

รูปแบบการทุจริตและปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*

Corruption Patterns and Risk Factors in Local Government Organizations

ศักรินทร์ นิลรัตน์¹

Sakkarin Nilrat¹

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัย เรื่อง “รูปแบบการทุจริตและปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) เพื่อศึกษาปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขหรือกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่ได้จากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลที่ดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 – 2559 และการสัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำคดีทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 5 รูปแบบ ได้แก่ การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในงานการเงินและบัญชี การทุจริตในการบริหารงานบุคคล การทุจริตในการบังคับใช้กฎหมาย และการทุจริตในการบริการ โดยการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างเกิดมากที่สุด (มีจำนวน 159 คดี คิดเป็นร้อยละ 54) รองลงมา คือ การทุจริตในงานการเงินและบัญชี (มีจำนวน 79 คดี คิดเป็นร้อยละ 27) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล (มีจำนวน 37 คดี คิดเป็นร้อยละ 13) การทุจริตในการบังคับใช้กฎหมาย (มีจำนวน 9 คดี คิดเป็นร้อยละ 3) และการทุจริตในการบริการ (มีจำนวน 8 คดี คิดเป็นร้อยละ 3) ตามลำดับ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง รูปแบบการทุจริตและปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำโดย นางสาวศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม นายสยาม ธีระบุตร และนายศักรินทร์ นิลรัตน์ สำนักงาน ป.ป.ช.

¹ นักวิจัยสังคมศาสตร์ปฏิบัติการ สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.

¹ Social Science Researcher, Practitioner Level, Bureau of Anti-Corruption Research and Academic Services, Office of the National Anti-Corruption Commission.

ได้รับบทความ 22 กุมภาพันธ์ 2562 แก้ไขปรับปรุง 14 พฤษภาคม 2562 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 17 พฤษภาคม 2562.

ในภาพรวมของปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริต พบว่าเกิดจากปัจจัยส่วนบุคคลที่ตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานด้วยความไม่ซื่อสัตย์สุจริต เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ปัจจัยเชิงระบบของการกำกับดูแล ได้แก่ ระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร การขาดการตรวจสอบหรือการควบคุมดูแลการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา ความล่าช้าในการตรวจสอบการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ทำให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัวต่อการถูกจับได้และบทลงโทษที่จะได้รับ ระบบอุปถัมภ์ที่ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวและในหน้าที่การงาน การเข้าสู่ตำแหน่งของนักการเมืองหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งต้องมีการถนอมทุนคืน การถูกครอบงำหรือความเกรงกลัวต่ออิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและกระบวนการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อพิจารณาการทุจริตในแต่ละรูปแบบ พบว่าการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีปัจจัยเสี่ยงในเรื่องกฎหมายหรือระเบียบพัสดุที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง การไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ขั้นตอนในการทำงานอย่างเคร่งครัด ปัจจัยเสี่ยงในงานด้านการเงินและบัญชีเกิดจากการมีประสบการณ์และความคุ้นเคยในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้านการเงินและบัญชี ทำให้เห็นถึงช่องว่างที่เป็นโอกาสในการทุจริต ในส่วนของการทุจริตในการบริหารงานบุคคลเกิดจากการมีความเสี่ยงในด้านกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมากเกินไป ในทำนองเดียวกันปัจจัยเสี่ยงของการทุจริตในการบังคับใช้กฎหมายและการให้บริการเกิดจากการที่กฎหมายให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการตีความกฎหมาย/สัญญาไปในทางที่มีขอบ และการมีตำแหน่งหน้าที่ที่สามารถเอื้อต่อการทุจริต

คำสำคัญ: รูปแบบการทุจริต ปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริต

Abstract

The objectives of the research on “Corruption Patterns and Risk in Local Government Organizations (L.G.O.s)” are as follows: 1) to study corruption forms in L.G.O.s; 2) to study the risks causing corruption of L.G.O.s; 3) to propose the solution and measure on the prevention of corruption in L.G.O.s. This is a Qualitative Research based on research papers on corruption forms in L.G.O.s, the corruption cases that the N.A.C.C. Commissioners had resolutions during B.E. 2007 to 2016 and the interviewing of NACC executives and practitioners who have been working with corruption cases in L.G.O.s.

The study found that there are five forms of corruption in L.G.O.s which are procurement, finance and accounting, human resources management, law enforcement, and public services The procurement is the most corrupt area among these five

(159 cases or 54%), while the finance and accounting is the second (79 cases, or 27%). Then the personnel administration (37 cases or 13%, law enforcement (9 cases or 3%), and public services (8 cases or 3%) respectively.

Overall, the risks that causing corruption founded by research pointed out that state officials work with non-integrity or seek for self- private gain. The corruption risks in monitoring system (such as L.G.O.s' internal audit system is ineffective; lack of monitoring and supervising from superiors; the investigation process of the NACC took a lot of time therefore, the culprits do not fear for the arrest or punishment; the Patronage system; politicians and local politics who are entering into office with desire to recover their money spent on election campaign; being dominated or in fear of their local executive government's influence including lack of legal knowledge and local administrators' working process). Considering each corruption pattern, it was revealed that procurement laws and regulations were not strictly implemented. The corruption risk in finance and accounting is caused from loopholes of recognition of experienced workers. The local administrators had too much power on managing the human resources. Likewise, corruption risks in law enforcement and public services is caused from public officers exercise their power to interpret laws or contracts illegally, having positions or duties that favor them opportunity to corrupt.

Keywords: corruption patterns, risk factors

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐของไทยเป็นปัญหาสำคัญและเกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ทำให้รัฐต้องสูญเสียเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังส่งผลให้ชนกลุ่มทุนต่างชาติขาดความเชื่อมั่นในระบบราชการไทยที่มีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เรียกรับเงินสินบนเพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่ได้เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งปัญหาการทุจริตดังกล่าวเกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ และมีรูปแบบการทุจริตที่หลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เช่น การเรียกรับเงินสินบน การทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง การฮั้วประมูล การอาศัยตำแหน่งในหน้าที่เพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือผู้อื่น เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 จึงบัญญัติให้มืองค์กรที่เรียกว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ เพื่อป้องกันและแสวงหาหนทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของ

ประเทศไทยให้ลดลง

จากสถิติการร้องเรียนเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาয়ัคคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในช่วง พ.ศ. 2553 – 2557 พบว่ามีเรื่องร้องเรียน จำนวน 6,260 เรื่อง คิดเป็นเรื่องร้องเรียนเฉลี่ย 1,252 เรื่องต่อปี ซึ่งเป็นกรณีกล่าวหาเรียกรับเงินสินบน การจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีขอบหรือโดยทุจริต การเบียดบังทรัพย์สินของรัฐเป็นของตนเองหรือผู้อื่น เป็นต้น ที่สำคัญยิ่งเมื่อพิจารณาถึงการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกกำหนดเป็นหนึ่งใน 27 ประเภคติของสำนักงาน ป.ป.ช. ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่แบบไม่โปร่งใสหรือทุจริต หรือการเบียดบังรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง นับว่าเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้สามารถจำแนกรูปแบบการทุจริตได้

แม้ว่าจำนวนการร้องเรียนเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน ที่มีจำนวนมากจะไม่ได้แสดงถึงว่ามีกรทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในทุกเรื่องร้องเรียนแต่ก็สะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นที่อาจมีความไม่ชัดเจน ขาดความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เกิดมีการร้องเรียนเข้ามายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งหากมีการทุจริตเกิดขึ้นย่อมส่งผลเสียหายต่อการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เช่น สาธารณูปโภค การศึกษา/ศาสนาและวัฒนธรรม การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ฯลฯ

นอกจากนั้น ด้วยรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ และสามารถบริหารจัดการเงินงบประมาณด้วยตนเอง จัดเก็บรายได้เอง รวมถึงสามารถอนุมัติโครงการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง มีความคล่องตัวด้านการบริหาร การเงิน การบริหารงานบุคคลสูง ดังนั้น เพื่อการแก้ไขปัญหการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเพื่อสนับสนุนภารกิจการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต บัวย อึ้งภากรณ์¹ จึงเห็นควรมีการศึกษาวิจัยรูปแบบการทุจริตและปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสำนักงาน ป.ป.ช. สามารถนำผลการศึกษาดังกล่าวมาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะ แนวทางมาตรการเพื่อการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลักษณะต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาเรื่องร้องเรียนและคติที่มายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกทางหนึ่งด้วย

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.3 เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขหรือกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ท้องถิ่น

¹ ปัจจุบันคือ สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องการแบ่งส่วนราชการและหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการในสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2561.

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย การศึกษาข้อมูลคดีทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ในช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2559 จากเว็บไซต์สำนักงาน ป.ป.ช. (www.nacc.go.th) จำนวน 292 คดี รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด และศึกษาคำพิพากษาศาลเกี่ยวกับคดีการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเผยแพร่ จำนวน 46 คดี รวมถึงการศึกษาเอกสาร (Literature Review) ซึ่งได้ทำการศึกษาจากหนังสือ เอกสาร บทความ กฎหมาย ระเบียบ ความเห็นทางกฎหมาย งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยทำการศึกษาแนวคิดและความเป็นมาในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่เป็นความเสี่ยงต่อการทุจริต รูปแบบของการทุจริต เพื่อหาแนวทางแก้ไขหรือกำหนดมาตรการป้องกัน และทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับบริหารและผู้ปฏิบัติงาน สำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการทำคดีทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการ รวมจำนวนทั้งสิ้น 14 ท่าน ในประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบการทุจริต ปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริต และแนวทางแก้ไขหรือกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

4.1 รูปแบบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากสถิติข้อร้องเรียนเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในช่วงปี พ.ศ. 2553 – 2557 พบว่ามีเรื่องร้องเรียน จำนวน 6,260 เรื่อง คิดเป็นเรื่องร้องเรียนเฉลี่ยปีละ 1,252 เรื่องต่อปี และในระหว่างปี พ.ศ. 2550 – 2559 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดในคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา จำนวนทั้งสิ้น 292 คดี โดยสามารถจำแนกรูปแบบการทุจริตตามลักษณะของงานที่ปฏิบัติได้เป็น 5 รูปแบบ เรียงตามลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้

1) การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง มีความถี่เกิดขึ้นมากที่สุด มีจำนวนทั้งสิ้น 159 คดี จากคดีทั้งหมด 292 คดี คิดเป็นร้อยละ 54 โดยการทุจริตที่พบมากที่สุดเป็นการทุจริตในขั้นตอนหาผู้รับจ้าง/ผู้ขาย คือ การปกปิดประกาศสอบราคา/ประกวดราคา การเอื้อประโยชน์หรือกีดกันผู้เสนอราคา บางราย รองลงมาเป็น การทุจริตในขั้นตอนการเบิกจ่ายเงิน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการเบิกจ่ายเงินให้กับผู้รับจ้าง ทั้งที่ยังทำงานไม่แล้วเสร็จหรืองานไม่ถูกต้องตามสัญญา การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างเกิดจากเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ เจ้าหน้าที่พัสดุ ผู้ควบคุมงาน ผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือจ้าง คณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในขั้นตอน

ต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานโดยขาดจิตสำนึก ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริต ได้อาศัยช่องทางในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทำการแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่นโดยทุจริต หรือทำการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการที่มีสายสัมพันธ์และเป็นพวกพ้องของตนเอง เช่น การเลือกผู้ประกอบการที่มีความสัมพันธ์ให้เป็นผู้ได้รับงานทั้งที่เสนอราคาสูงกว่าผู้เสนอราคารายอื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือการกำหนดคุณลักษณะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างให้ตรงกับผู้ประกอบการที่มีความสนิทสนมคุ้นเคยกัน เป็นต้น ซึ่งปัจจัยดังกล่าวเป็นปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตมากที่สุด ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวเพื่อลดความเสี่ยงของการเกิดการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากนี้ การทุจริตที่เกิดขึ้นยังเกิดจากความล่าช้าในการตรวจสอบการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ส่งผลให้ผู้กระทำผิดเกิดความไม่เกรงกลัวต่อการถูกจับได้หรือบทลงโทษที่จะได้รับเมื่อกระทำผิด ซึ่งสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลต่อการดำเนินงานด้านการปราบปรามการทุจริตล่าช้า คือ การขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในองค์ความรู้อื่นที่จำเป็นนอกจากกฎหมาย เพราะบางคนเป็นคดีทางเทคนิคที่จำเป็นต้องอาศัยความรู้อื่นมาประกอบการไต่สวนข้อเท็จจริง เช่น การตรวจสอบการสร้างถนนคอนกรีตจำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับงานโยธา เป็นต้น รวมทั้งระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีประสิทธิภาพก็เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตได้เช่นกัน

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตได้ เพราะกฎหมายมีความไม่ชัดเจน รวมทั้งมีการกำหนดกฎเกณฑ์มากเกินไป ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสน อีกทั้งยังมีการกำหนดให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นที่จะสามารถเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคาหรือวิธีพิเศษได้ ทำให้เป็นช่องทางให้มีการเลือกผู้ประกอบการที่มีความสัมพันธ์กับตนเองหรือเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย/ระเบียบพัสดุเดิมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่ใช้บังคับกับการจัดหาพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนระเบียบกฎหมายเดิม เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งมีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งกฎหมายพัสดุนับใหม่ได้มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการดำเนินงานที่แตกต่างจากกฎหมายเดิม เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างมีความคุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้ เช่น การกำหนดวิธีการจัดซื้อสินค้าบางประเภทให้ดำเนินการในระบบ e - market หรือ e - bidding หรือการกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การทำการแผนการจัดซื้อจัดจ้างจนถึงการบริหารสัญญา หรือการกำหนดบทลงโทษทางอาญาในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีการดำเนินการโดยมิชอบหรือโดยทุจริต ซึ่งจะทำให้เกิดความเกรงกลัวเพราะมีบทลงโทษอย่างชัดเจน เป็นต้น

2) การทุจริตในงานการเงินและบัญชี มีจำนวน 79 คดี คิดเป็นร้อยละ 27 โดยการเบียดบังทรัพย์สินหรือทรัพย์สินของหน่วยงานเป็นของตนเองหรือผู้อื่น เช่น ค่าภาษี ค่าธรรมเนียม เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ฯลฯ เป็นกรณีที่พบมากที่สุด รองลงมาเป็นการ

ทุจริตในการเบิกจ่ายเงิน เช่น การเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านเกินกว่าที่จ่ายไปจริง เป็นต้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรมีการนำรายได้ต่าง ๆ ในพื้นที่ของตนเอง เช่น รายได้จากการเก็บภาษีในด้านต่าง ๆ แล้วนำมาบริหารจัดการให้เป็นไปตามที่ระเบียบหรือกฎหมายที่ได้กำหนด โดยพบว่าส่วนใหญ่เป็นการทุจริตที่กระทำเพียงผู้เดียว ซึ่งผู้กระทำการทุจริตอาจจะเห็นช่องทางซึ่งอาจเกิดจากการตรวจสอบของผู้ที่มีหน้าที่ไม่ค่อยเข้มงวด และเกิดจากการที่ผู้ที่ปฏิบัติงานมีประสบการณ์ด้านการเงินค่อนข้างมาก จึงอาจจะเห็นช่องทางที่จะปกปิดบัญชีการเงินต่อผู้ตรวจสอบ จากการศึกษาพบว่าการทุจริตในงานการเงินและบัญชีเกิดขึ้นในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการงานการเงินและบัญชีที่เป็นพฤติกรรมการเบียดบังเงินของราชการไปเป็นของตนเอง โดยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ (1) การยกยอกเงิน (2) การปลอมแปลงเอกสาร

(1) การยกยอกเงิน จากการศึกษาคดีในข้างต้นพบว่าการยกยอกเงินในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 2 ขั้นตอน คือ

1.1) ขั้นตอนการดูแลและเบิกจ่ายเงิน เช่น ผู้มีหน้าที่ในการเก็บรักษาเงินได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่สั่งเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินฝากของหน่วยงานโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินหรือผู้มีหน้าที่จัดการและดูแลงบประมาณได้เบียดบังเงินที่เหลือจากการจัดทำโครงการไปเป็นของตนเอง

1.2) ขั้นตอนการจัดเก็บรายได้ เช่น ผู้มีหน้าที่ในการจัดเก็บเงินภาษีบำรุงท้องที่ของหน่วยงาน แต่ไม่นำเงินที่ได้จากการจัดเก็บนำส่งเข้าหน่วยงาน

(2) การปลอมแปลงเอกสารทางการเงิน จากการศึกษาคดีในข้างต้นพบว่าการปลอมแปลงเอกสารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 3 ขั้นตอน คือ

2.1) ขั้นตอนการดูแลเอกสารการเงิน เช่น ผู้มีหน้าที่ในการดูแลเก็บรักษาเช็คของหน่วยงานได้ปลอมลายมือชื่อในเช็คเพื่อนำไปเบิกเงิน

2.2) ขั้นตอนการจ่ายเงินให้เจ้าหนี้ เช่น ผู้มีหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินให้แก่เจ้าหนี้ร้านค้าได้ทำหลักฐานเบิกจ่ายเงินจากราชการแล้วไม่นำไปชำระให้แก่เจ้าหนี้ ร้านค้า

2.3) ขั้นตอนการจัดเก็บรายได้ เช่น ผู้มีหน้าที่จัดเก็บรายได้ของหน่วยงานได้ออกใบเสร็จปลอมให้ผู้จ่ายรายได้ และปลอมใบเสร็จทางราชการอีกใบเพื่อนำจ่ายและนำเงินส่วนต่างไปเป็นของตนเอง

3) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล มีจำนวน 37 คดี คิดเป็นร้อยละ 13 การทุจริตที่เกิดขึ้นในการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบและมักเกิดขึ้นในทุกขั้นตอน/กระบวนการของการดำเนินการ ตั้งแต่การออกระเบียบเพื่อการสอบแข่งขัน การกำหนดคุณสมบัติของตำแหน่ง การบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การจ่ายเงินโบนัส ฯลฯ จากการศึกษาข้อมูลคดีทุจริต พบว่าคดีทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล

ที่มีความถี่เกิดขึ้นมากที่สุดคือ การเรียกรับเงินของผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย การต่อสัญญาจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งมักจะมีผู้ร่วมกระทำการหลายคน ทั้งฝ่ายคนที่ต้องการได้รับการบรรจุแต่งตั้ง คนกลางที่ช่วยติดต่อและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โดยส่วนใหญ่จะมีการยื่นข้อเสนอผ่านคนกลางและมักจะได้รับการสนองจากผู้ที่ต้องการบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สามารถใช้ช่องทางเพื่อเรียกรับผลประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้องได้ง่าย

การเรียกรับส่วนแบ่งเงินโบนัสจากพนักงาน ลูกจ้าง เพื่อเป็นค่าตอบแทนการอนุมัติเบิกจ่าย โดยผู้บริหารท้องถิ่นที่มีอำนาจในการอนุมัติเงินโบนัสประจำปี แต่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถรับเงินส่วนนี้ได้ จึงมีการต่อรองกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเพื่อให้ตนเองได้ผลประโยชน์แลกกับการอนุมัติเงินโบนัส นอกจากกรณีดังกล่าวมาแล้ว ยังพบว่าการทุจริตในการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอีกหลายรูปแบบ เช่น การละเว้นไม่ดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาแต่งตั้งพนักงานให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น การแต่งตั้งพนักงานทั้งที่ขาดคุณสมบัติ/ออกคำสั่งแต่งตั้งพนักงานโดยมิชอบ การจ่ายเงินพนักงานทั้งที่ไม่ได้มาปฏิบัติหน้าที่จริง การเบิกจ่ายค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการโดยมิชอบ การไม่พิจารณาลงนามในคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนของพนักงานและการไม่ต่อสัญญาจ้างและยกเลิกสัญญาจ้างโดยไม่มีเหตุผลอันควร เป็นต้น

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป โดยให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีที่มาจากการเลือกตั้งในเรื่องของการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถึงแม้ว่าจะมีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเข้ามากำกับดูแล แต่การจัดโครงสร้างองค์กรกลางที่กำกับดูแลมีจำนวนมากเกินไป โดยมีถึง 3 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด (ก.จังหวัด)

ซึ่งอำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นมีอยู่อย่างมาก ประกอบกับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ทำให้ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ตลอดจนประชาชนที่ต้องการทำงานหรือต้องการปรับเปลี่ยนตำแหน่งหรือหน่วยงาน จำต้องแสวงหาช่องทางพิเศษเพื่อให้ตนสมประโยชน์โดยการเสนอให้เงินหรือผลประโยชน์แก่ผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นแสวงหาประโยชน์จากอำนาจตามกฎหมายของตนในการเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์จากข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ตลอดจนประชาชน ทำให้ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องตกเป็นเครื่องมือของผู้บริหารท้องถิ่นในการกระทำทุจริต

4) การทุจริตในการบังคับใช้กฎหมาย มีจำนวน 9 คดี คิดเป็นร้อยละ 3 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อยและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยมีกฎหมายอันเป็นที่มาของการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลำดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง เช่น ระเบียบกระทรวง ประกาศกระทรวง เป็นต้น ซึ่งจากกฎหมายดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือเทศบัญญัติ เช่น อำนาจการออกข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี เป็นต้น โดยการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีการบังคับใช้กฎหมายมักจะเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้ รวมถึงการทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ละเว้นการปฏิบัติการตามกฎหมายและมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบหรือข้อบัญญัติโดยมิชอบ ซึ่งกรณีที่พบจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่นโดยมิชอบ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติที่ผ่านสภาท้องถิ่นมาแล้ว อันเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือพวกพ้อง

จากการศึกษาข้อมูลคดีทุจริต พบว่าคดีทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ การละเว้นไม่นำเสนอเรื่องเข้าสู่วาระการประชุมของสภาท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็นชอบในประเด็นต่าง ๆ เช่น การไม่บรรจุบัญญัติเรื่องข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การทำสัญญาซื้อขายน้ำประปาผูกพันเป็นเวลานานถึง 30 ปี โดยไม่เสนอที่ประชุมสภาท้องถิ่นให้อนุมัติ เป็นต้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติที่ผ่านสภาท้องถิ่นแล้ว เพื่อเป็นประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง การละเว้นไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด/ไม่ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน รวมถึงการเรียกรับเงินเพื่อให้บุคคลอื่นกระทำความผิด กรณีนี้เป็นการเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ตนมีอยู่ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการหรือบุคคลภายนอก รวมถึงการเรียกรับเงินจากบุคคลที่กระทำความผิดเพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยมิชอบ

5) การทุจริตในการบริการ พบว่ามีคดีเกิดขึ้น จำนวน 8 คดี คิดเป็นร้อยละ 3 ที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตแบบต่าง ๆ และงานทะเบียนราษฎร โดยมีกฎหมายที่ราชการส่วนกลางมอบหมายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการแทนในเรื่องการบริการได้ในลำดับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 เป็นต้น ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ได้หลายประการ เช่น การออกใบอนุญาตประเภทต่าง ๆ การบริการเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎร เป็นต้น

จากการศึกษาข้อมูลคดีทุจริต พบว่าคดีทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริการ ได้แก่ การออกใบอนุญาตประเภทต่าง ๆ เช่น ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร

บ้าน ดัดแปลงอาคารหรือรื้อถอนอาคาร เป็นต้น การให้บริการงานทะเบียนราษฎร์ เช่น การแจ้งเกิด การแจ้งตาย การแจ้งย้ายเข้าทะเบียนบ้าน เป็นต้น ประกอบกับเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกใบอนุญาตประเภทต่าง ๆ ทำให้มีช่องทางในการทุจริตเพิ่มมากขึ้นด้วย โดยเฉพาะการอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหรืออุตสาหกรรมที่มีผลประโยชน์สูงในพื้นที่ มักจะมีการเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้บริหารท้องถิ่น เช่น ผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่งเรียกรับเงินเพื่อตอบแทนการอนุญาตให้ต่อเติมอาคารของโรงพยาบาลเอกชนที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น

กรณีงานบริการที่เกี่ยวข้องกับงานทะเบียนราษฎร์นั้นมีการทุจริตเกิดขึ้น ดังกรณีของการสวมบัตรประจำตัวประชาชน ที่ผู้ไม่มีอำนาจก็สามารถทำการทุจริตได้ เป็นการกระทำการทั้งที่ตนเอง ไม่มีอำนาจหน้าที่ เป็นต้น อนึ่ง การทุจริตเกี่ยวกับการบริการนั้นเป็นการสมประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีความอำนาจ และผู้ขอรับบริการ จึงทำให้เมื่อสมประโยชน์ทั้งสองฝ่ายแล้ว เรื่องจะเงียบ ไม่มีการร้องเรียนหรือนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีแต่อย่างใด และส่วนใหญ่ประชาชนภายนอกจะไม่ทราบเรื่องการทุจริตในลักษณะนี้ด้วย นอกจากกรณีสำคัญๆ แล้ว การซุ่มลอบความผิดเกี่ยวกับการบริการนั้นยังมีอีกหลายกรณี เช่น กรณีแจ้งย้ายบุคคลเข้าและแจ้งย้ายออกบุคคลที่เพิ่มชื่อเข้ามาในเขตเทศบาลไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ กรณีการอนุญาตให้ผู้รับเหมาก่อสร้าง ขุดดินและขนดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปก่อสร้างถนนของกรมทางหลวง เป็นต้น

4.2 ปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าปัจจัยเสี่ยงในการกระทำทุจริตในภาพรวมนั้นมีหลายปัจจัย ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ บุคคล ระบบ และกระบวนการทำงาน โดยปัจจัยด้านบุคคล เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานด้วยความไม่ซื่อสัตย์สุจริต เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน การขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและกระบวนการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น ปัจจัยด้านระบบ เช่น การตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยที่ต้องรักษาความสัมพันธ์ส่วนตัวและในหน้าที่การงาน การเข้าสู่ตำแหน่งของนักการเมืองหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งต้องมีการถนอมทุนคืน การถูกครอบงำหรือความเกรงกลัวต่ออิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น และปัจจัยด้านกระบวนการทำงาน เช่น การขาดการตรวจสอบหรือการควบคุมดูแลการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา ความล่าช้าในการตรวจสอบการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อการถูกจับได้และบทลงโทษที่จะได้รับ เป็นต้น ส่วนปัจจัยเสี่ยงที่เกิดขึ้นเฉพาะรูปแบบการทุจริต พบว่ามีปัจจัยในกฎหมายหรือระเบียบพัสดุที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง การไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ขั้นตอนในการทำงานอย่างเคร่งครัด การมีประสบการณ์และความคุ้นเคยในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้านการเงินและบัญชี ทำให้เห็นถึงช่องว่างที่เป็นโอกาสในการทุจริตได้ นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยในเรื่องกฎหมายให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมากเกินไป หรือการใช้ดุลพินิจในการตีความกฎหมาย/สัญญาไปในทางที่มีชอบ และปัจจัยเสี่ยงในเรื่องตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อต่อการทุจริต ก็เป็นช่องทางหรือมีความเสี่ยงให้เกิดการทุจริตได้

4.3 อภิปรายผลการศึกษา

1) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง

จากการศึกษาถึงรูปแบบตลอดจนสาเหตุของการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งจากการกระทำที่แสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง การที่กฎหมายมีความไม่ชัดเจน ทำให้อำนาจเลือกวิธีการจัดซื้อจัดจ้างได้ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 น่าจะช่วยลดโอกาสการทุจริตได้ เกิดความโปร่งใส มีมาตรฐานเดียวกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพิ่งมีการประกาศใช้ และยังไม่มีกรรณการรื้อเรียนเกี่ยวกับการทุจริต ดังนั้น เมื่อมีการใช้บังคับไประยะเวลาหนึ่ง ควรมีการประเมินผลการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ ช่องทางที่จะก่อให้เกิดการทุจริต เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อลดความเสี่ยงหรือโอกาสที่จะเกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับวงเงินการใช้จ่ายเฉพาะเจาะจง ซึ่งมีอำนาจสามารถจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีเฉพาะเจาะจงได้ในวงเงินสูงสุด 500,000 บาท ซึ่งสูงกว่าวงเงินตามกฎหมายเดิมมาก จึงควรมีการติดตามผลในกรณีดังกล่าวต่อไป

2) การทุจริตในทางการเงินและบัญชี

จากการศึกษาถึงรูปแบบตลอดจนสาเหตุของการทุจริตในทางการเงินและบัญชี ทั้งจากการยักยอกเงินและการปลอมแปลงเอกสาร ซึ่งการทุจริตในทางการเงินและบัญชียังมีส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำเพียงผู้เดียว และเป็นการทุจริตในการเบียดบังเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปเป็นของตนเอง ซึ่งผู้ที่กระทำเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเงินและบัญชีมาเป็นเวลานานพอที่จะเห็นช่องทาง โอกาส และวิธีการที่จะกระทำการทุจริต ทั้ง ๆ ที่กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการเก็บรักษาเงิน ขั้นตอนและวิธีการตรวจสอบเกี่ยวกับการเงินมีความรัดกุม แต่ก็ยังสามารถทุจริตได้ ซึ่งอาจจะเกิดจากการที่ผู้ที่มีหน้าที่คอยตรวจสอบ ควบคุม ไม่เคร่งครัดหรือละเลยการปฏิบัติตามระเบียบ เพราะอาจมีความใกล้ชิดสนิทสนมกันจนเกิดความเกรงใจ เชื่อใจ เพราะเห็นว่าปฏิบัติงานมาเป็นเวลานานแล้วไม่น่าจะกระทำการที่ทุจริตได้ ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าหากจะให้การทุจริตในทางการเงินและบัญชีลดลง ก็ควรมีมาตรการที่สามารถทำให้ผู้ที่ปฏิบัติงานในการตรวจสอบ ควบคุม ทางการเงิน มีความเคร่งครัด รัดกุม ปฏิบัติอย่างจริงจัง คือ ทำให้ผู้ปฏิบัติและผู้ควบคุม ตรวจสอบ ไม่มีความเกรงใจต่อกัน ไม่เชื่อใจกัน และมาตรการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานในทางการเงินและบัญชีที่มีความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์มาก ๆ ไม่สามารถใช้ความเชี่ยวชาญมาเป็นโอกาส/ช่องทางการทุจริตได้ จึงเสนอการแก้ไขโดยให้มีการโอนย้ายข้าราชการในตำแหน่งที่เก็บเงินรายได้ ดูแลและเก็บรักษาเงินรายได้ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นภายในจังหวัดเดียวกัน โดยกำหนดกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมที่จะโอนย้ายให้รับทราบโดยทั่วกัน เนื่องจากหากมีการโอนย้ายในตำแหน่งดังกล่าวก็จะส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานด้านเก็บเงินรายได้ดูแลและเก็บรักษาเงินรายได้ และผู้ตรวจสอบเกี่ยวกับการเงินเกิดความตื่นตัวมากขึ้น เคร่งครัด และรัดกุมในการปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบการเก็บรักษาเงินมากขึ้น

3) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล

จากการศึกษารูปแบบการทุจริตในการบริหารงานบุคคลนั้น พบมากที่สุดในการเรียกรับเงินของผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอนย้าย การต่อสัญญาจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น ซึ่งมักจะมีผู้ร่วมกระทำการหลายคน กรณีการเรียกรับส่วนแบ่งในเงินโบนัสจากพนักงานท้องถิ่นของผู้บริหารที่ไม่มีสิทธิ์ได้รับเงินดังกล่าว ก็เป็นรูปแบบหนึ่งที่มีการทุจริต โดยปัญหาสำคัญของการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่าการที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งมากเกินไป ไม่มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่ดี ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าหากจะให้การทุจริตในรูปแบบการบริหารงานบุคคลลดลง จำเป็นต้องมีการปรับแก้กฎหมายการบริหารงานบุคคล จัดระบบตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด รวมถึงปรับแก้โครงสร้างองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบให้สามารถปฏิบัติการตรวจสอบได้อย่างจริงจังและเกิดประโยชน์สูงสุด

4) การทุจริตในการบังคับใช้กฎหมาย

จากการศึกษาถึงรูปแบบตลอดจนสาเหตุของการทุจริตในการบังคับใช้กฎหมาย จะเห็นว่า การทุจริตในการบังคับใช้กฎหมายนั้นมักพบในกรณีการปฏิบัติงานของสภาท้องถิ่นที่มีอำนาจบัญญัติกฎหมาย ระเบียบ เทศบัญญัติ ออกมาบังคับใช้ โดยพบได้หลายกรณี เช่น การละเว้นไม่นำเสนอเรื่องเข้าสู่วาระการประชุมของสภาท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติที่ผ่านสภาท้องถิ่นแล้ว เพื่อเป็นประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง การละเว้นไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด/ไม่ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน อันเป็นประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิดที่เป็นพวกพ้องตนเอง เป็นต้น ดังนั้น การทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีการบังคับใช้กฎหมายนั้นมักจะเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้ รวมถึงกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายและมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบหรือข้อบัญญัติโดยมิชอบ ซึ่งกรณีที่จะพบจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่นโดยมิชอบ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติที่ผ่านสภาท้องถิ่นมาแล้ว คณะผู้วิจัยเห็นว่าหากจะให้การทุจริตในรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายลดลง ควรมีการตรวจสอบการทำหน้าที่ของสภาท้องถิ่นอย่างเข้มงวด ให้ความรู้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นในการบัญญัติกฎหมายหรือระเบียบ เทศบัญญัติต่าง ๆ เพื่อให้ดำเนินการตามระเบียบได้อย่างถูกต้อง

5) การทุจริตในการบริการ

จากการศึกษาถึงรูปแบบตลอดจนสาเหตุของการทุจริตในการบริการ พบว่ามักจะเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้ รวมถึงกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายและมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบหรือข้อบัญญัติโดยมิชอบ ซึ่งกรณีที่จะพบจะดำเนินการออกใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารหรือรื้อถอนอาคารโดยมิชอบ การอนุญาตให้

ผู้รับเหมาก่อสร้างกระทำการอันมิชอบ หรือการย้ายเข้าหรือย้ายออกบุคคลจากทะเบียนราษฎรโดยมิชอบ การเรียกรับผลประโยชน์จากการออกใบอนุญาตต่าง ๆ ให้กับเอกชน โดยเฉพาะการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหรืออุตสาหกรรมที่มีผลประโยชน์สูงในพื้นที่ อีกทั้งปัจจุบันกฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกใบอนุญาตได้มากขึ้น จึงเพิ่มช่องทางหรือความเสี่ยงในการทุจริตมากขึ้นด้วย รูปแบบการทุจริตในการบริการนี้มักจะเป็นการสมประโยชน์ร่วมกันของผู้ให้กับผู้รับ เมื่อผลประโยชน์ลงตัวแล้วก็ไม่มีการร้องเรียนเรื่องทุจริตแต่อย่างใด ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรมีระบบตรวจสอบการใช้อำนาจในการให้บริการประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่านี้ รวมถึงการจัดทำคู่มือในการให้บริการที่กำหนดระยะเวลา ขั้นตอนการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน อันจะเป็นการลดความเสี่ยงในการทุจริตได้อีกทางด้วย

5. ข้อเสนอแนะ

5.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการปฏิบัติต่อการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- 1) ให้มีการเสริมสร้างหรือปลูกฝังจิตสำนึก คุณธรรม จริยธรรม ให้กับบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงาน ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้มีความซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติงานตามระเบียบกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง โดยควรแยกแยะประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมให้ได้ อีกทั้งให้ปลูกฝังจิตสำนึกค่านิยมดังกล่าวให้ประชาชนด้วย เพราะการเรียกรับเงินสินบนเป็นเรื่องที่สมประโยชน์ทั้งสองฝ่าย รวมทั้งการปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต และบทลงโทษที่ผู้ทุจริตจะได้รับ ให้กับเด็กเพื่อให้เด็กได้เรียนรู้และตระหนักถึงผลร้ายของการกระทำทุจริตและเกรงกลัวไม่กล้าที่จะทำทุจริต
- 2) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับปรุงระบบการตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพ
- 3) กำหนดเป็นนโยบายให้ผู้บังคับบัญชาต้องมีการกำกับดูแลและตรวจสอบอย่างเคร่งครัดและสม่ำเสมอ เพื่อสกัดกั้นการทุจริตในเบื้องต้น
- 4) ให้มีการลงโทษทางวินัยโดยเร็วเมื่อพบการทุจริต เพื่อทำให้เกิดความเกรงกลัวไม่กล้าทำตาม
- 5) ให้กำหนดเป็นนโยบายการคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องผ่านการสอบความรู้ความสามารถเป็นผู้บริหารก่อน (คล้ายกับวิศวกรที่ต้องมีใบประกอบวิชาชีพ) เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่กล้าที่จะลงสมัครแข่งขัน เพราะนอกจากจะต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนแล้ว ยังจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ในกระบวนการทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับหนึ่ง การนำเอาความรู้ความสามารถของ

บุคคลมาเป็นข้อจำกัดหนึ่งของผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการคัดกรองให้ได้คนที่มีคุณภาพ และเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

6) ให้มีการจัดฝึกอบรมให้กับผู้บริหารท้องถิ่นภายหลังจากเข้ามาดำรงตำแหน่ง เพื่อให้มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ เป็นต้น เพราะผู้บริหารท้องถิ่นที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง อาจไม่มีความรู้เรื่องระบบราชการเลย หรือมีความรู้บ้างแต่อาจไม่เพียงพอ

7) ให้มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้เป็นไปในทางทิศทางเดียวกันและมีมาตรฐานการปฏิบัติงานเหมือนกัน

8) ให้มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนในพื้นที่ทราบอย่างทั่วถึง เพื่อสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานและสร้างความตื่นตัวให้ประชาชนในพื้นที่ช่วยกันตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

9) ให้เพิ่มกรรมการตรวจรับงานที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานที่ได้มีการจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานในจังหวัด ไม่ใช่เฉพาะคนในหน่วยงานของตนเอง

10) กำหนดให้มีการย้ายผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่เก็บเงินรายได้ ดูแลและเก็บรักษาเงินรายได้ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นภายในจังหวัดเดียวกัน โดยกำหนดกรอบระยะเวลาการย้ายที่เหมาะสมและประกาศให้รับทราบโดยทั่วกัน

11) การพิจารณาปรับโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดใหญ่ขึ้น (แต่ละจังหวัดมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยแห่ง) เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน งบประมาณ และทำให้สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานได้อย่างละเอียดและทั่วถึงมากขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะสำหรับสำนักงาน ป.ป.ช.

1) ควรดำเนินการตรวจสอบการทุจริตอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง เพื่อทำให้เกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะทำการทุจริต รวมทั้งเพื่อให้ผู้ที่จะต้องการแจ้งเบาะแสหรือร้องเรียนกล่าวหามีความเชื่อมั่นในระบบการปราบปรามการทุจริตมากขึ้น

2) ควรมีการเสริมสร้างองค์ความรู้อื่นที่จำเป็นต่อการไต่สวนคดีทุจริต เช่น ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับงานโยธา การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้าช่วยการทำงาน เป็นต้น รวมทั้งควรพัฒนาเจ้าหน้าที่ด้านปราบปรามการทุจริตให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการทำคดี เพื่อให้สามารถวางแผนการทำงานและทำคดีได้รวดเร็วขึ้น

3) ควรดำเนินงานในลักษณะเชิงรุกหรือเฝ้าระวังการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เช่น การลงพื้นที่เพื่อสุ่มตรวจสอบโครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างเครือข่ายช่วยตรวจสอบ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความ

เกรงกลัวต่อการถูกตรวจสอบ ไม่กล้าที่จะทำการที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งเป็นการสกัดกั้นการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นด้วย

4) ควรส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบติดตามการบริหารงาน และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งควรจัดฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้ที่จำเป็นแก่ประชาชนในพื้นที่ เช่น การงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตที่เกิดขึ้น รวมทั้งข้อสังเกตหรือข้อบกพร่องที่เป็นความเสี่ยงต่อการทุจริต เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากความรู้ที่จำเป็นดังกล่าวข้างต้นแล้ว สำนักงาน ป.ป.ช. ควรให้ความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนการร้องเรียนและมาตรการในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจว่าเมื่อแจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลแล้วจะมีความปลอดภัยจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกร้องเรียน โดยการส่งเสริมการคุ้มครองพยานอย่างจริงจัง และให้มีการนำส่งผลการศึกษาวิจัยให้แก่กระทรวงมหาดไทยเพื่อใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงระบบการตรวจสอบและกำกับดูแล และแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไข ปัญหาและลดโอกาสการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.3 ข้อเสนอแนะสำหรับภาคประชาชน

ประชาชนในพื้นที่ควรเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น หากพบความผิดปกติก็ดำเนินการแจ้งหรือร้องเรียนมายังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเกรงกลัวต่อการถูกตรวจสอบ และมีความระมัดระวังในการดำเนินงานมากขึ้น เพราะประชาชนในพื้นที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก

เอกสารอ้างอิง

- พรรณราย ชันธกิจ, วัชรรา ไชยสาร, นุกูล สัณฐิติเสรี, ทศพนธ์ นรทัศน์, สมชัย ศรีสุทธิยากร และ พิรพล ศรีสิงห์. (2555). *การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความเสี่ยงต่อการทุจริตในองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.).
- พุทธชาติ สุธีวสินนท์. (2551). *ช่องทางและโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่).
- มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์, กฤษณพงศ์ ขาญวิรวงศ์, รณกรณ์ บุญมี, นิธิน ออรุ่งโรจน์ และนิรมัย พิเศษ. (2554). *การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความเสี่ยงต่อการทุจริตในองค์กรสาธารณะนอกระบบราชการ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

วลัยพร รัตนะ. (2552). การวิเคราะห์ช่องโหว่และพฤติกรรมทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างงานพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาในเทศบาลตำบลในเขตอำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี. (รายงานการศึกษาอิสระ ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตวิทยาลัย การปกครองท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยขอนแก่น).

สงกรานต์ มหาวิน. (2554). การแก้ไขปัญหากระบวนการทุจริตในการประมูลงานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่. (รายงานการศึกษาอิสระ หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยขอนแก่น).

สมคิด เลิศไพฑูรย์, ศิริจันทร์รัตน์ กาญจนกฤษ, วิไลลักษณ์ อยู่สำราญ, นิรมัย พิศแซ และอัจฉิมา ฉัตรแก้ว. (2555). การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.).

สุทธิ สุนทรานุรักษ์. (2559). นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

อุดม รัฐอมฤต. (2544). การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.. [ออนไลน์]. สืบค้นจาก https://www.nacc.go.th/more_news.php?cid=234

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. เรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด. [ออนไลน์]. สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th/culpability.php>