



## **Policy form of Corruption local Government Organization Bangkok**

Kanokpan Archapongwattana<sup>1</sup>, Pradit Deewattakul<sup>2</sup>, and Thanaphak Bungchan<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Student of Master Degree, (Public Administration), Rajapark Institute

<sup>2,3</sup>Lecturer, Master of Public Administration., Rajapark Institute

**Abstract:** This research aimed to study 1) the level of corruption policy of the local government organization. Bangkok 2) factors influence policy corruption affecting the policy making of the local government organization 3) Corruption and Corruption Policy Model of Local Government Organization, Bangkok The population used in this study was 50 civil servants, employees and workers of the Bangkok Local Government Organization. The total number of 2,110 people was a survey research. And tools used in research Data collection is a questionnaire. The analysis was analyzed by statistical packages such as frequency distribution, percentage (Percent), Mean, standard deviation, and Lisrel Model analysis.

The research results were found that:

1) The level of policy corruption of local government organizations Bangkok, Personnel, Process method of operation and the creation of tools or changing tools at a large level and policy formulation of local administrative organizations in Bangkok Policy formulation process in pursuit of alternatives Alternative development Environmental factors in the political system influencing public policy in terms of factors related to political culture Factors related to political participation and factors related to the relationship between political parties with the management 2) Factors affecting policy corruption of local administrative organizations in Bangkok The process component of the molecule was found at the highest tonnage. followed by personal tool making or change tools underweight On the part of Mochelis Rail, the elements of policy formulation of local administrative organizations in Bangkok. Environmental factors in the political system influencing public policy with the most weight value, followed by cultural factors The aspect of seeking alternatives was the least weighted; 3) The relationship structure of corruption in the policy of the Bangkok Metropolitan Administration Organization 9 aspects of factors related to political culture 0.92%, the development of alternatives 0.79 aspects. seeking alternatives 0.75% on factors related to the relationship between political parties with the management 0.59 percent, the factor of the environment in the political system that influences public policy 0.44% and the factor about political participation 0.44%.

**Keywords:** local government organization ,Corruption, Policy Formulation

รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร

กนกพันธุ์ อาษาพงส์วัฒนา<sup>1</sup>, ประดิษฐ์ คีวัฒนกุล<sup>2</sup> และ ธนภาค บุ่งจันทร์<sup>3</sup>  
<sup>1</sup>นักศึกษาระดับปริญญาโท (รัฐประศาสนศาสตร์) สถาบันรัชต์ภาคย์  
<sup>2,3</sup>อาจารย์, หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สถาบันรัชต์ภาคย์

**บทคัดย่อ:** การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร 2) ปัจจัยใดที่มีอิทธิพลต่อทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร 3) รูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า ได้แก่ ข้าราชการพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร จำนวน 50 แห่ง กลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 2,110 คน แบบเจาะจง เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ และเครื่องมือที่ใช้เลือกในการวิจัย การเก็บข้อมูลเป็นแบบสอบถาม และนำมาวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ ได้แก่ การแจกแจงความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์โมเดลลิสมัล

**ผลการวิจัยพบว่า**

1) ระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร ด้านบุคคล ด้านกระบวนการ ด้านวิธีดำเนินการ และด้านการสร้างเครื่องมือ หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมืออยู่ในระดับมาก และการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ด้านกระบวนการกำหนดนโยบาย ด้านการแสวงหาทางเลือก ด้านการพัฒนาทางเลือก ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ ด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมการเมือง ด้านปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง และด้านปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมือง กับฝ่ายบริหาร อยู่ในระดับมาก 2) ปัจจัยที่มีผลการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร พบโมเดลลิสมัลองค์ประกอบด้านกระบวนการที่ค่าน้ำหนักมากที่สุด รองลงมาด้านบุคคล ด้านการสร้างเครื่องมือ หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือ มีค่าน้ำหนักน้อย ด้านโมเดลลิสมัลองค์ประกอบการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ มีค่าน้ำหนักมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรม ด้านการแสวงหาทางเลือกมีค่าน้ำหนักน้อยที่สุด 3) รูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร 9 ด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมการเมือง ร้อยละ 0.92 ด้าน

การพัฒนาทางเลือก 0.79 ด้านการแสวงหาทางเลือก ร้อยละ 0.75 ด้านปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมือง กับฝ่ายบริหาร ร้อยละ 0.59 ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ ร้อยละ 0.44 และด้านปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ร้อยละ 0.44

**คำสำคัญ:** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การทุจริตคอร์รัปชัน, การกำหนดนโยบาย

## บทนำ

ปัจจุบันปัญหาการคอร์รัปชันถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่ด้อยพัฒนา และการคอร์รัปชันได้กลายมาเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของหลายประเทศ โดยปัญหานี้ยังไม่มีทีท่าว่าจะหมดไป อีกทั้งยังทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้ว่าหลายประเทศได้ก้าวเข้าสู่ความทันสมัย มีระบบการบริหารราชการสมัยใหม่ มีการรณรงค์จากองค์กรของรัฐหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ อย่างเช่น องค์กรสหประชาชาติ ธนาคร โลก และภาคประชาชน ที่ต่างเห็นพ้องกันว่า การคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่นำไปสู่ความยากจน และเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างแท้จริงสำหรับประเทศไทยนั้น เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า ปัญหาเรื่องการคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญลำดับต้น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นมาช้านาน จนฝังรากลึกและพบเกือบทุกกลุ่มอาชีพในสังคมไทย เกี่ยวพันกับวิถีชีวิตของคนในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน หรือกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมไทยไปแล้ว เมื่อปัญหาดังกล่าวผูกพันอยู่กับสังคมไทย จึงส่งผลให้คนไทยบางส่วนมองว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติและยอมรับได้ โดยมักจะใช้แนวคิดว่ามีอำนาจก็มักจะโกงกันทุกฝ่าย ดังนั้น หากใคร โกงแล้วทำงานเก่งก็ถือว่าพอรับได้ จึงทำให้คนยินยอมที่จะเสียเงินเพื่อซื้อความสะดวก สิทธิพิเศษ หรือตัดความรำคาญ แม้กระทั่งเกิดความคิดสีเทาประเภทกินตามน้ำ เข้าเมืองตาหลิ่วก็หลิ่วตาตาม ตัวเล็กกินไก่อตัวใหญ่ กินช้าง หรือคนโกงแต่เก่งดีกว่าคนซื่อที่ทำงานไม่เป็น ซึ่งการกระทำและความคิดเหล่านี้ ทำให้สังคมไทยกลายเป็นสังคมคอร์รัปชันเกือบจะสมบูรณ์ และจากผลการวิจัยพบว่าในแต่ละปี พ่อค้าและนักธุรกิจกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ ต้องสูญเสียเงินให้กับการคอร์รัปชันเป็นจำนวนสูงถึงเกือบ 3 แสนล้านบาท ซึ่งเงินจำนวนนี้ หากไม่ไปตกอยู่ในกระเป๋าคนเพียงไม่กี่คน ย่อมสามารถอำนวยความสะดวกแก่คนส่วนใหญ่ของประเทศได้ (ประภัสสร เสวิกุล. 2554 : 49) ทำให้รัฐต้องจ่ายเงินงบประมาณสูงกว่าที่เป็นจริง ทำให้ประชาชนต้องได้รับบริการสาธารณะที่ไม่มีคุณภาพ อีกทั้งยังทำให้นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นในระบบราชการไทยที่มักจะมีการใช้อำนาจโดยมิชอบ และมักมีการเรียกผลประโยชน์จากนักลงทุน เพื่อแลกกับการอนุญาตให้เอกชนดำเนินการในกิจการที่รัฐจะต้องทำ ซึ่งรัฐเองก็ไม่สามารถตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ (สังคิต พิริยรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2536 : 39)

สังคิต พิริยรังสรรค์ (2549 : 41-42) ได้อธิบายถึงสาเหตุของการทุจริตไว้ว่า โดยทั่วไปสามารถอธิบายได้อย่างน้อยที่สุด 5 ทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ คือ ทฤษฎีด้านศีลธรรม (Moral approach) เป็นการอธิบายสาเหตุมาจากความไม่ซื่อสัตย์ของบุคคลสาธารณะ ทฤษฎีด้านโครงสร้างนิยม (Structural approach) เป็นการอธิบายสาเหตุมาจากเงื่อนไขและอิทธิพลของรัฐสังคม และชุมชน ทฤษฎีด้านหน้าที่นิยม (Functional approach) เป็นการอธิบายสาเหตุมาจากความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาการกับการสร้างสังคมที่ทันสมัย และความสัมพันธ์ระหว่างระบบทุนนิยมกับระบอบประชาธิปไตยที่สะท้อนออกมาซึ่งความอ่อนแอของสถาบันการเมือง และความอ่อนแอของภาคประชาสังคม หรือการปรับตัวขององค์กรของรัฐที่ช้ากว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบธุรกิจ ทำให้นักการเมืองสามารถหาผลประโยชน์ได้ ทฤษฎีด้านสถาบันนิยม (Institutional approach) เป็นการอธิบายในแง่ของกฎหมาย การไม่แยกบทบาทของฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการออกจากกันให้เด็ดขาด จะทำให้ระบบการตรวจสอบฝ่ายบริหารอ่อนแอ เป็นต้น และทฤษฎีด้านเศรษฐกิจการเมือง (Political economy approach) ซึ่งมองการทุจริตคอร์รัปชันว่ามีความซับซ้อนและมีรูปแบบที่หลากหลาย ซึ่งสามารถทำความเข้าใจได้จากการใช้มุมมองทางประวัติศาสตร์และปัจจัยทางการเมืองประกอบกัน ในมุมมองของนักวิชาการต่างประเทศ Werner, Simcha B. (1984) ได้กล่าวถึงปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเกิดคอร์รัปชัน 9 ประการ ได้แก่ (1) ระบบอุปถัมภ์ (2) ความไม่เท่าเทียมกันของฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (3) สังคมบริโภคนิยม ที่มีช่องว่างระหว่างความต้องการกับความสามารถในการตอบสนองสินค้าและบริการ (4) การมีอำนาจในการควบคุมและแทรกแซงที่มากหรือน้อยเกินไปของรัฐ (5) การมีระเบียบกฎหมายที่มากหรือน้อยเกินไป (6) การขยายขอบเขตของบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลและการขยายขอบเขตของโครงสร้างสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น (7) ภาวะการฉ้อฉลทางเศรษฐกิจและเงินเฟ้อ (8) นักการเมืองที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริต (9) การมีระบบสืบสวนและการควบคุมการทุจริตที่ไม่เข้มแข็ง การไม่ให้ความสนใจปัญหาคอร์รัปชันของผู้นำ และการมีความรู้ความเข้าใจที่จำกัดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันของสาธารณชน (สังคิต พิริยรังสรรค์. 2549 : 41-42)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะปรากฏข่าวการทุจริตตามสื่อและรายงานของทางราชการอยู่เสมอ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อกระแสรายการกระจายอำนาจและความศรัทธาต่อระบบการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่ง แม้การทุจริตจะเป็นการกระทำของบุคคลผู้มีอำนาจและหน้าที่ซึ่งไม่ใช่การกระทำของตัวองค์กร และบางครั้งก็เกิดจากความสมยอมของประชาชนเพื่อซื้อความสะดวกจากเจ้าหน้าที่รัฐก็ตาม และแม้ว่าประเทศไทยจะมีกระบวนการตรวจสอบทางกฎหมายและมืองค์กรคอยกำกับตรวจสอบอยู่ก็ตาม แต่กระบวนการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้พัฒนาไปด้วยวิธีการที่แยบยล ด้วยการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ หรือแม้ถูกตรวจสอบก็ไม่สามารถดำเนินการเอาผิดได้ (ชำนาญ ภิรมย์. 2546 : 1) ซึ่งสภาพการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประกอบด้วย การทุจริตในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การสมยอมราคา การเสนอราคาเอื้อประโยชน์ต่อผู้ขายหรือ

ผู้รับจ้างบางราย การเผยแพร่ประกาศ การยื่นซองสอบราคา การพิจารณาผลการสอบราคา กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การตั้งบริษัทรับเหมาขึ้นมาแล้วให้บุคคลที่รู้จักกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของบริษัท และสุดท้ายคือความไม่รู้ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และนอกจากนี้ยังมีการทุจริตในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการบัญชี อันได้แก่ การจัดเก็บรายได้ การออกใบเสร็จรับเงิน การจัดทำบัญชีหรือรายงานสถานะทางการเงินไม่เป็นปัจจุบัน การจัดทำบัญชีหรือรายงานสถานะทางการเงินไม่ถูกต้อง การเบิกจ่ายโดยไม่มีหลักฐานในการเบิกจ่าย การสั่งจ่ายหรือใช้เช็คโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ นอกจากการเบิกจ่ายเงินโดยไม่มีรายการในข้อบังคับงบประมาณแล้ว สภาพการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประกอบด้วย การรับเงินสินบนของเจ้าหน้าที่และผู้บริหาร การเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง การแฝงการหาคะแนนเสียงทางการเมืองโดยใช้งบประมาณของท้องถิ่น การประพฤติปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามจริยธรรมขององค์กร การปลอมแปลงเอกสารและรายงานเท็จ การนำของหลวงไปใช้ส่วนตัว และการปิดบังข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน รวมไปถึงการนำหวัคคะแนนไปท่องเที่ยวเพื่อหาคะแนนเสียงทางการเมือง โดยอาศัยงบประมาณของทางราชการ (โกวิทย์ พวงงาม. 2549 : 14)

จากสภาพปัญหาการทุจริตข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประกอบด้วยผลประโยชน์จำนวนมาก อันเนื่องมาจากงบประมาณที่ได้รับและทรัพยากรของท้องถิ่นที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้มีคนจำนวนมากมุ่งหวังที่จะเข้ามามีตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น จนในบางครั้งเกิดความขัดแย้งจนถึงขนาดใช้กำลังเข้าทำร้ายเช่นฆ่าทำลายฝ่ายตรงข้าม เพื่อให้ได้เข้ามาเป็นนักการเมืองท้องถิ่น และเมื่อเข้ามามีตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มักจะเริ่มบทบาท“ผู้รับเหมาก่อสร้าง” ที่ตามมาด้วยการ “ฮั้ว” ซึ่งการฮั้วนั้นมี 3 รูปแบบ คือรูปแบบที่ 1 การฮั้วแบบปกปิด คือ การใช้วิธีตัดซองงานไม่ให้มีราคาที่สูงมากแล้วใช้วิธีการตกลงราคาแล้วให้กลุ่มเดียวกันรับงาน รูปแบบที่ 2 การฮั้วแบบกีดกัน โดยจะมีการใช้อิทธิพลเพื่อกีดกันผู้รับเหมารายอื่นไม่ให้สามารถเข้าร่วมยื่นซองประกวดราคาได้ และรูปแบบที่ 3 คือ การฮั้วแบบเปิดเผย คือ การเสนอเงินให้กับคู่แข่งรายอื่นเพื่อให้ถอนตัวจากการเสนองาน โดยการเสนอให้เงินตอบแทนร้อยละ 10 ของราคากลาง และมีการให้เปอร์เซ็นต์กับเจ้าหน้าที่ ๆ ดำเนินการซึ่งโดยทั่วไปจะมีอยู่ 3 คน คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วนการโยธา เพื่อเป็นการตอบแทนด้วย ปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ลุกลามและแพร่ขยายหนักขึ้นทุกขณะ โดยมีการให้สินบนกับนักการเมืองและข้าราชการในท้องถิ่นในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ 20 ได้สะท้อนให้เห็นถึงการแผ่รากฝังลึกที่จะกัดกร่อนสังคมไทยให้หายไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งอุปสรรคสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน คือ ค่านิยมของสังคม ของรัฐบาล ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย ที่มองว่าการคอร์รัปชันไม่ใช่เรื่องเสียหาย สังคมยอมรับนับถือคนที่มั่งมีเงินและอำนาจโดยไม่เกี่ยวข้องว่าจะได้มาด้วยวิธีใด หากไม่สามารถจะหยุดยั้งให้ทะเลาเบาบางลงไปได้ก็จะเป็นปัญหาสังคมในระยะยาว ซึ่งเป็นปัญหาที่ทางสำนักงาน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการประพฤตินุติธรรมแห่งชาติต้องเข้ามาจัดการแก้ไข และแม่หลายฝ่ายจะมองว่าการทุจริตในบางเรื่องเป็นคดีเล็ก ๆ แต่ถ้ามองให้ลึกลงไปจะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นฐานการเมืองที่ทุจริตกันเป็นทอด ๆ จนไปสู่ระดับชาติ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐานเสียงของพรรคการเมือง ขณะที่การเมืองระดับชาติก็ให้การปกป้องคุ้มครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะพึ่งพาอาศัยกันและกัน โดยเฉพาะในช่วงของการเลือกตั้งนักการเมืองท้องถิ่น เช่น นายองค์กรปกครองส่วนจังหวัดก็จะมีพรรคการเมืองหนุนหลัง และกลายเป็นหัวคะแนนให้กับพรรคการเมืองเมื่อถึงคราวเลือกตั้งใหญ่ ถ้าหากหยุดยั้งการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ก็จะส่งผลไปสู่การลดการทุจริตในโครงการใหญ่ ๆ ไปได้มาก เพราะโครงการที่ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นส่วนหนึ่งจะเป็นงบประมาณมาจากโครงการที่เกิดขึ้นจากนโยบายทางการเมืองของภาครัฐนั่นเอง (บริบูรณ์ รักษาดี. 2550 : 10)

อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาเห็นว่า สาเหตุพื้นฐานที่ก่อให้เกิดการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ว่าจะอธิบายโดยอาศัยหลักทางทฤษฎีในแง่มุมใด นอกเหนือจากการขาดจิตสำนึกในตัวผู้ทุจริตเองแล้ว ส่วนสำคัญก็มาจากแรงผลักดันจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการบีบคั้นให้คนในสังคมแปรเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทิศทางดังกล่าว ประกอบกับการที่กฎหมายหรือข้อบังคับกฎหมายเปิดช่องทางให้เกิดการทุจริต กล่าวคือ เพราะบังคับใช้ที่ไร้ประสิทธิภาพจึงทำให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้น ตลอดจนไม่มีมาตรการป้องกันปราบปรามทุจริตอย่างจริงจังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาวิจัยการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ครั้งนี้เป็นภาพสะท้อนมาตรการป้องกันการทุจริตเพื่อสร้างจิตสำนึก ผู้บริหาร พนักงาน บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิรูประบบราชการ การปฏิบัติงานเป็นการตอบสนองนโยบายการปราบปรามการทุจริตของรัฐบาลปัจจุบันที่บรรจุเป็นวาระแห่งชาติ

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร
2. ปัจจัยที่มีผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อนำเสนอรูปแบบโครงสร้างการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร

### วิธีดำเนินการวิจัย

แนวทางการวิจัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงสำรวจ (survey research) มีแบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลกับประชากรเป้าหมาย ประชาชนพื้นที่กรุงเทพมหานคร

### กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ คือข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร จำนวน 50 แห่ง จำนวน 2,110 คน แบบเจาะจงจากประทศทั้งสิ้น 26,000คน

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเป็นแบบสอบถาม ซึ่งมีลักษณะคำถามปลายเปิดแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. แบบสอบถามที่เกี่ยวข้องกับภูมิลัษงของบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ รายได้ ระดับการศึกษา และ อาชีพ

2. แบบสอบถามที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ได้แก่ 1) ด้านบุคคล 2) ด้านกระบวนการ 3) ด้านวิธีดำเนินการ 4) การสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือ

3. แบบสอบถามที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ 1) กระบวนการกำหนดนโยบาย 2) การแสวงหาทางเลือก 3) การพัฒนาทางเลือก 4) ปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ 5) ปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง 6) ปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง 7) ปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร

### การวิเคราะห์ข้อมูล

สถิติที่นำมาใช้วิเคราะห์ข้อมูลนั้นสามารถแยกอธิบายลักษณะการใช้สถิติต่าง ๆ ดังนี้

1. สถิติเชิงพรรณนา ใช้เพื่อให้ทราบลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้การแจกแจงความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percent) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)
2. สถิติเชิงอนุมาน ใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตัวแปรโดยใช้สถิติการวิเคราะห์โมเดลลิสเรล (Lisrel Model)

### ผลการวิจัย

#### 1. ระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร

1.1 ระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ด้านบุคคล อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า การประพฤติมิชอบในการปฏิบัติ ด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมา คือ เบียดบังทรัพย์สิน เวลาของทางราชการ ส่วนผู้บังคับบัญชามีการคอร์รัปชันให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยเห็นเป็นตัวอย่างนั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ

1.2 ระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ด้านกระบวนการ อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ไม่

สามารถตรวจสอบการทุจริตได้อย่างจริงจัง มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมา คือ การทำลายระบบการตรวจสอบ การปฏิบัติงาน ส่วนการปรับแก้ระเบียบ ขอบบังคับ หรือขั้นตอนต่างๆ ที่ทำให้มีข้อจำกัดในการตรวจสอบนั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ

1.3 ระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ด้านวิธีดำเนินการจากการศึกษาข้อมูล พบว่า อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ขาดระบบการดำเนินการติดตามประเมินเพื่อนำมาใช้กับภารกิจที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ ส่วนใช้ช่องโหว่ทางกฎหมาย เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว นั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ

1.4 ระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร ด้านการสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือเป็นรายข้อจากการศึกษาข้อมูล พบว่า อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า แปลงนโยบายผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้นมา เพื่อการคอร์รัปชัน มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ สร้างหลักฐานที่เป็นเท็จ เพื่อเบิกจ่ายงบประมาณ ส่วน การแสวงหาโครงการที่จะได้ผลประโยชน์ หรือจัดตั้งโครงการใหม่ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ นั้น มีค่าเฉลี่ย น้อยกว่าข้ออื่นๆ

## 2. ระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร

2.1 ระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ด้านกระบวนการกำหนดนโยบายจากการศึกษาข้อมูล พบว่า อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า การรวบรวม หาสาเหตุของปัญหา มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ส่วน การกำหนดเป้าหมาย แนวทางที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาอย่างชัดเจน นั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ

2.2 ระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ด้านการแสวงหาทางเลือก อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า เลือกทางเลือกที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหา มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ การจำแนกลำดับชั้นของทางเลือกแก้ไขปัญหา ส่วน การพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสม โดยการจัดเรียงลำดับนั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ

2.3 ระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ด้านการพัฒนาทางเลือกจากการศึกษาข้อมูล พบว่า อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า การเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นของทางเลือกแต่ละทาง มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ ประเมินผล เพื่อหาจุดแข็งและจุดอ่อนของแนวทางที่เลือก ส่วน ทดลองใช้ทางเลือกที่ได้จัดลำดับไว้แล้ว นั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ

2.4 ระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะจากการศึกษาข้อมูล อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ นโยบายการจัดสรรผลประโยชน์ของหน่วยงาน ที่มีผลต่อส่วนรวม ส่วน การนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานนั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ

2.5 ระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมการเมืองจากการศึกษาข้อมูล พบว่า อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า การประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ วัฒนธรรม ค่านิยมในท้องถิ่น ส่วน ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ

2.6 ระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ด้านปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากการศึกษาข้อมูล พบว่า อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า การแสดงออกทางการเมืองของคนในท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ การร่วมกิจกรรมของชุมชนของคนในท้องถิ่น ส่วน การจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองของคนในท้องถิ่นนั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ

2.7 ระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ด้านปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูล พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการกำหนดนโยบาย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ด้านปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า เทคนิคการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ การตัดสินใจในระดับต่างๆ ของหน่วยงาน เพื่อกำหนดนโยบาย ส่วน โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ

### 3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร

3.1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร พบว่า ตัวแปรที่ 5 เบียดบังทรัพย์สิน เวลา ของทางราชการ มีน้ำหนักสูงสุด รองลงมา คือ ตัวแปรที่ 1 ผู้บังคับบัญชามีการคอร์รัปชันให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยเห็นเป็นตัวอย่าง และต่ำสุด คือ ความสัมพันธ์ของเจ้านายและลูกน้องสามารถแบ่งปันผลประโยชน์กันได้องค์ประกอบ ด้าน การปรับแก้ระเบียบ ข้อบังคับ หรือขั้นตอนต่างๆ ที่ทำให้มีข้อจำกัดในการตรวจสอบ มีน้ำหนักสูงสุด รองลงมา คือ การทำลายระบบการตรวจสอบการปฏิบัติงาน และต่ำสุด คือ ระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ไม่สามารถตรวจสอบการทุจริตได้อย่างจริงจังองค์ประกอบ ด้านวิธีดำเนินการ พบว่า ปรับเปลี่ยนการใช้เงินงบประมาณเพื่อนำมาใช้กับภารกิจที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ มีน้ำหนักสูงสุด รองลงมา คือ การสมยอม (การฮั้ว) การประมุขโดยมีผลประโยชน์ร่วมกัน และต่ำสุดคือ ไซ้ช่องโหว่ทางกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวองค์ประกอบด้านการสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลง พบว่า สร้างหลักฐานที่เป็นเท็จเพื่อเบิกจ่ายงบประมาณ มีน้ำหนักสูงสุด รองลงมา คือ การใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง เพื่อการเรียกรับสินบน และต่ำสุดคือ แปลงนโยบายผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้นมาเพื่อการคอร์รัปชัน โมเดลองค์ประกอบการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานครด้านกระบวนการมีค่าน้ำหนักมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านบุคคล องค์กรประกอบด้านการสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือ มีค่าน้ำหนักน้อย

3.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร องค์กรประกอบ ด้านกระบวนการกำหนดนโยบาย พบว่า การวางแผนทางแก้ไขปัญหามีน้ำหนักสูงสุด รองลงมา การรวบรวมหาสาเหตุของปัญหา และต่ำสุด การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ด้านการแสวงหาทางเลือก การตรวจสอบทางเลือกในการแก้ไขปัญหาย่างชัดเจน รองลงมาเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดในการแก้ไข และต่ำสุด การพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสม ด้านการพัฒนาทางเลือก พบว่า การเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นของ ทางเลือกแต่ละทาง มีน้ำหนักสูงสุด รองลงมา คือนำผลการทดลองใช้มาหา และต่ำสุด คือ ประเมินผล เพื่อหา จุดแข็งและจุดอ่อนของแนวทางที่เลือกองค์กรประกอบ ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพล ต่อนโยบายสาธารณะ พบว่า นโยบายการจัดสรรผลประโยชน์ของหน่วยงาน ที่มีผลต่อส่วนรวม มีน้ำหนัก สูงสุด รองลงมา คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน และต่ำสุด คือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารองค์กรประกอบ ด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมการเมือง พบว่า วัฒนธรรม ค่านิยมในท้องถิ่น มีน้ำหนักสูงสุด รองลงมา คือ ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในท้องถิ่น และต่ำสุด คือ จารีตประเพณีในท้องถิ่น พบว่า การใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน มีน้ำหนักสูงสุด รองลงมา คือ การ แสดงออกทางการเมืองของคนในท้องถิ่น และต่ำสุด คือ การร่วมกิจกรรมของชุมชนของคนในท้องถิ่น โมเดล องค์กรประกอบกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อม ในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะมีค่าน้ำหนักมาก รองลงมาคือ ด้านปัจจัยเกี่ยวกับ วัฒนธรรมการเมือง ส่วนองค์กรประกอบด้านการแสวงหาทางเลือกมีค่าน้ำหนักน้อยที่สุด

4. รูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและการกำหนด นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร มีความสัมพันธ์ทางบวก ด้านปัจจัยเกี่ยวกับ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร กับ การกำหนดนโยบายสาธารณะ รองลงมาคือ ด้าน กระบวนการกำหนดนโยบาย กับ การกำหนดนโยบายสาธารณะ ส่วน ด้านกระบวนการ กับ ด้านกระบวนการ มี ค่าความสัมพันธ์ต่ำสุด โดยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายมากที่สุด คือ ตัวแปรด้านกระบวนการ มีอิทธิพล ทางอ้อมต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร รองลงมาคือ ด้าน กระบวนการกำหนดนโยบาย มีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ด้านปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร มีอิทธิพล ทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร ด้าน วิธีดำเนินการ และ ตัวแปรด้านบุคคล มีอิทธิพลทางอ้อมต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร ด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง ตัวแปรด้านการพัฒนาทางเลือก ตัวแปรด้านการ สร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือมีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่อการกำหนดนโยบายขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ด้านการแสวงหาทางเลือก มีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ และตัวแปรด้านปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง มีอิทธิพลทางอ้อมต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร โมเดลโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ที่นำมาศึกษาสามารถอธิบายความแปรปรวนการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร ได้ร้อยละ 71 และค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ของตัวแปรภายในแต่ละตัวสามารถอธิบายความแปรปรวนของ ด้านกระบวนการกำหนดนโยบาย ด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง ด้านการพัฒนาทางเลือก ด้านการแสวงหาทางเลือก ด้านปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ ด้านปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้ร้อยละ 1.19, 0.92, 0.79, 0.75, 0.59, 0.44, 0.44 ตามลำดับ

### อภิปรายผลการวิจัย

1. ระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร โดยรวมทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากทั้ง 4 ด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือ ด้านวิธีดำเนินการ ด้านบุคคล และ ด้านกระบวนการ ตามลำดับ ดังนั้นผู้วิจัยจึงขออภิปรายผลการวิจัยดังนี้

ด้านการสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือ เป็นด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดอาจเป็นเพราะว่าการสร้างหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือ นั้น เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องสามารถทำได้ โดยให้เหตุผลว่าเพื่อทำการดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้โดยความเป็นจริงแล้วเป็นการเอื้อผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องไม่ว่าจะเป็น การสร้างหลักฐานที่เป็นเท็จเพื่อเบิกจ่ายงบประมาณ การแสวงหาโครงการที่จะได้ผลประโยชน์หรือจัดตั้งโครงการใหม่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ การแปลงนโยบายผลประโยชน์ ชับซ้อนขึ้นมาเพื่อการคอร์รัปชันหรือแม้แต่การใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง เพื่อการเรียกรับสินบนได้ สอดคล้องงานวิจัยของสังคิต พิริยรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร (2536)

ด้านกระบวนการ เป็นด้านที่มีค่าเฉลี่ยเป็นอันดับสุดท้าย แต่ก็ยังถือว่าค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก อาจเป็นเพราะว่าคำถามในด้านนี้ส่วนใหญ่จะเน้นในเรื่องของการตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นในเรื่องระบบการกำกับติดตาม ตรวจสอบ ไม่สามารถตรวจสอบการทุจริตได้อย่างจริงจังการแทรกแซง หรือไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลกับองค์กรหรือเครือข่ายที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปรับกระเบียบข้อบังคับ หรือขั้นตอนต่างๆที่ทำให้มีข้อจำกัดในการตรวจสอบการทำลายระบบการตรวจสอบการปฏิบัติงานซึ่งในการกระทำดังกล่าว

ส่วนมากจะไม่กระทำโดยเปิดเผยจะทราบเฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเท่านั้นจึงทำให้ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จะไม่ทราบข้อมูลในส่วนนี้สอดคล้องงานวิจัยของ สังคิต พิริยรังสรรค์ (2549)

ระดับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร โดยรวมทั้ง 7 ด้านอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากที่สุดทั้ง 7 ด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ ด้านการพัฒนาทางเลือก ด้านบุคคล ด้านกระบวนการกำหนดนโยบาย ด้านปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้านปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร ด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมการเมือง และด้านการแสวงหาทางเลือก ตามลำดับ

ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ เป็นด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดอาจเป็นเพราะว่าในการกำหนดนโยบายนั้นจะต้องมีการให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมในระบบการเมือง เพราะถือว่ามีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายเป็นอย่างยิ่งไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการจัดสรรผลประโยชน์ของหน่วยงาน ที่มีผลต่อส่วนรวม การนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ถือว่ามีความจำเป็นที่สุดในการกำหนดนโยบายสอดคล้องงานวิจัยของโกวิท พวงงาม (2549)

ด้านการแสวงหาทางเลือก เป็นด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดแต่ก็ยังอยู่ในระดับมากอาจเป็นเพราะว่าด้านการแสวงหาทางเลือกมีลักษณะใกล้เคียงกับการพัฒนาทางเลือก ไม่ว่าจะเป็นการจำแนกลำดับชั้นของทางเลือกแก้ไขปัญหา การพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสม โดยการจัดเรียงลำดับทางเลือกที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหา หรือการตรวจสอบทางเลือกในการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร โมเดลองค์ประกอบการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย มี 4 องค์ประกอบ จำนวน 18 ตัวแปร โดยองค์ประกอบด้านกระบวนการมีค่าน้ำหนักมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านบุคคล ด้านวิธีดำเนินการ

ส่วนองค์ประกอบด้านการสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือ มีค่าน้ำหนักน้อยที่สุด ดังนั้นผู้วิจัยจึงขออภิปรายผลการวิจัยดังนี้

ด้านกระบวนการ มีค่าน้ำหนักมากที่สุด อาจเป็นเพราะว่า กระบวนการถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการทำงาน ถ้ามีกระบวนการที่ดี การปฏิบัติหรือการทำงานก็จะสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ในด้านนี้ส่วนใหญ่จะเน้นในเรื่องของการตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นในเรื่องระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ไม่สามารถตรวจสอบการทุจริตได้อย่างจริงจังการแทรกแซงหรือไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลกับองค์กรหรือเครือข่ายที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปรับแก้ระเบียบข้อบังคับ หรือขั้นตอนต่างๆที่ทำให้มีข้อจำกัดในการตรวจสอบ การทำลายระบบการตรวจสอบการปฏิบัติงานสอดคล้องงานวิจัยของ บริบูรณ์ รักษาดี (2550 : 10)

ด้านการสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือ เป็นด้านที่มีค่าน้ำหนักเป็นอันดับสุดท้าย อาจเป็นเพราะว่าการสร้างหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือ นั้น เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องสามารถทำได้โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้โดยความเป็นจริงแล้วเป็นการเอื้อผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องไม่ว่าจะเป็น การสร้างหลักฐานที่เป็นเท็จเพื่อเบิกจ่ายงบประมาณ การแสวงหาโครงการที่จะได้ผลประโยชน์ หรือจัดตั้งโครงการใหม่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ การแปลงนโยบายผลประโยชน์ซับซ้อนขึ้นมาเพื่อการคอร์รัปชัน หรือแม้แต่การใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง เพื่อการเรียกรับสินบน จึงทำให้การให้ความสำคัญกับด้านนี้น้อยกว่าด้านอื่น ๆ

โมเดลองค์ประกอบการกำหนดนโยบายมี 7 องค์ประกอบ จำนวน 27 ตัวแปร โดยองค์ประกอบด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะมีค่าน้ำหนักมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมการเมือง และ ด้านปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านการพัฒนาทางเลือก และ ด้านปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับ ฝ่ายบริหารด้านกระบวนการกำหนดนโยบาย ส่วนองค์ประกอบด้านการแสวงหาทางเลือกมีค่าน้ำหนักน้อยที่สุด ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขออภิปรายผลการวิจัย ดังนี้

ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะมีค่าน้ำหนักมากที่สุด อาจเป็นเพราะว่า ในการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การเมืองต้องถือได้ว่ามีอิทธิพลเป็นอันดับต้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการจัดสรรผลประโยชน์ของหน่วยงาน ที่มีผลต่อส่วนรวม การนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังนั้นในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองเป็นอย่างยิ่งสอดคล้องงานวิจัยของ ชำนาญ

ปริบาล (2546)

ด้านการแสวงหาทางเลือก เป็นด้านที่มีค่าน้ำหนักเป็นอันดับสุดท้าย อาจเป็นเพราะว่าการแสวงหาทางเลือกนั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับการพัฒนาทางเลือก ไม่ว่าจะเป็นการจำแนกลำดับชั้นของทางเลือกแก้ไขปัญหา การพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสม โดยการจัดเรียงลำดับทางเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหา หรือการตรวจสอบทางเลือกในการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจนสอดคล้องงานวิจัยของ ประภัสสร เสวิกุล (2554)

3. รูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร

ตัวแปรที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 มีทั้งหมด 11 ด้าน เรียงลำดับจากด้านที่มีค่าอิทธิพลรวมมากที่สุด ได้แก่ ตัวแปรด้านกระบวนการ รองลงมาคือ ตัวแปรด้านกระบวนการกำหนดนโยบาย ตัวแปรด้านปัจจัยเกี่ยวกับ

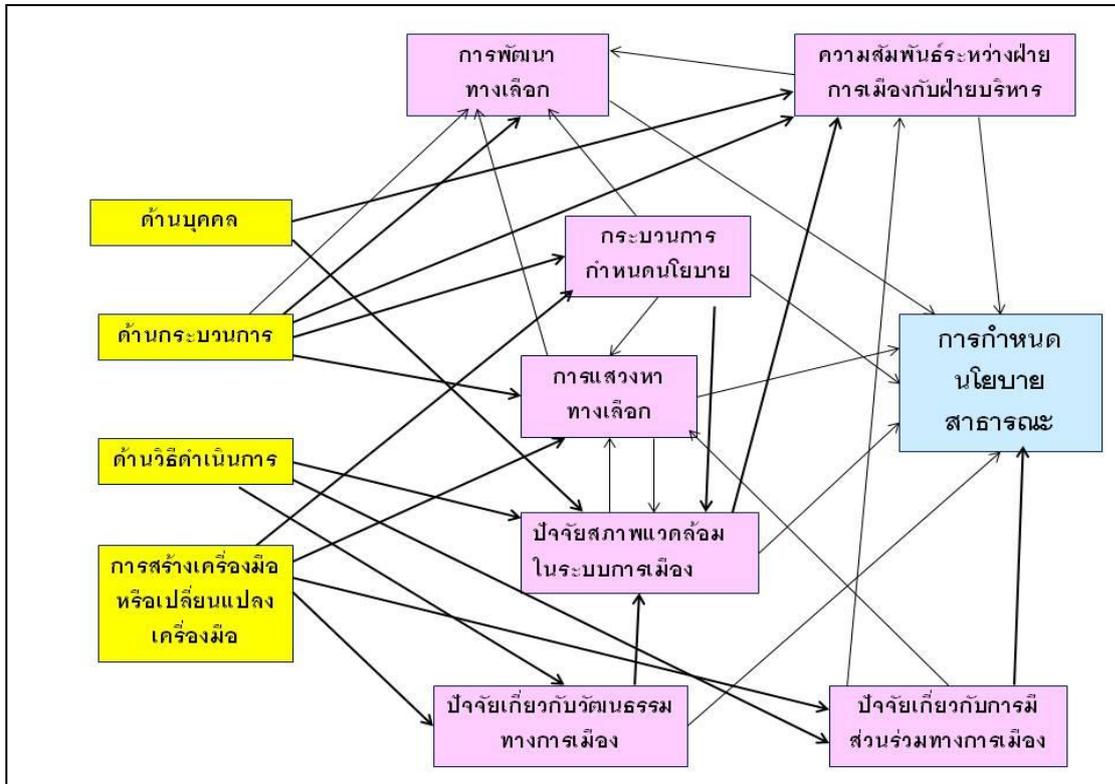
ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร ตัวแปรด้านบุคคล ตัวแปรด้านวิธีดำเนินการ ตัวแปรด้านการสร้างเครื่องมือหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือ ตัวแปรด้านการพัฒนาทางเลือก ตัวแปรด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง

ตัวแปรด้านการแสวงหาทางเลือก ตัวแปรด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ ตัวแปรด้านปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ของโมเดลโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ที่นำมาศึกษาสามารถอธิบายความแปรปรวนการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ได้ร้อยละ 71 และค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ของตัวแปรภายในแต่ละตัวสามารถอธิบายความแปรปรวนของ ด้านกระบวนการกำหนดนโยบาย ด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง ด้านการพัฒนาทางเลือก ด้านการแสวงหาทางเลือก ด้านปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อ นโยบายสาธารณะ ด้านปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้ร้อยละ 1.19, 0.92, 0.79, 0.75, 0.59, 0.44, 0.44 ผู้วิจัยจึงขออภิปรายผลการวิจัยดังนี้

ตัวแปรด้านกระบวนการเป็นด้านที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร มากที่สุดเพราะการทุจริตเชิงนโยบาย เป็นการแสวงหาประโยชน์หรือการเอื้อประโยชน์ให้กับตัวเองและพวกพ้องอย่างเป็นกระบวนการ โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายหรือการตีความโดยใช้กฎระเบียบต่าง ๆ จากคิดเป็นถูก ซึ่งการดำเนินการต่าง ๆ จะเกิดขึ้นภายใต้ช่องโหว่ของกฎหมาย และส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมและขัดต่อหลักธรรมาภิบาลที่ดี นอกจากนี้ การทุจริตเชิงนโยบายยังมีลักษณะซับซ้อนและแยบยล โดยผู้กระทำการทุจริตจะเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กลุ่มทุนธุรกิจซึ่งเป็นเครือญาติ และพวกพ้องของนักการเมืองและกลุ่มข้าราชการ โดยมีนักการเมืองซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นเป็นตัวการสำคัญในการกำหนดนโยบายที่ให้ความเห็นชอบอนุมัติหรืออนุญาตเกี่ยวกับการดำเนินโครงการลงทุนของรัฐขนาดใหญ่ (Mega Project) และโครงการของรัฐบาลที่ใช้จ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก ทั้งนี้ โดยมีเจตนาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง การทุจริตเชิงนโยบายเป็นการทุจริตที่ถูกสร้างขึ้นมาให้เสมือนว่ามีความชอบธรรม ผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีความสมเหตุสมผล โดยการนำเอาข้อมูลหลักฐานหรือเหตุผลทางวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการสร้างความน่าเชื่อถือ หรือความชอบธรรมของนโยบาย โดยการสร้างกฎหมายขึ้นมารองรับเพื่อให้ให้นโยบายนั้น ๆ มีความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นในการกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันจะต้องเริ่มตั้งแต่การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการปราบปรามการทุจริต เชิงนโยบาย เพื่อให้การปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายได้ผลและมีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงควรกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้

ข้อมูลหรือเปิดเผยข้อมูลการทุจริตหรือการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ ควรกำหนดหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละฉบับในเว็บไซต์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการพิจารณา ร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาในแต่ละขั้นตอน ได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง เพิ่มบทบาทของทนายความในการสมคบคิดกันทุจริต โดยกำหนดให้เป็นความผิดตามแนวทางของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้สามารถใช้กฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีการสมคบคิดกันทุจริตได้ ทางด้านจริยธรรมของนักการเมือง ควรกำหนดให้ม็องคักร์และหน่วยงานที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ หากอาศัยเกณฑ์เฉพาะความผิดในทางกฎหมายอาญาเพียงอย่างเดียวมาใช้จะทำให้กระบวนการในการพิจารณา และการรวบรวมพยานหลักฐาน มีข้อจำกัดในการเอาผิดต่อฝ่ายการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้อง และควรส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ เฝ้าระวัง รายงานผลสู่สาธารณะ รวมทั้งการร่วมสร้างค่านิยมและทัศนคติที่ดีในการต่อต้านการทุจริตสอดคลองงานวิจัยของ โกวิทช์ พวงงาม (2549).

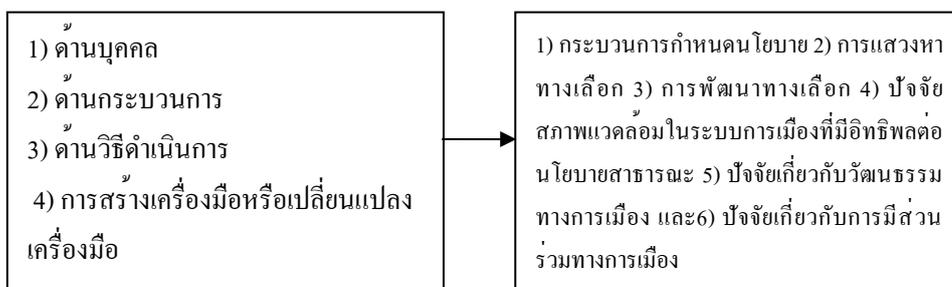
สรุปเป็นโมเดล Risrel โมเดลโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการทุจริตคอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย และการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ได้ดังภาพ



ภาพที่ 1 โมเดลโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการทุจริตคอร์รัปชั่นเชิงนโยบายและการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร

### องค์ความรู้จากการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎี การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร แผนภาพที่ 2



ภาพที่ 2 การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร

### ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร พบว่าตัวแปรด้านกระบวนการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร มากที่สุด แต่ในตัวแปรด้านนี้ตัวแปรที่มีคะแนนเฉลี่ยระดับการปฏิบัติ มากที่สุดคือ ระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ไม่สามารถตรวจสอบการทุจริตได้อย่างจริงจัง ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ ควรที่จะต้องมีการปรับปรุงระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ให้เป็นรูปแบบที่ชัดเจน และมีการชี้แจงระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ให้แก่ผู้ที่มีหน้าที่หรือเกี่ยวข้องของเขาใจในวิธีการปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับผู้บริหารจะต้องดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อทางราชการอย่างสูงสุด

### บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. (2549). รายงานการวิจัยประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก๊อปปี้.
- ชำนาญ ปรึบาล. (2546). ปัญหาในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ทุจริต : ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- บริบูรณ์ รักษาดี. (2550). ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น. นิตยสารมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ประภัสสร เสวิกุล. (2554). **คอร์รัปชัน**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.psevikul.com/index.php?lay=show&ac=article&id=539310860&Ntype=5>. (วันที่ค้นข้อมูล : 30 มกราคม 2556).

สังคิต พิริยรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2549). **คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : ศูนย์  
เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.