



ปัจจัยที่ส่งผลต่อเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยหรือเป็นอุปสรรคต่อการแจ้งเบาะแส
ในระบบราชการไทย: กรณีศึกษาโรงพยาบาลชุมชนหนองน้อย
และองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองใหญ่*

FACTORS WHICH AFFECT CONDITIONS TO FACILITATE OR OBSTACLE
WHISTLEBLOWING IN THAILAND'S BUREAUCRACY: NONG NOI COMMUNITY
HOSPITAL AND NONG YAI PROVINCIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION



ไสว ศรีไสย, สมศักดิ์ สามัคคีธรรม

Sawai Seesai, Somsak Samakeetham

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

National Institute of Development Administration

Corresponding Author E-mail: sawai.seesai@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษาเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยหรือเป็นอุปสรรคต่อการแจ้งเบาะแสในระบบราชการไทย และ 2. นำเสนอแนวคิดต่อการพัฒนาระบบการแจ้งเบาะแส โดยใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเฉพาะกรณี การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม การศึกษาเอกสาร วิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลการศึกษาเพื่ออธิบายและทำความเข้าใจปรากฏการณ์การแจ้งเบาะแส ผลการวิจัยพบว่า ในระบบราชการไทย การแจ้งเบาะแสเกิดขึ้นจากเงื่อนไขปัจเจกบุคคล คือ ปทัสฐานของวิชาชีพ การนับถือตนเอง ความเชื่อในการควบคุมพัฒนาการทางจริยธรรม ความเชื่อทางจริยธรรม และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขด้านยุทธศาสตร์และนโยบายภาครัฐและเงื่อนไขด้านองค์กรไม่ได้เอื้อให้เกิดการแจ้งเบาะแส การศึกษาเสนอว่า ประเทศไทยควรมีการปรับปรุงยุทธศาสตร์ ระบบนิติบัญญัติ การบริหารจัดการกรณีการแจ้งเบาะแส การคุ้มครอง การป้องกันการแก้แค้น กำจัดระบบอุปถัมภ์ และปฏิรูประบบการทำงานของภาครัฐ ความเป็นมืออาชีพ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน

คำสำคัญ: การแจ้งเบาะแส; เอื้ออำนวย; อุปสรรค; ระบบราชการไทย



Abstract

The objectives of this research were as follows: 1. To study the conditions that facilitate or hinder the reporting of grievances in the Thai government system. 2. To propose ideas for the development of the grievance reporting system using a case study approach, in-depth interviews, non-participatory observation, document analysis, and data summarization to explain and understand the phenomenon of grievance reporting. The research findings revealed the following results: In the Thai government system, the reporting of grievances is influenced by personal factors, including professional status, self-identity, beliefs in control, moral development, ethical beliefs, and participation of civil society and mass media. However, strategic and policy conditions of the state and organizational conditions do not necessarily support the reporting of grievances. The study suggests that the Thai government should improve its strategies, legal frameworks, grievance management, protection, prevention of retaliation, elimination of corruption, and reform its state workings to be more professional, transparent, and inclusive of civil society and mass media.

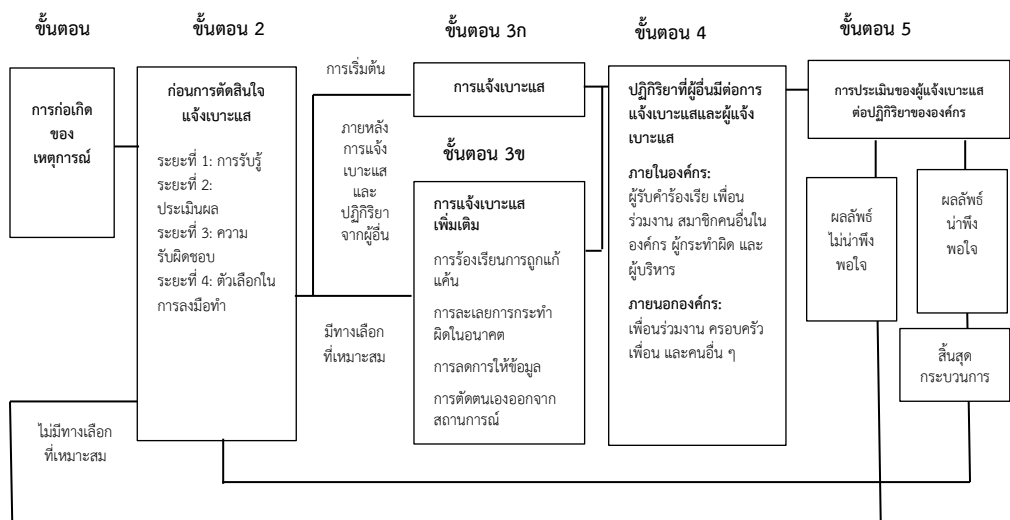
Keywords: Grievance Reporting; Facilitation; Hindrance; Thai Government System

บทนำ

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปรากฏการณ์ทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจที่ซับซ้อน และมีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่องบประมาณในการพัฒนาประเทศ ความไม่เสมอภาค ความยุติธรรมในสังคม การลงทุนจากต่างประเทศ ปัญหาอาชญากรรมและการก่อการร้าย และเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการลดปัญหาความยากจนและการพัฒนาประเทศ (UNODC, 2018) ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ประเทศต่าง ๆ พยายามใช้กลยุทธ์หลายรูปแบบ อาทิเช่น การพัฒนาระบบนิติบัญญัติ การสร้างความโปร่งใส การเงินการคลัง การพัฒนาเสรีภาพของสื่อมวลชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การกระจายอำนาจ การแจ้งเบาะแสเป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชัน (Miceli & Near, 1984) ซึ่งได้รับการยอมรับในหลายประเทศทั่วโลก (OECD, 2014) ถือเป็นการร้องเรียนรูปแบบหนึ่งและเป็นความพยายามเปลี่ยนแปลงด้วยการร้องเรียนกับผู้มีอำนาจ (Hirschman, 1970)

การแจ้งเบาะแส (Whistleblowing) ประกอบด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้ 1) ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวต้องเป็นหรือเคยเป็นสมาชิกขององค์กร 2) ผู้แจ้งเบาะแสไม่มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ตนเองต่อต้าน 3) สิ่งที่ตนเองต่อต้านเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ผิดศีลธรรม

ผิดจรรยาบรรณ หรือเป็นอันตรายต่อบุคคลอื่น 4) ผู้แจ้งเบาะแสต้องร้องเรียนกับผู้ที่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงได้ และ 5) การสื่อสารข้อกล่าวหา (Accusation) การแจ้งเบาะแสดังกล่าวเป็นการแสดงออกถึงการไม่เห็นด้วยต่อการกระทำซึ่งสงสัยว่าไม่ถูกต้อง ทุจริต และผิดกฎหมาย จึงแจ้งเบาะแสดังกับผู้ที่ได้รับผิดชอบและเปิดเผยข้อเท็จจริงเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Miceli & Near, 1984) เป็นการร้องเรียนการกระทำที่ผิดกฎหมาย ผิดศีลธรรม หรือ ผิดทำนองคลองธรรม ให้กับผู้ที่จำเป็นต้องทราบและแก้ไขการกระทำผิดดังกล่าวได้ (Keenan, 1992; Park et al., 2008) เสนอรูปแบบการแจ้งเบาะแสดังต่อไปนี้ 6 รูปแบบ ประกอบด้วย 1) การแจ้งเบาะแสดังกล่าวเป็นทางการ 2) การแจ้งเบาะแสดังกล่าวไม่เป็นทางการ 3) การแจ้งเบาะแสดังกล่าวโดยเปิดเผยตัวตน 4) การแจ้งเบาะแสดังกล่าวโดยไม่เปิดเผยตัวตน 5) การแจ้งเบาะแสดังกล่าวภายใน และ 6) การแจ้งเบาะแสดังกล่าวภายนอก



ภาพที่ 1 รูปแบบการแจ้งเบาะแสดัง (Near & Miceli, 1992)

Dozier & Miceli (1985) เสนอไว้ว่ากระบวนการแจ้งเบาะแสดังเกี่ยวข้องกับขั้นตอน 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย 1) ผู้แจ้งเบาะแสดังรู้ว่ามีกรกระทำผิด 2) ผู้แจ้งเบาะแสดังประเมินว่าการกระทำผิดว่าสมควรต่อการแจ้งเบาะแสดังหรือไม่ 3) ผู้แจ้งเบาะแสดังประเมินว่าจะแจ้งหรือไม่แจ้งเบาะแสดัง และ 3) ผู้แจ้งเบาะแสดังตัดสินใจเลือกวิธีการแจ้งเบาะแสดัง และ Miceli & Near (1984) เสนอว่าการแจ้งเบาะแสดังนั้นประกอบด้วยขั้นตอน 5 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การก่อเกิดของเหตุการณ์ 2) ก่อนการตัดสินใจ 3) การแจ้งเบาะแสดัง (3ก) และการแจ้งเบาะแสดังเพิ่มเติม (3ข) 4) ปฏิกริยาของผู้อื่นต่อการแจ้งเบาะแสดังและผู้แจ้งเบาะแสดัง และ 5) การประเมินของผู้แจ้งเบาะแสดังต่อปฏิกริยาขององค์กร

ในประเทศไทย มีการศึกษาการแจ้งเบาะแสดังในบริบทจำกัด เป็นการวิจัยเอกสาร หรือ ภายใต้งานการวิจัยของหน่วยงาน อาทิจำนวนวิจัยของอนันตนันท์ แบ่งบุญ (2557) พบว่า



มาตรการคุ้มครองพยานและมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐยังขาดความชัดเจนและไม่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นผู้แจ้งเบาะแสการศึกษาของสฤณี อาชวานันทกุล (2555) พบว่า กฎหมายมีข้อจำกัดโดยไม่ครอบคลุมการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส การถูกกลั่นแกล้ง การข่มขู่คุกคาม และปัญหาสุขภาพจิต และ ผู้แจ้งเบาะแสยังไม่ถือว่าเป็นพยานบุคคลจนกว่าคดีจะเข้าสู่กระบวนการของศาล และมีความยุ่งยากในขั้นตอนการยื่นเรื่องรออนุมัติคุ้มครองพยานและการยุติการคุ้มครองพยาน การวิจัยขององค์กรโปร่งใสนานาชาติ พบว่า คนไทยส่วนใหญ่ไม่เชื่อว่าการแจ้งเบาะแสจะสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ 21) ไม่มีเวลาในการแจ้งเบาะแส (ร้อยละ 17) กลัวการถูกแก้แค้น (ร้อยละ 16) ไม่รู้ว่าจะต้องแจ้งเบาะแสที่ไหน (ร้อยละ 15) และไม่รู้ว่าจะต้องแจ้งเบาะแสอย่างไร (ร้อยละ 13) (Transparency International, 2017) เป็นต้น

ผู้วิจัยเห็นว่าด้วยข้อจำกัดขององค์ความรู้เรื่องการแจ้งเบาะแสในประเทศไทยดังกล่าว การศึกษาปรากฏการณ์การแจ้งเบาะแส จะสามารถอธิบายและทำความเข้าใจปรากฏการณ์ในบริบทของสังคมไทยได้ว่าการก่อเกิดและการไม่ก่อเกิดการแจ้งเบาะแสนั้น มีเงื่อนไขอะไรบ้าง และปัจจัยอะไรซึ่งเอื้ออำนวยหรือเป็นอุปสรรคต่อการแจ้งเบาะแส รวมทั้งหวังว่าการศึกษานี้จะนำไปสู่การพัฒนาองค์ความรู้ และกลไกซึ่งส่งเสริมการแจ้งเบาะแสที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการแก้ไขปัญหามหาการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยได้ในอนาคต

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยหรือเป็นอุปสรรคต่อการแจ้งเบาะแสในระบบราชการไทย
2. เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบการแจ้งเบาะแสในระบบราชการไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

รูปแบบการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ดำเนินการวิจัยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และการศึกษาเอกสารในระหว่างการศึกษา

ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 24 คนในหน่วยงานของรัฐ 2 หน่วยงาน ได้แก่ โรงพยาบาลชุมชนหนองน้อยและองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองใหญ่ โดยได้รับการคัดเลือกแบบลูกโซ่ (Snowball sampling) จาก 4 กลุ่ม คือ 1) ผู้บริหารองค์กร 2) ผู้รับผิดชอบการร้องเรียนร้องทุกข์ 3) เจ้าหน้าที่ และ 4) ผู้เชี่ยวชาญ ในการศึกษาเอกสาร ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารการวิจัย บทความ สิ่งพิมพ์ รายงานทางวิชาการ หนังสือ

ราชการ เอกสารที่เกี่ยวข้อง กรอบแนวคิดและทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมนั้น ผู้วิจัยดำเนินการวิจัยโดยอาศัยความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรมองค์กร เพื่อสังเกตพฤติกรรมของบุคลากรภาครัฐและพลวัติขององค์กร จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษาเพื่ออธิบายและทำความเข้าใจปรากฏการณ์การแจ้งเบาะแส

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาปรากฏการณ์การแจ้งเบาะแสในหน่วยงานของรัฐ 2 หน่วยงาน พบข้อค้นพบสำคัญในมิติของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน เงื่อนไขที่เอื้ออำนวยหรือเป็นอุปสรรคต่อการแจ้งเบาะแสในระบบราชการไทย และแนวทางการพัฒนาระบบการแจ้งเบาะแสในระบบราชการไทยดังต่อไปนี้

กรณีศึกษาโรงพยาบาลชุมชนหนองน้อย โรงพยาบาลชุมชนหนองน้อยนั้น องค์กรมีลักษณะมีความเป็นมืออาชีพ ผสมผสานกับความเป็นสังคมเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่แบบไทย พนักงานในโรงพยาบาลชุมชนหนองน้อยส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ ทำงานกับโรงพยาบาลมาเป็นเวลานาน และส่วนใหญ่บรรจุเป็นพนักงานข้าราชการประจำ

การศึกษาพบว่าพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในโรงพยาบาลชุมชนหนองน้อยเกิดขึ้นภายหลังการอนุมัติงบประมาณ มีผู้เกี่ยวข้องจาก 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการ และบริษัทฯ พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันเป็นการสั่งการจากส่วนกลางผ่านกลไกระดับจังหวัด โดย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดโอนเงินให้โรงพยาบาล ให้สั่งซื้อยาตามใบสั่ง โดยมีข้อสังเกตคือ เป็นการสั่งซื้อด้วยวงเงินต่อรายการสูงมากหรือต่อใบสั่งซื้อสูงมาก ราคาและเวชภัณฑ์แพงมาก ผิดปกติตั้งแต่ร้อยละ 50 ถึงเกินกว่าร้อยละ 300 เป็นบริษัทเดียว ออกใบสั่งซื้อเป็นชุดเดียว และอาจเป็นวันที่เดียวกันหรือใกล้เคียงกัน

การแจ้งเบาะแสมีจุดเริ่มต้น ณ โรงพยาบาลชุมชนหนองน้อย ผู้บังคับบัญชาของผู้แจ้งเบาะแสได้แจ้งให้ผู้แจ้งเบาะแสรายว่า มีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ โดยมีรายชื่อยาและเวชภัณฑ์ พร้อมรายชื่อบริษัทและราคาให้เลือก โรงพยาบาลมีหน้าที่ตั้งเรื่องเพื่อจัดซื้อจัดจ้างพร้อมทั้งเซ็นรับมอบจ้างยาและเวชภัณฑ์เท่านั้น และผู้บังคับบัญชาได้กำชับกับผู้แจ้งเบาะแสว่า ช่วยที่หน่อย ก่อนสิ้นสุดการสนทนา ผู้แจ้งเบาะแสรู้สึกถึงความผิดปกติและเห็นว่าการจัดซื้อจัดจ้างนี้ขัดแย้งกับรูปแบบปกติของโรงพยาบาล จึงเริ่มตรวจสอบข้อมูล รวบรวมข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง ขอความร่วมมือไปยังชมรมแพทย์ชนบทและชมรมเภสัชชนบท และเลือกเปิดเผยข้อมูลทุจริตต่อสื่อมวลชนและเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้สามารถสร้างแรงกดดันให้ผู้บริหารต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้แจ้งเบาะแสระบุว่า รู้สึกปลอดภัยมากขึ้น ภายหลังภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนรับทราบข้อเท็จจริงและเข้ามามีส่วนร่วมในการสืบค้นหาข้อเท็จจริง



กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองใหญ่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองใหญ่ มีลักษณะเฉพาะเป็นสังคมระบบอุปถัมภ์ โครงสร้างเชิงอำนาจในองค์การให้อำนาจกับผู้บริหาร ให้สามารถแต่งตั้ง ถอดถอน หรือ ให้คุณให้โทษกับข้าราชการได้โดยตรง ข้าราชการ มีลักษณะ สัญญาจ้างงานเป็นรายปี ขาดแรงบันดาลใจในการทำงาน ไม่มีความมั่นใจในอนาคตและไม่มี ความผูกพันกับองค์กร

การศึกษาพบว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นความร่วมมือระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นและ ข้าราชการระดับสูง ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ ผ่านการสั่งการทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ มีการกำหนดงบประมาณ ผู้รับเหมา และคุณสมบัติของโครงการ/สินค้าที่จะ จัดซื้อไว้จัดจ้างไว้ล่วงหน้า ข้าราชการบางส่วนถูกใช้เป็นเครื่องมือ มีพฤติกรรมซึ่งสัมพันธ์ต่อการ ทุจริตคอร์รัปชัน ในหลายรูปแบบ อาทิเช่น 1) สินค้าและบริการไม่ได้คุณภาพและมีราคาสูงกว่า ราคาในท้องตลาด 2) การมอบสิทธิประโยชน์ให้กับผู้รับเหมาที่เป็นพวกพ้องเดียวกัน 3) การ หลีกเลี่ยงวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความโปร่งใส 4) การหลีกเลี่ยงการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และ 5) การฮั้วประมูล อาทิเช่น มีการใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ เพียง 1 ครั้ง แต่ซื้อจัดจ้างแบบเฉพาะเจาะจง กรณีพิเศษ แบบตกลงราคา และ แบบวิธีจ้าง มาก ถึง 211 การซื้อจัดจ้างมีผู้เสนอราคาเพียง 1 ราย มากถึง 274 โครงการ และมีผู้เสนอราคา โกงเล่ห์หรือตรงกับราคากลาง แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ที่ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างจะเกิด การรั่วไหล

ข้าราชการในระดับปฏิบัติการไม่กล้าแจ้งเบาะแส หรือดำเนินการใด ๆ กับปัญหาที่พบ ในการจัดซื้อจัดจ้าง เพราะตนเองเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน หรือ ไม่มีความ มั่นใจในกระบวนการตรวจสอบ กลัวผลกระทบต่อการทำงานและครอบครัว และการแก้แค้น จากผู้อำนาจหรือกลุ่มอำนาจ

เงื่อนไขที่เอื้ออำนวยหรือเป็นอุปสรรคต่อการแจ้งเบาะแสในระบบราชการไทยการวิจัย ศึกษาเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยหรือเป็นอุปสรรคต่อการแจ้งเบาะแสในระบบราชการไทย ใน 4 ด้าน คือ 1) ด้านยุทธศาสตร์และนโยบายภาครัฐ 2) ปัจจัยด้านองค์กร 3) ปัจจัยด้านบุคคล และ 4) การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน 1) ในด้านยุทธศาสตร์และนโยบายภาครัฐ นั้น การวิจัยไม่พบเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยต่อการแจ้งเบาะแสจากมิตียุทธศาสตร์และนโยบาย ภาครัฐในทั้ง 2 กรณี รัฐไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 - 2564 ซึ่งภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 6 ให้ความสำคัญกับการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และใน ข้อ 3.5 ระบุว่า ต้องมีการพัฒนาสร้างเครือข่ายและคุ้มครองการแจ้งเบาะแสการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในกลุ่มประชาชน และภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) มีการระบุไว้ว่า ต้องมีการคุ้มครองพยานและผู้แจ้ง เบาะแสในคดีทุจริตที่มีประสิทธิภาพ (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2560) และหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับกระทรวง ระดับกรม ระดับจังหวัด และระดับองค์กร

ต้องมีกลไกที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแส อย่างไรก็ตามรัฐยังคงจัดการกับการแจ้งเบาะแสในลักษณะเดียวกันกับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ทั่วไปและไม่มีข้อมูลว่ามีการแจ้งเบาะแสที่เกิดขึ้นจริงมากน้อยเพียงใด 2) ปัจจัยขององค์กร การวิจัยประเมินความเชื่อมโยงของมิติขององค์กรที่มีต่อการแจ้งเบาะแส ใน 9 ด้าน ประกอบด้วย 1) การสนับสนุนจากองค์กร 2) ความเป็นผู้นำในองค์กร 3) วัฒนธรรมขององค์กร 4) ความยุติธรรมในองค์กร 5) ธรรมาภิบาล 6) การยอมรับการแจ้งเบาะแส 7) บรรยากาศของการรักษาความลับ 8) นโยบายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการขององค์กร และ 9) บรรยากาศการปกป้องคุ้มครองจากแก็งค์ แต่ไม่พบความเชื่อมโยงของมิติขององค์กรที่มีต่อการแจ้งเบาะแสในทั้ง 2 กรณี 3) ปัจจัยด้านบุคคล การวิจัยประเมินความเชื่อมโยงของมิติด้านบุคคลที่มีต่อการแจ้งเบาะแส ใน 9 ด้าน ประกอบด้วย 1) ประสบการณ์ 2) ปทัสถานของวิชาชีพ 3) การนับถือตนเอง 4) ความเชื่อในการควบคุม 5) อำนาจหรือการพึ่งพิง 6) พัฒนาการทางจริยธรรม 7) ความเชื่อทางจริยธรรม 8) ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส และ 9) การปกป้องคุ้มครองจากแก็งค์ พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองใหญ่มีความรู้สึกขัดแย้งระหว่างมาตรฐานทางจริยธรรมและความเชื่อส่วนบุคคลของตนเอง แม้จะตระหนักว่าเหตุการณ์คอร์รัปชันไม่ถูกต้องแต่ความกลัวผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับอาชีพและชีวิตส่วนตัวมีอิทธิพลเหนือปัจจัยอื่น ๆ ขาดความภาคภูมิใจในวิชาชีพของตนเอง ขาดความเชื่อและรู้สึกไร้อำนาจ และไม่มั่นใจว่าหากตนเองออกมาแจ้งเบาะแสแล้วจะได้รับการคุ้มครองหรือไม่หรือจะถูกแก็งค์หรือไม่ ด้วยสถานการณ์ดังกล่าว ทำให้ปัจจัยเหล่านี้ยังไม่มีพลังเพียงพอ ในกรณีของโรงพยาบาลชุมชนหนองน้อย ปัจจัยหลักซึ่งสนับสนุนการเกิดขึ้นของการแจ้งเบาะแส ประกอบด้วย ปทัสถานของวิชาชีพ การนับถือตนเอง ความเชื่อในการควบคุม พัฒนาการทางจริยธรรม ความเชื่อทางจริยธรรม แม้ว่าผู้แจ้งเบาะแสมีความกลัว ขาดความไม่มั่นใจในระบบ และกังวลว่าตนเองจะได้รับการปกป้องคุ้มครองหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจแจ้งเบาะแสเป็นการตัดสินใจที่ยากลำบากส่งผลให้ผู้ทราบข้อมูลและเคยตั้งใจจะแจ้งเบาะแสบางคนตัดสินใจถอนตัวระหว่างการออกมาแจ้งเบาะแส 4) การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน การวิจัยไม่พบการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองใหญ่ แต่พบการมีส่วนร่วมของสื่อกระแสหลักและภาคประชาสังคมในกรณีโรงพยาบาลชุมชนหนองน้อย

แนวทางการพัฒนาระบบการแจ้งเบาะแสในระบบราชการไทย 1) ปรับปรุงกฎหมายระบบนิติบัญญัติ การบริหารจัดการและยุทธศาสตร์ภาครัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งครอบคลุมการแจ้งเบาะแส กระบวนการเฉพาะสำหรับการแจ้งเบาะแส การป้องกันการแก็งค์ การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และการจัดการข้อมูลเพื่อให้สามารถระบุกรณีการแจ้งเบาะแสออกจากประเด็นร้องเรียนร้องทุกข์ทั่วไป 2) พัฒนาองค์กรภาครัฐให้สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้จริง โดยการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร กำจัดระบบอุปถัมภ์ในองค์กร สร้างความโปร่งใสทางการเงินการคลัง และพัฒนาองค์กรภาครัฐตาม



หลักธรรมาภิบาล 3) พัฒนาระบบราชการซึ่งสนับสนุนความเป็นมืออาชีพของข้าราชการท้องถิ่น ด้วยการปรับเปลี่ยนการเปิดรับราชการให้มีความโปร่งใส มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม การพัฒนา ปทัสถานของวิชาชีพของข้าราชการ และพัฒนาโครงสร้างค่าตอบแทนของพนักงานในองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น 4) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและเสรีภาพของภาคประชาสังคมและ สื่อมวลชน โดยการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบภาครัฐ การพัฒนาความสามารถในการ รายงานข่าวในเชิงสืบสวนที่มีประเด็นเชิงลึก การสร้างมาตรฐานการนำเสนอข่าว มีจรรยาบรรณ ทางวิชาชีพ รักษาความเป็นกลาง และความเป็นอิสระในการเสนอข่าว เป็นต้น

อภิปรายผลการวิจัย

1. ประสิทธิภาพของนโยบายและกลไกภาครัฐการวิจัยพบว่าแม้ว่ารัฐจะมีการพัฒนา ยุทธศาสตร์และนโยบายภาครัฐไปมาก แต่ยุทธศาสตร์และนโยบายภาครัฐ ระบบและกลไกที่มี อยู่ของภาครัฐไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดการแจ้งเบาะแส บุคลากรของภาครัฐยังคงแสดงออกถึงความ ไม่มั่นใจและกลัวผลกระทบต่อความปลอดภัย ครอบครัว และอนาคตการทำงาน ในกรณี โรงพยาบาลชุมชนหนองน้อย ผู้แจ้งเบาะแสเลือกที่เปิดเผยผ่านภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน แทนการทำตามระบบที่มีอยู่ของรัฐ และผู้ให้ข้อมูลสำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนอง ใหญ่ยังคงคิดว่าไม่มีปลอดภัยหากทำตามระบบและกลไกรัฐที่มีอยู่ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ อนันตัญญ์ แบ่งบุญ (2557) เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ กล่าวหาหรือให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแส พบว่ามาตรการคุ้มครองพยานและมาตรการคุ้มครองผู้ แจ้งเบาะแสที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐยังขาดความชัดเจนและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกันการ ปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้แจ้งเบาะแสที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐและงานวิจัยของสฤณี อาชวานันทกุล (2555) เรื่องการต่อกรกับทุจริตคอร์รัปชัน : กลไกคุ้มครองผู้ให้เบาะแส พบว่ากฎหมายมี ข้อจำกัดซึ่งยังไม่ครอบคลุมการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส การถูกกลั่นแกล้ง การข่มขู่คุกคาม และ ปัญหาสุขภาพจิต และผู้แจ้งเบาะแสยังไม่ถือว่าเป็นพยานบุคคลจนกว่าคดีจะเข้าสู่กระบวนการ ของศาล

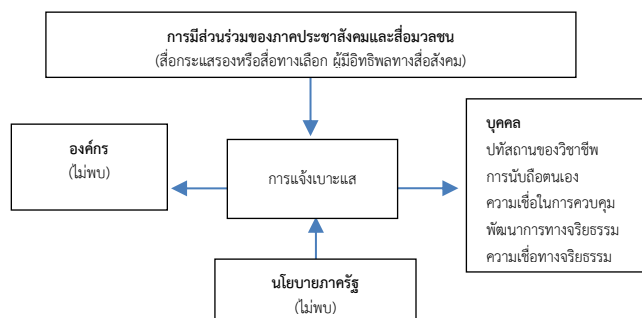
2. ความชัดเจนของภาครัฐในการสนับสนุนการแจ้งเบาะแส การศึกษาพบว่ารัฐขาด ความชัดเจนในการสนับสนุนการแจ้งเบาะแส เจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่ทราบว่าจะต้องแจ้งเบาะแสการ ทุจริตคอร์รัปชันและจะต้องทำอะไร แต่ในระดับปฏิบัติการ บุคลากรของภาครัฐขาดความรู้ ความเข้าใจแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะการแจ้งเบาะแส ซึ่งสอดคล้องงานวิจัยของพิศอำไพ สมความคิด และรัชณี แมนเมธี (2557) เรื่องมาตรการ คุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสคอร์รัปชัน พบว่า ปัจจุบันยังไม่หน่วยงานที่จะรับผิดชอบการคุ้มครองผู้ แจ้งเบาะแสโดยตรง การพิจารณารับคำร้องคุ้มครองพยานอยู่ในดุลพินิจของหน่วยงานผู้ให้ความ คุ้มครอง ยังไม่มีมาตรฐานในการพิจารณารับคำร้อง ยังไม่มีการกำหนดบทลงโทษ หากผลการ พิจารณาของผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาไม่ตรงตามเจตนาของบทบัญญัติทางกฎหมาย และปฏิเสธการ

คุ้มครอง และยังไม่มี ความชัดเจนในการพิจารณา รับการคุ้มครองของผู้แจ้งเบาะแสในคดีที่อยู่ระหว่างตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ยังไม่เข้าสู่ศาล เป็นต้น

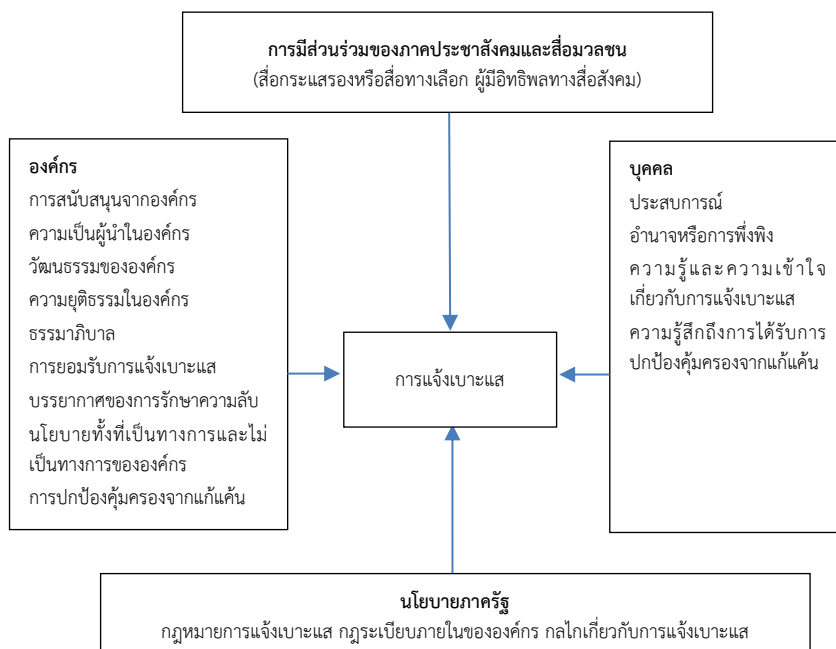
3. บทบาทสำคัญของภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน ภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนในประเทศไทยมีบทบาทสำคัญต่อการตรวจสอบการทุจริต การสืบค้นหาข้อเท็จจริง และเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งเป็นทางในการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส แม้ว่าการแจ้งเบาะแสไม่ได้เกิดจากการทำงานของภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนตั้งแต่ต้นก็ตาม ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของนนท์ น้าประทานสุข (2561) เรื่อง บทบาท หน้าที่และกลไกขององค์การภาครัฐและภาคประชาสังคมต่อการต่อต้านและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน พบว่า หน่วยงานภาคสังคมมีบทบาทและหน้าที่อย่างมากในการตรวจสอบติดตามการทำงานของภาครัฐทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

องค์ความรู้จากการวิจัย

ในปัจจุบัน กรณีการแจ้งเบาะแสในหน่วยงานซึ่งเป็นกรณีศึกษาถือเป็นกรณียกเว้นทางสังคม เพราะเกิดขึ้นจากปัจเจกบุคคลและปัจจัยส่วนบุคคลเป็นหลัก ประกอบด้วย คือ ปทัสถานของวิชาชีพ การนับถือตนเอง ความเชื่อในการควบคุม พัฒนาการทางจริยธรรม และ ความเชื่อทางจริยธรรม การแจ้งเบาะแสเกิดขึ้นเพราะปัจจัยส่วนบุคคลทำให้การแจ้งเบาะแสแทบจะเป็นไปไม่ได้ในสถานการณ์อื่น ๆ ตัวอย่างเช่น ในกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองใหญ่ ซึ่งแม้จะพบปัจจัยส่วนบุคคลที่พอจะสนับสนุนการแจ้งเบาะแส แต่ปัจจัยส่วนบุคคลเหล่านี้ก็ไม่มีพลังเพียงพอ หากเปรียบเทียบกับความกลัวต่อการถูกแก้แค้น การไม่ได้รับการยอมรับและผลกระทบที่มีต่อครอบครัวและการทำงาน ดังรูปที่ 2



ภาพที่ 2 เงื่อนไขที่เอื้ออำนวยต่อการแจ้งเบาะแส



ภาพที่ 3 เจาะลึกที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการแจ้งเบาะแส

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การปรับปรุงยุทธศาสตร์ภาครัฐ ระบบนิติบัญญัติ และการบริหารจัดการที่ดีในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยให้มีกฎหมาย ระบบ และกลไกที่ครอบคลุมการแจ้งเบาะแส ช่องทางการแจ้งเบาะแส และการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

พัฒนาศักยภาพผู้บริหารและผู้เชี่ยวชาญในหน่วยงานภาครัฐในการจัดการกับการแจ้งเบาะแส พร้อมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน ด้วยการให้เข้าไปมีส่วนร่วมการตรวจสอบภาครัฐ

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

ส่งเสริมวัฒนธรรมขององค์กรที่สนับสนุนการแจ้งเบาะแส ความโปร่งใสและธรรมาภิบาล สร้างความโปร่งใสทางการเงินการคลัง และกำจัดระบบอุปถัมภ์ พัฒนาระบบราชการซึ่งสนับสนุนความเป็นมืออาชีพของข้าราชการ ความโปร่งใส การแข่งขันอย่างเป็นธรรม ความภูมิใจในอาชีพของตนเอง และค่าตอบแทน

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2560). ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564). สืบค้น 24 สิงหาคม 2562, จาก <http://www.anticor.moi.go.th/data/strategic-plan60/full.pdf>
- นนท์ น้ำประทานสุข. (2561). บทบาท หน้าที่และกลไกขององค์การภาครัฐและภาคประชาสังคมต่อการต่อต้านและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- พิศอำไพ สมความคิด และรัชณี แมนเมธี. (2557). มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสคอร์รัปชัน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สฤณี อาชวานันทกุล. (2555). คู่มือประเมินผลด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านของธุรกิจการโรงแรม. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน.
- อนันตัญญ์ แบ่งบุญ. (2557). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหาหรือให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซียและนิวซีแลนด์ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- Dozier, J. & Miceli, M. (1985). Potential Predictors of Whistleblowing: A Prosocial Behavior Perspective. *The Academy of Management Review*, 10(4), 823-836.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Response to decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Keenan, J. P. (1992). Whistleblowing and the first-level manager: determinants of feeling obliged to blow the whistle. *Journal of Social Behavior and Personality*, 10(3), 571-584.
- Miceli, M. P. & J. P. Near. (1984). The Relationships among Beliefs, Organizational Position, and Whistleblowing Status: A Discriminant Analysis. *Academy of Management Journal*, 27(4), 687-705.
- _____. (1985). Characteristics of organizational climate and perceived wrongdoing associated with whistleblowing decisions. *Personnel Psychology*, 38, 525-544.
- _____. (1992). *Blowing the whistle: The organizational and legal implications for companies and employees*. Lanham: Lexington Books.



- OECD. (2014). *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, OECD Publishing. Retrieved May 21, 2020, from <https://doi.org/10.1787/9789264226616-en>
- Park, H., et al. (2008). Cultural Orientation and Attitudes Toward Different Forms of Whistleblowing: A Comparison of South Korea, Turkey, and the U.K. *Journal of Business Ethics*, 82, 929-939.
- Transparency International. (2017). *Corruption Perceptions Index 2017*. Retrieved August 26, 2018, from <https://www.transparency.org/news/feature>
- UNODC. (2018). *Manual on Corruption Surveys*. Retrieved April 21, 2020, from <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics>

