

การสำรวจการรับรู้และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์  
ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย  
A Survey of Provincial Local Administration Officers' Perception  
and Understanding on Conflict of Interest in Thailand

ณัฐวุฒิ สมบูรณ์ยิ่ง<sup>1</sup>  
Nuttavut Somboonying<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

การเกิดแรงกดดันในด้านต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องและแนวโน้มการยอมรับในหลักการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นในประเทศไทยมากขึ้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดทิศทางและแนวโน้มในการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ในขณะเดียวกัน อำนาจและผลประโยชน์ที่มากขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นส่วนสำคัญที่จะผลักดันให้เกิดความเสี่ยงด้านการทุจริตคอร์รัปชันและความขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้นตามมาด้วย ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เป็นแรงกระตุ้นที่อยากตรวจสอบว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีการรับรู้และความเข้าใจอย่างไรในด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) โดยการวิจัยเน้นกรอบวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจสถานะการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด หลักการ และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงการจัดทำข้อเสนอแนะการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจที่นำไปสู่แนวปฏิบัติที่ถูกต้อง ในด้านรูปแบบการศึกษาใช้การวิจัยแนวการสำรวจโดยแบบสอบถามที่เน้นการเก็บข้อมูลความคิดเห็นเชิงปริมาณ (Quantitative Survey) จากกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 จังหวัด และที่มาจากฝ่ายการเมือง (นายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัด) และจากฝ่ายข้าราชการและบุคลากรประจำ (ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำและพนักงานจ้าง) จำนวน 921 คน วิธีการเก็บข้อมูลดำเนินการโดยการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์

<sup>1</sup> เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตชำนาญการ สำนักงาน ป.ป.ช.

<sup>1</sup> Corruption Prevention Officer, Professional Level, Office of the National Anti-Corruption Commission

การศึกษานี้มีข้อค้นพบหลักคือ ในภาพรวม เจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีระดับการรับรู้เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ระดับปานกลาง หรือคิดเป็นร้อยละ 52.89 และเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเข้าใจเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ระดับปานกลาง หรือคิดเป็นร้อยละ 46.09 นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในรายมิติ การศึกษานี้ยังพบว่า เจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัวในระดับปานกลาง หรือคิดเป็นร้อยละ 45.20 เจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดอย่างเป็นทางการในระดับปานกลาง หรือคิดเป็นร้อยละ 45.40 และเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเข้าใจเกี่ยวกับการขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในระดับปานกลาง หรือคิดเป็นร้อยละ 47.68

ข้อค้นพบจากการศึกษานี้สะท้อนให้เห็นนัยสำคัญหลายด้านที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์/นโยบายป้องกันปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม และการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ โดยเฉพาะในระดับการปกครองและการบริหารท้องถิ่น การพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับสำนักงาน ป.ป.ช. จึงครอบคลุมทั้งในด้านการเร่งรัดการประชาสัมพันธ์เพื่อการส่งเสริมให้เกิดการรับรู้และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในทุกระดับขององค์กร สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดควรเป็นหัวหอกในการรณรงค์แผนงานดังกล่าว และศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต บัณฑิตวิทยาลัย สำนักงาน ป.ป.ช. ควรเน้นความสำคัญกับการวิจัยและพัฒนาแผนงานการศึกษา (Educational Programs) เกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างจริงจัง

**คำสำคัญ:** การขัดกันแห่งผลประโยชน์ การทุจริตผลประโยชน์สาธารณะ การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรับรู้ข้อมูลการทุจริต

## Abstract

Continuous pressures from various sides and more recognition in the principles of local self- management have increasingly paved a direction and trend toward more decentralized local governments in Thailand. Simultaneously, more power and financial interests of local government and administration also become key factors that generate risks of corruption and conflict of interest between private and public gains. This phenomenon is thus a crucial impetus in examining local administrators and officers, especially related to their perception and understanding of conflict of interest issues. This research therefore aims at investigating provincial local officers' status of perception and understanding of conflict of interest, including drawing some recommendations for proper promotion and regulation of conflict of interest. The study method of this research employs a quantitative questionnaire-based survey sent by

post of 921 samples which are selected from 76 provincial local administration (PLA) offices. These sampled PLA officers are both politically elected officers (Chiefs executives and deputy Chief executives of provincial administrative organizations (PAO), members of PAO council) and appointed civil servants (local government officials/local staff, permanent employees and employers)

Key findings of this research are the following. First, overall, PLA officers have relevant perception of conflicts of interest concepts at the medium level or approximately 52.89 % and relevant understanding of conflicts of interest at the medium level or approximately 46.09 %. Second, in more specific aspects, this study also finds that PLA officers understanding about the concept of private interest at the medium level or 45.20%, PLA officers' understanding of executive official duties at the medium level or approximately 45.40%, and PLA officers' relevant understanding of the conflict of private and public interests at the medium level or approximately 47.68%.

The results of this research endingly reflect several critical implications with respect to the setting of direction and strategie policies for the prevention of conflict of interest as well as corruption in the public-sector domain, especially at the local administration and government level. Policy development of the National Anti-Corruption Commission should intensify more attention on the promotion of the conflict of interest campaign and public relations to all levels of the NACC The Puey Ungphakorn Anti-Corruption Research Center should be the Spearhead of the campaign and undertake the conflict of interest research and educational programs as its priority.

**Keywords:** Conflict of Interest, Public Corruption, Corruption in Local Administration Offices, Perception of Corruption

## 1. ที่มาและความสำคัญ

ในประเทศไทย ประเด็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่เพิ่งได้รับความสนใจ มีหลายกรณีที่ยังโยงถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน หลายกรณีเกิดขึ้นโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ไม่มีความรู้ความเข้าใจ ไม่สนใจ และมีพฤติกรรมหรือการกระทำบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมความเชื่อในสังคมไทย เช่น วัฒนธรรมการให้ของขวัญ สินน้ำใจ ค่านิยมเจ้าขุนมูลนาย ระบบเครือญาติและพรรคพวกในระบบราชการ เป็นต้น พฤติกรรมบางอย่างมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องจนเกิดความเคยชินและเป็นที่ยอมรับ (เช่น การใช้ทรัพย์สินของส่วนราชการ การรับเลี้ยง การเรียกร้องหรือรับสิ่งตอบแทน เป็นต้น)

ขณะที่ในปัจจุบันมีการยอมรับในหลักการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย อันเป็นปัจจัยสำคัญให้เกิดทิศทางและแนวโน้มการกระจายอำนาจจากรัฐบาลไปสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ขณะเดียวกัน ด้วยอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มากขึ้นก็อาจเป็นส่วนสำคัญที่จะผลักดันให้เกิดความเสี่ยงด้านการทุจริตและการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามมา ซึ่งจากสถานการณ์การทุจริตของประเทศไทย พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเสี่ยงในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมที่เป็นความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์โดยรู้หรือไม่รู้เท่าทัน ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้เป็นจุดกำเนิดของการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ค่อนข้างมีความเสี่ยงและส่งผลต่อความเสียหายจำนวนมาก หากมีการทุจริตเกิดขึ้น โดยข้อมูลจากศูนย์ประมวลข้อมูล สำนักงาน ป.ป.ช. ณ วันที่ 13 มีนาคม 2561 พบว่า เรื่องร้องเรียนการทุจริตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงปี พ.ศ. 2559 - 2561 มีจำนวน 213 เรื่อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยในการศึกษาที่สำคัญ โดยในระยะแรกนี้ จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละจังหวัดมีโครงสร้างการบริหารงานครอบคลุมและสร้างผลกระทบได้ทั่วทั้งจังหวัด กอปรกับได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเมื่อเทียบกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ จึงมีแนวโน้มและเสี่ยงต่อการมีพฤติกรรมความขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม การศึกษาวิจัยเรื่องนี้จึงเป็นการศึกษาและสำรวจข้อมูลระดับการรับรู้ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีต่อความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ซึ่งเป็นงานสำคัญที่จะนำไปสู่การกำหนดมาตรการป้องกัน การกำหนดหลักการข้อบังคับ กฎหมาย ตลอดจนการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อลดพฤติกรรมความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ในอนาคต

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อสำรวจและทราบระดับการรับรู้และความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest)

2.2 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหาการส่งเสริม หรือสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในประเด็นของการขัดกันแห่งผลประโยชน์

## 3. ขอบเขตการศึกษา

มีขอบเขตการศึกษาครอบคลุมดังต่อไปนี้

3.1 เนื้อหาที่ศึกษา: การสำรวจการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิด หลักการ และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest)

3.2 ระดับองค์กรของการศึกษา: เจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ

3.3 พื้นที่ของการศึกษา: ประเทศไทย

3.4 กรอบเวลาที่จะทำการศึกษา: 12 เดือน

#### 4. นิยามเชิงปฏิบัติการ

**4.1 การขัดกันของผลประโยชน์** คือ การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม เป็นสถานการณ์ที่บุคคล (เจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้ประกอบการวิชาชีพ) มีผลประโยชน์ส่วนตัวในระดับที่เพียงพอที่อาจจะหรือเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการใช้ดุลพินิจตามตำแหน่งหน้าที่ โดยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมมีสาเหตุหลายประการ แต่มีองค์ประกอบหลักที่ก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมอยู่ 3 ประการ คือ

องค์ประกอบที่ 1 มีผลประโยชน์ส่วนตัว (private or personal interest) ทั้งในรูปของตัวเงินหรือผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นก็ได้ และเป็นผลประโยชน์ของตนเองหรือผลประโยชน์ของผู้อื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด

องค์ประกอบที่ 2 มีการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดอย่างเป็นทางการ (public or official duty) โดยต้องดำรงตำแหน่งสาธารณะ และปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพที่มีความเป็นกลาง และยึดผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

องค์ประกอบที่ 3 มีความขัดแย้งในผลประโยชน์ กล่าวคือ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะได้ปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งดังกล่าว แต่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น มีการแทรกแซง ขาดความเป็นอิสระ มื้อคติ และตัดสินใจโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัว

**4.2 ระดับการรับรู้** หมายถึง ระดับการตีความหมายจากตัวอย่างสถานการณ์รูปแบบการขัดกันแห่งผลประโยชน์

**4.3 ระดับความเข้าใจ** หมายถึง ระดับการตีความหมายและแยกแยะสถานการณ์การขัดกันแห่งผลประโยชน์อย่างเป็นระบบ

**4.4 เจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย** หมายถึง เจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทยทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำคือ บุคลากรฝ่ายการเมือง (ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภา) และบุคลากรฝ่ายประจำ (ประกอบด้วย ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง

จากนิยามเชิงปฏิบัติการข้างต้น **การรับรู้และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัด** จึงหมายถึง ระดับการตีความหมายและแยกแยะอย่างเป็นระบบจากตัวอย่าง รูปแบบ และสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่รัฐมีผลประโยชน์ส่วนตัวในระดับที่เพียงพอที่อาจจะหรือเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการใช้ดุลพินิจตามตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทยทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ

## 5. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในประเทศไทย พบว่าเป็นข้อมูล/องค์ความรู้เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนา ป้องกันและแก้ไขการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมของประเทศไทย พบว่า งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมยังมีการศึกษาไม่มากนัก และยังมีประเด็นในการศึกษาไม่หลากหลาย ซึ่งงานศึกษาส่วนใหญ่จะมีลักษณะร่วมกันคือ งานศึกษาแทบทุกชิ้นมักเป็นการศึกษาเพื่อการค้นหาคำตอบว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม ขณะที่ในแต่ละงานศึกษามีจุดเน้นที่แตกต่างกันไปตามจุดมุ่งหมายของการศึกษา ซึ่งสามารถแบ่งได้กว้าง ๆ 3 ประเภทกล่าวคือ

**5.1 งานศึกษาเชิงทฤษฎี (Theoretical Study):** เป็นการศึกษาเพื่อค้นหาทฤษฎี/องค์ความรู้ว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจาย และยังไม่แน่ชัดในตัวเององค์ความรู้ อันส่งผลให้การนำไปปรับใช้ไม่สามารถได้ข้อสรุปในตัวเององค์ความรู้เอง ซึ่งงานศึกษาวิจัยประเภทนี้จะเน้นที่การศึกษาความหมาย ลักษณะ รูปแบบ ทฤษฎี องค์ความรู้ว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม เพื่อทบทวนและหาข้อสรุปเกี่ยวกับตัวเององค์ความรู้ และความชัดเจนของลักษณะการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

**5.2 งานศึกษาเชิงประยุกต์ใช้กับกรณีศึกษา (Case Study):** เป็นงานศึกษาที่เน้นการนำองค์ความรู้ว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไปประยุกต์ปรับใช้กับกรณีศึกษาต่าง ๆ เพื่อหาความหมาย คำตอบ ปัญหาและอุปสรรค และผลของการนำองค์ความรู้ไปใช้ในทางปฏิบัติ

**5.3 การศึกษาเชิงกฎหมาย (Legal Study):** มีจุดเน้นที่การศึกษาวเคราะห์เชิงตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม โดยเป็นการศึกษาปัญหา ข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริงกระบวนการ การปรับใช้ ความเหมาะสม ผลในทางปฏิบัติ การบังคับใช้ รวมถึงจุดบกพร่องและช่องโหว่ของกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า พัฒนาการของงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในประเทศไทย ยังขาดการศึกษาวิจัยที่เป็นการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจที่มุ่งแสวงหาฐานข้อมูลและองค์ความรู้ของสถานการณ์ของระดับการรับรู้และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่สามารถส่งผลให้เกิดระดับความรุนแรงของปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หากมีการเกิดขึ้นของปัญหา อาทิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ขณะที่จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม พบว่า การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมมีแนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

**1) หลักการประชาธิปไตย (Democracy)** มีวิวัฒนาการมาจากหลักการกรีกโบราณ โดยถือว่าอำนาจอำนาจอธิปไตย (อำนาจอปกครอง) เป็นของประชาชน ซึ่งหลักการประชาธิปไตยมีแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญดังนี้

1.1) อำนาจของประชาชน (Popular Sovereignty) หลักการประชาธิปไตยถือว่า อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ซึ่งประชาชนอาจใช้อำนาจของตนในฐานะเจ้าของอำนาจผ่านทางช่องทางต่าง ๆ เช่น การเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารประเทศ การเสนอร่างกฎหมาย การลงประชามติ การมีข้อเรียกร้องเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ หรือการตรวจสอบผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปใช้อำนาจแทนตน เป็นต้น

1.2) สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกบุคคล (Right, Liberty and Equality) เป็นแนวคิดหลักของลัทธิเสรีนิยม (Liberalism) สิทธิและเสรีภาพเป็นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น ปัจจุบันสิทธิและเสรีภาพถูกรับรองไว้ในหลายแหล่ง เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) ส่วนแนวคิดว่าด้วยความเสมอภาค (Equality) คือการที่ปัจเจกบุคคลเสมอภาคในสิทธิและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ (Equality of Right and Dignity) ซึ่งไม่ได้หมายความว่าทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในทุกเรื่องทุกโอกาส

1.3) ฉันทานุมัติ (Consent) คือ การได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจในการที่ประชาชนจะถูกปกครอง กล่าวคือ ด้วยประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด มีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคในอำนาจการปกครอง ในการที่ประชาชนเจ้าของอำนาจจะไม่ปกครองหรือใช้อำนาจด้วยตนเองโดยตรง แต่จะให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นมาทำหน้าที่ปกครองแทนตน ก็จะต้องได้รับความยินยอมหรือฉันทานุมัติจากประชาชนเจ้าของอำนาจ บุคคลหรือคณะบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจปกครอง (รัฐบาล) โดยฝืนใจประชาชนจึงจะกระทำมิได้ ประชาชนจึงยอมมีสิทธิในการที่จะเปลี่ยนผู้ปกครองหรือรัฐบาลที่ไม่ได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนได้

1.4) สาธารณประโยชน์ หรือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) สมบัติ จันทวงศ์ (2520) การที่ประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน และเป็นการปกครองที่ทำ “เพื่อประชาชน” นั้นเป็นที่มาของคำว่า “สาธารณประโยชน์หรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งก็คือผลประโยชน์ที่ประชาชนทุกคนในรัฐควรจะได้รับประโยชน์ เปรียบเสมือนเจตจำนงร่วมที่ประชาชนทุกคนร่วมทำสัญญา ดังเช่น เจตจำนงทั่วไปของรูสโซ ที่ประชาชนต่างแสดงออกเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ของทุกคน การปฏิเสธเจตจำนงทั่วไป คือ การละเมิดกฎหมาย ซึ่งเท่ากับการตั้งตนอยู่เหนือเจตนารมณ์ร่วมและนำไปสู่การทำลายล้างสังคมทั้งหมด และเป็นการปล้นเอาเสรีภาพที่มีคุณค่าทางศีลธรรมของส่วนรวมไป ซึ่งตรงข้ามกับผลประโยชน์ส่วนตัว ที่มองว่ามนุษย์เป็นสัตว์ที่ถือเอาประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง และดำเนินชีวิตโดยยึดหลักการดังกล่าวอย่างมีเหตุผล โดยอยู่บนพื้นฐานหลักประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ที่มองว่า การกระทำที่ดีที่สุด คือ การกระทำที่ก่อให้เกิดความสุขมากที่สุดของคนจำนวนมากที่สุด

1.5) การปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law) คือ เป็นการยึดถือกฎหมายเป็นหลักสูงสุดในการปกครองที่ถือว่าทุกคนในรัฐเสมอภาคกันทุกคน ประชาชนทุกคนในรัฐ ทั้งผู้บัญญัติกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแบบเดียวกัน ไม่มีข้อยกเว้น เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็ตามล้วนต้องรับผิดชอบทางกฎหมายต่อศาลเช่นเดียวกันประชาชนในรัฐทุกคนและกฎหมายจะต้องควบคุมความประพฤติของคนทั้งประเทศ คนทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดและขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ยึดถือ “กฎหมาย” อยู่เหนือ “กฎหมาย”

2) ศีลธรรม คุณธรรมของประชาธิปไตย (Democratic Morality) การดำเนินงานในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีศีลธรรม คุณธรรม เป็นเครื่องกำกับด้วยอยู่เสมอ เพื่อเป็นหลักประกันว่าผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนจะได้รับการตอบสนอง และการแสดงออกทางประชาธิปไตยจะดำเนินการถูกต้องตามครรลองคลองธรรม ซึ่งเป็นเครื่องการันตีว่าเสียงข้างมากจะไม่ตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ที่ขัดต่อศีลธรรม คุณธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

3) รัฐบาลแบบเปิดและตรวจสอบได้ (Open and Accountable Government) รัฐบาลแบบเปิดและตรวจสอบได้ คือการที่รัฐบาลจะต้องจัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาและพิจารณาการดำเนินงาน และจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารข้อมูลของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งทางตรงและทางอ้อม และจะต้องถูกตรวจสอบ (Accountable Government) ทั้งทางกฎหมาย ทางการเมือง และทางการคลัง ช่วยให้ประชาชนเห็นว่าตัวแทนของตนหรือรัฐบาล และเจ้าหน้าที่รัฐได้ดำเนินการบริหารประเทศแทนตนอย่างไรบ้าง มีการคอร์รัปชันหรือดำเนินการผิดพลาดอะไรหรือไม่ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนได้ทราบสถานการณ์ของประเทศได้อย่างทันทั่วทั้งนี้ นอกจากนี้ รัฐบาลที่แบบเปิดและตรวจสอบได้ยังช่วยพิทักษ์เสรีภาพให้แก่ประชาชนทั้งหลายผู้เป็นเจ้าของอำนาจด้วย

4) การทำงาน/หน้าที่ในกิจการของรัฐ (Official Duties) คือการที่ปัจเจกบุคคลได้รับความไว้วางใจให้เข้ามาปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ รับผิดชอบ บทบาทเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องมีพันธสัญญา และมาตรฐานความประพฤติที่ดีงาม การดำเนินการใด ๆ จะต้องถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย

5) หลักการไม่มีส่วนได้เสีย หรือหลักความเป็นกลาง ไม่มีอคติ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ อันเป็นส่วนหนึ่งของหลักความยุติธรรมธรรมชาติ (Natural Justice) หลักการไม่มีส่วนได้เสียมีความคิดพื้นฐานว่า หากเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นก็จะต้องไม่มีความเป็นกลางและไม่อาจใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการได้โดยปราศจากอคติในเรื่องดังกล่าว หลักการนี้ได้นำมาใช้ในการพิจารณาตัดสินของภาครัฐ เช่น หลักความเป็นกลางของผู้พิพากษา การห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองพิจารณาสั่งการ ร่วมประชุม หรือลงมติในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย เป็นต้น

เมื่อพิจารณาการให้ความหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น มีการให้ความหมายที่หลากหลาย ซึ่งสะท้อนถึงความไม่ชัดเจนของความหมายและขอบเขตของผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งอาจส่งผลถึงนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมที่แตกต่างกัน โดยสะท้อนจุดเน้นอยู่ 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง เน้นที่บริบทของการกระทำการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือ การพิจารณาข้อเท็จจริงในการกระทำว่าไปลดรอนผลประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ ประการที่สอง เน้นที่การดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ควรมีการขัดกันแห่งผลประโยชน์

โดยสรุป การขัดกันแห่งประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวมเป็นส่วนหนึ่งของการคอร์รัปชันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เข้ามาแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งทำให้กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม โดยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ คือ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม เป็นสถานการณ์ที่บุคคล (เจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้ประกอบการวิชาชีพ) มีผลประโยชน์ส่วนตัวในระดับที่เพียงพอที่จะหรือเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการใช้ดุลพินิจตามตำแหน่งหน้าที่ โดยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมมีสาเหตุหลายประการ แต่มีองค์ประกอบของสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมโดย Michael McDonald อยู่ 3 ประการ คือ

องค์ประกอบที่ 1 มีผลประโยชน์ส่วนตัว (Private or Personal Interest) ทั้งในรูปของตัวเงินหรือผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นก็ได้ และเป็นผลประโยชน์ของตนเองหรือผลประโยชน์ของผู้อื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด

องค์ประกอบที่ 2 มีการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดอย่างเป็นทางการ (Public or Official Duty) โดยต้องดำรงตำแหน่งสาธารณะ และปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพที่มีความเป็นกลาง และยึดผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

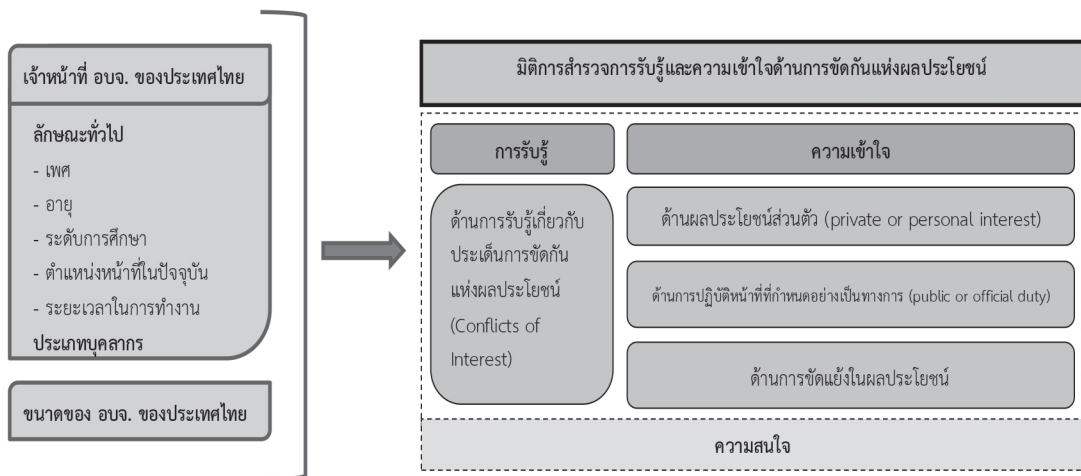
องค์ประกอบที่ 3 มีความขัดแย้งในผลประโยชน์ กล่าวคือ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะได้ปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งดังกล่าว แต่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นมีการแทรกแซง ขาดความเป็นอิสระ มีอคติ และตัดสินใจโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัว

ในส่วนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการรับรู้และความเข้าใจนั้นเป็นแนวคิดในเชิงจิตวิทยา และพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับรู้พบว่า การรับรู้เป็นกระบวนการตีความหมายจากสิ่งที่เรารู้จัก เป็นที่รู้จัก ที่เข้าใจ โดยใช้ประสบการณ์เดิมช่วยในการแปลความหมาย ได้แก่ ความคิด ความรู้ และการกระทำที่ได้เคยปรากฏแก่ผู้นั้นมาแล้ว และการที่เราตีความหมายต่อสิ่งหนึ่งอย่างไรมันขึ้นอยู่กับว่าเรารู้และตีความหมายให้เป็นอย่างไร เพราะแต่ละคนจะตีความหมายจากการรับรู้ไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่ได้รับของแต่ละคน และการเข้าใจความหมายของสิ่งที่เราเห็นแล้วเอามาขยายความ ขณะที่ความเข้าใจนั้นเป็นกระบวนการรับรู้เรื่องราวหรือข้อมูลต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ และสามารถรวบรวมหรือแยกแยะในประเด็นต่างๆ ได้อย่างละเอียดและสามารถลำดับขั้นตอนได้อย่างชัดเจน โดยมีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความรู้และ

ความเข้าใจอยู่ 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยจากสิ่งแวดล้อม โดยพฤติกรรมความเข้าใจแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ คือ การแปลความ การตีความ และการสรุปอ้างอิง

จากการทบทวนแนวความคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องข้างต้น โครงการวิจัยนี้มีกรอบแนวคิดการดำเนินการวิจัยดังแผนภาพ

### แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย



### 6. วิธีการศึกษา

งานศึกษาชิ้นนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจโดยแบบสอบถามที่เน้นการเก็บข้อมูลความคิดเห็นในเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงปริมาณอย่างเป็นรูปธรรมในประเด็นที่ศึกษา และสามารถวิเคราะห์ความสัมพันธ์ หรือความแตกต่างออกมาเป็นตัวเลขได้อย่างชัดเจน เกิดความเชื่อมั่นในการเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล อันทำให้ทราบข้อมูลและสถานการณ์เกี่ยวกับการรับรู้และความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับแนวความคิด หลักการและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการศึกษาเพื่อกำหนดมาตรการ แนวทาง การดำเนินงาน ตลอดจนการแก้ไขและพัฒนาเพื่อลดปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของการรับรู้ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (conflicts of Interest) และการลดความเสี่ยงการมีพฤติกรรมการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยวิธีการศึกษามี 3 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 การศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน แนวความคิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) และความเชื่อมโยงกับการคอร์รัปชัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการต่อต้านการทุจริตองค์การบริหารส่วนจังหวัดของไทย งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการรับรู้และความเข้าใจเพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษา การออกแบบการศึกษาราย และการพัฒนาและทดสอบเครื่องมือในการวิจัย

ระยะที่ 2 การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากกลุ่มตัวอย่างของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย

ระยะที่ 3 การวิเคราะห์และแปลความหมายข้อมูลที่ได้จากเก็บรวบรวมข้อมูล โดยระบุปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของการรับรู้และความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) และจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหาการส่งเสริม หรือสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในประเด็นของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ต่อไป

หน่วยที่ศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย จากข้อมูลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากร ณ วันที่ 31 มกราคม 2560, กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พบว่า มีจำนวนองค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง มีจำนวนบุคลากรทั้งสิ้น 24,096 คน แบ่งเป็นบุคลากรฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ดังตารางที่ 1 และตารางที่ 2

ตารางที่ 1 จำนวนบุคลากรฝ่ายการเมือง

| ที่ | ตำแหน่ง                           | จำนวน |
|-----|-----------------------------------|-------|
| 1   | นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด      | 70    |
| 2   | รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด   | 150   |
| 3   | สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด | 2,256 |
|     | รวม                               | 2,476 |

ตารางที่ 2 จำนวนบุคลากรฝ่ายประจำ

| ที่ | ตำแหน่ง                       | จำนวน  |
|-----|-------------------------------|--------|
| 1   | ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น | 9,217  |
| 2   | ลูกจ้างประจำ                  | 1,348  |
| 3   | พนักงานจ้าง                   | 11,055 |
|     | รวม                           | 21,620 |

ที่มา: ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากร ณ วันที่ 31 มกราคม 2560, กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

เมื่อแบ่งขนาดหรือกลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย ตามฐานข้อมูลสารสนเทศ ข้อมูลด้านการเงิน การคลังท้องถิ่น สำนักบริหารคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยพิจารณาจากรายได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 คือ (1) รายได้จัดเก็บเองของ อบจ. (2) รายได้รัฐจัดสรรของ อบจ. และ (3) รายได้เงินอุดหนุนของ อบจ. สามารถแบ่งออกเป็น 3 ขนาด คือ อบจ. ขนาดใหญ่: อบจ. ที่มีรายได้รวมจากเกณฑ์การพิจารณามากกว่า 1,000 ล้านบาท ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ขนาดกลาง: อบจ. ที่มีรายได้รวมจากเกณฑ์การพิจารณารายได้ระหว่าง 501 - 999 ล้านบาท อบจ. ขนาดเล็ก: อบจ. ที่มีรายได้รวมจากเกณฑ์การพิจารณารายได้รายได้ต่ำกว่า 500 ล้านบาท

### 1) ประชากรและกลุ่มเป้าหมาย

**ประชากร** ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ บุคลากรฝ่ายการเมือง (ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภา) และบุคลากรฝ่ายประจำ (ประกอบด้วย ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง จำนวนทั้งสิ้น 24,096 คน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2560)

**กลุ่มตัวอย่าง** กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมโดยใช้สูตรของ Taro Yamane (1967: 886-887) จากจำนวนประชากร 24,096 คน เมื่อกำหนดความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้เท่ากับ 0.05 ได้ขนาดตัวอย่าง ดังนี้

โดยที่  $N$  คือ ขนาดของประชากร

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

$n$  คือ ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

$e$  คือ ค่าความน่าจะเป็นของความผิดพลาดที่ยอมรับให้เกิดได้ มีค่าเท่ากับ 0.05

เมื่อคำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่าง จะได้  $n = 393.47$  คน

### 2) การสุ่มตัวอย่าง

การสำรวจการรับรู้และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย ได้ทำการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 76 แห่ง แห่งละ 15 คน เพื่อความเป็นตัวแทนที่ดีตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย และเพื่อความสะดวกในการขอความร่วมมือเพื่อดำเนินการเก็บข้อมูลไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 76 แห่ง ซึ่งจำนวนแบบสอบถามที่ได้รับตอบกลับมาและมีความสมบูรณ์ครบถ้วน มีจำนวนทั้งสิ้น 921 คน

### 3) เครื่องมือการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ แบบสอบถาม (Questionnaire) โดยคณะผู้วิจัยได้สร้างเครื่องมือสำหรับใช้ในการศึกษาวิจัยกรอบแนวคิดในการสำรวจและฟังคำถามของเครื่องมือการวิจัยที่กำหนดไว้ โดยจำแนกเป็น 4 ส่วน คือ

**ส่วนที่ 1** แบบสอบถามข้อมูลทั่วไป เป็นการสอบถามข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม มีทั้งสิ้น 5 ข้อ ประกอบด้วย อายุ เพศ ระดับการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ในปัจจุบัน และระยะเวลาการทำงาน โดยให้ผู้ตอบเลือกคำตอบจากรายการที่กำหนดให้และเติมคำตอบตามความเป็นจริง

**ส่วนที่ 2** แบบสำรวจการรับรู้และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) มีทั้งสิ้น 25 ข้อ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้สร้างข้อคำถามและจำแนกตามกรอบแนวคิดของนิยามเชิงปฏิบัติการ โดยแบ่งเป็นการรับรู้เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) จำนวน 10 ข้อคำถาม และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ตามองค์ประกอบ 3 องค์ประกอบ คือ องค์ประกอบที่ 1 การรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัว (Private or Personal Interest) มี 5 ข้อคำถาม องค์ประกอบที่ 2 การรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดอย่างเป็นทางการ (Public or Official Duty) มี 5 ข้อคำถาม และองค์ประกอบที่ 3 การรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม มี 5 ข้อคำถาม

**ส่วนที่ 3** แบบสำรวจความสนใจเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) มีทั้งสิ้น 5 ข้อ ซึ่งเป็นแบบสำรวจเกี่ยวกับการศึกษาองค์ความรู้ หรือเข้าร่วมในโครงการ/กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการสร้างความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวของผู้ตอบแบบสอบถาม

**ส่วนที่ 4** เป็นข้อคำถามปลายเปิด (Open-Ended Questionnaire) ให้ผู้ตอบแบบสอบถามได้เสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest)

โดยการตรวจสอบความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (Reliability) โดยการนำเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยไปทดลองใช้ (Tryout) กับประชากรที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน โดยใช้วิธีการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha Coefficient) ของครอนบัค (Cronbach) ซึ่งค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบัค มีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 หากผลการทดสอบได้ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบัคใกล้ค่า 1 มาก แสดงว่ามีความเชื่อมั่นในระดับสูง (Fisher & Corcoran, 1994)

ผลการตรวจสอบความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (Reliability) พบว่า แบบสอบถามทั้งฉบับมีความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.915 ซึ่งมีค่าความเชื่อมั่นในระดับสูง จึงสามารถนำแบบสอบถามไปใช้เก็บข้อมูลได้จริง และผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบความเชื่อมั่นของเครื่องมือแยกตามองค์ประกอบการวัดการรับรู้และความเข้าใจด้านความขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) โดยมีผลการทดสอบความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม ดังนี้

แบบสอบถามเกี่ยวกับการรับรู้เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) มีค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.913

แบบสอบถามเกี่ยวกับความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัว (Private or Personal Interest) มีค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.853

แบบสอบถามเกี่ยวกับความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดอย่างเป็นทางการ (Public or Official Duty) มีค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.875

แบบสอบถามเกี่ยวกับความเข้าใจเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม มีค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.736

#### 4) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยนี้ใช้วิธีการเก็บข้อมูลแบบการตอบแบบสอบถามด้วยตนเอง (Self – Administered Questionnaire Survey) เนื่องจากการเก็บข้อมูลด้วยวิธีดังกล่าวทำให้ผู้ตอบแบบสอบถามไม่ต้องแสดงตน ซึ่งจะทำให้สามารถตอบแบบสอบถามสะท้อนสภาพการรับรู้และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างแท้จริง โดยผู้วิจัยจะทำหนังสือขอความร่วมมือในการเก็บข้อมูลในการวิจัยไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 76 แห่ง และส่งแบบสอบถามกลับทางไปรษณีย์

#### 5) การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม ผู้วิจัยจะดำเนินการตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถามทั้งหมดแล้วนำแบบสอบถามที่สมบูรณ์ทั้งหมดมาประมวลผลด้วยวิธีทางสถิติ โดยใช้ค่าสถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1) การวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง และความสนใจเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) โดยการแจกแจงความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage)

2) การวิเคราะห์ข้อมูลด้านการรับรู้ และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) โดยการแจกแจงความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage) แบบสอบถามในส่วนนี้ให้เลือกตอบเพียงคำตอบเดียวจากทั้งหมด 3 คำตอบ คือ เป็น ไม่เป็น และไม่แน่ใจ ทั้งนี้ คำตอบที่ถูกต้องของทุกข้อคำถาม คือ “เป็น” ซึ่งการวิเคราะห์การรับรู้ และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ได้แบ่งการวิเคราะห์เป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลด้านการรับรู้ และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ในภาพรวม โดยหากกลุ่มตัวอย่างตอบคำตอบ “เป็น” จึงจะนำมาคำนวณการรับรู้และความเข้าใจ โดยมีเกณฑ์การวัดระดับการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ดังนี้

เกณฑ์การวัดระดับการรับรู้เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย แบ่งออกดังนี้

ระดับน้อย หมายถึง การรับรู้ต่ำกว่าร้อยละ 40 (จำนวนคำตอบ “เป็น” รวมอยู่ระหว่าง 0 - 3 ข้อ)

ระดับปานกลาง หมายถึง การรับรู้ระหว่างร้อยละ 40 - 60 (จำนวนคำตอบ “เป็น” รวมอยู่ระหว่าง 4 - 6 ข้อ)

ระดับมาก หมายถึง การรับรู้มากกว่าร้อยละ 60 (จำนวนคำตอบ “เป็น” รวมอยู่ระหว่าง 7 - 10 ข้อ)

เกณฑ์การวัดระดับความเข้าใจด้านความขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย แบ่งออกดังนี้

ระดับน้อย หมายถึง ความเข้าใจน้อยกว่าร้อยละ 40 (จำนวนคำตอบ “เป็น” รวมอยู่ระหว่าง 0 - 5 ข้อ)

ระดับปานกลาง หมายถึง ความเข้าใจระหว่างร้อยละ 40-60 (จำนวนคำตอบ “เป็น” รวมอยู่ระหว่าง 6 - 9 ข้อ)

ระดับมาก หมายถึง ความเข้าใจมากกว่าร้อยละ 60 (จำนวนคำตอบ “เป็น” รวมอยู่ระหว่าง 10 - 15 ข้อ)

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลด้านการรับรู้ และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) เป็นรายข้อคำถาม ในการวิเคราะห์ส่วนนี้ผู้วิจัยได้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นกลุ่มตัวอย่างที่ตอบคำตอบ “เป็น” และ “ไม่เป็น” และกลุ่มตัวอย่างที่ตอบคำตอบ “ไม่แน่ใจ”

3) การทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) กับตัวแปรอิสระ สถิติที่ใช้ คือ Chi-square

4) ข้อมูลที่ได้จากข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) จากกลุ่มตัวอย่าง โดยจัดกลุ่มแต่ละเรื่องในหมวดหมู่เดียวกัน

## 7. ผลการศึกษา

การสำรวจการรับรู้และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย ได้ดำเนินการเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้ง 76 แห่ง ด้วยการส่งไปรษณีย์ จำนวน 1,125 ฉบับ ซึ่งจำนวนแบบสอบถามที่สามารถจัดเก็บได้ทั้งสิ้นจำนวน 983 คน อัตราการตอบกลับคิดเป็นร้อยละ 87.38 โดยมีแบบสอบถามที่สมบูรณ์ครบถ้วนที่สามารถนำมาวิเคราะห์ได้ทั้งสิ้นจำนวน 921 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 93.69 ของข้อมูลการตอบกลับทั้งหมด

กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาเป็นเพศชาย ร้อยละ 57.44 และเพศหญิง ร้อยละ 42.56 โดยอายุของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 51 – 60 ปี รองลงมาคืออายุระหว่าง 41 – 50 ปี ด้านระดับการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีระดับการศึกษาส่วนใหญ่ คือ ปริญญาโทหรือเทียบเท่าหรือสูงกว่า รองลงมาคือ ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ส่วนตำแหน่งหน้าที่ในปัจจุบันพบว่า ส่วนมากเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองลงมาเป็นข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดระดับผู้บริหาร (ผู้อำนวยการกอง/หัวหน้าฝ่าย/หัวหน้างาน) ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีระยะเวลาในการทำงานที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ต่ำกว่า 5 ปี และรองลงมาคือ ระหว่าง 6 - 10 ปี

เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทยมีการรับรู้เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในภาพรวม ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 52.89

ส่วนการศึกษาความเข้าใจเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) กลุ่มตัวอย่างมีความเข้าใจเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในภาพรวม ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 46.09 โดยเมื่อแยกวิเคราะห์รายมิติ พบว่า มิติด้านความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัว (Private or Personal Interest) กลุ่มตัวอย่างมีความเข้าใจในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 45.20 มิติด้านความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดอย่างเป็นทางการ (Public or Official Duty) กลุ่มตัวอย่างมีความเข้าใจในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 45.40 และมิติด้านความเข้าใจเกี่ยวกับการขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม กลุ่มตัวอย่างมีความเข้าใจในระดับปานกลางมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 47.68

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เคยศึกษาข้อมูลองค์ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100 มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 43.21 รองลงมาคือ เคยเข้าร่วมกิจกรรม สัมมนา การอบรมองค์ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100 คิดเป็นร้อยละ 38.33 ขณะที่เคยใช้งานแอปพลิเคชัน มาตรา 100 และมาตรา 103 ของสำนักงาน ป.ป.ช. น้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 11.51

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้กับตัวแปรอิสระ พบว่า ระดับการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ในปัจจุบัน ระยะเวลาในการทำงานที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และขนาดองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับการรับรู้เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) และการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) กับตัวแปรอิสระ พบว่า ระดับการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ในปัจจุบัน ระยะเวลาในการทำงานที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และขนาดองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) โดยการศึกษาข้อมูลองค์ความรู้เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) การเข้าร่วมกิจกรรม สัมมนา

การอบรมองค์ความรู้เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ส่งผลกระทบต่อระดับการรับรู้และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะว่า แนวทางการพัฒนาการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาและสร้างการรับรู้และความเข้าใจโดยผ่านการอบรม/สัมมนา ให้ความรู้แก่นักเรียน/นักศึกษาในสถานการศึกษา การจัดทำคู่มือ สื่อประชาสัมพันธ์ที่เข้าใจง่าย อาทิ คลิปวิดีโอการ์ตูนผ่าน Social Media รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีจิตอาสาการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในสังคมท้องถิ่น

## 8. การอภิปรายผล

จากผลการศึกษาคณะผู้วิจัยมีข้อค้นพบที่สำคัญ ดังนี้

8.1 ความเชื่อมโยงระหว่างการเรียนรู้ ความเข้าใจ และความสนใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์: ในภาพรวมกลุ่ม ตัวอย่างมีการรับรู้และความเข้าใจในระดับปานกลาง และมีความสนใจเกี่ยวกับด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง คือร้อยละ 43.21 ถือว่าเป็นระดับที่น้อยมาก เมื่อพิจารณาจากตัวเลขผลการศึกษา (การเรียนรู้ฯ เพียงร้อยละ 52.89 และมีความเข้าใจฯ เพียงร้อยละ 46.09) การดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนและส่งเสริมและสนับสนุนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การให้ข้อมูลองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องยังไม่สัมฤทธิ์ผลในกลุ่มองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาจต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ปรับทิศทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อการรับรู้เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์มีน้อยก็ส่งผลถึงความเข้าใจต่อตัวข้อมูล องค์ความรู้ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การขัดกันแห่งผลประโยชน์ซึ่งเป็นเรื่องที่ค่อนข้างซับซ้อน ต้องอาศัยระยะเวลาทำความเข้าใจ ผลลัพธ์สุดท้าย เมื่อประชาชนขาดความสนใจ การรับรู้และความเข้าใจก็มีน้อย ก็อาจส่งผลให้กรณีหรือพฤติกรรมที่เข้าข่ายการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่สามารถพบเห็นได้ทั่วไปอาจถูกมองว่าเป็นเรื่องปกติ สามารถประพุดติและปฏิบัติได้ และเชื่อมโยงไปสู่ความสูญเสียต่อการกระทำอาจเข้าข่ายการขัดกันแห่งผลประโยชน์ รวมถึงอาจนำไปสู่การกระทำการทุจริตเกิดขึ้นตามมา

8.2 ความเชื่อมโยงในแต่ละมิติของระดับความเข้าใจด้านการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย: ผลการสำรวจความเข้าใจในแต่ละมิติกลุ่มตัวอย่างมีความเข้าใจในระดับปานกลาง แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดตามรายมิติที่กลุ่มตัวอย่างเข้าใจจะพบว่า ในแต่ละมิติกลุ่มตัวอย่างมีความเข้าใจในระดับปานกลางแต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งในทุกมิติ ทั้งแนวคิดพื้นฐานว่าอะไรเป็นการกระทำที่เป็นผลประโยชน์ส่วนตัว และการกระทำใดอยู่ระหว่างเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ และการกระทำใดที่เป็นการขัดแย้งในผลประโยชน์ หมายความว่า กลุ่มตัวอย่างสามารถแยกเรื่องส่วนตัวผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการ/เรื่องส่วนรวมได้ และสามารถมีความเข้าใจว่าการกระทำใดเป็นการขัดแย้งในผลประโยชน์ในระดับปานกลาง แต่ไม่ถึงร้อยละ 50 ซึ่งทั้งแนวคิดพื้นฐานว่าอะไรเป็นการกระทำที่เป็นผลประโยชน์ส่วนตัว และการกระทำใดอยู่ระหว่างเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ และการกระทำใด

ที่เป็นการขัดแย้งในผลประโยชน์ เป็นแนวความคิดพื้นฐานที่จำเป็นต่อความเข้าใจด้านการชดกันแห่งผลประโยชน์ในระดับกรณีการกระทำหรือพฤติกรรมที่ซับซ้อนตามมา ถึงแม้จะมีความเข้าใจในระดับปานกลาง การที่มีความเข้าใจในระดับปานกลางแต่ในรายละเอียดยังมีถึงร้อยละ 50 จึงมีความสำคัญและควรให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการเร่งสร้างความเข้าใจต่อองค์ความรู้ดังกล่าวให้เกินร้อยละ 50 ที่เมื่อสามารถมีความเข้าใจในแนวคิดพื้นฐานของการชดกันแห่งผลประโยชน์แล้วก็จะส่งผลต่อความเข้าใจกรณีที่เป็นกรณีการชดกันแห่งผลประโยชน์ตามมา กรณีที่เป็นกรณีการชดกันแห่งผลประโยชน์ก็จะสามารถมีความเข้าใจได้เกือบทุกกรณี โดยเฉพาะกรณีที่เป็นกรณีการชดกันแห่งผลประโยชน์ที่ขัดแย้งเท่านั้น

นอกจากนี้ การที่มีมิติด้านความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดอย่างเป็นทางการ และมิติด้านความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัว มีความเข้าใจน้อยกว่ามิติการขัดแย้งในผลประโยชน์ ยังสะท้อนว่า พฤติกรรมบางอย่างของกลุ่มตัวอย่างอาจเป็นการปฏิบัติหรือมีพฤติกรรมที่คุ้นชิน จนกระทั่งคิดว่าพฤติกรรมดังกล่าวไม่น่าจะเป็นการชดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งที่การแยกได้ว่าการกระทำใดคือผลประโยชน์ส่วนตัว และการกระทำใดคือผลประโยชน์ส่วนรวม/การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นข้อบ่งชี้/องค์ประกอบพื้นฐานของการชดกันแห่งผลประโยชน์ และนำมาสู่พฤติกรรมการขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมตามมา

8.3 รายงานประเด็นการสำรวจระดับการรับรู้และความเข้าใจด้านการชดกันระหว่างผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย: จากผลการสำรวจการพิจารณาประเด็นรายข้อคำถาม จะพบว่าในการเร่งเสริมสร้างการรับรู้และความเข้าใจด้านการชดกันแห่งผลประโยชน์ของกลุ่มตัวอย่างในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรมุ่งเน้นการการสร้างการรับรู้และความเข้าใจในประเด็นที่มีความเข้าใจน้อย กล่าวคือ ควรเร่งสร้างการรับรู้ด้านการชดกันแห่งผลประโยชน์ในประเด็นที่เป็นกรณีการชดกันแห่งผลประโยชน์ที่เป็นกรณีการชดกันโดยอ้อม และค่อนข้างเป็นผลประโยชน์ที่เป็นนามธรรม นอกเหนือเป็นผลจากการแสวงหาผลประโยชน์โดยตรง และมีลักษณะนามธรรม ขณะที่ในด้านความเข้าใจควรมุ่งสร้างความเข้าใจในประเด็นการชดกันแห่งผลประโยชน์ที่มีลักษณะที่เจ้าหน้าที่รัฐได้รับผลประโยชน์ตอบแทนหรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในรูปแบบที่ค่อนข้างเป็นนามธรรมใช้อำนาจหน้าที่หรืออาศัยอำนาจหน้าที่ตามที่ตนมีอำนาจกระทำการที่อาจเข้าข่ายเป็นการชดกันแห่งผลประโยชน์ นอกเหนือช่วงเวลาทำงาน และการอาศัยอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่เข้าไปแสวงหาผลประโยชน์กับหน่วยงานหรือบุคคลภายนอก ซึ่งสะท้อนว่าบุคคลจะมีการรับรู้และความเข้าใจน้อยในประเด็นที่มีลักษณะนามธรรม และอยู่นอกเหนือขอบเขตแบบแผนการประพฤติปฏิบัติที่เป็นปกติประจำ ที่ซึ่งการชดกันแห่งประโยชน์มีแนวโน้มที่จะมีการกระทำที่ซับซ้อน และหลากหลายมากขึ้น

8.4 ลักษณะกลุ่มตัวอย่างกับระดับการรับรู้และความเข้าใจด้านการชดกันระหว่างผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย: จากลักษณะกลุ่มตัวอย่างข้างต้น ในการสร้างการรับรู้และความเข้าใจด้านการชดกันแห่งผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ผ่านมานั้น สามารถสร้างการรับรู้ในระดับปานกลาง แต่มากกว่าร้อยละ 50 ไม่มาก และมีความเข้าใจด้านการชดกันแห่งผลประโยชน์ในระดับปานกลาง แต่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ซึ่งควรมีการ

ส่งเสริมและให้ความสำคัญในการสร้างการรับรู้และความเข้าใจเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากระดับการรับรู้และความเข้าใจไม่มาก ในส่วนกลุ่มที่ควรเร่งดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างการรับรู้และความเข้าใจอันดับแรกคือ ในกลุ่มเป้าหมายที่ระดับการศึกษาต่ำ ตำแหน่งหน้าที่ไม่สูง มีระยะเวลาการทำงานไม่มาก ซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่รัฐระดับปฏิบัติงานเป็นส่วนใหญ่

8.5 ขนาดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับระดับการรับรู้และความเข้าใจด้านการชดกันระหว่างผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย และสถิติการร้องเรียน: กลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัดขนาดกลางและขนาดเล็ก แม้ว่าจะมีรายได้รวมไม่มาก (ตามเกณฑ์ที่กำหนด) แต่ก็ได้รับความสนใจและให้ความสำคัญในการรับรู้และเข้าใจในประเด็นที่อาจเข้าข่ายการชดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งอาจส่งผลให้มีการกระทำที่เข้าข่ายการชดกันแห่งผลประโยชน์น้อย เมื่อพิจารณาการถูกร้องเรียนว่ากระทำการทุจริตระหว่างปี พ.ศ. 2559 - 2561 ประกอบ ซึ่งน้อยกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขนาดเล็กที่มีจำนวนเรื่องถูกร้องเรียนเพียง 35 เรื่อง ซึ่งอาจสะท้อนได้ว่า การมีระดับการรับรู้และความเข้าใจที่มากส่งผลให้มีจำนวนเรื่องร้องเรียนว่ากระทำการทุจริตที่น้อยตามมา ในขณะที่เดียวกัน หากมีการชดกันแห่งผลประโยชน์ของกลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัดขนาดกลางและขนาดเล็กเกิดขึ้น มูลค่าความเสียหายของราชการจากรายได้ของรัฐอาจไม่สูงมากเมื่อพิจารณาตามรายได้รวมตามเกณฑ์ที่กำหนด แต่สิ่งที่น่าเป็นห่วงและควรเร่งให้ความสำคัญในการสร้างการรับรู้และความเข้าใจในด้านการชดกันแห่งผลประโยชน์คือ กลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัดขนาดใหญ่ที่มีระดับการรับรู้และความเข้าใจส่วนใหญ่ในระดับน้อย ประกอบกับมีสถิติการร้องเรียนการกระทำการทุจริตในปี พ.ศ. 2559 - 2561 ถึงจำนวน 96 เรื่อง ซึ่งสะท้อนว่าการมีระดับการรับรู้และความเข้าใจที่น้อยส่งผลให้มีจำนวนเรื่องร้องเรียนว่ากระทำการทุจริตที่มาก และหากมีการกระทำการชดกันแห่งผลประโยชน์รวมถึงมีการกระทำการทุจริตเกิดขึ้นก็ย่อมส่งผลต่อมูลค่าความเสียหายของราชการที่มากและร้ายแรงตามมา

8.6 ความไม่แน่ใจในรายประเด็นของการสำรวจกับการรับรู้และความเข้าใจด้านการชดกันแห่งผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย: การที่กลุ่มตัวอย่างมีการตอบ “ไม่แน่ใจ” ในประเด็นข้อคำถามบางข้อคำถามมาก เมื่อพิจารณาจะพบว่าข้อคำถามดังกล่าวเป็นประเด็นใหม่ของการชดกันแห่งผลประโยชน์ รวมถึงบางประเด็นเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อน ค่อนข้างยาก ที่ต้องอาศัยความสนใจ ทราบข้อมูล รวมถึงต้องอาศัยความเข้าใจในแนวความคิดพื้นฐานจนถึงความเข้าใจในองค์ความรู้ที่ซับซ้อนตามมา ซึ่งข้อคำถามดังกล่าวส่งผลต่อการรับรู้และความเข้าใจจึงควรต้องมีการมุ่งเน้นในการสร้างการรับรู้และความเข้าใจ หรือเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ในประเด็นการชดกันแห่งผลประโยชน์ที่เป็นประเด็นใหม่ และมีความซับซ้อนและค่อนข้างยากด้วย

8.7 มิติทางวัฒนธรรมกับการรับรู้และความเข้าใจด้านการชดกันแห่งผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย: การรับรู้และความเข้าใจด้านชดกันแห่งผลประโยชน์ของกลุ่มตัวอย่างจะเป็นการรับรู้และความเข้าใจด้านชดกันแห่งผลประโยชน์ที่เห็นชัดแจ้ง เป็นรูปธรรม

และเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์โดยตรง สามารถพบเห็นการกระทำดังกล่าวได้โดยง่ายในการดำเนินชีวิต หากมีกรณีการกระทำการขัดกันแห่งผลประโยชน์เกิดขึ้น กลุ่มตัวอย่างมักรับรู้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ขณะที่กรณีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่กลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้น้อยและมีความไม่แน่ใจนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นรูปแบบและลักษณะการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่ไม่ชัดเจน มีลักษณะนามธรรม แม้สามารถพบเห็นการกระทำดังกล่าวได้โดยง่ายในการดำเนินชีวิต แต่กลุ่มตัวอย่างกลับรับรู้และมีความเข้าใจว่ากรณีดังกล่าวไม่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือมีความไม่แน่ใจซึ่งเมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า การทำงานพิเศษ การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะหรือเกษียณ การรับของขวัญหรือความสะดวกสบาย การใช้อำนาจหรืออิทธิพลเพื่อประโยชน์ต่อตนเองและเครือข่าย ต่างมีความสอดคล้องกับมิติวัฒนธรรมของไทยที่เอื้อหรืออาจส่งผลต่อการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อาทิ ระบบเครือญาติหรือพวกพ้องที่สภาพสังคมคาดหวังว่าจะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การให้ของขวัญ ของกำนัล หรือความสะดวกสบายเพื่อสร้างความสัมพันธ์ต่อผู้มีอำนาจหรือการอำนวยความสะดวกให้ หรือการใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือเครือญาติ ซึ่งแง่มุมทางวัฒนธรรมเหล่านี้ล้วนมีลักษณะ “สืบทา” ที่เป็นลักษณะหนึ่งของการขัดกันแห่งผลประโยชน์และมีความเชื่อมโยงกับพฤติกรรมในชีวิตประจำวัน ซึ่งต่างมองว่าเป็นสภาพธรรมดาที่ใคร ๆ ก็สามารถจะกระทำได้ ซึ่งแม้เป็นเรื่องง่าย ๆ แต่กลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้และความเข้าใจน้อย หรืออาจไม่แน่ใจ ก็เป็นเรื่องที่ส่งผลต่อความสุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตตามมา ซึ่งควรมีการมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาไปที่ประเด็นดังกล่าวที่เป็นวิถีชีวิตประจำวันของกลุ่มตัวอย่างเป็นสำคัญ

8.8 นัยสำคัญต่อการรับรู้และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย: มีเหตุและปัจจัยที่มีนัยสำคัญต่อการรับรู้และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย กล่าวคือ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการรับรู้ด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ระดับการศึกษา และตำแหน่งหน้าที่ เป็นต้น ขณะที่ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ได้แก่ ระดับการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ และระยะเวลาในการทำงาน ซึ่งสะท้อนว่าในการเสริมสร้างการรับรู้และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ควรคำนึงและให้ความสำคัญกับเหตุและปัจจัยทั้งระดับการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ และระยะเวลาในการทำงานเป็นลำดับแรก ๆ และควรต้องปรับปรุงและพัฒนาเทคนิควิธีการให้สอดคล้องและเอื้อต่อปัจจัยเหล่านี้ เนื่องจากเหตุและปัจจัยเหล่านี้ส่งผลและช่วยให้การเสริมสร้างการรับรู้และความเข้าใจมีประสิทธิภาพ สามารถสร้างและเพิ่มระดับการรับรู้และความเข้าใจได้อย่างมีนัยสำคัญ

## 9. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะแนวทางสำหรับการปรับปรุงและพัฒนาการรับรู้และความเข้าใจด้านการชดกันแห่งผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย ประกอบไปด้วย

1. สำนักงาน ป.ป.ช. โดยเฉพาะสำนัก/สถาบัน/ศูนย์/สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่ดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริต และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ควรให้ความสำคัญและเร่งเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อการสร้างการรับรู้และความเข้าใจด้านการชดกันแห่งผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากผลการสำรวจพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 52.89 ยังไม่ถึงร้อยละ 60 ขณะที่มีความเข้าใจในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 46.09 ซึ่งยังไม่ถึงกึ่งหนึ่ง จากผลการสำรวจดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญและเร่งเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อการสร้างการรับรู้และความเข้าใจด้านการชดกันแห่งผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะกลุ่มองค์กรบริหารส่วนจังหวัดขนาดใหญ่เป็นอันดับแรก ที่ได้รับรายได้จำนวนมาก แต่มีระดับการรับรู้และความเข้าใจในระดับน้อย อันเป็นสัญญาณสะท้อนความเสี่ยงของแนวโน้มที่อาจนำไปสู่สถานการณ์การชดกันแห่งผลประโยชน์ตามมา ในอีกแง่หนึ่งก็อาจนำไปสู่การทุจริตตามมา

2. สำนักงาน ป.ป.ช. โดยเฉพาะสำนัก/สถาบัน/ศูนย์/สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่ดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริต ควรพัฒนา ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ปรับทิศทางการดำเนินงาน สร้างการรับรู้และความเข้าใจ โดยมุ่งเน้นการสร้างและทำความเข้าใจในแนวคิดพื้นฐานของการชดกันแห่งผลประโยชน์ในกลุ่มที่มีระดับการศึกษาน้อย กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐในระดับปฏิบัติ และกลุ่มองค์กรบริหารส่วนจังหวัดขนาดใหญ่

3. ในระยะแรกของการสร้างการรับรู้และความเข้าใจด้านการชดกันแห่งผลประโยชน์ ควรมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับช่องทางการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ที่ควรเข้าถึงง่ายและไม่ซับซ้อน โดยเฉพาะตัวสื่อประชาสัมพันธ์ควรมีลักษณะทันสมัยและย่อองค์ความรู้ให้สามารถเข้าใจง่าย และการสร้างการรับรู้และความเข้าใจอาจดำเนินการโดยการจัดอบรม สัมมนาและการเข้าร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่รัฐควบคู่กัน ซึ่งสามารถส่งผลต่อระดับการรับรู้และความเข้าใจด้านการชดกันแห่งผลประโยชน์ด้วย

4. สำนักงาน ป.ป.ช. โดยเฉพาะสำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริต ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมของประชาชนที่มีต่อการชดกันแห่งผลประโยชน์ทั้งในแง่การรับรู้และความเข้าใจเป็นระยะทุก ๆ 2 ปี เหตุเพราะในอนาคตร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการชดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... จะมีการบังคับใช้เกิดขึ้น จึงควรศึกษาวิจัยและสำรวจถึงสภาพการณ์ของพฤติกรรมกรรับรู้และความเข้าใจเพื่อประโยชน์ในการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ การสร้างการรับรู้และความเข้าใจ การบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนความเสี่ยงในการกระทำที่อาจเข้าข่ายการชดกันแห่งผลประโยชน์ และความเสี่ยงในการทุจริตตามมา

## เอกสารอ้างอิง

- กิฟลี วรรณจิย์. (2542). *จิตวิทยาทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล.
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2560). *ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากร*.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2549). *รัฐ-ชาติกับ (ความรู้) ระเบียบโลกชุดใหม่*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิภาษา.
- ทรงพล ภูมิพัฒน์. (2540). *จิตวิทยาทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549). *นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สายธาร.
- นวลศิริ เปาโรหิตย์. (2532). *จิตวิทยาทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาจิตวิทยา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวลน้อย ตรีรัตน์. (2546). *คอร์รัปชัน ค่าเช่า และการพัฒนาเศรษฐกิจ*. กรุงเทพมหานคร: วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2547). *ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม: ศึกษากลุ่มวิชาชีพราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไอทีกราฟิก ดีไซด์ แอนด์ พรินติ้ง.
- รัจจี นพเกตุ. (2539). *จิตวิทยาทั่วไปเรื่องการรับรู้ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพริก.
- ศูนย์ประมวลข้อมูล สำนักงาน ป.ป.ช. (2561). *ข้อมูลสถิติการร้องเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2559 – 2561*.
- สมบัติ จันทรวงศ์. (2520). *สัญญาประชาคมของรฐโซ*. กรุงเทพมหานคร: รัฐศาสตร์สาร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สร้อยตระกูล อรรถมานะ. (2545). *พฤติกรรมองค์การทฤษฎีและการประยุกต์*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สังคิต พิริยะรังสรรค์. (2549). *คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.
- สังคิต พิริยะรังสรรค์. (2549). *ทฤษฎีคอร์รัปชัน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. (...)*.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2546). *ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflicts of Interests)*. การประชุมสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

สำนักบริหารคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2559). *ข้อมูลสารสนเทศ ข้อมูลด้านการเงิน การคลังท้องถิ่น*.

Carney, G. (1998). *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials*. Retrieved from <http://www.transparency.org>.

Greenberg, Jerald, and Baron, A. (2003). *Behavior in Organizations*. New Jersey: Pearson Education.

Kernaghan K. and Langford, J. (2014) *The Responsible Public Servant*. The Institutional of Public Administration of Canada.

McDonald, M. *Ethics and Conflict of Interest*. Retrieved from <http://ethics.ubc.ca/people/mcdonaldconflict-htm/>.

Robbins Stephen P. (2003). *Organizational Behavior*. New Jersey: Pearson Education.

The Office of Ethics and Business Conduct (EBC). *Conflicts of Interest*. Retrieved from [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/ORGUNITS/EXTETHICS/0, contentMDK:20382808~menuPK:780665~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:593304,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/ORGUNITS/EXTETHICS/0,contentMDK:20382808~menuPK:780665~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:593304,00.html).