

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
**Legal Measures Concerning Public Participation to Prevent and Suppress
Corruption in The Local Government Organization**

วัชรภรณ์ มณีสุข,
ศาสตราจารย์วิริยานุพงศ์ และ วลัยวรรณ มธุรสปรีชากุล
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
**Watcharapron Maneenuch,
Sartsada Wiriyapunpong and Walaiwan Mathurtpreechakun**
Sukhothai Thammathirat Open University, Thailand
Corresponding Author, E-mail: beau5779@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (3) ศึกษามาตรการทางกฎหมายในสาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร รวมทั้งมาตรการสากลที่เกี่ยวข้อง (4) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และ (5) เสนอแนะแนวทางแก้ไขเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิจัยเอกสาร สัมภาษณ์เชิงลึก และประชุมกลุ่มย่อยเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาที่เหมาะสม

ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุของการทุจริต คือ โอกาส แรงจูงใจ และการหาเหตุผลเข้าข้างตนเองตามทฤษฎีสามเหลี่ยมทุจริต และทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผลในการก่ออาชญากรรม โดยปัญหาการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรอิสระ และศาลของประชาชนเกิดจากโครงสร้างทางสังคมและการบริหารราชการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และการรับรองสิทธิตามกฎหมายตามหลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจจึงต้องแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มแรงจูงใจ โดยรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วม สิทธิทางศาล และเพิ่มความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ตามแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวทางในต่างประเทศ รวมทั้งอนุวัติการกฎหมาย

* วันที่รับบทความ : 4 พฤศจิกายน 2567; วันแก้ไขบทความ 14 พฤศจิกายน 2567; วันตอบรับบทความ : 16 พฤศจิกายน 2567

ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) แนวคิดเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม และแนวคิดธรรมาภิบาล เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันได้อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วมของประชาชน; การทุจริตคอร์รัปชัน; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This research article is part of the research on legal measures to prevent and suppress corruption in local administrative organizations. The purpose is to: (1) Systematically study corruption in local administrative organizations. (2) Study theoretical concepts related to public participation. (3) Study of legal measures in the Republic of Korea, Japan, the United States and the United Kingdom, and related international measures. (4) Study the problems and obstacles in enforcing laws regarding public participation. (5) To propose Guidelines for modifying the law to increase public involvement and make it more appropriate in the future.

This research is a qualitative research, using documentary research, in-depth interviews, and focus group meetings with local government officials and agencies responsible for investigating corruption to use the data to suggest appropriate solutions.

The study results found that the causes of corruption are opportunities, motivations, and self-justification according to the corruption triangle theory and rational choice theory of crime. The problem of public participation with local administrative organizations, independent organizations, and courts is caused by the social structure and administration, the use of discretion of officials, and the recognition of legal rights according to the principles of economic public law. Therefore, the law must be amended to increase motivation by guaranteeing the right to participation, judicial rights, and increasing protection for whistleblowers according to the concept of public participation and international approaches, including implementing laws according to the United Nations Convention Against Corruption (UNCAC), behavioral economics, and good governance to increase Public participation and solves corruption problems sustainably.

Keywords: Public participation; Corruption; Local Administrative Organization

บทนำ

การวิจัย “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ที่ประเมินโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ค.ศ. 2023 ประเทศไทยได้คะแนนเพียง 35 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 108 ของโลก จาก 180 ประเทศ (Transparency International, 2024) โดยนับจาก พ.ศ. 2548 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีคะแนน CPI เพียง 33 – 38 คะแนนเท่านั้น (คะแนนเต็ม 100 คะแนน) โดยสถิติการร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ วันที่ 1 ตุลาคม 2565 – 30 เมษายน 2566

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด (1,517 เรื่อง) รองลงมาคือกระทรวงมหาดไทย (475 เรื่อง) (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2566)

จากปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยจึงเริ่มจากการศึกษามาตรการลงโทษและอัตราโทษในประเทศที่มีค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ในลำดับที่สูง และพบว่า ประเทศที่มีการทุจริตค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ในลำดับที่สูง เช่น นอร์เวย์ ฟินแลนด์ หรือญี่ปุ่นฯ มีบทลงโทษผู้ทุจริตที่มีความรุนแรงน้อยกว่าบทลงโทษในประเทศไทยมาก และบางประเทศไม่มีการตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้โดยเฉพาะหรือไม่มีองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะดังเช่นประเทศไทยแต่อย่างใด แต่ปรากฏการให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของภาครัฐ และเปิดเผยข้อมูลอย่างเป็นสาธารณะ ประกอบกับมีงานวิจัยจำนวนมากจากหลายประเทศทั่วโลกที่ให้การยอมรับประสิทธิภาพจากการตรวจสอบโดยภาคประชาชน (สถาบันพระปกเกล้า, 2558) สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมประชาชนให้มีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

การทุจริตส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจากการสมคบและแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันจากบุคคลหลายกลุ่ม (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 2561) เชื่อมโยงถึงราชการส่วนกลางและนักการเมืองระดับประเทศ (สถานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2558) การทุจริตของเจ้าหน้าที่บางคนเกิดจากการใช้อิทธิพล บังคับ ช่มชู้ หรือถูกใช้เป็นเครื่องมือการทุจริต (ทีมงานหญ้าแห่งปากคอก (ท้องถิ่น), 2563) การทุจริตคอร์รัปชันจึงไม่เพียงทำลายระบบราชการ แต่ยังบ่อนทำลายชีวิตของเจ้าหน้าที่รัฐหลายคนให้จำยอมร่วมวงจรรยาทุจริตคอร์รัปชัน จึงมีความจำเป็นต้องทำการศึกษาวินิจฉัย โดยมีผู้ให้ข้อมูลหลักเป็นกลุ่มเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้ประสบและเคยพบเห็นการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางพัฒนากฎหมายเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนลดอัตราการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสาเหตุ ปัจจัยภายนอกและภายในองค์กร แรงจูงใจในการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมอย่างเป็นระบบ
2. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลีใต้ และสหราชอาณาจักร รวมทั้งมาตรการสากลที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

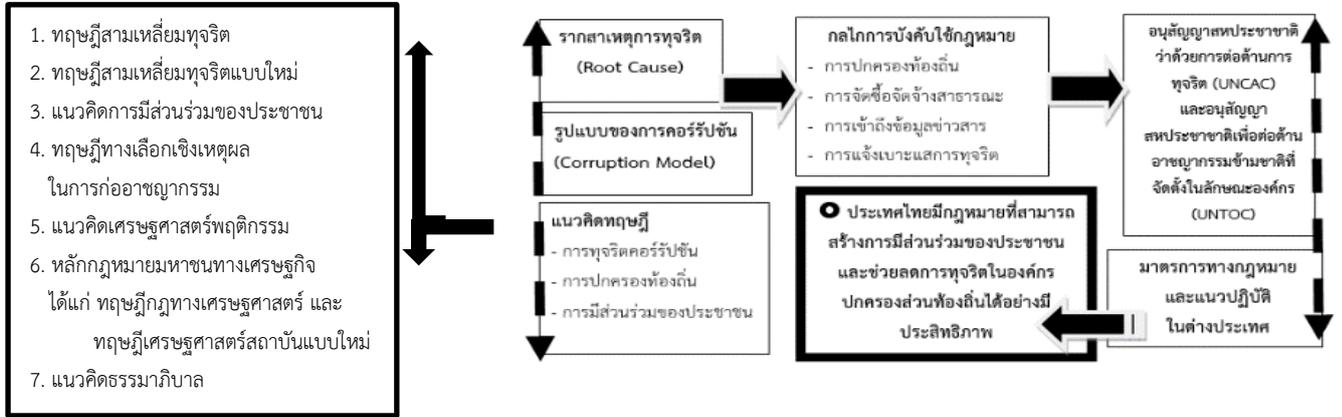
4. เพื่อศึกษาปัญหา ข้อขัดข้อง และอุปสรรคในบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสร้างควมมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประชาชนในท้องถิ่นในประเทศไทย

5. เพื่อศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายระเบียบ และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรการสากลเพื่อคุ้มครองประโยชน์สูงสุดของประชาชน

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษเอกสารในประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) กลุ่มเจ้าหน้าที่หน่วยงานผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล (จังหวัด/อำเภอ) และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด (3) กลุ่มเจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และศูนย์ดำรงธรรม (4) กลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ องค์กรอัยการ และองค์กรศาล (5) กลุ่มผู้นำในชุมชน และผู้ที่มีประสบการณ์ในการเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 30 คน โดยนำข้อมูลที่ได้จาก (1) และ (2) มาจัดทำร่างสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะงานวิจัย และการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) จากผู้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 กลุ่มข้างต้น โดยผู้วิจัยได้นำเสนอร่างสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะงานวิจัย และเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมประชุมกลุ่มย่อยแลกเปลี่ยนความเห็นและถ่ายทอดประสบการณ์ร่วมกัน จำนวน 25 คน และนำข้อมูลที่ได้มาจัดทำสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะงานวิจัยที่สมบูรณ์ต่อไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย



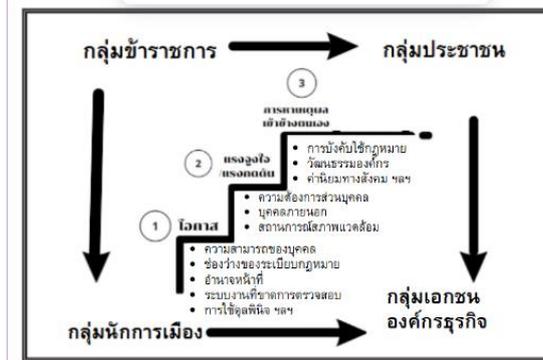
แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผลการวิจัย

1. สาเหตุและปัจจัยการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มผู้กระทำทุจริตจำนวน 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มข้าราชการประจำ (2) กลุ่มนักการเมือง (ระดับชาติและระดับท้องถิ่น) (3) กลุ่มองค์กรภาคธุรกิจ (4) กลุ่มประชาชน โดยพบว่า ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ/กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางคนมีส่วนร่วมในการทุจริตที่เกิดขึ้น

สาเหตุการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับทฤษฎีสามเหลี่ยมทุจริต (The Fraud Triangle) ของโดนัลด์ เครสเซย์ (Donald Cressey) ที่เสนอองค์ประกอบ 3 ประการ ที่ทำให้บุคคลกระทำการทุจริต ได้แก่ สิ่งจูงใจ (Incentive) โอกาส (Opportunity) และการหาเหตุผลเข้าข้างตนเอง (Rationalization) (CIF, 2024) และทฤษฎีสามเหลี่ยมทุจริตแบบใหม่ (The Fraud Diamond) ของ เดวิด ที. วูล์ฟ และดาน่า อาร์. เฮอร์มันสัน ที่ได้เพิ่มปัจจัยด้านความสามารถของผู้ทุจริตเป็นอีกหนึ่งองค์ประกอบของการทุจริต (Wolfe, D. T., & Hermanson, D. R., 2004) โดยการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องเป็นไปตามลำดับขั้นตอนการคอร์รัปชัน ดังรูป



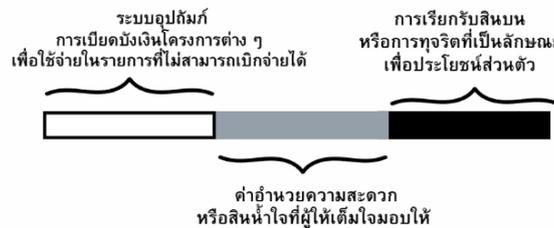
แผนภาพที่ 1 การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จากการวิจัย

จากภาพจะเห็นได้ว่า ปัจจัยด้าน “โอกาส (Opportunity)” เป็นจุดเริ่มต้นของการทุจริตคอร์รัปชัน ปัจจัยนี้เกิดจากความสามารถของผู้ทุจริต ช่องว่างของระเบียบกฎหมายที่เปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจ การผูกขาดอำนาจ และระบบงานโดยรวม (โกวิทย์ พวงงาม, 2563) การทุจริตคอร์รัปชันจึงเริ่มเกิดจากการที่ผู้ทุจริตเห็นโอกาสในการคอร์รัปชัน ทำให้ผู้ทุจริตเกิดแรงจูงใจแล้วจึงหาเหตุผลเข้าข้างตนเองในที่สุด

โครงสร้างของระบบราชการ และการผูกขาดอำนาจไว้ที่ผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย (กระทรวงมหาดไทย) ที่ยังต้องขอรับความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้กำกับดูแล เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายในการควบคุมการทุจริตคอร์รัปชัน จะเห็นได้จากหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนที่สุด ที่ ตผ.0004/2448 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2554 ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทยขอให้ทบพวกรมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการยกเว้นผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบที่เกี่ยวกับการเงินและพัสดุ โดยแจ้งถึงความไม่เหมาะสมในการขอรับเงินอุดหนุนของจังหวัดและอำเภอ เนื่องจากตรวจพบการอนุมัติยกเว้นระเบียบเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนให้จังหวัดและอำเภอได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังคงพบว่า จังหวัดและอำเภอยังคงมีการขอรับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องงบประมาณ (หนังสือที่ว่าการอำเภอพยุหะ ที่ ศก 2018/4231 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2563) บุคลากร (หนังสือสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดแพร่ ที่ พร 0023.2/ ว 603 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2566 และหนังสือสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดตรัง ที่ ตง 0023.2/ 824 ลงวันที่ 4 กันยายน 2560, หนังสือศาลากลางจังหวัดนครราชสีมา ที่ นม 0018.1/17232 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2558) การดำเนินโครงการ (หนังสือจังหวัดอุดรดิษฐ์ ด่วนที่สุด ที่ อด 0023.3/4653 ลงวันที่ 30 กันยายน 2562) รวมทั้งการใช้อำนาจในการขอให้ตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการตามหนังสือสั่งการของผู้กำกับดูแล (สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดอุบลราชธานี ตผ 0097.1 อบ./0289 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2560 และหนังสือจังหวัดอุดรดิษฐ์ ด่วนที่สุด ที่ อด 0023.4/ว 4261 ลงวันที่ 2 กันยายน 2562) ที่ขัดต่อหลักความมีส่วนได้เสีย และเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายและความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อผู้กำกับดูแลไปพร้อมกัน

ปัจจัยที่สอง คือ ปัจจัยด้านแรงจูงใจ (Incentive) ที่เกิดขึ้นภายในตัวบุคคลนั่นเอง หรือเกิดจากบุคคลอื่นด้วยการถูกบังคับ หรือการข่มขู่ หรือเกิดจากข้อจำกัดทางระเบียบกฎหมาย ทำให้เกิดโอกาสในการอ้างว่า เป็นการทำให้บริหารจัดการให้สำเร็จลุล่วง และเมื่อมีเงินส่วนต่างจึงเก็บไว้เป็นประโยชน์ของตัวเอง

ปัจจัยที่สาม ได้แก่ การหาเหตุผลเข้าข้างตัวเอง (Rationalization) ของผู้กระทำผิดที่ที่เกิดจากกลไกความรับผิดชอบของผู้กระทำผิดต่อสังคมยังขาดประสิทธิภาพ ตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมที่มนุษย์มิได้มีเหตุผลเสมอไป ด้วยข้อจำกัดด้านข้อมูลและอคติส่วนตัว โดยผู้เข้าร่วมวิจัยเห็นว่า หากเป็นเพียงการอุปถัมภ์ และการทำเพื่อให้ง่ายในรายการที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้นั้น เป็นสิ่งที่ทุกคนยอมรับได้ รวมถึงการรับสินน้ำใจที่มีผู้เสนอให้ด้วยความเต็มใจ เว้นแต่ เป็นการเรียกรับสินบน จึงสมควรถูกลงโทษ ปรากฏตามภาพที่ 2



ภาพที่ 2 ภาพแสดงระดับการทุจริตตามทัศนคติของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนยังมีข้อจำกัดหลายประการ ดังนี้

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่

เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ผลการลงมติของประชาชนเป็นเพียงการให้คำแนะนำแก่ผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการดำเนินการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542) ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องปฏิบัติตามหนังสือสั่งการจากหน่วยงานผู้กำกับดูแล (วัชรภรณ์ มณีบุษ และมาโนช นามเดช, 2560 : 126 - 128) และถูกควบคุมโดยตัวชี้วัดแบบประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LPA) ทำให้งบประมาณส่วนใหญ่ถูกใช้จ่ายไปในโครงการที่ไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามกฎหมายของประชาชน

การใช้สิทธิถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดเกณฑ์ด้านจำนวนประชาชนที่ยื่นคำร้องในจำนวนที่สูงมาก และต้องอธิบายพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่ง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่ควรอาศัยความไว้วางใจในการมอบอำนาจให้ผู้แทน จึงควรให้ประชาชนยื่นขอถอดถอนได้โดยไม่ต้องระบุเหตุหรือพฤติการณ์ของผู้บริหารท้องถิ่น (เทียบเคียง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.452/2559) และการไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิให้ประชาชนร้องขอให้มีการยุบสภาท้องถิ่น โดยกฎหมายกำหนดเพียงว่า การยุบสภาจะเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดเท่านั้น ทำให้การยุบสภาท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน

เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่มีการกำหนดผู้ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย และไม่มีการกำหนดโทษเจ้าหน้าที่ซึ่งใช้ดุลพินิจปกปิดอย่างร้ายแรง หรือเบี่ยงเบนจากมาตรฐานอย่างเห็นได้ชัด หรือโดยทุจริต ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไม่ครบถ้วน และปิดบังข้อมูลเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบได้

2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมกับองค์กรอิสระหรือหน่วยงานตรวจสอบเพื่อป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน

เนื่องจากผู้แจ้งเบาะแสจำนวนมากไม่เชื่อมั่นในกระบวนการคุ้มครองพยาน และเมื่อหน่วยงานตรวจสอบไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้ทุจริตได้ ผู้แจ้งเบาะแสจำนวนหนึ่งจะถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายเพื่อเป็นการตอบโต้เสมอ (SLAPP) ในขณะที่ความคุ้มครองจากหน่วยงานต่าง ๆ ยังไม่ชัดเจน ประกอบกับผู้แจ้งเบาะแสต้องเปิดเผยตัว เมื่อไปเปิดเผยความเป็นพยานในศาลตามหลักการพิจารณาคดีอาญาที่ต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลยรวมทั้งเมื่อการดำเนินคดีเสร็จสิ้นลง หรือหน่วยงานตรวจสอบยุติเรื่อง การคุ้มครองจะสิ้นสุดในทันที

2.5 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลของประชาชน

เนื่องจากมาตรา 9 (2) ประกอบมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง ประกอบกับมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 กำหนดให้ผู้ยื่นข้อเสนอในสัญญาของรัฐเท่านั้นมีสิทธิอุทธรณ์ รวมทั้งมาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติห้ามมิให้อุทธรณ์ในวิธีการจัดซื้อจัดจ้างหรือเกณฑ์ในการพิจารณา และการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง (3) จึงไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างได้ แม้ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำพิพากษาที่ 443/2561 วางหลักให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายยอม

มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ 2351/2560 ว่าการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์เป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 3 ประกอบมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่คำพิพากษาของศาลย่อมมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีเท่านั้น หน่วยงานรัฐจึงต้องยึดถือกฎหมายและถ้อยคำในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จนกว่าจะได้มีการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.6 ปัญหาการตรากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับแรงจูงใจของประชาชน

กฎหมายในประเทศไทยที่ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ ยังขาดการสร้างแรงจูงใจในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดเงินรางวัลให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสกรณีเจ้าหน้าที่รัฐร้ายผิดปกตินั้น หากเป็นการแจ้งเบาะแสดังกล่าวภาครัฐจะมีได้รับเงินรางวัลใด ๆ ซึ่งอาจทำให้ประชาชนไม่สนใจเข้ามีส่วนร่วมเพื่อแจ้งเบาะแสดังกล่าว

3. การนำมาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศมาปรับใช้เพื่อเพิ่มโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผู้วิจัยได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลีใต้ และสหราชอาณาจักร ที่มีประวัติศาสตร์การทุจริตใกล้เคียงกับประเทศไทยและสามารถยกระดับค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) (United Nations, 2005) โดยมีมาตรการที่อาจนำมาปรับใช้ได้ ดังนี้

3.1 การส่งเสริมเครือข่ายภาคประชาชน

หลักการของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ข้อ 13 กำหนดให้รัฐภาคีต้องมีมาตรการสร้างการมีส่วนร่วมของสังคมที่เหมาะสม (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004 : 15-16) โดยประเทศญี่ปุ่นมีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินภาคประชาชน (Japan Citizen Ombudsman Association) (Agenzia Nazionale Stampa Associata, 2009) และสาธารณรัฐเกาหลีมีกฎหมาย Act on The Prevention of Corruption and The Establishment and Management of The Anti-Corruption and Civil Rights Commission จัดตั้งคณะกรรมการภาคประชาชนที่ทำงานอย่างมีอิสระ (Korea Legislation Research Institute, 2023) เพื่อตรวจสอบการทำงานของภาครัฐอย่างอิสระ

3.2 การยกระดับข้อมูลของรัฐเป็นข้อมูลสาธารณะ

การเปิดเผยข้อมูลของรัฐต่อสาธารณะ เป็นมาตรการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ข้อ 6 ข้อ 9 และข้อ 10 (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004 : 10-13) โดยข้อมูลเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการสร้างเครือข่ายประชาชนที่เข้มแข็ง ในสหราชอาณาจักร มีกฎหมาย Freedom of Information Act 2000 บังคับใช้ในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่จำกัดสัญชาติผู้ร้องขอ และประชาชนสามารถฟ้องศาลด้วยตนเองได้ หากมีการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย (The National Archives, 2000) และมีกฎหมาย Local Government Transparency Code 2015 ในอังกฤษ กำหนดข้อมูลที่หน่วยงานท้องถิ่นต้องเปิดเผย และระยะเวลาที่ต้องเปิดเผยข้อมูลไว้อย่างชัดเจน (The National Archives, 2015) และกฎหมาย The Freedom of Information Act ในสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่จะต้องรับโทษทางวินัย หากปฏิเสธคำขอเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยพลการหรือตามอำเภอใจ (Department of the Treasury, 2019: 6324-6325) จะเห็นได้ว่าทุกมาตรการต่างมุ่งเน้นในการเปิดเผยข้อมูลในลักษณะที่ถือว่า “ข้อมูลข่าวสารเป็นของประชาชน”

3.3 การนำค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษมาใช้ลดแรงจูงใจและนำมาตรการให้รางวัลช่วยสร้างแรงจูงใจในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน

สาธารณรัฐเกาหลีมีกฎหมาย Act on Prohibition of False Claims for Public Funds and Recovery of Illicit Profits กำหนดให้ผู้กระทำผิดจะต้องถูกปรับเป็นจำนวน 5 เท่าของมูลค่าเงินที่ได้จากการฝ่าฝืนกฎหมาย และผู้แจ้งเบาะแสมีสิทธิยื่นคำขอรับรางวัลจากการแจ้งเบาะแสดังกล่าว ซึ่งอาจสูงถึง 3 พันล้านวอน (Korea Legislation Research Institute, 2023) และกฎหมาย Enforcement Decree of the Act on the Prevention of Corruption and the Establishment and Management of the Anti Corruption and Civil Rights Commission ที่ให้รางวัลผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวถึงร้อยละ 50 ของเงินที่รัฐได้คืน และในสหรัฐอเมริกาที่กฎหมาย The False Claims Act กำหนดให้คู่สัญญากับหน่วยงานรัฐต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนสูงถึง 3 เท่าของความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยประชาชนสามารถยื่นฟ้องผู้ทุจริตได้ในนามของรัฐบาลและขอได้รับเงินส่วนแบ่งจากรัฐบาลในอัตราร้อยละ 15- 30 (Department of Justice, 2020)

3.4 การยกระดับมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ข้อ 32 ข้อ 33 และข้อ 37 กำหนดให้รัฐภาคีต้องมีมาตรการคุ้มครองพยาน ผู้แจ้งเบาะแส และผู้เสียหายอย่างเหมาะสม รวมทั้งลดหย่อนโทษผู้กระทำผิดที่ให้ข้อมูลที่มีประโยชน์แก่การดำเนินคดี (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004 : 25-27) โดยสหราชอาณาจักรมีโครงการคุ้มครองพยานเต็มรูปแบบ (A Witness Protection Scheme) ที่เน้นการเผยแพร่ข้อมูลที่ประชาชนผู้แจ้งเบาะแสจะได้รับการคุ้มครองไว้อย่างชัดเจน (Mark Theoharis, n.d.) โดยการประชาสัมพันธ์นี้จะช่วยให้ประชาชนมีข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจเพื่อมีส่วนร่วมกับรัฐในที่สุด

อภิปรายผลการวิจัย

ตามแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Susan Baines Jane Wheelock, 2009 : 702-718) ทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผลในการก่ออาชญากรรม (Gary S. Becker, 1974 : 14 – 34) แนวคิดเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม (Will Kenton, 2024) แนวคิดตามหลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ทฤษฎีกฎหมายทางเศรษฐศาสตร์ (ธรรมนิตย์ สุมันตกุล และยงยุทธ ภู่ระดับกฤต, 2566 : 21-23) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ (Oliver E. Williamson, 2005) และแนวคิดธรรมาภิบาล (Marco Just Quiles, 2013) สรุปได้ดังนี้

1. การตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับ การให้ข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ปัจจัยด้านข้อมูล



แผนภาพที่ 3 ภาพแสดงการมีส่วนร่วมของประชาชน

เป็นองค์ประกอบและเงื่อนไขในการมีส่วนร่วมของประชาชน และควมมีเหตุมีผลของประชาชนย่อมขึ้นอยู่กับข้อมูลที่ มี โดยที่ประชาชนกับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลไม่เท่าเทียมกัน หากไม่มีความชอบธรรมตามกฎหมายจึงอาจถูกปฏิเสธเพื่อป้องกันการตรวจสอบได้

2. ต้นทุนอำนาจต่อรองของประชาชนที่มีน้อยกว่า ทำให้ประชาชนต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่จะเกิดแก่ตนเองและประโยชน์สาธารณะ โดยต้นทุนที่ต้องสูญเสียไปของประชาชนเหล่านี้ เป็นสิ่งสำคัญที่ควบคุมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ สิ่งที่จะสามารถลดต้นทุนของประชาชน คือ “กฎหมาย” ตามทฤษฎีกฎหมายทางเศรษฐศาสตร์ที่แรงจูงใจภายในตัวบุคคลนั้น เป็นสิ่งที่หล่อหลอมขึ้นมาจากกฎของสังคม และสิ่งที่ควบคุมองค์กร (Rules of the game) มีทั้งกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Law) และกฎของสังคมที่ไม่เป็นทางการ (Norms) ซึ่งส่งผลต่อทัศนคติส่วนบุคคลตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ จึงต้องอาศัยกลไกของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Law) เพื่อสร้างระบบการตรวจสอบ และสร้างความโปร่งใส ควบคุมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามที่ตามหลักคุณธรรม นำมาซึ่งหลักนิติธรรม

การความรับผิดชอบต่อสังคม โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐในการแทรกแซงความประพฤติของประชาชนให้เป็นพฤติกรรมที่พึงประสงค์ตามหลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ เพราะเมื่อมีข้อมูลที่เพียงพอ จะทำให้ประชาชนตระหนักว่า ตนเองอยู่ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ดังภาพที่

จากภาพจะเห็นได้ว่า เมื่อประชาชนเริ่มเข้ามีส่วนร่วมในการทำงานของท้องถิ่นแล้ว จะเป็นการเพิ่มต้นทุนให้ผู้ทุจริต กล่าวคือ หากเปรียบเทียบการดำเนินโครงการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นองค์กรภายใต้กติกาทางสังคม ที่มีการจัดซื้อจัดจ้างเสมือนเกมที่เอกชนผู้ยื่นข้อเสนอในโครงการเป็นผู้เล่น โดยเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลเป็นกรรมการ หากมีการสมยอมกัน ประชาชนผู้เข้าชมเกมย่อมเห็นถึงความผิดปกติ แต่เนื่องจากประชาชนมีข้อจำกัดด้านประสบการณ์และความสามารถที่แตกต่างกัน การเพิ่มจำนวนประชาชนให้มากที่สุด จะทำให้เกิดการตรวจสอบโดยประชาชนมีประสิทธิภาพ และเพิ่มความเสี่ยงให้ผู้ทุจริตจากการถูกตรวจสอบ ซึ่งจะลดแรงจูงใจในการทุจริต เพราะเมื่อเห็นโอกาสในการสูญเสียมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับแล้ว ผู้นั้นย่อมไม่กระทำทุจริตตามทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผลในการก่ออาชญากรรม

3. การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษ (Exemplary Damages) เป็นมาตรการลดแรงจูงใจการทำความผิด เพราะการทุจริต คือ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่มีเงินหรือผลประโยชน์เป็นแรงจูงใจหลัก และจำนวนการตรวจสอบพบน้อยกว่าจำนวนการทุจริตที่แท้จริงมาก หากผู้กระทำผิดต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนในจำนวนที่สูงกว่าที่ได้รับหลายเท่า จะสามารถการยับยั้งการกระทำผิดได้ตามทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผลในการก่ออาชญากรรม โดยกฎหมายจะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อสังคมจากผู้กระทำผิด เปรียบเสมือนมือที่มองไม่เห็น (Invisible Hand) (Robert L. Heilbroner, 2024) ที่ช่วยสร้างวัฒนธรรมทางสังคม ส่งผลให้เกิดธรรมาภิบาลทางสังคมที่แก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันขั้นสูงสุดในที่สุด

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

จากการศึกษาเห็นว่า ควรดำเนินการอนุวัติการกฎหมายภายในประเทศไทยให้สอดคล้องตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) และปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยการแก้ไขกฎหมายและกำหนดมาตรการภายในประเทศ ดังนี้

1.1 จัดทำพระราชบัญญัติส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตในท้องถิ่น พ.ศ.... ให้สอดคล้องกับ ข้อ 5 ข้อ 7 ข้อ 9 ข้อ 10 และข้อ 13 ของอนุสัญญา UNCAC โดยนำแนวทางของสหราชอาณาจักรเป็นต้นแบบในการจัดทำร่างกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดข้อมูลที่ต้องเผยแพร่ไว้อย่างชัดเจน และกำหนดโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ดุลพินิจเบี่ยงเบนจากเกณฑ์มาตรฐานหรือใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1.2 แก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับข้อ 13 ของอนุสัญญา UNCAC ดังนี้ (1) แก้ไขสัดส่วนผู้ลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นและให้ประชาชนลงชื่อถอดถอนได้โดยมีต้องระบุเหตุแห่งการถอดถอน รวมทั้งเพิ่มสิทธิของประชาชนในการร้องขอให้ยุบสภาท้องถิ่น (2) แก้ไขกระบวนการตราร่างเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างฯ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ ให้มีการลงประชามติ หากผลการลงประชามติมีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตนั้น ให้ใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติได้

1.3 แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้สอดคล้องกับข้อ 32 ข้อ 33 และข้อ 37 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ดังนี้ (1) มาตรา 33 เพิ่มการดำเนินโครงการคุ้มครองพยาน พยานผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหาย และมาตรการประเมินและทบทวนโครงการจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอย่างน้อยปีละหนึ่ง (2) เพิ่มความในมาตรา 132 กรณีผู้แจ้งเบาะแสให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์จนสามารถยับยั้งความเสียหาย ให้ถือเป็นความดีความชอบในการเสนอให้รางวัลสิทธิการหรือรางวัลที่เป็นเงินจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (3) แก้ไขมาตรา 133 ให้หัวหน้าหน่วยงานรัฐที่ได้รับการแจ้งว่ามีการทุจริต พิสูจน์แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า จะไม่มีการกระทำใด ๆ ที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้แจ้งเบาะแส หากมีการกระทำดังกล่าว ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานรัฐกระทำผิดวินัย และถือเป็นพฤติการณ์ฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง (3) แก้ไขมาตรา 134 กรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำความผิดหากได้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงเบาะแส ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้กระทำการนั้น หรือภายในสามสิบวันนับแต่อยู่ในวิสัยและมีโอกาส แล้วแต่กรณี ให้ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

1.4 แก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับข้อ 32 ข้อ 33 และข้อ 34 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ดังนี้ (1) เพิ่มความใน มาตรา 4 ให้ผู้กระทำผิด ผู้ร่วมกระทำผิด หรือผู้สนับสนุนการกระทำผิดได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานรัฐ รับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนไม่เกินสามเท่าของความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผลของการกระทำนั้น (2) เพิ่มความในมาตรา 9 ให้ผู้แจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสได้เงินส่วนแบ่งจากค่าปรับหรือค่าสินไหมทดแทนไม่เกินกึ่งหนึ่งของเงินค่าปรับที่ได้จากการชี้ช่องแจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าว

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2.1 นโยบายเพื่อการพัฒนาเว็บไซต์หน่วยงานภาครัฐเพื่อให้สามารถเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดแคลนเจ้าหน้าที่และงบประมาณ

2.2 สร้างและส่งเสริมเครือข่ายการป้องกันทุจริตให้ครอบคลุมทุกภาคส่วน และสนับสนุนให้เครือข่ายสามารถเสนอแนะกลยุทธ์และช่องทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้โดยง่ายและสะดวก

2.3 ใช้ระบบเทคโนโลยีในการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์อย่างเต็มรูปแบบ และร้านค้าเพื่อการจัดซื้อจัดจ้างครบวงจรแบบอิเล็กทรอนิกส์

2.4 กำหนดนโยบายประเมินความเสี่ยงและให้ประชาชนที่เข้าสังเกตการณ์ในโครงการต่าง ๆ เป็นผู้ประเมินความเสี่ยงและแสดงความคิดเห็นโดยลับเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนเชิงรุกต่อไป

3. ข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป

3.1 การศึกษามาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศในความผิดฐานทุจริตคอร์รัปชัน

3.2 การศึกษามาตรการการนำเทคโนโลยีมาใช้ควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ

3.3 มาตรการให้ประชาชนฟ้องคดีแทนรัฐในคดีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน

บทสรุป

การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจะประสบความสำเร็จเพียงใดขึ้นอยู่กับความสนใจในผลกระทบที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันจากสาธารณชน เพราะจะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อการทุจริตคอร์รัปชัน การส่งเสริมความเข้มแข็งของประชาชน จึงเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม กฎหมายนั้น เป็นเพียงเครื่องมือที่จะนำไปใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์เท่านั้น แต่ย่อมไม่เกิดประโยชน์หากไม่มีผู้ใช้ หลากหลายมาตรการที่รัฐพยายามคิดค้นเพื่อใช้ในการต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชัน การแก้ปัญหาที่ดีที่สุดและยั่งยืนที่สุด คือ “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์” การแก้ไขปัญหาในทุกมิติของภาครัฐ คำตอบจึงอยู่ที่ “ประชาชน”

เอกสารอ้างอิง

โกวิท พวงงาม. (2563). การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *ออนไลน์*. สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2567.

แหล่งที่มา: <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER43/DRAWER026/GENERAL/DATA0000/00000211.PDF>.

ทีมงานหญ้าแห่งปากคอก (ท้องถิ่น). (2563). ว่าด้วยเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันของท้องถิ่นไทย. *ออนไลน์*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2567. แหล่งที่มา: <https://siamrath.co.th/n/190078>.

ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล และ ยงยุทธ ภูประดับกฤต. (2566). *กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ : ทฤษฎี “กฎ” ในทางเศรษฐศาสตร์*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

วัชรารัตน์ มณีบุษ และ มาโนช นามเดช. (2563). ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แก้ไขใหม่ในส่วนของกรกำกับดูแลภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี*. (4) 1, 121-150.

- สถาบันพระปกเกล้า. (2558). คู่มืออำนาจรัฐ ท้องถิ่น และประชาชน : การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น.
ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2567. แหล่งที่มา: https://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M10_614.pdf.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2566). เกร็ดความรู้...สู้ทุจริต!! เรื่อง
สถิติการตรวจรับค่างวดหา ปิงบประมาณ พ.ศ.2566. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม
2567. แหล่งที่มา: <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2021110415414676/20230807114215?>. CIF. (2024).
- สถานิติบัญญัติแห่งชาติ (คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบ
ราชการไทยให้เป็นรูปธรรม). (2558). การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็น
รูปธรรม. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2567. แหล่งที่มา: http://www.pattani2018.pattani.go.th/files/com_news_form/201811_5f2dc4593714d4e.pdf.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2561). 4 รูปแบบ 19 วิธีการทุจริตใน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2567. แหล่งที่มา: https://www.pacc.go.th/info_pacc/610807_06/.
- Agenzia Nazionale Stampa Associata. (2009). Japan Citizen Ombudsman Association. *Online*. Retrieved May. 27 , 2023, from <https://pria-academy.org/pdf/case/9.Japan-Case-Story.pdf>.
- CIF. (2 0 2 4) . Fraud Triangle. *Online*. Retrieved Nov 2 7 , 2 0 2 0 , from <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/accounting/fraudtriangle/>.
- Department of the Treasury.(2019). *Freedom of Information Act Regulations*. Rules and Regulations. Vol. 84, No. 39. Retrieved Nov 27, 2023, from <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-02-27/pdf/2019-03387.pdf>.
- Department of Justice. (2020). Justice Department Recovers Over \$2.2 Billion from False Claims Act Cases in Fiscal Year 2020. *Online*. Retrieved Nov 27, 2023, from <https://www.justicegov/opa/pr/justice-department-recovers-over-2-2-billion-false-claims-actcases-fiscal-year-2020>.
- Gary S. Becker. (1974). Crime and Punishment : An Economic Approach. *Online*. Retrieved Nov 27, 2023, from <https://www.nber.org/system/files/chapters/c3625/c3625.pdf>.
- Korea Legislation Research Institute. (2023). Act on The Prevention of Corruption and The Establishment and Management of The Anti-Corruption and Civil Rights Commission. *Online*. Retrieved Nov 27, 2023, from https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=62479&type=sogan&key=42.
- Korea Legislation Research Institute. (2023) . Enforcement Decree of the Act on Prohibition of False Claims for Public Funds and Recovery of Illicit Profits. *Online*. Retrieved Nov 27, 2023, from https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=64555&type=sogan&key=42.
- Korea Legislation Research Institute. (2023). Enforcement Decree of the Act on the Prevention of Corruption and the Establishment and Management of the Anti Corruption and Civil Rights Commssion. *Online*. Retrieved Nov 27, 2023, from https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=64421&type=part&key=5.

- Marco Just Quiles. (2013). Is Good Governance good for Development? Impressions from the latest UN- 'Piont - Counter Piont'- Discussion Forum. *Online*. Retrieved Nov 11, 2023, from <https://publicadministration.un.org/paconnect/Blogs/ID/25/Is-Good-Governance-good-for-Development-Impressions-from-the-latest-UN-Piont--Counter-Piont-Discussion-Forum>.
- Mark Theoharis. (n.d.). What Is the Witness Protection Program?. *Online*. Retrieved May. 27, 2024, from <https://www.criminaldefenselawyer.com/resources/criminal-defense/defendants-rights/what-witness-protection-program>.
- Oliver E. Williamson. (2005). The Economics of Governance. *Online*. Retrieved Nov 27, 2023, from https://www.researchgate.net/publication/4901690_The_Economics_of_Governance
- Robert L. Heilbroner. (2024). The Wealth of Nations work by Smith. *Online*. Retrieved Nov 27, 2023, from <https://www.britannica.com/topic/the-Wealth-of-Nations>.
- Susan Baines Jane Wheelock. (2009). *Citizenship, Volunteering and Active Ageing*. Social Policy Administration Volume 43, Issue 7 December 2009. Retrieved June 8, 2023, from <https://onlinelibrary.wiley.com>.
- The National Archives. (2000). Freedom of Information Act 2000. *Online*. Retrieved Nov 27, 2023, from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>.
- The National Archives. (2015). Local government transparency code 2015. *Online*. Retrieved Nov 27, 2023, from <https://www.gov.uk/government/publications/local-government-transparency-code-2015>.
- Transparency International. (2024). CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX. *Online*. Retrieved July. 27, 2024, from <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2004). United Nations Convention against Corruption. *Online*. Retrieved Apr 27, 2023 from https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.
- Wolfe, D. T., & Hermanson, D. R. (2004). The fraud diamond: Considering the four elements of fraud. *Online*. Retrieved Nov 27, 2023, from <https://digitalcommons.kennesaw.edu/facpubs/1537/>.
- Will Kenton. (2024). What Is Behavioral Economics? Theories, Goals, and Applications. *Online*. Retrieved Nov 11, 2023, from <https://www.investopedia.com/terms/b/behavioraleconomics.asp>.