

เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ
ในภาคการศึกษา: กรณีศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันจากโครงการก่อสร้าง
สนามฟุตบอล และสหกรณ์ออมทรัพย์ครู*

The Organized Corruption through Influential Groups' Networks:
The Cases of a Teachers' Saving Cooperative
and a Futsal Field Construction Project

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด **

Pornamarin Promgird ***

วรัญญา ศรีริน ****

Warunya Sririn *****

ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์ *****

Thiraphat Loiwirat *****

เพ็ญ หลวงแก้ว *****

Pherm Luangkaew *****

บทความนี้

Received

26 กรกฎาคม 2562

Revised

15 พฤศจิกายน 2562

Accepted

23 ธันวาคม 2562

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “การศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา : กรณีศึกษาโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์, ขอนแก่น, มหาสารคาม)” ซึ่งได้ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

** รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ดร.)

*** Associate Professor, Pornamarin Promgird, %Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University (Ph.D.)

**** นักศึกษาปริญญาเอกสาขาสังคมวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

***** Ph.D. Student Program in Sociology, The Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University

***** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

***** Assistant Professor, Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Maha Sarakham University

***** อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะสังคมบูรณาการศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย (ดร.)

***** Lecturer, Department of Law, Faculty of Integrated Social Sciences. Khon Kaen University Nongkhai Campus (Ph.D.)

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะพฤติการณ์ความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ที่ประกอบไปด้วย ข้าราชการระดับสูง นักการเมือง และนักธุรกิจ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพทำการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ โดยการสัมภาษณ์เจาะลึกเป็นรายบุคคล และการประชุมกลุ่มย่อยในเขตพื้นที่สำนักงานการศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25 และ 26 และเก็บข้อมูลทุติยภูมิ จากคำพิพากษาของศาล เอกสารของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และข้อมูลจากสื่อมวลชนบางสำนัก วิเคราะห์ข้อมูลแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์ ผลการวิจัยพบว่าทั้งในกรณีการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และการก่อสร้างสนามฟุตบอล มีรูปแบบและลักษณะพฤติการณ์ความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันที่เรียกว่า เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

คำสำคัญ : เครือข่ายกลุ่มอิทธิพล, การทุจริตคอร์รัปชัน, การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ

Abstract

This article aims to investigate the types and behavioral characteristics of organized corruption among influential groups consisting of senior government officials, politicians, and business people. This qualitative study was conducted by collecting two types of data. Primary data were collected by using in-depth personal interview and focus group discussions in the Secondary Educational Service Areas 24, 25, and 26. Secondary data were collected by examining court judgments, documents from government anti-corruption agencies, and information from some press agencies. The data were analyzed using descriptive analysis. The study found that both teachers' saving cooperation and futsal field construction both involved some behavioral characteristics of cooperative corruption and were related with influential group-networks, finally leading to organized corruption.

Keywords: Influential Group - Network, Corruption, Organized Corruption

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาตามลำดับ และมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีการเตรียมการและมีการวางแผนอย่างเป็นระบบ มีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องสนับสนุนจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่มีนักการเมืองข้าราชการระดับสูง และนักธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง และมีการร่วมมือกันทุจริตคอร์รัปชันที่เรียกกันว่า “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” (ปรีชา อุยตระกูล และคณะ, 2560) เราอาจกล่าวได้ว่า การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption) ส่วนใหญ่เกิดจากความร่วมมือเป็นเครือข่ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างบรรดากลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการระดับสูง และกลุ่มนักธุรกิจ ทั้งรายใหญ่และเล็กภายในสังคมบางราย ภายใต้ระบบอุปถัมภ์อย่างฝังรากลึก โดยมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันอย่างเป็นระบบ และเป็นกระบวนการ ที่เรียกว่า **“เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ”**

รูปแบบการทุจริตประเภทนี้ มักเกิดขึ้นในสังคมปัจจุบันซึ่งมีกลวิธีที่ซับซ้อนมากขึ้น และมีการทำงานเป็นกระบวนการเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพล เพื่อหวังผลประโยชน์จากการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ จึงทำให้การปราบปรามเป็นไปได้ยากยิ่ง (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2549) และเนื่องจากพฤติการณ์ทุจริตคอร์รัปชันที่มีความสลับซับซ้อนแบบยล และเป็นเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลนี้เอง ดังนั้น หากเกิดเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่มีพฤติการณ์ทุจริตเช่นนี้ในสังคมไทยเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ผลกระทบที่ตามมาคือเกิดความเสื่อมทางสังคม และปัญหาพื้นฐานทางสังคม ทั้งปัญหามิติด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และทรัพยากรธรรมชาติจะถูกกัดกร่อน อีกทั้งปัญหาสังคมด้านความยากจนที่เป็นปัญหาพื้นฐานก็จะเพิ่มความเรื้อรัง และยากต่อการแก้ไขและพัฒนา

(ประกอบ กุลเกลี้ยง เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ และสมบัติ นพรัก, 2550) ในท้ายที่สุดย่อมส่งผลกระทบโดยรวมต่อความมั่นคงของชาติ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมถึงความเจริญรุ่งเรืองของประเทศเป็นอย่างมาก

เช่นเดียวกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption) ที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษาของไทย ซึ่งยังมีการรับรู้กันน้อยมากในทางสาธารณะ แม้ที่จริงแล้วปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษานี้ กลับส่งผลกระทบในทางลบอย่างลึกซึ้งต่อสังคมเป็นอย่างมาก กล่าวคือส่งผลต่อการทำลายคุณภาพของเยาวชนในชาติ อันอาจนำไปสู่ความถดถอยของคุณภาพสังคมไทยในอนาคตที่จะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเด็ดขาดและจริงจัง (เลิศพร อุดมพงษ์, 2558) สถานการณ์ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษาจึงเป็นเรื่องที่น่าวิตกกังวลและควรให้ความสนใจเป็นอย่างมาก (กรรมการภาคประชาชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2552) ซึ่งความวิตกกังวลต่อปัญหานี้ เห็นได้จากการประชุมเรื่อง **“โลกการศึกษา”** (สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2560) ซึ่งจัดขึ้นที่เมืองดากา ประเทศเซเนกัลในทวีปแอฟริกา ปี ค.ศ. 2000 ที่ประชุมสรุปว่า

“การทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษากำลังทำลายประเทศทั้งในแง่สังคม เศรษฐกิจ และระบบการเมือง การปกครองในอนาคต ด้วยเหตุผลที่ว่า การทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษา ถือเป็นตัวการทำลายสังคม และประเทศชาติมากกว่าการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบอื่นๆ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อเยาวชนในอนาคต เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันเป็นภัยคุกคามต่อการเข้าถึงความเสมอภาค คุณภาพ และระดับการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจน ซึ่งตามปกติเป็นบุคคลที่มี

โอกาสเข้าถึงระบบการศึกษาได้น้อยอยู่แล้ว ในท้ายที่สุดจะส่งผลให้กลุ่มคนเหล่านี้ไม่สามารถเปลี่ยนสถานภาพหรือชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ เช่นเดียวกับประเทศที่ยอมรับการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาย่อมไม่สามารถผลิตบุคลากรที่รักในสิทธิมนุษยชน หรือมีความเคารพต่อกฎหมายได้เลย เพราะหากเยาวชนมีทัศนคติโน้มเอียงไปในทางการยอมรับความสำเร็จจากการคดโกง ฉ้อโกง การบังคับข่มขู่เสียแล้ว นั้นย่อมหมายความว่า อนาคตสังคมของประเทศนั้นๆ กำลังถูกส่งกลิ่นคลอนลงอย่างรุนแรง”

การศึกษาของ Bettina Meier (2001) ชี้ให้เห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันในทางการศึกษาเป็นปัญหาสำคัญ เพราะมันส่งผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมากทั้งในเขตเมืองและชนบท มากกว่าการทุจริตคอร์รัปชันในภาคส่วนอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมันมีผลกระทบต่อคนยากจนเป็นอย่างมาก กล่าวทำให้คนยากจนไม่มีโอกาสในการเข้าถึงระบบการศึกษาที่ดีได้ และไม่มีทางเลือกอย่างอื่นนอกจากระบบการศึกษาที่มีคุณภาพต่ำ ในท้ายที่สุดทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ไม่อาจหลุดพ้นจากวงจรชีวิตของความยากจนได้ เพราะการศึกษาทำให้คนมีโอกาสนในชีวิตที่ดีขึ้น การศึกษายังส่งผลต่อความเป็นอยู่ในระยะยาวและการขับเคลื่อนในทางสังคม ทั้งนี้เพราะการศึกษาคือยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ ไม่เฉพาะการสร้างภาวะผู้นำให้กับประเทศเท่านั้น หากแต่ยังช่วยสร้างทัศนคติและพฤติกรรมในเชิงจริยธรรมอีกด้วย ดังนั้น ภาคการศึกษาจึงถูกคาดหวังให้เป็นแบบอย่างที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเรียนการสอนที่ต้องช่วยทำให้เกิดความถูกต้องขึ้นมา (particularly exemplary and schooling to be fair) หากระบบการศึกษาไม่มีคุณภาพ จะส่งผลเสียหายต่อภาคส่วนอื่นๆ ตามมาอย่างไรก็ดี ในโลกของความเป็นจริงก็มีความแตกต่างจากสิ่งที่คาดหวังไว้ในหลายส่วนของโลก

จากข้อเท็จจริงของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณจำนวนมากในแต่ละปี อาทิ งบประมาณในปี 2559 มีมากถึง 5.17 แสนล้านบาท ปีงบประมาณ 2560 ได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่ากับ 5.14 แสนล้านบาท ปีงบประมาณ 2561 ได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งหมด 5.11 แสนล้านบาท และปีงบประมาณ 2562 ได้รับการจัดสรรงบประมาณ 4.89 แสนล้านบาท (สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562) ถึงแม้ว่าแนวโน้มการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการในภาพรวมจะลดลงบ้าง แต่โดยส่วนใหญ่ก็ยังนับว่าได้รับการจัดสรรงบประมาณมากเป็นอันดับต้นอยู่ดี เมื่อเปรียบเทียบกับบรรดากระทรวงต่างๆ อย่างไรก็ตาม งบประมาณตามภารกิจหรือโครงการเหล่านี้ จะไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้เลย หากมีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบจากบรรดาข้าราชการระดับสูงหรือบุคลากรทางการศึกษา ที่มีการร่วมมือกันอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่ายกับกลุ่มอิทธิพลอื่นๆ อันได้แก่ กลุ่มนักการเมืองและกลุ่มนักธุรกิจบางรายในเครือข่ายของตน ประการสำคัญคือ การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ “อาจนำไปสู่ความล้มเหลวทางการศึกษาได้ และความล้มเหลวทางการศึกษาอาจนำไปสู่การล่มสลายของชาติได้ในท้ายที่สุด” (The collapse of education is the collapse of the nation) (โอเคเนชั่น, 2551) ซึ่งข้อความเหล่านี้เป็นสิ่งที่ไม่น่าจะมองข้ามไปได้

คณะผู้วิจัย ตระหนักและมองเห็นถึงความสำคัญของปัญหาเช่นนี้ และนี่จึงเป็นเหตุผลสำคัญในการให้ความสนใจศึกษาวิเคราะห์เรื่อง “เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (organized corruption) ของภาคการศึกษา” โดยใช้ตัวอย่างการทุจริตคอร์รัปชันจากโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลและสหกรณ์ออมทรัพย์ครูมาเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากมี

หลักฐานเบาะแสและข้อมูลเชิงประจักษ์ ถึงความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลดังกล่าว ซึ่งมีแนวโน้มนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (สำนักข่าวอิศรา, 2561) ขณะเดียวกันทั้งการทุจริตจากโครงการก่อสร้าง สนามฟุตบอล และสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ยังก่อให้เกิดผลเสียหายต่อระบบการศึกษาเป็นอย่างมากทั้งในด้านการถูกเบียดบังงบประมาณจำนวนมาก และการมีผลกระทบในด้านขวัญกำลังใจของบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้เพื่อต้องการวิเคราะห์ และแสวงหาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบ และลักษณะความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ว่า เครือข่ายกลุ่มคนเหล่านี้มีการสร้างความร่วมมือกันได้อย่างไร และมีพฤติการณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบกันอย่างไร ผลการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ในด้านการทำความเข้าใจเรื่องรูปแบบ และลักษณะพฤติการณ์ความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา อันจะนำไปสู่การให้ข้อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสม เพื่อป้องกันความร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ที่จะนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาในอนาคตต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาวิจัยเชิงลึกและเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบ และลักษณะพฤติการณ์ความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ

3. กรอบแนวคิดในการศึกษา

การทุจริตคอร์รัปชัน ตามความหมายนี้หมายถึงการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง ยักยอก เรียกหรือรับสินบน หรือข่มขู่กรรโชกเอาประโยชน์ทั้งหลาย

ของบุคคล โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์ที่สมควรได้ โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเอง หรือผู้อื่น นอกจากความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันที่ใช้เป็นพื้นฐานของการวิจัยนี้แล้ว ยังมีแนวคิดสำคัญอีก 2 เรื่องที่นำมาใช้ในการวิจัย คือ

3.1 เครือข่ายกลุ่มอิทธิพล (Influential Group Networks)

เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลตามความหมายนี้ บ่งชี้ถึงอำนาจแห่งการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย ซึ่งลักษณะของการรวมตัวกันนั้นย่อมเป็นบ่อเกิดแห่งอำนาจ ทั้งที่เป็นพลังภายในกลุ่มเองและเป็นพลังอิทธิพลต่อภายนอกด้วย (โอฬาร ถิ่นบางเตียว และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2559) เมื่อมีการรวมตัวกลายเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทุกรูปแบบและทุกวิถีทางเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งก็คือการได้ผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ แม้ว่าการกระทำหรือการใช้ อำนาจนั้นๆ จะผิดกฎหมายหรือละเมิดจริยธรรมของสังคมก็ตาม ซึ่งสื่อความหมายได้ชัดเจนว่า *พฤติกรรมการใช้อำนาจของเครือข่ายกลุ่มผู้มีอิทธิพล มักกระทำการใดๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายเสมอ* เนื่องจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลมักเป็นผู้มีอำนาจ ที่สามารถบันดาลให้สิ่งต่างๆ เป็นไปได้ตามที่กลุ่มตนต้องการ กลุ่มผู้มีอิทธิพลจึงมักร่วมมือกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมใดๆ (www.mahadthai.com/html/ittipon.htm) เราอาจกล่าวได้ว่า เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลมักหากินกับเรื่องทุจริตและผิดกฎหมาย โดยเมื่อได้เงินจากการกระทำผิดกฎหมายแล้ว เช่น เงินจากการทุจริตคอร์รัปชันก็จะนำเงินเหล่านั้นไปฟอกต่อ (Money Laundering) ดังนั้นความสลับซับซ้อนของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะในกรณีรายใหญ่ๆ จึงมักมีเรื่องของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วยเสมอ (ไทยพับลิก้า, 2562) อย่างไรก็ตามนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า

การระบุถึงกลุ่มผู้มีอิทธิพลของหน่วยงานราชการไทย มักไม่สามารถระบุได้ถึงผู้มีอิทธิพลที่เป็นนักการเมือง นักธุรกิจหรือพ่อค้า และข้าราชการระดับสูงในเครื่องแบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นนายทหาร นายตำรวจ หรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายปกครองบางราย ทั้งๆ ที่โดยข้อเท็จจริงแล้ว กลุ่มบุคคลเหล่านี้บางรายคือ “ผู้มีอิทธิพลตัวจริง” เนื่องจากมีการใช้อำนาจกระทำการในสิ่งใดๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายเสมอ ขณะเดียวกันกลุ่มบุคคลเหล่านี้บางราย ก็ยังเป็นรากแก้วใหญ่ที่เกื้อกูลหล่อเลี้ยงต่อผู้มีอิทธิพลอื่นๆ ในเครือข่ายของตนทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษากฎหมายไม่กล้าเข้าไปแตะต้อง และยากแก่การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดี เนื่องจากการมีอำนาจและอิทธิพล มีทรัพย์สินเงินทอง บริวาร และบารมี ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ส่วนหนึ่งเกิดจากค่านิยมในระบบอุปถัมภ์ และการเล่นพรรคเล่นพวก ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างแท้จริง (สายล่อฟ้า, 2559)

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พฤติกรรมของกลุ่มอิทธิพลที่เกิดขึ้นในระบบราชการ อันถือว่าเป็นพฤติกรรมความชั่วร้ายของระบอบการปกครองที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง (จรัส สุวรรณมาลา, 2546) เนื่องจากเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลแล้ว ก็มักจะมีพฤติการณ์ทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ หรือมีการประพฤตินิชอบอื่นๆ ตามมา ขณะที่ในการดำเนินงานของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลเหล่านี้ อาจประกอบด้วยผู้มีอิทธิพล ทั้งที่อยู่เบื้องหน้าหรืออยู่เบื้องหลัง หรืออาจมีแนวร่วมหรือผู้สนับสนุน (ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด, ม.ป.ป.) ภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้ การรักษากฎหมายย่อมมีความอ่อนแอ เพราะบางครั้งผู้รักษากฎหมายอาจกลายเป็นผู้มีอิทธิพลเสียเอง หรืออาจเข้าไปอยู่ในเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล และแม้แต่การออกกฎหมายเองก็อาจมีอิทธิพลเข้าไปกำกับใน

รายละเอียดของกฎหมาย เพื่อมิให้พรรคพวกตนต้องเสียผลประโยชน์หรือได้ประโยชน์ และพฤติกรรมของกลุ่มผู้มีอิทธิพลบางครั้งอาจมีการใช้อำนาจมืดหรือการกระทำที่อุกอาจหรือข่มขู่ผู้อื่นได้ เป็นต้น (จรัส สุวรรณมาลา, 2546)

การศึกษาของ Serguei Cheloukhine & M. R. Haberfeld (2011) ได้ชี้ให้เห็นว่า การจัดตั้งองค์การที่เป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล มักประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่มารวมตัวกันภายในขอบเขตพื้นที่หนึ่ง โดยมีการดำเนินงานภายใต้โครงสร้างที่แน่นอนในระดับหนึ่ง และมีการแบ่งหน้าที่กันทำตามกระบวนการของการแสวงหาประโยชน์เป็นการเฉพาะของกลุ่มตน โดยใช้วิธีการทุจริตคอร์รัปชันและการผูกขาด อันเป็นเรื่องราววางแผนและการสมคบคิดกันเพื่อกระทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือผิดกฎหมาย (Conspiracy) ภารกิจในแต่ละครั้งของการเข้าร่วมกับเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล มักเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสิ่งล่อใจและการเห็นแก่เงินหรือการเห็นแก่ได้ (Mercenary Temptations) ซึ่งเหมือนกับเป็น “กฎอย่างหนึ่ง” ของกลุ่มคนเหล่านี้ โดยได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการเข้าร่วมเป็นเครือข่าย เราอาจกล่าวได้ว่า กลุ่มคนเหล่านี้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเข้าร่วมในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง ยักยอก เรียกหรือรับสินบน หรือข่มขู่กรรโชกเอาประโยชน์ทั้งหลายจากการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อย่างชัดเจน

โดยสรุป เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลตามความหมายนี้คือ เครือข่ายกลุ่มคนที่มีอำนาจ สามารถบันดาลให้สิ่งต่างๆ เป็นไปได้ตามที่ตนต้องการ เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลมักใช้อำนาจดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ อันเป็นความผิดในทางอาญาหรือไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมใดๆ ในการดำเนินงานอาจประกอบด้วยผู้มี

อิทธิพลทั้งที่อยู่เบื้องหน้าหรืออยู่เบื้องหลัง หรืออาจมีแนวร่วมหรือผู้สนับสนุน ได้แก่ ข้าราชการหรือบุคลากรทางการศึกษา นักธุรกิจ และนักการเมืองในระดับต่างๆ เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลมักเป็นขบวนการผิดกฎหมายที่มีการดำเนินงานเป็นเครือข่ายกว้างขวาง สลับซับซ้อนยากแก่การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดี ซึ่งผลของการกระทำนั้นเป็นการบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยส่วนรวม

3.2 การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption)

เป็นลักษณะกิจกรรมหรือการกระทำที่สร้างความเสียหายอย่างกว้างขวางให้กับองค์กร ตั้งแต่ขนาดเล็กไปจนถึงขนาดใหญ่ และประเทศชาติ เพราะการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย นับตั้งแต่ระดับผู้กำหนดนโยบายและวางแผนไปจนถึงระดับผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายต่างๆ และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ในเครือข่ายตน โดยมีปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ได้แก่ แรงจูงใจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน การมีอำนาจในการผูกขาดการตัดสินใจ ระบบการทำงานขาดความโปร่งใส และขาดระบบการตรวจสอบที่ดีและมีประสิทธิภาพ ค่าแรงหรือค่าจ้างในการปฏิบัติงานที่ได้รับต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ระบบของการทุจริตถูกมองเป็นเรื่องปกติมากกว่าเป็นข้อยกเว้น และมีวัฒนธรรมของการได้รับการยกเว้นเมื่อมีการกระทำผิด เป็นต้น ขณะที่รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ มีเรื่องของพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมายรวมอยู่ด้วย เช่น การติดสินบน การข่มขู่กรรโชกเพื่อเอาประโยชน์ทั้งหลาย การเรียกรับหรือรับเงินหรือทรัพย์สินใดๆ และการคดโกงฉ้อโกง (Heinzpeter, 2009) เป็นต้น

นักวิชาการบางคน เช่น Cynado Cyril N.O.Ezeogidi (2013) เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชัน

อย่างเป็นระบบ คือการทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพในระดับสูง เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้จะถูกบงการและถูกควบคุม โดยบุคคลที่มีตำแหน่งอยู่ในรัฐบาลระดับสูง (High Government Positions) ขณะเดียวกันเขาก็มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง (High Government Officials) ได้เช่นกัน แต่ในที่สุดคนทั้งสองกลุ่มนี้ก็มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์บางอย่าง จากการมีความร่วมมือกัน (Collaboration) จนนำไปสู่การประสานงานเพื่อแสวงหาช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันด้วยกันอย่างเต็มรูปแบบ

สาเหตุอีกประการหนึ่ง ที่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบมีประสิทธิภาพสูง เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ มีการจัดระบบองค์กรไว้เป็นอย่างดีเต็มรูปแบบ ในสังคมยุคปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้มีการพัฒนามากขึ้นตามลำดับ ไม่ใช่เป็นเรื่องการเรียก หรือรับ หรือการให้สินบนอย่างเดียว (อานันท์ ปันยารชุน, 2555) หากแต่การทุจริตประเภทนี้ถูกบริหารจัดการโดยองค์กรที่มีการจัดตั้งเป็นอย่างดี โดยกลุ่มคนที่มีอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ มีการวางกลยุทธ์และวางแผนอย่างเป็นขั้นตอนไว้อย่างชัดเจน มีการรวมศูนย์ข้อมูลข่าวสารโครงการต่างๆ ของรัฐ มีทีมปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคสูง มีการบูรณาการกันอย่างพร้อมเพรียง การดำเนินงานไม่ใช่เป็นเรื่องของคนต่อคนหรือกลุ่มต่อกลุ่มอีกต่อไป แต่อยู่ในรูปเครือข่ายครอบคลุมถึงนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และพ่อค้าหรือนักธุรกิจ (สังศิต พิริยะรังสรรค์, 2549) อันสะท้อนให้เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมยุคหลังโดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ มักมีการดำเนินงานกันอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่ายอย่างชัดเจน ไม่เว้นแม้กระทั่งในภาคการศึกษา และโดยข้อเท็จจริงแล้ว สาเหตุที่การทุจริตคอร์รัปชันรายใหญ่ๆ รวมถึงในภาคการศึกษาที่แก้ไขได้ยาก เนื่องจากการร่วมมือกันเป็นเครือข่ายและเป็นระบบเต็มรูปแบบ

ระหว่างนักการเมือง นักธุรกิจหรือพ่อค้า และข้าราชการระดับสูง ซึ่งมีความซับซ้อนแบบยลยากจนยากแก่การสืบสวนสอบสวน

ขณะที่การทุจริตคอร์รัปชันอีกรูปแบบหนึ่งคือ “การทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เป็นระบบ” (Chaotic Corruption) หรือที่บางคนเรียกว่า “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างง่าย” (Simple Corruption) อันสะท้อนให้เห็นถึงพฤติการณ์ทุจริตที่มีประสิทธิภาพต่ำกว่า ซึ่งมักเป็นเรื่องการใช้โอกาส หรือช่องทางจากการที่ตนมีอำนาจในตำแหน่ง แล้วแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่ผิดหรือไม่ถูกต้อง (To Make Wrongful Profit) ดังตัวอย่างเช่น เมื่อข้าราชการคนหนึ่งมีข้อเสนอที่จะเร่งรัดขั้นตอนของการออกใบอนุญาตให้ เพื่อแลกกับสินบนที่จะได้รับ (Alba, 2017) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม Cynado Cyril N.O.Ezeogidi (2011) เห็นว่า แม้การทุจริตทั้งสองประเภทจะแตกต่างกัน แต่ทว่าการทุจริตทั้งสองรูปแบบมักเกี่ยวข้องกับการละเลยบรรทัดฐานทางสังคมที่ดี และการไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายหรือข้อครหาใดๆ และยังเกี่ยวข้องกับการให้หรือรับสินบนอีกด้วย

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่า “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” ตามความหมายนี้หมายถึง “ลักษณะของการร่วมมือประสานงานอย่างเหมาะสมเจาะลงตัวอย่างบูรณาการกันเป็นระบบเต็มรูปแบบ และเป็นเครือข่ายของข้าราชการ อันได้แก่ บุคลากรทางการศึกษาที่ร่วมมือกับนักการเมือง นักธุรกิจ และกลุ่มเครือข่ายของตน โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง เรียกรับหรือรับสินบน หรือข่มขู่กรรโชกเอาประโยชน์ทั้งหลายของบุคคล โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเอง หรือผู้อื่น อันทำให้เกิดความเสื่อมเสียหายทั้งในระดับองค์กร และระดับประเทศชาติโดยรวม”

4. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลและสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เป็นตัวอย่างของการศึกษา เนื่องจากทั้งสองกรณีนี้มีพฤติการณ์เข้าข่ายลักษณะเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาอย่างชัดเจน โดยจำกัดขอบเขตการศึกษาโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25 และ 26 (กาฬสินธุ์, ขอนแก่น และมหาสารคาม) และในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาใกล้เคียงทางภาคอีสาน ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 - 2560 โดยมุ่งหาหลักฐานและข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์จากวิธีการหลายรูปแบบ โดยมีขั้นตอนและวิธีการวิจัย ดังนี้

1. ข้อมูลและการเก็บรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

ประกอบด้วย คำพิพากษาของศาล สำนักงานคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง สำนักงานคดีการอุทธรณ์เรียนข้อกล่าวหาและการชี้มูลความผิดต่อสำนักงาน ป.ป.ช., สำนักงาน ป.ป.ท., สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ฯลฯ และข้อมูลข่าวสารอันเกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาหรือข้อร้องเรียนเรื่องการทุจริตของบุคลากรทางการศึกษา อันเป็นข้อเท็จจริงที่ได้จากสื่อมวลชน บางสำนัก ที่ทำหน้าที่ในการติดตามเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ใช้เทคนิคและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังต่อไปนี้

1) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเป็นรายบุคคล (Indept Personal Interview) จากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นกลุ่มบุคคล และเป็นผู้ที่สามารถให้ข้อมูลที่สำคัญได้ ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้มักเป็นผู้ที่มีความรอบรู้เป็นอย่างดีและมีประสบการณ์ตรงกับประเด็นที่ต้องการศึกษา

ได้แก่ 1) กลุ่มบุคลากรจากหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตภาครัฐ เช่น เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช., สำนักงาน ป.ป.ท., สำนักงาน สตง. ฯลฯ 2) กลุ่มบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ อดีตผู้อำนวยการโรงเรียน, อดีตอนุกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.), อดีตผู้ตรวจการภายใน, ศึกษาธิการ, กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา, ข้าราชการครู, เจ้าหน้าที่การเงินและพัสดุ ฯลฯ 3) กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม เช่น สี่มวชน, กลุ่มองค์กรภาคประชาชนต่อต้านการทุจริตแต่ละจังหวัด ฯลฯ 4) กลุ่มนักการเมืองภายในเขตพื้นที่เป้าหมาย จังหวัดละ 13 ราย จำนวน 3 จังหวัด รวมทั้งหมดเท่ากับ 39 คน จุดมุ่งหมายหลักเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเชิงลึกและซับซ้อนซ่อนเงื่อน ซึ่งไม่สามารถหาได้มาด้วยการสัมภาษณ์แบบปกติ

2) การใช้เทคนิคหรือวิธีการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่ครอบคลุมครบถ้วนมากที่สุด อันมาจากการประชุมระดมความคิดเห็นของกลุ่มคนตามเป้าหมาย โดยส่วนใหญ่เป็นบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ข้าราชการครู และเจ้าหน้าที่หรือผู้รับผิดชอบด้านการเงินและพัสดุของโรงเรียน จังหวัดละ 30 คน จำนวน 3 จังหวัด รวมทั้งหมดเท่ากับ 90 คน ซึ่งผู้ให้ข้อมูลทั้งหมดจะต้องเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรง มีความรู้หรือเคยมีบทบาท หรือเคยมีประสบการณ์จริงในเรื่องเกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาคการศึกษา ตลอดจนทุกคนจะต้องรู้ข้อมูลข้อเท็จจริงเรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ในเขตพื้นที่เป้าหมายของการศึกษา

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

คณะผู้วิจัยได้ยึดกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลจากองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ดังนี้

2.1 การจัดระเบียบข้อมูล (Data Organizing)

อันเป็นกระบวนการจัดการกับข้อมูลที่ได้มาจากหลากหลายวิธี ให้อยู่ในรูปของเอกสารที่เป็นระบบระเบียบ สามารถเรียกมาใช้ได้สะดวก และสามารถตรวจสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือได้ง่าย โดยจะทำการให้รหัสข้อมูล (Coding) เพื่อกำหนดว่า ข้อมูลส่วนที่จะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ประเด็นที่สนใจนั้น คืออะไร และอยู่ที่ไหน อยู่ในวัตถุประสงค์การวิจัยข้อใด

2.2 การแสดงข้อมูล (Data Display) คือ

การนำเอาหน่วยข้อมูลที่แยกหรือแตกออกเป็นส่วนย่อยๆ และให้รหัสเรียบร้อยแล้ว นำกลับมารวมเข้ากันใหม่ (Reassembling) ให้เป็นกลุ่มๆ ตามประเด็น/หัวข้อการวิเคราะห์ จุดประสงค์ของการทำเช่นนี้เพื่อให้ข้อมูลในแต่ละกลุ่ม สามารถบอกเรื่องราวเดียวกันได้อย่างมีความหมาย

2.3 การหาข้อสรุป การตีความ และการ

ตรวจสอบความถูกต้องแม่นยำตรงของผลการวิจัย (Conclusion, Interpretation and Verification) อันเป็นกระบวนการหาข้อสรุป และตีความหมายของข้อค้นพบที่ได้จากการแสดงข้อมูล รวมถึงการตรวจสอบว่าข้อสรุป/ความหมายที่ได้นั้น มีความถูกต้องแม่นยำน่าเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด ข้อสรุปและสิ่งที่ตีความออกมานั้น อยู่ในรูปของคำอธิบายและการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ เพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์การวิจัยต่อไป

5. ผลการวิจัย

ไม่พบว่ามีข้อมูลจากคำพิพากษาของศาล และสำนวนคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง รวมถึงสำนวนคดีการถูกร้องเรียนหรือข้อกล่าวหา และการข่มขู่ความผิดจากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต อันเกี่ยวข้องกับเรื่องสหกรณ์ออมทรัพย์

ครู และโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอล แต่ทว่าข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการใช้เทคนิคการประชุมกลุ่มย่อย รวมถึงข้อมูลจากสื่อมวลชนบางส่วนกลับพบว่า มีรูปแบบและลักษณะพฤติกรรมความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลเกิดขึ้นจริงที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และกรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการสร้างสนามฟุตบอล ดังนี้

ก. กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

สหกรณ์ออมทรัพย์ครู เป็นสถาบันทางการเงินที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินชีวิตของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพราะเป็นระบบการออมเงินและการให้กู้ยืมเงิน เพื่อช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจให้กับสมาชิก ดังนั้น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่ จึงล้วนแต่เป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูสังกัดสหกรณ์จังหวัดต่างๆ ทั้งสิ้น หากสหกรณ์ออมทรัพย์ครูมีระบบการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัด คือยึดถือหลักความโปร่งใส ซื่อสัตย์ สุจริต ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกัน ย่อมเกิดผลประโยชน์ทางการเงินอย่างสูงสุดแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามอุดมการณ์สหกรณ์ฯ ที่ตั้งไว้

ทั้งนี้ข้อมูลจากการศึกษาพบว่า ระบบการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูในเขตพื้นที่การศึกษา 3 จังหวัดที่เป็นเป้าหมายของการศึกษาวิจัยนี้ รวมถึงในจังหวัดใกล้เคียงหลายจังหวัดทางภาคอีสาน ซึ่งคณะผู้วิจัยได้นำมาศึกษาเทียบเคียงด้วย กลายเป็นแหล่งของการแสวงหาผลประโยชน์ของเครือข่ายกลุ่มผู้มีอิทธิพลบางกลุ่ม เนื่องจากในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูของแต่ละ

จังหวัดมีเงินฝากในบัญชีจำนวนมาก และมีระบบการตรวจสอบที่ไม่เข้มแข็งและมีมาตรฐาน จึงทำให้เป็นที่ต้องการของกลุ่มอิทธิพลที่ฝังตัวอยู่ในสหกรณ์ออมทรัพย์มานาน และเมื่อกลุ่มคนเหล่านี้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มอิทธิพลแล้ว ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ทุกรูปแบบ กระทำการเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งก็คือการแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ แม้ว่าการกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นจะเป็นการทุจริตหรือผิดกฎหมาย หรือละเมิดจริยธรรมของสังคมก็ตาม ซึ่งพฤติกรรมของการทุจริต คือ การใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย กระทำการคดโกง หรือฉ้อโกง หรือยกยอกเอาเงินหรือทรัพย์สินของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูไป โดยมุ่งประสงค์เพื่อให้ได้ประโยชน์แก่กลุ่มตนเองหรือพวกพ้อง อันเป็นความผิดทั้งทางคดีแพ่งและอาญา

ข้อมูลจากการศึกษานี้ สอดคล้องกับข้อมูลการสืบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ในช่วงปี 2553 - 2554 ที่พบการทุจริตคอร์รัปชันในวงการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูมากถึง 13 จังหวัด โดยมีผู้เกี่ยวข้องหลักในการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งมีลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างเป็นระบบเต็มรูปแบบ มีการบริหารจัดการเป็นอย่างดีของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่คล้ายคลึงกัน คือการใช้อำนาจดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ อันได้แก่ ประธานกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ คณะกรรมการดำเนินการ และผู้จัดการสหกรณ์ฯ ที่มีเครือข่ายความเชื่อมโยงกับนักธุรกิจ และนักการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ กลุ่มอิทธิพลเหล่านี้ มีพฤติกรรมทุจริตด้วยการชักจูงให้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ร่วมลงทุนซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยอ้างว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่สหกรณ์ออมทรัพย์ครู ด้วยการให้สมาชิกสหกรณ์ฯ ซื้อสลากกินแบ่งในราคาถูก เพื่อนำไปจำหน่ายต่อให้ได้ผล

กำไรสูงสุด แต่กลับพบว่าไม่มีสลากกินแบ่งรัฐบาลจริงตามที่กล่าวอ้าง ซึ่งรวมมูลค่าความเสียหายกว่า 7,556 ล้านบาท โดยมีการแจ้งความไว้กับกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้ดำเนินคดีฐานความผิดทั้งทางแพ่ง และทางอาญา (สยามเอดคิวนิวส์, 2560)

ขณะที่ข้อมูลในการประชุม คณะอำนวยการขับเคลื่อนปัญหาการทุจริตของกระทรวงศึกษาธิการ ครั้งที่ 2 เมื่อปี พ.ศ. 2559 โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานการประชุม ได้มีการรายงานถึงผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการฯ เรื่องมาตรการดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเร่งเพื่อสรุปผลการพิจารณาของผู้ถูกกล่าวหา ทั้งการได้รับโทษจากการดำเนินคดีทางแพ่งและทางอาญา โดยคดีการทุจริตในกระทรวงศึกษาธิการรวมทั้งสิ้นมีมากถึง 610 คดี ในผลการประชุมกล่าวว่า มีการดำเนินงานที่ก้าวหน้าขึ้นตามลำดับ กล่าวคือ มีการดำเนินการของคดีเสร็จสิ้นไปแล้ว 298 เรื่อง และยังมีคดีที่ต้องใช้เวลาในการพิจารณา เช่น การพิจารณาคดีการทุจริตธุรกิจสลากกินแบ่งรัฐบาลในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู 11 แห่ง ซึ่งแต่ละคดี มีผู้ที่ถูกกล่าวหาประมาณ 15 ราย ส่วนใหญ่เป็นคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ซึ่งเป็นคดีที่ส่งผลกระทบในวงกว้างต่อการบริหารงานของภาคการศึกษา จึงทำให้ได้รับความสนใจจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมถึงภาคประชาสังคมเป็นอย่างมาก ดังนั้นเจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเร่งรีบแก้ไขปัญหาการทุจริตดังกล่าว (กระทรวงศึกษาธิการ, 2560)

จากข้อเท็จจริงนี้ สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาการทุจริตในภาคการศึกษา โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจากระบบการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนั้นมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อบุคลากรทางการศึกษาเป็นอย่างมาก เนื่องจากผลของการกระทำนั้น

ทำให้เกิดความเสื่อมเสียหาย เป็นการบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของส่วนรวม จึงอาจกล่าวได้ว่าในเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นเป้าหมายของการวิจัยนี้ และในเขตพื้นที่การศึกษาหลายแห่งของภาคอีสาน โดยส่วนใหญ่ พบว่า มีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูด้วยกันทั้งสิ้น

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่มย่อย พบว่า สาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในระบบการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เป็นผลเนื่องมาจากการได้มาซึ่งคณะกรรมการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูที่ไม่โปร่งใสของผู้บริหารบางรายที่เข้ามาดำรงตำแหน่งด้วยวิธีการโดยมิชอบจากกระบวนการเลือกตั้ง เช่น การให้อามิสสินจ้างรางวัล กระบวนการสรรหาคัดเลือกที่มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคพวกของตนเอง ได้เข้ามาบริหารงาน และคณะกรรมการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ มักเป็นกลุ่มอิทธิพลเดิมเพียงไม่กี่กลุ่มที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาบริหาร ขณะที่ผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูบางราย อาศัยอำนาจจากตำแหน่งในทางมิชอบ ด้วยการออกคำสั่งหรืออนุมัติโครงการ/การดำเนินงานต่างๆ อันมีเจตนาทุจริต หรือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเข้าลักษณะกระทำการหรือละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจนเกิดความเสียหายที่ร้ายแรง ฯลฯ

จากการศึกษาของคณะผู้วิจัย พบว่า รูปแบบและลักษณะพฤติกรรมความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบกรณีของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูในเขตพื้นที่การศึกษาทั้ง 3 จังหวัด และรวมถึงในจังหวัดใกล้เคียงอีก 2 จังหวัด รวมเป็น 5 จังหวัดของภาคอีสานที่นำมาเป็นกรณีศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

1) ในบางจังหวัดคณะกรรมการบริหารสหกรณ์ฯ มีการร่วมมือกันทุจริตด้วยการชักจูงให้สมาชิกสหกรณ์

ออมทรัพย์ครู ร่วมลงทุนซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยอ้างว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่สหกรณ์ฯ สูง ขณะเดียวกันสมาชิกสหกรณ์ฯ ก็มีโอกาสดำเนินการซื้อสลากกินแบ่งในราคาถูก เพื่อไปจำหน่ายต่ออันทำให้ได้กำไรสูงสุด แต่กลับไม่มีสลากกินแบ่งรัฐบาลจริงตามที่กล่าวอ้าง อันเป็นพฤติกรรมหลอกลวง หรือฉ้อโกงแก่สมาชิก ขณะที่ในการดำเนินการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ แห่งนั้น คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ ได้มอบอำนาจให้ “ผู้จัดการ” เป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งผู้จัดการสหกรณ์ฯ บางรายก็อยู่ในตำแหน่งผูกขาดมานานกว่า 10 ปี จนกลายเป็นผู้มีอิทธิพลในวงการสหกรณ์และในภาคการศึกษา และการมอบอำนาจให้เช่นนี้ อาจมีการร่วมมือกันระหว่างผู้จัดการสหกรณ์ฯ และคณะกรรมการดำเนินงานฯ หรืออาจมีเบื้องหลังบางอย่างของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน แล้วเป็นช่องทางนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันด้วยการคดโกง หรือยักยอก เงินของสหกรณ์ฯ ได้อย่างง่ายดาย ดังมีตัวอย่างคดีการฟ้องร้องเรื่องเงินสูญหายจากสหกรณ์มากกว่า 400 บาท ในบางจังหวัด (สำนักข่าวอีสานนิช, 2562) เป็นต้น

2) ในบางจังหวัดมีการทุจริตและการฉ้อโกงทรัพย์สินด้วยการใช้เอกสารปลอมบัตรข้าราชการ พร้อมด้วยสัญญาการกู้ยืมเงินที่มีการกรอกรายละเอียดไว้แล้ว แล้วนำมายื่นขอกู้เงินกับสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ขบวนการทุจริตมีการดำเนินงานโดยมีการแบ่งหน้าที่ มีการประสานงานเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่าย เช่น มีฝ่ายทำหน้าที่เป็นผู้สืบค้นหาข้อมูลสมาชิกสหกรณ์ฯ และรวมถึงยอดเงินที่สมาชิกแต่ละคนสามารถกู้ยืมได้ว่า มีจำนวนเท่าใด จากนั้นจึงนำไปให้ฝ่ายที่ทำหน้าที่ปลอมแปลงเอกสารการเป็นสมาชิกสหกรณ์ฯ เพื่อดำเนินการยื่นเรื่องขอกู้เงินต่อไป

3) ในบางจังหวัดผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ มีการทุจริตร่วมกับผู้บริหารธนาคารแห่งหนึ่ง ด้วยการเปิดบัญชีใหม่ แล้วนำเงินสหกรณ์ส่วนกลางไปหมุนใช้เพื่อ

ประโยชน์ในวงการธุรกิจของตน อันได้แก่ ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ธุรกิจก่อสร้างหิรัญทรัพย์ และการจัดตั้งทีมสโมสรฟุตบอลแห่งหนึ่ง การทุจริตในรูปแบบนี้ จะมีการฉ้อฉลปิดบังความจริงกับสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู โดยการนำไปฝากใหม่ (ใบฝากฉบับปลอม) มารายงานเท็จในที่ประชุมเพื่อให้สมาชิกสหกรณ์ฯ รับทราบว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ครูมีสถานะทางการเงินที่มีความมั่นคง และมีความโปร่งใส

4) สหกรณ์ออมทรัพย์ครูในบางจังหวัด มีการให้สมาชิกกู้เงินประเภทเงินกู้แบบพิเศษ โดยมีวงเงินกู้ได้จำนวนหนึ่ง แต่การจะกู้เงินได้นั้น จะต้องมีการยื่นขอเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันของบุคคล และการที่จะสามารถมีหลักทรัพย์ค้ำประกันได้นั้น ผู้กู้ต้องมาทำธุรกรรมซื้อบ้านจัดสรร หรือที่ดินในโครงการธุรกิจส่วนตัวของผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์คนนั้น เพื่อให้มีหลักทรัพย์ค้ำประกันตามศักยภาพ และมีสิทธิ์ในการกู้เงินประเภทนั้นได้ พฤติการณ์เช่นนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่าการทุจริตที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนโดยอาศัยช่องว่างของระเบียบการกู้เงิน และเป็นที่รับรู้กันในบรรดาบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ในจังหวัดนั้นว่า ผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูรายนั้น คือ “ผู้มีอิทธิพลตัวจริง” พฤติการณ์ของผู้มีอิทธิพลตามความหมายการวิจัยนี้ มักใช้อำนาจในตำแหน่งดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง

5) ในบางจังหวัด คดีการทุจริตที่เกิดขึ้นในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เกิดจากการจัดทำโครงการประกันชีวิตแบบกลุ่ม โดยสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูประมาณ 30 คน ได้เคยเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ ให้ช่วยตรวจสอบเร่งรัดคดีการทุจริต พร้อมทั้งเรียกร้องให้ดำเนินคดีกับผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูกับพวก จำนวน 16 คน ในความผิดฐานฉ้อโกงและยักยอกทรัพย์ โดยคดีนี้เริ่มเกิดขึ้นเมื่อช่วงปี พ.ศ. 2559 โดยมีผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และ

ผู้เกี่ยวข้องได้จัดทำโครงการประกันชีวิตแบบกลุ่มกับทางตัวแทนบริษัทประกันภัยแห่งหนึ่ง ที่อ้างว่าบริษัทประกันภัยแห่งนี้มีเงื่อนไขกรมธรรม์ดี ให้ดอกเบี้ยสูง หลังทำสัญญากรมธรรม์สามารถคุ้มครองได้ทันที และหากมีการเสียชีวิตด้วยอุบัติเหตุจะมีการจ่ายประกันเป็นวงเงิน 2 เท่า ของทุนประกันทั้งหมด แต่ภายหลังกลับพบข้อเท็จจริงว่า เมื่อมีสมาชิกสหกรณ์บางรายเสียชีวิต และมีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากกรมธรรม์ตามที่ตกลงกันไว้ แต่กลับไม่ได้รับเงินตามสัญญา และพบว่า เป็นใบเสร็จของบริษัทรับซื้อข้าวเปลือก และสินค้าทางการเกษตรแห่งหนึ่ง จึงทราบว่าถูกฉ้อโกง ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นครั้งนี้ ได้ส่งผลกระทบทำให้เกิดความเสียหายต่อสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และสมาชิกมากกว่า 14,000 คน จากพฤติการณ์การทุจริตในกรณีนี้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างบูรณาการเป็นระบบเต็มรูปแบบ และเป็นเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลที่มีการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีบุคลากรทางการศึกษาบางราย อันได้แก่ ผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และนักธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง อันมีพฤติการณ์ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับประโยชน์สำหรับตนเองหรือกลุ่มพวกพ้อง

6) ในบางจังหวัดมีพฤติการณ์ทุจริตโดยร่วมกันยกยอกทรัพย์ และมีการปลอมแปลงเอกสารของกลุ่มอิทธิพล เบื้องหลังพฤติการณ์ของการทุจริตคือ มีบริษัทธุรกิจเอกชนจำนวน 3 ราย ภายใต้เครือข่ายของนักการเมืองรายหนึ่ง (อดีตสมาชิกวุฒิสภา) และพรรคพวก ได้ร่วมกันหลอกลวงสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัดต่างๆ ทางภาคอีสาน ให้เข้าเป็นคู่สัญญาซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยหลอกลวงว่าบริษัทธุรกิจเอกชน 3 รายในเครือข่ายนี้ เป็นคู่ค้ากับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล สามารถจัดหาสลากกินแบ่งรัฐบาลราคาถูกมาจำหน่ายให้สหกรณ์ฯ เพื่อนำมาจำหน่ายต่อสมาชิก และสามารถทำกำไรได้สูง ซึ่งตามความเป็นจริง บริษัท

ทั้งหมดนี้ ไม่ได้เป็นคู่สัญญากับสำนักงานกินแบ่งรัฐบาลตามที่กล่าวอ้าง เมื่อสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัดต่างๆ หลงเชื่อ จึงได้ทำสัญญาซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลพร้อมกับจ่ายเงินล่วงหน้าให้กับอดีตสมาชิกวุฒิสภาและพรรคพวก แต่หลังจากรับเงินไปแล้วก็ไม่ได้ส่งมอบสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ตามสัญญา ทำให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ ได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก และปัจจุบันนักการเมืองรายดังกล่าวได้หลบหนีคดีหลังจากศาลได้ออกหมายจับ

7) ในบางจังหวัด เมื่อพิจารณารายชื่อของบุคคลที่เป็นคณะกรรมการบริหารสหกรณ์ฯพบว่า ล้วนแล้วแต่เป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาดำรงตำแหน่ง ขณะที่ผู้จัดการสหกรณ์บางรายในตอนหลัง ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็น ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองหนึ่ง และเขาคอนั้นก็ยังมีสายสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับนักการเมืองระดับชาติในส่วนกลางซึ่งมีประวัติเป็นผู้ทรงอิทธิพลเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ก็มักใช้อำนาจดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง หรือยกยอกเงินของสหกรณ์ฯ ดังมีกรณีอื้อฉาวที่เกิดขึ้นในบางจังหวัด ด้วยข้อกล่าวหาที่ว่า เงินสูญหายจากสหกรณ์ฯส่วนหนึ่งได้ถูกนำไปใช้จ่ายในการหาเสียงทางการเมือง

โดยสรุป จากพฤติการณ์ของการทุจริตจากระบบบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูดังที่กล่าวมา บ่งชี้ได้ว่า มีลักษณะเข้าข่ายเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบตามความหมายการวิจัยนี้ เนื่องจากเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลบ่งชี้ถึงอำนาจแห่งการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย และเมื่อมีการรวมตัวกันกลายเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทุกรูปแบบกระทำการเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มตน แม้ว่ากระทำความผิดหรือการใช้อำนาจนั้นจะผิดกฎหมายหรือละเมิดจริยธรรมของสังคมก็ตาม

อันสื่อความหมายได้ชัดเจนว่า พฤติกรรมการใช้อำนาจของเครือข่ายกลุ่มผู้มีอิทธิพล มักกระทำการใดๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายเสมอ หรือกล่าวอย่างง่ายว่า เครือข่ายกลุ่มผู้มีอิทธิพลมักหากินกับเรื่องที่ทุจริตและผิดกฎหมายอยู่เสมอ ขณะเดียวกันในการดำเนินงานก็มีลักษณะการร่วมมือประสานงานกันอย่างบูรณาการเป็นระบบเต็มรูปแบบ และเป็นเครือข่ายความร่วมมือของกรรมการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู นักการเมือง และนักธุรกิจบางราย โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย โดยร่วมกันยกยอกและฉ้อโกง หรือเอาประโยชน์ทั้งหลายของกลุ่มบุคคลซึ่งผลของการกระทำก่อให้เกิดความเสียหายทั้งในระดับองค์กร และประเทศชาติโดยส่วนรวม

ข. กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างสนามฟุตบอล

ข้อมูลจากการศึกษาวิจัยเชิงลึกพบว่า เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่มักมีการดำเนินงานเป็นเครือข่ายและมีการแบ่งปันผลประโยชน์กันอย่างลงตัว การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบอาจเริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มโครงการ โดยนักธุรกิจ นักการเมือง และข้าราชการระดับสูง ซึ่งอาจร่วมมือกันริเริ่มโครงการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้กับนักธุรกิจในเครือข่ายตนได้รับงานนั้นไป บางกรณีนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง อาจช่วยให้บริษัทในเครือข่ายที่ตนรู้จักได้รับงานจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐนั้น ในขณะที่นักธุรกิจอาจให้เงินหรือสินบนกับข้าราชการในเครือข่ายของตนเพื่อไว้ชื่อตำแหน่ง และเมื่อข้าราชการที่ตนรู้จักมีอำนาจในตำแหน่ง ก็จะช่วยเหลือประโยชน์ให้กับบริษัทตนให้ได้รับงานจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐอีกต่อไป และบางครั้งนักธุรกิจคนนั้นอาจจ่ายเงินให้กับนักการเมืองเพื่อเป็นการสนับสนุนการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในอนาคต

ต่อไป เป็นต้น และนี่คือตัวอย่างเบื้องหลังของการเอื้อประโยชน์ระหว่างกันของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาครัฐ

นอกจากนี้ เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ยังอาจยื่นมือขยายออกไปยังข้าราชการในหน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติโครงการ เพื่อช่วยให้สามารถอนุมัติโครงการได้ หรือได้รับการอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมอีกด้วย และแม้กระทั่งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (นิพนธ์ พัวพงศกร, 2542) เป็นต้น โครงการทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างสนามฟุตบอล นับเป็นตัวอย่างหนึ่งที่จัดได้ว่า เข้าข่ายกรณีเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption) อย่างเห็นได้ชัดเจน กล่าวคือ มีการร่วมมือประสานงานกันอย่างบูรณาการเป็นระบบเต็มรูปแบบ ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ดังที่กล่าวมา

เพื่อทำความเข้าใจถึงรูปแบบ และลักษณะพฤติการณ์ความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างสนามฟุตบอล และการจัดซื้อครุภัณฑ์กีฬาฟุตบอลภายในสถานศึกษา จึงขอเสนอลำดับเนื้อหาความเป็นมาให้เห็นภาพได้ดังนี้ ข้อมูลจากการศึกษาพบว่า รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างสนามฟุตบอล ประกอบไปด้วยกลุ่มอิทธิพลถึง 3 กลุ่ม ที่มีการประสานความร่วมมือกันทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ อันได้แก่ นักการเมือง นักธุรกิจ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐในระดับกระทรวง กรม รวมถึงข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐในส่วนภูมิภาค โดยการทุจริตคอร์รัปชันเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มโครงการ ซึ่งมีบรรดานักการเมืองที่เป็นสมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎรในช่วงสมัยรัฐบาลชุดหนึ่ง ที่ได้แปรรูปติดงบประมาณจำนวนมาก โดยอ้างว่าเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเรียน อาคารประกอบ และสิ่งก่อสร้างอื่นที่ชำรุดทรุดโทรม และที่ประสบอุบัติเหตุในช่วงปลายปี 2554 (สำนักข่าวทีนิวส์, 2562) เฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่จัดสรรให้กับสำนักงานในเขตพื้นที่การศึกษาประถม และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เป็นวงเงินมากกว่า 200 ล้านบาท และเมื่อถึงขั้นตอนการดำเนินการ ได้มีการนำไปก่อสร้างสนามฟุตบอล โดยเจาะจงส่งงบประมาณไปในจังหวัดที่กลุ่มการเมืองต้องการ (ข่าวสด, 2561)

โดยพฤติการณ์ของกลุ่มนักการเมืองบางราย ที่มีการทุจริตคอร์รัปชันได้เริ่มจากการเข้ามาติดต่อประสานงาน กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถม และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม รวมถึงกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาในโรงเรียนทั้งระดับประถมและระดับมัธยม เพื่อให้ใช้งบประมาณไปก่อสร้างตามโรงเรียนที่กำหนดไว้ โดยกำหนดให้มีการดำเนินงานตามแนวทางการจัดซื้อจัดจ้าง, การประกวดราคา, การกำหนดราคากลาง, รวมทั้งร่างบันทึกข้อตกลงเรื่อง การกำหนดขอบเขตงาน (TOR) ทั้งนี้เพื่อต้องการให้บริษัทห้างร้านเฉพาะในเครือข่ายกลุ่มการเมืองดังกล่าวเท่านั้นที่เป็นผู้ได้รับงาน โดยใช้อิทธิพลโน้มน้าวใจให้ผู้บริหารสถานศึกษารับซื้อเสนอโครงการประมูลงานก่อสร้าง การอนุมัติจัดซื้อครุภัณฑ์กีฬา จากบริษัทเครือข่ายที่เป็นพรรคพวกของนักการเมืองกลุ่มนั้น

ขณะที่ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ที่เข้ามาตรวจสอบกรณีการทุจริตคอร์รัปชันในครั้งนี้พบว่า ผู้ยื่นเสนอราคาได้ร่วมกันใช้ หรืออ้างเอกสารจากบริษัทที่ผลิตหรือจำหน่ายเป็นรายเดียวกัน และเป็นเอกสารฉบับเดียวกันที่มีเลขหนังสือ และวันที่เดียวกันในการยื่นเสนอ

ราคา ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงลักษณะเข้าข่ายการฮั้วประมูลงานก่อสร้าง อันเป็นความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 อีกทั้งภายหลังจากการก่อสร้างสนามฟุตบอลเสร็จสิ้น สนามฟุตบอลในโรงเรียนหลายแห่งกลับไม่สามารถใช้งานได้ตามมาตรฐานทั่วไป

เฉพาะในพื้นที่จังหวัดขนาดใหญ่แห่งหนึ่งของภาคอีสาน มีโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลของโรงเรียนต่างๆ ซึ่งได้รับงบประมาณดำเนินการมีจำนวนมากถึง 50 แห่ง คิดเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 175 ล้านบาท ซึ่งแบ่งเป็นโรงเรียนที่ได้รับงบประมาณก่อสร้างสนามฟุตบอล โรงเรียนละ 5 ล้านบาท จำนวน 11 โรงเรียน และโรงเรียนละ 2.5 ล้านบาท จำนวน 39 โรงเรียน จากผลการดำเนินการตรวจสอบของสำนักงาน ป.ป.ท. ไปแล้ว ทั้งสิ้น 39 โรงเรียน พบพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางทุจริตคล้ายกันคือพบว่า “ทุกโครงการมีรูปแบบและพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันเป็นแบบเดียวกันทั้งหมด และสนามฟุตบอลที่สร้างตามงบประมาณดังกล่าวนี้ ไม่มีคุณสมบัติที่ตรงตามกำหนด อีกทั้งวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ส่วนใหญ่ก็ไม่ได้มาตรฐาน การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวัสดุราคาแพงกว่าท้องตลาดหลายเท่า และใช้วัสดุไม่สอดคล้องกับเนื้องาน ซึ่งทำให้มีข้อสงสัยว่า บริษัทที่ชนะการเสนอราคาเข้ามานั้น เป็นบริษัทที่อยู่ในเครือข่ายเดียวกัน และมีการกระทำผิดที่ส่อไปในทางทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ และเป็นเครือข่ายเดียวกันอีกด้วย” (มติชน, 2557) ซึ่งทำให้รัฐเสียหาย และสำนักงาน ป.ป.ท. มีการดำเนินการตรวจสอบกลุ่มผู้เกี่ยวข้องหลัก ตั้งแต่การจัดทำโครงการฯ เริ่มต้นจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน ที่อาจเข้าไปรู้เห็นแบบร่างสัญญาต่างๆ ที่มีการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเบ็ดเสร็จ ขั้นตอนที่สอง มีการสอบสวนถึงกลุ่มบริษัทเอกชน และกลุ่มผู้อยู่เบื้องหลังซึ่งอาจเชื่อมโยงไปถึงนักการเมือง

ต่อมาสำนักงาน สพฐ. ได้มีคำสั่งมอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อดำเนินคดีกับห้างหุ้นส่วนจำกัดแห่งหนึ่ง และผู้เกี่ยวข้องกับการทุจริตในครั้งนี้ และได้มอบหมายให้ผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 16 แห่ง ซึ่งเป็นผู้เสียหายเข้าแจ้งความดำเนินคดีกับบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้าง และผู้เกี่ยวข้องในคดีแล้ว โดยเฉพาะห้างหุ้นส่วนรายหนึ่ง ซึ่งมีข้อมูลจากคณะกรรมการไต่สวนของสำนักงาน ป.ป.ช. ว่า มีอดีตนักการเมืองระดับชาติเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วย และในที่สุดคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหญ่ ได้มีมติให้แจ้งข้อกล่าวหาและมีการชี้มูลความผิด แก่ นักการเมืองระดับชาติ 3 ราย โดยทั้งหมดเป็นเครือญาติกัน และมีอดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กับพวก ซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการระดับสูงในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ 2 ผู้อำนวยการโรงเรียน รวมถึงข้าราชการครู และนักธุรกิจ/ผู้รับเหมาภาคเอกชนในจังหวัดนั้น รวมเกือบ 30 ราย เพื่อส่งเรื่องต่อให้สำนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลต่อไป กรณีถูกกล่าวหาว่าร่วมกันทุจริตการก่อสร้างสนามฟุตบอล ของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถม เขต 2 ของจังหวัดแห่งหนึ่ง (ข่าวสด, 2561)

จากสภาพพฤติการณ์ของความผิด ที่เคยได้กล่าวมาแล้วในรายละเอียด สำนักงาน ป.ป.ท.ยังได้ตรวจพบความไม่โปร่งใสที่ส่อแววของการทุจริตคอร์รัปชันจากการเบิกจ่ายที่ชัดเจนมากขึ้นหลายประการ (ผู้จัดการออนไลน์, 2562) และเมื่อนำมาวิเคราะห์สรุปรวมกันเข้ากับข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ลักษณะพฤติการณ์ความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ประกอบด้วย 5 ลักษณะสำคัญ ดังนี้คือ

1) กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E - Auction) ที่แต่ละโรงเรียนดำเนินการแยกจากกัน

แต่มีเพียงบริษัทเดียวที่ได้เข้าทำสัญญากับทุกโรงเรียน ซึ่งมีลักษณะเข้าข่ายของการฮั้วประมูลงาน อันเป็นความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่ง เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐ อันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ”

2) ข้อกำหนดของผู้ว่าจ้าง (TOR) ทุกโรงเรียนมีราคากลางและคุณลักษณะเฉพาะ ระบุจำนวนงบประมาณ และรายละเอียดใกล้เคียงกัน ส่วนบริษัทผู้ชนะการประมูลราคาก่อสร้างสนามฟุตบอล เสนอราคาต่ำกว่าเพียง 500 บาทเท่านั้น

3) การก่อสร้างขั้นพื้นฐานสนามคอนกรีตไม่เป็นไปตามรูปแบบมาตรฐาน

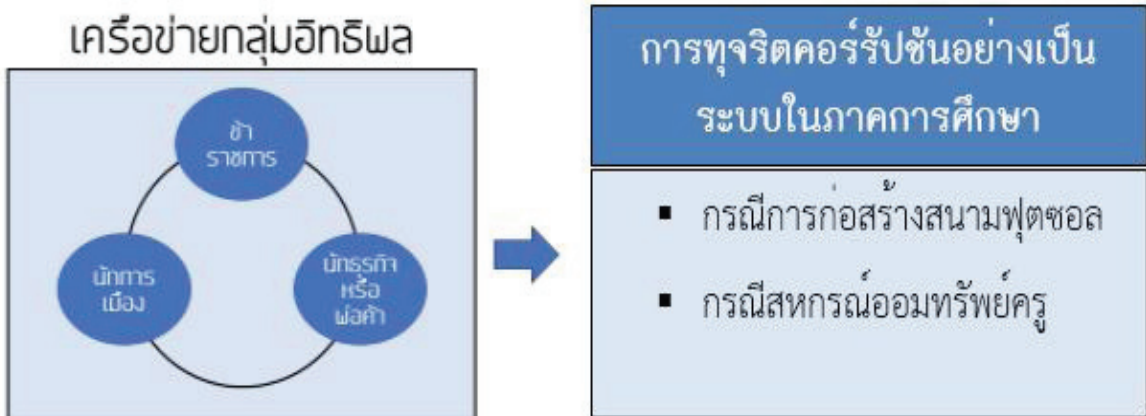
4) ข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจสอบข้อมูลเรื่องราคา กับบริษัทที่ทำการขายพินยางสังเคราะห์ (EVA) ปรากฏว่า มีราคาตลาดอยู่ที่ประมาณ 310,000 บาท แต่โรงเรียนจัดซื้อในราคา 1.9 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นประมาณ 5 เท่า ของเงินที่ทางราชการต้องเสียงบประมาณในการจัดซื้อ พฤติการณ์เช่นนี้เข้าข่ายความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 อันเป็นเรื่องการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม อันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ

5) เจ้าของบริษัทที่เป็นคู่สัญญาสร้างสนามฟุตบอลกับทุกโรงเรียน มีเหตุอันน่าเชื่อได้ว่า มีความเชื่อมโยงในลักษณะการเป็นเครือข่ายเดียวกัน โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาจ้างระบุว่ามี 5 บริษัท ที่เข้ารับงาน

โครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลตามงบประมาณแผ่นดิน ปี พ.ศ. 2555 ดังปรากฏหลักฐานเชิงประจักษ์ชัดเจน ดังนี้คือ *กลุ่มบริษัทเอฟ (นามสมมติ) ผู้ก่อตั้งเป็นอดีตนักการเมืองพรรคขนาดใหญ่รายหนึ่งในภาคอีสาน และมีบริษัทรับเหมาที่เป็นเครือข่ายของตนรายอื่นๆ อีกจำนวน 9 บริษัท โดยมีเอกสารการมอบอำนาจการเป็นตัวแทนติดต่อกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท และการแจ้งเพิ่มทุนจดทะเบียน และคณะกรรมการผู้ถือหุ้นบางบริษัทซึ่งเป็น “บุคคลกลุ่มเดียวกัน”*

โดยสรุป จากพฤติการณ์ข้างต้นนี้ ชี้ให้เห็นถึงรูปแบบ และลักษณะความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ที่มีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบต่อบประมาณของรัฐ เพราะเมื่อกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลก็มัก

ใช้อำนาจดำเนินการในทางที่ทุจริต หรือประพฤตินิষอบด้วยกฎหมายเสมอ หรือกระทำการใดๆ โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรม ทั้งนี้เพื่อต้องการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง อันเป็นความผิดในทางอาญาหรือกฎหมายอื่นๆ และกลุ่มอิทธิพลในการฉ้อโกงจากการก่อสร้างสนามฟุตบอลนี้ มีการดำเนินงานกันเป็นขบวนการเครือข่ายที่สลับซับซ้อน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผลของการกระทำนั้น เป็นการบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงอาจกล่าวได้ว่า รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างสนามฟุตบอล และการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เป็นลักษณะความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาอย่างเห็นได้ชัดเจนตามความหมายของการวิจัยครั้งนี้ (ภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 : แสดงความเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลต่างๆ กับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา

6. สรุป การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

6.1 ข้อสรุป และการอภิปรายผล

ในบทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า แม้กระทั่งในภาคการศึกษาก็ยังมีเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย แล้วมีการร่วมมือกันทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็น

ระบบ ดังที่เรียกว่า “เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา” โดยใช้กรณีการทุจริตจากการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลมาเป็นกรณีศึกษาเนื่องจากมีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชัดเจน ถึงพฤติการณ์ของการร่วมมือเป็นเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่

การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ โดยข้อเท็จจริงแล้ว ในสังคมไทยการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา ยังมีการรับรู้กันน้อยมากในทางสาธารณะ ขณะที่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษาในรูปแบบต่างๆ นี้ กลับส่งผลกระทบในทางลบอย่างลึกซึ้งต่อสังคมเป็นอย่างมาก กล่าวคือส่งผลต่อการทำลายคุณภาพของเยาวชนในชาติ อันอาจนำไปสู่สภาวะถดถอยของคุณภาพสังคมในอนาคตที่จะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเด็ดขาดและจริงจัง

ในบทความนี้ ใช้กรอบแนวคิดสองเรื่องมาอธิบายคือ หนึ่ง “เรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล” อันบ่งชี้ถึงอำนาจแห่งการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย ซึ่งลักษณะของการรวมตัวกันนั้นย่อมเป็นบ่อเกิดแห่งอำนาจ ทั้งที่เป็นพลังภายในกลุ่มเองและเป็นพลังอิทธิพลต่อภายนอกด้วย และเมื่อมีการรวมตัวกันกลายเป็นกลุ่มอิทธิพล ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทุกรูปแบบและทุกวิถีทางเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งก็คือการแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ แม้ว่าการกระทำนั้นจะผิดกฎหมายหรือละเมิดจริยธรรมของสังคมก็ตาม ซึ่งสื่อความหมายได้ชัดเจนว่า พฤติกรรมของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลมักร่วมมือกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง เรียกหรือรับสินบน ฯลฯ กล่าวอีกนัยหนึ่ง พฤติกรรมการใช้อำนาจของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล มักกระทำการใดๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายอยู่เสมอ

สอง “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” อันเป็นเรื่องการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย นับตั้งแต่ระดับผู้กำหนดนโยบายและวางแผน ไปจนถึงระดับผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายต่างๆ และกลุ่มคนอื่นๆ ในเครือข่ายของตน การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ จัดได้ว่าเป็นการทุจริตที่มีประสิทธิภาพในระดับสูง เนื่องจากบางครั้งอาจถูกบงการและถูกควบคุมโดยบุคคลที่มีอำนาจอยู่ในตำแหน่งรัฐบาลระดับสูง และมีการร่วมมือ

กับข้าราชการระดับสูง ในสังคมยุคปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้มีการพัฒนามากขึ้นตามลำดับ ไม่ใช่เป็นเรื่องการเรียกหรือรับสินบนอย่างเดียว หากแต่ถูกบริหารจัดการโดยองค์การที่มีการจัดตั้งเป็นอย่างดี โดยกลุ่มคนที่มีอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ มีการวางกลยุทธ์และวางแผนอย่างเป็นขั้นตอนชัดเจน มีการเก็บรวบรวมข้อมูลและมีการรวมศูนย์ข้อมูลข่าวสารโครงการต่างๆ ของรัฐไว้ในมือ มีทีมที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านเทคนิคสูง มีการบูรณาการกันอย่างพร้อมเพรียง กระบวนการดำเนินงานไม่ใช่เป็นเรื่องของคนต่อคนหรือต่อกลุ่มอีกต่อไป หากแต่อยู่ในรูปเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลครอบคลุมถึงนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และพ่อค้าหรือนักธุรกิจ เครือข่ายและบริวารของตน อันสะท้อนให้เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมยุคหลังของกลุ่มคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ที่มีเม็ดเงินจำนวนมาก เช่น โครงการก่อสร้างสนามบินพุทธชวลีและสหกรณ์ออมทรัพย์ครู มักมีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลอย่างชัดเจน

จากข้อสรุปของการศึกษา เราอาจกล่าวได้ว่า เมื่อใดที่มีกลุ่มอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องในโครงการของรัฐ ก็มักมีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบเกิดขึ้นเสมอ ขณะที่ในระบบการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ซึ่งมีเม็ดเงินอยู่จำนวนมาก แต่ขาดระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็ง และเมื่อมีกลุ่มอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง เราอาจกล่าวได้ในทำนองเดียวกันว่า “ที่ใดมีสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ที่นั่นย่อมมีการทุจริตคอร์รัปชัน” เช่นเดียวกัน

เป็นที่น่าสังเกตว่า การสืบค้นข้อมูลจากคำพิพากษาของศาล และสำนวนคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง หรือสำนวนคดีการถูกร้องเรียน หรือข้อกล่าวหา และการชี้มูลความผิดของหน่วยงานรัฐต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันการทุจริต ไม่สามารถสืบสาวหรือเจาะลึกไปถึงเครือข่ายกลุ่มผู้มีอิทธิพล ที่นำไปสู่

การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาได้
คงมีแต่ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ข้อมูล
จากการประชุมกลุ่มย่อย และข้อมูลจากสื่อมวลชน
บางสำนักเท่านั้น ที่สามารถเผยให้เห็นถึงข้อเท็จจริง
เหล่านั้นได้ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะอาจมีระบบปกปิด
การกระทำผิดอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็มี
การเจรจาไกล่เกลี่ยและการประนีประนอมกัน
อันเนื่องจากการได้ประโยชน์ด้วยกันจากหลายฝ่าย
นับตั้งแต่ผู้มีอำนาจในระดับสูง ไปจนถึงผู้มีอำนาจ
น้อยกว่าลดหลั่นกันมา จึงทำให้ข้อมูลเรื่องรูปแบบ
การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา
และที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลประเภทต่างๆ จึงไม่ถูก
เปิดเผยออกมาสู่สาธารณะมากนัก

6.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยต่อไป

1) การศึกษาวิจัยเชิงลึก เพื่อทำความเข้าใจ
ในเรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริต
คอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา นับว่าเป็น
เรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างมากในสังคม
ยุคปัจจุบัน จึงควรให้มีการศึกษาวิจัยหัวข้อนี้เพิ่มเติม
มากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ของสำนักงานเขตพื้นที่
การศึกษาอื่นๆ นอกเหนือจากเขตพื้นที่การศึกษาซึ่ง
คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการแล้ว และควรให้มีเวลามากพอ
เพื่อการมีโอกาสนในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลเชิงลึกได้
มากขึ้น อันจะทำให้เห็นข้อแตกต่างระหว่างกันในแต่ละ
พื้นที่ และในท้ายที่สุดจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน
ของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปราม

เรื่องการทุจริตประพฤตินิยมชอบในภาครัฐ ที่สามารถ
มองเห็นรูปแบบ และความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่ม
อิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ
ในภาคการศึกษาประเภทอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้มากขึ้น

2) ควรให้ความสำคัญกับหัวข้อการศึกษาวิจัย
เรื่อง “การสร้างเครือข่ายความร่วมมือของภาค
ประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็น
ระบบในภาคการศึกษา” ให้มากขึ้น เนื่องจากในอนาคต
บทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน หรือ
ภาคประชาสังคม ในการตรวจสอบภาครัฐ ภาคการเมือง
และภาคธุรกิจเอกชนที่ทุจริตประพฤตินิยมชอบ จะมีความ
สำคัญมากยิ่งขึ้น และนับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการมี
ระบบการตรวจสอบโดยภาคประชาสังคม และเพื่อให้
เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2560
และการปฏิรูปด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ประพฤตินิยมชอบในภาครัฐอย่างจริงจัง ดังนั้น จึงควรให้
ความสำคัญกับการสนับสนุนให้มีการวิจัยในหัวข้อนี้
ผลการศึกษาในหัวข้อนี้ยังจะเป็นประโยชน์อย่างมาก
ในการชี้ช่องทาง และช่วยกระตุ้นให้ประชาชนได้ลุกขึ้น
มาจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นภายใน
สังคมของเขาเอง ที่กลายเป็น “วัฒนธรรมของการทุจริต
คอร์รัปชันอย่างเข้มข้น” ไปแล้ว เนื่องจากการแก้ไข
ปัญหาและการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมสมัย
ใหม่ ไม่ใช่เป็นหน้าที่ของรัฐ หรือของใครคนใดคนหนึ่ง
อีกต่อไปแล้ว หากแต่เป็นหน้าที่ของพลเมืองไทย
ที่มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมทุกคน ที่จะต้องร่วมมือกัน
จัดปัญหาเหล่านี้ให้หมดไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรรมการภาคประชาชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2552). **โลกการศึกษา : คอร์รัปชันในวงการศึกษา เหลือบทำลายคุณภาพของสังคม**. สืบค้นจาก <http://www.oknation.atontv.tvblog/pacm/2009/03/21/entry->
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2560). **คกก.แก้ไขปัญหาการทุจริต ศธ.** สืบค้นจาก <http://www.moe.go.th>
- ข่าวสด. (2561). **ป.ป.ช. แจงข้อกล่าวหา ‘วิรัช’ อดีต ส.ส. เพื่อไทย ‘ชินภัทร’ เลขาฯ สพฐ. ทุจริตสร้างสนามฟุตบอลโคราช**. สืบค้นจาก https://www.khaosod.co.th/politics/news_711005
- จรัส สุวรรณมาลา. (2546). **ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: ร่วมด้วยช่วยกัน.
- ไทยพับลิก้า. (2562). **คอร์รัปชันในบราซิล สืบค้นจาก** <http://www.Thaipublica.Org>
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2542). **การค้าส่งค้าปลีกไทย : การเปลี่ยนแปลงในตลาดค้าปลีกของไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ประกอบ กุลเกลี้ยง เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ และสมบัติ นพวัฏ. (2550). รูปแบบการบริหารจัดการความเสี่ยงเพื่อป้องกันคอร์รัปชันในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. **วารสารศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัยนเรศวร**. 9. 7-21.
- ปรีชา อุตระกุล, พิมพ์พิ จรุงประจักษ์, อารีย์ ศรีอำนวย, จิรัชพร ไทยงูเหลือม และวีระ พลอยครบุรี. (2560). **โครงการประชาสัมพันธ์กับการเสริมสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่นเพื่อพัฒนาระบบและกลไกในการป้องกัน การทุจริตคอร์รัปชัน:กรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา**. กรุงเทพฯ:สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย แห่งชาติ.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2562). **การทุจริตคอร์รัปชันในโรงเรียน**. สืบค้นจาก <https://mgronline.com>
- มติชนออนไลน์. (2557). **ชีสนามฟุตซอลโคราช แพงเวอร์-ไร้มาตรฐาน ลุยอีก 17 จว. ราคาสูงลิ่ว 689 ล้านบาท**. สืบค้นจาก <http://www.matichon.co.th>
- เลิศพร อุดมพงษ์. (2558, เมษายน). รัฐธรรมนูญจะนำชาติสู่สันติสุขได้อย่างไร. **จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป เป็นอย่างไร**, 1(8), 18-30.
- ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด. (ม.ป.ป.). **กรอบแนวทางการดำเนินการปราบปรามผู้มีอิทธิพล**. สืบค้น จาก <http://www.mahadthai.com>
- สนุกพจนานุกรม. (2562). **ผู้มีอิทธิพล**. สืบค้นจาก http://www.Dictionary_sanook.com
- สยามเอดดูนิวส์. (2560). **วาไรตี้การศึกษา**. สืบค้นจาก <http://www.Siamedunews.com>
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2549). **คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.
- สายล่อฟ้า. (2559, 6 พฤศจิกายน). **การคอร์รัปชันในวงราชการ**. **ไทยรัฐ**. น.6.

สำนักข่าวทีนิวส์. (2562). *สนามฟุตบอลฉาว ปปช. ไล่ขี้ฉ้อลูกการเมืองดังทุจริต บังเอิญจริงๆ เกิดขึ้นยุครัฐบาลยิ่งลักษณ์??*. สืบค้นจาก <http://www.tnews.co.th>

สำนักข่าวอิศรา. (2561). *รวม 15 สำนัก! คดีสร้างสนามฟุตบอลฉาวภาคเหนือ ป.ป.ช. แจงข้อกล่าวหาอีก 2 ราย*. สืบค้นจาก <http://www.isranews.org>

สำนักข่าวอีสานนิช. (2562). *ที่ใดมีสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ที่นั่นมีการทุจริต*. สืบค้นจาก <https://www.facebook.com/esanbiz>

สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2560). *การศึกษาเปลี่ยนแปลงชีวิต*. สืบค้นจาก <https://www.bic.moe.go.th/index.php/component/k2/itemlist/category/71-menu-sara>

สำนักงานประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). *รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ. 2559 - 2561*. สืบค้นจาก <https://www.parliament.go.th>

อานันท์ ปันยารชุน. (2555). *อานันท์ - อัมมาร” วิพากษ์คอร์รัปชันยุคบูรณาการแบบ “กินเมือง” รุนแรงถึงขั้นชาติหายนะ*. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org>

โอฬาร ถิ่นบางเตียว และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2559). *ผู้มีอิทธิพล*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/>

โอเคเนชั่น. (2551). *ระบบการศึกษากับการคอร์รัปชัน*. สืบค้นจาก <http://oknation.nationtv.tv>

ภาษาอังกฤษ

Alba de D. (2017). *What is the difference between corruption and organized corruption*. Retrieved from <https://www.quora.com/What-is-the-difference-between-corruption-and-organized-corruption>

Cheloukhine, S. & Haberfeld, M.R. (2011). *Russian Organized Corruption Networks and their International Trajectories*. New York: Springer Science & Business Media.

Cynado Cyril N.O. Ezeogidi. (2013, September – October). The Concept of Organized and Chaotic Corruption and the Impact on Nigeria Economy. *Journal of Humanities And Social Science*, 16(2), 73 - 77.

Heinzpeter, Z. (2009). Deep Corruption in Indonesia, Discourses, Practices, Histories. In Anders, Gerhard and Nuijten, Monique (Eds.), *Corruption and the Secret of Law : Law, Justice and Power* (pp. 53–74). Burlington: Ashgate.

Meier, B. (2004, July). *Corruption in the Education Sector : An Introduction*. n.p.: Transparency International.