



รายงานโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ:
กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รหัสโครงการ 4336030

โดย

นางสาวศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม	หัวหน้าโครงการ
นางสาวพรสวรรค์ ประเทสัง	นักวิจัย
นายสุริยน วงศ์สุจริต	นักวิจัย
นายศักรินทร์ นิรัตน์	นักวิจัย
นางสาวศิรินทิพย์ แสงมิ่ง	นักวิจัย

สังกัด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กันยายน 2566

งบประมาณสนับสนุนงานมูลฐาน (Fundamental Fund)

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

จากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม



รายงานโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์
เรื่อง “การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

รหัสโครงการ 4336030

โดย

นางสาวศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม	หัวหน้าโครงการ
นางสาวพรสวรรค์ ประเทสัง	นักวิจัย
นายสุริยน วงศ์สุจริต	นักวิจัย
นายศักรินทร์ นิลรัตน์	นักวิจัย
นางสาวศิรินทิพย์ แสงมิ่ง	นักวิจัย

สังกัด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กันยายน 2566

งบประมาณสนับสนุนงานมูลฐาน (Fundamental Fund)

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

จากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิและคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะที่มีคุณค่ายิ่ง อันช่วยให้งานวิจัยมีความถูกต้อง สมบูรณ์ มีความชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ตลอดจนบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตของจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ในกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับคดีการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการ ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่าในการให้สัมภาษณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิจัยนี้เป็นอย่างยิ่ง

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ที่เล็งเห็นความสำคัญของโครงการวิจัยนี้ และได้ให้การสนับสนุนการวิจัยเป็นอย่างดี จนทำให้โครงการวิจัยสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี หากผิดพลาดประการใด ขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

คณะผู้วิจัย
กันยายน 2566

บทคัดย่อ

ส่วนที่ 1 รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ

ชื่อโครงการ (ภาษาไทย)

การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะผู้วิจัย

1. นางสาวศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม หัวหน้าโครงการ
2. นางสาวพรสวรรค์ ประเทสียง นักวิจัย
3. นายสุรียน วงศ์สุจริต นักวิจัย
4. นายศักรินทร์ นิลรัตน์ นักวิจัย
5. นางสาวศิรินทิพย์ แสงมิ่ง นักวิจัย

หน่วยงานที่สังกัด

สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.

ส่วนที่ 2 บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษารูปแบบและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) วิเคราะห์ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) เสนอข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงข้อมูลเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน และคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 ที่มีการบันทึกข้อมูลในระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช. และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ในการทำและวินิจฉัยคดีรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานภายนอก ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานโดดเด่นในการปราบปรามการทุจริต ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ โดยผลการศึกษาพบว่า

ในงานวิจัยนี้ได้แบ่งรูปแบบการรับสินบนออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน (2) เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน และ (3) คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน ซึ่งจากผลการศึกษาข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 มีคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดจำนวน 67 เรื่อง เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการรับสินบนแล้วพบเพียงรูปแบบเดียว คือ รูปแบบที่ 2 “เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน” มีจำนวนคดี 67 เรื่อง ประกอบด้วย (1) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน จำนวน 66 เรื่อง โดยมีลักษณะการกระทำความผิด

ที่พบมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ (1.1) การเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบ/บุคคลภายนอกเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการช่วยเหลือให้ได้เข้าทำงาน บรรจุ แต่งตั้ง มีจำนวน 20 เรื่อง (1.2) การเรียกรับเงินส่วนแบ่งจากเงินโบนัสจากผู้ได้บังคับบัญชา มีจำนวน 18 เรื่อง และ (1.3) การเรียกรับเงินจากลูกจ้างเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการต่อสัญญาจ้าง มีจำนวน 10 เรื่อง และ (2) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน มีจำนวน 1 เรื่อง มีลักษณะการกระทำความผิดที่พบคือ การเรียกรับเงินเพื่อละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่โดยมีกระบวนการเริ่มจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนไปทำการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบแล้วทำการเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับการที่ต้องกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่

ส่วนอีก 2 รูปแบบนั้นไม่ปรากฏคดีที่มีการชี้มูลความผิด อย่างไรก็ตาม ในส่วนผลการสัมภาษณ์พบว่า การรับสินบนในรูปแบบที่ 3 “คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน” นั้นเป็นรูปแบบการรับสินบนที่เริ่มพบมากขึ้น เพื่อเป็นการตัดตอนไม่ให้เชื่อมโยงไปถึงเจ้าหน้าที่ได้ มีลักษณะของการกระทำความผิด คือ การไปเรียกรับสินบนแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีกระบวนการเริ่มจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องการอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนไปทำการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยการเรียกรับสินบนจากบุคลากรภายในหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกที่ต้องการได้รับประโยชน์จากการใช้อำนาจของตน แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องการดำเนินการเอง จึงให้บุคคลใกล้ชิดไปเป็นคนติดต่อหรือหาบุคคลที่ต้องการได้รับประโยชน์ในเรื่องนั้น ๆ เพื่อเรียกรับสินบนแทน สำหรับการรับสินบนในรูปแบบที่ 1 “เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน” นั้นเป็นรูปแบบการรับสินบนที่มีน้อยหรือแทบไม่มี มีลักษณะของการกระทำความผิดคือ การใช้อำนาจในตำแหน่งกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดเพื่อข่มขู่หรือจูงใจให้จ่ายสินบน โดยมีกระบวนการเริ่มจากการที่ประชาชนเข้าไปติดต่อขอรับบริการต่าง ๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ดำเนินการถูกต้อง แต่ถูกเจ้าหน้าที่กลั่นแกล้งว่าพบข้อบกพร่องหรือมีการกระทำความผิด แล้วทำการข่มขู่หรือจูงใจให้มีการจ่ายสินบน

การรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าวเกิดจากปัจจัยเดียวกัน คือ ปัจจัยภายในที่มาจากตัวบุคคล และปัจจัยภายนอก ซึ่งทุกปัจจัยส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น แต่ในแต่ละปัจจัยอาจส่งผลให้เกิดการรับสินบนมากน้อยต่างกัน กล่าวคือ ปัจจัยที่ส่งผลมาก อันดับหนึ่งคือด้านความซื่อสัตย์สุจริต อันดับสองมีคะแนนเท่ากันคือ ด้านการเมืองและด้านตำแหน่งหน้าที่ที่ื้อ รองลงมาคือด้านผลตอบแทนที่ได้รับ ด้านโอกาส ด้านการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ และด้านกฎหมาย ตามลำดับ ในขณะที่ปัจจัยที่ส่งผลน้อย อันดับหนึ่งคือด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบน อันดับที่สองคือด้านภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพ อันดับสามคือ ด้านความเสี่ยงเมื่อถูกจับ รองลงมาคือด้านการถูกปิดกั้นข้อมูลข่าวสาร และด้านบริบททางสังคม ตามลำดับ

งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การปลูกจิตสำนึกและสร้างความตระหนักให้กับผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อลดการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน/ผู้ประกอบการให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับสินบนด้วยความรวดเร็ว เพื่อเป็นแบบอย่างให้เกิดความเกรงกลัว เป็นต้น

คำสำคัญ: รับสินบน, เจ้าหน้าที่ของรัฐ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

Part I **Project description**

Project Name	Solicitation of Bribes by State Officials: A Case Study of Local Government Organizations
List of researchers	1. Miss Sirinan Wattanasiritham Head of Project 2. Miss Pornsawan Prathesang Researcher 3. Mr. Suriyon Wongsudjarid Researcher 4. Mr. Sakkarin Nilrat Researcher 5. Miss Sirinthip Saengming Researcher
Affiliation	Bureau of Anti Corruption Research and Academic Services, Office of the National Anti-Corruption Commission

Part II **Abstract**

The objectives of this study are as followed: (1) To study the patterns and characteristics of misconduct related to bribery within local government organizations; (2) To analyze the factors and processes contributing to bribery within local government organizations; (3) To propose recommendations or solutions to address the issue of bribery among state officials within local government organizations. This study is conducted as a qualitative study, utilizing data from research documents and relevant laws concerning bribery within local government organizations. It also includes information on complaints and cases in which the National Anti-Corruption Commission (NACC) issued findings regarding bribery by state officials within local government organizations during the fiscal years 2019 - 2022. Data was collected through in-depth interviews with key informants, including directors and staff members of the Office of the National Anti-Corruption Commission (ONACC) with relevant experience in investigating and adjudicating bribery cases within local government organizations, state officials from external agencies, outstanding local government organization directors in combating corruption, qualified experts, and academics. The study findings reveal that:

In this research, three patterns of solicitation of bribes have been identified, namely: (1) State officials falsely claim to have committed wrongdoing and solicit bribes. (2) State officials perform or neglect their duties and solicit bribes. (3) Intermediaries act as representatives of state officials in soliciting bribes. Based on the study of cases in which the National Anti-Corruption Commission (NACC) issued findings regarding solicitation of bribes by state officials within local government organizations during the fiscal years 2019 - 2022,

it was found that there was a total of 67 cases. When considering the patterns of solicitation of bribes, it was found that there was only one pattern, which is the second pattern: "State officials perform or neglect their duties and solicit bribes." There was a total of 67 cases in this pattern, comprising: Cases of state officials performing their duties and soliciting bribes: 66 cases. The most prevalent types of misconduct within this category were as followed: (1.1) Soliciting money from job applicants or external individuals as compensation for assisting in job placement, appointment, recruitment, or promotion, with 20 cases; (1.2) Soliciting a share of bonuses from subordinates, with 18 cases; (1.3) Soliciting money from employees as compensation for contract renewal, with 10 cases; and (2) Cases of state officials neglecting their duties and soliciting bribes: 1 case. The observed misconduct in this case involved soliciting money to neglect or perform specific actions within their official positions.

As for the other two patterns, no cases with allegations of misconduct were found. However, during the interviews, it was revealed that the third pattern, where intermediaries act as representatives of state officials in soliciting bribes, has become more prevalent to create separation from the implicated state officials. This pattern involves actions where intermediaries solicit bribes on behalf of state officials. The process usually starts with a state official seeking personal gain by abusing their position. They seek to benefit from their authority but do not directly engage in the solicitation of bribes. Instead, they involve individuals close to them or seek out persons interested in benefiting from their position to act as intermediaries in soliciting bribes. Regarding the first pattern, where state officials use intimidation or coercion to solicit bribes after alleging misconduct, this pattern was found to be less common or almost non-existent. In this pattern, state officials misuse their authority by falsely alleging misconduct to intimidate or coerce individuals into paying bribes. The process typically begins with citizens approaching local government organizations for various services, which were initially conducted correctly. Still, state officials falsely claim flaws or misconduct and then use intimidation or coercion tactics to compel individuals to pay bribes.

The instances of bribery within local government organizations across all three patterns are influenced by both individual internal factors and external factors. However, each factor may contribute differently to the occurrence of bribery. The primary factor with the most significant influence is the individual's honesty and integrity. The second-ranking factors, with equal scores, are political factors and the potential for personal gain through positions. Following that, the factors are the rewards received, opportunities, ineffective management, and legal factors in descending order. On the other hand, the factors with the least influence, ranked first, are interpersonal relationships between

givers and recipients of bribes, followed by economic conditions and the cost of living, and finally, the risk of being caught. Additionally, factors related to information suppression and social context have a relatively low influence on the occurrence of bribery in local government organizations.

This study provides recommendations for addressing the issue of bribery within local government organizations. Some of the recommendations include: Promoting awareness and fostering a sense of integrity and ethics among local government administrators, employees, and staff members to encourage honesty and upright conduct; Utilizing information technology to minimize direct interactions between state officials and the public or business owners, reducing opportunities for bribery; Swiftly prosecuting state officials involved in bribery cases as a deterrent and setting an example to instill fear of legal consequences.

Keywords: Solicitation of Bribes, State Officials, Local Government Organization

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

1. **ชื่อโครงการวิจัย** การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. **ชื่อคณะผู้วิจัย**

2.1 นางสาวศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม	หัวหน้าโครงการ
2.2 นางสาวพรสวรรค์ ประเทส	นักวิจัย
2.3 นายสุรียน วงศ์สุจริต	นักวิจัย
2.4 นายศักรินทร์ นิรัตน์	นักวิจัย
2.5 นางสาวศิรินทิพย์ แสงมิ่ง	นักวิจัย

3. **ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา**

การรับสินบนเป็นการทุจริตรูปแบบหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งยังสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ จากข้อมูลองค์การสหประชาชาติระบุว่าทุกปีทั่วโลกมีการจ่ายเงินสินบนราว 1 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีเงินอีกราว 2.6 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐที่รั่วไหลเนื่องจากการคอร์รัปชัน เมื่อรวมแล้วมีมูลค่ามากกว่าร้อยละ 5 ของ GDP ทั่วโลก¹ สำหรับประเทศไทยมีการประเมินมูลค่าความเสียหายที่เกิดจากการรับสินบนอาจสูงถึง 2 แสนล้านบาทต่อปี แสดงให้เห็นว่าการรับสินบนเป็นหนึ่งในประเด็นท้าทายที่ทั่วโลกให้ความสำคัญและกำลังต่อสู้กับปัญหาดังกล่าว โดยประเทศต่าง ๆ ได้มีการออกกฎหมายเพื่อป้องกันการให้และรับสินบนที่เกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงการกำหนดความรับผิดสำหรับผู้ให้และผู้รับสินบนด้วย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการออกกฎหมาย Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) ขึ้นในปี ค.ศ.1977 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดบทลงโทษสำหรับบุคคลหรือนิติบุคคลที่จ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เพื่อให้ได้งานหรือรักษารัฐกิจไว้ เป็นต้น² รวมถึงประเทศไทยที่มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการรับสินบน ไม่ว่าจะเป็นการออกพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 หรือในส่วนการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีบทบาทหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงการรับสินบนในหน่วยงานของรัฐให้ลดลงหรือหมดสิ้นไป โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการดำเนินการทั้งการเสนอแนะมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานในหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตและการรับสินบน รวมถึงการไต่สวนเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตหรือรับสินบน เช่น การชี้มูลความผิดในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินจากห้างหุ้นส่วนเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการช่วยเหลือให้ได้ทำสัญญา หรือกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินจากลูกจ้างของ

¹ United Nation, United against corruption for development, peace and security [online], 2018. Available from: <https://www.un.org/en/observances/anti-corruption-day> [1 November 2022].

² U.S. Department of State, Battling International Bribery [online], Available from: <https://1997-2001.state.gov/issues/economic/introduction.html> [10 April 2023]

หน่วยงานเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการต่อสัญญาจ้าง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในปัจจุบันพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงมีการรับสินบนเกิดขึ้นอยู่ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติอนุญาต เรียกรับผลประโยชน์จากผู้รับบริการ และผู้รับบริการต้องการความสะดวกรวดเร็วในการรับบริการ จึงยอมจ่ายสินบน เป็นต้น

จากข้อมูลสถิติเรื่องกล่าวหาที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 พบว่า มีเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวน 1,432 เรื่อง โดยเป็นเรื่องกล่าวหาที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดจำนวน 428 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 29.89 ของเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบนทั้งหมด รองลงมาเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน 370 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 25.84 และกระทรวงมหาดไทย จำนวน 161 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 11.24 และเมื่อพิจารณาเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบกับสัดส่วนจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทแล้วพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบน 197 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 3.72 ของจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด เทศบาลมีจำนวนเรื่องกล่าวหา 189 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 7.65 ของจำนวนเทศบาลทั้งหมด องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนเรื่องกล่าวหา 14 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 18.42 ของจำนวนองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด ส่วนกรุงเทพมหานครมีจำนวนเรื่องกล่าวหา 25 เรื่อง และเมืองพัทยาจำนวนเรื่องกล่าวหา 3 เรื่อง เห็นได้ว่า การรับสินบนเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ

ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตในเรื่องการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาในประเด็นการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากมีจำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 มากที่สุด เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

4. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

4.1 เพื่อศึกษารูปแบบและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2 เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3 เพื่อเสนอข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Study) ตลอดจนข้อมูลสถิติเรื่องกล่าวหาร้องเรียนและคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 ที่มีการบันทึกข้อมูลในระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช. และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องและ

มีประสบการณ์ในการทำและวินิจฉัยคดีรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานภายนอก ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานโดดเด่นในการปราบปรามการทุจริต ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ

6. ผลการศึกษา

6.1 ผลการศึกษารูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก มีผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบน

จากข้อมูลคดีในระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยชี้มูลความผิดเกี่ยวกับคดีการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 67 เรื่อง โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนคดีที่ถูกชี้มูลความผิด 42 เรื่อง เทศบาลมีจำนวนคดีที่ถูกชี้มูลความผิด 24 เรื่อง และกรุงเทพมหานครมีจำนวนคดีที่ถูกชี้มูลความผิด 1 เรื่อง ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีคดีชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนในช่วงระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 จำแนกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวนหน่วยงาน (แห่ง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 (เรื่อง)	รวม (เรื่อง)	จำนวนคดีเฉลี่ยต่อหน่วยงาน (เรื่อง)
1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป	7,848	13	13	34	6	66	-
1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76	-	-	-	-	-	-
1.2 เทศบาล	2,472	7	4	10	3	24	0.009
1) เทศบาลนคร	30	-	-	-	-	-	-
2) เทศบาลเมือง	195	-	-	1	1	2	0.010
3) เทศบาลตำบล	2,247	7	4	9	2	22	0.009
1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล	5,300	6	9	24	3	42	0.007
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	2	-	-	-	1	1	-
2.1 กรุงเทพมหานคร	1	-	-	-	1	1	1
2.2 เมืองพัทยา	1	-	-	-	-	-	-
รวม	7,850	13	13	34	7	67	0.008

ที่มา: ข้อมูลจากระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

(2) ตำแหน่งของผู้ถูกชี้มูล

จากข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดจำนวนทั้งสิ้น 67 เรื่องดังกล่าว พบว่า มีการชี้มูลความผิดบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเรียกรับสินบนรวมทั้งสิ้น 95 คน โดยผู้บริหารท้องถิ่นเป็นตำแหน่งที่ถูกชี้มูลความผิดมากที่สุด จำนวน 61 คน คิดเป็นร้อยละ 64.21 ของจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนทั้งหมด รองลงมาเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีผู้ถูกชี้มูลความผิดจำนวน 26 คน (ร้อยละ 27.37) ถัดมาเป็นรองผู้บริหารท้องถิ่น มีผู้ถูกชี้มูลความผิด จำนวน 5 คน (ร้อยละ 5.26) ตำแหน่งผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น มีผู้ถูกชี้มูลความผิด จำนวน 2 คน (ร้อยละ 2.11) และ ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น มีผู้ถูกชี้มูลความผิด จำนวน 1 คน (ร้อยละ 1.05)

(3) รูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในงานวิจัยนี้คณะผู้วิจัยได้ทำการแบ่งรูปแบบการรับสินบนออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน (2) เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน และ (3) คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน ซึ่งจากข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดจำนวนทั้งสิ้น 67 เรื่องดังกล่าว เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการรับสินบนแล้วพบเพียงรูปแบบเดียว คือ รูปแบบที่ 2 “เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน” มีจำนวนคดี 67 เรื่อง ประกอบด้วย (1) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน จำนวน 66 เรื่อง โดยมีลักษณะการกระทำความผิดที่พบมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ (1.1) การเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบ/บุคคลภายนอกเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการช่วยเหลือให้ได้เข้าทำงานบรรจุ แต่งตั้ง มีจำนวน 20 เรื่อง (1.2) การเรียกรับเงินส่วนแบ่งจากเงินโบนัสจากผู้ใต้บังคับบัญชา มีจำนวน 18 เรื่อง และ (1.3) การเรียกรับเงินจากลูกจ้างเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการต่อสัญญาจ้าง มีจำนวน 10 เรื่อง และ (2) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน มีจำนวน 1 เรื่อง โดยมีลักษณะการกระทำความผิดที่พบคือ การเรียกรับเงินเพื่อละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ รายละเอียดดังตารางที่ 2

ส่วนอีก 2 รูปแบบนั้นไม่ปรากฏคดีที่มีการชี้มูลความผิด แต่จากผลการสัมภาษณ์พบว่า รูปแบบที่ 3 “คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน” นั้น เป็นรูปแบบการรับสินบนที่เริ่มพบมากขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่เรียกรับสินบนเอง จะให้คนกลางซึ่งเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับตนเอง ไปดำเนินการเรียกรับสินบนจากผู้ที่ต้องการได้รับประโยชน์หรือประชาชนแทน เพื่อเป็นการตัดตอนไม่ให้เชื่อมโยงไปถึงเจ้าหน้าที่ได้ โดยมีลักษณะของการกระทำความผิด คือ การไปเรียกรับสินบนแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนการรับสินบนในรูปแบบที่ 1 “เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน” นั้นเป็นรูปแบบการรับสินบนที่มีน้อยหรือแทบไม่มี โดยมีลักษณะของการกระทำความผิดคือ การใช้อำนาจในตำแหน่งกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดเพื่อข่มขู่หรือจู่โจมให้จ่ายสินบน

ตารางที่ 2 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565 จำแนกตามรูปแบบและลักษณะ ของการกระทำความผิด

รูปแบบการรับสินบน	ผลรวม (เรื่อง)	ลักษณะของการกระทำความผิด	ผลรวม (เรื่อง)
1. เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิด แล้วเรียกรับสินบน	-	-	-
2. เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หน้าที่แล้วเรียกรับสินบน	67		
- ปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน	66	1. การเรียกรับเงินจากผู้สมัคร/บุคคลภายนอก เพื่อเป็นค่าตอบแทนในการช่วยเหลือให้ได้เข้า ทำงาน บรรจุ แต่งตั้ง : โดยมีรายละเอียด คือ • ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นประธาน คณะกรรมการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคล เป็นพนักงานส่วนตำบล ได้เรียกรับเงินจาก ผู้กล่าวหา โดยกล่าวอ้างว่าสามารถ ดำเนินการช่วยเหลือบุตรชายของผู้กล่าวหา ให้ได้เข้าทำงานเป็นพนักงานส่วนตำบลได้ • ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบ เพื่อแลกกับการช่วยเหลือให้ได้ขึ้นบัญชีใน ลำดับที่ 1 • ผู้บริหารท้องถิ่นร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่เป็น ประธานกรรมการตรวจสอบได้เรียกรับเงิน จากผู้กล่าวหาเพื่อเป็นค่าช่วยเหลือให้เข้า ทำงานเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ แต่เมื่อไม่ ตกลงจ่ายเงิน ปรากฏว่า ผู้กล่าวหาไม่ผ่าน การคัดเลือก	20
		2. การเรียกรับเงินส่วนแบ่งจากเงินโบนัสจาก ผู้ได้บังคับบัญชา : โดยมีรายละเอียด คือ • ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินส่วนแบ่งจาก เงินโบนัสจากผู้ได้บังคับบัญชาที่ได้รับเงิน โบนัส หากไม่ยอมจะไม่อนุมัติเบิกจ่ายโบนัสให้	18
		3. การเรียกรับเงินจากลูกจ้างเพื่อเป็นค่าตอบแทน ในการต่อสัญญาจ้าง : โดยมีรายละเอียด คือ • ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินเป็นค่าต่อสัญญา จ้างจากลูกจ้างรายปีและพนักงานจ้างตาม ภารกิจ หากไม่สามารถนำเงินมาให้ได้ ก็จะอ้างเหตุไม่ต่อสัญญาจ้างให้	10

รูปแบบการรับสินบน	ผลรวม (เรื่อง)	ลักษณะของการกระทำความผิด	ผลรวม (เรื่อง)
		• ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินจากพนักงานจ้างตามภารกิจ เพื่อแลกกับการพิจารณาให้ผ่านการประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้าง	
		4. การเรียกรับเงินจากข้าราชการหรือพนักงานเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการโอนย้าย : โดยมีรายละเอียด คือ • ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินเพื่อที่จะรับโอนย้ายมาบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบล • ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินจากพนักงานเพื่อแลกกับการอนุมัติให้โอนย้าย	2
		5. การเรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการได้เข้าเป็นคู่สัญญา : โดยมีรายละเอียด คือ • ผู้บริหารท้องถิ่นร่วมกับเจ้าหน้าที่เรียกรับเงินเปอร์เซ็นต์จากผู้รับจ้างในการช่วยเหลือให้ได้เข้าเป็นคู่สัญญา • ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเพื่อเป็นการตอบแทนในการที่ได้เข้าเป็นคู่สัญญา	4
		6. การเรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการเบิกจ่ายค่าจ้าง : โดยมีรายละเอียด คือ • ผู้บริหารท้องถิ่นทำการเรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเพื่อแลกกับการอนุมัติเบิกจ่ายค่าจ้างตามสัญญา	2
		7. การเรียกรับเงินจากผู้ที่มาขออนุญาตในการดำเนินการต่าง ๆ : โดยมีรายละเอียด คือ • เจ้าหน้าที่ร่วมกันเรียกรับเงินจากบริษัทเอกชนเพื่อแลกกับการอนุมัติให้นำเรือเข้าเทียบท่าเพื่อขนถ่ายสินค้า ทั้งที่เป็นเรือที่มีขนาดเล็ก • ผู้บริหารท้องถิ่นร่วมกับเจ้าหน้าที่ทำการเรียกรับผลประโยชน์จากประชาชนเพื่อตอบแทนในการออกหนังสือรับรองให้	2
		8. ระบุไม่ได้	8
- ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่	1	การเรียกรับเงินเพื่อละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ : โดยมีรายละเอียด คือ	1

รูปแบบการรับสินบน	ผลรวม (เรื่อง)	ลักษณะของการกระทำความผิด	ผลรวม (เรื่อง)
		ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินเพื่อละเว้นไม่ดำเนินการผู้บุกรุกที่สาธารณะและชุดถมดิน โดยไม่ได้รับอนุญาต	
3. คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน	-	-	-
ผลรวม	67		67

ที่มา: ข้อมูลจากระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

หมายเหตุ: "กรณี "ระบุมไม่ได้" เป็นกรณีที่มีข้อมูลในระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช. ระบุมไว้อย่างกว้าง ๆ ทำให้ไม่สามารถจำแนกลักษณะการกระทำความผิดได้ เช่น ข้อกล่าวหาระบุว่าเป็นการเรียกรับเงินจากโครงการก่อสร้างเท่านั้น เป็นต้น

6.2 ผลการศึกษาการวิเคราะห์ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

(1) ปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบตามข้อ 6.1 ดังกล่าวนั้นเกิดจากปัจจัยเดียวกัน ประกอบด้วย 1) ปัจจัยภายในที่มาจากตัวบุคคล ได้แก่ 1.1) ความซื่อสัตย์สุจริต 1.2) โอกาส 1.3) ผลตอบแทนที่ได้รับ 1.4) ความเสี่ยงเมื่อถูกจับ และ 1.5) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบน และ 2) ปัจจัยภายนอก ได้แก่ 2.1) ภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพ 2.2) ด้านการเมือง 2.3) บริบททางสังคม 2.4) การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ 2.5) ด้านกฎหมาย 2.6) ตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อ และ 2.7) การถูกปิดกั้นข้อมูลข่าวสาร ซึ่งทุกปัจจัยส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น แต่ในแต่ละปัจจัยอาจส่งผลให้เกิดการรับสินบนมากน้อยต่างกัน กล่าวคือ

ปัจจัยที่ส่งผลมาก

อันดับหนึ่งคือ ด้านความซื่อสัตย์สุจริต เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลมากที่สุด ที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากความซื่อสัตย์สุจริตเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการดำรงตน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดแล้ว ไม่ว่าใครจะมาเสนอสินบนอะไรมาให้ก็จะไม่รับไว้

อันดับสองมีคะแนนเท่ากันคือ ด้านการเมืองและด้านตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อ โดยด้านการเมืองเป็นปัจจัยที่ส่งผลมาก เนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่นที่เข้าสู่ตำแหน่งด้วยวิธีการที่ไม่สุจริต เช่น การซื้อสิทธิ์ขายเสียง เมื่อมาดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นแล้วจะมีอำนาจในการพิจารณาอนุญาต/อนุมัติ พิจารณาความดีความชอบอันเป็นการให้คุณให้โทษได้ จึงอาศัยตำแหน่งหน้าที่ในการเรียกรับสินบนเพื่อทำการทุจริตรวมทั้งถอนทุนคืน ส่วนปัจจัยด้านตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อก็เป็นปัจจัยที่ส่งผลมาก เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ที่ต้องมีการปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนหรือภาคเอกชน จะมีโอกาสเรียกรับสินบนได้มากกว่าตำแหน่งหน้าที่อื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง

อันดับสี่คือ ด้านผลตอบแทนที่ได้รับ เป็นปัจจัยที่**ส่งผลมาก** เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐจะตัดสินใจเรียกรับสินบนนั้น ถ้าผลตอบแทนที่ได้รับไม่ว่าจะเป็นตัวเงินหรือผลตอบแทนอื่น ๆ ยังมีมูลค่าสูง ก็มีโอกาที่จะทำการทุจริตมากขึ้น

อันดับห้าคือ ด้านโอกาสเป็นปัจจัยที่**ส่งผลมาก** เนื่องจากการที่คนมีโอกาสในตำแหน่งหน้าที่ โดยเฉพาะตำแหน่งหน้าที่ที่สูงขึ้น ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ/อนุญาต ย่อมมีโอกาสจะเกิดการเรียกรับสินบนมากขึ้นตามไปด้วย

อันดับหกคือ ด้านการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ เป็นปัจจัยที่**ส่งผลมาก** เนื่องจากตามกฎหมายการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอำนาจหน้าที่เป็นของฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือผู้บริหารท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็มีฝ่ายนิติบัญญัติอย่างสภาท้องถิ่น ทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ยิ่งถ้าผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้นำสูงสุดขององค์กรไม่มีการกำกับ ควบคุมดูแล ปล่อยปละเลยก็จะเป็นช่องว่างให้เกิดการทุจริตหรือเรียกรับสินบนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ และถ้าสภาท้องถิ่นเป็นพวกเดียวกันกับผู้บริหารท้องถิ่น ก็จะไม่มีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดการทุจริตได้ง่ายมากกว่าเดิม

อันดับเจ็ดคือ ด้านกฎหมาย เป็นปัจจัยที่**ส่งผลมาก** เนื่องจากการที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์/ขั้นตอนที่ยุงยาก หรือเอกสารประกอบจำนวนมาก ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่เป็นช่องทางให้แก่เจ้าหน้าที่เรียกรับสินบน หรือประชาชนผู้รับบริการให้สินบนได้ เพื่อแลกกับการอำนวยความสะดวก นอกจากนี้การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจมากในการอนุมัติ การอนุญาต ก็เป็นช่องทางที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะใช้โอกาสนี้ในการเรียกรับสินบนได้

ปัจจัยที่ส่งผลน้อย

อันดับหนึ่งคือ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบน เป็นปัจจัยที่**ส่งผลน้อยที่สุด** ที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบนเป็นลักษณะความสัมพันธ์แบบไม่ใกล้ชิด ซึ่งถ้าเป็นพรรคพวกหรือญาติพี่น้องก็จะไม่มีการเรียกรับสินบน แต่หากเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่ใกล้ชิดจะมีการเรียกรับสินบน

อันดับที่สองคือ ด้านภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพเป็นปัจจัยที่**ส่งผลน้อย** เนื่องจากการที่บุคคลจะเข้ามารับราชการย่อมทราบถึงผลตอบแทนที่ได้รับอยู่แล้วว่าจะได้รับเงินเดือนเท่าใด ซึ่งหากไม่ใช่จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย หรือติดหนี้สิน ติดการพนันย่อมเพียงพอต่อการดำรงชีพ

อันดับสามคือ ด้านความเสี่ยงเมื่อถูกจับ เป็นปัจจัยที่**ส่งผลน้อย** เนื่องจากการให้และรับสินบนส่วนใหญ่เกิดจากความสมัครใจของทั้งผู้ให้และผู้รับที่ได้ประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย ซึ่งยากในการตรวจสอบและดำเนินคดีทางกฎหมาย

อันดับสี่คือ ด้านการถูกปิดกั้นข้อมูลข่าวสาร เป็นปัจจัยที่**ส่งผลน้อย** เนื่องจากปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายที่ให้หน่วยงานรัฐเปิดเผยข้อมูลอยู่แล้ว ซึ่งประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐได้ง่ายขึ้นผ่านเทคโนโลยีใกล้ตัวอย่างโทรศัพท์มือถือ

อันดับห้าคือ ด้านบริบททางสังคม เป็นปัจจัยที่ส่งผลน้อย เนื่องจากการที่ประชาชนจะให้สินบนหรือเจ้าหน้าที่จะเรียกหรือรับสินบนนั้น ถึงแม้ในสังคมที่ตนอาศัยอยู่จะมีค่านิยมที่มองว่าการให้และรับสินบนเป็นสิ่งที่ไม่ผิด แต่ก็เป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล โดยไม่สามารถเหมารวมได้ว่าคนในสังคมนั้นจะเห็นเช่นเดียวกันทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้ว่าบริบททางสังคมก็มีส่วนที่ทำให้เกิดการรับสินบน

(2) กระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า

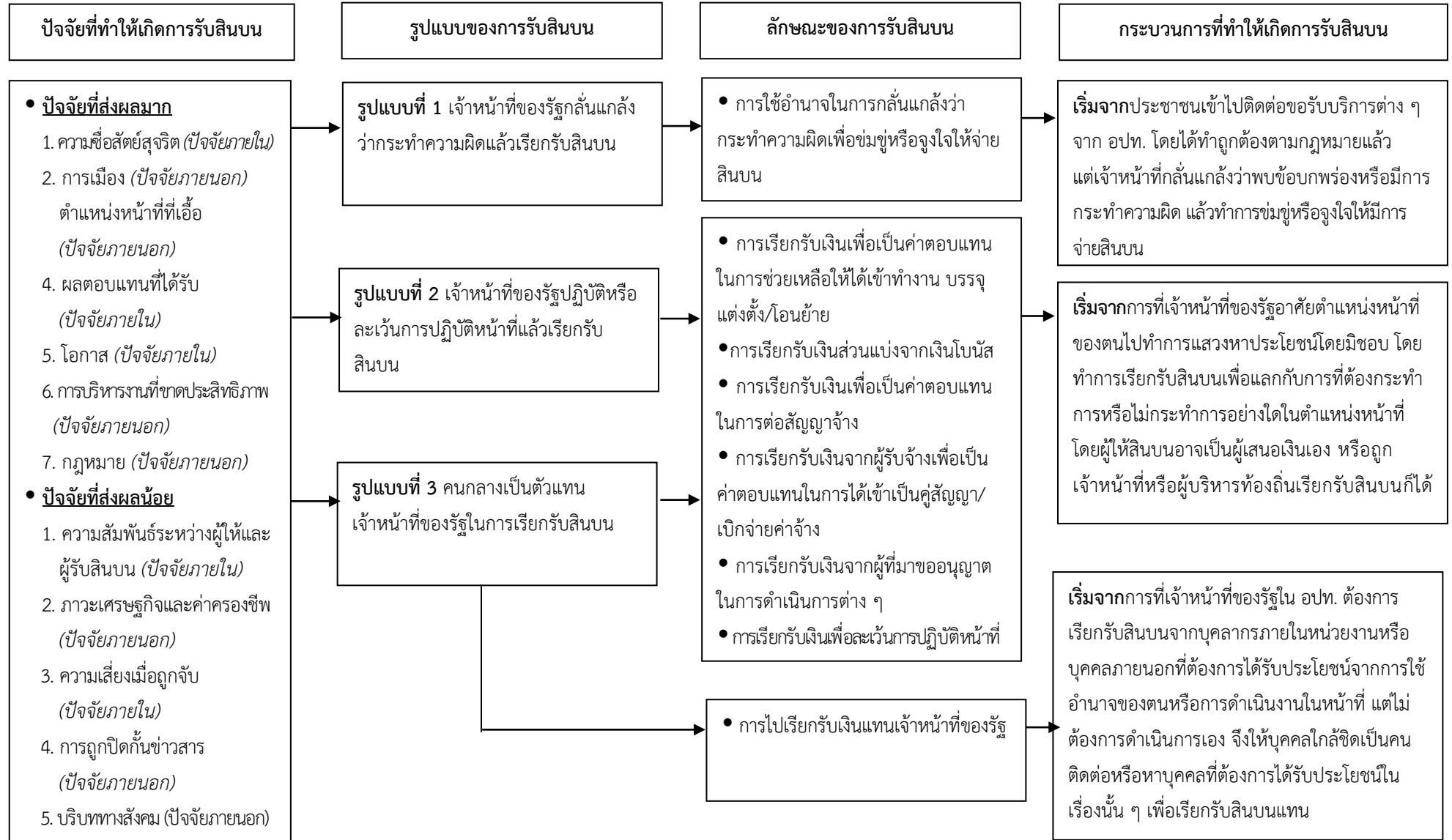
(2.1) รูปแบบที่ 1 “เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน” นั้น มีกระบวนการเริ่มจากการที่ประชาชนเข้าไปติดต่อขอรับบริการต่าง ๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การขออนุญาตก่อสร้าง การขออนุญาตประกอบกิจการต่าง ๆ เป็นต้น โดยประชาชนได้ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมายแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นมีการกลั่นแกล้งว่าพบเจอข้อบกพร่องหรือมีกระทำความผิด เพราะยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งที่ในความเป็นจริงประชาชนได้ทำถูกต้องครบถ้วน จากนั้นเจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้ประชาชนทราบว่าเรื่องที่มาขอรับบริการนั้นยังดำเนินการไม่ถูกต้อง แล้วทำการข่มขู่หรือจู่โจมให้มีการจ่ายสินบน

(2.2) รูปแบบที่ 2 “เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน” นั้น การรับสินบนในรูปแบบนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำการเรียกรับสินบนโดยตรง โดยมีกระบวนการเริ่มจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนไปทำการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยทำการเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับการที่ต้องกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ โดยผู้ให้สินบนอาจเป็นผู้เสนอเงินให้แก่เจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารท้องถิ่นเอง หรือเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้เรียกรับสินบน โดยที่ผู้ให้สินบนไม่ได้เสนอให้ก็ได้ ซึ่งในการเสนอให้สินบนหรือเจ้าหน้าที่เรียกรับสินบนเองนั้นมักจะมีการติดต่อระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบนเพื่อพูดคุยกันในห้องทำงานหรือสถานที่อื่น เช่น ร้านอาหาร ร้านกาแฟ เป็นต้น โดยการรับสินบนนั้นจะไม่ทำกันโดยเปิดเผยหรือบางครั้งอาจมีการติดต่อกันทางโทรศัพท์ ในส่วนของจำนวนสินบนที่เรียกนั้นขึ้นอยู่กับข้อเสนอให้หรือการกำหนดของผู้เรียกรับ และมักจ่ายเป็นเงินสด

(2.3) รูปแบบที่ 3 “คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับเงิน” นั้น มีกระบวนการเริ่มจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนไปทำการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยการเรียกรับสินบนจากบุคลากรภายในหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกที่ต้องการได้รับประโยชน์จากการใช้อำนาจของตนหรือการดำเนินงานในหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องการดำเนินการเอง จึงให้บุคคลใกล้ชิดที่มีความเกี่ยวข้องกับตนเองไปเป็นคนติดต่อหรือหาบุคคลที่ต้องการได้รับประโยชน์ในเรื่องนั้น ๆ เพื่อเรียกรับสินบนแทน โดยบางครั้งอาจเป็นการติดต่อเพื่อหาคนแล้วให้ไปคุยกับเจ้าหน้าที่ผู้เรียกรับเอง ในส่วนของจำนวนสินบนที่เรียกนั้นขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของผู้เรียกรับหรือการตกลงกัน และอาจจ่ายเงินผ่านคนกลางหรือจ่ายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิด ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 รูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิด ปักจี้และกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



6.3 ผลการศึกษาการดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการสัมภาษณ์พบว่า การดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

(1) การดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต หน่วยงานที่กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีการดำเนินงานเพื่อป้องกันการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการรับสินบน ความผิดและบทลงโทษที่จะได้รับ มาตรการการห้ามรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้นผ่านช่องทางออนไลน์ เป็นต้น ในส่วนของการปราบปรามการรับสินบนนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหาร้องเรียน และหากพบการกระทำความผิด คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะวินิจฉัยชี้มูลความผิดและส่งรายงานการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีและส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

ในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีการดำเนินงานเพื่อป้องกันการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การให้ความรู้กับพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการทุจริตในภาครัฐซึ่งรวมถึงการรับสินบนด้วย โทษที่จะได้รับ การบูรณาการทำงานกับสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในพื้นที่ในการป้องกันไม่ให้เกิดการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ในส่วนการปราบปรามการรับสินบนนั้น เมื่อได้รับมอบหมายเรื่องกล่าวหาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว จะดำเนินการตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริง หากพบการกระทำความผิด คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะวินิจฉัยชี้มูลความผิดและส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดี รวมถึงส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษทางวินัย

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการพัฒนาส่งเสริม ให้คำปรึกษา และอำนวยความสะดวกในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการดำเนินงานเพื่อป้องกันการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดอบรมให้ความรู้กับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง การกระทำที่เป็นความผิดทางวินัย ซึ่งการรับสินบนถือเป็นความผิดทางวินัยด้วย ตลอดจนบทลงโทษที่จะได้รับหากมีการทุจริต รวมถึงการลงพื้นที่ไปติดตามและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เพื่อป้องกันการทุจริตมิให้เกิดขึ้น และในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการรับสินบนของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มายังผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือศูนย์ดำรงธรรมของจังหวัด เมื่อสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดได้รับเรื่องแล้ว จะนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อตรวจสอบ

ข้อเท็จจริง หากพบว่ามีกรกระทำผิด ก็ดำเนินการทางวินัยเพื่อลงโทษผู้กระทำผิด รวมถึงความรับผิดชอบทางละเมิด ส่วนความผิดทางอาญาจะส่งเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนไปยังสำนักงาน ป.ป.ช.

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ ได้มีการดำเนินงานเพื่อป้องกันการรับสินบนภายในหน่วยงาน เช่น การออกประกาศเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการรับสินบนภายในหน่วยงาน รวมถึงการไม่รับของขวัญและของกำนัลทุกชนิดจากการปฏิบัติหน้าที่ (No Gift Policy) การจัดตั้งชมรม STRONG ภายในหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่เฝ้าระวังการทุจริต เป็นต้น และหากมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการรับสินบนมายังหน่วยงาน ฝ่ายกฎหมายจะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง หากพบการกระทำผิดจะตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงหรือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามลำดับ เพื่อนำไปสู่การลงโทษทางวินัยกับผู้กระทำผิด และส่งเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ต่อไป

(2) ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเห็นสอดคล้องกันว่า การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น โดยช่วยให้เกิดการพัฒนาด้านต่าง ๆ ในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและตรงกับความต้องการของประชาชน เพราะท้องถิ่นอยู่กับประชาชน รู้ปัญหาและรู้ถึงความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าส่วนกลาง อีกทั้งการกระจายอำนาจมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง และไม่ถือเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะในการพัฒนาท้องถิ่นทั่วประเทศไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการจะต้องมีการใช้งบประมาณเข้ามาดำเนินการ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่

ในส่วนของการประเมินการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมหรือมีการทุจริตได้หรือไม่นั้น มีความเห็นเป็น 2 กลุ่ม โดยส่วนใหญ่เห็นว่า การทุจริตไม่ได้ขึ้นอยู่กับการกระจายอำนาจ แต่ขึ้นอยู่กับการทุจริตที่ใช้อำนาจ เพราะถ้าไม่มีจิตสำนึกที่ดี ก็มีโอกาที่จะเกิดการทุจริตได้ทั้งหมด ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งสามารถบริหารจัดการได้ดีและเกิดประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ขณะที่ส่วนน้อยเห็นว่า การกระจายอำนาจอาจทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมหรือมีการทุจริตได้ เพราะการกระจายอำนาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง รวมถึงอำนาจในการบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง จึงเป็นช่องทางให้มีการทุจริตเกิดขึ้นได้

สำหรับประเด็นที่ว่า การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่นั้น มีความเห็นเป็น 2 กลุ่ม โดยส่วนใหญ่เห็นว่า การกระจายอำนาจไม่ส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการรับสินบนเป็นเรื่องของบุคคลที่อาศัยช่องทางจากตำแหน่งหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง ไม่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะอยู่ที่ใด ก็สามารถทุจริตรับสินบนได้ไม่จำกัดว่าต้องเป็นเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่ส่วนน้อยเห็นว่า เมื่อหน่วยงานมีอำนาจมากประกอบกับผู้บริหารท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบางรายที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริต อาจเกิดการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปทำการเรียกรับสินบนได้

7. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้างต้น คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

7.1 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรลดอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นในการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน รวมถึงการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อป้องกันผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจตามอำเภอใจ รวมถึงเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทนจากพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือลูกจ้าง

7.2 สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ควรร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปลูกจิตสำนึกและสร้างความตระหนักให้กับผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ห้ามให้หรือรับสินบนหรือของขวัญของกำนัลในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงการปรับเปลี่ยนค่านิยมที่มองว่าการให้และรับสินบนเป็นสิ่งที่ไม่ผิด เช่น ธรรมเนียมปฏิบัติการเรียกรับเงินจากลูกจ้างเพื่อแลกกับการต่อสัญญาจ้างในการทำงาน โดยยึดตามอัตราที่เคยปฏิบัติกันมา และปฏิบัติสืบต่อกันมาจนเป็นเรื่องปกติ เป็นต้น

7.3 กระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีกลไกในการสกัดกั้นบุคคลที่มีการเชื่อมโยงไม่ให้อำนาจเข้าสู่ตำแหน่งได้ เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตหรือถอนทุนคืนในอนาคตเมื่อเข้ามาสู่ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว รวมถึงจะต้องมีการปลูกจิตสำนึกและสร้างความตระหนักให้กับประชาชนถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น หากเลือกบุคคลที่ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

7.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อลดการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน/ผู้ประกอบการให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ รวมทั้งลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต

7.5 หน่วยงานตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ควรมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงและปราศจากการแทรกแซงในการทำหน้าที่ และต้องมีบทบาทที่เข้มแข็งในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กร เพื่อส่งเสริมให้เกิดกระบวนการกำกับดูแลที่ดีและความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน อันเป็นการป้องกันการประพฤติมิชอบหรือการทุจริต

7.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพบการกระทำความผิดให้ดำเนินการทางวินัยโดยเคร่งครัด เพื่อให้เป็นแบบอย่างและเป็นการป้องปรามมิให้เกิดการรับสินบน

7.7 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งควรมีการปลูกฝังจิตสำนึกและส่งเสริมการสร้างวินัยทางการเงินให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรในหน่วยงาน เพื่อให้รู้จักวางแผนการใช้จ่ายเงินอย่างพอเพียงเหมาะสมกับฐานะ ไม่ใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือย สรุ่ยสุร่าย อันจะนำไปสู่การสร้างภาระหนี้สินและรายรับที่ไม่เพียงพอกับรายจ่าย จนท้ายที่สุดนำไปสู่การกระทำทุจริตเรียกรับสินบนได้

7.8 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำการทุจริตหรือรับสินบนด้วยความรวดเร็วและเห็นผลประจักษ์ รวมถึงการสื่อสารให้สังคมรับรู้ถึงผลการดำเนินคดีเพื่อจะได้เป็นแบบอย่างให้ผู้ที่คิดจะทำการรับสินบนเกิดความเกรงกลัว

7.9 สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ควรมีการให้ความรู้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องในเรื่องการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบน บทลงโทษที่จะได้รับ กรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจริง และผลคำพิพากษาของศาล เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวและตระหนักถึงผลกระทบของการรับสินบน

7.10 สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ควรเน้นประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล/ผู้แจ้งเบาะแสตามกฎหมาย ป.ป.ช. ให้แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความมั่นใจในความปลอดภัยให้กับผู้แจ้งเบาะแส/ข้อมูลการทุจริตรวมถึงการรับสินบนในหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะมาตรา 134 กรณีที่ถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ และมาตรา 135 การกันบุคคลไว้เป็นพยาน

Executive Summary

1. Project Name: Solicitation of Bribes by State Officials: A Case Study of Local Government Organizations

2. List of researchers

2.1 Miss Sirinan Wattanasiritham	Head of Project
2.2 Miss Pornsawan Prathesang	Researcher
2.3 Mr. Suriyon Wongsudjarid	Researcher
2.4 Mr. Sakkarin Nilrat	Researcher
2.5 Miss Sirinthip Saengming	Researcher

3. Historical Background and Significance of the Issue

Solicitation of bribes is a form of corruption that impacts the public's perception and confidence in government agencies, while also causing damage to the economy. According to data from the United Nations, worldwide, approximately \$1 trillion USD is paid in bribes annually, with an additional estimated \$2.6 trillion USD being lost due to corruption. When combined, this accounts for over 5% of the global GDP¹. In the case of Thailand, the estimated economic damage caused by solicitation of bribes can be as high as 200 billion baht per year. This illustrates that solicitation of bribes is a significant global issue, and countries around the world have implemented laws to prevent bribery in both public and private sectors. Additionally, countries like the United States have enacted laws such as the Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) in 1977. This legislation imposes penalties on individuals and corporations that offer payments to foreign government officials to secure business deals or maintain their operations². Thailand has also made efforts to address the issue of solicitation of bribes, including the issuance of the Licensing Facilitation Act, B.E. 2558 (2015). Furthermore, the National Anti-Corruption Commission (NACC), an independent organization tasked with preventing and combating corruption, including solicitation of bribes within state agencies, has actively proposed measures, recommendations, and advice to the Cabinet to improve government operations and prevent corruption and solicitation of bribes, including

¹ United Nation, United against corruption for development, peace and security [online], 2018. Available from: <https://www.un.org/en/observances/anti-corruption-day> [1 November 2022].

² U.S. Department of State, Battling International Bribery [online], Available from: <https://1997-2001.state.gov/issues/economic/introduction.html> [10 April 2023]

investigations are conducted to pursue cases against state officials involved in corruption or solicitation of bribes. For instance, cases may arise where local government officials solicit money from private businesses as compensation for expediting contracts or from agency employees as payment for contract extensions. However, it is evident that solicitation of bribes continues to occur among state officials in their current roles, particularly those responsible for approvals, permits, and those seeking expedited services in return for offering bribes.

According to the statistics from the Office of the National Anti-Corruption Commission (ONACC) for the fiscal years 2019-2022, there was a total of 1,432 allegations related to state officials' solicitation of bribes. The majority of these allegations, 428 cases, were reported within local government organizations, representing 29.89% of all bribery allegations. The Royal Thai Police followed with 370 cases, representing 25.84% of the total, and the Ministry of Interior had 161 cases, representing 11.24%. When comparing the proportion of bribery allegations within local government organizations to the total number of local government organizations, it was found that sub-district administrative organizations (Tambon Administrative Organizations) had 197 cases, representing 3.72% of all sub-district administrative organizations. Municipalities had 189 cases, representing 7.65% of all municipalities. Provincial Administrative Organizations had 14 cases, representing 18.42% of all provincial administrative organizations. Finally, Bangkok and Pattaya had 25 and 3 cases, respectively, indicating that solicitation of bribes occurs in various forms within local government organizations.

Therefore, in order to prevent corruption in the form of state officials soliciting bribes, the research team has a particular interest in studying the issue of state officials' solicitation of bribes within local government organizations. This choice is based on the fact that there have been the highest number of complaints related to state officials' solicitation of bribes within local government organizations in the fiscal years 2019-2022. The goal is to use this study to develop recommendations or guidelines for addressing the issue of solicitation of bribes within local government organizations in the future.

4. Research Objectives

4.1 To study the patterns and characteristics of wrongdoing related to the solicitation of bribes that occur within local government organizations.

4.2 To analyze the factors and processes that lead to the solicitation of bribes within local government organizations.

4.3 To propose recommendations or guidelines for addressing the issue of state officials' solicitation of bribes within local government organizations.

5. Research Methodology

This research is a qualitative study that examines data through a documentary study method. It also includes statistical data related to complaints and cases in which the National Anti-Corruption Commission (NACC) has made findings regarding state officials' solicitation of bribes within local government organizations during the fiscal years 2019 to 2022. The data was recorded in the information system of the ONACC. Additionally, in-depth interviews were conducted with key informants, including directors and staff from the ONACC who are involved in investigating and adjudicating bribery cases within local government organizations, state officials from external agencies, directors of local government organizations recognized for their outstanding anti-corruption efforts, qualified individuals, and academic experts.

6. Research Findings

6.1 The results of the study on the patterns and characteristics of wrongdoing related to the solicitation of bribes within local government organizations

Based on the study of case data in which the National Anti-Corruption Commission (NACC) issued findings related to the solicitation of bribes by state officials within local government organizations during the fiscal years 2019-2022 and the in-depth interviews conducted, the study's findings can be summarized as followed:

(1) Local government organizations that have been implicated in wrongdoing related to the solicitation of bribes during the specified period.

From the data in the information system of the Office of the National Anti-Corruption Commission (ONACC), it was found that during the fiscal years 2019-2022, the NACC issued rulings indicating wrongdoing related to the solicitation of bribes by state officials in local government organizations. A total of 67 cases were identified, with 42 cases involving sub-district administrative organizations, 24 cases involving municipalities, and 1 case in Bangkok. Provincial administrative organizations and Pattaya did not have any cases of wrongdoing related to the solicitation of bribes during this period, as shown in Table 1.

Table 1: Number of Cases in Which the National Anti-Corruption Commission (NACC) Issued Rulings Indicating Wrongdoing Related to the Solicitation of Bribes by State Officials in Local Government Organizations During the Fiscal Years 2019-2022, Classified by Type of Local Government Organization

Type of Local Government Organization	No. of Agency (place)	Fiscal Year 2019 (case)	Fiscal Year 2020 (case)	Fiscal Year 2021 (case)	Fiscal Year 2022 (case)	Total (case)	Average number of cases per Agency (case)
1. General local government organizations	7,848	13	13	34	6	66	-
1.1 Provincial Administrative Organization	76	-	-	-	-	-	-
1.2 Municipality	2,472	7	4	10	3	24	0.009
1) City Municipality	30	-	-	-	-	-	-
2) Town Municipality	195	-	-	1	1	2	0.010
3) Sub-district municipality	2,247	7	4	9	2	22	0.009
1.3 Subdistrict Administrative Organization	5,300	6	9	24	3	42	0.007
2. Special local government organization	2	-	-	-	1	1	-
2.1 Bangkok	1	-	-	-	1	1	1
2.2 Pattaya City	1	-	-	-	-	-	-
Total	7,850	13	13	34	7	67	0.008

Source: Data from the ONACC's information system.

(2) Positions of Individuals Indicated Wrongdoing

From the data on the cases for which the National Anti-Corruption Commission (NACC) has issued findings of wrongdoing related to the solicitation of bribes by state officials in local government organizations during the fiscal year 2019-2022, it was found that a total of 67 cases were identified, involving 95 individuals. Among these, local government executives had the highest number of individuals indicated, with 61 individuals, accounting for 64.21% of the total number of state officials in local government organizations who were indicated for wrongdoing related to solicitation of bribes. Following that were local civil servants with 26 individuals (27.37%), followed by deputy local government executives with 5 individuals (5.26%), and assistant local government executives with 2 individuals (2.11%). Members of the local council had 1 individual indicated (1.05%).

(3) The patterns and characteristics of wrongdoing related to the solicitation of bribes in local government organizations.

In this research, the research team categorized the patterns of solicitation of bribes into three categories: (1) State officials falsely claim to have committed wrongdoing and solicit bribes; (2) State officials perform or neglect their duties and solicit bribes; (3) Intermediaries act as representatives of state officials in soliciting bribes; From the data provided by the National Anti-Corruption Commission (NACC), it was found that out of 67

cases, only one pattern was identified, which is the second pattern, "State officials perform or neglect their duties and solicit bribes," with a total of 67 cases. Within this pattern, there were subcategories of wrongdoing, including: (1.1) Soliciting money from job applicants or individuals from outside to facilitate employment or appointment (20 cases); (1.2) Soliciting money as a share from bonus money received by subordinates (18 cases); (1.3) Soliciting money from employees as compensation for contract extensions (10 cases); and (2) In the case of state officials neglecting or omitting their duties and then soliciting bribes, there was only one case found. The nature of the wrongdoing in this case was soliciting money in exchange for neglecting their duties. Further details can be found in Table 2.

The other two patterns of solicitation of bribes did not appear in the cases studied. However, from the interview results, it was found that the third form, where intermediaries act as representatives of state officials in soliciting bribes, has become more common. In this form, state officials do not directly solicit bribes themselves but instead use intermediaries, individuals with connections to them, to collect bribes from those seeking benefits or from the public on their behalf. This practice is meant to create a separation between the state officials and the act of bribery. The nature of this wrongdoing involves the intermediaries acting as representatives of state officials in soliciting bribes. As for the first form, where state officials intimidate or falsely claim they have committed wrongdoing to solicit bribes, this form was found to be less common or almost nonexistent. In this form, state officials abuse their positions to intimidate or coerce individuals into paying bribes.

Table 2: Number of Cases in Which the Office of the National Anti-Corruption Commission (NACC) Issued Findings of Wrongdoing Related to Solicitation of Bribes by State Officials in Local Administrative Organizations During Fiscal Year 2019 - 2022, Categorized by Patterns and Characteristics of Wrongdoing

Pattern of Solicitation of Bribes	Total (case)	Characteristics of Wrongdoing	Total (case)
1. State officials falsely claim to have committed wrongdoing and solicit bribes.	-	-	-
2. State officials perform or neglect their duties and solicit bribes.	67		

Pattern of Solicitation of Bribes	Total (case)	Characteristics of Wrongdoing	Total (case)
- State officials perform their duties and solicit bribes.	66	1. Soliciting money from applicants or individuals from outside the organization as compensation for helping them secure employment, appointment, or promotion, with the details as followed: • Local executives who are also the chairpersons of selection committees for hiring personnel solicited money from the complainant, claiming that they could facilitate the employment of the complainant's son as a local government employee. • Local executives solicited money from exam candidates in exchange for assistance in securing the top position on the candidate list. • Local executives, together with officials who serve as the examination committee chair, have solicited money from the complainant to provide assistance in obtaining employment as a contract employee for their assigned duties. However, when the complainant refused to pay the money, it was revealed that the complainant did not pass the selection process.	20
		2. Solicitation of a share of the bonus money from subordinates: with the details as followed: • Local executives solicit a share of the bonus money from subordinates who have received a bonus. If they refuse, the approval for disbursing the bonus will be withheld.	18
		3. Solicitation of money from employees as compensation for renewing their employment contracts: with the details as followed: • Local executives solicit money as compensation for renewing annual employment contracts and contracts for task-based employees. If the money cannot be provided, they will cite reasons for not renewing the employment contracts. • Local executives solicit money from employees in exchange for considering their contract renewal during the evaluation process.	10

Pattern of Solicitation of Bribes	Total (case)	Characteristics of Wrongdoing	Total (case)
		4. Solicitation of bribes from government officials or employees in exchange for compensation related to transfers or reassignments, with the details as followed: • Local executives solicit money to facilitate the transfer and appointment as sub-district employees. • Local executives solicit money from employees in exchange for approval of their transfer.	2
		5. Solicitation of money from contractors as compensation for entering into a contract, with the details as followed: • Local executives, along with their staff, solicit a percentage of money from contractors to facilitate their entry into the contract. • Local executives solicit money from contractors as compensation for being selected as contract partners.	4
		6. Solicitation of payment from contractors as compensation for approving payment for services, with the details as followed: • Local executives solicit money from contractors in exchange for approving the payment of contract fees.	2
		7. Solicitation of money from individuals requesting permits for various operations, with the details as followed: • Officials jointly solicit money from private companies in exchange for approving the entry of ships to the port for cargo transportation, even if the ships exceed the size limit. • Local executives, along with their staff, solicit benefits from the public in exchange for issuing certificates.	2
		8. Unspecified*	8
- State officials neglect their duties.	1	Solicitation of money in exchange for neglecting one's duties, with the details as followed: • Local executives solicit money to overlook unauthorized public encroachments and unauthorized soil excavations.	1
3. Intermediaries act as representatives of state officials in soliciting bribes.	-	-	-

Pattern of Solicitation of Bribes	Total (case)	Characteristics of Wrongdoing	Total (case)
Total	67		67

Source: Data from the Information System of the ONACC

Note: *In cases where "Unspecified" is indicated, it refers to situations where the information in the ONACC's information system is broadly categorized, making it impossible to differentiate the nature of the wrongdoing. For example, the allegation may only specify that it involves solicitation of money from construction projects, and so on.

6.2 Results of the Study of Factors and Processes that Lead to the Solicitation of Bribes in Local Government Organizations

From the analysis of factors and processes that lead to the solicitation of bribes in local government organizations, the study concludes as followed:

(1) Factors contributing to bribery within local government organizations have been found to result in three distinct patterns as stated in section 6.1. These patterns all stem from the same set of factors, which include: Internal Factors originating from individuals, encompassing: 1.1) Honesty and integrity; 1.2) Opportunities; 1.3) Rewards received; 1.4) Risks when caught; 1.5) Relationships between the giver and receiver of bribes. External Factors, including: 2.1) Economic conditions and the cost of living; 2.2) Political factor; 2.3) Social context; 2.4) Inefficient work management; 2.5) Legal aspects; 2.6) Favorable positions; 2.7) Suppression of information dissemination. Each of these factors contributes to bribery within local government organizations, although the degree of their influence may vary.

Factors that have a major impact are:

The top-ranked factor is honesty and integrity, which is the most critical factor that has **the most significant impact** on the occurrence of bribery within local government organizations. This is because honesty and integrity are fundamental qualities for upholding one's character. If state officials adhere to their duties rigorously, they will not accept any offered bribes, regardless of what is presented.

The second-ranked factors, with equal scores, are political and favorable position-related factors. Political factor is a **highly influential factor** because local politicians who enter positions through unscrupulous means, such as buying votes, may abuse their power once they assume local leadership roles. This includes the authority to grant/approve, assess, reward, and punish, making them reliant on soliciting bribes for corrupt practices, including embezzlement. On the other hand, factors related to favorable positions are also significant because state officials who hold positions requiring direct interaction with the public or the private sector are more likely to solicit bribes compared to positions that are less relevant.

The fourth-ranked factor is the rewards received, which is a **highly influential factor**. This is because state officials may decide to solicit bribes when the rewards they receive, whether in the form of money or other compensation, are of higher value. The higher the value of the rewards, the greater the likelihood of engaging in corrupt practices.

The fifth-ranked factor is opportunities, which is a **highly influential factor**. This is because individuals who have opportunities for positions, especially higher positions with decision-making authority, are more likely to have opportunities for soliciting bribes, as they have the power to approve or authorize, thus leading to a higher likelihood of soliciting bribes.

The sixth-ranked factor is the inefficient management, which is a **highly influential factor**. This is because, according to the law, the management of local government organizations is the responsibility of the administrative side, which is the local government officials. Simultaneously, the legal side, such as the local council, is responsible for overseeing the management of the administrative side. Moreover, if the top leadership of the local government, who are the highest-ranking officials in the organization, lacks supervision and accountability, it creates a loophole for corruption or solicitation of bribes by state officials or local government officials. If the local council consists of the same individuals as the local government officials, there will be no checks and balances, making it much easier for corruption to occur than before.

The seventh-ranked factor is the legal aspect, which is a **highly influential factor**. This is because the complexity of legal regulations, criteria, and extensive documentation is one of the causes that provides opportunities for officials or service recipients to solicit bribes in exchange for convenience. Additionally, the fact that the law assigns significant authority to local government officials in terms of approval and authorization also creates an avenue for them to solicit bribes.

Factors that have a minor impact are:

The first-ranked factor is the relationship between the giver and receiver of bribes, which is **the least influential factor** that leads to bribery within local government organizations. This is because the relationship between the giver and receiver of bribes is typically not close. If the relationship is within the same political party or close relatives, there is usually no solicitation of bribes. However, if the relationship is not close, there may be solicitation of bribes.

The second-ranked factor is economic conditions and the cost of living, which is a **less influential factor**. This is because individuals entering public service are typically aware of the existing compensation they will receive, such as their monthly salary. If they do

not lead extravagant lifestyles, have significant debts, or engage in gambling, their standard of living is usually sufficient to sustain their livelihood without resorting to bribery.

The third-ranked factor, which is the risk when caught which is a **less influential factor** because the giving and receiving of bribes mostly stem from the voluntary consent of both the giver and the receiver who both benefit. This makes it difficult to detect and prosecute legally.

The fourth-ranked factor is the risk of information being blocked, which is a **less influential factor** because nowadays, all government agencies, including local authorities, have laws that require them to disclose information. This makes it easier for the public to access various information from government agencies through technology such as mobile phones.

The fifth-ranked factor is the social context, which is a **less influential factor** because whether individuals give bribes or whether officials solicit or accept bribes depends on personal factors. While some societies may view bribery as socially acceptable, it is not a universal belief, and individuals within a society may have differing views on this matter. Nevertheless, it cannot be denied that social context does play a role in facilitating bribery to some extent.

(2) The process that leads to solicitation of bribes in local government organizations is found to be as followed:

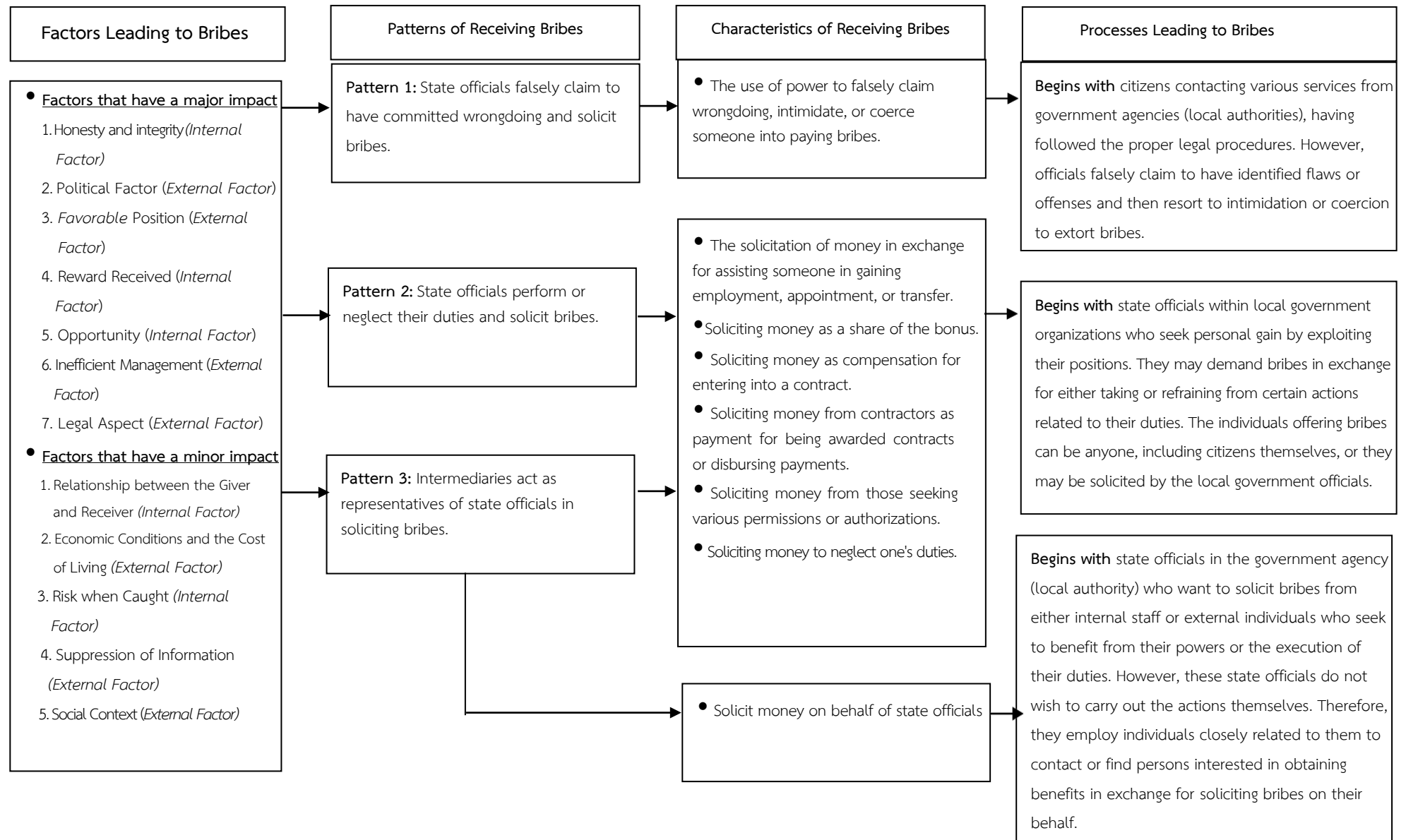
(2.1) Pattern 1: "State officials falsely claim to have committed wrongdoing and solicit bribes" begins with citizens contacting local government organizations to request various services, such as construction permits or business licenses. Citizens follow the proper legal procedures, but the officials involved in the matter falsely claim to have identified flaws or offenses that do not adhere to the legal criteria. Despite the fact that citizens have complied correctly and thoroughly, these officials inform the citizens that their service requests have not been handled properly, and they resort to intimidation or coercion to extort bribes.

(2.2) Pattern 2: "State officials perform or neglect their duties and solicit bribes" involves state officials directly soliciting bribes. The **process begins with** state officials abusing their positions to seek personal gain, often by demanding bribes in exchange for either taking or refraining from certain actions related to their duties. The individuals offering bribes can be anyone, including citizens or local government officials themselves, and it is not always initiated by the person offering the bribe. Typically, there is communication between the bribe giver and the bribe receiver in workplaces or other locations like restaurants or coffee shops. Bribes are often paid in cash, and the amount may vary depending on the offer or arrangement made by the bribe solicitor.

(2.3) Pattern 3: "Intermediaries act as representatives of state officials in soliciting bribes" begins with state officials within local government organizations who seek personal gain by exploiting their positions. They may demand bribes from individuals within or outside the organization who seek to benefit from their authority or the execution of certain duties. However, the state officials themselves do not directly carry out these activities. Instead, they employ individuals closely related to them to contact or find persons interested in obtaining benefits in exchange for soliciting bribes on their behalf. Sometimes, these intermediaries may contact and arrange discussions between the bribe giver and the state official who is soliciting bribes. The amount of bribes solicited in such cases depends on the arrangements made by the solicitor and may be paid through intermediaries or directly to the state officials themselves.

Based on the findings from the above study, we can summarize the patterns and characteristics of corrupt practices, factors, and processes that lead to solicitation of bribes in local government organizations as the details in diagram 1.

Diagram 1: Patterns and Characteristics of Wrongdoing, Factors, and Processes Leading to Bribes in Local Government Organizations



6.3 The Results of the Study on the Implementation of Prevention and Suppression of Bribery in Local Government Organizations and Opinions on the Decentralization of Power to Local Government Organizations

From the interviews, it was found that the operations of preventing and combating bribery in local government organizations, along with opinions regarding the decentralization of power to local government organizations, can be summarized as followed:

(1) The operations of preventing and combating bribery in local government organizations, whether they are agencies with authority to investigate corruption, oversight agencies supervising the operations of local government organizations, or the local government organizations themselves, involve the National Anti-Corruption Commission (NACC). The NACC has the responsibility and authority to prevent and combat corruption, and they carry out various activities to prevent bribery within local government organizations. These activities include providing training on bribery, its legal implications, and penalties, implementing measures to prohibit the acceptance of property or other benefits, and disseminating information about real cases through online channels, among others. Regarding the suppression of bribery, the NACC conducts investigations and examines the facts in cases where complaints are lodged. If wrongdoing is identified, the NACC makes determinations and submits investigation reports to the highest prosecuting authority for prosecution. Additionally, they forward cases to the disciplinary authority for further disciplinary action when necessary.

In the case of the Public Sector Anti-Corruption Commission (PACC), which is an organization with the authority and responsibility to prevent and combat corruption in the public sector, they carry out various activities to prevent bribery within local government organizations. These activities include providing training and raising awareness among employees and staff of local government organizations about corruption in the public sector, including bribery. This includes educating them about the legal implications and penalties associated with bribery. The PACC also collaborates with the regional offices of the NACC in the respective provinces to prevent bribery by local government officials. Additionally, when the PACC receives complaints or allegations related to bribery, they initiate investigations and examine the facts. If wrongdoing is identified, the PACC makes determinations and refers cases to prosecuting officers for further legal action. Furthermore, they may also refer cases to the disciplinary authority or the appointing authority for disciplinary actions as necessary.

The Provincial Office for Local Administration (POLA), which is a government agency responsible for promoting and supervising local government organizations in provinces, has undertaken measures to prevent bribery within local government organizations. These measures include conducting training programs to educate officials and staff within local government organizations about procurement procedures and disciplinary actions, including bribery, which is considered a disciplinary offense. They also educate them about the penalties associated with bribery. POLA also carries out on-site visits to monitor and inspect the operations of local government organizations in their respective areas. This helps to prevent corrupt practices from occurring. In cases where there are complaints related to bribery involving personnel in local government organizations, these complaints are reported to the Provincial Governor, District Chief, or the Provincial Ombudsman's Office for further investigation. Upon receiving such reports, the Provincial Office for Local Administration may appoint an investigative committee to examine the facts and determine whether any wrongdoing has occurred. If wrongdoing is found, disciplinary actions are taken against the individuals involved, which may include sanctions and penalties. Cases involving criminal offenses are referred to the National Anti-Corruption Commission (NACC) for further investigation and legal action.

Local government organizations, as entities responsible for providing public services to the community in their respective areas, have implemented measures to prevent bribery within their organizations. These measures include issuing announcements and policies related to anti-bribery measures within the organization. They also enforce a "No Gift Policy," which prohibits the acceptance of gifts and gratuities of any kind in the course of performing official duties. Furthermore, some local government organizations establish internal committees, such as the STRONG Club, to serve as watchdogs and monitor for corrupt practices within the organization. In cases where there are complaints regarding bribery within the organization, the legal department conducts investigations to determine the facts. If wrongdoing is discovered, an investigative committee or disciplinary committee may be formed, in sequence, to take appropriate disciplinary actions against the individuals involved. Additionally, cases involving complaints may be reported to the Office of the National Anti-Corruption Commission (ONACC) for further action and investigation.

(2) Opinions on the delegation of authority to local government organizations reveal a consensus that such delegation has allowed these organizations to better respond to the needs of their respective regions. This delegation of authority has facilitated rapid and targeted development in various areas, aligning with the local

population's demands. Local government organizations are intimately connected to the people, enabling them to understand local issues and the population's needs more effectively than centralized authorities. Moreover, the delegation of authority helps distribute the burden from central government agencies and is not seen as wasteful of budget resources. In the development of localities across the country, regardless of the executing agency, budget allocation is required to deliver public services to the local population effectively.

In the matter of decentralizing power to local government organizations, there are two main opinions regarding whether it leads to misuse of power or corruption. The majority believe that corruption does not depend on the distribution of power but rather on the individuals wielding that power. If individuals lack a strong sense of ethics, there is a possibility of corruption regardless of the power structure. Moreover, many local government organizations can effectively manage and benefit their communities when empowered. On the other hand, a minority believes that decentralizing power can potentially lead to the misuse of power or corruption. This is because decentralization grants local government organizations the freedom to set policies and exercise authority in personnel management, finances, and treasury, which could provide opportunities for corruption to occur.

Regarding the issue of whether the decentralization of power to local government organizations leads to solicitation of bribes within these organizations, there are two main opinions. The majority believe that decentralization of power does not lead to solicitation of bribes within local government organizations. They argue that solicitation of bribes is a personal matter and can occur regardless of the power distribution. It is related to individuals who use their positions or perform their duties to seek personal benefits, and it is not directly connected to the decentralization of power. In this view, government officials at any level can engage in corruption and solicit bribes. On the other hand, a minority believes that when government agencies have significant power in combination with local officials or staff who are not honest or corrupt, there is a potential for the misuse of power and solicitation of bribes to occur within these organizations.

7. Recommendations

Based on the above study, the research team has the following recommendations for addressing the issue of solicitation of bribes within local government organizations:

7.1 In managing human resources within local government organizations, it is advisable to limit the authority of local government officials in matters such as recruitment, appointment, transfer, and other personnel management activities. This limitation aims to

prevent local government officials from using their authority for personal gain, including soliciting benefits from local employees or contractors.

7.2 The NACC Provincial Offices should collaborate with local government organizations to promote awareness and instill a sense of ethics among local government officials, local employees, and contractors. It is crucial to strictly prohibit the solicitation or acceptance of bribes, gifts, or gratuities during the course of their duties. Additionally, there should be a shift in cultural norms, rejecting the idea that giving or receiving bribes is acceptable. This includes discontinuing practices like demanding money from employees in exchange for renewing employment contracts, and adhering to established rates and norms.

7.3 In the process of selecting individuals for local government leadership positions, local government organizations should implement mechanisms to screen out individuals engaged in vote-buying, ensuring that they are not eligible for such positions. This is essential to prevent corruption and to potentially recover funds if they enter leadership roles. Moreover, there must be efforts to raise awareness among the public about the potential consequences of electing individuals who lack honesty and integrity as local government officials. This awareness can serve as a deterrent against the election of unsuitable candidates to local government positions.

7.4 Local government organizations should leverage information technology to minimize direct interactions between state officials and the public/businesses as much as possible. This includes reducing the discretionary authority of state officials responsible for approvals and permits.

7.5 Internal auditing units within each local government organization should operate independently and free from interference in their duties. They should have a strong role in inspecting and evaluating various activities within the organization to promote effective oversight and transparency, thereby preventing misconduct or corruption.

7.6 Local government organizations or overseeing agencies should impose strict disciplinary measures when misconduct is discovered, setting an example and discouraging solicitation of bribes.

7.7 Each local government organization should instill a sense of ethics and promote financial discipline among its local officials and personnel. This includes proper financial planning, avoiding excessive and wasteful spending, which could lead to debt and inadequate revenue to cover expenses, ultimately reducing the likelihood of solicitation of bribes.

7.8 The ONACC should build trust with the public by swiftly and effectively prosecuting cases of corruption or solicitation of bribes, and by communicating the outcomes of these cases to the society. This will serve as an example to deter individuals considering engaging in solicitation of bribes.

7.9 The NACC Provincial Offices should provide continuous training to their personnel within local government organizations on the subject of misconduct related to solicitation of bribes, the penalties involved, real-life case studies, and the court's verdicts. This continuous education aims to instill fear and awareness regarding the consequences of solicitation of bribes.

7.10 The NACC Provincial Offices should emphasize public relations efforts to disseminate knowledge about protection measures for informants or whistleblowers in accordance with the law. This information should be made available to the public and state officials within local government organizations, particularly focusing on Section 134 cases where individuals are ordered to perform certain actions and Section 135 cases related to witness protection. This will help build confidence in the security of informants and individuals reporting corruption, including cases of solicitation of bribes, within state agencies.

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อ	ข
Abstract	ง
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ช
Executive Summary	ฌ
สารบัญ	ห
สารบัญแผนภาพ	อ
สารบัญตาราง	ฮ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
1.3 ขอบเขตการวิจัย	2
1.4 ประโยชน์ที่ได้รับ	3
1.5 นิยามศัพท์	3
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	5
2.2 แนวคิดและประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	12
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรักษาในการปฏิบัติงาน	33
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการรับสินบน	36
2.5 การรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	46
2.6 ความผิดเกี่ยวกับการรับสินบน	60
2.7 ระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	66
2.8 บทบาทของสภาท้องถิ่นในการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหาร	69
2.9 กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนกรณีบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำ ความผิด	72
2.10 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	75
2.11 กรอบแนวคิดการวิจัย	78
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	80
3.1 การเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	80
3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	82
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล	83
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	84
บทที่ 4 ผลการศึกษา	86
4.1 ผลการศึกษารูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	86

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.2 ผลการศึกษาการวิเคราะห์ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	110
4.3 ผลการศึกษาการดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการรับสินบนใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	129
4.4 ผลการศึกษาข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	139
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	144
5.1 สรุปผลการศึกษา	144
5.2 อภิปรายผล	151
5.3 ข้อเสนอแนะ	158
บรรณานุกรม	161
ภาคผนวก	168
ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช.	169
ภาคผนวก ข แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานภายนอก	176
ภาคผนวก ค แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงาน โดดเด่นในการปราบปรามการทุจริต	183
ภาคผนวก ง แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ	190

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดการวิจัย	79
แผนภาพที่ 4.1 ปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	122
แผนภาพที่ 4.2 รูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิด ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิด การรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	128

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 2.1	ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	16
ตารางที่ 2.2	สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้	53
ตารางที่ 2.3	ภาพรวมของเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเกี่ยวกับการรับสินบนที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการ ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565	55
ตารางที่ 2.4	จำนวนเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 จำแนกตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	56
ตารางที่ 2.5	จำนวนเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565 จำแนกตามพื้นที่ที่รับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช.	57
ตารางที่ 3.1	สรุปผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	81
ตารางที่ 4.1	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 จำแนกตามปีงบประมาณ	87
ตารางที่ 4.2	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 จำแนกตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	87
ตารางที่ 4.3	จำนวนผู้ถูกชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 จำแนกตามตำแหน่งของผู้ถูกชี้มูล	88
ตารางที่ 4.4	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565 จำแนกตามพื้นที่ที่รับผิดชอบ	89
ตารางที่ 4.5	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565 จำแนกตามรูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิด	93
ตารางที่ 4.6	ระดับความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีต่อปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	123

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การรับสินบนเป็นการทุจริตรูปแบบหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งยังสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ จากข้อมูลองค์การสหประชาชาติระบุว่าทุกปีทั่วโลกมีการจ่ายเงินสินบนราว 1 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีเงินอีกราว 2.6 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐที่รั่วไหลเนื่องจากการคอร์รัปชัน เมื่อรวมแล้วมีมูลค่ามากกว่าร้อยละ 5 ของ GDP ทั่วโลก¹ สำหรับประเทศไทยมีการประเมินมูลค่าความเสียหายที่เกิดจากการรับสินบนอาจสูงถึง 2 แสนล้านบาทต่อปี แสดงให้เห็นว่าการรับสินบนเป็นหนึ่งในประเด็นท้าทายที่ทั่วโลกให้ความสำคัญและกำลังต่อสู้กับปัญหาดังกล่าว โดยประเทศต่าง ๆ ได้มีการออกกฎหมายเพื่อป้องกันการให้และรับสินบนที่เกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงการกำหนดความรับผิดสำหรับผู้ให้และผู้รับสินบนด้วย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการออกกฎหมาย Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) ขึ้นในปี ค.ศ.1977 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดบทลงโทษสำหรับบุคคลหรือนิติบุคคลที่จ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เพื่อให้ได้งานหรือรักษารัฐกิจไว้ เป็นต้น² รวมถึงประเทศไทยที่มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการรับสินบน ไม่ว่าจะเป็นการออกพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 หรือในส่วนของดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีบทบาทหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตรวมถึงการรับสินบนในหน่วยงานของรัฐให้ลดลงหรือหมดสิ้นไป โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการดำเนินการทั้งการเสนอแนะมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานในหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตและการรับสินบน รวมถึงการไต่สวนเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตหรือรับสินบน เช่น การชี้มูลความผิดในกรณีผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินจากห้างหุ้นส่วนเพื่อตอบแทนในการช่วยเหลือให้ได้ทำสัญญา หรือกรณีผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการต่อสัญญาจ้าง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในปัจจุบันพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงมีการรับสินบนเกิดขึ้นอยู่ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ อนุญาต เรียกรับผลประโยชน์จากผู้รับบริการ และผู้รับบริการต้องการความสะดวกรวดเร็วในการรับบริการ จึงยอมจ่ายสินบน เป็นต้น

จากข้อมูลสถิติเรื่องกล่าวหาที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 พบว่า มีเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวน 1,432 เรื่อง โดยเป็นเรื่องกล่าวหาที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดจำนวน 428 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 29.89 ของเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบนทั้งหมด รองลงมาเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน 370 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 25.84 และกระทรวงมหาดไทย จำนวน 161 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 11.24 และเมื่อพิจารณาเรื่องกล่าวหา

¹ United Nation, United against corruption for development, peace and security [online], 2018. Available from: <https://www.un.org/en/observances/anti-corruption-day> [1 November 2022].

² U.S. Department of State, Battling International Bribery [online], Available from: <https://1997-2001.state.gov/issues/economic/introduction.html> [10 April 2023]

เกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบกับสัดส่วนจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทแล้วพบว่า องค์กรการบริหารส่วนตำบลมีจำนวนเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบน 197 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 3.72 ของจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด เทศบาลมีจำนวนเรื่องกล่าวหา 189 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 7.65 ของจำนวนเทศบาลทั้งหมด องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนเรื่องกล่าวหา 14 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 18.42 ของจำนวนองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด ส่วนกรุงเทพมหานครมีจำนวนเรื่องกล่าวหา 25 เรื่อง และเมืองพัทยาจำนวนเรื่องกล่าวหา 3 เรื่อง เห็นได้ว่า การรับสินบนเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ

ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตในเรื่องการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาในประเด็นการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากมีจำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 มากที่สุด เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษารูปแบบและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) เพื่อเสนอข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีขอบเขตการวิจัย ดังนี้

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

(1) ศึกษาข้อมูลสถิติคดีที่เกี่ยวข้องกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาจากเรื่องกล่าวหาร้องเรียนที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการ ที่มีการบันทึกข้อมูลในระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อศึกษาถึงภาพรวมของการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีจำนวนเท่าใด และมีหน่วยงานใดบ้าง

(2) ศึกษารูปแบบและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาจากคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 ที่มีการบันทึกข้อมูลในระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช. ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) เพื่อให้ได้คำตอบในประเด็นที่ว่า การรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคดีที่มีรูปแบบอย่างไร และมีลักษณะการกระทำความผิดอย่างไร

(3) วิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำการวิเคราะห์จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อให้ได้คำตอบว่า การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเกิดจากปัจจัยใด ตลอดจนทำการวิเคราะห์ถึงกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) เสนอข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3.2 ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

บุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งจากหน่วยงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานภายนอก ประกอบด้วย (1) กรรมการ ป.ป.ช. (2) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ในการทำคดีรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) เจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานภายนอก (4) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานโดดเด่นในการปราบปรามการทุจริต และ (5) ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ

1.3.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา

การศึกษาวิจัยดำเนินการวิจัยตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2565 – กันยายน 2566 รวมระยะเวลา 12 เดือน

1.4 ประโยชน์ที่ได้รับ

(1) ทำให้ทราบถึงรูปแบบและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถิติข้อมูลคดีที่เกี่ยวข้องกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ทำให้ทราบถึงปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ทำให้ได้ข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) ทำให้ได้ข้อมูลสำหรับกำหนดนโยบายหรือแนวปฏิบัติเพื่อป้องกันการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 นิยามศัพท์

(1) สินบน หมายถึง ทรัพย์สินหรือสิ่งของหรือประโยชน์อื่นใดที่ให้เพื่อเป็นการตอบแทนหรือจูงใจให้ผู้รับสินบนกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดไม่ว่าจะชอบด้วยหน้าที่หรือไม่ก็ตาม

(2) การรับสินบน หมายถึง การที่ผู้รับสินบนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องเอาสินบนเอง การรับ การยอมรับ หรือตกลงว่าจะรับสินบนตามที่ถูกเสนอจากผู้ให้สินบนที่ต้องการตอบแทนหรือเป็นการจูงใจให้ผู้รับสินบนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดไม่ว่าการนั้นจะชอบด้วยหน้าที่หรือไม่ก็ตาม รวมถึงการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ แล้วทำการข่มขืนใจหรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น

(3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง ผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึง ผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(5) เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน หมายถึง การที่ประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการต่าง ๆ จากหน่วยงานของรัฐ โดยดำเนินการอย่างถูกต้องตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมาย แต่กลับถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่าดำเนินการไม่ถูกต้องหรือมีการกระทำความผิด หลังจากนั้นถูกข่มขู่หรือจูงใจให้จ่ายสินบน เช่น นาย ก ถูกปลัดเทศบาลเรียกรับสินบน 1 ล้านบาท โดยอ้างว่าจะพาร์ตเมนต์สร้างผิดแบบแปลน ซึ่งเงินดังกล่าวจะต้องจ่ายเป็นค่าอำนวยความสะดวกแก่การไม่ฟ้องร้องรื้อถอนอาคาร แต่ นาย ก ปฏิเสธที่จะจ่ายเงิน เนื่องจากอาคารที่สร้างได้ว่าจ้างเจ้าหน้าที่ของเทศบาลดังกล่าวเป็นผู้ออกแบบ และการว่าจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างได้ขออนุญาตก่อสร้างอย่างถูกต้องตามขั้นตอน เป็นต้น

(6) เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ แล้วทำการเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เช่น นาย ข ซึ่งเป็นเจ้าพนักงาน ได้เรียกรับเงินจากนาย ค ผู้ยื่นขอใบอนุญาต เพื่อเป็นการตอบแทนที่ออกใบอนุญาตให้ เป็นต้น หรือกรณีมีหน้าที่แต่ละเว้นการปฏิบัติ แล้วทำการเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เช่น นาย จ เล่นการพนันอันเป็นความผิดอาญา แต่สืบทารวจเอก ข ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจมีหน้าที่ต้องทำการจับกุมผู้กระทำความผิด แต่กลับไม่ทำการจับกุมและเรียกรับเงิน 1,500 บาท เพื่อไม่จับกุมตามหน้าที่ เป็นต้น

(7) คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ไปเรียกรับสินบนโดยตรง แต่ให้คนกลางซึ่งเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับตนเอง ไปดำเนินการเรียกรับสินบนจากผู้ที่ต้องการได้รับประโยชน์หรือประชาชนแทน เช่น นาง บ เป็นผู้บริหารท้องถิ่น ให้นางสาว ป ซึ่งเป็นเลขานุการของตน ไปเรียกรับเงินจาก นาย ต ซึ่งเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้าง เพื่อแลกกับการต่อสัญญาจ้างในปีงบประมาณถัดไป เป็นต้น

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการกำหนดกรอบการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
- 2.2 แนวคิดและประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรักษาวินัยในการปฏิบัติงาน
- 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการรับสินบน
- 2.5 การรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.6 ความผิดเกี่ยวกับการรับสินบน
- 2.7 ระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.8 บทบาทของสภาท้องถิ่นในการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหาร
- 2.9 กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนกรณีบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำความผิด
- 2.10 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.11 กรอบแนวคิดการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ความหมายของการกระจายอำนาจ ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจถือเป็นแนวคิดที่มีพลวัตมาอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลากว่าครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ซึ่งแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจนั้นมีความหลากหลายและมีความหมายที่พัฒนาไปในแต่ละช่วงเวลา ดังที่ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli ได้แบ่งพลวัตของการกระจายอำนาจออกเป็น 3 ช่วงเวลาสำคัญด้วยกัน ดังที่สามารถสรุปได้โดยสังเขป³ คือ

(1) วิวัฒนาการของการกระจายอำนาจในช่วงแรก อาจเริ่มต้นขึ้นเมื่อผ่านช่วงสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 มาแล้วระยะหนึ่งคือ นับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 จนถึงทศวรรษ 1980 โดยสาระสำคัญของแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจในยุคนี้จะให้ความสำคัญกับ “การแบ่งอำนาจ” หรือ “การกระจายอำนาจ

³ G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and practices*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007), p. 1-4. อ้างถึงใน ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, “ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* (มกราคม – เมษายน 2561): 54-55.

ภายในระบบราชการ” ซึ่งเป็นการเน้นถึงระบบการมอบอำนาจระหว่างราชการส่วนกลางกับตัวแทนของราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ

(2) วิวัฒนาการของการกระจายอำนาจในช่วงที่สอง เป็นวิวัฒนาการที่เริ่มต้นขึ้นในช่วงกลางทศวรรษ 1980 จนถึงช่วงกลางทศวรรษ 1990 โดยสาระสำคัญของช่วงดังกล่าวคือ แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจได้เริ่มให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านการเมือง ตลอดจนการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) และระบบตลาดเสรี (market liberalization) ทำให้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจในช่วงนี้ยังมุ่งเน้นไปที่หลักการว่าด้วย “การถ่ายโอนอำนาจ” (devolution) ในการจัดทำบริการสาธารณะไปให้กับตัวแทนของประชาชนที่เป็นผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความเป็นอิสระในการบริหารและจัดการบริการสาธารณะเหล่านั้น รวมทั้งการถ่ายโอนการจัดบริการสาธารณะไปให้แก่ภาคเอกชน (private sector) ให้เป็นผู้จัดบริการแทนรัฐบาล

(3) วิวัฒนาการของการกระจายอำนาจในยุคปัจจุบัน ที่เริ่มต้นขึ้นในช่วงกลางทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา โดยการกระจายอำนาจในยุคนี้มีสาระสำคัญที่การมุ่งเน้นความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งยึดหลักที่ว่าประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen-centered) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน รวมทั้งมีความรับผิดชอบ และสามารถให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้

2.1.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ

คำว่า “การกระจายอำนาจ” ได้มีนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ให้นิยามหรือให้ความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจ” ไว้หลายท่าน เช่น

ธเนศวร์ เจริญเมือง⁴ มองว่าการกระจายอำนาจเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะและมีความหมายตรงกันข้ามกับการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจการตัดสินใจในการบริหารกิจการทั่วประเทศ แต่การกระจายอำนาจเป็นระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซง ในรูปของการโอนอำนาจให้หรือยกอำนาจให้ (Devolution) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบอย่างเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ เพราะสัมพันธ์ภาพระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชา เพราะมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่แยกออกจากส่วนกลาง ซึ่งแตกต่างจากการแบ่งงานออกไปให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Deconcentration)

ปธาน สุวรรณมงคล⁵ อธิบายความหมายของการกระจายอำนาจว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบท

⁴ ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540, (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2544), หน้า 290-291.

⁵ ปธาน สุวรรณมงคล, การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 6.

โดยอาจมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นหรือรวมศูนย์อำนาจกลับสู่ศูนย์กลางได้ตามสถานการณ์หรือทิศทางของผู้มีอำนาจ ทำให้การกระจายอำนาจมีความเป็นพลวัตบริบททางสังคม

Anne Mette Kjaer⁶ เสนอว่าการกระจายอำนาจคือการที่รัฐบาลเริ่มพิจารณากระจายอำนาจการบริหารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแทนที่จะรวมศูนย์การบริหารสาธารณะเอาไว้ และเมื่อกลไกและอำนาจได้ถูกถ่ายโอนไปสู่ระดับท้องถิ่น การตัดสินใจต่าง ๆ จะสามารถนำไปสู่การเพิ่มการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางจะเป็นเพียงผู้ประสานงานเพื่อทำหน้าที่จัดลำดับความสำคัญก่อนหลังในภาพรวม แต่อำนาจการบริหารสาธารณะส่วนใหญ่ควรที่จะถูกกระจายไปสู่ระดับท้องถิ่นที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ อาทิ เช่น การจัดการดูแลเด็กหรือการศึกษาระดับประถมศึกษา ควรให้รัฐบาลระดับท้องถิ่นทำหน้าที่ดังกล่าวจึงเหมาะสมที่สุด

Mark Bervia⁷ เสนอว่าการกระจายอำนาจควรพิจารณาถึงกระบวนการการกระจายทรัพยากร/อำนาจจากในระดับที่สูงหรือส่วนกลางมาสู่ส่วนล่าง ทั้งการกระจายอำนาจในการบริหาร (Administrative decentralization) ที่มุ่งกระจายและจัดสรรภาระงานและหน้าที่ในระบบราชการส่วนบนมาสู่ระดับล่างอย่างหน่วยการบริหารปกครองท้องถิ่น ตัวแทนพิเศษ หรือรัฐบาลท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political decentralization) เพื่อมอบหมายอำนาจและการตอบสนองสู่ระดับที่ต่ำกว่าทั้งในรูปแบบของการ โอนอำนาจ (devolution) หรือการทำให้เป็นภูมิภาค (regionalization) เพื่อนำอำนาจและสิทธิในการถือครองอำนาจมาสู่พลเมืองแบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ (Economic decentralization) เพื่อกระจายการตอบสนองด้านเศรษฐกิจสู่ภูมิภาคหรือภาคเอกชน เช่น ให้รัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจแทนรัฐบาลกลางในบางกิจกรรม การวางแผนและการออกกฎระเบียบข้อบังคับ หรือการอาศัยกลไกการตลาดเข้ามาทำหน้าที่กำหนดทิศทางด้านเศรษฐกิจแทนรัฐบาลกลางก็ได้

นอกจากนี้ ติวตรอน แอรตริว⁸ ได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจไว้ว่าประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

(1) มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

(2) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระ การปฏิบัติหน้าที่

⁶ Anne Mette Kjaer, Governance, (Cambridge: Polity Press, 2004), p. 29. อ้างถึงใน วุฒิสาร ตันไชย, การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2557), หน้า 14.

⁷ Mark Bervia, Key Concepts in Governance, (London: SAGE Publications, 2009), p. 64 อ้างถึงใน วุฒิสาร ตันไชย, 2557, หน้า 14.

⁸ Turton Andrew, Production, Power and Participation in Rural: Experience of Poor Farmers Groups, (Bangkok : United Nation Research Institute for Social Development, 1987), p.15. อ้างถึงใน วิชรินทร์ อินทพรหม, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ : ประเทศไทยกับประเทศมาเลเซีย, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, 2559), หน้า 9-10

จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมิมีลักษณะไม่อิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค

(3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนเองเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงขั้นสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามาบริหารงาน เข้ามาดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็ได้

(4) มีงบประมาณในการดำเนินการเป็นของตนเอง เป็นการมอบอำนาจหน้าที่การตัดสินใจให้ท้องถิ่นวางแผนในการจัดเก็บรายได้ภาษี การบริการสาธารณะ และการบริการของประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

2.1.3 ข้อดีของการกระจายอำนาจ

พยงค์ เอี่ยมสำอางค์⁹ ได้กล่าวถึงข้อดีของการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นไว้ดังนี้

(1) การกระจายอำนาจสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น เป็นการบริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การที่มีการจัดทำย่อมจะได้ผลตรงตามความต้องการของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดี

(2) การกระจายอำนาจเป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง เนื่องจากการบริหารราชการส่วนกลางมีภารกิจจำนวนมาก ถ้าได้ตัดกิจการเฉพาะท้องถิ่นบางอย่างออกไปจากราชการบริหารส่วนกลางก็จะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนกลางก็สามารถทำกิจการใหญ่ๆ ที่เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น

(3) การกระจายอำนาจเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการนั้นโดยตรง ได้ร่วมปรึกษาหารือกันในการดำเนินงาน ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รู้จักรับผิดชอบร่วมกัน คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นมากกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ สมคิด เลิศไพฑูรย์¹⁰ กล่าวว่า การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นทำให้เกิดผลดีเนื่องจากทำให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งมีความสนใจในการปกครองท้องถิ่นและได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น

⁹ พยงค์ เอี่ยมสำอางค์, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : โปรแกรมวิชารัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา, 2542), หน้า 10-11.

¹⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เพอร์เน็ท, 2550), หน้า 30-31.

ในส่วนของแต่ละประเทศนั้น R. A. W. Rhodes et.al.¹¹ กล่าวว่า การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากมีการดำเนินการอย่างจริงจังแล้ว นับได้ว่าเป็นกระบวนการที่จะส่งผลกระทบให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางทั้งต่อระบบการเมือง และระบบราชการ ภายใต้กรอบแนวคิดแบบเสรีประชาธิปไตย (liberal democracy) แล้วจะมีความเชื่อว่าการกระจายอำนาจจะส่งผลในทางบวกหลายประการต่อระบบการเมือง กล่าวคือ โดยภาพรวมการกระจายอำนาจจะเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็ง เพราะการกระจายอำนาจได้ช่วยให้เกิดกระบวนการการเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในวิธีการปกครอง ตลอดจนค่านิยมต่าง ๆ ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้กว้างขวางมากขึ้น รวมทั้งเป็นสนามฝึกหรือสถานที่สร้างผู้นำทางการเมืองที่ดีและมีคุณภาพได้ต่อไปในอนาคต

นอกจากการกระจายอำนาจจะส่งผลดีในทางการเมืองแล้ว ในมิติเชิงการบริหารจัดการ การกระจายอำนาจยังนับเป็นแนวทางสำคัญที่จะส่งผลดีอย่างกว้างทั้งต่อรัฐบาลกลางและประชาชนในท้องถิ่นเองอีกด้วย ซึ่ง R. A. W. Rhodes et.al และ Hubert J. B. Allen ได้กล่าวถึงผลในทางบวกเหล่านั้น สามารถกล่าวโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้¹²

(1) การกระจายอำนาจจะช่วยให้การให้บริการสาธารณะมีความรวดเร็วมากขึ้น (decongestion and speed) ทั้งนี้ก็เพราะว่า การกระจายอำนาจจะส่งผลให้กระบวนการในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ สั้นสุดได้ในระดับท้องถิ่น เพราะฉะนั้นการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องใด ๆ จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยราชการส่วนกลาง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นแล้วย่อมส่งให้กระบวนการต่าง ๆ ต้องใช้เวลามากยิ่งขึ้น

(2) การกระจายอำนาจจะช่วยให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายมากขึ้น (convenience) เนื่องจากการกระจายอำนาจจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่รับผิดชอบการให้บริการแก่ประชาชน ดังนั้น หากประชาชนต้องการที่จะติดต่อเพื่อขอรับบริการหรือมีข้อร้องเรียนต่าง ๆ ประชาชนก็สามารถติดต่อจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ได้โดยตรง ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น

(3) การกระจายอำนาจจะนำมาซึ่งความร่วมมือและการประสานงานที่ดี (coordination) ที่กล่าวเช่นนั้น ก็เพราะว่าหากมีการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวางแล้ว จะทำให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ได้รับการถ่ายโอนมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมสามารถทำหน้าที่เป็นผู้ประสานแผนการดำเนินการในการให้บริการเหล่านั้น ทำให้เกิดความร่วมมือและเป็นการลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณะลงไปได้

¹¹ R. A. W. Rhodes et.al, *Decentralizing the Civil Service: From unitary state to differentiated policy in the United Kingdom*, Buckingham: Open University Press, 2003, p.5. อ้างถึงใน ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, การกระจายอำนาจในประเทศไทย : การศึกษาเปรียบเทียบให้เห็นถึงเงื่อนไข ความสำเร็จของการกระจาย (รายงานการวิจัย), (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 16.

¹² R. A. W. Rhodes et.al., *Decentralizing the Civil Service: From unitary state to differentiated policy in the United Kingdom*, (Buckingham: Open University Press, 2003), p.5 and Hubert J. B. Allen, *Cultivating the Grass Roots: Why Local Government Matters*, (Bombay: IULA, 1990), p. 14-21. อ้างถึงใน ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 11*, หน้า 16.

(4) การกระจายอำนาจจะเป็นการลดภาระทางงบประมาณของส่วนกลาง (economy) และการกระตุ้นเศรษฐกิจของท้องถิ่น (economic mobilization) กล่าวคือ โดยปกติแล้ว หากรูปแบบการบริหารงานของรัฐมีลักษณะที่รวมศูนย์ จะทำให้ส่วนกลางต้องมีต้นทุนในการบริหารงานที่สูงตามไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนสำหรับบริการ ต้นทุนสำหรับบุคลากร ฯลฯ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการจ้างแรงงานในท้องถิ่นเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งจะเป็นการช่วยให้ประหยัดงบประมาณได้มากขึ้น และเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของท้องถิ่นไปด้วยในตัว

(5) การกระจายอำนาจช่วยสะท้อนสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น (economic and social reality) ต้องยอมรับว่าโดยข้อเท็จจริงแล้วแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน ทั้งวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ ความเชื่อ ศาสนา ภาษา วัฒนธรรม ประเพณี ซึ่งหากรัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุมดูแลการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ทั้งหมด ก็จะทำให้เกิดการบิดเบือนสภาพความเป็นจริงที่แตกต่างกันเหล่านี้ โดยอาศัยกรอบการคิด ตัดสินใจจากศูนย์กลาง ดังนั้น หากให้ท้องถิ่นได้มีอำนาจในการบริหารปกครองตนเอง ก็จะเป็นการช่วยให้เกิดความเข้าใจในธรรมชาติของท้องถิ่น และช่วยธำรงสภาพชีวิตความเป็นอยู่ดั้งเดิมของแต่ละพื้นที่ไว้ได้

2.1.4 ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

แม้ว่าการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นจะมีข้อดีหลายประการก็ตาม แต่ในขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจก็มีข้อเสียด้วยเช่นกัน โดย พยงค์ เี่ยมมสํางค์¹³ ได้กล่าวถึงข้อเสียของการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นไว้ดังนี้

(1) การกระจายอำนาจอาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ การกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของรัฐได้

(2) การกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นสำคัญกว่าส่วนรวม การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ประชาชนเหล่านั้นก็มุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ อาจทำให้ประเทศเสียหายได้

(3) การกระจายอำนาจ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสม อาจถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคหรือพวกฝ่ายตรงข้ามไปในทางที่ไม่เหมาะสม จนอาจทำให้เกิดความไม่สงบและเดือนร้อนแก่ประชาชนยิ่งกว่าการปกครองโดยส่วนกลาง

(4) การกระจายอำนาจทำให้เกิดความสิ้นเปลือง เพราะการกระจายอำนาจต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ อีกทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือใช้ต่าง ๆ เป็นของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ ซึ่งเป็นการจ่ายงบประมาณโดยไม่ประหยัด

¹³ พยงค์ เี่ยมมสํางค์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 9*, หน้า 11-12.

ในส่วนของแต่ละประเทศนั้น Merilee S. Grindle¹⁴ ได้ตั้งข้อสังเกตและได้ให้ข้อคิดไว้ว่า บางครั้งการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมิได้นำมาซึ่งแต่เพียงผลดีเสมอไป กล่าวคือ หากมองในมิติทางด้านเศรษฐศาสตร์และการคลังแล้ว การกระจายอำนาจอาจนำมาซึ่งปัญหาต่อระบบการคลังสาธารณะของประเทศได้ เช่น ในบางกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังจากที่ได้กระจายอำนาจลงไปแล้ว อาจดำเนินการก่อกั้นสาธารณะเป็นจำนวนมหาศาล ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถรับภาระหนี้ไว้ได้ หนี้จำนวนนี้ก็จะย้อนกลับมาเป็นภาระของรัฐบาลกลางในภายหลัง นอกจากนั้นแล้ว นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมาก ยังตั้งข้อสังเกตด้วยว่า โดยส่วนใหญ่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักไม่มีความกระตือรือร้นในการแสวงหารายได้ด้วยตนเอง ในทางกลับกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักรอคอยแต่ความช่วยเหลือในรูปเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

เช่นเดียวกับในมิติทางด้านการเมือง Merilee S. Grindle ได้มีการตั้งข้อสังเกตในลักษณะเช่นเดียวกันว่า การกระจายอำนาจอาจมิได้ส่งผลดีในทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเมืองในระดับท้องถิ่นเสมอไป การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการจัดให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น อาจเป็นการเปิดโอกาสให้นักการเมืองหรือกลุ่มการเมืองใดกลุ่มการเมืองหนึ่งสามารถผูกขาดการใช้ อำนาจในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ นอกจากนั้น การเลือกตั้งและการแข่งขันที่รุนแรง ยังอาจนำมาซึ่งความแตกแยกภายในท้องถิ่นด้วยตนเอง ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ อาจไม่เคยปรากฏมาก่อนในช่วงที่ยังไม่มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น และประการสำคัญ แม้จะมีความเชื่อกันว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือทางเลือกของท้องถิ่นได้มากขึ้น แต่ทว่าในทางปฏิบัติ กลับพบว่า การกระจายอำนาจอาจไม่ได้ช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และทางเลือกของท้องถิ่นได้มากขึ้นเสมอไป

และสุดท้ายในมิติด้านการบริหารจัดการ Grindle ยังได้ตั้งข้อสังเกตอีกด้วยว่า ความเป็นไปได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพบกับปัญหาเกี่ยวกับศักยภาพในการจัดทำและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน กล่าวคือ มีแนวโน้มที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ดีกว่าที่รัฐบาลกลางได้เคยดำเนินการมา นอกจากนั้นแล้ว การกระจายอำนาจอาจนำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง และการทุจริตเหล่านั้นยังยากต่อการติดตามตรวจสอบอีกด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การที่รัฐกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งหลักการกระจายอำนาจที่สำคัญมี 4 ประการ ได้แก่ (1) ต้องเป็นนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง (2) มีอิสระในการบริหารงาน มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (3) ประชาชนในท้องถิ่นต้องเข้ามา

¹⁴ Merilee S. Grindle, Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance, (Princeton: Princeton University Press, 2007), p.8 อ้างถึงใน ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 11, หน้า 18.

มีส่วนร่วม และ (4) มีงบประมาณในการดำเนินงานเป็นของตนเอง นอกจากนี้ การกระจายอำนาจมีข้อดีหลายประการ เช่น เป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็ง เพราะการกระจายอำนาจได้ช่วยให้เกิดกระบวนการการเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน เป็นการแบ่งเบาภาระงานของส่วนกลาง รวมถึงการให้บริการสาธารณะมีความรวดเร็วมากขึ้น เป็นต้น ในขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นก็มีข้อเสียอยู่ประการเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอาจนำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้

2.2 แนวคิดและประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเป็นการลดภารกิจของรัฐบาลให้คงเหลือเพียงภารกิจหลัก เช่น การทหาร การต่างประเทศ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามารับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่ เช่น การรักษาความสะอาด การรักษาสีแกวตลอด เพื่อให้สามารถที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และพัฒนาท้องถิ่นตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้จริง ซึ่งในส่วนนี้คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดและประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยขอเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความหมาย ความสำคัญ และองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นผลจากการกระจายอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับท้องถิ่นปกครองตนเอง ซึ่งได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ไว้หลายท่าน ดังนี้

อุทัย หิรัญโต¹⁵ ได้ให้ความหมายของ “การปกครองท้องถิ่น” ว่าหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

วิชุกร นาครธน¹⁶ ได้ให้นิยามของการปกครองท้องถิ่น (local administration) ว่าหมายถึงการที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจซึ่งกำหนดให้โดยกฎหมายดำเนินการบริหารจัดการกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่และบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยภายในเขตท้องถิ่นของตนเองภายใต้หน่วยงาน ผู้บริหาร งบประมาณและบุคลากรของตนเอง แต่ยังคงอยู่ภายใต้ความควบคุมของรัฐบาลระดับชาติ มิได้แยกตัวออกเป็นอิสระจากความเป็นรัฐชาติ (nation state) แต่อย่างใด

¹⁵ อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 2.

¹⁶ วิชุกร นาครธน, การปกครองท้องถิ่นไทย, (อยุธยา: มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, 2550), หน้า 1.

Daniel Wit¹⁷ กล่าวว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจ และบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน

William A. Robson¹⁸ ได้นิยามการปกครองท้องถิ่น ว่าหมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

(2) ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นการปกครองหน่วยย่อยของประเทศที่มีรูปแบบของการกระจายอำนาจที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการสนองความต้องการและเพื่อแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้อย่างตรงจุดตามความต้องการ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นมีจุดเด่นคือ ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระสามารถเลือกผู้นำของตนเองได้โดยตรง ผู้นำที่มาจากคนในท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จัก เข้าถึงได้ และยังรู้ปัญหาของประชาชนด้วย โดย เสาวณีย์ ทิพอด และคณะ¹⁹ ได้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคย มีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall)

¹⁷ Daniel Wit, Comparative Survey of Local Govt. and Administration, (Bangkok : Kurusapha Press, 1967), pp. 101-103. อ้างถึงใน ทับทิมสยาม สวงเดชสกุล, หลักธรรมาภิบาลประสิทธิภาพการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จริงหรือไม่ [ออนไลน์], ม.ป.ป. เข้าถึงได้จาก <https://so03.tci-thaijo.org> > jssr > article > download [29 ตุลาคม 2565]

¹⁸ William A. Robson, Local government in Encyclopedia of Social Science, Vol. X (New York : The Macmillan Company, 1953), p. 574. อ้างถึงใน ทับทิมสยาม สวงเดชสกุล, เพิ่งอ้าง.

¹⁹ เสาวณีย์ ทิพอด และคณะ, การดำเนินโครงการก่อสร้างและติดตั้งเสาไฟฟ้าส่องสว่างประติมากรรมที่มีความสวยงามต่อการทูลจิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รายงานการวิจัย), (นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., 2565), หน้า 10-11.

3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติ อันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาย่อมต่างกันออกไป

5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในการท้องถิ่น ย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน

6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

นอกจากนี้ Aurora Ndreul²⁰ ได้กล่าวว่าการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) การปกครองท้องถิ่นเป็นการสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนในพื้นที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจการดำเนินงานของท้องถิ่น

2) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นแหล่งฝึกฝนและสั่งสมประสบการณ์ รวมถึงความรู้ต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการกำหนดนโยบาย และการบริหารการปกครอง เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่เวทีการเมืองในระดับประเทศ ดังเห็นได้จากกรณีที่นายกเทศมนตรีคนหนึ่งได้เปลี่ยนไปเป็นหัวหน้าพรรคหรือดำรงตำแหน่งในรัฐบาลกลาง

3) การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น เพราะท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชน

4) การปกครองท้องถิ่นเป็นเครื่องมือสื่อสารและเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกลางกับประชาชนหรือชุมชน ทำให้ความต้องการของประชาชนจะถูกส่งไปยังรัฐบาลกลางโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางกลับกัน นโยบายของรัฐบาลกลางจะถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน จึงส่งผลให้ประชาชนกับรัฐบาลกลางมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมากขึ้น

อีกทั้ง Edeh Samuel Chukwuemeka²¹ ได้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นเพิ่มเติมจาก Aurora Ndreul ไว้สรุปได้ดังนี้

1) การปกครองท้องถิ่นช่วยลดการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

²⁰ Aurora Ndreul, "The Definition and Importance of Local Governance," Social and Natural Sciences Journal, 10(1): 8.

²¹ Edeh Samuel Chukwuemeka, Importance of Local Government in a State/Country [Online]. Available from: <https://bscholarly.com/importance-of-local-government/> [3 March 2023].

2) การปกครองท้องถิ่นเป็นการลดภาระงานของรัฐบาลส่วนกลาง เนื่องจากการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่น ทำให้โครงการหรือภารกิจบางส่วนถูกถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ส่งผลให้ภาระงานของรัฐบาลกลางลดลงและมีเวลาในการดำเนินงานในภารกิจอื่นที่สำคัญมากขึ้น รวมทั้งยังทำให้รัฐเติบโตและพัฒนาได้เร็วขึ้น เพราะมีการแบ่งงานกันทำ

3) การปกครองท้องถิ่นช่วยให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีการแบ่งงานกันทำ เช่น ในขณะที่รัฐบาลกลางกำลังจัดการกับปัญหาระดับชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการต่าง ๆ ให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วกว่ารัฐบาลกลาง เพราะอยู่ใกล้กับประชาชนในพื้นที่

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้จัดการปกครองและดำเนินการบริหารจัดการกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่และบริการสาธารณะที่จำเป็นในพื้นที่เองได้ โดยมีการจัดตั้งเป็นองค์กร ความเป็นอิสระในการบริหารงาน มีงบประมาณและบุคลากรเป็นของตนเอง แต่จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ โดยการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญหลายประการ เช่น มีส่วนช่วยในการเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การแบ่งเบาภาระของรัฐบาล การสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย การเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกลางกับประชาชนหรือชุมชน เป็นต้น

2.2.2 ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นนักวิชาการหลายฝ่ายต่างยอมรับว่าได้เริ่มต้นในช่วงรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 โดยได้มีการเริ่มตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) เพื่อเป็นตัวอย่างในการพัฒนาเมืองแก่หัวเมืองทั่วไป นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมเมื่อ ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) เพื่อให้มีหน้าที่ในการรักษาความสะอาด ป้องกันและรักษาความเจ็บป่วยและบำรุงรักษาเส้นทางการเดินทาง ครั้นถึงรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 ได้มีการทดลองจัดตั้ง “ดุสิตธานี” เพื่อเตรียมการเป็นแบบอย่างในการปกครองท้องถิ่น และทดลองการปกครองแบบประชาธิปไตย ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 7 ได้มีการปรับปรุงกิจการสุขาภิบาลให้เป็นรูปแบบการบริหารแบบประชาธิปไตย (Municipality) หรือเทศบาลในปัจจุบัน จนเข้าสู่ยุคของการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยนำหลักการกระจายอำนาจการปกครองมาใช้ มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ มีทรัพย์สิน มีเจ้าหน้าที่และมีอำนาจในการปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ สืบเนื่องไปจนถึงการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อเร่งรัดการปกครองท้องถิ่นให้ขยายไปทั่วประเทศ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นผลให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 เป็นผลให้มีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล (แต่ก็ถูกยกเลิกในปี 2515 ตามประกาศคณะปฏิวัติ) มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เพื่อกำหนดให้เมืองพัทยาเป็นเขตการปกครองในรูปแบบพิเศษ โดยการทดลองนำรูปแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) มาใช้ในการปกครองท้องถิ่น จนถึงช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬหรือช่วงปฏิรูปการปกครอง

(2535-2539) ได้มีกระแสความตื่นตัวในการปฏิรูปทางการเมืองและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดเขตตำบลที่ไม่ได้อยู่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล เพื่อจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเขตพื้นที่ครอบคลุมเขตของจังหวัด แม้ว่าจะทับซ้อนกับพื้นที่ของท้องถิ่นอื่นก็ตาม

โดยเฉพาะหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับความตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชนที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งในแวดวงวิชาการทางด้านการปกครองท้องถิ่น ต่างยอมรับว่าเป็นช่วงของการริเริ่มการปกครองท้องถิ่นไทยอย่างจริงจังและถือว่าเป็นกระบวนการพัฒนาของการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน)²² ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ยังให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง การบริหารงานบุคคล และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.3 ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนรวมทั้งสิ้น 7,850 แห่ง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ประกอบด้วย (1.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (1.2) เทศบาล และ (1.3) องค์การบริหารส่วนตำบล และ (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อันประกอบด้วย (2.1) กรุงเทพมหานคร และ (2.2) เมืองพัทยา รายละเอียดดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)
1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป	7,848
1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76
1.2 เทศบาล	2,472
1) เทศบาลนคร	30
2) เทศบาลเมือง	195
3) เทศบาลตำบล	2,247
1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล	5,300
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	2

²² ไททัศน์ มาลา, “การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน,” *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์* ปีที่ 1, ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2554): 32-33.

ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)
2.1 กรุงเทพมหานคร	1
2.2 เมืองพัทยา	1
รวมทั้งสิ้น	7,850

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ 9 พฤษภาคม 2563. สืบค้นจาก

<http://www.dla.go.th/work/abt/summarize.jsp> เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2565.

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทนั้นมีรายละเอียดความเป็นมา วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง และการบริหารราชการภายใน ดังต่อไปนี้

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีลักษณะหรือองค์ประกอบที่มีความคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ แต่ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปอาจจะมีหลายรูปแบบก็ได้ ซึ่งในแต่ละรูปแบบจะมีการกำหนดลักษณะหรือองค์ประกอบให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ คือ จะมีกฎหมายกำหนดวิธีการในการจัดตั้ง รูปแบบการบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่ วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การคลังและงบประมาณเป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ²³ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทยมี 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในทุกจังหวัดของประเทศ

(1.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นในทุกจังหวัด ซึ่งกำหนดให้พื้นที่จังหวัดเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดละ 1 แห่ง ปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศรวมทั้งสิ้น 76 แห่ง ยกเว้น กรุงเทพมหานครที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ

ในส่วนของการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) โครงสร้างองค์กร

การบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 โดยมีโครงสร้างประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

²³ วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 6 เรื่อง เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่น ๆ, (กรุงเทพฯ: บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, 2557), หน้า 3.

1.1) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

1.2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็นผู้นำในการบริหารราชการ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรง ตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถแต่งตั้งรองนายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ รวมทั้งสามารถแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษา นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

ในการบริหารราชการภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น นายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมี ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองจาก นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับการบริหารงานภายในจะมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักและกองต่าง ๆ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบ เช่น สำนักปลัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด สำนักช่าง กองคลัง กองสาธารณสุข กองผังเมือง เป็นต้น

2) อำนาจหน้าที่

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไว้ดังนี้

2.1) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา ร่าง ข้อบัญญัติและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

2.2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่²⁴ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหาร ราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย
- (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- (5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

²⁴ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 มาตรา 35/5.

2.3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด²⁵ ดังต่อไปนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- (7) ให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนในการดูแลการจราจรและการรักษาความสงบเรียบร้อย
- (8) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (9) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (10) จัดการ ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก
- (11) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (12) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(1.2) เทศบาล

เทศบาลถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมายาวนานมากที่สุดในปัจจุบัน โดยถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ตามจำนวนประชากรและรายได้ของเทศบาล ได้แก่ เทศบาลตำบล²⁶ เทศบาลเมือง²⁷ และเทศบาลนคร²⁸ ทั้งนี้ ในส่วนของการบริหารราชการของเทศบาล มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

²⁵ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 มาตรา 45.

²⁶ เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

1) โครงสร้างองค์กร

การบริหารราชการของเทศบาลเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 โดยมีโครงสร้างประกอบด้วย สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.1) สภาเทศบาล ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยสภาเทศบาลตำบลมีสมาชิกจำนวน 12 คน สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกจำนวน 18 คน และสภาเทศบาลนครมีสมาชิกจำนวน 24 คน โดยสมาชิกสภาเทศบาลมีวาระคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง และสภาเทศบาลจะเลือกสมาชิกสภาเทศบาลมาเป็นประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน

1.2) นายกเทศมนตรี มีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ นอกจากนี้ นายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลได้ และสามารถแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีได้

ในส่วนของการบริหารราชการภายในเทศบาล (นคร/เมือง/ตำบล) นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี โดยรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย สำหรับการบริหารงานภายในจะมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น (1) สำนักปลัดเทศบาล และ (2) ส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปัจจุบันเทศบาลได้มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักและกองต่าง ๆ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบอยู่ เช่น กองคลัง กองช่าง กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองการศึกษา เป็นต้น

2) อำนาจหน้าที่

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และเทศบาล ไว้ดังนี้

2.1) สภาเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

²⁷ เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

²⁸ เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

2.2) นายกเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่²⁹ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย
- (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
- (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขาธิการนายกเทศมนตรี
- (4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- (5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
- (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

2.3) เทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ไว้ดังนี้

2.3.1) เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล³⁰ ดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
 - (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
 - (3) รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร และส่งเสริม สนับสนุน หน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว
 - (4) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - (5) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
 - (6) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
 - (7) จัดการ ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา และการฝึกอบรมให้แก่ประชาชน รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก
 - (8) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
 - (9) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 - (10) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล
- นอกจากนี้ เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล³¹ ดังต่อไปนี้
- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
 - (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์

²⁹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 48 เตรส.

³⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 50.

³¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 51.

- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

2.3.2) เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล³² ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่กฎหมายระบุให้เทศบาลตำบลต้องกระทำตามมาตรา 50
- (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
- (9) จัดระเบียบการจราจร หรือร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติ

หน้าที่ดังกล่าว

ดังต่อไปนี้

นอกจากนี้ เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล³³

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีการสาธารณสุข
- (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (12) เทศพาณิชย์

³² พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 53.

³³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 54.

2.3.3) เทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล³⁴ ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่กฎหมายระบุให้เทศบาลเมืองต้องกระทำตามมาตรา 53
- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร

โรงมหรสพ และ สถานบริการอื่น

- (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

นอกจากนี้ เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล³⁵ ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีการสาธารณสุข
- (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (12) เทศพาณิชย์

(1.3) องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีความสำคัญต่อท้องถิ่น เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด แต่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบท ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 โดยได้ยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์คือ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ในส่วนของการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

³⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 56.

³⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 57.

1) โครงสร้างองค์กร

การบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 โดยมีโครงสร้างประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น โดยให้ถือเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอายุคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

1.2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ นอกจากนี้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน 2 คน รวมทั้งสามารถแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คนได้

ในส่วนของการบริหารราชการภายในองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชานักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล รองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย สำหรับการแบ่งส่วนราชการภายในจะแบ่งออกเป็นสำนักและกองต่าง ๆ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบอยู่ เช่น สำนักงานปลัด กองช่าง กองคลัง กองสวัสดิการสังคม กองการศึกษาและศาสนา เป็นต้น

2) อำนาจหน้าที่

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังนี้

2.1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่³⁶ ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

³⁶ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 มาตรา 46.

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่³⁷ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

(2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

2.3) องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม³⁸ ตลอดจนมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล³⁹ ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(2) รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร และส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

(3) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(4) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(5) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(6) จัดการ ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และการฝึกอบรมให้แก่ประชาชน รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็กตามแนวทางที่เสนอแนะจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

(7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

(8) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(9) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

³⁷ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 มาตรา 59.

³⁸ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 มาตรา 66.

³⁹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 มาตรา 67.

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล⁴⁰ ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

(2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นองค์กรที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เอง เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นหรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงมีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นต้น⁴¹ ซึ่งลักษณะเฉพาะดังกล่าวของพื้นที่ทำให้การดำเนินการโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปดำเนินการได้ผลไม่ดีเท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเฉพาะหรือรูปแบบพิเศษเข้ามาดำเนินการแทน เพื่อที่จะได้มีการกำหนดรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมที่เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจำนวน 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ และ เมืองพัทยาซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวและมีสถานะทางเศรษฐกิจสูง⁴²

⁴⁰ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 มาตรา 68.

⁴¹ วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 23*, หน้า 4.

⁴² เฟื่องอ่าง, หน้า 10.

(2.1) กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย มีรูปแบบการปกครองเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 โดยมีการกึ่งหลักในการจัดการบริการสาธารณะให้กับประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครทั้งสิ้น 50 เขตด้วยกัน⁴³ ในส่วนของการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) โครงสร้างองค์กร

การบริหารราชการของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยมีโครงสร้างประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เขตและสภาเขต ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.1) สภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร โดยมีวาระคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

1.2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ นอกจากนี้สามารถมีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครช่วยในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครได้จำนวนไม่เกิน 4 คน รวมถึงสามารถมีเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 1 คน และผู้ช่วยเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เกินจำนวนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสามารถแต่งตั้งประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา และคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ไม่เกินจำนวน 9 คน ทั้งนี้ ได้มีการจัดแบ่งส่วนราชการกรุงเทพมหานครออกเป็น (1) สำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร (2) สำนักงานเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (3) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (4) สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร (5) สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก เช่น สำนักการโยธา สำนักการคลัง สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักเทศกิจ เป็นต้น และ (6) สำนักงานเขต อีกทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร

1.3) เขตและสภาเขต ในเขตหนึ่ง ๆ ให้มีสภาเขตประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีจำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน และมีสำนักงานเขตเป็นหน่วยงานในการบริหารภายในเขต มีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานครที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต และจะมีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต 1 คนหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการเขตก็ได้ ซึ่งปัจจุบันกรุงเทพมหานครแบ่งออกเป็น 50 เขต

⁴³ ชวงค์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ: พิฒเณศ พรินติ้ง เซ็นเตอร์, 2539), หน้า 214.

2) อำนาจหน้าที่

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และกรุงเทพมหานคร ไว้ดังนี้

2.1) สภากรุงเทพมหานคร มีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภากรุงเทพมหานคร รองประธานสภากรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษาการอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นอันเป็นหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร⁴⁴

2.2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่⁴⁵ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย
- (2) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร
- (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือ เป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ
- (4) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย
- (5) วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย
- (6) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- (7) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และกฎหมายอื่น

2.3) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่⁴⁶ ดังนี้

- (1) ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขต และสภากรุงเทพมหานคร
- (2) จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรืองบประมาณรายจ่าย
- (3) สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขต เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร

⁴⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 มาตรา 29.

⁴⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 มาตรา 49.

⁴⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 มาตรา 79.

(4) ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือแก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ ให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป

(5) ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ

(6) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานของสภาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการนั้น

(7) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย

ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครจะต้องจัดให้มีงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขตตามความเหมาะสม ซึ่งการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวจะต้องได้รับการพิจารณาจัดสรรจากสภาเขต

2.4) กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่อง⁴⁷ดังต่อไปนี้

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

(3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(5) การผังเมือง

(6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(7) การจัดการจราจรและการวิศวกรรมจราจร และการส่งเสริมและสนับสนุนสถานีดำรงและหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและการจัดการจราจรและการวิศวกรรมจราจร

(8) การขนส่ง

(9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

(10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(11) การควบคุมอาคาร

(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(15) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(16) การสาธารณสุข

(17) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

⁴⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 มาตรา 89.

- (18) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (19) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (20) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (21) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ
- (22) การจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาของชาติ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา
- (23) การสาธารณสุข
- (24) การสังคมสงเคราะห์
- (25) การส่งเสริมการกีฬา
- (26) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- (27) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- (28) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(2.2) เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งที่สองของไทยต่อจากกรุงเทพมหานครผ่านการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มีพื้นที่รับผิดชอบอยู่ในอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี โดยการยกระดับเมืองพัทยานี้เป็นความพยายามในการนำระบบผู้จัดการเมือง (City Manager) ซึ่งถูกใช้ในหลายเขตการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้กับประเทศไทย แต่เมื่อนำมาใช้จริงกลับทำให้เกิดปัญหาหลายประการ ดังนั้น เมื่อมีการปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายเมืองพัทยาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ขึ้น พร้อมกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของเมืองพัทยาให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แทนการแต่งตั้งหรือว่าจ้างตามโครงสร้างแบบเดิม⁴⁸ โดยปัจจุบันเมืองพัทยานี้มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ ดังนี้

1) โครงสร้างองค์กร

เมืองพัทยานี้มีโครงสร้างการบริหารภายในประกอบด้วย สภาเมืองพัทยา และนายกเมืองพัทยา ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

3.1.1) สภาเมืองพัทยา ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกสภาเมืองพัทยาจำนวน 24 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

⁴⁸ โอโลว์, เลือกตั้งท้องถิ่น: รู้จักเมืองพัทยา องค์กรท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งที่สอง [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก <https://ilaw.or.th/node/6128> [27 ตุลาคม 2565]

1.2) นายกเมืองพัทยา เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเมืองพัทยา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ และสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาเพื่อช่วยเหลือในการบริหารราชการของเมืองพัทยาได้จำนวนไม่เกิน 4 คน รวมทั้งแต่งตั้งเลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษาเพื่อช่วยเหลือในการบริหารราชการเมืองพัทยาได้ โดยนายกเมืองพัทยาเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเมืองพัทยา และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาและลูกจ้างเมืองพัทยา และในการบริหารจัดการภายในเมืองพัทยา ได้มีการจัดแบ่งส่วนราชการของเมืองพัทยาส่งออกเป็นสำนัก ดังนี้

(1) สำนักปลัดเมืองพัทยา ซึ่งมีปลัดเมืองพัทยาเป็นหัวหน้า ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาและลูกจ้างเมืองพัทยารองจากนายกเมืองพัทยา และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย

(2) ส่วนราชการอื่น ตามที่นายกเมืองพัทยาประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย⁴⁹ ซึ่งปัจจุบันเมืองพัทยาได้มีการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็นสำนักและกองต่าง ๆ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบ เช่น สำนักคลัง สำนักการศึกษา สำนักช่าง เป็นต้น

2) อำนาจหน้าที่

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา และเมืองพัทยาไว้ดังนี้

2.1) สภาเมืองพัทยา มีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภาเมืองพัทยา ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาเมืองพัทยารองประธานสภาเมืองพัทยา คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการของสภาเมืองพัทยา วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งและตอบกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นอันเป็นหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา⁵⁰

2.2) นายกเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่⁵¹ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยา ให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติ และนโยบาย

(2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยา

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา

⁴⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 56.

⁵⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 39.

⁵¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 48.

(4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยาหรือนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรี

2.3) เมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่อง⁵²

ดังต่อไปนี้

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อย

(2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

(3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

(5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

(6) การจัดการจราจร และการส่งเสริมและสนับสนุนสถานีตำรวจ และ

หน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการจัดการจราจร

(7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย

(9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

(10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท้องตลาด

(11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร

โรงแรมสรรพ และสถานบริการอื่น

(12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

(13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ

วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือ

ของเมืองพัทยา

กล่าวโดยสรุป ในปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ประเภท กล่าวคือ (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล และ (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา ซึ่งในส่วนของการบริหารราชการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) สภาท้องถิ่น ที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ และ (2) ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ ในการดำเนินการตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะมีการแบ่งส่วนราชการภายใน

⁵² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 62.

ออกเป็นสำนักหรือกองต่าง ๆ เพื่อให้ครอบคลุมการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ เช่น กองคลัง กองช่าง เป็นต้น และจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในแต่ละภารกิจ

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรักษาวินัยในการปฏิบัติงาน

ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนปฏิบัติงานด้วยความตั้งใจและเต็มที่ รวมถึงมีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่กระทำการทุจริตหรือใช้อำนาจแสวงหาประโยชน์ในทางที่ไม่ชอบ มิฉะนั้นอาจถูกดำเนินการทางวินัยและอาญาต่อไปได้ ดังนั้น การรักษาวินัยในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ในฐานะที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารทรัพยากรบุคคล รวมถึงการรักษาวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้มีการกล่าวถึงแนวคิดหลักเกี่ยวกับการรักษาวินัย⁵³ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ทำการสรุปไว้ดังนี้

2.3.1 วิธีการรักษาวินัย

วิธีการรักษาวินัยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) การรักษาวินัยโดยตัวข้าราชการเอง (2) การรักษาวินัยโดยผู้บังคับบัญชา และ (3) การรักษาวินัยโดยองค์กร

(1) การรักษาวินัยโดยตัวข้าราชการเอง ได้แก่ (1.1) เรียนรู้และเข้าใจวินัย โดยต้องมีการอบรม (1.2) สำนึกในหน้าที่ที่จะต้องรักษาวินัย โดยต้องสร้างจิตสำนึก (1.3) ตระหนักในความสำคัญของวินัย โดยต้องกำชับ และ (1.4) ปฏิบัติตามวินัย โดยต้องควบคุม

(2) การรักษาวินัยโดยผู้บังคับบัญชา โดยมีแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวถึงดังนี้

(2.1) แนวคิดของ Douglas Mc Greger เขียนไว้ในหนังสือชื่อ The Human Side of Enterprise ว่า มีทฤษฎีในการเสริมสร้างและพัฒนาวินัยอยู่ 2 ทฤษฎี คือ

1) ทฤษฎี X ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า โดยพื้นฐานแล้วคนไม่ชอบทำงานและไม่อยากรับผิดชอบ จึงต้องบังคับให้คนทำงาน ซึ่งในการรักษาวินัย ต้องทำให้คนมีวินัยโดยการบังคับ แนวความคิดนี้มุ่งเน้นในการสร้างวินัยรายบุคคล (Individual Discipline)

2) ทฤษฎี Y ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า โดยพื้นฐานแล้วคนจะสนุกกับงานได้เช่นเดียวกับการเล่น หรือการพักผ่อนหย่อนใจ ถ้ามีบรรยากาศเป็นที่พอใจ จึงสามารถควบคุมและสามารถสั่งการแก่ตัวเองในการทำงานได้ หากว่าได้รับการจูงใจอย่างถูกต้อง เช่น ทำกิจกรรมดี ๆ ร่วมกัน ดังนั้น ในการรักษาวินัย ต้องทำให้คนมีวินัยโดยการจูงใจ ให้รางวัล แนวความคิดนี้ จึงมุ่งเน้นการสร้างวินัยหมู่ (Group Discipline)

(2.2) แนวคิดของ Paul Preston และ Thomas Zimmerer (เขียนไว้ในหนังสือ Management for Supervisors) โดยเห็นว่าผู้บังคับบัญชาต้องใช้วิธีบังคับและจูงใจทั้งสองวิธีประกอบกัน ในการรักษาวินัยพนักงาน

⁵³ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, วินัย : หลักและวิธีการรักษาวินัย, (นนทบุรี: โรงพิมพ์สำนักงาน ก.พ., 2558), หน้า 16-35.

(2.3) แนวคิดของ James Black (เขียนไว้ในหนังสือ The Real Meaning of discipline) เห็นว่าวินัยเป็นผลผลิตของภาวะผู้นำ ปัญหาเกี่ยวกับวินัยในองค์กรจะมีอยู่บ่อย ๆ ที่สามารถค้นหาสาเหตุได้โดยตรงจากปัญหาความเป็นผู้นำ แนวความคิดนี้มุ่งสร้างวินัยหมู่ (Group Discipline) โดยใช้ภาวะผู้นำ (Leadership) การรักษาวินัยโดยผู้บังคับบัญชาตามแนวคิดนี้ มีวิธีดำเนินการดังนี้

1) เสริมสร้างและพัฒนา กระทำได้โดยการที่ผู้บังคับบัญชาเองปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี การฝึกอบรม การสร้างขวัญและกำลังใจ การจูงใจ หรือการอื่นใดในการที่จะเสริมสร้างและพัฒนาทัศนคติ จิตสำนึก และพฤติกรรมของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปในทางที่มีวินัย การรักษาวินัยโดยการเสริมสร้างและพัฒนาจะทำให้ข้าราชการมีวินัยในตัวเอง หรืออัตโนมัติวินัย (Self Discipline) โดยไม่ต้องบังคับให้อยู่ในกรอบของวินัย

2) การป้องกัน กระทำโดยการเอาใจใส่สังเกตการณ์ และขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัย การรักษาวินัยโดยวิธีป้องกันนี้ จะทำให้ข้าราชการไม่กระทำผิดวินัยเพราะมีเหตุชักนำ

3) การควบคุม การกระทำโดยการดูแลและมัดระวังมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย เมื่อมีผู้กระทำความผิดวินัยก็ต้องดำเนินการทางวินัย โดยสืบสวน สอบสวน พิจารณาความผิดและตักเตือน หรือลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด

(3) การรักษาวินัยโดยองค์กร มีแนวทางการดำเนินการดังนี้ (3.1) กำหนดนโยบาย (3.2) ออกระเบียบและกฎเกณฑ์ (3.3) ส่งเสริมและสนับสนุน (3.4) กำชับ และ (3.5) ควบคุม

2.3.2 ปัจจัยส่งเสริมวินัย

ปัจจัยส่งเสริมวินัยมี 4 ประการ ได้แก่ ขวัญ กำลังใจ ค่านิยม และคุณธรรม โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ขวัญ ขวัญเป็นพลังให้เกิดทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานที่จะปฏิบัติงานให้ดีที่สุด ขวัญจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งเสริมจรรยาและวินัยในการทำงาน จึงต้องมีการเสริมสร้างขวัญด้วยวิธีดังต่อไปนี้

(1.1) รับขวัญ ขวัญอยู่ที่การที่ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกว่าเขาได้รับการเอาใจใส่เป็นส่วนตัว ไม่ใช่ถูกปล่อยให้ทำงานกันไปวันหนึ่ง ๆ เหมือนเครื่องจักร จึงต้องมีการรับขวัญคนที่เข้าทำงานใหม่ด้วยการให้พบผู้บริหาร ให้การต้อนรับ ทำการปฐมนิเทศเพื่อครอบให้เป็นคนของหน่วย เป็นต้น สำหรับคนที่ทำงานอยู่แล้ว ก็จะต้องได้พบปะผู้ใหญ่เพื่อถามไถ่และปรับทุกข์ ตลอดจนรับฟังปัญหาและช่วยแก้ปัญหา หรือแสดงความเมตตากรุณากันบ้าง ทั้งนี้ เป็นการสร้างขวัญรายบุคคล (Individual Morale)

(1.2) การปลอบขวัญ คนที่ประสบปัญหาชีวิตและชะตากรรมย่อมเสียขวัญ ต้องคอยถามไถ่ ปลอบใจ แสดงความเสียใจและหาทางแก้ไขบ้าง ทั้งนี้ เป็นการสร้างขวัญรายบุคคล (Individual Morale)

(1.3) ทำขวัญ เมื่อพนักงานได้รับความสูญเสีย หรือเสียหายเนื่องจากการทำงานตามหน้าที่ จะต้องทำขวัญด้วยการให้ประโยชน์ชดเชยแก่เขาหรือทายาทบ้าง เป็นการสร้างขวัญโดยทั่วไป

(1.4) บำรุงขวัญ คนทำงานอาจกังวลในเรื่องความมั่นคง ความปลอดภัย ความเป็นธรรม จึงต้องคอยบำรุงขวัญด้วยการทำให้เขารู้สึกว่ามีความมั่นคงปลอดภัย และได้รับความเป็นธรรมโดยทั่วไป โดยเป็นการสร้างขวัญหมู่ (Group Morale)

(2) กำลังใจ กำลังใจเป็นพลังส่งเสริมให้คนทำงานอย่างทุ่มเท กำลังใจจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งเสริมจรรยาและวินัยในการทำงาน ซึ่งกำลังใจมาจากแรงดึงและแรงดัน โดยแรงดึงเกิดจากความต้องการ และศรัทธา ดังนั้น จะต้องสร้างกำลังใจของคนทำงานโดยสร้างแรงดึงด้วยการ 1) สนองความต้องการ ได้แก่

ทางความมั่นคง ทางความปลอดภัย ทางความเป็นธรรม ทางความก้าวหน้า ทางการยอมรับนับถือ ทางเกียรติยศ ชื่อเสียง 2) สร้างศรัทธา ได้แก่ สร้างศรัทธาในงาน ในหน่วยงาน ในผู้บังคับบัญชา ในผู้ร่วมงาน ในสภาพแวดล้อม ส่วนแรงดันเกิดจากความจำเป็นและความกลัว ดังนั้น จะต้องสร้างแรงดันด้วยการ 1) สร้างเงื่อนไขให้จำเป็นโดยผูกมัดด้วยคำสัญญา และผูกมัดด้วยเครื่องยังชีพ เช่น สวัสดิการด้านต่าง ๆ 2) สร้างเงื่อนไขให้กลัว ได้แก่ กลัวผลร้าย เช่น ให้สาบานตน เป็นต้น และกลัวผู้รับรอง เช่น ให้มีผู้ใหญ่รับรอง เป็นต้น

(3) ค่านิยม ค่านิยมเป็นพลังผลักดันให้คนร่วมกันทำงานเพื่อให้ได้ผลดี ค่านิยมจึงเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่ส่งเสริมจรรยาและวินัย รูปแบบของค่านิยมที่อาจใช้เป็นปัจจัยส่งเสริมจรรยาและวินัยได้ เช่น มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ปณิธาน (Dedication) อุดมคติ (Ideal) เป็นต้น โดยที่ค่านิยมเป็นพลังผลักดันให้คนทำงานให้ดีและเป็นปัจจัยส่งเสริมจรรยาและวินัย จึงควรมีการสร้างค่านิยมเพื่อให้พนักงานยึดถือร่วมกันในการปฏิบัติงาน

(4) คุณธรรม คุณธรรมบางประการจะส่งเสริมวินัยข้าราชการบางข้อ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

คุณธรรม	การส่งเสริมวินัย
ความซื่อสัตย์สุจริต	- ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต - ไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา
ความเที่ยงธรรม	- ปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม
ความรับผิดชอบ	- ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่
ความรอบคอบ	- ไม่ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่
ความสำนึกในหน้าที่	- ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ - อุทิศเวลาให้แก่ราชการ - ต้อนรับและให้การสงเคราะห์แก่ประชาชน
ความอดุสาหะ	- ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอดุสาหะ
ความร่วมมือร่วมใจ	- ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา - รักษาความสามัคคีระหว่างข้าราชการ - ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหน้าที่ราชการ
ความละเอียด	- ไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว - รักษาเกียรติยศของตำแหน่งหน้าที่ราชการ
ความเป็นระเบียบ	- ปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ

2.3.3 เหตุบันทอนวินัย

เหตุบันทอนวินัย ประกอบด้วย 6 ประการ ดังนี้

(1) ความไม่รู้ คือไม่รู้ในสิ่งที่ควรรู้ เช่น ไม่รู้ระเบียบแบบแผนจึงทำผิดระเบียบ นี่กว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ใคร่ทำกันจึงได้ทำผิด

(2) การเสียขวัญ เพราะรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความสนใจ รู้ว่าจะไม่มั่นคง รู้สึกว่าจะไปปลอดภัย รู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม

(3) การเสียกำลังใจ เพราะไม่ได้รับการยอมรับ ไม่ได้รับความจริงใจ ไม่ได้รับผลตอบแทน ไม่ได้
รับความเป็นธรรม

(4) ความจำเป็น เพราะถูกล่อลวง ถูกข่มขู่ ถูกบังคับ ชัดสน ตอบแทนบุญคุณ

(5) กิเลส เช่น ความอยาก ความแค้น ความประมาท ความว้าเหว่ ความเหงา ความคับใจ

(6) อบายมุข คือหนทางแห่งความเสื่อมฉิบหาย เช่น เล่นการพนัน เทียวในถิ่นหรือเวลาอโคจร
มัวเมาในกามารมณ์ คบคนชั่วเป็นมิตร

2.3.4 เครื่องควบคุมวินัย

ควรทราบไว้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดวินัย ซึ่งเครื่องควบคุมวินัยมี
ดังนี้ (1) ข้อกำหนด ได้แก่ บทวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ (2) ผู้ควบคุม ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาและ
องค์กรต่าง ๆ เช่น ครม. ก.พ. อ.ก.พ. และ (3) มาตรการบังคับ ได้แก่ การว่ากล่าวตักเตือน การลงโทษ การให้ออก

2.3.5 หลักที่พึงยึดถือในการใช้มาตรการบังคับ

มีหลักที่พึงยึดถือดังนี้

(1) ความยุติธรรม ต้องมีการสอบสวน พิจารณา และให้สิทธิอุทธรณ์

(2) ความเป็นธรรม ต้องให้ข้อเท็จจริงโดยครบถ้วนและให้ได้ระดับมาตรฐานเสมอหน้า

(3) ความฉับพลัน ต้องให้รวดเร็วใกล้ชิดกับเหตุ

(4) นิติธรรม ต้องมีข้อกำหนดให้ทำหรือห้ามไม่ให้ทำ

(5) มโนธรรม ต้องคำนึงถึงสิ่งที่ควรจะเป็น

2.3.6 จุดมุ่งหมายของมาตรการบังคับ

การลงโทษไม่ใช่เพื่อตอบโต้แบบตาต่อตาฟันต่อฟัน ไม่ใช่เพื่อแก้แค้นโดยโทสจริต แต่เพื่อรักษา
ความศักดิ์สิทธิ์ของวินัย รักษามาตรฐานความประพฤติและสมรรถภาพของข้าราชการ รักษาชื่อเสียงของ
ทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ และจงใจให้ข้าราชการประพฤติดี ดังนั้น การลงโทษ
มิใช่ลงโทษแล้วปล่อยไปเลย แต่ต้องชี้แจงให้ผู้ถูกลงโทษได้สำนึกในการกระทำผิด และให้โอกาสปรับปรุงตนเอง
ถ้ายังอยู่ในราชการต่อไป

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการรับสินบน

ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยขอเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการรับสินบน ประกอบด้วย ความหมายของสินบน
ความเป็นมาของสินบนในประเทศไทย ปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบน และรูปแบบการรับสินบน โดยมี
รายละเอียด ดังนี้

2.4.1 ความหมายของสินบน

จากการศึกษาความหมายของคำว่า “สินบน” ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ พบว่ามีการ
ให้คำนิยามไว้ ดังนี้

(1) ความหมายของสินบนของประเทศไทย

“สินบน” คำนี้ในประเทศไทยมีการใช้กันมาตั้งแต่สมัยโบราณ ทั้งสมัยสุโขทัย กรุงศรี
อยุธยา และ กรุงรัตนโกสินทร์ เป็นคำที่อยู่เคียงคู่กับประเทศไทยมาเป็นเวลาช้านานจนประชาชนในประเทศ
เกิดความเคยชิน กล่าวคือ บุคคลใดต้องการให้สิ่งที่ตนต้องการบรรลุผลไม่ว่าสิ่งที่ต้องการนั้นจะเป็นเรื่องเล็ก

หรือเรื่องใหญ่ เรื่องดีหรือไม่ดี บุคคลนั้นก็ช่วยอำนวยความสะดวกด้วยการให้สินบนกับผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ หรือมีความเกี่ยวข้องในเรื่องนั้น เพื่อให้ผู้รับสินบนดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของตน⁵⁴ ซึ่งในประเทศไทยนั้น คนส่วนใหญ่มักเข้าใจว่า คำว่า “ส่วย” และ คำว่า “สินบน” มีความหมายเหมือนกัน แต่แท้จริงแล้วทั้ง 2 คำดังกล่าวมีความหมายที่ต่างกัน กล่าวคือ

คำว่า “ส่วย”⁵⁵ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายความว่า (1) รายได้แผ่นดินประเภทหนึ่ง เรียกเก็บเป็นสิ่งของหรือเงินตราแทนการเข้าเดือนหรือการรับราชการ (2) สิ่งของพื้นที่ที่เมืองหลวงเรียกเกณฑ์จากหัวเมืองเป็นประจำเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ (3) บรรณาการจากประเทศราช และ (4) ชนชาติพูดภาษาตระกูลมอญ-เขมรพวกหนึ่ง อยู่ทางภาคอีสาน

จากความหมายของคำว่า “ส่วย” เห็นได้ว่า “ส่วย” นั้นเป็นการให้รายได้หรือผลประโยชน์ให้กับรัฐโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่การกระทำที่เป็นความผิด

ส่วนคำว่า “สินบน”⁵⁶ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายความว่า (1) ทรัพย์สินหรือสิ่งของที่จะให้เป็นเครื่องบูชาคุณหรือตอบแทนผู้ที่ช่วยให้สำเร็จตามประสงค์ (2) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ให้แกบุคคลเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ และ (3) เงินที่จ่ายให้แก่ผู้นำจับ

นอกจากความหมายของคำว่า “สินบน” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแล้ว ในประเทศไทยยังมีผู้ให้ความหมายของสินบนไว้อีก เช่น

ขวลิต วงศ์ใหญ่⁵⁷ ได้ให้ความหมายของ “สินบน” ว่าหมายถึง การให้ทรัพย์สินหรือสิ่งของเพื่อตอบแทนผู้ที่ช่วยให้สำเร็จตามประสงค์หรือการให้ทรัพย์สินหรือสิ่งของเพื่อจูงใจให้ผู้รับประพฤติปฏิบัติโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ผู้ให้สินบนได้ประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว

ณัฐธรรดา ศรีหล่มสัก⁵⁸ ให้คำนิยามของคำว่า “สินบน” ไว้เป็นประโยชน์ที่มีควรได้ ซึ่งหมายความว่า เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าจะเป็นสิ่งของที่จับต้องได้หรือไม่ได้ หรือจะเป็นประโยชน์ที่เกี่ยวกับตัวเงินหรือไม่เกี่ยวกับตัวเงินก็ได้ หรือเป็นประโยชน์ที่ให้ประโยชน์แก่ผู้เรียก รับหรือให้ โดยเป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่บุคคลนั้นไม่มีสิทธิได้รับหรือไม่ควรได้รับไว้หรือรับไว้โดยมิชอบ

⁵⁴ ศิริพักร์ ฤทธิ์จันทร์, “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด กรณีการให้สินบน,” วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์ ปีที่ 5, ฉบับที่ 3 (กันยายน – ธันวาคม 2563): 131.

⁵⁵ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก <https://dictionary.orst.go.th/> [6 พฤศจิกายน 2565].

⁵⁶ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก <https://dictionary.orst.go.th/> [6 พฤศจิกายน 2565].

⁵⁷ ขวลิต วงศ์ใหญ่, “การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการให้และรับสินบนเจ้าพนักงานของรัฐต่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2558), หน้า 20.

⁵⁸ ณัฐธรรดา ศรีหล่มสัก, “การกำหนดความผิดเกี่ยวกับสินบนในภาคเอกชนตามอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 223.

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์⁵⁹ ได้ให้นิยามของคำว่า “สินบน” หมายถึง ทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างอื่นที่ให้แก่บุคคลเพื่อให้ผู้นั้นกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ไม่ว่าการนั้นชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมายตามที่ผู้จ่ายเงินสินบนต้องการ

จากความหมายของคำว่า “สินบน” เห็นได้ว่า สินบนมี 2 ประเภท ได้แก่ (1) สินบนที่ผิดกฎหมายนั้น เป็นทรัพย์สินหรือสิ่งของหรือประโยชน์อื่นใดที่ให้เพื่อเป็นการตอบแทนหรือจูงใจให้ผู้รับสินบนกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดไม่ว่าจะชอบด้วยหน้าที่หรือไม่ก็ตาม ซึ่งสินบนในประเภทนี้ถือว่าเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย และ (2) สินบนที่ถูกกฎหมาย เป็นเงินหรือรางวัลที่มีกฎหมายกำหนดให้จ่ายได้ เช่น เงินที่จ่ายให้เป็นรางวัลแก่ผู้นำจับซึ่งผู้ให้มียอำนาจให้ได้ตามกฎหมาย

ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยนี้จึงศึกษาเฉพาะสินบนในประเภทที่เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายเท่านั้น ไม่รวมถึงเงินสินบนหรือรางวัลนำจับแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ในส่วนของคำว่า “ให้” และ “รับ” นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายคำว่า “ให้” หมายถึง มอบ สละ อนุญาต และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ให้นิยามของคำว่า “ให้” ว่าเป็นสัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าผู้ให้โอนทรัพย์สินของตนให้โดยเสนหาแก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับ และผู้รับยอมรับเอาทรัพย์สินนั้น เมื่อพิจารณาการให้ความหมายในเชิงภาษาจะเน้นที่การกระทำ ลักษณะกริยาอาการของการให้ ส่วนในเชิงกฎหมายเน้นไปที่ความผูกพันระหว่างบุคคลเพื่อให้มีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย เนื่องจากการให้เป็นสัญญาอย่างหนึ่ง จึงอาจกล่าวได้ว่าการให้ เป็นเพียงการกระทำที่ผู้ให้ทำให้ผู้รับได้รับสิ่งของ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดมาเป็นของตน ส่วนคำว่า “รับ” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง ยื่นมือออกถือเอาสิ่งของของผู้อื่นส่งให้ เช่น รับของ รับเงิน หรือถือเอาสิ่งของของผู้อื่นส่งมาให้

(2) ความหมายของสินบนของต่างประเทศ

จากการศึกษาความหมายของคำว่า “สินบน” ในต่างประเทศ พบว่ามีการให้นิยามของคำดังกล่าวไว้ เช่น

Black’s Law dictionary⁶⁰ ได้ให้ความหมายของคำว่า “Bribe” ว่าหมายถึง ผลตอบแทน รางวัล ของขวัญ หรือความช่วยเหลือ ที่จะมอบให้หรือสัญญาว่าจะให้เพื่อบิดเบือนการตัดสินใจหรือมีอิทธิพลต่อการกระทำของบุคคลที่ได้รับความเชื่อถือ (มีอำนาจตัดสินใจ)

The American Heritage Dictionary of the English Language⁶¹ ได้ให้ความหมายของคำว่า “Bribe” ว่าหมายความว่า (1) เป็นสิ่งของ เช่น เงิน หรือความช่วยเหลือ ที่เสนอหรือให้แก่บุคคลที่

⁵⁹ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, มาตรการป้องกันการรับสินบนประจำปี พ.ศ. 2565, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <https://www.nida.ac.th/th/images/ita/2565/2565audit04.pdf> [6 พฤศจิกายน 2565].

⁶⁰ Black H.C., Black’s Law Dictionary, (USA: West Publishing Co., 2009), p. 131 อ้างถึงใน ญัตติฯ ครุฑลัมสัถ, อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 58, หน้า 30.

⁶¹ Morris W., The American Heritage Dictionary of the English Language, (USA: Houghton Mifflin Company, 2016) อ้างถึงใน ญัตติฯ ครุฑลัมสัถ, อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 58, หน้า 30 – 31.

ได้รับความน่าเชื่อถือ (มีอำนาจตัดสินใจ) เพื่อให้มีอิทธิพลต่อความเห็นหรือการกระทำของบุคคลนั้น และ (2) เป็นสิ่งใด ๆ ที่สามารถสร้างอิทธิพลหรือชักจูงใจได้

Bouvier's Law Dictionary⁶² ให้ความหมายของคำว่า “Bribe” ว่าหมายความว่า เป็นของขวัญหรือคำสัญญาที่จะรับผลประโยชน์บางประการ เพื่อเป็นสิ่งจูงใจในการกระทำการหรือละเว้นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นเงินได้ที่ผิดกฎหมายในฐานะที่เป็นค่าตอบแทนในการให้ความสำคัญแก่บุคคลหนึ่งมากกว่าอีกคนหนึ่งในกระบวนการทางกฎหมาย

จากการศึกษาความหมายของคำว่า “สินบน” ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ สามารถสรุปได้ว่า คำว่า “สินบน” หมายถึง ทรัพย์สินหรือสิ่งของหรือประโยชน์อื่นใดที่ให้เพื่อเป็นการตอบแทนหรือจูงใจให้ผู้รับสินบนกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดไม่ว่าจะชอบด้วยหน้าที่หรือไม่ก็ตาม ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาทั้งผู้ให้และผู้รับสินบน ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยนี้ ขอให้นิยามของคำว่า “การรับสินบน” ว่าหมายถึง การที่ผู้รับสินบนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องเอาสินบนเอง การรับ การยอมรับ หรือตกลงว่าจะรับสินบนตามที่ถูกเสนอจากผู้ให้สินบน ที่ต้องการตอบแทนหรือเป็นการจูงใจให้ผู้รับสินบนกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดไม่ว่าการนั้นจะชอบด้วยหน้าที่หรือไม่ก็ตาม

2.4.2 ความเป็นมาของสินบนในประเทศไทย

สินบนในประเทศไทยนั้นเกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยประเทศไทยเป็นประเทศที่มีอารยธรรมด้านกฎหมายมาตั้งแต่สมัยโบราณ แนวคิดด้านกฎหมายของไทยเป็นความผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีและหลักการทางกฎหมายที่ได้รับอิทธิพลมาจากนصوصธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นคัมภีร์โบราณของอินเดีย⁶³ ในสมัยสุโขทัย ซึ่งถือว่าเป็นสมัยแรกของไทย หลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงปรากฏข้อความในศิลาจารึกด้านที่ 1 ไปจนบรรทัดสุดท้ายด้านที่ 2 กับ 3 ทั้งหมด และด้านที่ 4 ตั้งแต่บรรทัดแรกจนบรรทัดที่ 16 ล้วนแต่เป็นข้อบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายบ้านเมืองว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของประมุขและราษฎรพลเมือง⁶⁴ ความตอนหนึ่งว่า “...ไพร่ฟ้าลูกเจ้าลูกขุนผิแล ผิดแผกแสงกว้างกัน สอนดูแท้แลจึงแล่งความแก่ข้าด้วยชื่อ บ่เข้าผู้ลัก มักผู้ซ่อน...” หนังสืออธิบายศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงว่า ผิดแผกแสงกว้าง หมายความว่า เกิดถ้อยความกัน, สอน คือ ไต่สวน, แล่งความ คือ ตัดสิน, ไม่เข้าข้างผู้ลัก คือ ไม่ลำเอียงทางผู้ซ่อน

ส่วนประโยคที่ว่า “เห็นข้าท่านบิโครพิน เห็นสินท่านบิโครเดือด...” หนังสืออธิบายศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงว่า ไม่โลภมาก ไม่ต้องการลาภสักการะ, พิน หมายถึง ความยินดี ส่วน เดือด ในที่นี้ หมายถึง ใจฟุ้งส่าน อยากได้ โดยทั้งสองประโยคข้างต้นนี้ ศาสตราจารย์ พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ อธิบายข้อความ 2 ตอนนี้เป็นบทบัญญัติว่าด้วยลักษณะของผู้ที่จะเป็นตุลาการจักต้องปฏิบัติอย่างไร จึงจะเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ คือ คู่ความจะเป็นราษฎรสามัญหรือจะเป็นเจ้าขุนมูลนาย มียศศักดิ์อย่างไรก็ดี ก็ให้ผู้ที่มีหน้าที่

⁶² Bouvier J., Bouvier's Law Dictionary, (USA: G.W. Childs, 1859) อ้างถึงใน ญัตติฐานดา ศรีหล่มสัก, อ่วงแล้วเชิงอรธ ที่ 58, หน้า 31.

⁶³ ญัตติฐานดา ศรีหล่มสัก, อ่วงแล้วเชิงอรธที่ 58, หน้า 27.

⁶⁴ พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (พระนคร: โรงพิมพ์วิริยะการพิมพ์, 2502), หน้า 54.

ตุลาการวินิจฉัยคดีความไปโดยข้อสัตย์สุจริต ไม่เอนเอียง เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และจำต้องไม่พิพากษารรคดีไปด้วยเห็นแก่สินจ้างรางวัลใด ๆ⁶⁵

สำหรับประมวลกฎหมายไทยในสมัยอยุธยา คงได้มีการชำระและรวบรวมขึ้นใหม่หลายครั้ง ตัวบทกฎหมายเดิมได้สูญหายไปมาก และแนวความคิดเมื่อครั้งชำระกฎหมายตราสามดวงในสมัยรัชกาลที่ 1 อาจจะได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมบ้าง อย่างไรก็ตาม ได้มีนักสังเกตการณ์ชาวต่างประเทศหลายท่านได้เคยกล่าวถึงวัฒนธรรมกฎหมายไทย เยเรมีอัส ฟาน ฟลิต (Jeremias van Villet) ชาวฮอลันดา ซึ่งเข้ามาอยู่ในพระนครศรีอยุธยาในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง (ปี ค.ศ. 1629 – 1656) ได้เขียนบรรยายว่า “ตัวบทกฎหมายเก่าแก่ของประเทศสยามนั้นดีมาก และได้รับการยกย่องอย่างสูง แต่แทนที่พระเจ้ากรุงสยามจะได้ยึดถือกฎหมายเหล่านี้ให้สมกับที่ได้รับการบัญญัติขึ้นมาเพื่อเชิดชูพระเกียรติยศและพระนาม มีกฎหมายเพียงไม่กี่พระโอยการที่บังคับใช้กันด้วยการที่ทรงใช้พระราชอาญาสิทธิที่ล่วงล้ำกฎหมาย พระเจ้ากรุงสยามจึงมีพระราชอำนาจเด็ดขาด พระโอยการต่าง ๆ ถูกปรับให้สอดคล้องกับพระราชประสงค์ ถูกเปลี่ยนแปลงและแก้ไขให้วิปลาสาไปตามผลประโยชน์และความพึงพอใจของพระองค์ ความฉ้อฉลและความโลภที่ติดเป็นสันดานของขุนนาง ทำให้การตัดสินคดีแพ่งและคดีอาชญากรรมดำเนินไปอย่างเลวร้าย จนกระทั่งผู้มีอำนาจและผู้มีมั่งคั่งสามารถชนะคดีโดยการใช้สินจ้างสินบนและวิธีการสกปรกอื่น ๆ โดยที่พวกที่ยากจนเท่านั้นเป็นฝ่ายที่ทันทูทุกข์ทรมาน ทั้ง ๆ ที่มีกฎหมายที่ดีเยี่ยมอยู่แล้ว รวมทั้งสิ่งที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเหมาะสมในทุก ๆ คดีก็ตาม”

ในรัชการสมเด็จพระนารายณ์ นักจดหมายเหตุชาวฝรั่งเศสชื่อ นิโคลาส แชรแวส (Nicolas Gervaise) ได้กล่าวถึงระบบกฎหมายของไทยว่า “ถ้าความสัตย์ซื่อของสุภาตระลาการมันคงเท่ากับภูมิปัญหาด้านกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใช้ในประเทศสยาม คงไม่มีประเทศอื่นใดในโลกตะวันออก (Indies) ที่จะมีความรู้สูงกว่าประเทศสยามไปได้ แต่ความโลภอย่างไม่มีขอบเขตซึ่งเป็นความชั่วร้ายที่สำคัญเหนืออื่นใดในประเทศนี้ ทำให้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ก็เพราะว่า แทบจะไม่มีผู้พิพากษาศาลาการคนใดที่รับผิดชอบคดีแพ่งล้วน ๆ พ้นจากความเสียผู้เสียคน เพราะตัดสินคดีด้วยฉันทามติ หรือรับอำมสินจ้างซึ่งได้มาจากคู่คดี โดยไม่มีความละอาย คู่ความข้างใดที่อยู่ในฐานะจะให้สินบนได้มากกว่า ก็มักจะเป็นฝ่ายที่ผู้พิพากษาศาลาการยินดีที่จะเข้าข้างด้วย และผลก็คือ คู่ความผู้ให้สินบนจะชนะคดีไม่ช้าก็เร็ว ยกเว้นเสียแต่ว่า คดีของเขาจะฟังไม่ขึ้นจริง ๆ ผู้พิพากษาจะระมัดระวังตัวมากขึ้นในการตัดสินคดีอาญา เนื่องจากพวกชาวสยามมีนิสัยอ่อนโยน และไม่ชอบการเสียเลือดเสียเนื้อ ฉะนั้นจึงไม่ค่อยตัดสินให้ผู้บริสุทธิ์เสียเลือดเสียเนื้อ”

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ปรากฏเรื่อง สินบน ในกฎหมายมากมาย กล่าวคือในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการให้ออกประกาศเป็นพระราชกำหนดกฎหมายและเป็นเชิงปราบข้าราชการเกี่ยวกับเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบมากมายหลายฉบับ นอกจากนี้ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปัญหาข้อบกพร่องของระบบกฎหมายและการศาลที่ล้ำสมัยแตกต่างจากอารยะประเทศ ไม่เป็นหลักประกันความยุติธรรมให้กับคนในชาติและชาวต่างชาติ บทลงโทษรุนแรงทารุณ การพิจารณาล่าช้าคดีค้างคั่ง ไม่สามารถรองรับความเจริญทางการค้าพาณิชย์และสภาพสังคม เกิดความล่าช้าและไม่ยุติธรรม อีกทั้งระบบการรับสินบนที่ฝังรากลึกมาแต่ในอดีต โดยเฉพาะการรับสินบนของศาลาการพิจารณาคดี ปัญหาข้อบกพร่องต่าง ๆ ทั้งหมดนี้ เป็นเหตุให้สยามถูก

⁶⁵ เฟิงอ้าง, หน้า 27-31.

กดดัน ทำให้เกิดความยากลำบากในการปกครองและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ จึงกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สร้างความจำเป็นให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวปฏิรูประบบการเมืองการปกครองและกฎหมายครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ไทย

สมัยรัตนโกสินทร์หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง สิบบนก็ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย ไม่เสื่อมคลาย สังเกตได้จากประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1 (24 มิถุนายน 2475) ความว่า “ราษฎรทั้งหลายเมื่อกษัตริย์องค์นี้ได้ครองราชสมบัติสืบต่อพระเชษฐาอันในชั้นต้น ราษฎรได้หวังกันว่า กษัตริย์องค์ใหม่นี้จะปกครองราษฎรให้ร่มเย็นแต่การณหาเป็นไปตามหวังที่คิดไม่ กษัตริย์คงทรงอำนาจอยู่เหนือกฎหมายตามเดิม ทรงแต่งตั้งญาติวงศ์และคนสอพลอไร้คุณงามความรู้ให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ไม่ทรงฟังเสียงราษฎร ปลอมให้ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต มีการรับสินบนในการก่อสร้างซื้อของใช้ในราชการหากำไรในการเปลี่ยนราคาเงินผลาญเงินทองของประเทศยกพวกเจ้าขึ้นให้สิทธิพิเศษมากกว่าราษฎรปกครองโดยขาดหลักวิชา...”⁶⁶

ในปัจจุบันก็ยังพบว่า ยังมีปัญหาการให้และรับสินบนเกิดขึ้นทั้งในหน่วยงานของรัฐและเอกชน แม้ว่ารัฐบาลจะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหการทุจริตซึ่งรวมถึงการรับสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุประเด็นการทุจริตไว้เป็นวาระแห่งชาติในทุกระดับของยุทธศาสตร์และแผนการพัฒนา ระดับต่าง ๆ อันได้แก่ แผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) แผนแม่บท แผนปฏิรูปประเทศ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570) รวมถึงการออกกฎหมายกำหนดบทลงโทษทั้งผู้ให้และผู้รับสินบนก็ตาม แต่ก็ยังพบว่ามี การรับสินบนเกิดขึ้นในภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ดังที่ปรากฏในสื่อต่าง ๆ หรือการกล่าวหา ร้องเรียนเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งคณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงสถิติ การรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหัวข้อต่อไป

2.4.3 ปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบน

ปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนนั้นมีหลายประการ โดย ขวลิขิต วงศ์ใหญ่⁶⁷ ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนมี 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยภายในของบุคคล และปัจจัยภายนอก ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) **ปัจจัยภายใน** เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับความสามารถในการควบคุมตนเองของผู้กระทำความผิดซึ่งประกอบด้วย

(1.1) โอกาส กล่าวคือ หากผู้รับสินบนอยู่ในตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบที่เปิดโอกาสให้มีการเรียก รับสินบน ในส่วนผู้ให้สินบนก็มีโอกาสที่จะให้สินบน

(1.2) สิ่งตอบแทนที่เขาต้องการสิ่งจูงใจ คือ ผลประโยชน์ที่จะได้รับมากพอที่จะเสี่ยงหรือไม่

(1.3) การเสี่ยงภัยหากถูกจับได้

(1.4) ความซื่อสัตย์สุจริต

⁶⁶ ญัตติฐาน ครีหล่มสัก, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 58*, หน้า 28-29.

⁶⁷ ขวลิขิต วงศ์ใหญ่, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 57*, หน้า 20-21.

(2) ปัจจัยภายนอก เป็นปัจจัยที่นอกเหนือจากปัจจัยภายใน มีดังนี้

(2.1) ด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ กล่าวคือ รายได้ไม่ได้สัดส่วนกับค่าครองชีพทั้งความแตกต่างด้านฐานะระหว่างคนรวยกับคนจน ทำให้เกิดการดิ้นรนต่อสู้

(2.2) ด้านการเมือง ที่นักการเมืองไม่มีเงินช่วยเหลือสนับสนุนการเลือกตั้ง ทั้งต้องใช้เงินมากในการหาเสียง ทำให้ต้องรับเงินสนับสนุนจากธุรกิจต่าง ๆ และการกระทำบางอย่างเป็นการตอบแทน

(2.3) ด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม ที่ไม่ถือว่าการให้หรือรับสินบนเป็นสิ่งผิด เนื่องจากสังคมดั้งเดิม เจ้าเมืองและขุนนางเป็นผู้เก็บภาษีส่งให้รัฐบาลและเป็นผู้ที่คอยอุปถัมภ์ การจ่ายเงินให้เจ้าพนักงานจึงเป็นเรื่องปกติ

(2.4) ด้านการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ คือ การบังคับบัญชาหละหลวม

(2.5) ด้านกฎหมายสาระบัญญัติที่ไม่มีการบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบอาญาและไม่มี การกำหนดโทษทางอาญาที่เหมาะสม กฎหมายไม่มีส่วนช่วยป้องกันการให้สินบนข้ามชาติ ส่วนกฎหมายวิธีสบัญญัติ คือ พยานหลักฐานที่หายากทั้งเป็นการได้ประโยชน์ทั้ง 2 ฝ่าย จึงไม่ค่อยมีฝ่ายใดออกมาเปิดเผย แม้จะมีคนที่คิดจะเปิดเผยแต่พิสูจน์ไม่ได้ก็อาจถูกฟ้องหมิ่นประมาทกลับ

(2.6) ด้านตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด คือ ยิ่งตำแหน่งสูงยิ่งมีอำนาจมาก อีกทั้งระบบการตรวจสอบจากภายนอกก็น้อย การถ่วงดุลอำนาจก็ไม่ดี

(2.7) ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ที่ถูกปิดบังหรือบิดเบือนจากกลุ่มคนบางกลุ่ม ส่งผลให้ประชาชนขาดการตรวจสอบ

นอกจากนี้ จากการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการรับสินบนในต่างประเทศนั้น พบว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำการรับสินบนนั้น มาจากการผสมผสานระหว่างปัจจัยที่สำคัญทั้ง 3 ด้าน คือ ปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านองค์กร และปัจจัยด้านความสัมพันธ์ ซึ่งต่างก็เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลและสนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยสามารถจำแนกปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในต่างประเทศ ออกได้เป็น 3 ด้าน ดังต่อไปนี้⁶⁸

(1) ปัจจัยด้านบุคคล

การรับสินบนจะสำเร็จได้ย่อมเป็นผลมาจากการตัดสินใจของตัวบุคคล ซึ่งปัจจัยด้านบุคคลที่ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำการรับสินบนนั้น เป็นเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่รู้สำนึกในความผิดชอบชั่วดีทางศีลธรรม การเชื่อว่าเพื่อนร่วมงานที่ใกล้ชิดยอมรับหรือมีส่วนในการรับสินบน รวมถึงการมองเห็นโอกาสในการทำหรือมีส่วนร่วมในการรับสินบน ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าปัจจัยด้านบุคคล ประกอบด้วย

- (1.1) การรับรู้ผลประโยชน์ของการรับสินบน
- (1.2) การรับรู้ต้นทุนของการรับสินบน
- (1.3) การมองเห็นโอกาสในการทำหรือมีส่วนร่วมในการรับสินบน
- (1.4) บรรทัดฐานส่วนบุคคลเกี่ยวกับการรับสินบน
- (1.5) บรรทัดฐานทางสังคมเกี่ยวกับการรับสินบน

⁶⁸ Madelijne Gorsira et al., Why Dutch officials take bribes: a toxic mix of factors, Crime Law Soc Change (2021) 75: 45–49.

(2) ปัจจัยด้านองค์กร

องค์กรที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับสินบนทำงานอยู่นั้น ย่อมส่งผลให้องค์กรนั้นเกิดความล้มเหลวในการต่อต้านการรับสินบนด้วย โดยการที่มีการรับสินบนเกิดขึ้นในองค์กรนั้นอาจเกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชาไม่ได้ตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเข้มงวด ผู้บังคับบัญชาไม่ได้เป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดการเลียนแบบหรือปฏิบัติตามได้ รวมถึงการไม่ตอบสนองต่อสัญญาณเตือนที่อาจก่อให้เกิดการรับสินบนขึ้นในองค์กร ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กร โดยสามารถสรุปได้ว่าปัจจัยด้านองค์กรที่ส่งผลให้เกิดการรับสินบน ประกอบด้วย

(2.1) โครงสร้างองค์กร

(2.2) ความเป็นผู้นำ

(3) ปัจจัยด้านความสัมพันธ์

เจ้าหน้าที่ของรัฐและตัวแทนบริษัทที่ให้สินบนมักจะมีความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ใกล้ชิด เจ้าหน้าที่ของรัฐพบกับตัวแทนของบริษัทไม่เพียงแค่นั้นที่ทำงานเท่านั้น แต่ยังรวมถึงนอกเวลาและนอกสถานที่ทำงานด้วย ซึ่งอาจทำให้ขอบเขตระหว่างเรื่องงานและเรื่องส่วนตัวคาบเกี่ยวกัน สรุปได้ว่าปัจจัยด้านความสัมพันธ์ ประกอบด้วย

(3.1) ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับตัวแทนของบริษัท

(3.2) ความร่วมมือในการรับสินบน

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนนั้นมีทั้งปัจจัยด้านบุคคลซึ่งเป็นปัจจัยภายในที่มาจากตัวผู้รับสินบน เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต โอกาสในการกระทำความผิด ผลประโยชน์ที่จะได้รับ เป็นต้น และปัจจัยภายนอก เช่น เศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมทางสังคม การไม่ทำการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเข้มงวด เป็นต้น ดังนั้น ปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 2 ปัจจัยตามแนวคิดของชวลิต วงศ์ใหญ่ ประกอบด้วย (1) ปัจจัยภายใน ได้แก่ (1.1) ความซื่อสัตย์สุจริต (1.2) โอกาส (1.3) ผลตอบแทนที่ได้รับ (1.4) ความเสี่ยงเมื่อถูกจับ (1.5) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบน และ (2) ปัจจัยภายนอก ได้แก่ (2.1) ภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพ (2.2) ด้านการเมือง (2.3) บริบททางสังคม (2.4) การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ (2.5) ด้านกฎหมาย (2.6) ตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อ (2.7) การถูกปิดกั้นข้อมูลข่าวสาร

2.4.4 รูปแบบการรับสินบน

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)⁶⁹ ได้อธิบายไว้ว่า ปัจจุบันมีการจ่ายสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายรูปแบบ ดังนี้

(1) กลั่นแกล้งยัดข้อหาว่ากระทำความผิดอาญาหรือก่อสร้างผิดแบบ หลังจากนั้นก็ข่มขู่หรือจูงใจให้จ่ายสินบน ลักษณะนี้ก็มีอยู่มากในสังคมไทยตามที่เป็นข่าว ดังตัวอย่าง

⁶⁹ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), รูปแบบการเรียกรับสินบน [ออนไลน์], 2560. เข้าถึงได้จาก <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/592/รูปแบบการเรียกรับสินบน> [1 พฤศจิกายน 2565]

เจ้าของอพาร์ทเมนต์ในจังหวัดสมุทรปราการ แจ้งความดำเนินคดีกับปลัดเทศบาลพร้อมพวก เรียกรับสินบน 20 ล้านบาท โดยอ้างว่าอพาร์ทเมนต์สร้างผิดแบบแปลน ซึ่งเงินดังกล่าวจะต้องจ่ายเป็น ค่าอำนวยความสะดวกแลกกับการไม่ฟ้องร้องให้รื้อถอนอาคาร แต่เจ้าของอพาร์ทเมนต์ปฏิเสธที่จะจ่ายเงินให้ เพราะเห็นว่าอาคารที่สร้างนั้นได้ว่าจ้างเจ้าหน้าที่ของเทศบาลดังกล่าวมาเป็นผู้รับออกแบบ ตลอดจน การว่าจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างได้ขออนุญาตในการก่อสร้างอย่างถูกต้องตามขั้นตอน⁷⁰

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจพบการกระทำความผิดของประชาชน เช่น การก่อสร้างผิดแบบ แทนที่จะดำเนินคดีตามกฎหมายกลับข่มขู่หรือจู่โจมให้เจ้าของอาคารจ่ายสินบนเพื่อละเว้นไม่ดำเนินคดี กรณีแบบนี้ก็มีมากในปัจจุบันเช่นกัน ดังตัวอย่าง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 798/2502

จำเลยเป็นพลตำรวจประจำสถานีตำรวจ มีหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดเพื่อส่งเจ้าพนักงาน ดำเนินคดี จำเลยได้แก่ล้งจับกุมผู้เสียหายหาว่าเล่นการพนันไม่ได้รับอนุญาต และบังคับให้ขึ้นรถรับจ้างไปกับ จำเลย ในระหว่างทางจำเลยได้พูดข่มขู่ใจผู้เสียหายเพื่อให้มอบเงินให้แก่จำเลย ถ้าไม่ให้เงินจำเลยจะเอาตัวส่ง สถานีตำรวจ แล้วจำเลยได้ค้นลักเงินของผู้เสียหายไป 120 บาท ดังนี้ การกระทำของจำเลยเป็นการละเมิด กฎหมายหลายบท คือ มาตรา 148, 310, 334 ประมวลกฎหมายอาญา การข่มขู่ใจเพียงเพื่อให้มอบให้แม้แต่ ยังมีได้มอบทรัพย์สินให้แก่กันก็เป็นความผิดสำเร็จตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 แล้ว จำเลยเป็น พลตำรวจพูดว่า ถ้าผู้เสียหายไม่มอบเงินให้จำเลย จำเลยจะเอาตัวส่งสถานีตำรวจในข้อหาฐานเล่นการพนัน ไม่ได้รับอนุญาต เพียงเท่านั้นก็ไม่ใช่เป็นการขู่เข็ญที่จะใช้กำลังประทุษร้ายอันเป็นความผิดฐานชิงทรัพย์ตาม มาตรา 339

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1524/2551

จำเลยเป็นเจ้าพนักงานตำรวจมีหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดอาญา ได้พบเห็น ส. กับพวกเล่นการพนันชนไก่อันเป็นความผิดอาญา จำเลยมีหน้าที่ต้องทำการจับกุมผู้กระทำความผิด แต่กลับไม่ ทำการจับกุมและเรียกรับเงินจำนวน 1,500 บาท จาก ส. เพื่อจะไม่จับกุมตามหน้าที่ การกระทำของจำเลยจึง เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149

(3) คนที่ไปเรียกเงินจากประชาชนเป็นคนกลาง เป็นตัวแทนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อพบ การกระทำความผิดของประชาชน แทนที่จะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินคดี แต่กลับไปเรียกสินบนแทน ความผิดเกี่ยวกับการเรียกและการจ่ายสินบนนั้น มีบทลงโทษหนัก แต่ประชาชนนักธุรกิจและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ได้เกรงกลัวแต่อย่างใด เนื่องจากการหาพยานหลักฐานเป็นเรื่องยาก เพราะเป็นเรื่องการสมยอมกันทั้งสอง ฝ่ายทั้งคนให้และคนรับ อีกทั้งโอกาสที่จะถูกตรวจสอบก็ยาก เพราะผู้ได้บังคับบัญชาที่ไปเรียกเงินจาก ประชาชนก็ได้รับไฟเขียวจากผู้บังคับบัญชา จึงยากในการตรวจพบ และเมื่อตรวจพบแล้วการสอบสวนก็ยังมี ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สอบสวน ส่วนใหญ่ก็จะจบลงด้วยการยุติคดีไม่มีมูล

⁷⁰ ไทยรัฐออนไลน์, แม่-ลูก ร้องป. ปลัดฯพร้อมพวก รีด 20 ล้าน ไม่จ่ายชื้อรื้อถอนอพาร์ทเมนต์ [ออนไลน์], 2560. เข้าถึงได้จาก <https://www.thairath.co.th/news/crime/1086324> [1 พฤศจิกายน 2565]

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1332/2537

โจทก์กล่าวหาว่า จำเลยทั้งสองร่วมกันเรียกรับเงินจากผู้เสียหาย โดยอ้างว่าจะนำไปให้ ก. ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารแก่ผู้เสียหาย เพื่อจูงใจให้เจ้าพนักงานกระทำการในหน้าที่อันเป็นคุณแก่ผู้เสียหายโดยวิธีอันทุจริตผิดกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 143 นั้นมิได้อยู่ที่ เจ้าพนักงานได้กระทำการในหน้าที่แล้วหรือไม่ แม้จะออกใบอนุญาตแล้ว ก. ก็ยังคงเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย การออกใบอนุญาตไปแล้วมิได้ทำให้ฟ้องโจทก์ขาดองค์ประกอบความผิด ที่จำเลยฎีกาโต้แย้งมิให้ศาลรับฟังเทปบันทึกเสียงซึ่งถอดเทปเป็นตัวอักษรไว้แล้วเป็นพยานหลักฐานลงโทษจำเลยนั้น เป็นการโต้แย้งดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานของศาล จึงเป็นฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง

นอกจากนี้ ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาสินบนที่เกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ โดยอนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่น ๆ ที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดให้การกระทำเกี่ยวกับสินบนเป็นความผิดทางอาญา ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ⁷¹ ดังนี้

(1) การติดสินบนแบบเชิงรุก (Active Bribery) หมายถึงการให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทางตรงหรือทางอ้อมซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเอง หรือสำหรับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน สำหรับการติดสินบนแบบเชิงรุกมีตัวอย่างเช่น⁷²

(1.1) การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อ

- ให้ได้เป็นผู้ชนะการประมูลกับหน่วยงานของรัฐ
- ให้ได้รับใบอนุญาตหรือผ่านการตรวจสอบ

- หลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนการกระทำตามกฎหมาย ดังเช่น คดีโกดังเก็บสารเคมีในเมืองท่าตะวันออกของเมืองเทียนจินในประเทศจีนที่เกิดเหตุระเบิดในปี ค.ศ. 2016 เป็นผลให้มีผู้เสียชีวิตและผู้ที่ได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ซึ่งในคดีนี้ศาลของประเทศจีนได้ตัดสินให้ประธานบริษัทโลจิสติกส์รับโทษประหารชีวิตและปรับเป็นเงินมากกว่า 700,000 หยวน (ประมาณ 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ) เนื่องจากได้มีการจ่ายสินบนเพื่อขออนุญาตจัดเก็บโซเดียมไซยาไนด์และสารเคมีที่มีพิษร้ายแรงกว่า 49,000 ตัน ที่โกดังของบริษัทในท่าเรือของเมืองโดยผิดกฎหมาย รวมทั้งลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาว่าละทิ้งหน้าที่ใช้อำนาจโดยมิชอบและรับสินบนด้วย

(1.2) การให้สินบนเล็ก ๆ น้อย ๆ ให้กับเจ้าหน้าที่ตุลาการเพื่อเร่งรัดให้สินค้าผ่านด่านท่าเรือ

(1.3) การจ้างสมาชิกในครอบครัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อโน้มน้าวให้ได้เป็นผู้ชนะการประมูลและได้ทำเข้าทำสัญญากับรัฐ

(1.4) การให้ค่าสนับสนุนและค่าเดินทางจำนวนมากกับแพทย์เพื่อโน้มน้าวให้แพทย์สั่งยาหรือผลิตภัณฑ์ของบริษัทยา

⁷¹ United Nations Convention against Corruption 2003 Article 15.

⁷² Peter van Veen, WHAT IS BRIBERY?: Anti-Bribery Guidance Chapter 5, (UK : Transparency International UK, 2017).

(2) การติดสินบนแบบเชิงรับ (Passive Bribery) หมายถึง การเรียก หรือการรับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่มีควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเองหรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน ซึ่งการติดสินบนแบบเชิงรับนั้นอาจเกิดขึ้นได้กับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหลายด้าน ตัวอย่างเช่น⁷³

(2.1) ด้านความปลอดภัย เช่น เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยในบริษัทได้รับสินบนจากอาชญากรเพื่อเอื้อประโยชน์ให้โจรกรรมได้สำเร็จ

(2.2) การจัดซื้อจัดจ้าง เช่น ผู้บริหารฝ่ายจัดซื้อต้องการเงินใต้โต๊ะเพื่อแลกเปลี่ยนกับการช่วยเหลือให้ผู้รับจ้างได้เข้าทำสัญญากับหน่วยงาน ซึ่งผลที่ตามมาของการรับสินบนดังกล่าวอาจทำให้ต้องจ่ายเงินสำหรับการจัดหาสินค้าหรือบริการในราคาที่สูงขึ้น รวมถึงอาจได้รับสินค้าหรือบริการที่ไม่ได้มาตรฐาน มีการลอกเลียนแบบ หรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด

(2.3) การสรรหาแต่งตั้ง เช่น ผู้บริหารเรียกร้องสินบนเพื่อแต่งตั้งหรือเลื่อนตำแหน่งบุคคลที่ไม่ได้รับการคัดเลือก

(2.4) การฉ้อฉลโดยใช้ข้อมูลภายใน (Insider fraud) เช่น พนักงานรับสินบนเพื่อให้รายละเอียดเกี่ยวกับลูกค้าของบริษัท

ทั้งนี้ การแบ่งรูปแบบการติดสินบนออกเป็น การติดสินบนเชิงรุกและการติดสินบนเชิงรับนั้นแตกต่างกันตรงที่ฝ่ายที่ร้องขอให้สินบน กล่าวคือ การติดสินบนแบบเชิงรุกรุนั้นจะเป็นการที่ผู้ให้สินบนได้เสนอหรือให้คำมั่นสัญญาว่าจะให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อแลกกับการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้สำเร็จตามความประสงค์ของผู้ให้สินบน ส่วนการติดสินบนแบบเชิงรับนั้นจะเป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเรียกรับสินบนจากประชาชนหรือผู้ที่ได้รับประโยชน์ เพื่อเป็นการตอบแทนในการกระทำการหรือละเว้นการกระทำใด ๆ ในหน้าที่ราชการ

กล่าวโดยสรุป การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหลายรูปแบบ โดยรูปแบบการรับสินบนในการวิจัยนี้มาจากแนวคิดการจัดรูปแบบการรับสินบนขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ซึ่งคณะผู้วิจัยได้แบ่งรูปแบบการรับสินบนออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำ ความผิดแล้วเรียกรับสินบน (2) เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน และ (3) คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน

2.5 การรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยขอเสนอขอบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้อำนาจตามกฎหมายที่เสี่ยงต่อการรับสินบน และสถิติคดีการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

⁷³ Ibid.

2.5.1 บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้อำนาจตามกฎหมายที่เสี่ยงต่อการรับสินบน

ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จก็คือ ผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ประกอบกับในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทได้มีการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็นสำนักหรือกองต่าง ๆ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน เช่น กองคลัง กองช่าง เป็นต้น และในทางปฏิบัติมักพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีเรื่องกล่าวหาหรือเรียนเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเป็นจำนวนมาก ซึ่งรวมถึงการกล่าวหาหรือเรียนในประเด็นการรับสินบนด้วย ดังนั้นในส่วนนี้คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนงานที่มีความสำคัญและมีความเสี่ยงต่อการรับสินบน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(1) งานพัสดุ

ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดหาพัสดุ ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาพัสดุเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานภายในสำนักงาน หรือเพื่อดำเนินการตามภารกิจหรือโครงการต่าง ๆ ที่วางไว้ เช่น ก่อสร้างหรือซ่อมแซมถนน ขุดลอกคูคลอง เป็นต้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุที่จะนำมาใช้หรือดำเนินการตามความต้องการของหน่วยงาน ซึ่งในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดให้ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ที่จะต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน โดยมีเหตุผลที่สำคัญคือ เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และในการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงาน ตลอดจนต้องสอดคล้องกับหลักการคุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตรวจสอบได้ นอกจากนี้ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ด้วย

สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขั้นตอนการดำเนินการเริ่มจากที่เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุ (เจ้าหน้าที่พัสดุ) จัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีเสนอหัวหน้าหน่วยงาน เพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีได้รับความเห็นชอบแล้ว หัวหน้าเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสายงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุ (หัวหน้าพัสดุ) จะทำการประกาศเผยแพร่ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงประกาศเปิดเผย ณ สถานที่เปิดเผยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งหากไม่ดำเนินการประกาศเผยแพร่แผนการจัดซื้อจัดจ้างโครงการใดในระบบเครือข่ายของกรมบัญชีกลาง ก็จะไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการนั้นได้⁷⁴ จากนั้นเป็นการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือ

⁷⁴ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 11.

รายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือแบบรูปแบบรายการก่อสร้าง โดยหัวหน้าหน่วยงานจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง หรือให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำก็ได้ แต่ถ้าการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินเกิน 500,000 บาทขึ้นไป หน่วยงานจะต้องประกาศราคากลางและรายละเอียดการคำนวณราคากลางไว้ในเว็บไซต์ของหน่วยงานและศูนย์ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กรมบัญชีกลาง

ต่อมาในการจัดซื้อจัดจ้างทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ การจ้างที่ปรึกษา และการจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง รวมถึงไม่ว่าจะใช้วิธีการใดในการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละประเภท⁷⁵ จะต้องมีการจัดทำรายงานขอซื้อขอจ้าง โดยเจ้าหน้าที่จะดำเนินการจัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างเสนอหัวหน้าหน่วยงาน เพื่อขอความเห็นชอบ โดยเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่ และเมื่อหัวหน้าหน่วยงานให้ความเห็นชอบรายงานดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่จึงจะดำเนินการจ้างตามวิธีการจ้างที่ได้รับความเห็นชอบ จากนั้นจะเป็นการดำเนินการเพื่อพิจารณาหาผู้ยื่นข้อเสนอราคาที่มีคุณสมบัติที่จะเข้าสัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อดำเนินการคัดเลือกจนได้ผู้ที่สมควรจะเข้าทำสัญญาแล้ว คณะกรรมการซื้อหรือจ้าง (กรณีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ) หรือคณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษา (กรณีการจ้างที่ปรึกษา) หรือคณะกรรมการดำเนินการจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง (กรณีการจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง) จะจัดทำรายงานผลการคัดเลือกเสนอไปยังหัวหน้าหน่วยงานหรือผู้ที่มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง โดยผ่านเจ้าหน้าที่และหัวหน้าเจ้าหน้าที่ เมื่อหัวหน้าหน่วยงานให้ความเห็นชอบกับผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการเสนอราคาและมีสิทธิเข้าทำสัญญารายใดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเรียกผู้รับจ้างให้เข้ามาทำสัญญา

หลังจากที่ทำสัญญากับผู้รับจ้างแล้ว ผู้รับจ้างก็จะดำเนินการให้เป็นไปตามข้อตกลงในสัญญา รวมถึงจะต้องส่งมอบงานให้ถูกต้องครบถ้วนตามรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จัดหา และภายในกำหนดระยะเวลาของสัญญาด้วย ซึ่งในการดำเนินการตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเพื่อรับผิดชอบการบริหารสัญญาหรือข้อตกลงและการตรวจรับพัสดุ หากเป็นกรณีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินเล็กน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จะแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ตรวจรับพัสดุนั้น⁷⁶ หากเป็นกรณีงานจ้างก่อสร้างที่มีขั้นตอนการดำเนินการเป็นระยะ ๆ อันจำเป็นต้องมีการควบคุมงานอย่างใกล้ชิด หรือมีเงื่อนไขการจ่ายเงินเป็นงวดตามความก้าวหน้าของงาน ก็ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ควบคุมงานเพื่อรับผิดชอบในการควบคุมงานก่อสร้างนั้น⁷⁷ โดยคณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจรับพัสดุจะต้องดำเนินการตรวจรับพัสดุให้ถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา และดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจรับเสนอหัวหน้าหน่วยงาน

⁷⁵ ในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ประกอบด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง 3 ประเภท ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ การจ้างที่ปรึกษา และการจ้างออกแบบหรือควบคุมงาน ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละประเภทมีวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง 3 วิธี ได้แก่ วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป วิธีคัดเลือก และวิธีเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละวิธีเพิ่มเติมได้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

⁷⁶ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 100.

⁷⁷ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 101.

เมื่อหัวหน้าหน่วยงานให้ความเห็นชอบแล้ว จะส่งเรื่องไปยังกองคลัง/งานการเงินและบัญชี เพื่อเบิกจ่ายเงินให้กับผู้รับจ้าง

จากกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวเห็นได้ว่า การดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ เจ้าหน้าที่พัสดุ หัวหน้าพัสดุ เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการซื้อหรือจ้าง หรือคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ไปจนถึงหัวหน้าหน่วยงานซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติในการซื้อหรือจ้าง และในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีความเสี่ยงจะเกิดการรับสินบน ดังเห็นได้จากกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งถูกชี้มูลความผิด เนื่องจากการเรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเพื่อเป็นการตอบแทนที่ผู้รับจ้างได้เข้าทำสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบล⁷⁸

(2) งานบริหารงานบุคคล

การดำเนินงานบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้กับพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง และได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น⁷⁹ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้น หรือที่เรียกโดยย่อว่า “ก.ถ.” เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และสามารถรองรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเพื่อกำหนดมาตรฐานในการดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคล แต่ไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนพนักงานส่วนท้องถิ่นได้เลย⁸⁰

⁷⁸ ผู้จัดการออนไลน์, ผู้ช่วย ป.ป.ช. ภาค 9 นำแถลงชี้มูลความผิด “นักการเมืองท้องถิ่น-ข้าราชการ” จ.พัทลุงแชมป์ทุจริต [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก

<https://mgronline.com/south/detail/9650000018862?fbclid=IwAR1o40AsrBaD7iaXyMCjr6BPfmF-S9j7P8diPYICRloz8swVTOFgblgAFIk> [12 เมษายน 2566]

⁷⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), หน้า 110.

⁸⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รายงานการวิจัย), (นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., 2555), หน้า 171.

สำหรับการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา นั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกเมืองพัทยา มีอำนาจออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แต่ทั้งนี้การกระทำดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ คือ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการ พนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา นอกจากนี้หากเป็น กรณีการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบ จากคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นก่อน⁸¹

ในส่วนการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครนั้น จะเป็นไปตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดให้มี ข้าราชการกรุงเทพมหานคร 3 ประเภท ได้แก่ (1) ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ (2) ข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษากรุงเทพมหานคร และ (3) ข้าราชการกรุงเทพมหานครในสถาบันอุดมศึกษา⁸² โดยในการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลนั้นมีการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร” เรียกโดยย่อว่า “ก.ก.” มีอำนาจ หน้าที่ที่สำคัญในการให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหาร ทรัพยากรบุคคล การจัดระบบราชการกรุงเทพมหานคร และการพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานครและ บุคลากรกรุงเทพมหานคร การออกกฎ ก.ก. ข้อบังคับ หรือระเบียบ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ มาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล⁸³ รวมทั้งมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมา 3 คณะตาม ประเภทของข้าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นองค์กรบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ (1) คณะอนุกรรมการสามัญข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ (อ.ก.ก.สามัญข้าราชการสามัญ) (2) คณะอนุกรรมการสามัญข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากรุงเทพมหานคร (อ.ก.ก.สามัญข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา) และ (3) คณะอนุกรรมการสามัญข้าราชการกรุงเทพมหานครในสถาบันอุดมศึกษา (อ.ก.ก.สามัญข้าราชการอุดมศึกษา) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการพิจารณากำหนดนโยบาย ระบบ และ ระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานที่ ก.ก. กำหนด การเสนอแนะต่อ ก.ก. เพื่อให้ความเห็นชอบในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงาน การจัดและการพัฒนา หน่วยงาน⁸⁴ สำหรับการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครนั้น พระราชบัญญัติ

⁸¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 15 มาตรา 23 มาตรา 25 และมาตรา 27.

⁸² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มาตรา 42.

⁸³ ดูเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มาตรา 14.

⁸⁴ ดูเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มาตรา 18 มาตรา 20 และมาตรา 22.

ดังกล่าวกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก หัวหน้าสำนักงาน ก.ก. เลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร หัวหน้าสำนักงานเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้อำนวยการเขต แล้วแต่กรณี เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยขึ้นอยู่กับระดับตำแหน่งของผู้ที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้ง ทั้งนี้ในส่วนของการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากรุงเทพมหานคร และข้าราชการกรุงเทพมหานครในสถาบันอุดมศึกษานั้น ก่อนที่จะมีคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.ก. ก่อน⁸⁵ นอกจากนี้ในส่วนการส่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือการสั่งให้ออกจากราชการ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องส่งเรื่องให้ ก.ก. พิจารณาคำ ก.ก. มีมติเป็นประการใด ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการตามมติของ ก.ก.⁸⁶

จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่า ในการดำเนินงานบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน เพราะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ซึ่งเป็นอำนาจในการออกคำสั่งที่เป็นการให้คุณหรือให้โทษแก่บุคคล ดังนั้น ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีโอกาที่จะใช้อำนาจของตนในส่วนนี้ไปในทางที่ไม่ชอบเพื่อหาประโยชน์แก่ตนเอง หรืออาจใช้อำนาจดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการบีบให้ข้าราชการหรือพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนกระทำหรือไม่กระทำการใดอันเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้บริหารท้องถิ่นได้⁸⁷ ซึ่งรวมถึงการเรียกรับสินบนด้วย ดังเห็นได้จากในกรณีที่น่ายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งถูกชี้มูลความผิด เนื่องจากการเรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเพื่อเป็นการตอบแทนในการช่วยเหลือให้เข้าทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบล⁸⁸

(3) งานออกใบอนุญาต

กฎหมายที่ให้อำนาจในการออกใบอนุญาตแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอยู่หลายฉบับ ซึ่งมักเป็นกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาจากราชการส่วนกลาง โดยกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกใบอนุญาตที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกใบอนุญาตการก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้ายอาคาร รื้อถอน ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารเป็นการชั่วคราว หรือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกใบอนุญาตเกี่ยวกับการควบคุมดูแลเกี่ยวกับสุขลักษณะของอาคารหรือการอยู่อาศัยของประชาชน เป็นต้น และเนื่องจากการออกใบอนุญาตเป็นคำสั่งทางปกครองชนิดหนึ่ง ดังนั้นในการดำเนินการออกใบอนุญาตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะต้อง

⁸⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มาตรา 52 มาตรา 53 และ มาตรา 54.

⁸⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มาตรา 58.

⁸⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 80*, หน้า 179.

⁸⁸ ไทยโพสต์, ปช. ฟันอาญา นายก อบต.โดนด เรียกเงิน 5 แสน แลกฝากเด็กเข้าทำงาน [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <https://www.thaipost.net/x-cite-news/229824/> [12 เมษายน 2566]

ดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจในการออกใบอนุญาตนั้น ๆ แล้ว เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วยเช่นกัน การออกใบอนุญาตนั้นอำนาจในการพิจารณาออกใบอนุญาตจะเป็นของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตนั้น ๆ เช่น หากเป็นกรณีของใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างหรือต่อเติมอาคารก็จะเป็นอำนาจหน้าที่หน่วยงานด้านโยธา ใบอนุญาตเกี่ยวกับการขายสินค้าไม่ปลอดภัย เรื่องที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือเรื่องความสะอาดของท้องถิ่น ก็จะเป็นหน้าที่หน่วยงานด้านการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานสองหน่วยงานนี้ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ได้รับอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตจำนวนมากและเป็นชนิดที่มีความสำคัญ

สำหรับกระบวนการในการดำเนินการออกใบอนุญาตนั้น จะเริ่มจากเอกชนที่ต้องการดำเนินการใด ๆ และมีกฎหมายกำหนดให้การดำเนินการนั้นต้องขอใบอนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน เอกชนจึงต้องยื่นคำขออนุญาตและส่งเอกสารประกอบต่าง ๆ ตามรายการที่กฎหมายในเรื่องนั้นกำหนดไว้ต่อเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ โดยเจ้าหน้าที่จะต้องทำการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขอ และเหตุแห่งการขอใบอนุญาต ซึ่งหากผู้ขอใบอนุญาตหรือการขอใบอนุญาตนั้นเป็นไปตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ทุกประการ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องอนุญาตเสมอ ทั้งนี้ในการพิจารณาคำขออนุญาตของเจ้าหน้าที่อาจใช้เวลาระยะหนึ่งในการดำเนินการ ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวนี้โดยปกติกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกใบอนุญาตจะกำหนดกรอบระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการไว้ด้วย ดังนั้น หากผู้ขอใบอนุญาตดำเนินการตามขั้นตอนหรือเหตุที่จะขอใบอนุญาตนั้นถูกต้องครบถ้วน ผู้ขอใบอนุญาตก็จะได้รับการอนุญาต แต่หากเจ้าหน้าที่เห็นว่า ผู้ขอใบอนุญาตมีคุณสมบัติหรือมีเหตุแห่งการขอใบอนุญาตที่ไม่ผ่านเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะให้ไปแก้ไขข้อบกพร่องหรืออาจไม่ออกใบอนุญาตให้ โดยหากผู้ขอใบอนุญาตไม่เห็นด้วยกับการที่เจ้าหน้าที่ไม่ออกใบอนุญาตก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตนั้นต่อผู้ออกคำสั่งภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งหากผู้ขอใบอนุญาตยังไม่พอใจในผลการพิจารณาอุทธรณ์ ก็จะมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ต่อไป⁸⁹ ซึ่งในทางปฏิบัติจะพบว่า ผู้ขอใบอนุญาตบางรายต้องการความสะดวกรวดเร็ว จึงยอมจ่ายสินบนเพื่อให้ได้ใบอนุญาต หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตนั้น ๆ หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาต ทำการเรียกรับเงินจากผู้ขอใบอนุญาต ดังเช่นในกรณีที่มีการจับกุมนายกององค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งที่มีการเรียกรับเงินในการออกใบอนุญาตขุดดินและถมดินจากผู้ประกอบการ เพื่อเป็นค่าดำเนินการจำนวน 100,000 บาท ทั้งที่ปกติจะเสียค่าธรรมเนียมให้หน่วยงานราชการเพียง 500 เท่านั้น⁹⁰

⁸⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 80*, หน้า (จ) และ 185.

⁹⁰ ผู้จัดการออนไลน์, *บุกจับนายก อบต.คลองกิว พร้อมรองฯ เรียกรับสินบน 1 แสนบาท จากผู้ประกอบการในจ.ชลบุรี*, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก https://mgronline.com/local/detail/9650000039678?fbclid=IwAR3sYVNfW_x_89q-dijk2bg7scndrm73jaGKcLPudpMMB5KroBAPIGN_aF8 [12 เมษายน 2566]

(4) งานการจัดเก็บรายได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ เช่น การจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน การดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อพัฒนาความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม และการส่งเสริมคุณภาพชีวิตแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวจำเป็นต้องมีรายได้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่าย โดยรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับนั้นมีหลายแหล่งที่มา ได้แก่ (1) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นต้น (3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ (4) เงินอุดหนุน ซึ่งแบ่งเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนทั่วไป⁹¹ จากข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้รวมทั้งสิ้น 658,467.76 ล้านบาท โดยรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ (รายได้จากรัฐจัดสรร) เป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่มีสัดส่วนมากที่สุด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรรายได้จากแหล่งที่มาดังกล่าว จำนวน 314,643.22 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 47.78 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 รองลงมาเป็นรายได้จากเงินอุดหนุน จำนวน 311,758.57 ล้านบาท (ร้อยละ 47.35) และ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง จำนวน 32,065.97 ล้านบาท (ร้อยละ 4.87) ดังตารางที่ 2.2 ดังนั้น แม้ว่ารายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองจะเป็นแหล่งรายได้ที่มีสัดส่วนน้อยที่สุด แต่ก็มีความสำคัญในการนำไปใช้พัฒนาหรือจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 2.2 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้

แหล่งที่มาของรายได้	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ (รายได้จากรัฐจัดสรร)*	314,643.22	47.78
รายได้จากเงินอุดหนุน	311,758.57	47.35
รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	32,065.97	4.87
รวมทั้งสิ้น	658,467.76	100

ที่มา: ข้อมูลจากเว็บไซต์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

หมายเหตุ: *ผู้วิจัยนำเสนอข้อมูลรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ (รายได้จากรัฐจัดสรร) มารวมเป็นกลุ่มเดียวกัน เนื่องจากเป็นไปตามข้อมูลที่สืบค้นได้จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ไม่มีการแบ่งแยกไว้

⁹¹ สำนักงบประมาณของรัฐบาล, รายงานวิเคราะห์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=991 [12 เมษายน 2566]

สำหรับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ (ปัจจุบันคือภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) ภาษีป้าย อากรแสตมป์ อากรเงินกู้ยืม ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ เป็นต้น ซึ่งในส่วนงานจัดเก็บรายได้จะเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองคลังและเป็นส่วนงานที่มีอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง โดยมีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบคือ เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ต่าง ๆ และรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นผู้ที่ช่วยในการตรวจรับและพิจารณาแบบแสดงรายการ คำร้อง หรือคำขอของผู้เสียภาษีและค่าธรรมเนียม รับชำระเงิน เขียนใบเสร็จรับเงินและลงบัญชี จัดทำทะเบียน ควบคุมการจัดเก็บรายได้ และรายการต่าง ๆ เก็บรักษาหลักฐานการเสียภาษี ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่น ๆ ติดตามเร่งรัดการจัดเก็บภาษี การดำเนินคดีผู้ค้างชำระภาษี ออกหมายเรียกและหนังสือเชิญพบ ตรวจสอบ และประเมินภาษี การเก็บรักษาและนำส่งเงิน เป็นต้น⁹² เห็นได้ว่า จากบทบาทหน้าที่ของเจ้าพนักงานจัดเก็บ รายได้นั้นจะมีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่สำคัญโดยเริ่มจากการพิจารณาคำขอของผู้เสียภาษีและค่าธรรมเนียม จากนั้นก็รับชำระเงิน แล้วออกใบเสร็จรับเงินให้กับผู้เสียภาษีหรือผู้ที่ชำระค่าธรรมเนียม แล้วนำเงินส่งกองคลัง ต่อไป ดังนั้น ในการทำงานของเจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้นั้นจะต้องมีการติดต่อกับผู้เสียภาษีหรือค่าธรรมเนียม ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีโอกาที่จะใช้อำนาจของตนไปในทางที่ไม่ชอบเพื่อหาประโยชน์แก่ตน ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้แล้วไม่นำส่งเงินเข้ากองคลัง หรือกรณีการเรียกรับสินบนด้วย ดังที่ปรากฏในข่าว ทางสื่อออนไลน์ในกรณีที่มีการเข้าจับกุม เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ซึ่งมีพฤติกรรมในการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ประกอบการในพื้นที่ โดยจะทำการ ประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินให้สูงกว่าปกติ แล้วเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ประกอบการในภายหลัง⁹³

2.5.2 สถิติคดีการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรภาครัฐที่จัดตั้งตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) อันเป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ในท้องถิ่นของตน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากร งบประมาณ และมีอำนาจในการบริหารจัดการ ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การวางระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ การจัดทำบริการและ

⁹² องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา, มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก

<http://nakhonsi.go.th/uploaded/files/views/t4.9.pdf> [12 เมษายน 2566]

⁹³ ข่าวรายวัน, ข้อแผนรวบ จนท.เก็บรายได้ อบต. หลอกเรียกรับผลประโยชน์, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก

https://workpointtoday.com/%E0%B8%8B%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%9A-%E0%B8%88%E0%B8%99%E0%B8%97-%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B9%87%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B9%84%E0%B8%94/?fbclid=IwAR27DvwbQLmJWubnBPC3-8dJobannUL7OYr93Swufn6EQi_TMAGdM5pvzpc

[12 เมษายน 2566]

สวัสดิการสังคม ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล⁹⁴ แต่ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับพบว่า มีการทุจริตเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือทุจริต การเบียดบังทรัพย์สินของทางราชการ การออกใบอนุญาตโดยมิชอบ รวมถึงการอาศัยตำแหน่งหน้าที่ในการเรียกรับสินบนเพื่อแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง

จากการศึกษาข้อมูลคดีเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 ในส่วนของเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการ เพื่อให้เห็นภาพรวมของการกล่าวหา ร้องเรียนกรณีการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ภาพรวมของการกล่าวหา ร้องเรียนเกี่ยวกับการรับสินบน

จากข้อมูลเรื่องกล่าวหาที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 พบว่า มีเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบนรวมทั้งสิ้น 1,432 เรื่อง โดยเป็นเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 428 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 29.89 และเป็นเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นของรัฐ จำนวน 1,004 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 70.11 เมื่อพิจารณาจำแนกรายหน่วยงานพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเกี่ยวกับการรับสินบนมากที่สุด คือ 428 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 29.89 ของเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบนทั้งหมดที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 รองลงมาเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน 370 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 25.84 และกระทรวงมหาดไทย จำนวน 161 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 11.24 ดังตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 ภาพรวมของเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเกี่ยวกับการรับสินบนที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565

หน่วยงาน	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 (เรื่อง)	รวม (เรื่อง)
1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	103	111	95	119	428
2. หน่วยงานอื่นของรัฐ	268	208	233	295	1,004
2.1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	103	71	88	108	370
2.2 กระทรวงมหาดไทย	33	33	49	46	161
2.3 กระทรวงศึกษาธิการ	26	19	12	22	79
2.4 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	15	9	9	15	48
2.5 กระทรวงกลาโหม	7	8	6	26	47

⁹⁴ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, รายงานผลการศึกษาเรื่องการกล่าวหาการทุจริตความผิด ข้อทักท้วงและพฤติกรรมการกระทำ ความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2016/7/2176_5794.pdf [23 มกราคม 2566]

หน่วยงาน	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 (เรื่อง)	รวม (เรื่อง)
2.6 กระทรวงการคลัง	14	11	8	10	43
2.7 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	9	6	13	12	40
2.8 กระทรวงสาธารณสุข	9	13	11	6	39
2.9 กระทรวงคมนาคม	15	4	8	6	33
2.10 กระทรวงยุติธรรม	6	4	8	14	32
2.11 รวมหน่วยงานอื่น ๆ	31	30	21	30	112
รวม	371	319	328	414	1,432

ที่มา: ข้อมูลจากระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

(2) การรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากข้อมูลเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น 428 เรื่อง พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีเรื่องกล่าวหาจำนวน 197 เรื่อง เทศบาลมีเรื่องกล่าวหาจำนวน 189 เรื่อง องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเรื่องกล่าวหาจำนวน 14 เรื่อง กรุงเทพมหานครมีเรื่องกล่าวหาจำนวน 25 เรื่อง และเมืองพัทยา มีเรื่องกล่าวหาจำนวน 3 เรื่อง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทแล้วพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีจำนวนเรื่องกล่าวหามากที่สุด กล่าวคือ กรุงเทพมหานครมีเรื่องกล่าวหาจำนวน 25 เรื่อง เมืองพัทยามีเรื่องกล่าวหาจำนวน 3 เรื่อง ตามด้วย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเรื่องกล่าวหาเฉลี่ย 0.18 เรื่องต่อ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลมีเรื่องกล่าวหาเฉลี่ย 0.08 เรื่องต่อเทศบาล 1 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลมีเรื่องกล่าวหาเฉลี่ย 0.04 เรื่องต่อองค์การบริหารส่วนตำบล 1 แห่ง ดังตารางที่ 2.4

ตารางที่ 2.4 จำนวนเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 จำแนกตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน หน่วยงาน (แห่ง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 (เรื่อง)	รวม (เรื่อง)	จำนวนเรื่อง กล่าวหาเฉลี่ยต่อ หน่วยงาน (เรื่อง)
1. องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป	7,848	98	108	89	105	400	-
1.1 องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	76	3	1	3	7	14	0.18
1.2 เทศบาล	2,472	48	51	44	46	189	0.08
1) เทศบาลนคร	30	2	1	3	3	9	0.30
2) เทศบาลเมือง	195	9	4	6	7	26	0.13
3) เทศบาลตำบล	2,247	37	46	35	36	154	0.07
1.3 องค์การบริหาร	5,300	47	56	42	52	197	0.04

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวนหน่วยงาน	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565	รวม	จำนวนเรื่องกล่าวหาเฉลี่ยต่อหน่วยงาน
	(แห่ง)	(เรื่อง)	(เรื่อง)	(เรื่อง)	(เรื่อง)	(เรื่อง)	(เรื่อง)
ส่วนตำบล							
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	2	5	3	6	14	28	-
2.1 กรุงเทพมหานคร	1	4	3	5	13	25	25
2.2 เมืองพัทยา	1	1	-	1	1	3	3
รวม	7,850	103	111	95	119	428	0.05

ที่มา: ข้อมูลจากระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

(3) พื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากข้อมูลเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น 427 เรื่อง เมื่อจำแนกตามพื้นที่ที่รับผิดชอบตามโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงาน ป.ป.ช.⁹⁵ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเรื่องกล่าวหาที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 4 จำนวน 91 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 21.26 ของจำนวนเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565 รองลงมาเป็น สำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 3 จำนวน 85 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 19.86 และสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 9 มีเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยที่สุด จำนวน 8 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 1.87 ดังตารางที่ 2.5

ตารางที่ 2.5 จำนวนเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565 จำแนกตามพื้นที่ที่รับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช.

พื้นที่	จำนวน (เรื่อง)
รวมทั้งหมด	428
รวมส่วนกลาง	34
สำนักบริหารงานกลาง	32
สำนักไต่สวนการทุจริตภาครัฐ 3	2
รวมสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 1	34
สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 1	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	4
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดชัยนาท	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนนทบุรี	4

⁹⁵ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2565.

พื้นที่	จำนวน (เรื่อง)
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดปทุมธานี	8
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดลพบุรี	2
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสมุทรปราการ	9
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสระบุรี	4
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสิงห์บุรี	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอ่างทอง	2
รวมสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 2	20
สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 2	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดชลบุรี	12
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดฉะเชิงเทรา	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดจันทบุรี	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครนายก	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดปราจีนบุรี	3
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดระยอง	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสระแก้ว	2
รวมสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 3	85
สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 3	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครราชสีมา	13
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดชัยภูมิ	9
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดบุรีรัมย์	15
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดยโสธร	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดศรีสะเกษ	13
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสุรินทร์	6
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอำนาจเจริญ	7
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี	20
รวมสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 4	91
สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 4	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดขอนแก่น	6
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดกาฬสินธุ์	5
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครพนม	5
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดบึงกาฬ	5
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดมหาสารคาม	6
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดมุกดาหาร	5
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดร้อยเอ็ด	18
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเลย	6

พื้นที่	จำนวน (เรื่อง)
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสกลนคร	17
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดหนองคาย	6
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดหนองบัวลำภู	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุดรธานี	11
รวมสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 5	49
สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5	3
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเชียงใหม่	12
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเชียงราย	11
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดน่าน	7
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพะเยา	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดแพร่	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดแม่ฮ่องสอน	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดลำปาง	8
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดลำพูน	5
รวมสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 6	40
สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 6	3
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพิษณุโลก	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดกำแพงเพชร	5
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดตาก	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครสวรรค์	12
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพิจิตร	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเพชรบูรณ์	5
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสุโขทัย	8
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุตรดิตถ์	2
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุทัยธานี	2
รวมสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 7	26
สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 7	5
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครปฐม	3
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดกาญจนบุรี	3
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์	3
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเพชรบุรี	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดราชบุรี	4
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสมุทรสงคราม	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสมุทรสาคร	6
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสุพรรณบุรี	1
รวมสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 8	41

พื้นที่	จำนวน (เรื่อง)
สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 8	2
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี	7
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดกระบี่	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดชุมพร	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครศรีธรรมราช	28
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพังงา	2
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดภูเก็ต	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดระนอง	1
รวมสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 9	8
สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 9	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสงขลา	2
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดตรัง	3
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนราธิวาส	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดปัตตานี	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพัทลุง	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดยะลา	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสตูล	1

ที่มา: ข้อมูลจากระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

กล่าวโดยสรุป การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานออกเป็นส่วนงานต่าง ๆ เพื่อให้สามารถให้บริการสาธารณะในพื้นที่ได้อย่างครอบคลุม แต่ในการดำเนินงานดังกล่าวกลับพบว่ามีส่วนงานที่มีความเสี่ยงต่อการรับสินบน ได้แก่ งานพัสดุ งานบริหารงานบุคคล งานออกใบอนุญาต และงานการจัดเก็บรายได้ และนอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเกี่ยวกับการรับสินบน

2.6 ความผิดเกี่ยวกับการรับสินบน

ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาความผิดที่เกี่ยวข้องกับการรับสินบนตามกฎหมายเพื่อให้เข้าใจถึงการกระทำใดที่เป็นความผิดในการรับสินบนและความรับผิดของผู้ให้และผู้รับสินบน ซึ่งในประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีการกำหนดความผิดที่เกี่ยวข้องกับการเรียกรับสินบนของเจ้าพนักงานไว้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.6.1 ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะของการกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดที่ถือว่าเป็นความผิด และกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้กระทำความผิด เพื่อเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและสังคม โดยมีการกำหนดความผิดที่เกี่ยวข้องกับการรับสินบนของเจ้าพนักงานไว้ดังนี้

(1) ความผิดในการให้สินบนแก่เจ้าพนักงาน

(1.1) ความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงาน

มาตรา 144⁹⁶ ได้กำหนดความผิดสำหรับผู้ให้สินบนแก่เจ้าพนักงาน ซึ่งรวมถึงสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ เช่น ราษฎรให้สินบนแก่เจ้าพนักงานเพื่อออกทะเบียนรถยนต์ตามเอกสารปลอม⁹⁷ เป็นต้น โดยผู้ให้สินบนจะต้องกระทำในขณะบุคคลเหล่านั้นดำรงตำแหน่งนั้น ๆ หากเป็นการกระทำต่อบุคคลที่ไม่อยู่ในตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งแล้ว ย่อมไม่เป็นความผิดตามมาตรา นี้ รวมทั้งจะต้องเป็นการให้สินบนเพื่อการอันมิชอบด้วยหน้าที่ ทั้งนี้เจ้าพนักงานหรือสมาชิกสภาข้างต้นจะมีหน้าที่ใดก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดหน้าที่ในตำแหน่ง หากมิใช่หน้าที่หรือเป็นการนอกเหนือหน้าที่ของเจ้าพนักงานหรือสมาชิกสภาดังกล่าว ย่อมไม่ผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงาน เช่น ให้เงินแก่ตำรวจที่จับกุมเพื่อให้เบิกความในลักษณะที่ผิดไปจากความจริง การเบิกความเป็นการนอกหน้าที่ของตำรวจ ผู้จับจึงไม่ผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงาน⁹⁸ เป็นต้น ทั้งนี้การให้สินบนเจ้าพนักงานนี้ กฎหมายเอาผิดทั้งผู้ให้และผู้รับคือผู้ให้จะผิดตามมาตรา 144 ส่วนเจ้าพนักงานผู้รับผิดตามมาตรา 149

(1.2) ความผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าพนักงานในการยุติธรรม

มาตรา 167⁹⁹ เป็นบทบัญญัติในทำนองเดียวกับการให้สินบนแก่เจ้าพนักงานตามมาตรา 144 ข้างต้น แต่เป็นการกระทำต่อเจ้าพนักงานที่ต่างกัน กล่าวคือ ความผิดตามมาตรา 167 เป็นการให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดต่อเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี¹⁰⁰ และพนักงานสอบสวน ซึ่งถือว่าเจ้าพนักงานดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมมีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน การกระทำผิดต่อเจ้าพนักงานดังกล่าวย่อมต้องระวางโทษสูงขึ้นกว่าการให้สินบนเจ้าพนักงานในกรณีทั่วไป¹⁰¹

⁹⁶ มาตรา 144 บัญญัติว่า “ผู้ใดให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

⁹⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 435/2520.

⁹⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 439/2496.

⁹⁹ มาตรา 167 บัญญัติว่า “ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดีหรือพนักงานสอบสวน เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี และปรับไม่เกิน 14,000 บาท”

¹⁰⁰ ผู้ว่าคดี เดิมมีบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 ซึ่งหมายถึงนายตำรวจที่มียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป พนักงานสอบสวน หรือข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ชั้นตรีขึ้นไป ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง เป็นผู้ว่าคดีในศาลแขวงทั่วไป แต่ปัจจุบันตำแหน่งผู้ว่าคดีถูกยกเลิก งานในความรับผิดชอบของผู้ว่าคดีได้โอนมาเป็นของพนักงานอัยการ

¹⁰¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กฎหมายอาญา 2: ภาคความผิด (เอกสารการสอน), (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558), หน้า 2-59 ถึง 3-5.

(2) ความผิดในการที่เจ้าพนักงานเรียกรับสินบน

(2.1) ความผิดฐานเจ้าพนักงานเรียกรับสินบน

มาตรา 149¹⁰² ได้กำหนดความผิดของผู้เรียกรับสินบน ได้แก่ เจ้าพนักงาน รวมทั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งการเรียกรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอาจจะทำโดยวาจาหรือวิธีอื่น เช่น เจ้าพนักงานเขียนจดหมายให้ช่วยปลดปล่อยหนี้สินให้ ก็เป็นการเรียกรับทรัพย์สิน เป็นต้น และเพียงแต่เรียกแม้จะยังไม่ได้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ตามที่เรียกก็เป็นความผิดสำเร็จ นอกจากนี้การเรียกรับหรือยอมจะรับจะต้องเป็นการกระทำโดยมิชอบ คือไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบแบบแผน ที่จะเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์เช่นนั้นได้¹⁰³ และการเรียก รับ หรือยอมจะรับ จะกระทำสำหรับตนเองหรือสำหรับตนเองหรือผู้อื่นก็ได้ โดยต้องมีเจตนา คือ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ เช่น เจ้าพนักงานมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและติดตามจับกุมคนร้าย เรียกรับเงินจากผู้เสียหาย โดยไม่มีสิทธิจะเรียกรับ ถือว่าเป็นการรับทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ตนเองโดยมิชอบเพื่อกระทำการในตำแหน่งหน้าที่ จึงมีความผิดตามมาตรา 149¹⁰⁴ หรือตำรวจจับกุมคนร้ายแล้วเรียกร้องเงินเพื่อแลกเปลี่ยนกับการปล่อยตัวไม่ดำเนินคดี¹⁰⁵ เป็นต้น

(2.2) ความผิดฐานเจ้าพนักงานในการยุติธรรมเรียกรับสินบน

มาตรา 201¹⁰⁶ เป็นบทบัญญัติในทำนองเดียวกับมาตรา 149 แต่ต่างกันตรงที่ตำแหน่งของเจ้าพนักงาน กล่าวคือ มาตรา 149 หมายถึงเจ้าพนักงานในตำแหน่งทั่ว ๆ ไป ไม่ได้เจาะจงแต่มาตรา 201 ระบุตำแหน่งไว้เฉพาะเจ้าพนักงานใน 4 ตำแหน่ง ได้แก่ เจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน

¹⁰² มาตรา 149 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 - 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 2,000 - 40,000 บาท หรือประหารชีวิต”

¹⁰³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, *อรรถาธิบายประมวลกฎหมายอาญา*, หน้า 2-59.

¹⁰⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1338/2538.

¹⁰⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1749/2545.

¹⁰⁶ มาตรา 201 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน เรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 - 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 100,000 - 400,000 บาท หรือประหารชีวิต”

(2.3) ความผิดเกี่ยวกับการเรียก รับ หรือยอมจะรับสินบนก่อนรับตำแหน่ง

มาตรา 150¹⁰⁷ เป็นกรณีที่มีการคาดคะเนว่าจะตนเองจะเป็นเจ้าพนักงานในอนาคต จึงฉวยโอกาสเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะตนจะเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้น โดยตั้งใจว่าเมื่อเป็นเจ้าพนักงานแล้วจะกระทำการ หรือไม่กระทำการตามหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งความผิดตามมาตรา 150 นี้แยกได้เป็น 2 กรณี กล่าวคือ (1) ในกรณีที่ตนเป็นเจ้าพนักงานอยู่แล้ว และรู้ว่าตนจะได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งนั้นจึงเรียกรับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดไว้ก่อนที่จะตนจะได้รับแต่งตั้ง หรือ (2) ผู้นั้นยังไม่เป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่ง แต่คาดว่าจะได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้น จึงเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด และเมื่อได้รับแต่งตั้งแล้วจะกระทำการหรือไม่กระทำการตามตำแหน่งที่ได้รับโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด แต่หากมีการเรียกรับไว้ แต่ไม่ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งที่คาดหมายไว้จึงไม่ได้กระทำการหรือกระทำการตามตำแหน่งหน้าที่ย่อมไม่เป็นความผิด แต่อาจมีความผิดฐานฉ้อโกงได้¹⁰⁸ เช่น แดงรู้ว่าตนจะได้รับแต่งตั้งเป็นสรรพสามิตจังหวัด ผู้ดื่มกลั่นสุราเถื่อนในจังหวัดจึงรวบรวมเงินมาให้แดง เพื่อว่าเมื่อแดงได้รับแต่งตั้งเป็นสรรพสามิตจังหวัดแล้วจะไม่ทำการจับกุมพวกตน ต่อมาแดงได้รับแต่งตั้งเป็นสรรพสามิตจังหวัด และได้ละเว้นไม่จับกุมผู้ดื่มกลั่นสุราเถื่อน เพราะเห็นแก่เงินที่ได้รับไว้ก่อนแล้ว แดงจึงมีความผิดตามมาตรา 150¹⁰⁹ เป็นต้น

(2.4) ความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานในการยุติธรรมเรียกสินบนก่อนรับตำแหน่ง

มาตรา 202¹¹⁰ เป็นบทบัญญัติในทำนองเดียวกับมาตรา 150 แต่ต่างกันตรงที่มาตรานี้ระบุตำแหน่งของเจ้าพนักงานไว้เฉพาะเจาะจง ได้แก่ เจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน

(3) ความผิดในการเป็นคนกลางเรียกรับสินบน

มาตรา 143¹¹¹ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดของคนกลางที่เรียกหรือรับสินบนเพื่อเป็นการตอบแทนในการจูงใจเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาล โดยวิธีอันทุจริตหรือผิดกฎหมาย หรือโดยอิทธิพลของตนให้กระทำการ หรือไม่กระทำการในหน้าที่

¹⁰⁷ มาตรา 150 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 - 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 2,000 - 40,000 บาท”

¹⁰⁸ ขวลิต วงศ์ใหญ่, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 57*, หน้า 55.

¹⁰⁹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 101*, หน้า 2-64.

¹¹⁰ มาตรา 202 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดีหรือพนักงานสอบสวน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ ในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับตำแหน่งนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 - 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 2,000 - 40,000 บาท หรือประหารชีวิต”

¹¹¹ มาตรา 143 บัญญัติว่า “ผู้ใดเรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเป็นการตอบแทนในการที่จะจูงใจหรือได้จูงใจเจ้าพนักงานสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาลโดยวิธีอันทุจริตหรือผิดกฎหมาย หรือโดยอิทธิพลของตนให้กระทำการ หรือไม่กระทำการในหน้าที่อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด โดยความผิดตามมาตรา 143 นี้เพียงแต่เรียกก็ถือเป็นความสำเร็จแล้ว แม้ผู้ถูกเรียกไม่ยอมให้เงินก็ผิด เช่น เรียกร้องเงินจากผู้เสียหายโดยอ้างว่าจะนำไปให้เจ้าพนักงานเพื่อช่วยเหลือให้เข้ารับราชการโดยไม่ต้องสอบคัดเลือก แม้ผู้เสียหายไม่หลงเชื่อคำกล่าวอ้างของจำเลยและไม่มีเจตนาจะมอบเงินให้แก่จำเลย โดยได้ไปแจ้งความแล้วนำเงินของเจ้าพนักงานตำรวจมาหลอกให้จำเลยรับไว้เป็นหลักฐานในการจับกุมก็ตาม การกระทำของจำเลยก็เป็นความผิดตามมาตรา 143 เป็นต้น¹¹²

(4) ความผิดในการที่เจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ

มาตรา 148¹¹³ ได้กำหนดความผิดสำหรับเจ้าพนักงานที่ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชืดใจหรือจงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น โดยบุคคลที่จะมีความผิดตามมาตรา 148 นี้ต้องเป็นเจ้าพนักงานที่มีกฎหมายแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานแล้วก็มีหน้าที่เพื่อการนั้น จากนั้นเจ้าพนักงานต้องมีการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชืดใจหรือจงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น เช่น จำเลยมีเจตนาฆ่าแต่แรกที่จะใช้อำนาจในตำแหน่งเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด ช่มชืดใจให้ พ. ผู้เสียหาย มอบเงินให้แก่จำเลย โดยช่วว่าถ้าไม่ให้เงินก็จะจับกุมหญิงค้าประเวณีซึ่งอยู่ในความดูแลของ พ. ผู้เสียหาย และ พ. ตกลงให้เงิน เพราะไม่ต้องการให้เกิดความวุ่นวายในพวกสมาชิกหญิงที่มีอาชีพรับจ้างค้าประเวณี ทั้งที่ไม่ปรากฏว่าขณะช่มชืดดังกล่าวมีการค้าประเวณีกันจริง จึงเป็นการกล่าวหาขึ้นเพื่อจะเรียกเอาเงินเท่านั้นเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 และเป็นการช่มชืดใจผู้อื่นให้ยอมให้ทรัพย์สินแก่จำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 337¹¹⁴ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากเป็นการใช้อำนาจนอกตำแหน่งหน้าที่ก็จะไม่เข้าองค์ประกอบตามมาตรา 148 เพราะไม่ใช่การใช้อำนาจในตำแหน่ง เช่น ล. เลขานุการแขวง มีหน้าที่ตรวจสอบภาษีบำรุงท้องที่ว่ารายการถูกต้องหรือไม่ พุดจูงใจให้ผู้เสียภาษีมอบเงินค่าภาษีให้เกินจำนวนที่ต้องเสียภาษี แล้วเอาเงินส่วนที่เกินไว้เสีย ล. ไม่มีหน้าที่รับเงิน ไม่เป็นความผิดตามมาตรา 148¹¹⁵ เป็นต้น นอกจากนี้หากเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยชอบแล้วมารับสินบนในภายหลังก็จะเป็นความผิดตามมาตรา 148 แต่จะเป็นความผิดตามมาตรา 149 เช่น กรณีที่จำเลยเป็นเจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนความผิดอาญา เมื่อได้พบและกล่าวหาว่าโจทก์ร่วมและนาย ก. มีไม้แปรรูปไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต อันมิใช่การกล่าวหาการที่จำเลยไม่จับกุมแต่กลับช่วเชิญเรียกเงินแล้วละเว้นไม่จับกุมโจทก์ร่วมและนาย ก. จึงไม่ใช่ความผิดมาตรา 148 แต่เป็นความผิดตามมาตรา 149¹¹⁶ แต่ถ้าเป็นกรณีที่จำเลยกล่าวหาแล้วช่วเอาเงิน จะเป็นความผิดมาตรา 148¹¹⁷ เป็นต้น

¹¹² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2715/2531.

¹¹³ มาตรา 148 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชืดใจหรือจงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 – 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 2,000 – 40,000 บาท หรือประหารชีวิต”

¹¹⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 753/2539.

¹¹⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 119-120/2518.

¹¹⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5973/2537.

¹¹⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 599/2505.

2.6.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้รับผิดชอบภารกิจหลักที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้การทุจริตของประเทศลดลงหรือหมดสิ้นไป ซึ่งในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รวมถึงการป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในหน่วยงานของรัฐด้วย ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการทุจริต นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังได้มีการกำหนดความผิดสำหรับการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการรับสินบนของเจ้าพนักงานของรัฐไว้ ดังนี้

(1) ความผิดฐานเรียกรับสินบน

มาตรา 173¹¹⁸ ได้กำหนดความผิดของเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ที่เรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ซึ่งเทียบเคียงได้กับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149

(2) ความผิดฐานเรียกรับสินบนก่อนรับตำแหน่ง

มาตรา 174¹¹⁹ ได้กำหนดความผิดของเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ที่กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนจะได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งนั้น ซึ่งเทียบเคียงได้กับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 150

(3) ความผิดฐานคนกลางเรียกรับสินบน

มาตรา 175¹²⁰ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดของคนกลางที่เรียกรับสินบนเพื่อเป็นการตอบแทนในการจูงใจเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเทียบเคียงได้กับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 143

¹¹⁸ มาตรา 173 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 - 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 100,000 – 400,000 บาท”

¹¹⁹ มาตรา 174 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 - 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 100,000 – 400,000 บาท”

¹²⁰ มาตรา 175 บัญญัติว่า “ผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเป็นการตอบแทนในการที่จะจูงใจหรือได้จูงใจ เจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ โดยวิธีอันทุจริตหรือผิดกฎหมายหรือโดยอิทธิพลของตน ให้กระทำการหรือไม่กระทำการในหน้าที่อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

(4) ความผิดฐานให้สินบน

มาตรา 176 วรรคหนึ่ง¹²¹ เป็นกรณีเอาผิดกับผู้ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่น โดยผู้ให้ต้องมีเจตนาที่จะให้และรู้ว่าผู้ที่ตนจะให้สินบนนั้นเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้สินบนเพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ซึ่งการให้ที่จะเป็นความผิดตามมาตรานี้นั้น ผู้รับสินบนจะต้องมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำที่ต้องการจูงใจ เช่น ผู้จัดการบริษัทก่อสร้าง มอบเงินให้นายกเทศมนตรีเทศบาลเมือง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุญาตให้ทำการก่อสร้างอาคารในเขตเทศบาล เพื่อจูงใจให้นายกเทศมนตรีอนุมัติให้ปลูกสร้างอาคารได้โดยเร็ว ทั้ง ๆ ที่หลักฐานการขออนุญาตก่อสร้าง ไม่ครบถ้วนพอที่จะอนุญาตได้ อันเป็นการมิชอบด้วยหน้าที่ นอกจากนี้การให้สินบนผ่านตัวกลาง แม้ผู้ให้จะไม่ได้อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเจ้าพนักงานของรัฐโดยตรง เจ้าพนักงานผู้รับสินบนก็มีความผิด ทั้งนี้กรณีตามมาตรา 176 วรรคหนึ่ง เทียบเคียงได้กับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 144

กล่าวโดยสรุป การกระทำความผิดเกี่ยวกับสินบนนั้น กฎหมายกำหนดให้เอาผิดทั้งผู้ให้และผู้รับสินบนที่เป็นเจ้าพนักงานโดยมีการกำหนดความผิดไว้ทั้งในประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยความผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าพนักงานนั้น ผู้ให้สินบนจะต้องกระทำในขณะที่เจ้าพนักงานผู้นั้นดำรงตำแหน่งนั้น ๆ รวมทั้งจะต้องเป็นการให้สินบนเพื่อการอันมิชอบด้วยหน้าที่ ในส่วนของความผิดฐานรับสินบนนั้น ในการเรียก รับ หรือยอมจะรับสินบนนั้น ผู้รับสินบนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานจะต้องเป็นการกระทำโดยมิชอบ คือไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ที่จะเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์เช่นนั้นได้ และการเรียก รับ หรือยอมจะรับ จะกระทำเพื่อตนเองหรือผู้อื่นก็ได้ โดยจะต้องมีเจตนาเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ก็ตาม นอกจากนี้หากเจ้าพนักงานมีการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ แล้วทำการข่มขืนใจหรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น ก็มีความผิดด้วยเช่นกัน

2.7 ระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การตรวจสอบภายใน¹²² หมายความว่า กิจกรรมการให้ความเชื่อมั่นและการให้คำปรึกษาอย่างเที่ยงธรรม และเป็นอิสระ ซึ่งจัดให้มีขึ้นเพื่อเพิ่มคุณค่าและปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการให้ดีขึ้น การตรวจสอบภายในจะช่วยให้ส่วนราชการบรรลุถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ด้วยการประเมินและปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารความเสี่ยง การควบคุมและการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบ ดังนั้น การตรวจสอบภายใน

¹²¹ มาตรา 176 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

¹²² ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2551.

นับเป็นเครื่องมือหรือกลไกสำคัญที่ฝ่ายบริหารนำไปใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน¹²³ และระบบควบคุมภายในขององค์กร ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้งานตรวจสอบภายในประสบความสำเร็จ คือ การที่ผู้บริหารสามารถนำผลผลิตของงานตรวจสอบภายในไปใช้ในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยให้เกิดมูลค่าเพิ่มและความสำเร็จขององค์กร

นอกเหนือจาก “ส่วนราชการ” ตามนิยามความหมายของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2551¹²⁴ แล้ว ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 5 รูปแบบ¹²⁵ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ล้วนอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่ต้องดำเนินการตรวจสอบภายในทั้งสิ้น

โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล ต้องดำเนินการตรวจสอบภายใน โดยตรวจสอบการปฏิบัติตามแผนงาน ที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การเงิน การพัสดุและทรัพย์สิน การบริหารงานด้านอื่น ๆ ตลอดจน การตรวจสอบบัญชี การวิเคราะห์ประเมินความเพียงพอและประสิทธิผลของการควบคุมภายในของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการรายงานผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะ ส่วนกรุงเทพมหานครได้มีการตรา กฎหมายบังคับใช้เป็นการเฉพาะคือ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการตรวจสอบภายในของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2548 โดยบังคับใช้กับ “หน่วยงาน” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร และส่วนราชการตามประกาศกรุงเทพมหานครว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงาน¹²⁶

¹²³ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, แนวปฏิบัติการตรวจสอบภายใน, [ออนไลน์], 2546. เข้าถึงได้จาก <https://www.cgd.go.th> [19 มิถุนายน 2566]

¹²⁴ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2551 ข้อ 4 “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าและจังหวัด แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

¹²⁵ รูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553.

¹²⁶ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการตรวจสอบภายในของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2548 ข้อ 4 “หน่วยงาน” หมายความว่า หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร และส่วนราชการตามประกาศกรุงเทพมหานครว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการของกรุงเทพมหานครที่ไม่ต่ำกว่าระดับกอง และให้หมายความรวมถึงการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครและหน่วยงานอื่นที่กรุงเทพมหานครเข้าไปบริหารจัดการ หรือถือ สัดส่วนหุ้นหรือเงินลงทุนเกินกึ่งหนึ่ง.

ตามโครงสร้างของการแบ่งส่วนราชการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบดังกล่าว อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)¹²⁷ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)¹²⁸ เทศบาลและเมืองพัทยา¹²⁹ กรุงเทพมหานคร¹³⁰ ได้กำหนดให้มีหน่วยตรวจสอบภายในของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นส่วนราชการที่มีความจำเป็นในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ขึ้นตรงต่อปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อีกทั้งการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ตรวจสอบภายในต้องเป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด¹³¹ และคู่มือการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ในกรณีที่ไม่ได้กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ไว้ ให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและคู่มือการตรวจสอบภายในของกระทรวงการคลัง โดยสามารถสรุปขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบภายในได้ ดังนี้

1. จัดทำแผนการตรวจสอบประจำปี
2. เสนอแผนการตรวจสอบประจำปี ต่อนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาอนุมัติในเดือนกันยายนของทุกปี
3. ส่งสำเนาแผนการตรวจสอบประจำปีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ และส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภายใน 30 วัน (ปฏิบัติงานตรวจสอบ)
4. รายงานผลการตรวจสอบต่อนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรืออย่างน้อยทุก 2 เดือน
5. ส่งสำเนารายงานผลการตรวจสอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ และส่งสำเนารายงานผลการตรวจสอบที่มีข้อตรวจพบที่สำคัญและเกิดความเสียหาย หรืออาจเกิดความเสียหายให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบ ภายใน 15 วัน นับจากวันที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายงานผลการตรวจสอบ
6. ติดตามผลการตรวจสอบ เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะและใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำแผนการตรวจสอบในครั้งต่อไป

โดยเฉพาอย่างยิ่ง ตามแนวทางการตรวจสอบภายในกำหนดให้ประเมินผลการปฏิบัติงาน และเสนอแนะวิธีการหรือมาตรการในการปรับปรุง แก้ไข เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดยิ่งขึ้น รวมทั้งเสนอแนะ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายหรือการทุจริตั่วไหล

¹²⁷ ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2563.

¹²⁸ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2563.

¹²⁹ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2563.

¹³⁰ ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 67)

¹³¹ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2551 ข้อ 7.

เกี่ยวกับการเงิน หรือทรัพย์สินต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับควมมีประสิทธิผลของการที่หน่วยงานตรวจสอบภายในสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่ได้รับมอบหมายในบทบาทหน้าที่ด้านการให้สัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า (Warning Signals) ของการประทุมิชอบหรือการทุจริตในองค์กร ลดโอกาสความร้ายแรงและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งเพื่อเพิ่มโอกาสของความสำเร็จของงาน อันเป็นการที่หน่วยงานตรวจสอบภายในสามารถตรวจสอบจนสามารถลดโอกาสของการประทุมิชอบ การทุจริต หรือเหตุการณ์ที่มีความเสี่ยงสูง เพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างทัน่วงที

ทั้งนี้ งานตรวจสอบภายในไม่เพียงแต่เป็นงานในลักษณะการตรวจสอบการรับ-จ่ายเงิน ว่าตรงตามเอกสารหรือตามนโยบายหรือระเบียบที่กำหนดไว้หรือไม่เท่านั้น¹³² อีกทั้งก็ไม่ใช่งานที่ค้นหาการทุจริต หากแต่เป็นการป้องกันการทุจริต และค้นหาข้อบกพร่องของระบบงาน ว่ามีจุดใดที่เป็นช่องทางให้เกิดการรั่วไหลหรือการปฏิบัติงานล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ พร้อมทั้งพยายามหาทางแก้ไขให้ดียิ่งขึ้น การตรวจสอบภายในจึงมุ่งช่วยฝ่ายบริหารให้ดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ ส่งเสริมให้ประสบความสำเร็จ เป็นการเพิ่มคุณค่าให้กับองค์กร (Value Added) ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ด้วย

กล่าวโดยสรุป หน่วยตรวจสอบภายในของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนราชการที่มีความสำคัญในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขึ้นตรงต่อปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของแนวทางการตรวจสอบภายในนั้นกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน และเสนอแนะวิธีการหรือมาตรการในการปรับปรุง แก้ไข เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยดยิ่งขึ้น รวมทั้งเสนอแนะ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายหรือการทุจริตรั่วไหลเกี่ยวกับการเงิน หรือทรัพย์สินต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือได้ว่าการตรวจสอบภายในนั้นมีส่วนช่วยในการป้องกันการทุจริตมิให้เกิดขึ้นได้

2.8 บทบาทของสภาท้องถิ่นในการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหาร

ตามหลักการภายใต้รูปแบบ “ผู้บริหารเข้มแข็ง” เน้นการแบ่งแยกอำนาจทางการบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันอย่างชัดเจน (Separation of Power) โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และสภาท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และระหว่างสองฝ่ายจะมีการตรวจสอบและถ่วงดุลกัน รูปแบบสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งนั้น ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจมากทั้งในฐานะที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และยังถือว่าเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (Chief Executive Officer) หัวใจที่สำคัญของรูปแบบนี้ คือ การมีกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลที่เข้มแข็ง ซึ่งก็คือ สภาท้องถิ่น¹³³ มิเช่นนั้นอาจเกิดความเสี่ยงของการใช้อำนาจเกินขอบเขต ขาดการกลั่นกรอง หรือการทำงานโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม สภาท้องถิ่นควรดำเนินงานใน 3 บทบาท คือ บทบาทด้านนิติบัญญัติ บทบาทด้านการควบคุมการบริหาร

¹³² ไชยรัตน์ แก้วเนิน, “แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี,” (สารนิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558).

¹³³ นอกจากสภาท้องถิ่นแล้ว ยังมีกลไกตรวจสอบอีกหลายประเภท อาทิ เช่น ภาคประชาชน หน่วยงานกำกับดูแล และองค์กรอิสระ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานผู้ตรวจการการเงินแผ่นดิน เป็นต้น

และบทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน¹³⁴ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทด้านการควบคุมการบริหาร คือ บทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารของฝ่ายบริหาร หัวใจสำคัญของบทบาทนี้ คือ ต้องชัดเจนว่า สภาท้องถิ่นไม่ใช่ฝ่ายค้าน เหมือนในการเมืองระดับชาติ ซึ่งหากฝ่ายค้านทำให้ฝ่ายบริหารล้มเหลวอาจนำมาสู่ การเปลี่ยนหัว ฝ่ายค้านอาจมาตั้งรัฐบาลได้ หากแต่ภายใต้ระบบสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารเข้มแข็ง บทบาท ของสภาท้องถิ่น คือ การตรวจสอบถ่วงดุลให้การบริหารงานเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม รักษาสัญญา ประชาคมที่ฝ่ายบริหารให้ไว้กับประชาชนในการรณรงค์หาเสียงและแถลงนโยบาย สมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่สามารถเปลี่ยนหัวไปดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารได้ หากนายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลาออก ก็จะนำไปสู่การเลือกตั้งใหม่ ดังนั้น อย่าเน้นทำบทบาทฝ่ายค้าน หรือค้านทุกเรื่อง เรื่องใดที่เหมาะสมและ เป็นประโยชน์ควรดำเนินการ สมาชิกสภาท้องถิ่นควรสนับสนุน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า สภาท้องถิ่นสามารถ ดำเนินบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร รวมทั้งให้การสนับสนุนได้ในลักษณะ ดังนี้

2.8.1 การควบคุมการบริหารงาน

กฎหมายกำหนดให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารผ่าน 4 กลไก คือ

(1) การรับทราบคำแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดว่าก่อนที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะเข้ารับ ตำแหน่ง ประธานสภาต้องเรียกประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่น โดยต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อแจกให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นที่เข้าร่วมประชุม ในการแถลง นโยบายดังกล่าวจะไม่มีการลงมติ นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดว่าผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดทำรายงานแสดงผล การปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี

การที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้สมาชิกสภา ท้องถิ่นได้มีแนวทางในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงานและดำเนินงานของฝ่ายบริหาร

(2) การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถาม เป็นการถามคำถามที่สมาชิกสภาท้องถิ่นตั้งขึ้นเพื่อถามผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อเท็จจริง หรือนโยบายเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง กับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป

การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เป็นการดำเนินการปรึกษา พิจารณา แสดงและแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นของสมาชิกสภาท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น และเพื่อให้ผู้บริหาร ท้องถิ่นได้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้กฎหมายกำหนดว่าในการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้น จะต้องไม่มีการลงมติ

การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปถือเป็นการถ่วงดุล หรือป้องปรามไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจ เกินขอบเขต หรือไม่เหมาะสมจนทำให้ประชาชนต้องได้รับความเดือดร้อน

¹³⁴ อรทัย ก๊กผล และธนัชฐา สุขะวัฒน์, คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2551).

(4) การตั้งคณะกรรมการสามัญ – คณะกรรมการวิสามัญ

เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานของสภาท้องถิ่นในการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น การวินิจฉัยปัญหา หรือการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ สภาท้องถิ่นสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญ คือ กลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นตั้งขึ้นมาเพื่อกระทำการ หรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในงานของสภาท้องถิ่น และสามารถแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และบุคคลอื่น ๆ เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญ ทั้งนี้ต้องรายงานต่อสภาท้องถิ่นทราบ

ระบบคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ จะเป็นกลไกของสภาท้องถิ่น ในการติดตามผลการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องมือของสภาท้องถิ่น ที่จะทำให้ทราบถึงปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาในเชิงนโยบายของฝ่ายบริหารที่ได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่น ในวันประชุมสภาครั้งแรก

2.8.2 การให้ความเห็นในเรื่องสำคัญ

แม้ว่าการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน และแต่ละส่วน ก็มีบทบาท อำนาจหน้าที่แยกออกจากกันอย่างชัดเจน แต่เพื่อเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหาร และพัฒนาท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้เปิดโอกาสให้สภาท้องถิ่น หรือสมาชิก สภาท้องถิ่นสามารถให้คำปรึกษาหารือแก่ฝ่ายบริหารได้

ดังนั้น ในบางเรื่อง หรือบางประเด็น หากสภาท้องถิ่นเห็นว่าเป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารควรจะให้ ความสำคัญ หรือให้ความสนใจก็สามารถที่จะเสนอข้อมูล เสนอความคิดเห็น เสนอทางเลือก หรือเสนอ ทางออกเพื่อประกอบการตัดสินใจในทางนโยบายให้แก่ฝ่ายบริหารได้

2.8.3 การสนับสนุนหรือให้ความเห็นชอบกับฝ่ายบริหารในเรื่องที่ถูกต้องเหมาะสมและจำเป็น

สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในกิจการ หรือการดำเนินการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือ นิติบุคคลต่าง ๆ จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาท้องถิ่นก่อน หรือในเรื่องของการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องได้รับความเห็นชอบ จากสภาท้องถิ่นก่อน

ดังนั้น หากสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือสภาท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกิจกรรม หรือกิจการที่ มีประโยชน์แก่ชุมชน ก็ควรให้การสนับสนุนและให้ความเห็นชอบ หรืออนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการ อย่างไรก็ตามหากเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่กระทบกับชุมชน จำเป็นอย่างยิ่งที่สภาท้องถิ่นจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ซึ่งการจัดรับฟังความคิดเห็นนี้เป็นข้อกำหนดทางกฎหมาย เกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.8.4 ข้อเสนอแนะสมาชิกสภาท้องถิ่นในการดำเนินบทบาทควบคุมการบริหาร

สมาชิกสภาท้องถิ่นในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย หรือการทำงานของคณะกรรมการฯ ของ สภาท้องถิ่นที่ผ่านมา เน้นการตั้งรับ คือ มักดำเนินการเมื่อเกิดปัญหาแล้ว หรือเกิดความผิดพลาดแล้ว ซึ่งนำมาซึ่งความเสียหายต่อท้องถิ่น ดังนั้น การบริหารหรือการติดตามตรวจสอบ หรือควบคุมการบริหารงาน สมัยใหม่ จึงหันมาให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ความเสี่ยง หรือในภาษาง่าย ๆ “โอกาสพลาด” เพื่อจะได้

เตรียมการป้องกันแก้ไขล่วงหน้า นอกจากนั้น การดำเนินการในการควบคุมฝ่ายบริหารควรดำเนินการอย่างเป็นระบบบนพื้นฐานของข้อมูลและการวิเคราะห์อย่างรอบด้าน ซึ่งจะทำให้สภาท้องถิ่นได้รับความน่าเชื่อถือ รวมทั้งเปลี่ยนความคิดของฝ่ายบริหารจากเห็นฝ่ายสภาท้องถิ่นเป็นพวกจับผิด มาสู่การเป็นกัลยาณมิตร ช่วยกันทำงานเพื่อท้องถิ่นในบทบาทที่แตกต่างกัน

การวิเคราะห์ความเสี่ยงในที่นี้ เพื่อให้สอดคล้องกับภาครัฐ จึงได้ประยุกต์แนวคิดการวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์และธรรมาภิบาลมาปรับใช้¹³⁵ สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถใช้ประเด็นความเสี่ยงเหล่านี้ในการวิเคราะห์ประเด็นเพื่อการตั้งกระทู้ การอภิปราย และการทำงานของคณะกรรมการสภาฯ ในการติดตามงานของฝ่ายบริหาร รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายบริหาร

กล่าวโดยสรุป สภาท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานของฝ่ายบริหารเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งบทบาทของสภาท้องถิ่นในการตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารงานนั้นมีดังนี้ (1) การควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ผ่าน 4 กลไก คือ การรับทราบคำแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น การตั้งกระทู้ถาม การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป และ การตั้งคณะกรรมการสามัญ – คณะกรรมการวิสามัญ (2) การให้ความเห็นในเรื่องสำคัญ (3) การสนับสนุนหรือให้ความเห็นชอบกับฝ่ายบริหารในเรื่องที่ถูกต้องเหมาะสมและจำเป็น และ (4) การให้ข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายบริหาร

2.9 กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนกรณีบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำความผิด

ในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการประจำ หรือพนักงาน ลูกจ้าง จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน รวมถึงจะต้องไม่กระทำการทุจริต หรือแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง หากบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายใดกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือกระทำการทุจริตซึ่งรวมถึงการรับสินบนด้วย ประชาชนที่พบเห็นการกระทำความผิด สามารถยื่นร้องเรียนเพื่อให้มีการตรวจสอบการกระทำของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ในส่วนนี้ขอแนะนำเสนอกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

2.9.1 ร้องเรียนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ประชาชนสามารถมายื่นคำร้องด้วยตนเองที่หน่วยงาน หรือทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน หรือทางโทรศัพท์ หรือทางไปรษณีย์ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการจะร้องเรียน เมื่อหน่วยงานได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วจะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง หากพบว่ามีมูลความผิด ก็จะดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวน และหากพบว่ามีกระทำความผิดตามที่ได้มีการร้องเรียน ก็จะเสนอเรื่องให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งลงโทษทางวินัยกับผู้กระทำความผิด และในกรณีที่มีความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งการรับสินบนถือเป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อ

¹³⁵ อนุชา ฮุนสวัสดิกุล, อรัญ โสติพันธุ์ และคณะ, โครงการศึกษาวิจัยพัฒนาระบบตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายของรัฐบาล ระยะที่ 1 (รายงานการวิจัย), (กรุงเทพฯ: สำนักตรวจราชการ สำนักปลัดนายกรัฐมนตรี, 2550).

หน้าที่ ก็จะส่งเรื่องร้องเรียนมายังสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำความผิดดังกล่าวเพื่อนำไปสู่การดำเนินคดีอาญากับผู้ที่ทุจริตต่อไป

2.9.2 ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ หากมีเรื่องร้องเรียนเข้ามาถึงผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ โดยอาจจะมาร้องเรียนด้วยตนเองที่หน่วยงานหรือศูนย์ดำรงธรรมของจังหวัด หรือร้องเรียนทางโทรศัพท์หรือสายด่วนหมายเลข 1567 หรือช่องทางออนไลน์ (เว็บไซต์ของจังหวัด) ก็ได้ เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว จะมีการส่งเรื่องให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง หากเป็นกรณีที่มีมูลความผิด ก็จะดำเนินการทางวินัยต่อไป โดยในกรณีผู้บริหารท้องถิ่นก็จะตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง ในขณะที่เดียวกันหากเป็นข้าราชการก็จะตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จากนั้นก็จะมีคำสั่งลงโทษผู้กระทำความผิด และส่งเรื่องร้องเรียนมาที่สำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำความผิดดังกล่าวเพื่อนำไปสู่การดำเนินคดีอาญากับผู้ที่ทุจริตต่อไป ทั้งนี้ หากเป็นกรุงเทพมหานครนั้น จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร หากต้องการจะร้องเรียนต่อผู้กำกับดูแลกรุงเทพมหานคร ก็ให้ร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

2.9.3 ร้องเรียนต่อสำนักงาน ป.ป.ช. โดยประชาชนสามารถร้องเรียนการกระทำการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ได้หลายช่องทาง เช่น (1) กล่าวหาเป็นหนังสือแล้วส่งมาที่สำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลาง สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 1 – 9 หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ทั้งนี้จะยื่นด้วยตนเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นยื่นแทน หรือยื่นทางไปรษณีย์ก็ได้ (2) กล่าวหาด้วยวาจาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ (3) ร้องเรียนผ่านทางเว็บไซต์สำนักงาน ป.ป.ช. (4) ร้องเรียนผ่านทางโทรศัพท์หรือสายด่วน ป.ป.ช. หมายเลข 1205 เป็นต้น เมื่อสำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับเรื่องกล่าวหาเรื่องร้องเรียนแล้ว จะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการตรวจรับเรื่องกล่าวหาว่าอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องต้องห้ามรับไว้ตามที่กฎหมายกำหนดหรือมีรายละเอียดเพียงพอหรือไม่ หากเรื่องกล่าวหาใดเป็นเรื่องไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องต้องห้ามตามกฎหมาย ก็จะไม่รับไว้พิจารณา หากเป็นเรื่องกล่าวหาที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนาจการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการส่งหรือมอบหมายหน่วยงานอื่นให้ดำเนินการแทนได้ เช่น พนักงานสอบสวน คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นต้น แต่หากเรื่องกล่าวหาใดที่เห็นสมควรดำเนินการเองหรือเป็นเรื่องกล่าวหาที่เป็นความผิดร้ายแรง ก็จะทำการออกเลขดำแล้วไปสู่ขั้นตอนการตรวจสอบเบื้องต้น โดยหากทำการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแล้วพบว่าเรื่องกล่าวหาใดมีมูลเพียงพอต่อการไต่สวน ก็จะเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีมติให้ดำเนินการไต่สวนและเมื่อทำการไต่สวนแล้วเสร็จ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหา ก็จะนำไปสู่การดำเนินการทางวินัยหรือทางอาญาต่อไป

2.9.4 ร้องเรียนต่อสำนักงาน ป.ป.ท. โดยประชาชนสามารถร้องเรียนการกระทำการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสำนักงาน ป.ป.ท. ได้ โดยสามารถยื่นคำร้องด้วยตนเอง หรือมีหนังสือร้องเรียนส่งมาทางไปรษณีย์มายังสำนักงาน ป.ป.ท. ได้ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (สำนักงาน ป.ป.ท. เขตพื้นที่ 1-9) หรือร้องเรียนผ่านทางสายด่วน ป.ป.ท. หมายเลข 1206 เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการกับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ทุกเรื่อง สำนักงาน ป.ป.ท. จึงต้องส่งเรื่องกล่าวหาหรือเรียนดังกล่าวไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. แต่ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมอบหมายเรื่องกล่าวหาที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนวยการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการได้ เมื่อได้รับมอบหมายในเรื่องกล่าวหาหรือเรียนแล้ว สำนักงาน ป.ป.ท. จะเริ่มดำเนินการจากขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงในคดี หากมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะทำการไต่สวน จะทำการสรุปเรื่องเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อมีมติให้ไต่สวนข้อเท็จจริง และเมื่อทำการไต่สวนแล้วเสร็จ หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิดการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหา ก็จะนำไปสู่การดำเนินการทางวินัยหรืออาญาต่อไป

2.9.5 ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน โดยประชาชนสามารถร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนได้ที่สถานีตำรวจในพื้นที่เกิดเหตุ หรือสายด่วนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หมายเลข 1599 เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องให้ดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐหรือบุคคลอื่นใดในข้อหาใด ๆ บรรดาอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งรวมถึงเรื่องการรับสินบนด้วย พนักงานสอบสวนจะแสวงหาข้อเท็จจริงรวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นแล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องทุกข์หรือกล่าวหาโทษ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการได้ในกรณีที่เป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ แต่เป็นเรื่องไม่ร้ายแรงที่เป็นการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐ

กล่าวโดยสรุป ในกรณีที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการรับสินบน ประชาชนที่พบเห็นการกระทำความผิด สามารถยื่นร้องเรียนได้ในหลายช่องทาง เช่น ร้องเรียนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง หรือร้องเรียนผ่านหน่วยงานภายนอกที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นต้น และเมื่อหน่วยงานที่ได้รับเรื่องร้องเรียนก็จะดำเนินการตรวจสอบหรือดำเนินการตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายไว้ โดยหากพบว่ามีกระทำความผิดจริง ก็จะนำไปสู่การดำเนินการทางวินัยหรืออาญาต่อไป

2.10 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คณะผู้วิจัยได้ทำการทบทวนงานวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยเรื่อง “การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ดังนี้

เกรียงไกร ปัญญาพงศธร¹³⁶ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย : ศึกษากรณีเทศบาลนคร” ผลการศึกษาสรุปแบบการคอร์รัปชันในเทศบาลนครในประเด็นการรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐพบว่า การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เกิดจากการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ แบ่งเป็น 3 กรณี คือ (1) การทุจริตในรูปแบบของการสมยอมในการเสนอราคาหรือฮั้วประมูล (2) ผู้ประกอบกิจการรับเหมาก่อสร้างมีการแบ่งเปอร์เซ็นต์ของรายได้ที่ตนจะได้รับ ให้กรรมการตรวจรับงาน และ (3) ผู้บริหารท้องถิ่นจะทำการแบ่งผลประโยชน์ให้แก่แก่นักการเมืองระดับชาติหรือข้าราชการจากส่วนกลางที่มีอำนาจในการกำกับดูแล ในส่วนของการทุจริตในการออกใบอนุญาต พบว่า การออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พบการทุจริตมากที่สุด สำหรับวิธีการทุจริตในการออกใบอนุญาตนั้นมีสาเหตุเกิดจากการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้ขอใบอนุญาตและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาและอนุมัติคำขออนุญาตที่มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน และการทุจริตในการบริหารงานทรัพยากรบุคคล พบว่า ประการแรกกฎหมายในการบริหารงานบุคคลมีข้อบกพร่อง ได้แก่ กฎหมายให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารมากเกินไป และประการที่สองการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากอำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นมีมาก ประกอบกับความต้องการของพนักงานหรือข้าราชการท้องถิ่นที่ต้องการได้รับประโยชน์จากการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

พุทธชาติ สุธีวสินนท์¹³⁷ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ช่องทางและโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผลการศึกษาพบว่า การรับสินบน การส่งส่วย หรือรับค่าคอมมิชชั่นจากโครงการ หรือการดำเนินการต่าง ๆ ในพื้นที่อำเภอเชียงใหม่มีการดำเนินโครงการขนาดใหญ่จำนวนมาก ซึ่งพบว่า มีสถานประกอบการบางแห่งขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกใบอนุญาต หรืออนุมัติการประกอบกิจการ เช่น การอนุญาตให้ประกอบการกิจการการค้าปลีกขนาดใหญ่ การอนุญาตแบบก่อสร้างอาคาร ตึกสูง โรงแรม ฯลฯ โดยสถานประกอบการเหล่านี้จะมีค่าตอบแทนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนเงินที่สูง บางกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้เรียกร้องค่าตอบแทนเอง ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เสนอแนะวิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ หน่วยงานภาครัฐเอกชนที่เกี่ยวข้อง จะต้องเร่งการสร้าง การมีค่านิยมความมีจริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพซึ่งอยู่ในระดับปัจเจกบุคคลของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลให้เป็นที่ยอมรับในทุกภาคส่วนของสังคม ระบบควบคุมภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรใช้แบบผสมผสาน คือ เน้นทั้งการบริหารการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่า การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และการรายงานที่ถูกต้อง จัดให้มีการตรวจสอบภายในอย่างสม่ำเสมอ ใช้มาตรการลงโทษทั้งทางวินัย ทางปกครอง ทางแพ่ง

¹³⁶ เกรียงไกร ปัญญาพงศธร, “การคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย : ศึกษากรณีเทศบาลนคร”

วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเก่า ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2561): 58.

¹³⁷ พุทธชาติ สุธีวสินนท์, “ช่องทางและโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551), หน้า 89 และ 103.

ทางอาญา และทางภาษีอย่างเด็ดขาดรวดเร็ว และส่งเสริมให้มีการรวมตัวเป็นองค์กรภาคประชาชนและให้ประชาชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ¹³⁸ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบการทุจริตที่พบในการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการรับสินบน ได้แก่ (1) การเรียกหรือยอรับเงินของผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย พนักงานหรือข้าราชการท้องถิ่น (2) การเปิดกรอบ อัตราค่าจ้างในกรณีของลูกจ้างตามภารกิจที่มากเกินไปจนความจำเป็นเพื่อแสวงหาประโยชน์จากอัตราค่าจ้างที่เพิ่มขึ้น (3) การเรียกรับส่วนแบ่งจากเงินโบนัสจากผู้ใต้บังคับบัญชาโดยผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญของการทุจริตในการบริหารงานบุคคล นอกจากกฎหมายที่ใช้มีความบกพร่องแล้ว อีกประการหนึ่งคือ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ปัญหานี้เกิดขึ้นเนื่องจากอำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นมีมาก ประกอบกับความต้องการของพนักงานหรือข้าราชการท้องถิ่นที่ต้องการได้รับประโยชน์จากการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันระหว่างผู้ให้กับผู้รับในรูปแบบของการเสนอเงินให้แก่ผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล หรือผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลเรียกรับเงินจากบุคคลที่ต้องการตำแหน่งหรือผลประโยชน์จากอำนาจในการบริหารงานบุคคลของตน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในทางที่เป็นการให้คดหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในทางที่เป็นการให้โทษ ทั้งนี้สาเหตุที่ทำให้ต้องมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน ส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นจากความต้องการให้ได้เข้าทำงาน หรืออยากได้/เปลี่ยนแปลงตำแหน่งซึ่งจะเกิดขึ้นในกรณีของการบรรจุแต่งตั้งเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือน ส่วนในกรณีของการโอนย้ายนั้นเกิดจากความต้องการเปลี่ยนสถานที่ทำงาน สำหรับในส่วนของการให้เงินโบนัสนั้นเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ที่ต้องการได้รับรายได้เพิ่มจากเงินเดือนโดยปกติของตน ในขณะที่ผู้บริหารก็ต้องการผลประโยชน์ในรูปแบบของส่วนแบ่งจากเงินโบนัสของเจ้าหน้าที่อันเนื่องมาจากผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีสิทธิในการได้รับเงินโบนัส ซึ่งลักษณะความสัมพันธ์ที่แต่ละฝ่ายต่างต้องการประโยชน์จากอีกฝ่ายหนึ่งนั้น ทำให้เมื่อมีการทุจริตก็จะเอาผิดได้ยาก เนื่องจากความสัมพันธ์ของผู้ให้และผู้รับมีลักษณะเป็นการได้ผลประโยชน์ร่วมกัน โดยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ การลดอำนาจการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นโดยเสนอให้มีการแบ่งอำนาจบริหารงานบุคคลภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นสองระดับคือ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลในระดับปลัดท้องถิ่น รองปลัดท้องถิ่น และหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ นอกเหนือจากนั้นให้เป็นอำนาจในการบริหารงานบุคคลของปลัดท้องถิ่น

สรพสิทธิ์ ชมภูษ และกัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์¹³⁹ ได้ศึกษาเรื่อง “การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: เงื่อนไขและการป้องกัน” ผลการศึกษาพบว่า เงื่อนไขและการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ คือ (1) ข้าราชการฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหาร บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงประชาชนในท้องถิ่นมีจิตสำนึกและความตระหนักในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้บังเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนท้องถิ่น ปราศจากการก่อให้เกิดข้อสงสัยในการประพฤติปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม การขัดกัน

¹³⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, *อ้าวแล้วเชิงธรรมที่ 80*, หน้า (ณ) – (ด).

¹³⁹ สรพสิทธิ์ ชมภูษ และกัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์, “การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: เงื่อนไขและการป้องกัน” *Journal of Roi Kaensarn Academi* ปีที่ 6 ฉบับที่ 10 (ตุลาคม 2564): 434-436.

แห่งผลประโยชน์และแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ (2) พัฒนาเครื่องมือและมาตรการปฏิบัติงานที่สามารถป้องกันปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการ ส่วนโครงการ/กิจกรรม/มาตรการต้องสนับสนุนให้สาธารณะและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบการปฏิบัติหรือบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนากลไก มาตรการ รวมถึงเครือข่ายในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความเข้มแข็งในการตรวจสอบ ควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม (3) ต้องพัฒนาระบบ กลไก มาตรการ รวมถึงเครือข่ายในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งจากภายในและภายนอกที่มีความเข้มแข็งในการเฝ้าระวังการทุจริต โดยมีแนวทางการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ ลดโอกาสในการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพิ่มการป้องกันการทุจริต อันจะส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความภาคภูมิใจและให้ความร่วมมือกันเป็นเครือข่ายในการเฝ้าระวังการทุจริตที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน (4) การส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จัดให้มีและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในช่องทางที่เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมตรวจสอบการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทุกขั้นตอน รับฟังความคิดเห็นการรับและตอบสนองเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของประชาชน เสริมสร้างและปรับปรุงกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดวางระบบและรายงานการควบคุมภายในตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด สนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบการปฏิบัติหรือการบริหารราชการตามช่องทางที่สามารถดำเนินการได้ และ (5) ส่งเสริมบทบาทการตรวจสอบของสภาท้องถิ่น เสริมพลังการมีส่วนร่วมของชุมชนและบูรณาการทุกภาคส่วนเพื่อต่อต้านการทุจริต และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดมั่นในอุดมการณ์เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการ ทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้า พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการที่ไม่มีการทุจริตคอร์รัปชัน มีการทำงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม และคณะ¹⁴⁰ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “รูปแบบการทุจริตและปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผลการศึกษาพบว่า การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 5 รูปแบบ โดยการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นรูปแบบการทุจริตที่พบมากที่สุดในการปกครองส่วนท้องถิ่น คิดเป็นร้อยละ 54 ของจำนวนคดีทั้งหมดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดรองลงมาเป็น การทุจริตการเงินและบัญชี (ร้อยละ 27) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล (ร้อยละ 13) การทุจริตในการบังคับใช้กฎหมาย (ร้อยละ 3) และการทุจริตในการบริการ (ร้อยละ 3) เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำความผิดในแต่ละรูปแบบการทุจริตพบว่า การทุจริตเกือบทุกรูปแบบจะมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเรียกรับเงิน/สินบนทั้งสิ้น เช่น การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างจะมีการเรียกรับเงินเกิดขึ้นในขั้นตอนการหาผู้รับจ้าง/ผู้ขาย เช่น การเรียกรับเงินเพื่อเป็นค่าช่วยเหลือให้เป็นผู้ได้รับงาน หรือในกรณีการทุจริตในการบริหารงานบุคคล ที่มีการเรียกรับเงินได้ในหลายกรณี เช่น การเรียกรับเงินเพื่อแลกกับการขอโอนย้าย หรือการต่อสัญญา เป็นต้น แต่ทั้งนี้ การทุจริตการเงินและบัญชีเป็นการทุจริตเพียงรูปแบบเดียวที่ไม่พบการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเรียกรับเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

¹⁴⁰ ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม และคณะ, รูปแบบการทุจริตและปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รายงานการวิจัย), (นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., 2561).

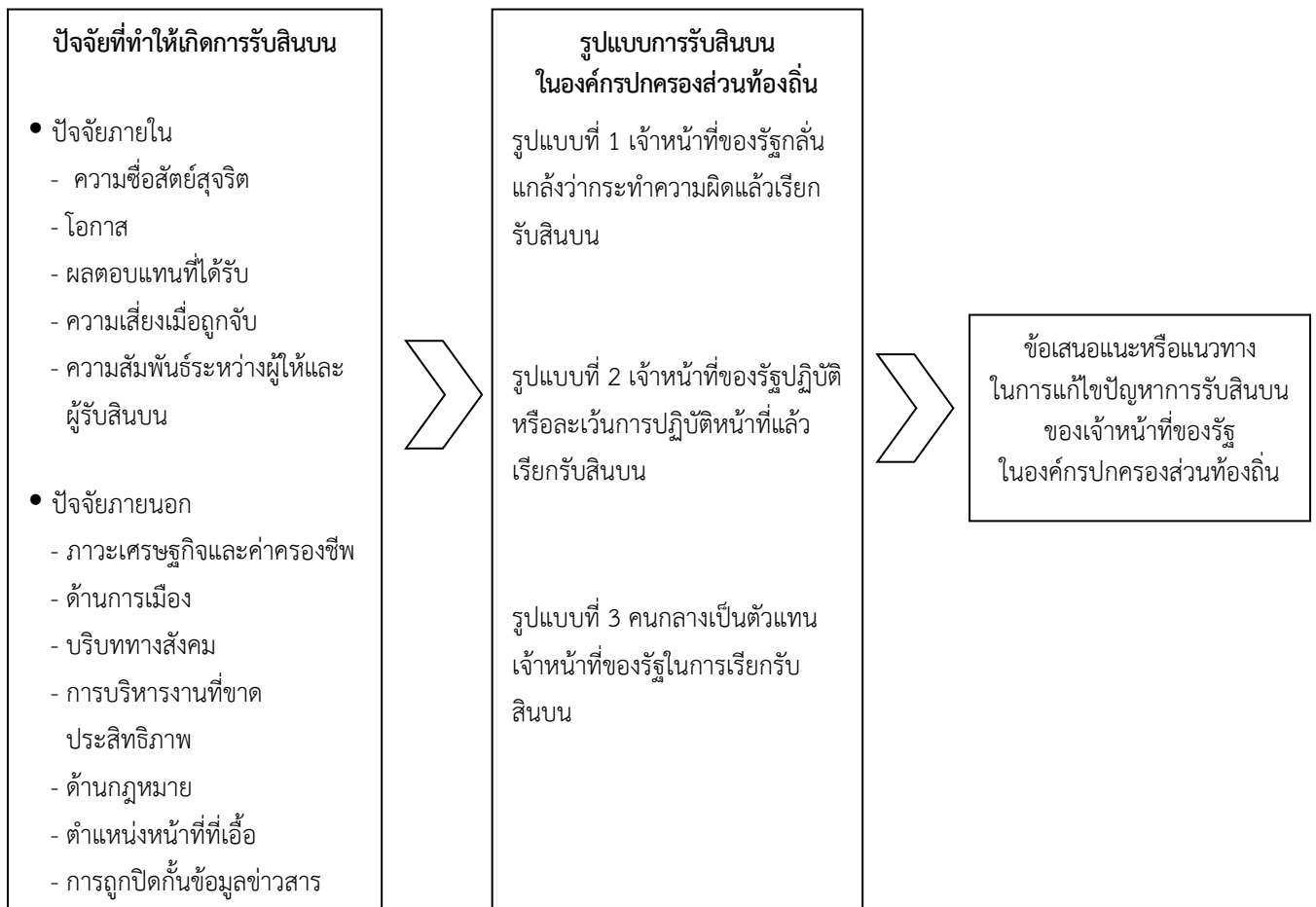
สำนักงาน ป.ป.ช.¹⁴¹ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำระบบมาตรฐาน ISO 37001:2016 การจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบน (Anti-bribery management systems) มาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ” ซึ่งมีข้อค้นพบในส่วนของการข้อเสนอแนะที่ว่า หน่วยงานภาครัฐควรมีการปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อลดโอกาสการเกิดการให้และรับสินบน ดังนี้ (1) การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อลดการติดต่อกันระหว่าง เจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน/ผู้ประกอบการให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ รวมทั้งลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต (2) การกำหนดให้มีค่าธรรมเนียมในกรณีที่ต้องการความรวดเร็ว เนื่องจากการดำเนินงานในระบบราชการที่มีความล่าช้า อาจทำให้มีการจ่ายเงินสินบนเพื่อแลกกับความสะดวกรวดเร็ว หรือการลดต้นทุนที่จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ ดังนั้น ในกรณีที่ประชาชนต้องการได้รับการบริการที่รวดเร็ว จึงควรมีการกำหนดค่าธรรมเนียมตามกฎหมายเป็นกรณีพิเศษ เพื่อขจัดโอกาสหรือความเสี่ยงที่จะเกิดการจ่ายสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (3) การทบทวนหรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย โดยกฎหมายบางฉบับอาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำการเรียกรับสินบนได้ หน่วยงานภาครัฐจึงควรมีการทบทวนหรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย หรือปรับปรุงกฎหมายเดิม เพื่อให้การให้บริการของหน่วยงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.11 กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้มุ่งเน้นศึกษารูปแบบและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการวิเคราะห์ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ รูปแบบการรับสินบนในการวิจัยนี้มาจากแนวคิดการจัดรูปแบบการรับสินบนขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ซึ่งกำหนดไว้ 3 รูปแบบ รายละเอียดดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 2.4.4 รูปแบบการรับสินบน สำหรับรายละเอียดของกรอบแนวคิดการวิจัยปรากฏดังแผนภาพที่ 2.1

¹⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำระบบมาตรฐาน ISO 37001:2016 การจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบน (Anti-bribery management systems) มาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ (รายงานการวิจัย), (นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., 2563), หน้า 86.

แผนภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดการวิจัย



บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่อง “การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีแนวทางการดำเนินการวิจัย ดังนี้

- 1) การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร โดยการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ ตำราทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง บทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 2) การศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

3.1 การเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants)

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษานี้ ผู้วิจัยทำการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) รวมทั้งสิ้นจำนวน 29 คน ได้แก่

3.1.1 บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ในการทำและวินิจฉัยคดีรับสินบน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 14 คน ประกอบด้วย

- (1) กรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้วินิจฉัยชี้มูลความผิด จำนวน 2 คน
- (2) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ในการทำคดีรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมจำนวน 12 คน โดยคัดเลือกจากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่มีเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565 จำนวน 3 อันดับแรก ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครศรีธรรมราช สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดร้อยเอ็ด โดยประกอบด้วย

(2.1) รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค 3 รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค 4 และผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค 8 รวม 3 คน

(2.2) ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครศรีธรรมราช ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี และผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดร้อยเอ็ด รวม 3 คน

(2.3) พนักงานไต่สวนระดับกลางขึ้นไป ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครศรีธรรมราช สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดละ 2 คน รวม 6 คน

3.1.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานภายนอก ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางกฎหมายในการกระทำการทุจริต ในเขตพื้นที่จังหวัดที่มีเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 จำนวน 3 อันดับแรก ได้แก่ จังหวัดนครศรีธรรมราช อุบลราชธานี และร้อยเอ็ด รวมทั้งสิ้น 9 คน ประกอบด้วย

(1) เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเขตพื้นที่ 3 เขตพื้นที่ 4 และเขตพื้นที่ 8 พื้นที่ละ 1 คน รวม 3 คน

(2) เจ้าหน้าที่ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตจังหวัดนครศรีธรรมราช อุบลราชธานี และร้อยเอ็ด จังหวัดละ 1 คน รวม 3 คน

(3) เจ้าหน้าที่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดนครศรีธรรมราช อุบลราชธานี และร้อยเอ็ด จังหวัดละ 1 คน รวม 3 คน

3.1.3 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานโดดเด่นในการปราบปรามการทุจริต จำนวน 3 คน โดยคัดเลือกบุคคลจากเวทีเสวนาออนไลน์ "ผู้นำ อปท." : ผู้นำ...กับการปราบโกง ที่จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า ร่วมกับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และภาคีเครือข่าย เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2565 ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนครชุม จังหวัดกำแพงเพชร

3.1.4 ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ รวมจำนวน 3 คน โดยแบ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน คัดเลือกจากผู้ที่มีประสบการณ์ในกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับคดีการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการ จำนวน 1 คน คัดเลือกจากผู้ที่มีองค์ความรู้และมีผลงานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการศึกษาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงประจักษ์ สรุปได้ดังตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 สรุปผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	จำนวน (คน)
บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช.	14
1. กรรมการ ป.ป.ช.	2
2. ผู้บริหาร	
- รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค 3	1
- รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค 4	1
- ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค 8	1
- ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครศรีธรรมราช	1
- ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี	1
- ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดร้อยเอ็ด	1
3. เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนภูมิภาค	
- พนักงานไต่สวนระดับกลางขึ้นไป สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครศรีธรรมราช	2
- พนักงานไต่สวนระดับกลางขึ้นไป สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี	2
- พนักงานไต่สวนระดับกลางขึ้นไป สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดร้อยเอ็ด	2
เจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานภายนอก	9
- เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ 3	1
- เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ 4	1
- เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ 8	1
- เจ้าหน้าที่ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตจังหวัดนครศรีธรรมราช	1
- เจ้าหน้าที่ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตจังหวัดอุบลราชธานี	1

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	จำนวน (คน)
- เจ้าหน้าที่ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตจังหวัดร้อยเอ็ด	1
- เจ้าหน้าที่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา	1
- เจ้าหน้าที่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี	1
- เจ้าหน้าที่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดร้อยเอ็ด	1
ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3
- นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต	1
- นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด	1
- นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนครชุม จังหวัดกำแพงเพชร	1
ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ	3
1. ผู้ทรงคุณวุฒิ	2
2. นักวิชาการ	1
รวมทั้งสิ้น	29

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในเชิงคุณภาพ ใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จำนวน 4 ชุด โดยคณะผู้วิจัยได้จัดทำแนวคำถามเพื่อใช้ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึกมีรายละเอียด ดังนี้

1) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นแนวคำถามในประเด็นเกี่ยวกับ (1) ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) รูปแบบและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (5) ข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานภายนอก เป็นแนวคำถามในประเด็นเกี่ยวกับ (1) ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) รูปแบบและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (5) ข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานโดดเด่นในการปราบปรามการทุจริต เป็นแนวคำถามในประเด็นเกี่ยวกับ (1) การดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) รูปแบบและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (4) ข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ เป็นแนวคำถามในประเด็นเกี่ยวกับ (1) ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) รูปแบบและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (4) ข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ มีขั้นตอนการสร้างแบบสัมภาษณ์เพื่อใช้ในการสัมภาษณ์ ดังนี้

1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย จากนั้นกำหนดประเด็นหลักในการสัมภาษณ์ตามกรอบแนวคิดการวิจัย ระบุรายการข้อมูลที่ต้องการของแต่ละประเด็นให้สอดคล้องกับเรื่องที่ศึกษา

2) จัดทำร่างแบบสัมภาษณ์และแนวคำถามแต่ละประเด็นให้ครอบคลุมทุกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) โดยมีแนวคำถามในประเด็นเกี่ยวกับ (1) ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) รูปแบบและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (5) ข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ตรวจสอบคุณภาพของแบบสัมภาษณ์ โดยผู้เชี่ยวชาญว่าตรงตามเนื้อหาและมีข้อมูลครบถ้วนหรือไม่ จากนั้นปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญ

4) แก้ไขและปรับปรุงให้เป็นแบบสัมภาษณ์ฉบับสมบูรณ์ แล้วจึงนำไปเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามที่กำหนดในการวิจัยครั้งนี้

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ คือการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

(1) การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Study) ทำการศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำรา งานวิจัย เอกสารเผยแพร่ บทความทางวิชาการ และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ แนวคิดและประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย แนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรักษาวินัยในการปฏิบัติงาน แนวคิดเกี่ยวกับการรับสินบน การรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความผิดเกี่ยวกับการรับสินบน ระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาทของสภาท้องถิ่นในการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหาร และกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนกรณีบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำความผิด

(2) ข้อมูลจากสถิติการกล่าวหา ร้องเรียนที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการ และการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 ที่มีการบันทึกข้อมูลในระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

3.3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ คือการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ในการทำและวินิจฉัยคดีรับสินบน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานภายนอก ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานโดดเด่นในการปราบปรามการทุจริต และ ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ ในประเด็นตามแนวคำถามที่ได้กำหนดไว้ในแบบสัมภาษณ์ตามข้อ 3.2

โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

(1) ขั้นตอนเตรียมการสัมภาษณ์ ได้แก่ ก่อนทำการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยเริ่มต้นด้วยการนัดหมายวัน เวลา สถานที่ ที่จะสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยผู้วิจัยได้ศึกษาประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ พร้อมเตรียมและศึกษาวิธีใช้เครื่องมือในการบันทึกเสียง เตรียมสมุดจดบันทึก และอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้พร้อมก่อนดำเนินการสัมภาษณ์

(2) ขั้นตอนการสัมภาษณ์ ได้แก่ ก่อนการสัมภาษณ์ผู้วิจัยได้สนทนาสังเคราะห์ความคุ้นเคยกับผู้ให้สัมภาษณ์พร้อมแจ้งวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ อธิบายเหตุผลและขออนุญาตใช้เครื่องบันทึกเสียง ในขณะสัมภาษณ์ รวมทั้งแจ้งให้ทราบว่าข้อมูลต่าง ๆ ที่บันทึกเสียงไว้โดยผู้วิจัยจะเก็บไว้เป็นความลับ ทั้งนี้หากผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ที่จะให้บันทึกเสียงในช่วงใด ผู้วิจัยก็จะไม่บันทึกเสียง

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.4.1 ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเนื้อหา (Content Analysis) โดยนำข้อมูลจากการศึกษาเอกสารมากำหนดหัวข้อที่จะทำการวิเคราะห์ตามเนื้อหาที่ปรากฏ ประกอบด้วยขั้นตอน (1) วางเค้าโครงของข้อมูล โดยการทำการรายชื่อหรือข้อความที่จะถูกนำมาวิเคราะห์ แล้วแบ่งไว้เป็นประเภท (Categories) (2) คำนึงถึงบริบท (Context) หรือสภาพแวดล้อมประกอบของข้อมูลเอกสารที่นำมาวิเคราะห์ เช่น ใครเป็นผู้เขียน เขียนให้ใครอ่าน เป็นต้น เพื่อให้การวิเคราะห์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรยายคุณลักษณะเฉพาะของเนื้อหา โดยไม่โยงไปสู่ลักษณะของเอกสาร ผู้ส่งสารและผู้รับ และ (3) การวิเคราะห์เนื้อหาจะทำตามเนื้อหาที่ปรากฏ (Manifest Content) ในเอกสารมากกว่ากระทำกับเนื้อหาที่ซ่อนอยู่ (Latent Content) จากนั้นจะนำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนา

3.4.2 ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในขั้นแรกผู้วิจัยได้ตรวจสอบว่าได้ข้อมูลเพียงพอแล้วหรือยัง ข้อมูลนั้นได้ตอบปัญหาของการวิจัยแล้วหรือไม่ หากผู้วิจัยพบว่าได้ข้อมูลที่ไม่ตรงกัน ผู้วิจัยจะตรวจสอบว่าข้อมูลที่แท้จริงเป็นอย่างไร ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกวิธีการตรวจสอบข้อมูลที่ใช้กันมากในการวิจัยเชิงคุณภาพคือการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ดังต่อไปนี้

(1) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) คือ การพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้นั้นนั้นถูกต้องหรือไม่ วิธีการตรวจสอบคือ การตรวจสอบแหล่งของข้อมูล แหล่งที่มาที่จะพิจารณาในการตรวจสอบ ได้แก่ 1) แหล่งเวลา ถ้าเวลาต่างกันข้อมูลที่ได้รับจะเหมือนกันหรือไม่ 2) แหล่งสถานที่ ถ้าสถานที่ต่างกันข้อมูลที่ได้รับจะเหมือนกันหรือไม่ 3) แหล่งบุคคล ถ้าบุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไปข้อมูลจะเหมือนเดิมอยู่อีกหรือไม่

(2) การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย (Investigator Triangulation) คือ การตรวจสอบว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยลงไปเก็บแต่ละครั้งจะแตกต่างกันอย่างไร ในกรณีที่ไม่น่าสนใจในคุณภาพของผู้รวบรวมข้อมูลสนามผู้วิจัยได้ปรับเปลี่ยนตัวผู้วิจัยให้มีหลายคนขึ้น

(3) การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (Theory Triangulation) คือ การตรวจสอบว่าถ้าใช้แนวคิดทฤษฎีที่แตกต่างไปจากเดิมจะทำให้การตีความข้อมูลแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด

(4) การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodology Triangulation) คือการใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ กัน เพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่น ใช้วิธีการสังเกตควบคู่กับการซักถามพร้อมกัน

ในส่วนของการวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ในประเด็น (1) ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) รูปแบบและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (5) ข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาเรียบเรียงและจำแนกอย่างเป็นระบบ จากนั้นนำมาตีความหมายเชื่อมโยงความสัมพันธ์ และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้โดยทำไปพร้อม ๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้เพื่อจะได้ศึกษาประเด็นต่าง ๆ ได้ลึกซึ้ง เมื่อประเด็นใดวิเคราะห์แล้วไม่มีความชัดเจนก็จะตามไปเก็บข้อมูลเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ เหล่านั้น เพื่อตอบคำถามหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อมูลเชิงคุณภาพ

บทที่ 4

ผลการศึกษา

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจะนำเสนอผลการศึกษาที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ตลอดจนสถิติข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

- 4.1 รูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4.2 ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4.3 การดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4.4 ข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ผลการศึกษารูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยขอนำเสนอผลการศึกษารูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำการศึกษาจากคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 และการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

4.1.1 ภาพรวมของการชี้มูลความผิด

การดำเนินงานด้านการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ การตรวจรับคำกล่าวหา การตรวจสอบเบื้องต้น และการไต่สวน ซึ่งการดำเนินงานจะเริ่มต้นจากการตรวจรับคำกล่าวหา โดยคำกล่าวหาใดที่เห็นว่าควรรับไว้ดำเนินการเองก็จะออกเลขดำกำกับ แต่หากเป็นเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนวยการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา หรือเรื่องกล่าวหาที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง ก็จะส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นดำเนินการตามมาตรา 61 – 64 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (เช่น พนักงานสอบสวน คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นต้น) จากนั้นเมื่อออกเลขดำแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะมอบหมายเรื่องให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้น หากเรื่องกล่าวหาใดมีมูลเพียงพอต่อการไต่สวน จะเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีมติให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป หลังจากดำเนินการไต่สวนเสร็จเรียบร้อยแล้ว พนักงานไต่สวนจะเสนอรายงานการไต่สวนผ่านผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ให้ดำเนินการส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ไปยังอัยการสูงสุด เพื่อให้ดำเนินการยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาล และส่งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

ถอดถอนดำเนินการทางวินัย ในขณะเดียวกัน หากมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล จะแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และดำเนินการเปิดเผยเหตุผลให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

จากข้อมูลคดีในระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยชี้มูลความผิดเกี่ยวกับคดีการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 67 เรื่อง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีจำนวนคดีที่มีการชี้มูลความผิด 13 เรื่อง (ร้อยละ 19.40) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีจำนวนคดีที่มีการชี้มูลความผิด 13 เรื่อง (ร้อยละ 19.40) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีจำนวนคดีที่มีการชี้มูลความผิด 34 เรื่อง (ร้อยละ 50.75) และปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีจำนวนคดีที่มีการชี้มูลความผิด 7 เรื่อง (ร้อยละ 10.45) ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 จำแนกตามปีงบประมาณ

ปีงบประมาณ	จำนวนคดีที่มีการชี้มูลความผิด (เรื่อง)
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562	13
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	13
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564	34
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565	7
รวม	67

ที่มา: ข้อมูลจากระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

4.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบน

จากข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น 67 เรื่องดังกล่าว พบว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลมีจำนวนคดี 42 เรื่อง เทศบาลมีจำนวนคดี 24 เรื่อง และกรุงเทพมหานครมีจำนวนคดี 1 เรื่อง ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีคดีชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนในช่วงระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท แล้วพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีจำนวนคดีมากที่สุด คือ กรุงเทพมหานคร มีจำนวน 1 เรื่อง ตามด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยเทศบาลมีจำนวนคดีเฉลี่ย 0.009 เรื่องต่อเทศบาล 1 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนคดีเฉลี่ย 0.007 เรื่องต่อองค์การบริหารส่วนตำบล 1 แห่ง ดังตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 จำแนกตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวนหน่วยงาน (แห่ง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 (เรื่อง)	รวม (เรื่อง)	จำนวนคดีเฉลี่ยต่อหน่วยงาน (เรื่อง)
1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป	7,848	13	13	34	6	66	-

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวนหน่วยงาน (แห่ง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (เรื่อง)	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 (เรื่อง)	รวม (เรื่อง)	จำนวนคดี เฉลี่ยต่อ หน่วยงาน (เรื่อง)
1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76	-	-	-	-	-	-
1.2 เทศบาล	2,472	7	4	10	3	24	0.009
1) เทศบาลนคร	30	-	-	-	-	-	-
2) เทศบาลเมือง	195	-	-	1	1	2	0.010
3) เทศบาลตำบล	2,247	7	4	9	2	22	0.009
1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล	5,300	6	9	24	3	42	0.007
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	2	-	-	-	1	1	-
2.1 กรุงเทพมหานคร	1	-	-	-	1	1	1
2.2 เมืองพัทยา	1	-	-	-	-	-	-
รวม	7,850	13	13	34	7	67	0.008

ที่มา: ข้อมูลจากระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

4.1.3 ตำแหน่งของผู้ถูกชี้มูล

จากข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น 67 เรื่อง พบว่า มีการชี้มูลความผิดบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเรียกรับสินบนรวมทั้งสิ้น 95 คน โดยผู้บริหารท้องถิ่นเป็นตำแหน่งที่ถูกชี้มูลความผิดมากที่สุดจำนวน 61 คน คิดเป็นร้อยละ 64.21 ของจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนทั้งหมด รองลงมาเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีผู้ถูกชี้มูลความผิดจำนวน 26 คน (ร้อยละ 27.37) และ รองผู้บริหารท้องถิ่น มีผู้ถูกชี้มูลความผิด จำนวน 5 คน (ร้อยละ 5.26) ดังตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 จำนวนผู้ถูกชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 จำแนกตามตำแหน่งของผู้ถูกชี้มูล

ตำแหน่ง	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					รวม (คน)
	อบจ. (คน)	เทศบาล (คน)	อบต. (คน)	กทม. (คน)	เมืองพัทยา (คน)	
1. ผู้บริหารท้องถิ่น*	-	20	41	-	-	61
2. รองผู้บริหารท้องถิ่น	-	3	2	-	-	5
3. ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น**	-	1	1	-	-	2
4. สมาชิกสภาท้องถิ่น***	-	-	1	-	-	1
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น	-	9	16	1	-	26
5.1 ปลัดท้องถิ่น	-	4	5	-	-	9
5.2 รองปลัดท้องถิ่น	-	1	3	-	-	4
5.3 ผู้อำนวยการกอง/เขต	-	1	2	1	-	4

ตำแหน่ง	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					รวม (คน)
	อบจ. (คน)	เทศบาล (คน)	อบต. (คน)	กทม. (คน)	เมืองพัทยา (คน)	
5.4 รวมตำแหน่งอื่น ๆ ****	-	3	6	-	-	9
รวมทั้งหมด	-	33	61	1	-	95

ที่มา: ข้อมูลจากระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

หมายเหตุ: * ผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา

** ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง ผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่น และหมายความรวมถึงผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

*** กรณีที่มีการซื้อความผิดสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่น ร่วมกับสมาชิกสภาท้องถิ่นในการเรียกรับเงิน

**** รวมตำแหน่งอื่น ๆ หมายถึง จำนวนรวมจากข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ที่ถูกซื้อความผิดในแต่ละเรื่องที่มีจำนวน 1 คน เช่น หัวหน้าสำนักงาน ปลัด เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่บริหารงานทะเบียนและบัตร พนักงานจ้างเหมา เป็นต้น

4.1.4 พื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติซื้อความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น 67 เรื่องดังกล่าว เมื่อจำแนกตามพื้นที่ที่รับผิดชอบตามโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงาน ป.ป.ช.¹⁴² พบว่า ส่วนใหญ่คดีที่มีการซื้อความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนมากที่สุดเป็นคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 4 จำนวน 20 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 29.85 ของจำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติซื้อความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565 รองลงมาเป็น สำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 3 จำนวน 12 เรื่อง (ร้อยละ 17.90) และสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 6 จำนวน 10 เรื่อง (ร้อยละ 14.93) ดังตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติซื้อความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565 จำแนกตามพื้นที่ที่รับผิดชอบ

พื้นที่	จำนวน (เรื่อง)
รวมทั้งหมด	67
รวมส่วนกลาง	4
สำนักไต่สวนการทุจริตภาครัฐ 3	2
สำนักไต่สวนการทุจริตภาครัฐวิสาหกิจ 2	1
สำนักกิจการและคดีทุจริตระหว่างประเทศ	1
รวมสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 1	4
สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 1	1

¹⁴² ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2565.

พื้นที่	จำนวน (เรื่อง)
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดชัยนาท	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนนทบุรี	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดปทุมธานี	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดลพบุรี	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสมุทรปราการ	2
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสระบุรี	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสิงห์บุรี	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอ่างทอง	-
รวมสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 2	2
สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 2	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดชลบุรี	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดจันทบุรี	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดฉะเชิงเทรา	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดตราด	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครนายก	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดปราจีนบุรี	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดระยอง	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสระแก้ว	-
รวมสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 3	12
สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 3	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครราชสีมา	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดชัยภูมิ	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดบุรีรัมย์	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดยโสธร	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดศรีสะเกษ	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสุรินทร์	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอำนาจเจริญ	4
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี	4
รวมสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 4	20
สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 4	3
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดขอนแก่น	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดกาฬสินธุ์	3
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครพนม	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดบึงกาฬ	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดมหาสารคาม	3

พื้นที่	จำนวน (เรื่อง)
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดมุกดาหาร	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดร้อยเอ็ด	5
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเลย	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสกลนคร	2
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดหนองคาย	2
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดหนองบัวลำภู	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุดรธานี	-
รวมสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 5	7
สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5	3
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเชียงใหม่	3
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเชียงราย	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดน่าน	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพะเยา	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดแพร่	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดแม่ฮ่องสอน	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดลำปาง	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดลำพูน	1
รวมสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 6	10
สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 6	6
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพิษณุโลก	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดกำแพงเพชร	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดตาก	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครสวรรค์	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพิจิตร	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเพชรบูรณ์	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสุโขทัย	2
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุตรดิตถ์	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุทัยธานี	-
รวมสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 7	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 7	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครปฐม	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดกาญจนบุรี	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเพชรบุรี	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดราชบุรี	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสมุทรสงคราม	-

พื้นที่	จำนวน (เรื่อง)
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสมุทรสาคร	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสุพรรณบุรี	-
รวมสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 8	4
สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 8	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดกระบี่	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดชุมพร	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครศรีธรรมราช	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพังงา	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดภูเก็ต	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดระนอง	-
รวมสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 9	3
สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 9	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสงขลา	1
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดตรัง	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนราธิวาส	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดปัตตานี	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดพัทลุง	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดยะลา	-
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสตูล	1

ที่มา: ข้อมูลจากระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

4.1.5 รูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในงานวิจัยนี้คณะผู้วิจัยได้ทำการแบ่งรูปแบบการรับสินบนออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน (2) เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน และ (3) คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน ซึ่งจากข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น 67 เรื่องดังกล่าว เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการรับสินบนแล้วพบเพียงรูปแบบเดียว คือ รูปแบบที่ 2 “เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน” มีจำนวนคดี 67 เรื่อง ประกอบด้วย (1) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน จำนวน 66 เรื่อง โดยมีลักษณะการกระทำความผิดที่พบมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ (1.1) การเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบ/บุคคลภายนอกเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการช่วยเหลือให้ได้เข้าทำงาน บรรจุ แต่งตั้ง มีจำนวน 20 เรื่อง (1.2) การเรียกรับเงินส่วนแบ่งจากเงินโบนัสจากผู้ใต้บังคับบัญชา มีจำนวน 18 เรื่อง และ (1.3) การเรียกรับเงินจากลูกจ้างเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการต่อสัญญาจ้าง มีจำนวน 10 เรื่อง และ (2) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเว้น

การปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน มีจำนวน 1 เรื่อง โดยมีลักษณะการกระทำความผิดที่พบคือ การเรียกรับเงินเพื่อละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ รายละเอียดดังตารางที่ 4.5

ทั้งนี้ การที่การรับสินบนในรูปแบบที่ 2 “เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน” มีการชี้มูลความผิดได้นั้น เนื่องจากมีพยานหลักฐานจากผู้ให้สินบนที่ไม่ยอมให้เงินตามที่ถูกรับ หรือมีการจ่ายสินบนแล้วแต่เจ้าหน้าที่ผู้รับสินบนไม่ทำตามที่ได้ตกลงกันไว้ จึงมีการร้องเรียนเพื่อให้เอาผิดกับเจ้าหน้าที่ผู้รับสินบน ในส่วนอีก 2 รูปแบบนั้นไม่ปรากฏคดีที่มีการชี้มูลความผิด อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเห็นว่าการรับสินบนในรูปแบบที่ 1 และ รูปแบบที่ 3 อาจจะมีเรื่องร้องเรียนมายังสำนักงาน ป.ป.ช. บ้าง แต่ในช่วงที่ศึกษาคดีระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 ยังไม่มีการชี้มูลใน 2 รูปแบบดังกล่าว ประกอบกับในรูปแบบที่ 3 “คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน” นั้น เวลาบันทึกข้อมูลคดีในระบบจะระบุเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก ในส่วนของคนกลางจะไปปรากฏข้อมูลในสำนวนคดี หรืออาจพบว่ามีคนกลางเข้ามาเกี่ยวข้องภายหลังจากรวบรวมพยานหลักฐานแล้ว

ตารางที่ 4.5 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565 จำแนกตามรูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิด

รูปแบบการรับสินบน	ผลรวม (เรื่อง)	ลักษณะของการกระทำความผิด	ผลรวม (เรื่อง)
1. เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน	-	-	-
2. เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน	67		
- ปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน	66	1. การเรียกรับเงินจากผู้สมัคร/บุคคลภายนอก เพื่อเป็นค่าตอบแทนในการช่วยเหลือให้ได้เข้าทำงาน บรรจุ แต่งตั้ง : โดยมีรายละเอียด คือ • ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล ได้เรียกรับเงินจากผู้กล่าวหา โดยกล่าวอ้างว่าสามารถดำเนินการช่วยเหลือบุตรชายของผู้กล่าวหาให้ได้เข้าทำงานเป็นพนักงานส่วนตำบลได้ • ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบเพื่อแลกกับการช่วยเหลือให้ได้ขึ้นบัญชีในลำดับที่ 1 • ผู้บริหารท้องถิ่นร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่เป็นประธานกรรมการตรวจสอบได้เรียกรับเงินจากผู้กล่าวหาเพื่อเป็นค่าช่วยเหลือให้เข้าทำงานเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ แต่เมื่อไม่	20

รูปแบบการรับสินบน	ผลรวม (เรื่อง)	ลักษณะของการกระทำความผิด	ผลรวม (เรื่อง)
		ตกลงจ่ายเงิน ปรากฏว่า ผู้กล่าวหาไม่ผ่าน การคัดเลือก	
		2. การเรียกรับเงินส่วนแบ่งจากเงินโบนัสจาก ผู้ใต้บังคับบัญชา : โดยมีรายละเอียด คือ • ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินส่วนแบ่งจาก เงินโบนัสจากผู้ใต้บังคับบัญชาที่ได้รับเงิน โบนัส หากไม่ยอมจะไม่อนุมัติเบิกจ่ายโบนัสให้	18
		3. การเรียกรับเงินจากลูกจ้างเพื่อเป็นค่าตอบแทน ในการต่อสัญญาจ้าง : โดยมีรายละเอียด คือ • ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินเป็นค่าต่อสัญญา จ้างจากลูกจ้างรายปีและพนักงานจ้างตาม ภารกิจ หากไม่สามารถนำเงินมาให้ได้ ก็จะอ้างเหตุไม่ต่อสัญญาจ้างให้ • ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินจากพนักงาน จ้างตามภารกิจ เพื่อแลกกับการพิจารณาให้ ผ่านการประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้าง	10
		4. การเรียกรับเงินจากข้าราชการหรือพนักงานเพื่อ เป็นค่าตอบแทนในการโอนย้าย : โดยมีรายละเอียด คือ • ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินเพื่อที่จะรับ โอนย้ายมาบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบล • ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินจากพนักงาน เพื่อแลกกับการอนุมัติให้โอนย้าย	2
		5. การเรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเพื่อเป็น ค่าตอบแทนในการได้เข้าเป็นคู่สัญญา : โดยมีรายละเอียด คือ • ผู้บริหารท้องถิ่นร่วมกับเจ้าหน้าที่เรียกรับ เงินเปอร์เซ็นต์จากผู้รับจ้างในการช่วยเหลือ ให้ได้เข้าเป็นคู่สัญญา • ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินจากผู้รับจ้าง เพื่อเป็นการตอบแทนในการที่ได้เข้าเป็น คู่สัญญา	4
		6. การเรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเพื่อเป็น ค่าตอบแทนในการเบิกจ่ายค่าจ้าง : โดยมีรายละเอียด คือ • ผู้บริหารท้องถิ่นทำการเรียกรับเงินจาก ผู้รับจ้างเพื่อแลกกับอนุมัติเบิกจ่ายค่าจ้าง	2

รูปแบบการรับสินบน	ผลรวม (เรื่อง)	ลักษณะของการกระทำความผิด	ผลรวม (เรื่อง)
		ตามสัญญา	
		7. การเรียกรับเงินจากผู้ที่มาขออนุญาตในการดำเนินการต่าง ๆ : โดยมีรายละเอียด คือ • เจ้าหน้าที่ร่วมกันเรียกรับเงินจากบริษัทเอกชนเพื่อแลกกับการอนุมัติให้นำเรือเข้าเทียบท่าเพื่อขนถ่ายสินค้า ทั้งที่เป็นเรือที่มีขนาดเกิน • ผู้บริหารท้องถิ่นร่วมกับเจ้าหน้าที่ทำการเรียกรับผลประโยชน์จากประชาชนเพื่อตอบแทนในการออกหนังสือรับรองให้	2
		8. ระบุไม่ได้	8
- ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่	1	การเรียกรับเงินเพื่อละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ : โดยมีรายละเอียด คือ • ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินเพื่อละเว้นไม่ดำเนินการผู้บุกรุกที่สาธารณะและเขตถมดิน โดยไม่ได้รับอนุญาต	1
3. คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน	-	-	-
ผลรวม	67		67

ที่มา: ข้อมูลจากระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

หมายเหตุ: กรณี “ระบุไม่ได้” เป็นกรณีที่ข้อมูลในระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช. ระบุไว้อย่างกว้าง ๆ ทำให้ไม่สามารถจำแนกลักษณะการกระทำความผิดได้ เช่น ข้อกล่าวหาระบุว่าเป็นกรณีการเรียกรับเงินจากโครงการก่อสร้างเท่านั้น เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ รวมถึงการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องในประเด็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการรับสินบน รูปแบบและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบน และลักษณะงานที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

(1) **เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการรับสินบน** จากการสัมภาษณ์พบว่า การรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นได้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน โดยส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการรับสินบนจะเป็นตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น เพราะผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติอนุญาตตามกฎหมาย เช่น อำนาจในการอนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้าง อำนาจอนุมัติในการบริหารงานบุคคล เป็นต้น ทำให้มีโอกาสนในการเรียกรับสินบนได้มากกว่าตำแหน่งอื่น ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะมีการเรียกรับสินบนน้อย ซึ่งในบางครั้งเจ้าหน้าที่อาจไม่ได้เป็นคนเรียกรับสินบนโดยตรง แต่ถูกมอบหมายให้เป็นคนกลางจากผู้มีอำนาจในการไปเรียกรับสินบนจากผู้รับจ้างหรือผู้มาติดต่อกับหน่วยงาน สำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ว่าจะไม่ได้มีหน้าที่ในการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่ก็มีโอกาสที่จะมีการกระทำความผิดในการเรียกรับสินบนได้ เช่น เป็นตัวกลางไปช่วยผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น แต่ทั้งนี้แน่นอนมากที่จะมีเรื่องของสมาชิกสภาท้องถิ่นไป

เรียกรับเงิน ซึ่งส่วนใหญ่สมาชิกสภาท้องถิ่นจะถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติโดยมิชอบหรือเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มีบริษัทรับเหมาก่อสร้างแล้วมารับงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ส่วนใหญ่การเรียกรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นเป็นคนเรียกรับ ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะเรียกรับน้อย” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 6 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2566)

“ส่วนน้อยมากที่จะมีเรื่องของสมาชิกสภาท้องถิ่นไปเรียกรับเงิน ยกเว้นจะเป็นตัวกลางไปช่วยนายกา อันนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง เพราะสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยหน้าที่ของเขาแล้ว เขาไม่มีหน้าที่ในการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขามีหน้าที่ในการพิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย หรือกระทู้ถาม เหมือนเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 5 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2566)

“เจ้าหน้าที่ทุกตำแหน่งมีโอกาสเรียกรับสินบนทั้งสิ้น ตั้งแต่ผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้าง” (ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2566)

(2) รูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบน จากการสัมภาษณ์พบว่าการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะเป็นการรับสินบนในรูปแบบที่ 2 “เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน” โดยการรับสินบนในรูปแบบนี้เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามหน้าที่แล้วทำการเรียกรับสินบน หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่แต่ละวันการปฏิบัติตามหน้าที่แล้วทำการเรียกรับสินบน เช่น กรณีผู้รับจ้างส่งมอบงานถูกต้องตามสัญญา แต่คณะกรรมการตรวจรับประวิงเวลาไม่ทำการตรวจรับงานให้ เพื่อรอให้มีการจ่ายสินบน หรือกรณีที่ประชาชนไปยื่นขอออกใบอนุญาตประกอบกิจการ เจ้าหน้าที่บอกยื่นไม่ครบ หรือยื่นผิด หรือชะลอหรือดึงเรื่อง เพื่อเรียกรับเงิน เป็นต้น ส่วนรูปแบบที่ 3 “คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน” นั้น เป็นรูปแบบการรับสินบนที่เริ่มพบมากขึ้นเนื่องจากเมื่อมีการดำเนินการตรวจสอบของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตมากขึ้น เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นต้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่เรียกรับสินบนเอง จะให้คนกลางซึ่งเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับตนเอง ไปดำเนินการเรียกรับสินบนจากผู้ที่ต้องการได้รับประโยชน์หรือประชาชนแทน เพื่อเป็นการตัดตอนไม่ให้เชื่อมโยงไปถึงเจ้าหน้าที่ได้ สำหรับการรับสินบนในรูปแบบที่ 1 “เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน” นั้นเป็นรูปแบบการรับสินบนที่มีน้อยหรือแทบไม่มี เพราะความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้ประชาชนสามารถเก็บหลักฐานแล้วเผยแพร่รูปภาพผ่านทางโซเชียลมีเดียได้ในทันทีหากเจ้าหน้าที่มีการกลั่นแกล้ง ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ส่วนใหญ่จะพบเจอในรูปแบบที่ 2 กรณีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับเงิน เช่น เขาส่งมอบงานถูกต้องครบถ้วนตามสัญญา แต่คุณไปประวิงเวลาไม่ตรวจรับงานหรือเบิกจ่ายให้เขา เพื่อให้มีการจ่ายสินบน นั่นก็คือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2566)

“เมื่อมีการดำเนินการของ ป.ป.ช. มากขึ้น ก็เริ่มมีวิธีการเรียกรับสินบนโดยให้คนกลางเป็นผู้ดำเนินการเรียกรับเงินแทน เช่น ลูกจ้างในหน่วยงานเป็นคนเรียกรับสินบนแทน เป็นต้น เพื่อเป็นการไม่ให้สาวถึงตัวการที่แท้จริงได้” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 6 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2566)

“กรณีที่ 1 กลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน” มีน้อยมากหรือแทบไม่มีเลย เพราะความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้ประชาชนสามารถเก็บหลักฐานแล้วแชร์ภาพทางโซเชียลมีเดียได้เลย” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 6 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2566)

แต่ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีข้อสังเกตว่า การดำเนินคดีเกี่ยวกับการรับสินบนเป็นเรื่องที่ตรวจสอบได้ยาก เนื่องจากการรับสินบนมักเป็นเรื่องที่ผู้ให้และผู้รับสินบนสมประโยชน์ด้วยกันทั้ง 2 ฝ่าย และไม่ค่อยมีผู้รู้เห็นเหตุการณ์ ประกอบกับการจ่ายเงินสินบนระหว่างผู้ให้กับผู้รับสินบนมักใช้เงินสด เพราะการโอนเงินและรับเงินผ่านธนาคารจะสามารถตรวจสอบเส้นทางการเงินได้ ส่งผลให้การดำเนินคดีเพื่อเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับสินบนจึงทำได้ยาก เว้นแต่ผู้ให้สินบนไม่ยอมให้เงินตามที่ถูกเรียกรับ หรือได้มีการจ่ายสินบนแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ผู้รับสินบนไม่ทำตามที่ได้ตกลงกันไว้ จึงมีการนำเรื่องมาร้องเรียนเพื่อให้เอาผิดกับเจ้าหน้าที่ที่รับสินบน รวมถึงในบางคดีมีการกันผู้ให้สินบนไว้เป็นพยาน เพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ที่รับสินบน

สำหรับลักษณะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนในแต่ละรูปแบบ มีดังนี้

(2.1) รูปแบบที่ 1 “เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน”

จากการสัมภาษณ์พบว่า การรับสินบนในรูปแบบนี้มีลักษณะการกระทำความผิดที่พบคือ การใช้อำนาจในตำแหน่งกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดเพื่อข่มขู่หรือจูงใจให้จ่ายสินบน โดยมักจะเกิดในกรณีที่ประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการต่าง ๆ ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่ไม่ยอมจ่ายเงินให้ เจ้าหน้าที่จึงหาเหตุว่ามีการกระทำความผิด ทั้งที่ไม่เป็นความจริง เพื่อข่มขู่หรือจูงใจให้ประชาชนยอมจ่ายเงินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น เช่น ผู้รับเหมาได้ก่อสร้างถูกต้อง แต่เจ้าหน้าที่ไปหาเหตุว่าการก่อสร้างไม่ถูกต้อง มีการตั้งเรื่องเพื่อที่จะเอาผิด หรือกรณีกลั่นแกล้งผู้ประกอบการว่าทำไมไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งที่ผู้ประกอบการดำเนินการถูกต้องแล้ว เพื่อที่จะเรียกค่าตอบแทน เป็นต้น ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“กรณีกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน เช่น กลั่นแกล้งผู้ประกอบการว่าทำไม่ถูกต้อง ทั้งที่ผู้ประกอบการได้ดำเนินการถูกต้อง เพื่อที่จะเรียกค่าตอบแทน โดยมักจะเกิดในกรณีที่ผู้ประกอบการทำถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่ไม่ยอมให้เงิน จึงมีการกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิด มักพบในเรื่องการออกใบอนุญาต เป็นเหตุให้เอกชนยอมจ่ายสินบนเพื่ออำนวยความสะดวก” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 5 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2566)

“ลักษณะการกระทำความผิด เช่น เจ้าหน้าที่ที่กลั่นแกล้งว่ารูปแบบการก่อสร้างไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงตามกฎหมาย ถ้ามีการจ่ายเงินให้ก็จะสิ้นไหล เป็นต้น” (ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2566)

(2.2) รูปแบบที่ 2 “เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน”

จากการสัมภาษณ์พบว่า การรับสินบนในรูปแบบนี้เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามหน้าที่แล้วทำการเรียกรับสินบน หรือเจ้าหน้าที่มีหน้าที่แต่ละวันการปฏิบัติตามหน้าที่ แล้วทำการเรียกรับสินบน มีลักษณะของการกระทำความผิดที่พบ ได้แก่

1) การเรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการเบิกจ่ายเงินค่าจ้าง โดยเป็นกรณีท้องที่การบริหารส่วนตำบล ก. ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคาเพื่อจัดทำตู้ไม้เก็บเอกสารและงานกรูผนัง จำนวน 1 ชุด และซื้อแท่นบรรยาย จำนวน 2 ตัว กับบริษัท ป. ผู้รับจ้าง โดยผู้ถูกกล่าวหาซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ วินิจฉัย สั่งการ ในหน่วยงานคลัง ควบคุมตรวจสอบงานการเงินและบัญชีการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การขออนุมัติเบิกเงินงบประมาณ และปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ควบคุมการปฏิบัติงานการพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง ได้กระทำการเรียกรับเงินจำนวน 45,000 บาท จากผู้ควบคุมงานของบริษัท เพื่อเป็นการตอบแทนการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างตู้ไม้เก็บเอกสารและงานกรูผนัง และแท่นบรรยาย เป็นเหตุให้บริษัท ป. ผู้รับจ้าง และองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้รับความเสียหาย การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวเป็นความผิดตามมาตรา 149 และมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา¹⁴³

2) การเรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเพื่อช่วยเหลือให้ได้งาน โดยเป็นกรณีการดำเนินโครงการซ่อมแซมถนนขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง นาย ก. เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้อำนาจในการเปลี่ยนวิธีในการจัดซื้อจัดจ้างจากวิธีการสอบราคา มาเป็นใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ โดยอ้างว่าเป็นกรณีภัยพิบัติ จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่ต้องดำเนินการเร่งด่วน และบังคับให้เจ้าหน้าที่พัสดุทำบันทึกขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ แล้วมีการเชิญห้างหุ้นส่วนที่เคยเป็นคู่สัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลมาเป็นคู่เทียบในการยื่นเสนอราคา เพื่อที่จะเอาห้างหุ้นส่วนที่ นาย ก. กำหนดไว้มาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานหลังจากยื่นเสนอราคาแล้ว ห้างหุ้นส่วนที่ นาย ก. กำหนดไว้เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด จึงได้มีการทำสัญญากับห้างหุ้นส่วนดังกล่าว เมื่อดำเนินงานแล้วเสร็จตามสัญญา องค์การบริหารส่วนตำบลได้เบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้ นาย ก. จึงไปรับเงินประมาณ 5 แสนบาท จากห้างหุ้นส่วนที่ได้เป็นคู่สัญญาตามที่ได้มีการเรียกรับไว้ใน การช่วยเหลือ

¹⁴³ ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 149 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5-20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 100,000 - 400,000 บาท หรือประหารชีวิต”

มาตรา 157 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ให้ทำงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดนายองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงห้ามหุ้นส่วนที่ให้เงิน และห้ามหุ้นส่วนที่เป็นคู่เทียบ

3) การเรียกรับเงินจากข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการดำเนินการขอเปิดกรอบตำแหน่ง โดยเป็นกรณีที่นาย ก. และ นาย ข. ซึ่งเป็นพนักงานในตำแหน่งชำนาญงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง มีความต้องการที่จะขอปรับจากการดำรงตำแหน่งในตำแหน่งชำนาญงานมาเป็นตำแหน่งวิชาการ เนื่องจากมีคุณวุฒิ/คุณสมบัติตรงตามตำแหน่งวิชาการ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวยังไม่มีตำแหน่งนี้ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว นายองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำบันทึกเสนอเรื่องขอเปิดกรอบตำแหน่งไปยังที่ประชุมคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลพิจารณา เพื่อให้ได้ตำแหน่งมาก่อน โดย นาย ก. และ นาย ข. ได้เข้าไปพบกับ นาย จ. ซึ่งเป็นนายองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพูดคุยในเรื่องดังกล่าว ซึ่ง นาย จ. บอกว่า ถ้าจะให้ทำเรื่องขอเปิดกรอบตำแหน่งให้ ก็ให้จ่ายเงินคนละ 150,000 บาท เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนในการทำเรื่องขอเปิดกรอบตำแหน่ง แต่ นาย ก. และ นาย ข. ไม่ยอมจ่ายเงิน จึงได้นำเรื่องไปร้องเรียนว่า นาย จ. ซึ่งเป็นนายองค์การบริหารส่วนตำบล มีพฤติกรรมในการเรียกรับเงิน ทำให้มีการดำเนินคดีกับ นาย จ.

4) การเรียกรับเงินจากผู้สมัคร/บุคคลภายนอกเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการช่วยเหลือให้ได้เข้าทำงาน บรรจุ แต่งตั้ง โดยเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งได้มีการเปิดสอบบรรจุแต่งตั้งพนักงานในส่วนงานต่าง ๆ ซึ่งนาย ก. ดำรงตำแหน่งนายองค์การบริหารส่วนตำบลและเป็นผู้ที่มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง ได้ทำการประสานกับคนที่พอจะมีลูกหลานว่าประสงค์ที่จะสอบเข้าเป็นพนักงาน โดยมีการเรียกมาคุยที่ห้องทำงานของ นาย ก. หรือนัดแนะกันไปคุยในสถานที่ใกล้เคียง เช่น วัด หลังจากที่มีการพูดคุยกันแล้วก็มีการเรียกรับเงินจากผู้ต้องการเข้าทำงานด้วย ส่วนการจ่ายเงินก็จะไปจ่ายตามสถานที่ต่าง ๆ โดยเป็นการจ่ายเงินสดที่ละก้อนให้ครบตามจำนวนที่มีการเรียกรับ ซึ่งในคดีนี้เป็นการเรียกรับเงินโดยนาย ก. เพียงคนเดียว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้มีมติชี้มูลความผิด นาย ก. ฐานเรียกรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามมาตรา 149 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ทั้งนี้ ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“การรับสินบนที่พบมักจะเป็นการรับสินบนเพื่อแลกกับการบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้าย หรือ การต่อสัญญาจ้างที่จะมีการเรียกรับเงินจากพนักงานจ้าง หรือการเรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเพื่อให้ได้เข้าทำสัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งลักษณะของการรับสินบนก็จะวนอยู่แบบนี้ ขึ้นอยู่ว่าจะเกิดกับเรื่องอะไร” (เจ้าหน้าที่ 7 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2566)

“ลักษณะการกระทำความผิดกรณีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน มักจะมีกรณีเรียกรับเงินเพื่อที่จะตรวจรับงานหรือไม่ตรวจรับงาน หรือเบิกจ่ายหรือไม่เบิกจ่าย รวมถึงเรียกรับเงินเพื่อช่วยเหลือในการบรรจุ แต่งตั้ง การทำสัญญาจ้าง หรือการโอนย้ายด้วย” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 3 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2566)

(2.3) รูปแบบที่ 3 “คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน”

จากการสัมภาษณ์พบว่า การรับสินบนในรูปแบบนี้มีลักษณะของการกระทำความผิดที่พบ คือ การไปเรียกรับสินบนแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ได้เป็นผู้เรียกรับสินบนเอง แต่จะให้บุคคลใกล้ชิดที่มีความเกี่ยวข้องกับตนเองไปดำเนินการติดต่อเพื่อเรียกรับสินบนแทน ซึ่งคนกลางอาจเป็นคนในครอบครัว ญาติพี่น้อง หรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน แต่ส่วนใหญ่หากคนกลางเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานก็จะเป็นคนที่เกี่ยวข้องกับโครงการนั้น ๆ โดยมีตัวอย่างลักษณะของการกระทำความผิด ได้แก่

1) กรณีที่นาย ก. ซึ่งต้องการเข้าทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง โดย นาย ก. เปิดร้านขายของชำอยู่ข้างบ้านของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยภรรยาของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้เดินไปถามนาย ก. ว่าอยากเข้ามาทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลกำลังจะจัดซื้อรถยนต์ จึงต้องการพนักงานในตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ หากต้องการเข้าทำงานในตำแหน่งดังกล่าว ให้จ่ายเงินจำนวน 70,000 บาท นาย ก. กลับไปคิดและเห็นว่าทางองค์การบริหารส่วนตำบลจัดซื้อรถยนต์ จึงเชื่อว่าการพนักงานขับรถยนต์จริง จึงได้มีการพูดคุยกันอีกครั้ง และตกลงโดยนาย ก. ได้จ่ายเงินก้อนแรกเป็นเงินสดประมาณ 20,000 บาท จากนั้นได้ทยอยโอนเงินที่เหลือจนครบ 70,000 บาท ตามที่ตกลงกันไว้ ไปยังบัญชีเงินฝากของภรรยาของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หลังจากนั้นไม่เกิน 1 สัปดาห์ นาย ก. ได้เข้าไปทำงานที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในกรณีนี้เป็นการจ้างเหมาบริการทำสัญญาจ้างเดือนต่อเดือน มีกำหนดเวลา 1 ปี อำนาจในการอนุมัติการจ้างเป็นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น จึงได้ใช้เป็นข้อต่อรองกับบุคคลภายนอกที่ต้องการจะเข้ามาทำงาน เพื่อเรียกรับเงินหลังจากที่ได้เข้าไปทำงานระยะหนึ่งแล้ว ก็มีการเลิกจ้าง ทำให้นาย ก. ผู้จ่ายเงินมีการยื่นเรื่องร้องเรียน เพราะไม่มีการต่อสัญญา โดยในคดีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยมีมติชี้มูลความผิดนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และภรรยาของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะผู้สนับสนุน ซึ่งมีความผิดตามมาตรา 149 และมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

2) กรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการเปิดกรอบอัตราพนักงานจ้าง เมื่อมีการเปิดสอบบรรจุเข้าเป็นพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้บุตรชายไปประกาศหรือไปติดต่อผู้ที่สนใจจะเข้าทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วให้มาพูดคุยกับผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อสร้างความมั่นใจ แล้วก็มีมีการเรียกรับค่าตอบแทนในการช่วยเหลือให้ได้เข้าทำงาน ซึ่งในกรณีนี้มีบุตรชายเป็นผู้ร่วมกระบวนกร เพราะร่วมช่วยเหลือ ร่วมจัดหา และร่วมไปติดต่อและไปรับเงินมาให้ ถือว่าเป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

ทั้งนี้ ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ทุกคนสามารถเป็นคนกลางได้หมด ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน หรือญาติพี่น้อง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นคนที่เกี่ยวข้องกับโครงการนั้น ๆ” (ผู้ทรงคุณวุฒิ 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2566)

“เจ้าหน้าที่จะไม่ดำเนินการเอง ให้คนกลางไปเรียกรับเงินแทน หรือคู่อริจ่ายเงินให้กับคนกลาง เป็นการตัดตอนไม่ให้สาวถึงเจ้าหน้าที่ได้” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 5 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2566)

(3) ลักษณะงานที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดการรับสินบน จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเห็นว่า ทุกลักษณะงานมีความเสี่ยงที่จะเกิดการรับสินบนได้ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นงานพัสดุ งานบริหารงานบุคคล งานออกใบอนุญาต หรืองานการจัดเก็บรายได้ โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

(3.1) งานพัสดุ จากการสัมภาษณ์พบว่า งานพัสดุเป็นงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเพื่อดำเนินการตามภารกิจหรือโครงการต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ เช่น ก่อสร้างหรือซ่อมแซมถนน ขุดลอกคูคลอง เป็นต้น ทำให้ในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการติดต่อประสานกับบุคคลที่เป็นผู้ขายหรือผู้รับจ้าง ดังนั้น งานพัสดุจึงมีความเสี่ยงที่จะเกิดการเรียกรับสินบนได้ เพราะลักษณะของงานนั้น เป็นการเอื้อต่อการให้ไปติดต่อกับผู้ขายหรือผู้รับจ้างที่เป็นบุคคลภายนอกหน่วยงาน แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า เฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่มีการรับสินบน แต่การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานอื่นของรัฐก็สามารถมีกรรับสินบนเกิดขึ้นได้

นอกจากนี้ การจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาที่จะเกิดการรับสินบนได้ในทุกขั้นตอน กล่าวคือ ในขั้นตอนการกำหนดขอบเขตงานหรือคุณลักษณะพัสดุที่ต้องการ หรือขั้นตอนการหาผู้รับจ้างนั้น สาเหตุที่มีการให้และรับสินบนอาจเกิดจากความต้องการได้งานหรือเพื่อให้ได้รับการคัดเลือกเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ในขั้นตอนการตรวจรับงานอาจมีสาเหตุมาจากความต้องการให้งานของตนผ่านการตรวจรับ หรือเพื่อให้ละเอียดข้อบกพร่องในการส่งมอบงาน เช่น ผู้รับจ้างส่งมอบงานไม่ถูกต้องตามแบบ เป็นต้น และในขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินนั้นอาจมีสาเหตุมาจากความต้องการให้มีการจ่ายเงินค่าจ้าง โดยการรับสินบนในงานพัสดุที่พบ เช่น การเรียกรับสินบนจากผู้รับจ้างเพื่อแลกกับการให้ได้เข้าทำสัญญา หรือการเรียกรับเงินเพื่อแลกกับการผ่านการตรวจรับให้ เป็นต้น สำหรับเจ้าหน้าที่ที่มักพบว่ามีกรรับสินบนคือ ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ตั้งแต่ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติในการจัดซื้อจัดจ้าง เจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่การเงิน และคณะกรรมการตรวจรับงาน

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในบางกรณีนั้น กรมบัญชีกลางกำหนดให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบของกรมบัญชีกลาง ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่อาจทราบได้ว่ามีบุคคลใดที่เข้าไปซื้อของ หรือยื่นซองเสนอราคา จึงเป็นการลดโอกาสในการติดต่อหรือพบเจอกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ขายหรือผู้รับจ้าง ทำให้ช่วยลดโอกาสที่จะเกิดการรับสินบนได้ ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“งานพัสดุไม่ว่าที่ไหน โอกาสในการที่เราไปติดต่อกับผู้ขาย ติดต่อกันภายนอกก็มีมาก มันมีโอกาที่จะเรียกรับผลประโยชน์หรือเรียกรับสินบนค่อนข้างสูงเหมือนกัน” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 4 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2566)

“การจัดซื้อจัดจ้างมีการทุจริตตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้าย บางทีเจ้าหน้าที่ไม่เรียกเงิน ผู้รับจ้างก็ให้เอง เพื่อให้ตรวจงานผ่านง่าย ๆ” (เจ้าหน้าที่ 10 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2566)

“การรับสินบนมีทั้งที่ทำเป็นคนเดียว ร่วมมือกันทำ ทำเป็นกลุ่ม หรือทำเป็นคณะกรรมการ”
(ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2566)

“ทุกวันนี้เข้าสู่ระบบของกรมบัญชีกลาง ตัวพัสดุเองที่ทำจัดซื้อจัดจ้างยังไม่รู้เลยว่าห้วงใดบุคคลใดที่เข้าไปซื้อของ หรือยื่นซองเสนอราคาบ้าง เพราะฉะนั้นถ้าเกิดพูดถึงในเรื่องของการรับสินบนน่าจะยาก”
(ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2566)

ทั้งนี้ การรับสินบนในงานพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีตัวอย่างคดี ดังนี้

กรณีที่ 1 เรื่องกล่าวหา นาย ก. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง กระทำการเรียกรับเงินจากผู้รับจ้างงานโครงการขุดลอกอ่างเก็บน้ำ จำนวน 40,000 บาท เพื่อเป็นการตอบแทนในการเบิกจ่ายเงินค่าจ้าง¹⁴⁴

พฤติการณ์

เมื่อเดือนมิถุนายน 2550 องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ได้ทำสัญญาจ้างทำห้วยส่วนจำกัดแห่งหนึ่ง ดำเนินการขุดลอกอ่างเก็บน้ำ ในวงเงิน 363,000 บาท แต่ปรากฏว่า ขณะทำการขุดลอกเกิดฝนตกอย่างหนัก ทำให้คันดินที่กั้นน้ำพังทลายน้ำไหลทะลักเข้าพื้นที่ขุดลอก ทำให้ไม่สามารถขุดลอกได้อีกต่อไป ผู้รับจ้างจึงขอส่งมอบงานและขอเบิกเงินค่าจ้างตามปริมาณงานที่ทำได้จริง คณะกรรมการตรวจการจ้างได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เกิดจากเหตุสุดวิสัยจึงเห็นชอบตามที่ผู้รับจ้างร้องขอ ซึ่ง นาย ก. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ก็ได้พิจารณาเห็นชอบและร่วมลงนามทำบันทึกต่อท้ายสัญญาจ้างรวมทั้งได้พิจารณาอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินค่าจ้างแก่ผู้รับจ้างตามปริมาณงานที่ทำจริง แต่ในการจัดทำเช็คเพื่อเบิกจ่ายเงินเป็นค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างเป็นเงิน 194,967.61 บาท เมื่อหัวหน้าส่วนการคลัง และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ลงนามในเช็คเรียบร้อยแล้วเสนอให้นาย ก. ลงนาม แต่ นาย ก. กลับไม่ลงนาม และได้เรียกจ่ายเงินจำนวน 40,000 บาท จากผู้รับจ้างเพื่อแลกเปลี่ยนกับการลงนามในเช็ค ซึ่งต่อมาผู้รับจ้างได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน และได้มีการวางแผนให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าจับกุม นาย ก. ขณะรับเงินจำนวน 40,000 บาท จากผู้รับจ้าง ณ ห้องทำงานของ นาย ก.

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า การกระทำของ นาย ก. มีมูลเป็นความผิดทางอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชู้ใจหรือจงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น และฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 มาตรา 157 ประกอบมาตรา 90

¹⁴⁴ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ. 2554, (กรุงเทพฯ: บริษัท แอคมี พรินติ้ง จำกัด, 2554), หน้า 109-110.

การดำเนินการ

ให้ส่งรายงาน เอกสารและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97 ต่อไป

กรณีที่ 2 กรณีกล่าวหา นาย ข. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลแห่งหนึ่งกับพวกกรณีเป็นเจ้าของพนักงานเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยมิชอบแก่ตนเองหรือผู้อื่น¹⁴⁵

พฤติการณ์

เทศบาลตำบลแห่งหนึ่งได้ทำสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างเพื่อก่อสร้างโครงการท่อระบายน้ำพร้อมฝาบดคอนกรีตเสริมเหล็ก วงเงินค่าจ้างจำนวน 4,601,000 บาท ต่อมามีการทำบันทึกแนบท้ายสัญญาจ้างโดยให้ผู้รับจ้างทำการซ่อมแซมถนนแอสฟัลต์ติกที่ชำรุด เนื่องจากการก่อสร้างตามโครงการ มิฉะนั้นจะต้องชดใช้เงินจำนวน 74,600 บาท ให้แก่ทางเทศบาลตำบล

เมื่อดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จและคณะกรรมการได้ตรวจรับงานแล้ว นาย ข. กับพวก ร่วมกันเรียก รับเงินจากผู้รับจ้าง จำนวน 15% ของงบก่อสร้าง เป็นเงิน 690,150 บาท และหักเงินค่าจ้างซ่อมแซมถนนตามสัญญาเพิ่มเติมเป็นเงิน 74,600 บาท รวมเป็นเงิน 764,750 บาท หากไม่จ่ายก็จะไม่ยอมเซ็นฎีกาเบิกเงินค่ารับเหมาให้ แต่ผู้รับจ้างไม่ยินยอม นาย ข. กับพวก จึงได้หักเงินจำนวนดังกล่าวจากเงินค่าก่อสร้างที่เทศบาลตำบลต้องจ่ายให้ผู้รับจ้าง การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตเป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย เป็นเจ้าพนักงานเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1. การกระทำของนาย ข. เป็นความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 มาตรา 149 และมาตรา 157 ประกอบมาตรา 83 นาย ส. และนาย บ. เป็นความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 มาตรา 149 และมาตรา 157 ประกอบมาตรา 86 และเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73

2. การกระทำของนางสาว จ. ปลัดเทศบาลตำบล เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม และมาตรา 98 วรรคสอง ประกอบพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 มาตรา 5 และเป็นความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 มาตรา 149 และมาตรา 157 ประกอบมาตรา 83

การดำเนินการ

การดำเนินการทางวินัย ให้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย

¹⁴⁵ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ. 2547, (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ช., 2547), หน้า 46-47.

การดำเนินการทางอาญา ให้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีกับผู้ถูกกล่าวหาทั้งสี่ราย

(3.2) งานบริหารงานบุคคล จากการสัมภาษณ์พบว่า งานบริหารงานบุคคลเป็นงานที่มีความเสี่ยงที่จะมีการรับสินบนเกิดขึ้นได้มาก เพราะกฎหมายการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ซึ่งเป็นอำนาจในลักษณะที่เป็นการให้คุณหรือให้โทษแก่บุคคล ทำให้ผู้บริหารใช้อำนาจดังกล่าวในการเรียกรับสินบนจากเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลในท้องถิ่นที่ต้องการได้ประโยชน์จากการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลจึงเสนอเงินให้แก่ผู้บริหาร ทั้งนี้เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน โดยการรับสินบนในงานบริหารบุคคลที่มักพบคือ การสอบบรรจุเป็นข้าราชการ การต่อสัญญาจ้างให้กับลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การโอนย้ายเพื่อกลับภูมิลำเนา เช่น สอบบรรจุได้จังหวัดเชียงใหม่ ต้องการย้ายกลับบ้านไปทำงานที่จังหวัดอื่น เป็นต้น ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“การบริหารงานบุคคลเป็นระบบที่เป็นการให้คุณให้โทษ ทำให้มีโอกาสเสี่ยงที่จะมีการรับสินบนเกิดขึ้นได้” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2566)

“งานการบริหารงานบุคคลที่มีการรับสินบนที่พบคือ การต่อสัญญาจ้างให้กับลูกจ้าง หลังจากสิ้นสุดสัญญาแล้วก็จะต้องมีการประเมินแล้วทำสัญญากันใหม่ ซึ่งมีการเรียกรับเงินเพื่อแลกเปลี่ยนกับการต่อสัญญาจ้าง” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2566)

ทั้งนี้ การรับสินบนในงานพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีตัวอย่างคดี ดังนี้

กรณีที่ 1 เรื่องกล่าวหา นาย ธ. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเอ นาย บ. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบี นาย ย. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซี และนาย ส. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดี กรณีทุจริต การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลประจำจังหวัดแห่งหนึ่งทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ¹⁴⁶

พฤติการณ์

คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดแห่งหนึ่ง (ก.อบต. จังหวัด) ได้มีมติให้มีการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล จำนวน 31 แห่ง โดยมีมหาวิทยาลัย ต. เป็นหน่วยงานกลางในการจัดสอบภาคความรู้ทั่วไป (ภาค ก.) และภาคความรู้ความสามารถเฉพาะสำหรับ

¹⁴⁶ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563, พิมพ์ครั้งที่ 1, (นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., 2564), หน้า 114-115.

ตำแหน่ง (ภาค ข.) ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 19 แห่ง ผู้ถูกกล่าวหาได้ร่วมกระทำการอันเป็นการทุจริตในการสอบแข่งขันโดยปลอมเอกสารผลคะแนนของมหาวิทยาลัย ต. ด้วยการจัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับปลอมลายมือชื่อผู้รักษาการอธิการบดีมหาวิทยาลัย ต. ปลอมลายมือชื่อบุคลากรที่เกี่ยวข้องของมหาวิทยาลัย ต. ปลอมดวงตราประทับของมหาวิทยาลัย ต. แก้ไขเปลี่ยนแปลงคะแนนตามเอกสารการประมวลผลคะแนนของมหาวิทยาลัย ต. แล้วได้นำเอกสารที่มีการปลอมแปลงดังกล่าวไปใช้ในการประกาศผลการสอบภาคความรู้ทั่วไป (ภาค ก.) และภาคความรู้ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข.) และจัดให้มีการทดสอบความรู้ภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค.) แล้วนำไปใช้ในการรายงานขอบรรจุแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบลแต่ละแห่งดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้มีการร่วมกระทำการเรียกรับเงิน หรือประโยชน์ตอบแทนอื่นจากผู้สมัครสอบแข่งขัน แล้วได้กระทำการโดยมิชอบด้วยการดำเนินการให้ผู้สอบแข่งขันที่สอบได้คะแนนต่ำกว่าเกณฑ์ตามที่กำหนด ให้เป็นผู้สอบแข่งขันได้ และได้กระทำการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ข้อมูลความผิดทางอาญาแก่ผู้ถูกกล่าวหา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 มาตรา 151 มาตรา 157 และมาตรา 162 (1), (4) ประกอบมาตรา 83 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 123/1 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 192 และมีมูลความผิดตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 92

การดำเนินการ

การดำเนินการทางวินัย ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชา เพื่อดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหา และส่งสำนวนการไต่สวนไปยังผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

การดำเนินการทางอาญา ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลกับผู้ถูกกล่าวหา

กรณีที่ 2 เรื่องกล่าวหา นาย ส. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล น. กับพวก กรณีเรียกรับเงินจากนาง ร. ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล อ. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล บ. เพื่อแลกกับการรับโอน (ย้าย) นาง ร. มาดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล น.¹⁴⁷

พฤติการณ์

นาย ส. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล น. นาย พ. ตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล บ. นาง จ. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ ได้ร่วมกันเรียกรับเงินจากนาง ร. จำนวน 100,000 บาท เพื่อแลกกับการรับโอน (ย้าย) นาง ร. มาดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล น. แต่นาง ร. ได้ตอรองเหลือเงินจำนวน 90,000 บาท โดยก่อนส่งมอบเงินได้นำเงิน จำนวน 90,000 บาท ไปลงบันทึกประจำวันเป็นหลักฐานไว้ที่สถานีตำรวจภูธร เมื่อถึงเวลานัด

¹⁴⁷ เพิ่งอ้าง, หน้า 114-115.

จ่ายเงิน นาย ส. ได้มาพบนาง ร. และ รับเงินจำนวนดังกล่าวไป ตำรวจชุดจับกุมจึงได้แสดงตัวเข้าจับกุม และ นำตัวนาย ส. ส่งตัวให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีตามกฎหมาย

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การกระทำของนาย ส. มีมูลความผิดทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 มาตรา 157 ส่วนนาย พ. และนาง จ. จากการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จะ ฟังได้ว่าข้อกล่าวหาว่ามีมูล ให้ข้อกล่าวหาตกไป

การดำเนินการ

การดำเนินการทางวินัย เนื่องจากอำเภอ ได้มีคำสั่งให้นาย ส. พ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล น. จึงไม่มีเหตุที่จะส่งสำนวนการไต่สวนไปยังผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการ ตามหน้าที่และอำนาจอีก ให้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบ

การดำเนินการทางอาญา ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาล

กรณีที่ 3 เรื่องกล่าวหา นาย อ. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง กรณียกรับเงินจากพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ลูกจ้างประจำและพนักงานจ้างขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ที่ได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินโบนัส)¹⁴⁸

พฤติการณ์

เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2552 ก่อนที่จะมีการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณี พิเศษ (เงินโบนัส) ประจำปี 2552 นาย อ. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ได้ให้ปลัดองค์การบริหาร ส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลังและหัวหน้าส่วนโยธาไปพบที่ห้องทำงาน แล้วนาย อ. ได้แจ้งความประสงค์เรียก - รับเงินจำนวนคนละ 20 เปอร์เซ็นต์ของเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินโบนัส) ที่แต่ละคนจะได้รับ และให้หัวหน้าส่วนแต่ละส่วนไปแจ้งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาของแต่ละส่วนทราบกันเอง หลังจากนั้นในวันเดียวกัน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วนโยธาได้ไปต่อรองกับนาย อ. เพื่อขอลด จำนวนเงินโบนัสที่จะจ่ายให้ แต่นาย อ. ไม่ยอม ยืนยันที่จะเอา 20 % ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้า ส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วนโยธา จึงได้ไปแจ้งความประสงค์เรียกเงินของนาย อ. ให้กับพนักงานส่วนตำบล และพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ทราบ ซึ่งพนักงานส่วนตำบลและพนักงานจ้างขององค์การ บริหารส่วนตำบลไม่พอใจ แต่พูดอะไรไม่ได้ เพราะกลัวว่าถ้าไม่ยอมนาย อ. จะไม่ยอมเบิกจ่ายเงินให้ตามสิทธิ ต่อมาวันที่ 24 พฤศจิกายน 2552 นาย อ. ได้เรียกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง และ หัวหน้าส่วนโยธา ไปพบอีกครั้งหนึ่ง บุคคลทั้งสามจึงได้แจ้งกับนาย อ. ว่าได้แจ้งให้กับพนักงานส่วนตำบลและ ลูกจ้างของแต่ละส่วนงานทราบแล้ว หลังจากนั้นในวันเดียวกันนาย อ. จึงได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ประจำปี 2552 ขององค์การ บริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ประจำปี 2552 และ ได้มีการดำเนินการเพื่อเบิกจ่ายเงินโบนัสตามระเบียบ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้แจกจ่ายเงินประโยชน์

¹⁴⁸ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, พิมพ์ครั้งที่ 1, (นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., 2563), หน้า 101-102.

ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ประจำปี 2552 ให้กับพนักงานและลูกจ้างตามสิทธิที่ได้รับจำนวน 47 คน รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 952,808.25 บาท หลังจากนั้นพนักงานและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลหลายคน ซึ่งรวมถึงปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าส่วนการคลังได้ทยอยนำเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) จำนวนคนละประมาณ 20 % ที่แต่ละคนได้รับ ไปมอบให้กับนาย อ. ที่ห้องทำงานของ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การกระทำของนาย อ. มีมูลความผิดอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงาน เรียก รับ หรือยอมจะรับ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเอง หรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่และฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 และมาตรา 157 และมีมูลเป็นการกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิกภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 92

การดำเนินการ

การดำเนินการทางวินัย ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 91 (1) และมาตรา 98 วรรคสี่ แล้วแต่กรณี และแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบด้วย

การดำเนินการทางอาญา ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

(3.3) งานออกใบอนุญาต จากการสัมภาษณ์พบว่า งานออกใบอนุญาตเป็นงานที่มีลักษณะต้องเกี่ยวข้องหรือติดต่อประสานกับบุคคลระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาและอนุญาตคำขออนุญาต และผู้ขอใบอนุญาต ประกอบกับในการพิจารณาคำขออนุญาตนั้น เจ้าหน้าที่ต้องมีการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะอนุญาตตามที่มีการยื่นคำขออนุญาตในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่ ทำให้งานในลักษณะเช่นนี้มีโอกาสที่จะมีการเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับการได้รับใบอนุญาต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขอใบอนุญาตที่เป็นเรื่องใหญ่ เช่น การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร โรงงาน ห้างสรรพสินค้า เป็นต้น จะมีโอกาสที่จะเกิดการเรียกรับสินบนได้ง่ายกว่าการขอใบอนุญาตที่เป็นเรื่องเล็ก เช่น การขออนุญาตจัดตั้งตลาด การขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เป็นต้น เนื่องจากการขอใบอนุญาตที่เป็นเรื่องใหญ่จะมีกระบวนการหลายขั้นตอน มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ทำให้ผู้ขอใบอนุญาตต้องไปติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายแห่ง และใช้ระยะเวลานานกว่าจะพิจารณาแล้วเสร็จ รวมถึงการไปติดต่อหน่วยงานที่ยื่นคำขอหลายครั้งในกรณีที่ยื่นเอกสารประกอบการขอใบอนุญาตไม่ถูกต้องครบถ้วน ทำให้ผู้ขอใบอนุญาตที่ต้องการความรวดเร็วจึงเสนอให้เงินแก่เจ้าหน้าที่ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการดำเนินการโดยเร็ว ทั้งนี้สาเหตุที่ต้องมีการให้สินบนมักเกิดจากการที่ผู้ขอใบอนุญาตต้องการความรวดเร็ว ยื่นเอกสารไม่ถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หรือกระบวนการพิจารณาอนุญาตของหน่วยงานของรัฐที่มีหลายขั้นตอน สำหรับการรับสินบน

ในงานออกใบอนุญาตที่พบ เช่น เจ้าหน้าที่เรียกรับเงินเพื่อให้ผู้ขอใบอนุญาตเสียค่าธรรมเนียมน้อยกว่าความเป็นจริง หรือเจ้าหน้าที่เรียกรับเงินเพื่อปล่อยให้ก่อสร้างอาคารผิดจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต เป็นต้น ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“อำนาจในการอนุมัติอนุญาตมีหลายเรื่อง ทั้งเรื่องที่มีมองว่าเป็นเรื่องเล็ก ๆ ไปจนถึงเรื่องที่เป็นเรื่องใหญ่ ๆ เช่น การอนุญาตก่อสร้างอาคาร ก่อสร้างโรงงานใหญ่ ๆ ห้างสรรพสินค้า เป็นต้น ถ้าไปเปรียบเทียบกับ การขออนุญาตจัดตั้งตลาด ขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อันนี้ส่วนน้อยที่จะมีการรับสินบน ถ้าเกิดขึ้นก็ส่วนน้อย” (เจ้าหน้าที่ 9 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566)

“การออกใบอนุญาตเป็นเรื่องดุลพินิจ ก็จะมีการเรียกรับในส่วนของการออกใบอนุญาต เพื่อให้เสียค่าธรรมเนียมน้อยกว่าความเป็นจริงที่ต้องจ่ายเยอะ” (เจ้าหน้าที่ 8 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2566)

ทั้งนี้ การรับสินบนในงานออกใบอนุญาตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีตัวอย่างคดีคือ

กรณีเรื่องกล่าวหา นาย ม. รองนายกเทศมนตรีตำบล กับพวก เรียกรับเงินจากบริษัท รับว่าจ้างก่อสร้างโรงไฟฟ้า ข. เพื่อแลกกับการอนุญาตให้มีการใช้ท่าเรือชั่วคราว และให้เรือเข้าเทียบท่าเพื่อขนถ่ายชิ้นส่วนของเครื่องกำเนิดไฟฟ้าโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁴⁹

พฤติการณ์

บริษัท ผ. ได้ว่าจ้างกิจการค้าร่วม (Consortium) ประกอบด้วย บริษัท ข. บริษัท บ. และบริษัท ป. เพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม โดยบริษัท บ. ได้ว่าจ้างให้ บริษัท ฮ. เป็นผู้ผลิตและติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้า รวมทั้งขนส่งชิ้นส่วนต่าง ๆ ทางเรือมายังท่าเรือแหลมฉบัง และขนถ่ายจากท่าเรือแหลมฉบังเพื่อขนย้ายไปโรงไฟฟ้า ข. ต่อมาบริษัทผู้ขนส่งช่วงได้ขนส่งชิ้นส่วนเครื่องกำเนิดไฟฟ้าของบริษัท ฮ. จากท่าเรือแหลมฉบังไปท่าเทียบเรือชั่วคราวโรงไฟฟ้า ข. โดยใช้เรือลำเลียงสินค้าจำนวน 3 ลำที่มีขนาดเกินกว่า 500 ตันกรอสส์ ซึ่งเกินกว่าขนาดที่ท่าเทียบเรือชั่วคราวโรงไฟฟ้า ข. ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า นาย ส. ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้นำเรือดังกล่าวเข้าเทียบท่าเทียบเรือชั่วคราว แต่หลังจากนั้น นาย ม. ผู้ถูกกล่าวหาที่ 1 นาย ส. ผู้ถูกกล่าวหาที่ 2 นาย อ. ผู้ถูกกล่าวหาที่ 3 และ นาย พ. ได้ร่วมกันเรียกรับเงินสินบนจำนวน 20,000,000 บาท จากผู้แทนของบริษัท ฮ. เพื่อแลกกับการอนุญาตให้เรือลำเลียงสินค้าจำนวน 3 ลำดังกล่าว สามารถเข้าจอดเทียบท่าเทียบเรือชั่วคราวโรงไฟฟ้า ข. ได้ ทั้งที่เป็นเรือที่มีขนาดเกิน 500 ตันกรอสส์

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 4 ราย ประกอบด้วย นาย ม. นาย ส. นาย อ. และ นาย พ. มีมูลความผิดทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 และมาตรา 157 ประกอบมาตรา 83

¹⁴⁹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 146*, หน้า 88-89.

และสำหรับรายนาย ม. รองนายกเทศมนตรีตำบล มีมูลเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 73 และส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีก 3 ราย มีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง

การดำเนินการ

การดำเนินการทางวินัย

1. ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชา เพื่อดำเนินการทางวินัยกับ นาย ส. นาย อ. และนาย พ.
2. ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อให้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจกับนาย ม.

การดำเนินการทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการฟ้องคดีผู้ถูกกล่าวหาที่ 1 - 4 เอง ต่อศาลที่มีเขตอำนาจ

(3.4) งานการจัดเก็บรายได้ จากการสัมภาษณ์พบว่า งานการจัดเก็บรายได้เป็นงานที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดการรับสินบนได้ โดยมีความเสี่ยงอยู่ที่ตัวบุคคลซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ เพราะเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้เป็นผู้ที่มีอำนาจในการประเมินภาษีหรือจัดเก็บรายได้หรือค่าธรรมเนียมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งงานในลักษณะเช่นนี้เป็นการเปิดช่องให้กับเจ้าหน้าที่บางรายที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริตสามารถใช้ดุลพินิจในการประเมินเพื่อช่วยเหลือให้มีการเสียภาษีหรือเสียค่าธรรมเนียมน้อยลงได้ ทำให้ผู้เสียภาษีได้รับประโยชน์ ส่วนเจ้าหน้าที่ก็ได้รับประโยชน์จากการไปเรียกรับเงินเพื่อแลกเปลี่ยนกับการช่วยเหลือดังกล่าว แต่การกระทำดังกล่าวกลับส่งผลเสียหายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเงินภาษีที่ได้รับน้อยลง ซึ่งจะส่งผลต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาบริการสาธารณะในท้องถิ่น ในส่วนของลักษณะการรับสินบนที่มักพบคือ เจ้าหน้าที่เรียกรับเงินเพื่อจะทำให้ผู้เสียภาษีน้อยกว่าที่ควร ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“งานการจัดเก็บรายได้มีความเสี่ยงที่จะเกิดการรับสินบนเยอะมาก โดยมีความเสี่ยงอยู่ที่ตัวบุคคล เพราะระเบียบกฎหมายเขียนมาดีแล้ว” (เจ้าหน้าที่ 10 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2566)

“ถ้าเจ้าหน้าที่ทำไม่ตรงไปตรงมา คือประเมินเข้าข้างหรือเหมือนกับว่าประเมินเพื่อที่จะให้ผู้เสียภาษีนั่นได้ประโยชน์ โดยที่ตนเองไปเรียกรับประโยชน์หรือได้ประโยชน์มาแล้ว เพราะฉะนั้นเงินภาษีที่ทางราชการควรจะได้รับก็ลดน้อยลงไป” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 4 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2566)

ทั้งนี้ การรับสินบนในงานการจัดเก็บรายได้มีตัวอย่างคดีคือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ของสำนักงานเขตแห่งหนึ่ง ได้ทำการเรียกรับเงินจากผู้เสียภาษีโดยอ้างว่าจะช่วยไม่ให้จ่ายภาษีโรงเรือน โดยมีพฤติการณ์ในการกระทำความผิด คือ คดีนี้เกิดจากผู้เสียหายมอบหมายตัวแทนให้เข้าไปชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยเจ้าหน้าที่เขตคนดังกล่าวอ้างว่าจะต้องเสียภาษีกว่า 40 ล้านบาท แต่หากนำเงินมาให้ 3 ล้านบาท ก็จะเก็บเรื่องไว้ ไม่ต้องชำระภาษีจำนวนดังกล่าว จากนั้นบริษัทจึงแจ้งว่า เงิน 40 ล้านบาทนั้นสูงเกินจริง ซึ่งเจ้าหน้าที่เขตได้ขอเพิ่มเงินเป็น 3,500,000 บาท โดยอ้างว่าต้องนำไปแบ่งกับกรรมการอีกหลายคน

จนสุดท้ายใกล้เคียงกันจนเหลือ 3,200,000 บาท แต่บริษัทเห็นว่าเจ้าหน้าที่เขตกระทำการผิดกฎหมาย จึงได้ร้องเรียนให้ตรวจสอบเพื่อดำเนินคดี อันเป็นผลให้มีการวางแผนเข้าจับกุมเจ้าหน้าที่เขตคนดังกล่าว¹⁵⁰

4.2 ผลการศึกษาการวิเคราะห์ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยขอเสนอผลการศึกษาการวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

4.2.1 การวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า รูปแบบการรับสินบนทั้งสามรูปแบบเกิดจากปัจจัยเดียวกันคือ ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ดังนั้น มองว่าเป็นเรื่องยากที่แยกให้น้ำหนักปัจจัยในแต่ละรูปแบบ จึงให้น้ำหนักปัจจัยในแต่ละรูปแบบที่เหมือนกัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ปัจจัยภายใน

(1) ความซื่อสัตย์สุจริต

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจัยความซื่อสัตย์สุจริตเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลมากที่สุดที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่าความซื่อสัตย์สุจริตเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการดำรงตน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดแล้ว ไม่ว่าใครจะมาเสนอสินบนอะไรมาก็จะไม่รับไว้ โดยมีข้อสังเกตว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ผู้บริหารท้องถิ่นและปลัดท้องถิ่นมีความซื่อสัตย์สุจริตทั้งคู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีการบริหารจัดการที่ดีไม่มีการทุจริต แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งคู่ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตก็จะเกิดปัญหาการทุจริตได้ง่ายขึ้น เนื่องจากไม่มีการตรวจสอบหรือคานอำนาจกัน ขณะที่ส่วนน้อยเห็นว่า ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นปัจจัยที่ส่งผลน้อยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่าในการกระทำการทุจริตมีปัจจัยหลายอย่างประกอบกันอยู่ อาจจะไม่บอกไม่ได้ว่าถ้ามีความซื่อสัตย์สุจริตมากแล้วจะไม่เกิดการทุจริตเรียกรับสินบนได้ ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ถ้านายกและปลัดมีความซื่อสัตย์สุจริตทั้งคู่ อบต.จะมีการบริหารจัดการที่ดีไม่มีการทุจริต แต่ถ้าคนใดคนหนึ่งมีหรือไม่มีทั้งสองคนต่างคนต่างกิน ที่นั่นเสียหายแน่” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2566)

“ส่งผลมาก ความซื่อสัตย์สุจริตจะส่งผลในทางบวก ถ้าเราซื่อสัตย์สุจริตการทุจริตจะน้อยลง ไม่ว่าใครจะมาเสนอเงิน เสนอสินบน หรือเสนออะไรให้ทั้งหมด” (เจ้าหน้าที่ 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566)

¹⁵⁰ ไทยพีบีเอส, จับ จันท.เขตราชเทวี เรียกเงิน 3.2 ล้าน อ้างช่วยเหลือญาติ [ออนไลน์], 2566. เข้าถึงได้จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/326313> [19 มิถุนายน 2566]

“ส่งผลมาก ถ้าคนมีความซื่อสัตย์สุจริตอะไรก็ไม่หวั่นไหว ผมเคยสอบอยู่ อบต.นิง ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่คนหนึ่งที่เป็คนตรวจรับ ค่าไม่ตรวจรับในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งความซื่อสัตย์มันมีผลจริง ๆ และสำคัญที่สุดค้ายึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องมองว่าผลประโยชน์ของชาติสำคัญกว่า” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 5 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2566)

“แน่นอนเลย นี่เป็นหัวใจที่สุดเลย ถ้าคุณไม่มีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ว่าตำแหน่งไหนมันก็มีโอกาสที่จะโกง” (ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2566)

“ถ้าเราไปสกัดจากคดี เรื่องร้องเรียนออกมา ซึ่งไม่เคยมีข้อเดียว ดีไม่ดีแทบจะมีทุกข้อปน ๆ กัน มันเป็นปัจจัยที่ประกอบกัน คือถ้าเอาแค่ความซื่อสัตย์สุจริตแล้วบอกว่ามีความซื่อสัตย์สุจริตแล้วการรับสินบนไม่เกิดขึ้น ไม่น่าจะใช่” (เจ้าหน้าที่ 4 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2566)

(2) โอกาส

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจัยด้านโอกาสเป็นปัจจัยที่ส่งผลมาก ที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่าการที่คนมีโอกาสในตำแหน่งหน้าที่ โดยเฉพาะตำแหน่งหน้าที่ที่สูงขึ้น ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ/อนุญาต ย่อมมีโอกาสจะเกิดการเรียกรับสินบนมากขึ้นตามไปด้วย ขณะที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนน้อยเห็นว่า โอกาสเป็นปัจจัยที่ส่งผลน้อยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่าการทุจริตในการเรียกรับสินบนเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล ซึ่งคนที่มีความซื่อสัตย์สุจริตต่อให้มีโอกาสก็ยังไม่ทำ แต่หากเป็นคนที่ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตก็จะหาโอกาสหรือช่องทางกระทำการทุจริตเรียกรับสินบนอยู่ดี ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ส่งผลมาก ทุกคนเมื่อมีโอกาสได้รับผลประโยชน์ ย่อมอาศัยโอกาสนั้นแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตัวเอง” (เจ้าหน้าที่ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566)

“มันมีคำพูดหนึ่ง ค่าบอกว่าคนที่มีโอกาสทุจริต แต่ไม่ทุจริตเนี่ยน่านับถือ นั่นแสดงว่าคุณมีความซื่อสัตย์สุจริต บางคนไม่มีโอกาสแต่หาช่องทางอยู่นั่นแหละ เพราะฉะนั้นโอกาสมันก็มีผลมาก” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2566)

“ส่งผลมาก ตำแหน่งยิ่งสูงยิ่งมีอำนาจหน้าที่เยอะ ก็ยิ่งเอื้อต่อการทุจริตเยอะ อย่างที่บอกว่าเกิดจากตำแหน่งสูงเป็นตัวละครสำคัญทั้งนั้นแหละ” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 6 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2566)

“ขอยกตัวอย่างการใช้โอกาสในการเรียกรับสินบน จากคดี ป.ป.ช. คดีที่ปลัดเทศบาลนครแห่งหนึ่ง ปรากฏว่าค่ามีโอกาสที่จะขอให้มีการย้าย ผอ.กองช่างคนหนึ่งมาอยู่ที่เทศบาลนคร ค่าก็ติดต่อไปแล้วก็เรียกรับเงินจาก ผอ.กองช่างคนนี้ สุดท้ายก็มีการเรียกรับเงิน เพราะค่ามีโอกาส” (ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2566)

“ส่งผลน้อย อันนี้หมายถึงแต่ละคนนะ ถ้าคนไม่ซื่อสัตย์สุจริตทุกโอกาสจะมีตลอด แต่ถ้าคนที่มีความซื่อสัตย์สุจริตแม้มีโอกาสเค้าก็จะไม่เอา” (เจ้าหน้าที่ 3 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2566)

“ส่งผลน้อย โอกาสมันก็สืบเนื่องมาจากตัวคนเหมือนกัน ถ้าคนที่มีความซื่อสัตย์สุจริตไปดำรงตำแหน่ง ถ้าเค้ามีโอกาสก็ไม่ทำ ถ้าคนที่ชอบผลประโยชน์ถึงแม้มีกฎหมายห้ามอย่างไรเค้าก็จะหาวิธีที่จะทำอยู่ดี” (เจ้าหน้าที่ 6 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2566)

(3) ผลตอบแทนที่ได้รับ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่เห็นว่า ผลตอบแทนที่ได้รับเป็นปัจจัยที่ส่งผลมาก ที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่าการที่เจ้าหน้าที่รัฐจะตัดสินใจเรียกรับสินบนนั้น ถ้าผลตอบแทนที่ได้รับไม่ว่าจะเป็นตัวเงินหรือผลตอบแทนอื่น ๆ ยิ่งมีมูลค่าสูงก็มีโอกาสที่จะทำการทุจริตมากขึ้น ขณะที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนน้อยเห็นว่า ผลตอบแทนเป็นปัจจัยที่ส่งผลน้อยและไม่ส่งผลที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่าขึ้นอยู่กับมูลค่าของผลตอบแทนที่ได้รับ ถ้าผลตอบแทนที่ได้รับมีมูลค่าน้อยก็จะไม่คุ้มค่าที่จะเสี่ยงในการเรียกรับสินบน ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“คนถ้าเกิดเค้าไม่มีประโยชน์ตอบแทนหรือประโยชน์อื่น ๆ เนี่ย จะต้องคิดหน้าคิดหลังหน่อยนะ ที่เค้าทำเนี่ยเค้าต้องมีประโยชน์ตอบแทนไม่ว่าจะเป็นของตนเองหรือของผู้อื่น เช่น การเรียกรับสินบนอันนี้มันชัดเจน ไม่ต้องพูดถึงเลยว่าคุณได้ผลประโยชน์หรือเปล่า ไม่ได้เป็นตัวเงินก็ได้เป็นประโยชน์อื่น” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2566)

“มากที่สุด เพราะว่านายก็ได้ตำแหน่งมาเค้าก็ต้องถอนทุนคืน จริง ๆ แล้วปัญหาเกิดจากการเลือกตั้งนั่นแหละ การเลือกตั้งและการซื้อเสียง การซื้อเสียงทำให้ต้นทุนของผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งค่อนข้างที่จะใช้เงินทุนสูง” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 3 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2566)

“มันต้องคิดหนักแหละว่าคุ้มหรือไม่คุ้ม เรื่องผลตอบแทนกับโทษกับสิ่งที่คุณจะละเว้นหรือเลือกปฏิบัติ มันเป็นเคส ๆ แต่ว่ามันมีผลต่อกันแน่นอน มันจะมากน้อยก็แล้วแต่กรณี” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 3 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2566)

“ส่งผลมาก เพราะว่าถ้าเงินจำนวนมากปกติเค้าก็ต้องรับอยู่แล้ว มันก็คุ้มอยู่ถ้าเกิดไม่มีเรื่องนะถ้ามีเรื่องก็จบเลย” (เจ้าหน้าที่ 6 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2566)

“มันเป็นตัวยั่วน้ำลาย ผลประโยชน์ถ้ามันมากมันก็ล่อใจ คนก็อยากได้เงิน” (ผู้ทรงคุณวุฒิ 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2566)

“ปัจจัยนี้ผมกลับเห็นแย้ง ผมมองว่าทุกวันนี้ระบบสื่อสาร ระบบเทคโนโลยีต่าง ๆ จำนวนเงินที่จะทุจริตมันไม่มีผลหรอก ผมมองว่าทุจริตมาก ความผิดยิ่งมากด้วยซ้ำไป มันอยู่ที่จิตใจ พฤติกรรม จริยธรรมของคนนั้นมากกว่า” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 6 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2566)

(4) ความเสี่ยงเมื่อถูกจับ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่เห็นว่า ความเสี่ยงเมื่อถูกจับเป็นปัจจัยที่ส่งผลน้อยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่าการให้และรับสินบนส่วนใหญ่เกิดจากความสมัครใจของทั้งผู้ให้และผู้รับที่ได้ประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย ซึ่งยากในการตรวจสอบและดำเนินคดีทางกฎหมาย รวมถึงผู้บังคับบัญชาอาจจะรู้เห็นเป็นใจด้วย จึงทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่ค่อยเกรงกลัวต่อการเรียกรับสินบน แต่จะมีความระมัดระวังและเปลี่ยนแปลงวิธีการที่แยบยลยิ่งขึ้น ขณะที่ส่วนน้อยเห็นว่า ความเสี่ยงเมื่อถูกจับเป็นปัจจัยที่ส่งผลมากที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่าหากหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบอย่างสำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีการลงพื้นที่ตรวจสอบบ่อยครั้ง โอกาสที่เจ้าหน้าที่จะทำการทุจริตก็จะมีน้อยลง รวมทั้งกระบวนการบังคับใช้กฎหมายในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดต้องมีความรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ อันจะเป็นการป้องปรามให้กับผู้ที่คิดจะทำการทุจริตได้เห็นแบบตัวอย่าง ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ผมเชื่อว่าหลายคนกลัวการตรวจสอบ แต่เขาเชื่อว่าตรวจสอบไม่ถึง” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2566)

“ส่งผลน้อย เนื่องจากสภาพปัจจุบันโอกาสน้อยที่ถูกจับได้ และบางครั้งพบว่าผู้กระทำได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหาร” (เจ้าหน้าที่ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566)

“ไม่เกรงกลัว ตอนนี้ไม่เกรงกลัวเลย กลับตรงกันข้ามว่าเค้ามีความระมัดระวังมากขึ้น แล้วก็มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการที่ทำให้เราจับยากมากขึ้นด้วยซ้ำ” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 3 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2566)

“สมมติมีท้องถิ่นไม่เคยถูกตรวจสอบอะไรเลยก็เปิดโอกาสให้เค้ากระทำการทุจริตได้ง่ายขึ้น แต่ถ้า สตง. หรือ ป.ป.ช. เข้าไปตรวจสอบบ่อย ๆ โอกาสที่จะทำก็ลดลง” (เจ้าหน้าที่ 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566)

“กระบวนการบังคับใช้กฎหมายต้องรวดเร็ว ต้องทันต่อสถานการณ์” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2566)

“ส่งผลมาก เพราะว่าตอนนี้บอกตรง ๆ ผมก็กลัวบทลงโทษของกฎหมาย เพราะผมเห็นคนที่ผ่านมา บางทีเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่เป็นเรื่อง ก็ถึงติดคุกติดตะรางได้ ผมเองในฐานะที่เป็นผู้บริหารต้องระวังมาก กลัวติดคุก” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2566)

(5) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และรับสินบน

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และรับสินบนเป็นปัจจัยที่ส่งผลน้อยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่า ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบนเป็นลักษณะความสัมพันธ์แบบไม่ใกล้ชิด ซึ่งถ้าเป็นพรรคพวกหรือญาติพี่น้องก็就不用มีการเรียกรับสินบน แต่หากเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่ใกล้ชิดจะมีการเรียกรับสินบน ดังเช่นกรณีการที่ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับสินบนจากลูกจ้างหรือบุคคลภายนอกเพื่อแลกกับการทำสัญญาจ้างทำงานในปีงบประมาณถัดไป หรือการเรียกรับสินบนจากพนักงานส่วนท้องถิ่นในการโอนย้ายมาทำงานในหน่วยงาน ซึ่งเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะอนุมัติ/อนุญาต ขณะที่ส่วนน้อยเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และรับสินบนเป็นปัจจัยที่ส่งผลมากที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะเลือกปฏิบัติหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ตน ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เท่าที่ทราบมาในแต่ละท้องถิ่นเค้าจะมีเรื่องของลูกจ้างที่ต้องดำเนินการต่อสัญญาจ้างรายเดือน รายปี กับ 4 ปี เหมือนจะเป็นธรรมเนียมของผู้บริหารที่เข้ามาใหม่ก็จะมีมีการเรียกรับสินบนในส่วน of ลูกจ้างรายเดือน ถ้าเป็นลูกจ้างรายปีก็จะอีกราคาหนึ่ง แล้วจะมีในส่วนของการเรียกรับเงินในกรณีเปิดกรอบอัตราตำแหน่งให้ มีการเรียกรับเงินกรณีที่จะมีคนย้ายเข้ามาหรือว่าย้ายออกไป ” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 3 สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2566)

“อย่างเคสการจ้างเหมาบริการ อำนาจอนุมัติการจ้างก็เป็นของผู้บริหารท้องถิ่น ก็เลยใช้เป็นข้อต่อรองกับบุคคลภายนอกที่อยากจะเข้ามาทำงาน ก็มีการเรียกค่าตอบแทน ” (เจ้าหน้าที่ 5 สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2566)

“เจ้าหน้าที่พัสดุผู้มีหน้าที่ติดต่อกับผู้รับจ้างจะติดต่อกับผู้ประกอบการที่มีผลประโยชน์ หรือคณะกรรมการตรวจการจ้าง หากผู้ประกอบการให้ผลประโยชน์ ผู้ควบคุมงานก็จะควบคุมงานอย่างไม่เคร่งครัด คณะกรรมการตรวจการจ้างก็มักตรวจรับงานจ้างไม่ละเอียดรอบคอบ ” (เจ้าหน้าที่ 1 สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566)

ปัจจัยภายนอก

(1) ภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่เห็นว่า ภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพเป็นปัจจัยที่ส่งผลน้อยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่าการที่บุคคลจะเข้ามารับราชการยอมทราบถึงผลตอบแทนที่ได้รับอยู่แล้วว่าจะได้รับเงินเดือนเท่าใด ซึ่งหากไม่ใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย หรือติดหนี้สิน ติดการพนัน ย่อมเพียงพอต่อการดำรงชีพ ขณะที่ส่วนน้อยเห็นว่า ภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพเป็นปัจจัยที่ส่งผลมากที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบางรายจำเป็นต้องเรียกรับสินบนเพื่อความอยู่รอดในการดำรงชีพ ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ส่งผลน้อย เพราะผู้ที่เข้ามาทำงาน (เจ้าหน้าที่รัฐ) ย่อมทราบอยู่แล้วได้คำตอบแทนตามปกติเท่าใด เพียงพอต่อการครองชีพหรือไม่ หากไม่เพียงพอหารายได้ในเวลาอื่นเพิ่มเติมได้” (เจ้าหน้าที่ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566)

“คนเราปกติในส่วนของเงินเดือนค่าตอบแทนเรารับมาในบางส่วนแล้ว แต่บางทีคนเราไปสร้างหนี้อะไรที่มันเยอะ ทั้งหนี้ในระบบ ซึ่งมีหนี้ระบบก็ดันไปกลัวจนต้องไปหาเงินที่มันถูกต้องในระบบเพื่อมาจ่าย ยอมที่จะทำให้ตัวเองทุจริตแล้วไปจ่ายหนี้ระบบเพราะกลัว” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 4 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2566)

“ความยากจนหรือความฟุ่มเฟือยมันเป็นของคู่กัน บางคนที่จับได้เนี่ยหุหุหุ เล่นการพนันฟุ่มเฟือย แล้วใช้ของแพง พวกนี้มือจะเติบ ที่จริงถามว่าจนไหม ไม่จน เพราะฉะนั้นภาวะเศรษฐกิจหรือค่าครองชีพมันก็อยู่ในลำดับหลัง ๆ นะ ที่ส่วนใหญ่ในความเห็นคนที่จนจริง ๆ หาเงินน้อย แต่คนที่ไม่จนพวกฟุ่มเฟือยเนี่ยตัวการสำคัญ” (ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2566)

“อันนี้ผมว่ามันจะไปสัมพันธ์กับความซื่อสัตย์สุจริต คือถ้าเราซื่อสัตย์สุจริตอันนี้ไม่เป็นประเด็น แต่ถ้าคุณไม่ซื่อสัตย์สุจริต ค่าครองชีพจะรวบขนาดไหนก็จะเอาอยู่ดีนั่นแหละ” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2566)

“ส่งผลมาก ถ้าไม่มีนะ เพื่อความอยู่รอดก็เป็นเหตุให้มีการทุจริตเหมือนกันนะ เพราะว่าคนเรามันต้องเดินด้วยปากด้วยท้อง” (เจ้าหน้าที่ 6 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2566)

(2) ด้านการเมือง

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่เห็นว่า ด้านการเมืองเป็นปัจจัยที่ส่งผลมากที่สุดที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่านักการเมืองท้องถิ่นที่เข้าสู่ตำแหน่งด้วยวิธีการที่ไม่สุจริต เช่น การซื้อสิทธิ์ขายเสียง เมื่อมาดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นแล้วจะมีอำนาจในการพิจารณาอนุญาต/อนุมัติ พิจารณาความดีความชอบอันเป็นการให้คุณให้โทษได้ จึงอาศัยตำแหน่งหน้าที่ในการเรียกรับสินบนเพื่อทำการทุจริต รวมทั้งถอนทุนคืน นอกจากนี้ นักการเมืองระดับชาติก็มีส่วนทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นลูกน้อง/หัวคะแนนให้กับนักการเมืองระดับชาติ เมื่อนักการเมืองระดับชาติได้รับเลือกให้มีตำแหน่งในการบริหารประเทศอย่างเช่นรัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่นจะมีความเห็นเกรงกลัวที่จะทำการทุจริตเรียกรับสินบน เนื่องจากมีนักการเมืองระดับชาติหนุนหลัง ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“คนที่มาด้วยการซื้อสิทธิ์ขายเสียง พอเข้ามาอยู่ในตำแหน่งก็ต้องแสวงหาประโยชน์ที่มากับตำแหน่ง เพราะตำแหน่งทำให้เกิดการเอื้อประโยชน์ มันต้องเอื้อประโยชน์ตรงนั้นแล้วมองหาช่องทางหรือโอกาสที่จะเอาคืน จึงทำให้เกิดการทุจริตในการบริหารงาน ก็คือการรับสินบนทุกอย่างที่มันมีโอกาสเอื้อให้เค้าต้องทำอย่างที่ว่านั่น” (เจ้าหน้าที่ 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566)

“ก็มีผลอยู่นะ เพราะส่วนที่คุมมาเป็นนายก ค่าใช้จ่ายในเรื่องทางสังคมค่อนข้างที่จะเยอะ อันนั้นก็เป็นส่วนหนึ่ง ส่วนที่สองเป็นเรื่องของการคืนทุน อันที่สามทำอย่างไรที่จะหาเงินทุนเพื่อที่จะใช้เลือกตั้งครั้งต่อไป” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 3 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2566)

“แน่นอนอย่างมากเลย นักการเมืองที่เริ่มต้นมาจากการซื้อเสียง เพราะส่วนใหญ่คนเหล่านี้เป็นมือเป็นไม้ของระดับประเทศ เช่น ส.ส. จะมีลูกน้องเป็นนายก อบท. โดย ส.ส. จะเป็นสปอนเซอร์เป็นนายทุนให้แก่บุคคลที่ตัวเองจะโปรโมท จะซุนขึ้นให้เป็นนายกและออกหาเสียงให้ แต่ในทางกลับกันเมื่อยามที่มีการเลือก ส.ส. พวกนี้ก็จะไปหาคะแนนให้ มันต่างตอบแทนกัน เพราะฉะนั้น ส.ส. วันนี้อาจเป็นรัฐมนตรีในวันหน้า พวกนี้ก็จะคุมครองนายกทั้งหลาย นายกทั้งหลายก็เลยเหิมเกริม เรียกสินบน ทูจจริต เพราะว่าเมื่อมีลูกพี่อยู่ในตำแหน่ง” (ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2566)

“คนที่มาจากการเมืองที่มาจากเลือกตั้ง เวลาเค้าได้รับเลือกตั้งเค้าเหมือนลอยได้นะครับ มันถึงได้เกิดอิทธิพล มันเหมือนอีกเหิมยิ่งการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้น” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 5 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2566)

“ส่งผลมาก ผมพูดตรงไปตรงมาว่า การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหารที่ไปซื้อเสียงมา มันเป็นการลงทุน แล้วจะต้องกลับมาถอนทุน แล้วบางคนไม่มีความพร้อมในฐานะตัวเองมาเล่นการเมืองเพียงอาชีพเดียว แล้วสุดท้ายจะต้องทำในเรื่องของผิดกฎหมาย ผิดระเบียบ” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2566)

(3) ด้านบริบททางสังคม

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่เห็นว่า ด้านบริบททางสังคมเป็นปัจจัยที่ส่งผลน้อยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่า การที่ประชาชนจะให้สินบนหรือเจ้าหน้าที่จะเรียกหรือรับสินบนนั้น ถึงแม้ในสังคมที่ตนอาศัยอยู่จะมีค่านิยมที่มองว่าการให้และรับสินบนเป็นสิ่งที่ไม่ผิด แต่ก็เป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล โดยไม่สามารถเหมารวมได้ว่าคนในสังคมนั้นจะเห็นเช่นเดียวกันทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตามปฏิเสธไม่ได้ว่าบริบททางสังคมก็มีส่วนที่ทำให้เกิดการรับสินบน เช่น ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งที่มีธรรมเนียมปฏิบัติการเรียกรับเงินจากลูกจ้างเพื่อแลกกับการต่อสัญญาจ้างในการทำงาน โดยยึดตามอัตราที่เคยปฏิบัติกันมา เป็นต้น ขณะที่ส่วนน้อยเห็นว่า ด้านบริบททางสังคมเป็นปัจจัยที่ส่งผลมากที่สุดที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่าประชาชนบางส่วนอาจมองเป็นเรื่องของสินน้ำใจมากกว่าเป็นเรื่องการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วเป็นสิ่งที่ผิด จนนำมาสู่การปฏิบัติที่สืบทอดกันมาจนมองเป็นเรื่องปกติ ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“บางคนโดยสภาพทางสังคม วันนี้อยากไปใช้บริการแล้วเสร็จรวดเร็วทันใจ มีดั่งคิงกระเป๋แล้วก็ยื่นให้เลย โดยความไม่รู้ของประชาชน แต่เจ้าหน้าที่รู้หรือไม่รู้แต่รับ” (เจ้าหน้าที่ 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566)

“สังคมไทยเป็นสังคมเอื้ออาทร หิวขนมไปฝากเจ้าหน้าที่ผมว่าก็เป็นน้ำใจ อันนี้คือธรรมดาที่ไม่ได้มีมูลค่ามากมายเกิน 3,000 บาท ควรมองอีกด้านหนึ่ง ไม่ใช่ว่าเจ้าหน้าที่อยากได้ ทั้ง ๆ ที่บางทีเราไม่ได้ต้องการ เค้าหิวมาก็แจกในสำนักงานแบ่งกันกิน มีผลไม้นี้เค้าก็หิวมาฝากเหมือนเราหิวไปฝากเพื่อน คิดว่าประชาชนส่วนมากก็จะคิดแบบนี้” (เจ้าหน้าที่ 3 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2566)

“มีผลเพราะในส่วนของภาคแห่งหนึ่ง จะเป็นเหมือนลักษณะธรรมเนียมของกรณีการเป็นนายกใหม่ พอมีลูกจ้างที่ต่อสัญญาเขาก็ต้องมีการจ่ายเงิน เค้าเคยจ่ายเงินกันเท่าไรเค้าก็จ่ายกันเท่านั้น” (ผู้บริหาร บ.ป.ช. 3 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2566)

“เดี๋ยวนี้คนมีการแข่งขันทางวัตถุนิยมกันมากขึ้น คนให้ค่าที่วัตถุ ท่านมีรถมีบ้านก็เป็นเหตุให้ผู้ดำรงตำแหน่งพยายามที่จะมีให้เหมือนกัน มันเป็นปัจจัยเหมือนกัน แต่ว่าคนที่เค้าพอเค้าอาจไม่สนใจก็อาจไม่เกิดการทุจริต” (เจ้าหน้าที่ 6 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2566)

“การที่ไปติดต่อเจ้าหน้าที่รัฐสักอย่างหนึ่งการที่ให้น้ำร้อนน้ำชา บัตรลด บัตรกินข้าวฟรี ฯลฯ อะไรที่เป็นบริการที่คำนวณเป็นเงินได้ ถือว่าเป็นการปกติไม่ใช่เป็นสิ่งที่ผิดเสียแล้ว ไม่ใช่สินบนเสียแล้ว แต่ที่แท้ไม่ใช่ เราถือกันเป็นธรรมดาโดยไม่ถือว่าทำเสียจนเคยชิน เห็นไหมมันเป็นที่มาของการไปติดต่อที่ไหน ต้องหิวตระกร้าหิวชะลอมใช่ไหม จะบอกเป็นสินบนหรือสินน้ำใจ ถ้าให้เกิน 3,000 บาท ก็เป็นสินบนนะ เพราะว่าอะไรคุณหิวไปเพื่อจะให้เค้าใช้ดุลยพินิจในการที่จะต่อสัญญาเร็ว ๆ ใช่ไหม? จะต่อให้ทันทีใช่ไหม? ต่อให้ไม่ตรงตามความเป็นจริงใช่ไหม? อันนี้ถือว่าเป็นบริบททางสังคมที่ไม่ถูกต้อง” (ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2566)

“อันนี้ผมว่าก็เป็นส่วนสำคัญเลยละของประเทศไทย ผมก็เลยจะพูดอันหนึ่งว่า เราทำบางเรื่องจนเราไม่รู้สึกรู้ว่าผิด ทั้ง ๆ ที่มันผิดใช่ไหม คือการทุจริต ผมยกตัวอย่างเรื่องไปขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารโน่นนี่นั่น จ่ายไปโดยที่มันไม่มีอะไรผิด แต่มันก็ต้องจ่ายเพื่อให้มันเร็ว เพื่อให้มันสะดวกอย่างเนี่ยจนคนรู้สึกว่ามันไม่ผิด” (นักวิชาการ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2566)

(4) การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่เห็นว่า การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่า ตามกฎหมายการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอำนาจหน้าที่เป็นของฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือผู้บริหารท้องถิ่น (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ขณะเดียวกันก็มีฝ่ายนิติบัญญัติอย่างสภาท้องถิ่นทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ยิ่งถ้าผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้นำสูงสุดขององค์กรไม่มีการกำกับ ควบคุมดูแล ปล่อยปละละเลย ก็จะเป็นช่องว่างให้เกิดการทุจริตหรือเรียกรับสินบนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ และถ้าสภาท้องถิ่นเป็นพวกเดียวกันกับผู้บริหารท้องถิ่น ก็จะไม่มีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดการทุจริตได้ง่ายมากกว่าเดิม ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เยอะมาก ยกตัวอย่าง อบต. แห่งหนึ่ง นายกคนเก่าทำอะไรผิดหมดไม่มีการบริหารจัดการอะไรสักอย่าง นายกใหม่มาเปลี่ยนแปลงใหม่หมดเลย ข้าราชการบอกว่าอยู่ภายใต้นายกเก่าที่ไม่เอาอะไรสักอย่างเลยเอาแต่ผลประโยชน์” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2566)

“ส่งผลมาก เนื่องจากหากการบริหารงานของผู้บริหารมีประสิทธิภาพ จะส่งผลต่อการควบคุมกำกับดูแลงานไม่ให้มีช่องว่างในการรับสินบน” (เจ้าหน้าที่ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566)

“ส่งผลมาก ถ้าคนอำนาจได้ก็จะเข้มแข็งอย่างเช่น ถ้า อบต. ไหนที่เลือกมาแล้วไม่มีฝักมีฝ่าย แต่ถ้า อบต. ไหนได้ทั้งทีม ก็จะไม่มีคนค้านเลยอะไรก็ได้หมด” (เจ้าหน้าที่ 3 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2566)

“ส่งผลเยอะเลย ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นหย่อนประสิทธิภาพ ขาดความชัดเจน มันจะเกิดช่องว่างในการบริหารงาน และทำให้เกิดโอกาสในการทุจริตได้ง่ายขึ้น” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2566)

“แน่นอนครับการตรวจสอบที่ดี มันไม่ได้มีการถ่วงดุลกันอย่างแท้จริง รูปแบบการปกครองมันออกแบบมาดีให้มีฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาทำหน้าที่ตรวจสอบ ที่นี้ร้อยทั้งร้อยฝ่ายบริหารก็คือฝ่ายที่มีเสียงข้างมาก เค้าก็คุมพวกนี้ไว้หมด แล้วฝ่ายตรวจสอบตั้งกระทู้ในสภา อบต. ไม่สำเร็จ” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 4 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2566)

(5) ด้านกฎหมาย

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่เห็นว่า กฎหมายเป็นปัจจัยที่ส่งผลมากที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่า การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์/ขั้นตอนที่ยุงยาก หรือเอกสารประกอบจำนวนมาก ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่เป็นช่องทางให้แก่เจ้าหน้าที่เรียกรับสินบน หรือประชาชนผู้รับบริการให้สินบนได้ เพื่อแลกกับการอำนวยความสะดวก นอกจากนี้ การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจมากในการอนุมัติ การอนุญาต ก็เป็นช่องทางที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะใช้โอกาสนี้ในการเรียกรับสินบนได้ ขณะที่ส่วนน้อยเห็นว่ากฎหมายเป็นปัจจัยที่ส่งผลน้อยและไม่ส่งผลที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่าปัจจุบันนี้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการออกกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่ครอบคลุมและอุดช่องโหว่ที่จะทำให้เกิดการทุจริตรวมถึงการเรียกรับสินบนอยู่แล้ว เช่น คู่มือการบริการประชาชน ซึ่งประกอบด้วย ขั้นตอน เอกสารประกอบ ระยะเวลา ค่าธรรมเนียม ขึ้นอยู่กับตัวเจ้าหน้าที่ว่าจะมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังหรือไม่เพียงใด ดังนั้นการที่จะทำการเรียกรับสินบนเป็นสิ่งที่ทำได้ค่อนข้างยาก แต่หากจะมีการเรียกรับสินบนนั้นเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลที่มีเจตนาที่จะทุจริต ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ถามว่ากฎหมายประเทศไทยดีไหม สำหรับพี่ว่าเยอะเกินไปด้วยซ้ำ ถามว่าดีมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มี แต่อยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ มันได้ผล แต่ทุกวันนี้ ก็นี้เงิเจ้าหน้าทีของรัฐอีก ก็ไม่ปฏิบัติให้เป็นตามกฎหมาย ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการยุติธรรม ” (กรรมการ ป.ป.ช. 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2566)

“ส่งผลมาก ในเรื่องของการเอื้อให้เกิดการรับสินบน คือเหมือนกฎหมายกำหนดอำนาจให้กับผู้บริหารมากเท่าไร การใช้อำนาจในแต่ละคนก็สามารถที่จะอาศัยโอกาสตรงนั้น ไปแสวงหาผลประโยชน์ในลักษณะที่ไม่ควรได้หรือไม่ชอบ” (เจ้าหน้าที่ 9 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566)

“กฎหมายเป็นทั้งคุณและโทษนะ บางทีกฎหมายกำหนดว่ากระบวนการขั้นตอนต้องเป็น 1, 2, 3, 4 คือบางเรื่องการใช้อำนาจอนุมัติ/อนุญาต ขั้นตอนตามกฎหมายกำหนดรายละเอียดไว้เยอะ มันก็ทำให้ใช้เวลา ผมว่าการใช้เวลามันคือช่องทางที่ทำให้เกิดการเรียกรับสินบน คืออยากได้เร็วใช้ไหม ก็จ่ายมาสิ สิทธิพิเศษจะได้เร็วอย่างเนี้ย” (นักวิชาการ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2566)

“ไม่ส่งผล เพราะว่าถ้าหลักเกณฑ์มันครบก็ต้องได้ ถ้าไม่ครบก็ต้องไม่ให้ แต่ถ้าไม่ครบแล้วให้ผมว่าไม่น่าจะทำได้” (เจ้าหน้าที่ 3 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2566)

“กฎหมายส่งผลไม่ได้หรอก มันเข้มมาก กฎหมายเราคืออยู่แล้ว ถ้าพูดว่ากฎหมายโหว่อย่างที่บอกท้องถิ่น กฎหมาย ระเบียบ วิธีปฏิบัติมันเยอะจนบางทีกระตุกกระตักอะไรก็ได้” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2566)

“ไม่ส่งผล กฎหมายก็ต้องมีหน้าที่ปฏิบัติ ไม่ว่าจะกำหนดเอกสารหรือขั้นตอนไว้มากหรือน้อย เรื่องของการที่ต้องยื่นเอกสารเยอะ เพราะว่าตามกฎหมายระเบียบกำหนด เอามาเป็นข้ออ้างในการรับสินบน มองว่าอันนั้นเป็นปัจจัยส่วนบุคคลซึ่งแสดงเจตนาที่ไม่ดี” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2566)

(6) ตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่เห็นว่า ตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อเป็นปัจจัยที่ส่งผลมากที่สุดที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่า การที่เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ที่ต้องมีการปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนหรือภาคเอกชน จะมีโอกาสเรียกรับสินบนได้มากกว่าตำแหน่งหน้าที่อื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการตรวจรับจะไม่ตรวจรับงานหากไม่มีการจ่ายสินบน หรือผู้บริหารท้องถิ่นจะไม่เซ็นอนุมัติ/อนุญาตหากไม่มีการจ่ายสินบน เป็นต้น ขณะที่ส่วนน้อยเห็นว่า ตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อเป็นปัจจัยที่ส่งผลน้อยที่สุดที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่า แต่ละตำแหน่งหากมีการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแล้ว จะมีการตรวจสอบ ตรวจสอบ จากเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่แล้วในทุกขั้นตอน ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“คนที่อยู่ในตำแหน่งนี้ คุณมีโอกาสที่จะปฏิสัมพันธ์กับคนที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับเรื่องนั้นเยอะ โอกาสที่มันจะเกิดขึ้นมันมีมากกว่าตำแหน่งที่ไม่มีโอกาส” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2566)

“ก็ตำแหน่งที่มีอำนาจก็จะมีอะไรที่ต่อรองในมือ ถ้าหากไม่เซ็นให้ ปากกาก็ไม่จรดลง ก็ไม่มีการอนุญาต/อนุมัติ หรือถ้าไม่ยอมจ่ายสินบนมาให้ ก็ไม่ยอมตรวจรับงานจ้าง ก็ตรงนี้มีผลแน่นอน มีผลมาก” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 4 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2566)

“อันนี้โดยตรงเลย แม้กระทั่งกรรมการตรวจการจ้างมีหน้าที่ตรวจรับตามความเป็นจริง ใช่มั้ย? แต่ปรากฏว่าตัวเองไปตรวจรับทิพย์ พอตรวจรับทิพย์แล้วรับสินบนจากเค้าแลกเปลี่ยน เพราะฉะนั้น คนที่มีอำนาจหน้าที่มันเอื้ออยู่แล้ว หรือคนที่ผ่านเรื่องมันก็เอื้อ สมมุติว่ากรรมการตรวจรับตรวจรับเสร็จปั๊บ ตรวจรับเท็จแล้วผ่านไปรองปลัด รองปลัดเซ็นผ่าน ปลัดก็เซ็นผ่านไปที่นายก นายกก็อนุมัติให้ตรวจรับได้ อนุมัติจ่ายเงิน มันก็เข้าหลักที่ว่าคนชง คนเซ็น คนชิม” (ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2566)

“มีผลมาก โดยเฉพาะอำนาจที่เป็นดุลยพินิจ เราพยายามออกแบบกฎ ระเบียบ กฎหมายให้ ดุลยพินิจเป็นดุลยพินิจจริง ๆ แล้วเป็นดุลยพินิจที่เป็นส่วนน้อยมาก ทุกอย่างเป็นไปด้วยวิทยาศาสตร์เปิดเผยได้ ยิ่งสูงยิ่งมีโอกาสโกงมาก” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 6 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2566)

“ส่งผลน้อย เนื่องจากตำแหน่งหน้าที่ในแต่ละตำแหน่งหากได้ปฏิบัติไปโดยชอบแล้วจะมีการ ตรวจสอบตรวจทานกันไปในตัวอยู่แล้วของแต่ละขั้นตอน” (เจ้าหน้าที่ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566)

(7) การถูกปิดกั้นข้อมูลข่าวสาร

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่เห็นว่า การถูกปิดกั้นข้อมูลข่าวสารเป็นปัจจัยที่ส่งผลน้อยและ ไม่ส่งผลที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่า ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายที่ให้หน่วยงานรัฐเปิดเผยข้อมูลอยู่แล้ว อาทิ พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของส่วนราชการ ซึ่งประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐ นอกจากนี้ ยังสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้นผ่านเทคโนโลยีใกล้ตัวอย่างโทรศัพท์มือถือ ขณะที่ส่วนน้อยเห็นว่า การถูกปิดกั้นข้อมูลข่าวสาร เป็นปัจจัยที่ส่งผลมากที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่า ประชาชนต้องประกอบ อาชีพ ทำให้ไม่มีเวลาสนใจเรื่องข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐ ทำให้ไม่ทราบข้อมูลข่าวสารจึงอาจเป็น ช่องทางให้เจ้าหน้าที่รัฐเรียกรับสินบนได้ ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ผมว่าทุกวันนี้เรื่องข้อมูลข่าวสารมันถูกระบบเปิดหมดแล้ว มันไม่มีอย่างสมัยก่อนแล้ว ชาวบ้านรับทราบรับรู้ได้ทางสื่อต่าง ๆ เยอะแยะมากมายเลย วันนี้เปิดกว้าง แล้วก็องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระเบียบว่าด้วยการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข่าวสารที่ต้องทำอยู่แล้ว” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2566)

“ปัจจุบันนี้ น่าจะส่งผลน้อยแล้ว เนื่องจากว่าโลกในปัจจุบันมีอะไรที่เราค่อนข้างจะหาได้รวดเร็ว เราก็จะได้จาก google จากโทรศัพท์ของเราที่เราพกกันอยู่ แต่ทุกคนก็สามารถดูจากตรงนี้ได้เลย จริง ๆ ประชาชนเค้าก็จะรู้ข้อมูลข่าวสารอะไรพวกนี้อยู่แล้ว” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 4 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2566)

“พรบ.ข้อมูลข่าวสาร เค้าถือหลักว่า เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น ให้นหน่วยงานทั้งหลายต้องดำเนินการตามนี้ แต่เสียดายหน่วยงานไม่ยอมเลย ไม่ค่อยยอมให้รับรู้ เพราะเข้าตำราที่บอกว่า ผีกลัวความสว่างฉนั้นใด คนโกงก็กลัวความเปิดเผยข้อมูลฉนั้น เพราะยิ่งเปิดเผยมากเท่าใด คนจะรู้เยอะ รู้เยอะแล้วจะมาตรวจสอบ” (ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2566)

“ไม่ส่งผล เพราะเรื่องของ พรบ.ข้อมูลข่าวสารทุกวันนี้แทบจะไม่มีอะไรที่จะต้องปิดแล้ว โดยเฉพาะท้องถิ่นที่เปิดเผยข้อมูลแทบจะทุกอย่าง ตั้งแต่เรื่องการจัดทำงบประมาณ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทุกอย่างเราต้องลงระบบหมด” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2566)

“น่าจะมีเยอะและการที่เราทำ ITA ทั้งหลายเนี่ย การเปิดเผยข้อมูลน้อยมาก ในเรื่องของงบประมาณบางที่ก็รู้ แต่รู้ระหว่างหวัคแนกับชาวบ้านที่จะทำ แต่คนทั่วไปถ้าถามว่าจะให้ชาวบ้านรู้ไหม ผมว่ามันยาก ในเรื่องของชาวบ้าน คือ ชาวบ้านเค้าก็ทำสวน ทำนาเค้ามีความสุข โอกาสที่จะไปดูน้อย มันไม่ค่อยมีไ้ บ้านใครบ้านมัน ทำกันอย่างเนี่ย ยกเว้นนัดประชุมถึงค่อยรู้ ถ้าเค้าไม่ใหู้ก็ไมู้ โอกาสที่จะเอาไปสแกนอ่าน ผมดูว่าชาวบ้านน้อยมากนะ” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2566)

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 28 คน เมื่อนำมาจัดกลุ่มตามระดับความเห็น 3 ระดับ (ส่งผลมาก ส่งผลน้อย ไม่ส่งผล) (รายละเอียดดังแผนภาพที่ 4.1 และ ตารางที่ 4.6) พบว่า

1) ปัจจัยที่ส่งผลมาก อันดับหนึ่งคือด้านความซื่อสัตย์สุจริต อันดับสองมีคะแนนเท่ากันคือด้านการเมืองและด้านตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อ รองลงมาคือด้านผลตอบแทนที่ได้รับ ด้านโอกาส ด้านการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ และด้านกฎหมาย ตามลำดับ

2) ปัจจัยที่ส่งผลน้อย อันดับหนึ่งคือด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบน อันดับที่สองคือด้านภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพ อันดับสามคือด้านความเสี่ยงเมื่อถูกจับ รองลงมาคือด้านการถูกปิดกั้นข้อมูลข่าวสาร และด้านบริบททางสังคม ตามลำดับ

3) ปัจจัยที่ไม่ส่งผล ไม่มี โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 28 คน เห็นว่าทุกปัจจัยส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น

แผนภาพที่ 4.1 ปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ตารางที่ 4.6 ระดับความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีต่อปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ให้ข้อมูล สำคัญ	ความซื่อสัตย์สุจริต			โอกาส			ผลตอบแทนที่ได้รับ			ความเสี่ยงเมื่อถูกจับ			ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้ และผู้รับสินบน		
	ไม่ส่งผล	ส่งผลน้อย	ส่งผลมาก	ไม่ส่งผล	ส่งผลน้อย	ส่งผลมาก	ไม่ส่งผล	ส่งผลน้อย	ส่งผลมาก	ไม่ส่งผล	ส่งผลน้อย	ส่งผลมาก	ไม่ส่งผล	ส่งผลน้อย	ส่งผลมาก
คนที่ 1			✓			✓			✓		✓			✓	
คนที่ 2			✓			✓			✓		✓				✓
คนที่ 3			✓		✓				✓			✓		✓	
คนที่ 4			✓		✓				✓			✓		✓	
คนที่ 5			✓		✓				✓		✓			✓	
คนที่ 6			✓			✓			✓	✓				✓	
คนที่ 7		✓			✓			✓			✓			✓	
คนที่ 8			✓		✓				✓		✓			✓	
คนที่ 9			✓			✓		✓			✓			✓	
คนที่ 10			✓			✓			✓	✓				✓	
คนที่ 11			✓			✓			✓			✓		✓	
คนที่ 12			✓			✓	✓				✓			✓	
คนที่ 13			✓			✓			✓		✓			✓	
คนที่ 14			✓			✓			✓		✓			✓	
คนที่ 15			✓			✓			✓			✓			✓
คนที่ 16			✓			✓			✓			✓		✓	
คนที่ 17			✓			✓			✓		✓			✓	
คนที่ 18			✓			✓			✓		✓			✓	
คนที่ 19			✓		✓				✓		✓			✓	
คนที่ 20			✓			✓			✓			✓			✓
คนที่ 21			✓			✓			✓		✓			✓	
คนที่ 22			✓			✓		✓				✓		✓	
คนที่ 23			✓			✓		✓			✓			✓	
คนที่ 24			✓			✓			✓		✓			✓	
คนที่ 25			✓			✓			✓		✓			✓	
คนที่ 26		✓			✓			✓			✓			✓	
คนที่ 27			✓			✓			✓		✓			✓	
คนที่ 28			✓		✓				✓		✓			✓	
สรุปผล		2	26		8	20	1	5	22	2	19	7		25	3

ตารางที่ 4.6 ระดับความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีต่อปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

ผู้ให้ข้อมูล สำคัญ	ภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพ			ด้านการเมือง			บริบททางสังคม			การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ			ด้านกฎหมาย		
	ไม่ส่งผล	ส่งผลน้อย	ส่งผลมาก	ไม่ส่งผล	ส่งผลน้อย	ส่งผลมาก	ไม่ส่งผล	ส่งผลน้อย	ส่งผลมาก	ไม่ส่งผล	ส่งผลน้อย	ส่งผลมาก	ไม่ส่งผล	ส่งผลน้อย	ส่งผลมาก
คนที่ 1		✓				✓		✓				✓		✓	
คนที่ 2		✓				✓		✓				✓		✓	
คนที่ 3		✓				✓		✓			✓			✓	
คนที่ 4			✓		✓			✓				✓		✓	
คนที่ 5	✓					✓		✓				✓	✓		
คนที่ 6		✓				✓			✓	✓			✓		
คนที่ 7		✓				✓			✓			✓			✓
คนที่ 8			✓			✓		✓				✓			✓
คนที่ 9		✓				✓		✓				✓	✓		
คนที่ 10		✓				✓		✓				✓			✓
คนที่ 11		✓				✓			✓			✓			✓
คนที่ 12		✓				✓		✓				✓		✓	
คนที่ 13		✓				✓	✓					✓	✓		
คนที่ 14		✓				✓		✓				✓			✓
คนที่ 15			✓			✓			✓			✓			✓
คนที่ 16		✓				✓			✓			✓			✓
คนที่ 17		✓				✓			✓		✓		✓		
คนที่ 18		✓				✓			✓			✓		✓	
คนที่ 19		✓				✓		✓			✓				✓
คนที่ 20			✓			✓			✓			✓			✓
คนที่ 21		✓				✓		✓			✓				✓
คนที่ 22		✓				✓			✓		✓			✓	
คนที่ 23		✓			✓			✓				✓		✓	
คนที่ 24		✓			✓				✓		✓			✓	
คนที่ 25		✓				✓			✓			✓			✓
คนที่ 26		✓				✓			✓			✓			✓
คนที่ 27		✓				✓			✓		✓		✓		
คนที่ 28		✓				✓		✓			✓				✓
สรุปผล	1	23	4		3	25	1	14	13	1	8	19	6	9	13

ตารางที่ 4.6 ระดับความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีต่อปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

ผู้ให้ข้อมูล สำคัญ	ตำแหน่งหน้าที่ที่เื้ออ			การถูกปิดกั้นข้อมูลข่าวสาร		
	ไม่ส่งผล	ส่งผลน้อย	ส่งผลมาก	ไม่ส่งผล	ส่งผลน้อย	ส่งผลมาก
คนที่ 1		✓				✓
คนที่ 2		✓			✓	
คนที่ 3			✓		✓	
คนที่ 4			✓		✓	
คนที่ 5			✓			✓
คนที่ 6			✓		✓	
คนที่ 7			✓		✓	
คนที่ 8			✓		✓	
คนที่ 9		✓		✓		
คนที่ 10			✓		✓	
คนที่ 11			✓			✓
คนที่ 12			✓		✓	
คนที่ 13			✓	✓		
คนที่ 14			✓			✓
คนที่ 15			✓			✓
คนที่ 16			✓		✓	
คนที่ 17			✓		✓	
คนที่ 18			✓			✓
คนที่ 19			✓		✓	
คนที่ 20			✓			✓
คนที่ 21			✓		✓	
คนที่ 22			✓		✓	
คนที่ 23			✓			✓
คนที่ 24			✓		✓	
คนที่ 25			✓			✓
คนที่ 26			✓		✓	
คนที่ 27			✓		✓	
คนที่ 28			✓		✓	
สรุปผล		3	25	2	17	9

หมายเหตุ: คนที่ 29 ไม่ตอบรับการสัมภาษณ์

4.2.2 การวิเคราะห์กระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญข้างต้น คณะผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์กระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบการรับสินบน โดยปรากฏผลการวิเคราะห์ ดังนี้

(1) รูปแบบที่ 1 “เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน” นั้น มีกระบวนการเริ่มจากการที่ประชาชนเข้าไปติดต่อขอรับบริการต่าง ๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การขออนุญาตก่อสร้าง การขออนุญาตประกอบกิจการต่าง ๆ เป็นต้น โดยประชาชนได้ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมายแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นมีการกลั่นแกล้งว่าพบเจอข้อบกพร่องหรือมีกระทำความผิด เพราะยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งที่ในความเป็นจริงประชาชนได้ทำถูกต้องครบถ้วน จากนั้นเจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้ประชาชนทราบว่าเรื่องที่มาขอรับบริการนั้นยังดำเนินการไม่ถูกต้อง แล้วทำการข่มขู่หรือจูงใจให้มีการจ่ายสินบน ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ที่มีโอกาสในการกระทำความผิดมักเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตหรืออนุญาตให้ประกอบกิจการต่าง ๆ ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“กรณีกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน เช่น กลั่นแกล้งผู้ประกอบการว่าทำไม่ถูกต้อง ทั้งที่ผู้ประกอบการได้ดำเนินการถูกต้อง เพื่อที่จะเรียกค่าตอบแทน โดยมักจะเกิดในกรณีที่ผู้ประกอบการทำถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่ไม่ยอมให้เงิน จึงมีการกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิด มักพบในเรื่องการออกใบอนุญาต เป็นเหตุให้เอกชนยอมจ่ายสินบนเพื่ออำนวยความสะดวก” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 5 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2566)

“ลักษณะการกระทำความผิด เช่น เจ้าหน้าที่กลั่นแกล้งว่ารูปแบบการก่อสร้างไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงตามกฎหมาย ถ้ามีการจ่ายเงินให้ก็จะสิ้นไหล เป็นต้น” (ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2566)

(2) รูปแบบที่ 2 “เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน” นั้น การรับสินบนในรูปแบบนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการเรียกรับสินบนโดยตรง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกรับสินบนอาจทำคนเดียว หรือร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่นในการกระทำความผิดก็ได้ การรับสินบนในกรณีนี้จะมีผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ผู้ให้สินบนซึ่งเป็นผู้ได้ทั้งบุคคลภายในและบุคคลภายนอกหน่วยงาน และผู้รับสินบนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีกระบวนการเริ่มจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนไปทำการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยทำการเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับการที่ต้องกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ โดยผู้ให้สินบนอาจเป็นผู้เสนอเงินให้แก่เจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารท้องถิ่นเอง หรือเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้เรียกรับสินบน โดยที่ผู้ให้สินบนไม่ได้เสนอให้ก็ได้ ซึ่งในการเสนอให้สินบนหรือเจ้าหน้าที่เรียกรับสินบนเองนั้นมักจะมีการติดต่อกันระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบนเพื่อพูดคุยกันในห้องทำงานหรือสถานที่อื่น เช่น ร้านอาหาร ร้านกาแฟ เป็นต้น โดยการรับสินบนนั้นจะไม่ทำกันโดยเปิดเผยหรือบางกรณีอาจมีการติดต่อกันทางโทรศัพท์ ในส่วนของจำนวนสินบนที่เรียกนั้นขึ้นอยู่กับข้อเสนอให้หรือการกำหนดของผู้เรียกรับ ส่วนวิธีการจ่ายเงินสินบนนั้นมักจ่ายเป็นเงินสด เพราะการโอนเงินและรับเงินผ่านระบบจะสามารถตรวจสอบ

เส้นทางการเงินได้ อีกทั้งการรับสินบนในรูปแบบนี้มีโอกาสเกิดขึ้นกับทุกลักษณะงานไม่ว่าจะเป็นงานพัสดุ งานออกใบอนุญาต งานบริหารงานบุคคล หรืองานการจัดเก็บรายได้ ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“พอมีการเรียกเงินสด เวลาจ่ายเงินบางทีเอารถไปจอดไว้ที่ปั้มน้ำมันแห่งหนึ่ง แล้วเปิดประตูรถไว้ คนที่จ่ายเงินก็ไปที่รถ แล้วก็โยนเงินใส่เข้าไป แล้วก็ปั้มน้ำมันที่ไม่มีกล้องวงจรปิด” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 3 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2566)

“กระบวนการในการเรียกรับมีทุกรูปแบบ ทั้งการพูดคุยกันในห้องทำงาน ร้านอาหาร ร้านกาแฟ มันได้หมด จริง ๆ ก็คุยกันได้หมด อาจจะไม่คุยโทรศัพท์ และก็ไม่มีคุยไลน์ เพราะโทรศัพท์อัดเสียงได้” (ผู้ทรงคุณวุฒิ 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2566)

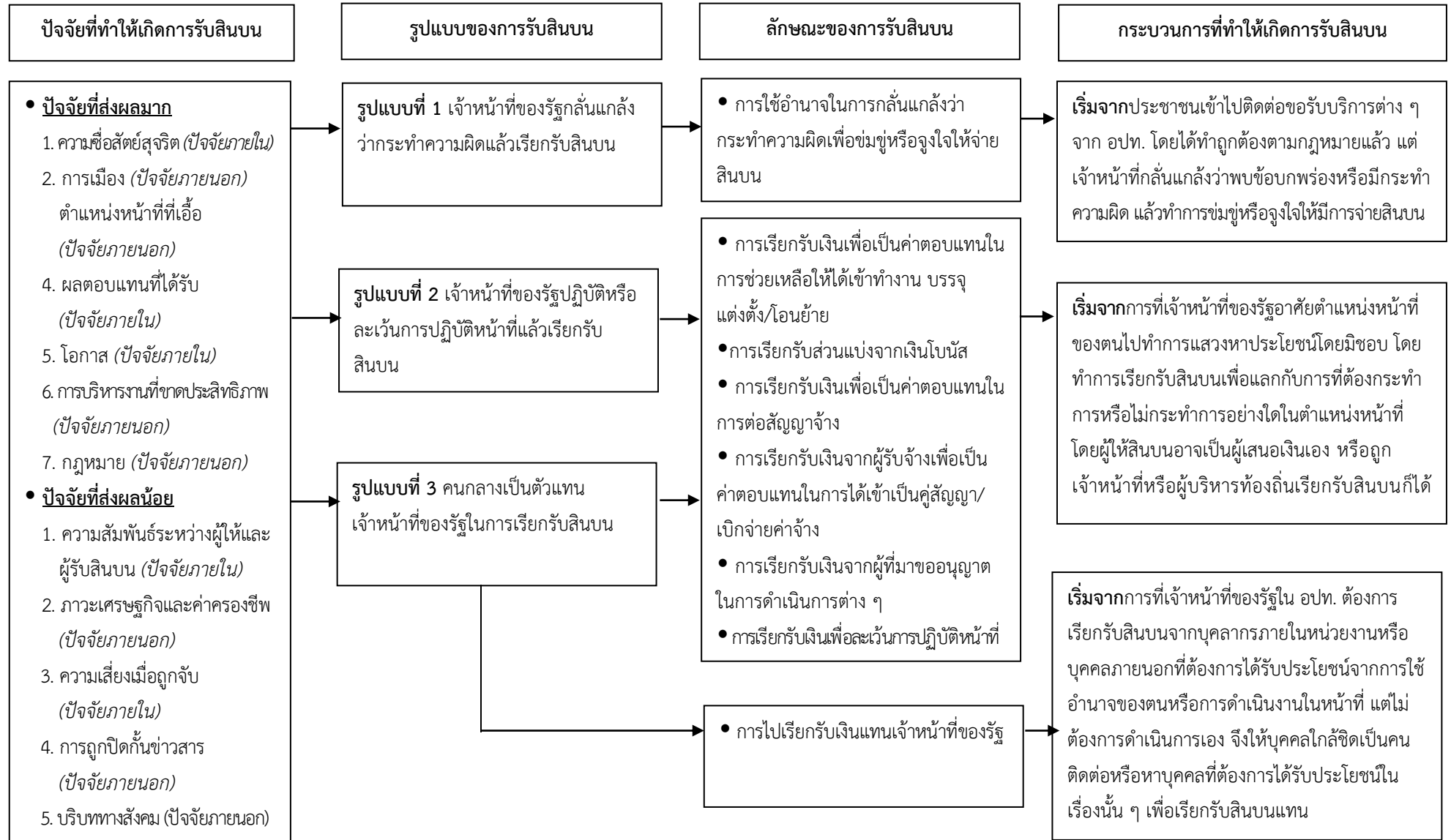
(3) รูปแบบที่ 3 “คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับเงิน” นั้น การรับสินบนในรูปแบบนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ทำการเรียกรับสินบนโดยตรง แต่จะมีคนกลางซึ่งเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับตนเองเป็นผู้ไปดำเนินการแทน โดยจะมีผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ผู้ให้สินบน ผู้รับสินบนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคนกลางซึ่งเป็นตัวแทนในการเรียกรับสินบน โดยกระบวนการเริ่มจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนไปทำการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยการเรียกรับสินบนจากบุคลากรภายในหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกที่ต้องการได้รับประโยชน์จากการใช้อำนาจของตนหรือการดำเนินงานในหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องการดำเนินการเอง จึงให้บุคคลใกล้ชิดที่มีความเกี่ยวข้องกับตนเองไปเป็นคนติดต่อหรือหาบุคคลที่ต้องการได้รับประโยชน์ในเรื่องนั้น ๆ เพื่อเรียกรับสินบนแทน โดยบางครั้งอาจเป็นการติดต่อเพื่อหาคนแล้วให้ไปคุยกับเจ้าหน้าที่ผู้เรียกรับเอง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดสอบบรรจุเป็นพนักงาน โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสอบบรรจุ ได้ให้ญาติพี่น้องไปติดต่อและเรียกรับเงินจากผู้ที่สนใจจะเข้าทำงาน เป็นต้น ในส่วนของจำนวนสินบนที่เรียกนั้นขึ้นอยู่กับ การกำหนดของผู้เรียกรับหรือการตกลงกัน สำหรับการจ่ายเงินนั้นอาจมีการจ่ายเงินผ่านคนกลางหรือจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“บางทีเค้าไม่ไปเรียกรับเงินเอง เค้าใช้คนกลางไปเรียกรับ เวลาพูดเค้าก็จะไม่พูดตรง ๆ เวลาเค้าจะเรียกรับเงิน” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2566)

“บางครั้งเจ้าหน้าที่จะไม่ดำเนินการเอง โดยให้คนกลางไปเรียกรับเงินให้ โดยคู่กรณีอาจจ่ายเงินให้กับคนกลาง มันก็จะคัดเอาที่ไม่ถึงตัวเจ้าหน้าที่” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 5 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2566)

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิด ปจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังแผนภาพที่ 4.2

แผนภาพที่ 4.2 รูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิด ปจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



4.3 ผลการศึกษาการดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยขอนำเสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

4.3.1 การดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษากิจการดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญในหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต หน่วยงานที่กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นบทบาทหน้าที่และการดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากการสัมภาษณ์พบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินงานทั้งในส่วนการป้องกันการทุจริต การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการปราบปรามการทุจริต โดยในส่วนของ การป้องกันการทุจริตนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการเสนอมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ หรือองค์กรอัยการ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อด่าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐานสำหรับการกระทำ ความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต ในส่วนของการปราบปรามการทุจริตนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นกรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รวมถึงการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งการรับสินบนนั้นถือเป็นการทุจริตอย่างหนึ่ง ทำให้ภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครอบคลุมถึงการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการรับสินบนมิให้เกิดขึ้นในหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

สำหรับการดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในส่วนการป้องกันการรับสินบน สำนักงาน ป.ป.ช. มีการดำเนินการให้ความรู้กับผู้บริหารท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการรับสินบน ความผิดและบทลงโทษที่จะได้รับตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 รวมถึงการให้ความรู้เกี่ยวกับมาตรการการห้ามรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 128¹⁵¹ ซึ่งถือเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจช่วยลดความเสี่ยงที่อาจจะก่อให้เกิดการรับสินบนได้ ตลอดจนความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการกันบุคคลไว้เป็นพยาน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการไต่สวนในคดีที่มีปัญหาขาดพยานหลักฐาน เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้นผ่านช่องทางออนไลน์และเผยแพร่ไปทุกกลุ่มเป้าหมาย อีกทั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ยังมีการจัดตั้งชมรม STRONG – จิตพอเพียงต้านทุจริต เพื่อทำการเฝ้าระวังการทุจริตในพื้นที่ทั่วประเทศ โดยหากพบเห็นพฤติการณ์การทุจริต ก็ให้แจ้งเบาะแสมายังสำนักงาน ป.ป.ช./สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค/สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ซึ่งในการทำงานของเครือข่ายชมรม STRONG จะทำงานป้องกันการทุจริตทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการรับสินบนหรือการทุจริตอื่น

ในส่วนของการปราบปรามการทุจริตนั้นมีขั้นตอนการดำเนินงาน 3 ขั้นตอน ประกอบด้วย ขั้นตอนการตรวจรับคำกล่าวหา ขั้นตอนการตรวจสอบเบื้องต้น และขั้นตอนการไต่สวน โดยกระบวนการทำงานเริ่มจากเมื่อสำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว จะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการตรวจรับเรื่องกล่าวหาว่าอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องต้องห้ามรับไว้ตามที่กฎหมายกำหนดหรือมีรายละเอียดเพียงพอหรือไม่ หากเรื่องกล่าวหาใดเป็นเรื่องไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องต้องห้ามตามกฎหมาย ก็จะไม่รับไว้พิจารณา หากเป็นเรื่องกล่าวหาที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนวยการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการส่งหรือมอบหมายหน่วยงานอื่นให้ดำเนินการแทนได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 61 - 64 เช่น พนักงานสอบสวน คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นต้น หากเรื่องกล่าวหาใดที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการเองก็จะทำการออกเลขดำแล้วไปสู่ขั้นตอนการตรวจสอบเบื้องต้น โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแล้วในกรณีที่พบว่าเรื่องกล่าวหาใดมีมูลเพียงพอต่อการไต่สวน ก็จะเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีมติให้ดำเนินการไต่สวน และเมื่อทำการไต่สวนแล้วเสร็จ คณะไต่สวนจะเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยและหรืออาญา จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดี และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยต่อไป ทั้งนี้ ในปัจจุบันการดำเนินงานปราบปรามการทุจริตจะดำเนินการภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ใน

¹⁵¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 128 บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากผู้ใด นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุพการี ผู้สืบสันดาน หรือญาติที่ให้อุปการะเลี้ยงดู หรือตามธรรมจรรยาตามฐานานุรูป

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐมาแล้วไม่ถึง 2 ปีด้วยโดยอนุโลม”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อให้สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้โดยเร็ว

สำหรับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการชี้แจงความผิดไว้หลายกรณี เช่น กรณีผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินจากห้างหุ้นส่วนเพื่อตอบแทนในการช่วยเหลือให้ทำสัญญา กรณีผู้บริหารท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ร่วมกันทุจริตเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบเพื่อตอบแทนการช่วยเหลือให้เข้าทำงานได้ เป็นต้น ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ชมรม STRONG เขาจะอยู่ทุกพื้นที่ เมื่อเกิดอะไรขึ้นก็สามารถที่จะส่งข่าวมาได้ทุกช่องทาง ชมรม STRONG จะทำงานป้องกันทุกเรื่อง ไม่ว่าสินบนหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2566)

“มีการให้ความรู้เกี่ยวกับการรับสินบน แม้จะไม่อยู่ในรูปของโครงการ และไม่ได้ใช้ชื่อว่ามาตรการในการป้องกันการเรียกรับสินบน” แต่ทุกครั้งที่จัดกิจกรรมก็เน้นย้ำให้เจ้าป้อมต้องสอดแทรกความรู้เกี่ยวกับการรับสินบนด้วย รวมถึงการให้ความรู้เกี่ยวกับการห้ามรับทรัพย์สินและประโยชน์อื่นใดตามมาตรา 128 ของกฎหมาย ป.ป.ช.” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2566)

“การทำงานปราบปราม ถ้าเราทำงานเชิงลึกได้รวดเร็ว จะเป็นการยับยั้ง ทำให้เกิดความเกรงกลัวในการทำผิด แล้วก็นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษโดยเร็ว ซึ่งปัจจุบันมีกฎหมายกำหนดกรอบเวลาไว้” (ผู้บริหาร ป.ป.ช. 5 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2566)

(2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

จากการสัมภาษณ์พบว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ท.” ได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ทั้งในส่วนของการป้องกันการทุจริตและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยในส่วนของการป้องกันการทุจริตนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี การกำกับดูแลสำนักงาน ป.ป.ท. ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนการเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และในส่วนของการปราบปรามการทุจริตนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการรับสินบนนั้นเป็นการกระทำความผิดอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ที่อยู่ในอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่ปัจจุบันการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการก่อนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 วรรคสอง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 62¹⁵² คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงจะมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงการกระทำการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ทั้งนี้ ในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตลอดจนสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับการดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในส่วนการป้องกันการรับสินบน สำนักงาน ป.ป.ท. จะดำเนินการให้ความรู้ในเรื่องการทุจริตในภาครัฐ เพราะการทุจริตในภาครัฐไม่ได้มีความหมายเฉพาะการรับสินบนแต่อย่างเดียว แต่การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งของหน่วยงาน ก็เป็นการทุจริตในภาครัฐด้วยเช่นกัน รวมถึงมีการให้ความรู้กับพนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทราบถึงโทษที่จะได้รับ รวมถึงการดำเนินการในกรณีที่มีพฤติการณ์หรือกรณีที่อาจมีการกระทำความผิดด้วยความจำเป็นเพราะถูกบังคับหรือถูกจูงใจ และวิธีปกป้องดูแลตัวเองไม่ให้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการรับสินบน นอกจากนี้ สำนักงาน ป.ป.ท. จะร่วมบูรณาการการทำงานกับสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ในการป้องกันไม่ให้เกิดการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในส่วนของการดำเนินงานด้านการปราบปรามนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว จะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาเหล่านั้นก่อน หากตรวจสอบแล้วปรากฏว่าเรื่องกล่าวหาใด มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะไต่สวนต่อไปได้ เจ้าหน้าที่จะทำการสรุปเรื่องเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาเพื่อมีมติให้ไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องกล่าวหาเหล่านั้น โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนหรือมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดก็ได้ หลังจาก que คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติให้ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ผู้ไต่สวนจะดำเนินการไต่สวน เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงในคดีแล้วเสร็จ ผู้ไต่สวนจะพิจารณาชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานว่าเพียงพอที่จะชี้มูลความผิดอาญาหรือวินัยหรือไม่ แล้วเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณา หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้วมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริต และเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางอาญาจะดำเนินการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป และหากมีมูลความผิดทางวินัยจะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ทั้งนี้ ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นจะมีการเร่งรัดการไต่สวนให้รวดเร็ว เพื่อบังคับใช้กฎหมายกับผู้ถูกกล่าวหาให้สามารถส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ เกิดความเกรงกลัว ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

¹⁵² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 62 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง ทั้งนี้ บรรดาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมอบหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้”

“สำนักงาน ป.ป.ท. จะดำเนินการให้ความรู้ในเรื่องการทุจริตในภาครัฐ เพราะการทุจริตในภาครัฐไม่ได้มีเฉพาะการรับสินบนเพียงอย่างเดียว รวมทั้งมีการให้ความรู้กับพนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทราบถึงโทษที่จะได้รับ รวมถึงการดำเนินการในกรณีที่มีพฤติการณ์หรือกรณีที่น่าจะมีการกระทำความผิดด้วยความจำเป็นเพราะถูกบังคับหรือถูกง้อ และวิธีปกป้องดูแลตัวเอง ไม่ให้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการรับสินบน” (เจ้าหน้าที่ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566)

“การดำเนินงานด้านปราบปรามการทุจริต จะเริ่มจากการตรวจสอบข้อเท็จจริง ถ้าตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีข้อมูลเพียงพอที่จะไต่สวนได้ เจ้าหน้าที่จะสรุปเรื่องเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อตั้งไต่สวนต่อไป จากนั้นผู้ไต่สวนจะดำเนินการไต่สวน แล้วเมื่อรวบรวมพยานหลักฐานได้ก็จะเอามาซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐานว่าเพียงพอที่จะชี้มูลความผิดอาญาหรือวินัยได้หรือไม่ เพื่อเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. ถ้ามีความผิดทางวินัย ก็จะส่งเรื่องให้ต้นสังกัดดำเนินการทางวินัย ถ้ามีความผิดทางอาญาก็จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการคดีทุจริตดำเนินการต่อไป” (เจ้าหน้าที่ 8 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2566)

(3) สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด

จากการสัมภาษณ์พบว่า สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 มีท้องถิ่นจังหวัดปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด โดยสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (1) ดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัด (2) อำนวยการ ประสาน ปฏิบัติงาน และสนับสนุนงานอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 กำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ

สำหรับในส่วนของการดำเนินงานเพื่อป้องกันการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีการออกมาตรการป้องกันการรับสินบนแล้วทำเป็นหนังสือแจ้งมายังสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด เพื่อให้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ดำเนินการ กำหนดมาตรการป้องกันการรับสินบนมิให้เกิดขึ้นภายในหน่วยงานของตน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้มีการออกประกาศของหน่วยงานเพื่อป้องกันการรับสินบน เพื่อให้บุคลากรภายในหน่วยงานถือปฏิบัติ และเผยแพร่ประกาศดังกล่าวในเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น อันเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนมิให้มีการรับสินบนเกิดขึ้นในหน่วยงาน และเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ที่มีการประเมินเรื่องการรับสินบนภายในหน่วยงานภาครัฐด้วย นอกจากนี้ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดยังมีการจัดอบรมให้ความรู้กับผู้บริหาร

และเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการกระทำที่เป็นความผิดทางวินัย ซึ่งการรับสินบนถือเป็นความผิดทางวินัยด้วย ความรู้เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนบทลงโทษที่จะได้รับหากมีการทุจริตหรือมีการดำเนินงานที่มีข้อบกพร่อง เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีการดำเนินงานที่ถูกต้อง อีกทั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดยังมีการลงพื้นที่ไปติดตามและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เช่น ตรวจสอบการเบิกจ่ายด้านบัญชี การเบิกจ่ายโครงการต่าง ๆ การจัดทำบัญชีในระบบว่ามีการดำเนินงานที่ถูกต้องหรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบการดำเนินงานดังกล่าวจะมีส่วนช่วยในการป้องกันการทุจริตมิให้เกิดขึ้น

ในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตหรือการรับสินบนของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการร้องเรียนเข้ามายังผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือศูนย์ดำรงธรรมของจังหวัด จะมีการส่งเรื่องมาให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดดำเนินการ ซึ่งในส่วนงานนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มงานกฎหมาย ระเบียบและเรื่องร้องทุกข์ เมื่อกลุ่มงานกฎหมาย ระเบียบและเรื่องร้องทุกข์ ได้รับเรื่องแล้ว จะทำเรื่องเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นเพื่อดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง หากพบว่ามีกระทำความผิดตามที่มีการร้องเรียน ก็จะดำเนินการทางวินัยเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด รวมถึงความรับผิดชอบทางละเมิด ส่วนความผิดทางอาญาจะส่งเรื่องกล่าวหาเรื่องร้องเรียนไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ต่อไป อย่างไรก็ตาม หากมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตหรือการรับสินบนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง หน่วยงานนั้น ๆ ที่รับเรื่องจะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ทางสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดมีการให้ความรู้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นโดยวิธีการจัดอบรมเพื่อให้อยู่ในกรอบทางวินัย ฐานความผิดทางวินัย การกระทำลักษณะไหนที่เป็นความผิดทางวินัย รวมถึงการรับสินบนก็จะอยู่ในความผิดวินัย” (เจ้าหน้าที่ 9 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566)

“เรื่องเกี่ยวกับการทุจริต ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทางวินัยหรือความผิดละเมิด” (เจ้าหน้าที่ 10 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2566)

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการสัมภาษณ์พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดให้บริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานแทน เพราะปัญหาหรือความต้องการต่าง ๆ ของในแต่ละท้องถิ่นไม่เหมือนกัน และไม่มีใครรู้และเข้าใจได้ดีเท่ากับคนในพื้นที่ สำหรับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จะเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การควบคุมอาคาร การจัดการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา เป็นต้น

สำหรับการดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการรับสินบนนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการดำเนินงานเพื่อป้องกันการรับสินบนภายในหน่วยงาน เช่น ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออก ประกาศเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการรับสินบนภายในหน่วยงาน เพื่อให้บุคลากรของหน่วยงานปฏิบัติงานที่ ปลอดการรับสินบน รวมถึงการไม่รับของขวัญและของกำนัลทุกชนิดจากการปฏิบัติหน้าที่ (No Gift Policy) การจัดตั้งชมรม STRONG ภายในหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่เฝ้าระวังการทุจริต เป็นต้น และหากมีการร้องเรียน เกี่ยวกับการรับสินบนหรือการทุจริตอื่นเข้ามายังหน่วยงาน ไม่ว่าจะมาจากช่องทางเว็บไซต์หรือ Facebook ของหน่วยงาน ตู้รับเรื่องราวทุกข์ หรือมาร้องเรียนด้วยตนเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อให้เป็นแบบอย่างกับเจ้าหน้าที่คนอื่นต่อไป กล่าวคือ เมื่อได้รับเรื่องแล้ว ฝ่ายกฎหมายจะดำเนินการ ตรวจสอบข้อเท็จจริง ถ้าพบการกระทำความผิดจะมีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงหรือคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยตามลำดับ เพื่อนำไปสู่การลงโทษทางวินัยกับผู้กระทำความผิด และส่งเรื่องกล่าวหาหรือร้องเรียนไปยัง สำนักงาน ป.ป.ช. ต่อไป ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เรามีการจัดทำประกาศของหน่วยงานเพื่อออกเป็นมาตรการป้องกันการรับสินบน เพื่อให้ บุคลากรทำงานตามหลักธรรมาภิบาล ปลอดการทุจริต และหากมีการร้องเรียนทุจริตหรือรับสินบนเข้ามา ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นแบบอย่างให้คนอื่นต่อไป” (ผู้บริหารองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น 3 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2566)

“การป้องกันเราเป็นนโยบายของผู้บริหารว่า ให้ทำงานโดยไม่รับสินบน รวมถึงการแจ้งหรือ เน้นย้ำอย่างต่อเนื่องกับลูกจ้างและข้าราชการให้ทราบว่า ห้ามอะไรที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชัน” (ผู้บริหาร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2566)

4.3.2 ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญถึงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียด ดังนี้

(1) การกระจายอำนาจให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้สามารถสนองความต้องการ ของท้องถิ่นได้ดีขึ้นหรือไม่

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ความเห็นสอดคล้องกันว่า การกระจายอำนาจให้กับองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น ทำให้สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น เนื่องจากเจตนารมณ์ของการมีองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นกรณีที่รัฐต้องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง รวมถึงพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน ในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ซึ่งการกระจายอำนาจให้กับองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น ช่วยให้เกิดการพัฒนาด้านต่าง ๆ ในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและตรงกับความต้องการของประชาชน เพราะ ท้องถิ่นอยู่กับประชาชน รู้ปัญหาและรู้ถึงความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าส่วนกลาง รวมถึงประชาชน สามารถแสดงความต้องการของตนในเรื่องต่าง ๆ ต่อผู้แทนได้โดยตรง ประกอบกับท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีความ ต้องการที่ไม่เหมือนกัน ซึ่งผู้บริหารในแต่ละท้องถิ่นย่อมสามารถดำเนินการต่าง ๆ ทั้งการพัฒนา การดูแล

ช่วยเหลือได้ตรงตามความเหมาะสมของบริบทในแต่ละท้องถิ่นได้ ในปัจจุบันจะพบว่าท้องถิ่นมีความเจริญมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานที่มีมากขึ้น ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“การพัฒนาท้องถิ่นมีความเจริญทางวัตถุ โดยเฉพาะด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานมีมากขึ้น และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ตรงตามความต้องการของประชาชนมากขึ้น” (เจ้าหน้าที่ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566)

“คนในท้องถิ่นจะรู้ปัญหา ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีกว่าการมองจากบนลงมาจากส่วนกลาง รู้ปัญหาเข้าใจความต้องการ การขาดแคลนของประชาชนในพื้นที่ โอกาสการเข้าถึงของประชาชนนั้นอาจจะได้รวดเร็วกว่า การแก้ไขปัญหาน่าจะทำได้เร็ว” (เจ้าหน้าที่ 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566)

“การกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในพื้นที่สามารถทำการบริการสาธารณะได้ตรงมากกว่า การรวมอำนาจแบบกระจุกอยู่ที่ส่วนกลาง เลยทำให้ความต้องการของท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการในสิ่งที่มันไม่ได้เหมือนกันในทุกที่ได้” (เจ้าหน้าที่ 7 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2566)

(2) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลางได้หรือไม่

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ความเห็นสอดคล้องกันว่า การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลางได้ เนื่องจากการที่รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารส่วนกลางย่อมไม่สามารถทราบหรือเข้าใจความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่าประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจบริหารจัดการกันเองย่อมสามารถแก้ปัญหาได้ตรง อีกทั้งยังทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับบริการสาธารณะที่ดีด้วย การที่ได้มีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ภารกิจการดูแลประชาชนในส่วนท้องถิ่น อยู่ในความดูแลของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นบุคคลที่ประชาชนในพื้นที่เลือกเข้ามา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ส่วนรัฐบาลจะเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น ผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องทำงานให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทำให้รัฐบาลหรือผู้บริหารส่วนกลาง ลดภาระในการดูแลประชาชนที่อยู่ในการดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ เพราะปัญหาบางอย่างต้องให้คนในท้องถิ่นที่ทราบปัญหาร่วมกันแก้ปัญหาตนเอง ดังนั้นจึงเป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลางได้เป็นอย่างดี ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“แบ่งเบาได้มากเลย เพราะว่างานโครงการอะไรต่าง ๆ ถนนหนทาง หรือโครงการที่ไม่ใช่โครงการใหญ่ ๆ ก็กระจายให้ท้องถิ่นทำ แล้วชาวบ้านก็ได้รับบริการสาธารณะที่ดี เพราะว่าทั่วถึง” (เจ้าหน้าที่ 6 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2566)

“แบ่งเบาภาระได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและงบประมาณก็อยู่ในพื้นที่ จึงลดขั้นตอนและระยะเวลาในการทำงาน และยังเป็นการแบ่งเบาภาระของชาวบ้านในการประสานงานกับเจ้าหน้าที่” (เจ้าหน้าที่ 11 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2566)

(3) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมหรือมีการทุจริตได้หรือไม่

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่เห็นว่า การทุจริตไม่ได้ขึ้นอยู่กับ การกระจายอำนาจ แต่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่ใช้อำนาจ เพราะการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องของรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจบริหารบางส่วนให้กับท้องถิ่นไปดำเนินการ โดยส่วนกลางจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลไม่ใช่บังคับบัญชา อีกทั้งการบริหารงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นล้วนแต่มีโอกาสที่จะเกิดการทุจริตได้ทั้งนั้น ไม่ใช่ว่าการกระจายอำนาจจะทำให้เกิดการทุจริตเสมอไป ส่วนเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสมหรือการทุจริตเป็นเรื่องของพฤติกรรมของบุคคลที่เกิดขึ้นได้ ถ้าไม่มีจิตสำนึกที่ดีก็มีโอกาสที่จะเกิดการทุจริตได้ทั้งหมด ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งสามารถบริหารจัดการได้ดีและเกิดประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่นนั้นจริง ๆ แต่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่อาจมีการใช้อำนาจโดยมิชอบ

ขณะที่ส่วนน้อยเห็นว่า การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมหรือมีการทุจริตได้ เนื่องจากการกระจายอำนาจของส่วนกลางทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง รวมทั้งการมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น เมื่อหน่วยงานมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดด้วยตัวขององค์กรเอง จึงอาจเป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้ผู้ที่ทำหน้าที่บริหารเงินงบประมาณมีการทุจริตได้ หากสภาท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ไม่มีการตรวจสอบอย่างเข้มแข็ง หรือไม่มีการตรวจสอบอย่างตรงไปตรงมา ฝ่ายบริหารก็อาจจะมีการแสวงหาประโยชน์จากเงินงบประมาณได้และเป็นช่องทางให้มีการปฏิบัติที่ฝ่าฝืน กฎหมาย ระเบียบ เพื่อหวังผลประโยชน์จากเงินงบประมาณ ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ไม่ได้จำเป็นว่ามีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นแล้วจะทำให้เกิดการทุจริต โดยการทุจริตขึ้นอยู่กับคนมากกว่า เมื่อคนอยู่ใกล้อำนาจแล้วจะใช้อำนาจแบบใด ” (เจ้าหน้าที่ 3 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2566)

“ไม่ใช่ว่าการกระจายอำนาจแล้วจะเกิดการทุจริตทั้งหมดมันไม่ใช่ สิ่งที่เขาได้รับอำนาจไปในหลายท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้ดี เกิดประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่นนั้นจริง ๆ แต่มีส่วนน้อยที่ใช้อำนาจโดยไม่ชอบ การทุจริตจึงน่าจะอยู่ที่ตัวบุคคลมากกว่า” (เจ้าหน้าที่ 8 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2566)

“เมื่อหน่วยงานมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดด้วยตัวขององค์กรเอง จึงอาจเป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้ผู้ที่ทำหน้าที่บริหารเงินงบประมาณทุจริตได้” (เจ้าหน้าที่ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566)

(4) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงงบประมาณหรือไม่

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ความเห็นสอดคล้องกันว่า การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เนื่องจากการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นอกจากมีผลในเรื่องอำนาจการจัดการก็มีงบประมาณที่ต้องใช้ในการบริหารจัดการด้วย โดยงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการนั้น มาจากรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บและที่รัฐจัดสรรให้ ซึ่งหากสามารถนำงบประมาณที่ได้รับมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นโดยตรง และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ก็ไม่ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ แต่กลับเป็นประโยชน์โดยตรงกับประชาชนในแต่ละพื้นที่ ประกอบกับในการพัฒนาท้องถิ่นทั่วประเทศไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการ ก็ต้องมีการใช้งบประมาณเข้ามาดำเนินการ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่อยู่แล้ว แต่ในปัจจุบันปัญหาที่เกิดขึ้นจะอยู่ที่การบริหารจัดการหรือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่อาจจะไม่มีประสิทธิภาพ มีการหาผลประโยชน์หรือมีการทุจริตเกิดขึ้น ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“งบประมาณก็มาจากรัฐบาล เพียงแต่ว่าส่วนกลางไม่ต้องลงมาทำเอง แต่โอนงบประมาณมาให้ท้องถิ่นทำ ถ้าท้องถิ่นใช้จ่ายแล้วประชาชนได้ประโยชน์จริง ก็ถือว่าไม่เปลี่ยนแปลง” (เจ้าหน้าที่ 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566)

“ไม่เปลี่ยนแปลง เพราะอย่างไรงบประมาณก็ต้องลงพื้นที่ทั่วประเทศอยู่แล้ว เพื่อให้บริการสาธารณะประชาชน แต่ตอนนี้ปัญหามันอยู่ที่การบริหารจัดการที่บางแห่งอาจจะไม่เป็นไปตามประสิทธิภาพ มีการหาประโยชน์บ้าง ก็อาจจะทำให้มีการทุจริต” (เจ้าหน้าที่ 6 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2566)

“ไม่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงงบประมาณ แม้จะเป็นงบประมาณในการลงทุน การก่อสร้าง หรือการอะไรก็แล้วแต่ ในเมื่อเป็นการบริการสาธารณะ ต่อให้ขาดทุน แต่มันก็ต้องทำเพื่อตอบสนองหรือบริการประชาชนในพื้นที่” (เจ้าหน้าที่ 7 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2566)

(5) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่เห็นว่า การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นเรื่องการบริหารงานของรัฐลงสู่ท้องถิ่น เพื่อนำเงินงบประมาณมาพัฒนาและแก้ปัญหาให้กับท้องถิ่น แต่การรับสินบนเป็นเรื่องของบุคคลที่อาศัยช่องทางจากตำแหน่งหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง โดยไม่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะอยู่ที่ใดก็สามารถทุจริตรับสินบนได้ ไม่จำกัดว่าต้องเป็นเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญบางรายยังเห็นว่าการกระจายอำนาจมีส่วนช่วยป้องกันการรับสินบนในทางอ้อม เพราะหากมีการรับสินบนเกิดขึ้น ประชาชนในพื้นที่ก็สามารถระบุตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐได้โดยง่าย ทำให้การรับสินบนทำได้ยากขึ้น ขณะที่ส่วนน้อยเห็นว่าการกระจายอำนาจส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เนื่องจากจะต้องมีการกระจายงานอำนาจหน้าที่ รวมถึงงบประมาณไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เมื่อหน่วยงานมีอำนาจมาประกอบกับผู้บริหารท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริต อาจเกิดการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปทำการเรียกรับสินบนเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้องได้ ดังเช่นคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“การกระจายอำนาจเป็นเรื่องการบริหารงานของรัฐลงสู่ท้องถิ่น แต่การรับสินบนเป็นเรื่องของบุคคลที่แสวงหาประโยชน์” (เจ้าหน้าที่ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566)

“การกระจายอำนาจไม่ส่งผลให้เกิดการรับสินบน เพราะหากมีการรับสินบน ชาวบ้านในพื้นที่ก็สามารถระบุตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ง่าย มีผลทำให้การรับสินบนกระทำได้ยากขึ้น การกระจายอำนาจจึงมีผลเป็นการป้องกันการรับสินบนในทางอ้อมในตัวเองอีกด้วย” (เจ้าหน้าที่ 11 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2566)

“ส่งผลให้เกิดการรับสินบนได้ การกระจายอำนาจเป็นเรื่องดี แต่ถ้าเกิดคนไม่ดี ไม่ซื่อสัตย์สุจริต มีดาบในมือ มีอำนาจในมือสั้นฟ้า ก็จะใช้อำนาจหรือดาบในมือนั้น เรียกสินบน รับสิ่งต่าง ๆ เอาเข้าไว้กับตัวเองหรือพรรคพวกได้” (ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2566)

4.4 ผลการศึกษาข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) บุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. 2) เจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานภายนอก 3) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 4) ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ คณะผู้วิจัยได้สรุปข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำแนกตามกลุ่มของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้

4.4.1 บุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช.

(1) เมื่อได้รับแจ้งข้อมูล/เบาะแส การทุจริตรวมถึงการเรียกรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ในจังหวัดควรมีการลงพื้นที่อย่างรวดเร็ว เพื่อเป็นการป้องปรามและยับยั้งการทุจริตที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการลงพื้นที่ร่วมด้วย เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. กลับไปแล้ว ประชาชนในพื้นที่จะทำหน้าที่คอยเป็นหูเป็นตาเฝ้าระวังและแจ้งเบาะแสการทุจริตให้แก่สำนักงาน ป.ป.ช.

(2) การบังคับใช้กฎหมายต้องมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดจะต้องมีความรวดเร็ว ดังคำกล่าวที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความไม่ยุติธรรม” รวมถึงจะต้องมีการสื่อสารให้สังคมรับรู้ถึงผลการดำเนินคดี เพื่อจะได้เป็นแบบอย่างให้กับผู้ที่คิดจะทำการทุจริตเกิดความเกรงกลัว อันจะเป็นการป้องปรามและยับยั้งการทุจริตได้อีกทางหนึ่ง

(3) สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอาจบูรณาการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ในการรณรงค์ให้ความรู้กับประชาชนในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นที่มุ่งเน้นเลือกบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริต และทำงานเพื่อประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง มากกว่าที่จะเลือกจากบุคคลที่มีการจ่ายเงินเพื่อซื้อเสียงหรือผู้มีอิทธิพล โดยในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด มุ่งเน้นบทบาทในการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริต รวมถึงค่านิยมที่มุ่งเน้นการพึงพาระบอบอุปถัมภ์ในสังคมตามมาตรา 33 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

(4) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีโครงการที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องในลักษณะที่เป็นการยกย่องเชิดชูให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกหน่วยงานรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ กล้าเปิดเผยหรือแจ้งเบาะแสการทุจริตหรือความไม่โปร่งใสในหน่วยงาน เพื่อให้เป็นต้นแบบให้กับบุคลากรในหน่วยงานในการที่จะกล้ายืนหยัดอยู่ข้างความถูกต้อง รวมทั้งสำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนบุคคลต้นแบบเหล่านี้ไม่ให้โดดเดี่ยว หรือถูกกลั่นแกล้งจากผู้ที่มีอำนาจหรือผู้ที่กระทำการทุจริต

(5) การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อลดการติดต่องระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน/ผู้ประกอบการให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ รวมทั้งลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต

(6) การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรลดอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ในการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน รวมถึงการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อป้องกันผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจตามอำเภอใจ รวมถึงเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทนจากพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือลูกจ้าง

(7) การเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริตให้กับบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) การสร้างระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ นอกจากการปราบปรามการทุจริตแล้ว จะต้องมีการกระบวนกรให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้อย่างรวดเร็ว

(9) การสร้างระบบแอปพลิเคชันการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้ง่าย

(10) การประสานไปยังสื่อมวลชนต่าง ๆ ในการให้ความร่วมมือเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสการทุจริตที่รวดเร็ว

4.4.2 เจ้าหน้าที่รัฐจากหน่วยงานภายนอก

(1) สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องให้ความสำคัญกับการสื่อสารถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือผู้แจ้งเบาะแส เพื่อสร้างความมั่นใจในความปลอดภัยให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องการแจ้งเบาะแส/ข้อมูลการทุจริตรวมถึงการเรียกรับสินบนในหน่วยงาน

(2) สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำการทุจริตด้วยความรวดเร็วและเห็นผลเป็นที่ประจักษ์

(3) สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปลูกจิตสำนึกและสร้างความตระหนักให้กับผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ มุ่งเน้นให้บังเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

(4) การส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางที่เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน เพื่อให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกขั้นตอน

(5) การบรรยาย อบรมให้ความรู้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแก่บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมุ่งเน้นการนำเสนอกรณีศึกษาคดีทุจริตที่เกิดขึ้นจริงและศาลมีคำพิพากษาตัดสินแล้ว เพื่อให้ผู้เข้าร่วมอบรมเกิดความเกรงกลัวและตระหนักถึงผลกระทบจากการกระทำการทุจริต อันจะเป็นการช่วยยับยั้งและป้องปรามการทุจริตได้อีกทางหนึ่ง

(6) การสร้างความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในด้านตัวบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม ด้านระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน (การบริหารจัดการควบคุมความเสี่ยงการทุจริต) ด้านกลไกการตรวจสอบของหน่วยงาน (ทั้งหน่วยงานภายนอกและหน่วยงานภายใน)

(7) การส่งเสริมให้มีการร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสการทุจริตที่เข้าถึงได้ง่ายและมีมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล/ผู้แจ้งเบาะแสที่มีประสิทธิภาพ

(8) เมื่อหน่วยงานต้นสังกัดพบการกระทำความผิดให้ดำเนินการทางวินัยโดยเคร่งครัด และต้องมีกฎหมายที่ชัดเจนว่าต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ปราบปรามการทุจริต รวมทั้งใช้มาตรการลงโทษทางอาญาโดยเคร่งครัดด้วย

(9) โรงเรียน/สถาบันการศึกษา ควรให้ความสำคัญในการปลูกฝัง และเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต ให้กับเด็กและเยาวชนตั้งแต่วัยเยาว์

4.4.3 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) ภาครัฐควรมีการพิจารณาทบทวนค่าตอบแทนของพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างให้มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน

(2) หน่วยงานตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ควรมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงและปราศจากการแทรกแซงในการทำหน้าที่ และต้องมีบทบาทที่เข้มแข็งในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กร เพื่อส่งเสริมให้เกิดกระบวนการกำกับดูแลที่ดีและความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน อันเป็นการป้องกันการประพฤติมิชอบหรือการทุจริต

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งควรมีการปลูกฝังจิตสำนึกและส่งเสริมการสร้างวินัยทางการเงินให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรในหน่วยงาน เพื่อให้รู้จักวางแผนการใช้จ่ายเงินอย่างพอเพียงเหมาะสมกับฐานะ ไม่ใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือย สรุ่ยสุร่าย อันจะนำไปสู่การสร้างภาระหนี้สินและรายรับที่ไม่เพียงพอกับรายจ่าย จนท้ายที่สุดนำไปสู่การกระทำทุจริตเรียกรับสินบนได้

(4) กระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น ควรมีกลไกในการสกัดกั้นบุคคลที่มีการซื้อเสียงไม่ให้อำนาจเข้าสู่ตำแหน่งได้ เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตหรือถอนทุนคืนในอนาคต เมื่อเข้ามาสู่ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว รวมถึงจะต้องมีการปลูกจิตสำนึกและสร้างความตระหนักให้กับประชาชนถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น หากเลือกบุคคลที่ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

4.4.4 ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ

(1) การเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการอนุมัติ/อนุญาตที่ออกโดยผู้บริหารท้องถิ่น โดยจะมีการเผยแพร่หรือเปิดเผยให้สาธารณชนรับทราบว่า ในแต่ละวันมีการอนุญาตไปกี่ราย อนุญาตรายการใดบ้าง ใครเป็นผู้รับใบอนุญาต และมีค่าธรรมเนียมเท่าใด

(2) การใช้จ่ายงบประมาณที่มีวงเงินสูงตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมาย หรือในรูปคณะกรรมการ เป็นต้น เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตและสามารถใช้จ่ายเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ประชาชนในพื้นที่ควรให้ความสำคัญกับบทบาทของตนเองในการมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ (public service) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การเสนอความคิดเห็น การเข้าร่วมในเวทีประชุมปรึกษาหารือ การเข้าร่วมจัดกิจกรรม และการเข้าร่วมตรวจสอบการดำเนินงาน เป็นต้น

(4) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรเน้นประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล/ผู้แจ้งเบาะแสดตามกฎหมาย ป.ป.ช. ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับทราบ โดยเฉพาะมาตรา 134 กรณีที่ถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ จะต้องดำเนินการอย่างไร และมาตรา 135 การกันบุคคลไว้เป็นพยาน

(5) ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐเมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนการทุจริตของผู้ใต้บังคับบัญชา และเมื่อตรวจสอบแล้วพบว่า มีมูลความผิดจริงจะต้องดำเนินการทางวินัยหรือทางอาญาโดยพลัน มิเช่นนั้นจะถือว่าผู้บังคับบัญชาเป็นผู้กระทำการทุจริตด้วย

(6) ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐควรเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมที่ถูกต้องเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติราชการให้แก่บุคลากรในหน่วยงาน โดยเฉพาะการยกเลิกลำดับยศที่ผิด ๆ เช่น “ไม่ฆ่าน้อง ไม่ฟ้องนาย ไม่ขายเพื่อน”

(7) ประชาชนต้องมีหน้าที่ในการไม่ให้ความร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมถึงการมีส่วนร่วมในการแจ้งข้อมูล/เบาะแสการทุจริตให้กับหน่วยงานของรัฐได้ทราบ

(8) ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท เช่น การสอบสวนและการสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เป็นต้น ดังนั้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีการดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจังกับผู้บริหารท้องถิ่นที่กระทำการทุจริตแล้ว จะช่วยให้ปัญหาการทุจริตรวมถึงการเรียกรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลงได้

(9) การใช้มาตรการลงโทษทางสังคม (Social sanction) โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม (Socialization) ว่าสิ่งใดที่เป็นการทุจริต/ไม่ทุจริต หรือสิ่งใดถูก/ผิด คนที่กระทำการทุจริตจะไม่มีที่ยืนในสังคม แล้วทำให้เกิดเป็นวัฒนธรรมของประเทศ ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลาและเอาความจริงเพื่อให้เห็นผล ซึ่งควรเริ่มปลูกฝังตั้งแต่วัยเด็กในช่วงที่กำลังเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้ โดยทำให้เกิดความรู้สึกว่าการทุจริตเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้ หากบุคคลในครอบครัวหรือญาติพี่น้องกระทำการทุจริตจะเป็นสิ่งที่น่าอับอาย

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนวิเคราะห์ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับรูปแบบการวิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Study) ตลอดจนสถิติข้อมูลเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนและคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ในการทำและวินิจฉัยคดีรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานภายนอก ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานโดดเด่นในการปราบปรามการทุจริต ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ ในบทนี้คณะผู้วิจัยได้ทำการสรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาปรากฏผลการศึกษา ดังนี้

5.1.1 ผลการศึกษารูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษารูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลการศึกษาสรุได้ ดังนี้

ในงานวิจัยนี้คณะผู้วิจัยได้ทำการแบ่งรูปแบบการรับสินบนออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน (2) เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน และ (3) คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน ซึ่งจากผลการศึกษารูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 มีคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดจำนวน 67 เรื่อง เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการรับสินบนแล้วพบเพียงรูปแบบเดียว คือ รูปแบบที่ 2 “เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน” มีจำนวนคดี 67 เรื่อง ประกอบด้วย (1) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน จำนวน 66 เรื่อง โดยมีลักษณะการกระทำความผิดที่พบมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ (1.1) การเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบ/บุคคลภายนอกเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการช่วยเหลือให้ได้เข้าทำงาน บรรจุ แต่งตั้ง จำนวน 20 เรื่อง (1.2) การเรียกรับเงินส่วนแบ่งจากเงินโบนัสจากผู้ใต้บังคับบัญชา จำนวน 18 เรื่อง และ (1.3) การเรียกรับเงินจากลูกจ้างเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการต่อสัญญาจ้าง จำนวน 10 เรื่อง และ (2) กรณี

เจ้าหน้าที่ของรัฐละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน จำนวน 1 เรื่อง โดยมีลักษณะการกระทำความผิดที่พบคือ การเรียกรับเงินเพื่อละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่

ส่วนอีก 2 รูปแบบนั้นไม่ปรากฏคดีที่มีการชี้มูลความผิด แต่จากผลการสัมภาษณ์พบว่า รูปแบบที่ 3 “คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน” นั้น เป็นรูปแบบการรับสินบนที่เริ่มพบมากขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่เรียกรับสินบนเอง จะให้คนกลางซึ่งเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับตนเอง ไปดำเนินการเรียกรับสินบนจากผู้ที่ต้องการได้รับประโยชน์หรือประชาชนแทน เพื่อเป็นการตัดตอนไม่ให้เชื่อมโยงไปถึงเจ้าหน้าที่ได้ โดยมีลักษณะของการกระทำความผิด คือ การไปเรียกรับสินบนแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนการรับสินบนในรูปแบบที่ 1 “เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน” นั้นเป็นรูปแบบการรับสินบนที่มีน้อยหรือแทบไม่มี โดยมีลักษณะของการกระทำความผิดคือ การใช้อำนาจในตำแหน่งกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดเพื่อข่มขู่หรือจูงใจให้จ่ายสินบน

5.1.2 ผลการศึกษาการวิเคราะห์ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

(1) ปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบข้างต้นเกิดจากปัจจัยเดียวกัน ประกอบด้วย 1) ปัจจัยภายในที่มาจากตัวบุคคล ได้แก่ 1.1) ความซื่อสัตย์สุจริต 1.2) โอกาส 1.3) ผลตอบแทนที่ได้รับ 1.4) ความเสี่ยงเมื่อถูกจับ และ 1.5) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบน และ 2) ปัจจัยภายนอก ได้แก่ 2.1) ภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพ 2.2) ด้านการเมือง 2.3) บริบททางสังคม 2.4) การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ 2.5) ด้านกฎหมาย 2.6) ตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อ และ 2.7) การถูกปิดกั้นข้อมูลข่าวสาร ซึ่งทุกปัจจัยส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น แต่ในแต่ละปัจจัยอาจส่งผลให้เกิดการรับสินบนมากน้อยต่างกัน กล่าวคือ ปัจจัยที่ส่งผลมาก อันดับหนึ่งคือด้านความซื่อสัตย์สุจริต อันดับสองมีคะแนนเท่ากันคือ ด้านการเมืองและด้านตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อ รองลงมาคือด้านผลตอบแทนที่ได้รับ ด้านโอกาส ด้านการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ และด้านกฎหมาย ตามลำดับ ในขณะที่ปัจจัยที่ส่งผลน้อย อันดับหนึ่งคือด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบน อันดับที่สองคือด้านภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพ อันดับสามคือ ด้านความเสี่ยงเมื่อถูกจับ รองลงมาคือ ด้านการถูกปิดกั้นข้อมูลข่าวสาร และด้านบริบททางสังคม ตามลำดับ

(2) กระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า

(2.1) รูปแบบที่ 1 “เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน” นั้น มีกระบวนการเริ่มจากการที่ประชาชนเข้าไปติดต่อขอรับบริการต่าง ๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การขออนุญาตก่อสร้าง การขออนุญาตประกอบกิจการต่าง ๆ เป็นต้น โดยประชาชนได้ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมายแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นมีการกลั่นแกล้งว่าพบเจอข้อบกพร่องหรือมีกระทำความผิด เพราะยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งที่เป็นความจริงประชาชนได้ทำถูกต้องครบถ้วน จากนั้นเจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้ประชาชนทราบว่าเรื่องที่มาขอรับบริการนั้นยังดำเนินการไม่ถูกต้อง แล้วทำการข่มขู่หรือจูงใจให้มีการจ่ายสินบน

(2.2) รูปแบบที่ 2 “เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกสินบน” นั้น การรับสินบนในรูปแบบนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำการเรียกรับสินบนโดยตรง โดยมีกระบวนการเริ่มจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนไปทำการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยทำการเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับการที่ต้องกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ โดยผู้ให้สินบนอาจเป็นผู้เสนอเงินให้แก่เจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารท้องถิ่นเอง หรือเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้เรียกรับสินบน โดยที่ผู้ให้สินบนไม่ได้เสนอให้ก็ได้ ซึ่งในการเสนอให้สินบนหรือเจ้าหน้าที่เรียกรับสินบนเองนั้นมักจะมีการติดต่อกันระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบนเพื่อพูดคุยกันในห้องทำงานหรือสถานที่อื่น เช่น ร้านอาหาร ร้านกาแฟ เป็นต้น โดยการรับสินบนนั้นจะไม่ทำกันโดยเปิดเผยหรือบางครั้งอาจมีการติดต่อกันทางโทรศัพท์ ในส่วนของจำนวนสินบนที่เรียกนั้นขึ้นอยู่กับเสนอให้หรือการกำหนดของผู้เรียกรับ และมักจ่ายเป็นเงินสด

(2.3) รูปแบบที่ 3 “คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับเงิน” นั้น มีกระบวนการเริ่มจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนไปทำการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยการเรียกรับสินบนจากบุคลากรภายในหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกที่ต้องการได้รับประโยชน์จากการใช้อำนาจของตนหรือการดำเนินงานในหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องการดำเนินการเอง จึงให้บุคคลใกล้ชิดที่มีความเกี่ยวข้องกับตนเองไปเป็นคนติดต่อหรือหาบุคคลที่ต้องการได้รับประโยชน์ในเรื่องนั้น ๆ เพื่อเรียกรับสินบนแทน โดยบางครั้งอาจเป็นการติดต่อเพื่อหาคนแล้วให้ไปคุยกับเจ้าหน้าที่ผู้เรียกรับเอง ในส่วนของจำนวนสินบนที่เรียกนั้นขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของผู้เรียกรับหรือการตกลงกัน และอาจจ่ายเงินผ่านคนกลางหรือจ่ายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง

5.1.3 ผลการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาการดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

(1) การดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต หน่วยงานที่กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีการดำเนินงานเพื่อป้องกันการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการรับสินบน ความผิดและบทลงโทษที่จะได้รับ มาตรการการห้ามรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้นผ่านช่องทางออนไลน์ เป็นต้น อีกทั้งในส่วนของการปราบปรามการรับสินบนนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหา ร้องเรียน และหากพบการกระทำความผิด คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะวินิจฉัยชี้มูลความผิดและส่งรายงานการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดี และส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

ในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีการดำเนินงานเพื่อป้องกันการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การให้ความรู้กับพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการทุจริตในภาครัฐซึ่งรวมถึง

การรับสินบนด้วย โทษที่จะได้รับ การบูรณาการทำงานกับสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในพื้นที่ในการป้องกันไม่ให้เกิดการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น อีกทั้งในส่วนของการปราบปรามการรับสินบน เมื่อได้รับมอบหมายเรื่องกล่าวหาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว จะดำเนินการตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริง หากพบการกระทำความผิด คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะวินิจฉัยชี้มูลความผิดและส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดี รวมถึงส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาทางลงโทษทางวินัย

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการพัฒนาส่งเสริม ให้คำปรึกษา และอำนวยความสะดวกในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการดำเนินงานเพื่อป้องกันการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดอบรมให้ความรู้กับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง การกระทำที่เป็นความผิดทางวินัย ซึ่งการรับสินบนถือเป็นความผิดทางวินัยด้วย ความรู้เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนบทลงโทษที่จะได้รับหากมีการทุจริต รวมถึงการลงพื้นที่ไปติดตามและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เพื่อป้องกันการทุจริตมิให้เกิดขึ้น และในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำการรับสินบนของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มายังผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือศูนย์ดำรงธรรมของจังหวัด เมื่อสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดได้รับเรื่องแล้ว จะนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง หากพบว่ามีกระทำความผิดก็จะดำเนินการทางวินัยเพื่อลงโทษผู้กระทำผิด รวมถึงความรับผิดชอบทางละเมิด ส่วนความผิดทางอาญาจะส่งเรื่องกล่าวหาหรือร้องเรียนไปยังสำนักงาน ป.ป.ช.

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานแทน ในการดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการรับสินบนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการป้องกันการรับสินบนภายในหน่วยงาน เช่น การออกประกาศเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการรับสินบนภายในหน่วยงาน รวมถึงการไม่รับของขวัญและของกำนัลทุกชนิดจากการปฏิบัติหน้าที่ (No Gift Policy) การจัดตั้งชมรม STRONG ภายในหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่เฝ้าระวังการทุจริต เป็นต้น และหากมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการรับสินบนมายังหน่วยงาน ฝ่ายกฎหมายจะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง ถ้าพบการกระทำความผิดจะตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามลำดับ เพื่อนำไปสู่การลงโทษทางวินัยกับผู้กระทำผิด และส่งเรื่องกล่าวหาหรือร้องเรียนไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ต่อไป

(2) ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเห็นสอดคล้องกันว่า การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น โดยช่วยให้เกิดการพัฒนาด้านต่าง ๆ ในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและตรงกับความต้องการของประชาชน เพราะท้องถิ่นอยู่กับประชาชน รู้ปัญหาและรู้ถึงความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าส่วนกลาง อีกทั้งการกระจายอำนาจมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง และไม่ถือเป็นการสิ้นเปลือง

งบประมาณ เพราะในการพัฒนาท้องถิ่นทั่วประเทศไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการจะต้องมีการใช้งบประมาณเข้ามาดำเนินการ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่อยู่แล้ว

ในส่วนของการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมหรือมีการทุจริตได้หรือไม่นั้น มีความเห็นเป็น 2 กลุ่ม โดยส่วนใหญ่เห็นว่าการทุจริตไม่ได้ขึ้นอยู่กับกระจายอำนาจ แต่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่ใช้อำนาจ เพราะถ้าไม่มีจิตสำนึกที่ดีก็มีโอกาสที่จะเกิดการทุจริตได้ทั้งหมด ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งสามารถบริหารจัดการได้ดีและเกิดประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ขณะที่ส่วนน้อยเห็นว่า การกระจายอำนาจอาจทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมหรือมีการทุจริตได้ เพราะการกระจายอำนาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง รวมถึงอำนาจในการบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง จึงเป็นช่องทางให้มีการทุจริตเกิดขึ้นได้

สำหรับประเด็นที่ว่ากระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่นั้น มีความเห็นเป็น 2 กลุ่ม โดยส่วนใหญ่เห็นว่า การกระจายอำนาจไม่ส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการรับสินบนเป็นเรื่องของบุคคลที่อาศัยช่องทางจากตำแหน่งหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง ไม่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะอยู่ที่ใดก็สามารถทุจริตรับสินบนได้ไม่จำกัดว่าต้องเป็นเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่ส่วนน้อยเห็นว่า เมื่อหน่วยงานมีอำนาจมากประกอบกับผู้บริหารท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบางรายที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริต อาจเกิดการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปทำการเรียกรับสินบนได้

5.1.4 ผลการศึกษาข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 กลุ่ม ประกอบด้วย (1) บุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช. (2) เจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานภายนอก (3) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (4) ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ คณะผู้วิจัยได้สรุปข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำแนกตามกลุ่มของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้

(1) บุคลากรสำนักงาน ป.ป.ช.

(1.1) เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ในจังหวัด ควรมีการลงพื้นที่อย่างรวดเร็ว เมื่อได้รับแจ้งข้อมูล/เบาะแสการทุจริตรวมถึงการเรียกรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการป้องปรามและยับยั้งการทุจริตที่จะเกิดขึ้น

(1.2) การบังคับใช้กฎหมายต้องมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดจะต้องมีความรวดเร็ว และต้องสื่อสารให้สังคมรับรู้ถึงผลการดำเนินคดี

(1.3) สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด อาจบูรณาการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ในการณรงค์ให้ความรู้กับประชาชนในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นที่มุ่งเน้นเลือกบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริต และทำงานเพื่อประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

(1.4) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีโครงการที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องในลักษณะที่เป็นการยกย่องเชิดชูให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกหน่วยงานรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ถ้าเปิดเผยหรือแจ้งเบาะแสการทุจริตหรือความไม่โปร่งใสในหน่วยงาน เพื่อให้เป็นต้นแบบ

(1.5) การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อลดการติดต่อให้น้อยที่สุด และลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต

(1.6) การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรลดอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นในการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน รวมถึงการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อป้องกันผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือเรียกรับสินบน

(1.7) การเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริตให้กับบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1.8) การสร้างระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ นอกจากการปราบปรามการทุจริตแล้ว จะต้องมีการกระบวนกรให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้อย่างรวดเร็ว

(1.9) การสร้างระบบแอปพลิเคชันการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้ง่าย

(1.10) การประสานไปยังสื่อมวลชนต่าง ๆ ในการให้ความร่วมมือเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสการทุจริตที่รวดเร็ว

(2) เจ้าหน้าที่รัฐจากหน่วยงานภายนอก

(2.1) สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องให้ความสำคัญกับการสื่อสารถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล/ผู้แจ้งเบาะแส

(2.2) สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำการทุจริตด้วยความรวดเร็วและเห็นผลเป็นที่ประจักษ์

(2.3) สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปลูกจิตสำนึกและสร้างความตระหนักให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2.4) การจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางที่สะดวกให้แก่ประชาชน

(2.5) การบรรยาย อบรมให้ความรู้ อบรมเน้นการนำเสนอกรณีศึกษาดีทุจริตที่เกิดขึ้นจริง และศาลมีคำพิพากษาตัดสินแล้ว

(2.6) การสร้างความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในด้านตัวบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม ด้านระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน (การบริหารจัดการควบคุมความเสี่ยงการทุจริต) ด้านกลไกการตรวจสอบของหน่วยงาน (ทั้งหน่วยงานภายนอกและหน่วยงานภายใน)

(2.7) การส่งเสริมให้มีการร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสการทุจริตที่เข้าถึงได้ง่ายและมีมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล/ผู้แจ้งเบาะแสที่มีประสิทธิภาพ

(2.8) เมื่อหน่วยงานต้นสังกัดพบการกระทำความผิดให้ดำเนินการทางวินัยโดยเคร่งครัด

(2.9) โรงเรียน/สถาบันการศึกษา ควรให้ความสำคัญในการปลูกฝัง และเสริมสร้างทัศนคติ และค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต ให้กับเด็กและเยาวชนตั้งแต่วัยเยาว์

(3) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3.1) ภาครัฐควรมีการพิจารณาบทบาทของพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างให้มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน

(3.2) หน่วยงานตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ควรมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงและปราศจากการแทรกแซงในการทำหน้าที่ และต้องมีบทบาทที่เข้มแข็งในการตรวจสอบ

(3.3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งควรมีการปลูกฝังจิตสำนึกและส่งเสริมการสร้างวินัยทางการเงินให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรในหน่วยงาน

(3.4) กระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น ควรมีกลไกในการสกัดกั้นบุคคลที่มีการซื้อเสียงไม่ให้สามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้ และปลูกจิตสำนึกและสร้างความตระหนักให้กับประชาชนถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น หากเลือกบุคคลที่ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ

(4.1) การเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการอนุมัติ/อนุญาตที่ออกโดยผู้บริหารท้องถิ่น โดยจะมีการเผยแพร่หรือเปิดเผยให้สาธารณชนรับทราบถึงการดำเนินงานในแต่ละวัน

(4.2) การใช้จ่ายงบประมาณที่มีวงเงินสูงตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมาย หรือในรูปคณะกรรมการ เป็นต้น เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตและสามารถใช้จ่ายเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4.3) ประชาชนในพื้นที่ควรให้ความสำคัญกับบทบาทของตนเองในการมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ (public service) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การเสนอความคิดเห็น เป็นต้น

(4.4) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรเน้นประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล/ผู้แจ้งเบาะแสตามกฎหมาย ป.ป.ช. ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับทราบ โดยเฉพาะมาตรา 134 และมาตรา 135

(4.5) ผู้บังคับบัญชาเมื่อตรวจสอบพบว่ามีความผิดจริงจะต้องดำเนินการทางวินัยหรือทางอาญาโดยพลัน มิเช่นนั้นจะถือว่าผู้บังคับบัญชาเป็นผู้กระทำการทุจริตด้วย

(4.6) ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐควรเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมที่ถูกต้องเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติราชการให้แก่บุคลากรในหน่วยงาน

(4.7) ประชาชนต้องมีหน้าที่ในการไม่ให้ความร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ รวมถึงมีส่วนร่วมในการแจ้งข้อมูล/เบาะแสดการทุจริตให้กับหน่วยงานของรัฐได้ทราบ

(4.8) ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจังกับผู้บริหารท้องถิ่นที่กระทำการทุจริต ซึ่งจะช่วยให้ปัญหาการทุจริตรวมถึงเรียกรับสินบนลดลง

(4.9) การใช้มาตรการลงโทษทางสังคม (Social sanction) โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม (Socialization) ว่าสิ่งใดที่เป็นการทุจริต/ไม่ทุจริต หรือสิ่งใดถูก/ผิด คนที่กระทำการทุจริตจะไม่มีที่ยืนในสังคม แล้วทำให้เกิดเป็นวัฒนธรรมของประเทศ

5.2 อภิปรายผล

ผลการวิจัยข้างต้นสามารถนำมาอภิปรายผลได้ ดังนี้

5.2.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการรับสินบน จากผลการศึกษาพบว่า การรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นได้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน โดยส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการรับสินบนจะเป็นตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นเพราะตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากในการพิจารณาอนุมัติ/อนุญาต เช่น อำนาจในการอนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้าง อำนาจอนุมัติในการบริหารงานบุคคล เป็นต้น ทำให้อาจเป็นช่องทางที่ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้โอกาสนี้ในการเรียกรับสินบนได้ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 ที่พบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นตำแหน่งที่ถูกชี้มูลความผิดมากที่สุด

5.2.2 รูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในงานวิจัยนี้คณะผู้วิจัยได้ทำการแบ่งรูปแบบการรับสินบนออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน (2) เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน และ (3) คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน ซึ่งจากข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 พบว่ามีจำนวนคดีรวมทั้งสิ้น 67 เรื่อง โดยทั้ง 67 เรื่องเป็นการรับสินบนในรูปแบบที่ 2 “เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน” ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเห็นว่า การรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะเป็นรูปแบบที่ 2 “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน” ทั้งนี้เป็นเพราะการรับสินบนในรูปแบบดังกล่าวเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้รับสินบนที่เป็นการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการให้คุณหรือให้โทษกับผู้ให้สินบนได้ ทำให้สามารถเป็นใช้ข้อต่อระหว่างกันได้ง่าย จึงทำให้การรับสินบนที่เกิดขึ้นมักพบในรูปแบบนี้มากกว่าในรูปแบบอื่น ส่วนการรับสินบนในรูปแบบที่ 1 “เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน” นั้นเป็นกรณีที่เกิดจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบไปกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดเพื่อข่มขู่หรือจูงใจให้จ่ายสินบนทั้งที่ประชาชนได้ดำเนินการถูกต้องแล้ว ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีโอกาสที่ประชาชนอาจจะไม่ยอมจ่ายเงินแล้วไปร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ เพราะถือว่าตนเองได้ดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ซึ่งต่างจากการรับสินบนในรูปแบบที่ 2 “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน” ที่มักจะเป็นเรื่องที่สมประโยชน์ด้วยกันทั้ง 2 ฝ่ายระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบน สำหรับการรับสินบนในรูปแบบที่ 3 “คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน” นั้น เป็นรูปแบบที่มีคนกลางซึ่งเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับ

ผู้รับสินบนไปดำเนินการเรียกรับแทน ซึ่งอาจเริ่มพบมากขึ้น เพราะเป็นการตัดตอนไม่ให้เชื่อมโยงไปถึงเจ้าหน้าที่ได้

ในส่วนของลักษณะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จากผลการศึกษาพบว่า การรับสินบนในรูปแบบที่ 1 “เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน” มีลักษณะการกระทำความผิดคือ การใช้อำนาจในตำแหน่งกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดเพื่อข่มขู่หรือจูงใจให้จ่ายสินบน” รูปแบบที่ 2 “เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน” มีลักษณะการกระทำความผิด เช่น การเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบ/บุคคลภายนอกเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการช่วยเหลือให้ได้เข้าทำงาน บรรจุ แต่งตั้ง การเรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการเบิกจ่ายเงินค่าจ้าง การเรียกรับเงินจากลูกจ้างเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการต่อสัญญาจ้าง การเรียกรับเงินเพื่อละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ เป็นต้น ซึ่งลักษณะของการกระทำความผิดในรูปแบบที่ 2 ดังกล่าวนั้น เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่แล้วทำการเรียกรับสินบน หรือเจ้าหน้าที่มีหน้าที่แต่ละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่แล้วทำการเรียกรับสินบน ส่วนรูปแบบที่ 3 “คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน” มีลักษณะการกระทำความผิดคือ การไปเรียกรับสินบนแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เห็นได้ว่าลักษณะการกระทำความผิดในรูปแบบที่ 1 “เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน” มีความแตกต่างจากรูปแบบที่ 2 “เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน” กล่าวคือ ในรูปแบบที่ 1 เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบมาตั้งแต่ต้น โดยผู้ถูกเรียกรับไม่ได้กระทำความผิด แต่ถูกเจ้าหน้าที่กลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดเพื่อข่มขู่หรือจูงใจให้จ่ายสินบน ส่วนรูปแบบที่ 2 เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยชอบ แล้วเรียกรับเอาทรัพย์สินหรือประโยชน์ในภายหลัง นอกจากนี้ ลักษณะการกระทำความผิดในรูปแบบที่ 3 จะมีความแตกต่างกับการรับสินบนในอีก 2 รูปแบบ เพราะมีคนกลางไปเรียกรับเงินแทนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้ แม้ว่าผลการศึกษาข้อมูลคดีที่อยู่ในระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช. จะพบรูปแบบการรับสินบนในรูปแบบที่ 2 เพียงรูปแบบเดียว โดยไม่พบการรับสินบนในรูปแบบที่ 3 แต่ลักษณะการกระทำความผิดในกรณีการเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบ/บุคคลภายนอกเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการช่วยเหลือให้ได้เข้าทำงาน บรรจุ แต่งตั้ง ซึ่งเป็นลักษณะการกระทำความผิดในรูปแบบที่ 2 นั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า นอกจากจะมีกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้เรียกรับสินบนเองแล้ว อาจมีกรณีที่มีคนกลางเข้ามาเกี่ยวข้องในการเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบนเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้เป็นเพราะเวลาบันทึกข้อมูลคดีในระบบสารสนเทศจะระบุเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก ในส่วนของคนกลางจะไปปรากฏข้อมูลในสำนวนคดีหรืออาจพบว่ามีคนกลางเข้ามาเกี่ยวข้องภายหลังจากการรวบรวมพยานหลักฐาน ดังเห็นได้จากตัวอย่างคดีที่ได้จากผลการสัมภาษณ์ที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้เรียกรับเงินจากบุคคลภายนอกที่ต้องการจะเข้ามาทำงาน โดยมีภรรยาผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ติดต่อหาบุคคลภายนอกที่ต้องการจะเข้าทำงานและเรียกรับเงิน

นอกจากนี้ จากข้อมูลคดีทั้งสิ้น 67 เรื่อง ยังพบว่า ลักษณะของการรับสินบนที่พบมากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ (1) การเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบ/บุคคลภายนอกเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการช่วยเหลือให้ได้เข้าทำงาน บรรจุ แต่งตั้ง มีจำนวน 20 เรื่อง (2) การเรียกรับเงินส่วนแบ่งจากเงินโบนัสจากผู้ใต้บังคับบัญชา มีจำนวน 18 เรื่อง และ (3) การเรียกรับเงินจากลูกจ้างเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการต่อสัญญาจ้าง มีจำนวน 10 เรื่อง เห็นได้ว่า ลักษณะของการรับสินบนที่พบมากที่สุด 3 อันดับแรกนั้นมีจำนวนคดีรวมทั้งสิ้น

48 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 71.64 ของจำนวนคดีทั้งหมดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 โดยเป็นการรับสินบนที่เกิดขึ้นในงานบริหารงานบุคคล และเป็นการรับสินบนที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงานระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกที่ต้องการได้ประโยชน์จากการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหการรับสินบนที่พบมากที่สุด 3 เรื่องดังกล่าวเป็นลำดับแรก ๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการรับสินบนดังกล่าวในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับในส่วนของการดำเนินคดีเกี่ยวกับการรับสินบนที่ตรวจสอบได้ยากนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า เนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนมักทำกันอย่างลับ ๆ มีผู้รู้เห็นเหตุการณ์น้อยราย โดยผู้ให้และผู้รับสินบนจะเป็นผู้ที่รู้เห็นเหตุการณ์ดีที่สุด ประกอบกับการให้และรับสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมักเป็นเรื่องที่สมประโยชน์กันทั้ง 2 ฝ่าย หรือในบางกรณีผู้ให้สินบนไม่ได้เป็นฝ่ายเสนอให้สินบนก่อน แต่จำเป็นต้องจ่ายสินบนตามที่ถูกเรียกรับ ทำให้ผู้ให้สินบนไม่กล้าเปิดเผยหรือร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพราะกลัวต้องรับผิดชอบตามกฎหมายด้วย จึงทำให้การดำเนินคดีเกี่ยวกับการรับสินบนมักหาพยานหลักฐานได้ยาก เพราะมักไม่ค่อยมีพยานบุคคลอื่นอยู่ในเหตุการณ์ด้วย ดังนั้น ควรมีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล/ผู้แจ้งเบาะแสดตามกฎหมาย ป.ป.ช. ให้แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะมาตรา 134¹⁵³ กรณีที่ถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำจะต้องดำเนินการอย่างไร และมาตรา 135¹⁵⁴ การกันบุคคลไว้เป็นพยาน เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจและกล้าที่จะให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลเพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ที่รับสินบน แม้ว่าผู้ให้สินบนจะมีความผิดตามกฎหมาย แต่ถือว่ามิเจตนากระทำความผิดน้อยกว่าผู้รับสินบนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการกันผู้ให้สินบนไว้เป็นพยานจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่า

5.2.3 ปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลมากที่สุดคือ ปัจจัยภายใน ด้านความซื่อสัตย์สุจริต โดยคณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับปัจจัยด้านดังกล่าว เนื่องจากความซื่อสัตย์สุจริตเป็นคุณธรรมขั้นพื้นฐานที่ทุกคนต้องมี ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ถึงแม้จะมีโอกาสก็ย่อมจะไม่กระทำการทุจริตทุกรูปแบบรวมถึงการเรียกรับสินบนด้วย ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการทุจริตของฐานันท์ วรรณโกวิท¹⁵⁵ ที่เห็นว่า การทุจริตเกิดจากปัจจัย 3 ประการ คือ ความไม่

¹⁵³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 134 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพราะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ ถ้าได้ทำหนังสือโต้แย้งหรือให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งหรือให้ยืนยันคำสั่งแล้ว หรือได้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงเบาะแส ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้กระทำการนั้น ให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ”

¹⁵⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 135 บัญญัติว่า บุคคลใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าพนักงานของรัฐ หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าพนักงานของรัฐรายอื่นหรือผู้ถูกกล่าวหา รายอื่นนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด”

¹⁵⁵ ฐานันท์ วรรณโกวิท, “ประสบการณ์จากการฝึกอบรม เส้นทางคอร์รัปชัน ณ มหาวิทยาลัยตุลัส 1 การปิโตรเลียม สาธารณรัฐฝรั่งเศส” วารสารยุติธรรมปริทัศน์ ปีที่ 6, ฉบับที่ 6 (สิงหาคม - กันยายน 2555): 39-66.

ข้อสัตย์ โอกาสที่เอื้ออำนวย และสิ่งที่เราหรือปัจจัยเรา หากขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่งไปก็ไม่สามารถเกิดเป็นทฤษฎีนี้ได้ โดยในส่วนของความไม่ซื่อสัตย์สุจริต เมื่อมนุษย์ยังมีความต้องการ ความโลภ แม้ถูกสะกดด้วยจริยธรรม คุณธรรม และบทลงโทษทางกฎหมายก็ตาม ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ มีส่วนผลักดันให้บุคคลตัดสินใจกระทำ ความผิดเพื่อให้ตนเองอยู่รอด เมื่อมีโอกาสที่จะกระทำความผิดได้ง่ายแล้วทัศนคติในการกระทำความผิดก็จะคิด ว่าเป็นสิ่งที่ไม่ร้ายแรง ดังนั้น ความไม่ซื่อสัตย์จึงเป็นส่วนที่มีความสำคัญในการก่อให้เกิดบุคคลทุจริต เพื่อต้องการ สิ่งตอบแทนหรือผลประโยชน์ เช่น ทรัพย์สิน ชื่อเสียง เป็นต้น ในส่วนของปัจจัยด้านการเมือง คณะผู้วิจัยก็เห็นว่า เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการเรียกรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการสั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การบริหารงานบุคคล การจัดซื้อจัดจ้าง การบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น ดังนั้น หากผู้บริหารท้องถิ่นที่มีการ เข้าสู่ตำแหน่งอย่างไม่สุจริตหรือมีการจ่ายเงินซื้อเสียงเพื่อให้ตนเองได้รับการเลือกตั้ง หรืออาจจะเข้าสู่ตำแหน่ง อย่างสุจริต แต่เมื่อได้ดำรงตำแหน่งแล้วจะมีการถอนทุนคืนหรือแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับ ตนเองหรือผู้อื่นในรูปแบบต่าง ๆ หรือ เช่น การเรียกรับสินบน การยกยอก/เบียดบังทรัพย์สินของทางราชการ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ¹⁵⁶ ที่เห็นว่า กลุ่มการเมืองและกลุ่มอิทธิพลผลประโยชน์เป็นปัจจัยสำคัญ ต่อการทุจริตในระดับท้องถิ่น โดยจากข้อมูลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการไต่สวนพบว่า ถ้าผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ร่วมด้วย หรือไม่ปล่อยปละละเลย การทุจริตจะเกิดขึ้นได้ยาก และส่วนหนึ่งของเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตเกิดจาก ต้องทำตามคำสั่งผู้มีอำนาจ หากไม่ทำก็อยู่ไม่ได้ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการที่ผู้บริหารท้องถิ่นกระทำการทุจริตหรือ เรียกรับสินบนได้นั้น ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะปัจจัยการมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อดังที่กล่าวข้างต้นถึงอำนาจหน้าที่ ผู้บริหารท้องถิ่นในอนุมัติ/อนุญาตต่าง ๆ เป็นเหตุให้ผู้บริหารท้องถิ่นบางรายมีการเรียกรับสินบนได้ เช่น การเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทนจากพนักงานส่วนท้องถิ่นในการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน หรือ การต่อสัญญาทำงานของลูกจ้าง เป็นต้น ไม่เพียงแต่เฉพาะตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น ตำแหน่งอื่นที่มีหน้าที่ที่ เกี่ยวข้องโดยตรง หรือต้องมีการปฏิสัมพันธ์กับประชาชนหรือภาคเอกชนก็มีโอกาสเรียกรับสินบนได้เช่นกัน เช่น ผู้อำนวยการกองช่าง ผู้อำนวยการกองคลัง เจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่การเงิน คณะกรรมการตรวจรับงาน เป็น ต้น ในส่วนของปัจจัยผลตอบแทนที่ได้รับ ซึ่งเป็นปัจจัยที่รองลงมาจาก 3 ปัจจัยที่กล่าวข้างต้นนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ถึงแม้ผลตอบแทนที่ได้รับจะมีมูลค่าสูงเพียงใด ก็ไม่สามารถจูงใจที่จะทำให้เกิดการเรียกรับสินบนได้ สอดคล้องกับงานวิจัยของพรรณนัย วัชรณพัฒนธาดา¹⁵⁷ ที่พบว่า ปัจจัยด้านสิ่งจูงใจเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยที่สุดจาก ทั้งหมด 4 ปัจจัย (ความเสี่ยงภัย โอกาส ความซื่อสัตย์สุจริต และสิ่งจูงใจ) และจากงานวิจัยเดียวกัน ปัจจัยด้านโอกาส ถึงแม้จะเป็นปัจจัยที่ส่งผลเป็นอันดับสอง แต่เมื่อดูผลคะแนนแล้วมีค่าคะแนนอยู่เพียงในระดับปานกลางเท่านั้น

¹⁵⁶ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก https://www.pacc.go.th/info_pacc/wp-content/uploads/2018/08/08_b.pdf [23 มิถุนายน 2566]

¹⁵⁷ พรรณนัย วัชรณพัฒนธาดา, “ปัจจัยที่มีผลต่อการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” วารสารการเมือง การ บริหาร และกฎหมาย ปีที่ 12, ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2563): 37-54.

ในส่วนของปัจจัยด้านการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ ก็ถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากตามกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อำนาจหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่นในการควบคุมและรับผิดชอบการบริหารกิจการของหน่วยงาน ดังนั้น หากผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีการกำกับ ควบคุมดูแลปล่อยปละละเลย ก็จะเป็นช่องว่างให้เกิดการทุจริตหรือการเรียกรับสินบนได้ ทั้งในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่นเองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรวมถึงระบบการตรวจสอบภายในที่อ่อนแอ ก็เป็นผลมาจากการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพด้วย ซึ่งสอดคล้องงานวิจัยของศิริพันธ์ วัฒนศิริธรรม และคณะ¹⁵⁸ ที่พบว่า ปัจจัยระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดประสิทธิภาพเป็นปัจจัยเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตค่อนข้างสูงในงานด้านการจัดซื้อจัดจ้าง และงานด้านการเงินและบัญชี นอกจากนี้ จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ¹⁵⁹ ที่เห็นว่า ระบบการตรวจสอบภายในที่อ่อนแอเป็นปัจจัยสำคัญต่อการทุจริตในระดับท้องถิ่น โดยพบว่า จากข้อมูลการร้องเรียนและตรวจพบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 90% มาจากการตรวจพบของ 2 แหล่ง คือ จากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และจากการร้องเรียนของประชาชนมีน้อยมากที่ตรวจพบโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบภายในของหน่วยงาน ขณะปัจจัยด้านกฎหมายก็ถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่ แต่เป็นปัจจัยที่ส่งผลในระดับน้อยเมื่อเทียบกับปัจจัยอื่น ๆ ข้างต้น โดยคณะผู้วิจัยเห็นว่า ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานจำนวนมาก เพื่อเป็นการปิดช่องว่างการทุจริต รวมถึงการมีคู่มือการปฏิบัติ ขั้นตอนการดำเนินงาน ระยะเวลา ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เปิดเผยให้สาธารณชนรับทราบ แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตคือ กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดอำนาจหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่นมากในการพิจารณาอนุมัติ/อนุญาต ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานบุคคล การจัดซื้อจัดจ้าง งานการเงินและบัญชี ก็อาจเป็นช่องทางที่ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นจะใช้โอกาสนี้ในการเรียกรับสินบนได้เช่นกัน

สำหรับในส่วนของปัจจัยที่ส่งผลน้อยที่สุดในการเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่คือ ปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบน โดยคณะผู้วิจัยเห็นด้วยอย่างยิ่งว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลน้อยที่สุดเนื่องจากความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบนเป็นลักษณะความสัมพันธ์แบบไม่ใกล้ชิด ซึ่งถ้าเป็นพรรคพวกหรือญาติพี่น้องก็จะไม่มีการเรียกรับสินบน แต่หากเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่ใกล้ชิดจะมีการเรียกรับสินบน เช่น ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับสินบนจากลูกจ้างหรือบุคคลภายนอกเพื่อแลกกับการทำสัญญาจ้างทำงานในปีงบประมาณถัดไป หรือการเรียกรับสินบนจากพนักงานส่วนท้องถิ่นในการโอนย้ายมาทำงานในหน่วยงาน ซึ่งเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะอนุมัติ/อนุญาต เป็นต้น ในส่วนของปัจจัยด้านภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพที่ส่งผลน้อย คณะผู้วิจัยมองว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำการทุจริตเรียกรับสินบนนั้น ไม่ว่าจะมียาได้มากหรือน้อยเพียงใดหากไม่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความโลภก็จะกระทำการทุจริตอยู่ดี ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่ที่มีรายได้น้อย ก็ไม่จำเป็นต้องทำทุจริตเสมอไป แต่ควรรู้จักวางแผนการใช้จ่ายเงิน ไม่ฟุ่มเฟือย หรือ

¹⁵⁸ ศิริพันธ์ วัฒนศิริธรรม และคณะ, *อ้าวแล้วเชิงธรรมที่ 140*, หน้า 76.

¹⁵⁹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก https://www.pacc.go.th/info_pacc/wp-content/uploads/2018/08/08_b.pdf [23 มิถุนายน 2566]

การหารายได้เสริมอีกช่องทางหนึ่ง ดังนั้นภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพจึงไม่ใช่ปัจจัยสำคัญ ขณะที่ปัจจัยความเสี่ยงเมื่อถูกจับเป็นปัจจัยที่ส่งผลน้อย โดยคณะผู้วิจัยเห็นว่า การให้และรับสินบนส่วนใหญ่เกิดจากความสมัครใจของทั้งผู้ให้และผู้รับที่ได้ประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย ซึ่งยากในการตรวจสอบและดำเนินคดีทางกฎหมาย นอกจากนี้ ความล่าช้าในการดำเนินการทางกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่ค่อยเกรงกลัวต่อการเรียกรับสินบน สอดคล้องกับงานวิจัยของศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม และคณะ ที่พบว่า การดำเนินงานปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. มีความล่าช้า โดยใช้เวลาในการไต่สวนหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นเวลานาน จึงส่งผลให้การส่งเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดในชั้นศาลล่าช้าตามไปด้วย เป็นเหตุให้ผู้กระทำผิดเห็นว่า โอกาสที่จะถูกลงโทษน้อย มีผลให้ไม่เกรงกลัวต่อการถูกจับได้และบทลงโทษที่จะได้รับ และยังสอดคล้องกับทฤษฎีแอปเปิ้ลเน่า¹⁶⁰ (Bad Apple Theory) กล่าวคือ เมื่อการตรวจสอบไม่มีความเข้มแข็ง ทำให้ผู้ที่คอร์รัปชันไม่ถูกลงโทษ ทำให้เพิ่มโอกาสที่จะทำให้คนตัดสินใจที่จะทำการคอร์รัปชันมากขึ้น เพราะเป็นการเปิดโอกาสในการกระทำความผิดว่าจะลดความเสี่ยงที่จะถูกจับมาน้อยแค่ไหน ในส่วนของปัจจัยการถูกปิดกั้นข้อมูลข่าวสาร ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลน้อย โดยคณะผู้วิจัยเห็นว่า ปัจจุบันกฎหมายมีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงาน เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) เป็นต้น อีกทั้งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ประชาชนสามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ง่าย ทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ไม่ใช่อุปสรรคต่อการรับรู้ของประชาชนอีกต่อไป และสุดท้ายปัจจัยด้านบริบททางสังคม ก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลน้อย โดยคณะผู้วิจัยเห็นว่า ถึงแม้ในสังคมที่ตนอาศัยอยู่จะมีค่านิยมที่มองว่าการให้และรับสินบนเป็นสิ่งที่ไม่ผิด การที่ประชาชนจะให้สินบนหรือเจ้าหน้าที่จะเรียกรับสินบนนั้นเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล โดยไม่สามารถเหมารวมได้ว่าคนในสังคมนั้นจะเห็นเช่นเดียวกันทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้ว่าบริบททางสังคมก็มีส่วนที่ทำให้เกิดการรับสินบน

5.2.4 การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่รัฐต้องการมอบอำนาจบางส่วนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจการปกครองร่วมกัน รวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นของตนเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยคณะผู้วิจัยเห็นว่า การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลดีต่อการพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงทำให้ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะการกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการบริหารราชการที่ช่วยให้เกิดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว และตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากยิ่งขึ้น ประกอบกับท้องถิ่นในแต่ละแห่งจะมีความต้องการที่ไม่เหมือนกัน ผู้บริหารท้องถิ่นจึงสามารถบริหารจัดการให้สอดคล้องและเหมาะสม

¹⁶⁰ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สถานการณ์ด้านการทุจริตในประเทศไทย. (กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2557).

กับบริบทพื้นที่ของตนเองได้ ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ ระบบสาธารณสุข โภค การสาธารณสุข โภค และอื่น ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การก่อสร้างหรือซ่อมแซมถนน การส่งเสริมการประกอบอาชีพ เป็นต้น นอกจากนี้ การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง และไม่ถือเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ หากได้มีการใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น และไม่มีการทุจริต เพราะการพัฒนาท้องถิ่นทั่วประเทศจะต้องมีการใช้งบประมาณไม่ว่าส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่ต้องการให้ท้องถิ่นพึ่งพาตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของพยงค์ เอี่ยมสำอางค์¹⁶¹ ที่ได้กล่าวว่าการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นมีข้อดีทำให้สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น เป็นการแบ่งเบาภาระงานของส่วนกลาง อีกทั้ง R. A. W. Rhodes et.al และ Hubert J. B. Allen¹⁶² ได้กล่าวถึงผลในทางบวกของการกระจายอำนาจว่าจะช่วยการให้บริการสาธารณะมีความรวดเร็วมากขึ้น (decongestion and speed) ทั้งนี้ก็เพราะว่า การกระจายอำนาจจะส่งผลให้กระบวนการในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ สิ้นสุดได้ในระดับท้องถิ่น ทำให้การตัดสินใจดำเนินการในเรื่องใด ๆ จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยราชการส่วนกลาง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นแล้วย่อมส่งให้กระบวนการต่าง ๆ ต้องใช้เวลามากยิ่งขึ้น รวมถึงการกระจายอำนาจจะช่วยให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายมากขึ้น (convenience) โดยสามารถติดต่อเพื่อขอรับบริการหรือมีข้อร้องเรียนต่าง ๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง ตลอดจนจะเป็นการลดภาระทางงบประมาณของส่วนกลาง (economy) และการกระตุ้นเศรษฐกิจของท้องถิ่น (economic mobilization) เพราะหากรูปแบบการบริหารงานของรัฐมีลักษณะที่รวมศูนย์ จะทำให้ส่วนกลางต้องมีต้นทุนในการบริหารงานที่สูงตามไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนสำหรับบริการ ต้นทุนสำหรับบุคลากร ฯลฯ การกระจายอำนาจจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการจ้างแรงงานในท้องถิ่นเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งจะเป็นการช่วยให้ประหยัดงบประมาณได้มากขึ้น และเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของท้องถิ่นไปด้วยในตัว

ในส่วนของการกระจายอำนาจส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่นั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า การกระจายอำนาจไม่ได้ส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นเพราะการรับสินบนเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลที่อาศัยช่องทางจากตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง ซึ่งคนที่มีความซื่อสัตย์สุจริตต่อให้มีโอกาสก็จะไม่ทำ แต่หากเป็นคนที่ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตก็จะหาโอกาสหรือช่องทางเพื่อทำการเรียกรับสินบน โดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจบางส่วนให้บริหารดำเนินการแทนประกอบกับการบริหารงานทั้งในส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานอื่นของรัฐก็มีเรื่องกล่าวหาหรือร้องเรียนเกี่ยวกับการรับสินบนเข้ามาอย่างต่อเนื่อง ป.ป.ช. เช่นเดียวกับกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเห็นได้จากสถิติข้อมูลเรื่องกล่าวหาที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 ที่พบเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบนรวมทั้งสิ้น 1,432 เรื่อง

¹⁶¹ พยงค์ เอี่ยมสำอางค์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 9*, หน้าที่ 10-11.

¹⁶² R. A. W. Rhodes et.al., *supra note 11*, p. 5.

โดยนอกจากจะมีเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังพบว่ามีเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเกี่ยวกับการรับสินบนในหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

ในปัจจุบันแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีความพยายามในการป้องกันมิให้เกิดการรับสินบนขึ้นในหน่วยงาน เช่น การประกาศมาตรการป้องกันการรับสินบนของผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติและไม่ให้ทำการรับสินบนหรือของขวัญหรือของกำนัล อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือการบรรยายให้ความรู้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกระทำความผิดในเรื่องของการรับสินบน การมีชมรมต่อต้านการทุจริตภายในหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่เฝ้าระวังการทุจริต เป็นต้น รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อย่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่มีการปราบปรามเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทุจริตรับสินบน แต่ในปัจจุบันก็ยังพบว่า มีการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นอยู่ดังเห็นได้จากข่าวที่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งถูกจับกุม เนื่องจากมีการเรียกรับเงินจากผู้เสียภาษี โดยอ้างว่าจะช่วยเสียภาษีให้จ่ายน้อยลง¹⁶³ ดังนั้น จึงควรมีการเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริตให้กับบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการให้ความรู้ในเรื่องการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบน บทลงโทษที่จะได้รับการศึกษาที่เกิดขึ้นจริงและผลคำพิพากษาของศาล เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวและตระหนักถึงผลกระทบจากการกระทำการรับสินบน อีกทั้งควรดำเนินคดีต่อผู้กระทำการทุจริตรับสินบนด้วยความรวดเร็ว ในส่วนของหน่วยงานต้นสังกัดนั้น เมื่อพบการกระทำความผิดให้ดำเนินการทางวินัยโดยเคร่งครัด เพื่อให้เป็นแบบอย่างและเป็นการป้องปรามมิให้เกิดการรับสินบน

5.3 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้างต้น คณะผู้วิจัยมีการจัดทำข้อเสนอแนะ โดยพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องและจัดทำข้อเสนอแนะใน 2 ประเด็นคือ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป ดังนี้

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรลดอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ในการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน รวมถึงการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อป้องกันผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจตามอำเภอใจ รวมถึงเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทนจากพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือลูกจ้าง

(2) สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ควรร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปลูกจิตสำนึกและสร้างความตระหนักให้กับผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง ในการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ห้ามมิให้มีการให้และรับสินบนหรือของขวัญของกำนัลในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงการปรับเปลี่ยนค่านิยมที่มองว่าการให้และรับสินบนเป็นสิ่งที่ไม่ผิด เช่น ธรรมเนียมปฏิบัติการเรียกรับเงินจากลูกจ้างเพื่อแลกกับการต่อสัญญาจ้างในการทำงาน โดยยึดตามอัตราที่เคยปฏิบัติกันมา และปฏิบัติสืบทอดกันมาจนเป็นเรื่องปกติ เป็นต้น

¹⁶³ ไทยพีบีเอส, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 150*.

(3) กระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีกลไกในการสกัดกั้นบุคคลที่มีการซื้อเสียงไม่ให้อำนาจเข้าสู่ตำแหน่งได้ เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริต หรือถอนทุนคืนในอนาคตเมื่อเข้ามาสู่ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว รวมถึงจะต้องมีการปลูกจิตสำนึกและสร้างความตระหนักให้กับประชาชนถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น หากเลือกบุคคลที่ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเข้ามาเป็น ผู้บริหารท้องถิ่น

(4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อลดการติดต่องานระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน/ผู้ประกอบการให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ รวมทั้ง ลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต

(5) หน่วยงานตรวจสอบภายในขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ควรมีความเป็น อิสระอย่างแท้จริงและปราศจากการแทรกแซงในการทำหน้าที่ และต้องมีบทบาทที่เข้มแข็งในการตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กร เพื่อส่งเสริมให้เกิดกระบวนการกำกับดูแลที่ดีและ ความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน อันเป็นการป้องกันการประพฤติมิชอบหรือการทุจริต

(6) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพบการกระทำความผิดให้ดำเนินการทางวินัยโดยเคร่งครัด เพื่อให้เป็นแบบอย่างและเป็นการป้องปรามมิให้เกิด การรับสินบน

(7) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งควรมีการปลูกฝังจิตสำนึกและส่งเสริมการสร้างวินัย ทางการเงินให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรในหน่วยงาน เพื่อให้รู้จักวางแผนการใช้จ่ายเงินอย่างพอเพียง เหมาะสมกับฐานะ ไม่ใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือย สรุ่ยสุร่าย อันจะนำไปสู่การสร้างภาระหนี้สินและรายรับที่ไม่ เพียงพอกับรายจ่าย จนท้ายที่สุดนำไปสู่การกระทำทุจริตเรียกรับสินบนได้

(8) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำการ ทุจริตหรือรับสินบนด้วยความรวดเร็วและเห็นผลประจักษ์ รวมถึงการสื่อสารให้สังคมรับรู้ถึงผลการดำเนินคดี เพื่อจะได้เป็นแบบอย่างให้ผู้ที่จะคิดจะทำการรับสินบนเกิดความเกรงกลัว

(9) สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ควรมีการให้ความรู้กับบุคลากรขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องในเรื่องการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบน บทลงโทษที่จะได้รับ กรณีศึกษาที่ เกิดขึ้นจริงและผลคำพิพากษาของศาล เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวและตระหนักถึงผลกระทบของการรับสินบน

(10) สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ควรเน้นประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับมาตรการ คัดกรองผู้ให้ข้อมูล/ผู้แจ้งเบาะแสตามกฎหมาย ป.ป.ช. ให้แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความมั่นใจในความปลอดภัยให้กับผู้แจ้งเบาะแส/ข้อมูลการทุจริตรวมถึงการรับสินบน ในหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะมาตรา 134 กรณีที่ถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ และมาตรา 135 การกั้น บุคคลไว้เป็นพยาน

5.3.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

(1) การรับสินบนเป็นการทุจริตรูปแบบหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ รวมถึงภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นของต่างชาติในการเข้ามาลงทุนในประเทศไทย ซึ่งการรับสินบนสามารถเกิดขึ้นในทุกหน่วยงานไม่เฉพาะแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเห็นได้จากสถิติข้อมูลเรื่องกล่าวหาร้องเรียนในช่วงระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 ที่มีหน่วยงานของรัฐถูกกล่าวหาว่ามีการรับสินบน เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ดังนั้น ควรมีการศึกษาวិจัยการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐอื่นเกี่ยวกับลักษณะการกระทำความผิดในการรับสินบน ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบน เพื่อนำไปสู่การมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาการรับสินบนในหน่วยงานดังกล่าว

(2) จากข้อมูลเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 มีจำนวนทั้งสิ้น 428 เรื่อง พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีจำนวนเรื่องกล่าวหามากที่สุด กล่าวคือ กรุงเทพมหานครมีเรื่องกล่าวหาจำนวน 25 เรื่อง และเมืองพัทยา มีเรื่องกล่าวหาจำนวน 3 เรื่อง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปนั้นมีจำนวนเรื่องกล่าวหาน้อยกว่า โดยองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีเรื่องกล่าวหา 0.18 เรื่องต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลมีเรื่องกล่าวหา 0.08 เรื่องต่อเทศบาล 1 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลมีเรื่องกล่าวหา 0.04 เรื่องต่อองค์การบริหารส่วนตำบล 1 แห่ง ดังนั้น ควรมีการศึกษาวิจัยการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเชิงลึกต่อไปเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหการรับสินบนที่เกิดขึ้นในหน่วยงานดังกล่าว

(3) ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงลึกเฉพาะกรณี โดยเลือกกรณีการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม และศาลได้มีคำพิพากษาแล้วมาทำการศึกษาเชิงลึกเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหารวมทั้งปิดช่องว่างการรับสินบนในเรื่องนั้น

บรรณานุกรม

หนังสือ/วิทยานิพนธ์/บทความ

เกรียงไกร ปัญญาพงศธร. การคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย : ศึกษากรณีเทศบาลนคร.

วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเทพฯ ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2561): 58.

ขวลิต วงศ์ใหญ่. การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการให้และรับสินบนเจ้าพนักงานของรัฐ

ต่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2558.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: พิมพ์ พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์, 2539.

ฐานันท์ วรรณโกวิท. ประสบการณ์จากการฝึกอบรม เส้นทางคอร์รัปชัน ณ มหาวิทยาลัยตุลัส 1 การปีโตล
สาธารณรัฐฝรั่งเศส. วารสารยุติธรรมปริทัศน์ ปีที่ 6, ฉบับที่ 6 (สิงหาคม - กันยายน 2555): 39-66.

ณัฐธิดา ศรีหล่มสัก. การกำหนดความผิดเกี่ยวกับสินบนในภาคเอกชนตามอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่า
ด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

ไททัศน์ มาลา. การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน. วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์ 1 (กรกฎาคม -
ธันวาคม 2554): 32-33.

ธนศวรร เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์
คปไฟ, 2544.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. พิมพ์ครั้งที่ 4.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549.

ปธาน สุวรรณมงคล. การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

พระยาศาสตราพิศาลย์. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. พระนคร: โรงพิมพ์วิริยะการพิมพ์, 2502.

พชรดนัย วัชรธนพัฒน์ธาดา. ปัจจัยที่มีผลต่อการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารการเมือง
การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 12, ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2563): 37-54.

พยนต์ เอี่ยมสำอางค์. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : โปรแกรมวิชารัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา, 2542.

พุทธชาติ สุธีวสินนท์. ช่องทางและโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์
ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. กฎหมายอาญา 2: ภาควิชาความผิด (เอกสารการสอน). นนทบุรี: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2558.

วัชรินทร์ อินทพรหม. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ : ประเทศไทยกับประเทศมาเลเซีย. กรุงเทพฯ :
มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, 2559.

วิชุกร นาคธน. การปกครองท้องถิ่นไทย. อยุธยา: มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, 2550.

- วุฒิสาร ตันไชย. การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2557.
- วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 6 เรื่อง เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่น ๆ. กรุงเทพฯ: บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, 2557.
- ศิริพักร ฤทธิ์จันทร์. มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด กรณีการให้สินบน. วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์ ปีที่ 5, ฉบับที่ 3 (กันยายน – ธันวาคม 2563): 131.
- ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม และคณะ. รูปแบบการทุจริตและปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รายงานการวิจัย). นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., 2561.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. การกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่นและไทย : การศึกษาเปรียบเทียบให้เห็นถึงเงื่อนไขความสำเร็จของการกระจาย (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2552.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า (มกราคม – เมษายน 2561): 54-55.
- ไศจรินทร์ แก้วเนิน. แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี. สารนิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2550.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รายงานการวิจัย). นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., 2555.
- สรรพสิทธิ์ ชมภูษ และกัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์. การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: เงื่อนไขและการป้องกัน. Journal of Roi Kaensarn Academi ปีที่ 6 ฉบับที่ 10 (ตุลาคม 2564): 434-436.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. วินัย : หลักและวิธีการรักษาวินัย. นนทบุรี: โรงพิมพ์สำนักงาน ก.พ., 2558.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำระบบมาตรฐาน ISO 37001:2016 การจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบน (Anti-bribery management systems) มาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ (รายงานการวิจัย). นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., 2563.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., 2563.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., 2564.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2547. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ช., 2547.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2554. กรุงเทพฯ: บริษัท แอคมี่ พรินติ้ง จำกัด, 2554.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สถานการณ์ด้านการทุจริตในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2557.

เสาวณีย์ ทิพอุต และคณะ. การดำเนินโครงการก่อสร้างและติดตั้งเสาไฟฟ้าส่องสว่างประติมากรรมที่มีความสวยงามต่อการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รายงานการวิจัย). นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., 2565.

อุทัย หิรัญโต. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2523.

อนุชา ฮุนสวัสดิกุล, อรัญ โสคติพันธ์ และคณะ. โครงการศึกษาวิจัยพัฒนาระบบตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายของรัฐบาล ระยะที่ 1 (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักตรวจราชการ สำนักปลัดนายกรัฐมนตรี, 2550.

อรรถัย กักพล และธนัชฐา สุขะวัฒน์. คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2551.

Allen, Hubert J. B.. Cultivating the Grass Roots: Why Local Government Matters. Bombay: IULA, 1990.

Bervia, Mark. Key Concepts in Governance. London: SAGE Publications, 2009.

Black H.C.. Black's Law Dictionary. USA: West Publishing Co., 2009.

Bouvier J.. Bouvier's Law Dictionary. USA: G.W. Childs, 1859.

Cheema, G. Shabbir and Rondinelli, Dennis A.. Decentralizing Governance: Emerging Concepts and practices. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007.

Grindle, Merilee S.. Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance. Princeton: Princeton University Press, 2007.

Kjaer, Anne Mette. Governance. Cambridge: Polity Press, 2004.

Madelijne, Gorsira, Wim Huisman, Adriaan Denkers and Linda Steg. Why Dutch officials take bribes: a toxic mix of factors. Crime Law Soc Change (2021) 75: 45–49.

Morris W.. The American Heritage Dictionary of the English Language. USA: Houghton Mifflin Company, 2016.

Ndreul, Aurora. The Definition and Importance of Local Governance. Social and Natural Sciences Journal, 10(1): 8.

Peter van Veen. WHAT IS BRIBERY?: Anti-Bribery Guidance Chapter 5. UK : Transparency International UK, 2017.

Rhodes, R. A. W. et.al.. Decentralizing the Civil Service: From unitary state to differentiated policy in the United Kingdom. Buckingham: Open University Press, 2003.

Robson, William A.. Local government in Encyclopedia of Social Science. Vol. X New York : The Macmillan Company, 1953.

Turton, Andrew. Production, Power and Participation in Rural: Experience of Poor Farmers Groups. Bangkok : United Nation Research Institute for Social Development, 1987.

Wit, Daniel. Comparative Survey of Local Govt. and Administration. Bangkok : Kurusapha Press, 1967.

แหล่งข้อมูลออนไลน์

กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. แนวปฏิบัติการตรวจสอบภายใน [ออนไลน์]. 2546. เข้าถึงได้จาก <https://www.cgd.go.th> [19 มิถุนายน 2566]

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. สรุปข้อมูล อปท. ทั่วประเทศ [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/summarize.jsp> [17 ตุลาคม 2565].

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. รายงานผลการศึกษาเรื่องการกล่าวหาการข่มขู่ความผิด ข้อทักท้วงและพฤติกรรมกระทำความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2016/7/2176_5794.pdf [23 มกราคม 2566]

ข่าวรายวัน. ข้อแผนรวบ จนท.เก็บรายได้ อบต. หลอกเรียกรับผลประโยชน์ [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก https://workpointtoday.com/%E0%B8%8B%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%9A%E0%B8%88%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B9%87%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B9%84%E0%B8%94/?fbclid=IwAR27DvwbQLmJWubnBPC3-8dJobannUL7OYr93Swufn6EQi_TMAgDm5pvzpc [12 เมษายน 2566]

ทับทิมสยาม สงวนเดชสกุล. หลักธรรมาภิบาลประสิทธิภาพการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จริงหรือ [ออนไลน์]. ม.ป.ป. เข้าถึงได้จาก <https://so03.tci-thaijo.org/jssr/article/download> [29 ตุลาคม 2565]

ไทยพีบีเอส. จับ จนท.เขตราชเทวี เรียกรับเงิน 3.2 ล้าน อ้างช่วยเหลือจ่ายภาษี [ออนไลน์]. 2566. เข้าถึงได้จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/326313> [19 มิถุนายน 2566]

ไทยโพสต์. ปปช. ฟันอาญา นายก อบต.โดนด เรียกรับเงิน 5 แสน แลกฝากเด็กเข้าทำงาน [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <https://www.thaipost.net/x-cite-news/229824/> [12 เมษายน 2566]

ไทยรัฐออนไลน์. แม่-ลูก ร้องป. ปลัดฯพร้อมพวก รีด 20 ล้าน ไม่จ่ายชู้รื้อถอนอพาร์ทเมนต์ [ออนไลน์]. 2560. เข้าถึงได้จาก <https://www.thairath.co.th/news/crime/1086324> [1 พฤศจิกายน 2565]

ผู้จัดการออนไลน์. ผู้ช่วย ป.ป.ช. ภาค 9 นำแถลงข่มขู่ความผิด “นักการเมืองท้องถิ่น-ข้าราชการ” จ.พัทลุง แคมป์ทุจริต [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <https://mgronline.com/south/detail/9650000018862?fbclid=IwAR1o40AsrBaD7iaXyMCjr6BPfmF-S9j7P8diPYLCRIoz8swVTOfgblgAFIk> [12 เมษายน 2566]

ผู้จัดการออนไลน์. บุกจับนายก อบต.คลองกิ่ว พร้อมรองฯ เรียกปรับสินบน 1 แสนบาท จากผู้ประกอบการใน จ.ชลบุรี [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก

https://mgronline.com/local/detail/9650000039678?fbclid=IwAR3sYVNfW_x_89q-dijk2bg7scndrm73jaGKcLPudpMMB5KroBAPlGN_aF8 [12 เมษายน 2566]

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <https://dictionary.orst.go.th/> [6 พฤศจิกายน 2565].

สำนักงบประมาณของรัฐบาล. รายงานวิเคราะห์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=991 [12 เมษายน 2566]

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก https://www.pacc.go.th/info_pacc/wp-content/uploads/2018/08/08_b.pdf [23 มิถุนายน 2566]

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. มาตรการป้องกันการรับสินบนประจำปี พ.ศ. 2565 [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <https://www.nida.ac.th/th/images/ita/2565/2565audit04.pdf> [6 พฤศจิกายน 2565].

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช. มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://nakhonsi.go.th/uploaded/files/views/t4.9.pdf> [12 เมษายน 2566]

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย). รูปแบบการเรียกรับสินบน [ออนไลน์]. 2560. เข้าถึงได้จาก <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/592/รูปแบบการเรียกรับสินบน> [1 พฤศจิกายน 2565]

ไอลอว์. เลือกตั้งท้องถิ่น: รู้จักเมืองพัทยา องค์กรท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งที่สอง [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <https://ilaw.or.th/node/6128> [27 ตุลาคม 2565]

Edeh Samuel Chukwuemeka. Importance of Local Government in a State/Country [Online]. Available from: <https://bscholarly.com/importance-of-local-government/> [3 March 2023].

United Nation. United against corruption for development, peace and security [online]. 2018. Available from: <https://www.un.org/en/observances/anti-corruption-day> [1 November 2022]

U.S. Department of State. Battling International Bribery [online]. Available from: <https://1997-2001.state.gov/issues/economic/introduction.html> [10 April 2023]

กฎหมายและระเบียบ

ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ

ส่วนราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 67)

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและหน้าที่และ

อำนาจของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2565.

ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้าง

การแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2563.

ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ

วิธีการบริหารและปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2563.

ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ

วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2563.

ประมวลกฎหมายอาญา.

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562.

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2551.

ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการตรวจสอบภายในของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2548.

United Nations Convention against Corruption 2003.

คำพิพากษาศาลฎีกา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 439/2496.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 599/2505.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 119-120/2518.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 435/2520.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2715/2531.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5973/2537.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1338/2538.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 753/2539.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1749/2545.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช.

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก
บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช.
โครงการวิจัยเรื่อง “การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

คำอธิบาย: ในงานวิจัยนี้ได้ให้นิยามศัพท์ไว้ ดังนี้

- การรับสินบน หมายถึง การที่ผู้รับสินบนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องเอาสินบนเอง การรับ การยอมรับ หรือตกลงว่าจะรับสินบนตามที่ถูกเสนอจากผู้ให้สินบนที่ต้องการตอบแทนหรือเป็นการจูงใจให้ผู้รับสินบนกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดไม่ว่าการนั้นจะชอบด้วยหน้าที่หรือไม่ก็ตาม รวมถึงการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ แล้วทำการข่มขืนใจหรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น
- เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง ผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์
ตำแหน่งหน้าที่สังกัด.....
ระยะเวลาที่ปฏิบัติงาน ปี
วันเดือนปีที่สัมภาษณ์
สถานที่ที่สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ท่านเห็นว่า

(1) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้นหรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....
.....

(2) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลางได้หรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....

(3) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้อาจเกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสม หรือมีการทุจริตได้ง่ายหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

(4) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

(5) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

ส่วนที่ 3 การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 สำนักงาน ป.ป.ช./สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด มีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในรูปแบบการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไร

.....

.....

.....

3.2 สำนักงาน ป.ป.ช./สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด มีการดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในรูปแบบการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไร

.....

.....

.....

ส่วนที่ 4 รูปแบบและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ขอทราบว่า การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบใดบ้าง

- ☐ 1. เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน
- ☐ 2. เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน
- ☐ 3. คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน
- ☐ 4. กรณีอื่น ๆ

4.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการรับสินบน ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งใด

.....

.....

.....

.....

.....

4.3 ขอทราบลักษณะ/พฤติกรรมในการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการรับสินบน ในรูปแบบการรับสินบนที่ท่านเลือกตามข้อ 4.1 (ขอให้ยกตัวอย่างคดี โดยไม่ต้องเปิดเผยชื่อสกุลผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถยกตัวอย่างได้มากกว่า 1 คดี)

กรณีที่ 1 รูปแบบการรับสินบน.....

• คดีที่ 1

- ลักษณะ/พฤติกรรมในการกระทำความผิด.....

.....

.....

- จำนวนผู้ถูกกล่าวหา..... ราย

- หน่วยงานผู้ถูกกล่าวหา.....

- ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา

1) ตำแหน่ง

2) ตำแหน่ง

3) ตำแหน่ง

- ความร่วมมือในการรับสินบน

☐ คนเดียว ☐ ร่วมมือกันระหว่างข้าราชการ/ผู้บริหารท้องถิ่น

☐ ร่วมมือกันกับบุคคลภายนอก เช่น เอกชน นักการเมืองในท้องถิ่น

☐ กรณีอื่น ๆ

- วงเงินในการรับสินบน.....บาท

- ความผิด/มาตรา (ส่วนใหญ่).....

- ผลการดำเนินคดี

.....

.....

• คดีที่ 2

.....

.....

.....

.....

4.4 ขอทราบลักษณะ/พฤติกรรมในการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการรับสินบน ในรูปแบบการรับสินบนที่ท่านเลือกตามข้อ 4.1 (ขอให้ยกตัวอย่างคดี โดยไม่ต้องเปิดเผยชื่อสกุลผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถยกตัวอย่างได้มากกว่า 1 คดี)

กรณีที่ 2 รูปแบบการรับสินบน.....

• คดีที่ 1

- ลักษณะ/พฤติกรรมในการกระทำความผิด.....

.....

.....

.....

- จำนวนผู้ถูกกล่าวหา..... ราย

- หน่วยงานผู้ถูกกล่าวหา.....

- ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา

1) ตำแหน่ง

2) ตำแหน่ง

3) ตำแหน่ง

- ความร่วมมือในการรับสินบน

☐ คนเดียว ☐ ร่วมมือกันระหว่างข้าราชการ/ผู้บริหารท้องถิ่น

☐ ร่วมมือกันกับบุคคลภายนอก เช่น เอกชน นักการเมืองในท้องถิ่น

☐ กรณีอื่น ๆ

- วงเงินในการรับสินบน.....บาท

- ความผิด/มาตรา (ส่วนใหญ่).....

- ผลการดำเนินคดี

.....

.....

• คดีที่ 2

.....

.....

.....

4.5 ขอทราบว่า ลักษณะงานที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานใดบ้าง ที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดการรับสินบน (เช่น จัดซื้อจัดจ้าง การบริหารงานบุคคล การอนุญาต ฯลฯ) และงานดังกล่าวมีความเสี่ยงที่จะเกิดการรับสินบนอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 5 ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1 ขอทราบว่าปัจจัยดังต่อไปนี้ เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบการรับสินบนที่ท่านเลือกตามข้อ 4.1 หรือไม่ (พร้อมทั้งขอให้อธิบายเหตุผล)

กรณีที่ 1 รูปแบบการรับสินบน.....

- | | | | |
|--|-----------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| • ความซื่อสัตย์สุจริต | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • โอกาส | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ผลตอบแทนที่ได้รับ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ความเสี่ยงเมื่อถูกจับ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบน | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ด้านการเมือง | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • บริบททางสังคมที่ไม่ถือว่าการให้หรือรับสินบนเป็นสิ่งที่ผิด | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ด้านกฎหมาย | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อต่อการรับสินบน | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนที่ถูกปิด ทำให้ขาดการตรวจสอบ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • อื่น ๆ | | | |

และขอให้เรียงลำดับปัจจัยที่ท่านเห็นว่าส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด

5.2 ขอทราบว่าปัจจัยดังต่อไปนี้ เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบการรับสินบนที่ท่านเลือกตามข้อ 4.1 หรือไม่ (พร้อมทั้งขอให้อธิบายเหตุผล)

กรณีที่ 2 รูปแบบการรับสินบน.....

- | | | | |
|---|-----------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| • ความซื่อสัตย์สุจริต | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • โอกาส | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ผลตอบแทนที่ได้รับ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ความเสี่ยงเมื่อถูกจับ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบน | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ด้านการเมือง | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • บริบททางสังคมที่ไม่ถือว่าการให้หรือรับสินบนเป็นสิ่งที่ผิด | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |

- ด้านกฎหมาย ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ตำแหน่งหน้าที่
ที่เอื้อต่อการรับสินบน ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
ของประชาชนที่ถูกปิด ทำให้ขาดการตรวจสอบ
- อื่น ๆ

และขอให้เรียงลำดับปัจจัยที่ท่านเห็นว่าจะส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด

5.3 ขอทราบว่าการะบวนการในการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร

ส่วนที่ 6 ข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ท่านมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไร

ภาคผนวก ข

แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานภายนอก

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก
เจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานภายนอก
โครงการวิจัยเรื่อง “การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

คำอธิบาย: ในงานวิจัยนี้ได้ให้นิยามศัพท์ไว้ ดังนี้

- การรับสินบน หมายถึง การที่ผู้รับสินบนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องเอาสินบนเอง การรับ การยอมรับ หรือตกลงว่าจะรับสินบนตามที่ถูกเสนอจากผู้ให้สินบนที่ต้องการตอบแทนหรือเป็นการจูงใจให้ผู้รับสินบนกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดไม่ว่าการนั้นจะชอบด้วยหน้าที่หรือไม่ก็ตาม รวมถึงการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ แล้วทำการข่มขืนใจหรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น
- เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง ผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์
ตำแหน่งหน้าที่สังกัด.....
ระยะเวลาที่ปฏิบัติงาน ปี
วันเดือนปีที่สัมภาษณ์
สถานที่ที่สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ท่านเห็นว่า

(1) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้นหรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....

(2) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลางได้หรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....

(3) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสม หรือมีการทุจริตได้ง่ายหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

(4) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

(5) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

ส่วนที่ 3 การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 หน่วยงานของท่าน มีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในรูปแบบการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ อย่างไร

.....

.....

.....

3.2 หน่วยงานของท่าน มีการดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในรูปแบบการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ อย่างไร

.....

.....

.....

3.3 เมื่อมีการรับสินบนเกิดขึ้น หน่วยงานของท่านมีการดำเนินการอย่างไร

.....

.....

.....

ส่วนที่ 4 รูปแบบและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ขอทราบว่า จากการดำเนินงานของหน่วยงานท่าน หรือจากประสบการณ์ของท่าน ได้เคยพบการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดบ้าง

- ☐ 1. เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน
- ☐ 2. เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน
- ☐ 3. คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน
- ☐ 4. กรณีอื่น ๆ

4.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการรับสินบน ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งใด

.....

.....

.....

4.3 ขอทราบลักษณะ/พฤติกรรมในการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการรับสินบน ในรูปแบบการรับสินบนที่ท่านเลือกตามข้อ 4.1 (ขอให้ยกตัวอย่างคดี โดยไม่ต้องเปิดเผยชื่อสกุลผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถยกตัวอย่างได้มากกว่า 1 คดี)

กรณีที่ 1 รูปแบบการรับสินบน.....

• คดีที่ 1

- ลักษณะ/พฤติกรรมในการกระทำความผิด.....

.....

- จำนวนผู้ถูกกล่าวหา..... ราย

- หน่วยงานผู้ถูกกล่าวหา.....

- ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา

1) ตำแหน่ง

2) ตำแหน่ง

3) ตำแหน่ง

- ความร่วมมือในการรับสินบน

☐ คนเดียว ☐ ร่วมมือกันระหว่างข้าราชการ/ผู้บริหารท้องถิ่น

☐ ร่วมมือกันกับบุคคลภายนอก เช่น เอกชน นักการเมืองในท้องถิ่น

☐ กรณีอื่น ๆ

- วงเงินในการรับสินบน.....บาท

- ความผิด/มาตรา (ส่วนใหญ่).....

- ผลการดำเนินคดี

.....

.....

.....

• คดีที่ 2

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4.4 ขอทราบลักษณะ/พฤติกรรมในการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการรับสินบน ในรูปแบบการรับสินบนที่ท่านเลือกตามข้อ 4.1 (ขอให้ยกตัวอย่างคดี โดยไม่ต้องเปิดเผยชื่อสกุลผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถยกตัวอย่างได้มากกว่า 1 คดี)

กรณีที่ 2 รูปแบบการรับสินบน.....

• คดีที่ 1

- ลักษณะ/พฤติกรรมในการกระทำความผิด.....

.....

- จำนวนผู้ถูกกล่าวหา..... ราย

- หน่วยงานผู้ถูกกล่าวหา.....

- ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา

1) ตำแหน่ง

2) ตำแหน่ง

3) ตำแหน่ง

- ความร่วมมือในการรับสินบน

☐ คนเดียว

☐ ร่วมมือกันระหว่างข้าราชการ/ผู้บริหารท้องถิ่น

☐ ร่วมมือกันกับบุคคลภายนอก เช่น เอกชน นักการเมืองในท้องถิ่น

☐ กรณีอื่น ๆ

- วงเงินในการรับสินบน.....บาท

- ความผิด/มาตรา (ส่วนใหญ่).....

- ผลการดำเนินคดี

.....

• คดีที่ 2

.....

.....

.....

4.5 ขอทราบว่า ลักษณะงานที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานใดบ้าง ที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดการรับสินบน (เช่น จัดซื้อจัดจ้าง การบริหารงานบุคคล การอนุญาต ฯลฯ) และงานดังกล่าวมีความเสี่ยงที่จะเกิดการรับสินบนอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 5 ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1 ขอทราบว่าปัจจัยดังต่อไปนี้ เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการรับสินบนที่ท่านเลือกตามข้อ 4.1 หรือไม่ (พร้อมทั้งขอให้อธิบายเหตุผล)

กรณีที่ 1 รูปแบบการรับสินบน.....

- | | | | |
|--|-----------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| • ความซื่อสัตย์สุจริต | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • โอกาส | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ผลตอบแทนที่ได้รับ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ความเสี่ยงเมื่อถูกจับ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบน | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ด้านการเมือง | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • บริบททางสังคมที่ไม่ถือว่า | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| การให้หรือรับสินบนเป็นสิ่งที่ผิด | | | |
| • การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ด้านกฎหมาย | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อต่อการรับสินบน | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนที่ถูกปิด ทำให้ขาดการตรวจสอบ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • อื่น ๆ | | | |

และขอให้เรียงลำดับปัจจัยที่ท่านเห็นว่าส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด

.....

.....

.....

5.2 ขอรบว่าปัจจัยดังต่อไปนี้ เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในรูปแบบการรับสินบนที่ท่านเลือกตามข้อ 4.1 หรือไม่ (พร้อมทั้งขอให้อธิบายเหตุผล)

กรณีที่ 2 รูปแบบการรับสินบน.....

- ความซื่อสัตย์สุจริต ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- โอกาส ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ผลตอบแทนที่ได้รับ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ความเสี่ยงเมื่อถูกจับ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
และผู้รับสินบน
- ภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ด้านการเมือง ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- บริบททางสังคมที่ไม่ถือว่า ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
การให้หรือรับสินบนเป็นสิ่งที่ผิด
- การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ด้านกฎหมาย ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ตำแหน่งหน้าที่ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
ที่เอื้อต่อการรับสินบน
- ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
ของประชาชนที่ถูกปิด ทำให้ขาดการตรวจสอบ
- อื่น ๆ

และขอให้เรียงลำดับปัจจัยที่ท่านเห็นว่าส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
มากที่สุด

5.3 ขอรบว่า กระบวนการในการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 6 ข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ท่านมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น อย่างไร

.....

.....

.....

.....

ภาคผนวก ค
แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานโดดเด่น
ในการปราบปรามการทุจริต

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานโดดเด่นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
โครงการวิจัยเรื่อง “การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

คำอธิบาย: ในงานวิจัยนี้ได้ให้นิยามศัพท์ไว้ ดังนี้

- การรับสินบน หมายถึง การที่ผู้รับสินบนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องเอาสินบนเอง การรับ การยอมรับ หรือตกลงว่าจะรับสินบนตามที่ถูกเสนอจากผู้ให้สินบนที่ต้องการตอบแทนหรือเป็นการจูงใจให้ผู้รับสินบนกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดไม่ว่าการนั้นจะชอบด้วยหน้าที่หรือไม่ก็ตาม รวมถึงการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ แล้วทำการข่มขืนใจหรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น

- เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง ผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์
ตำแหน่งหน้าที่สังกัด.....
ระยะเวลาที่ปฏิบัติงานปี
วันเดือนปีที่สัมภาษณ์
สถานที่ที่สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ท่านมีนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในรูปแบบการรับสินบนในหน่วยงานของท่านอย่างไร

.....

.....

.....

.....

2.2 ท่านมีการดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในรูปแบบการรับสินบนในหน่วยงานของท่านอย่างไร (ขอให้ยกตัวอย่างผลงานที่เป็นประจักษ์)

.....

.....

.....

.....

2.3 เมื่อมีการรับสินบนเกิดขึ้นในหน่วยงาน ท่านมีการดำเนินการอย่างไร

.....

.....

.....

.....

2.4 ท่านเห็นว่า หน่วยงานของท่านมีจุดเด่นอย่างไรที่ทำให้การต่อต้านการรับสินบนประสบความสำเร็จ

.....

.....

.....

ส่วนที่ 3 รูปแบบและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 ขอทราบว่า ท่านมีประสบการณ์เคยพบการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดบ้าง

- ☐ 1. เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน
- ☐ 2. เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน
- ☐ 3. คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน
- ☐ 4. กรณีอื่น ๆ

3.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการรับสินบน ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งใด

.....

.....

.....

3.3 ขอทราบลักษณะ/พฤติกรรมในการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการรับสินบน ในรูปแบบการรับสินบนที่ท่านเลือกตามข้อ 3.1 (ขอให้ยกตัวอย่างคดี โดยไม่ต้องเปิดเผยชื่อสกุลผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถยกตัวอย่างได้มากกว่า 1 คดี)

กรณีที่ 1 รูปแบบการรับสินบน.....

• คดีที่ 1

- ลักษณะ/พฤติกรรมในการกระทำความผิด.....

.....

- จำนวนผู้ถูกกล่าวหา..... ราย

- หน่วยงานผู้ถูกกล่าวหา.....

- ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา

1) ตำแหน่ง

2) ตำแหน่ง

3) ตำแหน่ง

- ความร่วมมือในการรับสินบน

- ☐ คนเดียว ☐ ร่วมมือกันระหว่างข้าราชการ/ผู้บริหารท้องถิ่น
☐ ร่วมมือกันกับบุคคลภายนอก เช่น เอกชน นักการเมืองในท้องถิ่น
☐ กรณีอื่น ๆ

- วงเงินในการรับสินบน.....บาท

- ความผิด/มาตรา (ส่วนใหญ่).....

- ผลการดำเนินคดี

.....

.....

.....

• คดีที่ 2

.....

.....

.....

3.4 ขอทราบลักษณะ/พฤติกรรมในการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการรับสินบน ในรูปแบบการรับสินบนที่ท่านเลือกตามข้อ 3.1 (ขอให้ยกตัวอย่างคดี โดยไม่ต้องเปิดเผยชื่อสกุลผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถยกตัวอย่างได้มากกว่า 1 คดี)

กรณีที่ 2 รูปแบบการรับสินบน.....

• คดีที่ 1

- ลักษณะ/พฤติกรรมในการกระทำความผิด.....

.....

- จำนวนผู้ถูกกล่าวหา..... ราย

- หน่วยงานผู้ถูกกล่าวหา.....

- ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา

1) ตำแหน่ง

2) ตำแหน่ง

3) ตำแหน่ง

- ความร่วมมือในการรับสินบน

- ☐ คนเดียว ☐ ร่วมมือกันระหว่างข้าราชการ/ผู้บริหารท้องถิ่น
☐ ร่วมมือกันกับบุคคลภายนอก เช่น เอกชน นักการเมืองในท้องถิ่น
☐ กรณีอื่น ๆ

- วงเงินในการรับสินบน.....บาท

- ความผิด/มาตรา (ส่วนใหญ่).....

- ผลการดำเนินคดี

.....

.....

• คดีที่ 2

3.5 ขอรบว่า ลักษณะงานที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานใดบ้าง ที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดการรับสินบน (เช่น จัดซื้อจัดจ้าง การบริหารงานบุคคล การอนุญาต ฯลฯ) และงานดังกล่าวมีความเสี่ยงที่จะเกิดการรับสินบนอย่างไร

ส่วนที่ 4 ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ขอรบว่าปัจจัยดังต่อไปนี้ เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการรับสินบนที่ท่านเลือกตามข้อ 3.1 หรือไม่ (พร้อมทั้งขอให้อธิบายเหตุผล)

กรณีที่ 1 รูปแบบการรับสินบน.....

- | | | | |
|--|-----------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| • ความซื่อสัตย์สุจริต | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • โอกาส | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ผลตอบแทนที่ได้รับ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ความเสี่ยงเมื่อถูกจับ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบน | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ด้านการเมือง | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • บริบททางสังคมที่ไม่ถือว่า | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| การให้หรือรับสินบนเป็นสิ่งที่ผิด | | | |
| • การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ด้านกฎหมาย | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อต่อการรับสินบน | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนที่ถูกปิด ทำให้ขาดการตรวจสอบ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • อื่น ๆ | | | |

และขอให้เรียงลำดับปัจจัยที่ท่านเห็นว่าส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด

4.2 ขอรบว่าปัจจัยดังต่อไปนี้ เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในรูปแบบการรับสินบนที่ท่านเลือกตามข้อ 3.1 หรือไม่ (พร้อมทั้งขอให้อธิบายเหตุผล)

กรณีที่ 2 รูปแบบการรับสินบน.....

- ความซื่อสัตย์สุจริต ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- โอกาส ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ผลตอบแทนที่ได้รับ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ความเสี่ยงเมื่อถูกจับ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้
และผู้รับสินบน ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ด้านการเมือง ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- บริบททางสังคมที่ไม่ถือว่า
การให้หรือรับสินบนเป็นสิ่งที่ผิด ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ด้านกฎหมาย ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ตำแหน่งหน้าที่ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ที่เอื้อต่อการรับสินบน
- ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ของประชาชนที่ถูกปิด ทำให้ขาดการตรวจสอบ
- อื่น ๆ

และขอให้เรียงลำดับปัจจัยที่ท่านเห็นว่าส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
มากที่สุด.....

.....

.....

.....

4.3 ขอรบว่า กระบวนการในการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 5 ข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ท่านมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ภาคผนวก ง
แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก
ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ
โครงการวิจัยเรื่อง “การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

คำอธิบาย: ในงานวิจัยนี้ได้ให้นิยามศัพท์ไว้ ดังนี้

- การรับสินบน หมายถึง การที่ผู้รับสินบนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องเอาสินบนเอง การรับ การยอมรับ หรือตกลงว่าจะรับสินบนตามที่ถูกเสนอจากผู้ให้สินบนที่ต้องการตอบแทนหรือเป็นการจูงใจให้ผู้รับสินบนกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดไม่ว่าการนั้นจะชอบด้วยหน้าที่หรือไม่ก็ตาม รวมถึงการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ แล้วทำการข่มขืนใจหรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น
- เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง ผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์
ตำแหน่งหน้าที่สังกัด.....
ระยะเวลาที่ปฏิบัติงานปี
วันเดือนปีที่สัมภาษณ์
สถานที่ที่สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ท่านเห็นว่า

(1) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้นหรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....

(2) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลางได้หรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....

(3) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้อาจเกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสม หรือมีการทุจริตได้ง่ายหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

(4) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

(5) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 3 รูปแบบและลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 ขอทราบว่า การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบใดบ้าง

- ☐ 1. เจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งว่ากระทำความผิดแล้วเรียกรับสินบน
- ☐ 2. เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วเรียกรับสินบน
- ☐ 3. คนกลางเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน
- ☐ 4. กรณีอื่น ๆ

3.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการรับสินบน ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งใด

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3.3 ขอทราบลักษณะ/พฤติกรรมในการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการรับสินบน ในรูปแบบการรับสินบนที่ท่านเลือกตามข้อ 3.1 (ขอให้ยกตัวอย่างคดี โดยไม่ต้องเปิดเผยชื่อสกุลผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถยกตัวอย่างได้มากกว่า 1 คดี)

กรณีที่ 1 รูปแบบการรับสินบน.....

• คดีที่ 1

- ลักษณะ/พฤติกรรมในการกระทำความผิด.....

.....

- จำนวนผู้ถูกกล่าวหา..... ราย

- หน่วยงานผู้ถูกกล่าวหา.....

- ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา

1) ตำแหน่ง

2) ตำแหน่ง

3) ตำแหน่ง

- ความร่วมมือในการรับสินบน

☐ คนเดียว ☐ ร่วมมือกันระหว่างข้าราชการ/ผู้บริหารท้องถิ่น

☐ ร่วมมือกันกับบุคคลภายนอก เช่น เอกชน นักการเมืองในท้องถิ่น

☐ กรณีอื่น ๆ

- วงเงินในการรับสินบน.....บาท

- ความผิด/มาตรา (ส่วนใหญ่).....

- ผลการดำเนินคดี

.....

• คดีที่ 2

.....

.....

3.4 ขอทราบลักษณะ/พฤติกรรมในการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการรับสินบน ในรูปแบบการรับสินบนที่ท่านเลือกตามข้อ 3.1 (ขอให้ยกตัวอย่างคดี โดยไม่ต้องเปิดเผยชื่อสกุลผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถยกตัวอย่างได้มากกว่า 1 คดี)

กรณีที่ 2 รูปแบบการรับสินบน.....

• คดีที่ 1

- ลักษณะ/พฤติกรรมในการกระทำความผิด.....

.....

.....

- จำนวนผู้ถูกกล่าวหา..... ราย

- หน่วยงานผู้ถูกกล่าวหา.....

- ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา

- 1) ตำแหน่ง
- 2) ตำแหน่ง
- 3) ตำแหน่ง

- ความร่วมมือในการรับสินบน

- ☐ คนเดียว ☐ ร่วมมือกันระหว่างข้าราชการ/ผู้บริหารท้องถิ่น
- ☐ ร่วมมือกันกับบุคคลภายนอก เช่น เอกชน นักการเมืองในท้องถิ่น
- ☐ กรณีอื่น ๆ

- วงเงินในการรับสินบน.....บาท

- ความผิด/มาตรา (ส่วนใหญ่).....

- ผลการดำเนินคดี

.....

.....

.....

• คดีที่ 2

.....

.....

.....

3.5 ท่านเห็นว่า ลักษณะงานที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานใดบ้าง ที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดการรับสินบน (เช่น จัดซื้อจัดจ้าง การบริหารงานบุคคล การอนุญาต ฯลฯ) และงานดังกล่าวมีความเสี่ยงที่จะเกิดการรับสินบนอย่างไร

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 4 ปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ขอทราบว่าปัจจัยดังต่อไปนี้ เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการรับสินบนที่ท่านเลือกตามข้อ 3.1 หรือไม่ (พร้อมทั้งขอให้อธิบายเหตุผล)

กรณีที่ 1 รูปแบบการรับสินบน.....

- | | | | |
|---|-----------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| • ความซื่อสัตย์สุจริต | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • โอกาส | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ผลตอบแทนที่ได้รับ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ความเสี่ยงเมื่อถูกจับ | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |
| • ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบน | ☐ ไม่ส่งผล | ☐ ส่งผลน้อย | ☐ ส่งผลมาก |

- ภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ด้านการเมือง ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- บริบททางสังคมที่ไม่ถือว่า ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
การให้หรือรับสินบนเป็นสิ่งที่ผิด
- การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ด้านกฎหมาย ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ตำแหน่งหน้าที่ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
ที่เอื้อต่อการรับสินบน
- ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
ของประชาชนที่ถูกปิด ทำให้ขาดการตรวจสอบ
- อื่น ๆ

และขอให้เรียงลำดับปัจจัยที่ท่านเห็นว่าส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด

.....

.....

.....

4.2 ขอทราบว่าปัจจัยดังต่อไปนี้ เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการรับสินบนที่ท่านเลือกตามข้อ 3.1 หรือไม่ (พร้อมทั้งขอให้อธิบายเหตุผล)

กรณีที่ 2 รูปแบบการรับสินบน.....

- ความซื่อสัตย์สุจริต ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- โอกาส ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ผลตอบแทนที่ได้รับ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ความเสี่ยงเมื่อถูกจับ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
และผู้รับสินบน
- ภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ด้านการเมือง ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- บริบททางสังคมที่ไม่ถือว่า ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
การให้หรือรับสินบนเป็นสิ่งที่ผิด
- การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ด้านกฎหมาย ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
- ตำแหน่งหน้าที่ ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
ที่เอื้อต่อการรับสินบน
- ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ☐ ไม่ส่งผล ☐ ส่งผลน้อย ☐ ส่งผลมาก
ของประชาชนที่ถูกปิด ทำให้ขาดการตรวจสอบ
- อื่น ๆ

และขอให้เรียงลำดับปัจจัยที่ท่านเห็นว่าจะส่งผลให้เกิดการรับสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด.....

.....

4.3 ขอทราบว่า กระบวนการในการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร

.....

ส่วนที่ 5 ข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ท่านมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไร

.....



Download ไฟล์รายงาน