

การคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษากรณี เทศบาลนคร

Corruption in Thailand's Local Authority : Case Study of City Municipality

เกรียงไกร ปัญญาพงศธร

สาขาการพัฒนารัฐบาลบาล บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

Email: kriangkrai1482@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ปัจจัยและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดคอร์รัปชันในเทศบาลนคร 2) รูปแบบการคอร์รัปชันในเทศบาลนคร และ 3) แนวทางการควบคุมการคอร์รัปชันในเทศบาลนคร การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 16 ราย ผลการศึกษา พบว่า 1) ปัจจัยที่ทำให้เกิดคอร์รัปชันในเทศบาลนคร มีอย่างหลากหลาย ในเบื้องต้น เกิดจากปัจจัยในฐานะตัวบุคคล และช่องว่างของกฎหมาย นอกจากนั้น ปัจจัยทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญในปัจจุบันที่ทำให้ระดับความรุนแรงของการคอร์รัปชันในเทศบาลนครมีความรุนแรงมากขึ้น โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญ คือ ความร่วมมือกันของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ กลไกภาครัฐอ่อนแอโดยเฉพาะการตรวจสอบจากกลไกภายในและภายนอกหน่วยงาน รวมถึงค่านิยมของคนในสังคม ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย ความอ่อนแอของภาคประชาชน ภาคประชาสังคมในการต่อต้านคอร์รัปชันในภาพรวม 2) รูปแบบการคอร์รัปชันในเทศบาลนคร ได้แก่ การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในการออกใบอนุญาต การทุจริตในการบริหารงานบุคคล การทุจริตด้านการเงินการบัญชี โดยมีสาเหตุ ปัจจัย และเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ในปัจจุบัน รูปแบบการทุจริตมีแนวโน้มมีสลับซับซ้อนมากขึ้น โดยมีปัจจัยในทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้เกิดรูปแบบการทุจริตในเชิงนโยบาย และผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมืองท้องถิ่น 3) แนวทางการควบคุมการคอร์รัปชันในเทศบาลนคร ได้แก่ การป้องกัน การปราบปราม การบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล และการสร้างจิตสำนึก ซึ่งทั้งหมดนี้จะทำให้การควบคุมการคอร์รัปชันเป็นไปอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ : การคอร์รัปชันในท้องถิ่น เทศบาลนคร ธรรมนูญ ธรรมนูญของเทศบาลนคร แนวทางการควบคุม

Abstract

The purposes of this research were to study 1) the factors and conditions that led to the corruption in city municipality, 2) the patterns of corruption in the city municipality, and 3) the guidelines for controlling the corruption in city municipality. This study is a qualitative research with 16 key informants participating in in-depth interviews. Firstly, the research showed that there were many factors, especially personal behaviors and gap in the law, that leading to the corruption in city municipality. Apart from that, the political issues in local government were also currently considered as major reasons that increasing the severity of corruption in city municipality. From this view, the key factors, including the tight cooperation between local politicians and civil servants, the inefficiency of internal and external audits, social values of Thai patronage system, and especially the weakness of civil society. Secondly, the

patterns of corruption in city municipality were found to be in various forms, starting from corruption in procurement, licensing, personnel management and financial and accounting fraud, all of which depended on different factors and conditions. At present, the pattern of fraud has been more complicated because of involvement with political factors, and this resulted in a form of policy corruption and conflict of interest in local politicians. Finally, the approaches for controlling the corruption should be identified by basing on the legal and institutional frameworks and encompassing the dimensions of preventing, suppressing, making a social consciousness, and mobilizing a managerial scheme of good governance. All of these were the key issues for building the sustainable solutions for controlling the corruption.

Key words: Corruption in Local, City Municipality, Good Governance, Factor of Corruption, Controlling approach

1. บทนำ

การคอร์รัปชันหรือการทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นปัญหาที่หยั่งรากลึกในสังคมไทยมายาวนาน ส่งผลให้เกิดความเสียหายทั้งในเชิงการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางการเมือง คุณภาพชีวิตของประชาชน และส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางสังคมวัฒนธรรม ความคิด ความเชื่อ ค่านิยมอันดีงามของสังคมไทย ในขณะที่ดัชนีชี้วัด ภาพลักษณ์ การคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index - CPI) ขององค์กรเพื่อความโปร่งใส

นานาชาติ (Transparency International : TI) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการวัดความโปร่งใสและการทุจริตในระดับโลกและระดับประเทศ 150 ประเทศ พบว่า ประเทศ

ประเทศไทยยังไม่ผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำ ซึ่งจากการจัดอันดับในปี 2557 ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 85 จากทั้งหมด 175 ประเทศ ได้คะแนนโปร่งใส 3.8 คะแนน เป็นการสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยยังคงมีปัญหาการทุจริตในระดับที่สูงมาก (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2559 : 31) [1]

ในขณะที่ ทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการพัฒนาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความเป็นประชาธิปไตยบนพื้นฐานของหลักคุณธรรมและธรรมาภิบาล เข้มแข็ง มีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น โดยบทบาทความสำคัญของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ทวีความสำคัญมากขึ้นใน 3 ประเด็นสำคัญ คือ จำนวนหน่วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สัดส่วนงบประมาณที่ได้รับจัดสรร และขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ขยายมากขึ้น

ดังนั้น การวิจัยเพื่อหาความรู้ที่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานการณ์คอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาถึงปัจจัยและเงื่อนไข รูปแบบการคอร์รัปชัน ตลอดจนการวิเคราะห์ สังเคราะห์ การนำเสนอแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมกับการต่อต้านการคอร์รัปชัน จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาปัจจัยและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันในเทศบาลนคร

2.2 เพื่อศึกษารูปแบบการคอร์รัปชันในเทศบาลนคร

2.3 เพื่อศึกษาแนวทางในการควบคุมการ คอร์รัปชันในเทศบาลนคร

3. วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษานี้ ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วย

3.1 การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Document Analysis) โดยข้อมูลประกอบด้วย 2 แหล่งเป็นสำคัญ ได้แก่ ข้อมูลชั้นปฐมภูมิ จากฐานข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลักในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ (1) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) (2) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) (3) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) (4) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานข้อมูลการดำเนินคดีของ สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งได้

ดำเนินการตัดสินใจผู้มีความผิดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการแล้ว ข้อมูลชั้นทุติยภูมิ ซึ่งเป็นการศึกษารวบรวมรายงานการศึกษา ผลการวิจัย คู่มือการปฏิบัติงาน เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึง ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ข้อมูลจากเอกสารราชการ ข้อมูลผลการสอบสวน เอกสารการร้องเรียนของผู้มีส่วนได้เสีย ข่าวสารหนังสือพิมพ์ สื่อสิ่งพิมพ์ออนไลน์ด้วย

3.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้รู้และผู้เชี่ยวชาญ (Key Informants) จำนวน 16 คน เพื่อตอบใจทักการวิจัย โดยครอบคลุมเกี่ยวกับเรื่องปัจจัย เงื่อนไข รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันของเทศบาลนคร รวมถึงแนวทางการควบคุมการคอร์รัปชัน ลักษณะการตั้งคำถามเป็นคำถามกึ่งโครงสร้าง (Semi - structural interview guide) คือ มีการกำหนดกรอบของข้อมูลที่ต้องการไว้ในใจในแบบกว้างๆ มีการส่งประเด็นคำถามและข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้กับผู้สัมภาษณ์ก่อน

กระบวนการวิเคราะห์ปัจจัย เงื่อนไข สาเหตุ รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในเทศบาลนคร ผู้ศึกษาได้ใช้กรอบการวิเคราะห์การคอร์รัปชันเชิงสหวิทยาการ เนื่องจากการทุจริต คอร์รัปชันเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีความสลับซับซ้อน เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2551; 2553) [2]

4. สรุปผลการศึกษาและอภิปรายผล

4.1 การศึกษาปัจจัยและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันในเทศบาลนคร พบว่า

4.1.1 ปัจจัยที่ทำให้เกิดคอร์รัปชันในเทศบาลนคร ได้แก่

(1) ปัจจัยในฐานะตัวบุคคล ซึ่งมุ่งเข้าไปไปที่ตัวบุคคล ซึ่งมีพฤติกรรมบกพร่องในจริยธรรม คุณธรรม และไม่ปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ มีการเอื้อประโยชน์ให้กับภาคธุรกิจ ในการกระทำผิดกฎหมาย (โกวิท พวงงาม, 2550) [3]

(2) ปัจจัยในเชิงช่องว่างทางกฎหมาย ซึ่งหมายถึง การใช้ระเบียบ กฎหมายที่มีอยู่ในการคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการในระดับต่างๆ ใช้ช่องว่างในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ การไม่รู้ข้อมูลของ

ประชาชน ทำให้เจ้าหน้าที่มีการทุจริต ยักยอกเงินเข้าสู่ตนเอง (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555) [4]

(3) การไม่มี “ค่านิยมร่วม” (Shared Values) ในการทำงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่น โดยหลักทั่วไปผู้อาสาเข้ามาทำหน้าที่บริหารงานท้องถิ่น ควรมีค่านิยมมุ่งมั่นแข่งขันกันพัฒนาท้องถิ่น แต่ในสภาวะการณ์ปัจจุบันการเข้าสู่ตำแหน่งของฝ่ายการเมืองยังมีการลงทุนซื้อเสียง ที่นำไปสู่การถอนทุนภายหลัง

(4) ปัจจัยทางด้านการเมือง ปัจจัยทาง การเมืองที่ส่งผลให้เกิดการทุจริต ได้แก่ การเลือกตั้งของนักการเมืองที่ใช้เงินจำนวนมากในการซื้อเสียงทำให้เมื่อได้รับตำแหน่งแล้วก็มีค่าใช้จ่ายอุปถัมภ์แก่ชาวบ้านในพื้นที่ ซึ่งทำให้นักการเมืองต้องถอนทุนคืน ซึ่งท้ายที่สุดนำไปสู่ปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of interest)

(5) ปัจจัยอื่นๆ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรใหญ่ มีงบประมาณมาก มีความคล่องตัวสูง ผู้บริหารมีเครือข่ายทั้งนักธุรกิจผู้เข้ามาเป็น ผู้ขายผู้รับจ้าง และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่สามารถให้คุณให้โทษได้ หรือผู้ทุจริตสามารถแทรกแซงกระบวนการตรวจสอบได้

4.1.2 เงื่อนไขที่ทำให้เกิดคอร์รัปชันในเทศบาลนคร

(1) ความร่วมมือกันของฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ และภาคเอกชน โดยการทุจริต คอร์รัปชัน ต้องอาศัยการสมยอม และความร่วมมือกันของฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ และภาคเอกชน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2559 [5]; โกวิท พวงงาม, 2550 [3]; สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555 [4])

(2) กลไกภาครัฐอ่อนแอ โดยเฉพาะการตรวจสอบจากกลไกภายในและภายนอกหน่วยงาน พบว่า เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดคอร์รัปชัน ในกรณี ระบบการตรวจสอบภายในของเทศบาลนคร ซึ่งประกอบด้วย “หน่วยงานตรวจสอบภายใน” และ “สภาเทศบาล” นอกจากนี้กลไกการกำกับดูแลจากหน่วยงานภายนอกยัง

ขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะผู้มีหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลนครตามกฎหมาย คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2559 [6] ; โกวิทย์ พวงงาม, 2550 [3])

(3) ภาคประชาชน สังคมไทยมีความอ่อนแอเพิกเฉย ไม่สนใจ เป็นแรงส่งให้ผู้ทุจริตมีพฤติกรรมที่รุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในปัจจุบัน ประกอบกับ วัฒนธรรมทางสังคม ระบบอุปถัมภ์ จากการศึกษาเห็นได้อย่างชัดเจนถึงโครงสร้างของระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกในสังคมไทย และนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2559 [7] ; อकिनรพีพัฒน์, 2550 [8])

4.2 การศึกษารูปแบบการคอร์รัปชันในเทศบาลนครพบรูปแบบการคอร์รัปชัน ดังนี้

4.2.1 การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นสิ่งที่เกิดการทุจริตมากที่สุด การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในกรณีนี้ คือ การตรวจรับสิ่งของที่ไม่ครบถ้วนตามสัญญา (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 [3] ; สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555 [4]) สาเหตุของการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่

(1) กฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างมีช่องว่าง ได้แก่ กรณีของการลดวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างเปลี่ยนแปลงไป หรืออีกกรณี คือ การใช้ดุลพินิจในการเลือกผู้ประกอบการที่มีความสัมพันธ์หรือให้ประโยชน์กับตนในการเข้าเป็นคู่สัญญา เป็นต้น

(2) การกำหนดราคากลางที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง คือ สูงเกินจริงเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากส่วนต่างจากราคากลางที่กำหนด

(3) การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ แบ่งเป็น 3 กรณี คือ 1) การทุจริตในรูปแบบของการสมยอมในการเสนอราคาหรือฮั้วประมูล 2) ผู้ประกอบกิจการรับเหมาก่อสร้างมีการแบ่งเปอร์เซ็นต์ของรายได้ที่ตนจะได้รับให้กรรมการตรวจรับงาน และ 3) ผู้บริหารท้องถิ่นจะทำการ

แบ่งผลประโยชน์ให้แก่พนักงานการเมืองในระดับชาติหรือข้าราชการจากส่วนกลางที่มีอำนาจในการกำกับดูแล

(4) สภาพปัญหาการทุจริตที่เกิดจากการขาดกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ระบบการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร ส่วนกลไกการตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถนำมาใช้ตรวจสอบได้ เนื่องจากสมาชิกสภาส่วนใหญ่กลายเป็นพวกเดียวกับผู้บริหารท้องถิ่น

4.2.2 การทุจริตในการออกใบอนุญาต จากการศึกษาพบว่า การออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พบการทุจริตมากที่สุดสำหรับวิธีการทุจริต ในการออกใบอนุญาต สาเหตุ ประการแรก คือ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ผู้ขอใบอนุญาตและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาและอนุมัติคำขออนุญาตมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน และ ประการที่สอง คือ ระบบในการบริหารจัดการภายใน ความล่าช้าของกระบวนการ ในการพิจารณาที่ต้องอาศัยกฎเกณฑ์ การพิจารณาที่ซับซ้อน ทำให้ผู้ขอใบอนุญาตไม่ต้องการที่จะรอคอยให้กระบวนการในการพิจารณาเป็นไปตามกระบวนการปกติ

4.2.3 การทุจริตในการบริหารงานบุคคล สาเหตุของการทุจริตในการบริหารงานบุคคล ประการแรก กฎหมายในการบริหารงานบุคคลมีข้อบกพร่อง ได้แก่ กฎหมายให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากเกินไป และ ประการที่สอง คือ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ปัญหานี้เกิดขึ้นเนื่องจากอำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นมีมาก ประกอบกับความต้องของพนักงานหรือข้าราชการท้องถิ่นที่ต้องการได้รับประโยชน์จากการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555 [4] ; กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2559 [6])

4.2.4 การทุจริตด้านการเงินการบัญชีสาเหตุสำคัญ ประการแรก เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ละเลยไม่ปฏิบัติหรือไม่ทำตามระเบียบฯ และอ้างว่าไม่ทราบเกี่ยวกับเรื่องที่เกิดขึ้น ประการที่สอง เกิดจากตัวเจ้าหน้าที่ บุคลากรขาดจิตสำนึก ขาดคุณธรรมและจริยธรรม รวมถึงผู้กระทำผิดเป็นเจ้าหน้าที่ระดับล่าง ซึ่งอาจมีปัญหาด้านการเงิน รวมถึงการถือเงินสด ก็เป็นเหตุจูงใจให้เกิดการทุจริตยกยอกได้ง่าย ประการสุดท้ายคือ ช่องว่างของกฎหมาย และแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เปิดช่อง จะเห็นได้ชัดเช่นว่ากรณีศึกษาเรื่อง เจ้าหน้าที่เก็บเงินค่าขยะจากครัวเรือน ที่ไม่กำหนดค่าเก็บขยะที่ชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ถือโอกาส แจกค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูง (ครัวเรือนไม่ทราบอัตราขั้นต่ำ) หรือเกินอัตราที่กำหนด แต่ทำหลักฐานรับเงินน้อยกว่าความเป็นจริง

4.2.5 การทุจริตเชิงนโยบาย เกิดขึ้นจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสวงหาผลประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์จากการใช้อำนาจบริหารในการออกระเบียบหรือข้อบังคับ หรือการกำหนดนโยบาย เสนอโครงการหรือดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยมีเจตนาพิเศษเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจ เครือญาติและพวกพ้อง (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558) [9]

4.3 การศึกษาแนวทางในการควบคุมการคอร์รัปชันในเทศบาลนคร พบว่า

4.3.1 แนวทางในการป้องกัน

(1) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย การกำกับดูแลองค์กร เป็นการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ปฏิบัติการหรือดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ รวมทั้งข้อบัญญัติท้องถิ่น และ การกำกับดูแลตัวบุคคล ได้แก่ การสอบสวนและมีคำสั่งให้ผู้บริหาร/รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภา/รองประธาน สภาท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่งในกรณีที่บุคคลดังกล่าวละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติการไม่ชอบ (กรม

ส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น, 2559 [6] ; โกวิทย์ พวงงาม, 2550 [3] ; สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555 [4])

(2) การใช้กลไกของสภาท้องถิ่นในการกำกับดูแลตรวจสอบ สภาท้องถิ่น ถือเป็นองค์กรหลักในเบื้องต้นที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง (กรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น., 2559 [6])

(3) การพัฒนาหน่วยตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการตรวจสอบทางการเงิน (financial audit) มุ่งควบคุมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการคลังและงบประมาณ ระบบบัญชีและทรัพย์สิน ถูกต้อง โปร่งใส ตรวจสอบได้

(4) การใช้กลไกองค์กรอิสระ ในการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ ได้แก่ ศาลปกครอง คณะกรรมการ ป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.)

(5) มาตรการในการป้องกันการทุจริตในการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การลดอำนาจการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่น การปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น การปรับปรุงกฎหมายที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(7) การป้องกันการทุจริตในการออกใบอนุญาต ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ถึงหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการดำเนินการออกใบอนุญาตแก่ประชาชนทราบ การปรับปรุงรูปแบบหรือขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ให้มีความคล่องตัวมากขึ้น

(8) การป้องกันการทุจริตในกรณีที่มีการจัดเก็บรายได้ ในกรณีที่มีการเก็บรายได้ต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่จัดเก็บรายได้โดยตรง

4.3.2 แนวทางในการปราบปราม

(1) การแก้ไขปัญหาคอรัปชันในการดำเนินการปราบปรามการทุจริต สร้างเครือข่ายประชาชนในการ

ตรวจสอบดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในการตรวจสอบการทุจริตในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางขึ้นแล้ว ในปี พ.ศ.2559 ซึ่งจะเป็นอีกหนึ่งกลไกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

(2) การให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็น พยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน แก่ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นให้ข้อมูลหรือถ้อยคำ ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำการทุจริต

(3) การปรับปรุงระบบร้องเรียนการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โดยผ่านกลไกภาคประชาชน ประชาสังคม และช่องทางการร้องเรียนที่หลากหลาย เข้าถึงได้ง่าย

(4) การปรับปรุงการตรวจสอบความเคลื่อนไหวและความถูกต้องของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3.3 แนวทางในการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล

(1) การนำหลักธรรมาภิบาลเป็นวิธีการหรือกระบวนการบริหาร โดยให้มีการนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 นำมาปรับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเป็นกรอบสำคัญในการยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการ (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ , 2560 [10]; สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2559 [8] ; สัญญา เคนาภูมิ, 2559 [11])

(2) มาตรการส่งเสริมการดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Integrity and Transparency Assessment ITA) เสนอให้ ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3.4 แนวทางในการสร้างจิตสำนึก

(1) แนวทางการสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต ซึ่งเป็นแนวทางที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญในกระบวนการการปรับสภาพสังคมให้เกิดภาวะ “ที่ไม่ทนต่อการทุจริต” โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการกล่อมเกลางานสังคมในช่วงทศวรรษ ตั้งแต่ปฐมวัย เพื่อสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริต และปลูกฝังความพอเพียง มีวินัย ซื่อสัตย์ สุจริต (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ , 2560 [10]; สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2559 [8])

(2) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน (Civil Society) ในปัจจุบัน ภาคประชาสังคมมีความอ่อนแอ ขาดพลังในการรวมกลุ่มกันต่อต้านการทุจริตในทุกระดับ ดังนั้น ปัจจัยสำคัญ คือ การส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม การส่งเสริมการรวมกลุ่มของประชาชน ภาคธุรกิจ องค์กร

(3) แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการปกครองท้องถิ่น แนวทางนี้มุ่งหมายให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาล กระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นโดยประชาชนตั้งแต่เริ่มต้นจะเป็นการป้องกันการฉ้อฉลหรือแสวงผลประโยชน์ส่วนตนของผู้ที่เกี่ยวข้องได้ในระดับหนึ่งและจะทำให้การบริหารงานมีความโปร่งใส และเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 [3])

5. ข้อเสนอแนะ

5.1 ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

5.1.1 การเพิ่มประสิทธิภาพหน่วยตรวจสอบและหน่วยกำกับดูแล เราสามารถแบ่งเพื่อความเข้าใจได้ 2 ประเภท คือ หน่วยตรวจสอบและการกำกับดูแล ภายใน อันได้แก่ หน่วยตรวจสอบภายใน และ กลไกของสภาเทศบาล หน่วยตรวจสอบและการกำกับดูแล ภายนอก ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) รวมถึง ผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

5.1.2 การบริหารงานของเทศบาลโดยยึดหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้การควบคุมการคอร์รัปชันของท้องถิ่นมีความยั่งยืน จำเป็นต้องคัดกรองส่วนท้องถิ่นต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์กร

ตารางแสดง: แนวทางการบริหารงานของเทศบาล

โดยยึดหลักธรรมาภิบาล

ปัจจัยทางการบริหาร	วิธีการหรือกระบวนการบริหาร	ผลของการบริหาร	ผลลัพธ์ทางการบริหาร
1.หลักคุณธรรม 2.หลักจริยธรรม 3.หลักนิติธรรม 4.หลักนิติรัฐ	1.หลักมีส่วนร่วม 2.หลักตรวจสอบถ่วงดุล 3.หลักภาระรับผิดชอบ 4.หลักกระจายอำนาจ	1.หลักความมีประสิทธิภาพ 2.หลักความมีประสิทธิผล 3.หลักความโปร่งใส 4.หลักความคุ้มค่า 5.หลักการตอบสนอง	1.เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2.เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

นอกจากการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานเต็มรูปแบบแล้ว ในระยะต่อไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับกลไกการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน (Integrity and Transparency Assessment ITA) มาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อเป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1.3 การเสริมสร้างพลังอำนาจของภาคประชาชนและประชาสังคม พบว่า การคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาจาก ภาคประชาชน และสังคมไทยของเรามีความอ่อนแอ เพิกเฉย ไม่สนใจ ทำให้เป็นเงื่อนไขให้ฝ่ายกระทำความผิดมีพฤติกรรมที่รุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ ดังนั้น การเสริมสร้างพลังอำนาจของภาคประชาชนและประชาสังคม จึงเป็นรากฐานสำคัญและเป็นการสร้างความยั่งยืนในการควบคุมการคอร์รัปชัน

5.2 ข้อเสนอแนะในเชิงวิชาการ จากการศึกษาพบว่า พลังอำนาจของภาคประชาชนและประชาสังคมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการควบคุมการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อก้าวถึงการต่อต้านการคอร์รัปชันโดยภาคประชาชนและประชาสังคมของไทย เราพบกรณีความสำเร็จของชาวคลองด่านที่ต่อสู้กับโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียที่ตำบลคลองด่าน

จังหวัดสมุทรปราการ จึงควรมีการศึกษาในเชิงวิชาการเพิ่มเติมว่า การต่อสู้ของภาคประชาชนและประชาสังคมที่ประสบความสำเร็จในประเทศไทยยังมีกรณีได้อีกบ้าง และภาคประชาชนและประชาสังคมดังกล่าวมีกลยุทธ์การต่อสู้กับการคอร์รัปชันอย่างไร ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการต่อสู้ในครั้งนั้นคือปัจจัยใด

6. เอกสารอ้างอิง

- [1] ถวิล บุรีกุล และคณะ, “การปฏิรูปประเทศไทยด้านการต่อต้านการทุจริตและการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของเยาวชน”, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ, 2559.
- [2] สังคิต พิริยะรังสรรค์, “คอร์รัปชัน : แนวคิดและความหมาย”, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ.), 2551.
_____, “คอร์รัปชัน เชิงระบบ : นวัตกรรมที่ต้องควบคุม”, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ.), 2553.
- [3] โกวิทย์ พวงงาม, “รายงานการศึกษาวิจัย แนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพฯ, 2550.
- [4] สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, “รายงานการวิจัย การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, สำนักงาน ป.ป.ช., กรุงเทพฯ, 2555.
- [5] กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, “รายงานผลการศึกษา เรื่อง การกล่าวหา การชี้มูลความผิด ข้อทักท้วง และพฤติกรรมการกระทำความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, ศูนย์ผลิตเอกสาร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ, 2559
- [6] กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, “รายงานผลการศึกษา เรื่อง การกล่าวหา การชี้มูลความผิด ข้อทักท้วง และพฤติกรรมการกระทำความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, ศูนย์ผลิตเอกสาร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ, 2559
- [7] สังคิต พิริยะรังสรรค์, “การลงโทษโดยสังคม (Social Sanctions)”, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรังสิต, กรุงเทพฯ, 2559.
- [8] อคิน รพีพัฒน์, “ระบบอุปถัมภ์กับการพัฒนาสังคม: ด้านหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงสังคมไทย”, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2550.

- [9] คณะกรรมการ ป.ป.ช., “มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ.), 2558
- [10] คณะกรรมการ ป.ป.ช., “ยุทธศาสตร์ชาติ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564)”, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ.), 2560.
- [11] สัญญา เคนาภูมิ, “กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล: กรอบแนวคิดทางการบริหารการปกครอง”, ในวารสารวิถีสังคมมนุษย์, ปีที่ 4, ฉบับที่ 1, มกราคม – มิถุนายน, 2559, หน้า 217-248.