

มาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา

The Appropriate Measures for Preventing the Influential Group Networks and Organized Corruption in the educational Sector

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด^I

Pornamarin Promgird

วรัญญา ศรีริน^{II}

Warunya sririn

เพ็ญ หลวงแก้ว^{III}

Pherm Luangkaew

บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาตามลำดับ และมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีการเตรียมการและการวางแผนอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐมักมีนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และนักธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง ที่เรียกว่า เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ เช่นเดียวกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ซึ่งมีการรับรู้กันน้อยมากในทางสาธารณะแท้จริงแล้วการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา กลับส่งผลกระทบในทางลบอย่างลึกซึ้งต่อสังคมเป็นอย่างมาก บทความนี้ได้เสนอมาตรการด้านต่างๆ เพื่อป้องกันความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาคือ 1) ด้านการสร้างกลไกและสนับสนุนเครือข่ายภาคประชาสังคม 2) ด้านการป้องกันด้วยกฎหมายและระเบียบต่างๆ 3) ด้านการกำหนดนโยบายทางการศึกษา 4) ด้านการบริหารงบประมาณและ 5) ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการบริหารงานบุคคล และ 6) ข้อเสนอต่อสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาโดยเฉพาะ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “การศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา: กรณีศึกษาโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์, ขอนแก่น, มหาสารคาม)” ซึ่งได้ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

^Iรองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ดร.) Associate Professor, Pornamarin Promgird, Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University (Ph.D.)

^{II}นักศึกษาปริญญาเอกสาขาสังคมวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น Ph.D. Student Program in Sociology, The Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University

^{III}อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะสังคมบูรณาการศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย (ดร.) Lecturer, Department of Law, Faculty of Integrated Social Sciences, Khon Kaen University Nongkhai Campus (Ph.D.) ได้รับบทความ 12 กันยายน 2562 แก้ไขปรับปรุง 6 พฤศจิกายน 2562 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 8 พฤศจิกายน 2562

คำสำคัญ : เครือข่ายกลุ่มอิทธิพล การทุจริตคอร์รัปชัน การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ

Abstract

This article aims to point out how corruption in Thailand has been consecutively evolved and becoming more complicated with systematic preparation and plans. Mega-projects from the government are specifically monitored as they are always involved with politicians, senior government officials and businessmen known as an influential network in which the organized corruption occurs. Similarly, organized corruption also takes place in the education sector. The public, however, has rarely been aware of it. In fact, the organized corruption occurring in the education sector can negatively affect the society. Thus, this study presents the measures to prevent the cooperation of the influential network that can lead to the organized corruption in the education sector. The measures have been divided into six aspects: (1) building mechanism and supporting civil society networks; (2) preventing the corruption with law and regulations; (3) making the education policy; (4) managing the expenditure and monitoring the procurements; (5) managing human resources; and (6) submitting the National Anti-Corruption Commission (NACC) proposals to take part in solving the corruption problems in the education sector.

Keywords: Influential network, Corruption, Organized corruption

1. บทนำ

การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาตามลำดับ และมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีการเตรียมการและการวางแผนอย่างเป็นระบบ มีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องสนับสนุนจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่มีนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และนักธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง และมีการร่วมมือกันทุจริตคอร์รัปชันที่เรียกกันว่า “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ”¹ เราอาจกล่าวได้ว่า การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption) ส่วนใหญ่เกิดจากความร่วมมือเป็นเครือข่ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระหว่างบรรดากลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการระดับสูง และกลุ่มนักธุรกิจทั้งรายใหญ่และเล็กภายในสังคมบางราย ภายใต้ระบบอุปถัมภ์อย่างฝังรากลึก โดยมีการแลก

¹ปรีชา อุตระกุล และคณะ. (2560). โครงการประชาสัมพันธ์กับการเสริมสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่นเพื่อพัฒนา

ระบบและกลไกในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน : กรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
แห่งชาติ.

เปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันอย่างเป็นระบบและเป็นกระบวนการ ที่เรียกว่า “เครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ”

รูปแบบการทุจริตประเภทนี้ มักเกิดขึ้นในสังคมปัจจุบันซึ่งมีกลวิธีที่ซับซ้อนมากขึ้น และมีการทำงานเป็นกระบวนการเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพล เพื่อหวังผลประโยชน์จากการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ จึงทำให้การปราบปรามเป็นไปได้ยากยิ่ง² และเนื่องจากพฤติการณ์ทุจริตคอร์รัปชันที่มีความสลับซับซ้อนแยบยล และเป็นเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลนี้เอง ดังนั้น หากเกิดเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่มีพฤติการณ์ทุจริตเช่นนี้ในสังคมไทยเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ผลกระทบที่ตามมาคือเกิดความเสื่อมทางสังคม และปัญหาพื้นฐานทางสังคมทั้งปัญหาติด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และทรัพยากรธรรมชาติจะถูกกัดกร่อน อีกทั้งปัญหาสังคมด้านความยากจนที่เป็นปัญหาพื้นฐานก็จะเพิ่มความเรื้อรัง และยากต่อการแก้ไขและพัฒนา³ ในท้ายที่สุดย่อมส่งผลกระทบโดยรวมต่อความมั่นคงของชาติ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมถึงความเจริญรุ่งเรืองของประเทศเป็นอย่างมาก

เช่นเดียวกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption) ที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษาของไทยในรูปแบบต่างๆ ซึ่งยังมีการรับรู้กันน้อยมากในทางสาธารณะ แม้ที่จริงแล้วปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษานี้ กลับส่งผลกระทบในทางลบอย่างลึกซึ้งต่อสังคมเป็นอย่างมาก กล่าวคือส่งผลต่อการทำลายคุณภาพของเยาวชนในชาติ อันอาจจะนำไปสู่ความถดถอยของคุณภาพสังคมไทยในอนาคตที่จะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเด็ดขาดและจริงจัง⁴ สถานการณ์ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษา จึงเป็นเรื่องที่น่าวิตกกังวลและควรให้ความสนใจเป็นอย่างมาก⁵ ซึ่งความวิตกกังวลต่อปัญหานี้ เห็นได้จากการประชุมเรื่อง “โลกการศึกษา”⁶ ซึ่งจัดขึ้นที่เมืองดากา ประเทศเซเนกัลในทวีปแอฟริกา ปี คศ. 2000 ที่ประชุมสรุปว่า

“การทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษา กำลังทำลายประเทศทั้งในแง่สังคม เศรษฐกิจ และระบบการเมืองการปกครองในอนาคต ด้วยเหตุผลที่ว่า การทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษา ถือเป็นตัวการทำลายสังคมและประเทศชาติมากกว่าการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบอื่นๆ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อเยาวชนในอนาคต เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันเป็นภัยคุกคามต่อการเข้าถึงความเสมอภาค คุณภาพ และระดับการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจน ซึ่งตามปกติเป็นบุคคลที่มีโอกาสเข้าถึงระบบการศึกษาได้น้อยอยู่

² สังคิต พิริยะรังสรรค์. (2549). คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน. หน้า 17.

³ ประกอบ กุลเกลี้ยง เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ และสมบัติ นพรัก. (2550). “รูปแบบการบริหารจัดการความเสี่ยงเพื่อป้องกันคอร์รัปชันในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน”. วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. 9,14. 7-21.

⁴ เลิศพร อุดมพงษ์. (2558). “รัฐธรรมนูญจะนำชาติสู่สันติสุขได้อย่างไร”. จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร. ปีที่ 1 ฉบับที่ 8 (ปักษ์หลัง เมษายน). หน้า 18-30.

⁵ กรรมการภาคประชาชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2552). บทความในการประชุมเรื่อง “โลกการศึกษา : คอร์รัปชันในวงการศึกษา เหลือทำลายคุณภาพของสังคม.” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2560. จาก <http://oknation.nationtv.tv/blog/pacm/2009/03/21/entry->

⁶ สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2560). การศึกษาเปลี่ยนแปลงชีวิต. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2561, จาก <https://www.bic.moe.go.th/index.php/component/k2/itemlist/category/71-menu-sara>

แล้ว ในท้ายที่สุดจะส่งผลให้กลุ่มคนเหล่านี้ไม่สามารถเปลี่ยนสถานภาพหรือชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ เช่นเดียวกับประเทศที่ยอมรับการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ย่อมไม่สามารถผลิตบุคลากรที่รักในสิทธิมนุษยชน หรือมีความเคารพต่อกฎหมายได้เลย เพราะหากเยาวชนมีทัศนคติโน้มเอียง ไปในทางการยอมรับความสำเร็จจากการคดโกง ฉ้อโกง การบังคับข่มขู่เสียแล้ว นั้นย่อมหมายความว่าอนาคตสังคมของประเทศนั้นๆ กำลังถูกส่งกลิ่นคลอนลงอย่างรุนแรง”

การศึกษาของ Bettina Meier (2001)⁷ ได้ชี้ให้เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา เป็นปัญหาสำคัญ เพราะมันส่งผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมากทั้งในเขตเมืองและชนบท มากกว่าการทุจริตคอร์รัปชันในภาคส่วนอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมันมีผลกระทบต่อคนยากจนเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ทำให้คนยากจนไม่มีโอกาสในการเข้าถึงระบบการศึกษาที่ดีได้ และไม่มีทางเลือกอย่างอื่นนอกจากระบบการศึกษาที่มีคุณภาพต่ำ ในท้ายที่สุดทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ไม่อาจหลุดพ้นจากวงจรชีวิตของความยากจนได้ เพราะการศึกษาทำให้คนมีโอกาสดำเนินชีวิตที่ดีขึ้น การศึกษาส่งผลต่อความเป็นอยู่ในระยะยาวและการขับเคลื่อนในทางสังคม ทั้งนี้เพราะการศึกษาคือยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ ไม่เฉพาะการสร้างภาวะผู้นำให้กับประเทศเท่านั้น หากแต่ยังช่วยสร้างทัศนคติและพฤติกรรมในเชิงจริยธรรมอีกด้วย ดังนั้น ภาคการศึกษาจึงถูกคาดหวังให้เป็นแบบอย่างที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเรียนการสอนที่ต้องช่วยทำให้เกิดความถูกต้องขึ้นมา (particularly exemplary and schooling to be fair) หากระบบการศึกษาไม่มีคุณภาพ จะส่งผลเสียหายต่อภาคส่วนอื่นๆ ตามมา อย่างไรก็ตาม ในโลกของความเป็นจริงก็มีความแตกต่างจากสิ่งที่คาดหวังไว้ในหลายส่วนของโลก

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 แสนล้านบาท⁸ ถึงแม้ว่าแนวโน้มการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการในภาพรวมจะลดลงบ้าง แต่โดยส่วนใหญ่ก็ยังนับว่าได้รับการจัดสรรงบประมาณมากเป็นอันดับต้นอยู่ดี เมื่อเปรียบเทียบกับบรรดากระทรวงต่างๆ อย่างไรก็ดี งบประมาณตามภารกิจหรือโครงการเหล่านี้ จะไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและตกถึงผู้เรียนได้เลย หากมีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบจากบรรดาข้าราชการระดับสูงหรือบุคลากรทางการศึกษา ที่มีการร่วมมือกันอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่ายกับกลุ่มอิทธิพลอื่นๆ อันได้แก่ กลุ่มนักการเมือง และกลุ่มนักธุรกิจบางรายในเครือข่ายของตน ประการสำคัญคือ การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ “อาจนำไปสู่ความล้มเหลวทางการศึกษาได้ และความล้มเหลวทางการศึกษาอาจนำไปสู่การล่มสลายของชาติได้ในท้ายที่สุด” (The collapse of education is the collapse of the nation)⁹ ซึ่งข้อความเหล่านี้เป็นสิ่งที่ไม่น่าจะมองข้ามไปได้

⁷ Meier, B. (2004). “Corruption in the Education Sector : An Introduction”. Transparency International. July, pp. 1-2.

⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, งบประมาณรายจ่ายประจำปีย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ. 2559-2561.กระทรวงศึกษาธิการ. (2560). สืบค้นเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2562, จาก <http://www.moe.go.th>

⁹ <http://networkonnet.files.wordpress.com/2016/10/image001>

ผู้เขียนตระหนัก และมองเห็นถึงความสำคัญของปัญหาเช่นนี้ และนี่จึงเป็นเหตุผลสำคัญในการให้ความสนใจศึกษา เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันความร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งอาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาได้ ดังนั้น ในบทความนี้จะเริ่มต้นด้วยการนำเสนอให้เห็นถึงแนวคิดเรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ตามด้วยการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ และข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาวิจัย และในท้ายที่สุดจะได้นำเสนอให้เห็นถึงมาตรการที่เหมาะสมในด้านต่างๆ เพื่อป้องกันความร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา อันเป็นเนื้อหาสำคัญของบทความนี้ ดังจะได้นำเสนอตามลำดับต่อไป

2. แนวคิดเรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล (Influential Group Networks)

“เครือข่ายกลุ่มอิทธิพล” ตามความหมายนี้ บ่งชี้ถึงอำนาจแห่งการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย ซึ่งลักษณะของการรวมตัวกันนั้นย่อมเป็นบ่อเกิดแห่งอำนาจ ทั้งที่เป็นพลังภายในกลุ่มเองและเป็นพลังอิทธิพลต่อภายนอกด้วย¹⁰ เมื่อมีการรวมตัวกลายเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทุกรูปแบบและทุกวิถีทางเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งก็คือการได้ผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ แม้ว่าการกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นๆ จะผิดกฎหมายหรือละเมิดจริยธรรมของสังคมก็ตาม ซึ่งสื่อความหมายได้ชัดเจนว่า พฤติกรรมการใช้อำนาจของเครือข่ายกลุ่มผู้มีอิทธิพล มักกระทำการใดๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายเสมอ เนื่องจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลมักเป็นผู้มีอำนาจ ที่สามารถบันดาลให้สิ่งต่างๆ เป็นไปได้ตามที่กลุ่มตนต้องการ กลุ่มผู้มีอิทธิพลจึงมักร่วมมือกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมใดๆ¹¹

เราอาจกล่าวได้ว่า เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลมักหากินกับเรื่องที่ทุจริตและผิดกฎหมาย โดยเมื่อได้เงินจากการกระทำผิดกฎหมายแล้ว เช่น เงินจากการทุจริตคอร์รัปชันก็จะนำเงินเหล่านั้นไปฟอกต่อ (Money Laundering) ดังนั้น ความสลับซับซ้อนของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในยุคปัจจุบันโดยเฉพาะในกรณีรายใหญ่ จึงมักมีเรื่องของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วยเสมอ¹² อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า

การระบุถึงกลุ่มผู้มีอิทธิพลของหน่วยงานราชการไทย มักไม่สามารถระบุได้ถึงผู้มีอิทธิพลที่เป็นนักการเมือง นักธุรกิจหรือพ่อค้า และข้าราชการระดับสูงในเครื่องแบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นนายทหารนายตำรวจ หรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายปกครองบางราย ทั้ง ๆ ที่โดยข้อเท็จจริงแล้ว กลุ่มบุคคลเหล่านี้บางรายคือ “ผู้มีอิทธิพลตัวจริง” เนื่องจากมีการใช้อำนาจกระทำการในสิ่งใดๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายเสมอ ขณะเดียวกันกลุ่มบุคคลเหล่านี้บางราย ก็ยังเป็นรากแก้วใหญ่ที่เกื้อกูลหล่อเลี้ยงต่อผู้มีอิทธิพลอื่นๆ ในเครือข่ายของตนทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐที่มี

¹⁰ โอฬาร ถิ่นบางเตียว และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2559).). ผู้มีอิทธิพล. สืบค้นวันที่ 20 พฤษภาคม 2562, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/>

¹¹ Dictionary_sanook.com/ผู้มีอิทธิพล/influentialperson

¹² Thaipublica.Org/2013/06/mafia_state

อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษากฎหมายไม่กล้าเข้าไปแตะต้อง และยากแก่การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดี เนื่องจากการมีอำนาจและอิทธิพล มีทรัพย์สินเงินทอง บริวาร และบารมี เป็นต้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากค่านิยมในระบบอุปถัมภ์ และการเล่นพรรคเล่นพวก ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างแท้จริง¹³ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พฤติกรรมของกลุ่มอิทธิพลที่เกิดขึ้นในระบบราชการ อันถือว่าเป็นพฤติกรรมความชั่วร้ายของระบอบการปกครองที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง¹⁴ เนื่องจากการเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลแล้ว ก็มักจะมีพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ หรือมีการประพฤติดิชอบอื่น ๆ ตามมา ขณะที่ในการดำเนินงานของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลเหล่านี้ อาจประกอบด้วยผู้มีอิทธิพล ทั้งที่อยู่เบื้องหน้าหรืออยู่เบื้องหลัง หรืออาจมีแนวร่วมหรือผู้สนับสนุนอื่นๆ (ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด, ม.ป.ป.) ภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้การรักษากฎหมายย่อมมีความอ่อนแอ เพราะบางครั้งผู้รักษากฎหมายอาจกลายเป็นผู้มีอิทธิพลเสียเอง หรืออาจเข้าไปอยู่ในเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล และแม้แต่การออกกฎหมายเองก็อาจมีอิทธิพลเข้าไปกำกับในรายละเอียดของกฎหมาย เพื่อมิให้พรรคพวกตนต้องเสียผลประโยชน์หรือได้ประโยชน์ และพฤติกรรมของกลุ่มผู้มีอิทธิพลบางครั้งอาจมีการใช้อำนาจมืด หรือการกระทำที่อุกอาจหรือข่มขู่ผู้อื่นได้ เป็นต้น¹⁵

การศึกษาของ Serguei Cheloukhine & M. R. Haberfeld (2011)¹⁶ ได้ชี้ให้เห็นว่า การจัดตั้งองค์การที่เป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล มักประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่มารวมตัวกันภายในขอบเขตพื้นที่หนึ่ง โดยมีการดำเนินงานภายใต้โครงสร้างที่แน่นอนในระดับหนึ่ง และมีการแบ่งหน้าที่กันทำตามกระบวนการของการแสวงหาประโยชน์เป็นการเฉพาะของกลุ่มตน โดยใช้วิธีการทุจริตคอร์รัปชันและการผูกขาด อันเป็นเรื่องการวางแผนและการสมคบคิดกัน เพื่อกระทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือผิดกฎหมาย (Conspiracy) การกิจในแต่ละครั้งของการเข้าร่วมกับเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล มักเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสิ่งล่อใจและการเห็นแก่เงินหรือการเห็นแก่ได้ประโยชน์ (Mercenary Temptations) ซึ่งเหมือนกับเป็น “กฎอย่างหนึ่ง” ของกลุ่มคนเหล่านี้ โดยได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการเข้าร่วมเป็นเครือข่าย เราอาจกล่าวได้ว่า กลุ่มคนเหล่านี้ถูกจัดตั้งขึ้นมา เพื่อเข้าร่วมในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง ยักยอก เรียกหรือรับสินบน หรือข่มขู่กรโชกเอาประโยชน์ทั้งหลายจากการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อย่างชัดเจน

โดยสรุป “เครือข่ายกลุ่มอิทธิพล” ตามความหมายนี้ คือ เครือข่ายกลุ่มคนที่มีอำนาจ สามารถบันดาลให้สิ่งต่างๆ เป็นไปได้ตามที่ตนต้องการ เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลมักใช้อำนาจดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ อันเป็นความผิดในทางอาญาหรือไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมใดๆ ในการดำเนินงานอาจประกอบด้วยผู้มีอิทธิพลทั้งที่อยู่เบื้องหน้าหรืออยู่เบื้องหลัง หรืออาจมีแนวร่วมหรือผู้สนับสนุน ได้แก่ ข้าราชการหรือบุคลากรทางการ

¹³ สายล่อฟ้า. (2559). “การคอร์รัปชันในวงราชการ”. ไทยรัฐ. วันพฤหัสบดีที่ 6 พฤศจิกายน. หน้า 6.

¹⁴ จรัส สุวรรณมาลา. (2546). ธรรมชาติกับคอร์รัปชันในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : ร่วมด้วยช่วยกัน.

¹⁵ จรัส สุวรรณมาลา. (2546). อ้างแล้ว

¹⁶ Cheloukhine, S. & Haberfeld, M.R. (2011). Russian Organized Corruption Networks and their International Trajectories. Springer – Verlag : New York. Pp. 12 – 13.

ศึกษา นักธุรกิจ และนักการเมืองในระดับต่างๆ เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลมักเป็นขบวนการผิดกฎหมายที่มีการดำเนินงานเป็นเครือข่ายกว้างขวาง สลับซับซ้อน ยากแก่การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดี ซึ่งผลของการกระทำนั้นเป็นการบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยรวม

3. การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption)

เป็นลักษณะกิจกรรมหรือการกระทำที่สร้างความเสียหายอย่างกว้างขวางให้กับองค์กร ตั้งแต่ขนาดเล็กไปจนถึงขนาดใหญ่และประเทศชาติ เพราะการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย นับตั้งแต่ระดับผู้กำหนดนโยบายและวางแผน ไปจนถึงระดับผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายต่าง ๆ และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ในเครือข่ายตน โดยมีปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ได้แก่ แรงจูงใจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน การมีอำนาจในการผูกขาดการตัดสินใจ ระบบการทำงานขาดความโปร่งใส และขาดระบบการตรวจสอบที่ดีและมีประสิทธิภาพ ค่าแรงหรือค่าจ้างในการปฏิบัติงานที่ได้รับต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ระบบของการทุจริตถูกมองเป็นเรื่องปกติมากกว่าเป็นข้อบกพร่อง และมีวัฒนธรรมของการได้รับการยกเว้นเมื่อมีการกระทำผิด เป็นต้น ขณะที่รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ มีเรื่องของพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมายรวมอยู่ด้วย เช่น การติดสินบน การข่มขู่กรรโชกเพื่อเอาประโยชน์ทั้งหลาย การเรียกรับเงินหรือทรัพย์สินใดๆ และการคดโกงฉ้อโกง¹⁷ เป็นต้น เราจึงเห็นได้ว่า การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบมีความเชื่อมโยงกับเรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล เนื่องจากมีพฤติการณ์ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ

นักวิชาการบางคน เช่น Cynado Cyril N.O.Ezeogidi (2013)¹⁸ เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ คือการทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพในระดับสูง เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้จะถูกบงการและถูกควบคุม โดยบุคคลที่มีตำแหน่งอยู่ในรัฐบาลระดับสูง (High Government Positions) ขณะเดียวกันเขาก็มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง (High Government Officials) ได้เช่นกัน แต่ในที่สุดคนทั้งสองกลุ่มนี้ก็มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์บางอย่าง จากการมีความร่วมมือกัน (Collaboration) จนนำไปสู่การประสานงานเพื่อแสวงหาช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันด้วยกันอย่างเต็มรูปแบบ

สาเหตุอีกประการหนึ่ง ที่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบมีประสิทธิภาพสูง เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ มีการจัดระบบองค์กรไว้เป็นอย่างดีเต็มรูปแบบ ในสังคมยุคปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้มีการพัฒนามากขึ้นตามลำดับ ไม่ใช่เป็นเรื่องการเรียกรับ หรือการให้สินบน

¹⁷ Heinzpeter, Z. (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.

¹⁸ 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.

อย่างเดียว¹⁹ หากแต่การทุจริตประเภทนี้ ถูกบริหารจัดการโดยองค์การที่มีการจัดตั้งเป็นอย่างดี โดยกลุ่มคนที่มีอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ มีการวางกลยุทธ์และวางแผนอย่างเป็นขั้นตอนไว้อย่างชัดเจน มีการรวมศูนย์ข้อมูลข่าวสารโครงการต่างๆ ของรัฐ มีทีมปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคสูงมีการบูรณาการกันอย่างพร้อมเพรียง การดำเนินงานไม่ใช่เป็นเรื่องของคนต่อคนหรือกลุ่มต่อกลุ่มอีกต่อไป แต่อยู่ในรูปเครือข่ายครอบคลุมถึงนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และพ่อค้าหรือนักธุรกิจ²⁰ อันสะท้อนให้เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมยุคหลังโดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ มักมีการดำเนินงานกันอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่ายอย่างชัดเจน ไม่เว้นแม้กระทั่งในภาคการศึกษา และโดยข้อเท็จจริงแล้ว สาเหตุที่การทุจริตคอร์รัปชันรายใหญ่ๆ รวมถึงในภาคการศึกษาที่แก้ไขได้ยาก เนื่องจากการร่วมมือกันเป็นเครือข่ายและเป็นระบบเต็มรูปแบบ ระหว่างนักการเมือง นักธุรกิจหรือพ่อค้า และข้าราชการระดับสูง ซึ่งมีความซับซ้อนแยบยลมากจนยากแก่การสืบสวนสอบสวน

ขณะที่การทุจริตคอร์รัปชันอีกรูปแบบหนึ่งคือ “การทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เป็นระบบ” (Chaotic Corruption) หรือที่บางคนเรียกว่า “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างง่าย” (Simple Corruption) อันสะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมทุจริตที่มีประสิทธิภาพต่ำกว่า ซึ่งมักเป็นเรื่องการใช้โอกาส หรือช่องทางจากการที่ตนมีอำนาจในตำแหน่ง แล้วแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่ผิดหรือไม่ถูกต้อง (to Make Wrongful Profit) ดังตัวอย่างเช่น เมื่อข้าราชการคนหนึ่งมีข้อเสนอที่จะเร่งรัดขั้นตอนของการออกใบอนุญาตให้เพื่อแลกกับสินบนที่จะได้รับ²¹ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม Cynado Cyril N.O.Ezeogidi เห็นว่า แม้การทุจริตทั้งสองประเภทจะแตกต่างกัน แต่ทว่าการทุจริตทั้งสองรูปแบบมักเกี่ยวข้องกับการละเลยบรรทัดฐานทางสังคมที่ดี และการไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายหรือข้อครหาใดๆ และยังเกี่ยวข้องกับการให้หรือรับสินบนอีกด้วย

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่า “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” ตามความหมายนี้หมายถึง “ลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างเหมาะสมเจาะจงตัว อย่างบูรณาการกันเป็นระบบเต็มรูปแบบ และเป็นเครือข่ายของข้าราชการ อันได้แก่ บุคลากรทางการศึกษา ที่ร่วมมือกับนักการเมือง นักธุรกิจ และกลุ่มเครือข่ายของตน โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง เรียกหรือรับสินบน หรือข่มขู่กรโชกเอาประโยชน์ทั้งหลายของบุคคล โดยมีมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันทำให้เกิดความเสื่อมเสียร้ายทั้งในระดับองค์กร และระดับประเทศชาติโดยรวม”

4. ระเบียบวิธีในการศึกษา

ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีมุ่งหาหลักฐานและข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ จากวิธีการหลายรูปแบบ ดังนี้

¹⁹ อานันท์ ปันยารชุน. (2555). สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2562, จาก <http://www.facebook.com/serithai.net13/12/55>

²⁰ สักดิ์ พิริยะรังสรรค์. (2549). คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน. หน้า 17.

²¹ Alba de D. (2017). “What is the difference between corruption and organized corruption”. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2562, จาก <https://www.quora.com/What-is-the-difference-between-corruption-and-organized-corruption>

4.1 การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่เป็นกลุ่มโรงเรียน จากการจำแนกตามเกณฑ์มาตรฐานการบริหารงบประมาณและบริหารงานบุคคลของ สพฐ. ซึ่งจำแนกประเภทโรงเรียนออกเป็น 4 ระดับคือ (1) โรงเรียนขนาดเล็ก (จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1- 499 คน) (2) โรงเรียนขนาดกลาง (จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 500 - 1499 คน) (3) โรงเรียนขนาดใหญ่ (จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1500 - 2499 คน) (4) โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ (จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไป) เนื่องจากจำนวนนักเรียนมีความสัมพันธ์กับจำนวนงบประมาณ ทรัพยากร และการบริหารงานบุคคล ขณะเดียวกันก็มักมีข่าวอื้อฉาวเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสถานศึกษาที่เป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ ในการศึกษาวิจัยนี้คณะผู้วิจัยจึงให้ความสำคัญกับการทุจริตคอร์รัปชันในโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่และขนาดใหญ่พิเศษ เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของการศึกษา และได้กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างเป้าหมายไว้ เขตพื้นที่การศึกษาละ 12 โรงเรียน รวมทั้งหมด 36 โรงเรียน

4.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งเป็น

4.2.1 ข้อมูลทุติยภูมิ ประกอบด้วย คำพิพากษาของศาล ส่วนวนคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง ส่วนวนคดีการถูกร้องเรียน ข้อกล่าวหาและการชี้มูลความผิดของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน และข้อกล่าวหาหรือข้อร้องเรียนเรื่องการทุจริตของบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่เป้าหมาย เป็นต้น

4.2.2 ข้อมูลปฐมภูมิ ใช้เทคนิคและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลดังนี้ คือ (1) การสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นรายบุคคล (In-depth Personal Interview) (2) การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) และ (3) การจัดประชุมวิพากษ์ผลงานการวิจัยโดยผู้ทรงคุณวุฒิใน 3 จังหวัด เพื่อเติมเต็มให้ผลงานการวิจัยมีความสมบูรณ์ถูกต้องมากยิ่งขึ้น

4.3 การวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้หลักการจัดระเบียบข้อมูล การหาข้อสรุป การตีความ และการตรวจสอบความถูกต้องแม่นยำตรงของผลการวิจัย ซึ่งอยู่ในรูปของคำอธิบายและการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ เพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์การวิจัยต่อไป

5. ข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาของผู้เขียนเรื่อง “การศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา: กรณีศึกษาโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25 และ 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิจัยเชิงลึกและเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบและความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบและลักษณะความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบหลัก ดังนี้

5.1 รูปแบบและลักษณะความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในสถานศึกษาโดยทั่วไป มีดังนี้

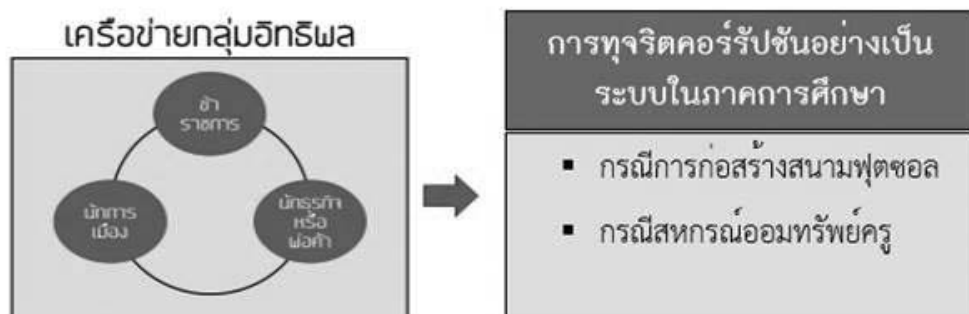
5.1.1 การทุจริตคอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดจ้าง – การก่อสร้าง และการจัดซื้อวัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษา เช่น รูปแบบการทุจริตจากการก่อสร้างและการต่อเติมอาคารเรียน เมื่อมีงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ลงมา จะมีฝ่ายวางแผนในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ บางแห่ง ที่ร่วมมือกับผู้บริหารสถานศึกษาบางรายในการทุจริตจากงบประมาณการก่อสร้างนั้นหรือบางครั้งอาจมีการตั้งงบประมาณเพื่อการซ่อมแซมต่อเติมอาคาร ผู้บริหารสถานศึกษาบางรายอาจมีการจัดหาผู้รับเหมางานมาเอง โดยบางครั้งอาจเป็นเครือญาติหรือคนใกล้ชิด แล้วจะมีการเรียกรับเงินอย่างต่ำ 30 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณที่ตั้งไว้ ส่วนการทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้าง หนังสือ ตำรา ครุภัณฑ์ทางการศึกษา ก็มีรูปแบบการทุจริตต่างๆ เช่น การยั่วยุประมูลเต็มรูปแบบ การล่อลวงสเปคหนังสือ ตำรา วัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษา การหาประโยชน์จากส่วนต่างของราคาการจัดซื้อหนังสือ ตำรา วัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษา โครงการจัดซื้อจัดจ้างอำพราง และการซื้อใบเสร็จแลกกับเงินสด เป็นต้น

5.1.2 การทุจริตคอร์รัปชันจากระบบการบริหารงานบุคคล เช่น การทุจริตจากระบบการสรรหาและคัดเลือก อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา (ในอดีต) การทุจริตจากระบบการสรรหาและสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การทุจริตเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการในสังกัด การทุจริตจากการโอนย้ายตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา การทุจริตการโอนย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การทุจริตจากการขอเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น: กรณีการเลื่อนวิทยฐานะครู เป็นต้น

5.1.3 การทุจริตคอร์รัปชันจากการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา เช่น การเรียกค่าแปะเจี๊ยะ การรับนักเรียนประเภทเงื่อนไขพิเศษ การรับฝากเด็กเข้าเรียนโดยกลุ่มอิทธิพล การนำเงินจากการรับบริจาคของผู้ปกครองนักเรียนไปใช้ประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ เป็นต้น

5.1.4 การทุจริตคอร์รัปชันจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลาง และเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ เช่น การทุจริตจากเงินอุดหนุนรายหัวนักเรียน การทุจริตค่าอาหารกลางวัน รายการค่าปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน การแจ้งรายชื่อนักเรียนเป็นเท็จเกินจากความเป็นจริง การทุจริตจากการจัดทำโครงการ/กิจกรรมต่างๆของผู้บริหารสถานศึกษา เป็นต้น

2. รูปแบบเฉพาะความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ที่ประกอบเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ ผลจากการศึกษาพบว่า มีกรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และการทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างสนามฟุตบอล ที่จัดได้ว่าเป็นรูปแบบเฉพาะและมีลักษณะพิเศษ อันเป็นเรื่องความร่วมมือและมีการประสานงานเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบอย่างชัดเจน ดังแผนภาพที่ 1



ภาพที่ 1 เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา
กรณีการก่อสร้างสนามฟุตบอล และกรณีสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

5. มาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา

ข้อมูลจากผลการศึกษาของผู้เขียนพบว่า เครือข่ายความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพลในการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษานั้น บางประเภทมีลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบเต็มรูปแบบ ตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ กล่าวคือตั้งแต่ต้นนโยบายของนักการเมือง และข้าราชการระดับสูงในกระทรวงและกรม ลงมาสู่บุคลากรทางการศึกษา อันได้แก่ ข้าราชการระดับหัวหน้าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในระดับจังหวัด ผู้อำนวยการสถานศึกษา ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระดับมัธยมฯ บางราย ที่มีความร่วมมือและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบกับนักธุรกิจ เครือข่าย รวมเรียกว่า “เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลเหล่านี้ มักใช้อำนาจกระทำการในทางที่ทุจริตหรือผิดกฎหมายอยู่เสมอ ด้วยการแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่มีขอบด้วยกฎหมายให้กับตนเอง และพรรคพวก ดังตัวอย่างเช่น ในปี 2555 ที่มีการขอแปรญัตติงบประมาณของบรรดา ส.ส. โดยเฉพาะการอ้างว่าเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) นำไปดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเรียน และการก่อสร้างสนามฟุตบอล จนเกิดการทุจริตขนาดใหญ่ในภาคการศึกษาด้วยเงินงบประมาณจำนวนมาก ทั้งๆที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติห้ามมิให้ ส.ส. หรือกรรมการการแปรญัตติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณโดยมีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณนั้น เป็นต้น หากการทุจริตคอร์รัปชันร่วมกันใดๆ ของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลในภาคการศึกษานี้ประสบความสำเร็จขึ้น นั้นย่อมหมายถึง ระบบการศึกษาภายในประเทศชาติถูกบ่อนทำลายมากขึ้นเท่านั้น จากข้อค้นพบในงานวิจัยดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว ตามลำดับดังนี้

5.1 มาตรการป้องกันโดยการสร้างกลไกและสนับสนุนเครือข่ายภาคประชาสังคม

ภาคประชาสังคม เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันอย่างแข็งขันของประชาชนตามกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมหรือสาธารณะ อันเกิดขึ้นจากการดำเนินงานที่ทุจริตคอร์รัปชันของภาครัฐ ภาคการเมือง และการเอาเปรียบจากภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมได้รับการยอมรับมากขึ้นในสังคมยุคหลัง ในการสร้างระบบสังคมให้มี “คุณภาพและมีความโปร่งใส” มากขึ้น ด้วยการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุล เพื่อให้การดำเนินงานภาครัฐ ภาคการเมือง และภาคธุรกิจเอกชน มีความสุจริต และมีธรรมาภิบาล แต่ในสังคมไทยระบอบราชการมักไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชน ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น มาตรการป้องกันการทุจริต โดยการสร้างกลไกและสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายภาคประชาสังคม เพื่อป้องกันความร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ จึงมีเหตุผลและมีความชอบธรรมเพียงพอ ดังมีข้อเสนอต่อไปนี้

5.1.1 ควรสนับสนุนให้มีการสร้าง และขยายเครือข่ายความร่วมมือด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประชาชน หรือภาคประชาสังคม ในเขตพื้นที่สำนักงานการศึกษาต่าง ๆ เท่าที่เป็นไปได้ในทุกจังหวัด โดยก่อตั้งเป็นองค์กร หรือ “ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อป้องกันการทุจริตในภาคการศึกษา” ซึ่งมีวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจนในด้านการมีส่วนร่วมในการต่อต้านและขจัดเครือข่ายความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา และมีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษาให้ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส ตรวจสอบ สอดส่อง และให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาคการศึกษาแก่สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และ กองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (บก.ปปป.) ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค แต่การที่จะสร้างกลไกนี้ให้มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพได้นั้น ควรจะมีระเบียบของสำนักงาน ป.ป.ช. ออกมารับรองการปฏิบัติหน้าที่ของภาคประชาสังคมดังกล่าว อันจะส่งผลให้เกิดกลไกและเครือข่ายภาคประชาสังคมที่สามารถดำเนินกิจกรรม เพื่อการขับเคลื่อนต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาได้อย่างแท้จริงและเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากขึ้น

5.1.2 รัฐต้องให้การสนับสนุนงบประมาณบางส่วนแก่องค์กรภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน เพื่อให้กิจกรรมต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาดำเนินไปได้อย่างเข้มแข็ง และเพื่อให้สอดคล้องตามที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 63 ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชน ถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งมีกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกัน เพื่อมีส่วนร่วมในการณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้

รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” อันเนื่องมาจากกิจกรรมติดตาม ตรวจสอบ โครงการทุจริตต่างๆของภาคการศึกษามีค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งข้อจำกัดในการหาทุนทำให้ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชนไม่สามารถดำเนินกิจกรรมต่อต้านเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างเต็มรูปแบบ จึงทำได้เพียงแค่การปลุกกระแส และปลุกจิตสำนึกในการต่อต้านการทุจริตฯ เพียงเล็กน้อย ไม่สามารถก้าวไปสู่กิจกรรมการตรวจสอบในเชิงลึกได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐในบางส่วน โดยภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งควรประกอบไปด้วยกลุ่มผู้นำ และประชาชนที่มาจากหลากหลายภาคส่วนและวิชาชีพ ดังต่อไปนี้

- 1) กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการองค์กรในภาคการศึกษา
- 2) กลุ่มผู้นำในระดับชุมชน
- 3) กลุ่มประชาชนทั่วไป
- 4) กลุ่มสื่อมวลชน
- 5) กลุ่มนักปราชญ์ชาวบ้าน
- 6) กลุ่มนักวิชาการในมหาวิทยาลัย และนักวิชาการอิสระ
- 7) กลุ่มครูที่มีจิตสำนึกและอุดมการณ์เพื่อส่วนรวม
- 8) กลุ่มผู้ปกครองและนักเรียน

5.1.3 ควรมีการเสนอร่างกฎหมายการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของเครือข่ายภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน เพื่อให้สอดคล้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 63 คือ “...ได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ...” ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของเครือข่ายภาคประชาสังคม และเพื่อให้ภาคประชาสังคมเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพ ในการณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน ฝ่าละอองธุรีศ เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา และเป็นองค์กรที่ให้เบาะแสดกับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่ ในการตรวจสอบการทุจริตฯ อันได้แก่เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช., ป.ป.ท., ปปง., สตง. และ บก.ปปป. อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

5.1.4 จากการศึกษาของผู้เขียนพบข้อเท็จจริงว่า สมาคมผู้ปกครอง และสมาคมศิษย์เก่าของบางโรงเรียน ไม่ใช่องค์กรที่เข้ามาช่วยดูแลกิจการของโรงเรียน หรือ ทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ หากแต่เป็นองค์กรที่เข้ามารองรับอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษา ดังนั้น จึงควรส่งเสริมให้ภาคประชาสังคม ชุมชน สื่อมวลชน หรือภาคประชาชนที่เข้มแข็งได้เข้ามามีบทบาทและเข้ามามีส่วนร่วมในการแต่งตั้งกลุ่มสมาคมผู้ปกครอง และสมาคมศิษย์เก่าและควรเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารงานภายในสถานศึกษา ในด้านการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อสร้าง การบริหารงานบุคคล และการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษา และในด้านอื่นๆ ให้มากขึ้น ขณะเดียวกันก็ควรเพิ่มจำนวนสัดส่วนให้ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการสถานศึกษาในจำนวนที่มากขึ้น เพื่อเป็นตัวถ่วงดุล ป้องกัน และตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันที่อาจเกิดขึ้นได้ในสถานศึกษา

5.1.5 ควรเพิ่มบทบาทภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้ให้มากขึ้น เช่น ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 2 เรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต ในมาตรา 16 ที่บัญญัติว่า “**เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใด ของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้**” จะเห็นได้ว่าตามมาตรา 16 นี้ กำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์เพียงขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดเท่านั้น ซึ่งถ้าหากให้มีการจัดเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ได้จริง **ควรกำหนดให้ภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ทุกขั้นตอน ของการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเข้มข้นได้ด้วย** อันจะทำให้มีกลไกในการจัดเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาที่มีประสิทธิภาพได้

หรือกรณีมาตรา 17 บัญญัติว่า “**ในการดำเนินการตามมาตรา 16 คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (ค.ป.ท.) อาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตามมาตรา 18 ก็ได้ ทั้งนี้การจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องจัดทำข้อตกลงคุณธรรมดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา**ฯฯ คณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดวิธีการนอกเหนือจากวรรคหนึ่งเพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐก็ได้ ทั้งนี้ตามที่ คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา”

จะเห็นได้ว่า ในมาตรา 17 มีข้ออ่อนตรงที่มีการกำหนดบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันให้อยู่ในวงจำกัด เนื่องจากกฎหมายบัญญัติว่า “**ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐก็ได้**” ซึ่งแท้ที่จริงหากจะให้ภาคประชาชน หรือภาคประชาสังคม ได้มีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาได้จริง **จะต้องบัญญัติให้ภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม ได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างเต็มที่ทุกขั้นตอนด้วย** เพื่อให้กลไกกระบวนการตรวจสอบโดยภาคประชาสังคม สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.1.6 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรสนับสนุนให้มีการสร้าง “**เครือข่ายครูดีป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน**” โดยควรให้มีหนึ่งเครือข่ายครูดี ต่อหนึ่งจังหวัด ต่อหนึ่งอำเภอ และต่อหนึ่งตำบล ตามลำดับ โดยมีบทบาท ดังนี้คือ

1) ผู้นำครูดี ควรมีบทบาทในการทำงานอย่างมีส่วนร่วมกับเครือข่ายภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน โดยทำหน้าที่สำคัญในการต่อสู้กับคดีทุจริตที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา นับตั้งแต่กระบวนการแจ้งเบาะแส - การช่วยหาพยานข้อเท็จจริง - การส่งข้อร้องเรียนถึงเจ้าหน้าที่สำนักงาน

ป.ป.ช., ป.ป.ท., ปปง., สตง. และกองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (บก.ปปป.) และในการติดตามคดีในกระบวนการพิจารณาของศาล

2) เป็นผู้ดำเนินการฝึกอบรม และพัฒนาให้ความรู้ให้กับบุคลากรครูทั้งในระดับผู้บริหารและสายผู้สอน ในเรื่องเกี่ยวกับระเบียบวินัย และการปฏิบัติตามหลักจรรยาบรรณวิชาชีพครูการประพฤติ/ปฏิบัติที่ขัดด้วยกฎหมาย รวมทั้งความรู้เรื่องบทลงโทษหากมีการกระทำผิด และการปลูกฝังค่านิยมตามหลักคุณธรรมจริยธรรม เป็นต้น

5.2 มาตรการป้องกันด้านกฎหมาย/ระเบียบต่าง ๆ

5.2.1 ตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 40 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ที่บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมจากมาตรา 39 ได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอว่า

(1) ควรให้มีการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐและบุคลากรทางการศึกษา ที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของตนรวมถึงคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะล่วงหน้า ก่อนเข้ารับตำแหน่งเพิ่มเติม ดังนี้คือ 1) ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และหัวหน้าฝ่าย/กลุ่มงานต่างๆ

(2) ตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน และรองผู้อำนวยการโรงเรียน รวมถึงเมื่อมีการโอนย้ายต้องให้มีการแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินทุกครั้งก่อนเข้ารับตำแหน่งใหม่ เพื่อลดช่องว่างในการทุจริตของบุคลากรทางการศึกษาระดับบริหารเหล่านี้

(3) การกำหนดให้มีการแจ้งบัญชีรายการทรัพย์สินอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ แต่ต้องกำหนดไว้ด้วยว่า ทรัพย์สินนั้นได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และได้เสียภาษีในแต่ละปีจำนวนเท่าใด และหากมีการตรวจสอบพบว่า มีการหนีหรือหลบเลี่ยงการเสียภาษี ให้มีโทษหนักคือ จำคุกไม่ต่ำกว่า 20 ปี และทรัพย์สินใดที่ไม่สามารถอธิบายที่มาได้ ให้ริบเป็นของแผ่นดินทั้งหมด

(4) ผู้เขียนยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่า มาตรการที่จะช่วยลดการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในภาคการศึกษา รวมถึงภาครัฐส่วนอื่น ๆ คือ **การกำหนดให้ข้าราชการทุกระดับและทุกตำแหน่ง เมื่อเริ่มเข้ารับราชการต้องมีการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินทุกคน** เพื่อแสดงความจริงใจในการได้มาซึ่งทรัพย์สิน และยังเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบถึงความร้ายวณผิดกติในอนาคตได้ง่ายอีกด้วย

5.2.2 รัฐบาลควรจัดทำร่างกฎหมายคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ให้ข้อมูล หรือเบาะแส เกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือพฤติกรรมทุจริตของเจ้า

หน้าที่รัฐด้วยตนเองภายในองค์กร ทั้งผู้ที่ระบุตัวตนและไม่ระบุตัวตนด้วย ดังตัวอย่างในบางประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีกฎหมายที่เรียกว่า Whistle blower' Act (กฎหมายที่เปิดเผยมการทุจริตคอร์รัปชันของผู้มีอำนาจเหนือกว่าในองค์กร) รวมถึงควรมีการจัดทำประมวลจริยธรรม (code of conducts) ให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกองค์กร และทุกหน่วย/กรม/กอง/แผนก/ในกระทรวงศึกษาธิการ

5.2.3 กำหนดโทษและบทลงโทษ สำหรับผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคลากรทางการศึกษาให้รุนแรงมากขึ้น เพราะควรต้องเป็นตัวอย่างที่ดี เพื่อเป็นการการทำให้เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย และมีให้มีการกระทำความผิดอีก และในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันต้องไม่มีอายุความสิ้นสุด

5.2.4 กำหนดบทลงโทษของนักธุรกิจ หรือผู้รับเหมาก่อสร้างที่ทุจริตตามพระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522 ให้หนักขึ้น เช่น

มาตราที่ 38 “ผู้ใดรับ หรือประกอบการก่อสร้างโดยไม่จดทะเบียนเป็นผู้รับงานก่อสร้างควบคุม ตามมาตรา 26 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5 แสนบาท และให้ศาลสั่งระงับงานก่อสร้างนั้น” ควรแก้ไขให้มีบทลงโทษเพิ่มมากขึ้นเป็น “**ปรับขั้นต่ำ 2,000,000 บาท และให้ศาลสั่งระงับงานก่อสร้างนั้น**” เพื่อให้ผู้รับเหมาก่อสร้างเกิดความเกรงกลัวระมัดระวังในการกระทำความผิด

5.2.5 กำหนดบทลงโทษตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ให้หนักขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ผู้กระทำความผิดมีความเกรงกลัวต่อกฎหมาย เช่น มาตรา 4 บัญญัติว่า “ผู้ใดตกลงร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่ง เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้า หรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ หรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า” ควรปรับแก้เป็น “**ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงสิบห้าปี และปรับร้อยละแปดสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า รวมถึงให้มีการตัดสิทธิผู้นั้นตลอดไปในการเข้าร่วมเสนอราคาอีกด้วย**” ทั้งนี้เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว ไม่กล้ากระทำความผิดต่อไป

5.2.6 ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อันได้แก่ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) โดยกำหนดให้มี “**คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม**” (ก.พ.ค.) ขึ้นมาทำหน้าที่สำหรับพิทักษ์ระบบคุณธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งทำหน้าที่คล้ายกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะ

กรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และสำนักงาน ป.ป.ช. รวมกัน กล่าวคือ ทำหน้าที่ในการเลือกตั้งและกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกระดับ (ทำหน้าที่คล้าย กกต.) ขณะเดียวกันก็มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันหลังจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกระดับเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว (ทำหน้าที่คล้ายกับ ป.ป.ช.)²²

5.3 มาตรการด้านการกำหนดนโยบายทางการศึกษา

5.3.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรกำหนดนโยบายให้มีมาตรการและกลไกในการตรวจสอบภายใน ในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในเรื่องการก่อสร้างและการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเรียนและการจัดซื้อหนังสือทางวิชาการ ตำรา แบบเรียน สื่อสิ่งพิมพ์ วัสดุอุปกรณ์ และครุภัณฑ์เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อลดช่องว่างการทุจริตคอร์รัปชันของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ เช่น กลุ่มนักการเมือง ที่ร่วมมือกับข้าราชการระดับสูง และเครือข่ายนักธุรกิจที่ทำการทุจริตในเรื่องการก่อสร้าง หรือกลุ่มนักการเมืองบางรายที่เปิดบริษัทผลิต และจำหน่ายตำราแบบเรียน สื่อสิ่งพิมพ์ วัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา ฯลฯ และข้าราชการระดับสูงในสังกัดสำนักงาน สพฐ. ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ผลประโยชน์เป็นเปอร์เซ็นต์จากราคาส่วนต่าง ของการจัดซื้อจัดจ้างหนังสือทางวิชาการ ตำรา แบบเรียน สื่อสิ่งพิมพ์ วัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา ขณะเดียวกันก็ควรมีมาตรการ และกลไกในการตรวจสอบบริษัทห้างร้าน ในเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลทางการศึกษาที่ชนะการประมูล แต่ผลิตและจำหน่ายหนังสือ แบบเรียน และตำราด้วยคุณภาพให้กับสถานศึกษา

5.3.2 จากการที่ สพฐ. ได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการในการกำหนดแนวทางการจัดซื้อหนังสือเรียนและแบบฝึกหัดนั้น ควรมีการเพิ่มสัดส่วนจำนวนภาคประชาชนในการเข้าไปมีบทบาทตรวจสอบการทุจริตให้มากกว่าเดิม เช่น จากเดิมสถานศึกษาที่มีนักเรียนไม่เกิน 300 คน กำหนดให้มีภาคประชาชนไม่น้อยกว่า 4 คน และกรณีสถานศึกษาที่มีนักเรียนตั้งแต่ 301 คนขึ้นไป กำหนดให้มีภาคประชาชนไม่น้อยกว่า 8 คน ข้อเสนอ คือ ควรมีการเพิ่มจำนวนภาคประชาชนมากกว่าเดิมขึ้นอีก 1 เท่า ตามเกณฑ์จำนวนนักเรียนในแต่ละสถานศึกษา เพื่อให้เป็นกลไกในการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในเรื่องการจัดซื้อหนังสือ ตำรา แบบเรียน ครุภัณฑ์และวัสดุการเรียนการสอน อันจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสถานศึกษาได้

5.3.3 กระทรวงศึกษาธิการ ควรกำหนดเป็นนโยบายให้ผู้บริหารสถานศึกษา จัดให้มีการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการจัดซื้อหนังสือ ตำรา สื่อการเรียนการสอน และวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา ร่วมกับกลุ่มครูผู้สอนตามสาระการเรียนรู้และนักเรียน เพื่อให้ตรงตามความต้องการและเพียงพอต่อจำนวนนักเรียน และควรมีกระบวนการประชุมชี้แจงให้ผู้ปกครองและภาคประชาสังคม ได้รับทราบเกี่ยวกับนโยบายการจัดซื้อหนังสือ ตำรา วัสดุและอุปกรณ์การเรียนการสอนอย่างมี

²² เพิ่ม หลวงแก้ว. (2561). “กฎหมายคุ้มครองจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู.” วารสารวิชาการธรรมทัศน์. 18,3 หน้า 351 – 362.

ส่วนร่วม อีกทั้งต้องจัดให้ มีการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การส่งมอบหนังสือ ตำรา จากบริษัท/ ห้างร้าน และให้มีการตรวจสอบคุณภาพของวัสดุ อุปกรณ์ และสื่อการเรียนการสอน รวมถึงหนังสือ อย่างละเอียดทุกขั้นตอนโดยกลไกภาคประชาสังคม หรือชุมชน ทั้งนี้เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ที่เกิดขึ้นในสถานศึกษา

5.3.4 การประเมินการเลื่อนวิทยฐานะ ควรมีการปรับเกณฑ์การประเมินใหม่ โดยไม่ต้อง ผูกติดกับเอกสารการประเมิน แต่ให้ผูกติดกับผลงานของครู และควรให้ค่าคะแนนการประเมินด้านผล งานเชิงประจักษ์ เช่น ผลสัมฤทธิ์ด้านการสอนของครูที่เกิดขึ้นกับนักเรียน หรือผลสัมฤทธิ์การสอนในชั้น เรียน หรือการประกวดผลงานทางวิชาการ ฯลฯ มากกว่าการให้เขียนผลงานวิจัย เนื่องจากโดยทั่วไปครู ไม่มีความถนัด และไม่มีความเชี่ยวชาญด้านการวิจัย แนวทางการประเมินเช่นนี้ ยังช่วยป้องกันการทุจริต จากการจ้างทำผลงานทางวิชาการของครูผู้ถูกประเมิน รวมถึงการเรียก หรือรับสินบน จากกลุ่มผู้มีอิทธิพล ในภาคการศึกษา ขณะเดียวกันก็ไม่จำเป็นต้องจ้างผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมาประเมิน เพราะเป็นช่อง ทางหนึ่งที่ทำให้เกิดเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ได้ เช่น การเรียก หรือรับเงินค่านู้มนิตการอ่านผลงาน ฯลฯ แต่การประเมินโดยอาศัยผลงานเชิงประจักษ์ ที่เกิดขึ้นกับนักเรียน สามารถหากรรมการประเมินได้จากหลายแหล่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถหา กรรมการประเมินที่อยู่ในชุมชน หรือบริเวณใกล้เคียงกับโรงเรียนได้ และยังเป็นส่งเสริมให้มีการตรวจสอบกันเองภายในชุมชนได้อีกด้วย

5.3.5 กระทรวงศึกษาธิการ ควรมีนโยบายยกเลิกการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง เพื่อเข้าไป ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสถานศึกษา หรือเป็นที่ปรึกษาของสถานศึกษา โดยเฉพาะบุคคลที่มาจาก ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีตำแหน่งระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการ เช่น ปลัดกระทรวง รองปลัด กระทรวง รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) อธิบดีกรม รองอธิบดีฯ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้บางราย คือ “ผู้มีอิทธิพลตัวจริง” ในวงการการศึกษา และบางรายยังเป็นผู้อยู่ เบื้องหลังของการทุจริตคอร์รัปชัน ในการเรียก หรือรับเงิน จากการฝากเด็กนักเรียนเข้าสถานศึกษา และ รวมถึงการทุจริตคอร์รัปชันประเภทอื่น ๆ อีกด้วย

5.3.6 ควรมีการเปิดช่องทาง “สายด่วน” ถึงสำนักงาน ป.ป.ช. โดยให้นักเรียนสามารถ โทรมาร้องเรียนได้ แต่ทั้งนี้ต้องมีหลักฐานข้อเท็จจริงมากเพียงพอ และต้องทำให้มั่นใจได้ว่า ผู้โทรมา ร้องเรียนจะได้รับการคุ้มครอง เพื่อความปลอดภัยเป็นพิเศษ และเมื่อได้รับข้อร้องเรียนแล้ว สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องไม่เพิกเฉยแต่ต้องเร่งรีบส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบข้อเท็จจริงทันที โดยมีกำหนดเวลาที่ชัดเจน เช่น ภายในเวลา 7 วัน หลังรับเรื่องร้องเรียนแล้ว และจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้แล้ว เสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 วัน

5.3.7 ไม่ควรให้มีการขยายจำนวนการรับนักเรียนแต่ละห้องที่มากเกินไปกว่าตามเกณฑ์ที่ กำหนดไว้ เพราะการขยายจำนวนนักเรียนแต่ละห้องเพิ่มเติม คือช่องทางของการทุจริตคอร์รัปชันจาก การเรียก หรือรับเงินเข้าสถานศึกษา และเป็นที่มาของรายได้โดยมิชอบของผู้บริหารสถานศึกษาและ เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลในภาคการศึกษา

5.3.8 สถานศึกษาทุกแห่งควรมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้สาธารณะ สื่อมวลชน และชุมชนได้รับรู้ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปี ทั้งงบประมาณจากส่วนกลาง และเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ รวมถึงโครงการก่อสร้าง การจัดซื้อจัดจ้าง หนังสือ ตำรา วัสดุ ครุภัณฑ์ทางการศึกษา ระบบการบริหารงานบุคคล และการรับสมัครบุคลากรเข้าทำงาน เป็นต้น

5.3.9 กระทรวงศึกษาธิการ ควรร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น สถาบันพระปกเกล้า เพื่อเร่งสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมจริยธรรมให้กับบุคลากรทางการศึกษาทุกระดับอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บุคลากรเหล่านี้ตระหนักและให้ความสำคัญกับการรักษาผลประโยชน์ของทางราชการและของประเทศชาติ และรักษาผลประโยชน์ตามสิทธิที่ตนพึงมี เพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบจากผู้บังคับบัญชา ขณะเดียวกันควรปลูกจิตสำนึกที่ดีให้แก่เยาวชนรุ่นใหม่ ตลอดจนเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม ด้านความซื่อสัตย์สุจริต เรื่อง “โตไปไม่โกง” เพื่อให้เยาวชนคนรุ่นใหม่เป็นแนวร่วมในการรณรงค์ เฝ้าระวัง ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสถานศึกษา และติดตามตรวจสอบการทำงานของบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

5.4 มาตรการด้านการบริหารระบบงบประมาณ และระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง

5.4.1 กฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 12 กำหนดไว้ว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารงานพัสดุตามพระราชบัญญัตินี้โดยมิชอบ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ มีโทษตามกฎหมายคือโทษจำคุก 1 - 10 ปี ปรับ 20,000 - 200,000 บาท

ผู้เขียนวิเคราะห์ว่า ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นการลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง หรือบริหารงานพัสดุที่กระทำความผิดในสถานเบาเกินไป เมื่อประเมินจากความเสียหายของงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายที่มีบทลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐให้หนักขึ้น กล่าวคือ **สำหรับผู้กระทำความผิดควรระบุโทษจำคุกขั้นต่ำตั้งแต่ 10 - 15 ปี และปรับขั้นต่ำตั้งแต่ 500,000 - 1,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ** ในกรณีผู้ใดเป็นผู้ใช้หรือสนับสนุนในการกระทำความผิด ผู้นั้นต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล อันประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ อันอาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันได้

5.4.2 ควรให้องค์กรภาคประชาสังคมและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย อันได้แก่ ชุมชน สื่อมวลชน สมาคมครู สมาคมผู้ปกครอง และตัวแทนนักเรียน ได้เข้ามาช่วยตรวจสอบการทำงานในขั้นตอนการตกลงราคาซื้อขาย การจ้างเหมา ระหว่างผู้บริหารสถานศึกษาและบริษัทก่อสร้าง ทั้งนี้เพื่อป้องกันความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล อันประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ อันอาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันได้

5.4.3 ให้มีกระบวนการสรรหาคณะกรรมการตรวจจ้างงาน ที่เป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องงานการก่อสร้าง หรือผู้คุมงานก่อสร้างที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิค ทั้งจากภาค

วิชาการและภาคส่วนอื่น ๆ มาเป็นคณะกรรมการตรวจจ้างงานร่วมกับนักวิชาการพัสดุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมาจากภาควิชาการในหลายมหาวิทยาลัย และผู้เชี่ยวชาญจากสมาคมวิศวกรรมสถาน ทั้งนี้เพื่อป้องกันความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งอาจเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากการก่อสร้าง

5.4.4 เพื่อป้องกันการที่นักการเมืองเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากนโยบายของตน เช่น การร่วมมือกับเครือข่ายผู้รับเหมาก่อสร้างในการประมูลงาน และการเรียกรับสินบนจากงบประมาณโครงการก่อสร้างในสถานศึกษา จึงควรมีการพัฒนาให้ความรู้แก่บุคลากรทางการศึกษาที่เป็นข้าราชการประจำ นับตั้งแต่ฝ่ายบริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และครูอาจารย์ เพื่อให้ทราบถึงกลไกของกระบวนการทุจริตระบบงบประมาณแผ่นดิน และการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาล รวมถึงการให้ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน ได้มีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐทุกขั้นตอน เพื่อป้องกันการทุจริตที่อาจจะเกิดขึ้นได้ อีกทั้งควรสร้างให้ภาคประชาสังคมเป็นเครือข่ายพันธมิตรร่วมกับหน่วยงานอิสระของรัฐ อันได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช., ป.ป.ท. และ สตง. เพื่อเฝ้าระวังและเป็นกลไกสำคัญในการรายงานการดำเนินงานของรัฐ เพื่อให้เกิดความความโปร่งใส และเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

5.5 มาตรการด้านการบริหารงานบุคคล

5.5.1. ให้มีการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ว่าต้องไม่เคยเป็นบุคคลที่มีประวัติต่างปร้อย หรือมีข้อกล่าวหาเรื่องการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ และต้องเป็นบุคคลที่มีประวัติการทำงานด้านความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมและจริยธรรมจนเป็นที่ยอมรับในวงการศึกษา

** ที่มาของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ต้องถูกสรรหาคัดเลือกอย่างโปร่งใสมากที่สุด โดยต้องมีคุณสมบัติที่ครบถ้วนกล่าวคือ ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ในงานบริหารการศึกษา รวมถึงต้องมีการตรวจสอบประวัติการทำงาน ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน และต้องมีตัวชี้วัดด้านคุณธรรมจริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นด้านหลัก อีกทั้งต้องให้มีกลุ่มผู้นำองค์กรครู และกลุ่มภาคประชาสังคม เข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ดังกล่าว หากพบเบาะแสการทุจริตหรือบริหารงานที่ไม่โปร่งใส ให้สามารถดำเนินการฟ้องร้องเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงทันที และมีสิทธิยื่นข้อเสนอเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งดังกล่าว ตามหลักความมีคุณธรรมจริยธรรม และกระบวนการทางกฎหมาย

5.5.2 ที่มาของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ต้องมีสัดส่วนตัวแทนของกลุ่มครู ตัวแทนภาควิชาการจากมหาวิทยาลัย และตัวแทนภาคประชาสังคมไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อต้องการลดอิทธิพลของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่อาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาได้

5.5.3 ในโครงสร้างของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) หากพบว่ามีความกรรมการคนใดมีเบาะแสเรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบ หรือบริหารงานขาดความโปร่งใสให้พ้นจากการ

เป็นกรรมการไว้ก่อน จนกว่าผลการสืบสวนสอบสวนได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จึงสามารถกลับมาเข้ารับตำแหน่งและปฏิบัติงานได้ดังเดิม แต่ถ้าผลการสอบสวนพบว่า มีความผิดร้ายแรงต้องถูกลงโทษอย่างเด็ดขาด ทั้งในทางวินัยและทางอาญา

5.5.4. ห้ามมิให้คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยเฉพาะกรรมการที่เป็นตัวแทนมาจากบุคลากรทางการศึกษา เข้าไปเป็นประธานกรรมการฯ หรือคณะกรรมการดำเนินงาน หรือผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ทั้งนี้เพื่อตัดช่องทางของการใช้อิทธิพลและการร่วมมือกันทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ในระบบการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ และยังเป็นการตัดช่องทางของการทุจริตด้วยการใช้อำนาจและตำแหน่ง เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายอื่นๆ ของกลุ่มคนเหล่านี้ด้วย

5.5.5 คดีการทุจริตคอร์รัปชันในกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการระดับสูง ไม่ควรให้มีการสอบสวนกันเองภายในหน่วยงาน เนื่องจากหน่วยงานตรวจสอบภายในของกระทรวงศึกษาธิการยังไม่เข้มแข็งพอ เพราะยังต้องอยู่ภายใต้การสั่งการและอิทธิพลของผู้บริหารระดับสูง ทำให้ระบบการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันไม่มีประสิทธิภาพ และบางครั้งเมื่อมีเรื่องร้องเรียนก็จะมีการช่วยเหลือในบรรดาข้าราชการด้วยกัน ทำให้ไม่ได้ความเป็นจริง จึงควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่มาจากหน่วยงานภายนอก หรือที่เป็นองค์กรอิสระ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงาน สตง. สำนักงาน ปปง. กรมสอบสวนคดีพิเศษ บก.ปปป. และภาคประชาสังคม เข้าร่วมเป็นกรรมการตรวจสอบด้วย เป็นต้น

5.6 ข้อเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาต่อ สำนักงาน ป.ป.ช.

5.6.1 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรสร้างเครือข่ายความร่วมมือและบูรณาการการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานรัฐด้วยกันที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและการป้องกันการทุจริตของภาครัฐ อันได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ท., สำนักงาน สตง., สำนักงานปปง. และ บก.ปปป. ฯลฯ เพื่อช่วยเป็นกลไกในการเฝ้าระวังและแจ้งเบาะแส แบ่งปันข้อมูลข่าวสารการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาระหว่างกัน รวมทั้งควรมีการร่วมมือกันทำงานด้านการตรวจสอบ การป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในภาคการศึกษาอย่างบูรณาการของทุกองค์กร อันจะทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.6.2 ควรเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการคดีทุจริตที่ค้างสะสมอยู่เป็นจำนวนมาก โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องกำหนดแผนปฏิบัติการในการจัดการกับคดีค้าง ค้างให้อยู่ในระดับที่ควบคุมได้ภายใน 2 ปี และสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลางควรมีหน้าที่ในการกำกับดูแลเรื่องนโยบายเป็นหลัก แล้วกระจายอำนาจให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ในพื้นที่แต่ละจังหวัด ได้มีอำนาจอิสระในการสืบสวนสอบสวนกันเอง โดยที่สำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลาง ไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับสำนวนคดี อันจะทำให้การดำเนินคดีเป็นไปได้อย่างรวดเร็วไม่คั่งค้างอยู่เป็นจำนวนมาก

5.6.3 ส่งเสริมกระบวนการผู้ชี้เบาะแส และคุ้มครองพยานในการปราบปรามการทุจริตอาทิ ออกมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการคุ้มครองดูแลความปลอดภัย และรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ค่ายังชีพขั้นพื้นฐานสำหรับผู้กล่าวหา ผู้ทำคำร้อง หรือผู้ชี้เบาะแส หรือพยานในคดีทุจริตทุกคดีอย่างเหมาะสม

5.6.4 สำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ต้องพัฒนาให้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการร้องทุกข์ และการกล่าวโทษถึงข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาที่กระทำความผิดฐานทุจริตประพฤติมิชอบต่อหน้าที่ อีกทั้งต้องมีการคุ้มครองผู้ร้องทุกข์ พยาน และผู้กล่าวโทษ เพื่อป้องกันมิให้ถูกข่มขู่ให้เกิดความเกรงกลัว หรือถูกกลั่นแกล้งให้เกิดความเสียหาย หรือเป็นอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สิน และตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ อันเป็นผลมาจากการร้องทุกข์ หรือการกล่าวโทษเรื่องการทุจริตนั้น

5.6.5 ข้าราชการครูสายผู้สอน หรือบุคลากรทางการศึกษาที่เป็นผู้เสียหาย เมื่อร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเกี่ยวกับพฤติการณ์การทุจริตของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาหรือฝ่ายบริหารในระดับต่างๆ กับสำนักงาน ป.ป.ช. แล้วนั้น เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องทำงานเชิงรุก โดยต้องรับเรื่อง และไต่สวนข้อเท็จจริงอย่างเร่งด่วน อีกทั้งต้องชี้แจงผลการดำเนินงานให้ผู้เสียหายนั้นทราบภายในระยะเวลาที่รวดเร็วเหมาะสมภายใน 1 เดือน

5.6.6 ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่ควรให้ผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้องร้องคดีเอง เนื่องจากมักถูกกดดันจากผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่รัฐในระดับต่าง ๆ จนทำให้คดีดังกล่าวอาจถูกไกล่เกลี่ยถูกระงับ หรือถูกถอดถอนล้มเลิกไปในที่สุด แต่ควรมาร้องทุกข์ที่สำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ท. หรือ บก.ปปป. แล้วแต่กรณี เพื่อให้สำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ท. หรือ บก.ปปป. รับเป็นผู้ดำเนินคดีเสียเองแล้วควรให้สำนักงานอัยการเข้ามาเป็นโจทก์ร่วม เพื่อให้คดีสามารถดำเนินไปได้ตามกระบวนการทางกฎหมาย

5.6.7 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรเป็นองค์กรที่เข้ามามีบทบาทในการให้ความรู้แก่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาทั้งหลาย เกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการดำเนินคดีทางกฎหมายทั้งเรื่องการฟ้องร้อง การให้ความช่วยเหลือด้วยการจัดหาทนายและอัยการ **ทั้งนี้เพื่อให้คดีสามารถขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้** และเพื่อเป็นการเอาผิดกับผู้กระทำการทุจริตประพฤติมิชอบที่พยายามหลบหลีกกระบวนการทางกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.6.8 ตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.จ. ประจำจังหวัด ไม่ควรให้ข้าราชการระดับสูงในจังหวัดนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการในหน่วยงานฝ่ายปกครอง เช่น อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการในทางการปกครองอื่น ๆ มาเป็นคณะกรรมการเนื่องจาก *ประการแรก* ข้าราชการเหล่านี้มักรู้จักคุ้นเคยกับบุคคลต่าง ๆ จำนวนมากภายในจังหวัดนั้น ๆ ทำให้ขาดความคิดที่เป็นอิสระ เพราะเคยตกอยู่ในวัฒนธรรมการทำงานที่ไม่อิสระมาก่อน และในกรณีที่มีข้าราชการระดับสูงถูกกล่าวหาในเรื่องของการทุจริตคอร์รัปชัน ข้าราชการในสายงานปกครองเหล่านี้ มักเป็นผู้ทำหน้าที่ในการเจรจา ไกล่เกลี่ยเสียเอง ในท้ายที่สุดทำให้คดีการทุจริตคอร์รัปชันถูกระงับยับยั้งหรือถูกเพิก

ก่อนไป *ประการที่สอง* ข้าราชการฝ่ายปกครองที่มาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.จ. ประจำจังหวัดต่างๆ หลายรายขาดอุดมการณ์และความมุ่งมั่นอย่างแท้จริง ในการปฏิบัติงานเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ขณะที่อดีตข้าราชการที่เกษียณอายุซึ่งมาดำรงตำแหน่งนี้ บางรายมีปัญหาในเรื่องคุณธรรมจริยธรรม ขาดความซื่อสัตย์สุจริต และความบริสุทธิ์ใจในการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาของบ้านเมือง แต่ได้ตำแหน่งมาเพราะระบบอุปถัมภ์พรรคพวกและเส้นสาย ด้วยเหตุผลนี้จึงไม่ควรให้ข้าราชการระดับสูง หรือข้าราชการฝ่ายปกครองในจังหวัดนั้นมาดำรงตำแหน่ง แต่ควรแสวงหานักอุดมการณ์จากภาคประชาสังคม ที่มีความกล้าหาญ และมีประวัติในการทำงานต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน เข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ ป.ป.จ. ประจำจังหวัดในสัดส่วนที่มากที่สุด อันจะเป็นผลให้การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา และภาคส่วนอื่น ๆ เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.6.9 กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องร่วมมือกันเพื่อพัฒนาความรู้ให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และผู้บริหารทุกระดับ เพื่อให้ทราบเกี่ยวกับข้อบ่งชี้ของโครงการและงบประมาณการก่อสร้างที่ผิดประเภทหรือ سوءแนวการทุจริต เพื่อป้องกันกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันที่อาจเกิดขึ้นในภาคการศึกษาในอนาคตต่อไป

5.6.10 ข้าราชการและพนักงานของรัฐในสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ควรทำงานตามแบบระบบราชการปกติอย่างที่เป็มาในอดีต กล่าวคือ ไม่ควรเป็นหน่วยงานรอรับเรื่องราวร้องทุกข์ในสำนักงานแต่เพียงอย่างเดียว แต่ในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระ ต้องมีวิธีการทำงานเชิงรุก ในพื้นที่และลงสู่ชุมชนให้มากขึ้น และควรยึดโยงอยู่กับภาคประชาสังคมให้มากขึ้น เพื่อเป็นช่องทางในการสื่อสารและสร้างความร่วมมือกัน อันจะทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับข้อมูลข่าวสารเชิงลึกที่ทันเหตุการณ์ ในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา หรือประเด็นการทุจริตคอร์รัปชันในภาคส่วนอื่น ๆ ที่เป็นจริงมากขึ้น

5.6.11 ควรเพิ่มบทบาทเจ้าหน้าที่องค์กรอิสระในแต่ละจังหวัด อันได้แก่ เจ้าหน้าที่ สำนักงาน ป.ป.ช., ป.ป.ท., สตง., ปปป. และ บก.ปปป. ในการทำงานเชิงรุกด้านการเฝ้าระวัง กำกับดูแล และคอยติดตามตรวจสอบการทำงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ผู้บริหารสถานศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอย่างใกล้ชิด ในลักษณะการลงพื้นที่ปฏิบัติการเชิงรุก เพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสารเรื่องการทุจริต และเพื่อป้องกันการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในสถานศึกษาซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทุกระยะ

5.6.12 ควรให้สำนักงาน ป.ป.ช., ปปป. สตง. ปปป. บก.ปปป. ร่วมกับองค์กรเครือข่ายภาคประชาสังคม มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบโครงการก่อสร้าง การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ และครุภัณฑ์ทางการศึกษาที่เป็นโครงการขนาดใหญ่โดยเฉพาะโครงการที่มีการอนุมัติการก่อสร้าง หรือการจัดซื้อจัดจ้างจากข้าราชการระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการในส่วนกลาง เหตุผลเพราะโครงการก่อสร้างหรือการจัดซื้อจัดจ้างขนาดใหญ่เหล่านี้ มีแนวโน้มของการทุจริตอันเกิดจากเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่มีการร่วมมือกันหลายฝ่าย และมักนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่มีการดำเนินงานเป็นขบวนการเต็มรูปแบบอยู่เสมอ

5.6.13 ควรให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น สำนักงาน ป.ป.ช., ป.ป.ท., ปปง., สตง. และ บก.ปปป. มีอำนาจในการเรียกตัวข้าราชการหรือบุคลากรทางการศึกษาทุกระดับมาสอบสวน ทั้งที่กำลังรับราชการอยู่ในปัจจุบันและที่เกษียณอายุราชการแล้วไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด หากเห็นว่าผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติจากการใช้ชีวิตประจำวัน ถ้าหากผู้นั้นไม่สามารถอธิบายได้ว่ารายได้ และทรัพย์สินเหล่านั้นได้มาด้วยวิธีการใดให้เสนอต่อศาลเพื่อยึดทรัพย์สินที่อธิบายไม่ได้ทั้งหมด และให้มีความผิดฐานทุจริตประพฤติดมิชอบมีโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 25 ปี

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ในบทความนี้ ได้นำเสนอให้เห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย มีวิวัฒนาการตามลำดับและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่มักมีการเมืองข้าราชการระดับสูง และนักธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง แล้วมีการร่วมมือกันทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ดังที่เรียกว่า “เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” เช่นเดียวกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา ซึ่งยังมีการรับรู้กันน้อยมากในทางสาธารณะ ขณะที่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษาในรูปแบบต่างๆ กลับส่งผลกระทบในทางลบอย่างลึกซึ้งต่อสังคมเป็นอย่างมาก กล่าวคือส่งผลต่อการทำลายคุณภาพของเยาวชนในชาติ อันอาจนำไปสู่สภาวะถดถอยของคุณภาพสังคมไทยในอนาคตที่จะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเด็ดขาดและจริงจัง

ในบทความนี้ ได้นำเสนอแนวคิดสำคัญสองเรื่องคือ หนึ่ง “เครือข่ายกลุ่มอิทธิพล” อันบ่งชี้ถึงอำนาจแห่งการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย ซึ่งลักษณะของการรวมตัวกันนั้นย่อมเป็นบ่อเกิดแห่งอำนาจ ทั้งที่เป็นพลังภายในกลุ่มเองและเป็นพลังอิทธิพลต่อภายนอกด้วย และเมื่อมีการรวมตัวกันกลายเป็นกลุ่มอิทธิพล ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทุกรูปแบบและทุกวิถีทางเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งก็คือการแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ แม้ว่าการกระทำนั้นจะผิดกฎหมายหรือละเมิดจริยธรรมของสังคมก็ตาม ซึ่งสื่อความหมายได้ชัดเจนว่า พฤติกรรมของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลมักร่วมมือกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง เรียกหรือรับสินบน ฯลฯ กล่าวอีกนัยหนึ่ง พฤติกรรมการใช้อำนาจของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล มักกระทำการใดๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายอยู่เสมอ

สอง “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” อันเป็นเรื่องการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย นับตั้งแต่ระดับผู้กำหนดนโยบายและวางแผน ไปจนถึงระดับผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายต่างๆ และกลุ่มคนอื่นๆ ในเครือข่ายของตน การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบจัดได้ว่าเป็นการทุจริตที่มีประสิทธิภาพในระดับสูง เนื่องจากบางครั้งอาจถูกบงการและถูกควบคุมโดยบุคคลที่มีอำนาจอยู่ในตำแหน่งรัฐบาลระดับสูง และมีการร่วมมือกับข้าราชการระดับสูง ในสังคมยุคปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้มีการ

พัฒนามากขึ้นตามลำดับ ไม่ใช่เป็นเรื่องการเรียกหรือรับสินบนอย่างเดียว หากแต่ถูกบริหารจัดการโดยองค์การที่มีการจัดตั้งเป็นอย่างดี โดยกลุ่มคนที่มีอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจมีการวางกลยุทธ์และวางแผนอย่างเป็นขั้นตอนชัดเจน มีการเก็บรวบรวมข้อมูลและมีการรวมศูนย์ข้อมูลข่าวสารโครงการต่างๆของรัฐไว้ในมือ มีทีมที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านเทคนิคสูงมีการบูรณาการกันอย่างพร้อมเพรียง กระบวนการดำเนินงานไม่ใช่เป็นเรื่องของคนต่อคนหรือต่อกลุ่มอีกต่อไป หากแต่อยู่ในรูปเครือข่ายครอบคลุมถึงนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และพ่อค้าหรือนักธุรกิจ เครือข่ายและบริวารของตน อันสะท้อนให้เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมยุคหลัง โดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่มีเม็ดเงินจำนวนมาก มักมีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลอย่างชัดเจน

จากนั้นได้นำเสนอผลการศึกษาวิจัยของผู้เขียนที่พบว่า รูปแบบและลักษณะความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษามี 2 รูปแบบหลัก คือ (1) รูปแบบและลักษณะความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในสถานศึกษาโดยทั่วไป เช่น การทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อสร้าง และการจัดซื้อวัสดุและครุภัณฑ์ทางการศึกษา การทุจริตจากระบบการบริหารงานบุคคลในลักษณะต่างๆ และการทุจริตจากการเบี่ยงเบนงบประมาณที่ได้รับทั้งจากส่วนกลางและเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ (2) รูปแบบที่มีลักษณะเฉพาะของความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ได้แก่ กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และการทุจริตจากการก่อสร้างสนามฟุตบอล และในตอนสุดท้าย ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของบทความนี้ จะได้นำเสนอให้เห็นถึงมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ที่ประกอบด้วยมาตรการต่างๆคือ มาตรการป้องกันโดยการสร้างกลไกและสนับสนุนเครือข่ายภาคประชาสังคม มาตรการป้องกันด้านกฎหมายและระเบียบต่างๆ มาตรการด้านการกำหนดนโยบายทางการศึกษา มาตรการด้านการบริหารงบประมาณและระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง มาตรการด้านการบริหารงานบุคคลและข้อเสนอต่อสำนักงาน ป.ป.ช. เรื่อง มาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาเป็นกรณีเฉพาะ ซึ่งมาตรการต่างๆ เหล่านี้หากได้มีการนำไปปฏิบัติจริง จากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว ก็น่าจะทำให้การทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาลดลงไปได้มากอันจะเกิดผลดีต่อระบบการศึกษาของชาติและเกิดประโยชน์ต่อเยาวชนเป็นอย่างมาก

6.2 ข้อเสนอแนะ

ควรให้ความสำคัญกับหัวข้อการศึกษาวิจัย เรื่อง “การสร้างเครือข่ายความร่วมมือของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา” ให้มากขึ้น เนื่องจากผลการศึกษาพบการทุจริตในวงการศึกษาแทบทุกระดับ โดยที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่อาจดำเนินการได้ทั้งหมด และในอนาคตบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน หรือภาคประชาสังคม ในการตรวจสอบภาครัฐ ภาคการเมือง และภาคธุรกิจเอกชนที่ทุจริต

ประเพณีมิชอบจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น อันสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยในทางสากล และนับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการมีระบบการตรวจสอบโดยภาคประชาสังคม และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2560 และการปฏิรูปด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประเพณีมิชอบในภาครัฐอย่างจริงจัง ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญกับการสนับสนุนให้มีการวิจัยในหัวข้อนี้ ผลการศึกษาในหัวข้อนี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากในการชี้ช่องทาง และช่วยกระตุ้นให้ประชาชนได้ลุกขึ้นมาจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นภายในสังคมของเขาเอง เนื่องจากการแก้ไข ปัญหาและการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมสมัยใหม่ ไม่ใช่เป็นหน้าที่ของรัฐ หรือของใครคนใดคนหนึ่งอีกต่อไปแล้ว หากแต่เป็นหน้าที่ของพลเมืองไทยที่มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมทุกคนที่จะต้องร่วมมือกันจัดปัญหาเหล่านี้ให้หมดไป

เอกสารอ้างอิง

- กรรมการภาคประชาชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2552). บทความในการ ประชุมเรื่อง “โลกการศึกษา : คอร์รัปชันในวงการศึกษา เหลือบทำลายคุณภาพของสังคม.” สืบค้น เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2560. จาก <http://oknation.nationtv.tvblog/pacm/2009/03/21/entry->
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2560). สืบค้นเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2562, จาก <http://www.moe.go.th>
- ข่าวสด. (2561). ป.ป.ช. แจงข้อกล่าวหา ‘วิรัช’ อดีต ส.ส. เพื่อไทย ‘ชินภัทร’ เลขาฯ สพฐ. ทุจริตสร้างสนามฟุตบอลโคราช. สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2562, จาก https://www.khaosod.co.th/politics/news_711005
- จรัส สุวรรณมาลา. (2546). *ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย*. กรุงเทพมหานคร: ร่วมด้วยช่วยกัน.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2542). *การค้าส่งค้าปลีกไทย: การเปลี่ยนแปลงในตลาดค้าปลีกของไทย*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ประกอบ กุลเกลี้ยง เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ และสมบัติ นพรัตน์. (2550). “รูปแบบการบริหารจัดการความเสี่ยงเพื่อป้องกันคอร์รัปชันในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน”. *วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 9(14). 7 - 21.
- ปรีชา อุตระกุล, พิมพ์พิจิ บรรจงปรุ, อารีย์ ศรีอำนาจ, จิรัฐิพร ไทยงูเหลือม และวีระ พลอยครบุรี. (2560). “โครงการประชาสังคมกับการเสริมสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่น เพื่อพัฒนาระบบและกลไกในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน: กรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา”. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยแห่งชาติ.
- เพิ่ม หลวงแก้ว. (2561). “กฎหมายคุ้มครองจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู.” *วารสารวิชาการธรรมทัศน์*, 18(3), 351 - 362.

- ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด. (ม.ป.ป.). “กรอบแนวทางการดำเนินการปราบปรามผู้มีอิทธิพล”. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2562 จาก www.mahadthai.com/html/ittipon.htm
- เลิศพร อุดมพงษ์. (2558). “รัฐธรรมนูญจะนำชาติสู่สันติสุขได้อย่างไร”. *จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร*, 1(8) (ปีกษ์หลัง เมษายน), 18 - 30.
- สังคิต พิริยะรังสรรค์. (2549). *คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน. 17.
- สายล่อฟ้า. (2559). “การคอร์รัปชันในวงราชการ”. *ไทยรัฐ*. วันพฤหัสบดีที่ 6 พฤศจิกายน. 6.
- สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2560). *การศึกษาเปลี่ยนแปลงชีวิต*. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2561, จาก <https://www.bic.moe.go.th/index.php/component/k2/itemlist/category/71-menu-sara>
- อานันท์ ปันยารชุน. (2555). สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2560 จาก <http://www.facebook.com/SeriThai.net13/12/55>.
- อานันท์ ปันยารชุน. (2555). สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2562, จาก <http://www.facebook.com/serithai.net13/12/55>
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2559). *ผู้มีอิทธิพล*. สืบค้นวันที่ 20 พฤษภาคม 2562 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/>
- Alba de D. (2017). “What is the difference between corruption and organized corruption”. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2562, จาก <https://www.quora.com/What-is-the-difference-between-corruption-and-organized-corruption>
- Cheloukhine, S. & Haberland. M.R. (2011). *Russian Organized Corruption Networks and their International Trajectories*. Springer – Verlag : New York. Pp. 12 – 13.
- 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*, 16(2), 73 - 77.
- Heinzpeter, Z. (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. 53 - 74.
- Meier, B. (2004). “Corruption in the Education Sector : An Introduction”. *Transparency International*. July, 1 - 2.
- SiamEduNews. (2560). *वाईดีการศึกษา*. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2562, จาก <http://www.siamedunews.com>