



แนวทางในการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริตและการเปิดเผยข้อมูลของเทศบาลนคร Guidelines on Enhancement for Bribery Perceptions Index and Disclosure of City Municipality

มูทิตา มากวิจิตร^{1*} และ กันวิศา สุขพานิช²
โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

Mutita Markvichit^{1*} and Kanvisa Sukhabanij²,
School of Law and Politics, Suan Dusit University

Received: July 16, 2024 | Revised: October 26, 2024 | Accepted: November 6, 2024

บทความวิจัย (Research Article)

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาความเสี่ยงของการให้และรับสินบนในแต่ละขั้นตอนของการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร 2) เพื่อศึกษาระดับการรับรู้การทุจริตและการเปิดเผยข้อมูลในการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของเทศบาลนคร และ 3) เพื่อศึกษานโยบาย หรือแนวทางในการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต โดยเฉพาะในเรื่องดัชนีการเปิดเผยข้อมูลของเทศบาลนคร ซึ่งการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก และศึกษาจากเอกสารในประเด็นที่เกี่ยวกับการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของเทศบาลนคร

ผลการวิจัย พบว่า ประชาชนที่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องการทุจริตในการขอใบอนุญาตก่อสร้างส่วนใหญ่พบปัญหาเรื่องการยื้อเวลาเพื่อเรียกรับผลประโยชน์ ซึ่งสาเหตุของการติดสินบนดังกล่าวเกิดจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เปิดช่องโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลพินิจในการพิจารณาออกใบอนุญาตมากจนเกินไป ตลอดจนประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย หรือระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร

สำหรับข้อเสนอแนะในการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริตและการเปิดเผยข้อมูลของเทศบาลนคร คือ ผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐควรส่งเสริมนโยบายเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงาน รวมทั้งควรมีจุดบริการให้คำปรึกษาและมีช่องทางการเสริมสร้างการรับรู้กฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้างที่ทันสมัย ตลอดจนควรมีการจัดทำแนวทางการจัดการการต่อต้านการทุจริต

*Corresponding Author, email: markvichitr2@gmail.com



ในการยื่นขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารควรดำเนินการตามมาตรฐาน ISO 37001: 2016 เพื่อจัดวางระบบการดำเนินงานเรื่องการต่อต้านการติดสินบนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ ยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การติดสินบน, การเปิดเผยข้อมูล, การขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร

Abstract

This research aims to study the risk of providing and receiving bribes at beach stage of applying a building permit 2) explore level of bribery perceptions index and information disclosure of applying a building permit of municipal projects and 3) policies, measures or guidelines to increase the level of the bribery perceptions index, especially the information disclosure index of municipality. This research is qualitative research by utilizing in-depth interviews and study document regarding with applying a building permit of municipality.

The result found that people who experienced bribery in applying the building permits faced a problem in delayed process to ask benefits. The cause of bribery was regulations of the Building Control Act B.E. 2522 that set loophole for officials to exercise much discretion in granting building permit and people did not comprehend laws or regulations regarding applying construction permits.

Suggestions for increasing the level of bribery perceptions index and information disclosure, the executives of public agencies should promote the policy on information disclosure about operations. There should have service centers to provide advice for public and a channel to increase awareness of modern laws regard with construction permitting. In addition, it must set a guidelines of anti-bribery. The applying building permits shall conduct that follow ISO 37001: 2016 standards in order to set the effective system of anti-bribery in local government organizations.

Keywords: increasing the level of bribery perceptions index, information disclosure, applying a building permit

บทนำ

การติดสินบนเป็นหนึ่งในรูปแบบการทุจริตหรือการคอร์รัปชันที่ฝังรากลึกในสังคมไทย ซึ่งจากผลการสำรวจดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index หรือ CPI) ประจำปี 2566 จากจำนวน 180 ประเทศทั่วโลก โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI) พบว่า ประเทศไทย ได้ 35 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 108 ของโลก และได้อันดับที่ 4 ในประเทศกลุ่มอาเซียน ซึ่งถือว่าประเทศไทยมีข้อมูลการทุจริตคอร์รัปชัน และภาพลักษณ์ในด้านการทุจริตคอร์รัปชันอยู่ในระดับสูง โดยคะแนนที่มีทิศทางลดน้อยลงเป็นคะแนนมาจากปัญหาการติดสินบน การทุจริต คอร์รัปชัน และเป็นคะแนนมาจากการสำรวจกลุ่มผู้บริหาร นักธุรกิจ นักลงทุน โดยสำรวจจาก 4 แหล่งข้อมูล คือ 1) World Competitiveness Yearbook : IMD ความสามารถ

ในการแข่งขันของประเทศ มีปัญหามาจากการติดสินบนและการทุจริตที่สั่งสมมาจากอดีต รวมถึงปัญหาการติดสินบนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการอนุมัติ อนุญาต สืบจากผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ

2) The Political and Economic Risk Consultancy : PERC ปัญหาเกิดจากการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งถูกมองว่าเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของภาคธุรกิจ สืบจากนักธุรกิจ นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ และผู้บริหารในประเทศ

3) World Economic Forum : WEF ปัญหาเกิดจากความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล ได้แก่ การเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มนายทุน การติดสินบน สืบจากนักลงทุน 4) World Justice Project : WJP ปัญหาเกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม และเอื้อประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง (Office of the National Anti-Corruption Commission, 2024)

ประเด็นปัญหาการให้และการรับสินบน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร นับว่าเป็นปัญหาที่สร้างผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศและความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างประเทศเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ที่ได้ศึกษาโครงการกฤษฎีการะเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตก่อสร้างอาคาร ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ในกระบวนการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร มีประเด็นปัญหาที่นำไปสู่การให้และรับสินบนหลายประการ อาทิ ปัญหากฎหมายและระเบียบในการอนุญาตก่อสร้าง ซึ่งเจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตเกินสมควร ตลอดจนประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบ ขั้นตอน และการขอเอกสารต่าง ๆ และปัญหาความล่าช้าในการตรวจสอบควบคุมคุณภาพมาตรฐานความปลอดภัยของโครงการก่อสร้าง ซึ่งนำไปสู่ความเสี่ยงในการเสนอหรือการเรียกรับสินบน เพื่อให้การออกใบอนุญาตก่อสร้างทำได้รวดเร็วยิ่งขึ้น (Thailand Development Research Institute, 2023)

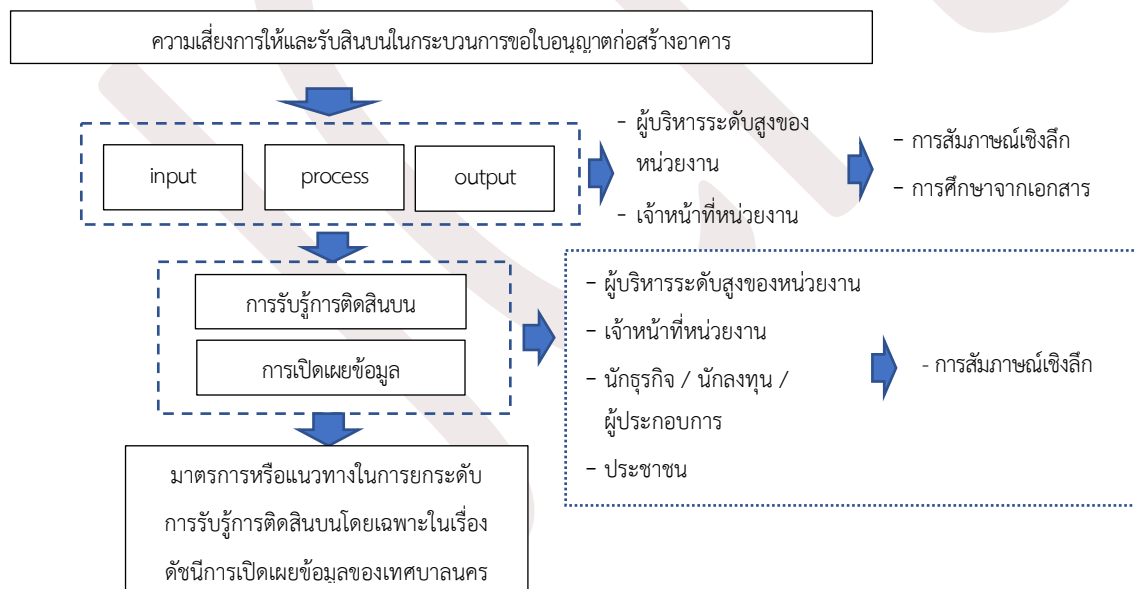
จากสภาพปัญหาและความเสี่ยงต่อการให้และรับสินบนในเรื่องการขอใบอนุญาตการก่อสร้าง ทำให้หน่วยงานหลายแห่ง โดยเฉพาะหน่วยงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลนคร ถูกเฝ้าระวังมากเป็นพิเศษ เนื่องจากเทศบาลนครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ตลอดจนเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการจัดระบบการบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 56 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ที่กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่การจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามที่กฎหมายบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้หน่วยงานดังกล่าวมีการดำเนินโครงการเพื่อจัดซื้อจัดจ้าง ออกใบอนุญาตการก่อสร้าง การประเมินโครงการ หรือการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดทั้งปีสูงมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ดังจะเห็นได้จากจำนวนโครงการก่อสร้างและการอนุมัติงบประมาณดำเนินการก่อสร้างอาคารของเทศบาลนครประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ที่สำรวจโดยสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ซึ่งผลการสำรวจพบว่า เทศบาลนครมีการอนุมัติงบประมาณดำเนินการก่อสร้างอาคาร ด้วยงบประมาณน้อยกว่า 200,000 บาท มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 87.2 (จำนวน 12,493 โครงการ) รองลงมาเป็นงบประมาณ 200,000 ถึง 2,000,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 10.64 (จำนวน 1,523 โครงการ) และงบประมาณ 2,000,000 -10,000,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 1.80 (จำนวน 258 โครงการ) (Digital Government Development Agency, 2022)

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนและสร้างแนวทางการต่อต้านการให้และรับสินบน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีการขอใบอนุญาตก่อสร้างให้มีความโปร่งใส คณะผู้วิจัยจึงสนใจมุ่งเน้นการศึกษาความเสี่ยงของการให้และรับสินบนในแต่ละขั้นตอนของการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร รวมถึงศึกษาการรับรู้ การตัดสินใจและการเปิดเผยข้อมูลในการขอใบอนุญาตการก่อสร้างอาคารของเทศบาลนคร เพื่อนำไปสู่ การกำหนดนโยบาย และแนวทางในการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต โดยเฉพาะในเรื่องดัชนี การเปิดเผยข้อมูลการขอใบอนุญาตการก่อสร้างอาคารของเทศบาลนคร ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งในการยกระดับ ค่าคะแนน ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศให้สูงขึ้น ตามเป้าหมาย ของแผนแม่บทรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบต่อไป

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาความเสี่ยงของการให้และรับสินบนในแต่ละขั้นตอนของการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร
- 2) เพื่อศึกษาการรับรู้การตัดสินใจและการเปิดเผยข้อมูลในการขอใบอนุญาตการก่อสร้างอาคาร
- 3) เพื่อศึกษานโยบาย มาตรการ หรือแนวทางในการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต โดยเฉพาะในเรื่องดัชนีการเปิดเผยข้อมูลการขอใบอนุญาตการก่อสร้างอาคารของเทศบาลนคร

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ทบทวนวรรณกรรม

1) แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการเสริมสร้างความโปร่งใส ในมิติการสร้างการรับรู้และการเปิดเผยข้อมูล

ปัจจุบัน แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องความโปร่งใสได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้เป็นเทคนิคและเครื่องมือในการบริหารจัดการองค์กรต่าง ๆ ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคเอกชน เพื่อยกระดับประสิทธิภาพในการบริหารงานภายในองค์กรให้ดียิ่งขึ้น โดยหลักเรื่องความโปร่งใสนับว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการส่งเสริมธรรมาภิบาลภายในองค์กร (Good Governance)

ทั้งนี้ นักวิชาการจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องความโปร่งใสไว้หลากหลายแง่มุม ซึ่งสามารถอธิบายความหมายเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องความโปร่งใสได้ว่า ความโปร่งใส คือ ความกระตือรือร้นของหน่วยงานในการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานขององค์กร (Active Disclosure) อย่างรอบด้าน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

องค์กรการค้าโลก (WTO) ยังได้อธิบายความหมายและระบุถึงความสำคัญในประเด็นเกี่ยวกับความโปร่งใส โดยมุ่งเน้นเรื่องการเปิดเผยข้อมูลไว้ 3 ประเด็น (Bellver & Kaufmann, 2005) ได้แก่

- 1) การจัดทำข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย กฎระเบียบ หรือนโยบายขององค์กร เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสตรวจสอบได้
- 2) การสื่อสารหรือแจ้งให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้ใช้บริการได้ทราบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรทุกระบวนการ ขั้นตอน จะทำให้เกิดความโปร่งใส
- 3) การเปิดเผยข้อมูล จะเป็นการสร้างความโปร่งใส ซึ่งจะทำให้ผู้ใช้บริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกิดความเชื่อมั่นว่าหน่วยงานจะใช้กฎหมาย กฎระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ ของหน่วยงานอย่างยุติธรรม เหมาะสม และถูกต้องตามกฎหมาย

นอกจากนี้ หากพิจารณาในเรื่องบริบทของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในยุคปัจจุบัน จะพบว่า ความโปร่งใส ยังได้หมายรวมถึงความมุ่งมั่นและตั้งใจของรัฐบาลในการพัฒนา ตลอดจนปรับปรุงระบบการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งจะต้องเป็นการเปิดเผยข้อมูลด้านต่าง ๆ ในระบบออนไลน์ด้วย

ทั้งนี้ ยังมีนักวิชาการ สามารถแยกประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องความโปร่งใสได้เป็น 3 ด้าน โดยประเด็นการศึกษาได้ยึดหลักเรื่องการสร้างการรับรู้และการเปิดเผยข้อมูล (Moravcsik, 2014) ดังนี้

1) ความโปร่งใสของข้อมูล (Data Transparency) โดยพิจารณาในเรื่องการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร รวมถึงรายละเอียด ขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ของหน่วยงาน ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะต้องเป็นข้อเท็จจริง และมีหลักฐานเชิงประจักษ์

2) ความโปร่งใสเชิงการวิเคราะห์ (Analytic Transparency) เป็นการพิจารณาถึงคุณภาพและความสำคัญของข้อมูลที่นำมาเปิดเผย รวมทั้งมีการประเมินและทำความเข้าใจในเรื่องรายละเอียดของข้อมูลในมิติต่าง ๆ ตลอดจนพิจารณาเรื่องความน่าเชื่อถือของข้อมูลต่าง ๆ ที่นำมาเผยแพร่สู่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนรับทราบข้อมูล

3) ความโปร่งใสของผลผลิตหรือผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน (Production Transparency) โดยเป็นการประเมินและพิจารณาวิธีการปฏิบัติงาน รวมถึงการดำเนินงานของหน่วยงานในแต่ละด้าน



เพื่อประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงาน และพิจารณาว่าหน่วยงานสามารถดำเนินงานได้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่

ทั้งนี้ ยังมีงานศึกษาของ Bauhr & Grimes (2012) ได้ศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องความโปร่งใส (Transparency) ในมุมมอง 2 มิติ ได้แก่ มิติภายในองค์กร และมิติกภายนอกองค์กร ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) มิติภายในองค์กร (Internal Organization) จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินงาน การบริหารจัดการ และการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ เพื่อเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน

2) มิติภายนอกองค์กร (External Organization) จะเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของผู้ใช้บริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกของหน่วยงาน ตลอดจนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน

กล่าวโดยสรุป แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องความโปร่งใส โดยพิจารณาจากในมิติการสร้างการรับรู้ และการเปิดเผยข้อมูล สามารถอธิบายได้ 2 ประเด็น ดังนี้

1) ความโปร่งใสขององค์กรจะเกิดขึ้นได้ ต่อเมื่อหน่วยงานมีกระบวนการสื่อสาร รวมถึงมีกระบวนการสร้างการรับรู้ ทั้งภายในองค์กร และภายนอกองค์กรที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งหากพิจารณาความโปร่งใสโดยนำแนวคิด ทฤษฎีการสื่อสารมาอธิบาย กล่าวคือ ยึดหลักตามกรอบภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ส่งสาร กระบวนการส่งสาร และผู้รับสาร ก็จะทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ความโปร่งใส ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะอย่างเดียวนั้น แต่ยังหมายความรวมถึงการที่หน่วยงานจะต้องมีช่องทางติดต่อสื่อสาร และมีกระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานที่ให้บริการกับผู้บริการ ที่สามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพร่วมด้วย โดยหากพิจารณาแล้วจะทำให้เห็นถึงประเด็นเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน ซึ่งนับว่าเป็นหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนที่ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับข่าวสารอย่างทั่วถึง และเท่าเทียม

2) ความโปร่งใสขององค์กรจะเกิดขึ้นได้ นอกจากจะต้องให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูล และกระบวนการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานและผู้ใช้บริการแล้ว องค์กรจะต้องให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานภายในองค์กร ซึ่งจะต้องมีระบบการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ทั้งจากบุคลากรภายในองค์กรและหน่วยงานภายนอกองค์กรด้วย

2) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Thailand Development Research Institute (2022) ได้ศึกษาในโครงการกียอดินทุระเปียบที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตก่อสร้างของกรุงเทพมหานคร ซึ่งผลการศึกษา พบว่า ในกระบวนการขออนุญาตก่อสร้างและดัดแปลงอาคารในพื้นที่กรุงเทพมหานครประสบปัญหาหลายด้าน เช่น ปัญหากฎหมายและระเบียบในการอนุญาตก่อสร้าง ซึ่งเจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตเกินสมควร ตลอดจนประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบ ขั้นตอน และการขอเอกสารต่าง ๆ และปัญหาความล่าช้าในการตรวจสอบควบคุมคุณภาพมาตรฐานความปลอดภัยของโครงการก่อสร้าง ซึ่งนำไปสู่ความเสี่ยงในการเสนอหรือการเรียกปรับสินบน เพื่อให้การออกใบอนุญาตก่อสร้างทำได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในส่วนของ

ผลการวิจัยได้นำเสนอว่า หากจะพัฒนาระบบเกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้างให้ดียิ่งขึ้น มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ควรมีนโยบายที่เน้นเรื่องการเปิดเผยข้อมูล และกำหนดกฎระเบียบให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล ขั้นตอนกระบวนการพิจารณาอนุมัติ ขออนุญาตการก่อสร้าง ทั้งนี้ เพื่อลดปัญหาการทุจริต และลดการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาต

University of the Thai Chamber of Commerce (2018) ศึกษาเกี่ยวกับดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย ผลการศึกษา พบว่า สาเหตุสำคัญที่สุดของการเกิดการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย ได้แก่ กฎหมายเปิดโอกาสให้สามารถใช้ดุลพินิจที่เอื้อต่อการทุจริต เจ้าหน้าที่ขาดคุณธรรมและไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณ ความไม่เข้มงวดของการบังคับใช้กฎหมาย และขาดการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเรื่องสำคัญที่รัฐบาลควรดำเนินการโดยด่วนที่สุด เพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน อันดับแรก คือ เสริมสร้างจิตสำนึกจริยธรรม รองลงมา คือ การบังคับใช้กฎหมายให้เข้มงวด และลำดับที่สาม คือ ปรับปรุงกฎระเบียบในการประมูลงาน

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัย เรื่อง แนวทางในการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริตและการเปิดเผยข้อมูลของเทศบาลนคร เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งมีการดำเนินการวิจัยเป็น 2 ส่วน คือ 1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยใช้เครื่องมือในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง และ 2) การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Study) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

ดำเนินการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในเขตพื้นที่เทศบาลนคร ของจังหวัดที่มีการลงทุนทางธุรกิจ เศรษฐกิจสูง ตลอดจนเป็นพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศไทย ที่มีมูลค่าในการจัดทำโครงการก่อสร้างอาคาร และได้รับการพิจารณาให้จัดทำโครงการก่อสร้างอาคารสูงที่สุด จำนวน 12 แห่ง

1) เทศบาลนครนนทบุรี 2) เทศบาลนครปากเกร็ด 3) เทศบาลนครรังสิต 4) เทศบาลนครเชียงรายได้ 5) เทศบาลนครเชียงใหม่ 6) เทศบาลนครอุบลราชธานี 7) เทศบาลนครนครราชสีมา 8) เทศบาลนครขอนแก่น 9) เทศบาลนครแหลมฉบัง 10) เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ 11) เทศบาลนครสงขลา 12) เทศบาลนครหาดใหญ่

ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อมูลมีคุณภาพครอบคลุมทุกมิติ คณะผู้วิจัยจึงดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยแบ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ออกเป็น 5 กลุ่ม ดังรายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ลำดับ	กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	คุณสมบัติผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	จำนวน (คน)
1	กลุ่มผู้บริหารระดับสูง - ผู้ว่าราชการจังหวัด - นายกเทศมนตรีเทศบาลนคร	มีประสบการณ์ในการบริหารจัดการ ควบคุมการขออนุญาตการก่อสร้าง ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนคร	15
2	กลุ่มเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ในเทศบาลนคร	มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับ ขออนุญาตการก่อสร้างไม่ต่ำกว่า 3 ปี	9



ลำดับ	กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	คุณสมบัติผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	จำนวน (คน)
3	กลุ่มผู้ประกอบการ	มีประสบการณ์การขอใบอนุญาต การก่อสร้างในเขตพื้นที่เทศบาลนคร	5
4	กลุ่มนักธุรกิจหรือนักลงทุน	มีประสบการณ์การขอใบอนุญาต การก่อสร้างในเขตพื้นที่เทศบาลนคร	5
5	กลุ่มภาคประชาชน	มีประสบการณ์การขอใบอนุญาต การก่อสร้างในเขตพื้นที่เทศบาลนคร	9
รวมจำนวน			43

2) การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Study) ดำเนินการรวบรวมข้อมูลเอกสาร อาทิ ขั้นตอนการขอใบอนุญาตก่อสร้าง ตลอดจนนโยบาย หรือแนวทางในการยกระดับการรับรู้ การตัดสินใจ โดยเฉพาะเรื่องดัชนีการเปิดเผยข้อมูลการขอใบอนุญาตก่อสร้างในเขตพื้นที่เทศบาลนคร

การวิเคราะห์ข้อมูล

ภายหลังการดำเนินการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และเอกสารครบถ้วนแล้ว ได้นำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ สังเคราะห์เนื้อหา และประมวลสรุปผลการวิจัย เพื่อเสนอแนะนโยบาย และแนวทางในการยกระดับการรับรู้การตัดสินใจ โดยเฉพาะเรื่องดัชนีการเปิดเผยข้อมูลการขอใบอนุญาต การก่อสร้างในเขตพื้นที่เทศบาลนครต่อไป

จริยธรรมการวิจัย

เป็นโครงการที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบโดยสอดคล้องกับกับคำประกาศเฮลซิงกิ จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ สาขาวิทยาศาสตร์ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

ผลการวิจัย

จากการศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) และการศึกษาจากเอกสารข้อมูล การดำเนินโครงการของเทศบาลนคร โดยศึกษาเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการขอใบอนุญาต ในการก่อสร้างอาคาร คณะผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ความเสี่ยงของการให้และรับสินบนในแต่ละขั้นตอนของการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการขอใบอนุญาตการก่อสร้างของเทศบาลนคร พบว่า เทศบาลนครส่วนใหญ่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาแบบก่อสร้างตามที่พระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างให้เสร็จสิ้น ภายในระยะเวลา 45 วัน โดยมีขั้นตอนการพิจารณา ดังนี้ คือ เมื่อเจ้าหน้าที่รับคำขออนุญาตก่อสร้างแล้ว จะดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐาน และออกใบรับคำขอ พร้อมกับนัดวันเวลา เพื่อนัดหมาย ในการตรวจสอบสถานที่ก่อสร้าง จากนั้น นายตรวจจะรับเรื่องเพื่อตรวจสอบโฉนดที่ดินและทำผังที่ตั้งอาคาร

โดยสังเขป พร้อมทั้งตรวจสอบบริเวณที่ขออนุญาตให้อยู่ในข้อกำหนดของกฎกระทรวงผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 และจัดส่งบันทึกรายงานให้นายช่างหรือวิศวกรทำการพิจารณาแบบแปลน รวมถึงเอกสารหลักฐานทั้งหมด เพื่อเสนอต่อผู้บังคับบัญชา คือ ระดับผู้อำนวยการกองช่างผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตรวจสอบให้เห็นชอบตามลำดับ และแจ้งผู้ยื่นคำขอเพื่อให้ประชาชนรับทราบผลการพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงในประเด็นการให้และรับสินบนในแต่ละขั้นตอนของการขออนุญาตก่อสร้างร่วมด้วย โดยผลการศึกษา พบว่า มีขั้นตอนที่มีความเสี่ยงต่อการให้และรับสินบน 3 ช่วง ดังนี้

ความเสี่ยงช่วงที่ 1 ขั้นตอนการรับคำร้อง ตรวจสอบเอกสารหลักฐาน

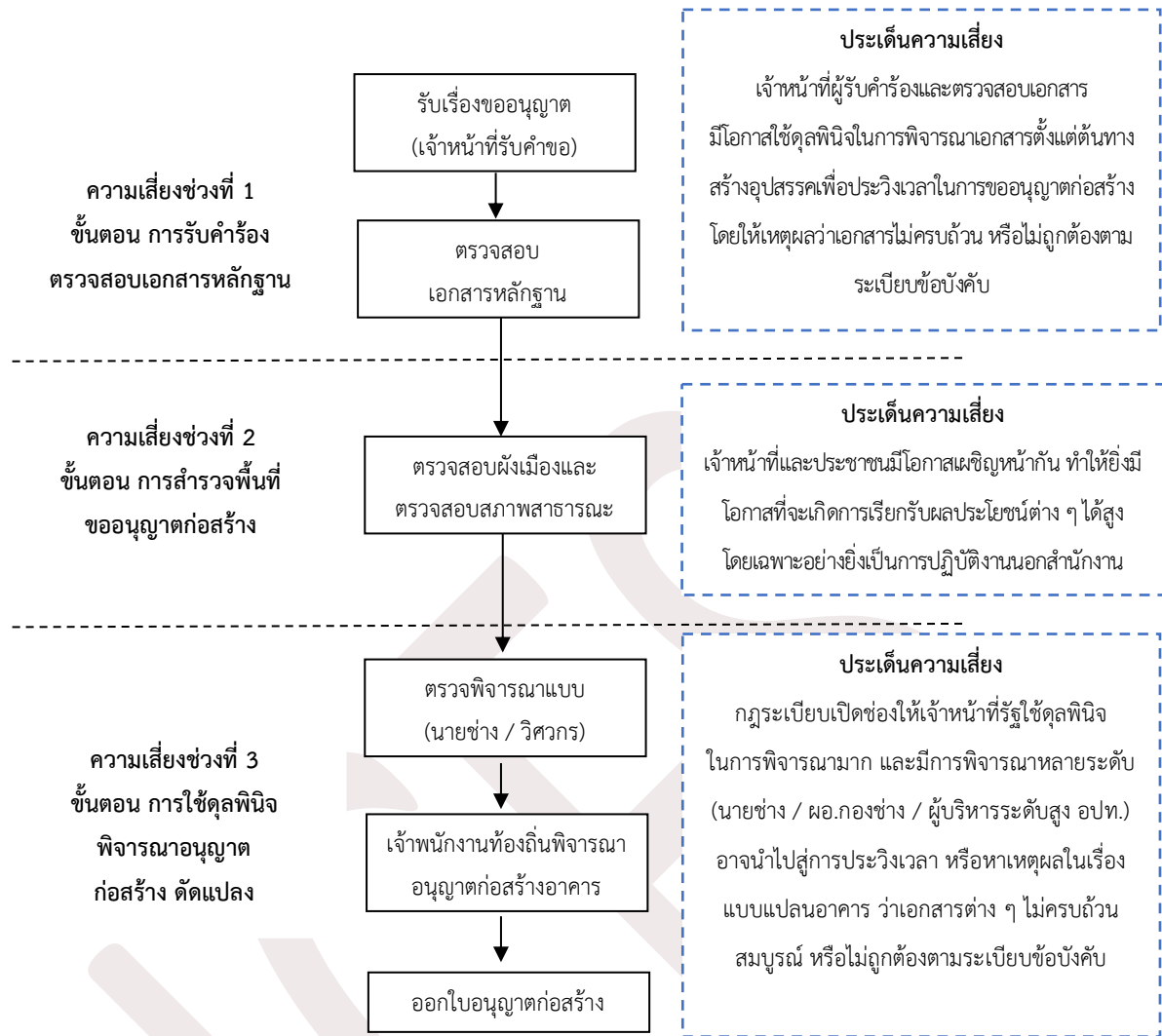
ขั้นตอนการรับคำร้อง และตรวจสอบเอกสารหลักฐานเป็นต้นทางในการยื่นเพื่อขอรับการอนุญาตก่อสร้างอาคาร ซึ่งขั้นตอนดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องและตรวจสอบเอกสาร มีโอกาสใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเอกสารตั้งแต่ต้นทาง เพื่อเอื้อประโยชน์และช่วยเหลือพวกพ้อง รวมถึงบางกรณีอาจมีการกีดกันหรือสร้างอุปสรรคเพื่อประวิงเวลาในการขออนุญาตก่อสร้าง โดยให้เหตุผลว่าเอกสารไม่ครบถ้วน หรือไม่ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับ

ความเสี่ยงช่วงที่ 2 ขั้นตอนการสำรวจพื้นที่ที่ขออนุญาตก่อสร้าง

ขั้นตอนการสำรวจพื้นที่ที่ขออนุญาตก่อสร้างเป็นขั้นตอนที่นับว่ามีความเสี่ยงต่อการให้และรับสินบนมากที่สุด เนื่องจากการออกไปสำรวจนอกพื้นที่ ซึ่งจะเป็นการนัดหมายระหว่างเจ้าหน้าที่ (นายตรวจ) และประชาชน เพื่อสำรวจพื้นที่สำหรับการขออนุญาตก่อสร้าง ทำให้เจ้าหน้าที่และประชาชนยังมีโอกาสเผชิญหน้ากัน รวมถึงมีโอกาสที่จะเกิดการเรียกรับผลประโยชน์ต่าง ๆ หรือเรียกรับสินบนได้สูงยิ่งขึ้น เนื่องจากการปฏิบัติงานนอกสำนักงานเทศบาลนคร ทำให้มีช่องทางและโอกาสในการเจรจาต่อรองเรียกรับผลประโยชน์กันได้ง่าย

ความเสี่ยงช่วงที่ 3 ขั้นตอนการใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตก่อสร้าง

ขั้นตอนการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตก่อสร้าง จะมีอยู่ 3 ระดับ คือ ตั้งแต่ 1) นายช่างหรือวิศวกรดำเนินการพิจารณาแบบแปลน และเอกสารทั้งหมด ไปถึงจน 2) หัวหน้าส่วนงานโยธาหรือผู้อำนวยการกองช่าง ตรวจสอบให้เห็น และ 3) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาคำขออนุญาต ซึ่งขั้นตอนดังกล่าว นับว่าเป็นจุดที่ให้อำนาจและเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลพินิจค่อนข้างมาก ถึงแม้จะมีการกำหนดระยะเวลาไว้เป็นแนวปฏิบัติ แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้ว เมื่อกฎระเบียบเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้ดุลพินิจได้มาก อาจนำไปสู่การประวิงเวลาหรือหาเหตุผลในเรื่องแบบแปลนอาคาร หรือเอกสารต่าง ๆ ที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ หรือไม่ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับ ซึ่งบางกรณีผู้ประกอบการหรือประชาชนอาจจะถูกเรียกรับผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อแลกกับการพิจารณาเห็นชอบในการอนุญาตก่อสร้างอาคาร



ภาพที่ 2 ขั้นตอนและกระบวนการขออนุญาตการก่อสร้าง ที่มีความเสี่ยงต่อการให้และรับสินบน

ทั้งนี้ การที่จะยกระดับแก้ไขปัญหาระเบิดการให้และรับสินบนในกระบวนการดังกล่าว ทั้ง 3 ช่วงความเสี่ยงได้ จะต้องมาจากการสร้างองค์ความรู้และสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับ ขั้นตอนและกระบวนการขออนุญาตก่อสร้าง รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดเตรียมเอกสาร ระยะเวลา ดำเนินการ และค่าธรรมเนียมที่ชัดเจน ซึ่งหน่วยงานภาครัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดดังกล่าว ให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึง ตลอดจนวางนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการยกระดับการรับรู้ และการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงาน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว พร้อมทั้งปรับแก้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงลดขั้นตอน การดำเนินงาน ซึ่งจะสามารถช่วยลดความเสี่ยงที่จะเกิดการให้และรับสินบนในทุกขั้นตอนได้

2) การรับรู้การติดสินบนและการเปิดเผยข้อมูลในการขออนุญาตการก่อสร้างอาคารของเทศบาลนคร

จากการศึกษาคณะผู้วิจัยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเด็น คือ (1) เรื่องระดับการรับรู้การติดสินบน และ (2) เรื่องการเปิดเผยข้อมูล โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) เรื่องการรับรู้การติดสินบน

จากผลการศึกษา พบว่า ประชาชนที่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องการติดสินบน การขอใบอนุญาตก่อสร้าง ส่วนใหญ่จะพบปัญหาเรื่องการยื้อเวลาเพื่อเรียกรับผลประโยชน์จากการยื่นขอใบอนุญาตก่อสร้าง รวมถึงพบปัญหาเรื่องการเรียกเก็บเงินในทุกขั้นตอนของการยื่นใบอนุญาตก่อสร้าง ซึ่งสาเหตุของการติดสินบนส่วนใหญ่เกิดจากกฎระเบียบ ข้อบังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่เปิดช่องโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลพินิจในการพิจารณาออกใบอนุญาตมาก ตลอดจนประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยมีความรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบการขออนุญาตก่อสร้าง จึงทำให้เกิดการติดสินบนขึ้น

(2) เรื่องการเปิดเผยข้อมูล

จากผลการศึกษา พบว่า เทศบาลนครส่วนใหญ่มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร และเปิดเผยขั้นตอนการขอยื่นใบอนุญาตก่อสร้างผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตทางราชการ พ.ศ. 2558 ในประเด็นเรื่องที่ว่า หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการเผยแพร่คู่มือประชาชนและขั้นตอนการให้บริการ เพื่อให้ประชาชนรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนการขอเข้ารับบริการอย่างชัดเจน แต่จากการศึกษาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการขออนุญาตก่อสร้างของเทศบาลนคร กลับพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวเท่าที่ควร ดังนั้น จึงสะท้อนให้เห็นว่าถึงแม้หน่วยงานภาครัฐจะมีการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการขออนุญาตก่อสร้างตามระเบียบ รวมถึงมีการเผยแพร่รายการเอกสารที่ต้องใช้ในการขออนุญาตก่อสร้าง แต่ในเชิงการรับรู้หรือการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนยังถือว่ายังมีข้อจำกัดอยู่ ตัวอย่างเช่น ประชาชนบางส่วนอาจจะไม่ทราบว่าเข้าถึงข้อมูลหรือดาวน์โหลดเอกสารคู่มือเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการขออนุญาตก่อสร้างได้อย่างไร เนื่องจากเว็บไซต์ของหน่วยงานแต่ละแห่ง ก็จะมีการจัดเรียงหมวดหมู่ข้อมูลที่แตกต่างกัน ทำให้ประชาชนค้นหาข้อมูลไม่สะดวก

3) นโยบาย มาตรการ หรือแนวทางในการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การติดสินบนโดยเฉพาะในเรื่องดัชนีการเปิดเผยข้อมูลของเทศบาลนคร

จากผลการศึกษา พบว่า เทศบาลนครส่วนใหญ่ให้ข้อคิดเห็นว่านโยบาย มาตรการ และแนวทางในการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การติดสินบนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐจะต้องมีเจตจำนงในการปฏิบัติหน้าที่อย่างสุจริต ตลอดจนส่งเสริมนโยบายเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงาน เพื่อให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐได้ทุกกระบวนการ ซึ่งจุดสำคัญ หน่วยงานภาครัฐควรมีการนำระบบเทคโนโลยีมาช่วยการดำเนินงานยื่นเอกสารผ่านระบบออนไลน์ รวมทั้งควรมีระบบที่แจ้งสถานะและติดตามการยื่นขออนุญาตก่อสร้าง (Tracking System) ตัวอย่างเช่น จัดทำระบบแจ้งสถานะการดำเนินการเรื่องเอกสาร ว่าดำเนินการอยู่ขั้นตอนใด ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ให้สามารถตรวจสอบสถานะเอกสารของตนเองได้ตั้งแต่ต้นกระบวนการจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ



นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐควรมีจุดบริการให้คำปรึกษาแก่ประชาชนประจำหน่วยงานที่สามารถติดต่อได้สะดวก รวดเร็ว และไม่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม อาทิ มีช่องทางติดต่อผ่าน Line OA เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และลดความเสี่ยงต่อการที่เจ้าหน้าที่จะเรียกรับสินบนด้วย

อภิปรายผล

คณะผู้วิจัยอภิปรายผลการศึกษา โดยจำแนกเป็นรายวัตถุประสงค์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ความเสี่ยงของการให้และรับสินบนในแต่ละขั้นตอนของการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอน กระบวนการ และระยะเวลาในการขออนุญาตการก่อสร้างของเทศบาลนคร พบว่า เทศบาลนครส่วนใหญ่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาแบบก่อสร้างตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดไว้ คือ ต้องพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 45 วัน แต่จะมีบางหน่วยงานที่กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้เสร็จสิ้นก่อนกำหนดระยะเวลา เช่น 29 วัน 30 วัน ซึ่งเป็นไปตามคู่มือมาตรฐานการควบคุมอาคาร ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ที่มีเป้าประสงค์จะยกระดับการให้บริการสาธารณะแก่ภาคประชาชนให้ได้รับความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยประเด็นดังกล่าวสอดคล้องตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตทางราชการ พ.ศ. 2558 ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญในการอำนวยความสะดวกในการพิจารณา อนุมัติ อนุญาตแก่ประชาชนที่มาติดต่อราชการ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วขึ้น (Faster) ง่ายขึ้น (Easier) แต่ทั้งนี้ในการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาก็อาจจะต้องขึ้นอยู่กับสัดส่วนปริมาณภาระงานของเทศบาลนครแต่ละแห่ง ซึ่งก็เป็นไปตามบริบทในพื้นที่ร่วมด้วย ส่วนประเด็นจากการศึกษาในเรื่องขั้นตอนและกระบวนการขออนุญาตก่อสร้างที่มีความเสี่ยงต่อการให้และรับสินบน พบว่า มีความเสี่ยงทั้งหมด 3 ช่วง คือ ช่วงที่ 1 ขั้นตอนการรับคำร้อง ตรวจสอบเอกสารหลักฐาน ช่วงที่ 2 ขั้นตอนการสำรวจพื้นที่ที่ขออนุญาตก่อสร้าง และช่วงที่ 3 ขั้นตอนการใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตก่อสร้าง ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของ Office of the National Anti-Corruption Commission (2018) ที่ทำการศึกษาเรื่องรูปแบบการทุจริต กรณีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร โดยจากผลการศึกษา พบว่า การทุจริตส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วงของขั้นตอนการยื่นรับคำร้องขออนุญาตก่อสร้าง กับขั้นตอนการสำรวจพื้นที่ขออนุญาตก่อสร้าง ซึ่งประเด็นดังกล่าวถือว่าเป็นช่องว่างของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจในการเรียกรับผลประโยชน์ได้ และในบางกรณีเจ้าของอาคารหรือผู้ประกอบการก็ต้องยอมจ่ายค่าดำเนินการพิเศษ เพื่อให้การก่อสร้างสามารถดำเนินการต่อไปได้ มิฉะนั้น อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายเชิงธุรกิจ เนื่องจากหากได้รับใบอนุญาตก่อสร้างที่ล่าช้า ก็จะส่งผลกระทบทำให้การก่อสร้างไม่เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา เป็นเหตุทำให้ต้องเสียค่าปรับในมูลค่าที่สูงมาก เป็นต้น

2) การรับรู้การติดสินบนและการเปิดเผยข้อมูลในการดำเนินโครงการของเทศบาลนคร

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับการรับรู้การตัดสินใจและการเปิดเผยข้อมูลในการดำเนินโครงการของเทศบาลนคร จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า หน่วยงานส่วนใหญ่มีการประชาสัมพันธ์ และเปิดเผยขั้นตอนการขออนุญาตการก่อสร้าง ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้หน่วยงานราชการต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นหลัก เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ รวมทั้งการดำเนินการดังกล่าวยังสอดคล้องและเป็นไปตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตทางราชการ พ.ศ. 2558 ในประเด็นเรื่องที่ว่า หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการเผยแพร่คู่มือประชาชนและขั้นตอนการให้บริการ เพื่อให้ประชาชนรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนการขอเข้ารับบริการอย่างชัดเจน แต่ทั้งนี้ถึงแม้ว่าจากการศึกษาข้างต้นจะพบว่า หน่วยงานเทศบาลนครส่วนใหญ่จะมีการประชาสัมพันธ์ และเปิดเผยขั้นตอนการขออนุญาตการก่อสร้างอย่างชัดเจนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตทางราชการ พ.ศ. 2558 แล้วก็ตาม แต่จากการศึกษาในมิติด้านระดับความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการขออนุญาตก่อสร้างของเทศบาลนคร กลับพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น ดังนั้น จึงสะท้อนให้เห็นว่า ถึงแม้หน่วยงานภาครัฐจะมีการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการขออนุญาตก่อสร้างตามระเบียบ รวมถึงเผยแพร่รายการเอกสารที่ต้องใช้ในการขออนุญาตก่อสร้าง แต่ในเชิงการรับรู้หรือการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนยังถือว่ายังมีข้อจำกัดอยู่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของ Thailand Development Research Institute (2023) ที่ได้ศึกษาโครงการกัญชาเสรีแบบครบวงจรที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตก่อสร้างของกรุงเทพมหานคร โดยผลการศึกษาพบว่า ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบ ขั้นตอน และเรื่องเอกสารต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่ความเสี่ยงในการเสนอหรือการถูกเรียกเก็บสินบน เพื่อให้การออกใบอนุญาตก่อสร้างทำได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

3) นโยบาย มาตรการ หรือแนวทางในการยกระดับดัชนีการรับรู้การตัดสินใจโดยเฉพาะในเรื่องดัชนีการเปิดเผยข้อมูลของเทศบาลนคร

จากการศึกษาประเด็น เกี่ยวกับนโยบาย มาตรการ หรือแนวทางในการยกระดับดัชนีการรับรู้การตัดสินใจ โดยเฉพาะในเรื่องดัชนีการเปิดเผยข้อมูลของเทศบาลนคร จะเห็นได้ว่าผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจะต้องมีการแสดงเจตจำนงในการปฏิบัติหน้าที่อย่างสุจริต โดยจะต้องมีการขับเคลื่อนนโยบายไม่ให้เกิดหรือไม่เรียกรับสินบนอย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนจะต้องมีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งมุ่งเน้นการกำหนดนโยบายเรื่องเปิดเผยข้อมูลของดำเนินงานของหน่วยงานให้เกิดความโปร่งใส เพื่อยกระดับการป้องกันการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายและแผนงานเชิงรุกของรัฐบาลเพื่อยกระดับคະແນດັชนีการรับรู้การทุจริต (พ.ศ 2565 – 2567) ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในประเด็นเรื่องการป้องกันการทุจริตในระบอบราชการไทย ซึ่งมุ่งเน้นเรื่องการที่ผู้บริหารระดับสูงจะต้องร่วมกันผลักดันวางมาตรการและแผนการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐให้มีความโปร่งใส ตลอดจนสามารถ



เฝ้าระวังป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถยกระดับผลการประเมิน ITA พร้อมทั้งสามารถเชื่อมโยงไปถึงผลการประเมิน CPI ให้มีค่าคะแนนสูงมากยิ่งขึ้นได้

นอกจากนี้ ยังมีความสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการเสริมสร้างความโปร่งใสในประเด็นเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลขององค์การการค้าโลก (WTO) ที่ได้อธิบายถึงความสำคัญในการเปิดเผยข้อมูลไว้ว่า การเปิดเผยข้อมูล และการสร้างระบบให้สามารถติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐได้ จะเป็นการสร้างความโปร่งใส ซึ่งจะทำให้ผู้ใช้บริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตัวอย่างเช่น ภาคประชาชน กลุ่มผู้ประกอบการ กลุ่มนักลงทุน เกิดความเชื่อมั่นว่าหน่วยงานดังกล่าวจะใช้กฎหมาย กฎระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ อย่างยุติธรรม เหมาะสม และถูกต้องตามกฎหมาย (Bellver & Kaufmann , 2005)

บทสรุป

คณะผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

1) ความเสี่ยงของการให้และรับสินบนในแต่ละขั้นตอนของการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร

เจ้าหน้าที่ที่จะรับคำขออนุญาตก่อสร้าง รวมทั้งตรวจสอบเอกสารหลักฐาน และออกใบรับคำขอ พร้อมนัดวันเวลาที่ผู้ขออนุญาตจะนำตรวจสถานที่ก่อสร้าง จากนั้น นายตรวจจะรับเรื่องเพื่อตรวจสอบ โฉนดที่ดินและทำผังที่ตั้งอาคารโดยสังเขป พร้อมทั้งตรวจสอบบริเวณที่ขออนุญาตให้อยู่ในข้อกำหนดของกฎกระทรวงผังเมืองรวม ตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 และจัดส่งบันทึกรายงานให้นายช่างหรือวิศวกรทำการพิจารณาแบบแปลน รวมถึงเอกสารหลักฐานทั้งหมด เพื่อเสนอต่อผู้บังคับบัญชา ตรวจสอบให้ความเห็นชอบตามลำดับ และแจ้งผู้ยื่นคำขอ เพื่อให้ประชาชนรับทราบผลการพิจารณาต่อไป นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาความเสี่ยงในประเด็นการให้และรับสินบนในแต่ละขั้นตอนของการขอใบอนุญาตก่อสร้างร่วมด้วย โดยผลการศึกษา พบว่า มีขั้นตอนที่มีความเสี่ยงต่อการให้และรับสินบน 3 ช่วง คือ ความเสี่ยงช่วงที่ 1 ขั้นตอน การรับคำร้อง ตรวจสอบเอกสารหลักฐาน ความเสี่ยงช่วงที่ 2 ขั้นตอนการสำรวจพื้นที่ที่ขออนุญาตก่อสร้าง และความเสี่ยงช่วงที่ 3 ขั้นตอนการใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตก่อสร้าง ซึ่งมีตั้งแต่ นายช่างหรือวิศวกรพิจารณาแบบแปลน และเอกสารอื่น ๆ ไปจนถึงหัวหน้าส่วนงานโยธาหรือผู้อำนวยการกองช่างตรวจสอบให้ความเห็น และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาคำขออนุญาต

2) การรับรู้การติดสินบนและการเปิดเผยข้อมูลในการดำเนินโครงการของเทศบาลนคร

คณะผู้วิจัยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเด็น คือ 1) การรับรู้การติดสินบน ซึ่งจากผลการศึกษา พบว่า ประชาชนรับรู้ปัญหาการติดสินบนการขอใบอนุญาตก่อสร้างในประเด็นเรื่องการยื้อเวลาเพื่อเรียกรับผลประโยชน์ รวมถึงมีการเรียกเก็บเงินในทุกขั้นตอนของการยื่นใบอนุญาตการก่อสร้าง และ 2) การเปิดเผยข้อมูล ซึ่งจากผลการศึกษาจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า เทศบาลนครส่วนใหญ่มีการเปิดเผยขั้นตอนการขอใบอนุญาตการก่อสร้างผ่านเว็บไซต์หน่วยงาน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตทางราชการ พ.ศ. 2558 ในประเด็นเรื่องหน่วยงานรัฐจะต้องมีการเผยแพร่คู่มือและขั้นตอนการให้บริการ แต่จากการศึกษาระดับความรู้ความเข้าใจของประชาชน

เกี่ยวกับกระบวนการขออนุญาตก่อสร้าง กลับพบว่า ประชาชนมีความรู้อยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ถึงแม้หน่วยงานภาครัฐจะมีการเปิดเผยขั้นตอนตามระเบียบ แต่ในเชิงการรับรู้ หรือการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน ยังถือว่าไม่มากนัก

3) นโยบาย มาตรการ หรือแนวทางในการยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริต โดยเฉพาะในเรื่องดัชนีการเปิดเผยข้อมูลการขออนุญาตก่อสร้างอาคารของเทศบาลนคร

หน่วยงานจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลการขออนุญาตก่อสร้างทุกขั้นตอน ระยะเวลาการดำเนินการ ค่าธรรมเนียมที่ชัดเจน เข้าถึงง่าย เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกรวดเร็ว และตรวจสอบขั้นตอนการดำเนินงานได้ทุกระบวนการ

ข้อเสนอแนะ

จากการสรุปผลการวิจัยข้างต้น คณะผู้วิจัยสามารถให้ข้อเสนอแนะได้ดังต่อไปนี้

1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) ผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐจะต้องมีเจตจำนงในการปฏิบัติหน้าที่อย่างสุจริต ตลอดจนส่งเสริมนโยบายเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงาน เพื่อให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐได้ทุกระบวนการ ยกตัวอย่างเช่น การขออนุมัติ อนุญาตก่อสร้าง จะต้องแจ้งระยะเวลาและค่าธรรมเนียมอย่างชัดเจน

(2) ควรกำหนดมาตรการ นโยบายในประเด็นเกี่ยวกับการปลูกฝังจิตสำนึกและสร้างค่านิยม เรื่องการไม่เรียกรับและไม่ให้สินบน ให้แก่ 3 กลุ่มหลัก คือ 1) ผู้บริหารองค์กรหน่วยงานภาครัฐ 2) นักธุรกิจภาคเอกชนที่ลงทุน 3) ภาคประชาชน อย่างเป็นรูปธรรม และมีการประเมินผลติดตามอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนควรมีบทลงโทษกรณีที่มีการเรียกรับหรือให้สินบนมากยิ่งขึ้น

(3) ควรมีการปรับแก้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้าง ทั้งในเรื่องจำนวนเอกสารที่จะต้องจัดเตรียมเพื่อยื่นขอใบอนุญาต ตลอดจนควรลดขั้นตอนการขออนุญาต เพื่อลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ

2) ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

(1) หน่วยงานภาครัฐควรมีการนำระบบเทคโนโลยีมาช่วยการดำเนินงานยื่นเอกสารผ่านระบบออนไลน์ พร้อมทั้งสามารถแจ้งสถานะและติดตามการยื่นขออนุญาตก่อสร้าง (Tracking System) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

(2) หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ดังนี้ 1) ขั้นตอนการดำเนินงานขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและขออนุญาตใช้อาคาร



2) รายการเอกสารที่ต้องจัดเตรียม 3) ระยะเวลาการดำเนินการ 4) ค่าธรรมเนียม และ 5) ผลการพิจารณาการตรวจสอบเอกสาร และผังเมือง สถาปัตยกรรม พร้อมบรรยายละเอียดในการแก้ไข

ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถรับทราบข้อมูลอย่างชัดเจน และสามารถตรวจสอบความครบถ้วนสมบูรณ์ของเอกสารก่อนยื่นเอกสารต่อเจ้าหน้าที่ได้ รวมถึงหน่วยงานควรจัดหมวดหมู่รายการเอกสารประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ ในเว็บไซต์ให้สามารถเข้าถึงข้อมูลง่าย ไม่ซับซ้อนจนเกินไป

นอกจากนี้ หน่วยงานควรมีการเปิดเผยข้อมูลสถิติเปรียบเทียบเรื่องของการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร โดยกำหนดให้เห็นถึงกระบวนการว่า ตั้งแต่ผู้ประกอบการมายื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคาร จนถึงสิ้นสุดกระบวนการได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ว่าในแต่ละช่วงใช้ระยะเวลาดำเนินการเท่าใด เพื่อแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงาน กรณีหากมีการประวิงเวลาเพื่อเรียกร้องเงินสินบน หน่วยงานจะได้ดำเนินการตรวจสอบและหาวิธีการแก้ไขในกระบวนการทำงานที่มีความเสี่ยงได้อย่างตรงจุด ซึ่งจากรายละเอียดข้างต้น หน่วยงานควรจัดทำเป็นรายงานและเผยแพร่ผลการดำเนินการขออนุญาตก่อสร้างอาคารในภาพรวมของหน่วยงานเป็นประจำทุกปีงบประมาณ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบผลการพิจารณาอนุญาตการก่อสร้างอาคารแต่ละหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง รวมถึงทำให้ประชาชนรับทราบข้อมูลสถิติเปรียบเทียบการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารภายในหน่วยงาน ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในมิติของการสร้างการรับรู้ให้ภาคประชาชน ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังการให้และรับสินบนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) หน่วยงานภาครัฐควรมีจุดบริการให้คำปรึกษาแก่ประชาชนประจำหน่วยงาน โดยไม่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม รวมถึงควรมีช่องทางให้ประชาชนสามารถติดต่อสอบถามได้ในรูปแบบ Two Way Communication เช่น โทรศัพท์ Line OA ดิจิทัลแพลตฟอร์ม เพื่อให้ประชาชนเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานต่าง ๆ โดยละเอียด

(4) หน่วยงานภาครัฐที่ ควรจะต้องเสริมสร้างการรับรู้เกี่ยวกับกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้ประชาชนเข้าใจและสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวันได้จริง โดยวิธีการส่งเสริมองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ควรเป็นในรูปแบบที่เข้าใจง่าย ไม่ซับซ้อน เช่น จัดทำในรูปแบบอินโฟกราฟิก หรือทำเป็นกรณีศึกษา Case study จำลองเหตุการณ์ตัวอย่าง สื่อสารผ่านโซเชียลมีเดีย เช่น Tiktok

(5) ควรมีการจัดทำแนวทางการจัดการการต่อต้านการติดสินบน ในกรณีการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามมาตรฐาน ISO 37001: 2016 เพื่อจัดวางระบบกลไกการดำเนินงานเรื่องการต่อต้านการติดสินบนในกรณีดังกล่าว ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถือเป็นมาตรฐานการดำเนินงานที่จะสร้างความมั่นใจให้แก่กลุ่มผู้ประกอบการ นักธุรกิจในการเข้าร่วมลงทุน

เอกสารอ้างอิง



- Bauhr, M. & Grimes, M. (2012). *What is Government Transparency: New Measures and Relevance for Quality of Government? QoG Working Paper Series 2012 (16)*. University of Gothenburg.
- Bellver, A & Kaufmann, D. (2005). *'Transparency': Initial Empirics and Policy Applications*. The World Bank.
- Digital Government Development Agency. (2022). *Number of Approved Projects Classified by Type of Agency*. Bangkok: Digital Government Development Agency (Public Organization). (In Thai).
- Moravcsik, A. (2014). *Transparency: The Revolution in Qualitative Research*. American Political Science Association, 2014.
- Office of the National Anti-Corruption Commission. (2024). *Corruption Perceptions Index Score for the Year 2023*. Nonthaburi: Office of the NACC. (In Thai).
- Office of the National Anti-Corruption Commission. (2018). *Patterns of Corruption: Case Study of the Operations of Bangkok Metropolitan Officials under the Law on Building Control in the Bangkok Metropolitan Area*. Bangkok. (In Thai).
- Thailand Development Research Institute. (2023). *Regulatory Guillotine Project Related to Building Permits in Bangkok*. Bangkok: Anti-Corruption Organization of Thailand. (In Thai).
- University of the Thai Chamber of Commerce. (2018). *Thai Corruption Situation Index*. Bangkok: Center for Economic and Business Forecasting, University of the Thai Chamber of Commerce. (In Thai).