



พฤติกรรมแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกิน กรณีศึกษา: เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงาน อยู่ในสถานีตำรวจ สังกัดกองบัญชาการ ตำรวจนครบาล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

Rent Seeking Behavior Case Study: Police Officers working in Police Station, Metropolitan Police Bureau, Royal Thai Police

สืบสกุล เข้มทอง*

■ บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึง พฤติกรรมแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานีตำรวจ สังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก จากเจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับปฏิบัติการและระดับบริหาร จำนวน 32 คน และภาคประชาชนตลอดจนภาคธุรกิจที่เคยประสบกับพฤติกรรมแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จำนวน 9 คน ประกอบกับการศึกษาข้อมูลเชิงสถิติที่มีเกี่ยวข้อง โดยทำการศึกษาในช่วงเวลาระหว่างเดือนมีนาคม 2557 - พฤษภาคม 2560 ปรากฏผลการศึกษาด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหาว่า ระดับของอำนาจในตำแหน่งของสายงานทั้ง 5 ด้าน ในสถานีตำรวจ ได้แก่ 1) งานอำนวยการ 2) งานป้องกันปราบปราม 3) งานสืบสวน 4) งานสอบสวน และ 5) งานจราจร มีความแตกต่างกันตามอำนาจหน้าที่ภารกิจ ความรับผิดชอบในหน้าที่ ระดับของตำแหน่ง จำนวนอัตรากำลัง ค่าตอบแทนที่ได้รับโดยชอบตามระเบียบที่กำหนดและที่ได้มาโดยมิชอบ รวมไปถึงบริบทแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ซึ่งระดับของอำนาจในตำแหน่ง จะส่งผลต่อรูปแบบพฤติกรรมในการแสวงหาค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ตำรวจในสองลักษณะคือ 1) การลงทุนเพื่อให้ได้มาซึ่งการผูกขาดอำนาจในตำแหน่ง พบว่าเจ้าหน้าที่

* นักศึกษาปริญญาเอก สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ตำรวจจะมีพฤติกรรมในการอาศัยความใกล้ชิดผู้มีอำนาจหรือผู้บังคับบัญชา การให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์หรือการช่วยเหลือ รวมไปถึงการขอรับการแต่งตั้งในตำแหน่งตามที่ระเบียบกำหนด และ 2) การใช้อำนาจในตำแหน่งในการแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกิน พบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจในแต่ละสายงานก็จะมีรูปแบบและระดับของพฤติกรรมในการแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินแตกต่างกันตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ และมีรูปแบบพฤติกรรมทั้งในลักษณะการใช้อำนาจส่วนบุคคลและการใช้อำนาจในภาพรวม ข้อเสนอเสนอแนะในการแก้ไขสามารถดำเนินการโดยปรับปรุงระบบค่าตอบแทนในทุกมิติ ปรับปรุงระบบกลไกการกำกับตรวจสอบ ปรับปรุงอำนาจหน้าที่เพื่อควบคุมการใช้อำนาจดุลยพินิจ การปรับปรุงหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง และปลูกฝังทัศนคติและสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

■ Abstract

This research has studied the rent seeking behavior of police officers, who work in police station under the Royal Thai Police by collecting data from interviewed officers at the level of performing duty and in administration for 32 persons and people including those in business who had encounter with the rent seeking behavior about 9 persons. The study had also

considered the secondary documents involved during the month of March 2014 to May 2017. The study had found the level of authority has 5 type lines of works as 1) administration 2) prevention and suppression 3) investigation 4) interrogation and 5) traffics. There have different authorities and responsibilities, level of positions, number of manpower, compensation according to the regulations. This including the context of areas and level of positions that affected the rent seeking behavior of police officers in two kinds of behavior as 1) invested in monopoly of authority, this kind of behavior rely on bosses or supervisors by giving property or benefits or helping and including requesting position according to the regulation and 2) in using authority for rent seeking behavior we found that in each of the line of work there are various types and level of behavior according to the authorities and responsibilities. The behavior may depend on the individual and the overall authority. The recommendation to improve can be proceed by improve the overall compensation, improve checking and counter checking, improve authority in exercising judgments, adjusting appointment guidelines and implant attitude, and building understanding of duty of police officers.

■ บทนำ

ปัจจุบันองค์กรได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรมนุษย์ว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญ ด้วยทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ความสามารถ และมีศักยภาพจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันขององค์กร (Lado Wilson, 1994 อ้างถึงใน Wright, Dunford and Snell, 2001: 20) แต่อย่างไรก็ตามปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรทุกภาคส่วน ได้แก่พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน (corruption) อันเป็นพฤติกรรมในการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตน (Pope, 2000: 2; Rose-Ackerman, 2006: 91; Myrdal, 1968: 13) ดังนั้นหากบุคลากรอันเป็นทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรใดมีพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรภาครัฐที่มีเป้าหมายสำคัญคือการให้บริการและสร้างความผาสุกให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน ก็จะส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้รับบริการ ทั้งยังจุดรั้งต่อการพัฒนาประเทศ

จากผลการสำรวจดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ที่ดำเนินการสำรวจโดยองค์การความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) แสดงให้เห็นได้ว่าประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ และเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง หากพิจารณาถึงองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐใด ที่พบว่าพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในระดับสูง จะพบว่าหน่วยงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (Royal Thai Police) เป็นหน่วยงานที่ประชาชนส่วนใหญ่

เล็งเห็นว่าค่อนข้างมีภาพลักษณ์ความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติงาน ตลอดจนมักพบเห็นภาพข่าวหรือข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่ตำรวจบางส่วนมีพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน จนส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กระทั่งต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาและการควบคุมปัญหาอาชญากรรม เฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานกองบัญชาการตำรวจนครบาล ที่มีภารกิจในการรับผิดชอบพื้นที่กรุงเทพมหานครที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและความหนาแน่นของประชากร อีกทั้งเป็นเมืองหลวงของประเทศ การควบคุมปัญหาอาชญากรรม ตลอดจนการให้บริการประชาชนของเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงควรเป็นไปอย่างเข้มแข็งและจริงจัง ภาครัฐจึงควรให้ความสำคัญในการแก้ไขและลดพฤติกรรมในการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยมุ่งเน้นที่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานในระดับสถานีตำรวจในฐานะที่มีบทบาทและความใกล้ชิดกับประชาชน ที่พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ขององค์กรในภาพรวม

เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานในระดับสถานีตำรวจมีการจัดโครงสร้างการปฏิบัติและอำนาจหน้าที่หรือภารกิจที่ต้องปฏิบัติออกเป็น 5 สายงานตามระเบียบที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดฯ ได้แก่ 1) **งานอำนวยการ:** มีหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิบัติของสายงานอื่นๆ อาทิ งานด้านงบประมาณการเงิน กำลังพล นโยบายและแผนการยื่นขอใบอนุญาตต่าง ๆ 2) **งานป้องกันปราบปราม:** มีหน้าที่หลักในการตรวจตราในเขตพื้นที่รับผิดชอบ บังคับใช้กฎหมาย และดำเนินการกับปัญหาอาชญากรรม 3) **งานสืบสวน:** มีหน้าที่หลักในการสืบสวนติดตาม

ผู้กระทำผิดมาดำเนินคดี 4) **งานสอบสวน:** มีหน้าที่หลักในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และ 5) **งานจราจร:** มีหน้าที่หลักในการอำนวยความสะดวกในพื้นที่และบังคับใช้กฎหมายจราจร จะเห็นได้ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของแต่ละสายงานในสถานีตำรวจที่แตกต่างกัน ก็จะส่งผลต่อรูปแบบพฤติกรรมในทุจริตคอร์รัปชัน หรือการใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ รวมไปถึงมีสัดส่วนของผลประโยชน์ที่ได้รับในทางมิชอบนั้นแตกต่างกัน (สุพจน์ จุนอนันตธรรม และคณะ, 2547; เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ และคณะ, 2554) สาเหตุส่วนหนึ่งก็มาจากค่าตอบแทนตำรวจที่ไม่เพียงพอโอกาสในการทุจริต การขาดระบบการควบคุมที่เหมาะสม ระบบการบริหารงานบุคคล รวมไปถึงระบบอุปถัมภ์ในวัฒนธรรมการทำงานของตำรวจ (สมชาติ เสี่ยมักกิต, 2544; ปรียากร โพธิ์ทอง, 2546; ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด, 2554; สุพจน์ จุนอนันตธรรม และคณะ, 2547; เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ และคณะ, 2554) รวมไปถึงปรากฏข้อเสนอนะในการปรับแก้เพื่อลดทอนพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันของตำรวจไม่ว่าจะเป็น การปรับโครงสร้างและการกิจของหน่วยงานตำรวจ การปรับแก้ระบบการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในด้านการแต่งตั้งโยกย้ายและระบบค่าตอบแทน การอาศัยกลไกภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงาน (ศุภชัย ยาวะประภาส และคณะ, 2550; จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, 2551; บริษัท เอฟเอ็ม กรุ๊ป โฮลดิ้ง จำกัด, 2555; มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, 2555)

แต่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานก็ยังคงได้รับการแก้ไข ทั้งยังส่งผลต่อภาพลักษณ์ของตำรวจต่อประชาชน

ด้วยความสำคัญดังกล่าว การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจึงควรให้ความสำคัญกับการศึกษาถึงมิติความแตกต่างกันของอำนาจหน้าที่ตามแต่ละสายงานในระดับสถานีตำรวจ เพื่อแก้ไขและลดทอนพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันให้เป็นผล โดยการศึกษาถึงพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชัน (corruption) ก็ปรากฏหลักคิดและทฤษฎีของนักวิชาการหลายประการ รวมไปถึงทฤษฎีตัวการตัวแทน (Principal-Agent Theory) ก็ถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์พฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันทั้งในระดับมหภาค จนถึงระดับจุลภาค (สังคิด พิริยรังสรรค์, 2549: 69) อันสอดคล้องกับขอบเขตในการศึกษา มีหลักการสำคัญประการหนึ่ง ตัวแทนหรือข้าราชการที่ได้รับอำนาจจากตัวการหรือรัฐในการใช้อำนาจตามหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายกับประชาชน แต่ตัวการขาดการควบคุมการปฏิบัติของตัวแทน ประกอบกับประชาชนได้มีการเสนอผลประโยชน์แก่ตัวแทนเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงื่อนไขบางประการ ก็จะนำไปสู่การเกิดพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันได้ ต่อมาภายหลังได้รับการพัฒนามาเป็นสมการการทุจริตคอร์รัปชัน (corruption equation) ที่พฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันจะเกิดขึ้น เป็นผลมาจากปัจจัยสำคัญสามประการได้แก่การผูกขาด (monopoly) การใช้ดุลยพินิจ (discretion) และการตรวจสอบ (accountability) (Klitgaard, 1998) ต่อมากลายเป็นแนวทางหลักในศึกษา เพื่อแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม Myint (2000) ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์

เข้ากับแนวคิดการศึกษาพฤติกรรมกาเกิดทุจริตคอร์รัปชันตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ (economic cause of corruption) ที่ให้ความสำคัญกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent) ว่าเป็นรูปพฤติกรรมกาทุจริตคอร์รัปชัน (Krueger, 1974) ที่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินหาประโยชน์จากผู้ที่มาเช่าใช้ที่ดินของตน (Ricardo, 1817) ดังนั้น จึงมีฐานคิดสำคัญที่ว่ามนุษย์เป็นสัตว์เศรษฐกิจ (economic man) ย่อมจะแสดงออกถึงพฤติกรรมในการแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดแก่ตนเอง และจะมีแรงจูงใจการแสดงออกถึงพฤติกรรมกาลงทุนใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาในการถือครองที่ดิน เพื่อที่จะใช้ที่ดินที่มีอยู่ในการเก็บค่าเช่า อันอาจกล่าวได้ว่าพฤติกรรมเช่นนั้นเป็นพฤติกรรมกาแสวงหาค่าเช่า (Rent-Seeking Behavior) หรือนักวิชาการบางท่านอาจเรียกว่าเป็นการแสวงหากำไร (profit seeking) (Buchanan, 1980) หรือการแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกิน และเสนอแนวคิดว่าการทุจริตคอร์รัปชันเกิดจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent) การใช้ดุลยพินิจ (discretion) และการตรวจสอบ (accountability) (Myint, 2000)

การศึกษาครั้งนี้ขยายขอบเขตของคำว่า “ค่าเช่า” หรือค่าตอบแทนที่บุคคลจะได้รับจากที่ดิน (land) ให้หมายความรวมถึงอำนาจในตำแหน่งที่บุคคลสามารถใช้ในการแสวงหาค่าตอบแทนจากสิ่งที่มีพิเศษเหล่านั้น ส่งผลให้ค่าเช่าในความหมายดั้งเดิม ถูกเรียกว่า “ค่าตอบแทนส่วนเกิน” และจะส่งผลต่อพฤติกรรมของบุคคลในการใช้อำนาจที่ตนได้รับในตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ นอกจากนั้นแล้วก็จะแสดงออกถึงพฤติกรรมในการลงทุนใช้ทรัพยากร

เพื่อให้ได้มาซึ่งการถือครองอำนาจหน้าที่ๆ ในตำแหน่ง อาทิ พฤติกรรมกาวิ่งเต้นโยกย้าย การซื้อขายตำแหน่ง (Krueger, 1974; Rose-Ackerman, 1997: 44; Boatright, 2009) ซึ่งเป็นรูปแบบพฤติกรรมที่สอดคล้องกับลักษณะของพฤติกรรมกาทุจริตคอร์รัปชันที่พบมากที่สุดของประเทศไทย (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555) ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงต้องการทราบถึงรูปแบบของพฤติกรรมกาวิ่งเต้นโยกย้าย หรือการซื้อขายตำแหน่ง ตลอดจนการเรียกรับทรัพย์สิน อันเป็นปรากฏการณ์ของพฤติกรรมกาแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกิน (rent seeking behavior) และเป็นรูปแบบพฤติกรรมกาทุจริตคอร์รัปชันที่สำคัญ (Chowdhury, 2008) อันเป็นคำถามสำคัญในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ นอกเหนือจากการศึกษาที่มุ่งเพียงแค่ผล (consequences) ของการเกิดพฤติกรรมกาแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกิน (Buchanan, 1980; Tullock, 1989) การศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงรูปแบบและกระบวนการ ในการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมกาแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินของข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานีตำรวจ สังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาลเพื่อให้เกิดความเข้าใจ และเป็นการเปิดเผยปรากฏการณ์ให้เป็นรูปธรรม จำแนกตามสายงานที่ปฏิบัติในสถานีตำรวจทั้ง 5 สายงาน โดยผลการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อการแสวงหาแนวทางในการแก้ไขเพื่อลดทอนพฤติกรรมในการแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้อย่างเป็นผล และส่งผลต่อประชาชนผู้รับบริการในลำดับต่อไป

■ วิธิตำเนินการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ทำการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมการแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยกำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติงานในระดับสถานีตำรวจ จำแนกเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับปฏิบัติการในฐานะที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่ (ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ – รองสารวัตรฯ) จำนวน 19 คน และเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับผู้บริหารในฐานะที่เป็นผู้บริหารระดับต้นทำหน้าที่ในการอำนวยการและควบคุมดูแลการปฏิบัติ (ตำแหน่งสารวัตรฯ - รองผู้กำกับฯ) จำนวน 13 คน และ 2) กลุ่มภาคประชาชนหรือภาคธุรกิจที่เคยประสบกับพฤติกรรมการแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินของเจ้าหน้าที่ตำรวจฯ จำนวน 9 คน แรกเริ่มทางผู้วิจัยกำหนดตัวผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจง (purposive sampling) พิจารณาคัดเลือกจากความพร้อมของผู้ให้ข้อมูล ที่เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ตลอดจนมีคุณลักษณะที่ตรงกับกลุ่มประชากรในการศึกษา ตลอดจนมีความเต็มใจที่จะให้ข้อมูลทั้งสองกลุ่มผู้ให้ข้อมูล ภายหลังได้ใช้เทคนิคการสุ่มตัวอย่างแบบสโนว์บอล (snowball sampling technique) ด้วยการสอบถามและร้องขอให้ผู้ให้ข้อมูลช่วยแนะนำผู้ให้ข้อมูลท่านอื่นที่มีความพร้อมในการให้ข้อมูลในลำดับต่อมา แต่ในกรณีของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลภาคประชาชนหรือภาคธุรกิจ ทางผู้วิจัยยังคงใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงด้วยการเลือกผู้ให้ข้อมูลที่มีคุณลักษณะเหมาะสม ควบคู่ไปกับการสุ่มตัวอย่างแบบสโนว์บอล เนื่องด้วยส่วนใหญ่

ผู้ให้ข้อมูลมักไม่ค่อยเต็มใจในการให้ข้อมูลที่ค่อนข้างมีผลกระทบในเชิงลบ และเป็นการยากที่จะแนะนำผู้ให้ข้อมูลอื่นแก่ทางผู้วิจัย และทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลให้ครอบคลุมในทุกสายงานและกระจายตัวในทุกพื้นที่สถานีตำรวจในเขตกรุงเทพมหานคร โดยให้มีจำนวนผู้ให้ข้อมูลมากที่สุด ซึ่งการที่ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางการสุ่มตัวอย่างในลักษณะดังกล่าวก็ด้วยประเด็นในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงพฤติกรรมการแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกิน อันเป็นลักษณะหนึ่งของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน ข้อมูลในการศึกษาจึงมีความละเอียดอ่อน ดังนั้น การให้ข้อมูลย่อมส่งผลกระทบเชิงลบต่อผู้ให้ข้อมูลทั้งในส่วนของกลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจ และกลุ่มภาคประชาชน/ภาคธุรกิจ จึงจำเป็นที่ผู้วิจัยจะต้องทำความเข้าใจกับผู้ให้ข้อมูล เพื่อทราบถึงผลกระทบจากการศึกษา ตลอดจนคำนึงถึงเรื่องความพร้อม ความเต็มใจของผู้ให้ข้อมูลเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ เป็นประโยชน์และเป็นข้อเท็จจริงในการศึกษาวิจัย ที่ผู้ให้ข้อมูลบางส่วนก็ไม่ประสงค์ที่จะให้เปิดเผยข้อมูลในงานวิจัย หรือประสงค์ให้เปิดเผยเพียงบางส่วน กลุ่มตัวอย่างที่ปรากฏในการวิจัย จึงเป็นเพียงกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เต็มใจให้เปิดเผยข้อมูลแต่ร้องขอให้ปิดบังชื่อและตำแหน่งเพื่อให้การคุ้มครองจากผลกระทบในเชิงลบจากการวิจัย

ผู้วิจัยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงทุติยภูมิ (secondary data) จากเอกสารกฎระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง ตลอดจนหนังสือของทางราชการเพื่อระบุนถึง การกำหนดมาตรฐานตำแหน่งตามหน้าที่ที่ปฏิบัติในระดับสถานีตำรวจ (job description) และค่าตอบแทน (compensation) ของเจ้าหน้าที่

ตำรวจที่พึงจะได้รับตามกฎหมาย ตลอดจนข้อมูลจากเหตุการณ์ข้อเท็จจริง ที่สามารถบ่งชี้ถึงพฤติกรรมการแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินของเจ้าหน้าที่ตำรวจจากภาพข่าว และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมถึงทำการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ด้วยแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (structured interview) ในการรวบรวมข้อมูลเพื่อระบุถึงพฤติกรรมในการแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

การทดสอบคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลในมิติความแม่นยำตรงเชิงเนื้อหา (content validity) ผู้วิจัยได้ให้ผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์เกี่ยวกับพฤติกรรมทางทุจริตคอร์รัปชันในมิติของเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจสอบส่วนความเชื่อถือได้ (reliability) ผู้วิจัยใช้การพิจารณาถึงความสอดคล้องของเนื้อหาข้อมูลทั้งจากผู้ให้ข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากเอกสาร โดยภายหลังการเก็บรวบรวมข้อมูลทางผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการนำเสนอผลการศึกษาวิจัย ทางผู้วิจัยได้นำเสนอเฉพาะในประเด็นรูปแบบพฤติกรรมฯ ที่ค้นพบจากการวิจัย มิได้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลตลอดจนข้อเท็จจริงที่อาจมีความละเอียดอ่อน และอาจส่งผลกระทบต่อตัวผู้ให้ข้อมูล

■ ผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า พฤติกรรมในการแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกิน (rent seeking

behavior) ในการศึกษาครั้งนี้เป็นพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งในระดับบุคคล หรือกลุ่มบุคคลในการใช้อำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมายเปรียบเสมือนกับการใช้อำนาจผูกขาดเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนจากการใช้อำนาจนั้น สามารถจำแนกพฤติกรรมในการแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินได้ 2 ลักษณะคือ 1) พฤติกรรมในการลงทุนเพื่อให้ได้มาในการถือครองหรือผูกขาดในอำนาจ และ 2) พฤติกรรมในการใช้อำนาจที่ตนมีเพื่อเรียกเก็บค่าเช่าหรือค่าตอบแทนส่วนเกิน

พฤติกรรมในการลงทุนเพื่อให้ได้มาในการถือครองหรือผูกขาดในอำนาจ เป็นพฤติกรรมในการได้มาซึ่งอำนาจในตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีอำนาจตามที่ตนเองประสงค์เพื่อจะใช้อำนาจนั้นในการแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินต่อไป โดยระดับของอำนาจในแต่ละตำแหน่งและสายงานที่ปฏิบัติงานในสถานีดำรวจที่จำแนกได้เป็น 5 ลักษณะ คือ 1) งานอำนวยการ 2) งานป้องกันและปราบปราม 3) งานจราจร 4) งานสืบสวน และ 5) งานสอบสวน ตลอดจนมีหน้าที่ของหัวหน้าสถานีดำรวจที่เป็นเสมือนกับผู้บริหารขององค์กรอีก 1 ตำแหน่ง จากการศึกษาพบว่าระดับของอำนาจขึ้นอยู่กับ 1) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามแต่ละสายงาน อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่แต่ละตำแหน่งได้รับการกำหนดหน้าที่ที่ปฏิบัติตามคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 537-538/2555 พบว่าลักษณะของงานฝ่ายปฏิบัติการหลักในสถานีดำรวจ ได้แก่ สายงานป้องกันและปราบปรามงานจราจร และงานสืบสวน จะค่อนข้างมีระดับของอำนาจสูงกว่างานสอบสวนและงานอำนวยการ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสายงาน

ป้องกันและปราบปราม จราจรและสืบสวน มีลักษณะของการทำงานในลักษณะของการ ‘บังคับใช้กฎหมาย’ เชิงรุก และมีความใกล้ชิดกับประชาชนจึงมีระดับของอำนาจสูงกว่างานสอบสวนและงานอำนวยการ 2) **ระดับของตำแหน่ง** พบว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีตำแหน่งในสายงานระดับสูงก็ย่อมมีระดับของอำนาจในตำแหน่งสูงกว่าเช่นเดียวกัน 3) **จำนวนอัตรากำลังในตำแหน่ง** พบว่าตำแหน่งใดที่มีจำนวนของอัตรากำลังหรือมีจำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นจำนวนมาก ก็จะมีระดับของอำนาจในตำแหน่งกว่าตำแหน่งที่มีบุคลากรปฏิบัติงานน้อยกว่า ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีจำนวนมาก ส่งผลต่อคำตอบแทนที่จะได้รับที่ต้องมีการจัดสรรหรือแบ่งกันตามจำนวนบุคลากร 4) **คำตอบแทนที่แต่ละสายงานพึงได้รับตามระเบียบ** เป็นการพิจารณาถึงคำตอบแทนที่แต่ละสายงานจะได้รับถูกต้องตามระเบียบที่กำหนดไว้ พบว่าสายงานจราจรค่อนข้างจะมีระดับของอำนาจค่อนข้างสูงกว่าเมื่อเทียบกับสายงานอื่น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสายงานจราจรจะได้รับคำตอบแทนตามระเบียบค่อนข้างสูงกว่าสายงานอื่น อาทิ เงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษ เงินรางวัลเพื่อจูงใจ (ส่วนแบ่งค่าปรับจราจรฯ) โดยสายงานอำนวยการเป็นสายงานที่มีระดับของอำนาจต่ำสุด 5) **คำตอบแทนที่แต่ละสายงานได้รับโดยมิชอบ** อันเป็นการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานในแต่ละสายงานมีโอกาสในการใช้อำนาจในตำแหน่งแสวงหาคำตอบแทนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พบว่า ‘เจ้าหน้าที่ตำรวจในทุกสายงานทุกตำแหน่งสามารถใช้อำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบในตำแหน่งในการได้มาซึ่ง

คำตอบแทนโดยมิชอบเพิ่มเติมทั้งสิ้น’ และพบว่าสายงานที่เป็นลักษณะของการบังคับใช้กฎหมายค่อนข้างที่จะมีระดับของอำนาจในตำแหน่งสูงกว่าสายงานอื่น แต่อย่างไรก็ตาม ในประเด็นดังกล่าวผลการศึกษาก็พบว่าระดับของคำตอบแทนที่จะได้รับโดยมิชอบ ขึ้นอยู่กับตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นการเฉพาะบุคคลในการที่จะตัดสินใจใช้อำนาจในทางที่มีขอบ จึงไม่สามารถระบุได้โดยชัดเจน 6) **ความแตกต่างของบริบทแวดล้อมของพื้นที่ที่รับผิดชอบ** อันได้แก่สภาพแวดล้อมของพื้นที่ที่สถานีตำรวจตั้งอยู่ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของสังคม ชุมชนความหนาแน่นของประชากร โดยบริบทแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ก็จะสัมพันธ์กับลักษณะและการใช้อำนาจของแต่ละสายงานในสถานีตำรวจ

จากผลการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยพบว่าผู้ให้ข้อมูลระบุไปในทิศทางเดียวกันว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานในระดับสถานีตำรวจส่วนใหญ่มีความประสงค์ที่จะดำรงตำแหน่งในสายงานที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการ ได้แก่ งานสืบสวน งานป้องกันปราบปราม และงานจราจร เพราะเป็นสายงานที่สามารถใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย และเป็นสายงานที่พบปะติดต่อกับประชาชนเป็นหลัก แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า งานสอบสวนที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการเช่นกันกลับไม่ค่อยได้รับความสนใจในการไปดำรงตำแหน่งส่วนหนึ่งจากข้อมูลอาจเป็นเพราะเป็นสายงานที่ปฏิบัติงานใน “เชิงตั้งรับ” ประจำอยู่บนสถานีตำรวจ แม้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนแต่ลักษณะการปฏิบัติงานจะแตกต่างกับฝ่ายปฏิบัติการอื่นที่เป็นลักษณะงาน “เชิงรุก” แต่งานอำนวยการเป็นสายงานที่เจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันว่าภารกิจ

ในงานอำนวยการเปรียบเสมือนกับฝ่ายสนับสนุน ไม่มีภารกิจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายชัดเจนเช่นเดียวกับสายงานอื่น

การศึกษาวิจัยครั้งนี้พอที่จะสรุปรูปแบบของพฤติกรรมในการเข้าถึงแหล่งอำนาจในตำแหน่งในสถานีดำรวจได้ ดังนี้ 1) **การอาศัยความใกล้ชิดผู้มีอำนาจหรือผู้บังคับบัญชา** ทั้งในรูปแบบผู้มีอำนาจที่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ในการที่จะเอื้อประโยชน์หรือให้ความช่วยเหลือในการเข้าถึงตำแหน่งที่ประสงค์ 2) **การให้ประโยชน์แก่ผู้มีอำนาจหรือผู้บังคับบัญชา** เป็นการให้หรือเสนอให้ประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ แก่ผู้มีอำนาจหรือผู้บังคับบัญชา ในลักษณะที่เป็นการหวังผลประโยชน์ตอบแทน ทั้งการให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบอื่น 3) **การยื่นคำร้องเพื่อขอรับการแต่งตั้งดำรงตำแหน่งตามระเบียบ** เป็นการดำเนินการตามระเบียบ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งฯ และ 4) **การใช้ผลการศึกษาและคะแนนความประพฤติในการพิจารณา** กรณีการพิจารณาเฉพาะผู้สำเร็จการศึกษาและอบรมเพื่อบรรจุเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจในครั้งแรก โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนหนึ่งจะแสดงออกถึงพฤติกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่กล่าวไปข้างต้นในความพยายามที่จะเข้าถึงตำแหน่งตามแต่ละสายงาน ที่มีอำนาจในตำแหน่งตามที่ผู้วิจัยเสนอความไปตอนต้น

พฤติกรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาคำตอบแทนส่วนเกินของเจ้าหน้าที่ตำรวจ พบว่าในแต่สายงานที่ปฏิบัติงานในสถานีดำรวจก็มีรูปแบบพฤติกรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ตามแต่ละสายงาน ในการแสวงหา

คำตอบแทนส่วนเกินแตกต่างกัน แต่มีลักษณะร่วมกันของพฤติกรรมพอที่จะจำแนกได้เป็น

1) การเรียกรับผลประโยชน์เพื่ออำนวยความสะดวกเป็นกรณีพิเศษ 2) การเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ประกอบการธุรกิจ 3) การเรียกรับผลประโยชน์ผู้กระทำผิดกฎหมายที่มีโทษทางอาญาโดยไม่จับกุม หรือให้ความช่วยเหลือทางคดีอาญา เป็นต้น นอกจากนั้นยังพบว่ามีรูปแบบของพฤติกรรมในบางสายงานที่มีลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อบิดเบือนข้อเท็จจริง เพื่อให้ได้รับคำตอบแทนที่ถูกต้องตามกฎหมายในอัตราที่สูงขึ้น ซึ่งระดับหรือมูลค่าของคำตอบแทนส่วนเกินที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับจากการใช้อำนาจตามหน้าที่ จากการศึกษาพบว่า ระดับหรือมูลค่าคำตอบแทนนั้นจะมีจำนวนสูงเท่าใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นรายบุคคล ในสายงานและตำแหน่ง ได้ตัดสินใจที่จะใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนได้รับตามกฎหมายในการแสวงหาคำตอบแทนมากเพียงใด

ปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมในการแสวงหาคำตอบแทนส่วนเกิน ปรากฏจากผลการศึกษาได้แก่ 1) ปัจจัยด้านปัจเจกบุคคล ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ละบุคคลจะแสดงออกถึงพฤติกรรมดังกล่าวก็เนื่องด้วยการตัดสินใจเฉพาะบุคคลเป็นสำคัญ 2) ปัจจัยระดับคำตอบแทนส่วนเกินที่จะได้รับฯ ยิ่งระดับหรือมูลค่าของคำตอบแทนที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะได้รับจากการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งสูงมากเท่าใด ก็จะส่งผลเอื้อให้มีพฤติกรรมในการแสวงหาคำตอบแทนส่วนเกินเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน 3) ปัจจัยด้านอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ที่ปรากฏตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของแต่ละสายงานที่แตกต่างกัน

ก็ย่อมส่งผลต่อพฤติกรรมในการแสวงหาคำตอบแทนส่วนเกินที่แตกต่างกัน 4) ปัจจัยด้านคำตอบแทน เป็นคำตอบแทนที่ได้รับตามระเบียบที่กำหนด หากคำตอบแทนที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพหรือการปฏิบัติงาน ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจในตำแหน่งในการแสวงหาคำตอบแทนส่วนเกินเพิ่มเติม 5) ปัจจัยด้านงบประมาณ หรือการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่พบว่าหากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอก็จะก่อให้เกิดพฤติกรรมแสวงหาคำตอบแทนส่วนเกินเช่นกัน 6) ปัจจัยด้านผู้บังคับบัญชา ทั้งในมิติด้านนโยบาย และความเข้มงวดตลอดจนภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชา 7) ปัจจัยด้านการตรวจสอบ เป็นปัจจัยที่จะคอยยับยั้งหรือลดทอนพฤติกรรมในการแสวงหาคำตอบแทนส่วนเกินประกอบไปด้วยการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาคำตอบแทนส่วนเกินโดยมิชอบ และกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ 8) ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร ที่ส่วนหนึ่งของพฤติกรรมเป็นผลมาจากความคิดความเชื่อในธรรมเนียมหรือวิถีปฏิบัติ ขององค์กรสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการลงทุนเข้าสู่อำนาจในตำแหน่ง และใช้อำนาจในตำแหน่งในการแสวงหาคำตอบแทนส่วนเกิน และ 9) ปัจจัยด้านการใช้อำนาจดุลยพินิจ ด้วยการที่กฎหมาย หรือระเบียบบางประการได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการใช้ดุลยพินิจในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถตัดสินใจในการเลือกใช้อำนาจในการ

เอื้อประโยชน์หรือแสวงหาคำตอบแทนส่วนเกิน

■ การอภิปราย และสรุปผล

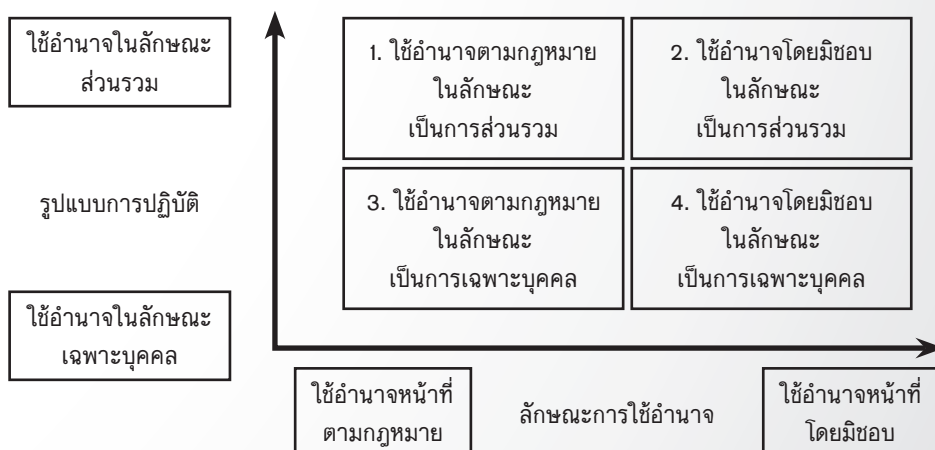
จากผลการศึกษาวิจัยที่ทำการศึกษารูปแบบพฤติกรรมแสวงหาคำตอบแทนส่วนเกินของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานในระดับสถานีตำรวจที่ปรากฏข้อมูลทั้งในระดับของอำนาจในตำแหน่งจำแนกตามแต่ละสายงานในสถานีตำรวจ รูปแบบพฤติกรรมในการเข้าถึงอำนาจในตำแหน่ง และรูปแบบพฤติกรรมของการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งในการแสวงหาคำตอบแทนส่วนเกิน ดังปรากฏตามผลการศึกษาข้างต้น ทางผู้วิจัยสามารถสรุปความได้ว่า ระดับของอำนาจในตำแหน่งส่งผลต่อพฤติกรรมในการแสวงหาคำตอบแทนส่วนเกินในตำแหน่ง โดยรูปแบบของพฤติกรรมจำแนกเป็น 1) การลงทุนให้ได้มาในการถือครองและผูกขาดอำนาจในตำแหน่ง ซึ่งพฤติกรรมในลักษณะนี้ก็สอดคล้องกับผลการวิจัยในอดีตที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายตำรวจ ที่พบว่ามีระบบอุปถัมภ์ (patronage system) การอาศัยความสัมพันธ์หรือความใกล้ชิดระหว่างผู้บังคับบัญชา นักการเมืองหรือผู้มีอำนาจในลักษณะต่างๆ ในการแทรกแซงหรือมีอิทธิพลต่อการแต่งตั้งเพื่อให้ได้รับตำแหน่งที่สูงขึ้น (พรปิยะ ชุณหศรั, 2542; ภนัญญ สุวรรณรัตน์, 2543; นรศักดิ์ ม่วงศรี, 2544; สมชาติ เสี่ยมภักดิ์, 2544; ปรียากร โพธิ์ทอง, 2546; ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด, 2554) และ 2) การใช้อำนาจในตำแหน่งในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตนหรือคำตอบแทนส่วนเกิน ซึ่งพอสรุปความตามแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 ระดับของอำนาจในตำแหน่งที่ส่งผลต่อรูปแบบพฤติกรรมในการแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกิน

สามารถพิจารณาได้ว่ารูปแบบพฤติกรรมดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปรากฏตามผลการศึกษานั้นเป็นลักษณะของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจได้กระทำการบางอย่าง ซึ่งไม่สมควรที่จะกระทำ หรือไม่กระทำในสิ่งที่ควรจะต้องกระทำ (misuse) การกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (sworn police) และเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้นั้นได้รับผลประโยชน์ตอบแทน (Barker, Hunter and Hunter, 1994: 213-216) อีกทั้งยังเป็น

รูปแบบพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการประจำที่พบได้มากที่สุด จากผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555) สอดคล้องกับผลการศึกษาของสุพจน์ จุณอนันตธรรม และคณะ (2547) และเกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ และคณะ (2554) ที่รูปแบบของอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ที่แตกต่างกันส่งผลต่อรูปแบบพฤติกรรมและระดับหรือมูลค่าในการได้มาซึ่งค่าตอบแทนส่วนเกิน หรือผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน



แผนภาพที่ 2 รูปแบบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการใช้อำนาจตามหน้าที่ในการแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกิน

ผู้วิจัยยังพบว่า ลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ตำรวจยังสามารถจำแนกได้สองลักษณะ กล่าวคือ 1) การใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งตามกฎหมาย หรือเป็นการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของตนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย อาทิ การกวัดข้นจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอาญา และ 2) การใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้อำนาจในทางที่มีชอบ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย รวมไปถึงรูปแบบของพฤติกรรมในการแสวงหาคำตอบแทนส่วนเกินของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่สามารถจำแนกได้เป็น 1) การใช้อำนาจในลักษณะส่วนรวม เป็นลักษณะของธรรมเนียมหรือวิถีการปฏิบัติที่สายงานหรือหน่วยงานมีการใช้อำนาจเช่นนั้นอยู่แล้วในภาพรวม โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจที่อยู่ในสายงานหรือหน่วยงานนั้นก็ต้องปฏิบัติตามธรรมเนียม และ 2) การใช้อำนาจในลักษณะเฉพาะตัวบุคคล เป็นลักษณะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตัดสินใจกระทำการใดไปเป็นการเฉพาะตัวเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนเกินจากการใช้อำนาจหน้าที่นั้น และเมื่อพิจารณาวิเคราะห์ความในภาพรวมทั้งในด้านมิติลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง และรูปแบบพฤติกรรมในการใช้อำนาจ จะปรากฏความตามแผนภาพที่ 2 ข้างต้น ที่จะปรากฏลักษณะของพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจใน 4 ลักษณะ ได้แก่ 1) การใช้อำนาจตามกฎหมายในลักษณะเป็นการส่วนรวม 2) การใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายในลักษณะเป็นการส่วนรวม 3) การใช้อำนาจตามกฎหมายในลักษณะเป็นการเฉพาะตัวบุคคล และ 4) การใช้อำนาจโดยมิชอบในลักษณะ

เป็นการเฉพาะตัวบุคคล

ลักษณะการใช้อำนาจในลักษณะภาพรวมนั้นไม่ว่าจะเป็นไปตามกฎหมายหรือเป็นไปโดยมิชอบ หากเป็นธรรมเนียมหรือวิถีการปฏิบัติของสายงานหรือหน่วยงานในภาพรวมแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงาน หรือสายงานนั้นส่วนใหญ่ก็มักจะถือปฏิบัติตาม ๆ กันไป และมักไม่มีผู้ใดปฏิเสธที่จะไม่ปฏิบัติตามธรรมเนียมหรือวิถีปฏิบัติดังกล่าว เพราะหากไม่ปฏิบัติตามก็จะถูกกีดกันออกจากสังคมหรือเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน จนอาจถือได้ว่าเป็นลักษณะหนึ่งของวัฒนธรรมขององค์กร แม้ว่าการกระทำนั้นจะขัดต่อกฎหมาย หรือระเบียบก็ตาม แต่ถ้าเป็นในลักษณะของการใช้อำนาจเฉพาะส่วนบุคคลในทางมิชอบ จะพบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจบางส่วนเท่านั้น ที่เลือกแสดงออกซึ่งพฤติกรรมดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความเสี่ยงของการถูกตรวจพบ จากความรวดเร็ว/ช่องทางการติดต่อสื่อสาร เทคโนโลยีหรือการตรวจสอบของภาคส่วนต่าง ๆ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนใหญ่จึงเลือกแสดงออกพฤติกรรมในลักษณะเหมือนกับส่วนรวมมากกว่าการที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในการได้มาซึ่งประโยชน์เฉพาะตัวบุคคล เว้นแต่มีเงื่อนไข หรือปัจจัยหนุนประการอื่นที่สนับสนุนในการแสดงออกพฤติกรรมดังกล่าว

รูปแบบพฤติกรรมในการแสวงหาคำตอบแทนส่วนเกินของเจ้าหน้าที่ตำรวจ อันเป็นลักษณะหนึ่งของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน (corruption) ก็สอดคล้องกับแนวคิดสมการคอร์รัปชันที่ว่า พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันเกิดจากผลของปัจจัยสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การผูกขาด การใช้ อำนาจดุลยพินิจและการขาดกลไกการตรวจสอบ (Klitgaard, 1998) โดยผลของการศึกษาค้นคว้า

ได้แสดงให้เห็นว่ารูปแบบพฤติกรรมแสวงหาคำตอบแทนส่วนเกิน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากระดับของอำนาจในตำแหน่งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจในแต่ละสายงานและแต่ละตำแหน่งได้ถือครอง และได้ผูกขาดอำนาจนั้น (Myint, 2000: 39) และสะท้อนเป็นพฤติกรรม ทั้งในการลงทุนเพื่อให้ได้มาซึ่งการผูกขาดอำนาจในตำแหน่ง และการใช้อำนาจในตำแหน่งในการแสวงหาคำตอบแทนส่วนเกินดังที่อภิปรายความไปข้างต้น นอกจากนั้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่าหากเจ้าหน้าที่ตำรวจมีพฤติกรรมการใช้อำนาจเฉพาะส่วนบุคคลในทางมิชอบนั้น ในหน่วยงานตำรวจและสังคมจะเห็นว่าเป็นพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน จำเป็นต้องได้รับการดำเนินการอย่างจริงจัง หรือเป็นการทุจริตคอร์รัปชันสีดำ (Heidenhcimer, 2007: 137-154) แต่ถ้าเป็นลักษณะของการใช้อำนาจเฉพาะส่วนบุคคลตามกฎหมาย หรือใช้อำนาจโดยมิชอบในลักษณะเป็นการส่วนรวม สังคมก็ยังคงมีมุมมองว่าเป็นพฤติกรรมการคอร์รัปชันที่จำต้องดำเนินการแก้ไข แต่จะแตกต่างกับมุมมองของหน่วยงานตำรวจที่มองว่า การใช้อำนาจโดยมิชอบในลักษณะเป็นการส่วนรวมนั้นเป็น “วัฒนธรรมที่ถือปฏิบัติร่วมกัน” แม้จะมองว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนใหญ่ก็มักไม่ขัดขวาง และถือปฏิบัติสืบต่อกันมา อาจถือว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันเชิงสถาบัน (institutional corruption) (Robinson, 1998: 89-90) แต่ถ้าเป็นการใช้อำนาจเฉพาะตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจตามกฎหมายแล้ว มักถูกมองว่าเป็นการกระทำที่ไม่สมควร มากกว่าที่จะถูกมองว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชัน หรือบางกรณีอาจเรียกว่า ‘สินน้ำใจ’ หรือสิ่งตอบแทนที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน โดยทั้งสองลักษณะนี้

อาจกล่าวได้ว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันสีเทา (Heidenhcimer, 2007: 137-154)

ผลการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นได้ว่ารูปแบบของพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจนอกเหนือจากที่จะแตกต่างกันตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละสายงาน หรือแตกต่างในระดับบุคคล หรือระดับ ภาพรวมของสายงานแล้ว ก็ยังสามารถจำแนกลักษณะของพฤติกรรมตามแนวทางข้างต้นได้เช่นเดียวกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ในการแก้ไขและลดทอนพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนั้น แม้ว่าการศึกษานี้จะมุ่งให้ความสำคัญถึงปัจจัยค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือคำตอบแทนส่วนเกินเป็นหลัก ที่สามารถจำแนกรูปแบบพฤติกรรมได้เป็น 1) พฤติกรรมในการลงทุนเพื่อเข้าถึงแหล่งอำนาจ และ 2) พฤติกรรมในการใช้อำนาจตามหน้าที่ในการแสวงหาคำตอบแทนส่วนเกิน แต่การศึกษาก็ยังพบว่า ปัจจัยเรื่องระดับของอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งก็สัมพันธ์กับปัจจัยด้านการใช้อำนาจดุลยพินิจ กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจว่าจะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด หรือสามารถเลือกที่จะกระทำในรูปแบบใด ฯลฯ ก็ยังส่งผลให้เกิดพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้น สอดคล้องกับสมการการทุจริตคอร์รัปชันตามแนวทางการศึกษานี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการที่จะปรับปรุงและแก้ไขเพื่อลดพฤติกรรมในการแสวงหาคำตอบแทนส่วนเกินของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปรากฏจากการศึกษาได้แก่) การปรับปรุงรูปแบบการจ่ายค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยพิจารณาทั้งในด้านมิติของเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินพิเศษ เงินตอบแทนเพื่อจูงใจ

ในการปฏิบัติงานต่าง ๆ อาทิ เงินรางวัลในการปฏิบัติงาน เงินค่าตอบแทนการสอบสวน ตลอดจนสวัสดิการและผลประโยชน์เกื้อกูลให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับการดำรงชีพและสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

2) การปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ตำรวจให้มีความชัดเจนบนหลักของการพิจารณาตามผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก เป็นกลไกหนึ่งในการควบคุมมิให้เกิดพฤติกรรมในการเข้าถึงและผูกขาดในแหล่งอำนาจจากตำแหน่งหน้าที่

3) ปรับปรุงอำนาจหน้าที่หรือมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานในสถานตำรวจให้มีความเหมาะสม โดยคำนึงถึงระดับของอำนาจแต่ละตำแหน่งที่แตกต่างกันไปตามแต่ละสายงานที่อาจส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจนั้นในทางที่มีขอบ พร้อมทั้งศึกษาการลดช่องว่างของการใช้อำนาจดุลยพินิจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

4) ปรับปรุงระบบการกำกับตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยอาจพิจารณาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาปรับใช้ การเพิ่มช่องทางหรือกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือการใช้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับตรวจสอบ

5) การปลูกฝังทัศนคติพัฒนาทักษะความรู้ของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความตระหนักและความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานตามภารกิจและบทบาทหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย และ

6) สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรมีการแก้ไขปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรจากเดิมที่ค่อนข้างให้ความสำคัญกับระบบอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์ใกล้ชิด มาเป็นแนวทางการตำรวจอาชีพ

ที่ผู้บริหารของหน่วยงานต้องเล็งเห็นถึงสภาพปัญหาและต้องวางบทบาทเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นกับองค์กรตำรวจ

ข้อเสนอแนะทางวิชาการที่ปรากฏ ได้แก่ ด้วยการที่การศึกษาค้นคว้านี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเปิดเผยปรากฏการณ์อันได้แก่ รูปแบบพฤติกรรมในการแสวงหาค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำให้ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพเพื่อค้นหาปัจจัยหรือสาเหตุของการแสดงออกถึงพฤติกรรมดังกล่าว ประกอบกับข้อจำกัดในการได้และเข้าถึงข้อมูล ดังนั้น ควรมีการศึกษาเจาะลึกในแต่ละประเด็นของรูปแบบการแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกิน ตลอดจนปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมฯ รวมไปถึงการพิจารณาใช้วิธีการเก็บข้อมูลลักษณะอื่น ไม่ว่าจะเป็นการสังเกตการณ์การปฏิบัติงาน หรือแม้แต่การทบทวนกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจริง เพื่อเป็นข้อมูลเพิ่มเติมในการยืนยันผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้เพิ่มเติมต่อไป

■ บรรณานุกรม

เกษมศานต์ โชติชาครพันธ์ และคณะ. (2554).

การศึกษามาตรการป้องกันเพื่อปรับปรุงกระบวนการใช้อำนาจเกินขอบเขต กรณีเจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ. รายงานวิจัย. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2551). **ความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ.** รายงานการศึกษาวิจัย. คณะอนุกรรมการด้านการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย คณะกรรมการพัฒนาระบบ

- งานตำรวจ.
- นรศักดิ์ ม่วงศรี, ร.ต.อ. (2554). **ทัศนคติของข้าราชการตำรวจสัญญาบัตรต่อบทบาทนักการเมืองในการเบียดตำแหน่งและแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ: ศึกษากรณีกองบังคับการตำรวจนครบาล 8**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรปิยะ ชุณหะศรี. (2542). **ความสัมพันธ์นอกระบบราชการ: ที่มา แบบแผน และการปรับเปลี่ยนแผนความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจ**. คุรุภัณฑ์. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง. (2555). **โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาระบบเงินเดือน และค่าตอบแทนด้านต่างๆ ของข้าราชการตำรวจ**. โครงการศึกษา. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.
- บริษัท เอพีเอ็ม กรุป โซลูชั่น จำกัด. (2555). **โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ**. โครงการศึกษา. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.
- ปรียากร โพธิ์ทอง. (2546). **การเลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งโยกย้ายในวงการตำรวจไทย: วิถีแห่งคุณธรรมอาอุปลักษณ์**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ภันตบุญ สุวรรณรัตน์. (2543). **การเมืองกับการบริหารงานตำรวจ**. ภาคนิพนธ์ปริญญาโท. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด. (2554). **แนวทางการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ**. รายงานวิจัย. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ศุภชัย ยาวะประภา และคณะ. (2550). **รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวคิดการปรับโครงสร้างสถานีตำรวจเพื่อประชาชน**. นนทบุรี: คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ กระทรวงยุติธรรม.
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2555). **การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชัน**. ศูนย์สำรวจความเห็นของประชาชน. กรุงเทพฯ
- สังคิต พิริยะรังสรรค์. (2549). **ทฤษฎีคอร์รัปชัน**. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดีการพิมพ์.
- สุพจน์ จุณอนันตธรรม และคณะ. (2547). **รายงานฉบับสมบูรณ์การทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานราชการไทย กรณีศึกษาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตำรวจนครบาล)**. สถาบันวิจัยสังคมและเศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สมชาติ เสี่ยมภักดี, ร.ต.อ. (2544). **ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยศึกษากรณีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจสัญญาบัตร**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- Barker, T., Hunter, R., Rush, J. (1994). **Police systems and practices: An introduction**. New Jersey: Prentice Hall.
- Boatright, J.R. (2009). "Rent Seeking in a Market with Morality: Solving a Puzzle About Corporate Social Responsibility" In *Journal of Business Ethics*. 88, pp. 541-552.
- Buchanan J.M. (1980). "Rent Seeking and Profit Seeking". In *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A&M University Press.
- Chowdhury, L. (2008). "Economic Approaches in Corruption Studies" In *Fiscal Frontiers*.

- Heidenheimer, A.J., Johnston, M. (2007). **Political Corruption Concepts & Contexts**. 3rd ed. Transaction Publishers: New Jersey.
- Klitgaard, R. (1998). "International Corporation Against Corruption." In **Finance & Development**. March. Pp. 291-303.
- Kruger, A. (1974). "The Political Economy of The Rent Seeking Society". In **American Economic Review**, 64. pp. 291-303.
- Pope, J. (2000). **Confronting Corruption: The elements of a National Integrity System**. Berlin: TI.
- Myint, U. (2000). "Corruption: Causes, Consequences and Cures." In **Asia-Pacific Development Journal**. 7(2). pp. 33-58.
- Myrdal, G. (1968). **Asian drama: an inquiry into the poverty of nations**. Pantheon.
- Ricardo, D. (1817). **On the Principles of Political Economy and Taxation**, Introduced by Fogart, M.P. Ed. London: J.M. Dent & Sons.
- Robinson, M. (1998). "Corruption and Development". In **European Journal of Development Research**, 10, pp. 1-14.
- Rose-Ackerman, S. (1975). "The Economics of corruption." In **Journal of Political Economy**. IV. pp. 187-203.
- Tullock, G. (1989). **The Economics of Special Privilege and Rent Seeking**. Boston: Kluwer Academic.
- Wright, P.M., Dunford, B.B. and Snell, S.A. (2001). "Human Resources and the Resource Based View of the Firm". In **Strategic Human Resource Management theory and practice**, 2nd pp. 17-39. London: SAGE.

