

ธุรกิจ รัฐ และคอร์รัปชัน¹

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ²

ปัญหาการสมยอมในการประมูลงานก่อสร้าง เป็นปัญหาสำคัญในวงการจัดจ้างภาครัฐ ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นในสังคมต่างประเทศด้วย การสมยอมก่อให้เกิดการผูกขาดในการขายบริการให้กับภาครัฐ เพิ่มภาระภาษีต่อประชาชน ลดคุณภาพของงานและเป็นผลเสียต่อสังคม ในบริบทนานาชาติการสมยอมกันเป็นการกีดกันทางการค้า ซึ่งขัดกับหลักการค้าเสรี ความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

โครงการวิจัยนี้ ศึกษากระบวนการสมยอมกันในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐระหว่างข้าราชการกับนักการเมืองหรือระหว่างข้าราชการ นักธุรกิจ และนักการเมือง โดยทำการศึกษาเจาะลึกกรณีศึกษา 3 กรณี และศึกษาประสบการณ์การจัดจ้างของต่างประเทศเพื่อหาบทเรียน กรณีศึกษาประกอบด้วย (1) โครงการจัดการน้ำเสียที่คลองด่าน (2) โครงการเขื่อนทดน้ำบางปะกง และ (3) โครงการสนามบินสุวรรณภูมิที่หนองงูเห่า จุดประสงค์หลัก

¹ โครงการวิจัยเรื่องนี้ ได้รับการสนับสนุนทุนการวิจัยจากสำนักงาน ป.ป.ช.

² คณะผู้วิจัยประกอบด้วย 1) ผาสุก พงษ์ไพจิตร 2) สังคีต พิริยะรังสรรค์ 3) นवलน้อย ศิริรัตน์ 4) นพพันธ์ วรรณเทพสกุล 5) อากาศรี จุฑาเทพ 6) วิษณุ วงศ์สินศิริกุล 7) จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์



ของโครงการวิจัยคือ การทำความเข้าใจกับวิธีการสมยอมและแนะนำแนวทางป้องกัน

วิธีวิทยาที่ใช้ประกอบด้วย การศึกษาจากเอกสาร การทำ Focus group และการสัมภาษณ์เจาะลึกเฉพาะราย

ข้อค้นพบสำคัญ คือ

1. มีการร่วมมือกันระหว่างข้าราชการกับนักธุรกิจหรือระหว่างข้าราชการกับนักธุรกิจและนักการเมืองระดับรัฐมนตรี การคอร์รัปชันในโครงการขนาดใหญ่มีอยู่จริง สร้างความเสียหายให้กับงบประมาณรัฐ ส่งผลกระทบต่อสังคม

ปัญหาการสมยอมยังเป็นสาเหตุของความล่าช้าของโครงการ ระหว่างปี พ.ศ. 2500 เมื่อโครงการสนามบินสุวรรณภูมิที่หนองงูเห่า เริ่มได้รับการพิจารณา จนถึง พ.ศ. 2544 รัฐบาลแต่ละชุดมีอายุเฉลี่ยปีกว่า ๆ ผลก็คือ เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลก็จะมีการจัดสรรผลประโยชน์กันใหม่ทำให้งานต้องล่าช้าไป

2. ข้าราชการและนักการเมืองได้รับเงินส่วนแบ่งคิดเป็นร้อยละ 10–20 ของงบประมาณโครงการ ด้วยวิธีการต่าง ๆ การร่วมมือกันมีหลายรูปแบบ ตั้งแต่การที่ข้าราชการระดับสูงของกรมมีหุ้นลมในบริษัทรับเหมาก่อสร้าง หรือเป็นผู้ร่วมก่อตั้งโดยไม่มีชื่อปรากฏในบริษัทซึ่งประมูลงานก่อสร้างของกรมนั้น ๆ แบบ



ผูกขาดไปจนถึงการลงขันซื้อตำแหน่งอธิบดีกรม หรือตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในรัฐวิสาหกิจ และการที่นักการเมืองหรือญาติหรือพวกพ้องและข้าราชการลงทุนร่วมกับนักธุรกิจอื่นจัดตั้งบริษัทรับเหมาก่อสร้าง บริษัทที่ปรึกษาโครงการ บริษัทขายวัสดุ ก่อสร้าง บริษัทที่ดิน แล้วเข้ามาประมูลโครงการต่าง ๆ จากภาครัฐ หรือขายที่ดินให้รัฐ

3. การสมยอมนำไปสู่การดำเนินงานที่หละหลวม ทุกขั้นตอน เป็นการเปิดโอกาสให้ทำการคอร์รัปชันได้ง่าย

4. บริษัทประมูลงานได้รับความร่วมมือจากข้าราชการและนักการเมืองในการหาวิธีหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์และมาตรการป้องกันการทุจริตในระเบียบสำนักนายกฯ ว่าด้วยการพัสดุปี พ.ศ. 2536 โดย

- จัดตั้งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่รับประมูลงาน แยกออกจากระบบราชการ
- หาข้ออ้างเสนอโครงการเร่งด่วนเพื่อจัดจ้างหรือคัดเลือกโดยวิธีพิเศษ
- ทำให้แบบก่อสร้างมีความชัดเจนน้อยที่สุด
- ใช้เงินกู้ต่างประเทศเพื่อจะได้ไม่ต้องใช้ระเบียบจัดจ้างของสำนักนายกฯ



- ใช้วิธีคัดเลือกให้เอกชนเข้ามาลงทุนโครงการ โดยเงินลงทุนเอกชน แต่เจ้าของหน่วยงานมีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปถือหุ้นในบริษัทเอกชนที่ได้รับการคัดเลือก

5. การว่าจ้างแบบเหมารวม (turnkey) คืองานที่เจ้าของโครงการต้องการให้ผู้รับเหมาไปดำเนินการออกแบบและสร้างโครงการให้แล้วเสร็จแต่เพียงผู้เดียว ขณะนี้กำลังเป็นที่นิยมแม้มีข้อดีคืองานก่อสร้างเสร็จเร็ว แต่เอื้อกับการคอร์รัปชัน เพราะไม่มีการระบุรายละเอียดในแผนงาน จึงทำให้เกิดช่องทางการสับหลักเพื่อสร้างประโยชน์ให้กลุ่มพวกพ้อง หรือขอปรับเปลี่ยนเพื่อเพิ่มงบประมาณได้ค่อนข้างง่าย และยังเปิดช่องให้บริษัทเอกชนฉวยโอกาสเรียกร้อยค่าชดเชยจากรัฐ (ค่าโง่) โดยมักมีการทำสัญญาที่หละหลวม หรือในกรณีที่ชาวบ้านคัดค้านโครงการทำให้โครงการเสร็จช้ากว่าที่กำหนด หรืออื่น ๆ

คณะวิจัยมีความเห็นว่าระบบราชการไทยยังไม่สามารถนำข้อดีของระบบการว่าจ้างแบบเหมารวม (Turnkey) มาใช้ได้อย่างเต็มที่ แต่ซ้ำร้ายนำช่องว่างมาใช้ ซึ่งสร้างความเสียหายแก่สังคมอย่างมหาศาล จึงเห็นว่ารัฐควรยุติการว่าจ้างบริษัทเอกชนในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่แบบ Turnkey จนกว่าจะสร้างกลไกการควบคุมดูแลที่ชัดเจนก่อน



6. การคัดเลือกบริษัทที่ปรึกษาโครงการของหน่วยราชการเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นหนึ่งของการทุจริต เนื่องจากบริษัทที่ปรึกษาจะทำหน้าที่ประเมินราคาก่อสร้าง ประเมินแบบ ฯลฯ และบริหารสัญญาโครงการ บริษัทจึงเป็นเครื่องมือสำคัญทั้งของหน่วยราชการ นักการเมือง และบริษัทรับเหมาก่อสร้าง ในการแสวงหาผลประโยชน์โดยการผูกขาดตัดตอนงานก่อสร้าง

7. นักการเมืองมักร่วมมืออนุมัติขยายงบประมาณโครงการที่ขอมมาโดยง่ายขาย เพื่อขยายจำนวนวงเงินคอร์รัปชันที่จะแบ่งสรรกัน พร้อมทั้งร่วมมือให้มีการเปลี่ยนย้ายขอบเขตงานและสถานที่ของโครงการโดยไม่ต้องมีการศึกษาความเหมาะสม เพราะที่ใหม่ให้ประโยชน์กับพรรคพวก แม้ว่าที่ใหม่จะมีปัญหา

8. อิทธิพลของนักการเมือง และด้วยความร่วมมือของหน่วยงานดูแลโครงการ ทำให้มีกฤษฎีการะเบียบที่จะทำให้โครงการให้ประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน เช่น ระเบียบการจัดทำการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA)* แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดไว้ชัดเจน หรือทำหลังจากมีข้อร้องเรียน และการจัดทำไม่ได้มาตรฐาน ใน 2 โครงการที่ศึกษา คือ กรณีโรงงานบำบัด

* EIA = Environmental Impact Assessment



น้ำเสียรวมคลองด่าน และเขื่อนบางปะกง เป็นโครงการที่มีผลกระทบทางลบต่อประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก แต่ไม่มีการทำ EIA ก่อนตัดสินใจโครงการ และประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจโครงการเลย ในกรณีคลองด่านชาวบ้านคัดค้านโครงการเพราะเกรงผลกระทบทางลบและได้ทำหนังสือร้องเรียนถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ ADB* ผู้ให้เงินกู้โครงการส่วนหนึ่ง แต่ไม่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงการแต่อย่างใด

ในกรณีเขื่อนบางปะกง หากมีการทำการศึกษาต้นทุน – ผลได้ และการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ครบถ้วน อาจพบว่าโครงการไม่คุ้มทุนที่จะสร้าง

สำหรับกรณีหนองงูเห่า กระบวนการศึกษาต้นทุน – ผลได้ พบความไม่โปร่งใสเช่นกัน

9. ในกรณีเขื่อนบางปะกง สร้างเสร็จ เปิดทำงานแล้วส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คือ ไม่สามารถให้การให้บรรลู่เป้าหมายที่ตั้งใจ จึงต้องของบประมาณเพิ่มเพื่อแก้ไขอีกเป็นเงินจำนวนมาก ในกรณีโรงงานบำบัดน้ำเสียรวมคลองด่าน นอกจากจะมีปัญหาความไม่โปร่งใส ปัญหาการทุจริต ทำผิดระเบียบแล้ว ยังพบว่าเมื่อสร้าง

* ADB = Asian Development Bank



เสร็จแล้วก็อาจใช้งานได้เพียงร้อยละ 25 จึงเป็นสถานการณ์ที่ข้าราชการและนักการเมืองผลักดันโครงการขนาดใหญ่ เพียงเพื่อให้มีการใช้เงินงบประมาณหรือเงินกู้ ทั้งนี้เพื่อให้มีเงินมาแบ่งสรรระหว่างผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง คือบริษัทเอกชน ข้าราชการ และนักการเมือง เป็นวิธีผันเงินภาษีของประชาชนมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวนั่นเอง ขณะนี้ สตง. พบว่ามีโครงการบำบัดน้ำเสียที่ดำเนินการโดยกรมโยธาธิการใน 39 พื้นที่เทศบาล ใช้งบมากกว่า 1 หมื่นล้านบาท แต่ทุกแห่งไม่สามารถเดินระบบบำบัดน้ำเสียได้สำเร็จตามจุดประสงค์ ทำให้เกิดการสูญเปล่าในงบประมาณที่ลงไป

10. โครงการที่อาจมีจุดเริ่มต้นที่ดี คือ แก้ไขปัญหามลพิษทางด้านน้ำที่เกิดจากของเสียโรงงาน หรือสร้างสนามบินแห่งใหม่เพื่อเป็นศูนย์กลางคมนาคมทางอากาศในภูมิภาค แต่เมื่อดำเนินการไป นอกจากจะประสบปัญหาการทุจริตของข้าราชการ และนักการเมืองร่วมกับเอกชน ทำให้โครงการในท้ายที่สุดถูกบิดเบือนจนไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดั้งเดิม อาจถูกต่อต้านจากประชาชนแล้ว รัฐบาลยังอาจถูกกลุ่มผู้รับเหมากิจการร่วมค้าเอกชนยื่นฟ้องให้จ่ายค่าชดเชยการก่อสร้างที่ล่าช้า ถ้าฟ้องร้องสำเร็จก็จะส่งผลเป็นภาระกับประชาชนผู้เสียหายต่อไปอีก



11. พบประเด็นเรื่องแหล่งทุนสนับสนุนโครงการ (กรณีคลองด่าน) มีแนวโน้มต้องการให้กู้เงินเพื่อโครงการขนาดใหญ่ จนการดำเนินโครงการละเมิดหรือขัดต่อนโยบายของ ADB เสียเอง โดยเฉพาะการฝ่าฝืนนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและด้านการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยไม่ได้ดำเนินการให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) และผลกระทบทางสังคม (SIA)* ของโครงการก่อนการอนุมัติ

12. สำหรับระดับการคอร์รัปชันในหน่วยงานรัฐที่ทำการจัดซื้อจัดจ้าง จากมุมมองของนักธุรกิจ ได้ข้อมูลจากนักธุรกิจในกิจการรับเหมาก่อสร้างว่า โครงการขนาดใหญ่เจ้าหน้าที่รัฐและนักการเมืองบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการได้รับเงินส่วนแบ่งคิดเป็นร้อยละ 10 – 20 ของมูลค่าโครงการโดยรวม สอดคล้องกับการศึกษาของ นิพนธ์และคณะ (2543) งานศึกษาของเสาวนีย์และคณะ (2544) โดยการสัมภาษณ์นักธุรกิจ 422 ราย ระหว่างเดือนกรกฎาคม – สิงหาคม 2542 พบว่านักธุรกิจในกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 79 จ่ายเงินพิเศษให้หน่วยงานภาครัฐเมื่อไปติดต่อด้วยเรื่องปกติธรรมดา การสำรวจพบว่าหน่วยงานและบุคคลภาครัฐ

* SIA = Social Impact Assessment



ที่นักธุรกิจจ่ายเงินพิเศษเฉลี่ยต่อรายธุรกิจต่อปี สูงอันดับต้น ๆ ได้แก่ กรมศุลกากร หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ กรมสรรพากร สำนักงานที่ดิน การไฟฟ้า และนักการเมืองที่มีอิทธิพลต่อกิจการ และหากคิดเป็นจำนวนเงินแล้ว นักธุรกิจจ่ายเงินพิเศษเฉลี่ยต่อรายธุรกิจให้หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างของรัฐมากเป็นอันดับสอง รองจาก กรมศุลกากร คือ 29,445.8 บาทต่อปี (พ.ศ. 2541 – 2542)

13. เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ (ฮ่องกง เยอรมันนี เดนมาร์ก) กระบวนการขั้นตอนและกฎเกณฑ์ทางการจัดจ้างของไทยมีความหละหลวมมาก โดยให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดตั้งคณะกรรมการเป็นผู้ดูแลการประมูลเป็นคราว ๆ ไป ขณะที่ต่างประเทศจะใช้ทั้งแบบมีสำนักงานกลางจัดทำผลการประมูล การจัดซื้อจัดจ้างโดยรวม (อาจแบ่งประเภทโครงการหรือสินค้า) และแบบให้หน่วยงานต่าง ๆ จัดทำเอง แต่แม้ในกรณีหลังนี้ก็ยังมีหน่วยงานกลางดูแลกำกับอีกชั้นหนึ่ง

ข้อมูลเกี่ยวกับการประมูลจะต้องเปิดเผยและโปร่งใสทุกขั้นตอน รวมทั้งหน่วยงานประมูลต้องอธิบายเหตุผลที่ผู้เข้าประมูลชนะหรือแพ้การประมูลเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนทุกครั้งและเปิดเผยให้ทราบกันทั่วไป ต่างประเทศจะให้ความสนใจกับข้อมูลเกี่ยวโยงกับการทับซ้อนของผลประโยชน์ (Conflict of interest) ระหว่างบริษัทที่เสนอประมูลกับข้าราชการ



นักการเมือง หรือบุคคลอื่น ๆ เพื่อป้องกันปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์นำไปสู่การคอร์รัปชันด้านโครงสร้างหรือการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย บริษัทที่เข้าประมูลจะต้องแจกแจงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทับซ้อนผลประโยชน์อย่างครบถ้วน ถ้าพบว่าเป็นเท็จ หรือไม่ครบอาจถูกตัดสิทธิ์การเข้าประมูลได้ แต่ที่เมืองไทยไม่สนใจเรื่องนี้เลย นอกจากนี้ต่างประเทศมักใช้ระบบคัดเลือกผู้มีความสมบัติไว้ก่อน มีกฎหมายเรื่องการตัดสิทธิ์บริษัทเข้าประมูลชัดเจน (บางประเทศกำหนดเวลาที่ถูกตัดสิทธิ์ เช่น ไม่น้อยกว่า 6 เดือนแต่ไม่เกิน 3 ปี) เช่น มีพฤติกรรมโกงภาษี ค้างชำระภาษี มีหนี้สิน หรือให้ข้อมูลเท็จ กฎเกณฑ์นี้ได้รับการปฏิบัติเคร่งครัด ดังนั้นบริษัทที่ได้รับการคัดเลือกจึงต้องระแวดระวังและพยายามรักษาผลงานและชื่อเสียงของตนไว้ มิฉะนั้นจะถูกตัดสิทธิ์การเข้าประมูล ทำให้เสียโอกาสรับประมูลงานไปได้ เมืองไทยยังไม่มียกเว้นการตัดสิทธิ์เข้าประมูลที่เคร่งครัดและชัดเจน

ขณะนี้ ประเทศต่าง ๆ ที่ร่วมในข้อตกลงทางการค้าหลายฝ่าย ได้พยายามผลักดันให้ร่างข้อตกลงครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ตั้งแต่ (1) การกำหนดขอบเขตของการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องค่อนข้างมากกับการเปิดตลาดให้กับต่างประเทศ (2) วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง (3) ช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการ



จัดซื้อจัดจ้างของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและความแพร่หลายของข่าวสาร (4) ระยะเวลาดำเนินการในแต่ละขั้นตอน และ (5) ความโปร่งใสในการตัดสินใจของรัฐและการตรวจสอบ

ประเทศไทยคงจะไม่สามารถหลีกเลี่ยงการที่จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ในอนาคต ดังนั้นเพื่อเตรียมพร้อม กับข้อบังคับเหล่านี้ ไทยจึงควรต้องเร่งปรับตัว และหาแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความโปร่งใสโดยเร็ว

การศึกษาประสบการณ์การจัดจ้างในต่างประเทศ ทำให้เห็นแนวทางการนำมาตรการใหม่มาปรับใช้กับกรณีประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาการสมยอมเพื่อการคอร์รัปชันเกิดขึ้นได้ ทุกขั้นตอนของการดำเนินงานโครงการขนาดใหญ่ ดังนั้นหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน จึงต้องให้ความสนใจในการป้องกันการคอร์รัปชันตั้งแต่การทำ รายงานศึกษาความเหมาะสมของโครงการ ขั้นตอนการคัดเลือก บริษัทที่ปรึกษา ช่วงการประกวดราคาก่อสร้าง การเซ็นสัญญาจ้างงาน การเพิ่มงบประมาณโครงการหลังการอนุมัติโครงการแล้ว ตลอดจนขั้นตอนการควบคุมคุณภาพการก่อสร้างและการจ่ายเงินแต่ละงวด



2. ควรพิจารณาจัดตั้งสำนักงานกลางเพื่อควบคุม และดูแลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โครงการขนาดใหญ่ควรอยู่ใน ความดูแลของสำนักงานกลางนี้ โดยมีการกำหนดกฎเกณฑ์และ วิธีการที่เป็นมาตรฐาน โครงการขนาดเล็กอาจจัดทำโดยหน่วยงาน ที่เป็นเจ้าของโครงการได้ แต่ต้องอยู่ในความดูแลของสำนักงาน กลางนี้ด้วย สำนักงานนี้ควรตั้งกฎเกณฑ์การคัดเลือกผู้เข้าประมูล รวมทั้งบริษัทที่ปรึกษาโครงการไว้ก่อนอย่างชัดเจน และมีกฎเกณฑ์ การตัดสิทธิ์ (กำหนดระยะเวลาที่ถูกตัดสิทธิ์) ที่ชัดเจนแน่นอน ตามแนวทางของต่างประเทศ เช่น จะถูกตัดสิทธิ์ถ้าเป็นหนี้ค้าง จ่ายภาษี แจ้งข้อมูลเท็จหรือไม่ครบถ้วน

3. กำหนดกฎเกณฑ์ชัดเจนในการป้องกันปัญหา การขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ระหว่างผู้ ประมูลกับเจ้าหน้าที่รัฐ หรือระหว่างผู้ประมูลด้วยกัน โดย กำหนดให้ผู้ประมูลงานต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรถึงความ เกี่ยวพันระหว่างบริษัทกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นใด (รวมทั้ง ข้าราชการและนักการเมือง) ที่อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนกันอยู่ กับบริษัท เพื่อที่สำนักงานควบคุมการประมูลจะได้มีข้อมูลไว้ ตรวจสอบพฤติกรรมที่ทับซ้อนของผลประโยชน์ และหาทาง ป้องกัน หากผู้ประมูลงานแจ้งข้อมูลเท็จ หรือหลีกเลี่ยงที่จะแจ้ง จะถูกตัดสิทธิ์



4. จะต้องให้หน่วยงานที่กำลังดำเนินโครงการขนาดใหญ่เปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลพิมพ์เป็นรายงานและผ่านอินเทอร์เน็ตโดยละเอียด ตั้งแต่ขั้นตอนการอนุมัติโครงการ ช่วงเวลาการเปิดประมูลโครงการ ฯลฯ หน่วยงานจะต้องเปิดเว็บไซต์ให้ผู้สนใจซักถามรายละเอียดต่าง ๆ ได้

5. กรณีที่โครงการมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ต้องให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามีส่วนร่วมในการช่วยพิจารณา และตัดสินใจโครงการด้วยตั้งแต่ต้น

6. ขณะนี้รัฐบาลไทยยังไม่สามารถนำข้อดีของระบบการว่าจ้างแบบเหมารวม (Turnkey) มาใช้อย่างเต็มที่ แต่เปิดช่องให้ข้าราชการและนักการเมืองมีโอกาสฉ้อฉลและหาประโยชน์ส่วนตัวจากโครงการได้ รัฐบาลจึงควรยุติการว่าจ้างบริษัทเอกชนในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่แบบ Turnkey จนกว่าจะสร้างกลไกควบคุมดูแลดังที่เสนอข้างต้นที่ชัดเจนก่อน

7. ขณะนี้มีกฎหมายสำหรับแก้ไขและปราบปรามผู้กระทำความผิดกรณีสมยอมกันในการเสนอราคา ทั้งที่เกิดจากฝ่ายเอกชนและเกิดจากความร่วมมือระหว่างเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30



พฤศจิกายน 2542 อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การสอบสวนและการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้สำเร็จ ลุล่วงด้วยดีและรวดเร็ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรริบเร่งใช้อำนาจตามมาตรา 15 (6) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และการประสานงานในการดำเนินคดีระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ นอกจากนี้สำนักงาน ป.ป.ช. น่าจะดำเนินการแก้ไขปัญหาคอรัปชันที่มิได้อยู่ในความรู้ความสามารถเหมาะสมกับภาระหน้าที่ มาตรการดังกล่าวนี้ น่าจะเป็นแนวทางหนึ่งที่ช่วยลดปัญหาการสมยอมราคาให้ลดลงได้มาก นอกเหนือจากมาตรการที่เสนอมาข้างต้น

8. กรณีผลประโยชน์ขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ของรัฐเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ที่มีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี อาจเป็นช่องโอกาสกระทำการทุจริตหรือกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐได้ โดยง่าย ซึ่งการกระทำในลักษณะนี้มีเป็นจำนวนมาก ทั้งที่ปรากฏ



เป็นข่าวทางสื่อมวลชน และรับทราบกันเฉพาะในวงการธุรกิจที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้บัญญัติเป็นหลักไว้ว่า

มาตรา 331 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญคือ

“การห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต้องรับผิดชอบ ทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือหลังพ้นจากตำแหน่งตามเวลาที่กำหนด.....”

ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน การทุจริต พ.ศ. 2544 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 118 ตอนที่ 13 ก วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2544 กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งคู่สมรส และผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ถึงสองปี ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการดังต่อไปนี้

- เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ที่มีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี



- เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ที่มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

- รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานของรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

- เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้าง ในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่ หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่ง โดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น



อย่างไรก็ตาม ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการ ดังกล่าวข้างต้นนี้มีเพียง 2 ตำแหน่ง คือ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และตำแหน่งรัฐมนตรี

คณะวิจัยมีความเห็นว่า นอกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2 ตำแหน่งดังกล่าวนี้ ยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกหลายตำแหน่งที่อาจใช้ ตำแหน่งหน้าที่หาประโยชน์ให้แก่ตนเองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลบางกลุ่มซึ่งส่งผลกระทบต่อ ผลประโยชน์ของรัฐได้ จึงเห็นควรดำเนินการให้ประกาศของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้อย่างกว้างขวาง และจริงจัง โดยประกาศเพิ่มเติมตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ที่ อาจกระทำการในลักษณะเดียวกันด้วย



ก การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต.¹

นวนน้อย ศรีรัตน์²

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 ส่งผลให้มีการ จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 6,745 แห่ง ซึ่งสอดคล้อง กับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจอย่างทั่วถึง เพื่อให้มีการบริการ สาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น อย่างแท้จริง พร้อมทั้งเป็นการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้การ ปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพื้นฐานที่การมีส่วนร่วม ของประชาชนในการจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะ

¹ โครงการวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงาน ป.ป.ช. และ The United States Agency for International Development

² คณะผู้วิจัยประกอบด้วย 1) นวนน้อย ศรีรัตน์ 2) สมคิด เลิศไพฑูรย์ 3) โชติชัย เจริญงาม 4) ศิวรักษ์ สีวามย์ 5) กัญญา ดันพิทยกุลปต์ 6) ตระกูล มีชัย 7) นพนนท์ วรณเทพสกุล



เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้รายได้ของท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลต้องมีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปีงบประมาณ 2544 และเพิ่มเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปีงบประมาณ 2549 ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรงบประมาณในจำนวนที่สูง และเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ อบต. ที่ผ่านมามีได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่พร้อมในด้านต่าง ๆ ทั้งในเรื่องการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม การวางแผนการใช้จ่าย การจัดระบบการควบคุมการใช้จ่าย การตรวจสอบ การบริหารงบประมาณ ปัญหาอิทธิพลของท้องถิ่นที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณที่ อบต. ได้รับเพิ่มขึ้น ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นยังอยู่ในระดับต่ำ ปัญหาเหล่านี้



ส่งผลให้การดำเนินงานของ อบต. ส่อไปในทิศทางที่ไม่โปร่งใส และมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาวิจัยให้ทราบถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และหาแนวทางแก้ไขโดยอาศัยแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ

โครงการวิจัยนี้มีจุดประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาถึงโครงสร้างทางด้านรายรับและรายจ่ายของ อบต. และแนวโน้มในอนาคตตามแผนการกระจายอำนาจ (2) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการบริหารจัดการทางการคลังในกรอบของกฎหมาย (3) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ อบต. โดยดำเนินการศึกษาคณิศวเคราะห์ตัวอย่างของ อบต. ใน 4 จังหวัด จาก 4 ภูมิภาค อันได้แก่ เชียงใหม่ พระนครศรีอยุธยา นครราชสีมา และสงขลา และ (4) เพื่อศึกษาหามาตรการที่จะเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตรวจสอบและเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการของ อบต. และลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

นอกจากนี้แล้ว เพื่อให้เกิดความครอบคลุมในการศึกษา โครงการวิจัยได้ศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคในการพัฒนา



โครงสร้างพื้นฐานของ อบต. และกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

วิธีวิทยาที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย (1) การศึกษาจากเอกสาร เช่น งานวิจัยที่มีมาในอดีต วิทยานิพนธ์ และเอกสารทางราชการต่าง ๆ (2) การจัดระดมความคิดกลุ่มย่อย (Focus Group) (3) การประชุมประชาชนในพื้นที่กลุ่มใหญ่ (4) การออกแบบสอบถาม (ใช้ในกรณีศึกษาปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน) และ (5) การสัมภาษณ์เจาะลึกบุคคลผู้เกี่ยวข้องเฉพาะราย

ข้อค้นพบที่สำคัญจากงานวิจัยนี้ ประกอบด้วย

1. โครงสร้างทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล

พบว่า ยังต้องพึ่งพารายได้ส่วนใหญ่จากเงินอุดหนุนและภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ แม้ว่าตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ภายในปีงบประมาณ 2544 ท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณรายได้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20 ของงบประมาณทั้งประเทศ และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ของงบประมาณรวมทั้งประเทศภายในปีงบประมาณ 2549 จากการศึกษาพบว่า การจัดเก็บรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองยังคงมีสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อย กล่าวคือไม่ถึงร้อยละ 10 ส่งผลให้ระดับการพึ่งพาตนเอง และ



การสร้างความเป็นเจ้าของในงบประมาณของท้องถิ่นยังอยู่ในระดับต่ำ ระบบงบประมาณของท้องถิ่นยังต้องพึ่งพาแหล่งรายได้จากรัฐบาลเป็นสำคัญ ทำให้บทบาทในการกำกับจากภาครัฐโดยผ่านนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงอยู่ในระดับที่สูง

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม พบว่ารัฐธรรมนูญ กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่กำหนดกรอบกติกา และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของ อบต. มีเป็นจำนวนมาก เช่น สิทธิในการเข้าถึงข่าวสารข้อมูลของรัฐ การร้องทุกข์ การตรวจสอบและการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนการฟ้องร้องกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้น แต่กฎหมายและกฎระเบียบเหล่านี้ยังไม่สามารถสร้างช่องทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากประชาชนยังเกรงกลัวอิทธิพลท้องถิ่นซึ่งยังดำรงอยู่ในระดับสูง การไม่รู้จักกลไกทางกฎหมายในการมีส่วนร่วม ความรู้สึกแปลกแยกกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความไม่คุ้นเคยกับวัฒนธรรมในการแสดงการมีส่วนร่วม ส่งผลให้ระดับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ อบต. ยังอยู่ในระดับต่ำ

3. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ อบต. พบว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคเป็นจำนวนมากในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน



ของ อบต. ให้มีประสิทธิภาพ โดยปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้ ประกอบด้วย บุคลากรของ อบต. ยังขาดความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ในการบริหาร โครงการอย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่การจัดตั้งงบประมาณ การออกแบบโครงการ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจการจ้าง และการควบคุมงาน ตลอดจนการใช้งานและบำรุงรักษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานยังอยู่ในระดับต่ำ ประชาชนจะมีส่วนร่วมแต่เพียงในส่วนของการจัดทำแผนพัฒนาตำบลเท่านั้น ซึ่งถึงแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะได้กำหนดให้ประชาชนร่วมเป็นกรรมการตรวจรับโครงการด้วย แต่การขาดการระบุถึงวิธีการอย่างชัดเจน ทำให้ผู้บริหาร อบต. สามารถเลือกใครก็ได้มาเป็นกรรมการตรวจรับในฐานะตัวแทนประชาชน หรือในบางครั้งประชาชนที่ร่วมเป็นกรรมการตรวจรับเกรงกลัวอิทธิพลท้องถิ่นจึงต้องตรวจรับไปทั่วๆ ที่โครงการมีปัญหา สาเหตุดังกล่าวข้างต้น ได้กลายเป็นช่องโหว่ที่สำคัญที่นำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและความไม่โปร่งใสในการดำเนินโครงการทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา

4. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่าการมีส่วนร่วมโดยรวมของประชาชนในพื้นที่ยังอยู่ในระดับต่ำ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนยังอยู่ในระดับของการร่วมรับรู้ทางด้านข้อมูล



ข่าวสารเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ข่าวสารที่รับรู้จะเป็นผลงานของ อบต. โดยทั่วไป จากประกาศข่าวสารของ อบต. เป็นหลัก แต่ถ้าต้องการรับรู้การดำเนินงานในรายละเอียด หรือเมื่อเกิดข้อสงสัยและต้องการข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติมจากผู้บริหาร อบต. จะไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร หรือต้องไปอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข่าวสารข้อมูลเพื่อให้มีการเปิดเผยข้อมูล

5. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของ อบต. กับหน่วยทางสังคมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในชุมชน เป็นไปในลักษณะที่ความสัมพันธ์ระหว่าง อบต. กับประชาชนในพื้นที่มีลักษณะที่ห่างเหินต่อกัน เพราะ อบต. บางส่วนยังยึดติดกับสถานภาพของการเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการเนื่องจากถูกกำกับดูแลจากระบบราชการ การดำเนินการจึงเป็นไปเพื่อสนองตอบระบบราชการมากกว่าประชาชนในพื้นที่ ขณะเดียวกันประชาชนเองก็ยังเห็นว่าการเมืองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่แยกห่างออกจากวิถีชีวิตของตน จึงเพิกเฉยต่อการทำงานของ อบต. สำหรับความสัมพันธ์ระหว่าง อบต. กับนักการเมือง ข้าราชการ และกลุ่มนายทุน พบว่า สมาชิก อบต. มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับทั้งนักการเมือง ข้าราชการ และกลุ่มนายทุน ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปในทิศทางที่ต่างฝ่ายต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เนื่องจากมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง



กันอยู่ ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นใน อบต. ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนไม่กล้าเข้าไปตรวจสอบ อบต. รวมทั้งยังไม่กล้าที่จะร้องเรียนต่อหน่วยงานราชการเมื่อพบพฤติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

6. ปัจจัยที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ผลการศึกษาชี้ว่า ในชุมชนที่มีการจัดตั้งหรือมีความเข้มแข็งของการรวมกลุ่มชุมชนต่าง ๆ อยู่แล้ว เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาชีพต่าง ๆ และกลุ่มออมทรัพย์ ประชาชนจะมีความตื่นตัวสูง มีความเข้าใจ และเห็นความสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ อบต. โดยการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะเกิดขึ้นตั้งแต่การร่วมรับรู้ รับฟัง เสนอข้อคิดเห็น ตัดสินใจ และการตรวจสอบ อบต. แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีปัญหาอิทธิพลท้องถิ่นดำรงอยู่ในระดับสูง จะพบว่าองค์กรชุมชนและ อบต. จะไม่ยุ่งเกี่ยวกันเลย

7. การตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของ อบต. พบว่า การตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. โดยหลักแล้วดำเนินการโดยส่วนราชการและองค์กรอิสระ อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก อบต. เป็นท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีเป็นจำนวนมาก การตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สามารถดำเนินการได้



ประมาณร้อยละ 10 ต่อปีเท่านั้น การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโดยประชาชนในพื้นที่จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญ แต่อย่างไรก็ตามพบว่า เป็นสิ่งที่ดำเนินการได้อย่างยากลำบาก เนื่องจากกฎเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการมีความสลับซับซ้อน และเมื่อพบปัญหาการทุจริตก็ต้องดำเนินการร้องเรียนผ่านช่องทางของหน่วยราชการ ซึ่งในหลายกรณีเรื่องเงืบบหาย การดำเนินการตรวจสอบใช้เวลาค่อนข้างนาน หรือมีการเรียกไปไกล่เกลี่ย ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. ไม่ได้ผล และอาจจะเป็นการสร้างภาระให้กับตนเองในอนาคตได้

8. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. ที่มีประสิทธิภาพ พบว่าการสร้างการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพและได้ผลดีจะต้องมีการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้าย อันได้แก่ การร่วมรับรู้ รับฟัง ร่วมออกความเห็น ร่วมตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบ ทั้งนี้พบว่าถ้าประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนแรกแต่มีส่วนร่วมในขั้นตอนการตรวจสอบ เช่น ไม่ได้รับรู้อาแต่แรกว่ามีการพัฒนาโครงการ แต่มาพบว่าโครงการดังกล่าวสร้างผลกระทบให้กับตนเองหรือชุมชน หรือพบว่ามีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน



ในโครงการดังกล่าว มักจะเกิดการต่อต้านในระดับสูง และนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรงในพื้นที่ได้

ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

1. โครงสร้างรายรับ – รายจ่าย ของ อบต. ต้องมีการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้ได้ผล และมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องมีการปรับปรุงในเรื่องของโครงสร้างภาษี ฐานภาษี และมีการเตรียมความพร้อมให้กับ อบต. เช่น การจัดทำแผนที่ภาษี ทั้งนี้เพื่อสร้างความตื่นตัวให้ประชาชนตระหนักถึงความเป็นเจ้าของในงบประมาณที่ อบต. จะดำเนินการ

2. กลไกทางกฎหมายในการมีส่วนร่วม แม้ว่าจะมีกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ที่มารองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ ค่อนข้างมาก แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนยังอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรที่จะปรับปรุงแนวทางในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนให้มากกว่าเดิม โดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมได้ อย่างแท้จริง โดยควรปรับปรุงกฎ ระเบียบให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยง่ายที่สุด มีการรับรองการทำประชาคมตำบลอย่างชัดเจนทางกฎหมาย และจะต้องกำหนดให้ อบต.



ดำเนินการให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน เช่น การจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของชุมชนต้องมีความต่อเนื่องเป็นประจำ มีมาตรการที่ให้ อบต. ประกาศวันเวลาการประชุม สภา อบต. ให้ประชาชนทราบล่วงหน้า และประชาชนสามารถเข้ามารับฟังได้ รวมทั้งมีการประชาสัมพันธ์ผลการประชุมให้ประชาชนรับทราบ

3. มีการสร้างความตื่นตัวในเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยมีการให้การศึกษาความรู้ สร้างความเข้าใจในเรื่องบทบาทหน้าที่ของ อบต. บทบาทหน้าที่และความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ และกลไกหรือวิธีการในการมีส่วนร่วมของชุมชน

4. เพิ่มและปรับปรุงช่องทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร มีการกำหนดช่องทางที่ชัดเจนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน และกระตุ้นให้มีการใช้สื่อที่มีความหลากหลายมากกว่าการติดประกาศไว้ที่บอร์ดในที่ทำการ อบต. โดยให้มีการกระจายการติดประกาศไว้ตามที่อ่านหนังสือพิมพ์ของหมู่บ้าน มีการจัดหอกระจายเสียงตามสายของหมู่บ้านต่าง ๆ ให้มีการสื่อสาร 2 ทาง โดยมีการจัดตั้งวิทยุชุมชนขึ้น หรือจัดให้มีสื่อท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของชุมชน และจัดให้มีสถานที่เก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่ประชาชนจะเข้ามาดูรายละเอียดได้โดยง่าย



5. ต้องสร้างความตื่นตัวของสมาชิกและผู้บริหาร อบต. ถึงความสำคัญของการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่น โดยส่งเสริมและให้การสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มของชุมชน เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ หรือกลุ่มเยาวชนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น มีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของชุมชนเป็นประจำ และจะต้องมีการนำผลการประชุมไปสู่การปฏิบัติ มีการสร้างช่องทางในการร้องทุกข์หรือร้องเรียนถึงความเดือดร้อนของชาวบ้าน โดย อบต. จะต้องมีการติดตามการแก้ปัญหาให้ได้ผล และแจ้งผลการแก้ปัญหาให้ผู้ร้องเรียนทราบ

6. ในส่วนของประชาชนเอง ควรที่จะสร้างกลไกในการกระตุ้นให้เกิดบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตย โดยการร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ถกเถียงในประเด็นที่เป็นปัญหาของท้องถิ่นตน โดยการจัดเสวนา หรือการตั้งสภาทนายประชาชน ซึ่งสามารถดำเนินการโดยผ่านการจัดตั้งกลุ่ม หรือส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มในเรื่องที่ใกล้ตัวก่อน เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มเยาวชนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น แล้วค่อยขยายการมีส่วนร่วมไปสู่ระดับของ อบต.

7. มีการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมาประเมินผลการดำเนินงานของ อบต. ในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย



ประชาชนในพื้นที่และนอกพื้นที่ สมาชิก อบต. จากพื้นที่อื่น ข้าราชการภายในพื้นที่และนอกพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่ควรดำเนินการควบคู่กันไปด้วยก็คือ การสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นว่าการดำเนินการขององค์กรกลางดังกล่าว เป็นไปเพื่อต้องการให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการทำงาน และเกิดการเรียนรู้ร่วมกัน มิใช่เพื่อการจับผิด

8. กระตุ้นให้เกิดการขยายเครือข่ายของประชาชนเพื่อสร้างความรู้ในเรื่องการตรวจสอบ โดยประสานความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในพื้นที่ องค์กรเอกชน หน่วยงานราชการ มาตรการดังกล่าวช่วยให้ประชาชนไม่รู้สึกลดเคี้ยวในการตรวจสอบ การดำเนินงานของ อบต. ทั้งยังเป็นการสร้างความมั่นคงทางจิตใจให้กับประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

9. สำหรับองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการทุจริต ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ควรมีนโยบายประสานความร่วมมือกับองค์กรอิสระอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้การดำเนินการปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และรวดเร็วยิ่งขึ้น

10. สร้างรูปแบบและระบบการตรวจสอบบัญชีของท้องถิ่นที่ง่าย สามารถดำเนินการได้รวดเร็ว เช่น อาจให้ภาคเอกชน



มีส่วนร่วมในการตรวจสอบบัญชีในขั้นต้น และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการสุ่มตรวจอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะเป็นการลดภาระของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ขณะเดียวกันบัญชีทั้งหมดของ อบต. ก็จะได้รับ การตรวจสอบอย่างเป็นระบบมากขึ้น

11. เพื่อเป็นการคุ้มครองประชาชนที่เข้าร่วมในกระบวนการตรวจสอบการดำเนินการของ อบต. ทาง ป.ป.ช. จะต้องสร้างมาตรการในการปกป้องประชาชนที่แจ้งเบาะแสความไม่ชอบมาพากลใน อบต. ของตนเอง มิให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับเรื่องดังกล่าวทราบว่าใครเป็นแหล่งข่าวให้ เนื่องจาก อบต. เป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ข่าวสารต่าง ๆ หากรั่วไหลไปย่อมจะเป็นอันตรายต่อบุคคลนั้นได้ ซึ่งหากยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนตรงจุดนี้ ในอนาคตจะไม่มีใครกล้าเข้ามาร้องเรียนว่าพบการทุจริตใน อบต. ของตนเอง เพราะไม่สามารถคาดเดาได้ว่าตนเองและครอบครัวจะได้รับผลกระทบอย่างไรบ้าง หากเป็นเช่นนี้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็คงไม่สามารถแก้ไขได้ และจะหยั่งรากลึกในสังคมไทยต่อไป

