

ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น

The Factors Causing the Conflict of Interests in Khon Kaen's local Governance

ธีรานนท์ โปธาราช^{1*} และ หลควณ ชูเพ็ญ²

Theeranon Phocharach^{1*} and Hhakuan Choopen²

¹นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาบริหารการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
ถนนมิตรภาพ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น 40002

²อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาอิสระ อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
ถนนมิตรภาพ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น 40002

^{1*} Graduate Student in master of Public Administration, Local Government, Khon Kaen University, Thailand 40002

² Lecturer of Comparative Governance, Khon Kaen University, Thailand 40002

*Corresponding author, E-mail: ananop_cha@hotmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาและปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น เพราะด้วยเหตุผลว่าในปัจจุบันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำลังกลายเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง เพราะมีข้อกล่าวหาต่อองค์กรเมืองท้องถิ่น ข้าราชการ และพนักงานส่วนท้องถิ่น ว่ามีพฤติกรรมในเชิงมีผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารองค์กรและบางกรณีถึงขั้นเข้าข่ายการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งในแง่การยกยอ การจัดสรรงบประมาณ การนำทรัพย์สินของหน่วยงานไปใช้ส่วนตัว การจัดซื้อจัดจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพวกพ้องของตน การใช้ตำแหน่งหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่เพื่อเอื้อประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง การแต่งตั้งโยกย้ายญาติหรือพวกพ้อง การสมยอมราคา ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาถึงพฤติกรรมและปัจจัยในการทำให้เกิดผลประโยชน์ขัดแย้งหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) และการเอื้อประโยชน์ (trading influence) สำหรับการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น” จะใช้วิธีการวิจัยเชิงสำรวจ (survey research) ซึ่งจะศึกษาข้อมูลในเชิงปริมาณ (quantitative data) แล้วหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่เกี่ยวข้อง โดยผลการศึกษาพบว่าพฤติกรรมในการมีผลประโยชน์ทับซ้อนสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ ผลประโยชน์ทับซ้อนจากการบริหารหรือดุลยพินิจ การเข้าไปมีส่วนได้เสียกับหน่วยงานรัฐ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ สำหรับปัจจัยที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ 5 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านโครงสร้าง และปัจจัยด้านกฎหมาย

คำสำคัญ : ผลประโยชน์ทับซ้อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This purpose of research was to point out the problems and the factors that created conflicts of interest in the management of local government in Khon Kaen. The current conflict in the management of local government became an issue that raised widespread criticism. due to the allegations against local politicians, civil servants and local government employees for unethical behaviors in organizations. These allegations were embezzlement of budget allocation, personal use of agency assets procurement or concession to their cronies, using the authority to act for the benefit of themselves and their cronies and etc. the research was to study the behavior and the factors to cause a conflict of interest or ethical (Conflict of Interest) and benefits (Trading Influence). The factors that caused conflict of interest in the local government administration in Khon Kaen Province used the method of the survey (Survey Research), which will study the quantitative. (Quantitative data), then the relationship between the variables. The results showed that the behavior of a conflict of interest can be classified into three types: discretion of the administration, conflict of interest with government agencies and the performance of the officer class action. The factors that caused the conflict of interest in the management of local government were political factors. economic factors, consumers structural factors and legal factors.

Keywords: conflict of interests, Local Governance

1. บทนำ

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันนับเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อพัฒนาในทุกด้านของประเทศ โดยนับวันจะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น และกระทบทุกภาคส่วนของสังคมเป็นวงกว้าง ซึ่งนอกจากจะสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นส่วนตัวแล้ว ยังเป็นตัวชี้วัดทางคุณธรรม ของคนในสังคมอีกด้วย แม้ปัญหาดังกล่าวจะมีมานาน และมีความพยายามที่จะป้องกันปราบปรามให้หมดไปจากสังคมมาโดยตลอด แต่จนถึงปัจจุบันนอกจากจะไม่สามารถป้องกันปราบปรามให้หมดแล้ว แนวโน้มของปัญหา ยังเพิ่มขึ้นและหยั่งรากลึกอย่างน่าเป็นห่วง โดยเฉพาะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่มาจาก การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (โกวิท พวงงาม, 2549)

ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) หมายถึง สถานการณ์หรือการกระทำ ที่บุคคลที่มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ พนักงานบริษัทหรือผู้บริหาร มีผลประโยชน์ส่วนตัวมากจนมีผลต่อการตัดสินใจหรือการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ที่บุคคลนั้นรับผิดชอบอยู่และส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม ในการรับสินบน การจ่ายเงินใต้โต๊ะ การจ่ายเงินตอบแทนเพื่อให้ตนเองได้เลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น ส่งผลให้บุคคลนั้นขาดการตัดสินใจที่เที่ยงธรรม เนื่องจากการยึดผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ผลเสียจึงเกิดขึ้นกับประเทศชาติ เป็นการกระทำผิดทางจริยธรรมและจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (จรัส สุวรรณมาลา, 2543)

สำหรับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็เช่นเดียวกันกับราชการส่วนอื่น หากแต่ความสนใจของประชาชนและ

สังคมจะเฟื่องฟูมาซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าส่วนอื่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดประชาชนมาก โดยเป็นองค์กรที่มาจากรูปแบบปกครองของรัฐ ตามแนวคิดกระจายอำนาจที่วางโครงสร้างให้มีการบริหารจัดการในเขตที่มีอำนาจหน้าที่ได้อย่างเอกเทศ รวมทั้งการจัดเก็บและบริหารงบประมาณภายในท้องถิ่น ตลอดจนเงินอุดหนุนจากส่วนกลางได้อย่างอิสระ และเนื่องจากผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากดังกล่าวมาแล้ว รวมกับแนวคิดในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการได้อย่างอิสระ ทำให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม ทั้งในส่วนของผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของรัฐที่มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุด แม้จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคไว้อย่างละเอียดถี่ถ้วน แต่การทุจริตคอร์รัปชันภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีอย่างต่อเนื่องและทวีความรุนแรงเป็นลำดับ (สังคิตพิริยรังสรรค์, 2549)

สำหรับจังหวัดขอนแก่นนั้น เป็นจังหวัดที่มีขนาดใหญ่มีประชากร 1,781,655 คน (สำนักงานจังหวัดขอนแก่น, 2556) มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 225 แห่ง มีงบประมาณท้องถิ่นและประมาณจากส่วนกลางหรือบอุดหนุนหลายหมื่นล้านบาท องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่นจึงมีความสำคัญและเห็นควรที่ยกขึ้นมาเป็นกรณีศึกษาในการศึกษาในครั้งนี้ จากสภาพการณ์ดังกล่าว จึงควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อเรียนรู้และเข้าถึงสภาพปัญหาและปัจจัย ของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์

ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันอาจนำไปประกอบการกำหนดนโยบาย มาตรการ และยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ด้วย

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาลักษณะ รูปแบบ และประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งผลกระทบ แนวโน้ม และความเสียหายที่เกิดขึ้น

2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 เพื่อศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ ที่เกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ โดยศึกษาข้อมูลเชิงปริมาณ แล้วนำผลมาบรรยายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่เกี่ยวข้องและอธิบายผลตัวแปรที่มีต่อความรับรู้ของประชากรเป้าหมาย ถึงสาเหตุหรือปัจจัยที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยจากประชากรที่อยู่ในเขตบริการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดขอนแก่น จำนวน 400 คน โดยใช้แบบสอบถามในการดำเนินการวิจัย และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าสถิติร้อยละ (Percentage) โดยคำนวณหาค่าคะแนนเฉลี่ยของแต่ละปัจจัยด้วยการคำนวณแบบค่าเฉลี่ยเลขคณิตถ่วงน้ำหนัก โดยกำหนดค่าคะแนนในระดับต่างๆ ดังนี้

ระดับมากที่สุด	มีคะแนนเท่ากับ 5
ระดับมาก	มีคะแนนเท่ากับ 4
ระดับปานกลาง	มีคะแนนเท่ากับ 3
ระดับน้อย	มีคะแนนเท่ากับ 2
ระดับน้อยที่สุด	มีคะแนนเท่ากับ 1

ผลคะแนนเฉลี่ยของแต่ละปัจจัยเท่ากับ

$$(x) = \frac{x_1(5) + x_2(4) + x_3(3) + x_4(2) + x_5(1)}{x_1 + x_2 + x_3 + x_4 + x_5}$$

กำหนดให้ x1 แทน จำนวนผู้ที่เห็นด้วย	มากที่สุด
x2 แทน จำนวนผู้ที่เห็นด้วย	มาก
x3 แทน จำนวนผู้ที่เห็นด้วย	ปานกลาง
x4 แทน จำนวนผู้ที่เห็นด้วย	น้อย
x5 แทน จำนวนผู้ที่เห็นด้วย	น้อยที่สุด

4. ผลการวิจัยและข้อวิจารณ์

4.1 พฤติกรรมในการบริหารที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

4.1.1 ผลประโยชน์ทับซ้อนจากการบริหารจากการศึกษา พบว่าการมีผลประโยชน์ทับซ้อนที่พบมากที่สุด เป็นพฤติกรรมในการบริหารหรือการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือข้าราชการในตำแหน่งบริหารเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ

อันดับที่ 1 การใช้งบประมาณแผ่นดินในการจัดทำโครงการ แต่ระบุชื่อของผู้ของงบประมาณ โดยประกาศให้ประชาชนทราบเพื่อเป็นการหาเสียง พบมากถึงร้อยละ 98.75

อันดับที่ 2 การจัดสรรงบประมาณ โครงการเข้าไปในพื้นที่ของตนเอง ร้อยละ 95.25

อันดับที่ 3 การใช้อำนาจในแต่งตั้ง เลื่อน หรือประเมินตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้แก่บุคคลหรือพวกพ้องของตน ร้อยละ 81.00

อันดับที่ 4 การที่สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทในการอนุมัติและตรวจสอบการใช้งบประมาณ

ของฝ่ายบริหาร ไปมีส่วนในการใช้งบประมาณส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ในการตรวจสอบ การตัดสินใจอนุมัติ เอนเอียงจากความถูกต้องและประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากต้องการงบบที่เหลือจากการแปรรูปคดีไปดำเนินการในเขตพื้นที่ของตน ร้อยละ 62.25

4.1.2 ผลประโยชน์ทับซ้อนจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ

อันดับที่ 1 การนำทรัพย์สินหรือเบิเงินของราชการไปใช้ในกิจกรรมส่วนตัว เช่น นำรถราชการไปใช้ส่วนตัว เบิกน้ำมันรถราชการไปใช้ในรถส่วนตัว พบมากที่สุดร้อยละ 83.00

อันดับที่ 2 การเลือกดำเนินการหรือลัดคิวให้แก่เจ้าหน้าที่ ญาติเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน หรือบุคคลที่ตนมีผลประโยชน์ ร้อยละ 77.75

อันดับที่ 3 นำข้อมูลราชการมาใช้หาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง ใช้ข้อมูลหรือปิดบังข้อมูลราชการเพื่อหาประโยชน์ส่วนตัว เช่น การเก็งกำไรจากราคาที่ดินซึ่งเป็นบริเวณที่กำหนดที่ตั้งโครงการเพื่อขายที่ดินของตนเองในราคาที่สูง เป็นต้น พบร้อยละ 73.50

อันดับที่ 4 การที่ตนเป็นคณะกรรมการแล้วปฏิบัติหน้าที่ในทางเอื้อประโยชน์แก่บุคคลหนึ่ง เช่น การกำหนดมาตรฐาน (Specification) ในสินค้าที่จะจัดซื้อจัดจ้างให้บริษัทของตนหรือของพวกพ้องได้เปรียบหรือชนะในการประมูล ร้อยละ 71.50

อันดับที่ 5 การนำบุคลากรของหน่วยงานไปใช้เพื่อการส่วนตัว ร้อยละ 47.25

4.1.3 ผลประโยชน์ทับซ้อนจากการเข้าไปมีส่วนได้เสียกับหน่วยงานรัฐ

อันดับที่ 1 เข้ามาดำเนินธุรกิจ ทำสัญญาเช่าพัสดุ ขายพัสดุ หรือบริการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเป็นผู้บริหาร สมาชิกสภา หรือพนักงานนั้น ทั้งโดยตรงหรือผ่านบุคคลอื่นที่เป็นตัวแทน (Nominee) เช่น โดยญาติ/ภรรยา (อาจไม่ได้จดทะเบียน) โดยเข้าไปมี

ส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากบริษัท ห้างร้านในการยื่นซองประกวดราคา ร้อยละ 73.00

อันดับที่ 2 การรับงานนอกหรือทำธุรกิจเบียดบังเวลาราชการ ร้อยละ 64.00

อันดับที่ 3 ร่วมเจรจาใกล้เกลี้ยในฐานะตัวแทนบริษัทห้างร้านกรณีงานมีปัญหา ร้อยละ 19.25

4.2 ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้ศึกษาได้ตั้งสมมติฐานของการเกิดปัจจัยไว้ 5 ด้าน ประกอบด้วย สมมติฐานด้านการเมือง สมมติฐานด้านเศรษฐกิจ สมมติฐานด้านสังคม สมมติฐานด้านโครงสร้างการบริหาร และสมมติฐานด้านกฎหมาย ซึ่งสรุปผลการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

4.2.1 ด้านการเมือง

ปัจจัยที่เห็นว่าเป็นสาเหตุในการกระทำหรือปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน	ระดับที่เห็นว่าเป็นสาเหตุ					คะแนนเฉลี่ย
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	
1. การถอนทุนจากการใช้ทุนทรัพย์สินในการลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือการใช้ทุนทรัพย์สินเพื่อให้ได้รับการบรรจุหรือแต่งตั้งในตำแหน่งราชการ	316	73	11	0	0	4.76
2. การตอบแทนบุญคุณทางการเมือง เช่น เอื้อประโยชน์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นหัวหน้าหรือผู้สนับสนุนที่เป็นฐานเสียงคน เอื้อประโยชน์ให้ผู้บังคับบัญชาหรือกรรมการที่ประเมินหรือบรรจุแต่งตั้งตำแหน่งราชการของตน	44	234	121	0	1	5.97
3. การประสานประโยชน์ทางการเมือง เช่น อนุมัติโครงการในลักษณะสมประโยชน์ซึ่งกันและกัน	59	71	198	65	7	3.99
4. ถูกบีบบังคับทางการเมือง เช่น การถูกกดดันให้ปฏิบัติที่เอื้อประโยชน์โดยข่มขู่เรื่องการประเมินหรือแต่งตั้งโยกย้าย	38	76	66	124	96	3.51

4.2.2 ด้านเศรษฐกิจ

ปัจจัยที่เห็นว่าเป็นสาเหตุในการกระทำหรือปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน	ระดับที่เห็นว่าเป็นสาเหตุ					คะแนนเฉลี่ย
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	
1. มีหนี้สินส่วนตัว กู้ยืมเงินนอกระบบที่มีดอกเบี้ยสูง	64	191	121	23	1	4.20
2. การมีภาระค่าใช้จ่ายในการศึกษาของตนเองหรือบุคคลในครอบครัว	7	36	118	65	174	5.97
3. การมีภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของตนเองหรือบุคคลในครอบครัว	14	31	65	189	101	3.99
4. การมีพฤติกรรมใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่าย	210	119	71	0	0	3.51

4.2.3 ด้านสังคม

ปัจจัยที่เห็นว่าเป็นสาเหตุในการกระทำหรือปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน	ระดับที่เห็นว่าเป็นสาเหตุ					คะแนนเฉลี่ย
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	
1. คำนิยมในการช่วยเหลือผู้มีตำแหน่ง หน้าที่ทางสังคม ผู้มีอิทธิพล เกรือญาติ หรือคนรู้จักในทำนองเลือกปฏิบัติให้เป็นพิเศษ	211	112	69	8	0	4.32
2. คำนิยมในการทำงานที่ต้องมีสินน้ำใจ	163	105	110	17	5	4.02
3. คำนิยมที่เลียนแบบกันในเรื่องถิ่น ทำนองใครเขาทำก็ทำกันทั้งนั้น	223	137	24	4	12	4.18
4. การอยากมีอยากได้ในเรื่องที่คนรวยมี เมื่อเงินเดือนของคนไม่เพียงพอ ก็หาโดยวิธีมิชอบ การเปรียบเทียบฐานะความเป็นอยู่ของตนกับอาชีพอื่นทำให้เกิดความทะเยอทะยาน อยากมีอยากได้เหมือนคนอื่น	108	97	172	10	13	4.18
5. คำนิยมในสังคมอุปถัมภ์ ทำนองน้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า เช่น ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ต้องหารายได้พิเศษด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงเพื่อเลี้ยงลูกน้อง	79	81	187	44	9	3.98
คำนิยมในการรู้จักตัวรอดเป็นยอดดี	238	111	49	2	0	4.46

4.2.4 ด้านโครงสร้างการบริหาร

ปัจจัยที่เห็นว่าเป็นสาเหตุในการกระทำหรือปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน	ระดับที่เห็นว่าเป็นสาเหตุ					คะแนนเฉลี่ย
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	
1. มีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อต่อการมีผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น มีหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ มีหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างพัสดุ มีหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงบประมาณ เป็นต้น	174	109	98	13	6	4.08
2. โครงสร้างการบริหารที่เปิดช่องในการเอื้อประโยชน์ เช่น ดุลยพินิจในการแต่งตั้งโยกย้าย ความเป็นอิสระทางการบริหารของหน่วยงาน	201	89	84	26	0	4.68
3. โครงสร้างการตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กร เช่น สภาท้องถิ่น หน่วยงานตรวจสอบภายใน องค์กรภาคประชาชน ยังไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบถ่วงดุล	203	87	12	61	37	4.08
4. ฝ่ายตรวจสอบและถ่วงดุลภายในองค์กร เช่น สภาท้องถิ่น ยังขาดความรู้และความเข้าใจในบทบาท อำนาจหน้าที่ และแนวทางที่ควรปฏิบัติทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามโครงสร้างที่วางไว้ได้เท่าที่ควร	127	193	54	11	15	4.19

4.2.5 ด้านกฎหมาย

ปัจจัยที่เห็นว่าเป็นสาเหตุในการกระทำหรือปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน	ระดับที่เห็นว่าเป็นสาเหตุ					คะแนนเฉลี่ย
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	
1. กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามผลประโยชน์ทับซ้อน แต่ละที่มีกฎหมายเฉพาะของตัวเอง เช่น เทศบาล อบต. อบจ. ที่มีความลักลั่นกัน ไม่สะดวกในการปฏิบัติและง่ายต่อการตรวจสอบ	73	103	197	16	11	4.15
2. กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอให้เกิดการเกรงกลัวต่อบทลงโทษในการกระทำผิด	194	151	42	13	0	4.32
3. กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความทันสมัยและไม่มีการปรับปรุงให้เท่าทันสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น	154	93	141	10	2	4.09

5. การอภิปรายผล

5.1 ปัจจัยที่เป็นพฤติกรรมในการบริหารที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

5.1.1 ผลประโยชน์ทับซ้อนจากการบริหาร

จากการศึกษา ได้ชี้ให้เห็นว่าผลประโยชน์ทับซ้อนที่พบเห็นส่วนใหญ่ จะอยู่ในลักษณะของการบริหารองค์กรหรือพิจารณาของบุคคลที่มีอำนาจ ซึ่งบางเรื่องก็เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่บางเรื่องก็ไม่ใช่ว่าสิ่งผิดกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับแต่ประการใด เพราะเป็นเรื่องการให้ดุลยพินิจในการใช้อำนาจตามหน้าที่ เช่น ในเรื่องแต่งตั้งโยกย้าย หรือการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ เป็นต้น เช่นนี้แล้วการป้องกันและความคุมเพื่อไม่ให้มีผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารหรือใช้ดุลยพินิจ จึงจำเป็นต้องมีการวางแนวทางและกรอบของดุลยพินิจในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัดกุมกว่าเดิม

5.1.2 ผลประโยชน์ทับซ้อนจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ

จากผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ จะเกิดจากการไม่สามารถแยกกิจการที่เป็นส่วนตนและที่เป็นกิจการที่เป็นของรัฐออกจากกันได้ ซึ่งประชากรกลุ่มศึกษาเห็นว่า การนำทรัพย์สินของราชการไปใช้ในทางส่วนตัว ซึ่งพบเห็นได้มากที่สุด

5.1.3 ผลประโยชน์ทับซ้อนจากการเข้าไปมีส่วนได้เสียกับหน่วยงานรัฐ

จากผลการศึกษา จะเห็นได้ว่าลักษณะนี้อาจเห็นเป็นเรื่องปกติสำหรับการบริหารหรือปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารเป็นเจ้าของ หรือมีส่วนในบริษัทรับเหมา ก่อสร้างทั้งทางตรง หมายถึงเป็นเจ้าของเอง หรือทางอ้อม หมายถึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน บางกรณีดำเนินธุรกิจอยู่ก่อนแล้ว และในหลายกรณีเริ่มมีธุรกิจเมื่อเข้ามาเป็นสมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนมักจะมีการพูดกันว่า สภาท้องถิ่น เป็น

“สภาผู้รับเหมา” จริงอยู่ว่าการเป็นเจ้าของหรือเป็นหุ้นส่วนในบริษัทรับเหมาก่อสร้างนั้นไม่ใช่เรื่องผิด หากแต่สถานการณ์ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกสภาหรือผู้บริหาร ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเข้ามาดูแลเพื่อประโยชน์สาธารณะ กลับเข้ามารับเหมางานในองค์กรปกครองท้องถิ่นเสียเอง ทำให้สมาชิกสภาและผู้บริหารมีบทบาทที่ขัดแย้งกันเอง คือมีบทบาทเป็นทั้งผู้ว่าจ้างและบทบาทผู้รับจ้าง และจากกรณีศึกษาบทบาทที่ขัดแย้งนี้ นำสู่ความไม่โปร่งใสในการบริหารงานและการทุจริตในรูปแบบต่างๆ

5.2 ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.1 ด้านการเมือง

จากการศึกษาพบว่า ประชากรกลุ่มตัวอย่างได้ให้น้ำหนักปัจจัยด้านการเมืองที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเห็นว่าเป็นเรื่องการตอบแทนบุญคุณทางการเมือง เช่น การเอื้อประโยชน์ให้ผู้เคยสนับสนุนคะแนนเสียง หรือตอบแทนตำแหน่งให้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของสถาบันพระปกเกล้าที่ชี้แนะโน้มการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อนในเชิงการตอบแทนคะแนนเสียง จะไม่ใช่การตอบแทนด้วยตัวเงินเป็นหลัก แต่จะตอบแทนด้วยผลประโยชน์อย่างอื่น เช่น การให้ผลประโยชน์ หรือตำแหน่งทางการเมือง (สถาบันพระปกเกล้า, 2547)

5.2.2 ด้านเศรษฐกิจ

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ในความเห็นของประชากรตัวอย่างจะเน้นไปที่พฤติกรรมของบุคคลมากที่สุด และเป็นพฤติกรรมไปในทางลบ เช่น การใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่าย ดิดการพนัน ส่วนพฤติกรรมในทางบวกซึ่งเป็นไปในทาง “ภาวะจำเป็น” ในการทุจริตหรือเข้า

มามีผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น มีภาระในการรักษาพยาบาล ภาระการศึกษาของบุตร เหล่านี้ประชากรกลุ่มศึกษาเห็นว่าเป็นปัจจัยน้อยที่สุดที่จะกระทำการทุจริตหรือเข้าไปมีผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งเป็นการเชื่อในแนวทาง “สมัครใจเข้าไปกระทำความผิด” มากกว่าภาวะความจำเป็น (Harris, R., 2003)

5.2.3 ด้านสังคม

จากการศึกษาพบว่า ประชากรกลุ่มตัวอย่างได้ให้น้ำหนักการเข้าไปมีผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านสังคม โคนเน้นไปที่พฤติกรรมปัจเจกบุคคลในสภาวการณ์ที่สังคมมีการบีบคั้นมากที่สุด ซึ่งเห็นว่าความจำเป็นในการรักษาตัวรอดและลดการเผชิญปัญหาเกี่ยวกับค่านิยมการมีผลประโยชน์ทับซ้อนทำให้ตนเองต้องมีผลประโยชน์ทับซ้อนไปด้วย รองลงมาคือปัจจัยทางสังคม ซึ่งเป็นลักษณะ “ตัวกูของกู” อันเป็นค่านิยมของสังคมที่เน้นเรื่องวัตถุนิยม การอยากมีอยากได้ การรักษาและยกหน้าตาทางสังคม จึงต้องมีการแสวงหาทรัพย์สินและอำนาจเหล่านี้ (Blundo, & Sardan, 2006) แต่มีข้อสังเกตว่าในด้านสังคม การเข้าไปมีผลประโยชน์ทับซ้อนเพราะความจำยอม หรือเป็นการช่วยเหลือกันตามระบบอุปถัมภ์ ประชากรกลุ่มตัวอย่างยังเห็นว่าเป็นปัจจัยที่ยังมีน้ำหนักน้อย

5.2.4 ด้านโครงสร้างการบริหาร

จากการศึกษาพบว่าประชากรกลุ่มตัวอย่าง ให้น้ำหนักปัจจัยที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านโครงสร้างการบริหาร ไปที่ระบบโครงสร้างที่เอื้อต่อการมีผลประโยชน์ทับซ้อนมากที่สุด และรองลงมาคือเนื่องการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งฝ่ายตรวจสอบยังขาดความเข้าใจและระบบยังไม่มีประสิทธิภาพ

5.1.5 ด้านกฎหมาย

จากผลการศึกษาจะพบว่า ปัญหาการมีผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดจากปัจจัย ด้านกฎหมายจะเป็นเพราะตัวบทกฎหมายยังไม่ตอบสนองต่อสภาพปัญหา และทันต่อสภาวการณ์ปัจจุบัน ซึ่งประชากรที่ศึกษาได้ให้ความสำคัญไปที่ลักษณะบทลงโทษทางกฎหมายที่ยังไม่เพียงพอต่อการ “ป้องกัน” และ “ป้องปราม” ผู้ที่จะกระทำหรือคิดที่จะกระทำเท่าที่ควร โดยกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาเห็นว่าเห็นว่าการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มาจากการที่กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอให้เกิดความเกรงกลัวมากที่สุด

6. บทสรุป

ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลทับซ้อนในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาวิจัยพบปัจจัย 5 คือ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านกฎหมาย และด้านโครงสร้างการบริหาร โดยมีกเกิดจากการตัวบุคคลและ โครงสร้างการบริหารที่ประกอบกัน โดยทางผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

6.1 ปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านระบบการตรวจสอบ กฎหมาย และแนวปฏิบัติ ที่สามารถป้องกัน ป้องปราม และลดการมีผลประโยชน์ทับซ้อน

6.2 ลดปัจจัยแวดล้อมที่อาจทำให้เจ้าหน้าที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม เช่น การยกระดับความเป็นอยู่ การสร้างความภาคภูมิใจในในราชการ

6.3 รมรงค์การลดค่านิยมทางสังคม ที่เน้นเรื่องวัตถุนิยม และยกหน้าตาทางสังคม เพื่อลดความต้องการที่จะแสวงหาทรัพย์สินและอำนาจเหล่านี้

7. กิตติกรรมประกาศ

ในการศึกษาวิจัย ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณในความกรุณาของที่ปรึกษาการวิจัย คือ ดร.หลวณ ชูเพ็ญ และคณาจารย์ของวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ให้ความร่วมมือในการศึกษาเป็นอย่างดี ซึ่งผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษานี้จะเกิดประโยชน์แก่ผู้สนใจและนำไปเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาในอนาคตไม่มากนัก

8. เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2549). รายงานการวิจัยประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อบบี้.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2543). ผลประโยชน์สาธารณะ. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2547). ผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 2 เล่มที่ 1.
- สังคีต พิริยรังสรรค์. (2549). คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ร่วมด้วยช่วยกัน.
- สำนักงานจังหวัดขอนแก่น. (2556). บรรยายสรุปจังหวัดขอนแก่น (เชิงวิเคราะห์). ขอนแก่น: สำนักงานจังหวัดขอนแก่น.
- Blundo, G. and Olivier de Sardan, J-P. (2006). Everyday Corruption and The State. London & New York, Zed Book Ltd.
- Harris, R. (2003). Political Corruption In and Beyond The Nation State. Cornwall, TJ International Ltd