

การทุจริตในระดับพื้นที่ : กรณีเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5* Area-Based Corruption: Case Study of Area Under the Responsibility of NACC Regional Office 5

ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม^I
Sirinan Wattanasiritham^I

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาสถานการณ์การทุจริต รูปแบบและลักษณะของการทุจริตที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และจังหวัดในภาค 5 (2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต และวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และจังหวัดในภาค 5 และ (3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะหรือแนวทางการป้องกันการทุจริตในพื้นที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และจังหวัดในภาค 5 โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษาพบว่า สถานการณ์การทุจริตมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ที่มีจำนวนเรื่องร้องเรียนเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 เพิ่มขึ้นจากก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับ โดยปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตใน 2 รูปแบบการทุจริตที่เกิดขึ้นมากที่สุด พบว่า ปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้างเกิดจากปัจจัยภายในตัวบุคคล ได้แก่ ความไม่ซื่อสัตย์สุจริต และความโลภ รวมถึงปัจจัยด้านการเมืองที่อาจเกิดจากการถูกผู้บริหารท้องถิ่นสั่งการให้ดำเนินการ

งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะหรือแนวทางการป้องกันการทุจริตในพื้นที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 ในส่วนของการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง ควรเน้นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด รวมถึงการดำเนินการของหน่วยงานตรวจสอบต้องมีความรวดเร็วและควรเน้นการตรวจสอบเชิงรุกในพื้นที่

คำสำคัญ: การทุจริตในระดับพื้นที่ เขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 รูปแบบและลักษณะของการทุจริต

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่อง “การทุจริตในระดับพื้นที่: กรณีเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5” สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

^I นักวิจัยสังคมศาสตร์ชำนาญการพิเศษ สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, อีเมล: sirinan.wat27@gmail.com

^I Social Science Researcher Senior Professional Level, Bureau of Anti-Corruption Research and Academic Services, Office of the National Anti-Corruption Commission, E-mail: sirinan.wat27@gmail.com

Abstract

The research objectives (1) to study the situation of corruption, schemes and types of corruption in the area under the responsibility of NACC Regional Office 5 and its provincial offices (2) to analyse triggering factors to corruption and analyse strengths and weaknesses of the operation of NACC Regional Office 5 and its provincial offices (3) to provide recommendations and guidelines on approaches to prevent corruption in NACC Regional Office 5 and its provincial offices.

Upon considering the complaints brought in, which may reflect to a certain level on the situation, combined with the interviews conducted, the situation of corruption in the area base of NACC Regional Office 5 tends to increase, particularly in the fiscal year of 2562 in which the complaints filed to NACC Regional Office 5 and its provincial offices have increased from the period prior to the promulgation of the Organic Act. For the triggering factors to the most common 2 forms of corruption, the main identified factors which contribute to corruption in public procurement is personal perspective namely dishonesty together with greed, and the political aspect where intervention may be done by local administrator or local politician in case of the existing connection between one another.

As for important policy recommendations for NACC Regional Office 5 and its provincial offices, a continuous and a fast process of inquiry and decision making is recommended. Both theoretical and practice intensive trainings for assistant inquiry officers and newly recruited officers are also important prior to the commencement of their duties.

Keywords: Area-Based, Area Base of the NACC Regional Office 5, Schemes and Types of Corruption

1. บทนำ

ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย ซึ่งในช่วงหลังถูกนำไปบรรจุเป็นวาระแห่งชาติ ในทุกระดับของยุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาระดับต่าง ๆ ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) แผนแม่บท แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) และยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) ในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระต้นน้ำในการรับเรื่องร้องเรียน กล่าวหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยที่กฎหมายหลักของประเทศ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด เพื่อให้การดำเนินการด้านการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตสามารถเข้าถึงปัญหาและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2561 ยังกำหนดให้มีสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค เพื่อให้มีความต่อเนื่อง ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตในพื้นที่ โดยในปัจจุบันมีสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค จำนวน 9 แห่ง ซึ่งในแต่ละภาคจะมีสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อขับเคลื่อนการต่อต้าน การทุจริตในพื้นที่ให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตในพื้นที่ให้ได้ผล มีความจำเป็นต้องทราบถึงบริบทที่เกี่ยวข้องที่เป็นสาเหตุหรือปัจจัยเสี่ยงที่เป็นโอกาสให้เกิดการทุจริต ในพื้นที่นั้น ๆ มาเป็นฐานในการวางแผนและกำหนดทิศทางของการป้องกันการทุจริตเพื่อยับยั้ง การทุจริตในพื้นที่ ในการศึกษาวิจัยนี้ สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปราม การทุจริตได้เลือกพื้นที่ที่ทำการศึกษา โดยพิจารณาจากข้อมูลสถิติคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล ความผิดมากที่สุดในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 จำแนกตามเขตพื้นที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค พบว่า ณ วันที่ 22 สิงหาคม 2562 มีจำนวนทั้งสิ้น 482 คดี โดยเขตพื้นที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 (ประกอบด้วย สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด 8 แห่ง ได้แก่ จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ น่าน พะเยา แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง และลำพูน) มีคดีชี้มูล ความผิดมากที่สุด นอกจากนี้ในพื้นที่ดังกล่าวยังมีความสำคัญในด้านการท่องเที่ยว ด้านเศรษฐกิจ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตหรือมีการแสวงหาผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาสถานการณ์การทุจริต รูปแบบ และลักษณะของการทุจริตที่เกิดขึ้น ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และจังหวัดในภาค 5

2.2 เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต และวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของการปฏิบัติงาน ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และจังหวัดในภาค 5

2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะหรือแนวทางการป้องกันการทุจริตในพื้นที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และจังหวัดในภาค 5

3. นิยามศัพท์

3.1 การทุจริต อ้างอิงตามนิยามของคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หมายถึง การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

3.2 รูปแบบของการทุจริต หมายถึง การทุจริตที่เกิดขึ้นตามลักษณะของงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติในพื้นที่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในงานการเงินและบัญชี การทุจริตในงานบริการ และการบังคับใช้กฎหมาย การทุจริตในงานบริหารงานบุคคล และการทุจริตในงานภาษีอากรและการจัดเก็บรายได้อื่น ๆ

3.3 ลักษณะของการทุจริต หมายถึง พฤติกรรมการกระทำการทุจริตที่เกิดขึ้นในรูปแบบของการทุจริตในพื้นที่ภาค 5

3.4 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต หมายถึง สาเหตุที่เป็นแรงจูงใจหรือสิ่งที่เอื้ออำนวยให้บุคคลตัดสินใจกระทำการทุจริต

4. การทบทวนวรรณกรรม

คณะผู้วิจัยได้มีการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยการทุจริตในระดับพื้นที่ : กรณีเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 ดังนี้

4.1 รูปแบบของการทุจริต

การทุจริตที่เกิดขึ้นมีหลากหลายรูปแบบ ซึ่งการกำหนดหรือจำแนกการทุจริตมาเป็นรูปแบบต่าง ๆ นั้น นักวิชาการได้มีการพิจารณาการแบ่งแยกรูปแบบการทุจริตโดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันสรุปได้ดังนี้

(1) วิธีการได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ โดย อุดม รัฐอมฤต (2546) ได้แบ่งรูปแบบการทุจริตโดยอาศัยเกณฑ์นี้ออกเป็น (1) การให้สินบน (2) การเรียกรับสินบน (3) การยกยอกและ (4) การฉ้อโกงด้วยวิธีอื่น เช่น ให้สิทธิพิเศษกับบริษัท ญาติพี่น้อง หรือเพื่อนฝูง ในการทำการค้ากับส่วนราชการที่ตนเองเป็นผู้รับผิดชอบ

(2) จำนวนทุนทรัพย์ที่เกี่ยวข้องในการกระทำทุจริต โดย ซีร์ภัทร์ เสรีรังสรรค์ (2549)

ได้จำแนกรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันออกเป็น (1) การคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Grand Corruption) ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันที่มีขนาดของวงเงินจำนวนมาก และ (2) การคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty Corruption) ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันที่มีขนาดของเงินเล็กน้อย หรือมีวงเงินรวมน้อย

(3) ระดับความรู้สึกของสังคม โดย Heidenheimer (อ้างถึงใน อุดม รัฐอมฤต, 2546)

ได้จำแนกรูปแบบการทุจริตออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) คอร์รัปชันดำ (Black Corruption) ได้แก่ การทุจริตที่ทั้งประชาชนและผู้นำของสังคมเห็นว่าเป็นความผิด และควรได้รับโทษตามกฎหมาย (2) คอร์รัปชันเทา (Grey Corruption) ได้แก่ การทุจริตที่ในหมู่ผู้นำเห็นว่าเป็นความผิด แต่ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่แน่ใจว่าเป็นความผิดหรือไม่ เช่น การให้เงินใต้โต๊ะเพื่อให้ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือเพื่อเร่งรัดงานให้เร็วขึ้น เป็นต้น และ (3) คอร์รัปชันขาว (White Corruption) ได้แก่ การทุจริตที่ประชาชนโดยทั่วไปและผู้นำในสังคมพอยอมรับได้ เนื่องจากอิงกับธรรมเนียมประเพณี เช่น การให้ประเภทสินน้ำใจในโอกาสพิเศษ โดยมีได้มีการเรียกร้อง

(4) ลักษณะของงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ เป็นการแบ่งโดยยึดลักษณะของงาน

ที่ปฏิบัติในหน่วยงานของรัฐเป็นตัวตั้ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ตามภารกิจงานที่ได้รับมอบหมาย โดยนิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2543) ได้แบ่งการทุจริตตามลักษณะของงานที่ปฏิบัติ ได้แก่ (1) การทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการเงินและการบัญชี (2) การทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และ (3) การแสวงหาผลประโยชน์จากงานให้บริการประชาชน งานตรวจสอบหรือควบคุมงานที่เกี่ยวกับความยุติธรรม นอกจากนี้ อรุณ หมื่นวงศ์ (2557) ได้ทำการศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ โดยมีการศึกษาการจำแนกการทุจริตของภาครัฐตามแนวคิดของอุดม รัฐอมฤต (2546) พร้อมนำเสนอรูปแบบการทุจริตที่แบ่งตามลักษณะงานที่ปฏิบัติออกเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ (1) การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง (2) การทุจริตในงานการเงินและบัญชี (3) การทุจริตในงานบริการและการบังคับใช้กฎหมาย (4) การทุจริตในงานบริหารงานบุคคล และ (5) การทุจริตในงานภาษีอากรและการจัดเก็บรายได้อื่น ๆ

(5) ผู้เกี่ยวข้อง เป็นการแบ่งรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในเชิงอำนาจและความสัมพันธ์

แบบอุปถัมภ์ระหว่างตัวแสดง (Actors) ต่าง ๆ ในกระบวนการทุจริตคอร์รัปชัน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ม.ป.ป.) โดยมีการแบ่งเป็น 2 ประเภท (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555) คือ (1) การทุจริตโดยข้าราชการ (Administrative or Bureaucratic Corruption) หมายถึง การกระทำที่มีการใช้หน่วยงานราชการเพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ในทางการเงินที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ มากกว่าประโยชน์สาธารณะ และ (2) การทุจริตโดยนักการเมือง (Political Corruption) เป็นการใช้นักการเมืองทางการเมืองโดยบรรดานักการเมืองเพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ในทางการเงินมากกว่าประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งสุนทรี เนียมณรงค์ (2552) ได้แบ่งการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามผู้เกี่ยวข้องออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับปฏิบัติการ และระดับการบริหาร

ดังนั้น ในการวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยกำหนดนิยามของคำว่า “รูปแบบของการทุจริต” โดยยึดการจำแนกตามลักษณะของงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ หมายถึง การทุจริตที่เกิดขึ้นตามลักษณะของงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติในพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ (1) การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง (2) การทุจริตในงานการเงินและบัญชี (3) การทุจริตในงานบริการและการบังคับใช้กฎหมาย (4) การทุจริตในงานบริหารงานบุคคล และ (5) การทุจริตในงานภาษีอากรและการจัดเก็บรายได้อื่น ๆ และกำหนดนิยามของคำว่า “ลักษณะของการทุจริต” หมายถึง พฤติกรรมการกระทำการทุจริตที่เกิดขึ้นในรูปแบบของการทุจริตในพื้นที่ภาค 5

4.2 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตมีหลายประการ โดยสามารถสรุปแยกพิจารณาได้เป็น 2 ปัจจัยหลัก ได้แก่

(1) **ปัจจัยภายในตัวบุคคล** มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายสาเหตุของการทุจริต อันเป็นปัจจัยที่มาจากตัวผู้กระทำผิดเอง ซึ่งเป็นเรื่องภายในจิตใจ เช่น มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์ และคณะ (2551) ที่เห็นว่า การทุจริตเกิดจากปัจจัยส่วนบุคคล ซึ่งหากมีความต้องการอำนาจ มีความโลภ และการไม่รู้จักความเพียงพอ เมื่อประกอบกับการขาดความซื่อสัตย์ ย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายในทุกรูปแบบ เป็นต้น

(2) **ปัจจัยภายนอก** มีนักวิชาการหลายท่านอธิบายสาเหตุของการทุจริต อาจเกิดจากมูลเหตุจูงใจภายนอกหรือสิ่งแวดล้อมของตัวผู้กระทำ ซึ่งสามารถแยกย่อยเป็นหลายด้าน ได้แก่

(2.1) **ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ** โดย สุธี อากาศฤกษ์ (2545) เห็นว่า หากรายได้เงินเดือนหรือค่าจ้างไม่เพียงพอ ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐอาจกระทำการทุจริตเพื่อการครองชีพของตนเองและครอบครัวได้ สอดคล้องกับ มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์ และคณะ (2551) ที่เห็นว่า การกำหนดค่าตอบแทนในภาครัฐที่ต่ำเกินไปและไม่เหมาะสมกับภาระงาน ย่อมนำไปสู่ช่องทางการทุจริตได้โดยง่าย

(2.2) **ปัจจัยด้านสังคม** โดย อุดม รัฐอมฤต (2546) ได้ระบุถึงสาเหตุทางสังคมว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการทุจริต โดยเฉพาะสังคมที่นิยมการบริโภคนิยมที่นิยมยกย่องคนมั่งมีและผู้มีอำนาจ ทำให้การแข่งขันในการบริโภคนิยมและการแสวงหาตำแหน่งและอำนาจโดยมิชอบ ไม่ได้คำนึงถึงวิถีทางว่าจะถูกจะผิดอย่างไรหรือไม่ รวมทั้ง เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ (2553) เห็นว่า ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ เช่น น้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า และใช้ความกตัญญูในทางที่ผิด เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริต

(2.3) **ปัจจัยด้านวัฒนธรรม** โดย เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ (2553) เห็นว่า การทุจริตเกิดจากการนิยมจ่ายเงินของนักธุรกิจให้กับข้าราชการที่ต้องการความสะดวกรวดเร็วหรือการบริการที่ดีกว่าด้วยการลดต้นทุนที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบ

(2.4) **ปัจจัยด้านการเมือง** โดย สงกรานต์ มหาวัน (2554) เห็นว่า อิทธิพลทางการเมืองเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริต เพราะการทุจริตทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองระดับท้องถิ่น ที่มักมีเรื่องผลประโยชน์กลุ่มอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง นับตั้งแต่การลงทุนด้วยการซื้อคะแนนเสียง เพื่อจะชนะการเลือกตั้ง แล้วถอนทุนคืนในรูปแบบของการทุจริตต่าง ๆ รวมทั้งผู้รับเหมามักจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์เครือข่ายกับนักการเมืองท้องถิ่น

(2.5) **ปัจจัยด้านระบบราชการ** โดย สุทธิ อากาศฤกษ์ (2545) เห็นว่า การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพเกิดช่องว่างในการปกครองบังคับบัญชา หรือเกิดความหละหลวมในการปกครองบังคับบัญชาเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดระเบียบวินัยเป็นหนทางนำไปสู่การทุจริต สอดคล้องกับ เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ (2553) เห็นว่า ความบกพร่องในการบริหารงานเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริต การใช้ดุลพินิจมากและการผูกขาดอำนาจจะทำให้อัตราการทุจริตในหน่วยงานสูง การที่ขั้นตอนของระเบียบราชการมีมากเกินไป ทำให้ผู้ที่ไปติดต่อต้องเสียเวลามากจึงเกิดการสมยอมกันระหว่างผู้ให้กับผู้รับการตกอยู่ใต้วาแวล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริตมีทางเป็นไปได้ที่ผู้รับจะทำการทุจริตด้วย

(2.6) **ปัจจัยด้านกฎหมายและระเบียบ** โดย อรพินท์ สฟโซคชัย และคณะ (2543) ที่มีความเห็นว่า การทุจริตที่เกิดขึ้นเกิดจากช่องว่างของกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ มีช่องว่างได้ เช่น ความไม่รัดกุมของข้อความในระเบียบและข้อบังคับ ทำให้เกิดการตีความเพื่อให้ประโยชน์แก่กลุ่มคนบางกลุ่มหรือเอื้อต่อการทุจริต รวมทั้งความซ้ำซ้อนของเนื้อหาของระเบียบข้อบังคับ ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในทางปฏิบัติและนำไปสู่การละเลยขั้นตอนบางประการ เป็นต้น

(2.7) **ปัจจัยด้านการตรวจสอบ** โดย เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ (2553) ระบุว่า ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็ง ทำให้กระบวนการต่อต้านการทุจริตจากฝ่ายประชาชนไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร การขาดการควบคุมตรวจสอบของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบหรือกำกับดูแลอย่างจริงจัง เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริต สอดคล้องกับ ฌภัทร เตโช และคณะ (2553) เห็นว่า การขาดมาตรการตรวจสอบที่เพียงพอและการถ่วงดุลอำนาจที่เหมาะสม เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ อีกทั้ง อรพินท์ สฟโซคชัย และคณะ (2543) เห็นว่า การที่ระบบควบคุมภายในขาดประสิทธิภาพหรือการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานมีความอ่อนแอ ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตได้

ดังนั้น ในส่วนของการศึกษาวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยได้กำหนดนิยามของคำว่า “ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต” หมายถึง สาเหตุที่เป็นแรงจูงใจหรือสิ่งที่เอื้ออำนวยให้บุคคลตัดสินใจกระทำการทุจริต ประกอบด้วย ปัจจัยภายในตัวบุคคล และปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านวัฒนธรรม ปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัยด้านระบบราชการ ปัจจัยด้านกฎหมาย และระเบียบ และปัจจัยด้านการตรวจสอบ

4.3 การวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนในการปฏิบัติงาน

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่า การวิเคราะห์ SWOT เป็นการวิเคราะห์สภาพขององค์กรทั้งภายในและภายนอก โดยการวิเคราะห์สภาพภายในจะเป็นการวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อน ส่วนการวิเคราะห์สภาพภายนอกจะเป็นการวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรค เพื่อนำมาหาแนวทางแก้ไขหรือกลยุทธ์เชิงรุก รวมถึง การป้องกันที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร ซึ่งการวิจัยนี้จะศึกษาเฉพาะจุดแข็งจุดอ่อนในการปฏิบัติงานเท่านั้น โดย ธีระชัย เนียมหลวง (2557) ได้ระบุว่า การประเมินสภาพแวดล้อมภายในองค์กร คือ การวิเคราะห์ทรัพยากรและความสามารถภายในองค์กร เพื่อที่จะระบุจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กร โดยจุดแข็งต้องพยายามรักษาไว้และพัฒนาให้ดีขึ้น เพื่อให้เป็นคุณลักษณะพิเศษของบุคคล หรือองค์กร ส่วนจุดอ่อนต้องพยายามแก้ไขหรือปรับปรุงให้ดีขึ้น แบ่งปัจจัยแวดล้อมภายในที่ควรพิจารณาเบื้องต้น (อย่างง่าย) เป็น 4 ปัจจัย หรือที่เรียกว่า “4M” ได้แก่ (1) Man คือ บุคลากรภายในองค์กร รวมถึงผู้บริหารขององค์กรด้วย (2) Money คือ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรแล้ว (3) Material คือ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ และเทคโนโลยี และ (4) Management คือ การบริหารจัดการในทุก ๆ ด้าน เช่น การเงิน พัสดุ งบประมาณ ทรัพยากรบุคคล การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

นอกจากการวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของการปฏิบัติงาน จะใช้การวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในเบื้องต้นอย่างง่าย 4M เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการวิเคราะห์แล้ว ยังมีแนวคิด 7S ของ Mckinsey ที่เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายใน 7 ด้านว่า ในแต่ละด้านมีจุดแข็งจุดอ่อนหรือไม่ โดยปัจจัยภายใน 7 ด้าน ที่ใช้ในการวิเคราะห์ตามแนวคิดของ 7S Mckinsey ได้แก่ (1) กลยุทธ์ (Strategy) (2) โครงสร้างองค์กร (Structure) (3) สไตล์การทำงานของผู้บริหาร (Style) (4) ระบบ (System) (5) บุคลากร (Staff) (6) ทักษะ (Skill) และ (7) ค่านิยม (Shared Value) ซึ่งในการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนในการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยในข้อที่ 2 นั้น คณะผู้วิจัยได้นำหลักแนวคิด 7S Mckinsey มาใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ เนื่องจากมีการกระจายองค์ประกอบของปัจจัยแวดล้อมภายในที่ละเอียด อันจะเกิดประโยชน์ต่อการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนในการทำงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5

4.4 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5

ในการดำเนินงานตามขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นส่วนราชการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล รับผิดชอบงานธุรการและดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุภารกิจและหน้าที่ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อกำหนดการแบ่งส่วนราชการและหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการในสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช.

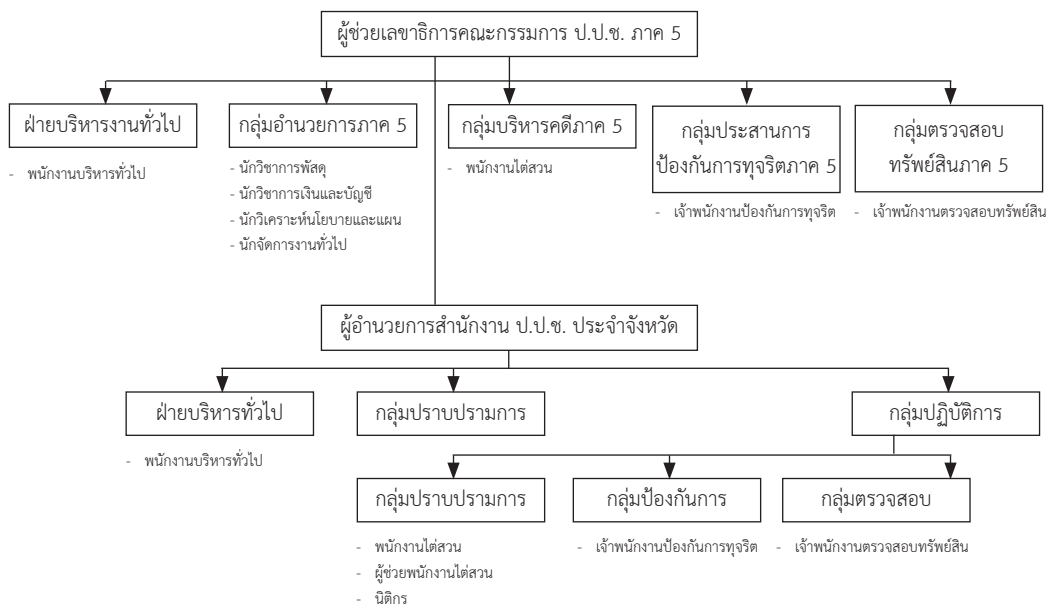
(1) โครงสร้างของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด

ในภาค 5

ตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องการแบ่งส่วนราชการและหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการในสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2561 กำหนดให้มีการแบ่งกลุ่มภารกิจออกเป็น 7 กลุ่ม ได้แก่ (1) หน่วยงานขึ้นตรงเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. (2) กลุ่มภารกิจป้องกันการทุจริต (3) กลุ่มภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน (4) กลุ่มภารกิจไต่สวนการทุจริต (5) กลุ่มภารกิจอำนวยความสะดวก (6) กลุ่มภารกิจสนับสนุน และ (7) กลุ่มภารกิจปฏิบัติการพื้นที่

ในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 อยู่ในกลุ่มภารกิจปฏิบัติการพื้นที่ โดยมีที่ตั้งอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ และมีสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบ จำนวน 8 แห่ง ได้แก่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน โดยในการบริหารราชการของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 มีหัวหน้าสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 คือ ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค 5 เป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของภาค 5 รวมทั้งหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด ส่วนสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดมีผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด สรุปได้ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค



ที่มา: สรุปข้อมูลจากระบบอินทราเน็ตของสำนักงาน ป.ป.ช. (portal.nacc.go.th)

(2) หน้าที่และอำนาจของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดจังหวัดในภาค 5

(2.1) สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 หน้าที่และอำนาจในการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริต การไต่สวนเบื้องต้น การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน อีกทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการกำกับและบูรณาการการปฏิบัติงาน/หน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดภายในภาค เพื่อให้การดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลสำเร็จในการช่วยแก้ไขปัญหาการทุจริตภายในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ สามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2 หน้าที่และอำนาจของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5



ที่มา: สรุปข้อมูลจากประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 และประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการในสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช. (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563

(2.2) สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันการทุจริต การปราบปรามการทุจริต และการตรวจสอบทรัพย์สินภายในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบ โดยในส่วนของภารกิจปราบปรามการทุจริต มีหน้าที่และอำนาจเฉพาะการตรวจสอบเบื้องต้นเท่านั้น เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติมอบหมายให้ดำเนินการได้ส่วนเบื้องต้นเฉพาะกรณี สามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่ 3

แผนภาพที่ 3 หน้าที่และอำนาจของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5

หน้าที่และอำนาจของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5			
ด้านป้องกันการทุจริต	ด้านปราบปรามการทุจริต	ด้านตรวจสอบทรัพย์สิน	อื่น ๆ
<ul style="list-style-type: none"> • บูรณาการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งดำเนินการขับเคลื่อนตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต • จัดทำและดำเนินการแผนงานโครงการ กิจกรรมด้านป้องกันการทุจริต รวมทั้งติดตามประเมินผลและรายงานผลต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค • ประสานติดตาม และให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะกับหน่วยงานของรัฐในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต • ประสานกับส่วนกลาง และ สปจ. เพื่อร่วมตรวจสอบกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการอันอาจนำไปสู่การทุจริตหรือสื่อว่าอาจมีการทุจริต • ประสานกับส่วนกลางและ สปจ. เพื่อร่วมกันสำรวจตรวจสอบ ติดตาม เฝ้าระวัง ประเมินสภาพการณ์การทุจริตอย่างรวดเร็ว เพื่อให้เกิดการป้องกันโดยเร็ว • ศึกษา วิเคราะห์สภาพปัญหาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในเขตจังหวัด เพื่อเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. • จัดทำฐานข้อมูลทางด้านงานป้องกันการทุจริต 	<ul style="list-style-type: none"> • รับเรื่องกล่าวหาในเขตจังหวัด • ตรวจสอบเบื้องต้น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือฐานความผิดอื่นตามกฎหมายกำหนด • ได้ส่วนเบื้องต้น กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมอบหมายให้ดำเนินการ • ตรวจสอบและพิจารณารายงานผลการดำเนินการและสำนวนเรื่องกล่าวหาที่ ป.ป.ท./ส่วนราชการ/หน่วยงานอื่นของรัฐได้ดำเนินการตามที่ ได้ รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมทั้งเสนอความเห็นเพื่อประกอบการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. • จัดทำฐานข้อมูลทางด้านงานคดี 	<ul style="list-style-type: none"> • รับและตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นภายในเขตจังหวัด • เปิดเผยแพร่ผลการตรวจสอบและบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และเอกสารประกอบ • จัดทำฐานข้อมูลคดีงานตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน 	<ul style="list-style-type: none"> • จัดทำฐานข้อมูลงานด้านการบริหารภายในเขตจังหวัด • ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ที่มา: สรุปข้อมูลจากประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561

5. วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย

5.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) การศึกษาเอกสาร (Literature Review) จากหนังสือ บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย วารสาร วิทยานิพนธ์ สื่อออนไลน์ รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย

(2) ข้อมูลจากสถิติเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน และคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 จากระบบอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อศึกษาภาพรวมของการร้องเรียนและการดำเนินคดีแล้วเสร็จของสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งทำการศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์การทุจริต รูปแบบและลักษณะของการทุจริตในภาพรวมที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่รับผิดชอบสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 จำนวน 8 แห่ง (ได้แก่ จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ น่าน พะเยาแพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง และลำพูน)

(3) ข้อมูลจากคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 เพื่อนำมาวิเคราะห์ลักษณะของการทุจริตและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในเขตพื้นที่ภาค 5 โดยเลือกศึกษาจากคดีที่มีการชี้มูลความผิดสูงสุดใน 2 รูปแบบแรก ได้แก่ การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง และการทุจริตในงานการเงินและบัญชี ทั้งนี้ เนื่องจากข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดที่นำมาใช้ในการศึกษาวิจัยนี้ นำมาจากระบบอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นข้อมูลในภาพรวม ประกอบกับข้อจำกัดด้านการเข้าถึงข้อมูลในสำนวนคดี คณะผู้วิจัยจึงหาข้อมูลเพิ่มเติมจากคำพิพากษาของศาล รายงานประจำปีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อนำมาใช้ในการศึกษาลักษณะของการทุจริตและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตเชิงลึกของการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้างและการทุจริตในงานการเงินและบัญชี ซึ่งเป็นรูปแบบการทุจริตที่พบมากที่สุดเป็น 2 อันดับแรก ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5

5.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ ใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ (1) บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. ประกอบด้วย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริต รูปแบบ และลักษณะของการทุจริต ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต จุดแข็งจุดอ่อนของการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 รวมทั้ง ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการทุจริต และ (2) ผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการจากหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบด้วย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 8 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขต 5 และอาจารย์ในมหาวิทยาลัย เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริต รูปแบบ และลักษณะของการทุจริต ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต รวมทั้ง ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการทุจริต

6. ผลการศึกษา

จากการศึกษาสถานการณ์การทุจริต รูปแบบ และลักษณะของการทุจริต ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 รวมทั้ง การวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

6.1 ผลการศึกษาสถานการณ์การทุจริตในภาพรวมในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5

จากการศึกษาข้อมูลเรื่องกล่าวหาร้องเรียนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 พบว่า มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,004 เรื่อง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีจำนวน 190 เรื่อง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีจำนวน 293 เรื่อง และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีจำนวน 521 เรื่อง สำหรับข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 พบว่า มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 79 เรื่อง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีการชี้มูลความผิด จำนวน 15 เรื่อง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีการชี้มูลความผิด จำนวน 38 เรื่อง และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีการชี้มูลความผิดจำนวน 26 เรื่อง ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน และจำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 จำแนกตามพื้นที่เกิดเหตุ

จังหวัด	จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน				จำนวนคดีที่มีการชี้มูลความผิด			
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (เรื่อง)	รวม (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (เรื่อง)	รวม (เรื่อง)
เชียงใหม่	72	92	194	358	2	11	9	22
เชียงราย	38	66	132	236	7	5	3	15
ลำปาง	17	34	66	117	2	3	5	10
แพร่	10	30	42	82	1	4	3	8
ลำพูน	18	19	27	64	1	3	4	8
พะเยา	16	23	20	59	1	5	1	7
น่าน	16	15	20	51	-	5	-	5
แม่ฮ่องสอน	3	14	20	37	1	2	1	4
รวมทั้งหมด	190	293	521	1,004	15	38	26	79

ที่มา: ข้อมูลจากระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

จากการวิเคราะห์ของคณะผู้วิจัยเห็นว่า คดีที่มีการชี้มูลความผิดในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 ที่ใช้ศึกษา อาจเป็นเรื่องที่มีการร้องเรียนก่อนปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 ซึ่งการศึกษาคดีที่มีการชี้มูลจะไม่บ่งบอกถึงสถานการณ์การทุจริต จึงได้ศึกษาเรื่องร้องเรียนที่เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ที่อาจสะท้อนสถานการณ์การทุจริตได้ในระดับหนึ่ง ประกอบกับข้อมูลการสัมภาษณ์พบว่า สถานการณ์การทุจริตมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ภายหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่มีจำนวนเรื่องร้องเรียนเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 เพิ่มขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลของกฎหมายที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับตำแหน่ง นอกจากนี้ การที่เน้นการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริตในเชิงรุก โดยลงพื้นที่ไปให้ความรู้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับช่องทางในการร้องเรียนเพิ่มขึ้น รวมทั้งในปัจจุบันมีการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตมากขึ้น เช่น การจัดตั้งชมรม STRONG และมีสื่อโซเชียลมีเดียที่ทำหน้าที่ในการติดตาม เฝ้าระวัง สอดส่องการทำงานของหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักข่าวอิศรา เพจปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน เป็นต้น ทำให้ภาคประชาชนมีการตื่นตัว อีกทั้งในกระบวนการดำเนินงานด้านปราบปรามการทุจริตที่ล่าช้า ประกอบกับในบางกรณีศาลอาจจะใช้ดุลพินิจในการพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิดโดยให้รอลงอาญา ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกรงกลัวที่จะกระทำการทุจริต เพราะโอกาสที่จะถูกลงโทษมีน้อยเมื่อเทียบผลประโยชน์ที่จะได้รับ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากการแบ่งขนาดจังหวัด โดยอิงข้อมูลการแบ่งขนาดจังหวัดเพื่อจัดสรรงบประมาณปี 2563 ของกระทรวงมหาดไทย (ผู้จัดการออนไลน์, 2562) พบว่า จังหวัดที่มีขนาดใหญ่ ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย และจังหวัดลำปาง จะมีจำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนมากที่สุด เนื่องจากมีพื้นที่ขนาดใหญ่ ความหนาแน่นของประชากรสูง ทำให้มีจำนวนหน่วยงานของรัฐในพื้นที่มาก รวมทั้งการได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในจำนวนที่มากกว่า จึงส่งผลให้มีความเสี่ยงหรือโอกาสที่จะเกิดการทุจริต รวมถึงมีเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนได้มากกว่าจังหวัดขนาดกลาง และจังหวัดขนาดเล็ก ยกเว้นจังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่แม้จะจัดอยู่ในกลุ่มจังหวัดขนาดใหญ่ แต่มีจำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนน้อย เพราะเป็นพื้นที่ห่างไกล โดยพื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดเป็นทิวเขาสูง สลับซับซ้อน มีเนื้อที่ป่าไม้คิดเป็นร้อยละ 85.51 ของเนื้อที่จังหวัด รวมถึงมีจำนวนประชากรไม่หนาแน่น และหน่วยงานของรัฐในพื้นที่มีจำนวนน้อย จึงส่งผลต่อการมีจำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่น้อย

6.2 ผลการศึกษารูปแบบและลักษณะของการทุจริตในภาพรวม

จากการศึกษาข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 จำนวนทั้งสิ้น 79 คดี พบว่า รูปแบบการทุจริตที่เกิดขึ้น มี 5 รูปแบบ ได้แก่ การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในงานการเงินและบัญชี การทุจริตในงานบริการและการบังคับใช้กฎหมาย การทุจริตในงานบริหารงานบุคคล และการทุจริตในงานภาษีอากร

และการจัดเก็บรายได้อื่น ๆ โดยการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้างเป็นรูปแบบการทุจริตที่พบมากที่สุด ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 จำนวน 45 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 56.96 ของจำนวนคดีทั้งหมดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด โดยลักษณะของการทุจริตที่พบมากที่สุด ได้แก่ การไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง การตรวจรับงานไม่เป็นไปตามสัญญา และการจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่สูงเกินจริง รวมทั้งมีจำนวนผู้ถูกชี้มูลความผิดมากที่สุด จำนวน 143 คน (จากจำนวนผู้ถูกชี้มูลความผิดทั้งหมด 197 คน)

รองลงมาเป็นการทุจริตในงานการเงินและบัญชี จำนวน 14 เรื่อง (ร้อยละ 17.72) มีลักษณะของการทุจริต ได้แก่ การเบียดบังทรัพย์สินของหน่วยงาน การเบิกเงินในโครงการเป็นเท็จ และการปลอมแปลงลายมือชื่อหรือเอกสาร การทุจริตในงานการบริการและบังคับใช้กฎหมาย จำนวน 9 เรื่อง (ร้อยละ 11.39) มีลักษณะของการทุจริต ได้แก่ การไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นลักษณะการทุจริตที่พบมากที่สุด เช่น การไม่จับกุมดำเนินคดี การไม่ส่งเรื่องดำเนินคดี เป็นต้น การจัดทำเอกสารเท็จ และการเรียกรับเงิน การทุจริตในงานบริหารงานบุคคล จำนวน 6 เรื่อง (ร้อยละ 7.60) มีลักษณะของการทุจริต ได้แก่ การเรียกรับเงิน และการไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ส่วนการทุจริตในงานภาษีอากรและการจัดเก็บรายได้อื่น ๆ เป็นรูปแบบการทุจริตที่พบน้อยที่สุด จำนวน 5 เรื่อง (ร้อยละ 6.33) โดยมีลักษณะของการทุจริต ได้แก่ การเบียดบังทรัพย์สินของหน่วยงาน การเอื้อประโยชน์ และการไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังพบว่า การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้างและการทุจริตในงานการบังคับใช้กฎหมายส่วนใหญ่จะมีผู้กระทำความผิดมากกว่า 1 คน ส่วนการทุจริตในงานการเงินและบัญชี การทุจริตในงานบริหารงานบุคคล และการทุจริตในงานภาษีอากรและการจัดเก็บรายได้อื่น ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำความผิดโดยมีผู้กระทำผิด 1 คน ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 จำนวนคดีและผู้ถูกชี้มูลความผิด จำแนกตามรูปแบบการทุจริตและลักษณะของการทุจริต

รูปแบบการทุจริต	จำนวนคดี (เรื่อง)	จำนวนผู้ถูกชี้มูล (คน)	ลักษณะการทุจริต	จำนวนคดี (เรื่อง)	จำนวนผู้ถูกชี้มูล (คน)
งานจัดซื้อจัดจ้าง	45	143	ไม่ดำเนินการตามกฎหมาย	13	21
			ระเบียบที่เกี่ยวข้อง		
			ตรวจรับงานไม่เป็นไปตามสัญญา	9	59
			จัดซื้อจัดจ้างในราคาที่สูงเกินจริง	7	8
			มีส่วนได้เสียในสัญญา	4	10
			จัดซื้อพัสดุไม่ได้คุณภาพ ไม่คุ้มค่า	3	5
			เรียกรับเงิน	2	3
จัดทำเอกสารเท็จ	2	13			

ตารางที่ 2 (ต่อ) จำนวนคดีและผู้ถูกชี้มูลความผิด จำแนกตามรูปแบบการทุจริตและลักษณะของการทุจริต

รูปแบบการทุจริต	จำนวนคดี (เรื่อง)	จำนวนผู้ถูกชี้มูล (คน)	ลักษณะการทุจริต	จำนวนคดี (เรื่อง)	จำนวนผู้ถูกชี้มูล (คน)
			ปลอมแปลงเอกสารในการทำสัญญา	1	2
			กำหนดคุณสมบัติเพื่อคัดกัน	1	1
			คัดกันไม่ให้เข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ	1	1
			เอื้อประโยชน์ให้ตนเองและผู้อื่น	1	17
			ปกปิดประกาศประกวดราคา	1	3
งานการเงินและบัญชี	14	18	เบียดบังทรัพย์สินของหน่วยงาน	7	8
			เบิกเงินในโครงการเป็นเท็จ	5	8
			ปลอมแปลงลายมือชื่อ หรือเอกสาร	2	2
งานบริการและการบังคับใช้กฎหมาย	9	23	ไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง	7	18
			จัดทำเอกสารเท็จ	1	3
			เรียกรับเงิน	1	2
งานบริหารงานบุคคล	6	8	เรียกรับเงิน	4	5
			ไม่ดำเนินการตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง	2	3
งานภาษีอากรและการจัดเก็บรายได้อื่น ๆ	5	5	เบียดบังทรัพย์สินของหน่วยงาน	2	2
			เอื้อประโยชน์ให้ตนเองและผู้อื่น	2	2
			ไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง	1	1
รวมทั้งหมด				79	197

ที่มา: ข้อมูลจากระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

นอกจากนี้ยังพบว่า บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนผู้บริหารท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีการถูกชี้มูลความผิดในทุกรูปแบบของการทุจริต รวมทั้งเป็นผู้ถูกชี้มูลความผิดที่มีสัดส่วนมากที่สุดของการทุจริตในแต่ละรูปแบบ ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 จำนวนผู้ถูกชี้มูลความผิดจำแนกตามตำแหน่งของผู้ถูกชี้มูลและรูปแบบการทุจริต

ตำแหน่ง	รูปแบบการทุจริต					รวม (คน)
	งานจัดซื้อจัดจ้าง	งานบริการและการบังคับใช้กฎหมาย	งานการเงินและบัญชี	งานบริหารงานบุคคล	งานภาษีอากรและการจัดเก็บรายได้อื่นๆ	
ข้าราชการส่วนท้องถิ่น	72	11	3	3	1	90
ผู้บริหารท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่น	42	10	10	5	3	70
เอกชน/ประชาชน	11	2	-	-	-	13
พนักงานรัฐวิสาหกิจ	7	-	-	-	-	7
กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน	2	-	-	-	-	2
ข้าราชการพลเรือนสามัญ	2	-	2	-	1	5
ข้าราชการฝ่ายทหาร	-	-	1	-	-	1
รวมทั้งหมด	143	23	18	8	5	197

ที่มา: ข้อมูลจากระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

6.3 ผลการศึกษาลักษณะของการทุจริตและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตใน 2 รูปแบบการทุจริต

จากการศึกษาลักษณะของการทุจริตและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในเชิงลึก โดยเลือกศึกษาจากคดีที่มีการชี้มูลความผิดสูงสุดใน 2 รูปแบบ ได้แก่ การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง และการทุจริตในงานการเงินและบัญชี โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและการศึกษาจากรายงานประจำปีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกและนำไปสู่การหาแนวทางการป้องกันการทุจริตที่เกิดขึ้นมากที่สุดในพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 พบว่า

(1) การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง เกิดขึ้นได้ในขั้นตอนต่าง ๆ ของการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะและราคากลาง การพิจารณาหาผู้สัญญา การตรวจรับงาน และการเบิกจ่ายเงิน โดยส่วนใหญ่การทุจริตที่เกิดขึ้นจะพบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่จะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้างไปจนถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และมักมีผู้ร่วมกระทำความผิดมากกว่า 1 คน เนื่องจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องอาศัยเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายหรือทำในรูปแบบของคณะกรรมการ รวมทั้งในบางกรณีมีเอกชนหรือประชาชนร่วมกระทำความผิดด้วย ซึ่งจากข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดในพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 พบว่า การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้างเป็นการทุจริตที่เกิดขึ้นในทุกจังหวัดของเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบ

ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ถูกชี้มูลความผิดมากที่สุด จำนวน 38 เรื่อง จากจำนวนคดีทั้งหมดที่มีการชี้มูลความผิดของการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง (45 เรื่อง) ผู้ถูกชี้มูลความผิดส่วนใหญ่เป็นบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นจำนวน 72 คน และผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน 42 คน รวมทั้งสิ้น 114 คน คิดเป็นร้อยละ 78.32 ของจำนวนผู้ถูกชี้มูลความผิดทั้งหมดในการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง (143 คน) โดยมีเอกชน/ประชาชน ถูกชี้มูลความผิดจำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 7.69 ในส่วนของลักษณะของการทุจริตที่พบ มีดังนี้

(1.1) การกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะเพื่อกีดกันผู้เสนอราคาบางราย หรือที่เรียกว่า การลือคสเปค ทำให้หน่วยงานรัฐมีตัวเลือกน้อย อีกทั้งอาจต้องใช้งบประมาณ ในการจัดซื้อจัดจ้างสูงกว่าปกติ โดยการลือคสเปคที่เกิดขึ้นมักเป็นการกระทำผิดที่มีการร่วมมือกัน ระหว่างผู้บริหารหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจในการจัดซื้อจัดจ้าง คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติ เฉพาะและราคากลาง และเอกชน ทั้งนี้ ในบางครั้งผู้บริหารหน่วยงานอาจมีการตกลงกับเอกชนก่อน และกำหนดรายละเอียดและคุณลักษณะเฉพาะให้ตรงกับเอกชนที่รู้จักกัน หรือใช้รายละเอียด ตามที่เอกชนได้กำหนดไว้ เช่น ผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่งได้ตกลงกับผู้แทนของห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทอื่น ๆ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับห้างหุ้นส่วนจำกัดแห่งหนึ่งเป็นผู้ชนะการสอบราคา โดย ได้กำหนดคุณสมบัติของพัสดุแต่ละรายการตามที่ผู้แทนของห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าวจัดส่งเอกสาร คุณสมบัติมาให้ทราบล่วงหน้า เป็นต้น

(1.2) การจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่สูงเกินจริง โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพ และมีราคาที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ แต่พบว่าในบางกรณีหน่วยงาน ของรัฐ มีการจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่สูงเกินจริง ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งในกรณีนี้ อาจมีความร่วมมือกันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ เอกชน และทำให้เอกชนได้รับประโยชน์ จากกำไรส่วนเกินที่ควรจะได้

(1.3) การจัดซื้อจัดจ้างไม่เป็นไปตามกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างไปก่อน ทั้งที่สภาท้องถิ่นยังไม่ได้อนุมัติงบประมาณ โดยผู้บริหารท้องถิ่นสั่งการให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการก่อน แล้วนำเสนอเรื่องให้สภาท้องถิ่นอนุมัติ งบประมาณในภายหลัง หรือการหาผู้รับจ้างแล้วทำเอกสารย้อนหลัง โดยนำพรรคพวกของตน มาทำงานก่อน ทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

(1.4) การตรวจรับพัสดุหรือตรวจรับงานไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขของสัญญา เป็นลักษณะ การทุจริตหนึ่งที่พบมากในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 โดยส่วนใหญ่จะเกิดขึ้น กับงานก่อสร้าง งานชุดลอกคูคลอง ซึ่งขั้นตอนการตรวจรับงานเป็นขั้นตอนที่สำคัญ เพราะหาก ยังไม่มีการตรวจรับพัสดุ/งาน แล้วจะไม่สามารถทำการเบิกจ่ายเงินให้กับผู้ขายหรือผู้รับจ้าง โดยบางครั้ง พบว่า มีการตรวจรับไม่ถูกต้องตามที่กำหนดไว้สัญญา ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐเสียประโยชน์ เช่น กรณีคณะกรรมการตรวจรับงานได้รายงานการตรวจรับพัสดุว่ามีปริมาณและคุณภาพถูกต้องครบถ้วน

ทั้งที่วัสดุที่ตรวจรับมีจำนวนไม่ครบถ้วนตามรายละเอียดที่จัดซื้อ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เป็นต้น นอกจากนี้การตรวจรับงานที่ไม่เป็นไปตามสัญญา บางครั้งเกิดจากการที่ผู้บริหารท้องถิ่น สั่งการให้เจ้าหน้าที่รับงานดังกล่าว

(1.5) การเรียกรับเงิน ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐบางครั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารที่มีอำนาจในการตัดสินใจ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน อาจมีการเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์จากผู้ขาย/ผู้รับจ้างเพื่อเป็นค่าตอบแทนหรือแลกเปลี่ยนกับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในขั้นตอนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้ได้รับงาน การตรวจรับงาน หรือในการเบิกจ่ายเงินให้กับผู้ขาย/ผู้รับจ้าง เช่น การชู้ว่าจะปรับเงินหรือไม่ยอมตรวจรับงาน ทำให้ส่งงานช้าเพื่อยื้อเวลา เป็นต้น โดยในการเรียกรับเงินมีทั้งกระทำผิดเพียงผู้เดียวหรือร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และมูลค่าของเงินที่เรียกรับอาจกำหนดเป็นอัตราร้อยละของมูลค่าโครงการ การทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้างที่เกิดขึ้น เป็นกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งนำไปสู่การกระทำความผิดทางอาญา ส่วนใหญ่จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต (มาตรา 157) การเรียกรับเงิน (มาตรา 149) การเข้ามามีส่วนได้เสียในสัญญา (มาตรา 152) หรือการรับรองหรือกรอกข้อความลงในเอกสารอันเป็นเท็จ (มาตรา 162) เป็นต้น นอกจากนี้ในบางกรณียังเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ในกรณีที่มีการกระทำในลักษณะการสมยอมในการเสนอราคาหรือมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม

สำหรับปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้างเกิดจากปัจจัยภายในตัวบุคคล เนื่องจากการทุจริตที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เริ่มจากจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละคน ซึ่งหากมีความโลภ การไม่รู้จักรักความเพียงพอ ประกอบกับเมื่อขาดความซื่อสัตย์สุจริตย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ เพื่อกระทำการทุจริตในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องได้ เช่น การเรียกรับเงินจากผู้รับจ้าง การเข้ามามีส่วนได้เสียในสัญญา เป็นต้น ดังนั้น การสร้างเสริมการมีคุณธรรมจริยธรรมความซื่อสัตย์สุจริต การทำงานโดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม หรือการแยกแยะผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับตำแหน่งจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ นอกจากนี้ ปัจจัยด้านการเมือง ก็เป็นปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง โดยส่วนใหญ่การทุจริตมักเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารหน่วยงาน รวมถึงการพิจารณาให้คุณให้โทษทำให้เจ้าหน้าที่เกรงกลัว จึงต้องยอมทำตามคำสั่งการ เช่น การถูกสั่งการให้รับงานของผู้รับจ้างทั้งที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบรายการ เป็นต้น นอกจากนี้ นักการเมืองในท้องถิ่น อาจเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หากผู้บริหารมีความสัมพันธ์หรือเป็นคนของนักการเมือง เช่น การเลือกเอกชนที่นักการเมืองรู้จักมารับงานในโครงการต่าง ๆ เป็นต้น

(2) การทุจริตในงานการเงินและบัญชี โดยผู้กระทำผิดส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานการเงินและบัญชีของหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานการเงินและบัญชี รวมถึงผู้บริหารของหน่วยงาน โดยส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำเพียงคนเดียวหรือมีผู้กระทำผิดจำนวน 1 - 2 คน ซึ่งแตกต่างจากการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้างที่มีการร่วมมือกันหรือมีเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องในการกระทำผิด โดยการทุจริตในงานการเงินและบัญชีส่วนใหญ่พบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด ซึ่งจากข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 พบว่า ผู้ถูกชี้มูลความผิดส่วนใหญ่เป็นบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน 10 คน ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจำนวน 3 คน รวมทั้งสิ้น 13 คน คิดเป็นร้อยละ 72.2 ของจำนวนผู้ถูกชี้มูลความผิดทั้งหมดในการทุจริตในงานการเงินและบัญชี (18 คน) ในส่วนของลักษณะของการทุจริตที่พบ ได้แก่

(2.1) การเบียดบังทรัพย์สินของหน่วยงาน เป็นกรณีเจ้าหน้าที่มีการนำทรัพย์สินของหน่วยงานไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่น ส่วนใหญ่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีประสบการณ์การทำงาน หรือขาดการตรวจสอบหรือกำกับดูแลอย่างเข้มงวด จึงเป็นเหตุให้เห็นช่องทางโอกาสหรือวิธีการที่จะกระทำการทุจริต โดยในการเบียดบังที่เกิดขึ้นอาจมีการจัดทำเอกสารเท็จหรือปลอมลายมือชื่อเข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการเบิกจ่ายเงินสำเร็จ เช่น กรณีที่หัวหน้าส่วนการคลังได้นำเช็คสั่งจ่ายเงินจำนวน 35,775 บาท ไปเบิกถอนเงิน โดยปลอมลายมือชื่อของผู้มีอำนาจและลงลายมือชื่อของตนในฐานะผู้สั่งจ่ายเช็ค ระบุว่าชำระหนี้ให้กับห้างหุ้นส่วนจำกัดแห่งหนึ่ง ทั้งที่ห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าวไม่ได้มีการวางบิลเรียกเก็บเงินค่าอุปกรณ์สำนักงาน และหัวหน้าส่วนการคลังก็ได้นำเช็คหรือเงินสดไปชำระหนี้ค่าอุปกรณ์สำนักงาน เป็นต้น

(2.2) การเบิกจ่ายเงินเท็จหรือใช้จ่ายไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ โดยกรณีที่พบได้แก่ การจัดทำเอกสารเท็จเพื่อเบิกค่าใช้จ่ายในโครงการของหน่วยงาน การเบิกค่าล่วงเวลาเป็นเท็จ หรือการใช้จ่ายไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงาน

ในส่วนของฐานความผิดที่พบในการทุจริตในงานการเงินและบัญชี ส่วนใหญ่จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น การเบียดบัง (มาตรา 147) การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต (มาตรา 157) เป็นต้น

สำหรับปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการทุจริตในงานการเงินและบัญชี คือปัจจัยภายในตัวบุคคลเช่นเดียวกับการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง นอกเหนือจากปัจจัยภายในตัวบุคคลแล้ว ปัจจัยด้านระบบราชการ ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการทุจริตในงานการเงินและบัญชี เนื่องจากการทำงานด้านการเงินและบัญชีต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบที่ใช้ในการทำงาน ซึ่งผู้ปฏิบัติงานบางรายมีความคุ้นเคยและมีประสบการณ์การทำงานแบบเดิมเป็นเวลานาน จนรู้ระเบียบขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ทำให้เห็นช่องทางที่เป็นโอกาสในการทุจริตได้ ประกอบกับการที่หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาในสายงานไม่มีการกำกับควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือขั้นตอนการดำเนินงาน เพราะความไว้วางใจที่มีต่อผู้บังคับบัญชา ยิ่งทำให้เกิดการทุจริตได้ง่าย

6.4 ผลการวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5

จากการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนในการปฏิบัติงานซึ่งเป็นการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในขององค์กรจากมุมมองของเจ้าหน้าที่ พบว่า การดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 มีจุดแข็งในด้านกลยุทธ์ที่เน้นการทำงานเชิงรุก เช่น การลงพื้นที่ให้ความรู้ การลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบทันทีเมื่อมีการแจ้งเบาะแสการทุจริตหรือพฤติกรรมที่คาดว่าจะมีการทุจริต เป็นต้น ในด้านโครงสร้างองค์กรมีการแบ่งงานในแต่ละภารกิจที่ชัดเจน การมีสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 ทำให้หน่วยงานในพื้นที่ ตลอดจนประชาชน สามารถเข้าถึงและติดต่อได้ง่ายขึ้น เช่น การแจ้งเบาะแส การขอคำปรึกษา การยื่นบัญชี เป็นต้น และเจ้าหน้าที่สามารถลงพื้นที่ตรวจสอบ/ไต่สวนเบื้องต้นได้อย่างรวดเร็ว ในด้านรูปแบบการทำงานของผู้บริหารที่มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนให้อิสระในการทำงาน และการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในทุกภารกิจ ในด้านระบบงานทุกภารกิจมีกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงาน รวมทั้งมีระบบสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการทำงานในด้านบุคลากร มีบุคลากรที่มีคุณสมบัติตรงตามสายงานในแต่ละภารกิจ และในด้านทักษะ มีหน่วยงานภายในที่ทำหน้าที่พัฒนาบุคลากรด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเฉพาะ รวมทั้งในด้านค่านิยม มีค่านิยมหลักที่ยึดร่วมกันของบุคลากรที่เน้นความซื่อสัตย์ เป็นธรรม มีอาชีพ ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานให้บรรลุภารกิจของหน่วยงานได้

สำหรับจุดอ่อนของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 ส่วนใหญ่เป็นจุดอ่อนที่เป็นปัญหาในภาพรวมของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งมาจากนโยบายหรือการบริหารงานจากส่วนกลาง กล่าวคือ ในด้านกลยุทธ์ยังไม่เน้นบทบาททางด้านสืบสวนเพื่อช่วยในการสนับสนุนการปราบปรามการทุจริตเท่าที่ควร ในด้านระบบงานด้านการปราบปรามการทุจริต เช่น การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้การพิจารณาคดีมีความล่าช้า รวมทั้งปัจจุบันสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 มีภาระงานการไต่สวนเบื้องต้นมากกว่าการตรวจสอบเบื้องต้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับโครงสร้างองค์กรที่เน้นให้สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ทำเรื่องการตรวจสอบเบื้องต้น อีกทั้งยังมีความซ้ำซ้อนกันระหว่างการดำเนินงานในระบบสารสนเทศกับการทำเอกสาร เช่น การขอขยายระยะเวลาไต่สวน หรือการรายงานความคืบหน้า หรือการไม่มีคู่มือการปฏิบัติงานไต่สวนที่เป็นปัจจุบัน เป็นต้น ด้านการป้องกันการทุจริต เช่น โครงการ/กิจกรรมส่วนใหญ่ที่ถูกคิดโดยส่วนกลาง อาจไม่สอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ หรือโครงการจากส่วนกลางยังขาดปฏิทินการทำงานที่ชัดเจน เพื่อให้สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค และจังหวัดวางแผนการทำงาน เป็นต้น และด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เช่น กฎ ระเบียบ และประกาศ ตลอดจนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน มีการปรับเปลี่ยนบ่อย และในบางประเด็นยังไม่มีคำตอบชัดเจน เป็นต้น

นอกจากนี้ ในด้านบุคลากร ในบางจังหวัดบุคลากรยังไม่เต็มตามกรอบอัตรากำลัง ทำให้ภาระงานต้องตกอยู่กับบุคลากรที่มี รวมทั้งยังขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน ได้แก่ พนักงานบริหารทั่วไป พนักงานขับรถ ทำให้ต้องใช้บุคลากรภารกิจอื่น ๆ มาดำเนินการแทน เช่น เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินทำหน้าที่การเงินและบัญชี เป็นต้น ในด้านทักษะ พบว่าเนื้อหาหลักสูตรที่ส่วนกลางจัดอบรมยังไม่ครอบคลุม ซึ่งเจ้าหน้าที่ยังมีความต้องการความรู้ที่ใช้ในการปฏิบัติงานเฉพาะด้าน รวมทั้งการทำงานด้านปราบปรามการทุจริตที่让员工ได้ส่วนบรรจุใหม่ลงมือปฏิบัติงานโดยขาดประสบการณ์ และในด้านค่านิยม เนื่องจากการที่จะไปถึงค่านิยมในด้านความเป็นมืออาชีพต้องใช้เวลาในการสั่งสมประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการดำเนินงาน

อีกทั้งยังพบจุดอ่อนที่เป็นปัญหาเฉพาะของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 ในด้านรูปแบบการทำงานของผู้บริหารที่ในบางจังหวัดที่มีภาระงานจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถกำกับดูแลการปฏิบัติงานในทุกภารกิจได้อย่างทั่วถึง

7. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้างต้น คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางการป้องกันการทุจริตในพื้นที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 รวมทั้งแนวทางการพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5 ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

7.1 ข้อเสนอแนะหรือแนวทางการป้องกันการทุจริตในพื้นที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5

(1) ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในงานจัดซื้อจัดจ้าง

(1.1) การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด: หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต ควรดำเนินการเพื่อเอาผิดกับผู้กระทำการทุจริตทั้งในส่วนภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวดและรวดเร็ว เพื่อให้ผู้ที่จะกระทำการทุจริตเกิดความเกรงกลัว

(1.2) มาตรการตรวจสอบเชิงรุก: ควรมีการตรวจสอบเชิงรุกในพื้นที่ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. ลงพื้นที่ตรวจสอบหน่วยงานที่มีเรื่องร้องเรียนอันเป็นการป้องปรามการทุจริต

(1.3) การประชาสัมพันธ์: หน่วยงานในการตรวจสอบในพื้นที่ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นต้น ควรมีการประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงาน หรือคดีที่มีกรณีข้อมูลความผิดให้รับทราบอย่างต่อเนื่องและเข้าถึงได้ง่าย เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนได้เห็นตัวอย่างและเกิดความเกรงกลัวในการกระทำความผิด

(1.4) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน: ควรเน้นให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมากขึ้นตั้งแต่ต้นทาง เช่น การกำหนดโครงการ งบประมาณ การประกาศ TOR บางประเภทที่ต้องมีการประชาพิจารณ์ ฯลฯ เพื่อให้สามารถตรวจสอบถ่วงดุลได้ และเป็นโครงการที่เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของชุมชน รวมทั้งสร้างเครือข่ายให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในการเฝ้าระวังและตรวจสอบเบื้องต้นอันนำไปสู่การแจ้งเบาะแสแก่สำนักงาน ป.ป.ช. และเน้นให้สื่อมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เพื่อให้เกิดกระแสความสนใจในวงกว้าง และหน่วยงานรัฐเกิดการตื่นตัวระมัดระวังการทุจริตมากขึ้น

(1.5) การบรรยายให้ความรู้: ควรมีการบรรยายให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง และเอกชนที่ต้องเข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมทุกท้องถิ่นในจังหวัด โดยเน้นในส่วนผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งถือเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริต โดยอาจมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามความเชี่ยวชาญ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด สำนักงานท้องถิ่นอำเภอ ฯลฯ รวมถึงยกตัวอย่างกรณีศึกษาที่มีการทุจริตจากคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดหรือศาลมีคำพิพากษาแล้ว ให้เห็นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น และบทลงโทษที่จะได้รับ เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐเกิดความเกรงกลัว อีกทั้งควรให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติว่าหากเกิดกรณีที่ถูกร้องการจากผู้บังคับบัญชาให้กระทำทุจริต จะสามารถดำเนินการหรือมีวิธีการอย่างไรเพื่อหลีกเลี่ยงการกระทำผิด

(1.6) การปลูกฝังค่านิยมสุจริต: ควรมีการสร้างค่านิยมเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตอย่างต่อเนื่อง โดยปลูกฝังตั้งแต่วัยเด็กในหลักสูตรการเรียนการสอน การสร้างจิตสำนึกและความตระหนักให้กับเจ้าหน้าที่รัฐว่าการทุจริตเป็นสิ่งที่สร้างความเสียหายต่อประเทศชาติ เน้นให้ยึดมั่นในการปฏิบัติงานตามระเบียบกฎหมายและรักษาประโยชน์ของทางราชการอย่างเคร่งครัด และไม่เพิกเฉยเมื่อพบเห็นการกระทำทุจริต รวมทั้งส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมให้กับผู้บริหารเพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

(2) ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในงานการเงินและบัญชี

(2.1) การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด: หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต ควรดำเนินการเพื่อเอาผิดกับผู้กระทำการทุจริตอย่างเข้มงวดและรวดเร็ว เพื่อให้ผู้ที่กระทำการทุจริตเกิดความเกรงกลัว

(2.2) ระบบควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ: ระบบการควบคุมภายในต้องมีการตรวจสอบอย่างจริงจัง มีมาตรฐาน และมีประสิทธิภาพ โดยเจ้าหน้าที่ต้องมีความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบว่าสิ่งที่ปฏิบัติถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ รวมถึงหน่วยงานตรวจสอบภายในต้องสามารถให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ อาจกำหนด

ให้มีผู้กำกับดูแล ติดตาม และการตรวจสอบซ้ำ โดยผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติต้องมีการสอบทานกัน โดยควรตรวจสอบหรือตรวจยืนยันในเชิงลึกด้วยกัน เพื่อเป็นการคานอำนาจในการทำงานการเงินและบัญชี

(2.3) ระบบเทคโนโลยี: ควรเน้นการใช้ระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยช่วยในการทำงานการเงินและบัญชี เช่น การโอนเงินผ่านช่องทางออนไลน์แทนการใช้จ่ายเงินสดหรือการใช้บัตรเครดิตองค์กร เพื่อหลีกเลี่ยงให้เจ้าหน้าที่เก็บเงินสดซึ่งช่วยลดโอกาสการทุจริตได้

(2.4) หน่วยงานตรวจสอบเชิงรุก: หน่วยงานตรวจสอบ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ ควรมีการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐอย่างใกล้ชิดเป็นระยะ ๆ โดยการลงพื้นที่ในเชิงรุก

(2.5) การให้ความรู้: ควรมีการฝึกอบรมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติให้มีความเชี่ยวชาญในระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินและบัญชี รวมทั้งยกตัวอย่างกรณีศึกษาที่มีการทุจริตจากคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด หรือศาลมีคำพิพากษาแล้ว ให้เห็นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น และบทลงโทษที่จะได้รับเมื่อมีการทุจริต เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐเกิดความเกรงกลัว โดยเน้นการให้ความรู้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นกลุ่มตำแหน่งหน้าที่ที่มีความเสี่ยงมากที่สุด

(2.6) การบริหารงานบุคคล: ควรมีการหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีระหว่างหน่วยงานในพื้นที่เดียวกัน โดยอาจสลับกันเป็นวาระ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบความถูกต้องได้และช่วยลดความเสี่ยงในการทุจริต

7.2 แนวทางการพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในภาค 5

(1) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานด้านปราบปรามการทุจริตทั้งในการไต่สวนและวินิจฉัยคดีให้มีความรวดเร็วขึ้น เช่น ในส่วนของขั้นตอนการแจ้งข้อกล่าวหาตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 72 วรรคสอง ที่กำหนดให้ในการแจ้งข้อกล่าวหาของคณะไต่สวนเบื้องต้นต้องส่งเรื่องให้กรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแล พิจารณาให้แจ้งข้อกล่าวหาก่อน นั้น เห็นควรนำหลักการเดิมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาใช้บังคับ โดยให้คณะไต่สวนเบื้องต้นสามารถดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาได้ โดยไม่จำเป็นต้องเสนอกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อลดขั้นตอนการดำเนินงาน เป็นต้น

(2) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรเพิ่มบทบาทของงานสืบสวนเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านปราบปรามการทุจริต เช่น การเพิ่มอำนาจในการแฝงตัว หรือดักฟังและเข้าถึงข้อมูล เป็นต้น

(3) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรพัฒนาปรับปรุงเนื้อหาหลักสูตรการฝึกอบรมให้กับผู้ช่วยพนักงานไต่สวน/พนักงานไต่สวนที่บรรจุใหม่ทั้งภาคทฤษฎีและปฏิบัติอย่างเข้มข้นก่อนที่จะเริ่มปฏิบัติงานจริง เฉกเช่น การอบรมผู้ช่วยผู้พิพากษา อัยการผู้ช่วย พนักงานสอบสวน รวมทั้ง ควรมีการสำรวจความต้องการของบุคลากรในแต่ละภารกิจเกี่ยวกับความรู้และทักษะเพิ่มเติม และปรับปรุงหลักสูตรการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ด้านป้องกันการทุจริต การตรวจสอบทรัพย์สิน และการปราบปรามการทุจริตให้ครอบคลุมองค์ความรู้ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อพัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้มืออาชีพ

(4) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรจัดสรรบุคลากรให้เพียงพอเป็นไปตามกรอบอัตรากำลังในทุกภารกิจ เนื่องจากการมีบุคลากรไม่เพียงพอส่งผลให้บุคลากรที่มีอยู่ต้องรับผิดชอบงานที่มากขึ้น อีกทั้งยังส่งผลต่อประสิทธิภาพและขวัญกำลังใจในการทำงานที่ลดลง

(5) การกำหนดโครงการ/กิจกรรมที่คิดโดยส่วนกลาง ควรมีการประชุมหารือร่วมกับหน่วยปฏิบัติก่อน เพื่อให้โครงการ/กิจกรรมมีความสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ และบรรลุประสิทธิภาพ ประสิทธิผล นอกจากนี้ ควรมีการจัดทำปฏิทินการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเพื่อให้หน่วยปฏิบัติสามารถวางแผน การทำงานได้

(6) สำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 5 ควรมีการบูรณาการการทำงานร่วมกัน โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลคดีทุจริตระหว่างงานปราบปรามการทุจริตและงานป้องกันการทุจริต เพื่อใช้ศึกษาสภาพปัญหาและการดำเนินการป้องกันการทุจริตในพื้นที่ รวมถึงการประสานการทำงานร่วมกัน

(7) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมในทุกภารกิจ และมีการปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน

(8) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรพิจารณาลดความซ้ำซ้อนระหว่างการทำงานในระบบสารสนเทศกับการทำเอกสาร เช่น การขอขยายระยะเวลาไต่สวน หรือการรายงานความคืบหน้า นอกจากเจ้าหน้าที่จะต้องบันทึกผ่านระบบสารสนเทศฯ แล้ว ยังต้องทำในรูปของเอกสารด้วย เป็นต้น ซึ่งมีความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน เพื่อลดภาระงานให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

เอกสารอ้างอิง

ณภัทร เตโซ, อภิชาติ จันทราธิบัติ, ภัชรีย์ มีแก้ว, และ อรดี ไกรยุทธศักดิ์. (2553). *แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนราชการไทย* (รายงานการวิจัย). สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

ธีระชัย เนียมหลวง. (2557). "SWOT Analysis กับองค์กรและบุคคล". <http://pakphananghealth.com/data2558/top/SWOT1.pdf>

- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549). *จริยธรรมผลประโยชน์ทับซ้อนการคอร์รัปชัน*. สายธาร.
- นิพนธ์ พัวพงศกร, ศุภชัย ยาวประภาษ, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์. (2543). *ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. 2543* (รายงานการวิจัย). สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2562). “มท.แบ่งเกรดจังหวัดใหม่ 3 ระดับ แจกงบปี 63 “76 ผู้ว่าฯ บูรณาการ” ก่อนแรก 120 ล้าน เน้นช่วยประชาชนเดือดร้อนเร่งด่วน/ไม่มีงบแหล่งอื่น”. <https://mgronline.com/politics/detail/9620000102759>
- มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์, กฤษณพงศ์ ชาญวิรวงศ์, นิติน ออรุ่งโรจน์, นิรมัย พิศแข และ รณกรณ์ บุญมี. (2551). *การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความเสี่ยงต่อการทุจริตในองค์กรสาธารณะนอกระบบราชการ* (รายงานการวิจัย). สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สุนทรี เนียมฉรงค์. (2552). *ผลประโยชน์ทับซ้อน มาตรการของรัฐ และปัจจัยเอื้ออำนวยที่มีผลต่อการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* [วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยปทุมธานี.
- สุธี อากาศฤกษ์. (2545). *การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ*. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์, ธนวรรณ พลวิชัย, ปรีดา โพธิ์ทอง, วาทิต รัชชธรรม และ สมพร เจนนภา. (2553). *โครงการประเมินสถานการณ์ด้านการทุจริตในประเทศไทย* (รายงานการวิจัย). สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2547). *รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2547*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2553). *รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ. 2553*. สยามคัลเลอร์พริ้น
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). “*ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน*”. https://www.odd.go.th/Anticorruption/PDF/Article_01.pdf
- สงกรานต์ มหาวิน. (2554). *การแก้ไขปัญหาหาระบบการทุจริตในการประมุลงานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่* [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต]. วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์, ศิริจันทร์รัตน์ กาญจนกฤษชร์, วิไลลักษณ์ อยู่สำราญ, นิรมัย พิศแข และ อัจจิมา ฉัตรแก้ว.(2555). *การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (รายงานการวิจัย). สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- อุดม รัฐอมฤต. (2546). *การแก้ไขปัญหาคาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย* (รายงานการวิจัย). สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อรพินท์ สโพชคชัย, กรวิภา บุญเชื้อ และพรรณนิยา บิณขรี. (2543, 18 พฤศจิกายน). “*อบต. ที่มีธรรมาภิบาล: การวางรากฐานต้านทุจริต*” *เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่อง “สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต”* https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/07/YE2000_3_01.pdf
- อรุณ หมื่นวงศ์. (2557). *มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ* [วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- Arnold J.H. (Ed.). (1978). *Political Corruption*. Routledge.