

**นโยบายป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย :
ศึกษาเชิงวิพากษ์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
Anti-Corruption Policy in Local Administrative Organization :
A Study on Policy Implementation**

กานต์ ศรีวิภาสธิตย์

สาขารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยบริหารรัฐกิจและรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ และ 3) เพื่อศึกษาแนวทางเพื่อการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) การศึกษาภาคสนาม (Field Study) ตลอดจนการศึกษาค้นคว้าจากงานเขียน บทความ ข้อมูล หรืองานวิจัยที่อาศัยการสืบค้นข้อมูลจากเอกสารเพื่อนำไปสู่คำตอบตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ผลการวิจัย พบว่า

1) ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ คือ นโยบาย ทรัพยากร ลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การติดต่อสื่อสาร กลไกการควบคุมภายใน และนโยบายเพื่อการป้องกันการทุจริต

2) ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ คือ ปัจจัยด้านผู้กำหนดนโยบาย ปัจจัยด้านผู้ปฏิบัติงาน ปัจจัยด้านประชาชนและสื่อมวลชน ปัจจัยด้านองค์กรเพื่อการตรวจสอบ และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม

3) สำหรับแนวทางเพื่อการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยคือ หน่วยงานภาครัฐบาลต้องพิจารณาถึงปัจจัยที่จะส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ โดยการนำปัจจัยดังกล่าวมาบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม และต้องให้ความสำคัญถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ โดยการขจัดปัจจัยดังกล่าวให้หมดไป

คำสำคัญ : นโยบายการป้องกันการทุจริต/ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The purposes of this study were to investigate the factors affecting the success and failure of anti-corruption policy in local administrative organization and to find out the way to protect corruption in the organization. Research instruments included an in-depth interview, a field study and a documentary study.

Results indicated that:

- 1) The factors of success in anti-corruption implementation were policy, resource, organization management, communication and internal control mechanism.
- 2) The cause of failure in anti-corruption implementation were policymaker, staff, mass media, inspection organization for corruption and environment of the institute.
- 3) To eradicate the corruption, the government should acknowledge the causes and factors affecting the problem and enforce the anti-corruption policy effectively

Keywords : anti-corruption policy, local administrative organization

บทนำ

ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาที่คุกคามความมั่นคงของประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ และคุณภาพชีวิตของประชาชน การทุจริตเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขโดยเร่งด่วนของประเทศ เนื่องจากส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนในสังคม ทำให้สังคม เศรษฐกิจ และระบบการเมืองของประเทศไทยเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประชาชนหรือพลเมืองพากันคิดแต่เรื่องส่วนตัวเฉพาะตนหรือครอบครัว โดยละทิ้งความรับผิดชอบ บ้านเมือง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550)

ในปี 2553 บริษัทที่ปรึกษาความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจ (Political and Economic Risk Consultancy, Ltd.- PERC) ได้จัดอันดับให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการทุจริตมากที่สุดเป็นอันดับที่ 4 ในเอเชีย จากจำนวน 13 ประเทศ รองจากอินโดนีเซีย เวียดนาม และฟิลิปปินส์ โดยคะแนนจัดอันดับที่ได้คือ 7.64 คะแนน จากผลการจัดลำดับดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยประสบปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันในระดับที่สูง และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น ในความเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับปัญหาการทุจริต พบว่า มีความพยายามที่จะนำผลการศึกษาที่ได้จากการวิจัยมาใช้ในการกำหนดเป็นกรอบ หรือหาแนวทางเพื่อการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน ในหลายรูปแบบด้วยกัน อาทิ การนำมาตรการเชิงโครงสร้าง และมาตรการเชิงหน้าที่มาใช้ ประกอบด้วยแนวคิดในการดำเนินการจัดตั้งองค์กรอิสระที่มีความเป็นกลางเพื่อทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย แนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจในการใช้วิจารณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ

การควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น (M. Philp, 1997) การจัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การเสริมสร้างความตระหนักรู้ของภาคประชาชน การเสริมสร้างการรับผิดชอบต่อสาธารณะของกระบวนการยุติธรรม การเสริมสร้างบทบาทของสื่อมวลชน และการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ (K. Gillespie and G. Okruhlik, 1996.)

แม้จะมีความพยายามในการนำแนวความคิด และนิยามความหมายต่าง ๆ มาใช้เพื่อกำหนดกรอบเพื่อหามาตรการในการป้องปรามการคอร์รัปชันแต่มาตรการเหล่านั้นไม่ประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ได้ตั้งไว้ โดยในส่วนของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ได้มีผู้ทำการศึกษาและพัฒนาแนวความคิดไว้หลายท่านด้วยกัน ซึ่งผู้วิจัยได้พิจารณาเลือกผลงานที่มีความสำคัญของนักวิชาการต่างประเทศ และนักวิชาการไทยที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยชิ้นนี้ อาทิ แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, 1975) นักวิชาการทั้ง 2 ได้เขียนบทความเรื่อง “The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework” มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะเป็นทฤษฎีเชิงคติฐาน (Assumptive Theory) โดยอาศัยกรอบทฤษฎีองค์กร (Organization Theory) ผลการตัดสินใจทางทฤษฎีของศาลและแนวคิดลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล (Intergovernmental Relations) แนวคิดพื้นฐานสามประการดังกล่าวได้ช่วยให้นักวิชาการทั้งสองสามารถออกแบบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Theory of Policy Implementation)

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการบริหารกิจการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยยังได้ศึกษาราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุม หรือกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประเด็นที่จะมุ่งทำการศึกษา คือ ภายหลังที่หน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมหรือกำกับดูแลการบริหารกิจการของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้มีการกำหนดแนวทาง หรือออกมาตรการหรือนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตขึ้น หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมีส่วนในความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติหรือไม่ หรือความสำเร็จหรือล้มเหลวภายหลังการรับนโยบายของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมาปฏิบัติเกิดขึ้นจากปัญหาในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเอง หรือมีปัจจัยอื่นใดที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ

2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ

3. เพื่อศึกษาแนวนโยบายเพื่อการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงนโยบาย มีขอบเขตการศึกษาครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ผู้ให้ข้อมูล ประกอบด้วย ข้าราชการประจำ และข้าราชการท้องถิ่น จากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 16 คน จากหน่วยงาน ดังต่อไปนี้

1.1 ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ ข้าราชการประจำระดับบริหาร ระดับปฏิบัติการ จากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม (ป.ป.ท.)

1.2 ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ ข้าราชการประจำตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องที่ศึกษาวิจัยในครั้งนี้

1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ข้าราชการท้องถิ่นตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง

1.4 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ข้าราชการประจำทั้งระดับบริหารหรือระดับปฏิบัติการ จากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการวิจัยในครั้งนี้

2. ด้านเนื้อหา ประกอบด้วย

2.1 กฎหมาย กฎ ระเบียบ ตลอดจนหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต เฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 รูปแบบและลักษณะของการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 กระบวนการ ความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ หรือบุคลากรทั้งระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ ตลอดจนปฏิสัมพันธ์และสภาพแวดล้อมนำไปสู่การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4 ปัญหาด้านการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม

3. ด้านระยะเวลา ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาวิจัย ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2556 ถึงเมษายน 2556

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลในสถานที่ในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยดำเนินการดังนี้

1. เก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ใช้การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมโดยใช้การสังเกตแบบไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Observation)

2. เก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ โดยการศึกษาจากเอกสาร หนังสือ ตำรา และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการรายงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ วรรณกรรม บทความ เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และจากการสืบค้นผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นรายงานวิจัย และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องนโยบายป้องกันการทุจริต อันเนื่องมาจากการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งในรูปเอกสารหรือข้อเขียน และคำพูดที่ได้จากการสัมภาษณ์หรือการสนทนา โดยวิเคราะห์ความหมายทางภาษาโดยตรงของตัวบทและเนื้อในของบท และวิเคราะห์ความหมายทางความรู้สึก หรือวิเคราะห์นัยที่แอบแฝงอยู่ซึ่งจะรวมถึงการตีความและนัยทางบริบท หรือสภาพแวดล้อมประกอบข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์ด้วย

นำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมภาคสนามมาวิเคราะห์ทั้งในส่วนที่เป็นคำพูดจากการสัมภาษณ์ การสังเกตพฤติกรรมและปรากฏการณ์ที่พบในสถานการณ์จริง และจากเอกสารที่ได้นำมาสังเคราะห์ โดยให้ความสำคัญทั้งความหมายในภาษา และตีความจากความรู้สึกที่แฝงอยู่ในข้อมูลนั้น ๆ

ผลการวิจัย

1. ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ คือ 1) ปัจจัยทางด้านนโยบาย ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ เป้าหมายของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่มุ่งตรงไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีความชัดเจน 2) ทรัพยากร ประกอบด้วย งบประมาณเพื่อการสนับสนุนนโยบาย ต้องเพียงพอ 3) ปัจจัยด้านลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย โครงสร้างองค์กร วัฒนธรรมภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งต้องมีความพร้อมและมีศักยภาพในการบริหาร 4) ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสาร ประกอบด้วย การติดต่อสื่อสารสองทาง ระบบการสื่อสารแบบเปิด การเชื่อมโยงอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง

กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5) กลไกการควบคุมภายใน ประกอบด้วย การกำหนดกฎเกณฑ์หรือแนวทางเพื่อการควบคุม หรือกำกับดูแลการบริหารงานภายในของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง และ 6) ปัจจัยด้านนโยบายเพื่อการป้องกันการทุจริต ประกอบด้วย การกำหนดให้มีการรายงานการตรวจสอบ การจัดตั้งองค์กรเพื่อการตรวจสอบแบบครบวงจร การตั้งภาคประชาชน และสื่อมวลชนเข้ามามีส่วนในการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับการนำหลักธรรมาภิบาล ประมวลจริยธรรม มาตรการบังคับทางกฎหมาย มาใช้ให้เห็นเป็นรูปธรรม

2. ปัจจัยที่อาจส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ คือ 1) ปัจจัยด้านผู้กำหนดนโยบาย ประกอบด้วย ผู้บริหารขาดภาวะผู้นำ ขาดทักษะ ขาดความเข้าใจ และความตั้งใจจริงในการกำหนดนโยบายเพื่อการป้องกันการทุจริต 2) ปัจจัยด้านผู้ปฏิบัติงาน ประกอบด้วย ผู้ปฏิบัติงานไม่มีความรู้ และขาดความตั้งใจในการดำเนินการกิจกรรมตามที่ได้รับมอบหมาย 3) ปัจจัยด้านประชาชนและสื่อมวลชน ประกอบด้วย ความพร้อม โอกาส และการประชาสัมพันธ์เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและสื่อมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) ปัจจัยด้านองค์กรเพื่อการตรวจสอบ ประกอบด้วย การขาดแคลนอัตรากำลังคน การขาดแคลนทรัพยากรและการบริหารงานที่ถูกรบกวนการเมืองเข้าครอบงำ และ 5) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ประกอบด้วย การต่อต้านและการคัดค้านของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เงื่อนไขด้านเวลา สถานที่ และสถานการณ์ต่าง ๆ ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

3. แนวทางเพื่อการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย คือ หน่วยงานภาครัฐบาลต้องพิจารณาถึงปัจจัยที่จะส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ โดยการนำปัจจัยดังกล่าวมาบังคับใช้เป็นรูปธรรม และต้องให้ความสำคัญถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ โดยการจัดปัจจัยดังกล่าวให้หมดไป

อภิปรายผลการวิจัย

1. การควบคุมและตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลโดยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งสอดคล้องกับ ผลการศึกษา ของสุรสิทธิ์ วชิรขจร (2547) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชน” พบว่า โดยภาพรวมผู้บริหารของหน่วย

การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นด้วยต่อการกำกับดูแลโดยหน่วยงานภาครัฐ เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่เพิ่งเกิดขึ้นได้ไม่นาน เป็นหน่วยราชการที่มีงบประมาณเป็นของตนเอง หากปล่อยให้มีการเมืองท้องถิ่นบริหารงานโดยปราศจากการกำกับดูแลหรือผู้ตรวจสอบอาจส่งผลเสียต่อการทุจริต ประพฤติไม่ชอบ หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับของทางราชการซึ่งจะต้องมีการควบคุม ตรวจสอบในเรื่องเหล่านี้ หากไม่มีการควบคุมเลย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะไม่มีระบบ แต่การกำกับดูแลก็ไม่ควรมีมากไปเหมือนปัจจุบัน เพราะจะขาดความคล่องตัวในการบริหาร องค์การที่จะเป็นผู้กำกับดูแลควรจะให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานয়รัฐมนตรี หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่าเป็นหน่วยงานกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของการแก้กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย ไม่ควรแก้ไข ตามปัจจุบันมีความเหมาะสมอยู่แล้ว เพราะครอบคลุมทุกเรื่อง ไม่ต้องแก้แต่อย่างใด หรือหากจะแก้ควรแก้ในบางเรื่องเพื่อให้สอดคล้องกับการบริการประชาชน

นอกจากนี้ผลการศึกษาในครั้งนี้ยังสอดคล้องกับการศึกษาของนวนน้อย ตรีรัตน์ และคณะ (2546 : 6-46) พบว่า สาเหตุของการทุจริตเกิดจากสาเหตุทิศทางการพัฒนาประเทศที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน การแก้ปัญหาแต่เรื่องกระจายเงินจนก่อให้เกิดวัฒนธรรมการรอรับความช่วยเหลือจนเกิดค่านิยมในการยกย่องผู้มีอำนาจหรือผู้มีเงิน ประชาชนมีการบิบัติทางเศรษฐกิจจนพิกเฉยต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ชุมชนไม่สามารถพึ่งตนเอง และทุกครั้งที่มีเงินตกลงมาจึงเกิดการช่วงชิงกัน เงินบางส่วนส่งผ่านมาทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดการทุจริตเพื่อแย่งชิงเงินส่วนนี้ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้การครอบงำของราชการที่มีต่อชุมชนมีมานาน ระบบการอุปถัมภ์โดยส่วนราชการต่าง ๆ กับองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีสูง ความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากส่วนราชการเดิมทำให้การฝากโครงการต่าง ๆ มายังองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถปฏิเสธได้ นำไปสู่การกระทำทุจริตคอร์รัปชันที่จำยอม

2. การควบคุมและตรวจสอบการทุจริตในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่น พบว่า สภาท้องถิ่นน่าจะเป็นกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพแต่ปรากฏว่ามีได้เป็นเช่นนั้น กล่าวคือ สภาท้องถิ่นเป็นบุคคลในพื้นที่และเมื่อมีการเข้ารับตำแหน่งของข้าราชการท้องถิ่นระดับบริหาร ผู้แทนของสภาท้องถิ่นจะเข้าให้การต้อนรับโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเทศกาลต่าง ๆ ภายหลังการเข้าดำรงตำแหน่งของข้าราชการท้องถิ่นระดับบริหารดังกล่าว ก็จะมีการจัดเลี้ยงให้การรับรองและจัดให้มีกิจกรรมต่าง ๆ ขึ้นเป็นประจำ เหล่านี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับสภาท้องถิ่นได้พัฒนาความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ ก่อเกิดเป็นระบบอุปถัมภ์ขึ้นแล้วก็ว่าได้ จึงทำให้การทำหน้าที่เพื่อการตรวจสอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้นั่นเอง ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของอรพินท์ สฟโชคชัย และคณะ (2543 : 68-74)

3. การควบคุมและตรวจสอบการทุจริตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พบว่า งานวิจัยนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของสมชัย ไทยสงวนวรกุล (2553) ซึ่งพบว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญยังมีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพอยู่น้อย โดยเฉพาะสาเหตุที่เกิดจากปัญหาการบริหาร วัฒนธรรมและอุดมการณ์ ด้วยเหตุนี้จึงควรปรับปรุงโดยนำความคิดทางการบริหารใหม่ ๆ มาใช้ เช่น การพัฒนาองค์กร การพลิกโฉมองค์กร การทำงานเชิงรุก การมีส่วนร่วมและการเข้าถึงประชาชน การพัฒนาหน่วยข่าวกรองและสายลับ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

1. การกำหนดนโยบาย แผนงาน หรือโครงการใด ๆ เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตในการบริหารราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องพิจารณาและให้ความสำคัญที่เกิดขึ้นจากความเปราะบางจากตัวบุคคลในเรื่องมาตรฐานความประพฤติ ศีลธรรมอันดีด้วย และด้วยลักษณะการจัดแบ่งราชการบริหารของไทยเองก็ดี ตลอดจนการให้อำนาจและอิสระในการบริหารกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ดี อาจเป็นเหตุเป็นผลที่ทำให้ปัญหาดังกล่าวยังไม่หมดไป แม้จะได้มีการใช้มาตรการเพื่อการป้องกันการทุจริตไว้แล้วก็ตาม ลำพังอาศัยการลงโทษผ่านตัวบทกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว นั้น ไม่เพียงพอ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยที่จะส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ โดยการนำปัจจัยดังกล่าวมาบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม และต้องให้ความสำคัญ ถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ โดยการขจัดปัจจัยดังกล่าวให้หมดไป

2. ภาคประชาชนและสื่อมวลชนควรมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง แต่ทั้งนี้การมีแนวความคิดที่จะดึงภาคประชาชนและภาคสื่อมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป็นนโยบายป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องพิจารณาถึงความพร้อม โอกาส และความสนใจของภาคประชาชน และภาคสื่อมวลชนในการเข้ามามีส่วนร่วมเป็นประการสำคัญ

เอกสารอ้างอิง

นวนน้อย ตรีรัตน์ และคณะ. (2546). รายงานผลการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ปปช. และ The United States Agency for International Development ผ่านทางมูลนิธิอาเซียน.

- วรเดช จันทรศร. (2539). “การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า” ใน เอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.740 การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- _____. (2541). การนำนโยบายไปปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : หจก. สหายบล็อกและการพิมพ์ จำกัด.
- _____. (2548). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : หจก.สหายบล็อกและการพิมพ์ จำกัด.
- สมบัติ อารังญวงศ์. (2549). นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- สยามจดหมายเหตุ. (2545). บันทึกข่าวและเหตุการณ์. พ.ศ.2545. กรุงเทพฯ : บริษัทเอนิวคอร์ดโปเรชั่น จำกัด.
- สังศิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2537). คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2550). รายงานประจำปี 2550. มปท.
- สุรสิทธิ์ วชิรขจร.(2547). การกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชน. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อรพินท์ สฟโชคชัย และคนอื่น ๆ. (2543). แนวทางการนำหลักการธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2550). สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานประชาธิปไตย.กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Banfield, Edward, C. (1975). **Corruption as a Feature of Governmental Organization.** Cambridge: Harvard University.
- Heidenheimer, Arnold J. (1970). **Political Corruption: Readings in Comparative Analysis.** New York: Holy Rinehart and Winston.
- Philip, M. “Defining Political Corruption.” **Political Studies.** 45 (3) (1997) : 436–462.
- Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. “The policy implementation process : A conceptual framework.” **Administration Society.** 6 (4) (February 1975) : 463.