

NACC Journal วารสารวิชาการ ป.ป.ช.

ISSN 3027-6373 (Online)

ปีที่ 17 ฉบับที่ 2

(กรกฎาคม-ธันวาคม 2567)



สำนักงาน ป.ป.ช.

บทความวิจัย

- การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
- การจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐของบรรษัทข้ามชาติและนักลงทุนที่ประกอบธุรกิจและลงทุนในประเทศไทย
- รูปแบบการทุจริตและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

บทความวิชาการ

- การพัฒนาระบบเว็บไซต์ตามบริหารสัญญาจ้างก่อสร้างเพื่อยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสของสถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้มหาวิทยาลัยมหิดล
- นวัตกรรมจัดการภาครัฐเพื่อความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมกรณีศึกษารัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา ประเทศฟิลิปปินส์
- การจัดความสัมพันธ์กับผู้บังคับใช้กฎหมายด้วยการวางกลไกแรงจูงใจเชิงเศรษฐศาสตร์เพื่อป้องกันการทุจริตในสถาบันตำรวจ
- จักรวรรดิบังหลวง: ข้อสังเกตว่าด้วยการทุจริตผ่านกระบวนการเลือกตั้งในบริบทรัฐไทย

ป.ป.ช. ปกป้อง

- มาตรฐานทางจริยธรรม นักการเมือง



วารสารฉบับนี้อยู่ในฐานข้อมูล
TCI กลุ่มที่ 2

วารสารวิชาการ ป.ป.ช.
ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2567)



เจ้าของ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ
เลขที่ 361 ถนนนนทบุรี ตำบลท่าทราย
อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0 2528 4800 ต่อ 5818
โทรสาร 0 2528 4703
E-mail: journal.nacc@gmail.com
Website: <https://www.nacc.go.th/naccjournal/>

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ลีระพันธ์
นักวิชาการอิสระ, ประเทศไทย

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ ธนิตกุล
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย
ศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ประเทศไทย
รองศาสตราจารย์ ดร.อริศรา เล็กสรเสริญ
มหาวิทยาลัยมหิดล, ประเทศไทย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สวรัย บุญยมนานท์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุดาภาญจน์ ปัทมดิลก
มหาวิทยาลัยนเรศวร, ประเทศไทย
นางจันทิรา จิตรชื่น
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
นางสาววันนรา ศิลปวิลาวัณย์
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

กองการจัดการ

นางจุฑารัตน์ สุวารี
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
นายวันชัย สีขาว
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
นายศักดิ์นันทน์ คุณเอนก
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

ที่ปรึกษา

พลตำรวจเอก ดร.วัชรพล ประสารราชกิจ
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
นางสุณิสา สุวรรณจุฑะ
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
รองศาสตราจารย์ ดร.มานี ไชยธีรานุวัฒน์ศิริ
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

ผู้จัดเกลาภาษาอังกฤษ

นางสาวอมลวรรณ ภมรมานพ
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
นายปกขวัญ กล้าหาญ
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

วัตถุประสงค์

- เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมความรู้และเผยแพร่ผลงานวิจัยและผลงานทางวิชาการอื่น ๆ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- เพื่อสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัย ผลงานวิชาการ และการสร้างความตระหนักร่วมกันในการต่อต้านการทุจริต
- เพื่อส่งเสริมเครือข่ายความร่วมมือและประสานงานในการบริหารจัดการข้อมูลงานวิจัยด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างหน่วยงานและสถาบันวิจัยต่าง ๆ
- เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและเอกสาร สิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ กับหน่วยงานและเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

กำหนดพิมพ์เผยแพร่

ปีละ 2 ครั้ง คือ ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน
ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม



NACC Journal

Vol. 17 No. 2 (July - December, 2024)

Publisher

Office of the National Anti-Corruption Commission
361 Nonthaburi Road, Thasaai District
Amphur Muangnonthaburi,
Nonthaburi Province 11000 Thailand
Tel: +66 2528 4800 Ext. 5818
Fax: +66 2528 4703
E-mail: journal.nacc@gmail.com
Website: <https://www.nacc.go.th/naccjournal/>

Editors

Assoc. Prof. Prasit Leerapan, Ph.D.
Independent Scholar, Thailand

Editorial Board

Prof. Sakda Thanitcul, Ph.D.
Chulalongkorn University, Thailand
Prof. Thawatchai Suvanpanich, Ph.D.
Sukhothai Thammathirat Open University, Thailand
Assoc.Prof. Arisara Leksansern, Ph.D.
Mahidol University, Thailand
Asst. Prof. Sawarai Boonyamanond, Ph.D.
Chulalongkorn University, Thailand
Asst. Prof. Sudakarn Patamadilok, Ph.D.
Naresuan University, Thailand
Mrs. Jantira Jitrchuen
Office of the National Anti-Corruption Commission,
Thailand
Ms. Wanwara Silpawilawan
Office of the National Anti-Corruption Commission,
Thailand

Managerial Board

Mrs. Jutarat Suwaree
Office of the National Anti-Corruption Commission,
Thailand
Mr. Wanchai Sikao
Office of the National Anti-Corruption Commission,
Thailand
Mr. Sakdinan Khunanek
Office of the National Anti-Corruption Commission,
Thailand

Advisor

Pol. Gen. Watcharapol Prasarnrajkit, Ph.D.
Office of the National Anti-Corruption
Commission, Thailand
Mrs. Suwana Suwanjuta
Office of the National Anti-Corruption
Commission, Thailand
Assoc. Prof. Manee Chaiteeranuwatsiri, Ph.D.
Office of the National Anti-Corruption
Commission, Thailand

English Language Editor

Ms. Amonwan Pamornmanop
Office of the National Anti-Corruption
Commission, Thailand
Mr. Pokkwan Klaharn
Office of the National Anti-Corruption
Commission, Thailand

Objectives

- To serve as a knowledge center for disseminating research findings and other academic works on corruption prevention and suppression.
- To encourage the use of the research finding and academic works and to enhance public awareness to collectively counter corruption.
- To promote networking and cooperation among academic and technical agencies on countering corruption among the agencies and research institutions.
- To promote the exchange of information and documents among relative agencies and networks.

Publication Period

Bi-annual: No.1 January - June
No.2 July - December

ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ

กลุ่มที่ 1 นักวิชาการจากสถาบันการศึกษา

- | | |
|--|---|
| 1. ศาสตราจารย์ ดร.กุลธิดา ท้วมสุข | คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น |
| 2. ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ | คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 3. ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร | คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 4. ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ | คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 5. ศาสตราจารย์ ดร.ทศพล ปิ่นแก้ว | คณะวิศวกรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 6. ศาสตราจารย์ ดร.ทักษิณ ฤกษ์สุต | คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 7. ศาสตราจารย์ ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ | คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 8. ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ | คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 9. ศาสตราจารย์ ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา | คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 10. ศาสตราจารย์ ดร.ศิริชัย กาญจนวาสี | คณะครุศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 11. ศาสตราจารย์ ดร.อภิชัย พันธเสน | วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม
มหาวิทยาลัยรังสิต |
| 12. ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารังลักษณ์ | คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 13. ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ | คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยรังสิต |
| 14. ศาสตราจารย์พิเศษ จรัญ ภักดีธนากุล | คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต |
| 15. รองศาสตราจารย์ ดร.คมสัน สุริยะ | คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ |
| 16. รองศาสตราจารย์ ดร.เดียนเด่น นาคสีหราช | คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม |
| 17. รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย | คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |

18. รองศาสตราจารย์ ดร.ธโสธร ตูทองคำ	สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
19. รองศาสตราจารย์ ดร.ธีระ สุธีวราราม	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
20. รองศาสตราจารย์ ดร.นพรัตน์ วรรณเทพสกุล	คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
21. รองศาสตราจารย์ ดร.นิยม รัฐอมฤต	วิทยาลัยนานาชาติปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
22. รองศาสตราจารย์ ดร.เนาวรัตน์ พลายน้อย	คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
23. รองศาสตราจารย์ ดร.บุญญรัตน์ โชคบัณฑิตชัย	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
24. รองศาสตราจารย์ ดร.ปรกรณ์ ศิริประกอบ	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
25. รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
26. รองศาสตราจารย์ ดร.พชรัตน์ นิรมิตรไชนน	คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
27. รองศาสตราจารย์ ดร.พิทักษ์ ศรีสุกใส	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
28. รองศาสตราจารย์ ดร.พิภพ อุดร	คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
29. รองศาสตราจารย์ ดร.พีรธร บุญยรัตน์	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
30. รองศาสตราจารย์ ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์	วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
31. รองศาสตราจารย์ ดร.มานิตย์ จุมปา	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
32. รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพร อัสระชัย	สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
33. รองศาสตราจารย์ ดร.โยธิน แสงวงศ์	สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
34. รองศาสตราจารย์ ดร.เลื่อนชัย ศรีเงินยวง	คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
35. รองศาสตราจารย์ ดร.วัชรพล พุทธิรักษา	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
36. รองศาสตราจารย์ ดร.วุฒินันท์ กันทะเตียน	คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
37. รองศาสตราจารย์ ดร.ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด	คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

- | | |
|--|---|
| 38. รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ศุภผล | คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง |
| 39. รองศาสตราจารย์ ดร.สัญญารัตน์ มีสุวรรณ | วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม |
| 40. รองศาสตราจารย์ ดร.สามารถ ทองเฝือ | คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ |
| 41. รองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ | คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 42. รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด | คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 43. รองศาสตราจารย์ ดร.โสวัตรี ณ ถลาง | คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ |
| 44. รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัยทิพย์ เจียวิวรรณกุล | คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล |
| 45. รองศาสตราจารย์ ดร.เอกวิทย์ มณีธร | คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา |
| 46. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข | สาขารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช |
| 47. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชาติชาย มุกสง | คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ |
| 48. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ พงษ์ประเทศ | คณะสหวิทยาการ
มหาวิทยาลัยขอนแก่น |
| 49. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรเทพ โรจนวสุ | คณะเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
มหาวิทยาลัยพะเยา |
| 50. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร | คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 51. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ | วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม
มหาวิทยาลัยรังสิต |
| 52. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ | คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 53. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ | คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 54. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สันต์ สัมปัตตะวนิช | คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 55. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธรรมมา นิติเกษตรสุนทร | คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 56. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุนิดา อรุณพิพัฒน์ | คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 57. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยตำรวจเอก ดร.จอมเดช ตริเมฆ | วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม
มหาวิทยาลัยรังสิต |

กลุ่มที่ 2 นักวิชาการนอกสถาบันการศึกษา

- | | |
|---|--|
| 1. ศาสตราจารย์ ดร.ชัยณรงค์ อินทรมีทรัพย์ | ประธาน
บริษัท บอยเดน แอสโซซิเอทส์
(ประเทศไทย) จำกัด |
| 2. ศาสตราจารย์ ดร.พิมพ์วิทย์ บุญมงคล | นักวิชาการอิสระ |
| 3. ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ | นายกสมาคมมหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา |
| 4. ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน | นายกสมาคมมหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช |
| 5. ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ศรีราชา วงศารยางค์กูร | นักวิชาการอิสระ |
| 6. ดร.พลิชฐ์ อัสวพัฒน์นพร | ผู้อำนวยการสถาบันอนุญาตตุลาการ
สถาบันอนุญาตตุลาการ
รองผู้อำนวยการ
สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล |
| 7. ดร.รัฐศาสตร์ กรสูต | ผู้อำนวยการสำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย
สถาบันพระปกเกล้า |
| 8. ดร.สตีเฟน ธนานิธิโชติ | ผู้อำนวยการฝ่ายทรัพยากรบุคคล
บริษัท ไมโครซอฟท์ (ประเทศไทย) จำกัด |
| 9. นางชุติมา สืบบำรุงสาสน์ | กรมบัญชีกลาง |
| 10. นางสาวณิธิญาภรณ์ อิ่มใจ | กระทรวงการคลัง |
| 11. นางสาวอรชพร นิमितกุลพร | ผู้จัดการโครงการความโปร่งใส
และธรรมาภิบาลโครงการ
พัฒนาแห่งสหประชาชาติ |
| 12. นายธิปไตย แสละวงศ์ | นักวิจัยอาวุโส
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) |
| 13. นายวันชัย รุจนวงศ์ | อัยการอาวุโส
สำนักงานอัยการคดีศาลแขวงราชบุรี |
| 14. นายวิสุทธิ์ ตันตินันท์ | ผู้เชี่ยวชาญด้านโปรแกรมเมอร์
การปกครองในระบอบประชาธิปไตย
และการสนับสนุนทางสังคม
โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ |
| 15. นายอรรษิษฐ์ สัมพันธรัตน์ | รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
กระทรวงมหาดไทย |

Peer-Reviewed Journal List

Group 1: Academics from Universities

- | | |
|--|---|
| 1. Prof. Kulthida Tuamsuk, Ph.D. | Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University |
| 2. Prof. Kriengkrai Charoenthanavat, Ph.D. | Faculty of Law,
Chulalongkorn University |
| 3. Prof. Chaiyan Chaiyaporn, Ph.D. | Faculty of Political Science,
Chulalongkorn University |
| 4. Prof. Direk Patmasiriwat, Ph.D. | Faculty of Economic Development,
National Institute of
Development Administration |
| 5. Prof. Tospol Pinkaew, Ph.D. | Faculty of Engineering,
Chulalongkorn University |
| 6. Prof. Tashmai Rikshasuta, Ph.D. | Faculty of Law,
Chulalongkorn University |
| 7. Prof. Tippawan Lorsuwannarat, Ph.D. | Graduate School of Public
Administration,
National Institute of
Development Administration |
| 8. Prof. Banjerd Singkaneti, Ph.D. | Faculty of Law,
National Institute of
Development Administration |
| 9. Prof. Worawet Suwanrada, Ph.D. | Faculty of Economics,
Chulalongkorn University |
| 10. Prof. Sirichai Kanjanawasee, Ph.D. | Faculty of Education,
Chulalongkorn University |
| 11. Prof. Apichai Puntasen, Ph.D. | College of Social Innovation,
Rangsit University |
| 12. Prof. Amporn Tamronglak, Ph.D. | Faculty of Political Science,
Thammasat University |
| 13. Prof. Emeritus Thirapat Serirangsan, Ph.D. | Faculty of Political Science,
Rangsit University |
| 14. Distinguished Prof. Jarun Pakdeethanakul | Faculty of Law,
Kasem Bundit University |
| 15. Assoc Prof. Komsan Suriya, Ph.D. | Faculty of Economics,
Chiang Mai University |

- | | |
|---|---|
| 16. Assoc. Prof. Dauenden Nakseeharach, Ph.D. | Faculty of Law,
Mahasarakham University |
| 17. Assoc. Prof. Trakoon Meechai | Faculty of Political Science,
Chulalongkorn University |
| 18. Assoc. Prof. Thasothorn Tootongkam, Ph.D. | School of Political Science,
Sukhothai Thammathirat
Open University |
| 19. Assoc. Prof. Teera Suteevarangkul, Ph.D. | Faculty of Law,
Thammasat University |
| 20. Assoc. Prof. Noppanun Wannathepsakul, Ph.D. | Faculty of Economics,
Chulalongkorn University |
| 21. Assoc. Prof. Niyom Ratamarit, Ph.D. | Pridi Banomyong International
College,
Thammasat University |
| 22. Assoc. Prof. Nawarat Phlainoi, Ph.D. | Faculty of Social Sciences
and Humanities,
Mahidol University |
| 23. Assoc. Prof. Boonyarat Chokebandanchai, Ph.D. | Faculty of Law,
Naresuan University |
| 24. Assoc. Prof. Prakorn Siriprakob, Ph.D. | Faculty of Political Science,
Chulalongkorn University |
| 25. Assoc. Prof. Prapart Pintobtang, Ph.D. | Faculty of Political Science,
Chulalongkorn University |
| 26. Assoc. Prof. Poschanan Niramitchainont, Ph.D. | Faculty of Social Sciences
and Humanities,
Mahidol University |
| 27. Assoc. Prof. Pithak Srisuksai, Ph.D. | School of Economics,
Sukhothai Thammathirat
Open University |
| 28. Assoc. Prof. Pipop Udorn, Ph.D. | Faculty of Commerce and
Accountancy,
Thammasat University |
| 29. Assoc. Prof. Piratorn Punyaratabandhu, Ph.D. | Faculty of Social Sciences,
Naresuan University |
| 30. Assoc. Prof. Peerasit Kamnuansitpa, Ph.D. | College of Local Administration,
Khon Kaen University |
| 31. Assoc. Prof. Manit Jumpa, Ph.D. | Faculty of Law,
Chulalongkorn University |

- | | |
|--|---|
| 32. Assoc. Prof. Yuttaporn Issarachai, Ph.D. | School of Political Science,
Sukhothai Thammathirat
Open University |
| 33. Assoc. Prof. Yothin Sawangdee, Ph.D. | Institute for Population
and Social Research,
Mahidol University |
| 34. Assoc. Prof. Luechai Sri-Ngernyuang, Ph.D. | Faculty of Social Sciences
and Humanities,
Mahidol University |
| 35. Assoc. Prof. Watcharabon Buddharaksa, Ph.D. | Faculty of Social Science,
Naresuan University |
| 36. Assoc. Prof. Wutthinant Kantatian, Ph.D. | Faculty of Social Sciences
and Humanities,
Mahidol University |
| 37. Assoc. Prof. Srisombat Chokprajakchat, Ph.D. | Faculty of Social Sciences
and Humanities,
Mahidol University |
| 38. Assoc. Prof. Suphachai Suphaphol, Ph.D. | Faculty of Political Science,
Ramkhamhaeng University |
| 39. Assoc. Prof. Samart Thongfhua, Ph.D. | Faculty of Political Science,
Prince of Songkla University |
| 40. Assoc. Prof. Sanyarat Meesuwan, Ph.D. | College of Politics and Governance,
Mahasarakham University |
| 41. Assoc. Prof. Siripan Nogsuan Sawasdee, Ph.D. | Faculty of Political Science,
Chulalongkorn University |
| 42. Assoc. Prof. Supreeya Kaewla-iad, Ph.D. | Faculty of Law,
Thammasat University |
| 43. Assoc. Prof. Sowatree Nathalang, Ph.D. | Faculty of Social Sciences,
Kasetsart University |
| 44. Assoc. Prof. Uthaitip Jaiwiwatkul, Ph.D. | Faculty of Social Sciences
and Humanities,
Mahidol University |
| 45. Assoc. Prof. Ekkawit Maneethorn, Ph.D. | Faculty of Political Science and Law,
Burapha University |
| 46. Asst. Prof. Chaiwatt Mansrisuk, Ph.D. | School of Political Science,
Sukhothai Thammathirat
Open University |
| 47. Asst. Prof. Chatichai Muksong, Ph.D. | Faculty of Social Sciences,
Srinakharinwirot University |

48. Asst. Prof. Phathairat Pongpratead, Ph.D.	Faculty of Interdisciplinary Studies, Khon Kaen University
49. Asst. Prof. Pornthep Rojanavas, Ph.D.	School of Information and Communication Technology, University of Phayao
50. Asst. Prof. Bajrawan Nuchprayool, Ph.D.	Faculty of Law, National Institute of Development Administration
51. Asst. Prof. Rattapong Sornsuphab, Ph.D.	College of Social Innovation, Rangsit University
52. Asst. Prof. Wasan Luangprapat, Ph.D.	Faculty of Political Science, Thammasat University
53. Asst. Prof. Suphasit Taweejamsup, Ph.D.	Faculty of Law, Chulalongkorn University
54. Asst. Prof. San Sampattavanija ,Ph.D.	Faculty of Economics, Chulalongkorn University
55. Asst. Prof. Suthamma Nitikasetsoontorn	Faculty of Political Science, Chulalongkorn University
56. Asst. Prof. Sunida Aroonpipat, Ph.D.	Faculty of Political Science, Thammasat University
57. Asst. Prof. Pol. Capt. Jomdet Trimek, Ph.D.	College of Social Innovation, Rangsit University

Group 2: Academics from Other Organizations

1. Prof. Chainarong Indharamesup, Ph.D.	Chairman, Boyden Associates (Thailand) Ltd.
2. Prof. Pimpawun Boonmongkon, Ph.D.	Independent Scholar
3. Prof. Emeritus Bawornsak Uwanno, Ph.D.	Chairman of Songkhla Rajabhat University Council
4. Prof. Emeritus Wichit Srisa-an, Ph.D.	Chairman of Sukhothai Thammathirat Open University Council
5. Prof. Emeritus Sriracha Wongsalayangkoon, Ph.D.	Independent Scholar
6. Pasit Asawawattanaporn, Ph.D.	Director Thailand Arbitration Institute, Thai Arbitration Institute

- | | |
|-----------------------------------|--|
| 7. Ratthasart Korrasud, Ph.D. | Deputy Director
Digital Economy Promotion Agency |
| 8. Stithorn Thananithichot, Ph.D. | Director of the Office of Innovation
for Democracy
King Prajadhipok's Institute |
| 9. Mrs. Chutima Sribumrungsart | Deputy Head of Human Resources,
Microsoft (Thailand) Limited |
| 10. Ms. Nitiyaporn Imjai | Comptroller General's Department,
Ministry of Finance |
| 11. Ms. Arachapon Nimitkulpon | Project Manager -Transparency and
Good Governance,
United Nations Development
Programme |
| 12. Mr. Tippatrai Saelawong | Senior Researcher,
TDRI: Thailand Development
Research Institute |
| 13. Mr. Wanchai Roujanavong | Senior Consultant
Public Prosecutor,
Office of Ratburi Summary Litigation,
Office of Attorney General |
| 14. Mr. Wisoot Tantanin | Programmer Specialist of
Democratic Governance
and Social Advocacy,
United Nations Development
Programme |
| 15. Mr. Unsit Sampuntharat | Deputy Permanent Secretary
for Interior,
Ministry of Interior |

สารบัญ

บทบรรณาธิการ

ตอนที่ 1: บทความวิจัย	1
การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ภาครัฐ พ.ศ. 2560 ศักรินทร์ นิรัตน์	2
การจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐของบริษัทข้ามชาติและนักลงทุนที่ประกอบธุรกิจ และลงทุนในประเทศไทย ฉันทชนก เจนณรงค์	23
รูปแบบการทุจริตและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ อนัญญา แม่นโซติ	47
ตอนที่ 2: บทความวิชาการ	73
การพัฒนาระบบเว็บติดตามบริหารสัญญาจ้างก่อสร้างเพื่อยกระดับคุณธรรมและ ความโปร่งใสของสถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล พิชามญช์ กาหลง นำโชค ขุนหมื่นวงศ์	74
นวัตกรรมการจัดการภาครัฐเพื่อความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมถอดบทเรียน จากรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา ประเทศฟิลิปปินส์ สิทธิโชค ลางคุณานนท์	93
การจัดความสัมพันธ์กับผู้บังคับใช้กฎหมาย ด้วยการวางกลไกแรงจูงใจ เชิงเศรษฐศาสตร์เพื่อป้องกันการทุจริตในสถาบันตำรวจ ดอม กัณฑ์พินิจชา	110
ฉอราษฎร์บังหลวง: ข้อเสนอแนะด้วยการทุจริตผ่านกระบวนการเลือกตั้งในบริบทรัฐไทย คมชาญ ศิริลักษณ์านุกุล	134
ตอนที่ 3: ป.ป.ช. ปกป้อง	151
มาตรฐานทางจริยธรรม: นักการเมือง สุรียน วงศ์สุจริต	152

Contents

Editorial Notes

Part I: Research Articles	1
Procurement Corruption under Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017) <i>Sakkarin Nilrat</i>	2
Bribery to Government Officials Given by Multinational Corporations and Investors Conducting Business and Investment in Thailand <i>Chanchanoke Chennarong</i>	23
Patterns of Corruption and Factors Leading to Corruption in State Enterprises <i>Ananya Manchot</i>	47
Part II: Academic Articles	73
Development for Web-based Construction Management Monitoring System for Enhancing Integrity and Transparency in Institute for Innovative Learning, Mahidol University. <i>Pichamon Kalong</i> <i>Numchoke Kunmunwong</i>	74
Innovation in Public sector management for Transparency and Participation. The Lesson Learned from Naga City Government, Philippines <i>Sittichok Langkhulanon</i>	93
We Watch the Watchers: Preventing Corruption in the Police Institution Utilizing Economic Incentive Mechanisms <i>Dom Kandpinijsha</i>	110
Corruption: Observation of Corruption through the Electoral Process in the Context of the Thai State <i>Komchan Sirilaksananukul</i>	134
Part III: NACC Miscellaneous	151
Ethical Standard: Politician <i>Suriyon Wongsudjarid</i>	152

บทบรรณาธิการ

การเมืองไทยยุคปัจจุบันมีความแหลมคมมาก และมีผลทำให้การทุจริตคอร์รัปชันของภาครัฐมีรูปแบบที่หลากหลายและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกรณี “นักโทษชายชั้นที่ 14” ที่เชื่อว่ามีประชาชนจำนวนมากไม่เคยคาดคิดว่าปัญหาเรื่องนี้จะเกิดขึ้น และทำร้ายต่อความถูกต้องและเป็นธรรมของระบบหรือกระบวนการยุติธรรมของไทยอย่างรุนแรง สำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะเป็นหนึ่งในองค์กรของกระบวนการยุติธรรมที่ได้รับความคาดหวังจากสังคมให้เป็นองค์กรหลักในการผดุงความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม กำลังได้รับการตรวจสอบจากสังคมว่าสามารถดำเนินการเรื่องนี้ให้สมกับคำขวัญขององค์กรที่ว่า “ซื่อสัตย์ เป็นธรรม มืออาชีพ โปร่งใส และตรวจสอบได้” ได้หรือไม่ เพียงใด ผมเองในฐานะของนักวิชาการคนหนึ่งเข้ามาช่วยงานของสำนักงาน ป.ป.ช. มายาวนานพอสมควรก็คาดหวังว่าปัญหาเรื่องนี้จะได้รับการตรวจสอบและตัดสินอย่างยุติธรรมและโปร่งใสที่ช่วยสร้างความภาคภูมิใจให้กับสมาชิกองค์กรคนหนึ่งได้เป็นอย่างดี

วารสารวิชาการ ป.ป.ช. ฉบับนี้ เป็นฉบับส่งท้ายปี พ.ศ. 2567 ประกอบด้วยบทความทั้งหมด 8 เรื่อง เป็นบทความวิจัย 3 เรื่อง ที่นักวิจัยของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้สะท้อนประเด็นปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของสังคมไทยได้เป็นอย่างดี คือ การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่นายศักรินทร์ นิละรัตน์ ได้ทำไว้อย่างน่าสนใจ เรื่องที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจ่ายสินบนให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐของบริษัทข้ามชาติและนักธุรกิจที่ลงทุนในไทยจำนวนมากถึง 430 แห่ง ที่ผู้วิจัยคุณฉันทชนก เจนณรงค์ ได้ทำไว้และมีข้อเสนอแนะไว้อย่างท้าทาย และสุดท้ายเป็นเรื่องเกี่ยวกับรูปแบบการทุจริตของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจไทย ที่คุณอนัญญา แม่นโชติ ได้ทำไว้อย่างน่าสนใจเช่นกัน ส่วนบทความวิชาการอีกจำนวน 4 เรื่องที่เขียน โดยนักวิชาการจากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ กล่าวคือ นางสาวพิชามญช์ กาหลง และนายนำโชค ขุนหมื่นสงค์ จากสถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล เรื่องการพัฒนาแบบเวบติดตามการบริหารสัญญาจ้างก่อสร้างของสถาบันตนเอง เรื่องที่สองเป็นเรื่องนวัตกรรมการจัดการภาครัฐกรณีศึกษารัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา ของประเทศ ฟิlippินส์ ที่คุณสิทธิโชค ลางคุณานนท์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนรินทร์ ในขณะที่บทความวิชาการอีกเรื่องหนึ่งเป็นการวางกลไกและแรงจูงใจเชิงเศรษฐศาสตร์เพื่อป้องกันการทุจริตในสถาบันตำรวจ เขียนโดย คุณดอมกัณฑ์พินิจชา คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเรื่องสุดท้าย การฉ้อราษฎร์บังหลวง : ข้อสังเกตการทุจริตผ่านกระบวนการเลือกตั้งในบริบทรัฐไทย เขียนโดยนักศึกษาสาขาปรัชญา คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร และสุดท้ายเป็นบทความปกิณกะ เรื่องมาตรฐานทางยุติธรรมของนักการเมือง ที่เขียนโดยคุณสุริยน วงศ์สุจิริต นักวิชาการของสำนักงาน ป.ป.ช.

ผมเชื่อว่าบทความทั้ง 8 เรื่องดังกล่าวนี้ ช่วยให้ผู้อ่านได้ขบคิดและได้ความรู้สึที่ดีต่อแนวคิดและแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในแง่มุมต่าง ๆ ได้เป็นอย่างมาก พร้อมคาดหวังว่าผู้อ่านทุกท่านจะให้ความสำคัญกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของสังคมไทย และการมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งวารสารวิชาการ ป.ป.ช. ขอเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และช่วยทำให้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของชาติลดลงได้ และอยู่ในระดับที่ไว้วางใจได้ ขอขอบคุณครับ

รศ. ดร. ประสิทธิ์ ลีระพันธ์

บรรณาธิการ

ตอนที่ 1
บทความวิจัย
Research Articles

Procurement Corruption under Public Procurement
and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017)
การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและ
การบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

Sakkarin Nilrat

Office of the National Anti-Corruption Commission

ศักรินทร์ นิลรัตน์

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

Corresponding author: sakkarinnacc@gmail.com

Abstract

The study aims: (1) to study processes and methods of procurement under the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017) and related regulations; (2) to examine the nature of corruption in procurement and identify the factors Procurement contributing to corruption under the Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017); and (3) to propose recommendations or guidelines for addressing corruption issues in procurement through a qualitative research approach. This involved gathering information from documents, legal frameworks, regulations, best practices, and conducting in-depth interviews with key informants. The findings reveal that the procurement process can be divided into three phases: pre-procurement, during procurement, and post-procurement, with corruption detected in all three phases, each exhibiting distinct characteristics. The recommendations or solutions to address corruption in procurement derived from this research are policy-level suggestions. It is recommended to establish detailed criteria specifications to prevent misinterpretation and misuse for personal benefit. Utilizing procurement data to enhance auditing and monitoring processes are also emphasized, as the reduction or limitation of discretionary power. Increasing transparency by disclosing information in phases that are not yet accessible to the public and promoting knowledge about procurement processes among stakeholders are additional measures. Furthermore, these recommendations serve as critical indicators of areas that pose risks and require heightened scrutiny or vigilance by oversight agencies and the general public.

Keywords: Corruption, Procurement, Supplies Administration

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) เพื่อศึกษากระบวนการและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง 2) เพื่อศึกษาลักษณะของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างและปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 3) เพื่อเสนอข้อเสนอแนะหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัย กฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติ และประกาศต่าง ๆ

การสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งผลการศึกษาพบว่า กระบวนการการจัดซื้อจัดจ้างได้แบ่งออกเป็น ก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง ระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง และหลังการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งพบการทุจริตอยู่ทั้ง 3 กระบวนการ มีลักษณะการทุจริตที่แตกต่างกันไป ข้อเสนอแนะหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้จากการศึกษาวิจัยนี้เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยควรดำเนินการให้มีการกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติของเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อไม่ให้เกิดการตีความแล้วนำไปใช้เอื้อประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง การใช้ฐานข้อมูลที่ได้จากการจัดซื้อจัดจ้างให้เกิดประโยชน์ในการตรวจสอบ ควบคุม การลดหรือการจำกัดอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ การเพิ่มความโปร่งใสด้วยการเปิดเผยข้อมูลในขั้นตอนที่ประชาชนยังไม่สามารถรับรู้ได้ รวมถึงการส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งข้อเสนอแนะดังกล่าวก็จะเป็นส่วนสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่า ส่วนใดเป็นความเสี่ยงที่หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบหรือประชาชนควรพึงเล็งหรือเฝ้าระวังเป็นพิเศษ

คำสำคัญ: การทุจริต การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุ

บทนำ (Introduction)

การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐเป็นปัญหาที่มีมาอย่างยาวนาน และส่งผลทำให้ประเทศชาติได้รับความเสียหายต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมาก การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) การกำหนดราคากลาง การประกาศประกวดราคา การยื่นข้อเสนอราคา การพิจารณาผล การบริหารสัญญา การตรวจรับพัสดุ และการเบิกจ่าย โดยมีวิธีการทุจริตในหลายลักษณะ เช่น การสมยอมในการเสนอราคา (การฮั้ว) การเรียกรับเงิน การเอื้อประโยชน์ให้คู่สัญญา การแบ่งซื้อแบ่งจ้าง เป็นต้น โดยบางกรณีก็ยากแก่การตรวจสอบการกระทำผิด อีกทั้งในการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างของแต่ละหน่วยงานมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างที่แตกต่างกัน

ปัจจุบัน มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของหน่วยงานของรัฐ โดยการตราพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางสำหรับหน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และสอดคล้องกับหลักการคุ้มค่า โปร่งใสมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และตรวจสอบได้ รวมทั้งมีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม การส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การทำข้อตกลงคุณธรรมร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและให้มีผู้สังเกตการณ์ในทุกขั้นตอน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว (บังคับใช้เมื่อ 23 สิงหาคม 2560) แต่จากข้อมูลสถิติการกล่าวหา ร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีจำนวน 912 เรื่อง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 742 เรื่อง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 949 เรื่อง และปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำนวน 1,577 เรื่อง โดยมีวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตจำนวนรวมสูงถึง 165,717 ล้านบาท 4,806 ล้านบาท 8,138 ล้านบาท และ 2,349 ล้านบาท ตามลำดับ¹

¹ ข้อมูลจากระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) และระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) สำนักงาน ป.ป.ช.

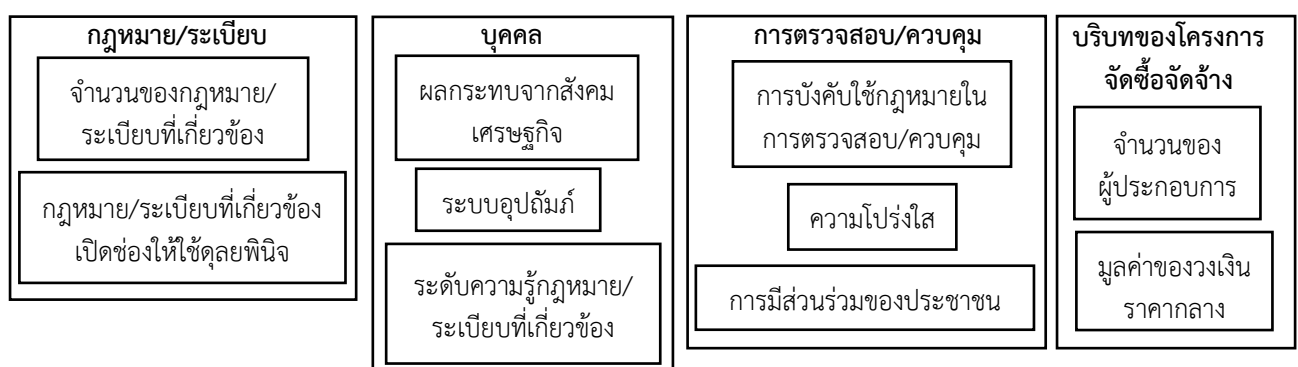
รวมทั้งที่ปรากฏเป็นข่าวอันได้รับความสนใจจากสาธารณชน เช่น กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ชี้มูลนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนกับพวก ร่วมกันทุจริตจัดซื้อชุดของใช้ประจำวัน (Care Set) วงเงิน 16,343,000 บาท ในโครงการป้องกันผู้สูงอายุกลุ่มเสี่ยงต่อการติดเชื้อไวรัสโคโรนา (โควิด-19) เมื่อเดือนตุลาคม 2563 เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างยังคงมีอยู่และเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการ แก้ไขอย่างเร่งด่วน รวมถึงความร้ายแรงของปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างยังมีผลต่อเสถียรภาพความมั่นคง ทางเศรษฐกิจและสังคม คุณค่าทางคุณธรรมจริยธรรม และคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งได้ส่งผล กระทบอย่างใหญ่หลวงต่อการพัฒนาประเทศหลายประการ เช่น การก่อให้เกิดภาวะถดถอยของการเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจ ปัญหาสังคมที่เพิ่มมากยิ่งขึ้น เพราะขาดปัจจัยในการแก้ปัญหา การเกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติ และให้อภิสิทธิ์แก่บุคคลที่เลือกประโยชน์ในภาครัฐ การทุจริตจึงถือว่าเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งในการจัดซื้อจัดจ้าง ของภาครัฐที่เป็นรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (ปิณณ์ อนันอภิบุตร และคณะ, 2553) นอกจากนี้ การทุจริต ยังถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมอันเป็นปฏิปักษ์ต่อธรรมาภิบาล หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรมอันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง คณะผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาในประเด็น การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ว่ามีลักษณะของการทุจริตและปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและ การบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 อย่างไร เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริต การจัดซื้อจัดจ้าง

วัตถุประสงค์ (Objective)

1. เพื่อศึกษากระบวนการและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหาร พสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อศึกษาลักษณะของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างและปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตตามพระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
3. เพื่อเสนอข้อเสนอแนะหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง

กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual framework)



หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2566)

วิธีดำเนินการวิจัย (Methodology)

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ศึกษาวิจัยจากข้อมูลเอกสารงานวิจัย กฎหมาย ระเบียบและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ รวมถึงข้อมูลสถิติการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เริ่มบังคับใช้ จากเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน คดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด และคดีที่อยู่ระหว่างการไต่สวน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ภายในสำนักงาน ป.ป.ช. รวมถึงนักวิชาการที่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของรัฐ ในประเด็นเกี่ยวกับลักษณะการทุจริต ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต และแนวทางแก้ไขหรือมาตรการป้องกันการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อประกอบการศึกษาวิจัยนอกเหนือจากการศึกษาข้อมูลคดี

1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants)

คณะผู้วิจัยกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เพื่อดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ดังนี้

1.1 บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. คณะผู้วิจัยทำการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามการทุจริต ประกอบด้วย

(1) รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแลงานในการปฏิบัติงานการปราบปรามการทุจริต จำนวน 3 คน

(2) พนักงานไต่สวนที่มีประสบการณ์ในการทำคดีทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ไม่น้อยกว่า 3 ปี และทำหรือเคยทำคดีมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 คดี จำนวน 15 คน

1.2 บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบจาก สำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ท. เขต 5 สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดเชียงใหม่ สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดมหาสารคาม สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดอุบลราชธานี แห่งละ 1 คน รวมเป็นจำนวน 4 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

คณะผู้วิจัยได้จัดทำแบบสัมภาษณ์ (Interview Form) เป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึกปลายเปิด โดยมีแนวคำถามเพื่อใช้ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก รายละเอียดดังนี้

2.1 แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับผู้บริหารสำนักงาน ป.ป.ช. เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีประสบการณ์ในการทำคดีทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ประกอบด้วยข้อคำถาม 4 ส่วน ได้แก่

(1) ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์ ได้แก่ ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ตำแหน่งหน้าที่และสังกัดระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ประสบการณ์ในการทำคดีทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ วันเดือนปีที่สัมภาษณ์ และสถานที่ที่สัมภาษณ์ ทั้งนี้ในส่วนของผู้บริหารสำนักงาน ป.ป.ช. จะไม่มีการสอบถามในเรื่องประสบการณ์ในการทำคดีทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ

(2) ลักษณะของการกระทำความผิดในกระบวนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ

(3) ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ

(4) ข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ คือการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย ประกอบด้วย

(1) การศึกษาเอกสาร (Literature Review) ทำการศึกษาค้นคว้ารวบรวมจากหนังสือ ตำรา วิชาการทางกฎหมาย รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ กฎหมาย ระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ และศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตและปัจจัยเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตและปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง

(2) ข้อมูลจากสถิติคำพิพากษาของศาลและการชี้มูลการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงข้อมูลคดีที่มีการไต่สวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ที่มีการบันทึกข้อมูลในระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้ได้ข้อมูลการกล่าวหาหรือเรียน จำนวนคดี และลักษณะของการทุจริตที่เกิดขึ้น เพื่อศึกษาถึงจำนวนคดีที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ รวมทั้งเพื่อศึกษาลักษณะของการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ คือการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีหน้าที่ไต่สวนการทุจริต รวมทั้งนักวิชาการที่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของรัฐ ในประเด็นเกี่ยวกับลักษณะการทุจริต ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต และแนวทางแก้ไขหรือมาตรการป้องกันการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อประกอบการศึกษาวิจัยนอกเหนือจากการศึกษาข้อมูลคดี

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยการนำข้อมูลจากเอกสารที่ได้ดำเนินการรวบรวมจากข้อ 3.3.1 มากำหนดหัวข้อที่จะทำการวิเคราะห์ตามเนื้อหาที่ปรากฏ ประกอบด้วยขั้นตอน (1) วางเค้าโครงของข้อมูล โดยการทำรายชื่อหรือข้อความที่จะถูกนำมาวิเคราะห์ แล้วแบ่งไว้เป็นประเภท (Categories) (2) คำนึงถึงบริบท (Context) หรือสภาพแวดล้อมประกอบของข้อมูลเอกสารที่นำมาวิเคราะห์ เช่น ใครเป็นผู้เขียน เขียนให้ใครอ่าน เป็นต้น เพื่อให้การวิเคราะห์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรยายคุณลักษณะเฉพาะของเนื้อหา โดยไม่โยงไปสู่ลักษณะของเอกสารผู้ส่งสารและผู้รับ และ (3) การวิเคราะห์เนื้อหาจะทำตามเนื้อหาที่ปรากฏ (Manifest Content) ในเอกสารมากกว่าเนื้อหาที่ซ่อนอยู่ (Latent Content) ซึ่งจะไม่ตีความคำหรือข้อความเหล่านั้น การตีความจะทำเฉพาะตอนที่สรุปเท่านั้น

4.2 ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในขั้นแรกผู้วิจัยได้ตรวจสอบว่าได้ข้อมูลเพียงพอแล้วหรือยัง ข้อมูลนั้นได้ตอบปัญหาของการวิจัยแล้วหรือไม่ หากผู้วิจัยพบว่าได้ข้อมูลที่ไม่ตรงกันผู้วิจัยจะตรวจสอบว่าข้อมูลที่แท้จริงเป็นอย่างไร ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกวิธีการตรวจสอบข้อมูลที่ใช้กันมากในการวิจัยเชิงคุณภาพ คือ การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ดังต่อไปนี้

(1) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) คือ การพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มานั้นถูกต้องหรือไม่ วิธีการตรวจสอบคือ การตรวจสอบแหล่งของข้อมูล แหล่งที่มาที่จะพิจารณาในการตรวจสอบ ได้แก่ 1) แหล่งเวลา ถ้าเวลาต่างกันข้อมูลที่ได้รับจะเหมือนกันหรือไม่ 2) แหล่งสถานที่

ถ้าสถานที่ต่างกันข้อมูลที่ได้รับจะเหมือนกันหรือไม่ 3) แหล่งบุคคล ถ้าบุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไปข้อมูลจะเหมือนเดิมอยู่อีกหรือไม่

(2) การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย (Investigator Triangulation) คือ การตรวจสอบว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยลงไปเก็บแต่ละครั้งจะแตกต่างกันอย่างไร ในกรณีที่ไม่น่าสนใจในคุณภาพของผู้รวบรวมข้อมูลสนามผู้วิจัยได้ปรับเปลี่ยนตัวผู้วิจัยให้มีหลายคนขึ้น

(3) การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (Theory Triangulation) คือ การตรวจสอบว่า ถ้าใช้แนวคิดทฤษฎีที่แตกต่างไปจากเดิมจะทำให้การตีความข้อมูลแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด

(4) การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodology Triangulation) คือ การใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ กัน เพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่น ใช้วิธีการสังเกตควบคู่กับการซักถามพร้อมกัน

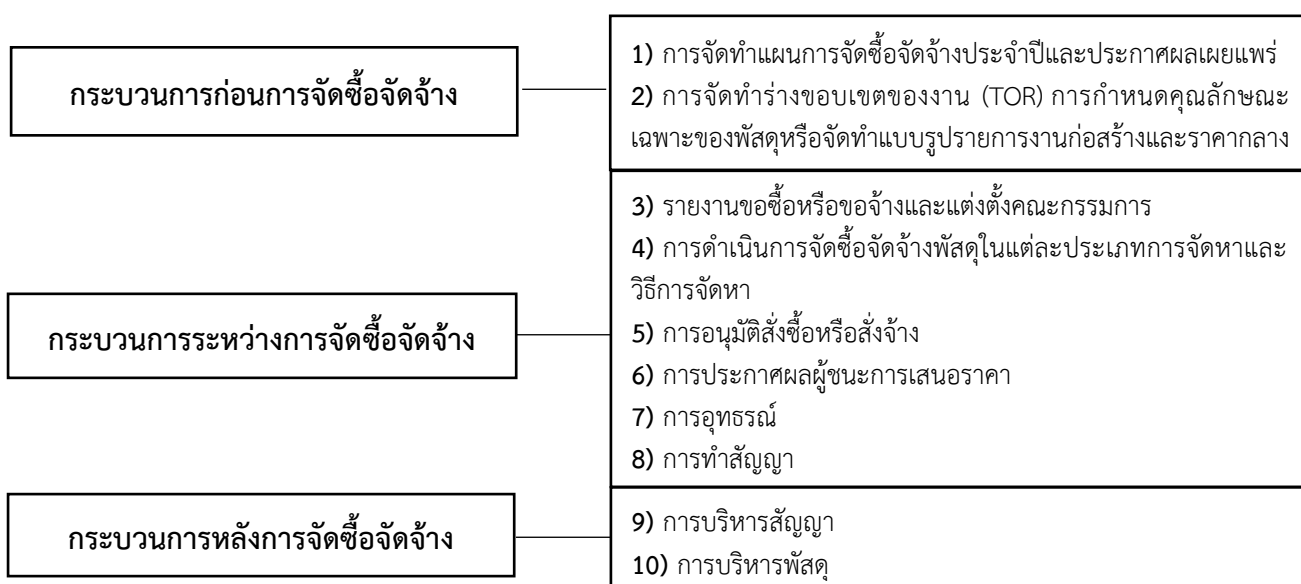
ผลการศึกษา (Results)

1) ผลการศึกษากระบวนการและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ตามที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ มีผลบังคับใช้ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นมาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ในการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งจากการศึกษากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ สรุปพอสังเขป ดังนี้

การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐจะแบ่งเป็น 10 ขั้นตอน สามารถแบ่งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย กระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง และกระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง รายละเอียดดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ



หมายเหตุ. จาก กรมบัญชีกลาง (2566) ภาพรวมการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ. จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ.

<https://www.youtube.com/watch?v=4Q7AaHYpDOM>

1.1) กระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง

โดยกระบวนการแรกซึ่งเป็นการดำเนินการก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง ประกอบด้วย การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีและประกาศเผยแพร่ การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจัดทำแบบรูปราคางานก่อสร้างและราคากลาง โดยใน **ขั้นตอนแรก คือ** การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีและประกาศเผยแพร่ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานในการจัดซื้อจัดจ้างและให้ผู้สนใจทราบและสามารถเตรียมการยื่นข้อเสนอกับหน่วยงานของรัฐได้ตามแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีที่ได้ประกาศไว้ **ขั้นตอนที่ 2 คือ** การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจัดทำแบบรูปราคางานก่อสร้างและราคากลาง โดยหลังจากประกาศแผนการจัดซื้อจัดจ้างแล้วหน่วยงานของรัฐจะเริ่มดำเนินการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจะทำแบบรูปราคางานก่อสร้างและราคากลางเพื่อนำไปประกอบในการจัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้าง และเมื่อทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้ให้ความเห็นชอบแล้วก็จะเป็นการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละวิธี ซึ่งในการจัดทำ TOR หรือการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ (กรมบัญชีกลาง, 2566)

1.2) กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง

กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง ประกอบด้วย รายงานขอซื้อหรือขอจ้างและแต่งตั้งคณะกรรมการ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในแต่ละประเภทการจัดหาและวิธีการจัดหาการอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง การประกาศผลผู้ชนะการเสนอราคา การอุทธรณ์ และการทำสัญญา โดย **ขั้นตอนที่ 3 คือ** การทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างและแต่งตั้งคณะกรรมการ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างฯ กำหนดรายละเอียดในการจัดทำในแต่ละประเภทของการจัดซื้อหรือจัดจ้าง **ขั้นตอนที่ 4 คือ** การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในแต่ละประเภทการจัดหาและวิธีการจัดหา หลังจากการจัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างและแต่งตั้งคณะกรรมการแล้ว ก็จะเป็นการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในแต่ละประเภทและแต่ละวิธีซึ่งประเภทและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับหน่วยงานของรัฐ (กรมบัญชีกลาง, 2566) ดังแผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2 การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในแต่ละประเภทและแต่ละวิธี



หมายเหตุ. จาก กรมบัญชีกลาง (2566) ภาพรวมการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ. จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ.
<https://www.youtube.com/watch?v=4Q7AaHYpDOM>

ขั้นตอนที่ 5 คือ การอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง เมื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละประเภทและแต่ละวิธีเสร็จสิ้นจนกระทั่งทราบผลผู้ชนะการเสนอราคาแล้วขั้นตอนต่อมาเป็นการขออนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง โดยการขออนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเป็นขั้นตอนภายหลังจากที่ได้ผู้ชนะการเสนอราคาหรือ ผู้ได้รับการคัดเลือก ข้อเสนอของการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้น โดยเจ้าหน้าที่จะสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างเสนอหัวหน้าเจ้าหน้าที่เพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป 1 ชั้นให้ความเห็นชอบในการอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐลงนามในประกาศผู้ชนะการเสนอราคาพร้อมทั้งแนบแจ้งผลการพิจารณา เพื่อแจ้งให้ผู้ยื่นข้อเสนอทุกรายทราบ อำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งภายในวงเงินในแต่ละวิธีของการจัดหาตามวงเงินที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างฯ (กรมบัญชีกลาง, 2566)

ขั้นตอนที่ 6 คือ การประกาศผลผู้ชนะการเสนอราคา โดยหลังจากการอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะขั้นตอนของการประกาศผลผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกซึ่งการประกาศผลผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ มาตรา 66 วรรคหนึ่งให้หน่วยงานของรัฐประกาศผลผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกและเหตุผลสนับสนุนในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง www.gprocurement.go.th ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐ และปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ และเมื่อมีการประกาศผลผู้ชนะตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว จะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เสนอราคาทุกรายทราบผ่านทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ตามแบบที่กรมบัญชีกลางกำหนด (กรมบัญชีกลาง, 2566) **ขั้นตอนที่ 7 คือ** การอุทธรณ์ ในกรณีที่ผู้เสนอราคาในโครงการนั้น ๆ ไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาสามารถยื่นหนังสืออุทธรณ์ ซึ่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ได้บัญญัติไว้ในหมวด 14 การอุทธรณ์ ตั้งแต่มาตรา 114 ถึงมาตรา 119 การอุทธรณ์นั้นผู้มีสิทธิอุทธรณ์จะต้องเป็นผู้ที่ยื่นข้อเสนอและเห็นว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ กฎกระทรวง ระเบียบหรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้ตนไม่ได้รับการประกาศเป็นผู้ชนะการเสนอราคาหรือไม่ได้รับคัดเลือกเป็นคู่สัญญา โดยผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐที่จัดซื้อจัดจ้างภายใน 7 วันทำการ นับแต่วันประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง (กรมบัญชีกลาง, 2566)

ขั้นตอนที่ 8 คือ การทำสัญญา โดยเมื่อได้ผู้ชนะการเสนอราคาและพ้นระยะเวลาอุทธรณ์แล้วก็มาถึงเวลาทำสัญญาซึ่งตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ มาตรา 93 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด โดยความเห็นชอบของสำนักงานอัยการสูงสุด ทั้งนี้ แบบสัญญานั้นให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการนโยบายได้กำหนดแบบสัญญาไว้ 15 แบบ ซึ่งหากการทำสัญญารายใดมีความจำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างจากแบบที่กำหนดและไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียเปรียบให้กระทำได้ เว้นแต่เห็นว่าจะเสียเปรียบหรือไม่รัดกุมพอให้ส่งสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน (กรมบัญชีกลาง, 2566)

1.3) กระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง

เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว กระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งประกอบด้วย การบริหารสัญญาและการบริหารพัสดุ มีรายละเอียด ดังนี้ **ขั้นตอนที่ 9 คือ** การบริหารสัญญา ซึ่งตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ มาตรา 100 บัญญัติว่าในการดำเนินการตามสัญญาหรือข้อตกลงให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ เพื่อรับผิดชอบการบริหารสัญญาหรือข้อตกลงและการตรวจรับพัสดุ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการจัดซื้อจัดจ้างมีวงเงินเล็กน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวงจะแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ตรวจรับพัสดุโดยให้ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจรับพัสดุก็ได้ โดยคณะกรรมการตรวจรับพัสดุมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (กรมบัญชีกลาง, 2566)

- (1) การตรวจรับพัสดุ
- (2) การพิจารณาแก้ไขสัญญา
- (3) การงดหรือลดค่าปรับหรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลง
- (4) การบอกเลิกสัญญา

ขั้นตอนที่ 10 คือ การบริหารพัสดุ โดยหลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการบริหารสัญญาแล้วก็จะมาถึงขั้นตอนการบริหารพัสดุ ซึ่งการบริหารพัสดุตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ หมายถึง การเก็บ การบันทึก การเบิกจ่าย การยืม การบำรุงรักษา การตรวจสอบ และการจำหน่ายพัสดุ โดยการบริหารพัสดุนั้น หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างฯ ซึ่งไม่รวมถึงงานบริการงานก่อสร้าง งานจ้างที่ปรึกษา และงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง (กรมบัญชีกลาง, 2566)

2) ลักษณะของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

เมื่อพิจารณาเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการไต่สวนเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ แล้ว สามารถแบ่งลักษณะการทุจริตได้ทั้งสิ้น 11 ลักษณะและแบ่งแยกตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง สามารถแสดงข้อมูลได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ลักษณะการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

กระบวนการ	ลักษณะของการทุจริต	ปีงบประมาณ พ.ศ. ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการไต่สวน				ผลรวมทั้งหมด
		2562	2563	2564	2565	
กระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง	กำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อเกื้อหนุนหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย	1	2	3	9	15
	แบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบ	-	1	3	2	6
กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง	การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง	-	5	7	2	14
	เจ้าหน้าที่รัฐมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันกับผู้รับจ้าง/มีส่วนได้เสียในสัญญา	1	1	6	6	14
	ดำเนินการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง	1	3	2	1	7
	การสมยอมการเสนอราคา/การฮั้วประมูล	-	1	2	2	5
	อ้างกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน/กรณีพิเศษ/ มีความซับซ้อน ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา	-	1	2	-	3
	ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง	1	1	1	-	3
กระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง	ควบคุมงานไม่ถูกต้อง/ตรวจรับงานเท็จ ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน	-	2	11	2	15
	จัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ/แก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ	-	3	-	-	3
	เบิกจ่ายเงินล่าช้าเพื่อหวังเงินทอน	-	2	-	-	2
ผลรวมทั้งหมด		4	22	37	24	87

หมายเหตุ. จาก ระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) (2566)

ประมวลผล: สำนักวิจัยและบริหารวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.

จากการศึกษาวิจัยซึ่งสามารถแบ่งลักษณะการทุจริตได้ทั้งสิ้น 11 ลักษณะ โดยมีรายละเอียดของผลการศึกษา ดังนี้

2.1) แบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบ

พบประเด็นที่หน่วยงานมีการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีให้มีวงเงินที่น้อยกว่า 500,000 บาท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้ถือว่าเป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้างและสามารถจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ซึ่งอาจจะทำให้ภาครัฐจัดซื้อในราคาที่สูง และข้อมูลจำนวนวงเงินเฉลี่ยต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ที่มีมูลค่าไม่เกิน 500,000 บาท จากการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐใช้วิธีดังกล่าวเพื่อเป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้างตั้งแต่การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ที่จะส่งผลให้สามารถจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงได้ เป็นการดำเนินการที่เสี่ยงต่อการเข้าไปมีส่วนได้เสีย และภาครัฐต้องจัดซื้อในราคาที่สูง กล่าวคือ การกระทำดังกล่าวเป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้างที่ถูกกฎหมาย และการใช้วิธีเฉพาะเจาะจงก็เป็นไปตามระเบียบ ทั้งที่อาจจะทำให้เกิดการแข่งขันราคากัน และเสี่ยงต่อการเข้าไปมีส่วนได้เสีย ซึ่งในข้อเท็จจริงส่วนใหญ่หน่วยงานก็จะเลือกใช้วิธีเฉพาะเจาะจง ดังนั้น กรณีนี้หากหน่วยงานที่ต้องการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้เกิดการแข่งขันราคา หน่วยงานภาครัฐได้ราคการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่สูงเกิน รวมถึงเพื่อไม่ให้เกิดคำถามถึงการเข้าไปมีส่วนได้เสียจากการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี ให้วงเงินไม่เกิน 500,000 บาท ในงานที่หากดำเนินการในครั้งเดียวแล้ววงเงินมากกว่า 500,000 บาท หน่วยงานนั้น ก็ไม่ควรใช้การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ควรจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) 0405.2/ว 111 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2561 เรื่อง ซ้อมความเข้าใจการเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ กรณีวงเงินไม่เกิน 500,000 บาท

2.2) กำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย

พบประเด็นของการจัดซื้อจัดจ้างในงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างในการกำหนดรายละเอียดของคุณสมบัติที่ระบุประเภทชั้นของผู้ประกอบการไว้ในโครงการที่มีงบประมาณสูง ซึ่งส่งผลให้มีผู้ที่มีคุณสมบัติที่น้อยราย แต่มีจำนวนโครงการที่มีการจัดซื้อจัดจ้างอยู่หลายโครงการ เมื่อผู้ประกอบการมีจำนวนน้อยรายที่มีคุณสมบัติต่อโครงการขนาดใหญ่ที่มีงบประมาณสูง ๆ อยู่หลายโครงการก็จะเสี่ยงต่อการสมยอมราคาหรือฮั้วประมูลกัน กล่าวคือ ในการกำหนดประเภทชั้นของผู้ประกอบการนั้นจะมีความเชื่อมโยงกับการกำหนดคุณสมบัติในการจัดซื้อจัดจ้างตามแต่ละวงเงินของสัญญา เช่น ผู้ประกอบการที่จัดอยู่ในประเภทชั้นที่ 1 มีสิทธิในการเสนอราคางานก่อสร้างที่มีวงเงินต่อหนึ่งสัญญาไม่เกิน 500 ล้านบาท ผู้ประกอบการที่จัดอยู่ในประเภทชั้นที่ 2 มีสิทธิในการเสนอราคางานก่อสร้างวงเงินต่อหนึ่งสัญญาไม่เกิน 300 ล้านบาท เป็นต้น ทำให้อาจมีการใช้ประเภทชั้นมากำหนดเป็นคุณสมบัติซึ่งเป็นการกีดกันผู้ประกอบการรายอื่น หรือเป็นการไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมได้ และเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรกำหนดให้ประเภทชั้นของผู้ประกอบการเป็นเพียงคุณสมบัติที่เป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาเพื่อให้คะแนนด้านคุณสมบัติ เช่น ผู้ประกอบการ A อยู่ประเภทชั้น 1 ก็จะได้คะแนน 100 คะแนน ผู้ประกอบการ B อยู่ประเภทชั้น 2 ได้คะแนน 80 คะแนน เป็นต้น ก็จะทำให้เกิดการแข่งขันกันมากขึ้นหรือเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่อยู่ประเภทชั้นอื่นสามารถเข้าร่วมในการเสนอราคาได้ ซึ่งผู้ประกอบการในชั้นอื่นอาจมีคุณสมบัติด้านอื่นที่ดีกว่าก็ได้ แต่หากใช้ประเภทชั้นมากำหนดคุณสมบัติตั้งแต่แรกก็จะทำให้มีผู้ประกอบการน้อยราย และอาจจะไม่มีการแข่งขันกันเสี่ยงต่อการสมยอมราคาหรือฮั้วประมูลกันได้ แสดงให้เห็นว่ากฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ พ.ศ. 2560 ที่มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบการที่มีสิทธิขึ้นทะเบียนไว้ อาจไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ มาตรา 8 วรรคหนึ่ง และมาตรา 9 ซึ่งในกรณีข้างต้นนั้นเป็นการจัดซื้อจัดจ้างในงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างโดยวิธีประกาศเชิญชวน

และวิธีคัดเลือก ส่วนการกำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางรายในกรณีอื่น เช่น การกำหนดพื้นที่ตั้งของนิติบุคคล การกำหนดอุปกรณ์เสริมต่าง ๆ เป็นต้น เป็นกรณีที่พบการร้องเรียนค่อนข้างมาก เนื่องจากการกำหนดให้มีผู้มีคุณสมบัติน้อยราย ผู้รับจ้างที่ถูกกีดกันจากการกำหนดรายละเอียดดังกล่าวก็นำมาร้องเรียน แสดงให้เห็นว่าในประเด็นของการกำหนดลำดับชั้นของผู้รับจ้าง แม้ว่าจะเป็นความเสี่ยงต่อการสมยอมราคากัน แต่การดำเนินความผิดค่อนข้างยาก อีกทั้งยังไม่พบเจอการไต่สวนการทุจริตในประเด็นนี้ อาจจะเป็นเพราะการกำหนดลำดับชั้นดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ และอาจจะไม่มีการร้องเรียนจากผู้รับจ้างที่ถูกกีดกัน เพราะเห็นว่าการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการไว้ตามประกาศคณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการงานก่อสร้างที่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ

2.3) อ่างกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน/กรณีพิเศษ/มีความซับซ้อน ที่เป็นเท็จ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา

พบประเด็นจากการเลี่ยงการจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องใช้เฉพาะวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปซึ่งไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการเลือกผู้รับจ้าง โดยการอ้างกรณีต่าง ๆ เช่น ความลับ ความจำเป็นเร่งด่วน ที่เป็นเท็จเพื่อขอใช้วิธีคัดเลือกหรือเฉพาะเจาะจง ให้สามารถใช้ดุลยพินิจได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจที่ไม่สุจริตอีกด้วย และพบประเด็นการอ้างกรณีความซับซ้อนที่ไม่เป็นความจริง เพื่อให้มีการใช้เกณฑ์ด้านคุณภาพมากำหนดเพิ่มเติม ส่งผลให้เกิดการใช้ดุลยพินิจในการเอื้อให้แก่ผู้เสนอบางราย

2.4) ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง

พบว่า เป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างที่กำหนดไว้ รวมถึงการที่หน่วยงานรัฐอนุญาตให้ผู้รับจ้างดำเนินการก่อนลงนามในสัญญานั้น จะกระทำมิได้เนื่องจากถือเป็นการผูกพันการดำเนินการและจะเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลให้หน่วยงานรัฐไม่อาจประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา 67 ได้อีกด้วย ซึ่งการกระทำดังกล่าวส่งผลให้รัฐอาจได้รับความเสียหายหากพบกรณีตามมาตรา 76 (1) (2) (3) และ (4)

2.5) การสมยอมการเสนอราคา/การฮั้วประมูล

การสมยอมการเสนอราคา/การฮั้วประมูล จะพบในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์หรือ e-Bidding ที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งมีจำนวนหลายโครงการ โดยมีผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติเพียงไม่กี่ราย โดยจะพบพฤติกรรมการเสนอราคาที่แตกต่างกันน้อยผิดปกติ มีการแบ่งปันโครงการกัน ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวจะต้องมีการเตรียมกันก่อนที่จะมีการเสนอราคา จึงเป็นการยากต่อการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิด และการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษค่อนข้างยาก อีกทั้งการร้องเรียนเกี่ยวกับการสมยอมราคากันในโครงการขนาดใหญ่ก็แทบจะไม่มี นอกจากจะมีการขัดแย้งกันของผู้ประกอบการ ส่วนในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีคัดเลือก การสมยอมการเสนอราคา/การฮั้วประมูล จากวิธีนี้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้จ้างจะต้องรู้เห็นด้วย เนื่องจากวิธีนี้ได้ให้อำนาจหน่วยงานรัฐในการเลือกผู้ที่จะยื่นข้อเสนอได้จำนวน 3 ราย เพื่อให้เข้ามาแข่งขันราคากัน ซึ่งหากหน่วยงานดังกล่าวมีโครงการจัดซื้อในลักษณะเดียวกันอยู่จำนวนหลายโครงการ ก็จะเป็นความเสี่ยงต่อการสมยอมราคากันของผู้ประกอบการ

2.6) การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง

ลักษณะการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างที่ราคาสูงเกินจริง จะทำให้ภาครัฐเสียหายทั้งที่เป็นจำนวนเงินงบประมาณและเสียโอกาสในการแข่งขันด้านราคาด้วย มีการกระทำการตั้งแต่ในขั้นตอนการสืบราคาเป็นเท็จ ทำให้การกำหนดราคากลางไม่เป็นไปตามราคาท้องตลาด การกำหนดราคาเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการบางราย รวมถึงมีการพิจารณาให้ร้านที่เสนอราคาสูงกว่าเป็นผู้ชนะการเสนอราคา ทั้งนี้ยังมีลักษณะของการจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริงและไม่มีประสิทธิภาพในการใช้งาน และอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อ

ผู้นำไปใช้งานอีกด้วย เช่น การจัดซื้อเครื่องคันหาวัตตะเปิด ระยะปานกลางแบบมือถือ ของหน่วยงานแห่งหนึ่ง ที่มาราคาแพงเกินจริง และไม่สามารถนำไปใช้งานได้มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความเสียหายที่ผู้นำไปใช้งาน จะได้รับอันตราย การกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมเพื่อให้สินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่มีการกำหนดราคากลางไว้ จนนำไปสู่การกำหนดราคากลางเองที่มีราคาสูงกว่าปกติ เป็นต้น

2.7) เจ้าหน้าที่รัฐมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันกับผู้รับจ้าง/มีส่วนได้เสียในสัญญา

ลักษณะการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างที่มีเจ้าหน้าที่รัฐมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันกับผู้รับจ้าง/การมีส่วนได้เสียในสัญญา จะเป็นลักษณะที่เจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารหน่วยงานหรือผู้มีอำนาจอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้าง เข้าไปมีผลประโยชน์หรือเชื่อมโยง มีส่วนได้เสียกับผู้สัญญา โดยเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้มีอำนาจอนุมัติมักจะเป็น ผู้รับผลประโยชน์หรือประโยชน์อย่างอื่นตอบแทน อันเป็นการกระทำที่ผิดตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง ฯ มาตรา 13 ระบุว่า “ในการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้ยื่นข้อเสนอหรือ คู่สัญญาในงานนั้น ...” และกฎหมายอื่น ๆ ด้วย รวมถึงผลจากการกระทำดังกล่าวทำให้หน่วยงานรัฐเกิดความเสียหาย ใช้จ่ายงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ ประชาชนเสียโอกาสที่จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการ ของหน่วยงานรัฐ เป็นต้น

2.8) ดำเนินการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ลักษณะการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างในการดำเนินการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง จะเป็นลักษณะที่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งในกระบวนการหรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน การดำเนินโครงการอันเป็นเท็จ หรือไม่มีการดำเนินการจริง แต่มีการเบิกจ่ายงบประมาณ ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานรัฐ

2.9) จัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ/แก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ

พบว่าการจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ โดยมีข้อเท็จจริงว่า ได้มีการจัดทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง กับผู้ประกอบการที่ไม่มีหน้าร้านตั้งอยู่จริง เป็นการซื้อชื่อร้านของผู้อื่นอำพราง โดยเบื้องหลังนายกเทศมนตรีตำบล ดังกล่าว ได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลไปเลือกซื้อของจากร้านอื่นในพื้นที่เทศบาลตำบลแล้ว เมื่อได้ของมาก็นำมาจัดของใส่เป็นถุงยังชีพ โดยใช้พื้นที่ในอาคารทำการของเทศบาลตำบลอีกด้วย กรณีเรื่อง ดังกล่าวจึงเป็นการที่นายกเทศมนตรีตำบลใช้ชื่อร้านของผู้อื่นเข้าทำสัญญากับราชการแทนและจัดทำเอกสาร สัญญาเท็จ จึงถือเสมือนหนึ่งว่านายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐเอง เพื่อให้ตนได้รับ ผลประโยชน์จากงานจัดซื้อถุงยังชีพ

ส่วนกรณีการแก้ไขสัญญา พบว่า มีการแก้ไขสัญญาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ ผู้รับจ้าง โดยพบข้อเท็จจริงว่าเป็นการแก้ไขที่มีการลดความกว้าง เพิ่มความยาวของถนน และมีการระบุว่าจะเพิ่ม ความหนาด้วย เพื่อให้เห็นว่าปริมาณของการทำถนนยังเท่าเดิม ทำให้ไม่ต้องลดจำนวนเงินที่จะต้องจ่าย ในงวดนั้นลง แต่ในข้อเท็จจริงกลับไม่ได้ปฏิบัติตามที่ระบุไว้ในสัญญา

2.10) ควบคุมงานไม่ถูกต้อง/ตรวจรับงานเท็จ ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน

การควบคุมงานไม่ถูกต้อง/ตรวจรับงานเท็จ ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน เป็นลักษณะ การทุจริตที่พบมากที่สุดในการบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง โดยการควบคุมงานไม่ถูกต้อง หรือไม่มา ควบคุมดูแล กำกับ หรือตรวจสอบให้ตรงกับข้อกำหนดในสัญญา ทำให้งานที่ตรวจรับไม่เป็นไปตามแบบ เพราะผู้รับจ้างมักจะลดคุณภาพของงาน เช่น ลดความหนาของคอนกรีต ลดคุณภาพของเหล็ก หรือลดจำนวน วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงาน ก็จะทำให้ได้ของไม่ครบ จะไปสัมพันธ์กับการตรวจการจ้าง เมื่อพบว่าไม่ถูกต้อง ตามสัญญา ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่า มีเจตนาที่จะตรวจรับงานที่ไม่ถูกต้องตามสัญญาหรือไม่ ในบางรายอาจจะแค่ บกพร่องในทำหน้าที่ตรวจรับ เนื่องจากพบว่ากรรมการตรวจรับบางคนไม่ได้เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงาน

ตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง หรือไม่ได้เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในหน้าที่นั้นโดยตรง มีสาเหตุมาจากการที่บางหน่วยงานไม่มีผู้สำเร็จการศึกษาหรือมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในสาขานั้น ๆ หรือมีจำนวนบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ทำให้การตรวจรับอาจไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร มีโอกาสที่จะทำให้การตรวจรับไม่เป็นไปตามแบบหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานได้ และอาจส่งผลเสียต่อทางราชการทำให้ราชการเสียหาย หรือเสียประโยชน์ได้

2.11) เบิกจ่ายเงินล่าช้าเพื่อหวังเงินทอง

การจ่ายเงินค่าจ้างก่อสร้างจะมีทั้งกรณีที่เป็นการจ่ายเงินค่าจ้างล่าช้าและการไม่จ่ายเงินค่าจ้าง ไม่ว่าจะเป็นผลเนื่องมาจากความผิดพลาดในกระบวนการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานรัฐ ปัญหาเรื่องการตรวจรับที่ยังปฏิบัติไม่ถูกต้องตามสัญญา หรือปัญหาอื่น ๆ ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว ไม่ใช่เป็นความผิดของผู้รับจ้างตามที่ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างฯ ข้อ 176 (5) (6) ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจผลงานเอาไว้ว่า เมื่อผู้รับจ้างส่งมอบงานงวดใด โดยปกติให้คณะกรรมการได้รับพัสดุในงานจ้างก่อสร้างตรวจผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบภายใน 3 วันทำการ นับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบการส่งมอบงานและให้ตรวจรับให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วที่สุด และเมื่อเห็นว่าถูกต้องครบถ้วน ให้ถือว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานครบถ้วนตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างส่งงานจ้างนั้น และให้ทำใบรับรองผลการปฏิบัติงานทั้งหมดหรือเฉพาะงวด แล้วแต่กรณีเพื่อทำการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกรณีผู้ว่าจ้างเป็นส่วนราชการ ผู้ว่าจ้างต้องดำเนินการขอเบิกเงินจากคลังโดยเร็ว อย่างช้าไม่เกินห้าวันทำการนับแต่วันที่ได้ตรวจรับทรัพย์สินหรือตรวจรับงานถูกต้องแล้ว หรือนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากหน่วยงานย่อย

3) ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

พ.ศ. 2560

ในส่วนของปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ได้แบ่งปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต ออกเป็น 4 กลุ่ม คือ 1) กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง 2) การตรวจสอบ ควบคุม 3) บุคคล และ 4) บริบทของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง

3.1) กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ปัจจัยที่กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการที่กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจ เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบ การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง และการจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ หรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ

3.2) การตรวจสอบ/ควบคุม

ปัจจัยที่ขาดการบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบ ควบคุม เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจรับงานเป็นเท็จ

ปัจจัยการขาดความโปร่งใส เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจรับงานเป็นเท็จ

ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจรับงานเป็นเท็จ

3.3) บุคคล

ปัจจัยผลกระทบจากสังคม เศรษฐกิจ เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง โดยมีขอบ การกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การสมยอมการเสนอราคา การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการเบิกจ่ายเงินล่าช้าเพื่อหวังเงินทอน

ปัจจัยของระบบอุปถัมภ์ เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การให้ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง การสมยอมการเสนอราคา การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจรับงานเป็นเท็จ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้เกิดการทุจริตมากถึง 9 ลักษณะ

ปัจจัยจากการขาดความรู้กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การให้ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง

3.4) บริบทของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง

ปัจจัยเกี่ยวกับจำนวนผู้ประกอบการ เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการสมยอมการเสนอราคา และการจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง และปัจจัยของมูลค่าวงเงินหรือราคากลาง เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การสมยอมการเสนอราคา การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง และการเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง

อภิปรายผลและบทสรุป (Discussion and Conclusion)

ผลการศึกษาพบการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ในกระบวนการทั้ง 3 กระบวนการ คือ กระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง และกระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง โดยในแต่ละกระบวนการจะมีขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งแต่ละขั้นตอนจะมีการทุจริตในลักษณะที่แตกต่างกันไปตามวิธีการ แนวทางปฏิบัติ บุคคลที่เกี่ยวข้อง อำนาจที่กฎหมายให้ไว้ รวมถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย จึงทำให้การทุจริตในแต่ละขั้นตอนจะมีลักษณะที่แตกต่างกันไปโดยมีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตที่แตกต่างกันไปด้วย ซึ่งกระบวนการขั้นตอน ลักษณะการทุจริต และปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตที่ได้จากการศึกษานี้จะมีทั้งสอดคล้องและไม่สอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยอธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

กระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้างจะมีอยู่ 2 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1-2 โดยที่ขั้นตอนที่ 1) การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีและประกาศเผยแพร่ พบกรณีการทุจริตในลักษณะการแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบเพื่อนำไปสู่วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องการ คือวิธีเฉพาะเจาะจง โดยสามารถเลือกผู้รับจ้างได้ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันราคากัน เสี่ยงต่อการมีส่วนต่างของราคาที่สูงเกินจริง ซึ่ง เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ (2562) ได้อธิบายว่าหากใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-Bidding จะทำให้มีการแข่งขันด้านราคามากยิ่งขึ้น ควรที่จะส่งเสริมให้ใช้วิธีนี้มากที่สุด โดยการจำกัดข้อยกเว้นให้น้อยที่สุด แต่หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่หากมีดุลยพินิจที่จะสามารถเลือกได้ระหว่างวิธีเฉพาะเจาะจงหรือวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแบบ e-Bidding ก็จะใช้วิธีเฉพาะเจาะจงอยู่ดี แต่ผลการศึกษาของ ธราพงศ์ ลิ้มสุทธิวันภูมิ และ ดวงทอง สิ้นชัย (2563) ที่พบว่าในขั้นตอนการกำหนดความต้องการนั้น จะมีการทุจริตเกี่ยวกับการรับสินบน มีเงินทองจากการรับทราบข้อมูลที่ส่งผลได้เปรียบเสียเปรียบกันของผู้ประกอบการ ซึ่งไม่สอดคล้องกัน โดยอาจจะเป็นเพราะงานวิจัยนี้ได้ศึกษาจากผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำคดี ซึ่งประเด็นการรับสินบนนั้นในขั้นตอนของการกำหนดความต้องการค่อนข้างเกิดการร้องเรียนว่ามีการทุจริตได้ยาก เนื่องจากเป็นไปในลักษณะของการสมประโยชน์กันมากกว่า และ ขั้นตอนที่ 2) การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจัดทำแบบรูปารายการงานก่อสร้างและราคากลาง พบกรณีการทุจริตจากการกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นไปตามทฤษฎีการทุจริตที่พัฒนาตามแนวความคิดของทฤษฎีความน่าจะเป็นที่มีทั้งความไม่ซื่อสัตย์ของผู้ปฏิบัติ โอกาสที่เกิดจากการมีดุลยพินิจในการคัดเลือก และแรงจูงใจที่เกิดจากส่วนต่างของราคาที่สูงเกินจริง อย่างไรก็ตามในขั้นตอนการกำหนด TOR พบการทุจริตเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติเพื่อกีดกันผู้ประกอบการรายอื่น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษา

กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง จะมีอยู่ 6 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 3-8 ซึ่งจากการศึกษานี้พบการทุจริตอยู่ 3 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนที่ 3-5 โดยที่ขั้นตอนที่ 3) รายงานการขอซื้อหรือขอจ้างและแต่งตั้งคณะกรรมการ พบการทุจริตได้ถึง 5 ลักษณะ คือ การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การให้ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตมากที่สุด โดยการทุจริตในขั้นตอนนี้จะสอดคล้องกับทฤษฎีการทุจริตที่พัฒนาตามแนวความคิดของทฤษฎีความน่าจะเป็น คือ ความไม่ซื่อสัตย์ โอกาส และการจูงใจ ขั้นตอนที่ 4) การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในแต่ละประเภทการจัดหาและวิธีการจัดหา พบการทุจริตคือการสมยอมราคาหรือการฮั้วประมูล การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ธราพงศ์ ลิ้มสุทธิวันภูมิ และ ดวงทอง สิ้นชัย (2563) ที่พบว่าในขั้นตอนการที่พบการสมยอมราคากันของผู้ประกอบการในขั้นตอนการยื่นซองเสนอราคา ขั้นตอนที่ 5) การอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง พบการทุจริตจากการเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของสังศิต พิริยะรังสรรค์ (2549) ที่พบลักษณะการทุจริตเกี่ยวกับการมีผลประโยชน์ทับซ้อน สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตัวและผลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ หรือการกระทำหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม และสอดคล้องกับทฤษฎีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ด้วย

กระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง จะมีอยู่ 2 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนที่ 9-10 โดยในขั้นตอนที่ 9) การบริหารสัญญา พบการทุจริตจากการจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญา ทำให้รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงาน ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจรับงานเป็นเท็จ ซึ่งผลการศึกษาไม่สอดคล้องกับการศึกษาของ ธราพงศ์ ลิ้มสุทธิวันภูมิ และ ดวงทอง สิ้นชัย (2563) ที่พบว่าขั้นตอนการส่งมอบและการตรวจรับจะพบการทุจริตในการจ่ายรับรอง ค่าเดินทางไปตรวจรับงาน เบี้ยเลี้ยงเดินทางและเงินพิเศษ

ให้แก่กรรมการตรวจรับ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะว่าในการศึกษานี้ จะเป็นการศึกษาจากข้อมูลสถิติการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งการทุจริตที่พบนั้นจะเป็นพฤติกรรมที่ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ และขั้นตอนที่ 10) การบริหารพัสดุ พบการทุจริตจากการเบิกเงินล่าช้า เพื่อหวังเงินทอน โดยผลการศึกษาสอดคล้องกับการศึกษาของ ธราพงศ์ ลิ้มสุทธิวันภูมิ และ ดวงทอง สินชัย (2563) ที่พบว่าขั้นตอนการเบิกจ่ายเงิน จะเป็นการประวิงเวลาการจ่ายเงินให้แก่ผู้ประกอบการโดยอ้างขั้นตอนของราชการ เพื่อให้ผู้ประกอบการเสนอค่าใช้จ่ายในการเร่งดำเนินการ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้รีบตั้งเรื่องให้เสร็จโดยเร็วซึ่งจะเป็นการช่วยให้ผู้ประกอบการประหยัดดอกเบี้ยเงินกู้ ที่นำมาทำโครงการ

ในส่วนของปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต กรณีปัจจัยที่กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมากนั้น เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการที่กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจ เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบ การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับ ผู้รับจ้าง และการจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ หรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ ซึ่งทั้งสองปัจจัยดังกล่าว สอดคล้องกับการศึกษาของ ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม และคณะ (2561) ที่เห็นว่า กฎหมาย/ระเบียบพัสดุที่ใช้ ในการจัดซื้อจัดจ้างมีความไม่ชัดเจน รวมทั้งมีการกำหนดกฎเกณฑ์มากเกินไป ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสนให้อำนาจที่จะเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างได้ ทำให้เป็นช่องทางให้มีการเลือกผู้ประกอบการ ที่มีความสัมพันธ์กับตนเองหรือเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องได้ อีกทั้งการที่กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจ ก็เป็นตัวแปรหนึ่ง คือ โอกาส ตามทฤษฎีการทุจริตที่พัฒนาตามแนวคิดของทฤษฎีความน่าจะเป็นอีกด้วย

ปัจจัยที่ขาดการบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบ ควบคุม เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตใน ลักษณะการอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง การจัดทำเอกสารสัญญา เป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจรับงานเป็นเท็จ โดยปัจจัยนี้สอดคล้องกับการนำเสนอผลการศึกษารูปแบบการทุจริตของรองศาสตราจารย์ สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2561) ที่พบว่าสาเหตุที่ทำให้ภาพรวมการทุจริตในประเทศเพิ่มขึ้น เงื่อนไขสำคัญ เกิดจากระบบการเมืองแบบปิดที่มีจุดอ่อน คือ การไม่มีองค์กรตรวจสอบอย่างแท้จริง ผวนกับปัจจัยด้าน ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่มีระบบคุณธรรมและระบบพวกพ้องเส้นสาย และการบังคับใช้กฎหมาย ตรวจสอบจัดซื้อจัดจ้างไม่มีประสิทธิภาพ เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจอย่างบิดเบือนในการตัดสินใจ ทำให้เกิดการหาประโยชน์เข้าส่วนตัว

ปัจจัยการขาดความโปร่งใส เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญาทำให้ รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจรับงานเป็นเท็จ ซึ่งเป็นไป ตามทฤษฎีของ Robert Klitgaard ที่ได้อธิบายไว้ว่า หากมูลค่างรวมของการผูกขาดและการเปิดโอกาสให้ใช้ ดุลยพินิจมากกว่าความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ โอกาสของการทุจริต และความไม่โปร่งใสก็จะมีมากด้วย

ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการอ้างกรณี ความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การจัดซื้อที่ราคาสูง เกินจริง การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญา ทำให้รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจรับงานเป็นเท็จ

โดยปัจจัยนี้จะสอดคล้องกับการศึกษาของ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2547) ที่พบว่าองค์ประกอบที่ทำให้ระบบทุจริตคอร์รัปชันมีโครงสร้างรากฐานอันแข็งแกร่งและดำรงอยู่ในปัจจุบัน มีสาเหตุมาจากองค์ประกอบดังนี้ (1) ระบบการเมืองและระบบราชการมีเกราะกำบังที่แน่นหนา (2) ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็งและขาดผู้นำในการต่อต้าน (3) ค่านิยมที่เป็นอุปสรรคฝังรากลึกในสังคม ค่านิยมของคนในสังคมที่เป็นเหตุให้เกิดพฤติกรรมคอร์รัปชัน เช่น ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ และ (4) การขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ซึ่งปัจจุบันคนในสังคมยังขาดอุดมการณ์ และขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม

ปัจจัยด้านผลกระทบจากสังคม เศรษฐกิจ เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง โดยมีขอบ การกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การสมยอมการเสนอราคา การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการเบิกจ่ายเงินล่าช้าเพื่อหวังเงินทอน โดยปัจจัยดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ อุดม รัฐอมฤต (2544) ที่เห็นว่าปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการทุจริต ที่แข่งขันในการบริโภคและแสวงหาตำแหน่งและอำนาจ โดยมีได้คำนึงถึงความถูกต้อง มีค่านิยมของสังคมที่คิดว่าตำแหน่งในงานราชการเป็นสมบัติส่วนบุคคล และการศึกษาของ เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ (2562) ที่พบว่าปัจจัยระดับการพัฒนา อาจส่งต่อระดับการแข่งขันของบริษัทผู้รับเหมา กล่าวคือ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูง จำนวนผู้แข่งขันในการประมูลโครงการย่อมมีจำนวนมากกว่า และส่งผลให้ส่วนต่างราคากลางสูง การศึกษาพบว่า การจัดซื้อจัดจ้าง ในจังหวัดที่มีรายได้ต่อประชากรน้อยมีส่วนต่างระหว่างราคาประมูลกับราคากลางน้อย และการศึกษาการกระทำของผู้รับเหมาก่อสร้าง พบว่า กระจุกตัวสูงในกรณีของกรมทางหลวงชนบท ซึ่งมักมีโครงการก่อสร้างถนนในพื้นที่ที่ห่างไกลความเจริญ ข้อค้นพบดังกล่าวแสดงว่า ระดับของการแข่งขันในการประมูลพื้นที่ที่มีรายได้ก็น้อยน่าจะมีส่วนจำกัดด้วยจำนวนผู้ประกอบการในพื้นที่ที่พร้อมเข้าร่วมประมูล

ปัจจัยของระบบอุปถัมภ์ เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การให้ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง การสมยอมการเสนอราคา การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจรับงานเป็นเท็จ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้เกิดการทุจริตมากถึง 9 ลักษณะ โดยปัจจัยดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ อุดม รัฐอมฤต (2544) ที่เห็นว่าปัจจัยระบบ “พรรคพวก” (Clique) หรือระบบอุปถัมภ์ (Patron – client relationship) มักก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชาระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของไทย ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในลักษณะที่เอื้อต่อการทุจริตในระบบงานอย่างเห็นได้ชัด

ปัจจัยจากการขาดความรู้กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วนกรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การให้ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจัยนี้สอดคล้องกับการศึกษาของ รัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ (2550) ที่พบว่า ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทย เกิดจากการที่บุคลากรเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ขาดความรู้ความเข้าใจด้านกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ ตลอดจนขาดความอิสระในการปฏิบัติ จึงทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ก่อให้เกิดความคุ้มค่า

ปัจจัยเกี่ยวกับจำนวนผู้ประกอบการ เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการสมยอมการเสนอราคา และการจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง และปัจจัยของมูลค่าวงเงินหรือราคากลาง เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การสมยอมการเสนอราคา การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง และการเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง ซึ่งปัจจัยทั้งสองนี้สอดคล้องกับการศึกษาของ เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ (2562) ที่พบว่าปัจจัยการเป็นผู้เล่นรายใหม่ จะส่งผลให้มีคู่แข่งในตลาดมากยิ่งขึ้น มีนัยสำคัญต่อร้อยละส่วนต่างราคากลาง ถ้ามีผู้เล่นรายใหม่เข้ามาเยอะ ย่อมส่งผลต่อระดับการแข่งขันในการประมูลโครงการเพิ่มมากขึ้น และจะทำให้ร้อยละส่วนต่างของราคากลางกับราคาชนะประมูลโครงการสูงมากขึ้นด้วย และปัจจัยมูลค่าโครงการ ที่พบว่า ยิ่งโครงการมีมูลค่าสูง การแข่งขันของบริษัทที่จะเข้าประมูลย่อมมีมาก ส่วนต่างราคากลางย่อมต่างกันมากด้วย ตัวแปรนี้สะท้อนว่าโครงการขนาดใหญ่มีส่วนต่างระหว่างราคาที่ประมูลได้กับราคากลางที่สูงกว่าโครงการขนาดเล็ก เหตุผลอาจมีหลากหลาย เช่น โครงการขนาดใหญ่ มักใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ทำให้สามารถเข้าถึงผู้ประกอบการได้มากกว่า หรือโครงการขนาดใหญ่มีรายละเอียดต้นทุนและระดับความเสี่ยงในเชิงธุรกิจที่ประเมินได้ยากมากกว่า ทำให้ราคาที่ประมูลแตกต่างกันระหว่างผู้ประกอบการแต่ละราย และต่างกันจากราคากลางมากกว่า เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ (Recommendation)

1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1) ในกรณีของการเสนอราคาที่พฤติการณ์ในการแข่งขันของผู้ประกอบการ เข้าข่ายการสมยอมราคากัน เช่น การเสนอราคาที่แตกต่างกันน้อยผิดปกติ ให้หน่วยงานที่มีข้อมูล คือกรมบัญชีกลางในฐานะหน่วยงานที่มีบทบาทในการสนับสนุนดูแลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ควรนำข้อมูลดังกล่าวเสนอเรื่องให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดำเนินการตรวจสอบ และหากดำเนินการตรวจสอบแล้วมีมูลว่าจะส่อไปในทางอื้อฉวก็ให้ดำเนินการส่งต่อให้สำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

1.2) การตรวจสอบการมีผลประโยชน์ร่วมกันของผู้เสนอราคาของคณะกรรมการซื้อหรือจ้าง ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างฯ ข้อ 114 (2) นั้น ในความเป็นจริงแล้วแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะทราบว่าผู้ยื่นข้อเสนอแต่ละรายมีผลประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากการตรวจสอบดังกล่าวเป็นเพียงการตรวจสอบรายชื่อของกรรมการของแต่ละบริษัทว่าเป็นบุคคลเดียวกันหรือไม่ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการมีผลประโยชน์ร่วมกันจะต้องตรวจสอบให้มากกว่านี้ เช่น มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติหรือไม่ เป็นต้น ดังนั้นจึงควรมีหน่วยงานที่ทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์กันทางธุรกิจของบริษัทต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ประกอบการตรวจสอบด้านการมีผลประโยชน์ร่วมกันของผู้ประกอบการของคณะกรรมการซื้อหรือจ้าง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการป้องกันการสมยอมราคาหรืออื้อฉว เนื่องจากการนำผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการสมยอมราคาหรืออื้อฉวมาลงโทษ นั้น เป็นไปได้ค่อนข้างยาก

1.3) จากผลการศึกษาที่พบว่ามีการเสนอราคาที่สูงเกินจริงจากบริษัทที่นำมาเป็นคู่เทียบ ซึ่งพบว่า มีการลงลายมือชื่อของผู้เสนอราคาที่น่ามาใช้เป็นคู่เทียบที่ไม่ตรงกับลายมือชื่อที่เคยลงไว้ก่อนหน้านี้ ซึ่งความเป็นจริงแล้วเพื่อป้องกันตนเองจากการตรวจสอบโดยอ้างว่าตนไม่ได้เป็นผู้ส่งใบเสนอราคาที่สูงเกินจริงดังกล่าว เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงหากมีการตรวจสอบการทุจริตขึ้นนั้น จึงขอเสนอให้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการที่จะเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ ต้องมีการลงทะเบียนที่อยู่ในการจัดส่งหรืออีเมลที่เป็นทางการ และใช้ช่องทาง

ดังกล่าวในการเสนอราคาที่เป็นทางการ เพื่อยืนยันถึงตัวตนที่แท้จริงซึ่งจะเป็นการป้องปรามไม่ให้เกิดการเสนอราคาที่เป็นราคาที่สูงเกินจริง

1.4) จากผลการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่พบว่า ในกระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง คือ การบริหารสัญญา และการบริหารพัสดุ ยังไม่มีความโปร่งใส ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมช่วยตรวจสอบหรือ เฝ้าระวังการทุจริตได้น้อยมาก นั้น เห็นควรเสนอว่าให้มีการเผยแพร่เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างนั้นหลังจากเสร็จสิ้นการดำเนินงานแต่ละขั้นตอน เช่น สัญญา การปรับ แก้ไขสัญญา ฎีกา การเบิกจ่ายเงิน เป็นต้น ลงในเว็บไซต์ของหน่วยงาน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ รวมถึงเป็นการป้องปรามการทุจริตได้อีกด้วย

1.5) ควรปรับลดวงเงินของการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ตามมาตรา 56 (2) (ข) เนื่องจากผลการศึกษาพบว่าการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง หน่วยงานรัฐสามารถเจาะจงผู้รับจ้างได้ เป็นวิธีที่เสี่ยงต่อการเอื้อประโยชน์ หรือเข้าไปมีส่วนได้เสีย และถึงแม้ว่างานจะเสร็จถูกต้องครบถ้วนแต่ราคาที่สูงจะค่อนข้างสูง ก็เสี่ยงต่อการมีเงินทอน ดังนั้น การที่วงเงินน้อยลงก็จะทำให้เงินทอนน้อยลงตามไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณซึ่งส่วนใหญ่การจัดซื้อจัดจ้างจะมีวงเงินไม่เกิน 500,000 บาท ทั้งนี้ เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นการให้อำนาจในการเลือกผู้รับจ้างแล้ว ตกลงราคากันได้เลย กฎหมายให้อำนาจไว้ และการพิสูจน์ว่ามีการรับเงินทอนก็ค่อนข้างพิสูจน์ได้ยาก หากไม่สามารถลดวงเงินดังกล่าวได้อย่างน้อยการเลือกผู้รับจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงนั้น ควรมีการกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ในการเลือกผู้รับจ้างที่แสดงให้เห็นถึงการแข่งขันราคากัน

1.6) ในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน ซึ่งจะต้องใช้เกณฑ์ราคาและเกณฑ์คุณภาพเป็นเกณฑ์การพิจารณานั้น ควรกำหนดพัสดุที่มีความยุ่งยากซับซ้อนไว้เท่าที่พอจะมีอยู่ให้มากที่สุด หรือนิยามที่มีความชัดเจน เพื่อลดดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติที่จะนำกรณีดังกล่าวมาใช้เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับจ้างบางราย

1.7) ในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะตามมาตรฐานครุภัณฑ์ที่กำหนดไว้ค่อนข้างกว้าง เช่น เครื่องยนต์ก็ซีซี ก็แรงม้า เป็นต้น ทำให้ผู้ปฏิบัติต้องไปดำเนินการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเพิ่มเติมเอง ซึ่งจะเกิดความเสี่ยงว่าจะเป็นการกำหนดคุณสมบัติเอื้อให้แก่ผู้รับจ้างบางราย ดังนั้น ควรกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะที่มีความละเอียดมากกว่านี้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติจะได้ไม่ต้องไปกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเพิ่มเติมเอง เช่น รถส่วนกลาง รถดับเพลิง เป็นต้น

1.8) ควรกำหนดให้ประเภทชั้นของผู้ประกอบการในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ พ.ศ. 2560 ที่มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบการที่มีสิทธิขึ้นทะเบียนไว้ เป็นเพียงคุณสมบัติที่เป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาเพื่อให้คะแนนด้านคุณสมบัติ เช่น ผู้ประกอบการ A อยู่ประเภทชั้น 1 ก็จะได้คะแนน 100 คะแนน ผู้ประกอบการ B อยู่ประเภทชั้น 2 ได้คะแนน 80 คะแนน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้เกิดการแข่งขันกันมากขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่อยู่ประเภทชั้นอื่นสามารถเข้าร่วมในการเสนอราคาได้ ผู้ประกอบการในชั้นอื่นซึ่งอาจมีคุณสมบัติด้านอื่นที่ดีกว่า เนื่องจากกรณีนี้ได้ใช้ประเภทชั้นมากำหนดคุณสมบัติไว้ จึงทำให้มีผู้ประกอบการจำนวนน้อยราย และอาจจะไม่มีการแข่งขันกัน เสี่ยงต่อการสมยอมราคาหรือฮั้วประมูลกันได้ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ มาตรา 8 วรรคหนึ่ง และมาตรา 9

1.9) ในกรณีการอ้างความจำเป็นเร่งด่วน พัสตที่ใช้ในราชการลับ มีความจำเป็นต้องใช้พัสตนั้น โดยฉุกเฉิน มีลักษณะเฉพาะเป็นพิเศษหรือซับซ้อน ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ มาตรา 56 (1) (2) ควรมีการกำหนดรายละเอียดของกรณีต่าง ๆ ให้มากกว่านี้ เพื่อที่จะให้การใช้ดุลยพินิจมีความรัดกุมมากขึ้น และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง

1.10) ควรมีการอบรมผู้มีอำนาจในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้าง คือ หัวหน้าหน่วยงาน เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากจะทำการอบรมให้เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่พัสต เพื่อให้ทั้งผู้อนุมัติและผู้อนุมัติเข้าใจตรงกัน เนื่องจากการศึกษาพบกรณีที่ ผู้มีอำนาจต้องการดำเนินงานอะไรก็จะสั่งให้ผู้อนุมัติทำให้ได้ โดยที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบแต่ผู้อนุมัติในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งอาจจะเกรงกลัวอิทธิพลหรือการให้คุณให้โทษได้ก็ไม่กล้าทักท้วงจึงต้องปฏิบัติตามทั้ง ๆ ที่รู้ว่าผิด อีกทั้งผู้อนุมัติก็ต้องช่วยปกปิดความผิดนี้ไว้อีกด้วย เนื่องจากหากมีการตรวจสอบเจอผู้อนุมัติเองก็จะผิดไปด้วย

2) ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคของผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ เนื่องจากงานวิจัยนี้พบปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตจากด้านกฎหมาย คือ กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องมีอยู่จำนวนมาก และเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจ กับปัจจัยด้านบุคคล คือ ด้านสังคม เศรษฐกิจ ระบบอุปถัมภ์ และการขาดความรู้กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจส่งผลต่อผู้ปฏิบัติงานได้

เอกสารอ้างอิง (References)

- กรมบัญชีกลาง. (2566, 7 เมษายน). ภาพรวมการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ. จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. <https://www.youtube.com/watch?v=4Q7AaHYpDOM>
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2547). กลเม็ดเด็ดพิทคอร์รัปชัน. ชัคเชสมิเดีย.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, วีรวัลย์ ไพบูลย์จิตต์อารี, ธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ, ภวินทร์ เติวินันท์, อุไรรัตน์ จันทศิริ, ศศิ สุมา, ... และ ศิราภรณ์ ธูปเทียน. (2562). รายงานการวิจัย โครงการศึกษาฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อออกแบบยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ธราพงศ์ ลิ้มสุทธิวันภูมิ และ ดวงทอง สิ้นชัย. (2563). การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ. วารสารสหวิทยาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 3(2), 311-323. https://so04.tci-thaijo.org/index.php/jmhs1_s/article/download/243255/166265/846674
- ปิ่นณัฏ อนุอนภิบุตร, สุทธิ สุนทรานุรักษ์, และ วิจิตร พานิชวงศ์. (2553). รายงานการวิจัยเรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณของไทยเพื่อต่อต้านการทุจริต. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- รัฐพงศ์ โกะสุวรรณ. (2550). ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทย [วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. TU Digital collections. https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:111731
- ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม, สยาม อีระบุตร และ ศักรินทร์ นิลรัตน์. (2561). รายงานการวิจัย โครงการวิจัยเรื่องรูปแบบการทุจริตและปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2549). *ทฤษฎีคอร์รัปชัน*. สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.

_____. (18-19 กันยายน 2561). ผลการศึกษารูปแบบการทุจริต. ใน กิตติ ลิ้มชัยกิจ (ประธาน), ผลการศึกษารูปแบบการทุจริต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 [Symposium]. *สัมมนาทางวิชาการเพื่อนำเสนอผลการศึกษารูปแบบการทุจริต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561*, โรงแรมเบสท์ เวสเทิร์น พลัส แวนดา แกรนด์.

อุดม รัฐอมฤต. (2544). *การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

Bribery to Government Officials Given by Multinational Corporations
and Investors Conducting Business and Investment in Thailand

การจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐของบริษัทข้ามชาติและนักลงทุน
ที่ประกอบธุรกิจและลงทุนในประเทศไทย

Chanchanoke Chennarong

Office of the National Anti-Corruption Commission

ฉันทชนก เจนณรงค์

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

Corresponding author: chancha.chenna@gmail.com

Abstract

The research aims to study the situation and perception of bribery giving to government officials by multinational corporations and Thai investors conducting business in Thailand. The goal is to develop guidelines for preventing and addressing bribery issue in the investment and business sectors, utilizing a mixed-methods research approach.

The research results indicate that most of the bribery-giving in the investment process and conducting business occurs in public procurement process, with the construction sector being the most involved in bribery giving. Despite the private sector's experience with bribery, most of them refrain from filing complaints due to a lack of confidence in the confidentiality of the complaint process and concerns about potential impacts on their business operations, including the risk of retaliation.

Therefore, the most important approach for sustainably solving and preventing bribery in the investment and business sectors is the creation of a private sector network. This network would address and prevent bribery through collaboration with private business associations, promote knowledge and understanding of the corruption and bribery challenges faced by the business sector in Thailand. Such efforts would lead to the development of practical and effective solutions based on real-world challenges.

Keywords: bribery, government officials, multinational corporations, business, investment

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์และการรับรู้การเรียกรับและการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐของบริษัทข้ามชาติและนักลงทุนชาวไทยที่ประกอบธุรกิจในประเทศไทย อันจะนำมาซึ่งแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเรียกรับและการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐของบริษัท โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานวิธี (Mixed Methods Research)

ผลการวิจัย พบว่า กระบวนการลงทุนและประกอบธุรกิจที่มีการติดสินบนสูงสุด คือ การประมูลงานภาครัฐ โดยภาคธุรกิจก่อสร้างมีการติดสินบนมากที่สุด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้ประกอบการภาคธุรกิจเอกชนจะมีประสบการณ์ติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ส่วนใหญ่เลือกที่จะไม่ร้องเรียนการทุจริต เนื่องจากไม่มีความเชื่อมั่น

ในเรื่องของการรักษาความลับของการร้องเรียน และมีความกังวลจะส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของตนเองและอาจถูกกลั่นแกล้ง

ดังนั้น แนวทางสำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการติดสินบนในกระบวนการลงทุนและประกอบธุรกิจอย่างยั่งยืน คือ การเครือข่ายภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการติดสินบนผ่านทางสมาคมธุรกิจเอกชน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจต่อปัญหาที่ภาคธุรกิจต้องเผชิญกับการทุจริตและการติดสินบนในประเทศไทยอันนำไปสู่การกำหนดแนวทางการแก้ไขและป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นได้ตรงกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริงได้อย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ: สินบน เจ้าหน้าที่รัฐ บริษัทข้ามชาติ ธุรกิจ การลงทุน

บทนำ (Introduction)

สถานการณ์การทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากวิวัฒนาการของการทุจริตที่มีรูปแบบสลับซับซ้อน ปัญหาการขาดจิตสำนึกในการแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม ส่งผลให้ประเทศชาติได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง มีการสูญเสียงบประมาณแผ่นดินไปกับการทุจริตที่มีความยากและซับซ้อนต่อการตรวจสอบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการจัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ. 2561 – 2580) และกำหนดเป้าหมายการพัฒนาในระยะ 20 ปี โดยใช้ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index – CPI) ที่จัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International – TI) (Transparency International, 2022) เป็นเป้าหมายในการดำเนินการของแผนแม่บทฯ ซึ่งกำหนดให้ประเทศไทยมีอันดับค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ในปี พ.ศ. 2580 อยู่ในอันดับ 1 ใน 20 ของโลก (สำนักงาน ป.ป.ช., 2564)

การจัดทำดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ได้ใช้แหล่งข้อมูล 9 แหล่งมาใช้ในการคำนวณคะแนน¹ โดยประเด็นการทุจริตที่ทำการสำรวจแบ่งได้เป็น 5 ประเด็น ได้แก่ การจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ความโปร่งใสในกระบวนการจัดสรรงบประมาณของประเทศ สถานการณ์การทุจริตและการบังคับใช้กฎหมาย และการทุจริตทางการเมือง (ฉันทชนก เจนณรงค์, 2561) มีกลุ่มเป้าหมายที่ทำการสำรวจ คือ นักธุรกิจ นักวิเคราะห์ความเสี่ยง และผู้เชี่ยวชาญ โดยประเด็นการทุจริตที่แหล่งข้อมูลส่วนใหญ่ทำการสำรวจ คือ การจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรหลักของประเทศไทยที่มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีความมุ่งมั่นและให้ความสำคัญกับการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) เพื่อให้การดำเนินการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบของประเทศไทยบรรลุเป้าหมายตามแผนแม่บทฯ ดังกล่าว โดยได้ศึกษาข้อมูลเชิงลึกที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำดัชนีการรับรู้

¹ แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย ประกอบด้วย แหล่งข้อมูล 9 แหล่ง ดังนี้ 1. Bertelsmann Foundation Transformation Index (BTI) 2. Political and Economic Risk Consultancy (PERC) 3. Political Risk Services International Country Risk Guide (ICRG) 4. Varieties of Democracy Institute (VDEM) 5. Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings (EIU) 6. World Justice Project Rule of Law Index (WJP) 7. IMD World Competitiveness Year Book (IMD) 8. Global Insight Country Risk Ratings (GI) 9. World Economic Forum Executive Opinion Survey (WEF)

การทุจริต (CPI) ทั้งในมิติด้านเนื้อหา วิธีการคำนวณค่าคะแนน และกลุ่มเป้าหมายการสำรวจ อีกทั้งได้ ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ในด้านการปราบปรามการทุจริต การป้องกันการทุจริต การตรวจสอบทรัพย์สิน และเผยแพร่องค์ความรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต ทำให้ทุกภาคส่วน ในสังคมมีความตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามบทบาทและภาระหน้าที่ ของตนเองมากขึ้น อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ประเทศไทยเข้าร่วมการประเมินสถานการณ์การทุจริตกับองค์กร เพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 จนถึงปัจจุบัน ผลคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 36 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน และผลการจัดอันดับล่าสุดในปี พ.ศ. 2566 ประเทศไทยได้ 35 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 108 จากทั้งหมด 180 ประเทศ ทั่วโลก ซึ่งจะเห็นได้ว่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทยยังคงมีค่าคะแนนอยู่ในระดับที่ไม่ต่างจากเดิม

ดังนั้น การวิจัยฉบับนี้จะมุ่งศึกษาดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ในแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจ่าย สินบนให้เจ้าหน้าที่รัฐ สถานการณ์และการรับรู้การเรียกรับและการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐของบรรษัทข้ามชาติ นักธุรกิจต่างชาติและนักลงทุนชาวไทยที่ลงทุนและประกอบธุรกิจในประเทศไทย และแนวทาง/มาตรการ/ การดำเนินการของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการเรียกรับและการให้สินบนของเจ้าหน้าที่ รัฐและมีค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) สูงอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและป้องกัน การเรียกรับและการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐที่สอดคล้องกับประเด็นการสำรวจของแหล่งข้อมูลที่ต้องการเพื่อความ โปร่งใสนานาชาติ (TI) ใช้ในการจัดทำดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ไปยังนักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาลงทุน ในประเทศไทยได้สัมฤทธิ์ผล อันเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งที่ส่งผลต่อการยกระดับดัชนีการรับรู้ การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย และทำให้ประเทศไทยมีภาพลักษณ์ของการดำเนินงานที่โปร่งใสมากขึ้น ในสายตานานาชาติ

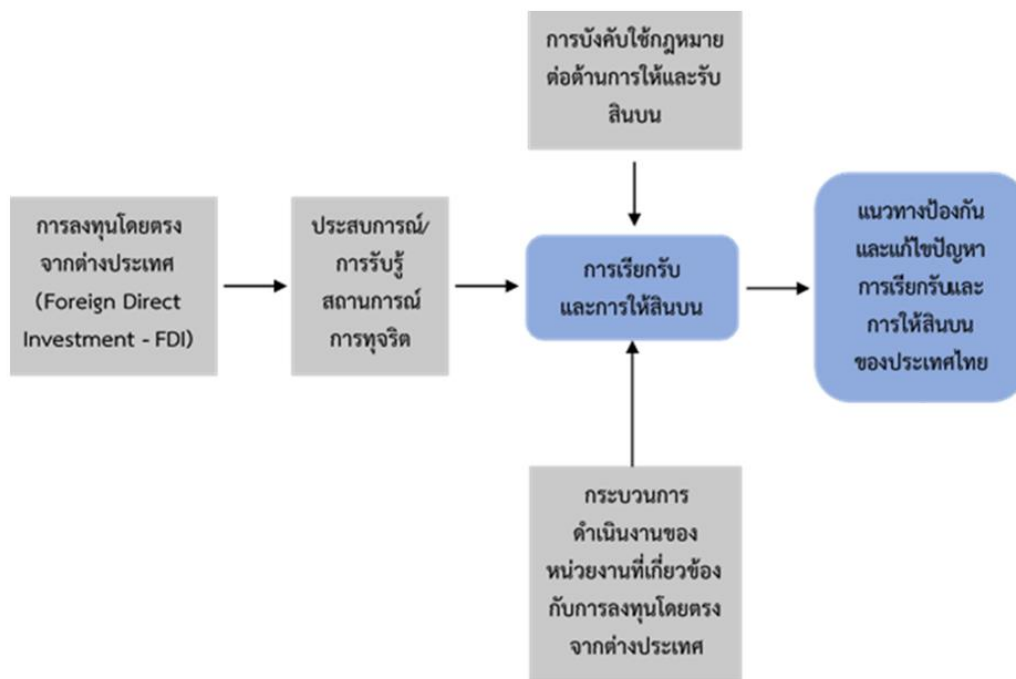
วัตถุประสงค์ (Objective)

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์และการรับรู้การเรียกรับและการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐของบรรษัทข้ามชาติ นักธุรกิจต่างชาติและนักลงทุนชาวไทยที่ลงทุนและประกอบธุรกิจในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาแนวทาง มาตรการ และการดำเนินการของสำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขและป้องกันการเรียกรับและการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐของบรรษัทข้ามชาติและนักลงทุนที่เข้ามา ประกอบธุรกิจในประเทศไทย
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเรียกรับและการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐ ของบรรษัทข้ามชาติและนักธุรกิจต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย

กรอบแนวคิด (Conceptual framework)

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาการลงทุนของนักลงทุน/นักธุรกิจต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย เรียกว่า “การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment - FDI)” ส่งให้นักลงทุน/นักธุรกิจต่างชาติ เกิดการรับรู้หรือประสบกับการทุจริตหรือการให้และเรียกรับสินบนในประเทศไทยด้วยตนเอง ซึ่งการรับรู้ดังกล่าว ส่งผลต่อการตัดสินใจของนักลงทุน/นักธุรกิจในเรื่องของการยื่นข้อเสนหรือตอบสนองต่อการเรียกรับสินบน ของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับกระบวนการลงทุนในประเทศไทย รวมถึงมีตัวแปรการบังคับ ใช้กฎหมายต่อต้านการให้และเรียกรับสินบน และกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) ที่ส่งผลต่อการให้และเรียกรับสินบนในประเทศไทยอีกด้วย โดยกรอบ แนวคิดการวิจัยแสดงได้ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2566)

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยสรุปประเด็นการศึกษา ตัวแปรที่ศึกษา แหล่งข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ให้สอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ประเด็นการศึกษา ตัวแปรที่ศึกษา แหล่งข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

วัตถุประสงค์	ประเด็นการศึกษา	ตัวแปรที่ศึกษา	แหล่งข้อมูล/ วิธีการศึกษา	การวิเคราะห์ข้อมูล
1. เพื่อศึกษาสถานการณ์และการรับรู้การเรียกรับและการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐของบริษัทข้ามชาติ นักธุรกิจต่างชาติและนักลงทุนชาวไทยที่ลงทุนและประกอบธุรกิจในประเทศไทย	1.1 บริษัทข้ามชาติ/นักลงทุน/นักธุรกิจที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย	การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment - FDI)	ทบทวนเอกสาร	สังเคราะห์ข้อมูลจากการทบทวนเอกสาร
			แบบสอบถาม	ประมวลผลข้อมูลจากแบบสอบถาม
			การสัมภาษณ์	สังเคราะห์จากข้อมูลเชิงคุณภาพ
	1.2 การรับรู้สถานการณ์การเรียกรับและการให้สินบนในประเทศไทย เช่น การรับรู้จากประสบการณ์ตรง การรับรู้จากผู้ใกล้ชิด การรับรู้ผ่านช่องทางสื่อต่าง ๆ เป็นต้น	ประสบการณ์/การรับรู้สถานการณ์การทุจริต	แบบสอบถาม	ประมวลผลข้อมูลจากแบบสอบถาม
			การสัมภาษณ์	สังเคราะห์จากข้อมูลเชิงคุณภาพ
	1.3 กระบวนการลงทุนในประเทศไทย เช่น การขอวีซ่า	กระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ	แบบสอบถาม	ประมวลผลข้อมูลจากแบบสอบถาม

วัตถุประสงค์	ประเด็นการศึกษา	ตัวแปรที่ศึกษา	แหล่งข้อมูล/ วิธีการศึกษา	การวิเคราะห์ข้อมูล
	การขออนุมัติอนุญาตในขั้นตอนต่าง ๆ การนำเข้า-ส่งออก เป็นต้น	การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI)	การสัมภาษณ์	สังเคราะห์จากข้อมูลเชิงคุณภาพ
2. เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินการของสำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขและป้องกันการเรียกรับและการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐของบริษัทข้ามชาติและนักลงทุนที่เข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทย	2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้และเรียกรับสินบนของประเทศไทย	-	ทบทวนเอกสาร	สังเคราะห์ข้อมูลจากการทบทวนเอกสาร
	2.2 มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการให้และเรียกรับสินบนของประเทศไทย	-	ทบทวนเอกสาร	สังเคราะห์ข้อมูลจากการทบทวนเอกสาร
	2.3 ผลการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขและป้องกันการให้และเรียกรับสินบน	-	ทบทวนเอกสาร	สังเคราะห์ข้อมูลจากการทบทวนเอกสาร
			การสัมภาษณ์	สังเคราะห์จากข้อมูลเชิงคุณภาพ
	2.3 การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้และเรียกรับสินบนของประเทศไทย	การบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการให้และรับสินบน	แบบสอบถาม	ประมวลผลข้อมูลจากแบบสอบถาม
			การสัมภาษณ์	สังเคราะห์จากข้อมูลเชิงคุณภาพ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเรียกรับและการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐของบริษัทข้ามชาติและนักธุรกิจต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย	แนวทางสำหรับสำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเรียกรับและการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐ	-	ข้อมูลเชิงคุณภาพ	สังเคราะห์จากข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพ

หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2566)

นิยามปฏิบัติการ (Operational definition)

1. **บริษัทข้ามชาติ (Transnational Corporation – MNC)** หมายถึง บริษัทที่มีการควบคุมการดำเนินงานหรือมีการสร้างรายได้ในต่างแดนมากกว่า 1 ประเทศ เพื่อก่อให้เกิดรายได้และผลกำไรต่อบริษัทในภาพรวมขององค์กร

2. **ภาคธุรกิจการผลิต (Manufacturing)** หมายถึง การประกอบธุรกิจที่อยู่ในรูปแบบของการแปรรูปวัตถุดิบ สสาร หรือส่วนประกอบของวัตถุดิบทางกายภาพหรือทางเคมีให้เป็นผลิตภัณฑ์ชนิดใหม่ โดยวัตถุดิบ สสาร หรือส่วนประกอบของวัตถุดิบที่นำมาแปรรูปอาจเป็นผลผลิตจากการเกษตรกรรม การป่าไม้ การประมง การทำเหมืองแร่หรือเหมืองหิน รวมทั้งผลผลิตจากกิจกรรมการผลิตประเภทอื่น ๆ การปรับปรุง การเปลี่ยนแปลง และการนำสินค้ามาประกอบใหม่ ซึ่งสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการผลิต ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรมหรือโรงสีที่ใช้เครื่องจักรไฟฟ้า นอกจากนี้ การผลิตยังรวมถึงการแปรรูปวัตถุดิบให้เป็นผลิตภัณฑ์ชนิดใหม่ด้วยมือจากแรงงานมนุษย์อีกด้วย

3. **ภาคธุรกิจก่อสร้าง (Construction)** หมายถึง การประกอบธุรกิจก่อสร้างทั่วไป การก่อสร้างเฉพาะทาง และงานทางด้านวิศวกรรมโยธา ซึ่งรวมงานก่อสร้างใหม่ การซ่อม ต่อเติมและการดัดแปลง การติดตั้งชิ้นส่วนสำเร็จรูปหรือโครงสร้างในเขตก่อสร้าง รวมทั้งการก่อสร้างอาคารชั่วคราว ความสะอาดของสนามกีฬา ฯลฯ

4. ภาคธุรกิจบริการ (Services) หมายถึง การประกอบธุรกิจที่พักรวมและบริการด้านอาหาร ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร กิจกรรมทางวิชาชีพ วิทยาศาสตร์ และเทคนิค กิจกรรมการบริหารและการบริการสนับสนุน การศึกษา กิจกรรมด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์ ศิลปะ ความบันเทิง และนันทนาการ และกิจการบริหารด้านอื่น ๆ

5. สินบน หมายถึง การให้ทรัพย์สิน สิ่งของ หรือผลประโยชน์อื่นใดเพื่อตอบแทนผู้ที่ช่วยให้สำเร็จตามประสงค์หรือการให้ทรัพย์สินหรือสิ่งของเพื่อจูงใจให้ผู้รับประพฤติปฏิบัติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ทำให้ผู้ให้สินบนได้ประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว

6. ผู้ให้สินบน หมายถึง เจ้าหน้าที่หรือผู้แทนของบริษัทข้ามชาติและบริษัทสัญชาติไทยที่ประกอบกิจการในภาคธุรกิจการผลิต การบริการ และก่อสร้างในประเทศไทย

7. ผู้รับสินบน หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบด้วย ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคล บรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

8. การรับรู้สถานการณ์การให้และรับสินบน หมายถึง กระบวนการประมวลและตีความข้อมูลต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัว ซึ่งการรับรู้การเรียกรับและการให้สินบนเป็นการรับรู้ปรากฏการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่ง แต่การรับรู้ของแต่ละบุคคลจะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ประสบการณ์ ความต้องการของผู้รับรู้ ทัศนคติ สถานภาพทางสังคม สังคมวัฒนธรรม เป็นต้น

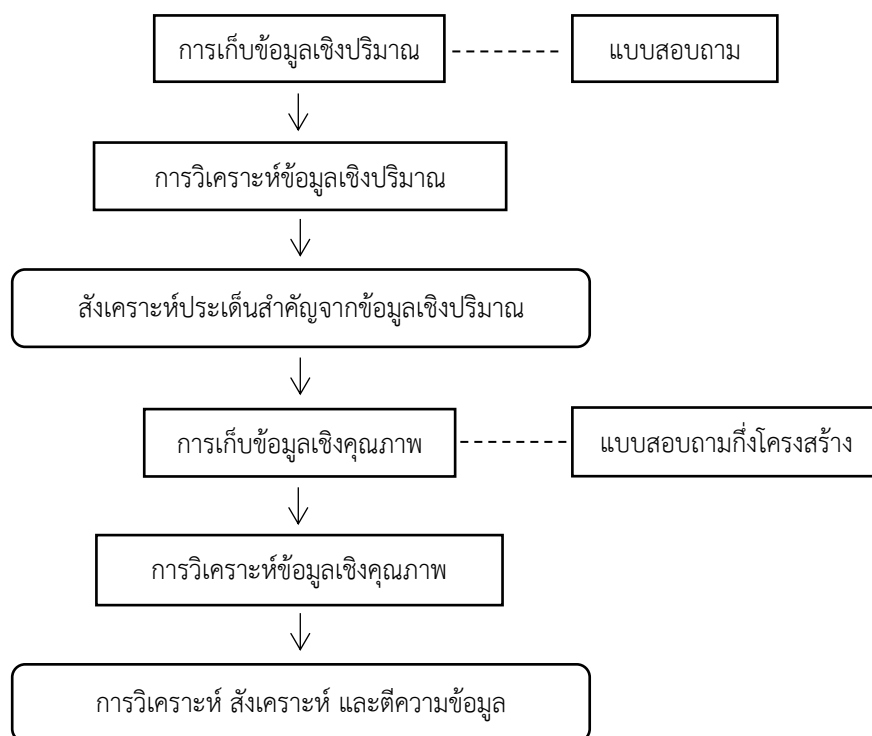
วิธีดำเนินการ (Methodology)

การศึกษานี้ คณะผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานวิธี (Mixed Methods Research) แบ่งการวิจัยออกเป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ในขั้นตอนแรกเป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เพื่อเก็บข้อมูลเชิงปริมาณจากบริษัทข้ามชาติและบริษัทสัญชาติไทยในภาคธุรกิจการผลิต การบริการ และการก่อสร้าง ที่มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 419,708 ราย คณะผู้วิจัยได้ใช้สูตรของ Yamane (1967) เพื่อกำหนดขนาดตัวอย่าง ซึ่งจากการแทนค่าในสูตรมีขนาดตัวอย่างจำนวน 400 ราย เมื่อคณะผู้วิจัยได้รับแบบสอบถามจากจำนวนกลุ่มตัวอย่างครบถ้วนแล้วได้ดำเนินการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณโดยใช้สถิติพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ แจกแจงความถี่ (Frequency Distribution) ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

ภายหลังจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ จะเป็นขั้นตอนของการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยนำข้อมูลการวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณมาใช้ในการกำหนดประเด็นสร้างแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured or guided interviews) เพื่อใช้สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 6 กลุ่ม ประกอบด้วย ผู้แทนบริษัทข้ามชาติและบริษัทสัญชาติไทย ผู้แทนจากสมาคมภาคธุรกิจ ผู้บริหารและ/หรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนในประเทศไทย ผู้บริหารและ/หรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย และนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญที่มีองค์ความรู้ด้านการลงทุนในประเทศไทย

สุดท้าย เมื่อคณะผู้วิจัยเก็บข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพจากกลุ่มเป้าหมายได้ครบถ้วนสมบูรณ์ จะนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และตีความเพื่อสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเรียกรับและการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐของบริษัทข้ามชาติและนักธุรกิจที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการออกแบบการวิจัยแสดงได้ดังแผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2 การออกแบบการวิจัย



หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2566)

ผลการศึกษา (Results)

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณจากกลุ่มตัวอย่างบริษัทข้ามชาติและบริษัทสัญชาติไทย ในภาคธุรกิจการก่อสร้าง การผลิต และการบริการ แสดงได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 จำนวนกลุ่มตัวอย่าง

ประเภทธุรกิจ ¹	จำนวน (หน่วยงาน)		
	รวมทั้งสิ้น	บริษัทไทย	บริษัทต่างชาติ
การผลิต	96	24	72
การก่อสร้าง	102	25	77
การบริการ ²	202	51	151
รวม	400	100	300

หมายเหตุ: 1. จำแนกประเภทธุรกิจตาม “มาตรฐานอุตสาหกรรมสากล” มีชื่อเรียกย่อว่า ISIC (International Standard Industrial Classification of All Economic Activities) ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ก่อตั้งขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations)

2. การบริการ ประกอบด้วย ที่พักแรมและบริการด้านอาหาร ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร กิจกรรมทางวิชาชีพ วิทยาศาสตร์ และเทคนิค กิจกรรมการบริหารและการบริการสนับสนุน การศึกษา กิจกรรมด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์ ศิลปะ ความบันเทิง และนันทนาการ และกิจการบริหารด้านอื่น ๆ

จากการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณจากกลุ่มตัวอย่างบริษัทข้ามชาติและบริษัทสัญชาติไทย และการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) คณะผู้วิจัยได้สรุปผลการศึกษาประเด็นสถานการณ์และการรับรู้การเรียกร้องและการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐ แนวทาง มาตรการ และการดำเนินการของสำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขและป้องกันการเรียกร้องและการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ แนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการเรียกร้องและการให้สินบนของเจ้าหน้าที่รัฐและมีค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) สูงอย่างต่อเนื่อง และแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเรียกร้องและการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนี้

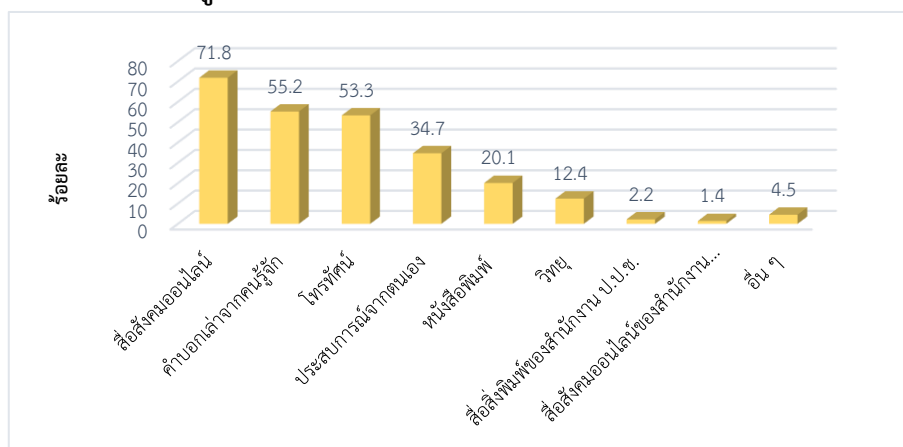
1. สถานการณ์การเรียกร้องและการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการลงทุนและประกอบธุรกิจในประเทศไทย

การศึกษารังนี้ คณะผู้วิจัยได้ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์การเรียกร้องและการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการลงทุนและประกอบธุรกิจในประเทศไทยจากการรับรู้ข้อมูลข่าวสารการให้และเรียกรับสินบนประสบการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจในการเสนอให้และถูกเรียกรับสินบนจากเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการลงทุนและประกอบธุรกิจในประเทศไทย และการร้องเรียนการทุจริตหรือการถูกเรียกรับสินบนจากเจ้าหน้าที่รัฐไปยังองค์กรต่อต้านการทุจริต โดยสรุปได้ดังนี้

1.1 การรับรู้สถานการณ์การให้และถูกเรียกรับสินบนในการลงทุนในประเทศไทย

จากการเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างบริษัทข้ามชาติและบริษัทสัญชาติไทย พบว่า ผู้ประกอบธุรกิจส่วนใหญ่ (ร้อยละ 67.50) รับรู้สถานการณ์การให้และเรียกรับสินบนในกระบวนการลงทุนในประเทศไทยเมื่อพิจารณาตามสัญชาติบริษัท พบว่า บริษัทข้ามชาติรับรู้ข้อมูลสถานการณ์การให้และเรียกรับสินบนในประเทศไทยร้อยละ 63.26 และไม่รับรู้ ร้อยละ 36.74 ส่วนบริษัทสัญชาติไทยรับรู้ข้อมูลสถานการณ์การให้และเรียกรับสินบน ร้อยละ 79.44 และไม่รับรู้ ร้อยละ 20.56 เมื่อพิจารณาเป็นภาคธุรกิจ พบว่า ภาคธุรกิจบริการรับรู้ข้อมูลข่าวสารมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 78.31 รองลงมาเป็นภาคธุรกิจการผลิต (ร้อยละ 57.89) และภาคธุรกิจก่อสร้าง (ร้อยละ 53.68) โดยผู้ประกอบธุรกิจมีความเห็นว่าปัญหาการติดสินบนมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดจากการมีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและการประกอบธุรกิจอยู่ที่ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.27 (ระดับมาก) และผู้ประกอบธุรกิจส่วนใหญ่ (ร้อยละ 76.5) มีความเห็นว่าในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยมีการให้และเรียกรับสินบนในภาคธุรกิจเพิ่มขึ้น สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง คือ ในช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อ COVID-19 ส่งผลให้กระบวนการอนุมัติอนุญาตมีความล่าช้าและคั่งค้าง จึงเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบการมีการเจรจาต่อรองและเปลี่ยนผลประโยชน์ด้วยการจ่ายสินบนเพื่อแลกกับความรวดเร็วในการอนุมัติอนุญาต รวมถึงยังมีหน่วยงานภาครัฐบางแห่งขอซื้อใบเสร็จจากโรงแรมเพื่อนำไปเบิกจ่ายจากหน่วยงานต้นสังกัดโดยไม่มีการใช้บริการจริง เพื่อนำเงินส่วนนั้นเก็บไว้เป็นของตนเองซึ่งผู้ประกอบธุรกิจส่วนใหญ่รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์การให้และเรียกรับสินบนในกระบวนการลงทุนในประเทศไทยผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ (ร้อยละ 71.80) รองลงมาเป็นคำบอกเล่าจากคนรู้จัก (ร้อยละ 55.20) สื่อโทรทัศน์ (ร้อยละ 53.30) และประสบการณ์จากตนเอง (ร้อยละ 34.70) โดยมีกลุ่มตัวอย่างส่วนน้อยเพียงร้อยละ 3.60 ที่รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการให้และเรียกรับสินบนจากสื่อสังคมออนไลน์และสื่อสิ่งพิมพ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. แสดงได้ดังแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 ช่องทางการรับรู้สถานการณ์การให้และเรียกรับสินบนในประเทศไทย



หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2566)

นอกจากนี้ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของกลุ่มผู้ประกอบการก็มีความแตกต่างกับกลุ่มสมาคมภาคธุรกิจเอกชน กล่าวคือ กลุ่มของนักลงทุนและผู้ประกอบการจะรับรู้ข้อมูลผ่านทางสื่อต่าง ๆ และคำบอกเล่าของคนรู้จัก โดยข้อมูลที่ได้รับส่วนใหญ่จะเป็นข่าวสารการให้และเรียกรับสินบนที่เกิดขึ้นในกระบวนการประกอบธุรกิจในประเทศไทย แต่จะไม่รับรู้ข้อมูลรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการแก้ไขและป้องกันการติดสินบนมากนัก เนื่องจากการประกอบธุรกิจในประเทศไทยได้ประสบกับการติดสินบนมาโดยตลอด จึงไม่มีความสนใจที่จะติดตามรายละเอียดของข้อมูลด้านการป้องกันการติดสินบนเท่าที่ควร ขณะเดียวกัน ในมุมมองของสมาคมภาคธุรกิจเอกชน จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารทั้งในด้านของสถานการณ์การติดสินบนจากนักธุรกิจและองค์กรต่อต้านการทุจริต รวมถึงยังรับรู้ข้อมูลโดยละเอียดของมาตรการต่อต้านการติดสินบนและยังมีส่วนร่วมร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรต่อต้านการทุจริตของประเทศไทยในการดำเนินการเพื่อต่อต้านการติดสินบนในภาคธุรกิจ

1.2 การรับรู้มาตรการและกฎหมายต่อต้านการให้และเรียกรับสินบนในกระบวนการลงทุนในประเทศไทย

ในช่วงที่ผ่านมา องค์กรต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการลงทุนในประเทศไทย ได้พัฒนามาตรการและบัญญัติกฎหมายต่อต้านการติดสินบน รวมถึงนำเทคโนโลยีและระบบออนไลน์ต่าง ๆ มาใช้ในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาและป้องกันการให้และเรียกรับสินบน จากการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างบริษัทข้ามชาติและบริษัทสัญชาติไทย พบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 99.3 รับรู้มาตรการและกฎหมายต่อต้านการให้และเรียกรับสินบนในกระบวนการลงทุนในประเทศไทย หากแต่ในทัศนะของบริษัทข้ามชาติและบริษัทสัญชาติไทยที่รับรู้เกี่ยวกับมาตรการและกฎหมายต่อต้านการให้และเรียกรับสินบนส่วนใหญ่มีความเห็นว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จในการปฏิบัติตามมาตรการและกฎหมายต่อต้านสินบนอยู่ในระดับน้อย ทั้งในเรื่องของความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาการให้และเรียกรับสินบนในภาคธุรกิจ การมีมาตรการป้องกันการให้และเรียกรับสินบนที่มีประสิทธิภาพ การบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการทุจริต และการแจ้งเบาะแสการให้เรียกรับสินบน รายละเอียดแสดงได้ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ความคิดเห็นของนักลงทุนและนักธุรกิจต่อความสำเร็จในการแก้ไขและป้องกันการให้และ
เรียกรับสินบนในกระบวนการลงทุนในประเทศไทย

ประเด็นคำถาม	ความสำเร็จการดำเนินงาน								ค่าเฉลี่ย	S.D.
	มากที่สุด		มาก		น้อย		น้อยที่สุด			
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ		
(1) หน่วยงานภาครัฐ ในประเทศไทยมีความมุ่งมั่น และจริงจังในการแก้ไขปัญหา การติดสินบนในกระบวนการลงทุน	14	3.4	111	27.1	196	47.9	85	20.8	2.32	1.07
(2) ประเทศไทยมีนโยบายและ มาตรการป้องกันการติดสินบน ในกระบวนการลงทุนที่มี ประสิทธิภาพ	30	7.3	29	7.1	275	62.7	72	17.6	2.04	0.73
(3) ประเทศไทยมีการบังคับใช้ กฎหมายต่อต้านติดสินบน ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (2561)	39	9.5	48	11.7	257	62.8	62	15.2	2.15	0.79
(4) นักลงทุน เจ้าหน้าที่รัฐ และบุคคลทั่วไปสามารถแจ้ง เบาะแสการติดสินบนได้สะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม	71	17.4	43	10.5	212	51.8	75	18.3	2.27	0.96

หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2566)

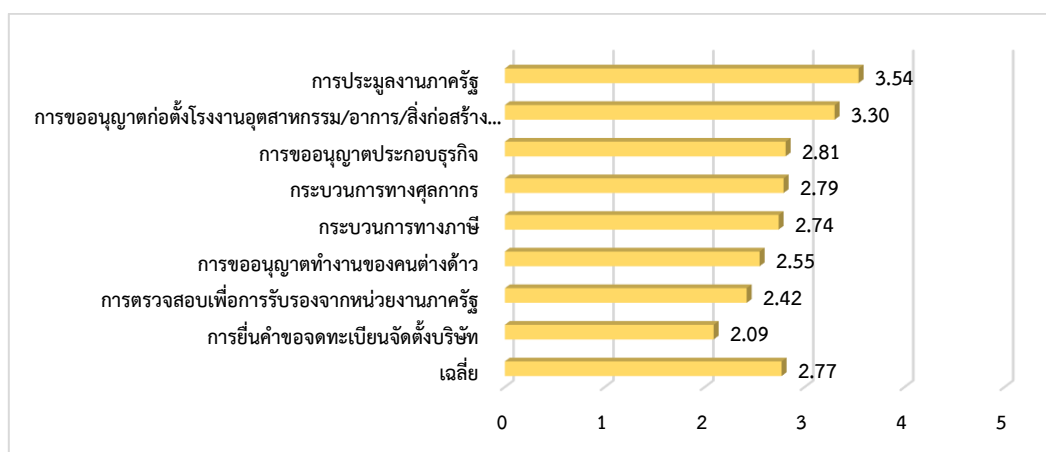
จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจภาคการผลิต ภาคก่อสร้าง และภาคบริการ พบว่า จาก
ประสบการณ์การติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ นักลงทุนและ
ผู้ประกอบการทราบว่าประเทศไทยมีนโยบายต่อต้านการทุจริต มีองค์กรต่อต้านการทุจริตที่ภาคธุรกิจสามารถแจ้ง
เบาะแสหรือร้องเรียนการทุจริตได้ และหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยมีการนำระบบออนไลน์
(Online system) และระบบดิจิทัล (Digital system) มาใช้ในกระบวนการทำงานเพื่อป้องกันการติดสินบน
เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่นักลงทุนและผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะไม่ทราบถึงรายละเอียดของนโยบายหรือมาตรการ
ต่อต้านการทุจริตของรัฐบาลหรือองค์กรต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย ดังเช่น สำนักงาน ป.ป.ช. และ
สำนักงาน ป.ป.ท. เนื่องจากในการประกอบธุรกิจยังคงประสบปัญหาการติดสินบน รวมถึงจากการขออนุมัติ
อนุญาตที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกอบธุรกิจในประเทศไทย หน่วยงานภาครัฐได้มีการพัฒนาระบบออนไลน์
(Online system) และระบบดิจิทัล (Digital system) แต่ยังคงไม่เป็นดิจิทัลเต็มรูปแบบ เนื่องจากการติดต่อกับ
หน่วยงานภาครัฐบางกระบวนการยังคงใช้เอกสารที่เป็นกระดาษ (Hard copy) และกฎหมายยังคงเปิดโอกาสให้
เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจและประวิงเวลาเพื่อต่อรองให้เกิดการติดสินบนได้ อีกทั้งในเรื่องการบังคับใช้
กฎหมาย ภาคธุรกิจทราบข้อมูลในส่วนของประเทศไทยมีบทลงโทษเจ้าหน้าที่ที่รับสินบน แต่จากประสบการณ์
ที่เคยร้องเรียนพฤติกรรมเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ และคำบอกเล่า
จากผู้ประกอบการที่รู้จัก มีเพียงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับสินบนส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้รับการลงโทษตามกฎหมาย
และเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรต่อต้านการทุจริตที่มีอำนาจในการตรวจสอบหรือ
ลงโทษมักจะเอื้อประโยชน์และเข้าข้างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกร้องเรียนว่าทุจริตหรือรับสินบน ด้วยเหตุนี้ ภาคธุรกิจ

จึงไม่ค่อยแข็งแรงหาเสหรือร้องเรียนไปยังองค์กรต่อต้านการทุจริตด้วยเหตุที่ยังขาดความเชื่อมั่นในเรื่องของความโปร่งใสในการดำเนินงาน และเกรงว่าหากร้องเรียนไปแล้วจะส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของตนเอง

1.3 ประสบการณ์การให้และเรียกรับสินบนในกระบวนการลงทุนในประเทศไทย

จากการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างบริษัทข้ามชาติและบริษัทสัญชาติไทย พบว่า นักลงทุนและผู้ประกอบธุรกิจในประเทศไทยเคยถูกเรียกรับและเสนอให้สินบนอยู่ในกระบวนการลงทุนและประกอบกิจการในประเทศไทยอยู่ในระดับปานกลาง เฉลี่ยอยู่ที่ 2.77 (ระดับปานกลาง) โดยกระบวนการที่มีการให้และเรียกรับสินบนสูงสุด 5 อันดับแรก ประกอบด้วย การประมูลงานภาครัฐ/การจัดซื้อจัดจ้าง เฉลี่ยอยู่ที่ 3.54 (ระดับปานกลาง) รองลงมาเป็นการขออนุญาตก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรม/อาคาร/สิ่งก่อสร้าง เฉลี่ยอยู่ที่ 3.30 (ระดับปานกลาง) การขออนุญาตประกอบธุรกิจ เฉลี่ยอยู่ที่ 2.81 (ระดับปานกลาง) กระบวนการทางศุลกากร เฉลี่ยอยู่ที่ 2.79 (ระดับปานกลาง) และกระบวนการทางภาษี เฉลี่ยอยู่ที่ 2.74 (ระดับปานกลาง) และเมื่อพิจารณาเป็นภาคธุรกิจ พบว่า ภาคธุรกิจการก่อสร้างมีประสบการณ์การให้และถูกเรียกรับสินบนมากที่สุด เฉลี่ยอยู่ที่ 2.82 (ระดับปานกลาง) รองลงมาเป็นภาคธุรกิจการผลิตเฉลี่ยอยู่ที่ 2.77 (ระดับปานกลาง) และภาคธุรกิจบริการ เฉลี่ยอยู่ที่ 2.69 (ระดับปานกลาง) แสดงได้ดังแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 ประสบการณ์การถูกเรียกรับและเสนอให้สินบนในกระบวนการการลงทุนและประกอบกิจการในประเทศไทยภาพรวม



หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2566)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเป็นภาคธุรกิจ พบว่า ภาคธุรกิจการก่อสร้างจะมีประสบการณ์การถูกเรียกรับและเสนอให้สินบนสูงสุด รองลงมาเป็นภาคธุรกิจการผลิต และภาคธุรกิจบริการ ตามลำดับ ซึ่งกระบวนการลงทุนและการประกอบธุรกิจที่ภาคธุรกิจก่อสร้างมีประสบการณ์เสนอให้และเรียกรับสินบนสูงสุด 3 อันดับแรก คือ การประมูลงานภาครัฐ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร และการขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าว ในส่วนของกระบวนการประมูลงานภาครัฐ ประสบการณ์ที่ผู้ประกอบการพบเจอ คือ การที่ผู้ประกอบการต้องมีการเสนอให้สินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐและจัดสรรผลประโยชน์ให้ลงตัวในทุกหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งสินบนจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 20 – 40 ของวงเงินงบประมาณ รวมถึงยังมีการให้ทรัพย์สินมีค่าอื่น ๆ และการฮั้วประมูลในการจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากนี้ผู้ประกอบการยังมีความเสี่ยงการติดสินบนในกระบวนการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ โดยมีการจ่ายสินบนให้เจ้าหน้าที่รัฐในเกือบทุกหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานที่ดินจังหวัด การไฟฟ้า การประปา องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้กระบวนการดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและราบรื่น รวมถึงระหว่าง การก่อสร้างอาคาร ผู้ประกอบการยังต้องมีการจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานทั้งที่ มาตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่และมาตรวจสอบโดยไม่ใช้อำนาจหน้าที่โดยตรงเพื่อเรียกเก็บค่าดูแลรายเดือน

สำหรับภาคธุรกิจการผลิต มีประสบการณ์เสนอให้และเรียกรับสินบนสูงสุด 3 อันดับแรก คือ กระบวนการขออนุญาตก่อสร้างโรงงาน การประมูลงานภาครัฐ และการขออนุญาตประกอบธุรกิจ ซึ่งใน กระบวนการขออนุญาตก่อสร้างโรงงานจะขออนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้ประกอบการมีการ จ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องตั้งแต่การขออนุญาตจนกระทั่งถึงขั้นตอนการตรวจสอบอนุญาต ให้ใช้อาคาร ในส่วนของกระบวนการประมูลงานภาครัฐ ประสบการณ์ที่ผู้ประกอบการพบเจอ คือ การที่ผู้ประกอบการต้องมีการเสนอให้สินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ แต่หน่วยงานภาครัฐจะพิจารณาเลือกบริษัท ที่เสนอให้ผลประโยชน์มากกว่าโดยไม่ได้พิจารณาถึงคุณภาพของสินค้าและบริการมากนัก จึงส่งผลกระทบต่อ คุณภาพของการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ และในกระบวนการขออนุญาตประกอบธุรกิจ ผู้ประกอบการต้องขออนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่ต้องมีเจ้าหน้าที่เข้ามาตรวจสอบก่อนที่จะออก ใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงงานได้ หากผู้ประกอบการมีการจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐที่เข้ามาตรวจสอบ จะทำให้ความเข้มงวดในการตรวจสอบลดลงและสามารถออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงงานได้รวดเร็วขึ้น

ในส่วนของภาคธุรกิจบริการ มีประสบการณ์เสนอให้และเรียกรับสินบนสูงสุด 3 อันดับแรก ในกระบวนการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร กระบวนการทางภาษี และการขออนุญาตประกอบธุรกิจ สำหรับ ในกระบวนการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ผู้ประกอบการมีประสบการณ์การติดสินบนคล้ายคลึงกับ ผู้ประกอบการภาคธุรกิจการผลิต กล่าวคือ มีการจ่ายเงินตั้งแต่เริ่มขออนุญาตก่อสร้างอาคารตลอดจนถึง การอนุญาตใช้อาคาร เช่น การจ่ายค่าดำเนินการพิเศษให้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) ในการปรับแก้แบบแปลนอาคารทั้งที่ข้อเท็จจริงแบบแปลนที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้างเป็นไปตามกฎหมาย ที่กำหนด แต่เจ้าหน้าที่รัฐยังคงมีการทักท้วงให้มีการปรับแก้หลายครั้ง และแบบแปลนอาคารที่เจ้าหน้าที่รัฐ ได้ปรับแก้และอนุญาตให้ก่อสร้างได้ ก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากแบบแปลนอาคารที่ยื่นขอก่อสร้างมากนัก ในส่วนของการติดสินบนในกระบวนการทางภาษี ผู้ประกอบการธุรกิจบริการบางแห่งมีการเจรจาต่อรองขอลดจำนวน เงินภาษีที่ต้องจ่าย โดยจะมีเจ้าหน้าที่รัฐของกรมสรรพากรบางรายเสนอให้ความช่วยเหลือโดยการปรับลดรายได้ เพื่อให้เสียภาษีน้อยลง แลกกับการที่ผู้ประกอบการต้องจ่ายค่าดำเนินการพิเศษในส่วนที่เจ้าหน้าที่รัฐให้ความ ช่วยเหลือ และสำหรับในกระบวนการขออนุญาตประกอบธุรกิจนั้น ในกรณีของการประกอบธุรกิจบริการประเภท โรงแรม ผู้ประกอบการจะต้องมีการขอใบอนุญาตจากหน่วยงานภาครัฐจำนวนมาก โดยขึ้นอยู่กับประกอบการประกอบ ธุรกิจย่อยภายในโรงแรม เช่น ขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ใบอนุญาตจำหน่ายสุรา ฯลฯ ส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องติดต่อขอใบอนุญาตจาก หน่วยงานภาครัฐจำนวนมาก และหากต้องการการอำนวยความสะดวกจากเจ้าหน้าที่รัฐ การจ่ายเงินสินบนหรือ ค่าดำเนินการพิเศษก็จะทำให้ผู้ประกอบการได้รับใบอนุญาตได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ผู้ประกอบการโรงแรม ยังมีประสบการณ์ที่หน่วยงานภาครัฐที่มาใช้บริการขอให้จ่ายค่าบริการเกินจริง (Overbill) ขอซื้อใบเสร็จทั้งที่ ไม่ได้มาใช้บริการจริงเพื่อนำใบเสร็จไปเบิกจ่ายจากหน่วยงานภาครัฐต้นสังกัด

นอกจากนี้ บริษัทเอกชนที่มีการจ่ายเงินเพิ่มหรือจ่ายเงินอย่างไม่เป็นทางการจะได้รับการอำนวยความสะดวกรวดเร็วจากเจ้าหน้าที่รัฐ โดยสินบนที่ให้และถูกเรียกรับจากเจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่อยู่ใน รูปแบบของ “เงิน” การเสนอให้หรือเรียกรับสินบนในกระบวนการติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐจะมีทั้งในรูปแบบ การเจรจาอย่างตรงไปตรงมาและใช้อำนาจการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบและยึดเยื้อระยะเวลาดำเนินการ เพื่อให้ผู้ประกอบการเสนอให้ค่าดำเนินการพิเศษ เป้าหมายหลักของการติดสินบน คือ ความรวดเร็ว การทำให้

ผิดเป็นถูก และการชนะการประมูล ซึ่งแต่ละภาคธุรกิจมีประสบการณ์ในการถูกเรียกรับและเสนอให้ติดสินบน เจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการลงทุนและประกอบธุรกิจในประเทศไทยดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ประสบการณ์การให้และเรียกรับสินบนในกระบวนการลงทุนและประกอบธุรกิจภาคการผลิต การก่อสร้าง และการบริการในประเทศไทย

ภาคธุรกิจ	กระบวนการลงทุนและประกอบธุรกิจ	ประสบการณ์การเสนอให้และเรียกรับสินบน	หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง
การก่อสร้าง	การจัดซื้อจัดจ้างและประมูลงานภาครัฐ	1. การจัดสรรผลประโยชน์จากวงเงินงบประมาณที่ได้รับเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างให้แก่หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางที่เป็นผู้จัดสรรงบประมาณไปยังหน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานที่ดำเนินโครงการ การจ่ายสินบนจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 20 – 40 ของงบประมาณ 2. การให้ทรัพย์สินหรือสิ่งของที่มีมูลค่าสูงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในช่วงที่บริษัทอยู่ระหว่างการดำเนินการก่อสร้างตามสัญญา เช่น นาฬิกา โทรศัพท์มือถือ ฯลฯ 3. การฮั้วประมูลโครงการก่อสร้าง	- หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง (กระทรวงและกรมต่าง ๆ) ในฐานะหน่วยงานจัดสรรงบประมาณ - หน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาค ในฐานะหน่วยงานผู้ดำเนินการและได้รับการจัดสรรงบประมาณ - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะหน่วยงานผู้ดำเนินการและได้รับการจัดสรรงบประมาณ
	การก่อสร้างอาคาร	4. การจ่ายค่าดำเนินการพิเศษ (สินบน) ให้เจ้าหน้าที่รังวัดที่ดิน 5. การบริจาคค่าหมึกพิมพ์สำหรับเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเรื่องเกี่ยวกับเอกสาร 6. การจ่ายค่าดำเนินการพิเศษ (สินบน) ให้เจ้าหน้าที่ประเมินราคาที่ดินเพื่อให้เสียภาษีน้อยลง 7. การจ่ายค่าเบี้ยประชุม (พิเศษ) สำหรับคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน โดยมีเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นฝ่ายเลขานุการฯ เพื่อให้บรรจวาระและไม่ติดขัดด้านเอกสาร	สำนักงานที่ดินจังหวัด กรมที่ดิน
		8. การจ่ายค่าดำเนินการพิเศษ (สินบน) ให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่ออำนวยความสะดวกในการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร 9. การจ่ายสินบนค่าปิดหูปิดตาเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาตรวจสอบอาคารเพื่อให้ผู้ประกอบการไม่ต้องรื้อถอน หรือแก้ไขโครงสร้างอาคาร (ในกรณีที่ผู้ประกอบการมีการก่อสร้างไม่ตรงตามแบบแปลนที่ขออนุญาต) ซึ่งค่าใช้จ่ายส่วนนี้อาจสูงถึงหลักล้านบาท	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
		10. การจ่ายเงินค่าดูแลรายเดือน (สินบน) ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐที่เข้ามาตรวจสอบแรงงานต่างด้าวในสถานที่ก่อสร้างหรือไซต์งานก่อสร้าง	หน่วยงานภาครัฐประมาณ 20 – 30 หน่วยงาน เช่น ทหาร ตำรวจในพื้นที่ ตำรวจปราบปราม ยาเสพติด ชุดปราบต่างด้าว ของกระทรวงมหาดไทย ฯลฯ
	การขอใช้สาธารณูปโภค	11. การขอให้การไฟฟ้าขยายขอบเขตพื้นที่การให้บริการ หากผู้ประกอบการมีการให้ค่าดำเนินการพิเศษ (สินบน) แก่เจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้า ค่าบริการขยายพื้นที่การให้บริการจะลดลงจากราคาที่ประเมินโดยเจ้าหน้าที่ 12. การขอให้การประปาขยายขอบเขตพื้นที่การให้บริการ หากผู้ประกอบการมีการให้ค่าดำเนินการพิเศษ (สินบน) แก่เจ้าหน้าที่ของการประปา ค่าบริการขยายพื้นที่การให้บริการจะลดลงจากราคาที่ประเมินโดยเจ้าหน้าที่	- การไฟฟ้า - การประปา

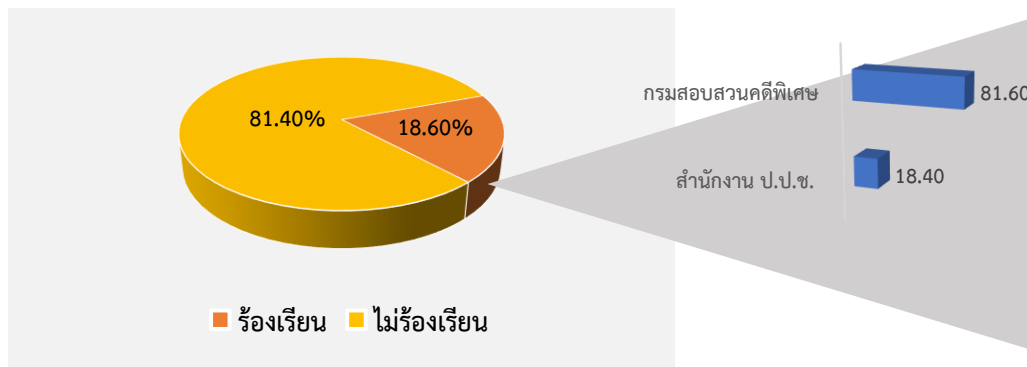
ภาครัฐกิจ	กระบวนการลงทุนและประกอบธุรกิจ	ประสบการณ์การเสนอให้และเรียกรับสินบน	หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง
	การขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าว	13. กระบวนการขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวมีขั้นตอนมาก ต้องใช้เอกสารจำนวนมาก และมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง จึงไม่เป็นการอำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบการ หากหน่วยงานภาครัฐพิจารณาให้การขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวยืดหยุ่น และง่ายขึ้น จะทำให้ผู้ประกอบการและแรงงานมีความสะดวกในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องและลดปัญหาการค้ามนุษย์หรือการลักลอบเข้าประเทศของแรงงานที่ผิดกฎหมายได้	- กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน - สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
การผลิต	การจัดซื้อจัดจ้างและประมูลงานภาครัฐ	1. การตกลงที่จะให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการก่อสร้างโรงงานและจัดซื้อเผายะแต่แพ้การประมูลงาน เนื่องจากมีผู้ประกอบการรายอื่นเสนอให้สินบนในอัตราที่สูงกว่า	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	การก่อสร้างอาคารโรงงาน	2. เจ้าหน้าที่รัฐมีการตรวจสอบความถูกต้องของอาคารหลายครั้ง แม้ว่าจะมีการก่อสร้างถูกต้องตามแบบแปลนที่ขออนุญาต เพื่อยื้อเวลาให้ผู้ประกอบการต้องเจรจาขอให้อนุมัติโดยแลกกับการจ่ายค่าตอบแทนพิเศษ (สินบน) 3. การจ่ายสินบนค่าปิดหูปิดตาเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาตรวจสอบอาคารเพื่อให้ผู้ประกอบการไม่ต้องรื้อถอน หรือแก้ไขโครงสร้างอาคาร (ในกรณีที่ผู้ประกอบการมีการก่อสร้างไม่ตรงตามแบบแปลนที่ขออนุญาต)	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	การขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน	4. การจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐที่เข้ามาตรวจสอบระบบโรงงานและมลพิษที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน เพื่อให้กระบวนการตรวจสอบมีความรวดเร็วและไม่เข้มงวด	สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด กรมโรงงานอุตสาหกรรม
	การต่อใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน	5. การจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐที่เข้ามาตรวจสอบระบบโรงงานและมลพิษที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน ในรอบ 5 ปี เพื่อให้กระบวนการตรวจสอบมีความรวดเร็วและไม่เข้มงวด	
การบริการ	การก่อสร้างอาคาร	1. การจ่ายค่าดำเนินการพิเศษ (สินบน) ให้เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อปรับแก้แบบแปลนประกอบการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นจำนวนประมาณ 2 เท่าของค่าจ้างออกแบบทั่วไป ซึ่งการปรับแก้ของเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ได้ต่างไปจากแบบแปลนที่ผู้ประกอบการยื่นขออนุญาตก่อสร้างมากนัก	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	การขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรม	2. ปัจจุบันนี้มีกิจการโรงแรมหลายแห่งที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม หรือมีการดัดแปลงโรงแรมเป็นอพาร์ทเมนต์ แต่ยังสามารถประกอบกิจการได้ เนื่องจากมีการจ่ายค่าดูแลรายปี (สินบน) ให้แก่หน่วยงานภาครัฐ (จังหวัด)	หน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาค (จังหวัด)
	การเสียภาษี	3. การจ่ายค่าดำเนินการพิเศษ (พิเศษ) ให้แก่เจ้าหน้าที่สรรพากรที่มีหน้าที่ในการประเมินรายได้ของผู้ประกอบการ เพื่อให้เสียภาษีลดลงจากรายได้ที่แท้จริง	สำนักงานสรรพากรจังหวัด กรมสรรพากร
	การให้บริการหน่วยงานรัฐ	4. หน่วยงานภาครัฐที่มาให้บริการ ขอให้ผู้ประกอบการระบุจำนวนค่าใช้จ่ายในใบเรียกเก็บเงินสูงกว่าค่าใช้จ่ายจริง (overbill) 5. หน่วยงานภาครัฐขอซื้อใบเสร็จรับเงินจากผู้ประกอบการเพื่อนำไปเบิกจ่ายจากต้นสังกัด โดยไม่มีการให้บริการจริง	หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2566)

1.4 การร้องเรียนกรณีการติดสินบนในกระบวนการลงทุนในประเทศไทย

จากการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณจากกลุ่มตัวอย่างผู้แทนบริษัทข้ามชาติและผู้แทนบริษัทสัญชาติไทย พบว่า เมื่อบริษัทถูกเรียกรับสินบนจะไม่ได้มีการแจ้งไปยังหน่วยงานภาครัฐมากถึงร้อยละ 81.40 และมีบริษัทที่แจ้งหน่วยงานภาครัฐเมื่อถูกเรียกรับสินบนเพียงร้อยละ 18.60 แสดงได้ดังแผนภูมิที่ 3

แผนภูมิที่ 3 การร้องเรียนกรณีการติดสินบนในกระบวนการลงทุนในประเทศไทย



หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2566)

สาเหตุที่ผู้ประกอบการไม่แจ้งเบาะแสหรือร้องเรียนการให้หรือถูกเรียกรับสินบน เนื่องจากขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย การปกปิดข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้ร้องเรียน และองค์กรต่อต้านการทุจริตของประเทศไทยมีการดำเนินการที่ล่าช้า รวมถึงการร้องเรียนการติดสินบนหรือการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐไปยังองค์กรต่อต้านการทุจริตเป็นการเพิ่มภาระที่ต้องมาให้ปากคำและข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ซึ่งต้องใช้เวลายาวนาน จึงไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินการแจ้งเบาะแสหรือร้องเรียน และที่ผ่านมามีกรณีน้อยมากที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับสินบนได้รับการลงโทษตามกฎหมาย และเหตุผลที่สำคัญที่สุด คือ ภาคธุรกิจเอกชนยังคงต้องประกอบกิจการในประเทศไทยและติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐ เช่น ในภาคธุรกิจก่อสร้างที่ยังคงต้องเข้าร่วมประมูลงานของหน่วยงานภาครัฐ ต้องมีการขอใบอนุญาตก่อสร้างต่าง ๆ เมื่อเริ่มโครงการก่อสร้างใหม่หรือในภาคธุรกิจการผลิตที่ต้องมีการนำเข้าวัตถุดิบสำหรับการผลิตหรือส่งออกสินค้าไปขายยังต่างประเทศ และยังมีกระบวนการทางภาษีที่ต้องติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกปี ภาคธุรกิจเอกชนจึงไม่ประสงค์ที่จะมีปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากเกรงว่าการแจ้งเบาะแสหรือร้องเรียนการติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำให้บริษัทถูกขึ้นบัญชีดำ (Blacklist) และส่งผลกระทบในการประกอบธุรกิจ

ดังนั้น จากผลการศึกษาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าประเทศไทยยังคงมีการให้และเรียกรับสินบนในกระบวนการลงทุนและการประกอบธุรกิจที่มีความรุนแรงอยู่ในระดับปานกลาง โดยผู้ประกอบการส่วนใหญ่รับรู้ข้อมูลข่าวสารการทุจริตและการติดสินบนจากสื่อสังคมออนไลน์ คำบอกเล่าจากคนรู้จัก และจากประสบการณ์ตรงในการติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐ กระบวนการที่ผู้ประกอบการมีประสบการณ์การติดสินบนมากที่สุด คือ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ/การประมูลงานภาครัฐ รองลงมาเป็นการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร/โรงงาน การขออนุญาตประกอบธุรกิจ กระบวนการศุลกากร และกระบวนการทางภาษี ตามลำดับ สาเหตุหลักของการติดสินบนในกระบวนการลงทุนและการประกอบธุรกิจ ได้แก่ ความรวดเร็วในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐ การให้เจ้าหน้าที่รัฐปิดหูปิดตาอนุมัติอนุญาตให้สิ่งทีภาคธุรกิจสามารถดำเนินการบางสิ่งบางอย่างที่ไม่เป็นไป

ตามที่กฎหมายกำหนด และการจ่ายสินบนเพื่อให้ได้รับว่าจ้างจากหน่วยงานภาครัฐหรือคณะกรรมการประมุขงานอย่างใดก็ตาม แม้ว่าผู้ประกอบการจะประสบกับการเสนอให้และถูกเรียกรับสินบนจากเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการลงทุนและประกอบกิจการในประเทศไทย แต่ผู้ประกอบการธุรกิจส่วนใหญ่เลือกที่จะไม่ร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสการทุจริตหรือการติดสินบนต่อองค์กรต่อต้านการทุจริตและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจมีความเห็นว่าแม้ว่าประเทศไทยจะมีการแก้ไขปัญหาและป้องกันการติดสินบนในกระบวนการลงทุนและประกอบธุรกิจในประเทศไทย แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จในระดับน้อย การบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการทุจริตและการติดสินบนไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะนำตัวผู้กระทำการทุจริตมาลงโทษได้ จึงมีความกังวลว่าหากดำเนินการร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสดการทุจริต ข้อมูลส่วนตัวและข้อมูลการแจ้งเบาะแสดต่าง ๆ จะไม่ถูกปกปิดเป็นความลับแล้วจะส่งผลต่อการประกอบธุรกิจและการติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐต่อไปในอนาคต

2 การดำเนินการของสำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขและป้องกันการเรียกรับและการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการลงทุนและประกอบธุรกิจในประเทศไทย

การลงทุนและการประกอบธุรกิจในประเทศไทย มีหน่วยงานภาครัฐหลายแห่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การศึกษาวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและประกอบธุรกิจในประเทศไทย และองค์กรต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย ในส่วนของหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการและอนุมัติอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและประกอบธุรกิจในประเทศไทย คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ข้อมูลจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมศุลกากร กรมสรรพากร และกรมการจัดหางาน ซึ่งหน่วยงานภาครัฐทั้ง 4 แห่งมีความเห็นตรงกันว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการให้และเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐ คือ การติดต่อสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้มารับบริการหรือผู้ประกอบการโดยตรงและกฎหมายมีช่องว่างให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้อำนาจดุลพินิจในการปฏิบัติงาน ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานดังกล่าวจึงได้มีแนวทางในการแก้ไขปัญหามาและป้องกันการให้และเรียกรับสินบนโดยการกำหนดขั้นตอนการทำงานและกรอบระยะเวลาการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่ชัดเจน มีการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์/ระบบออนไลน์มาใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ และการจัดโครงการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้แก่บุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้มีการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์และระบบออนไลน์มาใช้เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถยื่นคำขออนุญาตต่าง ๆ ได้ และมีการกำหนดรายการเอกสารที่ต้องใช้ประกอบการยื่นคำขออนุญาตและระยะเวลาการดำเนินงานที่ชัดเจน กรมศุลกากรได้พัฒนาระบบการชำระเงินผ่านระบบ e-Payment กรมสรรพากรได้พัฒนาระบบการยื่นภาษีจากเดิมที่ยื่นเอกสารแบบกระดาษ (Hard copy) เป็นการยื่นภาษีผ่านระบบออนไลน์ เพื่อเพิ่มความสะดวกรวดเร็วในการยื่นแบบและชำระภาษี และกรมการจัดหางานได้มีระบบขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวทางอิเล็กทรอนิกส์และชำระเงินผ่านเครื่องรูดบัตรอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Data Capture - EDC)

นอกจากนี้ องค์กรต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. ได้ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหามาและป้องกันการติดสินบนในการลงทุนและประกอบกิจการในประเทศไทย โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการศึกษาและแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับกฎหมายสากลและพันธกรณีต่าง ๆ เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC 2003) เพื่อให้กฎหมายต่อต้านการติดสินบนของประเทศไทยเป็นที่ยอมรับและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจในประเทศไทย และสำนักงาน ป.ป.ช. ได้จัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาสำหรับนิติบุคคลเพื่อป้องกันการให้สินบน (Anti-Bribery Advisory Service: ABAS) ขึ้นภายในสำนักกิจการและคดีทุจริตระหว่างประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2560 เพื่อรวบรวมองค์ความรู้ แนวปฏิบัติที่ดี รวมทั้งให้คำแนะนำเชิงวิชาการแก่นิติบุคคลโดยเฉพาะภาคธุรกิจเอกชนทั้งบริษัทเอกชนขนาดใหญ่และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ SME (Small and Medium Enterprises) เกี่ยวกับการต่อต้านการให้สินบน

เจ้าพนักงานของรัฐ เพื่อให้นิติบุคคลมีมาตรการป้องกันการให้สินบนที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และสามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นมาตรการควบคุมภายในด้านการป้องกันการติดสินบน รวมถึงยังมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการติดสินบน และบูรณาการการดำเนินงานแก้ไขปัญหาและป้องกันการติดสินบนร่วมกับสมาคมภาคธุรกิจเอกชน เช่น หอการค้าร่วมต่างประเทศในประเทศไทย (JFCCT) หอการค้าไทย แนวร่วมต่อต้านคอร์รัปชันของภาคเอกชนไทย (CAC) ในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ท. ได้มีการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนในประเทศไทยในการพัฒนาการอำนวยความสะดวกในการให้บริการของภาครัฐ การรับเรื่องร้องเรียน ตรวจสอบ และแก้ไขปัญหา/ผลกระทบของการทุจริตที่เกิดขึ้นกับนักลงทุนและผู้ประกอบธุรกิจ อีกทั้งยังได้จัดทำแนวทาง (Road Map) การพัฒนาศูนย์ขับเคลื่อนการบริการภาครัฐสำหรับนักลงทุนและชาวต่างชาติ ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566 - 2570) เพื่อพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้มีการบริการที่สะดวก รวดเร็ว โปร่งใส เป็นธรรม ปราศจากการทุจริตและเป็นที่เชื่อมั่นของนักลงทุนมากขึ้น ประกอบด้วยแนวทางการดำเนินงานสำคัญ คือ การพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน การพัฒนาระบบการติดตาม ตรวจสอบการบริการภาครัฐเพื่อสร้างความโปร่งใสเป็นธรรม การพัฒนาระบบการจัดการเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองข้อมูลเบาะแส การพัฒนาคุณภาพของเจ้าหน้าที่รัฐให้มีความเชี่ยวชาญและเป็นมืออาชีพ และการเสริมสร้างการรับรู้ที่ต่อเนื่องและโปร่งใส โดย สำนักงาน ป.ป.ท. จะมีการขับเคลื่อนผ่านทางการดำเนินโครงการ กิจกรรม และแผนงานที่เกี่ยวข้องหรือสอดคล้องกับแนวทาง (Road Map) ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 - 2570 เช่น โครงการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในการยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐและป้องกันกันการทุจริต โครงการติดตามและประเมินผลการขับเคลื่อนการบริการภาครัฐสำหรับนักลงทุนและชาวต่างชาติ โครงการพัฒนาทักษะด้านการคุ้มครองพยานคดีทุจริตในภาครัฐ โครงการเสริมสร้างศักยภาพเจ้าหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากนักลงทุนและชาวต่างชาติ โครงการประชาสัมพันธ์ศูนย์ขับเคลื่อนการบริการภาครัฐสำหรับนักลงทุนและชาวต่างชาติ เป็นต้น

อภิปรายผลและบทสรุป (Discussion and Conclusion)

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์การเรียกรับและการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐของบรรษัทข้ามชาติและนักลงทุนชาวไทยที่ประกอบธุรกิจในประเทศไทย และศึกษาแนวทาง มาตรการ และการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาและป้องกันการติดสินบน อันจะนำมาซึ่งแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเรียกรับและการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐของบรรษัทข้ามชาติและบริษัทสัญชาติไทยที่เข้ามาลงทุนและประกอบธุรกิจในประเทศไทย โดยมีสมมติฐานการวิจัยว่าการดำเนินมาตรการและการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการให้และเรียกรับสินบนในกระบวนการลงทุนในประเทศไทยที่ผ่านมา ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการติดสินบนในกระบวนการลงทุนและการประกอบธุรกิจในประเทศไทยได้ ส่งผลให้นักธุรกิจและนักลงทุนที่เข้ามาประกอบธุรกิจและลงทุนในประเทศไทยยังคงประสบปัญหาการให้และเรียกรับสินบน เนื่องจากการกำหนดมาตรการและแนวปฏิบัติต่าง ๆ ของภาครัฐไม่ได้มาจากการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติของกระบวนการลงทุนอย่างแท้จริง หากแต่ส่วนใหญ่แล้วจะมีการกำหนดมาตรการและแนวปฏิบัติจากระดับผู้กำหนดนโยบายทำให้มาตรการและแนวปฏิบัติดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาการให้และเรียกรับสินบนในกระบวนการลงทุนในประเทศไทยได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งมีความสอดคล้องกับผลการวิจัย กล่าวคือ จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังคงประสบปัญหาการให้และเรียกรับสินบนในกระบวนการลงทุนและประกอบธุรกิจโดยมีสถานการณ์การให้และเรียกรับสินบนในระดับปานกลาง ซึ่งมีความสอดคล้องกับผลการสำรวจความเสี่ยงในการถูกเจ้าหน้าที่รัฐเรียกรับสินบนทางธุรกิจของ

TRACE Bribery Risk Matrix ที่มีการรายงานผลประเทศไทยมีความเสี่ยงในการถูกเรียกรับสินบนจากเจ้าหน้าที่รัฐในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาสถานการณ์การทุจริตและการติดสินบนที่สะท้อนจากดัชนีชี้วัดการทุจริตในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ได้แก่ ดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ประเทศไทยมีค่าคะแนน 35 – 36 คะแนน มีคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 36 คะแนน² และ TRACE Bribery Risk Matrix ประเทศไทยมีค่าคะแนน 46 – 50 คะแนน มีคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 47 คะแนน³ จึงแสดงให้เห็นชัดเจนว่าสถานการณ์การทุจริตและความเสี่ยงในการถูกเรียกรับสินบนจากเจ้าหน้าที่รัฐในการประกอบธุรกิจยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง

จากสถานการณ์การให้และเรียกรับสินบนที่สะท้อนจากผลการศึกษาและดัชนีชี้วัดการทุจริต สะท้อนให้เห็นว่าแม้ว่าสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจในประเทศไทยมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการติดสินบน เช่น การตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 (2558) และ พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565 (2565) เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐกำหนดขั้นตอนและกรอบระยะเวลาให้มีความชัดเจน ให้มีการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการให้บริการผู้ประกอบการและภาคประชาชน เพื่อให้เป็นการอำนวยความสะดวกและมีความโปร่งใสในการดำเนินงาน รวมถึงสำนักงาน ป.ป.ช. ได้รณรงค์ให้ทุกภาคส่วนแจ้งเบาะแสการทุจริต แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการติดสินบนในกระบวนการลงทุนและการประกอบธุรกิจในประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรมได้ สาเหตุเนื่องมาจากการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการให้และเรียกรับสินบนยังคงเป็นการพิจารณาความเหมาะสมของแนวทางการดำเนินงานจากหน่วยงานภาครัฐเป็นสำคัญ โดยไม่ได้มีการรับฟังแนวทางหรือความคิดเห็นจากภาคธุรกิจเอกชน จึงนำมาซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุด เช่น หน่วยงานภาครัฐมีการนำระบบออนไลน์มาใช้ในการดำเนินงานเพื่ออำนวยความสะดวกรวดเร็วให้แก่ผู้ประกอบการและประชาชนทั่วไป และส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงาน แต่ในมุมมองของภาคธุรกิจเอกชนมีความเห็นว่าหากหน่วยงานภาครัฐต้องการที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการและสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงาน หน่วยงานภาครัฐควรพิจารณาทบทวนการลดหรือยกเลิกใบอนุญาตที่ไม่จำเป็น รวมถึงปรับแก้กฎหมายเพื่อปิดช่องว่างในการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐหรือในกรณีของสำนักงาน ป.ป.ช. มีการพัฒนากฎหมายและมาตรการต่อต้านสินบนที่สอดคล้องกับสากลและประเทศต่าง ๆ ที่ประสบความสำเร็จ แต่ในทางปฏิบัติประเทศไทยไม่สามารถแก้ไขปัญหาการติดสินบนในการประกอบธุรกิจในเหมือนประเทศอื่น ๆ ที่ใช้กฎหมายและมาตรการที่ใกล้เคียงกัน เนื่องจากมีความจริงจังในการบังคับใช้กฎหมายและการนำมาตราการต่อต้านสินบนไปสู่การปฏิบัติที่ต่างกัน กล่าวคือ ความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายและการกำกับติดตามการนำมาตรการต่อต้านสินบนไปสู่การปฏิบัติของประเทศไทยยังมีความเข้มข้นน้อยเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ดังเช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ เขตบริหารพิเศษฮ่องกง และสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ประกอบกับผู้ประกอบธุรกิจยังคงมีความไม่เชื่อมั่นและไม่ไว้วางใจในสำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานภาครัฐในการแจ้งเบาะแสหรือร้องเรียนกรณีการถูกเรียกรับสินบน เนื่องจากมีความกังวลว่าข้อมูลส่วนตัวและเบาะแสการทุจริตจะไม่ได้ถูกปกปิดเป็นความลับ และจะส่งผลกระทบต่อประกอบการประกอบธุรกิจในประเทศไทย เช่น การถูกกลั่นแกล้งจากเจ้าหน้าที่รัฐในการยืดระยะเวลาการออกใบอนุญาตการมีเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาตรวจสอบการดำเนินธุรกิจเพื่อเป็นการข่มขู่ อีกทั้งภาคธุรกิจเอกชนมีความคิดเห็นว่าหากแจ้งเบาะแสหรือร้องเรียนการทุจริตไปยังหน่วยงานภาครัฐจะไม่ได้ได้รับความยุติธรรม เนื่องจากมีการเลือกปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายที่ไม่จริงจัง ด้วยเหตุนี้ ผู้ประกอบการจึงมีการจ่ายสินบนเป็นเรื่องปกติและเป็นการ

² จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน โดย 0 หมายถึง มีการทุจริตสูง และ 100 หมายถึง มีการทุจริตน้อย

³ จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน โดย 0 หมายถึง มีความเสี่ยงน้อย และ 100 หมายถึง มีความเสี่ยงสูง

สมประโยชน์ทั้งสองฝ่าย โดยผู้ประกอบการจะได้รับการอำนวยความสะดวกที่รวดเร็วจากหน่วยงานภาครัฐ การปิดหูปิดตาเจ้าหน้าที่รัฐให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดได้ และขณะ การประมาณงานภาครัฐ ในส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐจะได้ค่าตอบแทนพิเศษหรือสินบนจากการใช้อำนาจหน้าที่โดย มิชอบ อีกทั้งยังมีปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจลงทุนหรือประกอบธุรกิจในต่างประเทศ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน แรงงาน การคมนาคมขนส่ง คุณภาพชีวิตในประเทศนั้น ๆ และหากผู้ประกอบการพิจารณาแล้วพบว่าต้นทุน ที่เกิดจากการติดสินบนไม่ได้ส่งผลกระทบต่อต้นทุนของการประกอบกิจการและยังมีโอกาสได้รับผลตอบแทนที่ คู้มค่า ผู้ประกอบการก็ยังคงที่จะจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ส่งผลให้ปัญหาการให้และเรียกรับสินบนใน กระบวนการลงทุนและประกอบธุรกิจในประเทศไทยยังคงอยู่และเป็นปัญหาเรื้อรังอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะ (Recommendation)

การแก้ไขปัญหาและป้องกันการเรียกรับและการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการลงทุนและ ประกอบธุรกิจในประเทศไทย มีแนวทางดำเนินการสำหรับสำนักงาน ป.ป.ช. หน่วยงานภาครัฐ และภาคธุรกิจ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะสำหรับสำนักงาน ป.ป.ช.

1.1 การสร้างเครือข่ายภาคธุรกิจเอกชนและร่วมกันกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติในการต่อต้านการทุจริตและการติดสินบนในกระบวนการลงทุนและการประกอบธุรกิจในประเทศไทย

สำนักงาน ป.ป.ช. ควรสร้างและขยายเครือข่ายภาคธุรกิจเอกชนให้มีความเข้มแข็ง เปิดใจ รับฟังปัญหาการติดสินบนที่เกิดขึ้นจริงและแนวทางแก้ไขปัญหามาจากผู้ประกอบการภาคธุรกิจเอกชน เพื่อแสวงหาแนวทางและกำหนดกรอบดำเนินการร่วมกันในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการติดสินบนที่เกิดขึ้น ภาคธุรกิจ รวมถึงควรมีการกำกับติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามกรอบการดำเนินการร่วมกันเพื่อนำ ข้อมูลที่ได้รับไปพัฒนาการดำเนินงานให้มีความเท่าเทียมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

1.2 การสืบสวนสอบสวนเชิงลึกเพื่อนำไปสู่การลงโทษคดีสินบน

สำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรหลักในการดำเนินการรับเรื่องร้องเรียนและไต่สวนคดีทุจริต ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเรื่องร้องเรียนการทุจริตในเชิงลึกที่มากกว่าการชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เนื่องจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่โดยเฉพาะในกระบวนการ จัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ได้มีความผิดในเรื่องการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเท่านั้น แต่เจตนา ที่แท้จริงจะเป็นในเรื่องของผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบของสินบน เพื่อให้สังคมมีความเชื่อมั่นในระบบ การตรวจสอบและลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่ทุจริตอย่างตรงไปตรงมาและมีความเป็นธรรมต่อผู้ร้องเรียน

1.3 การบัญญัติกฎหมายการขัดกันแห่งผลประโยชน์และมีบทลงโทษที่ชัดเจน

การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest: COI) นับได้ว่าเป็นการทุจริตรูปแบบหนึ่ง ที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน จึงควรมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์เพื่อกำหนดบทลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐให้มีความชัดเจน และควรจัดทำระบบการรายงานในเรื่องของการรับสิ่งตอบ แทน/สิ่งของ/กิจกรรมบันเทิงต่าง ๆ ในฐานะของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐในทุกระดับ เพื่อให้ เกิดความโปร่งใสตรวจสอบได้

1.4 การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการสืบสวนสอบสวนคดีสินบนข้ามชาติ การติดตามทรัพย์สินคืน และการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการติดสินบนข้ามชาติ

สำนักงาน ป.ป.ช. ควรสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในต่างประเทศ และ องค์กรต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศเพื่อพัฒนาการดำเนินงานด้านการสืบสวนสอบสวน การเก็บหลักฐาน และการสืบพยานให้มีความรวดเร็ว ซึ่งจะทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถ

ตอบสนองต่อผู้ร้องเรียนคดีทุจริตสินบนข้ามชาติได้รวดเร็วยิ่งขึ้น อีกทั้งควรสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศเพื่อให้ประเทศไทยสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากคดีสินบนข้ามชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้ เพื่อให้เกิดการชดเชยที่คุ้มค่ากับงบประมาณแผ่นดินที่สูญเสียไปจากการทุจริต รวมถึงผู้เสียหายจากคดีสินบนข้ามชาติไม่ใช่มิเพียงแต่รัฐไทยเท่านั้น แต่ประชาชนคนไทยที่ เป็นผู้เสียหายก็ตกเป็นเหยื่ออาชกรรมที่เรียกว่าการทุจริตข้ามชาติด้วย

1.5 การพัฒนากระบวนการแจ้งเบาะแส

สำนักงาน ป.ป.ช. ควรพัฒนากระบวนการแจ้งเบาะแสบนหลักการสำคัญ คือ การรักษาข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสให้เป็นความลับ โดยแบบฟอร์มการแจ้งเบาะแสทุจริตหรือการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐต้องมี เลขรหัสการแจ้งเบาะแสกำกับไว้ หากเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องการข้อมูลหรือหลักฐานเพิ่มเติมจากผู้แจ้งเบาะแสก็สามารถใช้เลขรหัสนั้นในการติดต่อกลับไปได้ ขณะเดียวกัน ผู้แจ้งเบาะแสก็สามารถใช้เลขรหัสการแจ้งเบาะแสติดตามสถานะการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ได้

1.6 การกำหนดคุณสมบัติของบริษัทเอกชนที่เป็นคู่สัญญาของหน่วยงานภาครัฐ

สำนักงาน ป.ป.ช. ควรดำเนินการร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมบัญชีกลาง และสมาคมภาคธุรกิจเอกชน ในการกำหนดคุณสมบัติของบริษัทเอกชนที่จะมาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐว่าบริษัทต้องมีการจัดทำจรรยาบรรณธุรกิจ (Code of Conduct) และเป็นบริษัทที่ได้นำแนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคลตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนดไปปฏิบัติ และ/หรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกและผ่านการรับรองจากแนวร่วมต่อต้านคอร์รัปชันของภาคเอกชนไทย (CAC) และ/หรือ ได้รับการรับรองมาตรฐานสากลด้านธรรมาภิบาล ISO37000 โดยกระบวนการรับรองต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้ภาคเอกชนมากเกินไป ขณะเดียวกัน ควรพิจารณาให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทเอกชนที่มีคุณสมบัติดังกล่าว เช่น การให้สิทธิพิเศษทางภาษี การพิจารณาให้คะแนนสูงกว่าบริษัทอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติเทียบเท่ากันในการประมูลงานภาครัฐหรือจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อดึงดูดให้ภาคธุรกิจเอกชนมีการจัดทำจรรยาบรรณธุรกิจ และเข้าร่วมกระบวนการรับรองมาตรฐานของการเป็นบริษัทที่มีการดำเนินงานอย่างโปร่งใส

1.7 การกำหนดให้มีบุคคลที่สาม (Third party) เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบการดำเนินโครงการของหน่วยงานภาครัฐ

เจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรต่อต้านการทุจริตมีทรัพยากรที่ไม่เพียงพอต่อรูปแบบการทุจริตที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสิ่งแวดล้อม การก่อสร้าง ฯลฯ อาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่บางอย่างไม่ถูกต้องเนื่องจากขาดความรู้ จึงต้องมีบุคคลที่สามเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐ เพื่อให้กระบวนการทำงานของภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใสรวมถึงการดำเนินโครงการของหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชนในรูปแบบการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) โดยการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิแก่เอกชนดำเนินกิจการของรัฐ เช่น โครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม และโครงการต่าง ๆ ที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินงานทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ต้องมีผู้สังเกตการณ์อิสระเข้าร่วมสังเกตการณ์ โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องสนับสนุนให้มีผู้สังเกตการณ์อิสระอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ เพื่อกำหนดให้การดำเนินโครงการของหน่วยงานภาครัฐและการร่วมทุนระหว่างภาครัฐ/รัฐวิสาหกิจกับภาคเอกชน ต้องมีผู้สังเกตการณ์อิสระเพื่อสร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการดำเนินงานต่าง ๆ

1.8 การดำเนินโครงการป้องกันการทุจริตโดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นภาคธุรกิจเอกชน

ภารกิจสำคัญประการหนึ่งของสำนักงาน ป.ป.ช. คือ การป้องกันการทุจริต หากแต่กลุ่มเป้าหมายของการดำเนินการป้องกันทุจริตส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มภาคประชาชน เยาวชน และเด็ก แต่ขณะเดียวกัน สำนักงาน ป.ป.ช. ควรให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายภาคธุรกิจเอกชนเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและเข้ามาเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งกับสำนักงาน ป.ป.ช. ในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการติดสินบนในกระบวนการลงทุนและการประกอบธุรกิจในประเทศไทย โดยการดำเนินโครงการควรอยู่ในรูปแบบของการร่วมกันกำหนดแนวปฏิบัติและติดตามประเมินผลมากกว่าการจัดอบรมสัมมนา เพื่อให้ส่งในการป้องกันการทุจริตในกระบวนการลงทุนและประกอบธุรกิจในประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม

1.9 การพัฒนาประเด็นและเนื้อหาการสื่อสารสถานการณ์สินบนในประเทศไทย

การนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการติดสินบนในประเทศไทยส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การทุจริต การให้และเรียกรับสินบน และการจับกุมเจ้าหน้าที่รัฐที่รับสินบน ซึ่งการสื่อสารด้วยข้อมูลลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ผู้รับสารทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศรับรู้ข้อมูลในเชิงลบ ทั้งที่จริงแล้วประเทศไทยได้ดำเนินการต่อต้านการทุจริตและมีความพยายามปฏิรูปกฎหมายต่อต้านการทุจริตให้สอดคล้องกับสากล ดังนั้น ประเทศไทยควรมีกิจกรรมการสื่อสารข้อมูลเชิงบวกดังเช่นในกรณีความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตควบคู่ไปกับข้อมูลข่าวสารที่ตีแผ่เหตุการณ์การทุจริตในประเทศไทย เพื่อให้เกิดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไปยังผู้รับสารทั้งในประเทศและต่างประเทศอย่างรอบด้าน

1.10 การจัดประชุมกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อติดตามข้อมูลความเสี่ยงการทุจริตในกระบวนการดำเนินงานและแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการทุจริตร่วมกัน

สำนักงาน ป.ป.ช. ควรเป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมเจรจาร่วมกับฝ่ายบริหาร ผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการต่าง ๆ และผู้แทนภาคเอกชนในเรื่องของการต่อต้านการทุจริตเป็นประจำทุกปีหรือทุก 6 เดือน เพื่อร่วมหารือกำหนดแนวทางและแผนต่อต้านการทุจริต และให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีข้อมูลความเสี่ยงต่อการทุจริตของหน่วยงานต่าง ๆ จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และมีข้อมูลที่เพียงพอต่อการกำหนดมาตรการและแนวปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการทุจริตที่เกิดขึ้นได้อย่างตรงจุด เป็นรูปธรรม และเท่าทันต่อสถานการณ์ รวมทั้งควรจัดตั้งคณะทำงานเพื่อติดตามผลการดำเนินงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.11 การบูรณาการกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและประกอบธุรกิจในประเทศไทยเพื่อร่วมกันกำหนดนโยบายป้องกันการทุจริตตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้นของการจัดตั้งธุรกิจ

สำนักงาน ป.ป.ช. ควรร่วมหารือกับสมาคมภาคธุรกิจเอกชน และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจในประเทศไทย เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment: BOI) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อกำหนดแนวทางหรือข้อกำหนดสำหรับบริษัทเอกชนที่ประกอบธุรกิจในประเทศไทยให้เป็นไปอย่างโปร่งใส ปราศจากการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงความคุ้มครองภาคเอกชนเมื่อถูกเรียกรับสินบนจากเจ้าหน้าที่รัฐ โดยให้หน่วยงานต้นทางที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและการประกอบธุรกิจเป็นหน่วยงานหลักในการแจ้งข้อกำหนดดังกล่าวแก่ภาคธุรกิจเอกชน

2 ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานภาครัฐ

2.1 การปฏิรูปกฎหมายเพื่อลดการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ

หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติอนุญาตควรมีการพิจารณาทบทวนกฎหมายที่ยังคงมีถ้อยคำที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจดุลพินิจยื้อระยะเวลาการอนุมัติอนุญาต หรือสามารถตีความและดำเนินการคนละแนวทางได้ โดยควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจนเพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรมและโปร่งใสมากขึ้น

2.2 การพิจารณาทบทวนลดการอนุมัติอนุญาตที่ไม่จำเป็นและล้าสมัย

หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติอนุญาตควรทบทวนเพื่อลดจำนวนใบอนุญาตที่ไม่จำเป็น ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาทบทวน คือ ความเหมาะสมของหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขั้นตอนที่กำหนดไว้ ความเหมาะสมของระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินงาน ความชัดเจนของกรอบในการใช้ดุลพินิจ และความพร้อมของหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยหน่วยงานภาครัฐต้องรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders) หากผลการพิจารณาทบทวนพบว่ากฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทำให้การปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานเป็นไปอย่างล่าช้า ยุ่งยากซับซ้อน หรือไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การบริหารราชการแผ่นดิน ไม่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ หรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการ หน่วยงานภาครัฐควรริบดำเนินการปรับปรุงแก้ไขในการลดหรือยกเลิกใบอนุญาตที่ตรงตามลักษณะดังกล่าว

2.3 การปรับปรุงกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ

หน่วยงานภาครัฐควรนำแนวทางการปรับปรุงกระบวนการงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนากระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 โดยการปรับปรุงบริการภาครัฐให้มีช่องทางการบริการที่สะดวกทันสมัย มีข้อมูลที่เข้าใจง่ายและสอดคล้องกันทุกช่องทาง มีกรอบเวลาและมาตรฐานในการให้บริการที่ชัดเจน ลดการใช้เอกสารและไม่ขอข้อมูลที่ภาครัฐมีอยู่แล้ว ตอบสนองข้อร้องเรียน และดำเนินการแก้ไขอย่างรวดเร็ว พัฒนางานบริการให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง และลดความเสี่ยงของการทุจริต

2.4 การนำระบบดิจิทัล (Digital system) มาใช้ในกระบวนการทำงานเต็มรูปแบบ

ปัจจุบันนี้ หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกระบวนการลงทุนและประกอบธุรกิจในประเทศไทย ได้นำระบบดิจิทัล (Digital) และระบบออนไลน์ต่าง ๆ มาใช้ในกระบวนการทำงานแล้ว แต่ยังเป็นการนำมาใช้อย่างไม่เต็มรูปแบบ เนื่องจากยังคงต้องมีการใช้เอกสารที่เป็นกระดาษ (Hard copy) เป็นจุดตั้งต้นของการจัดเตรียมเอกสาร และยังไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นระบบ หากฐานข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยเชื่อมโยงกันได้อย่างเป็นระบบ จะทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐมีประสิทธิภาพ มีความรวดเร็ว และลดโอกาสการทุจริตหรือการติดสินบนได้

2.5 การถ่ายโอนภารกิจการอนุมัติอนุญาตของภาครัฐบางประเภทให้ภาคเอกชน โดยภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแล

หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการกระบวนการลงทุนและประกอบธุรกิจในประเทศไทย ควรพิจารณาถ่ายโอนภารกิจการอนุมัติอนุญาตหรือการต่อใบอนุญาตต่าง ๆ ที่เป็นกิจวัตรประจำ (Routine) ไปยังเพื่ออำนวยความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการประชาชนได้ หน่วยงานภาครัฐต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นมาตรฐานและอยู่ในฐานะของผู้กำกับดูแลภาคเอกชน ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าจะให้หน่วยงานภาครัฐจะถ่ายโอนภารกิจการอนุมัติอนุญาตไปยังผู้แทนภาคเอกชนทั้งหมด แต่ควรมีการพิจารณาว่าการอนุมัติอนุญาตรูปแบบใดสามารถทำได้ และหากภาคเอกชนมีการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานภาครัฐกำหนด ให้มีการกำหนดบทลงโทษและหากมีการกระทำที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หลายครั้ง ให้หน่วยงานภาครัฐยุติการอนุญาตให้เอกชนรายนั้นเป็นผู้แทนในการอนุมัติอนุญาต

2.6 การให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service)

หน่วยงานภาครัฐของไทยควรร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการ One Stop Service และเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลของทุกหน่วยงานภาครัฐ จะทำให้ผู้ประกอบการลดภาระในเรื่องของการที่ต้องเดินทางไปยังหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานและจัดเตรียมเอกสารที่เป็นกระดาษ (Hard copy) เพื่อยื่นขออนุมัติอนุญาตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ

2.7 การกำหนดเอกสารประกอบการยื่นคำขออนุญาต กระบวนการดำเนินงาน และกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน

หน่วยงานภาครัฐควรพัฒนากระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ. พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565 อย่างเต็มรูปแบบ และมีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องว่าหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ทั่วประเทศได้มีการพัฒนากระบวนการดำเนินงานครบถ้วนทุกหน่วยงานแล้ว เช่น กำหนดเอกสารประกอบการยื่นขออนุญาต อธิบายขั้นตอนกระบวนการดำเนินงาน กำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินงานที่ชัดเจน และนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการให้บริการผู้ประกอบการและประชาชนผู้มารับบริการอย่างเต็มรูปแบบ โดยหน่วยงานภาครัฐต้องมีการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลให้ทั่วถึง

2.8 การพัฒนาระบบเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภาครัฐ (Open data)

หน่วยงานของรัฐควรเสริมสร้างประสิทธิภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการเข้าถึงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและคุ้มค่ามากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตสูง

3 ข้อเสนอแนะสำหรับภาคธุรกิจเอกชน

3.1 จัดทำจรรยาบรรณทางธุรกิจ (Business Code of Conduct)

บริษัทเอกชนควรจัดทำจรรยาบรรณทางธุรกิจที่มีนโยบายต่อต้านสินบนที่ชัดเจน เช่น การกำหนดให้พนักงานบริษัททุกระดับห้ามไม่ให้เกิดการติดสินบนทุกรูปแบบ หรือการเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อให้ได้มาซึ่งธุรกิจ การห้ามจ่ายเงินเพื่ออำนวยความสะดวก เร่งการดำเนินการ และความคล่องตัวในการดำเนินการ

3.2 แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง

บริษัทเอกชนควรแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงเพื่อมีหน้าที่ดูแลและกำหนดให้มีนโยบายการบริหารความเสี่ยงที่ครอบคลุมประเด็นความเสี่ยงด้านการให้สินบนและการคอร์รัปชัน และกำกับดูแลให้มีกระบวนการที่เหมาะสมในการประเมินความเสี่ยงอย่างสม่ำเสมอ และพิจารณาสอบทานผลการประเมินความเสี่ยง รวมถึงกำกับดูแลเพื่อให้มั่นใจว่ามีการบริหารจัดการความเสี่ยงดังกล่าวเพียงพอเหมาะสมการประเมินความเสี่ยง ดังนั้น ผู้บริหารทุกคนจะต้องมีความเข้าใจว่ากระบวนการทางธุรกิจของบริษัทฯ มีความเสี่ยงจากการให้สินบนและการคอร์รัปชันได้อย่างไร เพื่อจัดการความเสี่ยงดังกล่าว ฝ่ายบริหารจะต้องประเมินความเสี่ยงจากการให้สินบนและการคอร์รัปชันที่อาจเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ (อย่างน้อยปีละครั้ง) รวมทั้งทบทวนมาตรการจัดการความเสี่ยงที่ใช้อยู่ให้มีความเหมาะสมที่จะป้องกันความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้

2.3 จัดอบรมพนักงานเพื่อสื่อสารแนวปฏิบัติต่อการติดสินบน

บริษัทเอกชนควรจัดอบรมผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของบริษัททุกคนเกี่ยวกับการต่อต้านการให้สินบนและการคอร์รัปชัน เพื่อให้ตระหนักถึงความสำคัญของนโยบายต่อต้านสินบน โดยเฉพาะรูปแบบต่าง ๆ ของการให้สินบน ความเสี่ยงที่จะได้รับการลงโทษทางกฎหมายจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้สินบน ตลอดจนวิธีการรายงานกรณีพบเห็นหรือสงสัยว่ามีการให้สินบนหรือคอร์รัปชัน

เอกสารอ้างอิง (References)

- ฉันทชนก เจนณรงค์. (2561). การยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย. *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 11(1), 136-146.
- พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565. (2565, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 139 ตอนที่ 63ก. น. 1-9.
- พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558. (2558, 22 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 132 ตอนที่ 4ก. น. 1-22.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. (2561, 21 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 52ก. น. 72-180.
- สำนักงาน ป.ป.ช.. (2564). แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ. 2561 – 2580). <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2020091618461168/20220627144705?>
- Transparency International. (2022). *Corruption Perceptions Index 2022: Full Source Description*. <https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated>
- Yamane, Taro. (1967). *Statistics, An Introductory Analysis*, 2nd Ed. Harper and Row.

Patterns of Corruption and Factors Leading to Corruption in State Enterprises รูปแบบการทุจริตและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

Ananya Manchot

Office of the National Anti-Corruption Commission

อนัญญา แมนโซติ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

Corresponding author: ananya.mc9@gmail.com

Abstract

This qualitative research aims to study the patterns and characteristics of corruption occurring within state enterprises, analyze the factors contributing to corruption in state enterprises, and formulate recommendations or guidelines for addressing the issue of corruption within state enterprises. The study reveals that there are six patterns of corruption in the state enterprise sector, as follows: 1) Corruption in personnel management 2) Corruption in procurement processes 3) Corruption in budgeting, project planning or project expenditure 4) Misfeasance or nonfeasance of duties without authorization 5) Embezzlement or misappropriation of funds or assets and 6) Corruption involving the acceptance of bribes. For the factors that contribute to corruption in the overall context, the most common come from internal factors of state enterprises personnel that act dishonestly and lack integrity and fail to distinguish between personal interests and public interests. External factors also play a role, such as patronage culture, work management and monitoring system overseen by the superiors is lacking in strictness, and varying regulations within each state enterprise that lead to ambiguity. Recommendations and guidelines for addressing corruption issues within state enterprises are proposed such as promoting a culture of ethics, integrity, and honesty among the organization's personnel, clarify and improve regulations to reduce ambiguity, and avoid misinterpretation, minimize the discretionary authority, utilizing information technology systems for work processes and service delivery to enhance efficiency and reduce corruption risks in certain areas, maintaining a rigorous internal audit system, particularly for large-budget projects, to ensure appropriate use of financial resources, etc.

Keywords: patterns, factors, corruption, state enterprises, procurement

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่ต้องการศึกษารูปแบบและลักษณะของการทุจริตที่เกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ วิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และจัดทำข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ผลการศึกษา พบว่า รูปแบบการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีการทุจริต 6 รูปแบบ ได้แก่ 1) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล 2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง 3) การทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการ หรือเบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ 4) การปฏิบัติหรือละเว้น

การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ 5) การทุจริตยกยอกหรือเปียดบังเงินหรือทรัพย์สิน และ 6) การทุจริตเรียกรับสินบน ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในภาพรวม พบว่า เกิดจากปัจจัยภายในของผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจมากที่สุด ที่ปฏิบัติงานอย่างไม่ซื่อสัตย์สุจริต และไม่แยกแยะระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม และปัจจัยภายนอก เช่น ค่านิยมในระบบอุปถัมภ์ที่ช่วยเหลือกันในหมู่พวกพ้อง ระบบการบริหารงานและการติดตามกำกับดูแลของผู้บังคับบัญชาที่ขาดความเคร่งครัด ระเบียบของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างกันในแต่ละหน่วยงานทำให้มีความไม่ชัดเจน ข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตสำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เช่น การปลูกฝังจิตสำนึก และความซื่อสัตย์สุจริตให้บุคลากรของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ มีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้มีความชัดเจน หลีกเลี่ยงการตีความ และลดการใช้ดุลพินิจให้น้อยที่สุด รวมทั้งใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการกระบวนการปฏิบัติงานและการให้บริการบางประเภท มีระบบการตรวจสอบภายในที่มีความเข้มงวดสม่ำเสมอ โดยเฉพาะการตรวจสอบติดตามในเรื่องการใช้งบประมาณในโครงการขนาดใหญ่ เป็นต้น

คำสำคัญ: รูปแบบ ปัจจัย การทุจริต รัฐวิสาหกิจ การจัดซื้อจัดจ้าง

บทนำ (Introduction)

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ หรือกิจการของรัฐ หรือ บริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละ 50 ซึ่งสถานะของรัฐวิสาหกิจมีทั้งที่เป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และกฎหมายทั่วไป เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติ บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 และที่ไม่เป็นนิติบุคคล โดยมีฐานะเป็นหน่วยหนึ่งในกระทรวง ทบวง กรม ที่สังกัด มีการดำเนินงานในเชิงธุรกิจที่มุ่งแสวงหารายได้ หรือการให้บริการสาธารณะโดยสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ใช้บริการได้ สำหรับภารกิจในความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจเป็นการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ได้แก่ การผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่เป็นการให้บริการสาธารณะ และงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ของรัฐบาลบางด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่ผู้เดียว งานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนดำเนินการ กิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาด เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม และการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้งานให้บริการนั้นได้มาตรฐาน ทั้งในเรื่องคุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่าย และอื่น ๆ โดยในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาธุรกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ โดยการเสนอแนะนโยบายและมาตรการการกำกับดูแล การประเมินผลและการพัฒนารัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจ และสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพย์สินของรัฐ ได้กำหนดรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล จำนวน 52 แห่ง โดยจำแนกตามลักษณะของการดำเนินกิจกรรม เป็น 9 กลุ่มสาขา ได้แก่ สาขาเกษตร สาขาส่งเสริมการค้า สาขาทรัพยากรธรรมชาติ สาขาลงทุน สาขาสถาบันการเงิน สาขาสังคมและเทคโนโลยี สาขาสถาบันการ สาขาสื่อสาร และสาขาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ซึ่งทุกสาขามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ และแสวงหารายได้ให้แก่รัฐ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2565)

เนื่องจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส และตรวจสอบได้ ทั้งจากการตรวจสอบภายในหน่วยงานและตรวจสอบจากหน่วยงานหรือองค์กรที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560) และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (2561) จึงมีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมายถึง ผู้ปฏิบัติงาน

ในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ รวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคลบรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 มีเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐมายังสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 37,655 เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการ จำนวน 25,798 เรื่อง คิดเป็นมูลค่าวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามคำกล่าวหา 369,862.87 ล้านบาท ซึ่งหากพิจารณาหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาเฉพาะหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ พบว่า มีจำนวนคำกล่าวหา 1,242 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 4.81 ของจำนวนคำกล่าวหาทั้งหมด รวมมูลค่าวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามคำกล่าวหา 199,159.57 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 53.85 ของมูลค่าวงเงินงบประมาณของโครงการ หรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามคำกล่าวหาทั้งหมด และเมื่อพิจารณาเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูล ความผิด ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 พบว่า มีจำนวนทั้งสิ้น 2,386 เรื่อง และมีวงเงินงบประมาณ ของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต รวม 62,702,917,299 บาท โดยเป็นการชี้มูลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ จำนวน 71 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 2.98 ของจำนวนเรื่องชี้มูลทั้งหมด และวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวน เงินที่มีการทุจริต เป็นเงิน 6,199,190,502 บาท คิดเป็นร้อยละ 9.89 ของวงเงินงบประมาณของโครงการหรือ จำนวนเงินที่มีการทุจริตทั้งหมด จะเห็นได้ว่า แม้คำกล่าวหาหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและเรื่องชี้มูลผู้ปฏิบัติงาน ในรัฐวิสาหกิจกระทำการทุจริตจะมีจำนวนไม่มากเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น แต่กลับมี สัดส่วนมูลค่าความเสียหายสูงมาก รวมทั้งเมื่อพิจารณาตามรายกลุ่มสาขาของรัฐวิสาหกิจ พบว่า สาขาที่มีเรื่องชี้มูล มากที่สุดคือ สาขาสถาบันการเงิน จำนวน 14 เรื่อง คิดเป็นมูลค่าความเสียหาย 2,716,827,944 บาท รองลงมา ได้แก่ สาขาขนส่ง จำนวน 13 เรื่อง คิดเป็นมูลค่าความเสียหาย 1,250,656,194 บาท และสาขาทรัพยากรธรรมชาติ สาขาพลังงาน และสาขาสาธารณูปการ มีจำนวนเรื่องชี้มูลเท่ากัน สาขาละ 10 เรื่อง คิดเป็นมูลค่าความเสียหาย 1,688,465,000 บาท 250,000 บาท และ 175,715,728 บาท ตามลำดับ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565) ซึ่งโดยลักษณะภารกิจของรัฐวิสาหกิจที่มุ่งดำเนินการให้บริการสาธารณะและงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญ ดังนั้น หากมีการกระทำทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจจะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินชีวิตของประชาชนเป็นวงกว้าง และเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติเป็นอย่างมาก

ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยเรื่อง “รูปแบบการทุจริตและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ” จึงมุ่งเน้นศึกษาวิจัยสถานการณ์การทุจริตที่เกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในภาพรวมและจำแนกตามกลุ่ม สาขา รูปแบบและลักษณะของการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มี ความชัดเจนมากขึ้น อันเป็นการสนับสนุนภารกิจการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ (Objective)

1. เพื่อศึกษารูปแบบและลักษณะของการทุจริตที่เกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ
3. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

นิยามปฏิบัติการ (Operational definition)

1. การทุจริต หมายถึง การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

2. รูปแบบของการทุจริต หมายถึง ประเภทของการทุจริตที่เกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย (1) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล (2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง (3) การทุจริตในการจัดงบประมาณ/โครงการหรือเบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ (4) การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (5) การทุจริตยกยอกหรือเบียดบังเงินหรือทรัพย์สิน และ (6) การทุจริตเรียกรับสินบน

3. ลักษณะของการทุจริต หมายถึง พฤติกรรมการกระทำทุจริตของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นในรูปแบบของการทุจริต

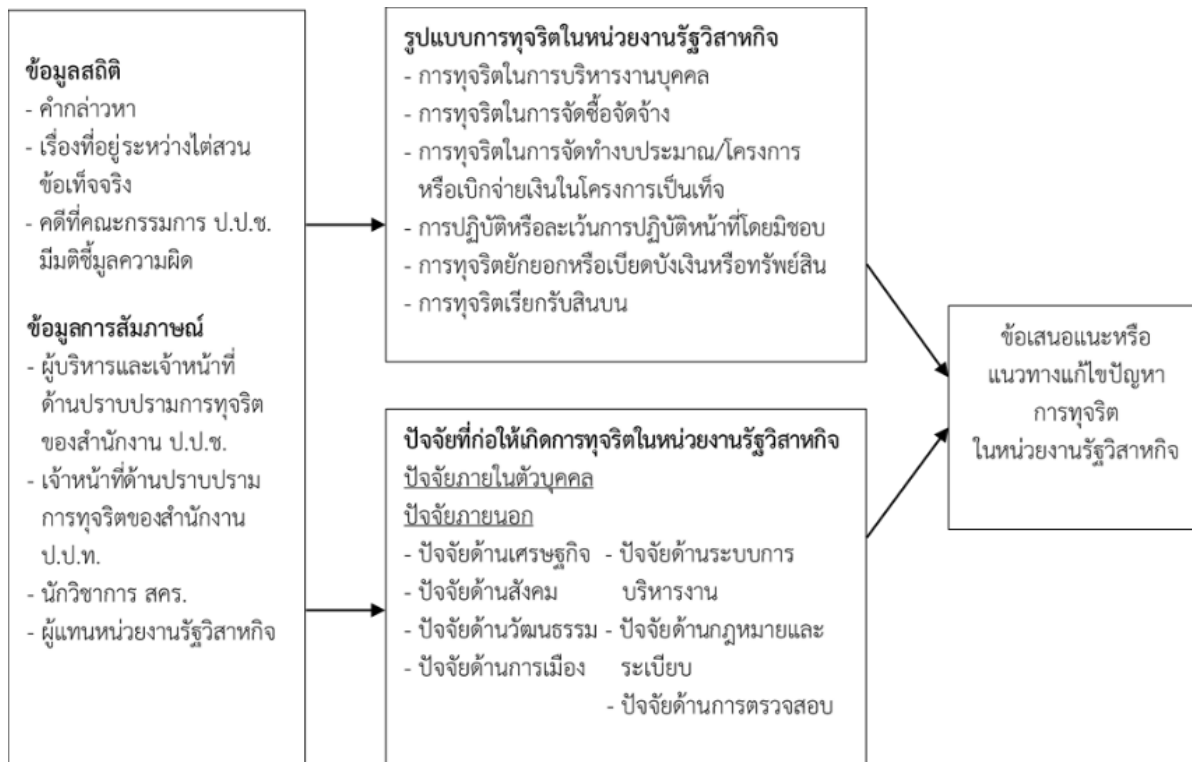
4. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต หมายถึง สาเหตุที่เป็นแรงจูงใจหรือสิ่งที่เอื้ออำนวยให้บุคคลตัดสินใจกระทำทุจริต

5. หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หมายถึง (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่รัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ และ (3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่รัฐ และ/หรือรัฐวิสาหกิจมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ โดยสามารถจำแนกตามลักษณะของการดำเนินกิจกรรมเป็น 9 กลุ่มสาขา ได้แก่ สาขาเกษตร สาขาขนส่ง สาขาทรัพยากรธรรมชาติ สาขาพลังงาน สาขาสถาบันการเงิน สาขาสังคมและเทคโนโลยี สาขาสารธารณูปการ สาขาสื่อสาร และสาขาอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

กรอบแนวคิด (Conceptual framework)

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งเน้นศึกษาข้อมูลสถิติคำกล่าวหา เรื่องที่อยู่ระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริง และคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ ในระหว่างปี พ.ศ. 2562 - 2565 และสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. นักวิชาการ และผู้แทนของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เพื่อศึกษาสถานการณ์การทุจริตที่เกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ รูปแบบและลักษณะของการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และวิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตในรัฐวิสาหกิจ โดยกรอบแนวคิดการวิจัยแสดงได้ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2567)

วิธีดำเนินการ (Methodology)

การวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

ผู้วิจัยทำการคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) รวมจำนวนทั้งสิ้น 24 คน ได้แก่

1.1 ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านปราบปรามการทุจริต รวมจำนวน 13 คน กล่าวคือ

1.1.1 ผู้อำนวยการสำนัก และพนักงานไต่สวนระดับกลางขึ้นไป โดยคัดเลือกจากหน่วยงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลางที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและไต่สวนการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ สำนักไต่สวนการทุจริตภาครัฐวิสาหกิจ 1 และสำนักไต่สวนการทุจริตภาครัฐวิสาหกิจ 2 รวม 5 คน

1.1.2 ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และพนักงานไต่สวนระดับกลางขึ้นไป โดยคัดเลือกจากหน่วยงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ที่มีจำนวนเรื่องไต่สวนหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และคดีชี้มูลความผิดหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 5 สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 8 สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเชียงใหม่ และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี รวม 8 คน

1.2 เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ท. โดยคัดเลือกจากหน่วยงานภายในสำนักงาน ป.ป.ท. ส่วนกลาง ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและไต่สวนการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ กองปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 3 และส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ท. เขต 5 และสำนักงาน ป.ป.ท. เขต 8 รวม 6 คน

1.3 นักวิชาการของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ กำกับดูแลหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จำนวน 1 คน

1.4 ผู้แทนหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ โดยคัดเลือกจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีเรื่องชี้มูลระหว่าง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 และได้คะแนน ITA ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สูง ได้แก่ รัฐวิสาหกิจในสาขา พลังงาน และสาขาสาธารณสุข และการหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีเรื่องชี้มูลระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 มาก ได้แก่ รัฐวิสาหกิจในสาขาสถาบันการเงิน และสาขาสื่อสาร จำนวนสาขาละ 1 หน่วยงาน หน่วยงานละ 1 คน รวม 4 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในเชิงคุณภาพ เป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จำนวน 4 ชุด ประกอบด้วย 1) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับผู้บริหารสำนักงาน ป.ป.ช. 2) แบบสัมภาษณ์เชิงลึก สำหรับบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. 3) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับนักวิชาการ และ 4) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Literature Review) และข้อมูล จากสถิติคำกล่าวหา เรื่องที่อยู่ระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริง และคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ ในระหว่างปี พ.ศ. 2562-2565 จากกระบวนข้อมูลสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช. และรายงานประจำปีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเป็นการเก็บข้อมูลในลักษณะข้อมูลทุติยภูมิ และการสัมภาษณ์ เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาเอกสาร (Content Analysis) และข้อมูล ที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction)

ผลการศึกษา (Results)

1. สถานการณ์การทุจริตในภาพรวมที่เกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

1.1 การกล่าวหา ร้องเรียน

ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 มีเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐมายัง สำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 37,655 เรื่อง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการ จำนวน 25,798 เรื่อง คิดเป็นมูลค่าวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามคำกล่าวหา 369,862.87 ล้านบาท เมื่อพิจารณาเฉพาะคำกล่าวหาหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ พบว่า มีจำนวน 1,242 เรื่อง (ร้อยละ 4.81) รวมมูลค่า วงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามคำกล่าวหา 199,159.57 ล้านบาท (ร้อยละ 53.85) ซึ่งสาขาของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ถูกกล่าวหามากที่สุด คือ สาขาสถาบันการเงิน รองลงมาเป็นสาขา ขนส่ง และสาขาพลังงาน ตามลำดับ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565)

จากคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นเป็นรูปแบบการปฏิบัติหรือ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมากที่สุด รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และการทุจริตโดย การยกยอกหรือเบียดบังเงินหรือทรัพย์สิน ตามลำดับ โดยการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นรูปแบบการทุจริต

ที่มีวงเงินงบประมาณหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตสูงสุด รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการหรือเบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ และการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามลำดับ เมื่อพิจารณาสถานการณ์การทุจริตในเชิงพื้นที่ตามโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า คำกล่าวหาเกินกว่าครึ่งหนึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลาง จำนวน 684 เรื่อง ส่วนที่เหลืออยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนภูมิภาค (สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 1-9) จำนวน 558 เรื่อง (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565)

1.2 เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการเอง จำนวน 13,677 เรื่อง ซึ่งเมื่อพิจารณาเฉพาะเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ มีจำนวน 62 เรื่อง (ร้อยละ 0.45) รวมมูลค่าวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต 3,098.96 ล้านบาท (ร้อยละ 0.85) ซึ่งสาขาของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงมากที่สุด คือ สาขาสถาบันการเงิน รองลงมาเป็นสาขาพลังงาน และสังคมและเทคโนโลยี มีจำนวนเรื่องเท่ากัน และสาขาสื่อสาร ตามลำดับ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565)

จากเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นรูปแบบการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมากที่สุด รองลงมาเป็นการทุจริตโดยการยกยอกหรือเบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของราชการ และการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ตามลำดับ โดยการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นรูปแบบการทุจริตที่มีวงเงินงบประมาณหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตสูงสุด รองลงมาเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และการทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการหรือเบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ ตามลำดับ โดยมีจำนวนผู้ถูกกล่าวหา รวม 134 ราย เป็นตำแหน่งผู้บริหารมากที่สุดรองลงมาเป็นตำแหน่งพนักงาน และลูกจ้าง และตำแหน่งคณะกรรมการ ตามลำดับ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565)

1.3 เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ จำนวน 71 คดี ซึ่งสาขาของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ถูกชี้มูลมากที่สุด คือ สาขาสถาบันการเงิน รองลงมาเป็นสาขาขนส่ง และสาขาทรัพยากรธรรมชาติ สาขาพลังงาน และสาขาสาธารณสุข ซึ่งมีจำนวนเท่ากัน ตามลำดับ

โดยมีผู้ถูกชี้มูลความผิดดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร (ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ และผู้จัดการ) มากที่สุด จำนวน 61 ราย (ร้อยละ 51.69) รองลงมาเป็นตำแหน่งประเภทพนักงาน และลูกจ้าง จำนวน 41 ราย (ร้อยละ 34.75) และตำแหน่งคณะกรรมการ จำนวน 6 ราย (ร้อยละ 5.08) ตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีที่ไม่ระบุอีก 10 ราย รวมเป็น 118 ราย ทั้งนี้ ตำแหน่งประเภทผู้บริหารมีการถูกชี้มูลในทุกรูปแบบของการทุจริต รวมทั้งเป็นผู้ถูกชี้มูลที่มีสัดส่วนมากที่สุดในการทุจริตเกือบทุกรูปแบบ ยกเว้นรูปแบบการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบที่พนักงานและลูกจ้างเป็นผู้ถูกชี้มูลมากที่สุด (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565)

จากเรื่องชี้มูลความผิดผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ จำนวน 71 เรื่อง ดังกล่าว พบว่า มีการทุจริต 6 รูปแบบ โดยเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมากที่สุด จำนวนรูปแบบละ 25 เรื่อง รองลงมาเป็นการทุจริตยกยอกหรือเบียดบังเงินหรือทรัพย์สิน จำนวน 10 เรื่อง การทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการหรือเบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ จำนวน 7 เรื่อง การทุจริต

เรียกรับสินบน จำนวน 2 เรื่อง และการทุจริตในการบริหารงานบุคคล จำนวน 1 เรื่อง นอกจากนั้น เป็นกรณี ร่ำรวยผิดปกติ จำนวน 1 เรื่อง โดยการทุจริตที่มีจำนวนผู้ถูกชี้มูลความผิดมากที่สุด คือ การปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จำนวน 52 ราย รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 31 ราย และการยกยอกหรือเบียดบังเงินหรือทรัพย์สิน จำนวน 18 ราย การทุจริตในการจัดทำงบประมาณโครงการ หรือเบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ จำนวน 13 ราย การเรียกรับสินบน จำนวน 2 ราย และการทุจริตในการบริหาร งานบุคคล จำนวน 1 ราย (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565) ดังตาราง ที่ 1 และ 2

ตารางที่ 1 จำนวนเรื่องชี้มูล วงเงินงบประมาณหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565 จำแนกตามรูปแบบการทุจริต

รูปแบบการทุจริต	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565		รวม จำนวน เรื่องชี้มูล	รวมวงเงิน ที่มีการทุจริต (บาท)
	จำนวน เรื่อง ชี้มูล	วงเงิน ที่มีการทุจริต (บาท)	จำนวน เรื่อง ชี้มูล	วงเงิน ที่มีการทุจริต (บาท)	จำนวน เรื่อง ชี้มูล	วงเงิน ที่มีการทุจริต (บาท)	จำนวน เรื่อง ชี้มูล	วงเงิน ที่มีการทุจริต (บาท)		
ปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบ	6	964,988,718	4	301,584,977	4	3,000,000	11	3,760,019,505	25	5,029,593,200
ทุจริตในการจัดซื้อ จัดจ้าง	3	836,154,502	1	-	12	166,055,000	9	83,171,188	25	1,085,380,690
ยกยอก/เบียดบังเงิน หรือทรัพย์สินของ ทางราชการ	1	5,330,532	3	21,599,216	5	168,788	1	0	10	27,098,536
ทุจริตในการจัดทำ งบประมาณ/โครงการ/ เบิกจ่ายเงินใน โครงการเป็นเท็จ	3	1,800,000	1	1,271,009	-	-	3	250,000	7	3,321,009
เรียกรับสินบน	-	-	-	-	1	758,299	1	547,400	2	1,305,699
ทุจริตในการบริหาร งานบุคคล (การบรรจุ/ แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/ โยกย้าย/ลงโทษวินัย)	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-
อื่น ๆ (ร่ำรวยผิดปกติ)	-	-	-	-	-	-	1	52,491,368	1	52,491,368
ผลรวม	13	1,808,273,752	10	324,455,202	22	169,982,087	26	3,896,479,461	71	6,199,190,502

หมายเหตุ: จาก ระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS)

ประมวลผลโดย: คณะผู้วิจัย

ตารางที่ 2 สถิติผลการชี้มูลความผิดผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 จำแนกข้อมูลตามประเภทตำแหน่งของผู้ถูกชี้มูลความผิด และรูปแบบการทุจริต

รูปแบบการทุจริต/ตำแหน่ง	คณะกรรมการ	ผู้บริหาร	พนักงาน และลูกจ้าง	ไม่ ระบุ	รวมผู้ถูกชี้มูลความผิด		รวมวงเงินที่มีการทุจริต	
					จำนวน (ราย)	ร้อยละ	จำนวน (บาท)	ร้อยละ
ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ	2	20	28	2	52	44.07	5,029,593,200	81.13
ทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	2	21	4	4	31	26.27	1,085,380,690	17.51
ยกยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สิน	1	9	5	3	18	15.25	27,098,536	0.44

รูปแบบการทุจริต/ตำแหน่ง	คณะกรรมการ	ผู้บริหาร	พนักงานและลูกจ้าง	ไม่ระบุ	รวมผู้ถูกชี้มูลความผิด		รวมวงเงินที่มีการทุจริต	
					จำนวน (ราย)	ร้อยละ	จำนวน (บาท)	ร้อยละ
ของทางราชการ								
ทุจริตในการจัดหางบประมาณ/โครงการ/เบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ	1	8	4	-	13	11.02	3,321,009	0.05
ทุจริตในการบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย/ลงโทษวินัย)	-	1	-	-	1	0.85	-	-
เรียกรับสินบน	-	1	-	1	2	1.69	1,305,699	0.02
อื่น ๆ (ร่ำรวยผิดปกติ)	-	1	-	-	1	0.85	52,491,368	0.85
ผลรวม	6	61	41	10	118	100.00	6,199,190,502	100.00
ร้อยละ	5.08	51.69	34.75	8.47	100.00			

หมายเหตุ: จาก ระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS)

ประมวลผลโดย: คณะผู้วิจัย

2. รูปแบบและลักษณะของการทุจริตที่เกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2565) ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จำนวน 71 เรื่อง โดยจำแนกเป็นการทุจริตได้ 6 รูปแบบ ไม่รวมกรณีร่ำรวยผิดปกติ และจากการสัมภาษณ์เชิงลึก สรุปลักษณะการทุจริตในแต่ละรูปแบบ ดังนี้

2.1 การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จำนวน 25 เรื่อง โดยผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจที่ถูกชี้มูลความผิดมากที่สุด คือ ตำแหน่งพนักงานและลูกจ้าง และเป็นรูปแบบที่มีมูลค่าความเสียหายสูงที่สุด ซึ่งลักษณะการกระทำความผิดมีทั้งการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต โดยตัวอย่างเรื่องที่มีการชี้มูลความผิด เช่น กรณีร่วมกันละทิ้งงานหรือกระทำการใด ๆ เพื่อให้งานหยุดชะงักหรือเสียหาย กรณีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการสอบสวนเรื่องกล่าวหาแล้วสรุปผลการสอบสวนและเสนอลงโทษผู้ถูกกล่าวหาโดยไม่เหมาะสมกับความผิด รวมทั้งไม่ดำเนินการเรียกค่าเสียหายและดำเนินคดีอาญา กรณีปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตในการพิจารณาสินเชื่อให้กับบริษัทเอกชน โดยไม่ตรวจสอบสถานที่ตั้งและกิจกรรมของเอกชนที่ใช้เอกสารปลอมมาประกอบการขอสินเชื่อ เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามระเบียบ ข้อกำหนด หรือหลักเกณฑ์ของหน่วยงาน เช่น การอนุมัติ อนุญาต ฯลฯ สำหรับกรณีธนาคารจะมีการร้องเรียนมากเกี่ยวกับการอนุมัติให้สินเชื่อ ซึ่งอาจจะมีการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของธนาคาร เช่น การพิจารณาอนุมัติข้อเสนอโครงการที่ผู้ขอสินเชื่อยื่นประกอบการขอสินเชื่อทั้งที่มีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนด การให้ผู้ขอสินเชื่อได้รับเงินไปก่อนที่ผู้มีอำนาจจะอนุมัติ ฯลฯ ซึ่งผลสุดท้ายจะกลายเป็นหนี้เสียที่ไม่สามารถได้รับชำระคืน ทำให้ธนาคารได้รับความเสียหาย

ลักษณะความร่วมมือของผู้กระทำความผิดในรูปแบบการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อาจจะเป็นได้ทั้งการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของตนเองที่กำหนดไว้ในระเบียบกฎหมาย ซึ่งจะเป็นการกระทำความผิดเพียงคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลเฉพาะผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ หรืออาจเป็นการกระทำความผิดที่มีการร่วมมือระหว่างผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจกับเอกชนก็ได้ โดยเฉพาะการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อเงินกู้ในโครงการขนาดใหญ่ ที่จะมีผู้เกี่ยวข้องตั้งแต่คณะกรรมการธนาคาร ผู้บริหาร พนักงานรัฐวิสาหกิจ และเอกชน โดยมีกระบวนการของธนาคารในการปล่อยสินเชื่อที่ขาดความรอบคอบในการตรวจสอบ การอนุมัติวงเงิน

แต่ละครั้งไม่เป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์ของธนาคาร การตรวจสอบเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้อง ฯลฯ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า สาเหตุที่ทำให้การกระทำความผิดในรูปแบบการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมีจำนวนมากที่สุด เนื่องจากเป็นบทบัญญัติของกฎหมายอันเป็นฐานของความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีการชี้มูลความผิดในฐานนี้เป็นส่วนใหญ่ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 11 แล้วแต่กรณี ประกอบกับฐานความผิดตามมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.2 การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 25 เรื่อง โดยผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจที่ถูกชี้มูลความผิดมากที่สุด คือ ตำแหน่งผู้บริหารหน่วยงาน และเป็นรูปแบบการทุจริตที่มีมูลค่าความเสียหายสูงมาก ซึ่งพบการกระทำทุจริตในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และมีลักษณะการกระทำความผิด ได้แก่ 1) ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงาน (Terms of Reference: TOR) โดยกำหนดคุณลักษณะอันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้เสนอราคารายหนึ่งรายใด การกำหนดราคากลางแพงกว่าความเป็นจริง 2) ขั้นตอนการหาผู้รับจ้างหรือผู้ขาย โดยการปกปิดข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้าง ปกปิดประกาศสอบราคา ไม่ส่งประกาศประกวดราคาเพื่อเผยแพร่ และการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้เสนอราคา การกีดกันผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่ง 3) ขั้นตอนการอนุมัติให้มีการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง และการทำสัญญา โดยการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง การจัดซื้อจัดจ้างไม่เป็นไปตามระเบียบหรือไม่มีอำนาจอนุมัติ 4) ขั้นตอนการตรวจรับงาน โดยการตรวจรับพัสดุหรืองานจ้างไม่ถูกต้องตามสัญญา 5) ขั้นตอนการเบิกจ่ายเงิน โดยการจัดทำเอกสารเบิกจ่ายค่าจ้างเป็นเท็จ 6) ขั้นตอนการบริหารสัญญา โดยการขยายเวลาการดำเนินงานให้แก่ผู้รับจ้างโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การงดเว้นค่าปรับโดยมิชอบ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีมูลค่าความเสียหายสูง เนื่องจากเป็นการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการขนาดใหญ่ที่ใช้งบประมาณมาก โดยการทุจริตสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น

1) ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่พบมาก คือ การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุให้ตรงกับสินค้ายี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่งหรือของผู้ขายรายใดรายหนึ่ง หรือกำหนดเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ขายรายใดรายหนึ่ง ที่เรียกว่า “ล็อกสเปก” โดยมีทั้งการกำหนดคุณลักษณะของสินค้า ผู้รับจ้าง และคุณสมบัติของผู้มีสิทธิยื่นข้อเสนอ ซึ่งมีเรื่องร้องเรียนมายังสำนักงาน ป.ป.ช. ในขั้นตอนนี้จำนวนมาก

2) ขั้นตอนการหาผู้รับจ้างหรือผู้ขาย เช่น การสมยอมการเสนอราคา หรือที่เรียกว่า “ฮั้ว” โดยมีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ในกรณีนี้ โดยใช้วิธีการเสนอราคาผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือ e-bidding เพื่อไม่ให้เอกชนทราบว่าจะมีผู้ใดมาร่วมยื่นข้อเสนอและไปทำการตกลงสมยอมกันในการเสนอราคา แต่อย่างไรก็ตาม ในการจัดซื้อจัดจ้างบางประเภท เช่น โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ หรือการก่อสร้างที่มีลักษณะเฉพาะ โดยในวงการก่อสร้างจะทราบอยู่แล้วว่ามีบริษัทเอกชนใดที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะสามารถเข้าร่วมประมูลงานได้บ้าง ซึ่งในประเทศไทยมีเพียงไม่กี่ราย ก็อาจจะเกิดการฮั้วกันได้

3) ขั้นตอนการอนุมัติให้มีการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง และการทำสัญญา เช่น การอ้างเหตุจำเป็นเร่งด่วนอันเนื่องมาจากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้หรือกรณีมีความจำเป็นต้องใช้พัสดุนั้นโดยฉุกเฉิน เพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ การแบ่งซอยสัญญาจัดซื้อจัดจ้างเป็นหลายสัญญา เพื่อให้อยู่ในวงเงินอนุมัติการซื้อหรือการจ้างของตนเอง การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างไปก่อนโดยที่ยังไม่ได้รับการอนุมัติจากผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อสั่งจ้างแล้วจึงจัดทำเอกสารที่เกี่ยวข้องย้อนหลัง ซึ่งเป็นการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่ชอบตามระเบียบและขั้นตอนของกฎหมาย เป็นต้น

4) ขั้นตอนการตรวจรับงาน เช่น การตรวจรับงานเป็นเท็จ โดยคณะกรรมการตรวจรับงานทำบันทึกตรวจรับงานไปก่อนโดยที่การก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จและยังไม่มีผลการส่งมอบงาน หรือผลงานไม่ถูกต้องครบถ้วนตาม TOR และสัญญาจ้าง

5) ขั้นตอนการเบิกจ่ายเงิน เช่น การจัดซื้อจัดจ้างและเบิกจ่ายเงินค่าจ้างเป็นเท็จ มีตัวอย่างพฤติการณ์การกระทำความผิด คือ ผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งได้ดำเนินการให้บุคคลอื่นจัดตั้งบริษัท 2 - 3 แห่ง เพื่อร่วมแข่งขันเสนอราคาและได้รับการคัดเลือกเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้น โดยผู้ถูกกล่าวหาใช้อำนาจอนุมัติให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และแต่งตั้งให้ผู้ได้บังคับบัญชาที่เป็นพวกพ้องของตนเองทำหน้าที่คณะกรรมการต่าง ๆ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งโครงการดังกล่าวมีการตรวจรับพัสดุเป็นเท็จโดยไม่ได้รับพัสดุหรือผลงานไว้ใช้งานจริง และทำการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่บริษัทของตนเอง

6) ขั้นตอนการบริหารสัญญา เช่น การขยายระยะเวลาสัญญาโดยไม่เหตุต้องขยายเวลาเพื่อประโยชน์แก่ผู้รับจ้างที่ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาในการไม่ต้องจ่ายค่าปรับ การบอกเลิกสัญญาเนื่องจากผู้รับจ้างผิดสัญญา แต่ไม่ได้รับหลักประกันที่วางไว้แทนการปฏิบัติตามสัญญาตามที่กำหนดไว้ เป็นต้น

ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ เห็นว่า การประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 รวมทั้งประกาศที่เกี่ยวข้อง ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐมีมาตรฐานมากขึ้น เนื่องจากเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับทุกหน่วยงานของรัฐ มีการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ช่วยในการตรวจสอบและเน้นขั้นตอนที่มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างละเอียดทำให้เกิดความโปร่งใส แต่อย่างไรก็ตาม ภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจก็ไม่ได้ลดลงเท่าใดนัก เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานที่คิดจะกระทำการทุจริตสามารถหาช่องทางในการหลบเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายได้ และยังมีการปรับเปลี่ยนวิธีการทุจริต เช่น การกำหนดร่างขอบเขตของงาน (TOR) อันเป็นการเอื้อประโยชน์แก่เอกชนบางราย และถึงแม้จะมีการกำหนดวงเงินราคากลางที่ต้องมีการทำประชาพิจารณ์ แต่ถ้าหากหน่วยงานไม่มีแผนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่ชัดเจน และผู้ประกอบการไม่ได้เข้าไปตรวจสอบอยู่ตลอดเวลาทำให้ไม่ทราบว่ามีหรือไม่มี การจัดซื้อจัดจ้างอยู่หรือไม่ กระบวนการนี้ก็จะไม่เป็นผลเพราะข้อจำกัดเรื่องการเข้าถึงข้อมูล รวมทั้งในการจัดซื้อบางประเภทของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้องซื้อจากต่างประเทศ และอาจไม่มีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ ทำให้มีช่องว่างในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดราคากลาง เป็นต้น ในส่วนลักษณะการกระทำการทุจริต เห็นว่าพฤติการณ์มีความซับซ้อนมากขึ้น และมีลักษณะของการทุจริตเชิงนโยบายด้วย

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจใน 2 ประเด็น กล่าวคือ

1) แม้ว่าจะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติที่โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้มากขึ้น โดยการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการประกวดราคาเพื่อแก้ไขกรณีผู้เสนอราคาสมยอมในการเสนอราคา (ฮั้ว) แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งสำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีการจัดซื้อจัดจ้างที่แตกต่างจากส่วนราชการอื่น คือ นอกจากจะมีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แล้ว ยังมีการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง (มาตรา 7) ที่มีข้อยกเว้นให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจสามารถออกกฎและระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุนั้นใช้เองได้ แต่ต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุตามแนวทางของพระราชบัญญัติฯ ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง และผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยประกาศคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง ข้อ 3 กำหนดว่า “การจัดซื้อ

จัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง” หมายความว่า การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อ การดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะ เป็นการผลิต จำหน่าย หรือให้บริการเพื่อแสวงหารายได้ หรือเป็นการดำเนินกิจกรรมที่ต้องมีการแข่งขันกับ ภาคเอกชน ประกอบด้วย (1) ธุรกิจหลัก ได้แก่ ธุรกิจหรือกิจการที่เป็นภารกิจตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี (2) ธุรกิจเสริม ได้แก่ ธุรกิจหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ หลักอันเป็นประโยชน์แก่ การดำเนินการให้กับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ กรณีนี้จะมีปัญหาในการตีความว่า การจัดซื้อ จัดจ้างนั้นถือเป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจ อ้างว่าเป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กรมบัญชีกลางหรือ คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ต้องมีการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนและ ครบคลุมว่า การจัดซื้อจัดจ้างลักษณะใดเป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง เพื่อให้มีการใช้ ดุลพินิจในการวินิจฉัยตีความน้อยที่สุด

2) นอกจากการจัดซื้อจัดจ้างโดยทั่วไปแล้ว หน่วยงานรัฐวิสาหกิจยังมีการดำเนินกิจกรรมหรือ โครงการในลักษณะของการหารายได้ในเชิงธุรกิจด้วย ซึ่งต้องดำเนินการตามระเบียบและข้อบังคับของหน่วยงาน นั้น ๆ เช่น หน่วยงานรัฐวิสาหกิจซื้อข้าวเปลือกและจ้างโรงสีในการแปรรูปเป็นข้าวสารเพื่อนำมาจำหน่าย ถือเป็น กิจกรรมเชิงธุรกิจ บางครั้งซื้อสินค้ามาราคาแพงแต่ขายไปราคาถูกทำให้หน่วยงานได้รับความเสียหาย หรือการให้ สัมปทาน คือ การร่วมงานระหว่างรัฐกับเอกชน โดยรัฐให้สิทธิแก่เอกชนในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อ ให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชนในช่วงเวลาหนึ่ง เป็นการที่เอกชนเข้าไปเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยจ่ายเงิน ให้รัฐ และผูกขาดในการหารายได้ ซึ่งปรากฏว่ามีเรื่องร้องเรียนการทุจริตในลักษณะนี้จำนวนมาก ซึ่งโดยสภาพ ไม่ใชการจัดซื้อจัดจ้างโดยทั่วไปเหมือนส่วนราชการอื่นที่รัฐเป็นฝ่ายจ่ายเงินให้เอกชน แต่กรณีนี้เอกชนเป็น ฝ่ายจ่ายเงินให้รัฐ และมีพฤติการณ์กระทำความผิดที่มีความซับซ้อนกว่าด้วย การทุจริตในการดำเนินกิจกรรม เชิงธุรกิจของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ที่มีลักษณะซื้อมาขายไปทำให้เกิดรายได้แก่หน่วยงาน หรือกิจกรรมเกี่ยวกับ โครงการที่รัฐจำหน่ายสินค้าออก ซึ่งอาจเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น การประมูลขายสินค้า ทางการเกษตรที่รัฐรับจำนำไว้ โดยรัฐซื้อสินค้ามาราคาแพง เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการแปรรูปสินค้าและขายให้ เอกชนไปในราคาถูก แล้วเอกชนนำไปขายต่อในราคาแพง การดำเนินการลักษณะนี้สร้างความเสียหายให้กับรัฐ มากกว่าการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุทั่วไป บางโครงการมีวงเงินประมูลสูงถึงหลักพันล้านบาท ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้ มีช่องว่างในการกระทำการทุจริตได้ ตั้งแต่กระบวนการกำหนดราคากลางที่ใช้ในการประมูล กระบวนการตรวจสอบ สินค้าก่อนที่จะมีการประมูลขาย ฯลฯ ซึ่งมีความสำคัญมาก แต่อาจจะขาดการตรวจสอบในส่วนนี้

ลักษณะของผู้กระทำความผิดในรูปแบบการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง จะมีลักษณะกระทำ เป็นขบวนการ เนื่องจากในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีผู้ปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอนที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน โดยไม่สามารถกระทำโดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งได้ ต้องผ่านกระบวนการเสนอเรื่อง ตามสายงานบังคับบัญชา ซึ่งอาจรวมมือกันตั้งแต่ระดับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมี อำนาจพิจารณาอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้างในวงเงินตามที่กฎหมายกำหนด หรือกรณีผู้บริหารสูงสุดมอบอำนาจให้ระดับ รองผู้บริหาร ผู้อำนวยการกองหรือฝ่ายที่มีอำนาจอนุมัติ ไประดับลงไปจนถึงผู้ปฏิบัติงาน คณะกรรมการต่าง ๆ (คณะกรรมการร่าง TOR คณะกรรมการคัดเลือก คณะกรรมการตรวจรับ) เจ้าหน้าที่ฝ่ายพัสดุ เจ้าหน้าที่ การเงิน เป็นต้น และมักจะมีเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะเป็นโครงการขนาดใหญ่ งบประมาณสูง และได้รับ ผลประโยชน์มาก

2.3 การทุจริตยกยอกหรือเบียดบังเงินหรือทรัพย์สิน จำนวน 10 เรื่อง โดยผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจที่ถูกชี้มูลความผิดมากที่สุด คือ ตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ซึ่งการทุจริตรูปแบบนี้เป็นความเสียหายที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้อย่างแท้จริง ลักษณะการทุจริตมีทั้งกรณี que เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินกระทำทุจริตโดยการเบียดบังเงิน และทรัพย์สินอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น สินค้าทางการเกษตร น้ำมันของหน่วยงาน ฯลฯ ไปเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต โดยตัวอย่างเรื่องที่มีการชี้มูลความผิด เช่น กรณียืมเงินทดรองจ่ายของทางราชการแล้วไม่นำหลักฐานการใช้เงินมาหักล้างเงินยืมทดรองจ่ายภายในกำหนด กรณีเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการใช้พื้นที่จากบริษัทเอกชนแต่นำเงินส่งคลังโดยนำเงินไปใช้ประโยชน์ กรณีนำรถยนต์ของหน่วยงานไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่กระทำทุจริตยกยอกหรือเบียดบังเงินหรือทรัพย์สิน ส่วนใหญ่เป็นพนักงานระดับผู้ปฏิบัติงานที่มีหน้าที่จัดการหรือรักษาเงินแล้วกระทำการเบียดบังเงินนั้นเป็นของตนเองหรือเป็นของผู้อื่น เช่น พนักงานการเงิน ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเงินและดำเนินการเบิกจ่าย ฯลฯ สำหรับเรื่องที่ร้องเรียนมายังหน่วยงานตรวจสอบการทุจริต ส่วนมากเป็นการกล่าวหาพนักงานบริการลูกค้าของธนาคาร (Teller) ที่ทำหน้าที่รับฝาก ถอน โอนเงิน หรือรับชำระหนี้หน้าเคาน์เตอร์ในธนาคาร และมักจะกระทำความผิดคนเดียว โดยยกยอกเงินในวงเงินที่อยู่ในอำนาจของตนเองเพื่อที่จะไม่ต้องให้ผู้บังคับบัญชาอนุมัติ หรือใช้รหัสประจำตัวของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการ จึงสามารถกระทำการทุจริตได้โดยไม่มีผู้ใดทราบ โดยมีพฤติการณ์การกระทำความผิด เช่น การถอนเงินออกจากบัญชีของลูกค้าและนำเงินมาฝากคืนเพื่อให้ยอดเงินเท่าเดิม แต่ไม่มีการบันทึกรายการถอนหรือฝากไว้ในสมุดบัญชี บางครั้งมีการลบหรือปรับข้อมูลการฝาก - ถอนในสมุดบัญชี แล้วนำเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว การกระทำการทุจริตโดยใช้รหัสประจำตัวของพนักงานอีกรายหนึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่เคาน์เตอร์ใกล้เคียงในการทำรายการยกเลิกการซื้อสลากออมทรัพย์ของลูกค้าธนาคารและนำเงินที่ได้จากการทำรายการยกเลิกการซื้อสลากออมทรัพย์ของบุคคลภายนอกแล้วนำเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว การกระทำการทุจริตโดยการปลอมลายมือชื่อเจ้าของบัญชีในใบถอนเงิน ทำการถอนเงินจากบัญชีฝากประจำของลูกค้าธนาคารหลายครั้ง แล้วนำเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า พนักงานบริการลูกค้าของธนาคาร (Teller) จะมีอำนาจใช้รหัสประจำตัวของตนเองในการดำเนินการฝากเงินโดยไม่จำกัดวงเงิน แต่ในการถอนหรือโอนเงินจากบัญชีของลูกค้าธนาคารจะมีการจำกัดวงเงินไว้ ซึ่งตามระเบียบของธนาคาร หากลูกค้าต้องการถอนหรือโอนเงินเกินกว่าวงเงินดังกล่าวต้องใช้รหัสประจำตัวของผู้บังคับบัญชาหรือพนักงานระดับสูงขึ้นไปในการดำเนินการ รวมทั้งอำนาจในการแก้ไขข้อมูลรายการฝาก - ถอนเงินก็เป็นของผู้จัดการธนาคารหรือผู้บังคับบัญชาระดับสูงด้วยเช่นกัน โดยผู้นั้นต้องเป็นผู้กรอกรหัสด้วยตนเองทุกครั้ง แต่ในทางปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชามักจะแจ้งรหัสประจำตัวของตนเองกับพนักงานหน้าเคาน์เตอร์ให้สามารถดำเนินการเองได้ เนื่องจากมีความไว้วางใจและเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินการ จึงเป็นช่องทางให้กระทำการทุจริตเบียดบังเงินจำนวนมากได้ รวมทั้งบัญชีที่มีการยกยอกมักจะเป็นบัญชีเงินฝากประจำจึงทำให้ลูกค้าไม่ทราบความเคลื่อนไหวในบัญชี และกว่าจะตรวจสอบพบความผิดปกติก็เกิดความเสียหายจำนวนมาก

ลักษณะของผู้กระทำความผิดในรูปแบบการทุจริตยกยอกหรือเบียดบังเงินหรือทรัพย์สิน ส่วนใหญ่ผู้กระทำความผิดเป็นพนักงานระดับผู้ปฏิบัติงานที่มีหน้าที่จัดการหรือรักษาทรัพย์สินแล้วกระทำการเบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตนเองหรือเป็นของผู้อื่น โดยมักเป็นการกระทำความผิดคนเดียว หรือเป็นการร่วมมือระหว่างผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการหรือรักษาทรัพย์สินด้วยกัน

2.4 การทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการหรือเบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ จำนวน 7 เรื่อง โดยผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจที่ถูกชี้มูลความผิดมากที่สุด คือ ตำแหน่งผู้บริหารหน่วยงาน โดยตัวอย่างเรื่องที่มีการชี้มูลความผิด ได้แก่ กรณีเบิกจ่ายเงินแล้วนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ของโครงการ กรณีเบิกเงินในการเดินทางไปปฏิบัติงาน เช่น ค่าเดินทาง ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พัก ฯลฯ โดยทำเอกสารปลอมเพื่อประกอบการเบิกจ่ายเงินทั้งที่ไม่ได้มีการเดินทางไปปฏิบัติงานจริง กรณีเบิกจ่ายเงินค่ารับรองในการประชุมเป็นเท็จ เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่กระทำการทุจริตในการจัดทำงบประมาณโครงการส่วนใหญ่จะเป็นตำแหน่งระดับสูงตั้งแต่กรรมการของรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารระดับสูง ลงมาจนถึงระดับพนักงาน ซึ่งผู้ที่อยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจอนุมัติ อนุญาตจะมีโอกาสกระทำความผิดได้มากกว่า และมักเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ใช้งบประมาณสูง ทำให้เกิดความเสียหายมาก รวมทั้งอาจมีลักษณะของการทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) ซึ่งเป็นการทุจริตรูปแบบหนึ่งที่อาศัยกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือมติของคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ โดยมีลักษณะการทุจริต กล่าวคือ 1) มีการกำหนดนโยบายจัดทำโครงการหรือกิจกรรมใดโดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐบาลที่อ้างประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน 2) มีการเตรียมการรองรับโครงการหรือกิจการนั้นให้ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ และ 3) เกิดผลประโยชน์อันมิควรได้แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล หรือพวกพ้องของผู้กำกับนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นรูปของเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ หรือผลประโยชน์อื่นใด มีพฤติการณ์การกระทำความผิด ตั้งแต่ออกนโยบายในการจัดทำโครงการ กำหนดวงเงินงบประมาณโครงการ โดยดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายทั้งหมด ตั้งแต่การอนุมัติทำแผนดำเนินโครงการ อนุมัติงบประมาณ ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหรืองานในลักษณะอื่นให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่อาจจะมีช่องว่างในการทุจริตเงินงบประมาณ ซึ่งจะตรวจสอบได้ยากเนื่องจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับผลประโยชน์ ทำให้ไม่มีพยานหลักฐานและพยานบุคคลเพียงพอว่ามีการกระทำความผิด มีข้อสังเกตว่า การทุจริตในรูปแบบนี้อาจมีความเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างด้วย โดยมีขั้นตอนการทุจริต คือ 1) จัดทำงบประมาณโครงการที่ต้องมีการจัดซื้อจัดจ้าง 2) ดำเนินการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ โดยไม่มีการจัดซื้อจัดจ้างเกิดขึ้นหรือได้รับพัสดุจริง และ 3) จัดทำเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเงิน และทำการเบิกจ่ายเท็จ

ลักษณะของผู้กระทำความผิดในรูปแบบการทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการ หรือเบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ กรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณโครงการที่มีการจัดซื้อจัดจ้าง จะเป็นการกระทำทุจริตโดยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานในลักษณะกระทำเป็นขบวนการ โดยมีผู้ร่วมกระทำความผิดจำนวนมาก ตั้งแต่ระดับกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ในฐานะผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานในฐานะผู้มีอำนาจอนุมัติ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ พนักงานพัสดุ พนักงานการเงิน ฯลฯ และบางครั้งอาจมีเอกชนที่รับผลประโยชน์ร่วมด้วย เช่น การจัดซื้อจัดจ้างโดยมีการกำหนดตัวคู่สัญญาไว้แล้ว (ล็อกสเปก) เป็นต้น แต่หากเป็นกรณีการเบิกจ่ายในโครงการเป็นเท็จที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเฉพาะตัวที่ได้รับจากหน่วยงาน เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงาน ค่าเบี้ย ค่าที่พัก ฯลฯ จะเป็นการกระทำทุจริตโดยบุคคลคนเดียว หรือมีผู้ร่วมมือกระทำทุจริตจำนวนไม่มาก

2.5 การทุจริตเรียกรับสินบน จำนวน 2 เรื่อง โดยผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจที่ถูกชี้มูลความผิดเป็นตำแหน่งประเภทผู้บริหาร โดยตัวอย่างเรื่องที่มีการชี้มูลความผิด เช่น กรณีการทุจริตรับผลประโยชน์จากบุคคลภายนอกที่นำลูกค้ายื่นเงินจากธนาคาร เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า คำกล่าวหาการทุจริตเรียกรับสินบนในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและคดีที่มีการชี้มูลความผิดมีจำนวนน้อย เนื่องจากการทุจริตเรียกรับสินบนเป็นการสมประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจที่รับสินบนและผู้ให้สินบนต่างก็ได้รับประโยชน์ ฝ่ายผู้ให้สินบนเต็มใจให้เพื่อแลกกับการอำนวยความสะดวกในการดำเนินการของตนเอง ส่วนฝ่ายผู้รับสินบนก็เรียก รับ หรือยอม

ที่จะรับสินบน เพราะตนเองมีอำนาจที่จะพิจารณาให้คุณให้โทษแก่ผู้เสนอสินบนนั้นได้ ยกเว้นว่ามีการขัดแย้งผลประโยชน์ระหว่างผู้ให้และผู้รับหรือมีผู้ที่เสียประโยชน์ จึงจะมีการร้องเรียนมายังหน่วยงานตรวจสอบ อีกทั้งพฤติการณ์การให้หรือรับสินบนจะกระทำอย่างรอบคอบและเป็นความลับ โดยไม่มีบุคคลที่สามเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นการกระทำความผิด ดังนั้น จึงมีการร้องเรียนมายังหน่วยงานตรวจสอบน้อย หรือแม้มีการร้องเรียนก็มักจะขาดพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอในการดำเนินการไต่สวน และข้อมูลความผิดผู้กระทำความผิดได้ซึ่งพฤติการณ์การกระทำความผิดมีทั้งกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจเป็นฝ่ายเรียกรับผลประโยชน์ หรือเอกชน/บุคคลภายนอกเป็นฝ่ายเสนอให้เงินหรือทรัพย์สินมีค่า เช่น รถยนต์ พระเครื่อง ฯลฯ โดยเฉพาะในเรื่องที่มีการใช้ดุลพินิจในการดำเนินงาน การอนุมัติ การอนุญาต เช่น การขยายสัญญา หรือกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เป็นต้น อันเป็นลักษณะที่มีผลประโยชน์ตอบแทน บางกรณีก็เป็นการให้สินบนเพื่อให้ได้รับการอำนวยความสะดวก หรือได้รับบริการอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน หากสามารถระบุกระบวนการที่ชัดเจน เช่น การใช้เทคโนโลยีช่วยในการจัดลำดับการรับบริการ ฯลฯ มีการปฏิบัติตามระเบียบ ขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ลดการใช้ดุลพินิจ ก็อาจช่วยลดปัญหาการทุจริตเรียกรับสินบนได้

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจอาจมีการรับผลประโยชน์ในลักษณะเงินทอนแล้วแต่จะกำหนดอัตราเป็นร้อยละเท่าใดของวงเงินงบประมาณในโครงการที่มีการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อแลกกับการจัดทำข้อกำหนดและขอบเขตการจ้าง (TOR) เอื้อประโยชน์ให้กับเอกชนรายใดรายหนึ่งในการเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ ส่งผลให้ราคากลางสูงเกินจริง ได้รับผลหรือผลงานที่ไม่มีคุณภาพ หรือบางกรณีเป็นการรับผลประโยชน์จากเอกชน ในลักษณะของตัวเครื่องบินในการเดินทางไปปฏิบัติงานต่างประเทศ เมื่อหน่วยงานมีการจัดซื้อจัดจ้างช่วงปลายปี เอกชนดังกล่าวก็ได้รับคัดเลือกเป็นคู่สัญญากิจ ซึ่งกรณีนี้เป็นการยากที่จะชี้ชัดว่าเป็นการรับสินบน เพราะมีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามขั้นตอนทุกประการ จึงอาจเป็นเพียงความผิดฐานเจ้าพนักงานของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย

ลักษณะของผู้กระทำความผิดในรูปแบบการทุจริตเรียกรับสินบน กรณีที่เกี่ยวกับการให้บริการประชาชน หรือกรณีการใช้ดุลพินิจในการดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุมัติ การอนุญาต ซึ่งเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมาย อาจจะเป็นการกระทำความผิดโดยเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเพียงคนเดียวก็ได้ เพื่อแลกกับการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ให้สินบน แต่หากเป็นกรณีการดำเนินโครงการ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การให้สัมปทาน ฯลฯ ซึ่งมีกระบวนการดำเนินงานและผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก โดยดำเนินการในลักษณะเป็นคณะกรรมการพิจารณาในแต่ละขั้นตอน เช่น การคัดเลือก การตรวจรับงาน เป็นต้น รวมทั้งมีเอกชนเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการได้รับคัดเลือกให้เป็นคู่สัญญากับหน่วยงาน จึงมักจะเป็นการกระทำการทุจริตโดยความร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจและเอกชนภายนอก ซึ่งต่างได้รับผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกัน

2.6 การทุจริตในการบริหารงานบุคคล จำนวน 1 เรื่อง โดยผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจที่ถูกข้อมูลความผิดดำรงตำแหน่งผู้บริหารหน่วยงาน และไม่มีการระบุมูลค่าความเสียหาย ลักษณะการทุจริต คือ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการพิจารณาลงโทษพนักงานในสังกัดที่กระทำการผิดข้อบังคับและทุจริต โดยให้การช่วยเหลือเพื่อให้พ้นผิดหรือลงโทษทางวินัยไม่เหมาะสมกับการกระทำความผิด เช่น กรณีพนักงานใช้หลักฐานเท็จเบิกค่าพักแรมโรงแรมกลับลงโทษเพียงภาคทัณฑ์ เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า มีการข้อมูลความผิดผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการทุจริตในการบริหารงานบุคคลน้อยมาก เนื่องจากเป็นการกล่าวหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายหรือระเบียบการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็จะมีระเบียบการบริหารงานบุคคลของตนเอง หากผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามกรอบของกฎหมายหรือระเบียบ

การบริหารงานบุคคลของหน่วยงานแล้ว จะทำให้ขาดพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ว่ามีการกระทำความผิดได้ โดยผู้ถูกกล่าวหาจะเป็นผู้บริหารระดับสูง หรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการสั่งบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย ตำแหน่ง และการลงโทษทางวินัย อันเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามระเบียบ ซึ่งช่องทางในการทุจริตจะเป็นกรณีที่ระเบียบการบริหารงานบุคคลกำหนดให้สามารถใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกหรือแต่งตั้งได้ ซึ่งผู้ที่ได้รับการคัดเลือกหรือแต่งตั้งมักจะมีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนตามระเบียบหรือประกาศอยู่แล้ว แต่ในเรื่องของความเหมาะสมเป็นดุลพินิจ การที่จะถือเป็นความผิดได้นั้น ต้องมีพยานหลักฐานชัดเจนว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เช่น ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกหรือแต่งตั้งนั้นขาดคุณสมบัติอย่างชัดเจน หรือมีพฤติกรรมอื่นประกอบ เช่น ประกาศรับสมัครชัดเจนแต่ระเบียบการบริหารงานบุคคล เป็นต้น หรือกรณีการพิจารณาโยกย้ายตำแหน่ง หรือลงโทษทางวินัย ก็ต้องมีพยานหลักฐานว่าเป็นการกลั่นแกล้งโดยไม่เป็นธรรม เป็นต้น ซึ่งเป็นการยากที่จะเอาผิดผู้กระทำได้ เนื่องจากเป็นเรื่องภายในหน่วยงาน ขาดพยานหลักฐานเชิงประจักษ์ และมีการอ้างว่าเป็นดุลพินิจ โดยการทุจริตในการบริหารงานบุคคลสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกระบวนการ ตั้งแต่การสรรหา การคัดเลือก การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบ และลงโทษวินัย เป็นต้น

ทั้งนี้ หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้ข้อสังเกตว่า มักจะมีการร้องเรียนเรื่องการสรรหาผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ในขั้นตอนกระบวนการสรรหาเกี่ยวกับความเหมาะสมของบุคคล ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้คณะกรรมการสรรหาสามารถใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกได้ โดยมีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติตามกฎหมาย และคุณสมบัติพิเศษอื่น ๆ ตามความเหมาะสม เช่น ความรู้ความสามารถ ทักษะด้านภาษา ประสบการณ์ในการทำงาน ฯลฯ อันถือเป็นช่องทางในการระบุคุณสมบัติเพื่อเอื้อต่อการคัดเลือกบุคคลที่ต้องการได้ เช่น ประสบการณ์การทำงาน “เคยดำรงตำแหน่ง ...” ซึ่งมีกรณีที่คณะกรรมการสรรหาใช้วิธีการเลี่ยงคำ โดยกำหนดว่า “เคยปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง ...” แทน ซึ่งหมายความว่า บุคคลนั้นอาจจะไม่เคยดำรงตำแหน่งดังกล่าวเพียงแค่ว่าเคยรักษาการในตำแหน่งดังกล่าวก็ได้ เป็นต้น โดยตามที่พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดขั้นตอนในการสรรหา การคัดเลือก คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ พนักงานของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงที่ปรึกษาคณะกรรมการหรือที่ปรึกษาวิสาหกิจ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจเอาไว้ แต่ให้ดุลพินิจคณะกรรมการสรรหา ในการกำหนดคุณสมบัติอื่นที่ไม่ใช่คุณสมบัติตามกฎหมายได้ตามความเหมาะสม เช่น ระดับการศึกษา ความเชี่ยวชาญด้านภาษา ประสบการณ์การทำงาน เคยดำรงตำแหน่งระดับใด เคยทำงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจขนาดใด ฯลฯ นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ทราบว่า เป็นช่องว่างของกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีการดำเนินภารกิจที่มีความหลากหลายมาก เป็นลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์ และหน่วยงานมีขนาดตั้งแต่ขนาดเล็ก - ใหญ่มาก ซึ่งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งก็ต้องการผู้บริหารสูงสุดที่มีคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์การทำงานที่แตกต่างกัน กฎหมายจึงไม่สามารถกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารสำหรับทุกวิสาหกิจได้ เช่น การระบุคุณสมบัติสูงเกินไปสำหรับวิสาหกิจขนาดเล็ก ทำให้ไม่มีผู้สนใจมาสมัครเข้ารับการคัดเลือก เป็นต้น ดังนั้น จึงเป็นเหตุผลที่มีความจำเป็นต้องเปิดช่องให้คณะกรรมการสรรหาฯ ใช้ดุลพินิจในการกำหนดคุณสมบัติตามความเหมาะสม นอกจากคุณสมบัติมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้

เมื่อหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระดับผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ จะส่งเรื่องร้องเรียนไปยังคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา เพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไร เช่น แก้ไขคุณสมบัติในประกาศรับสมัคร ยกเลิกการสรรหา การจ้าง หรือการต่อสัญญาจ้าง เป็นต้น ซึ่งตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดเป็นการทำสัญญาจ้าง ดังนั้น การวินิจฉัยจึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในฐานะนายจ้าง ส่วนในระดับพนักงานรัฐวิสาหกิจ จะส่งเรื่องร้องเรียนไปยังผู้บริหาร

ในฐานะผู้บังคับบัญชา เพื่อดำเนินการตามระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานต่อไป ทั้งนี้ ได้ให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การบริหารงานบุคคล การสอบสวนข้อเท็จจริงและวินัยของรัฐวิสาหกิจ มีความแตกต่างกับส่วนราชการที่มี คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นหน่วยงานกลางในการรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน แต่รัฐวิสาหกิจไม่มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ ทำให้มีการบริหารแบบเบ็ดเสร็จภายในองค์กร โดยกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กำหนดข้อบังคับ และผู้บริหารสูงสุดกำหนดระเบียบที่ไม่ขัดกับข้อบังคับ เช่น การกำหนดอัตราค่าจ้าง การแต่งตั้ง โยกย้ายตำแหน่ง เป็นต้น

ลักษณะของผู้กระทำความผิดในรูปแบบการทุจริตในการบริหารงานบุคคล กรณีการสรรหาหรือ แต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และผู้บริหารระดับสูง จะเป็นการกระทำทุจริตโดยกลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาคัดเลือก และบุคคลที่มีอำนาจในการแต่งตั้ง โดยอาจมีการร่วมมือ กับฝ่ายการเมืองด้วย เนื่องจากรัฐวิสาหกิจอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือนักการเมืองสามารถช่วยเหลือให้พรรคพวกของตนเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ หรือผู้บริหารระดับสูงได้ โดยจะมีการเอื้อผลประโยชน์ตอบแทนกันในภายหลัง สำหรับกรณีการบริหารงานบุคคลในระดับ พนักงานรัฐวิสาหกิจ จะเป็นการกระทำทุจริตโดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่มีอำนาจตามที่ระเบียบกำหนดไว้

3. ผลการศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเกิดได้จากปัจจัยหลายประการ ทั้งจากปัจจัยภายในตัวผู้กระทำความผิด และปัจจัยภายนอกประกอบกัน โดยเมื่อพิจารณาปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต ในภาพรวม พบว่า การทุจริตเกิดจากปัจจัยภายในของผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจมากที่สุด โดยบุคลากรดังกล่าว ปฏิบัติงานด้วยความไม่ซื่อสัตย์สุจริต ขาดคุณธรรมจริยธรรม และไม่มีจิตสำนึกในการแยกแยะระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม อีกทั้งยังมีความโลภ จึงใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น และปัจจัยภายนอก เช่น การที่พนักงานผู้ปฏิบัติงานระดับล่างได้รับเงินเดือนที่ไม่เหมาะสม ไม่เพียงพอสำหรับค่าครองชีพ หรือมีภาระหนี้สิน ค่านิยมในระบบอุปถัมภ์ที่จะต้องช่วยเหลือกันในหมู่พวกพ้องของตน การนิยมจ่ายเงินเพื่อให้ได้รับความรวดเร็ว ความสะดวกในการรับบริการหรือแลกกับการได้รับคัดเลือกให้ ดำเนินงานหรือโครงการ อิทธิพลของนักการเมืองที่เกี่ยวข้องในการสรรหาหรือคัดเลือกกรรมการของรัฐวิสาหกิจ และผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ระบบการบริหารงานและการติดตามกำกับดูแลของผู้บังคับบัญชาที่ขาดประสิทธิภาพ หรือรูปแบบการทำงานขาดความเคร่งครัดในการปฏิบัติงาน วัฒนธรรมองค์กรในการทำงานที่ไม่ถูกต้อง ระเบียบข้อบังคับมีรายละเอียดมากเกินไปทำให้ทำได้ไม่ครบถ้วนและเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน และระเบียบของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างกันในแต่ละหน่วยงานทำให้มีความไม่ชัดเจนและต้องมีการตีความ รวมทั้งระบบการตรวจสอบภายในที่ไม่มีประสิทธิภาพ และหน่วยงานตรวจสอบการทุจริตภายนอกก็ยังไม่มีการ ดำเนินการที่ล้ำหน้าทำให้ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจไม่เกิดความเกรงกลัว

สำหรับปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตเฉพาะของในแต่ละรูปแบบ พบว่า

(1) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล เกิดจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีระเบียบการบริหารงานบุคคล ของตนเองและกำหนดให้ใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกแต่งตั้ง จึงเป็นโอกาสที่ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจจะเอื้อประโยชน์ให้กับคนของตน และยังมีเรื่องของระบบอุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมาก เช่น กรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่มักจะเป็นพวกพ้องของนักการเมือง เป็นต้น

(2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ภาครัฐ พ.ศ. 2560 (2560) ได้กำหนดข้อยกเว้นให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจสามารถออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือ ข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุนั้นใช้เองทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ โดยได้รับความ เห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเกิด

ความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัว และพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ใช้บังคับกับการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงด้วย ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตได้

(3) การทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการ หรือเบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ เนื่องจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ได้รับนโยบายจากคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจให้ดำเนินการทำให้ง่ายต่อการทุจริตเชิงนโยบาย อีกทั้งเป็นโครงการที่มีงบประมาณสูงจึงทำให้ร่วมมือกันกระทำทุจริตเพื่อแบ่งผลประโยชน์กัน

(4) การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เกิดจากผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจดำเนินงานไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน โดยมีมูลเหตุจูงใจเพื่อหาประโยชน์สำหรับตนเองโดยมิชอบหรือเป็นการช่วยเหลือผู้อื่น

(5) การทุจริตยักยอกหรือเบียดบังเงินหรือทรัพย์สิน เกิดจากการอาศัยโอกาสจากการปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดกับเงินหรือทรัพย์สิน ประกอบกับกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานมีช่องโหว่ในการทำทุจริต รวมทั้งระบบการควบคุมการปฏิบัติงานที่ไม่เข้มงวด ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบหรือผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนการทำงานอย่างเคร่งครัด มีความเชื่อใจผู้ปฏิบัติงานขาดการตรวจสอบทำให้มีช่องทางการทุจริตได้

(6) การทุจริตเรียกรับสินบน เนื่องจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจบางประเภทมีลักษณะงานบริการประชาชนและที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ การอนุญาต จึงมีการเรียกรับหรือเสนอให้ทรัพย์สิน เพื่อให้ได้รับการอำนวยความสะดวกหรือได้รับการบริการที่รวดเร็ว ซึ่งเป็นลักษณะผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกัน

อภิปรายผลและบทสรุป (Discussion and Conclusion)

จากผลการศึกษารูปแบบและลักษณะของการทุจริตที่เกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ มีประเด็นที่สามารถนำมาอภิปราย ได้ดังนี้

1. การทุจริตในการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ แม้จะเป็นรูปแบบการทุจริตที่มีเรื่องข้อมูลความผิดน้อยที่สุด แต่ก็ถือว่ามีความสำคัญในการป้องกันการทุจริต เนื่องจากการคัดเลือกหรือสรรหาผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจถือเป็นจุดเริ่มต้นในการที่หน่วยงานจะได้บุคลากรที่มีคุณธรรมจริยธรรม และมีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง การทุจริตในรูปแบบนี้มีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นระบบความสัมพันธ์ของ 2 ฝ่ายที่ไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายที่อยู่เหนือกว่า คือ ผู้ที่มีทรัพยากรมากกว่าหรือมีอำนาจมากกว่าจะอยู่ในฐานะอุปถัมภ์ฝ่ายที่อยู่ต่ำกว่า คือ ผู้ที่มีทรัพยากรน้อยกว่าหรือมีอำนาจน้อยกว่าจะเป็นผู้รับอุปถัมภ์ ต่างฝ่ายต่างมีการแสวงหาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันในลักษณะต่างตอบแทนตามเงื่อนไขที่มีต่อกัน โดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย คือ ค่านิยมของสังคมไทยในเรื่องผู้ใหญ่ - ผู้น้อย การให้ การขอความช่วยเหลือความคุ้มครอง การฝากเนื้อฝากตัวกับผู้ใหญ่หรือผู้มีฐานะสูงกว่า เมื่อผู้น้อยไปหาผู้ใหญ่มักจะมีของกำนัล เพื่อให้ผู้ใหญ่ให้ความช่วยเหลือในสิ่งที่ตนเองต้องการ สังคมไทยจึงเป็นสังคมที่เน้นและยอมรับความแตกต่างในเรื่องฐานะของบุคคล ทำให้ต้องวิ่งเข้าหาผู้มีอำนาจเพื่อให้ความช่วยเหลือตน ในปัจจุบัน ระบบอุปถัมภ์ในแวดวงของข้าราชการยังคงมีอยู่อย่างชัดเจนและถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตนเป็นส่วนใหญ่ เช่น การใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อการแต่งตั้งโยกย้ายให้ได้รับตำแหน่งที่สูงขึ้น ทำให้มีอำนาจบารมีที่มากขึ้น หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งที่จะแสวงหาผลประโยชน์เข้าตัวได้มากขึ้น เป็นต้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า หน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้รับอิทธิพลจากระบบอุปถัมภ์ค่อนข้างมากสาเหตุจากการมีระเบียบบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง ซึ่งบางกรณีกำหนดให้สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้ายตำแหน่ง พิจารณาความดีความชอบ ฯลฯ ได้ตามความเหมาะสม โดยเฉพาะในการคัดเลือกหรือสรรหาคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายการเมืองหรือคณะรัฐมนตรีจะมีเข้ามามีบทบาทอย่างมากในฐานะผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวง และเป็นผู้กำหนดนโยบายสูงสุดและแนว

ทางการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสามารถผลักดันให้พวกฟ้องของตนได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจทำให้สามารถเข้ามาแทรกแซงการบริหารงาน และร่วมมือกันแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ ด้วยกฎหมายได้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบ อุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรมสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติ (2558) ที่ได้กล่าวถึงระบบอุปถัมภ์ ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจไว้ว่า กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้ง คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้แต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ จึงมี การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการยกชุดเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นช่องทางให้มีการแต่งตั้งพวก ฟ้องเข้าสู่ตำแหน่ง ทำให้องค์กรขาดความเข้มแข็ง เนื่องจากการสับเปลี่ยนดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายทางการเมือง ไม่ใช่เพราะยุทธศาสตร์ขององค์กร ส่งผลให้การบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจขาดความต่อเนื่อง ส่วนระดับ พนักงานและลูกจ้างก็มีการแทรกแซงการแต่งตั้ง สรรหา หรือคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ และใช้ระบบ อุปถัมภ์ในการช่วยเหลือการบรรจุแต่งตั้งหรือคัดเลือกบุคลากร และการรับบุคคลเข้าทำงานดังกล่าวก็มักจะ คัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถไม่ตรงกับสายงานทำให้องค์กรขาดโอกาสที่จะได้บุคคลซึ่งมีความรู้ ความสามารถที่เหมาะสมในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งทำให้เกิดช่องทางการทุจริตได้ง่าย ซึ่งณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์ และคณะ (2553) เห็นว่า 1) พฤติกรรมการเข้าแสวงหาผลประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจมักกระทำโดยการแต่งตั้งพรรค พวกเข้าเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อมุ่งตอบแทนแก่กันหรือมุ่งสร้างสายสัมพันธ์เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ 2) คณะกรรมการหรือผู้บริหารมีพฤติกรรมที่ริเริ่ม เสนอ จัดทำหรืออนุมัติโครงการของรัฐเพื่อผลประโยชน์แก่ตน หรือพวกพ้อง 3) คณะกรรมการฯ หรือผู้บริหาร มีพฤติกรรมการใช้อำนาจหน้าที่แทรกแซงการตัดสินใจของ เจ้าหน้าที่อื่นในการใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่หรือโดยการใช้อิทธิพลส่วนตัว เพื่อให้การสนับสนุนแก่ บุคคลภายนอก โดยการเข้ามีส่วนโน้มน้าวการตัดสินใจด้านนโยบายซึ่งผู้กระทำมีส่วนได้เสียอยู่ ในบริบทของ ประเทศไทย นักการเมืองมีพฤติกรรมการคอร์รัปชันสูง พวกเขาพยายามที่จะครอบงำและมีอิทธิพลเหนือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงก็ไม่เข้มแข็งพอที่จะต้านทานและถ่วงดุลพฤติกรรมที่คอร์รัปชัน ของนักการเมืองได้ นักการเมืองจึงสามารถแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านคณะกรรมการและ ผู้บริหารระดับสูงได้ ประกอบกับรัฐวิสาหกิจมีการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่ใช้งบประมาณสูง หากมีการทุจริต ก็เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานและประเทศชาติเป็นอย่างมาก ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหากผู้ปฏิบัติงานไม่มีความรู้ ความสามารถ แต่ได้รับแต่งตั้งให้เข้าทำงานในรัฐวิสาหกิจโดยมีจุดมุ่งหมายในการหาประโยชน์ให้กับตนเองหรือ พวกพ้องก็จะเป็นขั้นแรกของการกระทำทุจริตในรูปแบบอื่นต่อไป

ดังนั้น การแก้ไขปัญหการทุจริตในการบริหารงานบุคคล หน่วยงานรัฐวิสาหกิจควรกำหนดระเบียบ การบริหารงานบุคคลและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีหลักเกณฑ์อย่างชัดเจน ลดการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ ตัดสินใจให้น้อยที่สุด เช่น กระบวนการสรรหาบุคลากร ควรมีการประกาศหลักเกณฑ์ในการรับสมัครที่ชัดเจน ได้แก่ การกำหนดคุณสมบัติ ระยะเวลาในการเปิดรับสมัคร วิธีการสรรหาโดยการสอบคัดเลือกที่จัดโดยหน่วยงานภายนอก และมีขั้นตอนการสอบสัมภาษณ์อีกชั้นหนึ่ง ในส่วนรูปแบบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสัมภาษณ์ ควรเป็นผู้แทน จากหลายหน่วยงานเพื่อป้องกันการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน สำหรับกระบวนการเลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งในระดับสูงขึ้นไป ควรมีการประกาศแนวทางปฏิบัติในการคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งพนักงาน โดยหลักเกณฑ์การคัดเลือกมีการนำเรื่องความรู้ความสามารถ ประสบการณ์การทำงาน ผลการประเมินรายบุคคล แนวคิดในการพัฒนาองค์กร และผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ การพิจารณาคัดเลือกดำเนินการในรูปแบบของ คณะกรรมการ และมอบให้สายงานต่าง ๆ แต่งตั้งคณะกรรมการสายงานพิจารณาความเหมาะสมก่อนนำเสนอ ผู้บริหารพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ ในกระบวนการพิจารณาความดีความชอบหรือการพิจารณาลงโทษ ต้องมี การกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะอย่างครบถ้วนด้วย

2. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเกิดได้จากปัจจัยหลายประการ ทั้งจากปัจจัยภายในตัวผู้กระทำความผิด เช่น ความไม่ซื่อสัตย์สุจริต ขาดคุณธรรมจริยธรรม ความโลภ เป็นต้น และปัจจัยภายนอก เช่น การที่พนักงานผู้ปฏิบัติงานระดับล่างได้รับเงินเดือนที่ไม่เหมาะสม ค่านิยมในระบบอุปถัมภ์ การนิยมจ่ายเงินเพื่อให้ได้รับความรวดเร็วและความสะดวก อิทธิพลของนักการเมืองที่เกี่ยวข้องในการสรรหาหรือคัดเลือกกรรมการของรัฐวิสาหกิจและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ระบบการบริหารงานและการติดตามกำกับดูแลของผู้บังคับบัญชาที่ขาดประสิทธิภาพ และระเบียบของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างกันในแต่ละหน่วยงานทำให้มีความไม่ชัดเจนและต้องมีการตีความ รวมทั้งระบบการตรวจสอบภายในที่ไม่มีประสิทธิภาพ และหน่วยงานตรวจสอบการทุจริตภายนอกมีการดำเนินการที่ล่าช้าทำให้ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจไม่เกิดความเกรงกลัว เป็นต้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า การทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเกิดจากทั้งปัจจัยภายในตัวบุคคล และปัจจัยภายนอกประกอบกัน ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีสัมเหลี่ยมของการทุจริต ของ Ronald R. Cressey ว่าการทุจริตมีโอกาสจะเกิดขึ้นสูงหากมีเหตุการณ์หรือปัจจัยเสี่ยงการทุจริตเกิดขึ้นทั้ง 3 ด้าน คือ การมีความกดดันหรือแรงจูงใจส่วนบุคคลของบุคลากร เช่น การกดดันจากเป้าหมายการปฏิบัติงาน ความเดือดร้อนทางการเงิน ประกอบกับการมีโอกาที่จะกระทำการทุจริต หรือการปกปิดการกระทำทุจริต รวมทั้งแปลงสภาพของทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริต ซึ่งอาจเกิดจากระบบการบริหารงานหรือการตรวจสอบควบคุมภายในองค์กรที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถตอบสนองได้อย่างทันเหตุการณ์ และผู้กระทำความผิดมักจะมีข้ออ้างหรือการใช้เหตุผลที่ทำให้ตนเองรู้สึกดีขึ้นว่าการกระทำนั้นว่าเป็นเรื่องที่มีการทำกันเป็นปกติหรือไม่ทราบว่าเป็นความผิด ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของเสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ (2553) ที่เห็นว่า การทุจริตอาจเกิดจากสาเหตุภายในหรือสาเหตุภายนอก ซึ่งสาเหตุภายนอก เช่น เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง ระบบราชการ กฎหมายและระเบียบ และการตรวจสอบ จะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสาเหตุภายในทั้งในเรื่องโอกาส สิ่งจูงใจ และความซื่อสัตย์สุจริต เช่นเดียวกับการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (2558) ที่ระบุว่า สาเหตุของการทุจริตเกิดจากความโลภ ซึ่งเป็นพฤติกรรมส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐที่ขาดหลักยึดด้านคุณธรรม จนกลายเป็นคนที่เห็นแก่ได้ มีความอยากและความไม่รู้จักพอ การมีโอกาหรือระบบการทำงานมีช่องว่างให้ทุจริต เกิดจากการขาดระบบการควบคุมหรือมีการตรวจสอบที่ไม่รัดกุม การขาดจริยธรรมส่วนบุคคล โดยประมวลจริยธรรมขององค์กรไม่ได้มีการบังคับใช้ให้เกิดผล และแรงจูงใจและความคุ้มค่าในการเสี่ยง เพราะทุจริตแล้วได้รับผลประโยชน์มากเมื่อเทียบกับความเสี่ยง รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายปราบปรามหรือการลงโทษทางสังคมขาดประสิทธิภาพ

ดังนั้น การแก้ปัญหาการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจจึงต้องดำเนินการควบคู่กันทั้งการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม และความซื่อสัตย์สุจริตให้บุคลากรของหน่วยงาน รวมทั้งชี้แจงให้ทราบว่าการกระทำลักษณะใดเข้าข่ายการกระทำทุจริต และบทลงโทษที่จะได้รับเมื่อกระทำการทุจริต โดยเน้นยกตัวอย่างกรณีศึกษาจากเหตุการณ์ทุจริตที่เกิดขึ้นจริงในหน่วยงาน เพื่อให้บุคลากรเกิดความเกรงกลัวที่จะกระทำการทุจริต และอีกส่วนที่มีความสำคัญมาก คือ การตัดโอกาสในการกระทำความผิด โดยการปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้มีความทันสมัยและมีความชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงการตีความ การบริหารงานที่ผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับชั้นต้องมีการควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด และให้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนในระเบียบกฎหมายอย่างเคร่งครัด ประกอบกับระบบการตรวจสอบภายในของหน่วยงานที่มีความเข้มงวด และกำหนดระยะเวลาการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ

ข้อเสนอแนะ (Recommendation)

จากการศึกษาข้างต้น คณะผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตสำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และข้อเสนอแนะสำหรับสำนักงาน ป.ป.ช. ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตสำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

1.1 ควรมีการปลูกฝังจิตสำนึก คุณธรรมจริยธรรม และความซื่อสัตย์สุจริตให้บุคลากรของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ทั้งคณะกรรมการ ผู้บริหาร พนักงาน และลูกจ้าง ให้ปฏิบัติงานตามกฎหมายและระเบียบอย่างเคร่งครัด ให้รู้จักการแยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม โดยเห็นแก่ผลประโยชน์ของหน่วยงานหรือของประชาชนเป็นหลักมากกว่าประโยชน์ของตนเอง เครือญาติ และพวกพ้อง ไม่แสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่โดยการเอื้อประโยชน์ให้ผู้อื่น และไม่รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันมิชอบด้วยกฎหมายจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีคู่มือมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงาน และกำหนดเนื้อหาไว้ในหลักสูตรการอบรมสำหรับเลื่อนระดับตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจทุกระดับ รวมทั้งชี้แจงให้บุคลากรในหน่วยงานทราบว่าการกระทำลักษณะใดเข้าข่ายการกระทำทุจริต และบทลงโทษที่จะได้รับเมื่อกระทำการทุจริต โดยเน้นยกตัวอย่างกรณีศึกษาจากเหตุการณ์ทุจริตที่เกิดขึ้นจริงในหน่วยงาน เพื่อให้บุคลากรเกิดความตระหนัก มีความละอาย ไม่กล้าและเกรงกลัวที่จะกระทำการทุจริต แม้มีโอกาสที่จะกระทำได้ก็จะไม่ทำ

1.2 ควรมีการสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้บุคลากรของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจทุกระดับตำแหน่งเกิดค่านิยมร่วมกันในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรม รณรงค์ให้บุคลากรหลีกเลี่ยงการกระทำอันอาจมีผลต่อการใช้อำนาจหรือการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนหรือเลือกปฏิบัติ เช่น นโยบาย งดให้ - งดรับของขวัญ ของกำนัล หรือประโยชน์อื่นใด (No Gift Policy) ฯลฯ รวมทั้งมีช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตภายในหน่วยงาน เมื่อบุคลากรพบเห็นการทุจริตให้มีความกล้าที่จะตั้งต้นผู้กระทำการทุจริตหรือแจ้งให้ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบรับทราบ โดยมีนโยบายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสการทุจริตและการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล (Whistle Blowing Policy) ซึ่งจะคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลและปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลเป็นความลับ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้แจ้งเบาะแสว่าจะไม่เกิดผลกระทบกับตนเอง

1.3 ควรมีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้มีความทันสมัย และมีความชัดเจน หลีกเลี่ยงการตีความทำให้สามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง และลดการใช้ดุลพินิจให้น้อยที่สุด เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ในส่วนที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดข้อยกเว้นสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง โดยให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจสามารถออกระเบียบข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุนั้นใช้เองทั้งหมดหรือบางส่วนได้ เพื่อให้การดำเนินงานเกิดความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัว ซึ่งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและกรมบัญชีกลางควรมีแนวทางที่ชัดเจน ไม่ให้เกิดกรณีต้องวินิจฉัยตีความว่าการจัดซื้อจัดจ้างในลักษณะใดคือการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงซึ่งเข้าข้อยกเว้นดังกล่าว และการจัดซื้อจัดจ้างใดเป็นกรณีทั่วไปที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลที่มักจะกำหนดให้ดุลพินิจผู้บังคับบัญชาในการแต่งตั้ง โยกย้าย พิจารณาความดีความชอบ เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง และลงโทษทางวินัย ซึ่งอาจก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ ความไม่เป็นธรรม กลั่นแกล้งกันได้ โดยควรกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติให้ชัดเจน โดยเน้นผลงานและประสิทธิภาพการทำงานควบคู่กัน ไม่ให้มีการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ และดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการ หรือบางกรณีให้มีตัวแทนจากหน่วยงานภายนอกที่มีความรู้ความสามารถ และมีความเป็นกลางมาร่วมพิจารณาด้วยก็ได้ รวมทั้งให้ความรู้แก่บุคลากรในการดำเนินการตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ และเป็นปัจจุบัน เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดในการทำงาน

1.4 ควรมีการบริหารงานที่ผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับชั้นต้องมีการควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด และให้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนในระเบียบกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะตำแหน่งที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการบัญชี ซึ่งมีโอกาสกระทำการทุจริตได้ง่ายหากไม่มีระบบตรวจสอบที่รัดกุมเพียงพอ โดยอาจให้มีผู้รับผิดชอบมากกว่า 1 คน เพื่อตรวจสอบซึ่งกันและกัน รวมทั้งใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการระบอบการปฏิบัติงานและการให้บริการบางประเภท การตรวจสอบและควบคุม เพื่อให้มีหลักฐานการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ผ่านระบบ ลดการสัมผัสเงินสดโดยตรง อันเป็นการตัดโอกาสในการกระทำการทุจริต รวมทั้งเมื่อพบว่ามีกระทำการทุจริต ต้องดำเนินการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงและมีการลงโทษโดยไม่เห็นแก่พวกพ้อง

1.5 ควรมีระบบการตรวจสอบภายในของหน่วยงานที่มีความเข้มงวด และกำหนดระยะเวลาการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะการตรวจสอบติดตามในเรื่องการใช้งบประมาณในโครงการขนาดใหญ่ นอกจากเป็นหน้าที่ของหน่วยตรวจสอบภายในแล้ว ยังควรสนับสนุนให้บุคลากรทุกคนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงานในส่วนต่าง ๆ ของหน่วยงานด้วย เช่น การรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งขึ้นในทุกหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ นอกจากจะมีบทบาทในการดูแลผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างแล้ว ยังสามารถช่วยสอดส่องและร้องเรียนในเรื่องการปฏิบัติงาน/การใช้จ่ายงบประมาณที่คาดว่าจะมีการทุจริต หรือความโปร่งใสของผู้บริหารในการบริหารงานได้

1.6 ควรดำเนินการผลักดันนโยบายต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจังทั้งภายในหน่วยงาน เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการใช้ทรัพย์สินของหน่วยงาน การตรวจสอบความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของพนักงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบและกำกับดูแลความโปร่งใสในการทำธุรกรรมกับคู่ค้าหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องทางธุรกิจ (Third Party Screening) และมีมาตรการในการกำกับดูแลเพื่อให้มั่นใจว่าบุคคลดังกล่าวมีการปฏิบัติตามมาตรการต่อต้านการทุจริต ฯลฯ และภายนอกหน่วยงาน เช่น การสื่อสารนโยบายและแนวปฏิบัติในการต่อต้านการทุจริตไปยังหน่วยงานย่อย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสาธารณชนเพื่อทราบและนำมาตรการต่อต้านการทุจริตไปปฏิบัติ เป็นต้น

2. ข้อเสนอแนะสำหรับสำนักงาน ป.ป.ช.

2.1 ควรปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเรื่องระยะเวลาในการดำเนินการให้มีความรวดเร็ว ลดขั้นตอนการตรวจสอบและการดำเนินคดีที่ไม่จำเป็น มีความโปร่งใสและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ควรเน้นการดำเนินคดีในเรื่องขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญ และส่งผลกระทบต่อสังคมเป็นวงกว้าง ส่วนเรื่องขนาดเล็กหรือเรื่องที่ไม่เข้าลักษณะเป็นความผิดร้ายแรงควรพิจารณาส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (2561) มาตรา 61-64 เพื่อที่จะได้นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษโดยเร็ว ทำให้ผู้ที่คิดจะกระทำการทุจริตเกิดความยับยั้งชั่งใจและไม่กล้ากระทำการทุจริต อันเป็นการป้องปรามการทุจริตไปในตัว

2.2 ควรพัฒนาองค์ความรู้และสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้กับพนักงานไต่สวนในการตรวจสอบการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจแต่ละรูปแบบ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการขนาดใหญ่ มีความซับซ้อนมาก และมีรายละเอียดแตกต่างกันไปตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ทำให้ตรวจสอบยากและต้องใช้เวลาในการศึกษาข้อมูลมากหากไม่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำคดีรูปแบบนั้นมาก่อน เป็นต้น โดยการอบรมให้ความรู้ การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่มีแนวทางและวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในแต่ละรูปแบบคดี การรวบรวมข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดและศาลมีคำพิพากษาแล้วจำแนกตามรูปแบบการทุจริต โดยสามารถค้นคว้าได้เองได้ในระบบสารสนเทศของสำนักงาน เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของพนักงานไต่สวน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2564)

2.3 ควรเน้นการป้องกันการทุจริตในเชิงรุก โดยเฉพาะการตรวจสอบติดตามการดำเนินโครงการที่มีขนาดใหญ่และวงเงินงบประมาณสูง เช่น โครงการที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล และให้ข้อสังเกตในการดำเนินการที่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายตั้งแต่เริ่มโครงการ รวมทั้งเป็นการจับตาเพื่อไม่ให้เกิดการกระทำทุจริต นอกจากนี้ ควรมีการใช้ระบบสารสนเทศของหน่วยงานในการรวบรวมข้อมูลสถิติการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจว่า ผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่เป็นระดับตำแหน่งใด มีลักษณะพฤติการณ์การกระทำผิดอย่างไร เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขปัญห และเสนอมาตรการในการป้องกันการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้อย่างตรงประเด็น สอดคล้องกับรูปแบบการทุจริตในปัจจุบันอย่างเท่าทันต่อเหตุการณ์

2.4 ควรเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้มากขึ้นในหลากหลายช่องทาง และอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะผลการดำเนินงาน เช่น ความคืบหน้าของคดีที่อยู่ระหว่างการไต่สวน คดีที่มีการชี้มูลความผิด ฯลฯ ให้สาธารณชนรับทราบว่าสำนักงาน ป.ป.ช. มีการดำเนินการปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง และมีความโปร่งใสโดยชี้ให้เห็นบทลงโทษของการกระทำทุจริตอย่างชัดเจน เพื่อสร้างความเกรงกลัวให้เจ้าพนักงานของรัฐในการกระทำการทุจริต และสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน รวมทั้งควรมีการประชาสัมพันธ์ในส่วนข้อกฎหมายที่สำคัญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (2561) ซึ่งผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจควรทราบ เพื่อเป็นทางเลือกสำหรับการปกป้องตนเอง และร่วมต่อต้านการทุจริต เช่น มาตรา 134 ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตเพราะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ สามารถทำหนังสือโต้แย้งหรือให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งหรือให้ยืนยันคำสั่ง หรือแจ้งเบาะแส ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้กระทำการนั้น เพื่อเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นไม่ต้องรับโทษตามกฎหมาย มาตรา 135 ที่กำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าพนักงานของรัฐ ถ้าได้ให้ถ้อยคำ เบาะแส หรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญซึ่งเป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำความผิดเจ้าพนักงานของรัฐรายอื่นหรือผู้ถูกกล่าวหารายอื่นนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกักผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ เป็นต้น โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีช่องทางในการติดต่อสอบถามรายละเอียดในการปฏิบัติเพิ่มเติม และในส่วนที่อาจมีข้อสงสัยในการตีความกฎหมายด้วย เช่น มาตรา 134 ที่ระบุว่า “... ให้แจ้งเบาะแส ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้กระทำการนั้น ...” ซึ่งจะนับวันครบกำหนดเวลาเมื่อเบาะแส ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงมาถึงสำนักงาน ป.ป.ช. หรือเมื่อเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นต้น

2.5 ควรจัดให้มีวิทยากรสำหรับการอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ โดยมุ่งเน้นเสริมสร้างความเข้าใจระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานอย่างถูกต้อง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) กฎหมายเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคา (การฮั้ว) ฯลฯ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดความผิดพลาดหรือเกิดการทุจริต และให้ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด รวมทั้งให้มีการรับรู้ว่าการกระทำในลักษณะใดเป็นการกระทำทุจริต และหากกระทำเช่นนั้นจะได้รับบทลงโทษอย่างไร แนวทางการมีส่วนร่วมป้องกันการทุจริตในหน่วยงานช่องทางการร้องเรียนเมื่อพบเห็นการทุจริต โดยให้หน่วยงานเหล่านั้นนำไปบรรยายขยายผลต่อภายในองค์กร หรือสร้างเป็นเครือข่ายระหว่างหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่สามารถแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันได้ ซึ่งจะเห็นผลได้เร็วกว่าควบคู่ไปกับการอบรมให้ความรู้ ปลูกฝังจิตสำนึกซื่อสัตย์สุจริตให้กับเด็กและเยาวชน ซึ่งจะเห็นผลในระยะยาว

2.6 ควรสนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ โดยจัดทำเป็นเครือข่ายหรือการรวมกลุ่มเพื่อให้มีความเข้มแข็ง และมีการองค์ความรู้ที่ถูกต้องว่าการกระทำใดที่เข้าข่ายการทุจริต ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. มีกระบวนการกลั่นกรองข้อมูลในเบื้องต้น และมีช่องทางในการแจ้งเบาะแส การร้องเรียนที่สะดวกและปกปิดเป็นความลับ อีกทั้งมุ่งเน้นให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจดำเนินการเปิดเผย

ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบ และสามารถเข้าถึงได้ง่ายทั้งทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์และการปิดประกาศด้วยเอกสาร เพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้

2.7 ควรมีการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานตรวจสอบให้มากขึ้น เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ฯลฯ ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านคดี และการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบร่วมกัน สำหรับหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่รับนโยบายการปฏิบัติจากส่วนกลางซึ่งอาจไม่มีความรู้เพียงพอ สำนักงาน ป.ป.ช. ควรเป็นหน่วยงานในการประสานกับหน่วยงานที่มีองค์ความรู้ในด้านนั้น ๆ และให้คำปรึกษาในการปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง เช่น เมื่อมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง อาจมีการสอบถามไปยังสำนักงานคลังจังหวัด หัวหน้าหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการผลักดันร่วมกันในระดับจังหวัดเพื่อแก้ปัญหาการทุจริต

2.8 ควรศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในส่วนของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ โดยอาจพิจารณาจากระบบการบริหารจัดการตามมาตรฐาน ISO ที่เน้นกระบวนการบริหารจัดการ การปฏิบัติงาน การสอบทาน การตรวจสอบภายใน ว่าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจดำเนินการเป็นอย่างไร และอาจให้ผู้เชี่ยวชาญภายนอกเป็นผู้ให้ความเห็นต่อระบบการบริหารจัดการของหน่วยงาน ว่ามีจุดเด่น - จุดด้อยที่ควรแก้ไขอย่างไร อันจะนำไปสู่การยกระดับการบริหารจัดการของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้น นอกจากการประเมินในรูปแบบปัจจุบันที่ประเมินหรือสำรวจจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแล้วคำนวนเป็นค่าคะแนน

2.9 ควรพัฒนาการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้มีเนื้อหาที่ชัดเจน และสอดคล้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ที่มีลักษณะการดำเนินกิจกรรมในเชิงธุรกิจหลายประเภทแตกต่างจากหน่วยงานของรัฐอื่น ให้สามารถนำแนวทางตามแผนปฏิบัติการดังกล่าวไปปรับใช้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงานได้ เนื่องจากในปัจจุบันเนื้อหาส่วนใหญ่เป็นส่วนของสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องดำเนินการ ทำให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจอาจประยุกต์ใช้แผนได้ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริง และควรเปิดโอกาสให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้ทราบข้อมูลสถิติคดีในส่วนที่สามารถเปิดเผยได้ว่าหน่วยงานของตนมีการทุจริตในลักษณะใด จำนวนเท่าไร เพื่อจะได้จัดทำแผนโดยเน้นป้องกันการทุจริตในรูปแบบที่มีการทุจริตมากในหน่วยงานนั้นแตกต่างกันไปในแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งมีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนเป็นระยะด้วย

3 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

3.1 ควรมีการศึกษาประเด็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่เกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเพิ่มเติมในอนาคต เนื่องจากในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ใช้ข้อมูลสถิติเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2565 นำมาวิเคราะห์ลักษณะของการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งมีเรื่องชี้มูลความผิดจำนวนไม่มาก และเกือบทั้งหมดเป็นเรื่องที่มีการกระทำความผิดก่อนพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บังคับใช้ จึงยังไม่เห็นความชัดเจนว่าภายหลังมีพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ลักษณะการกระทำทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวช่วยลดการทุจริตได้มาก - น้อยเพียงใด ประกอบกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงที่หน่วยงานสามารถ ออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุนั้นใช้เองทั้งหมดหรือบางส่วนได้ เพื่อให้การดำเนินงานเกิดความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัว ซึ่งเข้าข่ายยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้มีโอกาสที่จะกระทำการทุจริตได้ง่าย ประกอบกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีการดำเนินโครงการที่มีการจัดซื้อจัดจ้างในวงเงินงบประมาณสูง ซึ่งหากเกิดการทุจริตจะส่งผลเสียหายต่อประเทศชาติเป็นอย่างมาก

3.2 ควรมีการศึกษาในประเด็นการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ว่าผลการประเมิน ITA มีความสัมพันธ์กับการทุจริตที่เกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจหรือไม่อย่างไร เพื่อให้ทราบว่าการประเมินดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่ และสามารถช่วยป้องกันหรือลดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้มาก – น้อยเพียงใด เนื่องจากมีข้อสังเกตว่าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจบางหน่วยงานได้ผลการประเมิน ITA ในระดับ A (85.00 - 94.99 คะแนน) และ AA (95.00-100 คะแนน) แต่ยังคงมีการกล่าวหาหรือเรียนกรณีทุจริตมายังสำนักงาน ป.ป.ช. หรือมีเรื่องข้อมูลความผิดจำนวนมาก ซึ่งจากการวิเคราะห์เบื้องต้นอาจเป็นไปได้จากหลายสาเหตุ เช่น เครื่องมือการประเมิน ITA ที่เน้นแบบวัดจากการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก โดยในบางหน่วยงานมีการรับรู้ที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงการกล่าวหาหรือเรียนการทุจริตหรือเรื่องข้อมูลความผิดในบางกรณี เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนานแล้วหรือไม่ได้เกิดขึ้นในช่วงเวลาหรือปีงบประมาณเดียวกันกับที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นได้รับการประเมิน ITA เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กรณีนี้ต้องมีการศึกษาข้อมูลอย่างละเอียดเพื่อให้ทราบสาเหตุที่แท้จริงต่อไป

เอกสารอ้างอิง (References)

- คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2558). *รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง “การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม”*. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์, บรรเจิด สิงคะเนติ, คมสัน โพธิ์คง, ศิริพร เอี่ยมธงชัย, อรรถสิทธิ์ กันมล, วรรณเจริญพลนภชัย, . . . วัชรพงษ์ ชีอตรง. (2553). *รายงานการวิจัยเรื่อง การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรภาครัฐที่มุ่งเน้นการดำเนินการในเชิงธุรกิจ*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. (2560, 24 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 24 ก. หน้า 13-54.
- พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. (2518, 25 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 92 ตอนที่ 16 ฉบับพิเศษ. หน้า 5.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. (2561, 21 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก. หน้า 1-80.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2565, 12 มกราคม). *รัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กระทรวงการคลัง. กระทรวงการคลัง*.
<https://www.sepo.go.th/content/162>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2558). *หลักสูตร คู่มือ และแนวทางการสร้างเครือข่ายภาครัฐต่อต้านการทุจริต*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2564). *คู่มือปฏิบัติงานด้านการไต่สวน เล่ม 1 ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติงาน*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2565). *รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562. สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*. <https://www.nacc.go.th/category/2018083118464315/list?>

เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์, ธนวรรณ พลวิชัย, ปรีดา โพธิทอง, วาติตร รักษ์ธรรม, หทัยรัตน์ ไชยจารุณิช, และ สรัญญา บัญชาบุษบง. (2553). *รายงานการวิจัยเรื่อง โครงการประเมินสถานการณ์ด้านการทุจริตในประเทศไทย*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

ตอนที่ 2
บทความวิชาการ
Academic Articles

Development for Web-based Construction Management Monitoring System
for Enhancing Integrity and Transparency in Institute for Innovative Learning,
Mahidol University.

การพัฒนาระบบเว็บติดตามบริหารสัญญาจ้างก่อสร้างเพื่อยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใส
ของสถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้มหาวิทยาลัยมหิดล

Pichamon Kalong^{1*} and Numchoke Kunmunwong²

พิชามณญ์ กาหลง^{1*} และ นำโชค ขุนหมื่นวงศ์²

^{1,2}*Institute for Innovative Learning, Mahidol University.*

^{1,2}สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล

* Corresponding author: Pichamon.kal@mahidol.edu

Abstract

Currently, Thailand requires government agencies prioritize the Integrity and Transparency Assessment, which consists of three key components: 1) Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT. 2) External Integrity and Transparency Assessment: EIT and 3) Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT. In the past, when government agencies need to allocate significant budgets for large-scale construction project, they often face challenges in managing misunderstanding among various stakeholders. To address these issues, the author developed a Web-based Construction Management Monitoring System as a guideline for stakeholders and interested parties to apply in managing government construction contracts. And to highlight the benefits of the web-based contract management tracking system, which helps enhance the Integrity and Transparency Assessment of government agencies in 10 aspects, including: 1. Work Integrity, 2. Budget Utilization, 3. HRM: Merit-based system, 4. Government Resources Management, 5. Anti-corruptions Practices, 6. Operation quality, 7. Communication Efficiency, 8. System improvements, 9. Open data, and 10. Fraud Prevention.

Keywords: Web-based Construction Management Monitoring System, Integrity and Transparency Assessment, Institute for Innovative Learning, Mahidol University

บทคัดย่อ

ปัจจุบันประเทศไทยได้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ประกอบด้วย 3 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ การรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน การรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก และการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ ซึ่งที่ผ่านมาเมื่อหน่วยงานภาครัฐจะต้องใช้งบประมาณลงทุนในการก่อสร้างขนาดใหญ่ จำเป็นต้องมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่สูงมาก จึงมักประสบปัญหาในการทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ ผู้เขียนจึงได้พัฒนาระบบเว็บติดตามบริหารสัญญาจ้างก่อสร้าง เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจได้นำแนวทางนี้ไปใช้ปฏิบัติในการบริหารสัญญาจ้างก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐ และเพื่อชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ของระบบเว็บติดตามบริหารสัญญาจ้างก่อสร้างที่จะช่วยยกระดับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐ ทั้ง 10 ด้าน ได้แก่ 1) การปฏิบัติหน้าที่

2) การใช้งบประมาณ 3) การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา 4) การใช้ทรัพย์สินราชการ 5) การแก้ไขปัญหา การทุจริต 6) คุณภาพการดำเนินงาน 7) ประสิทธิภาพการสื่อสาร 8) การปรับปรุงระบบการทำงาน 9) การเปิดเผย ข้อมูล และ 10) การป้องกันการทุจริต

คำสำคัญ: ระบบเว็บติดตามบริหารสัญญาก่อสร้าง การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส สถาบันนวัตกรรม การเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล

บทนำ (Introduction)

ปัญหาทุจริตในโครงการของหน่วยงานรัฐเป็นปัญหาที่หลายประเทศทั่วโลกได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหา โดยปัจจุบันประเทศไทยได้มีการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment) มีชื่อเรียกย่อว่า “การประเมิน ITA” ซึ่งในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ของประเทศไทย ได้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องให้ความร่วมมือและเข้าร่วมการประเมิน ITA ประกอบด้วย ตัวชี้วัด 10 ตัว แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 การรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT) ส่วนที่ 2 การรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT) และส่วนที่ 3 การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT) โดยในปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐ จำนวน 8,323 หน่วยงาน ที่ต้องเข้าร่วม การประเมินดังกล่าวในทุก ๆ ปีอีกด้วย (สำนักงาน ป.ป.ช., 2566) การประเมิน ITA ที่ผ่านมามีส่วนช่วยให้ หน่วยงานภาครัฐได้เกิดการปรับตัว ปรับปรุง และต้องหาวิธีการเพื่อพัฒนาการดำเนินงานตามภารกิจของแต่ละ หน่วยงาน โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จึงเป็นความท้าทายในการพัฒนาด้านคุณธรรมและ ความโปร่งใสเพื่อให้ผลการประเมินในภาพรวมบรรลุค่าเป้าหมายอีกด้วย จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า การประเมิน ITA นั้นให้ความสำคัญกับ 1) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน ได้แก่ ผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของรัฐ และ 2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก ได้แก่ บุคคล นิติบุคคล บริษัทเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่มาติดต่อภารกิจ

ในหลายประเทศทั่วโลกมีการลงทุนกับอุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังพบว่า อุตสาหกรรม ก่อสร้างนั้นเป็นอุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงมากที่สุด และบ่อยครั้งที่ความเสี่ยงของโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ไม่ได้รับการ จัดการที่เหมาะสมเพียงพอ ส่งผลต่อประสิทธิภาพโครงการ การเพิ่มขึ้นของต้นทุน และปัญหาความล่าช้าในการ ก่อสร้าง (Thompson & Perry, 1992) โดยที่ความสำเร็จในโครงการก่อสร้างแต่ละโครงการนั้น จะขึ้นอยู่กับปัจจัย ความสำเร็จ ได้แก่ ความซับซ้อนของโครงการก่อสร้าง สัญญาจ้างก่อสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของโครงการกับ ผู้รับจ้าง ความสามารถของผู้จัดการโครงการ และความสามารถของสมาชิกที่เกี่ยวข้องในโครงการ อาทิเช่น ผู้ออกแบบ สถาปนิก วิศวกร ผู้จัดการโครงการ และผู้ควบคุมงานที่คอยกำกับดูแลตลอดระยะเวลาของสัญญาจ้าง (Blackburn, 2002) ที่ผ่านมามหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาดอนเจดได้ลงทุนกับโครงสร้างพื้นฐานเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะ โครงการก่อสร้าง (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศการขนส่งและจราจร, 2562) ในการบริหารโครงการก่อสร้างนั้นจะมี ผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย และมีระยะเวลาดำเนินงานที่จำกัดตามกรอบระยะเวลาของสัญญาจ้าง ทำให้เกิดปัญหามากมาย ระหว่างการก่อสร้าง โดยที่ปัญหาหลักที่เกี่ยวกับความล่าช้าโครงการก่อสร้างส่วนใหญ่นั้นไม่ได้เกิดจากฝ่ายผู้ว่าจ้าง หรือหน่วยงานของรัฐ เพราะหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นผู้ที่ถือเงินงบประมาณอยู่ในมือก่อนที่จะดำเนินการจัดหา ผู้รับจ้าง ซึ่งหน่วยงานรัฐจะสร้างปัญหาความล่าช้าได้ก็เพียงเพราะเหตุผลเรื่องของการเบิกจ่ายงวดงานล่าช้า ไม่ทัน กำหนด แต่ส่วนใหญ่แล้วปัญหาความล่าช้าโครงการก่อสร้างนั้นมักจะเกิดขึ้นมาจากผู้รับจ้าง เช่น การขาดแคลน แรงงานก่อสร้าง การเปลี่ยนแปลงแบบก่อสร้าง การขาดสภาพคล่องทางการเงิน การขาดเครื่องจักร สภาพแวดล้อม มีปัญหาจนไม่สามารถก่อสร้างได้ การขึ้นราคาของวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างจนขาดทุน ปัญหาเหล่านี้ล้วนเป็น

ผลกระทบทำให้โครงการก่อสร้างภาครัฐเกิดความล่าช้า จนบางครั้งนำไปสู่ปัญหาผู้รับจ้างทำงาน (ณัฐวิทย์ วิสัยหงส์, 2550; เอกกวิ ภูมิฤทธิกุล, 2550; วุฒิพงศ์ อ่อนศรีสมบัติ, 2556) ด้วยสาเหตุดังกล่าวหน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการกำกับติดตามบริหารโครงการก่อสร้าง

ในการป้องกันปัญหาความล่าช้าของโครงการก่อสร้าง จึงมีแนวคิดที่จะนำระบบสารสนเทศเพื่อช่วยการจัดการบริหารโครงการก่อสร้าง (Construction Project Management: CPM) มาใช้ เพราะหากหน่วยงานภาครัฐปล่อยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในโครงการทำงานในลักษณะงานประจำแบบ Routine-Based ก็จะทำให้เกิดความล่าช้าขึ้นได้ จึงควรมีระบบติดตามบริหารสัญญาก่อสร้างที่ช่วยลดขั้นตอนการสื่อสารระหว่างผู้ปฏิบัติงานลง และใช้ระบบช่วยให้มีการแบ่งปันข้อมูลในโครงการก่อสร้างระหว่างผู้เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันการดำเนินงานที่อาจผิดพลาดขึ้นได้ อีกทั้งเพื่อให้ผู้บริหารโครงการมีเครื่องมือในการติดตามความคืบหน้าโครงการก่อสร้าง ดังนั้นแนวทางการใช้เครื่องมือประเภท CPM จึงเป็นทางเลือกที่ดีในการนำมาใช้ขับเคลื่อนโครงการก่อสร้าง อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือในการติดตามและรายงานผลการดำเนินงานของโครงการให้ผู้บริหารรับทราบ เพื่อให้เกิดการบริหารสัญญาที่มีประสิทธิภาพ มีการจัดการความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นได้ทันเวลา สามารถทราบสาเหตุของความล่าช้า มีระบบที่สามารถเตือนผู้ว่าจ้างเพื่อให้รับทราบทางป้องกันหรือแก้ไขปัญหาได้ทันก่อนที่จะนำไปสู่ปัญหาผู้ว่าจ้างทำงานได้ ก็จะทำให้การบริหารโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทำให้โครงการก่อสร้างเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญา ตรงตามแบบก่อสร้าง สามารถใช้งานได้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด และที่สำคัญคือถูกต้องตามกฎหมายระเบียบอีกด้วย

ปัจจุบันการบริหารสัญญาก่อสร้างของภาครัฐในประเทศไทยยังไม่มีระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ช่วยในการติดตามการบริหารสัญญาก่อสร้าง โดยระบบที่กรมบัญชีกลางพัฒนาขึ้นเป็นระบบ e-Government Procurement System (e-GP) เพื่อใช้สำหรับขั้นตอนการประกวดราคาแบบอิเล็กทรอนิกส์สรรหาผู้ชนะเสนอราคาและการรายงานการเบิกจ่ายงบประมาณแต่ละงวดเมื่อเริ่มสัญญาก่อสร้าง แต่การรายงานขั้นตอนต่าง ๆ ของการบริหารสัญญานั้นระบบ e-GP ไม่สามารถทำได้ เช่น การเรียกรายงานการควบคุมงาน การเรียกรายงานการประชุม การเรียกรายงานขออนุมัติวัสดุ เป็นต้น บทความนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอแนวทางที่ผู้เขียนได้พัฒนาระบบเว็บติดตามบริหารสัญญาก่อสร้างเพื่อที่จะทำให้หลายฝ่ายที่เป็นผู้เกี่ยวข้องในการบริหารสัญญาก่อสร้างสามารถตรวจสอบระยะเวลาในการดำเนินการของงานแต่ละงานได้ เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่เกี่ยวข้องได้นำแนวทางนี้ไปใช้ปฏิบัติในการบริหารสัญญาก่อสร้างของภาครัฐ และเพื่อชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ของระบบเว็บติดตามบริหารสัญญาก่อสร้างเพื่อช่วยยกระดับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (ITA) ของหน่วยงานรัฐอีกด้วย

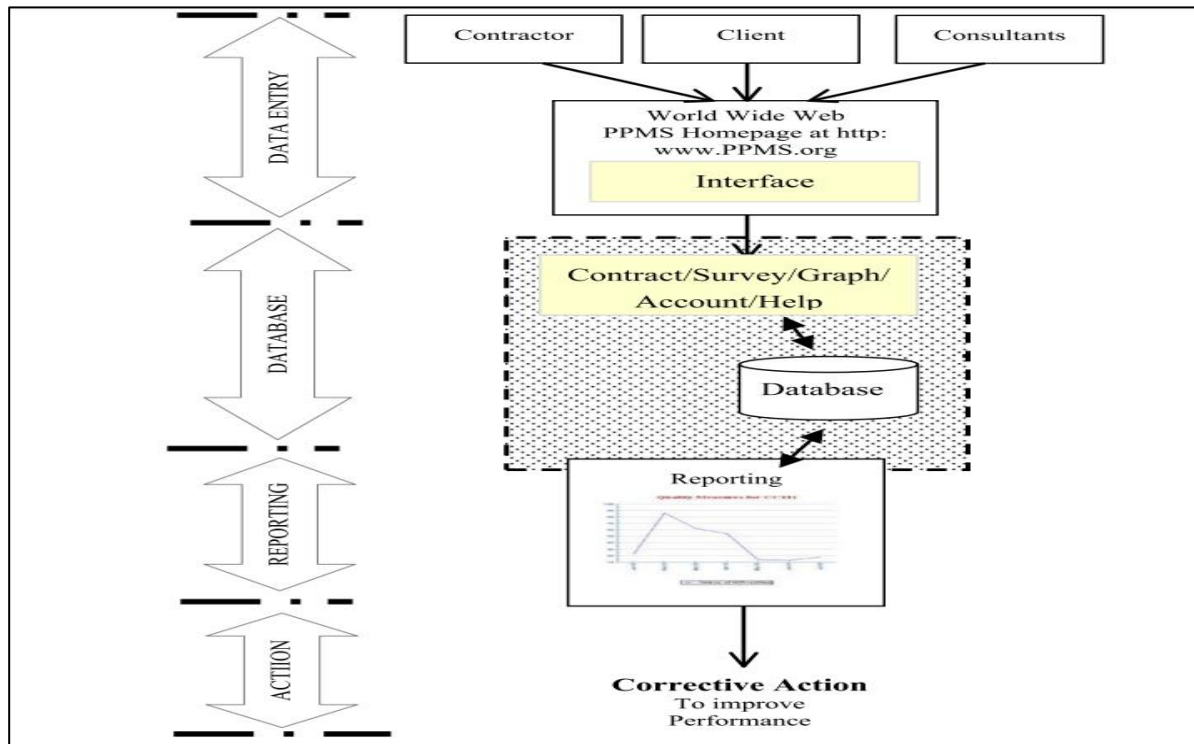
ความหมายของระบบติดตามบริหารสัญญาก่อสร้าง

ระบบติดตามบริหารสัญญาก่อสร้าง (Construction Management Monitoring System) หมายถึง ระบบสารสนเทศที่ทำงานผ่านอินเทอร์เน็ต (Web-Based) เพื่อช่วยสนับสนุนการตัดสินใจ ช่วยให้ผู้ว่าจ้างสามารถบริหารสัญญาก่อสร้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีคุณสมบัติของระบบ อันได้แก่ การช่วยกำหนดมาตรฐานแนวทางการทำงาน ช่วยตรวจสอบวิธีการปฏิบัติงานให้มีความสอดคล้องตามมาตรฐานและแนวทางที่วางไว้ ช่วยบริหารจัดการทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันระหว่างโครงการ ช่วยให้คำแนะนำและควบคุมดูแลทีมงาน ช่วยเป็นตัวกลางในการสื่อสารการรายงานข้อมูลโครงการ

Cheung, et al. (2004) จากมหาวิทยาลัยซิตี้อองกอน ได้วิจัยและพัฒนาระบบติดตามบริหารโครงการก่อสร้าง (Construction Project Performance Monitoring System) ขึ้นที่ฮ่องกง โดยได้ระบุว่า ระบบเว็บจะต้องเป็นตัวเชื่อมต่อผู้รับเหมา เจ้าของโครงการ และที่ปรึกษา เพื่อเชื่อมต่อไปยังฐานข้อมูล โดยในฐานข้อมูลจะมีข้อมูลต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ สัญญาโครงการ แบบสำรวจ กราฟสถิติ บัญชีผู้ใช้งาน และแนวทางให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ เป็นต้น

โดยระบบจะต้องออกรายงานที่สำคัญของโครงการได้ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาเพื่อปรับปรุงผลการปฏิบัติงานในโครงการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดในสัญญาได้ ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 การพัฒนารอบแนวคิดของระบบ



หมายเหตุ. จาก “PPMS: a Web-based construction Project Performance Monitoring System” โดย Cheung. et al., 2004, Automation in Construction, 13 (2004), 361–376

นิวิธ เจริญใจ และ พีรพล โอสภา (2553) กล่าวว่า ระบบสารสนเทศเพื่อช่วยการจัดการบริหารโครงการก่อสร้าง (Construction Project Management: CPM) มี 3 ระดับคือ ระดับผู้ดูแลระบบ (Administrator Level) ระดับผู้ปฏิบัติการ (Supervisor Level) และ ระดับผู้จัดการโครงการ (Manager Level) ดังนี้

1) ระดับผู้ดูแลระบบ (Administrator Level) จะต้องแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ 1) Home ส่วนนี้จะเป็นส่วนที่ใช้ในการสร้าง User และ Password ของผู้ใช้งานแต่ละระดับในโครงการ 2) Data เป็นส่วนในการสร้างฐานข้อมูลของโครงการ ตั้งแต่ชื่อโครงการ (Project) ผู้รับเหมาในโครงการ (Contractor) และเอกสารต่าง ๆ ในการตรวจสอบงาน 3) Tracking คือส่วนที่ใช้เรียกดูเพื่อติดตามงาน การส่งต่องานว่าขณะนี้อยู่ที่ส่วนใด และ 4) Report ส่วนนี้สำหรับ Administrator และ Manager ใช้ในการเรียกดูสรุปรายงานต่าง ๆ ในระบบ

2) ระดับผู้ปฏิบัติการ (Supervisor Level) เป็นระดับของผู้ที่ตรวจสอบงานที่ได้รับมอบหมาย มีการระบุสถานะของงานที่ผ่านการตรวจสอบแล้ว จำแนกออกเป็น ตรวจสอบแล้ว (Complete) อยู่ระหว่างดำเนินการ (Pending) ถูกยกเลิก (Cancel) และ หมดเวลา (Time Out)

3) ระดับผู้จัดการโครงการ (Manager Level) เป็นระดับที่สามารถตรวจสอบการทำงานทั้งหมดและเรียกดูสรุปรายงานการทำงานทั้งหมดจากโปรแกรมได้

วรวิษฐ์ สิงหนาท (2563) ได้กล่าวถึง ระบบติดตามการบริหารสัญญาก่อสร้าง (Construction Management Monitoring System) ว่าจะต้องให้ข้อสังเกตของปัญหาความล่าช้าในงานก่อสร้างได้ โดยมีข้อสังเกตอย่างเป็นลำดับเพื่อช่วยให้ผู้บริหารสัญญามีความเข้าใจต่อสถานะการที่ล่าช้าได้ง่ายขึ้น ดังนี้

กรณีสมมติ สัญญาก่อสร้างมีระยะเวลา 365 วัน

ระดับที่ 1 ปกติ หมายถึง งานก่อสร้างล่าช้าคิดเป็น ระยะเวลาล่าช้าคิดเป็น ร้อยละ 5 (18/365)

ระดับที่ 2 เริ่มล่าช้า หมายถึง งานก่อสร้างมีความล่าช้า แต่ยังสามารถเร่งรัดงานก่อสร้างให้แล้วเสร็จได้ ระยะเวลาล่าช้าคิดเป็น ร้อยละ 10 (37/365) โดยอาจไม่กระทบต่อกำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา ควรทำหนังสือติดตาม สอบถาม ผู้รับจ้างถึงสาเหตุที่งานก่อสร้างล่าช้าไม่เป็นไปตามแผน

ระดับที่ 3 เร่งรัดงาน หมายถึง งานก่อสร้างล่าช้าที่ต้องได้รับการเร่งรัดงาน ระยะเวลาล่าช้าคิดเป็น ร้อยละ 15 (55/365) มีผลกระทบต่อกำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา หรือคาดว่าจะล่าช้าปรับไม่เกินร้อยละ 10 ต้องได้รับ “การกำกับเร่งรัดงาน” และให้ผู้รับจ้างชี้แจงถึงสาเหตุที่งานก่อสร้างล่าช้ามากขึ้น

ระดับที่ 4 กำกับเข้มงวด หมายถึง งานก่อสร้างที่ต้องได้รับการตรวจสอบสาเหตุที่แท้จริงของความล่าช้า ต้องได้รับการกำกับเร่งรัดงาน อย่างเข้มงวดและต่อเนื่อง ระยะเวลาล่าช้าคิดเป็น ร้อยละ 20 (73/365) มีผลกระทบต่อกำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา คาดได้ว่าอาจมีค่าปรับมากกว่าร้อยละ 10 ผู้รับจ้างอาจทิ้งงาน หรือเป็นเหตุให้บอกเลิกสัญญา

แนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการตรวจการจ้าง กรณีงานล่าช้า

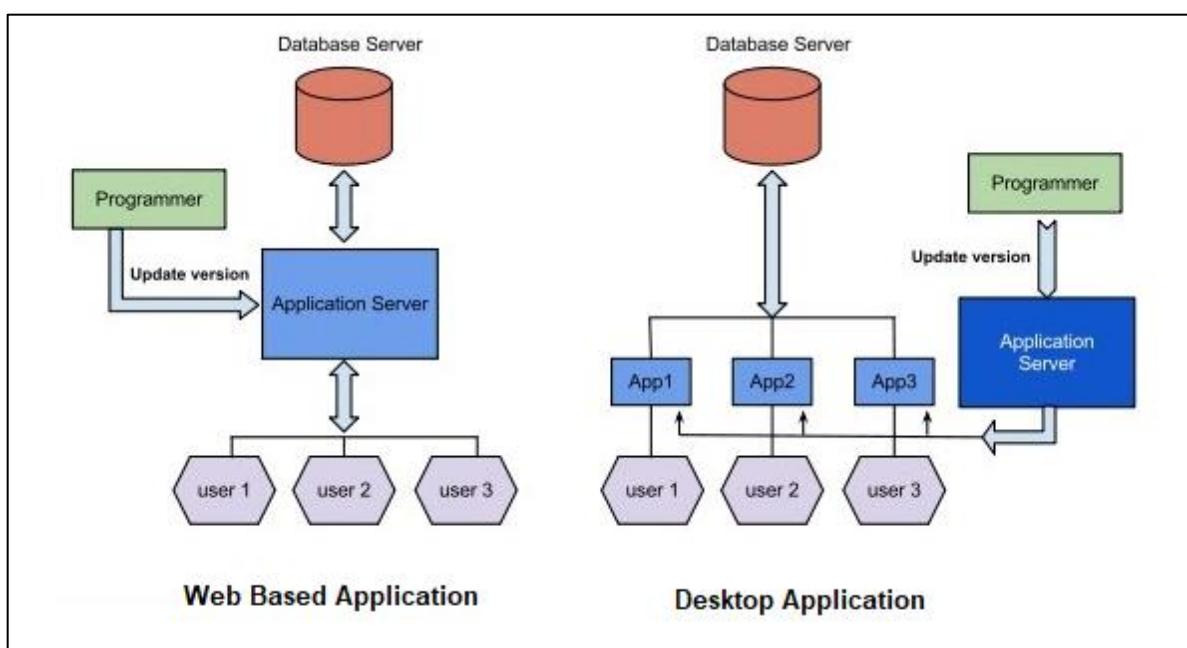
1. ประชุมคณะกรรมการตรวจการจ้าง ที่ปรึกษาและผู้ควบคุมงาน เพื่อรับทราบและบันทึก
 - 1.1 ผลงานปัจจุบัน เปรียบเทียบแผนงานหลัก ระยะเวลาล่าช้ากว่าแผนคิดเป็นร้อยละเท่าไร
 - 1.2 ปริมาณงานปัจจุบัน เทียบกับปริมาณงานก่อสร้างทั้งหมด คิดเป็นร้อยละเท่าไร
 - 1.3 ระยะเวลาก่อสร้างที่เหลือจากระยะเวลาสัญญา เหลือกี่วัน
 - 1.4 สาเหตุที่ทำให้งานก่อสร้างล่าช้า จากผู้ควบคุมงาน หรือจากคำชี้แจงของผู้รับจ้าง
 - 1.5 สรุปสถานะของการบริหารสัญญา เพื่อดำเนินการอย่างไรต่อไป
2. ทำหนังสือจากคณะกรรมการตรวจการจ้างถึงผู้รับจ้าง
 - 2.1 สอบถามถึงสาเหตุความล่าช้าของงานก่อสร้าง โดยอาจเจาะจงถึงสถานการณ์ชัดเจนที่ผ่านมา เช่น เหตุใดที่ทำให้งานก่อสร้างล่าช้า เหตุใดจึงมีแรงงานน้อย หรือหยุดงาน เหตุใดจึงไม่มีวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างเข้าหน่วยงาน เป็นต้น
 - 2.2 สั่งให้ผู้รับจ้างดำเนินการปรับปรุงแผนงานหลักอย่างสมเหตุผล ตามกำลังความสามารถที่เป็นจริง
 - 2.3 แจ้งให้เร่งรัดงานก่อสร้าง และงานที่ผู้รับจ้างต้องดำเนินการแล้ว แต่ยังไม่ได้นำมาดำเนินการ เช่น เร่งให้ผู้รับจ้างดำเนินการขออนุมัติการใช้วัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างในรายการที่ต้องปรึกษาผู้ชำนาญการก่อนการพิจารณาอนุมัติรายการที่ต้องใช้ระยะเวลาในการผลิต หรือรายการที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ เป็นต้น
 - 2.4 กำหนดระยะเวลาตอบกลับที่ชัดเจน
3. ทำหนังสือรายงานผู้ว่าจ้างเพื่อทราบ เป็นระยะ ๆ ได้แก่ การสรุปสถานะของงานก่อสร้างที่ล่าช้า ระบุสถานะของงานก่อสร้างว่าล่าช้ามากน้อยเพียงใด สถานะ ปัญหาผลกระทบ การดำเนินการ และ สาเหตุ โดยให้รายงานผู้ว่าจ้างนับตั้งแต่เริ่มล่าช้า เป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่องจนถึงการบอกยกเลิกสัญญา เพื่อให้ผู้ว่าจ้างได้รับทราบเหตุการณ์มาเป็นลำดับ สามารถตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว

แนวทางการพัฒนาระบบติดตามบริหารสัญญาก่อสร้าง

1. การพัฒนาระบบด้วย Web-Based Application

Web-Based Application คือ โปรแกรมประยุกต์ที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อใช้งานผ่านเว็บไซต์ในระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต หรือ อาจจะติดตั้งใช้งานภายในองค์กรในรูปแบบเครือข่ายอินทราเน็ต (Jazayer, 2007) โดย Web Based จะถูกติดตั้งไว้ที่เครื่อง Web Server จากนั้นผู้ใช้งานก็สามารถเรียกใช้งานโปรแกรมผ่านเว็บเบราว์เซอร์ได้เลย ซึ่งให้ความสะดวกในการเข้าใช้งาน อีกทั้ง Web-Based ยังมีต้นทุนในการจัดทำที่ต่ำกว่ามากเมื่อเปรียบเทียบกับโปรแกรมที่ทำงานในรูปแบบ Desktop Application แสดงดังแผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2 ความแตกต่างระหว่าง Web Based Application กับ Desktop Application



หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2567)

3.2 เครื่องมือในการพัฒนาโปรแกรม

เวิร์ดเพรส (WordPress) ถูกพัฒนาขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 เป็นโปรแกรมสำเร็จรูปโปรแกรมหนึ่งที่เหมาะสำหรับจัดการหน้า Website เพราะมีการทำงานที่ไม่ซับซ้อน โดยผู้ที่ไม่มีความรู้พื้นฐานการสร้างเว็บไซต์มาก่อนก็สามารถเรียนรู้ได้ไม่ยาก โปรแกรมเวิร์ดเพรสเป็นโปรแกรมที่ถูกพัฒนาด้วยภาษา PHP โดยจะทำงานบนฐานข้อมูล MySQL และมีเว็บไซต์หลักอยู่ที่ wordpress.org โดยเหตุผลที่คนทั่วไปนิยมใช้เวิร์ดเพรสในการสร้างเว็บไซต์ มีหลายเหตุผลดังนี้

- 1) เวิร์ดเพรสถูกออกแบบมาเพื่อให้รองรับการใช้งานของผู้ที่ไม่มีความเชี่ยวชาญในด้านคอมพิวเตอร์ง่ายต่อการจัดการ
- 2) ใช้งานได้ง่ายเหมือนกับซอฟต์แวร์จัดการเอกสารทั่วไป
- 3) มีการพัฒนาโปรแกรมเสริม (Plugin) มาให้เลือกใช้เป็นจำนวนมาก เช่น ถ้าหากต้องการสร้างบล็อกเกี่ยวกับวิดีโอคลิปก็สามารถนำปลั๊กอินเกี่ยวกับวิดีโอคลิปมาติดตั้งได้ หรือการติดตั้งปลั๊กอินเกี่ยวกับรูปภาพและอัลบั้มภาพ เป็นต้น
- 4) เข้ากับผู้ใช้งานได้ง่าย อีกทั้งง่ายต่อการทำความเข้าใจ ง่ายต่อการปรับปรุงเนื้อหา ง่ายต่อผู้เยี่ยมชม ง่ายต่อการเก็บข้อมูลเนื่องจากระบบไม่ซับซ้อน

5) เปลี่ยนธีมได้ง่าย มีรูปแบบแสดงผลที่หลากหลาย และยังสามารถออกแบบธีมได้เองอีกด้วย
การใช้งานเวิร์ดเพรสส์นั้น ผู้ใช้งานจะต้องเตรียมเครื่องมือที่จะนำมาช่วยในการพัฒนา ประกอบด้วย
ซอฟต์แวร์ต่าง ๆ ดังนี้

- 1) Apache Web Server เป็นซอฟต์แวร์ที่ใช้ในการจำลองเครื่องให้เป็นเครื่องให้บริการ
- 2) PHP Script Language เป็นซอฟต์แวร์ที่ใช้ในการพัฒนาเวิร์ดเพรสส์
- 3) WordPress เป็นซอฟต์แวร์สำเร็จรูปที่ใช้สำหรับพัฒนาเว็บไซต์

3.3 ขั้นตอนการพัฒนาระบบ

ในขั้นตอนของการพัฒนาระบบนั้น นักพัฒนาระบบมักจะนิยมใช้หลักการเขียนผังงาน (Flowchart) เป็นเครื่องมือแสดงขั้นตอน หรือกระบวนการทำงานที่กระชับ เข้าใจง่าย โดยใช้สัญลักษณ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และใช้ข้อความสั้น ๆ อธิบายข้อมูล ผลลัพธ์ คำสั่ง หรือจุดตัดสินใจของขั้นตอน และเชื่อมโยงขั้นตอนเหล่านั้นด้วยเส้นที่มีลูกศรชี้ทิศทางการทำงานตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการ หลักการเขียนผังงาน (Flowchart) ได้แก่

1) ผังงาน (Flowchart) จะต้องมียุจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดเสมอ โดยเลือกใช้สัญลักษณ์แทนการสื่อความหมายอย่างเหมาะสม และมีคำอธิบายในสัญลักษณ์สั้น กระชับ เข้าใจง่าย หากต้องการอธิบายรายละเอียดให้ใช้หมายเลขหรือตัวอักษรกำกับ และอธิบายต่อในเอกสารเพิ่มเติมแทน

2) ใช้ลูกศรเป็นตัวกำหนดทิศทางการทำงาน จากบนลงล่าง จากซ้ายไปขวา โดยเรียงตามลำดับเหตุการณ์ รูปสัญลักษณ์ทุกตัวต้องมีลูกศรเข้าและออก ยกเว้น จุดเริ่มต้นจะมีเฉพาะลูกศรออก จุดสิ้นสุดจะมีเฉพาะลูกศรเข้าเท่านั้น

โอภาส เอี่ยมสิริวงศ์ (2546) ได้แบ่งการพัฒนาระบบที่มีประสิทธิภาพออกเป็น 7 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

1) การค้นหาปัญหาขององค์กร (Problem Recognition) เป็นกิจกรรมแรกที่สำคัญในการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนในการปรับปรุงโดยใช้ระบบเข้ามาช่วยนำข้อมูลปัญหาที่ได้มาจำแนกจัดกลุ่มและจัดลำดับความสำคัญ เพื่อใช้คัดเลือกโครงการที่เหมาะสมที่สุดมาพัฒนา โดยโครงการที่จะทำการพัฒนาต้องสามารถแก้ปัญหาที่มีในองค์กรและให้ประโยชน์กับองค์กรมากที่สุด

2) การศึกษาความเหมาะสม (Feasibility Study) ว่าเหมาะสมหรือไม่ที่จะปรับเปลี่ยนระบบ โดยให้เสียค่าใช้จ่าย (Cost) และเวลา (Time) น้อยที่สุดแต่ให้ได้ผลลัพธ์ที่น่าพอใจ และหาความต้องการของผู้เกี่ยวข้องใน 3 เรื่อง คือ เทคนิคเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้ บุคลากร ความพร้อม และความคุ้มค่า เพื่อให้นำเสนอต่อผู้บริหารพิจารณาอนุมัติดำเนินการต่อไป

3) การวิเคราะห์ (Analysis) เป็นการรวบรวมข้อมูลปัญหาความต้องการที่มีเพื่อนำไปออกแบบระบบ ขั้นตอนนี้จะศึกษาจากผู้ใช้งาน โดยวิเคราะห์การทำงานของระบบเดิม (As Is) และความต้องการที่มีจากระบบใหม่ (To Be) จากนั้นนำผลการศึกษาและวิเคราะห์มาเขียนเป็นแผนภาพผังงานระบบ (System Flowchart) และทิศทางการไหลของข้อมูล (Data Flow Diagram)

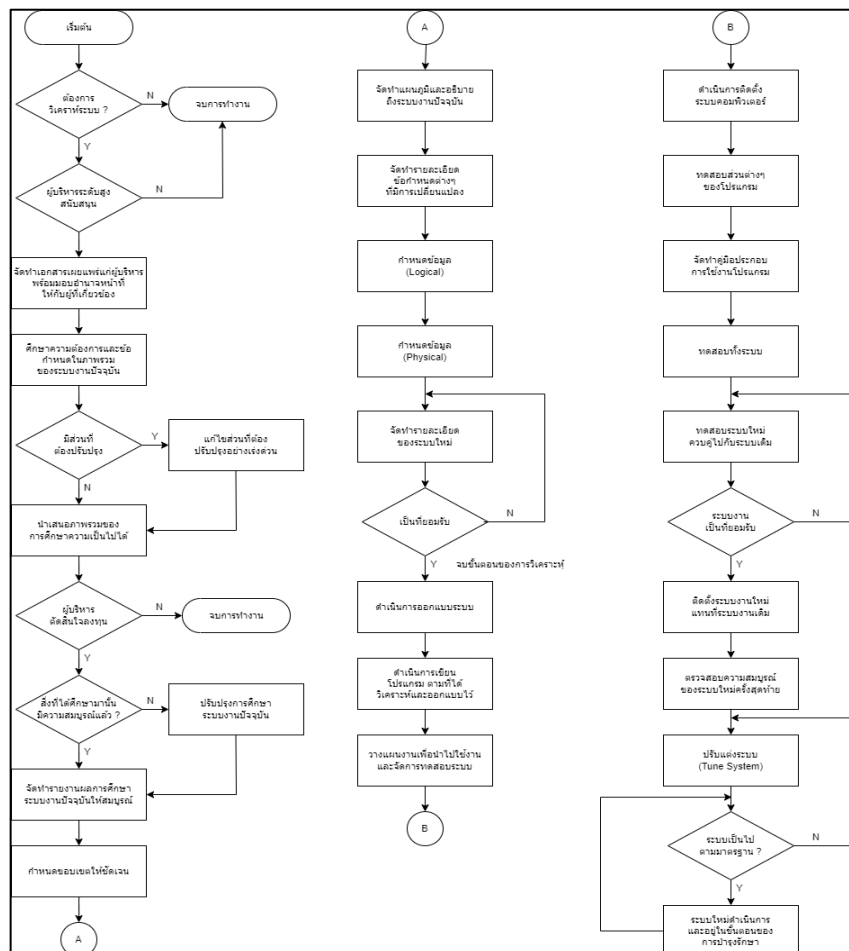
4) การออกแบบ (Design) นำผลการวิเคราะห์มาออกแบบเป็นแนวคิด (Logical Design) เพื่อแก้ไขปัญหา โดยในส่วนนี้จะยังไม่ได้มีการระบุถึงรายละเอียดและคุณลักษณะอุปกรณ์มากนัก เน้นการออกแบบโครงสร้างบนกระดาษ แล้วส่งให้ผู้ออกแบบระบบนำไปออกแบบ (System Design) โดยขั้นตอนนี้จะเริ่มมีการระบุลักษณะการทำงานของระบบทางเทคนิค รายละเอียดคุณลักษณะอุปกรณ์ที่ใช้ เทคโนโลยีที่ใช้ ชนิดฐานข้อมูลการออกแบบ เครือข่ายที่เหมาะสม ลักษณะของการนำข้อมูลเข้า ลักษณะรูปแบบรายงานที่เกิด และผลลัพธ์ที่ได้

5) การพัฒนาและทดสอบ (Development & Test) เป็นขั้นตอนการเขียนโปรแกรม (Coding) เพื่อพัฒนาระบบจากแบบบนกระดาษให้เป็นระบบตามคุณลักษณะที่กำหนดไว้ จากนั้นทำการทดสอบหาข้อผิดพลาด (Testing) เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง จนมั่นใจว่าถูกต้องและตรงตามความต้องการ หากพบว่ามีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นจากการทำงานของระบบต้องปรับแก้ไขให้เรียบร้อยพร้อมใช้งานก่อนนำไปติดตั้งใช้จริง

6) การติดตั้ง (Implementation) เป็นขั้นตอนการนำระบบที่พัฒนาจนสมบูรณ์มาติดตั้ง (Installation) และเริ่มใช้งานจริง ในส่วนนี้นอกจากติดตั้งระบบใช้งานแล้ว ยังต้องมีการจัดเตรียมขั้นตอนการสนับสนุนส่งเสริมการใช้งานให้สามารถใช้งานได้อย่างสมบูรณ์ โดยจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมผู้ใช้งาน (Training) เอกสารประกอบระบบ (Documentation) และแผนการบริการให้ความช่วยเหลือ (Support) เพื่อให้ระบบสามารถใช้งานได้อย่างต่อเนื่อง

7) การซ่อมบำรุงระบบ (System Maintenance) เป็นขั้นตอนการบำรุงรักษาระบบต่อเนื่องหลังจากเริ่มดำเนินการ ผู้ใช้ระบบอาจจะพบกับปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลัง เช่น ปัญหาเนื่องจากความไม่คุ้นเคยกับระบบใหม่ จึงควรกำหนดแผนค้นหาปัญหาอย่างต่อเนื่อง ติดตามประเมินผล เก็บรวบรวมคำร้องขอให้ปรับปรุงระบบ วิเคราะห์ข้อมูลร้องขอให้ปรับปรุงระบบ จากนั้นออกแบบการทำงานที่ต้องการปรับปรุงแก้ไข และติดตั้ง ซึ่งต้องมีการฝึกอบรมการใช้งานระบบให้แก่ผู้ใช้งาน เพื่อที่จะทราบความพึงพอใจของผู้ใช้ แสดงดังแผนภาพที่ 3

แผนภาพที่ 3 วงจรการพัฒนาและบำรุงรักษาระบบ



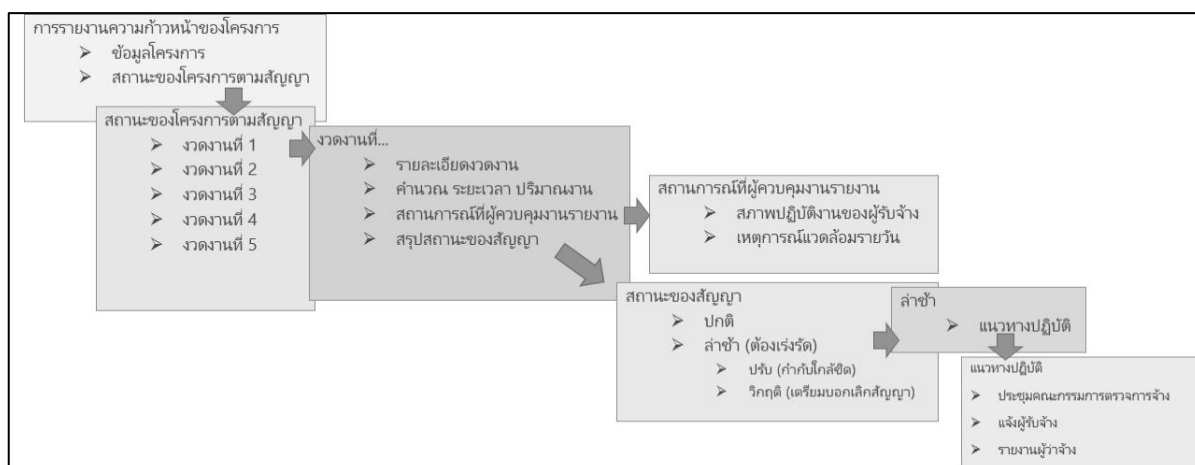
หมายเหตุ. จาก “การวิเคราะห์และออกแบบระบบ” โดย โอภาส เอี่ยมสิริวงศ์, 2546, ซีเอ็ดดูเคชั่น

กรณีตัวอย่าง ระบบติดตามบริหารโครงการก่อสร้าง สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล

1 ขั้นตอนการออกแบบ (Design)

การพัฒนาระบบติดตามบริหารสัญญาก่อสร้างมีขอบเขตว่า ผู้ใช้งานจะต้องสามารถกำกับและติดตามการบริหารสัญญาก่อสร้าง โดยผู้ใช้งานจะต้องสามารถรู้สถานะของโครงการก่อสร้าง รู้ถึงระดับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับโครงการก่อสร้างเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการก่อสร้าง และป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ผู้รับจ้างทิ้งงาน จากกรอบแนวทางข้างต้นจึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาระบบติดตามบริหารโครงการก่อสร้างขึ้นแสดงดังแผนภาพที่ 4

แผนภาพที่ 4 การออกแบบระบบติดตามบริหารโครงการก่อสร้าง สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้มหาวิทยาลัยมหิดล



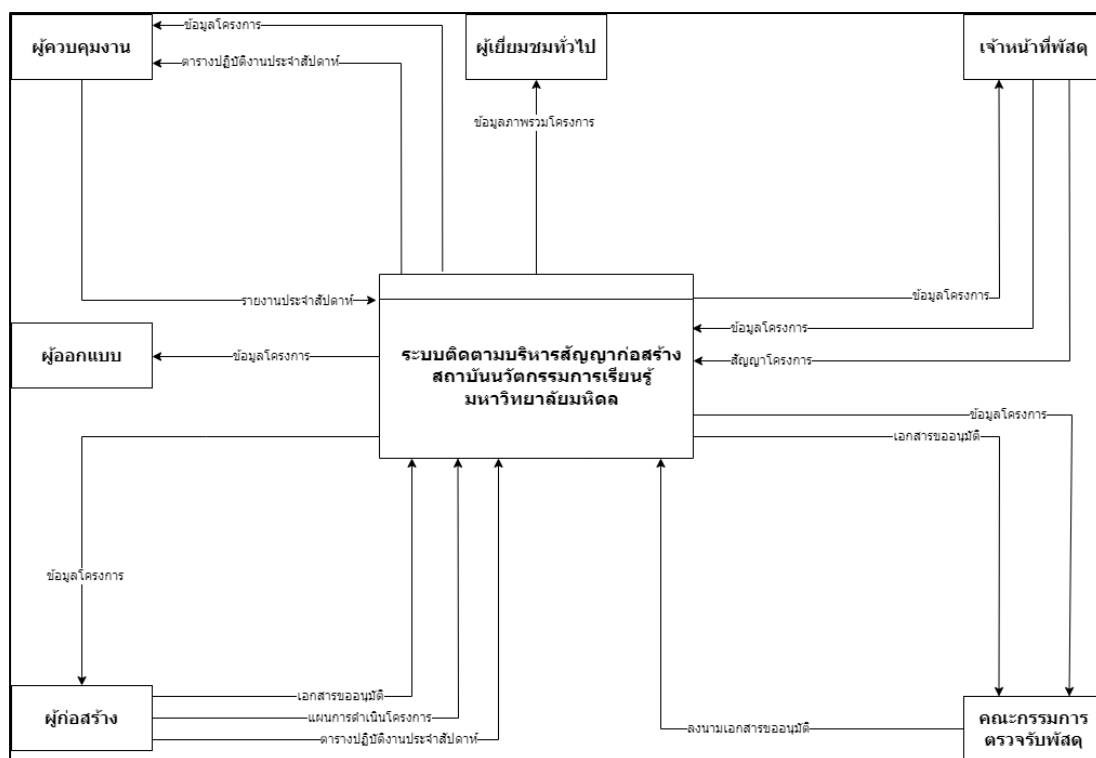
หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2567)

จากภาพจะเห็นว่า ระบบจะต้องแสดงสถานะการดำเนินงานโครงการ โดยแบ่งงวดงานออกตามสัญญา และในแต่ละงวดงานตามสัญญานั้น ระบบจะต้องแสดงรายละเอียดงวดงาน รวมถึงคำนวณระยะเวลา ปริมาณงานของงวดงานนั้น ๆ ได้ และผู้ใช้งานต้องสามารถรู้รายงานสภาพการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างที่รายงานโดยผู้ควบคุมงาน อาทิเช่น เหตุการณ์แวดล้อมรายวัน รายละเอียดการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง ปัญหาความล่าช้า เป็นต้น และระบบต้องให้รายงานสถานะของสัญญาตามระดับความเสี่ยง หรืออาจช่วยประเมินความเสี่ยงในการบริหารสัญญาก่อสร้าง เพื่อให้ผู้ว่าจ้างสามารถประเมินแนวทางในการจัดการปัญหาได้ทัน

2 การเขียนแผนภาพกระแสข้อมูลของระบบติดตามบริหารโครงการก่อสร้าง

แผนภาพกระแสข้อมูลของระบบ (Data Flow Diagram) เป็นเครื่องมือที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในการเขียนแบบของระบบ ซึ่งมีลักษณะเป็นการเขียนแผนภาพจำลองการทำงานของกระบวนการ (Process) ต่าง ๆ ในระบบ แผนภาพกระแสข้อมูลของระบบนั้นเป็นเครื่องมือเชิงโครงสร้างที่ใช้บรรยายภาพรวมของระบบ โดยแสดงขั้นตอนการทำงานของระบบ การระบุแหล่งกำเนิดของข้อมูล การไหลของข้อมูล ปลายทางข้อมูล การเก็บข้อมูลและการประมวลผลข้อมูล กล่าวง่าย ๆ ก็คือเป็นการช่วยแสดงแผนภาพว่าข้อมูลมาจากไหนจะไปไหน เก็บข้อมูลไว้ที่ไหน มีอะไรเกิดขึ้นกับข้อมูลระหว่างทางเรียกว่าแผนภาพกระแสข้อมูล ดังแผนภาพที่ 5

แผนภาพที่ 5 แผนภาพกระแสข้อมูลของระบบติดตามบริหารโครงการก่อสร้าง สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล



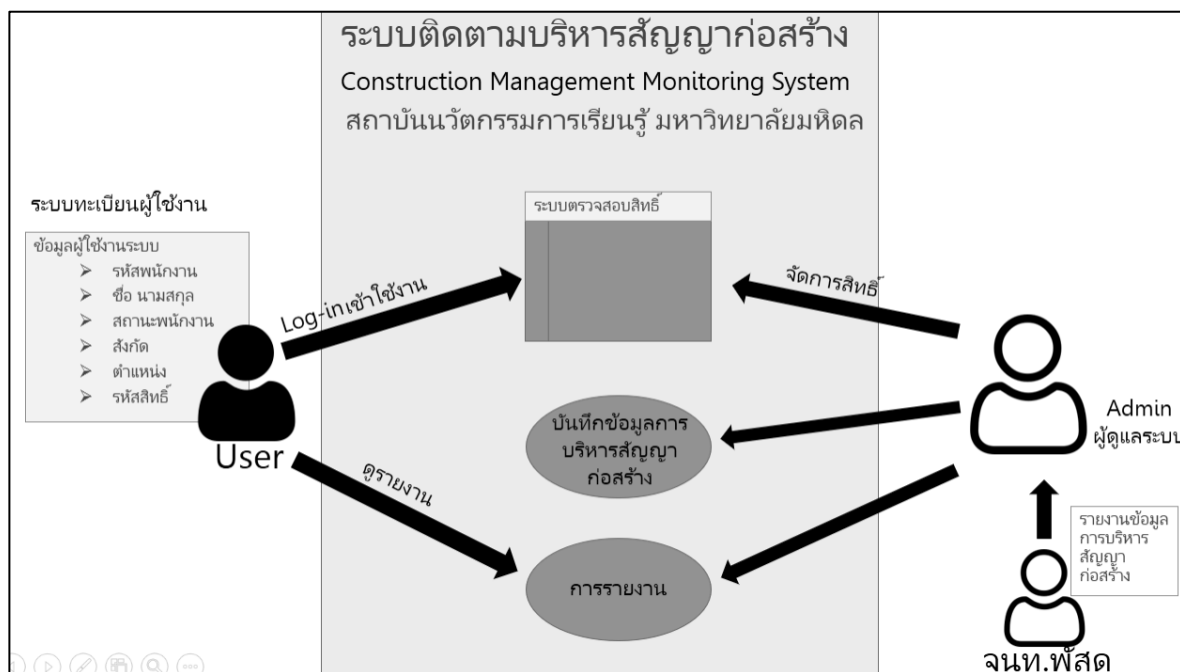
หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2567)

จากแผนภาพที่ 5 แสดงให้เห็นถึงกระแสการไหลของข้อมูลต่าง ๆ ที่สำคัญของโครงการไปยังผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ อาทิเช่น กลุ่มผู้ควบคุมงานต้องทำรายงานประจำสัปดาห์ส่งเข้ามาในระบบ กลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้างซึ่งเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานรัฐนั้น เมื่อเข้ามาใช้งานระบบติดตามบริหารโครงการก่อสร้าง จะต้องสามารถเรียกดูข้อมูลโครงการก่อสร้าง เอกสารขออนุมัติต่าง ๆ แผนการดำเนินโครงการ และตารางปฏิบัติงานประจำสัปดาห์ได้ ส่วนคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างก่อสร้างก็จะต้องสามารถลงนามเอกสารขออนุมัติต่าง ๆ ได้ในระบบอีกด้วย และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก เจ้าหน้าที่หน่วยงาน บุคคลภายนอก ต้องสามารถดูข้อมูลในภาพรวมของโครงการได้ว่า ใช้เงินงบประมาณไปเท่าไรแล้ว ประสิทธิภาพของโครงการในขณะนั้นเป็นอย่างไร เป็นต้น

3 แบบจำลอง Use Case Diagram ของระบบ

Use Case Diagram เป็นแผนภาพที่ใช้แสดงให้เห็นว่าระบบทำงานหรือมีหน้าที่ใดบ้าง โดยมีสัญลักษณ์แทน Use Case และสัญลักษณ์รูปคนแทน Actor สำหรับชื่อ Use Case นั้น ให้ใช้คำกริยาหรือกริยาวิเศษณ์ (คำกริยามีกรรมมารองรับ) เช่น ตรวจสอบสิทธิ์ บันทึกข้อมูล การรายงาน เป็นต้น ส่วนการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่าง Use Case และ Actor จะใช้เส้นตรงลากเชื่อมต่อกัน หรือจะใช้เส้นตรงมีหัวลูกศรก็ได้ ส่วนเส้นแบ่งขอบเขตระหว่าง Actor กับ Use Case จะใช้เส้นรอบสี่เหลี่ยม เรียกว่า “System Boundary” และสิ่งสำคัญส่วนสุดท้ายก็คือ “ชื่อของระบบ (System Name)” ให้แสดงไว้ด้านบนสุดของแผนภาพดังแผนภาพที่ 6

แผนภาพที่ 6 แบบจำลอง Use Case Diagram ของระบบติดตามบริหารโครงการก่อสร้าง สถาบัน
นวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล



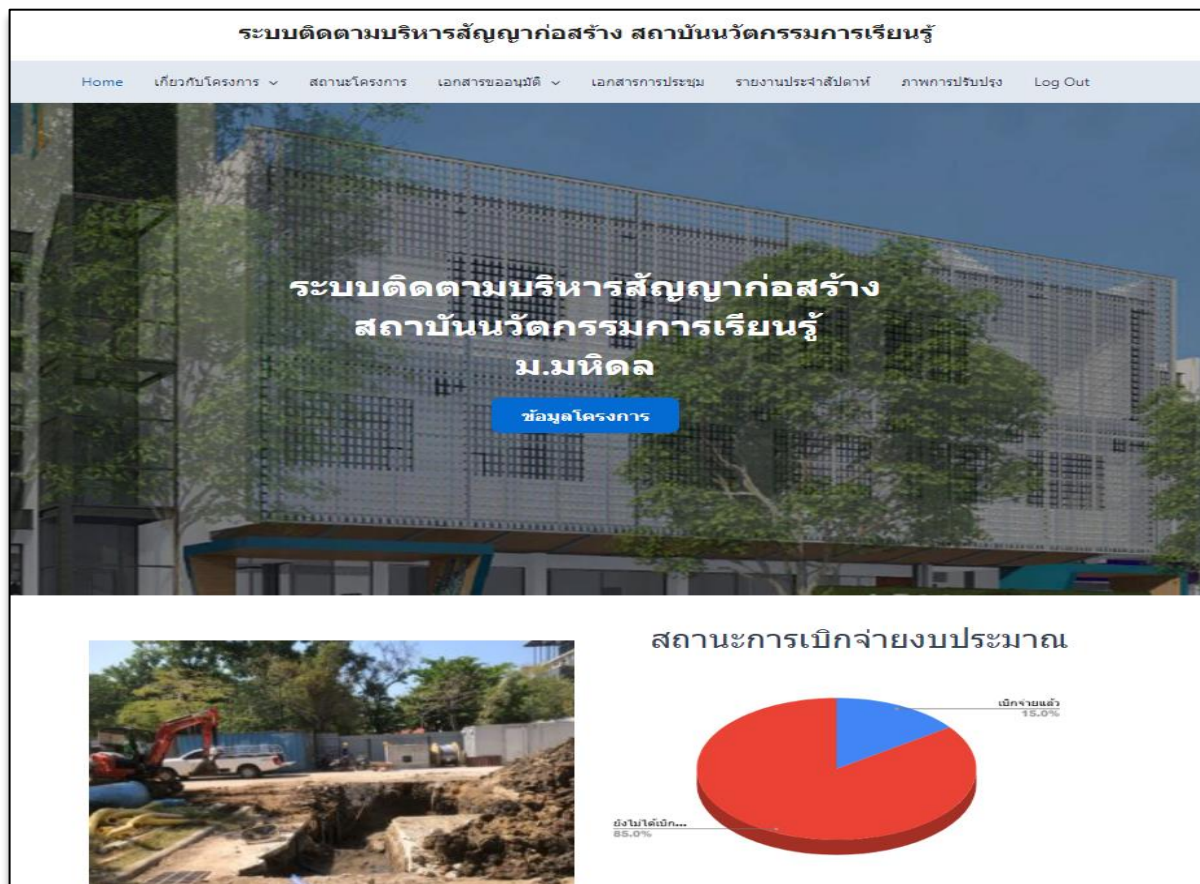
หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2567)

จากแผนภาพที่ 6 แสดงความสัมพันธ์ของกลุ่มผู้ใช้งานระบบ ได้แก่ คณะผู้บริหาร เจ้าหน้าที่การเงิน คณะกรรมการกำหนดราคากลาง คณะกรรมการจัดทำร่างขอบเขตงาน คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง คณะกรรมการตรวจรับการจ้างก่อสร้าง ผู้ควบคุมงาน เจ้าของกิจการ ผู้จัดการโครงการ วิศวกร สถาปนิก ซึ่งกลุ่มนี้ ถือว่าเป็นผู้ใช้ข้อมูลต่าง ๆ ที่สำคัญและสามารถเรียกดูรายงานต่าง ๆ ที่ระบบจัดทำขึ้นมาได้ กลุ่มต่อมา คือกลุ่มผู้ดูแลระบบ ได้แก่ เจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่ระบบงานคอมพิวเตอร์ กลุ่มนี้จะทำหน้าที่ดูแลป้อน ข้อมูลต่าง ๆ ที่ระบบจำเป็นต้องได้รับเพื่อให้ระบบนำไปประมวลผลแสดงข้อมูลออกมาให้ผู้ใช้งานได้

5 การใช้งานระบบเว็บติดตามบริหารสัญญาก่อสร้างของสถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้

การใช้งานระบบเว็บติดตามบริหารสัญญาก่อสร้างของสถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ได้ถูกออกแบบ และพัฒนาขึ้นมาตามแนวคิด Web-Based Application โดยใช้โปรแกรมเวิร์ดเพรส (WordPress) สร้างขึ้นมา และมีรายละเอียดการใช้งานต่าง ๆ ดังแผนภาพที่ 7

แผนภาพที่ 7 หน้าจอหลักของระบบติดตามบริหารสัญญาก่อสร้าง และเมนูต่าง ๆ ของระบบงาน

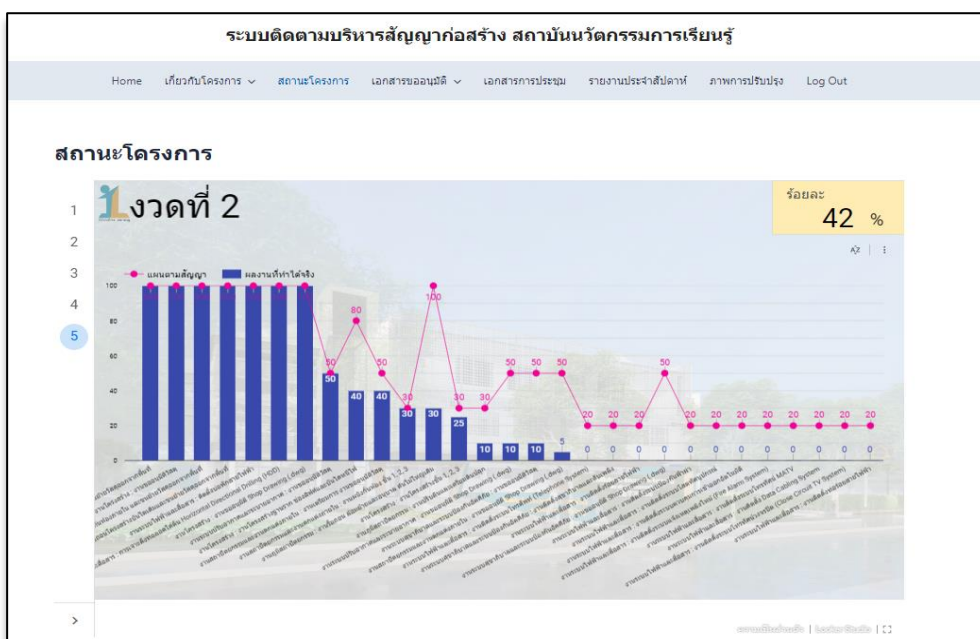


หมายเหตุ. จาก “ระบบติดตามบริหารสัญญาก่อสร้าง สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ ม.มหิดล” โดย สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2567, <https://il.mahidol.ac.th/il49mb>

จากแผนภาพที่ 7 แสดงหน้าจอหลักของระบบเว็บติดตามบริหารสัญญาก่อสร้างของสถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ เมื่อผู้ใช้งานทำการ Log in เข้าใช้งาน จะพบกับเมนูหลัก ได้แก่ ข้อมูลโครงการ สถานะโครงการ เอกสารขออนุมัติ เอกสารการประชุม รายงานประจำสัปดาห์ ภาพถ่ายความคืบหน้าโครงการ เป็นต้น

ระบบดังกล่าวได้ถูกออกแบบมาให้ผู้ใช้งานที่เป็นบุคคลภายนอกนั้น สามารถเข้าสู่ข้อมูลโครงการและเอกสารต่าง ๆ ของโครงการก่อสร้างที่เปิดเผยสู่สาธารณะได้ และสามารถดูการเบิกจ่ายเงินงบประมาณตามสัญญาได้ด้วย

แผนภาพที่ 8 หน้าจอแสดงสถานะการดำเนินงานโครงการ แบ่งตามงวดงานของสัญญาก่อสร้าง



หมายเหตุ. จาก “ระบบติดตามบริหารสัญญาก่อสร้าง สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ ม.มหิดล” โดย สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2567, <https://il.mahidol.ac.th/il49mb>

จากแผนภาพที่ 8 อธิบายได้ว่า เมื่อผู้ใช้งานเข้าเมนูสถานะโครงการ ระบบจะแสดงสถานะโครงการก่อสร้างแบ่งตามงวดงานแต่ละงวด ผู้ใช้งานจะสามารถเห็นถึงแผนงานต่าง ๆ ตามสัญญา และระบบจะทำการเปรียบเทียบสถานะของงานย่อยในงวดงานปัจจุบันออกมาในรูปแบบร้อยละของปริมาณงาน

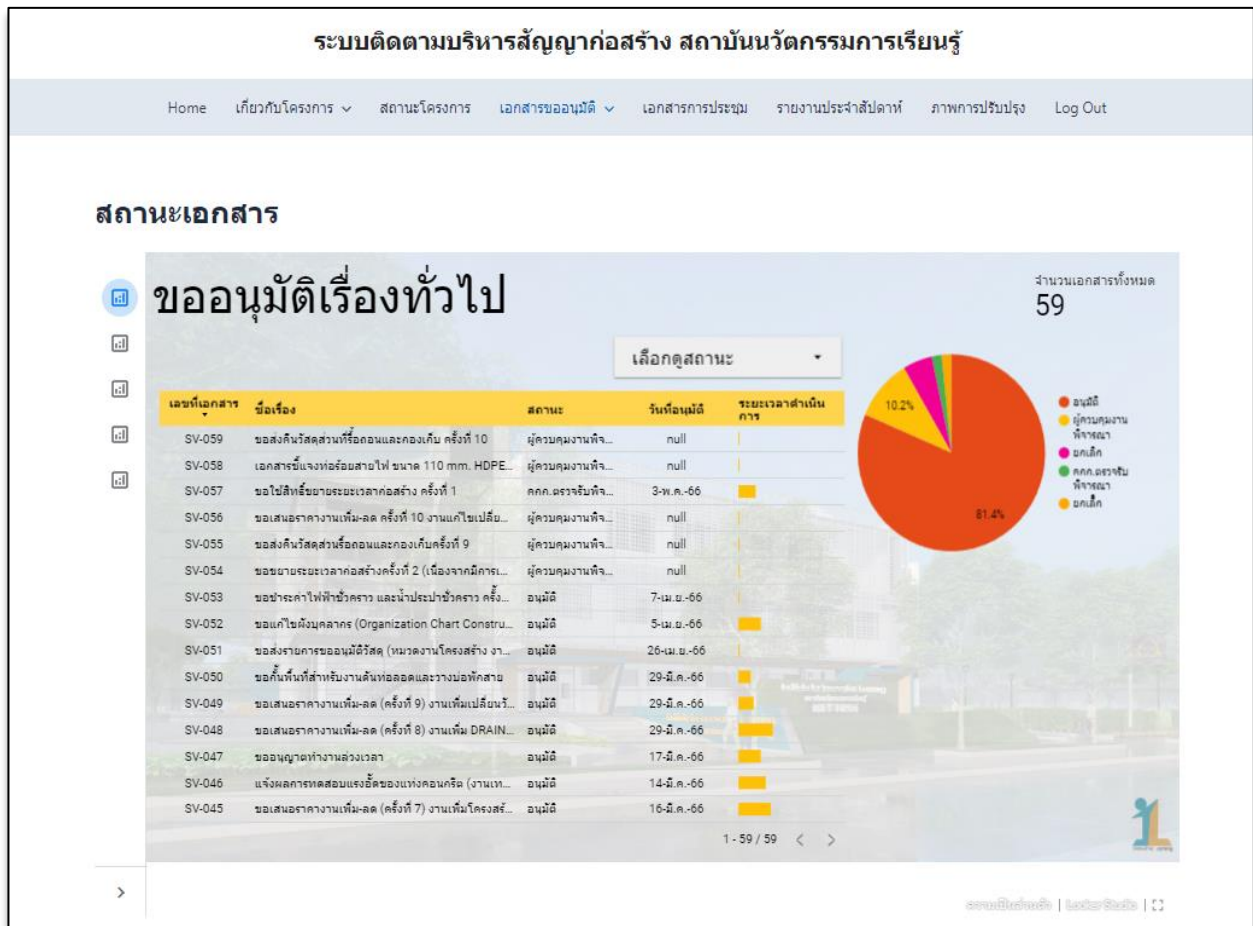
แผนภาพที่ 9 หน้าจอแสดงรายงานสถานะของสัญญาตามระดับความเสี่ยง เพื่อให้ผู้ว่าจ้างสามารถประเมินแนวทางในการจัดการปัญหา



หมายเหตุ. จาก “ระบบติดตามบริหารสัญญาก่อสร้าง สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ ม.มหิดล” โดย สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2567, <https://il.mahidol.ac.th/il49mb>

จากแผนภาพที่ 9 ระบบแสดงผลการคำนวณความล่าช้าของโครงการก่อสร้าง ระดับที่ 3 ซึ่งเตือนให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องดำเนินการ “การกำกับเร่งรัดงาน” ระยะเวลาล่าช้าคิดเป็น ร้อยละ 15 มีผลกระทบต่อกำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา หรือคาดได้ว่าอาจมีค่าปรับไม่เกินร้อยละ 10 และให้ผู้รับจ้างชี้แจงถึงสาเหตุที่งานก่อสร้างล่าช้าด้วย

แผนภาพที่ 10 หน้าจอแสดงรายงานสถานะของเอกสารขออนุมัติต่าง ๆ



หมายเหตุ. จาก “ระบบติดตามบริหารสัญญาก่อสร้าง สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มม.มหิดล” โดย สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2567, <https://il.mahidol.ac.th/il49mb>

จากแผนภาพที่ 10 ในเมนูเอกสารขออนุมัติ ผู้รับจ้างจะทราบว่าเอกสารต่าง ๆ ที่ส่งเรื่องมาให้ คณะกรรมการพิจารณา มีสถานะของเอกสารอยู่ในขั้นตอนใด และคาดว่าจะแล้วเสร็จเมื่อใด โดยจะส่งผลให้ทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็น ผู้ควบคุมงาน ผู้ออกแบบ เจ้าหน้าที่พัสดุได้รับทราบข้อมูลสถานะการทำงานของตนเอง และผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินการ ทำให้ผู้บริหารสามารถติดตาม เร่งรัด กำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แผนภาพที่ 11 หน้าจอแสดงรายงานการประชุมของคณะกรรมการ



หมายเหตุ. จาก “ระบบติดตามบริหารสัญญาก่อสร้าง สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ ม.มหิดล” โดย สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2567, <https://il.mahidol.ac.th/il49mb>

จากแผนภาพที่ 11 ระบบจะรวบรวมรายงานการประชุมต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถเรียกดูมติที่ประชุมได้ตลอดเวลา ป้องกันปัญหาการเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไม่ตรงกันของแต่ละฝ่าย หลาย ๆ ครั้งเมื่อเกิดปัญหาสำคัญขึ้นจนต้องนำมาหาข้อสรุปในที่ประชุม มติที่ประชุมจึงถือว่าเป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายต้องยึดถือปฏิบัติในการดำเนินโครงการก่อสร้าง

บทสรุป (Conclusion)

ปัจจุบันประเทศไทยได้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการประเมิน ITA โดยการประเมินจะประกอบด้วย 3 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ การรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน การรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก และการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ ที่ผ่านมาเมื่อหน่วยงานรัฐจะต้องใช้งบประมาณลงทุนในการก่อสร้างขนาดใหญ่ที่จำเป็น และมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่สูงมาก จึงมักประสบปัญหาในการทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ อาทิเช่น ผู้รับเหมาไม่เข้าใจขั้นตอนกระบวนการงบประมาณ ระเบียบขั้นตอนของพัสดุ ซึ่งต้องมียุทธศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้อง จึงอาจทำให้เข้าใจผิดพลาด หรือกรณีบุคคลภายนอกไม่เข้าใจเหตุผลที่ต้องใช้งบประมาณสูงกว่าปกติเมื่อเทียบกับการก่อสร้างทั่วไปของเอกชน เพราะภาครัฐต้องคำนึงถึงคุณภาพและบริการหลังส่งมอบด้วย

ผู้เขียนจึงได้พัฒนาระบบเว็บติดตามบริหารสัญญาก่อสร้าง เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจได้นำแนวทางนี้ไปใช้ปฏิบัติในการบริหารสัญญาก่อสร้างของภาครัฐ และเพื่อชี้ให้เห็นถึงประโยชน์

ของระบบเว็บติดตามบริหารสัญญาก่อสร้าง เพื่อช่วยยกระดับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐ โดยสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สรุปภาพรวมการทำงานของระบบเว็บติดตามบริหารสัญญาก่อสร้างและการยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใส

ตัวชี้วัด ITA	การยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใส	คำอธิบายการทำงานของระบบเว็บติดตามบริหารสัญญาก่อสร้าง
1.การปฏิบัติหน้าที่	การปฏิบัติงานเป็นไปตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนด	ระบบช่วยให้เกิดแนวทางปฏิบัติในการกำกับ ติดตาม และตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้
		ระบบช่วยให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสัญญาก่อสร้าง เช่น ผู้รับจ้าง ผู้ออกแบบ สถาปนิก วิศวกร ผู้จัดการโครงการ ผู้ควบคุมงาน เจ้าหน้าที่พัสดุ ผู้บริหารหน่วยงาน สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลกันได้โดยตรงผ่านระบบเว็บติดตามบริหารสัญญาก่อสร้างอย่างเท่าเทียมกัน
2.การใช้งบประมาณ	การใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าและตรงตามวัตถุประสงค์	ระบบมีการแสดงการเบิกจ่ายงบประมาณในโครงการ และคอยควบคุมให้การเบิกจ่ายเป็นไปตามเงื่อนไขในสัญญาจ้างก่อสร้าง อีกทั้งระบบยังแสดงให้เห็นถึงสถานะการเบิกจ่ายงบประมาณของแต่ละงวดงานด้วย
		ระบบเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการใช้งบประมาณจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอก เพราะเป็นระบบเว็บจึงทำให้ง่ายต่อการเข้าถึงข้อมูลจากทุกพื้นที่ทางไกล ผู้ตรวจสอบสามารถเรียกดูเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ว่าเป็นจริงหรือเป็นเท็จ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ไม่เอื้อผลประโยชน์
3.การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา	ผู้บังคับบัญชาจะไม่สั่งให้ทำในสิ่งที่ผิดหรือสั่งการให้ทุจริต	ระบบจะช่วยแสดงการคำนวณระยะเวลา ปริมาณงานของแต่ละงวดงานให้คณะกรรมการตรวจรับ และผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานได้ทราบถึงข้อเท็จจริง และผลปฏิบัติงานของผู้รับเหมาที่เกิดขึ้นจริงในลักษณะเรียลไทม์ ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานสามารถเรียกดูรายงานประจำวันของผู้ควบคุมงานได้ตลอดว่าในแต่ละวันมีเหตุการณ์อะไรเกิดขึ้นบ้างในไซต์งานก่อสร้าง
4.การใช้ทรัพย์สินราชการ	มีการกำกับดูแลการใช้ทรัพย์สินของราชการ	ระบบมีการเรียกดูรายงานการขออนุมัติวัสดุ และการขออนุมัติ Shop Drawing ซึ่งเป็นการวางแผนเพื่อลงรายละเอียดในแต่ละส่วนของแบบก่อสร้างให้สามารถก่อสร้างได้อย่างถูกต้องแล้ว ก็ยังเป็นการช่วยลดข้อผิดพลาดที่จะเกิด ณ หน้านงานได้ในเวลาเดียวกัน เพราะการวางแผนในขั้นตอน Shop Drawing จะนำไปสู่

ตัวชี้วัด ITA	การยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใส	คำอธิบายการทำงาน ของระบบเว็บติดตามบริหารสัญญาก่อสร้าง
		การคิดหาวิธีการทำงานที่ดี เช่น จะติดตั้งอย่างไร ด้วยวิธีใด ต้องขนส่งวัสดุอะไรบ้าง
5.การแก้ไขปัญหาการทุจริต	ปัญหาการทุจริตในหน่วยงานได้รับการแก้ไข	ระบบช่วยเป็นสื่อกลางให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในสัญญาและการบริหารสัญญาก่อสร้าง ได้รับรู้ถึงขั้นตอนการทำงานของแต่ละฝ่าย ได้เห็นสถานะการทำงานในแต่ละขั้นตอนของทุกฝ่าย จึงช่วยลดการเรียกรับผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ไม่กล้าประพฤติตนทำผิดวินัย เพราะมีผู้ที่คอยเฝ้าระวังและตรวจสอบการทุจริต
6.คุณภาพการดำเนินงาน	ปฏิบัติงานเป็นไปตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนด	ระบบมีมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยช่วยในการแจ้งเตือนทุกฝ่ายในกรณีที่มีความล่าช้าของการก่อสร้างเกิดขึ้น ได้แก่ กรณีเริ่มล่าช้า ให้ทำหนังสือติดตามสอบถาม ผู้รับจ้างถึงสาเหตุที่งานก่อสร้างล่าช้าไม่เป็นไปตามแผน สำหรับกรณีต้องเร่งรัดงาน ให้ผู้ว่าจ้างชี้แจงถึงสาเหตุที่งานก่อสร้างล่าช้ามากขึ้น และกรณีต้องกำกับเข้มงวด ต้องติดตามการดำเนินงานก่อสร้างอย่างเข้มงวด และต่อเนื่องและอาจถึงขั้นบอกเลิกสัญญาจ้างกับคู่สัญญาก็ได้ เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ
7.ประสิทธิภาพการสื่อสาร	หน่วยงานสามารถชี้แจงหรือให้คำตอบเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน	ระบบช่วยให้ผู้รับเหมาที่เป็นคู่สัญญาโครงการสามารถตรวจสอบสถานะการทำงานของทางราชการว่าได้เบิกจ่ายถึงขั้นตอนไหน รวมถึงสถานะของระยะเวลาดำเนินการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่ผู้รับจ้างส่งเบิกเข้ามาตามงวดงาน ทำให้ผู้รับจ้างสามารถวางแผนงานก่อสร้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังรู้สถานะการแจ้งขออนุมัติต่าง ๆ เช่น การขอย้ายระยะเวลา การขออนุมัติวัสดุ เป็นต้น
8.การปรับปรุงระบบการทำงานงาน	หน่วยงานมีการใช้เทคโนโลยีเพื่ออำนวยความสะดวก	เป็นระบบที่ทำงานบนเว็บไซต์ โดยระบบจะเป็นตัวเชื่อมต่อผู้รับจ้าง เจ้าของโครงการ ผู้ออกแบบ ผู้ควบคุมงานและที่ปรึกษา ซึ่งเชื่อมต่อไปยังฐานข้อมูล โดยที่ในฐานข้อมูลจะมีข้อมูลต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ สัญญาโครงการ แบบสำรวจ กราฟสถิติ บัญชีผู้ใช้งาน และแนวทางให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ เป็นต้น โดยระบบจะออกรายงานที่สำคัญของโครงการได้ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาเพื่อปรับปรุงผลการปฏิบัติงานในโครงการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดในสัญญาได้

ตัวชี้วัด ITA	การยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใส	คำอธิบายการทำงานของระบบเว็บติดตามบริหารสัญญาก่อสร้าง
9.การเปิดเผยข้อมูล	เปิดเผยข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ให้แก่บุคคลภายนอกได้รับทราบ	ระบบมีช่องทางในการเปิดเผยข้อมูลพื้นฐานของโครงการก่อสร้างผ่านทางเว็บไซต์ เผยแพร่ข้อมูลการบริหารโครงการก่อสร้างแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารสัญญา ข้อมูลการบริหารเงินงบประมาณโครงการก่อสร้าง การเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องได้ช่วยกันมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของทุกฝ่าย
10.การป้องกันการทุจริต	การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ดีในการต่อต้านการทุจริต	ระบบช่วยให้ทุกคนในองค์กรเกิดวัฒนธรรมในการช่วยตรวจสอบการทำงานกันเอง ช่วยให้พนักงานสามารถตรวจสอบถึงการทำงานของผู้บริหารหน่วยงาน การแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้าง

หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2567)

เอกสารอ้างอิง (References)

- ณัฐวิทย์ วิลัยหงษ์. (2550). การทำงานของผู้รับเหมาที่นำไปสู่การบอกเลิกสัญญาโดยผู้ว่าจ้างในสัญญาโครงการก่อสร้างภาครัฐ. คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ.
- นิวิธ เจริญใจ และ พิศพล โอสภา. (2553). การพัฒนาระบบการจัดการสารสนเทศ เพื่อดูติดตามการทำงานของ ผู้รับเหมาช่วงในการบริหารจัดการโครงการก่อสร้าง. วารสารเทคโนโลยีอุตสาหกรรม, 3(1), 11-22.
- วรวิษฐ์ สิงหนาท. (2563). ระบบติดตามการบริหารสัญญาก่อสร้าง (Construction Management Monitoring System). กองแบบแผน กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ.
- วุฒิพงศ์ อ่อนศรีสมบัติ. (2556). การศึกษาปัจจัยที่เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความล่าช้ากับงานก่อสร้างอาคาร ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. สานักวิชาการวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี.
- ศุภญ์เทคโนโลยีสารสนเทศการขนส่งและจราจร. (2562). รายงานโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม พ.ศ. 2561. สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร.
- สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล. (2567). ระบบติดตามบริหารสัญญาก่อสร้าง สถาบัน นวัตกรรมการเรียนรู้ ม.มหิดล. <https://il.mahidol.ac.th/il49mb>
- สำนักงาน ป.ป.ช.. (2566). คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566. สำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส สำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- เอกกวี ภูมิฤทธิกุล. (2550). การสำรวจประเด็นปัญหาการบริหารโครงการ กรณีศึกษาการบริหารโครงการ ก่อสร้าง. คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โอภาส เอี่ยมสิริวงศ์. (2546). การวิเคราะห์และออกแบบระบบ. ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- Blackburn, S. (2002). The project manager and the project-network, *International Journal of Project Management*, 20, 199 – 204.

- Jazayer, M. (2007). "Some Trends in Web Application Development". *Future of Software Engineering (FOSE '07)*, 199-213.
- Cheung, S. O., Cheung, K. K. W., & Suen, H. C. H. (2004). PPMS: a Web-based construction Project Performance Monitoring System. *Automation in Construction*, 13 (2004), 361-376.
- Thompson, P.A., & Perry, J.G. (1992). *Engineering Construction Risks: A Guide to Project RiskAnalysis and Risk Management*. Thomas Telford.

Innovation in Public sector management for Transparency and Participation.

The Lesson Learned from Naga City Government, Philippines

นวัตกรรมการจัดการภาครัฐเพื่อความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม

ถอดบทเรียนจากรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา ประเทศฟิลิปปินส์

Sittichok Langkhulanon

Faculty of Humanities and Social Science, Rajabhat Rajanigandha University

สิทธิโชค ลางกุลานนท์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์

Corresponding author: sittichok_ck@hotmail.com

Abstract

Creating transparency and participation in public sector management significantly enhance trust and understanding of government operations. Furthermore, implementing and developing modern tools would serve as a sustainable means of preventing and addressing corruption. Transparency and participation are integral to the fundamental concepts of Good Governance, which serves as an essential paradigm in public sector management. Moreover, these concepts align with New Public Administration (NPA) and New Public Service (NPS), which emphasize partnerships among the public sector, private sector, citizens, and other civil society organizations in delivering public services. An important challenge is how the government and related agencies can develop tools that help ensure transparency and promote the participation across various sectors in public sector management.

This article presents lessons learned from the development in public sector management innovation in the Naga City Government, Philippines, focusing on three notable projects including the People Empowerment Program of Naga City (PEP), the Productivity Improvement Program (PIP), and the iGovernance project. The results of these innovations have been remarkable in achieving "Growth with Equity", collaborative governance, access to government information, adaptation to a knowledge society, and fostering cooperation, participation, transparency, and accountability in public affairs among various sectors. The success of these innovations can be attributed to several key factors including the development of ideas to empower citizens, strong and committed leadership, building cooperation among sectors, and the professional and modern public sector management system focused on responsiveness to and accessibility to the public.

Keywords: Public Management, Transparency, Participation, Innovation

บทคัดย่อ

การสร้างความปลอดภัยและการมีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐเป็นสิ่งที่ช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นและความเข้าใจในการดำเนินงานของรัฐบาลได้อย่างมาก ตลอดจนหากสามารถดำเนินการสร้างและพัฒนาโดยเครื่องมือที่ทันสมัยย่อมเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตได้อย่างยั่งยืน ความปลอดภัยและการมีส่วนร่วมล้วนเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่เป็นกระบวนการในการจัดการภาครัฐที่สำคัญ นอกจากนั้นยังสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารงานสาธารณะแนวใหม่ (New Public Administration) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ที่มุ่งเน้นการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ตลอดจนภาคประชาสังคมอื่น ๆ ในการให้บริการสาธารณะ ความท้าทายที่น่าสนใจคือ ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะสามารถสร้างและพัฒนาเครื่องมือที่ช่วยให้เกิดความโปร่งใส รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดการภาครัฐได้อย่างไร

บทความนี้ได้นำเสนอการถอดบทเรียนจากการพัฒนานวัตกรรมจัดการภาครัฐของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา ประเทศฟิลิปปินส์ ผ่านโครงการที่น่าสนใจ 3 โครงการ ได้แก่ โครงการเสริมสร้างพลังประชาชนเมืองนากา (The People Empowerment Program of Naga City: PEP) โครงการพัฒนาผลิตภาพของหน่วยราชการท้องถิ่น (Productivity Improvement Program: PIP) และโครงการบูรณาการข้อมูลสารสนเทศภาครัฐ (iGovernance) ซึ่งผลลัพธ์ที่น่าสนใจจากการสร้างและนำนวัตกรรมดังกล่าวไปดำเนินการทำให้มีผลทั้งในการสร้างความเติบโตอย่างเสมอภาค (Growth with Equity) การปกครองอย่างมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ การปรับตัวเข้าสู่สังคมแห่งความรู้ ตลอดจนสร้างความตระหนักรู้ในการร่วมมือ การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบในกิจการสาธารณะร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ โดยมีปัจจัยที่ทำให้การสร้างและนำนวัตกรรมดังกล่าวไปใช้จนประสบความสำเร็จได้แก่ การสร้างแนวคิดส่งเสริมอำนาจของพลเมือง ภาวะผู้นำที่มุ่งมั่น การสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ตลอดจนระบบการจัดการภาครัฐที่มีความเป็นมืออาชีพ ทันสมัย เน้นการตอบสนองและเข้าถึงประชาชน

คำสำคัญ: การจัดการภาครัฐ ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม นวัตกรรม

บทนำ (Introduction)

ประเทศฟิลิปปินส์ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าอยู่ในระดับแนวหน้าของการปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศ ซึ่งได้นำเอาหลักการปกครองตนเอง (Self-Autonomy) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้ท้องถิ่นมาใช้เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ รัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา (Naga City Government) มีนโยบายที่สำคัญในการพัฒนานวัตกรรมจัดการภาครัฐที่เน้นการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะ ตลอดจนการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม พัฒนาทั้งในด้านการจัดการองค์การ กระบวนการ บุคลากรหรือทรัพยากรมนุษย์ และการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น โดยเน้นการมีส่วนร่วมและขับเคลื่อนโดยประชาชน (People-Driven) ตลอดจนการพัฒนาและนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการจัดการภาครัฐ บทความนี้จะนำเสนอตัวอย่างความสำเร็จของการจัดการงานภาครัฐในด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนเมืองนากาผ่านโครงการที่สำคัญ 3 โครงการ อันได้แก่ โครงการเสริมสร้างพลังประชาชนเมืองนากา (The People Empowerment Program of Naga City : PEP) โครงการพัฒนาผลิตภาพของหน่วยราชการท้องถิ่น (Productivity Improvement Program : PIP) และโครงการบูรณาการข้อมูลสารสนเทศภาครัฐ หรือ iGovernance

เมืองนาగా (Naga City) ตั้งอยู่ริมแม่น้ำทางตอนใต้ของเกาะลูซอน ในจังหวัด Camarines Sur เขต Bicol โดยชื่อ Naga มาจากแนวยาวของต้น Narra ที่เคยมีเต็มพื้นที่ของเมือง เป็นหนึ่งในเมืองที่เก่าแก่ที่สุดในฟิลิปปินส์ซึ่งเดิมเรียกว่า Ciudad de Nueva Caceres กำหนดขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาของสเปน ในศตวรรษที่ 16 เมื่อฟิลิปปินส์ยังอยู่ภายใต้อาณานิคมสเปน (Robredo, 2000) เมืองนาగాอยู่ห่างจากกรุงมะนิลาไปทางใต้ประมาณ 450 กิโลเมตร และห่างจากเมือง Legazpi City ไปทางเหนือประมาณ 100 กิโลเมตร ชาวเมืองนามากามักเปรียบเมืองนามากาว่าเป็น “Heart of Bicol” หรือ “Queen of Bicol” เป็นศูนย์กลางทางศาสนา การศึกษา และธุรกิจของ Bicol ซึ่งเป็นหนึ่งใน 15 เขตการปกครองของประเทศ ตั้งแต่ยุคสเปน เมืองนี้ได้ทำหน้าที่เป็นที่ตั้งของอัครสังฆมณฑลแห่ง Nueva Caceres ซึ่งดูแลลำดับชั้นของศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกของทั้งภูมิภาค นอกจากนั้นยังเป็นที่ตั้งของวิทยาลัยที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศ นั่นคือ Holy Rosary Minor Seminary ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี 1793 และโรงเรียน Colegio de Sta. โรงเรียนสตรีแห่งแรกของประเทศซึ่งก่อตั้งเมื่อปี 1868 (Naga City, 2024a)

เมืองนามากามีขนาดกลาง เป็นเมืองที่ใหญ่เป็นอันดับที่ 44 จาก 83 เมืองของฟิลิปปินส์ มีประชากรมากเป็นอันดับที่ 38 ของประเทศ มีพื้นที่ 77.5 ตารางกิโลเมตร เป็นเมืองที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล (Land-Locked) ดังนั้นจึงไม่มีอุตสาหกรรมด้านการขนส่งทางทะเล มีเพียงแม่น้ำนาగా (Naga River) ที่รองรับการเดินทางโดยเรือยนต์ขนาดเล็กอยู่ในเขตเกษตรกรรมของ Bicol ทำให้เมืองนามากามีความเสียเปรียบอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเทียบกับเมืองท่าอื่น ๆ ของประเทศ ด้วยที่ตั้งและระยะห่างจากใจกลางเมืองเหล่านี้ในอดีตเมืองนามากาจึงเป็นเหมือนเมืองชนบททั่วไปของฟิลิปปินส์ (Robredo, 2007: 1)

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์แต่ในปัจจุบันเมืองนามากาก็ถือว่าประสบความสำเร็จในด้านการปกครองท้องถิ่นและประสิทธิภาพของการจัดการภาครัฐจนนำไปสู่การพัฒนาเมืองและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยจุดเปลี่ยนที่สำคัญได้เริ่มต้นตั้งแต่การเข้ามาเป็นผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนามากาของ Jesse M. Robredo ที่ได้เข้ามามีบทบาทในการเมืองและกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองนามากาผ่านโครงการต่าง ๆ ที่สำคัญ ซึ่งทำให้เมืองนามากามีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับในหลากหลายด้าน (Robredo, 2007: 2) ได้แก่

1. เป็นศูนย์กลางนวัตกรรมท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาเมืองนามากาได้สร้างชื่อเสียงจากการเป็นหน่วยงานท้องถิ่นต้นแบบและเป็นศูนย์กลางด้านนวัตกรรมในการปกครองท้องถิ่นผ่านการยอมรับในระดับชาติและระดับนานาชาติมากกว่า 150 รางวัล ที่มอบให้กับเมืองนามากา โดยรางวัลที่มีชื่อเสียงมากที่สุดคือการได้รับเลือกให้ได้รับรางวัล Dubai International Award for Best Practice ปี 1998 จากการเป็นหนึ่งในแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด 10 อันดับแรกของโลก และในเดือนพฤศจิกายน 1999 นิตยสาร Asia week ได้ยกย่องให้เป็นหนึ่งในสี่เมืองที่มีการปรับปรุงมากที่สุดในเอเชีย เนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและมุ่งมั่นสู่ความเป็นเลิศ
2. ได้รับการยกย่องว่าเป็นหนึ่งในเมืองที่น่าอยู่ที่สุดของฟิลิปปินส์ จากการจัดอันดับของนิตยสาร Interface ที่มีชื่อเสียงของประเทศฟิลิปปินส์
3. เป็นเมืองที่มีหน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐที่เข้มแข็ง คุณสมบัติที่โดดเด่นอีกประการหนึ่งของเมืองนามากาคือการมีหน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐที่เข้มแข็ง ทั้งในรูปแบบของพลเมือง องค์กรธุรกิจ องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ และองค์กรภาคประชาชนที่มีส่วนร่วมสำคัญในการพัฒนาเมือง
4. เป็นเมืองที่สร้างความเข้มแข็งจากการกระจายอำนาจ ซึ่งชี้ว่า ในที่สุดนโยบายของรัฐในการส่งเสริมการปกครองตนเองและการกระจายอำนาจในท้องถิ่นได้ช่วยให้เมืองนามากาสามารถพัฒนาตนเองผ่านการสร้างและดำเนินงานในด้านนวัตกรรมทางการมีส่วนร่วมของประชาชนจำนวนมาก

การพัฒนาการจัดการภาครัฐของเมืองนากา

ในอดีตเมืองนากาประสบกับปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในเมืองในหลากหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนที่ Jesse M. Robredo จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารเมือง (ก่อนปี ค.ศ. 1988) ปัญหาที่สำคัญของเมืองนากา (Robredo, 2007: 2-3) ได้แก่

1. **ด้านเศรษฐกิจ** เมืองมีการใช้จ่ายงบประมาณเกินขนาด การบริหารด้านการคลังและงบประมาณเกิดภาวะขาดดุลต่อเนื่อง สภาพความแออัดของบ้านเรือนและปัญหาการจราจรทำให้ความเชื่อมั่นของนักลงทุนที่มีศักยภาพต่ำ เศรษฐกิจในเมืองซบเซา นำไปสู่ปัญหาการว่างงานและกระทบต่อการจัดเก็บภาษีและรายได้ของเมือง

2. **ด้านสังคม** จากปัญหาด้านเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อการคลังและงบประมาณก่อให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องในด้านคุณภาพการให้บริการสาธารณะของรัฐ (Public Service) โดยเฉพาะด้านสาธารณสุขและการศึกษา ซึ่งมีผลสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านอาชญากรรม สี่ลามากอนาจารที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก การพนันผิดกฎหมาย มีบุคคลไร้บ้านในเมืองเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมดในเมือง

3. **ด้านการเมือง** มีปัญหาเรื่องของระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ในภาครัฐที่นำไปสู่การทุจริตและยังเกิดความขัดแย้งอย่างต่อเนื่องจากการต่อต้านของกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการผลักดันการพัฒนาเมือง ด้วยค่านิยมและวัฒนธรรมการเมืองแบบตะวันออกจากการกระจุกตัวของอำนาจทางการเมืองในกลุ่มตระกูลเก่าแก่

ประเด็นปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่รุนแรงและต่อเนื่องเรื้อรังของเมืองนากา เกิดขึ้นก่อนการขึ้นมาดำรงตำแหน่งของ Robredo จนเมื่อเขาได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาเป็นผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่นของเมืองนากาในปี ค.ศ. 1988 Robredo ได้มุ่งมั่นพยายามในการสร้างสรรค์และพัฒนาแนวทางการจัดการภาครัฐที่หลากหลายและมีประสิทธิภาพจนนำมาสู่ความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ และทำให้เมืองนากากลายเป็นเมืองน่าอยู่อันดับต้น ๆ ของฟิลิปปินส์ได้ในที่สุด

วิสัยทัศน์ในการพัฒนาเมืองนากา

หลังการขึ้นดำรงตำแหน่งของ Robredo ในปี ค.ศ. 1988 ได้เริ่มกำหนดวิสัยทัศน์ที่ต้องการให้เมืองนากากลายเป็นหนึ่งในเมืองที่ดีที่สุดในฟิลิปปินส์ ภายใต้สโลแกน "Maogmang Lugar (เมืองแห่งความสุข)" แต่ด้วยปัญหาและความท้าทายของเมืองนากา จากขนาดและความซับซ้อน การขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว การเพิ่มขึ้นของจำนวนครัวเรือนและผู้อยู่อาศัย ได้ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาที่สำคัญ อาทิ ปัญหาด้านสุขภาพและที่อยู่อาศัย ความสงบเรียบร้อยและอาชญากรรม การจ้างงาน สาธารณูปโภคพื้นฐาน และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นต้น Robredo จึงเห็นว่า เมืองนากาจำเป็นต้องมีโครงการและนโยบายใหม่ ๆ เพื่อจัดการกับปัญหาและความท้าทายเหล่านี้ไปพร้อมกับการพัฒนาเมืองให้เติบโตอย่างยั่งยืนต่อไป ซึ่งด้านหนึ่งที่สำคัญคือ Robredo ต้องการให้เมืองนากามีระบบการจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ภายใต้รูปแบบการเป็นส่งเสริมการมีส่วนร่วม สร้างความเป็นหุ้นส่วนกับภาคส่วนต่าง ๆ ให้การดำเนินงานภาครัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใส เพื่อรับใช้สาธารณะและประชาชนชาวนากา ให้เมืองนากา “เป็นเมืองแห่งความสุข” และ “เมืองที่น่าอยู่ที่สุด” ที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและเป็นศูนย์กลางการพัฒนาในภูมิภาคเขต Bicol (Alampay, 2017: 83)

การบริหารของ Robredo ภายใต้แนวคิดดังกล่าวข้างต้นเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญจนได้รับการสานต่อมาจนถึงปัจจุบัน เมืองนากาได้กำหนดพันธกิจ (Mission) ในการดำเนินการโดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนมีความสุขและภาคภูมิใจในการเป็นพลเมืองของเมืองนากา สร้างศรัทธาในการดำรงชีวิต การจัดการภาครัฐต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง มีนวัตกรรมในการกำกับดูแลที่ครอบคลุมและสนับสนุนการเป็น

พลเมืองที่มีความรับผิดชอบของประชาชน และในปัจจุบันเมืองนาగాได้กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ที่สำคัญ คือ ภายในปี 2030 เมืองนากาจะได้รับการยอมรับในการเป็นต้นแบบในด้านต่าง ๆ (Naga city, 2021) ดังต่อไปนี้

1. เป็นต้นแบบของการบริหารงานภาครัฐที่มีธรรมาภิบาลและประชาชนมีความเป็นพลเมืองที่รับผิดชอบ (Good governance and responsible citizenship) โดยมุ่งเน้นการขับเคลื่อนร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ ตั้งแต่กำหนดทิศทางการพัฒนา การดำเนินการ และปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ในลักษณะที่ครอบคลุมและยั่งยืน โดยต้องได้รับการสนับสนุนและยอมรับจากพลเมืองซึ่งมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในการสร้างการพัฒนาเมืองนาการ่วมกัน

2. การพัฒนาที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-centered development) ยึดมั่นในการผลิตและการเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ ทั้งในด้านสาธารณสุข การศึกษา และบริการทางสังคมอื่น ๆ ของประชาชนทุกคนทุกกลุ่มอย่างเสมอภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชายขอบและผู้เปราะบาง (Marginalized and The Vulnerable) และมุ่งเน้นความร่วมมือทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนที่จะช่วยสร้างสินค้าและบริการสาธารณะที่ดีที่สุดจากความสามารถ เทคโนโลยี และทรัพยากรในท้องถิ่น

3. สร้างศรัทธาอันมั่นคงที่แสดงออกในความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันทางสังคมและวัฒนธรรมแห่งความเป็นเลิศ (Abiding faith that expresses itself in social solidarity and a culture of excellence) มุ่งให้เมืองนากาเกิดความเจริญรุ่งเรือง เป็นเมืองที่สงบ ปลอดภัย และสอดคล้องกับธรรมชาติ เป็นเมืองแห่งคุณค่าทางวัฒนธรรมที่ได้รับการหล่อเลี้ยงและยอมรับความหลากหลายทางความเชื่อและศาสนา ตลอดจนมีเทคโนโลยีที่ทำให้ประชาชนเมืองนากาเป็นส่วนหนึ่งของพลเมืองโลก

การบรรลุตามวิสัยทัศน์และพันธกิจข้างต้น รัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากาได้กำหนดค่านิยมหลัก (Core Values) ของเมือง ได้แก่ การสร้างนวัตกรรม (Innovativeness) ความเป็นเลิศ (Excellence) ความยืดหยุ่น (Resilience) เปิดใจกว้าง (Open-Mindedness) ความมีระเบียบวินัย (Discipline) ความเลื่อมใสศรัทธาในศาสนา (Religiosity) การมีส่วนร่วมของพลเมือง (Civic involvement) และความเป็นครอบครัว (Family-oriented) ซึ่งค่านิยมหลักต่าง ๆ ดังกล่าวได้รับการถ่ายทอดไปสู่การสร้างหลักการสำคัญของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา ได้แก่

1. มุ่งเน้นการสร้างประโยชน์สาธารณะที่อยู่เหนือความสะดวกหรือผลประโยชน์ส่วนตัว
2. ดำเนินการด้วยความซื่อสัตย์และโปร่งใสในการทำธุรกรรมขององค์กรต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อประชาชน
3. มุ่งมั่นเพื่อความเป็นเลิศในการบริการผ่านการเรียนรู้และปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง แสวงหาวิธีการที่ดีกว่าในการดำเนินงาน
4. พัฒนาวิธีการที่ก่อให้เกิดความคุ้มค่าที่สุดจากการใช้ทรัพยากรของรัฐและท้องถิ่น เพื่อให้บริการแก่ประชาชนได้มากขึ้นและดียิ่งขึ้น
5. สนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในการจัดทำแผนพัฒนาเมืองและการนำไปปฏิบัติ รับฟังและนำความคิดเห็นมาเป็นปัจจัยสำคัญในการปรับปรุงบริการสาธารณะ
6. กำหนดเป้าหมายในระยะยาว ไม่เพียงมุ่งสร้างประโยชน์ต่อสาธารณะสูงสุดในปัจจุบันเท่านั้น แต่ยังรวมถึงอนาคตของประชาชนรุ่นต่อไปด้วย
7. ช่วยเหลือรัฐบาลท้องถิ่นอื่น ๆ ในการพัฒนาปรับปรุงการจัดการภาครัฐเพื่อตอบสนองความต้องการและเสริมสร้างแรงบันดาลใจของประชาชนในการมีส่วนร่วมพร้อมกับการเรียนรู้จากประชาชน
8. สร้างการทำงานร่วมกันผ่านความร่วมมือกับภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชนระหว่างประเทศ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ดีขึ้น

9. ยกระดับความสามารถและพัฒนาตัวเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บริการประชาชนดีขึ้นและสร้างความภาคภูมิใจให้กับประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองของเมืองนากา

10. มุ่งมั่นสู่ความเป็นเลิศในทุกด้าน ด้วยความมุ่งมั่นอย่างแข็งขันที่จะพัฒนาประสิทธิภาพการแข่งขันผ่านการเปรียบเทียบแข่งขันกับผู้ที่ดีที่สุดในโลก

นอกจากค่านิยมหลักและหลักการสำคัญดังกล่าวข้างต้นแล้ว การดำเนินการสู่นิยาม “เมืองแห่งความสุข” และ “เมืองที่น่าอยู่ที่สุด” ของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากายังได้ถูกกำหนดผ่านโครงการสำคัญ คือ “Naga SMILES to the World” ซึ่งตัวย่อ SMILES หมายถึงเป้าหมายการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ 6 ด้านที่มีความสอดคล้องกับเอกลักษณ์ของเมืองนากา (Alampay, 2017: 84) ได้แก่

S: See Naga (ด้านการท่องเที่ยว)

M: Meet in Naga (ด้านการจัดการประชุม)

I: Invest in Naga (ด้านเป็นมิตรด้านธุรกิจและส่งเสริมการลงทุน)

L: Live in Naga (ด้านเมืองน่าอยู่ ชุมชนที่เปรียบเสมือนบ้าน)

E: Experience Naga (ด้านธรรมาภิบาล และคุณภาพในการบริการสาธารณะ)

S: Study in Naga (ด้านศูนย์กลางการศึกษาในภูมิภาคเขต Bicol)

โครงการ Naga SMILES มุ่งเน้นวาระสำคัญในด้านต่าง ๆ ได้แก่ สาธารณสุข ที่อยู่อาศัยและคนยากจนในเมือง การศึกษา ศิลปะและวัฒนธรรม การดำรงชีวิต การจ้างงานและการพัฒนามนุษย์ ความสงบเรียบร้อย ความสะอาดและการปกป้องสิ่งแวดล้อม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และมีธรรมาภิบาล สอดประสานกับโครงการอื่น ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา และมีโครงการที่น่าสนใจในด้านของการพัฒนานวัตกรรมในการจัดการภาครัฐที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ โดยในที่นี่จะได้นำเสนอ 3 โครงการที่สำคัญ ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

นวัตกรรมการจัดการงานภาครัฐที่น่าสนใจของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา

1. โครงการเสริมสร้างพลังประชาชนเมืองนากา (The People Empowerment Program of Naga City: PEP)

โครงการนี้เป็นโครงการที่มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการเพิ่มขีดความสามารถทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนเมืองนากา ในฐานะของพลเมือง (Citizenship) และประสบความสำเร็จในการสร้าง “พลังประชาชน” ในระดับท้องถิ่น โดยการเสริมสร้างศักยภาพและการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการกำกับดูแลอย่างต่อเนื่องนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญได้แก่ การจัดตั้งและการกำหนดโครงสร้างองค์กรที่มุ่งเน้นให้เกิดความร่วมมืออย่างเข้มแข็งระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับประชาชนและภาคส่วนอื่น ๆ การดำเนินการของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นไปตามบทบัญญัติการปกครองท้องถิ่นของประเทศ การเร่งจัดระเบียบของประชาชนโดยตรงผ่านความพยายามร่วมกันของสภาประชาชนและรัฐบาลท้องถิ่น การส่งเสริมความเชื่อมั่นในการสร้างความยั่งยืนและความสามารถในการดำเนินการของท้องถิ่น และการส่งเสริมความโปร่งใสในการปกครองและธรรมาภิบาลในท้องถิ่น เป็นต้น โดยมีรายละเอียดของมาตรการและการดำเนินงานภายใต้โครงการที่สำคัญดังนี้

- Naga SPEED (Socialized Program for Empowerment and Economic Development) เป็นการสร้างกลไกการให้คำปรึกษาที่ริเริ่มโดยรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา เพื่อเป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสารการประชุม และปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ ทั้งในระดับเมืองและระดับหมู่บ้าน

- การลงประชามติทั้งเมือง (Citywide referendum) รัฐบาลท้องถิ่นเมืองนาగాถือเป็นผู้บุกเบิกการจัดทำการลงประชามติทั้งเมืองแห่งแรกและแห่งเดียวในฟิลิปปินส์ กระบวนการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจด้านการพัฒนาเมืองที่มีผลกระทบสำคัญ หรือที่มีผลกระทบยาวต่อเมืองนาగా

- พัฒนากฎหมายที่สนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถและการมีส่วนร่วม โดยมีกฎหมายที่กำหนดให้มีความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐบาลในการดำเนินงานของเมือง อันเป็นรูปแบบทางการเมืองแบบผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งเป็นแห่งแรกและอาจเป็นเพียงแห่งเดียวในฟิลิปปินส์

- จัดตั้งสภาประชาชนระดับหมู่บ้าน (Barangay) เมืองนาగాนอกจากจะมีสภาประชาชนเมืองนาగా (Naga City People's Council: NCPC) ในระดับเมืองที่ประกอบด้วยตัวแทนจาก 83 องค์การทั้งองค์การที่ไม่ใช่รัฐและองค์การภาคประชาชน (NGO และ POs) ที่เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการบริหารเมืองนาการ่วมกับรัฐบาลท้องถิ่นแล้ว ในโครงการนี้ยังกำหนดให้มีสภาประชาชนระดับหมู่บ้าน (Barangay) อีก 27 แห่ง ที่จัดตั้งภายใต้สภาประชาชนเมืองนาగా (NCPC) ในระดับหมู่บ้านด้วย เพื่อขยายการมีส่วนร่วมไปถึงประชาชนทุกคนให้มากขึ้นจนถึงระดับหน่วยท้องถิ่นที่เล็กที่สุด

ผลลัพธ์ของโครงการเสริมสร้างพลังประชาชนเมืองนาగా (The People Empowerment Program of Naga City: PEP)

- 1) เกิดการจัดการภาครัฐแบบมีส่วนร่วม ซึ่งมีลักษณะผสมผสานของรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงร่วมกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน เป็นแห่งแรกและแห่งเดียวในฟิลิปปินส์ ผ่านสภาประชาชนหรือ Naga City People's Council (NCPC) ที่มีองค์การที่ไม่ใช่ภาครัฐและองค์การภาคประชาชน (NGOs และ POs) มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการบริหารเมืองผ่าน Naga SPEED ตลอดจนมีช่องทางที่หลากหลายที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ สามารถมีส่วนร่วมในการร่างและกำหนดแผนพัฒนาเมือง รวมทั้งการอนุมัตินโยบายที่สำคัญของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนาగా

- 2) ภาคส่วนชายขอบของสังคมได้รับการเสริมสร้างความเข้มแข็ง และจัดระเบียบทั้งในระดับเมืองและระดับหมู่บ้าน (Barangay) ผ่านกฎหมายการเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่น และเป็นพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับโครงการที่ทำให้มีการมอบการทำงานสำหรับความร่วมมือระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและองค์การที่ไม่ใช่ภาครัฐและองค์การภาคประชาชน (NGOs และ POs) อย่างเป็นรูปธรรมอันมีส่วนสำคัญช่องทางสำหรับส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองนาగాให้เพิ่มขึ้นในการกำกับดูแลและการสร้างธรรมาภิบาล

- 3) การมีส่วนร่วมที่มีความครอบคลุมการดำเนินงานของเมือง ทั้งในการกำหนดทิศทางและนโยบาย การดำเนินโครงการ การติดตามและประเมินผลในระดับเมืองได้รับการขยายกว้างขึ้น ตัวแทนของประชาชนในสภาประชาชน (NCPC) เป็นสมาชิกของหน่วยงานพิเศษในรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมด นำไปสู่การมีส่วนร่วมที่สำคัญในการเป็นตัวแทนลงคะแนนและพิจารณาตั้งแต่ระดับคณะกรรมการพิจารณาจนถึงระดับคณะกรรมการลงมติ

- 4) ขยายกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในวงกว้าง การพัฒนาเมืองนาగాได้รับการขับเคลื่อนโดยองค์การที่ไม่ใช่ภาครัฐและองค์การภาคประชาชน (NGOs และ POs) ก่อให้เกิดความยั่งยืนและการได้รับการยอมรับของโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนาగాมาโดยตลอด และยังคงมีความครอบคลุมในหลากหลายประเด็นสาธารณะ ทั้งในด้านการพัฒนา ความมั่นคงปลอดภัย หรือการศึกษา อาทิ โครงการ

Metro Naga Development Program, โครงการ Emergency Rescue Naga และ โครงการ Naga Early Education and Development เป็นต้น

5) เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกต่อการรับรู้และทัศนคติของภาคประชาสังคมต่อรัฐบาลท้องถิ่น โดยการทำงานตามโครงการได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่มีต่อกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม ส่งเสริมความไว้วางใจและความเชื่อมั่นต่อกันที่สูงขึ้นจากความใกล้ชิด และมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน

6) การเกิดสภาประชาชน (NCPC) ได้ส่งเสริมความโปร่งใสและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ตลอดจนกระตุ้นรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากาเปิดกว้างในการเผยแพร่ข้อมูลในการบริหารจัดการท้องถิ่นสู่สาธารณะมากขึ้น

2. โครงการพัฒนาผลิตภาพของหน่วยราชการท้องถิ่น (Productivity Improvement Program: PIP)

เป็นโครงการที่รัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากาได้รับรางวัล Galing Pook Award จากมูลนิธิ the Galing Pook Foundation (เป็นสถาบันเอกชนที่ส่งเสริมวัฒนธรรมและความเป็นเลิศในการปกครองท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์) ให้เป็นหนึ่งในโครงการของรัฐบาลท้องถิ่นที่ดีที่สุด 10 อันดับแรกในปี 1996 ที่มีผลงานพลิกโฉมการปกครองท้องถิ่นในฟิลิปปินส์ในช่วง 12 ปีที่ผ่านมา

โครงการ PIP มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาหน่วยราชการท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพแก่ประชาชนอย่างสม่ำเสมอ มุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพของหน่วยงาน ทรัพยากรมนุษย์ และเครื่องมือต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น ส่งเสริมทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของการให้ผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญได้แก่ พัฒนาบุคลากรในการตอบสนองต่อการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ ในระยะเวลาที่สั้นที่สุด พัฒนาและสร้างการดำเนินงานและกิจกรรมที่กระตุ้นและรักษาระดับผลิตผลสูงสุดในทุกหน่วยงาน ส่งเสริมให้บุคลากรมีแนวคิดและมีส่วนร่วมในการเสนอแนวทางเพื่อพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงาน มีการฝึกอบรมและพัฒนาเพื่อยกระดับทักษะและความสามารถของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง สร้างระบบและกลไกการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการลดต้นทุนและพัฒนาการผลิตสินค้าและบริการ ตลอดจนการส่งมอบงานสาธารณะต่าง ๆ

โครงการนี้ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมให้ทรัพยากรมนุษย์ของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากามีแรงจูงใจและภาคภูมิใจในการให้ผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะแก่พลเมือง โดยมีใช้ด้วยการขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบังคับ แต่ขับเคลื่อนด้วยการสื่อสาร ถ่ายทอดวิสัยทัศน์และพันธกิจของหน่วยงาน การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภายใต้แนวคิด PIP ใช้ระบบการให้ค่าตอบแทนแก่บุคลากรสำหรับการปฏิบัติงานที่มีผลงานดี โดยได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้น 10% และค่าครองชีพเพิ่มขึ้น 200% เพื่อเพิ่มแรงจูงใจและประสิทธิภาพในการทำงาน โดยจะมีการทดสอบผลการปฏิบัติงานและสมรรถนะของแต่ละคน ผลการทดสอบจะนำไปเป็นพื้นฐานในการพิจารณาการจ้างงาน ช่วยให้สามารถแต่งตั้งและมอบหมายงานให้บุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับหน้าที่และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นำไปสู่การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภายใต้ระบบคุณธรรม มีระบบการให้คุณให้โทษ ให้รางวัลเพื่อยกย่องผู้ปฏิบัติงานดีและมีการลงโทษต่อผู้ประพฤติดีวินัย มีการมอบรางวัลประจำปี ตลอดจนการพัฒนาความเชี่ยวชาญ การฝึกอบรมโดยการประชุมเชิงปฏิบัติการและการสัมมนา เพื่อพัฒนาศักยภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงาน เป็นต้น

การดำเนินงานและผลลัพธ์ที่สำคัญของโครงการพัฒนาผลิตภาพของหน่วยราชการท้องถิ่น (Productivity Improvement Program: PIP)

1) สร้างความมั่นใจ ผ่านการเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากร สร้างความตระหนักถึงคุณค่าในทรัพยากรมนุษย์ว่าเป็นทรัพยากรที่ล้ำค่าที่สุดขององค์การ มีการพัฒนาระบบการบริหารค่าตอบแทน โดยพิจารณาผลงานที่ดี มีการวางระบบการมอบหมายงานตามความชำนาญและความสามารถ ใช้ระบบคุณธรรมในการประเมินผลงาน สร้างบรรยากาศแห่งการแข่งขันเพื่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพ มีการบริหารจัดการที่เปิดกว้าง กระจายอำนาจ และเน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรในทุกระดับ

2) ส่งเสริมประสิทธิภาพ มีกลไกการกำหนดความรับผิดชอบและประสิทธิภาพในการผลิตและส่งเสริมบริการสาธารณะ โดยนำเทคนิคและวิธีการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบภาคเอกชนมาปรับใช้ตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เช่น การใช้แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ วงจรการพัฒนาคุณภาพ การสัมมนาเพื่อเพิ่มผลิตภาพ การสำรวจวิจัยเพื่อกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการประเมินผลการปฏิบัติงาน การใช้ระบบแรงจูงใจด้านนวัตกรรม และการทำสัญญาที่ระบุความรับผิดชอบ กำหนดระยะเวลาในการทำงานสำหรับบริการสาธารณะต่าง ๆ เป็นต้น

3) การพัฒนาโครงการต่าง ๆ โดยโครงการ PIP ได้ก่อให้เกิดโครงการย่อย ๆ หลายโครงการในหลายภาคส่วน อาทิ Emergency Rescue Naga (ERN), Metro Naga Development Council (MNDC), Socialized Program for Empowerment and Economic Development (SPEED), Local Initiatives for Economic Activities and Partnerships (LEAPS), City Government Computerization Program (CGCP) และ Naga Early Education and Development (NEED) ซึ่งล้วนแล้วแต่มุ่งเน้นการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการผลิตและส่งเสริมบริการสาธารณะต่าง ๆ ของเมืองนากา

4) การพัฒนาองค์การ โครงการนี้ได้นำไปสู่การสร้างองค์การใหม่ ๆ ภายใต้รัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา เพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่เฉพาะด้านหรือเร่งด่วนของเมืองนากา อาทิ Urban Poor Affairs Office, Lingkod Barangay Office, Naga City Hospital, Electronic Data Processing Unit และ Investment Promotion and Action Center เป็นต้น ซึ่งองค์การเหล่านี้นอกจากจะสามารถปฏิบัติภารกิจเฉพาะได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นแหล่งพัฒนาทักษะความชำนาญเฉพาะด้านของบุคลากรอีกด้วย

5) การสร้างความเป็นสถาบันในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ภายใต้ข้อกำหนดของโครงการ PIP ได้นำไปสู่การจัดตั้งองค์การด้านทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญ คือ the City Human Resource Management Office (CHRMO) ที่มีภารกิจหลักในการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา

6) การพัฒนาขีดความสามารถของการบริหารองค์การและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โครงการได้พัฒนาศักยภาพ โดยการอำนวยความสะดวกในการฝึกอบรมและมุ่งเน้นการใช้เทคโนโลยี ซึ่งกลายเป็นการพัฒนาองค์ความรู้และทักษะสำคัญที่ช่วยในการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการสาธารณะ การพัฒนาองค์การ ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ

7) การปรับปรุงคุณภาพการบริการ จากความสำเร็จของโครงการนี้ที่ได้ดำเนินการจนเกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม ทำให้ต่อมาได้มีการพัฒนาโครงการที่เรียกว่า Public Service Excellence Program (PSEP) เพื่อให้แต่ละแผนกและสำนักงานต่าง ๆ ภายใต้รัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากาได้คิดค้นเครื่องมือปรับปรุงคุณภาพการบริการสำหรับภารกิจของหน่วยงาน โดยสามารถกำหนดวิสัยทัศน์ ค่านิยม กลยุทธ์ มาตรฐาน แผนการปฏิบัติงาน โครงสร้างองค์การ ขั้นตอนการดำเนินงาน ตลอดจนธุรกรรมต่าง ๆ ที่เหมาะสมสำหรับหน่วยงานของตนได้ เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ สอดคล้องกับหน่วยงานของตนและสามารถผลิตและส่งเสริมบริการสาธารณะที่มีคุณภาพให้กับประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

3. โครงการบูรณาการข้อมูลสารสนเทศภาครัฐ (iGovernance)

ในวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 2001 ประธานาธิบดี Gloria M. Arroyo (ในขณะนั้น) เข้าร่วมในงานเปิดตัวโครงการ iGovernance ของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา ซึ่งเป็นโครงการที่นำไปสู่กรอบการทำงานใหม่ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่สนับสนุนการส่งมอบและเข้าถึงการให้บริการสาธารณะและการจัดการภาครัฐของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา ตลอดจนเป็นเครื่องมือการกำกับดูแลรัฐบาลท้องถิ่นให้เกิดความโปร่งใส โดยโครงการ iGovernance ได้นำแนวคิดและหลักการด้านการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology Development: ICT-DEV) มาปรับใช้กับการจัดการภาครัฐ โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องของการกำกับดูแล ให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการจัดการภาครัฐ (Putting People at the Center) ผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศสาระสำคัญของโครงการ iGovernance ประกอบด้วยหลักการดังต่อไปนี้ (Rodriguez and Min, 2003: 3)

1) การกำกับดูแลแบบองค์รวม (Inclusive Governance) เป็นความพยายามที่จะรวบรวมและสนับสนุนบทบาทของประชาชนทั้งในระดับปัจเจกบุคคล และระดับองค์การภาคส่วนต่าง ๆ ของเมือง ในการกำกับติดตามและตรวจสอบดำเนินการของรัฐบาลท้องถิ่นร่วมกัน

2) การเปิดกว้างข้อมูลของภาครัฐ (Information Openness) ให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูล โดยมีหลักคิดว่าการเพิ่มอำนาจและขีดความสามารถของการจัดการท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อข้อมูลสารสนเทศนั้นประชาชนสามารถเข้าถึงได้

3) การมีส่วนร่วมแบบมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction engagement) ให้ความสำคัญกับช่องทางโอกาส และวิธีการในการติดต่อสื่อสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูล ที่สนับสนุนการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนหน่วยงานภาครัฐ และสถาบันต่าง ๆ

4) การจัดการเชิงนวัตกรรม (Innovation Management) มุ่งมั่นให้ค่านิยมร่วมในการพัฒนาเมืองนากาให้มีวัฒนธรรมแห่งความเป็นเลิศ มุ่งเน้นการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยความคิดเชิงสร้างสรรค์และนวัตกรรมด้วยเทคโนโลยี

iGovernance เป็นโครงการที่ส่งเสริมธรรมาภิบาลของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา ด้วยการขยายและสร้างกลไกการมีส่วนร่วมที่เพิ่มอำนาจให้กับประชาชนในระดับปัจเจกบุคคลในฐานะพลเมือง ที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมเสนอแนะ แนวคิด ความคิดเห็นในการพัฒนาเมืองนาการ่วมกัน และส่งเสริมความรู้สึกในการเป็นหุ้นส่วนที่เข้มแข็ง อันเป็นเป้าหมายสำคัญของ iGovernance เนื่องจากก่อนที่จะมีโครงการรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากาได้พยายามบุกเบิกระบบความร่วมมือผ่านสภาประชาชน (The Naga City People's Council) ซึ่งเป็นองค์กรสมัชชาท้องถิ่นที่มีสมาชิกที่เป็นทั้งองค์กรนอกภาครัฐและองค์กรภาคประชาชนเกือบ 100 แห่งในเมือง แต่แม้หน่วยงานดังกล่าวจะมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือในการทำงานและได้ขับเคลื่อนนวัตกรรมที่โดดเด่นของเมืองอย่างมาก แต่มักเกิดอุปสรรคที่ขัดขวางความร่วมมือในการทำงานจากปัญหาการมีอคติระหว่างกลุ่มต่าง ๆ หรือด้วยเหตุผลในทางปฏิบัติและการดำเนินงานบางประการ ตลอดจนอุปสรรคในด้านการขาดความร่วมมือจากกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มเป็นกลุ่มที่เปราะบางที่ไม่มีบทบาทหรือไม่มีอำนาจในการนำเสนอความต้องการหรือในการเจรจาต่อรองมากพอในการนำเสนอประเด็นสาธารณะ ดังนั้น โครงการ iGovernance จึงเกิดขึ้นมาเพื่อพยายามที่จะเอาชนะข้อจำกัดนี้ โดยการเปิดช่องทางที่กว้างขึ้นสำหรับการมีส่วนร่วมของระดับปัจเจกบุคคลในการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นให้มากขึ้น

การดำเนินงานและผลลัพธ์ที่สำคัญของโครงการ iGovernance

ในการดำเนินงานตามโครงการ iGovernance ประกอบด้วยโครงการย่อยทั้งแบบออนไลน์ (Online) และออฟไลน์ (Offline) ของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา โดยมีเครื่องมือที่สำคัญได้แก่

1) **Naga.gov** (iGovernance Team, 2024) เป็นเว็บไซต์อย่างเป็นทางการของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา ให้บริการด้านข้อมูลที่เกี่ยวข้องและน่าสนใจเกี่ยวกับเมืองนากาที่ถูกต้อง โดยมีองค์ประกอบย่อยที่สำคัญได้แก่

1.1) **Sell Naga** รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเมือง รายละเอียดของเมือง ตัวชี้วัดและสถิติของเมือง สินทรัพย์การท่องเที่ยว โอกาสในการลงทุน และแผนที่และตารางที่สามารถดาวน์โหลดได้

1.2) **Services Naga** หรือ **NetServe** ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการบริการสาธารณะที่หลากหลาย มีรายละเอียดที่ครอบคลุม เช่น ขั้นตอน ระยะเวลา และบุคลากรที่รับผิดชอบสำหรับบริการสาธารณะแต่ละประเภท แบบฟอร์มในการทำธุรกรรมกับภาครัฐ เป็นต้น

1.3) **Transparency Naga** เพื่อสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลเพื่อความโปร่งใส โดยนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการเงินของเมือง รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณประจำปี การประกาศการเสนอราคาและการเสนอขายทอดตลาด ผลการดำเนินการ ข้อบัญญัติและมติของเมือง โครงสร้างของสำนักงานเมือง หมายเลขติดต่อและอีเมล เป็นต้น

1.4) **Feel-Good Naga** เพื่อส่งเสริมความภาคภูมิใจของพลเมือง โดยให้ข้อมูลเกี่ยวกับรางวัลต่าง ๆ ที่ได้รับการยกย่อง และเหตุการณ์สำคัญของเมือง ตลอดจนเผยแพร่นวัตกรรมด้านการบริการสาธารณะ

เครื่องมือเหล่านี้มุ่งเน้นไปที่การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการให้บริการด้วยความเท่าเทียมกันโดยไม่แบ่งแยกฐานะ ไม่ว่าจะเป็นนักลงทุน ชนชั้นสูง คนยากจนในเมือง ผู้รับผลประโยชน์จากสวัสดิการสังคม ผู้รับบริการด้านการศึกษา หรือด้านสุขภาพ ด้วยการให้ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานการบริการ กำหนดการส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชนทุกคนที่รับรองการได้รับบริการในระดับเดียวกัน

2) **TextServe** เป็นอีกหนึ่งบริการของโครงการ iGovernance ที่เป็นนวัตกรรมการให้บริการผ่านการส่งข้อความทางโทรศัพท์มือถือ (SMS) TextServe ช่วยให้ประชาชนสามารถส่งคำถามและข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากาได้ในราคา 2.50 เปโซต่อข้อความ ข้อความเหล่านี้จะส่งต่อไปยังอีเมลของสำนักงานบริหารเมืองและประชาชนจะได้รับการตอบกลับภายในหนึ่งวัน การติดตามผลจะถูกส่งไปยังหน่วยงานของเมืองที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว TextServe เป็นบริการที่รัฐบาลท้องถิ่นเมืองนาการ่วมมือกับบริษัทโทรศัพท์ดิจิทัลเชิงพาณิชย์รายใหญ่ของเอกชน ทำให้ประชาชนสามารถใช้ TextServe เพื่อส่งมุมมองความคิดเห็นและข้อร้องเรียนต่อรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากาได้โดยตรง ซึ่งมีตั้งแต่มุมมองเกี่ยวกับการพัฒนาโครงการและนโยบายของเมืองไปจนถึงการร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ

3) **Naga City Citizen Charter** สำหรับประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ รัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากาได้สร้าง Naga City Citizen Charter ขึ้น ซึ่งเป็นเอกสารคู่มืออธิบายถึงการให้บริการต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา โดยประกอบด้วยนำเสนอประเภทของการบริการ พร้อมกับคำอธิบายโดยละเอียดของแต่ละบริการที่ละขั้นตอน ตั้งแต่วิธีการใช้บริการ เวลามาตรฐานสำหรับการส่งมอบบริการ และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการดำเนินงาน ตลอดจนรายการของข้อกำหนดที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามเพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งมอบบริการสาธารณะ รวมทั้งมีแผนที่สถานที่ตั้งของแผนกที่รับผิดชอบในการจัดการบริการแต่ละประเภทด้วย

ผลลัพธ์ของนวัตกรรมการจัดการภาครัฐของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา

จากการพัฒนาการจัดการภาครัฐของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากาโดยอาศัยนวัตกรรมในการดำเนินการผ่านโครงการที่น่าสนใจดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้สร้างผลลัพธ์ที่สำคัญดังนี้

1. การเติบโตอย่างเสมอภาค

รัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากาได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองภายใต้แนวคิด “การเติบโตอย่างเสมอภาค (Growth with Equity)” เป็นปรัชญาหลักในการพัฒนา เพื่อให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและเข้าถึงบริการสาธารณะของเมืองได้โดยไม่คำนึงถึงสถานะ ปรัชญานี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อที่ว่าทุกคนคือ “พันธมิตรผู้ได้รับผลประโยชน์ (Partner-Beneficiary)” การจัดการภาครัฐของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากามีเป้าหมายเพื่อเพิ่มโอกาสและความสามารถในการรับรู้กลไกการส่งมอบบริการสาธารณะของประชาชนทุกคน ซึ่งโครงการต่าง ๆ เป็นเครื่องมือที่สนับสนุนให้การส่งมอบบริการสาธารณะเป็นไปอย่างเสมอภาค ดังจะเห็นได้จากการบริการใน Naga City Citizen Charter และ Services Naga ที่มุ่งเน้นให้ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม ให้ได้รับประโยชน์ด้านสวัสดิการสังคม การศึกษา สาธารณสุข และการบริการอื่น ๆ พลเมืองทุกคนสามารถเข้าถึงการบริการของรัฐได้ในระดับเดียวกันอย่างเสมอภาค

2. การจัดการอย่างมีส่วนร่วม

รัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากาได้กำหนดกรอบการทำงานในลักษณะการเป็นหุ้นส่วนและการมีส่วนร่วมกับองค์กรทั้งที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) และองค์กรภาคประชาชน (POs) มากกว่า 100 แห่ง ผ่าน The Naga City People's Council (NCPC) ซึ่งตัวแทนใน NCPC จะเป็นสมาชิกที่อยู่ในหน่วยงานท้องถิ่นและสถานิติบัญญัติของเมืองนากา พวกเขาสามารถสังเกตการณ์ เสนอกฎหมาย ลงคะแนนเสียง และมีส่วนร่วมในการพิจารณา กำหนดกรอบแนวคิด นโยบาย แนวทางการปฏิบัติ และการประเมินผลโครงการของรัฐในเมืองนากาได้รวบรวมความคิดเห็นในระดับปัจเจกบุคคลในการตัดสินใจของรัฐบาลได้รับการส่งเสริมโดยการสร้างคณะกรรมการภายใต้การเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเจ้าของชุมชนท้องถิ่น ในการกำกับดูแลและติดตามการดำเนินการในท้องถิ่น โครงการต่าง ๆ ที่ได้เสนอมายังต้นมุ่มแสวงหาเครื่องมือและแนวทางในการเอาชนะข้อจำกัดในการมีส่วนร่วม เพื่อให้ขยายและเปิดกว้างในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นที่สนับสนุนการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมที่ลงไปถึงในระดับปัจเจกบุคคล เพื่อให้พลเมืองทุกคนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนของเมืองนากามั่นใจว่าวิสัยทัศน์และพันธกิจของการพัฒนาเมืองมาจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคมอย่างแท้จริง และยังเป็นการเน้นย้ำถึงบทบาทของระบอบราชการ สถาบันการเมือง และประชาชนในการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ที่สำคัญวิสัยทัศน์และพันธกิจเหล่านี้จะถูกกำหนดเป็นวาระการพัฒนาของเมืองที่เข้มแข็ง เป็นจุดยึดของความพยายามในการพัฒนาเมืองทั้งหมด ดังนั้น แผนงาน โครงการ และกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากาจึงต้องแสดงถึงความพยายามในการดำเนินการให้ประสบความสำเร็จตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ หรือตามวาระนั้น ๆ

3. การเข้าถึงข้อมูล

การพัฒนาเครื่องมือที่ส่งเสริมและสนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่มีประสิทธิภาพนำไปสู่การสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากกระบวนการและมาตรฐานการปฏิบัติงานในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะได้รับการเปิดเผยอย่างโปร่งใส ประชาชนสามารถรับรู้และมีสิทธิ์ในการตรวจสอบผลการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานหรือบุคลากรที่รับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น อีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านเครื่องมือทั้งที่เป็นเทคโนโลยีสารสนเทศ และเครื่องมือที่ไม่ใช่เทคโนโลยีสารสนเทศอย่าง Naga City Citizen Charter

4. การปรับตัวเข้ากับสังคมแห่งความรู้

เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารถูกนำมาใช้ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา และกลายเป็นหนึ่งในเป็นเครื่องมือสำคัญในการสนับสนุนมีส่วนร่วม จำนวนการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตในเมืองนากาเพิ่มขึ้นอย่างน้อย 91% ต่อปี Services Naga มีแบบฟอร์มให้ดาวน์โหลดได้ ซึ่งใช้ในการทำธุรกรรมกับหน่วยงานต่าง ๆ มี Share Naga นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา โดยเฉพาะการรายงานผลการบริหารงบประมาณประจำปี ประกาศการจัดซื้อจัดจ้าง การแจ้งการเสนอราคา ข้อบัญญัติเมืองและคำสั่งบริหาร มี Sell Naga ให้ข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับเมืองและเปิดรับข้อเสนอในการพัฒนาความสามารถในการให้บริการและความสามารถในการแข่งขันของเมืองนากา โดยประชาชนมีช่องทางในการอภิปรายอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ Feel-Good Naga ให้ข้อมูลเกี่ยวกับรางวัลที่ได้รับจากรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา เผยแพร่ข่าวสารการจัดกาภาครัฐและการบริการสาธารณะ และเป็นเวทีสำหรับการอภิปรายหารือของผู้สนับสนุนการจัดการภาครัฐของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา และส่งเสริมความภาคภูมิใจของประชาชนในฐานะพลเมืองชาวนากา Text Naga ช่วยให้ประชาชนสามารถส่งข้อร้องเรียน คำถาม และข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากาผ่านสายด่วนและจะมีการดำเนินการติดตามจะส่งไปยังส่วนที่เกี่ยวข้อง เครื่องมือเหล่านี้นอกจากจะช่วยในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมแล้วยังเป็นการร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและสร้างการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่จะช่วยกันเสนอแนวคิดเพื่อการพัฒนาเมืองนากา

นอกจากนี้รัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากายังริเริ่มโครงการที่เชื่อมโยงเทคโนโลยีดิจิทัลกับกลุ่มคนรายได้ต่ำคือ Cyberbarangay และ Cyberschools โดยโครงการ Cyberbarangay เป็นการจัดหาอินเทอร์เน็ตให้กับผู้อาศัยในหมู่บ้าน (Barangay) ที่ห่างไกล ซึ่งตั้งอยู่ในหอประชุมของหมู่บ้านเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ได้ และโครงการ Cyberschools จัดหาโครงสร้างพื้นฐาน เครื่องมือ และการฝึกอบรมการใช้งานอินเทอร์เน็ตให้กับโรงเรียนระดับประถมและมัธยมของท้องถิ่น ซึ่งทำให้โรงเรียนและนักเรียนมีความเท่าเทียมในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต เทคโนโลยี และการพัฒนาการเรียนรู้

5. ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

เว็บไซต์ Naga.gov เผยแพร่งบประมาณและสถานะทางการเงินของรัฐบาลท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเนื้อหา นโยบาย ความต้องการวัสดุอุปกรณ์ โครงการที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานจำนวนงบประมาณอย่างน้อย 100,000 เปโซ จะได้รับการโพสต์ไว้บนเว็บไซต์ของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา ข้อมูลเกี่ยวกับข้อบัญญัติและกำหนดการของการประชุมพิจารณาเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์และวิทยุ ช่วยให้ประชาชนสามารถติดตามสิ่งที่สมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นของพวกเขา กำลังทำอยู่

นอกจากนั้นการผสมผสานระหว่างนวัตกรรมของโครงการและการเพิ่มประสิทธิภาพจากการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศทำให้ได้รับผลลัพธ์อย่างมีนัยสำคัญ (Rodriguez and Min, 2003: 4-6) ตามตัวชี้วัดต่อไปนี้

- การเงินในท้องถิ่นที่ดีขึ้นโครงการ iGovernance มีส่วนช่วยเพิ่มรายได้ในเมืองนากา จาก 13 ล้านเปโซ ในปี 1988 เป็น 132 ล้านเปโซ ในปี 2002 และเป็น 1,635 ล้านเปโซ ในปี 2024 (Naga City, 2024b) (การเติบโตทางเศรษฐกิจประเมินโดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียโดยเฉลี่ย 6.5% ต่อปี) iGovernance เป็นเครื่องมือสำคัญในการเพิ่มรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น 76 ถึง 112% และลดต้นทุนการดำเนินงานผ่านการลดกำลังคนและเพิ่มผลิตภาพของบุคลากรสิ่งนี้ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากามีเงินทุนมากขึ้นสำหรับการพัฒนาโครงการต่าง ๆ

- พัฒนากลไกเพื่อสร้างความโปร่งใส โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการบริหารการคลังของท้องถิ่น การเสนอราคา การประกวดราคา และการจัดซื้อจัดจ้าง และมีผลทำให้ต้นทุนการจัดซื้อจัดจ้างลดลง
- การส่งมอบบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น การปรับปรุงกระบวนการและ การใช้เทคโนโลยี ตลอดจนแอปพลิเคชันช่วยพัฒนากระบวนการและลดระยะเวลาในการให้บริการ สิ่งนี้เห็น ได้ชัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับบริการสาธารณะที่สำคัญ เช่น การให้บริการด้านการจดทะเบียนภาษีธุรกิจและ อสังหาริมทรัพย์ที่ครบกำหนดจากเดิม 4 ชั่วโมงเหลือเพียง 1 นาที การออกสูติบัตรจาก 1 สัปดาห์ เหลือ 30 นาที การดำเนินการขอใบอนุญาตจาก 2 ชั่วโมง เหลือ 30 นาที การดำเนินการขอใบอนุญาตก่อสร้างจาก 15 วัน (ตามที่ได้รับคำสั่งตามข้อกำหนดการก่อสร้างแห่งชาติ) เหลือ 5 วัน เป็นต้น

ผลลัพธ์เหล่านี้ทำให้เมืองนากาได้รับเลือกจากหอการค้าและสภาอุตสาหกรรมของประเทศฟิลิปปินส์ ให้เป็น "เมืองที่เหมาะสมกับธุรกิจมากที่สุด" ของฟิลิปปินส์ในปี 2002 และในปีเดียวกันเมืองนี้ได้รับการคัดเลือก ให้ได้รับรางวัลต้นแบบการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันระดับภูมิภาค จากกระทรวงมหาดไทยและการปกครอง ส่วนท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ (Department of The Interior and Local Government: DILG) ต่อมา ในปี 2014 เมืองนากาได้อันดับ 3 จาก 136 เมืองในดัชนีความสามารถในการแข่งขันของ National Competitiveness Council (NCC) สำหรับเมืองและเทศบาล และได้รับความนิยมเป็นอันดับ 1 ของประเทศ ฟิลิปปินส์ในด้านประสิทธิภาพของภาครัฐประสิทธิภาพการจดทะเบียนธุรกิจ ความโปร่งใส และความพร้อม ของระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ยังส่งผลในระดับครัวเรือน โดยรายได้ครอบครัวเฉลี่ยต่อปีของ ประชาชนในเมืองนากาสูงกว่าค่าเฉลี่ยของครอบครัวทั่วไปในภูมิภาค Bicol ถึงกว่าร้อยละ 126 ที่ 174,500 เปโซ ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ร้อยละ 42 และเทียบได้กับรายได้เฉลี่ยของครอบครัวในเมือง อีกทั้งการเผยแพร่ ความสำเร็จในการบริหารการคลังและงบประมาณของเมืองได้ปลูกฝังจิตสำนึกให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล ท้องถิ่นเมืองนากาในการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการ และพัฒนาเป้าหมาย การปฏิบัติงานและมาตรฐานของหน่วยงานให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องอีกด้วย

บทสรุป (Conclusion)

ถอดบทเรียนกุญแจสู่ความสำเร็จของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา

การพัฒนาและนวัตกรรมการจัดการภาครัฐไปใช้ผ่านโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา นำไปสู่ความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในด้านประสิทธิภาพของการจัดการภาครัฐ การพัฒนาคุณภาพของการ บริการสาธารณะ ตลอดจนการเสริมสร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ โดยมีปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่

1. การสร้างแนวคิดในการส่งเสริมอำนาจของพลเมือง

รัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากาได้ให้ความสำคัญกับการสร้างพลังในการพัฒนาท้องถิ่นที่มิใช่เพียงอาศัย การดำเนินงานของภาครัฐเท่านั้น แต่ได้ให้ความสำคัญกับการเป็นหุ้นส่วนหรือเครือข่ายในการพัฒนาร่วมกับ หน่วยงานและองค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาครัฐที่เข้มแข็ง ทั้งในรูปแบบของพลเมือง องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ องค์กร ภาคประชาชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองที่มีความรับผิดชอบ (Responsible Citizenship) ครอบคลุมทั้งการกำหนดทิศทางการพัฒนา การปฏิบัติและดำเนินงาน การติดตามตรวจสอบและกำกับดูแล และการพัฒนาปรับปรุงแผนการพัฒนาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ครอบคลุม ทุกกระบวนการย่อมทำให้การดำเนินงานของภาครัฐได้รับการสนับสนุนและยอมรับจากประชาชนที่มีบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกับภาครัฐ และสุดท้ายย่อมนำไปสู่การผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะเห็นได้จากโครงการเสริมสร้างพลัง

ประชาชนเมืองนากา (The People Empowerment Program of Naga City: PEP) ที่มีการจัดตั้งองค์การในระดับเมืองและระดับหมู่บ้าน เช่น สภาประชาชนระดับหมู่บ้าน (Barangay) สภาประชาชน (Naga City People's Council: NCPC) รวมทั้งมีการออกกฎหมายที่กำหนดให้มีการร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

เช่นเดียวกับการดำเนินโครงการบูรณาการข้อมูลสารสนเทศภาครัฐ (iGovernance) มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ อินเทอร์เน็ต และดิจิทัลมาใช้เพื่อประสานความร่วมมือผ่านการติดต่อสื่อสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่าง ๆ การให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นนำไปสู่การส่งมอบบริการสาธารณะที่เท่าเทียมกันมากขึ้น กระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐบาลมากขึ้น เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานสาธารณะ และการมีส่วนร่วมของพลเมืองยังช่วยผลักดันให้รัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลและสร้างสรรค์นวัตกรรมเพื่อการพัฒนาโลกเพื่อสร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง

2. ภาวะผู้นำที่มุ่งมั่นและให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะและการมีส่วนร่วม

ปัจจัยสำคัญในการพัฒนาที่มีผลทั้งต่อประสิทธิภาพในการจัดการภาครัฐและการพัฒนาของเมืองนากา และเป็นทั้งจุดเริ่มต้นและแรงบันดาลใจของการจัดการภาครัฐของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนามาจนถึงปัจจุบันคือการเข้ามาดำรงตำแหน่งของ Jesse M. Robredo ผู้ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดเป้าหมายและวิสัยทัศน์ที่ต้องการให้เมืองนากาจากที่มีปัญหาสาธารณะมากมายให้กลายเป็น “เมืองแห่งความสุข” และ “เมืองที่น่าอยู่ที่สุด” พร้อมทั้งมุ่งมั่นทุ่มเทเพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ มีแนวทางที่ชัดเจน เป็นจริงผ่านโครงการหลากหลายโครงการ สร้างแรงบันดาลใจและแรงจูงใจ กระตุ้นให้กับบุคลากรทั้งในรัฐบาลท้องถิ่น ภาคเอกชน ประชาชน และภาคส่วนอื่น ๆ เห็นถึงเป้าหมายและความสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองนากา ส่งเสริมการสร้างมาตรฐานการดำเนินงานและการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ อย่างต่อเนื่อง จนนำไปสู่ผลลัพธ์ของความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม เมืองนากาประสบความสำเร็จอย่างก้าวกระโดด ดังจะเห็นได้จากการเปรียบเทียบการพัฒนาเมืองระหว่างก่อนและหลังการเข้ามาดำรงตำแหน่งของ Robredo ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ภาวะผู้นำของ Robredo ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดและขับเคลื่อนแนวทางการพัฒนาการจัดการภาครัฐที่มุ่งเน้นการส่งเสริมประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐของเมืองนากาที่สำคัญยิ่ง

3. การสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

รัฐบาลท้องถิ่นเมืองนามุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งองค์การภาครัฐ องค์การภาคเอกชน องค์การที่ไม่ใช่รัฐ และองค์การภาคประชาชน ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความเข้มแข็ง มีการดำเนินงานที่มีความเป็นสถาบัน มองเห็นถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถเอาชนะข้อจำกัดด้านทรัพยากรจนประสบความสำเร็จ โครงการหลายโครงการของเมืองนากาสำเร็จด้วยความช่วยเหลือและร่วมมือกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในลักษณะของเครือข่ายความร่วมมือ สนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในการจัดทำแผนพัฒนาเมืองและการนำแผนไปปฏิบัติ รับฟังและนำความคิดเห็นมาเป็นปัจจัยสำคัญในการปรับปรุงบริการสาธารณะ

ดังตัวอย่างในโครงการเสริมสร้างพลังประชาชนเมืองนากา (The People Empowerment Program of Naga City: PEP) ที่มีการสร้างกลไกที่เรียกว่า Naga SPEED เพื่อเป็นช่องทางและเปิดโอกาสให้มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนและปรึกษาหารือระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับภาคส่วนต่าง ๆ สนับสนุนการลงมติของประชาชนที่เป็นกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยตรง การพัฒนากฎหมายเพื่อส่งเสริมความร่วมมือ หรือการจัดตั้งสภาประชาชนทั้งในระดับเมืองและระดับหมู่บ้าน เป็นต้น รวมทั้งโครงการบูรณาการข้อมูลสารสนเทศภาครัฐ (iGovernance) ได้พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในรูปแบบต่าง ๆ ที่หลากหลาย

ซึ่งนอกจากเป็นการเปิดกว้างข้อมูลของภาครัฐแล้วยังเป็นเครื่องมือที่สนับสนุนให้เกิดการติดต่อสื่อสาร แลกเปลี่ยนข้อมูล ที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว นำไปสู่การรับรู้ เข้าใจ ต่อประเด็นต่าง ๆ ร่วมกันได้เป็นอย่างดี และยังกระตุ้นให้เกิดความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมกับการจัดการภาครัฐในฐานะสมาชิกของท้องถิ่นให้มากขึ้นด้วย

4. ระบบการจัดการภาครัฐที่มีความเป็นมืออาชีพ ทันสมัย เน้นการตอบสนองและเข้าถึงประชาชน

ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งในความสำเร็จของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากาคือการพัฒนากระบวนการจัดการภาครัฐที่ทันสมัย การนำนวัตกรรมทางเทคโนโลยีสารสนเทศและดิจิทัลมาใช้ในการเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กร การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ตลอดจนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสามารถในการทำให้แนวทางต่าง ๆ เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ดังจะเห็นได้จากโครงการบูรณาการข้อมูลสารสนเทศภาครัฐ (iGovernance) ที่นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดการภาครัฐ ทั้งในด้านการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและการสนับสนุนกลไกการมีส่วนร่วมที่มุ่งเน้นแบบมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับองค์กรต่าง ๆ และประชาชนถึงในระดับปัจเจกบุคคล

ในโครงการพัฒนาผลิตภาพของหน่วยราชการท้องถิ่น (Productivity Improvement Program: PIP) มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาทั้งสมรรถนะของหน่วยงาน ศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ และเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ ทั้งในด้านการส่งมอบและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ลักษณะสำคัญของโครงการคือการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรในองค์กรพัฒนาแนวคิดและเปิดโอกาสในการนำเสนอแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน สร้างระบบและกลไกการพัฒนางานสาธารณะ ทั้งในด้านการลดต้นทุนการดำเนินงาน รวมถึงการกำหนดผลสำเร็จของการดำเนินงานมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน

ในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ มีแนวทางการสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาการทำงานเพื่อให้บริการสาธารณะของบุคลากรทั้งแรงจูงใจภายนอกโดยการเพิ่มเงินเดือนและค่าครองชีพ และการสร้างแรงจูงใจภายในให้เกิดจิตสำนึกสาธารณะและสร้างความรู้สึกถึงความภาคภูมิใจของบุคลากรในการเป็นผู้ขับเคลื่อนสำคัญต่อการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพแก่ประชาชน อีกทั้งยังสามารถสร้างระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภายใต้ระบบคุณธรรม อาทิ การประเมินหรือการทดสอบการปฏิบัติงานตามผลการดำเนินงาน และตัวชี้วัดอย่างเสมอภาค การมอบหมายงานให้บุคลากรอย่างเหมาะสมตามความรู้ความสามารถ การมีระบบให้คุณให้โทษที่เหมาะสม ให้รางวัลต่อผู้ปฏิบัติดีและลงโทษต่อผู้ประพฤติผิดวินัย รวมทั้งยังให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะและความเชี่ยวชาญอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้การบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

โดยสรุปแล้ว ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการภาครัฐของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากามีประสิทธิภาพนำไปสู่ความสำเร็จในการให้บริการสาธารณะ ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้การดำเนินงานต่าง ๆ อยู่บนพื้นฐานของหลักการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส ประกอบด้วยการมีแนวคิดในการส่งเสริมอำนาจของพลเมือง ภาวะผู้นำที่มุ่งมั่นและให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะและการมีส่วนร่วม การส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างและประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ และการพัฒนาระบบการจัดการภาครัฐที่มีความเป็นมืออาชีพ ทันสมัย และมุ่งเน้นการตอบสนองและเข้าถึงประชาชน ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารงานสาธารณะแนวใหม่ (New Public Administration: NPA) ที่ให้ความสำคัญการนำเครื่องมือทางการบริหารแบบภาคเอกชนมาปรับใช้กับภาครัฐ สนับสนุนการพัฒนาภายใต้แนวคิดการแข่งขัน การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน การบริหารคนตามหลักคุณธรรมหรือหลักความสามารถ รวมทั้งการปรับโครงสร้างองค์กรภาครัฐให้มีการกระจายอำนาจ มีความยืดหยุ่นและรวดเร็วมากขึ้น เป็นต้น ทั้งยังสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

(Good Governance) ที่มุ่งเน้นสร้างความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วม (Participation) ความรับผิดชอบ (Accountability) ในการดำเนินงานสาธารณะ นอกจากนั้นการดำเนินงานในด้านการให้บริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากามีลักษณะเป็นไปตามแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ที่มุ่งเน้นการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ตลอดจนภาคประชาสังคมอื่น ๆ ในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ ให้ความสำคัญกับบทบาทความเป็นพลเมืองของประชาชน ที่จะร่วมกันสร้างผลประโยชน์สาธารณะ

ความสำเร็จของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากาไม่ใช่เพียงการทำความเข้าใจในแนวคิดและหลักการสำคัญของการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ แต่อาศัยความมุ่งมั่นในการนำแนวคิดและหลักการเหล่านั้นไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมจนประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ซึ่งหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานสาธารณะได้นำแนวทางความสำเร็จของรัฐบาลท้องถิ่นนากาไปศึกษาและประยุกต์ใช้ย่อมจะนำไปสู่การพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการภาครัฐและการให้บริการสาธารณะ และพัฒนาการสร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐได้เช่นเดียวกับรัฐบาลท้องถิ่นเมืองนากา ซึ่งสุดท้ายแล้วผลสำเร็จที่สำคัญคือผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับสาธารณะ ทั้งกับประชาชน สังคม และประเทศอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง (References)

- Alampay, R. B. (2017). Naga City: Governance for and by the People as a Way of Life. *Transforming Local Government*, 87-102.
- iGovernance Team. (2024, March 7). CITY GOVERNMENT OF NAGA. <https://www2.naga.gov.ph>
- Ishii, R., Hossain, F., & Rees, C. J. (2007). Participation in decentralized local governance: two contrasting cases from the Philippines. *Public Organization Review*, 7, 359-373.
- Naga City. (2021, April 13). City of Naga: Camarines Sur – Region V. Philippines. <https://naga.gov.ph/>
- _____. (2024a, March 14). Historical Background of Naga City. <https://www2.naga.gov.ph/historical-background/>
- _____. (2024b, October 11). 2024 Approved City Budget. <https://www2.naga.gov.ph/financial-reports/>
- Robredo, J. (2000). City Strategy and Governance: The Naga City Experience. *East Asia Urban and City Management Course, Singapore*.
- _____. (2007). Engaging People in Local Government: The Experience of Naga City, Philippines. In *Conference on Active Citizenship and Social Accountability sponsored by Australian Council for International Development (ACFID) on July* (Vol. 3, p. 2007).
- Rodriguez, Luz Lopez, & Min, Brian. (2003). *I-GOVERNANCE IN NAGA CITY, PHILIPPINES: An Innovations in Technology and Governance Case Study*, 1-6. Retrieved from <https://public.websites.umich.edu/~brianmin/igovernanceNaga.pdf>

We Watch the Watchers: Preventing Corruption in the Police Institution
Utilizing Economic Incentive Mechanisms
การจัดความสัมพันธ์กับผู้บังคับใช้กฎหมาย ด้วยการวางกลไกแรงจูงใจเชิงเศรษฐศาสตร์
เพื่อป้องกันการทุจริตในสถาบันตำรวจ

Dom Kandpinijsha

ดอม กันต์พินิจชา

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Faculty of Economics Chulalongkorn University

Corresponding author: dom.kandpinijsha@gmail.com

Abstract

To prevent the abuse of police power for private gain at the expense of delivering justice in society, relationship realignments are required. These realignments should address governance gaps that allow police corruption. This article synthesizes a conceptual framework to serve as the foundation for designing approaches to improve the Thai police system in this direction by proposing relationship realignments in three dimensions: 1) the police-citizen relationship; 2) the police-violator relationship; and 3) the relationships among officers within the police organization. At its core, the article incorporates the economic cost-benefit principle into designing incentive mechanisms in each dimension of the police institution's relationships, all three of which need to be tackled in coordination to comprehensively and effectively prevent corruption. This primarily involves increasing benefits for the ethical performance of duty and elevating costs for the abuse of police power, aiming to pave the way for the development of the efficient and fair functioning of the police system.

Keywords: police reform, governance, anti-corruption, incentive mechanism, cost-benefit principle

บทคัดย่อ

ในการป้องกันการใช้อำนาจตำรวจในทางมิชอบเพื่อประโยชน์ส่วนตนเหนือการธำรงความยุติธรรมในสังคม จำเป็นต้องจัดวางความสัมพันธ์ของสถาบันตำรวจใหม่ในลักษณะที่จะสามารถอุดช่องโหว่เชิงธรรมาภิบาลที่เอื้อให้เกิดการทุจริตโดยใช้อำนาจตำรวจ บทความนี้สังเคราะห์กรอบมุมมองเพื่อเป็นฐานคิดตั้งต้นในการออกแบบแนวทางพัฒนาระบบตำรวจไทยในทิศทางดังกล่าว โดยเสนอให้มุ่งจัดวางความสัมพันธ์ของสถาบันตำรวจใหม่ในสามมิติ ประกอบด้วย 1) ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชน 2) ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับผู้ละเมิดกฎหมาย และ 3) ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจภายในองค์กรตำรวจเอง โดยบูรณาการหลักคิดทางเศรษฐศาสตร์เรื่องต้นทุนและผลประโยชน์เพื่อวางกลไกแรงจูงใจในความสัมพันธ์แต่ละมิติ ซึ่งจำเป็นต้องทำประกอบกันทั้งสามมิติจึงจะสามารถป้องกันการทุจริตได้อย่างครอบคลุมและรัดกุม ด้วยการเพิ่มผลประโยชน์เชิงบวกให้แก่การปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของสังคม และเพิ่มต้นทุนเชิงลบให้แก่การใช้อำนาจตำรวจในทางมิชอบ ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปูทางสู่การพัฒนาระบบตำรวจที่ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

คำสำคัญ: ปฏิรูปตำรวจ ธรรมาภิบาล ป้องกันการทุจริต กลไกแรงจูงใจ หลักการต้นทุนและผลประโยชน์

บทนำ (Introduction)

ในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมนุษย์ ย่อมต้องมีระบบควบคุมจัดการการละเมิดระหว่างกันที่อาจเกิดขึ้นได้ในหลากหลายรูปแบบ จึงมีแนวคิดทางปรัชญาการเมืองเกี่ยวกับรัฐสมัยใหม่ในฐานะผู้ผูกขาดความรุนแรง (Monopoly on Violence) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม (Weber, 1918) ซึ่งเป็นรากฐานของการจัดตั้งสถาบันบังคับใช้กฎหมายประเภทต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบของกระบวนการยุติธรรมในแต่ละสังคมในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม แนวคิดเกี่ยวกับรัฐในการเป็นผู้ผูกขาดความรุนแรงกำกับสังคมได้นำมาซึ่งคำถามสำคัญที่ว่า แล้วใครกันจะเป็นผู้กำกับตัวแทนของสังคมผู้ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลในรัฐ ('Who will guard the guards themselves?')¹ สถาบันหนึ่งที่เราควรค่าแก่การพิจารณาในประเด็นดังกล่าวนี้ได้แก่สถาบันตำรวจ เนื่องจากเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายที่ทำงานกับประชาชนโดยตรงตั้งแต่ในขั้นต้นของกระบวนการยุติธรรม โดยมีอำนาจในฐานะตัวแทน (Agent) ของสมาชิกทั้งสังคมในการจัดการกับปัญหาการละเมิดคุกคามระหว่างกัน ด้วยการเป็นผู้ถือสิทธิ์ในการใช้อำนาจทางกฎหมายและความรุนแรงเพื่อทำหน้าที่นั้น อำนาจเช่นนี้ของเจ้าหน้าที่ในสถาบันตำรวจชวนให้ขบคิดเกี่ยวกับความสำคัญของกลไกกำกับดูแลที่เราจะสามารถควบคุมการทำงานของระบบตำรวจอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยเฉพาะในสังคมดังเช่นไทยที่ยังปรากฏปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในสถาบันตำรวจในหลายระดับ (Trimek, 2014; ดิฐภัทร บวรชัย, 2562ก, 2562ข) ซึ่งย่อมมีผลบั่นทอนการทำงานบังคับใช้กฎหมายของรัฐในการคุ้มครองสวัสดิภาพและความยุติธรรมแก่ประชาชนโดยรวม

เพื่อให้เกิดกลไกกำกับดูแลดังกล่าวที่จะทำงานอย่างรัดกุม จำเป็นต้องมีการจัดวางสถาบันตำรวจเสียใหม่ ด้วยการออกแบบกลไกโดยมุ่งกำกับให้ตำรวจในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายพึงทำหน้าที่ 'พิทักษ์สันติราษฎร์' อย่างมีประสิทธิภาพและมีความยุติธรรมอย่างสูงสุด การให้ความสำคัญกับการสร้างธรรมาภิบาล (Governance) ในสถาบันทางสังคม อันหมายถึงการจัดวางกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยต่าง ๆ ให้ทำงานสอดคล้องกัน สามารถเป็นหลักคิดตั้งต้นสำหรับการวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขปัญหาทุจริตในสถาบันตำรวจเพื่อพัฒนาต่อไปได้อีกว่านั้น เพื่อนำไปสู่การอุดช่องโหว่เชิงธรรมาภิบาลในการกำกับพฤติกรรมของผู้ทำหน้าที่ตัวแทนของสังคมในสถาบันตำรวจ การบูรณาการองค์ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ในการมุ่งแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันสามารถช่วยในการเสนอกรอบคิดสำหรับการออกแบบสร้างเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพจากการใช้กลไกแรงจูงใจบนฐานคิดเรื่องต้นทุนและผลประโยชน์ ประกอบกับการจัดวางโครงสร้างอำนาจตามหลักคิดของการเสริมสร้างธรรมาภิบาล ซึ่งเมื่อผนวกรวมกันแล้วสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการออกแบบกลไกกำกับดูแลสถาบันตำรวจเพื่อป้องกันการทุจริตอย่างรัดกุมในทุกมิติของความสัมพันธ์ที่สำคัญ

ด้วยการบูรณาการหลักคิดทางเศรษฐศาสตร์เข้ากับการจัดวางความสัมพันธ์ตามหลักธรรมาภิบาลเช่นนี้ ในที่นี้ จะมุ่งพินิจการแก้ปัญหาช่องโหว่เชิงสถาบันที่ยังเอื้อให้มีการหาผลประโยชน์ส่วนตนจากอำนาจตำรวจในฐานะทรัพยากรของสังคมโดยใช้กลไกแรงจูงใจ โดยเป็นการมุ่งสังเคราะห์กรอบมุมมองที่สามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์ออกแบบแนวทางพัฒนาระบบตำรวจไทยต่อไปได้

เพื่อให้ครอบคลุมปัญหาทุจริตที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอำนาจและผลประโยชน์ในความสัมพันธ์ของสถาบันตำรวจในทุกมิติที่สำคัญ บทความนี้เริ่มต้นด้วยการสำรวจข้อเสนอแนวทางปฏิรูปสถาบันตำรวจไทย

¹ แปลตรงตัวจากประโยคภาษาละติน 'Quis custodiet ipsos custodes?' นอกจากนี้ยังมีคำแปลอื่น ๆ เช่น 'Who watches the watcher?' ซึ่งเป็นที่มาของชื่อบทความนี้ในภาษาอังกฤษ ผู้สนใจเกี่ยวกับแนวคิดดังกล่าวนี้ในวัฒนธรรมป๊อป (pop culture) สามารถดูเพิ่มเติมได้ในซีรีส์เรื่อง *Watchmen* (2019) ซึ่งนำเสนอประเด็นเรื่องบทบาทของสถาบันตำรวจในสังคมได้อย่างน่าสนใจ และฟังการวิเคราะห์ซีรีส์ดังกล่าวนี้ได้ในรายการพอดแคสต์ *Cafe Theorists* (2564) ตอน 'Who watches the Watchmen? We watch!'

โดยมุ่งพิจารณาว่าที่ผ่านมาการใช้กรอบแนวคิดและมุมมองใดในการออกแบบแนวทางในการพัฒนาปฏิรูประบบตำรวจ เพื่อระบุง่วงเชิงกระบวนการที่ยุ่งไม่เอื้อให้เกิดการพัฒนาไกล่กับดูแลที่ครอบคลุมและรัดกุมมากพอ จากนั้นจึงวิเคราะห์การจัดวางความสัมพันธ์ของสถาบันตำรวจในแต่ละมิติหลักโดยบูรณาการหลักคิดทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อนำเสนอกรอบคิดสำหรับการพัฒนาไกล่กล่าวต่อไป โดยแบ่งการพิจารณาเป็นสามประเด็นหลักตามความสัมพันธ์ของสถาบันตำรวจในแต่ละมิติ ประกอบด้วย

- 1) การตอกย้ำจุดมุ่งหมายของสถาบันตำรวจ ในการทำงานเพื่อประชาชน
- 2) การเปลี่ยนทิศทางการประโยชน์ที่เกิดจากอำนาจตำรวจ มิให้เอื้อต่อผู้ละเมิดกฎหมาย
- 3) การจัดตั้งกตตันภายในอันเป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่ด้วยความสุจริต ด้วยการปรับโครงสร้างอำนาจขององค์กรตำรวจ

ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำเสนอกรอบมุมมองอันเป็นฐานคิดตั้งต้นในการพัฒนาไกล่กับดูแลที่จะสามารถทำให้สถาบันตำรวจไทยทำงานเพื่อประโยชน์สูงสุดของสังคมโดยไร้ช่องโหว่สำคัญที่ถูกปล่อยผ่านมาเป็นเวลานาน ด้วยการจัดสรรความสัมพันธ์สถาบันตำรวจในทุกมิติสำคัญอย่างสมดุล

การสำรวจข้อเสนอแนวทางปฏิรูประบบตำรวจไทย สู่กระบวนการจัดวางความสัมพันธ์ที่รัดกุม

ด้วยความสำคัญของสถาบันตำรวจในฐานะ ‘ต้นสายธารของกระบวนการยุติธรรม’ ของสังคม (กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์, 2550ก; ไอลอว์, 2565) ประกอบกับการที่ระบบตำรวจไทยยังมีหลายจุดที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขในสังคมไทยที่ผ่านมาจึงปรากฏความพยายามที่จะปรับปรุงระบบตำรวจมาอย่างยาวนาน โดยหลายฝ่ายได้มีข้อเสนอในการพัฒนาปฏิรูประบบตำรวจไทย ในที่นี้จะสรุปแนวข้อเสนอกที่เกี่ยวข้องกับการปรับการจัดวางความสัมพันธ์ในสถาบันตำรวจ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายหรือมีแนวโน้มในการป้องกันการทุจริตโดยใช้อำนาจตำรวจ โดยแบ่งเป็นสามประเด็นหลักในการปรับปรุงปฏิรูป ประกอบด้วย 1) การกระจายโครงสร้างอำนาจ 2) กลไกตรวจสอบถ่วงดุล และ 3) การลดเจตนาธรรมระดับบุคคลในการทุจริต โดยมีรายละเอียดโดยสังเขปดังต่อไปนี้

1. แนวข้อเสนองานการกระจายโครงสร้างอำนาจสถาบันตำรวจ

สถาบันตำรวจไทยมักได้รับการวิพากษ์ว่ามีลักษณะรวมศูนย์ (คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, 2550ก; ปรัชญาชัย ดัชฎยาวัตร, 2559; กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์, 2550ก; พุเตย, 2564; ชัยยุทธ ถาวรานุรักษ์, 2565) การกระจายโครงสร้างอำนาจจึงเป็นประเด็นที่หลายฝ่ายให้ความสำคัญในการเสนอแนวทางปฏิรูประบบตำรวจไทย โดยมีนัยสำคัญทั้งในแง่ของลักษณะการดำเนินงานและความก้าวหน้าในเส้นทางอาชีพตำรวจ และมีจุดประสงค์ทั้งเพื่อลดการแทรกแซงทางการเมืองที่มีอิทธิพลเหนือระบบตำรวจ ประกอบกับเพื่อทำให้สายบังคับบัญชาอันเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจองค์กรในแนวดิ่งสั้นลง ซึ่งหากทำได้สำเร็จล้วนมีแนวโน้มที่จะส่งผลในการลดระบบความสัมพันธ์ขององค์กรตำรวจที่เอื้อต่อการทุจริต อย่างไรก็ตามข้อเสนอดังกล่าวนี้ของแต่ละฝ่ายมีความแตกต่างในรายละเอียด มีหลายระดับ และมีจุดเน้นที่ต่างกันยกตัวอย่างที่สำคัญและสรุปได้ดังนี้

โครงสร้างอำนาจโดยรวม

ในแง่ของโครงสร้างอำนาจโดยรวม สำหรับความพยายามที่ริเริ่มโดยฝ่ายรัฐบาล คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งในปี 2549 ได้เน้นเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารงานเป็นประเด็นแรกในแนวทางการพัฒนาระบบงานตำรวจ โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจไปสู่หน่วยงานระดับรองที่ต้องเพิ่มความคล่องตัวและอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารภายใน นอกจากนี้ยังเสนอให้มีคณะกรรมการกำกับการบริหารงานของตำรวจตั้งแต่ในระดับชาติไปจนถึงระดับย่อย โดยมีองค์ประกอบเป็นตัวแทนจากฝ่ายต่าง ๆ (คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, 2550ก; กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์, 2550ข)

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอเรื่องลักษณะโครงสร้างดังกล่าวนี้ได้รับการวิพากษ์ว่าไม่ใช่การกระจายอำนาจที่แท้จริง แต่เป็นการแบ่งอำนาจบริหารเท่านั้น (คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, 2550ข) เนื่องจากโดยรวมแล้วยังคงยึดโยงกับอำนาจจากส่วนกลางเป็นหลัก และไม่ได้มีการกระจายอำนาจในแง่ของที่มาของคณะกรรมการต่าง ๆ

ขณะที่ในฝ่ายการเมือง ปรากฏข้อเสนอที่มุ่งปฏิรูปเพื่อกระจายโครงสร้างอำนาจสถาบันตำรวจถึงระดับท้องถิ่นและเพิ่มอำนาจของภาคประชาชน ดังเช่นข้อเสนอของพรรคการเมืองหนึ่งที่เสนอให้ระบบงานตำรวจภายในจังหวัดอยู่ภายใต้อำนาจระดับจังหวัด และมีคณะกรรมการนโยบายความปลอดภัยสาธารณะจังหวัดซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายต่าง ๆ ในท้องถิ่น รวมถึงภาคประชาชน ทำหน้าที่จัดการตำรวจในท้องถิ่นบนมาตรฐานกลางที่กำหนดในระดับประเทศ (มติชนทีวี, 2566; ข่าวเวิร์คพอยท์ 23, 2566; ทูเดย์, 2564; สุพิศาล ภักดีณานถ, 2565)

อย่างไรก็ตาม ในทางตรงกันข้าม ในมุมมองของฝ่ายตำรวจที่อยู่ในภาคการเมืองเช่นกัน ยังปรากฏความกังวลเกี่ยวกับอำนาจการแทรกแซงทางการเมืองจากการเปิดให้ฝ่ายต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในโครงสร้างการบริหาร จึงเสนอให้ตัดตัวแทนทางการเมืองทั้งหมดออกจากระบบบริหารงานตำรวจ เพื่อให้ตำรวจบริหารงานได้อย่างอิสระ (ข่าวเวิร์คพอยท์ 23, 2566; รุ่งฤทธิ์ เพ็ชรรัตน์, 2565)

โดยสรุปแล้วในประเด็นการกระจายอำนาจโดยรวม มีการเสนอให้กระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง โดยมีระดับและทิศทางการยึดโยงที่แตกต่างกัน ตั้งแต่การคงไว้ซึ่งความยึดโยงกับส่วนกลาง การยึดโยงกับท้องถิ่น ไปจนถึงการยึดโยงกับภาคส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคประชาชน อีกทั้งยังมีความพยายามเน้นย้ำความสำคัญของการคงไว้ซึ่งความอิสระเป็นเอกเทศของอำนาจการบริหารโดยองค์กรตำรวจเอง เหล่านี้ล้วนมีผลที่ต่างกันต่อทิศทางการยึดโยงเชิงผลประโยชน์ทั้งระหว่างองค์กรตำรวจกับสังคม และภายในองค์กรตำรวจ

อำนาจการแต่งตั้งโยกย้าย

ในแง่ของอำนาจการแต่งตั้งโยกย้ายในองค์กรตำรวจ ซึ่งมีนัยสำคัญต่อทั้งความก้าวหน้าในอาชีพสำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจและการแต่งตั้งตำรวจในตำแหน่งระดับสูงที่มีความสำคัญในระบบตำรวจไทย มีข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับล่าสุด พ.ศ. 2565 ได้ปรับให้มีเกณฑ์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการครองตำแหน่งก่อนเลื่อนตำแหน่งหรือความอาวุโส ซึ่งมีแนวโน้มลดความเป็นไปได้ในการทุจริตด้วยการวิ่งเต้นสำหรับผู้มีคุณสมบัติไม่ตรงเกณฑ์ (ศูนย์ผลิตรายการและข่าว สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2566: 4.42-8.50) อย่างไรก็ตามมีการวิพากษ์ว่ายังมีการระบุข้อยกเว้นให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานบุคลากรขององค์กรตำรวจไทย สามารถมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลโดยแตกต่างจากหลักเกณฑ์ (เนชั่นออนไลน์, 2566) ในแง่นี้ ในทางกลับกันพรรคการเมืองหนึ่งได้เสนอให้ ก.ตร. มีที่มาจากหลายภาคส่วน รวมถึงตัวแทนประชาชนในรัฐสภาทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ร่วมกับตัวแทนจากฝ่ายตำรวจที่มาจากการเลือกของตำรวจ และต้องมีการเปิดเผยการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับการแต่งตั้งต่อสาธารณะอย่างโปร่งใส อีกทั้งยังสามารถถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้หากปล่อยให้มีการทุจริตในการแต่งตั้ง ประกอบกับให้คณะกรรมการนโยบายความปลอดภัยสาธารณะจังหวัดมีอำนาจถ่วงดุลการแต่งตั้งตำรวจในท้องถิ่นโดยต้องมีมติเห็นชอบ เพื่อเพิ่มอำนาจของภาคส่วนต่าง ๆ ในท้องถิ่น โดยเฉพาะภาคประชาชนและชุมชน (มติชนทีวี, 2566; ข่าวเวิร์คพอยท์ 23, 2566)

ในประเด็นการแต่งตั้งโยกย้ายซึ่งมีผลโดยตรงต่อการให้ทุนให้โทษในระบบตำรวจนี้ ข้อเสนอแนวทางมีทั้งในแง่ของการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเป็นมาตรฐาน และในแง่ของการกำหนดฝ่ายที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งย่อมมีผลต่อทิศทางการยึดโยงกับกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม

อำนาจการสอบสวน

นอกจากนี้ ในการกระจายโครงสร้างอำนาจการดำเนินงานของตำรวจ มีประเด็นสำคัญที่เป็นที่ถกเถียง ได้แก่ เรื่องการกระจายอำนาจการสอบสวน ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญที่เป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งหมดในการตัดสินใจคดีต่าง ๆ แต่ที่ผ่านมาอยู่ภายใต้การผูกขาดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) แต่เพียงองค์กรเดียว ในแง่ที่มีการเสนอแนวทางโดยแบ่งได้เป็นสามรูปแบบ ได้แก่ 1) แยกงานสอบสวนออกจาก สตช. และจัดตั้งองค์กรใหม่ที่มีความเป็นอิสระ 2) งานสอบสวนยังคงอยู่กับ สตช. เพียงแต่ปรับปรุงการบริหาร และ 3) งานสอบสวนยังคงอยู่กับ สตช. แต่ให้มีกองบัญชาการสอบสวนโดยเฉพาะ โดยแต่ละแนวทางมีข้อดีและข้อเสียเรื่องความยากง่ายและระดับของผลลัพธ์ที่แตกต่างกันแบบได้อย่างเสียอย่าง (trade off) (พรรณชญา ศิริวรรณบุษย์ และคณะ, 2557) ประเด็นเรื่องแยกงานสอบสวนนี้มีการเรียกร้องอย่างจริงจังโดยมุ่งแยกงานสอบสวนออกจากอำนาจกลางของ สตช. ประกอบกับให้ฝ่ายอื่น ๆ โดยเฉพาะฝ่ายอัยการ มีส่วนร่วมในการสอบสวนและตรวจสอบการสอบสวน (ปรัชญาชัย ดัชฎยวัตร, 2559) แต่ยังไม่ได้รับการละเลยในความพยายามปฏิรูปตำรวจครั้งล่าสุดโดยภาครัฐบาลในการออก พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ได้รับการวิพากษ์ว่ายังไม่ใช่การปฏิรูปอย่างแท้จริง

ความพยายามปฏิรูปเพื่อแก้ปัญหาการผูกขาดการสอบสวนโดยองค์กรตำรวจ สะท้อนความมุ่งหมายในการกระจายอำนาจเชิงการดำเนินงานทั้งภายในองค์กรตำรวจและจากองค์กรตำรวจสู่ฝ่ายอื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรมของสังคม ซึ่งย่อมทำได้ยากหากไม่มีเจตจำนงทางการเมืองในระดับที่สูงพอ เมื่อคำนึงว่าองค์กรตำรวจเป็นผู้ครองอำนาจสำคัญดังกล่าวนี้ตลอดที่ผ่านมา

สรุป: แนวข้อเสนอเรื่องการกระจายโครงสร้างอำนาจสถาบันตำรวจ

โดยสรุปในภาพรวม แนวข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายโครงสร้างอำนาจสถาบันตำรวจมีความหลากหลายในรายละเอียด โดยข้อเสนอของแต่ละฝ่ายสะท้อนความมุ่งหมายเรื่องการยึดโยงเชิงอำนาจกับกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ซึ่งแบ่งได้เป็นอำนาจส่วนกลางทางการเมืองการปกครอง อำนาจแนวดิ่งภายในองค์กรตำรวจ ฝ่ายอื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรม อำนาจทางการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออำนาจชุมชน และอำนาจของภาคประชาชน เช่นนี้ย่อมมีผลต่อจุดมุ่งหมายและแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ อันเป็นประเด็นที่ควรได้รับการเน้นย้ำและฉายภาพความสัมพันธ์เชิงต้นทุนและผลประโยชน์ให้ชัดเจน

2. แนวข้อเสนอเรื่องกลไกตรวจสอบถ่วงดุลในระบบตำรวจ

ข้อเสนอเรื่องกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลในระบบตำรวจที่สำคัญได้แก่การจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่เกิดจากตำรวจ ทั้งสำหรับการร้องทุกข์ระหว่างภายในองค์กรตำรวจเอง และโดยเฉพาะการร้องทุกข์โดยประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากตำรวจ แนวข้อเสนอในประเด็นกลไกตรวจสอบถ่วงดุลนี้มีความแตกต่างในรายละเอียดเช่นกันในแง่ของการยึดโยงเชิงอำนาจ ตลอดจนกลไกการให้ทุนให้โทษ

คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจได้เสนอแนวทางการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในแง่ โดยเห็นสมควรให้มีกลไกตรวจสอบในรูปแบบของคณะกรรมการอิสระรับเรื่องร้องทุกข์จากการกระทำของตำรวจ ซึ่งต้องเป็นหน่วยงานอิสระไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผลการวินิจฉัยต้องมีผลผูกพันสำนักงานตำรวจแห่งชาติตลอดจนผลการดำเนินการทางวินัยขององค์กรตำรวจ อีกทั้งต้องมีที่มาของคณะกรรมการจากกระบวนการสรรหาที่เหมาะสม (กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์, 2551, 2550ข; คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, 2550ก; พงษ์ธร ธีญญศิริ, 2551)

ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับล่าสุด พ.ศ. 2565 ได้มีการกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์โดยตำรวจภายในองค์กรตำรวจ และเสนอแนะต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ โดยมีที่มาจากการคัดเลือกโดยประกอบด้วย

บุคคลภายนอกองค์กรตำรวจ (พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565, 2565) และคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตำรวจ (ก.ร.ตร.) ซึ่ง “มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมของประชาชนจากการกระทำหรือไม่กระทำการของข้าราชการตำรวจอันมิชอบ [...] หรือละเมิดประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ” และมีที่มาจากการสรรหาแต่งตั้งโดยประกอบด้วยบุคคลภายนอกองค์กรตำรวจ สำหรับการร้องเรียนโดยประชาชนเกี่ยวกับความเดือดร้อนจากตำรวจ (เพ็งอ้ง: 21-26) อย่างไรก็ตามยังมีข้อวิพากษ์ว่าคณะกรรมการเหล่านี้มีอำนาจเพียงการเสนอแนะ และยังใช้สำนักงานจเรตำรวจ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นกลไกในการจัดการ แม้จะถือว่ามีการพัฒนาในเชิงบวกเนื่องจากมิได้ให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สอบสวนฝ่ายเดียวแล้ว (ไทยพีบีเอส, 2565)

ในลักษณะใกล้เคียงกับในประเด็นการกระจายโครงสร้างอำนาจโดยรวม ปรากฏข้อเสนอจากฝ่ายการเมืองที่มุ่งเน้นการเพิ่มการถ่วงดุลตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยเฉพาะการเพิ่มอำนาจของภาคประชาชน ผ่านกลไกได้แก่คณะกรรมการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตำรวจที่เป็นอิสระแยกขาดจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติและขึ้นตรงต่อรัฐสภา โดยเน้นย้ำเรื่องการยึดโยงกับประชาชนในการกำกับดูแลตรวจสอบตำรวจผ่านตัวแทนในคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งมีที่มายุติโยงกับประชาชนจึงอยู่ภายใต้การกำกับของประชาชนอีกทอดหนึ่ง ทั้งนี้โดยมุ่งให้เป็นประโยชน์ต่อทั้งประชาชนที่สามารถร้องเรียนเรื่องความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ และต่อ ‘ตำรวจน้ำดี’ ในการให้ความร่วมมือแจ้งเบาะแสการทุจริตประพฤติมิชอบได้อย่างปลอดภัย (มติชนทีวี, 2566; ข่าวเวิร์คพอยท์ 23, 2566)

สรุป: แนวข้อเสนอเรื่องกลไกตรวจสอบถ่วงดุลในระบบตำรวจ

ประเด็นสำคัญที่ปรากฏในแนวข้อเสนอเกี่ยวกับกลไกตรวจสอบถ่วงดุลในระบบตำรวจได้แก่การจัดตั้งคณะกรรมการอิสระภายนอกองค์กรตำรวจ ซึ่งต้องมีอำนาจพิจารณาและมีคำวินิจฉัยที่มีผลผูกพันต่อการให้คุณให้โทษในองค์กรตำรวจ อย่างไรก็ดี เรื่องนี้ยังมีประเด็นสำคัญคือการยึดโยงเชิงอำนาจของกลไกดังกล่าวซึ่งจะมีผลต่อจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานตรวจสอบถ่วงดุลตำรวจ และยิ่งไปกว่านั้น ยังควรได้รับการฉายภาพให้ชัดเจนเรื่องความสัมพันธ์เชิงต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการมีกลไกนี้ นอกจากนี้ แม้การมีกลไกนี้จะสามารถช่วยเพิ่มต้นทุนให้กับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทั้งต่อประชาชนด้วยช่องทางการร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ และในรูปแบบของการทุจริตด้วยช่องทางในการแจ้งเบาะแสโดยตำรวจภายในองค์กร แต่ยังมีได้ครอบคลุมการใช้อำนาจตำรวจเพื่อเอื้อผลประโยชน์ต่อผู้ละเมิดกฎหมายได้อย่างรัดกุมหากไม่มีแรงจูงใจมากพอสำหรับการแจ้งเบาะแสโดยตำรวจที่สามารถร่วมรับผลประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว

3. แนวข้อเสนอเรื่องการลดเจตนาธรรมระดับบุคคลในการทุจริตโดยใช้อำนาจตำรวจ

นอกจากสองประเด็นข้างต้นซึ่งเป็นข้อเสนอการปรับปรุงปฏิรูปสถาบันตำรวจในเชิงระบบ ยังมีแนวข้อเสนอก่อกลุ่มหนึ่งที่มุ่งป้องกันการทุจริตโดยใช้อำนาจตำรวจ คือข้อเสนอที่สะท้อนมุมมองซึ่งให้ความสำคัญกับเจตนาธรรมระดับบุคคลภายในองค์กรตำรวจในการทุจริต ดังต่อไปนี้

แนวข้อเสนอรูปแบบแรกในแง่นี้ได้แก่การมุ่งเสริมสร้างจริยธรรมให้แก่บุคลากรตำรวจตั้งแต่ในขั้นตอนการคัดเลือกและการให้การศึกษาหรืออบรมบุคลากร ตลอดจนในวัฒนธรรมองค์กรตำรวจ เช่นนี้สะท้อนความมุ่งหมายที่จะลดการทุจริตโดยใช้อำนาจตำรวจซึ่งมองว่าเกิดจากปัญหาในแง่ของระดับจริยธรรมส่วนบุคคล

นอกจากการให้ความสำคัญกับแรงขับเคลื่อนเชิงจริยธรรมบุคคล ยังมีข้อเสนอที่สะท้อนมุมมองเรื่องการลดเจตนาธรรมระดับบุคคลในการทุจริตด้วยการใช้กลไกแรงจูงใจทางอ้อม ประการแรกได้แก่การเสนอให้เพิ่มเงินเดือนค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อไม่ให้เกิดความจำเป็นต้องทุจริต (รุ่งฤทธิ์ เพ็ชรรัตน์, 2565; ทูเดย์, 2566) ซึ่งจะเป็นการเพิ่มผลประโยชน์จากการประกอบอาชีพตำรวจโดยไม่จำเป็นต้องทุจริตเพื่อให้ส่งผล

ทางอ้อมเป็นการลดแรงจูงใจในการหาผลประโยชน์เพิ่มเติมโดยการใช้อำนาจตำรวจในทางมิชอบ พร้อมทั้งเพิ่มต้นทุนเชิงลบที่คาดหมายหากสูญเสียตำแหน่งงานตำรวจจากการทุจริต

ข้อเสนออีกประการที่มุ่งลดเจตนาธรรมระดับบุคคลในการทุจริตด้วยการใช้กลไกแรงจูงใจทางอ้อม ได้แก่ การยกผลดีที่จะเกิดขึ้นจากการขจัดการวิ่งเต้นเพื่อเลื่อนตำแหน่งในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจตำรวจเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายที่เชื่อว่าจะทำให้ตำรวจมีแนวโน้มที่จะทุจริตน้อยลง เนื่องจากไม่จำเป็นต้อง ‘ถอนทุน’ คืนจากการใช้เงินในการวิ่งเต้นดังกล่าว (ไทยพีบีเอส, 2565; ข้าวเวิร์คพอยท์ 23, 2566) เช่นนี้เป็นการมุ่งลดต้นทุนในเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพโดยมุ่งหวังว่าจะส่งผลโดยอ้อมเป็นการลดแรงจูงใจให้ใช้อำนาจตำรวจโดยมิชอบในการหาผลประโยชน์เพื่อชดเชยกับต้นทุนที่เสียไปเพื่อเลื่อนตำแหน่ง

สรุป: แนวข้อเสนอเรื่องการลดเจตนาธรรมระดับบุคคลในการทุจริตโดยใช้อำนาจตำรวจ

แนวข้อเสนอนี้ซึ่งสะท้อนความมุ่งหมายในการลดเจตนาธรรมระดับบุคคลในการทุจริตโดยใช้อำนาจตำรวจ มุ่งเน้นการลดแรงขับเคลื่อนในการทุจริตในตัวบุคคลทั้งด้วยการเสริมสร้างจริยธรรมและการลดแรงจูงใจโดยอ้อม ด้วยการเพิ่มผลประโยชน์ให้กับการประกอบอาชีพตำรวจโดยไม่จำเป็นต้องทุจริต ซึ่งในขณะเดียวกันยังเพิ่มต้นทุนที่คาดหมายหากสูญเสียตำแหน่งงานจากการทุจริต ประกอบกับการลดต้นทุนเพิ่มเติมจากการใช้ช่องทางแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เพื่อความก้าวหน้าในอาชีพ อย่างไรก็ตาม หากขาดการลดแรงจูงใจโดยตรงด้วยกลไกที่จัดวางอย่างรัดกุมย่อมไม่สามารถป้องกันการทุจริตได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากขาดการตรวจสอบถ่วงดุลที่จะเอื้อให้ระบบแรงจูงใจจากต้นทุนและผลประโยชน์ที่คาดหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตโดยตรงสามารถทำงานได้ตลอดทั้งวงจรในการป้องกันการทุจริต ยิ่งไปกว่านั้นแนวทางในประเภทยังไม่ครอบคลุมการเพิ่มแรงจูงใจในการทำงานเพื่อประโยชน์ของสังคมอีกด้วย

สรุป: แนวทางปฏิรูประบบตำรวจไทย สู่กระบวนการจัดวางความสัมพันธ์ที่รัดกุม

การสำรวจข้อเสนอแนวทางปฏิรูประบบตำรวจไทยในที่นี้ ซึ่งครอบคลุมประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์สถาบันตำรวจเพื่อป้องกันการทุจริต ประกอบด้วย การกระจายโครงสร้างอำนาจ กลไกตรวจสอบถ่วงดุล และการลดเจตนาธรรมระดับบุคคล เผยให้เห็นความพยายามหลากหลายรูปแบบในการปรับปรุงระบบตำรวจไทย ซึ่งมีจุดเน้นแตกต่างกันในแง่ของการยึดโยงทางอำนาจ ตลอดจนอำนาจการให้คุณให้โทษผ่านกลไกต่าง ๆ โดยแต่ละแนวทางล้วนมุ่งยกระดับคุณภาพการดำเนินงานของระบบตำรวจไทยให้ดีขึ้น และมีหลายแนวทางที่มีแนวโน้มป้องกันการทุจริตโดยใช้อำนาจตำรวจอย่างน้อยในแง่ใดแง่หนึ่ง หากสามารถนำมาปฏิบัติได้สำเร็จ

อย่างไรก็ตาม แม้แนวข้อเสน เหล่านี้บางแนวทางจะเป็นการปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจและผลประโยชน์ ซึ่งมีแนวโน้มป้องกันการทุจริตได้ในบางแง่ แต่ล้วนยังขาดมุมมองที่ครอบคลุมความสัมพันธ์ของสถาบันตำรวจในมิติหลักอย่างครบถ้วน แนวทางส่วนใหญ่มุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับภาคประชาชน หรือระหว่างตำรวจด้วยกัน โดยมุ่งหวังว่าจะส่งผลโดยอ้อมเป็นการลดการทุจริตในความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับผู้ละเมิดกฎหมาย แต่กระนั้น เนื่องจากยังไม่ได้มุ่งเป้าโดยตรงจึงไม่สามารถป้องกันการทุจริตเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อผู้ละเมิดกฎหมายได้อย่างรัดกุม ขณะที่อีกหลายแนวทางยังขาดการให้ความสำคัญกับการปรับความสัมพันธ์แต่ละมิติโดยสิ้นเชิง จึงไม่อาจก่อประสิทธิผลได้อย่างสมบูรณ์ในการทำให้ระบบตำรวจไทยดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีกรอบมุมมองพื้นฐานที่มุ่งปรับความสัมพันธ์ของสถาบันตำรวจในทุกมิติสำคัญอย่างครบถ้วน ประกอบกับบูรณาการหลักคิดทางเศรษฐศาสตร์เรื่องต้นทุนและผลประโยชน์ เพื่อเป็นฐานคิดในการออกแบบแนวทางพัฒนาระบบตำรวจไทยต่อไป ซึ่งนอกจากจะช่วยให้ออกแบบแนวทางที่จะสามารถ

ป้องกันการทุจริตโดยใช้อำนาจตำรวจได้อย่างรัดกุมแล้ว ยังจะช่วยในการสร้างฉันทามติระดับสังคม ด้วยการฉายภาพความสัมพันธ์เชิงอำนาจและผลประโยชน์ที่จะเปลี่ยนไปเพื่อให้มีประสิทธิผลในแง่ดังกล่าวได้อย่างชัดเจน

การบูรณาการหลักการต้นทุนและผลประโยชน์เชิงเศรษฐศาสตร์ ในการวางกลไกปรับความสัมพันธ์ เพื่อแก้ปัญหาการทุจริตในสถาบันตำรวจ

การอภิปรายกรอบคิดตั้งต้นสำหรับการพัฒนาแนวทางการวางกลไกแก้ปัญหาทุจริตในสถาบันตำรวจไทยโดยประยุกต์ใช้หลักคิดทางเศรษฐศาสตร์ในที่นี้ มุ่งเน้นการอุดช่องโหว่เชิงสถาบันที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขซึ่งเปิดช่องให้เกิดการทุจริต อันหมายถึงการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนในทางมิชอบจากอำนาจตำรวจในฐานะทรัพยากรของสังคม โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงจูงใจของเจ้าหน้าที่ตำรวจบนฐานคิดเรื่องต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับงานตำรวจ โดยในที่นี้มุ่งนำเสนอกรอบมุมมองสำหรับการจัดความสัมพันธ์ของสถาบันตำรวจใหม่โดยครอบคลุมปฏิสัมพันธ์ระหว่างอำนาจและผลประโยชน์ในความสัมพันธ์สถาบันตำรวจสามมิติ ดังแผนภาพที่ 1

- 1) ในมิติความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชน ต้องมีการตอกย้ำจุดมุ่งหมายสถาบันตำรวจเพื่อแก้ปัญหาการขาดแรงจูงใจในการทำงานบังคับใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชน
- 2) ในมิติความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับผู้ละเมิดกฎหมาย ต้องมีการเปลี่ยนทิศทางผลประโยชน์จากอำนาจตำรวจ เพื่อแก้ปัญหาการรับสินบนจากผู้กระทำผิดที่ต้องการหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินคดีทางกฎหมาย
- 3) ในมิติความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับตำรวจ ต้องมีการปรับโครงสร้างอำนาจองค์กรตำรวจเพื่อแก้ปัญหาแรงกดดันภายในมิให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจเป็นอุปสรรคต่อการทำงานด้วยความสุจริตอย่างสมบูรณ์

แผนภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวพันกันระหว่างตำรวจ ประชาชน ผู้ละเมิดกฎหมาย



หมายเหตุ: จาก ผู้เขียน (2566)

เนื่องจากความสัมพันธ์สถาบันตำรวจทั้งสามมิติระหว่างสามฝ่ายนี้มีความเกี่ยวพันกันอยู่และส่งผลกระทบถึงกันในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคม (ดังแสดงในแผนภาพที่ 1) โดยแต่ละฝ่ายสามารถให้คุณให้โทษต่อกันได้ในหลากหลายรูปแบบ การพิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างอำนาจและผลประโยชน์ในความสัมพันธ์ทั้งสามมิติผ่านหลักคิดแบบเศรษฐศาสตร์ในที่นี้ จะสามารถให้กรอบมุมมองตั้งต้นสำหรับการพัฒนาหลักกับสถาบันตำรวจด้วยการจัดวางความสัมพันธ์ใหม่บนฐานของการสอดประสานกันระหว่างหน่วยต่าง ๆ ในสังคม โดยคำนึงถึงเรื่องแรงจูงใจ ซึ่งจะสามารถทำให้สถาบันตำรวจขับเคลื่อนอย่างมีธรรมาภิบาลและไร้ช่องโหว่ต่อการทุจริตต่อไป

1. การกำกับความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชน: การตอกย้ำจุดมุ่งหมาย

การสร้างแรงจูงใจในการทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ในทางหลักการนั้น สถาบันตำรวจควรมีอยู่เพื่อธำรงความปลอดภัยของสังคมและดำเนินบทบาทในการขับเคลื่อนการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะมุ่งทำหน้าที่นั้นอย่างเต็มที่ย่อมขึ้นอยู่กับการจัดวางเชิงสถาบันที่เอื้อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีแรงจูงใจในการทุ่มเททำงานเพื่อประชาชนอย่างไม่เลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะเมื่อคำนึงผ่านกรอบคิดแบบเศรษฐศาสตร์ที่มองว่าการลงแรงทำงานแต่ละครั้งถือเป็นกิจกรรมที่ก่อต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Cost) แก่ผู้กระทำ ขณะที่ผลตอบแทนที่ได้กลับมาในแต่ละครั้งถือเป็นผลประโยชน์ส่วนเพิ่ม (Marginal Benefit) ในแง่นี้ หากทั้งสองส่วนนี้ไม่สัมพันธ์กันอย่างสมดุล ก็มีใช้เรื่องแปลกที่จะไม่เกิดแรงจูงใจในการทำหน้าที่ในระดับที่สูงพอ ด้วยกรอบคิดเรื่องต้นทุนและผลประโยชน์แบบเศรษฐศาสตร์ ในที่นี้มุ่งพิจารณากรอบแนวทางการจัดวางเชิงสถาบันที่มีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายเพื่อให้บริการแก่ประชาชน โดยครอบคลุมการจัดวางเชิงสถาบันในมิติดังกล่าวนี้ในสองประเด็นสำคัญประกอบด้วย โครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันตำรวจ และจุดมุ่งหมายเชิงพันธกิจของสถาบันตำรวจ² ซึ่งหากขาดการจัดวางที่ชัดเจนและเป็นระบบเพียงพอแล้วสามารถเป็นข้อจำกัดต่อการทำงานของตำรวจเพื่อประชาชนอย่างเต็มที่ได้ทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นในท้ายที่สุดแล้วต้องมีการปรับให้องค์ประกอบหลักแต่ละส่วนเป็นไปอย่างสอดคล้องประสานกันเพื่อเอื้อให้ตำรวจทำงานเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ในแง่นี้บทความนี้มุ่งนำเสนอกรอบมุมมองในการออกแบบแนวทางพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชนด้วยการแก้ไขข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับแรงจูงใจตามหลักคิดแบบเศรษฐศาสตร์ โดยแบ่งเป็นสองส่วน ส่วนแรกได้แก่การจัดสรรความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตำรวจกับประชาชนในโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันตำรวจ ส่วนที่สองคือการจัดสรรผลประโยชน์ในการทำงานให้บริการแก่ประชาชนผ่านพันธกิจของสถาบันตำรวจ ดังนี้

1.1 การจัดสรรความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตำรวจกับประชาชน: การเพิ่มต้นทุนเชิงลบให้กับการไม่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประชาชน

ในมิติโครงสร้างทางอำนาจ สถาบันตำรวจไทยยังขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจตำรวจในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมาย ในรูปแบบของการกำกับดูแลภาคพลเรือน (Civilian Oversight) ที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการทำงานของตำรวจด้วยการดำเนินบทบาทในรูปแบบต่าง ๆ (Prenzler & Heyer, 2016) ซึ่งแบ่งได้เป็นสามระดับ ประกอบด้วย

- 1) การมีส่วนร่วมแบบตัวแทน (Representative Participation) หมายถึงการมีองค์กรอิสระภายนอกองค์กรตำรวจเพื่อทำหน้าที่สองส่วนสำคัญ ได้แก่ การกำกับนโยบายตำรวจ และการรับเรื่องร้องเรียนและดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับสถาบันตำรวจ ทั้งจากประชาชน ผู้ใช้บริการและสามารถรวมถึงจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเองด้วย โดยองค์กรทั้งสองประเภทนี้

² พันธกิจหลักของสถาบันตำรวจไทยในปัจจุบันดังที่ระบุโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกอบด้วย

- 1) การถวายความปลอดภัยพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์
- 2) บังคับใช้กฎหมายและอำนวยความยุติธรรมทางอาญา
- 3) รักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของราชอาณาจักร (สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ, 2565)

ต้องมีอิสระ³ จากองค์กรตำรวจ แต่ขณะเดียวกันก็ต้องมีองค์ความรู้ที่ลึกซึ้งรอบด้านเกี่ยวกับการทำงานของตำรวจด้วย จึงต้องประกอบด้วยตัวแทนจากหลายภาคส่วนในกระบวนการยุติธรรมและสังคมอย่างสมดุล ครอบคลุมการทำงานในแต่ละระดับขององค์กรตำรวจโดยมีโครงสร้างที่ชัดเจน และที่สำคัญคือต้องมีอำนาจสั่งการพร้อมให้คุณให้โทษแก่องค์กรตำรวจได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้องค์กรทั้งสองประเภทนี้สามารถทำงานประสานกัน โดยเฉพาะด้วยการบูรณาการข้อมูลจากการร้องเรียนในการออกแบบนโยบายโดยมุ่งแก้ปัญหาอย่างตรงจุดเพื่อยกระดับการให้บริการและการคุ้มครองสวัสดิภาพแก่ประชาชน ทั้งหมดนี้จะทำให้สถาบันตำรวจอยู่ภายใต้กำกับของอำนาจในภาคพลเรือนที่อยู่ภายนอกสถาบันตำรวจ ซึ่งต้องมีความร่วมมือจากภายในสถาบันตำรวจด้วยเพื่อให้เป็นการกำกับบนฐานของความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานของสถาบันตำรวจในเชิงลึก และเป็นการสอดประสานกันเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ตำรวจอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการแก่ประชาชน

- 2) การมีส่วนร่วมแบบชุมชน (Communal Participation) หมายถึงการที่ตำรวจทำงานประสานกับชุมชนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างความปลอดภัยในชุมชนด้วยความร่วมมือของหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ตามแนวคิดเรื่องความยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ผ่านการทำงานในด้านต่าง ๆ เช่น การป้องกันอาชญากรรมในชุมชน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ไม่ร้ายแรง เช่นนี้ตำรวจจะประสานกับภาคพลเรือนในลักษณะของการทำงานร่วมกัน เป็นการยึดโยงการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในท้องถิ่นเข้ากับประโยชน์ของประชาชนในระดับชุมชน ตามแนวคิดการตำรวจชุมชน (Community Policing) (Cordner, 2014; Skogan, 2006; Fielding, 1995)
- 3) การมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct Participation) หมายถึงการที่ประชาชนผู้ใช้บริการสามารถดำเนินบทบาทในการร้องเรียนและตรวจสอบการทำงานของสถาบันตำรวจ ซึ่งต้องเป็นไปโดยที่บทบาทเหล่านี้ของประชาชนสามารถนำไปสู่การให้คุณให้โทษกับตำรวจได้ด้วยเทคโนโลยีในปัจจุบัน การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของตำรวจควรจะได้ง่ายขึ้น บนฐานคิดของการทำให้ภาคประชาชนมีอำนาจเหนือสถาบันตำรวจในระดับที่เหมาะสม ทั้งนี้ต้องมุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการใช้ข้อมูลจากการร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะของประชาชนในการออกแบบนโยบายสถาบันตำรวจ รวมถึงมีการกำหนดกลไกแรงจูงใจสำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่สอดคล้องกับความพึงพอใจในการใช้บริการของประชาชนซึ่งจะอธิบายในส่วนตัวไปเรื่องการจัดสรรผลประโยชน์พร้อมมีกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เป็นอิสระและยึดถือหลักการที่ชัดเจน

³ นิยามของ ‘ความอิสระ’ (independence) ขององค์กรตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสถาบันตำรวจมีความหลากหลาย ประกอบด้วย

- 1) ความเป็นกลางระหว่างฝ่ายตำรวจและประชาชน
- 2) ความเป็นอิสระไม่เกี่ยวข้องกับสถาบันตำรวจ
- 3) ความเป็นวัตถุวิสัย เน้นหลักฐานและการแสวงหาความจริง โดยยึดโยงกับข้อเท็จจริงเป็นหลัก (Savage, 2016: 41-43)

แผนภาพที่ 2 การเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชนผ่านการมีส่วนร่วมแต่ละระดับ



หมายเหตุ: จาก ผู้เขียน (2566)

ในภาพรวม เพื่อจัดสรรความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตำรวจและประชาชนให้เป็นไปอย่างสมดุลมากขึ้น การดำเนินงานขององค์กรตำรวจไทยต้องไม่เป็นไปอย่างเป็นเอกเทศโดยขาดการยึดโยงเชิงอำนาจกับภาคประชาชนโดยสิ้นเชิง การทำให้สถาบันตำรวจไทยยึดโยงกับประชาชนคนไทยอย่างสมดุลสามารถเกิดขึ้นได้ด้วยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในทั้งสามระดับข้างต้นอย่างสอดคล้องประสานเติมเต็มกัน (ดูแผนภาพที่ 2) ตั้งแต่ในระดับตัวแทนซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบทางอ้อมในการกำกับดูแลสถาบันตำรวจจากภายนอก ระดับชุมชนซึ่งเป็นการร่วมมือกันระหว่างตำรวจกับภาคประชาชนแบบกลุ่มเชิงพื้นที่ ไปจนถึงระดับประชาชนที่ปัจเจกบุคคลสามารถมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงานและมีอิทธิพลต่อการกำกับดูแลสถาบันตำรวจได้โดยตรง การมีส่วนร่วมในแต่ละระดับที่มีการเพิ่มอำนาจให้กับภาคประชาชนในรูปแบบเหล่านี้จะนำไปสู่การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจตำรวจที่สามารถกำหนดให้มีการเพิ่มต้นทุนเชิงลบให้แก่ตำรวจจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมถึงการใช้อำนาจตำรวจในทางมิชอบกับประชาชน อันจะเป็นการปรับทิศทางของแรงจูงใจในความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชนให้สมดุลและเอื้อต่อแนวโน้มการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประชาชนยิ่งขึ้น

1.2 การจัดสรรผลประโยชน์ในความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชน: การเพิ่มผลประโยชน์เชิงบวกให้กับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประชาชน

ในมิติความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์ สถาบันตำรวจไทยยังขาดกลไกที่สามารถเพิ่มแรงจูงใจให้ตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในรูปแบบของกระบวนการประเมินผลการดำเนินงาน (Performance) ที่ออกแบบโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมิน พร้อมทั้งมีผลผูกพันกับกลไกแรงจูงใจที่มีการให้รางวัลแก่เจ้าหน้าที่สำหรับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชน

ในแง่นี้ ในการศึกษาเกี่ยวกับสถาบันตำรวจมีการเน้นย้ำความสำคัญของการประเมินผลการดำเนินงานของตำรวจที่ต้องยึดโยงกับภาระความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชนทั้งในฐานะของลูกค้า ผู้รับบริการตำรวจและผู้ลงทุนในกิจการตำรวจ (Moore and Braga, 2003 as cited in Davis, 2012) และการวัดผลต้องสามารถวัดผลลัพธ์ที่หลากหลายของงานตำรวจโดยในขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงปฏิสัมพันธ์กับประชาชนในการปฏิบัติงานเป็นหัวใจสำคัญของการประเมิน (Mastrofski, 1999 as cited in Davis, 2012) ซึ่งสามารถทำได้ด้วยการจัดให้มีประเมินและติดตามผลการดำเนินงานทั้งโดยตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่และโดยประชาชนผู้รับบริการ ร่วมกับการกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระภายนอก

อย่างไรก็ดี ด้วยความหลากหลายของขอบเขตงานและลักษณะพิเศษในการเป็นสินค้าสาธารณะของงานตำรวจ ที่ต้องมุ่งจัดการกับอาชญากรรมและเหตุอันไม่พึงประสงค์เพื่อเพิ่มความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในสังคม การกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์สำหรับวัดประเมินผลการดำเนินงานของตำรวจทั้งในแง่ของการมีประสิทธิผลคุ้มค่ากับต้นทุนและในการบรรลุความคาดหวังของประชาชนจึงเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและละเอียดอ่อน ทำให้จำเป็นต้องมีการคำนึงถึงผลของการกำหนดเกณฑ์ต่อพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจตลอดจนผลสืบเนื่องในการบรรลุจุดหมายของงานตำรวจอย่างรัดกุม โดยการออกแบบต้องให้ความสำคัญกับการทำให้เกิดสมดุลระหว่างการใช้ผลผลิต (Output) ในการทำงานของตำรวจโดยตรงกับผลลัพธ์ (Outcome) ซึ่งหมายถึงผลประโยชน์ทางสังคมที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการทำงานของตำรวจ ซึ่งบางครั้งในระดับผิวเผินอาจมีทิศทางขัดแย้งกัน⁴ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการแทรกแซงควบคุมให้เกิดผลตามที่เจ้าหน้าที่ต้องการ โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงลักษณะพิเศษของงานตำรวจซึ่งครอบคลุมการจัดการกับเหตุการณ์อันไม่พึงประสงค์ในสังคม เช่น อาชญากรรมหรือเหตุรบกวนและความไม่สงบต่าง ๆ ทำให้ในแง่หนึ่งการที่ตำรวจมีงานเหล่านี้ให้ทำน้อยจึงเป็นเรื่องพึงประสงค์ แต่ในขณะเดียวกันเมื่อเกิดเหตุเหล่านั้นขึ้น ตลอดจนแนวโน้มที่เกี่ยวข้อง ตำรวจก็ควรทำงานในการจัดการอย่างเต็มที่ กล่าวคือการทำงานที่มีปริมาณงานน้อยแต่เจ้าหน้าที่ควรทำงานในสัดส่วนที่มาก ทำให้เป้าหมายของงานตำรวจมีความซับซ้อนในรายละเอียด การรักษาสมดุลระหว่างสองส่วนนี้ในการออกแบบแผนการประเมินจึงเป็นเรื่องท้าทายที่จำเป็นต้องให้ความสำคัญเช่นกัน

ในแง่การออกแบบตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินที่มุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนร่วมกับการสร้างเครื่องมือในการร่วมประเมินโดยองค์กรอิสระภายนอกจะมีประโยชน์ในการจัดการกับความซับซ้อนเหล่านี้ของงานตำรวจ ตัวอย่างเช่น แทนที่จะใช้เกณฑ์เป็นจำนวนคดีที่เกิดขึ้น (ซึ่งควรมีน้อย) หรือจำนวนการเข้าดำเนินงานปราบปรามแก้ไขโดยตำรวจ (ซึ่งควรมีมาก) ควรใช้เป็นสัดส่วนการตอบสนองของตำรวจต่อจำนวนคดีที่เกิดขึ้นหรือมีการแจ้งโดยประชาชน รวมถึงความพึงพอใจของประชาชนในการดำเนินงานของตำรวจ ทั้งนี้การนับจำนวนต้องไม่อิงกับการดำเนินงานรับเรื่องของฝ่ายตำรวจเพียงอย่างเดียว แต่ต้องมีช่องทางภายนอกที่เป็นอิสระและโปร่งใสกำกับด้วยเพื่อป้องกันมิให้ตำรวจสามารถแทรกแซงเพื่อควบคุมผลการประเมินได้ นอกจากนี้แผนการประเมินยังควรคำนึงถึงความเป็นพลวัตของผลลัพธ์จากงานตำรวจ ด้วยความซับซ้อนทั้งหมดนี้ องค์ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการออกแบบแผนการประเมินผลการดำเนินงานของตำรวจที่มีสมดุลในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้โดยยึดผลประโยชน์และอำนาจของประชาชนในการร่วมประเมินเป็นสำคัญ

สรุปได้ว่าการกำหนดให้ใช้ผลจากการประเมินผลการดำเนินงานของตำรวจที่ออกแบบอย่างรัดกุมและให้ความสำคัญกับการก่อประโยชน์ต่อประชาชนในการให้รางวัลตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่อย่างพึงประสงค์ของตำรวจจะสามารถเพิ่มแรงจูงใจให้ตำรวจทำงานเพื่อประชาชน เช่นนี้ถือเป็นกรอบคิดเบื้องต้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติได้จริง จำเป็นต้องมีการศึกษาเชิงลึกที่ประยุกต์ใช้องค์ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ต่อไป

⁴ ยกตัวอย่างเช่น ในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการจับกุมผู้ต้องหา ผลผลิต (output) จากการทำงานของตำรวจหมายถึงจำนวนผู้จับกุมผู้ต้องหาที่ตำรวจจับได้ ขณะที่ผลลัพธ์ (outcome) หมายถึงการลดลงของการจับกุมผู้ต้องหาบนท้องถนน เพราะฉะนั้นเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ตำรวจทำงานในการปราบปรามผู้ละเมิดกฎหมายจับกุมผู้ต้องหาพร้อมทั้งมุ่งแก้ปัญหาดังกล่าวในระดับผลลัพธ์ การกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมจำเป็นต้องรักษาสมดุลระหว่างสองเป้าหมายนี้อย่างคำนึงถึงพลวัตโดยยึดหลักการทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งควรมีการศึกษาเชิงลึกต่อไป นอกจากนี้เพื่อความเข้าใจในเชิงแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะเช่นนี้ของงานตำรวจ ดูการเปรียบเทียบระหว่างความสำคัญที่สวนทางกันของงาน ‘ป้องกัน’ และ ‘ปราบปราม’ ของตำรวจได้ที่ ทุเคย์ (2566: 40.20-43.06); สปริงนิวส์ (2566: 33.00-35.33) (โดยพล.ต.อ.เสรีพิศุทธ์ เตมียาเวส)

สรุป: การกำกับความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชน

เพื่อให้ตำรวจมีแรงจูงใจในการทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างเต็มที่ จำเป็นต้องปรับโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างตำรวจกับประชาชน ด้วยการเพิ่มบทบาทและอำนาจของภาคประชาชนในการกำกับดูแลการทำงานของสถาบันตำรวจ พร้อมทั้งสร้างแผนการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันตำรวจที่ยึดโยงกับประชาชนโดยคำนึงถึงความซับซ้อนและลักษณะพิเศษเฉพาะของงานตำรวจภายใต้การประยุกต์ใช้องค์ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ ทั้งสองส่วนนี้จำเป็นต้องทำงานสอดประสานกันและเชื่อมโยงกัน โดยเฉพาะในแง่ของการเป็นฐานรองรับการให้คุณให้โทษกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะกลไกแรงจูงใจที่มุ่งขับเคลื่อนการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งในระดับปัจเจกและระดับสังคม ทั้งนี้ด้วยการเพิ่มต้นทุนเชิงลบให้กับการบกพร่องต่อหน้าที่ควบคู่กับการเพิ่มผลประโยชน์เชิงบวกให้กับการทำงานอย่างถูกต้องและเต็มที่ การปรับความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชนในเชิงอำนาจและผลประโยชน์โดยมุ่งเน้นเรื่องแรงจูงใจเช่นนี้ เมื่อดำเนินการร่วมกับการปรับความสัมพันธ์สถาบันตำรวจในมิติอื่น ๆ ดังที่จะอธิบายต่อไป จะสามารถส่งผลให้สถาบันตำรวจดำเนินงานเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและสังคมไทยโดยรวมได้มากขึ้น

2. การกำกับความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับผู้ละเมิดกฎหมาย: การเปลี่ยนทิศทางผลประโยชน์

การลดแรงจูงใจให้การรับสินบน และการเพิ่มแรงจูงใจให้การปราบปรามความผิด

ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับผู้ละเมิดกฎหมายมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความปลอดภัยและสวัสดิภาพของสมาชิกในสังคม เพราะตำรวจเป็นองค์ประกอบในส่วนต้นของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการจำกัดการละเมิดกฎหมายที่สร้างผลกระทบเชิงลบต่อประชาชนทั้งระดับปัจเจกและต่อสังคมโดยรวม โดยหากพิจารณาตามหลักคิดแบบเศรษฐศาสตร์ ตำรวจในฐานะ ‘ต้นสายธาร’ ของกระบวนการยุติธรรมเป็นฟันเฟืองสำคัญที่จะทำให้เกิดการเพิ่มต้นทุนให้กับการละเมิดกฎหมายให้ผู้กระทำได้ผลประโยชน์เชิงบวกขณะสร้างต้นทุนเชิงลบให้ผู้อื่นในสังคมต้องแบกรับ ในทางตรงกันข้าม หากมีความเป็นไปได้ที่ตำรวจจะไม่ทำหน้าที่ดังกล่าวเนื่องจากยินยอมรับสินบนแลกกับการใช้อำนาจตำรวจปล่อยผ่านผู้ละเมิดกฎหมาย ก็จะส่งผลต่อการรับรู้ของผู้ที่มีโอกาสละเมิดกฎหมาย และส่งผลสืบเนื่องให้การกระทำผิดเพิ่มสูงขึ้นกว่าที่ควรจะเป็น (Bowles & Garoupa, 1997: 75-76) ในแง่นี้การจัดวางเชิงสถาบันที่เอื้อให้เกิดความสัมพันธ์ที่สมดุลระหว่างตำรวจกับผู้ละเมิดกฎหมายจึงมีความสำคัญต่อความมั่นคงทั้งของประชาชนในระดับปัจเจกและของสังคมโดยรวม

อย่างไรก็ดี การบรรลุสมมุติดังกล่าวนี้มิใช่เรื่องง่าย โดยเฉพาะเมื่อคำนึงว่าสถานะต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทำให้ตำรวจมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจก่อนนำผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เช่นนี้ทำให้สรุปได้ว่าด้วยธรรมชาติที่ปฏิเสธไม่ได้ของงานตำรวจที่ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ละเมิดกฎหมายอยู่ตลอด ประกอบกับลักษณะของอำนาจที่เอื้ออำนาจ ทำให้เกิดแนวโน้มโดยธรรมชาติที่จะมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์โดยมิชอบในรูปแบบของสินบน (Bribe) ระหว่างผู้ละเมิดกฎหมายที่ต้องการหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินคดีทางกฎหมายหรือต้องการทำผิดกฎหมายเพื่อผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งทำให้จะได้ผลประโยชน์สูงจากการจ่ายสินบน กับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีช่องทางให้ใช้อำนาจตำรวจเพื่อแลกกับผลประโยชน์ส่วนตน (Newburn, 1999) ด้วยเหตุนี้ในทางเศรษฐศาสตร์จึงมองได้ว่าการจ่ายสินบนเป็นกิจกรรมในตลาดที่เพิ่งเกิดขึ้นได้เป็นเรื่องปกติ เมื่อผู้ละเมิดกฎหมายที่มุ่งหาทางรอดพ้นจากกระบวนการยุติธรรมมีความต้องการซื้อ ขณะที่เจ้าหน้าที่ที่แสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจในมือมีความต้องการขาย (วรเดช จันทรศร, 2560)

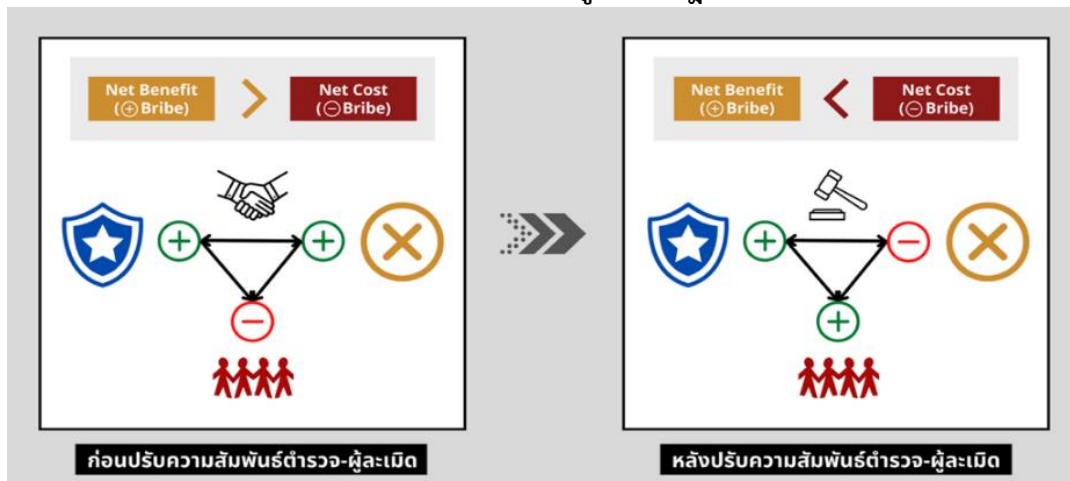
แนวโน้มดังกล่าวนี้ยิ่งสูงเป็นพิเศษในบริบทเชิงสถาบันที่องค์ประกอบต่าง ๆ ทำงานสอดรับกันในการเอื้อให้เกิดการทุจริตรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงการรับสินบนจากผู้กระทำผิดกฎหมาย (Newburn, 1999) เพื่อ

พัฒนาโลกป้องกันการรับสินบนที่มีประสิทธิผลและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับบริบทเชิงสถาบันที่ยังมีช่องโหว่ตลอดจนเพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของการอุดช่องโหว่เหล่านั้น การวิเคราะห์ในส่วนนี้มุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับผู้ละเมิดกฎหมายโดยเฉพาะในแง่ของการจัดสรรทิศทางของผลประโยชน์ระหว่างทั้งสองฝ่ายด้วยการวางกลไกเพื่อปรับแรงจูงใจของตำรวจในการรับสินบน ที่คำนึงถึงต้นทุนและผลประโยชน์ในการรับสินบนของตำรวจเป็นหลัก เพื่อให้เกิดกลไกที่จะสามารถเพิ่มต้นทุนในการรับสินบนของตำรวจ ควบคู่กับเพิ่มผลประโยชน์ที่ตำรวจจะได้จากการไม่รับสินบนด้วย ซึ่งจะสามารถลดแรงจูงใจของตำรวจในฐานะฝ่ายหนึ่งในตลาดการแลกเปลี่ยนสินบนกับการใช้อำนาจตำรวจ ซึ่งหากทำได้สำเร็จอย่างสมบูรณ์ การแลกเปลี่ยนก็จะไม่เกิดขึ้น

เพื่อพัฒนาโลกแรงจูงใจดังกล่าวนี้ สามารถประยุกต์ใช้กรอบคิดเรื่องต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์ในการพิจารณาการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้จ่ายสินบนกับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจตำรวจช่วยให้เห็นมิติสรุปได้ว่าการแลกเปลี่ยนสินบนจะเกิดขึ้นเมื่อผลประโยชน์สุทธิจากสินบน (ผลประโยชน์จากสินบน หักลบ ต้นทุนค่าสินบน) สูงกว่าต้นทุนจากการรับหรือจ่ายสินบน (ค่าคาดหวังของการลงโทษ ซึ่งมาจากความน่าจะเป็นในการถูกจับได้ คูณกับขนาดการลงโทษ) สำหรับแต่ละฝ่ายทั้งหมด เพราะฉะนั้นเพื่อปรับแรงจูงใจและลดแนวโน้มที่ตำรวจจะรับสินบนจากผู้ละเมิดกฎหมาย จึงต้องทำให้ต้นทุนที่ตำรวจจะเสียจากการรับสินบนสูงกว่าผลประโยชน์ที่ตำรวจจะได้จากการรับสินบนนั้น ด้วยการเพิ่มค่าคาดหวังของการลงโทษให้สอดคล้องกับตัวผลประโยชน์ ทั้งด้วยขนาดของโทษและความน่าจะเป็นในการตรวจพบ พร้อมทั้งเพิ่มผลประโยชน์ที่ตำรวจจะได้จากการไม่รับสินบนและนำผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายเพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้ตำรวจไม่รับสินบนขึ้นไปอีกชั้น ขณะที่ในทำนองเดียวกัน การปรับแรงจูงใจเพื่อลดแนวโน้มที่ผู้กระทำผิดจะจ่ายสินบนให้กับตำรวจ สามารถทำได้ด้วยการออกแบบกลไกการลงโทษที่มีน้ำหนักของการลงโทษและความน่าจะเป็นในการตรวจพบสอดคล้องกับขนาดของผลประโยชน์ที่ผู้ละเมิดกฎหมายจะได้จากการจ่ายสินบน สรุปได้ว่าการกำหนดโทษของการรับหรือจ่ายสินบนไม่ควรเป็นแบบตายตัวหรือขึ้นอยู่กับขนาดของสินบนเพียงอย่างเดียว แต่ต้องให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สุทธิและต้นทุนสุทธิสำหรับแต่ละฝ่ายด้วย จึงจะสามารถทำงานเป็นกลไกแรงจูงใจได้อย่างเหมาะสม (Rose-Ackerman, 2010)

ยิ่งไปกว่านั้น การวิเคราะห์การจ่ายสินบนในความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับผู้ละเมิดกฎหมายด้วยหลักคิดทางเศรษฐศาสตร์ในระดับที่ลึกซึ้งยังสามารถทำให้ครอบคลุมตัวแปรที่เกี่ยวข้องในระดับขยายและมีรายละเอียดมากขึ้น เช่น ในการวิเคราะห์ความน่าจะเป็นในการถูกจับได้ สามารถแบ่งได้เป็นทั้งสำหรับฝ่ายตำรวจและฝ่ายผู้จ่ายสินบน เช่นเดียวกับตัวแปรอย่างค่าปรับ การกระจายของผลประโยชน์จากการกระทำผิด และการกระจายของต้นทุนในการรับสินบน และความน่าจะเป็นของความสำเร็จของสินบน นอกจากนี้ยังสามารถครอบคลุมตัวแปรอื่น ๆ ในระดับสังคม ไม่ว่าจะเป็นผลเสียต่อสังคมจากการกระทำผิด ต้นทุนของการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น โดยสามารถนำไปสร้างแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เป็นประโยชน์ในการออกแบบกลไกแรงจูงใจที่เกี่ยวข้องกับงานตำรวจและการบังคับใช้กฎหมาย ตัวอย่างเช่น มีการศึกษาเพื่อสร้างแบบจำลองจากตัวแปรเหล่านี้เกี่ยวกับการจ่ายสินบนและได้ข้อสรุปว่าการกำหนดค่าปรับให้สูงที่สุดไม่ใช่สิ่งที่ควรทำเนื่องจากจะส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของการจ่ายและรับสินบน (Bowles & Garoupa, 1997) ตอกย้ำความสำคัญของการคำนึงถึงทุกตัวแปรที่เกี่ยวข้องในการออกแบบกลไกแรงจูงใจที่เหมาะสมเพื่อลดแนวโน้มการรับสินบนของตำรวจ ทั้งในแง่ของการลงโทษในกรณีที่มีการรับสินบน และการให้รางวัลในกรณีที่มีการปราบปรามนำผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้สำเร็จ ซึ่งจำเป็นต้องใช้หลักคิดทางเศรษฐศาสตร์ในการออกแบบให้ได้น้ำหนักกับต้นทุนและผลประโยชน์อย่างแท้จริง เพื่อลดแนวโน้มการรับสินบน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม แผนภาพที่ 3

แผนภาพที่ 3 การปรับความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับผู้ละเมิดกฎหมาย



หมายเหตุ: จาก ผู้เขียน (2566)

และนอกจากการจัดสรรผลประโยชน์ในความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับผู้กระทำผิดด้วยการออกแบบกลไกแรงจูงใจอย่างได้น้ำหนัก การจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะมีส่วนส่งเสริมการจัดสรรผลประโยชน์ดังกล่าวได้อย่างมีนัยสำคัญเช่นกัน ด้วยการจัดวางเชิงสถาบันที่เอื้อให้บุคคลภายนอกการแลกเปลี่ยนสามารถแจ้งเบาะแส (Whistleblowing) เกี่ยวกับการรับหรือจ่ายสินบนแลกกับการใช้อำนาจตำรวจในทางมิชอบ พร้อมมีกลไกแรงจูงใจสำหรับการแจ้งเบาะแสที่ให้ประโยชน์แก่ผู้แจ้ง โดยสามารถกำหนดให้ผู้กระทำผิดเป็นผู้แบกรับต้นทุนในการเพิ่มผลประโยชน์นั้น เช่นนี้จะเพิ่มความน่าจะเป็นในการถูกจับได้ ซึ่งจะเพิ่มต้นทุนของการรับและจ่ายสินบน โดยบุคคลภายนอกการแลกเปลี่ยนที่ว่านี้สามารถเป็นได้ทั้งประชาชนทั่วไปและเจ้าหน้าที่ตำรวจ และการเปิดรับและตอบสนองต่อการแจ้งนั้นต้องไม่จำกัดเฉพาะสำหรับการรับรู้การจ่าย-รับสินบนโดยตรงเท่านั้น แต่ต้องรวมถึงการเล็งเห็นความผิดปกติและแนวโน้มของการจ่ายสินบนเพื่อทำผิดกฎหมายด้วย เพราะฉะนั้นกลไกแรงจูงใจประกอบกับการจัดวางเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องต้องทำงานสอดรับกันในการเพิ่มผลประโยชน์และลดต้นทุนจากการแจ้งให้ได้มากที่สุด ในแง่นี้ การปรับความสัมพันธ์สถาบันตำรวจทั้งในมิติประชาชนและมิติตำรวจด้วยกันจึงมีความสำคัญเกี่ยวเนื่องต่อการปรับความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับผู้ละเมิดกฎหมายด้วย

สรุป: การกำกับความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับผู้ละเมิดกฎหมาย

เพื่อปรับทิศทางของผลประโยชน์ในความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับผู้ละเมิดกฎหมาย ที่จากเดิมตำรวจได้รับประโยชน์จากการรับสินบน ให้เป็นได้รับประโยชน์สูงกว่าหากเลือกไม่รับสินบน โดยมุ่งลดแนวโน้มของการรับและจ่ายสินบนสำหรับทั้งสองฝ่าย ต้องมีการออกแบบกลไกแรงจูงใจที่คำนึงถึงต้นทุนและผลประโยชน์สุทธิอย่างรัดกุมและครอบคลุมทุกตัวแปรที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในการตัดสินใจจากมุมมองของแต่ละฝ่าย ที่สำคัญต้องมีการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างแต่ละฝ่ายในสังคม รวมถึงภาคประชาชนและในองค์กรตำรวจเองด้วย เพื่อให้เอื้อต่อการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการรับสินบนตลอดจนการใช้อำนาจตำรวจในทางมิชอบรูปแบบอื่น ๆ ที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ละเมิดกฎหมาย โดยต้องมีการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจและผลประโยชน์ให้สอดรับกันเพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการแจ้งด้วย อย่างไรก็ตาม การจัดสรรความสัมพันธ์ใหม่ในลักษณะเช่นนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้หากขาดโครงสร้างความสัมพันธ์ในองค์กรตำรวจที่สอดคล้องกัน ซึ่งจะอธิบายในส่วนถัดไป

3. การกำกับความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับตำรวจ: การปรับโครงสร้างอำนาจองค์กร

การลดแรงกดดันภายในเพื่อปลดปล่อยความสุจริต

แม้จะมีการจัดความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชนและตำรวจกับผู้ละเมิดกฎหมายตามแนวทางที่ได้เสนอข้างต้น การอุดช่องโหว่เพื่อแก้ปัญหาการทุจริตของสถาบันตำรวจจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากไม่มีการปรับความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจด้วยกันภายในองค์กรตำรวจด้วย การศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตของสถาบันตำรวจล้วนเน้นย้ำความสำคัญของโครงสร้างองค์กรตำรวจในการเป็นปัจจัยหลักที่เอื้อให้เกิดการทุจริตอย่างครอบคลุมทั้งระบบ การวิเคราะห์ในส่วนสุดท้ายนี้จึงมุ่งเสนอแนวทางจัดความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจภายในโครงสร้างขององค์กรตำรวจเพื่อแก้ปัญหาการทุจริตอย่างสอดคล้องกับการจัดความสัมพันธ์ในมิติอื่น ๆ ที่ได้อธิบายในส่วนก่อนหน้า โดยให้ความสำคัญกับเรื่องต้นทุนและผลประโยชน์ในสายอาชีพตำรวจตามหลักคิดแบบเศรษฐศาสตร์

นอกจากลักษณะงานของตำรวจที่มีความพิเศษในฐานะต้นทางของกระบวนการยุติธรรม วัฒนธรรมองค์กรของตำรวจโดยทั่วไปยังมีลักษณะพิเศษ คือมีความเป็นลำดับชั้น (Hierarchy) และมีความเป็นพวกพ้องสูง ซึ่งเป็นพื้นฐานของ ‘กฎการปิดปากเงียบ’ (Code of Silence) ที่ไม่มีการระบุอย่างเป็นทางการแต่เป็นที่รู้กันภายในองค์กรตำรวจเกี่ยวกับการปกป้องเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยกันที่ใช้อำนาจตำรวจในทางมิชอบ (Skolnick, 2002) แม้ในปัจจุบันการปิดปากเงียบของเจ้าหน้าที่ตำรวจในบางสังคมจะขึ้นอยู่กับความรู้ความร้ายแรงของการประทุมิชอบ แต่หากขาดกลไกและการจัดวางเชิงสถาบันที่เอื้ออำนวย ก็มีแนวโน้มที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะยังรู้สึกถึงเล่ห์ที่จะแจ้งเบาะแสเมื่อมีการกระทำผิดโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยกัน อย่างเช่นเนื่องจากความไม่ไว้วางใจในระบบการแจ้งเบาะแสบนินามขององค์กร (Westmarland & Conway, 2020) และยิ่งสำหรับในองค์กรตำรวจที่ยังมีความเป็นลำดับชั้นอย่างเข้มข้นในลักษณะที่ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้อำนาจดุลยพินิจให้คุณให้โทษแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่างไม่มีกลไกกำกับถ่วงดุลที่เพียงพอ ก็จะทำให้การตอบสนองของเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อการใช้อำนาจตำรวจในทางมิชอบภายในองค์กรขึ้นอยู่กับทัศนคติและท่าทีของผู้บังคับบัญชาต่อการทุจริตเป็นสำคัญ (Lee et al., 2013; Mutahi et al. 2022) ทั้งหมดนี้บ่งชี้ว่าเพื่อแก้ปัญหาการทุจริตเชิงสถาบันของสถาบันตำรวจ ต้องมีการปรับการจัดวางเชิงสถาบันขององค์กรตำรวจให้เอื้อต่อการยึดมั่นในหลักความสุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยไม่ถูกจำกัดด้วยอิทธิพลของความสัมพันธ์แบบพวกพ้องที่สามารถให้คุณให้โทษแก่กันได้ในเส้นทางอาชีพได้ด้วยอำนาจดุลยพินิจที่ขาดการตรวจสอบถ่วงดุล

สำหรับกรณีของไทย สถาบันตำรวจมีลักษณะเด่นเรื่องการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางและสายบังคับบัญชาที่ยาวมาก (คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, 2550ก; ปรชญาชัย ดัชฌยาวัตร, 2559; กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์, 2550ก; ชัยยุทธ์ ถาวรานุรักษ์, 2565; พุเตย์, 2564) ซึ่งนอกจากจะมีผลต่อการบริหารทรัพยากรขององค์กรตำรวจยังส่งผลเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับเรื่องสำคัญอย่างการแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่ง ซึ่งเป็นรากฐานของต้นทุนและผลประโยชน์ในเส้นทางอาชีพตำรวจ โดยพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจตัดสินใจในการเสนอชื่อผู้ใต้บังคับบัญชาในสายสำหรับการเลื่อนตำแหน่งและเพิ่มขึ้นเงินเดือนให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการข้าราชการตำรวจให้ความเห็นชอบ โดยที่หน่วยงานภายในที่ควรทำหน้าที่ถ่วงดุลในการแต่งตั้งโยกย้ายไม่ทำหน้าที่ในระดับที่เพียงพอ ทำให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่างค่อนข้างเป็นอิสระ (วสิษฐ เดชกุญชร, 2550) ซึ่งย่อมบั่นทอนแรงจูงใจในการยืนหยัดในความสุจริตหากขัดต่อประสงค์ของผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะเมื่อเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ได้รับผลตอบแทนจูงใจในลักษณะเดียวกันจนพร้อมปฏิบัติตามกันในการใช้อำนาจตำรวจโดยมิชอบหรือพร้อมปล่อยผ่านเมื่อเกิดขึ้น (พุเตย์, 2564) แม้ว่าสำหรับอำนาจการแต่งตั้งโยกย้ายนี้ จะมีการระบุตามกฎหมายว่าพึงต้องพิจารณา

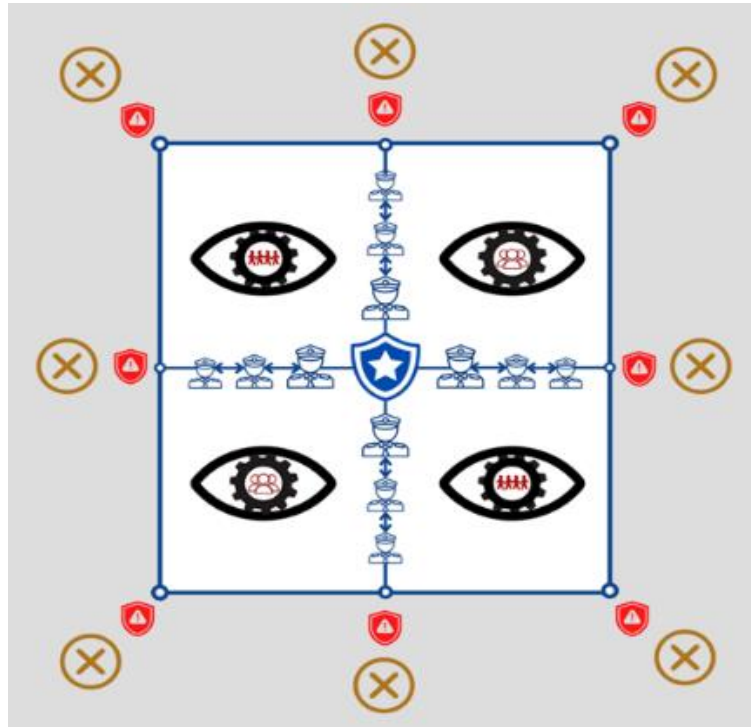
โดยยึดหลักคุณสมบัติที่มีผลต่อการทำงานโดยตรง อย่างเช่น ผลการปฏิบัติงาน ความประพฤติ และความรู้ความสามารถ (พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565, 2565) แต่ในการปฏิบัติจริงกลับไม่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากขาดกลไกและหลักปฏิบัติที่เคร่งครัดรัดกุมในการวัดประเมินพร้อมแสดงผลการวัดประเมินความสามารถในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ บ่งชี้ว่าสำหรับเรื่องสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของบุคลากรภายในโดยตรงเช่นนี้ การระบุแนวทางที่ควรต้องปฏิบัติในกฎหมายลำพังนั้นยังไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกลไกและเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนพร้อมต้องมีการกำกับดูแลจากภายนอกให้เกิดการบังคับใช้ดังที่ได้นำเสนอในส่วนการกำกับความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชน โดยเฉพาะเมื่อคำนึงว่านอกจากปัญหาข้างต้นนี้ สถาบันตำรวจไทยยังมีปัญหาเรื่องระบบการแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรที่เห็นว่าในระดับกฎหมาย เนื่องจากยังอยู่ภายใต้อิทธิพลของอำนาจแทรกแซงที่ขัดแย้งกับที่ระบุไว้ในกฎหมายตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ (รังสิมันต์ โรม, 2564; เตอะแมทเทอร์, 2564; ปีปีซี, 2564) ซึ่งเอื้อให้เกิดการให้ทุนให้โทษอย่างไม่เป็นธรรมภายในสถาบันตำรวจไทย ภายใต้ดุลยพินิจโดยเสรีของกลุ่มผู้มีอำนาจที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากสถาบันตำรวจในฐานะกลไกรัฐอันสำคัญ

ทั้งหมดนี้ย่อมส่งผลต่อแรงจูงใจของเจ้าหน้าที่ตำรวจไทยในการขัดขวางหรือปล่อยผ่านการทุจริตด้วยการใช้อำนาจตำรวจในทางมิชอบภายในองค์กรตำรวจไทย และส่งผลสืบเนื่องต่อการมีส่วนร่วมปฏิบัติในการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจภายใต้โครงสร้างองค์กรเช่นนี้ ดังที่มีการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจไทยส่วนใหญ่ระบุว่าตามการรับรู้ในฐานะบุคลากรภายในขององค์กรตำรวจไทย ระบบอุปถัมภ์มีผลต่อความก้าวหน้าในอาชีพมากกว่าระบบคุณธรรม (สุวรรณา คุณดิลกณัฐสา, 2562) ซึ่งย่อมมีผลต่อแรงจูงใจที่กำหนดทิศทางของการปฏิบัติงานเพื่อความก้าวหน้าทางอาชีพ ขณะที่หากตำรวจรับรู้ว่ารระบบคุณธรรมคือปัจจัยขับเคลื่อนความก้าวหน้าในอาชีพตำรวจ ก็ย่อมมีแนวโน้มให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงาน แต่หากตำรวจรับรู้ว่ารระบบอุปถัมภ์คือกุญแจของความก้าวหน้า ก็ย่อมปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักพวกพ้องและวัฒนธรรมลำดับขั้นเหนือการดำเนินงานโดยสุจริตในกรณีที่จะขัดต่อวิถีปฏิบัติภายในองค์กรและภายในสายบังคับบัญชาของตน เช่นนี้จึงทำให้สถาบันตำรวจไทยมีปัญหาทุจริตรูปแบบต่าง ๆ อันมีรากฐานมาจากโครงสร้างภายในขององค์กร (Trimek, 2014)

ด้วยเหตุนี้ สถาบันตำรวจไทยจำเป็นต้องปรับโครงสร้างอำนาจภายในองค์กรด้วยการปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างตำรวจ ทั้งระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา และระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยทั่วไป โดยมุ่งทำให้ระบบต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับความก้าวหน้าในอาชีพไม่เอื้อต่อการทุจริตด้วยการใช้อำนาจตำรวจในทางมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนทั้งในระดับปัจเจกและในระดับกลุ่มหรือระดับองค์กร โดยสามารถทำได้ด้วยการทำให้การเลื่อนตำแหน่งและเลื่อนขึ้นเงินเดือน รวมถึงการแต่งตั้งโยกย้ายต่าง ๆ เป็นไปโดยมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและอยู่ภายใต้การตรวจสอบถ่วงดุลของหลายฝ่าย รวมถึงภาคประชาชน มิใช่อยู่ภายใต้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานกำกับดูแลภายในองค์กรตำรวจ ดังที่เป็นในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังต้องมีการสร้างระบบการแจ้งเบาะแส (Whistleblowing) ดังที่ได้อธิบายในส่วนการกำกับความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับผู้ละเมิดกฎหมายก่อนหน้านี้ แต่ในกรณีความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับตำรวจนี้ต้องมุ่งเน้นการทำให้ผู้แจ้งมั่นใจได้ว่าจะได้รับความคุ้มครองด้านอัตลักษณ์อย่างรัดกุม ทั้งหมดนี้ตอกย้ำว่าเพื่อแก้ปัญหาการทุจริตระดับองค์กรของสถาบันตำรวจไทย จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการปรับโครงสร้างด้วยการสลายการรวบอำนาจสู่ศูนย์กลางโดยขาดการตรวจสอบถ่วงดุลจากภายนอก และที่สำคัญต้องทำให้ระบบผลประโยชน์ขององค์กรตำรวจมีความโปร่งใสและเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยต้องมีการแสดงผลการประเมินที่สำคัญตามหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนด้วย เพื่อชี้แจงให้เป็นที่ประจักษ์ถึงที่มาที่ไปของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจตำรวจซึ่งถือเป็นทรัพยากรกลางในการกำกับสังคม และป้องกันการใช้อำนาจเหนือระบบผลประโยชน์และต้นทุน

ภายในองค์กรในการบ่มเพาะวัฒนธรรมการทุจริตระดับองค์กรในสถาบันตำรวจไทยในหมู่บุคคลภายในที่เอื้อผลประโยชน์ระหว่างกัน ทั้งหมดนี้ทำงานผนวกร่วมกันเป็นกลไกดังแสดงในแผนภาพที่ 4

แผนภาพที่ 3 ความสัมพันธ์สถาบันตำรวจที่เอื้อให้เกิดกลไกด้านการทุจริตเพื่อป้องกันการละเมิดกฎหมาย



หมายเหตุ: จาก ผู้เขียน (2566)

สรุป: การกำกับความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับตำรวจ

เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรตำรวจเอื้อต่อการยึดมั่นในการปฏิบัติงานตำรวจอย่างสุจริต จำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างขององค์กรตำรวจในแง่ของความสัมพันธ์เชิงอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างตำรวจภายในองค์กร โดยต้องมุ่งทำให้ระบบผลประโยชน์และต้นทุนในเส้นทางอาชีพตำรวจไม่สามารถนำไปใช้ส่งเสริมการทุจริตร่วมกันภายในองค์กรในการร่วมมือกันใช้อำนาจตำรวจในทางมิชอบ รวมถึงการปิดปากเงียบเมื่อมีการทุจริตเกิดขึ้นซึ่งมีผลต่อการลดต้นทุนของการทุจริต ทั้งนี้ด้วยการเปลี่ยนจากที่เคยอยู่ภายใต้อำนาจดุลยพินิจระดับปัจเจกของกลุ่มคนที่เอื้อประโยชน์สอดรับกันในระดับองค์กร ให้อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของภายนอกโดยเฉพาะภาคประชาชนด้วย ที่สำคัญคือกลไกแรงจูงใจที่กำกับระบบผลประโยชน์และต้นทุนในรูปแบบของความก้าวหน้าในอาชีพตำรวจต้องออกแบบโดยมุ่งเน้นผลการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของสังคมรวมถึงการนำผู้ละเมิดกฎหมายเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม พร้อมทั้งมุ่งลดแนวโน้มของการปล่อยผ่าน การทุจริตภายในองค์กรให้ได้มากที่สุด ในแง่นี้หลักคิดทางเศรษฐศาสตร์สามารถเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมในการออกแบบกลไกแรงจูงใจดังกล่าวอย่างรัดกุมในรายละเอียด และกำกับให้ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับตำรวจเป็นไปอย่างที่ควร โดยทำงานสอดประสานอย่างสอดคล้องกันกับความสัมพันธ์สถาบันตำรวจในมิติอื่น ๆ

สรุป (Conclusion)

การจัดความสัมพันธ์กำกับผู้บังคับใช้กฎหมาย ด้วยการวางกลไกแรงจูงใจเชิงเศรษฐศาสตร์ เพื่อป้องกันการทุจริตในสถาบันตำรวจ

สถาบันตำรวจเป็นเครื่องมือในรูปแบบของกลไกรัฐที่มนุษย์พัฒนาขึ้นเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคม ด้วยลักษณะงานตำรวจที่มาพร้อมกับอำนาจในการจัดการกับการประพฤติปฏิบัติที่ไม่พึงประสงค์ อำนาจตำรวจจึงเป็นสินค้าสาธารณะที่พิเศษ เพราะนอกจากจะอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของเฉพาะกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวแทนของสังคมในการทำหน้าที่ตำรวจ ยังเป็นทรัพยากรที่มีค่าสำหรับผู้พร้อมกระทำความผิด ทำให้หากขาดการจัดวางเชิงสถาบันรองรับอย่างเหมาะสม จะมีช่องโหว่เชิงธรรมาภิบาลที่เอื้อให้บุคคลสามารถใช้อำนาจตำรวจในทางมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลเหนือประโยชน์ของสาธารณะ อันจะส่งผลสืบเนื่องเป็นการบั่นทอนสวัสดิภาพของสมาชิกในสังคม เช่นนี้จึงต้องมีการจัดการให้โครงสร้างของสถาบันตำรวจพร้อมปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถป้องกันการใช้อำนาจตำรวจในทางที่ผิดอย่างรัดกุม บนฐานคิดที่ว่าสถาบันตำรวจคือทรัพยากรกลางของสังคมที่พึงต้องก่อประโยชน์สูงสุดในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลสำหรับสมาชิกโดยรวมอย่างเสมอภาค

เพื่อให้สถาบันตำรวจทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมสูงสุดโดยไร้ซึ่งช่องโหว่เชิงธรรมาภิบาลที่เอื้อต่อการทุจริต จำเป็นต้องมีการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างสมดุลในทุกมิติหลักประกอบกัน ในแง่นี้บทความนี้ได้ใช้หลักคิดแบบเศรษฐศาสตร์ในการพิจารณาความสัมพันธ์สถาบันตำรวจในแต่ละมิติที่สำคัญ โดยมีจุดมุ่งหมายคือเพื่อเป็นกรอบมุมมองตั้งต้นสำหรับการออกแบบระบบกระบวนการความสัมพันธ์ของสถาบันตำรวจที่มีกลไกสมบูรณ์ในตัวในการป้องกันการทุจริตในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจตำรวจ ด้วยการใช้กลไกแรงจูงใจปรับโครงสร้างของอำนาจพร้อมกับทิศทางของผลประโยชน์ในความสัมพันธ์สถาบันตำรวจแต่ละมิติหลัก โดยบูรณาการหลักคิดทางเศรษฐศาสตร์เรื่องต้นทุนและผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายที่มีปฏิสัมพันธ์กันผ่านอำนาจตำรวจ ประกอบด้วย ตำรวจ ประชาชน และผู้ละเมิดกฎหมาย ซึ่งล้วนมีความเกี่ยวพันส่งผลกระทบถึงกันและสามารถให้คุณให้โทษแก่กันได้ในการอยู่ร่วมกันในสังคม เพราะฉะนั้นจึงต้องมีการจัดวางความสัมพันธ์เพื่อให้บรรลุจุดสมดุลที่เหมาะสม

ในความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชน ต้องมีการปรับโครงสร้างอำนาจให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับงานตำรวจ โดยสามารถทำได้ในหลายระดับและหลายรูปแบบผสมผสานกัน พร้อมด้วยการออกแบบกลไกแรงจูงใจที่ผูกโยงการเพิ่มผลประโยชน์เชิงบวกเข้ากับการดำเนินงานตำรวจเพื่อประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่ในความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับผู้ละเมิดกฎหมาย จำเป็นต้องปรับทิศทางของผลประโยชน์จากที่เคยเอื้อต่อผู้กระทำความผิด ให้เพิ่มแนวโน้มของการนำผู้ละเมิดกฎหมายเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ด้วยการจัดวางเชิงสถาบันที่เพิ่มผลประโยชน์เชิงบวกจากการปราบปรามตามหน้าที่ควบคู่กับเพิ่มต้นทุนเชิงลบให้การรับสินบน ซึ่งการบูรณาการการปรับโครงสร้างอำนาจในความสัมพันธ์มิติอื่นสามารถเป็นปัจจัยส่งเสริม และสุดท้ายในความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับตำรวจ ต้องเปลี่ยนจากโครงสร้างองค์กรแบบเดิมที่อำนาจดุลยพินิจกระจุกตัวเฉพาะในกลุ่มบุคคลภายในและกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองที่เอื้อประโยชน์ต่อกัน ให้กระจายสู่ทั้งภายในและภายนอกองค์กรตำรวจ เพื่อปรับทิศทางของระบบต้นทุนและผลประโยชน์ในเส้นทางอาชีพตำรวจให้เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตำรวจในทางสุจริตอย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้การปรับความสัมพันธ์สถาบันตำรวจทั้งสามมิตินี้จำเป็นต้องทำงานสอดประสานกัน จึงจะเกิดกลไกที่สามารถทำงานป้องกันการทุจริตในสถาบันตำรวจได้อย่างรัดกุมทั้งระบบ สรุปการปรับความสัมพันธ์สถาบันตำรวจทั้งสามมิติในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สรุปการปรับความสัมพันธ์สถาบันตำรวจทั้งสามมิติ ซึ่งต้องทำงานสอดประสานกัน

มิติความสัมพันธ์ สถาบันตำรวจ	การจัดวางกลไกแรงจูงใจเพื่อปรับความสัมพันธ์	
	การเพิ่มแรงจูงใจในการปฏิบัติโดยชอบ	การลดแรงจูงใจในการทุจริต
ตำรวจกับประชาชน	การออกแบบระบบประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้ผลประโยชน์ตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ (ดู 1.2)	การตรวจสอบถ่วงดุลด้วยการมีส่วนร่วมกำกับดูแลโดยภาคประชาชนในแต่ละระดับ (ดู 1.1)
ตำรวจกับผู้ละเมิดกฎหมาย	การให้ผลประโยชน์ตอบแทนการปราบปรามตามหน้าที่ (ให้มีผลประโยชน์ที่ค้ำค้ำหมายสูงกว่าการเลือกรับสินบน) (ดู 2)	การกำหนดโทษให้กับการรับสินบน โดยครอบคลุมตัวแปรหลักและมีน้ำหนักที่ได้สัดส่วน (ต้องทำงานร่วมกับกลไกตรวจสอบถ่วงดุลในมิติอื่น) (ดู 2)
ตำรวจกับตำรวจ	การปรับโครงสร้างความก้าวหน้าทางอาชีพโดยมุ่งเน้นผลการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของสังคม (ดู 3)	การกระจายอำนาจดุลยพินิจออกจากกระดัดปัจเจกแบบลำดับขั้น (กลไกตรวจสอบถ่วงดุลทั้งภายในและภายนอกแต่ละระดับต้องทำงานร่วมกัน) (ดู 3)

หมายเหตุ: จาก ผู้เขียน (2566)

ด้วยข้อสรุปเช่นนี้ การวิเคราะห์ในบทความนี้ได้นำเสนอกรอบมุมมองพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์สถาบันตำรวจในภาพรวมเพื่ออุดช่องโหว่ที่เอื้อต่อการใช้อำนาจตำรวจอันเป็นทรัพยากรของสังคมในทางมิชอบในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน โดยชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาระบบตำรวจเพื่อป้องกันการทุจริตจำเป็นต้องออกแบบกลไกแรงจูงใจด้วยการพิจารณาความสัมพันธ์ในทั้งสามมิติโดยประยุกต์ใช้หลักคิดทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งสามารถทำให้ครอบคลุมได้ทั้งแรงจูงใจในเชิงวัตถุที่สามารถตีค่าเป็นตัวเงินและในเชิงวัตถุ ทั้งนี้เพื่อนำไปเป็นกรอบคิดตั้งต้นในการพัฒนาแนวทางเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสถาบันตำรวจไทย ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยเชิงลึกด้วยองค์ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ขั้นสูงต่อไปเพื่อออกแบบกลไกแรงจูงใจดังกล่าวในความสัมพันธ์แต่ละมิติ โดยต้องครอบคลุมตัวแปรต่าง ๆ ในรายละเอียด พร้อมคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมจากแรงจูงใจที่เปลี่ยนไป และที่สำคัญคือต้องสอดคล้องกับบริบทของสถาบันตำรวจและสังคมไทยด้วย เพราะฉะนั้นการดำเนินการจึงต้องประกอบด้วยความร่วมมือจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

อนึ่ง การนำเสนอกรอบมุมมองสำหรับการจัดความสัมพันธ์สถาบันตำรวจเพื่อป้องกันการทุจริตในที่นี้สอดคล้องกับหลักคิดเกี่ยวกับการต้านทุจริตที่มองว่าองค์ประกอบพื้นฐานของการทุจริตคือการผูกขาด ประกอบกับอำนาจดุลยพินิจในภาวะที่ไร้การระมัดระวัง (Klitgaard, 1988) โดยเมื่อคำนึงว่าอำนาจตำรวจถูกผูกขาดโดยรัฐ บทความนี้จะมุ่งเป้าไปที่การจัดการกับระดับอำนาจดุลยพินิจและการเพิ่มการระมัดระวังผ่านการปรับโครงสร้างของความสัมพันธ์เชิงอำนาจและผลประโยชน์ของสถาบันตำรวจ อย่างไรก็ตาม แม้จะสลายการกระจุกตัวของอำนาจดุลยพินิจและสร้างการระมัดระวังในระบบตำรวจแล้ว มิได้หมายความว่าทุจริตจะไม่เกิดขึ้นอย่างสิ้นเชิง (Stephenson, 2014) นอกจากการปรับความสัมพันธ์โดยใช้กลไกแรงจูงใจเพื่อลดแนวโน้มของการทุจริต ยังมีปัจจัยอื่นที่สามารถส่งผลต่อการเกิดทุจริตได้เช่นกัน เพราะฉะนั้นต้องทำให้องค์ประกอบต่าง ๆ สอดประสานไปในทิศทางเดียวกันในการอุดช่องโหว่ที่เอื้อต่อการทุจริตในสถาบันตำรวจ รวมถึงการปรับค่านิยมกระแสหลักของสังคมควบคู่ไปกับการใช้กลไกที่ได้นำเสนอในที่นี้ซึ่งยังสามารถใช้แสดงให้เห็นแนวโน้มประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นได้อย่างเห็นภาพสำหรับการขับเคลื่อนค่านิยมการต้านทุจริตในสถาบันตำรวจไทย อันจะส่งผลเกื้อหนุนกันให้เกิดฉันทามติที่เห็นชอบต่อแนวทางภายใต้กรอบคิดนี้ในวงกว้าง และนำไปสู่การนำไปใช้จริงได้ในที่สุด

ทั้งนี้ เพื่อให้สถาบันตำรวจไทยขับเคลื่อนบนฐานของความสัมพันธ์เชิงอำนาจและผลประโยชน์ที่ได้จัดวางอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมสูงสุดได้อย่างยั่งยืน สมาชิกฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมไทยต้องร่วมกันผลักดันให้มีการปรับความสัมพันธ์สถาบันตำรวจอย่างสอดคล้องประสานกันในทิศทางที่ได้นำเสนอนี้ พร้อมทั้งสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนไปอยู่เสมอ โดยมุ่งเน้นการอุดหนุนทุกช่องทางที่เกิดขึ้นพร้อมครอบคลุมตัวแปรต่าง ๆ เพื่อบรรลุจุดสมดุล ณ ขณะนั้น อันจะเอื้ออำนวยอย่างสูงสุดต่อการทำงานของสถาบันตำรวจในการคำนึงความยุติธรรมในสังคมอย่างเสมอภาคแท้จริง

เอกสารอ้างอิง (References)

- กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์. (2550ก). *ปฏิรูปตำรวจ โปรดฟังอีกครั้งหนึ่ง: เจาะลึกข้อเท็จจริงการปรับโครงสร้างตำรวจ*. มติชน.
- _____. (บ.ก.). (2550ข). *เปิดประเด็นปฏิรูปตำรวจ: 10 ประเด็นพัฒนาระบบงานตำรวจและร่างกฎหมายที่ผ่านคณะรัฐมนตรี*. มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม.
- _____. (บ.ก.). (2551). *แนวความคิดการจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยการรับเรื่องร้องทุกข์*. เอกสารชุดความรู้เพื่อการพัฒนากระบวนการตำรวจ, คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ.
- ข่าวเวิร์คพอยท์ 23. (2566, 7 เมษายน). *มีแล้ว กม. ปฏิรูปตำรวจ ปฏิรูปอะไรก่อน?* [วิดีโอ]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=OLLQ7aiZRNE>
- คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. (2550ก). *ข้อเสนอเบื้องต้นในการพัฒนาระบบงานตำรวจ*. เอกสารชุดความรู้เพื่อการพัฒนากระบวนการตำรวจ, คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ.
- _____. (2550ข). *ปฏิรูปตำรวจ ประชาชนได้อะไร*. รายงานการสัมมนา, เอกสารชุดความรู้เพื่อการพัฒนากระบวนการตำรวจ, คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ.
- ชัยยุทธ์ ถาวรานุรักษ์. (2565). *สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขโครงสร้างการบริหารองค์กรตำรวจไทยในปัจจุบัน*. *วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์*, 4(2): 1-20. <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/SLJ/article/view/253265>
- ดิฐภัทร บวรชัย. (2562ก). *การทุจริตของข้าราชการตำรวจ*. [วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรังสิต]. Rangsit University Intellectual Repository (RUIR). <https://rsuir-library.rsu.ac.th/handle/123456789/429>
- _____. (2562ข). *รูปแบบการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กรณีศึกษา ระดับสถานีตำรวจ*. *วารสารบริหารการศึกษา มศว*, 16(30): 50-62. <https://ejournals.swu.ac.th/index.php/EAJ/article/view/11864>
- เดอะแมทเทอร์. (2564, 19 กุมภาพันธ์). *"ตัวช้าง" คืออะไร? สรุปลงไปทำไมไม่ไว้วางใจทั้งใน และนอกสภาของ สส.รังสิมันต์ โรม แบบครบจบบริบูรณ์*. <https://thematter.co/brief/136142/136142>
- ทูเดย์. (2564, 12 มีนาคม). *"ปฏิรูปตำรวจ" ถึงไหน เมื่อไหร่จะเสร็จ* [วิดีโอ]. Spotlight with Artie. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=fyQ1_ASLS5Y

- _____. (2566, 15 กุมภาพันธ์). ขวณเสรีพิศุทธ์ ตรวจการบ้าน “ปฏิรูปตำรวจ” 4 ปีผ่านไป ทำไมยังไม่ผ่าน [วิดีโอ]. TODAY LIVE. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=jAkxf646a-w>
- ไทยพีบีเอส. (2565, 7 กรกฎาคม). ผ่าน “ร่าง พ.ร.บ.ตำรวจ” ยกเครื่อง “วงการสีกากี” ? [วิดีโอ]. ตอบโจทย์. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=mN5fM-X20Og>
- เนชั่นออนไลน์. (2566, 3 กรกฎาคม). พ.ร.บ.ตำรวจ ยุบตร.รถไฟ-ป่าไม้ [วิดีโอ]. ข่าวข้นคนข่าว. Facebook. <https://www.facebook.com/KhonkhaonNation/videos/พ.ร.บ. ตำรวจ-ยุบ-ตร. รถไฟ-ป่าไม้ /410922757750196/>
- บีบีซี. (2564, 3 ตุลาคม). “ตัวช้าง” : เส้นทางสู่ ผบ.ตร. ของ จิรภพ ภูริเดช และ สำราญ นวลมา ในอีก 10 ปี. <https://www.bbc.com/thai/58770346>
- ปรัชญาชัย ดัชฌยาวัตร (บ.ก.). (2559). โรดแมปปฏิรูปตำรวจ. ต้นทาง.
- พงษ์ธร ัญญศิริ. (2551). องค์การรับเรื่องร้องทุกข์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*: 1(1): 117-126. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/JTJS/article/view/245500>
- พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์, นันทพรพัช ไซยอัครพงศ์, และ วิชชุดา อีสรานุวรรณ. (2557). การปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจ: จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นใน ความเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ เป็นมืออาชีพได้อย่างไร. เอกสารสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ เชิงนโยบาย, สนับสนุนโดยมูลนิธิเอเชีย.
- พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565. (2565, 16 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 139 ตอนที่ 64 ก. http://www.royalthaipolice.go.th/downloads/T_0001.pdf.
- มติชนทีวี. (2566, 9 ธันวาคม). “ก้าวไกล” ยืนยันปฏิรูป“สีกากี”แน่ให้ประชาชนร่วมประเมินตำรวจ-เลิกบังคับตัดผมเกรียน [วิดีโอ]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=UR_CxEochrQ
- รังสิมันต์ โรม. (2564, 26 พฤศจิกายน). “ตัวช้าง” มีจริงหรือไม่?!. ก้าวไกล. <https://www.moveforwardparty.org/news/parliament/9299/>
- รุ่งฤทธิ์ เพ็ชรรัตน์. (2565, 14 พฤศจิกายน). ปฏิรูปตำรวจ ปรามทุจริต และภารกิจ ‘รวมไทย’ ของ เสรีพิศุทธ์ เตมียาเวส. *ไทยรัฐ พลัส*. <https://plus.thairath.co.th/topic/spark/102394>
- วรเดช จันทรศร. (2560). การทำลายระบบและวัฒนธรรมคอร์รัปชันในวงการตำรวจ. *วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง*, 6(1): 212-220. <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/papojournal/article/view/121763>
- วสิษฐ เดชกุญชร. (2550). ปฏิรูปตำรวจ: ผันหรือจะเป็นจริง?. มติชน.
- สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ. (2565). แผนปฏิบัติราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. <https://www.royalthaipolice.go.th/downloads/plan65.pdf>
- สุพิศาล ภักดินถนาค. (2565, 13 ธันวาคม). ต้องปฏิรูปตำรวจอย่างที่ก้าวไกลเสนอเท่านั้น ถึงจะแก้ปัญหาการทุจริตได้. ก้าวไกล. <https://www.moveforwardparty.org/news/16048/>
- สุวรรณา คุณดิลกณัฐสา. (2562). เจตคติต่อระบบคุณธรรมและระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อความก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร. *วารสารวิชาการอาชีวศึกษาและนิติวิทยาศาสตร์โรงเรียนนายร้อยตำรวจ*, 5(1): 68-78. <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/forensic/article/view/165541>

- ไอลอว์. (2565, 7 กันยายน). ปฏิรูปตำรวจ 8 ปี ตั้งกรรมการหน้าซ้ำหลายชุด แต่ผ่าน กม. ได้ฉบับเดียว!
<https://ilaw.or.th/node/6250>
- Bowles, R., & Garoupa, N. (1997). Casual Police Corruption and the Economics of Crime. *International Review of Law and Economics*, 17(1): 75-87.
[https://doi.org/10.1016/S0144-8188\(96\)00056-7](https://doi.org/10.1016/S0144-8188(96)00056-7)
- Cafe Theorists. (2564). Who Watches the Watchmen? We Watch! [ออดิโอ พอดแคสต์].
<https://www.facebook.com/103970017948116/posts/266523531692763/?d=n>
- Cordner, G. (2014). Community Policing. In M. D. Reisig and R. J. Kane (Eds.), *The Oxford Handbook of Police and Policing* (pp.148-171). Oxford University Press.
- Davis, R. C. (2012). Selected International Best Practices in Police Performance Measurement. RAND Corporation Technical Report Series.
- Fielding, N. G. (1995). *Community Policing*. Oxford University Press.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press.
- Lee, H., Lim, H., Moore, D. D., & Kim, J. (2013). How police organizational structure correlates with frontline officers' attitudes toward corruption: a multilevel model. *Police Practice and Research*, 14(5): 386-401. <https://doi.org/10.1080/15614263.2011.635483>
- Mutahi, N., Micheni, M., & Lake, M. (2022). The godfather provides: Enduring corruption and organizational hierarchy in the Kenyan police service. *Governance*, 36(1): 401-419.
<https://doi.org/10.1111/gove.12672>
- Newburn, T. (1999). Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature. Police Research Series, Paper 110, Policing and Reducing Crime Unit, HomeOffice.
- Prenzler, T., & Heyer, G. D. (Eds.). (2016). *Civilian Oversight of Police: Advancing Accountability in Law Enforcement*. CRC Press, Taylor & Francis Group.
- _____. (2016). Democratic Policing, Public Opinion, and External Oversight. In T. Prenzler & G. D. Heyer (Eds.), *Civilian Oversight of Police: Advancing Accountability in Law Enforcement* (pp.51-72). CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Rose-Ackerman, S. (2010). The Laws and Economics of Bribery and Extortion. *Annual Review of Law and Social Science*, 6: 217-238.

- Savage, S. P. (2016). Independence Minded: The Role and Status of “Independence” in the Investigation of Police Complaints, In T. Prenzler & G. D. Heyer (Eds.), *Civilian Oversight of Police: Advancing Accountability in Law Enforcement* (pp.36-43). CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Skogan, W. G. (2006). Advocate: The promise of community policing. In *Police Innovation: Contrasting Perspectives*, (pp.27-43). Cambridge University Press.
- Skolnick, J. H. (2002). Corruption and the Blue Code of Silence. *Police Practice and research*, 3(1): 7-19. <https://doi.org/10.1080/15614260290011309>
- Stephenson, M. (2014). *Klitgaard’s Misleading “Corruption Formula”*. Global Anticorruption Blog. <https://globalanticorruptionblog.com/2014/05/27/klitgaards-misleading-corruption-formula/>
- Trimek, J. (2014). Embezzlement, Bribery and Protection Money in the Royal Thai Police Force. *Rangsit Journal of Social Sciences and Humanities*, 1(2): 47-51.
- Weber, M. (1918). Politics as a Vocation. In H. H. Gerth & C. W. Mills (Translated and edited). (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*, pp. 77-128, Oxford University Press.
- Westmarland, L., & Conway, S. (2020). Police ethics and integrity: Keeping the ‘blue code’ of silence. *International Journal of Police Science & Management*, 22(4): 379-392. <https://doi.org/10.1177/1461355720947762>

Corruption: Observation of Corruption through the Electoral Process in the Context of the Thai State

นักราษฎร์บัณฑิตย์: ข้อสังเกตว่าด้วยการทุจริตผ่านกระบวนการเลือกตั้งในบริบทรัฐไทย

Komchan Sirilaksananukul

Scholar, Philosophy, Faculty of Arts, Silpakorn University

คมชาญ ศิริลักษณานุกุล

นักศึกษาศาสาปรัชญา คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

Corresponding author: Kkomchan054@Gmail.com

Abstract

The purpose of this paper is to study and discuss the election mechanism and the formation of the government in 2019, using the concept of corruption and the theory of representative governance. The discussion of the role, power, and legitimacy of the elements involved in election and related sectors, examined through political phenomena over the past decade. This analysis is conducted by reviewing writings, theses, researches, academic articles, and other sources. From the study of corruption cases in the Thai electoral system after the 2014 coup, two key elements can be summarized as follows: First, the existence of a special power structure within the patronage system has led to political parties lacking the characteristics of true political institutions. Additionally, such influence is evident in the form of intimidation processes and the creation of fake news aimed at discrediting political opponents and inciting hatred, both among the general public and key political actors. This power network also extends to independent organizations, directly affecting state security and stability. Second, Thai society still lacks a comprehensive understanding of democratic principles. It is necessary to instill democratic values straightforwardly, emphasize the importance of the political environment, and encourage questioning structural issues to develop joint solution, as well as reducing violence that could lead to another coup.

Keywords: Corruption, Coup, Democracy, Elections

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาและอภิปรายกลไกการเลือกตั้ง และการได้มาซึ่งรัฐบาล ในปีพุทธศักราช 2562 โดยอาศัยแนวคิดการคอร์รัปชันกับทฤษฎีการปกครองแบบมีผู้แทน การอภิปราย บทบาท อำนาจ ความชอบธรรมในองค์ประกอบของการเลือกตั้ง และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องผ่านปรากฏการณ์ทางการเมืองในรอบทศวรรษ โดยศึกษาผ่านงานเขียน วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความวิชาการ ฯลฯ จากการศึกษา กรณีทุจริตในระบบเลือกตั้งไทยภายหลังเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2557 สามารถสรุปองค์ประกอบสำคัญได้ 2 ประการ ดังนี้ ประการแรก การมีอยู่ของโครงสร้างอำนาจพิเศษในระบบอุปถัมภ์ ส่งผลให้พรรคการเมือง ขาดความเป็นสถาบันทางการเมืองอย่างแท้จริง อีกด้านหนึ่ง อิทธิพลดังกล่าวยังปรากฏอยู่ในกระบวนการ คูกคามและสร้างข่าวลวงเพื่อกล่าวร้ายคู่แข่งทางการเมืองให้ได้รับความเกลียดชัง ทั้งในระดับประชาชนทั่วไป

และสมาชิกผู้มีบทบาทในทางการเมือง ตลอดจนโครงข่ายอำนาจที่มีต่อองค์กรอิสระ ซึ่งยังผลกระทบโดยตรงต่อภาพรวมที่เกี่ยวข้องกับกิจการความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐ ประการที่สอง สังคมไทยยังขาดความเข้าใจในหลักการประชาธิปไตย จึงควรปลูกฝังค่านิยมประชาธิปไตยอย่างตรงไปตรงมา การให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมทางการเมือง และกล้าที่จะตั้งคำถามต่อปัญหาเชิงโครงสร้างเพื่อนำมาหาทางออกร่วมกัน อีกทั้งยังเป็นการลดความรุนแรงอันจะนำไปสู่การรัฐประหาร

คำสำคัญ: ฉ้อราษฎร์บังหลวง รัฐประหาร ประชาธิปไตย การเลือกตั้ง

บทนำ (Introduction)

ประเทศไทยจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างเป็นทางการครั้งแรกใน พ.ศ. 2476 (ค.ศ. 1933) ภายใต้การกำกับของกระทรวงมหาดไทย กระทั่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ (กกต.) รับรองโดยรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) (ประพันธ์ นัยโกวิท, 2551: 1-4) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจครอบคลุมการจัดการเลือกตั้ง การสอบสวน การลงโทษผู้กระทำความผิด การตัดสิทธิประชาชนในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาเห็นว่ากระทำการฝ่าฝืนหรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (สมภพ กระจับทุกข์ และสุกิจ ชัยมุสิก, 2563: 7-8) อำนาจดังกล่าวนี้ล้วนเป็นไปตามหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยสุจริต ทว่าในทางพฤตินัยกลับไม่พบว่ามืองค์กรหรือหน่วยงานใดที่จะสามารถทำหน้าที่คานอำนาจหรือตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงเนื่องจากเป็น “องค์กรอิสระ” อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยังคงดำรงสถานะเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญซึ่งเชื่อมโยงกับสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ในแง่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบฯ หรือกฎหมายย่อยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แยกเช่นสถาบันทางการเมืองทั่วไป เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ฯลฯ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับกระบวนการร้องเรียนและพิจารณาเป็นสำคัญ

ภายหลังจากเหตุการณ์รัฐประหารรัฐบาลพลเรือนของ นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล (รักษาการรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) ยังผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นอันสิ้นสุดลง แทนที่ด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 นับเป็นเหตุการณ์การรัฐประหารครั้งที่ 13 ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่ (THE STANDARD TEAM, 2564) ต่อมาได้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017) อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกลับเป็นที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในแง่ของความเป็นประชาธิปไตยเมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบแวดล้อมดังที่ปรากฏในเชิงประจักษ์ นอกจากนี้ คณะรัฐประหารได้มีการร่างข้อกฎหมายเพื่อนิรโทษกรรมตนเองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ความปรากฏตามมาตรา 279 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผลสืบเนื่องจากการรัฐประหารและรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันกับการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019) อย่างมีนัยยะสำคัญ กล่าวคือคณะรัฐประหารมีความเชื่อมโยงในเชิงอำนาจกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) เห็นได้จากที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กล่าวไว้ในหนังสือความในใจของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญว่า “ผู้ใหญ่ใน คสช. ขอให้ไปเป็นประธานร่างรัฐธรรมนูญ” โดยให้เหตุผลว่า “มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ไม่อาจหลีกเลี่ยง เพื่อประโยชน์ของ

ประเทศไทย” (หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, 2562) ในขณะเดียวกันคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะปัจจุบัน ซึ่งได้รับการสรรหาและผ่านความเห็นชอบโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ที่ถูกแต่งตั้งโดย คสช. อีกทอดหนึ่ง (WorkpointTODAY, 2562) ตลอดจนประเด็นความโปร่งใสของกระบวนการเลือกตั้ง เป็นต้นว่า สัดส่วนจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง บทบาทและที่มาของสมาชิกวุฒิสภา (สว.) ในการเลือกนายกรัฐมนตรี จนถึงระเบียบและกติกาการนับคะแนน ฯลฯ

จากสาระสำคัญดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับแนวคิดที่มาจากรัฐธรรมนูญของ บัณฑิต จันทรโรจนกิจ (2558: 6-7) ซึ่งได้ศึกษาสาเหตุของการร่างรัฐธรรมนูญจากทั่วโลก ระบุว่ารัฐธรรมนูญมีที่มาจากด้วยสาเหตุ 4 ประการ คือ 1) การเปลี่ยนแปลงระบอบทางการเมือง 2) การฟื้นฟูประเทศหลังจากภัยพิบัติสงคราม 3) การประกาศเอกราชใหม่ และ 4) การรัฐประหาร (Coup d'etat) โดยเขาให้นิยามไว้ว่า “เป็นการเปลี่ยนรัฐบาลโดยการใช้อำนาจบังคับเพื่อล้มล้างรัฐบาลเก่า แล้วกุมอำนาจรัฐ เพื่อสถาปนารัฐธรรมนูญใหม่อีกครั้ง เช่น กรณีการรัฐประหารของประเทศไทย” เมื่อพิจารณาบนฐานคิดดังกล่าวรัฐธรรมนูญรวมถึงผลผลิตจากรัฐธรรมนูญย่อมมีปัญหาในแง่ของที่มาและความชอบธรรม (Legitimacy) เนื่องจากการจับกุมและจำกัดเสรีภาพทางการเมืองของผู้ที่มีความเห็นต่างจากทัศนะของรัฐบาลในกระบวนการทำประชามติ ย่อมกระทบกับมุมมองแบบสมัครใจ (Voluntarist ideal) ที่มองรัฐธรรมนูญเป็นปทัสถานในระดับมูลฐานซึ่งมาจากเจตจำนงของคนในสังคมการเมือง โดยเปลี่ยนความไว้วางใจให้กลายมาเป็นการยอมรับของระบบการเมืองในรัฐธรรมนูญบนฐานของผลประโยชน์และความตั้งใจที่แสดงผ่านการรวมตัวทางการเมือง

บทความฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาและอภิปรายกลไกการเลือกตั้ง และการได้มาซึ่งรัฐบาลในปี พุทธศักราช 2562 โดยใช้แนวคิดการคอร์รัปชันและทฤษฎีการปกครองแบบมีผู้แทน อีกทั้งบทบาท อำนาจ และความชอบธรรมในองค์ประกอบของการเลือกตั้งและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องผ่านปรากฏการณ์ทางการเมืองในรอบทศวรรษ นอกจากนี้ยังให้น้ำหนักในประเด็นของการปลูกจิตสำนึกอันดีในการต่อต้านการทุจริต และสร้างความตระหนักรู้ถึงผลกระทบ อันเกิดจากการทุจริตในระดับโครงสร้างและนโยบายของรัฐ โดยได้ศึกษาข้อมูลผ่านงานเขียนและผลงานวิชาการของผู้ที่ทำการศึกษามาก่อนหน้านี้ อาทิ วิรัตน์ แปนพงษ์ (2550), สมชาย ปรีชาศิลปกุล (2552), วิชัย โสสุวรรณจินดา (2558), สัมฤทธิ์ น่วมศิริ และคณะ (2561), ชาญชัย จิตรเหลาอาพร (2561), สมภพ ระวังทุกข์ (2564), ศิลปวิชญ์ น้อยสมมิตร (2561) เป็นต้น

นิยามศัพท์ (Definition of Terms)

ฉ้อราษฎร์บังหลวง (Corruption) เป็นคำสนธิจาก 2 คำ คือ “ฉ้อราษฎร์” หมายถึง อาการของข้าราชการที่กระทำการเบียดบัง ฉ้อฉล ขูดรีด หรือกระทำการอันไม่สุจริตต่อประชาชน และ “บังหลวง” หมายถึง การเบียดบังผลประโยชน์ งบประมาณของผู้มีอำนาจ (มณูญกฤต รูปขจร, 2546: 72) โดยในที่นี้จะหมายถึงการกระทำอันไม่สุจริตต่อรัฐและประชาชนภายใต้บริบทการเลือกตั้งในสังคมไทย

การเลือกตั้ง (Elections) หมายถึง กิจกรรมทางการเมืองที่มีความสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดแห่งรัฐ เพื่อเลือกบุคคลตัวแทนปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารผ่านรัฐสภา นอกจากนี้ การเลือกตั้งยังชี้ให้เห็นถึงเจตจำนงเสรีของประชาชน (กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, 2531)

การซื้อสิทธิขายเสียง (Election fraud) เป็นสำนวนที่ใช้ควบคู่กันระหว่าง “ผู้ซื้อ” หมายถึง นักการเมืองหรือหัวคะแนน และ “ผู้ขาย” หมายถึง ประชาชนที่มีสิทธิในเขตพื้นที่เลือกตั้ง (Eligible voter) โดยผู้ซื้อเสียงมีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการคะแนนเสียงส่วนมาก (Absolute majority) นำพาตนเองเข้าสู่ระบบรัฐสภาที่เต็มไปด้วยส่วนแบ่ง (Allotted) และผลประโยชน์

วัตถุประสงค์ (Objective)

- 1) เพื่อวิพากษ์ วิจารณ์ กลไกการเลือกตั้งและการได้มาซึ่งรัฐบาลในปีพุทธศักราช 2562 โดยใช้แนวคิดการทุจริตและทฤษฎีการปกครองแบบมีผู้แทน
- 2) เพื่ออภิปรายประเด็นข้อโต้แย้ง ความชอบธรรม บทบาท และการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับกลไกการเลือกตั้ง ในกรอบระยะเวลาช่วง พ.ศ. 2560-2565
- 3) เพื่อปลูกจิตสำนึกอันดีในการต่อต้านการทุจริต และสร้างความตระหนักรู้ถึงผลกระทบ อันเกิดจากการทุจริตในระดับโครงสร้างและนโยบายของรัฐ

แนวคิดการทุจริตและทฤษฎีการปกครองแบบมีผู้แทน (The concept of corruption and the theory of representative governance)

1. แนวคิดการทุจริต (The concept of corruption)

เดวิด โรเซนบลูม และเดอโบราห์ โกลด์แมน (David Rosenbloom and Deborah Goldman) ให้ความหมายของการทุจริต (Corruption) ไว้ว่า เป็นการทรยศต่อความไว้วางใจสาธารณะ เนื่องจากการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือหมู่คณะ การทุจริตสามารถมีได้ในทุกภาคส่วนไม่จำกัดเฉพาะองค์การใดหรือชนชั้นใด ทั้งนี้รูปแบบของการทุจริตอาจปรากฏอยู่ในรูปของการติดสินบนหรือความสัมพันธ์ส่วนบุคคล (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ อ้างใน สัมฤทธิ์ น่วมศิริ และคณะ, 2561: 274)

การทุจริตในระบบเลือกตั้งเป็นผลสัมฤทธิ์ของการใช้อำนาจแฝงในทางการเมือง ซึ่งหมายถึงกิจกรรมทุกอย่างที่นำไปสู่การละเมิดความยุติธรรมอันเป็นอุดมการณ์ของการเลือกตั้ง อาทิ การนำเงินของรัฐไปใช้ในทางมิชอบ การขัดขวางการลงคะแนน (สมชาย ปรีชาศิลปกุล, 2552: 4) กระทั่งการใช้อำนาจนอกกระบวนการและในกระบวนการบังคับชักจูงให้การเลือกตั้งอยู่ภายใต้การควบคุมของตน และการเข้าแทรกแซงกระบวนการเลือกตั้ง สถานภาพที่เกิดขึ้นต่อความยุติธรรมในกระบวนการเลือกตั้งเปรียบเสมือนโครงสร้างของกำแพง ที่เมื่อมองจากภายนอกอาจดูมั่นคงแข็งแรง หากแต่ภายในเต็มไปด้วยรอยร้าว สึกกร่อน และผุพัง อันเป็นผลจากการปล่อยปละละเลยของผู้ดูแล นานวันเข้าผลดังกล่าวถูกพยายามทำให้เป็นความปกติใหม่

อาจสรุปได้ว่า การทุจริตเป็นการกระทำอันพึงประสงค์ต่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มบุคคลหรือองค์กร ควรกล่าวไว้ด้วยว่า อำนาจและผลประโยชน์ถือเป็นตัวแปรอย่างสำคัญต่อการสถาปนาโครงสร้างอุปถัมภ์ที่มีส่วนในการเอื้อต่อการทุจริตในเมือง (ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, 2561: 6) ซึ่งรวมถึงการเลือกตั้งด้วยเช่นกัน

2. ทฤษฎีการปกครองแบบมีผู้แทน (The theory of representative governance)

รูปแบบการปกครองแบบมีผู้แทนมักปรากฏในรัฐประชาธิปไตย คณิงจ ศรีบัวเอี่ยม (2545) อธิบายการปกครองแบบผู้แทนไว้ว่า ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) เป็นระบบการปกครองที่ให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเลือกบุคคลเพื่อทำหน้าที่แทนตนเอง หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ประชาธิปไตยทางอ้อม” (indirect democracy) ข้อสังเกตคือ ประเทศต่าง ๆ ที่เป็นประชาธิปไตยในปัจจุบันใช้หลักการดังกล่าวนี้ทั้งสิ้น (อ้างใน วสุธิดา ช่อทิพย์, 2557: 21-22) นอกจากนี้ ในสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ยังประกอบด้วย ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจในกิจการของรัฐ อาทิ การทำประชามติภายหลังจากที่กฎหมายผ่านกระบวนการรัฐสภา เป็นต้น

การเลือกตั้ง หมายถึง พฤติกรรมการใช้อำนาจของประชาชนพลเมืองในการปกครองประเทศ ผ่านกลไกการเลือกบุคคลหลาย ๆ บุคคลเพื่อเป็นตัวแทนปฏิบัติหน้าที่ตามเจตจำนงของตน การเลือกตั้ง สามารถจำแนกออกเป็น 2 รูปแบบ กล่าวคือ การเลือกตั้งโดยตรง (Direct Election) คือการเลือกผู้แทนโดยตรง และการเลือกตั้งโดยอ้อม (Indirect Election) เป็นการเลือกบุคคลซึ่งบุคคลนั้นจะทำหน้าที่เลือกผู้แทนอีกทอดหนึ่ง (เดชา คำเกิด, 2555: 17)

รสนา โตสิตระกูล (2550) กล่าวถึงการเลือกตั้งไว้ว่า การเลือกตั้งเป็นเพียงส่วนเลี้ยวหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตยเท่านั้น เป็นต้นว่า ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งต้องทำตามเจตนารมณ์ในส่วนที่ประชาชนต้องการ แต่ในทางปฏิบัติมันตรงกันข้าม กล่าวคือ นักการเมืองส่วนใหญ่ที่เข้ามานั้นก็รวบอำนาจเสียทั้งหมด เสมือนว่าตนและคณะได้สืบทอดอำนาจจากประชาชน

ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร (2561) สรุปแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งไว้ 6 ประการ ดังต่อไปนี้

- ประการที่ 1 การเลือกตั้งจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระ และปราศจากกระบวนการคุกคาม ข่มขู่ หรือการกระทำใด ๆ อันเป็นการจำกัดเสรีภาพตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย
- ประการที่ 2 การเลือกตั้งต้องมีกรอบระยะเวลาที่แน่นอนตามกฎหมาย
- ประการที่ 3 การเลือกตั้งต้องเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ภายใต้ความเสมอภาคกันของสมาชิกผู้เกี่ยวข้อง
- ประการที่ 4 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในฐานะพลเมืองต้องได้รับการอำนวยความสะดวก ปราศจากการกีดกันในทางสีผิว เพศ หรือสถานภาพอื่น ๆ
- ประการที่ 5 ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมาย
- ประการที่ 6 ผู้ลงคะแนนเสียงจะต้องได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้เพื่อรักษาเอกสิทธิ์ ปราศจากอิทธิพล หรือการกระทำใด ๆ อันเป็นไปเพื่อลดทอนอิสรภาพในการตัดสินใจ

นอกจากนี้ เขายังจำแนกสมมติฐานถึงมูลเหตุที่นำไปสู่การทุจริตในระบบการเลือกตั้งไว้ 3 ประการ คือ 1) วัฒนธรรมการเมืองภายใต้ระบอบอุปถัมภ์ที่อาศัยนโยบายประชานิยม 2) การเปลี่ยนแปลง พลวัตของกลุ่มทุน 3) ความอ่อนแอของกลไกการตรวจสอบ

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งยังมีความสำคัญในแง่ของกิจกรรมทางการเมืองที่สะท้อนความต้องการและผลประโยชน์ที่หลากหลายของสังคมนั้น อีกทั้งยังเป็นการสร้างหลักประกันแก่รัฐบาลในแง่ของความชอบธรรม และในท้ายที่สุดการเลือกตั้งที่โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ย่อมมาซึ่งความเป็นปึกแผ่น จึงจะถือว่าการเลือกตั้งอย่างมีประสิทธิภาพ (เดชา คำเกิด, 2555: 19) ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด ที่จะมอบความไว้วางใจแก่บุคคลซึ่งทำหน้าที่ผู้แทนสิทธิโดยชอบธรรมในการใช้อำนาจนั้น ในแง่นี้การเลือกตั้งจึงสะท้อนสิทธิขั้นพื้นฐานอันเป็นคุณสมบัติของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทั่วไป

รัฐไทยในกระบวนการประชาธิปไตย: บทบาท อำนาจ และความชอบธรรม

“Democracy is the worst form of government except for all those others that have been tried” (Winston Churchill, 1948)

ข้อความข้างต้น เป็นส่วนหนึ่งในถ้อยคำปราศรัยของ เซอร์วินสตัน เชอร์ชิลล์ (Winston Churchill) อดีตนายกรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักร ต่อสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน

ค.ศ. 1948 หรือความหมายในภาษาไทยคือ “ประชาธิปไตยไม่ใช่รูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดแต่เป็นรูปแบบการปกครองที่เลวร้ายที่สุด” (อ้างถึงใน นพพล ชุกกลิน, มปป.: 1) กล่าวคือ แนวทางการปกครองแบบประชาธิปไตยมิใช่ระบอบการปกครองที่ปราศจากข้อบกพร่อง หากแต่เป็นแนวทางที่ให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและกำหนดทิศทางในกิจการทางการเมืองทั้งในทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้แนวทางดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักการเสรีภาพ ภราดรภาพ และความเท่าเทียมกัน

อับราฮัม ลิงคอล์น (Abraham Lincoln) ให้หลักการของประชาธิปไตยไว้ว่า “การปกครองของประชาชนโดยประชาชน เพื่อประชาชน” (สมภพ ระวังทุกข์ และสุกิจ ชัยมุสิก, 2563: 4) สอดคล้องกับทัศนะของ จอห์น ล็อก ที่เชื่อว่า “ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดเพราะอาศัยอำนาจ สูงสุดที่มาจากประชาชน” (สมภพ ระวังทุกข์ และสุกิจ ชัยมุสิก, 2563: 4 อ้างถึงใน กวี อิศริวรรณ, 2530) อาจกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยคือกระบวนการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองโดยอาศัยมติเห็นชอบของประชาชน และหัวใจสำคัญของกระบวนการประชาธิปไตยคือรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด

รัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งสามารถแสดงออกถึงคุณค่า 3 ประการ อันประกอบด้วยคุณค่าเชิงสัญลักษณ์ คุณค่าทางปรัชญา และคุณค่าทางกฎหมาย (สากล พรหมสถิตย์, 2564) เป็นต้นว่า รัฐธรรมนูญเป็นสัญลักษณ์แห่งการสถาปนารัฐและการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง เป็นกระจกสะท้อนปรัชญาการเมือง และเป็นเครื่องมือในการสถาปนาระบบกฎหมาย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญเป็นระเบียบที่ยึดโยงกับผลประโยชน์ของประชาชน และได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องเหมาะสมกับบริบททางสังคมวัฒนธรรมของรัฐนั้น ๆ โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือการกระทำที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการปกครอง จำต้องดำเนินการผ่านกลไกทางการเมืองแห่งรัฐที่สมาชิกแห่งรัฐประกอบสร้างขึ้นร่วมกัน จะละเมิดหรือบิดเบือนเป็นอันมิได้ ดังข้อความที่ปรากฏต่อไปนี้

“รัฐธรรมนูญที่ได้ประกาศใช้ในช่วงเวลาหนึ่ง เมื่อกาลเวลาผ่านไป อาจทำให้ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง หรืออาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จึงเป็นปกติธรรมดาที่รัฐธรรมนูญย่อมสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์และความต้องการของประชาชน” (สากล พรหมสถิตย์, 2564)

ควรกล่าวไว้ด้วยว่า รัฐธรรมนูญไม่ใช่กฎหมายของรัฐบาล หากแต่เป็นกฎหมายของประชาชนเพื่อสถาปนารัฐบาล ขณะเดียวกัน รัฐบาลที่ไร้รัฐธรรมนูญก็คือรัฐบาลที่มีอำนาจแต่ปราศจากสิทธิในการปกครอง (บัณฑิต จันทรโรจนกิจ, 2558) เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่บุคคลใดหรือคณะบุคคลใดกระทำการอันนอกเหนือจากกลไกแห่งรัฐที่ประชาชนร่วมกันสร้างขึ้นอย่างสุจริต การกระทำนั้นย่อมขาดความชอบธรรมไปโดยปริยาย ดังกรณีการรัฐประหาร (COUP D’ÉTAT) ในปี พ.ศ. 2557 ที่ผู้นำเหล่าทัพปฏิเสธรัฐธรรมนูญซึ่งร่างขึ้นตามกระบวนการแห่งรัฐ และสถาปนาคณะของตนขึ้นเป็นรัฐาธิปัตย์ใช้อำนาจเข้าแทรกแซงองค์กรทางการเมืองและองค์กรอิสระ พร้อมทั้งปราบปรามประชาชนที่ออกมาแสดงความคิดเห็นต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในรูปแบบของ “การประท้วง” (ประภาพร สีหา, 2560: 159-160) ดังนั้นความชอบธรรมจึงมิได้เป็นได้โดยคุณสมบัติพิเศษ (วิรัตน์ แปนพงษ์, 2550: 11-12) จึงกล่าวได้ว่า พฤติกรรมของคณะรัฐประหารเป็นการทุจริตเชิงโครงสร้างในทางการเมืองโดยอาศัยอำนาจเข้าควบคุมกิจการแห่งรัฐ

แม้ว่าคณะรัฐประหารจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามคำเรียกร้องของประชาชน หากแต่มีข้อสังเกตที่สำคัญคือ การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2560 มีความถูกต้องและเป็นธรรมหรือไม่ เนื่องจากสมาชิกภายในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการร่างและวินิจฉัยรัฐธรรมนูญล้วนมาจากการแต่งตั้งและสรรหาโดยคณะรัฐประหารทั้งสิ้น อาจเรียกความสัมพันธ์ดังกล่าวว่าเป็น “การคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ” (วิรัตน์ แปนพงษ์,

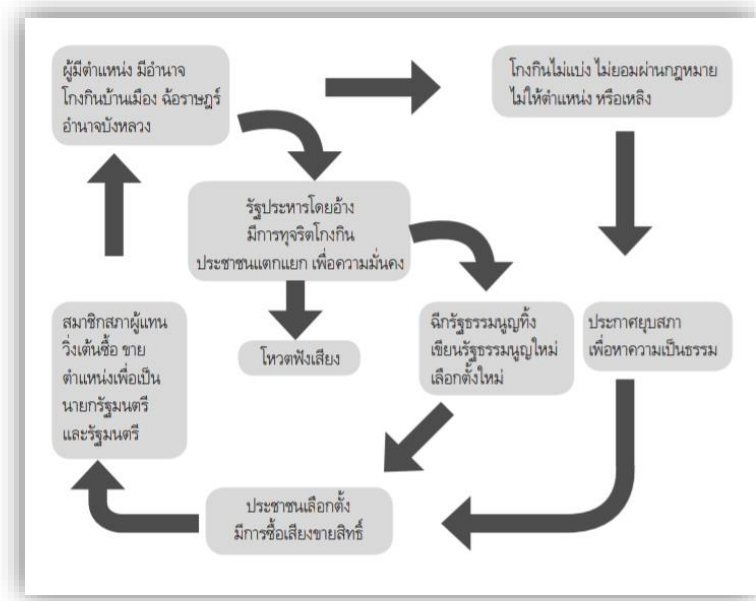
2550: 60) แม้ว่าจะมีการทำประชามติอย่างเป็นสาธารณะ แต่ก็มีกรจับกุมผู้ที่มีทัศนคติต่างจากฝ่ายของตน ควบคุมไปด้วย (ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, 2561: 6) เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นแต่เพียงรากฐานรองรับ อำนาจของผู้นำ หรือคณะผู้นำเท่านั้น ไม่ใช่ตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง (จรูญ สุภาพ, 2531 : 229 อ้างใน พิพัฒน์ แสนปารี, 2560: 41) ในประเด็น ดังกล่าว ปรีดี พนมยงค์ เคยกล่าวไว้เกี่ยวกับหลักการร่างกฎหมายว่า “กฎหมายอันอภิสิทธิ์ชนใครร่างขึ้นมา ย่อมเป็นไปเพื่ออภิสิทธิ์ชนนั้น รัฐธรรมนูญเป็นตัวละครที่คณะของผู้ร่าง ว่าต้องการให้อำนาจไปอยู่ที่ใคร” (รสนา โตสิตระกูล, 2550: 7-8)

สาเหตุที่ต้องย้อนความไปถึงการรัฐประหาร อันเนื่องมาจากกลุ่มคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในกรณี การรัฐประหารและการร่างรัฐธรรมนูญ เป็นต้นว่า การตั้งประธานกรรมการ และคณะกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญประกอบด้วยผู้ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ (กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557) โดยให้เหตุผลว่า เป็นการวางกติกาทางการเมืองให้รัดกุมและเหมาะสมเพื่อป้องกันการทุจริต ทั้งนี้สามารถเข้าสู่กระบวนการ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม ก่อนจะมอบอำนาจดังกล่าวแก่น แก่ประชาชนเพื่อกลับเข้าสู่กระบวนการบริหารราชการแผ่นดินในระยะต่อไป ตลอดจนถึงการเลือกตั้งมีความ เกี่ยวข้องกันอย่างมีนัยยะสำคัญ กล่าวคือ คณะรัฐประหารที่เรียกตนว่าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ใช้อำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยอ้อม และแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งล้วนเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบด้วยตัวแทน จากฝ่ายตุลาการและองค์กรอิสระ โดยมีการเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งมาจากคณะรัฐประหาร เป็นผู้ลงมติเห็นชอบ (Workpoint News, 2562) ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งในวาระดังกล่าวจึงถือเป็น ผลจากการก่อรูปของมรดกที่ตกทอดมาจากคณะรัฐประหารเดิมโดยปริยาย

การกระทำดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สุจริตต่อกระบวนการแห่งรัฐ ซึ่งการใช้อำนาจในลักษณะ นี้สอดคล้องกับหลักการที่ว่า “Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men.” (By Lord Acton in Brian Martin, 1998) (อำนาจฉ้อฉลฉนั้นใด อำนาจเบ็ดเสร็จฉ้อฉลเบ็ดเสร็จฉนั้นนั้น ผู้ยิ่งใหญ่ทั้งหลายจึงมักเป็นคนเลว) ในแง่นี้ผู้เขียนมองว่า อำนาจที่มา จากคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด อำนาจนั้นย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้อื่นที่มีตำแหน่งแห่งที่อยู่นอกเหนือกลุ่มนั้น

กระบวนการประชาธิปไตยภายใต้บริบทการเมืองไทย ในด้านหนึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่า “การเมืองไทย เป็นวัฏจักรอันไม่รู้จบ” กล่าวคือ การเมืองไทยเป็นวังวนแห่งการทุจริตเชิงโครงสร้าง เมื่อผู้มีอำนาจทุจริตจนรัฐ สั่นคลอนกอบกู้กับแรงผลักดันของข้าที่เห็นต่างทางการเมือง เป็นเหตุผลให้กองทัพอ้างความมั่นคงเพื่อเข้ามา ควบคุมกลไกรัฐ ดังภาพแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 วงจรอุบาทว์



หมายเหตุ: จาก การทุจริตคอร์รัปชันกับสังคมไทย โดย สัมฤทธิ์ น่วมศิริ และคณะ, 2561: 278 ใน วารสารบัณฑิตศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬารามราชวิทยาลัย.

<https://so04.tci-thaijo.org/index.php/mgsj/article/download/200212/140323/611662>

ควรกล่าวไว้ด้วยว่า การรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลพลเรือน โดยกล่าวอ้างการทุจริตของนักการเมือง เป็นการใช้ช่องว่างทางการเมืองที่พยายามหาเหตุผลเพื่อให้คณะของตนเองเข้ามามีอำนาจเพื่อจุดประสงค์ นานัปการ อย่างไรก็ดี ตามหลักประชาธิปไตยที่ถืออำนาจของประชาชนเป็นสำคัญ เหตุผลใดก็ตามไม่สามารถ นำมากล่าวอ้างเพื่อเป็นช่องทางในการทำรัฐประหารได้ (ไชยะ เทพา, 2559: 6-8) แม้ว่าจะมีโอกาสหรือบริบท ช่วงเวลานั้นจะเป็นใจอย่างไรก็ตาม และประการสำคัญ ประวัติศาสตร์การเมืองไทยนับแต่การอภิวัฒน์สยาม พ.ศ. 2475 ชี้ให้เห็นว่าการรัฐประหารมิใช่หนทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริต เนื่องจากประเทศไทยมีการ รัฐประหารมาแล้วรวมทั้งสิ้น 13 ครั้ง (อังครัตน์ เดชวัฒน์โยธิน, 2565)

อนึ่ง การรัฐประหารมีความผิดและโทษทางกฎหมายอาศัยความตามมาตรา 113 แห่งประมวล กฎหมายอาญาในความผิดต่อความมั่นคงของรัฐบาลในราชอาณาจักร (บุญร่วม เทียมจันทร์, 2564: 80-81)

เลือกตั้งไทยใครเป็นผู้เลือก: ปราบปรามการฉ้อโกง และข้อสังเกต

การเลือกตั้งมีความสำคัญในฐานะกิจกรรมและรากฐานของกระบวนการประชาธิปไตย การละเมิด หลักการของการเลือกตั้ง (Electoral integrity) เป็นการทุจริตทางการเมืองที่สำคัญ ดังนั้น การมีความเข้าใจ ในเงื่อนไขปัจจัยและอิทธิพลของการเลือกตั้งย่อมนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและพัฒนากลไกการเลือกตั้งที่มีความ สุจริตยุติธรรมได้ สมชาย ปรีชาศิลปกุล (2552) เห็นว่าหลักการที่ควรยึดถือในการจัดการเลือกตั้งอย่างยุติธรรม คือ “การผูกพันตามผลการเลือกตั้ง” การแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ ระหว่างรูปแบบของกฎหมาย คุณภาพ ของการจัดการเลือกตั้งที่เป็นผลจากรูปแบบของกฎหมายเลือกตั้ง และบทบาทของระบบการเลือกตั้ง ที่ทำให้เกิดแรงจูงใจต่อการทุจริตในการเลือกตั้งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจถึงระบบการ เลือกตั้ง ควรกล่าวไว้อีกด้วยว่า การเลือกตั้งเป็นกระบวนการยืนยันผลลัพธ์ในแบบที่ควรจะเป็นในทางการเมือง ของระบอบประชาธิปไตย

จุดมุ่งหมายของนักการเมืองคือการได้มาซึ่งอำนาจ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจนั้นการทุจริต จึงเป็นหนึ่งในวิธีที่นิยมมากที่สุด แม้ว่าการกระทำนั้นจะมีความผิดตามกฎหมายก็ตาม อย่างไรก็ตาม นักการเมืองจะยอมทำผิดกฎหมายก็ต่อเมื่อเขาเชื่อว่าการทุจริตนั้นจะประสบความสำเร็จ (สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, 2552: 3-4) นอกเสียจากว่านักการเมืองเหล่านั้นเป็นผู้มีอำนาจยึดโยงกับองค์กรอิสระ ซึ่ง ณ ที่นี้หมายถึงคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด แล้วจึงให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง (ยกเว้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562: 1-3) อย่างที่ได้กล่าวไปแล้วในประเด็นที่ผ่านมา

ในเบื้องต้นจะกล่าวถึงที่มาและกลไกการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีบทบาทโดยตรงในการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้นว่า ในกลไกรัฐสมาชิกวุฒิสภา หรือ สว. มีหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สส. ข้อสังเกตคือ รัฐธรรมนูญ แต่ละฉบับให้รายละเอียดเกี่ยวกับ สว. ไว้ต่างกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเงื่อนไขให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดจำนวน 200 คน ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีจำนวน 150 คน โดยมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

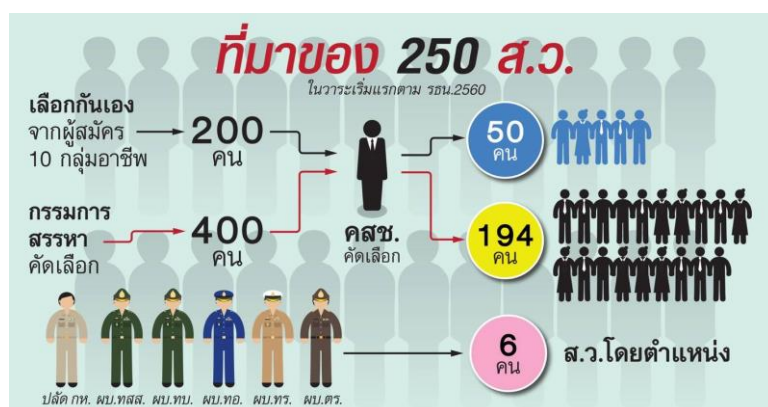
ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้จำนวนและที่มาของวุฒิสภาไว้สองช่วงเวลา (แดนชัย ไชวเศษ, มปป.) คือ

ช่วงที่ 1 เป็นไปตามบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้วุฒิสภามีจำนวน 250 คน ซึ่งทรงแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ถวายคำแนะนำและจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ของคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 50 คน และมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 194 คน ร่วมกับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ช่วงที่ 2 คือ เมื่อพ้นระยะเวลา 5 ปีนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งดังกล่าวแล้วให้วุฒิสภามีจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการคัดเลือกของบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านอาชีพ หรือประโยชน์ร่วมกันของสังคม

ควรกล่าวไว้ด้วยว่า สมาชิกวุฒิสภาเป็นโดยการแต่งตั้งมิได้มาโดยการเลือกตั้งโดยประชาชน ในแง่นี้ปรีดี พนมยงค์ เคยให้หลักการไว้ว่า “ข้าพเจ้าไม่เคยพบตำราหรือการปฏิบัติของประเทศใดในโลก ที่ถือวุฒิสภาซึ่งสมาชิกเป็นโดยการแต่งตั้งนั้นเป็นระบบประชาธิปไตย” (สุพจน์ ตำนตระกุล, 2518: 2-3) หากพิจารณาจากข้อมูลข้างต้น เมื่อคณะบุคคลหนึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะบุคคลหนึ่งซึ่งเป็นโดยอำนาจพิเศษ คณะบุคคลซึ่งรับหน้าที่นั้นย่อมปฏิบัติหน้าที่โดยคำสั่งภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ฉะนั้นกลไกดังกล่าวจึงขัดแย้งต่อภาพลักษณ์ความชอบธรรมขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (วิรัตน์ เป้นางษ์, 2550: 11) นอกจากนี้ ในช่วงระยะเวลา 5 ปีแรกหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 มีการให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภาร่วมลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยอาศัยความตามบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ มาตรา 272 ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ซึ่งที่มาและกระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา (สว.) ดังแผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2 ที่มาและกระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา (สว.)



หมายเหตุ: จาก องค์ความรู้การเลือกตั้ง โดย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

อ้างอิงใน สถาบันราชบุรีศึกษา, 2561. <https://r-edu-institute.blogspot.com/2018/12/blog-post.html>

ศิลปวิชญ์ น้อยสมมิตร (2561) ได้สรุปปัญหาในระบบการเลือกตั้งไทยไว้ว่า ปัญหาในระบบการเลือกตั้งไทยมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกลไกรัฐธรรมนูญ โดยมักจะดำเนินการเพื่อความสะดวกและประโยชน์ในมุมมองของตนมากกว่าภาพรวมความต้องการของท้องถิ่น ประกอบกับสังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรม ดังนั้นชาวบ้านในชนบทยังไม่มีความตื่นตัวทางการเมืองเท่าที่ควร เพราะบางเรื่องท้องถิ่นยังถูกกำหนดจากส่วนกลางจึงไม่ได้มีอิสระในการปกครองตนเอง และบ่อยครั้งที่ประชาชนเป็นเพียงอุปกรณ์ประกอบในพิธีกรรมประชาธิปไตยเท่านั้น (รสนา โตสิตระกูล, 2550: 11) ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือการซื้อสิทธิขายเสียงในห้วงเวลาของการเลือกตั้ง ในอีกด้านหนึ่งเสมือนเป็นวัฒนธรรมที่อยู่คู่กับระบบเลือกตั้งไทยไปแล้ว ตั้งแต่ระดับประเทศลงสู่ระดับท้องถิ่น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความอ่อนแอของกระบวนการตรวจสอบ (ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, 2561: 8)

วิชัย โสสุวรรณจินดา (2558) กล่าวถึงโครงสร้างความสัมพันธ์ของการซื้อสิทธิขายเสียงว่า ผู้ที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นที่มีความผูกพันกับชาวบ้าน เพราะเคยให้ความช่วยเหลือหรือมีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตของชาวบ้านในท้องถิ่นนั้น เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ฯลฯ อีกปัจจัยหนึ่งที่สนับสนุนให้การซื้อสิทธิขายเสียงยังคงอยู่คือประชาชนที่อยู่ตามชนบทหรือพื้นที่ห่างไกล มักจะขาดแคลนสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา รวมถึงปัจจัยในการดำรงชีวิตประจำวัน ดังนั้นเมื่อมีการเลือกตั้ง ประชาชนจึงมักเลือกผู้ที่ให้ผลตอบแทนแก่ตนเองและชุมชน แม้ว่าผลตอบแทนนั้น จะเป็นเพียงผลประโยชน์ระยะสั้นก็ตาม

อย่างไรก็ดี จุดมุ่งหมายของบทความฉบับนี้ไม่ได้จำกัดขอบเขตแค่เฉพาะการทุจริตเลือกตั้งเชิงทรัพยากรเงินทุนเท่านั้น กล่าวคือ ปรากฏการณ์ของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มอภิสิทธิ์ชนและองค์กรอิสระถือเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการปฏิรูปกลไกการเลือกตั้ง อย่างน้อยที่สุดคือในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยผู้เขียนได้ยกประเด็นที่มีการพูดถึงกันอย่างกว้างขวางจากกรณีเลือกตั้งในปี 2562 ที่ผ่านมา ดังนี้

1. ความคลุมเครือของจำนวนผู้ใช้สิทธิ

ความคลุมเครือของกลไกการรวบรวมและคำนวณคะแนนเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กล่าวคือ ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) แลงข่าวด้วยตนเองโดยให้ข้อมูลจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งคิดเป็น 65.96 เปอร์เซ็นต์ ของผู้มีสิทธิทั้งหมด แต่ต่อมาวันที่ 28 มีนาคม 2562 ให้รองเลขาธิการ กกต. เป็นผู้แถลงผลคะแนนเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 100 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งในเอกสารระบุว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง

ที่แท้จริงอยู่ที่ 74.69 เปอร์เซ็นต์ของผู้มีสิทธิทั้งหมด ซึ่งเห็นว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิที่แถลงไม่ตรงกันสองครั้งต่างกันอยู่ถึง 8.73 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งมากเพียงพอที่จะเปลี่ยนผลการเลือกตั้งได้ (iLaw, 2563) นอกจากนั้น แม้ว่าจำนวนอย่างละเอียดและพิจารณาถึงองค์ประกอบอื่น ๆ ร่วมกัน ผลที่ออกมาก็ยังคลาดเคลื่อนไปจากที่กท.ชี้แจงไว้ ประการสำคัญ ผลคะแนนการเลือกตั้งเป็นตัวเลขที่ใช้กำหนดว่า พรรคการเมืองใดจะได้เข้าสู่อำนาจทางการเมืองและจัดตั้งรัฐบาล กอปรกับตัวเลขที่ต่างกันแม้เพียงเล็กน้อยอาจส่งผลกระทบต่อการเมืองของประเทศในระยะยาวได้ (สมชาย ปรีชาศิลปกุล, 2552: 8-9)

2. สูตรคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ความลึกลับของสูตรที่ใช้ในการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อ โดยทาง กท. ให้เหตุผลว่า “ยังไม่มีมติในเรื่องเกณฑ์การคำนวณ ซึ่งมีบัญญัติไว้อยู่แล้วในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้ง หากแต่จะต้องไปดูต้นร่างและเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อรวบรวมและศึกษารายละเอียดก่อนที่จะมีคำตอบให้กับสังคม” (iLaw, 2563) โดยปกติแล้วการจัดตั้งรัฐบาลจะยึดถือจากคะแนนที่นั่งสมาชิกพรรคการเมือง แต่ในกรณีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้นำผลคะแนนรวมของพรรคการเมืองมาคำนวณประกอบด้วยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ผู้ลงสมัครในสังกัดพรรคการเมืองได้รับผลกระทบ เช่น การถูกปรับลดคะแนนในหลายเขตเลือกตั้ง เช่น กรุงเทพมหานคร เขต 2 จังหวัดนครราชสีมา เขต 8 จังหวัดปราจีนบุรี เขต 2 ฯลฯ ควรกล่าวไว้ด้วยว่า ในบางกรณีสามารถพบคำอธิบายต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ว่า เกิดจากความผิดพลาดในกระบวนการลงคะแนนสู่ระบบของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ (Human Error) ส่งผลให้ระดับคะแนนของผู้สมัครบางคนสูงผิดปกติ ตัวอย่างเช่น คะแนนของพรรคเพื่อไทยซึ่งผู้สมัครถูกตัดสิทธิ์ไปก่อนหน้านี้แล้ว หรือกรณีที่คะแนนของผู้สมัครบางคนที่สูงมากกว่าจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้น เช่น กรณีของเขตเลือกตั้งจังหวัดอุดรธานี เขต 3 เป็นต้น (iLaw, 2563) ทั้งนี้หลักการดังกล่าวไม่เคยปรากฏระบบการนับคะแนนในการจัดตั้งรัฐบาลเช่นนี้มาก่อนในประวัติศาสตร์การเมืองไทย โดยทาง กท. ให้เหตุผลไว้ว่า “ทุกคะแนนเสียงมีความหมาย” (หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, 2562) นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา กล่าวถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวว่า “กท. ควรรักษาเกียรติประวัติของท่านมากกว่าเป็นเครื่องมือของใครทั้งสิ้น” (หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ และทศพล ชัยสัมฤทธิ์ผล, 2562) ปรากฏการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากระบวนการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 มีความพิเศษกว่าการเลือกตั้งครั้งใดที่เคยมีมา เป็นต้นว่า รูปแบบหรือโครงสร้างของการออกแบบและการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีพฤติการณ์อันชวนสงสัย ในแง่นี้แม้ว่าข้อสงสัยดังกล่าวจะได้รับการตั้งคำถามต่อสาธารณะชน อีกทั้งยังมีการยื่นคำร้องตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ก็สามารถหาคำตอบและที่มาของสูตรคำนวณดังกล่าวได้อย่างมีนัยยะสำคัญ แต่อย่างไรก็ดี สิ่งที่เกิดขึ้นนับเป็นผลสะท้อนอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ทางการเมืองของคนไทย โดยเฉพาะการเลือกตั้ง ที่สามารถตั้งคำถามกับปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และผลักดันข้อสงสัยไปสู่กระบวนการแสวงหาคำตอบได้ จึงถือเป็นพัฒนาการเชิงบวกประการหนึ่งที่ควรสนับสนุนและให้ขยายสู่พื้นที่ทางสังคมต่อไป

3. การเลือกตั้งซ่อมและบัตรเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร

หลังจากที่ได้มีการดำเนินการเลือกตั้งซ่อมในหลายเขตพื้นที่ อาทิ จังหวัดเชียงใหม่ เขต 8 จังหวัดนครปฐม เขต 5 และในพื้นที่อื่น ๆ เช่น ขอนแก่น และกำแพงเพชร ส่งผลให้คะแนนของพรรคการเมืองหลายพรรคการเมืองยังไม่คงที่ ประกอบกับสูตรการคำนวณคะแนนที่เปลี่ยนไปพรรคการเมืองขนาดเล็กได้ที่นั่งเพิ่มขึ้นในสภา ทั้งนี้ข้อกำหนดระบุว่า ถ้าคะแนนจาก สส. ระบบแบ่งเขตเปลี่ยนแปลงภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้งให้นำมาคำนวณหาจำนวนที่นั่ง สส. บัญชีรายชื่อใหม่ ประเด็นสำคัญ คือ หลังการเปิดสภาและลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีไปแล้ว เลขาธิการ กท. ได้มีหนังสือชี้แจงไปถึง นายพิระวิทย์ เรืองลือตลาด หัวหน้า

พรรคไทรภักธรรม ถึงเหตุที่คะแนนแบบบัญชีรายชื่อของพรรคประชาธิปัตย์เพิ่มขึ้นทำให้เขาเสียที่นั่งในสภา หลังจากที่ได้เข้ารับรายงานตัวกับสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับสมาชิกสภาฯ คนอื่นๆ ว่า

“สำหรับผลคะแนนเลือกตั้ง สส. ในการเลือกตั้งทั่วไปที่ได้ประกาศผล เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2562 กกต. พบว่า กกต.ประจำเขตเลือกตั้งบางแห่งไม่ได้ นำผลคะแนนที่ออกเสียงลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง นอกเขตเลือกตั้ง และนอกราชอาณาจักรมารวมผลคะแนนด้วย จึงได้สั่งการให้สำนักงาน กกต. ประจำจังหวัดตรวจสอบความถูกต้องของการนับคะแนนอีกครั้ง” (iLaw, 2563)

ผลปรากฏว่า คำชี้แจงที่ กกต. ส่งให้หัวหน้าพรรคไทรภักธรรมได้แสดงให้เห็นถึงสาระสำคัญของคะแนนที่ประกาศไปอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2562 นั้นไม่ถูกต้อง โดยยังมีคะแนนอีกจำนวนหนึ่งจากการเลือกตั้งล่วงหน้า และการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรที่ยังมิได้นำมานับคะแนน ซึ่งหมายความว่า เมื่อคะแนนของพรรคประชาธิปัตย์บางส่วนไม่ถูกนับรวมตอนแรก ย่อมต้องมีคะแนนในส่วนของผู้พรรคอื่นที่ไม่ถูกนับรวมด้วยเช่นเดียวกัน เพราะการเปลี่ยนแปลงคะแนนในบางเขตนั้นย่อมกระทบถึงอัตราส่วนที่นั่งของพรรคการเมืองอื่น ๆ ไปด้วย (iLaw, 2563) แม้ว่าท้ายที่สุดแล้วนายพิริยทธิ์ จะได้เข้าสู่สภาฯ อีกครั้งภายหลังจากการเลือกตั้งซ่อมในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น จึงเป็นข้อสังเกตว่าคะแนนที่ไม่ถูกรวมในการประกาศผลเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2562 นั้นแท้จริงแล้วเป็นอย่างไร

4. การเอื้อประโยชน์และโจมตีพรรคการเมือง

ในประเด็นนี้จะกล่าวถึงรูปแบบของกระบวนการเอื้อประโยชน์ซึ่งมักจะกระทำควบคู่ไปกับการโจมตีบุคคลและพรรคการเมือง ซึ่งปรากฏอยู่ในรูปแบบของสื่อสังคมออนไลน์ ดังกรณีศึกษาเรื่อง “การรณรงค์ทางการเมืองบนโลกออนไลน์เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านอำนาจ: กรณีศึกษาเฟซบุ๊กเพจ “ล้านชื่อต้านล้างผิด” “The mettad” และ “ลุงตุ๋น” ในช่วงการเลือกตั้ง 2562” โดย ทศเทพ ตีสุคนธ์ (2562: 85-98) ได้ศึกษากระบวนการเผยแพร่สื่อซึ่งสามารถจำแนกเป็น 2 รูปแบบคือ การสนับสนุนบุคคลและพรรคการเมืองกลุ่มหนึ่ง และการโจมตีบุคคลและพรรคการเมืองชั่วคราวข้าม กล่าวคือ เป็นการสอดแทรกกลั่นแกล้งหรือโน้มน้าวทางการเมืองผ่านการนำเสนอสื่อโดยกล่าวถึงประเด็นสำคัญที่สามารถเชื่อมโยงกันอย่างมีนัยยะสำคัญ เช่น การรักษาสิทธิที่ดิน การเข้าถึงและใกล้ชิดศาสนา การจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ การนำเสนอวาทกรรมคนดี ตลอดจนจนถึงการสร้างค่านิยมต่อสาธารณะ เป็นต้นว่า การนำเสนอผลงานหรือนโยบายที่ชวนให้เชื่อว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีคุณสมบัติของนักการเมืองที่ดี ไม่ทุจริตคอร์รัปชันอย่างเปิดเผย สามารถปฏิบัติตามแผนงานที่เคยเสนอไว้ได้ ทั้งนี้ พบว่าเนื้อหาส่วนใหญ่จะกล่าวถึงเฉพาะประเด็นที่ดำเนินการสำเร็จเท่านั้น โดยจะไม่มีการกล่าวถึงประเด็นที่ไม่เป็นไปตามที่อ้างไว้แต่จะพบการชี้แจงประเด็นที่มีการถูกวิพากษ์วิจารณ์อยู่ในสังคมเพื่อสร้างความเข้าใจตามแนวทางที่ปรารถนา ในทางตรงกันข้ามกลับพบรูปแบบการนำเสนอที่เปลี่ยนไปเมื่อกล่าวถึงบุคคลหรือพรรคการเมืองชั่วคราวข้าม เช่น การสร้างวาทกรรมที่ตรงข้ามกับกลุ่มข้างต้น เป็นต้นว่า การสร้างความขัดแย้งหรือเกลียดชัง การกล่าวหาว่าโจมตีสถาบันหลักของชาติ การเอื้อผลประโยชน์แก่คนบางกลุ่ม การปลุกปั่นข่าวลือที่อาจนำไปสู่การเข้าใจผิดและลดค่านิยมทั้งในระดับบุคคลและพรรคการเมือง การลดทอนคุณค่าและประสิทธิภาพการทำงาน เป็นต้น (ทศเทพ ตีสุคนธ์, 2562: 98-119) ทั้งนี้ควรกล่าวไว้ด้วยว่า การดำเนินการของสื่อดังกล่าวมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องในระยะยาวและจะมีการเคลื่อนไหว

มากขึ้นเมื่อเข้าใกล้ช่วงเวลาเลือกตั้งหรือมีประเด็นทางการเมืองที่ได้รับความสนใจ ประการสำคัญคือ ประเด็นที่มักจะนำมาใช้มักจะเกี่ยวข้องกับความเสี่ยง หรือทัศนคติที่มีต่อโลกทัศน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

5. การใช้เครือข่ายในระดับท้องถิ่น

ประเด็นนี้จะกล่าวถึงบทบาทของเครือข่ายในระดับท้องถิ่นที่มีต่อการทิศทางของการเลือกตั้ง โดยเฉพาะในระดับประเทศ ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้ไม่ได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะเท่านั้น ผู้ใหญ่บ้าน หรืออาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) แต่ยังพบว่ามีการบ้านทั่วไปที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นหัวคะแนนตลอดจนเป็นผู้รวบรวมฐานเสียงของนักการเมืองในหลายระดับ (พินิจ บำรุง และสัญญา เคนาภูมิ, 2567: 87-88 อ้างถึงใน ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, 2561: 13-16) จากการศึกษาและการสังเกตของผู้เขียนในระดับท้องถิ่นพบว่า หัวคะแนนเหล่านี้เป็นผู้สร้างความเข้าใจต่อโลกทัศน์ทางการเมืองของชาวบ้านมากที่สุด มิใช่เพียงแต่การรับสินน้ำใจ (เงิน) เท่านั้นแต่รวมถึงการสนับสนุนการหาเสียงของนักการเมืองในท้องถิ่นด้วย ประการสำคัญ ควรทำความเข้าใจในเบื้องต้นนี้ว่า สินน้ำใจมิได้เป็นตัวแปรสำคัญในการเลือกตั้งเสมอไป กล่าวคือ ในหลายพื้นที่ชาวบ้านมักจะตัดสินใจเลือกผู้แทนโดยคำนึงถึงปัจจัย 3 ประการ ดังต่อไปนี้ 1) ความสัมพันธ์ทางสายเลือด เช่น ผู้แทนเป็นบุตรหลานหรือญาติของอดีตผู้แทนที่ตนเคยเลือก 2) การสร้างความไว้วางใจและความสนิทชิดเชื้อระหว่างชาวบ้านและผู้แทน โดยมีหัวคะแนนเป็นผู้ประสานงาน และ 3) ปัจจัยด้านสินน้ำใจ หลายครั้งพบว่าการลงสินน้ำใจจากผู้แทนหลายคนในพื้นที่เดียวกันโดยมีหัวคะแนนเป็นกลไกสำคัญ แต่ชาวบ้านมักจะเลือกผู้แทนที่มีความคุ้นเคยมากที่สุด ดังนั้นแล้ว สินน้ำใจจึงเป็นปัจจัยรองมิได้สำคัญ เมื่อเทียบกับความไว้วางใจและความผูกพัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการซื้อเสียงจะเป็นเรื่องผิดกฎหมาย แต่ในระดับของชาวบ้านท้องถิ่นกลับเป็นวัฒนธรรมอย่างหนึ่งที่ดำรงอยู่ควบคู่กับการเลือกตั้งในทุกระดับมาอย่างเนิ่นนาน

หากแต่ในบางพื้นที่กลับพบว่า สินน้ำใจกลับเป็นที่นิยมมากกว่าความไว้วางใจ วรลักษณ์ พุ่มพวง และสมเกียรติ วันทะนะ (2556: 146-159) ได้ศึกษาบทบาทหัวคะแนนกับการเลือกตั้งในจังหวัดสมุทรสงคราม ผลปรากฏว่า สินน้ำใจถูกให้ความสำคัญมาเป็นอันดับแรก รองลงมาคือการสร้างความไว้วางใจ โดยการกระจายผลงานของผู้แทนไปยังชุมชนเพื่อให้เกิดความนิยมและเป็นฐานเสียงให้แก่กลุ่มของตนเองในอนาคต (พินิจ บำรุง และสัญญา เคนาภูมิ, 2567: 90-91)

อย่างไรก็ดี ข้อสังเกตที่ได้ดังกล่าวมาข้างต้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของข้อเท็จจริงที่ได้จากการถอดบทเรียน กรณีเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ทั้งที่มีที่มาจากการศึกษางานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ บทความทั่วไป และการขยายความโดยอาศัยประสบการณ์ของผู้เขียนเอง กล่าวโดยสรุปได้ว่า “กระบวนการประชาธิปไตยไทยมีความพิเศษอย่างมีนัยยะสำคัญ” กล่าวคือ เป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความสัมพันธ์กับความเชื่อ อำนาจ ค่านิยม วัฒนธรรม และโลกทัศน์ของผู้คนในท้องถิ่นซึ่งส่งผลต่อภาพรวมของบริบทการเมืองไทยอย่างมีนัยยะสำคัญ นอกจากนี้ปัจจัยที่สำคัญอันเป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการของการเมืองไทยคือการรัฐประหาร ดังคำกล่าวตอนหนึ่งของ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2566) อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ความว่า “...อุปสรรคก็คือเรามีรัฐบาลที่มักไม่ได้ต่อเนื่อง เพราะถูกตัดช่วงโดยการรัฐประหารเรื่อย ๆ การเปลี่ยนแปลงจากข้างในจึงเป็นเรื่องยาก” จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้เราทราบสาระสำคัญประการหนึ่งว่า การสร้างความเข้าใจต่อหลักการประชาธิปไตยอย่างถูกต้องในระดับท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องเร่งด่วนที่มีความสำคัญ และต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการสร้างความตระหนักถึงสำนึกความผิดเกี่ยวกับการทุจริต เพื่อยกระดับสังคมไทยให้มีดัชนีค่านิยมความสุจริตทางการเมืองมากขึ้น

บทสรุป (Conclusion)

จากประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ผ่านมา การเลือกตั้งถือเป็นพลวัตหนึ่งในกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่ต่อเนื่องเรื่อยมานับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง (อภิวัฒน์สยาม, 2475) อาจกล่าวได้ว่า การทุจริตในกระบวนการเลือกตั้งไทยมิใช่แค่การซื้อสิทธิขายเสียงแต่เพียงเท่านั้น กล่าวคือ ปรากฏการณ์ในห้วงทศวรรษที่ผ่านมาเป็นดัชนีอย่างสำคัญในการชี้ให้เห็นว่า การใช้อิทธิพลแฝงในทางการเมืองประกอบกับการใช้ประโยชน์จากช่องทางสื่อเพื่อเอื้อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของผู้ที่ตั้งตนเป็นอภิสิทธิ์ชนระดับสูงโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมกลไกการเลือกตั้งให้เป็นไปตามความประสงค์ของตนและพวกพ้อง พร้อมกับสถาปนาเครือข่าย ผลประโยชน์ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางการเมืองและครอบงำองค์กรอิสระ ในขณะเดียวกันกลับมีการโจมตีกลุ่มที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองต่างไปจากแนวทางของกลุ่มของตน

ผลจากการศึกษากรณีทุจริตในระบบเลือกตั้งภายหลังเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2557 สามารถสรุปองค์ประกอบสำคัญได้ 2 ประการ คือ

1) **การมีอยู่ของอำนาจพิเศษในระบบอุปถัมภ์** อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญและฝังรากลึกที่สุดในระบบการเมืองไทย กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายใต้ระบบทุนนิยมที่คอยการแทรกแซงกิจการทางการเมืองซึ่งส่งผลให้พรรคการเมืองขาดความเป็นอิสระอย่างที่ตั้งสถาบันทางการเมืองควรจะเป็นอย่างแท้จริง (Political Institutionalization) เป็นต้นว่า การซื้อสิทธิขายเสียง การติดสินบนด้วยสินน้ำใจ ฯลฯ อีกด้านหนึ่ง อิทธิพลดังกล่าวยังปรากฏอยู่ในรูปกระบวนการหลอกลวง บังคับ ชูเชื้อ การกล่าวร้าย การปลุกปั่น การลดทอนคุณค่าความน่าเชื่อถือ และคุกคามทั้งในระดับประชาชนทั่วไป และสมาชิกผู้มีบทบาททางการเมือง กระทั่งการสร้างข่าวลวงหรือข้อมูลที่ให้ข้อเท็จจริงเพียงด้านเดียว เพื่อกล่าวร้ายคู่แข่งทางการเมืองให้ได้รับความเกลียดชัง

2) **สังคมไทยยังขาดความเข้าใจในหลักการประชาธิปไตย** ซึ่งประกอบด้วย “หลักการประชาธิปไตย” (Principle Democracy) และ “กระบวนการประชาธิปไตย” (Process Democracy) การให้ความสำคัญกับสถาบันทางการเมือง กฎหมาย หรือข้อบังคับต่าง ๆ การปลูกฝังค่านิยมประชาธิปไตย อย่างตรงไปตรงมา ไม่บิดเบือนข้อเท็จจริงเพื่อผลประโยชน์ของคนเฉพาะกลุ่ม การเปิดใจยอมรับมุมมองและข้อเสนอของผู้ที่มีความเห็นต่างไปจากตน การเคารพในหลักการเสรีภาพและความเสมอภาค กล้าที่จะตั้งคำถามต่อปัญหาเชิงโครงสร้างเพื่อนำมาหาทางออกร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อสร้างเสถียรภาพทางสังคมประชาธิปไตยที่ปลอดการทุจริต และลดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองอันเนื่องมาจากความแตกต่างของอุดมการณ์ ซึ่งหลายครั้งมักจะนำไปสู่การปะทะกันด้วยความรุนแรงและอาชุร และจบด้วยการรัฐประหารอันเป็นการทำลายระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยปริยาย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นมรดกตกค้างทางสังคมที่มีมาอย่างช้านาน เนื่องจากสังคมไทยยังขาดความรู้และความเข้าใจทางการเมือง โดยเฉพาะความเข้าใจในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งในภาคประชาชนและประชาสังคม

“อันอำนาจใดได้มาโดย ‘การทุจริต’ ผลของอำนาจนั้นย่อม ‘ไม่สุจริต’ ทุกกรณี”

เอกสารอ้างอิง (References)

- กรมพล ท่องธรรมชาติ, สมบูรณ์ สุขสำราญ, และ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. (2531). *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล*. มาสเตอร์เพลส.
- กวี อิศริวรรณ. (2530). *20 ความคิดทางการเมือง*. สยามบรรณ.
- ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร. (2561). การทุจริตการเลือกตั้ง: อุปสรรคการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทย. *วารสารคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช*, 2(2), 1-17.
- ไชยะ เทพา. (2559). *การรัฐประหารในการเมืองไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). สถาบันพระปกเกล้า. https://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M8_417.pdf
- เดชา คำเกิด. (2555). *บทบาทของผู้นำท้องถิ่นในการเลือกตั้งระดับชาติและท้องถิ่น อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. <http://repository.cmu.ac.th/handle/6653943832/16982>
- แดนชัย ไชวิเศษ. (มปป.). *สมาชิกรัฐสภา 250 คนมาอย่างไรและทำอะไร*. กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ.
- หัตเทพ ดีสุคนธ์. (2562). *การรณรงค์ทางการเมืองบนโลกออนไลน์เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านอำนาจ: กรณีศึกษาเฟซบุ๊กเพจ “ล้านชื่อต้านล้างผิด” “The mettad” และ “ลุงตู่ตุน” ในช่วงการเลือกตั้ง 2562*. Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD). 4112. <https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/4112>
- นพพล ชุกกลิน. (มปป.). *แนวทางประชาธิปไตยที่เหมาะสมในทัศนะผู้เขียน*. Constitutional court. https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=9645
- บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ. (2558). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: ความเป็นมาและสาระสำคัญ*. สถาบันพระปกเกล้า.
- บุญร่วม เทียมจันทร์. (2564). *ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์*. พิมพ์ครั้งที่ 3. ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- ประพันธ์ นัยโกวิท. (2551). *บทบาทอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง*. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- ประภาพร สีหา. (2560). ความขัดแย้งทางการเมืองกับรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2557. *วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 4(2), 145-166.
- พินิจ บำรุง และ สัญญา เคนาภูมิ. (2567). *พัฒนาการรูปแบบการซื้อสิทธิ์และขายเสียงในประเทศไทย*. *วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร*, 4(1), 85-102.
- พิพัฒน์ แสนปารี. (2560). การใช้อำนาจแบบเผด็จการกับการใช้อำนาจแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย. *Journal of Modern Learning Development*, 2(2), 33-43.
- มนูญกฤต รูปขจร. (2546). การฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทย. *สุทธิปริทัศน์*, 17(52), 71-82.
- รสนา โตสิตระกูล. (2550). *สัมมนาวิชาการเรื่อง การเมืองไทย: ความเป็นประชาธิปไตยหลังการเลือกตั้ง ส.ส. และการเมืองไทยกับทุจริตคอร์รัปชัน*. สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *สัมภาษณ์ในรายการ เอ็กซ์ออก talk*. วันที่ 22 เมษายน 2566. มติชน

- วรลักษณ์ พุ่มพวง และ สมเกียรติ วันทะนะ. (2556). บทบาทห้วคณะแนกับการเลือกตั้งในจังหวัดสมุทรสงคราม. *วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา*, 2(2), 146-159.
- วสุธิดา ช่อทิพย์. (2557). แนวคิดประชาธิปไตยแบบร่วมปรึกษาหารือกับการพัฒนาการเมืองของไทย. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
<https://ir.stou.ac.th/handle/123456789/286>
- วิชัย โสสุวรรณจินดา. (2558). การซื้อเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย. *วารสารเกษมบัณฑิต*, 16(1), 78-87.
- วิรัตน์ แป้นพงษ์. (2550). การวิเคราะห์ความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งและการเป็นผู้แทนราษฎร. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
<https://dric.nrct.go.th/index.php?/Search/SearchDetail/197763>
- ศิลปวิชญ์ น้อยสมมิตร. (2561). ประชาธิปไตยแบบสังคมนิยม. *วารสารวิจัยวิชาการ*, 1(3), 111-121.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. (2552). การทุจริตเชิงโครงสร้างในระบบเลือกตั้ง. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 7(1), 85-94.
- สมภพ ระงับทุกข์ และ สุกิจ ชัยมุสิก. (2563). การปฏิรูปการเลือกตั้งไทย. *วารสารบัณฑิตศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย*, 18(1), 1-10.
- สัมฤทธิ์ น่วมศิริ, กิตติวัฒน์ จำเริญสัจย์, กฤษฎา มณีชัย, อภิวัฒน์ พลสยาม, และ พีระ พันธุ์งาม. (2561). การทุจริตคอร์รัปชันกับสังคมไทย. *วารสารบัณฑิตศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย*, 16(2), 273-282.
- สากล พรหมสถิตย์. (2564, 15 สิงหาคม). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์.
<https://pa.bru.ac.th/2021/08/15/constitution2560/>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). *องค์กรอิสระ*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สุพจน์ ด้านตระกูล. (2518). *รวบบทความบางเรื่องของนายปรีดี พนมยงค์ เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยและการร่างรัฐธรรมนูญ*. สันติธรรม.
- หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ. (2562, 3 เมษายน). ผลการเลือกตั้ง 2562 : เชื้อเสียง 2 ชั่วโมงในเมืองในสารพัดสูตร “คณิตศาสตร์การเมืองไทย”. BBC News ไทย. <https://www.bbc.com/thai/thailand-47796843>
- _____. (2562, 8 ธันวาคม). รัฐธรรมนูญ 2560 : วิษณุ-มีชัย เล่าที่มาเมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับ “ดีไซน์มาเพื่อพวกเรา”. BBC News ไทย. <https://www.bbc.com/thai/thailand-50703356>
- หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ และ ทศพล ชัยสัมฤทธิ์ผล. (2562, 27 มีนาคม). ผลการเลือกตั้ง 2562 : เพื่อไทยนำตั้งรัฐบาลผสม 255 เสียง ด้าน คสช. เตือนอย่าชี้หน้าให้แตกแยก. BBC News ไทย.
<https://www.bbc.com/thai/thailand-47707485>
- อังครัตน์ เดชพัฒน์โยธิน. (2565). เงื่อนไขนำไปสู่การก่อรัฐประหารของไทย. *วารสารสหวิทยาการวิจัยและวิชาการ*, 2(3), 336-356
- Martin, B. (1998). *Information Liberation*. Freedom Press.

iLaw. (2563, 24 มีนาคม). 1 ปี เลือกตั้ง'62 กับ 10 เรื่องน่าสงสัย ที่ กกต. ไม่เคยตอบ. iLaw.
<https://ilaw.or.th/node/5582>

THE STANDARD TEAM. (2564, 22 พฤษภาคม). 22 พฤษภาคม 2557 – คสช. รัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาล
ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร. THE STANDARD. <https://thestandard.co/onthisday-22052557/>

Workpoint News. (2562, 27 มีนาคม). ลุยศึกเลือกตั้ง 62. Workpoint News.
<https://www.facebook.com/TODAYth.FB/posts/889938388042107/>

WorkpointTODAY. (2562, 27 มีนาคม). เลือกตั้ง 62 / กกต. 7 คน มีที่มาจากไหน?. workpointTODAY.
<https://shorturl.asia/Zq65P>

ตอนที่ 3
ป.ป.ช. ปกึณกะ
NACC Miscellaneous

Ethical Standard : Politician

มาตรฐานทางจริยธรรม : นักการเมือง

Suriyon Wongsudjarid

Office of the National Anti-Corruption Commission

สุรียณ วงศ์สุจิริต

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

Corresponding author: hrcoen06@gmail.com

บทนำ (Introduction)

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เรามักจะได้ยินคำว่า “มาตรฐานทางจริยธรรม” ปรากฏอยู่ตามข่าวสารในสื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข่าวนักการเมืองระดับประเทศ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) และรัฐมนตรีที่ถูกศาลฎีกาพิพากษาว่าความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงจนส่งผลให้ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ ถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป รวมถึงไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา 10 ปี นับแต่วันที่ศาลฎีกามีคำพิพากษา การที่ผู้เขียนหยิบยกประเด็นเรื่องมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นมากล่าวถึงนั้น เนื่องจากเห็นว่า สถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทยเพิ่งผ่านพ้นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2566 ทำให้มีทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหน้าใหม่และหน้าเก่าเข้าสู่รัฐสภาจำนวนมาก จึงเห็นได้ว่าอาชีพนักการเมืองโดยเฉพาะตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับความนิยมนอย่างมากเพราะเป็นตัวแทนของประชาชนในการทำหน้าที่โดยตรงในด้านนิติบัญญัติ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี จำเป็นอย่างยิ่งต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน ทั้งเรื่องของความซื่อสัตย์สุจริต ความมีคุณธรรมจริยธรรม การมีจิตสำนึกที่ดี รับผิดชอบต่อหน้าที่ และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน หากนักการเมืองบกพร่องในสิ่งที่กล่าวข้างต้นแล้วนั้น ย่อมเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาอย่างมากมายในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การเรียกรับสินบน การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ การทุจริตเชิงนโยบาย ฯลฯ ซึ่งในบทความนี้ ผู้เขียนขอเริ่มต้นปูพื้นฐานตั้งแต่ความเป็นมาของมาตรฐานทางจริยธรรม และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง รวมทั้งรวบรวมคดีที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาลงโทษนักการเมืองในความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงมาประกอบเพื่อให้เห็นภาพชัดเจนขึ้น

ความเป็นมาของมาตรฐานทางจริยธรรม

คำว่า “มาตรฐานทางจริยธรรม” ปรากฏในรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (2540) ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 77 กำหนดว่า “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่” ซึ่งมาตรา 191 กำหนดว่า “สภาผู้แทนผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้กำหนดประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมาธิการ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550) ในหมวด 13 จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา 279 กำหนดว่า “มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น โดยมาตรฐานทางจริยธรรมจะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) พิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 270 สำหรับการพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใดเข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้น จะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย” ในส่วนของมาตรา 280 กำหนดให้ “ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้รับผิดชอบในการบังคับใช้ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม ในกรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะก็ได้”

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560) มาตรา 76 วรรคสาม กำหนดไว้ด้วยว่า “รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว” นอกจากนี้ มาตรา 219 ยังกำหนดว่า “ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ทั้งนี้ มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง ซึ่งในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมให้รับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย และเมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย แต่ไม่ห้ามสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่จะกำหนดจริยธรรมเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรมข้างต้น และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” โดยมาตรา 276 กำหนดว่า “ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระดำเนินการให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระพ้นจากตำแหน่ง” อนึ่ง มาตรา 234 กำหนดว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจไต่สวนและมีความเห็นกรณีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561” และตามมาตรา 235 กำหนดว่า “ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการ

ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ไต่สวนให้ดำเนินการตาม (1) คือ ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย”

หากย้อนไปดูแนวคิดหลักใหญ่ของรัฐธรรมนูญ ปี 2560 ก็จะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์เป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้ชูจุดแข็งว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง” จากการใส่กลไกป้องกันการทุจริตเข้าไปเป็นจำนวนมาก พร้อมเพิ่มอำนาจให้ศาลและองค์กรอิสระเข้ามามีอำนาจกับรัฐบาลที่ผ่านมาจึงเห็นว่ากรณีนักการเมืองที่ถูกดำเนินคดีอาญา ควบคู่ไปกับการถูกตรวจสอบจริยธรรมผ่านทาง ป.ป.ช. หาก ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด เรื่องก็จะถูกส่งไปที่ศาลฎีกา (ธัญพร บัวทอง, 2566)

ทั้งนี้ สมลักษณ์ จัดกระบวนพล (2559) อดีตกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นต่อประเด็นเรื่องมาตรฐานทางจริยธรรมไว้ว่า “...รัฐธรรมนูญฉบับนี้ (รัฐธรรมนูญปี 2560) จะมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญปี 2550 เนื่องจากการกำหนดผู้จัดทำไว้และกรอบเวลาดำเนินการจัดทำไว้ อย่างชัดเจน ขณะที่รัฐธรรมนูญปี 2550 ไม่ได้บอกไว้ให้ใครเป็นคนทำจึงตีความว่าเป็นต่างคนต่างทำ ดังนั้น เมื่อมีการกำหนดผู้จัดทำไว้ชัดเจนก็ต้องดำเนินการเพื่อบังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งองค์กรอิสระ รวมทั้งหัวหน้าหน่วยงานธุรการของแต่ละองค์กรด้วย ส่วนจะกำหนดแบบใดให้ครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติตามที่ระบุไว้ในเนื้อหาของมาตรานี้ ก็คงต้องไปดูอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรเป็นอย่างไร เมื่อกำหนดหน้าที่ไว้อย่างไรก็ต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่นั้น จะไปกระทำการนอกอำนาจหน้าที่ไม่ได้ และแม้กระทำการในอำนาจหน้าที่แล้ว ก็ต้องกระทำด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม กล่าวหาญ ปราศจากอคติทั้งปวง ไม่เกรงกลัวต่ออำนาจใด ๆ...”

มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ปี 2560 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 โดยมาตรา 276 กำหนดว่า “ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระดำเนินการให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระพ้นจากตำแหน่ง” ซึ่งจากมาตรา 276 ส่งผลให้มีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ขึ้น ซึ่งมีผลบังคับใช้นับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาคือวันที่ 31 มกราคม 2561 โดยมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 (2561) ประกอบด้วย ส่วนที่เป็นเกริ่นนำจำนวน 4 ข้อ และส่วนที่แบ่งเป็นหมวด จำนวน 4 หมวด รวมทั้งสิ้น 24 ข้อ ได้แก่ หมวด 1 มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ จำนวน 6 ข้อ หมวด 2 มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก จำนวน 10 ข้อ หมวด 3 จริยธรรมทั่วไป จำนวน 6 ข้อ หมวด 4 การฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม จำนวน 2 ข้อ โดยผู้เขียนขอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

มาตรฐานทางจริยธรรมนี้ใช้บังคับแก่บุคคล 5 กลุ่ม ได้แก่ 1) ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 2) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ (ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) 3) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 4) หัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ

(เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) และ 5) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) สมาชิกวุฒิสภา (สว.) และคณะรัฐมนตรี (ข้อ 3 ในมาตรฐานฯ) โดยให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ร่วมกันรักษาการตามมาตรฐานจริยธรรมนี้ (ข้อ 4)

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมโดยเฉพาะหมวด 1 มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ ให้ถือว่ามีความร้ายแรง (ข้อ 27 วรรคหนึ่ง) โดยในหมวด 1 กำหนดไว้จำนวน 6 ข้อ ดังนี้

1) ต้องยึดมั่นและธำรงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (ข้อ 5)

2) ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน (ข้อ 6)

3) ต้องถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน (ข้อ 7)

4) ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเพื่อตนเองหรือผู้อื่น หรือมีพฤติกรรมที่รู้เห็นหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ (ข้อ 8)

5) ต้องไม่ขอ ไม่เรียก ไม่รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดในการที่อาจทำให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ (ข้อ 9)

6) ต้องไม่รับของขวัญของกำนัล ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เว้นแต่เป็นการรับจากการให้โดยธรรมจรรยา และการรับที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับให้รับได้ (ข้อ 10)

สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในหมวด 2 มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก และหมวด 3 จริยธรรมทั่วไป จะถือว่ามีความร้ายแรงหรือไม่ ให้พิจารณาถึงพฤติกรรมการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจตนาและความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัตินั้น (ข้อ 27 วรรคสอง) โดยในหมวด 2 กำหนดไว้จำนวน 10 ข้อ ดังนี้

1) ไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม (ข้อ 11)

2) ยึดมั่นหลักนิติธรรม และยึดตนอยู่ในกรอบศีลธรรมอันดีของประชาชน (ข้อ 12)

3) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความยุติธรรม เป็นอิสระ เป็นกลาง และปราศจากอคติ โดยไม่หวั่นไหวต่ออิทธิพล กระแสสังคม หรือแรงกดดันอันมิชอบด้วยกฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (ข้อ 13)

4) รักษาไว้ซึ่งความลับในการประชุม การพิจารณาวินิจฉัย รวมทั้งเคารพต่อมติของที่ประชุมฝ่ายข้างมาก และเหตุผลของทุกฝ่ายอย่างเคร่งครัด (ข้อ 14)

5) ให้ข้อมูลข่าวสารตามข้อเท็จจริงแก่ประชาชนและสื่อมวลชนอันอยู่ในความรับผิดชอบของตน ถูกต้องครบถ้วนและไม่บิดเบือน (ข้อ 15)

6) ไม่ให้คำปรึกษาแก่บุคคลภายนอก หรือแสดงความคิดเห็น หรือข้อมูลต่อสื่อสาธารณะหรือสาธารณชนในเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสียความเป็นธรรมแก่การปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กร (ข้อ 16)

7) ไม่กระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่ง (ข้อ 17)

8) ไม่ปล่อยปละละเลยหรือยินยอมให้บุคคลในครอบครัวหรือบุคคลที่อยู่ในกำกับดูแลหรือความรับผิดชอบของตน เรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากคู่กรณี หรือจากบุคคลอื่นใดในการที่อาจทำให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน (ข้อ 18)

9) ไม่คบหาสมาคมกับคู่กรณี ผู้ประพฤติดีกกฎหมาย ผู้มีอิทธิพล หรือผู้มีความประพฤติหรือมีชื่อเสียงในทางเสื่อมเสีย อันอาจกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ (ข้อ 19)

10) ไม่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ จนเป็นเหตุทำให้ผู้ถูกกระทำได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ไม่นำความสัมพันธ์ทางเพศที่ตนมีต่อบุคคลใดมาเป็นเหตุหรือมีอิทธิพลครอบงำให้ใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด (ข้อ 20)

ในส่วนของหมวด 3 กำหนดไว้ 6 ข้อดังนี้

1) ปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างเต็มกำลังสามารถ และยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรมโปร่งใสและตรวจสอบได้ และปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม (ข้อ 21)

2) อุทิศเวลาแก่ทางราชการ ไม่เบียดบังเวลาราชการไปประกอบธุรกิจเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่น (ข้อ 22)

3) ปฏิบัติต่อประชาชนด้วยความเต็มใจ ให้บริการด้วยความรวดเร็ว เสมอภาค ถูกต้อง โปร่งใส ปราศจากอคติ และเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (ข้อ 23)

4) ดูแลรักษาและใช้ทรัพย์สินของทางราชการอย่างประหยัด คำนึงค่า โดยระมัดระวังมิให้เสียหายหรือสิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็น (ข้อ 24)

5) รักษาความลับของทางราชการตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของราชการ (ข้อ 25)

6) ปฏิบัติ กำกับดูแลหรือบังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และระบบคุณธรรม รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความสามัคคีในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม (ข้อ 26)

พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสาม กำหนดว่า “รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว” ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำประมวลจริยธรรมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีมาตรฐานเดียวกัน จึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติฉบับนี้ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 (2562) ในมาตรา 5 กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อให้ใช้เป็นหลักสำคัญในการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 7 ข้อ ดังนี้

1) ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

2) ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่

3) กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม

4) คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ

5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

6) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ

7) ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองคือ มาตรา 6 วรรคสอง (1) กำหนดว่า “ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับข้าราชการการเมือง นอกจากนี้ วรรคสาม ยังกำหนดว่า หน่วยงานของรัฐอาจจัดทำข้อกำหนดจริยธรรมเพื่อใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้นเพิ่มเติมจากประมวลจริยธรรมให้เหมาะสมแก่ภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะของหน่วยงานของรัฐนั้นด้วยก็ได้”

ประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2564

จากมาตรา 6 วรรคสอง (1) กำหนดให้ “คณะรัฐมนตรีเป็นผู้จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับข้าราชการการเมือง” จากมาตราดังกล่าว จึงส่งผลให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2564 ขึ้น เพื่อบังคับใช้กับข้าราชการการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ฯลฯ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือวันที่ 27 ตุลาคม 2564 มีนายกรัฐมนตรีรักษาการตามประมวลจริยธรรมนี้ โดยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2564 (2564) กำหนดหัวข้อที่เป็นประมวลจริยธรรมหลักจำนวน 7 ข้อ ในแต่ละข้อหลักจะมีข้อย่อยภายใน รวมทั้งสิ้น 42 ข้อ ซึ่งผู้เขียนขอหยิบยกมาเฉพาะหัวข้อหลัก ดังนี้

- 1) ข้าราชการการเมืองต้องยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประกอบด้วย 5 ข้อย่อย
- 2) ข้าราชการการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่ ประกอบด้วย 7 ข้อย่อย
- 3) ข้าราชการการเมืองต้องกล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม ประกอบด้วย 5 ข้อย่อย
- 4) ข้าราชการการเมืองต้องยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม และมีจิตสาธารณะ ประกอบด้วย 5 ข้อย่อย
- 5) ข้าราชการการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ประกอบด้วย 6 ข้อย่อย
- 6) ข้าราชการการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ ประกอบด้วย 5 ข้อย่อย
- 7) ข้าราชการการเมืองต้องดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ ประกอบด้วย 9 ข้อย่อย

ตัวอย่างคำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงของนักการเมือง

คดีที่ 1 นางสาว ก. อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด

เริ่มต้นที่คดีแรกที่มีการพิพากษาลงโทษนักการเมืองตามกฎหมายมาตรฐานทางจริยธรรม คือคดีของนางสาว ก. อดีต ส.ส. จังหวัดหนึ่ง เริ่มจากเมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน 2562 นาย ข. ได้ยื่นเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบที่ดินกว่า 1,700 ไร่ ของนางสาว ก. สงสัยว่าถือครองอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และป่าสงวนแห่งชาติ กระทั่งวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2564 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนแล้วมีมติเอกฉันท์ด้วยคะแนน 9 เสียง เห็นว่า นางสาว ก. กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอันถือว่ามีลักษณะร้ายแรงตามมาตรฐานจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฯ ข้อ 11 และข้อ 17 ประกอบข้อ 3 และข้อ 27 วรรคสอง

ศาลฎีกามีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2565 ว่า นางสาว ก. ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 235 วรรคหนึ่ง (1) วรรคสามและวรรคสี่ ประกอบ พ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 81 และ 87 และมาตรฐานจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฯ ข้อ 3 ข้อ 17 ประกอบข้อ 27 วรรคสอง ให้นางสาว ก. พ้นจากตำแหน่ง ส.ส. นับแต่วันที่ 25 มี.ค. 2564 ซึ่งเป็นวันที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป รวมถึงไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 235 วรรคสี่ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันที่ศาลฎีกามีคำพิพากษา (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565)

คดีที่ 2 นาง จ. อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

สืบเนื่องจากเมื่อต้นปี พ.ศ. 2563 ชุดปฏิบัติการศูนย์การประสานการปฏิบัติ (ศปป.) ที่ 4 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ได้รับแจ้งว่ามีการนำรถแบคโฮ 3 คัน เข้าไปขุดปรับพื้นที่บนเนินเขาและใช้รถดันต้นไม้ล้มเป็นบริเวณกว้าง ซึ่งบริเวณที่เกิดเหตุดังกล่าวอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ และจากการตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งของโฉนดที่ดินมีชื่อของนาย ง. และนาง จ. เป็นผู้ครอบครอง (นาย ง. เป็นบิดานาง จ.) จากนั้นเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติ ได้เข้าแจ้งความกับพนักงานสอบสวน ขอให้บุกรุกอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น เข้ายึดถือครอบป่าเพื่อตนเอง และทำให้เสื่อมสภาพ ก่อนจะมีการส่งเรื่องมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวน

คดีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาว่า นาง จ. ดำเนินการขออนุญาตที่ดินเนื้อที่ 30 ไร่ โดยอ้างว่าซื้อที่ดินมาจากนาย ฉ. เมื่อปี พ.ศ. 2533 แต่นาย ฉ. ไม่มีตัวตน ทั้งไม่เคยเข้าทำประโยชน์ที่ดิน โดยที่ดินอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่และแนวเขตป่าไม้ถาวรเขาใหญ่ ทำให้รัฐสูญเสียที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติให้นาง จ. การออกโฉนดที่ดินดังกล่าวจึงมิชอบด้วยกฎหมายและเป็นความเสียหายร้ายแรง ซึ่งนาง จ. ได้ยึดถือครอบครองที่ดินต่อเนื่องจนกระทั่งเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง จึงขอให้ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่านาง จ. ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้ลงโทษหยุดปฏิบัติหน้าที่ ให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ ให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันที่ศาลฎีกามีคำพิพากษา (ข่าวศาลฎีกา, 2565)

ศาลฎีกามีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2566 ว่า นาง จ. ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 235 วรรคหนึ่ง (1) วรรคสามและวรรคสี่ ประกอบ พ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 87 ประกอบมาตรา 81 และมาตรฐานจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฯ ข้อ 8 ประกอบข้อ 27 วรรคหนึ่ง และข้อ 17 ประกอบข้อ 27 วรรคสอง ให้นางกนกวรรณ พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นับแต่วันที่ 26 ส.ค. 2565 ซึ่งเป็นวันที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป รวมถึงไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 235 วรรคสาม วรรคสี่ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันที่ศาลฎีกามีคำพิพากษา (ข่าวศาลฎีกา, 2566ก)

คดีที่ 3 นาย ข. อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด

ย้อนกลับไปเมื่อต้นเดือนสิงหาคม 2563 นาย ณ. อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลในขณะนั้น ได้กล่าวกลางที่ประชุมคณะอนุกรรมการแผนงานบูรณาการ 2 ในคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2564 ว่ามีอนุกรรมการบางคนโทรศัพท์เรียกเงิน 5 ล้านบาท เพื่อแลกกับการผ่านงบประมาณของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล

คดีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าการกระทำของนาย ช. มีมูลความผิดทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 และฐานเป็นเจ้าพนักงานของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ฐานเป็นเจ้าพนักงานของรัฐเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 172 และมาตรา 173 และเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงที่กำหนดให้ต้องถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเพื่อตนเองหรือผู้อื่น ต้องไม่ขอไม่เรียก ไม่รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดในประการที่อาจทำให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฯ ข้อ 7 ข้อ 8 ข้อ 9 ประกอบกับข้อ 27 (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2567)

ทั้งนี้ในส่วนคดีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ศาลฎีกามีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2566 ว่า นาย ช. ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 235 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการฯ ข้อ 7, 8, 9 ประกอบข้อ 27 วรรคหนึ่ง โดยให้นาย ช. พ้นจากตำแหน่ง สส. นับแต่วันที่ 15 ธันวาคม 2564 อันเป็นวันที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ ให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไปและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาศาลฎีกาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 235 วรรคสามและวรรคสี่ และ พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 87 ประกอบมาตรา 81 (ข่าวศาลฎีกา, 2566ข)

นอกจากนี้ ในส่วนของคดีอาญา ศาลฎีกามีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2566 ว่า นาย ช. มีความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 173 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 ลงโทษจำคุก 6 ปี โดยให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ 19 เมษายน 2565 และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา 10 ปี ตามที่ก่อนหน้านี้นศาลฎีกาเคยมีคำพิพากษาในคดีฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมไปแล้วจึงไม่ต้องสั่งเพิกถอนอีก (คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขดำที่ อม. 4/2565 หมายเลขแดงที่ อม 8/2566) อนึ่ง นาย ช. ได้ขออุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และศาลฎีกานัดฟังคำพิพากษาชั้นวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2567 โดยศาลพิพากษายืน จำคุก 6 ปี นาย ช. โดยไม่รอลงอาญาและถูกนำตัวไปยังเรือนจำทันที (คำพิพากษาชั้นวินิจฉัยอุทธรณ์ศาลฎีกา คดีหมายเลขดำที่ อม.อธ. 7/2566 หมายเลขแดงที่ อม.อธ. 5/2567)

คดีที่ 4 นางสาว ญ. อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร

โดยคดีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ร้องต่อศาลฎีกาว่า เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2562 เวลากลางวัน นางสาว ญ. สส. กรุงเทพมหานคร ลงชื่อเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 1 ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่ 1) ซึ่งมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเหรียญราชรุจิ รัชกาลที่ 10 พ.ศ. ... โดยไม่ได้ลาประชุมแต่ไม่ได้อยู่ในที่ประชุมระหว่างประมาณ 13.30 – 15.00 น. โดยนางสาว ญ. ฝากบัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติของตนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่น หรือบัตรอยู่ในความครอบครองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่นโดยความยินยอมของนางสาว ญ. เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายนั้น ใช้บัตรของนางสาว ญ. กดปุ่มแสดงตนและลงมติแทนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเหรียญราชรุจิ รัชกาลที่ 10 พ.ศ. ... ทำให้ผลการลงมติร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม มีผลกระทบต่อกระบวนการตรากฎหมาย

ของฝ่ายนิติบัญญัติ กระทบต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทนปวงชนชาวไทย การกระทำของนางสาว ญ. เข้าลักษณะเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่า นางสาว ญ. ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ข้อ 6, 7, 8, 11, 17, 21 ประกอบข้อ 27 ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่นับแต่วันที่ศาลฎีการับคำร้องจนกว่าจะมีคำพิพากษาให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง มีกำหนดเวลาไม่เกิน 10 ปีตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 235 และ พ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 87

ศาลฎีกามีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2566 ว่า นางสาว ญ. ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฯ ข้อ 6, 7, 8 ประกอบข้อ 27 วรรคหนึ่ง ให้นางสาว ญ. พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2564 อันเป็นวันที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันที่ศาลฎีกามีคำพิพากษา ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 235 วรรคสามและวรรคสี่ และ พ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 87 ประกอบมาตรา 81 คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก (ข่าวศาลฎีกา, 2566ก)

คดีที่ 5 นางสาว ท. อติตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

สืบเนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำร้องของสมาคมแห่งหนึ่ง กล่าวหานางสาว ท. ขณะดำรงตำแหน่ง สส. มีพฤติกรรมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยคดีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ร้องต่อศาลฎีกาว่า นางสาว ท. โปสต์ภาพถ่ายและข้อความตามคำร้อง ในลักษณะเป็นการกระทำอันมิบังควรต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ลงในเว็บไซต์เฟซบุ๊ก ต่อมานางสาว ท. ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่ง สส. ภาพถ่ายและข้อความดังกล่าวยังคงปรากฏอยู่ในบัญชีการใช้งานเฟซบุ๊กของนางสาว ท. ในลักษณะเป็นสาธารณะ บุคคลทั่วไปสามารถเข้าไปดูได้อย่างต่อเนื่อง โดยนางสาว ท. มิได้กระทำการใด ๆ หรือลบภาพและข้อความดังกล่าวออกจากบัญชีเฟซบุ๊ก เป็นการแสดงออกถึงความไม่เคารพและเทิดทูนต่อสถาบันพระมหากษัตริย์อันเป็นการไม่ยึดมั่นและไม่ธำรงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเป็นการไม่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ ขอให้พิพากษาว่า นางสาว ท. ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง กับเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกิน 10 ปี ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 235 และ พ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 87 และมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ข้อ 5, 6 และข้อ 27

ศาลฎีกามีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2566 ว่า นางสาว ท. ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 235 ประกอบ พ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 87 และมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฯ ข้อ 6 ประกอบข้อ 27 วรรคหนึ่ง ให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 235 วรรคสามและวรรคสี่ (ข่าวศาลฎีกา, 2566ง)

บทสรุป (Conclusion)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติถึงมาตรฐานทางจริยธรรมทั้งในส่วนของผู้แทนที่ของรัฐและนักการเมือง จนเกิดเป็นกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามมานั้น ก็เพื่อต้องการใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการควบคุมพฤติกรรมและความประพฤติของผู้แทนที่ของรัฐและนักการเมืองให้มี

คุณธรรมและจริยธรรมที่ดี อันจะเป็นแบบอย่างให้แก่ประชาชน อีกทั้งเป็นการรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการให้เป็นที่ยอมรับและศรัทธาของประชาชน ซึ่งหลังจากที่รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบันมีการบังคับใช้ จะเห็นว่ามีคดีที่นักการเมืองระดับชาติอย่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรี ถูกศาลฎีกาพิพากษา ในฐานความผิดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงไปแล้ว 5 คดี และคาดว่าจะมีตามมาอีก โดยจากคำพิพากษาทั้ง 5 คดีนั้น จะเห็นได้ว่าพฤติกรรมการกระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ได้แก่ การไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเพื่อตนเองหรือผู้อื่น หรือมีพฤติกรรมที่รู้เห็นหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ (ข้อ 8 ในมาตรฐานทางจริยธรรมฯ) การยึดถือถือประโยชน์ส่วนตนเหนือกว่าประโยชน์ของประเทศชาติ (ข้อ 7) การขอ เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดในการที่อาจทำให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ (ข้อ 9) และไม่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ฯ (ข้อ 6) ดังที่นำเสนอไปข้างต้น ซึ่งผลจากความผิดดังกล่าว นอกจากจะถูกดำเนินคดีทางอาญาแล้วที่สำคัญที่สุดคือ ทูกรายต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ ถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดไปไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา 10 ปี (ยกเว้นคดีที่ 5) ตามมาตรา 81 แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งนับเป็นโทษที่ร้ายแรงมากสำหรับอาชีพนักการเมือง เพราะเป็นการหมดอนาคตทางการเมืองไปตลอดชีวิต

อย่างไรก็ตาม มีข้อถกเถียงในสังคมถึงการกำหนดขอบข่ายมาตรฐานจริยธรรมในประเทศไทยรวมถึงบทลงโทษว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่างความเห็นของนักวิชาการและนักกฎหมายบางท่าน อาทิ การนำมาตรฐานจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระมาบังคับใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี โดยมองว่าการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารลักษณะการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นงานที่สัมพันธ์กับผู้คน และต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งแตกต่างจากการทำงานของฝ่ายตุลาการและองค์กรอิสระที่มาตรฐานต้องเข้มงวดกว่าและทำตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น ดังนั้น จึงเป็นการนำมาตรฐานจริยธรรมมาใช้แบบ “ผิดฝาผิดตัว” หรือ ข้อความที่ระบุว่า เป็นมาตรฐานจริยธรรม ถูกเขียนไว้ “อย่างกว้าง” เปิดโอกาสให้องค์กรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจสามารถ “ตีความ” หรือนำมาใช้กับกรณีเฉพาะ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นการโยงใยกับเรื่องการเมืองเพื่อใช้กับคนบางกลุ่มบางฝ่าย นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่ถูกพูดถึงว่า กฎหมายที่เขียนขึ้นมาใหม่สามารถมีผลย้อนหลังไปยังพฤติการณ์ในอดีตก่อนการเกิดขึ้นของกฎหมายนั้น ๆ ได้หรือไม่ (ธัญพร บัวทอง, 2566)

ทั้งนี้ ในทัศนะของผู้เขียนขอแสดงความเห็นต่อมาตรฐานทางจริยธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองสองประเด็นคือ ประเด็นแรกขอบข่ายความเหมาะสมของมาตรฐานจริยธรรม ซึ่งหากพิจารณาในเนื้อหาสาระแล้วเห็นว่า มีความครอบคลุมในประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นการป้องปรามการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ก็ยังมีบางข้อที่เห็นว่าเป็นนามธรรมอยู่บ้าง อาจทำให้เกิดการตีความที่หลากหลายขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การที่จะบอกว่ามาตรฐานจริยธรรมมีขอบข่ายเหมาะสมหรือไม่ ผู้ที่จะตอบคำถามนี้ได้ดีที่สุดคือผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงอย่างผู้ถูกบังคับใช้ เพราะอย่าลืมว่า มาตรฐานจริยธรรมฉบับที่ใช้บังคับอยู่นี้ ตามรัฐธรรมนูญปี 2560 มาตรา 219 กำหนดให้ว่าต้องรับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี แต่เนื่องจากในขณะที่มีการจัดทำมาตรฐานจริยธรรมยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จึงต้องรับฟังความคิดเห็นจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และประเด็นที่สอง ความจำเป็นของมาตรฐานจริยธรรม ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมไม่ว่าจะเป็นในส่วนของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ยังคงมีความจำเป็นอย่างยิ่งใน

สังคมไทย เพราะอย่างน้อยจะเป็นเครื่องเตือนสติอย่างหนึ่งสำหรับนักการเมือง รวมถึงบุคคลที่คิดจะเข้ามาสู่เส้นทางนักการเมืองว่าหากไม่มีความซื่อสัตย์สุจริต ขาดคุณธรรมและจริยธรรมอันดีแล้ว หากศาลพิพากษาว่ามีความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ผลที่ตามมานอกจากถูกตัดสิทธิต่าง ๆ ทางการเมืองตลอดชีวิตแล้วยังอาจถูกดำเนินคดีอาญาอีกด้วย แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่ามาตรฐานจริยธรรมควรถูกนำมาใช้กับนักการเมืองที่กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงโดยแท้จริงไม่ควรถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อเล่นงานฝ่ายตรงข้ามหรือผู้ที่เห็นต่าง รวมถึงการวางบรรทัดฐานที่ชัดเจนก็เป็นสิ่งสำคัญว่าจะนำมาบังคับใช้กับช่วงที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือย้อนหลังไปมากน้อยเพียงใด

เอกสารอ้างอิง (References)

- คำพิพากษาชั้นวินิจฉัยอุทธรณ์ศาลฎีกา คดีหมายเลขดำที่ อม. อธ. 7/2566 หมายเลขแดงที่ อม. อธ. 5/2567
- คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขดำที่ อม. 4/2565 หมายเลขแดงที่ อม. 8/2566
- ธัญพร บัวทอง. (2566, 21 กันยายน). มาตรฐานจริยธรรม ตัดสิทธิการเมืองตลอดชีพ “ช่องทางใหม่” จัดการปฏิรูปของชนชั้นนำ. *สำนักข่าวบีบีซีไทย*. <https://www.bbc.com/thai/articles/cqv7n56gsgqqo>
- ประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2564. (2564, 26 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 138 ตอนพิเศษ 258 ง. หน้า 11-14.
- พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562. (2562, 16 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนที่ 50 ก. หน้า 1-10.
- มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561. (2561, 30 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 5 ก. หน้า 13-17.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก. หน้า 1-99.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก. หน้า 1-127.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.
- ศาลฎีกา. (2565, 26 สิงหาคม). *ข่าวศาลฎีกา (ฉบับพิเศษ)*.
- _____. (2566ก, 22 กุมภาพันธ์). *ข่าวศาลฎีกา (ฉบับพิเศษ)*.
- _____. (2566ข, 6 มกราคม). *ข่าวศาลฎีกา (ฉบับพิเศษ)*.
- _____. (2566ค, 3 สิงหาคม). *ข่าวศาลฎีกา (ฉบับพิเศษ)*.
- _____. (2566ค, 20 กันยายน). *ข่าวศาลฎีกา (ฉบับพิเศษ)*.

สมลักษณ์ จัดกระบวนพล. (2559, 15 กันยายน). วิพากษ์บรรทัดฐาน-จริยธรรม “องค์กรอิสระ”.

มติชนออนไลน์. https://www.matichon.co.th/politics/news_286823

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2565). 15 คดีทุจริต ป.ป.ช. ต้องฟ้องเอง. โรงพิมพ์มติชน.

_____. (2567). รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 26566. ม.ป.พ..

หลักเกณฑ์การส่งบทความลงตีพิมพ์ใน “วารสารวิชาการ ป.ป.ช.”

1. เป็นบทความวิจัยหรือบทความวิชาการทั่วไปด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
2. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน หรือไม่อยู่ระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในวารสาร/สิ่งพิมพ์อื่น
3. เนื้อหาต้นฉบับภาษาไทย มีจำนวนหน้าสูงสุดไม่เกิน 25 หน้าพิมพ์ (กระดาษ A4) ต้นฉบับภาษาไทยพิมพ์ด้วยขนาดตัวอักษร 16 แบบอักษร TH SarabunPSK ต้นฉบับภาษาอังกฤษพิมพ์ด้วยขนาดตัวอักษร 16 แบบอักษร TH SarabunPSK
4. ส่วนประกอบสำคัญของบทความ
 - 4.1 ชื่อเรื่อง หรือ ชื่อหัวข้อ ภาษาไทย และภาษาอังกฤษ
 - 4.2 ชื่อและสังกัดผู้เขียน ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ระบุสถานที่ติดต่อ และ E-mail address, โทรศัพท์/โทรสาร ไว้ท้ายบทความ)
 - 4.3 บทคัดย่อภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ประมาณ 10-15 บรรทัด (ภาษาไทย) หรือประมาณ 100-150 คำ (ภาษาอังกฤษ)
 - 4.4 เนื้อหา (คำบรรยาย) ประมาณ 10-20 หน้า
 - 4.5 รูปและตารางประกอบ เท่าที่จำเป็น พร้อมคำบรรยาย (อธิบายประกอบภาพ) รวมแล้วไม่เกิน 4 หน้า
 - 4.6 สรุปและข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยประมาณ 10-15 บรรทัดหรือรวมข้อเสนอแนะแล้วไม่เกิน 20 บรรทัด
 - 4.7 เชิงอรรถเรียงลำดับหมายเลขในเนื้อหา และพิมพ์รวมไว้ส่วนท้ายของบทความ
 - 4.8 หนังสืออ้างอิงหรือบรรณานุกรม ใช้รูปแบบ APA 7 th edition (American Psychological Association)
5. การพิจารณาการรับบทความ
 - 5.1 บทความที่ได้รับการพิจารณาให้ลงพิมพ์ในวารสารวิชาการ ป.ป.ช. ต้องผ่านความเห็นชอบและ/หรือผู้เขียน ได้ปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะของกองบรรณาธิการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ (peer reviews) ที่ได้รับมอบหมายให้เป็น ผู้พิจารณาบทความ จำนวน 3 ท่าน โดยผู้ประเมินไม่ทราบชื่อผู้แต่งและผู้แต่งไม่ทราบชื่อผู้ประเมิน (Double-blind peer review)
 - 5.2 ไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์ใด ๆ ในทุกขั้นตอน โดยผู้เขียนบทความที่ได้รับการคัดเลือกให้พิมพ์ในวารสารวิชาการ ป.ป.ช. จะได้รับค่าตอบแทน ผลงานละ 3,000 บาท
 - 5.3 แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เขียนบทความทราบหลังจากกองบรรณาธิการได้พิจารณาให้บทความลงพิมพ์ได้
 - 5.4 การพิจารณาบทความโดยกองบรรณาธิการถือเป็นเด็ดขาด
 - 5.5 กรณีผู้เขียนบทความต้องการนำบทความไปตีพิมพ์เผยแพร่ซ้ำจะต้องแจ้งให้กองบรรณาธิการทราบเป็นลายลักษณ์อักษรก่อน

สถานที่ติดต่อ

สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เลขที่ 361 ถนนนนทบุรี ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000

โทร. 0 2528 4800 ต่อ 5818 โทรสาร 0 2528 4703



สำนักงาน ป.ป.ช.

ในการป้องกันการใช้อำนาจตำรวจในทางมิชอบเพื่อประโยชน์ส่วนตนเหนือการธำรงความยุติธรรมในสังคม จำเป็นต้องจัดวางความสัมพันธ์ของสถาบันตำรวจใหม่ในลักษณะที่จะสามารถอุดช่องโหว่เชิงธรรมาภิบาลที่เอื้อให้เกิดการทุจริตโดยใช้อำนาจตำรวจ บทความนี้สังเคราะห์กรอบมุมมองเพื่อเป็นฐานคิดตั้งต้นในการออกแบบแนวทางพัฒนาระบบตำรวจไทยในทิศทางดังกล่าว โดยเสนอให้มุ่งจัดวางความสัมพันธ์ของสถาบันตำรวจใหม่ในสามมิติ ประกอบด้วย 1) ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชน 2) ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับผู้ละเมิดกฎหมาย และ 3) ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจภายในองค์กรตำรวจเอง โดยบูรณาการหลักคิดทางเศรษฐศาสตร์เรื่องต้นทุนและผลประโยชน์เพื่อวางกลไกแรงจูงใจในความสัมพันธ์แต่ละมิติ ซึ่งจำเป็นต้องทำประกอบกันทั้งสามมิติจึงจะสามารถป้องกันการทุจริตได้อย่างครอบคลุมและรัดกุม ด้วยการเพิ่มผลประโยชน์เชิงบวกให้แก่การปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของสังคม และเพิ่มต้นทุนเชิงลบให้แก่การใช้อำนาจตำรวจในทางมิชอบ ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปูทางสู่การพัฒนาระบบตำรวจที่ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

**การจัดความสัมพันธ์กับผู้บังคับใช้กฎหมาย
ด้วยการวางกลไกแรงจูงใจเชิงเศรษฐศาสตร์เพื่อป้องกันการทุจริตในสถาบันตำรวจ**
ดอม กัณฑ์พิริยชา

รูปแบบการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีการทุจริต 6 รูปแบบ ได้แก่ 1) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล 2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง 3) การทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการ หรือเบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ 4) การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ 5) การทุจริตยักยอกหรือเบียดบังเงินหรือทรัพย์สิน และ 6) การทุจริตเรียกรับสินบน ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในภาพรวม พบว่า เกิดจากปัจจัยภายในของผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจมากที่สุดที่ปฏิบัติงานอย่างไม่ซื่อสัตย์สุจริต และไม่แยกแยะระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม และปัจจัยภายนอก เช่น ค่านิยมในระบบอุปถัมภ์ที่ช่วยเหลือกันในหมู่พวกพ้อง ระบบการบริหารงานและการติดตามกำกับดูแลของผู้บังคับบัญชาที่ขาดความเคร่งครัดระเบียบของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างกันในแต่ละหน่วยงานทำให้มีความไม่ชัดเจน ข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตสำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เช่น การปลูกฝังจิตสำนึก และความซื่อสัตย์สุจริตให้บุคลากรของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ มีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้มีความชัดเจน หลีกเลี่ยงการตีความ และลดการใช้ดุลพินิจให้น้อยที่สุด รวมทั้งใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการกระบวนการปฏิบัติงานและการให้บริการบางประเภท มีระบบการตรวจสอบภายในที่มีความเข้มงวดสม่ำเสมอ โดยเฉพาะการตรวจสอบติดตามในเรื่องการใช้งบประมาณในโครงการขนาดใหญ่ เป็นต้น

รูปแบบการทุจริตและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ
อนัญญา แม้นโชติ