

Journal of Asia Social Science Studies Original Article

Received: 24 July 2026

Revised: 8 August 2026

Accepted: 23 August 2026

**จากการโกงคะแนนสู่การทุจริตเชิงระบบ: ธรรมชาติและเครือข่ายอุปถัมภ์ในการสอบท้องถิ่นไทย
From Score Manipulation to Systemic Corruption: Governance and Patronage
Networks in Thailand's Local Government Examinations**นายภากร ศิลานนท์¹

Mr.Pakon Silanon

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การทุจริตในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ผ่านกรอบแนวคิดธรรมชาติ การทุจริตเชิงระบบ และเครือข่ายอุปถัมภ์ โดยใช้การศึกษาเอกสารจากงานวิจัย บทความวิชาการ เอกสารของหน่วยงานภาครัฐ และแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมคอร์รัปชัน ผลการศึกษาพบว่า การแก้ไขคะแนน การเรียกรับเงิน การใช้นายหน้า และการแทรกแซงการบรรจุไม่ควรถูกมองว่าเป็นการกระทำผิดของบุคคลบางรายเท่านั้น แต่เป็นผลจากความเชื่อมโยงระหว่างผู้สมัคร นายหน้า เจ้าหน้าที่ผู้เข้าถึงข้อมูล ผู้ควบคุมระบบคะแนน และผู้มีอำนาจกำกับ กระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นได้จากมูลค่าของตำแหน่งราชการ ความรับผิดชอบที่กระจุกกระจายระหว่างหลายหน่วยงาน และระบบดิจิทัลที่อาจรวมศูนย์อำนาจควบคุมข้อมูลไว้กับบุคคลจำนวนน้อย การทุจริตลักษณะนี้ส่งผลให้การใช้เงินและเส้นสายถูกทำให้เป็นเรื่องปกติ ผลลัพธ์เครือข่ายอุปถัมภ์ เปลี่ยนตำแหน่งภาครัฐให้กลายเป็นการลงทุนเพื่อแสวงหาผลตอบแทน และบั่นทอนความไว้วางใจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระบบราชการไทย บทความเสนอว่า การแก้ปัญหาต้องดำเนินการมากกว่าการลงโทษผู้แก้ไขคะแนน โดยต้องแบ่งแยกหน้าที่ในการจัดสอบ พัฒนาระบบข้อมูลที่ตรวจสอบย้อนหลังได้ เปิดสิทธิให้ผู้สมัครตรวจสอบคะแนน ติดตามเครือข่ายและเส้นทางการเงิน คุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และกำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารตามหน้าที่กำกับ เพื่อรีเซ็ตโครงสร้างที่เอื้อให้ตำแหน่งภาครัฐถูกซื้อขายและฟื้นฟูความเชื่อมั่นต่อกระบวนการสรรหาบุคลากรของรัฐ

คำสำคัญ: การทุจริตเชิงระบบ, ธรรมชาติ, เครือข่ายอุปถัมภ์, การสอบท้องถิ่น, การซื้อขายตำแหน่ง

¹ นักวิชาการอิสระ ; independent Scholar, Thailand

Corresponding author, e-mail: pakonsilanon@gmail.com

Abstract

This article examines corruption in competitive examinations for recruitment into Thailand's local government service through the conceptual frameworks of governance, systemic corruption, and patronage networks. It employs documentary research based on academic studies, scholarly articles, official documents, and literature concerning corruption control. The findings indicate that score manipulation, bribery, brokerage, and interference in appointment processes should not be viewed merely as misconduct committed by isolated individuals. Rather, such practices result from connections among applicants, brokers, officials with access to examination information, personnel controlling score-processing systems, and supervising authorities. These practices are facilitated by the high economic and social value of public positions, fragmented accountability across multiple organizations, and digital systems that may concentrate control over examination data in the hands of a limited number of individuals. Such corruption normalizes the use of money and personal connections, reproduces patronage networks within the bureaucracy, transforms public positions into investments expected to generate returns, and undermines public trust in local administrative organizations and Thailand's public administration. The article argues that addressing the problem requires more than punishing individuals who manipulate examination scores. Structural reforms should include separating responsibilities throughout the examination process, developing information systems with complete audit trails, allowing applicants to verify their scores, tracing personal networks and financial transactions, protecting whistleblowers, and holding executives accountable for failures in supervision. These measures are necessary to dismantle the structures that enable public positions to be bought and sold and to restore public confidence in government recruitment.

Keywords: Systemic corruption, Governance, Patronage networks, Local government examinations, Position buying

1. บทนำ: จากเหตุการณ์โกงคะแนนสู่คำถามเรื่องคอร์รัปชันของไทย

การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นกลไกสำคัญในการเปลี่ยนหลักความเสมอภาคและหลักคุณธรรมให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เพราะเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดสามารถแข่งขันเข้าสู่ตำแหน่งภาครัฐภายใต้กติกาเดียวกัน ผลการสอบจึงควรสะท้อนความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสมของผู้สมัคร

มากกว่าฐานะทางเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล อิทธิพลทางการเมือง หรือเครือข่ายอุปถัมภ์ ในความหมายนี้ การสอบแข่งขันมิได้เป็นเพียงกระบวนการทางเทคนิคสำหรับจัดลำดับผู้สมัคร แต่เป็นกลไกสร้างความชอบธรรม ให้แก่การเข้าสู่ตำแหน่งซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตย การบริหารงบประมาณ และการจัดบริการสาธารณะ เมื่อรัฐ สามารถรับรองได้ว่าผู้ได้รับการบรรจุผ่านการแข่งขันที่สุจริต ประชาชนย่อมมีเหตุผลที่จะเชื่อมั่นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้รับตำแหน่งจากความสามารถ มิใช่จากเงินหรือเส้นสาย

ความสำคัญดังกล่าวปรากฏชัดเป็นพิเศษในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่น เนื่องจากบุคลากรกลุ่มนี้ปฏิบัติงานใกล้ชิดประชาชนและมีส่วนโดยตรงในการจัดบริการสาธารณะ ระดับพื้นที่ ข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริตการสอบท้องถิ่นที่ของไทยที่เป็นข่าวใหญ่ในปีพ.ศ.2569 ปรากฏขึ้นได้ทำให้ความเชื่อมั่นต่อหลักการดังกล่าวถูกตั้งคำถาม ข้อมูลจากการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายกล่าวถึงการตรวจยึดกระดาษคำตอบ อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อตรวจสอบข้อสงสัยเกี่ยวกับการจัดทำผลคะแนน การแก้ไขข้อมูล และความเชื่อมโยงระหว่างบุคคลหลายฝ่ายในกระบวนการสอบท้องถิ่น ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงดังกล่าวยังอยู่ในกระบวนการตรวจสอบและดำเนินคดี จึงยังไม่อาจถือเป็นข้อยุติว่าบุคคลใดมีความผิดตามกฎหมาย แต่เพียงพอที่จะตั้งคำถามว่า ระบบสอบซึ่งควรมีมาตรการรักษาความลับ การแบ่งแยกหน้าที่ และการตรวจสอบคะแนนหลายชั้น เปิดช่องให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับการแทรกแซงผลสอบได้อย่างไร(สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2569)

กรณีดังกล่าวมิใช่เหตุการณ์ที่ปรากฏขึ้นโดยปราศจากภูมิหลัง เพราะก่อนหน้านี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เคยชี้มูลผู้เกี่ยวข้องกับการทุจริตสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคามรวม 18 ราย และต่อมายังมีการติดตามจับกุมผู้ต้องหาเพื่อส่งดำเนินคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 เหตุการณ์ดังกล่าวสะท้อนว่า การทุจริตในกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งท้องถิ่นมิใช่ความเสี่ยงเชิงสมมติ แต่เคยเกิดขึ้นและเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายมาก่อนแล้ว(สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2560, 2567) การเกิดข้อกล่าวหาซ้ำในกระบวนการสอบท้องถิ่นจึงทำให้ปัญหาไม่อาจอธิบายได้อย่างเพียงพอว่าเป็นเพียงความโลภหรือความผิดเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่รายใดรายหนึ่ง หากต้องพิจารณาว่ามีเงื่อนไขทางโครงสร้างใดที่ทำให้การซื้อขายความช่วยเหลือ การใช้นายหน้า และการแทรกแซงผลการคัดเลือกสามารถเกิดขึ้นซ้ำได้

รูปแบบการทุจริตที่ถูกกล่าวถึงมีตั้งแต่การเรียกรับเงินเพื่อแลกกับการรับรองว่าจะช่วยให้สอบผ่าน การรวบรวมรายชื่อผู้สมัครผ่านนายหน้า การติดต่อบุคคลภายใน การเข้าถึงกระดาษคำตอบหรือฐานข้อมูลคะแนน ตลอดจนการจัดทำผลคะแนนให้สอดคล้องกับรายชื่อที่ต้องการให้ได้รับประโยชน์ หากข้อกล่าวหาเหล่านี้ได้รับการพิสูจน์ ย่อมแสดงว่าการทุจริตมิได้เกิดขึ้น ณ จุดใดจุดหนึ่งของกระบวนการ แต่ต้องอาศัยการแบ่งหน้าที่ระหว่างผู้รวบรวมผู้สมัคร ผู้รับหรือส่งต่อผลประโยชน์ ผู้เข้าถึงข้อมูล ผู้แก้ไขผลคะแนน และผู้ที่มีอำนาจรับรองหรือประกาศผล การกระทำจึงมีลักษณะใกล้เคียงกับการทำงานของเครือข่ายมากกว่าการกระทำโดยผู้โกงคะแนนเพียงคนเดียว

งานศึกษาของรุ่งนภา ยรรยงเกษมสุขและนุชจรี ศิลมมงคล (2560) ชี้ให้เห็นว่า การจ่ายเงินเพื่อเข้าสู่ตำแหน่ง พนักงานส่วนท้องถิ่นสามารถถูกทำให้กลายเป็นเรื่องปกติผ่านความเชื่อว่า การเข้าสู่ตำแหน่งต้องมีค่าใช้จ่ายหรือ อาศัยผู้ช่วยเหลือ ผู้เกี่ยวข้องอาจลดทอนความร้ายแรงของการกระทำด้วยการเรียกเงินดังกล่าวในลักษณะคล้าย ค่าธรรมเนียมหรือค่าดำเนินการ มากกว่าจะยอมรับว่าเป็นการซื้อขายตำแหน่ง การทำให้คอร์รัปชันกลายเป็นเรื่อง ปกติเช่นนี้มีความสำคัญ เพราะทำให้ผู้สมัครไม่ได้มองว่าตนกำลังทำลายการแข่งขันที่เป็นธรรม แต่กลับมองว่าการ จ่ายเงินเป็นวิธีปฏิบัติที่จำเป็นสำหรับการเข้าสู่ระบบราชการ เมื่อผู้สมัครเชื่อว่าคนอื่นก็ใช้เส้นสายหรือจ่ายเงิน เช่นเดียวกัน การปฏิบัติตามกติกาก็อาจถูกมองว่าเป็นความเสี่ยงหรือความเสียเปรียบมากกว่าจะเป็นบรรทัดฐานที่ ทุกคนต้องยึดถือ

สถานการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการทุจริตเชิงระบบในฐานะปัญหาการกระทำร่วมกัน ซึ่งอธิบาย ว่า เมื่อบุคคลเชื่อว่าการทุจริตแพร่หลายและผู้เกี่ยวข้องอื่นจะไม่ปฏิบัติตามกติกา แม้บุคคลนั้นจะเห็นว่าการทุจริต สร้างผลเสียต่อส่วนรวม ก็อาจยังเลือกเข้าร่วม นิ่งเฉย หรือไม่แจ้งเบาะแส เพราะเกรงว่าการปฏิบัติอย่างสุจริตเพียง ฝ่ายเดียวจะทำให้ตนเสียประโยชน์ (Persson et al., 2013) ในบริบทของการสอบท้องถิ่น ผู้สมัครอาจยินยอม จ่ายเงินเพราะเชื่อว่าผู้อื่นก็จ่าย นายหน้าอาจดำเนินการเพราะเห็นว่ามิตลาดรองรับ เจ้าหน้าที่อาจยอมให้ใช้ข้อมูล หรือระบบคะแนนเพราะเชื่อว่าผู้มีอำนาจคุ้มครอง ขณะที่ผู้บริหารอาจไม่ตรวจสอบอย่างจริงจังเพราะไม่ต้องการ ขัดแย้งกับบุคคลในเครือข่าย ปัญหาจึงดำรงอยู่ได้แม้ผู้เกี่ยวข้องแต่ละคนจะไม่มีอำนาจควบคุมกระบวนการทั้งหมด โดยลำพัง

ข้อเท็จจริงที่หน่วยงานรัฐต้องจัดทำความร่วมมือระหว่างหลายหน่วยงานเพื่อป้องกันและเฝ้าระวังการ ทุจริตการสอบแข่งขันท้องถิ่น แสดงให้เห็นว่า กระบวนการดังกล่าวได้รับการยอมรับว่าเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงและ ต้องอาศัยการกำกับดูแลเป็นพิเศษ(สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2567) อย่างไรก็ตามการมีบันทึกความร่วมมือ คณะกรรมการ หรือระเบียบจำนวนมากไม่ได้รับประกันว่าธรรมาภิบาลจะ เกิดขึ้นจริง หากระบบยังไม่สามารถจำกัดการเข้าถึงข้อมูล ตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงคะแนน เปิดเผยมรณการใช งาน และกำหนดให้ผู้บริหารรับผิดชอบเมื่อเกิดความบกพร่องอย่างร้ายแรง ธรรมาภิบาลจึงต้องพิจารณาจาก ความสามารถของกลไกในการควบคุมอำนาจ มิใช่จากการมีโครงสร้างตรวจสอบในเชิงรูปแบบเท่านั้น

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การทุจริตการสอบท้องถิ่นผ่านกรอบธรรมาภิบาล การทุจริตเชิง ระบบ และเครือข่ายอุปถัมภ์ โดยมีได้มุ่งวินิจฉัยความรับผิดชอบทางอาญาของบุคคลใดเป็นการเฉพาะ แต่ใช้ข้อมูลจาก กรณีสอบท้องถิ่น งานวิจัยเกี่ยวกับการซื้อขายตำแหน่ง และแนวคิดการทุจริตเชิงระบบเพื่อศึกษาว่า ผู้สมัคร นายหน้า เจ้าหน้าที่ ผู้รับจ้าง และผู้มีอำนาจอาจเชื่อมโยงกันอย่างไร เหตุใดกลไกควบคุมภายในจึงไม่สามารถ ป้องกันหรือตรวจพบความผิดปกติได้ทันทั่วทั้งที่และเหตุใดผู้เกี่ยวข้องอาจเชื่อว่าตนสามารถหลีกเลี่ยงความรับผิดได้

2. แนวคิดธรรมาภิบาลและการทุจริตเชิงระบบ

การทำความเข้าใจการทุจริตการสอบท้องถิ่นไม่อาจจำกัดอยู่เพียงการพิจารณาว่า บุคคลใดเป็นผู้รับเงิน แก้อะไรคนไหน หรือช่วยเหลือผู้สมัครรายใด หากต้องวิเคราะห์โครงสร้างการใช้อำนาจ กติกา ระบบควบคุม และความสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายร่วมกัน กรอบแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลช่วยให้เห็นว่า ปัญหาการทุจริต มิได้เกิดขึ้นเฉพาะเมื่อมีผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย แต่ยังเกิดจากการที่กลไกของรัฐไม่สามารถทำให้อำนาจถูกใช้ภายใต้หลัก นิติธรรม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบได้อย่างแท้จริง

2.1 ความหมายและองค์ประกอบของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลหมายถึงการใช้อำนาจและการบริหารกิจการสาธารณะภายใต้หลักเกณฑ์ที่ทำให้อำนาจมีความชอบธรรม โปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้ มิใช่เพียงการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายหรือดำเนินการตาม ขั้นตอนทางราชการเท่านั้น ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ธรรมาภิบาลมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะ หน่วยงานท้องถิ่นเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดบริการสาธารณะ การใช้งบประมาณ การอนุญาต การจัดซื้อจัดจ้าง และการตัดสินใจที่กระทบต่อประชาชนในพื้นที่ การบริหารที่ดีจึงต้องสามารถรับรองได้ว่า อำนาจและทรัพยากร ของรัฐถูกใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ มิใช่เพื่อประโยชน์ของผู้บริหาร กลุ่มการเมือง หรือเครือข่ายเฉพาะพวก (โกวิทย์ พวงงาม, 2552)

องค์ประกอบประการแรกของธรรมาภิบาลคือหลักนิติธรรม ซึ่งกำหนดให้การใช้อำนาจของรัฐต้องมีฐาน ทางกฎหมาย ใช้กฎหมายอย่างสม่ำเสมอ และไม่เลือกปฏิบัติ องค์ประกอบประการที่สองคือความโปร่งใส ความ โปร่งใสมิได้หมายความว่าต้องเปิดเผยข้อมูลทั้งหมด แต่ต้องมีหลักฐานเพียงพอให้ตรวจสอบได้ว่า กระบวนการ ดำเนินไปตามกติกาและไม่มีบุคคลใดสามารถเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์โดยปราศจากร่องรอย(OECD,2020)

องค์ประกอบประการที่สามคือความรับผิดชอบ หมายถึงการที่ผู้ใช้อำนาจต้องอธิบายเหตุผลของการตัดสินใจ เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และรับผลจากการกระทำหรือละเลยของตน

องค์ประกอบประการที่สี่คือการมีส่วนร่วม การบริหารกิจการสาธารณะที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน ผู้ ได้รับผลกระทบ และองค์กรภายนอกมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น แจ้งเบาะแส และตรวจสอบ การดำเนินงาน

องค์ประกอบประการที่ห้าคือประสิทธิภาพและประสิทธิผล หน่วยงานรัฐต้องสามารถใช้ทรัพยากรอย่าง เหมาะสมและบรรลุผลตามเป้าหมาย

องค์ประกอบประการที่หกคือความเสมอภาค การใช้อำนาจและการจัดสรรทรัพยากรของรัฐต้องไม่เอื้อ ประโยชน์แก่บุคคลบางกลุ่มโดยไม่มีเหตุผลอันชอบธรรม องค์ประกอบสุดท้ายคือการตรวจสอบได้ ซึ่งเชื่อมโยงหลัก นิติธรรม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบเข้าด้วยกัน ระบบที่ตรวจสอบได้ต้องมีทั้งข้อมูล ผู้ตรวจสอบที่เป็นอิสระ และ อำนาจในการเข้าถึงหลักฐาน

เกริกเกียรติ แก้วมณีและจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2562) ชี้ว่า การบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปลอดจากการทุจริตต้องอาศัยทั้งความรับผิดชอบ การนำองค์การ ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และการตรวจสอบถ่วงดุล ขณะที่ปาลาวดี เนื่องจังก์และคณะ (2567) พบว่า ความสำเร็จด้านคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสัมพันธ์กับปัจจัยด้านจริยธรรม ความร่วมมือ ความเชี่ยวชาญ และคุณภาพการปฏิบัติงาน ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนว่า ธรรมาภิบาลมิใช่ผลจากกฎหรือเทคนิคการประเมินเพียงอย่างเดียว แต่ต้องเกิดจากวัฒนธรรมองค์กร ระบบความรับผิดชอบ และการปฏิบัติร่วมกันของบุคลากรทุกระดับ

ดังนั้น การประเมินว่ากระบวนการสอบท้องถิ่นมีธรรมาภิบาลหรือไม่ จึงไม่ควรพิจารณาเพียงว่ามีกฎหมายระเบียบ คณะกรรมการ หรือการประกาศผลอย่างเป็นทางการ แต่ต้องถามว่า กติกาสามารถควบคุมผู้มีอำนาจได้จริงหรือไม่ ข้อมูลสามารถตรวจสอบย้อนหลังได้หรือไม่ ผู้บริหารต้องรับผิดชอบเมื่อระบบล้มเหลวหรือไม่ และผู้สมัครสามารถเข้าถึงกลไกคุ้มครองสิทธิได้เพียงใด ธรรมาภิบาลในความหมายที่แท้จริงจึงอยู่ที่ประสิทธิภาพของกลไกในการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ มิใช่การมีโครงสร้างตรวจสอบในเชิงพิธีการเท่านั้น

2.2 ความแตกต่างระหว่างการทุจริตรายบุคคลกับการทุจริตเชิงระบบ

การทุจริตรายบุคคลมักถูกอธิบายว่าเป็นการที่บุคคลฝ่าฝืนกฎหมายหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์เฉพาะตน เช่นเจ้าหน้าที่คนหนึ่งรับเงินเพื่อแก้ไขคะแนน ผู้สมัครคนหนึ่งจ่ายเงินเพื่อให้สอบผ่าน หรือบุคคลภายนอกหลอกลวงว่าตนสามารถช่วยเหลือได้ การวิเคราะห์ในระดับนี้มุ่งค้นหาผู้กระทำ เจตนา ผลประโยชน์ และความเสียหายที่เกิดขึ้น แล้วใช้มาตรการลงโทษหรือเพิกถอนผลประโยชน์เป็นรายกรณี

การทุจริตเชิงระบบหมายถึงสถานการณ์ที่การทุจริตมิใช่ข้อยกเว้นจากกติกา แต่กลายเป็นแบบแผนที่เกิดขึ้นซ้ำ มีผู้คาดหมายและปรับตัวพฤติกรรมให้สอดคล้องกับแบบแผนนั้น ผู้เกี่ยวข้องอาจเชื่อว่า การปฏิบัติตามกติกาเพียงฝ่ายเดียวทำให้ตนเสียเปรียบ เพราะคนอื่นยังคงใช้เงิน เส้นสาย หรือความสัมพันธ์อยู่ Persson, Rothstein, และ Teorell (2010) อธิบายว่า ในบริบทที่การทุจริตแพร่หลาย ปัญหาไม่ได้อยู่ที่เจ้าหน้าที่ที่มีโอกาสและแรงจูงใจจะทุจริต แต่เป็นปัญหาการกระทำร่วมกัน เพราะทุกฝ่ายไม่เชื่อว่าผู้อื่นจะปฏิบัติตามกติกา จึงไม่มีใครต้องการเป็นฝ่ายสุจริตเพียงลำพัง

แนวคิดดังกล่าวช่วยอธิบายเหตุใดผู้สมัครบางรายจึงยินยอมจ่ายเงิน แม้ทราบว่าการกระทำนั้นไม่ถูกต้อง หากเชื่อว่าผู้อื่นก็ใช้วิธีเดียวกัน การไม่จ่ายเงินอาจถูกมองว่าเป็นการยอมเสียโอกาส ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่อาจยอมเข้าร่วมเพราะเชื่อว่าการกระทำได้รับการยอมรับหรือมีผู้มีอำนาจคุ้มครอง ผู้บริหารอาจนิ่งเฉยเพราะไม่ต้องการขัดแย้งกับเครือข่าย ส่วนผู้ตรวจสอบอาจไม่ดำเนินการเต็มที่หากเห็นว่าการสืบสวนไม่สามารถเข้าถึงบุคคลระดับสูงได้ ผลคือทุกฝ่ายร่วมกันรักษาสถานะที่ตนเองอาจเห็นว่าไม่เหมาะสม แต่ไม่มีแรงจูงใจเพียงพอที่จะเปลี่ยนแปลง

Johnston (2005) เสนอให้พิจารณาการทุจริตจากความสัมพันธ์ระหว่างความมั่งคั่ง อำนาจ และคุณภาพของสถาบัน เพราะรูปแบบการทุจริตในแต่ละสังคมแตกต่างกันตามความเข้มแข็งของกลไกการเมือง เศรษฐกิจ และการตรวจสอบ ในกรณีที่อำนาจรัฐสามารถถูกใช้จัดสรรตำแหน่งและผลประโยชน์ให้แก่เครือข่าย การทุจริตย่อมมีได้

เป็นเพียงการแลกเงินกับการกระทำผิดเฉพาะครั้ง แต่เป็นส่วนหนึ่งของการรักษาอำนาจ ความสัมพันธ์ และผลประโยชน์ระยะยาวของกลุ่มบุคคล

Rose-Ackerman และ Palifka (2016) ชี้ว่า การทุจริตเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างแรงจูงใจ ดุลพินิจ โอกาส และความอ่อนแอของสถาบันควบคุม หากบุคคลสามารถใช้ดุลพินิจสูง เข้าถึงทรัพยากรสำคัญ และมีโอกาส ถูกตรวจพบต่ำ การทุจริตย่อมเกิดขึ้นได้ง่ายขึ้น แต่เมื่อการทุจริตกลายเป็นระบบ การเพิ่มโทษหรือออกกฎหมายใหม่อาจไม่เพียงพอ เพราะเครือข่ายสามารถปรับตัว แบ่งหน้าที่ และใช้ช่องว่างของกฎหมายเพื่อดำเนินการต่อไปได้

งานของรุ่งนภา ยรรยงเกษมสุขและนุชจรี ศิลมมงคล (2560) แสดงให้เห็นว่า การจ่ายเงินเพื่อเข้าสู่ตำแหน่ง พนักงานส่วนท้องถิ่นอาจถูกทำให้ดูเป็นเรื่องธรรมดา โดยผู้เกี่ยวข้องใช้ถ้อยคำหรือเหตุผลที่ลดทอนความร้ายแรงของการซื้อขายตำแหน่ง เมื่อการจ่ายเงินถูกมองว่าเป็นค่าดำเนินการหรือวิธีปฏิบัติที่ทุกคนต้องทำ การทุจริตจึงไม่ถูกมองว่าเป็นการฝ่าฝืนกติกา แต่กลายเป็นกติกาที่ไม่เป็นทางการซึ่งมีอิทธิพลเหนือกฎหมายทางราชการ ความเป็นปกติของการทุจริตลักษณะนี้คือสัญญาณสำคัญว่า ปัญหาได้ก้าวพ้นจากการกระทำรายบุคคลไปสู่การทุจริตเชิงระบบแล้ว

2.3 เครือข่ายอุปถัมภ์กับการจัดสรรตำแหน่งภาครัฐ

เครือข่ายอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีทรัพยากรและอำนาจไม่เท่ากัน โดยฝ่ายที่มีอำนาจให้ความช่วยเหลือ ตำแหน่ง โอกาส หรือการคุ้มครอง ขณะที่ฝ่ายผู้รับตอบแทนด้วยเงิน ความภักดี การสนับสนุนทางการเมือง ข้อมูล หรือการเอื้อประโยชน์ในอนาคต ความสัมพันธ์ดังกล่าวมิได้เป็นการแลกเปลี่ยนเพียงครั้งเดียว แต่มีลักษณะต่อเนื่องและสร้างพันธะระหว่างผู้เกี่ยวข้อง

ในระบบราชการ ตำแหน่งภาครัฐมีมูลค่ามากกว่ารายได้ประจำ เพราะให้ความมั่นคง สวัสดิการ สถานะทางสังคม ความก้าวหน้าในอาชีพ และโอกาสเข้าถึงอำนาจหรือทรัพยากรของรัฐ ตำแหน่งจึงอาจถูกใช้เป็นทรัพยากรที่ผู้อุปถัมภ์จัดสรรให้แก่ผู้รับการอุปถัมภ์ เพื่อแลกกับเงิน การสนับสนุน หรือความภักดี เมื่อกระบวนการสอบถูกแทรกแซง การบรรจุบุคคลจึงมิได้เป็นเพียงการให้ประโยชน์แก่ผู้สมัครคนหนึ่ง แต่เป็นการสร้างสมาชิกใหม่ให้แก่เครือข่ายภายในระบบราชการ

Fukuyama (2014) อธิบายว่า ระบบราชการแบบอุปถัมภ์เกิดขึ้นเมื่อการแต่งตั้งบุคลากรไม่ได้ตั้งอยู่บนความสามารถและมาตรฐานวิชาชีพ แต่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัว เครือญาติ หรือความภักดีต่อผู้มีอำนาจ การปฏิรูประบบราชการสมัยใหม่จึงมุ่งแยกตำแหน่งสาธารณะออกจากทรัพย์สินหรืออำนาจส่วนตัวของผู้ปกครอง อย่างไรก็ตาม หากการเข้าสู่ตำแหน่งยังสามารถถูกควบคุมผ่านเงินและเครือข่าย ระบบราชการก็อาจกลับไปมีลักษณะเป็นการจัดสรรทรัพยากรของรัฐแก่บุคคลเฉพาะพวกอีกครั้ง

เครือข่ายอุปถัมภ์ในการสอบท้องถิ่นอาจประกอบด้วยผู้สมัครซึ่งต้องการตำแหน่ง นายหน้าซึ่งรวบรวมรายชื่อและผลประโยชน์ เจ้าหน้าที่ผู้เข้าถึงข้อสอบหรือคะแนน ผู้บริหารหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจรับรองผล และบุคคลทางการเมืองที่อาจให้ความคุ้มครองหรือสนับสนุนเครือข่าย แต่ละฝ่ายถือครองทรัพยากรต่างกันและไม่

จำเป็นต้องรู้จักกันโดยตรง นายหน้าจึงมีบทบาทเชื่อมความต้องการของผู้สมัครเข้ากับอำนาจและข้อมูลภายใน พร้อมทั้งแบ่งผลประโยชน์และลดความเสี่ยงในการติดต่อโดยตรงระหว่างผู้ให้กับผู้รับ

วิสาณท์ แสงหาและคณะ (2563) พบว่าปัญหาการทุจริตด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสัมพันธ์กับการรวมอำนาจในการบรรจุ โอนย้าย เลื่อนตำแหน่ง และประเมินผลไว้กับผู้มีอำนาจบางกลุ่ม เมื่ออำนาจด้านบุคลากรสามารถสร้างหรือเปลี่ยนแปลงอนาคตทางอาชีพของบุคคลได้ อำนาจดังกล่าวย่อมมีมูลค่าในเชิงแลกเปลี่ยนและเปิดช่องให้เกิดการเรียกรับผลประโยชน์ ขณะที่กนกพันธุ์ อาษาพงศ์วัฒนาและคณะ (2566) ชี้ให้เห็นว่า การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเชื่อมโยงบุคคล กระบวนการ เครื่องมือ และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร การวิเคราะห์จึงต้องมองเครือข่ายโดยรวม มิใช่แยกบุคคลออกจากโครงสร้างที่เอื้อให้กระทำผิด

ลักษณะสำคัญของเครือข่ายอุปถัมภ์คือการสร้างพันธมิตรหลังได้รับตำแหน่ง ผู้ที่ได้รับการบรรจุด้วยความช่วยเหลืออาจต้องตอบแทนผู้อุปถัมภ์ผ่านการเอื้อประโยชน์ การให้ข้อมูล การจัดซื้อจัดจ้าง การอนุมัติ หรือการสนับสนุนทางการเมืองในภายหลัง ตำแหน่งราชการจึงมิได้เป็นผลประโยชน์ที่สิ้นสุดเมื่อมีคำสั่งบรรจุ แต่เป็นจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์แลกเปลี่ยนระยะยาว ผู้ได้รับตำแหน่งอาจไม่สามารถใช้อำนาจอย่างเป็นกลาง เพราะมีภาระต้องรักษาความสัมพันธ์กับเครือข่ายที่ช่วยเหลือตน

3. การสอบท้องถิ่นในฐานะพื้นที่เสี่ยงต่อการทุจริตเชิงระบบ

การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่มีทั้งมูลค่าทางเศรษฐกิจ อำนาจทางการบริหาร และความคาดหวังทางสังคมเข้ามาเกี่ยวข้อง ตำแหน่งที่เป็นผลจากการสอบมิได้ให้เพียงเงินเดือนประจำ แต่ยังให้ความมั่นคง สวัสดิการ ความก้าวหน้า สถานะทางสังคม และโอกาสเข้าถึงอำนาจหรือทรัพยากรของรัฐ ความต้องการตำแหน่งที่มีมูลค่าสูงเช่นนี้ เมื่อประกอบกับการแข่งขันที่เข้มข้น ความไม่เชื่อมั่นต่อความเป็นธรรมของระบบ และการมีบุคคลอ้างว่าสามารถช่วยให้สอบผ่านได้ อาจก่อให้เกิดอุปสงค์และอุปทานของการซื้อขายผลสอบในลักษณะตลาดใต้ดิน

3.1 มูลค่าของตำแหน่งราชการและแรงจูงใจในการซื้อขายตำแหน่ง

ตำแหน่งราชการมีมูลค่าหลายมิติ ประการแรกคือมูลค่าทางเศรษฐกิจในรูปของเงินเดือน สวัสดิการ การรักษาพยาบาล บำเหน็จบำนาญ และรายได้ที่ค่อนข้างมั่นคงเมื่อเปรียบเทียบกับงานบางประเภทในภาคเอกชน ประการที่สองคือความมั่นคงในอาชีพ เพราะการพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามกฎหมายและกระบวนการที่กำหนด ผู้ได้รับการบรรจุจึงสามารถวางแผนชีวิตและครอบครัวในระยะยาวได้ ประการที่สามคือสถานะทางสังคม โดยเฉพาะในพื้นที่ท้องถิ่นที่การเป็นข้าราชการยังสัมพันธ์กับเกียรติยศ ความน่าเชื่อถือ และการได้รับการยอมรับจากชุมชน ประการที่สี่คือความก้าวหน้าในอาชีพ ซึ่งเปิดโอกาสให้เลื่อนตำแหน่ง เพิ่มรายได้ และเข้าถึงอำนาจ

หน้าที่ที่สูงขึ้น และประการสุดท้ายคือโอกาสในการมีอำนาจเกี่ยวข้องกับทรัพยากรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การอนุญาต การควบคุม การจัดเก็บรายได้ หรือการให้บริการประชาชน

มูลค่าที่รวมกันดังกล่าวทำให้ตำแหน่งราชการมิได้ถูกมองเพียงเป็นงานประจำ แต่เป็นทรัพย์สินทางอาชีพที่มีผลตอบแทนระยะยาว ผู้สมัครบางรายจึงอาจคำนวณว่า เงินที่จ่ายให้แก่นายหน้าหรือผู้ที่อ้างว่าสามารถช่วยเหลือได้เป็นต้นทุนที่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับรายได้ ความมั่นคง และผลประโยชน์ตลอดอายุราชการ การตัดสินใจจ่ายเงินจึงอาจถูกทำให้มีเหตุผลในทางเศรษฐกิจ แม้จะไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อหลักคุณธรรมก็ตาม Rose-Ackerman และ Palifka (2016) อธิบายว่า การทุจริตเกิดขึ้นได้ง่ายเมื่อผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับมีมูลค่าสูง ขณะที่โอกาสถูกตรวจพบและต้นทุนจากการถูกลงโทษอยู่ในระดับต่ำ ในกรณีการสอบท้องถิ่น หากผู้สมัครเชื่อว่าตำแหน่งมีมูลค่าสูงและเชื่อว่าเครือข่ายสามารถควบคุมผลสอบได้ การจ่ายเงินจึงอาจถูกมองเป็นการลงทุนมากกว่าความเสี่ยง

งานศึกษาของรุ่งนภา ยรรยงเกษมสุขและนุชจรี ศิลมมงคล (2560) สะท้อนว่า การจ่ายเงินเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่นอาจถูกทำให้เป็นเรื่องปกติ โดยผู้เกี่ยวข้องอธิบายเงินที่จ่ายในลักษณะค่าดำเนินการ ค่าช่วยเหลือ หรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับการเข้าสู่ตำแหน่ง การใช้ภาษาเช่นนี้มีผลลดทอนความหมายของการซื้อขายตำแหน่งจากการทุจริตให้กลายเป็นขั้นตอนที่ไม่เป็นทางการของการบรรจุ เมื่อผู้สมัครเชื่อว่าบุคคลอื่นก็ต้องจ่ายเงินเช่นเดียวกัน การปฏิเสธไม่เข้าร่วมอาจถูกมองว่าเป็นการยอมเสียเปรียบ มากกว่าจะเป็นการยึดถือความสุจริต

มูลค่าของตำแหน่งไม่ได้สิ้นสุดเมื่อได้รับการบรรจุ หากผู้สมัครจ่ายเงินจำนวนมากเพื่อเข้าสู่ระบบ บุคคลนั้นอาจมีแรงจูงใจแสวงหาผลประโยชน์ภายหลังเพื่อชดเชยต้นทุน ตำแหน่งจึงอาจถูกเปลี่ยนจากหน้าที่สาธารณะเป็นการลงทุนที่ต้องสร้างผลตอบแทน ดังนั้นตลาดซื้อขายตำแหน่งจึงมิได้เกิดจากความโลภของผู้สมัครเพียงฝ่ายเดียว แต่เกิดจากการบรรจบกันของมูลค่าตำแหน่งที่สูง การแข่งขันที่เข้มข้น ความเชื่อว่าระบบไม่เป็นธรรม การมีนายหน้าสร้างความมั่นใจ และการคาดหวังว่าความเสี่ยงที่จะถูกตรวจพบอยู่ในระดับต่ำ การป้องกันปัญหาจึงต้องลดทั้งอุปสงค์และอุปทานของการทุจริต โดยทำให้ผู้สมัครเชื่อว่าความสามารถเป็นปัจจัยเดียวที่กำหนดผลสอบ และทำให้ผู้ที่อ้างว่าสามารถแทรกแซงระบบต้องเผชิญความเสี่ยงสูงจากการตรวจสอบและดำเนินความรับผิดชอบ

3.2 โครงสร้างหลายหน่วยงานและความรับผิดชอบที่กระจกระบาย

กระบวนการสอบท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานและบุคคลหลายกลุ่ม ตั้งแต่หน่วยงานที่กำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ คณะกรรมการดำเนินการสอบ หน่วยงานเจ้าของโครงการ มหาวิทยาลัยหรือผู้รับจ้าง ผู้จัดทำข้อสอบ ผู้จัดพิมพ์และเก็บรักษาข้อสอบ ผู้ควบคุมสนามสอบ ผู้ตรวจหรืออ่านกระดาษคำตอบ ผู้ประมวลผลคะแนน ผู้รับรองและประกาศผล ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกบรรจุแต่งตั้ง การแบ่งหน้าที่ในลักษณะนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อลดการรวมอำนาจไว้กับบุคคลหรือองค์กรเดียว และทำให้แต่ละฝ่ายสามารถตรวจสอบการทำงานของอีกฝ่ายได้

ในทางหลักการ การมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายช่วยสร้างการตรวจสอบถ่วงดุล ผู้จัดทำข้อสอบไม่ควรเป็นผู้ประมวลผลคะแนน ผู้ประมวลผลไม่ควรสามารถรับรองผลโดยลำพัง ส่วนผู้ประกาศผลควรตรวจสอบข้อมูลจากมากกว่าหนึ่งแหล่ง การแยกหน้าที่ดังกล่าวช่วยป้องกันไม่ให้เกิดข้อบกพร่องในการควบคุมกระบวนการตั้งแต่การกำหนดข้อสอบจนถึงการประกาศรายชื่อผู้สอบผ่าน และสอดคล้องกับหลักการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในของภาครัฐ (OECD, 2020)

Van Acker (2019) ชี้ว่า การออกแบบระบบบริหารภาครัฐต้องกำหนดบทบาทของผู้เกี่ยวข้อง เกณฑ์การตัดสิน และกลไกตรวจสอบให้ชัดเจน เพราะความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ทำให้เกิดช่องว่างในการแทรกแซงและลดความรับผิดชอบของผู้ตัดสินใจ ในบริบทของการสอบท้องถิ่น จึงควรกำหนดทั้งความรับผิดชอบขั้นตอนและความรับผิดชอบของหน่วยงานเจ้าภาพต่อผลสอบโดยรวม ไม่ควรให้การจ้างภายนอกทำให้รัฐพ้นจากหน้าที่รับรองความถูกต้องของกระบวนการ

กรณีปี พ.ป.ช. ตรวจสอบความเชื่อมโยงระหว่างกำหนดเงื่อนไขการจัดจ้าง การดำเนินการของผู้รับจ้าง และการจัดทำหรือแก้ไขผลคะแนน สะท้อนว่า ความเสี่ยงอาจมีได้เกิดขึ้นเฉพาะขั้นตอนประมวลผลหลังสอบ แต่เริ่มตั้งแต่การออกแบบโครงสร้างการจ้างและการกำหนดผู้มีสิทธิเข้าถึงข้อมูล (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2568) หากการกำหนดคุณลักษณะของผู้รับจ้างหรือระบบเทคโนโลยีเอื้อให้บุคคลบางกลุ่มควบคุมข้อมูลสำคัญ ความเสี่ยงต่อการทุจริตย่อมถูกสร้างไว้ตั้งแต่มองวันสอบ

3.3 เทคโนโลยีกับการรวมศูนย์อำนาจควบคุมคะแนน

ความเสี่ยงสำคัญประการแรกคือการไม่มีบันทึกประวัติการใช้งานหรือ audit trail ระบบควรบันทึกว่าใครเข้าสู่ระบบในวันและเวลาใด เปิดดูหรือแก้ไขข้อมูลใด คะแนนเดิมคือเท่าใด และถูกเปลี่ยนเป็นเท่าใด หากระบบอนุญาตให้เขียนทับข้อมูลเดิมโดยไม่เหลือประวัติ การตรวจสอบภายหลังก็จะเป็นไปไม่ได้ว่า ความผิดปกติเกิดจากข้อผิดพลาดทางเทคนิค การแก้ไขโดยชอบ หรือการแทรกแซงโดยเจตนา OECD (2020) ให้ความสำคัญกับระบบควบคุมภายในและการจัดเก็บข้อมูลที่ทำให้การตัดสินใจสามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ เพราะความโปร่งใสต้องอาศัยหลักฐาน มิใช่เพียงคำยืนยันของผู้ดำเนินการ

ความเสี่ยงประการที่สองคือการไม่แบ่งแยกสิทธิผู้ใช้งาน ผู้พัฒนาระบบ ผู้ดูแลฐานข้อมูล ผู้ป้อนคะแนน ผู้ตรวจสอบ และผู้อนุมัติไม่ควรมีสิทธิระดับเดียวกันทั้งหมด ผู้ป้อนข้อมูลไม่ควรสามารถลบประวัติ ผู้ตรวจสอบไม่ควรแก้ไขข้อมูลต้นฉบับ และการเปลี่ยนแปลงคะแนนควรต้องได้รับการอนุมัติจากมากกว่าหนึ่งฝ่าย หากสิทธิทั้งหมดรวมอยู่กับผู้ดูแลระบบเพียงรายเดียว การแบ่งแยกหน้าที่ในระดับองค์กรก็อาจไม่มีความหมาย เพราะบุคคลนั้นสามารถควบคุมข้อมูลได้เหนือกว่าคณะกรรมการที่รับผิดชอบในเชิงรูปแบบ

ความเสี่ยงประการที่สามคือการไม่มีข้อมูลสำรองที่เป็นอิสระ คะแนนดิบจากเครื่องอ่าน กระดาษคำตอบ ฐานข้อมูลประมวลผล และผลที่ประกาศควรถูกจัดเก็บแยกกันและสามารถนำมาเปรียบเทียบได้ หากข้อมูลทุกชุดอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้รับจ้างหรือผู้ดูแลรายเดียว การแก้ไขข้อมูลหนึ่งอาจถูกทำให้สอดคล้องกับอีกข้อมูลหนึ่ง

จนไม่เหลือหลักฐานให้ตรวจสอบ การมีสำเนาหรือข้อมูลสำรองที่หน่วยงานอิสระควบคุมจึงเป็นหลักประกันสำคัญต่อความถูกต้องของผลสอบ

การตรวจสอบกรณีสอบท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และความสอดคล้องระหว่างกระดาษคำตอบกับคะแนนที่ประกาศ แสดงให้เห็นความจำเป็นของการเก็บหลักฐานดิจิทัลและการตรวจสอบนิติวิทยาศาสตร์คอมพิวเตอร์อย่างเป็นอิสระ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2569) ทั้งนี้การกล่าวถึงกรณีดังกล่าวยังเป็นเพียงข้อมูลระหว่างการตรวจสอบ มิใช่ข้อยุติว่ามีบุคคลใดกระทำความผิด แต่สะท้อนว่าความน่าเชื่อถือของระบบสอบขึ้นอยู่กับความสามารถในการเชื่อมโยงคะแนนทุกคะแนนกลับไปยังหลักฐานต้นทางได้

4. จากผู้สมัครชั้นนำ: โครงสร้างเครือข่ายการทุจริต

ข้อมูลที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเผยแพร่เกี่ยวกับกรณีสอบท้องถิ่น พ.ศ. 2568 ระบุถึงการตรวจสอบกลุ่มบุคคลหลายระดับ ตั้งแต่ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินโครงการ ผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขคะแนน นายหน้า ไปจนถึงผู้สมัครที่อาจได้รับการช่วยเหลือให้สอบผ่าน ข้อมูลดังกล่าวยังอยู่ในกระบวนการไต่สวนและมีข้อยุติว่าบุคคลใดมีความผิด แต่โครงสร้างของกลุ่มบุคคลที่ถูกตรวจสอบสะท้อนว่าข้อกล่าวหาไม่ได้จำกัดอยู่ที่การแก้ไขคะแนนโดยเจ้าหน้าที่รายหนึ่ง หากมีลักษณะของเครือข่ายซึ่งแต่ละฝ่ายอาจทำหน้าที่แตกต่างกันและเชื่อมโยงกันผ่านข้อมูล เงิน และอำนาจ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2569)

4.1 ผู้สมัครและอุปสงค์ต่อการซื้อความสำเร็จ

จุดเริ่มต้นด้านหนึ่งของเครือข่ายการทุจริตคือความต้องการของผู้สมัครบางรายที่จะลดความไม่แน่นอนของการแข่งขัน งานศึกษาของรุ่งนภา ยรรยงเกษมสุขและนุชจรี ศิลมมงคล (2560) พบว่า การจ่ายเงินเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่นสามารถถูกทำให้เป็นเรื่องปกติผ่านการใช้ภาษาและเหตุผลที่ลดทอนความร้ายแรงของการกระทำ เงินที่จ่ายอาจถูกเรียกในลักษณะค่าดำเนินการหรือค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือ มากกว่าจะเรียกว่าเงินซื้อขายตำแหน่ง การสร้างความหมายเช่นนี้ทำให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถมองตนเองว่าไม่ได้กระทำการทุจริตอย่างร้ายแรง แต่เพียงปฏิบัติตามวิธีที่เชื่อกันว่าใช้กันทั่วไปในระบบ

ความเชื่อวาระบบใช้เงินหรือเส้นสายเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ผู้สมัครเข้าร่วม หากผู้สมัครเชื่อว่าผู้อื่นก็จ่ายเงินหรือมีผู้ช่วยเหลือ การแข่งขันด้วยความสามารถเพียงอย่างเดียวอาจถูกมองว่าไม่เพียงพอ การปฏิบัติอย่างสุจริตจึงกลายเป็นความเสี่ยง เพราะผู้สมัครอาจเห็นว่าตนกำลังแข่งขันกับบุคคลที่มีความได้เปรียบจากเครือข่ายอยู่แล้ว ปัญหาเช่นนี้สอดคล้องกับแนวคิดการทุจริตเชิงระบบในฐานะปัญหาการกระทำร่วมกัน กล่าวคือ บุคคลอาจไม่ต้องการให้การทุจริตดำรงอยู่ แต่ยังเข้าร่วมเพราะไม่เชื่อว่าผู้อื่นจะปฏิบัติตามกติกาเช่นเดียวกัน (Persson et al., 2010)

เมื่อมีอุปสงค์อย่างต่อเนื่อง นายหน้าก็สามารถกำหนดราคา รวบรวมรายชื่อ และขยายเครือข่ายได้ การทุจริตจึงมิได้เริ่มจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียว แต่เกิดจากการบรรจบกันระหว่างผู้ที่ต้องการซื้อความแน่นอนกับผู้ที่เสนอขายการเข้าถึงอำนาจหรือข้อมูลภายใน ยิ่งผู้สมัครจำนวนมากเชื่อว่าการจ่ายเงินเป็นเรื่องปกติ เครือข่ายยังมีทรัพยากรและความชอบธรรมแบบไม่เป็นทางการในการดำเนินกิจกรรมต่อไป

4.2 นายหน้าในฐานะผู้เชื่อมเครือข่าย

นายหน้าเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้การทุจริตรายบุคคลเปลี่ยนเป็นการทุจริตเชิงเครือข่าย เพราะทำหน้าที่เชื่อมผู้สมัครซึ่งไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับบุคคลภายในเข้ากับผู้ที่อ้างว่าสามารถเข้าถึงข้อสอบ คะแนน หรือกระบวนการบรรจุได้ นายหน้าจึงมิได้เป็นเพียงผู้ส่งข้อความหรือรับส่งเงิน แต่เป็นผู้สร้างความเชื่อมั่น จัดการข้อมูล และบริหารความสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องหลายระดับ

หน้าที่ประการแรกของนายหน้าคือการสร้างความน่าเชื่อถือ ผู้สมัครยอมไม่ยินยอมจ่ายเงินจำนวนมากให้บุคคลที่ไม่สามารถแสดงให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจ นายหน้าจึงอาจใช้ชื่อของบุคคลในหน่วยงาน แสดงข้อมูลภายใน อ้างประสบการณ์ช่วยเหลือผู้สมัครรายก่อน หรือใช้เครือข่ายคนรู้จักรับรองความสามารถของตน ความน่าเชื่อถือดังกล่าวอาจตั้งอยู่บนความสัมพันธ์จริงหรือเป็นเพียงการหลอกลวง แต่ในทั้งสองกรณี นายหน้าต้องทำให้ผู้สมัครเชื่อว่า ผลสอบสามารถถูกควบคุมได้

หน้าที่ประการที่สองคือการรวบรวมผู้สมัครและเงิน การติดต่อผู้สมัครเป็นรายบุคคลโดยเจ้าหน้าที่ภายในย่อมมีความเสี่ยงสูง นายหน้าจึงทำหน้าที่รวบรวมรายชื่อ กำหนดจำนวนเงิน แบ่งกลุ่มผู้สมัคร และรับส่งผลประโยชน์แทนผู้ที่อยู่ภายในระบบ การรวมศูนย์การติดต่อไว้ที่นายหน้าช่วยลดจำนวนความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างผู้สมัครกับเจ้าหน้าที่ และทำให้ผู้ควบคุมกระบวนการไม่จำเป็นต้องเปิดเผยตัวต่อผู้สมัครทุกคน

หน้าที่ประการที่สามคือการคัดกรองและจัดการความเสี่ยง นายหน้าอาจเลือกผู้สมัครที่ยอมรับเงื่อนไข มีความสามารถจ่ายเงิน และมีแนวโน้มไม่เปิดเผยข้อมูล ขณะเดียวกันยังอาจแบ่งชำระเงินเป็นช่วง เช่น ก่อนสอบ หลังประกาศผล หรือเมื่อได้รับการบรรจุ เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ทั้งสองฝ่าย นายหน้าจึงทำหน้าที่คล้ายผู้จัดการธุรกรรมใต้ดิน ซึ่งลดความไม่แน่นอนและความเสี่ยงของผู้ร่วมเครือข่าย

ข้อมูลของป.ป.ช. ที่แยกกลุ่มผู้เกี่ยวข้องออกเป็นผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้จัดสอบ ผู้แก้ไขคะแนน นายหน้า และผู้เข้าสอบ สะท้อนบทบาทของนายหน้าในฐานะตัวเชื่อมระหว่างอุปสงค์จากผู้สมัครกับความสามารถในการแทรกแซงระบบภายใน แม้ข้อเท็จจริงยังต้องผ่านการไต่สวน แต่การแบ่งกลุ่มดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การตรวจสอบคดีลักษณะนี้จำเป็นต้องติดตามทั้งความสัมพันธ์ของบุคคลและเส้นทางผลประโยชน์ มิใช่ตรวจเฉพาะผู้ลงมือแก้ไขข้อมูลเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2569)

ในเชิงทฤษฎี Johnston (2005) อธิบายว่า การทุจริตจำนวนมากดำเนินผ่านเครือข่ายแลกเปลี่ยนระหว่างผู้ถือครองอำนาจทางการเมืองหรือราชการกับผู้มีทรัพยากรทางเศรษฐกิจ นายหน้ามีความสำคัญเพราะทำให้

ทรัพยากรทั้งสองด้านเชื่อมต่อกันได้ โดยเปลี่ยนเงินของผู้สมัครให้กลายเป็นการเข้าถึงอำนาจหรือข้อมูล และเปลี่ยนอำนาจของเจ้าหน้าที่ให้กลายเป็นผลประโยชน์ที่แบ่งปันได้ภายในเครือข่าย

4.3 เจ้าหน้าที่และผู้เข้าถึงข้อมูลภายใน

แม้อุปสงค์จากผู้สมัครและการประสานงานของนายหน้าจะเป็นเงื่อนไขสำคัญ แต่การแทรกแซงผลสอบไม่อาจเกิดขึ้นได้หากไม่มีบุคคลที่เข้าถึงทรัพยากรภายใน กระบวนการสอบประกอบด้วยทรัพยากรหลายประเภท ได้แก่ เนื้อหาข้อสอบ กระดาษคำตอบ รหัสผู้สมัคร ข้อมูลคะแนนดิบ ฐานข้อมูลประมวลผล ระบบประกาศผล และอำนาจในการรับรองบัญชีผู้สอบผ่าน ทรัพยากรแต่ละชนิดอาจอยู่ในการควบคุมของบุคคลหรือหน่วยงานต่างกัน การทุจริตเชิงเครือข่ายจึงเกิดขึ้นเมื่อทรัพยากรเหล่านี้ถูกนำมาเชื่อมต่อเพื่อสร้างผลลัพธ์ที่ต้องการ

ผู้รับรองและประกาศผลถือครองอำนาจให้ความชอบธรรมแก่ข้อมูล เมื่อรายชื่อได้รับการลงนามและประกาศอย่างเป็นทางการ ผลที่อาจเกิดจากการแทรกแซงย่อมถูกทำให้มีสถานะเป็นคำสั่งหรือผลการดำเนินงานของรัฐ ผู้รับรองผลจึงไม่ควรทำหน้าที่เพียงลงนามตามรายงานของผู้ประมวลผลคะแนน แต่ต้องตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างข้อมูลต้นทาง ฐานข้อมูล และรายชื่อที่จะประกาศ หากรับรองโดยไม่ตรวจสอบ ความบกพร่องดังกล่าวอาจกลายเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขที่ทำให้เครือข่ายประสบความสำเร็จ

การมีบุคคลหลายฝ่ายเข้าถึงทรัพยากรต่างกันทำให้การทุจริตมีลักษณะเป็นการประกอบขึ้นส่วน ผู้สมัครให้เงิน นายหน้ารวบรวมข้อมูล ผู้ประสานงานส่งรายชื่อ เจ้าหน้าที่ภายในเข้าถึงคะแนน ผู้ดูแลระบบแก้ไขข้อมูล และผู้มีอำนาจรับรองผล แต่ละฝ่ายอาจกระทำเพียงส่วนเดียวและอ้างว่าไม่ทราบภาพรวม อย่างไรก็ตาม เมื่อการกระทำแต่ละส่วนเชื่อมกันและมุ่งไปสู่ผลเดียวกัน การวิเคราะห์ต้องพิจารณาเครือข่ายโดยรวม ไม่ใช่แยกความรับผิดชอบไม่เห็นการประสานงาน

OECD (2020) เน้นว่า ระบบความซื่อตรงภาครัฐต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ การบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน และการตรวจสอบที่สามารถติดตามการตัดสินใจได้ การให้บุคคลหรือกลุ่มเดียวควบคุมข้อมูลสำคัญหลายขั้นตอนย่อมเพิ่มความเสี่ยงต่อการทุจริต เพราะทำให้การกระทำสามารถเกิดขึ้นและถูกปกปิดภายในสายงานเดียวกัน

ดังนั้นการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ภายในไม่ควรจำกัดอยู่ที่ผู้ซึ่งมีหลักฐานว่าแก้คะแนนโดยตรง แต่ต้องพิจารณาผู้ที่เปิดทาง ส่งข้อมูล รักษาหรือทำลายหลักฐาน รับรองผลโดยไม่ตรวจสอบ และละเลยมาตรการควบคุมที่ตนมีหน้าที่ปฏิบัติ ความรับผิดชอบแตกต่างกันตามเจตนา อำนาจหน้าที่ และระดับการมีส่วนร่วม แต่การมองข้ามบุคคลที่จัดหาทรัพยากรให้เครือข่ายย่อมทำให้ไม่สามารถอธิบายได้ว่า การแทรกแซงเกิดขึ้นได้อย่างไร

4.4 ผู้มีอำนาจและการคุ้มครองเครือข่าย

เครือข่ายการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการสอบขนาดใหญ่ย่อมดำรงอยู่ได้ยาก หากผู้มีอำนาจกำกับตรวจสอบอย่างจริงจัง กำหนดระบบควบคุมที่รัดกุม และดำเนินการทันทีเมื่อพบสัญญาณผิดปกติ การดำรงอยู่ของเครือข่ายจึงต้องพิจารณาบทบาทของผู้มีอำนาจทั้งในรูปของการช่วยเหลือโดยตรงและการนิ่งเฉยหรือไม่ใช้อำนาจที่ควรใช้

การคุ้มครองโดยตรงอาจเกิดจากการสั่งการ สนับสนุน จัดหาบุคคลเข้ามาควบคุมขั้นตอนสำคัญ หรือช่วยปกปิดข้อมูล ผู้มีอำนาจอาจใช้อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ เลือกผู้รับจ้าง กำหนดผู้ดูแลระบบ หรือรับรองผล เพื่อให้เครือข่ายสามารถเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็นได้ การกระทำลักษณะนี้ทำให้ผู้มีอำนาจเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างเครือข่าย แม้จะมีได้เป็นผู้รับเงินหรือแก้ไขคะแนนด้วยตนเอง

Fukuyama (2014) ชี้ว่า สถาบันรัฐเสื่อมถอยเมื่ออำนาจสาธารณะถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของกลุ่มเฉพาะ และระบบราชการไม่สามารถรักษาความเป็นกลางจากเครือข่ายการเมืองหรืออุปถัมภ์ได้ หากผู้มีอำนาจใช้ตำแหน่งเพื่อคุ้มครองบุคคลในเครือข่าย หรือไม่ยอมใช้อำนาจตรวจสอบเพราะมีความสัมพันธ์ทางการเมืองและผลประโยชน์ ระบบราชการยอมสูญเสียความเป็นสถาบันและกลายเป็นเครื่องมือของความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจจึงไม่ควรพิจารณาเฉพาะคำถามว่า เป็นผู้แก้ไขคะแนนหรือรับผลประโยชน์หรือไม่ แต่ต้องถามว่า บุคคลนั้นมีหน้าที่ออกแบบ ควบคุม ตรวจสอบ หรือระงับความเสียหายเพียงใด ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงหรือความผิดปกติเมื่อใด และได้ใช้มาตรการที่เหมาะสมหรือไม่ ผู้บริหารซึ่งลงนามรับรองผลหรือกำกับผู้รับจ้างย่อมมีความรับผิดชอบในระดับที่แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ทั่วไป เพราะมีอำนาจป้องกันและแก้ไขความเสียหายมากกว่า

กรณีที.ป.ช.มีมติยกระดับการตรวจสอบการสอบท้องถิ่นเป็นคดีพิเศษ และระบุว่าจะไต่สวนกลุ่มผู้เกี่ยวข้องตั้งแต่ระดับผู้บริหาร ผู้ดำเนินโครงการ ผู้แก้ไขคะแนน นายหน้า และผู้เข้าสอบ สะท้อนแนวทางที่ไม่จำกัดการตรวจสอบไว้เฉพาะผู้ลงมือระดับปฏิบัติการ แต่พยายามติดตามความรับผิดชอบไปตามลำดับอำนาจและความสัมพันธ์ของเครือข่าย ทั้งนี้ผลการไต่สวนยังต้องดำเนินไปตามกระบวนการและหลักสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2569)

การติดตามผู้มีอำนาจมีความสำคัญต่อการรู้เครือข่าย เพราะหากดำเนินคดีกับผู้ปฏิบัติระดับล่างเพียงบางราย แต่โครงสร้างการแต่งตั้ง การควบคุมข้อมูล และการคุ้มครองยังคงเดิม บุคคลใหม่ก็สามารถเข้ามาทำหน้าที่แทนได้ เครือข่ายการทุจริตมิได้พึ่งพาบุคคลเฉพาะเท่านั้น แต่พึ่งพาอำนาจในการจัดสรรตำแหน่ง ควบคุมข้อมูล และลดความเสี่ยงจากการตรวจสอบ การแก้ปัญหาจึงต้องทำให้ผู้มีอำนาจไม่สามารถหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบด้วยการแบ่งงานหรืออ้างว่าไม่ทราบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา

5. ผลกระทบต่อระบบคอร์รัปชันของประเทศไทย

การทุจริตการสอบท้องถิ่นได้สร้างความเสียหายเฉพาะต่อความถูกต้องของผลคะแนนหรือสิทธิของผู้สมัครแต่ละราย หากยังมีผลต่อโครงสร้างคอร์รัปชันของประเทศไทยในวงกว้าง เพราะการซื้อขายความช่วยเหลือในการเข้าสู่ตำแหน่งภาครัฐทำให้การทุจริตถูกนำไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิตบุคลากรของรัฐ เมื่อบุคคลเข้าสู่ระบบราชการผ่านเงิน เส้นสาย หรือเครือข่ายอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นก่อนการบรรจุย่อมมีได้สิ้นสุดลงพร้อมคำสั่งแต่งตั้ง แต่สามารถติดตามเข้าไปกำหนดพฤติกรรม การตัดสินใจ และการใช้อำนาจของบุคลากรภายหลังได้

5.1 การทำให้การทุจริตกลายเป็นเรื่องปกติ

การทำให้การทุจริตกลายเป็นเรื่องปกติเกิดขึ้นเมื่อบุคคลจำนวนมากไม่มองการจ่ายเงิน ใช้เส้นสาย หรือขอความช่วยเหลือจากผู้มีอำนาจว่าเป็นการฝ่าฝืนกติกาอย่างร้ายแรง แต่กลับมองว่าเป็นวิธีปฏิบัติทั่วไปที่จำเป็นต่อการเข้าสู่ตำแหน่ง หากประชาชนเชื่อว่าการสอบแข่งขันไม่สามารถพึ่งพาความรู้ความสามารถได้เพียงอย่างเดียว การไม่ใช้เงินหรือความสัมพันธ์อาจถูกตีความว่าเป็นความไร้เดียงสาหรือความเสียเปรียบ มากกว่าจะเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามหลักคุณธรรม

งานของรุ่งนภา ยรรยงเกษมสุขและนุชจรี ศิลมมงคล (2560) ชี้ให้เห็นว่า การจ่ายเงินเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่นสามารถถอดถอนความหมายจาก “การซื้อขายตำแหน่ง” ให้กลายเป็น “ค่าดำเนินการ” หรือค่าใช้จ่ายที่ผู้เกี่ยวข้องมองว่าต้องจ่ายอยู่แล้ว การเปลี่ยนถ้อยคำเช่นนี้มีผลสำคัญ เพราะช่วยให้ผู้สมัครนายหน้า และบุคคลในเครือข่ายสามารถรักษาภาพว่าตนมิได้กระทำความผิดร้ายแรง เพียงแต่ดำเนินการตามแนวทางที่มีผู้ปฏิบัติสืบต่อกันมา

Persson, Rothstein, และ Teorell (2010) อธิบายว่า การทุจริตที่แพร่หลายมีลักษณะเป็นปัญหาการกระทำร่วมกัน เพราะบุคคลแต่ละฝ่ายอาจยอมรับว่าระบบที่โปร่งใสเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่ไม่ต้องการเป็นผู้ปฏิบัติอย่างสุจริตเพียงฝ่ายเดียว หากเชื่อว่าผู้อื่นยังคงใช้เงินหรือเส้นสาย ผู้สมัครจึงอาจยอมจ่ายเงินเพราะกลัวเสียเปรียบ เจ้าหน้าที่อาจร่วมมือเพราะเห็นว่าบุคคลอื่นในระบบก็ได้รับประโยชน์ และผู้บริหารอาจไม่ดำเนินการจริงจังเพราะไม่เชื่อว่าการต่อต้านของตนจะเปลี่ยนระบบได้

เมื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวผ่านกรอบธรรมาภิบาล ประเด็นสำคัญจึงมิได้อยู่เพียงว่าประเทศไทยมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับธรรมาภิบาลหรือไม่ แต่ต้องพิจารณาต่อไปว่า หลักเกณฑ์ที่มีอยู่สามารถทำให้เกิดความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการตรวจสอบได้จริงเพียงใด ในเชิงโครงสร้าง ประเทศไทยมิได้ขาดหลักการหรือกลไกด้านธรรมาภิบาลโดยสิ้นเชิง เนื่องจากการบริหารงานภาครัฐอยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ หลักคุณธรรม ระบบควบคุมภายใน ตลอดจนกลไกตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังที่ OECD (2020) ให้ความสำคัญกับการแบ่งแยกหน้าที่ การบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน และความสามารถในการตรวจสอบย้อนหลังในฐานะองค์ประกอบของระบบความซื่อตรงภาครัฐ อย่างไรก็ตามการมีข้อกำหนดเหล่านี้ในเชิงรูปแบบยังไม่อาจรับรองได้ว่า การดำเนินงานจะเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในทางปฏิบัติ

กรณีการสอบท้องถิ่นสะท้อนช่องว่างสำคัญระหว่าง “การมีหลักเกณฑ์” กับ “ประสิทธิผลของหลักเกณฑ์” กล่าวคือ แม้กระบวนการสอบจะมีการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน คณะกรรมการ ผู้รับจ้าง ผู้ประมวลผลคะแนน และผู้รับรองผล แต่หากไม่มีระบบที่ทำให้สามารถตรวจสอบได้ว่า บุคคลใดเข้าถึงหรือเปลี่ยนแปลงข้อมูลในเวลาใด คะแนนก่อนและหลังการแก้ไขแตกต่างกันอย่างไร หรือไม่มีข้อมูลต้นทางที่เป็นอิสระสำหรับนำมาเปรียบเทียบ การแบ่งแยกหน้าที่ดังกล่าวก็อาจเป็นเพียงการแบ่งหน้าที่ในทางองค์กร โดยไม่ได้ทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลอย่าง

แท้จริง ช่องว่างของธรรมาภิบาลจึงมิได้เกิดจากการไม่มีกฎหมายเท่านั้น แต่อาจเกิดจากการที่กฎหมายไม่มีเครื่องมือทำให้สามารถตรวจพบการฝ่าฝืนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ช่องว่างประการต่อมาคือ ความรับผิดชอบที่กระจกระหว่างผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย กระบวนการสอบท้องถิ่นประกอบด้วยหน่วยงานและบุคคลหลายระดับ ตั้งแต่ผู้กำหนดหลักเกณฑ์ ผู้จัดสอบ ผู้รับจ้าง ผู้ดูแลระบบ คะแนน ผู้ตรวจสอบ ไปจนถึงผู้รับรองและประกาศผล แม้โครงสร้างเช่นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการรวมอำนาจ แต่ในอีกด้านหนึ่งอาจทำให้ไม่มีบุคคลหรือหน่วยงานได้รับผิดชอบต่อความถูกต้องของกระบวนการทั้งหมดอย่างชัดเจน เมื่อเกิดความผิดปกติ แต่ละฝ่ายอาจอ้างว่าตนรับผิดชอบเฉพาะขั้นตอนของตน การกระจายหน้าที่จึงอาจกลับกลายเป็นการกระจายความรับผิดชอบ ซึ่งทำให้หลักความรับผิดชอบตามแนวคิดธรรมาภิบาลอ่อนแอลง

นอกจากนี้ยังมีช่องว่างระหว่าง การตรวจสอบภายหลังกับการป้องกันก่อนเกิดการทุจริต การที่หน่วยงานตรวจสอบสามารถเข้าตรวจสอบ ยึดเอกสาร หรือดำเนินคดีภายหลังเกิดข้อสงสัย แสดงให้เห็นว่ารัฐมีกลไกบังคับใช้กฎหมาย แต่ธรรมาภิบาลที่มีประสิทธิผลไม่ควรพึ่งพาการตรวจพบและลงโทษภายหลังเพียงอย่างเดียว ระบบควรถูกออกแบบให้การแทรกแซงผลสอบทำได้ยากตั้งแต่ต้น เช่น การจำกัดสิทธิการเข้าถึงข้อมูล การแบ่งแยกผู้ป้อนข้อมูลออกจากผู้อนุมัติ การเก็บประวัติการเปลี่ยนแปลงข้อมูลที่ไม่สามารถลบย้อนหลังได้ การจัดเก็บคะแนนดิบโดยหน่วยงานที่เป็นอิสระ และการเปิดช่องทางให้ผู้สมัครสามารถตรวจสอบคะแนนของตนเองได้ หลักธรรมาภิบาลจึงต้องถูกแปลงจากหลักการเชิงนามธรรมให้เป็นกลไกควบคุมที่ทำงานอยู่ภายในกระบวนการสอบทุกขั้นตอน

ดังนั้นหากพิจารณาจากกรณีการทุจริตสอบท้องถิ่น ปัญหาของธรรมาภิบาลไทยอาจมิใช่ “การไม่มีธรรมาภิบาล” หรือ “การไม่มีกฎหมาย” โดยตรง หากแต่เป็น ช่องว่างด้านการนำหลักธรรมาภิบาลไปทำให้เกิดผล (implementation gap) กล่าวคือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการตรวจสอบได้ได้รับการยอมรับในระดับหลักการ แต่กลไกที่ทำให้หลักเหล่านี้สามารถควบคุมอำนาจและตรวจพบความผิดปกติได้ตั้งแต่ต้นยังอาจไม่เพียงพอ เมื่อประกอบกับเครือข่ายอุปถัมภ์และความเชื่อว่าการใช้เงินหรือเส้นสายเป็นเรื่องปกติ กติกาที่เป็นทางการจึงอาจถูกแทนที่ด้วยกติกาที่ไม่เป็นทางการของเครือข่าย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ Mungiu-Pippidi (2015) ที่ชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างกติกาที่ประกาศใช้กับแบบแผนการจัดสรรประโยชน์ของรัฐที่เกิดขึ้นจริง

5.2 การผลิตซ้ำเครือข่ายอุปถัมภ์ในระบบราชการ

ผู้ที่ได้รับตำแหน่งจากความช่วยเหลือของเครือข่ายอุปถัมภ์ย่อมมิได้เข้าสู่ระบบราชการในฐานะบุคคลที่เป็นอิสระอย่างสมบูรณ์ แต่เข้าสู่ระบบพร้อมพันธะต่อผู้ที่ช่วยเหลือ ความสัมพันธ์อุปถัมภ์จึงไม่ได้สิ้นสุดเมื่อประกาศผลสอบหรือมีคำสั่งบรรจุ หากแต่เปลี่ยนจากความช่วยเหลือก่อนเข้าสู่ตำแหน่งไปสู่ความคาดหวังในการตอบแทนภายหลัง

การตอบแทนอาจอยู่ในรูปเงิน การแบ่งผลประโยชน์ การให้ข้อมูลภายใน การเอื้อประโยชน์ในงานราชการ การช่วยเหลือด้านการจัดซื้อจัดจ้าง การสนับสนุนทางการเมือง หรือการไม่ดำเนินการกับผู้ที่อยู่ในเครือข่าย ผู้ได้รับ

ตำแหน่งจึงอาจต้องใช้ดุลพินิจของตนโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนบุคคล มากกว่าประโยชน์สาธารณะหรือกฎเกณฑ์ขององค์กร ความเป็นกลางและความเป็นมืออาชีพของระบบราชการย่อมถูกลดทอนลงตั้งแต่เริ่มต้น

Fukuyama(2014)อธิบายว่าระบบราชการแบบสมัยใหม่ต้องแยกตำแหน่งสาธารณะออกจากความสัมพันธ์ส่วนตัวและความภักดีต่อผู้อุปถัมภ์ การแต่งตั้งตามความสามารถทำให้เจ้าหน้าที่มีพันธะต่อกฎหมายและองค์กร มากกว่าต่อบุคคลที่มอบตำแหน่งให้ แต่หากการเข้าสู่ตำแหน่งขึ้นอยู่กับเงินหรือความช่วยเหลือส่วนบุคคล ความภักดีของเจ้าหน้าที่ก็อาจหันกลับไปยังเครือข่ายแทนที่จะเป็นสาธารณะ

ลักษณะดังกล่าวทำให้เครือข่ายอุปถัมภ์สามารถผลิตซ้ำตนเอง ผู้ที่เคยได้รับความช่วยเหลือ เมื่อมีอำนาจสูงขึ้น ก็อาจช่วยเหลือสมาชิกใหม่เข้าสู่ระบบต่อไป บุคคลหนึ่งอาจเริ่มจากการเป็นผู้สมัครที่จ่ายเงิน ต่อมากลายเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ให้ข้อมูล เป็นผู้ประสานงาน หรือเป็นผู้มีอำนาจช่วยเหลือผู้สมัครรุ่นใหม่ เครือข่ายจึงไม่จำเป็นต้องพึ่งบุคคลเดิมตลอดเวลา แต่สามารถขยายและสืบทอดผ่านสมาชิกที่ได้รับประโยชน์จากระบบ

Johnston (2005) ชี้ว่า เครือข่ายคอร์รัปชันมักดำรงอยู่ผ่านการแลกเปลี่ยนระยะยาวระหว่างทรัพยากรทางเศรษฐกิจ อำนาจราชการ และอิทธิพลทางการเมือง การให้ตำแหน่งหรือความช่วยเหลือเป็นวิธีหนึ่งในการสร้างพันธมิตรที่พร้อมตอบแทนในอนาคต ในกรณีการสอบท้องถิ่น การช่วยให้บุคคลเข้าสู่ตำแหน่งจึงอาจสร้างผู้สนับสนุนภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถเข้าถึงงบประมาณ ข้อมูล และกระบวนการตัดสินใจในระดับพื้นที่ได้

วิสานต์ แสงหาและคณะ (2563) พบว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสัมพันธ์กับอำนาจในการบรรจุ โอนย้าย เลื่อนตำแหน่ง และประเมินผลบุคลากร อำนาจเหล่านี้สามารถใช้สร้างความภักดีและควบคุมอนาคตทางอาชีพของเจ้าหน้าที่ได้ ผู้ที่เข้าสู่ระบบด้วยการสนับสนุนจากเครือข่ายจึงอาจต้องรักษาความสัมพันธ์ดังกล่าวไว้เพื่อความก้าวหน้าและความมั่นคงในภายหลัง

กนกพันธุ์ อาษาพงศ์วัฒนาและคณะ (2566) ยังชี้ให้เห็นว่า การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสัมพันธ์กับความเชื่อมโยงระหว่างบุคคล กระบวนการ และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร เมื่อเครือข่ายสามารถควบคุมทั้งการเข้าสู่ตำแหน่งและความก้าวหน้าหลังการบรรจุ ระบบอุปถัมภ์ย่อมฝังตัวลึกกว่าการช่วยเหลือในการสอบเพียงครั้งเดียว

ผลกระทบในระดับองค์กรคือเจ้าหน้าที่ซึ่งมิได้อยู่ในเครือข่ายอาจรู้สึกว่าการรู้ ความรู้ ความสามารถ และผลงานไม่ใช่ปัจจัยสำคัญต่อความก้าวหน้า หากการแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งยังขึ้นอยู่กับผู้สนับสนุน ความพยายามพัฒนาตนเองย่อมลดคุณค่าลง ขณะที่การสร้างความสัมพันธ์กับผู้ที่มีอำนาจกลับมีความสำคัญมากขึ้น วัฒนธรรมราชการจึงอาจเปลี่ยนจากการยึดถือความเป็นมืออาชีพไปสู่การแสวงหาผู้อุปถัมภ์และการตอบแทนเครือข่าย

5.3 การเปลี่ยนตำแหน่งรัฐเป็นการลงทุน

เมื่อบุคคลต้องจ่ายเงินหรือให้ผลประโยชน์เพื่อเข้าสู่ตำแหน่ง ตำแหน่งราชการอาจถูกมองเป็นการลงทุนที่ต้องสร้างผลตอบแทน การตัดสินใจจ่ายเงินย่อมตั้งอยู่บนการคาดหมายว่า ประโยชน์ที่ได้รับจากเงินเดือน สวัสดิการ

ความมั่นคง หรือโอกาสใช้อำนาจจะสูงกว่าต้นทุนที่จ่ายไป ทักษะดังกล่าวทำให้ความหมายของตำแหน่งเปลี่ยนจากหน้าที่เพื่อบริการสาธารณะไปเป็นทรัพย์สินที่ผู้ครอบครองมีสิทธิแสวงหาผลตอบแทน

Rose-Ackerman และ Palifka (2016) อธิบายว่า การทุจริตสัมพันธ์กับแรงจูงใจและโอกาสในการแสวงหาประโยชน์จากดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ หากบุคคลจ่ายต้นทุนสูงเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งและเชื่อว่าการตรวจสอบภายหลังอ่อนแอ ก็อาจมีแรงจูงใจใช้ตำแหน่งเพื่อคืบทุน การใช้อำนาจเพื่อเรียกรับผลประโยชน์จึงมิได้เกิดจากความโลภเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่อาจเป็นผลจากโครงสร้างต้นทุนที่เกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนการบรรจุ

การคืบทุนอาจเกิดขึ้นหลายรูปแบบ เช่น การเรียกรับเงินจากประชาชนหรือผู้ประกอบการ การเอื้อประโยชน์ในกระบวนการอนุญาต การจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่โปร่งใส การเรียกรับส่วนแบ่งจากผู้รับจ้าง หรือการใช้ข้อมูลราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว บุคลากรท้องถิ่นจำนวนหนึ่งปฏิบัติงานใกล้ชิดกับการจัดสรรงบประมาณและการอนุญาตในระดับพื้นที่ ตำแหน่งจึงเปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งเข้าถึงจุดที่สามารถเรียกรับหรือจัดสรรผลประโยชน์ได้

การใช้ตำแหน่งคืบทุนอาจมิได้ดำเนินไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเพียงฝ่ายเดียว ผู้ได้รับตำแหน่งอาจต้องส่งผลประโยชน์บางส่วนกลับไปยังนายหน้า ผู้สนับสนุน หรือผู้มีอำนาจที่ช่วยเหลือ ตำแหน่งจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่การจัดเก็บและกระจายผลประโยชน์ เครือข่ายอาจช่วยให้บุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง แลกกับความคาดหวังว่าจะได้รับผลตอบแทนต่อเนื่องเมื่อบุคคลนั้นสามารถใช้อำนาจรัฐได้

Johnston (2005) อธิบายว่า การทุจริตในบางระบบมีลักษณะเป็นการเชื่อมอำนาจของรัฐกับโอกาสทางเศรษฐกิจ ผู้มีตำแหน่งสามารถใช้ดุลพินิจเพื่อเปิดหรือปิดการเข้าถึงทรัพยากร ขณะที่ผู้มีทุนสามารถใช้เงินสร้างความสัมพันธ์กับผู้ถืออำนาจ เมื่อการเข้าสู่ตำแหน่งถูกซื้อขาย ความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับอำนาจจึงเริ่มต้นก่อน บุคคลจะได้รับอำนาจอย่างเป็นทางการเสียอีก

งานของรุ่งภา ยรรยงเกษมสุขและนุชจรี ศิลมมงคล (2560) ช่วยอธิบายว่า ผู้เกี่ยวข้องอาจมองเงินที่จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้งานที่มั่นคง หากเงินดังกล่าวถูกมองเป็นต้นทุนที่สมเหตุสมผล การแสวงหาผลตอบแทนหลังได้รับตำแหน่งก็อาจถูกทำให้มีเหตุผลในลักษณะเดียวกัน ผู้ดำรงตำแหน่งอาจเห็นว่าตนได้ลงทุนไปแล้ว จึงมีสิทธิใช้อำนาจจากตำแหน่งเพื่อชดเชยต้นทุนที่เกิดขึ้น

สรุป

การทุจริตการสอบท้องถิ่นไม่ควรถูกมองว่าเป็นเพียงการโกงคะแนน การรับเงิน หรือการช่วยเหลือผู้สมัครบางรายให้ได้รับการบรรจุโดยมิชอบ เพราะการกระทำดังกล่าวเป็นเพียงส่วนที่ปรากฏให้เห็นของปัญหาที่มีโครงสร้างซับซ้อนกว่านั้น กรณีการแก้ไขคะแนน การใช้นายหน้า การเรียกรับผลประโยชน์ และการแทรกแซงกระบวนการบรรจุสะท้อนว่า การทุจริตอาจต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างผู้สมัคร ผู้ประสานงาน เจ้าหน้าที่ผู้เข้าถึงข้อมูล ผู้ดูแลระบบ ผู้รับรองผล และผู้มีอำนาจกำกับ การวิเคราะห์จึงต้องเปลี่ยนจากคำถามว่าใครเป็นผู้ลงมือแก้

คะแนน ไปสู่คำถามว่า โครงสร้างแบบใดทำให้บุคคลหลายฝ่ายสามารถแบ่งหน้าที่ แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบร่วมกันได้

กรณีการสอบท้องถิ่นเป็นมากกว่าปัญหาการบริหารงานบุคคล หากเป็นหน้าต่างสำหรับทำความเข้าใจระบบคอร์รัปชันของประเทศไทยว่า การทุจริตสามารถดำรงอยู่ได้จากการเชื่อมโยงระหว่างอุปสงค์ของผู้ต้องการผลประโยชน์ นายหน้าผู้ประสาน เจ้าหน้าที่ผู้ถือครองทรัพยากร และผู้มีอำนาจที่สนับสนุนหรือละเลยการควบคุมการแก้ไขคะแนนจึงเป็นเพียงปลายเหตุที่ทำให้เครือข่ายดังกล่าวปรากฏต่อสาธารณะ ส่วนปัญหาที่แท้จริงคือโครงสร้างซึ่งเปิดให้ตำแหน่งรัฐถูกซื้อขาย และระบบความรับผิดชอบที่ไม่สามารถติดตามไปถึงผู้มีอำนาจทุกระดับได้ การรื้อโครงสร้างการทุจริตเชิงระบบจึงต้องเปลี่ยนทั้งแรงจูงใจ ความสัมพันธ์ และสถาบัน ไม่ใช่เพียงเปลี่ยนบุคคลผู้จัดสอบ เมื่อรัฐสามารถทำให้ตำแหน่งภาครัฐไม่อาจซื้อขาย การเข้าถึงข้อมูลไม่อาจใช้โดยปราศจากร่องรอยผู้บริหารไม่อาจหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ และประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจได้จริง การสอบแข่งขันจึงจะกลับมาทำหน้าที่เป็นกลไกสร้างโอกาสที่เท่าเทียม และระบบราชการจึงจะสามารถฟื้นฟูความชอบธรรมกับความไว้วางใจของประชาชนได้อย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- กนกพันธุ์ อาชาพงศ์วัฒนา, ประดิษฐ์ ตีวัฒนกุล, และธนาภา บึงจันทร์. (2566). รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร. วารสารสิ่งแวดล้อมศึกษา-สสศท, 14(1).
<https://li05.tci-thaijo.org/index.php/AEET/article/view/985>
- เกริกเกียรติ แก้วมณี, และจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2562). การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยให้ปลอดจากการทุจริต: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบด้านการป้องกันการทุจริต. วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง, 8(2). <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/papojournal/article/view/193774>
- โกวิทย์ พวงงาม. (2552). การเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 7(2), 5–22.
https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/article/view/244612
- ปาลาวดี เนื่องจำนงค์, วัชรินทร์ สุทธิชัย, และสิทธิพร สุนทร. (2567). ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, 18(3), 75–88. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/rmuj/article/view/277597>

- รุ่งนภา ยรรยงเกษมสุข, และนุชจรี ศิลมมงคล. (2560). ความเป็นปกติของการคอร์รัปชันกับการเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น. วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 25(47), 19–41.
<https://so06.tci-thaijo.org/index.php/husojournal/article/view/76676>
- วิสานต์ แสงหา, สุพจน์ ทรายแก้ว, และสาธิต วงศ์อนันต์นนท์. (2563). ประสิทธิภาพของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพจน์มิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์, 6(3), 121–131.
<https://so03.tci-thaijo.org/index.php/rpu/article/view/248925>
- สารวัตร สุระ, และเพิ่ม หลวงแก้ว. (2564). มาตรฐานทางจริยธรรมเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ: กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการตำรวจ. ปัญญาปนิธาน, 6(1).
<https://so05.tci-thaijo.org/index.php/PPJ/article/view/244815>
- อภิชัย พิทยานุรักษ์กุล. (2566). ธรรมาภิบาลกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. วารสารวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 5(2), 1–12.
<https://so08.tci-thaijo.org/index.php/AJPP/article/view/1581>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2560, 24 กุมภาพันธ์). คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นความผิดผู้เกี่ยวข้องกับการทุจริตสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม รวม 18 ราย.
<https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464105/20191117221615140>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2568, 20 พฤศจิกายน). ความคืบหน้ากรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดคุณลักษณะ TOR ในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้ผู้รับจ้าง และร่วมกันจัดทำผลคะแนนและแก้ไขคะแนน.
<https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464105/20251120153717>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2569, 8 กรกฎาคม). ป.ป.ช. ยกระดับคดีทุจริตสอบเป็น “คดีพิเศษ” เตรียมดำเนินการตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง ขบวนการนายหน้า ไปจนถึงผู้เข้าสอบ. <https://www.nacc.go.th/categorydetail/20180831184638361/20260708150837>
- Fukuyama, F. (2014). Political order and political decay: From the Industrial Revolution to the globalization of democracy. Farrar, Straus and Giroux.
- Johnston, M. (2005). Syndromes of corruption: Wealth, power, and democracy. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490965>
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). The quest for good governance: How societies develop control of corruption. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316286937>

- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). OECD public integrity handbook. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). Public employment and management 2021: The future of the public service. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2010). The failure of anti-corruption policies: A theoretical mischaracterization of the problem (QoG Working Paper Series 2010:19). Quality of Government Institute, University of Gothenburg. https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2010_19_Persson_Rothstein_Teorell.pdf
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). Corruption and government: Causes, consequences, and reform (2nd ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139962933>
- Van Acker, W. (2019). Civil service recruitment: Recruiting the right persons the right way (Governance Notes No. 20). World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/572061574455651589>