

* การป้องกันการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น *
 (กรณี : การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) หน่วยงานภาครัฐ)



2. ขงกมาสิองฮากัฎ
 ๑๑โรซำว

- หาขั้นตอนที่เอื้อต่อการทุจริต
- ศึกษา และวิเคราะห์ สาเหตุ
- เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เป็นนวัตกรรมในการป้องกันและแก้ไข ปัญหา



สรุป

1.

- Corruption Perceptions Index
 ปี 2563 ได้คะแนน 36 / 100
 ปี 2564 ได้คะแนน 35 / 100
- การร้องเรียนเรื่องการคอร์รัปชัน มากถึง 10,382 เรื่อง เสียหาย จากเรื่องจัดซื้อจัดจ้าง อปท. 7,686 ล้านบาท



สาเหตุปัญหา

- (1) ระบบอุปถัมภ์
- (2) แรงจูงใจจากผลประโยชน์ที่มีขอบ ด้วยกฎหมาย
- (3) อิทธิพลและอำนาจของฝ่าย การเมือง
- (4) ปัญหาการขาดการตรวจสอบและ ถ่วงดุลอำนาจที่แท้จริง

การทุจริตจะลดลงหากเครือข่ายภาคประชาชนร่วมกันเข้าไป ตรวจสอบในขั้นตอนการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ (TOR) และขั้นตอนการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างจริงจัง

- นวัตกรรมแก้ไขปัญหานี้
 - ระดมกำลังจากเครือข่ายภาคประชาชน ๘ บูรณาการหน่วยงาน ตรวจสอบทุจริต
 - ป.ป.ช.จังหวัด เป็นผู้ทำการขอแผนการดำเนินงานประจำปีของ อปท. เพื่อตรวจสอบ ๘ แบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบกันให้ชัดเจน
 - เครือข่ายภาคประชาชนของ อปท.แจ้งข่าวโครงการจัดซื้อจัดจ้าง
 - การพัฒนาระบบเทคโนโลยีดิจิทัลในการกำหนดให้ อปท.เปิดเผยงบประมาณและข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างในทุกขั้นตอนแบบออนไลน์

5.

จะแก้ปัญหานี้
 แบบไหน

- สมการคอร์รัปชัน $C = M + D - A$
- การมีส่วนร่วมของประชาชน
- ทฤษฎีสามเหลี่ยมอาชญากรรม
- การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- รูปแบบของการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน

ศึกษาท้าวที่ตีอ้อมมี
 ความรู้กว้างอ้อม

3.



4. เก็บซังมุดฮิวไว

- การค้นคว้าเชิงเอกสาร ศึกษาจากวิทยานิพนธ์ วารสาร บทความ และ หนังสือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- การสัมภาษณ์เชิงลึก ที่ เกี่ยวข้อง 2 คน
- ประชุมกลุ่มย่อย

ข้อเสนอแนะ

- สร้างแรงจูงใจให้เปิดเผยข้อมูล เกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้างอย่างครบถ้วน
- เชื่อมโยงฐานข้อมูลของหน่วยงานตรวจสอบต่างๆ
- ปลุกฝังจิตสำนึก อริยสัจ 4

การป้องกันการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรณี : การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) หน่วยงานภาครัฐ)

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยเป็นปัญหาเรื้อรังมายาวนาน ที่ผ่านมามีข้อกล่าวหาต่อนักการเมือง ข้าราชการ และนักการเมืองท้องถิ่น ว่ามีพฤติกรรมในเชิงทุจริตคอร์รัปชันในหลายรูปแบบ ทั้งในแง่การยกยอก การแอบเอางบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐไปเป็นของตน การเลือกจ้างและการทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทาน เฉพาะพรรคพวกผู้สนับสนุนตนเท่านั้น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้บริษัทของตนเองและพรรคพวก ผลประโยชน์ขัดแย้งหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) และการเอื้อประโยชน์ (Trading Influence) เป็นต้น ในช่วง 19 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยถือว่าอยู่ในกลุ่มประเทศ ที่มีสถานการณ์คอร์รัปชันในระดับที่แย่ ทั้งนี้สภาพปัญหาดังกล่าวสามารถสะท้อนได้จากผลการจัดลำดับคะแนนดัชนีภาพลักษณ์การมีคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index - CPI) ที่องค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International - TI) ให้ประเทศไทยยังไม่เคยได้คะแนนเกินครึ่งเลย ในปี พ.ศ. 2540 พบว่า ประเทศไทยได้รับ 3.06 คะแนน จากคะแนนเต็ม 10 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2560) และในปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยได้ 36 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ซึ่งไม่เปลี่ยนแปลงจากปี 2561 แต่ในส่วนของเป็นอันดับที่ปรับตัวลดลงเป็นลำดับที่ 101 จากทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลก (สำนักข่าว B B C NEWS ไทย, 2562) โดยล่าสุดในปี พ.ศ. 2564 เมื่อมีการเปลี่ยนการให้คะแนนเต็ม 100 คะแนน ประเทศไทยได้ 35 คะแนน (ลดลงจากปี พ.ศ.2563 ที่ได้ 36 คะแนน) ได้ลำดับที่ 110 จาก 180 ประเทศทั่วโลก (สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า, 2564) นอกจากนี้ยังพบรายงานสถิติเรื่องที่มีการกล่าวหาหรือเรียนมายังสำนักงาน ป.ป.ช. ภาพรวมในปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ที่ปรากฏว่า มีการร้องเรียนเรื่องการคอร์รัปชันมากถึง 10,382 เรื่อง ซึ่งได้รับจากหลากหลายช่องทาง ได้แก่ หนังสือร้องเรียน 4,855 เรื่อง หนังสือราชการ 2,143 เรื่อง การร้องเรียนด้วยวาจา 184 เรื่อง เหตุอันควรสงสัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. 30 เรื่อง บัตรสนเท่ห์ 2,632 เรื่อง เว็บไซต์ 529 เรื่อง แจ้งเบาะแส 9 เรื่อง ซึ่งหน่วยงานที่ถูกกล่าวหามากที่สุดยังคงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่มีมากถึง 2,212 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 33.36 และเมื่อจำแนกออกเป็นประเภทของการทุจริต พบว่า ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีข้อกล่าวหา มากที่สุดในปีงบประมาณ พ.ศ.2562 นั้น เป็นประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 743 เรื่อง รองลงมาเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่น ละเลย เพิกเฉยต่อการปฏิบัติหน้าที่ กระทำการเกินอำนาจหน้าที่โดยทุจริต และอนุมัติ/ไม่อนุมัติใบอนุญาตโดยมิชอบ จำนวน 681 เรื่อง และประเภทยกยอก/เบียดบังเงิน หรือทรัพย์สินของราชการ จำนวน 305 เรื่อง และหากจำแนกข้อมูลตามมูลค่าความเสียหายของคดีที่ชี้มูลความผิด แล้วจะพบว่า ลำดับที่ 1 คือ กลุ่มคดีด้านการจัดซื้อจัดจ้างมีมูลค่าความเสียหายมากที่สุด โดยคิดเป็นจำนวนเงินประมาณ 7,686 ล้านบาท (สำนักข่าวไทยโพสต์, 2565)

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลทุกรัฐบาลได้มีความพยายามในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ส่วนหนึ่งเห็นได้จากการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบทุจริตขึ้นมาหลายหน่วยงาน โดยเริ่มต้นจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปี พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบทุจริต ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ซึ่งมีการกึ่งในการตรวจสอบการทุจริตของข้าราชการและนักการเมือง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานราชการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ตรวจการฯ) ซึ่งเป็นเสมือนหน่วยงาน "หน้าด่าน" ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงจากเรื่องร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับการละเว้น

ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐก่อนส่งเรื่องให้หน่วยงานตรวจสอบทุจริตอื่นๆ ดำเนินการต่อ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง สตง. สำนักงาน ป.ป.ช. ในส่วนของกระบวนการยุติธรรม ก็ได้มีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้การดำเนินคดีทุจริตที่มีนักการเมืองเกี่ยวข้องเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้นในศาลเดียว และในปี พ.ศ. 2551 รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานต่อต้านทุจริตในการกำกับดูแลของรัฐบาล ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ต่อมาในปี พ.ศ.2559 ก็ได้จัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเพื่อรับฟ้องคดีทุจริตทั่วประเทศ แต่การจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ขึ้นมาก็ดูเหมือนจะไม่ช่วยให้สถานการณ์คอร์รัปชันของไทยดีขึ้นเท่าไรนัก ประเทศไทยยังจำเป็นต้องสรรหาแนวคิดเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันรูปแบบใหม่ๆ ควบคู่ไปกับการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบทุจริต เพราะการแก้ไขปัญหาการทุจริตนั้น ต้องมีการกำหนดแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างบูรณาการ เพื่อให้สังคมทุกภาคส่วนมีความตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามบทบาทและภาระหน้าที่ของตนเองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาที่ภาครัฐให้ความสำคัญ โดยถูกกำหนดไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดภัยและประพฤติมิชอบ ผ่านการพัฒนาคนและการพัฒนาระบบ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยให้ความสำคัญกับการปรับและหล่อหลอมพฤติกรรม “คน” ทุกกลุ่มในสังคมให้มีจิตสำนึกและพฤติกรรมยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต และการส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมในการต่อต้านการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐที่เหมาะสมกับบริบท สภาพปัญหา รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของกระบวนการและกลไกที่เกี่ยวข้องในการปราบปรามการทุจริต ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมให้ข้อมูล ปรีกษาหารือ ตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบ และถอดถอนผู้ทุจริต ทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนได้มีสิทธิในการเข้าร่วมดำเนินการใดๆ ของรัฐที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ส่งผลให้เกิดกระแสการตื่นตัวของประชาชนในเรื่องการเรียกร้องสิทธิในการรับรู้และสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น รวมทั้งการรวมตัวกันเป็นกลุ่มประชาสังคม ในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการบริหารงานภาครัฐให้มีความโปร่งใสเป็นธรรม หรือมีการเรียกร้องให้มีการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการโดยตรงมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ภาครัฐจำเป็นต้องมีการปรับตัวและเปิดระบบราชการที่ยอมรับ และเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการที่มีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

จากที่มาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าวข้างต้น สะท้อนได้ว่าการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งมักเกิดขึ้นในหน่วยงานสังกัด อปท. จึงมีความจำเป็นและควรดำเนินการอย่างเร่งด่วน เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยได้ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งหาก อปท. ส่วนใหญ่ยังคงมีปัญหาคอร์รัปชันอยู่ต่อเนื่องอย่างนี้ ย่อมส่งผลให้การพัฒนาประเทศในระดับรากหญ้าเป็นไปได้ไม่ได้อย่างเต็มที่ งบประมาณในการบริหารจัดการ การแก้ไขปัญหาการความเป็นอยู่ของประชาชน ไม่สามารถลงสู่ประชาชนอย่างเต็มที่ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ถดถอยหล้าหลังกว่าประเทศอื่น ๆ ดังนั้นคณะผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีการศึกษาวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา ตลอดจนพัฒนาข้อเสนอแนะที่เป็นนวัตกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกที่มีศักยภาพในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศต่อไป (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2560)

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษารูปแบบ ขั้นตอน ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) หน่วยงานภาครัฐ เพื่อหาขั้นตอนที่เอื้อต่อการทุจริต

2.2 เพื่อศึกษา และวิเคราะห์ สาเหตุของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรูปแบบวิธีในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) หน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน

2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เป็นนวัตกรรมในการป้องกันและแก้ปัญหาค่าการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) หน่วยงานภาครัฐ

3. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

3.1 ข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ของปัญหาที่ทางกลุ่มได้มุ่งศึกษา

การจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบงบประมาณในแต่ละปียังมีช่องทางที่ทำให้เกิดการทุจริตในหลากหลายรูปแบบเนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐค่อนข้างเป็นระบบปิด ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานซื้อหรืองานจ้างโดยส่วนใหญ่เป็นบุคลากรภายในส่วนราชการเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง โดยอำนาจในการพิจารณาอนุมัติเรื่องต่าง ๆ จะเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ กล่าวคือ ตั้งแต่การทำแผนจัดซื้อจัดจ้าง การสั่งซื้อ/สั่งจ้าง การแต่งตั้งบุคคลหรือกรรมการชุดต่าง ๆ การตรวจรับพัสดุ/งานจ้าง และการพิจารณาอุทธรณ์การตัดผู้เสนอราคา ซึ่งจะใช้คนในองค์กรดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและพิจารณาอนุมัติหรือสั่งการเรื่องต่าง ๆ โดยมีอำนาจเบ็ดเสร็จ ทำให้การตรวจสอบหรือหาหลักฐานการทุจริตเป็นไปได้ยาก รวมไปถึงการฮั้วประมูลระหว่างผู้เข้าร่วมประมูลด้วยกันหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องจนมีเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน เอื้อผลประโยชน์ให้กับเครือญาติ หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เอื้อต่อการทุจริต เช่น กรณีการทุจริตขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ราชาทะเวจ.สมุทรปราการ ในโครงการจัดซื้อเสาไฟฟ้าประติมากรรมกินรี (เสาไฟกินรี) พร้อมโคมไฟระบบพลังงานแสงอาทิตย์ (โซลาเซลล์) พร้อมติดตั้ง ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2564 รวมวงเงิน 871,020,971 บาท ซึ่งมีราคาต้นละประมาณ 94,000 บาท โดยเป็นการประกวดราคาปกติและการสอบราคา จากการตรวจสอบเอกสารการประกวดราคา พบว่า อบต. ราชาทะเวจ. ได้กำหนดให้ผู้ยื่นซองประกวดราคาต้องส่งตัวอย่างเสาไฟฟ้าประติมากรรมกินรี 1 ชุด ภายในระยะเวลาเพียง 8 วัน นับจากวันที่เสนอราคา ขณะเดียวกัน อบต. ราชาทะเวจ. ได้กำหนดลักษณะของเสาไฟฟ้าฯ ไว้อย่างละเอียดหลายรายการ นอกจากนี้แล้วยังปรากฏชื่อ บริษัท บางกอกไฟถนน จำกัด เอกชนเพียงรายเดียวที่ผูกขาดรับงานเป็นคู่สัญญาทุกโครงการ ซึ่งมีมากกว่า 11 สัญญา และการติดตั้งเสาไฟบางจุดอยู่ในเขตรับผิดชอบของกรมทางหลวง ซึ่งไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปติดตั้ง จุดที่ติดตั้งอยู่ในพงหญ้าไม่มีคนใช้ประโยชน์ ระยะห่างการติดตั้งไม่เป็นไปตามมาตรฐานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ทำให้ภาคประชาชนเกิดข้อสงสัยและเรียกร้องให้หน่วยงานตรวจสอบการทุจริตคอร์ปชั่นในโครงการดังกล่าว ด้านคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตรวจสอบเบื้องต้นพบว่า บริษัทฯ มีพฤติการณ์ในการตกลงร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิในการทำสัญญาของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าและบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ การจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบ มีการเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัท ผู้รับจ้างบางรายเข้าข่ายกีดกันเอกชนรายอื่น รวมถึงก่อสร้างไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนด ซึ่งเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 (พระราชบัญญัติว่าด้วยการฮั้ว) (กรุงเทพฯธุรกิจ, 2565)

กรณีการทุจริตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) สงขลา ในโครงการจ้างสำรวจและออกแบบถนนลาดยางทางหลวงชนบท 30 เส้นทาง วงเงิน 8,068,000 บาท แต่การดำเนินการโครงการฯ ไม่แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จึงมีการขออนุมัติเบิกตัดปีเพื่อจ่ายงบประมาณในปี พ.ศ. 2548 โดยการขออนุมัติจัดจ้างด้วยวิธีคัดเลือกแบบจำกัดข้อกำหนด ซึ่งวิธีการจัดจ้างด้วยวิธีคัดเลือกฯ นั้น ตามระเบียบจะใช้กับการก่อสร้างอาคารแต่ไม่ได้ใช้กับการสำรวจออกแบบถนน ดังนั้นข้อกำหนดดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยพัสดุฯ และเป็นผลให้ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินให้กับเอกชนผู้รับจ้างได้ จากนั้นมีการแก้ไขเอกสารการขออนุมัติจัดจ้าง โดยวิธีคัดเลือกแบบจำกัดข้อกำหนดให้เป็นการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ เพื่อให้สามารถอนุมัติเบิกจ่ายเงินไปได้ ซึ่งนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา กับพวกในขณะนั้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 โดยศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ภาค 9 มีคำพิพากษาจำคุกนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาในขณะนั้นเป็นเวลา 2 ปี โดยไม่รอลงอาญา (สำนักข่าวอิศรา, 2565)

3.2 หลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา

3.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

(1) สมการคอร์รัปชัน ของ ศาสตราจารย์โรเบิร์ต คลิตการ์ด (Robert Klitgaard) ที่ได้เสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตในรูปแบบของสมการที่เรียกว่า "สมการคอร์รัปชัน" ว่า

$$\begin{aligned} C (\text{Corruption}) &= M (\text{Monopoly}) + D (\text{Discretion}) - A (\text{Accountability}) \\ \text{การทุจริตคอร์รัปชัน} &= \text{การผูกขาด} + \text{การใช้ดุลยพินิจ} - \text{กลไกความรับผิดชอบ} \end{aligned}$$

จากสมการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั้นจะเพิ่มขึ้นหากระบบเศรษฐกิจที่มีการผูกขาดและกับการใช้ดุลยพินิจสูง ในทางตรงกันข้าม ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจะลดลงหากสังคมมีกลไกความรับผิดชอบที่ดีในระบบเศรษฐกิจที่มีการผูกขาดมาก ย่อมมีธุรกิจที่สามารถทำไรส่วนเกิน (ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Economic Rent) อยู่จำนวนมาก ซึ่งจูงใจให้มีการทุจริตคอร์รัปชันจากผู้กุมอำนาจรัฐ เพื่อที่จะแบ่งหรือแย่งชิงกำไรส่วนเกินดังกล่าวมาเป็นของตน ในขณะที่เดียวกันภาคธุรกิจก็พร้อมที่จะจ่ายเงินใต้โต๊ะ เพื่อที่จะคงรักษาอำนาจในการผูกขาดดังกล่าวไว้ วิธีการสลายอำนาจการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจคือ การทะเลาะแย่งเงินที่เข้ายวนใจซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาแบบ ตัดไฟตั้งแต่ต้นลม ในขณะที่เดียวกัน การบริหารจัดการภาครัฐก็มีส่วนสำคัญในการกำหนดระดับ และความรุนแรงของการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากรัฐมีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรที่มีจำกัดของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณหรือทรัพยากรธรรมชาติ เช่น แหล่งปิโตรเลียม คลื่นความถี่โทรคมนาคม และมีอำนาจในการกำกับดูแลความสงบเรียบร้อย และความเป็นธรรม รัฐจึงสามารถให้คุณให้โทษแก่บุคคลหรือธุรกิจหนึ่งใดได้ การใช้อำนาจของภาครัฐที่ขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน อิงกับการใช้ดุลยพินิจของผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย จะเพิ่มโอกาสในการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลบางกลุ่ม และตัวแปรสุดท้ายที่ส่งผลการทุจริตคอร์รัปชันให้มามากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับกลไกความรับผิดชอบ ที่เกี่ยวข้องทั้งสังคมทุกภาคส่วนตั้งแต่ผู้ที่ใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองหรือข้าราชการก็ดี ภาคธุรกิจ ภาคสังคม นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชนทุกคน โดยกลไกความรับผิดชอบจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีระบบตรวจสอบ ถ่วงดุลที่มีรูปแบบหลากหลาย เช่น การเปิดเผยข้อมูลของรัฐต่อสาธารณชน การเปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตรากฎหมาย หรือในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐ การมีหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการ เช่น การมีกฏกติกาเรื่องการเมืองผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นต้น ตลอดจนการเมืององค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2560)

(2) สมการคอร์รัปชัน ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

สมการคอร์รัปชันเป็นสมการอันเรียบง่าย หากแต่มิมีนัยสำคัญต่อการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชัน สังคมไทยจึงควรเข้าใจตัวแปรต่างๆ ในสมการ พร้อมทั้งพยายามบวก (+) กลไกความรับผิดชอบ ลบ (-) การผูกขาดและการใช้ดุลยพินิจที่ไม่เหมาะสมออกจากสังคม แต่ปัจจัยที่จะช่วยให้แก้ปัญหาคอร์รัปชันได้สำเร็จ ขึ้นอยู่กับตัวคูณ (x) ที่สำคัญ คือ ประชาชนต้องมีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักถึงผลกระทบจากการคอร์รัปชันที่ทุกคนในประเทศต้องหาร (-) เท่า และเสีย "หาย" เฉลี่ยกันทั้งประเทศ หนังสือ "สมการคอร์รัปชัน: แก้อภัยบวกลบคูณหายในสังคมไทย" จะนำตัวแปรทั้งสามตัว คือ การผูกขาด การใช้ดุลยพินิจ และกลไกความรับผิดชอบเป็นตัวเดินเรื่อง และปิดท้ายด้วยตัวแปรอีกหนึ่งตัวที่ศาสตราจารย์คลิตการ์ด ไม่ได้กล่าวถึง แต่สำคัญมากสำหรับสังคมไทยในปัจจุบันคือ "การเมืองแบบเปิด" ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเปิดเผยข้อมูลเพื่อความโปร่งใส อันเป็นรากฐานอันสำคัญของการต่อสู้กับคอร์รัปชันที่ยั่งยืน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2560)

3.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

(1) ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ มติชน ไม่ว่าจะเป็ทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน

องค์กรนานาชาติดำด้วยการสร้างความร่วมมือของประชาชน (International Association of Public Participation : IAPP) นำเสนอถึงระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 5 ระดับคือ

1) ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (inform) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาครัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้าสู่กระบวนการ มีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมาย ข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น หรือกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะการติดต่อสื่อสารทางเดียว (one-way communication)

2) ระดับการรับฟังความคิดเห็น (consult) เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริง และความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ ด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ แตกต่างกับการมีส่วนร่วมในระดับของการให้ข้อมูล โดยในระดับดังกล่าวนี้จะเป็นการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (two-ways communication)

3) ระดับการความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ (involve) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย

4) ระดับการเกิดความร่วมมือ (collaboration) เป็นการให้กลุ่มประชาชน

ผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นส่วนร่วมกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ มีเงื่อนไขสำคัญคือ ประชาชนต้องเกิดความเชื่อมั่นหรือไว้วางใจ (trust) ขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน และ

5) ระดับการเสริมอำนาจแก่ประชาชน (empowerment) เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด มีเงื่อนไขสำคัญคือ ภาครัฐต้องกระจายอำนาจ (delegate) หรือมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับประชาชนในทุกขั้นตอนการดำเนินงาน

3.2.3 ทฤษฎีสามเหลี่ยมอาชญากรรม (Crime Triangle Theory)

เป็นการอธิบายถึงสาเหตุหรือองค์ประกอบของการเกิดอาชญากรรม ประกอบด้วยด้านต่างๆ ของสามเหลี่ยม 3 ด้าน คือ

- (1) ผู้กระทำผิด/คนร้าย (Offender) หมายถึง ผู้ที่มีความต้องการ (Desire) จะก่อเหตุหรือ ลงมือ กระทำความผิด
- (2) เหยื่อ (Victim)/เป้าหมาย(Target) หมายถึง บุคคล สถานที่ หรือวัตถุสิ่งของ ที่ผู้กระทำผิดหรือ คนร้าย มุ่งหมายกระทำต่อ หรือเป็นเป้าหมายที่ต้องการ
- (3) โอกาส (Opportunity) หมายถึง ช่วงเวลา (Time) และสถานที่ (Place) ที่เหมาะสมที่ผู้กระทำผิดหรือคนร้าย มีความสามารถจะลงมือกระทำความผิดหรือก่ออาชญากรรม

เมื่อเหตุการณ์หรือสถานการณ์ ครบองค์ประกอบทั้ง 3 ด้าน ดังกล่าวข้างต้น จะทำให้เกิดอาชญากรรมขึ้น ทฤษฎีดังกล่าวได้เสนอแนวคิดในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม หรือการป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรม โดยต้องพยายามทำอย่างไรก็ตามที่จะให้องค์ประกอบของสามเหลี่ยมอาชญากรรมด้านใดด้านหนึ่งหายไป ก็จะทำให้อาชญากรรมไม่เกิดขึ้น (วิสูตร ฉัตรชัยเดช, 2554)



ทฤษฎีสามเหลี่ยมอาชญากรรม (Crime Triangle Theory) ได้อธิบายถึงสาเหตุหรือองค์ประกอบของการเกิดอาชญากรรม ประกอบด้วยด้านต่าง ๆ ของสามเหลี่ยม 3 ด้าน คือ

3.2.4 การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ

การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องปฏิบัติ 8 ขั้นตอน คือ

- (1) การกำหนดความต้องการ
- (2) การตั้งงบประมาณ
- (3) การกำหนด Term of Reference (TOR)
- (4) การออกประกาศประกวดราคา
- (5) การเสนอราคา
- (6) การพิจารณาและตัดสิน
- (7) การส่งมอบและติดตั้ง
- (8) การจ่ายเงิน

ทุกขั้นตอนที่กล่าวมาอาจเกิดการทุจริตขึ้นได้ บทความนี้ได้เสนอแนะแนวทางการป้องกันการทุจริตในขั้นตอนต่าง ๆ ที่กล่าวมาเช่นขั้นตอนแรก คือ การกำหนดความต้องการของโครงการ ขั้นตอนนี้ข้อมูลเป็นความลับ การทุจริตเกิดจากพ่อค้าให้สินบนแก่ข้าราชการเพื่อขอทราบความต้องการของโครงการก่อนคู่แข่ง ขั้นตอนสอง การตั้งงบประมาณ การทุจริตเกิดจากข้าราชการตั้งงบประมาณของโครงการด้วยตัวเลขที่พ่อค้าส่งมา มูลค่างบประมาณจึงสูงกว่ามูลค่าที่แท้จริง ขั้นตอนที่สาม การจัดทำ TOR ซึ่งข้าราชการ หรือนักการเมืองที่กำกับดูแลหน่วยงานที่จะจัดซื้อจัดจ้างต้อง Lock TOR หรือ Specification ให้พ่อค้าที่สัญญาว่าจะให้สินบนแก่ตน การทุจริตในหน่วยงานภาครัฐส่งผลร้ายต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ระบบเศรษฐกิจทั้งทางตรงและทางอ้อม ประชาชนต้องทราบถึงการทุจริตที่เกิดขึ้น (ธราพงศ์ ลิ้มสุทธิวันภูมิ และดวงทอง สิ้นชัย, 2563)

3.2.5 รูปแบบของการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

- (1) การให้สินบน (bribe หรือ kickback)

การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นรูปแบบการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินที่พบได้บ่อยที่สุดในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยผู้เสนอราคาตกลงจะแบ่งผลประโยชน์จากโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้แก่ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ตนเป็นผู้ชนะในการเสนอราคาโดยผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ฝ่ายตนเป็นผู้ชนะในการเสนอราคา โดยทั่วไปแล้วมูลค่าของสินบนมักจะกำหนดเป็นอัตราร้อยละของมูลค่าโครงการในลักษณะของการเรียกเปอร์เซ็นต์ หรือ เงินทอน

- (2) การสมยอมหรือ “ฮั้ว” กันในการเสนอราคา (bid rigging)

ในการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในรูปแบบนี้ การจัดซื้อจัดจ้างจะดูเหมือนมีการแข่งขันเนื่องจากมีผู้เข้าร่วมเสนอราคาหลายราย แต่ในความเป็นจริง ได้มีการตกลงเลือกผู้ชนะมาก่อนแล้วในกลุ่มผู้ที่เข้าร่วมเสนอราคาบางส่วนหรือทั้งหมด โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจไม่ทราบความตกลงล่วงหน้า หรือทราบและมีส่วนในการสมคบกับผู้เข้าร่วมเสนอราคาก็ได้ ในทางปฏิบัติ การสมยอมกันในการเสนอราคามีหลายรูปแบบดังนี้

(2.1) การถอนตัว (bid suppression) คือการที่ผู้เข้าร่วมเสนอราคาหนึ่งรายหรือหลายรายซื้อเอกสารเสนอราคา แต่ไม่เสนอราคาจริง โดยอาจถอนตัวจากการเสนอราคา เพื่อเปิด โอกาสให้ผู้เสนอราคาที่ตกลงกันได้ล่วงหน้าแล้วเป็นผู้ชนะ

(2.2) การจูงใจไม่สู้ (complementary bidding) คือการที่ผู้เข้าร่วมเสนอราคาบางรายตั้งใจเสนอราคาสูงโดยทราบแน่ชัดว่าจะไม่ได้รับคัดเลือก หรือจูงใจเสนอเงื่อนไขที่ทราบอยู่ก่อนแล้วว่าจะทำให้ไม่ได้รับคัดเลือก เพื่อเปิดโอกาสให้รายอื่นเป็นผู้ชนะในการเสนอราคา

(2.3) การ "เวียนเทียน" (bid rotation) คือการที่ผู้เสนอราคาที่สมคบกันผลัดกันเป็นผู้ชนะการเสนอราคาในโครงการต่างๆ โดยผู้เสนอราคาจะผลัดกันเสนอราคาสูง-ต่ำสลับกันไป

(2.4) การแบ่งตลาดหรือแบ่งลูกค้า (customer or market allocation) คือ การที่ผู้เสนอราคาตกลงแบ่งพื้นที่ทางการตลาดกัน

(2.5) การเสนอราคาต่ำไปก่อน (low balling) คือการที่ผู้เสนอราคาสมคบกับเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง โดยการเสนอราคาต่ำเพื่อให้ได้โครงการมาก่อน จากนั้นจึงขอเจรจาต่อรองแก้ไขสัญญาในภายหลังหรือปรับลดสเปกหรือคุณภาพของงานลง โดยสมรู้ร่วมคิดกับผู้ตรวจรับงาน

นอกจากนี้ การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินที่พบบ่อยอีกรูปแบบหนึ่งคือการสมคบกันระหว่างผู้เสนอราคากับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะการ "ล็อกสเปก" ซึ่งหมายถึงการกำหนดลักษณะทางเทคนิคที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้เสนอราคาบางราย ตลอดจนการไม่เปิดเผยข้อมูลแก่ผู้เสนอราคาทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน

(3) การใช้บริษัทอื่นบังหน้า (front or shell companies)

การใช้บริษัทอื่นบังหน้ามักถูกใช้ร่วมกับรูปแบบอื่นๆ เช่น การให้สินบนผ่านบริษัทอื่นเพื่อปกปิดอิทธิพลของบริษัทที่มีต่อการคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคา ซึ่งพบมากในการแข่งขันเสนอราคา ระหว่างประเทศ ตัวอย่างของสัญญาณความผิดปกติในกรณีนี้ ได้แก่

(3.1) บริษัทผู้รับเหมาช่วงจดทะเบียนในประเทศซึ่งไม่เปิดเผยข้อมูล (secrecy jurisdiction)

(3.2) บริษัทผู้รับเหมาช่วงหรือบริษัทในประเทศที่เป็นตัวแทนของบริษัทจากต่างประเทศไม่เคยมีผลงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่จัดซื้อจัดจ้าง

(3.3) บริษัทผู้รับเหมาช่วงมีโครงสร้างผู้ถือหุ้นที่ไม่เปิดเผยชัดเจน หรือมีเจ้าของตามที่จดทะเบียนเป็นบริษัทกฎหมาย (law firm) หรือนิติบุคคลอื่นๆ ซึ่งเข้าข่ายการใช้ตัวแทนหรือ "นอมินี" (nominees)

(3.4) ผู้ถือหุ้นหรือผู้มีอำนาจทำการของบริษัทที่ชนะการเสนอราคาเป็นญาติกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง

(4) การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในรูปแบบอื่น ๆ

นอกเหนือไปจากการให้สินบน การสมคบกันเสนอราคาและการใช้บริษัทอื่นบังหน้าแล้ว ยังพบการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินรูปแบบอื่นๆ อีกมาก โดยมักจะเป็นการใช้หลายรูปแบบผสมกัน เช่น การแก้ไขเอกสารข้อเสนอภายหลังจากที่ยื่นข้อเสนอไปแล้ว การแอบเอาข้อมูลของผู้เสนอราคารายอื่นไปบอกผู้เสนอราคาที่รู้จักกัน การเปิดโอกาสให้ผู้เสนอราคาที่ยื่นข้อเสนอใหม่เพื่อให้ได้ราคาต่ำกว่าคู่แข่งโดยเจ้าหน้าที่จะแอบเอาข้อเสนอเดิมทิ้งไป วิธีการนี้จะทิ้งร่องรอยไว้ในรายงานการจัดซื้อจัดจ้างที่เจ้าหน้าที่จะต้องจัดทำ หรือเอกสารข้อเสนอของผู้เสนอราคา (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิช และเทียนสว่าง ธรรมวณณิช, 2560)

4. ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ แบ่งวิธีการเก็บข้อมูลออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

4.1 การค้นคว้าเชิงเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาจากวิทยานิพนธ์ วารสาร บทความ และหนังสือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานภาครัฐ

4.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้ให้ข้อมูล ประกอบด้วย

4.2.1 เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งจำนวน 2 คน ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงาน เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 1 คน และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ จำนวน 1 คน

4.2.2 เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการผู้ทำหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง 1 คน โดยการสัมภาษณ์ จะเป็นการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคา อิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) มีการกำหนดประเด็นการสัมภาษณ์ให้ครอบคลุมเนื้อหาตามวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดของการศึกษา มีลักษณะเป็นคำถามปลายเปิดและใช้แนวการสัมภาษณ์กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เหมือนกันทั้งหมด เช่น ข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูล เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ตำแหน่งหน้าที่ ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ปัญหาและช่องว่างของขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง และวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนความเห็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

4.3 การประชุมกลุ่มย่อย (focus group) เพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

- | | | | |
|--------|----------------------------------|-------------|---|
| 4.3.1 | นางสาวกัลญารัตนา วรฤทธิกร | เลขที่ 1804 | ที่ปรึกษาเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงยุติธรรม |
| 4.3.2 | พันตำรวจโท ฐิติวัชร อริยะเลิศชัย | เลขที่ 1809 | สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ |
| 4.3.3 | พันตำรวจโท ธีรพงศ์ ใจอารีรอบ | เลขที่ 1814 | สำนักงานตำรวจแห่งชาติ |
| 4.3.4 | นางสาวนภัสสร ทองดิง | เลขที่ 1816 | กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง |
| 4.3.5 | นางนภิสพร บุญยราชรัย | เลขที่ 1817 | สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามยาเสพติด |
| 4.3.6 | นายฤทธิรอน ทวีทรัพย์ | เลขที่ 1833 | สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง
ผู้บริโภค |
| 4.3.7 | นางสาวสุภัญญา ไทยน้อย | เลขที่ 1840 | กรมราชทัณฑ์ |
| 4.3.8 | นายสุดเขต อูริโย | เลขที่ 1841 | กรมที่ดิน |
| 4.3.9 | นางสุภาภรณ์ คงหนอน | เลขที่ 1843 | กรมบังคับคดี |
| 4.3.10 | พระครูปลัดอดิศักดิ์ วชิรปญโญ | เลขที่ 1847 | มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ
ราชวิทยาลัย |

5. ผลการวิเคราะห์

5.1 สาเหตุและผลกระทบที่เกิดจากการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1.1 สาเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาเหตุที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกได้ดังนี้

(1) ระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่มีมายาวนานทุกยุคทุกสมัย ฝังเป็นรากลึกอยู่ในสังคมไทย มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานจนถึงปัจจุบัน ผู้บริหารบางรายใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดเข้าครอบงำแทรกแซงใน กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ว่าจะเป็นการให้นโยบายหรือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานพัสดุกำหนดคุณ ลักษณะเฉพาะพัสดุ พิจารณาราคา หรือสั่งการให้เอื้อประโยชน์ในการตรวจรับพัสดุในทางที่มีขอบด้วยกฎหมาย ให้แก่พรรคพวกหรือผู้ใหญ่ที่ตนพึ่งพา ในทางกลับกันเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานพัสดุก่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัด จ้างในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบเพื่อหวังความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน

(2) แรงจูงใจจากผลประโยชน์ที่มีขอบด้วยกฎหมาย

ผลประโยชน์ที่มีขอบด้วยกฎหมายเป็นมูลเหตุหรือสาเหตุการทุจริตในการจัดซื้อจัด จ้างเกิดจากสาเหตุจากตัวผู้กระทำจากโอกาส หรือสิ่งจูงใจ ทำให้ขาดความซื่อสัตย์สุจริต อาศัยอำนาจตำแหน่ง หน้าที่ของตนแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบและร่วมสมคบกับผู้เสนอราคาให้แก่ทางราชการสูงกว่าราคาที่เหมาะสม ตลอดจนทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ปลอมแปลงหรือกระทำการใดๆ อันเป็นเท็จ เรียกรับเอาผลประโยชน์จากผู้เสนอ ราคาและใช้เทคนิคหาประโยชน์จากกระบวนการจัดซื้อจัด โดยรูปแบบการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีขอบในการ จัดซื้อจัดจ้างสามารถแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

(2.1) การให้สินบน (bribe หรือ kickback)

การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นรูปแบบการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน ที่พบได้บ่อยที่สุดในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยผู้เสนอราคาคงจะแบ่งผลประโยชน์จากโครงการจัดซื้อจัดจ้าง จัด ให้แก่ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ฝ่ายตนเป็นผู้ชนะในการเสนอราคา โดยทั่วไปแล้วมูลค่า ของสินบนมักจะกำหนดเป็นอัตราร้อยละของมูลค่าโครงการในลักษณะของการเรียกเปอร์เซ็นต์ หรือ “เงินทอน”

(2.2) การสมยอมหรือ “ฮั้ว” กันในการเสนอราคา (bid rigging)

ในการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในรูปแบบนี้ การจัดซื้อจัดจ้างจะแสดงให้เห็นว่ามี การแข่งขันโดยมีการจัดให้มีผู้ค้าอื่นร่วมเสนอ แต่ในความเป็นจริงได้มีการตกลงเลือกผู้ชนะมาก่อนแล้ว ใน กลุ่มผู้ค้าที่เข้าร่วมเสนอ โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทราบความตกลงล่วงหน้ามาก่อน

(2.3) การใช้บริษัทอื่นบังหน้า (front or shell companies)

การใช้บริษัทอื่นบังหน้ามักถูกใช้ร่วมกับรูปแบบอื่นๆ เช่น การให้สินบนผ่าน บริษัทอื่นเพื่อปกปิดอิทธิพลของบริษัทที่มีอิทธิพลต่อการคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคา

(2.4) การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินรูปแบบอื่นๆ

นอกเหนือไปจากการให้สินบน การสมคบกันเสนอราคาและการใช้บริษัทอื่น บังหน้าแล้ว ยังพบการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในรูปแบบอื่นๆ อีกมาก เช่น การแก้ไขเอกสารข้อเสนอภาย หลังที่ยื่นข้อเสนอไปแล้ว การแอบเอาข้อมูลของผู้เสนอราคารายอื่นไปบอกผู้เสนอราคาที่อยู่จักกัน เป็นต้น

(3) อิทธิพลและอำนาจของฝ่ายการเมือง

อิทธิพลและอำนาจของฝ่ายการเมืองในพื้นที่ที่ครอบงำหรือสามารถให้คุณให้โทษต่อ เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการได้ ตลอดจนการใช้อิทธิพลข่มขู่หรือกีดกันผู้เสนอราคารายอื่นๆ การบีบบังคับให้ผู้มีส่วน เกี่ยวข้องตรวจรับงานโครงการต่างๆ ตลอดจนบางครั้งประชาชนไม่กล้าที่จะให้เป็นพยานเพื่อเอาผิดกับผู้กระทำ การทุจริตมีพฤติกรรมและวิธีการคอร์รัปชันจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

(4) ปัญหาการขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างที่แท้จริง

ถึงแม้ พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้างและบริหารงานพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 จะมีการกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการในการตรวจสอบการดำเนินงานเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กลับพบว่าหน่วยงานภาครัฐบางแห่งยังใช้ช่องว่างของข้อกำหนดในการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นบุคลากรในหน่วยงาน มิใช่บุคลากรภายนอกที่เป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือภาคประชาชนดังเช่นที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงทำให้การดำเนินการดังกล่าวยังขาดเรื่องตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างที่แท้จริง

อีกประการหนึ่ง หากพิจารณาอีกซึ่งไปถึงรูปแบบสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ประเพณี ตลอดจนความเป็นอยู่ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นอันรู้กันว่าบางโครงการอาจมีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความผิดปกติ หรือมีการทุจริตโกงกินหรือเรียกรับผลประโยชน์การอย่างชัดเจนจากการจัดซื้อจัดจ้างโครงการต่างๆ ที่เป็นการบริการสาธารณะในท้องถิ่นตนเอง แต่ประชาชนทั่วไปยังขาดความรู้ ไม่ทราบวิธีการ และช่องทางการมีส่วนร่วม หรืออาจจะเห็นแก่พวกพ้อง รวมถึงอาจเกิดความเกรงกลัวในอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่น จึงทำให้ไม่มีการร้องเรียนหรือตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างอย่างแท้จริง

5.1.2 ผลกระทบจากการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุขององค์การปกครองส่วน

ท้องถิ่น

การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศทั้งในด้าน เศรษฐกิจและในด้านของการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ อย่างไรก็ตาม จากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ที่มีมูลค่ากว่าพันล้าน ย่อมก่อให้เกิดสิ่งจูงใจหรือเป็นการเปิดโอกาสให้มีช่องทางในการทุจริตคอร์ปชั่นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยรูปแบบของการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีหลายรูปแบบ เช่น การสมยอมกันในการเสนอราคาเพื่อมิให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมหรือการฮั้วประมูล (Big Rigging) การติดสินบน (Bribery) เจ้าพนักงานเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ไม่ว่าจะโดยมีเจตนาทุจริตหรือไม่ก็ตาม การขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือกระทำผิดขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น นอกจากนี้การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจากผู้เกี่ยวข้องในทุกระดับ เช่น การทุจริตในการจัดซื้อเครื่องมือเครื่องใช้สำนักงานโดยเจ้าหน้าที่ไปจนถึงการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับนโยบายของรัฐบาลหรือปัจจัยด้านการเมือง ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมเนื่องจากเงินที่ได้ใช้ไปในการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว เป็นเงินงบประมาณแผ่นดินที่มาจากการเก็บภาษีของประชาชนในประเทศเป็นหลัก อาจกล่าวได้ว่าการทุจริตคอร์ปชั่นในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นการทำลายระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างแท้จริง เนื่องจากการลงทุนในโครงการของภาครัฐ จะต้องใช้แหล่งเงินจากเงินงบประมาณแผ่นดินที่มีมูลค่ามหาศาล แต่ผลลัพธ์ที่ได้จากการสูญเสียงบประมาณ กลับก่อให้เกิดผลร้ายหลายประการตามมา ไม่ว่าจะเป็นการก่อให้เกิดความไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ การสูญเสียงบประมาณมูลค่ามหาศาล การเพิ่มสูงขึ้นของหนี้สาธารณะที่เกิดจากการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นผลให้ภาระต้นทุนในการดำเนินการโครงการของรัฐเพิ่มสูงขึ้น และรัฐไม่ได้รับสินค้า หรือบริการที่มีคุณภาพตามงบประมาณที่จ่ายไป รวมทั้งภาครัฐอาจต้องสูญเสียงบประมาณเพิ่มมากขึ้นโดยไม่จำเป็น อันเป็นการแสวงหาประโยชน์จากเงินของแผ่นดินซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ โดยโครงการที่มีความเสี่ยงจะเกิดการทุจริตส่วนใหญ่แล้ว เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าสูง เนื่องจากมีผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ใน

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง รวมตลอดจนภาคเอกชนที่เข้าร่วมประมูลโครงการ จึงมีโอกาที่จะเกิดการแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจหรือดุลพินิจของผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ อาทิ เช่น การที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจในการอนุมัติดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจในการลงนามในสัญญา คณะกรรมการมีอำนาจหรือสามารถใช้ดุลพินิจที่จะให้คุณหรือให้โทษกับภาคเอกชนผู้ประสงค์จะเข้าร่วมประมูลงานเสนอราคาหรือเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

ความร้ายแรงของปัญหาการทุจริตมีผลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม คุณค่าทางคุณธรรมจริยธรรมและคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งได้ส่งผลกระทบต่ออย่างใหญ่หลวงต่อการพัฒนาประเทศหลายประการ นอกจากนี้การทุจริตยังถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมอันเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักธรรมาภิบาล หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรมอันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

5.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาเดิมที่มีอยู่ในปัจจุบัน

จากการศึกษาและการวิเคราะห์ปัญหาการกระทำผิด และสาเหตุต่าง ๆ รวมถึงแนวคิดและทฤษฎี แนวทางที่ได้ดำเนินการในปัจจุบันพบว่า

5.2.1 พัฒนาเครื่องมือและมาตรการปฏิบัติงานที่สามารถป้องกันปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการ สานโครงการ/กิจกรรม/มาตรการต้องสนับสนุนให้สาธารณะและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และตรวจสอบการปฏิบัติ หรือบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนากลไกมาตรการ รวมถึงเครือข่ายในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความเข้มแข็งในการตรวจสอบ ควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม วิธีนี้แม้จะเน้นให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และตรวจสอบการปฏิบัติ หรือบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังไม่มีผู้ใดเป็นตัวหลักในการทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำดังกล่าวข้างต้นอย่างจริงจัง หรือยังไม่มีกำหนดให้ประชาชนมีความรู้ระดับใด ความรู้ด้านใด จำนวนเท่าใดที่จะเข้ามาตรวจสอบโครงการจัดซื้อหรือจัดจ้างต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแผนงานที่มีประสิทธิภาพ ลดโอกาสในการกระทำการทุจริต และประพฤติมิชอบเพื่อจะให้เป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วน วิธีนี้ แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีโครงการต่างๆ เพื่อป้องกันการทุจริตภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆก็ตาม แต่เป็นเพียงการสร้างภาพให้สวยงาม โดยไม่มีผู้ใดสามารถไปตรวจสอบแผนงานดังกล่าวได้ทุกโครงการซึ่งมีจำนวนมากมาย แม้จะมีหน่วยงานไปตรวจสอบ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ป.ป.ช. หรือ สำนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งมีอยู่จำนวนน้อยมากในประเทศไทยไม่สามารถตรวจสอบได้ครอบคลุมทุกโครงการ อันเป็นเหตุนำไปสู่การทุจริตยังคงมีอยู่มากมาย

5.2.3 สร้างจิตสำนึกรักท้องถิ่นของตนเอง อันจะนำมาซึ่งการสร้างค่านิยมและอุดมการณ์ในการต่อต้านการทุจริต จากการปลูกฝังหลักคุณธรรม จริยธรรม หลักธรรมาภิบาล และหลักเศรษฐกิจพอเพียงที่สามารถ นำมาประยุกต์ใช้ในการทำงานและชีวิตประจำวัน วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ต้องการสร้างคนดี ซึ่งอาจจะอยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ แต่หากผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้มิอหิทธิพล เป็นผู้ต้องการหาผลประโยชน์ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จะใช้อิทธิพลในการบังคับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการที่รับผิดชอบในโครงการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ หรือ เจ้าหน้าที่การเงิน เพื่อให้กระทำทุจริตยกยอกเงินในโครงการนั้นๆ มาแบ่งให้กับผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

5.2.4 ส่งเสริมบทบาทการตรวจสอบของสภาท้องถิ่น เสริมพลังการมีส่วนร่วมของชุมชนและบุคลากรทุกภาคส่วนเพื่อต่อต้านการทุจริต และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดมั่นในอุดมการณ์เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้า พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการที่ไม่มีการทุจริตคอร์รัปชัน มีการทำงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน วิธีการดังกล่าวนี้ อาจทำได้ยาก เพราะหากมีการคัดเลือกตรวจสอบของสภาท้องถิ่น แล้วเป็นพรรคพวกของผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้การตรวจสอบของสภาท้องถิ่นนั้นสูญเปล่า และผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจต้องเสียเงินการทุจริตมาแบ่งให้กับสภาท้องถิ่นนั้นอีก

5.2.5 การที่ประชาชนทำหนังสือร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของชาติ ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ป.ป.ช. หรือ สำนักงาน ป.ป.ท. และหลายครั้ง ก็ร้องเรียนไปในเรื่องทุจริตเรื่องเดียวกัน แต่ร้องเรียนไปหลายหน่วยงานข้างต้น เมื่อหน่วยงานตรวจสอบทุจริตข้างต้น ได้รับเรื่องแล้ว ต่างฝ่ายต่างก็ตรวจสอบไปคนละคราว ซึ่งทำให้หน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องเรียน มีการถูกตรวจสอบกันหลายครั้ง อันจะเป็นเหตุให้ซ้ำซ้อนกัน สูญเสียงบประมาณในการไปตรวจสอบกันหลายครั้ง และในที่สุด สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และ สำนักงาน ป.ป.ท. ก็ส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวมาให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินคดีตามอำนาจหน้าที่อยู่ดี

5.3 นวัตกรรมการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ข้อกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือนโยบายที่มีอยู่ พบว่าการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ในขั้นตอนของการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ หรือ TOR เพื่อป้องกันการล่อลอบ และ ในขั้นตอนการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ เชื่อว่าจะเป็นขั้นตอนที่สามารถป้องกันการเอื้อต่อการทุจริตได้ดี ทั้งนี้วิธีการในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตข้างต้นมีดังนี้

5.3.1 ระดมสรรพกำลังจาก 4 หน่วยงานของรัฐ และเครือข่ายภาคประชาชนของ 4 หน่วยงานของรัฐ อันได้แก่

- (1) สำนักงาน ป.ป.ช. และ ชมรมสตรอง
- (2) สำนักงาน ป.ป.ท. และ คณะทำงานศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตจังหวัด
- (3) กระทรวงมหาดไทย และ คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ) ของกระทรวงมหาดไทย และ
- (4) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ เครือข่ายภาคประชาชนของ พอช.

โดยให้ทั้ง 4 หน่วยงานของรัฐ และเครือข่ายภาคประชาชนดังกล่าวข้างต้น ร่วมกันทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือด้านการป้องกันการทุจริตไว้ด้วย (MOU) ที่สำคัญคือให้เครือข่ายภาคประชาชนเลือกกันมาเอง จังหวัดละ 1 ชุด ชุดละ 8 คน โดยให้มีตัวแทนกรรมการจาก 4 เครือข่ายภาคประชาชนให้ครบ เพื่อมาเป็นคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาชน โดยมีสำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว โดยจัด ให้มีวาระเลือกตั้งคณะกรรมการดังกล่าวคราวละ 3 ปี โดยเครือข่ายภาคประชาชนที่จะมาร่วมในการตรวจสอบนั้น มีคุณสมบัติดังนี้ อายุตั้งแต่ 20 ปี ขึ้นไป ไม่จำกัดเพศ การศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 4 ขึ้นไป มีหลากหลายอาชีพ มีความสมัครใจ เคยเข้าในสังกัดเครือข่ายภาคประชาชนของหน่วยงานตรวจสอบการทุจริตที่ผ่านการอบรมความรู้

เกี่ยวกับการตรวจสอบทุจริต อย่างน้อย 1 ปี เป็นต้น และมีผู้เชี่ยวชาญจากสาขาอาชีพเฉพาะ เช่น วิศวกรโยธา อีกจำนวน 1 คน ในการตรวจสอบการสร้างถนน หรือ สร้างตึก เพื่อให้เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการเครือข่ายภาค ประชาชนเฉพาะด้าน ทั้งนี้เครือข่ายภาคประชาชนจะใช้กฎหมายตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2540 มาตรา 9 เพื่อขอตรวจสอบโครงการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ จากนั้นแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบกันให้ชัดเจนเพื่อไปตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งมี จำนวน 7,850 แห่ง ทั่วประเทศ (กรมส่งเสริมปกครองท้องถิ่น, 2563) เกี่ยวกับโครงการจัดซื้อจัดจ้าง เน้นไปที่วิธีการประกวดราคา อิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ในขั้นตอนของการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ หรือ TOR เพื่อป้องกันการลิดคสเปค และ ในขั้นตอนการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยไม่ให้ตรวจ ชำซ้อนหน่วยงานกัน เพื่อจะได้กระจายเครือข่ายภาคประชาชนให้ทั่วถึงทุกแห่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ประเทศ ทั้งนี้เพื่อเป็นการประหยังบประมาณของแต่ละเครือข่ายภาคประชาชน โดยทุกเครือข่ายข้างต้น หาก ประสงค์จะใช้เงินในการเดินทาง หรือค่าใช้จ่ายอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับงานตรวจสอบทุจริตดังกล่าวข้างต้น ให้ขอรับ การสนับสนุนงบประมาณทางการเงินจากกองทุนของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามมาตรา 162 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งกองทุนข้างต้นมีวัตถุประสงค์เพื่อ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และสนับสนุนภาคเอกชนในการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ หรือรณรงค์ในการป้องกันการทุจริต เพื่อใช้ในการตรวจสอบดังกล่าวได้

วิธีการที่จะให้เครือข่ายภาคประชาชนเข้าไปตรวจสอบนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัด และ สำนักงาน ป.ป.ท. และคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ) ของกระทรวงมหาดไทย ต่างทำหนังสือขอให้ เครือข่ายภาคประชาชนที่มีคุณสมบัติผ่านการคัดเลือกของหน่วยงานข้างต้นที่เป็นคณะกรรมการซึ่งเป็นเสมือน ตัวแทนของหน่วยงานตรวจสอบทุจริต และเป็นบุคคลที่มีระดับการความเกี่ยวข้องสัมพันธ์คือระดับ 3 ตามหลัก ขององคกรนานาชาติว่าด้วยการสร้างความร่วมมือของประชาชน (International Association of Public Participation : IAPP) กำหนดไว้แล้วข้างต้น เข้าไปตรวจสอบในขั้นตอนการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ หรือ TOR เพื่อป้องกันการลิดคสเปค และ ในขั้นตอนการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นทั่วประเทศ ส่งไปยังสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดในทุกจังหวัดก่อนที่ อบท. แต่ละแห่งทั่ว ประเทศจะมีการดำเนินการตามโครงการต่างๆนั้น ในลักษณะที่เป็นการขอความร่วมมือให้อำนวยความสะดวก คณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาชนดังกล่าวในการไปตรวจสอบตามขั้นตอนข้างต้น โดยกำหนดวิธีการตรวจสอบ ให้เป็นรูปแบบเดียวกัน ไปในทิศทางเดียวกัน โดยในขั้นตอนการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ หรือ TOR ให้กำหนด ราคาากลางจากกรมบัญชีกลางที่เป็นปัจจุบันเป็นตัวเปรียบเทียบกับ อบท.แต่ละจังหวัดจะกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ หรือ TOR ของโครงการต่างๆขึ้นมา จากนั้นให้ทางสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดในทุกจังหวัด ทำ หนังสือเรื่องดังกล่าวอ้างถึงหนังสือของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ส่งมาเรื่องข้างต้น โดยส่งต่อไปยังองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดนั้นๆ ทั้งยังให้ระบุว่าได้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดไปอีกส่วนหนึ่งแล้วด้วย จากนั้นสำนักงาน ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดในทุกจังหวัดให้ทำหนังสือรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องข้างต้นให้ทราบเพื่อ คอยกำกับดูแล อบท. ที่ไม่ยอมให้ความร่วมมือในการตรวจสอบ เมื่อถึงเวลาที่โครงการแต่ละแห่งของ อบท.จะเริ่ม ดำเนินการในขั้นตอนข้างต้นนั้น เครือข่ายภาคประชาชนที่ได้แบ่งสถานที่ตรวจ อบท. ทั่วประเทศกันไว้แล้ว ต่างไปดู โครงการตามที่ได้รับข้อมูลแผนการดำเนินงานประจำปีของ อบท. ข้างต้นมาแล้ว จากนั้นให้รายงานไปยังคณะกรรมการ เครือข่ายภาคประชาชนถึงข้อมูลที่ได้จากการไปตรวจสอบนั้นแจ้งให้กับหน่วยงานราชการที่เครือข่ายภาคประชาชน สังกัดอยู่ และคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาชนมาประชุมร่วมกับหน่วยงานราชการรวม 4 แห่ง ตามบันทึก

ข้อตกลงในแต่ละจังหวัดพร้อมตัวแทนคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาชนในระบบออนไลน์ เพื่อหาจุดบกพร่องหรือปัญหา อุปสรรคที่พบเจอ เพื่อร่วมกันแบ่งปันประสบการณ์และร่วมกันแก้ไขปัญหาต่างๆให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยแบ่งแยกเครือข่ายภาคประชาชนไปตรวจสอบดังนี้

(1) เครือข่ายภาคประชาชนของสำนักงาน ป.ป.ช. คือ ชมรมสตรีทอง ซึ่งมีจำนวนประชาชนที่เข้าร่วมชมรมนี้ประมาณ 10,000 คน โดยมีเครือข่ายภาคประชาชนกระจายอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ ประมาณจังหวัดละ 130 คน ให้ไปตรวจสอบองค์การบริหารงานส่วนตำบล ซึ่งมีจำนวน 5,300 แห่งทั่วประเทศ

(2) เครือข่ายภาคประชาชนของสำนักงาน ป.ป.ท. คือ คณะทำงานศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตจังหวัด และเครือข่ายภาคประชาชนของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ได้จัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระหว่างหน่วยงาน 2 หน่วยงานนี้กันไว้ก่อนแล้ว ซึ่งมีจำนวนประชาชนที่เข้าร่วมคณะนี้ประมาณ 5,000 คน โดยมีเครือข่ายภาคประชาชนกระจายอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ ประมาณจังหวัดละ 65 คน ให้ไปตรวจสอบสำนักงานเทศบาล ซึ่งมีจำนวน 2,472 แห่งทั่วประเทศ

(3) เครือข่ายภาคประชาชนซึ่งเป็นคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ) ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีจำนวนประชาชนที่เข้าร่วมชมรมนี้ประมาณ 1,400 คน ให้ไปตรวจสอบองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวน 76 แห่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ เมืองพัทยา จำนวน 1 แห่ง และกรุงเทพมหานคร มีจำนวน 1 แห่ง รวมจำนวน 78 แห่งทั่วประเทศ โดยมีเครือข่ายภาคประชาชนกระจายอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ มีจำนวนจังหวัดละประมาณ 18 คน เว้น กรุงเทพมหานคร ไม่มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ) ก็ให้แบ่งคนมาจากจังหวัดนนทบุรี ซึ่งเป็นจังหวัดที่อยู่ติดกันให้ช่วยตรวจสอบกรุงเทพมหานคร

5.3.2 ให้สำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัด แต่ละจังหวัดทั่วประเทศ เป็นผู้ทำการขอเอกสารแผนการดำเนินงานประจำปีของสำนักงานเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดในทุกจังหวัด ซึ่งจะมีข้อมูลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในแต่ละจังหวัดนั้นๆเกี่ยวกับแผนการดำเนินงานประจำปี ซึ่งโดยปกติแล้ว แผนดังกล่าวจะออกมาในช่วงประมาณเดือนตุลาคม ของทุกปี เพื่อนำมาตรวจสอบดูเบื้องต้นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละจังหวัดนั้น มีแผนการดำเนินงานใดที่มีโครงการจัดซื้อจัดจ้าง ตามที่โครงการจะตรวจสอบ เพราะอาจสุ่มเสี่ยงในการทุจริตได้ และนำข้อมูลดังกล่าวมาแบ่งงานให้กับ สำนักงาน ป.ป.ท. คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ) เพื่อให้เครือข่ายภาคประชาชนของแต่ละหน่วยงานรัฐที่สังกัดอยู่นั้น เป็นผู้ช่วยกันพิจารณา เนื่องจากจะมีข้อมูลโครงการต่างๆ งบประมาณ การดำเนินการในช่วงเดือนใด ในแต่ละปีงบประมาณนั้น ๆ เพื่อให้เราทราบคร่าวๆไว้ก่อน จะได้วางแผนกันไปตรวจสอบให้ตรงกับช่วงเวลาที่กำหนดแผนการจัดซื้อจัดจ้างข้างต้นไว้

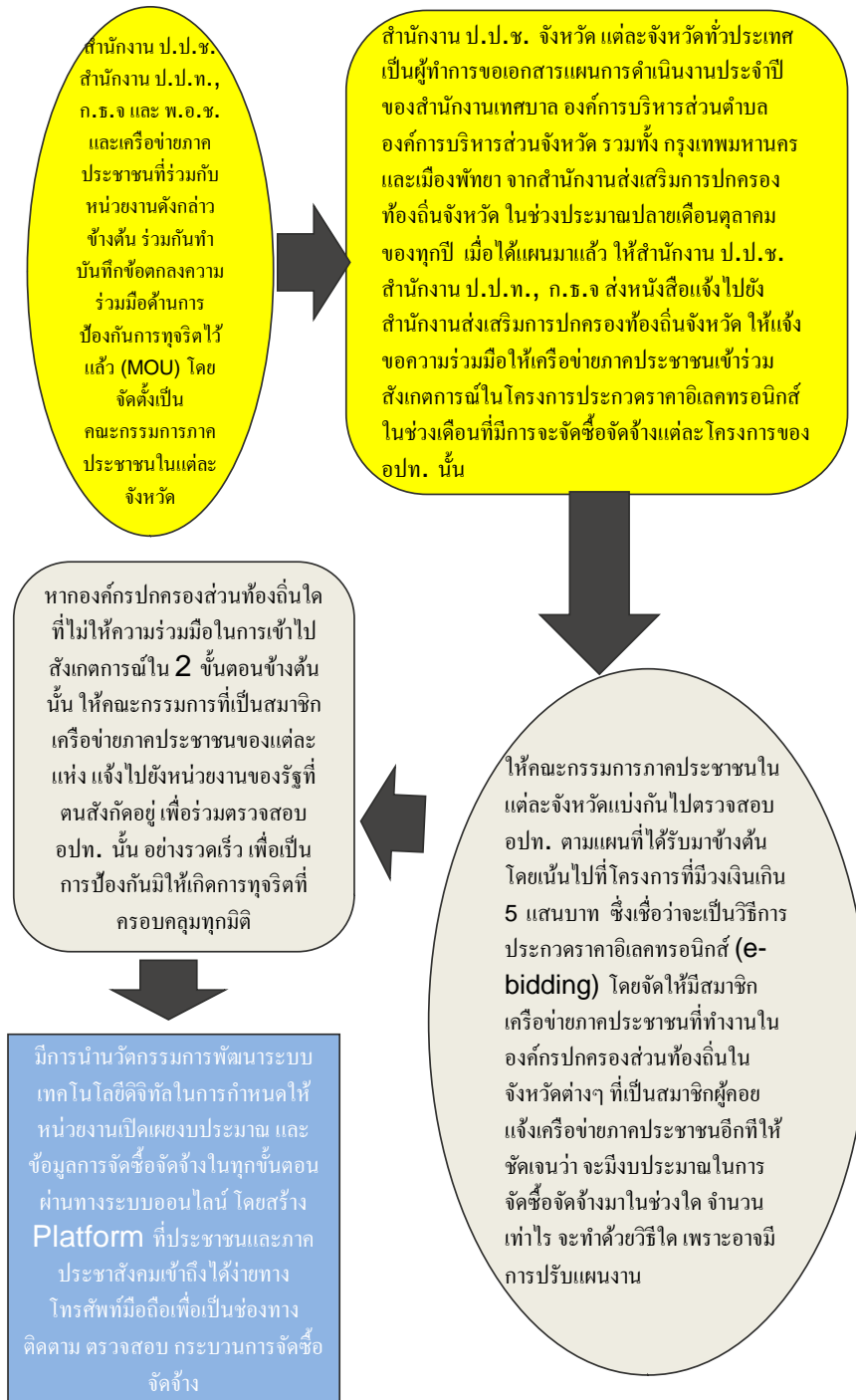
5.3.3 กรณีเครือข่ายภาคประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส ตรวจสอบ สอดส่องโครงการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศนั้น ต้องจัดให้มีสมาชิกเครือข่ายภาคประชาชนที่ทำงานในสำนักงานเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และในองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างๆ ที่เป็นสมาชิกผู้คอยประสานงานแจ้งข่าวให้ชัดเจนว่า จะมีงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างมาในช่วงใด จำนวนเท่าใด และผู้รับผิดชอบได้จัดทำโครงการจัดซื้อจัดจ้างในช่วงใด ด้วยวิธีใด จะได้ให้เครือข่ายภาคประชาชนเข้าไปตรวจสอบตามแผนการดำเนินงานที่สำนักงาน ป.ป.ช. ขอแผนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยไปตรวจสอบตั้งแต่การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ หรือ TOR เพื่อป้องกันการลิดรอนสเปค และ ในขั้นตอนการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการต่างๆขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ และหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับแผนการจัดซื้อจัดจ้างไปใน

ช่วงเวลาอื่นที่ไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในแผนข้างต้น หรือ จะมีแผนงานการจัดซื้อจัดจ้างใดที่เพิ่มเติมเป็นการเร่งด่วน นอกเหนือจากแผนการดำเนินงานประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ข้างต้น สมาชิกเครือข่ายภาคประชาชนที่ทำงานใน อปท.ดังกล่าว จะเป็นผู้แจ้งข่าวเพิ่มเติมกรณีมีการปรับแผนการจัดซื้อจัดจ้างนั้น

อนึ่งหากหน่วยงานของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศใด ที่ไม่ให้ความร่วมมือในการเข้าไปสังเกตการณ์ใน 2 ขั้นตอนข้างต้นนั้น ให้คณะกรรมการที่เป็นสมาชิกเครือข่ายภาคประชาชนของแต่ละแห่ง แจ้งไปยังหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ เว้นเครือข่ายภาคประชาชนของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ) ของกระทรวงมหาดไทย ให้แจ้งไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. แต่ละจังหวัด เข้าร่วมประชุมกัน เพื่อจะได้วางแผนการตรวจสอบให้เข้มข้น และให้ทันกับเวลาที่จะเริ่มดำเนินการโครงการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละโครงการ อันเป็นการป้องกันมิให้เกิดการทุจริตที่ครอบคลุมทุกมิติ

5.3.4 มีการนำนวัตกรรมการพัฒนาระบบเทคโนโลยีดิจิทัลในการกำหนดให้หน่วยงานเปิดเผยงบประมาณ และข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างในทุกขั้นตอนผ่านทางระบบออนไลน์ โดยสร้าง Platform ที่ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้าถึงได้ง่ายเพื่อเป็นช่องทางติดตาม ตรวจสอบ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ควรเป็น Platform ที่สามารถใช้งานบนมือถือ โดยข้อมูลที่จำเป็นต้องเปิดเผยมีดังนี้ (1) แผนการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการ (2) ร่างเอกสารประกวดราคา (3) ประกาศราคากลาง (ราคาอ้างอิง) (4) ประกาศจัดซื้อจัดจ้าง/ประกาศเชิญชวน (5) รายชื่อผู้รับ/ชื่อเอกสาร (6) รายชื่อผู้ยื่นเอกสารเสนอราคา (7) สรุปข้อมูลการเสนอราคาเบื้องต้น (8) รายชื่อผู้ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติและข้อเสนอด้านเทคนิค (9) รายชื่อผู้ชนะการเสนอราคา และราคาที่ตกลงซื้อหรือจ้าง (10) สัญญา (11) การแก้ไขสัญญา (12) การส่งมอบงาน (13) การตรวจรับงาน (14) การจ่ายเงิน (15) ข้อเรียกร้อง และผลการพิจารณาข้อร้องเรียน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการปฏิบัติตามต้องมีการกำหนดให้ผู้ที่ไม่เปิดเผยมีความผิดพร้อมบทลงโทษที่ชัดเจนจัดซื้อจัดจ้างได้ อุดช่องโหว่ในการเข้าถึงและตรวจสอบข้อมูลได้อย่างครบถ้วนโดยประชาชน

นวัตกรรมการแก้ไขปัญหา



6. สรุปและข้อเสนอแนะ

กลุ่มผู้ศึกษา ได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในระดับรากหญ้าเป็นไปไม่ได้อย่างเต็มที่ ทำให้งบประมาณในการบริหารจัดการ และการแก้ไขปัญหาการความเป็นอยู่ของประชาชน ไม่สามารถลงสู่ประชาชนอย่างเต็มที่ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ถดถอยล้าหลังกว่าประเทศอื่น ๆ โดยมีเป้าหมายสำคัญของการศึกษาเพื่อศึกษารูปแบบ ขั้นตอน ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) หน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งเพื่อศึกษาหาขั้นตอนที่เอื้อต่อการทุจริต และวิเคราะห์สาเหตุ รูปแบบวิธีในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน สอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ผ่านการพัฒนาคนและการพัฒนาระบบ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยกลุ่มผู้ศึกษา ได้นำทฤษฎีของสมการคอร์รัปชัน ของ ศาสตราจารย์โรเบิร์ต คลิตการ์ด (Robert Klitgaard) ที่ได้เสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตในรูปแบบของสมการที่เรียกว่า "สมการคอร์รัปชัน" ว่า

$$C \text{ (Corruption)} = M \text{ (Monopoly)} + D \text{ (Discretion)} - A \text{ (Accountability)}$$

$$\text{การทุจริตคอร์รัปชัน} = \text{การผูกขาด} + \text{การใช้ดุลยพินิจ} - \text{กลไกความรับผิดชอบ}$$

จากสมการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั้นจะเพิ่มขึ้นหากระบบเศรษฐกิจที่มีการผูกขาดและกับการใช้ดุลยพินิจสูง ในทางตรงกันข้าม ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจะลดลงหากสังคมมีกลไกความรับผิดชอบที่ดีในระบบเศรษฐกิจที่มีการผูกขาดมาก ตัวแปรที่ส่งผลการทุจริตคอร์รัปชันให้มามากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับกลไกความรับผิดชอบ ที่เกี่ยวข้องทั้งสังคมทุกภาคส่วนตั้งแต่ผู้ที่ใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองหรือข้าราชการก็ดี ภาคธุรกิจ ภาคสังคม นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชนทุกคน โดยกลไกความรับผิดชอบจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีระบบตรวจสอบ ถ่วงดุลที่มีรูปแบบหลากหลาย เช่น การเปิดเผยข้อมูลของรัฐต่อสาธารณชน การเปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตรากฎหมาย หรือในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐ การมีหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการ เช่น การมีกฎกติกาเรื่องการมีผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นต้น ตลอดจนการเมืองคอร์รัปชัน ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ซึ่งมีนัยสำคัญต่อการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชัน สังคมไทยจึงควรเข้าใจตัวแปรต่างๆ ในสมการ พร้อมทั้งพยายามบวก (+) กลไกความรับผิดชอบ ลบ (-) การผูกขาดและการใช้ดุลยพินิจที่ไม่เหมาะสมออกจากสังคม แต่ปัจจัยที่จะช่วยให้แก้ปัญหาคอร์รัปชันได้สำเร็จ ขึ้นอยู่กับตัวคูณ (x) ที่สำคัญ คือ ประชาชนต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักถึงผลกระทบจากการคอร์รัปชันที่ทุกคนในประเทศต้องหาร (-) เท่า และเสีย "หาย" เฉลี่ยกันทั้งประเทศ หนังสือ "สมการคอร์รัปชัน: แก้อาถรรพ์บวงลบลูกคุณหายในสังคมไทย" จะนำตัวแปรทั้งสามตัว คือ การผูกขาด การใช้ดุลยพินิจ และกลไกความรับผิดชอบเป็นตัวเดินเรื่อง และปิดท้ายด้วยตัวแปรอีกหนึ่งตัวที่ ศาสตราจารย์คลิตการ์ด ไม่ได้กล่าวถึง แต่สำคัญมากสำหรับสังคมไทยในปัจจุบันคือ "การเมืองแบบเปิด" ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเปิดเผยข้อมูลเพื่อความโปร่งใส อันเป็นรากฐานอันสำคัญของการต่อสู้กับคอร์รัปชันที่ยั่งยืน

สรุป นวัตกรรมในการแก้ไขปัญหา สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยตรง โดยไปแก้ที่สาเหตุที่ (4) คือ ปัญหาการขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างที่แท้จริง สำหรับสาเหตุที่ (1) - (3) วิธีการดังกล่าวสามารถช่วยลดปัญหาได้ทางอ้อมดังนี้ สาเหตุที่ (1) ระบบอุปถัมภ์ และ (2) แรงจูงใจการผลประโยชน์ที่มีชอบด้วย

กฎหมายนั้น การมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาชน จะช่วยให้ระบบอุปถัมภ์ และ แรงจูงใจการผลประโยชน์ที่มีขอบด้วยกฎหมายนั้น ลดลงได้จากการที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่กล้าที่จะช่วยเหลือพวกพ้องของตนที่เป็นร้านค้าซึ่งเป็นคู่ค้ากับ อปท. แต่ละแห่ง เพื่อจะรับเงินหรือผลประโยชน์ที่มีขอบด้วยกฎหมายจากการช่วยเหลือดังกล่าวนั้น เนื่องจากมีเครือข่ายภาคประชาชนเป็นผู้มาร่วมกันตรวจสอบในการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะหรือ TOR เพื่อป้องกันการลื้อคสเปค และ ในขั้นตอนการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ส่วนสาเหตุที่ (3) คือ อิทธิพลและอำนาจของฝ่ายการเมือง การมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาชน จะช่วยให้อิทธิพลและอำนาจของฝ่ายการเมือง นั้น ลดลงทางอ้อมได้จากการที่ เมื่อผู้มีอิทธิพลรู้ว่ามีความช่วยเหลือภาคประชาชนที่มีหนังสือขอความร่วมมือให้ อปท. แต่ละแห่งทั่วประเทศ อำนาจความสะดวกจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด จะเข้ามาร่วมกันตรวจสอบใน 2 ขั้นตอนดังกล่าวนี้ ทั้งยังได้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบอีกส่วนหนึ่งด้วยนั้น ผู้มีอิทธิพลต่างๆจึงอาจไม่กล้าจะบังคับให้เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างตาม 2 ขั้นตอนดังกล่าว เพราะกลัวว่าจะถูกขัดทอต่อว่าเป็นผู้บังคับให้เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องทำการลื้อคสเปคพัสดุต่างๆเพื่อทำการทุจริตได้ เป็นต้น

กลุ่มผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) มีการจูงใจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมโครงการองค์การต้นแบบ โดยให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ตาม checklist รายการในข้อ 5.3.4 และเพื่อสร้างแรงจูงใจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศเข้าร่วมโครงการดังกล่าว หากองค์กรใดสามารถเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามรายการ checklist ได้ครบถ้วนถูกต้อง ในลักษณะโปร่งใสและตรวจสอบได้ จะมีผลต่อการพิจารณาประเมินโบนัสประจำปี โดยให้สำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ท. ร่วมกันประเมิน อปท. ในแต่ละจังหวัด และ ยกย่องโดยการให้รางวัลมอบโล่ให้แก่อปท. ต้นแบบที่มีระบบการจัดการป้องกันการทุจริตดีเด่น โดยร่วมกันผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัดเป็นผู้มอบให้ต่อหน้าตัวแทนจากหลายหน่วยงานใน อปท. ในการประชุมคณะกรรมการจังหวัด ประมาณปีละ 1 ครั้ง เพื่อเป็นความภาคภูมิใจในแต่ละ อปท. ที่ร่วมกันป้องกันการทุจริตดีเด่น และจะเป็นการใช้มาตรการการลงโทษทางสังคม (Social Sanctions) ที่กีดกันให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ไม่เปิดเผยข้อมูลที่แท้จริงต้องดำเนินการ เพราะหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง หรือเปิดเผยแล้วแต่ยังมีความคลุมเครือ อาจสุ่มเสี่ยงต่อการที่ถูกตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้

2) จัดให้มีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลของหน่วยงานตรวจสอบต่างๆ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. กับสำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดต่างๆ เพื่อสะดวกในการค้นหาข้อมูลในการตรวจสอบดูแลการดำเนินงานประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งทั่วประเทศ ได้อย่างรวดเร็ว และไม่ต้องพิมพ์เอกสารทั้งหมดส่งมาให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ในแต่ละจังหวัด เพื่อประหยัดกระดาษ เพราะจะเลือกดูแต่แผนงานที่มีงบประมาณที่จะในโครงการสูง หรือ เมื่อประเมินความเสี่ยงแล้ว มีความเสี่ยงต่อการทุจริต เป็นต้น

7. บรรณานุกรม (อ้างอิง)

สำนักข่าวไทยโพสต์ (2 พฤศจิกายน 2565) ป.ป.ช.เปิดตัวเลขคำร้อง-มูลค่าเสียหาย สถานการณ์คอร์รัปชันไทยยังหนัก' <https://www.thaipost.net/main/detail/88705>

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2560). สมการคอร์รัปชัน แก่โจทย์ บวก ลบ คุณ หาย ในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: กู๊ดเฮด ฟรินด์ซึ่ แอนด์ แพกเกจจิ้ง กรุ๊ป จำกัด.

สำนักข่าว BBC NEWS ไทย. (23 มกราคม 2563). *คอร์รัปชัน : อันดับความโปร่งใสไทยปี 2562 ร่วงทั้งระดับโลกและอาเซียน*. <https://www.bbc.com/thai/thailand-51217494>

สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า. (30 มกราคม 2564). *ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันปี 2563 ไทยถอยหลังอีกปีลงไปที่อันดับ 104*. <https://thaipublica.org/2021/01/corruption-perception-index-2020/>

สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า. (25 มกราคม 2565). *ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันปี 2564 ด้านทุจริตโลกย่ออยู่กับที่ไทยร่วงไปที่อันดับ 110*. <https://thaipublica.org/2022/01/corruption-perception-index-2021>

กรุงเทพธุรกิจ. (28 กุมภาพันธ์ 2565). *ป.ป.ช.จ่อแจ้งข้อหา “อดีตผู้ว่าฯ-นายก อบต.ราชเทวะ” ปม “เสาไฟกินรี” 871 ล.* <https://www.bangkokbiznews.com/politics/990832>

สำนักข่าวอิศรา. (12 กรกฎาคม 2565). *โดนคดีที่ 3 คู่ก 2 ปี 'นवल บุญญามณี' ทุจริตสำรวจออกแบบสร้างทางหลวง 30 สาย*. <https://www.isranews.org/article/isranews-news/110368-inves09-215.html>

วิสูตร ฉัตรชัยเดช. (2554). *ทฤษฎีสามเหลี่ยมอาชญากรรม : จาก 4 Dimensions การบริหารงานสืบสวน*. กองบังคับการปราบปราม. <https://hengwelcome5000.files.wordpress.com/>

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (9 กันยายน 2563). *สรุปข้อมูล อปท ทั่วประเทศ*. <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>

ภาคผนวก

ตัวอย่างแบบสัมภาษณ์

1. ข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูล
2. ท่านเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนใดของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding)
3. ท่านคิดว่าขั้นตอนใดของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ที่ทำให้เกิดการทุจริตได้ (ไล่ตามผังกระบวนการฯ)
4. ท่านคิดว่าเจ้าหน้าที่กลุ่มใดทำให้เกิดการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) (ไล่ตามผังกระบวนการฯ)
5. ท่านคิดว่าวิธีที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริต อยู่ตรงจุดไหนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding)
6. ท่านคิดว่าองค์กร/ประชาชน ควรเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ในขั้นตอนใด
7. ท่านคิดว่าองค์กร/ประชาชน ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ควรมีความรู้และมีคุณสมบัติใดบ้าง

ผลสรุปจากการสัมภาษณ์ คนที่ 1

ข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูล

คนที่ 1 ชื่อ นายขุนแผน อินทนนท์ ตำแหน่ง นักวิชาการพัสดุปฏิบัติการ เพศชาย ศาสนาพุทธ อายุ 44 ปี

2. ท่านเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนใดของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding)
 - 2.1 ร่างประกาศ e-biddine/ประกาศขึ้นเว็บไซต์
 - 2.2 รายชื่อผู้เสนอราคาและผลการพิจารณา ดำเนินการในส่วนของการดาวน์โหลดเอกสารของเอกชนผู้ยื่นเอกสารประกวดราคา (ทุกราย) ในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (e-Gp)
 - 2.3 จัดทำและประกาศผู้ชนะการเสนอราคา
 - 2.4 จัดทำร่างสัญญา
 - 2.5 ตรวจสอบหลักประกันสัญญาและจัดทำสัญญา
 - 2.6 ข้อมูลสาระสำคัญในสัญญาโดยนำข้อมูลแสดงบนเว็บไซต์กรมบัญชีกลาง
 - 2.7 การบริหารสัญญา
 - การส่งมอบงานเป็นผู้บันทึกข้อมูลการส่งมอบงานในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
 - การตรวจรับงาน เป็นผู้บันทึกข้อมูลการตรวจรับพัสดุในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
3. ท่านคิดว่าขั้นตอนใดของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ที่ทำให้เกิดการทุจริตได้ (ไล่ตามผังกระบวนการฯ)

ตอบ ขั้นตอนเตรียมการจัดทำ การร่างขอบเขตงาน (tor)

4. ท่านคิดว่าเจ้าหน้าที่กลุ่มใดที่ทำให้เกิดการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) (ไล่ตามผังกระบวนการฯ)

ตอบ กลุ่มเตรียมการจัดทำ(ร่างขอบเขตงาน tor) และกลุ่มคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ

5. ท่านคิดว่าวิธีที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริต อยู่ตรงจุดไหนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding)

ตอบ ปัจจุบันระบบ e-GP ทำให้การทุจริตทำได้ยากเนื่องจากผู้ค้ำกับเจ้าหน้าที่ไม่สามารถติดต่อกันได้ใน

ช่วงเวลาก่อนเสนอราคาหรือซื้อเอกสาร(เจ้าหน้าที่ไม่สามารถรู้ได้ว่าใครซื้อเอกสารบ้าง) เพราะฉะนั้นจุดที่เจ้าหน้าที่กับผู้ค้ำจะติดต่อกันได้คือช่วงส่งมอบของหรือสินค้าซึ่งอาจมีช่องทางที่จะทำให้เกิดการทุจริตได้

6. ท่านคิดว่าองค์กร/ประชาชน ควรเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ในขั้นตอนใด

ตอบ ทุกขั้นตอน

7. ท่านคิดว่าองค์กร/ประชาชน ที่จะเข้ามาตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ควรมีความรู้และมีคุณสมบัติใดบ้าง

ตอบ มีความรู้เรื่องกฎหมาย ระเบียบพัสดุ และมีความรู้ความชำนาญในด้านสินค้าที่จัดซื้อหรือจัดจ้าง

1. ข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูล คนที่ 2

ชื่อนายพัศกร ไม่ย่อท้อ ตำแหน่ง นายช่างไฟฟ้าชำนาญงาน เพศชาย อายุ 50 ปี

2. ท่านเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนใดของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding)

ตอบ ร่างขอบเขตงาน (TOR)

3. ท่านคิดว่าขั้นตอนใดของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ที่ทำให้เกิดการทุจริตได้ (ไล่ตามผังกระบวนการฯ)

ตอบ สามารถเกิดได้ทุกขั้นตอน

4. ท่านคิดว่าเจ้าหน้าที่กลุ่มใดที่ทำให้เกิดการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) (ไล่ตามผังกระบวนการฯ)

ตอบ เจ้าหน้าที่พัสดุ

5. ท่านคิดว่าวิธีที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริต อยู่ตรงจุดไหนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding)

ตอบ สรรหาผู้มีความรู้ความสามารถจากหน่วยงานอื่นเข้าร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

6. ท่านคิดว่าองค์กร/ประชาชน ควรเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ในขั้นตอนใด

ตอบ ทุกขั้นตอน

7. ท่านคิดว่าองค์กร/ประชาชน ที่จะเข้ามาตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ควรมีความรู้และมีคุณสมบัติใดบ้าง

ตอบ ควรมีความรู้ความสามารถที่หลากหลายอาชีพ มีความรู้ประสบการณ์ความชำนาญในแต่ละสาขาวิชาชีพ เช่นถ้าจัดซื้ออุปกรณ์ไฟฟ้าก็ควรมีภาคประชาชนที่มีความรู้ด้านไฟฟ้าเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ

รายชื่อสมาชิก กลุ่มปารีชาติ

1.นางสาวกัลญ์ฐิตา วรกฤติกร	เลขที่ 1804	ที่ปรึกษาเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
2. พันตำรวจโท ฐิติวัชร อริยะเลิศชัย	เลขที่ 1809	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ
3. พันตำรวจโท ธีรพงศ์ ใจอารีรอบ	เลขที่ 1814	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
4.นางสาวนภัสสร ทองดิง	เลขที่ 1816	กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง
5. นางนภิสพร บุญยราศรี	เลขที่ 1817	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด
6. นายฤทธิรอน ทวีทรัพย์	เลขที่ 1833	สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
7. นางสาวสุภัญญา ไทยน้อย	เลขที่ 1840	กรมราชทัณฑ์
8. นายสุดเขต อุธิโย	เลขที่ 1841	กรมที่ดิน
9. นางสุภานนท์ คงหนอง	เลขที่ 1843	กรมบังคับคดี
10. พระครูปลัดอดิศักดิ์ วชิรปญโญ	เลขที่ 1847	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
