

## การศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ของภาคการศึกษา\*

### The Study of Influential Groups' Network Leading to the Organized Corruption in the Education Sector

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด<sup>I</sup> วรรณญา ศรีริน<sup>II</sup>

ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์<sup>III</sup> และ กิรติพร จุตะวิริยะ<sup>IV</sup>

Pornamrin Promgird<sup>I</sup> Warunya Sririn<sup>II</sup>

Thiraphat Loiwirat<sup>III</sup> and Keeratiporn Jutaviriya<sup>IV</sup>

#### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่าเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา อันเกิดจากความร่วมมือของเครือข่ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างบรรดานักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และนักธุรกิจบางราย ส่งผลกระทบในทางลบอย่างลึกต่อสังคมเป็นอย่างมาก และถือเป็นตัวการทำลายสังคมและประเทศชาติ วัตถุประสงค์การวิจัยนี้เพื่อศึกษาวิจัยเชิงลึกและเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบ และลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาจากประชากรเป้าหมายของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24 25 และ 26 โดยมุ่งหาหลักฐานและข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์จากวิธีการหลายรูปแบบ ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบและลักษณะความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ มีดังต่อไปนี้คือ การทุจริตจากการจัดซื้อ

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง การศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา: กรณีศึกษาโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24 25 และ 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น และมหาสารคาม) ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงาน ป.ป.ช. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560.

<sup>I</sup> รองศาสตราจารย์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

<sup>II</sup> Associate Professor, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University.

<sup>III</sup> นักวิจัย, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

<sup>IV</sup> Researcher, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University.

<sup>III</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.

<sup>III</sup> Assistant Professor, Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Maha Sarakham University.

<sup>IV</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

<sup>IV</sup> Assistant Professor, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University.

ได้รับบทความ 25 กุมภาพันธ์ 2562 แก้ไขปรับปรุง 6 พฤษภาคม 2562 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 17 พฤษภาคม 2562.

จัดจ้างและการก่อสร้าง การทุจริตจากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา วัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา การทุจริตจากระบบบริหารงานบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ และการทุจริตจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา

**คำสำคัญ:** การทุจริตคอร์รัปชัน กลุ่มอิทธิพล การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ

## Abstract

This research aims to point out how the influential groups' network leads to the organized corruption in an education sector. The influential group's network is an unlawful cooperation among the politicians, senior government officials, and some businessmen whose actions could deeply affect the society, ruin the nation. The purpose of this research is to understand the pattern and the collaboration of the organized corruption. This qualitative research was conducted with the schools under Secondary Educational Service Area 24, 25 and 26, using evidence and facts from variety of methods. The research found the collaboration of the organized corruption in the education sector is among the influential groups' network, public servants, politicians; and businessmen. These patterns are the corruption in procurement and construction, the corruption in procurement of textbooks, educational materials and equipment, the corruption of human resources management; and the corruption of student admission.

**Keywords:** Corruption, Influential Groups, Organized Corruption

## 1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (organized corruption) ในภาคการศึกษาของไทยยังมีการรับรู้กันน้อยมากในทางสาธารณะ แม้ที่จริงแล้วปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษานี้ ส่งผลในทางลบด้านสังคมเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ส่งผลต่อการทำลายคุณภาพของเยาวชนในชาติ อันจะนำไปสู่ความถดถอยของคุณภาพสังคมไทยในอนาคตที่จะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเด็ดขาดและจริงจัง<sup>1</sup> การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบส่วนใหญ่เกิดจากความร่วมมือเป็นเครือข่ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างบรรดากลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการระดับสูง และกลุ่มนักธุรกิจ ทั้งรายใหญ่และเล็กบางรายภายใต้ระบบ

<sup>1</sup> เลิศพร อุดมพงษ์. (2558). “รัฐธรรมนูญจะนำชาติสู่สันติสุขได้อย่างไร”. จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร. ปีที่ 1 ฉบับที่ 8 (กฤษหลัง เมษายน). หน้า 18 - 30.

อุปถัมภ์อย่างฝังรากลึก โดยมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันอย่างเป็นระบบและเป็นกระบวนการที่เรียกว่า “เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” รูปแบบการทุจริตประเภทนี้มักเกิดขึ้นในสังคมปัจจุบันซึ่งมีกลวิธีที่ซับซ้อนมากขึ้น และมีการทำงานเป็นกระบวนการเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพล เพื่อหวังผลประโยชน์จากการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ จึงทำให้การปราบปรามเป็นไปได้ยากยิ่ง<sup>2</sup> หากเกิดเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่มีพฤติกรรมทุจริตเช่นนี้ ในสังคมไทยเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ผลกระทบที่ตามมา คือ ปัญหาพื้นฐานทางสังคม ทั้งปัญหาด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และทรัพยากรธรรมชาติจะถูกกัดกร่อน อีกทั้งปัญหาด้านความยากจนที่เป็นปัญหาพื้นฐานก็จะเพิ่มความเรื้อรัง และยากต่อการแก้ไขและพัฒนา ในท้ายที่สุดย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ และความเจริญรุ่งเรืองของประเทศเป็นอย่างมาก

สถานการณ์ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในวงการศึกษาจึงเป็นเรื่องที่น่าวิตกกังวลเป็นอย่างมาก<sup>3</sup> ซึ่งความวิตกกังวลต่อปัญหานี้เห็นได้จากการประชุมเรื่อง “โลกการศึกษา: คอร์รัปชันในวงการศึกษา เหลือบทำลายคุณภาพของสังคม” ซึ่งจัดขึ้นที่เมืองดากา ประเทศเซเนกัล ในทวีปแอฟริกา ปี ค.ศ. 2000 ที่ประชุมสรุปว่า “การทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษา ถือเป็นตัวการทำลายสังคมและประเทศชาติมากกว่าการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบอื่น ๆ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อเยาวชนในอนาคต เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันเป็นภัยคุกคามต่อการเข้าถึงความเสมอภาค คุณภาพ และระดับการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจน ซึ่งตามปกติเป็นบุคคลที่มีโอกาสเข้าถึงระบบการศึกษาได้น้อยอยู่แล้ว ในท้ายที่สุดจะส่งผลให้กลุ่มคนเหล่านี้ไม่สามารถเปลี่ยนสถานภาพหรือชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ เช่นเดียวกับประเทศที่ยอมรับการทุจริตคอร์รัปชัน ย่อมไม่สามารถผลิตบุคลากรที่รักในสิทธิมนุษยชน หรือมีความเคารพต่อกฎหมายได้เลย เพราะหากเยาวชนมีทัศนคติโน้มเอียงไปในทางที่ยอมรับความสำเร็จจากการคดโกง ฉ้อโกงเสียแล้ว นั้นย่อมหมายความว่าอนาคตของสังคมประเทศนั้น ๆ กำลังถูกสั่นคลอนอย่างรุนแรง”<sup>4</sup> เช่นเดียวกับการศึกษาของ Bettina Meier (2001) ที่ชี้ให้เห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันทางการศึกษาเป็นปัญหาสำคัญ เพราะการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาส่งผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมากทั้งในเขตเมืองและชนบท มากกว่าการทุจริตคอร์รัปชันในภาคส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีผลกระทบต่อคนยากจนเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ทำให้คนยากจนไม่มีโอกาสในการเข้าถึงระบบการศึกษาได้ ในท้ายที่สุดทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ไม่อาจหลุดพ้นจากวงจรชีวิตของความยากจนได้ เพราะการศึกษาทำให้คนมีโอกาสในชีวิตที่ดีขึ้น การศึกษายังส่งผลต่อความเป็นอยู่ในระยะยาว และการขับเคลื่อนในทางสังคม ทั้งนี้ เพราะการศึกษาคือยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนา

<sup>2</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2549). คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน. หน้า 17.

<sup>3</sup> กรรมการภาคประชาชน, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2552). บทความในการประชุม เรื่อง “โลกการศึกษา: คอร์รัปชันในวงการศึกษา เหลือบทำลายคุณภาพของสังคม.” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2560. จาก <http://oknation.nationtv.tv/blog/pacm/2009/03/21/entry-1>

<sup>4</sup> <http://oknation.nationtv.tv/blog/pacm> สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2560.

ประเทศไม่เฉพาะการสร้างภาวะผู้นำให้กับประเทศเท่านั้น หากแต่ยังช่วยสร้างทัศนคติและพฤติกรรมในเชิงจริยธรรมอีกด้วย ดังนั้น ภาควิชาการศึกษาจึงถูกคาดหวังให้เป็นแบบอย่างที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเรียนการสอนที่ต้องช่วยทำให้เกิดความถูกต้องขึ้นมา (particularly exemplary and schooling to be fair) หากระบบการศึกษาไม่มีคุณภาพจะส่งผลเสียหายต่อภาคส่วนอื่น ๆ ตามมา<sup>5</sup>

จากข้อเท็จจริงของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณจำนวนมากในแต่ละปี อาทิ งบประมาณในปี 2559 มีมากถึง 5.17 แสนล้านบาท ปีงบประมาณ 2560 ได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่ากับ 5.14 แสนล้านบาท ปีงบประมาณ 2561 ได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งหมด 5.11 แสนล้านบาท และปีงบประมาณ 2562 ได้รับการจัดสรรงบประมาณ 4.89 แสนล้านบาท<sup>6</sup> ถึงแม้ว่าการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการในภาพรวมจะลดลงบ้าง แต่โดยส่วนใหญ่ก็ยังนับว่าได้รับการจัดสรรงบประมาณมากเป็นอันดับต้นๆอยู่ดี เมื่อเปรียบเทียบกับบรรดากระทรวงต่าง ๆ<sup>7</sup> อย่างไรก็ตาม งบประมาณตามภารกิจหรือโครงการเหล่านี้จะไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้เลย หากมีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบจากบรรดาข้าราชการระดับสูงหรือบุคลากรทางการศึกษาที่มีการร่วมมือกันเป็นเครือข่ายกับกลุ่มอิทธิพลอื่น ๆ อันได้แก่ กลุ่มนักการเมือง และกลุ่มนักธุรกิจบางรายในเครือข่ายของตน ที่สำคัญคือ การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้อาจนำไปสู่ความล้มเหลวทางการศึกษา และความล้มเหลวทางการศึกษาอาจนำไปสู่การล่มสลายของประเทศชาติได้ (The collapse of education is the collapse of the nation)<sup>8</sup> ซึ่งคำกล่าวเช่นนี้ไม่ควรมองข้ามไปได้

อย่างไรก็ดี รูปแบบเครือข่ายความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา อาจมีความแตกต่างกันตามบริบทของพื้นที่ในแต่ละภูมิภาค คณะผู้วิจัยตระหนักและเห็นความสำคัญของปัญหาเช่นนี้ และนี่จึงเป็นเหตุผลสำคัญในการให้ความสนใจศึกษาวิเคราะห์ เรื่อง “การศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (organized corruption) ของภาคการศึกษา : กรณีศึกษาโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ขอนแก่น และมหาสารคาม” เนื่องจากในบริบทเขตพื้นที่การศึกษาเหล่านี้เคยมีข่าวคราวเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา และมีข้อร้องเรียนเกิดขึ้นมาก<sup>9</sup> ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบ และลักษณะความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล อันประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ นักการเมือง

<sup>5</sup> Meier, Bettina. (2004). “Corruption in the Education Sector: An Introduction”. Transparency International. July, pp. 1-2.

<sup>6</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “งบประมาณรายจ่ายประจำปีย้อนหลัง 3 ปี (พ.ศ. 2559 - 2561)”.

รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 4/2561 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปี 2561.

<sup>7</sup> [https://news.mthai.com/politics\\_news/news](https://news.mthai.com/politics_news/news) สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2561.

<sup>8</sup> <http://networkkonnet.files.wordpress.com/2016/10/image001>

<sup>9</sup> สำนักข่าวอิศรา [http://www.isranews.org/isranews\\_other\\_news/66047\\_thaipost\\_66047.html](http://www.isranews.org/isranews_other_news/66047_thaipost_66047.html)

และนักธุรกิจ ว่าเครือข่ายเหล่านี้มีพฤติการณ์สร้างความร่วมมือในการทุจริตคอร์รัปชันกันได้อย่างไร ผลการศึกษาที่ได้ทั้งหมดนี้เพื่อประโยชน์ในการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่จะเกิดขึ้นในภาคการศึกษาระดับมัธยมศึกษาต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาวิจัยเชิงลึกและเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบ และลักษณะความร่วมมือ การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล อันประกอบด้วย เจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ

## 3. กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษานี้ให้ความหมาย “การทุจริตคอร์รัปชัน” หมายถึง การใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ของบุคลากรทางการศึกษาในระดับต่าง ๆ และเครือข่ายของตน ในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการคดโกง ฉ้อโกง ยักยอก เรียกหรือรับสินบน หรือข่มขู่กรโชกเอาประโยชน์ทั้งหลายของบุคคล โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น นอกจากความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันที่ใช้เป็นพื้นฐานของการวิจัยนี้แล้ว ยังมีแนวคิดสำคัญอีก 2 เรื่องที่นำมาใช้ในการวิจัย คือ

**3.1 เครือข่ายกลุ่มอิทธิพล (Influential Group Networks)** กลุ่มอิทธิพล ตามความหมายนี้ บ่งชี้ถึงอำนาจแห่งการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย ลักษณะของการรวมตัวกันนั้นย่อมเป็นบ่อเกิดแห่งอำนาจ ทั้งที่เป็นพลังภายในกลุ่มเองและเป็นพลังอิทธิพลต่อภายนอกด้วย เมื่อการรวมตัวกลายเป็นกลุ่มอิทธิพล ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทุกรูปแบบและทุกวิถีทางเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มตน คือ การได้ผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ แม้ว่าการกระทำนั้นหรือการใช้อำนาจนั้น ๆ จะผิดกฎหมายหรือละเมิดจริยธรรมของสังคมก็ตาม ซึ่งสื่อความหมายได้ชัดเจนว่า พฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้มีอิทธิพลมักกระทำการใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายเสมอ<sup>10</sup> และอาจกล่าวได้ว่า กลุ่มอิทธิพลมักหากินกับเรื่องผิดกฎหมาย<sup>11</sup>

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าการระบุถึงกลุ่มผู้มีอิทธิพลของหน่วยงานราชการไทยมักไม่สามารถระบุได้ถึงผู้มีอิทธิพลที่เป็นนักการเมือง นักธุรกิจหรือพ่อค้า และข้าราชการระดับสูงบางราย ทั้ง ๆ ที่โดยข้อเท็จจริงแล้วบุคคลเหล่านี้คือรากแก้วใหญ่ที่เกื้อกูลต่อผู้มีอิทธิพลอื่น ๆ ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษากฎหมายไม่กล้าเข้าไปแตะต้อง เนื่องจาก

<sup>10</sup> Dictionary\_sanook.com/ผู้มีอิทธิพล/influtial person

<sup>11</sup> Thaipublica. Org/2013/06/mafia\_state

การมีอำนาจและอิทธิพล มีทรัพย์สินเงินทองและบารมี ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ส่วนหนึ่งเกิดจากค่านิยมในระบบอุปถัมภ์ ที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างแท้จริง<sup>12</sup> พฤติกรรมของกลุ่มอิทธิพลที่เกิดขึ้นในระบบราชการ ถือว่าเป็นพฤติกรรมความชั่วร้ายของระบอบการปกครองที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง เนื่องจากการเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มอิทธิพล ก็จะมีพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ<sup>13</sup> ตามมาด้วยการศึกษาของ Serguei Cheloukhine & M. R. Habersfeld (2011)<sup>14</sup> ได้ชี้ให้เห็นว่าการจัดตั้งองค์การที่เป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล มักประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่มารวมตัวกันภายในขอบเขตพื้นที่หนึ่ง โดยมีการดำเนินงานภายใต้โครงสร้างที่แน่นอนในระดับหนึ่ง และมีการแบ่งหน้าที่กันทำตามกระบวนการของการแสวงหาประโยชน์เป็นการเฉพาะของกลุ่มตน โดยใช้วิธีการทุจริตคอร์รัปชันและการผูกขาด อันเป็นเรื่องราววางแผนและการสมคบคิดกัน (Conspiracy) เพื่อกระทำการในสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือผิดกฎหมาย การกินในแต่ครั้งของการเข้าร่วมกับเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลมักเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสิ่งล่อใจและการเห็นแก่เงินหรือการเห็นแก่ได้ (Mercenary Temptations) ซึ่งเหมือนกับเป็น “กฎอย่างหนึ่ง” โดยได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการเข้าร่วมเป็นเครือข่าย อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มคนเหล่านี้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อร่วมมือกันในการแสวงหาผลประโยชน์จากกิจกรรมการทุจริตคอร์รัปชันอย่างชัดเจน

โดยสรุป เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลตามความหมายนี้คือ กลุ่มคนที่มีอำนาจสามารถบันดาลให้สิ่งต่าง ๆ เป็นไปได้ตามที่ตนต้องการ กลุ่มอิทธิพลมักใช้อำนาจดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ กลุ่มอิทธิพลมักมีการดำเนินงานที่ประกอบด้วย ผู้มีอิทธิพลทั้งที่อยู่เบื้องหน้าหรืออยู่เบื้องหลัง หรืออาจมีแนวร่วมหรือผู้สนับสนุน ได้แก่ ข้าราชการหรือบุคลากรทางการศึกษา นักธุรกิจ และนักการเมืองในระดับต่าง ๆ กลุ่มอิทธิพลมักเป็นขบวนการผิดกฎหมายที่มีการดำเนินงานเป็นเครือข่ายกว้างขวาง สลับซับซ้อน ยากแก่การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดี ซึ่งผลของการกระทำนั้นเป็นการบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยส่วนรวม ส่วนพฤติกรรมของกลุ่มอิทธิพลที่สำคัญในการศึกษานี้ได้แก่ การฮั้วประมูลและขัดขวางการเสนอราคา การทำสัญญาจ้างหรือการให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกหรือผู้สนับสนุนตน การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งเฉพาะญาติมิตรและพรรคพวกเพื่อนพ้องของตน การใช้ตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทตนเองและพรรคพวก การใช้อิทธิพลในการโยกย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาหรือการเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการใช้อิทธิพลจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา เป็นต้น

<sup>12</sup> สายหล่อฟ้า. (2559). “การคอร์รัปชันในวงราชการ.” ไทยรัฐ. วันพฤหัสบดีที่ 6 พฤศจิกายน. หน้า 6.

<sup>13</sup> จรัส สุวรรณมาลา. (2546). ธรรมชาติกับคอร์รัปชันในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: ร่วมด้วยช่วยกัน.

<sup>14</sup> Cheloukhine, Serguei & M.R. Habersfeld. (2011). Russian Organized Corruption Networks and their International Trajectories. Springer – Verlag: New York. pp. 12 – 13.

**3.2 การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption)** เป็นลักษณะกิจกรรมหรือการกระทำที่สร้างความเสียหายอย่างกว้างขวางให้กับองค์กร ตั้งแต่ขนาดเล็กไปจนถึงขนาดใหญ่ และประเทศชาติ เพราะการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายนับตั้งแต่ระดับผู้กำหนดนโยบายและวางแผน ไปจนถึงระดับผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายต่าง ๆ โดยมีปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ได้แก่ แรงจูงใจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน การมีอำนาจในการผูกขาดการตัดสินใจ ระบบการทำงานขาดความโปร่งใสและขาดระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ค่าแรงหรือค่าจ้างที่ได้รับต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ระบบของการทุจริตถูกมองเป็นเรื่องปกติมากกว่าเป็นข้อบกพร่อง และมีวัฒนธรรมของการได้รับการยกเว้นเมื่อมีการกระทำผิด เป็นต้น ขณะที่รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้มีเรื่องของพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น การติดสินบน การข่มขู่กรรโชกเพื่อเอาประโยชน์ทั้งหลาย การเรียกรับหรือรับเงินหรือทรัพย์สิน และการคดโกงฉ้อโกง<sup>15</sup> เป็นต้น

การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบนับเป็นการเป็นทุจริตที่มีประสิทธิภาพในระดับสูง ขณะที่การทุจริตคอร์รัปชันอีกรูปแบบหนึ่งคือ “การทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เป็นระบบ” (Chaotic Corruption) สะท้อนให้เห็นถึงการทุจริตที่มีประสิทธิภาพต่ำกว่า อย่างไรก็ตาม การทุจริตคอร์รัปชันทั้งสองรูปแบบมักเกี่ยวข้องกับการละเลยบรรทัดฐานทางสังคมที่ดี และการไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายหรือข้อครหาใด ๆ และยังเกี่ยวข้องกับการให้หรือรับสินบนอีกด้วย<sup>16</sup> สาเหตุที่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบมีประสิทธิภาพสูง เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้มีการจัดระบบองค์กรไว้เป็นอย่างดี เติมรูปแบบ ในสังคมยุคปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้มีการพัฒนามากขึ้นตามลำดับ ไม่ใช่เป็นเรื่องการเรียกรับหรือการให้สินบนอย่างเดียว แต่การทุจริตประเภทนี้ถูกบริหารจัดการโดยองค์กรที่มีการจัดตั้งเป็นอย่างดี โดยกลุ่มคนที่มีความรู้ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจมีการวางยุทธศาสตร์และวางแผนอย่างเป็นขั้นตอนไว้อย่างชัดเจน มีการรวมศูนย์ข้อมูลข่าวสารโครงการต่าง ๆ ของรัฐ มีทีมปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคสูง มีการบูรณาการกันอย่างพร้อมเพรียง การดำเนินงานไม่ใช่เป็นเรื่องของคนต่อคนหรือกลุ่มต่อกลุ่มอีกต่อไป แต่อยู่ในรูปเครือข่ายครอบคลุมถึงนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และพ่อค้าหรือนักธุรกิจ<sup>17</sup> อันสะท้อนให้เห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมยุคหลังมีการดำเนินงานกันอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่ายอย่างชัดเจน

<sup>15</sup> Heinzpeter, Znoj. (2009). “Deep Corruption in Indonesia, Discourses, Practices, Histories”. In Anders, Gerhard and Nuijten, Monique (eds.) Corruption and the Secret of Law: Law, Justice and Power. Burlington, VA: Ashgate. pp. 53 - 74.

<sup>16</sup> Cynado Cyril N.O.Ezeogidi. (2013). “The Concept of Organized and Chaotic Corruption and the Impact on Nigeria Economy”. Journal of Humanities And Social Science. Volume 16, Issue 2 (September – October). pp. 73 - 77.

<sup>17</sup> สังคิต พิริยะรังสรรค์. (2549). คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ. กรุงเทพฯ : ร่วมด้วยช่วยกัน.; อานันท์ ปันยารชุน (2555). สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2560 จาก [http:// www.facebook.com/SeriThai.net13/12/55](http://www.facebook.com/SeriThai.net13/12/55).

ดังนั้น “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” ตามความหมายนี้จึงหมายถึง “ลักษณะของการร่วมมือประสานงานอย่างเหมาะสมเจาะลงตัวอย่างบูรณาการกัน เป็นระบบเต็มรูปแบบและเป็นเครือข่ายของข้าราชการ อันได้แก่ บุคลากรทางการศึกษาที่ร่วมมือกับนักการเมือง นักธุรกิจ และกลุ่มเครือข่ายของตน โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง เรียกหรือรับสินบน หรือข่มขู่กรโชกเอาประโยชน์ทั้งหลายของบุคคล โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเอง หรือผู้อื่น อันทำให้เกิดความเสียหายทั้งในระดับองค์กรและประเทศชาติโดยรวม”

#### 4. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา โดยจำกัดขอบเขตโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24 25 และ 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น และมหาสารคาม) ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2544 - 2560 โดยมุ่งหาหลักฐานและข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์จากวิธีการหลายรูปแบบ โดยมีขั้นตอนและวิธีการวิจัย ดังนี้

**4.1 การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย** ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่เป็นกลุ่มโรงเรียน จากการจำแนกตามเกณฑ์มาตรฐานการบริหารงบประมาณและบริหารงานบุคคลของ สพฐ. ที่จำแนกประเภทโรงเรียนออกเป็น 4 ระดับ คือ (1) โรงเรียนขนาดเล็ก (จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1 - 499 คน) (2) โรงเรียนขนาดกลาง (จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 500 - 1,499 คน) (3) โรงเรียนขนาดใหญ่ (จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 - 2,499 คน) (4) โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ (จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไป) เนื่องจากจำนวนนักเรียนมีความสัมพันธ์กับจำนวนงบประมาณ ทรัพยากร และการบริหารงานบุคคล ขณะเดียวกันก็มักมีข่าวอื้อฉาวเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสถานศึกษาที่เป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ ในการศึกษาวิจัยนี้คณะผู้วิจัยจึงให้ความสำคัญกับการทุจริตคอร์รัปชันในโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่และขนาดใหญ่พิเศษเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของการศึกษา และได้กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างเป้าหมายไว้เขตพื้นที่การศึกษาละ 12 โรงเรียน รวมทั้งหมด 36 โรงเรียน

#### 4.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งได้เป็น

**4.2.1 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)** ประกอบด้วย คำพิพากษาของศาล สำนวนคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง สำนวนคดีการอุทธรณ์เรียน ข้อกล่าวหาและการชี้มูลความผิดต่อสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และข้อกล่าวหาหรือข้อร้องเรียนเรื่องการทุจริตของบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่เป้าหมาย

**4.2.2 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)** ใช้เทคนิคและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลดังต่อไปนี้

ก. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเป็นรายบุคคล (Indept Personal Interview) จากผู้ที่สามารถให้ข้อมูลที่สำคัญได้ ซึ่งบุคคลเหล่านี้มักเป็นผู้ที่มีความรอบรู้เป็นอย่างดี และมีประสบการณ์ตรงกับประเด็นที่ต้องการศึกษา ได้แก่ 1) กลุ่มบุคลากรจากหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตภาครัฐ เช่น เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงาน สตง. ฯลฯ 2) กลุ่มบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ อดีตผู้อำนวยการโรงเรียน อดีตอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) อดีตผู้ตรวจการภายใน ศิษยานุศิษย์ กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ข้าราชการครู เจ้าหน้าที่การเงินและพัสดุ ฯลฯ 3) กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มองค์กรภาคประชาชนต่อต้านการทุจริตแต่ละจังหวัด ฯลฯ จุดมุ่งหมายหลักเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเชิงลึกและซับซ้อนซ่อนเงื่อน ซึ่งไม่สามารถหาได้ด้วยวิธีการเก็บข้อมูลโดยปกติทั่วไป

ข. การใช้เทคนิคหรือวิธีการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่ครอบคลุมครบถ้วนมากที่สุด อันมาจากการประชุมระดมความคิดเห็นของกลุ่มคนตามเป้าหมาย โดยผู้ให้ข้อมูลทั้งหมดจะต้องเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงมีความรู้หรือเคยมีประสบการณ์จริงในเรื่องเกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาคการศึกษา ตลอดจนทุกคนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา

**4.3 การวิเคราะห์ข้อมูล** ได้ยึดกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลจากองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ดังนี้

4.3.1 การจัดระเบียบข้อมูล (Data Organizing) อันเป็นกระบวนการจัดการกับข้อมูลที่ได้มาจากหลากหลายวิธี ให้อยู่ในรูปของเอกสารที่เป็นระบบระเบียบ สามารถเรียกมาใช้ได้สะดวก และสามารถตรวจสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือได้ง่าย

4.3.2 การแสดงข้อมูล (Data Display) คือ การนำเอาหน่วยข้อมูลที่แยกหรือแตกออกเป็นส่วนย่อย ๆ และให้รหัสเรียบร้อยแล้ว นำกลับมารวมเข้ากันใหม่ (reassembling) ให้เป็นกลุ่ม ๆ ตามประเด็น/หัวข้อการวิเคราะห์

4.3.3 การหาข้อสรุป การตีความ และการตรวจสอบความถูกต้องแม่นยำตรงของผลการวิจัย (Conclusion, Interpretation and Verification) เป็นกระบวนการหาข้อสรุปและตีความหมายของข้อค้นพบที่ได้จากการแสดงข้อมูล รวมถึงการตรวจสอบว่าข้อสรุป/ความหมายที่ได้นั้นมีความถูกต้องแม่นยำ น่าเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด ข้อสรุปและสิ่งที่ตีความออกมานั้นอยู่ในรูปของคำอธิบายและการพรรณนาวิเคราะห์ เพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์การวิจัย

## 5. ผลการศึกษา

พบว่ารูปแบบและลักษณะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจหรือพ่อค้า ที่เกิดขึ้นภายในสถานศึกษาโดยทั่วไป สามารถจำแนกออกได้เป็นประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

### 5.1 การทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้างและการก่อสร้าง

ข้อมูลที่ได้จากคำพิพากษาในเขตจังหวัดพื้นที่เป้าหมาย และคำพิพากษาจากพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงเพื่อนำมาวิเคราะห์เทียบเคียง พบว่ามีคดีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาอยู่ 3 คดี แต่มีเพียงคดีหนึ่งเท่านั้นที่อาจกล่าวได้ว่าเข้าข่ายเป็นการกระทำของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา คือ คดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในการเสนอราคาจ้างต่อเติมอาคารเรียน โดยมีพฤติการณ์ทุจริต คือ การหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ไม่มีการสอบราคาตามระเบียบ และไม่มีการเปิดเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย เพื่อให้ประโยชน์แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัดรายหนึ่ง

ส่วนคดีที่เหลืออีก 2 คดี ข้อเท็จจริงจากคำพิพากษาไม่มีหลักฐานปรากฏชัดเจน หรือมีข้อเท็จจริงที่ชี้ให้เห็นได้ถึงความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา กล่าวคือ ไม่มีข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นถึงการร่วมมือประสานงานกันอย่างเป็นระบบ และมีความเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล อันได้แก่ ข้าราชการหรือบุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง และนักธุรกิจหรือพ่อค้าบางราย โดยมีพฤติการณ์ทุจริตด้วยการคดโกง หรือฉ้อโกง

ข้อมูลจากการขี้มูลความผิด และข้อกล่าวหาหรือร้องเรียนจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต (ป.ป.ช., ป.ป.ท., สตง.) ทั้งในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมเป้าหมาย และในจังหวัดใกล้เคียงภาคอีสาน พบว่ามีกรณีการขี้มูลความผิดอยู่ 3 กรณี คือ **หนึ่ง** กรณีผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่งในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 25 มีข้อกล่าวหา คือ ไม่ขายเอกสารสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างประตุน้ำแก้มผู้กล่าวหา เป็นเหตุให้ไม่มีโอกาสเสนอราคาอย่างเป็นธรรม **สอง** กรณีการทุจริตจัดจ้างทำถนนคอนกรีตและสอบราคาจ้างต่อเติมอาคารเรียนเป็นเท็จ เหตุเกิดในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 19 **สาม** กรณีอดีตผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่งในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 21 มีข้อกล่าวหา คือ ช่มชืดใจหรือจูงใจเพื่อให้หุ้นส่วนบริษัทก่อสร้างแห่งหนึ่ง มอบให้ หรือหามาให้ซึ่งเงิน จำนวน 40,000 บาท เพื่อเป็นค่าตอบแทนในการลงนามทำสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียน และห้องสุขาโรงเรียน อย่างไรก็ดี ทั้งสามกรณีนี้ก็ยังไม่มีข้อมูลและรายละเอียดเชิงลึกพอที่สามารถบ่งชี้ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหา มีการร่วมมือกันและมีการประสานงานกันอย่างเป็นระบบ และเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่ประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ อันได้แก่ ข้าราชการหรือบุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง และนักธุรกิจหรือพ่อค้า โดยมีพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติดมขบด้วยกฎหมาย หากแต่พฤติการณ์กระทำผิดส่วนใหญ่เป็นเรื่อง

การทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เป็นระบบ หรือเป็นรายบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษาและเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง บางราย

ทว่าข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่มย่อยในภาคสนาม กลับพบว่าต้นเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเงิน โดยเฉพาะเมื่อมีงบประมาณจำนวนมาก ลงมาในหน่วยงานภาคการศึกษา จึงกลายเป็นสิ่งล่อใจให้ผู้มีอำนาจและอิทธิพลทั้งหลายพยายามหาช่องทางในการได้มาซึ่งงบประมาณดังกล่าวด้วยวิธีการทุจริต ดังกรณีตัวอย่างการให้ข้อมูลของสมาชิก สโมสรโรตารีขอนแก่นรายหนึ่ง ที่ให้ข้อมูลว่า

“ผู้อำนวยการโรงเรียนบางคนได้ตั้งบริษัทรับเหมาก่อสร้างเอง แต่อาศัยคนอื่นที่เป็นเพื่อนครูที่เกษียณอายุราชการแล้ว หรือไม่ก็ตั้งสมัครพรรคพวกหรือญาติพี่น้องที่มีความรู้เรื่องการก่อสร้างเข้ามาเป็นหุ้นส่วน แต่มักปกปิดชื่อตัวเองแล้วมีการแสวงหาประโยชน์ร่วมกันเป็นเครือข่าย...” (สัมภาษณ์นายสมศักดิ์, นามสมมติ, 4 ธันวาคม 2560)

อันสะท้อนให้เห็นถึงพฤติการณ์ทุจริตคอร์รัปชันจากการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง โดยมีขอบ เพื่อเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดินของกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาบางราย จากการศึกษายังพบอีกว่า รูปแบบและลักษณะความร่วมมือในการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ จากการก่อสร้าง มักประกอบด้วยบุคคลเกี่ยวข้องหลายฝ่าย ดังนี้

1. ผู้เกี่ยวข้องหลักในกระบวนการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา (ผู้อำนวยการโรงเรียน) บางราย เนื่องจากผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดสเปกงาน เพราะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในสถานศึกษา และยังเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในการก่อสร้าง โดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษาในโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดใหญ่พิเศษที่จัดได้ว่าเป็น “ผู้มีอิทธิพล” เนื่องจากมีงบประมาณจำนวนมากที่ต้องดูแล อีกทั้งผู้บริหารสถานศึกษาขนาดใหญ่ และขนาดใหญ่พิเศษมักมีตำแหน่งสำคัญภายในเขตพื้นที่การศึกษาหลายตำแหน่ง การมีสถานะอยู่ในหลายตำแหน่ง ยิ่งทำให้กลุ่มคนเหล่านี้มีอำนาจและมีอิทธิพลมากยิ่งขึ้น

2. นิติบุคคลที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด อันได้แก่ นักธุรกิจหรือผู้รับเหมาก่อสร้าง โดยทั่วไปนักธุรกิจหรือผู้รับเหมาก่อสร้างบางราย และผู้บริหารสถานศึกษา มักมีการตกลงราคา การก่อสร้างกันไว้ล่วงหน้าแล้ว เพราะผู้บริหารสถานศึกษามักรู้จักคุ้นเคยกับนักธุรกิจหรือผู้รับเหมาก่อสร้างดีอยู่แล้ว

3. นักการเมือง โดยทั่วไปในชุมชนท้องถิ่น นักธุรกิจรายใหญ่มักเป็นนักการเมืองอยู่ในตัวเอง หรือไม่ก็เป็นผู้สนับสนุนนักการเมืองโดยตรง สังคมไทยเดินทางมาถึงจุดที่คนมีอำนาจทุกระดับ มีแนวโน้มทุจริตคอร์รัปชันเมื่อเขามีโอกาส นักการเมืองบางรายจึงเป็นต้นทางของการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น เมื่อ ส.ส. แปรญัตติงบประมาณการก่อสร้างลงมาสู่เขตพื้นที่การศึกษา จากนั้นจะหาทางเรียกหรือรับ “เงินทอน” จากงบประมาณจำนวนดังกล่าว หรือในบางกรณีนักการเมืองบางรายจะเข้ามาประสาน

ความร่วมมือกับผู้บริหารสถานศึกษา ให้มีการจ้างบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดที่เป็นพรรคพวกของตน เท่านั้นเป็นผู้รับงาน

4. ผู้ร่วมสนับสนุนการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ บุคลากรทางการศึกษาที่ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้ เช่น หัวหน้างานพัสดุ เจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่การเงิน และพนักงานตรวจรับการจ้างงาน กลุ่มคนเหล่านี้จะถูกส่งการลงมามากขึ้น

ข้อมูลทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบและลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างว่ามี การดำเนินงานกันเป็นเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ อันมิใช่เป็นเรื่องการดำเนินงานของบุคคลเพียงคนเดียว ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกยังพบอีกว่าการทุจริตคอร์รัปชันในส่วนนี้มักเป็นเรื่องการฮั้วประมูลงาน การเรียกรับหรือรับเงินเปอร์เซ็นต์ การกำหนดและล่อลวงสเปกงาน โดยเฉพาะในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่บางโครงการ นอกจากมีผู้มีอิทธิพลคือนักการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องแล้ว บางครั้งยังมีข้าราชการฝ่ายปกครองระดับสูงในจังหวัดบางรายเข้ามาเรียกรับสินบนหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอยู่ด้วย

## 5.2 การทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา วัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา

ข้อมูลจากคำพิพากษาไม่พบว่ามีความผิดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา วัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24 25 และ 26 แต่พบคำพิพากษาของศาลในจังหวัดอื่น ๆ ใกล้เคียงกันในภาคอีสานเพียงหนึ่งคดีเท่านั้นที่อยู่ในข่ายเดียวกัน อันมาจากคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 4 ว่าด้วยความอาญาเรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยจำเลยที่หนึ่งเป็นเจ้าพนักงาน ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบข่มขืนใจหรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น และเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยทุจริต แม้ว่าคดีนี้เข้าข่ายกรณีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบเต็มรูปแบบ แต่ข้อเท็จจริงจากคดีนี้ก็ยังไม่มีความผิดเพียงพอที่จะถือได้ว่าเข้าข่ายเรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ เนื่องจากยังไม่เข้าหลักเกณฑ์พฤติการณ์สำคัญของกลุ่มอิทธิพล อันได้แก่ การเข้าเป็นผู้ฮั้วประมูลและขัดขวางการเสนอราคา หรือไม่ให้มีการเสนอราคา หรือแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรมในการประมูลงานของทางราชการ และยังไม่ใช่เป็นเรื่องการทำสัญญาจ้าง หรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกหรือผู้สนับสนุนตน ตามความหมายการวิจัยนี้

การศึกษาต่อมาไม่พบว่ามีความผิดของการซื้อวัสดุความผิดของสำนักงาน ป.ป.ช. กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตำรา วัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา แต่พบข้อเท็จจริงข้อมูลในเรื่องกล่าวหาฟ้องเรียนจากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในพื้นที่เป้าหมาย ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการกระทำความผิดของผู้บริหารสถานศึกษาที่ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบเป็นรายบุคคล หรือที่เรียกว่าเป็น “การทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เป็นระบบ” ไม่มีข้อมูลหรือหลักฐานใดที่เชื่อมโยงให้เห็นถึงรูปแบบเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา

ทว่าข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การประชุมกลุ่มย่อย และข้อมูลจากแหล่งข่าวอื่น ๆ กลับพบว่ารูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา วัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา บางส่วนมีจุดเริ่มต้นมาจาก พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่มุ่งสู่การปฏิรูปการเรียนรู้ เมื่อมีกฎหมายออกมาเช่นนั้น นโยบายด้านการศึกษาจึงมีความจำเป็นต้องปรับหลักสูตรให้สอดคล้องตามกฎหมายดังกล่าว โดยมีการเร่งผลิตหนังสือ ตำรา และมีการจัดซื้อจัดจ้างครุภัณฑ์ทางการศึกษา เพื่อพัฒนาระบบการเรียนการสอน แต่ผลในทางลบที่ตามมา คือ ก่อให้เกิดกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ดังการให้ข้อมูลของอดีตผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่งในจังหวัดมหาสารคาม ที่กล่าวว่า

“...ผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการที่มีอำนาจหน้าที่บางคนในขณะนั้น มิได้เห็นความสำคัญของสาระหลักในการผลิตสื่อการเรียนการสอนเพื่อนักเรียน แต่มุ่งเน้นการทำธุรกิจประเภทสื่อการเรียนการสอน โดยผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการบางรายมีหุ้นส่วนในธุรกิจจำหน่ายหนังสือเรียนร่วมกับนักการเมืองบางราย รูปแบบการทุจริต คือ การให้พรรคพวกเครือข่ายที่เป็นผู้บริหารระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมต่าง ๆ (สพม.) ช่วยประสานงานกับผู้อำนวยการโรงเรียนให้ช่วยประมูลในการจัดซื้อหนังสือ ตำรา วัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา จากตัวแทนบริษัทภายในเขตสำนักงานพื้นที่การศึกษานั้น ๆ หรือในจังหวัดใกล้เคียงที่เป็นพรรคพวกเครือข่ายของตน จนเกิดระบบการผูกขาดบริษัทห้างร้านที่แสวงหาประโยชน์จากนโยบายทางการศึกษาขึ้น...”

จากข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตำรา วัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา ของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลในภาคการศึกษานั้น มีที่มาจากข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการ นักการเมือง และนักธุรกิจบางราย ข้อมูลนี้สอดคล้องกับที่ปรีกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการคนหนึ่ง ที่ถูกแต่งตั้งขึ้นมาให้เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อสะสางคดีการทุจริตที่ออกมายืนยันว่า “นโยบายทางการเมืองของรัฐบาลบางชุดทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันทางการศึกษาขึ้น เนื่องจากเมื่อมีนักการเมืองบางรายเข้ามารับตำแหน่งรัฐมนตรี ก็จะมีลูกน้องหรือคนในเครือข่ายของตนเข้ามาเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากงบประมาณในกระทรวง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระดับย่อยลงมา โดยแบ่งออกเป็นในระดับผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ (สพม.) ลงมาสู่ผู้บริหารสถานศึกษา และระดับบุคลากรในโรงเรียน”<sup>18</sup>

ส่วนวิธีการทุจริต จะมีการกันเงินเอาไว้เพื่อเป็นเงินเหลือจ่ายหรือเอาไว้แปรรูปคดี เช่น เมื่อปลายปีมีเงินเหลือก้อนใหญ่จำนวนมาก กลุ่มคนที่มียุติการณ์ทุจริตก็จะคิดโครงการขึ้นมา แล้วส่งเรื่องไปยังผู้อำนวยการ สพม. ที่เป็นพรรคพวกหรือเครือข่ายของตน จากนั้นผู้อำนวยการ สพม. ก็จะส่งเรื่องไปยังผู้บริหารสถานศึกษาในเครือข่ายที่เป็นพวกเดียวกัน เพื่อให้ตอบสนองตามนโยบาย

<sup>18</sup> <http://www.isanews.org> สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2561.

หรือโครงการของกระทรวงฯ แม้ว่าตามข้อเท็จจริงแล้วทางโรงเรียนจะไม่ได้ต้องการโครงการเหล่านั้นเลยก็ตาม ต่อมาจะมีบริษัทธุรกิจหรือผู้ประกอบการที่จำหน่ายหนังสือ ตำราหรือแบบเรียน และวัสดุหรือครุภัณฑ์ทางการศึกษา ในเครือข่ายทุจริตของเขาเข้ามาให้โรงเรียนทำเรื่องเพื่อจัดซื้อจัดจ้างแล้วจะมีการแบ่งเปอร์เซ็นต์หรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากแต่ละโครงการ (เงินทอน) ดังตัวอย่างที่เคยมีการจับการทุจริตในคดีนี้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อสื่อการเรียนการสอนได้ในปี พ.ศ. 2559 ในโรงเรียนแห่งหนึ่งของภาคอีสาน อันเป็นพื้นที่เป้าหมายของการศึกษาวิจัยนี้ ซึ่งมีทั้งหมดเกือบ 50 โรงเรียนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน ขณะที่โรงเรียนเพียง 13 แห่งที่ไม่เข้าร่วมในการทุจริต ซึ่งโรงเรียนที่ไม่เข้าร่วมในการทุจริตให้เหตุผลว่า “เพราะยังไม่ต้องการสื่อการเรียนการสอนเหล่านั้น” ขณะที่โรงเรียนเหล่านี้บางแห่งให้ข้อมูลว่า “อยู่ดี ๆ ก็มีคนเอาซองสีน้ำตาลใส่เงินมาให้”<sup>19</sup> เป็นต้น

นอกจากเครือข่ายความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพล อันได้แก่ ข้าราชการระดับสูง นักการเมือง และนักธุรกิจแล้ว ในบางกรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษาก็คือเป็นการดำเนินการที่ถูกกำหนดมาจากข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการเองซึ่งเป็นตัวการหลัก กรณีนี้ข้าราชการระดับสูงบางรายคือ “ผู้มีอิทธิพลตัวจริง” ตัวอย่างเช่น พฤติการณ์ส่อทุจริตในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมบางแห่งในภาคอีสาน ที่มีการจัดซื้อครุภัณฑ์ทางการศึกษาซึ่งใช้งบประมาณทั้งสิ้น 279 ล้านบาท และมีการร้องเรียนจากผู้ประกอบการบางรายว่ามีการล็อกสเปกครุภัณฑ์ทางการศึกษาให้กับบางบริษัท โดยมีข้าราชการระดับสูงใน สพฐ. บางรายเป็นผู้สั่งการอนุมัติงบประมาณลงสู่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม หลังจากนั้นก็ให้ผู้ประสานงานแจ้งกับทางโรงเรียนว่ามีการจัดซื้อครุภัณฑ์ทางการศึกษาให้กับโรงเรียนแล้วโดยที่โรงเรียนไม่ได้รับทราบมาก่อน และไม่ใช่ว่าเป็นความต้องการของโรงเรียน<sup>20</sup>

จากข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นถึงการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา เรื่องการจัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตำรา วัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา ที่มีเครือข่ายความเชื่อมโยงของกลุ่มอิทธิพลในวงการศึกษา นับตั้งแต่ข้าราชการระดับสูงหรือผู้บริหารในกระทรวงและกรม ที่มีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงกับเครือข่ายนักการเมือง นักธุรกิจ และผู้บริหารการศึกษาใน สพม. เรื่อยมาจนถึงผู้บริหารสถานศึกษาระดับโรงเรียนต่าง ๆ

### 5.3 การทุจริตจากระบบบริหารงานบุคคล

ผลการศึกษาข้อมูลจากคำพิพากษา การชี้มูลความผิด และการกล่าวหา ร้องเรียนจากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต (ป.ป.ช. ป.ป.ท. สตง.) ไม่พบข้อเท็จจริงและรายละเอียดของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาแต่อย่างใด แต่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การประชุมกลุ่มย่อยในพื้นที่ และจากสำนักข่าวแห่งหนึ่งกลับพบรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบจากระบบบริหารงานบุคคลประเภทต่าง ๆ ดังนี้

<sup>19</sup> <http://www.isanews.org> สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2561.

<sup>20</sup> ไทยรัฐ, วันพุธที่ 6 มิถุนายน 2561, หน้า 13.

## 1) การทุจริตคอร์รัปชันจากระบบการสรรหาและคัดเลือก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

ในประเด็นนี้ แม้ว่าระบบและโครงสร้างของ อ.ก.ค.ศ. ได้มีการยกเลิกไปแล้วตามคำสั่ง คสช. ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ แต่ปัญหานี้ก็ได้รับการกล่าวขวัญถึงกันอย่างมาก โดยเฉพาะในแง่พฤติการณ์ทุจริตคอร์รัปชันของ อ.ก.ค.ศ. ที่มีการเรียกรับสินบนจากการแต่งตั้ง โยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังข้อมูลจากการให้สัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่มย่อยของอดีตผู้บริหารสถานศึกษาในพื้นที่เป้าหมายพบว่า

“อ.ก.ค.ศ. เป็นกลไกที่เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบและเป็นขบวนการโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคล เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การกำหนดตำแหน่ง การโอนย้าย และการดูแลงานวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อันเนื่องมาจากการเข้าสู่ตำแหน่ง อ.ก.ค.ศ. นั้นใช้วิธีการเลือกตั้ง จึงมีผู้สมัครบางรายมีการให้อามิสสินจ้างรางวัลกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อันได้แก่ บุคลากรครู ซึ่งรูปแบบการสรรหาคัดเลือกก็มีลักษณะเดียวกันกับการเลือกตั้งของนักการเมือง ทั้งนี้ มีผู้สมัครบางรายกล้าเสี่ยงลงทุนโดยใช้งบประมาณจำนวนมาก เพราะมุ่งหวังผลประโยชน์ที่จะได้รับจากตำแหน่ง และเพื่อให้ตนได้รับเลือกเข้าสู่ชุด อ.ก.ค.ศ. ทั้งในตำแหน่งประธานและอนุกรรมการ ขณะที่ประธาน อ.ก.ค.ศ. บางรายก็ได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองหรืออยู่ในเครือข่ายของนักการเมือง ในคนกลุ่มนี้จึงมักร่วมมือกันทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย”

จึงเห็นได้ว่า อ.ก.ค.ศ. คือ ต้นทางของการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบการบริหารงานบุคคล แม้ว่าจะมีการยุบเลิก อ.ก.ค.ศ. ไปแล้ว แต่ปัญหานี้ยังส่งผลกระทบในทางลบต่อระบบการบริหารงานบุคคลในยุคปัจจุบัน เนื่องจากเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาคือ “คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด” (กศจ.) แต่กลับมีอดีต อ.ก.ค.ศ. บางรายได้รับการคัดเลือกแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งในโครงสร้างใหม่ดังกล่าว และคนกลุ่มนี้บางรายเคยมีคดีพัวพันเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันด้านการบริหารงานบุคคลในแวดวงการศึกษามาก่อน จากการอยู่ในตำแหน่งที่มีลักษณะผูกขาด การมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมือง จุดนี้เองได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความร่วมมือเป็นลักษณะเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาได้ ขณะเดียวกันในโครงสร้างใหม่ (กศจ.) ที่ให้ข้าราชการระดับสูงฝ่ายปกครองได้เข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญ กลับเอื้อประโยชน์ให้เกิดความร่วมมือในลักษณะเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาได้ง่ายขึ้น

## 2) การทุจริตคอร์รัปชันจากกระบวนการสรรหาและสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

จากผลการศึกษาไม่ปรากฏว่ามีคำพิพากษาของศาล และไม่พบข้อเท็จจริงจากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจากกระบวนการสรรหา

และสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แต่พบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตจากการรายงานของสำนักข่าวแห่งหนึ่งที่เกิดขึ้นในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระดับประถมในพื้นที่เป้าหมาย และบางจังหวัดภาคอีสาน จึงได้นำมาวิเคราะห์เทียบเคียง ดังนี้

เมื่อปี พ.ศ. 2556 สพฐ. ได้ประกาศรายชื่อผู้ผ่านการสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดำแหน่งครูผู้ช่วย พบว่ามีรายชื่อของพนักงานราชการรายหนึ่งผ่านการสอบบรรจุเข้ารับราชการในคราวเดียวกันถึงสองจังหวัด ซึ่งทาง สพฐ. ระบุว่า เป็นไปได้ยากที่ผู้เข้าสอบจะสามารถสอบผ่านการคัดเลือกทั้งสองแห่งในการสอบคราวเดียวกันได้ เนื่องจากการสอบคัดเลือคนั้นได้จัดสอบพร้อมกันทั่วประเทศ และไม่น่าเป็นไปได้ที่ผู้เข้าสอบจะเดินทางไปยังสถานที่สองแห่งได้ในเวลาเดียวกัน เพราะอยู่คนละจังหวัดกัน

เบื้องต้นมีการตั้งสมมติฐานว่าเป็นชื่อ - นามสกุลซ้ำกัน แต่เมื่อตรวจสอบพบว่า เป็นบุคคลเดียวกัน เท่ากับว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น อ.ก.ค.ศ. ของจังหวัดที่เกิดการทุจริต จึงมีมติให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) ของจังหวัดนั้นเข้าแจ้งความดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา คนดังกล่าว และให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนต่อไป เพราะรูปการณ์ที่เกิดขึ้นเข้าข่ายการทุจริตมากกว่าจะเป็นความผิดพลาดได้ ขณะที่กรมการศึกษานานาชาติเห็นว่ามีการทุจริตสอบครูผู้ช่วยจริง และน่าจะมีการเชื่อมโยงกันหลายระดับ โดย สพป. แห่งหนึ่งน่าจะมีส่วนรู้เห็นด้วย และในการสอบบรรจุครูผู้ช่วยครั้งที่ผ่านมาก็เคยเกิดปัญหานี้เช่นกัน จนกระทั่งกระทรวงศึกษาธิการได้สั่งให้ยกเลิกการสอบบรรจุครูผู้ช่วยมาแล้ว<sup>21</sup>

เช่นเดียวกับผลการสืบสวนของดีเอสไอ ที่พบพยานหลักฐานของการกระทำผิด เช่น ใน สพป. บางแห่งมีบุคคลอื่นเข้าสอบแทน สพป. บางแห่งผู้เข้าสอบได้รับคำเฉลยข้อสอบมาทั้ง 4 วิชา โดยมีการส่งข้อความมาให้ทาง SMS บางแห่งผู้เข้าสอบไม่นำข้อสอบเข้าห้องสอบแต่ใช้วิธีการท่องจำเข้าไป บางแห่งผู้เข้าสอบได้พยายามนำเครื่องมือสื่อสารเพื่อใช้ส่งสัญญาณเฉลยข้อสอบเข้าไปในห้องสอบ เป็นต้น ดีเอสไอเชื่อว่าการทุจริตสอบครูผู้ช่วยในครั้งนี้ มีการกระทำเป็นกระบวนการระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และผู้เข้าสอบ ซึ่งมีการเตรียมการมาตั้งแต่ต้น<sup>22</sup>

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติม พบข้อเท็จจริงว่าการทุจริตประเภทนี้เริ่มตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลังที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ เนื่องจากมีระบบเล่นพรรคเล่นพวกของตัวเอง ถึงแม้จะมีหลักเกณฑ์การสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูฯ ตามระเบียบของ กคศ. แล้ว เนื่องจากตามหลักเกณฑ์นี้ยังเปิดโอกาสให้ผู้อำนวยการ สพม. บางรายที่มีพฤติกรรมทุจริต อาศัยอำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการสอบที่เป็นพรรคพวก หรือผู้ได้บังคับบัญชาของตนเอง ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการแต่ละชุด คือ เครื่องมือที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันของผู้มีอำนาจและผู้บริหารอันเป็นกระบวนการทุจริตที่แยบยล สำหรับเทคนิคและวิธีการทุจริต มีดังนี้

<sup>21</sup> <http://www.isanews.org/isreanews-scoop/19439>

<sup>22</sup> <http://www.thairath.co.th/content/33730>

**วิธีการแรก** ผู้อำนวยการ สพม. บางราย จะประสานงานให้กรรมการฝ่ายดำเนินการสอบที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาหรือพรรคพวกของตน ระบุชื่อหนังสือ ตำรา หรือเอกสารที่ใช้ประกอบการสอบ รวมถึงประเด็นข้อสอบต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เข้าสอบได้รับทราบ

**วิธีการที่สอง** การนำกระดาษคำตอบที่มีการเฉลยคำตอบแล้วบางส่วนไปให้ผู้เข้าสอบบรรจุฯ เพื่อให้ผู้เข้าสอบสามารถตอบข้อสอบผ่านตามเกณฑ์ได้

**วิธีการที่สาม** การให้กรรมการตรวจข้อสอบเปลี่ยนกระดาษคำตอบระหว่างตรวจข้อสอบที่มีการเตรียมชื่อ - นามสกุลของผู้เข้าสอบไว้เรียบร้อยแล้ว

โดยสรุป ข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ จากสำนักข่าวบางแห่ง และการสัมภาษณ์ พบว่าการทุจริตจากกระบวนการสรรหาและสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูมีการร่วมมือประสานงานกันอย่างลงตัว มีการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอน มีการบริหารจัดการในรูปองค์การเป็นอย่างดี และมีการดำเนินการเป็นเครือข่ายกว้างขวาง โดยมีกลุ่มคนที่มีอำนาจในระดับต่าง ๆ ในภาคการศึกษาเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยมีพฤติการณ์ในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการคดโกง หรือฉ้อโกง เพื่อมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือกลุ่มพวกพ้อง ผลของการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายทั้งในระดับองค์กรและประเทศชาติโดยส่วนรวม พฤติกรรมและการกระทำเช่นนี้จึงเข้าข่ายเครือข่ายอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ตามความหมายการวิจัยนี้

### 3) การทุจริตคอร์รัปชันจากเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนครูและข้าราชการในสังกัด

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อย พบว่าการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี (2 ขั้น) ในอดีต มีการใช้ระบบโควตา โดย อ.ก.ค.ศ. จะกำหนดโควตาเป็น 2 ส่วน ดังนี้

**ส่วนแรก** โควตาระดับเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียน ซึ่งให้อำนาจกรรมการระดับเขตพื้นที่การศึกษาและระดับโรงเรียนในการพิจารณาเลื่อน 2 ขั้นให้กับข้าราชการครูในเขตพื้นที่การศึกษา

**ส่วนที่สอง** โควตาส่วนกลาง ซึ่ง อ.ก.ค.ศ. (เดิม) มีอำนาจในการเลื่อน 2 ขั้นให้กับข้าราชการครูคนใดก็ได้ การทุจริตคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นในระดับต่าง ๆ ตามโครงสร้าง ดังนี้

(1) ระดับ อ.ก.ค.ศ. เนื่องจากมีประธาน อ.ก.ค.ศ. บางรายมีสายสัมพันธ์กับนักการเมือง รวมถึงกรรมการผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากครูบางรายในกลุ่มคนเหล่านี้ จะเป็นผู้เรียกหรือรับสินบนจากครูที่วิ่งเต้นเพื่อให้ได้ 2 ขั้น แล้วมีการนำเงินมาแบ่งกันตามสัดส่วน

(2) ระดับกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา มีการแบ่งโควตาให้แต่ละโรงเรียน และมีการกันไว้เป็นโควตาส่วนกลางอีกส่วนหนึ่ง การทุจริตคอร์รัปชันจะเป็นแบบเดียวกันกับ อ.ก.ค.ศ. เงินจากการเรียกหรือรับสินบนจากการเลื่อนสองขั้นนี้ จะนำไปแบ่งปันกันตามสัดส่วน และยังคงส่งให้อ.ก.ค.ศ. อีกทอดหนึ่ง

(3) ระดับโรงเรียน ซึ่งเป็นอำนาจของผู้บริหารโรงเรียน ที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองผลงานตามเกณฑ์ที่ควรจะได้ ผู้บริหารโรงเรียนที่ทุจริตบางรายมีการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ที่เป็นพรรคพวกของตน เพื่อนำไปสู่การเรียกรับสินบน เช่น “สองชั้น สองหมื่นบาท” เป็นต้น จนครบเต็มตามโควตา

จากการศึกษาพบว่ามีข้าราชการครูเป็นจำนวนมากที่ได้รับการพิจารณาให้ได้เลื่อนสองชั้น จำเป็นต้องจ่ายค่าสินบนให้กับผู้เกี่ยวข้องที่มีอำนาจในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน โดยผู้เกี่ยวข้องหลักบางรายที่ร่วมมือกันทุจริตคอร์รัปชัน มีดังนี้ (1) ผู้อำนวยการโรงเรียน และ รองผู้อำนวยการโรงเรียน (2) คณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณาการเลื่อนชั้นเงินเดือน (3) ผู้อำนวยการสำนักงาน สพม. (4) อ.ก.ค.ศ. (ในอดีต) และ (5) ข้าราชการครูที่วิ่งเต้นและยอมจ่ายสินบน

#### 4) การทุจริตคอร์รัปชันจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา

การศึกษาพบว่ามีคดีจากศาลปกครองอยู่สองคดีที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา แต่ทั้งสองคดีนี้ก็ไม่มีหลักฐานเพียงพอที่ชี้ให้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาโดยตรง เนื่องจากมิใช่เป็นเรื่องการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ของบุคลากรทางการศึกษาในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการคดโกง ฉ้อโกง หรือเรียกรับเอาประโยชน์ทั้งหลายของบุคคล และทั้งสองคดีนี้ก็ยังไม่มีข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ชี้ให้เห็นว่าเป็นพฤติการณ์ของกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา

คณะผู้วิจัยได้ค้นหาเพิ่มเติมและพบคดีในจังหวัดใกล้เคียงทางภาคอีสาน จึงได้นำมาเป็นกรณีศึกษาเพื่อวิเคราะห์เทียบเคียง ดังปรากฏข้อเท็จจริงเมื่อ กคศ. ได้มีมติให้เพิกถอนคำสั่งการย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา ประจำปี 2559 ตามมติคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) แห่งหนึ่ง อันถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องเนื่องจากมีการให้คะแนนผิดพลาดคลาดเคลื่อน เป็นผลให้ต้องยกเลิกคำสั่งดังกล่าวเรื่องการย้าย และแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และให้ออกคำสั่งตามผลคะแนนที่ถูกต้อง ซึ่งผู้เสียหายที่เป็นผู้บริหารสถานศึกษาได้ขอยื่นฟ้องเป็นโจทก์ร่วม จำนวน 4 ราย ต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง กทม. โดยมีผู้ถูกฟ้อง คือ กศจ. และอนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัดแห่งนั้น ทั้งหมด 33 ราย ศาลมีคำสั่งให้ประทับรับฟ้องจำเลยทั้งหมดไว้พิจารณาในข้อหาความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานร่วมกันปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และเป็นเจ้าพนักงานร่วมกันทำเอกสารรับรองเป็นหลักฐานว่าตนได้กระทำการอย่างใดขึ้น หรือว่าการกระทำการอย่างใดได้กระทำต่อหน้าตนอันอาจเป็นความเท็จ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 162 ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ใดผู้หนึ่งอาจได้รับประโยชน์ที่มิควรได้จากการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งคดีนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล (ข้อมูล ณ วันที่ 17 มีนาคม 2561)

อย่างไรก็ดี ในคดีนี้แม้ว่าศาลจะมีคำสั่งให้ประทับรับฟ้องจำเลย แต่ก็ไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะชี้ให้เห็นว่าการกระทำของจำเลยทั้งหมดมีพฤติการณ์ของการกระทำอันเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา

ทว่าข้อมูลจากการศึกษาเชิงลึกกลับพบว่ากระบวนการทุจริตคอร์รัปชันเริ่มต้นจากการที่ผู้บริหารสถานศึกษาบางราย ซึ่งมีความต้องการโอนย้ายไปยังสถานศึกษาแห่งใหม่ได้มีการวิ่งเต้นต่อผู้อำนวยการ สพม. บางรายโดยมีการจ่ายสินบนให้ เพื่อให้ช่วยส่งเรื่องถึง อ.ก.ค.ศ. (ในอดีต) เพราะ อ.ก.ค.ศ. มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในการพิจารณาโอนย้าย บางรายการวิ่งเต้นต้องจ่ายเงินจำนวนมากเพื่อให้ได้โรงเรียนตามที่ต้องการ การขอโอนย้ายผู้บริหารสถานศึกษาขนาดใหญ่และมีชื่อเสียงบางแห่ง ผู้ที่จะมาเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนยังต้องผ่านการประเมินความเหมาะสมจากผู้อำนวยการ สพม. บางรายที่ไม่ได้จ่ายเงินจะถูกกตเคแฉ แต่ในรายที่จ่ายเงินต้องจ่ายในราคาสูงถึงหลักล้านบาทขึ้นไป สำหรับโรงเรียนขนาดใหญ่ ส่วนในขนาดกลางจะลดหลั่นลงมา ดังเช่นการให้สัมภาษณ์ของนายสุภาพ (นามสมมติ) อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง จ.ขอนแก่น ที่ให้ข้อมูลว่า

“...การขอโอนย้ายผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดใหญ่และมีชื่อเสียงบางแห่ง ผู้ที่จะมาเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนได้ จะต้องผ่านการประเมินความเหมาะสมจากผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ก่อน บางรายที่ไม่ได้จ่ายเงินให้จะถูกกตเคแฉ แต่ในรายที่จ่ายเงินต้องจ่ายสูงถึงหลักล้านบาทขึ้นไป เช่น 1 ถึง 5 ล้านบาท ส่วนในโรงเรียนขนาดกลางจะลดหลั่นลงมา แต่ขั้นต่ำต้องจ่าย 1 ล้านบาท เป็นต้น”

หลังจากการจ่ายเงินค่าสินบนให้ผู้อำนวยการ สพม. แล้ว ยังต้องมีการจ่ายให้กับชุด อ.ก.ค.ศ. (อดีต) บางชุดอีก ซึ่งเกณฑ์หรืออัตราค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับขนาด และความมีชื่อเสียงของโรงเรียนนั้น ๆ และยังขึ้นอยู่กับดุลยพินิจระหว่างผู้ขอย้ายกับ อ.ก.ค.ศ. อย่างไรก็ดี การจ่ายสินบนเพื่อการโอนย้ายไปยังโรงเรียนที่ต้องการก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายมากทุกรายไป ถ้าหากผู้บริหารสถานศึกษารายใดมีสายสัมพันธ์กับกลุ่มผู้มีอำนาจและอิทธิพล เช่น นักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูง ในกระทรวงศึกษาธิการส่วนกลาง นี่จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาบางรายพยายามสร้างสายสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ที่มีอิทธิพลเหล่านี้เพื่อให้ตนได้ประโยชน์จากการโอนย้าย กรณีนี้จึงเห็นได้ว่าผู้อำนวยการ สพม. และ อ.ก.ค.ศ. บางรายในอดีต คือ ตัวละครหลักในการเรียกหรือรับสินบนจากการทุจริตโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา

#### 5) การทุจริตคอร์รัปชันจากการโอนย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การศึกษาไม่พบว่ามีคำพิพากษาของศาล และไม่พบข้อเท็จจริงจากการกล่าวหาที่ชี้มูลความผิด แต่พบเพียงข้อเท็จจริงในเรื่องการกล่าวหาโรงเรียนจากสำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัดขอนแก่น เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันจากการโอนย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษาจำนวน 2 คดี แต่ทั้งสองกรณีนี้ก็ไม่มีข้อมูลข้อเท็จจริงเพียงพอที่สามารถบ่งชี้ได้ว่าเข้าข่ายเรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา

แต่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อยกลับพบว่าในการโอนย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาบางราย มีการทุจริตด้วยการเรียกหรือรับสินบนจากผู้มีอำนาจหน้าที่เพื่อให้การโอนย้ายเป็นไปตามความต้องการของผู้ที่ต้องการโอนย้าย โดยมักจะมียาหน้า

หรือบุคคลที่ผู้มีอำนาจให้ความไว้วางใจได้เป็นผู้ดำเนินการแทน และการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้สามารถเกิดขึ้นได้ง่ายภายใต้เงื่อนไขความสัมพันธ์ของการเป็นเครือญาติ และความสนิทสนมติดเชื้ของเพื่อนฝูง โดยเฉพาะคนที่อยู่ในท้องถิ่นเดียวกัน ข้อมูลจากการศึกษายังพบว่าการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ประกอบด้วยอย่างน้อย 3 ขั้นตอน ดังนี้

(1) บุคลากรเขียนคำร้องขอโอนย้ายมาที่ผู้อำนวยการสถานศึกษาต้นสังกัด ถ้าผู้อำนวยการสถานศึกษานั้นเห็นชอบด้วย ก็จะต้องมีรายการจ่ายขั้นแรก เรียกว่า “ค่าลายเซ็นผู้อำนวยการโรงเรียน” เพื่อให้เรื่องสามารถดำเนินไปได้

(2) ผู้อำนวยการ สพม. จะมีการประสานถึงโรงเรียนต่าง ๆ ให้เปิดรับอัตรากำลังครูเพิ่มตามจำนวนที่ต้องการ ขั้นตอนนี้จะมีการเรียกค่าสินบนอีก เรียกว่า “ค่าลายเซ็นการรับเข้า”

(3) เรื่องการขอโอนย้ายจะถูกเสนอไปที่ อ.ก.ค.ศ. โดยบุคลากรที่ขอโอนย้ายต้องดำเนินการด้วยการเข้าหาผู้มีอำนาจ คือ ผู้อำนวยการ สพม. ในฐานะที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ อ.ก.ค.ศ. (อดีต) ขั้นตอนนี้ต้องมีการจ่ายเงินจำนวนมากขึ้น เพราะต้องจ่ายให้กับอนุกรรมการหลายคน โดยค่าใช้จ่ายนั้นกรณีย้ายข้ามเขตพื้นที่การศึกษา หรือย้ายข้ามจังหวัด หรือย้ายไปโรงเรียนที่มีชื่อเสียง จะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงที่สุด บางรายอาจต้องจ่ายตามระยะทางซึ่งคิดเป็นกิโลเมตร ส่วนการย้ายในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกันจะจ่ายลดหลั่นกันลงมา

โดยสรุป การทุจริตประเภทนี้ แม้จะไม่ปรากฏว่ามีกลุ่มอิทธิพลอื่น ๆ เช่น นักการเมือง นักธุรกิจหรือพ่อค้าเข้ามาเกี่ยวข้อง หากแต่พฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันด้วยการเรียกหรือรับสินบนของผู้เกี่ยวข้องหลักบางราย เช่น ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้อำนวยการ สพม. และ อ.ก.ค.ศ. (อดีต) บางราย อาจเข้าข่ายการเป็นผู้มีอิทธิพลได้ เนื่องจากพฤติกรรมสำคัญของกลุ่มอิทธิพลตามความหมายของการวิจัยนี้ประการหนึ่ง คือ การใช้อิทธิพลในการโอนย้ายข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา อันมิใช่เป็นไปตามเกณฑ์ปกติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง

#### 6) การทุจริตคอร์รัปชันจากการขอเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น: กรณีการเลื่อนวิทยฐานะข้าราชการครู

จากการศึกษาไม่พบว่า มีคำพิพากษา และไม่พบเรื่องการขู่ความผิดและการกล่าวหา ร้องเรียนจากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตเช่นเดียวกัน แต่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์รายบุคคล และการประชุมกลุ่มย่อย พบขั้นตอนการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ โดยข้าราชการครูบางรายที่ทุจริตมักจะมีการจ้างทำผลงานทางวิชาการเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากครูส่วนใหญ่ไม่มีความถนัดในการทำงานวิจัย จากนั้นจะมีการให้สินบนกับชุดคณะกรรมการประเมินผลงานทางวิชาการ ซึ่งกระบวนการทุจริตคอร์รัปชัน มีดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ข้าราชการครูบางราย มีการจ้างบุคคลภายนอกทำผลงานทางวิชาการให้  
ขั้นตอนที่ 2 การหาช่องทางวิ่งเต้น และประสานงานกับผู้อำนวยการ สพม. เพื่อให้ช่วย  
เปิดเผยรายชื่อกรรมการประเมินผลงานฯ เพื่อจะได้วิ่งเต้นจ่ายค่าสินบนให้กับคณะกรรมการฯ

ขั้นตอนที่ 3 การจ่ายสินบน ในขั้นตอนนี้จะมีตัวแทนหรือนายหน้าซึ่งมักเป็นผู้แทนครู  
ที่เป็นผู้วิ่งเต้นติดต่อกับคณะกรรมการประเมินผลงาน โดยจะมีการเสนอสินบนให้กับกรรมการประเมิน  
ผลงาน บางครั้งอาจมีการช่วยปรับแก้ไขหรือรับจ้างทำผลงานให้

มีข้อสังเกตว่า แม้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้จะมีข้อเท็จจริงและมีกระบวนการ  
ขั้นตอนที่เห็นได้ชัด และมีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องหลายฝ่าย แต่ก็ยังเป็นลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชัน  
ด้วยการเรียกรับสินบนที่จำกัตัวอยู่ภายในกลุ่มบุคลากรทางการศึกษา ยังไม่มีลักษณะการร่วมมือ  
ประสานงานกันอย่างลงตัวเป็นระบบ และเป็นเครือข่ายความร่วมมือของข้าราชการครูหรือบุคลากร  
ทางการศึกษา กับนักการเมือง นักธุรกิจ และกลุ่มเครือข่ายอิทธิพลของตน โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบ  
ด้วยกฎหมายจึงไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน  
อย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา ตามความหมายของการวิจัยนี้

#### 5.4 การทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา

ข้อมูลจากคำพิพากษาของศาล และข้อกล่าวหาที่ชี้มูลความผิดจากหน่วยงานรัฐ  
ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต ไม่พบคดีการทุจริตจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา  
แต่อย่างใด หากแต่พบข้อมูลในเรื่องการกล่าวหาโรงเรียนของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ  
การทุจริต แต่ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการกล่าวหาโรงเรียนการทุจริตของผู้บริหารสถานศึกษาเพียงกลุ่มเดียว  
และเป็นการทุจริตด้วยการเรียกรับสินบนเพื่อประโยชน์ตอบแทนจากการรับนักเรียน  
เข้าสถานศึกษา อันเป็นลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เป็นระบบ เนื่องจากไม่มีข้อมูลที่เชื่อมโยง  
ให้เห็นถึงพฤติกรรมของการกระทำผิดในลักษณะของการร่วมมือและประสานงานกันอย่างบูรณาการ  
เต็มรูปแบบ และเป็นเครือข่ายของบุคลากรทางการศึกษา นักการเมือง นักธุรกิจ และกลุ่มเครือข่าย  
อิทธิพลของตน โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการเรียกรับสินบน

แต่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อยกลับพบว่าการทุจริต  
คอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษาเป็นรูปแบบการทุจริตที่เกิดขึ้นในแทบทุกสถานศึกษา  
มายาวนาน และเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปในทางสาธารณะ โดยกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาบางรายและ  
เครือข่ายของตนที่มีพฤติกรรมทุจริต พยายามหาช่องทางการทุจริตจากการใช้เกณฑ์การรับนักเรียน  
ระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1 และมัธยมศึกษาปีที่ 4 ในกรณีที่นักเรียนไม่สามารถสอบเข้าโรงเรียนตามเกณฑ์ปกติได้  
ด้วยวิธีการเพิ่มจำนวนเก้าอี้นักเรียน แล้วกลายเป็นช่องว่างของการทุจริตคอร์รัปชันด้วยการฝากนักเรียน  
เข้าโรงเรียน แล้วมีการเรียกรับเงินจากผู้ปกครอง ที่เรียกกันว่า “แป๊ะเจี๊ยะ” ซึ่งมีทั้งที่เปิดเผย  
และที่ลับ แต่โดยทั่วไปผู้จ่ายมีความเต็มใจในการจ่ายเพื่อซื้อเก้าอี้นักเรียน

ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารสถานศึกษาที่มีพฤติกรรมทุจริตบางราย มักแต่งตั้งเลขานุการส่วนตัวที่เป็นครูอัตราจ้าง หรือข้าราชการครูที่เกษียณอายุราชการแล้ว ซึ่งได้รับความไว้วางใจเป็นพิเศษ ให้มาเป็นผู้ดำเนินการรับผิดชอบในการเรียกหรือรับสินบนแทนตน จากการศึกษาพบว่าพฤติกรรมของการทุจริตมี 2 รูปแบบหลัก คือ

1) การทุจริตด้วยการเรียกหรือรับเงินโดยตรงในรูปแบบต่าง ๆ จำแนกเป็นการทุจริตคอร์รัปชันด้วยการจ่ายสินบนของกลุ่มข้าราชการต่าง ๆ และการทุจริตคอร์รัปชันด้วยการจ่ายสินบนของประชาชนทั่วไป

2) การทุจริตคอร์รัปชันด้วยการแลกเปลี่ยนสิทธิผลประโยชน์บางอย่าง อันเป็นเรื่องการแลกเปลี่ยนสิทธิผลประโยชน์บางอย่างที่คาดว่าจะได้รับจากทั้งสองฝ่าย เช่น การที่ อ.ก.ค.ศ. (อดีต) หรือกลุ่มผู้อำนวยการ สพม. ได้เข้ามาประสานเพื่อขอฝากบุตรหลานเข้าเรียนกับผู้บริหารสถานศึกษาบางแห่ง ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาเกิดความเกรงใจ และให้สิทธิในการรับฝากเข้าเรียนโดยง่าย ขณะเดียวกันตนเองก็มุ่งหวังผลประโยชน์อันพึงได้จากคนกลุ่มนี้ซึ่งมีอำนาจเหนือตน ทั้งในเรื่องการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การแต่งตั้งโยกย้าย การเลื่อนวิทยฐานะ เป็นต้น

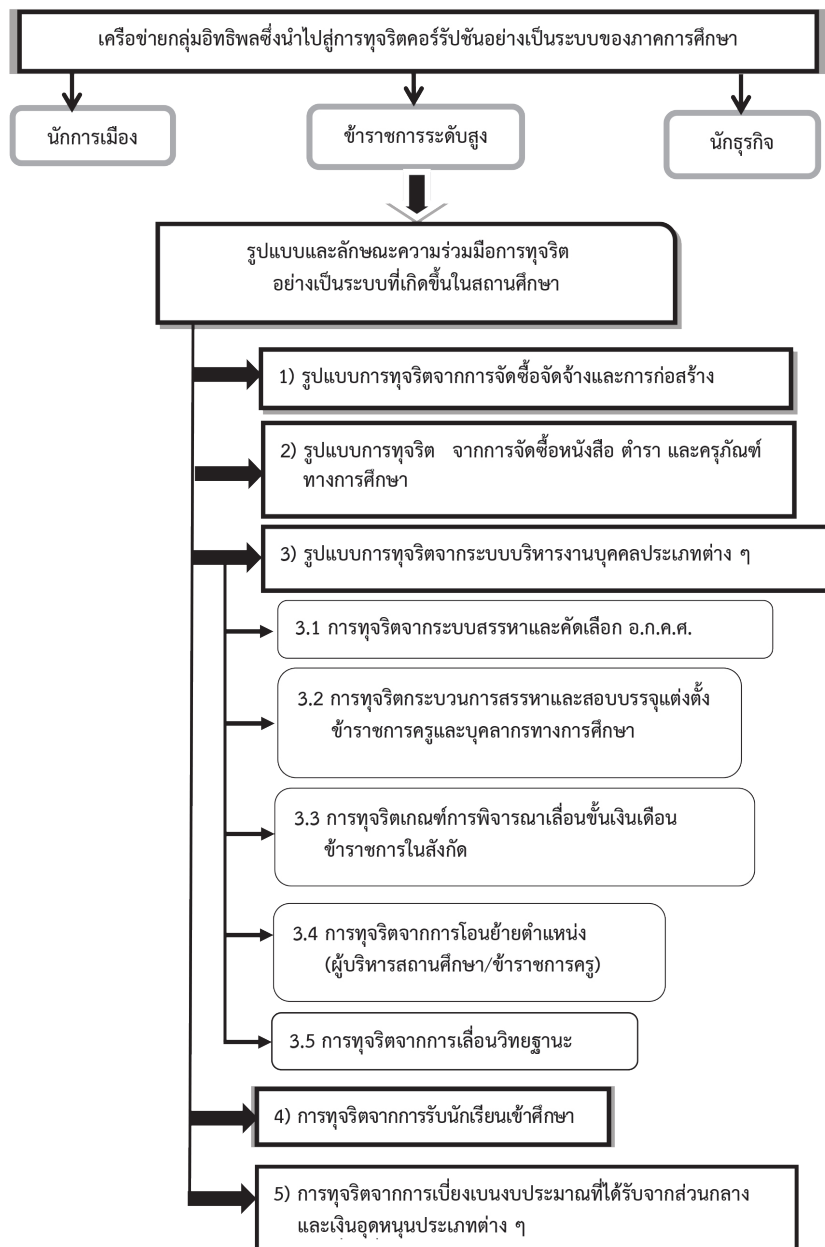
การศึกษายังพบว่าพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันจากการเรียกหรือรับสินบนมีหลายวิธี เช่น ในโรงเรียนขนาดใหญ่ และขนาดใหญ่พิเศษ ผู้บริหารสถานศึกษาบางรายที่ทุจริตคอร์รัปชัน อาจไม่รายงานจำนวนนักเรียนตามความเป็นจริง เพื่อเป็นช่องทางในการเพิ่มจำนวนเก้าอี้นักเรียนบางกรณี ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการบางรายมีเบื้องหลังและมีส่วนในการรับฝากเด็กเข้าเรียนแล้วมีการเรียกหรือรับสินบน บางโรงเรียนมีประธานกรรมการสถานศึกษาเป็นนักการเมืองที่มีอิทธิพลอยู่ในวงการศึกษามานาน อาจกล่าวได้ว่า ทั้งข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองเหล่านี้คือ “ผู้มีอิทธิพลตัวจริง” เนื่องจากมีพฤติกรรมใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการเรียกหรือรับเอาประโยชน์ทั้งหลายเพื่อตนเองหรือพวกพ้อง และเมื่อมีการรวมตัวกันกลายเป็นกลุ่มอิทธิพล ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทุกรูปแบบกระทำการเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มตนแม้ว่าการกระทำหรือการใช้ อำนาจนั้นจะผิดกฎหมายหรือละเมิดจริยธรรมของสังคมก็ตาม จึงอาจกล่าวได้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษาบางแห่งมีลักษณะเข้าข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา ตามความหมายของการวิจัยนี้

### 5.5 การทุจริตคอร์รัปชันจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลางและเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ

จากการศึกษาไม่พบคำพิพากษาของศาล และไม่พบเรื่องการกล่าวหาที่ใช้มูลความผิดของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลางและเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ แต่มีข้อมูลข้อเท็จจริงในเรื่องการกล่าวหาโรงเรียนของสำนักงาน ป.ป.ช. ใน 3 จังหวัดพื้นที่เป้าหมายของการศึกษา และข้อมูลจากสื่อมวลชนบางสำนัก อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างข้อมูลในเรื่องการกล่าวหาและร้องเรียนทั้งหมดแม้ว่าจะเป็น

เรื่องกรณีทุจริต กล่าวคือ เป็นเรื่องการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง หรือฉ้อโกง แต่ก็ไม่มีรายละเอียดหรือหลักฐานเพียงพอที่สามารถชี้ให้เห็นว่าพฤติการณ์ของการทุจริตมีลักษณะเป็นเครือข่ายความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ตามความหมายการวิจัยนี้ ดังมีข้อสรุปจากผลการศึกษาตามแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 สรุปผลการศึกษา



## 6. สรุปและข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาส่งผลกระทบในด้านลบอย่างลึกต่อสังคมเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ส่งผลต่อการทำลายคุณภาพของเยาวชนในชาติ อันอาจนำไปสู่ภาวะถดถอยคุณภาพของสังคมไทยในอนาคตได้ หากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเด็ดขาดและจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาที่เป็นรายใหญ่อันเกิดจากการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่ประกอบด้วย ข้าราชการหรือบุคลากรทางการศึกษาระดับสูง นักการเมือง และนักธุรกิจบางราย รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้มักเกิดขึ้นในสังคมปัจจุบันซึ่งมีกลวิธีที่ซับซ้อนมากขึ้น ประกอบกับเกี่ยวข้องกับกลุ่มอิทธิพลภายใต้สังคมที่เป็นระบบอุปถัมภ์ จึงทำให้การป้องกันและปราบปรามเป็นไปได้ยากยิ่ง

จากการศึกษาพบว่ารูปแบบหลักและลักษณะความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษามีดังต่อไปนี้ (1) การทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้าง และการก่อสร้าง (2) การทุจริตจากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา วัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา (3) การทุจริตจากระบบการบริหารงานบุคคลประเภทต่าง ๆ (4) การทุจริตจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษาในรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบประเภทต่าง ๆ เหล่านี้ ส่วนใหญ่มักมีเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วยเสมอ ทว่าข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ได้จากผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาไม่สามารถสืบหาได้จากคำพิพากษาของศาล และข้อกล่าวหาหรือการชี้มูลความผิดจากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบคงหาได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อยจากผู้รู้และมีประสบการณ์จริงในเรื่องเกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาคการศึกษาเท่านั้น ซึ่งต้องใช้เวลาและความพยายามอย่างมากในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลหรือผู้ที่สามารถให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้

จากผลการศึกษาสามารถให้ข้อเสนอแนะเพื่อการนำผลการวิจัยไปปฏิบัติได้บางประการ ดังนี้

1. ควรมีการกำหนดให้ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคลากรทางการศึกษาที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนรวมถึงคู่สมรสเพิ่มเติม **ทั้งก่อน**เข้ารับตำแหน่ง และ**หลังพ้น**จากตำแหน่งไปแล้ว รวมถึงเมื่อมีการโอนย้ายไปรับตำแหน่งใหม่ ต้องมีการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกครั้ง ดังตำแหน่งต่อไปนี้เป็นคือ (1) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ และหัวหน้าฝ่าย/กลุ่มงานต่าง ๆ ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ (2) ผู้อำนวยการโรงเรียน และรองผู้อำนวยการโรงเรียน ทั้งนี้ เพื่อลดช่องทางและโอกาสในการทุจริตของบุคลากรทางการศึกษาระดับบริหารเหล่านี้

2. ควรมีการสร้างและขยายเครือข่ายความร่วมมือด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมในเขตพื้นที่การศึกษาต่าง ๆ เท่าที่เป็นไปได้ให้ครอบคลุมทุกจังหวัด โดยก่อตั้งเป็นองค์กรหรือ “ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อป้องกันการทุจริตในภาคการศึกษา” โดยมีวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจนในด้านการมีส่วนร่วมในการต่อต้านและจัดเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา และมีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันให้ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส ตรวจสอบ สอดส่อง และให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาคการศึกษาแก่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค แต่การที่จะสร้างกลไกนี้ให้มีความทำงานที่มีประสิทธิภาพได้นั้น ควรมีระเบียบของสำนักงาน ป.ป.ช. ออกมารองรับการปฏิบัติหน้าที่ของภาคประชาสังคมดังกล่าว อันจะส่งผลให้เกิดกลไกและเครือข่ายภาคประชาสังคมที่สามารถดำเนินกิจกรรมเพื่อการขับเคลื่อนต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษาได้อย่างแท้จริง และไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ควรเพิ่มบทบาทภาคประชาสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบตามบทบัญญัติของกฎหมายให้มากขึ้น ดังเช่น ตาม พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 2 เรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต ตามมาตรา 16 ที่บัญญัติว่า “เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง ของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้” จะเห็นได้ว่าตามมาตรา 16 นี้กำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์เพียงขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งเท่านั้น ซึ่งถ้าหากต้องการให้มีการจัดเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาได้จริง ควรบัญญัติให้ภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ทุกขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเข้มข้นได้ด้วย อันจะทำให้มีกลไกในการจัดเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาที่มีประสิทธิภาพได้

4. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรกำหนดนโยบายให้มีมาตรการและกลไกในการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็งมากขึ้นด้วยการให้องค์กรวิชาชีพภายนอกและองค์กรภาคประชาสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการระดับสูง เพื่อช่วยถ่วงดุลและป้องกันการช่วยเหลือในบรรดาข้าราชการด้วยกัน โดยเฉพาะการทุจริตในเรื่องการก่อสร้าง การจัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตำรา วัสดุอุปกรณ์ และครุภัณฑ์ทางการศึกษาประเภทต่าง ๆ อีกทั้งเพื่อลดช่องว่างการทุจริตของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์

เช่น กลุ่มนักธุรกิจและนักการเมืองที่เปิดบริษัทผลิตและจำหน่ายตำรา แบบเรียน วัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษา ฯลฯ และข้าราชการระดับสูงในสังกัด สพฐ. ที่เกี่ยวข้องบางราย ซึ่งได้ผลประโยชน์เป็นเปอร์เซ็นต์จากราคาส่วนต่างของการจัดซื้อจัดจ้าง

5. กระทรวงศึกษาธิการควรมีนโยบายยกเลิกการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงของกระทรวงเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสถานศึกษา หรือเป็นที่ปรึกษาของสถานศึกษาเนื่องจากพฤติการณ์ของบุคคลเหล่านี้บางราย คือ “ผู้มีอิทธิพล” ตัวจริงในวงการศึกษ และบางรายยังเป็นผู้อยู่เบื้องหลังของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ด้วยการเรียกรับสินบนจากการฝากเด็กนักเรียนเข้าสถานศึกษาในโรงเรียนขนาดใหญ่ หรือขนาดใหญ่พิเศษ และรวมถึงการทุจริตคอร์รัปชันประเภทอื่น ๆ อีกด้วย

6. ตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.จ. ประจำจังหวัด ไม่ควรให้ข้าราชการระดับสูงในจังหวัดนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการในหน่วยงานฝ่ายปกครองมาเป็นคณะกรรมการ เนื่องจาก **ประการแรก** ข้าราชการเหล่านี้มักรู้จักคุ้นเคยกับบุคคลต่าง ๆ จำนวนมากภายในจังหวัด ทำให้ขาดความคิดที่เป็นอิสระ และขาดความกล้าหาญทางจริยธรรมในการพิจารณารูปคดี และในกรณีที่มีข้าราชการระดับสูงถูกกล่าวหาในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน ข้าราชการในหน่วยงานปกครองเหล่านี้มักเป็นผู้ทำหน้าที่ในการเจรจาไกล่เกลี่ยเสียเอง ในท้ายที่สุดทำให้คดีการทุจริตคอร์รัปชันทุกประเภทถูกระงับยับยั้ง หรือถูกเพิกถอนไป **ประการที่สอง** ข้าราชการฝ่ายปกครองที่มาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.จ. ประจำจังหวัด มักเป็นข้าราชการที่เกียจคร้านราชการ หลวยรายขาดอุดมการณ์ และขาดความมุ่งมั่นอย่างแท้จริง ในการเข้ามาทำหน้าที่เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ขณะที่ข้าราชการเกษียณฯ ซึ่งมาดำรงตำแหน่งนี้ บางรายมีปัญหาในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ขาดความซื่อสัตย์ และขาดความบริสุทธิ์ใจอย่างแท้จริงในการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาของบ้านเมือง แต่ได้ตำแหน่งมาเพราะระบบอุปถัมภ์ พรรคพวก และเส้นสาย จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาได้ ทางออกคือ ควรแก้ไขระเบียบของการได้มาซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.จ. ประจำจังหวัด ที่เปิดโอกาสให้คนดี มีอุดมการณ์จากภาคประชาสังคม มีความกล้าหาญ และมีประวัติในการทำงานด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันได้เข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ ป.ป.จ. ประจำจังหวัดในสัดส่วนที่มากที่สุด อันจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และทำให้การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาและภาคส่วนอื่น ๆ เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

กรรมการภาคประชาชน, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2552).

บทความในการประชุม เรื่อง “โลกการศึกษา: คอร์รัปชันในวงการศึกษา เหลือบทำลายคุณภาพของสังคม.” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2560. จาก <http://oknation.nationtv.tv/blog/pacm/2009/03/21/entry->

จรัส สุวรรณมาลา. (2546). *ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: ร่วมด้วยช่วยกัน. ไทยรัฐ, วันพุธที่ 6 มิถุนายน 2561, หน้า 13.

เลิศพร อุดมพงษ์. (2558). “รัฐธรรมนูญจะนำชาติสู่สันติสุขได้อย่างไร”. *จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิบัติ* เป็นอย่างไร. ปีที่ 1 ฉบับที่ 8 (ปีหลัง เมษายน). หน้า 18 - 30.

สายล่อฟ้า. (2559). “การคอร์รัปชันในวงราชการ.” *ไทยรัฐ*. วันพฤหัสบดีที่ 6 พฤศจิกายน. หน้า 6.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2549). *คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน. หน้า 17.

Meier, Bettina. (2004). “Corruption in the Education Sector: An Introduction”. *Transparency=International*. July, pp. 1 - 2.

Cheloukhine, Serguei & M.R. Haberfeld. (2011). *Russian Organized Corruption Networks and their International Trajectories*. Springer – Verlag: New York. pp. 12 – 13.

Heinzpeter, Znoj. (2009). “Deep Corruption in Indonesia, Discourses, Practices, Histories”. In Anders, Gerhard and Nuijten, Monique (eds.) *Corruption and the Secret of Law: Law, Justice and Power*. Burlington, VA: Ashgate. pp. 53 - 74.

Cynado Cyril N.O. Ezeogidi. (2013). “The Concept of Organized and Chaotic Corruption and the Impact on Nigeria Economy”. *Journal of Humanities And Social Science*. Volume 16, Issue 2 (September – October). pp.73 - 77.

## สื่ออิเล็กทรอนิกส์

[http://www.isranews.org/isranews\\_other\\_news/66047\\_thaipost\\_66047.html](http://www.isranews.org/isranews_other_news/66047_thaipost_66047.html)

<http://oknation.nationtv.tv/blog/pacm> สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2560

[https://news.mthai.com/politics\\_news/news](https://news.mthai.com/politics_news/news) สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2561

<http://networkonnet.files.wordpress.com/2016/10/image001>

[Dictionary\\_sanook.com/ผู้มีอิทธิพล/influtial person](http://Dictionary_sanook.com/ผู้มีอิทธิพล/influtial person)

[Thaipublica. Org/2013/06/mafia\\_state](http://Thaipublica.Org/2013/06/mafia_state)

<http://www.isanews.org> สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2561