูลงานและขีดขวางการเสนอราคา หรือไม่ให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมในการประมูลงานของทางราชการ อันเป็นการทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ขณะเดียวกันมีการประสานงานอย่างเป็นระบบระหว่างเครือข่ายของบุคลากรทางการศึกษา กับนักธุรกิจหรือพ่อค้า ส่วนข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตเท่าที่ปรากฏ โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เป็นระบบหรือเป็นรายบุคคล ยังไม่มีข้อมูลและข้อเท็จจริงเชิงลึกพอที่สามารถบ่งชี้ให้เห็นได้ถึงรูปแบบและความร่วมมือกันของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจหรือพ่อค้าตามความหมายของการวิจัยนี้ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลในภาคสนามด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อย เพื่อเป็นทางเลือกในการช่วยหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ต่อไป

ข้อมูลการสัมภาษณ์ อดีตข้าราชการคนหนึ่ง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม จังหวัดกาฬสินธุ์ กล่าวว่า “ต้นเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับเงิน” เนื่องจากงบประมาณโครงการสิ่งก่อสร้างในสถานศึกษา ที่ได้รับงบประมาณส่วนกลางจาก สพฐ. มีเป็นจำนวนมาก จึงกลายเป็นสิ่งล่อใจให้กับผู้มีอำนาจและหน้าที่ในภาคการศึกษาบางราย พยายามหาช่องทางทุจริตเพื่อให้ได้เม็ดเงินจำนวนดังกล่าว ดึงการให้ข้อมูลของนายสมศักดิ์ (นามสมมติ) สมาชิกสโมสรโรตารี ขอนแก่น ที่ว่า

“ผู้อำนวยการโรงเรียนบางคน ได้ตั้งบริษัทรับเหมาก่อสร้างของตนเอง แต่อำศัยคนอื่นที่เป็นเพื่อนครูที่เกษียณอายุราชการแล้ว หรือไม่ก็ดึงสมัครพรรคพวกญาติพี่น้องที่มีความรู้เรื่องการก่อสร้างเข้ามาเป็นหุ้นส่วน แต่มักปกปิดชื่อตัวเองแล้วมีการหาประโยชน์ร่วมกันเป็นเครือข่าย”

อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึง การมีความพยายามในการแสวงหาประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดินของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าว ส่วนรูปแบบความร่วมมือในการทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างในสถานศึกษา การศึกษาเชิงลึกพบว่า มีการดำเนินงานกันเป็นเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพล ที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ประกอบด้วยบุคคลเกี่ยวข้องหลายฝ่าย ดังนี้

1. ผู้เกี่ยวข้องหลักในกระบวนการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา เนื่องจากเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดสเปกงาน และมีอำนาจสูงสุดในสถานศึกษา และยังเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในการก่อสร้าง ในโรงเรียนขนาดใหญ่ผู้บริหารสถานศึกษาบางราย ยังจัดเป็นผู้มีอิทธิพล เพราะมีงบประมาณจำนวนมากที่ต้องดูแล และยังมีโอกาสได้ดำรงตำแหน่งสำคัญภายในเขตพื้นที่การศึกษาอีกหลายตำแหน่ง เช่น อ.ก.ค.ศ. และ กศจ. เป็นต้น

2. นิติบุคคลที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด ได้แก่ นักธุรกิจหรือผู้รับเหมาก่อสร้าง โดยทั่วไปนักธุรกิจหรือผู้รับเหมาก่อสร้างบางราย มักมีการตกลงราคาการก่อสร้างกับผู้บริหารสถานศึกษา บางรายกันไว้ล่วงหน้าก่อนแล้ว เพราะทั้งสองฝ่ายต่างรู้จักคุ้นเคยกันมาก่อน

3. นักการเมือง โดยทั่วไปในชุมชนท้องถิ่นนักธุรกิจรายใหญ่มักเป็นนักการเมืองอยู่ในตัวเอง หรือไม่ก็เป็นผู้สนับสนุนนักการเมืองโดยตรง ในสังคมไทยคนมีอำนาจ มีแนวโน้มทุจริตคอร์รัปชันเมื่อมีโอกาส นักการเมืองบางรายจึงเป็นต้นทางของการทุจริตคอร์รัปชัน นักการเมืองบางรายเข้ามาเกี่ยวข้องกับการทุจริตในการก่อสร้างจากการแปรญัตติงบประมาณลงสู่เขตพื้นที่การเลือกตั้ง แล้วมาเรียกรับค่าเปอร์เซ็นต์จากงบประมาณการก่อสร้างที่ตนแปรญัตติลงมา ผู้บริหารสถานศึกษาบางรายที่มีความใกล้ชิดกับนักการเมือง จึงมีแนวโน้มทุจริตคอร์รัปชันไปด้วย ระบบอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองและผู้บริหารสถานศึกษาคือต้นเหตุหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษา

4. ผู้ร่วมสนับสนุนการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ บุคลากรทางการศึกษาที่มีตำแหน่ง หัวหน้างานพัสดุ เจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงิน และพนักงานตรวจรับ เป็นต้น คนกลุ่มนี้จะถูกสั่งการให้ทุจริตลงมามากทอดหนึ่ง

โดยสรุปข้อมูลจากคำพิพากษาของศาลและจากข้อมูลการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อยในเรื่องรูปแบบการทุจริตจากการก่อสร้าง สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างลงตัวอย่างบูรณาการเป็นระบบ และเป็นเครือข่ายของบุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง นักธุรกิจ และกลุ่มเครือข่ายอิทธิพลของตน โดยมีพฤติการณ์ในทางมิชอบด้วยกฎหมายอัน ได้แก่ การฮั้วประมูลและขัดขวางไม่ให้มีการเสนอราคาหรือมีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมในการประมูลงานของทางราชการ พฤติการณ์เช่นนี้ จึงเข้าข่ายเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาตามความหมายนี้

ข. การทุจริตจากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา และครุภัณฑ์การศึกษา

ผลการศึกษาคำพิพากษาพบว่า คดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา วัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษาในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24, 25 และ 26 ในช่วงขอบเขตเวลา ปี พ.ศ. 2544 - 2560 ไม่ปรากฏว่ามีอยู่ในสารบบความของศาล แต่พบคำพิพากษาของศาลของจังหวัดอื่นในภาคอีสานเพียง 1 คดีเท่านั้นที่อยู่ในขอบข่ายเดียวกัน คือ คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค 4 ว่าด้วยความอาญาเรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เหตุเกิดที่จังหวัดหนองบัวลำภู จากข้อเท็จจริงในคดีนี้อาจตีความได้ว่า เข้าข่ายการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบเต็มรูปแบบตามความหมายของการวิจัยนี้ เนื่องจากมีลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่าย ที่ประกอบด้วยบุคลากรทางการศึกษา อันได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา และ นิติบุคคลสังกัดบริษัท/ห้างหุ้นส่วนจำกัด อันได้แก่ นักธุรกิจหรือพ่อค้า และมีผู้ร่วมสนับสนุนการทุจริต ได้แก่ บุคลากรทางการศึกษาที่เป็นหัวหน้างานพัสดุ โดยมีพฤติการณ์ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง เรียกหรือรับสินบน กล่าวคือ มีการบังคับหรือจูงใจให้นักเรียนซื้อสื่อการเรียนการสอน เป็นเหตุให้นักเรียนจำต้องยอมจ่ายเงินให้แก่ จำเลยที่ 1 ตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน จำเลยที่ 4 และ 5 เป็นตัวแทนของบริษัทแห่งหนึ่ง การกระทำของจำเลยที่ 1 ยังเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเองและกลุ่มพวกพ้อง อันทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางโรงเรียน ข้อเท็จจริงจากคดีนี้แม้ว่าเข้าข่ายการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาก็ตาม แต่ยังไม่พออนุโลมที่จะเข้าข่ายเรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล เนื่องจากยังไม่เข้าหลักเกณฑ์การมีพฤติการณ์สำคัญของกลุ่มอิทธิพล อันได้แก่ การเป็นผู้เข้าฮั้วประมูลงานหรือขัดขวางการเสนอราคา หรือไม่ให้มีการเสนอราคาหรือการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรมในการประมูลงานของทางราชการ และยังไม่ใช่เป็นเรื่องการทำสัญญาจ้าง หรือการให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวก หรือผู้สนับสนุนตนตามความหมายของการวิจัยนี้ หากแต่เป็นเรื่องการใช้

อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ด้วยการข่มขืนใจหรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้ หรือหามาให้ซึ่ง ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองเท่านั้น

ส่วนกรณีการชี้มูลความผิดของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการ ทุจริตภาครัฐพบว่า ไม่มีเรื่องกล่าวหาที่ชี้มูลความผิดในการทุจริตตามรูปแบบดังกล่าว แต่พบข้อเท็จจริง เกี่ยวกับข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน จากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำแต่ละจังหวัดพื้นที่เป้าหมาย กรณี การทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตำรา วัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษาหากแต่ข้อกล่าวหา ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการกระทำผิดของผู้บริหารสถานศึกษาเป็นรายบุคคล หรือที่เรียกว่า “การทุจริตคอร์รัปชันที่ ไม่เป็นระบบ” ไม่มีข้อมูลหรือหลักฐานใดที่เชื่อมโยงให้เห็นถึงเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริต คอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา อันเป็นเรื่องการร่วมมือกันระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับ เจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นบุคลากรทางการศึกษา นักธุรกิจ และนักการเมืองโดยมีพฤติการณ์ในทางมิชอบด้วย กฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง เรียกรับหรือรับสินบน

ข้อมูลภาคสนามจากการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อยพบว่า มีเครือข่าย กลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาหลายรูปแบบด้วยกัน อันมีต้นเหตุมาจากนโยบายของรัฐที่มุ่งสู่การปฏิรูปการเรียนรู้ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ส่งผลให้ผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการที่มีอำนาจหน้าที่บางรายในขณะนั้น มุ่งหาประโยชน์จาก การทำธุรกิจประเภทสื่อการเรียนการสอน และผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการบางรายเหล่านั้น ยังมีหุ้นส่วนในธุรกิจจำหน่ายหนังสือเรียนร่วมกับนักธุรกิจและนักการเมืองบางราย รูปแบบการทุจริต คอร์รัปชัน คือ การให้พรรคพวกเครือข่ายที่เป็นผู้บริหารระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมฯ (สพม.) ช่วยประสานงานกับผู้บริหารสถานศึกษาระดับโรงเรียน เพื่อการฮั้วประมูลในการจัดซื้อหนังสือ ตำรา วัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษาจากตัวแทนบริษัทภายในเขตพื้นที่การศึกษานั้น ๆ หรือในจังหวัดใกล้เคียงที่ เป็นพรรคพวกเครือข่ายของตน จนทำให้เกิดระบบการผูกขาดของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดที่เข้ามา แสวงหาประโยชน์จากนโยบายทางการศึกษานั้น

จากข้อมูลนี้ทำให้เห็นได้ว่า มีเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลในภาคการศึกษา นับตั้งแต่ ผู้บริหารระดับสูงในกระทรวง กรม ที่มีความเชื่อมโยงกับเครือข่ายนักธุรกิจ และผู้บริหารการศึกษาใน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต่าง ๆ เรื่อยมาจนถึงผู้บริหารสถานศึกษาระดับโรงเรียน ส่วนรูปแบบของการ ทุจริตคอร์รัปชันนั้นปรากฏให้เห็นได้ เมื่อกระทรวงศึกษาธิการมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดซื้อหนังสือเรียน ตำรา วัสดุอุปกรณ์ และครุภัณฑ์ทางการศึกษาส่งตามโรงเรียนต่าง ๆ จากการศึกษาพบว่า การทุจริต คอร์รัปชันประเภทนี้มีรูปแบบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

(1) การฮั้วประมูลงานเต็มรูปแบบ

การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ เริ่มจากผู้บริหารสถานศึกษาจัดประชุมวางแผนนโยบายเพื่อการจัดซื้อหนังสือเรียน ตำรา วัสดุอุปกรณ์ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา ร่วมกับบุคลากรครูในโรงเรียน ตามกลุ่มสาระการเรียนรู้และตามระเบียบพัสดุ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วเมื่อมีตัวแทนมาร่วมประมูลจะเกิดการต่อรองราคากัน ทำให้ขั้นตอนการเสนอราคาประมูลมีเพียงบริษัทรายเดียวเท่านั้น ที่สามารถประมูลหนังสือ ตำรา หรือวัสดุอุปกรณ์ และครุภัณฑ์ทางการศึกษาตามเกณฑ์ของกระทรวงศึกษาธิการได้ เนื่องจากมีการฮั้วประมูลกันเรียบร้อยแล้ว โดยนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตำรา หรือ วัสดุอุปกรณ์ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา มักถูกกำหนดรูปแบบมาจากกลุ่มอิทธิพล อันได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงในกระทรวง และกรม รวมถึงนักการเมืองระดับชาติสู่นักการเมืองท้องถิ่นบางราย

(2) การลือคสเปคหนังสือ ตำรา วัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษา

การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ มีตัวอย่างให้เห็นเช่น เมื่อมีนโยบายด้านการศึกษาที่ว่าด้วยการปฏิรูปสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้โรงเรียนต้องใช้ครุภัณฑ์ประเภทเทคโนโลยีตามสเปคที่กำหนดมา โดยส่วนใหญ่มักเป็นบริษัทรายใหญ่ที่มีความสามารถในการจัดหา และจำหน่ายวัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษาตามเกณฑ์ของกระทรวงศึกษาธิการได้จากข้อกำหนดนี้ทำให้โรงเรียนจำเป็นต้องเลือกซื้อวัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษาของบริษัทดังกล่าวเท่านั้น อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดการซื้อขายครุภัณฑ์ทางการศึกษาทั้งระบบ ทำให้โรงเรียนไม่สามารถเลือกซื้อครุภัณฑ์ทางการศึกษาที่หลากหลายตามความต้องการและที่จำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การเรียนการสอนได้ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้น่าจะเกิดจากการตกลงร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการทางธุรกิจกับข้าราชการระดับสูงบางรายในกระทรวงฯ ในการลือคสเปคหนังสือ ตำรา วัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษา อันมีเรื่องของการทุจริตด้วยการเรียกหรือรับผลประโยชน์บางอย่างในทางมิชอบด้วยกฎหมายซ่อนอยู่เบื้องหลัง

(3) การหาประโยชน์จากส่วนต่างของราคาการจัดซื้อ หนังสือ วัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษา

การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ เห็นได้เช่นจากกรณีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้ออกระเบียบให้โรงเรียนสามารถจัดซื้อหนังสือโดยวิธีพิเศษได้ แต่มีระเบียบว่าสถานศึกษาต้องมีการเชิญตัวแทนผู้ขาย ซึ่งได้แก่ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนหรือร้านค้าอย่างน้อย 3 ราย มาเสนอราคาและตกลงซื้อ – ขายหนังสือ หรือตำรา ตามเงื่อนไขที่กำหนด และต้องมีการต่อรองราคา เพื่อให้มีการลดราคา 20 เปอร์เซ็นต์ ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีหลายโรงเรียนในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแห่งหนึ่ง ไม่ได้มีการต่อรองราคาใด ๆ ผลการตรวจสอบจากสำนักงานตรวจสอบภายในฯ พบว่า บรรดาผู้บริหารสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาบางแห่ง ร่วมกันทุจริตคอร์รัปชันจากเงินส่วนต่าง

ค่าจัดซื้อหนังสือและตำราเรียนโดยตกลงจ่ายราคาหนังสือในราคาเดิม ทำให้ราชการต้องจัดซื้อหนังสือหรือตำราในราคาแพง และสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก

(4) โครงการจัดซื้อจัดจ้างอำพราง

การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ มีการเขียนหรือจัดทำโครงการต่าง ๆ จัดซื้อจัดจ้างในระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา บางแห่ง แต่ไม่มีการนำไปปฏิบัติจริงตามแผนงาน/โครงการที่เขียนไว้ และข้อเท็จจริงที่อยู่เบื้องหลังคือ เป็นการทุจริตที่เขียนหรือจัดทำโครงการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการเอาเงินหรืองบประมาณมาใช้เท่านั้น อันเป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างอำพราง เพราะไม่ได้มีการจัดซื้อจัดจ้างจริง และในแต่ละโครงการที่เสนอหรือจัดทำไว้ในเรื่องค่าวัสดุ อุปกรณ์ หรือครุภัณฑ์ทางการศึกษา ก็มักตั้งราคาที่แพงกว่าความเป็นจริงเป็นอย่างมาก

(5) การซื้อใบเสร็จแลกกับเงินสด

การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ มักเกิดขึ้นเมื่อมีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของสถานศึกษา เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เข้ามาตรวจสอบการเงินและบัญชีในสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาจะปรึกษากับผู้ใต้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบในเรื่องการเงินหรือลูกน้องคนสนิทว่า ควรจะหาวิธีการทำอย่างไร เพราะงบประมาณของโรงเรียนถูกใช้ไปหมดแล้ว แต่ยังไม่มียกเอกสารหลักฐานการเงินมายืนยัน ข้อสรุปหรือทางออกที่มีคือ การไปซื้อใบเสร็จกับทางร้านค้าที่สนิทสนมกัน โดยให้เขียนรายการจัดซื้อวัสดุหรืออุปกรณ์ทางการศึกษาประเภทสิ้นเปลืองเมื่อทาง สตง. มาตรวจสอบพบว่า มีเอกสารหลักฐานทางการเงินถูกต้องครบถ้วนทุกประการ ทำให้การตรวจสอบการใช้จ่ายของโรงเรียนผ่านไปได้ แต่ข้อเท็จจริงคือ ไม่มีรายการวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษาอยู่เลยอันเป็นการกระทำที่ทุจริตต่อหน้าที่อย่างเห็นได้ชัด

1.2 การทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคล

ผลการศึกษาพบว่า ไม่ปรากฏว่ามีข้อมูลคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคลของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขตที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 - 2560 แต่พบคำพิพากษาในเขตพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงทางภาคอีสานอยู่เพียงหนึ่งคดี ที่เกี่ยวข้องกับการโอนย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งคดีกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล

การศึกษาจากการชี้มูลความผิดและข้อร้องเรียนจากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล พบว่า ไม่มีเรื่องกล่าวหาที่ชี้มูลความผิดจากการทุจริตในรูปแบบดังกล่าวแต่อย่างใด มีเพียงเฉพาะข้อมูลเรื่องการกล่าวหา/ร้องเรียนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ในเรื่องการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาให้ดำรงตำแหน่งโดยมิชอบ เหตุเกิดที่โรงเรียนแห่งหนึ่งสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขตที่ 24 และมีเรื่องกล่าวหาหรือร้องเรียนเรื่องการเรียกเก็บเงินจากการ

โอนย้ายครูจำนวน 35 คน รายละเอียด 2-3 แส่นบาท เหตุเกิดที่โรงเรียนแห่งหนึ่งสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยม เขตที่ 25 แต่ทั้งสองกรณีนี้ไม่มีรายละเอียดข้อเท็จจริง ที่ชี้ให้เห็นถึงการมีพฤติการณ์ของ การดำเนินงานในรูปของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบตาม ความหมายของการวิจัยนี้แต่อย่างใด แต่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อย พบว่ามีรูปแบบ ของการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคลประเภทต่าง ๆ ดังนี้

ก. การทุจริตจากระบบการสรรหาและคัดเลือก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

แม้ว่าระบบและโครงสร้างคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) จะถูกยกเลิกไปแล้วโดยคำสั่ง คสช.ที่ 10/2559 และ 11/2559 แต่ระบบนี้ก็ยังคงมีความสำคัญ และยังมีอิทธิพลต่อระบบการบริหารงานบุคคลของบุคลากรทางการศึกษาในยุคปัจจุบัน เนื่องจาก อ.ก.ค.ศ. บางราย ได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่งในโครงสร้างใหม่ คือคณะกรรมการศึกษาธิการ จังหวัด (กศจ.) และกรรมการบางรายนี้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเข้ามาใหม่นี้ มีข้อกล่าวหาในแง่ของการมี พฤติการณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคล

จากการศึกษาพบว่า เป็นกลไกที่เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชัน และมีการทุจริต คอร์รัปชันกันอย่างเป็นขบวนการ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคล เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การกำหนดตำแหน่ง การโอนย้ายในสายผู้บริหาร และการดูแล งานวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อันเนื่องจากการเข้าสู่ตำแหน่ง อ.ก.ค.ศ. นั้น อาศัย วิธีการซื้อเสียงหรือการให้อามิสสินจ้างรางวัลอันมีลักษณะเดียวกันกับการเลือกตั้งของนักการเมืองผู้สมัคร บางรายกล้าเสี่ยงลงทุนโดยใช้งบประมาณจำนวนมาก เพื่อให้ตนได้รับเลือกเข้าสู่ชุด อ.ก.ค.ศ. ทั้งใน ตำแหน่งประธาน และตำแหน่งอนุกรรมการ องค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ. ประกอบด้วย 1) ประธานซึ่งมา จากการเลือกตั้ง มักเป็นตัวแทนหรือหัวหน้าคณะของนักการเมือง และส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจที่มีชื่อเสียง ในเขตจังหวัด 2) ผู้แทน ก.ค.ศ. 3) ผู้แทนครูสภา 4) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม (ผอ.สพม.) 5) อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมักเป็นผู้ที่นักการเมืองเสนอมาร และ 6) ผู้แทน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษา ที่ใช้วิธีการซื้อเสียงหรือการให้อามิส สินจ้างรางวัลกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง อันได้แก่ บุคลากรครูในการเข้าสู่ตำแหน่ง

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกยังพบอีกว่า ตำแหน่งประธาน อ.ก.ค.ศ. ส่วนใหญ่ มักเป็นที่รู้จักสนิทสนม และเคยได้รับการอุปถัมภ์จากบรรดานักการเมืองในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น มาก่อน และการเป็นเครือข่ายของนักการเมือง ย่อมก่อให้เกิดความร่วมมือในการทุจริตได้ง่ายยิ่งขึ้น อีกทั้ง นักการเมืองบางรายมักจะใช้อิทธิพลเข้าไปแทรกแซงเพื่อหาผลประโยชน์จากข้าราชการประจำเสมอ และ คนกลุ่มนี้หากได้รับเลือกตั้งเป็นประธาน และอนุกรรมการแล้ว ก็จะมีการร่วมกันแสวงหาผลประโยชน์จาก ระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

โดยสรุป การทุจริตจากระบบการสรรหาและคัดเลือก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เข้าข่ายการเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่มีอำนาจ และมักใช้อำนาจดำเนินการในทางที่มีขอบข่ายกฎหมาย เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องในการดำเนินงาน มีลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่าง เป็นระบบเต็มรูปแบบ ของเครือข่ายบุคลากรทางการศึกษา นักรูทกิจ และนักการเมือง โดยมีพฤติกรรม ในทางมีขอบข่ายกฎหมายด้วยการเรียกรับสินบนจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา การ เลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนวิทยฐานะของครูและบุคลากรทางการศึกษา ฯลฯ ซึ่งผลของการกระทำนั้นทำให้เกิดความเสื่อมเสียหายทั้งในระดับองค์กร และประเทศชาติโดยส่วนรวม

ข. การทุจริตจากระบบการสรรหาและสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า ไม่ปรากฏว่ามีคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจากระบบการสรรหาและสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนในสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2544 - 2560 และไม่พบการข่มขู่ความผิดรวมถึงข้อกล่าวหาจากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต

แต่พบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตจากการสอบบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครู ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระดับประถม ในเขตพื้นที่เป้าหมายและจังหวัดอื่นในภาคอีสาน คณะผู้วิจัยจึงได้นำกรณีนี้มาวิเคราะห์เทียบเคียง ดังปรากฏเป็นข่าวแพร่หลายทางสื่อมวลชนทั่วไป เมื่อปี พ.ศ. 2556 ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแห่งหนึ่ง ได้ประกาศรายชื่อของผู้ผ่านการสอบคัดเลือกบุคคล เพื่อบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครูผู้ช่วย พบว่ามีรายชื่อของ “พนักงานราชการ” รายหนึ่งในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมแห่งหนึ่ง ที่ผ่านการสอบบรรจุเข้ารับราชการครูในคราวเดียวกันถึง 2 จังหวัด โดยมีรายชื่อผ่านการสอบคัดเลือกในลำดับที่ 15 กลุ่มวิชาเอกทั่วไป ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมจังหวัด ก. และผ่านการสอบการคัดเลือกในลำดับที่ 1 กลุ่มวิชาภาษาไทย ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมในจังหวัด ข. ด้วย ซึ่งทาง สพฐ. ระบุว่า เป็นไปได้ยากที่ผู้เข้าสอบจะสามารถสอบผ่านการคัดเลือกได้ถึง 2 แห่ง ในการสอบคราวเดียวกัน เนื่องจากการจัดสอบครั้งนั้นมีการจัดสอบพร้อมกันทั่วประเทศ ในที่สุดหน่วยงานผู้รับผิดชอบได้สั่งการให้ชะลอการบรรจุข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหารายนี้เอาไว้ เพราะรูปการณ์ที่เกิดขึ้นเข้าข่ายการทุจริตมากกว่า เป็นความผิดพลาด และจากพฤติการณ์เบื้องต้นของผู้เข้าสอบที่มีการทุจริตในรายนี้ ยังพบว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นอีกในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ในภาคอีสาน ดังปรากฏข้อพิรุณจากผลคะแนนการสอบของผู้ที่ทำคะแนนสอบ ได้สูงผิดปกติ มีจำนวนกว่า 486 ราย จากผู้ที่สอบผ่านการคัดเลือกทั้งสิ้นจำนวน 9,242 ราย และสอบบรรจุเข้ารับราชการได้ จำนวน 2,161 ราย

จากข้อเท็จจริงนี้ บ่งชี้ให้เห็นถึงว่า เรื่องการทุจริตจากกระบวนการสรรหาและสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีการร่วมมือประสานงานกันอย่างลงตัว ทั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ว่ามีการวางแผนงานอย่างเป็นขั้นตอน มีการบริหารจัดการ โดยองค์กรที่มีการจัดตั้งเป็นอย่างดี โดยมีกลุ่มคนที่มีอำนาจในระดับต่างๆในภาคการศึกษาเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการคดโกง หรือฉ้อโกง เพื่อมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือกลุ่มพวกพ้อง อันทำให้เกิดความเสื่อมเสียหายทั้งในระดับองค์กรและระดับประเทศชาติโดยรวม พฤติกรรมและการกระทำนั้นเช่นนี้ เข้าข่ายเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ตามความหมายของการวิจัยนี้

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่มย่อยได้ชี้ให้เห็นว่า การทุจริตประเภทนี้ เริ่มต้นตั้งแต่มีการวางแผนอัตรากำลังที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ อันเนื่องมาจากมีระบบเล่นพรรคเล่นพวก ของตัวเอง และเมื่อมีการให้อำนาจแก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม (สพม.) ในการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการสอบบรรจุฯ จึงเป็นช่องทางให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ บางรายใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบ ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการแต่ละชุด ซึ่งก็คือ เครือข่ายที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันฯ ของผู้มีอำนาจ และเป็นกระบวนการที่แยบยลมาก ส่วนเทคนิคหรือวิธีการทุจริตที่ถูกนำมาใช้ เช่น

วิธีการแรก ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ บางราย จะประสานงานให้คณะกรรมการฝ่ายดำเนินการสอบ ที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาหรือพรรคพวกของตน ระบุชื่อหนังสือ ตำรา หรือเอกสารที่ใช้ประกอบการออกข้อสอบ รวมถึงประเด็นข้อสอบต่าง ๆ มาให้ผู้เข้าสอบบรรจุที่ทุจริตได้รับทราบ

วิธีการที่สอง การนำกระดาษคำตอบ ที่มีการเฉลยคำตอบแล้วบางส่วนไปให้ผู้เข้าสอบฯ เพื่อให้ผู้เข้าสอบบรรจุฯ สามารถตอบข้อสอบผ่านตามเกณฑ์ได้ แต่ทั้งสองวิธีนี้ ก็ยังไม่มีหลักประกันว่าผู้เข้าสอบบรรจุฯ สามารถทำข้อสอบได้ 100 เปอร์เซ็นต์ จึงมีการนำกลวิธีเพื่อทำให้ผู้เข้าสอบบรรจุฯ สามารถทำข้อสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิมคือ

วิธีการที่สาม คือการให้คณะกรรมการตรวจข้อสอบ ทำการเปลี่ยนกระดาษคำตอบ ในระหว่างตรวจข้อสอบ ที่มีการเตรียมชื่อ-นามสกุล ของผู้เข้าสอบไว้เรียบร้อยแล้ว ทำให้ผู้เข้าสอบบรรจุฯ สามารถสอบผ่านเกณฑ์ได้อย่างง่ายดาย กรณีนี้เคยมีการจับทุจริตได้ ในพื้นที่บางจังหวัดที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการศึกษา จนกระทั่งมีข่าวคราวโด่งดังเมื่อหลายปีที่ผ่านมา

โดยสรุป การทุจริตจากกระบวนการสรรหาและสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เข้าข่ายการเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ในภาคการศึกษา เนื่องจากมีลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างเป็นระบบเต็มรูปแบบของ เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่เป็นบุคลากรทางการศึกษา และผู้เข้าสอบบรรจุ โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วย

กฎหมายด้วยการคัดลอก รวมถึงการให้และรับสินบน เพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์จากการสอบบรรจุข้าราชการครู ฯลฯ ซึ่งผลของการกระทำนั้นทำให้เกิดความเสียหายทั้งในระดับองค์กร และประเทศชาติโดยส่วนรวม

ค. การทุจริตเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการในสังกัด

ผลการศึกษาพบว่า ไม่ปรากฏว่ามีข้อกล่าวหาที่ชี้มูลความผิดของการทุจริตเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2560 แต่พบข้อมูลในเรื่องการกล่าวหา/ร้องเรียนจากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพื้นที่เป้าหมาย คือการใช้อำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน เพื่อให้หาผลประโยชน์ และการพิจารณาความดีความชอบ 2 ชั้น ให้แก่พรรคพวกโดยมิชอบ แต่ข้อมูลที่พบไม่มีรายละเอียดที่ชี้ให้เห็นถึงเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาแต่อย่างใด

การศึกษาพบว่า โดยทั่วไป การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มาตรา 72 และ มาตรา 73 แห่ง พ.ร.บ. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผล การปฏิบัติงานโดยยึดหลักการปฏิบัติตนที่เหมาะสม ปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ และในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนยังให้ยึดหลักคุณธรรม มีความเที่ยงตรง เปิดเผย โปร่งใสและตรวจสอบได้ พร้อมทั้งให้มีการนำระบบเปิดมาใช้ในการพิจารณา แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับไม่เป็นเช่นนั้น

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อย จากอดีต อ.ก.ค.ศ. กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรภาคประชาสังคมในจังหวัดขอนแก่น พบว่า “เนื่องจากการเลือกตั้งกรรมการผู้แทนจากครูเพื่อเข้าไปเป็น อ.ก.ค.ศ. บางราย มักจะมีการซื้อเสียงหรือการจัดเลี้ยงรวมทั้งให้อามิสสินจ้างเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วก็แสวงหาผลประโยชน์ หรือร่วมกันแสวงหาผลประโยชน์จากการเรียกรับสินบน หรือเงินจากข้าราชการครูที่ต้องการได้รับการเลื่อน 2 ชั้น หรือการเลื่อนตำแหน่งในระดับสูงขึ้นในสายบริหาร หรือการโอนย้าย เป็นต้น” ทั้งนี้การเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี (2 ชั้น) ใช้ระบบโควตา โดย อ.ก.ค.ศ. จะกำหนดโควตา เป็นสองส่วน

ส่วนแรก คือโควตาระดับเขตพื้นที่และโรงเรียน ซึ่งให้อำนาจกรรมการระดับเขตพื้นที่และระดับโรงเรียนในการเลื่อน 2 ชั้นให้กับครูในเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาก็จะมีโควตาให้แก่แต่ละโรงเรียนอีกทอดหนึ่ง และ

ส่วนที่สอง จะเป็นโควตาของส่วนกลางซึ่ง อ.ก.ค.ศ. มีอำนาจในการเลื่อน 2 ชั้นให้กับครูคนใดก็ได้ การทุจริตหรือคอร์รัปชันจึงเกิดขึ้นในระดับต่าง ๆ ตามโครงสร้าง คือ

(1) ระดับ อ.ก.ค.ศ. มีประธานกรรมการ ซึ่งเป็นผู้แทนของนักการเมือง และมีกรรมการผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากครู จะเป็นผู้เรียกเก็บเงินในการซื้อ 2 ชั้น (โควตาส่วนกลาง) จากครูที่ว่างต้น แล้วมีการ นำเงินมาแบ่งปันกันตามสัดส่วน ยอดเงินอาจสูงถึงรายละ 1 แสนบาท เป็นต้น และยังได้รับเงินจากโควตาที่แบ่งไปให้เขตพื้นที่การศึกษาด้วยอีกทางหนึ่ง

(2) ระดับกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา จะมีการแบ่งโควตาให้แต่ละโรงเรียน และกันไว้เป็นโควตาส่วนกลางอีกส่วนหนึ่ง การทุจริตจะล่อตาม อ.ก.ค.ศ. ซึ่งเงินจากการเรียกเก็บการซื้อ 2 ชั้น จะแบ่งปันกันตามสัดส่วนและส่งให้ อ.ก.ค.ศ. อีกทอดหนึ่งด้วย กรณีนี้มีข้อเท็จจริงดังเห็นได้จากกรณีอดีตเลขาธิการ ก.ค.ศ. และรองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ คนหนึ่ง ได้ออกมาเล่าข้อเท็จจริงที่เคยเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2552 - 2553 ว่า มี อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาแห่งหนึ่ง ได้ร่วมกันแบ่งโควตาเสนอรายชื่อข้าราชการที่เป็นพวกพ้องของตน ให้ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษเกินโควตา 15 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนมาก ทำให้ ก.ค.ศ. ในขณะนั้นได้มีมติถอดถอน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษานั้นทั้งหมด

(3) ระดับโรงเรียน โดยอำนาจเต็มจะอยู่ที่ประธานคือผู้อำนวยการโรงเรียน และยังเป็นอำนาจของผู้บริหารโรงเรียน (ผอ.) ที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการในโรงเรียนเพื่อกลั่นกรองผลงานตามเกณฑ์ที่จะควรได้ จากจุดนี้ทำให้เกิดกระบวนการวิ่งเต้น ทั้งการเรียกรับ หรือเสนอสินบน เช่น สองชั้นต่อสอง หมื่นบาท เป็นต้น

โดยสรุปการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ แม้ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารงานบุคคลภายในของบุคลากรทางการศึกษา แต่ในหลายกรณีก็มีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย และมีลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันของบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นระบบเต็มรูปแบบ และในหลายกรณีเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและอิทธิพลของข้าราชการระดับสูงในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน เช่น การเรียกรับหรือรับสินบน จึงอาจกล่าวได้ว่าการทุจริตในรูปแบบนี้ มีลักษณะเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา ตามความหมายของการวิจัยนี้

ง. การทุจริตจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า ไม่ปรากฏว่ามีคำพิพากษาของศาลในคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตกรณีการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาในพื้นที่ของการศึกษาแต่อย่างใด แต่พบคดีในทำนองเดียวกันในจังหวัดใกล้เคียงของภาคอีสาน ปรากฏตามข้อเท็จจริงเมื่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ได้มีมติให้เพิกถอนคำสั่งการย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาประจำปี 2559 ตามมติคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) แห่งหนึ่งในภาคอีสาน อันถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากมีการให้คะแนนผิดพลาดคลาดเคลื่อน เป็นผลให้ต้องยกเลิกคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแห่งนั้น ในเรื่องการย้ายและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าว ซึ่งผู้เสียหายที่เป็นผู้บริหารสถานศึกษาได้ยื่นฟ้องต่อ กศจ. ในฐานะจำเลย โดยมีโจทก์ร่วม จำนวน 4 ราย

ที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ซึ่งการฟ้องร้องกันเช่นนี้แท้จริงแล้วเกิดขึ้นจากระบบการเล่นพรรคเล่นพวกในการจัดสรรอัตรากำลังกันนั่นเอง และคดีนี้กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล

อย่างไรก็ดี แม้คดีนี้ศาลจะมีคำสั่งให้ประทับฟ้องจำเลยที่มีจำนวนถึง 33 รายไว้พิจารณา แต่ก็ไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะกล่าวได้ว่าการกระทำของจำเลยทั้งหมด มีพฤติการณ์ของการกระทำอันเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา ขณะเดียวกันผลการศึกษาก็ไม่ปรากฏเรื่องการกล่าวหาและการชี้มูลความผิดกรณีการทุจริตจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25 และ 26 เช่นกัน

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อย พบเครือข่ายความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพลในการทุจริตคอร์รัปชัน จากการโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษาหลายประการเช่น มีระบบการเล่นพรรคเล่นพวก การโอนย้ายไปยังสถานศึกษาบางแห่งในจังหวัดพื้นที่เป้าหมาย ผู้ที่จะมาเป็นผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องผ่านการประเมินความเหมาะสมจากผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม นั้น ๆ ถ้าบางรายไม่มีการจ่ายเงิน จะถูกกดคะแนน แต่ในกรณีขอโอนย้ายไปยังโรงเรียนขนาดใหญ่และมีชื่อเสียงบางแห่ง ต้องใช้เงินสูงในหลัก 5 - 10 ล้านบาท ส่วนในโรงเรียนขนาดกลางจะลดหลั่นกันลงไป แต่ขั้นต่ำต้องจ่าย 1 ล้านบาท เป็นต้น แต่การจ่ายสินบนเพื่อการโอนย้ายไปยังโรงเรียนที่ต้องการก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายทุกรายไป ถ้าผู้บริหารสถานศึกษาบางรายมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มผู้มีอำนาจและอิทธิพล เช่นนักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูงในกระทรวง หรือ อธิบดีกรม ฯลฯ นี่จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาพยายามสร้างสายสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มผู้มีอำนาจและอิทธิพล เพื่อให้ตนได้ผลประโยชน์จากการโอนย้ายไปยังสถานศึกษาที่ต้องการได้ และยังสะท้อนให้เห็นว่า มีผู้บริหารสถานศึกษาบางรายที่มีเครือข่ายความสัมพันธ์อยู่กับนักการเมืองและผู้มีอิทธิพลในระดับต่าง ๆ อยู่ด้วยเป็นที่ชัดเจนว่า รูปแบบการทุจริตจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษานั้น มีผู้ที่เกี่ยวข้องหลักในการทุจริตดังนี้ คือ

1. นักการเมืองบางรายที่มีอิทธิพลอยู่ในวงการศึกษา ที่ต้องการสร้างฐานคะแนนเสียงของตนเอง และการได้ประโยชน์จากการโอนย้าย (หวังความนิยมและคะแนนเสียง)
2. ผู้อำนวยการสถานศึกษาที่ต้องการโอนย้าย
3. อนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ในอดีต โดยมี อ.ก.ค.ศ. บางชุดใช้อำนาจในทางมิชอบด้วยการทุจริตจากการเรียกรับเงิน หรือสินบน จากการโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษา
4. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม (สพม.) บางรายที่มีพฤติการณ์ในทางทุจริตด้วยการใช้อำนาจในทางมิชอบจากการเรียกรับเงิน หรือสินบน จากการโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษา

5. คณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายฯ โดยในคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ชุดปัจจุบัน ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย มีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาฯ เป็นประธาน คณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายบางชุดมีแนวโน้มทุจริตจากการเรียกรับสินบน เหมือนเช่น อ.ก.ค.ศ. ในอดีต

การศึกษารูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันจากการโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษา คณะผู้วิจัยยังพบว่า เป็นรูปแบบการทุจริตที่ไม่มีการเปิดเผยข้อเท็จจริง หรือมีหลักฐานการเอาผิดได้ยาก เนื่องจากเป็นลักษณะการทุจริตที่สมผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างผู้ให้สินบน และผู้รับสินบน อีกทั้ง การทุจริตฯ รูปแบบนี้เกิดขึ้นกับบุคลากรที่มีตำแหน่งหน้าที่ในระดับผู้บริหาร จึงค่อนข้างเป็นการกระทำที่มีความรัดกุม รอบคอบ ระมัดระวัง จึงมักไม่ปรากฏหลักฐานแต่อย่างใด แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีอยู่ในวงการบริหารสถานศึกษาโดยทั่วไป

โดยสรุปแล้ว การทุจริตคอร์รัปชันจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา มีการดำเนินการกันอย่างเป็นกระบวนกร เนื่องจากถือว่าเป็นผู้บริหารระดับสูง จึงมีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง หลายฝ่าย บางรายอาจถือได้ว่ามีลักษณะเข้าข่ายเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน อย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาตามความหมายของการวิจัยนี้ เนื่องจากมีการใช้อิทธิพลในการโอนย้าย ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา และมีลักษณะของการร่วมมือและประสานงานกันอย่างเป็นระบบเต็ม รูปแบบ และเป็นเครือข่ายของบุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง และกลุ่มเครือข่ายอิทธิพลของตน โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการเรียกรับหรือมีการให้สินบน โดยมุ่งให้ประสงศ์ให้ได้รับ ประโยชน์ส่วนตน ขณะที่ผู้บริหารสถานศึกษาบางรายอาจมีความสัมพันธ์กับนักการเมือง และ ข้าราชการระดับสูง ที่มักใช้อำนาจดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ อันเป็นพฤติกรรมที่เป็นความผิดทางอาญาหรือกฎหมายอื่น ๆ

จ. การทุจริตการโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า ไม่มีเรื่องการกล่าวหาที่ชี้มูลความผิดกรณีการทุจริตจากการ โอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษา ของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต มีเพียง ข้อมูลในเรื่องการกล่าวหา/ร้องเรียนจากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดขอนแก่น เกี่ยวกับการทุจริต การโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษาของบางโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 25 ข้อกล่าวหาเช่น การเรียกรับเงินค่าโอนย้ายครูจำนวน 35 ราย ๆ ละ 200,000 - 300,000 บาท และกรณีผู้กล่าวหาได้ทำเรื่องขอโอนย้ายไปที่โรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง ที่เคยไปช่วยราชการมาก่อนเป็น ระยะเวลา 11 ปี แต่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาไม่ดำเนินการย้ายให้ โดยอ้างว่าไม่มีตำแหน่งให้ มีข้อสังเกตว่า เรื่องกล่าวหาทั้งสองกรณี ไม่มีข้อมูลข้อเท็จจริงเพียงพอที่บ่งชี้ได้ว่า มีพฤติการณ์ของการ กระทำที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาค การศึกษา

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อยพบว่า ในการโอนย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในบางตำแหน่งหรือบางราย มีการทุจริตด้วยการเรียก หรือรับเงินของผู้มีอำนาจหน้าที่ เพื่อให้การโอนย้ายเป็นไปตามความต้องการของผู้ที่ต้องการโอนย้าย และการทุจริตจากการโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษา สามารถเกิดขึ้นได้ง่ายภายใต้เงื่อนไขความสัมพันธ์ของการเป็นเครือญาติและความสนิทสนมของเพื่อนฝูง โดยเฉพาะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ในท้องถิ่น โดยทั่วไปกระบวนการในการขอโอนย้ายและลักษณะในการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ จะประกอบด้วยอย่างน้อยสามขั้นตอน ดังนี้

ขั้นแรก บุคลากรครูเขียนคำร้องขอโอนย้ายมาที่ผู้อำนวยการโรงเรียนที่ต้นสังกัด จากนั้นต้นสังกัดต้องทำเรื่องขอโอนย้าย โดยผู้อำนวยการโรงเรียนเห็นชอบให้ย้าย แต่จะต้องมีการจ่ายขั้นแรกก่อนเรียกกันว่า **“ค่าลายเซ็นผู้อำนวยการ”** เพื่อให้เรื่องดำเนินไปได้ด้วยดี

ขั้นที่สอง ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาฯ (สพม.) จะประสานถึงโรงเรียนต่าง ๆ ให้เปิดรับอัตราว่างครูเพิ่มตามจำนวนที่ต้องการ ขั้นตอนนี้จะมีการเรียกค่าสินบน บางรายต้องจ่ายรายถึง 2 - 3 แสนบาท โดยเฉพาะครูที่เข้าไปบรรจุแต่ไม่ตรงกับสาขาที่ขาดแคลน ขณะเดียวกันโรงเรียนที่จะรับย้ายเข้า อาจมีการเรียกรับเงินในขั้นที่สอง เรียกกันวงในว่า **“ค่าลายเซ็นผู้อำนวยการของโรงเรียนที่จะรับย้ายเข้า”**

ขั้นที่สาม เรื่องการขอย้ายจะถูกเสนอไปที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา (ในอดีต) ที่ครูผู้นั้นจะขอโอนย้ายไป ซึ่งจะต้องไปเดินเรื่องโดยการเข้าหาผู้มีอำนาจคือ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ บางรายที่มีพฤติการณ์ทุจริตในฐานะที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา โดยจะมีการเรียกรับเงินเป็นขั้นที่สาม ซึ่งในขั้นตอนนี้จะต้องจ่ายเงินจำนวนมากขึ้น เพราะจะต้องใส่ซองให้อนุกรรมการซึ่งมีอยู่หลายคน โดยค่าใช้จ่ายในการขอย้ายนั้น *กรณีการย้ายข้ามเขตพื้นที่การศึกษาย้ายข้ามจังหวัด หรือย้ายไปโรงเรียนที่มีชื่อเสียงจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงที่สุด* ส่วนการย้ายในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกันจะลดหลั่นกันลงมา แต่ขั้นต่ำจะอยู่ที่หลักแสนบาท เป็นต้น

จากการศึกษารูปแบบการทุจริตคอร์รัปชัน กรณีการโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษาของคณะผู้วิจัยพบว่า เป็นรูปแบบการทุจริตที่มีลักษณะไม่แตกต่างจากการทุจริตการโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษามากนัก *แต่การจ่ายสินบนจะต่ำกว่าและไม่สามารถต่อรองราคาได้* เนื่องจาก *ผู้ได้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจต่อรองกับผู้บริหาร* ในการโอนย้ายนี้ครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องมีการกั๊กเงินจากแหล่งเงินต่าง ๆ ทั้งจากธนาคารพาณิชย์ และสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ผลที่ตามมา ทำให้เกิดการมีภาระหนี้สินของครูในเรื่องที่ไม่จำเป็น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการทุจริตจากการโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษา จะมีข้อเท็จจริงและเป็นรูปแบบการทุจริตที่มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย แต่ก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาตามความหมายของการวิจัยนี้ ทั้งนี้เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ในภาคการศึกษาทั้งหมด ยังไม่มีหลักฐานหรือข้อมูลเพียงพอที่จะชี้ได้ว่าเข้าข่ายการเป็นลักษณะของการร่วมมือและประสานงานกันอย่างบูรณาการ เป็นระบบเต็มรูปแบบและเป็นเครือข่ายของบุคลากรทางการศึกษาที่ประกอบด้วย นักการเมือง นักธุรกิจ และกลุ่มเครือข่ายอิทธิพลของตนโดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ขณะเดียวกันก็ยังไม่พบหลักฐานที่บ่งชี้ได้พอถึงการเป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีอำนาจ ประกอบด้วยผู้มีอิทธิพลทั้งที่อยู่เบื้องหน้าหรือเบื้องหลัง หรืออาจมีแนวร่วมหรือผู้สนับสนุน สามารถบันดาลให้สิ่งต่าง ๆ เป็นไปได้ตามที่ต้องการ

ฉ. การทุจริตคอร์รัปชันจากการขอเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น: กรณีการเลื่อน

วิทยฐานะครู

การศึกษาพบว่า ไม่ปรากฏว่ามีเรื่องการกล่าวหาที่ชี้มูลความผิดและการกล่าวหา ร้องเรียนจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต กรณีการทุจริตจากการเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น : กรณีการเลื่อนวิทยฐานะครู ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 – 2560

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อย พบว่า ข้าราชการครูที่ต้องการขอเลื่อนตำแหน่ง จะต้องมีการทำวิทยฐานะของครู เช่น ระดับชำนาญการ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ และระดับเชี่ยวชาญพิเศษ เป็นต้น การทุจริตเกิดจากการที่จะขอเลื่อนวิทยฐานะได้ ต้องมีการจัดทำผลงานทางวิชาการ แต่มีหลายรายไม่ถนัดการเขียนรายงานวิจัย จึงต้องมีการจ้างบุคคลภายนอกทำผลงานทางวิชาการ ให้ในราคาชิ้นงานละ 60,000-80,000 บาท ในการดำเนินการขอเลื่อนวิทยฐานะของครู จะต้องเสนอเรื่องไปที่ อ.ก.ค.ศ. โดยมีขั้นตอนในการพิจารณา ประกอบด้วย

(1) การแต่งตั้งอนุกรรมการจำนวน 3 คน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัย ที่มีตำแหน่งตั้งแต่ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ขึ้นไป จำนวน 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องจากภายนอก จำนวน 1 คน และผู้แทนครู จำนวน 1 คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาประเมินผลงานตามเกณฑ์ที่กำหนด ทั้งนี้อนุกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนครู จะไปติดต่อกับครูผู้เสนอผลงาน เพื่อการเลื่อนวิทยฐานะนั้น เพื่อเสนอและเรียกเก็บเงินเป็นค่าวิ่งเต้นให้อนุกรรมการพิจารณาผลงาน

โดยอาจมีการช่วยปรับแก้หรือรับจ้างทำผลงานให้ เพื่อจะได้ผ่านการพิจารณาจาก คณะอนุกรรมการและเสนอให้ อ.ก.ค.ศ. เห็นชอบ

(2) ก่อนเสนอไปยังส่วนกลางให้พิจารณาเลื่อนวิทยฐานะ การซื้อขายตำแหน่งดังกล่าวนี้ จะสูงมากกว่าหลักหนึ่งแสนบาท ซึ่งครูผู้ที่ต้องการเลื่อนวิทยฐานะจะยินยอมจ่ายเพื่อแลกกับตำแหน่งที่สูงขึ้น เพราะมีเงินประจำตำแหน่งไปจนเกษียณอายุราชการทุกเดือน ๆ ตามระดับที่เลื่อนสูงขึ้น เป็นต้น ซึ่งมีกระบวนการทุจริตที่เป็นที่รับรู้กันทั่วไปมีดังนี้คือ

ขั้นตอนที่ 1 ข้าราชการครูจ้างบุคคลภายนอกทำผลงานวิชาการ รายละเอียด 60,000 - 80,000 บาท ขึ้นไป

ขั้นตอนที่ 2 หาช่องทางวิ่งเต้นให้สินบนชุดคณะกรรมการประเมินผลงานโดยผ่านกรรมการที่เป็นตัวแทนครู ให้ช่วยประสานกับผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) เพื่อเปิดเผยรายชื่อชุดคณะกรรมการประเมินผลงาน

ขั้นตอนที่ 3 จ่ายสินบนให้ชุดคณะกรรมการประเมิน ปรับปรุง หรือ ผ่าน ซึ่งได้แก่ (1) ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ (ส่วนใหญ่เป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย) และ (2) ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

มีข้อสังเกตว่า แม้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันจากการขอเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น จะมีกระบวนการและขั้นตอนที่เห็นได้อย่างชัดเจน และมีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องจากหลายฝ่าย แต่ก็ยังเป็นลักษณะของการทุจริตด้วยการเรียกรับสินบน ที่จำกัดอยู่ภายในกลุ่มคนของภาคการศึกษาทั้งหมด เช่นเดียวกับการทุจริตจากการโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งไม่ใช่เป็นลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างลงตัวและเป็นระบบ และเป็นเครือข่ายความร่วมมือของบุคลากรทางการศึกษานักการเมือง และนักธุรกิจ และกลุ่มเครือข่ายอิทธิพลของตนเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย จึงยังไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา ตามความหมายของการวิจัยนี้

1.3 การทุจริตรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา

การศึกษาพบว่า ไม่ปรากฏว่ามีเรื่องกล่าวหาที่ชี้มูลความผิดจากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษาของบุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24, 25 และ 26 แต่มีข้อมูลในเรื่องการกล่าวหา/ร้องเรียน ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในพื้นที่เป้าหมาย ส่วนใหญ่เป็นเรื่องข้อกล่าวหาผู้บริหารสถานศึกษาแห่งหนึ่งร่วมกับเจ้าหน้าที่การเงินเรียกเก็บเงิน หรือประโยชน์จากผู้ปกครองที่นำนักเรียนมาฝากเข้าโดยไม่มีใบเสร็จหรือหลักฐานใบสำคัญรับเงิน แต่ข้อกล่าวหา/ร้องเรียนเป็นการกระทำผิดด้วยการทุจริตของผู้บริหารสถานศึกษาเพียงกลุ่มเดียว คือการทุจริตด้วยการเรียกรับเงินเพื่อประโยชน์ตอบแทนจากรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา อันเป็นลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เป็นระบบ และข้อมูลที่มีไม่มีข้อเท็จจริงที่เชื่อมโยงให้เห็นถึงการกระทำผิดในลักษณะของเครือข่ายอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การประชุมกลุ่มย่อยพบว่า การทุจริตจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา เป็นรูปแบบการทุจริตที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานเกือบทุกโรงเรียน ในเบื้องต้นพบว่าการทุจริตกรณีการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา มีสาเหตุจากกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาที่มีพฤติกรรมการทุจริตบางราย พยายามหาช่องทางการทุจริตจากช่องโหว่ของเกณฑ์การรับนักเรียนทั่วไป ในกรณีที่นักเรียนเหล่านี้ไม่สามารถสอบเข้าโรงเรียนตามเกณฑ์ได้ ด้วยการเพิ่มจำนวนเก้าอี้ ของนักเรียนอันนำไปสู่รูปแบบต่าง ๆ ของการทุจริต เช่น

1. การเรียกค่าแป๊ะเจี๊ยะ คือ การเรียกรับเงินจากผู้ปกครอง ที่นิยมเรียกกันว่าค่า “แป๊ะเจี๊ยะ” ซึ่งค่าแป๊ะเจี๊ยะมีทั้งที่เปิดเผยและที่ลับ และผู้จ่ายก็มีการตกลงใจพร้อมกันในการจ่ายเพื่อซื้อเก้าอี้นักเรียน แต่ค่าแป๊ะเจี๊ยะ ก็คือรูปแบบหนึ่งของการทุจริตจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา

2. การรับนักเรียนประเภทเงื่อนไขแบบพิเศษ ก็เป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้กลุ่มผู้มีอิทธิพลในระดับจังหวัดทั้งนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ พยายามเข้ามาซื้ออิทธิพลด้วยการเข้ามาให้การอุปการะโรงเรียน เพื่อการได้สิทธิพิเศษจากเงื่อนไขการรับนักเรียนประเภทนี้ อีกทั้งยังเป็นโอกาสในการสร้างฐานอำนาจและการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อการแสวงหาประโยชน์อื่น ๆ ภายในสถานศึกษา เช่น การก่อสร้าง การจัดซื้อ หนังสือ ตำรา วัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษาต่อไป

3. การรับฝากเด็กเข้าเรียนโดยกลุ่มอิทธิพล ในบางกรณีข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการบางราย จะประสานงานติดต่อมายังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม (สพม.) และผู้บริหารสถานศึกษาขนาดใหญ่ และขนาดใหญ่พิเศษ เพื่อขอแบ่งโควตาสำรองเก้าอี้นักเรียนให้กับกลุ่มของตนเอง ขณะที่ในกลุ่มคณะกรรมการสถานศึกษาบางแห่ง จะมีข้าราชการระดับสูงจากกระทรวงศึกษาธิการ เช่น รองปลัดกระทรวง รองเลขาธิการ สพฐ. อธิบดี รองอธิบดี เข้าไปเป็นกรรมการสถานศึกษา ในกลุ่มคนเหล่านี้บางรายมีเบื้องหลังและมีส่วนในการรับฝากเด็กเข้าเรียนโดยเฉพาะในโรงเรียนที่มีชื่อเสียง และ คนกลุ่มนี้บางรายก็ได้มานั่งอยู่ในตำแหน่ง อ.ก.ค.ศ. (อดีต) ทั่วประเทศในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ขณะที่บางโรงเรียนมีประธานกรรมการสถานศึกษาเป็นนักการเมืองรายใหญ่ ที่มีอิทธิพลผลประโยชน์อยู่ในวงการศึกษามายาวนาน และนักการเมืองบางรายนี้มีส่วนในการทุจริตจากการรับฝากเด็กเข้าเรียน อาจกล่าวได้ว่า คนเหล่านี้ก็คือ “ผู้มีอิทธิพล” ตัวจริง หรืออาจกล่าวได้ว่า ผู้มีอิทธิพลคือข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการบางราย และนักการเมืองบางราย ที่มีพฤติการณ์ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการเรียกหรือรับเอาประโยชน์ทั้งหลายเพื่อประโยชน์ตนเอง ขณะที่โรงเรียนบางแห่งแม้มีการออกใบเสร็จรับเงินเป็นค่าบำรุงสถานศึกษา แต่บางแห่งผู้อำนวยการโรงเรียน รองผู้อำนวยการโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษา และคณะกรรมการรับนักเรียนเข้า จะนำเงินไปใช้จ่ายส่วนตัวโดยมิชอบ และไม่เกิดผลประโยชน์ต่อสถานศึกษาแต่อย่างใด

ข้อมูลจากการศึกษายังพบว่า โดยทั่วไปผู้บริหารสถานศึกษาที่มีพฤติกรรมการทุจริต จะแต่งตั้งเลขานุการที่เป็นครูอัตราจ้างหรือข้าราชการครูที่เกษียณอายุราชการแล้วหรือที่ได้รับความไว้วางใจเป็นพิเศษ มาเป็นผู้ดำเนินการรับผิดชอบการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา และโดยทั่วไปผู้บริหารสถานศึกษาจะไม่เป็นผู้รับสินบนเอง แต่จะมอบหมายให้เลขานุการหน้าห้องที่เป็นครูอัตราจ้างเป็นผู้ดำเนินการแทน ส่วนสาเหตุที่ทำให้บุคลากรที่เป็นอัตราจ้างเป็นผู้รับสินบน เพราะครูอัตราจ้างไม่เข้าราชการ หากมีปัญหาเกิดขึ้นก็สามารถลาออกได้ ส่วนราคาค่าสินบนขึ้นอยู่กับความมีชื่อเสียงของโรงเรียนและขึ้นอยู่กับमतถลราคากัน

โดยสรุป การทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าศึกษาประเภทนี้ ในหลายกรณี มีลักษณะของการร่วมมือและประสานงานกันอย่างเป็นระบบและมีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย อันได้แก่ บุคลากรทางการศึกษาระดับสูง นักการเมือง และกลุ่มเครือข่ายของตน โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการเรียกรับหรือรับสินบน โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเองและกลุ่มพวกพ้อง ขณะที่ในบางสถานศึกษามีกลุ่มอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ในการวิ่งเต้นเพื่อฝากเด็กเข้าเรียน อันได้แก่ ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการบางราย และนักการเมืองระดับชาติบางรายในฐานะที่เป็นประธานกรรมการสถานศึกษา เมื่อมีการรวมตัวกลายเป็นกลุ่มอิทธิพล ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทุกรูปแบบ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มตน แม้ว่าการกระทำหรือการใช้อำนาจนั้น จะผิดกฎหมายหรือละเมิดจริยธรรมของสังคมก็ตาม จึงอาจกล่าวได้ว่า การทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษาบางแห่ง มีพฤติกรรมเข้าข่ายลักษณะกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา ตามความหมายของการวิจัยนี้

1.4 ประเภทการทุจริตคอร์รัปชันจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลาง และเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาข้อเท็จจริง เกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาที่ชี้มูลความผิดของสำนักงาน ป.ป.ช. กรณีการทุจริตประพดติมิชอบของบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมเขตที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาข้อมูลตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 - 2560 พบว่า ไม่มีเรื่องกล่าวหาที่ชี้มูลความผิดการทุจริตคอร์รัปชันจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลาง และเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ ดังกล่าว แต่มีข้อเท็จจริง ข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพื้นที่เป้าหมาย พบว่าการทุจริตคอร์รัปชันจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจาก ส่วนกลาง และเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ มีดังนี้ เช่น

1. ข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน จากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ เกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนในสังกัดสำนักเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24 ที่มีรูปแบบการทุจริตจากงบประมาณโครงการต่าง ๆ เช่น ทุจริตเงินอุดหนุนรายหัว/ปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนรายการ ค่าปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจน กล่าวคือ มีการทุจริตเงินอุดหนุนนักเรียนด้วยการแจ้งยอดนักเรียนที่ต้องการความช่วยเหลือสูงกว่าความจริง ได้เงินเกินมา 300,000 บาท

2. ข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน จากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดขอนแก่น เกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนในสังกัดสำนักเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 25 ที่มีรูปแบบการทุจริตจากงบประมาณ โครงการต่าง ๆ ได้แก่ การแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ควรได้จากงบประมาณ 2545 โครงการโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วมกรณีอนุมัติให้บุคคลภายนอกคณะ ร่วมเดินทางไปดูงานโครงการ พัฒนาศักยภาพองค์กรคณะบุคคลตามกฎหมายทางการศึกษา ณ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เขตพัฒนาเศรษฐกิจภาคใต้ ระหว่างวันที่ 16 - 21 มกราคม 2556

2.1 การใช้งบประมาณแผ่นดินผิดประเภทของโรงเรียนแห่งหนึ่งในจังหวัดขอนแก่น

3. ข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน จากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดมหาสารคาม เกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนในสังกัดสำนักเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 26 ที่มีการทุจริต เช่น กรณีการจัดอบรมให้กับข้าราชการครูและนักเรียนในสังกัด ในโครงการต่าง ๆ โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการรองผู้อำนวยการโรงเรียน วงเงิน 653,000 บาท และโครงการสร้างวัฒนธรรมสัมพันธ์ภาพสู่การเป็นโรงเรียนต้นแบบแห่งความสุขระหว่าง วันที่ 10 - 12 พฤศจิกายน 2557

ตัวอย่างข้อมูลในเรื่องการกล่าวหาและร้องเรียนทั้งหมดที่ได้จากหน่วยงานรัฐนี้ ไม่มีรายละเอียดหรือหลักฐานเพียงพอที่สามารถชี้ให้เห็นได้ว่า เป็นเครือข่ายของบุคลากรทางการศึกษานักการเมืองและนักธุรกิจ โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ขณะเดียวกันก็ไม่มีหลักฐานข้อมูลที่ชี้ให้เห็นถึงการเป็นกลุ่มคนที่มีอำนาจ แล้วใช้อำนาจดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าตัวอย่างของการทุจริตจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลาง และเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวมาเข้าข่ายพฤติการณ์ของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาตามความหมายของการวิจัยนี้

2. รูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาระหว่างเครือข่ายกลุ่ม อิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการและนักการเมือง

2.1 รูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาระหว่างเครือข่าย กลุ่มอิทธิพล : กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

จากการศึกษาข้อมูลเชิงลึกการทุจริตคอร์รัปชันในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ไม่พบว่ามีข้อมูลการร้องเรียน/กล่าวหา หรือข้อมูลความผิดการทุจริตสหกรณ์ออมทรัพย์ครูดังกล่าว แต่ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้พบข้อมูลคดีจากคำพิพากษา เหตุที่คดีการทุจริตสหกรณ์ออมทรัพย์ครูเป็นคดีที่มีการพิจารณาขึ้นสู่ศาลจนถึงมีคำพิพากษาของศาลฎีกา ก็เนื่องด้วยรูปแบบการทุจริตสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เป็นคดีที่มีความสำคัญสูง และส่งผลกระทบต่อสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจำนวนมากทั้งในระดับเขตพื้นที่การศึกษาในภูมิภาคและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

สหกรณ์ออมทรัพย์ครูเป็นหน่วยงานที่มีพันธกิจเพื่อเป็นสวัสดิการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องด้วยเป็นหน่วยสถาบันทางการเงินขนาดใหญ่ ที่ให้สมาชิกครูสามารถบริการกู้เงินและออมเงินประเภทต่าง ๆ ตลอดจนการได้รับสวัสดิการอื่น ๆ ตามความเหมาะสมทางเศรษฐกิจเพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดอันจะเป็นการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพราะหากว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีสภาพคล่องทางเศรษฐกิจที่ดีเท่าใด ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการสอนต่อนักเรียนนักศึกษาจำนวนมากเพิ่มขึ้นด้วยเท่านั้น

ข้อเท็จจริงจากการศึกษาข้างต้น เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในวงการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ในเขตพื้นที่การศึกษาและในเขตพื้นที่หลายแห่งของภาคอีสานโดยส่วนใหญ่ พบว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูด้วยกันทั้งสิ้น” สาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เป็นผลเนื่องมาจากระบบการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูที่ไม่โปร่งใสของผู้บริหารบางรายที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง ด้วยวิธีการโดยมิชอบจากกระบวนการเลือกตั้ง เช่น การอำมสินจ้าง การสรรหา/คัดเลือกที่ปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์เพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้พรรคพวกของตนเองเข้ามาบริหารงาน ซึ่งกลุ่มผู้บริหารดังกล่าวนี้ ประกอบไปด้วย ประธานกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ และผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูบางราย ที่กระทำการด้วยการใช้อำนาจหรืออิทธิพลภายในองค์กร เข้ามาประสานงานในลักษณะของเครือข่ายความร่วมมือในการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบกับกลุ่มอิทธิพลภายนอก อันได้แก่ อดีตนักการเมืองในระดับท้องถิ่น ระดับชาติและกลุ่มนักธุรกิจ ที่มุ่งหวังผลประโยชน์แอบแฝงจากการทำธุรกรรมกับสหกรณ์ออมทรัพย์ครู โดยรูปแบบการทุจริต มีดังนี้ เช่น ผู้บริหารสหกรณ์ฯ จัดทำกรรมธรรมชีวิตปลอมกับบริษัทแห่งหนึ่งทำให้สมาชิกสหกรณ์เสียผลประโยชน์ การตกลงทำสัญญาซื้อและขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่คาดว่าจะนำไปจำหน่ายให้ได้ผลกำไร แต่ภายหลังไม่

สามารถดำเนินการได้ตามข้อตกลง ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวนี้เข้าข่ายการทุจริตด้วยการฉ้อโกงหรือยักยอกทรัพย์สิน อีกทั้งการกระทำธุรกรรมต่างๆ ของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูส่วนใหญ่ มักจะส่อแววการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะไม่ได้รับมติความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่และผู้แทนสมาชิกสหกรณ์ฯ เป็นการบริหารงานที่มีความเสี่ยงสูงนำมาซึ่งการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องด้วยผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู อาศัยอำนาจจากตำแหน่งในทางมิชอบด้วยการออกคำสั่ง หรืออนุมัติการดำเนินงานต่าง ๆ อันมีเจตนาทุจริตหรือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เข้าลักษณะกระทำการหรือละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจนเกิดความเสียหายที่ร้ายแรง ซึ่งการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดต้องโทษทั้งทางวินัย ความผิดตามประมวลกฎหมายทางแพ่ง และความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ส่งผลกระทบทำให้เกิดความเสียหายสูงสุดกับสหกรณ์ออมทรัพย์ครูและสมาชิก จึงอาจกล่าวได้ว่า รูปแบบการทุจริตจากการบริหารงานสหกรณ์ออมทรัพย์ครูเป็นลักษณะความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาตามคำนิยามจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้

2.2 รูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล: กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการสร้างสนามฟุตบอล

จากการศึกษาเชิงลึกถึงรูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา คณะผู้วิจัยค้นพบว่า **การทุจริตคอร์รัปชันจากการสร้างสนามฟุตบอลในโรงเรียน เป็นการทุจริตรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะความร่วมมือและประสานงานเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายของ “กลุ่มอิทธิพล” ที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบอย่างชัดเจน (Organized corruption)**

ด้วยผู้วิจัยได้ศึกษาข้อเท็จจริงการทุจริตจากการก่อสร้างสนามฟุตบอลภายในโรงเรียน จากการแปรญัตติงบประมาณปี 2555 จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และ สตง. ที่คดีอยู่ระหว่างการดำเนินการตั้งข้อกล่าวหาโรงเรียน และการชี้มูลความผิด ตลอดจนกระบวนการพิจารณาคดีชั้นศาลเพื่อพิพากษาคดีความให้ถึงที่สุด จากการศึกษาพบว่า รูปแบบการทุจริตในการก่อสร้างสนามฟุตบอล ประกอบไปด้วย **กลุ่มผู้มีอิทธิพล 3 กลุ่ม** อันได้แก่ **นักการเมือง นักธุรกิจ ข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาระดับสูงตั้งแต่ระดับกระทรวง/กรม จากส่วนกลาง และข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนภูมิภาคที่มีการประสานงานการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ** โดยมีกระบวนการทุจริตเริ่มต้นจากการที่นักการเมืองบางราย ในสภาแปรญัตติงบประมาณปี พ.ศ. 2555 ให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อการก่อสร้างสนามฟุตบอล และการจัดซื้อครุภัณฑ์กีฬาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระดับจังหวัดในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคอีสาน โดยกลุ่มนักการเมืองในรายที่มีการทุจริตได้เข้ามาติดต่อประสานงาน กับกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาในโรงเรียนทั้งระดับประถมและระดับมัธยมในเขตพื้นที่การศึกษาให้ได้รับงบประมาณ และใช้อิทธิพลโน้มน้าวใจให้ผู้บริหารสถานศึกษารับข้อเสนอโครงการการประมูลงานก่อสร้างและการจัดซื้อครุภัณฑ์กีฬาจากบริษัทเครือข่ายที่เป็นพรรคพวกของตนเอง

ซึ่งพฤติการณ์ข้างต้นนี้ เป็นลักษณะความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ที่มีการฮั้ว ประมูลและขัดขวางการเสนอราคาหรือการแข่งขันราคา เช่น การทำสัญญาจ้างหรือการให้สัมปทานเฉพาะ พรรคพวกหรือผู้สนับสนุนตน การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งเฉพาะญาติมิตรและพรรคพวกเพื่อนพ้องของตน การใช้ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทตนเองและพรรคพวก ด้วยการหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมหรือการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้า หรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐหรือ การเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐ อันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ ซึ่งทำให้ไม่ได้รับสินค้า ตามมาตรฐานเกิดความเสียหายร้ายแรงต่อราชการ เพราะกลุ่มอิทธิพลมักใช้อำนาจดำเนินการในทางที่มีชอบ ด้วยกฎหมายเสมอ หรือกระทำการโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรม ทั้งนี้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอันเป็นความผิดในทางอาญาหรือกฎหมายอื่น ๆ และกลุ่มอิทธิพลมักมีการ ดำเนินการกันเป็นเครือข่ายที่สลับซับซ้อน ยากแก่การสืบสวน ผลของการกระทำนั้นเป็นการบ่อนทำลาย ระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงอาจกล่าวได้ว่า รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันจากการสร้างสนามฟุตบอล เป็นลักษณะความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาค การศึกษาอย่างชัดเจนตามคำนิยามความหมายของการวิจัยครั้งนี้

8. ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะต่อกระทรวงศึกษาธิการ

จากการศึกษาพบว่า เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ของภาคการศึกษา มีกระบวนการทุจริต ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ ต้นน้ำก็คือ นโยบายของพรรคการเมือง ข้าราชการระดับสูงในกระทรวง/กรม ลงมาสู่ปลายน้ำ คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (ส.พ.ม.) ผู้บริหารสถานศึกษา และนักธุรกิจ พ่อค้าผู้รับเหมาในพื้นที่ที่ร่วมมือกันทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็น ขบวนการ และเป็นเครือข่าย เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่มีชอบด้วยกฎหมายให้กับตนเองและพรรคพวก หากการทุจริตคอร์รัปชันร่วมกันใด ๆ ของกลุ่มอิทธิพลในภาคการศึกษาประสบความสำเร็จขึ้น ย่อมหมายถึงระบบการศึกษาภายในประเทศชาติถูกบ่อนทำลายมากขึ้นเท่านั้นคณะผู้วิจัย จึงขอเสนอ มาตรการในการกำหนดนโยบายทางการศึกษาต่อกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

1.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรกำหนดนโยบายให้มี มาตรการและกลไกในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในเรื่องการจัดซื้อหนังสือ ทางวิชาการ ตำรา แบบเรียน สื่อสิ่งพิมพ์ วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อลด ช่องว่างการทุจริตคอร์รัปชันของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ เช่น กลุ่มนักการเมือง ที่เปิดบริษัทผลิตตำรา แบบเรียน สื่อสิ่งพิมพ์ วัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา ฯลฯ ข้าราชการระดับสูงในสังกัด สพฐ. ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้เปอร์เซ็นต์จากราคาส่วนต่าง ๆ ของการจัดซื้อหนังสือทางวิชาการ ตำรา แบบเรียน

สื่อสิ่งพิมพ์ วัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา และบริษัทห้างร้านในเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลทางการศึกษาที่
ชนะการประมูล แต่ผลิตและจำหน่ายหนังสือ แบบเรียน และตำราด้วยคุณภาพให้กับสถานศึกษา

1.2 การทุจริตเชิงนโยบายจากกระทรวงศึกษาธิการเอง โดยการกำหนดนโยบายสู่
แผนงาน/โครงการต่าง ๆ ด้านการศึกษาจำนวนมาก ทำให้โรงเรียนต้องจัดซื้อจัดจ้างตำรา หนังสือครุภัณฑ์
ทางการศึกษา เพื่อให้เป็นไปตามกรอบการดำเนินงานตามโครงการของกระทรวงศึกษาธิการและเมื่อมีการ
ปรับเปลี่ยนวาระผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการคนใหม่ ก็จะมีมีการปรับโครงสร้าง
การบริหารรูปแบบใหม่ ทำให้ต้องยกเลิกโครงการพัฒนาสื่อ และวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนแบบเดิม
ทั้งหมด รวมทั้งหนังสือ ตำรา ครุภัณฑ์ทางการศึกษา ฯลฯ ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณเป็นอย่างมากดังนั้น
ในกรณีนี้กระทรวงศึกษาธิการควรมีการประเมินผลกระทบ ที่เกิดจากความสูญเสียหรือความเสียหายจาก
การปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาล ขณะเดียวกันเพื่อลดการแทรกแซงของกลุ่มผู้มีอิทธิพลและกลุ่ม
ผลประโยชน์ในภาคธุรกิจ อาทิ บริษัท/ห้างร้านที่ประกอบกิจการจำหน่ายแบบเรียน หนังสือ ตำรา วัสดุ
และครุภัณฑ์ทางการศึกษา ที่ต้องการเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากการกำหนดนโยบายของรัฐบาลเช่นนี้

1.3 กระทรวงศึกษาธิการควรออกแบบนวัตกรรมหนังสือ ตำรา และแบบเรียนโดยใช้ระบบ
อิเล็กทรอนิกส์ออนไลน์ เช่น E-learning, Google smart Classroom ผ่าน Tablet หรือ Smartphone
เพื่อช่วยลดปริมาณการใช้หนังสือ และแบบเรียนจำนวนมากของนักเรียนในแต่ละกลุ่มสาระวิชาการ และ
สามารถลดการทุจริตคอร์รัปชันจากการใช้งบประมาณจำนวนมากในการจัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตำราและ
ครุภัณฑ์การศึกษาภายในสถานศึกษาได้

1.4 ผู้บริหารสถานศึกษา ควรจัดให้มีการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบาย
การจัดซื้อหนังสือ ตำรา สื่อการเรียนการสอน และวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา ร่วมกับกลุ่มครูผู้สอนตาม
สาระการเรียนรู้และนักเรียน เพื่อให้ตรงตามความต้องการและเพียงพอต่อจำนวนนักเรียนและควรมี
กระบวนการประชุมชี้แจงให้ผู้ปกครองและภาคประชาสังคม เพื่อรับทราบนโยบายการจัดซื้อหนังสืออย่าง
มีส่วนร่วม อีกทั้งต้องจัดให้มีการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การส่งมอบหนังสือจากบริษัท/ห้างร้าน
และตรวจสอบคุณภาพหนังสืออย่างละเอียดทุกขั้นตอนโดยกลไกภาคประชาสังคม เพื่อป้องกันการทุจริต
คอร์รัปชันที่จะเกิดขึ้นสถานศึกษา

1.5 การประเมินการเลื่อนวิทยฐานะ ควรใช้เกณฑ์มาตรฐานเดียวกันทุกกลุ่มสาระ การเรียนรู้
และควรให้ค่าคะแนนการประเมินด้านผลงานเชิงประจักษ์ เช่น ผลสัมฤทธิ์ การสอนในชั้นเรียนการ
ประกวดผลงานทางวิชาการ ฯลฯ มากกว่าการให้เขียนผลงานวิจัยซึ่งครูโดยทั่วไปไม่มีความเชี่ยวชาญทั้งนี้
เพื่อป้องกันการจ้างทำผลงานทางวิชาการของครูผู้ถูกประเมินและการเรียกรับสินบนจากกลุ่มผู้มีอิทธิพล
ในภาคการศึกษา

1.6 ควรมีการปรับเกณฑ์การประเมินใหม่ โดยไม่ต้องผูกติดกับเอกสารการประเมิน แต่ให้ผูกติดกับผลงานของครู หรือผลสัมฤทธิ์ด้านการสอนของครูที่เกิดขึ้นกับเด็ก โดยไม่จำเป็นต้องจ้างผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมาประเมิน เพราะการจ้างผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมาประเมินคือช่องทางที่ทำให้เกิดเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาได้ เช่น การเรียกหรือรับเงินค่าอนุมัติ การอ่านผลงาน ฯลฯ แต่การประเมินโดยอาศัยผลงานเชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นกับเด็กนักเรียนสามารถหาคณะกรรมการประเมินได้จากหลายแหล่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถหาคณะกรรมการประเมินที่อยู่ในชุมชนบริเวณใกล้เคียงกับโรงเรียนได้ และให้มีการตรวจสอบกันเองภายในชุมชน

1.7 ให้มีภาคประชาสังคมและชุมชน ช่วยเฝ้าระวังป้องกันการทุจริตจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา โดยเป็นกลไกและหน่วยตรวจสอบความโปร่งใสในการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา รวมถึงเป็นหน่วยในการตรวจสอบเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันประเภทอื่น ๆ หากพบเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันให้รีบรายงานข้อมูลข้อเท็จจริงให้สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลางทราบทันที

1.8 ปลุกฝังค่านิยมด้านความซื่อสัตย์สุจริตให้เกิดขึ้นกับเยาวชนอย่างต่อเนื่องในสถานศึกษา เช่น ค่านิยมเรื่อง “คนไทยไม่อดทนต่อการทุจริตคอร์รัปชันในทุกรูปแบบ” และควรปลุกฝังให้เยาวชนทุกคนในโรงเรียนมีความรู้สึกที่ว่า “เงินที่ทางโรงเรียนหรือสถานศึกษาโกงไปเป็นเงินของเราเรามีส่วนเป็นเจ้าของ” และควรจัดให้มีตัวแทนเยาวชนต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ ประจำแต่ละโรงเรียนที่มีการประสานความร่วมมือกับสำนักงาน ป.ป.ช. โดยตรง

1.9 กระทรวงศึกษาธิการควรมีนโยบายยกเลิกการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงเพื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสถานศึกษา หรือเป็นที่ปรึกษาของสถานศึกษา โดยเฉพาะบุคคลที่มาจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีตำแหน่งระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการ เช่น ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) อธิบดีกรม รองอธิบดีฯ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้คือผู้มีอิทธิพลตัวจริงในวงการการศึกษา และเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการทุจริตคอร์รัปชันในการเรียกรับเงินจากการฝากเด็กนักเรียนเข้าสถานศึกษา และรวมถึงการทุจริตคอร์รัปชันประเภทอื่น ๆ

2. ข้อเสนอแนะต่อสำนักงาน ป.ป.ช.

2.1 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรสร้างเครือข่ายความร่วมมือกันระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและการป้องกันการทุจริตของภาครัฐ อันได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช., สำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ฯลฯ เพื่อช่วยเป็นกลไกในการเฝ้าระวังและแจ้งเบาะแส/แบ่งปันข้อมูลข่าวสารการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาระหว่างกัน รวมทั้งควรมีการร่วมมือกันทำงานด้านการตรวจสอบ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาคการศึกษาอย่างบูรณาการ

ของทุกองค์กรให้มากขึ้น อันจำเป็นให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.2 เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการคดีทุจริตที่สะสมอยู่เป็นจำนวนมาก โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องกำหนดแผนปฏิบัติการในการจัดการกับคดีค้างค้างให้อยู่ในระดับที่ควบคุมได้ ภายใน 3 ปี และต้องปฏิรูปปรับปรุงระเบียบภายในไม่ให้เป็นระบบราชการจนเกินไป เพื่อให้การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.3 ส่งเสริมกระบวนการผู้ชี้เบาะแสและคุ้มครองพยานในการปราบปรามการทุจริต อาทิ ออกมาตรการคุ้มครองในการคุ้มครองดูแลความปลอดภัยและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายและค่ายังชีพขั้นพื้นฐาน สำหรับผู้กล่าวหา ผู้ทำคำร้อง หรือผู้ชี้เบาะแส หรือพยานในคดีทุจริตทุกคดีอย่างเหมาะสม

2.4 สำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ต้องพัฒนาให้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการร้องทุกข์ และการกล่าวโทษถึงข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาที่กระทำ ความผิดฐานทุจริตประพฤติมิชอบ อีกทั้งต้องมีการคุ้มครองผู้ร้องทุกข์ พยานและผู้กล่าวโทษเพื่อป้องกันมิให้ ถูกข่มขู่ให้เกิดความเกรงกลัว หรือถูกกลั่นแกล้งให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน และตำแหน่งหน้าที่ ทางราชการ อันเป็นผลมาจากการร้องทุกข์หรือการกล่าวโทษนั้น

2.5 ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่ควรให้ผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้องร้องคดีเอง เนื่องจากมักถูกกดดันจากเจ้าหน้าที่รัฐในระดับต่าง ๆ จนทำให้คดีดังกล่าวถูกไกล่เกลี่ย ยุบระงับ หรือถูก ถอดถอนล้มเลิกไปในที่สุด แต่ควรมาร้องทุกข์ที่สำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ท. แล้วแต่กรณี เพื่อให้ สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. รับเป็นผู้ดำเนินคดีเอง แล้วควรให้สำนักงานอัยการเข้ามา เป็นโจทก์ร่วมเพื่อให้คดีสามารถดำเนินไปได้ตามกฎหมาย

2.6 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรจัดทำร่างประมวลกฎหมายจริยธรรม (code of ethics) เพื่อ เป็นข้อมูลให้ความรู้ในเรื่องของการประพฤติปฏิบัติที่ถูกต้องแก่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา และเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในแวดวงการศึกษาที่อาจจะเกิดขึ้นได้

2.7 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรเข้ามามีบทบาทในการให้ความรู้แก่ข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาทั้งหลายเกี่ยวกับขั้นตอน/กระบวนการดำเนินงานทางกฎหมาย ทั้งเรื่องการฟ้องร้อง การให้ ความช่วยเหลือด้วยการจัดหาทนายและอัยการ เพื่อให้คดีสามารถขึ้นสู่การพิจารณา ของศาลได้ และ เพื่อเป็นการเอาผิดกับผู้กระทำการทุจริตประพฤติมิชอบได้

2.8 สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องให้ความรู้เกี่ยวกับ กฎหมาย/ระเบียบว่าด้วยความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดอันเกิดจากการทุจริตประพฤติมิชอบของข้าราชการและบุคลากร ทางการศึกษาตามรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันที่คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษามา รวมถึงความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 เป็นต้น

2.9 ตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.จ. ประจำจังหวัด ไม่ควรให้ข้าราชการระดับสูงในจังหวัดนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการฝ่ายปกครอง เช่น อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ หัวหน้าส่วนราชการในทางการปกครองอื่น ๆ มาเป็นคณะกรรมการ เนื่องจากข้าราชการเหล่านี้มักรู้จักกับ บุคคลต่าง ๆ จำนวนมากภายในจังหวัดนั้น ๆ และในกรณีที่มีข้าราชการระดับสูงถูกกล่าวหาในเรื่องของ การทุจริตคอร์รัปชัน ข้าราชการในทางการปกครองเหล่านี้มีเป็นผู้ทำหน้าที่ในการเจรจาไกล่เกลี่ยเสียเอง ในท้ายที่สุดทำให้คดีการทุจริตคอร์รัปชันถูกระงับยับยั้งหรือถูกเพิกถอนไป

2.10 กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องร่วมมือกันเพื่อพัฒนาความรู้ ให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและผู้บริหารทุกระดับ เพื่อให้ทราบเกี่ยวกับข้อบ่งชี้ของ โครงการและงบประมาณการก่อสร้างที่ผิดปกติ เพื่อป้องกันกระบวนการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นในภาค การศึกษา

2.11 ข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องไม่ทำงานตามแบบระบบราชการอย่างที่เป็นมาในอดีต กล่าวคือ ไม่ควรเป็นหน่วยงานรอรับเรื่องราวร้องทุกข์ในสำนักงานแต่เพียงอย่างเดียวในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระ ต้องมีวิธีการทำงานเชิงรุกที่ยึดโยงอยู่กับภาคประชาสังคมให้มากขึ้น เพื่อเป็นช่องทาง ในการสื่อสารและ สร้างความร่วมมือกัน อันจะทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับข้อมูลข่าวสารเชิงลึกในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน ในภาคการศึกษา หรือประเด็นการทุจริตคอร์รัปชันอื่น ๆ ที่เป็นจริงมากขึ้น

2.12 มีการเปิดช่องทาง “สายด่วน” ถึงสำนักงาน ป.ป.ช. โดยให้นักเรียนสามารถโทรมา ร้องเรียนได้ แต่ต้องมีหลักฐานข้อเท็จจริงมากเพียงพอ และทำให้มั่นใจว่าผู้โทรมาร้องเรียนจะได้รับการ ค้ำครองเพื่อความปลอดภัย เมื่อร้องเรียนแล้วสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องไม่เพิกเฉยแต่ต้องส่งเจ้าหน้าที่มา ตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยมีกำหนดเวลาที่ชัดเจน เช่น ภายในเวลา 7 วัน หลังรับเรื่องร้องเรียนแล้ว และ จะต้องมีที่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 เดือน

บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีภาพลักษณ์เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันสูงสุดเป็นลำดับต้น ๆ โดยเฉพาะการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานราชการของไทยที่มีอยู่ค่อนข้างสูง ทั้งนี้ข้าราชการที่ถูกร้องเรียนมากที่สุดคือข้าราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย อาทิ เจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น รองลงมาคือ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)

ตัวอย่างข่าวการทุจริตคอร์รัปชันในการสอบครูผู้ช่วยเมื่อต้นปี 2556 ซึ่งมีการดำเนินการอย่างเป็นขบวนการระบบเครือข่ายของการทุจริตมีผู้เข้าร่วมเป็นจำนวนมาก กล่าวคือมีผู้เข้าสอบที่ถูกชี้มูลความผิดฐานทุจริตถึง 344 คน รวมถึงผู้อำนวยการโรงเรียนที่ถูกตั้งข้อกล่าวหาว่าเป็นผู้ขายข้อสอบให้แก่ผู้เข้าสอบ และยังเกี่ยวพันกับข้าราชการระดับสูงของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ข่าวนี้ได้สร้างความผิดหวังให้กับสังคมไทยอย่างกว้างขวางและยังก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับคุณภาพของระบบการศึกษาไทย รวมถึงปัญหาด้านคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีบทบาทในการหล่อหลอมเยาวชนไทยซึ่งเป็นอนาคตของชาติ

การทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษามีหลายรูปแบบ ในงานวิจัยนี้เป็นความพยายามที่จะศึกษาวิจัยเชิงลึกเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบและความร่วมมือกันในการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาอีกรูปแบบหนึ่ง โดยจะทำการศึกษาลักษณะการร่วมมือกันระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งมีทั้งบรรดาเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการระดับสูงหรือบุคลากรทางการศึกษานักธุรกิจ และนักการเมือง ในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม) เพื่อหาข้อเสนอแนะและมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันความร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล อันจะนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่จะเกิดขึ้นในภาคการศึกษาต่อไป ขณะเดียวกันก็ต้องการหาแนวทางในการพัฒนาองค์ความรู้กับเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เพื่อให้เกิดความเข้าใจในความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงของกลุ่มเครือข่ายดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลที่จะเกิดขึ้นในภาคการศึกษาต่อไปในอนาคตได้

คณะผู้วิจัยหวังว่า ผลการวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากแก่สำนักงานคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ในการทราบถึง
ข้อมูลเชิงลึกของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาค
การศึกษา และในการนำผลการวิจัยนี้ไปใช้เพื่อป้องกันและปราบปรามมิให้การทุจริตคอร์รัปชันเช่นนี้
เกิดขึ้นในภาคการศึกษาอีกต่อไป รวมถึงหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและ
ป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษานี้ยังเป็นประโยชน์ต่อ
องค์กรภาคประชาสังคม และสถาบันการศึกษาต่างๆ ที่ให้ความสนใจห่วงใยต่อการแก้ไขปัญหาของ
ประเทศชาติบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการช่วยกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็น
ระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ระบบการศึกษาของไทยมีความสะอาดและโปร่งใส มี
โอกาสพัฒนาได้ก้าวไกลกว่าที่เป็นอยู่ เมื่อรัฐบาลได้ทุ่มเทงบประมาณจำนวนมหาศาลให้กับ
การศึกษาของชาติในแต่ละปี ถ้าระบบการศึกษาของเราปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน ระบบ
การศึกษาก็จะมีความเข้มแข็ง และระบบการศึกษาของชาติก็จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนา
ประเทศชาติ ให้มีความมั่นคงเข้มแข็งสืบต่อไปได้

นายพรอัมรินทร์ พรหมเกิด
หัวหน้าโครงการวิจัย และคณะ

สารบัญเรื่อง

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อ	ข
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ค
บทนำ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตารางและแผนภาพ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	7
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	7
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
1.5 นิยามศัพท์	8
บทที่ 2 ทฤษฎี แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	11
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันและการเกิดทุจริตคอร์รัปชันในภาคศึกษา	11
2.1.1 นิยามความหมายเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นทัศนยะสากล	11
2.1.2 นิยามความหมายเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่อยู่ในบริบทของสังคมไทย	13
2.1.3 ที่มาและสาเหตุของการเกิดทุจริตคอร์รัปชันในภาคศึกษา	16
2.1.4 รูปแบบและลักษณะของการเกิดทุจริตคอร์รัปชันในภาคศึกษา	19
2.2 แนวคิดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption)	25
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล	29
2.4 โครงสร้างการบริหาร/ระเบียบหลักเกณฑ์ที่เอื้อให้เกิดการเกิดทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา : กรณีโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา	34
2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	41
2.6 กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย	45
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	47
3.1 กระบวนการในการศึกษาวิจัย	47
3.2 การกำหนดประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง	49
3.3 เครื่องมือการวิจัย	54
3.3.1 การกำหนดประเด็นการจัดทำเครื่องมือในการวิจัย	54

สารบัญเรื่อง (ต่อ)

	หน้า
3.3.2 ประเด็นหลักและประเด็นย่อยเพื่อการจัดทำเครื่องมือการวิจัย (แบบสัมภาษณ์)	54
3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล	58
3.4.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลทฤษฎี	58
3.2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ	58
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล	61
บทที่ 4 รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาค การศึกษาระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ และนักการเมือง	63
4.1 รูปแบบ และลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้น ในสถานศึกษา	64
4.1.1 การทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้าง - การก่อสร้างและการจัดซื้อ วัสดุครุภัณฑ์ทางการศึกษา	68
4.1.2 การทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคล	102
4.1.3 การทุจริตรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา	151
4.1.4 ประเภทการทุจริตคอร์รัปชันจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจาก ส่วนกลาง และเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ	161
4.2 รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการและนักการเมือง	162
4.2.1 รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล: กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหาร สหกรณ์ออมทรัพย์ครู	163
4.2.2 รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล: กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการสร้าง สนามฟุตบอล	180
บทที่ 5 มาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันความร่วมมือระหว่างกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดในภาคการศึกษา	196
บทที่ 6 สรุปผลการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะ	220

สารบัญเรื่อง (ต่อ)

	หน้า
บรรณานุกรม	261

สารบัญตารางและแผนภาพ

	หน้า
ตารางที่ 3.1: ประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่างที่มาของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก	51
ตารางที่ 3.2: การกำหนดประเด็นหลักเพื่อให้ได้มาซึ่งประเด็นข้อมูลที่ต้องการเพื่อประกอบการกำหนดเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล	55
แผนภาพที่ 4.1: เครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันในเขตพื้นที่การศึกษามัธยม กรณีการทุจริตคอร์รัปชันโครงการสิ่งก่อสร้างในสถานศึกษา	88
แผนภาพที่ 4.2: เครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันในเขตพื้นที่การศึกษามัธยม กรณีการทุจริตคอร์รัปชันการจัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตำรา และครุภัณฑ์ทางการศึกษา	101
แผนภาพที่ 4.3: เครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันในเขตพื้นที่การศึกษาจากระบบบริหารงานบุคคล กรณีการทุจริตจากระบบสรรหา/คัดเลือก อ.ก.ค.ศ.	110
แผนภาพที่ 4.4: เครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบการสรรหาและสอบบรรจุ แต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	116
แผนภาพที่ 4.5: เครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคล กรณีทุจริตเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการในสังกัด	121
แผนภาพที่ 4.6: เครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษา กรณีการทุจริตการโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษา	140
แผนภาพที่ 4.7: เครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคลในเขตบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษา กรณีการทุจริตการโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษา	145
แผนภาพที่ 4.8 : เครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษา กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการขอเลื่อนวิทยฐานะ	150
แผนภาพที่ 4.9 : การทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา	160
แผนภาพที่ 4.10 : รูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล: กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู	179
แผนภาพที่ 4.11 : รูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล: กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการสร้างสนามฟุตบอล	194 -195

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังและรุนแรงที่สุดปัญหาหนึ่งของหลาย ๆ ประเทศ จากผลการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) พบว่า ไม่มีประเทศใดในโลกที่ชาวสภายอมรับ และสองในสามของประเทศในโลกได้คะแนนความโปร่งใสน้อยกว่า 50 จากคะแนนเต็ม 100 (<http://www.transparency.org>) อันบ่งชี้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันกำลังเป็นปัญหาร้ายแรง ไม่ว่าจะประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนา สำหรับประเทศไทยปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ยังนับว่าเป็นปัญหาสำคัญในลำดับต้น ๆ และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศอย่างมาก ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีองค์กรต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันจำนวนมาก แต่การทุจริตคอร์รัปชันซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ยังคงทวีความซับซ้อนและรุนแรงอย่างต่อเนื่อง เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันมีกลวิธีที่ซับซ้อนมากขึ้น และมีการทำงานเป็นกระบวนการเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพล เพื่อหวังผลประโยชน์จากการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ จึงทำให้การปราบปรามเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2537)

สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้น เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมไทยโดยรวม ซึ่งยังไม่มีมาตรการใดที่สามารถแก้ไขปัญหาได้จริง จากผลการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ได้ประกาศค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตคอร์รัปชัน ปรากฏว่าในส่วนของประเทศไทยปี 2558 ได้ 38 คะแนน โดยอยู่อันดับ 76 จาก 168 ประเทศ ปี 2559 ได้ 35 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ลดลง 3 คะแนน โดยอยู่ในลำดับที่ 101 และในปีล่าสุด 2560 ปรากฏว่าประเทศไทยได้ 37 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 96 จากทั้งหมด 180 ประเทศ ซึ่งคะแนนความโปร่งใสมีแนวโน้มลดลง อันสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมิได้เบาบางลงเลย แม้ว่าจะอยู่ในช่วงรัฐบาลทหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่มีนโยบายเอาจริงเอาจังกับการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันแล้วก็ตาม (ที่มา : <http://thaipublica.org/2017/01/corruption-perceptions-index-2016-thailand/>)

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย ส่วนใหญ่เกิดมาจากโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง กล่าวคือ เป็นโครงสร้างที่มีลักษณะผูกขาดอำนาจอยู่ในมือคนกลุ่มน้อยที่มีทั้งทุน ความรู้ อำนาจทางการเมือง อำนาจในการครอบงำข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการที่ประเทศไทย

มีวัฒนธรรมแบบเล่นพรรคเล่นพวก เป็นผู้ชอบอยู่ใต้ความอุปถัมภ์ หวังพึ่งพาคนที่รวยกว่าและมีอำนาจมากกว่าให้มาช่วยแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง ๆ ทั้งในสังคมระบบอุปถัมภ์เช่นนี้ยังมีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาที่ใกล้ชิดกันระหว่างประชาชนกับนักการเมือง หรือระหว่างนักธุรกิจกับนักการเมือง หรือแม้แต่ระหว่างประชาชนผู้ที่มีอำนาจกับผู้มีอำนาจน้อยกว่า และด้วยความสัมพันธ์ทางสังคมแบบนี้จึงทำให้เราต้องอยู่ใกล้ชิดกับการทุจริตคอร์รัปชันตลอดเวลาที่ผ่านมา (สถาบันออกแบบอนาคตประเทศไทย, <http://fit.or.th/news-publications/>) ซึ่งแม้ประเทศไทยจะมีปัญหาชนผู้ที่มีการศึกษาจำนวนหนึ่ง แต่ถึงกระนั้นก็ยังเกิดการทุจริตคอร์รัปชันอยู่ทุก ๆ ภาคส่วนในสังคมไทย ทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคการเมือง และภาคธุรกิจเอกชน (วิทยากร เชียงกูล, 2549) โดยเฉพาะการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานราชการของไทยที่มีอยู่ค่อนข้างสูง ทั้งนี้ข้าราชการที่ถูกร้องเรียนมากที่สุดคือข้าราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย อาทิ เจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น รองลงมาคือ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะบุคลากรในโรงเรียนที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบแห่งชาติ, 2558)

สำหรับในงานวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยจะเน้นให้ความสำคัญกับการศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการศึกษาซึ่งมีการรับรู้ค่อนข้างน้อยมากในทางสาธารณะ ขณะที่ผู้วิจัยมองว่า ในสังคมไทยเราต้องให้ความสำคัญกับปัญหาที่เกิดจากการทุจริตในภาคการศึกษาให้มากขึ้น และกว้างขึ้นกว่าที่ผ่านมา เนื่องจากที่ผ่านมาเรามักไปพิจารณาแต่มูลค่าความเสียหายในรูปตัวเงินหรืองบประมาณเพียงมิติเดียวแต่แท้ที่จริงแล้วปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษานี้ส่งผลกระทบต่อในด้านลึกไปกว่านั้น กล่าวคือส่งผลกระทบต่อการทำลายคุณภาพของเยาวชนในชาติ อันจะนำไปสู่ความถดถอยของคุณภาพสังคมไทยในอนาคตที่จะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเด็ดขาดและจริงจัง (เลิศพร อุดมพงษ์, 2557)

ด้วยเหตุที่ภาครัฐมีบทบาทสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากร และสร้างความเป็นธรรมให้กับทุกภาคส่วนของประเทศ โดยผ่านการกำหนดนโยบายและการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ และการทุจริตคอร์รัปชันของภาครัฐในทุกวงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นรายใหญ่ในภาคการศึกษานั้น ส่วนใหญ่เกิดจากความร่วมมือเป็นเครือข่ายอันไม่ชอบธรรม ระหว่างบรรดากลุ่มนักธุรกิจทั้งรายใหญ่และเล็กภายในสังคม ร่วมกับกลุ่มข้าราชการระดับสูง และนักการเมืองภายใต้ระบบอุปถัมภ์อย่างฝังรากลึก โดยมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันอย่างเป็นกระบวนการ หรือรวมเรียกว่า “กลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” หากเกิดกลุ่มพฤติกรรมเช่นนี้ในสังคมไทยเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ผลกระทบตามมา คือปัญหาพื้นฐานทางสังคม ทั้งปัญหามิติด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และทรัพยากรธรรมชาติจะถูกกัดกร่อน อีกทั้งปัญหาสังคมด้านความยากจนที่เป็นปัญหาขั้นพื้นฐานก็จะเพิ่มความเรื้อรัง และยากต่อการแก้ไข และ

การพัฒนา ในท้ายที่สุดย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและความเจริญรุ่งเรืองในประเทศเป็นอย่างมาก

การทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีร้ายใหญ่ๆ ถือเป็นตัวการทำลายสังคมและประเทศชาติมากกว่าการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบอื่น ๆ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อเยาวชนในระยะยาว เพราะหากเยาวชนของชาติมีทัศนคติโน้มเอียงไปในทางยอมรับความสำเร็จจากการคดโกง ฉ้อโกง นั้นหมายความว่าอนาคตของสังคมนั้นกำลังถูกสั่นคลอนอย่างรุนแรง

จะเห็นได้ว่า สถานการณ์ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษาเป็นเรื่องที่น่าวิตกกังวลเป็นอย่างมากโดยเฉพาะการเกิดทุจริตคอร์รัปชันในแวดวงวิชาการ ครูบาอาจารย์ (กรรมการภาคประชาชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2552) ซึ่งความวิตกกังวลเช่นนี้เห็นได้จากงานการประชุมเรื่อง “โลกการศึกษา” ซึ่งจัดขึ้นที่เมืองดากา ประเทศเซเนกัล ในทวีปแอฟริกา ในปี ค.ศ. 2000 ที่ประชุมสรุปว่า “การทุจริตคอร์รัปชันในวงศึกษากำลังทำลายประเทศในแง่ของสังคม เศรษฐกิจ และระบบการเมืองการปกครองในอนาคต ด้วยเหตุผลที่ว่า การทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษาถือเป็นตัวการทำลายสังคมและประเทศมากกว่าการคอร์รัปชันในรูปแบบอื่น ๆ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อเยาวชนในระยะยาว” เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันเป็นภัยคุกคามการเข้าถึงความเสมอภาค คุณภาพ และระดับการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจนที่ตามปกติเป็นบุคคลที่ไม่สามารถเข้าถึงการศึกษา หรืออาจเข้าถึงได้เฉพาะสถาบันที่ไม่มีคุณภาพ ซึ่งส่งผลให้คนเหล่านี้ ไม่สามารถเปลี่ยนสถานภาพหรือความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ เช่นเดียวกับประเทศที่ยอมรับการทุจริตคอร์รัปชัน ย่อมไม่สามารถผลิตบุคลากรที่รักในสิทธิมนุษยชนหรือกฎหมายได้เลยเพราะหากเยาวชนมีทัศนคติโน้มเอียงในการยอมรับความสำเร็จจากการคดโกง ฉ้อโกง การบังคับ ข่มขู่ หรือการใช้อิทธิพลของกลุ่มครูบาอาจารย์ที่ทุจริตคอร์รัปชันนั้น ก็ย่อมหมายความว่าสังคมประเทศนั้น ๆ กำลังถูกสั่นคลอนอย่างรุนแรง (<http://oknation.nationtv.tv/blog/pacm>)

จากข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณจำนวนมากในแต่ละปี อาทิ งบประมาณในปี 2559 มีมากถึง 5.17 แสนล้านบาท สำหรับในปีงบประมาณ 2560 ได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่ากับ 5.14 แสนล้านบาท และงบประมาณในปี 2561 ได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งหมด 5.11 แสนล้านบาท ถึงแม้ว่า การจัดสรรงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการจะลดลงไปบ้าง เนื่องจากต้องลดงบประมาณโครงการที่มีการทับซ้อน แต่โดยส่วนใหญ่กระทรวงศึกษาธิการนับว่า ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากเป็นอันดับต้น เมื่อเปรียบเทียบกับบรรดากระทรวงต่างๆ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาตามภารกิจ <https://news.mthai.com/politics-news/> อันได้แก่ 1) การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาสู่สากล 2) การเสริมสร้างโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนอย่างเสมอภาค 3) พัฒนาระบบบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล แต่ภารกิจเหล่านี้ไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้เลย

เหตุผลเนื่องมาจากบรรดาข้าราชการระดับสูงหรือบุคลากรทางการศึกษาได้ร่วมมือกับนักการเมือง กลุ่มนักธุรกิจและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นในการทุจริตประพฤติมิชอบ

โดยผลการสำรวจด้านการทุจริตของภาคการศึกษา พบว่า เกิดการทุจริตคอร์รัปชันจำนวนมากในกลุ่มโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็น 2 ระดับ คือ เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา และกลุ่มโรงเรียนในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กลุ่มโรงเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. อบต. และเทศบาลตำบล) (รายงานผลการดำเนินงานปราบปรามการทุจริต สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, ข้อมูลจาก <http://www.pacc.go.th/>) และนับวันสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของภาคการศึกษาค่อนข้างถี่และทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงช่วงปี 2559 คณะกรรมการขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาทุจริตของกระทรวงศึกษาธิการได้มีการรวบรวมคดีที่มีการร้องเรียน ทั้งเรื่องจรรยาบรรณ การบริหารงาน และการทุจริตในองค์กรสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้เป็นจำนวนมากถึง 610 คดี (<http://www.moe.go.th/moe/th/news/detail.php?NewsID=44794&Key>)

ตัวอย่างข้อมูลของการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ที่เกิดขึ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น ข้อมูลของศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ ปี 2558 รายงานว่ามีคดี การทุจริตคอร์รัปชันของบุคลากรทางการศึกษา คือคดีร้องเรียนอดีตผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมขนาดใหญ่แห่งหนึ่ง และข้าราชการครูรายหนึ่งของโรงเรียนดังกล่าว สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษอุดรธานี ร้องเรียนคือ กรณีผู้อำนวยการโรงเรียนรับรองผลงานทางวิชาการ โครงการเกษตรเพื่อการเรียนรู้ รวม 9 โครงการอันเป็นเท็จ เพื่อช่วยเหลือข้าราชการครูผู้นี้ ให้ได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งเป็นอาจารย์ 3 ระดับ 9 และผู้อำนวยการโรงเรียนแต่งตั้งตนเองเป็นประธานกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง ทั้งที่ตนเองมีส่วนได้เสีย โดยได้สอบสวนพยานเป็นเท็จ เพื่อช่วยเหลือให้ข้าราชการครูพ้นผิด และคดีร้องเรียนผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีกับพรรคพวก กรณีทุจริตโครงการจัดซื้อหนังสือและสื่อการเรียนการสอน นอกจากนี้ยังมีคดีร้องเรียนอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอีกจำนวน 20 คน ที่มีพฤติการณ์ทุจริตคอร์รัปชันเกี่ยวข้องกับการศึกษา เป็นต้น (ศูนย์ข่าวสาร สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ค้นข้อมูลจาก <https://www.nacc.go.th/>)

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ยังได้มีมติชี้มูลความผิดทั้งทางวินัยและอาญาของคดีทุจริตบุคลากรทางการศึกษาประจำสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยม 24 25 และ 26 ได้แก่ 1) คดีในปี 2554 อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดกลางแห่งหนึ่งในจังหวัดขอนแก่น กรณีไม่ขายเอกสารสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างประตูละบายน้ำให้แก่ผู้กล่าวหา เป็นเหตุให้ไม่มีโอกาสเข้าเสนอราคาอย่างเป็นธรรมและ 2) คดีในปี 2555

อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมขนาดใหญ่แห่งหนึ่งในจังหวัดขอนแก่น กรณีเบิกจ่ายน้ำมันของทางราชการเพื่อนำไปใช้กับรถยนต์ส่วนตัว จ้างครูอัตราจ้าง และพนักงานรักษาความปลอดภัย โดยไม่มีการประกาศรับสมัครและแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาหรือคัดเลือก เป็นต้น และยังมีคดีที่กำลังอยู่ระหว่างการร้องเรียนและไต่สวนพิจารณาอื่น ๆ เช่น กรณีผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมขนาดใหญ่แห่งหนึ่งในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลิตน้ำดื่มของโรงเรียนแล้วจำหน่ายให้กับนักเรียน การทุจริตคอร์รัปชันเงินอุดหนุนรายหัว และรายการ ค่าปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจน เป็นต้น

ยังมีรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันประเภทอื่น ๆ อีก ได้แก่ การจ้างทำผลงานเพื่อประกอบการเลื่อนวิทยฐานะของครู การเรียกรับเงินในการรับนักเรียนเข้าเรียนประจำปี การศึกษาต่าง ๆ การโอนย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยมิชอบ การหาประโยชน์จากการใช้จ่ายเงินของโรงเรียนเพื่อประโยชน์ส่วนตน การจัดซื้อจัดจ้างครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่มีมูลค่าสูงเป็นเท็จภายในสถานศึกษา การทุจริตในการจัดจ้างทำถนนคอนกรีตโดยไม่มีการสอบราคาจ้าง การต่อเติมอาคารเรียนเป็นเท็จ การทุจริตด้วยการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์ แต่ไม่ได้ดำเนินการตามโครงการ หรือแม้กระทั่งการทุจริตประพฤติมิชอบโดยตรงกับนักเรียน นักศึกษา โดยการจำหน่ายสื่อการเรียนการสอนที่ส่งไปในทางทุจริตคอร์รัปชัน เป็นต้น (<https://suemuanchonnews.com/2017/05/18/ข้าราชการครูจ้างทำผลงาน/>)

โดยข้อเท็จจริงก็คือ คดีการทุจริตคอร์รัปชันเช่นนี้โดยเฉพาะในกรณีรายใหญ่ ๆ มักมีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องที่มีอำนาจและอิทธิพลหลายฝ่ายและมักมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ รวมเรียกว่า **“เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันของภาคการศึกษา”** และข้อเท็จจริง ซึ่งแฝงอยู่เบื้องหลังก็จะมีตัวแสดงสำคัญอันได้แก่ กลุ่มของนักการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ กลุ่มข้าราชการระดับสูงที่เป็นบุคลากรทางการศึกษา อันได้แก่ อธิบดีและรองอธิบดีกรมฯ เลขาธิการฯ กลุ่มผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา กลุ่มผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้อำนวยการกลุ่มงาน และข้าราชการในระดับต่าง ๆ ร่วมกับกลุ่มนักธุรกิจและประชาชนบางกลุ่มที่สนับสนุนอุปถัมภ์และเอื้อเฟื้อซึ่งกันและกันภายในท้องถิ่นหรือชุมชน การทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบนี้จะมีการอาศัยตำแหน่งอำนาจหน้าที่และอิทธิพลของกลุ่มของตนมีอยู่เพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองหรือญาติพี่น้อง (nepotism) และพรรคพวกบริวารโดยมิชอบรวมถึงมีการประพฤติปฏิบัติด้วยการเลือกที่รักมักที่ชังอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องคนอื่น ๆ

การทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษากรณีรายใหญ่ ๆ เช่นนี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องได้ยาก เนื่องจากมีการร่วมมือกันอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่าย ระหว่างนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง นักธุรกิจหรือพ่อค้า ที่เรียกว่า **“กลุ่มอิทธิพล”** ซึ่งมีลักษณะของการร่วมมือกันอย่างเป็นระบบ มีความสลับซับซ้อนแบบยลเป็นอย่างมาก และการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะเช่นนี้อาจนำไปสู่ความล้มเหลวทางการศึกษาได้ ขณะที่นักวิชาการบางคนถึงกับกล่าวว่า **“ความล้มเหลวทางการศึกษา คือการ**

ล่มสลายของชาติ” (The collapse of education is the collapse of the nation) (<https://networkonnet.files.wordpress.com/2016/10/image001>) ซึ่งคำกล่าวเช่นนี้เป็นสิ่งที่ไม่น่ามองข้ามไปได้

อย่างไรก็ดี รูปแบบของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่ร่วมมือกันในการทุจริตคอร์รัปชันเหล่านี้ จะมีความแตกต่างกันไปตามบริบทปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันด้วย จากปรากฏการณ์ข้างต้นที่กล่าวมานี้ คณะผู้วิจัยจึงตระหนักและเห็นความสำคัญยิ่งของปัญหาเช่นนี้ และนี่จึงเป็นปัจจัยเหตุสำคัญในการให้ความสนใจศึกษาวิเคราะห์ เรื่อง “การศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (organized corruption) ของภาคการศึกษา: กรณีศึกษาโรงเรียนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม)” โดยมีเป้าหมายเพื่อแสวงหาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล กับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการและนักการเมืองว่า เครือข่ายเหล่านี้มีการสร้างความร่วมมือกันอย่างไร ผลของการศึกษาจะนำไปสู่การให้ข้อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสม เพื่อเป็นการป้องกันความร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่จะนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา และประการสุดท้าย เพื่อพัฒนาความรู้ร่วมกับเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ให้เกิดความเข้าใจในความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงดังกล่าว สาระที่ได้ทั้งหมดนี้ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่จะเกิดขึ้น ในภาคการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมัธยมศึกษาต่อไป

ผลของการศึกษานี้ ยังหวังให้ประโยชน์สูงสุดทางการศึกษาตกแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ อันได้แก่ นักเรียน นักศึกษา เยาวชนวัยเรียนรู้ กลุ่มผู้ปกครอง โดยที่งบประมาณจะไม่ได้สูญหายไปจากการทุจริตคอร์รัปชัน ส่วนกลุ่มบุคลากรทางการศึกษา อันได้แก่ ครูที่มีหน้าที่ในการสอน และกลุ่มข้าราชการและลูกจ้างระดับปฏิบัติต่าง ๆ ที่มีความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ จะส่งผลให้บุคลากรทางการศึกษาเหล่านี้ เกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการอย่างเต็มกำลังความสามารถ ลดความวิตกกังวลจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในกลุ่มของบุคลากรตน มุ่งหน้าเพิ่มผลสัมฤทธิ์ในการเรียนการสอน อบรมบ่มเพาะความรู้และอุปนิสัยที่ถูกต้องตั้งงามต่อศิษย์ส่งผลให้เยาวชนนักเรียน เป็นคนดี มีคุณภาพ คุณธรรม เป็นกำลังหลักในการพัฒนาประเทศชาติบ้านเมืองต่อไป และยังหวังให้การทุจริตคอร์รัปชันของภาคการศึกษาลดน้อยถอยลงไปจากประเทศไทย อันจะเป็นผลให้ประเทศชาติสามารถพัฒนาสืบต่อไปได้อย่างเจริญก้าวหน้ามั่นคงตลอดไป

ในท้ายที่สุด เพื่อหวังให้ผลการศึกษานี้เป็นเครื่องกระตุ้นเตือนใจให้สังคมของเราได้ตระหนักถึงความสำคัญของการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา และในขณะเดียวกันก็หวังให้สังคมของเรามองเห็นความเสี่ยงของประเทศชาติ หากเรายังเพิกเฉยต่อปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาอยู่เช่นนี้ แท้จริงแล้วปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษามีใช่เป็นปัญหาของรัฐบาล หรือกระทรวงศึกษาธิการ หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเท่านั้น หากแต่ยังเป็นปัญหาของคนไทยทุกคนในชาติที่จะต้องร่วมมือกันแก้ไข หากหวังจะเห็นลูกหลานไทยมีอนาคตที่ดีในภายภาคหน้าต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาวิจัยเชิงลึกเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล กับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการและนักการเมือง

2. เพื่อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันความร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดในภาคการศึกษา

3. เพื่อพัฒนาความรู้กับเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เพื่อให้เกิดความเข้าใจในความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงดังกล่าว และเพื่อประโยชน์ในการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในภาคการศึกษาต่อไปในอนาคต

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1. **ขอบเขตพื้นที่** โครงการวิจัยนี้มุ่งทำการศึกษาเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา โดยมีขอบเขตพื้นที่การศึกษาคือโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระดับมัธยมศึกษา อันได้แก่ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระดับมัธยมศึกษาเขตที่ 24 (กาฬสินธุ์) เขตที่ 25 (ขอนแก่น) และเขตที่ 26 (มหาสารคาม)

2. **ขอบเขตประชากรเป้าหมาย** คือกลุ่มโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม) ประชากรเป้าหมายกลุ่มนี้ ได้ข้อมูลโดยการจำแนกโรงเรียนตามเกณฑ์มาตรฐานการบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) โดยได้จำแนกประเภทโรงเรียนออกเป็น 4 ระดับ คือ

1. โรงเรียนขนาดเล็ก (จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1 - 499 คน)
2. โรงเรียนขนาดกลาง (จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 500 - 1,499 คน)
3. โรงเรียนขนาดใหญ่ (จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 - 2,499 คน)
4. โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ (จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไป)

เนื่องจากจำนวนนักเรียนมีความสัมพันธ์กับจำนวนงบประมาณ ทรัพยากร และการบริหารงานบุคคล ขณะเดียวกันก็มักมีข่าวอื้อฉาวเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสถานศึกษา โดยส่วนใหญ่มักเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีชื่อเสียง ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจึงให้ความสำคัญกับการทุจริตคอร์รัปชันในโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และขนาดใหญ่พิเศษ เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของการศึกษาและได้กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างเป้าหมายไว้เขตพื้นที่การศึกษาละ 12 โรงเรียน ทั้งหมด 3 เขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งหมด 36 โรงเรียน ($12 \times 3 = 36$)

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ข้อมูลข้อเท็จจริง ความรู้ความเข้าใจในเชิงลึกเกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะความร่วมมือกันในการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษามัชฌิมเขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม) ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล กับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ และนักการเมือง

2. ได้มาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความเป็นจริง อันจะนำไปสู่การหาทางป้องกันความร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ ในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพได้โดยหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันปราบปราม และตรวจสอบการกระทำผิดอันเกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ สามารถนำมาตรการนี้ไปประยุกต์ใช้ประโยชน์เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ต่อไป

3. เป็นเวทีในการพัฒนาความรู้กับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) รวมถึงหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำที่เข้าข่ายการทุจริตคอร์รัปชัน และองค์กรภาคประชาสังคมต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ที่จะเกิดขึ้นในภาคการศึกษาระยะยาวต่อไปได้

1.5 นิยามศัพท์

“การทุจริตคอร์รัปชัน” ในงานวิจัยนี้หมายถึง การใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ของบุคลากรทางการศึกษาในระดับต่างๆ ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง ยักยอก เรียกหรือรับ หรือข่มขู่กรรโชกเอาประโยชน์ทั้งหลายของบุคคล โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเอง เครือญาติ กลุ่มพวกพ้อง หรือผู้อื่น ประเภทหรือรูปแบบของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันสำคัญ ที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษามีรูปแบบ ดังต่อไปนี้

1. รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้น ในสถานศึกษา

- การทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อสร้าง การจัดหาพัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษา
- การทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคล
- การทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา
- การทุจริตคอร์รัปชันจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลาง และเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ

2. รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เป็นข้าราชการและ นักการเมือง

- การทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู
- การทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างสนามฟุตบอล

“การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” หมายถึง ลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างเหมาะสมเจาะลงตัว (proper coordination) อย่างบูรณาการเป็นระบบเต็มรูปแบบ และเป็นเครือข่ายของบุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง นักธุรกิจ และกลุ่มเครือข่ายอิทธิพลของตน โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการคดโกง ฉ้อโกง เรี่ยกรับหรือรับสินบน หรือข่มขู่กรรโชกเอาประโยชน์ทั้งหลายของบุคคล โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเอง เครือญาติ กลุ่มพวกพ้อง หรือผู้อื่น อันทำให้เกิดความเสียหายทั้งในระดับองค์กรและระดับประเทศชาติ โดยส่วนรวม

“กลุ่มอิทธิพล” หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจสามารถบันดาลให้สิ่งต่าง ๆ เป็นไปได้ตามที่กลุ่มตนต้องการ ทั้งด้วยการกระทำของตนเอง หรือใช้จ้างวาน หรือสนับสนุนการกระทำใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย กลุ่มอิทธิพลมักใช้อำนาจดำเนินการในทางที่มีชอบด้วยกฎหมายเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ อันเป็นพฤติกรรมที่เป็นความผิดทางอาญา หรือกฎหมายอื่น ๆ หรือไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรม กลุ่มอิทธิพลมักจะมีการดำเนินการเป็นเครือข่าย ประกอบด้วยผู้มีอิทธิพลทั้งที่อยู่เบื้องหลังหรือเบื้องหน้า หรืออาจมีแนวร่วมหรือผู้สนับสนุน ได้แก่ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นบุคลากรทางการศึกษา นักธุรกิจ และนักการเมืองในระดับต่าง ๆ กลุ่มอิทธิพลมักเป็นขบวนการผิดกฎหมาย ที่มีการดำเนินการกันเป็นเครือข่ายกว้างขวาง สลับซับซ้อน ยากแก่การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดี ซึ่งผลของการ

กระทำนั้นเป็นการบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยส่วนรวม

ส่วนพฤติการณ์ของกลุ่มอิทธิพลที่สำคัญในการศึกษานี้ ได้แก่ การฮั้วประมูลและขัดขวางการเสนอราคา หรือไม่ให้มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรมในการประมูลงานของทางราชการ ในภาคส่วนการศึกษา การทำสัญญาจ้างหรือการให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกหรือผู้สนับสนุนตน การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งเฉพาะญาติมิตรและพรรคพวกเพื่อนพ้องของตน การใช้ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทตนเองและพรรคพวก การใช้อิทธิพลในการโยกย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา การโอนย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การเลื่อนวิทยฐานะ การเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การสรรหาและสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการใช้อิทธิพลจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา เป็นต้น

“บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษารวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาต่าง ๆ

“ผู้บริหารสถานศึกษา” หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารสถานศึกษาในระดับมัธยมศึกษาแต่ละแห่งของรัฐ

“ผู้บริหารการศึกษา” หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารการศึกษานอกสถานศึกษา ตั้งแต่ระดับเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นไป

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเรื่อง “การศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption) ของภาคการศึกษา: กรณีศึกษาโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม)” ในครั้งนี้ มีหลายประเด็นที่จำเป็นต้องทบทวนวรรณกรรม เพื่อทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ที่ศึกษา โดยเฉพาะในเรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล และการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในวงการศึกษา และเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การวิจัย จึงได้กำหนดหัวข้อในการทบทวนวรรณกรรมเพื่อจะได้นำมา กำหนดเป็นกรอบแนวคิดของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ต่อไป ดังจะได้แบ่งการนำเสนอเนื้อหา และหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ที่ศึกษาออกเป็นหัวข้อตามลำดับดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันและการเกิดทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษา
2. แนวคิดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption)
3. แนวคิดเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล
4. โครงสร้างการบริหาร/ระเบียบหลักเกณฑ์ที่เอื้อให้เกิดการเกิดทุจริตคอร์รัปชัน
ในภาคการศึกษา: กรณีโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมฯ
5. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันและการเกิดทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา

ในงานวิจัยนี้ จะใช้คำว่า “การทุจริต” และ “คอร์รัปชัน” ในความหมายที่สื่อไปในทำนองเดียวกันหรือเป็นพฤติกรรมเรื่องเดียวกัน จึงเป็นคำที่สามารถนำมาควบรวมกันได้จากการทบทวนวรรณกรรมในเรื่องความหมายของการทุจริตคอร์รัปชัน พบว่า มีหน่วยงาน องค์กร สถาบัน และนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้อย่างหลากหลายทั้งในความหมายที่เป็นทัศนศาสตร์และความหมายที่อยู่ในบริบทของสังคมไทยดังต่อไปนี้ เช่น

2.1.1 นิยามความหมายเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นทัศนศาสตร์

แท้จริงแล้วการทุจริตคอร์รัปชัน (corruption) มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินคำว่า “corruption” เป็นคำที่รู้จักกันดีทั่วไปมานานแต่ความหมายของคำนี้มี ความหลากหลายต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการใช้ หลักการหรือมุมมองในทางศีลธรรมทางการเมืองหรือทาง เศรษฐศาสตร์ (Magavilla, 2012 อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาด

หลักทรัพย์, 2560) ในมุมมองของพฤติกรรมหรือการกระทำนั้น การทุจริตคอร์รัปชันอาจจัดเป็นอาชญากรรม (crime) ประเภทหนึ่ง ในบางกรณีการทุจริตคอร์รัปชันอาจถูกมองในความหมายที่แคบ และต่างจากการโกงยกยอก รีดไถ การข่มขู่ โดยมองว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นการกระทำของคนทั้งสองฝ่ายที่หาประโยชน์ร่วมกันจากฝ่ายที่สาม (Bowles, 1999) เช่น การติดสินบน เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, 2560)

การให้ความหมายคำว่า “ทุจริตคอร์รัปชัน” (corruption) โดยพิจารณาจากทัศนะในระดับสากลนั้นยังเห็นได้จากความหมายที่ให้ไว้ในพจนานุกรมฉบับต่าง ๆ เช่น **Black’s Law Dictionary 4th Edition (1968)** ที่ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง “การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อโกงโดยมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย ซึ่งรวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่บุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจ แต่มีการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น” การให้ความหมายที่กล่าวมานี้สอดคล้องกับ **Funck and Wagnalls New Standard Dictionary of the English Language (1928)** ที่ได้ให้ความหมายเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันไว้ว่า “คือ การใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่โดยเฉพาะการเรียกรับสินบน” และ **The Shorter Oxford English Dictionary (2007)** ได้ให้ความหมายไว้ว่า คือ “การกระทำที่ขาดความซื่อตรงโดยมีการรับสินบนเพื่อให้การช่วยเหลือกัน รวมถึงการปฏิบัติอันมิชอบในรูปแบบต่าง ๆ”

ส่วนใน **Longman Advanced American Dictionary (2000)** ได้ให้ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชัน หมายถึง “พฤติกรรมหรือการกระทำที่ไม่ซื่อสัตย์ ผิดกฎหมาย ผิดศีลธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากบุคคลที่มีอำนาจเช่น รัฐบาลที่ถูกกล่าวหาว่ามีการใช้อำนาจไปในทางทุจริตและใช้อำนาจไปในทางมิชอบ เป็นต้น”

ขณะที่องค์การสหประชาชาติให้ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันว่า “ไม่ใช่แค่เพียงพฤติกรรมแต่เป็นปรากฏการณ์ (Phenomenon) ในทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ที่เป็นปัญหาสำคัญและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั่วโลก” (UNODC, 2009)

องค์กรระหว่างประเทศด้านความโปร่งใส Transparency International (TI) ให้นิยามคำว่า “การทุจริตคอร์รัปชัน” คือ การใช้อำนาจที่ได้รับการไว้วางใจในทางที่ผิดหรือในทางมิชอบ (abuse of entrusted power) เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลซึ่งใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน (ที่มา: <http://www.transparency.org/cpi2011/>)

สภาประชาคมยุโรปได้ให้คำจำกัดความ “การทุจริตคอร์รัปชัน” ว่าหมายถึง การใช้อำนาจสาธารณะที่ไม่ชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน หรือการให้สินบน และรวมถึงความประพฤติทั้งหลายของบุคคล ซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบในภาครัฐหรือเอกชน แต่มีการประพฤติที่ฝ่าฝืนหน้าที่ของตน โดยไม่สมควรกับตำแหน่งหน้าที่ของตนในฐานะเจ้าพนักงานแห่งรัฐ

เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเอกชน ตัวแทนหรือฐานะความสัมพันธ์อื่น ๆ โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับประโยชน์ใด ๆ โดยมีขอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยสรุปตามความหมายนี้ การทุจริตคอร์รัปชันเป็นการกระทำที่มีการใช้อำนาจ หรือการให้สินบน ที่ไม่สมควรกับการดำรงตำแหน่งหน้าที่ของตน และมีเจตนาให้ได้รับประโยชน์อันไม่สมควรจะได้ และคอร์รัปชันนั้นอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน โดยการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนอาจหมายถึง การที่ผู้บริหารใช้อำนาจหรือตำแหน่งที่ได้มาจากผู้ถือหุ้น ในการดำเนินงานของบริษัทเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน (ฐานันท์วรรณโกวิทย์, อ้างถึงใน จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์, 2556)

เลสลี โฮล์มส์ (2559) กล่าวถึง การทุจริตคอร์รัปชันอย่างกระชับว่า หมายถึง “ความต่างพร้อยทางศีลธรรม” ซึ่งมาจากภาษาละตินที่แปลว่า “ทำให้เสื่อมลง ทำให้มีมลทินใช้อำนาจไปในทางที่ผิดหรือทำลายลง”

โดยสรุปแล้ว การทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นความหมายในทางสากลกล่าวถึงเรื่องความต่างพร้อยทางศีลธรรม และพฤติกรรมหรือการกระทำที่ไม่ซื่อสัตย์และไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งปวงอันได้แก่ การคดโกง การฉ้อโกงโดยมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย การเรียกรับสินบน การยกยอกการใช้อำนาจในทางที่ผิดเพื่อประโยชน์ส่วนตน และการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ของตน เป็นต้น และการทุจริตคอร์รัปชันนั้นอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

2.1.2 นิยามความหมายเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่อยู่ในบริบทของสังคมไทย

คำว่า “การทุจริตคอร์รัปชัน” (corruption) ในภาษาอังกฤษเป็นคำที่มีความหมายกว้างมากดังได้กล่าวมาแล้ว ส่วนคำในภาษาไทยที่ใกล้เคียงมากที่สุดน่าจะจะได้แก่คำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” อย่างไรก็ตาม ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านมีความเห็นว่า คำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” มีความหมายแคบกว่า “การทุจริตคอร์รัปชัน” เพราะคำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” อาจหมายถึงเฉพาะการเบียดบังยกยอกทรัพย์สินของรัฐและของสาธารณะเท่านั้น แต่การที่เจ้าพนักงานเรียกและรับสินบนจากราษฎรจะจัดอยู่ในประเภทฉ้อราษฎร์หรือไม่เพราะเป็นการเรียกหรือรับเอาเงินหรืออำมสอย่างอื่นจากราษฎรเพื่อปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการให้คุณแก่ผู้ให้สินบน แต่การทุจริตคอร์รัปชันเป็นการที่เจ้าพนักงานกระทำทุจริตต่อหน้าที่แล้วสร้างความเสียหายต่อผลประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้จะเป็นโดยการสมคบกับราษฎรเบียดบังผลประโยชน์นั้นหรือไม่ก็ได้ (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2553)

จึงเห็นได้ว่า พฤติการณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันนั้น มีความหมายที่กว้างขวางกว่าและครอบคลุมหลายมิติซึ่งรวมถึงการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและการฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วย ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แปลคำว่า “การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” ให้ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “corruption” ตามความหมายดังกล่าวเช่นเดียวกัน (องค์การ

สหประชาชาติ, 1989) ดังนั้นในรายงานวิจัยนี้จะใช้คำว่า “การทุจริตคอร์รัปชัน” ที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องการ “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” ด้วย

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้กล่าวถึงความหมายของการทุจริตคอร์รัปชัน (corruption) ว่ามาจากรากศัพท์ภาษาละตินคือ corrumpere อันมาจากคำสองคำรวมกันคือ to ruin - com (together) + rumpere (to break) หมายถึง การทำลาย หรือละเมิดจริยธรรม หรือธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งรวมถึงพฤติกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือทำน้อยกว่า หรือไม่เท่าที่กฎหมายระบุไว้ หรือแม้แต่ทำตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมาย

ในหนังสือชื่อ “**ทฤษฎีคอร์รัปชัน**” ของสังคิต พิริยะรังสรรค์ (2549) ได้ให้ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันว่า หมายถึง “กระบวนการที่บุคคลสาธารณะมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง ครอบครัว และวงศ์ญาติ พวกพ้องและคนใกล้ชิด โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ กฎหมาย และอำนาจที่ได้รับมอบหมาย และสถานะในระบบราชการหรืออิทธิพลในทางส่วนตัวเป็นเครื่องมือ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำดังกล่าวจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางด้านเงินทอง หรือสิ่งตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ถ้าหากการกระทำดังกล่าวขัดกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลสาธารณะ ขัดกับมาตรฐานความคาดหวังของสาธารณชนที่มีต่อบุคคลสาธารณะ ขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก และขัดกับหลักการของการมีผลประโยชน์ทับซ้อน ก็ถือเป็นการทุจริตคอร์รัปชันทั้งสิ้น”

สุชาติ นนทวงศ์ (2543) เห็นว่า คำว่า “การทุจริตคอร์รัปชัน” เป็นคำที่ใช้วงการราชการ รัฐวิสาหกิจ ส่วนของเอกชนจะใช้คำว่าทุจริต ซึ่งหมายถึงการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่ง บทบาท หน้าที่โดยมิชอบขัดต่อกฎหมายและระเบียบปฏิบัติจากหน่วยงาน องค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่

พจนานุกรมไทย ของบริษัทแพร์พิทยา (2507) ได้ให้ความหมายของคำว่า “การทุจริตคอร์รัปชัน” หมายถึง “การฉ้อราษฎร์บังหลวงเบียดบังเอาโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการ”

ในหนังสือ**พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554** ให้ความหมาย “คอร์รัปชัน” ว่าเป็นเรื่องการโกง เบียดบัง ทุจริต ฉ้อราษฎร์ บังหลวง รับสินบนและได้ให้ความหมาย “ทุจริตต่อหน้าที่” ว่าเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

หนังสือ**พจนานุกรมไทย (2514)** ให้ความหมาย “คอร์รัปชัน” ว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง เบียดบังเอาโดยอำนาจหน้าที่ราชการ ส่วน “การทุจริต” ให้ความหมายว่า เป็นความประพฤติชั่ว ไม่สุจริต ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ให้ความหมาย “การทุจริตในวงราชการ” ว่าเป็น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

หนังสือพจนานุกรมอกราชบัณฑิตฯ โดยสำนักพจนานุกรมมติชน (2544) ให้ความหมาย “คอร์รัปชัน” ว่าเป็น การฉ้อราษฎร์บังหลวง กินสินบน รับประโยชน์ที่มีชอบจากหน้าที่การงาน

สถาบันพระปกเกล้า (2543: 6) ให้คำจำกัดความ “การทุจริตประพฤติมิชอบ” ว่าเป็น การใช้ตำแหน่งงานสาธารณะ ใช้อำนาจในทางมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หรือเพื่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มที่เขาสมาคมักัด การทุจริตประพฤติมิชอบจะเกิดขึ้นเมื่อเจ้าพนักงานรับ/ขอ หรือกรรโชกเอาค่าตอบแทน หรือเมื่อตัวแทนเอกชนเสนอให้ค่าตอบแทนเพื่อหลบเลี่ยงกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ในการแข่งขันหรือส่วนบุคคล

ตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไปในมาตรา 1 ได้บัญญัติความผิด “โดยทุจริต” เอาไว้อย่างสั้นว่าเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น คำว่า “โดยทุจริต” ยังมีการตีความกันว่าเป็นเจตนาพิเศษอย่างหนึ่งซึ่งผู้กระทำจะต้องประสงค์ต่อประโยชน์เช่นว่านั้นโดยตรง ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ทั่ว ๆ ไปไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นประโยชน์ในทางทรัพย์สิน ตัวอย่างเช่น จำเลยนำใบตรวจโรคเท็จไปยื่นสมัครสอบแข่งขัน หรือทำใบรับรองแพทย์ ซึ่งเป็นความเท็จยื่นต่อศาลเพื่อขอเลื่อนคดี แม้มีใจเพื่อแสวงหาประโยชน์ในทางทรัพย์สิน แต่ก็ถือว่าเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่นแล้วมีความผิดฐานกระทำโดยทุจริตใช้หรืออ้างคำรับรองอันเป็นเท็จตาม มาตรา 269 วรรค 2 (สหรัฐ กิติ ศุภการ, 2559) เป็นต้น

โดยสรุป จากการให้นิยามความหมายของหลายสถาบัน องค์กรและบุคคลทั้งในความหมายทางสากล และในบริบทของสังคมไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมของการกระทำความผิดที่ไม่ซื่อสัตย์ และไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยประการทั้งปวงอันได้แก่ การคดโกง การเบียดบังการเรียกรับสินบน การฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ทางราชการเป็นกลไกและเครื่องมือที่สำคัญ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

อย่างไรก็ดี เพื่อให้นิยามความหมายมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป คณะผู้วิจัยจะใช้การให้นิยามความหมายตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 ในบทบัญญัติทั่วไป มาตรา 1 (1) และอาศัยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาเป็นพื้นฐานและแนวทางหลักในการให้นิยามความหมาย จึงสามารถสรุป

และสังเคราะห์นิยามของ “การทุจริตคอร์รัปชัน” ในงานวิจัยนี้ได้ว่าหมายถึง การใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ของบุคลากรทางการศึกษาในระดับต่างๆในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการคดโกง ฉ้อโกง ยักยอก เรียกรับสินบน หรือข่มขู่กรโชกเอาประโยชน์ทั้งหลายของบุคคลโดยมุ่งประสงค์ ให้ได้รับผลประโยชน์ที่สมควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเอง เครือญาติ กลุ่มพวกพ้อง หรือผู้อื่น และคณะผู้วิจัยจะได้ใช้นิยามความหมายนี้เป็นพื้นฐานในการกำหนดกรอบแนวคิดการเก็บรวบรวมข้อมูล อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อมูลและการตีความหมายข้อมูลของการวิจัยเพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์การวิจัยและเพื่อหาข้อสรุปผลของการวิจัยในขั้นตอนสุดท้ายต่อไป

2.1.3 ที่มาและสาเหตุของการเกิดทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา

เนื่องจากระบบการศึกษาเป็นอนุระบบหรือระบบย่อยของระบบสังคมที่ใหญ่กว่า ดังนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบสังคมที่ใหญ่กว่าจึงมีความจำเป็นอันจะช่วยให้เข้าใจต่อปัญหาและสาเหตุของการเกิดทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

นักวิชาการที่ศึกษาพัฒนาการทุจริตคอร์รัปชันกล่าวว่า การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในยุคหลังมาจากระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนาในระบอบประชาธิปไตย เพราะว่า การทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นพร้อม ๆ ไปด้วยกระบวนการนำไปสู่ความทันสมัยเนื่องจากสาเหตุหลัก 4 ประการคือ

1. ในสังคมก่อนทันสมัยนั้น ระบบอุปถัมภ์ ระบบการเล่นพรรคเล่นพวกและการนำเงินของส่วนรวมบางส่วนมาใช้ส่วนตัว เป็นพฤติกรรมที่ยอมรับได้และอาจไม่ผิดกฎหมาย เช่น เราไม่สามารถที่จะแยกเงินของกษัตริย์ออกจากเงินสาธารณะให้เห็นอย่างชัดเจนได้ ต่อมาในช่วงระหว่างและภายหลังการเปลี่ยนผ่านมาสู่สถาบันที่ทันสมัยของระบบราชการ ระบบรัฐสภา ฯลฯ การประพฤติปฏิบัติดังกล่าวยังคงดำเนินการต่อไป

2. กระบวนการนำไปสู่ความทันสมัยเป็นตัวการในการทำให้พฤติกรรมที่ไม่บริสุทธิ์เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากความทันสมัยทำให้บรรทัดฐาน และค่านิยมใหม่ ๆ เกิดขึ้นในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านนี้ มีประชาชนเป็นจำนวนมากรู้สึกสับสนระหว่าง *ประเพณีของสาธารณะและเอกชน* ความสับสนอันนี้เปิดโอกาสให้พฤติกรรมที่ไม่ดีต่าง ๆ เกิดขึ้นได้รวมทั้งพฤติกรรมที่ไม่ได้รับการยอมรับทั้งมาตรฐานแบบใหม่และเก่าทางเศรษฐกิจและสังคม

3. ความทันสมัยและระบบอุตสาหกรรมทำให้โอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันมีมากขึ้น เนื่องจากเมื่อระบบเศรษฐกิจมีการพัฒนาขึ้น ทำให้คนมีโอกาสนในการสะสมเงินทุนและอำนาจทางการเมือง คนกลุ่มใหม่ที่มีความมั่งคั่งเหล่านี้จะกระทำทุกอย่างเพื่อเป็นการเพิ่มพูนความมั่งคั่งและอำนาจให้กับตนเอง รวมทั้งการติดสินบนข้าราชการที่สามารถอำนวยความสะดวกกับพวกเขาได้ โดยให้ความสำคัญกับเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมลดลง ขณะที่ความทันสมัยจะนำมาซึ่งความขัดแย้ง

ระหว่างกลุ่มอำนาจเก่า (ชนชั้นเจ้าสมบัติหรือพวกข้าราชการ) และกลุ่มเศรษฐกิจใหม่ (พ่อค้านายทุนหรือพวกชนชั้นกลางใหม่) ความขัดแย้งนี้เกิดขึ้นเนื่องจากกลุ่มอำนาจเก่ามีความเป็นปฏิกิริยากับการเจริญเติบโตของพวกเศรษฐกิจใหม่ หรือเป็นเพราะระบบราชการแบบเก่าไม่สามารถปรับตัวและรับมือกับความต้องการของกลุ่มเศรษฐกิจใหม่ได้

การทุจริตคอร์รัปชันจึงมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น มองในแง่อีกมุมหนึ่งเปรียบเสมือนเป็นวิธีการที่จะช่วยลดความขัดแย้งและความตึงเครียดที่ถูกสร้างขึ้นภายใต้ความทันสมัย พวกที่มีความมั่งคั่งกลุ่มใหม่นี้พบว่าหนทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อที่จะได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองนั้น ถูกขัดขวางโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ทำการผูกขาดหนทางเหล่านั้นเอาไว้ ดังนั้นพวกเขาจึงต้องใช้วิธีการ “ซื้อ” หนทางเพื่อไปสู่รัฐสภาหรือหน่วยงานที่มีอำนาจทางการเมือง การทุจริตคอร์รัปชันจึงเป็นวิธีการของพวกเศรษฐกิจใหม่ที่จะก้าวพ้นจากความแปลกแยกของกระบวนการทางการเมือง และได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับเดียวกับผู้มีความมั่งคั่งและอำนาจเก่าได้

4. กระบวนการนำไปสู่ความทันสมัยในประเทศที่ปลดแอกจากอาณานิคมหรือประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ ที่พัฒนาขึ้นมาพร้อม ๆ กับเครื่องมือต่าง ๆ ของรัฐทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม สิ่งนี้ทำให้เกิดการควบคุมของทางราชการต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น อันส่งผลให้ต้นทุนของหน่วยธุรกิจสูงขึ้นและในขณะเดียวกันกำไรที่ได้รับจะลดลงเมื่อมีการควบคุมมากขึ้น ดังนั้น การทุจริตคอร์รัปชันจึงเกิดมากขึ้นตามไปด้วย (ขวัญฤทัย ใจทัน, 2554) เพื่อช่วยให้ระบบธุรกิจมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

สำหรับกรณีประเทศไทยนั้น เอ็ดเวิร์ด ฟอน รอย (1988 อ้างถึงใน สิทธิพันธุ์ พุทธพูน และชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2531) กล่าวไว้อย่างน่ารับฟังว่า การเกิดทุจริตคอร์รัปชันในสภาพแวดล้อมของไทย เกิดจากโครงสร้างสถาบันที่มีลักษณะพิเศษ เป็นลักษณะสภาพเศรษฐกิจและสังคมพื้นฐานของไทยดังนี้ คือรูปแบบของสังคมวัฒนธรรมไทยเองที่สภาพพื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมของไทยมีการจัดลำดับขั้นของคนตามรูปแบบของสายบังคับบัญชา และหลักการเอื้อประโยชน์ต่อกันซึ่งต่างก็มีความสัมพันธ์ในระหว่างกัน ฐานะและตำแหน่งของบุคคลในการจัดระเบียบทางสังคมของไทยจะอยู่ในรูปของ “ตำแหน่ง” ซึ่งมีความสำคัญมากและมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับบุคคลอื่นที่ตนติดต่ออยู่ในฐานะที่เป็นนายหรือเป็นลูกน้อง ซึ่งขึ้นอยู่กับตำแหน่งและพฤติกรรมของเขาที่มีต่อคนเหล่านั้น จะถูกกำหนดไปตามความ “มั่งคั่ง” และ “ความยากจน” รูปแบบนี้จึงไม่ใช่การวัดความแตกต่างกันที่ความมั่งคั่งและเศรษฐกิจอย่างเดียว แต่จะมองถึงลักษณะรวมของฐานะตำแหน่งของคนอีกด้วย อาจกล่าวได้ว่าแรงจูงใจในการทำงาน จึงไม่ใช่อยู่ที่ผลสำเร็จของงานแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่เพื่อต้องการ “ยกฐานะตำแหน่งของตน” ให้สูงขึ้นในสังคมด้วย ดังนั้นในประเทศไทยการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจจึงไม่ถูกแยกออกมาจากการแลกเปลี่ยนทางสังคมและการเมือง

หลักการในเรื่องการแบ่งคนตามลำดับชั้นสายบังคับบัญชาและการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันนี้จะป็นสาระสำคัญของ “การเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน” ในการดำรงไว้ซึ่งสถานะและอนาคตอันมั่นคง รวมทั้งการปรับปรุงความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้นนั้นคนไทยในสถานภาพต่าง ๆ ที่เป็นอยู่จะพยายามผูกพันตนเองเข้ากับบุคคล ที่เขาเห็นว่าสามารถตอบสนองเป้าประสงค์ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเขาจะพยายามแสวงหา “เจ้านาย” จากบรรดาผู้บังคับบัญชาของเขา และจะเลือกสรร “ลูกน้อง” จากบรรดาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของเขา เขาจะให้ประโยชน์แก่เจ้านาย และลูกน้อง เจ้านายจะให้ผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองให้แก่บรรดาลูกน้องนั้นหมายความว่า เมื่อเจ้านายใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบเช่น การทุจริตต่อหน้าที่ คดโกง เรียกหรือรับผลประโยชน์ทั้งหลาย ผู้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจะนิ่งเฉยไม่สนใจในการตรวจสอบ เพราะหากลูกน้องไปคัดค้านหรือแสดงความไม่เห็นด้วย ความสัมพันธ์ส่วนตัวทั้งสองฝ่ายที่เคยเอื้อประโยชน์ต่อกันก็จะสิ้นสุดลงได้ และระบบเช่นนี้ก็ป็นเช่นเดียวกันอันป็นสาเหตุของการเกิดทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา

นอกจากนี้ คนไทยทั่วไปยังเคารพกันที่ “สถานภาพและตำแหน่ง” มากกว่าผลงานหรือความสำเร็จของตัวบุคคล คนไทยยอมเสียศักดิ์ศรีด้วยวิธีการวิ่งเต้นหรือวิธีการทุจริตใด ๆ เพื่อให้ได้ตำแหน่งที่ต้องการ ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันด้วยการซื้อขายตำแหน่ง และการติดสินบน จึงป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นในทุกวงการ เพราะสังคมไทยให้การยอมรับจนกลายเป็นค่านิยมของสังคมไปเสียแล้ว (หนังสือพิมพ์โคราชรายวัน, 2007) เช่นเดียวกับการเกิดทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาที่มีการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่งของผู้บริหารสถานศึกษา การทุจริตจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา การทุจริตเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครู หรือการทุจริตจากการเลื่อนวิทยฐานะครู เป็นต้น

การทุจริตคอร์รัปชันมีอยู่ในทุกวงการ ทั้งในระบบการเมือง ภาคราชการ และภาคธุรกิจเอกชน แต่ปัญหาที่น่าสนใจและยังมีการให้ความสนใจกันยังไม่มากในสังคมไทยคือ ปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา รัตนะ บัวสนธ์ (2546) ทำการศึกษาเรื่อง “**คอร์รัปชันในวงการศึกษ****ของไทย: กรณีศึกษาในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง**” พบว่า สาเหตุการทุจริตคอร์รัปชันเกิดจากแรงจูงใจในการมีพฤติกรรมที่ประกอบกันหลายสิ่ง ได้แก่ 1) การมีบุคลิกลักษณะส่วนตัวและค่านิยมในการดำเนินชีวิต เช่น การมีนิสัยส่วนตัวที่โน้มเอียงไปทางฟุ่มเฟือย รักสนุก ชอบเที่ยวเตร่ และเล่นการพนัน ฯลฯ 2) การมีโอกาสได้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญซึ่งเอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน 3) ระเบียบและข้อปฏิบัติราชการมีช่องว่าง 4) การมีภาระรับผิดชอบเรื่องส่วนตัวและทางครอบครัว ส่วนพฤติกรรมของการทุจริตคอร์รัปชันที่ปรากฏ ได้แก่ การทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อ - จัดจ้าง ชุดพลศึกษาของนักเรียน การใช้งบประมาณซ่อมแซมโรงเรียน การจัดซื้อและรับค่าคอมมิชชันในโครงการอาหารเสริมนมสำหรับนักเรียน การจัดซื้อวัตถุดิบเพื่อประกอบอาหารในโครงการอาหาร

กลางวัน การเบิกจ่ายงบประมาณในการจัดซื้อพัสดุรายหัวของนักเรียน การเบิกจ่ายงบประมาณ
 ซ้ำซ้อนการนำสิ่งของทางราชการมาใช้เป็นของส่วนตัว การใช้เวลาราชการไปปฏิบัติงานส่วนตัว
 การเรียกและรับค่าคอมมิชชั่นจากการจัดซื้อพัสดุครุภัณฑ์ทางการศึกษา และการเรียกหรือรับ
 สิ่งของฝากเพื่อเอื้อหรือละเว้นต่อการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น

2.1.4 รูปแบบและลักษณะของการเกิดทุจริตคอร์รัปชันในภาคศึกษา

สาเหตุที่นานาประเทศต้องการให้ระบบการศึกษาปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน
 เนื่องจากการศึกษาส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่งผลต่อการเพิ่มมูลค่าของ GNP โดยรวม และ
 การอยู่รอดของสังคมในอนาคต และยังทำให้เกิดความยุติธรรมทางการเมือง (จินตนา พลอยภัทรภิญโญ,
 2554) องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 1989) ได้อธิบายว่ารูปแบบ (forms) ของคอร์รัปชัน
 มีตั้งแต่การรับเงินหรือได้สิ่งตอบแทน ซึ่งเป็นเสมือนรางวัลจากข้อตกลงและการละเมิดระเบียบ
 ราชการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ที่ครอบคลุมถึงเงินส่วนแบ่งที่ได้มาจากโครงการพัฒนาหรือ
 จากบริษัทข้ามชาติ การจ่ายเงินสนับสนุนให้แก่ผู้มีหน้าที่ออกกฎหมาย การเบี่ยงเบนทรัพยากรของรัฐ
 ให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การเพิกเฉยต่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย หรือเข้าแทรกแซง
 กระบวนการยุติธรรม การเล่นพรรคเล่นพวก (nepotism) การฉ้อราษฎร์บังหลวง การกำหนดราคา
 การจัดซื้อจัดจ้างให้สูงกว่าความเป็นจริง การสร้างโครงการและสร้างตัวเลขค่าใช้จ่ายที่เท็จ และ
 การทุจริตในการเก็บภาษีและการประเมินภาษี เป็นต้น (<http://www.learners.in.th/blogs/posts/96079>)

Heidenheimer (<http://tortaharn.net/contents/index>) ได้แบ่งลักษณะการทุจริต
 คอร์รัปชันออกเป็น 3 ลักษณะคือ

1. การทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการสมัยใหม่ (*public office*)
 อันเป็นแนวคิดที่มองว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นการแสดงออกของการใช้อำนาจในทางที่ผิดเพื่อหวัง
 ผลประโยชน์ส่วนตัว โดยเกี่ยวข้องกับการให้สินบน ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเงินทองเสมอไป

2. การทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเศรษฐศาสตร์ (*economic*) ตามแนวคิดนี้
 มองว่าการทุจริตคอร์รัปชันจะเป็นเรื่องของข้าราชการที่ฉ้อฉล มองเห็นหน่วยราชการของตนเอง
 เหมือนเป็นแหล่งทำธุรกิจที่เขาจะแสวงหารายได้ให้มากที่สุด หน่วยราชการจึงกลายเป็นสถานที่มุ่งหา
 กำไรใส่ตัวสูงสุดรายได้ของข้าราชการเหล่านั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของตลาด และความสามารถ
 ส่วนตัวที่จะหาจุดที่ได้ผลประโยชน์สูงสุดจากความต้องการของประชาชน

3. การทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) ตามแนวคิดนี้มองว่าการคอร์รัปชันเป็นการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ ความพึงพอใจหรือชื่อเสียงส่วนตนหรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้นในลักษณะที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือมาตรฐานที่กำหนดพฤติกรรมในเชิงศีลธรรม

ในสังคมยุคปัจจุบันสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ทำให้การทุจริตคอร์รัปชันมีการเปลี่ยนแปลงหลายรูปแบบด้วยเช่นกัน วิทยากร เชียงกุล (2549) ได้สรุปให้เห็นไว้อย่างน่าสนใจว่า การทุจริตคอร์รัปชันมีรูปแบบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) การทุจริตด้วยการยักยอก (embezzlement) อันได้แก่ การแอบเอางบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐไปเป็นของตนเอง

2) การที่เจ้าหน้าที่รัฐเรียกร้อย บังคับข่มขู่ เอาเงินจากภาคธุรกิจเอกชน (extortion) หรือการที่ภาคธุรกิจเอกชนให้สินบน (bribery) หรือผลประโยชน์ในภายหลัง (kickback) แก่เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อตัดสินใจให้กระทำหรือไม่กระทำบางอย่าง ที่ทำให้ผู้ให้สินบนได้รับผลประโยชน์เหนือคู่แข่งรายอื่น

3) การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งเฉพาะญาติมิตรและพรรคพวกเพื่อนพ้องของตน (nepotism)

4) การทำสัญญาจ้าง หรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกหรือผู้สนับสนุนตน (cronyism)

5) การใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อหรือขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (insider trading) ซึ่งรวมถึงการใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อขายเงินตราต่างประเทศ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง รู้ล่วงหน้าว่ารัฐบาลจะตัดสินใจประกาศลดค่าเงินบาท แล้วมีการบอกข้อมูลนี้ให้แก่นักธุรกิจและนักลงทุนเพื่อสั่งซื้อหรือขายเงินตราต่างประเทศ เพื่อทำกำไรภายหลังจากที่มีการประกาศข่าวต่อสาธารณะแล้ว

6) การฟอกเงิน (money laundering) ได้แก่ การโยกย้ายถ่ายเทเงินที่ได้จากการทุจริตคอร์รัปชันจากการประทุพติมิชอบ จากการฉ้อฉล หรือเงินที่ได้มาจากการทำผิดกฎหมายหรือผิดศีลธรรม เช่น เงินจากการพนัน การขายของเถื่อน กิจการโสเภณีการเป็นนายหน้าค้ามนุษย์ ฯลฯ ไปเข้าธนาคารหรือสถาบันทางการเงิน หรือการทำธุรกิจที่ถูกกฎหมาย ทั้งนี้โดยมีเจตนาเพื่อลบล้างร่องรอยของแหล่งที่มาที่ไม่ถูกต้องของเงิน รวมถึงกรณีการโยกย้ายถ่ายเทเงินตราไปต่างประเทศ หรือที่อื่นภายในประเทศ

7) การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทตนเองและพรรคพวกกรณีนี้อาจเรียกว่าเป็นผลประโยชน์ขัดแย้งกันหรือผลประโยชน์ทับซ้อนกันได้ (conflict of interest)

8) การเอื้อประโยชน์ให้แก่กัน (trading influence) ได้แก่ การที่บริษัทธุรกิจเอกชนให้สัญญาจะให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐในทางอ้อม เช่น ให้ตำแหน่งในบริษัทเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นปลดเกษียณหรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ตำแหน่งงานแก่ญาติหรือให้ผลประโยชน์ทางอ้อมอื่น ๆ แก่เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อแลกกับการที่เจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทธุรกิจเอกชนนั้น

จะเห็นได้ว่า การทุจริตคอร์รัปชันดังกล่าวในสังคมยุคหลังมีหลายประเภท และแม้ว่าจะไม่ได้เป็นเรื่องของการการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาโดยตรง แต่ก็ได้ช่วยให้เรามองเห็นถึงพฤติกรรมและรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคมยุคหลังได้อย่างชัดเจน และในบางรูปแบบย่อมมีการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาเกี่ยวข้องอยู่ด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันจะมีหลายประเภทดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ในความเห็นของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2546) กลับให้ความเห็นว่ารูปแบบสำคัญๆสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทหลัก ๆ เท่านั้นคือ **ประการแรก** คือ ภาษีคอร์รัปชันซึ่งนักการเมืองและข้าราชการเรียกเก็บจากพ่อค้า นักธุรกิจ และประชาชน ในรูปของค่าคอมมิชชั่นและส่วยต่าง ๆ รวมทั้งการรั่วไหลของเงินงบประมาณแบบอื่น ๆ ซึ่งเธอเห็นว่าภาษีคอร์รัปชันเหล่านี้ทุกคนรู้จักกันดีและ **ประการที่สอง** คือการขัดกันของผลประโยชน์ (conflict of interest) ตามความหมายนี้เป็นเรื่องของการทับซ้อนของผลประโยชน์ของบุคคลที่มีสองสถานะหรือมากกว่าในเวลาเดียวกัน ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจมีความโน้มเอียงที่จะใช้อำนาจและตำแหน่งสาธารณะหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มพวกพ้องตนเองทั้งทางตรงและทางอ้อม การทุจริตคอร์รัปชันประการที่สองนี้มีความซับซ้อนมากกว่าประการแรกมากเพราะว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากการทับซ้อนของผลประโยชน์หรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ส่วนบุคคล

จินตนา พลอยภัทรภิญโญ (2554) เป็นอีกคนหนึ่ง ที่ได้ทบทวนวรรณกรรมเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน เธอได้สรุปให้เห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันมีหลายรูปแบบ โดยทั่วไปในปัจจุบันมีรูปแบบดังต่อไปนี้

1. การให้และการรับสินบน
2. การฉกฉวยและการแปรรูปทุนของทรัพย์สิน
3. การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางที่ไม่ชอบ การปลอมแปลงเอกสารการฉ้อฉล และการใช้กองทุนของรัฐไปในทางมิชอบ
4. การไม่ทำตามหน้าที่ (ลัทธิพรรคพวก)
5. การใช้อิทธิพลทางการค้า (มีผลประโยชน์ทับซ้อน)
6. ยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง (เช็คของขวัญมูลค่าสูง)
7. ปกปิดการบริหารที่ไม่ถูกต้อง (การปิดบังและการให้การเท็จ)
8. การใช้อำนาจในทางที่ผิด (ข่มขู่คุกคามและทำร้ายให้เกิดความเกรงกลัว)

9. การใช้กฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ (มีอคติและลำเอียง)
10. การทุจริตการเลือกตั้ง (การหาเสียงและการทุจริตด้วยวิธีต่าง ๆ)
11. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (การเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย)
12. ผู้อุปถัมภ์กับประชาชน (นักการเมืองให้เงินทองและสิ่งของเพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน)
13. การบริจาคเพื่อช่วยเหลือการรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย (การให้บริจาคเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมาย)

ในผลงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยตรง เช่น ผลงานของ ประกอบ กุลเกลี้ยงเจื้อจันท์ จงสถิตอยู่ และสมบัติ นพรัถ (2550) ที่ได้นำเสนอให้เห็นว่า มีรูปแบบและลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันทางการศึกษาอยู่ 4 ประเภท พร้อมด้วยข้อเสนอ คือ

1. การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากโครงสร้าง มีดังต่อไปนี้

1.1 การคัดเลือกนักเรียน เนื่องจากต้องมีกระบวนการคัดเลือกเพราะทุกคนไม่สามารถเรียนต่อได้ทั้งหมด ซึ่งการคัดเลือกอาจเป็นหนทางที่ทำให้เกิดการทุจริต จึงต้องหาเครื่องมือที่ใช้ในการสอบคัดเลือกอย่างเหมาะสมที่จะทำให้เกิดคุณภาพของโอกาสทางการศึกษาหากระบบของการคัดเลือกไม่ยุติธรรมมีประสิทธิภาพต่ำผลกระทบจะเกิดขึ้นกับนักเรียน คืออาจต้องพลาดโอกาสหรืออาจต้องรอการสอบเลือกในโอกาสใหม่ ซึ่งทำให้การเรียนช้าออกไป

1.2 ผลที่ตามมาของการทุจริตในระบบคัดเลือกจะต้องใช้แนวทางปฏิบัติทางวิชาการเพื่อทำให้เกิดความเชื่อถือได้และทำให้เกิดการทุจริตได้น้อยมาก

1.3 วิธีการหลีกเลี่ยงการทุจริตที่เกิดจากระบบการคัดเลือก จะต้องวางโครงสร้างเทคนิคของการสอบคัดเลือกอย่างดีเป็นมาตรฐาน

2. การทุจริตคอร์รัปชันที่มาจากระบบการบริหารและการจัดการองค์การ อันได้แก่ การแต่งตั้งการบรรจุครูใหม่ กระบวนการเข้าสู่มาตรฐานทางอาชีพของครูซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันและมีแรงกดดันที่จะทำให้ได้ใบประกอบวิชาชีพและวุฒิปัตรต่าง ๆ ดังนั้นระบบการบริหารและการจัดการจะต้องมีการควบคุมคุณภาพ ทั้งวิธีการตรวจสอบ การมีคณะกรรมการเป็นไปตามกฎหมาย การตรวจสอบทางบัญชี และอื่น ๆ

3. การทุจริตของฝ่ายจัดหา เริ่มตั้งแต่การกำหนดวัสดุอุปกรณ์หรือตำราเรียนต่าง ๆ ที่มีการร่วมมือกับบริษัทผู้ผลิตรวมถึงการแจกจ่ายไปยังส่วนต่าง ๆ ซึ่งการทุจริตอาจเกิดขึ้นได้ในแต่ละขั้นตอน ทั้งการให้สินบนหรือเรียกรับสินบน

4. การประพฤติดิฉินัยหรือปฏิบัติตัวที่ไม่เหมาะสมของครู ตามความผิดทางกฎหมาย วินัย คุณธรรมและจริยธรรม ได้แก่ การรับของขวัญหรือรางวัลต่างๆ เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของนักเรียนการประเมินผลการเรียนที่มีอคติกับเชื้อชาติ ประเพณี ชนชั้นทางสังคมของ

นักเรียน การเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวของนักเรียน การคุกคามทางเพศการรับของขวัญของกำนัล การบังคับให้นักเรียนต้องซื้อวัสดุอุปกรณ์การเรียนที่ครูเป็นผู้จัดทำ ไม่สนใจการเรียนการสอน ในชั้นเรียน เป็นต้น

งานวิจัยของ David Chapman (2004) เรื่อง “**Corruption and the Education Sector**” (2004) ที่ศึกษาถึงการทุจริตในภาคการศึกษาของนานาประเทศ โดยศึกษาความคิดเห็นจากบุคลากรที่เป็นคณาจารย์ในมหาวิทยาลัย ครู นักวิชาการโดยทั่วไป ผลการศึกษา มีข้อค้นพบว่า นิยามของคำว่า “ทุจริตคอร์รัปชัน” ที่เกิดจากบุคลากรทางการศึกษาต้องชัดเจนซึ่งขอบเขตและการยอมรับของการทำทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากมีความแตกต่างกันระหว่างประเทศแล้วยังมีเส้นแบ่งของคำนิยามของการก่อตัวการทุจริตคอร์รัปชันที่แตกต่างกันด้วย เช่น บางประเทศยอมรับว่าการรับของขวัญไม่เป็นการทุจริต แต่บางประเทศเห็นว่าการรับของขวัญเป็นการทุจริตรูปแบบหนึ่ง และบางประเทศการทุจริตยังรวมถึงการประพฤติตนไม่เหมาะสมด้วย

การศึกษาของรัตนะ บัวสนธ์ (2546) ได้จำแนกลักษณะและประเภทของการทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษากออกเป็นประเภทต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

1. การเข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่การงาน อันเป็นเรื่องการเรียกรับหรือผลประโยชน์ทั้งในรูปแบบตัวเงิน หรือของมีค่าอื่น ๆ จากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อเป็นการตอบแทนให้บุคคลนั้นได้รับตำแหน่งในหน้าที่การงานหรือการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจ่ายเงินหรือของมีค่าอื่น ๆ ให้กับบุคคลอื่น เพื่อให้ตนได้มาซึ่งตำแหน่งหน้าที่การงาน

2. การจัดซื้อ - จัดจ้างและประกวดราคาพัสดุ ครุภัณฑ์ และสิ่งก่อสร้าง อันเป็นเรื่องการเรียกรับหรือการได้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการจัดซื้อ - จัดจ้างและการประกวดราคาพัสดุ ครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้างทางการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เงินค่าคอมมิชชั่น เงินใต้โต๊ะเพื่อแลกกับการได้โครงการหรือชิ้นงานหรือเพื่อความสะดวกในการดำเนินงาน เป็นต้น

3. การใช้ระบบพวกพ้อง คนสนิท หรือระบบอุปถัมภ์ อันเป็นเรื่องของการใช้ความเป็นเครือญาติ คนสนิท หรือพวกพ้องเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเฉพาะกลุ่มตนเองจากทางราชการหรือหน่วยงานทางการศึกษา

4. เด็กฝากเพื่อการศึกษา อันเป็นเรื่องกรณีการฝากบุตรหลาน คนสนิทหรือคนที่รู้จัก เพื่อให้ได้เข้ารับการศึกษจากสถานศึกษา โดยไม่เป็นไปตามระเบียบของการคัดเลือกนักเรียนเข้าศึกษาในสถานศึกษานั้น ๆ

5. การใช้เวลาและสิ่งของราชการในงานส่วนตัว อันเป็นเรื่องการใช้เวลาที่จะต้องปฏิบัติราชการตามตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายไปดำเนินงานในทางส่วนตัว โดยไม่ปฏิบัติราชการให้เต็มเวลา และรวมถึงการนำสิ่งของเครื่องใช้ ตลอดจนยานพาหนะของทางราชการไปใช้ในงานส่วนตัว

6. การให้ของขวัญของกำนัลในโอกาสพิเศษ อันเป็นเรื่องของการให้ของขวัญของกำนัล แก่ข้าราชการคนใดคนหนึ่งเนื่องในโอกาสหรือเทศกาลสำคัญ เช่น วันเกิด วันครบรอบวาระดำรงตำแหน่ง วันขึ้นปีใหม่ ฯลฯ เพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ ความคุ้มครองดูแลอื่น ๆ ที่จะได้รับจากข้าราชการผู้นั้น

7. การใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหารายได้ อันเป็นเรื่องของการที่ข้าราชการหรือพนักงานในหน่วยงานทางการศึกษาที่มีตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ใช้อำนาจจากตำแหน่งนั้นเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนจากการให้ความสะดวก หรือเอื้อประโยชน์กับบุคคลที่เข้ามาติดต่อเกี่ยวข้อง

มีข้อน่าสังเกตว่า การจำแนกลักษณะและประเภทของการทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษาออกมาเป็นประเภทต่าง ๆ เช่นนี้ล้วนเป็นเรื่องที่น่าสนใจ อย่างไรก็ตาม ในงานการศึกษานี้ก็ไม่ได้ชี้ออกมาให้เห็นได้ถึงลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษาที่สำคัญอีกประเภทหนึ่งคือกระบวนการทุจริตคอร์รัปชัน อันเนื่องมาจากการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหารสถานศึกษาออกมาให้เห็นได้อย่างชัดเจน ทั้ง ๆ ที่เรื่องนี้มีการกระทำกันเป็นกระบวนการใหญ่ มีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายอย่างเป็นระบบ และเป็นที่รับรู้กันในทางสาธารณะและมีข้อสงสัยกันอยู่เสมอ นอกจากนี้แล้วจากการทบทวนวรรณกรรมดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมด ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีผลงานการศึกษาใดที่กล่าวถึงการศึกษาเรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การเกิดทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา อันเป็นเรื่องของการร่วมมือกันเป็นเครือข่ายระหว่างกลุ่มอิทธิพล อันได้แก่ กลุ่มของนักการเมือง กลุ่มนักธุรกิจหรือพ่อค้า และข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานทางการศึกษาซึ่งลักษณะของการร่วมมือกันเช่นนี้มีความสลับซับซ้อนแยะเป็นอย่่างมาก และมีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบเครือข่ายที่ยากแก่การสืบสวนสอบสวน

ในงานวิจัยเรื่อง “การศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบฯ” นี้ นอกจากจะให้นิยามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาไว้ว่า หมายถึง “การใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ของบุคลากรทางการศึกษาในระดับต่าง ๆ ในทางมิชอบ ด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง ยักยอก เรียกหรือรับสินบน หรือข่มขู่กรรโชกเอาประโยชน์ทั้งหลาย โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเอง เครือญาติ กลุ่มพวกพ้อง หรือผู้อื่น” แล้ว ในการศึกษาครั้งนี้ยังได้แบ่งประเภทหรือรูปแบบของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันที่สำคัญซึ่งเกิดขึ้นในเขตพื้นที่การศึกษานั้นเป็นพื้นที่เป้าหมายของการศึกษานั้นตามรูปแบบดังต่อไปนี้

1. รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในสถานศึกษา

- การทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อสร้าง การจัดหาพัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษา
- การทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคล
- การทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา
- การทุจริตคอร์รัปชันจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลาง และเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ

2. รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เป็นข้าราชการและนักการเมือง

- การทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู
- การทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างสนามฟุตบอล

2.2 แนวคิดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption)

สิ่งที่ผู้ค้นคว้าโดยทั่วไปคาดคิดไม่ถึงคือ การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ เป็นลักษณะของกิจกรรมที่สร้างความเสียหายอย่างกว้างขวางต่อองค์กร ตั้งแต่ขนาดเล็กไปจนถึงขนาดใหญ่ ซึ่งอาจเกิดจากกิจกรรม กฎเกณฑ์ และบรรทัดฐานของระบบเอง ที่ช่วยให้กิจกรรมเหล่านี้ดำเนินไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ลักษณะที่โดดเด่นของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบคือ การทุจริตประเภทนี้อาจเป็นส่วนหนึ่งของระบบการจัดการเสียเอง หรือเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครอง ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง อย่งไรก็ดี การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ นับเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินงานขององค์กรอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ก่อให้เกิดความอ่อนแอ ในกระบวนการดำเนินงาน แล้วในที่สุดอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลขององค์กร ในภาพรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของระบบธรรมาภิบาลขององค์กร หรือความโปร่งใสในการดำเนินงาน และยังส่งผลต่อเนื่องถึงชื่อเสียงในทางที่เลวลงขององค์กรอีกด้วย (Alcazar & Andrade, 2001)

นักวิชาการพยายามมองหาความแตกต่าง ระหว่าง “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” กับการทุจริตคอร์รัปชันในระดับปัจเจกบุคคล พบว่า การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ มักเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อองค์กรทั้งระบบ หรือเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย นับตั้งแต่ระดับผู้กำหนดนโยบายและวางแผนปฏิบัติงาน ไปจนถึงผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ โดยมีปัจจัย การสนับสนุนให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ แรงจูงใจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน การมีอำนาจ

ผูกขาดในการตัดสินใจ ระบบการทำงานขาดความโปร่งใส ค่าแรงหรือค่าจ้างที่ได้รับต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานระบบของการทุจริตถูกมองเป็นเรื่องปกติมากกว่าเป็นข้อยกเว้น และมีวัฒนธรรมของการได้รับการยกเว้นโทษเมื่อกระทำผิด ฯลฯ ขณะที่รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ ได้แก่ การติดสินบน การชู้กรรโชก การเรียกรับเงินหรือทรัพย์สิน และการฉ้อฉล เป็นต้น (Heinzpeter, 2009)

John J. Wallis (2004) เป็นผู้หนึ่งที่ทำให้ความสนใจศึกษาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบโดยเขากล่าวถึง “การทุจริตคอร์รัปชัน” (corruption) ว่า ก่อนปี 1850 คำนี้ได้มีการให้นิยามความหมายที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก จากที่เคยให้ไว้ในยุค Progressive Era หรือยุคที่เน้นความก้าวหน้าและการปฏิรูปสังคม ส่วนการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบบ่งบอกถึงแนวความคิดที่ว่าตัวแสดงทางการเมือง (political actors) ใช้อุบายในการเข้าไปควบคุมระบบเศรษฐกิจ เพื่อก่อให้เกิดค่าเช่าหรือรายได้ทางเศรษฐกิจ (economic rents) โดยที่นักการเมืองสามารถใช้วิธีการนี้เพื่อควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลได้อย่างมั่นคงแน่นอน แล้วมีการออกนโยบายทางการเมืองต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับกิจกรรมต่าง ๆ ที่ตนเป็นผู้ผลักดันขึ้นมา จากนั้นจะหาวิธีการที่จะทำให้ค่าเช่าหรือรายได้ทางเศรษฐกิจที่ตนเองเป็นผู้ออกนโยบายให้ไหลย้อนกลับไปสู่ตัวนักการเมืองเองหรือผู้มีส่วนได้เสียในโครงการนั้น วิธีการในลักษณะนี้ส่งผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมเป็นอย่างมาก

Wallis ได้ยกกรณีศึกษาที่น่าสนใจของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ได้แก่ เหตุการณ์ล่มสลายของสหภาพโซเวียต (รัสเซีย) ปี 1990 การล่มสลายของเหตุการณ์ในครั้งนี้เกิดขึ้นจากการที่อำนาจของฝ่ายการเมือง ที่พยายามตัดดวงเอาผลประโยชน์ต่าง ๆ ของประเทศ เช่น ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จำนวนมาก หรือมีการนำเอาอำนาจทางการเมืองการปกครองในเวลานั้นมาใช้ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองและพวกพ้อง อันส่งผลให้ประเทศล่มสลายในที่สุด

สำหรับวิธีการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบอันคลาสสิก ตามแนวคิดที่ Wallis นำเสนอคือ การสร้างความสมดุลในการดำเนินงานของรัฐบาล ดังตัวอย่างในประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่ยุคสงครามของการต่อสู้เพื่อประกาศอิสรภาพต่อสหราชอาณาจักร ชาวอเมริกันต่อสู้เพื่อความเป็นอิสรภาพเพราะเชื่อว่า รัฐบาลอังกฤษเต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน สร้างความไม่เป็นธรรมต่อชาวอเมริกัน และยังสร้างความเสียหายทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมต่อชาวอเมริกันเป็นอย่างมาก ดังนั้น โครงสร้างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจึงต้องมีการปรับแก้ใหม่เพื่อให้เกิดความสมดุลในการปกครองการขัดแย้ง และการโต้เถียงกันเรื่องการสร้างความสมดุลในการปกครองกลายเป็นวาระทางการเมืองมานานนับตั้งแต่ปี 1840 เมื่อรัฐเริ่มมีระเบียบข้อบังคับที่เปิดกว้างให้มีการแข่งขันกันอย่างอิสระในปี 1890 การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ได้กลายเป็นหัวข้อสำคัญของการพูดคุยทางการเมืองแล้วคำว่า “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” ก็กลายเป็นคำที่ถูก

นำมาใช้ในความหมายของสังคมสมัยใหม่ อันหมายถึง แนวความคิดที่ว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการทางการเมือง (economic interests corrupt the political process) ประเด็นสำคัญต่อมาคือ ในประเทศกำลังพัฒนาสมัยใหม่ที่มีรัฐบาลทุจริตคอร์รัปชัน ควรเรียนรู้จากประเทศสหรัฐอเมริกาว่าเขามีวิธีการจัดการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างไร กล่าวโดยสรุปคือ *มีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ของการปกครองที่มีความสมดุลกันระหว่างผู้ใช้อำนาจและผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจ เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่จะเกิดขึ้นได้อีกต่อไป*

ในผลงานของ Cynado Cyril N.O.Ezeogidi (2013) ชื่อ “The Concept of Organized and Chaotic Corruption and the Impact on Nigeria Economy” ซึ่งตีพิมพ์ในวารสาร **Journal of Humanities and Social Science Volume 16 Issue 2** เขาเป็นคนแรกที่ได้ชี้ให้เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (organized corruption) แสดงให้เห็นถึงเป็นการคอร์รัปชันในระดับที่มีประสิทธิภาพสูง (represents the high level corruption) ขณะที่การทุจริตคอร์รัปชันอีกรูปแบบหนึ่งคือการคอร์รัปชันที่ไม่เป็นระบบ (chaotic corruption) สะท้อนให้เห็นถึงการทุจริตคอร์รัปชันในระดับที่มีประสิทธิภาพต่ำกว่า (represents to the low level corruption) อย่างไรก็ตาม การทุจริตคอร์รัปชันทั้งสองรูปแบบนี้ มักเกี่ยวข้องกับการละเลยบรรทัดฐานทางสังคม และไม่เกรงกลัวต่อข้อครหาใด ๆ และยังเกี่ยวข้องกับการให้และการรับสินบน (giving and taking of bribes) อีกด้วย

ตามความเห็นของ N.O. Ezeogidi มองว่า สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือ ในการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ จะมีกระบวนการอย่างเป็นระบบของการให้สินบน (there is process system for bribing) ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีอยู่ว่าผู้ให้สินบนคือ ผู้ต้องจ่าย ภายใต้การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบนี้ อัตราของการให้สินบนจะถูกกำหนดไว้แน่นอนตายตัวเรียบร้อยแล้ว (the rate of bribe is also fixed) ตัวอย่างเช่น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่งในเขตพื้นที่เป้าหมายของการศึกษา ของคณะผู้วิจัยพบว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนระดับแม่เหล็กแห่งหนึ่งนั้น ถ้าจะย้ายเข้ามาในพื้นที่นี้ได้มีอัตราต้องจ่าย 1 - 5 ล้านบาท เป็นต้น กระบวนการอย่างเป็นระบบเช่นนี้จะสมบูรณ์เมื่อสินบนได้ถูกจ่ายไปเรียบร้อยแล้ว

N.O. Ezeogidi ยังเห็นว่า นิยามความหมายของ “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” (organized corruption) ยังรวมถึงระบบของการทุจริตคอร์รัปชันที่มีการจัดระบบไว้เป็นอย่างดี (well-organized system of corruption) ซึ่งก็คือการมีความคิดที่ชัดเจนว่า ใครคือผู้ให้สินบน เขาต้องเสนอหรือจ่ายให้เท่าใด และในท้ายที่สุดคู่กรณีต้องมั่นใจว่าเขาจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนกลับคืนมา

อานันท์ ปันยารชุน (2555) อดีตนายกรัฐมนตรี ได้เคยกล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า “ปัจจุบัน การทุจริตคอร์รัปชันมีความลึกซึ้งซับซ้อนมากขึ้น ไม่ใช่เพียงแค่ค่าน้ำร้อนน้ำชาหรือการให้สินบน แต่มีการวางยุทธศาสตร์ มีการวางแผนการไว้อย่างชัดเจน ประการสำคัญที่สุดมีการบูรณาการกันอย่างพร้อมเพรียง ไม่ใช่เป็นเรื่องของคนต่อคน หรือกลุ่มต่อกลุ่มอีกต่อไป แต่ขณะนี้ เป็นเครือข่ายกันหมด ครอบคลุมถึงนักการเมือง ข้าราชการ และพ่อค้านักธุรกิจ” อันแสดงให้เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันในยุคหลัง มีการดำเนินงานกันอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่ายอย่างชัดเจน และโดยข้อเท็จจริงแล้ว สาเหตุที่การทุจริตคอร์รัปชันของภาคการศึกษาในรายใหญ่ๆ แก้ไขได้ยาก เนื่องจากมีการร่วมมือกันอย่างเป็นเครือข่ายและเป็นระบบ ระหว่างนักการเมือง นักธุรกิจหรือพ่อค้า และข้าราชการระดับสูงซึ่งมีความซับซ้อนแยะยลมากขึ้น จนยากแก่การสืบสวนสอบสวน

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในโครงการขนาดใหญ่ ปรากฏการณ์เช่นนี้ จะมีลักษณะทำนองเดียวกับที่ สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2549) เรียกว่า “การทุจริตคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร” (integrative corruption) ซึ่งมีคุณลักษณะสำคัญคือ การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ถูกบริหารจัดการโดยองค์กรที่มีการจัดตั้งเป็นอย่างดี โดยกลุ่มคนที่มีอำนาจทางการเมือง มียุทธศาสตร์ในการทุจริตคอร์รัปชัน มีการจัดระเบียบภายในองค์กร มีการวางแผนงานอย่างเป็นขั้นตอน มีการรวมศูนย์ข้อมูลข่าวสารโครงการต่าง ๆ ของทุกกระทรวงและทุกรัฐวิสาหกิจ มีการตรวจสอบความถูกต้องของขั้นตอนการอนุมัติโครงการ โดยคณะนักกฎหมายของรัฐที่มีประสบการณ์มากในการจัดทำข้อเสนอโครงการ (ทีโออาร์) ก็กระทำโดยบริษัทที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคสูง ด้วยเหตุนี้การทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันจึงมีลักษณะที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด กว้างขวาง รวมศูนย์ แบนเนี่ยน และมีประสิทธิภาพสูง

การทุจริตคอร์รัปชันในโครงการประเภทนี้จะเป็นการลดผลประโยชน์ของรัฐ แต่กลับช่วยให้ธุรกิจเอกชนสามารถรักษาอำนาจผูกขาดของตนเอาไว้ได้ ผลตามมาก็คือโครงการมักขาดประสิทธิภาพแต่มีกำไรสูง รายได้และความมั่งคั่งที่เกิดขึ้นกลับไปกระจุกตัวอยู่กับนักธุรกิจ นักการเมืองที่ทรงอิทธิพล และเครือข่ายของพวกเขาเพียงไม่กี่ตระกูล ที่สำคัญคือกระบวนการประชาธิปไตยกลายเป็นภาพลวงตา ส่วนการทุจริตคอร์รัปชันที่มีลักษณะตรงกันข้ามกัน สังคิต พิริยะรังสรรค์ เรียกปรากฏการณ์เช่นนี้ว่าเป็น “การทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เบ็ดเสร็จหรือไม่ครบวงจร”

จากการทบทวนวรรณกรรมที่กล่าวมา ทำให้สรุปได้ว่า “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” คือ “การร่วมมือประสานงานกันอย่างเหมาะสมลงตัว (proper coordination) อย่างบูรณาการ เป็นระบบเต็มรูปแบบและเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายของข้าราชการ อันได้แก่ บุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง นักธุรกิจ และกลุ่มเครือข่ายของตน โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง เรียกหรือรับสินบน หรือข่มขู่กรรโชกเอาประโยชน์ทั้งหลายของบุคคล โดยมีประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเอง กลุ่มพวกพ้อง หรือผู้อื่น อันทำให้เกิดความเสื่อมเสียหายทั้งใน

ระดักรองการและระดับประเทศชาติโดยส่วนรวม” คณะผู้วิจัยจะได้นำความหมายนี้มาใช้ในการวิเคราะห์ และตีความข้อมูลจากผลการศึกษาวิจัยต่อไป

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล

ในทางวิชาการความหมายของคำว่า “อำนาจ” (power) และ “อิทธิพล” (influence) มีความหมายที่คล้ายคลึงกัน เนื่องจากอิทธิพลเป็นผลของการที่บุคคลคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่ง ทำให้การกระทำของเขามีผลต่อบุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่น (Yukl, 2013) ศาสตราจารย์ Campeon Banfield (1962) กล่าวว่า “อิทธิพล” หมายถึง ความสามารถของบุคคลหรือกลุ่มคนที่จะทำให้คนอื่น ๆ ปฏิบัติตาม หรือมีความรู้สึกตามที่ตนเองต้องการได้ Robert A. Dahl (1961) ให้ความเห็นว่า อำนาจทุกชนิดก่อให้เกิดอิทธิพล (influence) อิทธิพลตามนัยนี้คือ ศักยภาพหรือสมรรถนะที่บุคคลคนหนึ่งหรือคนกลุ่มหนึ่ง มีเพื่อนำมาใช้ในการกระทำต่อบุคคลอื่นในลักษณะต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ความเชื่อ หรือทัศนคติของคนอื่น และลักษณะที่บ่งบอกถึงอิทธิพลก็เป็นผลที่เห็นได้ชัดจากการมีอำนาจนั่นเอง Robert A. Dahl กล่าวว่า ทั้ง Aristotle และ Machiavelli ซึ่งเป็นผู้ที่ได้ชื่อว่า ให้ความสนใจศึกษาบทบาทของอำนาจและการบรรยายถึงชีวิตทางการเมืองของผู้คน ทั้งสองต่างก็ได้เน้นอำนาจในแง่ที่ทำให้เกิด “อิทธิพล” หรือเป็นสมรรถนะอย่างหนึ่งด้วยกันทั้งสิ้น

ในหนังสือพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 กล่าวถึง “อิทธิพล” ไว้หลายประการเช่น หมายถึง กำลังที่ยังผลให้สำเร็จ หรืออำนาจซึ่งแฝงอยู่ในบุคคลหรือรัฐซึ่งสามารถบันดาลให้เป็นไปตามความประสงค์ หรืออำนาจที่สามารถบันดาลให้ผู้อื่นต้องคล้อยตามหรือทำตาม หรืออำนาจที่สามารถบันดาลให้เป็นไปได้ต่าง ๆ เช่น อำนาจนอกเหนือหน้าที่ที่ใช้อิทธิพลบังคับให้ยอมตาม เป็นต้น

ส่วนคำว่า “กลุ่มอิทธิพล” มีลักษณะบ่งชี้ถึงอำนาจ (power) แห่งการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย ซึ่งลักษณะของการรวมกลุ่มกันนั้นย่อมเป็นบ่อเกิดแห่งอำนาจ ทั้งที่เป็นพลังภายในกลุ่มเอง และพลังอิทธิพลต่อภายนอกด้วย เมื่อการรวมกลุ่มกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทุกรูปแบบและทุกวิถีทาง เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มตนซึ่งก็คือผลประโยชน์ แม้ว่ากรกระทำหรือการใช้อำนาจนั้น ๆ จะผิดกฎหมายหรือละเมิดจริยธรรมของสังคมก็ตาม ซึ่งสื่อความหมายได้ชัดเจนว่า พฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้มีอิทธิพล มักกระทำการใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายเสมอ เนื่องจากผู้มีอิทธิพลมักเป็นผู้มีอำนาจที่สามารถบันดาลให้สิ่งต่าง ๆ เป็นไปได้ตามที่ตนต้องการได้ ผู้มีอิทธิพลจึงมักร่วมมือกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้อง (dictionary.sanook.comผู้มีอิทธิพล/influential person) การกระทำของพวกเขาทั้งหลายก็เพื่อประโยชน์ตนเองและกลุ่มเครือข่าย ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง โดยอาจอาศัยบุคคลหรือ

กลุ่มบุคคลที่อยู่ใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ให้กระทำการแทนหรือใช้จ้างวาน สนับสนุนให้มีการกระทำเช่นนั้น (สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ป.)

เราอาจกล่าวได้ว่า กลุ่มอิทธิพลมักหากินกับเรื่องผิดกฎหมาย โดยเมื่อได้เงินจากการกระทำผิดกฎหมายแล้ว เช่น เงินจากการทุจริตคอร์รัปชันก็จะนำเงินเหล่านั้นไปฟอกต่อ (money laundering) ดังนั้น ความสลับซับซ้อนของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในยุคปัจจุบัน จึงมีใช้มีเพียงแค่เจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมือง และพ่อค่านักธุรกิจซึ่งเป็นตัวละครเพียงแค่นี้เท่านั้น หากแต่การทุจริตคอร์รัปชันในบริบทของสังคมต่าง ๆ รวมถึงสังคมไทยยังมีเรื่องของ “ผู้มีอิทธิพล” เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (thaipublica.org/2013/06/mafia-state)

จากการทบทวนวรรณกรรม และเอกสารของทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล พบว่า มีเอกสารประเภทนี้น้อยมาก เท่าที่สามารถสืบค้นได้พบว่า มีเอกสารของสำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง (2546) ที่กล่าวถึงผู้มีอิทธิพลและได้ให้ความหมายของ “ผู้มีอิทธิพล” ไว้ค่อนข้างชัดเจนว่า หมายถึง “บุคคล หรือกลุ่มบุคคล ที่ดำรงตนด้วยการกระทำการด้วยตนเอง หรือใช้ จ้างวาน สนับสนุนการกระทำใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย อันเป็นพฤติกรรมที่เป็นความผิดทางอาญา ผู้มีอิทธิพลอาจมีการดำเนินการเป็นเครือข่ายประกอบด้วยผู้มีอิทธิพลที่อยู่เบื้องหลังหรืออาจมีแนวร่วมหรือผู้สนับสนุน ได้แก่ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐนักธุรกิจ และนักการเมืองในระดับต่าง ๆ”

ในเอกสารทางราชการอีกชิ้นหนึ่งคือ “เอกสารกรอบแนวทางการดำเนินการปราบปรามผู้มีอิทธิพล โดยศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด กระทรวงมหาดไทย” ได้ให้ความหมาย “ผู้มีอิทธิพล” ว่า ได้แก่ บุคคลหรือกลุ่มคนที่ดำรงตนด้วยการกระทำด้วยตนเอง หรือใช้จ้างวาน สนับสนุนการกระทำใด ๆ ที่ผิดกฎหมาย หรืออยู่เหนือกฎหมายซึ่งผลของการกระทำนั้นเป็นการบ่อนทำลายเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยส่วนรวม (ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด, ม.ป.ป.) ในผลงานการศึกษานี้จะได้ใช้นิยามความหมายทั้งสองนี้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยต่อไป

มีข้อสังเกตว่าในเอกสารของทั้งสองหน่วยงานดังที่กล่าวมา ระบุถึงพฤติกรรมที่สอดคล้องกันประการหนึ่งของ “ผู้มีอิทธิพล” คือ เป็นการกระทำใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย อันเป็นพฤติกรรมที่เป็นความผิดในทางอาญา ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ โอพาร์ ถิ่นบางเขียว และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2559) ที่ได้ชี้ให้เห็นว่า พฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้มีอิทธิพลมักกระทำการใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายเสมอ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของตนเองทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง โดยอาศัยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ทั้งในลักษณะของระบบอุปถัมภ์และไม่ใช้ระบบอุปถัมภ์ แต่ไม่มีความเท่าเทียมกันให้กระทำการแทน หรือใช้การจ้างวาน และการสนับสนุนอื่น ๆ ทว่าในหลายกรณีที่เกิดขึ้นจริงผู้มีอิทธิพลก็อาจลงมือกระทำการ

ด้วยตนเอง พร้อมด้วยเครือข่ายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตนเองได้ตั้งใจไว้ จากผลการศึกษานี้จะเห็นได้ว่า ผู้มีอิทธิพลมักใช้อำนาจดำเนินการในทางที่มีชอบด้วยกฎหมายและในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ

ส่วนศูนย์ปราบปรามผู้มีอิทธิพลและมือปืนรับจ้าง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้เคยระบุถึงพฤติกรรมที่เข้าข่ายเป็นผู้มีอิทธิพลไว้ 16 ประการ ดังต่อไปนี้คือ (1) นายทุนปล่อยเงินกู้นอกระบบ (2) ฮั้วประมูลงานราชการ (3) หักหัวคิวรถรับจ้าง (4) ชูตรีตผู้ประกอบการ (5) ลักลอบขนสินค้าหนีภาษี (6) เปิดบ่อนการพนัน (7) ลักลอบค้าประเวณี (8) ลักลอบนำคนเข้า - ออกประเทศโดยผิดกฎหมาย (9) ล่อลวงแรงงานไปยังต่างประเทศ (10) แก๊งค์ตมตุนักท่องเที่ยว (11) มือปืนรับจ้าง (12) รับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่ใช้กำลัง (13) ลักลอบค้าอาวุธสงคราม/ปืนเถื่อน (14) บุกรุกที่ดินสาธารณะ/ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ (15) เรียกรับผลประโยชน์บนเส้นทางหลวงสาธารณะ และ (16) ผู้มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด (news.mthai.com/general_news) สำหรับในงานวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยจะให้ความสำคัญกับพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการฮั้วประมูลงานของทางราชการ ซึ่งถือว่าเป็นพฤติกรรมที่เข้าข่ายกลุ่มอิทธิพล และน่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับหัวข้อของการศึกษาเรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาฯ และเป็นประเด็นสำคัญของการศึกษาวิจัยต่อไป

มีข้อสังเกตว่า การระบุถึงกลุ่มผู้มีอิทธิพลของหน่วยงานราชการไทย ไม่สามารถระบุได้ถึงผู้มีอิทธิพลที่เป็นนักการเมือง นักธุรกิจหรือพ่อค้า และบุคคลในเครื่องแบบ ไม่ว่าจะเป็นนายทหาร นายตำรวจ หรือฝ่ายปกครองและข้าราชการพลเรือนในระดับสูง ทั้ง ๆ ที่บุคคลเหล่านี้ โดยข้อเท็จจริงแล้วเป็นรากแก้วใหญ่ที่เกื้อกูลต่อผู้มีอิทธิพลทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษากฎหมายไม่กล้าเข้าไปแตะต้อง เพราะเนื่องจากการมีอำนาจ มีอิทธิพล มีทรัพย์สินเงินทอง และบารมี ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ส่วนหนึ่งเกิดจากค่านิยมในระบบอุปถัมภ์ ที่ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง (สายล่อฟ้า, 2559)

การศึกษาของ จรัส สุวรรณมาลา (2546) ได้กล่าวถึงพฤติกรรมของ “กลุ่มอิทธิพล” ในระบบราชการที่มีความเชื่อมโยงกับพฤติกรรมอื่น ๆ และถือว่าเป็นพฤติกรรมความชั่วร้ายของระบอบการปกครองที่เกิดขึ้นในบ้านเมืองในเวลานี้ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญของการฉ้อราษฎร์บังหลวงคือ การเอาพรรคพวกเข้าสวมงานในตำแหน่งต่าง ๆ การเล่นพรรคพวกสร้างกลุ่มอิทธิพล และการเลือกปฏิบัติ โดยที่พฤติกรรมทั้ง 3 ประการ มีความสัมพันธ์กันดังนี้

- การเอาพวกเข้าสวมตำแหน่งในหน้าที่การงาน หรือการเห็นแก่ญาติมิตร (*nepotism*) ซึ่งคนไทยเรียกว่า “เด็กฝาก” ได้แก่ การที่ผู้มีอำนาจหรืออิทธิพลใช้ตำแหน่งอำนาจหน้าที่และอิทธิพลนำคนที่ด้อยความสามารถเข้าไปรับตำแหน่ง เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล แทนที่จะพิจารณาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งตามความสามารถและความเหมาะสมเขาเห็นว่าการซื้อ - ขายตำแหน่งเป็นสภาพความ

เลวร้ายที่สุดของรูปแบบนี้ ที่มีการใช้เงินเป็นเครื่องมือในการเข้าสู่ตำแหน่งเมื่อบุคคลผู้รับผิดชอบ ในหน้าที่การงานด้อยความสามารถ กิจกรรมงานนั้นก็ถดถอยหาความเจริญก้าวหน้าไม่ได้ ยิ่งเมื่อมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงประสิทธิภาพของงานก็จะลดน้อยถอยลง สร้างความเสียหายให้กับส่วนรวมอย่างมากได้

- *การเล่นพวกสร้างกลุ่มอิทธิพล* อันเป็นเรื่องของการใช้อำนาจบาตรใหญ่โดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายหรือระเบียบของสังคม กรณีนี้อธิบายได้ว่า เมื่อมีการเล่นพวกเอาบุคคลเข้าสวมตำแหน่งต่าง ๆ แล้ว ในที่สุดก็จะมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มอิทธิพล แล้วมีการกระทำการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ หรือมีการประพฤติมิชอบ ภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้การรักษากฎหมายย่อมมีความอ่อนแอ เพราะผู้รักษากฎหมายเองเข้าไปอยู่ในกลุ่มอิทธิพล และแม้แต่การออกกฎหมายก็อาจมีอิทธิพลเข้าไปกำกับรายละเอียดของกฎหมาย เพื่อมิให้พวกตนต้องเสียประโยชน์ สภาพของกลุ่มอิทธิพลจะมีทั้งการใช้อำนาจมืด หรือการกระทำอุกอาจข่มขู่ผู้อื่นด้วย

- *การเลือกปฏิบัติ (favoritism)* เป็นกรณีการช่วยเหลือพรรคพวกของตนให้ได้รับประโยชน์หรือไม่ถูกลงโทษ อันเป็นรูปแบบที่ต่อเนื่องมาจากการเอาพรรคพวกเข้าสวมตำแหน่งหน้าที่การงานและการเล่นพวกสร้างกลุ่มอิทธิพล ในกรณีนี้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่แทนที่จะกระทำตามหน้าที่อย่างตรงไปตรงมากับบุคคลและประชาชนโดยเสมอหน้ากัน แต่เขาอาจเลือกกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่พรรคพวกของตนเช่น เลือกใช้กฎหมายเฉพาะเพื่อการลงโทษผู้ที่ไม่ใช่พรรคพวกของตน หากพรรคพวกของตนกระทำผิดก็หาทางกลบเกลื่อนหรือปิดบังเสีย การหวังประโยชน์นี้อาจเป็นการได้รับประโยชน์โดยตรงในขณะนั้นเลย หรือเป็นผลประโยชน์โดยอ้อมในระยะเวลาต่อมาภายหลังด้วยก็ได้

การศึกษาของ Serguei Cheloukhine & M.R. Haberfeld (2011) ได้ชี้ให้เห็นว่าการจัดตั้งองค์การที่เป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล มักประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่มารวมตัวกันภายในขอบเขตพื้นที่หนึ่ง โดยมีการทำงานภายใต้โครงสร้างตามลำดับชั้นที่แน่นอนหนึ่ง (a strict hierarchical structure) และมีการแบ่งหน้าที่กันทำตามกระบวนการของการหาประโยชน์เป็นการเฉพาะของกลุ่มตน โดยใช้วิธีการทุจริตคอร์รัปชันและการผูกขาด อันเป็นการวางแผนและสมคบคิดร่วมกันเพื่อกระทำการไม่ดี หรือไม่ถูกต้องหรือผิดกฎหมาย (conspiracy) ซึ่งเป็นลักษณะธรรมชาติของกลุ่มผู้มีอิทธิพลเอง ที่มักมีการร่วมมือกันเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน และพวกพ้องโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องใด ๆ (dictionary.sanook.com/search/ผู้มีอิทธิพล) และผู้มีอิทธิพลมักเป็นขบวนการผิดกฎหมายที่มีการดำเนินการเป็นเครือข่ายกว้างขวาง สลับซับซ้อน ยากแก่การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีเป็นอย่างยิ่ง (สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง, 2546)

ภารกิจในแต่ละครั้งของการเข้าร่วมกับเครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชัน มักเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งล่อใจ หรือการเห็นแก่เงินเห็นแก่ได้ (mercenary temptations) เสียมากกว่า ซึ่งมันเหมือนกับเป็นกฎอย่างหนึ่ง โดยได้รับประโยชน์ตอบแทนจากการเข้าร่วมเป็นเครือข่าย เราอาจกล่าวได้ว่ากลุ่มคนเหล่านี้จะถูกจัดตั้งขึ้นมา เพื่อเข้าร่วมในการแสวงหาผลประโยชน์จากกิจกรรมการทุจริตคอร์รัปชันอย่างชัดเจน

เครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบนี้ ถูกจัดตั้งขึ้นทั้งในแนวราบและแนวตั้ง (vertical and horizontal) ความสัมพันธ์ตามแนวตั้งเป็นเรื่องที่ไม่เป็นทางการ มีการเกี่ยวข้องพึ่งพากัน ในลักษณะที่ผิดกฎหมายระหว่างข้าราชการภายในหน่วยงานหนึ่ง ส่วนความสัมพันธ์ตามแนวราบเป็นเรื่องการเกี่ยวข้องกัน ระหว่างหน่วยงานที่มีความแตกต่างกันกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ความสัมพันธ์เหล่านี้ ถูกนำมาใช้เพื่อทำให้การทุจริตเป็นระบบของการแลกเปลี่ยนระหว่างกันสมาชิกของเครือข่ายพร้อมที่จะปฏิบัติงานโดยผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยน โดยที่แต่ละฝ่ายจะมองเห็นประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับจากเครือข่าย ข้อดีของการดำเนินงานเป็นเครือข่ายคือสามารถรวมพลังนำไปสู่การได้ประโยชน์ที่มีคุณค่ามากขึ้น หรือได้ประโยชน์มากขึ้นมากกว่าการดำเนินงานเพียงคนเดียว (เฉลิมศักดิ์ ศิริกุล, 2559) โดยมีเป้าหมายทั้งหมดก็เพื่อสร้างความมั่งคั่งร่ำรวยให้แก่ตนเองมากขึ้น (personal enrichment) และมีการจัดสรรเงินที่ได้ให้กับเครือข่ายโดย ทิ้งไปแล้วทรัพยากรการเงินที่ได้มา มักนำไปสู่การสร้างเครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบอื่น ๆ อีกต่อไป สำหรับในบางประเทศเครือข่ายของการทุจริตคอร์รัปชันเช่นนี้ อาจมีการประสานความร่วมมือกับกิจกรรมของกลุ่มองค์กรอาชญากรรม หรืออาจผนวกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรประเภทนี้ก็เป็นได้

โดยทั่วไปแล้ว โครงสร้างของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่มีการทุจริตคอร์รัปชัน มักประกอบด้วย กลุ่มข้าราชการระดับสูง กลุ่มนักธุรกิจ และนักการเมือง Serguei Cheloukhine & M.R. Haberland ได้สรุปให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลเหล่านี้ว่า มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

1. เป็นกิจกรรมของกลุ่มคนที่มีตำแหน่งสำคัญ หรืออยู่ในระดับแกนนำ (key individuals)
2. ความเด่นชัดหรือความสำคัญ (prominence) ภายในเครือข่ายจะถูกกำหนดจากตำแหน่งที่มีหรือถือครองอยู่หรือการมีความสามารถในการติดต่อสื่อสารและการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับคนอื่นได้และรวมถึงการมีทักษะหรือความชำนาญอื่น ๆ ที่มีอยู่ในตัวบุคคลนั้นที่มีประสิทธิภาพมากกว่าคนอื่น
3. ความจงรักภักดีต่อบุคคล (personal loyalties) มีความสำคัญมากกว่าความคิดเห็นที่สอดคล้องต้องกันของสังคมหรือมาตรฐานของสังคมทั่วไป
4. ความเชื่อมโยงของเครือข่าย (network connections) มีจุดศูนย์กลางอยู่ที่ผู้นำ

5. มักไม่มีการเปิดเผยตัวตนที่ชัดเจน (low public profile) หรือแทบจะไม่มีคนรู้จัก

จากการทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้สรุปได้ว่า “กลุ่มอิทธิพล” คือ “กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจสามารถบันดาลให้สิ่งต่าง ๆ เป็นไปได้ตามที่ตนต้องการ ทั้งด้วยการกระทำของตนเอง หรือใช้จ้างวาน หรือสนับสนุนการกระทำใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย กลุ่มอิทธิพลมักใช้อำนาจดำเนินการในทางที่มีขอบด้วยกฎหมาย ในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ อันเป็นความผิดในทางอาญาหรือไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรม กลุ่มอิทธิพลมักมีการดำเนินการเป็นเครือข่าย ประกอบด้วยผู้มีอิทธิพลทั้งที่อยู่ในเบื้องหน้าหรืออยู่เบื้องหลัง หรืออาจมีแนวร่วมหรือผู้สนับสนุน ได้แก่ ข้าราชการหรือบุคลากรทางการศึกษา นักธุรกิจ และนักการเมืองในระดับต่าง ๆ และกลุ่มอิทธิพลมักเป็นขบวนการผิดกฎหมายที่มีการดำเนินการกันเป็นเครือข่ายกว้างขวาง สลับซับซ้อนยากแก่การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดี ซึ่งผลของการกระทำนั้นเป็นการบ่อนทำลายเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยรวม”

ส่วนพฤติการณ์ของกลุ่มอิทธิพลที่สำคัญในการศึกษานี้ ได้แก่ การฮั้วประมูลและขัดขวางการเสนอราคา หรือการแข่งขันราคาในการประมูลงานของทางราชการในภาคการศึกษา การทำสัญญาจ้างหรือการให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวก หรือผู้สนับสนุนตนการเลือกจ้างหรือแต่งตั้งเฉพาะญาติมิตรและพรรคพวกเพื่อนพ้องของตน การใช้ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทตนเองและพรรคพวก การใช้อิทธิพลในการโยกย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานสถานศึกษา การเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการใช้อิทธิพลจากการรับนักเรียน เป็นต้น

2.4 โครงสร้างการบริหาร/ระเบียบหลักเกณฑ์ที่เอื้อให้เกิดการเกิดทุจริตคอร์รัปชัน ในภาคการศึกษา: กรณีโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา

สถานการณ์ทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยมีแนวโน้มที่รุนแรงมากขึ้น การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ได้ลุกลามเข้าไปสู่สถาบันการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ และมีความสลับซับซ้อนยากแก่การตรวจสอบมากขึ้นกว่าเดิม เช่นเดียวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคส่วนอื่น ๆ อันเนื่องมาจากวัฒนธรรมของคนไทยและวัฒนธรรมข้าราชการในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมถึงโครงสร้างการบริหารและระเบียบการทำงานภาครัฐ ที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน (ประกอบ กุลเกลี้ยง เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ และสมบัติ นพรัถ, 2550) กรณีของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา พบว่า มีการพัฒนากระบวนการเพื่อให้สามารถกระทำการทุจริตคอร์รัปชันได้มากขึ้น และสามารถหลบเลี่ยงการตรวจจับได้ กล่าวคือ มีการวางแผนอย่างซับซ้อน มีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

ประสานการทำงานเป็นเครือข่ายทั้งในระดับกลุ่มนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองระดับท้องถิ่น นักธุรกิจและกลุ่มบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยสายผู้บริหาร สายผู้สอน และสายธุรการ

สาเหตุปัจจัยหลัก ของการเกิดทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา เกิดจากโครงสร้าง การบริหารและระเบียบการทำงานของภาครัฐที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน อันได้แก่

1. ระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ดำเนินการกันในหน่วยงานของรัฐสามารถทำได้โดย อำนาจค่อนข้างเบ็ดเสร็จรวมถึงการมีโอกาสใช้ดุลยพินิจในขั้นตอนต่างๆ

การศึกษาของ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2559) พบว่า ช่องโหว่ของระบบการจัดซื้อ จัดจ้างที่เอื้อต่อการทุจริตของภาครัฐมีดังนี้

1.1 กระบวนการจัดซื้อภาครัฐเป็นระบบที่ค่อนข้างปิด

กฎระเบียบและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง พบว่า การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐค่อนข้างเป็นระบบปิด กล่าวคือ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานซื้อหรืองานจ้าง โดยส่วนใหญ่เป็นบุคลากรภายในส่วนราชการ ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีตั้งแต่ เจ้าหน้าที่พัสดุ หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ผู้ปิดและปลดประกาศ คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตั้งแต่ คณะกรรมการเปิดซอง คณะกรรมการรับและเปิดซอง คณะกรรมการพิจารณาผล คณะกรรมการ ตรวจรับ คณะกรรมการตรวจการจ้าง ผู้ควบคุมงาน รวมถึงคณะกรรมการกำหนดราคากลางล้วนเป็น บุคคลภายในส่วนราชการนั้นทั้งหมด

ขณะที่การใช้อำนาจในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเกือบทั้งหมดเป็นอำนาจ ของบุคลากรภายในส่วนราชการนั้น และอำนาจในการพิจารณาอนุมัติเรื่องต่างๆ ก็เป็นอำนาจ ของหัวหน้าส่วนราชการ ตั้งแต่การริเริ่มโครงการ การทำแผนจัดซื้อจัดจ้าง การสั่งซื้อ/สั่งจ้าง การแต่งตั้งบุคคลหรือกรรมการชุดต่าง ๆ การพิจารณาอนุมัติเรื่องการต่อรองราคา การงดหรือลด ค่าปรับ หรือการขยายเวลาทำการตามสัญญา การพิจารณาสั่งการตรวจรับพัสดุ/งานจ้าง ยกเว้น การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างในโครงการที่มีวงเงินจัดซื้อจัดจ้างจำนวนมาก การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน และ การพิจารณาอุทธรณ์ การตัดซื้อผู้เสนอราคาหรือเสนองานออกจากการคัดเลือกที่เป็นอำนาจของ ปลัดกระทรวง รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี ถึงแม้ว่ากฎระเบียบได้ถูกออกแบบไว้ค่อนข้างรัดกุม โดยมิ การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีปฏิบัติ การลงบันทึกหลักฐาน การดำเนินงานในรูปคณะกรรมการ และการตรวจสอบการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆอย่างละเอียด แต่ระบบบริหารราชการไทยหรือ สังคมไทยที่มีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ ซึ่งให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ส่วนบุคคล หรืออาศัย สายสัมพันธ์หรือเส้นสาย ตลอดจนการพึ่งพาและได้รับประโยชน์จากผู้มีอำนาจ อาจสร้างปัญหา การทุจริตสำหรับระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นระบบค่อนข้างปิดขึ้นได้

โดยข้อเท็จจริงแล้วการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมักดำเนินการเป็นเครือข่าย ซึ่งมีการแบ่งผลประโยชน์อย่างลงตัว การทุจริตอาจเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มโครงการ โดยนักธุรกิจ นักการเมืองและข้าราชการซึ่งเป็นบุคลากรทางการศึกษา อาจร่วมมือกันริเริ่มโครงการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเอื้อประโยชน์ให้ธุรกิจในเครือข่ายได้รับงานนั้นไป นักการเมืองและข้าราชการ อาจช่วยให้บริษัทที่ตนรู้จักได้รับงานจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ในขณะที่นักธุรกิจอาจให้เงินกับข้าราชการในเครือข่ายของตนสำหรับการซื้อตำแหน่งราชการ เพื่อให้ข้าราชการที่ตนรู้จักมีอำนาจและช่วยเอื้อประโยชน์ให้บริษัทได้รับงานจัดซื้อจัดจ้างจากภาครัฐ ส่วนข้าราชการที่อยู่ในเครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากจะได้รับส่วนแบ่งจากการทุจริตแล้ว ยังได้รับความก้าวหน้าในอาชีพการงานเพราะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้บังคับบัญชาที่ร่วมทุจริตด้วย นอกจากนี้เครือข่ายการทุจริตยังขยายออกไปยังข้าราชการในหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติโครงการ เช่น สำนักงบประมาณ ซึ่งสามารถช่วยให้โครงการได้รับอนุมัติหรือได้รับอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติม และบางเครือข่ายยังขยายออกไปถึงคนในองค์กร ที่ทำหน้าที่ควบคุมและปราบปรามการทุจริตอีกด้วย (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2542)

การทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างที่ทำกันเป็นกระบวนการประกอบด้วยระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ค่อนข้างเป็นระบบปิด ซึ่งใช้คนในองค์กรดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและหัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจค่อนข้างเบ็ดเสร็จในการพิจารณาอนุมัติหรือสั่งการเรื่องต่าง ๆ ทำให้การตรวจสอบหรือหาหลักฐานการทุจริตเป็นไปได้ยาก เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งรู้กฎระเบียบเป็นอย่างดีจึงสามารถปฏิบัติตามได้อย่างชาญฉลาดและสลับซับซ้อน ทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างถูกต้องตามระเบียบพัสดุอย่างเคร่งครัด เช่น การเขียนเอกสารโดยใช้คำบางคำสามารถเปลี่ยนจากผิดเป็นถูกได้ ขณะที่การเรียกร้องและจัดสรรผลประโยชน์มักไม่ปรากฏหลักฐาน เช่นการใช้ตัวกลางในการส่งผ่านเงินค่าสินบนที่ให้กับทางราชการ

ขณะที่การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างนั้นก็เป็นไปได้ยาก เพราะการดำเนินการและการพิจารณาแต่ละขั้นตอนไม่เปิดเผย ไม่โปร่งใส ไม่เป็นธรรม ไม่พร้อมที่จะรับการตรวจสอบ ไม่แสดงเหตุผลในการตัดสินใจในแต่ละขั้นตอน และมักจะมีการสั่งการด้วยวาจา รวมทั้งมีการปิดบังข้อมูลไว้ให้รู้กันเฉพาะในกลุ่มพรรคพวกตน โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ขณะที่การให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลที่แท้จริงที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริตมีน้อย ข้าราชการหรือบุคคลที่รู้เห็นการทุจริตคอร์รัปชันก็ไม่กล้าให้ข้อมูล เพราะกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านชีวิตและความมั่นคงในหน้าที่การงาน นอกจากนี้กฎหมายบัญญัติให้ผู้ให้สินบนและผู้รับสินบนมีความผิดด้วยกันทั้งสองฝ่าย ผู้ให้สินบนจึงไม่กล้าเปิดเผยความจริง

งานวิจัยของสุนทรีย์ ดวงทิพย์ (2553) ได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบอุปถัมภ์ในวงราชการ ทำให้ผู้กระทำการทุจริตกลับได้รับการปกป้องและช่วยเหลือไม่ให้ถูกลงโทษ ส่งผลทำให้การสั่งลงโทษ ตามความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลังมีน้อยมาก ซึ่งสอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งที่ว่า “ผู้บังคับบัญชาบางคนช่วยผู้กระทำผิดซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชา เมื่อมีการทุจริตและประพฤติชอบเกิดขึ้นในหน่วยงานใด บุคลากรในหน่วยงานนั้นรู้เรื่อง และมีหลักฐานแน่ชัดว่ามีการกระทำการทุจริตเกิดขึ้น ผู้บริหารในหน่วยงานนั้นจะออกหนังสือเวียนกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของตนเกี่ยวกับการขอออกเอกสารหลักฐานทางราชการ และห้ามมิให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยความลับของทางราชการ ถ้าเจ้าหน้าที่คนใดในหน่วยงานนำเอกสารหลักฐานแจ้งให้ ป.ป.ช. หรือกองปราบปราม สำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยไม่แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบก่อน ผู้นั้นจะถูกเพ่งเล็ง หรือถูกพิจารณาโทษทางวินัย ซึ่งเป็นการปกป้องผู้กระทำความผิด”

1.2 การกระจุกตัวของกลไกตรวจสอบในขั้นตอนแรกและขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

ตามกรอบแนวคิดของ Transparency International (2010) ที่แบ่งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างออกเป็น 5 ขั้นตอน ประกอบด้วย

1. การระบุความต้องการจัดซื้อจัดจ้าง
2. การเตรียมการจัดทำโครงการจัดซื้อจัดจ้าง
3. การคัดเลือกคู่สัญญาและผลตอบแทน
4. การดำเนินการตามสัญญา
5. การทำบัญชีขั้นสุดท้ายและการตรวจสอบ

จากการพิจารณาการตรวจสอบการดำเนินงานในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ในภาคการศึกษาของรัฐ พบว่า ระบบตรวจสอบหรือจำนวนหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบกระจุกตัว อยู่ในขั้นตอนแรกและขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างค่อนข้างมาก ในขณะที่ขั้นตอนตรงกลางของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง มีความเข้มข้นของกลไกการตรวจสอบน้อยกว่าในขั้นตอนการระบุความต้องการจัดซื้อจัดจ้าง เช่นเดียวกับขั้นตอนการทำบัญชีขั้นสุดท้ายและการตรวจสอบบัญชีที่ต้องผ่านกระบวนการจัดทำบัญชี การตรวจสอบบัญชี รวมทั้งมีการตรวจสอบจากหน่วยงานตรวจสอบอื่น ๆ เช่น กรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาขั้นตอนอื่นที่นอกเหนือจาก 2 ขั้นตอนข้างต้น พบว่ากลไกการตรวจสอบมีน้อยกว่ามาก ยกเว้นโครงการที่มีวงเงินจัดซื้อสูงหรือโครงการที่เป็นลักษณะเอกชนเข้าร่วมการงาน ซึ่งรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ ระเบียบฯ ว่าด้วยการพัสดุดังกล่าว ส่วนราชการต้องส่งรายงานหรือบันทึกให้หน่วยงานตรวจสอบภายนอกเพียงบางกรณีเท่านั้น เช่น การส่ง

ประกาศสอบราคา/ประกวดราคาให้ สตง. การทำบันทึกส่งให้ สตง. ในกรณีที่ผลการประกวดราคาสูงหรือต่ำกว่าราคากลางเกินร้อยละ 15 การส่งร่างสัญญาเฉพาะที่แตกต่างจากที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กพว.) กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจสอบ เป็นต้น

ช่องว่างของระบบตรวจสอบดังกล่าว อาจเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในขั้นตอนระหว่างกลางของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ง่าย ทั้งนี้หากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ดำเนินไปถึงขั้นตอนการทำสัญญาแล้ว การเข้าไปแทรกแซงหรือแก้ไขก็ทำได้ยาก เพราะอาจจะทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอย่างรุนแรง ดังกรณีความเสียหายของรัฐในโครงการต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งทำให้มีการทำสัญญาที่ทำให้รัฐเสียเปรียบคู่สัญญา หรือเกิดจากความไม่รอบคอบในการทำสัญญา เป็นต้น

กรณีดังกล่าวสอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เป็นอดีตรัฐมนตรีซึ่งกล่าวว่า “...สมัยที่เป็นรัฐมนตรีและคุมกระทรวงศึกษาธิการตอนที่เข้าไปดูเขามีการประชุมการจัดซื้อจัดจ้างคอมพิวเตอร์ที่จะใช้ในหน่วยงาน เขาส่งหนังสือมาเพื่อให้เซ็นอนุมัติจัดซื้อจัดจ้างก็มีคนวิ่งเต้นเพื่อเอาผลตอบแทนให้ เนื่องจากช่วงที่เข้าไปดูกับช่วงจัดซื้อจัดจ้างเป็นระยะเวลาปีเศษแล้ว คอมพิวเตอร์ที่ซื้อกับ ณ ปัจจุบันที่ซื้อมันล้ำสมัยแล้ว คุณภาพของคอมพิวเตอร์ก็ไม่คุ้มเงินที่จ่ายราชการก็เสียหาย จะให้ล้มเลิกประมูลก็ทำไม่ได้ วิธีที่ดีที่สุดคือให้เขาเสนอให้เครื่องที่ทันสมัยแต่ประเด็นนี้ก็อาจจะถูกฟ้องได้ ผมก็ต้องไปขอการอนุมัติจากกระทรวงการคลัง ซึ่งจะมีคณะกรรมการอนุมัติ แต่ก็ไม่ทัน หมดยุคการเป็นรัฐมนตรีเสียก่อน.....”

ถึงแม้ว่าขั้นตอนการระบுகฎหมายและการจัดทำบัญชีขั้นสุดท้าย และการตรวจสอบบัญชีมีระบบตรวจสอบที่เข้มข้นมากกว่า แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าระบบที่มีอยู่นั้นมีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เนื่องจากกลไกการตรวจสอบส่วนหนึ่งมีความเกี่ยวข้องกับนักการเมือง (เช่น คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร) ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่า นักการเมืองเป็นหัวขบวนของเครือข่ายการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นการจัดสรรผลประโยชน์ของนักการเมืองมากกว่าการตรวจสอบการจัดทำงบประมาณของรัฐ ส่วนกลไกที่จัดตั้งขึ้นโดยคณะรัฐมนตรี กลับกลายเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับกระบวนการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตัวอย่างเช่นการกำหนดราคากลางโดยคณะกรรมการกำหนดราคากลาง (ซึ่งแต่งตั้งโดย ครม.) ถูกตรวจสอบโดยสำนักงบประมาณพบว่าสูงเกินจริงประมาณร้อยละ 20 - 30

ในทำนองเดียวกัน กลไกปกติในการตรวจสอบการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐก็ขาดประสิทธิภาพ องค์กรอิสระต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริต โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) มีภาระรับผิดชอบมากเกินไปเกินกว่างบประมาณและทรัพยากรที่ได้รับ ขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่มีความรู้เพียงพอในการตรวจสอบ

อันเนื่องจากการจัดทำโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐส่วนหนึ่งมีความซับซ้อน พัสทุหรืองานจ้างมีรายละเอียดในเชิงเทคนิคเฉพาะด้าน ประกอบกับการทุจริตที่ทำเป็นเครือข่าย และการดำเนินการทุจริตที่หาหลักฐานได้ยาก ทำให้การติดตามตรวจสอบการทุจริตไม่ใช่เรื่องง่าย นอกจากนี้ กฎหมายยังไม่เปิดโอกาสหรือเป็นอุปสรรคที่ทำให้ภาคประชาชนและภาคีเครือข่ายอื่น ไม่สามารถเข้ามามีบทบาทร่วมตรวจสอบการทุจริตได้ (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2542)

ดังนั้น ระบบป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจึงยังมีช่องว่างที่ทำให้การทุจริตยังคงเกิดขึ้น รุนแรงมากขึ้น และการตรวจสอบและหาหลักฐานเพื่อเอาผิดเป็นไปได้ยาก จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงระบบและกลไกที่มีอยู่เพื่อลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และทำให้การใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2560)

2. ระบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.)

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เดิมมีฐานะเป็นกรม ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ชื่อว่า "สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู" (ก.ค.) ต่อมาภายหลังการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการยุบรวมกรมต่าง ๆ เข้าด้วยกันทำให้สำนักงาน ก.ค. ถูกยุบรวมเป็นสำนักงาน ก.ค.ศ. ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

จากการศึกษาของคณะผู้วิจัยพบว่าอำนาจหน้าที่ของ ก.ค.ศ. ตามกฎหมายที่เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารงานบุคคล มีระเบียบที่เอื้อให้มีดังนี้

1. การกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะ
2. การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้มีการประเมินตำแหน่งและวิทยฐานะสำหรับตำแหน่งที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเป็นระยะ ๆ
3. การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานตามเกณฑ์ ให้ดำเนินการตามความเหมาะสมได้
4. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ การเปลี่ยนตำแหน่ง การย้ายและการโอนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
5. การอนุมัติการโอนพนักงานส่วนท้องถิ่นและข้าราชการอื่นมาบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

6. กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ การโอนพนักงานส่วนท้องถิ่นและข้าราชการอื่นซึ่งเป็นผู้สอบแข่งขันได้ หรือผู้ได้รับการคัดเลือกมาบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

7. การอนุมัติการย้ายผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

8. อนุมัติการย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อไปบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

9. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้มีการสับเปลี่ยนหน้าที่หรือย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือตำแหน่งที่มีลักษณะบริหารตามที่ต้องการ

10. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ การเลื่อนตำแหน่งจากผู้สอบแข่งขันได้ ผู้สอบคัดเลือกได้ ผู้ได้รับคัดเลือก หรือผู้ผ่านการประเมินด้วยวิธีการอื่น

11. กำหนดหลักสูตรและวิธีดำเนินการคัดเลือกเกี่ยวกับการสอบคัดเลือก คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือกหรือผู้ซึ่งจะได้รับการคัดเลือก เกณฑ์การตัดสิน การขึ้นบัญชีการยกเลิกบัญชีผู้สอบได้ วิธีดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือก หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินการประเมินผลการปฏิบัติงานหรือผลงานทางวิชาการ

12. อนุมัติให้เลื่อนตำแหน่งหรือวิทยฐานะกรณีพิเศษเฉพาะราย

13. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาที่ออกจากราชการไปแล้ว ที่ไม่ใช่การออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการขอกลับเข้าราชการ

14. อนุมัติการขอกลับเข้ารับราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการอื่น ที่ออกจากราชการไปแล้ว

ด้วยระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นับเป็นช่องทางสำคัญที่ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ใน ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. ใช้อำนาจหน้าที่ของตนโดยมิชอบในลักษณะต่าง ๆ พร้อมด้วยเครือข่ายบริหารของตนซึ่งจัดได้ว่าเป็นกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา

2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษามีอย่างหลากหลาย คณะผู้วิจัยจะขอนำเสนอผลงานวิจัยในประเด็นการทุจริตคอร์รัปชันในสถานศึกษาดังต่อไปนี้

สุชาติ นนทวงศ์ (2543) ศึกษาเรื่อง “ทัศนคติและรูปแบบการคอร์รัปชันในสำนักงานการศึกษาแห่งหนึ่งในจังหวัดอุบลราชธานี” โดยการใช้การสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ 12 ราย และทำการวิเคราะห์ด้วยข้อมูลสถิติเชิงพรรณนาผลการศึกษา พบว่า รูปแบบการคอร์รัปชันที่สำคัญในวงการราชการครู ได้แก่ การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การสรรหาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง การบริหารงบประมาณโครงการ การนำเอาวัสดุอุปกรณ์ของทางราชการไปใช้ประโยชน์เพื่อส่วนตน การเบิกจ่ายเบี้ยเลี้ยงค่าพาหนะ การเบิกจ่ายค่าตอบแทนวิทยากรภายนอก เหตุการณ์ที่สำคัญในการคอร์รัปชัน ได้แก่ 1) จิตใจและความโลภของแต่ละบุคคล 2) การใช้อำนาจของผู้บริหารในทางที่มิชอบ 3) ความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ 4) ภาวะเศรษฐกิจที่บีบคั้นกลไกและกระบวนการทำผิดมี 2 ประเภท คือ ทำคนเดียว มักจะเป็นในกลุ่มผู้บริหาร และเป็นแบบทีม ซึ่งมักจะมีเจ้าหน้าที่การเงินและหัวหน้าฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามาอยู่ในทีมด้วย สาเหตุที่ถูกจับได้ส่วนใหญ่เกิดจากการร้องเรียนของผู้ที่เสียผลประโยชน์ และจากสื่อมวลชน

ส่วนงานศึกษาในต่างประเทศ อาทิ Chapman (2002) เรื่อง “Corruption and Education Sector” ที่ศึกษาถึงการทุจริตในการศึกษาของต่างประเทศจำนวน 17 ประเทศ พบว่า บางประเทศยอมรับเรื่องการรับของขวัญว่าไม่ใช่การทุจริต บางประเทศมองว่าการประพฤติตัวไม่เหมาะสมเป็นการทุจริตรูปแบบหนึ่ง ทั้งนี้ในภาพรวมทั้ง 17 ประเทศ เห็นว่า การเล่นพรรคพวกในการจัดจ้าง การเลื่อนตำแหน่ง การซื้อขายตำแหน่งเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งที่ดีกว่า การให้สินบนเพื่อแลกกับตำแหน่งที่มีความมั่นคงกว่าหรือหลีกเลี่ยงการลงโทษ การฝ่าฝืนการตรวจสอบ การเบี่ยงเบนการใช้งบประมาณที่ถูกต้อง การรับสินบนจากผู้ปกครองเพื่อให้เด็กได้เข้าเรียน การเปลี่ยนผลคะแนนเพื่อให้จบการศึกษา การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ปกครอง การเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลางและเงินทุน เงินบริจาคต่าง ๆ การทุจริตในห้องเรียน การหารายได้จากการสอนพิเศษและออกบอกข้อสอบ การขาดงานโดยปราศจากเหตุผลทั้งหมดนี้คือพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาที่เกิดขึ้นในส่วนของแนวทางการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ในบางประเทศเสนอให้หน่วยงานกลางเป็นผู้รับผิดชอบจัดการ เช่น ดูแลงบประมาณในการสนับสนุน การรับนักเรียนเข้าศึกษา เป็นต้น

รัตน์ บัวสนธิ์ (2545) ศึกษาวิจัยเรื่อง คอร์รัปชันในวงการการศึกษาของไทย: กรณีศึกษาในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง โดยกลุ่มตัวอย่างการศึกษา ได้แก่ บุคคลในวงการการศึกษาในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง จำนวน 386 คน ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มบุคคลในวงการศึกษามีความคิดเห็นว่ามีการกระทำการคอร์รัปชันในวงการการศึกษา ในเขตจังหวัดภาคเหนือ

ตอนล่างอยู่ในระดับน้อย และปานกลาง กลุ่มบุคคลในวงการศึกษาส่วนใหญ่มีการให้ความหมาย การจัดกลุ่มลักษณะการกระทำเป็นการกระทำคอร์รัปชัน และประพฤติมิชอบ สำหรับสาเหตุแรงจูงใจ และพฤติกรรมการคอร์รัปชันนั้นพบว่า มีสาเหตุแรงจูงใจ กระทำการคอร์รัปชันหลายประการ อาทิ ค่านิยมในการดำเนินชีวิต การได้รับโอกาสให้กระทำ การยอมรับทางสังคม ความเคยชิน และการมี ตำแหน่งที่เอื้อต่อการกระทำเป็นต้น ทั้งนี้พฤติกรรมการคอร์รัปชันประกอบด้วย การทุจริตในการจัดซื้อ จัดจ้างค่าพัสดุรายหัวนักเรียน การจัดซื้อนมโครงการอาหารเสริมนม และการจัดซื้ออาหารในโครงการ อาหารกลางวัน เป็นต้น

เชิงรัฐภัทร เอียดแก้ว (2547) ได้ทำการศึกษา “เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ ภาครัฐ” พบว่า เงื่อนไขที่นำไปสู่การคอร์รัปชันประกอบด้วย 5 เงื่อนไข คือ 1) ระบบงาน ประกอบด้วย การบริหารงบประมาณ ความก้าวหน้าในตำแหน่ง การต้อนรับผู้บังคับบัญชา ระบบ อุปถัมภ์อำนาจอิทธิพล ผู้ใช้กฎหมายไม่เคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมาย และบรรยากาศในองค์กร 2) ความจำเป็นทางเศรษฐกิจและครอบครัว โดยมีสาเหตุจาก รายได้น้อยการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย อิทธิพล ของภรรยา 3) สังคมขาดความเป็นระเบียบ 4) พฤติกรรม ประกอบด้วย การแสวงหาผลประโยชน์ วัตถุนิยม/โลก และ 5) ประชาชนโดยประชาชนเป็นผู้เสนอเงื่อนไขประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งแต่ละเงื่อนไขล้วนแต่มีผลโยงใยด้วยกันทั้งสิ้น สาเหตุดังกล่าวเป็นเพราะระบบราชการมีกฎระเบียบในการกำกับตรวจสอบการทำงานไม่เข้มข้น ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไม่ทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี

ประกอบ กุลเกลี้ยงและคณะ (2550) ศึกษาเรื่อง “รูปแบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อ ป้องกันการคอร์รัปชันในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน” พบว่า การคอร์รัปชันเกิดขึ้นในสังคมไทยได้ลุกลาม เข้าไปสู่สถาบันการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ มีความสลับซับซ้อนและยากต่อการตรวจสอบ การคอร์รัปชันในสถานศึกษา ได้แก่ การทำหรือใช้เอกสารปลอม การใช้เวลาราชการไปหา ผลประโยชน์แก่ตนเอง การออกคำสั่งสถานศึกษาที่ขัดต่อระเบียบกฎหมาย การปฏิบัติหรือละเว้น หน้าที่โดยมิชอบ การละทิ้งหน้าที่ การพิจารณาความดีความชอบขัดต่อเกณฑ์วิธีการที่กำหนด การลวงละเมิดสิทธิเด็ก การประพฤติมิชอบในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ การประพฤติมิชอบ ในการคัดเลือกนักเรียนเข้าเรียน การเรียกรับเงินหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์โดยมิชอบ การเบียดบัง ยกยอกหรือนำทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ส่วนตัวโดยทุจริต การเบิกจ่ายเงินงบประมาณไม่โปร่งใส การใช้ข้อสอบเอื้อประโยชน์เฉพาะผู้ที่ตนหรือคณะสอนพิเศษ การเสนอผลงานทางวิชาการเป็นเท็จ และการตัดสินผลการเรียนไม่เป็นธรรม การคอร์รัปชันยังมีปรากฏในสังคมไทยและในสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานและมีความซับซ้อนยากแก่การตรวจสอบ เนื่องจากวัฒนธรรมของคนไทยและของ ข้าราชการครูไม่สอดคล้องต่อภารกิจที่เปลี่ยนไปสู่การกระจาย

การศึกษาของ ชมพู่ พานผ้าพับ ฉันทะ จันทะเสนา และดวงตา สราญรมย์ (2552) ที่ศึกษาเรื่อง ภาพลักษณ์การคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างของการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัด ปทุมธานี พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชัน คือ 1) ความต้องการใกล้ชิดผู้มีอำนาจ นักการเมือง ทำให้ต้องแสวงหารายได้เพื่อหาสิ่งตอบแทน 2) การที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้อง และ 3) การตอบแทนบุญคุณผู้อื่น ทั้งนี้ประเด็นที่พบว่ามีคอร์รัปชันสูงที่สุด คือ 1) การรับเงินหรือสิ่งของเพื่อแลกกับการได้มาซึ่งตำแหน่งที่สูงขึ้น 2) การเบิกจ่ายที่ไม่ได้เป็นไปตามความเป็นจริง และ 3) การกำหนดราคาหรือการกำหนดเงื่อนไขเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อผู้ใดผู้หนึ่ง นอกจากนี้ในงานดังกล่าวยังพบว่าวิธีการคอร์รัปชันที่น่าสนใจคือ การสมยอมราคาระหว่างกัน การไม่ตรวจสอบเอกสารผู้เสนอราคาอย่างละเอียด การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบที่ขาดความเป็นกลางเอื้อต่อการทุจริต การไม่ขายเอกสารและจำหน่ายแบบแปลนให้กับบุคคลที่ต้องการ ตรวจรับวัสดุหรือครุภัณฑ์ที่ต่ำกว่ามาตรฐาน และการตรวจรับงานที่ไม่รอบคอบจากการตกลงกันไว้แล้ว เป็นต้น ซึ่งประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นทำให้การคอร์รัปชันเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในระบบการศึกษาของไทย

กนก วงศ์ตระหง่าน (2553) ทำการศึกษาเรื่อง “ความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และการพัฒนาอุดมการณ์ข้าราชการไทย” ได้ข้อค้นพบว่า ปัญหาอุดมการณ์ข้าราชการไม่ใช่เกิดจากการละทิ้งอุดมการณ์ของข้าราชการในฐานะปัจเจกบุคคล หรือเกิดจากความไม่มีศีลธรรมและสำนึกของข้าราชการโดยตัวมันเอง แต่การไร้อุดมการณ์ของข้าราชการที่ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชนนั้น เป็นผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมบริบทของสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและเทคโนโลยี และผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในตัวระบบราชการเอง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่เสมอและเกิดขึ้นมานานแล้ว แต่ความเข้มข้นของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวปรากฏชัดในช่วงเวลาสิบปีที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลให้ปัญหาอุดมการณ์ข้าราชการทวีความสำคัญและความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ และยังมีขอบเขตครอบคลุมทั้งในระดับสังคมส่วนรวมระดับรัฐ และระบบราชการเองด้วย

กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2553) การศึกษา เรื่อง “พฤติกรรมการปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาข้าราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ” พบว่าข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับรายการพฤติกรรมตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการของบุคลากรในหน่วยงาน โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบมีค่ามากที่สุด ด้านการมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานมีค่าน้อยที่สุด และพบว่า ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพ ได้แก่ ควรเสริมสร้างและพัฒนาพฤติกรรมของผู้บริหารหรือหัวหน้าหน่วยงานให้เป็นต้นแบบที่ดี ควรให้รางวัลเสริมขวัญและกำลังใจอันจะทำให้เกิดการกระตุ้นการทำงานดียิ่งขึ้น ควรมีการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ควรจัดให้บุคลากรเต็มตามกรอบ

อัตรากำลัง และจัดการพัฒนาบุคลากรให้ตรงกับหน้าที่การงาน เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ ควรนำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานมาใช้กับบุคลากรอย่างจริงจัง ควรจัดกิจกรรมเพื่อการพัฒนาบุคลากร และการสร้างค่านิยมการรักองค์กร เพิ่มแรงจูงใจในการรักษาภาพลักษณ์ขององค์กร

งานศึกษาของ Anti - Corruption Resource Centre (2011) เรื่อง “Corruption - free education: Lesson from a State and civil society joint initiative in Peru” ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในองค์กรและบุคลากรทางการศึกษา ผลของการทุจริตทำให้ระบบการเรียนการสอนไม่มีคุณภาพ ไม่มีแหล่งทรัพยากรทางการศึกษาที่ดี โดยมีรูปแบบการทุจริตคือ การไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ การซื้อสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพและรูปแบบเฉพาะ เช่น การรับสินบนเพื่อแลกเปลี่ยนกับคะแนน ความไม่โปร่งใสและไม่มีจริยธรรมของครู ซึ่งเกิดจากการไม่มีเครื่องมือหรือระบบตรวจสอบการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการตรวจสอบโดยประชาชน และกระบวนการที่ใช้ในการสืบสวนไม่มีความน่าเชื่อถือมากเท่าที่ควร

ขณะที่ Meier (2011) ได้ศึกษาเรื่อง Corruption in the Education Sector: An Introduction พบว่า การทุจริตทางการศึกษาเป็นปัญหาที่สำคัญ เพราะการศึกษาเป็นการทำให้มีโอกาสชีวิตที่ดีขึ้น การศึกษายังมีผลต่อความเป็นอยู่ระยะยาว และการขับเคลื่อนในทางสังคม ทั้งนี้เพราะการศึกษาคือยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการพัฒนา โดยเฉพาะการพัฒนาภาวะผู้นำของประเทศ แต่รวมถึงทัศนคติจริยธรรมและพฤติกรรมของประชาชนในประเทศ หากระบบการศึกษาไม่มีประสิทธิภาพจะส่งผลเสียหายในภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งนี้การทุจริตทางการศึกษาเกิดขึ้นได้หลายระดับ ได้แก่ ระดับการเมือง ระดับองค์กร ทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น และในระดับชั้นเรียน ที่เกิดจากการจัดตั้งงบประมาณเพื่อการจัดซื้อจัดจ้างในการก่อสร้าง และการจัดสรรงบประมาณในแต่ละระดับ ส่วนรูปแบบการทุจริต ได้แก่ การรับสินบนและการเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทน การยกยอก การไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ การเบิกจ่ายงบประมาณที่ไม่ถูกต้อง การแต่งตั้ง บรรจุ โยกย้าย ข้าราชการ การใช้ระบบอุปถัมภ์และการเล่นพรรคพวก และสาเหตุของการทุจริตมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ กฎระเบียบของโรงเรียนที่ไม่เข้มงวด ไม่มีการติดตามประเมินผลที่ชัดเจน เป็นต้น

จินตนา พลอยภักทรภิญโญ (2554) ศึกษาปัจจัยที่เอื้อที่ทำให้เกิดการทุจริตต่อหน้าที่ของบุคลากร สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เห็นภาพของการทุจริตวงการศึกษาในภาพรวม พบว่า การทุจริตต่อหน้าที่ของบุคลากรเกิดขึ้นผ่านการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การใช้อำนาจของตำแหน่งในทางมิชอบ โอกาสที่ทำให้เกิดการทุจริต ระบบอุปถัมภ์ ทัศนคติต่อการทุจริตที่มองว่าไม่ใช่เรื่องที่ไม่ถูกต้อง การขาดคุณธรรมประจำใจ สภาพทางเศรษฐกิจของผู้ทุจริต และการบริหารจัดการของหน่วยงานที่ขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวจะต้องมีการควบคุมติดตาม ตรวจสอบ และกำกับดูแลเพื่อไม่ให้เกิดการกระทำผิดต่อหน้าที่ ปลูกฝังค่านิยมความเป็นข้าราชการที่ดี ดำรงอยู่ในหลักคุณธรรมและความพอเพียง ยกย่องเชิดชูเกียรติผู้ที่ประพฤติปฏิบัติตัวถูกต้อง สุจริต

และชื่อเสียง ปรับปรุงอัตราเงินเดือน เพื่อให้เหมาะสมกับค่าครองชีพและภาระงานที่ทำ และปรับปรุงการบริหารจัดการองค์กรให้มีประสิทธิภาพ ชัดเจน โปร่งใสมากขึ้น

2.6 กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

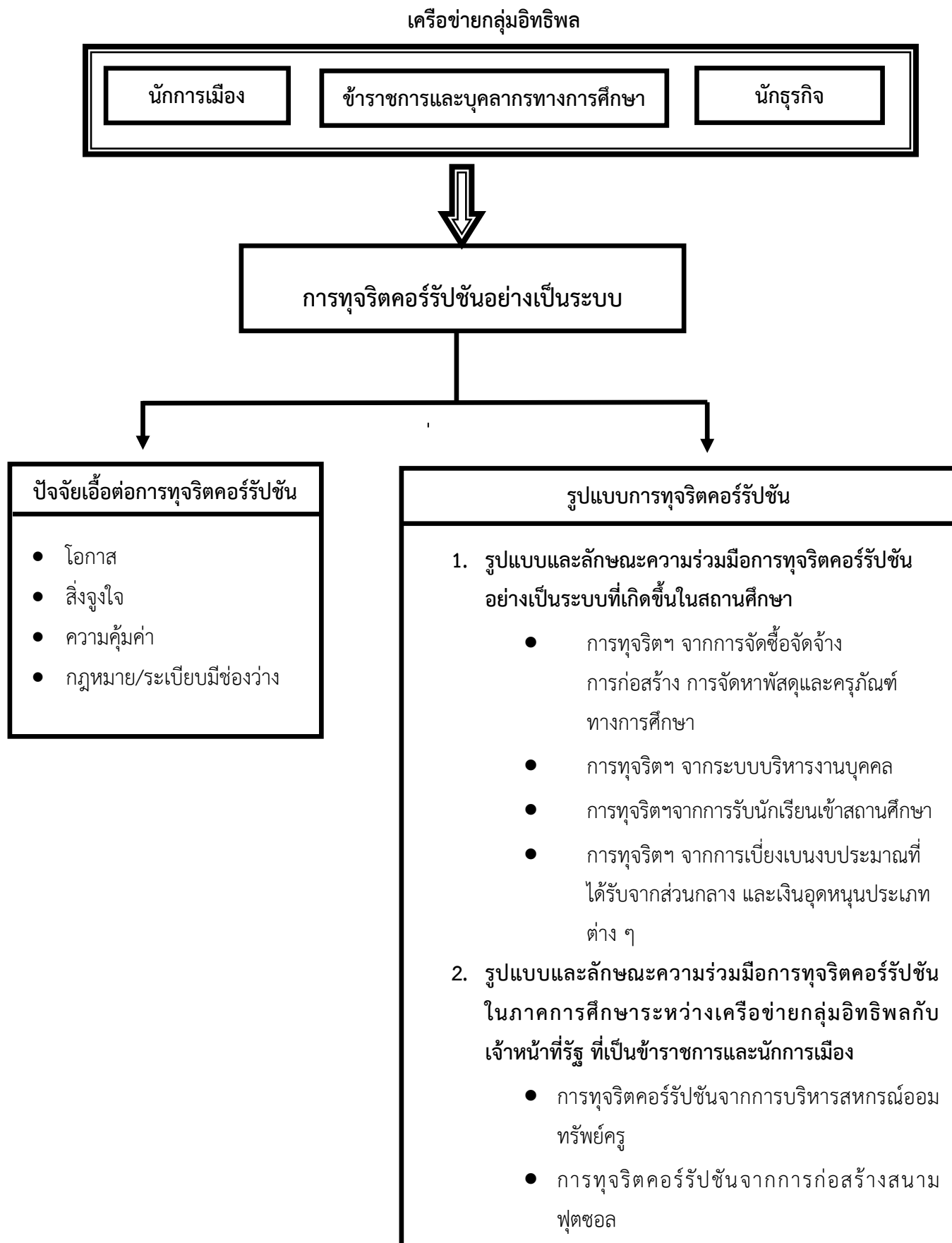
จากการทบทวนวรรณกรรมในเบื้องต้น ทำให้ได้ข้อค้นพบว่า การทุจริตคอร์รัปชันทางการศึกษามีรูปแบบที่เกิดขึ้นอย่างหลากหลาย โดยสามารถแบ่งออกมาได้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ประการแรก รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นทางการที่เกิดขึ้นในสถานศึกษา ได้แก่ การทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้าง - การก่อสร้าง การจัดหาพัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษา การทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคล การทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา

ประการที่สอง รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพล กับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ และนักการเมือง ได้แก่ การทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และการทุจริตจากการสร้างสนามฟุตบอล

และการทุจริตคอร์รัปชันประเภทอื่น ๆ อันได้แก่ การทุจริตคอร์รัปชันจากการเบียดเบียนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลาง และเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ ฯลฯ ทั้งหมดนี้เป็นการกระทำในทางมิชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น โดยมุ่งหวังให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเอง กลุ่มพวกพ้อง หรือผู้อื่นโดยมีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน อันได้แก่ โอกาส - เมื่อกระทำการทุจริตฯ แล้วไม่ถูกจับได้ สิ่งจูงใจ - อันเป็นเรื่องขนาดของผลประโยชน์ที่ได้รับความคุ้มค่า - อันเป็นเรื่องผลที่ได้รับมีความคุ้มค่า หากไม่ถูกตรวจพบหรือจับได้ และกฎหมายหรือระเบียบ - มีช่องว่างหรือบกพร่อง อันเป็นการหาโอกาสจากช่องว่างของกฎระเบียบที่มีช่องโหว่ ล้าสมัย รวมทั้งการมีตำแหน่งหน้าที่ที่ทำให้เกิดการทุจริตในแวดวงดังกล่าว

ว่าการทุจริตคอร์รัปชันที่มีความสำคัญต่อภาคการศึกษา และมีผลกระทบต่อสังคมเป็นอย่างมากคือ การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นทางการ อันเกิดจากระบบอุปถัมภ์ของกลุ่มอิทธิพล หรือเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลในพื้นที่ ซึ่งมีการวางแผนอย่างลับซับซ้อน และมีการร่วมมือประสานงานกันอย่างเป็นทางการ และเป็นเครือข่ายกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่มักใช้อำนาจดำเนินการในทางที่มิชอบด้วยกฎหมายเสมอ ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง เรียกหรือรับสินบน ช่มชู้กรรโชกเอาประโยชน์ทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง ผู้มีอิทธิพลมักมีการดำเนินการกันเป็นขบวนการผิดกฎหมาย มีเครือข่ายกว้างขวางยากแก่การสืบสวนสอบสวน โครงสร้างของกลุ่มเครือข่ายอิทธิพลมักประกอบด้วย กลุ่มข้าราชการซึ่งเป็นบุคลากรทางการศึกษา นักการเมืองในระดับต่าง ๆ และนักธุรกิจ ซึ่งต่างต้องการสิ่งตอบแทนและหวังผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ดังแผนภาพของกรอบแนวคิดการศึกษาต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2.1: ความสัมพันธ์ของเครือข่ายอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบใน
ภาคการศึกษา



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิจัยเชิงลึก อันจะนำไปสู่การทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบ และลักษณะความร่วมมือกันในการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มผู้มีอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการและนักการเมือง รวมทั้งเพื่อหาข้อเสนอแนะและมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดในภาคการศึกษา และเพื่อพัฒนาความรู้ร่วมกับเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) อันจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในภาคการศึกษาต่อไป เพื่อให้ผลการศึกษาได้ข้อเท็จจริงและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงได้ออกแบบการวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยมุ่งหาหลักฐานและข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์หลายอย่างจากวิธีการหลายรูปแบบ ดังนั้นในการศึกษาเชิงคุณภาพครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจะขอเสนอขั้นตอน และวิธีดำเนินการวิจัยตามลำดับดังต่อไปนี้

1. กระบวนการในการศึกษาวิจัย
2. การกำหนดประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล
4. การวิเคราะห์ข้อมูล

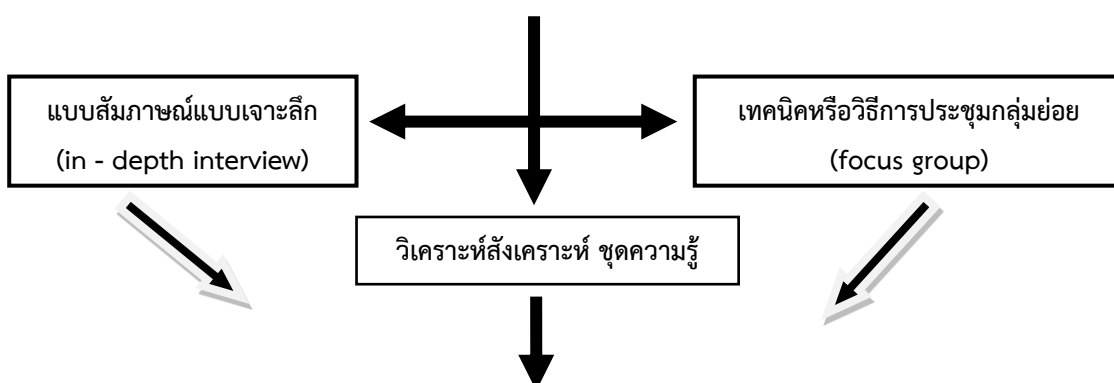
3.1 กระบวนการในการศึกษาวิจัย

กระบวนการในการศึกษาวิจัยพัฒนาขึ้นจากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมปริทัศน์ของเอกสารข้อมูลจากคำพิพากษาของศาล รายงานและบันทึกที่เกี่ยวข้องกับสำนวนคดีการทุจริตประพฤติมิชอบของบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม) และการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบในองค์กรภาคการศึกษาของรัฐ ข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ 1) หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยตรง 2) ข้อมูลจากกลุ่ม/องค์กรภาคประชาสังคม 3) ข้อมูลจากกลุ่มบุคลากรทางการศึกษา กลุ่มนักเรียน สมาคมผู้ปกครองและใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและเทคนิคหรือวิธีการประชุมกลุ่มย่อย (focus group discussion) เพื่อให้ได้วิธีการรูปแบบกลไกต่าง ๆ หรือกลวิธีอื่น ๆ ที่สามารถนำมาใช้เพื่อการเฝ้าระวังและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ อันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายและการดำเนินในกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม) ดังแผนภาพข้างล่าง

ข้อมูลคดีจากคำพิพากษาคดีที่ สำนักงาน ป.ป.ช., ป.ป.ท., สตง. ฯลฯ
ข้อมูลความผิดในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม)

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informants)

- ข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยตรง ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช., ป.ป.ท., สตง. ฯลฯ
- ข้อมูลจากกลุ่ม/องค์กรภาคประชาสังคม ได้แก่ ผู้นำชุมชน สื่อมวลชน กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมที่มีการจัดตั้งขึ้นมาเองในบางพื้นที่ และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันภาคพลเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ มหาสารคาม ขอนแก่น กลุ่มนักเรียน นักศึกษา ผู้ปกครองและกลุ่มประชาชนทั่วไปในพื้นที่ศึกษา
- ข้อมูลจากกลุ่มบุคลากรทางการศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา
 - ฝ่ายผู้บริหารทางการศึกษา ได้แก่
 - ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24,25,26 ผู้อำนวยการกลุ่มอำนวยการ ผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงานการเงินและสินทรัพย์ ผู้อำนวยการกลุ่มตรวจสอบภายใน
 - ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการ โรงเรียนมัธยมสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ 24,25,26
 - ฝ่ายข้าราชการประจำ ได้แก่
 - ข้าราชการประจำในสำนักเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24,25,26 ได้แก่ นักวิชาการพัสดุ เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี
 - ข้าราชการครูในโรงเรียนสำนักเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24, 25, 26



ได้วิธีการ รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ และนักการเมือง พร้อมทั้งข้อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันความร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล เพื่อนำมาพัฒนาความรู้กับเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ให้เกิดความเข้าใจในความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงดังกล่าว อันจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

3.2 การกำหนดประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรเป้าหมายในการวิจัย หมายถึง หน่วยศึกษาและการวิเคราะห์ที่ผู้วิจัยมีความประสงค์ที่จะเก็บข้อมูลที่เป็นคุณสมบัติของหน่วยนั้น ซึ่งอาจเป็นบุคคล สถานที่ หน่วยงาน หรือวัตถุสิ่งของ ฯลฯ สุดแต่แต่ว่าการวิจัยนั้นจะมุ่งศึกษาอะไรหรือในเรื่องใด และมีวัตถุประสงค์ประการใด การกำหนดประชากรเป้าหมาย นอกจากจะให้ความกระจ่างในเรื่องการเก็บรวบรวมข้อมูลแล้ว ยังจะทำให้ทราบถึงขอบเขตของการวิจัยว่ากว้างขวาง หรือจำกัดเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือไม่ การกำหนดประชากรเป้าหมายยังมีผลต่อการเลือกกลุ่มตัวอย่างที่จะศึกษา อีกด้วย

ในการศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดประชากรเป้าหมายออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ประชากรเป้าหมายซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่สามารถให้ข้อมูลเชิงลึกเรื่อง เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม) ได้

ประชากรเป้าหมายกลุ่มนี้ได้มาจากการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง จากหน่วยงานกลุ่ม องค์กรและสถาบันต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เช่น หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานภาครัฐ กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม กลุ่มบุคลากรทางการศึกษา สมาคมผู้ปกครอง ชมรมศิษย์เก่า ประชาชนในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีข้อมูลรู้เรื่องการทุจริตในโรงเรียน และ กลุ่มนักการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ (ดังรายละเอียดในตารางที่ 3.1)

2) ประชากรเป้าหมายซึ่งเป็นกลุ่มโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม)

ประชากรเป้าหมายกลุ่มนี้ได้จากข้อมูลโรงเรียนจำแนกตามเกณฑ์มาตรฐานการบริหารงบประมาณและบริหารงานบุคคลสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) โดยได้จำแนกประเภทโรงเรียนออกเป็น 4 ระดับ คือ

1. โรงเรียนขนาดเล็ก (จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1 - 499 คน)
2. โรงเรียนขนาดกลาง (จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 500 - 1,499 คน)
3. โรงเรียนขนาดใหญ่ (จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 - 2,499 คน)
4. โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ (จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไป)

1. ในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาที่ 24 (กาฬสินธุ์) มีรายชื่อโรงเรียนอยู่ในสังกัดจำนวนทั้งหมด 55 โรงเรียน จำแนกเป็น

โรงเรียนขนาดเล็ก	จำนวน	10	โรงเรียน
โรงเรียนขนาดกลาง	จำนวน	27	โรงเรียน
โรงเรียนขนาดใหญ่	จำนวน	12	โรงเรียน
โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ	จำนวน	6	โรงเรียน
รวม		55	โรงเรียน

2. ในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาที่ 25 (ขอนแก่น) มีรายชื่อโรงเรียนอยู่ในสังกัดจำนวนทั้งหมด 84 โรงเรียน จำแนกเป็น

โรงเรียนขนาดเล็ก	จำนวน	51	โรงเรียน
โรงเรียนขนาดกลาง	จำนวน	20	โรงเรียน
โรงเรียนขนาดใหญ่	จำนวน	5	โรงเรียน
โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ	จำนวน	8	โรงเรียน
รวม		84	โรงเรียน

3. ในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาที่ 26 (มหาสารคาม) มีรายชื่อโรงเรียนอยู่ในสังกัดจำนวนทั้งหมด 35 โรงเรียน จำแนกเป็น

โรงเรียนขนาดเล็ก	จำนวน	17	โรงเรียน
โรงเรียนขนาดกลาง	จำนวน	9	โรงเรียน
โรงเรียนขนาดใหญ่	จำนวน	3	โรงเรียน
โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ	จำนวน	6	โรงเรียน
รวม		35	โรงเรียน

เนื่องจากจำนวนนักเรียนมีความสัมพันธ์กับจำนวนงบประมาณ ทรัพยากร และการบริหารงานบุคคล ขณะเดียวกันก็มักมีข่าวอื้อฉาวเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสถานศึกษา โดยส่วนใหญ่มักเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีชื่อเสียง ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจึงให้ความสำคัญกับการทุจริตคอร์รัปชันในโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และขนาดใหญ่พิเศษ เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของการศึกษา และได้กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างเป้าหมายไว้ เขตพื้นที่การศึกษาละ 12 โรงเรียน ทั้งหมด 3 เขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งหมด 36 โรงเรียน ($12 \times 3 = 36$) (ดังแสดงไว้ในตารางที่ 3.1)

ตารางที่ 3.1 ประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่างที่มาของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก

ประชากรเป้าหมายโรงเรียน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม	กลุ่มตัวอย่าง หรือ กลุ่มเป้าหมายผู้ให้ข้อมูลหลัก
<p>1. โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 24 (จังหวัดกาฬสินธุ์)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. โรงเรียนกาฬสินธุ์พิทยาสรรพ์ 2. โรงเรียนกมลาไสย 3. โรงเรียนอนุกุลนารี 4. โรงเรียนร่องคำ 5. โรงเรียนยางตลาดวิทยาคาร 6. โรงเรียนสมเด็จพระพิทยาคม 7. โรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา 8. โรงเรียนห้วยเม็กวิทยาคม 9. โรงเรียนห้วยผึ้งพิทยา 10. โรงเรียนมัธยมภูอั้งพัฒนวิทย์ 11. โรงเรียนกาญจนาภิเษกวิทยาลัยกาฬสินธุ์ 12. โรงเรียนโนนสูงพิทยาคม 	<p>1. หน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานภาครัฐ ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. ป.ป.จ. ป.ป.ท. และ สตง.</p>
	<p>2. กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม เช่น สี่อวมลชน กลุ่มองค์กรภาคประชาชนต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ประจำจังหวัดนั้น ๆ ฯลฯ</p>
	<p>3. กลุ่มบุคลากรทางการศึกษา</p> <ol style="list-style-type: none"> 3.1 ฝ่ายผู้บริหาร <ol style="list-style-type: none"> 3.1.1 อดีตผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 3.1.2 อดีตผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการโรงเรียนในพื้นที่เป้าหมาย 3.1.3 อดีตคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) 3.2 ฝ่ายข้าราชการประจำ <ol style="list-style-type: none"> 3.2.1 ข้าราชการประจำในสำนักเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ นักวิชาการพัสดุ เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ฯลฯ 3.2.2 ข้าราชการครูประจำโรงเรียน
	<p>4. สมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพเก่าชมรมผู้ประกอบการและประชาชนในเขตพื้นที่การศึกษา</p>
	<p>5. นักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น</p>

ตารางที่ 3.1 ประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่างที่มาของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (ต่อ)

ประชากรเป้าหมายโรงเรียน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม	กลุ่มตัวอย่าง หรือ กลุ่มเป้าหมายผู้ให้ข้อมูลหลัก
<p>2. โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 25 (จังหวัดขอนแก่น)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. โรงเรียนขอนแก่นวิทยายน 2. โรงเรียนกัลยาณวัตร 3. โรงเรียนแก่นนครวิทยาลัย 4. โรงเรียนบ้านไผ่ 5. โรงเรียนมัธยมศึกษา 6. โรงเรียนชนบทศึกษา 7. โรงเรียนพล 8. โรงเรียนโนนศิลาวิทยาคม 9. โรงเรียนบัวใหญ่พิทยาคม 10. โรงเรียนศรีกระนวนวิทยาคม 11. โรงเรียนชุมแพวิทยายน 12. โรงเรียนจรเข้วิทยายน 	<p>1. หน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานภาครัฐ ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. ป.ป.จ. ป.ป.ท. และ สตง.</p>
	<p>2. กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มองค์กรภาคประชาชนต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชันประจำจังหวัดนั้น ๆ ฯลฯ</p>
	<p>3. กลุ่มบุคลากรทางการศึกษา</p> <ol style="list-style-type: none"> 3.1 ฝ่ายผู้บริหาร <ol style="list-style-type: none"> 3.1.1 อดีตผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 3.1.2 อดีตผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการโรงเรียนในพื้นที่เป้าหมาย 3.1.3 อดีตคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา(อ.ก.ค.ศ.) 3.2 ฝ่ายข้าราชการประจำ <ol style="list-style-type: none"> 3.2.1 ข้าราชการประจำในสำนักเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ นักวิชาการพัสดุ เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ฯลฯ 3.2.2 ข้าราชการครูประจำโรงเรียน
	<p>4. สมาคมผู้ประกอบการ ชมรมศิษย์เก่า ชมรมผู้ประกอบการ และประชาชนในเขตพื้นที่การศึกษา</p>
	<p>5. นักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น</p>

ตารางที่ 3.1 ประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่างที่มาของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (ต่อ)

ประชากรเป้าหมายโรงเรียน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม	กลุ่มตัวอย่าง หรือ กลุ่มเป้าหมายผู้ให้ข้อมูลหลัก
<p>3. โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 26 (จังหวัดมหาสารคาม)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. โรงเรียนสารคามพิทยาคม 2. โรงเรียนโกสุมพิทยาสรรพ์ 3. โรงเรียนบรบือ 4. โรงเรียนบรบือวิทยาคาร 5. โรงเรียนนาเชือกพิทยาสรรพ์ 6. โรงเรียนวาปีปทุม 7. โรงเรียนเขวาสินรินทร์ศึกษา 8. โรงเรียนเขียงยืนพิทยาคม 9. โรงเรียนเขวาสินรินทร์พิทยาสรรพ์ 10. โรงเรียนมหาวิทยาลัยราชภัฏ 11. โรงเรียนผดุงนารี 12. โรงเรียนมัธยมยางสีสุราช 	<ol style="list-style-type: none"> 1. หน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานภาครัฐ ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. ป.ป.จ. ป.ป.ท. และ สตง.
	<ol style="list-style-type: none"> 2. กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มองค์กรภาคประชาชนต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชันประจำจังหวัดนั้น ๆ ฯลฯ
	<ol style="list-style-type: none"> 3. กลุ่มบุคลากรทางการศึกษา <ol style="list-style-type: none"> 3.1 ฝ่ายผู้บริหาร <ol style="list-style-type: none"> 3.1.1 อดีตผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 3.1.2 อดีตผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการโรงเรียนในพื้นที่เป้าหมาย 3.1.3 อดีตคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) 3.2 ฝ่ายข้าราชการประจำ <ol style="list-style-type: none"> 3.2.1 ข้าราชการประจำในสำนักเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ นักวิชาการพัสดุเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ฯลฯ 3.2.2 ข้าราชการครูประจำโรงเรียน
	<ol style="list-style-type: none"> 4. สมาคมผู้ประกอบการ ชมรมศิษย์เก่า ชมรมผู้ประกอบการและประชาชนในเขตพื้นที่การศึกษา
	<ol style="list-style-type: none"> 5. นักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น

3.3 เครื่องมือการวิจัย

3.3.1 การกำหนดประเด็นการจัดทำเครื่องมือในการวิจัย

จากการศึกษาวรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน และการเกิดทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษา แนวคิดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ แนวคิดเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล โครงสร้างการบริหาร และระเบียบหลักเกณฑ์ที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาโครงสร้าง องค์กรประกอบ และอำนาจหน้าที่ของ คณะอนุกรรมการข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา เขตพื้นที่มัธยมศึกษา รวมทั้ง ระบบ และ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีช่องว่างและเปิดโอกาสให้มีการทุจริตคอร์รัปชันในทุกหน่วยงานของภาครัฐ รวมทั้ง ผลการศึกษาและการรวบรวมข้อมูลจากข้อร้องเรียนที่ส่งไปในทางทุจริตคอร์รัปชันในเขตพื้นที่ มัธยมศึกษากลุ่มเป้าหมาย (เขตพื้นที่มัธยมศึกษาที่ 24, 25 และ 26) ดังที่กล่าวมา คณะผู้วิจัยได้ทำการ วิเคราะห์ความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงจากผลการศึกษา เพื่อกำหนดประเด็นหลักและประเด็นย่อย เพื่อให้ได้มาซึ่งประเด็นข้อมูลที่ต้องการ และนำไปออกแบบเครื่องมือที่จะใช้ในการรวบรวมข้อมูลจาก ผู้เกี่ยวข้องตามที่กำหนด ซึ่งได้แก่ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก โดยมีประเด็นหลักและประเด็นย่อย เพื่อให้ ได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการ และเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล (แบบสัมภาษณ์เชิงลึก)

3.3.2 ประเด็นหลักและประเด็นย่อยเพื่อการจัดทำเครื่องมือการวิจัย (แบบสัมภาษณ์)

เพื่อให้การกำหนดประเด็นที่จะใช้ในการออกแบบเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล อันจะทำให้ทราบถึงกลุ่มเครือข่ายอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ทราบถึง โครงสร้างและรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งลักษณะการทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนผู้เกี่ยวข้อง ทั้งในลักษณะที่เป็นกลุ่มอิทธิพล และการทุจริตที่ไม่ใช่ในลักษณะของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล แต่เป็น ผลพวงจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่เอื้อหรือเปิดช่องให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการวิเคราะห์ผลการศึกษาทั้งหมดดังที่กล่าวมา และได้ทำการกำหนดเป็นประเด็น หลักของประเด็นข้อมูลที่ต้องการ และประเด็นคำถามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการ เพื่อนำไป ออกแบบเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ที่เคยมีประสบการณ์และพบเห็นการ ทุจริตคอร์รัปชันในเขตพื้นที่การศึกษาในอดีตที่ผ่านมา (อดีตประธาน อ.ก.ค.ศ. อดีตผู้บริหาร สถานศึกษา ประธานหรือผู้แทนเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในพื้นที่ เป็นต้น) ที่นอกเหนือจากการศึกษาข้อมูลจากคำพิพากษา และข้อร้องเรียนกล่าวหาต่าง ๆ เพื่อประกอบการ กำหนดเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล ปรากฏรายละเอียดตามตารางที่ 3.2 ดังนี้

ตารางที่ 3.2 การกำหนดประเด็นหลักเพื่อให้ได้มาซึ่งประเด็นข้อมูลที่ต้องการเพื่อประกอบการกำหนดเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล

ประเด็นหลักของประเด็นข้อมูลที่ต้องการ	ประเด็นคำถามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการ
<p>1. เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลและรูปแบบความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา</p>	<p>1.1.1 การทุจริตคอร์รัปชันในเขตพื้นที่การศึกษา มีการทำกันเป็นขบวนการในลักษณะกลุ่มหรือเครือข่ายอิทธิพลหรือไม่ อย่างไร</p> <p>1.1.2 ลักษณะของความสัมพันธ์ของกลุ่มหรือเครือข่ายอิทธิพลในการทุจริตคอร์รัปชันของเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอย่างไร มีใครบ้างที่เข้ามาเกี่ยวข้อง</p> <p>1.1.3 รูปแบบและลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา มีอะไรบ้าง และอย่างไร</p> <p>1.1.4 นักการเมือง มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาหรือไม่ ในลักษณะใด ในขั้นตอนใด และอย่างไรบ้าง</p> <p>1.1.5 นักธุรกิจหรือผู้รับเหมาหรือผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาหรือไม่ ในลักษณะใด ในขั้นตอนใด และอย่างไร โดยมีประเด็นย่อยแบ่งเป็น</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) การบริหารงานบุคคล 2) การจัดซื้อจัดจ้าง 3) อื่น ๆ ได้แก่อะไรบ้าง

ตารางที่ 3.2 การกำหนดประเด็นหลักเพื่อให้ได้มาซึ่งประเด็นข้อมูลที่ต้องการเพื่อประกอบการกำหนดเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล (ต่อ)

ประเด็นหลักของประเด็นข้อมูลที่ต้องการ	ประเด็นคำถามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการ
<p>2. โครงสร้างการบริหารและระเบียบหลักเกณฑ์ที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันภาคการศึกษา</p>	<p>2.1.1 โครงสร้างการบริหารของเขตพื้นที่การศึกษามีส่วนที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาหรือไม่ อย่างไร ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) การบริหารงานบุคคล 2) การจัดซื้อจัดจ้าง 3) อื่นๆ ได้แก่อะไรบ้าง <p>2.1.2 ผู้บริหารสถานศึกษา ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา มีการทุจริตคอร์รัปชันหรือเอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบและลักษณะใด อย่างไร หรือไม่ ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) การบริหารงานบุคคล 2) การจัดซื้อจัดจ้าง 3) อื่นๆ ได้แก่อะไรบ้าง
<p>3. โครงสร้าง องค์กรประกอบ และอำนาจหน้าที่ของ คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เขตพื้นที่มัธยมศึกษาหรือ อ.ก.ค.ศ.</p>	<p>3.1.1 โครงสร้าง องค์กรประกอบ การได้มาซึ่งอนุกรรมการและอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีส่วนที่เอื้อหรือนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา หรือไม่ อย่างไร</p>
<p>4. ระบบ รูปแบบและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุพ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีช่องว่างและเปิดโอกาสให้มีการทุจริตคอร์รัปชันในทุกหน่วยงานของภาครัฐ</p>	<p>4.1.1 การจัดซื้อจัดจ้างในเขตพื้นที่การศึกษา มีการทุจริตคอร์รัปชัน ในรูปแบบและลักษณะใด โดยใครบ้าง ในขั้นตอนใด และอย่างไร ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) การจัดซื้อจัดจ้างที่ดินและสิ่งก่อสร้าง 2) การจัดซื้อครุภัณฑ์ทางการศึกษา 3) การจัดซื้อวัสดุประเภทต่าง ๆ 4) อื่น ๆ ได้แก่อะไรบ้าง

จากตารางที่ 3.2 คณะผู้วิจัยได้ทำการสรุปประเด็นการรวบรวมข้อมูลเป็นประเด็นคำถามให้มีความกระชับขึ้นและได้ทำเป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) โดยมีรายละเอียดปรากฏตามแบบสัมภาษณ์ ดังนี้

ก. เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลและรูปแบบลักษณะความร่วมมือในการทุจริตคอร์รัปชันในเขตพื้นที่การศึกษา

1. การทุจริตคอร์รัปชันในเขตพื้นที่การศึกษา มีการทำกันเป็นขบวนการในลักษณะกลุ่มหรือเครือข่ายอิทธิพลหรือไม่ อย่างไร
2. ลักษณะของความสัมพันธ์ของกลุ่ม หรือเครือข่ายอิทธิพลในการทุจริตคอร์รัปชันของเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอย่างไร มีใครบ้างที่เข้ามาเกี่ยวข้อง
3. รูปแบบและลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่ศึกษามีอะไรบ้าง และอย่างไร
4. นักการเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาหรือไม่ ในลักษณะใด ในขั้นตอนใด และอย่างไรบ้าง
5. นักธุรกิจหรือผู้รับเหมาหรือผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง มีการทุจริตคอร์รัปชันหรือเอื้อประโยชน์ให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบและลักษณะใด อย่างไร หรือไม่
6. ผู้บริหารสถานศึกษา ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา มีการทุจริตคอร์รัปชันหรือเอื้อประโยชน์ให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบและลักษณะใด อย่างไร หรือไม่

ข. โครงสร้างการบริหารและระเบียบหลักเกณฑ์ของเขตพื้นที่การศึกษา

1. ลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่ศึกษามีอะไรบ้าง และอย่างไร
2. การจัดซื้อจัดจ้างและรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันการจัดซื้อจัดจ้างในเขตพื้นที่การศึกษา มีการทุจริตคอร์รัปชัน ในรูปแบบและลักษณะใด โดยใครบ้าง (นักการเมือง ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา นักธุรกิจหรือผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง) ในขั้นตอนใด และอย่างไร ดังนี้
 - 1) การจัดซื้อจัดจ้างที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
 - 2) การจัดซื้อครุภัณฑ์ทางการศึกษา
 - 3) การจัดซื้อวัสดุประเภทต่าง ๆ
 - 4) อื่น ๆ ได้แก่อะไรบ้าง
3. ประเด็นการทุจริตคอร์รัปชันในเขตพื้นที่การศึกษาในรูปแบบ อื่น ๆ
 - 1) มีรูปแบบใดและลักษณะการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นอย่างไรบ้าง

2) มีใครบ้างที่เป็นผู้เกี่ยวข้อง และมีความความสัมพันธ์กันในการทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างไร

ค. โครงสร้างองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่

1. โครงสร้าง องค์ประกอบ การได้มาซึ่งคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีส่วนที่เอื้อประโยชน์หรือนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา หรือไม่อย่างไร

3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทดังนี้

3.4.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

เพื่อให้การศึกษาเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูล จากเอกสาร รายงาน และบันทึกที่เกี่ยวข้องกับสำนวนคดีการทุจริตประพฤติมิชอบของบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม) ประกอบด้วย

1. จำนวนสถิติ จำนวนเรื่องราวการถูกร้องเรียน จำนวนข้อกล่าวหาต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำนวนเรื่องที่สำนักงาน ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) มีคดีที่ชี้มูลความผิด และมีกรกล่าวหาระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริงสำนวนคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง คำพิพากษาของศาล ข้อมูลจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เกี่ยวกับประเด็นการทุจริตและประพฤติมิชอบของบุคลากร ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม)

2. เอกสารข้อกล่าวหา ลักษณะพฤติกรรมการทุจริต การรับสินบน ที่เกิดขึ้นในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม) ทั้งที่ได้จากสื่อมวลชน ผู้นำชุมชน องค์กรภาคประชาสังคม ประชาชนในพื้นที่เจ้าหน้าที่รัฐและแหล่งข่าวอื่น ๆ

3. ข้อมูลข่าวสาร บทวิเคราะห์ เอกสารจากการประชุมสัมมนาทางวิชาการและเอกสารรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการทุจริตและประพฤติมิชอบของบุคลากร ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25, 26, (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม)

3.4.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

ข้อมูลปฐมภูมิ คือ ข้อมูลใด ๆ ที่ผู้วิจัยต้องเก็บขึ้นมาใหม่เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ใช่เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลสถิติ รายงาน หรือข้อมูลที่มีผู้อื่นได้ทำการเก็บ

รวบรวมไว้แล้วสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลประเภทนี้จะใช้เทคนิคและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลดังต่อไปนี้คือ

1. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเป็นรายบุคคล (In-Depth Personal Interview)

เป็นเทคนิคของการเก็บข้อมูลที่นิยมใช้กันในการวิจัยเชิงคุณภาพใช้กับบุคคลที่มีลักษณะพิเศษซึ่งมีจำนวนไม่มากนัก หรือที่เรียกว่า “ผู้ที่สามารถให้ข้อมูลที่สำคัญได้” (Key Informants) ซึ่งบุคคลเหล่านี้มักเป็นผู้ที่มีความรอบรู้เป็นอย่างดี และมีประสบการณ์ในประเด็นที่ต้องการศึกษา ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กลุ่มองค์กร ภาคประชาสังคม กลุ่มบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารและฝ่ายข้าราชการประจำ สมาคมครู สมาคมผู้ปกครอง ชมรมศิษย์เก่า และประชาชนในเขตพื้นที่การศึกษานั้น ฯลฯ (ดังปรากฏรายละเอียดในตารางที่ 3.1) จุดมุ่งหมายหลักของการใช้เทคนิคนี้คือ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ลึกซึ้งและซับซ้อนซ่อนเงื่อน ซึ่งไม่สามารถได้มาด้วยการสัมภาษณ์แบบปกติ การสัมภาษณ์แบบเชิงลึกไม่ใช่การซักถามหรือการสัมภาษณ์รายละเอียด ด้วยคำถามที่จัดทำไว้เป็นจำนวนมากหลายข้อ หากแต่เป็นการซักถามประเด็นหลักที่ผู้วิจัยกำหนดไว้เพียงไม่กี่ข้อ เพื่อใช้เป็นแนวทางการสัมภาษณ์ และการติดตามซักถามล้วงลึกเพิ่มเติม (probe) เพื่อให้เกิดความชัดเจนและได้สาระสำคัญที่ผู้วิจัยจะนำมาประมวลหรือหาข้อสรุปหรือนำเสนอในรายงานการวิจัยต่อไป (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และกรรณิการ์ สุขเกษม, 2547)

อย่างไรก็ดี ในการสัมภาษณ์นั้นยังมีหลักอยู่ว่าหากเป็นเรื่องสำคัญ หรือเป็นการสัมภาษณ์บุคคลสำคัญผู้ที่ทำหน้าที่ในการสัมภาษณ์ควรเป็นนักวิจัยเองหรือเป็นเจ้าของโครงการจะเหมาะสมที่สุด เพราะมีความเข้าใจอย่างชัดเจนและสามารถให้ความกระจ่างกับผู้ถูกสัมภาษณ์ได้ และหากมีข้อสงสัยใด ๆ เกิดขึ้นก็สามารถให้คำตอบแก่ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้ และเนื่องจากการเก็บรวบรวมข้อมูลในลักษณะนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อน ต้องการบุคคลที่มีความเข้าใจอย่างแจ่มชัด ถึงวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย และเข้าใจนิยามความหมายของคำบางคำในงานวิจัยได้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้คณะผู้วิจัยจึงได้ทำหน้าที่เป็นผู้สัมภาษณ์เชิงลึกเป็นรายบุคคลเองทั้งหมด

ในการสัมภาษณ์เชิงลึกนั้นยังมีหลักการอีกว่า การเลือกตัวอย่างนั้นไม่จำเป็นต้องใช้ทฤษฎีการสุ่มตัวอย่าง โดยปกตินักวิจัยสามารถกำหนดตัวบุคคลที่จะสัมภาษณ์ได้เองตั้งนั้น ในการได้กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยนี้จึงใช้หลัก “วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบก้อนหิมะ” (Snow Ball Sampling) คือ การสอบถามที่เริ่มจากผู้รู้คนแรก แล้วให้ผู้รู้คนแรกบอกชื่อหรือให้ช่วยส่งต่อไปยังผู้รู้คนอื่น ๆ โดยจะทำเช่นนี้ตลอดไปจนกว่าการเก็บรวบรวมข้อมูล/ข่าวสารมีการอิ่มตัวแล้ว (Data Saturation) ซึ่งการใช้หลักการนี้ก็เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในการวิจัยทางสังคมศาสตร์ กล่าวคือ ไม่มีข้อมูลอะไรใหม่อีกแล้วในเรื่องการศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ

ผู้วิจัยยังใช้เกณฑ์ในการเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูล โดยต้องเป็นผู้ที่สามารถให้ข้อมูลได้ดี โดยเฉพาะต้องรู้เรื่องเครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ และเขาต้องมีประสบการณ์ตรงในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษา และคณะผู้วิจัยจะใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi - Structured Interview : SSI) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ส่วนประเด็นการสัมภาษณ์จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดการวิจัยซึ่งถูกใช้เป็นแนวทางของการสัมภาษณ์

2. การใช้เทคนิคหรือวิธีการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Discussion)

เป็นเทคนิคหรือวิธีการเก็บข้อมูลอีกวิธีหนึ่งที่นิยมนำมาใช้ในการวิจัยทางสังคมศาสตร์โดยเฉพาะในการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้ได้ข้อมูลที่ต้องการตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่ครอบคลุมครบถ้วนมากที่สุด อันมาจากการประชุมระดมความคิดเห็นของกลุ่มคนตามเป้าหมาย ในทางปฏิบัติของการเก็บข้อมูลด้วยวิธีนี้ ผู้เก็บข้อมูลหรือคณะนักวิจัยจะนัดหมายผู้ให้ข้อมูลมาประชุมร่วมกัน ณ ที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพื่อซักถามพูดคุยและเก็บข้อมูลตามประเด็นต่าง ๆ ตามที่ต้องการ ผู้ให้ข้อมูลทั้งหมดจะต้องเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรง มีความรู้หรือเคยมีบทบาท หรือเคยมีประสบการณ์จริงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาคการศึกษา ตลอดจนทุกคนจะต้องมีความรู้ มีความเข้าใจข้อเท็จจริงเรื่องเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ และทุกคนต้องมาด้วยความสมัครใจและพร้อมที่จะให้ข้อมูลข้อเท็จจริงตามประสบการณ์และความคิดเห็นของตนเอง

การแสดงความคิดเห็นหรือการซักถามจะเป็นไปลักษณะของการสนทนา พูดคุยผู้ให้ข้อมูลทุกคนจะได้รับการบอกกล่าวว่าตนเองมีความสำคัญต่อโครงการวิจัยนี้ และสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ ข้อมูลทุกอย่างเกี่ยวกับตัวผู้ให้สัมภาษณ์จะถูกปกปิดเป็นความลับ ไม่มีผลกระทบต่อผู้ให้ข้อมูลใด ๆ คณะผู้วิจัยจะยึดถือจริยธรรมการวิจัยอย่างเคร่งครัด ในการสนทนากลุ่มก็จะเปิดโอกาสให้ทุกคนได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีผู้ใดมีความสำคัญเหนือกว่าผู้อื่น มิฉะนั้นแล้วจะเป็นความคิดเห็นของผู้นั้นมากกว่าของกลุ่ม ในการซักถามผู้เก็บข้อมูลจะไม่ใช้คำถามนำหรือคำถามชี้แนะให้กลุ่มหรือสมาชิกกลุ่มแสดงความคิดเห็นไปในทางใดทางหนึ่งที่คณะผู้วิจัยต้องการ

3. การสังเกตการณ์ (Observation)

การสังเกตการณ์เป็นเทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยประเภทหนึ่ง ที่ผู้สังเกตการณ์ ใช้สายตาเฝ้าดูหรือศึกษาเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ต่างๆ เพื่อให้เข้าใจลักษณะธรรมชาติและความเกี่ยวข้องกันขององค์ประกอบต่าง ๆ ของเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์นั้น ๆ ในการวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non - Participation Observation) อันเป็นเรื่องการสังเกตการณ์ที่ผู้วิจัยไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในเหตุการณ์นั้น ๆ แต่จะเข้าไปสังเกตการณ์และสัมภาษณ์โดยทางอ้อมในโรงเรียนสังกัดสำนักเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24, 25, 26 ซึ่งเป็นประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง และจะใช้วิธีการสังเกตการณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Observation) อันหมายถึง การสังเกตการณ์ที่ผู้วิจัยได้กำหนดเรื่องที่จะ

สังเกตไว้ล่วงหน้าแน่นอนแล้วในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขตที่ 24, 25, 26 (ภาพสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม)

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากที่ได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เนื่องจากไม่มีวิธีการใดในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ตายตัวจึงมีหลายวิธีที่นักวิจัยสามารถคิดค้นหาวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยตนเอง เนื่องจากการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นเรื่องของการตีความ และการใช้อัตวิสัยของแต่ละคน (Interpretative and Subjective Exercises) โดยปกติผู้ที่ทำการวิจัยเชิงคุณภาพจะอาศัยเทคนิควิธีที่ตนเองคิดว่าเหมาะสม ดังนั้นในการวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจะได้ยึดกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ดังนี้

1. การจัดระเบียบข้อมูล (Data Organizing) อันเป็นกระบวนการจัดการกับข้อมูลที่ได้มาจากหลากหลายวิธีเช่นข้อมูล คติจากคำพิพากษาของศาล ข้อมูลหรือคดีที่สำนักงาน ป.ป.ช. ป.ป.ท. สตง. ชี้มูลความผิด ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกรายบุคคล การประชุมกลุ่มย่อย และการสังเกตการณ์ให้อยู่ในรูปของเอกสารที่เป็นระบบระเบียบ สามารถเรียกมาใช้ได้สะดวก และสามารถตรวจสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือได้ง่าย โดยจะทำการให้รหัสข้อมูล (Coding) เพื่อกำหนดว่าข้อมูลส่วนที่จะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ประเด็นที่สนใจนั้นคืออะไร และอยู่ที่ไหน อยู่ในวัตถุประสงค์การวิจัยข้อใด ในทางปฏิบัติทำได้โดยคณะผู้วิจัยจะอ่านข้อมูลที่ได้จากการจัดระเบียบดีแล้ว เพื่อเลือกสรรข้อความที่มีความหมายตรงประเด็นกับเรื่องที่ต้องการวิเคราะห์ เมื่อพบข้อความที่มีความหมายตรงกับประเด็นที่ต้องการ ก็จะกำหนดรหัสแทนความหมายของข้อความนั้น ข้อความที่มีความหมายเดียวกันจะถูกให้รหัสหรือชื่อเดียวกัน ไม่ว่าข้อความนั้นจะสั้นหรือยาว และไม่ว่าคำพูดหรือตัวหนังสือในข้อความนั้นจะเป็นอะไรก็ตาม ถ้ามีความหมายอย่างเดียวกันก็จะได้รหัสเดียวกัน โดยนัยนี้การให้รหัสก็คือการจำแนกความหมายของข้อมูลนั่นเอง

2. การแสดงข้อมูล (Data Display) การแสดงข้อมูลในที่นี้คือ การนำเอาหน่วยข้อมูลที่แยกหรือแตกออกเป็นส่วนย่อย ๆ และให้รหัสเรียบร้อยแล้วนำกลับมารวมเข้ากันใหม่ (Reassembling) ให้เป็นกลุ่ม ๆ ตามประเด็น/หัวข้อการวิเคราะห์ จุดประสงค์ของการทำเช่นนี้ก็เพื่อให้ข้อมูลในแต่ละกลุ่มสามารถบอกเรื่องราวเดียวกันได้อย่างมีความหมาย การรวมกันในขั้นนี้ไม่ใช่การรวมแบบนำทุกอย่างกลับเข้ามาไว้ในที่เดิม หากแต่เป็นการรวมเพื่อจัดให้เกิดเป็นกลุ่ม/ประเภทตามความหมายที่สัมพันธ์กันของข้อความเหล่านั้น การรวมกันในลักษณะนี้จะทำให้เกิดความหมายใหม่อันจะช่วยให้เข้าใจและตอบคำถามในการวิจัยได้ดี

3. การหาข้อสรุป การตีความ และการตรวจสอบความถูกต้องแม่นยำของผลการวิจัย (Conclusion, Interpretation and Verification) เป็นกระบวนการหาข้อสรุปและตีความหมายของข้อค้นพบที่ได้จากการแสดงข้อมูล รวมถึงการตรวจสอบว่าข้อสรุป/ความหมาย

ที่ได้นั้นมีความถูกต้องแม่นยำน่าเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด ข้อสรุปและสิ่งที่ตีความออกมานั้นอาจอยู่ในรูปของคำอธิบายกรอบแนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องที่ทำกรวิเคราะห์นั้น โดยเฉพาะเรื่องการศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาก็ได้ อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น คณะผู้วิจัยจะพยายามไปให้ไกลกว่าการบรรยายให้ทราบว่าข้อค้นพบคืออะไร หากแต่จะมีการหาข้อสรุปในเชิงลึก แล้วสร้างตัวแบบให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่รวมมือนับกับเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่ได้กำหนดไว้

สำหรับในทางปฏิบัติ การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาจากประชากรเป้าหมายโดยวิธีการเชิงคุณภาพ คือการศึกษาจากคดีคำพิพากษาของศาล หรือ คดีที่สำนักงาน ป.ป.ช. ป.ป.ท. สตง. ฯลฯ ซึ่ข้อมูลความผิดแล้ว และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การสนทนากลุ่ม และการสังเกต คณะผู้วิจัยจะใช้โปรแกรม ATLAS.ti มาช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูล การใช้โปรแกรมนี้จะช่วยให้นักวิจัยค้นพบความสัมพันธ์ของข้อมูลอย่างเป็นระบบของปรากฏการณ์ที่ซับซ้อนที่ซ่อนอยู่ในข้อมูลที่ไม่มีโครงสร้าง โปรแกรมนี้ยังช่วยให้ผู้วิจัยใช้ค้นหารหัส (Code) และอธิบายข้อค้นพบในการชั่งน้ำหนักและประเมินความสำคัญเพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างข้อความทั้งหลายได้เป็นอย่างดี

บทที่ 4

รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ในภาคการศึกษาระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เป็นข้าราชการและนักการเมือง

การศึกษาในบทนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงลึกเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบ และความร่วมมือกันในการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ อันได้แก่ บุคลากรทางการศึกษา และนักการเมือง รวมถึงกลุ่มคนอื่น ๆ ว่า กลุ่มคนเหล่านี้ได้มีความร่วมมือกันกระทำการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบได้อย่างไร ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม) อันจะเป็นการตอบวัตถุประสงค์การศึกษาในข้อที่ 1 คำว่า “กลุ่มอิทธิพล” ตามความหมายนี้ บ่งชี้ถึงอำนาจแห่งการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย ซึ่งลักษณะของการรวมตัวกันนั้น ย่อมเป็นบ่อเกิดแห่งอำนาจทั้งที่เป็นพลังภายในกลุ่มเอง และพลังอิทธิพลต่อภายนอกด้วย เมื่อมีการรวมตัวกันกลายเป็นกลุ่มอิทธิพล ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทุกรูปแบบและทุกวิถีทางเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มตนเอง ซึ่งก็คือผลประโยชน์ที่กลุ่มตนเองจะได้ แม้ว่าการกระทำหรือการใช้อำนาจนั้น ๆ จะทุจริตผิดกฎหมายหรือละเมิดจริยธรรมของสังคมก็ตาม อันสื่อความหมายได้ชัดเจนว่า พฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้มีอิทธิพล มักกระทำการใด ๆ ที่ทุจริตผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายเสมอ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ตนเองและกลุ่มเครือข่ายของตน

จากพื้นฐานของแนวความคิดเช่นนี้ ในงานวิจัยนี้จึงได้กำหนดนิยามความหมายของ “กลุ่มอิทธิพล” ว่า คือ *กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจ สามารถบันดาลให้สิ่งต่าง ๆ เป็นไปได้ตามที่กลุ่มตนต้องการ ทั้งด้วยการกระทำของตนเอง หรือใช้จ้างวาน หรือสนับสนุนการกระทำใด ๆ ที่ผิดกฎหมาย หรืออยู่เหนือกฎหมาย กลุ่มอิทธิพลมักใช้อำนาจดำเนินการในทางที่มีขอบด้วยกฎหมาย เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ อันเป็นพฤติกรรมที่เป็นความผิดทางอาญา หรือไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรม กลุ่มอิทธิพลมักจะมีการดำเนินการเป็นเครือข่ายประกอบด้วยผู้มีอิทธิพล ทั้งที่อยู่เบื้องหลังหรือเบื้องหน้าหรืออาจมีแนวร่วมหรือผู้สนับสนุน ได้แก่ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นบุคลากรทางการศึกษา นักธุรกิจ และนักการเมืองในระดับต่าง ๆ กลุ่มอิทธิพลมักเป็นขบวนการผิดกฎหมายที่มีการดำเนินการกันเป็นเครือข่ายกว้างขวาง สลับซับซ้อน ยากแก่การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดี ซึ่งผลของการกระทำนั้นเป็นการบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และยังขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยส่วนรวม*

เมื่อกลุ่มอิทธิพลมักใช้อำนาจดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมายเสมอ เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง จึงต้องมีการดำเนินงานในรูปแบบเครือข่ายอย่างเป็นระบบ อันหมายถึง ลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างเหมาะสมเจาะลงตัว (proper coordination) อย่างเป็นระบบ และเป็นเครือข่ายของข้าราชการหรือบุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง นักธุรกิจ หรือพ่อค้า และกลุ่มเครือข่ายอิทธิพลของตน โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการ คดโกง ฉ้อโกง เรียกรับหรือรับสินบน หรือข่มขู่กรรโชกเอาประโยชน์ทั้งหลายของบุคคล โดยมุ่งประสงค์ ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเอง เครือญาติ กลุ่มพวกพ้อง หรือผู้อื่น อันทำให้เกิดความ เสื่อมเสียหายทั้งในระดับองค์กรและระดับประเทศชาติโดยส่วนรวม ดังที่เรียกกันว่า “การทุจริต คอรัปชันอย่างเป็นระบบ” ทั้งหมดนี้คือพื้นฐานของแนวคิดหลักในการศึกษานี้

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงได้วางแผนในการ เก็บรวบรวมข้อมูล รวมทั้งการนำเสนอผลการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงมากที่สุด ด้วยการอาศัย คำพิพากษาของศาลในคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตฯ ในเขตพื้นที่การศึกษามาเป็นหลักในการวิเคราะห์ จากนั้นจะดำเนินการค้นหาข้อมูลในเรื่องที่สำนักงาน ป.ป.ช. ป.ป.ท. และ สตง. ข้อมูลความผิด รวมทั้ง การศึกษาจากเอกสาร และการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informants) ในพื้นที่ ภาคสนาม ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นกับเหตุการณ์ทุจริตคอรัปชันในภาคการศึกษาโดยตรง เป็นตัวเสริม เมื่อได้ข้อมูลทั้งหมดมาแล้วคณะผู้วิจัยจะได้ทำการสรุปประมวลผล รวมทั้งทำการ วิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวตามวิธีการที่กำหนด ซึ่งจากผลการศึกษาสามารถแบ่งรูปแบบ ประเภท และ ลักษณะความร่วมมือของการทุจริตคอรัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่าย กลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจหรือพ่อค้า โดยมีประเด็น สำคัญและรายละเอียดผลการศึกษาต่าง ๆ ดังนี้

4.1 รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอรัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นใน สถานศึกษา

จากการตั้งเป้าหมายว่า จะมีการเก็บรวบรวมข้อมูลสำคัญเบื้องต้นด้วยการอาศัย คำพิพากษาของศาล ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลข้อเท็จจริงที่มีหลักฐานอันน่าเชื่อถือได้มาประกอบการ วิเคราะห์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาข้อมูลคำพิพากษาของศาลจังหวัดกาฬสินธุ์ ศาลจังหวัดขอนแก่น และ ศาลจังหวัดมหาสารคาม ผลปรากฏว่าไม่พบข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้จากคำพิพากษาของศาล ใน 3 จังหวัด โดยเฉพาะในคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอรัปชันที่เกิดขึ้นในโรงเรียนระดับมัธยม อันเป็นพื้นที่เป้าหมายของการศึกษา

แต่เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ใกล้เคียงกัน ที่สามารถนำมาเทียบเคียงและใช้เป็นข้อมูลในการศึกษา รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในภาพรวมได้ รวมทั้งการหาความเชื่อมโยงระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมือง กับเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลว่ามีลักษณะอย่างไร คณะผู้วิจัยจึงได้ทำหนังสือเป็นทางการไปยัง ศาลจังหวัดต่าง ๆ ในภาคอีสาน เพื่อขอคำพิพากษาในคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตฯ ของบุคลากร ในภาคการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ผลปรากฏว่า ได้ข้อมูลคำพิพากษามาเพียงบางส่วนเท่านั้น จากการศึกษาของคณะผู้วิจัย ได้พบความจริงว่าสาเหตุ สำคัญที่มีคำพิพากษาจากศาลในคดีการทุจริตคอร์รัปชันของภาคการศึกษาในเขตพื้นที่เป้าหมายของการศึกษามีน้อย เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้

ประการแรก ศาลมักไม่อนุญาตให้คัดสำเนาคำพิพากษาหากไม่ใช่คู่ความหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง

ประการที่สอง คำพิพากษาของศาลที่จะขอได้ต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดเท่านั้นคือ คำพิพากษาศาลฎีกา ซึ่งในแต่ละคดีต้องใช้เวลากว่าหลายปีที่คดีจะถึงที่สุด

ประการที่สาม เมื่อมีคดีการทุจริตฯ เกิดขึ้นมักมีการเจรจา โกล่เกลี่ย และประนีประนอม ยอมความกัน หรือมีความพยายามหาข้อยุติในหน่วยงานต้นสังกัด เนื่องจากผู้บริหารกลัวเสียชื่อเสียง ขององค์กรทางการศึกษาที่ตนเองรับผิดชอบอยู่ ขณะเดียวกันการฟ้องร้องกันที่ศาลนอกจากต้องเสีย ค่าใช้จ่ายจำนวนมากแล้ว ยังต้องเสียทรัพยากรอื่น ๆ อีกมาก หรือในคดีทุจริตฯ บางคดีศาลเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดี เสียเอง จึงเป็นเหตุสำคัญทำให้ไม่มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้

ประการที่สี่ สังคมไทยเป็นสังคมอุปถัมภ์ ระบบราชการและระบบการศึกษาไทยก็ตกอยู่ ใต้อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ อีกทั้งระบบราชการเป็นระบบสายการบังคับบัญชาสูงสุดลดหลั่นกันมา จนถึงล่างสุด ผู้บังคับบัญชามีอิทธิพลสูงต่อการให้ความดีความชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อระบบเป็น เช่นนี้ แม้ผู้ใต้บังคับบัญชาจะรู้ว่าผู้บังคับบัญชาของตนทุจริตฯ แต่ก็ไม่กล้าไปตรวจสอบเพราะเกรงจะ เกิดความไม่ปลอดภัย โดยทั่วไปลูกน้องมักไม่กล้าฟ้องหรือสู้กับนาย เพราะกลัวการถูกตั้งกรรมการ สอบวินัย การที่ลูกน้องหรือผู้เสียหายออกมาร้องเรียนหรือยอมเปิดเผยข้อมูลออกสู่สาธารณะ เขาต้องใช้ความกล้าหาญและการเสียสละอย่างมาก และทุกคนก็รู้ว่าในระยะยาวแล้วการมีเรื่อง ทะเลาะกับนาย ย่อมไม่เป็นผลดีกับอนาคตการรับราชการของตนเอง

ประการสุดท้าย การทุจริตคอร์รัปชันมักเป็นกระบวนการสมรู้ร่วมคิดกัน トラบไตที่ ทุกฝ่ายยังได้ประโยชน์อยู่ ข้อมูลข้อเท็จจริงมักถูกปกปิดไว้เสมอ

ทั้งหมดนี้คือ สาเหตุสำคัญที่ทำให้คดีการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา มีโอกาสขึ้นสู่ การพิจารณาของศาลน้อยมาก ทั้ง ๆ ที่โดยข้อเท็จจริงแล้วมีกรณีการทุจริตเช่นนี้เกิดขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมอันเป็นพื้นที่เป้าหมายของการศึกษา

จากนั้น คณะผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของภาครัฐ ดังนี้คือ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ 4 (ป.ป.ท. เขต 4) ประจำจังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีขอบเขตความรับผิดชอบใน 4 จังหวัด อันได้แก่ ขอนแก่น กาฬสินธุ์ มหาสารคาม และร้อยเอ็ด และสำนักตรวจสอบพิเศษ ภาค 7 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) พบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 - ปัจจุบัน ไม่ปรากฏข้อมูลรายงานการทุจริตของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขตที่ 24, 25, 26 แต่อย่างใด

สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดขอนแก่น พบว่ามีรายชื่อสถานศึกษาที่มีกรณีถูกกล่าวหาโรงเรียนหลายโรงเรียนด้วยกัน (รายละเอียดจะนำเสนอในหัวข้อการจัดกลุ่มประเภทของการทุจริตคอร์รัปชัน)

สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า มีข้อมูลเจ้าหน้าที่รัฐสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24 ที่ถูกกล่าวหาและร้องเรียนอยู่ 12 เรื่อง ส่วนใหญ่เป็นการกล่าวหาเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง และการเรียกรับเงิน และเป็นกรกล่าวหาต่อข้าราชการระดับสูง ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียน และผู้อำนวยการกลุ่มบริหารการเงินและสินทรัพย์ (รายละเอียดจะนำเสนอในหัวข้อการจัดกลุ่มประเภทของการทุจริตคอร์รัปชัน)

สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดมหาสารคาม พบว่า มีข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดโรงเรียนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขตที่ 26 (มหาสารคาม) ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอยู่ 10 รายการ โดยผู้ถูกกล่าวหาส่วนใหญ่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหารสถานศึกษา (รายละเอียดจะนำเสนอในการจัดกลุ่มประเภทของการทุจริตคอร์รัปชันต่อไป)

เมื่อปรากฏว่า ไม่สามารถหาข้อมูลข้อเท็จจริงจากหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่ต้องการได้มากพอ คณะผู้วิจัยจึงได้ศึกษาข้อมูลจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขตที่ 24, 25 และ 26 พบว่า ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขตที่ 25 จังหวัดขอนแก่น มีข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 1 ราย ที่ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการฐานเบียดบังเอาทรัพย์สินของทางราชการเป็นของตน (ใช้รถยนต์ส่วนตัวเติมน้ำมันที่ปั้มน้ำมันซึ่งได้ทำสัญญากับโรงเรียนไว้ จำนวน 3 ครั้ง) ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขตที่ 26 จังหวัดมหาสารคาม พบว่า “ในระหว่างปี 2554 ถึงปัจจุบันยังไม่มีบุคลากรในสังกัดถูกลี้ออกหรือปลดออก เนื่องจากการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่แต่อย่างใด”

ส่วนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 24 จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า มีกรณีการลงโทษไล่ออกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปแล้ว จำนวน 2 ราย เป็นกรณีที่มีพฤติการณ์ทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่การลงโทษทางวินัยกรณีดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด เนื่องจากอยู่ระหว่างการอุทธรณ์ ผลการอุทธรณ์อาจทำให้ระดับโทษเปลี่ยนแปลงได้และยังอยู่ในชั้นความลับของทางราชการ ประกอบกับพฤติการณ์ไม่ได้อยู่ในเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบตามหัวข้อวิจัยแต่อย่างใด จึงไม่อาจเปิดเผยข้อเท็จจริงได้

ในเบื้องต้น เมื่อยังไม่สามารถพบข้อมูลข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ ตามที่ต้องการจากแหล่งสำคัญต่าง ๆ ได้มากพอตั้งวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ คณะผู้วิจัยจึงต้องอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนาม เพื่อให้ได้คำตอบตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการจากการ ด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างจากการคัดเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) อันเป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างตามคุณสมบัติที่ตรงกับวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนดไว้ในข้อแรก (คือการศึกษาวิจัยเชิงลึกเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบ และลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล กับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ และนักการเมือง) หรือมุ่งเจาะจงเอาเฉพาะตัวอย่างที่ต้องการจากผู้ให้ข้อมูลหลัก (key Informants) ซึ่งได้จากวิธีการเลือกตัวอย่างแบบก้อนหิมะ (snowball sampling technique) อันเป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่าง โดยอาศัยการแนะนำของผู้ให้ข้อมูลคนแรกที่ได้เก็บข้อมูลไปแล้ว จากนั้นนักวิจัยให้ผู้ให้ข้อมูลคนแรกแนะนำบุคคลที่มีคุณสมบัติ ตรงตามที่นักวิจัยต้องการ กล่าวคือ “เป็นผู้รู้จริง” มีประสบการณ์ตรงในเรื่องการทุจริตในภาคการศึกษา และสามารถให้ข้อมูลได้ดี นักวิจัยจะทำเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งได้กลุ่มตัวอย่างครบตามจำนวนที่ต้องการหรือได้ข้อมูล/ประเด็นที่สนใจครบถ้วนจนข้อมูลอิ่มตัวแล้ว (https://en.wikipedia.org/wiki/Snowball_sampling)

ตามเกณฑ์คุณสมบัติของผู้ที่จะให้ข้อมูลหลักได้ดี ที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่การศึกษา 24, 25 และ 26 (ภาพสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม) ประกอบด้วย 1) อดีตประธาน และอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่ (อ.ก.ค.ศ.) หรือบุคคลที่เคยเป็นกรรมการสอบสวนกรณีทุจริตของข้าราชการครู 2) ศึกษานิเทศ 3) ผู้บริหารในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา 4) กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา 5) กรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ 6) ผู้บริหารในสถานศึกษา 7) กรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดที่เคยได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีทุจริตในภาคการศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา 8) ประธานหรือคณะทำงานเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งมีอยู่ในแต่ละจังหวัด และเคยได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีทุจริตในภาคการศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา 9) สื่อมวลชนในจังหวัดพื้นที่เป้าหมาย ที่เคยได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีทุจริตในภาคการศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา 10) ข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษา ที่เคยพบเห็นการทุจริตฯ หรือมีการถูกเรียกรับสินบนเพื่อการโยกย้าย การเลื่อนขั้นหรือเลื่อนตำแหน่ง หรือรู้เห็นเรื่องการทุจริตฯ จัดซื้อจัดจ้างภายในโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษา และ 11) นายกสมาคมผู้ปกครองโรงเรียน เป็นต้น

นอกจากการสัมภาษณ์รายบุคคลแล้ว ยังใช้เทคนิคการสนทนากลุ่ม (group discussion) และการระดมความคิดเห็นบุคคลตามกลุ่มเป้าหมาย ในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 24, 25 และ 26 (ภาพสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม) รวมถึงการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์ผลการศึกษาวิจัย จำนวน 1 ครั้ง เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2560 ณ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จากการศึกษาพบว่า รูปแบบและลักษณะความร่วมมือของการทุจริต

คอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการนักการเมือง และนักธุรกิจหรือพ่อค้า มีลักษณะดังต่อไปนี้

4.1.1 การทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้าง - การก่อสร้างและการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ทางการศึกษา

ก. รูปแบบการทุจริตจากการก่อสร้าง

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาข้อเท็จจริง โดยเริ่มต้นจากการศึกษาคำพิพากษาของศาล และศึกษาเรื่องข้อกล่าวหาที่ชี้มูลความผิดโดยหน่วยงานของรัฐ และข้อร้องเรียนต่อหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเรื่องการทุจริตฯ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช., ป.ป.ท. และ สตง. และข้อมูลจากการสัมภาษณ์รายบุคคล การประชุมกลุ่มย่อยในภาคสนาม โดยในเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตประพจน์มิชอบของบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาข้อมูลตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 - 2560 เพื่อค้นหา รูปแบบและความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล กับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ และนักการเมือง ดังนี้

1 ข้อมูลจากคำพิพากษา

จากการศึกษาพบว่า มีกรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อสร้าง โดยมีเรื่องกล่าวหาที่ชี้มูลความผิดทั้งทางวินัยและอาญาของบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 25 (จังหวัดขอนแก่น) จำนวน 1 ข้อกล่าวหา ได้แก่ การชี้มูลความผิดในคดีวันที่ 11 ตุลาคม 2554 ผู้ถูกกล่าวหาคือ ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมระดับกลางแห่งหนึ่งในจังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีข้อกล่าวหา ดังนี้ คือ ไม่ขายเอกสารสอบราคาจ้างเหมา ก่อสร้างประตูประบายน้ำให้แก่ผู้กล่าวหา เป็นเหตุให้ไม่มีโอกาสเข้าเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ผลการดำเนินการให้พิจารณาโทษทางวินัยและส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 และ 97 แล้วแต่กรณี

จากการชี้มูลความผิดทางอาญาได้นำมาสู่การพิจารณาของศาล กล่าวคือ จากคำพิพากษาของศาลจังหวัดขอนแก่น ในคดีนี้พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้องว่า เมื่อระหว่างวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ถึงวันที่ 25 กันยายน 2554 เวลากลางวันต่อเนื่องกันจำเลยในฐานะผู้อำนวยการโรงเรียน ได้มีประกาศโรงเรียนที่ 1/2545 เรื่องสอบราคาจ้างก่อสร้างประตูประบายน้ำ กำหนดยื่นซองสอบราคา ระหว่างวันที่ 22 สิงหาคม 2545 ถึงวันที่ 1 กันยายน 2545 และกำหนดเปิดซองสอบราคาในวันที่ 2 กันยายน 2545 ระบุให้ผู้สนใจรับแบบรูปราคาได้ที่โรงเรียนระหว่างวันที่ 22 สิงหาคม 2545 ถึงวันที่ 1 กันยายน 2545 จำเลยซึ่งเป็นพนักงานของรัฐมีหน้าที่ขายฯ

ได้บังอาจใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตฯ เป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่มีโอกาสเข้ามาทำการเสนอราคาในการสอบราคาค่าจ้างดังกล่าวอย่างเป็นธรรม

โดยจำเลยสั่งเจ้าหน้าที่พัสดุฯ ไม่ให้ส่งประกาศการสอบราคาดังกล่าวไปยังผู้มีอาชีพรับจ้างก่อสร้าง และไม่ให้เผยแพร่ประกาศการสอบราคาดังกล่าวโดยเปิดเผยให้ทราบทั่วกัน และในวันที่ 28 สิงหาคม 2545 เวลากลางวันเมื่อ นาย ป. ได้ไปติดต่อขอซื้อเอกสารสอบราคาดังกล่าว จำเลยแจ้งว่าไม่มีการสอบราคางานก่อสร้างดังกล่าวแต่อย่างใด และเมื่อนาย ป. ได้ยื่นหนังสือแสดงความประสงค์ขอซื้อแบบฯ โดยมีเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนลงรับในสมุดทะเบียนรับหนังสือไว้แล้ว แต่จำเลยได้สั่งให้ลบรายการลงรับดังกล่าวออกไป และต่อมาวันที่ 30 สิงหาคม 2545 นาย ป. ได้ไปพบจำเลยที่โรงเรียนเพื่อสอบถามเกี่ยวกับราคาอีกครั้งหนึ่ง จำเลยก็แจ้งว่าไม่มีการสอบราคาแต่อย่างใด และจำเลยได้นำของสอบราคาของผู้เสนอราคา จำนวน 3 ราย มามอบให้กับเจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำบัญชีขาย หรือให้รูปแบบรายการและจัดทำทะเบียนรับของสอบราคาเพื่อแสดงว่ามีผู้มาซื้อเอกสารการสอบราคาและเข้ายื่นของสอบราคา จำนวน 3 ราย ซึ่งความจริงแล้วผู้เข้ายื่นของสอบราคาจำนวน 3 รายดังกล่าว มิได้ซื้อเอกสารการสอบราคา และมีได้มายื่นของสอบราคาต่อเจ้าหน้าที่พัสดุแต่อย่างใด

ต่อมาคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้เปิดซองสอบราคา จำนวน 3 ราย ดังกล่าว แล้วพิจารณาให้คัดเลือก หจก.ว ให้เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำสัญญาก่อสร้างประตุน้ำดังกล่าวกับกรมสามัญศึกษา โดยจำเลยผู้ได้รับหมายตามสัญญาจ้างเลขที่ 1/2545 ลงวันที่ 25 กันยายน 2545 การกระทำของจำเลยดังกล่าวเป็นเหตุให้ หจก.อื่น ไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคา ในการสอบราคาดังกล่าวอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้เพื่ออำนวยประโยชน์แก่ หจก.ว. ผู้เข้าทำการเสนอราคาให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ อันเป็นการเสียหายแก่รัฐหรือเจ้าของทรัพย์สินนั้น อันเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ นาย ป. หรือผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เหตุเกิดที่จังหวัดขอนแก่น **แต่คดีนี้ในท้ายที่สุดศาลพิพากษายกฟ้อง**

จากข้อเท็จจริงที่ได้จากคำพิพากษาในคดีนี้ จะเห็นได้ว่าไม่สามารถชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า พฤติการณ์ของจำเลยมีลักษณะเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาแต่อย่างใด แต่มีลักษณะของการทุจริตแบบทั่วไปที่ไม่เป็นระบบ (chaotic corruption) มากกว่า เนื่องจากในคำพิพากษาไม่มีการบรรยายให้เห็นถึงลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างเหมาะสมเจาะจงตัวและอย่างเป็นระบบ ที่ประกอบไปด้วยเครือข่ายของบุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง นักธุรกิจหรือพ่อค้า และกลุ่มเครือข่ายอิทธิพลของตน โดยมีพฤติการณ์ในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการคดโกง ฉ้อโกง เรียกหรือรับสินบน โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเอง เครือญาติ กลุ่มพวกพ้องหรือผู้อื่น และเมื่อคำพิพากษาของศาลในเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นเป้าหมายมีเพียงคดีเดียว ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาเพิ่มเติมจากคำ

พิพากษาในคดีความผิดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันของบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมในจังหวัดใกล้เคียงอื่น ๆ ของภาคอีสานมาทดแทนและเทียบเคียงกัน

จากการสืบค้นคำพิพากษาพบว่า มีคดีเกี่ยวกับการทุจริตของบุคลากรทางการศึกษาในจังหวัดต่อไปนี้ คือ คำพิพากษาคดีในจังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดชัยภูมิ และจังหวัดหนองคาย คณะผู้วิจัยจึงได้นำคำพิพากษาดังกล่าวมาวิเคราะห์เทียบเคียงและสรุปผลการวิจัย เพื่อหารูปแบบและความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจหรือพ่อค้า โดยเฉพาะในคดีการทุจริตเกี่ยวกับการก่อสร้าง ดังนี้

1. คำพิพากษาจากศาลจังหวัดหนองคาย **ความอาญาเรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ** ในคดีนี้พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องว่า เมื่อระหว่างวันที่ 11 ธันวาคม 2544 เวลากลางวัน ถึงวันที่ 17 ธันวาคม 2544 เวลากลางวันต่อเนื่องกัน จำเลย คือ นาย ก. ขณะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง จังหวัดหนองคาย ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานได้ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบข่มขืนใจหรือจูงใจให้นาย ส. ผู้เสียหาย มอบเงินจำนวน 45,000 บาท เพื่อตอบแทนในการทำสัญญาจ้าง โดยข่มขู่ว่า **ถ้าผู้เสียหายไม่จ่ายเงินดังกล่าวจะไม่ได้งานก่อสร้างอาคารเรียนแบบกึ่งถาวรและห้องน้ำห้องส้วม โดยมีคนอื่นมาทำแทน และจำเลยจะไม่ยอมลงนามตรวจรับจ้างงาน** ต่อมาเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2544 เวลากลางวันผู้เสียหายได้นำเงินจำนวน 40,000 บาท มอบให้จำเลยไป การกระทำของจำเลยเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและโดยทุจริต เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่กรมสามัญศึกษากระทรวงศึกษาธิการ ผู้เสียหายและประชาชน เหตุเกิดที่อำเภอหนึ่งของจังหวัดหนองคาย ขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148, 157

ทางพิจารณาโจทก์นำสืบว่า เมื่อปี 2544 บริษัททรายทองก่อสร้าง (นามสมมติ) ได้เข้าร่วมประมูลงานก่อสร้างอาคารเรียนแบบกึ่งถาวร ห้องน้ำห้องส้วมของโรงเรียน และเป็นผู้ชนะการประมูลงาน จำเลยได้เรียกเงินค่าตอบแทนจากผู้เสียหายซึ่งเป็นหุ้นส่วนของบริษัท จำนวน 45,000 บาท หลังจากลงนามในสัญญาจ้างแล้ว ผู้เสียหายจ่ายเงิน จำนวน 40,000 บาท ให้จำเลยรับไป จากนั้นเจ้าพนักงานตำรวจเข้าจับกุมจำเลยยึดเงินสดเป็นของกลาง และส่งสำนวนการสอบสวนให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พิจารณา เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2546 คณะกรรมการมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า จำเลยเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบข่มขืนใจ หรือจูงใจให้บุคคลใดมอบให้ หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด และปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต จึงส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดี

ศาลพิเคราะห์พยานหลักฐานโจทก์และจำเลยแล้ว ข้อเท็จจริงเบื้องต้นรับฟังเป็นที่ยุติว่า ตามวัน เวลา และสถานที่เกิดเหตุตามฟ้อง จำเลยขณะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน สังกัดกรมสามัญศึกษา และได้รับมอบอำนาจให้ลงนามสัญญาแทนกรมสามัญศึกษาในฐานะผู้ว่าจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ในปีงบประมาณ 2545 โรงเรียนได้รับจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่าย ให้ดำเนินการก่อสร้างอาคารเรียนแบบกึ่งถาวรจำนวน 1 หลัง วงเงิน 1,080,000 บาท และห้องน้ำห้องส้วมแบบ 6 ที่/27 วงเงิน 189,000 บาท จำเลยได้จัดให้มีการสอบราคาและตกลงทำสัญญาว่าจ้างบริษัททรายทองก่อสร้าง (นามสมมติ) เป็นผู้รับจ้างทั้งสองรายการ โดยตกลงทำสัญญาจ้างในวันที่ 11 ธันวาคม 2545 แต่ผู้เสียหายจัดเตรียมเอกสารประกอบการทำสัญญาจ้างไม่ทัน จึงโทรศัพท์ไปหาจำเลยขอเลื่อนการทำสัญญาจ้างออกไป ต่อมาวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2544 จำเลยโทรศัพท์แจ้งผู้เสียหายว่า หากไม่อาจทำงานก่อสร้างตามที่ประมูลได้ จะทำสัญญาจ้างกับบริษัทอื่นแทน พร้อมกับเรียกเงินค่าตอบแทนจากผู้เสียหายตามวงเงินในสัญญาจ้าง ผู้เสียหายได้นำเรื่องไปปรึกษากับภริยาซึ่งเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ และเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อวางแผนจับกุมจำเลย

ต่อมาวันที่ 17 ธันวาคม 2544 ผู้เสียหายได้นำเอกสารประกอบการทำสัญญาจ้างไปมอบให้จำเลยที่ห้องทำงาน จำเลยยังคงเรียกร้องค่าตอบแทนจำนวนร้อยละ 2.5 ของวงเงินก่อสร้างอาคารเรียนแบบกึ่งถาวร และค่าตอบแทนร้อยละ 10 ของวงเงินก่อสร้างห้องน้ำและห้องส้วม คิดเป็นเงินประมาณ 45,000 บาท โดยผู้เสียหายได้นำวิทยุเทปขนาดอันเล็กซุกซ่อนในกระเป๋า เพื่อบันทึกการพูดคุยกับจำเลย มีการเจรจาต่อรองแต่จำเลยยังยืนยันให้จ่ายเท่าเดิม จนกระทั่งวันที่ 18 ธันวาคม 2544 ผู้เสียหายและภริยาได้ไปพบจำเลยที่ห้องทำงานมีการลงนามในสัญญาจ้าง หลังจากนั้นผู้เสียหายได้นำธนบัตรมอบให้จำเลย จำเลยรับเงินทั้งหมดไปตรวจนับแล้วนำไปใส่กระเป๋ากางเกงด้านซ้าย พันตำรวจโทสมควร (นามสมมติ) เบิกความว่า ผู้เสียหายมาขอความช่วยเหลือให้วางแผนจับกุมจำเลย ขอให้เจ้าพนักงานเรียกสินบน จึงจับกุมจำเลยและแจ้งข้อหาว่าเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชู้ใจหรือจงใจบุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น จำเลยให้การปฏิเสธ จึงควบคุมตัวส่งมอบพนักงานสอบสวน พันตำรวจตรีมนตรี (นามสมมติ) สอบสวนข้อมูลในเบื้องต้นเห็นว่า อยู่ในอำนาจพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการฯ เพื่อดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงต่อไป เจ้าพนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เบิกความว่า ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นคณะอนุกรรมการไต่สวน หลังจากรวบรวมหลักฐานทั้งหมดแล้ว คณะอนุกรรมการมีความเห็นว่า จำเลยกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148, 149 และ 157

ศาลวินิจฉัยว่า คำบรรยายการฟ้องของโจทก์เข้าองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 แม้คำขอท้ายฟ้องโจทก์จะอ้างบทมาตราความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 แต่เมื่อคำบรรยายฟ้องและข้อเท็จจริงที่พิจารณาได้ความว่าการกระทำของจำเลยเป็นความผิดบทเฉพาะกาลตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 แล้ว จึงถือว่าโจทก์อ้างฐานความผิดหรือบทมาตราผิด ศาลมีอำนาจลงโทษจำเลยตามความผิดที่ถูกต้องได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192 วรรคห้า การกระทำของจำเลยยังเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 อันเป็นความผิดกรรมเดียวกันกับความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานเรียกรับหรือยอมรับทรัพย์สินตนเองโดยมิชอบ เพื่อกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 เมื่อปรับบทลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 เป็นบทเฉพาะแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องปรับบทลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 147 อันเป็นบททั่วไปอีก พิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 จำคุก 5 ปี จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 คงจำคุก 2 ปี 6 เดือน

ในเวลาต่อมา จำเลยอุทธรณ์คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 4 ความอาญาเรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งจำเลยอุทธรณ์ขอให้รื้อการลงโทษ ศาลอุทธรณ์ภาค 4 ตรวจสำนวนประชุมปรึกษาแล้วเห็นว่า จำเลยเป็นถึงผู้อำนวยการโรงเรียน ย่อมมีวุฒิภาวะที่จะรู้ว่าการใดควรไม่ควรก่อนที่จะได้ลงมือกระทำการนั้น ทั้งต้องเป็นแบบอย่างที่ดีของประชาชนโดยสุจริต แต่จำเลยกลับมาทำผิดเสียเองในเรื่องสำคัญ อันทำให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ แม้จำเลยจะอ้างในอุทธรณ์ว่า จำเลยทำไปเพราะไม่รู้จักประมาณตนเอง เมื่อทำผิดแล้วก็รับสารภาพทันที จำเลยสร้างคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติและสังคมมามาก และไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน ประกอบกับจำเลยมีสุขภาพที่ไม่แข็งแรงก็ตาม กรณีก็ยังไม่สมควรรื้อการลงโทษจำคุกให้จำเลย *ที่ศาลชั้นต้นไม่รื้อการลงโทษจำคุกให้จำเลยนั้นชอบแล้ว อุทธรณ์ของจำเลยฟังไม่ขึ้นพิพากษายืน*

จะเห็นได้ว่า จากข้อเท็จจริงที่ได้จากคำพิพากษานี้ ไม่มีหลักฐานปรากฏชัดเจน หรือมีข้อเท็จจริงเช่นเดียวกันที่ชี้ให้เห็นถึงความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่ การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตฯ จากการก่อสร้าง ดังกรณีนี้ และจากคำพิพากษาในคดีนี้ ที่พิพากษาลงโทษจำเลยนั้น ก็เป็นเพียงการชี้ให้เห็นพฤติกรรมของการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ของจำเลยเพียงคนเดียว คือในฐานะผู้อำนวยการโรงเรียน จึงมีลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันแบบทั่วไป ซึ่งเป็นกระทำของบุคคลคนเดียวหรือที่เรียกว่า “การทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เป็นระบบ” (chaotic corruption) โดยมีพฤติกรรมของการกระทำผิด คือ การเรียกรับเงินสินบนจากบริษัทรับเหมาก่อสร้างเพื่อประโยชน์แห่งตน และเมื่อไม่มีหลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ชี้ให้เห็นได้ว่า จำเลยมีพฤติกรรมของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ

อันหมายถึง มีการร่วมมือประสานงานกันอย่างเป็นระบบ และมีความเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ อันได้แก่ ข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง และนักธุรกิจ โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการคดโกง หรือฉ้อโกง มีข้อสังเกตว่า การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้มักเกิดขึ้นภายในสถานศึกษาโดยทั่วไป หากแต่ส่วนใหญ่การให้หรือเรียกรับสินบน มักเป็นการสมคบคิดและเป็นการสมประโยชน์ระหว่างกัน จึงทำให้มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลน้อยมาก

จากคำพิพากษาของศาลนี้ยังพบว่า สาเหตุหลักของการทุจริตคอร์รัปชันเกิดจาก ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจในการผูกขาดทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การออกคำสั่งโดยมิชอบให้ผู้ใต้บังคับบัญชาจัดทำข้อเสนอเพื่อของบประมาณโครงการก่อสร้าง รวมถึงขั้นตอนการพิจารณาเห็นชอบการลงนามในประกาศสอบราคา ตลอดจนการตรวจรับการจ้างงาน โดยไม่มีเจ้าหน้าที่หรือองค์กรจากหน่วยงานภายนอก หรือองค์กรภาคประชาชนได้เข้าไปมีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลหรือตัดสินใจต่อโครงการก่อสร้างใด ๆ ทำให้เกิดช่องว่างในการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย อีกทั้งยังมีความย่อหย่อนในเรื่องระเบียบการตรวจสอบด้านความโปร่งใส และความถูกต้องด้านการก่อสร้างของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดต่าง ๆ ทั้งด้านการตรวจสอบหนังสือ หรือเอกสารสำคัญเกี่ยวกับสัญญาจ้างต่าง ๆ ทั้งหมดนี้นำไปสู่โอกาสการเกิดการทุจริตคอร์รัปชันเรื่องการก่อสร้างในสถานศึกษาได้ง่าย

2. คำพิพากษาจากศาลจังหวัดชัยภูมิ ตามความอาญาเรื่อง ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ในคดีนี้พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องจำเลยทั้งสองให้การรับสารภาพข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2547 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการได้จัดสรรงบประมาณประจำปี 2547 ให้โรงเรียนที่มีอาคารชำรุดและประสบภัยธรรมชาติ ทางโรงเรียนได้จัดทำคำขอของงบประมาณเพื่อปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเรียนและอุปกรณ์ที่ประสบวาทภัย จำเลยที่ 1 รับราชการในตำแหน่งผู้อำนวยการ และจำเลยที่ 2 รับราชการครูในตำแหน่งอาจารย์ 2 ระดับ 7 และถือเป็นเจ้าของพนักงานตามกฎหมายได้ร่วมกันจัดทำเอกสารรายการค่าก่อสร้างปรับปรุงซ่อมแซม อาคารเรียน อาคารประกอบและสิ่งก่อสร้างอื่นที่ชำรุดเสียหายและประสบภัยธรรมชาติ เพื่อขอของงบประมาณปรับปรุงซ่อมแซมอาคารโรงฝึกงานสามัญ 312 ที่ชำรุดเสียหาย ต่อมาในวันที่ 29 กันยายน 2547 จำเลยที่ 1 ได้ทำหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชัยภูมิ เขต 3 ขอเปลี่ยนแปลงรายการซ่อมแซมอาคารเรียนแบบ สปช.105/29 เป็นโรงฝึกงานแบบสามัญ 312 โดยให้เหตุผลว่าอาคารเรียน สปช. 105/29 ได้ดำเนินการซ่อมแซมไปบางส่วนแล้ว จึงขอเปลี่ยนแปลงรายการซ่อมแซมอาคารประกอบที่ชำรุดเสียหาย ซึ่งต่อมาได้รับการอนุมัติเปลี่ยนแปลงรายละเอียดการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้ซ่อมแซมอาคารอเนกประสงค์แบบ สปช.202/26 อีกจำนวน 53,000 บาท รวมวงเงินที่โรงเรียนได้รับการจัดสรรงบประมาณมาซ่อมแซมอาคารทั้งสองหลัง เป็นเงินจำนวน 106,000 บาท ในการจ้างซ่อมแซมอาคารทั้งสองหลัง จำเลยทั้งสอง ได้ว่าจ้าง นายบุญมา (นามสมมติ) ญาติจำเลยที่ 2 ให้ซ่อมแซมอาคารทั้งสองหลัง

คิดค่าซ่อมเหมารวมเป็นเงิน 53,000 บาท ซึ่งวัสดุในการซ่อมแซมอาคาร จำเลยทั้งสองเป็นผู้จัดซื้อมาให้ก่อน และจะหักราคาวัสดุดังกล่าวออกจากเงินจำนวน 53,000 บาท ส่วนนายบุญมา จะได้รับเงินค่าจ้างหลังจากการหักค่าวัสดุและค่าจ้างแรงงานของลูกน้องแล้ว ในการดำเนินการดังกล่าว **จำเลยทั้งสองได้จัดทำเอกสารรายงานขอจ้างซ่อมแซมอาคารใบเสนอราคา ใบสั่งจ้าง ใบสั่งมอบงานจ้างใบตรวจรับงานจ้าง การซ่อมแซมอาคารทั้งสองแล้วให้นายบุญมา เป็นผู้ลงนามในเอกสารดังกล่าว เพื่อทำสัญญาจ้างสัญญาละ 53,000 บาท รวม 2 สัญญา เป็นเงิน 106,000 บาท**

ศาลพิพากษาว่า จำเลยทั้งสองมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 152, 157 162 (1) ประกอบ 83 การกระทำของจำเลยทั้งสองเป็นการกระทำความผิดเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท แต่ความผิดฐานเป็นเจ้าของงานมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการร่วมกันเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเอง กับความผิดฐานเจ้าพนักงานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและโดยทุจริตนั้น แต่ละบทมิโทษเท่ากัน จึงให้ลงโทษฐานเป็นเจ้าของงานมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการร่วมกัน เข้าไปมีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองแต่เพียงบทเดียว ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 จำคุกคนละ 3 ปี จำเลยทั้งสองให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณามีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 คงจำคุกคนละ 1 ปี 6 เดือน แต่เมื่อพิเคราะห์รายงานการสืบเสาะแล้ว พฤติการณ์ในคดีเป็นเรื่องกระทบอย่างร้ายแรงต่อสังคมไม่มีเหตุให้ออกรงโทษ

ในเวลาต่อมา จำเลยทั้งสองอุทธรณ์คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 3 ตามความอาญาเรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ศาลอุทธรณ์ภาค 3 ตรวจสำนวนประชุมปรึกษาแล้วเห็นว่า *ไม่เห็นพ้องด้วย เห็นควรแก้ไขให้เหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งคดี อุทธรณ์ของจำเลยทั้งสองฟังขึ้นบางส่วน พิพากษาแก้เป็นว่า ให้ลงโทษจำคุกจำเลยทั้งสองคน ๆ ละ 2 ปี ลดโทษให้คนละกึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 แล้ว คงจำคุกคนละ 1 ปี นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาชั้นต้น*

เมื่อวิเคราะห์ตามรูปคดีจากคำพิพากษานี้ จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่จำเลยทั้งสองในฐานะเจ้าพนักงานได้ร่วมกันกระทำความผิด ในฐานะที่มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด แต่ได้เข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเอง การกระทำของจำเลยเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ แต่พฤติการณ์การกระทำความผิดของจำเลยทั้งสองเป็นลักษณะความร่วมมือของบุคลากรสังกัดภายในสถานศึกษาเท่านั้น ยังไม่มีหลักฐานหรือข้อเท็จจริงปรากฏที่ชี้ชัดได้ว่า เข้าข่ายของเครือข่ายการเป็นกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ตามความหมายของการวิจัยนี้ เพราะตามข้อเท็จจริงเป็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์โดยการทุจริตเฉพาะสองบุคคล ยังไม่เป็นเรื่องของการร่วมมือประสานงานกันอย่างเหมาะสมเจาะจงตัวอย่างเป็นระบบ และเป็นเครือข่ายความร่วมมือระหว่างบุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง นักธุรกิจหรือพ่อค้า และกลุ่มเครือข่ายอิทธิพลของตนแต่อย่างใด

3. คำพิพากษาจากศาลอุทธรณ์ภาค 4 ตามความอาญาเรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กรณีการทุจริตจากการก่อสร้างต่อเติมอาคารเรียน และหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม

โดยในคำพิพากษาบรรยายว่า เมื่อระหว่างวันที่ 26 มีนาคม 2550 ถึงวันที่ 8 พฤษภาคม 2550 ต่อเนื่องกัน วันเวลาใดไม่ปรากฏชัด จำเลยที่ 1 และที่ 6 ได้ตกลงร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ทองดีการก่อสร้าง (นามสมมติ) ซึ่งจำเลยที่ 6 เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่งซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือโดยกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ หรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐ อันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ โดยใช้อุบายหลอกลวงหรือกระทำการโดยวิธีอื่นใด เป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ด้วยวิธีการที่จำเลยที่ 1 มอบหมายให้จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ และจำเลยที่ 3 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่พัสดุ จัดทำบันทึกขอความเห็นชอบในการสอบราคาจ้างต่อเติมชั้นล่างอาคาร 6 (324 ล) ลงวันที่ 26 มีนาคม 2550 และจำเลยที่ 1 เห็นชอบได้ลงนามในหนังสือขอความเห็นชอบในการจ้างต่อเติมอาคารชั้นล่าง อาคาร 6 (324 ล) วงเงิน 1,390,000 บาท และห้างหุ้นส่วนจำกัดดีดีคอนสตรัคชั่น (นามสมมติ) เสนอราคา 1,500,000 บาท คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้พิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาต่ำสุดคือ ห้างหุ้นส่วนจำกัดทองดีการก่อสร้าง ทางโรงเรียนได้ประกาศผลการสอบราคาจ้าง และแจ้งให้ห้างหุ้นส่วนจำกัดทองดีการก่อสร้างทราบ และไปทำสัญญาภายในวันที่ 20 เมษายน 2550 โดยทำหลักประกันสัญญาในวงเงินไม่น้อยกว่า 69,500 บาท

ต่อมาเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2550 จำเลยที่ 1 ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้ทำสัญญาจ้างต่อเติมอาคารชั้นล่างอาคาร 6 กับห้างหุ้นส่วนจำกัดทองดีการก่อสร้าง ตกลงจ้างเป็นเงิน 1,390,000 บาท โดยจำเลยที่ 1 ลงนามในฐานะผู้ว่าจ้าง จำเลยที่ 6 ลงนามในฐานะผู้รับจ้าง จำเลยที่ 2 และที่ 3 ลงนามในฐานะพยานตามสัญญากำหนดจ่ายเงินเป็นงวด ๆ รวม 3 งวด เมื่อผู้รับจ้างปฏิบัติงานแล้วเสร็จตามสัญญาทางโรงเรียนก็จ่ายเงินเป็นงวดตามสัญญาที่ตกลงกันไว้ให้แก่ผู้รับจ้าง ทั้งที่การจ้างไม่ได้ทำการสอบราคาตามระเบียบ ไม่ได้เปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของส่วนราชการนั้น เป็นเพียงการตกลงเจรจาต่อรองราคาระหว่างจำเลยที่ 1 และที่ 6 แล้วตกลงราคาระหว่างห้างหุ้นส่วนจำกัดทองดีการก่อสร้าง ห้างหุ้นส่วนจำกัดทองเด่นเทรดดิ้ง (นามสมมติ) และห้างหุ้นส่วนจำกัดดีดีการก่อสร้าง (นามสมมติ) เพื่อวัตถุประสงค์ให้ประโยชน์แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัดทองดีการก่อสร้าง เป็นผู้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับโรงเรียน โดยมีเจตนาให้ประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสเข้าเสนอราคาอย่างเป็นธรรม

การกระทำของจำเลย ที่ 1, ที่ 2 และที่ 3 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจตำแหน่งและหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณาหรือกระทำการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสอบราคา จ้างต่อเติมชั้นล่าง อาคาร 6 ดังกล่าว เป็นการร่วมกันกระทำการใด ๆ โดยมุ่งหมายไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา อย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่ห้างหุ้นส่วนจำกัดทองดีการก่อสร้าง ผู้เข้าทำการเสนอราคาให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับโรงเรียนตามความต้องการของจำเลยที่ 1, ที่ 2 และ ที่ 3 โดยรู้หรือควรรู้ว่าการ เสนอราคาในครั้งนี้ มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา ต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และร่วมกันละเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกเกี่ยวกับการเสนอราคา ในครั้งนี้

จากการรวบรวมข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนได้ความว่า เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2550 จำเลยที่ 3 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่พัสดุโรงเรียน ได้ทำบันทึกรายงานขอจ้างต่อ เติมอาคารเรียนชั้นล่าง อาคาร 6 วงเงิน 1,390,000 บาท เสนอผ่านจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นหัวหน้า เจ้าหน้าที่พัสดุเพื่อเสนอจำเลยที่ 1 พิจารณาเห็นชอบตามลำดับและลงนามในประกาศสอบราคา คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา และคณะกรรมการตรวจการจ้าง และมีหนังสือแจ้งข่าว การสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพรับจ้าง 6 ราย ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่า *ประกาศสอบราคาลงวันที่ ย้อนหลัง คือ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2550* และจากการตรวจสอบการส่งประกาศสอบราคา และ เอกสารการสอบราคาไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภูเขต 1 และผู้มีอาชีพรับจ้างไม่ พบว่ามีหลักฐานการนำส่งแต่อย่างใด นอกจากนี้ใบเสนอราคาของผู้เสนอทั้งสามราย คือ ห้างหุ้นส่วนจำกัดดีดี การก่อสร้าง (นามสมมติ) ห้างหุ้นส่วนจำกัดทองดีก่อสร้าง (นามสมมติ) และห้างหุ้นส่วนจำกัดทองเด่นการก่อสร้าง (นามสมมติ) พบว่า เป็นลายมือเขียนของบุคคล คนเดียวกัน และจากการตรวจสอบใบประมาณการราคาพบว่า เป็นแบบฟอร์มเดียวกัน ตัวอักษร ขนาดเดียวกัน เปลี่ยนเพียงชื่อห้างหุ้นส่วนเท่านั้น ซึ่งผิดปกติวิสัยที่ผู้เสนอราคาต่างห้างต่างพื้นที่ แต่ใช้แบบฟอร์มเดียวกัน คณะกรรมการเปิดซองได้พิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาต่ำสุด คือห้างหุ้นส่วนจำกัดทองดีการก่อสร้าง (นามสมมติ) เสนอราคา 1,390,000 บาท

จากนั้น ทางโรงเรียนได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดทองดีการก่อสร้าง คณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่า การจ้างต่อเติมอาคารเรียนชั้น 6 ทำไม่ถูกต้องตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 กล่าวคือ ไม่มีการประกาศสอบราคาในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2550 ไม่มีการแข่งขันราคากันอย่างแท้จริง เป็นเพียงการจัดทำเอกสารสอบราคา ประกอบการเบิกจ่าย และเป็นการตกลงราคาระหว่างจำเลยที่ 1 กับ จำเลยที่ 6 เท่านั้น นอกจากนี้ การกระทำของจำเลยทั้งสาม ยังเป็นการร่วมกันปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิด ความเสียหายแก่โรงเรียนหรือประชาชนผู้หนึ่งผู้ใด หรือเป็นการร่วมกันปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หน้าที่โดยทุจริต โดยจำเลยที่ 6 เป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดของจำเลยที่ 1 ที่ 2 และ ที่ 3 ในการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต เหตุเกิดที่จังหวัดหนองบัวลำภู

ขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 83, 86, 91, 148 และ 157 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4, 7, 10 และ 12 คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้ว เห็นชอบตามที่อนุกรรมการไต่สวนเสนอ และมีมติส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงไปให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีตามกฎหมาย

ศาลชั้นต้นพิจารณาแล้วพิพากษาว่า จำเลยที่ 1 มีความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 วรรค 1, 7, 10 และ 12 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 157 ประกอบมาตรา 83 และการกระทำของจำเลยที่ 1 เป็นการกระทำอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ให้ลงโทษทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 รวมโทษจำคุก 11 ปี ส่วนจำเลยที่ 2 และที่ 3 มีความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 10, 12 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ประกอบมาตรา 83 จำเลยที่ 6 มีความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ประกอบ มาตรา 83 และ 86

คดีนี้ศาลอุทธรณ์พิพากษาแก้เป็นว่า การกระทำความผิดของจำเลยที่ 1 ตามฟ้องเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 เพียงบทเดียว ให้ลดโทษให้จำเลยที่ 2 และที่ 3 กึ่งหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 ฐานเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ร่วมกันกระทำการใด ๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม คงจำคุกคนละ 2 ปี 6 เดือน ฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณาหรือ ดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคา รู้หรือควรรู้ว่ามีการเสนอราคา มีการกระทำความผิด ร่วมกันฐานละเว้นไม่ดำเนินการ เพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคา คงจำคุกคนละ 6 เดือน รวมเป็นจำคุกคนละ 2 ปี 12 เดือน จำเลยที่ 2 และที่ 3 พยายามโต้แย้งคำสั่งที่ไม่ชอบของจำเลยที่ 1 แล้ว แต่จำเลยที่ 1 ไม่ฟัง และสั่งให้จำเลยที่ 2 และที่ 3 ดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ถือว่าจำเลยที่ 2 และ ที่ 3 จำต้องปฏิบัติตามคำสั่งของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง จึงไม่ใช่ตัวการสำคัญในการกระทำความผิด เมื่อไม่ปรากฏจำเลยที่ 2 และ ที่ 3 เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน จึงเห็นสมควรรอการลงโทษจำเลยที่ 2 และที่ 3 ไว้มีกำหนด 3 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 นอกจากนี้ที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น ส่วนจำเลยที่ 4, 5 และ 6 มีความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ประกอบ มาตรา 86 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 และ 7

โดยสรุป จากคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ในคดีนี้พบข้อเท็จจริงว่าการกระทำผิดของจำเลยทั้งหมดซึ่งมีจำนวน 6 คน มีบุคคลร่วมกันกระทำผิดจากหลายฝ่าย นับตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงของโรงเรียน หัวหน้าฝ่ายพัสดุ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพัสดุ ตลอดจนผู้ประกอบการและผู้มีอำนาจในบริษัทธุรกิจเอกชน ที่ได้ตกลงร่วมกันทุจริตในการเสนอราคาจ้างต่อเติมอาคารเรียน

เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัดแห่งหนึ่ง โดยมีจำเลยที่ 6 เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ และหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม การจ้างก็ไม่ได้มีการสอบราคาตามระเบียบ และไม่มี การปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย เป็นเพียงการตกลงเจรจาดำเนินการระหว่างจำเลยที่ 1 และ 6 การกระทำของจำเลยที่ 1 2 และ 3 เป็นการร่วมกันปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

นอกจากนี้ ใบเสนอราคาของผู้เสนอทั้ง 3 ราย พบว่าเป็นลายมือเขียน ของบุคคลเดียวกัน และใบประมาณราคาเป็นแบบฟอร์มเดียวกัน ตัวอักษรขนาดเดียวกัน มีการ เปลี่ยนเพียงชื่อห้างหุ้นส่วนเท่านั้น อันเป็นความผิดฐานปลอมแปลงเอกสาร และมีลักษณะของการ กระทำที่ทุจริตร่วมกันอย่างเห็นได้ชัด พฤติการณ์ของการกระทำผิดของจำเลยทั้ง 6 คน จึงเข้าข่าย เป็นการกระทำของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาค การศึกษาตามความหมายของการวิจัยนี้ เพราะมีการดำเนินงานเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ และ มีพฤติการณ์สำคัญได้แก่ การฮั้วประมูลงานและขัดขวางการเสนอราคา หรือไม่ให้มีการแข่งขันราคา อย่างเป็นธรรมในการประมูลงานของทางราชการ อันเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ หน่วยงานรัฐได้ และพฤติการณ์กระทำผิดของจำเลยทั้ง 6 คนนี้ ยังสอดคล้องกับคำว่า “กลุ่มอิทธิพล” ตามความหมายนี้ คือกลุ่มคนที่มีอำนาจสามารถบันดาลให้สิ่งต่าง ๆ เป็นไปได้ตามที่กลุ่มตนต้องการ ทั้งด้วยการกระทำของตนเอง หรือใช้จ้างวาน สนับสนุนการกระทำใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือ กฎหมาย และกลุ่มอิทธิพลมักใช้อำนาจดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการแสวง ผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ อันเป็นพฤติกรรมที่เป็นความผิดในทางอาญาหรือ กฎหมายอื่น ดังเช่นพฤติกรรมของจำเลยทั้ง 6 คน และพฤติการณ์ของการกระทำผิดของจำเลยทั้ง 6 คนนี้ มีลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างเหมาะสมเจาะลงตัวอย่างเป็นระบบ และเป็น เครือข่ายของบุคลากรทางการศึกษาที่ร่วมมือกับนักธุรกิจ โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง โดยมุ่งประสงค์ให้ได้ผลประโยชน์สำหรับตนเอง กลุ่มพวกพ้องหรือผู้อื่น อันทำให้ เกิดความเสื่อมเสียหายทั้งในระดับองค์กรและระดับประเทศโดยส่วนรวมอย่างเห็นได้ชัด

จากคำพิพากษาของศาลกรณีนี้พบว่า สาเหตุหลักหรือช่องโหว่ของการ ทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะนี้ เกิดจากการที่ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจเต็มในการตัดสินใจอย่างอิสระแต่ เพียงผู้เดียวในการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการต่าง ๆ ขณะเดียวกันก็ขาดระบบการตรวจสอบภายใน อย่างมีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง ทั้งจากระเบียบของทางราชการและการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ของภาคประชาสังคม หรือภาคชุมชนในทุกขั้นตอน ดังนั้น ในกรณีนี้มาตรการในการป้องกันการทุจริต คอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพคือ การเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมหรือชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมใน การตรวจสอบทุกขั้นตอนของการก่อสร้างให้มากขึ้น

2 กรณีการซื้อมูลความผิดและข้อร้องเรียนจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ (ป.ป.ช. ป.ป.ท. สตง.)

จากการศึกษาของคณะผู้วิจัยพบว่า มีเรื่องการกล่าวหาที่ซื้อมูลความผิดจากสำนักงานป.ป.ช. ป.ป.ท. และ สตง. ในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างเฉพาะในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24, 25 และ 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม) มีน้อยมากเช่นเดียวกัน ดังเหตุผลที่ได้เคยกล่าวมาแล้ว แต่จากการศึกษาพบว่า มีเรื่องข้อกล่าวหาที่ซื้อมูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อสร้าง ซึ่งเป็นข้อกล่าวหาที่มี การซื้อมูลความผิดทั้งทางวินัยและอาญาไว้แล้ว โดยสำนักงาน ป.ป.ช. อยู่เพียง 1 ข้อกล่าวหา ได้แก่ การซื้อมูลความผิดในมติวันที่ 11 ตุลาคม 2554 ผู้ถูกกล่าวหาคือ ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่งจังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีข้อกล่าวหาดังนี้คือ ไม่ขายเอกสารสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างประตูละบายน้ำให้แก่ผู้กล่าวหา เป็นเหตุให้ไม่มีโอกาสเข้าเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ผลการดำเนินการให้มีการพิจารณาโทษทางวินัยและส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 92 และ 97 แล้วแต่กรณี ซึ่งคดีนี้ศาลได้พิพากษายกฟ้องไปแล้วดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้ว

จากนั้น คณะผู้วิจัยได้ศึกษาถึงเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ประจำจังหวัดพื้นที่เป้าหมาย เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้างการก่อสร้างของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24, 25 และ 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม) ในช่วงขอบเขตเวลา ปี (พ.ศ. 2544 - 2560) ต่อไป พบว่ามีเรื่องร้องเรียนดังนี้

1. ข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน จากสำนักงาน **ป.ป.ช. ประจำจังหวัดกาฬสินธุ์** เกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนในสังกัดสำนักเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24 พบว่า ตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาส่วนใหญ่เป็นผู้อำนวยการโรงเรียน และมีตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มบริหารการเงินและสินทรัพย์ ประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ร่วมอยู่ด้วย ส่วนใหญ่เป็นเรื่องกล่าวหาหรือเหตุอันควรสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ตามมาตรา 84/88 มีเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน ดังนี้คือ

1.1 ผู้อำนวยการโรงเรียนร่วมกับเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดจ้าง ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบการคลัง จัดซื้อจัดจ้างราคาแพงและเก็บค่าธรรมเนียมนักเรียนคนละ 500 บาท และค่าชุดว่ายน้ำ 620 บาทต่อภาคเรียน เพื่อสร้างสระว่ายน้ำแต่ได้ใช้เรียนเพียง 2 - 4 ครั้งต่อภาคเรียน ขึ้นตอนอยู่ระหว่างแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

1.2 ผู้อำนวยการโรงเรียนกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีจัดซื้อจัดจ้างโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก อาคารเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ ขึ้นตอนอยู่ระหว่างแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

1.3 ข้อกล่าวหาต่อผู้อำนวยการโรงเรียน กรณีจัดจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมระบบระบายน้ำ บริเวณหน้าอาคารเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ (อาคาร 7) โดยวิธีพิเศษ ลักษณะส่อไปในทางทุจริตจัดจ้างนอกเหนืออำนาจหน้าที่ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ขั้นตอนอยู่ระหว่างแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

2. ข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน จากสำนักงาน **ป.ป.ช. ประจำจังหวัดขอนแก่น** เกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 25 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้อกล่าวหา/ร้องเรียนต่อผู้อำนวยการโรงเรียน พบว่ามีเรื่องร้องเรียน/กล่าวหาดังนี้

2.1 ทุจริตคอร์รัปชันการก่อสร้างอาคาร 112 และ 117 ปี

2.2 ทุจริตคอร์รัปชันการก่อสร้างถนนภายในโรงเรียนแต่ไม่มีทางระบายน้ำ

2.3 ทุจริตคอร์รัปชันการก่อสร้างห้องสัมนา

2.4 ใช้งบประมาณจำนวนมากในการตกแต่งห้องทำงาน และให้คน

ในครอบครัวมารับเหมางาน

3. ข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียนจากสำนักงาน **ป.ป.ช. ประจำจังหวัดมหาสารคาม** เกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 26 ตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาส่วนใหญ่ ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียน รองลงมาคือ รองผู้อำนวยการโรงเรียน เจ้าหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ฯ และครูค.ศ 3 พบว่า มีเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียนดังนี้

3.1 ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยไม่ดำเนินการปรับเงินผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารเรียน อาคาร 5 ที่ดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญาจ้าง ที่สิ้นสุดในเดือนสิงหาคม 2554 แต่กลับต่อสัญญาให้กับผู้รับจ้างที่ดำเนินการแล้วเสร็จเมื่อเดือนสิงหาคม 2555 โดยไม่ชอบ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายขั้นตอนอยู่ระหว่างแสวงหาข้อเท็จจริง

3.2 ทุจริตโครงการก่อสร้างปรับปรุง ซ่อมแซมอาคารต่าง ๆ ภายในโรงเรียนโดยไม่มีการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบ มีราคาแพงกว่าความเป็นจริงและไม่ได้มาตรฐานดังนี้

(1) การปรับปรุงซ่อมแซมโรงฝึกงานอาคารอุตสาหกรรมเมื่อประมาณปี 2554 วงเงินประมาณ 1,200,000 บาท

(2) โครงการรื้ออาคารห้องสมุดชั่วคราว เพื่อสร้างห้องน้ำเมื่อประมาณปี 2554 - 2555 วงเงินประมาณ 700,000 บาท

(3) การก่อสร้างโรงจอดรถ เมื่อประมาณ ปี 2554 - 2555 วงเงินประมาณ 700,000 บาท

(4) การก่อสร้างโคมพลศึกษาเมื่อประมาณปี 2554 - 2555
วงเงินประมาณ 1,900,000 บาท ทั้งหมดนี้อยู่ในขั้นตอนอยู่ระหว่างแสวงหาข้อเท็จจริง

3.3 ทุจริตโครงการต่อเติมห้องโสตทัศนูปกรณ์ ในราคาสูงเกินความเป็นจริง

3.4 ทุจริตโครงการปรับปรุงห้องสมุดโรงเรียนในวงเงิน 400,000 บาท
เป็นราคาสูงเกินความเป็นจริง

3.5 ทุจริตการก่อสร้างโคมพลศึกษาจากเงินบริจาค โดยปรากฏว่าโคมฯ
ดังกล่าวพังเสียหายทั้งที่ยังก่อสร้างไม่เสร็จ

โดยสรุป ที่มาของการกล่าวหาหรือร้องเรียน เรื่องรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชัน
จากการก่อสร้าง ซึ่งร้องเรียนต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดต่าง ๆ ของโรงเรียนในสังกัดสำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา 24, 25 และ 26 จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เป็น
ระบบหรือเป็นรายบุคคล กล่าวคือ ไม่มีข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นถึงการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ
ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลของกลุ่มบุคคลฝ่ายต่าง ๆ อันได้แก่ ข้าราชการที่เป็นบุคลากรทาง
การศึกษา นักการเมือง และนักธุรกิจ แต่ข้อมูลที่ได้ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการกระทำผิดเป็นรายบุคคล
เสียมากกว่า

เมื่อไม่สามารถมองเห็นได้ถึงความเชื่อมโยงของกลุ่มเครือข่ายอิทธิพลที่
นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษา
เพิ่มเติมเกี่ยวกับคดีที่ข้อมูลความผิดของบุคลากรทางการศึกษา ของโรงเรียนมัธยมในสังกัดสำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดใกล้เคียงภาคอีสาน (ซึ่งอยู่นอกเหนือจากเขตพื้นที่เป้าหมายของ
การศึกษา) เพื่อนำกรณีศึกษามาวิเคราะห์เทียบเคียง และสังเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกเพื่อหารูปแบบและ
ความร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาค
การศึกษาต่อไป

ทั้งนี้พบว่า มีเรื่องกล่าวหาที่ข้อมูลความผิดจากสำนักงาน ป.ป.ช. เกี่ยวกับการ
การทุจริตประพตมิชอบของบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
มัธยมของภาคอีสาน ในขอบเขตระยะเวลาข้อมูลตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 - 2560 โดยเฉพาะกรณี
การทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้างการก่อสร้าง ซึ่งเป็นการ**ข้อมูลความผิดทั้งทางวินัยและ
อาญา** จำนวน 2 กรณี ได้แก่ (1) กรณีของบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่
การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 19 (จังหวัดหนองบัวลำภู) และ (2) กรณีบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนใน
สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 21 (จังหวัดหนองคาย) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. กรณีของบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมเขตที่ 19 (จังหวัดหนองบัวลำภู) มีการชี้มูลความผิด วันที่มีมติ 8 กุมภาพันธ์ 2554 ผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด 11 คนได้แก่

- (1) ผู้อำนวยการโรงเรียน
- (2) กรรมการบริษัทไทยแลนด์มาร์เก็ต (นามสมมติ) 2 คน
- (3) รองผู้อำนวยการโรงเรียน
- (4) อดีตครู คศ.2
- (5) อดีตรองผู้อำนวยการโรงเรียน
- (6) อดีตตำแหน่ง ครู คศ.2
- (7) หุ่นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัดทองดีการก่อสร้าง (นามสมมติ)
- (8) คณะกรรมการเปิดของสอบราคาจ้างต่อเติมชั้นล่างอาคาร 6 จำนวน 3 คน

ข้อกล่าวหา มีดังนี้คือ การทุจริตจัดจ้างทำถนนคอนกรีต และสอบราคาจ้าง ต่อเติมอาคารเรียนเป็นเท็จ ผลการดำเนินการให้พิจารณาโทษทางวินัยและส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 และ 97 แล้วแต่กรณี ซึ่งคดีนี้ศาลได้มีคำพิพากษาไปแล้ว และจาก ข้อเท็จจริงเท่าที่ปรากฏจะเห็นได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดมีหลายคนเข้าข่ายการทุจริตคอร์รัปชัน อย่างเป็นระบบ ซึ่งหมายถึงลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างเป็นระบบเต็มรูปแบบ และเป็นเครือข่ายของบุคลากรทางการศึกษา นักธุรกิจหรือพ่อค้า โดยมีพฤติการณ์ในทางมิชอบด้วย กฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง อันทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐได้ แต่จากข้อมูลข้อเท็จจริงที่มีอยู่ เพียงเล็กน้อย ทำให้ไม่มีหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่สามารถสรุปได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดเป็น ผู้มีอิทธิพล เนื่องจากผู้มีอิทธิพลคือบุคคลที่มีอำนาจ สามารถบันดาลให้สิ่งต่าง ๆ เป็นไปได้ตามที่กลุ่มตน ต้องการ ทั้งด้วยการกระทำของตนเอง หรือใช้หรือจ้างวาน หรือสนับสนุนการกระทำใด ๆ ที่ผิด กฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายเสมอ และยังไม่เข้าข่ายพฤติการณ์ของกลุ่มอิทธิพลที่สำคัญใน การศึกษานี้ เช่น การฮั้วประมูล หรือขัดขวางการเสนอราคา หรือการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรม

2. กรณีบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมเขตที่ 21 (จังหวัดหนองคาย) มีการชี้มูลความผิดวันที่มีมติ 16 กันยายน 2546 ผู้ถูกกล่าวหา คืออดีตผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่ง จังหวัดหนองคาย ซึ่งมีข้อกล่าวหาดังนี้ คือ ช่มชู้ใจหรือจูงใจให้นาย ก. ซึ่งเป็นหุ้นส่วนบริษัทการก่อสร้างแห่งหนึ่ง มอบให้หรือหามาให้ซึ่งเงิน จำนวน 40,000 บาท เพื่อเป็นค่าตอบแทนในการลงนามทำสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียน และห้องสุขา ของโรงเรียน เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ผลการดำเนินการให้พิจารณาโทษทางวินัย และส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 92 และ 97 แล้วแต่กรณี ซึ่งคดีนี้ศาลได้มี

คำพิพากษาไปแล้วเช่นเดียวกัน และจากข้อเท็จจริงพฤติการณ์การทุจริตของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการกระทำเพียงคนเดียว ไม่มีหลักฐานที่ชี้ให้เห็นได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหา มีการร่วมมือกันและประสานงานกัน อย่างเป็นระบบ และเป็นเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลที่ประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ อันได้แก่ ข้าราชการ หรือบุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง และนักธุรกิจ โดยมีพฤติการณ์ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย

โดยสรุป จากการศึกษาข้อเท็จจริงทั้งจากคำพิพากษาของศาล และข้อมูลจากการชี้มูลความผิด และข้อกล่าวหา/ร้องเรียนจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตเท่าที่ปรากฏมีอยู่ ทั้งในเขตพื้นที่การศึกษา 24, 25 และ 26 และในจังหวัดใกล้เคียง พบว่า มีคำพิพากษาเพียงหนึ่งคดีเท่านั้นในเรื่องการทุจริตจากการก่อสร้างที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ แต่ในคดีอื่น ๆ โดยส่วนใหญ่แล้วยังไม่มีข้อมูลและข้อเท็จจริงเชิงลึกพอที่สามารถบ่งชี้ให้เห็นได้ถึงรูปแบบและความร่วมมือกันของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ประกอบด้วย ข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ หรือพ่อค้า ตามความหมายของการวิจัยนี้ จากนั้นคณะผู้วิจัยจึงใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลในภาคสนามด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อแสวงหาคำตอบตามวัตถุประสงค์การวิจัยในลำดับต่อไป

3 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่มย่อยในภาคสนาม

เมื่อปรากฏว่า ข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ได้จากคำพิพากษา รวมถึงข้อมูลจากการชี้มูลความผิด หรือข้อกล่าวหา/ข้อร้องเรียน จากหน่วยงานรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำผิดฐานทุจริต ถึงแม้จะปรากฏอยู่แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะได้ข้อความจริง ที่สามารถอธิบายให้เห็นถึงเครือข่ายอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา ที่ซ่อนเร้นอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ และเมื่อวัตถุประสงค์ของการวิจัยในข้อแรกคือ เพื่อศึกษาวิจัยเชิงลึกและเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบ และความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล กับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการและนักการเมือง ดังนั้น วิธีการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์จากผู้รู้ และการประชุมกลุ่มย่อยในภาคสนาม จึงน่าจะเป็นทางเลือกในการช่วยตอบคำถามเช่นนี้ได้

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ (นามสมมติ) อดีตข้าราชการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม จังหวัดกาฬสินธุ์ (28 ตุลาคม 2560) ให้ข้อมูลว่า “ต้นเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับเงิน” ดังนั้น เมื่อมีงบประมาณและเม็ดเงินจำนวนมากในหน่วยงานภาคการศึกษา จึงกลายเป็นสิ่งล่อใจให้กับผู้มีอำนาจและอิทธิพล พยายามหาช่องทางในการได้มาซึ่งเม็ดเงินดังกล่าว ด้วยวิธีการทุจริต ข้อเท็จจริงเช่นนี้ เห็นได้จากระเบียบว่าด้วยงบประมาณโครงการสิ่งก่อสร้างในสถานศึกษา ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณส่วนกลางจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เป็นจำนวนมาก ดังตัวอย่างเช่น กรอบแนวทางการจัดตั้ง

งบประมาณในปี พ.ศ. 2560 เรื่องงบลงทุน รายการค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ที่มีกรอบวงเงินทั้งสิ้น จำนวน 9,000,000,000 บาท โดยจำแนกตามรายการ ดังนี้

1. งบประมาณก่อสร้างและปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเรียน อาคารประกอบ และสิ่งก่อสร้างอื่น สำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนในสังกัด จำนวน 7,700,000,000 บาท

2. งบประมาณจัดตั้งสำหรับโรงเรียนประสพภัยธรรมชาติ โดยตั้งไว้ที่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) จำนวน 500,000,000 บาท

3. งบประมาณสำหรับอาคารเรียน และอาคารประกอบขนาดใหญ่ให้ โรงเรียนตามความขาดแคลนและจำเป็น โดยพิจารณาที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) จำนวน 800,000,000 บาท

ซึ่งกระบวนการจัดทำคำของบประมาณ จากส่วนกลางลงสู่ระดับเขตพื้นที่ การศึกษาในแต่ละจังหวัดนั้น ทางสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ จะมีคณะกรรมการพิจารณา การจัดตั้งงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ซึ่งประกอบไปด้วยตำแหน่งต่อไปนี้ คือ ผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นประธาน ผู้บริหารโรงเรียนตามขนาดโรงเรียน ผู้แทนจาก คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นต้น ตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาฯ จะมีการจัดตั้งงบประมาณรายการค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้างในกรณีงบประมาณ ปีเดียว (มีวงเงินแต่ละรายการ ราคาต่อหน่วยต่ำกว่า 10 ล้านบาท) ส่วนกรณีการจัดตั้งงบประมาณ รายการค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างกรณีผูกพัน (มีวงเงินต่อหน่วย 10 ล้านบาทขึ้นไป) หากมีความจำเป็น ก็ให้เสนอขอตั้งงบประมาณไปที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้ (เอกสาร ประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องแนวทางการบริหารงบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาและสถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การมัธยมศึกษา เขต 11 เอกสารสำคัญลำดับที่ 5/2559 กลุ่มนโยบายและแผน)

จากข้อเท็จจริงที่ว่าด้วยงบประมาณตามรายการก่อสร้างที่มีจำนวนมาก ดังกรณีตัวอย่างการจัดตั้งงบประมาณฯ ในปี พ.ศ. 2560 นี้ จึงนับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้บรรดา ข้าราชการระดับสูง ในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และผู้บริหารสถานศึกษา พยายามหาช่องทางทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดสรรงบประมาณการก่อสร้างประจำปี ดังเช่น จากคำให้สัมภาษณ์ของนายสมศักดิ์ (นามสมมติ) สมาชิกสโมสรโรตารีขอนแก่นคนหนึ่ง (4 ธันวาคม 2560) ที่ให้ข้อมูลว่า

“ผู้อำนวยการโรงเรียนบางคนได้ตั้งบริษัทรับเหมาก่อสร้างเอง แต่อาศัย คนอื่นที่เป็นเพื่อนครูที่เกษียณอายุราชการแล้ว หรือไม่ก็ดึงสมัครพรรค พวกหรือญาติพี่น้อง ที่มีความรู้เรื่องการก่อสร้างเข้ามาเป็นหุ้นส่วน แต่มักปกปิดชื่อตัวเอง แล้วมีการหาประโยชน์ร่วมกันเป็นเครือข่าย”

อันสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการใช้อำนาจจากตำแหน่ง เพื่อเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดินของคนบางกลุ่ม จากการศึกษาของคณะผู้วิจัยพบว่า รูปแบบความร่วมมือในการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบจากการก่อสร้างในโรงเรียน มักประกอบไปด้วยบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ดังต่อไปนี้

1. **ผู้เกี่ยวข้องหลักในกระบวนการทุจริตคอร์รัปชัน** ได้แก่ ข้าราชการระดับสูงที่เป็นฝ่ายบริหารของสถานศึกษา เช่น ผู้อำนวยการโรงเรียน เนื่องจากผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดสเปคงาน เพราะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในสถานศึกษา และยังเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในการก่อสร้างอีกด้วย กรณีนี้**ผู้มีอิทธิพลก็คือผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดใหญ่** เพราะมีงบประมาณจำนวนมากที่ตนต้องดูแล อีกทั้งผู้บริหารสถานศึกษาขนาดใหญ่ มักมีตำแหน่งสำคัญภายในเขตพื้นที่การศึกษาหลายตำแหน่ง เช่น กรรมการ อ.ก.ค.ศ. และ กศจ. เป็นต้น การมีฐานอยู่ในหลายตำแหน่งยิ่งทำให้คนกลุ่มนี้ยิ่งมีอำนาจและอิทธิพลมากขึ้น ในคนกลุ่มนี้อาจมีรองผู้อำนวยการโรงเรียน และสมาชิกในเครือข่ายของตนเข้าร่วมด้วย

2. **นิติบุคคลที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด** อันได้แก่ นักธุรกิจหรือผู้รับเหมาก่อสร้าง โดยทั่วไปทั้งนักธุรกิจหรือผู้รับเหมาก่อสร้างบางราย และผู้อำนวยการโรงเรียน มักมีการตกลงราคาการก่อสร้างกันไว้ล่วงหน้าก่อนแล้ว เพราะผู้บริหารสถานศึกษามักรู้จักคุ้นเคยกับนักธุรกิจหรือผู้รับเหมาก่อสร้างดีอยู่แล้ว

3. **นักการเมือง** โดยทั่วไปในชุมชนท้องถิ่น นักธุรกิจรายใหญ่มักเป็นนักการเมืองโดยตัวเอง หรือไม่ก็เป็นผู้สนับสนุนนักการเมืองโดยตรง สังคมไทยเดินทางมาถึงจุดที่คนมีอำนาจทุกระดับมีแนวโน้มทุจริตคอร์รัปชัน เมื่อพวกเขามีโอกาส นักการเมืองจึงเป็นต้นทางของการทุจริตฯ นักการเมืองบางราย เข้ามาเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันในเรื่องการก่อสร้าง เช่น ส.ส. แปรญัตติงบประมาณการก่อสร้างลงมาสู่เขตพื้นที่การศึกษา ยกตัวอย่างเช่น งบประมาณในการก่อสร้างลงมา 100 ล้านบาท ทางโรงเรียนต่าง ๆ ต้องแบ่งคืนให้กับ ส.ส.คนนั้น จำนวน 20 เปอร์เซ็นต์ คือ 20 ล้านบาท ส่วนงบประมาณที่เหลือสู่สถานศึกษา ก็จัดสรรกันไปตามขนาดของแต่ละโรงเรียน ทำให้โรงเรียนไม่ได้รับงบประมาณการก่อสร้างอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย รวมถึงการได้วัสดุก่อสร้างที่ไม่มีคุณภาพตามมาตรฐาน ทำให้ราชการเกิดความเสียหายได้

หรือในบางกรณี นักการเมืองบางรายจะเข้ามาประสานงานร่วมมือกับผู้อำนวยการโรงเรียน เมื่อมีการจัดสรรงบประมาณลงมาโดยผู้อำนวยการโรงเรียนต้องจ้างบริษัท/ห้างหุ้นส่วนจำกัดที่เป็นพรรคพวกของนักการเมืองเท่านั้น ผู้อำนวยการโรงเรียนคนนั้นจึงจะได้รับการสนับสนุนให้เจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน หรือสามารถโอนย้ายไปยังโรงเรียนที่ใหญ่กว่าเดิมได้ และโดยข้อเท็จจริงแล้ว ผู้อำนวยการโรงเรียนที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์หรืออยู่ในเครือข่ายของนักการเมือง มักมีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการอย่างรวดเร็ว และผู้บริหารสถานศึกษาคนนั้นก็ มีแนวโน้มที่จะกระทำการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย กรณีนี้จึงเห็นได้ว่า **นักการเมืองบางรายคือ ผู้มี**

อิทธิพล และระบบอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการ ก็นับว่าเป็นต้นเหตุหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา

4. ผู้ร่วมสนับสนุนการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่บุคลากรทางการศึกษาที่มีตำแหน่ง หัวหน้างานพัสดุ เจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่การเงิน และพนักงานตรวจรับ กลุ่มคนเหล่านี้จะถูกสั่งการลงมาอีกทีหนึ่ง

ข้อมูลทั้งหมดนี้ สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบของการของการทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างว่ามีการดำเนินงานกันเป็นเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ไม่ใช่การดำเนินงานของบุคคลเพียงคนเดียว หรือที่เรียกว่า “การทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เป็นระบบ” การสัมภาษณ์ในเชิงลึก นายบุญมา (นามสมมติ) อดีตกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และ อ.ก.ค.ศ.จังหวัดขอนแก่น นายอนันต์ (นามสมมติ) อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดใหญ่แห่งหนึ่ง จังหวัดมหาสารคาม และ นายสุรชัย (นามสมมติ) รองผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยม จังหวัดมหาสารคาม และนายธงชัย (นามสมมติ) อดีตผู้ตรวจการชำนาญการ ในจังหวัดหนึ่งของพื้นที่เป้าหมาย (5 กรกฎาคม 2560) พบข้อมูลเชิงลึกที่สอดคล้องกัน ในเรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะจากกรณีการก่อสร้างในกรณีรายใหญ่ ๆ ว่า “การทุจริตคอร์รัปชันในส่วนนี้ มักเป็นเรื่องการฮั้วประมูลงาน การเรียกรับเงินเปอร์เซ็นต์ การกำหนดและการลือคอสเป็คงาน โดยเฉพาะโครงการในรายใหญ่ ๆ มักมีนักการเมือง และข้าราชการฝ่ายปกครองระดับสูงในจังหวัดบางรายมาเกี่ยวข้อง หรืออยู่เบื้องหลังด้วย” ดังมีรายละเอียดของรูปแบบและขั้นตอนการทุจริตคอร์รัปชันต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การประกาศในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งจะมีการกำหนดเกณฑ์การก่อสร้างอาคารสถานที่ ให้กับโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมประจำจังหวัดต่าง ๆ ทำให้ผู้รับเหมาก่อสร้างที่เป็นพรรคพวกของกลุ่มนักการเมืองในระดับจังหวัดรับทราบข้อมูล รูปแบบโครงการสิ่งก่อสร้าง และจำนวนงบประมาณ

ขั้นตอนที่ 2 ผู้อำนวยการโรงเรียน มอบหมายให้เจ้าหน้าที่พัสดุ และเจ้าหน้าที่การเงินจัดทำรายงานความต้องการก่อสร้างภายในโรงเรียน เพื่อขอขบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เมื่อทางโรงเรียนได้รับการอนุมัติงบประมาณ จะจัดทำรายงานตาม พ.ร.บ. รายจ่ายโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด เพื่อส่งถึงสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ในลำดับต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 โรงเรียนประกาศแบบอิเล็กทรอนิกส์ Electronic - Bidding เพื่อให้บริษัทรับเหมาก่อสร้างต่าง ๆ มาติดต่อรับแบบ เพื่อแข่งขันประกวดราคาตามระเบียบพัสดุ ซึ่งขั้นตอนนี้ในความเป็นจริงหรือในทางปฏิบัติแล้ว จะมีการประสานงานระหว่างเครือข่ายบริษัทรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ กับบริษัทรับเหมารายอื่นๆในเขตพื้นที่การศึกษานั้น ๆ เพื่อให้เข้ามาฮั้วประมูล

ในระบบอิเล็กทรอนิกส์ E - Bidding ซึ่งแม้ว่าจะมีระบบใหม่แล้ว แต่การทุจริตคอร์รัปชันก็มีการพัฒนา และเปลี่ยนแปลงตามมาเช่นเดียวกัน กล่าวคือในรูปแบบใหม่นี้ แม้ผู้ประกอบการจะได้เห็นแบบแล้ว ตัดสินใจว่า จะลงทุนหรือไม่โดยการซื้อขายผ่านระบบธนาคาร ซึ่งไม่มีโอกาสรู้ว่าบริษัทใดเป็นผู้ซื้อแบบบ้าง แต่ขั้นตอนการเสนอราคาที่เสนอผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ข้อมูลดังกล่าวซึ่งถูกส่งไปยังกรมบัญชีกลาง กลับกลายเป็นว่าบุคคลากรบางรายที่อยู่ในกรมบัญชีกลางเป็นผู้ขายข้อมูลให้กับบริษัทรายหนึ่ง ทำให้บริษัทรายนั้นทราบข้อมูลการเสนอราคาของบริษัทรับเหมารายอื่นทั้งหมด

ในขั้นตอนการทุจริตฯ นี้ ยังอาจเกิดจากการที่ผู้รับเหมาให้สินบนกับผู้บริหารสถานศึกษา ข้าราชการระดับสูงของจังหวัด และนักการเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ หรือบางกรณีอดีตผู้บริหารของบริษัทรับเหมาก่อสร้างบางแห่ง ที่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาในอดีต ก็จะใช้อำนาจพิเศษ เพื่อกำหนดสเปคงานตามที่บริษัทต้องการ หรือแม้แต่การวิ่งเต้นเจรจา บีบบังคับให้คู่แข่งถอนตัวจากการประมูลงานนั้น หรือแม้แต่การยื่นของประมูลในราคาสูงกว่า เป็นต้น จนถึงกับเคยมีการร้องเรียนเรื่องความไม่เป็นธรรมจากบริษัทคู่แข่งอื่น ๆ มาแล้ว

สำหรับในขั้นตอนนี้ ยังมีเทคนิคหรือวิธีการทุจริตคอร์รัปชันอื่น ๆ อีกที่ถูกนำมาใช้หลายรูปแบบ เช่น รูปแบบการประกวดราคาที่บริษัทผู้ชนะการประมูล ได้มีการเจรจาต่อรองอย่างไม่เป็นทางการกับผู้รับเหมารายอื่น ๆ ล่วงหน้าไว้ก่อนแล้ว เพื่อให้ตนได้เสนอราคาที่ต่ำสุด และเป็นผู้ชนะการประมูลได้ โดยบางครั้งบริษัทที่เข้ามาเสนอเพื่อเทียบราคา อาจเป็นบริษัทรายย่อย หรือเป็นสมัครพรรคพวกในเครือข่ายของผู้ชนะการประมูลเสียเอง

ในบางกรณี ผู้เข้าร่วมประมูลบางราย อาจเป็นผู้เข้าร่วมประมูลเงาโดยมีการยื่นข้อเสนอในราคาที่สูงกว่า เพื่อให้ผู้ที่ “ถูกกำหนดไว้” เป็นผู้ชนะการประมูลและได้รับการคัดเลือก อันเป็นวิธีการอำพรางเพื่อให้เห็นว่า มีการแข่งขันราคากันอย่างยุติธรรมจริง

ขั้นตอนที่ 4 เมื่อบริษัทผู้รับเหมาสามารถประมูลโครงการก่อสร้างภายในสถานศึกษาได้แล้ว ก็ไม่ได้บริหารจัดการตามแบบโครงการที่เสนอไว้ บางครั้งอาจใช้วัสดุอุปกรณ์ที่ราคาต่ำ ไม่มีคุณภาพ หรือปรับลดรูปแบบให้ถูกลง เพื่อให้เกิดผลกำไรสูงสุดกับบริษัท/ห้างหุ้นส่วนของตน ขณะเดียวกันก็จะมีการให้เงินสินบนกับ “กรรมการตรวจการจ้าง” และ “ผู้ควบคุมงาน” ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ เพื่อให้ผู้รับเหมาสามารถตรวจงาน ผ่านตามสัญญาจ้างได้ ซึ่งทำให้การก่อสร้างขาดคุณภาพมาตรฐาน และราชการเกิดความเสียหายได้

โดยสรุป ในเรื่องการทุจริตจากการก่อสร้าง ข้อมูลจากภาคสนามได้ข้อมูลเชิงลึกที่ชี้ให้เห็นถึงพฤติกรรมของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ และพบพฤติกรรมของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่สำคัญในการศึกษานี้ ได้แก่ การฮั้วและขัดขวางการเสนอราคา หรือไม่ให้มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรมในการประมูลงานของทางราชการ ผลสุดท้ายคือทำให้ราชการได้รับความเสียหายได้ ดังแสดงในแผนภาพที่ 4.1

ข. การทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา วัสดุ และครุภัณฑ์

การศึกษา

คณะผู้วิจัย ได้ศึกษาข้อเท็จจริงโดยเริ่มต้นจากการศึกษาคำพิพากษาของศาล และศึกษาเรื่องข้อกล่าวหาที่ข้อมูลความผิดโดยหน่วยงานของรัฐ และข้อร้องเรียนต่อหน่วยงานรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเรื่องการทุจริตฯ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช., สำนักงาน ป.ป.ท. และ สตง. และข้อมูลจากการสัมภาษณ์รายบุคคล การประชุมกลุ่มย่อยในภาคสนาม ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาข้อมูลตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 - 2560 ปรากฏ ดังนี้

1 ข้อมูลจากคำพิพากษา

จากศึกษาคำพิพากษาพบว่า คดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา และครุภัณฑ์ทางการศึกษา ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษาเขตที่ 24, 25 และ 26 (ภาพสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม) ไม่ปรากฏว่ามีอยู่ในสารบบความของศาล ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้ค้นหาคำพิพากษาคดีของจังหวัดอื่นๆในภาคอีสาน เพื่อนำมาวิเคราะห์เทียบเคียงในลำดับต่อไป จากการศึกษาพบว่า มีคำพิพากษาของศาลเพียง 1 คดีเท่านั้นที่อยู่ในข่ายเดียวกัน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 4 ว่าด้วยความอาญาเรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ในคดีนี้พนักงานอัยการจังหวัดหนองบัวลำภูเป็นโจทก์ฟ้อง และแก้ไขคำฟ้องว่า ขณะเกิดเหตุจำเลยที่ 1 ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง จำเลยที่ 2 ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการโรงเรียนและได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ และจำเลยที่ 3 ดำรงตำแหน่งครู คศ. 2 และได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่พัสดุของโรงเรียน และจำเลยที่ 4 เป็นกรรมการผู้มีอำนาจของบริษัทไทยแลนด์มาร์เก็ต (นามสมมติ) จำเลยที่ 5 เป็นกรรมการผู้มีอำนาจของบริษัทดังกล่าว ส่วนจำเลยที่ 6 เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการห้างหุ้นส่วนจำกัดทองดีการก่อสร้าง (นามสมมติ)

เหตุเกิดเมื่อระหว่างวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2550 ถึงวันที่ 4 เมษายน 2550 ต่อเนื่องกันวันเวลาใดไม่ปรากฏชัด จำเลยที่ 1 ได้ใช้อำนาจในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนโดยมิชอบร่วมกับจำเลยที่ 4 และ ที่ 5 ช่มชื่นใจหรือจูงใจนักเรียนที่มาสมัครเรียนชั้นมัธยมศึกษา ปีที่ 1 และมัธยมศึกษาปีที่ 4 ปีการศึกษา 2550 เพื่อให้มอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่จำเลยที่ 1 ที่ 4 และ ที่ 5 โดยบังคับหรือจูงใจให้ซื้อสื่อการเรียนการสอน ซีดีและดีวีดีรอม ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการสอนหลายรายวิชา คนละ 1,000 บาท ซึ่งสื่อการเรียนการสอนดังกล่าวจำเลยที่ 1 สั่งซื้อมาจากบริษัทไทยแลนด์มาร์เก็ต โดยติดต่อซื้อขายกับจำเลยที่ 4 ค่าชำระสินค้าแก่จำเลยที่ 5 ในการดำเนินการดังกล่าว ได้แจ้งต่อนักเรียนที่มาสมัครเรียนว่า หากไม่ชำระเงินทางโรงเรียนจะไม่ยอมรับสมัครเข้าเรียน เป็นเหตุให้นักเรียนที่มาสมัครเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 และมัธยมศึกษาปีที่ 4

ปีการศึกษา 2550 จำต้องยอมจ่ายเงินคนละ 1,000 บาท ให้แก่จำเลยที่ 1 ที่ 4 และที่ 5 การกระทำของจำเลยที่ 1 ยังเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิด ความเสียหายแก่นักเรียน และผู้ปกครองที่มาสมัครเรียนและทางโรงเรียน อันถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ส่วนจำเลยที่ 4 และที่ 5 เป็นราษฎรเป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดของจำเลยที่ 1

ในคดีนี้ คณะอนุกรรมการไต่สวนได้ทำความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า กรณีการจำหน่ายซีดี ดีวีดีรอม ของจำเลยที่ 1 เป็นการใช้อำนาจในตำแหน่ง ผู้อำนวยการโรงเรียน บังคับให้ผู้ปกครองหรือนักเรียนซื้อซีดี ดีวีดีรอม อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148, 157 และ 309 ส่วนจำเลยที่ 4 และ 5 เป็นผู้สนับสนุนจำเลยที่ 1 ก็มีความผิดดังกล่าว

จำเลยที่ 1 ที่ 2 และ ที่ 3 อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค 4 ตรวจสอบ ประชุมปรึกษาแล้ว ทางพิจารณาโจทก์นำสืบว่า เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2550 นายไพบูลย์ (นามสมมติ) ประธานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียน ได้ทำหนังสือร้องเรียนต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแห่งหนึ่ง โดยอ้างว่า มีผู้ปกครองซึ่งได้รับความเดือดร้อนร้องเรียนกล่าวหาจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นผู้อำนวยการโรงเรียน เรียกรับเงินบริจาคจากผู้ปกครองนักเรียน และจำหน่ายซีดี และ ดีวีดีรอม ให้แก่นักเรียนที่มาสมัครเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 และมัธยมศึกษาปีที่ 4 ปีการศึกษา 2550 ซึ่งขัดกับนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หลังจากนั้นผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว คณะกรรมการได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่ามีมูล และให้ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่จำเลยที่ 1 ด้วยการให้ลงโทษออกจากราชการ ต่อมาคณะอนุกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขต 1 พิจารณาเห็นว่า จำเลยที่ 1 กระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้ลงโทษเพียงลดขั้นเงินเดือน 1 ขั้น

นอกจากนี้ นายไพบูลย์ (นามสมมติ) ในฐานะประธานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียน และนายสมชัย (นามสมมติ) ในฐานะประธานคณะกรรมการอำนวยการเครือข่ายภาคประชาชนด้านคอร์รัปชัน ได้ร้องเรียนกล่าวหาจำเลยที่ 1 ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกทั้งนายวีระ (นามสมมติ) ในฐานะส่วนตัว และนายธงชัย (นามสมมติ) ผู้ปกครองนักเรียน ได้เข้าแจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรแห่งหนึ่งในภาคอีสาน ให้ดำเนินคดีอาญากับจำเลยที่ 1 ในข้อหากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ พนักงานสอบสวนจึงส่งสำนวนการสอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินคดีกฎหมายต่อไป มีผู้ปกครองนักเรียนหลายคน ยืนยันว่า ในวันสมัครจะต้องชำระเงินค่าซีดี ดีวีดีรอม เสียก่อนทางโรงเรียนจึงจะรับสมัคร ผู้ปกครองจึงจำเป็นต้องชำระค่าซีดี ดีวีดีรอม เพื่อให้บุตรหลานได้เข้าเรียน มีนักเรียนมาสมัครเรียนทั้งหมด 1,236 คน คิดเป็นเงินประมาณ 1,236,000 บาท ผลการตรวจสอบพบว่า บางชุดเป็นลิขสิทธิ์ของ

บริษัทแห่งหนึ่ง ซึ่งเลิกจำหน่ายไปนานแล้ว และไม่เคยขายลิขสิทธิ์ให้แก่บริษัทไทยแลนด์มาร์เก็ต และผลการตรวจสอบกล่องบรรจุภัณฑ์ และสภาพคุณภาพของซีดี ดีวีดีรอม น่าจะเป็นโปรแกรมละเมิดลิขสิทธิ์

จำเลยที่ 1 นำสืบว่า จำเลยที่ 1 มีแนวคิดที่จะพัฒนาปรับปรุงโรงเรียนให้มีคุณภาพทัดเทียมหรือใกล้เคียงกับโรงเรียนแห่งหนึ่ง จำเลยที่ 1 จัดส่งครูไปฝึกไปอบรมตามกลุ่มสาระต่าง ๆ ที่โรงเรียนแห่งนั้น และจำเลยที่ 1 ยังได้ไปศึกษาดูงานที่โรงเรียน ย. ซึ่งเป็นโรงเรียนเปิดการเรียนการสอนหลักสูตรโปรแกรมภาษาอังกฤษ ต่อมาประมาณเดือนธันวาคม 2549 บริษัท ไทยแลนด์มาร์เก็ต (นามสมมติ) โดยจำเลยที่ 4 ได้มีหนังสือมาถึงจำเลยที่ 1 เพื่อแนะนำเสนอขายซีดี ดีวีดีรอมให้แก่ทางโรงเรียนเพื่อไปใช้ประกอบการเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 และมัธยมศึกษาปีที่ 4 จำเลยที่ 1 สนใจและได้ต่อรองราคากับจำเลยที่ 4 เหลือเพียงชุดละ 1,000 บาท จากนั้นจำเลยที่ 1 ได้เสนอเข้าที่ประชุมรองผู้อำนวยการทุกฝ่าย และที่ประชุมเห็นชอบทุกคน จำเลยที่ 1 ได้มอบหมายให้นาย เอรองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ ทำการบันทึกเสนอเพื่อขออนุญาตใช้ซีดี ดีวีดีรอม เพื่อประกอบการเรียนการสอนในปีการศึกษา 2550

ศาลอุทธรณ์พิพากษาว่า ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าจำเลยที่ 1 เป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจ หรือจู่ใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น และเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือโดยทุจริต แต่ที่ศาลชั้นต้นปรับบทลงโทษจำเลยที่ 1 ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148, 157 มานั้น เมื่อการกระทำของจำเลยเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องปรับบทความผิดตามมาตรา 157 ซึ่งเป็นบททั่วไปอีก ปัญหาข้อนี้แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดอุทธรณ์ แต่เป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย ศาลอุทธรณ์ภาค 4 สามารถหยิบยกขึ้นวินิจฉัยและแก้ไขให้ถูกต้องได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสอง อุทธรณ์ของจำเลยที่ 1 ในข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

ศาลอุทธรณ์พิพากษาแก้เป็นว่า การกระทำความผิดของจำเลยที่ 1 ตามฟ้อง ข้อ 1.1 เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 เพียงบทเดียว ลดโทษให้จำเลยที่ 2 และที่ 3 กึ่งหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 ฐานเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐร่วมกันกระทำการใด ๆ โดยมีมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม คงจำคุกคนละ 2 ปี 6 เดือน ฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติการพิจารณา หรือดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคา รู้หรือควรรู้ว่ามีการเสนอราคา มีการกระทำความผิดร่วมกันฐานละเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคา คงจำคุกคนละ 6 เดือน รวมเป็นจำคุกคนละ 2 ปี 12 เดือน จำเลยที่ 2 และที่ 3 พยายามโต้แย้งคำสั่งที่ไม่ชอบของจำเลยที่ 1 แล้ว แต่จำเลยที่ 1 ไม่ฟัง และสั่งให้จำเลยที่ 2 และที่ 3 ดำเนินการที่ไม่ชอบด้วย

กฎหมายดังกล่าว ถือว่าจำเลยที่ 2 และ ที่ 3 จำต้องปฏิบัติตามคำสั่งของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง จึงไม่ใช่ตัวการสำคัญในการกระทำความผิด เมื่อไม่ปรากฏจำเลยที่ 2 และที่ 3 เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน จึงเห็นสมควรรอการลงโทษจำเลยที่ 2 และที่ 3 ไว้มีกำหนด 3 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 นอกจากนี้ก็แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น

โดยสรุปแล้ว จากข้อเท็จจริงในคดีนี้อาจตีความได้ว่า เข้าข่ายกรณีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบเต็มรูปแบบ ตามความหมายของการวิจัยนี้ เนื่องจากมีลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างเหมาะสมเจาะลงตัวอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่าย ที่ประกอบด้วยบุคลากรทางการศึกษา อันได้แก่ผู้บริหารระดับสูงในสถานศึกษา และนิติบุคคลสังกัดบริษัท/ห้างหุ้นส่วนจำกัด อันได้แก่ นักธุรกิจหรือพ่อค้า และมีผู้ร่วมสนับสนุนการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ บุคลากรทางการศึกษา ที่เป็นหัวหน้างานพัสดุ โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการ คดโกงเรียกหรือรับสินบน กล่าวคือมีการบังคับหรือจูงใจให้นักเรียนซื้อสื่อการเรียนการสอน ด้วยการแจ้งต่อนักเรียนที่มาสมัครเรียนว่า ถ้าไม่ชำระเงินทางโรงเรียนจะไม่ยอมรับสมัครเข้าเรียน เป็นเหตุให้นักเรียนที่มาสมัครเรียนจำต้องยอมจ่ายเงินให้แก่จำเลยที่ 1, 4 และ 5 การกระทำของจำเลยที่ 1 ยังเป็นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีขอบ โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเองและกลุ่มพวกพ้อง อันทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่องค์กร

แต่มีข้อสังเกตว่าข้อเท็จจริงจากคดีนี้ แม้มີลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ แต่ก็ยังไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะถือได้ว่าเข้าข่ายเรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล เนื่องจากยังไม่เข้าหลักเกณฑ์พฤติการณ์สำคัญของกลุ่มอิทธิพล อันได้แก่ การเป็นผู้เข้าฮั้วประมูลและขัดขวางการเสนอราคา หรือไม่ให้มีการเสนอราคา หรือแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรมในการประมูลงานของทางราชการ และยังไม่ใช่เป็นเรื่องการทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวก หรือผู้สนับสนุนตนตามความหมายของการวิจัยนี้ หากแต่เป็นเรื่องการทุจริตโดยใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยการข่มขืนใจ หรือจูงใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองเท่านั้น

๒ กรณีการขโมยความผิด และข้อร้องเรียนจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ (ป.ป.ช., ป.ป.ท., สตง.)

เมื่อผลจากการศึกษาคำพิพากษาพบว่า มีเพียงหนึ่ง 1 คดีเท่านั้น ที่มีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับการทุจริตจากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา หรือวัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษา คณะผู้วิจัย จึงได้ศึกษาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องการขโมยความผิดของสำนักงาน ป.ป.ช. กรณีการทุจริตประพจน์มิชอบของบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัชยเขตที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาข้อมูลตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 - 2560 พบว่าการทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตำรา วัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษา ไม่มีเรื่องกล่าวหา

ที่ข้อมูลความผิดการทุจริตตามรูปแบบดังกล่าว แต่พบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อมูลในเรื่องการกล่าวหา/**ร้องเรียน** จากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพื้นที่เป้าหมาย กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตำรา วัสดุ และครุภัณฑ์ของบุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 24 25 และ 26 ดังนี้

1. ข้อมูลในเรื่องการกล่าวหา/ร้องเรียน หรือเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่จากสำนักงาน ป.ป.ช.**ประจำจังหวัดกาฬสินธุ์** ของบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนในสังกัดสำนักเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24 ซึ่งส่วนใหญ่มีข้อกล่าวหาต่อผู้อำนวยการโรงเรียน โดยพบว่ามีข้อกล่าวหาดังนี้

1.1 ผู้อำนวยการโรงเรียนที่มีพฤติการณ์บริหารจัดการโรงเรียนส่อไปในทางทุจริตหลายประการ เช่น การใช้จ่ายเงินอุดหนุนรายหัวทั่วไป การดำเนินการเรื่องค่าชุดนักเรียน รวมทั้งการเบิกถอนเงินออกจากบัญชีโรงเรียน โดยไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนกระบวนการตามระบบควบคุมเงินที่ทางราชการกำหนด

1.2 มีการทุจริตในการเบิกจ่ายค่าอุปกรณ์การเรียนตามเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เรียนฟรี 15 ปี)

1.3 การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ให้กับนักเรียน โดยนำเงินที่นักเรียนมัธยมศึกษา ปีที่ 1 และมัธยมศึกษาปีที่ 4 ชำระค่าธรรมเนียมในวันมอบตัวนักเรียนวันแรก ไปจัดหาวัสดุสิ่งของให้แก่ นักเรียน โดยไม่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

1.4 มีการทุจริตเงินงบประมาณค่าอุปกรณ์การเรียน ในโครงการเรียนฟรี 15 ปี ของนักเรียนในโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง ที่กำหนดให้สถานศึกษาต้องดำเนินการจ่ายเงินสดให้ผู้ปกครองของนักเรียนตามเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อให้นำไปซื้ออุปกรณ์การเรียนด้วยตนเอง จากนั้นนำใบเสร็จมาแสดงต่อสถานศึกษาเพื่อตรวจสอบ ปรากฏว่าโรงเรียนไม่ได้จ่ายเงินสดให้ผู้ปกครองนักเรียน แต่ได้จัดหาอุปกรณ์การเรียน เช่น สมุด ปากกา และเครื่องเขียน นำมาแจกจ่ายให้นักเรียนแทนการจ่ายเงินสด พร้อมทั้งให้นักเรียนลงชื่อเพื่อเป็นหลักฐานการรับเงินสด โดยได้จัดพิมพ์ใบเสร็จของสหกรณ์ร้านค้าโรงเรียนเพื่อใช้เป็นหลักฐานว่า นักเรียนได้รับเงินสดไปแล้ว และนำมาซื้ออุปกรณ์การเรียนจากร้านสหกรณ์ฯ

2. ข้อมูลในเรื่อง *กล่าวหา/ร้องเรียน* จากสำนักงาน ป.ป.ช. **ประจำจังหวัดขอนแก่น** เกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 25 พบว่าส่วนใหญ่เป็นข้อกล่าวหาต่อผู้อำนวยการโรงเรียนเช่นเดียวกัน ซึ่งมีข้อกล่าวหาดังนี้

2.1 โรงเรียนมัธยม ข. ใช้เงินในการจัดซื้อเครื่องขยายเสียงราคา 700,000 บาท เพื่อใช้ในกิจกรรมการลีลาศ

2.2 โรงเรียนมัธยม ข. ใช้เงินซื้อรถตู้และรถบัสโรงเรียนซึ่งเป็นรถเก่า
ในราคาถูกลงใหม่และมีการนำไปใช้รับ - ส่งคนในครอบครัว

2.3 โรงเรียนมัธยม ข. มีการจำหน่ายหนังสือแบบฝึกหัดภาษาอังกฤษ
ให้แก่นักเรียนในโรงเรียนโดยมิชอบ

3. ข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน จากสำนักงาน ป.ป.ช. **ประจำจังหวัด
มหาสารคาม** เกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนในสังกัดสำนักเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 26
พบว่ามีข้อกล่าวหาหรือเหตุอันควรสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่
ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้อำนวยการโรงเรียน รองลงมาเป็นผู้อำนวยการโรงเรียน ครู คศ.3 และเจ้าหน้าที่
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขต 26 ดังนี้

3.1 การทุจริตจากการจัดสรรงบประมาณ เพื่อดำเนินการจัดซื้อวัสดุ/
หนังสือห้องสมุด ในงบประมาณดำเนินงานปีงบประมาณ 2557 วงเงิน 950,000 บาท โดยจัดสรรเงิน
ให้แก่โรงเรียนที่ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นพรรคพวกของตน ซึ่งไม่คำนึงถึงความขาดแคลนและ
ความเป็นธรรม อีกทั้งมีการเรียกรับประโยชน์ตอบแทนจากโรงเรียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ
จำนวนร้อยละ 50 ของวงเงินที่ได้รับการจัดสรร

3.2 การทุจริตในเรื่องสั่งซื้อเครื่องตรวจกระดาษคำตอบในวงเงิน
500,000 บาท ในราคาที่สูงเกินความเป็นจริง

โดยสรุป ข้อมูลข้อกล่าวหาที่ได้จากสำนักงาน ป.ป.ช.ในแต่ละจังหวัด
ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการกระทำผิดของผู้บริหารสถานศึกษาเป็นรายบุคคล หรือที่เรียกว่าการทุจริต
คอร์รัปชันที่ไม่เป็นระบบ ไม่มีข้อมูลใดหรือหลักฐานใดที่เชื่อมโยงให้เห็นถึงเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพล
ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา อันเป็นเรื่องของการร่วมมือกัน
ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลของตน กับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ นักธุรกิจ และนักการเมือง
โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการคดโกง ฉ้อโกง เรียกหรือรับสินบน โดยมุ่งประสงค์
ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเอง กลุ่มพวกพ้องหรือผู้อื่น อันเป็นจุดมุ่งหมายของการศึกษาในครั้งนี้

3 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่มย่อยในภาคสนาม

เมื่อการได้มาซึ่งข้อมูล ยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์การวิจัยดังกล่าว
คณะผู้วิจัยจึงอาศัยการศึกษาข้อมูลเชิงลึกจากภาคสนามเป็นข้อมูลเสริม เพื่อสรุปวิเคราะห์เกี่ยวกับ
รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตำรา วัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษาต่อไป
ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นายธงชัย (นามสมมติ) อดีตผู้อำนวยการตรวจสอบภายใน สำนักงานการพิเศษ
สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมแห่งหนึ่ง และนายสมพงษ์ (นามสมมติ) รองผู้อำนวยการ
โรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 25 จังหวัดมหาสารคาม และ

ข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อย ณ จังหวัดมหาสารคาม ได้พบข้อเท็จจริงที่เป็นจุดเริ่มต้นของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา กล่าวคือเมื่อมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่มุ่งสู่การปฏิรูปการเรียนรู้ โดยได้แบ่งแนวทางการปฏิรูปออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่

(1) การปฏิรูปการเรียนรู้เกี่ยวข้องกับหลักสูตร และกระบวนการเรียนการสอน

(2) การปฏิรูปครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

(3) การปฏิรูปสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ การผลิตและพัฒนาแบบเรียน

เมื่อมีกฎหมายออกมาเช่นนี้ นโยบายด้านการศึกษาก็มีความจำเป็นต้องปรับหลักสูตรให้ครบถ้วน ตามกฎหมายดังกล่าวโดยมีการเร่งผลิตหนังสือ ตำราตามหลักสูตร และมีการจัดซื้อจัดจ้างครุภัณฑ์ทางการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการเรียนการสอน แต่ผลที่ตามมาจากนโยบายนี้คือ ทำให้เกิดกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในขั้นตอนต่าง ๆ ดังที่ นายสมภพ (นามสมมติ) อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง ในจังหวัดมหาสารคาม ให้ข้อมูลว่า

“ผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการที่มีอำนาจหน้าที่บางคนในขณะนั้น มิได้เห็นความสำคัญของสาระหลักในการผลิตสื่อการเรียนการสอนเพื่อนักเรียน แต่มุ่งเน้นการทำธุรกิจประเภทสื่อการเรียนการสอน โดยผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการบางราย มีหุ้นส่วนในธุรกิจจำหน่ายหนังสือเรียนร่วมกับนักการเมืองบางราย รูปแบบการทุจริตคือ การให้พรรคพวกเครือข่ายที่เป็นผู้บริหารระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต่าง ๆ ช่วยประสานงานกับผู้อำนวยการโรงเรียน ให้ช่วยประมูลในการจัดซื้อหนังสือ ตำรา ครุภัณฑ์ทางการศึกษา และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ จากตัวแทนบริษัทภายในพื้นที่เขตการศึกษานั้น ๆ หรือในจังหวัดใกล้เคียงที่เป็นพรรคพวกเครือข่ายของตน จนเกิดระบบการผูกขาดบริษัทห้างร้านที่แสวงหาประโยชน์จากนโยบายทางการศึกษาขึ้น”

จากข้อมูลนี้ ชี้ให้เห็นได้ดีถึงการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ที่มีเครือข่ายความเชื่อมโยงของกลุ่มอิทธิพลในวงการการศึกษา นับตั้งแต่ข้าราชการหรือผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงฯ ที่มีความเชื่อมโยงกับเครือข่ายนักการเมือง นักธุรกิจ และผู้บริหารการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เรื่อยมาจนถึงผู้บริหารสถานศึกษาในระดับโรงเรียนต่าง ๆ ข้อมูลจากการศึกษายังพบว่า กระบวนการของการทุจริตคอร์รัปชัน มีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนแรก กระทรวงศึกษาธิการจัดสรรงบประมาณ เพื่อจัดซื้อหนังสือเรียนลงสู่โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาประจำจังหวัดต่าง ๆ

ขั้นตอนที่สอง ผู้อำนวยการโรงเรียนประชุมวางแผนนโยบาย เพื่อจัดซื้อหนังสือ ตำรา วัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา ร่วมกับบุคลากรครูในโรงเรียนตามกลุ่มสาระในการเลือกจัดซื้อหนังสือ ตำรา ตามสำนักพิมพ์ต่างๆ หากเป็นหนังสือแบบเรียนตามกลุ่มสาระวิทยาศาสตร์ และคณิตศาสตร์ จะมีระเบียบบังคับให้ใช้ตามกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น ซึ่งวิธีการจัดซื้อหนังสือตามงบประมาณของทางโรงเรียน คือ **วิธีการจัดซื้อแบบพิเศษ** กระทำโดยการเชิญตัวแทนบริษัทจำหน่ายหนังสือมาเสนอราคา อย่างน้อย 3 ราย ตามระเบียบพัสดุ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงเมื่อมีตัวแทนมาร่วมประมูลจะเกิดการต่อรองราคากัน ทำให้ขั้นตอนการเสนอราคาประมูล มีเพียงบริษัทรายเดียวเท่านั้น ที่สามารถประมูลหนังสือ ตำรา หรือวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา ตามเกณฑ์ของกระทรวงศึกษาธิการได้ **เนื่องจากมีการฮั้วประมูลเรียบร้อยแล้ว** โดยนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตำรา และครุภัณฑ์ทางการศึกษามักถูกกำหนดรูปแบบมาจากกลุ่มอิทธิพล ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารระดับกระทรวง ระดับอธิบดีกรม นักการเมืองระดับชาติ สุนัขการเมืองท้องถิ่น แล้วลงมาสู่ผู้บริหารสถานศึกษา และนักธุรกิจหรือพ่อค้าในพื้นที่ในท้ายที่สุด

นโยบายด้านการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ว่าด้วยการปฏิรูปสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ การผลิตและพัฒนาแบบเรียน ก็เป็นสาเหตุประการหนึ่ง ที่โรงเรียนต้องจัดซื้อจัดจ้างครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ ครุภัณฑ์อเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ จนทำให้เกิดการทุจริตกันเป็นอย่างมาก อาทิ เช่น โครงการห้องเรียนไร้พรมแดน มีรูปแบบการทุจริตที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการจัดซื้อจัดจ้างหนังสือตำรา โดยมีขั้นตอนเริ่มจากการกำหนดระบบ Shopping list ของกระทรวงศึกษาธิการ ที่กำหนดให้โรงเรียน ต้องใช้ครุภัณฑ์ตาม สเปกสินค้าต่าง ๆ ในระบบที่บรรดาบริษัทหรือห้างร้านสามารถฮั้วประมูลได้ โดยส่วนใหญ่มักเป็นบริษัทรายใหญ่ที่มีความสามารถในการจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ทางการศึกษาตามเกณฑ์ระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการได้ และโรงเรียนจำเป็นต้องเลือกซื้อครุภัณฑ์ของบริษัทดังกล่าวเท่านั้น อันเป็นลักษณะการผูกขาดการซื้อ - ขายครุภัณฑ์ทางการศึกษาทั้งระบบ ทำให้โรงเรียนไม่สามารถเลือกซื้อครุภัณฑ์ทางการศึกษาที่หลากหลาย ตามความจำเป็นต่อการใช้งานในการพัฒนาคุณภาพของสื่อการเรียนการสอนในโรงเรียนได้ ข้อเท็จจริงนี้เห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นจากคำให้สัมภาษณ์ของ นางกรรณา (นามสมมติ) ปัจจุบันมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่ง ในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่กล่าวว่า

“เมื่อทางโรงเรียนได้รับการจัดสรรงบประมาณจากฝ่ายนโยบายและแผนของเขตพื้นที่การศึกษาแล้ว ในบางกรณีผู้บริหารสถานศึกษามีสิทธิที่จะเลือกครุภัณฑ์อื่น ๆ ตามที่ต้องการได้ แต่จำเป็นต้องเลือกตามสเปคที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้กำหนดไว้แล้ว เพราะหากไม่ปฏิบัติ

ตามโอกาสหน้าก็จะไม่ได้รับงบประมาณ จึงกลายเป็นต้องทุจริตตามสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพราะผู้บริหารโรงเรียนมีความจำเป็น และต้องการใช้ครุภัณฑ์ทางการศึกษานั้น ๆ”

มีข้อน่าสังเกตว่า กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา วัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษานี้ มีกรณีที่น่าสนใจซึ่งคณะผู้วิจัยพบว่า มีอาการหรือมีแนวโน้มนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาได้ง่ายประการหนึ่ง คือการได้ประโยชน์จาก**ส่วนต่างของราคาการจัดซื้อหนังสือเรียน** ของสถานศึกษา ดังตัวอย่างเช่น ตามหนังสือบันทึกข้อความส่วนราชการของหน่วยตรวจสอบภายใน สพม.แห่งหนึ่ง เรื่องรายงานผลตรวจสอบการดำเนินงานการจัดซื้อหนังสือเรียนของสถานศึกษาในสังกัดฯ โดยมีหน่วยรับตรวจ คือโรงเรียนในสังกัด สพม.แห่งนั้น จำนวน 55 แห่ง แต่มีการตรวจสอบจำนวน 47 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 85 ส่วนขอบเขตการตรวจสอบ มีการตรวจสอบการดำเนินการจัดซื้อหนังสือเรียนของสถานศึกษาในสังกัด ประจำปีการศึกษา 2556 ผลการตรวจสอบโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาของจังหวัดนั้น พบประเด็นสำคัญ 2 ประการ ดังนี้คือ

1. การดำเนินการจัดซื้อไม่เปิดตลาดแข่งขันราคาอย่างเสรีและทั่วถึง จากการตรวจสอบพบว่ามีเพียง 5 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 11 โรงเรียนที่ตรวจสอบจำนวน 47 โรงเรียน ที่สร้างตลาดการแข่งขันการเสนอราคาอย่างทั่วถึง ได้รับส่วนลดเป็นเงินจำนวน 2,704,926 บาท คิดเป็นร้อยละ 28.99 ของวงเงินที่ขอซื้อ ส่วนอีก 42 โรงเรียน เปิดโอกาสให้ผู้ขายเพียงบางรายเท่านั้น ยกเว้นโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง ที่เปิดให้มีการแข่งขันราคาอย่างทั่วถึง แต่ราคาที่เสนอก็กังสูงกว่าเกณฑ์ส่วนลดที่กำหนด โดยมีส่วนลดรวมกันจำนวน 3,441,520 บาท จากวงเงินขอซื้อจำนวน 23,905,636 บาท คิดเป็นส่วนลดร้อยละ 14.39 ของวงเงินที่ขอซื้อ ส่วนลดแตกต่างกันกับกลุ่มที่มีการเสนอราคาร้อยละ 14.60 คิดเป็นเงินที่ทางราชการเสียผลประโยชน์ จำนวน 3,491,743 บาท

2. นักเรียนได้รับหนังสือล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนด ตามปฏิทินของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) คือภายในวันที่ 16 พฤษภาคม 2556 และมีเพียง 11 โรงเรียนที่ทำสัญญาซื้อขายในเวลาดำหนด คิดเป็นร้อยละ 23 ของโรงเรียนที่ตรวจสอบ ส่วนที่เหลือจำนวน 36 โรงเรียน ทำสัญญากำหนดส่งของหลังเปิดภาคเรียนแล้ว คิดเป็นร้อยละ 77 ของโรงเรียนที่ตรวจสอบ สาเหตุเนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้กำหนดสเปคหนังสือเรียนและสำนักพิมพ์ ซึ่งคาดว่าน่าจะมีการตกลงร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการและข้าราชการชั้นสูงในระดับกรมฯ (ข้อคิดเห็นของอดีตผู้อำนวยการตรวจสอบภายใน ชำนาญการพิเศษ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมจังหวัดแห่งหนึ่ง ในการประชุมสัมมนา “เพื่อแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์งานวิจัยฯ” 2 ธันวาคม 2560) ในเรื่องของการเรียกรับผลประโยชน์ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย

จากทั้งสองกรณีนี้ แสดงให้เห็นถึงว่ามีการฮั้วประมูล หรือมีการขัดขวาง การเสนอราคาหรือไม่ให้มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรมที่เกิดขึ้นจริงในภาคการศึกษา นอกจาก การพบประเด็นสำคัญทั้งสองประเด็นดังได้กล่าวมาแล้ว อดีตผู้ตรวจสอบภายในคนดังกล่าว ยังได้ ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติจริงในรายละเอียดพบว่า การจัดซื้อของโรงเรียนไม่เป็นไปตามระเบียบ สำนักงานกฤษฎีกาว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 15 ทวิ ซึ่งกำหนดว่า “การจัดหาพัสดุตามระเบียบนี้ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนของการจัดหาต้องดำเนินการโดย เปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการจัดแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงคุณสมบัติ และความสามารถของ ผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองาน เว้นแต่กรณีมีลักษณะอันเป็นข้อยกเว้นตามที่ กำหนดไว้ในระเบียบ” ประเด็นสำคัญที่ตรวจพบจากการวิเคราะห์เอกสารหลักฐานในการจัดซื้อ ยังพบว่า โรงเรียนมิได้เชิญตัวแทนผู้จำหน่ายหนังสือที่มีอยู่ในพื้นที่ให้ครบถ้วน เพียงแต่แจ้งผู้ขาย บางรายเท่านั้น และผู้ขายที่โรงเรียนต้องการ ได้นำเอาเอกสารหลักฐานของผู้ขายรายอื่นมาเพิ่มเติม ประกอบในการเสนอราคาให้ครบ 3 ราย และให้ดูเหมือนว่ามีการแข่งขันราคากันเกิดขึ้นจริงเท่านั้น ซึ่งเป็นการหลีกเลี่ยงหรือละเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ จนส่งผลให้ราคาที่เสนอและวงเงินที่ทำสัญญา ซื้อสูงกว่าปกติ ซึ่งขัดกับแนวปฏิบัติตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

อันแสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารสถานศึกษาบางรายมีเจตนากระทำการโดย ทุจริตต่อหน้าที่ คือเปิดโอกาสให้มีการฮั้วประมูลและขัดขวางการเสนอราคา หรือไม่ให้มีการแข่งขัน ราคากันอย่างเป็นธรรม จนทำให้ราชการได้รับความเสียหาย อันเข้าข่ายพฤติการณ์ของกลุ่มอิทธิพล ตามความหมายของการวิจัยนี้ และพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นเช่นนี้ น่าจะเกิดขึ้นโดยทั่วไปกับสถานศึกษา อีกหลายแห่ง ที่ขาดระบบการตรวจสอบภายในของการจัดซื้อหนังสือเรียน หรือวัสดุอุปกรณ์ ทางการศึกษาอย่างเข้มงวด

ยังมีลักษณะของการทุจริตรูปแบบอื่นๆ อีกคือ กรณีที่สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้สั่งการให้โรงเรียนสามารถจัดซื้อหนังสือวิธีพิเศษได้ โดยหลักการคือ สถานศึกษาต้องเชิญตัวแทนผู้ขายซึ่งได้แก่ บริษัท/ห้างหุ้นส่วน/ ร้านค้า อย่างน้อย 3 ราย มาเสนอราคาและตกลงซื้อ - ขายหนังสือตามเงื่อนไขที่กำหนด และต้องมีการสำรองเพื่อให้ลดราคาลง 20 % แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ไม่ได้มีการสำรองราคาใด ๆ กัน อดีตผู้ตรวจสอบภายในฯ คนดังกล่าว จึงได้เชิญสถานศึกษาทั้งหมดมาตรวจสอบ จึงพบว่า บรรดาผู้บริหารสถานศึกษาและคณะกรรมการ สถานศึกษาร่วมกันทุจริตคอร์รัปชันจากเงินส่วนต่างค่าหนังสือ โดยตกลงจ่ายราคาหนังสือในราคาเต็ม ทำให้ราชการต้องซื้อหนังสือในราคาแพง และสิ้นเปลืองงบประมาณการใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก อันแสดงให้เห็นว่า การทุจริตจากเงินส่วนต่างของการจัดซื้อหนังสือ ตำรา และวัสดุอุปกรณ์ ทางการศึกษา ก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการทุจริตประเภทนี้

ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก นายประสิทธิ์ (นามสมมติ) อดีต อ.ก.ค.ศ. และอดีตศึกษานิเทศก์ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมในจังหวัดแห่งหนึ่ง ยังได้ชี้ให้เห็นถึง รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันที่ซ่อนอยู่อีก จากการทุจริตงบประมาณในการจัดซื้อหนังสือ ตำรา และวัสดุหรือครุภัณฑ์ทางการศึกษา ในระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมฯ ดังที่เขาบอกว่า

“.....บางครั้งการจัดทำโครงการต่าง ๆ ที่มีการเขียนกันไว้ในระดับเขตพื้นที่การศึกษานั้น ไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติจริงตามแผนงานที่เขียนไว้ แต่เป็นการเขียนโครงการเพื่อต้องการนำงบประมาณมาใช้เท่านั้น บางโครงการก็ได้มีการจัดซื้อจัดจ้างจริง และในแต่ละโครงการที่เขียนไว้ในคำวัตถุประสงค์ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา ก็มักจะแพงกว่าความเป็นจริงมาก ที่สำคัญกว่านั้น คือยังมีการทุจริตฯ อีกรูปแบบหนึ่งที่นิยมทำกันคือ การซื้อใบเสร็จโดยที่ไม่มีของเลย.....”

ข้อมูลเช่นนี้ ถูกเปิดเผยและยืนยันโดย นายพงษ์ (นามสมมติ) อดีต ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง และอดีต อ.ก.ค.ศ. จังหวัดขอนแก่นคนหนึ่ง ที่กล่าวว่า

“โรงเรียนบางแห่งมีเฉพาะใบเสร็จแลกกับเงินสด แต่ไม่มีรายการวัตถุประสงค์ และครุภัณฑ์ทางการศึกษาเลยก็มี เพราะไม่ค่อยมีการตรวจสอบกัน หรือบางที่มีการตรวจสอบก็ไม่พบความผิด เพราะเป็นการสมยอมกันระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย ที่จะออกใบเสร็จให้เต็มจำนวนเงิน”

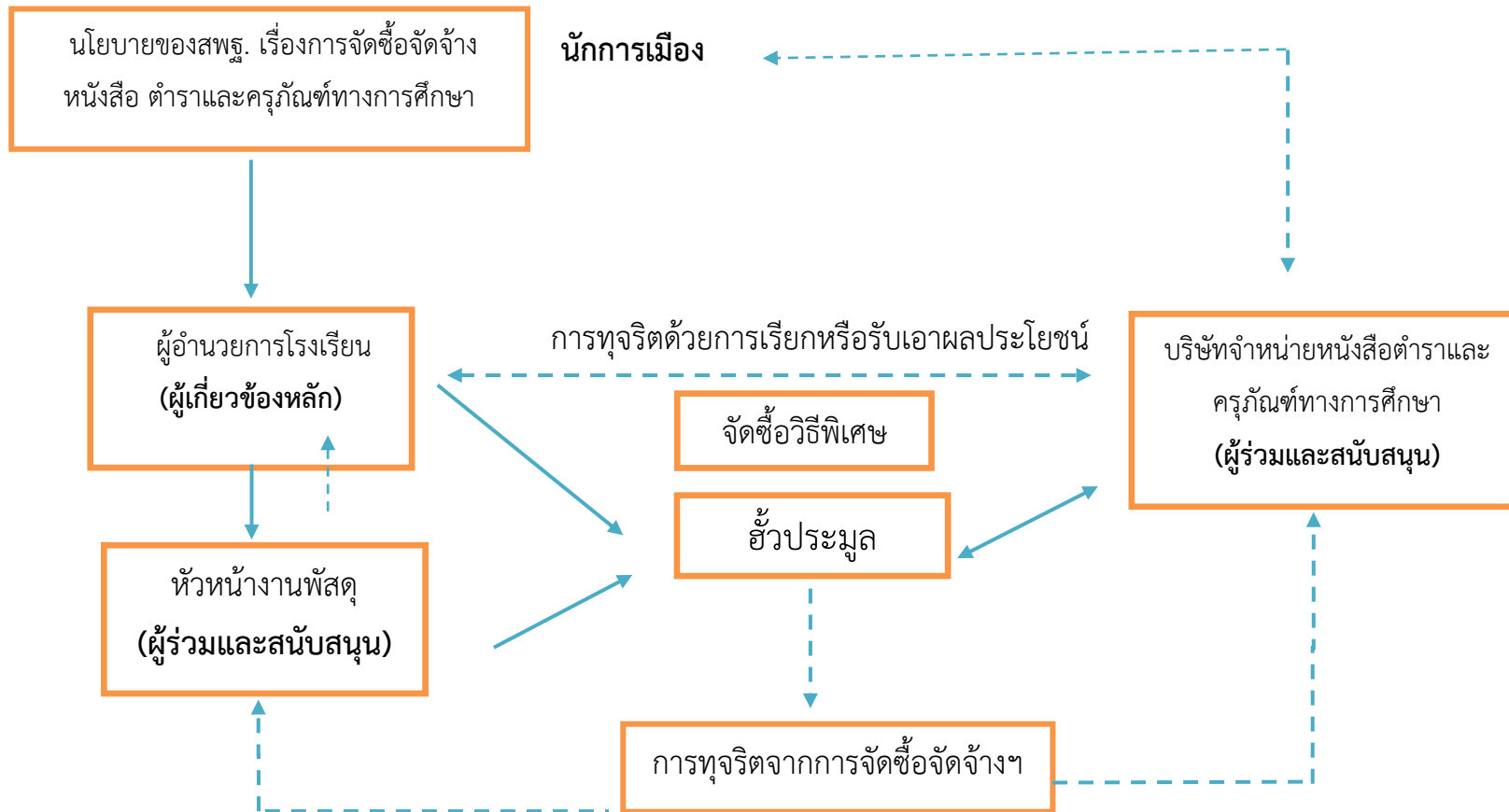
ในเรื่องการทุจริตฯ ด้วยวิธีการซื้อใบเสร็จที่เป็นข้อเท็จจริงนี้ ยังเห็นได้ชัดเจนมากขึ้น จากการให้ความเห็นของ นายสมลักษณ์ (นามสมมติ) อดีต อ.ก.ค.ศ. จังหวัดขอนแก่นหนึ่ง ซึ่งได้ให้ข้อมูลในที่ประชุมการสัมมนา “เพื่อแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์โครงการวิจัยฯ” (2 ธันวาคม 2560) ว่า

“เมื่อเวลาที่มีสำนักงานตรวจการแผ่นดิน (สตง.) มาตรวจสอบบัญชีในสถานศึกษา ผู้อำนวยการโรงเรียนก็จะมาปรึกษาหารือกับรองผู้อำนวยการ ผู้ช่วย หรือลูกน้องคนสนิทว่าจะทำอย่างไร เพราะงบประมาณในโรงเรียนถูกนำไปใช้หมดแล้ว และไม่มีเอกสารการเงินมาเป็นหลักฐานยืนยัน แต่ในที่สุดจะได้ข้อสรุปว่า วิธีการทุจริตคอร์รัปชันคือ การไปซื้อใบเสร็จกับ ทางร้านค้า โดยให้เขียนรายการจัดซื้อวัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษาที่สิ้นเปลืองตามราคาที่ต้องการ เมื่อสำนักงานตรวจการแผ่นดิน (สตง.) มาตรวจสอบ พบว่ามีเอกสาร

หลักฐานทางการเงินพร้อมถูกต้องทุกประการ ทำให้การตรวจสอบการ
ใช้จ่ายเงินผ่านไปได้สบาย”

จากข้อมูลทั้งหมดนี้ เป็นการยืนยันให้เห็นว่า รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชัน
ด้วยการซื้อใบเสร็จ หรือใบเสร็จแลกกับเงินสด โดยให้มีการเขียนรายการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ และ
ครุภัณฑ์ทางการศึกษาประเภทสิ้นเปลืองตามราคาที่ต้องการ โดยที่ไม่ได้รับรายการวัสดุ อุปกรณ์ และ
ครุภัณฑ์ทางการศึกษาอยู่เลยนั้น มีการนิยมนิยมนกระทำกันอย่างแพร่หลายในสถานศึกษาต่าง ๆ ที่มี
ผู้บริหารสถานศึกษาบางรายซึ่งมีพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบ ดังแสดงในแผนภาพ 4.2

แผนภาพที่ 4.2 : เครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันในเขตพื้นที่การศึกษามัธยม: กรณีทุจริตคอร์รัปชันการจัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตำรา และครุภัณฑ์ทางการศึกษา



คำอธิบาย

- การพิจารณาตามขั้นตอนปกติ
- ←- - - การทุจริตด้วยการวิ่งเต้นด้วยวิธีการต่างๆจากการจัดซื้อจัดจ้าง

4.1.2 การทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคล

เช่นเดียวกับการศึกษารูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันที่ผ่านมา คณะผู้วิจัยได้เริ่มต้นการศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคล ด้วยการศึกษาคำพิพากษา และศึกษาข้อมูลจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ และลงท้ายด้วยการเก็บข้อมูลจากภาคสนาม มาช่วยเสริมในการวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

1 ข้อมูลจากคำพิพากษา

จากการศึกษาพบว่า มีข้อมูลจากคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคล ของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25 และ 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม) ซึ่งเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดจำนวนสองคดี และคำพิพากษาในเขตพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงทางภาคอีสานอยู่หนึ่งคดี ซึ่งยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล เป็นกรณีการทุจริตจากเรื่องการโอนย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาทั้งหมด ในช่วงขอบเขตระยะเวลาข้อมูล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 - 2560 ดังจะได้นำเสนอให้เห็น (ในหัวข้อการทุจริตจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา) ต่อไป

2 กรณีการขู่ความผิดและข้อร้องเรียนจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ (ป.ป.ช. ป.ป.ท. สตง.)

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาที่ขู่ความผิด ของสำนักงาน ป.ป.ช. กรณีการทุจริตประพตมิชอบของบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาข้อมูลตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 - 2560 พบว่าการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบการบริหารงานบุคคล ไม่มีเรื่องกล่าวหาที่ขู่ความผิดการทุจริตตามรูปแบบดังกล่าวแต่อย่างใด มีเพียงเฉพาะข้อมูลเรื่องการกล่าวหาร้องเรียนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ในเรื่องเกี่ยวกับการย้ายข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาให้ดำรงตำแหน่งใหม่โดยมิชอบ เหตุเกิดในโรงเรียนแห่งหนึ่ง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขตที่ 24 (กาฬสินธุ์) และ การกล่าวหา/ร้องเรียน เรื่องการเรียกรับเงินในการโอนย้ายครู 35 คน รายละเอียด 2 - 3 แสนบาท โดยไม่ตรงกับสาขาที่ขาดแคลน เหตุเกิดในโรงเรียนแห่งหนึ่งสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขตที่ 25 (ขอนแก่น) แต่ทั้งสองกรณีนี้ก็ไม่มีรายละเอียดข้อเท็จจริงของเครือข่ายการเป็นกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา ตามความหมายของการวิจัยนี้แต่อย่างใด

3 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่มย่อยในภาคสนาม

เมื่อข้อมูลจากคำพิพากษาและการชี้มูลความผิดรวมถึงข้อร้องเรียนจากหน่วยงาน ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตที่พบมีเพียงเล็กน้อย และยังไม่สามารถตอบคำถามตามวัตถุประสงค์การวิจัยดังกล่าวได้ คณะผู้วิจัยจึงอาศัยการศึกษาข้อมูลเชิงลึกจากภาคสนามและการประชุมกลุ่มย่อยเป็นข้อมูลเสริม เพื่อสรุปและวิเคราะห์เกี่ยวกับรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคล ผลการศึกษาพบว่า มีรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันประเภทต่าง ๆ ดังนี้

ก. การทุจริตคอร์รัปชันจากระบบการสรรหาและคัดเลือก อ.ก.ค.ศ.

เขตพื้นที่การศึกษา

ระบบและโครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ในเรื่องนี้ แม้ว่าจะมีการยกเลิกคณะกรรมการชุดนี้ไปแล้วโดยคำสั่งของ คสช. แต่ก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่เกิดขึ้นและมีการกล่าวถึงกันอย่างมาก โดยเฉพาะในแง่พฤติการณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา และยังมีอิทธิพลต่อระบบการบริหารงานบุคคลของบุคลากรทางการศึกษาในยุคปัจจุบัน เนื่องจากอดีต อ.ก.ค.ศ. บางรายได้รับการแต่งตั้งเข้ามาให้ดำรงตำแหน่งในโครงสร้างใหม่คือ “คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด” (กศจ.) จากการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกนายประสิทธิ์ (นามสมมติ) อดีตข้าราชการคนหนึ่ง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์ (18 พฤศจิกายน 2560) ให้ข้อมูลเปรียบเทียบไว้อย่างน่าสนใจว่า

“.....การทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาเปรียบเสมือนภูเขาน้ำแข็ง เราเห็นเฉพาะส่วนที่โผล่ขึ้นมาเหนือน้ำเท่านั้น ซึ่งเป็นส่วนน้อย แต่ส่วนข้างล่างใต้ผิวน้ำมีอยู่เป็นส่วนมากซึ่งมองไม่เห็น และไม่มีคนกล้าพอที่จะพูดถึง.....”

อันแสดงให้เห็นว่า ข้อเท็จจริงเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษามีอยู่จริง เพียงแต่ไม่ปรากฏออกมาให้เห็นในทางสาธารณะเท่านั้น โดยในส่วนของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ตามมาตรา 23 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. ดังนี้ เช่น

1. พิจารณากำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่ รวมทั้งการกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่งและเกลี่ยอัตรากำลังให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารงานบุคคล ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด
2. พิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

3. ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

4. พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในพระบัญญัตินี้

5. กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

6. พิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องการบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของผู้บริหารของหน่วยงานการศึกษา

เมื่อตำแหน่ง อ.ก.ค.ศ. มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างมากมายถึงเพียงนี้ จึงเป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตจากระบบการสรรหาคัดเลือก อ.ก.ค.ศ. ในเขตพื้นที่การศึกษา และอ.ก.ค.ศ. บางรายเมื่อได้อำนาจจากตำแหน่งแล้ว ก็จะใช้อำนาจแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายด้วยวิธีการต่าง ๆ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก นายสมเพชร (นามสมมติ) อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง ในจังหวัดขอนแก่น และจากการประชุมกลุ่มย่อยกับอดีตคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 5 คน (19 ตุลาคม 2560) พบว่า

“การเลือกตั้งกรรมการผู้แทนจากครู เพื่อเข้าไปเป็นอนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ. นั้น มักจะมีการซื้อเสียงหรือการจัดเลี้ยง รวมทั้งให้อามิสสินจ้างรางวัล เหมือนการเลือกตั้งนักการเมืองทั่วไปในระดับต่าง ๆ เพื่อให้ตนได้รับเลือกเข้าไปเป็นอนุกรรมการ เมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นอนุกรรมการแล้วก็แสวงหาผลประโยชน์ หรือร่วมกันแสวงหาผลประโยชน์จากการเรียกรับสินบน หรือเงินจากข้าราชการครูที่ต้องการได้รับการเลื่อน 2 ชั้น หรือการเลื่อนตำแหน่งในระดับสูงขึ้นในสายบริหาร หรือการโอนย้าย เป็นต้น”

ข้อมูลเช่นนี้ได้ถูกยืนยันอีกครั้ง ดังเห็นได้จากการให้สัมภาษณ์ของ นายพงศ์ (นามสมมติ) อดีต อ.ก.ค.ศ. รายหนึ่ง ของจังหวัดมหาสารคาม ได้ให้ข้อมูลที่ชัดเจนว่า

“คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เป็นกลไกที่เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชัน และมีการทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างเป็นขบวนการ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคล เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การกำหนดตำแหน่ง การโอนย้าย และการดูแลงานวินัยของข้าราชการ

ครูและบุคลากรทางการศึกษา ฯลฯ อันเนื่องมาจากการเข้าสู่ตำแหน่ง อ.ก.ค.ศ. นั้น ใช้วิธีการเลือกตั้ง โดยผู้สมัครตำแหน่ง อ.ก.ค.ศ.บางราย จะให้อามิสสินจ้างรางวัลกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง อันได้แก่ บุคลากรครู ซึ่งรูปแบบการสรรหาคัดเลือกมีลักษณะเดียวกันกับการเลือกตั้งของ นักการเมือง ทั้งนี้ผู้สมัครบางคนกล้าเสี่ยงลงทุนโดยใช้งบประมาณ เป็นจำนวนมาก เพราะมุ่งหวังผลประโยชน์ที่จะได้รับจากตำแหน่ง และเพื่อให้ตนได้รับเลือกเข้าสู่ชุด อ.ก.ค.ศ. ทั้งในตำแหน่งประธาน และตำแหน่งอนุกรรมการ”

จากข้อมูลนี้ สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากระบบการสรรหาคัดเลือก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการ อ.ก.ค.ศ. ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1) ประธาน (อ.ก.ค.ศ.) ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และมักเป็นตัวแทนหรือหัวหน้าคณะของนักการเมือง และส่วนใหญ่มักเป็นนักธุรกิจที่มีชื่อเสียงในเขตจังหวัดนั้น ๆ

2) ผู้แทน ก.ค.ศ.

3) ผู้แทนครูสภา

4) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม (ผอ.สพม.)

5) อนุกรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งก็มักเป็นผู้ที่นักการเมืองเสนอมา

6) ผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

จนในที่สุดนำมาสู่การยุบเลิก อ.ก.ค.ศ. แล้วมีการเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น

“คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.)” แต่โดยข้อเท็จจริงก็ยังคงเป็นคนกลุ่มเดิมที่มีอิทธิพลในวงการศึกษา และได้รับการคัดเลือกเข้ามาบริหาร การสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก นายเรืองฤทธิ์ (นามสมมติ) อดีตศึกษานิเทศก์คนหนึ่ง จังหวัดกาฬสินธุ์ ยังพบอีกว่า

“ตำแหน่งประธาน (อ.ก.ค.ศ.) ส่วนใหญ่ มักเป็นข้าราชการครูที่มีชื่อเสียง หรือไม่ก็เป็นนักธุรกิจที่มีชื่อเสียงระดับจังหวัด ซึ่งต้องเป็นที่รู้จักสนิทสนมและเคยได้รับการอุปถัมภ์จากบรรดานักการเมืองในระดับท้องถิ่นมาก่อน และการเป็นเครือข่ายของนักการเมืองจะเกิดความร่วมมือในการทุจริตได้ง่ายยิ่งขึ้น อีกทั้งนักการเมืองมักจะใช้อิทธิพลเข้าไปแทรกแซงเพื่อหาผลประโยชน์จากข้าราชการประจำเสมอ และเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นประธานและอนุกรรมการฯ แล้วจึงร่วมกันแสวงหาผลประโยชน์จากระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เช่น การเลื่อนขั้นเลื่อน

*ตำแหน่ง การโอนย้ายข้าราชการทั้งในระดับสายบริหารและสายผู้สอน
การลงโทษวินัยของบุคลากรทางการศึกษา เป็นต้น”*

จากข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นถึงพฤติกรรมที่ไม่สุจริตของ อ.ก.ค.ศ. บางราย ในการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งที่มีขอบ ซึ่งหากมีการใช้อิทธิพลในการโยกย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา หรือบุคลากรทางการศึกษา ก็จะเข้าข่ายพฤติการณ์ของผู้อิทธิพลตามความหมายของการวิจัยนี้ ขณะที่ อ.ก.ค.ศ. บางราย ก็ตกอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์และอิทธิพลของนักการเมือง ดังนั้น เพื่อจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษาดังกล่าว ในหนังสือราชกิจจานุเบกษาจึงได้มีประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2559 เรื่อง การบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ทั้งนี้คำสั่ง คสช.ที่ 10/2559 เป็นคำสั่งที่อ้างว่า ปรากฏตามข้อเท็จจริงถึงสภาพปัญหาในการจัดการศึกษาในส่วนภูมิภาคของประเทศว่า เกิดจากปัญหาการสั่งการ และการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่เป็นเอกภาพเป็นปัญหาสำคัญ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูประบบการศึกษาให้สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ จึงให้สั่งยุบ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาทุกเขต ทั้งประถมและมัธยมทั่วประเทศ และยุบคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขต เพื่อเตรียมตั้งศึกษาธิการจังหวัดมาบริหาร พร้อมกับมีการจัดตั้งศึกษาธิการภาคอีก 13 แห่ง เพื่อมาคอยกำกับดูแล โดยให้ขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่เหตุผลหลักที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังของการยุบ อ.ก.ค.ศ. และคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่า คือต้นเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษานั่นเอง

ภายหลังเมื่อมีการยุบ อ.ก.ค.ศ. และคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา จึงได้มีคำสั่งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ที่ 161/2560 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการศึกษาธิการจังหวัด เพื่อให้การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาคเป็นไปด้วยความเรียบร้อย อาศัยอำนาจตามความในข้อ 7 และข้อ 23 ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน 2560 ประกอบกับมติคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน 2560 ในการประชุมครั้งที่ 4 พฤษภาคม 2560 จึงแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดในระดับภูมิภาคทั่วประเทศ โดยมีตำแหน่งดังต่อไปนี้

- | | |
|---|--------------------------|
| (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด | |
| หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย | เป็นประธานกรรมการ |
| (2) ศึกษาธิการภาค 12 | เป็นรองประธานกรรมการ |
| (3) ผู้อำนวยการกศน. จังหวัด | เป็นกรรมการ |
| (4) ผู้แทนสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบ
และการศึกษาตามอัธยาศัย | เป็นกรรมการ |
| (5) ประธานกรรมการอาชีวศึกษา | เป็นกรรมการ |
| (6) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน | เป็นกรรมการ |
| (7) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู
และบุคลากรทางการศึกษา | เป็นกรรมการ |
| (8) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา | เป็นกรรมการ |
| (9) ผู้แทนองค์กรภาคเอกชน | เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ |
| (10) ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ | เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ |
| (11) ผู้แทนภาคประชาชน | เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ |
| (12) - (14) (แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย
ด้านบริหารงานบุคคล หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง) | เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ |
| (15) - (18) แต่งตั้งจากข้าราชการในสำนักงาน
ศึกษาธิการจังหวัด | เป็นกรรมการและเลขานุการ |

โดยมีการกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด มีดังต่อไปนี้

เช่น

(1) กำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางการจัดการศึกษา และการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท ประสานและส่งเสริมการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในจังหวัด

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาการศึกษาของจังหวัด

(3) พิจารณาและให้ความเห็นชอบกรอบการประเมินผลการปฏิบัติงาน และตัวชี้วัดในการดำเนินงานในลักษณะตัวชี้วัดร่วมของส่วนราชการหรือหน่วยงาน และสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด (ที่มา : <http://www.krusmart.com/kor-sor-jor-province-education-committee/>)

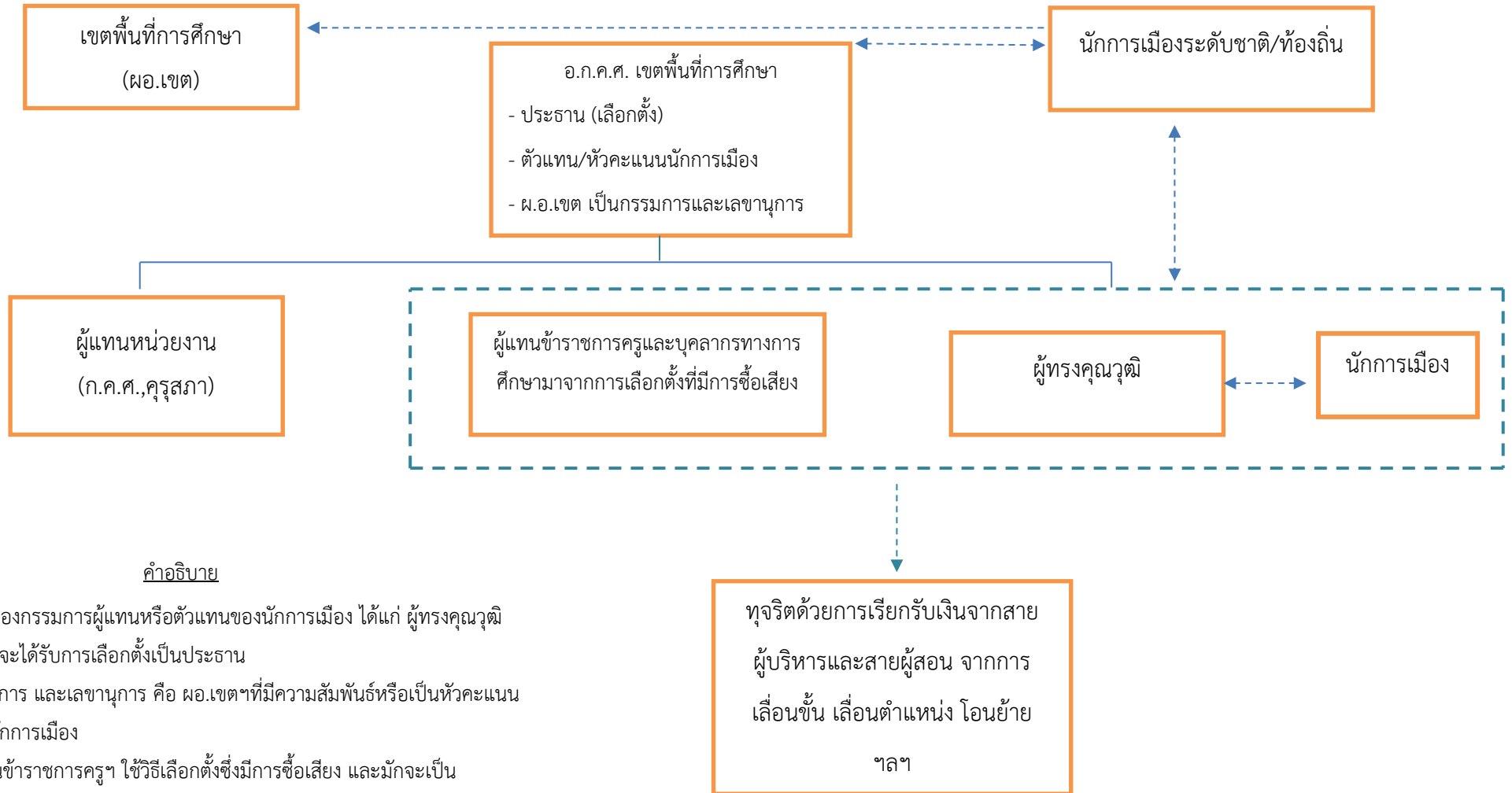
ถ้าพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ตามระเบียบที่กำหนดไว้ ดูเหมือนว่าน่าจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ แต่จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงสร้างหน้าที่ของ กศจ. ที่มาแทนตำแหน่ง อ.ก.ค.ศ. เดิมนั้น โดยเฉพาะจากการศึกษาในพื้นที่เขตเป้าหมายพบว่า มีกลุ่มบุคคลที่อยู่ในตำแหน่ง อ.ก.ค.ศ. เดิม ซึ่งเป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองบางราย เข้ามาเป็นคณะกรรมการใน กศจ. ชุดใหม่ อีกด้วย และตำแหน่งผู้ที่มีอำนาจสูงสุด เช่น ตำแหน่งประธานกรรมการ และตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการให้อำนาจข้าราชการระดับสูงในจังหวัด อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดมาดำรงตำแหน่งนี้ อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธาน กศจ. เป็นผู้มีสิทธิ์เสนอรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคนอื่นอีกด้วย ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนในฐานะประธานฯ อาจไม่มีข้อมูลและไม่มีประสบการณ์ด้านบริหาร การศึกษาที่มากพอ ทำให้ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคนกลุ่มเดิม ที่มีอำนาจผูกขาดด้านการศึกษาในแต่ละจังหวัด และคนกลุ่มนี้ก็มักมีข่าวพัวพันเกี่ยวกับเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน ด้านการบริหารงานบุคคล ในแต่ละจังหวัดในแวดวงศึกษามาอย่างยาวนาน

จากโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และตำแหน่งในลักษณะการผูกขาดอำนาจ อีกทั้งยังมีกลุ่มคนในตำแหน่ง อ.ก.ค.ศ. เดิมที่เคยมีพฤติกรรมทุจริตและประพฤติมิชอบมาบริหารงานในภาคการศึกษา จุดนี้อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความร่วมมือเป็นลักษณะของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งอาจนำไปสู่การเกิดทุจริตคอร์รัปชันของภาคการศึกษาได้ โดยความร่วมมือนี้อาจเกิดจากข้าราชการระดับสูงในระดับกระทรวงศึกษาธิการ ข้าราชการระดับสูงฝ่ายปกครอง ในราชการส่วนภูมิภาค และข้าราชการหรือบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษานั้น ๆ ทั้งในระดับผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษาบางราย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากการกระทำนั้นมีการใช้อิทธิพลในการโยกย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา หรือใช้อิทธิพลเกี่ยวข้องกับการเลื่อนวิทยฐานะของบุคลากรทางการศึกษาโดยทุจริต ก็จะเข้าข่ายการมีพฤติกรรมเป็นผู้มีอิทธิพลตามความหมายของการศึกษานี้

โดยสรุป จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏแสดงให้เห็นว่า ถึงแม้จะมีการยุบตำแหน่ง อ.ก.ค.ศ. เดิม ที่มีพฤติกรรมของการทุจริตคอร์รัปชันจากการใช้อำนาจหน้าที่ ในการบริหารงานบุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษาแล้วนั้น แต่ภายหลังพบข้อเท็จจริงว่า การเปลี่ยนโครงสร้างตำแหน่งใหม่มาเป็นคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) แต่ก็ยังคงมีกลุ่ม อ.ก.ค.ศ. ผู้มีอำนาจและอิทธิพลกลุ่มเดิมเข้ามาดำรงตำแหน่ง และตราบไต่ที่ยังไม่มีการกระจายอำนาจและมีกรรมการที่เป็นผู้แทนภาคประชาสังคมอย่างแท้จริง เพื่อเข้ามาตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหารงานของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ได้แล้วนั้น ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาอย่างแท้จริงได้ ข้ำร้ายลักษณะการรวมศูนย์อำนาจที่ให้อำนาจระดับสูงในระดับภูมิภาค

มาดำรงตำแหน่งที่สำคัญ กลับเอื้อประโยชน์ให้เกิดความร่วมมือเป็นลักษณะของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งอาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาได้ง่าย ดังแสดงในแผนภาพที่ 4.3 ดังนี้

แผนภาพที่ 4.3: เครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันในเขตพื้นที่การศึกษาจากระบบบริหารงานบุคคล :กรณีการทุจริตจากระบบสรรหา/คัดเลือก อ.ก.ค.ศ.



คำอธิบาย

1. ที่มาของกรรมการผู้แทนหรือตัวแทนของนักรการเมือง ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมักจะได้รับการเลือกตั้งเป็นประธาน
2. กรรมการ และเลขานุการ คือ ผ.เขตฯที่มีความสัมพันธ์หรือเป็นหัวหน้าคณะของนักรการเมือง
3. ผู้แทนข้าราชการครูฯ ใช้วิธีเลือกตั้งซึ่งมีการซื้อเสียง และมักจะเป็นหัวหน้าคณะของนักรการเมือง
4. อ.ก.ค.ศ.มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลทั้งระบบ จึงร่วมกันทุจริตจากระบบบริหารทรัพยากรบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ

คำอธิบาย

- > การพิจารณาตามขั้นตอนปกติ
- > การทุจริตด้วยการวิ่งเต้น การเสนอ หรือการเรียก รับสินบน เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ตามที่ต้องการ

ข. การทุจริตคอร์รัปชันจากกระบวนการสรรหาและสอบบรรจุ แต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

คณะผู้วิจัย ได้ศึกษาข้อเท็จจริงเริ่มต้นจากคำพิพากษาของศาล ไม่พบว่า มีคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจากกระบวนการสรรหา และสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 - 2560 ขณะเดียวกันก็ไม่พบข้อเท็จจริงเรื่องกล่าวหาที่ชี้มูลความผิด กรณีการทุจริตจากกระบวนการสรรหาและสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูในสังกัดดังกล่าว จากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในพื้นที่เป้าหมาย

เมื่อไม่พบข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจากกระบวนการสรรหาและสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่เป้าหมาย คณะผู้วิจัยจึงได้ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจากแหล่งอื่น อันได้แก่ สำนักข่าวต่าง ๆ และได้พบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระดับประถม ในพื้นที่เป้าหมาย และจังหวัดในภาคอีสาน จึงได้นำมาวิเคราะห์เทียบเคียงดังที่ปรากฏต่อไปนี้

เมื่อ ปี พ.ศ. 2556 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ประกาศรายชื่อผู้ผ่านการสอบคัดเลือกบุคคล เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาดำแหน่งครูผู้ช่วย พบว่ามีรายชื่อของ "พนักงานราชการ" รายหนึ่งในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมแห่งหนึ่ง ที่ผ่านการสอบบรรจุเข้ารับราชการครูในคราวเดียวกันถึง 2 จังหวัด โดยมีรายชื่อผ่านการสอบคัดเลือกในลำดับที่ 15 กลุ่มวิชาเอกทั่วไป ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมจังหวัดแห่งหนึ่ง และผ่านการสอบคัดเลือก ในลำดับที่ 1 กลุ่มวิชาเอกภาษาไทยที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมอีกจังหวัดแห่งหนึ่งด้วย

ซึ่งทาง สพฐ. ระบุว่า เป็นไปได้ยากที่ผู้เข้าสอบจะสามารถสอบผ่านการคัดเลือกทั้ง 2 แห่ง ได้ในการสอบครั้งเดียวกัน เนื่องจากการสอบคัดเลือกนั้น ได้จัดสอบพร้อมกันทั่วประเทศ และไม่น่าเป็นไปได้ที่ผู้เข้าสอบจะเดินทางไปสอบยังสถานที่สองแห่งได้ในเวลาเดียวกัน เพราะอยู่คนละจังหวัดกัน เบื้องต้นมีการตั้งสมมุติฐานว่าเป็น ชื่อ - สกุล ซ้ำกัน แต่เมื่อตรวจสอบจึงพบว่า เป็นบุคคลเดียวกัน และมีการทุจริตจากการสอบบรรจุข้าราชการครูเกิดขึ้น หน่วยงานผู้รับผิดชอบ จึงได้สั่งการให้ชะลอการบรรจุข้าราชการครูของผู้ถูกกล่าวหาเรื่องนี้เอาไว้ โดยเรียกบรรจุเฉพาะผู้ที่สอบได้ในอันดับถัดไป มีรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนฯ พบว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่เข้าสอบในสำนักงานเขตพื้นที่การประถมศึกษา (สพป.) รายนั้น เป็นบุคคลที่มีชื่อ - นามสกุลจริง ตามเลขบัตรประจำตัวประชาชน แต่ในส่วนผู้เข้าสอบในเขตสำนักงานการประถมศึกษา

อีกแห่งหนึ่งเป็น “ตัวแทน” แต่กลับมีหลักฐานบัตรประจำตัวผู้เข้าสอบของพนักงานราชการคนดังกล่าว (<https://www.isranews.org/isranews-scoop/19439>)

คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ของจังหวัดที่เกิดการทุจริต มีมติให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) จังหวัดนั้น เข้าแจ้งความดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาคนดังกล่าว และให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนต่อไป เพราะรูปการณ์ที่เกิดขึ้น *เข้าข่ายการทุจริตมากกว่าจะเป็นความผิดพลาดได้* จากพฤติการณ์เบื้องต้นของผู้เข้าสอบคัดเลือกที่มีการทุจริตในรายนี้ ยังพบว่า มีการทุจริตเกิดขึ้นอีกในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ในภาคอีสาน ดังปรากฏข้อพิรุธจากผลคะแนนการสอบของผู้ที่ทำคะแนนสอบได้สูงผิดปกติ **จำนวนกว่า 486 ราย** จากผู้ที่สอบผ่านการคัดเลือกทั้งสิ้น จำนวน 9,242 ราย และ *สามารถบรรจุเข้ารับราชการครูได้จำนวน 2,161 ราย* กรรมการการศึกษา สมาพันธ์ครู เชื่อว่า มีการทุจริตสอบครูผู้ช่วยและน่าจะมีการเชื่อมโยงกันหลายระดับ โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) แห่งหนึ่งน่าจะรู้เห็นด้วย และในการสอบบรรจุครูผู้ช่วยครั้งที่ผ่านมาก็เคยเกิดปัญหาเช่นนี้ จนกระทรวงศึกษาธิการสั่งให้ยกเลิกการสอบบรรจุครูผู้ช่วยมาแล้ว (<https://www.isranews.org/isranews-scoop/19439>)

ผลการสืบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) กรณีทุจริตการสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครูผู้ช่วย พบพยานหลักฐานของการกระทำผิด เช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบางแห่งมีบุคคลอื่นเข้าสอบแทน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบางจังหวัด ผู้เข้าสอบได้รับเฉลยข้อสอบมาทั้ง 4 วิชา โดยมีการส่งข้อความมาทาง SMS แต่ผู้เข้าสอบไม่ได้นำเข้าไปในห้องสอบ หากแต่ใช้วิธีการท่องจำเข้าไปและในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบางจังหวัด ผู้เข้าสอบได้นำเครื่องมือสื่อสารเพื่อใช้ส่งสัญญาณเฉลยข้อสอบเข้าไปในห้องสอบ และมีการนำเอกสารที่เป็นคำเฉลยข้อสอบเข้าไปในห้องสอบ เป็นต้น กรมสอบสวนคดีพิเศษเชื่อว่า *การทุจริตสอบครูผู้ช่วยในครั้งนี้ มีการกระทำเป็นขบวนการระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และผู้เข้าสอบ และมีการเตรียมการมาตั้งแต่ต้น* โดยมีพยานหลักฐานดังนี้ เช่น มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการ โดยกำหนดให้ส่วนราชการ สพฐ. เป็นผู้ดำเนินการออกข้อสอบ ซึ่งเดิมสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ จะเป็นผู้ดำเนินการออกข้อสอบเอง และจัดสอบเอง ขณะเดียวกันในการจัดทำข้อสอบ ก็มีการจ้างบริษัทเอกชนแห่งหนึ่งเป็นผู้จัดพิมพ์ แล้วมีการจัดส่งข้อสอบโดยการจ้างบริษัทไปรษณีย์ จำกัด ซึ่งเดิมสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ จะมารับข้อสอบเอง พฤติการณ์ของการทุจริตยังมีการสั่งให้บุคคลไปสมัครสอบต่างพื้นที่อื่นอีก ก่อนที่จะมีการสอบเมื่อวันที่ 6 - 12 ธันวาคม 2555 และยังมีการจัดตั้งที่นั่งสอบใหม่เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ที่เข้าสอบ มีการฝึกอบรมการใช้เครื่องมือสื่อสารก่อนมีการสอบ 2 วัน อีกทั้งมีการส่งคำเฉลยข้อสอบมาให้ก่อนวันสอบ 1 วัน เป็นต้น (<https://www.thairath.co.th/content/33730>)

จากข้อเท็จจริงนี้บ่งชี้ให้เห็นถึงว่า เรื่องการทุจริตจากกระบวนการสรรหา และสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีการร่วมมือประสานงานกันอย่างลงตัว มีการวางแผนงานอย่างเป็นขั้นตอน มีการบริหารจัดการโดยองค์กรที่มีการจัดตั้งเป็นอย่างดี และมีการดำเนินงานกันเป็นเครือข่ายกว้างขวาง โดยมีกลุ่มคนที่มีอำนาจในระดับต่าง ๆ ในภาคการศึกษาเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกงหรือฉ้อโกง อันเป็นความผิดในทางอาญาหรือไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรม เพื่อมุ่งวัตถุประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเอง หรือกลุ่มพวกพ้อง ซึ่งผลของการกระทำนั้นทำให้เกิดความเสื่อมเสียหาย ทั้งในระดับองค์กร และระดับประเทศชาติโดยรวม พฤติกรรมและการกระทำเช่นนี้เข้าข่ายเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ตามความหมายของการวิจัยนี้

ขณะที่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ อดีตผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายในคณะกรรมการคุรุสภารายหนึ่ง และข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อยที่ประกอบด้วยอดีตผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 4 คน ในจังหวัดขอนแก่น (12 มกราคม 2561) พบข้อเท็จจริงว่า การทุจริตในประเภทนี้ เริ่มต้นตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลังที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ อันเนื่องมาจากมีระบบการเล่นพรรคเล่นพวกของตัวเอง และเมื่อมีการกำหนดหลักเกณฑ์การสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่เป็นไปตามระเบียบการสรรหาและสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ที่ให้อำนาจแก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม (สพม.) ในการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการสอบบรรจุข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้น ๆ ทำให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ บางรายที่มีพฤติการณ์ทุจริต อาศัยอำนาจหน้าที่โดยมิชอบจากตำแหน่ง ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการสอบที่เป็นพรรคพวก หรือผู้ได้บังคับบัญชาที่อยู่ในเครือข่ายของตน ซึ่งประกอบไปด้วยคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เช่น กรรมการฝ่ายอำนวยการสอบ กรรมการฝ่ายออกข้อสอบ กรรมการฝ่ายจัดคุมสอบ และกรรมการฝ่ายตรวจข้อสอบ เป็นต้น ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการแต่ละชุดคือ *เครือข่ายที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันของผู้มีอำนาจและผู้บริหาร และนับว่าเป็นกระบวนการทุจริตที่แยบยลเป็นอย่างมาก* ส่วนในเรื่องการจ่ายเงิน จะมีการจ่ายให้กับผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และอนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ. บางราย (ในอดีต) โดยมีอัตราการจ่ายค่าสินบนนับตั้งแต่ 5 หมื่นบาท ถึง 2 แสนบาท ต่อราย สำหรับวิธีการทุจริตในการสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีดังต่อไปนี้

วิธีการแรก ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ บางราย จะประสานงานให้คณะกรรมการฝ่ายดำเนินการสอบ ที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาหรือพรรคพวกของตน ระบุชื่อหนังสือ ตำรา หรือเอกสารที่ใช้ประกอบการออกข้อสอบ รวมถึงประเด็นข้อสอบต่าง ๆ มาให้ ผู้เข้าสอบบรรจุที่ทุจริตได้รับทราบ

วิธีการที่สอง การนำกระดาษคำตอบที่มีการซื้อเฉลยคำตอบแล้วบางส่วน ไปให้ผู้เข้าสอบบรรจุฯ เพื่อให้ผู้เข้าสอบบรรจุฯ สามารถตอบข้อสอบผ่านตามเกณฑ์ได้

แต่ทั้งสองวิธีนี้ ก็ยังไม่มีหลักประกันว่าผู้เข้าสอบบรรจุฯ สามารถทำข้อสอบได้ 100 เปอร์เซ็นต์ จึงมีการนำกลวิธีเพื่อทำให้ผู้เข้าสอบบรรจุฯ สามารถทำข้อสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิมอีก คือ

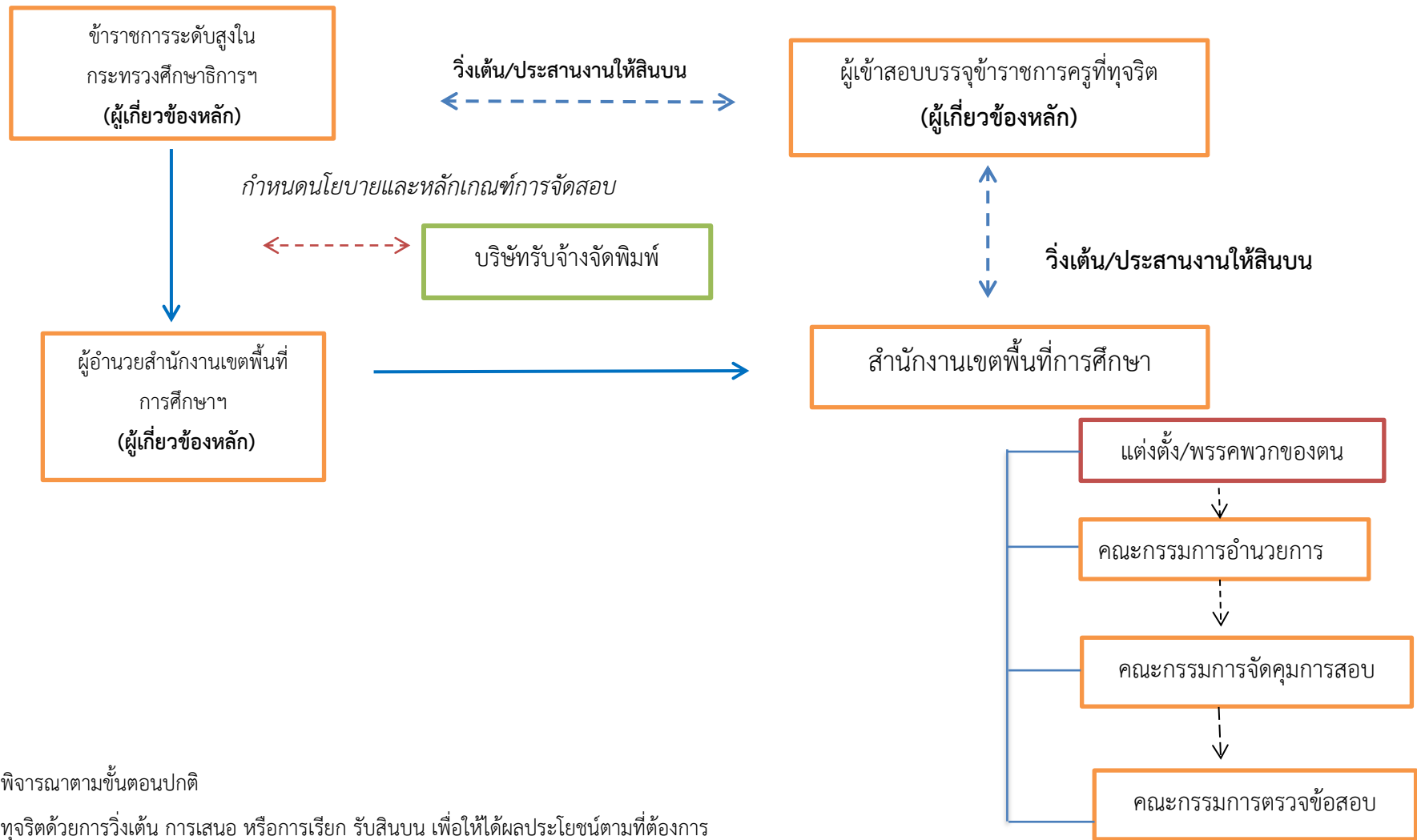
วิธีการที่สาม การให้คณะกรรมการตรวจข้อสอบทำการเปลี่ยนกระดาษคำตอบในระหว่างตรวจข้อสอบที่มีการเตรียมชื่อ - นามสกุล ของผู้เข้าสอบไว้เรียบร้อยแล้ว ทำให้ผู้เข้าสอบบรรจุฯ สามารถสอบผ่านเกณฑ์ได้อย่างง่ายดาย กรณีนี้เคยมีการจับทุจริตได้ ในพื้นที่บางจังหวัดที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการศึกษานี้ จนกระทั่งมีข่าวคราวโด่งดังเมื่อหลายปีที่ผ่านมา

โดยสรุป ข้อมูลและข้อเท็จจริงจากสำนักข่าวต่าง ๆ และข้อมูลจากการศึกษาในภาคสนาม สะท้อนให้เห็นได้ถึงพฤติการณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันจากกระบวนการสรรหาและสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กล่าวคือ การทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบนี้ มีพฤติการณ์ของการทุจริตที่เกิดขึ้นจากกระบวนการวางแผน การประสานงาน และจัดระบบภายในองค์กรเป็นอย่างดี โดยมีเครือข่ายกลุ่มผู้มีอิทธิพลในภาคการศึกษา อันประกอบไปด้วยข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการบางราย ที่มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์การสอบบรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการครูฯ แล้วประสานความร่วมมือลงสู่ข้าราชการในระดับผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ บางราย ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการในเขตพื้นที่การศึกษาฯ เพื่อทำการจัดสอบ โดยการใช้อำนาจในทางมิชอบด้วยกฎหมายจากตำแหน่งหน้าที่ ในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ อันเป็นความผิดในทางอาญาหรือไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรม

อีกทั้งได้ฝสานความร่วมมือกับองค์กรภายนอก อันได้แก่ ภาคธุรกิจ และกลุ่มผู้เข้าสอบที่กระทำการทุจริต เพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้เกิดกับพรรคพวกของตนเอง ด้วยการเรียกรับสินบน ซึ่งมีลักษณะของความร่วมมือเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ตามความหมายของการวิจัยนี้ แม้กรณีที่น่ามาศึกษานี้จะเป็นกรณีที่เกิดขึ้นในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถม แต่พฤติการณ์ของการทุจริตจากกระบวนการสรรหาและสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูในระดับมัธยมศึกษาไม่น่าจะมีความแตกต่างกัน แต่ที่แน่ชัดคือพฤติการณ์ทุจริตทั้งหมดนี้ได้สร้างความเสียหายร้ายแรงต่อภาคการศึกษาอย่างแท้จริง เพราะทำให้ระบบการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูฯ ขาดความโปร่งใส ไร้ประสิทธิภาพ ไม่สามารถคัดกรองบุคลากร

ทางการศึกษาที่ดี และมีความรู้ความสามารถ มาทำหน้าที่ในการอบรมสั่งสอนเยาวชนเพื่อให้กลายเป็นพลเมืองที่ดีและมีคุณภาพของประเทศได้ ดังแสดงในแผนภาพที่ 4.4

แผนภาพที่ 4.4: เครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันจากกระบวนการสรรหาและสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา



ค. การทุจริตคอร์รัปชันจากเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน

ข้าราชการในสังกัด

คณะผู้วิจัยได้เริ่มต้นศึกษาข้อมูลจากคำพิพากษาของศาล ไม่พบว่ามีความผิดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาข้อมูลตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 - 2560 จากนั้นจึงได้ศึกษาเรื่องกล่าวหาที่ข้อมูลความผิดของสำนักงาน ป.ป.ช. กรณีเดียวกันในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25 และ 26 พบว่า ไม่มีเรื่องกล่าวหาที่ข้อมูลความผิด กรณีการทุจริตเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการในสังกัดดังกล่าวเช่นเดียวกัน

แต่พบข้อมูลในเรื่อง การกล่าวหา/ร้องเรียน จากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพื้นที่เป้าหมาย กรณีทุจริตการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการในสังกัดของบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 24, 25 และ 26 (ในช่วงขอบเขตเวลาปี พ.ศ. 2544 - 2560) กล่าวคือ มีข้อมูลในเรื่อง กล่าวหา/ร้องเรียน จากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดขอนแก่น ดังนี้คือ การใช้อำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่ง เพื่อให้หาผลประโยชน์จากการพิจารณาความดีความชอบสองชั้น ให้แก่พรรคพวกโดยมิชอบ ซึ่งข้อมูลที่พบไม่มีรายละเอียดที่ชี้ให้เห็นถึงเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาแต่อย่างใด

แต่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อยของอดีต อ.ก.ค.ศ. จังหวัดขอนแก่น จำนวน 7 คน (17 พฤศจิกายน 2560) พบข้อเท็จจริงว่า โดยทั่วไปตามหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติให้เป็นไปตาม มาตรา 72 และ มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยยึดหลักการปฏิบัติตนที่เหมาะสม ปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ และในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนยังให้ยึดหลักคุณธรรม มีความเที่ยงตรง เปิดเผย โปร่งใสและตรวจสอบได้ พร้อมทั้งให้มีการนำระบบเปิดมาใช้ในการพิจารณา แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์เช่นนั้น

ในส่วนของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 23 (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันคือ ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษานั้น และข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และในมาตรา 24 ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บริหารราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และเป็นผู้บังคับบัญชา

ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
 (3) พิจารณาเสนอความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงาน
 การศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษา และข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
 ทั้งนี้การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี (2 ขั้น) ในอดีตมีการใช้ระบบโควตา โดย อ.ก.ค.ศ.
 จะกำหนดโควตาเป็นสองส่วน ดังนี้

ส่วนแรก คือ โควตาระดับเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียน ซึ่งให้อำนาจ
 กรรมการระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับโรงเรียน ในการเลื่อน 2 ขั้นให้กับข้าราชการครูในเขต
 พื้นที่การศึกษาซึ่งกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาก็จะมีโควตาให้แต่ละโรงเรียนอีกทอดหนึ่ง

ส่วนที่สอง จะเป็นโควตาของส่วนกลาง ซึ่ง อ.ก.ค.ศ. (เดิม) มีอำนาจใน
 การเลื่อน 2 ขั้นให้กับครูคนใดก็ได้ การทุจริตหรือคอร์รัปชันจึงเกิดขึ้นในระดับต่าง ๆ ตามโครงสร้าง
 ดังนี้คือ

(1) **ระดับ อ.ก.ค.ศ.** มีประธาน อ.ก.ค.ศ. บางราย ซึ่งเป็นตัวแทนของ
 นักการเมือง (ดังที่เคยกล่าวในรายละเอียดมาแล้ว ในข้อ ก. เรื่องการทุจริตจากระบบการสรรหาและ
 คัดเลือก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) และมีกรรมการผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากครูที่มีพฤติการณ์ใน
 การทุจริตบางราย ในคนกลุ่มนี้มักจะเป็นผู้เรียกรับเงินในการซื้อ 2 ขั้น (โควตาส่วนกลาง) จากครูที่
 วิ่งเต้น แล้วมีการนำเงินมาแบ่งปันกันตามสัดส่วน ยอดเงินในการจ่ายบางรายอาจสูงถึง 1 แสนบาท
 เป็นต้น และในคนกลุ่มนี้บางรายอาจยังได้รับเงินจากโควตาที่แบ่งไปให้เขตพื้นที่การศึกษาด้วยอีกทางหนึ่ง

(2) **ระดับกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา** จะมีการแบ่งโควตาให้แต่ละโรงเรียน
 และมีการกันไว้เป็นโควตาส่วนกลางอีกส่วนหนึ่ง การทุจริตจะล่อตาม อ.ก.ค.ศ. ซึ่งเงินจากการเรียก
 หรือรับการซื้อสองขั้น จะมีการแบ่งปันกันตามสัดส่วนและส่งให้ อ.ก.ค.ศ. อีกทอดหนึ่ง กรณีเรื่องนี้
 มีข้อเท็จจริงดังเห็นได้จากกรณีในอดีตเลขาธิการ ก.ค.ศ. คนหนึ่ง ได้เคยออกมาเล่าข้อเท็จจริงที่เคย
 เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2552 - 2553 ว่า “มี อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาแห่งหนึ่ง ได้ร่วมกันแบ่งโควตา
 เสนอรายชื่อข้าราชการที่เป็นพวกพ้องของตน ให้ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษ เกินโควตา 15
 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนมาก ทำให้ ก.ค.ศ. ในขณะนั้นได้มีมติถอดถอน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่
 การศึกษานั้นทั้งหมด ตามมาตรา 21 วรรค 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร
 ทางการศึกษา พ.ศ. 2547” ประกอบกับหลักเกณฑ์การพ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ กรณีมีความประพฤติ
 ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ซึ่งส่อไปในทางทุจริต หรือมีเจตนากระทำโดยไม่ถูกต้อง ไม่ยุติธรรม
 ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อกฎหมาย ในส่วนอนุกรรมการ อ.ก.ค.ศ. ที่เป็นข้าราชการบางรายได้ถูก
 ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงอีกด้วย (www.otepc.go.th)

(3) **ระดับโรงเรียน** โดยอำนาจเต็มจะอยู่ที่ประธาน คือผู้อำนวยการโรงเรียน ซึ่งปกติระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือนในสถานศึกษา จะมีโควตาพิจารณาให้ความดีความชอบ 15 เปอร์เซ็นต์ซึ่งเป็นอำนาจของผู้บริหารโรงเรียน (ผอ.) ที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการในโรงเรียน เพื่อเป็นคณะกรรมการกลั่นกรองผลงานตามเกณฑ์ที่จะควรได้ อันเป็นช่องว่างให้เกิดการทุจริต พฤติการณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันในส่วนนี้ที่จะเกิดขึ้นคือ ผู้อำนวยการโรงเรียนบางราย มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ที่เป็นพรรคพวกของตนจนนำไปสู่การเกิดกระบวนการทุจริต ด้วยการวิ่งเต้น ทั้งการเรียกรับ หรือเสนอสินบน เช่น สองชั้นต้อง 20,000 บาท เป็นต้น จนครบเต็มตามโควตา การทุจริตคอร์รัปชันจากเกณฑ์การพิจารณาการเลื่อนขั้นเงินเดือน ส่งผลกระทบทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คือเกิดความท้อแท้ และท้อถอยในการทำงาน ซึ่งในกรณีนี้ เคยมีคดีการฟ้องร้องต่อศาลในจังหวัดหนึ่งของพื้นที่เป้าหมายของการศึกษา และในท้ายที่สุดมีการประนีประนอมยอมความกัน โดยมีการจ่ายเงินจำนวนหลายล้านบาทให้กับโจทก์ผู้ฟ้อง เพื่อให้มีการถอนคดีความจากศาล และศาลได้มีคำสั่งอนุญาตให้มีการถอนคดีออกจากสารบบของศาลอาญาในจังหวัดหนึ่งมาแล้ว

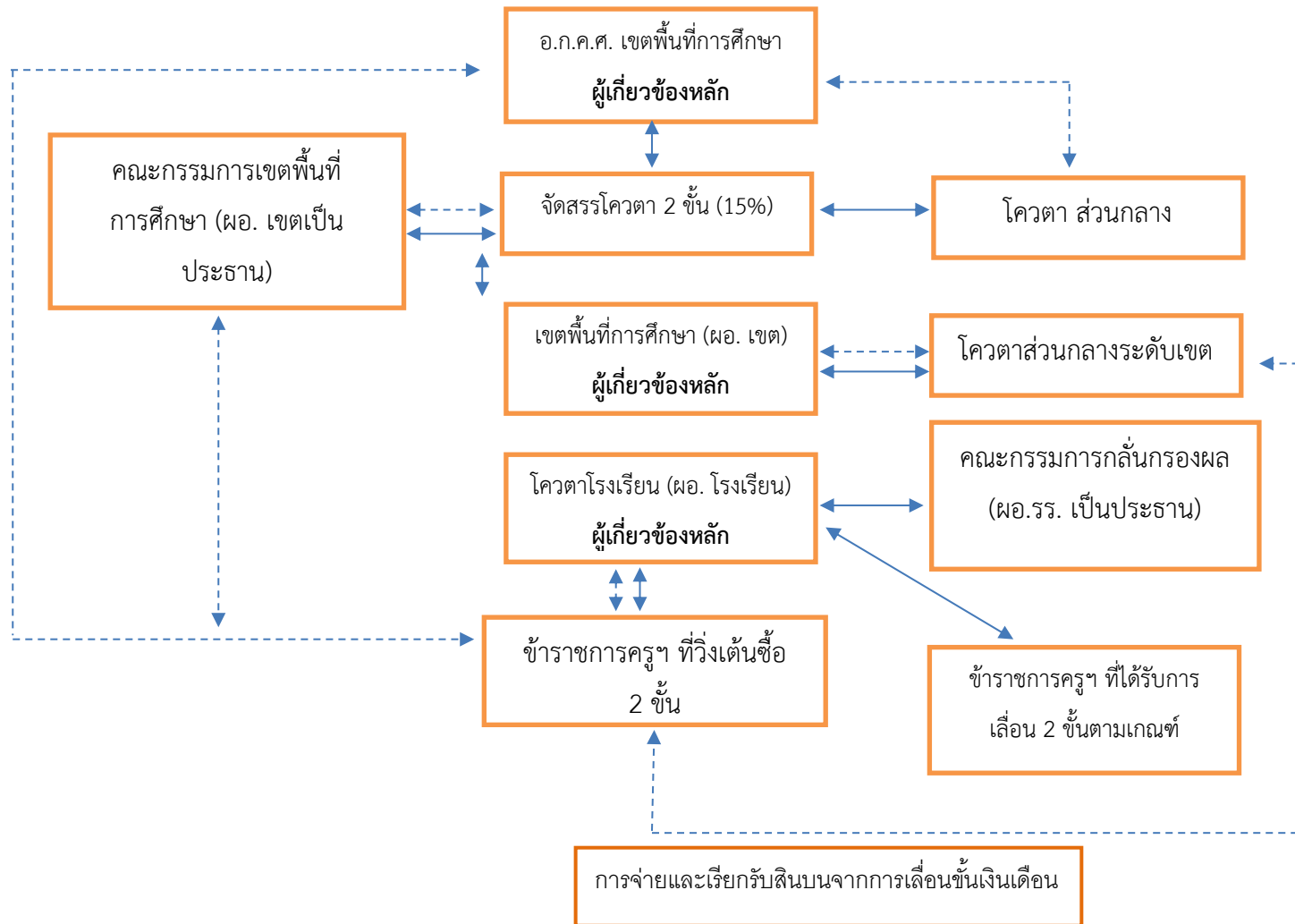
จากการศึกษารูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันของการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียน พบว่ามีผู้เกี่ยวข้องหลักในการร่วมมือทุจริตดังนี้คือ

1. ผู้อำนวยการโรงเรียน
2. คณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณาการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับข้าราชการครูฯ
3. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัชฉยม (สพม.)
4. อนุคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) (ในอดีต)
5. ข้าราชการครูที่ยอมจ่ายสินบนให้กับคณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนฯ

โดยสรุปแล้ว การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ แม้ว่าจะมีผู้เกี่ยวข้องหลักจากหลายฝ่าย และมีลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างเป็นระบบหลายฝ่าย แต่ผู้เกี่ยวข้องหลักส่วนใหญ่ ก็อยู่ในภาคการศึกษา และแม้ว่าในหลายกรณีจะเกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพลในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน อันเป็นการดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ แต่ก็ไม่มีข้อเท็จจริงหรือหลักฐานที่ชี้ให้เห็นถึงการเป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีการดำเนินงานร่วมมือกันอย่างเป็นเครือข่ายกว้างขวางและสลับซับซ้อน ซึ่งประกอบด้วยนักการเมือง นักธุรกิจหรือพ่อค้า และข้าราชการระดับสูง เข้ามาเกี่ยวข้องในการเรียกรับหรือรับสินบน

จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าการทุจริตในรูปแบบนี้ มีลักษณะเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาแต่อย่างใด ดังนั้น ในการพิจารณาการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ควรมีกระบวนการตรวจสอบให้มีความโปร่งใสเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักการ โดยไม่ให้ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจเบ็ดเสร็จในการแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเพียงผู้เดียว แต่ควรมีตำแหน่งเป็นคณะกรรมการร่วมกับคณะกรรมการกลั่นกรองท่านอื่น ๆ ที่ถูกแต่งตั้งมาจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ชุมชนหรือภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกจากสถาบันการศึกษาอื่น เพื่อร่วมกันพิจารณาการเลื่อนขึ้นเงินเดือนๆ ให้เกิดความโปร่งใสและเป็นไปตามหลักเกณฑ์มากขึ้น ดังแสดงในแผนภาพที่ 4.5

แผนภาพที่ 4.5: เครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคล กรณี: ทุจริตเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการในสังกัด



คำอธิบาย

- การพิจารณาตามขั้นตอนปกติ
- ←- - - การทุจริตด้วยการวิ่งเต้น การเสนอ หรือการเรียก รับสินบน เพื่อให้ได้ประโยชน์โดยมิชอบจากการเลื่อนขั้นเงินเดือน

ง. การทุจริตคอร์รัปชันจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหาร

สถานศึกษา

คณะผู้วิจัย ได้ศึกษาข้อเท็จจริง โดยเริ่มต้นจากคำพิพากษาของศาลพบว่า มีคำพิพากษาจากศาลปกครอง กรณีการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาในเขตพื้นที่ทำการศึกษ จำนวน 2 คดี ดังต่อไปนี้

คดีแรกเป็น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีการฟ้องร้องในปี พ.ศ. 2550 ผู้ฟ้องคดี เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้ฟ้อง ผู้ถูกฟ้องที่ 1 ซึ่งเป็น ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ในครั้งที่ได้เสนอชื่อ ผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 คือ อ.ก.ค.ศ. ประจำเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. พิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดี ในการพิจารณาการประชุมเมื่อปี พ.ศ. 2549 มีมติให้ย้ายผู้ฟ้องคดีจากโรงเรียนบ้าน ค. ไปที่โรงเรียนบ้าน ง. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ได้มีหนังสือแจ้งมติ อ.ก.ค.ศ. ประจำเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ให้ผู้ฟ้องคดีทราบผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์เป็นหนังสือต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และ อ.ก.ค.ศ. ประจำเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. เพื่อขอความเป็นธรรมและให้ทบทวนมติ เพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำร้องขอย้ายกรณีใด ๆ การพิจารณาย้ายจึงไม่ชอบด้วยเหตุผล ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ขอให้ระงับการย้าย

กล่าวคือ มูลเหตุของการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาในครั้งนี้ เกิดจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับชุมชน ผู้ปกครองและนักเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนและคณะครูภายในโรงเรียน อันเนื่องมาจากการบริหารงานของผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการสถานศึกษาจึงได้ร้องเรียนกล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่า ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับหน้าที่ราชการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. จึงได้แต่งตั้ง คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ผลการสอบสวนไม่ปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีบริหารงานไม่โปร่งใส สร้างความแตกแยกในชุมชนและคณะครู หลังจากนั้นมีการชุมนุมประท้วงเดินขบวนมาขับไล่ ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. เพื่อให้ย้ายผู้ฟ้องคดี โดยด่วน พร้อมกับยื่นหนังสือ ร้องเรียนกล่าวหาความไม่เหมาะสมของผู้ฟ้องคดีหลายประการ ผู้ถูกฟ้องคดีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ขณะนี้อยู่ระหว่างการสอบสวน จากพฤติกรรمدังกล่าวของผู้ฟ้องคดี ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. เป็นการชั่วคราวเพื่อเป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งและความปลอดภัย

ในระหว่างแสวงหาข้อเท็จจริงนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ทำคำให้การ ผู้ฟ้องคดี โดยได้มีหนังสือเพิ่มเติมฟ้อง เมื่อปี พ.ศ. 2550 สรุปความว่า หลังจากที่ศาลปกครอง ได้มีคำสั่งทุเลา การบังคับตามคำสั่งพิพาทของ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. เฉพาะรายผู้ฟ้องคดี ไว้จนกว่า ศาลจะพิพากษาคดีแล้วนั้น

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ได้ละเมิดคำสั่งศาล ที่ให้ทุเลา การบังคับตามคำสั่งพิพาท เมื่อปี พ.ศ. 2549 ให้ผู้ฟ้องคดีรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน บ้าน ค. และต่อมามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ไปปฏิบัติราชการชั่วคราวที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาจังหวัด ข. เป็นการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลพิจารณาคดีพิพาทหรือมีคำสั่งให้เยียวยา บรรเทาทุกข์แก่ผู้ฟ้องคดีให้ทุเลาการบังคับตาม คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาจังหวัด ข. จนกว่าคดีจะถึงที่สุด และขอให้เพิกถอนคำสั่ง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัด ข. ศาลได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริง ที่ยังไม่ชัดเจนในคำฟ้องเพิ่มเติมได้รับการชี้แจง สรุปว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัด ข. หากให้คำสั่งทั้งสองมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เสียโอกาส เสียสิทธิ เสียประโยชน์อันพึงมีได้ ทั้งเงินตอบแทนวิทยฐานะ กำลังใจและเกียรติยศชื่อเสียง อันยากที่จะเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ผู้ฟ้อง คดีชี้แจงด้วยว่าได้ทราบคำสั่งทั้งสองดังกล่าวแล้ว ไม่ได้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์เป็นหนังสือต่อผู้ใด ศาล จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องประเด็นเพิ่มเติมฟ้องไว้พิจารณาและศาลไม่พิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตาม คำสั่ง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ผู้ฟ้องคดีไม่อุทธรณ์คำสั่งของศาลที่ไม่รับคำฟ้อง ประเด็นดังกล่าว ศาลปกครองจังหวัด ข. ได้แสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ เพิกถอนคำสั่งพิพาทเดียวกันกับคดีนี้

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ชี้แจงตามหนังสือ ส่วนที่สุด ปีพ.ศ.2549 สรุปความในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการย้าย ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ได้มีหนังสือ ถึงผู้อำนวยการสถานศึกษาในสังกัดทุกโรงเรียน ว่า อ.ก.ค.ศ. ประจำเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. เรื่องอนุมัติหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. พ.ศ. 2549 จึงให้ผู้บริหารสถานศึกษาที่ดำรงตำแหน่งเกิน 4 ปี ทุกราย ส่งคำร้องขอย้าย ต่อมาได้มี การประชุม โดย อ.ก.ค.ศ. ในบันทึกข่าวยานการประชุมนครั้งนี้ มีระเบียบการประชุมที่เกี่ยวกับการย้าย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แต่ไม่ระบุให้ชัดเจนว่าเป็นการพิจารณาย้ายกรณีปกติ หรือ ย้ายกรณีเพื่อประโยชน์ของทางราชการ มีบันทึกไว้ในรายงานโดยปรากฏอยู่ในระเบียบวาระที่ 4 คือ เรื่องเสนอเพื่อพิจารณา (4.1) เสนอการพิจารณาย้ายตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน (4.2) เสนอการ พิจารณาย้ายตำแหน่งครู ในระเบียบวาระที่ 4.1 โดยมีสาระสำคัญว่า มีตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน

ว่าง 6 อัตรา ประธานพิจารณาให้ที่ประชุมพิจารณาย้ายผู้อำนวยการโรงเรียน ปรากฏว่าที่ประชุมมีมติ ดังนี้

1. อนุมัติให้ย้ายผู้อำนวยการโรงเรียน 21 ราย รวมผู้ฟ้องคดี
2. อนุมัติให้ตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนว่าง 7 อัตรา

ซึ่งในการประชุมวาระที่ 4 ไม่มีบันทึกว่าได้มีการตั้งคณะกรรมการ กลั่นกรองการย้ายครั้งนี้ และไม่มีรายละเอียดปรากฏในรายงานการประชุมว่า คณะกรรมการ กลั่นกรองการย้ายให้เหตุผลว่าอย่างไร ในการย้ายตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนแต่ละแห่งตาม หลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาจังหวัด ข. ขอให้ทบทวนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (อ.ก.ค.ศ.) โดยผู้ฟ้องคดีขอให้ทบทวนมติ ด้วยเหตุผลว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่เคยยื่นคำร้องขอย้ายกรณีใด ๆ วาระการดำรงตำแหน่ง ปัจจุบันยังคงเป็นไปตามกฎหมาย ไม่มีเหตุผลใดจะย้ายผู้ฟ้องคดี เป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายขอให้ ระงับการย้ายเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เพื่อรักษาสุขภาพความเจ็บป่วยของผู้ฟ้องคดี เพื่อดูแลสามีที่กำลังป่วยด้วยโรคร้ายแรงระยะสุดท้าย และให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงดำเนินการทาง วินัยกับครูที่ทุจริตต่อหน้าที่และข่มขู่เอาชีวิตผู้บังคับบัญชา ที่ประชุมได้มีมติให้ย้ายผู้อำนวยการ โรงเรียนตามมติเดิม โดยอ้างเหตุผลว่าเพื่อประโยชน์ทางราชการ

ในการประชุมครั้งนั้น ไม่ได้บันทึกไว้ว่ามีวาระพิจารณาการย้ายเพื่อ ประโยชน์ของทางราชการ และไม่ปรากฏในบันทึกว่ามีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาการย้ายเพื่อ ประโยชน์ของทางราชการและที่ประชุมได้นำเหตุผลจากคณะกรรมการกลั่นกรองมาพิจารณา แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ในช่วงเดือนพฤษภาคม ปี พ.ศ. 2549 ย้าย ผู้ฟ้องคดีและย้ายผู้บริหารสถานศึกษารายอื่น รวม 26 ราย คำสั่งได้ระบุข้อความไว้ในวงเล็บว่า “ตาม คำร้องขอย้ายของตนเอง”

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูเป็นไปตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ให้การถือตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ปี พ.ศ. 2548 ประกอบหนังสือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัด ข. และหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ปี พ.ศ. 2549 นอกจากนั้นสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ชี้แจงต่อศาลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายมีสาระสำคัญ เช่นเดียวกับ คำให้การ ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม และชี้แจงเพิ่มเติมด้วยว่า การแก้ไขคำสั่งย้ายจากกรณีหนึ่งไปเป็น กรณีอื่นนั้นมีกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายระเบียบกำหนดไว้ คือ ต้องพิจารณาว่าในวาระการ ประชุมของอ.ก.ค.ศ. มีวาระเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาเรื่องย้ายข้าราชการครู กรณีเพื่อประโยชน์ทาง ราชการหรือไม่ หากมีการเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอย้ายไว้หรือไม่ ด้วย เหตุผลว่าการย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด กรณีที่ เป็นการออกคำสั่งตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (อ.ก.ค.ศ.) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่วาระการ

ประชุมคราวต่อไป เพื่อให้ที่ประชุมรับทราบการแก้คำสั่งดังกล่าวหรือมีมติรับรองรายงานการประชุมครั้งที่แล้ว

คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ตามคำสั่งเมื่อ ปี พ.ศ. 2549 ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ให้ย้ายเฉพาะรายผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำร้องขอย้ายกรณีใดๆ การที่จะย้ายผู้ฟ้องคดีนอกจากการย้ายกรณีปกติ ตามหลักเกณฑ์การย้ายเข้ากรณีอื่น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอ้างว่าเป็นการย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการและความเป็นธรรม โดยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ อ.ก.ค.ศ. กำหนดไว้ ดังนี้ ให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณา ก่อนนำเสนอให้ อ.ก.ค.ศ. พิจารณา เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ อ.ก.ค.ศ. จะต้องนำความเห็นของคณะกรรมการกลั่นกรองมาพิจารณาประกอบว่า คณะกรรมการให้ความเห็นในการย้ายผู้ฟ้องคดีอย่างไร แต่ไม่ปรากฏว่านำความเห็นของคณะกรรมการกลั่นกรองมาประกอบ การพิจารณาโดยมีเหตุผลไว้อย่างชัดเจนให้ชัดเจน

ในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 อ.ก.ค.ศ. แม้มีการอ้างภายหลังว่า มีการตั้งคณะกรรมการกลั่นกรอง และมีการประชุมคณะกรรมการชุดดังกล่าว เห็นว่าหากมีอยู่จริง จะต้องนำมาบันทึกไว้ในรายงานการประชุมของ อ.ก.ค.ศ. ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามว่า มีการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายก่อนนำเสนอ อ.ก.ค.ศ. จึงฟังไม่ขึ้น การพิจารณาลงมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 อ.ก.ค.ศ. เมื่อ ปี พ.ศ.2549 จึงไม่เป็นไปตามรูปแบบ วิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ อีกทั้งในรายงานการประชุมได้บันทึกไว้ว่ามีเหตุผลเพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยการย้ายกรณีเพื่อประโยชน์ของทางราชการตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนดไว้ว่า กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ยื่นคำร้องขอย้าย หาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีความจำเป็นต้องย้ายสับเปลี่ยนเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่ทางราชการประสงค์จะให้ย้ายให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา แต่ในการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (อ.ก.ค.ศ.) ปี พ.ศ. 2549 ไม่มีการจดบันทึกรายงานไว้ว่า ผู้ที่ย้ายมาสับเปลี่ยนกับผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติอย่างไรจึงได้มาแทนที่ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติอย่างไร จึงให้ย้ายไปอยู่ที่โรงเรียน ง.

เมื่อวินิจฉัยแล้วว่า การประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (อ.ก.ค.ศ.) ทั้งสองครั้ง ในปี พ.ศ. 2549 ตามพฤติการณ์ทั้งก่อนและหลังการประชุม เห็นได้ว่าเป็นการพิจารณาย้ายกรณีปกติ ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่ว่าในขั้นตอนการออกคำสั่งพิพาท มีความคลาดเคลื่อน เพราะการปฏิบัติงานด้านธุรการทำให้คำสั่งพิพาท ระบุว่าตามคำร้องขอย้ายของตนเอง ซึ่งความจริงเป็นการย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการ จึงรับฟังไม่ขึ้น ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข.) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา) นำมติของผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ 3 (อ.ก.ค.ศ.) ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายมาออกคำสั่ง ปี พ.ศ. 2549 **ให้ย้ายผู้ฟ้องคดี คำสั่งนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย** และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่าเป็นการย้ายเพื่อประโยชน์ทางราชการ คำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน และไม่จำเป็นวินิจฉัยข้อโต้แย้งของคู่กรณีในประเด็นอื่นอีก ศาลจึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง ปี พ.ศ. 2549 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข.) เฉพาะรายผู้ฟ้องคดี

คดีที่สองเป็น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อปี พ.ศ. 2550 คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 1 ย้าย ผู้ฟ้องคดี ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการโรงเรียน ก. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแห่งหนึ่ง ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ข. โดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำร้องขอย้าย ผู้ฟ้องคดีต้องย้ายจากโรงเรียนขนาดกลางไปดำรงตำแหน่งในโรงเรียนขนาดเล็ก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสำนักงาน (ก.ค.ศ.)

ในการสอบสวนข้อเท็จจริง เหตุเบื้องต้นเกิดจากการร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดี มีพฤติการณ์และประพฤติตนไม่ถูกต้องเหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหาทำให้ชาวบ้านในเขตบริการเกิดความแตกแยกนั้น เมื่อมีคณะกรรมการและนิติกรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เข้ามาสืบสวนข้อเท็จจริงในพื้นที่เพื่อสอบถามข้อมูลจากกลุ่มผู้ร้องเรียนฝ่ายเดียว ไม่ได้สอบถามจากบุคคลทั่วไปในพื้นที่ และปัญหาที่มีการร้องเรียนนั้นได้เกิดขึ้นก่อนที่ตนเองมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน อันเป็นปัญหาที่เกิดจากความแตกแยกของคณะครูและลูกจ้างของโรงเรียน เกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ และปัญหาข้าราชการครูบางคนไม่พอใจที่มีการยุบโรงเรียน 2 แห่งเข้าร่วมกับโรงเรียนที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอยู่ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์คำสั่งย้ายดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อปี พ.ศ.2550 ผู้ถูกฟ้องคดี ได้แจ้งผลการพิจารณาร้องทุกข์ให้ ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือ สรุปว่าการย้ายผู้ฟ้องคดีเนื่องจากมีการกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ประพฤติตนและปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ถูกต้องเหมาะสม หลายประการ ผลการสืบสวนข้อเท็จจริงรับฟังว่ามีมูลตามกรณีร้องเรียน หากให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจะเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ จึงให้การสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้อง และในเวลาต่อมา มี ผู้ถูกฟ้องคดี ได้รับหนังสือจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แสดงความประสงค์จะขอลาออกจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียน โดยอ้างสาเหตุว่าไม่สามารถทำงานร่วมกับผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงข้อเท็จจริงรับฟังว่า การบริหารงานในโรงเรียนของผู้ฟ้องคดีหลายเรื่อง ไม่มีการปรึกษาหารือหรือขอมติในที่ประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียน ขอให้ย้าย

ผู้ฟ้องคดีออกจากพื้นที่ เนื่องจากไม่มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาโรงเรียนไม่สามารถเข้ากับชุมชนทั้งสามหมู่บ้าน และผู้นำชุมชนทั้งสามหมู่บ้านก็ขอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีเพื่อที่จะรักษาความสัมพันธ์ส่วนรวมของทั้งสามชุมชนต่อไป

ผู้ฟ้องคดีได้มอบให้รองผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเขตไปสืบสวนข้อเท็จจริง คณะบุคคลดังกล่าวรายงานให้ผู้ฟ้องคดีว่า เมื่อผู้นำหมู่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียน ได้ตักเตือนผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงาน แต่ผู้ฟ้องคดีกลับไม่ประสานความเข้าใจกับคณะผู้นำหมู่บ้าน สร้างความไม่พอใจจนนำไปสู่การร้องเรียนกล่าวหาผู้ฟ้องคดี ต่อมาได้มีการประชุมหมู่บ้าน ซึ่งที่ประชุมมีมติให้ถอนเรื่องการร้องเรียนผู้ฟ้องคดีตามหนังสือร้องเรียนและหากจะร้องเรียนผู้ฟ้องคดีใหม่ก็ต้องรับฟังมติจากชาวบ้านด้วย ทั้งสามหมู่บ้านจึงร้องเรียนใหม่และขอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีออกจากพื้นที่ ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่าชาวบ้านทั้งสามหมู่บ้านเกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ฟ้องคดีแตกแยกเป็นสองฝ่าย หากให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ต่อไปที่โรงเรียนแห่งนี้อาจเกิดความแตกแยกความสามัคคีในหมู่ชาวบ้าน และจะมีผลกระทบมาสู่โรงเรียน อันอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการได้ จึงเห็นควรย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ที่โรงเรียนแห่งใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาตามความเหมาะสมต่อไป

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีนำเรื่องเสนอที่ประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ที่ประชุมมีมติให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเป็นการแก้ปัญหาที่ เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. มีมติดังกล่าวแล้วผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. จึงมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปโรงเรียนแห่งใหม่ ตามกฎหมายและวิธีการย้ายข้าราชการครูฯ อีกทั้งมีการตรวจพบว่าการบริหารงานการเงิน การบัญชี และการพัสดุ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 - 2549 ในโรงเรียนแห่งนี้ของผู้ฟ้องคดี มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพฤติการณ์อาจเข้าข่ายเป็นความผิดทางวินัย สำนักงานฯ ได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีอ้างคำให้การว่า การสืบสวนข้อเท็จจริงเรื่องการลาออกของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าวโดยอ้างว่าไม่สามารถทำงานร่วมกันได้นั้น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมีเบื้องหลังในเรื่องของการเร่งรัดการทำงานของครูจากการยุบโรงเรียนทั้งสาม ส่วนเรื่องการบริหารงานผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอน มีการนำเสนอโครงการต่าง ๆ เข้าที่ประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียน เพื่อพิจารณาให้การอนุมัติทุกครั้งในแต่ละโครงการ แต่ทางโรงเรียนไม่สามารถที่จะไปขออนุญาตต่อกรรมการสถานศึกษา ในการดำเนินงานที่ละอย่างได้เหมือนผู้บริหารโรงเรียนในอดีต

ส่วนในกรณีที่มีการประชุมชาวบ้านและกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีอยู่เบื้องหลังที่ทำให้ชาวบ้าน เกิดความแตกแยก ข้อเท็จจริง คือ นาย เอ นามสมมติ หนึ่งในคณะกรรมการสถานศึกษาพร้อมด้วยผู้นำชุมชนได้กล่าวหา นางบี (นามสมมติ) ข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่การเงินและผู้ฟ้องคดี ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. การร้องเรียนดังกล่าวชาวบ้านทั้ง 3 หมู่บ้านไม่รู้ข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับผิดชอบเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ชุมชน สังคม สงสัยในการปฏิบัติหน้าที่จึงได้เชิญประชุมเพื่อให้เกิดความกระจ่างและเข้าใจกัน ที่ประชุมได้เปิดโอกาสให้มีการซักถามนางบี และนางบีได้ตอบข้อซักถามของผู้ที่เข้าประชุมจนเป็นที่พอใจของผู้ที่เข้าร่วมประชุมและมีการลงความเห็นว่าเป็นเรื่องในอดีต ที่ประชุมจึงมีมติให้คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้นำชุมชน ไปถอนเรื่องร้องเรียนจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ซึ่งทำให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. มองว่าเป็นการสร้างความแตกแยกหรือมีข้อมูลอยู่เบื้องหลังโดยฟังข้อเท็จจริงจากกลุ่มผู้ร้องเรียนฝ่ายเดียว การมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีกรณีเกิดปัญหาในหน่วยงานการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริง คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงที่ทางเขตพื้นที่การศึกษาแต่งตั้งเป็นการรับฟังข้อมูลจากผู้ร้องเรียนเพียงฝ่ายเดียว ไม่เคยสอบถามจากบุคคลอื่นที่อยู่ในชุมชน ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ข้อกล่าวหาที่กลุ่มผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีวิสัยทัศน์และสร้างความแตกแยกในการสืบหาข้อมูลของผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ได้เก็บข้อมูลทุกด้านและไม่รอบคอบมีเจตนาแอบแฝง เลือกปฏิบัติ ส่งผลต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

ศาลจึงมีคำสั่งใน ปี พ.ศ.2550 ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ส่งสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายต่อศาล สำนักงานเขตพื้นที่ฯ ชี้แจงตามหนังสือลับ เมื่อปี พ.ศ. 2550 สรุปว่า ในส่วนสำเนารายงานการประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. การย้ายและแต่งตั้งข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา สายงานบริหารสถานศึกษาตามรายงานการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย เสนอต่อที่ประชุมเห็นควรว่าตำแหน่งว่างของโรงเรียน ก. ไม่มีผู้ใดระบุขอย้ายลง เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานโรงเรียน ข. ที่ผู้ฟ้องคดี ดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการโรงเรียน ถูกร้องเรียนกล่าวหาและขอให้ย้ายออกจากพื้นที่ จึงเห็นควรย้ายผู้ฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ตามข้อ 6.3.1 ตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือชี้แจงต่อศาลสรุปได้ว่า ตามที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ในส่วนคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายได้มีการประชุมวันเดียวกัน สถานที่เดียวกันกับการประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. โดยเริ่มประชุมเวลา 09.00 น. เลิกประชุมเวลา 18.30 น. จากเอกสารของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. การปฏิบัติที่ซับซ้อนขาดความรอบคอบและคณะกรรมการทุกคณะ ไม่มีลายมือชื่อในการเข้าประชุม สมาชิก อ.ก.ค.ศ.

อีกทั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายในที่ประชุมสถานที่เดียวกันเวลาเดียวกัน มีการบันทึกการประชุมพร้อม ๆ กัน สองคณะ วาระการประชุมแต่ละคณะมีจำนวนมาก ในรายงานการประชุมของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายในระเบียบวาระที่ 2 และที่ 3 ไม่มีข้อมูลการประชุมที่ผ่านมา (แสดงว่ามีการจัดทำเอกสารขึ้นมาเฉพาะกิจ) ในการอภิปรายคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายจะเห็นถึงข้อมูลการมีปัญหา เช่น นาย ว. ผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่งในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีข้อมูลว่าจะต้องมีการย้ายแน่นอนแต่ไม่มีรายชื่อในการพิจารณาย้าย เป็นไปไม่ได้ที่การจัดทำเอกสารการประชุมระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะมีความผิดพลาดขนาดนี้ แสดงว่ามีการจัดทำเอกสารขึ้นเพื่อรายงานเท็จต่อศาล

ผู้ฟ้องคดี มีหนังสือชี้แจงต่อศาลสรุปว่า ในการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางนั้นไม่มีการตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องข้อมูลที่เป็นความจริง ส่วนการข่มขู่ความผิดที่เกิดขึ้น ได้รับข้อมูลจากผู้เสนอเพียงด้านเดียว ขาดหลักการฟังความสองข้าง ผู้ฟ้องคดี ได้เข้าไปชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมด้วยคณะครูชาวบ้าน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับฟังและไม่ได้นำข้อมูลในส่วนนี้เข้าหารือในที่ประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายฯ ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า แม้การออกคำสั่งย้ายข้าราชการ ผู้ออกคำสั่งย้ายสามารถพิจารณาการออกคำสั่งได้โดยไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีมีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานและเหตุผลสนับสนุนที่เพียงพอประกอบในการใช้ดุลพินิจสั่งย้าย แต่กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายที่มีสาเหตุแห่งการร้องเรียนกล่าวหาการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งเป็นกรณีการโยกย้ายที่ไม่ปกติ จะต้อง มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอในการสั่งย้าย คำพิพากษาศาลปกครองกลาง การพิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดีโดยรับฟังข้อเท็จจริงไม่ถูกต้องครบถ้วน ไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ เป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบ คำพิพากษาศาลปกครองกลางตามคดีตัวอย่างจะเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการได้ว่า การย้ายเนื่องจากถูกร้องเรียนก่อนจะออกคำสั่งย้าย ต้องให้โอกาสข้าราชการที่ถูกร้องเรียนได้มีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงรอบด้าน และเพียงพอที่จะใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง

ในการพิจารณาของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ดำเนินการ ในขณะที่คณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายฯ ยังคงดำเนินการประชุมอยู่ซึ่งยังไม่แล้วเสร็จ เป็นเวลาเดียวกัน สถานที่เดียวกัน กลุ่มบุคคลเดียวกัน ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีเหตุผลอันไม่เพียงพอที่จะดำเนินการประชุมคณะกรรมการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. เนื่องจากคณะกรรมการกลั่นกรอง การย้าย มีหน้าที่จะต้องตรวจสอบข้อมูลหลักฐานที่ชัดเจนก่อน เพื่อความรอบคอบก่อนที่จะนำเสนอเข้าที่ประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. มีมติอนุมัติการแต่งตั้งย้ายให้ถูกต้อง เป็นไปตามกฎหมาย กระบวนการในแต่ละกระบวนการยังไม่จบสิ้นจะดำเนินการต่อไม่ได้ หรือในบางครั้งภายหลังจากการประชุมมติ หรือข้อประชุมใดที่ขัดแย้งกับกฎหมายที่กำหนดต้องมีการประชุม

หรือทบทวนใหม่ให้ถูกต้อง ในหน่วยงานมีนิติกรนักกฎหมายไว้ เพื่อใช้ในการทำงานให้เป็นไปตามกฎหมาย มิใช่มีไว้เพื่อเล่นงานผู้บริหารหรือครูเพียงอย่างเดียว จากคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดี คดีมีการประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ไปพร้อม ๆ กันในขณะเดียวกัน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์การพิจารณาการย้ายของ ก.ค.ศ. (หลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้อ 6.3.1)

จากเอกสารรายงานการประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ผู้เข้าประชุม 9 คน ผู้เข้าร่วมประชุม 5 คน สำเนาการลงลายมือชื่อการประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา จังหวัด ข. ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจที่จะสร้างเอกสารขึ้นได้ หรือนำเอกสารอะไรมายืนยันต่อผู้คดีในชั้นศาล โดยไม่คำนึงถึงคุณธรรม จริยธรรมในวิชาชีพ จากรายงานการประชุมครั้งที่ 2/2549 ตามพระราชบัญญัติครูและบุคลากรทางการศึกษา 2547 มาตรา 21(2) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง ไม่สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งแทนได้ ทั้ง ๆ ที่ ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา ก็อยู่ในที่ประชุมมอบหมายให้รองผู้อำนวยการปฏิบัติหน้าที่แทนผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. การปฏิบัติหน้าที่ของรองผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีและผู้บริหารสถานศึกษา รวมถึงเจ้าหน้าที่ในเขต ทราบมาตลอดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการย้ายการพิจารณาความดีความชอบ บรรยากาศการประชุม การประสานผลประโยชน์ การกำหนดให้บุคคลเข้าร่วมประชุมเป็นใครบ้าง จะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามที่ตัวเองต้องการ ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้กำหนดทั้งสิ้น การอ้างความโปร่งใสความยุติธรรมนั้น จึงฟังไม่ขึ้น และการออกคำสั่ง ผู้ลงนามในคำสั่งคือ รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รักษาราชการแทนผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติครูและบุคลากรทางการศึกษา 2547 มาตรา 24 มาตรา 53 (3) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้ที่มีอำนาจในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งอำนาจตามมาตรานี้ เป็นอำนาจเฉพาะตัวตามกฎหมายไม่สามารถมอบให้บุคคลอื่นปฏิบัติแทนได้ ฉะนั้น การลงนามตามคำสั่ง เรื่อง แต่งตั้งย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของ รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในการพิจารณาการย้ายของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การย้ายที่ ก.ค.ศ. กำหนด สำหรับหลักเกณฑ์การย้ายกรณีเพื่อประโยชน์ของทางราชการกำหนดไว้ในข้อ 5.3 แตกต่างจากการย้ายกรณีปกติ จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเป็นธรรม และเพื่อประโยชน์ของทางราชการอย่างแท้จริง โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าววางกรอบในการพิจารณาไว้ว่า ต้องมีการประเมินศักยภาพของผู้ที่ถูกย้ายไป เพื่อแก้ปัญหาการบริหารโรงเรียนแต่ละแห่ง และยังให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย ซึ่งมีความประสงค์ให้คณะกรรมการกลั่นกรองได้ให้เหตุผลของกรณี

ย้ายข้าราชการครูแต่ละรายว่า จะเป็นประโยชน์แก่โรงเรียนที่ผู้ถูกย้ายไปดำรงตำแหน่งอย่างไร มีความเป็นธรรมกับผู้ถูกย้ายหรือไม่ เมื่อในรายงานการประชุมไม่มีกล่าวไว้ เชื่อได้ว่าการประชุมของ อ.ก.ค.ศ. เมื่อปี พ.ศ. 2549 ไม่ใช่การย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการ และเห็นว่าเป็นการพิจารณา การย้ายกรณีปกติ ในการจัดทำวาระการประชุม ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถหาข้อมูลได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้ ข้อมูลที่เป็นจริงหรือเป็นเท็จ เนื่องจากคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายจะเป็นชุดใดหรือคณะใด ก็ได้แล้วแต่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติครูและ บุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 59 ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด ผู้ที่มีอำนาจในการ แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คือ สำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ฉะนั้น รายงานการประชุมที่เกี่ยวข้องจะต้องมีบรรจุ ในวาระการประชุมครั้งที่แล้วด้วย การกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชี้แจงว่า การพิจารณาผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการโรงเรียน ก. ได้พิจารณาถึงความเหมาะสมแล้วนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงไปแล้ว ในประเด็น ของข้อมูลข้อกล่าวหาที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ยังไม่มีการพิสูจน์ชี้ชัดว่าผู้ฟ้องคดีได้ กระทำความผิดจริง เป็นเพียงใช้ประโยชน์ของข้อมูลในส่วนนี้เป็นเครื่องมือในการใส่ร้ายป้ายสี กลั่นแกล้ง หาเหตุเพื่อดำเนินการกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งชุมชนชาวบ้านรู้ด้วยว่าเป็นเรื่องส่วนตัว เป็นเรื่องของข้าราชการ ที่ดึงเอาผู้นำในชุมชนไปเป็นเครื่องมือในการใส่ร้ายและกลั่นแกล้งกัน ไม่เกี่ยวกับชาวบ้าน ข้ออ้าง ที่เป็นการสร้างความขัดแย้งในชุมชนจึงฟังไม่ขึ้นนำมาเป็นเหตุแห่งการย้ายผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อมีความตั้งใจตั้งแต่ต้นแล้วว่าใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงไม่มีการรับฟังข้อมูลจากผู้ฟ้องคดีเพราะ ได้ตั้งใจไว้แล้ว ที่จะจัดการเพื่อให้เป็นตัวอย่างกับบุคคลอื่น เนื่องจากไม่สนองนโยบาย ส่วนตัวไม่ค่อย เห็นหน้า ไม่รู้จักประจบสอพลอจึงต้องย้ายให้ไปอยู่ไกลที่สุด เป็นการทำโทษให้รู้เสียบ้าง ความเหมาะสม ด้านขนาดของโรงเรียน ผู้ถูกฟ้องคดีบอกว่ามีความเหมาะสมแล้ว ไม่ทราบเอาส่วนไหนวัด ตามสถิติ ตัวเลขที่หน่วยงาน กำหนดเห็นชัดเจน ยังบอกว่าเหมาะสมแล้ว

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่าก่อนการประชุมของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษาจังหวัด ข. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายข้าราชการ ครูและบุคลากรทางการศึกษา สายงานการสอนและสายงานบริหารสถานศึกษา แต่มีข้อเท็จจริง เกี่ยวกับวัน เวลา การจัดประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายฯ ว่าจัดประชุมวันเดียวกันกับการ ประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และใช้ห้องประชุมเดียวกัน ทั้งการลงเวลาในรายงานการ ประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายเลิกประชุมเวลา 18.30 น. ภายหลังการประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 1 ที่ได้จดยางานไว้ว่าเลิกประชุมเวลา 18.00 น. ซึ่งหากมีการจัด ประชุมจริงต้องเป็น ไปตามลำดับ คือ จะต้องมีการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายฯ ให้เสร็จ สิ้นมีบันทึกรายงานการประชุมไว้ก่อน เพื่อจะได้ใช้ข้อเท็จจริงที่มีการพิจารณากลับกรองแล้วจัดทำ

เป็นเอกสารแจกจ่ายต่อกรรมการใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ได้มีเวลาพิจารณาล่วงหน้าก่อนมีการประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ในการพิจารณาดังกล่าวจำเป็นต้องใช้เวลาพอสมควรเพื่อให้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะผู้ที่จะถูกย้ายจำนวนมากจากคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งเวลาเริ่มประชุมและเลิกประชุมเห็นว่าการประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ในฐานะองค์การบริหารงานบุคคลระดับพื้นที่ มีผู้รับผิดชอบจัดประชุมเป็นข้าราชการระดับสูง ต้องมีความรับผิดชอบในการควบคุมดำเนินการจัดประชุม

นอกจากนั้น ตามหลักเกณฑ์กรณีการย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ได้กำหนดให้พิจารณาจากขนาดของสถานศึกษาที่จะให้ย้ายข้าราชการไปอยู่ในตำแหน่งนั้นด้วย คือให้ย้ายไปสถานศึกษาที่ไม่มีขนาดเล็กลงกว่าเดิม อย่างน้อยต้องมีขนาดเท่าสถานศึกษาเดิม แต่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า โรงเรียน ก. เป็นโรงเรียนขนาดกลาง (มีนักเรียน 179 คน) แต่โรงเรียน ข. เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก (มีนักเรียน 72 คน) การที่จะย้ายผู้บริหารสถานศึกษา คือ ผู้ฟ้องคดีจากโรงเรียนขนาดกลางไปโรงเรียนขนาดเล็ก และย้ายผู้อื่นมาแทนที่ผู้ฟ้องคดีนั้น มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ชัดเจนว่า อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา จะต้องประเมินศักยภาพบุคคลเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาย้าย หลักเกณฑ์นี้มีความสำคัญเพราะผู้ถูกย้ายและผู้เกี่ยวข้องย่อมรับรู้ ว่าโรงเรียนที่ถูกย้ายไปดำรงตำแหน่งมีความเหมาะสมและเป็นธรรม เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ใช้เป็นข้อมูลพิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดี ไม่ปรากฏทั้งในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายฯ หรือในชั้นพิจารณาของของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ว่าได้มีการประเมินศักยภาพบุคคลรายผู้ฟ้องคดีและผู้ที่จะมาแทนผู้ฟ้องคดีไว้แต่อย่างใด ก่อนพิจารณาก่อนออกคำสั่งย้ายที่เป็นเหตุพิพาท จึงมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติอีกประการหนึ่ง

อาศัยเหตุดังที่ได้พิเคราะห์มาข้างต้น พิพากษาว่ามติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ข. ปี พ.ศ. 2549 และคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ พ.ศ 2549 ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นการเลือกปฏิบัติและใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จึงกำหนดคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาการย้ายผู้ฟ้องคดีใหม่ให้ถูก

ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์จากคำพิพากษาศาลปกครอง ว่าด้วยการออกคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ กรณีการโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษาทั้งสองคดีนี้ แสดงให้เห็นถึงการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาอย่างชัดเจน เนื่องจากเป็นการประสานความร่วมมือกันอย่างเป็นระบบของ กลุ่มผู้มีอำนาจหรือผู้มีอิทธิพลบางรายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป้าหมายที่ทำการศึกษา อันได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบางราย ได้ใช้อำนาจสั่งการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของตน ปฏิบัติ

ตามคำสั่งให้เป็นไปตามความมุ่งหมายที่ตนเองต้องการ รวมไปถึงการใช้อิทธิพลจากการดำรงตำแหน่ง เลขาธิการและกรรมการ ในคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการย้าย การพิจารณาเลื่อนเครื่องและ การอนุมัติการ โอนย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หากแต่การใช้ อำนาจที่อาศัยตำแหน่งหน้าที่ ดังกล่าวข้างต้น มักมีขอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ไม่ได้ปฏิบัติตาม ขั้นตอน/ระเบียบตามพระราชบัญญัติครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) อย่างเคร่งครัด เช่น มีการละเมิดคำสั่งจากศาล กรณีอนุมัติการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาบางราย, การทำสำเนาการประชุม ว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการเลื่อนเครื่องย้ายผู้บริหารสถานศึกษาเป็นเท็จ การมอบหมายให้ บุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนตนโดยมิชอบ การกระทำหรือละเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ทาง ราชการอื่น ๆ โดยมิชอบด้วยกฎหมายของกลุ่มผู้มีอำนาจดังกล่าวนี้ ทำให้ข้าราชการและบุคลากร ทางการศึกษาบางรายไม่ได้รับความเป็นธรรม เกิดความเสียหาย ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต รวมถึง การขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่รับราชการสูงสุด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การโอนย้ายตำแหน่ง ผู้บริหารสถานศึกษา เป็นลักษณะความร่วมมือของกลุ่มผู้มีอิทธิพลในการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็น ระบบของภาคการศึกษา โดยมีผู้เกี่ยวข้องหลักและผู้ร่วมสนับสนุนประสานงานอย่างเหมาะสมลงตัว ภายในวงราชการการศึกษา อันประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่รัฐที่สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา, ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) บางราย แต่ทั้งนี้ยังมีได้ปรากฏว่า มีลักษณะของความร่วมมือและประสานงาน อย่างเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลอย่างเต็มรูปแบบ อันได้แก่ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษา นักธุรกิจ และนักการเมือง ซึ่งนำมาสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ตามการวิจัยครั้งนี้

จากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษาดังกล่าวข้างต้น อันเกิดจากการใช้คำสั่งทางปกครองโดยมิชอบของผู้มีอำนาจในภาคการศึกษาฯ อันได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และ อนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) บางราย ภายหลังจึงมีการออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามความ ในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ของคณะ รักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2559 เพื่อปฏิรูประบบการศึกษา และแก้ไข ปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นเอกภาพของการบริหารงานของ (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษา เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนา ประเทศ โดยคณะ คสช. ได้ออกคำสั่งให้มีการยุบคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษา และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูป การศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาคชุดใหม่ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

เป็นประธาน ทำหน้าที่วางแผนการบริหารงานบุคคล และจัดสรรงบประมาณในระดับภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งโอนย้าย ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด นอกจากนี้มีการจัดตั้งคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) และอนุคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (อกศจ.) มีศึกษาธิการจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ จากระเบียบว่าด้วย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ภายหลังจากการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานชุดใหม่ ของ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) และอนุคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (อกศจ.) ที่เข้ามาบริหารงานในภาคการศึกษาแทน (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษา คณะผู้วิจัยพบว่า ยังไม่มีมติการร้องเรียนหรือกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริต กรณีการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาในพื้นที่ของการศึกษาแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้ ได้พบคดีในจังหวัดใกล้เคียงของภาคอีสาน จึงได้นำมาเป็นกรณีศึกษาเพื่อวิเคราะห์เทียบเคียง ดังปรากฏตามข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ได้มีมติให้เพิกถอนคำสั่ง การย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา ประจำปี 2559 ตามมติคณะกรรมการการศึกษาธิการจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ในคราวประชุม อันถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากมีการให้คะแนนผิดพลาดคลาดเคลื่อน เป็นผลให้ต้องยกเลิกคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 29 เรื่องการย้ายและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าว และให้ออกคำสั่งตามผลคะแนนที่ถูกต้อง ซึ่งมีผู้เสียหายที่เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้ยื่นฟ้องเป็นโจทก์ร่วมจำนวน 4 ราย อันได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียนต่าง ๆ ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา 29 ของจังหวัดแห่งหนึ่ง

ทั้งนี้ กลุ่มผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) และอนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัดแห่งนั้น ทั้งหมดจำนวน 33 ราย ที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง จังหวัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งการฟ้องร้องกันเช่นนี้แท้จริงแล้วเกิดขึ้นจากระบบการเล่นพรรคเล่นพวก ในการจัดสรรอัตรากำลังนั่นเอง ภายหลังจากเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2560 ศาลนัดฟังคำสั่งของโจทก์ และจำเลยทั้ง 33 ราย โดยศาลมีคำสั่งให้ประทับฟ้องจำเลยที่ 1 ถึง 33 ไว้พิจารณา ในข้อหาความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานอาจจะร่วมกันปฏิบัติหรืออาจจะละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และเจ้าพนักงานอาจจะร่วมกันทำเอกสารรับรองเป็นหลักฐานว่าตนได้กระทำการอย่างใดขึ้น หรือว่าการอย่างใดได้กระทำต่อหน้าตนอันอาจจะเป็นความเท็จ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 162 ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ใดผู้หนึ่งอาจจะได้รับประโยชน์ที่สมควรได้จากการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ประจำปี 2559 ซึ่งคดีนี้กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอยู่ (ข้อมูล ณ วันที่ 17 มีนาคม 2561)

จะเห็นได้ว่าจากข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวมา แม้ศาลจะมีคำสั่งให้ประทับฟ้องจำเลยที่มีจำนวนถึง 33 รายไว้พิจารณา ในข้อหากระทำผิดในฐานะเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด แต่ก็ไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะกล่าวได้ว่าการกระทำของจำเลยทั้งหมด มีพฤติการณ์ของการกระทำอันเป็นเครือข่ายอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา เนื่องจากตามข้อเท็จจริงที่ได้มา ไม่มีรายละเอียดพอที่จะชี้ให้เห็นได้ถึงอำนาจแห่งการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย และเมื่อมีการรวมตัวกันกลายเป็นกลุ่มอิทธิพล ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทุกรูปแบบและทุกวิถีทาง ดำเนินการในทางที่มีชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่มตนเอง ซึ่งก็คือผลประโยชน์ที่กลุ่มตนจะได้

เมื่อไม่พบข้อมูลตามที่ต้องการ จากนั้นคณะผู้วิจัยจึงได้ศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาที่ข้อมูลความผิดของ สำนักงาน ป.ป.ช., ป.ป.ท., สตง. กรณี การทุจริตประพจน์มิชอบของบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาข้อมูลตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 - 2560 พบว่า ไม่มีเรื่องกล่าวหาที่ข้อมูลความผิดกรณีการทุจริตจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาเช่นกัน แต่เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับรูปแบบ และความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการและนักการเมือง ตามวัตถุประสงค์การวิจัยดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาหลักเกณฑ์การโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษา แล้วตามด้วยการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก พบว่า

ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา มีการกำหนดไว้ค่อนข้างอย่างชัดเจน กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือรองผู้อำนวยการสถานศึกษามาไม่น้อยกว่า 12 เดือน โดยมีเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา แบ่งเป็น 3 กรณี ดังนี้

1. การย้ายกรณีปกติ ได้แก่

- 1.1 การย้ายเพื่ออยู่ร่วมกับคู่สมรส
- 1.2 การย้ายเพื่อดูแลบิดา มารดา
- 1.3 การย้ายเพื่อกลับภูมิลำเนา
- 1.4 การย้ายด้วยเหตุผลอื่น เช่น การย้ายเพื่อความสะดวกในการเดินทาง

ทางการย้ายเพื่อเพิ่มประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

2. การย้ายกรณีพิเศษ ได้แก่

- 2.1 การย้ายเนื่องจากเจ็บป่วยร้ายแรง
- 2.2 การย้ายเนื่องจากถูกคุกคามต่อชีวิต
- 2.3 การย้ายเพื่อดูแลบิดา มารดา หรือคู่สมรส ซึ่งเจ็บป่วยร้ายแรง

3. การย้ายกรณีเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ได้แก่

3.1 การย้ายเพื่อแก้ปัญหาการบริหารจัดการในสถานศึกษา

3.2 การย้ายเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

3.3 การย้ายไปดำรงตำแหน่งในสถานศึกษาที่มีวัตถุประสงค์พิเศษ และสถานศึกษาคุณภาพพิเศษ (หลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน)

ตามหลักเกณฑ์การโอนย้ายที่ระบุไว้ในหลายกรณีนี้ ก็เพื่อเอื้อประโยชน์สูงสุดให้กับผู้บริหารสถานศึกษาในการพัฒนาคุณภาพชีวิตข้าราชการ จึงถือเป็นหลักการบริหารงานบุคคลที่สำคัญเป็นอย่างมากของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ในการพิจารณาหลักเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษาให้เกิดความเป็นธรรม และโปร่งใสมากที่สุด เพราะมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นจำนวนมาก ที่มีความประสงค์ในการขอโอนย้ายด้วยเหตุผลประการต่าง ๆ ซึ่งหลักเกณฑ์การประเมินศักยภาพของผู้ประสงค์ขอโอนย้ายยังมี ดังนี้

1. วิสัยทัศน์ความเป็นผู้นำ
2. ความรู้ความสามารถในการพัฒนาสถานศึกษา
3. ผลการปฏิบัติงาน
4. ประสบการณ์
5. คุณวุฒิ การรักษาวินัย และจรรยาบรรณ
6. ความอาวุโสตามหลักราชการ
7. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานการศึกษา

ปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี ถึงแม้มีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม แต่จากการศึกษาข้อมูลในเชิงลึกกลับพบว่า ยังมีเครือข่ายความร่วมมือในการทุจริตคอร์รัปชัน จากการโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษาเกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น หลักเกณฑ์เรื่องวิสัยทัศน์ความเป็นผู้นำ ในระบบที่เป็นการเล่นพรรคเล่นพวก หรือกรณีที่มีผู้บริหารสถานศึกษาบางรายได้จ่ายเงินสินบนไปแล้ว คะแนนในส่วนนี้คือคะแนนช่วยพรรคพวกของตนเนื่องจากมีลักษณะเป็นนามธรรมอย่างมาก เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการทุจริตคอร์รัปชันนั้น เริ่มต้นจากผู้บริหารสถานศึกษาบางรายซึ่งมีความต้องการโอนย้ายไปสถานศึกษาแห่งใหม่ จากนั้นจึงทำหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยการให้สินบน เพื่อช่วยส่งเรื่องถึง อ.ก.ค.ศ. (ในอดีต) ให้เร็วขึ้น เพราะ อ.ก.ค.ศ. เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการพิจารณาการโอนย้ายโดยมีอำนาจตามหน้าที่ ดังนี้ คือ

1. การให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) จัดทำรายละเอียดในการประเมินศักยภาพ เสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เพื่อให้ความเห็นชอบและจัดทำเป็นประกาศของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา

2. ความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาของผู้ประสงค์ขอย้าย และความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาที่ผู้ประสงค์ขอย้ายไปดำรงตำแหน่ง ให้ใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

จากอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และ อ.ก.ค.ศ. ทำให้เกิดช่องว่างและเป็นสาเหตุประการหนึ่ง ที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาได้ ดังเห็นได้จากการให้สัมภาษณ์ นายสมศักดิ์ (นามสมมติ) อดีต อ.ก.ค.ศ. จังหวัดกาฬสินธุ์รายหนึ่ง (26 พฤศจิกายน 2560) ซึ่งได้กล่าวถึงการทุจริตจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารในโรงเรียนขนาดใหญ่บางแห่งว่า

“.....ผู้อำนวยการโรงเรียนบางคน มีการวิ่งเต้นจ่ายสินบนจำนวนสูง เพื่อให้ได้โรงเรียนที่เขาต้องการ บางรายต้องจ่ายจำนวนมากอยู่ในช่วง 5 ถึง 10 ล้านบาท ในกรณีประสงค์ย้ายไปโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ หรือ การโอนย้ายกลับภูมิลำเนา ซึ่งจำนวนเงินสินบนจะแตกต่างกันออกไป ตามจำนวนของผู้ขอโอนย้าย เป็นต้น”

เช่นเดียวกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นายสุภาพ (นามสมมติ) อดีต ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่งจังหวัดขอนแก่น (21 กรกฎาคม 2560) ที่กล่าวว่า

“การขอโอนย้ายผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดใหญ่ และมีชื่อเสียงบางแห่ง ในจังหวัดที่เป็นพื้นที่เป้าหมายของการศึกษา ผู้ที่จะมาเป็นผู้อำนวยการโรงเรียน จะต้องผ่านการประเมินความเหมาะสมจากผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้น ๆ ในกรณีบางรายที่ไม่ได้จ่ายเงินจะถูก กดคะแนน แต่ในรายที่จ่ายเงินต้องใช้เงินสูงถึงหลักล้านขึ้นไป เช่น 5 - 10 ล้านบาท ส่วนในโรงเรียนขนาดกลางจะลดหลั่นลงไป แต่ขั้นต่ำต้องจ่าย 1 ล้านบาท เป็นต้น”

จากข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่า การทุจริตจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษามีอยู่จริง ขณะที่กลุ่มคนที่มีพฤติกรรมทุจริต จากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการเรียกรับสินบนนั้นมักได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ บางราย และชุดอนุกรรมการ อ.ก.ค.ศ. บางคน ดังเห็นได้จากการให้สัมภาษณ์ของ นายสุเทพ (นามสมมติ) อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง จังหวัดขอนแก่น (24 ตุลาคม 2560) ที่ได้ขอให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ในทำนองเดียวกันว่า

“ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาบางราย ที่ต้องการย้ายไปยังโรงเรียนขนาดใหญ่ (โดยเฉพาะกรณีของผู้อำนวยการโรงเรียน) หรือต้องการย้ายกลับภูมิลำเนาเดิม จะต้องมีการวิ่งเต้นเพื่อซื้อตำแหน่ง ผู้อำนวยการโรงเรียนด้วยการให้สินบนแก่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบางราย และชุดอนุกรรมการ อ.ก.ค.ศ. บางชุด ซึ่งเกณฑ์หรืออัตราค่าซื้อตำแหน่งขึ้นอยู่กับขนาด และควมมีชื่อเสียงของโรงเรียนนั้น ๆ เคยมีขึ้นต่อบางราย 1 ล้าน ถึง 10 ล้านบาทขึ้นไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการเรียกรับ หรือการเสนอ และการตกลงกันระหว่างผู้ขอ ย้ายกับอนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ. โดยชุดอนุกรรมการ อ.ก.ค.ศ.และผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา จะเป็นตัวละครหลักในการเรียกรับเงินสินบนจากการซื้อขายตำแหน่ง ของผู้อำนวยการโรงเรียนต่าง ๆ”

แต่มีข้อสังเกตว่า การจ่ายสินบนเพื่อการโอนย้ายไปยังโรงเรียนที่ต้องการก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายทุกรายไป ถ้าผู้บริหารสถานศึกษาบางรายมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มผู้มีอำนาจและอิทธิพล เช่น นักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูงในกระทรวง หรืออธิบดีกรม ฯลฯ ดังข้อมูลจากการให้สัมภาษณ์ ของ นายสมยศ (นามสมมติ) อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดกลางแห่งหนึ่ง จังหวัดขอนแก่น (19 ธันวาคม 2560) ที่เปิดเผยว่า

“.....สำหรับผู้บริหารสถานศึกษาบางรายที่มีสายสัมพันธ์อันดีกับผู้มีอำนาจ เช่น นักการเมือง ข้าราชการระดับสูงในกระทรวง กรม เมื่อต้องการโอนย้ายไปยังโรงเรียนที่ตนเองต้องการ อาจไม่ต้องจ่ายค่าสินบนเลย หรือหากต้องจ่ายก็สามารถต่อรองราคากันได้.....”

ก็เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาพยายามสร้างสายสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพล เพื่อให้ตนได้ผลประโยชน์จากการโอนย้ายสถานศึกษาได้ และยังสะท้อนให้เห็นว่า ผู้บริหารสถานศึกษาบางรายมีเครือข่ายความสัมพันธ์อยู่กับนักการเมืองในระดับต่างๆ อยู่ด้วย เป็นที่ชัดเจนว่ารูปแบบการทุจริตจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษานั้น มีผู้ที่เกี่ยวข้องหลักในการทุจริตครั้งนี้ คือ

1. นักการเมืองบางรายที่มีอิทธิพลอยู่ในวงการการศึกษา ที่ต้องการสร้างฐานะคະแนนเสียงของตนเอง และการได้ประโยชน์จากการโอนย้าย (หวังความนิยมและคະแนนเสียง)
2. ผู้อำนวยการสถานศึกษาที่ต้องการโอนย้าย

3. อนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ในอดีต ซึ่งเป็นองค์คณะบุคคลที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาฯ โดยมี อ.ก.ค.ศ. บางชุดใช้อำนาจในทางมิชอบด้วยการทุจริตจากการเรียกรับเงินหรือสินบน จากการโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษา

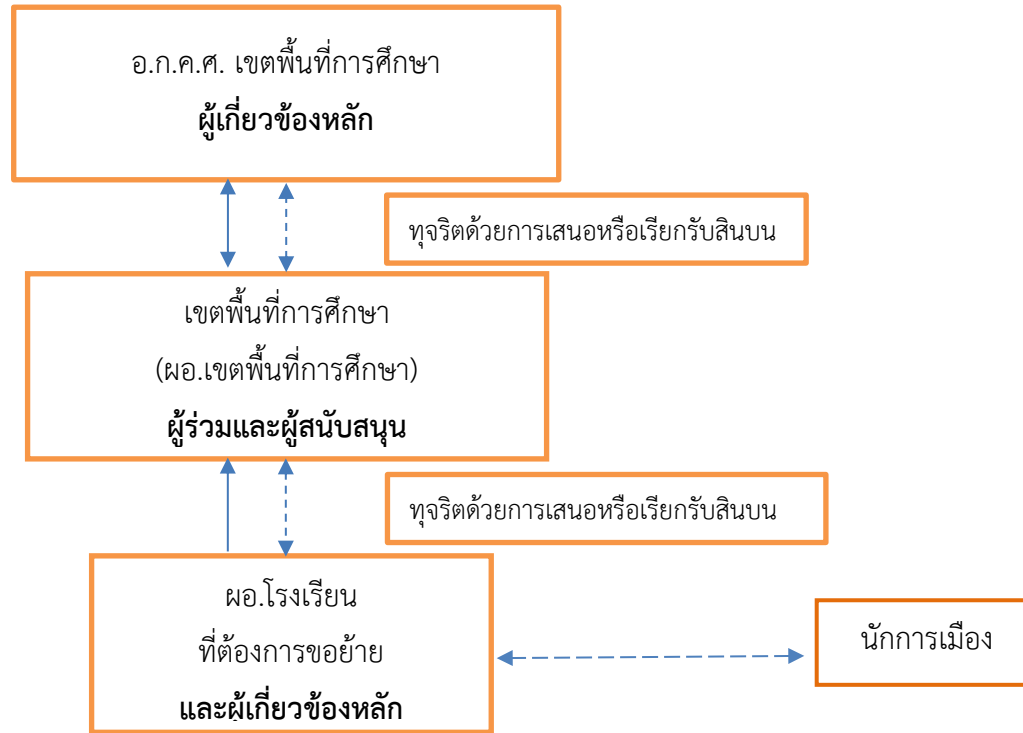
4. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบางรายที่มีพฤติการณ์ในทางทุจริตด้วยการใช้อำนาจในทางมิชอบจากการเรียกรับเงิน หรือสินบน จากการโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษา

5. คณะกรรมการกั่นกรองการย้ายฯ โดยในคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ชุดปัจจุบัน ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกั่นกรองการย้าย มีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นประธาน คณะกรรมการกั่นกรองการย้ายบางชุดมีแนวโน้มทุจริตจากการเรียกรับสินบนเหมือนเช่น อ.ก.ค.ศ. ในอดีต

จากการศึกษารูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันจากการโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษา คณะผู้วิจัยยังพบว่า เป็นรูปแบบการทุจริตที่ไม่มีการเปิดเผยข้อเท็จจริง หรือมีหลักฐานการเอาผิดได้ยาก เนื่องจากเป็นลักษณะการทุจริตที่สมผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างผู้ให้สินบนและผู้รับสินบน อีกทั้งการทุจริตฯ รูปแบบนี้เกิดขึ้นกับบุคลากรที่มีตำแหน่งหน้าที่ในระดับผู้บริหาร จึงค่อนข้างเป็นการกระทำที่มีความรัดกุม รอบคอบ ระมัดระวัง จึงมักไม่ปรากฏหลักฐานแต่อย่างใด แต่ก็เป็นที่น่ารำคาญใจอยู่ในวงการผู้บริหารสถานศึกษาโดยทั่วไป

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา มีการดำเนินการกันอย่างเป็นกระบวนกร เนื่องจากถือว่าเป็นผู้บริหารระดับสูง จึงมีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องหลายฝ่าย บางรายอาจถือได้ว่ามีลักษณะเข้าข่ายเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาตามความหมายนี้ เนื่องจากมีลักษณะของการร่วมมือและประสานงานกันอย่างเป็นระบบเต็มรูปแบบ และเป็นเครือข่ายของบุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง และกลุ่มเครือข่ายอิทธิพลของตน โดยมีพฤติการณ์ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการเรียกรับ หรือมีการให้สินบน โดยมุ่งให้ประสงค์ให้ได้รับประโยชน์ส่วนตน ขณะที่ผู้บริหารสถานศึกษาบางราย อาจมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมือง และข้าราชการระดับสูง ที่มักใช้อำนาจดำเนินการในทางที่มิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ อันเป็นพฤติกรรมที่เป็นความผิดทางอาญา หรือกฎหมายอื่น ๆ หรือไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรม ซึ่งผลของการกระทำนั้นอาจเป็นการทำให้เสื่อมเสียหาย ทั้งในระดับองค์กรและประเทศชาติโดยรวม ดังแสดงในแผนภาพที่ 4.6

แผนภาพที่ 4.6 : เครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษา กรณีการทุจริตการโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษา



คำอธิบาย

- ▶ การพิจารณาตามขั้นตอนปกติ
- - - -▶ การทุจริตด้วยการวิ่งเต้น การเสนอ หรือการเรียกรับสินบน เพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ตามที่ต้องการจากการโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษา

จ. การทุจริตคอร์รัปชันจากการโอนย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

คณะผู้วิจัย ได้ศึกษาข้อเท็จจริงโดยเริ่มต้นจากคำพิพากษาของศาล ไม่พบว่า มีคำพิพากษาของศาลในคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจากการโอนย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จากนั้นจึงได้ศึกษาข้อเท็จจริงจากการกล่าวหาที่ข้อมูลความผิดของสำนักงาน ป.ป.ช. ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลา ข้อมูลตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 - 2560 พบว่า ไม่มีเรื่องกล่าวหาที่ข้อมูลความผิดกรณีการทุจริตการโอนย้ายข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ดังกล่าว

มีเพียงข้อเท็จจริงข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน จากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดขอนแก่น เกี่ยวกับการทุจริตจากการโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษาของบางโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 25 พบว่ามีข้อกล่าวหา ดังนี้

1.1 การเรียกรับเงินค่าโอนย้ายข้าราชการครูจำนวน 35 รายๆ ละ 200,000 - 300,000 บาท

1.2 กรณีผู้กล่าวหาได้ทำเรื่องขอโอนย้ายไปที่โรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง ที่เคยช่วยราชการมาก่อนเป็นระยะเวลา 11 ปี โดย อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาไม่ดำเนินการย้ายให้ โดยกล่าวอ้างว่าไม่มีตำแหน่ง รวมทั้งแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบว่าได้โอนย้ายไปยังโรงเรียนระดับประถมศึกษาแทน เป็นเหตุให้ผู้กล่าวหาได้รับความเสียหาย

มีข้อสังเกตว่า เรื่องการกล่าวหา/ร้องเรียนทั้งสองกรณี ไม่มีข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงเพียงพอที่บ่งชี้ได้ว่า พฤติการณ์ของการกระทำมีลักษณะเป็นเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ เนื่องจากไม่มีข้อมูลและข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่า มีการดำเนินการอย่างเป็นเครือข่าย ที่ประกอบด้วยกลุ่มผู้มีอิทธิพลทั้งที่อยู่เบื้องหน้าหรือเบื้องหลัง หรืออาจมีแนวร่วมหรือผู้สนับสนุน อันได้แก่ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นบุคลากรทางการศึกษา นักธุรกิจ และนักการเมืองในระดับต่าง ๆ แต่เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การศึกษา คือการศึกษาวิจัยเชิงลึก เพื่อทำความเข้าใจรูปแบบและลักษณะความร่วมมือกันในการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ และนักการเมือง คณะผู้วิจัย จึงได้ค้นหาข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่มย่อย เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์สนับสนุนผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ต่อไป

จากการสัมภาษณ์ นายปรีชา (นามสมมติ) อดีตรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 25 คนหนึ่ง ประจำจังหวัดขอนแก่น (2 ธันวาคม 2560) ได้ให้ข้อมูลว่า

“การโอนย้ายของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาบางรายในตำแหน่งอื่น ๆ จะมีการจ่ายเงินกันในหลักแสน เป็นต้น ขึ้นอยู่กับ การเรียกการรับ การเสนอ และการตกลงกันระหว่างผู้ขอย้ายกับ อนุกรรมการ อ.ก.ค.ศ. และผู้อำนวยการโรงเรียน หรือนายหน้า ซึ่งเป็นข้าราชการครู หรือบุคลากรทางการศึกษาที่ผู้อำนวยการโรงเรียน ไว้ใจและมอบหมาย เป็นต้น”

อันแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงบางประการว่า ในการโอนย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในบางตำแหน่งหรือบางราย มีการทุจริตด้วยการเรียก หรือรับเงินของผู้มีอำนาจหน้าที่ เพื่อให้การโอนย้ายเป็นไปตามความต้องการของผู้ที่ต้องการโอนย้าย ขณะที่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นายเรืองไกร (นามสมมติ) อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่งจังหวัดมหาสารคาม (19 ธันวาคม 2560) ได้ให้ความเห็นเรื่องการทุจริตจากการโอนย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่า สามารถเกิดขึ้นได้ง่ายภายใต้เงื่อนไขความสัมพันธ์ของการเป็นเครือญาติ และความสนิทชิดเชื้อของเพื่อนฝูง โดยเฉพาะของคนที่อยู่ในท้องถิ่น ดังที่เขากล่าวว่า

“...การทุจริตประเภทนี้ สามารถเกิดขึ้นได้ง่ายถ้าผู้ที่จะขอโอนย้ายมีความเป็นเครือญาติ หรือมีความเป็นเพื่อนสนิทกับคณะกรรมการ กลั่นกรอง หรือผู้บริหารสถานศึกษา”

ข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อย ที่ประกอบด้วยอดีตข้าราชการครู จำนวน 5 ราย ในจังหวัดมหาสารคาม (19 พฤศจิกายน 2560) พบว่าโดยทั่วไปกระบวนการในการขอโอนย้าย และลักษณะในการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ จะประกอบด้วยอย่างน้อยในสามขั้นตอน ดังนี้

ขั้นแรก บุคลากรครูเขียนคำร้องขอโอนย้ายมาที่ผู้อำนวยการโรงเรียนที่ต้นสังกัดจากนั้นต้นสังกัดต้องทำเรื่องขอโอนย้าย โดยผู้อำนวยการโรงเรียนเห็นชอบให้ย้าย แต่จะต้องมีการจ่ายขั้นแรกก่อน เรียกกันว่า “ค่าลายเซ็นผู้อำนวยการ” เพื่อให้เรื่องดำเนินไปได้ด้วยดี

ขั้นที่สอง ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) จะประสานถึงโรงเรียนต่างๆ ให้เปิดรับอัตราว่างครูเพิ่มตามจำนวนที่ต้องการ ขั้นตอนนี้จะมีการเรียกค่าสินบนบางรายต้องจ่ายรายละถึง 2 - 3 แสนบาท โดยเฉพาะข้าราชการครูที่เข้าไปบรรจุแต่ไม่ตรงกับสาขาที่ขาดแคลนขณะเดียวกันโรงเรียนที่จะรับย้ายเข้า อาจมีการเรียกเก็บเงินในขั้นที่สอง เรียกกันวงในว่า “ค่าลายเซ็นผู้อำนวยการของโรงเรียนที่จะรับย้ายเข้า”

ขั้นที่สาม เรื่องการขอย้ายจะถูกเสนอไปที่ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา (ในอดีต) ที่ข้าราชการครูผู้นั้นจะขอโอนย้ายไป ซึ่งจะต้องไปเดินเรื่องโดยการเข้าหาผู้มีอำนาจคือ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ บางรายที่มีพฤติกรรมทุจริต ในฐานะที่เป็นอนุกรรมการ และเลขานุการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา โดยจะมีการเรียกรับเงินเป็นขั้นที่สาม ซึ่งในขั้นตอนนี้ จะต้องจ่ายเงินจำนวนมากขึ้น เพราะจะต้องใส่ซองให้อนุกรรมการซึ่งมีอยู่หลายคน โดยค่าใช้จ่ายในการขอย้ายนั้น *กรณีการย้ายข้ามเขตพื้นที่การศึกษา ย้ายข้ามจังหวัด หรือย้ายไปโรงเรียนที่มีชื่อเสียงจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงที่สุด* ส่วนการย้ายในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกันจะลดหลั่นกันลงมา แต่ขั้นต่ำจะอยู่ที่หลักแสนบาท เป็นต้น

จากการศึกษารูปแบบการทุจริตคอร์รัปชัน กรณีการโอนย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของคณะผู้วิจัยพบว่า เป็นรูปแบบการทุจริตที่มีลักษณะไม่แตกต่างจากการทุจริตการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษามากนัก *แต่การจ่ายสินบนจะต่ำกว่าและไม่สามารถต่อรองราคาได้* เนื่องจากผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจต่อรองกับผู้บริหาร ประกอบกับมีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจำนวนมากที่มีความพร้อมในการให้สินบนตามเงื่อนไขด้วยการกู้ยืมจากแหล่งเงินต่าง ๆ ทั้งจากธนาคารพาณิชย์ และสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ทำให้เกิดการมีภาระหนี้สินของครูในเรื่องที่ไม่จำเป็น นอกจากนี้ยังทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ยึดหลักจรรยาบรรณ และความซื่อสัตย์สุจริตในวิชาชีพ ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ และส่งผลกระทบต่อภาคการศึกษาของประเทศชาติเป็นอย่างมาก

สำหรับการทุจริตคอร์รัปชันจากการโอนย้ายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะผู้วิจัยพบว่า มีผู้ที่เกี่ยวข้องหลักในการทุจริตประเภทนี้ คือ

1. ผู้บริหารสถานศึกษา (ต้นสังกัด - ต้องการย้ายออก)
2. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยม (สพม.)
3. ผู้บริหารสถานศึกษา (สังกัดที่ต้องการย้ายเข้า)
4. คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.)

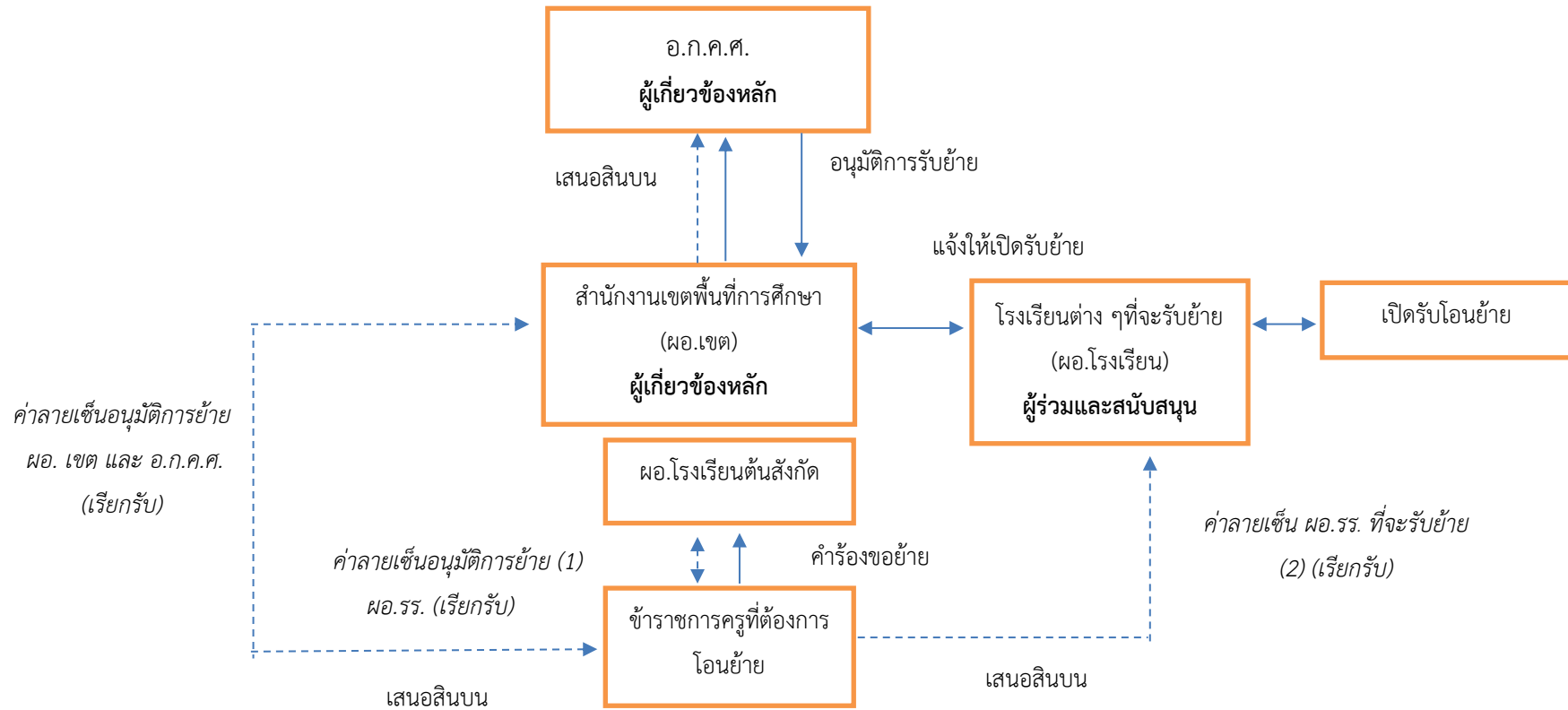
ในอดีต แต่ปัจจุบันเปลี่ยนมาเป็นคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.)

5. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ต้องการโอนย้าย

จะเห็นได้ว่า ช่องว่างจากระบบการผูกขาดอำนาจของผู้บริหารการศึกษาระดับต่าง ๆ ในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งไม่มีระบบการตรวจสอบ และการประเมินการโอนย้ายจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก และจากภาคประชาสังคม เป็นเหตุหรือช่องทางให้ผู้บริหารกลุ่มดังกล่าวอาศัยความร่วมมือกันแสวงหาผลประโยชน์ จากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการเรียกรับสินบน โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเองและพวกพ้อง

โดยสรุป การทุจริตจากการโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษา แม้ว่าจะมีข้อเท็จจริงและเป็นรูปแบบการทุจริตที่มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย แต่ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลซึ่งไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา ตามความหมายของการวิจัยนี้ ทั้งนี้เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ในภาคการศึกษาทั้งหมด ยังไม่มีหลักฐานหรือข้อมูลเพียงพอที่จะชี้ได้ว่า เป็นลักษณะของการร่วมมือและประสานงานกันอย่างบูรณาการ เป็นระบบเต็มรูปแบบและเป็นเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลที่ประกอบด้วย ข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง และนักธุรกิจ ที่มีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ขณะเดียวกันก็ยังไม่มีความที่บ่งชี้ได้พอ ถึงการเป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีอำนาจ ประกอบด้วยผู้มีอิทธิพล ทั้งที่อยู่เบื้องหน้า หรือเบื้องหลังหรืออาจมีแนวร่วมหรือผู้สนับสนุน สามารถบันดาลให้สิ่งต่าง ๆ เป็นไปได้ตามที่ต้องการ ดังแสดงแผนภาพที่ 4.7

แผนภาพที่ 4.7 : เครือข่ายทุจจริตคอร์รับชันจากระบบบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษา กรณีการทุจจริตการโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษา



คำอธิบาย

- การพิจารณาตามขั้นตอนปกติ
- ← - - - การทุจจริตด้วยการวิ่งเต้น การเสนอ หรือการเรียก การรับสนับสนุน เพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ตามที่ต้องการ

ฉ. การทุจริตคอร์รัปชันจากการขอเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น : กรณี การเลื่อนวิทยฐานะข้าราชการ

คณะผู้วิจัย ได้ศึกษาข้อเท็จจริงโดยเริ่มต้นจากคำพิพากษาของศาล ไม่พบว่ามีคำพิพากษาของศาลในคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจากการขอเลื่อนตำแหน่งในระดับสูงขึ้น: กรณีการเลื่อนวิทยฐานะข้าราชการครู จากนั้นจึงได้ศึกษาข้อเท็จจริงจากเรื่องกล่าวหาที่**ข้อมูลความผิด** ของสำนักงานป.ป.ช. พบว่าไม่มีเรื่องกล่าวหาที่**ข้อมูลความผิด** การทุจริตประพฤติมิชอบของบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาข้อมูลตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 - 2560 กรณีการทุจริตจากการขอเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น กรณีการเลื่อนวิทยฐานะครูดังกล่าว

เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์การวิจัย คณะผู้วิจัยจึงทำการสัมภาษณ์นายสุข (นามสมมติ) อดีตครูประจำโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง จังหวัดมหาสารคาม และ นาย วสุ (นามสมมติ) อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่ง จังหวัดมหาสารคาม เกี่ยวกับการทุจริตจากการขอเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น พบว่า ข้าราชการครูที่ต้องการขอเลื่อนตำแหน่ง จะต้องมีการทำวิทยฐานะของครู เช่น ระดับชำนาญการ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ และระดับเชี่ยวชาญพิเศษ เป็นต้น ในการดำเนินการขอเลื่อนวิทยฐานะของครู จะต้องส่งเสนอเรื่องไปที่ อ.ก.ค.ศ. (เดิม) โดยมีขั้นตอนในการพิจารณา ประกอบด้วย

(1) การแต่งตั้งอนุกรรมการจำนวน 3 คน เป็นการแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัย ที่มีตำแหน่งตั้งแต่ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ขึ้นไป จำนวน 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องจากภายนอก จำนวน 1 คน และผู้แทนครู จำนวน 1 คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาประเมินผลงานตามเกณฑ์ที่กำหนด ทั้งนี้จะมีอนุกรรมการหรือนายหน้าซึ่งเป็นผู้แทนครูที่มีพฤติการณ์ทุจริตบางราย จะเป็นผู้ไปติดต่อกับครูผู้เสนอผลงานเพื่อการเลื่อนวิทยฐานะนั้น เพื่อเสนอ และเรียก หรือรับเงินเป็นค่าวิ่งเต้น ให้กับอนุกรรมการพิจารณาผลงาน โดยอาจมีการช่วยปรับแก้หรือรับจ้างทำผลงานให้ เพื่อจะได้ผ่านการพิจารณาจากคณะอนุกรรมการฯ แล้วเสนอให้อ.ก.ค.ศ. ให้ความเห็นชอบ โดยสรุปแล้ว ในขั้นตอนนี้พฤติการณ์ของการทุจริตคือ การจ่ายสินบนให้กับคณะกรรมการประเมินผลงานทางวิชาการ โดยผ่านตัวแทนนายหน้า ทั้งนี้เพื่อให้เอื้อต่อการได้มาซึ่งการเลื่อนวิทยฐานะอย่างง่าย

(2) ก่อนเสนอไปยังส่วนกลางให้พิจารณาเลื่อนวิทยฐานะ การซื้อขายตำแหน่งขั้นตอนดังกล่าวนี้ บางรายอาจสูงมากกว่าหลักหนึ่งแสนบาท ซึ่งครูผู้ที่ต้องการเลื่อนวิทยฐานะจะยินยอมจ่ายเพื่อแลกกับตำแหน่งที่สูงขึ้น เพราะมีเงินประจำตำแหน่งไปจนเกษียณอายุราชการทุกเดือน เดือนละหนึ่งหมื่นถึงสองหมื่นบาท ตามระดับตำแหน่งที่เลื่อนสูงขึ้น เป็นต้น

ข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มข้าราชการครู จังหวัดมหาสารคาม (19 พฤศจิกายน 2560) ยืนยันในทำนองเดียวกันว่า ข้าราชการครูผู้ทุจริตฯ จะมีการจ้างทำผลงานทางวิชาการเป็นส่วนใหญ่ แล้วมีการให้สินบนชุดคณะกรรมการประเมินผลงานทางวิชาการ ซึ่งกระบวนการทุจริตก็เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป มีดังนี้คือ

ขั้นตอนที่ 1 ข้าราชการครูบางราย จ้างบุคคลภายนอกทำผลงานวิชาการ ให้ค่าจ้างรายละประมาณ 6 - 8 หมื่นบาทขึ้นไป

ขั้นตอนที่ 2 การหาช่องทางวิ่งเต้น และการประสานงานกับผู้อำนวยการ สำนักเขตพื้นที่การศึกษามัธยม (สพม.) เพื่อให้ช่วยเปิดเผยรายชื่อคณะกรรมการประเมินผลงาน เพื่อจะได้วิ่งเต้นจ่ายสินบนให้คณะกรรมการประเมินผลงานฯ เพื่อให้ตนสามารถผ่านการประเมินและได้เลื่อนขั้นตามวิทยฐานะ อันทำให้กระบวนการเลื่อนวิทยฐานะขาดความโปร่งใสและความเป็นธรรม

ขั้นตอนที่ 3 จ่ายสินบนให้ชุดคณะกรรมการประเมิน ปรับปรุง หรือ ผ่าน ซึ่งได้แก่ (1) ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ (ส่วนใหญ่เป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย) (2) ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

จากการศึกษารูปแบบการทุจริตการเลื่อนวิทยฐานะครูยังพบว่า ข้าราชการครูส่วนใหญ่ในประเทศมีฐานเงินเดือนตามแห่ง เช่น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (คศ.2) ซึ่งเพดานเงินเดือนสูงสุดที่ 33,540 บาท นับตามอายุราชการ อายุการทำงาน และอายุของบุคลากรครู โดยพบว่าหลังอายุ 45 ปี บุคลากรครูจะประสบภาวะ “เงินเดือนตัน” ภาวะดังกล่าวส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจของครูเป็นอย่างมาก เพราะมีผลต่อการคำนวณบำเหน็จบำนาญที่ควรจะได้รับหลังเกษียณอายุราชการ ทำให้ครูขาดแรงจูงใจในการทำงาน ไม่มีความก้าวหน้าในวิชาชีพอีกต่อไป ผลกระทบที่ตามมาคือคุณภาพการศึกษาหรือคุณภาพของผู้เรียนที่เป็นอนาคตของประเทศ (<http://www.gotoknow.org/post/>) ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) จึงกำหนดวิทยฐานะเพื่อสร้างให้ครูมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้มีความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ อันส่งผลต่อคุณภาพของผู้เรียนในระยะยาว และรักษาคนเก่งคนดีไว้ในระบบการศึกษา จึงได้มีการกำหนดให้มีเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งโดยวิทยฐานะตามเกณฑ์ ดังนี้

1. วิทยฐานะชำนาญการ ได้รับ	3,500 บาท
2. วิทยฐานะชำนาญการพิเศษ ได้รับ	11,200 บาท
3. วิทยฐานะเชี่ยวชาญ ได้รับ	19,800 บาท
4. วิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ ได้รับ	26,000 บาท

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก นายอรรถพร (นามสมมติ) อดีตครูโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่งจังหวัดมหาสารคาม ให้ข้อมูลไว่น่าสนใจว่า

“อัตราเงินเดือนของครูเป็นปัจจัยที่ทำให้ครูต้องดิ้นรนให้พ้นจากภาวะ “เงินเดือนตัน” ส่วนวิทยฐานะเป็นสิ่งดึงดูดใจให้ครูมีความก้าวหน้าในวิชาชีพและได้รับค่าตอบแทนสูงขึ้น กล่าวคือ ครูถูกบังคับทางอ้อมจากอัตราเงินเดือน และถูก “ดึงดูด” ด้วยเงินค่าตอบแทนให้ทำผลงานวิชาการเพื่อขอเลื่อนวิทยฐานะ”

เพียงแต่การได้เลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูบางราย ไม่ได้เป็นไปตามความรู้ความสามารถของตนเอง กล่าวคือบางรายได้มาจากการจ้างทำผลงานทางวิชาการ และการต้องจ่ายสินบนให้กับคณะกรรมการประเมินผลงานฯ โดยสรุปแล้ว คณะผู้วิจัยพบว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องหลักในการทุจริตคอร์รัปชันจากการขอเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นกรณีการเลื่อนวิทยฐานะข้าราชการครูมีดังนี้ คือ

1. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพม.)
2. คณะกรรมการการประเมินผลงานทางวิชาการ ประกอบไปด้วย
 - 2.1 ผู้บริหารสถานศึกษาของผู้รับประเมิน
 - 2.2 ผู้ทรงคุณวุฒินอกสถานทีนั้นที่มีความรู้ความสามารถ

เหมาะสม จำนวน 1 คน

2.3 ข้าราชการที่มีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าวิทยฐานะครูชำนาญการ และเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์สอดคล้องกับความรับผิดชอบของผู้ขอรับการประเมิน จำนวน 1 คน (โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ)

2.4 ตัวแทนหรือนายหน้าที่วิ่งเต้นเพื่อการเรียกหรือรับสินบน

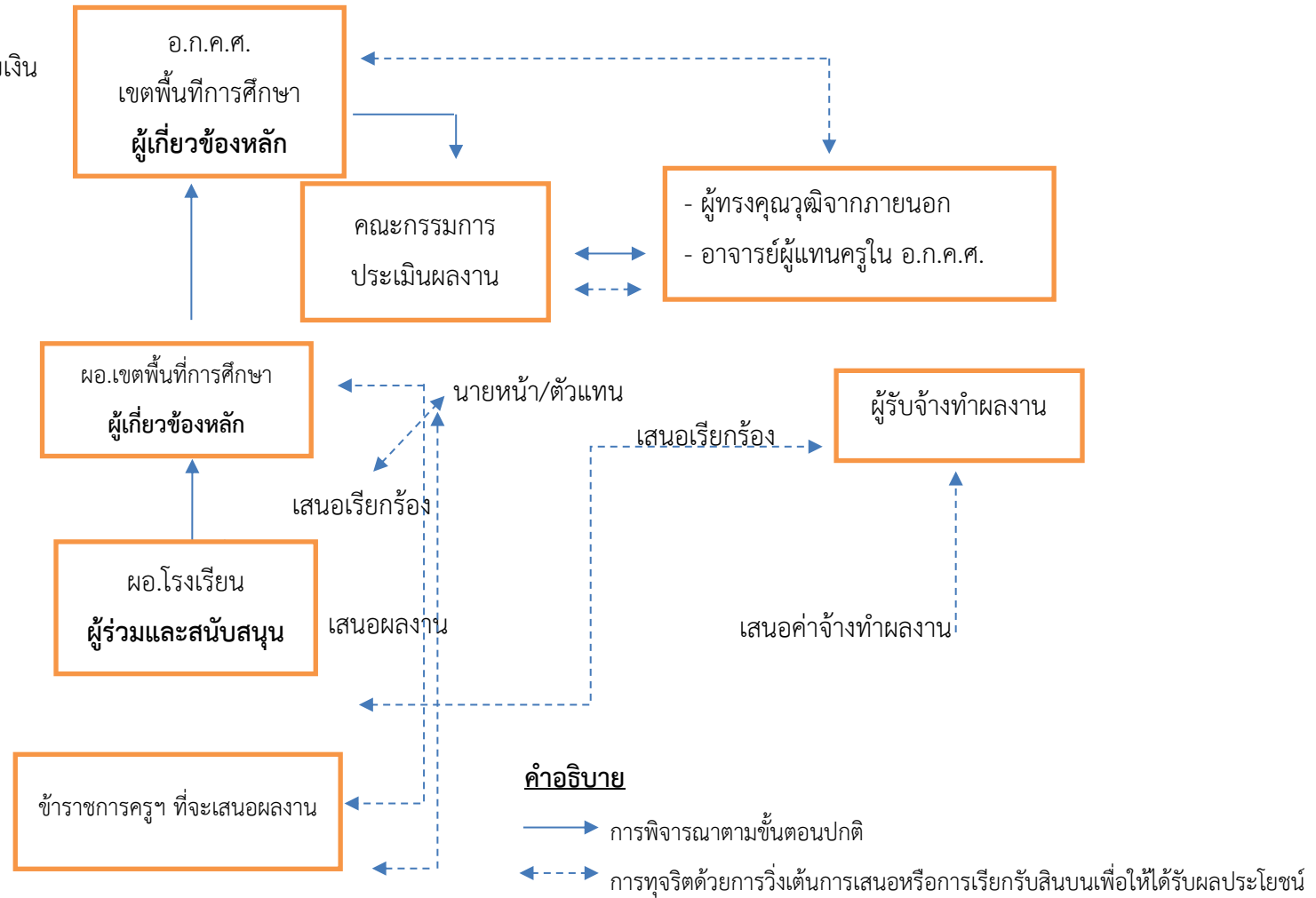
กระบวนการทุจริตเกิดจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาบางรายที่ต้องการเลื่อนวิทยฐานะ จัดทำผลงานทางวิชาการ แต่ส่วนใหญ่ไม่ถนัดการเขียนรายงานวิจัย จึงต้องมีการจ้างบุคคลภายนอกทำผลงานทางวิชาการให้ในราคา 60,000 - 80,000 บาท ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรมีการปรับเกณฑ์การให้คะแนนผลงานด้านการสอนในเชิงประจักษ์มากกว่าการวัดประเมินผลจากผลงานทางวิชาการ เพราะหลักเกณฑ์นี้เป็นสาเหตุประการหนึ่งในการทุจริตของครูและบุคลากรทางการศึกษา

มีข้อสังเกตว่า แม้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันจากการขอเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น จะมีกระบวนการและขั้นตอนที่เห็นได้อย่างชัดเจน และมีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องจากหลายฝ่าย แต่ก็ยังเป็นลักษณะของการทุจริตด้วยการเรียก หรือรับสินบน ที่จำกัดอยู่ภายในกลุ่มบุคลากรของภาคการศึกษาทั้งหมด เช่นเดียวกับการทุจริตจากการโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งไม่ใช่

เป็นลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างลงตัวและเป็นระบบ และเป็นเครือข่ายความร่วมมือของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง นักธุรกิจ และกลุ่มเครือข่ายอิทธิพลของตนเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย จึงยังไม่อาจเรียกได้ว่า เป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา ตามความหมายของการวิจัยนี้ ดังแสดงในแผนภาพ 4.8

แผนภาพที่ 4.8 : เครื่องช่วยการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษา กรณีทุจริตคอร์รัปชันจากการขอเลื่อนวิทยฐานะครู

ทุจริตจากการเรียกรับเงิน



4.1.3 การทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาข้อเท็จจริงโดยเริ่มต้นจากคำพิพากษาของศาล ผลปรากฏว่า ไม่พบคำพิพากษาของศาล ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษาในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาข้อมูลตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 - 2560 จากนั้นได้ศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาที่**ข้อมูลความผิด**ของสำนักงาน ป.ป.ช. กรณีการทุจริตประพดมิชอบของบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนพบว่า ไม่มีเรื่องกล่าวหาที่**ข้อมูลความผิด**กรณีการทุจริตจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษาดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี นับเป็นเรื่องน่าประหลาดใจที่ไม่ปรากฏหลักฐานข้อมูลการกล่าวหา และการ**ข้อมูลความผิด**จากหน่วยงานรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ ทั้ง ๆ ที่เหตุการณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา เป็นเรื่องที่มีข่าวโด่งดังปรากฏอยู่เสมอตามสื่อมวลชนสาธารณะต่าง ๆ

ดังตัวอย่างเช่น ข้อเท็จจริงกรณีทุจริตด้วยการเรียก หรือรับสินบนจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2560 ที่ปรากฏเป็นข่าวและมีการเผยแพร่คลิปการพูดคุยระหว่างผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมชื่อดังแห่งหนึ่งในแถบภาคกลาง กับศิษย์เก่าและผู้ปกครอง ซึ่งมีเนื้อหาส่อไปในทางเรียกรับเงินนักเรียนเข้าสถานศึกษา จำนวน 400,000 บาท ซึ่งผู้อำนวยการโรงเรียนดังกล่าว ได้ออกมาแถลงปฏิเสธทุกข้อกล่าวหา พร้อมยืนยันความบริสุทธิ์ในการรับนักเรียนเข้า (<http://news.ch3thailand.com/index.php/local/46285>) ผลการสอบสวนของกระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) เบื้องต้น พบว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนคนดังกล่าวมีความผิดวินัยร้ายแรง เพราะมีการรับเงินแล้วไม่นำเข้ากองคลัง ส่วนรองผู้อำนวยการโรงเรียน 1 ราย และผู้เกี่ยวข้องอีก 1 รายนั้น ต้องรอให้ทางคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงสรุปผลอย่างเป็นทางการก่อน ซึ่งจากการสอบสวนยังพบอีกว่า มีการเรียกหรือรับเงินจำนวนถึง 7,000,000 - 8,000,000 บาท ซึ่งไม่ใช่แค่กรณีที่เปิดเผยในคลิปรายเดียว แต่มีรายอื่นด้วยจำนวนมาก และเงินจำนวนนี้ผู้อำนวยการโรงเรียน และพรรคพวกไม่นำเข้ากองคลัง และมีการออกใบเสร็จให้ที่หลังเมื่อมีเรื่องอื้อฉาวเกิดขึ้นแล้ว ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดวินัยอย่างชัดเจน กรณีความผิดวินัยร้ายแรงนี้ มีโทษคือ ปลดออก หรือไล่ออก (<https://mgronline.com/qol/detail>) ในที่สุดที่ประชุมคณะกรรมการการศึกษาธิการจังหวัดกรุงเทพมหานคร (กศจ.กทม.) ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ไล่ออกผู้อำนวยการโรงเรียนดังกล่าว เนื่องจากมีพฤติกรรมไม่โปร่งใสในข้อหาเรียกหรือรับเงิน จากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา (www.bugaboo.tv/watch/377457)

จากข้อเท็จจริงนี้ยืนยันให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การทุจริตคอร์รัปชันด้วยการเรียก รับสินบนจากกรณีการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา เป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏมีอยู่จริง แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานปรากฏอยู่ในคำพิพากษา และการกล่าวหาและ**ข้อมูลความผิด**ของหน่วยงานภาครัฐที่มี

อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา 24, 25 และ 26 ที่เป็นพื้นที่เป้าหมายของการศึกษาก็ตาม

อย่างไรก็ดี ก็ยังมีข้อเท็จจริงข้อมูลในเรื่องการกล่าวหา/ร้องเรียน ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในพื้นที่เป้าหมาย กรณีการทุจริตประพฤติมิชอบของบุคลากรทางการศึกษา โรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24, 25 และ 26 ในช่วงขอบเขตเวลา (ปี พ.ศ. 2544-2560) อยู่บ้าง ดังนี้

1. ข้อมูลร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24 (กาฬสินธุ์) เรื่องผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่งร่วมกับเจ้าหน้าที่การเงิน เรียกเก็บเงินจากผู้ปกครองที่นำนักเรียนมาฝากเข้าเรียน ม.1 และ ม. 4 โดยไม่มีใบเสร็จหรือหลักฐานใบสำคัญรับเงิน อันเป็นการเรียกเก็บเงินกินเปล่า ซึ่งพฤติกรรมเช่นนี้ดำเนินมาหลายปีแล้ว ขั้นตอนอยู่ในระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

2. ข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียนเกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขตที่ 25 (ขอนแก่น) พบว่ามีข้อกล่าวหา ดังนี้

2.1 กรณีผู้บริหารโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง เรียกเก็บเงินบริจาคจากผู้ปกครองนักเรียน โดยไม่ออกใบเสร็จรับเงินไว้เป็นหลักฐาน และมีพฤติกรรมร้ายวียดปกปิด

2.2 กรณีเรียกผลประโยชน์ตอบแทนในการรับนักเรียนเข้าศึกษา ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 และ มัธยมศึกษาปีที่ 4

3. ข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน เกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขตที่ 26 (มหาสารคาม) พบว่า มีข้อกล่าวหา ดังนี้

3.1 ผู้อำนวยการโรงเรียน เรียก รับเงิน จากผู้ปกครองนักเรียนกรณีย้ายเข้าโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง โดยผู้ถูกกล่าวหาเรียกเก็บเงินจากผู้กล่าวหาเป็นค่าเช่าพระพุทธรูป จำนวน 5,000 บาท และค่าสอนเสริมรายวิชา วิชาละ 1,000 บาท จำนวน 4 วิชา เป็นจำนวนเงิน 4,000 บาท ทั้งที่นักเรียนดังกล่าวได้เรียนครบทุกรายวิชาตามโครงสร้างหลักสูตรแล้ว เป็นเหตุให้ผู้กล่าวหาได้รับความเสียหาย ซึ่งคดีอยู่ในระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริง

โดยสรุปแล้ว ข้อมูลที่ได้ในเรื่องการกล่าวหา/ร้องเรียนจากสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งใน 3 จังหวัดพื้นที่เป้าหมาย เป็นเรื่องการกระทำผิดด้วยการทุจริตของผู้บริหารโรงเรียนเพียงกลุ่มเดียว คือการทุจริตด้วยการเรียกหรือรับเงิน เพื่อประโยชน์ตอบแทนจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา อันมีลักษณะเป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เป็นระบบ เนื่องจากข้อมูลที่ได้ไม่มีข้อเท็จจริงที่เชื่อมโยงให้เห็นถึงการกระทำผิดในลักษณะของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยนี้ เมื่อไม่

สามารถหาข้อมูลจากหน่วยงานรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบได้ คณะผู้วิจัยจึงได้ใช้วิธีการอื่นในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป

จากการศึกษาข้อมูลเอกสารเรื่องการทุจริต กรณีการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา ในเบื้องต้นพบว่า มีสาเหตุเนื่องจากระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ที่มีการประกาศรับสมัครนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 และระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 โดยมีการระบุเกณฑ์ต่าง ๆ ของแต่ละปี ดังนี้

1. เกณฑ์รับนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา (สพป.) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม (สพม.) สำนักรายชื่อเด็กนักเรียนที่จบ ป.6 ที่อยู่ในเขตพื้นที่ และจำนวนนักเรียนชั้น ม.1 ที่โรงเรียนทุกสังกัดในเขตพื้นที่ที่จะประกาศรับ เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ในการพิจารณาจัดหาที่เรียนที่เหมาะสมให้กับ นักเรียนทุกคน โดยคำนึงถึงหลักการให้นักเรียนได้เรียนใกล้บ้าน และให้โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองและนักเรียนได้เยี่ยมชมโรงเรียนเพื่อประกอบการตัดสินใจ และรับนักเรียนทุกคนที่ได้รับการจัดสรรโอกาสโดยไม่มีการคัดเลือก

สำหรับโรงเรียนทั่วไป ให้รับนักเรียนในเขตพื้นที่บริการที่สมัครเข้าเรียนทุกคน ถ้ายังไม่เต็มให้รับเด็กนอกเขตพื้นที่บริการได้ ส่วนโรงเรียนที่มีอัตราการแข่งขันสูงและมีความ จำเป็นต้องใช้วิธีการสอบคัดเลือก และใช้ผลคะแนนทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติพื้นฐาน (O - Net) ให้เสนอสัดส่วน และวิธีการรับนักเรียนต่อคณะกรรมการรับนักเรียนของโรงเรียน โดยให้กำหนด สัดส่วนการรับนักเรียน ดังนี้

1. รับนักเรียนในเขตพื้นที่บริการไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 โดยวิธีการจับฉลาก กรณีที่มีเด็กในพื้นที่บริการไม่ถึงร้อยละ 50 ให้รับเข้าเรียนทุกคน และนำที่นั่งเหลือไปรับนักเรียนทั่วไป แต่ในกรณีที่โรงเรียนต้องการสอบคัดเลือกนักเรียนในเขตพื้นที่บริการ ให้ใช้คะแนนสอบของโรงเรียน ใน 5 วิชาหลักร้อยละ 80 และให้ใช้คะแนน O - Net ใน 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ ร้อยละ 20

2. การรับนักเรียนทั่วไปให้รับได้ไม่เกินร้อยละ 50 และให้ใช้การสอบคัดเลือก เกณฑ์เดียวกับการรับนักเรียนเขตพื้นที่บริการ

3. การรับนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษ จะต้องเป็นความเห็นชอบของ คณะกรรมการรับนักเรียนของโรงเรียน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำหรับการรับนักเรียนเงื่อนไขพิเศษ จะต้องผ่านความเห็นชอบของ คณะกรรมการรับนักเรียนของโรงเรียน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งอาจมีได้หลายกรณี เช่น นักเรียนที่ได้คะแนนสอบเท่ากันในระดับสุดท้าย นักเรียนที่มีข้อตกลงในการจัดตั้งโรงเรียน นักเรียนที่เป็นผู้ยากไร้และด้อยโอกาส นักเรียนที่เป็นบุตรผู้เสียสละเพื่อชาติ หรือผู้ประสบภัยพิบัติ

ที่ต้องได้รับการสงเคราะห์ดูแลเป็นพิเศษ นักเรียนที่เป็นบุตรข้าราชการครูและบุคลากรของโรงเรียน และนักเรียนที่อยู่ในอุปการะของผู้ทำคุณประโยชน์ให้กับโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ให้โรงเรียนกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการรับนักเรียนที่มีเงื่อนไขพิเศษ พร้อมประกาศหลักเกณฑ์ก่อนการพิจารณา และประกาศผลการรับนักเรียนพร้อมรายชื่อให้ประชาชนทราบ และการรับนักเรียนของโรงเรียนที่มีอัตราการแข่งขันสูงให้รับรอบเดียว ส่วนนักเรียนที่พลาดจากการสอบคัดเลือกหรือการจับสลากสามารถกลับไปเรียนในโรงเรียน ที่ได้รับการประกาศชื่อในการจัดสรรโอกาส หรือเสนอชื่อให้เขตพื้นที่การศึกษาอำนวยความสะดวกในการจัดหาโรงเรียนให้ตามความเหมาะสม

2. เกณฑ์การรับนักเรียนชั้น ม.4 ให้ใช้เกณฑ์รับนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ที่มีศักยภาพเหมาะสมเข้าเรียน โดยกำหนดเกณฑ์พิจารณาคัดเลือกนักเรียนที่มีศักยภาพเหมาะสมจากผลการเรียนเฉลี่ยรวม 5 ภาคเรียน ไม่ต่ำกว่า 2.00 ในกรณีที่ผลการเรียนเฉลี่ยต่ำกว่า 2.00 แต่สูงกว่า 1.50 ให้โรงเรียนจัดสอบประมวลความรู้ หากผ่านเกณฑ์ให้ถือว่าเป็นนักเรียนที่มีศักยภาพเหมาะสม หรือใช้การประเมินศักยภาพพิเศษอื่น ๆ เช่น ดนตรี กีฬา ศิลปะ เป็นต้น ทั้งนี้จำนวนนักเรียนเดิมที่โรงเรียนรับไว้ทั้งหมดให้คิดเป็น 80% ของแผนการรับนักเรียน ที่เหลืออีก 20% ให้นักเรียนทั่วไป โดยให้ใช้วิธีการสอบคัดเลือกด้วยข้อสอบของโรงเรียน 80% และผลคะแนน O - Net 20 % ส่วนการรับนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษและเงื่อนไขพิเศษ ให้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการรับนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 (ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เรื่องนโยบายและแนวปฏิบัติการเกี่ยวกับการรับนักเรียนสังกัด สพฐ. ปีการศึกษา 2556, <http://www.unigang.com/Article/12544>)

จากข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับเกณฑ์การรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา ทำให้บุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาที่มีพฤติการณ์ทุจริตบางราย พยายามหาช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันจากการใช้เกณฑ์ การรับนักเรียนทั่วไป ในกรณีที่นักเรียนเหล่านี้ไม่สามารถสอบเข้าโรงเรียนตามเกณฑ์ปกติได้ ด้วยการเพิ่มจำนวนเก้าอี้ ของนักเรียน ซึ่งกลายเป็น “ช่องว่าง” ของการทุจริตในการฝากนักเรียนเข้าโรงเรียน โดยมีการเรียกหรือรับเงินจากผู้ปกครอง ซึ่งมีชื่อเรียกตามความนิยมที่หลากหลาย เช่น เรียกตามภาษาจีนแต้จิ๋ว ว่า “แป๊ะเจี๊ยะ” มีความหมายว่า เงินกินเปล่า หรือเรียกว่า “เงินบนโต๊ะ” “เงินบริจาค” หรือ “เงินอุดหนุน” ซึ่งทั้งผู้ให้และผู้รับ การเรียกค่าแป๊ะเจี๊ยะก็มีทั้งที่เปิดเผยและที่ลับ และผู้จ่ายก็มีการตกลงพร้อมใจกันในการจ่ายเพื่อซื้อเก้าอี้นักเรียน เพื่อให้บุตรหลานได้มีที่เรียน แต่พฤติการณ์ทั้งหมดคือ **รูปแบบหรือประเภทหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษานั้นเอง**

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรับนักเรียนประเภทเงื่อนไขพิเศษนี้ ที่เป็นอำนาจของ คณะกรรมการรับนักเรียน แม้ว่ามีหลักเกณฑ์ต้องประมาณการไม่ให้เกินโควตานักเรียน ห้องละ 50 คน แต่จากหลักเกณฑ์นี้ก็เป็นอีกช่องทางหนึ่ง ที่ทำให้ผู้มีอิทธิพลในระดับจังหวัด ทั้งนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ พยายามเข้ามามีอิทธิพลด้วยการเข้ามาให้การอุปการะ โรงเรียน เพื่อการได้รับสิทธิพิเศษจากเงื่อนไขการรับนักเรียนประเภทนี้ อีกทั้งยังเป็นการวางฐานอำนาจในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อการทุจริตประเภทอื่น ๆ ภายในสถานศึกษาตามมา ในอนาคต เช่น การทุจริตการก่อสร้าง และทุจริตจากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา วัสดุ ครุภัณฑ์ทางการศึกษา เป็นต้น

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก นายรักษศ (นามสมมติ) อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง จังหวัดขอนแก่น ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา ที่ซึ่งเป็นเรื่องการค้าเงินในทางปฏิบัติที่น่าสนใจว่า

“การทุจริตจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา เป็นรูปแบบการทุจริตที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานในทุก ๆ โรงเรียน ทั้งในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นปีที่ 1 และระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายปีที่ 4 กระบวนการทุจริตเริ่มต้นจากผู้บริหารสถานศึกษา มีการนัดประชุมเพื่อวางแผนเกี่ยวกับนโยบายการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา ร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษา (ซึ่งคณะกรรมการสถานศึกษาส่วนใหญ่คือบุคคลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ใน อ.ก.ค.ศ.) เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา โดยปกติผู้บริหารสถานศึกษาจะแต่งตั้งเลขานุการที่เป็นครูอัตราจ้าง หรือข้าราชการครูที่เกษียณอายุราชการแล้วซึ่งได้รับความไว้วางใจเป็นพิเศษ เป็นผู้ดำเนินการรับผิดชอบการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษาอยู่เสมอ และโดยทั่วไปผู้บริหารสถานศึกษาจะไม่เป็นผู้รับสินบนเอง แต่จะมอบหมายให้เลขานุการหน้าห้องที่เป็นครูอัตราจ้างเป็นผู้ดำเนินการแทน ดังนั้น การจ่ายสินบนจึงต้องมีการติดต่อผ่านทางเลขานุการ ส่วนค่าสินบนขึ้นอยู่กับความมีชื่อเสียงของโรงเรียน และขึ้นอยู่กับการตกลงราคากัน ผู้บริหารสถานศึกษาที่มีพฤติการณ์ทุจริตบางรายจะมีเลขานุการส่วนตัว เมื่อเขาย้ายไปอยู่โรงเรียนใดก็จะมีเลขานุการติดตามไปด้วย ส่วนสาเหตุที่ให้บุคลากรที่เป็นอัตราจ้างเป็นผู้รับสินบน เพราะครูอัตราจ้างไม่เป็นข้าราชการ และหากมีปัญหาเกิดขึ้นก็สามารถลาออกได้เลย และยังไม่สามารถเชื่อมโยงความผิดมาถึงตัวผู้บริหารสถานศึกษาได้”

จากข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่า พฤติการณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันได้มีการวางแผนเตรียมการไว้เป็นอย่างดี โดยมีบางคนที่ได้ความไว้วางใจเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อป้องกันความผิดพลาดที่อาจจะเกิดขึ้นได้ จากการศึกษาของคณะผู้วิจัยในพื้นที่เป้าหมายยังพบว่า ในช่วงเดือนมิถุนายนของทุกปี สถานศึกษาจะต้องมีการจัดทำรายงานจำนวนนักเรียน ให้กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้รับทราบ เพื่อทาง สพฐ. จะได้จัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวตามจำนวนนักเรียน แต่ในสถานศึกษาขนาดใหญ่ และขนาดใหญ่พิเศษ ผู้บริหารสถานศึกษาบางรายที่ทุจริตอาจไม่รายงานจำนวนนักเรียนตามความเป็นจริง เพื่อเป็นช่องทางในการเพิ่มเก้าอี้นักเรียน และหาโอกาสทุจริต เรียกรับเงินจากนักเรียนหรือผู้ปกครอง เช่น ในกรณีที่มีจำนวนนักเรียนเข้าสมัครเรียนชั้น ม. 1 และ ม. 4 จำนวนมาก เกินโควตาตามหลักเกณฑ์ที่ สพฐ. กำหนดไว้ คณะกรรมการสถานศึกษาจะเสนอนโยบาย เพื่อเปิดรับนักเรียนเพิ่ม สมมติว่าถ้าเพิ่มจำนวนละ 5 คนต่อห้อง ในชั้นปีที่ 1 และ ชั้นปีที่ 4 มีจำนวน 10 ห้อง ทางโรงเรียนก็สามารถเพิ่มเก้าอี้เป็น 100 เก้าอี้ได้ เป็นต้น

พฤติการณ์ของการทุจริตยังมีอีก เช่น ในบางกรณีข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการบางราย จะประสานงานติดต่อมายังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม (สพม.) และผู้บริหารสถานศึกษาขนาดใหญ่ และขนาดใหญ่พิเศษ เพื่อขอแบ่งโควตาสำรองเก้าอี้นักเรียนให้กับกลุ่มของตนเอง ขณะที่ในกลุ่มคณะกรรมการสถานศึกษาบางแห่ง จะมีข้าราชการระดับสูงจากกระทรวงศึกษาธิการ เช่น รองปลัดกระทรวง รองเลขาธิการ สพฐ. อธิบดี รองอธิบดี เข้าไปเป็นกรรมการสถานศึกษา ในกลุ่มคนเหล่านี้บางรายมีเบื้องหลังและมีส่วนในการรับฝากเด็กเข้าเรียนโดยเฉพาะในโรงเรียนที่มีชื่อเสียง และคนกลุ่มนี้ บางรายก็ได้มานั่งอยู่ในตำแหน่ง อ.ก.ค.ศ. ทั่วประเทศในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ขณะที่บางโรงเรียนมีประธานกรรมการสถานศึกษาเป็นนักการเมืองรายใหญ่ ที่มีอิทธิพลผลประโยชน์อยู่ในวงการศึกษามายาวนาน และนักการเมืองบางรายมีส่วนในการทุจริตจากการรับฝากเด็กเข้าเรียน อาจกล่าวได้ว่า คนเหล่านี้ก็คือ **“กลุ่มผู้มีอิทธิพลตัวจริง”** หรืออาจกล่าวได้อีกว่า **ผู้มีอิทธิพลคือ ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการบางราย และนักการเมืองบางราย ที่มีพฤติการณ์ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการเรียกรับหรือรับเอาประโยชน์ทั้งหลายเพื่อประโยชน์ตนเอง** ขณะที่โรงเรียนบางแห่งแม้ มีการออกใบเสร็จรับเงินเป็นค่าบำรุงสถานศึกษา แต่บางแห่งผู้อำนวยการโรงเรียน รองผู้อำนวยการโรงเรียนคณะกรรมการสถานศึกษา และคณะกรรมการรับนักเรียนเข้า จะนำเงินไปใช้จ่ายส่วนตัวโดยมิชอบ และไม่เกิดผลประโยชน์ต่อสถานศึกษาแต่อย่างใด

ข้อมูลเชิงลึกจากการสัมภาษณ์ นายสมใจ (นามสมมติ) อดีตคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) คนหนึ่ง ประจำจังหวัดขอนแก่น ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนเงินที่มีการเรียกรับหรือรับจากผู้ปกครอง เพื่อให้ได้สิทธิในการเข้าศึกษาในโรงเรียนบางแห่งของนักเรียน ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 และ 4 โดยเปิดเผยว่า

- (1) ในโรงเรียนระดับขนาดใหญ่พิเศษประจำจังหวัด มีการเรียกรับเงินเข้าเรียน ในอัตราขั้นต่ำ 40,000 บาท ขึ้นไป
- (2) ในโรงเรียนระดับขนาดใหญ่ประจำจังหวัด มีการเรียกรับเงินเข้าเรียน ในอัตราขั้นต่ำ 30,000 บาท ขึ้นไป
- (3) ในโรงเรียนระดับขนาดใหญ่ประจำอำเภอ มีการเรียกรับเงินเข้าเรียน ในอัตราขั้นต่ำ 20,000 บาท ขึ้นไป โดยจำนวนเงินเรียกรับเข้าโรงเรียน โดยทั่วไป ขึ้นอยู่กับความมีชื่อเสียงและความนิยมในการเข้าศึกษา

จากข้อมูลอัตราการเรียกรับเงินของบางสถานการศึกษา ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาบางรายถึงกับส่อว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ เนื่องจากมีทรัพย์สินเงินทองมากมาย หลังจากเข้ารับตำแหน่งนั้นแล้ว ผู้บริหารสถานศึกษาบางรายก็ถูกหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตได้ทำการยึดอายัดทรัพย์สินบางรายการไว้ เช่น ข้อมูลจากการให้สัมภาษณ์ของนายประสาธ (นามสมมติ) อดีตข้าราชการครูในสำนักงานคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษามัธยมฯ หนึ่ง ของจังหวัดในพื้นที่เป้าหมายที่ศึกษา ได้ให้ข้อมูลว่า

“เมื่ออดีตผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง ถูกสำนักงาน ป.ป.ช. ยึดทรัพย์สินไว้ เนื่องจากมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ จากการทุจริตเรียกรับเงินจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา”

ส่วนรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษานั้น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกนายปราบ (นามสมมติ) อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง จังหวัดขอนแก่น และจากการเปิดเผยข้อเท็จจริงของเลขาธิการภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันแห่งชาติ สามารถจัดรูปแบบการทุจริตจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษาออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้ คือ

ประเภทที่ 1 การทุจริตจากการเรียกรับเงิน มีลักษณะดังนี้

1.1 การทุจริตประเภทนี้ ข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา อาจารย์อาวุโส จากสถาบันการศึกษาชั้นสูง หรือข้าราชการระดับสูงสังกัดกระทรวงยุติธรรม รวมถึงพระสงฆ์ที่มีตำแหน่งเจ้าอาวาส เจ้าคณะอำเภอ หรือเจ้าคณะจังหวัด ที่มีความต้องการที่จะฝากบุตรหลานให้เข้าเรียนในโรงเรียนที่มีชื่อเสียง จะมีการวิ่งเต้นเข้ามาประสานงานเพื่อติดต่อกับผู้บริหารสถานศึกษา และคณะกรรมการรับนักเรียน โดยอาจมีหนังสือขอความอนุเคราะห์ บางรายอาจต้องจ่ายค่าสินบน หรือบางรายอาจไม่ต้องจ่ายค่าสินบนก็ได้ ขึ้นอยู่กับการมีอำนาจหน้าที่หรือฐานะตำแหน่งสำคัญในสังคม หรือการมีความสัมพันธ์ส่วนตัวที่แน่นแฟ้นกับผู้บริหารสถานศึกษา เป็นต้น

1.2 การทุจริตประเภทนี้ จะเป็นที่นิยมในหมู่ผู้ปกครองทั่วไปที่เป็นพ่อค้า นักธุรกิจ นักการเมือง หรือประชาชนทั่วไป โดยจะมีการวิ่งเต้นจ่ายสินบนเพื่อฝากบุตรหลานเข้าโรงเรียน โดยตรงกับสมาคมผู้ปกครอง หรือคณะกรรมการรับนักเรียน โดยบางครั้งอาจมีการจ่ายเงิน

ตามรายการที่เรียกว่า “ค่าบำรุงการศึกษา” ซึ่งบางโรงเรียนจะมีการเรียกเก็บโดยตรง ในภาพรวมการเรียกเก็บเงินประเภทนี้ ถึงแม้จะมีใบเสร็จรับเงินไว้เป็นหลักฐาน และมีโรงเรียนบางแห่งได้นำเงินมาอุดหนุนบำรุงสถานศึกษาจริง แต่ก็มีโรงเรียนอีกหลายแห่งที่มีพฤติการณ์ทุจริต กล่าวคือได้นำเงินส่วนนี้มาใช้สำรองเป็นสวัสดิการ เพื่อการเบิกใช้จ่ายส่วนตัวของผู้บริหารสถานศึกษาและคณะครู ซึ่งเป็นเรื่องการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ของบุคลากรทางการศึกษาโดยมิชอบ ด้วยการเบียดบังหรือยกยอก ทرفัყมาเป็นประโยชน์แก่ตนเอง ในอีกด้านหนึ่งของการทุจริตประเภทนี้ จะมีบุคลากรที่เป็นตัวแทนดูแลความรับผิดชอบเรื่องการเรียกหรือรับเงินเป็นการเฉพาะ เช่น เลขานุการของผู้อำนวยการฯ หรือครูอัตราจ้างที่เป็นผู้มารับเงินไว้ ในกรณีนี้มักไม่มีใบสำคัญรับเงินเป็นหลักฐาน

ประเภทที่ 2 การทุจริตด้วยการแลกเปลี่ยนสิทธิผลประโยชน์

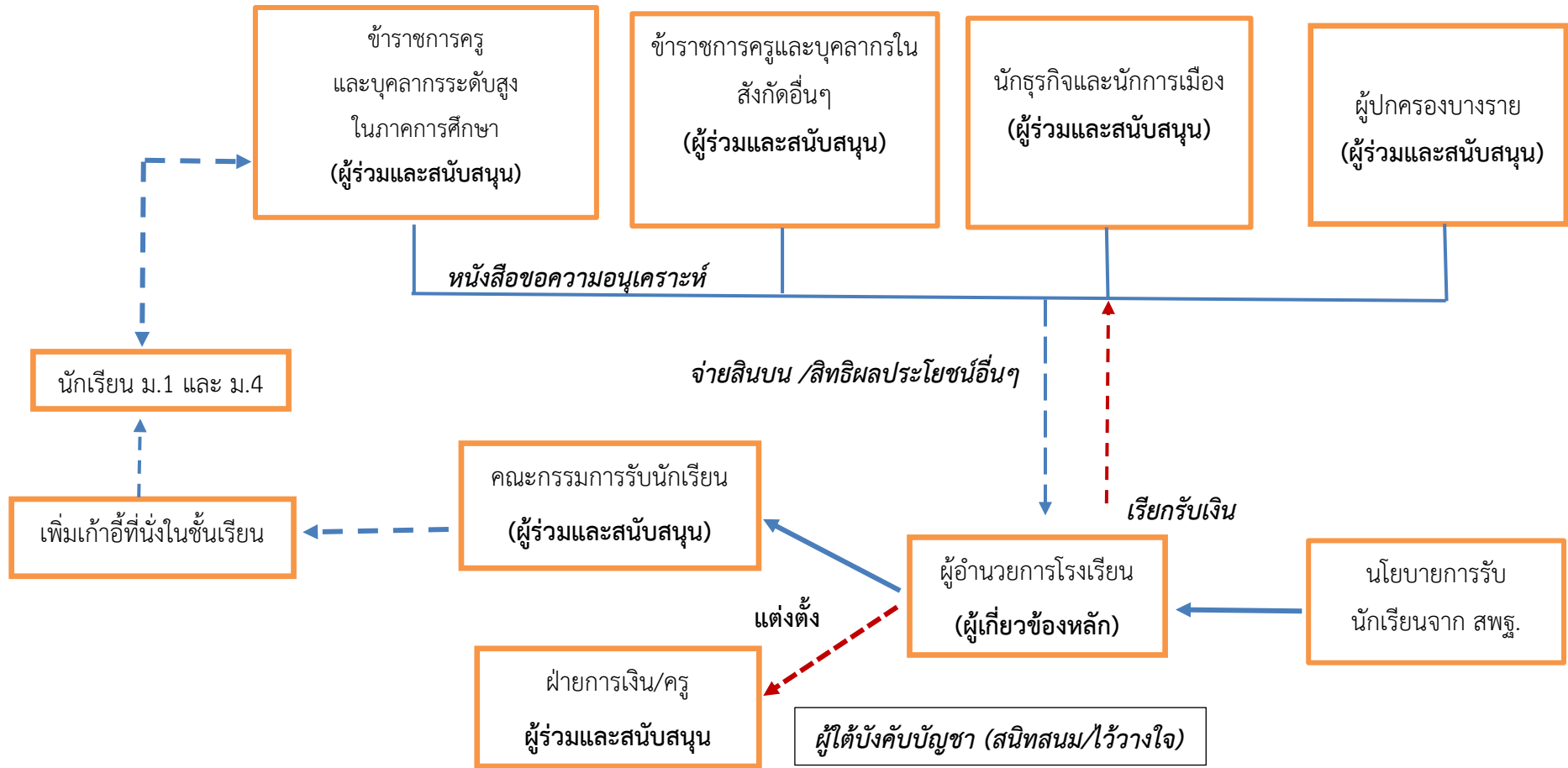
การทุจริตในรูปแบบนี้ เป็นการแลกเปลี่ยนสิทธิผลประโยชน์บางอย่างที่คาดว่าจะได้รับจากทั้งสองฝ่าย พฤติการณ์ของการทุจริตเริ่มต้นจากกลุ่มข้าราชการ และบุคลากรทางการศึกษาบางราย อันได้แก่ กลุ่มคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ประจำเขตพื้นที่การศึกษา กลุ่มผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ เป็นต้น ซึ่งจัดว่าเป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพลกลุ่มหนึ่งในภาคการศึกษาคนกลุ่มนี้ได้เข้ามาประสานงาน เพื่อฝากบุตรหลานเข้าเรียนกับผู้บริหารสถานศึกษาบางแห่ง ซึ่งเป็นการฝากนักเรียนเข้าเรียนในระดับของ “ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเหนือกว่าในภาคการศึกษา” ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาบางรายเกิดความเกรงใจ และให้สิทธิในการรับฝากเข้าเรียนโดยง่าย ขณะเดียวกันตนเองมุ่งหวังผลประโยชน์อันพึงได้ จากการช่วยเหลือ *ของกลุ่มคนเหล่านี้ซึ่งมีอำนาจเหนือกว่าตน*

หรือกล่าวอย่างง่ายคือ ผู้บริหารสถานศึกษาบางราย ก็อยากได้ประโยชน์บางอย่างจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงเช่นกัน อย่างเช่น การได้รับความช่วยเหลือจาก อ.ก.ค.ศ. หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม (สพม.) ในระบบการบริหารงานบุคคล นับตั้งแต่กระบวนการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การแต่งตั้งโอนย้าย การเลื่อนวิทยฐานะ และเรื่อง การตั้งกรรมการสอบวินัย การสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องในกระบวนการยุติธรรม ฯลฯ ขณะที่การแลกเปลี่ยนสิทธิผลประโยชน์ระหว่างกัน จากกรณีการรับนักเรียนเข้าในประเภทนี้ บางอย่างมีค่ามากกว่าการได้รับสินบนที่จ่ายในรูปตัวเงินเสียอีก

โดยสรุป การทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าศึกษา ในหลายกรณี มีลักษณะของการร่วมมือและประสานงานกันอย่างเป็นระบบและมีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย อันได้แก่ บุคลากรทางการศึกษาระดับสูง นักการเมือง และกลุ่มเครือข่ายของตน โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการเรียกหรือรับสินบน โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเองและกลุ่มพวกพ้อง ขณะที่ในบางสถานศึกษามีกลุ่มอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ในการ

วิ่งเต้นเพื่อฝากเด็กเข้าเรียน อันได้แก่ ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการบางราย และนักการเมืองระดับชาติบางรายในฐานะที่เป็นประธานกรรมการสถานศึกษา เมื่อมีการรวมตัวกลายเป็นกลุ่มอิทธิพล ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทุกรูปแบบ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มตน แม้ว่า การกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นจะผิดกฎหมายหรือละเมิดจริยธรรมของสังคมก็ตาม จึงอาจกล่าวได้ว่า การทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษาบางแห่ง มีลักษณะเข้าข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา ตามความหมายของการศึกษาวิจัยนี้ ดังแสดงไว้ในแผนภาพที่ 4.9

แผนภาพที่ 4.9 : การทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา



คำอธิบาย

- การพิจารณาตามขั้นตอนปกติ
- ↔ การทุจริตเพื่อให้ได้ประโยชน์โดยมิชอบตามต้องการ

4.1.4 ประเภทการทุจริตคอร์รัปชันจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลาง และเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาข้อเท็จจริงโดยเริ่มต้นจากคำพิพากษาของศาล ผลปรากฏว่า ไม่พบคำพิพากษาของศาล และไม่พบเรื่องกล่าวหาที่ชี้มูลความผิดของสำนักงาน ป.ป.ช. กรณี การทุจริตคอร์รัปชันจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลาง และเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษาเขตที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาข้อมูลตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 - 2560 ดังกล่าว แต่มีข้อเท็จจริงข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพื้นที่เป้าหมาย พบว่าการทุจริตคอร์รัปชันจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลาง และเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ มีดังนี้ เช่น

1. ข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน จากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ เกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนบางแห่งในสังกัดสำนักเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เขตที่ 24 ที่มีรูปแบบการทุจริตจากงบประมาณ โครงการต่าง ๆ เช่น ทุจริตเงินอุดหนุนรายหัว/ปัจจัยพื้นฐาน สำหรับนักเรียนรายการค่าปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจน กล่าวคือ มีการทุจริตเงินอุดหนุนนักเรียน ด้วยการแจ้งยอดนักเรียนที่ต้องการความช่วยเหลือสูงกว่าความจริง ได้เงินเกินมา 300,000 บาท

2. ข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน จากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดขอนแก่น เกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนบางแห่งในสังกัดสำนักเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เขตที่ 25 ที่มีรูปแบบการทุจริตจากงบประมาณ โครงการต่าง ๆ ได้แก่ การแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ควรได้จาก งบประมาณปี พ.ศ. 2545 ในโครงการโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วม กรณีอนุมัติให้บุคคลภายนอก คณะ ร่วมเดินทางไปศึกษาดูงานโครงการพัฒนาศักยภาพองค์กรคณะบุคคลตามกฎหมายทางการศึกษา ณ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เขตพัฒนาเศรษฐกิจภาคใต้ ระหว่างวันที่ 16 - 21 มกราคม 2556

2.1 การใช้งบประมาณแผ่นดินผิดประเภทของโรงเรียนแห่งหนึ่งในจังหวัดขอนแก่น

3. ข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน จากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดมหาสารคาม เกี่ยวกับ บุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนบางแห่งในสังกัดสำนักเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เขตที่ 26 ที่มีการทุจริต เช่น กรณีการจัดอบรมให้กับข้าราชการครูและนักเรียนในสังกัด ในโครงการต่าง ๆ โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการรองผู้อำนวยการโรงเรียน วงเงิน 653,000 บาท และโครงการสร้างวัฒนธรรมสัมพันธ์ภาพสู่การเป็นโรงเรียนต้นแบบแห่งความสุข ระหว่างวันที่ 10 - 12 พฤศจิกายน 2557

อย่างไรก็ดี ตัวอย่างข้อมูลในเรื่องการกล่าวหาและร้องเรียนทั้งหมดที่ได้จากหน่วยงานรัฐนี้ แม้ว่าจะเป็นที่ยุติคือ การใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกงหรือฉ้อโกง แต่ก็ไม่มีรายละเอียดหรือหลักฐานเพียงพอที่สามารถชี้ให้เห็นได้ว่าเป็นลักษณะเครือข่ายความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพลในภาคการศึกษา อันได้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง และนักธุรกิจหรือพ่อค้า โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ขณะเดียวกันก็ไม่มีหลักฐานข้อมูลเพียงพอที่ชี้ให้เห็นถึงการเป็นกลุ่มคนที่มีอำนาจหรือกลุ่มอิทธิพลที่มักใช้อำนาจดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ อันเป็นความผิดในทางอาญาหรือไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรม จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าตัวอย่างของการทุจริตจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลาง และเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น เข้าข่ายพฤติกรรมของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา ตามความหมายของการวิจัยนี้

4.2 รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ และนักการเมือง

“กลุ่มอิทธิพล” มีลักษณะบ่งชี้ถึงอำนาจแห่งการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย พฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้มีอิทธิพล มักกระทำการใดๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายเสมอ เนื่องจากผู้มีอิทธิพล มักเป็นผู้มีอำนาจที่สามารถบันดาลให้สิ่งต่าง ๆ เป็นไปได้ตามที่ตนต้องการ และผู้มีอิทธิพลมักร่วมมือกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น ความสลับซับซ้อนของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในยุคปัจจุบันแม้กระทั่งในภาคการศึกษา จึงมิใช่มีเพียงแค่เจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นบุคลากรทางการศึกษาในตำแหน่งต่าง ๆ เท่านั้น หากแต่การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา เป็นเรื่องของการบูรณาการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบระหว่าง นักการเมือง พ่อค้า/นักธุรกิจ และบุคลากรทางการศึกษา ที่ใช้อำนาจของกลุ่มตนเองกระทำความผิดโดยมิชอบที่เรียกว่า “เครือข่ายกลุ่มอิทธิพล” เข้าไปเกี่ยวข้องอยู่ด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

คำว่า “กลุ่มอิทธิพล” ตามความหมายของการศึกษานี้ หมายถึง “กลุ่มบุคคลที่ดำรงตนด้วยการกระทำการด้วยตนเอง หรือใช้ จ้างวาน สนับสนุนการกระทำใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย กลุ่มอิทธิพลมักใช้อำนาจดำเนินการในทางที่มิชอบด้วยกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ อันเป็นความผิดในทางอาญาหรือกฎหมายอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพลมักมีการดำเนินการเป็นเครือข่าย ประกอบด้วยผู้มีอิทธิพลทั้งที่อยู่ในเบื้องหน้าหรืออยู่เบื้องหลัง หรือ

อาจมีแนวร่วมหรือผู้สนับสนุน ได้แก่ ข้าราชการหรือบุคลากรทางการศึกษา นักธุรกิจ และ นักการเมืองในระดับต่าง ๆ กลุ่มอิทธิพลมักเป็นขบวนการผิดกฎหมาย ที่มีการดำเนินการกันเป็น เครือข่ายกว้างขวาง สลับซับซ้อน ยากแก่การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดี ซึ่งผลของการกระทำนั้น เป็นการบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชนโดยส่วนรวม” ในรายงานวิจัยส่วนนี้ จะได้นำเสนอกรณีศึกษารูปแบบและเครือข่ายกลุ่ม อิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา 2 กรณีศึกษาคือ

4.2.1 รูปแบบลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล : กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหารสหกรณ์ ออมทรัพย์ครู

ข้อมูลเชิงประจักษ์จากกรมสอบสวนคดีพิเศษ ในช่วงปี พ.ศ. 2553 - 2554 พบว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันในวงการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูมากถึง 13 จังหวัดในประเทศไทย รวมเป็น 20 สัญญา โดยมีผู้เกี่ยวข้องหลักในการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งมีลักษณะความร่วมมือกัน อย่างเป็นระบบของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่คล้ายคลึงกัน คือการใช้อำนาจดำเนินการในทางมิชอบ ด้วยกฎหมาย เพื่อการแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ อันได้แก่ *ประธาน กรรมการสหกรณ์ฯ คณะกรรมการดำเนินการ และผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู* ที่มีความเชื่อมโยง กับนักธุรกิจ นักการเมืองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ กลุ่มอิทธิพลนี้มีพฤติกรรม ด้วยการชักจูง ให้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูร่วมลงทุน ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยอ้างว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่สหกรณ์ออมทรัพย์ครู ด้วยการให้สมาชิกสหกรณ์ซื้อสลากกินแบ่งในราคาถูก เพื่อนำไปจำหน่าย ต่อให้ได้ผลกำไรสูงสุด แต่กลับพบว่าไม่มีสลากกินแบ่งรัฐบาลจริงตามที่กล่าวอ้าง ซึ่งรวมมูลค่าความเสียหายกว่า 7,556 ล้านบาท โดยได้มีการแจ้งความไว้กับกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อให้ดำเนินคดีฐาน ความผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา (<http://www.siamedunews.com,2560>)

ในการประชุมคณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนปัญหาการทุจริตของกระทรวง ศึกษาธิการ ครั้งที่ 2/2559 เมื่อปี พ.ศ. 2559 โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานการประชุม ได้มีการรายงานถึงการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการฯ เรื่อง มาตรการดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเร่งเพื่อสรุป ผลการพิจารณาของผู้ถูกกล่าวหาทั้งการได้รับโทษจากการดำเนินคดีทางแพ่งหรือคดีอาญา โดยคดี การทุจริตในกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งสิ้นมีมากถึง 610 คดี ซึ่งมีคดีของหน่วยงานในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) รวมอยู่ด้วย ในผลการประชุมกล่าวว่า มีการ ดำเนินงานที่ก้าวหน้าขึ้นตามลำดับ กล่าวคือมีการดำเนินการของคดีเสร็จสิ้นไปแล้ว 298 เรื่อง และยังมีคดีที่ต้องใช้เวลาในการพิจารณา เช่น *การพิจารณาคดีการทุจริตธุรกิจสลากกินแบ่งรัฐบาล*

ในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูทั้งสิ้น 11 แห่ง ซึ่งแต่ละคดีมีผู้ที่ถูกกล่าวหาประมาณ 15 ราย ส่วนใหญ่เป็นคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ซึ่งเป็นคดีที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของภาคการศึกษา จึงทำให้ได้รับความสนใจจากข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษารวมถึงภาคประชาสังคมเป็นอย่างมาก ดังนั้น เจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องรีบเร่งแก้ไขปัญหาการทุจริตดังกล่าว (<http://www.moe.go.th,2560>)

เนื่องด้วยสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เป็นหน่วยงานที่มีพันธกิจเพื่อเป็นสวัสดิการพัฒนาคูณภาพชีวิตของครู โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ดังนี้เช่น

- 1) เพื่อให้สมาชิกครูมีเงินออมเพิ่มขึ้น
- 2) เพื่อให้สมาชิกครูได้รับบริการเงินกู้ที่เหมาะสมตามศักยภาพ
- 3) เพื่อให้สมาชิกครูได้รับสวัสดิการหลายประเภท
- 4) เพื่อสนับสนุนหน่วยงานและกิจกรรมสังคมตามโอกาส และช่วยเหลือ

ทางเศรษฐกิจให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ตามระเบียบสหกรณ์ออมทรัพย์ครู จำกัด พ.ศ. 2546 กำหนดให้สมาชิกครูสามารถเข้าถึงระบบการกู้เงินได้ 3 ประเภท ได้แก่ 1) ประเภทเงินกู้สามัญ 2) ประเภทเงินกู้พิเศษ 3) ประเภทเงินกู้ฉุกเฉิน ส่วนระเบียบว่าด้วยการชำระหนี้ของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูประจำจังหวัด ต้องมีการชำระหนี้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2553) ข้อหนึ่งที่บัญญัติว่า ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐ หรือนายจ้างในสถานประกอบการ หรือหน่วยงานอื่นใดที่สมาชิกปฏิบัติหน้าที่อยู่ สามารถหักเงินเดือนหรือค่าจ้างหมวดเงินเดือน หรือเงินอื่นใดที่ถึงกำหนดจ่ายแก่สมาชิกเพื่อชำระหนี้หรือภาระผูกพันอื่นที่มีต่อสหกรณ์จนกว่าหนี้หรือภาระผูกพันนั้นจะระงับสิ้นไป

จากพันธกิจ และวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ครูข้างต้น รวมถึงระเบียบการทำสัญญาการกู้ยืมเงิน และระเบียบว่าด้วยการชำระหนี้ของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนั้น แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์อย่างชัดเจนระหว่างสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และ ภาคการศึกษา เนื่องด้วยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ทำสัญญากู้ยืมเงินสวัสดิการจากสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ต้องมีการชำระหนี้ผ่านระบบของหน่วยงานต้นสังกัด ดังนั้น ความสำคัญของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อวิถีการดำเนินชีวิตของครูและบุคลากรทางการศึกษา และต่อการเป็นระบบสวัสดิการขนาดใหญ่ ทั้งระบบการออมเงิน และระบบการกู้เงิน มาเพื่อช่วยเหลือปัญหาด้านเศรษฐกิจในครอบครัว เป็นการพัฒนาคูณภาพชีวิตในระยะสั้นและระยะยาวของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (สหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัดขอนแก่น, 2560)

โดยส่วนใหญ่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ล้วนแต่เป็นสมาชิกสหกรณ์ ออมทรัพย์ครูสังกัดสหกรณ์จังหวัดต่าง ๆ ทั้งสิ้น หากสหกรณ์ออมทรัพย์ครูมีการบริหารจัดการด้วย หลักธรรมาภิบาล (good governance) คือยึดหลักความโปร่งใส ซื่อสัตย์สุจริต และความเสมอภาค อย่างเท่าเทียม ย่อมเป็นผลประโยชน์ทางการเงินสูงสุดต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของข้าราชการ ครูและบุคลากรทางการศึกษา แต่ในข้อเท็จจริง การบริหารงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ไม่ได้ เป็นไปตามหลักการและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ครู แต่เป็นแหล่งทาง การเงินที่ผู้มีอิทธิพลเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ ด้วยการใช้อำนาจในทางทุจริตมิชอบด้วย กฎหมาย เพื่อผลประโยชน์ตนเองและพวกพ้องอยู่เสมอ อันเป็นความผิดทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งกลุ่มอิทธิพลเหล่านี้มักมีการดำเนินการเป็นเครือข่าย สลับซับซ้อน ยากแก่การสืบสวน สอบสวนและดำเนินคดี ประกอบไปด้วยผู้มีอิทธิพลทั้งที่อยู่เบื้องหน้าหรือเบื้องหลัง ซึ่งผลของ การกระทำนั้นเป็นการบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และขัดต่อความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยส่วนรวม ดังจะได้นำเสนอให้เห็นเป็นกรณีตัวอย่าง ต่อไปนี้

1. กรณีการทุจริตคอร์รัปชันในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ก.

จากผลการศึกษาพบว่า รูปแบบและลักษณะความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่ม อิทธิพล ในกรณีการทุจริตคอร์รัปชันของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูในเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัด ก. อันเป็นพื้นที่เป้าหมายของการศึกษา พบว่ามีคดีการทุจริตของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ ดังต่อไปนี้

เมื่อปี พ.ศ. 2555 นายธานินทร์ (นามสมมติ) ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องร้องอดีต ประธานกรรมการฯ และอดีตคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ก. จำนวน 20 ราย ต่อศาลแพ่งจังหวัด ฐานความผิดตามคดีอาญาและความผิดตามคดีแพ่งฐานร่วมมือกันทุจริต แห้ง สลากกินแบ่งรัฐบาล ในการฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาลชั้นต้น ศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากวินิจฉัยว่าการที่สมาชิกสหกรณ์ฯ มอบฉันทะให้โจทก์ยื่นฟ้องไม่มีสิทธิฟ้องได้ แต่เมื่อครั้ง ยื่นฟ้องคดี ไปยังศาลอุทธรณ์กลับวินิจฉัยว่า หากคณะกรรมการดำเนินงานสหกรณ์ออมทรัพย์ครู กระทำความผิดไม่ฟ้องตนเอง สมาชิกผู้ถือหุ้นมีอำนาจฟ้องตามประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ มาตราที่ 19 คดี จึงดำเนินการได้ในชั้นศาลต่อไป หลังจากนั้น ศาลจึงได้พิพากษาและอ่านคำตัดสิน ให้อดีตประธานกรรมการฯ อดีตคณะกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องคือ จำเลยที่ 1 - 15 และจำเลยที่ 20 ร่วมกันจ่ายเงินคืนให้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ก. จำนวน 531,250,000 บาท และให้จำเลยที่ 16 - 19 รับผิดชอบจ่ายเงินคืนให้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ 146,400,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับถัดจากวันฟ้อง ซึ่งรวมเงินที่ต้องจ่ายคืน ให้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ก. รวมจำนวนทั้งสิ้น 1,362,300,000 บาท (<https://mgronline.com/local/detail/>, 2560)

ในเวลาต่อมา จำเลยทั้งหมดได้ยื่นอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์ได้พิพากษา เมื่อปี พ.ศ. 2557 โดยพิพากษายืน ส่วนค่าฤชาธรรมเนียมชั้นอุทธรณ์ให้เป็นพับไป ในปี พ.ศ. 2560 ที่ศาลจังหวัด ก. ได้มีการอ่านคำพิพากษาศาลฎีกา โดยมีสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ก. เป็นโจทก์ มีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ก. เป็นจำเลย 20 ราย ศาลฎีกาวินิจฉัยชัดเจนว่า การกระทำของประธานสหกรณ์ฯ และพวก ร่วมกันทุจริตแสวงหากินแบ่งรัฐบาลเป็นการกระทำความผิดวัตถุประสงค์ โดยไม่ใช่กิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ก. โดยศาลพิพากษาให้จำเลยที่ 1 ถึงจำเลยที่ 15 และจำเลยที่ 20 ร่วมกันชำระเงิน 677,400,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย ร้อยละ 7.5 ต่อปี ของเงินต้นจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้จำเลยทั้ง 20 คน ร่วมกันใช้ค่าฤชาธรรมเนียม แทนโจทก์ด้วย (<http://www.kalasinnews.com>)

ในปี พ.ศ. 2561 มีรายงานข่าว หลังจากศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาคดีให้ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ก. ชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยตามคดีนั้น พบว่า มีการดำเนินการทางวินัยด้วย โดยคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) มีมติให้ลงโทษอย่างร้ายแรงตามมาตรา 94 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 กรณีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง โดยศึกษาธิการจังหวัด มีคำสั่งลงโทษไล่ออก 1 คน และปลดออก 16 คน (<http://www.onbnews.com>) ทั้งนี้ ประธานคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ก. ชุตหนึ่ง เปิดเผยว่า “ในฐานะประธานคณะกรรมการดำเนินการคนปัจจุบัน จะได้เร่งรัดสืบทรัพย์บังคับคดีให้ เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อติดตามเงินรวมกับดอกเบี้ยถึงปัจจุบัน รวมแล้วกว่า 1,000 ล้านบาท ขอให้ สมาชิกได้มั่นใจต่อคณะกรรมการชุดนี้ โดยจะเร่งรัดให้รวดเร็วที่สุด” ในส่วนผู้แทนสมาชิกสหกรณ์ ออมทรัพย์ครูจังหวัด ก. กล่าวว่า “พึงพอใจในคำพิพากษาของศาล ถือว่าคดีถึงที่สุดแล้ว ต่อไปจะได้ ติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุดปัจจุบันในการบังคับคดีอย่างใกล้ชิด เพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดกับมวลสมาชิก” (<http://www.kalasinnews.com>) อันแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่มีการทุจริตเกิดขึ้นในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูของจังหวัดหนึ่ง และมีการดำเนินการเป็นขบวนการ เครือข่ายกว้างขวางที่ผิดกฎหมาย

2. กรณีการทุจริตคอร์รัปชันในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข.

การศึกษาพบว่า ในปี พ.ศ. 2555 มีรายงานคดีการทุจริตคอร์รัปชันของ เครือข่ายข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาและพรรคพวกบางราย ที่มีพฤติการณ์การทุจริต คอร์รัปชัน ด้วยวิธีการปลอมแปลงเอกสารกู้เงินเป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. โดย รองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแห่งนั้น ได้แถลงผลการจับกุมผู้ต้องหา 8 ราย ในคดี ฉ้อโกงทรัพย์ และใช้เอกสารปลอมบัตรข้าราชการ พร้อมด้วยสัญญาการกู้ยืมเงินที่มีการกรอกรายละเอียดมายื่นขอ กู้เงินกับทางสหกรณ์ออมทรัพย์ครูแห่งนั้น สำหรับพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ต้องหากลุ่มนี้

มีการ แบ่งหน้าที่การประสานงานเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่าย โดยมีผู้เกี่ยวข้องหลัก คือ นางสาว ก. (นามสมมติ) อดีตข้าราชการครู เป็นหัวหน้าขบวนการ โดยทำหน้าที่เป็นผู้ค้นหาข้อมูล สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. ว่าสมาชิกแต่ละรายมีชื่อ - นามสกุลจริง เลขที่สมาชิก และ ยอดเงินที่สามารถกู้ยืมได้จำนวนเท่าใด พร้อมทั้งรวบรวมเป็นฐานข้อมูลส่งให้นาง ง. (นามสมมติ) โดยมอบหมายส่งต่อเครือข่าย ให้ปลอมแปลงเอกสารการเป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. ด้วยการทำให้หลักฐานเท็จขึ้นมา เพื่อให้สามารถกู้ยืมเงินสหกรณ์ออมทรัพย์ พฤติการณ์ทุจริตอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่ายของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ได้กระทำการปลอมแปลงเอกสารการเป็นสมาชิก สหกรณ์ออมทรัพย์ครูเพื่อกู้เงินมาแล้วถึง 40 ราย รายละ 80,000 บาท รวมเป็นเงินเสียหายทั้งสิ้น 3,200,000 บาท จากการสอบสวนถึงเหตุที่กระทำความผิดของจำเลยที่เป็นข้าราชการครู และ บุคลากรทางการศึกษากลุ่มนี้ พบว่าเกิดจากการเล่นการพนันทำให้มีหนี้สิน จึงคิดอุบายในการฉ้อโกง ทรัพย์เงินกู้ของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. ด้วยการว่าจ้างชาวบ้านเพื่อร่วมกระบวนกร ทำความผิดราคาจำจ้างเพียงรายละ 1,000 - 2,500 บาทเท่านั้น

จากกรณีการทุจริตคอร์รัปชัน อันเกิดจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในคดีฉ้อโกงทรัพย์ครั้งนี้ ส่งผลกระทบให้เกิดความเสียหายภายในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู จังหวัด ข. แต่พฤติการณ์กระทำความผิดนี้ เป็นเพียงการร่วมมือกันเป็นเครือข่ายระหว่างข้าราชการ ครูและบุคลากรทางการศึกษา กับผู้ร่วมสนับสนุนการกระทำความผิด ซึ่งเป็นความผิดที่ไม่มีเครือข่าย กว้างขวางมากนัก จึงยังมีได้เข้าข่ายเป็นลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ อันเป็นลักษณะ ของการร่วมมือประสานงานกันอย่างเหมาะสมเจาะจงตัว และเป็นเครือข่ายของบุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง นักธุรกิจ และกลุ่มเครือข่ายอิทธิพลของตน โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง หรือเรียกรับเอาประโยชน์ทั้งหลาย โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์ สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ตามการวิจัยในครั้งนี้ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้ศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ในกรณีที่เป็นรายใหญ่ต่อไป

จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์อีกกรณีหนึ่ง ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ พยายามเก็บรวบรวมข้อมูล โดยยึดจากเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของสำนักงาน ป.ป.ช. และข้อมูลภาคสนาม พบว่าเมื่อ ปี พ.ศ. 2544 - 2555 มีกลุ่มสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. กลุ่มหนึ่ง ซึ่งอดีตเคยเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดำเนินการสำคัญ ได้เคยยื่น ข้อร้องเรียนกล่าวโทษเกี่ยวกับพฤติการณ์การบริหารงานของประธานกรรมการฯ คณะกรรมการ ดำเนินการ และผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. ที่อาจจะนำไปสู่ความไม่โปร่งใส โดยยื่นต่อ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการสืบสวนสอบสวน และหน่วยงานที่ป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตในภาครัฐ ข้อร้องเรียนมีใจความว่า “คณะกรรมการฯ ได้นำเงินสหกรณ์ออมทรัพย์ครูไปซื้อ สลากกินแบ่งรัฐบาล และสลากการกุศลพิเศษจากบริษัทมหาชน และจะนำมาขายต่อเพื่อจัดทำกำไร

มาจัดสวัสดิการ โดยตั้งข้อสังเกตว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบตามพระราชบัญญัติสหกรณ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (แต่ทั้งนี้สหกรณ์แจ้งว่า ได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่และนายทะเบียนสหกรณ์ให้การรับรอง) โดยมีพฤติการณ์การดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

1. การนำเงินสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. ไปซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยโอนเงินเข้าบัญชีบริษัท เอ (นามสมมติ) และบริษัท บี (นามสมมติ) จำนวน 3 ครั้ง เป็นเงินจำนวน 870.4 ล้านบาท และค่าประกันสัญญาเป็นเงินจำนวน 748 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น 1,618.4 ล้านบาท

2. การซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลงวดละ 145 ล้านบาท ทั้งหมด 24 งวด เป็นเงินจำนวน 3,480 ล้านบาท โดยพบว่า งวดที่ 1 ถึงงวดที่ 11 สหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. ขาดทุนจำนวน 35.75 ล้านบาท

มีข้อสังเกตว่า การดำเนินการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. นั้น คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ ได้มอบอำนาจให้ผู้จัดการดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบการพัสดุ อีกทั้งไม่มีการตรวจสอบกำไร - ขาดทุน หรือการนำผลการดำเนินการมาเสนอให้คณะกรรมการในการประชุมใหญ่เพื่อรับทราบ ทั้งนี้ยังพบว่า บริษัทคู่สัญญาทั้งสองของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ นั้น ได้รับโควตาจากกองสลากกินแบ่งรัฐบาลจริง แต่ไปทำสัญญากับสหกรณ์อื่นอีกหลายแห่ง ซึ่งอาจจะเป็นนิติกรรมอำพรางหรือธุรกิจแชร์ลูกโซ่ได้ การดำเนินงานของประธานและคณะกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. ในกรณีนี้ ทำให้เกิดเสียหายอย่างมาก เพราะการลงทุนซื้อ - ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลขาดทุน ไม่ได้กำไรมาปันผลให้กับสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูตามเป้าหมาย ทำให้สมาชิกเสียผลประโยชน์ จากพฤติการณ์การดำเนินงานของผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู สมาชิกย่อมไม่ไว้วางใจและอาจคาดการณ์ว่า การบริหารงานของคณะกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูชุดนี้ไม่โปร่งใสและอาจจะมีผลประโยชน์ที่มิชอบแอบแฝงอยู่”

จากข้อร้องเรียนข้างต้น มีคำชี้แจงต่อข้อร้องเรียนจากหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

1. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์แจ้งว่า สหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. ได้ทำบันทึกบัญชีรายการธุรกรรมด้านการจัดหา และจำหน่ายสลากตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการบัญชีสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แล้ว หากสมาชิกสหกรณ์ข้องใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. ว่าควรจะมีกำไรไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาทนั้น สมาชิกสามารถขอให้คณะกรรมการดำเนินการฯ ชี้แจงในวาระการพิจารณางบการเงินในการประชุมใหญ่สามัญประจำปีได้

2. กรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้ชี้แจงผลการสอบสวนถึงกรณีกล่าวหาว่า สหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ เกี่ยวกับการจัดซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลกับบริษัททั้งสองนั้น ซึ่งอาจจะเป็นการกระทำความผิดตาม

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการไม่เป็นความผิดทางอาญาที่เข้าข่ายเป็นคดีพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฯ จึงได้ยุติเรื่อง

3. สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ชี้แจงความว่า ตามที่ผู้กล่าวหาได้ร้องเรียน คณะกรรมการดำเนินการ และผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. ว่าทำสัญญาซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลกับบริษัทเอกชน โดยไม่ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย และได้กล่าวหานายทะเบียนสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ว่า ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่นนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับคำร้องเรียนดังกล่าวไว้แล้ว และมีความจำเป็นต้องขอทราบรายละเอียดตามคำกล่าวหาเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณาดังนี้ คือ เจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ แลนายทะเบียนสหกรณ์ที่ท่านประสงค์จะกล่าวหา มีชื่อ - สกุล และตำแหน่งใด มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวอย่างไร และได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอย่างไร มีบุคคลใดร่วมกระทำความผิดหรือไม่อย่างไร ขอให้ระบุชื่อ - สกุล และตำแหน่งให้ชัดเจน

จากข้อร้องเรียนข้างต้น ของกลุ่มสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ และข้อชี้แจงของหน่วยงานราชการที่ได้รับเรื่องร้องเรียน ถึงกรณีพฤติกรรมอันส่อแววหรือบ่งชี้ที่อาจจะเกิดความร่วมมือเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของสหกรณ์ออมทรัพย์ครู จังหวัด ข. อันได้แก่ ประธานกรรมการสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการ และผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. แม้ว่าข้อร้องเรียนจะไม่ปรากฏ ผลอันใด แต่เพื่อให้คลายข้อสงสัยจากกรณีดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงได้สืบค้นเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม จากหลักฐานเอกสาร และการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก อันได้แก่ อดีตข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาที่เคยเป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ จากการศึกษาพบว่า มีรูปแบบหรือประเภทของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากระบบการบริหารงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. ดังต่อไปนี้

1. รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันจากการอาศัยโครงสร้างอำนาจทางการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

กรณีนี้เนื่องด้วยประธานกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู มีอำนาจในการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ ดังนี้เช่น

1.1 เป็นประธานในที่ประชุมใหญ่ และที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการ และควบคุม การประชุมดังกล่าวให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

1.2 ควบคุมดูแลการดำเนินงานทั่วไปของสหกรณ์ให้อยู่ในวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

1.3 ลงลายมือชื่อในเอกสารต่างๆ ในนามสหกรณ์ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ

1.4. ดำเนินการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมายให้ภายใต้ข้อบังคับระเบียบ มติ หรือ คำสั่งของสหกรณ์

หากแต่ในส่วนการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. ประธานฯ และคณะกรรมการดำเนินการ ได้มีมติในที่ประชุมให้ **ผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ดำเนินการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาล และมีอำนาจในการตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งอาจมีเบื้องหลังบางอย่างและจะเป็นช่องทางนำไปสู่การเกิดทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย** ดังเช่นข้อเท็จจริงจากการร้องเรียน โดยสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ กลุ่มหนึ่งที่มีถึงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อปี พ.ศ. 2554 ดังที่มีข้อความบางตอนว่า

“การดำเนินการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาล คณะกรรมการได้มอบอำนาจให้ผู้จัดการดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว ไม่ปฏิบัติตามระเบียบการพัสดุใด ๆ ไม่มีการตรวจสอบกำไร - ขาดทุน ไม่ได้นำผลการดำเนินการมาเสนอกรรมการที่มีการประชุมทุกเดือนได้รับทราบเลย ”

ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้ศึกษาข้อเท็จจริงจากหนังสือของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เรื่องแจ้งผลการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของสหกรณ์ซึ่งกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ฯ ได้ให้ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. ดังต่อไปนี้

1. สหกรณ์ **ควรเรียกหลักประกันเพื่อคุ้มครองเงินค่าของสลากล่วงหน้าให้เหมาะสม** เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้

2. การดำเนินธุรกิจจัดหาสลากการกุศลมาจำหน่ายดังกล่าวของสหกรณ์ **เป็นการบริหารงานภายใต้ความเสี่ยงสูง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อมวลสมาชิกได้** สหกรณ์ควรปฏิบัติให้เป็นไปตามหนังสือนายทะเบียนสหกรณ์ที่กำหนดไว้

ซึ่งจากเหตุการณ์ข้างต้นนี้ ในที่สุดได้นำมาซึ่งผลกระทบและการสร้างความเสียหายต่อการบริหารจัดการของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. กล่าวคือ **มีคำสั่งศาลล้มละลายกลาง คดียอดหนี้รวมที่สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น กับสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. ที่ยังคงค้างชำระอยู่รวมกว่า 158 ล้านบาท** โดยผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. **กล่าวว่า จะทำความเข้าใจและแจ้งไปยังสมาชิกกว่า 18,000 ราย เพื่อให้ได้รับทราบ (ข่าวภูมิภาคสำนักข่าว INN วันศุกร์ที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2558)** จะเห็นได้ว่าจากการที่ประธานฯ และคณะกรรมการดำเนินการ ได้มอบอำนาจให้ผู้จัดการสหกรณ์ฯ เป็นผู้มีอำนาจเพียงคนเดียว ในการดำเนินการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลคือช่องโหว่ที่อาจจะนำไปสู่ความเสี่ยงจากการบริหารงาน และยังสามารถนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นได้จากการอาศัยโครงสร้างอำนาจทางการบริหารของสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

2. รูปแบบการทุจริตด้วยการอาศัยอำนาจในตำแหน่งเพื่อการฉ้อโกงและ ยักยอกทรัพย์สิน

กรณีนี้มีข้อร้องเรียน กล่าวหาเพิ่มเติมต่อประธานสหกรณ์ฯ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. ว่าได้กระทำการทุจริตร่วมกับผู้จัดการธนาคารแห่งหนึ่ง ด้วยการเปิดบัญชีใหม่ แล้วนำเงินสหกรณ์ส่วนกลางไปหมุนเวียนใช้ในวงการค้าธุรกิจ อันได้แก่ ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และจัดตั้งทีมสโมสรฟุตบอลโดยมีการระดมทุนร่วมลงทุนด้านกิจการอื่น ๆ กับพรรคพวกเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว แต่ครั้งเมื่อถึงวาระเข้าประชุมสามัญประจำปี ก็ฉ้อฉลปิดบังความจริงกับสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู โดยนำไปฝากใหม่ (ใบฝากฉบับปลอม) มารายงานในที่ประชุมกับสมาชิกว่า สถานะทางการเงินมีความมั่นคง และโปร่งใส (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกนายแดง (นามสมมติ)) อดีตสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ และอดีตผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่งในพื้นที่เป้าหมาย, วันที่ 18 มิถุนายน 2560) ซึ่งการกระทำเช่นนี้เข้าข่ายความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 และความผิดฐานยักยอกทรัพย์สินตาม มาตรา 352 และ 353

3. รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันด้วยการอาศัยช่องว่างตามระเบียบการกู้เงิน ของสหกรณ์ออมทรัพย์ครู จำกัด

ด้วยระเบียบสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. พ.ศ. 2546 กำหนดว่าด้วยการให้สมาชิกครูสามารถเข้าถึงระบบการกู้เงินได้ 3 ประเภท ได้แก่

1. ประเภทเงินกู้สามัญ วงเงินกู้ได้ 60 เท่าของเงินเดือน รวมเงินวิทยฐานะ กู้ได้รายหนึ่งไม่เกิน 3,000,000 บาท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอายุการเป็นสมาชิก
2. ประเภทเงินกู้พิเศษ กู้ได้ไม่เกิน 4 ล้านบาท (โดยขึ้นอยู่กับหลักทรัพย์ ค้ำประกันและศักยภาพของแต่ละบุคคล)
3. ประเภทเงินกู้ฉุกเฉิน กู้หน้าเคาเตอร์ได้ 50 % ของหุ้นแต่สูงสุดไม่เกิน 80,000 บาท ใช้สมาชิกค้ำประกัน 2 คน ส่งชำระเป็นรายเดือนไม่เกิน 50 งวด โดยกู้ฉุกเฉินผ่านเครื่องทำธุรกรรมทางการเงินอัตโนมัติ (ATM) ของธนาคารกรุงศรีอยุธยา

จากระเบียบการกู้เงินของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูข้างต้น อาจจะเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. รายหนึ่ง มีพฤติกรรมส่อแววที่อาจจะเกิดการทุจริตประพฤติมิชอบจากการอาศัยอำนาจหน้าที่จากตำแหน่ง ดังเช่น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก นายบุญดี (นามสมมติ) อดีตสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และอดีตข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในเขตพื้นที่เป้าหมาย (วันที่ 20 ตุลาคม 2560) ที่ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติการณ์ทุจริตของผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ รายหนึ่ง ที่ให้กลุ่มข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมของจังหวัดนั้น ซึ่งต้องการกู้เงินประเภทเงินกู้แบบพิเศษ โดยมี

วงเงินกู้ได้ไม่เกิน 4 ล้านบาท แต่การจะกู้ได้ไม่เกิน 4 ล้านบาทนั้น จะต้องมีเงื่อนไขของหลักทรัพย์ ค้ำประกันของบุคคล การที่จะสามารถมีหลักทรัพย์ค้ำประกันของบุคคลได้นั้น ข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษา ต้องมาตกลงทำธุรกรรมซื้อบ้านจัดสรร หรือที่ดินในโครงการธุรกิจส่วนตัวของผู้จัดการสหกรณ์คนนั้น

เพื่อให้มีหลักค้ำประกันตามศักยภาพและมีสิทธิในการกู้เงินประเภทนี้ได้ พฤติการณ์เช่นนี้จึงเป็นการมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยอาศัยอำนาจหน้าที่และตำแหน่ง ซึ่งเป็นการตกลงผลประโยชน์อย่างเหมาะสมเจาะลงตัวระหว่างผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูรายนี้ กับข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาบางรายที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ ที่ต้องการกู้เงิน

ทั้งนี้ ยังมีข้อกล่าวหาเชิงประจักษ์ จากประกาศคำสั่งโดยศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) เมื่อปี พ.ศ. 2553 “ที่มีคำสั่งระงับการทำธุรกรรมทางการเงินของบุคคลและนิติบุคคล 3 ครั้ง กว่า 100 ราย มีบุคคลไม่เป็นที่รู้จักในแวดวงการเมืองหลายคน หนึ่งในนั้นคือ ผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. รายหนึ่งอยู่ด้วย โดยมีข้อมูลการถอนเงินจากบัญชีคราวละหลายร้อยล้านบาท รวม ๆ กันเกือบพันล้านบาท”

ขณะที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) เคยออกมา ระบุว่า **ผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. รายหนึ่ง** ได้ยื่นคำร้องขอเบิกเงินไปจ่ายค่าปันผล และค่าดำเนินการต่าง ๆ ของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ จำนวน 288 ล้านบาท แต่กรมสอบสวนคดีพิเศษเห็นว่า รายละเอียดหลายรายการ ไม่สมเหตุสมผล จึงอนุมัติเพียง 198 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่ามีเงินหมุนเวียนในมือเดือนละหลายร้อยล้านบาท ซึ่งยังหาที่มาของจำนวนเงินมากมายของผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ข. รายนี้ไม่ได้ (คอลัมน์การเมือง สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2559) และเป็นที่ยอมรับกันในการศึกษาที่อยู่ในเขตพื้นที่เป้าหมายของการศึกษาและในวงการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ ว่าผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูรายนั้นคือ **“ผู้มีอิทธิพลตัวจริง”** ซึ่งผู้มีอิทธิพลตามความหมายของการวิจัยนี้ มักใช้อำนาจดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ อันเป็นพฤติกรรมที่เป็นความผิดในทางอาญาหรือกฎหมายอื่น ๆ

3. กรณีการทุจริตในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ค.

จากการศึกษาพบว่า เมื่อปี พ.ศ. 2560 สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ค. กลุ่มหนึ่ง ได้เดินทางเพื่อเข้าพบรองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อยื่นหนังสือให้ปลดนายถนัด (นามสมมติ) ตามอำนาจทางกฎหมายมาตรา 22 (4) ออกจากตำแหน่งประธานกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ค. ในข้อกล่าวหาที่มีการทุจริตประพฤติจากการจัดทำโครงการประกันชีวิตแบบกลุ่มของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ค. ซึ่งรองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รับเรื่องไว้และให้ฝ่ายกฎหมายดำเนินการ โดยให้ผู้ตรวจการกรมส่งเสริมสหกรณ์ประจำเขตจังหวัด ตรวจสอบ

ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ในช่วงเวลาเดียวกัน สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ค. ประมาณ 30 คน ก็ได้เรียกร้องขอความเป็นธรรม ให้ช่วยตรวจสอบและเร่งรัดคดีการทุจริต โดยเรียกร้องให้ดำเนินคดีกับผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูรายนี้กับพวกรวมถึง 16 คน ในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หมวดที่ 3 ว่าด้วยความผิดฐานฉ้อโกง ตามมาตรา 341 ผู้ใดโดยทุจริตหลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง และโดยการหลอกลวงดังว่านั้น ได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม และความผิดหมวดที่ 5 ฐานยกยอกทรัพย์สิน ตามมาตรา 352 ผู้ใดครอบครองทรัพย์สินซึ่งเป็นของผู้อื่น หรือซึ่งผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย เปียดบังเอาทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือบุคคลที่สามโดยทุจริต ผู้นั้นกระทำความผิดฐานยกยอก

ทั้งนี้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู จังหวัด ค. ได้นำหลักฐานมามอบให้พนักงานสอบสวนไว้ที่กองบังคับการปราบปรามเขตพื้นที่จังหวัด ค. ด้วย คดีการทุจริตสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ค. เริ่มเกิดขึ้นเมื่อช่วง ปี พ.ศ. 2559 โดยมีผู้จัดการสหกรณ์ฯ และผู้เกี่ยวข้องได้จัดทำประกันชีวิตแบบกลุ่มกับทางตัวแทนบริษัทประกันภัย จำกัด มหาชนแห่งหนึ่ง โดยการอ้างเหตุผลว่าบริษัทประกันภัยแห่งนี้ มีเงื่อนไขกรมธรรม์ที่ดี ให้ดอกเบี้ยสูง หลังทำสัญญากรมธรรม์สามารถคุ้มครองได้ทันที และหากมีการเสียชีวิตด้วยอุบัติเหตุจะมีการจ่ายประกันเป็นวงเงิน 2 เท่าของทุนประกันทั้งหมด ตัวแทนของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูที่เป็นผู้รับผิดชอบ ได้ศึกษารายละเอียดด้านกรมธรรม์ทั้งหมดจึงหลงเชื่อ จากนั้นจึงเสนอเข้าที่ประชุมให้คณะกรรมการสหกรณ์ฯ รับทราบและอนุมัติเงินเพื่อจัดทำประกันชีวิต จำนวน 4 กรมธรรม์ รวมเป็นเงินประมาณ 140 ล้านบาท พร้อมทั้งมอบหมายให้ผู้จัดการสหกรณ์ฯ เป็นผู้ดำเนินการประสานงานเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวทั้งหมด

การจัดทำประกันภัยดังกล่าว เริ่มต้นในช่วงปี พ.ศ. 2559 ถึง ปี พ.ศ. 2560 เมื่อถึงเวลาการทำสัญญา รวมถึงการจ่ายเงิน ผู้จัดการสหกรณ์ฯ อ้างว่าได้โอนเงินไปยังบัญชีของบริษัทประกันภัยเรียบร้อยแล้ว แต่ภายหลังกลับพบข้อเท็จจริง เมื่อมีสมาชิกสหกรณ์บางรายเสียชีวิต และมีการเรียกร้องสินไหมทดแทนจากกรมธรรม์ตามที่ตกลง แต่กลับไม่ได้รับเงินตามสัญญา สหกรณ์ออมทรัพย์จึงเกิดความสงสัย และได้นำใบเสร็จรับเงินที่ทางตัวแทนบริษัทดังกล่าวออกให้ กลับพบว่า เป็นใบเสร็จของบริษัทรับซื้อข้าวเปลือกและสินค้าทางการเกษตรแห่งหนึ่ง จึงทราบว่าถูกฉ้อโกง ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ค. และพรรคพวกนี้ ส่งผลกระทบให้เกิดความเสียหายต่อสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ค. กว่า 14,000 คน ([http:// www.matichon.co.th](http://www.matichon.co.th))

ภายหลังสมาชิกสหกรณ์ฯ จึงได้ยื่นเรื่องร้องเรียนถึงสำนักข่าวอิศรา ให้ช่วยตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทรับซื้อข้าวเปลือกและสินค้าทางการเกษตร ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปลอมแปลงเอกสารว่า เป็นบริษัทประกันชีวิตที่ตั้งขึ้นมาเพื่อฉ้อโกงทรัพย์สินของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ค. มากกว่า 126,298,800 ล้านบาทใช่หรือไม่ ข้อมูลจากสำนักงานข่าวอิศรา

พบว่า บริษัทแห่งหนึ่งที่ถูกระบุว่าเข้าไปเกี่ยวข้องกับคดีการปลอมแปลงเอกสารรับประกันชีวิตให้กับสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ค. มีนาย ก. (นามสมมติ) เป็นผู้จดทะเบียนตั้งบริษัทประกันภัยปลอมขึ้น โดยมีตำแหน่งเป็นกรรมการผู้มีอำนาจและผู้ถือหุ้นใหญ่มีนางสาว ข. (นามสมมติ) และนาย ค. (นามสมมติ) เป็นผู้ร่วมก่อตั้งและร่วมถือหุ้น ที่ตั้งบริษัทอยู่ในจังหวัดกรุงเทพมหานคร โดยระบุวัตถุประสงค์การทำธุรกิจไว้ 22 ข้อ แต่ไม่มีข้อใดที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจประกันภัย

เมื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม จากวงการธุรกิจประกันภัย พบว่า มีบริษัทประกันภัยแห่งหนึ่งออกประกาศแจ้งว่า นาย ก. ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับใด ๆ กับ บริษัทฯ ดังนั้นถ้าหากบุคคลดังกล่าวไปกระทำการแอบอ้างเกี่ยวกับบริษัท และเกิดความเสียหายขึ้นบริษัทฯ ไม่ขอรับผิดชอบใด ๆ ทั้งสิ้น ทั้งนี้ผู้ถูกกล่าวหาทั้ง 3 ราย จดทะเบียนตั้งบริษัทฯ โดยการแจ้งอาชีพเป็นนักธุรกิจในจังหวัดหนึ่งของภาคอีสาน (www.israsnews.org สืบค้น เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2560)

ทั้งนี้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูที่ได้รับความเสียหาย มีจำนวนทั้งสิ้น 14,000 ราย โดยผู้เสียหายบางราย เป็นสมาชิกหลายกองทุน ซึ่งทำประกันจำนวน 2 รายการขึ้นไป ด้วยพฤติการณ์การทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหารงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ค. ชุดนี้ทำให้เกิดความเสียหายกับสมาชิกสหกรณ์ฯ เป็นอย่างมาก จึงมีคำสั่งของผู้ตรวจราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 22 (4) ให้ปลดผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ค. และคณะ ให้พ้นจากหน้าที่ทันที เนื่องจากผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ค. บริหารงานด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เข้าลักษณะกระทำการหรือละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจนเกิดความเสียหายและเสื่อมเสียประโยชน์ และมีการแต่งตั้งกรรมการดำเนินงานสหกรณ์ครูจังหวัด ค. ชุดใหม่ชั่วคราวขึ้น จากพฤติการณ์ของการทุจริตในกรณีนี้ ชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่าง บูรณาการเป็นระบบเต็มรูปแบบ และเป็นเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลที่มีการทุจริต โดยมีนักธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง อันมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการคดโกง ฉ้อโกง โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือกลุ่มพวกพ้อง จึงเข้าข่ายเครือข่ายอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ตามความหมายของการวิจัยนี้

4. กรณีการทุจริตในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด ง.

คณะผู้วิจัย ได้ทำการศึกษาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล: กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูในจังหวัดอื่นๆ ของภาคอีสาน เพื่อนำมาวิเคราะห์เทียบเคียงและอภิปรายผลต่อไป ซึ่งได้พบข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ กรณีการทุจริตคอร์รัปชันในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูของจังหวัด ง. ซึ่งเป็นจังหวัดที่อยู่ใกล้เคียงกับเขตพื้นที่เป้าหมายของการศึกษา

คดีนี้เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2555 สหกรณ์จังหวัดแห่งหนึ่ง ในตำแหน่ง รองนายทะเบียนสหกรณ์จังหวัด ซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนนายทะเบียนสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องอดีตผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ พร้อมพวก รวม 16 ราย เป็นจำเลย ในฐานะ ความผิดละเมิดเบียดบังเอาทรัพย์สินของผู้อื่นที่ตนครอบครองอยู่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ มาตรา 4 ขณะทำหน้าที่ระหว่างปี พ.ศ. 2554 โดยร่วมกันยกยอกทรัพย์สิน ปลอมแปลงเอกสาร และใช้ เอกสารปลอมนำสลาก กินแบ่งรัฐบาลมาจำหน่ายในระบบสหกรณ์โดยไม่ผ่านที่ประชุมใหญ่ ซึ่งผิด ขั้นตอนของการดำเนินกิจการสหกรณ์ ทำให้เกิดความเสียหายกับสหกรณ์ฯ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2556 ศาลได้พิพากษาว่าจำเลยและพรรคพวกได้กระทำความผิดจริงตามฟ้องฐานฉ้อโกงทรัพย์สิน จึงพิพากษา ให้ลงโทษจำคุกจำเลยทั้งหมด และให้ชดใช้เงินคืนสหกรณ์ออมทรัพย์ครุจังหวัด ง. และสมาชิกสหกรณ์ฯ จำนวนกว่า 143 ล้านบาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 นับตั้งแต่วันที่ฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น

ในคดีการทุจริตนี้ มีการดำเนินการกันอย่างเป็นระบบของเครือข่าย กลุ่มอิทธิพล เนื่องจากมีกลุ่มนักธุรกิจที่เป็นผู้บริหารของบริษัทธุรกิจแห่งหนึ่ง และอดีตสมาชิกวุฒิสภา (นักการเมือง) เข้ามาเกี่ยวข้องร่วมกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครุจังหวัด ง. ขณะที่ผู้มีอิทธิพลคืออดีตสมาชิกวุฒิสภารายนี้ เคยดำรงตำแหน่งสำคัญในกรมการแรงงานและ สวัสดิการสังคมวุฒิสภา และกรมการกีฬาวุฒิสภา อดีตสมาชิกวุฒิสภารายนี้เคยถูกกล่าวหาจาก สหกรณ์ออมทรัพย์ครุหลายแห่งในภาคอีสานว่า เป็นผู้อยู่เบื้องหลังการฉ้อโกงมูลค่าหลายพันล้านบาท และยังเคยมีกลุ่มตัวแทนครุภาคอีสานได้รวมตัวกันเข้าร้องเรียนต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมสหกรณ์ออมทรัพย์ครุหลายแห่งถูกอดีตสมาชิกวุฒิสภารายนี้และพวก ได้ชักชวนให้นำเงินไปร่วม ลงทุนในธุรกิจแชร์ลอตเตอรี่เพื่อแลกกับผลตอบแทนที่สูง หลังจากสหกรณ์ฯ หลงเชื่อโอนเงินไปลงทุนด้วย ปรากฏว่าไม่สามารถจ่ายผลตอบแทนให้ได้ตามสัญญา สร้างความเสียหายกว่า 2.5 หมื่นล้านบาท ([http:// www.thairath.co.th/content/](http://www.thairath.co.th/content/))

โดยสรุปคือ เบื้องหลังพฤติการณ์ของการทุจริตคือ มีบริษัทธุรกิจเอกชนจำนวน 3 ราย ภายใต้เครือข่ายของอดีตสมาชิกวุฒิสภาและพรรคพวก ได้ร่วมกันหลอกลวงสหกรณ์ออมทรัพย์ครุ จังหวัดต่าง ๆ รวม 10 จังหวัด ให้เข้าเป็นคู่สัญญาซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยหลอกลวงว่าบริษัท ธุรกิจเอกชนจำนวน 3 รายนี้ในเครือข่าย เป็นคู่ค้ากับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล สามารถจัดหา สลากกินแบ่งรัฐบาลราคาถูกมาจำหน่ายให้สหกรณ์ฯ เพื่อนำมาจำหน่ายต่อและสามารถทำกำไรได้ซึ่ง ความจริงบริษัททั้งหมดนี้ ไม่ได้เป็นคู่สัญญากับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามที่กล่าวอ้าง เมื่อ สหกรณ์ออมทรัพย์ครุจังหวัดต่างๆ หลงเชื่อ จึงทำสัญญาซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลและจ่ายเงิน ล่วงหน้าให้กับอดีตสมาชิกวุฒิสภาและพรรคพวก หลังจากรับเงินไปแล้วก็ไม่ได้ส่งมอบสลากฯ ตาม สัญญา ทำให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครุฯ ได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก

5. กรณีการทุจริตในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด จ.

กรณีนี้เป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นนอกพื้นที่เป้าหมายเช่นเดียวกัน และเป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากกลุ่มผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ในรูปแบบการทุจริตจากการจัดซื้อที่ดิน ดังข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้คือ ปี พ.ศ. 2554 กรณีการทุจริตคอร์รัปชันขึ้น เมื่อครั้งประชุมใหญ่สามัญประจำปี กล่าวคือกลุ่มผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ ชุดหนึ่ง ได้มีมติให้ซื้อที่ดินเพื่อสร้างสำนักงานสหกรณ์แห่งใหม่ โดยคณะกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด จ. ได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดิน 15 ไร่ ในราคาจำนวน 40,000,000 ล้านบาท ในเวลาต่อมาสมาชิกสหกรณ์ฯ บางรายได้ร้องเรียนว่า การซื้อที่ดินดังกล่าวแพงเกินจริงและไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และไม่คำนึงถึงความปลอดภัยและคุ้มค่า ทำให้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูเสียหายผลประโยชน์ฯ ทั้งนี้ได้นำหลักฐานการประเมินราคา ซื้อ - ขาย ที่ดินข้างเคียงมาเปรียบเทียบ โดยรองนายทะเบียนสหกรณ์ได้ตรวจสอบราคาประเมินไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัดดังกล่าว และมีหนังสือแจ้งกลับมาว่า *ราคาการประเมินที่ดินของทางราชการคิดเป็นเงินราคาประมาณ 3,200,000 ล้านบาท*

จากกรณีดังกล่าว ตัวแทนสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด จ. จึงได้ยื่นฟ้องสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ ต่อศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองจังหวัดได้มีคำพิพากษา เมื่อปี พ.ศ. 2559 ให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด จ. ดังกล่าว มีหนังสือสั่งการให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ ชุดปัจจุบัน แก้ไขปัญหาเรื่องการจัดซื้อที่ดินดังกล่าว ทางสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัด จ. จึงได้ยื่นฟ้องอดีตประธานกรรมการสหกรณ์ฯ โดยเรียกค่าเสียหายจำนวน 10,000,000 ล้านบาท เมื่อรองนายทะเบียนสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ พิจารณาเห็นว่ามูลค่าความเสียหายไม่เป็นไปตามหลักฐาน จึงได้มีหนังสือสั่งให้กรรมการสหกรณ์ฯ เพิ่มมูลค่าความเสียหายจาก 10,000,000 บาท เป็น 36,000,000 ล้านบาท ภายหลังจากปี พ.ศ. 2561 ศาลได้อ่านคำพิพากษาในคดีแพ่งให้ประธานกรรมการสหกรณ์ฯ จังหวัด จ. ชดเชยความเสียหาย จำนวน 24,00,000 ล้านบาท จากการทุจริตการจัดซื้อที่ดินทำให้สหกรณ์และสมาชิกเสียหาย

โดยสรุป จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับ รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล: กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู พบว่า มีพฤติการณ์ความร่วมมือในการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล อันได้แก่ ประธานกรรมการสหกรณ์ฯ คณะกรรมการดำเนินการ และผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู โดยมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับกลุ่มนักธุรกิจ ขณะที่ในบางสหกรณ์มีนักการเมืองบางรายเข้ามาเกี่ยวข้อง เมื่อมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลก็มักใช้อำนาจดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมายหรือการทุจริต ในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องจากเงินออมจำนวนของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

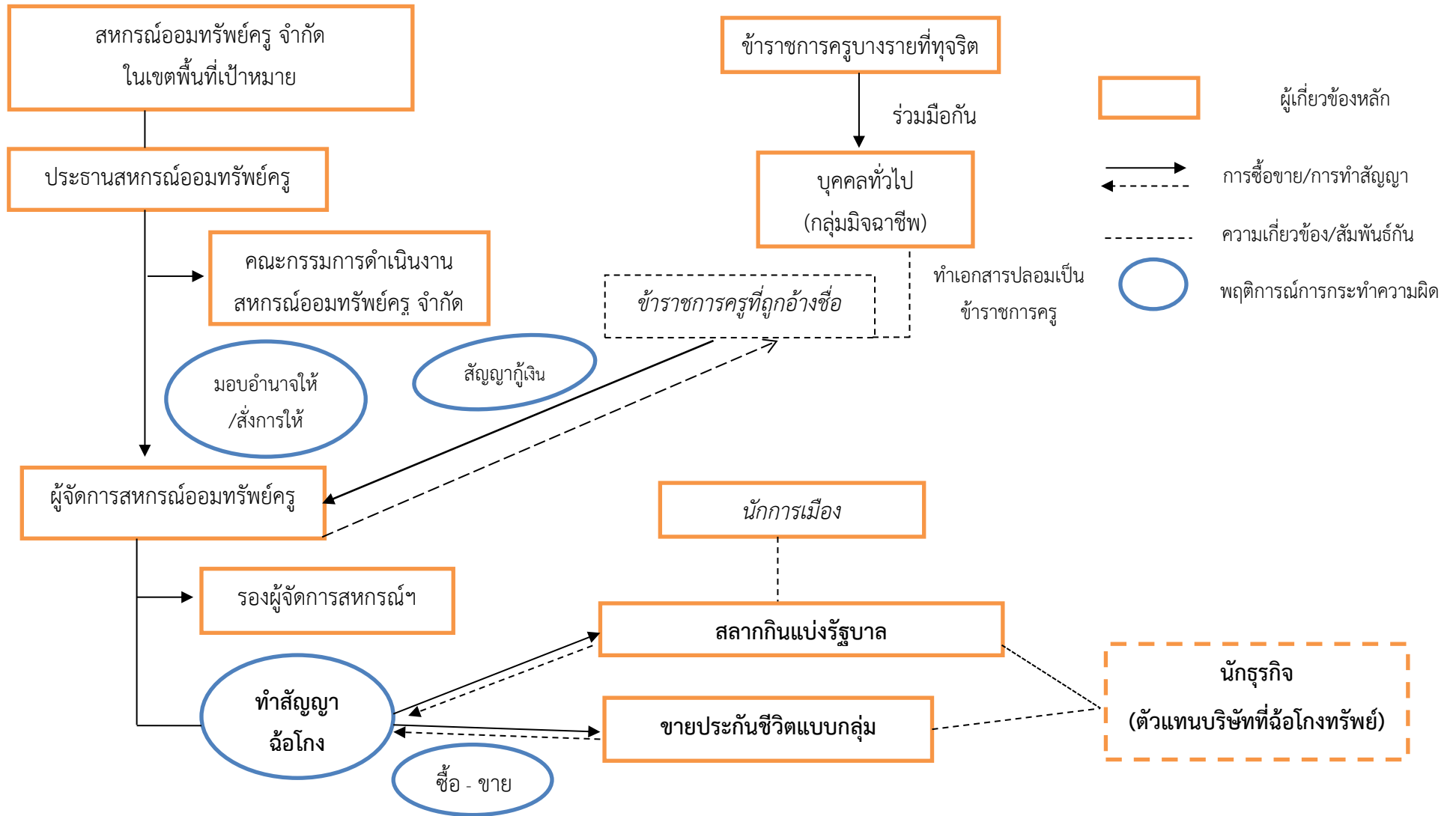
ดังตัวอย่างเช่น การที่บริษัทธุรกิจเอกชนแห่งหนึ่งจัดทำธุรกรรมปลอมเพื่อฉ้อโกง โดยการทำสัญญาซื้อและขายกรมธรรม์ประกันชีวิตให้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูหรือการที่บริษัทธุรกิจแห่งหนึ่งที่มีผู้ก่อตั้งและผู้ถือหุ้นเป็นอดีตสมาชิกวุฒิสภา (นักการเมือง) แล้วใช้อุบายหลอกลวงจากการที่มีความน่าเชื่อถือในตำแหน่ง เพื่อชักจูงโน้มน้าวจิตใจให้คณะกรรมการบริหารสหกรณ์ตกลงทำสัญญาซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อนำไปจำหน่ายและเพื่อหวังผลกำไร แต่ภายหลังไม่สามารถดำเนินการได้ตามข้อตกลง ทำให้สหกรณ์ฯ ถูกฉ้อโกงและเกิดความเสียหายจำนวนมาก

สาเหตุที่นำไปสู่การทุจริตได้ง่ายในระบบสหกรณ์ฯ เนื่องจาก (1) ผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ หลายนาย ต่างมุ่งแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากระบบการบริหารสหกรณ์ (2) ผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ ที่อยู่ในตำแหน่ง จะกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้สมัครตำแหน่งประธานกรรมการฯ กรรมการดำเนินการไว้เพียงกว้าง ๆ เพื่อเอื้อให้พรรคพวกของตนเอง ที่เป็นข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาสามารถเข้าสมัครได้ แต่ระบบเช่นนี้ในท้ายที่สุดนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย (3) กลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู มีการซื้อสิทธิ์ - ขายเสียงจากสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูคล้ายกับกระบวนการเลือกตั้งของนักการเมือง (4) ช่องว่างของระเบียบและข้อบังคับของสหกรณ์ฯ ที่ให้อำนาจสูงสุดแก่ ประธานฯ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ และผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูในการอนุมัติจัดทำสัญญาทั้งการลงทุนด้านการเงิน และการลงทุนด้านอื่น ๆ จึงทำให้นักธุรกิจพยายาม หาช่องทางเพื่อเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ จากสหกรณ์ออมทรัพย์ครูโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (5) สหกรณ์ออมทรัพย์ครูบางจังหวัด มีกระบวนการทุจริตด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ มารับตำแหน่งเป็นประธานกรรมการสหกรณ์ฯ ตามหลักอาวุโส ส่วนตำแหน่งผู้จัดการสหกรณ์ฯ พบว่า ส่วนใหญ่มักเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เป็นพรรคพวกเดียวกันกับผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในบางจังหวัดมีนักการเมืองท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี) เป็นผู้จัดการสหกรณ์ฯ ทำให้ระบบการบริหารสหกรณ์ ออมทรัพย์ครูมีลักษณะของการผูกขาดอำนาจอยู่ในมือคนบางกลุ่ม ขาดการถ่วงดุลอำนาจจากกลุ่มวิชาชีพอื่น ในที่สุดนำไปสู่รูปแบบความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริต คอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา

รูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล: กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ในที่สุดทำให้เกิดความเสียหายส่งผลกระทบต่อสถาบันสหกรณ์ออมทรัพย์ครูหลายแห่งทั่วประเทศ และยังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม เพราะเงินจำนวนมหาศาลที่ควรอยู่ในระบบสหกรณ์เพื่อการลงทุนและการหมุนเวียนกลับสู่สภาพไป อันเป็นเหตุมาจากพฤติการณ์ในการทุจริตคอร์รัปชัน

เพื่อแสวงผลประโยชน์ของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล อันได้แก่ กลุ่มผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู
นักธุรกิจและนักการเมืองบางราย สามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 4.10

แผนภาพที่ 4.10 :รูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล:กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหาร สหกรณ์ออมทรัพย์ครู



4.2.2 รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล : กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการสร้างสนามฟุตบอล

โดยข้อเท็จจริงแล้ว การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมักมีการดำเนินการเป็นเครือข่าย และมีการแบ่งผลประโยชน์กันอย่างลงตัว การทุจริตคอร์รัปชันอาจเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มโครงการ โดยนักธุรกิจ นักการเมือง และข้าราชการในระดับสูง อาจร่วมมือกันริเริ่มโครงการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเอื้อผลประโยชน์ให้กับนักธุรกิจในเครือข่ายได้รับงานนั้นไป บางกรณีนักการเมืองและข้าราชการอาจช่วยให้บริษัทที่ตนรู้จักได้รับงานจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ในขณะที่นักธุรกิจอาจให้เงินกับข้าราชการในเครือข่ายของตนเพื่อการซื้อตำแหน่ง เพื่อให้ข้าราชการที่ตนรู้จักมีอำนาจในตำแหน่งแล้วช่วยเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทให้ได้รับงานจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐอีก นอกจากนี้เครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันยังอาจขยายออกไปยังข้าราชการในหน่วยงานราชการอื่นที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติโครงการ เช่น สำนักงบประมาณ ซึ่งสามารถช่วยให้โครงการได้รับการอนุมัติหรือได้รับการอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมอีกด้วย

ข้อมูลจากการนำเสนอรายงานของสำนักข่าวทีนิวส์ (<http://www.tnws.co.th/contents/188363>) ได้ชี้ให้เห็นถึงเครือข่ายความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาอย่างเป็นระบบ ที่ประกอบไปด้วยนักการเมือง ข้าราชการระดับสูงในภาคการศึกษา และกลุ่มนักธุรกิจหรือผู้รับเหมาก่อสร้างเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ**กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการดำเนินการก่อสร้างสนามฟุตบอลในโรงเรียน** ซึ่งมาจากการแปรญัตติงบประมาณจำนวนมากของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในช่วงสมัยรัฐบาลชุดหนึ่ง ซึ่งอ้างว่าเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเรียน อาคารประกอบ และสิ่งก่อสร้างอื่นที่ชำรุดทรุดโทรม และที่ประสบอุบัติเหตุในช่วงปลายปี 2554 โดยมีโรงเรียนที่เกิดความเสียหายจากการทุจริตรวมทั้งสิ้น 358 โรงเรียน ในพื้นที่ทั้งหมด 17 จังหวัด (ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) มีวงเงินรวมทั้งสิ้น 3,947,278,000 บาท

จากการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เบื้องต้นพบว่า โครงการสร้างสนามฟุตบอลในพื้นที่จังหวัดหนึ่งของภาคอีสาน ได้รับงบประมาณดำเนินการ จำนวน 50 โรงเรียน เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 175 ล้านบาท แบ่งเป็นโรงเรียนที่ได้รับงบประมาณก่อสร้างสนามฟุตบอลโรงเรียนละ 5 ล้านบาท จำนวน 11 โรงเรียน และโรงเรียนละ 2.5 ล้านบาท จำนวน 39 โรงเรียน ซึ่งผลการตรวจสอบเบื้องต้นเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ท. ได้ดำเนินการตรวจสอบไปแล้วทั้งสิ้น 39 โรงเรียนพบว่า *ทุกโครงการมีรูปแบบและพฤติกรรมเป็นแบบเดียวกันทั้งหมด และสนามฟุตบอลที่สร้างตามงบประมาณดังกล่าว*

นั้นไม่มีคุณสมบัติที่ตรงตามกำหนด อีกทั้งวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ก็ไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งทำให้มีข้อสงสัยว่า บริษัทที่ชนะการเสนอราคาเข้ามานั้นเป็นบริษัทที่อยู่ในเครือข่ายเดียวกัน และมีการกระทำผิดที่ส่อไปในทางทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่ายเดียวกันอีกด้วย (มติชน, 4 ตุลาคม 2557 หน้า 12)

ลำดับความเป็นมาและพฤติการณ์ของการทุจริตคอร์รัปชัน

ลำดับความเป็นมาของโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลพบว่า เป็นส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการแปรรูปตติงบประมาณปี พ.ศ. 2555 ของบรรดานักการเมือง แล้วสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้โอนเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 (งบแปรรูปตติ) นี้ ไปตามแผนงานขยายโอกาส และพัฒนาการศึกษาผลผลิตผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น กิจกรรมการก่อสร้างปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเรียน และสิ่งก่อสร้างประกอบสำหรับโรงเรียนปกติงบประมาณ (ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) รายการค่าก่อสร้างปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเรียน อาคารประกอบ และสิ่งก่อสร้างอื่นที่ชำรุดทรุดโทรม และที่ประสบอุบัติเหตุ ให้กับโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยจัดสรรให้แห่งละ 5,000,000 บาท และ 2,500,000 บาทแล้วแต่กรณี (หนังสือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาจังหวัดแห่งหนึ่ง) และอย่างที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่า การแปรรูปตติงบประมาณของนักการเมืองโดยทั่วไปก็จะจะเป็นไป เพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง โดยผ่านกระบวนการของการรับเหมางานของกลุ่มนักธุรกิจบางรายที่เชื่อมโยงกับเครือข่ายนักการเมืองนั่นเอง ซึ่งกรณีที่เป็นปัญหานี้ก็มาจากงบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้างสนามฟุตบอล โดยมีโรงเรียนที่ได้รับงบประมาณในการก่อสร้างสนามฟุตบอล โรงเรียนละ 2,500,000 บาท สำหรับสร้างสนามเนื้อที่ 726 ตารางเมตร และวงเงินโรงเรียนละ 5,000,000 บาท สำหรับสร้างสนามเนื้อที่ 1,512 ตารางเมตร โดยมีส่วนประกอบหลักในการก่อสร้างสนามฟุตบอล ดังนี้

1. การเทพื้นคอนกรีต
2. การปูพื้นสนามที่เป็นยางสังเคราะห์ EVA
3. การจัดซื้อหนังสือด้านการกีฬาและหนังสือเกี่ยวกับการต่อสู้โรค
4. วัสดุอุปกรณ์อื่นๆ เช่น ลูกฟุตบอล

คดีนี้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เมื่อสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีคำสั่งในปี พ.ศ. 2557 ให้ไต่สวนข้อเท็จจริง โดยมีคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และสำนักงาน ป.ป.ท. ในฐานะผู้กล่าวหา และนาย ก. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กับพวก รวม 92 ราย ในฐานะผู้ถูกกล่าวหา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติเห็นชอบแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีความผิดตามข้อกล่าวหา ดังนี้ คือ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

หรือให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และตกลงร่วมกันในการเสนอราคา หรือเป็นธุระ ในการชักชวนให้ผู้อื่นร่วมตกลงกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือการกีดกันไม่ให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นแก่หน่วยงานของรัฐ หรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐ อันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ อันเป็นความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 มาตรา 4

ส่วนเรื่องที่ถูกกล่าวหา คือการทุจริตในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบประมาณประจำปี 2555 (แปรรูป) ให้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในพื้นที่จังหวัดของภาคอีสาน ภาคเหนือ และภาคกลางที่มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกัน โดยมีลักษณะทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างปรับปรุงสนามกีฬาพร้อมอุปกรณ์ (สนามฟุตบอล) มีลักษณะมุ่งหมายไม่ให้เกิดการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนาจต่อผู้เข้าเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ และการก่อสร้างไม่ได้มาตรฐานตามรูปแบบรายการ และวิธีการก่อสร้างสนามกีฬาไม่สามารถใช้งานได้จริง ฉะนั้นอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 ประกอบมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 วรรคสอง (1) จึงให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว

ขณะเดียวกัน ได้มีหนังสือจากสำนักงาน ป.ป.ช. ปี พ.ศ.2557 เรื่องแจ้งให้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน ที่มีถึงผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่งในภาคอีสาน โดยมีข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างปรับปรุงสนามกีฬาพร้อมอุปกรณ์ (สนามฟุตบอล) งบประมาณปี 2555 มีลักษณะมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนาจแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ และการก่อสร้างไม่ได้มาตรฐานตามรูปแบบรายการและวิธีการก่อสร้างสนามกีฬาไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง จึงแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2560 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีคำสั่งให้เรียกเอกสารหรือหลักฐานโดยมีคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงาน ป.ป.ท. ในฐานะผู้กล่าวหาและมี นาย ก. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับพวก รวม 105 คน ในฐานะผู้ถูกกล่าวหา โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 25 (1) ประกอบมาตรา 49

แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีถูกกล่าวหากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2552 กรณีทุจริตในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบประมาณปี พ.ศ. 2555 (งบประมัตติ) ให้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในพื้นที่จังหวัดภาคอีสาน ภาคเหนือ และภาคกลาง ที่มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกัน โดยมีลักษณะทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างปรับปรุงสนามกีฬาพร้อมอุปกรณ์ (สนามฟุตบอล) มีลักษณะมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาเป็นธรรมเพื่อเอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคา รายใด ให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ และการก่อสร้างไม่ได้มาตรฐานตามรูปแบบรายการ และวิธีการก่อสร้างสนามกีฬาไม่สามารถใช้งานได้อย่างแท้จริง จึงขอให้ผู้ถูกกล่าวหาส่งต้นฉบับเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดซื้อจัดจ้างปรับปรุงสนามกีฬาพร้อมอุปกรณ์ (สนามฟุตบอล) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ที่มีอยู่ในความครอบครอง ดังนี้

- 1) ต้นฉบับประกาศประกวดราคาพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- 2) ต้นฉบับเอกสารการซื้อของประกวดราคาพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- 3) ต้นฉบับเอกสารการยื่นของประกวดราคาพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- 4) ต้นฉบับเอกสารการเสนอราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- 5) ต้นฉบับสัญญาจ้างพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง

โดยขอให้ส่งไปยังผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. หรือพนักงานไต่สวนชำนาญการพิเศษ จากข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีพฤติการณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นจริงในโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลของโรงเรียนต่าง ๆ ในพื้นที่เป้าหมายและจังหวัดใกล้เคียงในภาคอีสาน ในขั้นตอนการตรวจสอบเบื้องต้น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) พบว่า มีพื้นที่ทั้งหมด 17 จังหวัด นั่นคือนอกเหนือจากภาคอีสานแล้วยังมีจังหวัดอื่น ๆ ในภาคกลางและภาคเหนือรวมอยู่ด้วย ที่ได้รับงบประมาณครั้งนี้ แบ่งเป็น

1. กลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณก่อสร้างภายในสถานศึกษา จำนวน 2,500,000 บาท และ 5,000,000 บาท มีทั้งหมด 11 จังหวัด ในภาคเหนือ ภาคกลางและภาคอีสาน
2. กลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณก่อสร้างภายในสถานศึกษา จำนวน ต่ำกว่า 2,500,000 บาท มีทั้งหมด 6 จังหวัด ในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคอีสาน

และจากการตรวจสอบเบื้องต้น ของโรงเรียนตามพื้นที่เขตจังหวัดที่เกี่ยวข้อง พบพฤติการณ์ในการกระทำผิด อาทิเช่น

1. สนามฟุตบอลไม่อยู่ในสภาพใช้งานได้หลายแห่ง เช่น พื้นยางสภาพชำรุดแตกหัก เพราะใช้วัสดุไม่เหมาะสมกับสนามฟุตบอลที่ต้องอยู่กลางแจ้ง
2. อันเป็นความผิดตาม พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 8 ที่บัญญัติว่า “การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ โดยที่พัสดุจัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการ ใช้งานของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารพัสดุที่เหมาะสมและชัดเจน”
3. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขต กำหนดให้แต่ละโรงเรียนดำเนินการก่อสร้างสนามกีฬาพร้อมอุปกรณ์ (สนามฟุตบอล) ขึ้นใหม่ โดยใช้แบบรูปรายการก่อสร้างที่จัดขึ้นเอง ไม่ใช่แบบมาตรฐานการก่อสร้างของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)
4. การดำเนินการก่อสร้าง ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบริหารงบประมาณที่จัดสรร ผลการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโรงเรียนหลายแห่ง มีผู้รับจ้างเป็นรายเดียวกัน และหรือผู้ประกอบการกลุ่มเดียวกัน
5. กลุ่มผู้เสนอราคามีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดในการประกวดราคา และมีพฤติการณ์เข้ามายื่นซองประกวดราคาหมุนเวียนเป็นคู่เปรียบเทียบราคากัน ในการประกวดราคาคราวเดียวกัน
6. มีการปลอมแปลงเอกสารหลายรายการในการเสนอราคา อันเป็นการกระทำที่ทุจริตและยังเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม อันเป็นความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 เรื่อง “ผู้ใดตกลงร่วมกันในการเสนอราคาเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่ง เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม” อีกทั้งกลุ่มผู้ยื่นเสนอราคาได้ร่วมกันใช้หรืออ้างเอกสารหนังสือจากบริษัท ที่ผลิต หรือจำหน่ายเป็นรายเดียวกัน และเป็นเอกสารฉบับเดียวกันที่มีเลขหนังสือ และวันที่เดียวกันในการยื่นเสนอราคา นอกจากนี้ยังมีบริษัทผู้ผลิตหรือจำหน่ายซึ่งเป็นรายเดียวกัน ได้มีการแต่งตั้งกลุ่มผู้เสนอราคาเป็นตัวแทนจำหน่ายของบริษัทในการเสนอราคาครั้งเดียวกัน และกลุ่มผู้เสนอราคายังได้ร่วมกันใช้หรืออ้างหนังสือ หรือเอกสารการรับรองมาตรฐาน และคุณสมบัติของแผ่นยางสังเคราะห์ EVA เพื่อติดตั้งเป็นพื้นสนามกีฬาจากหน่วยงานราชการที่ออกหรือรับรองให้กับบริษัทแห่งหนึ่งเป็นผู้ผลิตหรือจำหน่าย ซึ่งเป็นเอกสารฉบับเดียวกันที่มีเลขหนังสือ และวันที่เดียวกันในการยื่นเสนอราคาอันเป็นเรื่องการส่อเจตนาทุจริต

7. สนามฟุตบอลบางแห่งมีกมู้าขึ้นเป็นหลายจุด หลายแห่งต้องยกแผ่นยางออกไปปูพื้นห้องเรียน หรือกองไว้อย่างไร้ประโยชน์ เช่น ในกรณีการตรวจสอบโรงเรียนในจังหวัดแห่งหนึ่งของภาคอีสาน ผลการตรวจสอบครบทั้ง 54 โรงเรียน พบว่าการก่อสร้างมาตรฐานงานต่ำทั้งหมด ทั้งที่เป็นกลุ่มที่ได้รับงบประมาณก่อสร้างสูง โดยแบ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับงบประมาณ 2,500,000 บาท จำนวน 34 โรงเรียน และกลุ่มที่ได้รับงบประมาณ 5,000,000 บาทจำนวน 20 โรงเรียน รวมงบประมาณที่ได้รับทั้งสิ้น 185,000,000 บาท

ส่วนในบางจังหวัด ที่ได้รับงบประมาณต่ำกว่า 2,500,000 บาท เฉลี่ยประมาณโรงเรียนละ 1,000,000 บาท พบว่า งานก่อสร้างก็ไม่ได้มาตรฐานเช่นเดียวกัน ในพื้นที่ก่อสร้างสนามฟุตบอลหลายแห่ง ใช้วิธีการปูพื้นสนามฟุตบอลทับพื้นซีเมนต์เดิมที่เป็นสนามบาสเกตบอล ลอยล้วยบอล เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการปูพื้นซีเมนต์ใหม่ ทำให้สนามมีน้ำขัง ลาดเอียง เสื่อมสภาพการใช้งานได้อย่างรวดเร็วไม่ทันหมดสัญญารับประกันงาน และที่สำคัญคือเกือบทุกงานก่อสร้างไม่มีการดูแลหลังก่อสร้างเสร็จ ทั้งที่มีสัญญารับประกันงานก่อสร้างอยู่แล้ว ทั้งนี้จากการตรวจสอบยังไม่พบว่ามีโรงเรียนใดที่ก่อสร้างสนามฟุตบอลได้มาตรฐาน และทุกจังหวัดมีลักษณะการกระทำรูปแบบเดียวกัน คือ “การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวัสดุราคาแพงกว่าท้องตลาดหลายเท่า และใช้วัสดุไม่สอดคล้องกับเนื้องาน” ซึ่งทำให้รัฐเสียหาย อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 151 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าของงาน มีหน้าที่ซื้อ จัดทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจ ในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐต้องระวางโทษ” และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ได้ดำเนินการตรวจสอบกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการฯ เริ่มต้นจากบุคลากรของโรงเรียนที่อาจเข้าไปรู้เห็นแบบร่างสัญญาต่าง ๆ ที่มีการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเบ็ดเสร็จ ขั้นตอนที่สอง มีการสอบสวนถึงกลุ่มบริษัทเอกชนและกลุ่มผู้อยู่เบื้องหลังซึ่งอาจเชื่อมโยงไปถึงนักการเมือง ซึ่งจะเป็นหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.)

ขณะที่ทางสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) รายงานว่า สามารถควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณที่ยังไม่เบิกจ่ายเพราะบางโรงเรียนเพิ่งก่อสร้างสนามเสร็จ โดยสามารถระงับการจ่ายงบประมาณได้จำนวน 60 ล้านบาท ทั้งหมดเป็นงบประมาณงานก่อสร้างสนามฟุตบอลในพื้นที่โรงเรียนภาคอีสาน

ในช่วงเวลาเดียวกัน สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รายงานเกี่ยวกับความคืบหน้ากรณีการทุจริตสนามฟุตบอลของโรงเรียนที่ได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวมาดำเนินการ โดยให้ทางสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ดำเนินการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงโดยเร่งด่วน โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัด ก. ในภาคอีสาน ที่ได้รับข้อมูลจากสำนักงาน ป.ป.ท. ว่า มีการทุจริตมากที่สุด นอกจากนี้ ทางสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ที่มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนเอาผิดทางวินัยกับ

คณะครูที่เป็นกรรมการเซ็นต์ตรวจรับการดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งส่วนใหญ่บุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนและได้ให้ข้อมูลว่า “*ไม่มีความรู้เรื่องการก่อสร้างเมื่อเห็นสนามดำเนินการแล้วเสร็จก็เซ็นต์รับ เพราะอยากให้นักเรียนได้มีสนามไว้เล่น*”

เครือข่ายธุรกิจและการเมืองกับการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอล

เมื่อ ปี พ.ศ. 2557 มีคณะครูกลุ่มหนึ่งที่เป็นคณะกรรมการในการเซ็นต์ตรวจรับโครงการสนามฟุตบอลให้ข้อมูลว่า

“โครงการสนามฟุตบอลมีการดำเนินการฮั้วประมูลตั้งแต่ต้น แต่ในขณะนั้นคณะครูที่เป็นคณะกรรมการไม่ได้ตั้งข้อสังเกต เนื่องจากมีลักษณะคล้ายกับทางหน่วยงานเบื้องบนเป็นผู้ที่ดำเนินการมาให้ ทางคณะครูจึงมีการดำเนินการตามเอกสารที่ได้มา ซึ่งจริงๆแล้วโครงการดังกล่าวนี้ไม่มีใครสนใจของนักการเมืองในพื้นที่ได้นำแผ่นซีดี 1 แผ่นมามอบให้กับผู้อำนวยการโรงเรียนที่ต้องการโครงการสร้างสนามฟุตบอล ในรายละเอียดเป็นข้อมูลเรื่องเอกสารต่างๆของโครงการซึ่งมีการพิมพ์มาให้สำเร็จรูปแล้ว โดยทางโรงเรียนมีหน้าที่เพียงทำสำเนาเอกสารออกมา อันประกอบด้วยเอกสารการทำราคากลางให้เก็บไว้ที่โรงเรียน การเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลางคณะกรรมการจัดทำราคากลางขั้นตอนเสนอผู้อำนวยการโรงเรียนอนุมัติราคากลาง ขั้นตอนจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการที่โออาร์ การจัดทำรายงานขอจ้างเอกสารประกาศประกวดราคา และปฏิทินการทำงาน ฯลฯ นอกจากนี้เอกสารหนึ่งชิ้นได้มีการระบุชื่อบริษัท จำนวน 3 บริษัท ที่ได้มีการเสนอราคาในการดำเนินการเกี่ยวกับการก่อสร้างสนามฟุตบอล ที่ถูกระบุมาอย่างชัดเจนและได้เว้นที่ว่างไว้เหลือไว้เพียงให้ทางโรงเรียนลงวันที่ของเอกสารเสนอราคากลาง”

อันแสดงให้เห็นว่า โครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลได้มีการดำเนินการกันเป็นขบวนการ มาตั้งแต่ระดับนโยบาย คือฝ่ายการเมือง นักธุรกิจ และมีข้าราชการระดับสูงในกระทรวงเข้าร่วมในการดำเนินการครั้งนี้ ดังเห็นได้ชัดจากการตรวจสอบไปยังโรงเรียนต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัด ก. ในภาคอีสาน ที่ได้รับงบประมาณจากการแปรญัตติของโครงการดังกล่าว พบว่า ทุกโรงเรียนได้รับแผ่นซีดี ดำเนินการเหมือนกันทุกโรงเรียน แตกต่างกันเพียงชื่อบริษัทและจำนวนเงินของโครงการที่แต่ละโรงเรียนจะได้รับคือ จำนวน 2,500,000 บาท และ 5,000,000 บาท ส่วนเอกสารอื่น ๆ มีการจัดทำลักษณะเดียวกันทั้งหมด สำหรับการได้แผ่นซีดีมาอย่างไรนั้น บางโรงเรียนแจ้งว่ามีคนสนิทของ

นักการเมืองนำมาให้ เพื่อความสะดวก รวดเร็วในการดำเนินการ แต่บางโรงเรียนทางคณะกรรมการฯ ก็ได้ไปขอถ่ายสำเนาจากโรงเรียนข้างเคียง เนื่องจากมีเอกสารในการดำเนินการทุกอย่าง ที่ทางโรงเรียนไม่ต้องเป็นผู้ดำเนินการร่างเอกสารขึ้นมาใหม่ แต่ทุกโรงเรียนไม่ทราบว่าแผ่นซีดีที่ได้มานั้นจะเป็นต้นเหตุทำให้โครงการทุจริตนั้นสมบูรณ์แบบคิดเพียงว่า เป็นแผ่นซีดีที่ทางหน่วยงานเบื้องบนเป็นผู้ที่ดำเนินการมาให้เท่านั้น (ที่มา: <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/61690>)

ซึ่งข้อมูลข้อเท็จจริงนี้ สอดคล้องกับการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคือ อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่งในภาคอีสาน ที่กล่าวว่า

“.....การก่อสร้างสนามฟุตบอลทุกโรงเรียน มาจากการสั่งการของนักการเมือง ซึ่งตอนนี้มีการสั่งสอบสวนกันอยู่ เพราะสนามฟุตบอลไม่ได้มาตรฐาน มีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายของการทุจริตคอร์รัปชันคือ ผู้รับเหมารายใหญ่ ๆ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ไม่ใช่ซื้อบริษัทของตนเอง ในกระทรวงศึกษาเองก็มีตัวแปรที่สำคัญ ๆ คือ มีผู้รับเหมารายใหญ่ ๆ เมื่อบอกก่อสร้างลงมาก็มีการฮั้วประมูลแบ่งภาค แบ่งเขตการศึกษา โดยที่ผู้อำนวยการยังไม่รู้เลยว่าผู้รับเหมามาจากไหน อาคารก่อสร้างไม่ได้มาตรฐาน ทังตึงไม่ได้ ผู้รับเหมามาสร้างก็ต้องเป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพลในวงการศึกษานักการเมืองพรรคใหญ่ ผู้รับเหมา นักธุรกิจผู้มั่งคั่ง ข้อมูลอยู่ลึกมากจนไม่สามารถล้วงหาต้นตอของคุณคคนที่มีการทุจริตคอร์รัปชันสาวไม่ถึง.....”

ขณะที่สำนักข่าวอิศรา (www.isnews.org) ได้รายงานพฤติการณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น ณ จังหวัด ก. ในภาคอีสานเพิ่มเติมว่า ภายหลังจากการรับเรื่องจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) แล้วทางสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ตั้งอนุกรรมการไต่สวนภาคอีสานขึ้น พบว่า “มีอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ของพรรคขนาดกลางรายหนึ่งเข้าเกี่ยวข้องในกรณีดังกล่าวด้วย โดยเป็นคนเจรจากับบรรดาข้าราชการระดับสูงในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ และผู้อำนวยการโรงเรียน ถึงการแปรญัตติงบประมาณมาจัดทำโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลดังกล่าว” จากข้อมูลนี้ยืนยันได้อีกครั้งหนึ่งว่า โครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลมีนักการเมืองบางราย ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยอย่างชัดเจน

เช่นเดียวกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก อดีตศึกษานิเทศก์คนหนึ่งในภาคอีสาน (สัมภาษณ์, 23 สิงหาคม 2560) ที่ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตการก่อสร้างสนามฟุตบอล ดังนี้ คือ

“ในช่วงเวลาที่มีการจัดจ้างก่อสร้างสนามฟุตบอลในโรงเรียนขนาดกลางแห่งหนึ่ง ในปี พ.ศ.2556 ผู้อำนวยการโรงเรียนเปิดการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อจัดทำข้อตกลงการก่อสร้างสนามฟุตบอล โดยเอกสารการประมูลก่อสร้างผู้อำนวยการแจ้งให้ทราบว่า ทางทีมงาน ส.ส. เป็นผู้จัดเตรียมให้ทั้งหมดเรียบร้อยแล้ว รวมถึงหาบริษัทที่ประกวดราคาเทียบให้ผู้อำนวยการโรงเรียนเพียงแต่ลงนามในสัญญาจ้างเท่านั้น โดยในเอกสารระบุให้เลือกบริษัทก่อสร้างแห่งหนึ่งในภาคอีสาน ซึ่งเป็นผู้เสนอราคา 2,500,000 บาท ขณะที่อีกบริษัทหนึ่งที่เสนอราคา 2,300,000 บาท ถูกกว่าแต่ไม่ถูกเลือก”

ดังนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นอดีตคณะกรรมการสถานศึกษาขณะนั้น จึงได้ตรวจสอบเอกสารเสนอราคาพบว่าเอกสารดังกล่าวไม่ครบ จึงเสนอให้ยกเลิกการประมูลการจ้างงาน แต่ผู้อำนวยการโรงเรียนกล่าวว่า “ขอโทรศัพท์ถาม “นาย” ก่อนนะ” (หมายถึง ส.ส.) และภายหลังได้แจ้งในที่ประชุมว่า “นายบอกว่าให้เขันต์รับข้อตกลงก่อน และจะขอนำเอกสารที่ไม่ครบมาส่งให้ในภายหลัง” ตนเป็นเสียงข้างน้อย คณะกรรมการส่วนใหญ่จึงเห็นด้วยอนุมัติให้บริษัทดังกล่าวเป็นผู้ชนะในการประมูลงาน อันแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า กรณีการสร้างสนามฟุตบอลในแต่ละแห่งนั้นอย่างน้อยต้องมีเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่มีอำนาจ อันได้แก่ นักการเมือง ที่ร่วมมือกับบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ทำการทุจริตในโครงการของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่เสมอ

ต่อมาได้มีการคัดค้านการประกวดราคาจ้างเหมา และมีกระบวนการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เข้ามาตรวจสอบพบว่า การก่อสร้างสนามฟุตบอลไม่ได้มาตรฐาน และใช้วัสดุไม่ตรงตามข้อกำหนดในสัญญา ทำให้ราชการเกิดความเสียหายเป็นเงินจำนวน 1,700,000 บาท ซึ่งคดีนี้ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการพิจารณา โดยส่วนใหญ่ผู้ถูกฟ้องเป็นบุคลากรทางการศึกษาสังกัดในโรงเรียน อันได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียน เจ้าหน้าที่พัสดุ และเจ้าหน้าที่การเงิน ที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่สอบราคา คณะกรรมการรับของคณะกรรมการตรวจราคา คณะกรรมการคุมงานก่อสร้าง คณะกรรมการตรวจรับ เป็นต้น

ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่งในภาคอีสาน ในกรณีทุจริตการก่อสร้างสนามฟุตบอล ที่กล่าวว่า

“ทางโรงเรียนทราบข่าวเกี่ยวกับสนามฟุตบอล ตามนโยบายของรัฐบาล ปี 2555 ต่อมาเมื่อตัวแทนจากชุมชนรายหนึ่ง ได้มาถามว่า โรงเรียนอยากได้สนามฟุตบอลหรือไม่ ทางโรงเรียนจึงประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับเรื่องสนามฟุตบอล และมีความเห็นตรงกันว่า ทางโรงเรียนต้องการ จึงอนุมัติให้จัดทำสนามฟุตบอล ต่อมาเมื่อมีผู้มา

ประสานงานให้โรงเรียนไปประชุมที่ร้านอาหารแห่งหนึ่ง หลังจากนั้นก็มีหนังสือจัดสรรงบประมาณตามโครงการปรับปรุงสนามกีฬา พร้อมชุดอุปกรณ์ฝึกกีฬา และภายหลังมีหนังสืออนุมัติเงินประจำงวดให้โรงเรียนดำเนินการ แต่ทางโรงเรียนไม่สามารถดำเนินการไปตามระเบียบพัสดุได้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจึงนัดประชุม เพื่อหาทางออกในการจัดทำหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดขออนุมัติเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เพื่อจัดทำสนามกีฬาต่อไป โรงเรียนที่ได้รับงบประมาณในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา จึงได้ร่วมกันจัดทำเอกสารตามระเบียบพัสดุ งบลงทุน ค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง แล้วให้ฝ่ายนโยบายและแผนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทำการตรวจสอบ เพื่อส่งเอกสารเบิกจ่ายเงิน ปรับปรุงสนามกีฬา พร้อมชุดอุปกรณ์ฝึกกีฬา”

อันแสดงให้เห็นว่า โครงการก่อสร้างสนามฟุตบอล มีกระบวนการเริ่มต้นมาจากนโยบายหรือความต้องการของกลุ่มอิทธิพลคือนักการเมือง ซึ่งมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์บางอย่าง โดยมีเครือข่ายของตนที่มีการดำเนินงานและรับงานกันต่อเป็นช่วง ๆ ในเครือข่ายของกลุ่มการเมืองนั้น แม้แต่กรรมการสถานศึกษาในบางโรงเรียนก็อยู่ในเครือข่ายของนักการเมือง จึงเป็นคนกลุ่มแรกที่มีมติเห็นชอบให้มีการก่อสร้างสนามฟุตบอล ก่อนที่ทางโรงเรียนจะมีการทำหนังสือไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

คณะผู้วิจัยยังได้ค้นหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการดำเนินคดี กรณีการทุจริตจากการสร้างสนามฟุตบอลในภาคอีสาน ตามคำสั่งของสำนักงาน ป.ป.ช. ปี พ.ศ. 2560 ที่ให้เรียกเอกสารหรือหลักฐานโดยมีคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงาน ป.ป.ท. ในฐานะผู้กล่าวหาและนาย ก. อดีตข้าราชการระดับสูงในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กับพวก ในฐานะผู้ถูกกล่าวหา นั้น อันได้แก่ กลุ่มผู้อำนวยการโรงเรียน กลุ่มเจ้าหน้าที่พัสดุ กลุ่มเจ้าหน้าที่การเงิน ที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสอบราคา คณะกรรมการรับซอง คณะกรรมการตรวจราคา คณะกรรมการตรวจรับ และคณะกรรมการ คุมงานก่อสร้าง รวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดกว่า 700 ราย ขณะที่ข้าราชการครูหลายรายต่างก็มีความกังวลใจ เรื่องการกระทำความผิดฐานทุจริตประพฤตินิชอบ เพราะหากทางสำนักงานป.ป.ท. และ สำนักงานป.ป.ช. ชี้มูลความผิด เป็นอันต้องถูกโทษทางวินัยร้ายแรงและถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา เป็นต้น ทั้งนี้ได้มีการเปิดเผยข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในภาคอีสานตอนล่าง ดังนี้เช่น นางสมหญิง (นามสมมติ) อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่งในภาคอีสานกล่าวว่า

“.....ขณะนี้ข้าราชการครูที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการสร้างสนามฟุตบอล เกิดความกังวล เรื่องที่ ป.ป.ช. จะชี้มูลความผิดผู้ที่มีส่วนทุจริตซึ่งเป็นความผิดที่ร้ายแรง เราเองไม่ได้เป็นคนถือเงิน เจ้านายให้เราทำเราก็กทำตาม เพราะอยากให้เด็กได้มีสนามฟุตบอลเล่น เจตนาคือทำเพื่อเด็กนักเรียนจริง ๆ และขณะนี้ครูหลายคนไม่มีขวัญกำลังใจในการทำแผน/โครงการของโรงเรียน เพราะไม่รู้ว่าจะได้รับราชการครูต่อไปหรือไม่ ”

นางสมหมาย (นามสมมติ) ข้าราชการครูโรงเรียนแห่งหนึ่งในภาคอีสาน กล่าวว่า

“...ใกล้จะเกษียณแล้วผู้บริหารให้ทำหน้าที่เป็นกรรมการประกวดราคา โดยไม่มีความรู้เรื่อง E - Auction เราก็กพยายามระมัดระวังทำให้ถูกต้อง ภายหลังจากข่าวว่ามีการทุจริต และเราได้ร่วมประชุมฟังคำชี้แจงของโรงเรียน ที่เกิดความเสียหายเรื่องสนามฟุตบอล พบว่า ข้าราชการหนึ่งเข้าไปอยู่คุกแล้ว ไม่ก็ต้องออกราชการ เราเองก็อายุมากแล้ว ใกล้จะเกษียณ บั้นปลายต้องมาเจอเรื่องเช่นนี้”

นางบุญมา บ้านดี (นามสมมติ) ,ข้าราชการครู โรงเรียนแห่งหนึ่งในภาคอีสาน
กล่าวว่า

“... สพฐ.จัดสรรงบประมาณการก่อสร้างลงมาให้สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา และ ข้าราชการครูก็จัดทำโครงการก่อสร้างตามที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในงบประมาณมาอีกที การทำโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลก็หวังว่าจะเป็นประโยชน์กับนักเรียน แต่สุดท้ายงบประมาณที่จัดสรรลงมาทำให้ครูเดือดร้อน มาเอาผิดกับครูทำไม ทำไมไม่เอาผิดกลุ่มคน เบื้องบนทั้งหมด”

ขณะที่เลขาธิการสำนักงาน ป.ป.ท. คนหนึ่งกล่าวเพิ่มเติมว่า

“...ลักษณะการทุจริตจากการก่อสร้างสนามฟุตบอล เป็นลักษณะ การกระทำของกลุ่มบุคคลร่วมมือกันในโรงเรียน 358 แห่ง ที่เสียหายทั้งหมด กลุ่มบริษัทที่เข้ามาประมูลงานได้เป็นกลุ่มเครือข่ายเดียวกันทั้งหมด เหมือน ยอดสามเหลี่ยมมาเจอกัน”

ในกรณีศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดหนึ่งในภาคอีสานพบว่า มีบริษัทรับเหมาก่อสร้าง 3 รายที่เข้ามาประมูลงานก่อสร้างสนามฟุตบอลในโรงเรียน จากงบประมาณปี 2555 ทั้งหมด 50 แห่ง ยกตัวอย่างเช่น โครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลที่โรงเรียนแห่งหนึ่งได้รับงบประมาณ 2,500,000 บาท มีบริษัทเอกชน 3 รายเข้ามาประมูล และมีบริษัทเพียง 2 ราย คือ บริษัท A และบริษัท B จำกัด ที่เสนอราคาผ่านคณะกรรมการสอบราคา แต่ทั้งนี้บริษัทแห่งหนึ่งเป็นผู้เสนอราคาชนะการประมูลเพียง 1,500 บาท ซึ่งเป็นราคาชนะที่ผิดปกติเข้าข่ายฮั้วประมูลงานก่อสร้าง ผู้อำนวยการโรงเรียนที่เสียหายแห่งหนึ่งในภาคอีสาน กล่าวถึงทำว่า

“...หลังจากนั้นในปี 2557 เมื่อสนามฟุตบอลถูกใช้งาน 2 ปี ยางปูพื้นสนามฟุตบอลกลางแจ้งอุณหภูมิร้อนโง่งตัวขึ้นมา แต่ตอนที่ตรวจรับงานเป็นยางปูพื้นอีกสีหนึ่ง และเมื่อก่อสร้างเสร็จเป็นอีกสีหนึ่ง ตนได้สอบถามทางบริษัทรับเหมาก่อสร้าง ว่าทำไมสียางจึงเปลี่ยน บริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างรายงานว่าเป็นยางชนิดเดียวกันที่เคยเสนอไว้แต่เปลี่ยนเพียงสีเท่านั้น ตนซึ่งไม่มีความรู้เรื่องงานก่อสร้างจึงไม่ได้โต้แย้งอะไรเพิ่มเพราะทำตามข้อตกลงใน (TOR) (ที่มา: <http://www.nationtv.tv>)

มีการเปิดเผยข้อมูลจากสำนักงาน ป.ป.ช. ยืนยันความคืบหน้าการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีก่อสร้างสนามฟุตบอลในโรงเรียนสังกัดสำนักงาน สพฐ. ในพื้นที่ภาคอีสานว่าเจ้าหน้าที่คณะทำงานของคณะกรรมการไต่สวนรายย่อยในแต่ละจังหวัด กำลังรวบรวมข้อมูลพยานหลักฐานซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการรวบรวมพยานหลักฐานขั้นสุดท้าย โดยปรากฏชื่อของอดีต ส.ส. พรรคขนาดกลางรายหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการทุจริตคอร์รัปชัน พร้อมกับข้าราชการระดับสูงในจังหวัดนั้นบรรยาย และจากสภาพพฤติการณ์ของความผิดที่เคยได้กล่าวมาแล้ว ในรายละเอียดยังตรวจพบความไม่โปร่งใสจากการเบิกจ่ายที่ชัดเจนมากขึ้น ประกอบด้วย 5 ลักษณะสำคัญดังนี้คือ

1. กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E- Auction) ที่แต่ละโรงเรียนดำเนินการแยกจากกัน แต่มีบริษัทเดียวที่ได้เข้าทำสัญญากับทุกโรงเรียนซึ่งมีลักษณะเข้าข่ายของการฮั้วประมูลอันเป็นความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดร่วมกันในการเสนอราคาเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่ง เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมหรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ”

2. ข้อกำหนดของผู้ว่าจ้าง (TOR) ทุกโรงเรียน มีราคากลางและคุณลักษณะเฉพาะระบุจำนวนงบประมาณ และรายละเอียดใกล้เคียงกัน ส่วนบริษัทชนะการประมูลราคาสร้างสนามฟุตบอล เสนอราคาต่ำกว่าเพียง 500 บาท

3. การก่อสร้างขั้นพื้นฐานสนามคอนกรีตไม่เป็นไปตามรูปแบบมาตรฐาน

4. ข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจสอบข้อมูลเรื่องราคา กับบริษัทที่ทำการขายพื้นยางสังเคราะห์ (EVA) ปรากฏว่า มีราคาตลาดอยู่ที่ประมาณ 310,000 บาท แต่โรงเรียนจัดซื้อ ในราคา 1.9 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นประมาณ 5 เท่า ของเงินที่ทางราชการต้องเสียงบประมาณในการจัดซื้อ พฤติการณ์เช่นนี้เข้าข่ายความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 อันเป็นเรื่องการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐ อันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ

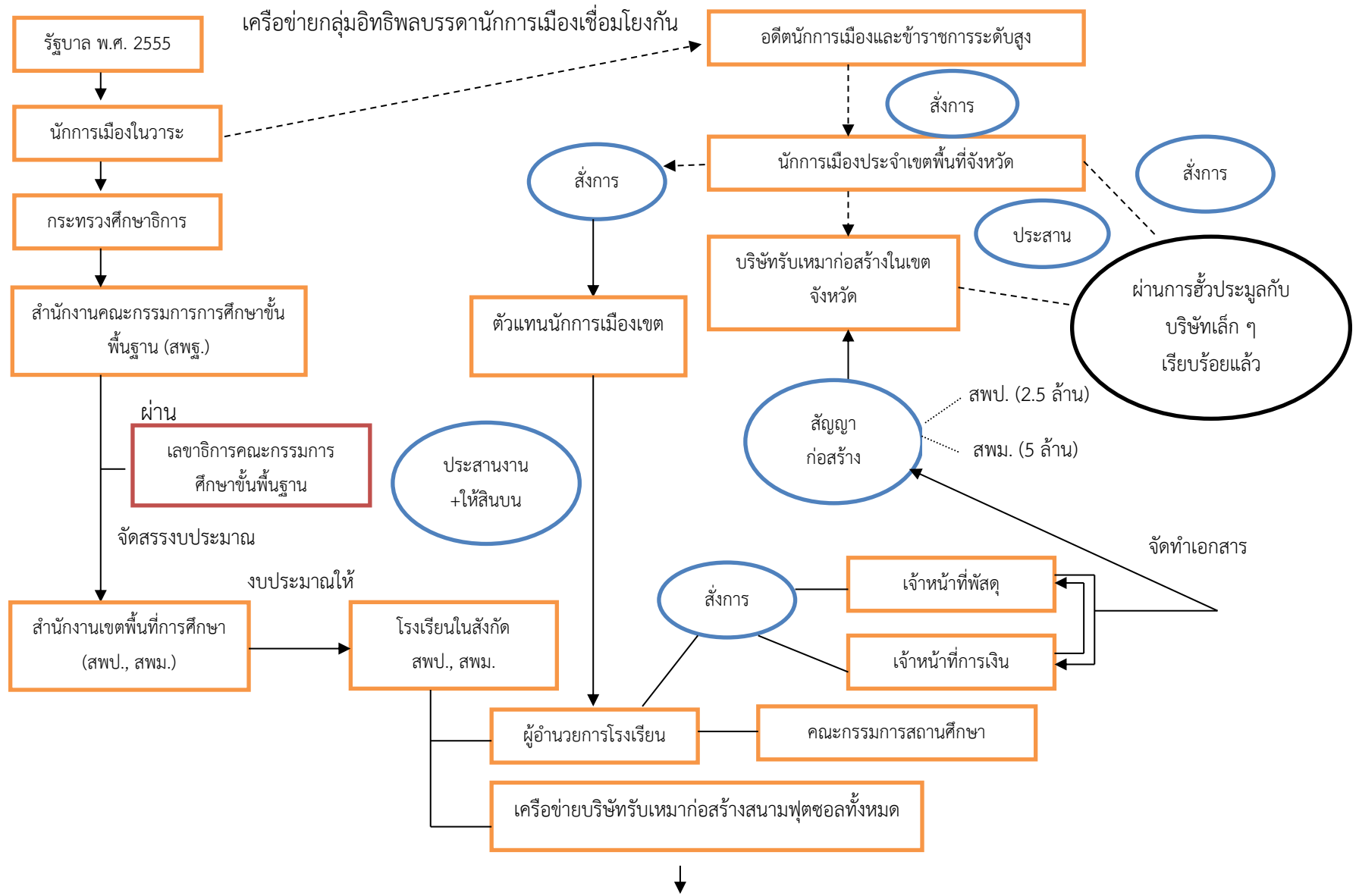
5. เจ้าของบริษัทที่เป็นคู่สัญญาสร้างสนามฟุตบอลกับทุกโรงเรียน มีเหตุอันน่าเชื่อได้ว่า มีความเชื่อมโยงในลักษณะการเป็นเครือข่ายเดียวกัน โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาจ้างระบุว่ามี 5 บริษัทที่เข้ารับงานโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลตามงบประมาณปี พ.ศ. 2555 ดังปรากฏหลักฐานเชิงประจักษ์ชัดเจน ดังนี้ กลุ่มบริษัท เอฟ (นามสมมติ) ผู้ก่อตั้งเป็นอดีตนักการเมืองพรรคขนาดใหญ่รายหนึ่งในภาคอีสาน และมีบริษัทรับเหมาที่เป็นเครือข่ายรายอื่น จำนวน 9 บริษัท โดยมีเอกสารการมอบอำนาจการเป็นตัวแทนติดต่อกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทและการแจ้งเพิ่มทุนจดทะเบียน และคณะกรรมการผู้ถือหุ้นบางบริษัทซึ่งเป็น **“บุคคลกลุ่มเดียวกัน”**

โดยสรุปข้อมูลจากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า การทุจริตคอร์รัปชันในการก่อสร้างสนามฟุตบอลประกอบไปด้วย กลุ่มอิทธิพลที่มีอำนาจและบทบาทสำคัญอยู่ 3 กลุ่ม คือ นักการเมือง นักธุรกิจ ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา โดยมีพฤติการณ์รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา มีกระบวนการทุจริตเริ่มต้นจากนักการเมืองในสภา แปรญัตติงบประมาณการก่อสร้างสนามฟุตบอลปี 2555 ลงมาในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ระดับประถมศึกษา (สพป.) และโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) ในเขตพื้นที่จังหวัดของภาคอีสานบางแห่ง และพื้นที่ภาคอื่น ๆ บางแห่งที่มีพรรคพวกเครือข่ายของตน จากนั้นมีการประสานงานให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วน ที่เป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลของตนเป็นผู้ได้รับงาน โดยมีการทุจริตด้วยการฮั้วประมูลงาน หรือสมยอมราคากัน อีกทั้งยังมีการใช้วัสดุก่อสร้างผิดประเภทเพื่อลดต้นทุน ทำให้สนามฟุตบอลไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งในรูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาดังกล่าว มีผู้เกี่ยวข้องหลักอันประกอบไปด้วย

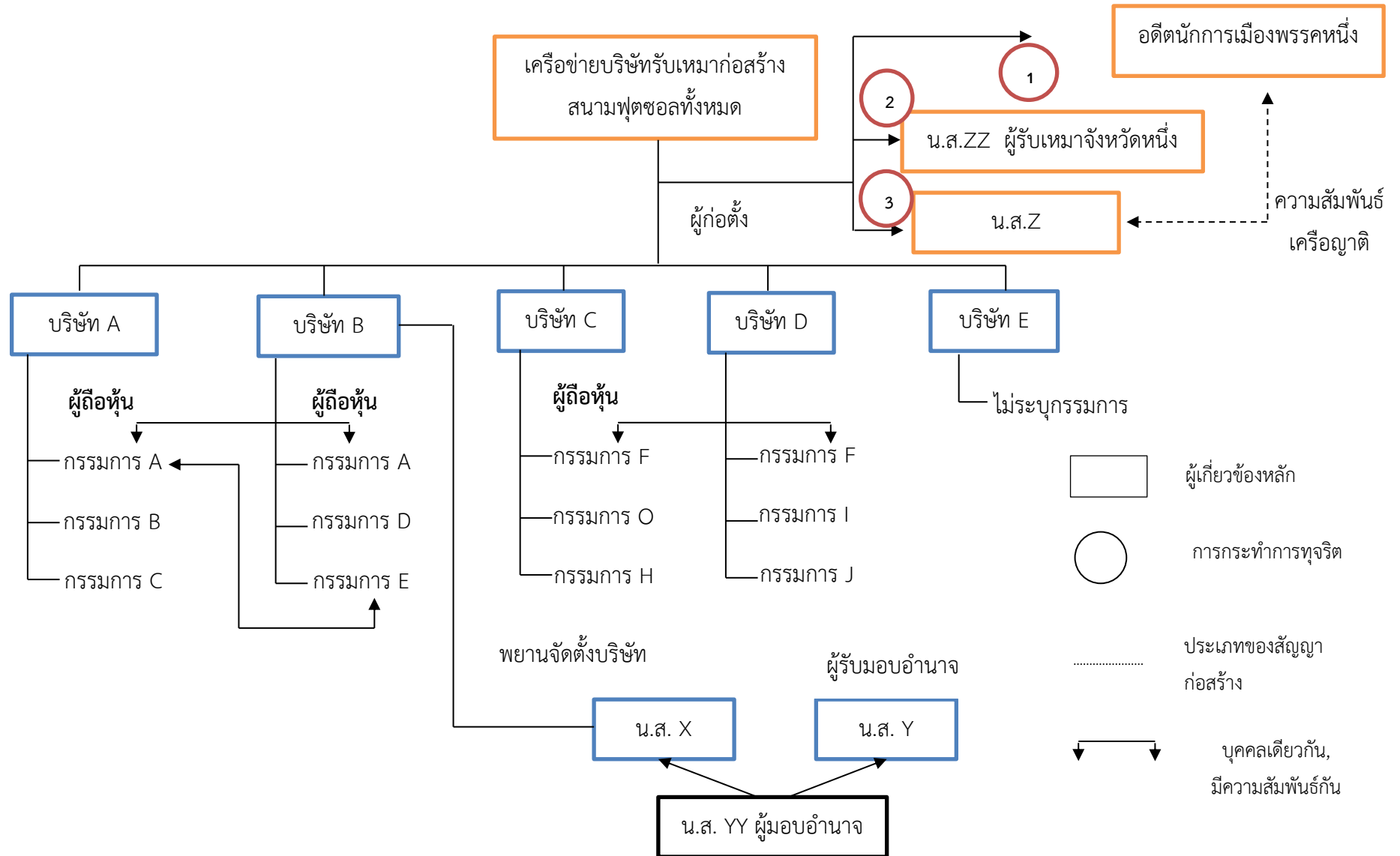
1. นักการเมืองบางกลุ่ม ที่แปรญัตติงบประมาณมาใช้ทำโครงการฯ
 2. นักธุรกิจหรือพ่อค้า ที่เป็นเจ้าของบริษัทเอกชนที่เข้ามารับงาน และมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับนักการเมือง
 3. ข้าราชการระดับสูงบางราย ในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)
 4. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในเขตจังหวัดต่าง ๆ
 5. ผู้อำนวยการโรงเรียนที่ได้รับงบประมาณในการดำเนินงานโครงการดังกล่าว
 6. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตทั้งหมด
- โดยธรรมชาติกลุ่มอิทธิพลคือ กลุ่มคนที่มีอำนาจสามารถบันดาลให้สิ่งต่าง ๆ

เป็นไปตามที่ตนต้องการ กลุ่มอิทธิพลมักใช้อำนาจดำเนินการในทางที่มีชอบด้วยกฎหมายเสมอ หรือกระทำการโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรม ทั้งนี้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอันเป็นความผิดในทางอาญา หรือกฎหมายอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพลมักมีการดำเนินการกันเป็นเครือข่ายที่สลับซับซ้อนยากแก่การสืบสวน การทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างสนามฟุตบอล นับเป็นตัวอย่างที่เด่นชัดอีกรูปแบบหนึ่ง ของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาที่มีกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องเต็มรูปแบบ ผลของการกระทำนั้นเป็นการบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างเห็นได้ชัด ดังแสดงให้เห็นได้ตามแผนภาพที่

แผนภาพที่ 4.11 : รูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล:กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการสร้างสนามฟุตบอล



แผนภาพที่ 4.11 : รูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล:กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการสร้างสนามฟุตบอล (ต่อ)



บทที่ 5

มาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันความร่วมมือระหว่างกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดในภาคการศึกษา

การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย เป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้เกิดอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันทำลายระบบโครงสร้างของประเทศ และส่งผลกระทบต่อการบริหารในทุก ๆ ภาคส่วน ทั้งภาคส่วนเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และแบบแผนการประพฤติปฏิบัติ ซึ่งหล่อหลอมเป็นวัฒนธรรมของผู้คนในสังคม ตลอดจนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาก็เช่นเดียวกัน สามารถส่งผลกระทบวงกว้างต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ “ถ้าระบบการศึกษาถูกทำลาย อารยธรรมของชาติอาจสูญสิ้นไปได้” จากข้อเท็จจริงทางสถิติในช่วงปี พ.ศ. 2559 ที่มีการรวบรวมคดีซึ่งมีการร้องเรียน พบว่า คดีการทุจริตในองค์กรสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) มีจำนวนมากถึง 610 คดี ซึ่งเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้คณะผู้วิจัยตระหนักถึงความสำคัญและสนใจศึกษา เรื่อง การศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา: กรณีศึกษาโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม) ส่วนสาเหตุความสนใจในการศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลนั้น เนื่องจากความสลับซับซ้อนของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในเรื่องใหญ่ ๆ ในบริบทของสังคมต่าง ๆ รวมถึงสังคมไทย มักมีเรื่องของเครือข่ายผู้มีอิทธิพลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องอยู่เสมอ

คณะผู้วิจัย ได้ทำการศึกษาเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเชิงลึกเกี่ยวกับเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาฯ จากผลการศึกษาพบว่า มีรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันที่มีความร่วมมือกันอย่างเป็นระบบ ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่ประกอบไปด้วยบุคลากรทางการศึกษาที่เป็นข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจหรือพ่อค้า อยู่ 2 รูปแบบหลัก อันได้แก่

1. รูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้น ในสถานศึกษา มีดังนี้

- 1.1 รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อสร้าง และการจัดซื้อหนังสือ ตำรา วัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา
- 1.2 รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหารงานบุคคล
- 1.3 รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าในสถานศึกษา

1.4 การทุจริตคอร์รัปชันจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลาง และเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ

2. รูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล: กรณีศึกษาสหกรณ์ออมทรัพย์ครู จำกัด และกรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างสนามฟุตบอล

ดังนั้น ในบทนี้จะได้นำเสนอมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันความร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา อันเป็นผลที่ได้จากการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัยในข้อที่ 1 และข้อมูลที่ได้เพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์บุคคล การระดมความคิดเห็นทั้งจากบุคลากรทางการศึกษา อันประกอบด้วย กลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครู และเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบด้านการเงินและพัสดุ และบุคลากรภาคประชาสังคมในจังหวัดกาฬสินธุ์, มหาสารคาม และ ขอนแก่น รวมถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารสำคัญทางวิชาการ แล้วนำมาสังเคราะห์กำหนดเป็นมาตรการแต่ละด้านได้ตามลำดับต่อไป ดังนี้

1. มาตรการป้องกันโดยการสร้างกลไกและสนับสนุนเครือข่ายภาคประชาสังคม

ภาคประชาสังคมเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันอย่างแข็งขันของประชาชนตามกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมหรือสาธารณะ อันเกิดขึ้นจากการดำเนินงานที่ทุจริตคอร์รัปชันของภาครัฐ ภาคการเมือง และการเอาเปรียบจากภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมกำลังได้รับการยอมรับมากขึ้นในสังคมยุคหลัง ในการสร้างระบบสังคมให้มีคุณภาพและมีความโปร่งใสมากขึ้น ด้วยการทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุล เพื่อให้การดำเนินงานภาครัฐ ภาคการเมือง และภาคธุรกิจเอกชน มีความสุจริตและธรรมาภิบาลมากขึ้น ดังนั้นมาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการสร้างกลไกและสนับสนุนเครือข่ายภาคประชาสังคม มีดังต่อไปนี้

1.1 ควรมีการสร้างและขยายเครือข่ายความร่วมมือด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของภาคประชาสังคมในกลุ่มพื้นที่เป้าหมายทั้ง 3 จังหวัด รวมถึงเขตพื้นที่การศึกษาอื่น ๆ ในทุกจังหวัด โดยก่อตั้งเป็นองค์กร หรือ “ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อป้องกันการทุจริตในภาคการศึกษา” มีวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจนในด้านการมีส่วนร่วมในการต่อต้าน และขจัดกาทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา ให้ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส ตรวจสอบ สอดส่อง และให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาคการศึกษาแก่สำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค แต่การที่จะสร้างกลไกนี้ให้มีความทำงานที่มีประสิทธิภาพได้นั้น ควรมีระเบียบของสำนักงาน ป.ป.ช. ออกมารับรองการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว อันจะส่งผลให้เกิดการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากขึ้น

1.2 รัฐต้องให้การสนับสนุนงบประมาณบางส่วน เพื่อให้กิจกรรมต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ดำเนินไปได้ ตามที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมถึงกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกัน เพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่ กฎหมายบัญญัติ” เนื่องจากกิจกรรมติดตามตรวจสอบโครงการต่าง ๆ ของภาคการศึกษามีค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งข้อจำกัดในการหาทุน ทำให้ภาคประชาสังคมไม่สามารถดำเนินกิจกรรมต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ได้อย่างเต็มรูปแบบ จึงทำได้เพียงแค่การปลุกจิตสำนึกในการต่อต้านการทุจริตฯ เพียงเล็กน้อย ไม่สามารถก้าวไปสู่กิจกรรมการตรวจสอบในเชิงลึกได้ โดยภาคประชาสังคมควรประกอบไปด้วยกลุ่ม ผู้นำประชาชนที่มีมาจากหลากหลายภาคส่วนและวิชาชีพ ดังต่อไปนี้

- 1) กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการองค์กร
- 2) กลุ่มผู้นำในระดับชุมชน
- 3) กลุ่มประชาชนทั่วไป
- 4) กลุ่มสื่อมวลชน
- 5) กลุ่มนักปราชญ์ชาวบ้าน
- 6) กลุ่มนักวิชาการในมหาวิทยาลัย และนักวิชาการอิสระ
- 7) กลุ่มมวลชนครู
- 8) กลุ่มผู้ประกอบการและนักเรียน

1.3 มีการเสนอร่างกฎหมายการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ของเครือข่ายภาคประชาสังคม ตามที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 63 คือ “...ได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพื่อให้ภาคประชาสังคมเป็น กลไกที่มีประสิทธิภาพในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน ฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชันของบุคลากรทาง การศึกษา และเป็นองค์กรที่ให้เบาะแสดกับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตฯ อันได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

1.4 จากการศึกษาของคณะผู้วิจัยพบข้อเท็จจริงว่า สมาคมผู้ประกอบการ และสมาคมศิษย์เก่า ของโรงเรียน ไม่ใช่องค์กรที่เข้ามาช่วยดูแลกิจการของโรงเรียน หรือทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงาน ของผู้บริหารสถานศึกษา หากแต่เป็นองค์กรที่เข้ามารองรับอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษา ดังนั้นจึงควร ส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชนที่เข้มแข็ง ควรมีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมในการแต่งตั้ง กลุ่มสมาคมผู้ประกอบการ และควรมีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารงานภายในสถานศึกษาในด้านอื่น

ให้มากขึ้น ขณะเดียวกันก็ควรเพิ่มจำนวนสัดส่วนให้ภาคประชาสังคม ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการสถานศึกษาในจำนวนที่มากขึ้น เพื่อเป็นตัวถ่วงดุล ป้องกัน และตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน ที่อาจเกิดขึ้นได้ในสถานศึกษา

1.5 ควรเพิ่มบทบาทภาคประชาสังคมในการเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบตามกฎหมายให้มากขึ้น เช่น ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 2 เรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต ในมาตรา 16 ที่บัญญัติว่า “เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใด ของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้” จะเห็นได้ว่าตามมาตรา 16 นี้ กำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์เพียงขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดเท่านั้น ซึ่งถ้าหากให้มีการจัดเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาได้จริง **ควรให้ภาคประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ทุกขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเข้มข้นได้ด้วย** อันจะทำให้มีกลไกในการจัดเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษามีประสิทธิภาพได้

หรือกรณีมาตรา 17 บัญญัติว่า “ในการดำเนินการตามมาตรา 16 คณะกรรมการ คปท. อาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตามมาตรา 18 ก็ได้ ทั้งนี้การจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องจัดทำข้อตกลงคุณธรรมดังกล่าวให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ คปท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา...ฯลฯ

คณะกรรมการ คปท. อาจกำหนดวิธีการนอกเหนือจากวรรคหนึ่ง เพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐก็ได้ ทั้งนี้ตามที่ คณะกรรมการ คปท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา”

จะเห็นได้ว่า ในมาตรา 17 มีข้ออ่อนตรงที่มีการกำหนดบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันให้อยู่ในวงจำกัด เนื่องจากกฎหมายบัญญัติว่า “ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐก็ได้” ซึ่งแท้ที่จริงหากจะให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาได้จริง จะต้องบัญญัติให้ภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม ได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างเต็มที่ทุกขั้นตอนด้วย เพื่อให้กระบวนการตรวจสอบโดยภาคประชาสังคมทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.6 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรสนับสนุนให้มีการสร้าง “เครือข่ายครูตีป้องกันการทุจริตฯ” โดยควรให้มีหนึ่งเครือข่ายครูตีต่อหนึ่งจังหวัด ต่อหนึ่งอำเภอ และต่อหนึ่งตำบลตามลำดับ โดยมีบทบาทดังนี้

1) ผู้นำครุตีควรมีบทบาทในการทำงานอย่างมีส่วนร่วมกับเครือข่ายภาคประชาสังคม และทำหน้าที่สำคัญในการต่อสู้กับคดีทุจริตที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา ตั้งแต่กระบวนการแจ้งเบาะแส - การช่วยหาพยานข้อเท็จจริง - การส่งข้อร้องเรียนถึงเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช., ป.ป.ท. และ สตง. และการติดตามคดีในกระบวนการพิจารณาของศาล

2) เป็นผู้นำในการฝึกอบรมและพัฒนาให้ความรู้ ให้กับบุคลากรครูทั้งในระดับผู้บริหารและสายผู้สอน ในเรื่องเกี่ยวกับระเบียบวินัยและการปฏิบัติตามหลักจรรยาบรรณวิชาชีพครู การประพฤติ/ปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งบทลงโทษหากมีการกระทำผิด และการปลูกฝัง ค่านิยมตามหลักคุณธรรมจริยธรรม เป็นต้น

3) เครือข่ายครุตีต้องได้รับการให้รางวัลเกียรติยศ รางวัลเชิดชูเกียรติ หรือต้องได้รับการยกย่องให้เกียรติจากสังคมและหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อเป็นขวัญกำลังใจแก่ผู้ที่ซื่อสัตย์สุจริต และเป็นการตอบแทนถึงความกล้าหาญทางจริยธรรมของเครือข่ายภาคประชาสังคม และบุคคลที่ช่วยแจ้งเบาะแสหรือช่วยดำเนินการป้องกัน เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันของบุคลากรภาคการศึกษา

2. มาตรการป้องกันโดยการสร้างกลไกการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตของบุคลากรทางการศึกษา

2.1 ใช้เทคโนโลยีการสื่อสารสมัยใหม่เพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. และภาคประชาสังคม เช่น มีการสร้างเว็บไซต์เครือข่ายภาคประชาสังคมในการแจ้งเบาะแส/ร้องเรียนเรื่องการทุจริต และควรเป็นเว็บไซต์ที่สามารถเชื่อมโยงกับเว็บไซต์ช่องทางการร้องเรียนของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลางได้โดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตฯ ของบุคลากรทางการศึกษา

2.2 ควรมีการจัดตั้งกองทุนวิจัยให้กับสื่อมวลชน ที่ทำหน้าที่ด้านการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตของบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของนักข่าวในการสืบค้นข้อมูลข้อเท็จจริง และเป็นสื่อมวลชนที่ทำหน้าที่ในการวิจัยเพื่อการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันภาคการศึกษาโดยเฉพาะ และอาจรวมถึงการทุจริตคอร์รัปชันในภาคส่วนอื่น ๆ ขณะเดียวกันกองทุนวิจัยนี้ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมในการบริจาคกองทุนนี้อย่างกว้างขวาง และสามารถนำเงินบริจาคในส่วนนี้มาลดหย่อนภาษีได้ อันจะทำให้เกิดพลังทางสังคมในการตรวจสอบ การทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. มาตรการป้องกันด้านกฎหมาย/ระเบียบต่าง ๆ

3.1 ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 40 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ที่บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมจากมาตรา 39 ได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น คณะผู้วิจัย มีข้อเสนอว่า ควรให้มีการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐและบุคลากรทางการศึกษา ที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินล่วงหน้าก่อนเข้ารับตำแหน่งเพิ่มเติมดังนี้คือ 1) ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และหัวหน้าฝ่าย/กลุ่มงานต่าง ๆ 2) ตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน และรองผู้อำนวยการโรงเรียน รวมถึงเมื่อมีการการโอนย้ายต้องให้มีการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกครั้งก่อนเข้ารับตำแหน่งใหม่ เพื่อลดช่องว่างในการทุจริตของบุคลากรทางการศึกษาระดับบริหารเหล่านี้ คณะผู้วิจัยยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่า มาตรการที่จะช่วยลดการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในภาคการศึกษา รวมถึงภาครัฐส่วนอื่น ๆ คือ การกำหนดให้ข้าราชการทุกระดับและทุกตำแหน่ง เมื่อเริ่มเข้ารับราชการ ต้องมีการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินทุกคน เพื่อแสดงความบริสุทธิ์ใจในการได้มาซึ่งทรัพย์สิน และยังเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบถึงความร้ายวณผิดปกติได้ง่ายอีกด้วย

3.2 รัฐบาลควรจัดทำร่างกฎหมายคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือทุจริตของเจ้าหน้าที่ด้วยกันเองภายในองค์กร ทั้งผู้ที่ระบุด่วนตนและไม่ระบุด่วนตนด้วย ดังตัวอย่างในบางประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมายที่เรียกว่า Whistle blower'Act (กฎหมายที่เปิดเผยมการทุจริตคอร์รัปชันของผู้มีอำนาจเหนือกว่าในองค์กร) รวมถึงควรมีการจัดทำประมวลจริยธรรม (Code of Conducts) ให้แก่ข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาทุกองค์กรทุกหน่วยงาน ในกระทรวงศึกษาธิการ

3.3 กำหนดโทษและบทลงโทษผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ หรือบุคลากรทางการศึกษาให้รุนแรงขึ้นมากขึ้น เพื่อเป็นการกำราบให้เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย มิให้มีการกระทำผิด และในการดำเนินคดีการทุจริตคอร์รัปชันต้องไม่มีอายุความสิ้นสุด

3.4 กำหนดบทลงโทษของนักธุรกิจหรือผู้รับเหมาก่อสร้างที่ทุจริตตามพระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522 ให้หนักขึ้น เช่น

มาตราที่ 38 “ผู้ได้รับหรือประกอบการก่อสร้างโดยไม่จดทะเบียนเป็นผู้รับงานก่อสร้างควบคุมตามมาตรา 26 ต้องระวางโทษไม่เกิน 5 แสนบาท และให้ศาลสั่งระงับงานก่อสร้างนั้น” ควรแก้ไขให้มีบทระวางโทษเพิ่มมากขึ้นเป็นปรับไม่เกิน 1,000,000 บาท และให้ศาลสั่งระงับงานก่อสร้างนั้น เพื่อให้ผู้รับเหมาก่อสร้างเกิดความเกรงกลัวระมัดระวังในการกระทำความผิด

มาตราที่ 39 “ผู้รับงานก่อสร้างควบคุมผู้ใด รับหรือประกอบงานก่อสร้างควบคุมในระหว่างที่ใบทะเบียนขาดอายุ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5 หมื่นบาท หรือวันละ 2,000 บาท นับแต่วันที่ใบทะเบียนขาดอายุ” ข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัยคือ ควรเพิ่มโทษปรับเป็นวันละ 10,000 บาท หรือต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 800,000 บาท เพื่อให้ผู้รับเหมาก่อสร้างเกิดความเกรงกลัวและระมัดระวังในการกระทำความผิดว่าด้วยบทลงโทษผู้ทำงาน

3.5 กำหนดบทลงโทษตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยคามผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ให้หนักขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ผู้กระทำผิดมีความเกรงกลัวต่อกฎหมาย เช่น

มาตรา 4 บัญญัติว่า “ผู้ใดตกลงร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่ง เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ หรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐ อันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า”

ควรปรับแก้เป็น “**ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า รวมถึงให้มีการตัดสิทธิผู้นั้นในการเข้าร่วมเสนอราคาอีกด้วย**”

มาตรา 5 ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้อื่น เพื่อประโยชน์ในการเสนอราคา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจูงใจให้ผู้นั้นร่วมดำเนินการใด ๆ อันเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่ง เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นทำการเสนอราคาสูงหรือต่ำจนเห็นได้ชัดว่า ไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้า บริการ หรือสิทธิที่จะได้รับหรือเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นไม่เข้าร่วมในการเสนอราคาหรือถอนการเสนอราคา **ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า**

ควรปรับแก้เป็น “ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า รวมถึงให้มีการตัดสิทธิผู้นั้นในการเข้าร่วมเสนอราคาอีกด้วย”

4. มาตรการป้องกันเครือข่ายความความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพล

เครือข่ายความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพลในการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษานั้น เป็นลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเต็มรูปแบบ ตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ กล่าวคือตั้งแต่ข้าราชการระดับสูงในกระทรวง กรม และบุคลากรทางการศึกษา อันได้แก่ ข้าราชการระดับหัวหน้าส่วนงานในระดับจังหวัด ผู้อำนวยการสถานศึกษา ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระดับมัธยมเขตที่ 24, 25 และ 26 (ขอนแก่น, กาฬสินธุ์, มหาสารคาม) ที่มีความร่วมมือและเชื่อมโยงกับนักการเมือง และนักธุรกิจ รวมเรียกว่า “กลุ่มอิทธิพล” กลุ่มอิทธิพลเหล่านี้มักใช้อำนาจในการกระทำที่ผิดกฎหมายอยู่เสมอ โดยเกิดจากกระบวนการความร่วมมืออย่างบูรณาการเป็นเครือข่าย เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่มีขอบด้วยกฎหมายให้กับตนเองและพรรคพวก หากการทุจริตคอร์รัปชันร่วมกันใด ๆ ของกลุ่มอิทธิพลในภาคการศึกษาประสบความสำเร็จขึ้นย่อมหมายถึงระบบการศึกษาภายในประเทศชาติถูกบ่อนทำลายมากขึ้นเท่านั้น

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงขอนำเสนอมาตรการเพื่อป้องกันรูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลของภาคการศึกษา ดังนี้

4.1 มาตรการป้องกันรูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลในภาคการศึกษา อันได้แก่

- 4.1.1 มาตรการด้านการกำหนดนโยบายทางการศึกษา
- 4.1.2 มาตรการด้านการบริหารระบบงบประมาณ และระเบียบการจัดซื้อพัสดุ
- 4.1.3 มาตรการด้านการบริหารงานบุคคล
- 4.1.4 มาตรการด้านกระบวนการทางกฎหมาย

4.1.1 มาตรการด้านการกำหนดนโยบายทางการศึกษา

ความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลในสถานศึกษา เริ่มต้นมาจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลในการก่อกำหนดนโยบายทางการศึกษา อันได้แก่ นักการเมือง และข้าราชการระดับสูงที่มีการสมคบกันทุจริตคอร์รัปชัน แล้วมีการใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายทางการศึกษาเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง จากนั้นมีการใช้อำนาจสั่งการลงสู่ระดับภูมิภาค ดังตัวอย่างเช่น ในปี 2555 ที่มีการขอแปรญัตติงบประมาณของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการอ้างว่าเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการ

การศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ไปดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเรียน และการก่อสร้างสนามฟุตบอลจนเกิดการทุจริตขนาดใหญ่ในภาคการศึกษาด้วยเงินงบประมาณจำนวนมาก หรือกรณีตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่มุ่งสู่การปฏิรูปการเรียนรู้ จึงมีการปรับสื่อ วัสดุ อุปกรณ์และเทคโนโลยีด้านการเรียนการสอน รวมทั้งการผลิตและพัฒนาแบบเรียน แต่กลับมีนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงในกระทรวง กรม จนลงมาถึงระดับเขตพื้นที่การศึกษา ที่มุ่งแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ร่วมกับเครือข่ายนักธุรกิจ เพื่อเข้าประมูลตำราหนังสือเรียน และวัสดุทางการศึกษาในราคาสูงเกินความเป็นจริง อีกทั้งยังมีการกำหนดประเภทรายการครุภัณฑ์ทางการศึกษาเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้กับบรรดานักธุรกิจที่เป็นพรรคพวกของตน เป็นต้น

คณะผู้วิจัย จึงขอเสนอมาตรการในการกำหนดนโยบายทางการศึกษาดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรกำหนดนโยบายให้มีมาตรการและกลไกในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในเรื่องการจัดซื้อหนังสือทางวิชาการ ตำรา แบบเรียน สื่อสิ่งพิมพ์ วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อลดช่องว่างการทุจริตคอร์รัปชันของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ เช่น กลุ่มนักการเมืองที่เปิดบริษัทผลิตตำรา แบบเรียน สื่อสิ่งพิมพ์ วัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา ฯลฯ ข้าราชการระดับสูงในสังกัด สพฐ. ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้เปอร์เซ็นต์จากราคาส่วนต่าง ๆ ของการจัดซื้อหนังสือทางวิชาการ ตำรา แบบเรียน สื่อสิ่งพิมพ์ วัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา และบริษัทห้างร้านในเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลทางการศึกษาที่ขณะการประมูล แต่ผลิตและจำหน่ายหนังสือ แบบเรียน และตำราด้อยคุณภาพให้กับสถานศึกษา

2. การทุจริตเชิงนโยบายจากกระทรวงศึกษาธิการเอง โดยการกำหนดนโยบายสู่แผนงาน/โครงการต่างๆด้านการศึกษาจำนวนมาก ทำให้โรงเรียนต้องจัดซื้อจัดจ้างตำรา หนังสือครุภัณฑ์ทางการศึกษา เพื่อให้เป็นไปตามกรอบการดำเนินงานตามโครงการของกระทรวงศึกษาธิการ และเมื่อมีการปรับเปลี่ยนวาระผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการคนใหม่ ก็จะมีมีการปรับโครงสร้างการบริหารรูปแบบใหม่ ทำให้ต้องยกเลิกโครงการพัฒนาสื่อ และวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนแบบเดิมทั้งหมด รวมทั้งหนังสือ ตำรา ครุภัณฑ์ทางการศึกษา ฯลฯ ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณเป็นอย่างมาก ดังนั้น ในกรณีนี้กระทรวงศึกษาธิการควรมีการประเมินผลกระทบที่เกิดจากความสูญเสียหรือความเสียหายจากการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาล ขณะเดียวกันเพื่อลดการแทรกแซงของกลุ่มผู้มีอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ในภาคธุรกิจ อาทิ บริษัท/ห้างร้านที่ประกอบกิจการจำหน่ายแบบเรียน หนังสือ ตำรา วัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา ที่ต้องการเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากการกำหนดนโยบายขอรัฐบาลเช่นนี้

3. กระทรวงศึกษาธิการควรออกแบบนวัตกรรมกรรมหนังสือ ตำรา และแบบเรียน โดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ออนไลน์ เช่น E-learning, Google smart Classroom ผ่าน Tablet หรือ Smartphone เพื่อช่วยลดปริมาณการใช้หนังสือและแบบเรียนจำนวนมากของนักเรียนในแต่ละกลุ่มสาระวิชาการ และสามารถลดการทุจริตคอร์รัปชันจากการใช้งบประมาณจำนวนมากในการจัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตำราและครุภัณฑ์การศึกษาภายในสถานศึกษาได้

4. ผู้บริหารสถานศึกษาควรจัดให้มีการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการจัดซื้อหนังสือ ตำรา สื่อการเรียนการสอน และวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษาร่วมกับกลุ่มครูผู้สอนตามสาระการเรียนรู้และนักเรียน เพื่อให้ตรงตามความต้องการและเพียงพอต่อจำนวนนักเรียน และควรมีกระบวนการประชุมชี้แจงให้ผู้ปกครองและภาคประชาสังคม เพื่อรับทราบนโยบายการจัดซื้อหนังสืออย่างมีส่วนร่วม อีกทั้งต้องจัดให้มีการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การส่งมอบหนังสือจากบริษัท/ห้างร้าน และตรวจสอบคุณภาพหนังสืออย่างละเอียดทุกขั้นตอน โดยกลไกภาคประชาสังคม เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่จะเกิดขึ้นสถานศึกษา

5. การประเมินการเลื่อนวิทยฐานะ ควรใช้เกณฑ์มาตรฐานเดียวกันทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ และควรให้ค่าคะแนนการประเมินด้านผลงานเชิงประจักษ์ เช่น ผลสัมฤทธิ์การสอนในชั้นเรียน การประกวดผลงานทางวิชาการ ฯลฯ มากกว่าการให้เขียนผลงานวิจัย ซึ่งครูโดยทั่วไปไม่มีความเชี่ยวชาญ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการจ้างทำผลงานทางวิชาการของครูผู้ถูกประเมิน และการเรียกรับสินบนจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลในภาคการศึกษา

6. ควรมีการปรับเกณฑ์การประเมินใหม่ โดยไม่ต้องผูกติดกับเอกสารการประเมิน แต่ให้ผูกติดกับผลงานของครู หรือผลสัมฤทธิ์ด้านการสอนของครูที่เกิดขึ้นกับเด็ก โดยไม่จำเป็นต้องจ้างผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมาประเมิน เพราะการจ้างผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมาประเมิน คือ ช่องทางที่ทำให้เกิดเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาได้ เช่น การเรียกรับหรือรับเงินค่าอนุมัติการอ่านผลงาน ฯลฯ แต่การประเมินโดยอาศัยผลงานเชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นกับเด็กนักเรียน สามารถหาคณะกรรมการประเมินได้จากหลายแหล่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถหากรรมการประเมินที่อยู่ในชุมชนบริเวณใกล้เคียงกับโรงเรียนได้ และให้มีการตรวจสอบกันเองภายในชุมชน

7. ให้มีภาคประชาสังคมและชุมชน ช่วยเฝ้าระวังป้องกันการทุจริตจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา โดยเป็นกลไกและหน่วยตรวจสอบความโปร่งใสในการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา รวมถึงเป็นหน่วยในการตรวจสอบเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันประเภทอื่น ๆ หากพบเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน ให้รีบรายงานข้อมูลข้อเท็จจริงให้สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลาง ทราบทันที

8. ปลุกฝังค่านิยมด้านความซื่อสัตย์สุจริตให้เกิดขึ้นกับเยาวชนอย่างต่อเนื่อง ในสถานศึกษา เช่น ค่านิยมเรื่อง “คนไทยไม่อดทนต่อการทุจริตคอร์รัปชันในทุกรูปแบบ” และควร ปลุกฝังให้เยาวชนทุกคนในโรงเรียนมีความรู้สึกรู้ว่า “เงินที่ทางโรงเรียนหรือสถานศึกษาโกงไปเป็นเงินของเรา เรามีส่วนเป็นเจ้าของ” และควรจัดให้มีตัวแทนยุวเยาวชนต่อต้านการทุจริตแห่งชาติประจำ แต่ละโรงเรียน ที่มีการประสานความร่วมมือกับสำนักงาน ป.ป.ช. โดยตรง

9. กระทรวงศึกษาธิการควรมีนโยบายยกเลิกการแต่งตั้งข้าราชการ ระดับสูง เพื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสถานศึกษาหรือเป็นที่ปรึกษาของสถานศึกษา โดยเฉพาะบุคคลที่มาจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีตำแหน่งระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการ เช่น ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) อธิบดีกรม รองอธิบดีฯ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้คือผู้มีอิทธิพลตัวจริงในวงการศึกษา และเป็น ผู้อยู่เบื้องหลังของการทุจริตคอร์รัปชันในการเรียกรับเงินจากการฝากเด็กนักเรียนเข้าสถานศึกษา และรวมถึงการทุจริตคอร์รัปชันประเภทอื่น ๆ

10. มีการเปิดช่องทาง “สายด่วน” ถึงสำนักงาน ป.ป.ช. โดยให้นักเรียน สามารถโทรมาร้องเรียนได้ แต่ต้องมีหลักฐานข้อเท็จจริงมากเพียงพอและทำให้มั่นใจว่าผู้โทรมาร้องเรียน จะได้รับการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัย เมื่อร้องเรียนแล้ว สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องไม่เพิกเฉย แต่ต้อง ส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยมีกำหนดเวลาที่ชัดเจน เช่น ภายในเวลา 7 วัน หลังรับเรื่อง ร้องเรียนแล้ว และจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 เดือน

11. ไม่ควรให้มีการขยายจำนวนการรับนักเรียนแต่ละห้องที่มากไปกว่า ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เพราะการขยายจำนวนนักเรียนแต่ละห้องเพิ่มเติม คือ ช่องทางของการเกิดการทุจริตคอร์รัปชันจากการเรียกรับเงินเข้าสถานศึกษา และเป็นที่มาของรายได้โดยมิชอบของผู้บริหารสถานศึกษาและเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลในภาคการศึกษา

12. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรจะสร้าง ค่านิยมใหม่ให้กับนักเรียนและผู้ปกครอง โดยเฉพาะในเรื่องการเลือกเข้าสถานศึกษา และควร จะพัฒนาบุคลากรครูให้มีความรู้/ความสามารถที่ทัดเทียมกันให้มากที่สุด เพื่อทำให้เกิดความเชื่อมั่นกับ นักเรียนและผู้ปกครองว่าสามารถเลือกเข้าโรงเรียนที่ใดก็มีคุณภาพเท่าเทียมกัน

13. สถานศึกษาทุกแห่งควรมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้สาธารณะได้รับรู้ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ทั้งงบประมาณจากส่วนกลางและเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ โครงการก่อสร้างการจัดซื้อจัดจ้าง หนังสือ ตำรา วัสดุ ครุภัณฑ์ทางการศึกษา ระบบการบริหารงานบุคคลและการรับสมัครบุคลากรเข้าทำงาน ฯลฯ

14. ควรสร้างจิตสำนึกคุณธรรมจริยธรรมให้กับบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้ตระหนักและให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ทางราชการ และรักษาผลประโยชน์ตามสิทธิที่ตนพึงมี เพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบจากผู้บังคับบัญชา ขณะเดียวกันควรปลูกจิตสำนึกที่ดีให้แก่เยาวชนรุ่นใหม่ ตลอดจนเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม ด้านความซื่อสัตย์ สุจริต ตลอดจนให้เยาวชนรุ่นใหม่เป็นแนวร่วมในการรณรงค์ เฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบการทำงานของบุคลากรทางการศึกษาด้วย

4.1.2 มาตรการด้านการบริหารระบบงบประมาณและระเบียบการจัดซื้อพัสดุ

ระบบการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยกระทรวงการคลังได้มีการเปลี่ยนจากระบบ E- Auction มาใช้ระบบ E - bidding ซึ่งเป็นระบบการประมูลราคาการก่อสร้าง ส่วนระบบ E - Catalog เป็นระบบการจัดซื้อครุภัณฑ์ทางการศึกษา ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องการฮั้วประมูลการก่อสร้าง และการจัดซื้อครุภัณฑ์ทางการศึกษาลงได้บ้าง เนื่องจากเป็นรูปแบบการเสนอซื้อ - เสนอขายรายการการก่อสร้างและครุภัณฑ์ทางการศึกษา ผ่านระบบออนไลน์สู่ธนาคารของกรมบัญชีกลางอย่างไรก็ดี ในขั้นตอนนี้แม้ว่าจะมีการซื้อขายผ่านระบบธนาคาร ซึ่งทำให้ไม่มีโอกาสรู้ได้ว่าบริษัทใดเป็นผู้ซื้อแบบบ้าง แต่ในขั้นตอนการเสนอราคาที่ผ่านมาผ่านระบบอินเทอร์เน็ตนั้น ข้อมูลดังกล่าวได้ถูกส่งไปยังกรมบัญชีกลาง กลับกลายเป็นว่าข้าราชการหรือบุคคลที่อยู่ในกรมบัญชีกลางเป็นผู้ขายข้อมูลให้กับบริษัทรับเหมา ก่อสร้างรายใหญ่เสียเอง ทำให้บริษัทรายใหญ่นั้นทราบข้อมูลการเสนอราคาของบริษัทรับเหมารายอื่น ๆ ทั้งหมด

ในขั้นตอนการทุจริตฯ นี้ บางครั้งผู้รับเหมาอาจมีการให้สินบนกับผู้อำนวยการโรงเรียนหรือผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และนักการเมือง หรือบางกรณีอดีตผู้บริหารของบริษัทก่อสร้างที่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็จะใช้อำนาจพิเศษเพื่อกำหนดสเปกงานตามที่ต้องการ หรือแม้แต่มีการวิ่งเต้นเจรจาต่อรอง การบังคับให้คู่แข่งถอนตัวจากการประมูลงาน หรือการยื่นซองประกวดราคาในราคาที่สูงกว่า เป็นต้น ยังมีเทคนิคหรือวิธีการทุจริตคอร์รัปชันอื่น ๆ อีกที่ถูกนำมาใช้หลายรูปแบบ เช่น การประกวดราคาที่บริษัทผู้ชนะการประมูลได้มีการเจรจาต่อรองอย่างไม่เป็นทางการกับบริษัทผู้รับเหมารายอื่น ๆ ไว้ล่วงหน้าก่อนแล้ว โดยบางครั้งบริษัทที่เข้ามาเสนอเพื่อเทียบราคาอาจเป็นบริษัทรายย่อยหรือเป็นสมัครพรรคพวก ในเครือข่ายของผู้ชนะการประมูลเสียเอง เป็นต้น

คณะผู้วิจัย จึงขอเสนอมาตรการการป้องกันความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในสถานศึกษาดังนี้คือ

1. ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 12 กำหนดไว้ว่า ผู้ใดเป็นเจ้าของหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารงานพัสดุตามพระราชบัญญัตินี้โดยมิชอบ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติละเว้นการปฏิบัติมิโทษตามกฎหมายคือ โทษจำคุก 1 - 10 ปี ปรับ 20,000 - 200,000 บาท

คณะผู้วิจัยวิเคราะห์ว่า เป็นบทลงโทษของผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในสถานเบา เมื่อประเมินจากความเสียหายของงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายที่มีบทลงโทษเพิ่มให้หนักขึ้น คือ สำหรับผู้กระทำความผิดโดยควรระบุโทษจำคุกอย่างน้อย 5 -10 ปี และปรับขั้นต่ำตั้งแต่ 500,000 - 1,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีผู้ใดเป็นผู้ใช้หรือสนับสนุนในการกระทำความผิดผู้นั้นต้องวางโทษตามที่กฎหมายกำหนด

2. การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจจ้างอาคารและสิ่งก่อสร้างในโรงเรียนส่วนใหญ่เป็นบุคลากรครูที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับงานก่อสร้าง ทำให้ถูกเอาเปรียบและแสวงหาผลประโยชน์จากบริษัทรับเหมาก่อสร้าง ในการส่งมอบงานที่ขาดคุณภาพตามข้อตกลงของการจ้าง และทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ดังนั้น จึงควรเลือกคณะกรรมการตรวจจ้าง หรือผู้คุมงานก่อสร้างที่มีความเชี่ยวชาญทางเทคนิค เช่น วิศวกร เพื่อทำงานร่วมกับนักวิชาการพัสดุ เป็นต้น

3. ควรให้องค์กรภาคประชาสังคมและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอันได้แก่ สมาคมครู สมาคมผู้ประกอบการและตัวแทนนักเรียน ได้เข้ามาช่วยตรวจสอบการทำงานในขั้นตอนการตกลงราคา ซ่อขาย การจ้างเหมา ระหว่างผู้บริหารสถานศึกษาและบริษัทก่อสร้าง

4. ให้มีกระบวนการสรรหาคณะกรรมการตรวจจ้างงานที่เป็นบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องงานการก่อสร้างทั้งจากภาควิชาการ และภาคส่วนอื่น ๆ มาเป็นคณะกรรมการตรวจจ้างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมาจากภาควิชาการในหลายมหาวิทยาลัย และผู้เชี่ยวชาญจากสมาคมวิศวกรรมสถาน ทั้งนี้เพื่อป้องกันความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากการก่อสร้าง

5. ให้มีภาคประชาสังคมหรือชุมชน เข้าไปมีส่วนร่วมเป็นกรรมการตรวจสอบในสัดส่วนและจำนวนที่มากขึ้น อันจะทำให้การดำเนินงานก่อสร้าง รวมถึงการจัดซื้อพัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา มีความโปร่งใสเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น แล้วงบประมาณการก่อสร้างและงบจัดซื้อพัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษาของภาครัฐจำนวนมาก จะถูกจัดสรรมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในภาคการศึกษาได้มากยิ่งขึ้น

6. เพื่อป้องกันการที่นักการเมืองเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากนโยบายของตน เช่น การร่วมมือกับเครือข่ายผู้รับเหมาก่อสร้างในการประมูลงาน และการเรียกรับสินบนจากงบประมาณโครงการก่อสร้างในสถานศึกษา จึงควรมีการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาที่เป็นข้าราชการประจำนับตั้งแต่ฝ่ายบริหาร ผู้อำนวยการสถานศึกษาและครูอาจารย์ให้เกิดความเข้มแข็งและบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาล รวมถึงการให้ภาคประชาสังคมมีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐทุกขั้นตอน อีกทั้งเป็นเครือข่ายพันธมิตรร่วมกับหน่วยงานอิสระของรัฐ อันได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช., ป.ป.ท. และ สตง. เพื่อเฝ้าระวังและเป็นกลไกในการรายงานการดำเนินงานของรัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

7. ควรให้ผู้บริหารสถานศึกษา มีการเปิดเวทีประชุมระดมความคิดเห็นกับภาคประชาสังคมในการเสนอความต้องการ หรือเสนอโครงการก่อสร้างในสถานศึกษา เพื่อขออนุมัติงบประมาณจากกระทรวงศึกษาธิการ อันจะช่วยให้สามารถตรวจสอบความโปร่งใสของโครงการก่อสร้างได้ง่ายขึ้น อีกทั้งยังช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่อาจเกิดขึ้นในโครงการก่อสร้าง หรือในโครงการอื่น ๆ ในลักษณะรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพลจากนักการเมืองในท้องถิ่นและผู้รับเหมาได้

4.1.3 มาตรการด้านการบริหารงานบุคคล

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีพันธกิจในการจัดและพัฒนาระบบมาตรฐานการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยในอดีตให้อำนาจแก่นุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งหมดในเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ตั้งแต่กระบวนการกำหนดตำแหน่งการแต่งตั้งการสรรหาการบรรจุและการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน การย้ายและการเปลี่ยนตำแหน่งการโอนและการเลื่อนระดับตำแหน่ง โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม (สพม.) เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานด้านการบริหารงานบุคคล ระหว่างสถานศึกษา และ อ.ก.ค.ศ. ประจำเขต

จากการอาศัยอำนาจหน้าที่ตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดความร่วมมือในรูปเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลระหว่างหน่วยงานของภาคการศึกษาขึ้น อันได้แก่ ประธานและอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการโรงเรียน ที่มีการเรียกรับสินบน และหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยวิธีการอื่น ๆ จากการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งในการบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ได้รับความเป็นธรรม ถูกเอารัดเอาเปรียบ และขาดขวัญกำลังใจในการทำงานเสมอมา ภายหลังเมื่อกระทรวงศึกษาธิการพบพฤติการณ์ไม่ชอบมาพากล และการทุจริต

คอร์รัปชันที่เกิดขึ้นกับหน่วยงาน อ.ก.ค.ศ. ในเขตภูมิภาคต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก จึงได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่องการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาคกำหนดให้ยุบเลิก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาและให้โอนอำนาจหน้าที่มาเป็นของคณะกรรมการการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ของจังหวัดนั้น ๆ

ซึ่งจากมาตรการการยกเลิก อ.ก.ค.ศ. ดังกล่าว นับเป็นการช่วยลดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลในภาคการศึกษานั้นได้ชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น แต่ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ที่เป็นโครงสร้างรูปแบบใหม่ ซึ่งประกอบไปด้วยประธานคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าฯ กรรมการอื่น ๆ ประกอบด้วย ศึกษาธิการในพื้นที่ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาอาชีวศึกษา (สอศ.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) การท่องเที่ยวและกีฬา ท้องถิ่นจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรม ประธานสภาหอการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด ผู้แทนภาคประชาชน และผู้แทนข้าราชการครูในท้องถิ่น เป็นต้น โดยมีศึกษาธิการจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

จากตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีการแต่งตั้งนั้น คณะผู้วิจัยพบว่า ในตำแหน่งที่สำคัญไม่ได้เป็นบุคลากรที่มาจากภาคการศึกษาโดยตรง อาทิเช่น ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย ที่มาทำหน้าที่ในฐานะประธาน เมื่อขาดความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ตรง ทำให้การบริหารการศึกษาของชาติไร้ทิศทางและไร้คุณภาพ นอกจากนี้ในหลายตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ เช่น เจ้าหน้าที่จากการท่องเที่ยวและการกีฬา ท้องถิ่นจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรม ประธานสภาหอการค้า และผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด ฯลฯ ล้วนแต่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ตรงด้านการศึกษามาเลย ในสถานการณ์เช่นนี้น่าห่วงถึงทิศทางของระบบการบริหารจัดการการศึกษาไทยเป็นอย่างมาก ขณะที่เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่มีช้อกล่าวหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันเดิม ก็ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาในโครงสร้างใหม่

ผู้ให้ข้อมูลรายหนึ่งคือ นายเรืองไกร อายุรศาสตร์ (นามสมมติ) อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมขนาดใหญ่แห่งหนึ่ง จังหวัด ก. (นามสมมติ) ได้กล่าวว่า “ในพื้นที่ของการศึกษาบางจังหวัด ได้มีกลุ่มบุคคลซึ่งเคยดำรงตำแหน่งในอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) และเคยมีตำแหน่งอยู่ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบางราย ได้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่ในโครงสร้างใหม่ (คือ กศจ.) หรือพูดง่าย ๆ ว่า กศจ. ก็คือ ออกคศ. เก่า นั่นเอง และบุคคลกลุ่มนี้เคยมีประวัติและช้อกล่าวหาเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบมาก่อน” จึงเห็นได้ว่า

โครงสร้างใหม่ที่มีการจัดตั้งขึ้นมาใหม่ อาจหยุดยั้งการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาได้เพียงชั่วคราวเท่านั้น แต่เมื่อเวลาผ่านไปเครือข่ายบุคคลกลุ่มอิทธิพลเดิมที่มาจากในโครงสร้างใหม่ ก็จะกระทำการทุจริตคอร์รัปชันเช่นเดิมเมื่อมีโอกาสอำนวยให้

คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอมาตรการเพื่อปิดช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลในภาคการศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้คือ

1. ให้มีการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ว่าต้องไม่เคยเป็นบุคคลที่มีประวัติต่างพร้อยด้านการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ และต้องเป็นบุคคลที่มีประวัติการทำงานด้านความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมและจริยธรรมจนเป็นที่ยอมรับในวงการศึกษา

** ที่มาของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ต้องถูกสรรหาคัดเลือกอย่างโปร่งใสมากที่สุด โดยต้องมีคุณสมบัติที่ครบถ้วน กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ในงานบริหารการศึกษา มีการตรวจสอบประวัติการทำงาน ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน และต้องมีตัวชี้วัดด้านคุณธรรมจริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตเพิ่มเติมด้วย อีกทั้งต้องให้มีกลุ่มผู้นำองค์กรครูและกลุ่มภาคประชาสังคม เข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ดังกล่าว หากพบเบาะแสการทุจริตหรือบริหารงานที่ไม่โปร่งใส ให้สามารถดำเนินการฟ้องร้องเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงทันที และมีสิทธิยื่นข้อเสนอเพื่อถอดถอนตำแหน่งดังกล่าวตามหลักความมีคุณธรรมและจริยธรรมและกระบวนการทางกฎหมาย

2. ที่มาของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ต้องมีสัดส่วนตัวแทนของกลุ่มครูตัวแทนภาควิชาการจากมหาวิทยาลัย และตัวแทนภาคประชาสังคมไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อต้องการลดอิทธิพลของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่อาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาได้

3. ในโครงสร้างของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) หากพบว่ามีคณะกรรมการคนใดมีเบาะแสเรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบ หรือบริหารงานขาดความโปร่งใสให้พ้นจากการเป็นกรรมการไว้ก่อน จนกว่าผลการสืบสวนสอบสวนได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จึงสามารถกลับมาเข้ารับตำแหน่งและปฏิบัติงานได้ดังเดิม

4. ห้ามมิให้คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยเฉพาะกรรมการที่เป็นตัวแทนมาจากบุคลากรทางการศึกษา เข้าไปเป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการดำเนินงาน และผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ทั้งนี้เพื่อตัดช่องทางของการใช้อิทธิพลและการร่วมมือกันทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ในระบบการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ และยังเป็นการตัดช่องทางในการใช้อำนาจและตำแหน่ง เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายของคนกลุ่มนี้

5. ผู้บริหารทุกระดับในกระทรวงศึกษาธิการ ต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรอง เรื่องความซื่อสัตย์สุจริต ความเป็นคนดี มีคุณธรรมมาก่อน แต่ถ้าภายหลังพบว่ามีกรทุจริตคอร์รัปชัน ต้องมีการลงโทษสถานหนัก ทั้งความผิดทางวินัยและความผิดอาญา

6. ควรปลูกจิตสำนึกผู้บริหารให้ยึดหลักคุณธรรมจริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตในการทำงาน พิจารณาความดีความชอบตามหลักความถูกต้องและหลักคุณธรรม

7. การประเมินการเลื่อนขั้นเงินเดือนโดยคณะกรรมการกลั่นกรองในโรงเรียน ต้องใช้หลักเกณฑ์ตามความถูกต้องและเหมาะสม สามารถตรวจสอบและเปิดเผยคะแนนได้อย่างโปร่งใส ควรมีคำชี้แจงได้อย่างชัดเจนกรณีผู้ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน และควรให้มีคณะกรรมการจากภาคส่วนอื่น ๆ หรือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมาตรวจสอบความถูกต้องเพื่อการประเมินที่มีคุณภาพ

8. คณะกรรมการประเมินกลั่นกรองควรสรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ต่าง ๆ และต้องเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมจริยธรรม ยึดตามหลักความถูกต้อง และควรมีการเปลี่ยนกรรมการเป็นระยะตามงานเฉพาะกิจ หรือให้มีการหมุนเวียนเปลี่ยนไปเพื่อลดโอกาสการทุจริตของกลุ่มคณะกรรมการประเมินชุดเดิม

9. การประเมินการเลื่อนวิทยฐานะควรใช้เกณฑ์มาตรฐานเดียวกันทุกกลุ่ม สาระการเรียนรู้ และควรให้ค่าคะแนนการประเมินด้านผลงานเชิงประจักษ์ เช่น ผลงานการสอน ผลงานการประกวดงานทางวิชาการ ฯลฯ มากกว่าการให้เขียนผลงานวิจัยซึ่งครูโดยทั่วไปไม่มีความเชี่ยวชาญและถนัดด้านนี้

10. การประเมินการโอนย้ายต้องยึดหลักเกณฑ์การประเมินตามความถูกต้องและเหมาะสม โดยใช้เกณฑ์ตามหลักวิทยาศาสตร์มากกว่าความคิดเห็นส่วนตัวของคณะกรรมการ

11. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรพิจารณาหลักเกณฑ์การโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษาอย่างรัดกุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยการให้อำนาจคณะกรรมการประเมินสามารถพิจารณาการโอนย้ายตามความเหมาะสมได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดช่องทางการทุจริตคอร์รัปชัน โดยอาจมีคณะกรรมการฯ บางรายที่ฉวยโอกาสเพิ่มคะแนนให้กับผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็นพรรคพวกของตน

12. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรมีการวางแผน อัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเปิดบรรจุครูตามจำนวนครูที่ขาดแคลนตามเกณฑ์กลุ่มสาระการเรียนรู้ต่าง ๆ เพื่อการเตรียมความพร้อมสำหรับการโอนย้ายของบุคลากรทางการศึกษาและลดปัญหาการทุจริตจากการโอนย้ายบุคลากรครูที่ไม่ตรงกับสาขาที่ขาดแคลน หรือผู้บริหารสถานศึกษาที่โอนย้ายไม่ตรงตามหลักเกณฑ์

4.1.4 มาตรการด้านกระบวนการทางกฎหมาย

เครือข่ายความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพลในการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา นับเป็นลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันที่มีการประสานงานเป็นเครือข่ายความร่วมมือกันอย่างสลับซับซ้อนและมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยส่วนใหญ่มักใช้อิทธิพลครอบงำทั้งภายในและภายนอก และยากแก่การสืบหาข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดว่า ใครเป็นผู้มีอิทธิพลหลักและใครเป็นผู้มีอิทธิพลร่วมสนับสนุน เพราะบุคคลเหล่านี้ต่างกระทำการทุจริตอย่างเหมาะสมเจาะจงตัว ทั้งนี้หากมีคดีการทุจริตคอร์รัปชันใด ๆ ที่มีกลุ่มอิทธิพลเข้าไปเกี่ยวข้อง โดยส่วนมากคดีมักจะไม่สามารถสืบสวนสอบสวนหรือดำเนินการ เพื่อเอาผิดกับกลุ่มอิทธิพล ให้ได้รับโทษตามกระบวนการทางกฎหมายของชั้นศาลได้โดยง่าย สาเหตุเนื่องจากกลุ่มอิทธิพลสามารถใช้อำนาจในการจ้างวานการข่มขู่ หรือการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐที่ดำเนินการสอบสวนคดี รวมทั้งการให้พวกพ้องช่วยเหลือเรื่องกระบวนการทางกฎหมายให้พ้นจากความผิดหรือที่ต้องมีบทลงโทษหนักเป็นเบาได้

คณะผู้วิจัยจึงเสนอมาตรการเกี่ยวกับการปรับปรุงแบบโครงสร้างองค์กร และกระบวนการดำเนินงานทางกฎหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนี้คือ

1. ควรมีการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตประพฤติมิชอบในส่วนภูมิภาคประจำทุกเขตจังหวัด และควรจัดสรรให้มีเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรทางกฎหมายอย่างเพียงพอเพื่อช่วยเหลือเกี่ยวกับงานคดีความ ให้สามารถเอาผิดกับข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาที่ทุจริตและประพฤติมิชอบได้อย่างทั่วถึง

2. ในกรณีที่มีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้ส่วนราชการต้นสังกัดดำเนินการสืบหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน แล้วรายงานผลการพิจารณาต่อหัวหน้าส่วนราชการและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อทราบทันที แล้วให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยหรืออาญาอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ถ้าผลการสืบสวนพบว่ามีมูลความผิดร้ายแรง ควรให้ออกจากราชการไว้ก่อน แล้วให้พนักงานอัยการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลโดยไม่ชักช้า

4.2 มาตรการป้องกันรูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล: กรณีศึกษาสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจำกัด

“สหกรณ์ออมทรัพย์ครูแทบทุกแห่ง จะมีความเชื่อมโยงกับความร่วมมือในการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลในเขตพื้นที่การศึกษาแทบทั้งสิ้น” เนื่องด้วยสหกรณ์ออมทรัพย์ครูเป็นแหล่งเงินทุนก้อนใหญ่ เพื่อเป็นสวัสดิการและเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ ให้บุคลากรครูในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ทั้งนี้ส่วนใหญ่รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ เกิดจากการอาศัยโครงสร้างอำนาจทางการบริหาร

อันได้แก่ประธานกรรมการ คณะกรรมการดำเนินงานและผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ จำกัด เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน โดยขาดการตรวจสอบอย่างจริงจัง ที่เป็นเช่นนี้เนื่องด้วยประธาน กรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์ครุมีอำนาจในการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ดังต่อไปนี้

1. เป็นประธานในที่ประชุมใหญ่และที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการ และ ควบคุมการประชุมดังกล่าวให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2. ควบคุมดูแลการดำเนินงานทั่วไปของสหกรณ์ให้อยู่ในวัตถุประสงค์

3. ลงลายมือชื่อในเอกสารต่าง ๆ ในนามสหกรณ์ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ

4. ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการดำเนินการมอบหมายให้ภายใต้ข้อบังคับ ระเบียบ มติ หรือคำสั่งของสหกรณ์

ทั้งนี้ในส่วนการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ครุฯ ประธานและ คณะกรรมการดำเนินงานสหกรณ์ออมทรัพย์ครุฯ มักมีมติในที่ประชุมเพื่อให้อำนาจผู้จัดการสหกรณ์ ออมทรัพย์ครุ สามารถดำเนินงานใด ๆ ที่เป็นกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์ครุได้

จากโครงสร้างอำนาจหน้าที่ข้างต้น ทำให้เกิดเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลในการ ทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในการบริหารงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ครุฯ ดังกรณี ตัวอย่างเช่น เหตุการณ์ในจังหวัด ก. จังหวัด ข. และจังหวัด ค. ที่มีความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพล ดังต่อไปนี้ ประธานคณะกรรมการดำเนินงาน คณะกรรมการดำเนินงาน ผู้จัดการสหกรณ์ ออมทรัพย์ครุและบริษัทธุรกิจเอกชนที่ทำสัญญาซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในการร่วมมือกันซื้อขาย สลากกินแบ่งรัฐบาลโดยมิชอบ และมีนักการเมืองในบางพื้นที่ที่ต้องการเข้ามาแสวงหาประโยชน์ จากสหกรณ์ออมทรัพย์ครุฯ กลุ่มคนเหล่านี้ได้ร่วมมือกันฉ้อโกงทรัพย์สินที่เป็นของสมาชิก สหกรณ์ออมทรัพย์ครุในรูปแบบต่างๆ

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงขอนำเสนอมาตรการเพื่อป้องกันความร่วมมือของ เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลในการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ: กรณีการทุจริตในสหกรณ์ ออมทรัพย์ครุ

4.2.1 มาตรการด้านโครงสร้างการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครุ

1. สหกรณ์ออมทรัพย์ครุฯ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน หรือที่ดำเนินการ ในลักษณะคล้ายกับการดำเนินการของสถาบันการเงิน ควรจัดให้มีองค์การหรือหน่วยงานอิสระ เพื่อมาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการของสหกรณ์เหล่านี้เป็นการเฉพาะ โดยให้องค์การ หรือหน่วยงานอิสระดังกล่าว อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อป้องกัน ปัญหาการทุจริตจากการบริหารงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ครุ

2. องค์กรหรือหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ข้างต้น ต้องมีความเป็นเอกภาพ ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง ดำเนินการภายใต้หลักการของความโปร่งใส ยึดหลักธรรมาภิบาล มีมาตรฐานเดียวกับหน่วยงานอิสระอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย

3. ให้องค์กรหรือหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ครู มีหน้าที่กำหนดนโยบาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ ในการบริหารจัดการ และกำกับดูแล ตรวจสอบ สหกรณ์ออมทรัพย์ครูอย่างเข้มงวด รวมทั้งมีอำนาจในการกล่าวโทษดำเนินคดีกับผู้กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบต่อสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ

4. การสรรหาคัดเลือก ประธานกรรมการ คณะกรรมการดำเนินงาน สหกรณ์ออมทรัพย์ครูและผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ควรมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูทั้งจังหวัด

5. ผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ ต้องมีคุณสมบัติของนักบริหารจัดการด้านการเงินการคลังที่ดี กล่าวคือ ต้องมีคุณสมบัติด้านการศึกษาทางการเงิน/การคลัง และกฎหมาย และต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ โดยคัดเลือกจากผู้มีประสบการณ์ด้านบริหารงานสหกรณ์ออมทรัพย์ หรือสถาบันทางการเงินมาก่อน อีกทั้งต้องได้รับการตรวจสอบประวัติการทำงานด้านความซื่อสัตย์สุจริต และความโปร่งใสในการทำงาน และกำหนดให้มีการแสดงบัญชีทรัพย์สินทั้งก่อนรับตำแหน่ง และหลังพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

6. ให้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูในจังหวัดที่พบเบาะแสหรือรู้เห็นการทุจริตของประธานฯ คณะกรรมการดำเนินงานและผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ สามารถร้องเรียนเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ทันที และหากพบว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นจริง ให้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ มีสิทธิลงมติเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งดังกล่าวได้ตามหลักจริยธรรมด้านการบริหาร และให้มีการดำเนินคดีตามกระบวนการทางกฎหมายต่อไป

7. ห้ามมิให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มาดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการ คณะกรรมการดำเนินงาน และผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และเพื่อป้องกันความร่วมมือในอันที่จะนำไปสู่การสร้างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลเพื่อการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบต่อไป

ข้อเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา

ต่อ สำนักงาน ป.ป.ช.

1. สำนักงาน ป.ป.ช. ควรสร้างเครือข่ายความร่วมมือกันระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและการป้องกันการทุจริตของภาครัฐ อันได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ฯลฯ เพื่อช่วยเป็นกลไกในการเฝ้าระวังและแจ้งเบาะแส/แบ่งปันข้อมูลข่าวสารการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาระหว่างกัน รวมทั้งควรมีการร่วมมือกันทำงานด้านการตรวจสอบ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาคการศึกษาอย่างบูรณาการของทุกองค์กรให้มากขึ้น อันจำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการคดีทุจริตที่สะสมอยู่เป็นจำนวนมากโดยสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องกำหนดแผนปฏิบัติการในการจัดการกับคดีค้างค้างให้อยู่ในระดับที่ควบคุมได้ภายใน 3 ปี และต้องปฏิรูปปรับปรุงระเบียบภายในไม่ให้เป็นระบบราชการจนเกินไป เพื่อให้การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ส่งเสริมกระบวนการผู้ชี้เบาะแสและคุ้มครองพยานในการปราบปรามการทุจริต อาทิ ออกมาตรการรูปธรรมในการคุ้มครองดูแลความปลอดภัยและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายและค่ายังชีพขั้นพื้นฐานสำหรับผู้กล่าวหา ผู้ทำคำร้อง หรือผู้ชี้เบาะแส หรือพยานในคดีทุจริตทุกคดีอย่างเหมาะสม

4. สำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ต้องพัฒนาให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการร้องทุกข์ และการกล่าวโทษถึงข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาที่กระทำความผิดฐานทุจริตประพฤติมิชอบ อีกทั้งต้องมีการคุ้มครองผู้ร้องทุกข์ พยานและผู้กล่าวโทษเพื่อป้องกันมิให้ถูกข่มขู่ให้เกิดความเกรงกลัว หรือถูกกลั่นแกล้งให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน และตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ อันเป็นผลมาจากการร้องทุกข์ หรือการกล่าวโทษนั้น

5. ข้าราชการครูสายผู้สอนหรือบุคลากรทางการศึกษาที่เป็นผู้เสียหาย เมื่อร้องทุกข์เกี่ยวกับพฤติการณ์การทุจริตของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสายผู้บริหารกับสำนักงาน ป.ป.ช. แล้วนั้น เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ต้องทำงานเชิงรุก โดยต้องรีบรับเรื่องและไต่สวนข้อเท็จจริงอย่างเร่งด่วน อีกทั้งต้องชี้แจงผลการดำเนินงานให้ผู้เสียหายนั้นทราบภายในระยะเวลาที่รวดเร็วเหมาะสมโดยไม่ชักช้า

6. ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่ควรให้ผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้องร้องคดีเอง เนื่องจากมักถูกกดดันจากเจ้าหน้าที่รัฐในระดับต่าง ๆ จนทำให้คดีดังกล่าวถูกไกล่เกลี่ย ถูกระงับ หรือ ถูกถอดถอนล้มเลิกไปในที่สุด แต่ควรมาร้องทุกข์ที่สำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ท. แล้วแต่กรณี เพื่อให้สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. รับเป็นผู้ดำเนินคดีเอง แล้วควรให้สำนักงานอัยการ เข้ามาเป็นโจทก์ร่วมเพื่อให้คดีสามารถดำเนินไปได้ตามกฎหมาย

7. สำนักงาน ป.ป.ช. ควรจัดทำร่างประมวลกฎหมายจริยธรรม (code of ethics) เพื่อเป็นข้อมูลให้ความรู้ในเรื่องของการประพฤติปฏิบัติที่ถูกต้องแก่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา และเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในแวดวงการศึกษา ที่อาจจะเกิดขึ้นได้

8. สำนักงาน ป.ป.ช. ควรเข้ามามีบทบาทในการให้ความรู้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งหลายเกี่ยวกับขั้นตอน/กระบวนการดำเนินงานทางกฎหมาย ทั้งเรื่องการฟ้องร้อง การให้ความช่วยเหลือด้วยการจัดหาทนายและอัยการ เพื่อให้คดีสามารถขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ และเพื่อเป็นการเอาผิดกับผู้กระทำการทุจริตประพฤติมิชอบได้

9. สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องให้ความรู้เกี่ยวกับ กฎหมาย/ระเบียบว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดอันเกิดจากการทุจริตประพฤติมิชอบของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาตามรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชัน ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษามา รวมถึงความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นต้น

10. ตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.จ. ประจำจังหวัด ไม่ควรให้ข้าราชการระดับสูงในจังหวัดนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการฝ่ายปกครอง เช่น อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการในทางการปกครองอื่น ๆ มาเป็นคณะกรรมการ เนื่องจากข้าราชการเหล่านี้มักรู้จักกับบุคคลต่าง ๆ จำนวนมากภายในจังหวัดนั้น ๆ และในกรณีที่มีข้าราชการระดับสูงถูกกล่าวหาในเรื่องของการทุจริตคอร์รัปชัน ข้าราชการในทางการปกครองเหล่านี้มีเป็นผู้ทำหน้าที่ในการเจรจา ไกล่เกลี่ยเสียเอง ในท้ายที่สุดทำให้คดีการทุจริตคอร์รัปชันถูกระงับยั้งยั้งหรือถูกเพิกถอนไป

11. กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องร่วมมือกันเพื่อพัฒนาความรู้ให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และผู้บริหารทุกระดับ เพื่อให้ทราบเกี่ยวกับข้อบ่งชี้ของโครงการและงบประมาณการก่อสร้างที่ผิดประเภท เพื่อป้องกันกระบวนการทุจริตที่อาจจะเกิดขึ้นในภาคการศึกษา

12. ข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องไม่ทำงานตามแบบระบบราชการอย่างที่เป็นมาในอดีต กล่าวคือ ไม่ควรเป็นหน่วยงานรองรับเรื่องราวร้องทุกข์ในสำนักงานแต่เพียงอย่างเดียว ในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระ ต้องมีวิธีการทำงานเชิงรุกที่ยึดโยงอยู่กับภาคประชาสังคมให้มากขึ้น เพื่อเป็นช่องทางในการสื่อสารและสร้างความร่วมมือกัน อันจะทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับข้อมูลข่าวสารเชิงลึกในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา หรือประเด็นการทุจริตคอร์รัปชันอื่น ๆ ที่เป็นจริงมากขึ้น

13. ควรเพิ่มบทบาทเจ้าหน้าที่องค์กรอิสระในแต่ละจังหวัด อันได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช., ป.ป.ท. และ สตง. ในการทำงานเชิงรุกด้านการเฝ้าระวัง กำกับดูแลและคอยติดตามตรวจสอบการทำงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ผู้บริหารสถานศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอยู่เสมอ ในลักษณะการลงพื้นที่ปฏิบัติการเชิงรุก เพื่อป้องกันการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในสถานศึกษา

14. ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ทุกส่วนราชการให้เข้มแข็งมากขึ้น อันจะช่วยลดช่องทางการทุจริตของบุคลากรทางการศึกษาได้

15. ในประเทศไทยไม่มีกฎหมายใช้ข้อบังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่ชัดเจน คณะผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการบัญญัติ เป็นข้อประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องเกณฑ์มาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นข้อห้ามในการปฏิบัติ

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาเพิ่มเติม เกี่ยวกับกฎหมายมาตรฐานจริยธรรมในการบังคับใช้สำหรับข้าราชการ ซึ่งข้าราชการต้องมีการปฏิบัติตามจรรยาบรรณ อันจะทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในความซื่อสัตย์สุจริตดังนี้

- มาตรฐานจริยธรรมข้อ 1 การห้ามรับของขวัญจากแหล่งภายนอก
- มาตรฐานจริยธรรมข้อ 2 ห้ามการให้หรือรับของขวัญระหว่างข้าราชการด้วยกัน
- มาตรฐานจริยธรรมข้อ 3 ความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่
- มาตรฐานจริยธรรมข้อ 4 การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบ
- มาตรฐานจริยธรรมข้อ 5 การมีกิจกรรมร่วมกับภายนอกองค์กร
- มาตรฐานจริยธรรมข้อ 6 การเปิดเผยสถานะทางการเงิน
- มาตรฐานจริยธรรมข้อ 8 การแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน
- มาตรฐานจริยธรรมข้อ 9 การเป็นตัวแทนของหน่วยงานรัฐและศาล

คณะผู้วิจัยมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ควรนำแนวคิดในกรณีศึกษาประเทศมาเลเซีย มาประยุกต์ใช้ เนื่องจากประเทศมาเลเซียเป็นประเทศหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการส่งเสริมและสนับสนุนด้านคุณธรรมจริยธรรมในทุกระดับของประเทศ โดยมุ่งพัฒนาจริยธรรมเพื่อขจัดปัญหา การทุจริตคอร์รัปชันและการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มิชอบ มีการจัดตั้ง Cabinet on Government Integrity โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่ดูแลด้านจริยธรรมในการบริหารราชการ และ ตั้ง Integrity Management Committee (IMC) ในระดับรัฐและเมือง เพื่อเป็นกลไกของรัฐในการ ดูแลเรื่องจริยธรรม ภายใต้ค่านิยม 6 ประการ คือ 1) ความซื่อสัตย์ 2) ความน่าเชื่อถือ 3) ปัญญา 4) ความยุติธรรม 5) ความโปร่งใส และ 6) ความกตัญญู

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา: กรณีศึกษาโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม)” ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิจัยเชิงลึกและเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ และนักการเมือง และเพื่อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมอันจะนำไปสู่การป้องกันความร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษาต่อไป ขณะเดียวกันก็ต้องการหาแนวทางในการพัฒนาองค์ความรู้กับเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เพื่อให้เกิดความเข้าใจในความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงของเครือข่ายอิทธิพลดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และที่จะเกิดขึ้นในภาคการศึกษาต่อไปในอนาคตได้

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ใช้แนวคิดสำคัญ 2 ประการมาอธิบาย คือ *ประการแรก* “กลุ่มอิทธิพล” คำว่า “กลุ่มอิทธิพล” ตามความหมายนี้ บ่งชี้ถึงอำนาจแห่งการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย ซึ่งลักษณะของการรวมกลุ่มกันนั้นย่อมเป็นบ่อเกิดแห่งอำนาจ ทั้งที่เป็นพลังภายในกลุ่มเองและพลังอิทธิพลต่อภายนอกด้วย เมื่อการรวมตัวกันกลายเป็นกลุ่มอิทธิพล ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทุกรูปแบบเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งก็คือผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ แม้ว่าการกระทำหรือการใช้อำนาจนั้น จะผิดกฎหมายหรือละเมิดจริยธรรมของสังคมก็ตาม ซึ่งสื่อความหมายได้ว่า *พฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้มีอิทธิพลมักกระทำการใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายเสมอ*

มีข้อสังเกตว่า การระบุนถึงผู้มีอิทธิพลของหน่วยงานราชการไทย ไม่สามารถระบุได้ถึงผู้มีอิทธิพลที่เป็นนักการเมือง นักธุรกิจหรือพ่อค้า และข้าราชการระดับสูงบางราย ทั้ง ๆ ที่บุคคลเหล่านี้โดยข้อเท็จจริงแล้ว *คือรากแก้วใหญ่ที่เกื้อกูลให้เกิดกลุ่มอิทธิพลทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ* ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษากฎหมายไม่กล้าเข้าไปแตะต้อง เนื่องจากการมีอำนาจและอิทธิพล มีทรัพย์สินเงินทอง ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ส่วนหนึ่งเกิดจากค่านิยมในระบบอุปถัมภ์ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้อย่างแท้จริง พฤติกรรมของ “กลุ่มอิทธิพล” ที่เกิดขึ้นในระบบราชการและในระบบการศึกษา จึงถือว่าเป็นพฤติกรรมความชั่วร้ายของระบบ เพราะเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มอิทธิพลแล้ว มักมีการกระทำการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้น ความสลับซับซ้อนของปัญหา

การทุจริตคอร์รัปชันในบริบทของสังคมต่าง ๆ รวมถึงสังคมไทย โดยเฉพาะในเรื่องสำคัญ ๆ จึงมีเรื่องของ “กลุ่มอิทธิพล” เข้ามาเกี่ยวข้องกับกาทุจริตคอร์รัปชันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ความหมาย “กลุ่มอิทธิพล” ณ ที่นี้ จึงหมายถึง “กลุ่มคนที่มีอำนาจสามารถบันดาลให้สิ่งต่าง ๆ เป็นไปได้ตามที่ตนต้องการ ด้วยการกระทำของตนเอง หรือมีการใช้จ้างวาน สนับสนุนการกระทำใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย กลุ่มอิทธิพลมักใช้อำนาจดำเนินการในทางที่มีขอบด้วยกฎหมาย หรือไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ อันเป็นพฤติกรรมที่เป็นความผิดทางอาญาหรือกฎหมายอื่น กลุ่มอิทธิพลมักจะมีการดำเนินการเป็น เครือข่าย ประกอบด้วยผู้มีอิทธิพลทั้งที่อยู่เบื้องหน้าหรือเบื้องหลัง หรืออาจมีแนวร่วมหรือผู้สนับสนุน ได้แก่ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นบุคลากรทางการศึกษา นักธุรกิจหรือพ่อค้า และนักการเมือง ในระดับต่าง ๆ กลุ่มอิทธิพลมักเป็นขบวนการผิดกฎหมายที่มีการดำเนินการเป็นเครือข่ายกว้างขวาง สลับซับซ้อน ยากแก่การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดี ซึ่งผลของการกระทำนั้นเป็นบ่อนทำลาย ระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดย ส่วนรวม”

ส่วนพฤติกรรมของกลุ่มอิทธิพลที่สำคัญในการศึกษานี้ ได้แก่ การฮั้วประมูลและขัดขวาง การเสนอราคา หรือไม่ให้มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรมในการประมูลงานของทางราชการใน ส่วนภาคการศึกษา การทำสัญญาจ้างหรือการให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกหรือผู้สนับสนุนตน การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งเฉพาะญาติมิตรและพรรคพวกเพื่อนพ้องของตน การใช้ตำแหน่งของ เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทตนเองและพรรคพวก การใช้อิทธิพลในการโยกย้าย ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา การเลื่อนวิทยฐานะ การเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษาและการใช้อิทธิพลจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา เป็นต้น

ประการที่สอง “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” เป็นลักษณะกิจกรรมหรือ การกระทำที่สร้างความเสียหายอย่างกว้างขวางให้กับองค์กรตั้งแต่ขนาดเล็กไปจนถึงขนาดใหญ่ และ ประเทศชาติ เพราะการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย นับตั้งแต่ระดับ ผู้กำหนดนโยบายและวางแผน ไปจนถึงระดับผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายต่าง ๆ โดยมีปัจจัยสนับสนุนให้เกิด การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ได้แก่ แรงจูงใจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน การมีอำนาจ ในการผูกขาดการตัดสินใจ ระบบการทำงานขาดความโปร่งใสและขาดระบบการตรวจสอบที่มี ประสิทธิภาพ ค่าแรงหรือค่าจ้างที่ได้รับต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ระบบของการทุจริตถูกมองเป็นเรื่องปกติ มากกว่าเป็นข้อยกเว้น และมีวัฒนธรรมของการได้รับการยกเว้นเมื่อมีการกระทำผิด เป็นต้น ขณะที่ รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ มีเรื่องของพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น การติดสินบน การข่มขู่กรรโชกเพื่อเอาประโยชน์ทั้งหลาย การเรียกรับเงินหรือทรัพย์สิน และการคดโกง ฉ้อโกง เป็นต้น

การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นทางการทุจริตที่มีประสิทธิภาพในระดับสูง ขณะที่การทุจริตคอร์รัปชันอีกรูปแบบหนึ่งคือ “การทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เป็นระบบ” สะท้อนให้เห็นถึงการทุจริตที่มีประสิทธิภาพต่ำกว่า อย่างไรก็ตาม การทุจริตทั้งสองรูปแบบมักเกี่ยวข้องกับการละเมิดบรรทัดฐานทางสังคมที่ดี และการไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายหรือข้อครหาใด ๆ สาเหตุที่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นทางการมีประสิทธิภาพสูง เนื่องจากระบบของการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้มีการจัดระบบไว้เป็นอย่างดีเต็มรูปแบบ ในสังคมยุคปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้มีการพัฒนามากขึ้นตามลำดับความเจริญก้าวหน้าของสังคม ไม่ใช่เป็นเรื่องการเรียก หรือรับ หรือการให้สินบนอย่างเดียว แต่การทุจริตประเภทนี้ถูกบริหารจัดการโดยองค์การที่มีการจัดตั้งเป็นอย่างดี โดยกลุ่มคนที่มีอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ มีการวางยุทธศาสตร์และวางแผนอย่างเป็นขั้นตอนไว้อย่างชัดเจน มีการรวมศูนย์ข้อมูลข่าวสารโครงการต่าง ๆ ของรัฐ มีทีมปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคสูง มีการบูรณาการกันอย่างพร้อมเพรียง การดำเนินงานไม่ใช่เป็นเรื่องของคนต่อคนหรือกลุ่มต่อกลุ่มอีกต่อไป แต่อยู่ในรูปเครือข่ายครอบคลุมถึงนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และพ่อค้าหรือนักธุรกิจ อันสะท้อนให้เห็นว่า **การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมยุคหลังมีการดำเนินงานกันอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่ายอย่างชัดเจน** และโดยข้อเท็จจริงแล้วสาเหตุที่การทุจริตคอร์รัปชันรายใหญ่ ๆ รวมถึงการทุจริตในภาคการศึกษาที่แก้ไขได้ยาก เนื่องจากการร่วมมือกันเป็นเครือข่ายและเป็นระบบเต็มรูปแบบระหว่างนักการเมือง นักธุรกิจหรือพ่อค้า และข้าราชการระดับสูงบางราย ซึ่งมีความซับซ้อนแยบยลมากจนยากแก่การสืบสวนสอบสวน

ดังนั้น “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นทางการ” ตามความหมาย ณ ที่นี้จึงหมายถึง **“ลักษณะของการร่วมมือประสานงานอย่างเหมาะสมเจาะลงตัว อย่างบูรณาการกันเป็นระบบเต็มรูปแบบและเป็นเครือข่ายของข้าราชการ อันได้แก่ บุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง นักธุรกิจ และกลุ่มเครือข่ายของตน โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง เรียกหรือรับสินบน หรือข่มขู่กรรโชกเอาประโยชน์ทั้งหลายของบุคคล โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเอง เครือญาติ กลุ่มพวกพ้องหรือผู้อื่น อันทำให้เกิดความเสื่อมเสียหายทั้งในระดับองค์กรและระดับประเทศชาติโดยส่วนรวม”**

การวิจัยนี้ ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพโดยมุ่งหาหลักฐานและข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์จากวิธีการหลายรูปแบบ กล่าวคือ **การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ** ได้จากคดีคำพิพากษาของศาล และคดีที่หน่วยงานรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันได้ชี้มูลความผิด และเรื่องข้อกล่าวหาหรือข้อร้องเรียน เช่น จากสำนักงาน ป.ป.ช., ป.ป.ท. และ สตง. รวมถึงเอกสารข้อกล่าวหา ลักษณะพฤติกรรมกรรมการทุจริต การรับสินบน ที่เกิดขึ้นในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 24 25 และ 26 และข้อมูลข่าวสารบทวิเคราะห์ เอกสารจากการประชุมสัมมนาทางวิชาการ และ

เอกสารรายงานของทางราชการที่สำคัญ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นการทุจริตและประพฤติมิชอบของบุคลากรในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25 และ 26

ส่วนการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากวิธีการดังนี้

ประการแรก การสัมภาษณ์เจาะลึกเป็นรายบุคคล จากผู้ที่สามารถให้ข้อมูลสำคัญได้ ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีความรู้เป็นอย่างดี รู้เห็นและมีประสบการณ์ตรงเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ได้แก่ 1) อดีตกลุ่มบุคลากรทางการศึกษา เช่น อดีตผู้อำนวยการโรงเรียน อดีตอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) อดีตผู้ตรวจการฯ ศึกษานิเทศฯ กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ข้าราชการครู เจ้าหน้าที่การเงินและพัสดุฯ และ 2) กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มองค์กรภาคประชาชนต่อต้านการทุจริตแต่ละจังหวัด และสมาคมครูและผู้ปกครอง และ 3) ข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เช่น ป.ป.ช., ป.ป.ท. และ สตง.

ประการที่สอง การใช้เทคนิคหรือวิธีการประชุมกลุ่มย่อย อันเป็นวิธีการระดมความคิดเห็นของกลุ่มคนตามเป้าหมาย ที่มีประสบการณ์จริงและรู้เห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาคการศึกษา ซึ่งทุกคนจะต้องมีความรู้ มีความเข้าใจข้อเท็จจริงเรื่องเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ จากเขตพื้นที่ 3 จังหวัด คือ กาฬสินธุ์ มหาสารคาม และ ขอนแก่น

ประการที่สาม การสังเกตการณ์เป็นการเข้าไปสังเกตการณ์และสัมภาษณ์โดยทางอ้อมจากบุคลากรทางการศึกษา ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25 และ 26 ในหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้กำหนดประชากรเป้าหมายเป็น 2 ประเภทคือ (1) ประชากรเป้าหมายซึ่งเป็นกลุ่มบุคคล ที่สามารถให้ข้อมูลเชิงลึกในเรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25 และ 26 และ (2) ประชากรเป้าหมายซึ่งเป็นกลุ่มโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25 และ 26 เนื่องจากจำนวนนักเรียนมีความสัมพันธ์กับจำนวนงบประมาณ ทรัพยากร และการบริหารงานบุคคล ขณะเดียวกันก็มักมีข่าวอื้อฉาวเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสถานศึกษาขนาดใหญ่ที่มีชื่อเสียง ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจึงให้ความสำคัญกับโรงเรียนขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และขนาดใหญ่พิเศษ เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของการศึกษา และได้กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างไว้เขตพื้นที่การศึกษาละ 12 โรงเรียน ทั้งหมด 3 เขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งหมด 36 โรงเรียน

วิเคราะห์ข้อมูลโดย *การจัดระเบียบข้อมูล* อันเป็นกระบวนการจัดการกับข้อมูลที่ได้มาจากหลากหลายวิธีการ เพื่อให้อยู่ในรูปของเอกสารที่เป็นระบบระเบียบ สามารถเรียกใช้ได้สะดวก และสามารถตรวจสอบความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือได้ง่าย *การแสดงข้อมูล* เป็นการนำเอาหน่วยข้อมูลที่แยกหรือแตกออกเป็นส่วนย่อย ๆ และให้รหัสเรียบร้อยแล้วนำกลับมารวมเข้ากันใหม่ให้เป็นกลุ่ม ๆ ตามประเด็น/หัวข้อการวิเคราะห์ เพื่อให้ข้อมูลแต่ละกลุ่มสามารถบอกเรื่องราวเดียวกันอย่างมีความหมาย อันจะช่วยให้เข้าใจและตอบคำถามการวิจัยได้ดี และ*การหาข้อสรุปตีความผลการวิจัย* อันเป็นกระบวนการหาข้อสรุปและตีความหมายของข้อค้นพบว่า ข้อสรุปและความหมายที่ได้นั้นมีความถูกต้องแม่นยำ น่าเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด

6.1 ผลการศึกษา

ตามวัตถุประสงค์การศึกษา ข้อที่ 1 เป็นการศึกษาวิจัยเชิงลึกเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบและความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ และนักการเมือง ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบและลักษณะความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบหลัก ดังนี้

6.1.1 รูปแบบและลักษณะความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในสถานศึกษา มีดังนี้

(1) การทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้าง - การก่อสร้าง และการจัดซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ทางการศึกษา มีรูปแบบและลักษณะของการทุจริตดังต่อไปนี้

ก. รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้าง

ผลการศึกษาพบว่า มีกรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อสร้าง โดยมีคำพิพากษาศาลจังหวัดขอนแก่นเพียงคดีเดียว และมีเรื่องกล่าวหาที่ข้อมูลความผิดทั้งทางวินัยและอาญาของสำนักงาน ป.ป.ช. ต่อบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนแห่งหนึ่งสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 25 ในกรณีเดียวกัน คือ การซื้อวัสดุความผิดเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2554 มีผู้ถูกกล่าวหาคือ ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง ในจังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีข้อกล่าวหา คือ ไม่ขายเอกสารสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างประตูระบายน้ำ ให้แก่ผู้กล่าวหา เป็นเหตุให้ไม่มีโอกาสเข้าเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ผลการดำเนินการให้พิจารณาโทษทางวินัยและส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 และ 97 แล้วแต่กรณี

เมื่อคำพิพากษาของศาลในเขตพื้นที่ของการศึกษาที่เป็นเป้าหมาย มีเพียงคดีเดียว คณะผู้วิจัยได้ศึกษาคำพิพากษาจากจังหวัดใกล้เคียงอื่น ๆ มาเทียบเคียง เพื่อหา รูปแบบและความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ในภาคการศึกษาระหว่างเครือข่าย กลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ พบว่า มีเพียงคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของบุคลากรทางการศึกษา ในจังหวัด ต่อไปนี้คือ คำพิพากษาศาลจังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดชัยภูมิ และจังหวัดหนองคาย แต่มีเพียง คดีเดียวเท่านั้น คือเฉพาะคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ ภาค 4 ความอาญาเรื่องความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการ และความผิดต่อ พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 กรณีการทุจริตจากการก่อสร้างต่อเติมอาคารเรียน อันเป็นคดีที่เกิดขึ้นในจังหวัด หนองบัวลำภู ที่มีพฤติการณ์เข้าข่ายลักษณะการกระทำของเครือข่ายอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริต คอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา เนื่องจากมีพฤติการณ์ของการฮั้วประมูลงานและขัดขวาง การเสนอราคา หรือไม่ให้มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรมในการประมูลงานของทางราชการ อันเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานรัฐ และยังมีลักษณะของการประสานงานกัน อย่างบูรณาการเป็นระบบ และเป็นเครือข่ายของบุคลากรทางการศึกษา นักธุรกิจ โดยมีพฤติการณ์ ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเอง หรือกลุ่มพวกพ้อง

ส่วนข้อมูลการศึกษาจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการ ตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในพื้นที่เป้าหมาย คือ การขโมยความผิดและเรื่องกล่าวหา/ ร้องเรียนของ สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่เข้าข่ายพฤติการณ์ของการทุจริตคอร์รัปชัน อย่างเป็นระบบ และการเป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีการดำเนินการเป็นเครือข่าย ประกอบด้วยผู้มีอิทธิพล ทั้งที่อยู่เบื้องหน้าหรือเบื้องหลัง และเป็นขบวนการผิดกฎหมายที่มีการดำเนินการเป็นเครือข่าย กว้างขวาง สลับซับซ้อน ยากแก่การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดี ซึ่งผลของการกระทำนั้นเป็นการ บ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชนโดยรวม

โดยสรุป จากการศึกษาข้อเท็จจริงทั้งจากคำพิพากษาของศาลและข้อมูล จากการขโมยความผิด และข้อกล่าวหา/ร้องเรียนจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการ ตรวจสอบและป้องกันการทุจริตเท่าที่ปรากฏมีอยู่ ทั้งในเขตพื้นที่การศึกษา 24, 25 และ 26 และ ในจังหวัดใกล้เคียง พบว่า มีคำพิพากษาเพียงหนึ่งคดีเท่านั้นในเรื่องการทุจริตจากการก่อสร้าง ที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ คือ มีเฉพาะคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ในคดีเกิดขึ้นที่จังหวัด หนองบัวลำภูเท่านั้น ที่เข้าข่ายลักษณะของการกระทำเป็นเครือข่ายอิทธิพล ที่นำไปสู่การทุจริต คอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา เพราะมีพฤติการณ์ฮั้วประมูลงานและขัดขวางการเสนอราคา หรือไม่ให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมในการประมูลงานของทางราชการ อันเป็นการทำให้เกิด

ความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ขณะเดียวกันมีการประสานงานอย่างเป็นระบบระหว่างเครือข่ายของบุคลากรทางการศึกษา กับนักธุรกิจหรือพ่อค้า ส่วนข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตเท่าที่ปรากฏ โดยส่วนใหญ่แล้ว เป็นเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เป็นระบบหรือเป็นรายบุคคล ยังไม่มีข้อมูลและข้อเท็จจริงเชิงลึกพอที่สามารถบ่งชี้ให้เห็นได้ถึงรูปแบบและความร่วมมือกันของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจหรือพ่อค้า ตามความหมายของการวิจัยนี้ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลในภาคสนามด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อย เพื่อเป็นทางเลือกในการช่วยหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ต่อไป

ข้อมูลการสัมภาษณ์ อดีตข้าราชการคนหนึ่ง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์ กล่าวว่า “ต้นเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับเงิน” เนื่องจากงบประมาณโครงการสิ่งก่อสร้างในสถานศึกษาที่ได้รับงบประมาณส่วนกลางจาก สพฐ. มีเป็นจำนวนมาก จึงกลายเป็นสิ่งล่อใจให้กับผู้มีอำนาจและหน้าที่ในภาคการศึกษาบางราย พยายามหาช่องทางทุจริตเพื่อให้ได้เม็ดเงินจำนวนดังกล่าว ดังการให้ข้อมูลของนายสมศักดิ์ (นามสมมติ) สมาชิกสโมสรโรตารีขอนแก่น ที่ว่า

“ผู้อำนวยการโรงเรียนบางคน ได้ตั้งบริษัทรับเหมาก่อสร้างของตนเอง แต่อาศัยคนอื่นที่เป็นเพื่อนครูที่เกษียณอายุราชการแล้ว หรือไม่ก็ดึงสมัครพรรคพวก ญาติพี่น้องที่มีความรู้เรื่องการก่อสร้างเข้ามาเป็นหุ้นส่วน แต่มักปกปิดชื่อตัวเอง แล้วมีการหาประโยชน์ร่วมกันเป็นเครือข่าย”

อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึง การมีความพยายามในการแสวงหาประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดินของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าว ส่วนรูปแบบความร่วมมือในการทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างในสถานศึกษา การศึกษาเชิงลึกพบว่า มีการดำเนินงานกัน เป็นเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพล ที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ประกอบด้วยบุคคลเกี่ยวข้องหลายฝ่าย ดังนี้

1) ผู้เกี่ยวข้องหลักในกระบวนการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา เนื่องจากเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดสเปคงาน และมีอำนาจสูงสุดในสถานศึกษา และยังเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในการก่อสร้าง ในโรงเรียนขนาดใหญ่ผู้บริหารสถานศึกษาบางราย ยังจัดเป็น ผู้มีอิทธิพล เพราะมีงบประมาณจำนวนมากที่ต้องดูแล และยังมีโอกาสได้ดำรงตำแหน่งสำคัญภายในเขตพื้นที่การศึกษาอีกหลายตำแหน่ง เช่น อ.ก.ค.ศ. และ กศจ. เป็นต้น

2) นิติบุคคลที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด ได้แก่ นักธุรกิจหรือผู้รับเหมาก่อสร้าง โดยทั่วไปนักธุรกิจหรือผู้รับเหมาก่อสร้างบางราย มักมีการตกลงราคาก่อสร้างกับผู้บริหารสถานศึกษาบางรายกันไว้ล่วงหน้าก่อนแล้วเพราะทั้งสองฝ่ายต่างรู้จักคุ้นเคยกันมาก่อน

3) *นักการเมือง* โดยทั่วไปในชุมชนท้องถิ่นนักธุรกิจรายใหญ่มักเป็นนักการเมืองอยู่ในตัวเอง หรือไม่ก็เป็นผู้สนับสนุนนักการเมืองโดยตรง ในสังคมไทยคนมีอำนาจมีแนวโน้มทุจริตคอร์รัปชันเมื่อมีโอกาส นักการเมืองบางรายจึงเป็นต้นทางของการทุจริตคอร์รัปชัน นักการเมืองบางรายเข้ามาเกี่ยวข้องกับกาทุจริตในการก่อสร้างจากการแปรรูปที่ดินงบประมาณลงสู่เขตพื้นที่การเลือกตั้งแล้วมาเรียกรับค่าเปอร์เซ็นต์จากงบประมาณการก่อสร้างที่ดินแปรรูปที่ดินมา ผู้บริหารสถานศึกษาบางรายที่มีความใกล้ชิดกับนักการเมือง จึงมีแนวโน้มทุจริตคอร์รัปชันไปด้วย ระบบอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองและผู้บริหารสถานศึกษา คือ ต้นเหตุหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษา

4) *ผู้ร่วมสนับสนุนการทุจริตคอร์รัปชัน* ได้แก่ บุคลากรทางการศึกษาที่มีตำแหน่งหัวหน้างานพัสดุ เจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงิน และพนักงานตรวจรับ เป็นต้น คนกลุ่มนี้จะถูกสั่งการให้ทุจริตลงมามากที่สุด

ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก ในกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาหลายราย และจากบุคลากรที่มีตำแหน่งผู้ตรวจการในเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมาย (5 กรกฎาคม 2560) ยังพบว่า “การทุจริตคอร์รัปชันในส่วนนี้ มักเป็นเรื่องการฮั้วประมูลงาน การเรียกรับเงินเปอร์เซ็นต์ การกำหนดและการลือคสเปคงาน โดยเฉพาะในโครงการใหญ่ๆมักมีนักการเมือง และข้าราชการฝ่ายปกครองระดับสูงในจังหวัดนั้น ๆ มาเกี่ยวข้องหรืออยู่เบื้องหลังด้วย” ดังมีรายละเอียดของรูปแบบและลักษณะการทุจริตคอร์รัปชัน ต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การประกาศใน พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) โดยจะมีการกำหนดเกณฑ์การก่อสร้างอาคารสถานที่ให้กับโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมประจำจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งทำให้ผู้รับเหมาก่อสร้างที่เป็นพรรคพวกของกลุ่มนักการเมืองในระดับจังหวัด รับทราบข้อมูล รูปแบบโครงการสิ่งก่อสร้างและจำนวนงบประมาณ

ขั้นตอนที่ 2 ผู้อำนวยการโรงเรียนมอบหมายให้เจ้าหน้าที่พัสดุ และเจ้าหน้าที่การเงิน จัดทำรายงานความต้องการก่อสร้างภายในโรงเรียน แล้วแจ้งความต้องการเพื่อของบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เมื่อได้รับการอนุมัติงบประมาณจะมีการจัดทำตาม พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเพื่อส่งไปถึง สพฐ. ในลำดับต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 โรงเรียนประกาศแบบอิเล็กทรอนิกส์ Electronic - Bidding

เพื่อให้บริษัทรับเหมาก่อสร้างต่าง ๆ มาติดต่อรับแบบ เพื่อแข่งขันประกวดราคาตามระเบียบพัสดุฯ ขั้นตอนนี้ในทางปฏิบัติแล้ว จะมีการประสานงานระหว่างเครือข่ายบริษัทรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ ซึ่งผูกขาดธุรกิจการก่อสร้างภายในจังหวัดเขตพื้นที่การศึกษานั้น ๆ กับบริษัทรับเหมารายอื่น ๆ เพื่อให้เข้ามาฮั้วประมูลในระบบอิเล็กทรอนิกส์ E- Bidding แม้ว่าจะมีระบบใหม่ แต่การทุจริตก็มีการพัฒนามากขึ้นตามลำดับเช่นกัน โดยการทุจริตจะเกิดจากการที่ผู้รับเหมาให้สินบนกับผู้บริหารสถานศึกษา ข้าราชการระดับสูงของจังหวัด และนักการเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ บางกรณีผู้บริหารของบริษัทก่อสร้างที่อดีตเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็จะใช้อำนาจพิเศษ เพื่อกำหนดสเปคงานตามที่บริษัทต้องการ หรือแม้แต่การวิ่งเต้น เจริญ ปีบบังคับ ใ้คู่แข่งถอนตัวจากการประมูลงานนั้น หรือยื่นซองประมูลในราคาสูงกว่า หรือบางครั้งผู้เข้าร่วมประมูลงานบางราย อาจเป็นผู้เข้าร่วมประมูลเงา โดยมีการยื่นข้อเสนอในราคาที่สูงกว่าเพื่อให้ “ผู้ที่ถูกกำหนดไว้” เป็นผู้ชนะการประมูล และได้รับการคัดเลือก อันเป็นวิธีการอำพรางที่ทำให้เห็นว่า มีการแข่งขันราคากันอย่างยุติธรรมจริง เป็นต้น ทั้งหมดนี้คือพฤติกรรมสำคัญของกลุ่มอิทธิพลตามความหมายของการศึกษานี้ อันเป็นเรื่องการฮั้วและขัดขวางการเสนอราคา หรือไม่ให้มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรมในการประมูลงานของทางราชการ ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการได้

ขั้นตอนที่ 4 เมื่อบริษัทผู้รับเหมาสามารถประมูลโครงการก่อสร้างภายในสถานศึกษา ได้แล้วพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันประการต่อมา คือ ไม่ได้บริหารจัดการตามแบบโครงการที่เสนอไว้ บางครั้งใช้วัสดุอุปกรณ์ที่ราคาต่ำ ไม่มีคุณภาพ เพื่อให้เกิดผลกำไรสูงสุดกับบริษัทของตน โดยการให้เงินสินบนต่อ “กรรมการตรวจการจ้าง” และ “ผู้ควบคุมงาน” เพื่อให้ผู้รับเหมาสามารถตรวจงานผ่านตามสัญญาจ้าง ทำให้การก่อสร้างขาดประสิทธิภาพและราชการเกิดความเสียหาย

ข. การทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา และครุภัณฑ์การศึกษา

ผลการศึกษาคำพิพากษาพบว่า คดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา วัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษาในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัชยิม เขตที่ 24, 25 และ 26 ในช่วงขอบเขตเวลา ปี พ.ศ. 2544 - 2560 ไม่ปรากฏว่ามีอยู่ในสารบบความของศาล แต่พบคำพิพากษาของศาลของจังหวัดอื่นในภาคอีสานเพียง 1 คดีเท่านั้นที่อยู่ในขอบข่ายเดียวกัน คือ คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค 4 ว่าด้วยความอาญาเรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เหตุเกิดที่จังหวัดหนองบัวลำภู จากข้อเท็จจริงในคดีนี้อาจตีความได้ว่า เข้าข่ายการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบเต็มรูปแบบตามความหมายของการวิจัยนี้ เนื่องจากมีลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่าย ที่ประกอบด้วยบุคลากรทางการศึกษา อันได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา และนิติบุคคลสังกัดบริษัท/ห้างหุ้นส่วนจำกัด อันได้แก่นักธุรกิจหรือพ่อค้า และมีผู้ร่วมสนับสนุนการทุจริต ได้แก่ บุคลากรทางการศึกษาที่เป็นหัวหน้างานพัสดุ

โดยมีพฤติการณ์ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง เรียกหรือรับสินบน กล่าวคือ มีการบังคับหรือจูงใจให้นักเรียนซื้อสื่อการเรียนการสอน ด้วยการแจ้งต่อนักเรียนที่มาสมัครเรียนว่า ถ้าไม่ชำระเงินทางโรงเรียนจะไม่ยอมรับสมัครเข้าเรียน เป็นเหตุให้นักเรียนจำต้องยอมจ่ายเงินให้แก่ จำเลยที่ 1 ตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน จำเลยที่ 4 และ 5 เป็นตัวแทนของบริษัทแห่งหนึ่ง การกระทำของจำเลยที่ 1 ยังเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเอง และกลุ่มพวกพ้อง อันทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางโรงเรียน ข้อเท็จจริงจากคดีนี้แม้ว่าเข้าข่ายการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาก็ตาม แต่ยังไม่มีความผิดฐานเพียงพที่จะเข้าข่ายเรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล เนื่องจากยังไม่เข้าหลักเกณฑ์การมีพฤติการณ์สำคัญของกลุ่มอิทธิพลอันได้แก่ การเป็นผู้เข้าฮั้วประมูลงานหรือจัดขวงการเสนอราคา หรือไม่ให้มีการเสนอราคาหรือการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรมในการประมูลงานของทางราชการ และยังไม่ใช้เป็นเรื่องการทำสัญญาจ้างหรือการให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกหรือผู้สนับสนุนตน ตามความหมายของการวิจัยนี้ หากแต่เป็นเรื่องการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ด้วยการข่มขืนใจหรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองเท่านั้น

ส่วนกรณีการชี้มูลความผิดของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตภาครัฐพบว่า ไม่มีเรื่องกล่าวหาที่ชี้มูลความผิดในการทุจริตตามรูปแบบดังกล่าว แต่พบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน จากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำแต่ละจังหวัด พื้นที่เป้าหมาย กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตำรา วัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษา หากแต่ข้อกล่าวหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องการกระทำผิดของผู้บริหารสถานศึกษาเป็นรายบุคคล หรือที่เรียกว่า “การทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เป็นระบบ” ไม่มีข้อมูลหรือหลักฐานใดที่เชื่อมโยงให้เห็นถึงเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา อันเป็นเรื่องการร่วมมือกันระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นบุคลากรทางการศึกษานักธุรกิจ และนักการเมือง โดยมีพฤติการณ์ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง เรียกหรือรับสินบน

ข้อมูลภาคสนามจากการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อยพบว่า มีเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาหลายรูปแบบด้วยกัน อันมีต้นเหตุมาจากนโยบายของรัฐที่มุ่งสู่การปฏิรูปการเรียนรู้ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ส่งผลให้ผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการที่มีอำนาจหน้าที่บางรายในขณะนั้น มุ่งหาประโยชน์จากการทำธุรกิจประเภทสื่อการเรียนการสอน และผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการบางรายเหล่านั้น ยังมีหุ้นส่วนในธุรกิจจำหน่ายหนังสือเรียนร่วมกับนักธุรกิจและนักการเมืองบางราย รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชัน คือ การให้พรรคพวกเครือข่ายที่เป็นผู้บริหารระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ (สพม.) ช่วยประสานงานกับผู้บริหารสถานศึกษาระดับโรงเรียน เพื่อการฮั้วประมูล

ในการจัดซื้อหนังสือ ตำรา วัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษาจากตัวแทนบริษัทภายในเขตพื้นที่ การศึกษานั้น ๆ หรือในจังหวัดใกล้เคียงที่เป็นพรรคพวกเครือข่ายของตน จนทำให้เกิดระบบการผูกขาด ของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดที่เข้ามาแสวงหาประโยชน์จากนโยบายทางการศึกษานั้น

จากข้อมูลนี้ทำให้เห็นได้ว่ามีเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลในภาคการศึกษา นับตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงในกระทรวง กรม ที่มีความเชื่อมโยงกับเครือข่ายนักธุรกิจและผู้บริหาร การศึกษา ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต่างๆเรื่อยมาจนถึงผู้บริหารสถานศึกษาระดับโรงเรียน ส่วนรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันนั้นปรากฏให้เห็นได้ เมื่อกระทรวงศึกษาธิการมีการจัดสรร งบประมาณเพื่อจัดซื้อหนังสือเรียน ตำรา วัสดุอุปกรณ์ และครุภัณฑ์ทางการศึกษาลงสู่ตามโรงเรียนต่าง ๆ จากการศึกษาพบว่าการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้มีรูปแบบต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ

1) การฮั้วประมูลงานเต็มรูปแบบ

การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ เริ่มจากผู้บริหารสถานศึกษาจัดประชุม วางแผนนโยบาย เพื่อการจัดซื้อหนังสือเรียน ตำรา วัสดุอุปกรณ์ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา ร่วมกับ บุคลากรครูในโรงเรียนตามกลุ่มสาระการเรียนรู้และตามระเบียบพัสดุ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว เมื่อมีตัวแทนมาร่วมประมูลจะเกิดการต่อรองราคากัน ทำให้ขั้นตอนการเสนอราคาประมูลมีเพียง บริษัทรายเดียวเท่านั้น ที่สามารถประมูลหนังสือ ตำรา หรือวัสดุอุปกรณ์ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา ตามเกณฑ์ของกระทรวงศึกษาธิการได้ เนื่องจากมีการฮั้วประมูลกันเรียบร้อยแล้ว โดยนโยบายการ จัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตำรา หรือ วัสดุอุปกรณ์ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา มักถูกกำหนดรูปแบบมา จากกลุ่มอิทธิพล อันได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงในกระทรวง และกรม รวมถึงนักการเมืองระดับชาติสู่นักการเมืองท้องถิ่นบางราย

จากการศึกษายังพบว่า ในการจัดซื้อจัดจ้างนั้นบางโรงเรียนมิได้เปิด โอกาสให้ตัวแทนผู้จำหน่ายหนังสือหรือตำราเรียนที่มีอยู่ในพื้นที่ให้ครบถ้วน แต่ได้แจ้งให้ผู้ขายบางราย ทราบเท่านั้น ขณะที่ผู้ขายบางรายที่เป็นเป้าหมายของโรงเรียน ได้นำเอาเอกสารหลักฐานของผู้ขายรายอื่น มาเพิ่มเติมประกอบในการเสนอราคาให้ครบจำนวน 3 ราย ซึ่งทำให้ดูเหมือนจะมีการแข่งขันราคากัน เกิดขึ้นจริง อันเป็นการหลีกเลียงหรือละเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ จนส่งผลให้ราคาที่เสนอและ วงเงินที่ทำสัญญาซื้อสูงกว่าปกติ อันแสดงให้เห็นถึงว่าผู้บริหารสถานศึกษาบางราย มีเจตนากระทำ การโดยทุจริตต่อหน้าที่ กล่าวคือ มีการเปิดโอกาสให้มีการฮั้วประมูลงานกันเต็มรูปแบบหรือขัดขวาง การเสนอราคา หรือไม่ให้มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรม จนทำให้ราชการได้รับความเสียหาย และเข้าข่ายพฤติการณ์ของกลุ่มอิทธิพลในการฮั้วประมูลงาน ตามความหมายของการวิจัยอย่างชัดเจน

2) การถือคสเปคหนังสือ ตำรา วัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษา

การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ มีตัวอย่างให้เห็นเช่น เมื่อมีนโยบายด้านการศึกษาที่ว่าด้วยการปฏิรูปสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้โรงเรียนต้องใช้ครุภัณฑ์ประเภทเทคโนโลยีตามสเปคที่กำหนดมา โดยส่วนใหญ่มักเป็นบริษัทรายใหญ่ที่มีความสามารถในการจัดหา และจำหน่ายวัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษาตามเกณฑ์ของกระทรวงศึกษาธิการได้

จากข้อกำหนดนี้ทำให้โรงเรียนจำเป็นต้องเลือกซื้อวัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษาของบริษัทดังกล่าวเท่านั้น อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดการซื้อขายครุภัณฑ์ทางการศึกษาทั้งระบบ ทำให้โรงเรียนไม่สามารถเลือกซื้อครุภัณฑ์ทางการศึกษาที่หลากหลายตามความต้องการและที่จำเป็น เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การเรียนการสอนได้ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้น่าจะเกิดจากการตกลงร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการทางธุรกิจกับข้าราชการระดับสูงบางรายในกระทรวงฯ ในการถือคสเปคหนังสือ ตำรา วัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษา อันมีเรื่องของการทุจริตด้วยการเรียกหรือรับผลประโยชน์บางอย่างในทางมิชอบด้วยกฎหมายซ่อนอยู่เบื้องหลัง

จากกรณีนี้สามารถเห็นได้ชัดเจนขึ้น เมื่อทางโรงเรียนได้รับการจัดสรรงบประมาณ จากฝ่ายนโยบายและแผนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) แล้วในบางกรณีผู้บริหารสถานศึกษามีสิทธิในการเลือกซื้อครุภัณฑ์อื่นๆ ตามความจำเป็นหรือตามที่โรงเรียนต้องการได้ แต่ในหลายครั้ง ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องเลือกซื้อตามสเปคที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาได้กำหนดรายการวัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษาไว้แล้ว อันสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการทุจริตโดยการถือคสเปคการจัดซื้อหนังสือเรียน ตำรา วัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษาไว้ล่วงหน้า หากไม่ยินยอมปฏิบัติตามโรงเรียนนั้นอาจไม่ได้รับงบประมาณประเภทนี้ได้ ท้ายที่สุดโรงเรียนจำเป็นต้องทุจริตตามสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เนื่องจากผู้บริหารสถานศึกษายังมีความจำเป็นในการใช้วัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษาบางอย่างดังกล่าว

3) การหาประโยชน์จากส่วนต่างของราคาการจัดซื้อ หนังสือ วัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษา

การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ เห็นได้เช่นจากกรณีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้ออกระเบียบให้โรงเรียนสามารถจัดซื้อหนังสือโดยวิธีพิเศษได้ แต่มีระเบียบว่าสถานศึกษาต้องมีการเชิญตัวแทนผู้ขาย ซึ่งได้แก่ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนหรือร้านค้ามาอย่างน้อย 3 ราย มาเสนอราคาและตกลงซื้อ - ขายหนังสือ หรือตำรา ตามเงื่อนไขที่กำหนด และต้องมีการต่อรองราคาเพื่อให้มีการลดราคา 20 เปอร์เซ็นต์ ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีหลายโรงเรียนในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแห่งหนึ่ง ไม่ได้มีการต่อรองราคาใด ๆ ผลการตรวจสอบจากสำนักงานตรวจสอบภายในฯ พบว่า บรรดาผู้บริหารสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาบางแห่ง

ร่วมกันทุจริตคอร์รัปชันจากเงินส่วนต่างค่าจัดซื้อหนังสือและตำราเรียน โดยตกลงจ่ายราคาหนังสือในราคาเดิม ทำให้ราชการต้องจัดซื้อหนังสือหรือตำราในราคาแพง และสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก

4) โครงการจัดซื้อจัดจ้างอำพราง

การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ มีการเขียนหรือจัดทำโครงการต่าง ๆ จัดซื้อจัดจ้างในระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมฯ บางแห่ง แต่ไม่มีการนำไปปฏิบัติจริงตามแผนงาน/โครงการที่เขียนไว้ และข้อเท็จจริงที่อยู่เบื้องหลังคือ เป็นการทุจริตที่เขียนหรือจัดทำโครงการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการเอาเงินหรืองบประมาณมาใช้เท่านั้น อันเป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างอำพราง เพราะไม่ได้มีการจัดซื้อจัดจ้างจริง และในแต่ละโครงการที่เสนอหรือจัดทำไว้ในเรื่องค่าวัสดุ อุปกรณ์ หรือครุภัณฑ์ทางการศึกษาก็มักตั้งราคาที่แพงกว่าความเป็นจริงเป็นอย่างมาก

5) การซื้อใบเสร็จแลกกับเงินสด

การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ มักเกิดขึ้นเมื่อมีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของสถานศึกษา เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เข้ามาตรวจสอบการเงินและบัญชีในสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาจะปรึกษากับผู้ใต้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบในเรื่องการเงิน หรือลูกน้องคนสนิทว่าควรจะหาวิธีการทำอย่างไร เพราะงบประมาณของโรงเรียนถูกใช้ไปหมดแล้ว แต่ยังไม่มียอดเอกสารหลักฐานการเงินมายืนยัน ข้อเสนอหรือทางออกที่มี คือ การไปซื้อใบเสร็จกับทางร้านค้าที่สนิทสนมกัน โดยให้เขียนรายการจัดซื้อวัสดุหรืออุปกรณ์ทางการศึกษาประเภทสิ้นเปลือง เมื่อทาง สตง. มาตรวจสอบพบว่า มีเอกสารหลักฐานทางการเงินถูกต้องครบถ้วนทุกประการ ทำให้การตรวจสอบการใช้จ่ายของโรงเรียนผ่านไปได้ แต่ข้อเท็จจริงคือ ไม่มีรายการวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษาอยู่เลย อันเป็นการกระทำที่ทุจริตต่อหน้าที่อย่างเห็นได้ชัด

(2) การทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคล

ผลการศึกษาพบว่า ไม่ปรากฏว่ามีข้อมูลคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคลของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 - 2560 แต่พบคำพิพากษาในเขตพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงทางภาคอีสานอยู่เพียงหนึ่งคดี ที่เกี่ยวข้องกับการโอนย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งคดีกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล

การศึกษาจากการชี้มูลความผิดและข้อร้องเรียนจากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล พบว่า ไม่มีเรื่องกล่าวหาที่ชี้มูลความผิดจากการทุจริตในรูปแบบดังกล่าวแต่อย่างใด มีเพียงเฉพาะข้อมูลเรื่องการกล่าวหา/ร้องเรียนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ในเรื่องการย้ายข้าราชการครูและ

บุคลากรทางการศึกษาดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ให้ดำรงตำแหน่งโดยมิชอบ เหตุเกิดที่โรงเรียนแห่งหนึ่ง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24 และมีเรื่องกล่าวหาโรงเรียนเรื่องการเรียกรับเงิน จากการโอนย้ายครูจำนวน 35 คน รายละเอียด 2 - 3 แสบบาท เหตุเกิดที่โรงเรียนแห่งหนึ่งสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 25 แต่ทั้งสองกรณีนี้ไม่มีรายละเอียดข้อเท็จจริงที่ชี้ให้เห็นถึงการมีพฤติการณ์ของการดำเนินงานในรูปของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบตามความหมายของการวิจัยนี้แต่อย่างใด แต่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อย พบว่ามีรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคลประเภทต่าง ๆ ดังนี้

ก. การทุจริตคอร์รัปชันจากระบบการสรรหาและคัดเลือก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

แม้ว่าระบบและโครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) จะถูกยกเลิกไปแล้วโดยคำสั่ง คสช.ที่ 10/2559 และ 11/2559 แต่ระบบนี้ก็ยังมีมีความสำคัญ และยังมีอิทธิพลต่อระบบการบริหารงานบุคคลของบุคลากรทางการศึกษาในยุคปัจจุบัน เนื่องจาก อ.ก.ค.ศ. บางรายได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่งในโครงสร้างใหม่ คือ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) และกรรมการบางรายนี้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเข้ามาใหม่นี้ มีข้อกล่าวหาในแง่ของการมีพฤติการณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบบริหารงานบุคคล

จากการศึกษาพบว่า เป็นกลไกที่เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชันและมีการทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างเป็นขบวนการ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคล เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การกำหนดตำแหน่ง การโอนย้ายในสายผู้บริหาร และการดูแลงานวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อันเนื่องจากการเข้าสู่ตำแหน่ง อ.ก.ค.ศ. นั้น อาศัยวิธีการซื้อเสียงหรือการให้อามิสสินจ้างรางวัลอันมีลักษณะเดียวกันกับการเลือกตั้งของนักการเมืองผู้สมัครบางรายกล้าเสี่ยงลงทุนโดยใช้งบประมาณจำนวนมาก เพื่อให้ตนได้รับเลือกเข้าสู่ชุด อ.ก.ค.ศ. ทั้งในตำแหน่งประธานและตำแหน่งอนุกรรมการ องค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ. ประกอบด้วย 1) ประธานซึ่งมาจากการเลือกตั้ง มักเป็นตัวแทนหรือหัวหน้าคณะของนักการเมือง และส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจที่มีชื่อเสียงในเขตจังหวัด 2) ผู้แทน ก.ค.ศ. 3) ผู้แทนครูสภา 4) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม (ผอ.สพม.) 5) อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมักเป็นผู้ที่นักการเมืองเสนอมา และ 6) ผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาที่ใช้วิธีการซื้อเสียงหรือการให้อามิสสินจ้างรางวัลกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง อันได้แก่ บุคลากรครูในการเข้าสู่ตำแหน่ง

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกยังพบอีกว่า ตำแหน่งประธาน อ.ก.ค.ศ. ส่วนใหญ่มักเป็นที่รู้จักสนิทสนม และเคยได้รับการอุปถัมภ์จากบรรดานักการเมืองในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นมาก่อน และการเป็นเครือข่ายของนักการเมือง ย่อมก่อให้เกิดความร่วมมือในการทุจริตได้ง่ายยิ่งขึ้น อีกทั้งนักการเมืองบางรายมักจะใช้อิทธิพลเข้าไปแทรกแซงเพื่อหาผลประโยชน์จากข้าราชการประจำเสมอ และคนกลุ่มนี้หากได้รับเลือกตั้งเป็นประธานและอนุกรรมการแล้ว ก็จะมีการร่วมกันแสวงหาผลประโยชน์จากระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

โดยสรุป การทุจริตคอร์รัปชันจากระบบการสรรหาและคัดเลือก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เข้าข่ายการเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่มีอำนาจ และมักใช้อำนาจดำเนินการในทางที่มีชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องในการดำเนินงาน มีลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างเป็นระบบเต็มรูปแบบของเครือข่ายบุคลากรทางการศึกษา นักธุรกิจ และนักการเมือง โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการเรียกรับหรือรับสินบน จากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนวิทยฐานะของครูและบุคลากรทางการศึกษา ฯลฯ ซึ่งผลของการกระทำนั้นทำให้เกิดความเสื่อมเสียหายทั้งในระดับองค์กร และประเทศชาติ โดยส่วนรวม

ข. การทุจริตจากระบบการสรรหาและสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ผลการศึกษา พบว่า ไม่ปรากฏว่ามีคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจากระบบการสรรหาและสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2544 - 2560 และไม่พบการข่มขู่ความผิดรวมถึงขู่กล่าวหาจากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต

แต่พบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตจากการสอบบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระดับประถม ในเขตพื้นที่เป้าหมายและจังหวัดอื่นในภาคอีสาน คณะผู้วิจัยจึงได้นำกรณีนี้มาวิเคราะห์เทียบเคียง ดังปรากฏเป็นข่าวแพร่หลายทางสื่อมวลชนทั่วไป เมื่อปี พ.ศ. 2556 ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแห่งหนึ่ง ได้ประกาศรายชื่อของผู้ผ่านการสอบคัดเลือกบุคคล เพื่อบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครูผู้ช่วย พบว่า มีรายชื่อของ “พนักงานราชการ” รายหนึ่งในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมแห่งหนึ่ง ที่ผ่านการสอบบรรจุเข้ารับราชการครูในคราวเดียวกันถึง 2 จังหวัด โดยมีรายชื่อผ่านการสอบคัดเลือกในลำดับที่ 15 กลุ่มวิชาเอกทั่วไป ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมจังหวัด ก. และผ่านการสอบการคัดเลือกในลำดับที่ 1 กลุ่มวิชาภาษาไทย ที่สำนักงานเขตพื้นที่

การศึกษาประณมในจังหวัด ข. ด้วย ซึ่งทาง สพฐ. ระบุว่า เป็นไปได้ยากที่ผู้เข้าสอบจะสามารถสอบผ่านการคัดเลือกได้ถึง 2 แห่ง ในการสอบคราวเดียวกัน เนื่องจากการจัดสอบครั้งนั้นมีการจัดสอบพร้อมกันทั่วประเทศ ในที่สุดหน่วยงานผู้รับผิดชอบได้สั่งการให้ชะลอการบรรจุข้าราชการครู ผู้ถูกกล่าวหารายนี้เอาไว้ เพราะรูปการณ์ที่เกิดขึ้นเข้าข่ายการทุจริตมากกว่าเป็นความผิดพลาด และจากพฤติการณ์เบื้องต้นของผู้เข้าสอบที่มีการทุจริตในรายนี้ ยังพบว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นอีกในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ในภาคอีสาน ดังปรากฏข้อพิรุธจากผลคะแนนการสอบของผู้ที่ทำคะแนนสอบได้สูงผิดปกติ มีจำนวนกว่า 486 ราย จากผู้ที่สอบผ่านการคัดเลือกทั้งสิ้นจำนวน 9,242 ราย และสอบบรรจุเข้ารับราชการได้ จำนวน 2,161 ราย

จากข้อเท็จจริงนี้ บ่งชี้ให้เห็นถึงว่า เรื่องการทุจริตจากกระบวนการสรรหาและสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีการร่วมมือประสานงานกันอย่างลงตัว ทั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ว่ามีการวางแผนงานอย่างเป็นขั้นตอน มีการบริหารจัดการ โดยองค์กรที่มีการจัดตั้งเป็นอย่างดี โดยมีกลุ่มคนที่มีอำนาจในระดับต่าง ๆ ในภาคการศึกษาเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการคดโกง หรือฉ้อโกง เพื่อมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือกลุ่มพวกพ้อง อันทำให้เกิดความเสื่อมเสียหายทั้งในระดับองค์กรและระดับประเทศชาติโดยรวม พฤติกรรมและการกระทำนั้นเช่นนี้ เข้าข่ายเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ตามความหมายของการวิจัยนี้

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่มย่อยได้ชี้ให้เห็นว่า การทุจริตประเภทนี้ เริ่มต้นตั้งแต่มีการวางแผนอัตราค่าจ้างที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ อันเนื่องมาจากมีระบบเล่นพรรคเล่นพวกของตัวเอง และเมื่อมีการให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม (สพม.) ในการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการสอบบรรจุฯ จึงเป็นช่องทางให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ บางราย ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบ ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการแต่ละชุด ซึ่งก็คือเครื่องมือที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันฯ ของผู้มีอำนาจ และเป็นกระบวนการที่แยบยลมาก ส่วนเทคนิคหรือวิธีการทุจริตที่ถูกนำมาใช้ เช่น

วิธีการแรก ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ บางราย จะประสานงานให้คณะกรรมการฝ่ายดำเนินการสอบ ที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาหรือพรรคพวกของตน ระบุชื่อหนังสือ ตำรา หรือเอกสารที่ใช้ประกอบการออกข้อสอบ รวมถึงประเด็นข้อสอบต่าง ๆ มาให้ผู้เข้าสอบบรรจุที่ทุจริตได้รับทราบ

วิธีการที่สอง การนำกระดาษคำตอบ ที่มีการซื้อเฉลยคำตอบแล้วบางส่วนไปให้ผู้เข้าสอบฯ เพื่อให้ผู้เข้าสอบบรรจุฯ สามารถตอบข้อสอบผ่านตามเกณฑ์ได้ แต่ทั้งสองวิธีนี้ ก็ยังไม่มีหลักประกันว่าผู้เข้าสอบบรรจุฯสามารถทำข้อสอบได้ 100 เปอร์เซ็นต์ จึงมีการนำกลวิธีเพื่อทำให้ผู้เข้าสอบบรรจุฯ สามารถทำข้อสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิมคือ

วิธีการที่สาม คือการให้คณะกรรมการตรวจข้อสอบ ทำการเปลี่ยนกระดาษคำตอบในระหว่างตรวจข้อสอบ ที่มีการเตรียมชื่อ - นามสกุล ของผู้เข้าสอบไว้เรียบร้อยแล้ว ทำให้ผู้เข้าสอบบรรจุ สามารถสอบผ่านเกณฑ์ได้อย่างง่ายดาย กรณีนี้เคยมีการจับทุจริตได้ในพื้นที่บางจังหวัดที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการศึกษา จนกระทั่งมีข่าวคราวโด่งดังเมื่อหลายปีที่ผ่านมา

โดยสรุป การทุจริตจาก **กระบวนการสรรหาและสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา** เข้าข่ายการเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา เนื่องจากมีลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างเป็นระบบเต็มรูปแบบ ของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่เป็นบุคลากรทางการศึกษา และผู้เข้าสอบบรรจุ โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการคดโกง รวมถึงการให้และรับสินบน เพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์จากการสอบบรรจุข้าราชการครู ฯลฯ ซึ่งผลของการกระทำนั้นทำให้เกิดความเสียหายทั้งในระดับองค์กร และประเทศชาติโดยส่วนรวม

ค. การทุจริตเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการในสังกัด

ผลการศึกษาพบว่า ไม่ปรากฏว่ามีข้อกล่าวหาที่**ชี้มูลความผิด**ของการทุจริตเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ 2544 - 2560 แต่พบข้อมูลในเรื่องการกล่าวหา/**ร้องเรียน** จากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพื้นที่เป้าหมาย คือ การใช้อำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน เพื่อให้หาผลประโยชน์ และการพิจารณาความดีความชอบ 2 ชั้น ให้แก่พรรคพวกโดยมิชอบ แต่ข้อมูลที่พบไม่มีรายละเอียดที่ชี้ให้เห็นถึงเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาแต่อย่างใด

การศึกษาพบว่า โดยทั่วไปการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มาตรา 72 และ มาตรา 73 แห่ง พ.ร.บ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานโดยยึดหลักการปฏิบัติตนที่เหมาะสม ปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ และในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนยังให้ยึดหลักคุณธรรม มีความเที่ยงตรง เปิดเผย โปร่งใสและตรวจสอบได้ พร้อมกับให้มีการนำระบบเปิดมาใช้ในการพิจารณา แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับไม่เป็นเช่นนั้น

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อย จำนวน 7 คน จากอดีต อ.ก.ค.ศ. กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรภาคประชาสังคมในจังหวัดขอนแก่น พบว่า “เนื่องจากการเลือกตั้งกรรมการผู้แทนจากครูเพื่อเข้าไปเป็น อ.ก.ค.ศ. บางราย มักจะมีการซื้อเสียง หรือการจัดเลี้ยงรวมทั้งให้อามิสสินจ้าง เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วก็แสวงหาผลประโยชน์ หรือร่วมกันแสวงหาผลประโยชน์จากการเรียกรับสินบน หรือเงินจากข้าราชการครูที่ต้องการได้รับการเลื่อน 2 ชั้น หรือ

การเลื่อนตำแหน่งในระดับสูงขึ้นในสายบริหาร หรือการโอนย้าย เป็นต้น” ทั้งนี้การเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี (2 ขั้น) ใช้ระบบโควตา โดย อ.ก.ค.ศ.จะกำหนดโควตา เป็นสองส่วน

ส่วนแรก คือ โควตาระดับเขตพื้นที่และโรงเรียน ซึ่งให้อำนาจกรรมการระดับเขตพื้นที่และระดับโรงเรียนในการเลื่อน 2 ขั้นให้กับครูในเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาก็จะมีโควตาให้แก่โรงเรียนอีกทอดหนึ่ง และ

ส่วนที่สอง จะเป็นโควตาของส่วนกลางซึ่ง อ.ก.ค.ศ. มีอำนาจในการเลื่อน 2 ขั้นให้กับครูคนใดก็ได้ การทุจริตหรือคอร์รัปชันจึงเกิดขึ้นในระดับต่าง ๆ ตามโครงสร้าง คือ

1) ระดับ อ.ก.ค.ศ. มีประธานกรรมการ ซึ่งเป็นผู้แทนของนักรการเมือง และมีกรรมการผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากครู จะเป็นผู้เรียกเก็บเงินในการซื้อ 2 ขั้น (โควตาส่วนกลาง) จากครูที่วิ่งเต้น แล้วมีการนำเงินมาแบ่งปันกันตามสัดส่วน ยอดเงินอาจสูงถึงรายละเอียด 1 แสนบาท เป็นต้น และยังได้รับเงินจากโควตาที่แบ่งไปให้เขตพื้นที่การศึกษาด้วยอีกทางหนึ่ง

2) ระดับกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา จะมีการแบ่งโควตาให้แก่โรงเรียน และกันไว้เป็นโควตาส่วนกลางอีกส่วนหนึ่ง การทุจริตจะล้อตาม อ.ก.ค.ศ. ซึ่งเงินจากการเรียกเก็บการซื้อ 2 ขั้น จะแบ่งปันกันตามสัดส่วนและส่งให้ อ.ก.ค.ศ. อีกทอดหนึ่งด้วย กรณีนี้มีข้อเท็จจริงดังเห็นได้จากกรณีอดีตเลขาธิการ ก.ค.ศ. และรองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ คนหนึ่ง ได้ออกมาเล่าข้อเท็จจริงที่เคยเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2552 - 2553 ว่ามี อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาแห่งหนึ่ง ได้ร่วมกันแบ่งโควตาเสนอรายชื่อข้าราชการที่เป็นพวกพ้องของตน ให้ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนกรณีพิเศษเกินโควตา 15 เปอร์เซ็นต์ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนมาก ทำให้ ก.ค.ศ. ในขณะนั้นได้มีมติถอดถอน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษานั้นทั้งคณะ

3) ระดับโรงเรียนโดยอำนาจเต็มจะอยู่ที่ประธานคือผู้อำนวยการโรงเรียน และยังเป็นอำนาจของผู้บริหารโรงเรียน (ผอ.) ที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการในโรงเรียนเพื่อกลั่นกรองผลงานตามเกณฑ์ที่จะควรได้ จากจุดนี้ทำให้เกิดกระบวนการวิ่งเต้น ทั้งการเรียกเก็บ หรือเสนอสินบน เช่น สองขั้นต้อง 2 หมื่นบาท เป็นต้น

โดยสรุปการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ แม้ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารงานบุคคลภายในของบุคลากรทางการศึกษา แต่ในหลายกรณีก็มีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องหลายฝ่าย และมีลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันของบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นระบบเต็มรูปแบบและในหลายกรณีเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและอิทธิพลของข้าราชการระดับสูงในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน เช่น การเรียกหรือรับสินบนจึงอาจกล่าวได้ว่า การทุจริตในรูปแบบนี้มีลักษณะเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา ตามความหมายของการวิจัยนี้

ง. การทุจริตจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า ไม่ปรากฏว่ามีคำพิพากษาของศาลในคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต กรณีการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาในพื้นที่ของการศึกษาแต่อย่างใด แต่พบคดีในทำนองเดียวกันในจังหวัดใกล้เคียงของภาคอีสาน ปรากฏตามข้อเท็จจริงเมื่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ได้มีมติให้เพิกถอนคำสั่งการย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาประจำปี 2559 ตามมติคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) แห่งหนึ่งในภาคอีสาน อันถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากมีการให้คะแนนผิดพลาดคลาดเคลื่อน เป็นผลให้ต้องยกเลิกคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแห่งนั้น ในเรื่องการย้ายและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าว ซึ่งผู้เสียหายที่เป็นผู้บริหารสถานศึกษาได้ยื่นฟ้องต่อ กศจ. ในฐานะจำเลย โดยมีโจทก์ร่วม จำนวน 4 ราย ที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ซึ่งการฟ้องร้องกันเช่นนี้ แท้จริงแล้วเกิดขึ้นจากระบบการเล่นพรรคเล่นพวกในการจัดสรรอัตรากำลังกันนั่นเอง และคดีนี้กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล

อย่างไรก็ดี แม้อคดีนี้ศาลจะมีคำสั่งให้ประทับฟ้องจำเลยที่มีจำนวนถึง 33 ราย ไว้พิจารณา แต่ก็ไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะกล่าวได้ว่า การกระทำของจำเลยทั้งหมดมีพฤติการณ์ของการกระทำอันเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา ขณะเดียวกันผลการศึกษาก็ไม่ปรากฏเรื่องการกล่าวหาและการชี้มูลความผิดกรณีการทุจริตจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมเขตที่ 24, 25 และ 26 เช่นกัน

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อย พบเครือข่ายความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพลในการทุจริตคอร์รัปชัน จากการโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษาหลายประการ เช่น มีระบบการเล่นพรรคเล่นพวก การโอนย้ายไปยังสถานศึกษาบางแห่งในจังหวัดพื้นที่เป้าหมาย ผู้ที่จะมาเป็นผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องผ่านการประเมินความเหมาะสมจากผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมนั้น ๆ ถ้าบางรายไม่มีการจ่ายเงิน จะถูกกตคะแนน แต่ในกรณีขอโอนย้ายไปยังโรงเรียนขนาดใหญ่และมีชื่อเสียงบางแห่ง ต้องใช้เงินสูงในหลัก 5 - 10 ล้านบาท ส่วนในโรงเรียนขนาดกลางจะลดหลั่นกันลงไป แต่ขั้นต่ำต้องจ่าย 1 ล้านบาท เป็นต้น แต่การจ่ายสินบนเพื่อการโอนย้ายไปยังโรงเรียนที่ต้องการ ก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายทุกรายไป ถ้าผู้บริหารสถานศึกษาบางรายมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มผู้มีอำนาจและอิทธิพล เช่นนักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูงในกระทรวงหรือ อธิบดีกรม ฯลฯ นี่จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาพยายามสร้างสายสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มผู้มีอำนาจและอิทธิพล เพื่อให้ตนได้ผลประโยชน์จากการโอนย้ายไปยังสถานศึกษาที่ต้องการได้ และยังสะท้อนให้เห็นว่า มีผู้บริหารสถานศึกษาบางรายที่มีเครือข่าย

ความสัมพันธ์อยู่กับนักการเมืองและผู้มีอิทธิพลในระดับต่างๆอยู่ด้วย เป็นที่ชัดเจนว่า รูปแบบการทุจริตจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษานั้น มีผู้ที่เกี่ยวข้องหลักในการทุจริตดังนี้ คือ

- 1) นักการเมืองบางรายที่มีอิทธิพลอยู่ในวงการการศึกษา ที่ต้องการสร้างฐานะ คະแนนเสียงของตนเอง และการได้ประโยชน์จากการโอนย้าย (หวังความนิยมและคะแนนเสียง)
- 2) ผู้อำนวยการสถานศึกษาที่ต้องการโอนย้าย
- 3) คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ในอดีต โดยมี อ.ก.ค.ศ. บางชุดใช้อำนาจในทางมิชอบด้วยการทุจริตจากการเรียกรับเงินหรือสินบนจากการโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษา
- 4) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัชฌิม (สพม.) บางรายที่มีพฤติการณ์ในทางทุจริตด้วยการใช้อำนาจในทางมิชอบจากการเรียกรับเงิน หรือสินบน จากการโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษา
- 5) คณะกรรมการกั่นกรองการย้ายฯ โดยในคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ชุดปัจจุบัน ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกั่นกรองการย้าย มีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ เป็นประธานคณะกรรมการกั่นกรองการย้ายบางชุดมีแนวโน้มทุจริตจากการเรียกรับสินบนเหมือนเช่น อ.ก.ค.ศ. ในอดีต

การศึกษารูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันจากการโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษา คณะผู้วิจัยยังพบว่า เป็นรูปแบบการทุจริตที่ไม่มีการเปิดเผยข้อเท็จจริง หรือมีหลักฐานการเอาผิดได้ยาก เนื่องจากเป็นลักษณะการทุจริตที่สมผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างผู้ให้สินบน และผู้รับสินบน อีกทั้งการทุจริตฯ รูปแบบนี้เกิดขึ้นกับบุคลากรที่มีตำแหน่งหน้าที่ในระดับผู้บริหาร จึงค่อนข้างเป็นการกระทำที่มีความรัดกุม รอบคอบ ระมัดระวัง จึงมักไม่ปรากฏหลักฐานแต่อย่างใด แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีอยู่ในวงการผู้บริหารสถานศึกษาโดยทั่วไป

โดยสรุปแล้ว การทุจริตคอร์รัปชันจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษามีการดำเนินการกันอย่างเป็นกระบวนการ เนื่องจากถือว่าเป็นผู้บริหารระดับสูง จึงมีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องหลายฝ่าย บางรายอาจถือได้ว่ามีลักษณะเข้าข่ายเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาตามความหมายของการวิจัยนี้ เนื่องจากการใช้อิทธิพลในการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา และมีลักษณะของการร่วมมือและประสานงานกันอย่างเป็นระบบเต็มรูปแบบ และเป็นเครือข่ายของบุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง และกลุ่มเครือข่ายอิทธิพลของตน โดยมีพฤติการณ์ในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการเรียกรับ หรือมีการให้สินบน โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับประโยชน์ส่วนตน ขณะที่ผู้บริหารสถานศึกษาบางรายอาจมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมือง และข้าราชการระดับสูง ที่มักใช้อำนาจดำเนินการ

ในทางที่มีขอบด้วยกฎหมาย เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ อันเป็นพฤติกรรมที่เป็นความผิดทางอาญาหรือกฎหมายอื่น ๆ

จ. การทุจริตการโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า ไม่มีเรื่องการกล่าวหาที่ชี้มูลความผิดกรณี การทุจริตจากการโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษา ของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต มีเพียงข้อมูลในเรื่องการกล่าวหา/ร้องเรียนจากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดขอนแก่น เกี่ยวกับการทุจริตการโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษาของบางโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 25 ข้อกล่าวหาเช่น การเรียกรับเงินค่าโอนย้ายครูจำนวน 35 ราย ๆ ละ 200,000 – 300,000 บาท และกรณีผู้กล่าวหาได้ทำเรื่องขอโอนย้ายไปที่โรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่งที่เคยไปช่วยราชการมาก่อนเป็นระยะเวลา 11 ปี แต่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาไม่ดำเนินการย้ายให้โดยอ้างว่าไม่มีตำแหน่งให้ มีข้อสังเกตว่า เรื่องกล่าวหาทั้งสองกรณีไม่มีข้อมูลข้อเท็จจริงเพียงพอที่บ่งชี้ได้ว่า มีพฤติการณ์ของการกระทำที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อยพบว่า ในการโอนย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในบางตำแหน่งหรือบางราย มีการทุจริตด้วยการเรียก หรือรับเงินของผู้มีอำนาจหน้าที่ เพื่อให้การโอนย้ายเป็นไปตามความต้องการของผู้ที่ต้องการโอนย้าย และการทุจริตจากการโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษา สามารถเกิดขึ้นได้ง่ายภายใต้เงื่อนไขความสัมพันธ์ของการเป็นเครือญาติและความสนิทสนมของเพื่อนฝูง โดยเฉพาะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ในท้องถิ่น

โดยทั่วไปกระบวนการในการขอโอนย้ายและลักษณะในการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ จะประกอบด้วยอย่างน้อยสามขั้นตอน ดังนี้

ขั้นแรก บุคลากรครูเขียนคำร้องขอโอนย้ายมาที่ผู้อำนวยการโรงเรียนที่ตนสังกัด จากนั้นต้นสังกัดต้องทำเรื่องขอโอนย้าย โดยผู้อำนวยการโรงเรียนเห็นชอบให้ย้าย แต่จะต้องมีการจ่ายขั้นแรกก่อน เรียกกันว่า “ค่าลายเซ็นผู้อำนวยการ” เพื่อให้เรื่องดำเนินไปได้ด้วยดี

ขั้นที่สอง ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาฯ (สพม.) จะประสานถึงโรงเรียนต่าง ๆ ให้เปิดรับอัตราว่างครูเพิ่มตามจำนวนที่ต้องการ ขั้นตอนนี้จะมีการเรียกค่าสินบน บางรายต้องจ่ายรายถึง 2 - 3 แสนบาท โดยเฉพาะครูที่เข้าไปบรรจุแต่ไม่ตรงกับสาขาที่ขาดแคลนขณะเดียวกันโรงเรียนที่จะรับย้ายเข้า อาจมีการเรียกรับเงินในขั้นที่สอง เรียกกันวงในว่า “ค่าลายเซ็นผู้อำนวยการของโรงเรียนที่จะรับย้ายเข้า”

ขั้นที่สาม เรื่องการขอย้ายจะถูกเสนอไปที่ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา (ในอดีต) ที่ครูผู้นั้นจะขออนุญาตไป ซึ่งจะต้องไปเดินเรื่องโดยการเข้าหาผู้มีอำนาจคือ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ บางรายที่มีพฤติการณ์ทุจริต ในฐานะที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา โดยจะมีการเรียกเก็บเงินเป็นขั้นที่สาม ซึ่งในขั้นตอนนี้จะต้องจ่ายเงินจำนวนมากขึ้น เพราะจะต้องใส่ซองให้อนุกรรมการซึ่งมีอยู่หลายคน โดยค่าใช้จ่ายในการขอย้ายนั้น กรณีการย้ายข้ามเขตพื้นที่การศึกษา ย้ายข้ามจังหวัด หรือย้ายไปโรงเรียนที่มีชื่อเสียงจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงที่สุด ส่วนการย้ายในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกันจะลดหลั่นกันลงมา แต่ขั้นต่ำจะอยู่ที่หลักแสนบาท เป็นต้น

จากการศึกษารูปแบบการทุจริตคอร์รัปชัน กรณีการโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษาของคณะผู้วิจัยพบว่า เป็นรูปแบบการทุจริตที่มีลักษณะไม่แตกต่างจากการทุจริตการโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษามากนัก แต่การจ่ายสินบนจะต่ำกว่าและไม่สามารถต่อรองราคาได้ เนื่องจากผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจต่อรองกับผู้บริหาร ในการโอนย้ายนี้ครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องมีการกู้ยืมจากแหล่งเงินต่าง ๆ ทั้งจากธนาคารพาณิชย์ และสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ผลที่ตามมา ทำให้เกิดการมีภาระหนี้สินของครูในเรื่องที่ไม่จำเป็น

สำหรับการทุจริตจากการโอนย้ายของครูและบุคลากรทางการศึกษาพบว่า มีผู้ที่เกี่ยวข้องหลักในการทุจริตประเภทนี้ คือ

- 1) ผู้บริหารสถานศึกษา (ต้นสังกัด)
- 2) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยม (สพม.)
- 3) ผู้บริหารสถานศึกษา (สังกัดที่ต้องการย้ายเข้า)
- 4) คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ในอดีต

แต่ปัจจุบันเปลี่ยนมาเป็น กศจ.

- 5) ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ต้องการโอนย้าย

จะเห็นได้ว่าช่องว่างจากระบบการผูกขาดอำนาจของผู้บริหารการศึกษาระดับต่าง ๆ ในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งไม่มีระบบการตรวจสอบและการประเมินการโอนย้ายจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก และจากภาคประชาสังคม เป็นเหตุหรือช่องทางให้ผู้บริหารกลุ่มดังกล่าว อาศัยความร่วมมือกันแสวงหาผลประโยชน์ จากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบ ด้วยการเรียกหรือรับสินบน โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเองและพวกพ้อง

อย่างไรก็ดีแม้ว่า การทุจริตจากการโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษา จะมีข้อเท็จจริงและเป็นรูปแบบการทุจริตที่มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย แต่ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นเครือข่าย กลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา ตามความหมายของการวิจัยนี้ ทั้งนี้เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ในภาคการศึกษาทั้งหมด ยังไม่มีหลักฐานหรือ ข้อมูลเพียงพอที่จะชี้ได้ว่าเข้าข่ายการเป็นลักษณะของการร่วมมือและประสานงานกันอย่าง บูรณาการเป็นระบบ เต็มรูปแบบและเป็นเครือข่ายของบุคลากรทางการศึกษา ที่ประกอบด้วย นักการเมือง นักธุรกิจ และกลุ่มเครือข่ายอิทธิพลของตน โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ขณะเดียวกันก็ยังมีหลักฐานที่บ่งชี้ได้พอถึงการเป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีอำนาจ ประกอบด้วยผู้มีอิทธิพล ทั้งที่อยู่เบื้องหน้าหรือเบื้องหลังหรืออาจมีแนวร่วมหรือผู้สนับสนุน สามารถบันดาลให้สิ่งต่าง ๆ เป็นไป ได้ตามที่ต้องการ

จ. การทุจริตคอร์รัปชันจากการขอเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น: กรณี การเลื่อนวิทยฐานะครู

การศึกษาพบว่า ไม่ปรากฏว่ามีเรื่องการกล่าวหาที่ชี้มูลความผิดและการ กล่าวหา ร้องเรียนจากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต กรณีการทุจริตจากการ เลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น: กรณีการเลื่อนวิทยฐานะครู ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 – 2560

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อย พบว่า ข้าราชการครู ที่ต้องการขอเลื่อนตำแหน่ง จะต้องมีการทำวิทยฐานะของครู เช่น ระดับชำนาญการ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ และระดับเชี่ยวชาญพิเศษ เป็นต้น การทุจริตเกิดจาก การที่จะขอเลื่อนวิทยฐานะได้ ต้องมีการจัดทำผลงานทางวิชาการ แต่มีหลายรายไม่ถนัดการเขียนรายงานวิจัย จึงต้องมีการจ้าง บุคคลภายนอกทำผลงานทางวิชาการ ให้ในราคาชิ้นงานละ 60,000 - 80,000 บาท ในการดำเนินการ ขอเลื่อนวิทยฐานะของครู จะต้องเสนอเรื่องไปที่ อ.ก.ค.ศ. โดยมีขั้นตอนในการพิจารณา ประกอบด้วย

1) การแต่งตั้งอนุกรรมการจำนวน 3 คน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็น ผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัย ที่มีตำแหน่งตั้งแต่ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ขึ้นไป จำนวน 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องจากภายนอก จำนวน 1 คน และผู้แทนครู จำนวน 1 คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาประเมินผลงานตามเกณฑ์ที่กำหนด ทั้งนี้อนุกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนครู จะไปติดต่อกับครูผู้เสนอผลงานเพื่อการเลื่อนวิทยฐานะนั้น เพื่อเสนอและเรียกรับเงินเป็นค่าวิ่งเต้นให้ อนุกรรมการพิจารณาผลงานโดยอาจมีการช่วยปรับแก้ หรือรับจ้างทำผลงานให้ เพื่อจะได้ผ่านการ พิจารณาจากคณะอนุกรรมการและเสนอให้ อ.ก.ค.ศ. เห็นชอบ

2) ก่อนเสนอไปยังส่วนกลางให้พิจารณาเลื่อนวิทยฐานะ การซื้อขายตำแหน่งดังกล่าวนี้จะสูงมากกว่าหลักหนึ่งแสนบาท ซึ่งครูผู้ที่ต้องการเลื่อนวิทยฐานะจะยินยอมจ่ายเพื่อแลกกับตำแหน่งที่สูงขึ้น เพราะมีเงินประจำตำแหน่งไปจนเกษียณอายุราชการทุกเดือน ๆ ตามระดับที่เลื่อนสูงขึ้น เป็นต้น ซึ่งมีกระบวนการทุจริตที่เป็นที่รับรู้กันทั่วไป ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ข้าราชการครูจ้างบุคคลภายนอกทำผลงานวิชาการ รายละเอียด 60,000 - 80,000 บาทขึ้นไป

ขั้นตอนที่ 2 หาช่องทางวิ่งเต้นให้สินบนชุดคณะกรรมการประเมินผลงาน โดยผ่านกรรมการที่เป็นตัวแทนครู ให้ช่วยประสานกับผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา (สพม.) เพื่อเปิดเผยรายชื่อชุดคณะกรรมการประเมินผลงาน

ขั้นตอนที่ 3 จ่ายสินบนให้ชุดคณะกรรมการประเมิน ปรับปรุง หรือ ผ่าน ซึ่งได้แก่ (1) ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ (ส่วนใหญ่เป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย) และ (2) ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ผู้ที่เกี่ยวข้องหลักในการทุจริตคอร์รัปชันจากการขอเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นกรณีการเลื่อนวิทยฐานะครู มีดังนี้ คือ

- 1) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพม.)
- 2) คณะกรรมการการประเมินผลงานทางวิชาการ ประกอบไปด้วย
 - 2.1) ผู้บริหารสถานศึกษาของผู้ขอรับการประเมิน
 - 2.2) ผู้ทรงคุณวุฒินอกสถานศึกษานั้นที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสม

จำนวน 1 คน

2.3) ข้าราชการครูที่มีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าวิทยฐานะครูชำนาญการและเป็นผู้มีความรู้ความสามารถมีประสบการณ์สอดคล้องกับความรับผิดชอบของผู้ขอรับการประเมิน จำนวน 1 คน

- 2.4) ตัวแทนหรือนายหน้าที่วิ่งเต้น

มีข้อสังเกตว่า แม้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันจากการขอเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น จะมีกระบวนการและขั้นตอนที่เห็นได้อย่างชัดเจน และมีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องจากหลายฝ่าย แต่ก็ยังเป็นลักษณะของการทุจริตด้วยการเรียกหรือรับสินบน ที่จำกัดอยู่ภายในกลุ่มคนของภาคการศึกษาทั้งหมด เช่นเดียวกับการทุจริตจากการโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งไม่ใช่เป็นลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างลงตัวและเป็นระบบ และเป็นเครือข่ายความร่วมมือของบุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง และนักธุรกิจ และกลุ่มเครือข่ายอิทธิพลของตนเข้ามาเกี่ยวข้องโดยมีพฤติการณ์ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย จึงยังไม่อาจเรียกว่า เป็นเครือข่ายอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา ตามความหมายของการวิจัยนี้

(3) การทุจริตรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา

การศึกษาพบว่า ไม่ปรากฏว่ามีเรื่องกล่าวหาที่ชี้มูลความผิดจากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา ของบุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขตที่ 24, 25 และ 26 แต่มีข้อมูลในเรื่องการกล่าวหา/ร้องเรียน ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในพื้นที่เป้าหมายส่วนใหญ่เป็นเรื่องข้อกล่าวหาผู้บริหารสถานศึกษาแห่งหนึ่งร่วมกับเจ้าหน้าที่การเงินเรียกเก็บเงินหรือประโยชน์จากผู้ปกครองที่นำนักเรียนมาฝากเข้าโดยไม่มีใบเสร็จหรือหลักฐานใบสำคัญรับเงิน แต่ข้อกล่าวหา/ร้องเรียนเป็นการกระทำผิดด้วยการทุจริตของผู้บริหารสถานศึกษาเพียงกลุ่มเดียว คือ การทุจริตด้วยการเรียกเก็บเงินเพื่อประโยชน์ตอบแทนจากรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา อันเป็นลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เป็นระบบ และข้อมูลที่ไม่มีข้อเท็จจริงที่เชื่อมโยงให้เห็นถึงการกระทำผิดในลักษณะของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อยพบว่า การทุจริตจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา เป็นรูปแบบการทุจริตที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานเกือบทุกโรงเรียน ในเบื้องต้นพบว่า การทุจริตกรณีการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา มีสาเหตุจากกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ที่มีพฤติกรรมการทุจริตบางราย พยายามหาช่องทางการทุจริตจากช่องทางของเกณฑ์การรับนักเรียนทั่วไป ในกรณีที่นักเรียนเหล่านี้ไม่สามารถสอบเข้าโรงเรียนตามเกณฑ์ได้ ด้วยการเพิ่มจำนวนเก้าอี้ของนักเรียน อันนำไปสู่รูปแบบต่าง ๆ ของการทุจริต เช่น

1) การเรียกค่าแป๊ะเจี๊ยะ คือ การเรียกเก็บเงินจากผู้ปกครอง ที่นิยมเรียกกันว่าค่า “แป๊ะเจี๊ยะ” ซึ่งค่าแป๊ะเจี๊ยะมีทั้งที่เปิดเผยและที่ลับ และผู้จ่ายก็มีการตกลงใจพร้อมกันในการจ่ายเพื่อซื้อเก้าอี้นักเรียน แต่ค่าแป๊ะเจี๊ยะ ก็คือรูปแบบหนึ่งของการทุจริตจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา

2) การรับนักเรียนประเภทเงื่อนไขแบบพิเศษ ก็เป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้กลุ่มผู้มีอิทธิพลในระดับจังหวัดทั้งนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ พยายามเข้ามาผู้มีอิทธิพลด้วยการเข้ามาให้การอุปการะโรงเรียน เพื่อการได้สิทธิพิเศษจากเงื่อนไขการรับนักเรียนประเภทนี้ อีกทั้งยังเป็นโอกาสในการสร้างฐานอำนาจและการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อการแสวงหาประโยชน์อื่น ๆ ภายในสถานศึกษา เช่น การก่อสร้าง การจัดซื้อ หนังสือ ตำรา วัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษาต่อไป

3) การรับฝากเด็กเข้าเรียนโดยกลุ่มอิทธิพล ในบางกรณีข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการบางราย จะประสานงานติดต่อมายังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม (สพม.) และผู้บริหารสถานศึกษาขนาดใหญ่ และขนาดใหญ่พิเศษ เพื่อขอแบ่งโควตาสำรองเก้าอี้นักเรียนให้กับกลุ่มของตนเอง ขณะที่ในกลุ่มคณะกรรมการสถานศึกษาบางแห่ง จะมีข้าราชการ

ระดับสูงจากกระทรวงศึกษาธิการ เช่น รองปลัดกระทรวง รองเลขาธิการ สพฐ. อธิบดี รองอธิบดี เข้าไปเป็นกรรมการสถานศึกษา ในกลุ่มคนเหล่านี้บางรายมีเบื้องหลังและมีส่วนในการรับฝากเด็กเข้าเรียน โดยเฉพาะในโรงเรียนที่มีชื่อเสียง และ คนกลุ่มนี้บางรายก็ได้มานั่งอยู่ในตำแหน่ง อ.ก.ค.ศ. (อดีต) ทั่วประเทศในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ขณะที่บางโรงเรียนมีประธานกรรมการสถานศึกษาเป็นนักการเมืองรายใหญ่ที่มีอิทธิพลผลประโยชน์อยู่ในวงการศึกษามายาวนานและนักการเมืองบางรายนี้มีส่วนในการทุจริตจากการรับฝากเด็กเข้าเรียน อาจกล่าวได้ว่า คนเหล่านี้ก็คือ “ผู้มีอิทธิพล” ตัวจริงหรืออาจกล่าวได้ว่า ผู้มีอิทธิพลคือ ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการ บางราย และนักการเมืองบางราย ที่มีพฤติกรรมใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการเรียกหรือรับเอาประโยชน์ทั้งหลายเพื่อประโยชน์ตนเอง ขณะที่โรงเรียนบางแห่งแม้มีการอภิบาลเสรีรับเงินเป็นค่าบำรุงสถานศึกษา แต่บางแห่งผู้อำนวยการโรงเรียน รองผู้อำนวยการโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษา และคณะกรรมการรับนักเรียนเข้า จะนำเงินไปใช้จ่ายส่วนตัวโดยมิชอบและไม่เกิดผลประโยชน์ต่อสถานศึกษาแต่อย่างใด

ข้อมูลจากการศึกษายังพบว่า โดยทั่วไปผู้บริหารสถานศึกษาที่มีพฤติกรรมการทุจริตจะแต่งตั้งเลขานุการที่เป็นครูอัตราจ้างหรือข้าราชการครูที่เกษียณอายุราชการแล้วหรือที่ได้รับ ความไว้วางใจเป็นพิเศษ มาเป็นผู้ดำเนินการรับสมัครนักเรียนเข้าสถานศึกษา และโดยทั่วไปผู้บริหารสถานศึกษาจะไม่เป็นผู้รับสินบนเอง แต่จะมอบหมายให้เลขานุการหน้าห้องที่เป็นครูอัตราจ้างเป็นผู้ดำเนินการแทน ส่วนสาเหตุที่ทำให้บุคลากรที่เป็นอัตราจ้างเป็นผู้รับสินบน เพราะครูอัตราจ้างไม่เป็นข้าราชการ หากมีปัญหาเกิดขึ้นก็สามารถลาออกได้ ส่วนราคาค่าสินบนขึ้นอยู่กับความมีชื่อเสียงของโรงเรียนและขึ้นอยู่กับमतกลราคา

จากการศึกษา พบว่า รูปแบบการทุจริตจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษานั้นยังสามารถจำแนกออกได้อีกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

ประเภทที่ 1 การทุจริตจากการเรียกรับเงิน มีลักษณะดังนี้

1.1) ข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา อาจารย์อาวุโสจากสถาบันการศึกษาชั้นสูงหรือข้าราชการระดับสูงสังกัดกระทรวงยุติธรรม รวมถึงพระสงฆ์ที่อาจมีตำแหน่งเจ้าอาวาส เจ้าคณะอำเภอหรือเจ้าคณะจังหวัด ที่มีความต้องการที่จะฝากบุตรหลานให้เข้าเรียนในโรงเรียนที่มีชื่อเสียง จะมีการวิ่งเต้นเข้ามาประสานงานเพื่อติดต่อกับผู้บริหารสถานศึกษา และคณะกรรมการรับนักเรียน โดยอาจมีหนังสือขอความอนุเคราะห์ บางรายอาจต้องจ่ายค่าสินบน หรือบางรายอาจไม่ต้องจ่ายค่าสินบนก็ได้ ขึ้นอยู่กับการมีอำนาจหน้าที่หรือฐานะตำแหน่งสำคัญในสังคม หรือการมีความสัมพันธ์ส่วนตัวที่แนบแน่นกับผู้บริหารสถานศึกษา เป็นต้น

ในรูปแบบการทุจริตนี้จะเป็นที่นิยมในหมู่ผู้ปกครองทั่วไปที่เป็น พ่อค้า นักธุรกิจ นักการเมือง หรือประชาชนทั่วไป โดยจะมีการวิ่งเต้นจ่ายสินบนเพื่อฝากบุตรหลานเข้าโรงเรียน โดยตรงกับสมาคมผู้ปกครอง หรือคณะกรรมการรับนักเรียน โดยจ่ายตามรายการที่เรียกว่า “ค่าบำรุงการศึกษา” ซึ่งบางโรงเรียนจะมีการเรียกเก็บโดยตรง

ในภาพรวม การเรียกรับเงินประเภทนี้ ถึงแม้จะมีใบเสร็จรับเงินไว้เป็นหลักฐาน และมีโรงเรียนบางแห่งได้นำเงินมาอุดหนุนบำรุงสถานศึกษาจริง แต่ก็มีโรงเรียนอีกหลายแห่งที่มีพฤติการณ์ทุจริต กล่าวคือ ได้นำเงินส่วนนี้มาไว้สำรองเป็นสวัสดิการเพื่อการเบิกใช้จ่ายส่วนตัวของผู้บริหารสถานศึกษาและคณะครู ซึ่งเป็นเรื่องการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ของบุคลากรทางการศึกษาโดยมิชอบ ด้วยการเบียดบัง หรือยกยอก ทรัพย์สินมาเป็นประโยชน์แก่ตนเอง

ประเภทที่ 2 การทุจริตด้วยการแลกเปลี่ยนสิทธิผลประโยชน์

การทุจริตในรูปแบบนี้เป็นการแลกเปลี่ยนสิทธิผลประโยชน์บางอย่างที่คาดว่าจะได้รับจากทั้งสองฝ่าย พฤติการณ์ของการทุจริตเริ่มต้นจากกลุ่มข้าราชการ และบุคลากรทางการศึกษาบางราย อันได้แก่ กลุ่มคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ประจำเขตพื้นที่การศึกษา กลุ่มผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ เป็นต้น ซึ่งจัดว่าเป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพลกลุ่มหนึ่งในภาคการศึกษา คนกลุ่มนี้ได้เข้ามาประสานงานเพื่อขอฝากบุตรหลานเข้าเรียนกับผู้บริหารสถานศึกษาบางแห่ง ซึ่งเป็นการฝากนักเรียนเข้าเรียนในระดับของ “ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเหนือกว่าในภาคการศึกษา” ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาบางรายเกิดความเกรงใจ และให้สิทธิในการรับฝากเข้าเรียนโดยง่าย ขณะเดียวกันตนเองมุ่งหวังผลประโยชน์อันพึงได้จากการช่วยเหลือของกลุ่มคนเหล่านี้ กล่าวอย่างง่ายคือ ผู้บริหารสถานศึกษาบางรายอยากได้ประโยชน์บางอย่างจากผู้บังคับบัญชาระดับสูง เช่นกัน อย่างเช่น การได้รับความช่วยเหลือจาก อ.ก.ค.ศ. หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยม (สพม.) ในระบบการบริหารงานบุคคล นับตั้งแต่กระบวนการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การแต่งตั้งโอนย้าย การเลื่อนวิทยฐานะ และเรื่องการจัดกรรมการสอบวินัย การสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องในกระบวนการยุติธรรม ฯลฯ ขณะที่การแลกเปลี่ยนสิทธิผลประโยชน์ระหว่างกัน จากกรณีการรับนักเรียนเข้าในประเภทนี้บางอย่างมีค่ามากกว่าการได้รับสินบนที่จ่ายในรูปแบบตัวเงินเสียอีก

โดยสรุปการทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าศึกษาประเภทนี้ ในหลายกรณี มีลักษณะของการร่วมมือและประสานงานกันอย่างเป็นระบบและมีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย อันได้แก่ บุคลากรทางการศึกษาระดับสูง นักการเมือง และกลุ่มเครือข่ายของตน โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการเรียกหรือรับสินบน โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเองและกลุ่มพวกพ้อง ขณะที่ในบางสถานศึกษามีกลุ่มอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ในการวิ่งเต้นเพื่อฝากเด็กเข้าเรียน อันได้แก่ ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการบางราย และ

นักการเมืองระดับชาติบางรายในฐานะที่เป็นประธานกรรมการสถานศึกษา เมื่อมีการรวมตัวกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทุกรูปแบบ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มตน แม้ว่า การกระทำหรือการใช้อำนาจนั้น จะผิดกฎหมายหรือละเมิดจริยธรรมของสังคมก็ตาม จึงอาจกล่าวได้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษาบางแห่ง มีพฤติการณ์เข้าข่ายลักษณะกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาตามความหมายของการวิจัยนี้

(4) ประเภทการทุจริตคอร์รัปชันจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจาก ส่วนกลาง และเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาข้อเท็จจริง เกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาที่ข้อมูลความผิดของสำนักงาน ป.ป.ช. กรณีการทุจริตประพตมิชอบของบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเขตที่ 24, 25 และ 26 ในขอบเขตระยะเวลาข้อมูลตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 - 2560 พบว่า ไม่มีเรื่องกล่าวหาที่ข้อมูลความผิดการทุจริตคอร์รัปชันจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลาง และเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ ดังกล่าว แต่มีข้อเท็จจริง ข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียนของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพื้นที่เป้าหมาย พบว่าการทุจริตคอร์รัปชันจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลาง และเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ มีดังนี้ เช่น

1) ข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน จากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ เกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24 ที่มีรูปแบบการทุจริตจากงบประมาณ โครงการต่าง ๆ เช่น ทุจริตเงินอุดหนุนรายหัว/ปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนรายการค่าปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจน กล่าวคือ มีการทุจริตเงินอุดหนุนนักเรียนด้วยการแจ้งยอดนักเรียนที่ต้องการความช่วยเหลือสูงกว่าความจริง ได้เงินเกินมา 300,000 บาท

2) ข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน จากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดขอนแก่น เกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 25 ที่มีรูปแบบการทุจริตจากงบประมาณโครงการต่าง ๆ ได้แก่ การแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ควรได้จากงบประมาณ 2545 โครงการโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วมกรณีอนุมัติให้บุคคลภายนอกคณะ ร่วมเดินทางไปดูงาน โครงการพัฒนาศักยภาพองค์กรคณะบุคคลตามกฎหมายทางการศึกษา ณ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เขตพัฒนาเศรษฐกิจภาคใต้ ระหว่างวันที่ 16 - 21 มกราคม 2556

2.1) การใช้งบประมาณแผ่นดินผิดประเภทของโรงเรียนแห่งหนึ่งในจังหวัดขอนแก่น

3) ข้อมูลในเรื่องกล่าวหา/ร้องเรียน จากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดมหาสารคาม เกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนในสังกัดสำนักเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 26 ที่มีการทุจริต เช่น กรณีการจัดอบรมให้กับข้าราชการครูและนักเรียนในสังกัด ในโครงการต่าง ๆ โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการรองผู้อำนวยการโรงเรียน วงเงิน 653,000 บาท และโครงการสร้างวัฒนธรรมสัมพันธ์ภาพสู่การเป็นโรงเรียนต้นแบบแห่งความสุขระหว่าง วันที่ 10 - 12 พฤศจิกายน 2557

ตัวอย่างข้อมูลในเรื่องการกล่าวหาและร้องเรียนทั้งหมดที่ได้จากหน่วยงานรัฐนี้ ไม่มีรายละเอียดหรือหลักฐานเพียงพอที่สามารถชี้ให้เห็นได้ว่าเป็นเครือข่ายของบุคลากรทางการศึกษา นักการเมืองและนักธุรกิจ โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ขณะเดียวกันก็ไม่มีหลักฐานข้อมูลที่ชี้ให้เห็นถึงการเป็นกลุ่มคนที่มีอำนาจ แล้วใช้อำนาจดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ จึงไม่อาจกล่าวได้ว่า ตัวอย่างของการทุจริตจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลางและเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวมาเข้าข่ายพฤติกรรมของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาตามความหมายของการวิจัยนี้

6.1.2 รูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการและนักการเมือง

(1) รูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล : กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

จากการศึกษาข้อมูลเชิงลึกการทุจริตคอร์รัปชันในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงาน สตง. ไม่พบว่า มีข้อมูลการร้องเรียน/กล่าวหา หรือข้อมูลความผิดการทุจริตสหกรณ์ออมทรัพย์ครูดังกล่าว แต่ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้พบข้อมูลคดีจากคำพิพากษา เหตุที่คดีการทุจริตสหกรณ์ออมทรัพย์ครูเป็นคดีที่มีการพิจารณาขึ้นสู่ศาล จนถึงมีคำพิพากษาของศาลฎีกา ก็เนื่องด้วยรูปแบบการทุจริตสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เป็นคดีที่มีความสำคัญสูง และส่งผลกระทบต่อสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจำนวนมาก ทั้งในระดับเขตพื้นที่การศึกษาในภูมิภาคและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

สหกรณ์ออมทรัพย์ครูเป็นหน่วยงานที่มีพันธกิจเพื่อเป็นสวัสดิการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องด้วยเป็นหน่วยงานสถาบันทางการเงินขนาดใหญ่ ที่ให้สมาชิกครูสามารถบริการกู้เงินและออมเงินประเภทต่าง ๆ ตลอดจนการได้รับสวัสดิการอื่น ๆ ตามความเหมาะสมทางเศรษฐกิจเพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด อันจะเป็นการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากร

ทางการศึกษา เพราะหากว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีสภาพคล่องทางเศรษฐกิจที่ดีเท่าใด ย่อมส่งผลกระทบเชิงบวกต่อประสิทธิภาพการสอนต่อนักเรียนนักศึกษา มากเพิ่มขึ้นด้วยเท่านั้น

ข้อเท็จจริงจากการศึกษาข้างต้น เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในวงการสหกรณ์ ออมทรัพย์ครูในเขตพื้นที่การศึกษาและในเขตพื้นที่หลายแห่งของภาคอีสานโดยส่วนใหญ่ พบว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูด้วยกันทั้งสิ้น” สาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เป็นผลเนื่องมาจากระบบการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูที่ไม่โปร่งใสของผู้บริหารบางรายที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง ด้วยวิธีการโดยมิชอบจากระบบการเลือกตั้ง เช่น การอำสสินจ้าง การสรรหา/คัดเลือกที่ปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์เพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้พรรคพวกของตนเองเข้ามาบริหารงาน ซึ่งกลุ่มผู้บริหารดังกล่าวนี้ ประกอบไปด้วย ประธานกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ และผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูบางราย ที่กระทำการด้วยการใช้อำนาจหรืออิทธิพลภายในองค์กร เข้ามาประสานงานในลักษณะของเครือข่ายความร่วมมือในการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบกับกลุ่มอิทธิพลภายนอก อันได้แก่ อดีตนักการเมืองในระดับท้องถิ่น, ระดับชาติ และกลุ่มนักธุรกิจ ที่มุ่งหวังผลประโยชน์แอบแฝงจากการทำธุรกรรมกับสหกรณ์ออมทรัพย์ครู โดยรูปแบบการทุจริต มีดังนี้ เช่น ผู้บริหารสหกรณ์ฯ จัดทำกรรมธรรมชีวิตปลอมกับบริษัทแห่งหนึ่ง ทำให้สมาชิกสหกรณ์เสียผลประโยชน์ การตกลงทำสัญญาซื้อและขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่คาดว่าจะนำไปจำหน่ายให้ได้ผลกำไร แต่ภายหลังไม่สามารถดำเนินการได้ตามข้อตกลง ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวนี้เข้าข่ายการทุจริตด้วยการฉ้อโกงหรือยักยอกทรัพย์ อีกทั้งการกระทำธุรกรรมต่าง ๆ ของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูส่วนใหญ่ มักจะส่อแววการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะไม่ได้รับมติความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่และผู้แทนสมาชิกสหกรณ์ฯ เป็นการบริหารงานที่มีความเสี่ยงสูง นำมาซึ่งการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องด้วยผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู อาศัยอำนาจจากตำแหน่งในทางมิชอบด้วยการออกคำสั่ง หรืออนุมัติการดำเนินงานต่าง ๆ อันมีเจตนาทุจริตหรือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เข้าลักษณะกระทำการหรือละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจนเกิดความเสียหายที่ร้ายแรง ซึ่งการกระทำผิดดังกล่าวเป็นความผิดต้องโทษทั้งทางวินัย ความผิดตามประมวลกฎหมายทางแพ่ง และความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ส่งผลกระทบทำให้เกิดความเสียหายสูงสุดกับสหกรณ์ออมทรัพย์ครูและสมาชิก จึงอาจเรียกได้ว่า รูปแบบการทุจริตจากการบริหารงานสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เป็นลักษณะความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาตามค่านิยมจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้

**(2) รูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาระหว่าง
เครือข่ายกลุ่มอิทธิพล: กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการสร้างสนามฟุตบอล**

จากการศึกษาเชิงลึกถึงรูปแบบและความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชัน
ในภาคการศึกษา คณะผู้วิจัยค้นพบว่า การทุจริตคอร์รัปชันจากการสร้างสนามฟุตบอลในโรงเรียน
เป็นการทุจริตรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะความร่วมมือและประสานงานเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายของ
“กลุ่มอิทธิพล” ที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบอย่างชัดเจน (*Organized
corruption*)

ด้วยผู้วิจัยได้ศึกษาข้อเท็จจริงการทุจริตจากการก่อสร้างสนามฟุตบอลภายใน
โรงเรียน จากการแปรญัตติงบประมาณปี 2555 จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ
(ดีเอสไอ) สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ที่ตั้งอยู่
ระหว่างการดำเนินการ ทั้งข้อกล่าวหาโรงเรียนและการขโมยความผิด ตลอดจนกระบวนการพิจารณาคดี
ชั้นศาลเพื่อพิพากษาคดีความให้ถึงที่สุด จากการศึกษาพบว่า รูปแบบการทุจริตในการก่อสร้างสนามฟุตบอล
ประกอบไปด้วย กลุ่มผู้มีอิทธิพล 3 กลุ่ม อันได้แก่ นักการเมือง นักธุรกิจ ข้าราชการและบุคลากร
ทางการศึกษาระดับสูง ตั้งแต่ระดับกระทรวง/กรมจากส่วนกลาง และข้าราชการและบุคลากร
ทางการศึกษาในส่วนภูมิภาคที่มีการประสานงานการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ โดยมี
กระบวนการทุจริตเริ่มต้นจาก นักการเมืองบางรายในสภาแปรญัตติงบประมาณปี พ.ศ. 2555
ให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อการก่อสร้างสนามฟุตบอล และการจัดซื้อครุภัณฑ์กีฬาของโรงเรียนสังกัด
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระดับจังหวัดในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคอีสาน โดยกลุ่ม
นักการเมืองในรายที่มีการทุจริตในเขตพื้นที่จังหวัด ได้เข้ามาติดต่อประสานงานกับกลุ่มผู้บริหาร
สถานศึกษาในโรงเรียน ทั้งระดับประถมและระดับมัธยมในเขตพื้นที่การศึกษา ให้ได้รับงบประมาณ
และใช้อิทธิพลโน้มน้าว จูงใจให้ผู้บริหารสถานศึกษารับข้อเสนอโครงการการประมูลงานก่อสร้างและ
การจัดซื้อครุภัณฑ์กีฬา จากบริษัทเครือข่ายที่เป็นพรรคพวกของตนเอง

ซึ่งพฤติการณ์ข้างต้นนี้ เป็นลักษณะความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล
ที่มีการฮั้วประมูลและขัดขวางการเสนอราคาหรือการแข่งขันราคา เช่น การทำสัญญาจ้างหรือการให้
สัมปทานเฉพาะพรรคพวกหรือผู้สนับสนุนตน การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งเฉพาะญาติมิตรและพรรคพวก
เพื่อนพ้องของตน การใช้ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทตนเองและพรรคพวก
ด้วยการหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมหรือการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้า หรือบริการอื่น
ต่อหน่วยงานของรัฐหรือการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐ อันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ
ซึ่งทำให้ไม่ได้รับสินค้าตามมาตรฐานเกิดความเสียหายร้ายแรงต่อราชการ เพราะกลุ่มอิทธิพลมักใช้
อำนาจดำเนินการในทางที่มีชอบด้วยกฎหมายเสมอ หรือกระทำการโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรม
ทั้งนี้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอันเป็นความผิดในทางอาญาหรือกฎหมายอื่น ๆ

และกลุ่มอิทธิพลมักมีการดำเนินการกันเป็นเครือข่ายที่สลับซับซ้อนยากแก่การสืบสวน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผลของการกระทำนั้นเป็นการบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงอาจกล่าวได้ว่า รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันจากการสร้างสนามฟุตบอล เป็นลักษณะความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาอย่างชัดเจนตามค่านิยม ความหมายของการวิจัยครั้งนี้

6.2 มาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันความร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ

จากข้อสรุปที่ว่า ความสลับซับซ้อนของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในเรื่องใหญ่ ๆ ที่แก้ไขได้ยาก รวมถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา มักมีเรื่องของเครือข่ายกลุ่มผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วยเสมอ คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันความร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษาที่สำคัญ ดังนี้

6.2.1 มาตรการป้องกันโดยการสร้างกลไกและสนับสนุนเครือข่ายภาคประชาสังคม เช่น

(1) ควรมีการสร้างและขยายเครือข่ายความร่วมมือด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชน ในกลุ่มพื้นที่เป้าหมายทั้ง 3 จังหวัด รวมถึงเขตพื้นที่การศึกษาอื่น ๆ เท่าที่เป็นไปได้ในทุกจังหวัด โดยก่อตั้งเป็นองค์กรหรือ “ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา” ซึ่งมีวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจนด้านการมีส่วนร่วมในการต่อต้าน และขจัดเครือข่ายความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา และมีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา ให้ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส การตรวจสอบ สอดส่อง และให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาแก่สำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ทว่าการที่จะสร้างกลไกนี้ให้มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพได้นั้น ควรมีระเบียบของสำนักงาน ป.ป.ช. ออกมารองรับการปฏิบัติหน้าที่ของภาคประชาสังคมดังกล่าว อันจะส่งผลให้เกิดกลไกและเครือข่ายภาคประชาสังคมที่สามารถดำเนินกิจกรรมในการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาได้อย่างแท้จริง

(2) รัฐต้องให้การสนับสนุนงบประมาณบางส่วนแก่องค์กรภาคประชาสังคม เพื่อให้กิจกรรมต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาดำเนินไปได้อย่างเข้มแข็ง และเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 63 ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งมีกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกัน เพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” อันเนื่องจากกิจกรรมติดตาม ตรวจสอบโครงการทุจริตประเภทต่าง ๆ ของภาคการศึกษามีค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งข้อจำกัดในการหาทุน ทำให้ภาคประชาสังคมไม่สามารถดำเนินกิจกรรมต่อต้านเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างเต็มรูปแบบ จึงทำได้เพียงแค่การปลุกจิตสำนึกหรือปลุกกระแส ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันได้เพียงเล็กน้อย ไม่สามารถก้าวไปสู่กิจกรรมการตรวจสอบในเชิงลึกได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐในบางส่วนเท่าที่จำเป็น

(3) มีการเสนอร่างกฎหมายการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของเครือข่ายภาคประชาสังคม ตามที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 63 คือ “...ได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพื่อให้ภาคประชาสังคมเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน เฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชันของบุคลากรทางการศึกษา และเป็นองค์กรที่ให้เบาะแสบกกับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตฯ อันได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

(4) จากการศึกษาพบว่า สมาคมผู้ปกครองและสมาคมศิษย์เก่าของบางโรงเรียน ไม่ใช่เป็นองค์กรที่เข้ามาช่วยเหลือกิจการของโรงเรียน และทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ หากแต่เป็นองค์กรที่เข้ามารองรับอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษา ดังนั้นจึงควรส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง ได้เข้ามามีบทบาทและเข้ามามีส่วนร่วมในการแต่งตั้งกลุ่มสมาคมผู้ปกครอง และสมาคมศิษย์เก่า และควรเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารงานภายในสถานศึกษาในด้านอื่น ๆ ให้มากขึ้น ขณะเดียวกันก็ควรเพิ่มจำนวนสัดส่วนให้ภาคประชาสังคม ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการสถานศึกษาในจำนวนที่มากขึ้น เพื่อเป็นกลไกในการถ่วงดุล ป้องกัน และตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันที่อาจเกิดขึ้นได้ในสถานศึกษา

6.2.2 มาตรการป้องกันโดยการสร้างกลไกการแจ้งเบาะแสบกเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของบุคลากรทางการศึกษา เช่น

(1) การใช้เทคโนโลยีการสื่อสารสมัยใหม่ เพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. และภาคประชาสังคม เช่น การสร้างเว็บไซต์เครือข่ายภาคประชาสังคม ในการแจ้งเบาะแส/ข้อร้องเรียนเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน และควรเป็นเว็บไซต์ที่สามารถเชื่อมโยงกับเว็บไซต์ช่องทางกรรณไต่สวนของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลางได้โดยตรง

ทั้งนี้เพื่อให้เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของบุคลากรทางการศึกษา

(2) ควรมีการจัดตั้งกองทุนวิจัยให้กับสื่อมวลชนหรือสำนักข่าวเอกชนที่ทำหน้าที่ด้านการสืบเสาะแสวงหาข้อเท็จจริง และการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสนับสนุนการทำงานของสื่อมวลชนในการสืบค้นข้อมูลข้อเท็จจริง ขณะเดียวกันกองทุนวิจัยนี้ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปและบริษัทห้างร้าน สามารถมีส่วนร่วมในการบริจาคกองทุนนี้ได้อย่างกว้างขวาง และสามารถนำเงินบริจาคในส่วนนี้มาลดหย่อนภาษีได้ อันจะทำให้เกิดวัฒนธรรมและพลังทางสังคมใหม่ในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันภาคการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

6.2.3 มาตรการป้องกันด้านกฎหมาย/ระเบียบต่าง ๆ

(1) ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐ และบุคลากรทางการศึกษาตำแหน่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้มีหน้าที่ที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน รวมถึงคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ล่วงหน้าก่อนเข้ารับตำแหน่งเพิ่มเติม ดังนี้ 1) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และหัวหน้าฝ่าย/กลุ่มงานต่าง ๆ 2) ผู้อำนวยการโรงเรียน รองผู้อำนวยการโรงเรียน และเมื่อมีการโอนย้ายต้องให้มีการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกครั้งก่อนเข้ารับตำแหน่งใหม่ เพื่อลดช่องว่างในการทุจริตคอร์รัปชันของบุคลากรทางการศึกษาระดับบริหารเหล่านี้

คณะผู้วิจัยยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่า มาตรการที่จะช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในภาคการศึกษารวมถึงภาครัฐส่วนอื่น ๆ คือ การกำหนดให้ข้าราชการและพนักงานของรัฐทุกระดับและทุกตำแหน่ง เมื่อเริ่มเข้ารับราชการจะต้องมีการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนทุกคน เพื่อแสดงออกถึงความบริสุทธิ์ใจในการได้มาซึ่งทรัพย์สิน และยังเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบถึงความรั่วรอยผิดปกติได้ง่ายอีกด้วย

(2) รัฐบาลควรจัดทำร่างกฎหมายเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือพฤติกรรมทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกันเองภายในองค์กร ทั้งผู้ที่ระบุด่วนและไม่ระบุด่วน

(3) ให้มีการกำหนดโทษและบทลงโทษ ให้รุนแรงมากขึ้นสำหรับผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเป็นการกำหนดให้เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย และมีให้มีการกระทำความผิดอีก และในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน ต้องไม่มีอายุความสิ้นสุด

6.2.4 มาตรการป้องกันเครือข่ายความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพล

(1) มาตรการด้านกำหนดนโยบายทางการศึกษา

(1.1) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรกำหนดนโยบายให้มีมาตรการและกลไกในการตรวจสอบภายใน ในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในเรื่องการก่อสร้าง การจัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตำราทางวิชาการ แบบเรียน วัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษาต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อลดช่องว่างการทุจริตคอร์รัปชันของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบในเรื่องการก่อสร้าง และกลุ่มการเมืองที่ผลิตและจำหน่ายตำราแบบเรียน วัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษา ฯลฯ และข้าราชการระดับสูงในสังกัด สพฐ. ซึ่งได้ผลประโยชน์เป็นเปอร์เซ็นต์จากราคาส่วนต่างของการจัดซื้อจัดจ้าง ขณะเดียวกันก็ควรมีมาตรการและกลไกในการตรวจสอบบริษัท/ห้างร้านในเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลทางการศึกษาที่ชนะการประมูลงาน แต่ผลิตและจำหน่ายหนังสือ แบบเรียน และตำราด้วยคุณภาพให้กับสถานศึกษา

(1.2) กระทรวงศึกษาธิการควรกำหนดเป็นนโยบายให้ผู้บริหารสถานศึกษาจัดให้มีการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการจัดซื้อหนังสือ ตำรา วัสดุอุปกรณ์ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา ร่วมกับกลุ่มครูผู้สอนตามสาระการเรียนรู้และนักเรียน เพื่อให้ตรงตามความต้องการและเพียงพอต่อจำนวนนักเรียน และควรมีกระบวนการประชุมชี้แจงให้ผู้ปกครอง และภาคประชาสังคมได้รับทราบเกี่ยวกับนโยบายการจัดซื้อหนังสือ ตำรา และวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนอย่างมีส่วนร่วม อีกทั้งต้องจัดให้มีการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การส่งมอบหนังสือและตำราจากบริษัท/ห้างร้าน และให้มีการตรวจสอบคุณภาพหนังสืออย่างละเอียดทุกขั้นตอน โดยกลไกภาคประชาสังคมหรือชุมชน เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่อาจเกิดขึ้นได้ในสถานศึกษา

(1.3) กระทรวงศึกษาธิการควรมีนโยบายที่ชัดเจนและเอาจริงเอาจังกับการปลูกฝังค่านิยมด้านความซื่อสัตย์สุจริตให้เกิดขึ้นกับเยาวชนอย่างต่อเนื่องในสถานศึกษา เช่น ค่านิยมเรื่อง “คนไทยไม่อดทนต่อการทุจริตคอร์รัปชันในทุกรูปแบบ” หรือ “เด็กไทยโตไปไม่โกง” และควรปลูกฝังให้เยาวชนไทยทุกคนในโรงเรียนมีความรู้สึกที่ “เงินที่ทางโรงเรียนหรือสถานศึกษาโกงไปเป็นเงินของเรา เรามีส่วนเป็นเจ้าของ” และควรจัดให้มีตัวแทนเยาวชนต่อต้านการทุจริตแห่งชาติประจำแต่ละโรงเรียน ซึ่งมีการประสานความร่วมมือกับสำนักงาน ป.ป.ช. โดยตรง

(1.4) กระทรวงศึกษาธิการควรมีนโยบายยกเลิกการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง เพื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสถานศึกษา หรือเป็นที่ปรึกษาของสถานศึกษา เช่น ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) อธิบดี รองอธิบดี ฯลฯ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้บางรายคือ “ผู้มีอิทธิพล” ตัวจริงในวงการการศึกษาและบางรายยังเป็นผู้อยู่เบื้องหลังของการทุจริตคอร์รัปชันในการเรียกหรือรับสินบนจากการฝากเด็กนักเรียนเข้าสถานศึกษา และรวมถึงการมีพฤติการณ์ทุจริตประเภทอื่น ๆ ด้วย

(1.5) ไม่ควรให้มีการขยายจำนวนการรับนักเรียนแต่ละห้อง ไปมากกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เพราะการขยายจำนวนนักเรียนแต่ละห้องเพิ่มเติม คือ ช่องทางของการทุจริตคอร์รัปชันจากการเรียกรับเงินเข้าสถานศึกษา และเป็นที่มาของรายได้โดยมิชอบของผู้บริหารสถานศึกษา และเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลในภาคการศึกษา

(2) มาตรการด้านการบริหารงบประมาณ และระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง

(2.1) คณะผู้วิจัยวิเคราะห์ว่า พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 120 มีบทบัญญัติในการลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างหรือบริหารงานพัสดุที่กระทำผิดในสถานเบาเกินไป เมื่อประเมินจากความเสียหายของงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขกฎหมายที่มีบทลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือทุจริตให้หนักขึ้น กล่าวคือ สำหรับผู้กระทำผิดควรมีโทษจำคุกอย่างน้อย 5 – 10 ปี และปรับขั้นต่ำตั้งแต่ 5 แสนบาท ถึง 1 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้เพื่อป้องกันความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ อันจะนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันได้

(2.2) ควรจัดให้มีกระบวนการสรรหาคณะกรรมการตรวจจ้างงานซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องงานก่อสร้าง หรือเป็นผู้คุมงานก่อสร้างที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค ทั้งจากภาควิชาการ และภาคส่วนอื่น ๆ มาเป็นคณะกรรมการตรวจจ้างงานร่วมกับนักวิชาการพัสดุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมาจากภาควิชาการในหลายมหาวิทยาลัยหรือผู้เชี่ยวชาญจากสมาคมวิศวกรรมสถาน ทั้งนี้เพื่อป้องกันความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่ต้องการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากการก่อสร้างโดยทุจริต

(2.3) เพื่อป้องกันการที่นักการเมืองเข้ามาเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากนโยบายของตน เช่น การร่วมมือกับเครือข่ายผู้รับเหมาก่อสร้างในการประมูลงาน และการเรียกรับหรือรับสินบนจากงบประมาณโครงการก่อสร้างในสถานศึกษา กระทรวงศึกษาธิการควรมีการพัฒนาให้ความรู้แก่บุคลากรทางการศึกษาที่เป็นข้าราชการประจำ นับตั้งแต่ฝ่ายผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และครูอาจารย์ เพื่อให้ทราบถึงกลไกของกระบวนการทุจริตระบบงบประมาณแผ่นดินและการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาล รวมถึงการให้ภาคประชาสังคมมีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐทุกขั้นตอน เพื่อป้องกันการทุจริตที่อาจจะเกิดขึ้นได้อีกทั้งควรสร้างให้ประชาสังคม เป็นเครือข่ายพันธมิตรร่วมกับหน่วยงานอิสระของรัฐ อันได้แก่สำนักงาน ป.ป.ช., ป.ป.ท. และ สตง. เพื่อเฝ้าระวัง และเป็นกลไกสำคัญในการรายงานการดำเนินงานของรัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันฯ

(2.4) กระทรวงศึกษาธิการควรมีนโยบายกำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษามีการเปิดเวทีประชุมระดมความคิดเห็นร่วมกับภาคประชาสังคม ในการเสนอความต้องการหรือเสนอโครงการการก่อสร้างในสถานศึกษาเพื่อขออนุมัติงบประมาณจากกระทรวงศึกษาธิการ อันจะช่วยให้สามารถตรวจสอบความโปร่งใสของโครงการก่อสร้างได้ง่ายขึ้น อีกทั้งยังช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่อาจเกิดขึ้นในโครงการก่อสร้าง หรือในโครงการอื่น ๆ ในลักษณะรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพลจากนักการเมืองในท้องถิ่นและผู้รับเหมาได้

(3) มาตรการด้านการบริหารงานบุคคล

(3.1) ควรให้มีการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ว่าต้องไม่เคยเป็นบุคคลที่มีประวัติต่างพร้อมด้านการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ และต้องเป็นบุคคลที่มีประวัติการทำงานด้านความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมและจริยธรรมเป็นที่ยอมรับ ในวงการศึกษาเป็นด้านหลัก ที่มาของ กศจ. ต้องถูกสรรหาคัดเลือกมาอย่างโปร่งใส โดยต้องมีคุณสมบัติครบถ้วน กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ และมีประสบการณ์ในงานบริหารการศึกษามาแล้ว

(3.2) ที่มาของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ต้องมีสัดส่วนตัวแทนของกลุ่มครู ตัวแทนภาควิชาการจากมหาวิทยาลัย และตัวแทนภาคประชาสังคมไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อต้องการลดอิทธิพลของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาได้

(3.3) ในโครงสร้างของ กศจ. หากพบว่ากรรมการคนใดที่มีเบาะแสเรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบ หรือบริหารงานขาดความโปร่งใส ให้พ้นจากการเป็นกรรมการไว้ก่อนจนกว่าผลการสืบสวนสอบสวนได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า เป็นผู้บริสุทธิ์จึงสามารถกลับเข้ามารับตำแหน่ง และปฏิบัติงานได้ดังเดิม

(3.4) ห้ามมิให้ กศจ. ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยเฉพาะกรรมการที่เป็นตัวแทนมาจากบุคลากรทางการศึกษา เข้าไปเป็นประธานกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู หรือคณะกรรมการดำเนินงาน หรือผู้จัดการสหกรณ์ฯ ทั้งนี้เพื่อตัดช่องทางของการใช้อิทธิพล และการร่วมมือกันทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ในระบบการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และยังเป็นการตัดช่องทางทุจริตด้วยการใช้อิทธิพลและตำแหน่ง เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายอื่น ๆ ของกลุ่มคนเหล่านี้ด้วย

(3.5) การประเมินการเลื่อนวิทยฐานะของครูควรใช้เกณฑ์มาตรฐานเดียวกันทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ และควรให้ค่าคะแนนการประเมินด้านผลงานเชิงประจักษ์ เช่น ผลสัมฤทธิ์ด้านการสอนของครูที่เกิดขึ้นกับตัวเด็กนักเรียน หรือการประกวดผลงานทางวิชาการ ฯลฯ มากกว่าการให้เขียนผลงานวิจัย เนื่องจากครูโดยทั่วไปไม่มีความถนัดและเชี่ยวชาญ อันจะช่วยป้องกันการทุจริต

จากการจ้างทำผลงานทางวิชาการของครูผู้ถูกประเมิน รวมถึงการเรียกหรือรับสินบนจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลในภาคการศึกษา

(3.6) การประเมินการโอนย้าย ต้องยึดหลักเกณฑ์การประเมินตามความถูกต้องและเหมาะสม โดยใช้เกณฑ์ตามหลักวิทยาศาสตร์มากกว่าความคิดเห็นส่วนตัวของคณะกรรมการฯ

6.2.5 มาตรการป้องกันการทุจริตจากระบบบริหารสภรณออมทรัพย์ครู

(1) สภรณออมทรัพย์ครูฯ และสภรณเครดิตยูเนียน หรือองค์กรที่ดำเนินการในลักษณะคล้ายกับการดำเนินการของสถาบันการเงิน ควรจัดให้มีองค์การ หรือหน่วยงานอิสระ เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการของสภรณเหล่านี้เป็นการเฉพาะ โดยให้องค์การหรือหน่วยงานอิสระดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตจากการบริหารงานของสภรณออมทรัพย์ครู

(2) ให้องค์การหรือหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสภรณออมทรัพย์ครู มีหน้าที่กำหนดนโยบาย กฎเกณฑ์ข้อบังคับในการบริหารจัดการ และกำกับดูแล ตรวจสอบการดำเนินงานของสภรณออมทรัพย์ครูอย่างเข้มงวด รวมทั้งมีอำนาจในการกล่าวโทษ ดำเนินคดีกับผู้กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบต่อสภรณออมทรัพย์ครูฯ

(3) ผู้จัดการสภรณออมทรัพย์ครู ต้องมีคุณสมบัติของนักบริหารจัดการด้านการเงินการคลังที่ดี กล่าวคือ ต้องมีคุณวุฒิการศึกษาด้านการเงิน การคลัง และกฎหมาย และต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ โดยคัดเลือกจากผู้มีประสบการณ์ด้านการบริหารสภรณออมทรัพย์ หรือสถาบันทางการเงินมาก่อน อีกทั้งต้องได้รับการตรวจสอบประวัติการทำงานด้านความซื่อสัตย์สุจริต และความโปร่งใสในการทำงาน และต้องมีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทั้งก่อนรับตำแหน่ง และหลังพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

(4) ให้สมาชิกสภรณออมทรัพย์ครูในจังหวัดที่พบเบาะแส หรือรู้เห็นการทุจริตของประธานฯ คณะกรรมการดำเนินงาน และผู้จัดการสภรณออมทรัพย์ครู สามารถร้องเรียน เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ทันที และหากพบว่ามีกรทุจริตฯ เกิดขึ้นจริง ให้สมาชิกสภรณออมทรัพย์ครู มีสิทธิลงมติเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งดังกล่าวได้ ตามหลักจริยธรรมด้านการบริหาร และให้ดำเนินคดีตามกระบวนการทางกฎหมายต่อไป

(5) ห้ามมิให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ มาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ คณะกรรมการดำเนินงาน และผู้จัดการสภรณออมทรัพย์ครู เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และเพื่อป้องกันความร่วมมือในอันที่จะนำไปสู่การสร้างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลเพื่อการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบต่อไป

6.2.6 ข้อเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาต่อสำนักงาน

ป.ป.ช.

(1) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรสนับสนุนให้มีการสร้าง “เครือข่ายครูดีป้องกันการทุจริต” โดยควรให้มีหนึ่งเครือข่ายครูดีต่อหนึ่งจังหวัด ต่อหนึ่งอำเภอ และต่อหนึ่งตำบล ตามลำดับ โดยผู้นำครูดีควรมีบทบาทในการทำงานอย่างมีส่วนร่วมกับเครือข่ายภาคประชาสังคม และทำหน้าที่สำคัญในการต่อสู้กับคดีการทุจริตที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา นับตั้งแต่กระบวนการแจ้งเบาะแส การช่วยหาพยาน ข้อเท็จจริง การส่งข้อร้องเรียนถึงสำนักงาน ป.ป.ช, ป.ป.ท และ สตง. รวมถึงการช่วยติดตามคดีในกระบวนการพิจารณาของศาล บทบาทของเครือข่ายครูดี ยังเป็นผู้ทำการฝึกอบรม และพัฒนาให้ความรู้กับบุคลากรครูทั้งหลาย ในเรื่องเกี่ยวกับระเบียบวินัย การปฏิบัติตามหลักจรรยาบรรณวิชาชีพครู และการปลูกฝังค่านิยมตามหลักคุณธรรม และจริยธรรม เป็นต้น

(2) เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการคดีทุจริตที่สะสมอยู่เป็นจำนวนมาก โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องกำหนดแผนปฏิบัติการในการจัดการกับคดีค้างค้างให้อยู่ในระดับที่ควบคุมได้ภายใน 3 ปี และต้องปฏิรูปปรับปรุงระเบียบภายในไม่ให้เป็นระบบราชการจนเกินไป เพื่อให้การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(3) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรสร้างเครือข่ายความร่วมมือกันระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานรัฐด้วยกัน ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและการป้องกันการทุจริตของภาครัฐ อันได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ฯลฯ เพื่อช่วยเป็นกลไกในการเฝ้าระวังและแจ้งเบาะแส แบ่งปันข้อมูลข่าวสารการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาระหว่างกัน รวมทั้งควรมีการร่วมมือกันทำงานด้านการตรวจสอบ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาคการศึกษาอย่างบูรณาการของทุกองค์กรให้มากขึ้น อันจะทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(4) ส่งเสริมกระบวนการผู้ชี้เบาะแส และคุ้มครองพยานในการปราบปรามการทุจริต อาทิ ออกมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการคุ้มครองดูแลความปลอดภัย และรับผิดชอบค่าใช้จ่ายยังชีพขั้นพื้นฐานสำหรับผู้กล่าวหา ผู้ทำคำร้อง หรือผู้ชี้เบาะแส หรือพยานในคดีทุจริตทุกคดีอย่างเหมาะสม

(5) สำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ต้องพัฒนาให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการร้องทุกข์และการกล่าวโทษถึงข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาที่กระทำคามผิดฐานทุจริตประพฤติมิชอบต่อหน้าที่ อีกทั้งต้องมีการคุ้มครองผู้ร้องทุกข์ พยาน และผู้กล่าวโทษ เพื่อป้องกันมิให้ถูกข่มขู่ให้เกิดความเกรงกลัว หรือถูกกลั่นแกล้งให้เกิดความเสียหายหรือเป็นอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สินและตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ อันเป็นผลมาจากการร้องทุกข์หรือการกล่าวโทษเรื่องการทุจริตนั้น

(6) ข้าราชการครูสายผู้สอน หรือบุคลากรทางการศึกษาที่เป็นผู้เสียหาย เมื่อร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเกี่ยวกับพฤติการณ์การทุจริตของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา หรือฝ่ายผู้บริหารกับสำนักงานป.ป.ช. แล้วนั้น เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องทำงานเชิงรุก โดยต้อง รับผิดชอบต่อเรื่อง และไต่สวนข้อเท็จจริงอย่างเร่งด่วน อีกทั้งต้องชี้แจงผลการดำเนินงานให้ผู้เสียหายนั้น ทราบภายในระยะเวลาที่รวดเร็วเหมาะสมโดยไม่ชักช้า

(7) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรจัดทำร่างประมวลกฎหมายจริยธรรม (code of ethics) เพื่อเป็นข้อมูลให้ความรู้ในเรื่องของการประพฤติปฏิบัติที่ถูกต้องแก่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา และเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในแวดวงการศึกษาที่ อาจเกิดขึ้นได้

(8) ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่ควรให้ผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้องคดีเอง เนื่องจากมักถูกกดดันจากเจ้าหน้าที่รัฐในระดับต่าง ๆ จนทำให้คดีดังกล่าวอาจถูกไกล่เกลี่ย ถูกระงับ หรือ ถูกถอดถอนล้มเลิกไปในที่สุด แต่ควรมาร้องทุกข์ที่สำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ท. แล้วแต่กรณี เพื่อให้สำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ท. รับเป็นผู้ดำเนินคดีเสียเอง แล้วควรให้สำนักงาน อัยการเข้ามาเป็นโจทก์ร่วม เพื่อให้คดีสามารถดำเนินไปได้ตามกระบวนการทางกฎหมาย

(9) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรเป็นองค์กรที่เข้ามามีบทบาทในการให้ความรู้แก่ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งหลาย เกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการดำเนินคดีทาง กฎหมาย ทั้งเรื่องการฟ้องร้อง การให้ความช่วยเหลือด้วยการจัดหาทนายและอัยการให้ ทั้งนี้เพื่อให้ คดีสามารถขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ และเพื่อเป็นการเอาผิดกับผู้กระทำการทุจริตประพฤติ มิชอบได้

(10) ตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.จ. ประจำจังหวัด ไม่ควรให้ข้าราชการระดับสูง ในจังหวัดนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการฝ่ายปกครอง เช่น อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่า ราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการในทางการปกครองอื่น ๆ มาเป็นคณะกรรมการ เนื่องจาก ข้าราชการเหล่านี้มักรู้จักกับบุคคลต่าง ๆ จำนวนมากภายในจังหวัดนั้น ๆ และในกรณีที่มีข้าราชการระดับสูง ถูกกล่าวหาในเรื่องของการทุจริตคอร์รัปชัน ข้าราชการในทางการปกครองเหล่านี้มีเป็นผู้ทำหน้าที่ใน การเจรจาไกล่เกลี่ยเสียเอง ในท้ายที่สุดทำให้คดีการทุจริตคอร์รัปชันถูกระงับยับยั้งหรือถูกเพิกถอนไป

(11) กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องร่วมมือกันเพื่อพัฒนาความรู้ ให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและผู้บริหารทุกระดับ เพื่อให้ทราบเกี่ยวกับข้อบ่งชี้ของ โครโกงและงบประมาณการก่อสร้างที่ผิดประเภท เพื่อป้องกันกระบวนการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นใน ภาควิชาการศึกษา

(12) ข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องไม่ทำงานตามแบบระบบราชการอย่างที่ เป็นมาในอดีต กล่าวคือ ไม่ควรเป็นหน่วยงานรอรับเรื่องราวร้องทุกข์ในสำนักงานแต่เพียงอย่างเดียว ในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระต้องมีวิธีการทำงานเชิงรุกที่ยึดโยงอยู่กับภาคประชาสังคมให้มากขึ้น เพื่อ เป็นช่องทางในการสื่อสารและสร้างความร่วมมือกัน อันจะทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับข้อมูล ข่าวสารเชิงลึกในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา หรือประเด็นการทุจริตคอร์รัปชันอื่น ๆ ที่เป็นจริงมากขึ้น

บรรณานุกรม

- กนก วงศ์ตะห่าน.(2533).รายงานการวิจัย ความสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ราชการพัฒนา
อุดมการณ์ของข้าราชการไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เกวลิน สลิตานนท์. (2551). **แนวทางป้องกันการทุจริตในองค์กรธุรกิจอุตสาหกรรมไฟฟ้าและ
อิเล็กทรอนิกส์**. วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาธุรกิจอุตสาหกรรม
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ.
- กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.(2553).**การศึกษาพฤติกรรมการ
ปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาของข้าราชการ** สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2559).โครงการวิจัยเรื่อง **บทบาทของรัฐมนตรีในการลดการคอร์รัปชัน
ภายในกระทรวง: กรณีศึกษา กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ**.ส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรนักบริหารยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับสูง ศึกษาธุรกิจ
และรัฐบาล มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2560).**ช่องว่างของระบบป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกาจัดซื้อ
จัดจ้างภาครัฐ**.สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2560,จาก[http://thetruthisnow.com/wp-
content/uploads/2012/07/Financial-Corruption](http://thetruthisnow.com/wp-content/uploads/2012/07/Financial-Corruption).
- กรรมการภาคประชาชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2552).**บทความ
ในการประชุมเรื่อง“โลกการศึกษา : คอร์รัปชันในวงการศึกษา เหลือบทำลายคุณภาพ
สังคม”**.
- ขวัญฤทัย ใจทัน.(2554).**ศึกษาการให้ความหมายและที่มีของความหมายการทุจริตของนักเรียนช่วง
ชั้นที่ 4**. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐ
และภาคเอกชน มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- คอลัมน์การเมือง สำนักพิมพ์ผู้จัดการ. (2559). สืบค้นวันที่ 10 มิถุนายน 2560, จาก
<http://www.manager.co.th/Politics/>
- จารุวรรณ สุขุมาลัย.(2556).**แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย**.กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร.
- จินตนา พลอยภัทรภิญโญ.(2554).**ปัจจัยเอื้อที่ทำให้เกิดการทุจริตต่อหน้าที่ของบุคลากร สังกัด
กระทรวงศึกษาธิการ**.ดุชนิพนธ์หลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการ
บริหารการศึกษา ภาควิชาการบริหารการศึกษามหาบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.

- เฉลิมศักดิ์ ศิริกุล. (2559). ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจกับการคอร์รัปชัน: กรณีศึกษาการกู้เงินของภาคธุรกิจเอกชน. *วารสารสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ* 7(3), 76 - 85.
- ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ. (2555). **กลุ่มอิทธิพล : วิถียุติธรรม**. สืบค้นวันที่ 9 พฤษภาคม 2560, จาก <http://www.komchadluek.net/news/politic/144>
- เชิงรัฐภัทร เอียดแก้ว. (2545). **การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตร มหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต.
- ชมพู่ พานฟ้าพับ ฉันทะ จันทะเสนา และดวงตา สราญรมย์. (2552). ภาพลักษณ์การคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างของการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดปทุมธานี. *วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์*, 3(2), 184-193.
- ณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์ และคณะ. (2551). รายงานวิจัยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรรัฐที่มุ่งเน้นดำเนินการในเชิงธุรกิจ. สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2553). **การคอร์รัปชัน**. สืบค้นวันที่ 10 มกราคม 2560, จาก <http://social-ning.blogspot.com/2015/11/corruption-2510-1-corruption-corruption.html>
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ.(2542). **“การค้ำส่งค้ำปลิกไทย: การเปลี่ยนแปลงในการตลาดค้ำปลิกของไทย”** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย - สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. สืบค้นวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://tortaharn.net/contents/index>
- แนวหน้า, วันพุธที่ 31 มกราคม 2561 หน้า 10.
- ประกอบ กุลเกลี้ยง เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ และสมบัติ นพรัถ. (2550). รูปแบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันคอร์รัปชันในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. *วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 9, 7-21.
- ประจักษ์ ก้องกีรติ.(2558).**มองต่างประเทศ ถอดบทเรียนองค์กรลอนพิชคอร์รัปชัน**.สถาบันวิจัยเพื่อการ พัฒนาประเทศไทย.
- ปิยะวรรณ ปานโต.(2558).**สังคมไทยกับการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน**.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2543). **ผลการสำรวจคอร์รัปชันในภาครัฐ: ความเห็นและประสบการณ์ในครัวเรือน**. สืบค้นวันที่ 20 พฤษภาคม 2560, จาก [https:// thaipublica.org/2014/11/pasuk-sinbon/](https://thaipublica.org/2014/11/pasuk-sinbon/)
- _____. (2543). **สัมมนาระดมความคิดเห็นการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ**. โดย ป.ป.ช.7-8 ตุลาคม.
- _____. (2544). **คอร์รัปชันในประเทศไทย: คอร์รัปชันในภาครัฐ : ความเห็นและประสบการณ์จริงของครัวเรือน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

- รัตน์ะ บัวสนธ์. (2545). รายงานวิจัย เรื่อง **คอร์รัปชันในวงการศึกษาของไทย :กรณีศึกษาในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง**. สืบค้นวันที่ 12 มีนาคม 2560, จาก www.rattanabb.com/html/re19.pdf
- _____. (2546). “คอร์รัปชันในวงการศึกษาของไทย: กรณีศึกษาในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง”. *Naresuan University Journal*, 11(2), 75-92.
- วิทยากร เชียงกุล. (2549). **นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ: การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ**. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2549). **แนวทางการปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผลเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ สายธาร.
- วิทยากรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนาสำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎรราชบัณฑิตยสถาน. (2546). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542**. กรุงเทพฯ: นานมีบุคคส์พับลิเคชันส์.
- ศูนย์ข่าวสาร สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2558). **คดีร้องเรียนกล่าวหาต่อ ป.ป.ช. ในจังหวัดอุดรธานี**. สืบค้นวันที่ 3 ตุลาคม 2559, จาก <https://www.nacc.go.th/>
- ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด. (ม.ป.ป.) **กรอบแนวทางการดำเนินการปราบปรามผู้มีอิทธิพล**. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2560, จาก www.mahadthai.com/html/ittipon.htm
- ศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ. **คดีทุจริตเกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษา**. สืบค้นวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2559. (โรเนียวเย็บเล่ม).
- สถาบันพระปกเกล้า. (ม.ป.ป.). **คอร์รัปชัน**. สืบค้นวันที่ 21 กรกฎาคม 2560, จาก Wiki.kpi.ac.th/index.php.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2543). **การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทย ในรอบ 2 ปี (6 ตุลาคม 2549 - 6 ตุลาคม 2551).
- สภาวิจัยแห่งชาติ. (2509). **รายงานผลการวิจัย เรื่อง การทุจริตในวงราชการ**. พระนคร: สภาวิจัยแห่งชาติ. (เอกสารอัดสำเนา).
- สทรรฐ กิติ ศุภการ. (2559). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 30)**. กรุงเทพฯ: lawinbook.
- สังสิต พิริยธรรค์. (2549). **คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ**. กรุงเทพฯ : ร่วมด้วยช่วยกัน.
- สังสิต พิริยธรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2537). **คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. (2549). **คอร์รัปชัน ธรรมชาติและจริยธรรมในสังคมไทย**. สืบค้นวันที่ 8 กรกฎาคม 2559, จาก <https://www.isranews.org/isranews-news/57117-isranewslll.html>.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และกรรณิการ์ สุขเกษม. (2547). **วิธีวิทยาการการวิจัยเชิงคุณภาพ: การวิจัยปัญหาปัจจุบันและการวิจัยอนาคต**. กรุงเทพฯ: เพ็ญฟ้า พรินต์ติ้ง.
- สุชาติ นนทวงศ์. (2543). **ทักษะและรูปแบบการคอร์รัปชันในสำนักงานการศึกษาแห่งหนึ่งในจังหวัดอุบลราชธานี**. ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) สาขาวิชา การจัดการพัฒนาสังคม.
- สิทธิพันธุ์ พุทธหุน และชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2531). **รวมเรื่องไทย เทศและทฤษฎีการคอร์รัปชัน**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำรา สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- เสรี พงศ์พิศ. (2548). **เครือข่าย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน.
- เสถียร จิรรังสีมันต์. (2549). **ความรู้เกี่ยวกับองค์กรเครือข่าย**. สำนักส่งเสริมและประสานการมีส่วนร่วมองค์กรเครือข่าย สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง. (2546). การต่อสู้เพื่อเอาชนะผู้มีอิทธิพล.**สารัตถะวิชาการ เทศาภิบาล, 98(7), 30 - 36.**
- สำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง. (2546). การปราบปรามผู้มีอิทธิพล.**สารัตถะวิชาการ เทศาภิบาล, 98(7), 5 - 15.**
- สำนักข่าวอิศรา. **สรุปคดีสนามฟุตบอลฉาว 9 จว. - ป.ป.ช. สาวลีกเจอบิ๊กนักการเมืองเอี่ยว**. สืบค้นวันที่ 28 สิงหาคม 2560, จาก www.isanews.org.
- สำนักข่าวอิศรา.เรื่องเด่น - สำนักข่าวอิศราจัดซื้อจัดจ้างสนามฟุตบอลสพฐ. สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2561, จาก www.isranews.org.
- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 11. เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง **“แนวทางการบริหารงบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านการบริหารงบประมาณ”**. เอกสารสำคัญลำดับที่ 5/2559 กลุ่มนโยบายและแผน.
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2560). สืบค้นวันที่ 20 ตุลาคม 2560, จาก <http://www.cgthailand.org/TH/Pages/corruption.aspx>.
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2559). **การทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-corruption)**. สืบค้นวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.cgthailand.org/TH/Pages/corruption.asp>.

- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.)(ม.ป.ป.).สืบค้นวันที่ 20
กุมภาพันธ์ 2560, จาก<http://www.otepec.go.th/>
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.(2554).**โครงการประเทศไทยใสสะอาด**.สืบค้นวันที่ 20
พฤษภาคม 2560, จาก <http://www.fact.or.th/fact>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2558).**รายงานผลการ
ดำเนินงานปราบปรามการทุจริต ปี พ.ศ. 2558**. สืบค้นวันที่ 3 ตุลาคม 2559, จาก
<http://www.pacc.go.th/>
- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบแห่งชาติ. (2558). **รายงานผลการ
ตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี 2558**. กรุงเทพฯ: ศรีอนันต์การพิมพ์.
หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์. (2560). สืบค้นวันที่ 20 ตุลาคม 2559, จาก <http://www.thaipost.net>
- หนังสือพิมพ์โคราชรายวัน. (2007). **ปลูกฝังจริยธรรมให้เด็กไทย**. สืบค้นวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560,
จาก <http://kriengsak.com/node/144>
- หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันเสาร์ที่ 4 ตุลาคม 2557. หน้า 12.
- หมวดข่าวในประเทศ.**ศิษย์เก่าสามเสนวิทยาลัย จี้หาข้อเท็จจริงแป๊ะเจี๊ยะ**. สืบค้นเมื่อ 21
ธันวาคม 2560,จาก <http://news.ch3thailand.com/index.php/local/46285>.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คูวินทร์พันธ์. (2543). **ระบบอุปถัมภ์**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- อริวัฒน์ โยธาศรี.(2560).**คลังความรู้ด้านการพัสดุ**.สืบค้นวันที่ 26 ตุลาคม 2560,จาก
<http://cletter.athiwat.com>
- อานันท์ ปันยารชุน. (2555). สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2560, จาก [http://www.facebook.com/
serithai.net13/12/55](http://www.facebook.com/serithai.net13/12/55).
- อิทธิพล**. (ม.ป.ป.). สืบค้นวันที่ 21 กรกฎาคม 2560, จาก Thai.com/html/ittipon.htm.
- อุทัย หิรัญโต.(2512).**ข้าราชการ:ทำไมคอร์รัปชัน**.สำนักพิมพ์อินเดียนส์โตร์.
- องค์การสหประชาชาติ. (1989).**Corruption**.สืบค้นวันที่ 20 ตุลาคม 2559, จาก[http://www.
learners.in.th/blogs/posts/96079](http://www.learners.in.th/blogs/posts/96079)
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2559).**ผู้มีอิทธิพล**.สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน
พ.ศ. 2559, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/>
- โฮล์มส์ เลสลี.(2559).**คอร์รัปชัน:ความรู้ฉบับพกพา**.กรุงเทพฯ: โอเพ่นเวิลด์ส์.
- Anti - Corruption Resource Centre. (2011). Corruption-free education: Lesson from a
State and civil society joint initiative in Peru. **U4Brief, 6(1)**,1-4.
- Banfield, Eward C. (1962). **Political Influence**. New York: The Free Press.

- Boissevain, J. (1974). **Friends of Friends: Network, Manipulators and Coalitions**. Oxford: Basil Blackwell.
- Chapman, D. (2002). **Corruption and the Education Sector**. In Management Systems International. Washington DC:600 Water Street, SW.
- Corruption Perceptions Index.(2012). Transparency International (TI).**International Secretarial**, AltMoabit 96. 10559 Berlin. Germany
- Corruption perceptions index 2016. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2559, จาก <http://thaipublica.org/2017/01/corruption-perceptions-index-2016-thailand/>
- Cynado CyrilN. O. Ezeogidi. (2013).The Concept of Organized and Chaotic Corruption and the Impact on Nigeria Economy.**Journal of Humanities and Social Science**. Volume 16(2), 73-77.
- Dahl, Robert A. (1961).**Modern Political Analysis**. New Delhi: Prentice–Hall India Private Limited.
- David Chapman. (2004). **Corruption and the Education Sector** [Online]. accessed 25 September 2011 Available, from <http://PDF.vsaid.govv/ppf>.
- Heyneman, S.P. (2004). Education and corruption.**International Journal of Educational Development**,24(6), 637-648.
- Longman Advance American Dictionary**. (2000). Essex: Pearson Education Limited.
- Meier, B. (2011).Corruption in the Education Sector: An Introduction. **Transparency International**,1-12.
- mgr online . ผลสอบข้อ “ผอ.ร.ร.สามเสนฯ” ผิดวินัยร้ายแรง จ่อไล่-ปลดออก. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2561,จาก <https://mgronline.com/qol /detail>
- Mitchell, J.C. (1969).**Social Networks in Urban Situations: Analyses of Personal Relationships in Central African Towns**. Manchester: Manchester University Press.
- Ritzer, G. (1992).**Contemporary Sociological Theory**.3rded. New York: McGraw-Hill.
- SergueiCheloukhine& M.R. Habersfeld. (2011).**Russian Organized Corruption Networks and their International Trajectories**.Springer - Verlag New York.
- Stephen P.Heyneman. (2004).Education and Corruption.**International Journal of Educational Development** 24, 637 – 648.

Snowball_sampling. สืบค้นวันที่ 21 กรกฎาคม 2560, จาก https://en.wikipedia.org/wiki/Snowball_sampling

TDRI. (2013). **ปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศไทย.** สืบค้นวันที่ 20 กันยายน 2559, จาก <http://tdri.or.th/tdri-insight/corruption-problem-in-thailand/>

<https://suemuanchonnews.com/2017/05/18/ข้าราชการครูจ้างทำผลงาน/> สืบค้นวันที่ 20 กันยายน 2560.

<http://www.moe.go.th/moe/th/news/detail.php?NewsID=44794&Key> สืบค้นวันที่ 16 กันยายน 2560.

(<https://www.isranews.org/isranews-scoop/19439>) สืบค้น วันที่ 20 พฤศจิกายน 2560

(<http://www.thairath.co.th/content/333730>) สืบค้น วันที่ 20 พฤศจิกายน 2560