

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	การทุจริตประพฤตินิชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
ชื่อนักศึกษา	สุรพงษ์ แสงเรณู
รหัสนักศึกษา	52B73330311
ปริญญา	รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
ประธานที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุวรรณิน คณานูวัฒน์
กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร.บุญทัน ดอกไธสง

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพการทุจริตประพฤตินิชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2) เพื่อศึกษาองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดการทุจริตประพฤตินิชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ 3) เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤตินิชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วย 1) การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คำพิพากษาศาลปกครอง 2) การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลัก 4 กลุ่มที่เกี่ยวข้อง โดยเลือกแบบเจาะจง จำนวน 27 คน ประกอบด้วย (1) กลุ่มผู้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบ ปราบปรามการทุจริตประพฤตินิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 คน (2) กลุ่มผู้ปฏิบัติหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ท้องถิ่นจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และหัวหน้ากลุ่มงานกฎหมาย ระเบียบ และเรื่องร้องทุกข์ รวม 4 จังหวัดคือร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม และกาฬสินธุ์ จังหวัดละ 3 คน รวม 12 คน (3) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดละ 3 คน จำนวน 12 คน และ 3) การสนทนากลุ่ม โดยผู้มีส่วนร่วมเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 จังหวัด ประกอบด้วย ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งประเภทข้าราชการ พนักงานจ้างทุกประเภท จังหวัดละ 15 คน รวมทั้งสิ้น 60 คน ที่เลือกแบบเจาะจงการวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการอุปมานิเคราะห์และการตีความ

ผลการศึกษาพบว่า

1) สภาพการทุจริตประพฤตินิชอบและระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า (1) มีการทุจริตประพฤตินิชอบในทุกกระบวนการในการบริหารงานบุคคลตั้งแต่กระบวนการจัดทำแผนอัตรากำลัง การได้มาซึ่งบุคลากร การประเมินผล การปฏิบัติงาน การโอนย้ายและด้านสวัสดิการและค่าตอบแทน (2) รูปแบบการทุจริตประพฤตินิชอบและระบบอุปถัมภ์ เป็นเรื่องของการเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์อื่นการบังคับ/ข่มขู่ การเพิกเฉย/ละเว้นการปฏิบัติ การออกคำสั่งที่ไม่ชอบ การหน่วงเหนี่ยว/ยื้อเวลาและการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ ซึ่งในการทุจริตประพฤตินิชอบมีเป้าหมายประสงค์ของการทุจริตประพฤตินิชอบและระบบอุปถัมภ์คือเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ตอบแทน อำนาจ ความมั่นคงของตนเอง

2) องค์ประกอบที่ก่อให้เกิดการทุจริตประพฤตินิยมชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ คือ พนักงานและผู้บริหารท้องถิ่น โครงสร้างอำนาจ และระบบอุปถัมภ์ โดยมีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตประพฤตินิยมชอบ คือ โอกาส ความคุ้มค่า วัฒนธรรมที่ผิด ช่องว่างของกฎหมาย ระบบการตรวจสอบ และการแข่งขันทางสังคม โดยระบบอุปถัมภ์เป็นสาเหตุพื้นฐานของการทุจริตประพฤตินิยมชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นความสัมพันธ์ต่างตอบแทนระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์ และเกี่ยวข้องกับปัจจัยเชิงวัฒนธรรมของสังคม ปัญหาที่พบคือการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวตามระบบอุปถัมภ์เข้าไปแทรกแซงผลประโยชน์ของราชการ ซึ่งการทุจริตประพฤตินิยมชอบในการบริหารงานบุคคลส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต่อพนักงานส่วนท้องถิ่นเอง รวมถึงการพัฒนาประเทศโดยรวม

3) ข้อเสนอแนะทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤตินิยมชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้วิจัยสรุปจากผลการวิจัยข้อ 1 และ 2 รวมทั้งสังเคราะห์จากผลการสนทนากลุ่ม ประกอบด้วย การปฏิบัติที่สำคัญ ดังนี้ (1) ควรปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม (2) ควรปรับโครงสร้างในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยลดอำนาจผู้บริหารท้องถิ่นลงและสร้างความโปร่งใสในกระบวนการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นให้มากขึ้น (3) นำการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์แนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมุ่งเน้นการพัฒนากลยุทธ์และสมรรถนะเพื่อสร้างคุณภาพของการปฏิบัติงาน และให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากรให้สูงขึ้น (4) สร้างกระบวนการตรวจสอบและเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารงานบุคคล (5) สร้างระบบการคุ้มครองสิทธิทางปกครองของพนักงานส่วนท้องถิ่นต่อการให้ข้อมูลการทุจริตประพฤตินิยมชอบและระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (6) ห้ามการใช้ระบบอุปถัมภ์และเครือญาติในการบริหารงานบุคคล โดยกำหนดประมวลจริยธรรมว่าด้วยผลประโยชน์ขัดกันระหว่างส่วนตัวและส่วนรวม ลดอำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารบุคคล และ (7) มุ่งเน้นการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาล โดยจัดให้มีระบบการตรวจสอบอย่างเข้มงวดตามวงจร ตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลัง การสรรหาและการคัดเลือกการโอนย้าย การประเมินผลการปฏิบัติงาน สวัสดิการและค่าตอบแทนและลดการใช้ดุลยพินิจใน การตัดสินใจให้น้อยลง

**คำสำคัญ:** การทุจริตประพฤตินิยมชอบ การบริหารงานบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Thesis Title	Corruption in Personnel Administration of Local Administrative Organizations in the Northeastern Region
Student	Surapong Sangranoo
Student ID	52B73330311
Degree	Doctor of Public Administration
Field of Study	Public Administration
Thesis Advisor	Assistant Professor Dr.Suwannin Kananuwat
Thesis Co-Advisor	Professor Dr.Boonton Dockthaisong

### ABSTRACT

The objectives of this research were to 1) study the conditions of corruption in personnel administration of Local Administrative Organizations in the northeastern region, 2) study the components causing corruption in the personnel administration of Local Administrative Organizations in the northeastern region, and 3) propose approaches to resolve the problem of corruption in the personnel administration of Local Administrative Organizations in the northeastern region. This study was a qualitative research which was conducted by 1) analyzing documents outlining the resolutions of the committee of the National Anti-corruption Commission and the administrative court sentences, 2) in-depth interviews with 4 key groups of 27 key informants, selected purposively as follows: (1) a group of 3 officials who investigated and suppressed corruption in Local Administrative Organizations, (2) a group of officials who regulated the Local Administrative Organizations. It consisted of provincial local chiefs, chiefs of task standards in local personnel administration and chiefs of task of law, order and complaints from the provinces of Roi Et, Khon Kaen, Maha Sarakham and Kalasin. Each province had 3 representatives for a total of 12 persons, and (3) officials, personnel and employees of the Local Administrative Organizations with 3 participants per province for a total of 12 persons, and 3) focus group discussions were conducted with 15 local officials from each province for a total of 60 participants. They were selected purposively. The data were analyzed by analytic induction and interpretation.

The research findings were as follows:

1) The study of the conditions of corruption and the patronage system in the personnel administration of Local Administrative Organizations in the northeastern region revealed that (1) there was corruption in all the processes of the personnel administration, starting with man power planning, personnel recruitment, performance appraisals, transfers and welfare and compensation, (2) the corruption and the patronage system consisted of money scandals or other benefits, coercion, negligence/withholding services, illegal commands,

restraint and causing delays and operations concerning discipline and punishment. The purpose of corruption and patronage system focused on personal benefits, power and security.

2) The study revealed that 3 components caused corruption in the personnel administration of Local Administrative Organizations in the northeastern region: the personnel and the executives, the power structure and the patronage system. There were supplementary factors that influenced corruption such as opportunities, value of money, wrong culture, gaps in the law, inspection systems and states of social competition. The patronage system was a fundamental cause of corruption in the personnel administration of Local Administrative Organizations since it created relationships with reciprocal rewards between the patrons and the clients and was related to the social culture factor. This problem encouraged was that the personal relationships based on the patronage system intervened with public interests. The corruption had crucial negative impacts on not only Local Administrative Organizations but also on the local personnel and the overall national development.

3) The proposed approach for resolving the corruption in the personnel administration of Local Administrative Organizations in the northeastern region was formulated using the findings of items 1 and 2 as well as the synthesis of the focus group discussions. The proposed key practices are as follows: (1) the related law enforcement should be improved equitably and fairly, (2) the personnel administration should be restructured for Local Administrative Organizations by reducing the power of the local administrators and promoting more transparency in the processes involving local personnel, (3) a new human resource management approach should be used for the management of Local Administrative Organizations. It should focus on the development of a strategy and capacity for enhancing the quality of practices and prioritizing an increased quality of work life for the personnel, (4) an inspection process should be created and public participation in personnel administration should be increased, (5) an administrative rights protection system of the local personnel should be implemented to allow for information concerning corruption and the patronage system in the administration of Local Administrative Organizations to be reported, (6) the use of the patronage system and kinship in personnel administration should be forbidden by formulating a code of conduct on conflicts of interests between private and public affairs, reducing the power of the local executives, and (7) they should be a focus on the governance of personnel administration with rigid inspections of the cycles of manpower planning, transfers, performance appraisals, welfare and compensation and reduced discretion on decision making.

**Keywords:** Corruption, Personnel Administration, Local Administrative Organizations